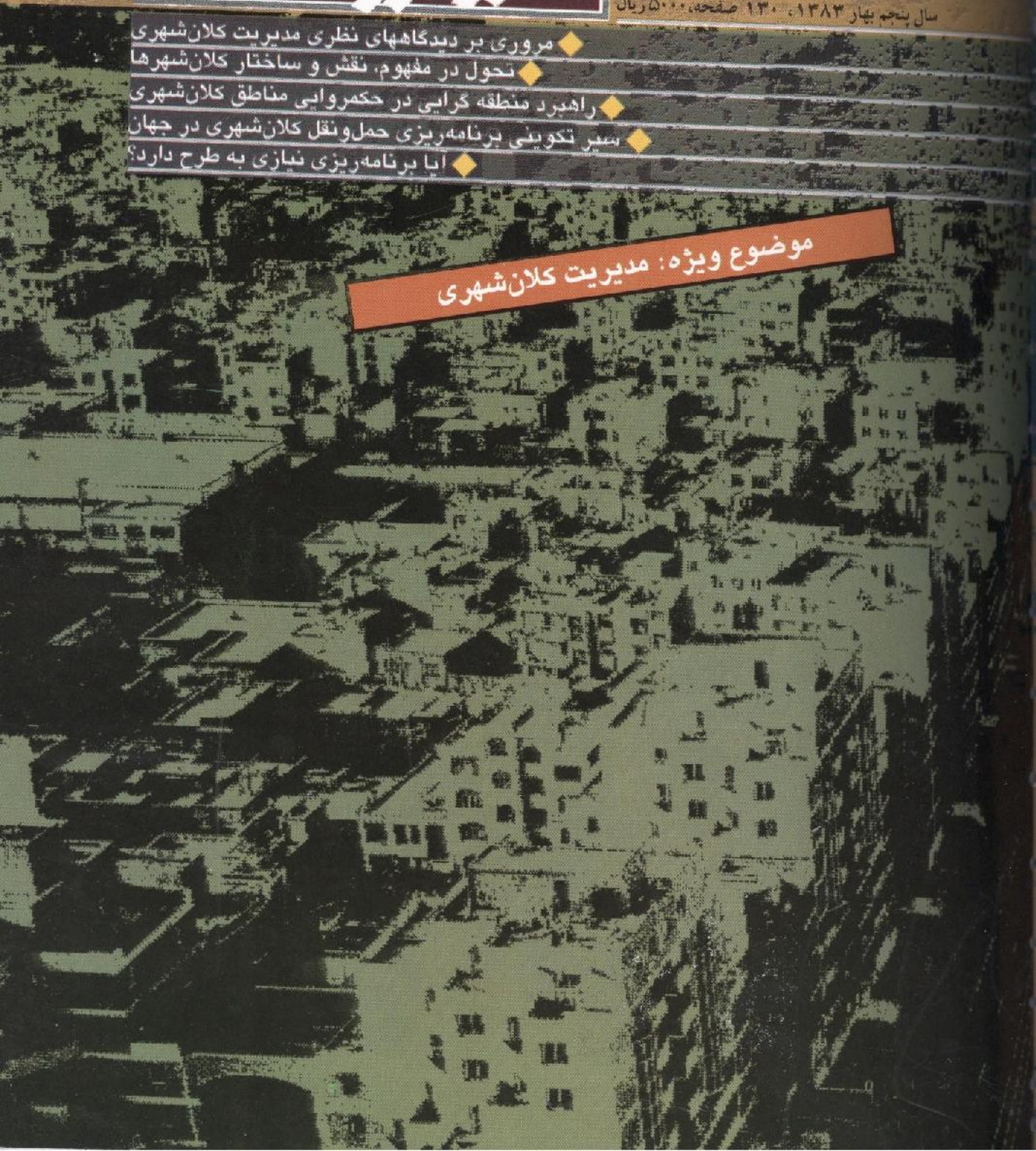


مدیریتی

فصلنامه پژوهشی تحلیلی، آموزشی،
مدیریت و برنامه‌ریزی شهری
سال پنجم بهار ۱۳۸۳، ۱۳۰ صفحه، ۵۰۰ ریال

- ◆ مروری بر دیدگاه‌های نظری مدیریت کلان‌شهری
- ◆ تحول در مفهوم، نقش و ساختار کلان‌شهرها
- ◆ راهبرد منطقه‌گرایی در حکمروایی مناطق کلان‌شهری
- ◆ سیر تکوینی برنامه‌ریزی حمل‌ونقل کلان‌شهری در جهان
- ◆ آیا برنامه‌ریزی نیازی به طرح دارد؟

موضوع ویژه: مدیریت کلان‌شهری



صاحب امتیاز: سازمان شهرداریهای کشور

مدیرمسئول: محمد حسین مقیمی

سر دبیر: فریبرز دولت آبادی

دبیر تحریریه و مشاور علمی این شماره: غلامرضا کاظمیان

داوران علمی این شماره: کمال اطهاری، جهانشاه پاکزاد، احمد سعیدنیا، مظفر صراقی، سعید عابدین درکوش، زهره عابدی دانشپور، کورش گلکار، فرشاد نوریان

هیأت تحریریه :

- ۱- ارجمندنیا، اصغر؛ دکتر در شهرسازی
- ۲- پاکزاد، جهانشاه؛ دانشیار گروه شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی
- ۳- پیران، پرویز؛ استادیار گروه جامعه‌شناسی دانشگاه علامه طباطبایی
- ۴- سعیدنیا، احمد؛ استادیار گروه شهرسازی دانشگاه تهران
- ۵- شهیدی، محمدحسن؛ کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای
- ۶- سعیدی رضوانی، نوید؛ هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد قزوین
- ۷- درکوش، سعید عابدین؛ دانشیار گروه اقتصاد دانشگاه شهید بهشتی
- ۸- صراقی، مظفر؛ استادیار گروه جغرافیای دانشگاه شهید بهشتی
- ۹- کاظمیان، غلامرضا؛ کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای
- ۱۰- گلکار، کورش؛ دانشیار گروه شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی
- ۱۱- میرسپاسی، ناصر؛ استاد گروه مدیریت دانشگاه آزاد اسلامی تهران
- ۱۲- نوریان، فرشاد؛ استادیار گروه شهرسازی دانشگاه تهران



فصلنامه پژوهشی، تحلیلی، آموزشی
مدیریت و برنامه‌ریزی شهری
سال پنجم، بهار ۱۳۸۳، ۱۳۰ صفحه، ۵۰۰۰ ریال

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری

یادداشت

بخش ویژه، مدیریت کلان شهری

- ۴ - مروری بر دیدگاه‌های نظری مدیریت کلان شهری با تأکید بر جنبه‌های نهادی/ مظهر صرافعی، فضیلت تورانیان
- ۱۸ - تحول در مفهوم، نقش و ساختار کلان شهرها/ جواد مهدیزاده
- ۳۲ - راهبرد منطقه‌گرایی در حکمروایی مناطق کلان شهری/ ایرج اسدی
- ۴۶ - جغرافیای جدید مرکز و حاشیه/ ساسکیا ساسن
- ۵۰ - سیر تکوینی برنامه‌ریزی حمل‌ونقل کلان شهری در جهان و ویژگی‌های محوری آن/ محمدحسن شهیدی
- ۶۰ - حکمروایی کلان شهری، دگرگونی در شیوه حکمروایی لندن/ مارتین سیمونز
- ۶۸ - بررسی تحولات درآمد سرانه شهرداری‌های کلان شهرهای کشور ۸۱-۱۳۷۵/ زهرا عربشاهی
- ۷۶ - تحلیل مناسبت محیطی در مدیریت گسترش فضایی کلان شهرها/ محمدرضا حق‌جو

برنامه‌ریزی و طراحی شهری

- ۸۸ - آیا برنامه‌ریزی نیازی به طرح دارد؟/ مایکل نیومن
- ۹۸ - دانشنامه مدیریت شهری/ ناصر مرکزپور
- بررسی کتاب
- ۱۱۰ - برنامه‌ریزی فضایی و حکمروایی کلان شهری، مطالعات تطبیقی شهر - منطقه‌های اروپایی

فهرست موضوعی مقالات «مدیریت شهری» (سال دوم تا چهارم)

چکیده انگلیسی
فهرست انگلیسی

- ۱- مطالب مندرج در فصلنامه لزوماً بینگرددیدگاه‌های «مدیریت شهری» نیست.
- ۲- «مدیریت شهری» در ویرایش و تألیف مطالب آزاد است.
- ۳- مطالب ارسالی باز گردانده نمی‌شود.
- ۴- استفاده از مطالب فصلنامه تنها با ذکر مأخذ مجاز است.
- ۵- مقاله‌های دوفتق پس از تأیید داوران منتخب فصلنامه و بنا بر تناسب موضوعی در فصلنامه درج خواهد گردید.
- ۶- ارائه چکیده مقاله در حدود دویست کلمه و کلید واژه‌ها ضروری است.
- ۷- درج نشانی پست الکترونیک نویسنده در ذیل مقالات الزامی است.

مدیر هم‌اندگی: علی صفوی

ویراستار: حمید خادمی، مرجان نکائی

مدیر هنری: جمشید یاری شیرمرد

همکار این شماره: ماندانا قنبری

نمونه خوان: عباس جلالی، داتن جلالی

ناشر: انتشارات سازمان شهرداریهای کشور

شمارگان: ۲۰۰۰ نسخه

تلفن: دورنگار: ۲۵ و ۸۷۷۲۶۲۴

E-Mail: Urbmang@ hotmail.com



یادداشت

در نظام شهرنشینی ایران، کلان‌شهر و منطقه کلان‌شهری دست کم سه دهه سابقه حضور دارد و از این رو واقعیتی آشنا محسوب می‌شود. سازمان‌های دولتی و بخش عمومی، نهادهای بخش خصوصی و نیز شهروندان و گروه‌های مردمی، همگی کمابیش با این پدیده آشنا هستند و با آثار آن در عملکردها، تصمیم‌گیری‌ها و زندگی روزمره خود مواجه شده‌اند. اما شواهد نشانگر آن‌اند که این «مواجهه واقعی»، انعکاسی جدی و معطوف به اراده در نهادها و نظام‌های رسمی قانونگذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت فضایی کشور نداشته است. در واقع مناطق کلان‌شهری - و با به عبارت دیگر مجموعه‌های شهری کشور - به رغم تفاوت‌های ماهیتی شان با شهر و روستا، همچنان تحت نهادها، قوانین و سازمان‌های مدیریت شهری و روستایی رایج اداره می‌شوند - که اینها خود نیز دچار ضعف‌های ساختاری عمده‌اند. البته به هر حال ضرورت‌های عملی باعث بروز برخی روش‌ها و ابتکارات عمدتاً مبتنی بر آزمون و خطا نیز برای حل و فصل برخی مسائل حاد این مناطق شده است.

این شرایط را می‌توان حاصل نوعی ابهام و تناقض نظری و عملی در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری برای کلان‌شهرها و مجموعه‌های شهری کشور دانست. از سویی پدیده‌ها عملاً و در نتیجه قانونمندی‌های

گریز ناپذیر اقتصادی و فضایی شکل گرفته اند و به روند تکاملی خود ادامه می دهند و استقرار نظام های هدایت و کنترل ویژه خود را ضروری می سازند؛ و از سوی دیگر رواج آموزه ها و سنت های نظری و عملی مبتنی بر شهرستیزی و کلان شهر ستیزی و خلأ نگرش واقع گرایانه، سبب ساز تأخیر - و یا حتی در برخی موارد تعارض - در نهادسازی های لازم برای مدیریت کلان شهرها و مجموعه های شهری شده است.

پایامد چنین تأخیر و تعارضی، تحمل و نمایان سازی هر چه بیشتر نقاط ضعف، مشکلات و آسیب های اجتماعی، اقتصادی و محیطی این پهنه ها و در عین حال عدم بهره گیری از فرصت ها و پتانسیل های ویژه آنها و محروم ماندن از منابع توسعه موجود در آنها بوده است. اکنون این تصویر از کلان شهرها و مجموعه های شهری، به ویژه در اثر برخی حوادث اخیر در حاشیه کلان شهرها، نمایان تر شده است.

این در حالی است که چکیده آموزه های نظری و تجربی برنامه ریزی و مدیریت کلان شهرها، آن است که، کلان شهر و مجموعه شهری پدیده ای صرفاً سیاه یا سفید نیست بلکه سیمایی خاکستری دارد. میل این سیمایا به هر کدام از دو سر طیف، تابعی خواهد بود از نگرش و روش های حاکم بر اداره امور آنها و نه ذات آنها.

توفیق در تدوین و استمرار نگرش و روش های منجر به برتری نسبی عملکردهای مثبت و توسعه ای بر نارسایی ها و ابعاد منفی کلان شهرها، در گرو تناسب و سازگاری سه حوزه عملکردی، فضایی و مدیریتی این پهنه ها با یکدیگر و با الزامات بیرونی (ملی و جهانی) و درونی (محلی) آنهاست. هدف این تناسب و سازگاری، غلبه بر مشکلات و نارسایی های ناشی از تنوع و تفرق در ساختار عملکردی، سازمان فضایی و تقسیمات سیاسی - جغرافیایی حاکم بر این گونه مناطق است.

بدیهی است که تحقق این هدف در گرو تدوین و اجرای راهبردها و سیاست های منتج از شرایط ویژه حاکم بر کشور و حتی هر کلان شهر خاص است. اما برای کارایی و اثربخشی نظام های برنامه ریزی و مدیریت کلان شهری دو راهبرد عام ذکر شدنی است. اول، منطقه گرایی و یا به عبارت دقیق تر نومنطقه گرایی که بیشتر به رویه های حاکم بر نظام توجه دارد و دوم، حکمروایی منطقه ای و کلان شهری که بیشتر معطوف به محتوای نظام مدیریت است.

موضوع ویژه این شماره فصلنامه تبیین ضرورت تفکر و عمل در مقیاس کلان شهرها و مجموعه های شهری کشور و گشودن گوشه هایی از مباحث برنامه ریزی و مدیریت در این مقیاس است.

چکیده

فرایند جهانی شدن، به افزایش مناطق کلان‌شهری جهان شتاب بیشتری بخشیده و مشکلات جدیدی بر مشکلات موجودشان افزوده است. گستردگی و پیچیدگی مجموعه مراکز زیست و فعالیت و نواحی همبسته‌ای که نبض آنها با کلان‌شهر در یک نقطه می‌زند، مدیریت کلان‌شهری را در سطحی فراتر از نهادهای منفک و یکایک شهرداری‌ها ضروری می‌سازد. به موازات مشکلات و تهدیدها در منطقه کلان‌شهری، چالش اصلی مدیریت کلان‌شهرها استفاده از امکانات و فرصت‌های بسیاری است که در بطن آنها وجود دارد. در این نوشتار، دیدگاه‌های نظری مدیریت کلان‌شهری از منظر ترتیبات نهادی برای رویارویی با این چالش مورد بررسی قرار گرفته است. دو گرایش عمده، یکی به منظور یکپارچه سازی مدیریت کلان‌شهری و دیگری در دفاع از تفکیک آن برشمرده شده‌اند که در زمان حاضر در کنار یکدیگر و بنا بر زمینه‌ها و اولویت‌های گوناگون، تحت عناوین نومنطقه‌گرایی و انتخاب عمومی رواج دارند. آنچه مسلم است ساختار مدیریتی متفاوتی برای کلان‌شهرها (نسبت به دیگر شهرها و مراکز سکونت) مورد نیاز است که به نظر می‌رسد صرفاً در محیط حکمروایی مطلوب، بیشترین اثربخشی و کارایی را خواهد داشت.

کلید واژه‌ها: مدیریت کلان‌شهری، جهانی شدن، مناطق کلان‌شهری، حکمروایی کلان‌شهری، ترتیب نهادی

مروری بر دیدگاه‌های نظری مدیریت کلان‌شهری؛ با تأکید بر جنبه‌های نهادی

مظفر صرافتی

دکتر در برنامه ریزی شهری و منطقه‌ای، عضو هیئت علمی دانشگاه

شهید بهشتی

Sarrati@Shu.ac.ir - M

فضیلت نورآیین

کارشناس ارشد شهرسازی

در طی چند دهه اخیر، روند افزایش مناطق کلان شهری شتاب بی سابقه‌ای گرفته است. این شکل جدید شهرنشینی که در ابتدای قرن بیستم تنها در کشورهای صنعتی رواج داشت، در ابتدای هزاره سوم میلادی به فرایند غالب شهرنشینی در سراسر جهان تبدیل شده است. همزمان با افزایش تعداد کلان شهرها و سهم فزاینده جمعیتی شان - به ویژه در کشورهای «جنوب»- نقش و جایگاه آنها نیز در اقتصاد ملی و بین‌المللی افزایش یافته است و هم‌اکنون کانون تحولات اجتماعی-اقتصادی و نوآوری‌های فناوری محسوب می‌شوند. اگر چه شهرها در طول تاریخ همواره چنین نقشی را بر عهده داشته‌اند، اما فرایند جهانی شدن اقتصاد، نقش و عملکردی مضاعف و متفاوت را برای کلان شهرها به همراه آورده است. در چنین شرایطی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی کلان شهرها نحوه مدیریت آنها به گونه‌ای است که بتوانند ضمن ایفای نقش مطلوب در فضای تازه جهانی، توسعه‌ای پایدار و محیطی قابل زیست را نیز برای ساکنان شان رقم زنند.

مدیریت کلان شهری طی دهه‌های اخیر مورد توجه روز افزون قرار گرفته و مبنای جدل‌های گوناگون در مورد کارآمدی و حقانیت آن شده است. از آنجا که مناطق کلان شهری نیز در ایران سهم عمده‌ای از جمعیت و اقتصاد کشور را به خود اختصاص داده‌اند و در حال گسترش‌اند، پرداختن به مقوله مدیریت کلان شهری و شناخت نظریه‌های رایج برآمده از تجارب جهانی ضروری می‌نماید.

در پاسخ به چنین ضرورتی، نوشتار حاضر به ترتیب شامل طرح مسئله، اهمیت و دگرگونی مدیریت کلان شهری، مرور دیدگاه‌های نظری مدیریت کلان شهری و سرانجام جمع‌بندی و نتیجه‌گیری‌های مرتبط است.

طرح مسئله

واژه کلان شهر معادل متروپولیس [۱] به کار گرفته شده است که معنای عام آن بزرگ‌ترین شهر و به بیانی شهر اصلی در منطقه‌ای مشخص است که معمولاً بیش از یک میلیون نفر جمعیت دارد و دارای بالاترین سطح نظام شهری است. اصطلاح منطقه کلان شهری یا متروپولیتن [۲] برای تعیین مجموعه‌های شهری به کار می‌رود که شامل حداقل یک شهر بزرگ و چندین شهر کوچک و شهرک است که از لحاظ جغرافیایی و اقتصادی همبسته‌اند [Hamilton, 1999:5] و «شهر اصلی در آنها نفوذ اقتصادی و اجتماعی اعمال می‌کند» (Britanica, 1994).

در واقع، کلان شهرها در مرحله‌ای از رشد خود پس از افزودن چند پوسته جدید به کالبد اولیه، قادر به مداوم رشد پوسته نیستند و گرایش به انتشار جمعیت و فعالیت در پیرامون آنها به صورت ناپوسته شدید می‌شود. برخی از این فعالیت‌ها به سبب «زمین بر» بودن و برخی دیگر به سبب کارایی و وابستگی مکانی به ورودی‌ها به حومه منتقل می‌شوند و یا در آنجا احداث می‌گردند. گروهی از جمعیت کلان شهری نیز

گاه برای ارتقای کمیت و کیفیت سکونتگاه‌شان به حومه نشینی روی می‌آورند و گاه برای بقا و کسب حداقل سرپناهی که در حد توان مالی‌شان باشد به صورت حاشیه نشینی و اسکان غیررسمی مستقر می‌شوند. این گونه برون فکنی‌ها ممکن است در روستاها و شهرهای موجود و یا به هنگام ایجاد مراکز زیست و فعالیت جدید و نوارهای ساخت و ساز پراکنده در منطقه شکل بگیرد.

سرریز و یا جذب جمعیت و فعالیت کلان شهر در نواحی پیرامونی آن و تحولات نقش و عملکرد مراکز موجود مجاور کلان شهر پیامدهای مثبت و منفی به همراه دارد که برخورد جداگانه با آنها نه امکان پذیر است و نه کارآمد و عادلانه. نواحی گسترده‌ای که مورد خزش ساخت و سازهای لجام گسیخته و فاقد هماهنگی‌های کل نگرانه قرار می‌گیرند و اغتشاش فضایی به بار می‌آورند، موجب کاهش قابلیت‌های توسعه کنونی و به مخاطره انداختن ظرفیت‌های رشد آتی می‌شوند. از نظر قانونی بسیاری از این نواحی «نامرئی» اند و در برزخ میان شهر و روستا قرار می‌گیرند، و این خود مدیریت آنها را دشوارتر می‌سازد. به هر حال نمی‌توان سر را در لاک کلان شهر فرو برد و مشکلات آن را جدا از منطقه حل کرد و در عین حال به برون فکنی مشکلات در حومه پرداخت. به سخن دیگر، با چنین شیوه عملی، کلان شهری «خوب» با حومه‌های «بد» به منطقه‌ای در نهایت نامناسب و ناپایدار برای همه بدل خواهد شد. (صرافی، ۱۳۷۸: ب: ۴)

اجزای تشکیل دهنده هر منطقه کلان شهری در بسیاری از مسائل و منافع دارای سرنوشت مشترکی هستند. از مسائل مهم مشترک آنها، پراکنش بی‌رویه جمعیت و فعالیت و استفاده غیر کارآمد زمین، تخریب منابع طبیعی و تهدید کیفیت محیط زیست، افزایش فقر شهری و گسترش حاشیه نشینی، اشباع زیرساخت‌ها و کمبود خدمات شهری، دو

جهانی شدن، جغرافیای

ویژه‌ای دارد که مناطق

کلان شهری را به عنوان کانون

توسعه برمی‌گزینند و امکان القا

یا احراز کارکردهای تازه‌ای را

برای شان فراهم می‌آورد

سطحی شدن زندگی و عدم تعادل‌های اجتماعی-اقتصادی درون منطقه است. این مشکلات عمدتاً به راه حل‌های مشترک و فراگیر در سطح منطقه کلان‌شهری نیاز دارند تا حل مسئله در یک نقطه به انتقال آن به دیگر نقاط نینجامد.

ساختار سنتی مدیریت چند پارچه و مجزای یک‌یک مراکز زیست و فعالیت، توانایی حل مسائل متعدد و در هم تنیده منطقه کلان‌شهری و اعمال مدیریتی کارآمد بر آن را ندارد. این ساختار دارای مشکلات اساسی، از این دست است: کمبود منابع و انگیزه برای حل مشکلات فرامحلی، فقدان جامع‌نگری در تبیین مسائل منطقه‌ای، عدم امکان برنامه‌ریزی یکپارچه، ناهماهنگی در ارائه زیرساخت‌ها و خدمات منطقه‌ای، و در نهایت فراهم نبودن زمینه مشارکت و شراکت تمامی کنشگران توسعه در مدیریت منطقه کلان‌شهری. از این رو، مشکل بر سر رفع ناکارآمدی‌های مدیریتی پیش گفته برای چاره‌جویی مشکلات روزافزون منطقه کلان‌شهری است این ناکارآمدی‌ها همانا ناشی از همبستگی اکولوژیک کلان‌شهر و منطقه‌اش، همکنشی مجموعه مراکز زیست و فعالیت در این منطقه و تأثیرات مثبت و منفی متقابل، پراکنش و خزش شهری در حومه و چشم‌انداز تشدید این مشکلات در حالی است که بسترهای مدیریتی یکپارچه و همه‌جانبه فراهم نشده است (همانجا).

نوشتار حاضر به مرور نظریه‌های مدیریت کلان‌شهری در زمینه ساختارها و ترتیبات نهادی اداره مطلوب منطقه آن - که فراتر از یک‌یک مدیریتی‌های محلی یا شهرداری هاست - می‌پردازد.

اهمیت مدیریت کلان‌شهری و دگرگونی زمینه آن

ضرورت‌هایی را که در دهه‌های اخیر موجب توجه زیاد به موضوعات مدیریت کلان‌شهری شده است، می‌توان به دو دسته کلی زیر تقسیم کرد:

الف- شرایط عمومی محیط در مناطق کلان‌شهری، که متغیرهایی بیرون‌زا محسوب می‌شوند.

ب- شرایط ویژه محیط در مناطق کلان‌شهری، که متغیرهایی درون‌زا به‌شمار می‌آیند.

شرایط عمومی اشاره شده در دسته نخست به دگرگونی‌های برآمده از فرایند جهانی شدن اقتصاد و سیاست بازمی‌گردد که نقش و اهمیت ویژه‌ای به مناطق کلان‌شهری در اقتصادهای ملی می‌دهد. برای نمونه، منطقه کلان‌شهری بانکوک بیش از ۵۰ درصد تولید ناخالص داخلی تایلند را به خود اختصاص داده است؛ لیما سهمی معادل ۴۳ درصد از تولید ناخالص داخلی کشور پرو را دارد (صرافی، ۱۳۷۸، الف: ۸)؛ بمبئی با کمتر از یک درصد جمعیت هند، ۱۷ درصد تولید ناخالص داخلی را در این کشور دارد، و تولید ناخالص داخلی سئول نیز برابر با تولید ناخالص داخلی کشور آرژانتین است (Cohen, 1999:2).

جهانی شدن، جغرافیای ویژه‌ای دارد که مناطق کلان‌شهری را به عنوان کانون توسعه برمی‌گزیند و امکان القا یا احراز کارکردهای تازه‌ای را برای شان (به ویژه در زمینه مدیریت فرایند تولید و ارائه خدمات عالی برای تولیدکننده‌ها) فراهم می‌آورد (صرافی، ۱۳۷۹، الف: ۱۶۵). نظام‌های غول‌پیکر مناطق کلان‌شهری جهان، سرمایه جذب سرمایه‌های سیال شرکت‌های فراملیتی، پیش‌تاز گسترش بازارهای صادراتی و برانگیزاننده تولیدات سطح بالای فناوری هستند و از آنها به عنوان موتورهای قدرتمند رشد اقتصادی در جهان یاد می‌شود.

پیامد جهانی شدن در منطقه کلان‌شهری پذیرای آن، تجدید ساختار اقتصادی و در نتیجه، باز سازمان‌یابی فضایی آن است. در سازمان فضایی جدید مشاهده می‌شود که مرکزیت مدیریت ستادی و خدمات عالی برای تولیدکننده‌ها در مرکز شهر اصلی مستقر می‌شود؛ فعالیت‌های مرتبط با تحقیق و توسعه در حومه‌های با کیفیت بالا جایگزین می‌گردد و فعالیت‌های تولید نهایی در شهرهای لبه‌ای و درون منطقه مکان‌یابی می‌شوند و تولیدکنندگان قطعات اغلب در شهرهای کوچک مناطق مجاور استقرار می‌یابند (Hall, 1999: 335). این گرایش‌ها بیش از پیش به نظام یکپارچه عملکردی در منطقه کلان‌شهری دامن می‌زنند و در عین حال مدیران کلان‌شهری را به تلاش برای استفاده از فرصت‌های جهانی فرا می‌خوانند. چنین استفاده‌ای مستلزم وجود تمامی امکانات منطقه کلان‌شهری به عنوان واحد اقتصادی رقابت‌کننده در اقتصاد جهانی محور است (Bourne, 1999: 6).

نسخه‌های تعدیل ساختاری، کوچک کردن اندازه دولت و آزادسازی‌ها در کشورهای «جنوب» به کاهش نقش و کمک‌های بخش دولتی در شهرها انجامیده است و همزمان، موج انتظارات آزادی خواهانه، مردم‌سالارانه و عدالت‌جویانه شهروندان، شیوه‌های جدید مدیریت و حکمروایی را می‌طلبد تا پاسخگوی این دگرگونی‌ها باشد و همچون ابزاری برای دستیابی به اهداف توسعه به کار آید.

شرایط ویژه اشاره شده در دسته دوم به مشکلات و دگرگونی‌هایی برمی‌گردد که با سرعت رشد و گسترش این مناطق مرتبط است و به صورت زیر می‌توان آنها را دسته بندی کرد:

الف- تراکم زدایی و خزش شهری [۳]

ب- حمل و نقل

پ- مسائل زیست محیطی

ت- مسائل رقابت برای توسعه اقتصادی

ث- خدمات رسانی منطقه‌ای [۴]

الف- تراکم زدایی و خزش شهری:

یکی از عمده ترین مسائل مناطق کلان شهری تداوم خزش شهری است. خزش شهری به معنی گسترش فضایی بی‌رویه و نامنظم ساخت و سازهای کلان شهر است که در نتیجه جا به جایی و تغییر مکان فعالیت‌ها و جمعیت از شهر مرکزی به طرف خارج شهر و پخش شدن آنها در نواحی حومه‌ای ظاهر می‌شود. عوامل مؤثر در ایجاد این روند متعددند، اما چهار گرایش با سابقه در ایجاد، تقویت و تداوم این روند مؤثرتر می‌نمایند، که عبارت‌اند از: «۱- افزایش درآمد واقعی (خالص) که باعث می‌شود خانوارها متقاضی مسکن بزرگ‌تر شوند و در نتیجه به طرف جایی حرکت کنند که قیمت زمین پایین‌تر است.

۲- توسعه فناوری حمل و نقل و گسترش راه‌ها و آزادراه‌ها در حومه‌ها و نواحی روستایی تحت نفوذ مناطق کلان شهری که زمان و هزینه سفر را به ازای هر مایل کاهش می‌دهد و مشاغل و خانوارها را به استقرار در نواحی پیرامونی تشویق می‌کند.

۳- تغییرات در فناوری تولید که تمایل به استفاده از ساختمان‌های یک طبقه برای کارخانه‌ها و ساختمان‌های یک یا دو طبقه برای دفاتر کار با سطح پارکینگ وسیع را ایجاد می‌کند و موجب جست و جوی زمین در مکان‌های ارزان‌تر حومه‌ای می‌شود.

۴- توسعه فناوری اطلاعات که نیاز مشاغل به تراکم در مرکز شهر و شهرهای مرکزی را کاهش داده است، بنابراین افراد به دنبال مکان‌هایی هستند که هزینه ارتباطات و مبادلات را به حداقل برسانند» (Anas, 1999: 2-3).

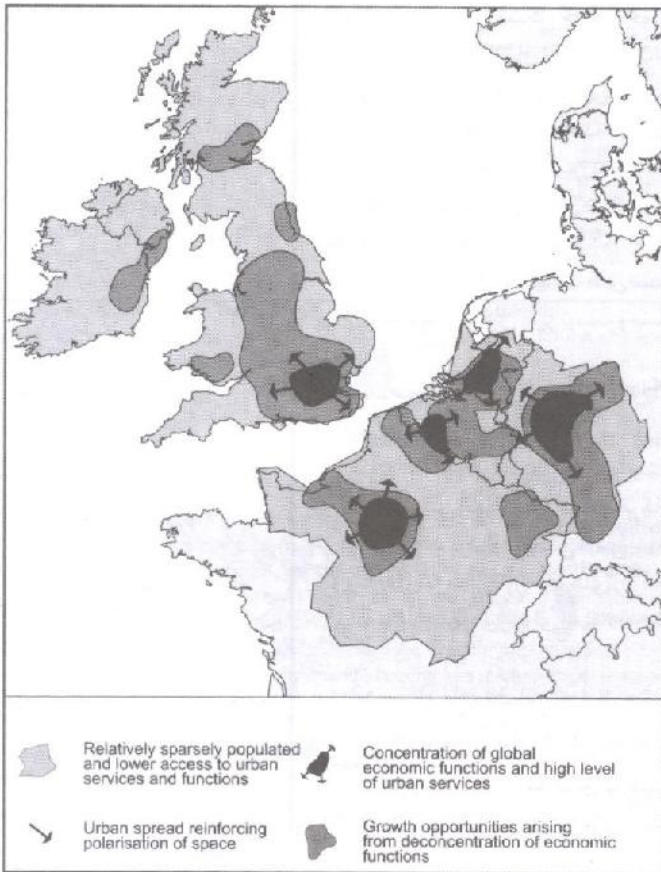
پیامدهای ناشی از این الگوی رشد (خزش) متعدد است و مشکلات زیادی را برای مناطق کلان شهری ایجاد کرده است. یکی از مشکلات اصلی مناطق کلان شهری تحت این الگو، مشکلات برنامه‌ریزی و کنترل کاربری‌هاست:

«تحت شرایط نظام مقررات کاربری زمین نامتمرکز، هر اجتماع محلی دارای منطقه بندی، کدهای ساختمانی، جریان‌های ساخت و ساز و مجوزهای تفکیک اراضی ویژه خود است که به صورت مستقل و بدون در نظر گرفتن تضاد با تصمیم‌گیری نواحی مجاور، تدوین می‌شود» (Hamilton, 1999: 284).

نمود مدیریت منطقه‌ای برای کلان شهر باعث گسترش بی‌رویه شهری می‌شود؛ زیرا شهرداری‌های محلی موجود در منطقه کلان شهری در پی افزایش درآمدهای شان، مجوزهای کاربری‌های مختلفی را صادر می‌کنند که تبعاتی همچون تهدید جدی کیفیت زندگی منطقه کلان شهری را به دنبال دارد.

«از آنجا که توسعه و عمران (بیشتر) باعث افزایش پایه مالیاتی می‌گردد این توسعه از سوی بسیاری از مدیریت‌های محلی تشویق می‌شود. این مدیریت‌ها اغلب تصمیم‌گیری‌های شتاب‌زده‌ای در صدور مجوزهایی دارند که نتیجه آن ساخت مسکن نامناسب، تراکم، آلودگی و به مخاطره افکندن سلامت و بهداشت (به دلیل ناکافی بودن سیستم آب و فاضلاب) است» (Hamilton, 1999: 285).

یکی دیگر از پیامدهای الگوی خزش، مشکلات زیست محیطی است که بر کل منطقه کلان شهری تأثیر می‌گذارد. «در واقع خزش در هر منطقه کلان شهری گسترش یابنده همراه با مشکلات ترافیکی و آلودگی هواست، زیرا رشد جمعیت و استفاده از زمین با هم تناسب ندارند. وقتی جمعیت رشد چندانی نداشته باشد، کاربری زمین به حد زیادی



افزایش می یابد» (Hamilton, 1999: 286-7).

یکی از رایج ترین تبعات زیست محیطی ناشی از خزش، آلودگی هواست. در این مورد نیز توجه به این نکته اهمیت دارد که کنترل و حل این مشکل خارج از حوزه تک تک مدیریت های محلی است. از تبعات دیگر خزش شهری از بین رفتن زمین های با ارزش کشاورزی طبیعی است که به دلیل گسترش و تغییر کاربری این اراضی اتفاق می افتد. این موضوع به ویژه در مورد زمین های کشاورزی چسبیده به شهر صادق است (Hamilton, 1999: 288).

تداوم خزش همچنین موجب تضعیف اقتصادی - کالبدی شهر مرکزی نیز هست، زیرا با جابه جایی فعالیت ها و جمعیت و نواحی حومه ای از سرزندگی اقتصادی شهر مرکزی کاسته می شود و ادامه این روند منجر به رکود آن می گردد. از آنجا که شهر مرکزی بر کل منطقه کلان شهری تأثیر دارد، بنابراین چنین مشکلی مربوط به کل منطقه است که راه حل منطقه ای را نیز می طلبد.

بر این اساس یافتن رهیافت های منطقه ای برای کنترل خزش شهری و کاستن از تبعات آن با فعالیت مدیریت های محلی به تنهایی امکان پذیر نیست و مستلزم تلاش همگانی و رهیافتی یکپارچه در سطح منطقه است.

ب- حمل و نقل:

یکی از مسائل عمده و متداول مناطق کلان شهری که به طور فزاینده ای نیاز به حل آن در مقیاسی منطقه ای احساس می شود حمل و نقل است. به دلیل وابستگی متقابل مراکز سکونت - فعالیتی موجود در یک منطقه کلان شهری، رفت و آمد مکرر بین آنها بدیهی است. سفرهای روزانه به محل کار و به همان نسبت برای تفریح، خرید، فعالیت های ورزشی و فرهنگی و سایر موارد، بخش غالبی از زندگی روزمره ساکنان این مناطق است (Goldsmith, 2002). از این رو علاوه بر سفرهای به محل کار، سفرهای روزانه دیگر نیز ارتباط بین مراکز موجود را افزایش داده اند. «سفرهای خانه به محل کار به عنوان تنها دلیل برای استفاده از حمل و نقل عمومی و وسیله شخصی اهمیت کمتری یافته است. خرید، رساندن

در سازمان فضایی جدید مشاهده می شود که مرکزیت مدیریت ستادی و خدمات عالی برای تولید کننده ها در مرکز شهر اصلی مستقر می شود؛ فعالیت های مرتبط با تحقیق و توسعه در حومه های با کیفیت بالا جایگزین می گردد و فعالیت های تولید نهایی در شهرهای لبه ای و درون منطقه مکان یابی می شوند و تولید کنندگان قطعات اغلب در شهرهای کوچک مناطق مجاور استقرار می یابند

بچه ها به مدرسه و مخصوصاً گذراندن اوقات فراغت و تفریح دلایل بسیار مهمی برای سفرهای روزانه شده اند. بر اساس تحقیقی که اخیراً در هلند انجام شده است حدود نیمی از سفرهای روزانه، دلایلی غیر از سفرهای خانه به محل کار داشته اند» (Klosterman 2001: 626).

یکی از ویژگی های مناطق کلان شهری آنکا به خودرو به عنوان شکل عمده رفت و آمد است: «حمل و نقل عمومی عمدتاً در سطح شهرهای متمرکز رو به گسترش است و ارتباط اصلی بین اجزای مختلف منطقه شهری در این شهرها با ایجاد بزرگراه ها برقرار می شود. مناطق شهری چند مرکزی برای رفت و آمدهای روزانه بین مراکز شان از خودرو استفاده می کنند» (همان).

در ایالات متحده ۸۴ درصد، در کانادا ۷۴ درصد و در اروپای غربی ۴۰ درصد از کل سفرها با خودرو انجام می شود. رفت و آمد با خودروی شخصی مشکلات زیادی را در این مناطق ایجاد کرده است: «راه بندها و افزایش زمانی که در خودرو صرف می شود یکی از هزینه های اجتماعی عمده ناشی از پراکنش است» (Hamilton, 1999: 288).

یکی دیگر از مشکلات این الگوی رفت و آمد تأمین زیرساخت های حمل و نقل است، زیرا دولت مرکزی قادر به ساخت سریع و کافی جاده ها همگام با افزایش استفاده از خودرو نیست. بنابراین رسیدن به حمل و نقل منطقه ای کارآمد نیاز به رهیافتی فرامحلی و در سطح منطقه کلان شهری دارد.

پ- مسائل زیست محیطی:

از دیگر مسائل جدی در مناطق کلان شهری، مسائل زیست محیطی است که ارتباط نزدیکی با دیگر مسائل همچون خزش و حمل و نقل دارد. این موضوع باعث ایجاد واکنش ها و حساسیت های گسترده ای در سطح منطقه و فراتر از آن

شده است. در شرایطی که مناطق کلان شهری در حال گسترش هستند و الگوهای تولید، مصرف و توزیع ناپایداری نیز فراگیر می شود، که حداقل از ابتدای دهه ۱۹۹۰ نسبت به آن در سطح مجامع بین المللی هشدار داده شده است، و افکار عمومی نیز نگرانی روزافزونی نسبت به این پدیده پیدا کرده اند.

به دلیل نبود مدیریت منطقه ای و وجود ساختار نهادی تفکیک شده، مناطق کلان شهری در بسیاری از کشورها در مقابل مشکلات فزاینده کاهش کیفیت و تخریب محیط زیست قرار گرفته اند و این از قلمرو شهرداری فراتر رفته و به دیگر نواحی سرایت کرده است (Markusen, 2004: 4). یکی از عوارض زیست محیطی در الگوی خزش شهری، تهدید گستره های طبیعی و فضای باز است که در حفظ کیفیت مطلوب زندگی شهری نقش حیاتی دارند. از دیگر مسائل زیست محیطی مهمی که بسیاری از مناطق کلان شهری با آن دست به گریبان اند آلودگی هواست. از آنجا که آلودگی هوا محیط وسیعی را تحت تأثیر قرار می دهد و به فراتر از قلمرو رسمی شهرداری نفوذ می کند، یافتن راه حل برای آن نیازمند تلاشی منطقه ای است.

ت- مسائل ناشی از رقابت در توسعه اقتصادی:

از آنجا که ساختار محلی موجود در مناطق کلان شهری (شهرداری ها) به لحاظ مالی عمدتاً متکی بر مالیات بر املاک و دریافت عوارض فعالیت ها و ساختمان ها هستند، برای جذب توسعه و عمران با هم رقابت می کنند و جوی غیرهمکارانه و حتی خصومت آمیز بر روابط آنها حکمفرماست.

اجتماعات محلی موجود در منطقه کلان شهری برای به دست آوردن حق الحاق و توسعه زمین های صنعتی و تجاری با یکدیگر مجادله می کنند. این موضوع باعث دشمنی و عداوت های جدیدی بین شهرداری های رقیب برای تصاحب املاک می شود (Hamilton, 1999: 299). وجود چنین جوی بین نهادهای موجود امکان رایزنی، همکاری و شراکت در مورد مسائل مشترک منطقه ای را دشوار می سازد:

«رقابت برای جذب توسعه، باعث تقویت همکاری نمی شود، زیرا هنگامی که اجتماعی توسعه یافته باشد، اجتماعات مجاور در درآمدهای

مالیاتی آن شریک نیستند، اما ممکن است در جنبه های منفی توسعه از قبیل تراکم ترافیکی، آلودگی و افزایش جرم و جنایت شریک باشند» (همان: ۲۹۲).

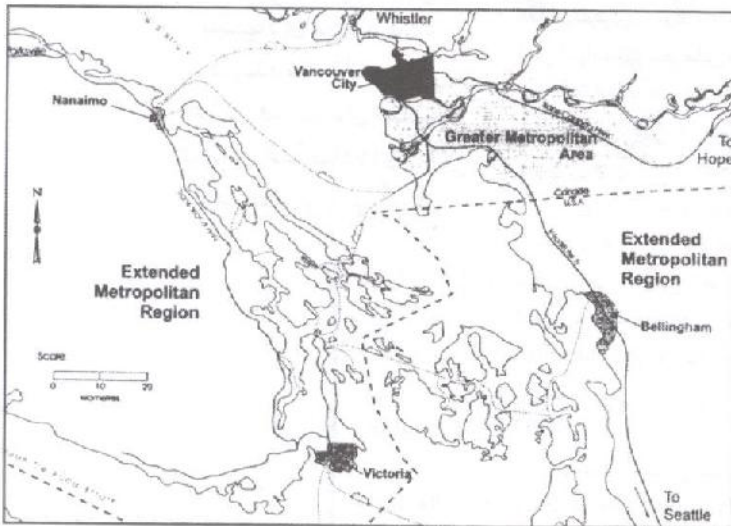
بنابراین از آنجا که رقابت کلان شهری در سطح بین المللی مطرح است، تلاش برای ایجاد جو همکاری در درون منطقه کلان شهری بسیار حیاتی است: «بسیاری از ناظران، رقابت بین شهرداری های محلی را به عنوان نتیجه ای زیان بخش در بازی «جمع - صفر» می انگارند» (Bourne, 1999: 7).

به بیان دیگر، چنانچه ظرفیت مشخصی برای یک منطقه وجود داشته باشد، تلاش هر شهرداری در استفاده زودتر از این ظرفیت و برگردن آن در قلمرو خود، فرصت استفاده از آن در آینده را از دیگر شهرداری ها می گیرد.

در چنین شرایطی خلق مدیریت های سطح کلان شهری به عنوان ابزاری برای اتحاد محلی و جذب منافع حاصل از رقابت جهانی برای تمامی مجموعه و همچون سپری در مقابل تأثیرات نامطلوب اقتصاد جهانی مطرح است.

ث- خدمات رسانی منطقه ای:

پاره ای از خدمات بر مبنای صرفه جویی های ناشی از مقیاس و تجمع، در حوزه ای وسیع تر از شهرداری و در سطح منطقه کلان شهری مطرح اند (از قبیل بیمارستان تخصصی، دانشگاه و فرودگاه)، که مشارکت منطقه ای در هزینه ها بر اساس بهره مندی از فایده ها و دسترسی به آنها را می طلبد. ممکن است برخی از این خدمات در سطح منطقه ضروری باشند ولی به سبب پیامدهای ناخوشایند در سطح محلی، هیچ شهرداری مایل به ایجاد آن در قلمرو خود نباشد (مانند تأسیسات تصفیه فاضلاب یا مراکز مداوای بیماری های حاد) تأمین این خدمات مستلزم تصمیم گیری توأم با سازوکارهای «بده بستانی» در سطح مدیریت کلان شهری است. خدمات سراسری دیگری مانند حمل و نقل همگانی و اورژانس نیز اگر چه در سطح محلی امکان استقرار دارند ولی بدون شک در سطح منطقه کلان شهری به نحو کارآمدتر و مؤثرتری می توانند مدیریت شوند (صرافی، ۱۳۷۹: ب: ۱۱).



دیدگاه اصلاح طلب مزایای ساختارهای فراگیر منطقه را پررنگ کرد و آن را برای توسعه اقتصادی و اجتماعی منطقه ضروری دانست و ارزش‌هایی چون اتحاد و یکپارچگی سیاسی و اجتماعی کل منطقه را مورد حمایت قرار داد. الگوی پیشنهادی این دیدگاه در بردارنده ساختار سیاسی-اداری قدرتمندی است که فراتر از همه نهادهای محلی موجود قرار می‌گیرد

مرور دیدگاه‌های نظری مدیریت کلان‌شهری

آغاز تفکرات درباره نحوه مدیریت مناطق کلان‌شهری به اوایل قرن بیستم برمی‌گردد. امریکای شمالی، به ویژه ایالات متحد را می‌توان مهد این تفکرات دانست که در آن اولین جنبش‌های منطقه‌گرایی کلان‌شهری شکل گرفت و هم‌اکنون نیز نهضت نومنطقه‌گرایی در آنجا احیا شده است. در این قسمت مهم‌ترین دیدگاه‌های مدیریت کلان‌شهری از اوایل قرن بیستم تاکنون مورد بررسی قرار می‌گیرند تا به درک بهتر نظریه‌های کنونی کمک کنند.

یکم- دیدگاه‌های اوایل قرن بیستم در مدیریت کلان‌شهری

منطقه‌گرایی کلان‌شهری [۵] در اوایل قرن بیستم در ایالات متحد ظهور یافت، و با نام‌های منطقه‌گرایی سنتی و جنبش اصلاح طلبی نیز شناخته می‌شود. این دیدگاه زمانی مطرح شد که مناطق کلان‌شهری به صورت پدیده‌های جدید شهرنشینی ظهور یافته بودند و مراحل شکل‌گیری خود را می‌گذراندند. شهرهای مرکزی نیز از نیروهای اقتصادی و جمعیتی اشباع شده بودند و نیروهای مازادشان را به خارج از شهر در حومه‌ها و شهرهای اطراف می‌فرستادند. ظهور این جنبش در چنین شرایطی، پاسخی به این تغییرات بود. نگرش این دیدگاه نسبت به روند موجود (خروج نیروها از شهر مرکزی و خزش در حومه‌ها) مثبت بود و آن را برای شتاب بخشیدن به توسعه اقتصادی منطقه ضروری می‌دانست. بنابراین منطقه‌گرایی کلان‌شهری در آن زمان همچون ابزار هدایت و استقرار نیروهای مازاد در منطقه کلان‌شهری تلقی می‌شد (Brenner, 2002).

گروه‌های مختلفی از این جنبش حمایت می‌کردند: اتحادیه‌های تجاری، سیاستمداران محلی، برخی رهبران اتحادیه‌های کارگری، روزنامه‌نگاران، بانکداران و سایر مشاغلی که در نتیجه اقتصاد صنعتی ظهور یافته بودند (Hamilton, 1999: 89-90). از طرف دیگر این جنبش‌ها از سوی متفکران آکادمیک و شهرسازان آن زمان نیز تقویت می‌شد و شهرسازان شیکاگویی از قبیل چارلز مریام [۶] از مهم‌ترین کسانی بودند که از اصلاح ساختارهای دولتی حمایت کردند (Brenner, 2002:5).

عمده‌ترین هدف این جنبش اصلاح طلب در اوایل قرن بیستم دلایل اقتصادی مثل کارایی صرفه جویی و اثر بخشی بود (Hamilton, 1999; Brenner, 2002). این اعتقاد وجود داشت که ساختار تفکیکی و مدیریت‌های متعدد محلی باعث به هدر رفتن سرمایه‌ها می‌شود؛ بنابراین از این دیدگاه ایجاد یک ساختار دولتی متمرکز واحد موجب کارآمدی اقتصادی در کل منطقه کلان‌شهری می‌شد و چگونگی رشد و رقابت بین مجموعه‌های شهری گسترش‌یابنده را تنظیم می‌کرد. الگویی که این دیدگاه برای مدیریت مناطق کلان‌شهری ارائه داد، شامل ساختار دولتی یگانه چندمنظوره‌ای بود که می‌توانست به صورت دولت کلان‌شهری، کل منطقه را پوشش دهد و تفکیک ساختاری نهادهای دولتی را حذف کند. شیوه‌هایی که برای دستیابی به الگوی مورد نظر مورد حمایت اصلاح طلبان اولیه قرار گرفت شامل ۳ روش بود که سابقه استفاده از آنها وجود داشت: (۱) لحاق [۷]؛ (۲) یکپارچه‌سازی [۸]؛ و (۳) ادغام [۹]. هر سه روش به معنی تغییرات اساسی قلمروها و تغییر مرزبندی فیزیکی و اداری مدیریت‌های محلی است. بر اساس این الگو، حوزه‌های عمل مدیریت کلان‌شهری که اصلاح طلبان بر آنها تأکید داشتند و بعداً در قالب پروژه‌های منطقه‌ای پیگیری شد شامل مقولاتی از جمله هدایت تولید، برنامه‌ریزی مسکن، حمل و نقل و پارک‌های منطقه‌ای بود که هدف آن عقلایی کردن و صرفه‌جویی اقتصادی در مقوله‌های پیش گفته بود (Brenner, 2002:5).

دوم- دیدگاه‌های بعد از جنگ جهانی دوم در مدیریت کلان‌شهری

عمده نظریه‌های مربوط به مدیریت کلان‌شهری و ظهور آن در متون آکادمیک و بازتاب اجرایی آن در کشورهای توسعه یافته، از دهه ۱۹۵۰ به بعد است. موج دوم فعالیت اصلاح طلبی کلان‌شهری نیز به مانند اوایل قرن بیستم در ایالات متحد ظهور یافت که تحت شرایط شهرنشینی پس از جنگ دوم بود و با نام دوره گذار شهری خوانده می‌شود. اگر چه به لحاظ محتوایی بسیار متفاوت از اوایل قرن بیستم بود. شتاب‌روند شهرنشینی و حومه‌گرایی در مناطق کلان‌شهری باعث دگرگونی ساختار فضایی این مناطق شد و مناطق کلان‌شهری تک مرکزی به مجموعه‌های کلان‌شهری چند هسته‌ای تبدیل شدند (Brenner, 2002). در چنین شرایطی مکاتب نظری مختلفی در زمینه نحوه اداره مناطق کلان‌شهری ظهور یافتند. از بین مکاتب مختلف این دوره دو مکتب بیش از دیگر مکاتب مطرح شده‌اند که عبارت‌اند از: الف- موضع اصلاح طلب [۱۰]

الف- دیدگاه اصلاح طلب

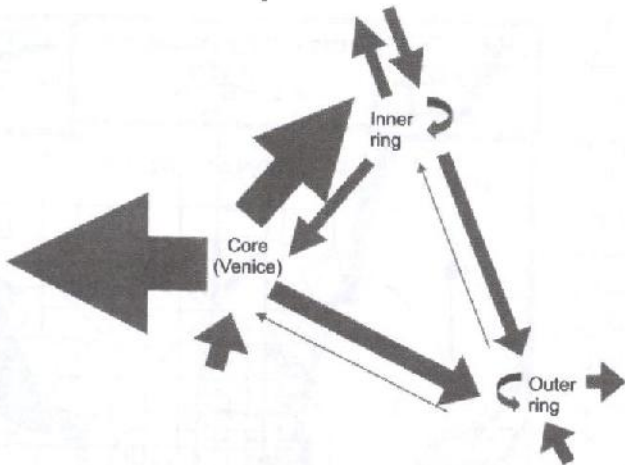
این دیدگاه در ادامه جنبش‌های اصلاح طلب اوایل قرن بیست ظهور یافت و به بسط اندیشه‌های آنها پرداخت. اوج فعالیت‌های این مکتب در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ بود. از صاحب‌نظران این دیدگاه که نقش عمده‌ای در تکوین آن داشتند می‌توان به افرادی چون رابرت وود با کتاب معروف «۱۴۰۰ دولت» اشاره کرد (Hamilton, 1999; Brenner, 2002). در این دوره گروه‌های دیگری از قبیل کمیته توسعه اقتصادی (CED) و کمیسیون ارتباطات بین دولتی در امریکا نیز از حامیان اصلی این مکتب به شمار می‌آمدند. هدف جریان اصلاح طلبی پس از جنگ دوم (بر عکس منطقه‌گرایی اوایل قرن بیستم) هدایت رشد به خارج از شهر مرکزی و مکانیابی در حومه‌ها و نواحی روستایی اطراف نبود؛ بلکه هدف عمده‌اش تنظیم و هدایت الگوهای سکونتگاهی، خوشه‌های صنعتی و سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی در موزاییک به هم پیوسته شهری، حومه‌ای و منطقه‌ای در درون یک منطقه کلان‌شهری بود (Brenner, 2002:7).

اصلاح طلبان منطقه‌گرا با بررسی و انتقاد از نحوه مدیریت مناطق کلان‌شهری در وضع موجود مباحث خود را مطرح ساختند. آنها ساختار نهادی موجود را که در بردارنده تعداد زیادی نهاد دولتی محلی (از جمله شهرداری‌ها و مؤسسه‌های تک منظوره) بود زیر سؤال بردند و مشکلات مناطق کلان‌شهری را به آن نسبت دادند. از نظر آنها مسئله بنیادی و مشکل اصلی همان ساختار تفکیک یافته محسوب می‌شد (Lefever, 1998:12; Bourne, 1999:4.; Himilton, 1999: 92; Goldsmith, 2002:5; Thomas, 2002: 5; Anas, 1999: 4). «ناکارایی و مؤثر نبودن در ارائه خدمات کلان‌شهری به دلیل عدم هماهنگی بین نهادهای موجود بود. رابرت وود به توصیف مسائل ناشی از ناهمخوانی نیازها و منابع پیش روی شهرهای مرکزی پرداخت و عدم تطابق مرزهای سیاسی را با مرزهای اقتصادی توصیف کرد. همچنین

حکمرانی کلان شهری الگوی پیشنهادی دیدگاه
نو منطقه گرایی تلقی می شود

جان بالنس و هنری اشمونت در کتاب مشترکشان با نام کلان‌شهر مسائل ناشی از تکثر دولت‌های محلی را برشمردند، شامل: عدم کنترل، عدم پاسخگویی عمومی، ناتوانی در دستیابی به توافقی همگانی در مورد مسائل منطقه‌ای کلان‌شهری، برنامه‌های ناسازگار دولت‌های موجود در منطقه و ناتوانی در مدیریت مؤثر برنامه‌های منطقه‌ای» (Hamilton, 1999: 93).

یکی از مسائل مورد توجه این مکتب، نابرابری مالی بین شهرداری‌های موجود بود. از نظر آنها خدمات عمومی محلی با بی‌عدالتی و نابرابری تقسیم می‌شد که انعکاسی از تفاوت‌های اقتصادی موجود در بین شهرداری‌های مختلف یک منطقه کلان‌شهری است. به لحاظ اقتصادی نیز ساختار نهادی تفکیکی باعث بالا رفتن هزینه‌های دولتی و ناکارآمدی اقتصادی می‌شود؛ زیرا در این حالت امکان کنترل بر حد و اندازه مصرف کنندگان خدماتی که به وسیله نهادهای محلی ارائه می‌شود از بین می‌رود و عملکرد یک شهرداری تأثیرات نامطلوبی بر شهرداری‌های هم‌جوار می‌گذارد (Bourne, 1999). در عرصه طرح‌های شهری نیز وجود نهادهای محلی متعدد و ناهماهنگ موجب تهیه طرح‌های متعدد، ناهماهنگ و حتی متضاد می‌شود. ساختار تفکیکی همچنین باعث رقابت ناسالم بین شهرداری‌ها در توسعه و عمران زمین می‌شود. از دیگر دلایل اصلی طرفداران اصلاح در انتقاد از ساختار موجود، نحوه ارائه خدمات منطقه‌ای بود. بر این اساس و با بررسی مسائل مذکور، طرفداران دیدگاه اصلاح طلب به این نتیجه رسیدند که ساختار موجود نیاز به اصلاح و سازماندهی مجدد دارد. از این رو خواستار یکپارچگی در نظام تصمیم‌گیری و مدیریت شدند و راه حل را در تشکیل ساختاری فراگیر دیدند که کل منطقه را پوشش دهد (Lefever, 1998: 12; Bourne, 1999). از نظر آنها چنین ساختاری ضمن حل مسائل پیش گفته، دارای منافع اساسی دیگری نیز بود از جمله اینکه به لحاظ مالی سبب می‌شد تا منابع به صورت عادلانه‌تری در بین مدیریت‌های محلی موجود در منطقه تقسیم و باز توزیع شود - حتی اگر این کار توزیع مجدد را ضمانت نکند.



در این دیدگاه تشکیل ساختار یکپارچه دولتی در منطقه کلان‌شهری به لحاظ اقتصادی نیز برای فراهم‌سازی خدمات به صرفه‌تر بود. ساختار فراگیر نهادی برای طرح‌های توسعه شهری نیز کارایی بیشتری دارد و موجب هماهنگی در توسعه منطقه می‌شود.

با تکیه بر چنین ارزیابی‌ها و استدلال‌هایی، دیدگاه اصلاح طلب مزایای ساختارهای فراگیر منطقه‌ای را پررنگ کرد و آن را برای توسعه اقتصادی و اجتماعی منطقه ضروری دانست و ارزش‌هایی چون اتحاد و یکپارچگی سیاسی و اجتماعی کل منطقه را مورد حمایت قرار داد (Bourne, 1999: 12). الگوی پیشنهادی این دیدگاه در کامل‌ترین حالت به نام مدل کلان‌شهری [۱۲] خوانده می‌شود که در بردارنده ساختار سیاسی-اداری قدرتمندی است که فراتر از همه نهادهای محلی موجود قرار می‌گیرد (Lefever, 1998; Bourne, 1999; Goldsmith, 2002). مدل کلان‌شهری دارای ویژگی‌های زیر است:

۱- مشروعیت سیاسی بالا که از طریق انتخاب مستقیم اعضایش به دست آمده است؛
 ۲- استقلال کامل از نهادهای فرادست و مدیریت‌های محلی فرودست که در نتیجه دارا بودن منابع انسانی و مالی کافی حاصل شده است؛
 ۳- بهره‌مندی از قلمروی قانونی وسیع؛
 ۴- پوشش قلمرو وابسته تقریباً مشتمل بر ناحیه عملکردی شهری» (Lefever, 1998: 10).

دستیابی به مدل کلان‌شهری مستلزم این بود که ساختار سیاسی-اداری و قلمروی در منطقه تغییر اساسی یابد. شیوه‌ای که برای اجرای مدل کلان‌شهری مورد توجه اصلاح‌طلبان قرار گرفت، روش دوسطحی [۱۳] بود. در واقع در این دوره با توجه به مقاومت نواحی حومه‌ای در مقابل الحاق و ادغام به شهر مرکزی، همچنین به دلیل مشکلات ناشی از یکپارچه‌سازی شهر و کانتی (که یکی از دلایل آن عدم تطابق قلمرو عملکردی منطقه کلان‌شهری با مرزهای کانتی بود)، راه حل دو سطحی مورد توجه اصلاح‌طلبان قرار گرفت. در این مدل نهادهای محلی حذف نمی‌شود بلکه نوعی تقسیم عملکردی بین دو سطح صورت می‌گیرد. استقلال و اختیارات سطح دوم- یعنی دولت کلان‌شهری - به حدی است که تعیین می‌کند چه سطحی چه نوع



خدماتی را باید ارائه کند.

معمولاً خدمات سطح منطقه‌ای که فراهم‌سازی آنها در سطح محلی به صرفه نیست و یا مسائلی که به تنهایی امکان حل‌شان وجود ندارد به نهاد سطح دوم واگذار می‌شود و عمدتاً شامل برنامه‌ریزی کاربری زمین منطقه‌ای، آماده‌سازی زیرساخت‌ها، مقوله‌های زیست محیطی و دفع زباله است. فعالیت‌هایی از قبیل روشنایی خیابان‌ها، پارک‌ها، زمین‌های بازی و جمع‌آوری زباله به وسیله سطح پایین‌تر (شهرداری‌های محلی) که به مردم نزدیک‌ترند انجام می‌شود (Hamilton, 1999: 99).

ب- مکتب انتخاب عمومی

دومین دیدگاه اصلی درباره نحوه مدیریت مناطق کلان‌شهری که از اواخر دهه ۱۹۵۰ ظهور یافت مکتب انتخاب عمومی است. دیدگاه این مکتب درست نقطه مقابل دیدگاه اصلاح طلب یعنی حمایت از ساختار نهادی متفک (وضع موجود) و مخالفت با ایجاد ساختارهای بزرگ دولتی است. طرفداران این دیدگاه مباحث خود را بر اساس فرضیه‌های متعددی مطرح کردند و به صورت گروهی و انفرادی در صدد پاسخگویی به اصلاح‌طلبان منطقه‌گرا برآمدند.

از میان شاخه‌های فکری این مکتب دو شاخه مطرح‌تر است. اولی وجود دولت‌های محلی متعدد را به دلیل رعایت اصول دموکراسی محلی دارای اهمیت می‌داند. این اصول شامل نمایندگی، استقلال و مشروعیت است. فرض بر این است که دولت‌های محلی متعدد به خاطر نزدیکی بیشتر با مردم دموکراتیک‌تر هستند (Bourne, 1999a).

دومین شاخه از این مباحث مبتنی بر اصول اقتصاد کلاسیک بود که چارلز تیپوت آن را مطرح کرده و به وسیله پیروانش ترویج یافت که در آن دلایل متعددی برای حفظ ساختار منفک ارائه می‌شد. طرفداران این مکتب تشکیل دولت‌های کلان‌شهری را به دلیل مضرات آن رد می‌کردند. آنها تک‌مرکزی بودن دولت‌های کلان‌شهری در بسیاری از خدمات شهری را رد کردند، زیرا معتقد بودند در چنین حالتی نه نوآوری به وجود می‌آید و نه کاهش در هزینه تولید (Lefever, 1998: 11).

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۷ بهار ۱۳۸۲

همچنین طرفداران این مکتب معتقد بودند که وجود نهادهای متعدد برای ارائه خدمات امکان انتخاب بیشتری برای شهروندان به وجود می آورد. رقابت بین نهادهای متعدد باعث ارائه خدمات بهتر به شهروندان می شود. به باور این مکتب، حفظ رقابت تنها در ساختارهای چند مرکزی امکان پذیر است. برای طرفداران انتخاب عمومی، کوچک بودن و ساختار نهادی منفک از عناصر حیاتی در حفظ رقابت به شمار می آیند (Lefever, 1998: 12). طرفداران این مکتب به منطقه کلان شهری به منزله بازاری رقابتی می نگرستند که در آن دولت های متعدد (به مانند شرکت ها) به رقابت می پردازند (Hamilton, 1999: 195). این مکتب با استدلال های گفته شده نظریه اصلاح طلبی را رد کرد و به برجسته کردن مشکلات ناشی از بوروکراسی و پرهزینه بودن سیستم های بزرگ دولتی پرداخت. مدل پیشنهادی این دیدگاه، تفکیک عملکردها بین نهادها و مؤسسه های متعددی است که هر کدام برای ارائه یکی از خدمات یا حل یک مسئله به وجود می آیند و به این ترتیب استقلال دولت های محلی حفظ می شود. در مورد مسائل و موضوعات مشترک بین مرزهای شهرداری ها که یک شهر به تنهایی قادر به دستیابی به آنها نیست، موافقت نامه هایی بین دولت های محلی رد و بدل می گردد.

در الگوی حکمروایی کلان شهری وظایف عمدتاً حول دو محور قرار دارد: یک طرف توجه به توسعه اقتصادی و نقش منطقه کلان شهری در اقتصاد جهانی و از طرف دیگر وظایفی که مربوط به قلمروی درونی منطقه است و شامل هم اندیشی و چاره جویی در مسائل با مشارکت تمامی کنشگران است

یکی از مهم ترین نکات مورد اختلاف دو مکتب (اصلاح طلب و انتخاب عمومی)، عدم توافق بر سر تعیین حد و مرز منطقه کلان شهری بود. در حالی که اصلاح طلبان در پی انطباق حوزه نهادی (مدیریت های محلی) با حوزه عملکردی (منطقه شهری) بودند، طرفداران انتخاب عمومی تلاش اصلاح طلبان را بیهوده می دانستند. آنها معتقد بودند که اصولاً حوزه عملکردی واحد و پایه ای برای تعیین منطقه وجود ندارد و بر اساس نوع کالا و خدماتی که در نظر گرفته می شود متغیر است. هر کالا حوزه عملکرد و نفوذ خاص خود را دارد و نمی توان حوزه عملکردی واحدی را برای تمام کالاها و خدمات تعیین کرد (Lefever, 1998: 11). در دهه ۱۹۸۰ رهیافت انتخاب عمومی به ویژه در امریکای شمالی مورد استقبال و پذیرش قرار گرفت و جانشین موضع اصلاح طلب شد (Hamilton, 1999).

سوم - دیدگاه های اخیر در مدیریت کلان شهری

دیدگاه نومنتطقه گرایی - در دهه ۱۹۹۰ پس از ۳۰ سال غیبت جدی منطقه گرایی در عرصه نظری ظاهر شد. نهضت نومنتطقه گرایی با بررسی مسائل متعددی که مناطق کلان شهری با آن دست به گریبان اند بار دیگر بر روی ساختار نهادی منفک متمرکز شده و به انتقاد بیشتر از ساختار تفکیکی نهادی پرداخته است. این دیدگاه نیاز به سازماندهی مجدد نهادی را به طور جدی مطرح کرده و معتقد است که در شرایط جدید اقتصاد جهانی نیاز به یکپارچه سازی نهادی برای جذب منافع و دفع زیان های جهانی شدن وجود دارد.

حکمروایی کلان شهری - الگوی پیشنهادی دیدگاه نومنتطقه گرایی تلقی می شود. طرفداران اصلاح طلبی در زمان حاضر از حمایت شیوه های سنتی اصلاح ساختار دولتی به ویژه مدل کلان شهری کلاسیک دست کشیده اند و ناکارآمدی چنین ساختارهای حجیمی را در شرایط کنونی پذیرفته اند. در این الگو به جای تأکید بر ساختارهای نهادی بر حجم، تأکید بر «فرایندهای همکاری و مشارکت» است. اگر چه ساختار نهادی مشخصی که مورد توافق همه اصلاح طلبان کنونی باشد وجود ندارد، اما اکثر اصلاح طلبان امیدوارند که فرایندهای همکاری و مشارکت در طی زمان نهادینه شود و منجر به تشکیل نهادی کارآمد و فراگیر برای کل منطقه گردد (Lefever, 1998; Hamilton, 1999). در الگوی جدید تأکید زیادی بر نقش نهادهای غیردولتی از جمله ساختارهای شبکه ای غیررسمی که برخاسته از جامعه مدنی هستند، شده است. همچنین همکاری داوطلبانه بین مدیریت های محلی و بستن قراردادهای و توافق نامه بین نهادهای محلی مورد تأکید است.

در الگوی حکمروایی کلان شهری - بر اساس شرایط کنونی - وظایف عمدتاً حول دو محور قرار دارد: از یک طرف توجه به 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 قلمروی درونی منطقه است و شامل هم

پانویس

- 1- metropolis
- 2- metropolitan region
- 3- deconcentration & Urban Sprawl
- 4- Regional Service Provision
- 5- metropolitan regionalism
- 6- Charles Merriam
- 7- annexation
- 8- consolidation
- 9- merger
- 10- Reform Position
- 11- Public Choice School
- 12- metropolitan model
- 13- two tiers

منابع:

- ۱- تورائین، دسیات: تعیین و تدوین نظام مدیریتی منطقه کلان شهری - مطالعه موردی منطقه کلان شهری شیراز. رساله دکتری، دانشکده علوم سیاسی، تهران، ۱۳۸۰ (۱۳۸۱)
- ۲- صرافی، مظفر (الف): شهری شدن جهان و جهانی شدن شهرها، طرح مسئله برای جنوب، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، ۱۳۸۰، ۱۵۴-۱۶۴.
- ۳- صرافی، مظفر (ب): «خلاصه گزارش مطالعات طرح ریزی کلیدی در نمونه هایی از مناطق کلان شهری جهان»، گزارش طرح محموعه شهری تهران و اطراف آن، تهران: وزارت مسکن و شهرسازی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۷۸.
- ۴- صرافی، مظفر (ب): «ملاحظات و ملاحظات و شیوه های تحلیلی بومی در نمونه هایی از مناطق کلان شهری جهان»، گزارش شماره ۶-۷ طرح مجموعه شهری تهران و اطراف آن، تهران: وزارت مسکن و شهرسازی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
- ۵- صرافی، مظفر (الف): ضرورت بازنگری در نظام اداره کلان شهری ایران با استفاده از تجارب جهانی، تهران، مجله بقی، ۲۰۰۲-۲۰۰۳.

7- Anas, A.; *The Cost and Benefits of Fragmented Metropolitan Governance and the New Regionalist Policies*, State University of New York at Buffalo, Symposium of Regionalism: Promise and Problems, 1999.
 8- Bourne, L.S *Alternative models for Managing Metropolitan Regions: The Challenge For North American Cities*, Bolivia, Santa Cruz, Intrenational Forum on Metropolization.
 9- Bourne, L.S; *Designing A Metropolitan Region: The Lessons and Lost Opportunitces of The Toronto Experience* 1999 <http: World Bank/ WBI/ Urban and City Management/ Library>.
 10- Brenner, N. *Decoding the Newest Metropolitan Regionalism' in the USA: A Critical Overview* Cities 19: 3-21.
 11- Brothie, J.et al. (eds) *East West Perspective on 21st Century Urban Development*. U.S.A., Ashgate, 1999.
 12- Castells, M.; *Why the Megacities Focus? Megacities in the New World Disorder*, The Mega - Cities Project, 1998.
 13- Cohen, M. *The Impact of the Global Economy on Cities*, 1999. < http: World Band/ WBI/Urban and City Management/ Library>.
 14- Goldsmith, M; *The Experience of Metropolitan Governance*, Turin, ECPR, 2002.
 15- Habitat II UNCH; *Capacity - Building and Institutional Development* 5-

اندیشی و چاره‌جویی در مسائل زیست محیطی، خدمات و زیرساخت‌های منطقه‌ای، برقراری عدالت توزیعی و مسائل اجتماعی - فرهنگی با مشارکت تمامی کنشگران است (Herrschel Newman, 2002: 32).

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با وجود تمامی مشکلات و تهدیدها، رشد مناطق کلان‌شهری به ویژه در کشورهای «جنوب» به سبب امکانات و فرصت‌هایی که به وجود می‌آورد ادامه خواهد داشت. این فرصت‌ها عبارت‌اند از اینکه:

- مناطق کلان‌شهری، گرانگه‌پوش‌های اقتصادی - اجتماعی و فناوری جدید هستند.
- آنها محرک‌های واقعی توسعه ملی‌اند، به گونه‌ای که نزول شان کشور را تنزل می‌دهد.
- آنها کانون‌های پیوند با شبکه جهانی هستند که برای حضور مؤثر در اقتصاد و سیاست بین‌المللی باید به آنها متکی بود (Castells, 1998:8).

البته نباید از نظر دور داشت که مناطق کلان‌شهری از درون با تنش‌های اجتماعی برخاسته از درخواست‌های اجتماعات محلی برای حفاظت محیط زیست و کیفیت زندگی و مقاومت در برابر حاشیه‌ای شدن و هویت باختن مواجه‌اند که این همزمان با فشار نیازهای رشد جمعیت و فعالیت در این مناطق صورت می‌پذیرد. با توجه به فرایند جهانی شدن که کمرنگ شدن نقش دولت‌ها و کاهش منابع عمومی برای اداره امور کلان‌شهری را در پی دارد، ضرورت برقراری نظام اداره جدیدی که به حکمروایی مطلوب موسوم است، محرز می‌شود. در این حکمروایی، مدیریت کلان‌شهری جدید در تقابل با مدیریت متداول، چنین ویژگی‌هایی را دارد:

- پیش از جمع‌یکایک بخش‌ها و به صورت یکپارچه و جامع نگر است.

- فراتر از بخش دولتی، به بسیج تمامی کنشگران توسعه کلان‌شهر می‌پردازد.

- پیش از مدیریت عمودی و از بالا به پایین، از فرایندی افقی و توافق از پایین بهره‌مند می‌شود.

- پیش از واحدهای منفک رقیب (شهرداری‌ها)، تعامل مجموعه و شراکت و همیاری اجزا را بسترگشایی می‌کند.

در بررسی دیدگاه‌های نظری در حیطه مدیریت کلان‌شهری که بسیار به تجارب امریکای شمالی متکی بود دو گرایش عمده به چشم می‌خورد:

یکم - یکپارچه سازی مدیریت کلان‌شهری دوم - تفکیک مدیریت کلان‌شهری

اولین گرایش شامل مجموعه نظریاتی است که از اوایل قرن بیستم تاکنون تحت عنوان‌های منطقه گرایی کلان‌شهری، تمرکز گرایی کلان‌شهری، اصلاح طلبی و نو منطقه گرایی ظهور یافته‌اند. زیربنای فکری این گرایش، اعتقاد به اصلاح ساختار نهادی کلان‌شهر در جهت یکپارچگی و انسجام در امور منطقه‌ای است. انتقاد اصلی این گرایش بر ساختار تفکیکی و متعدد نهادهای موجود در مناطق کلان‌شهری و ناکارآمدی و فقدان اثربخشی اقتصادی آن است.

به رغم اینکه این گرایش در گذشته (اوایل قرن بیستم و پس از جنگ جهانی دوم) بر جنبه

یکم - یکپارچه سازی مدیریت کلان‌شهری دوم - تفکیک مدیریت کلان‌شهری

اولین گرایش شامل مجموعه نظریاتی است که از اوایل قرن بیستم تاکنون تحت عنوان‌های منطقه گرایی کلان‌شهری، تمرکز گرایی کلان‌شهری، اصلاح طلبی و نو منطقه گرایی ظهور یافته‌اند. زیربنای فکری این گرایش، اعتقاد به اصلاح ساختار نهادی کلان‌شهر در جهت یکپارچگی و انسجام در امور منطقه‌ای است. انتقاد اصلی این گرایش بر ساختار تفکیکی و متعدد نهادهای موجود در مناطق کلان‌شهری و ناکارآمدی و فقدان اثربخشی اقتصادی آن است.

به رغم اینکه این گرایش در گذشته (اوایل قرن بیستم و پس از جنگ جهانی دوم) بر جنبه

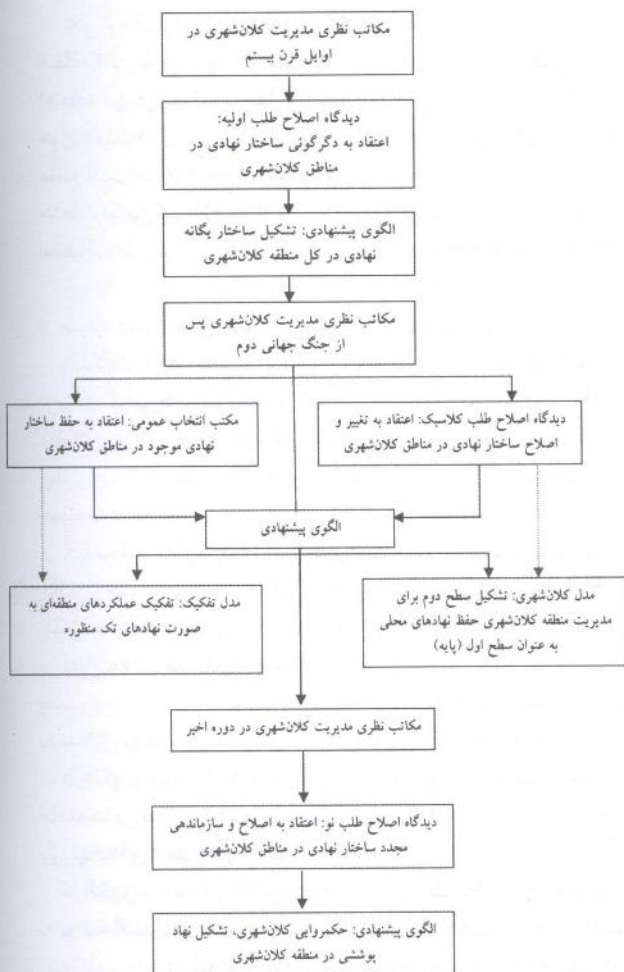
یکم - یکپارچه سازی مدیریت کلان‌شهری دوم - تفکیک مدیریت کلان‌شهری

اولین گرایش شامل مجموعه نظریاتی است که از اوایل قرن بیستم تاکنون تحت عنوان‌های منطقه گرایی کلان‌شهری، تمرکز گرایی کلان‌شهری، اصلاح طلبی و نو منطقه گرایی ظهور یافته‌اند. زیربنای فکری این گرایش، اعتقاد به اصلاح ساختار نهادی کلان‌شهر در جهت یکپارچگی و انسجام در امور منطقه‌ای است. انتقاد اصلی این گرایش بر ساختار تفکیکی و متعدد نهادهای موجود در مناطق کلان‌شهری و ناکارآمدی و فقدان اثربخشی اقتصادی آن است.

به رغم اینکه این گرایش در گذشته (اوایل قرن بیستم و پس از جنگ جهانی دوم) بر جنبه

یکم - یکپارچه سازی مدیریت کلان‌شهری دوم - تفکیک مدیریت کلان‌شهری

نمودار سیر تحول دیدگاه‌های نظری مدیریت کلان‌شهری از اوایل قرن بیستم تاکنون (توراتیان، ۱۳۸۱)



Metropolitan Planning and Management, New York, United Nations Department of Public Information, 1996.

16- Hall, P.: *A New Eastern Asian Urban Form?*, Brothie et al. (eds.), 1999.

17- Hamilton, D.K.: *Governing Metropolitan Areas, Response to Growth and Change* New York, Taylor & Francis Group, 1999.

18- Herschel, T.P. Newman; *Governance of Europe's City Regions*, London, Routledge, 2002.

19- Keating, M.; *Governing Cities and Regions: Territorial Restructuring in a Global Age* in: Scott, A.T. (ed) *Global City - Regions*, Great Britain, Oxford University Press, 2001.

20- Klosterman, C.R. and Musterd, S.; *The Polycentric Urban Region: Toward a Research Agenda* *Urban Studies* 38: 623-33, 2001.

21- Lefever, C.; *Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review* *International Journal of Urban and Regional Research* 22: 9-25, 1998.

22- Markusen, A.; *Continuity and Change in Regional Planning and Policy: Scholarship in the Style of William Alonso*, *International Regional Science Review* 24: 369-403, 2001.

23- McGee, T.; *Urbanisation in an Era of Volatile Globalisation*, Brothie et al. (eds), 1999.

اقتصادی بسیار تأکید داشت، در نهضت جدید خود (هم اکنون) به سوی جنبه‌های دیگری همچون مسائل زیست محیطی، مسائل اجتماعی و مسائل ناشی از عدم برنامه‌ریزی یکپارچه گرویده است.

بر اساس دوره‌بندی زمانی و موضوعی می‌توان این خط فکری را به سه دیدگاه اصلی تقسیم کرد:

- ۱- دیدگاه اصلاح طلب اولیه (منطقه‌گرایی سنتی) اوایل قرن بیستم
- ۲- دیدگاه اصلاح طلب کلاسیک (اصلاح طلبی) پس از جنگ جهانی دوم
- ۳- دیدگاه اصلاح طلب نو (نو منطقه‌گرایی) اواخر قرن بیستم تاکنون.

دومین گرایش نظری به تفکیک نهادی و عملکردی باور دارد که با نام مکتب انتخاب عمومی شناخته می‌شود. این گرایش پس از جنگ جهانی دوم و در پاسخ به دیدگاه اصلاح طلب و همپای آن ظهور یافت و در سراسر دهه ۱۹۸۰ به عنوان تفکر مسلط در کشورهای توسعه یافته (به ویژه ایالات متحد و بریتانیا) مطرح بوده است. اگر چه با موج سوم اصلاح طلبی از محبوبیت آن کاسته شده است اما هنوز شاخه‌هایی از این گرایش مورد حمایت نئو کلاسیک‌هایی همچون آناس (۱۹۹۹) قرار دارد. زیربنای فکری این گرایش بر اعتقاد به تکثر نهادی استوار است و سعی در حفظ ساختار نهادی موجود در مناطق کلان شهری دارد که در حالت متداول شامل نهادهای متعدد است. پیروان این مکتب با انتقاد از دیدگاه اصلاح طلب معتقدند که حفظ ساختار تفکیکی منافع مهمی دارد، از جمله بهره‌مندی از تنوع در ارائه خدمات، مالیات و زیرساخت‌ها در شهرداری‌های مجاور، که قدرت انتخاب بیشتر را برای مصرف کنندگان به همراه دارد. از دیگر مزایای ساختار تفکیکی از نظر این گرایش، قدرت شمول یا طرد کاربری‌ها است که وقتی اجتماعات محلی به صورت مستقل و متعدد باشند می‌توانند اعمال کنند. از نظر این مکتب کوچک بودن و تفکیک نهادی از عناصر اساسی حفظ رقابت مثبت برای شهروندان محسوب می‌گردد.

الگوی مورد نظر این مکتب که به عنوان تفکیک ساختاری یا محلی‌سازی شناخته می‌شود، به صورت واگذاری امور بین مدیریت‌های محلی (تنها برای اموری که یک شهرداری به تنهایی قادر به انجام آنها نیست) و ایجاد نهادهای تک منظوره است که قلمروی آنها الزاماً منطبق با منطقه کلان شهری نیست. نمودار شماره یک، دوره‌بندی زمانی دیدگاه‌های مدیریت کلان شهری از اول قرن بیستم تاکنون را تصویر می‌کند و جدول چکیده دیدگاه‌های مدیریت کلان شهری را نشان می‌دهد.

چکیده دیدگاه‌های مکاتب نظری معطوف به مدیریت کلان شهری (تورانیان، ۱۳۸۱)

مکاتب	بنیان نظری	الگوی پیشنهادی	کارکردهای الگو	اجزای تشکیل دهنده (مؤلفه‌های مدیریت کلان شهری)	مشخصه‌های مدیریت (الگوی) پیشنهادی	حوزه‌های عمل (وظایف) مدیریت پیشنهادی
دیدگاه اصلاح طلب اولیه (منطقه‌گرایی)	اعتقاد راسخ به دگرگونی و اصلاح ساختار نهادی مناطق کلان شهری	تشکیل دولت واحد بزرگ در منطقه کلان شهری (یکپارچه کردن نهادهای دولتی محلی)	کارآمدی اقتصادی صرفه جویی در هزینه‌ها	تکیه صرف بر بخش دولتی (اعضای انتخابی)	قدرتمندی اجرایی	هدایت رشد فیزیکی کلان شهری اصلی به خارج از شهر و مکان‌یابی در برنامه‌ریزی تولید، مسکن حمل و نقل و تفریح
دیدگاه اصلاح طلب کلاسیک	اعتقاد به اصلاح و نوسازی ساختار نهادی مناطق کلان شهری	مدل کلان‌شهری: تشکیل ساختاری دو لایه	کارآمدی اقتصادی - اتحاد و یکپارچگی اجتماعی	تکیه صرف بر بخش دولتی (اعضای انتخابی)	مشروعیت سیاسی بالا - استقلال مالی - داشتن قلمروی وسیع - پوشش قلمروی وابسته - اعمال شده از بالا به پایین	- تأمین زیرساخت‌ها و خدمات منطقه‌ای - حل مسائل منطقه‌ای - برنامه‌ریزی یکپارچه
مکتب انتخاب عمومی (حفظ وضع موجود)	اعتقاد به تکثر نهادی (حفظ وضع موجود)	تفکیک نهادی (محلی‌سازی)	- حفظ رقابت - نوآوری - حفظ حقوق خصوصی	- بخش دولتی - بخش خصوصی	- آزادی انتخاب برای مردم - برها شده به سازوکار بازار	انجام وظایف به وسیله آژانس‌های ویژه و تخصصی
دیدگاه اصلاح طلب نو (نو منطقه‌گرایی)	اعتقاد به اصلاح ساختار نهادی مناطق کلان شهری	حکروایی کلان شهری: تشکیل یک ساختار با دو لایه پوششی	- کارآمدی اقتصادی - اجتماعی - توسعه پایدار	دخالت دادن همه بازیگران - عرصه توسعه کلان شهری: - بخش دولتی - بخش خصوصی - جامعه مدنی - بخش عمومی	- انعطاف پذیری - شفافیت - پاسخگویی - گفت و گو - مشارکت - فرایند همکاری پایین به بالا	فرایندهای همکاری و همیاری در: - حل مسائل متعدد منطقه‌ای - برنامه‌ریزی راهبردی - توسعه اقتصادی منطقه - زیرساخت‌های منطقه‌ای

چکیده

محتوای اصلی این مقاله بیان این اندیشه است که اولاً اصطلاح «کلان‌شهر» مفهوم یگانه و روشن و ثابتی ندارد و ثانیاً در طول دوسه دهه اخیر تغییراتی کیفی در روند رشد و توسعه کلان‌شهرها ظاهر شده است که به بازنگری نیاز دارد. این تحولات در بردارنده سه عرصه اصلی است: تحول در بنیادهای اقتصاد- اجتماعی کلان‌شهرها، تحول در ساختار فضایی‌شان؛ و تحول در برنامه‌ریزی و مدیریت آنها. براینده همه این تحولات پیدایش و رواج نوعی سکونتگاه بسیار گسترده و پیچیده است که اخیراً از آن با عنوان «شهر- منطقه» یاد می‌شود و به نظر می‌رسد که شکل غالب سکونت و زندگی در آینده جهان خواهد بود. این الگوی سکونتگاه در مجموع بازتاب تحولات عمومی ناشی از روند جهانی شدن، سرمایه‌داری بی‌سازمان، عصر اطلاعات و جامعه شبکه‌ای در مقیاس جهانی است. ویژگی اصلی شهر- منطقه دور شدن از مفهوم شهر تک مرکزی با روابط سلسله مراتبی میان مرکز- پیرامون و گرایش به نوعی ساختار شبکه‌ای (۲)، چند بخشی (۳) و چند هسته‌ای است. این پدیده جدید ضرورتاً به تغییر رویکردها در برنامه‌ریزی و مدیریت کلان‌شهر، در جهت تقویت نگرش منطقه‌ای، راهبردی و یکپارچه منجر شده است.

کلید واژه‌ها: کلان‌شهر، شهر-منطقه، نگرش منطقه‌ای،

ساختار فضایی

جواد مهدی زاده
کارشناس ارشد علوم اجتماعی و پژوهشگر مطالعات شهری
E-mail: Farnabad.co@yahoo.com

تحول در مفهوم، نقش و ساختار کلان‌شهرها

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۷ بهار ۱۳۸۳

۱- نظری به واژگان شهرهای بزرگ

اصطلاح «کلان شهر» که امروزه در زبان فارسی برای معرفی انواع شهرهای بزرگ رواج عام یافته است، مفهوم واحد و روشنی ندارد و در متون شهرسازی و جغرافیای انسانی به عنوان معادل در برابر اصطلاحات مختلف از قبیل (metropolis)، (metropolitan area)، (urban area)، (megalopolis)، (mega city)، (conurbation)، (city region) و نظایر اینها به کار رفته است. از طرف دیگر در زبان فارسی واژگان دیگری نظیر «شهر بزرگ»، «آبر شهر»، «مادر شهر»، «مام شهر»، «شهرگان»، «منظومه شهری»، «مجموعه شهری»، «مجتمع‌های شهری»، «کانون شهری» و جز اینها نیز به عنوان معادل در برابر اصطلاحات یاد شده مورد استفاده قرار گرفته اند.

به طور کلی می‌توان گفت که امروزه اصطلاح «کلان شهر» در زبان فارسی به واژه عام و فراگیری برای معرفی انواع شهرهای بزرگ (با اشکال، اجزا و ترکیب‌های مختلف) تبدیل شده است. اما در جغرافیای شهری، جامعه‌شناسی شهری، و برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای شهرهای بزرگ از نظر ابعاد، ترکیب، کارکرد و سایر موارد دارای اشکال و ساختارهای گوناگونی هستند که برای بیان تمایز و تفاوت آنها با یکدیگر، مفاهیم و اصطلاحات متعددی ابداع و رایج شده است. در زبان فارسی در برابر این واژگان جدید معادل‌های مختلفی به کار رفته که نرسیدن به وحدت نظر، نوعی ابهام و آشفتگی را در واژگان شهرشناسی و شهرسازی کشور موجب گردیده است. در جدول ۱ با استناد به چند منبع اختصاصی در زمینه جغرافیای شهری و برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای مهم‌ترین اصطلاحات مربوط به انواع و اشکال شهرهای بزرگ همراه با معادل‌های به کار رفته در زبان فارسی در برابر آنها ارائه شده است [۴].

جدول ۱- واژگان انواع و اشکال شهرهای بزرگ در زبانهای انگلیسی و فارسی

ردیف	اصطلاح انگلیسی	معادل‌های به کار رفته در فارسی
۱	metropolis	کلان‌شهر، مادر شهر، مام شهر
۲	metropolitan area	کلان‌شهر، حوزه مادر شهری، گستره مادر شهری، حوزه شهری
۳	megalopolis	کلان‌شهر، آبرشهر، منظم شهر
۴	mega-city	کلان‌شهر، شهر بزرگ، آبرشهر
۵	conurbation	مجموعه شهری، منظومه شهری، شبکه شهری، مجموعه پیوسته شهری، شبکه شهری همکار، شبکه اجتماعات شهری
۶	urban agglomeration	کانون شهری، انبوه شهری، مجتمع‌های شهری، منطقه شهری
۷	city region	منطقه شهری، شهر- منطقه

با توجه به ملاحظات یاد شده مفهوم شهر بزرگ دارای تعریف یکسان و ثابتی نیست و از دیدگاه‌های مختلف و از نظر شاخص‌های مختلف ملی و بین‌المللی امکان تغییر و تفسیر آن وجود دارد. در غرب برای بیان ابعاد گوناگون شهرهای بزرگ از واژگان مختلف استفاده می‌شود. برای روشن تر شدن موضوع می‌توان این واژگان را به دو گروه متمایز تقسیم کرد.

گروه اول اصطلاحاتی است که محتوای اصلی‌شان بر بزرگی ابعاد فضایی و کارکردی شهرها دلالت می‌کند. مهم‌ترین واژه‌های این گروه عبارت‌اند از: «metropolitan area»، «megalopolis» و «mega city».

گروه دوم اصطلاحاتی‌اند که بر درجه، نوع ترکیب و کیفیت بزرگی شهرها تأکید دارند، مثل:

- urban agglomeration (شهر بزرگ با اعمار وابسته به آن)
- conurbation (همبستگی و همکاری دو یا چند شهر بزرگ و کوچک با یکدیگر)
- city region (هم‌بیوندی مراکز متعدد جمعیت و فعالیت شهری و روستایی در مقیاس وسیع)
- global city region (شهر - منطقه با کارکردهای مهم جهانی)

۲- ظهور تغییرات کیفی در ساختار و عملکرد کلان شهرها

در طول دوسه دهه اخیر همراه با تشدید روند جهانی شدن و تغییر بنیادهای اقتصادی، سیاسی و فرهنگی، تغییرات شگرفی نیز در شیوه‌های زندگی و الگوهای شهرنشینی و شهرسازی پدید آمده است. در واقع با آغاز عصر پسامدرن، نوعی سکونتگاه جدید در حال شکل گرفتن و گسترش است که ابعادی گسترده‌تر و پیچیده‌تر از «کلان شهر» و «مجموعه شهری» دارد. از یک نظر می‌توان گفت که تحولات نظام سرمایه‌داری در عصر پسامدرن به تغییر در مناسبات

فضایی و شیوه کار و سکونت منجر شده است. بر این اساس «دیوید هاروی» در تحلیل فضایی سرمایه‌داری معاصر می‌گوید که اقتصاد پسامدرن بر ایند «فشرده‌گی زمان-مکان» است که بر اطلاعات، ارتباطات، وسایل سفر، شیوه مصرف و مدیریت فضا استوار است. در این شرایط «تولید انعطاف پذیر» با «مصرف انعطاف پذیر» پیوند می‌خورد و تولید انبوه جای خود را به واحدهای کوچک و پراکنده در سطح جهان می‌دهد. «فردریک جیمسون» [۵] نیز معتقد است که پسامدرنیسم بازتاب «منطق فرهنگی سرمایه‌داری معاصر» است، که بیشترین پیوستگی را با سرمایه‌داری مصرفی و تولید فرهنگی دارد (وبستر، ۱۳۸۰، ۳-۴).

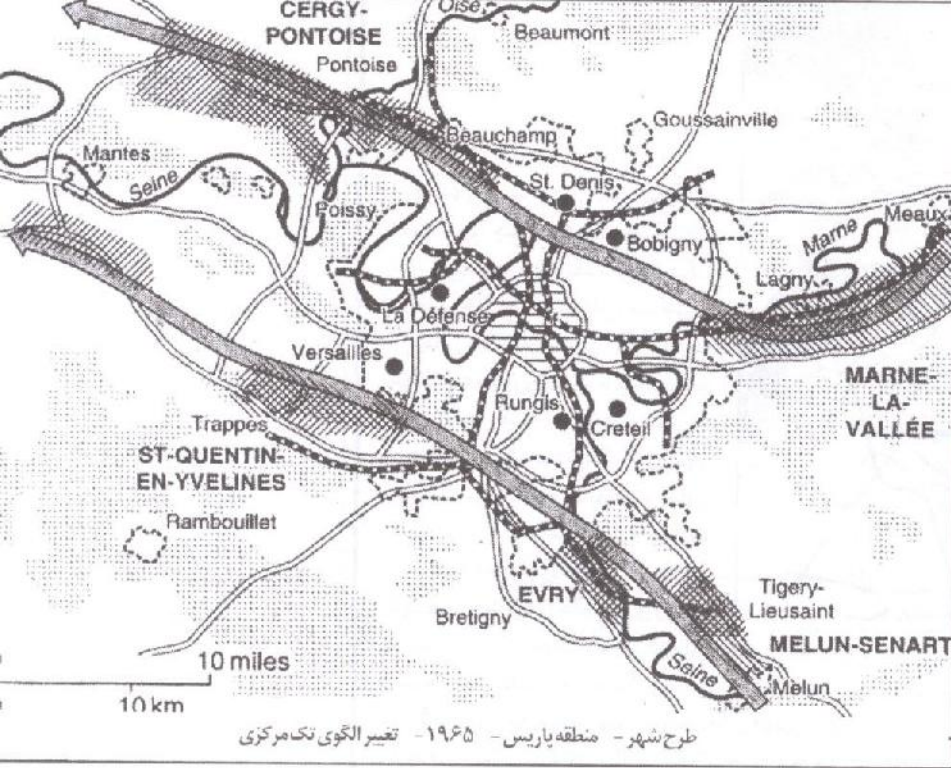
با تغییر جهت فعالیت‌های اقتصادی از تولید صنعتی به عرصه خدمات، و تغییر شیوه زندگی مبتنی بر تولید به مصرف و جابه‌جایی الگوهای برنامه‌ریزی و مدیریت متمرکز به سمت مشارکت و عدم تمرکز، الگوهای کاربری زمین، شیوه حمل و نقل، اشکال کار و سکونت، شیوه گذران فراغت و تفریح در شهرهای بزرگ نیز رو به تحول نهاده‌اند. از طرف دیگر، همان‌طور که تجارب جهانی نشان می‌دهد، گسترش وسیع خدمات عالی علمی و پژوهشی، فرهنگی و هنری و گردشگری در شهرهای بزرگ سبب توجه زیاد به کیفیت محیط شهری، هویت فضایی و زیبایی فضاهای شهری شده است. در زمان حاضر شهرهای بزرگ علاوه بر مرکزیت اقتصادی و سیاسی به کانون اصلی تولید و توزیع علوم و فنون، افکار و اندیشه‌های خلاق، آثار عالی هنری، ادبی و فرهنگی و مرکز همایش‌های جشنواره‌های مهم ملی و بین‌المللی تبدیل شده‌اند. این کارکردها ضرورتاً با خلق نهادها، فضاها و فرهنگ‌های شهری جدیدی همراه شده است که بر حفاظت از محیط، زیبایی منظر، ارزش‌های بومی، فضاهای با هویت، و تقویت میراث فرهنگی تأکید می‌ورزد. همه اینها جایی از آن است که تغییر شیوه‌های تولید و شیوه‌های زیستی به تغییر مناسبات فضایی و شیوه سکونت منجر شده است. به نظر می‌رسد که این تحولات نه تنها ساختار اقتصاد-اجتماعی کلان‌شهرها را در معرض تغییر قرار داده‌اند، بلکه ساختار فضایی‌شان را نیز به پذیرش تغییرات کیفی ناگزیر کرده‌اند. این تغییرات به طور عمده در جهت ایجاد تعدد و تنوع مراکز، اجتماعات، ارتباطات و انعطاف‌پذیری در برنامه‌ریزی و مدیریت قرار دارد. در این شرایط مفهوم و معنای فضا،

اصطلاح «شهر-منطقه» انطباق بیشتری با ساختار و محتوای شهرهای بزرگ امروزی دارد. شهر-منطقه محدود و وسیعی است با عناصر و کارکردهای متنوع شهری که مرزهای آن بر حسب سطح فعالیت‌های اقتصادی درون آن تعریف می‌شوند

سکونتگاه، شهر و روستا در حال عوض شدن است. بر همین اساس است که ادوارد سوچا [۶]، از پژوهشگران شهرشناسی، با توجه به تحولات دوران «پسامدرن» اصطلاح «پسامترپولیتن» [۷] را در توصیف توسعه مناطق کلان‌شهری به کار برده است. به طور کلی در واکنش به این چالش‌های جدید است که جامعه‌شناسان، جغرافی دانان و برنامه‌ریزان شهری و منطقه‌ای به تحلیل و تبیین این پدیده پرداخته و نظریات و مفاهیم تازه‌ای را مطرح ساخته‌اند. از جمله می‌توان به نظریه‌های جدید درباره «شهر اطلاعاتی»، «شهر دارای شبکه اطلاعاتی» و «شهر چند لایه» اشاره کرد.

شهر اطلاعاتی

مانوئل کاستلز، نظریه‌پرداز برجسته در زمینه جامعه‌شناسی و برنامه‌ریزی شهری، در چارچوب «نظریه جامعه شبکه‌ای» از «سرمایه‌داری اطلاعاتی» و «شهر اطلاعاتی» سخن می‌گوید. به نظر وی عصر اطلاعات نوع جدیدی از شهر را ایجاد کرده است که شهر اطلاعاتی نام دارد. شهر اطلاعاتی شکلی از شهر نیست بلکه نوعی فرایند است؛ فرایندی که سلطه ساختاری فضای جریان‌ها ویژگی آن به شمار می‌آید. اقتصاد نوین جهانی و جامعه اطلاعاتی در حال ظهور، شکل فضایی جدیدی دارند که به صورت «آبر شهرها» [۸] نمایان شده است. وجه بارز این شهرها بزرگی‌شان نیست. آنها گره‌های اقتصاد جهانی هستند و کارکردهای سطوح عالی راهبردی، تولیدی و مدیریتی کل جهان در آنها متمرکز شده است. آبر شهرها اجزای اقتصاد جهانی را به هم پیوند می‌دهند، شبکه‌های اطلاعاتی را به یکدیگر متصل می‌کنند و قدرت جهانی را متمرکز می‌سازند. در این شهرها از طریق «جریان‌های اطلاعات» روند جهانی‌سازی اقتصاد و تجدید سازمان آن امکان‌پذیر می‌شود. توسعه شبکه‌های اطلاعاتی دارای بازتاب‌های فضایی و جغرافیایی است. شهرهای بزرگ چنان‌که مراکز عصبی شبکه‌ها عمل می‌کنند. در این شهرها ساختار طبقات اجتماعی و کارکردهای شهری عوض شده است و آنها به عنوان «پست‌های فرماندهی فوق‌العاده متمرکز اقتصاد جهانی» عمل می‌کنند [۹].



شهرهای دارای شبکه اطلاعاتی [۱۰]
 «کریستین بویر» [۱۱] در مقاله «جایگاه شهرهای دارای شبکه اطلاعاتی» سعی کرده است که تصویری از تغییر فضاهای سکونتگاه‌های بزرگ شهری و تحولات آن ارائه دهد. در اینجا به چکیده‌ای از نظریات وی اشاره می‌شود (227-Boyer, 2000, 214).

در دانش کامپیوتر و اینترنت مفهومی با عنوان «فضای شبکه اطلاعاتی [۱۲]» وجود دارد که معمولاً به عنوان ماتریس، شبکه، زنجیره، بافت و میدان تعبیر می‌شود. با وام گرفتن از این مفهوم می‌توان از «شهرهای دارای شبکه اطلاعاتی» سخن گفت که ویژگی‌های اصلی فضای شبکه اطلاعاتی را در خود دارند. فضای منطقه شهری به صورت ماتریسی است که از

گره‌ها و فضاهای مختلف متقاطع و مرتبط تشکیل شده است. این فضا می‌تواند به صورت آب شهری غول پیکر باشد که فاقد مرکز است و رشدی بی‌قواره و جنگل وار دارد. این مجموعه آشفته از طریق شبکه بزرگراه‌ها، تلفن، بانک‌های کامپیوتری، کابل‌های نوری و امواج رادیو تلویزیون به هم وصل می‌شود. در واقع بزرگراه‌های شهری نقشی شبیه به «بزرگراه‌های اطلاعاتی» دارند. اگر بزرگراه‌های شهری مکان‌ها را به هم وصل می‌کنند، کار بزرگراه‌های اطلاعاتی

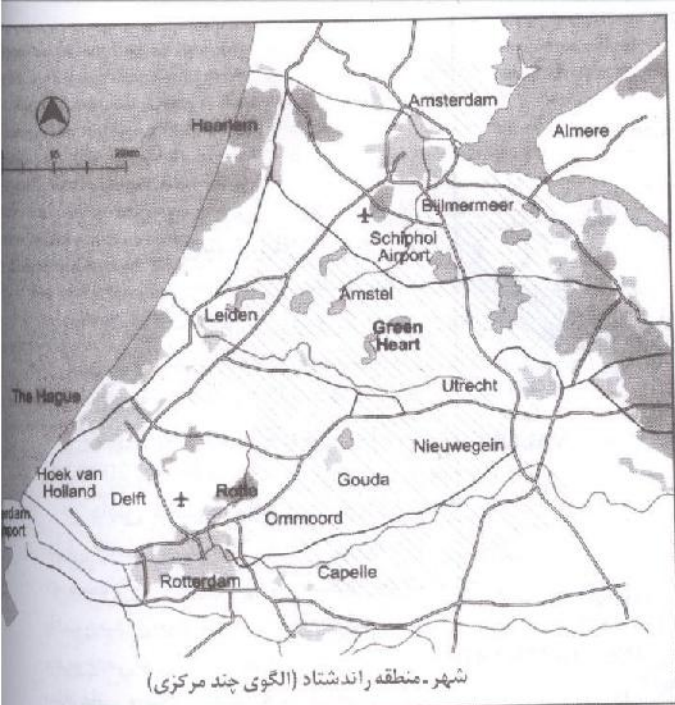
در پیدایش شهر - منطقه‌ها می‌توان به دو دسته عوامل اشاره کرد: نخست عوامل عینی همچون وجود مجتمع‌های بزرگ اقتصادی و کانون‌های مهم کار و فعالیت در منطقه؛ دوم عوامل سیاسی و اداری که به منظور ایجاد پیوستگی و هماهنگی در مدیریت، تصمیم‌سازی و اجرا در منطقه شکل گرفته‌اند

ایجاد ارتباط میان زمان حال و آینده است. این برداشت از شهر شبیه به نظر «کریستوفر الکساندر» است که در مقاله «شهر درخت نیست» توضیح می‌دهد که ساختار شهر مثل درخت دارای رشد خطی و سلسله‌مراتبی نیست. بلکه فضای شهر را می‌باید به صورت نیمه شبکه تصویر کرد که در آن ارتباط هر نقطه با نقطه دیگر ضرورتاً از نظم سلسله‌مراتبی و سطح بالا و پایین تبعیت نمی‌کند و از ارتباطات خودجوش و اتفاقی بهره می‌گیرد.

اینک باید به گونه‌ای دیگر به فضای شهر نگریست تا بتوان تصویری از آسانه‌ها و ورودی‌های آن به دست آورد. نقشه با تصاویر و روابط استای فضایی نمی‌تواند جریان‌های غیر خطی و دو سویه اطلاعات را در شهرهای شبکه‌ای اطلاعاتی معرفی کند. در چنین فضای بی‌نظمی [۱۳] دیری نمی‌گذرد که دیگر نمی‌توان شهر معاصر را به صورتی که «کوین لینچ» در کتاب «سیمای شهر» تصویر کرده است، دریافت کرد. هنوز زمان لازم است تا بتوان در برزخ میان دو دنیای قطعی و نسبی، طبیعی و مصنوعی، واقعی و مجازی تصویری از فضای سیال شهر دارای شبکه اطلاعاتی به دست آورد.

شهر چند لایه [۱۴]

«سوزان تامسون» [۱۵] پژوهشگری است که از دیدگاه تحولات اجتماعی، فرهنگی و انسان‌شناسی به بررسی و تحلیل کلان‌شهرها پرداخته است. او برای بیان نظریاتش از مفهوم «شهر چند لایه» استفاده کرده است. به نظر تامسون «شهر چند لایه» مفهوم جدیدی برای توصیف وضعیت شهرها در آغاز سده بیست و یکم است. شهر چند لایه مفهومی مرکب و پیچیده است که نشان می‌دهد کلان‌شهرهای معاصر، هم از نظر اجتماعی و فرهنگی، و هم از نظر فضایی ساختاری چندگانه و چندلایه پیدا کرده‌اند. این شهرها با پدیده «چندفرهنگی» [۱۶] و «چندگانگی» [۱۷] روبه‌رو هستند که از مهاجرت و تنوع نژادی، قومی، دینی، زبانی، شیوه زندگی و وجود اقلیت‌ها و گروه‌های مختلف



اقتصادی-اجتماعی تأثیر پذیرفته است. شهر چندلایه از نظر فضایی- فرهنگی دارای تنوع، اختلاف، آشفتگی و نظم، جذابیت و هیجان، تساهل و احساس تعلق است. در این شهرها عواملی همچون جنسیت، نژاد، قوم و نظایر اینها نقش مؤثرتری نسبت به طبقه ایفا می کنند. در عین حال شهر چند لایه بستر ظهور تعارضات، جدایی اجتماعی و خرده فرهنگ های متفاوت است. برنامه ریزی و مدیریت در شهرهای چند لایه با چالش های زیادی مواجه است. موضوعات مهم در این زمینه عبارتند از بازنگری در

دیدگاه های اجتماعی مربوط به اقلیت های قومی و نژادی، زنان، افزایش عدالت و برابری اجتماعی و توانمندسازی گروه های کم درآمد (Thomson, 2000, 230-248).

۳- از کلان شهر تا شهر - منطقه

اندیشه توجه به پیوستگی شهر و حومه و توسعه ناپیوسته شهرهای بزرگ و لزوم برنامه ریزی یکپارچه برای آنها به اوایل قرن بیستم برمی گردد. نخستین بار «پاتریک گدس» از بنیانگذاران شهرسازی جدید، با ابداع اصطلاح مجموعه شهری [۱۸] به بررسی و تحلیل پدیده اتصال و ادغام شهرهای متعدد به یکدیگر پرداخت. در ایالات متحد آمریکا نیز، اصطلاح «متروپولیتن» (کلان شهر) برای توصیف سکونتگاه های خیلی بزرگ شهری و نحوه مرزبندی و مدیریت آنها به کار گرفته شد که بعدها در سراسر جهان رواج پیدا کرد. در اوایل دهه ۱۹۶۰ «ژان گوتمن» جغرافی دان آمریکایی اصطلاح مگالوپولیس (ابر شهر، کلان شهر، زنجیره شهری) را برای معرفی پدیده فضایی جدید که همانا اتصال و پیوند مجموعه ای از شهرهای بزرگ در شمال شرق آمریکا (بوستن، نیویورک، واشینگتن، فیلادلفیا، بالتیمور و جز اینها) بود، به عنوان وسیع ترین و پیچیده ترین شکل سکونتگاه انسانی در قرن بیستم به کار برد. این اصطلاح امروزه به واژه ای عام برای معرفی کلان شهرهای خیلی بزرگ و پیچیده در سراسر جهان تبدیل شده است. در سال های اخیر با توجه به افزایش تعداد کلان شهرها در جهان و پیچیده تر شدن ساختار فضایی شان اصطلاحات جدیدی همچون «mega city»، «city region»، در معنای دقیق تر و مشخص تر، مورد توجه جغرافی دانان و برنامه ریزان شهری و منطقه ای قرار گرفته اند. همه این تحولات و تغییرات عینی و ذهنی ضرورت بازنگری در مفاهیم و واژگان مربوط به شهرهای بزرگ و ساختار فضایی آنها را مطرح ساخته است.

به نظر برخی پژوهشگران واژه کلان شهر دیگر برای معرفی شهرهای بزرگ کنونی مناسب نیست و باعث ابهام و سوء برداشت می شود. به نظر «راجر سیموندز» [۱۹] واژه «متروپولیتن» دارای بار تاریخی و ارزشی است که بیشتر معرف قطب های توسعه در عصر سرمایه داری صنعتی است. ویژگی عمده این شهرها داشتن الگوی شعاعی و ایفای نقش مرکزیت برای تولید صنعتی و تجمع کارگران بوده است. این وضعیت امروزه در شهرهای بزرگ غربی تغییر کرده است. در این شهرها الگوی فعالیت اقتصادی و الگوی رفت و آمد به صورت دیگری در آمده است که نوعی سکونتگاه جدید محسوب می شود و بهتر است به نام دیگری خوانده شود. از این نظر اصطلاح «شهر - منطقه» انطباق بیشتری با ساختار و محتوای شهرهای بزرگ امروزی دارد. شهر - منطقه محدوده وسیعی است با عناصر و کارکردهای متنوع شهری که مرزهای آن بر حسب سطح فعالیت های اقتصادی درون آن تعریف می شوند. البته برای تعیین حوزه رسمی و اداری شهر - منطقه در کشورهای مختلف جهان روش ها و شاخص های متفاوتی به کار می رود. برپایه این تعریف در زمان حاضر حدود ۱۵۰ شهر - منطقه از نظر برنامه ریزی و مدیریت، در سراسر جهان وجود دارد (Simmond and Hack, 2000, 8-16). اگر چه اصطلاح «شهر - منطقه» سابقه نسبتاً زیادی دارد ولی قبلاً در مفهومی محدود به کار می رفت. در دهه ۱۹۶۰ اروپا به منظور مقابله با توسعه بی رویه شهرهای بزرگ و اعمال نظارت بر تحولات فضایی پیرامون آنها، اندیشه شهر - منطقه با تأکید بر ایجاد مراکز فرعی در پیرامون شهر اصلی مطرح گردید. بر پایه همین نگرش مفاهیم و موضوعاتی

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۷ بهار ۱۳۸۳

همچون «حوزه نفوذ»، «پسکرانه» و «مرکز - پیرامون»، «کمر بند سبز» و «قنون وابسته مثل «مدل مکان مرکزی»، «مدل جاذبه»، «مدل جریان‌ها» و «سطح بندی خدمات» به طور وسیع در برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای به کار گرفته شدند. اما در زمان حاضر این واژه در مفهومی وسیع‌تر با محتوایی تازه به کار می‌رود و معرف نوعی سکونتگاه جدید است که از بسط و تکامل کلان‌شهر پدید می‌آید و ساختار شبکه‌ای، مرکب و چند لایه دارد. در این مفهوم، دیگر الگوی توسعه شعاعی و مداری با مشخصاتی چون مرکز - پیرامون، سلسله مراتب، جاذبه کمر بندی، تقسیمات یکنواخت و مواردی از این دست معنا و کارکردشان را از دست می‌دهند. اصطلاح «شهر - منطقه» اینک در بسیاری از مطالعات جدید مربوط به کلان‌شهرها رواج پیدا کرده و تحلیل و توصیف‌های متنوعی درباره ابعاد کیفیت آن ارائه شده است.

هر شهر - منطقه از یک مجموعه فضایی شهری شده، که در میان روابط نامشخصی با پسکرانه‌ها محصور شده است تشکیل می‌گردد که شبکه‌ای ناپوسته از مراکز شهری در آن مشاهده می‌شود. بافت شهر - منطقه در مقیاس ملی عمل می‌کند و شبکه‌ای جهانی از مبادلات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را شکل می‌دهد. این ساختار فضایی جدید اندک اندک نفی و طرد الگوی قدیمی مرکز - پیرامون را آغاز کرده است. در پیدایش شهر - منطقه‌ها می‌توان به دو دسته عوامل اشاره کرد: نخست عوامل عینی همچون وجود مجتمع‌های بزرگ اقتصادی و کانون‌های مهم کار و فعالیت در منطقه، دوم عوامل سیاسی و اداری که به منظور ایجاد پیوستگی و هماهنگی در مدیریت، تصمیم‌سازی و اجرا در منطقه شکل گرفته‌اند. لازم به یادآوری است که رشد و تکامل زیرساخت‌های فنی، مثل فناوری حمل و نقل و ارتباطات سریع و وسیع، به تقویت این فرآیند کمک کرده است (Scott, 2000, 249-268).

به طور کلی می‌توان مباحث و موضوعات اصلی مربوط به شهر - منطقه را در سه زمینه اصلی بررسی کرد که می‌تواند چشم‌اندازی جامع‌تر و روشن‌تر را از روند تحول و تطور کلان‌شهرها در جهان در حال تغییر کنونی ترسیم کند. این سه زمینه اصلی عبارت‌اند از: تحولات اقتصادی و اجتماعی در کلان‌شهرها، تحول در الگوهای توسعه فضایی کلان‌شهرها، و تحول در برنامه‌ریزی و مدیریت کلان‌شهرها.

۴- تحول در بنیادهای اقتصادی - اجتماعی کلان‌شهرها

فرآیند جهانی شدن از یک طرف با تغییر نقش اقتصادی کلان‌شهرها، و از طرف دیگر با افزایش کارکردهای جدید اقتصاد - اجتماعی همراه است. از طریق کلان‌شهرها اجزای اقتصاد جهانی به هم وصل می‌شوند و جریان‌های تولید، توزیع و مصرف در سطح کره زمین سازمان می‌یابد. کلان‌شهرها دیگر به مراکز صنعتی، تولید انبوه و حوزه نفوذ وابسته نیستند و کارکرد اصلی‌شان انباشت سرمایه نیست، بلکه وظایف تولید، انباشت و توزیع دانش، اطلاعات و فرهنگ

را در مقیاس ملی و فراملی بر عهده دارند. خلاصه اینکه کلان‌شهرهای کنونی معرف گذار از دوره «سرمایه‌داری سازمان یافته» به عصر «سرمایه‌داری بی‌سازمان» یا گذار از «اقتصاد فوردیسم» به «اقتصاد پسا فوردیسم» هستند. فعالیت اقتصادی در کلان‌شهرها، به جای بخش‌های سه گانه سنتی، بیشتر متکی به تولید و توزیع خدمات عالی جدید است که گاه از آن به عنوان «بخش چهارم» اقتصاد نام برده می‌شود از قبیل خدمات عالی پزشکی، آموزشی، فناوری، بازرگانی، اطلاعات، ارتباطات، هنری و فرهنگی، فراغتی و تفریحی و مانند اینها. علاوه بر این، کلان‌شهرها دیگر فقط به عنوان قطب اقتصادی یا کانون توسعه اقتصادی مطرح نیستند، بلکه می‌بایست به عنوان پیش‌ساز توسعه همه جانبه، وظیفه مدیریت توسعه پایدار را در سطح ملی و بین‌المللی ایفا کنند.

ویژگی‌های سرمایه‌داری بی‌سازمان عبارت است از سرعت و تغییر، مصرف انبوه و تنوع مصرف، غلبه کالاهای فرهنگی، وعدم وابستگی تولید به مکان (گینز، ۱۳۸۱، ۴۷-۴۳) در عصر سرمایه‌داری بی‌سازمان مفهوم «انعطاف پذیری» بسیار مهم است: انعطاف‌پذیری در نیروی کار، انعطاف‌پذیری در فرآیند تولید و انعطاف‌پذیری در فرآیند مصرف. این وضعیت باعث پیدایش انواع «سبک‌های زندگی» شده است که به کلی متمایز از سبک زندگی در دوران سرمایه‌داری لیبرال و سرمایه‌داری سازمان یافته است. این سبک‌های جدید زندگی، چه خوب و چه بد، حاصل اجتناب ناپذیر تحولاتی هستند که در عرصه وسیع کلان‌شهرها رخ می‌دهد و سپس به سراسر نقاط دیگر جهان منتقل می‌شود.

به طور خلاصه می‌توان گفت که زیرساخت‌های اقتصادی کلان‌شهرهای جدید، برخلاف مادرشهرهای عصر سرمایه‌داری سازمان یافته، بر عملکرد واحدهای کوچک، انعطاف‌پذیر، تولید فرهنگی و ارتباط با نیروی کار محلی استوار است. در این شرایط فعالیت‌های عمده اقتصادی عبارت‌اند از صنایع عالی تولیدی (تجهیزات پیشرفته، روبات‌ها، بیوتکنولوژی و سایر موارد)، صنایع فرهنگی (رسانه‌ها، فیلم، پوشاک مد، طراحی وسایل منزل و مواردی از این دست) و

می‌توان مباحث و موضوعات اصلی مربوط به شهر - منطقه را در سه زمینه اصلی بررسی کرد. تحولات اقتصادی و اجتماعی در کلان‌شهرها، تحول در الگوهای توسعه فضایی کلان‌شهرها، و تحول در برنامه‌ریزی و مدیریت کلان‌شهرها

خدمات عالی تجاری و مالی و نظایر اینها (Frestone, 2000, 255). تقریباً تمام مطالعات و تجارب جدید جهانی و توصیه سازمان‌های بین‌المللی در زمینه توسعه پایدار و بهبود شرایط کلان‌شهرها همسو با بازنگری در نقش سنتی کلان‌شهرها و تقویت زیرساخت‌های جدید اقتصادی-اجتماعی‌اند. بخش عمده این سیاست‌ها بر تشویق فعالیت‌های عالی ستادی در مراکز کلان‌شهرها، توزیع سایر فعالیت‌های اقتصادی در نقاط پیرامونی و مراکز فرعی، و تقویت شهرهای متوسط و همکار استوار است.

کلان‌شهرها فراتر از «بازتولید ساده»، در زمینه «بازتولید گسترش‌یابنده» نیز دخالت دارند. آنها با انباشت سرمایه، دانش، اطلاعات، مدیریت، رسانه‌ها و نظایر اینها مهم‌ترین نقش را در بازتولید اقتصادی-اجتماعی در سطح منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی ایفا می‌کنند. کلان‌شهرها علاوه بر وظیفه توسعه محلی توسعه را به نواحی پیرامون و مناطق دیگر نیز گسترش می‌دهند. از این نظر کلان‌شهرها دیگر نمی‌توانند همچون گذشته از طریق جذب و بهره‌کشی از منابع حوزه نفوذ به حیات خود ادامه دهند، بلکه برای دوام بقای شان خود باید حتماً مولد هم باشند و به انتشار توسعه در مقیاس وسیع کمک کنند. به نظر برخی پژوهشگران، «رژیم انباشت» از «فور دیسم» به سمت «پسافور دیسم» تغییر کرده است که این امر به نوبه خود سبب بروز تغییر در شکل فضایی شهرها شده است. به نظر «جان رنی شورت» فور دیسم به نوعی شیوه تولید اطلاق می‌شود که بر تولید انبوه، یکسانی کالاها و انعطاف‌ناپذیری استوار است. اما پسافور دیسم با انعطاف‌پذیری بیشتر در تولید و طیف وسیعی‌تر از محصولات کم دوام‌تر همراه است. این فرایند مستلزم تمرکزهای کوچک‌تر، پیوستگی عمودی بیشتر بنگاه‌ها و استفاده از کار «انعطاف‌پذیر»‌تر است. ضرورتاً تأثیرات اقتصادی، اجتماعی و فضایی این دو شیوه متمایز تولیدی، با یکدیگر متفاوت است.

تولید انعطاف‌پذیر به شکل تازه‌ای از تجمع فضایی وابسته است. می‌توان بین دو نوع فضای تولید این تفاوت را قائل شد: فضای استاندارد شده و فضای بومی. منظور از فضاهای استاندارد شده تولید، شهرها و شهرک‌های صنعتی شناخته شده است؛ اما فضای بومی تولید در بردارنده تعداد زیادی از بنگاه‌های کوچک‌تر، تعاونی‌های بیشتر و فاقد شرکت بزرگ و غالب است. اقتصاد فور دیسم مبتنی بر ایجاد گسترش و وابستگی فضاهای تولید استاندارد شده است. اما فضای

کلان‌شهرها دیگر فقط به عنوان قطب اقتصادی یا کانون توسعه اقتصادی مطرح نیستند، بلکه می‌بایست به عنوان پیشتاز توسعه همه‌جانبه، و وظیفه مدیریت توسعه پایدار را در سطح ملی و بین‌المللی ایفا کنند

تولیدی پسافور دیسم شکل بومی دارد - البته با مراکز فناوری برتر. تولید انعطاف‌پذیر در برخی مواقع با انعطاف در تخصصی کردن همراه است که در مطالعات شهری و منطقه‌ای به کار گرفته می‌شود (Short, 1996, 100-103). تحول دیگر در نقش اقتصادی کلان‌شهرها افزایش کارکرد آنها در اقتصاد جهانی است. اصولاً رشد پدیده جهانی شدن مستلزم افزایش تعداد کلان‌شهرها و شهر - منطقه‌های جهانی است. این پدیده منحصر به کشورهای پیشرفته و توسعه یافته نیست بلکه فرایندی است که هم در کلان‌شهرهای شمال (از جمله لندن، پاریس، رم، نیویورک، آمستردام، برلین و جز آن) به چشم می‌خورد و هم در کلان‌شهرهای جنوب (از جمله مکزیکو سیتی، سائوپولو، قاهره، تایپه، بانکوک، کوالالامپور، سنول و نظایر اینها) دیده می‌شود.

نقش شهرها در اقتصاد جهانی از اوایل دهه ۱۹۸۰ به سرعت گسترش یافته است. دو فرایند اصلی در این وضع دخالت دارند. نخست رشد سریع جهانی شدن فعالیت‌های اقتصادی است و دوم به افزایش شدید نقش خدمات در سازمان اقتصادی مربوط می‌شود. تقاضای خدمات در تمام عرصه‌های فعالیت و تولید افزایش می‌یابد و شهرها بهترین مکان برای ارائه این خدمات در سطوح جهانی، ملی و منطقه‌ای هستند. رشد فزاینده سهم خدمات در اقتصاد سبب کاهش نقش صنعتی شهرها و تغییر کارکردها و ساختارهای شان شده است. از جمله اینکه ساختار فضایی مرکز - پیرامون (بر اساس تمرکز صنعتی) به ساختار پراکنده و گسترده روی آورده است که کارایی بیشتری هم برای ارائه خدمات علمی و متنوع دارد. بازارهای ملی و جهانی و سازمان‌های وابسته به آنها به مراکزی نیاز دارند که دارای کارکرد جهانی باشند. علاوه بر این، صنایع اطلاعاتی به شبکه‌ای وسیع از زیرساخت‌های کالبدی با گرهگاه‌های راهبردی و تجهیزات کاملاً متمرکز نیاز دارند. از این نظر می‌توان گفت که شهرها مکان‌هایی برای هدایت صنایع اطلاعاتی عصر ما هستند و بنابراین زیرساخت‌های فعالیت، بنگاه‌ها و مشاغل ناگزیرند که خود را با اقتصاد پیشرفته جهانی هماهنگ سازند (Sassen, 2000, 269-273).

موضوع دیگر در تحول کارکرد شهر - منطقه‌ها تغییر مناسبات روستا - شهری است. در قلمرو شهر - منطقه جدایی فضایی و تمایز سنتی کارکردها میان سکونتگاه‌های شهری و روستایی تا حدود زیادی در هم می‌ریزد و موضوع توسعه شهری و روستایی بغیر ایندی یکپارچه و متقابل تبدیل می‌شود. در مناسبات جدید اقتصادی - اجتماعی، شهرها از نظر سکونت، گذران فراغت، تولید کالاها و خدمات به طور فزاینده‌ای به نواحی روستایی وابسته می‌شوند و روستاها نیز با پذیرفتن نقش‌های جدید بیش از پیش خصلت شهری پیدا می‌کنند و در تقسیم کار فضایی وظایفی فراتر از فعالیت کشاورزی (از قبیل صنایع، خدمات رفاهی و گردشگری) را به عهده می‌گیرند. در واقع دو روند شهری شدن روستاها و روستایی شدن شهرها به شکل جدیدی در حال گسترش است. بر همین اساس بازنگری در نظریه‌های توسعه شهری و توسعه روستایی - به صورت جدا از هم - و اتخاذ رویکردهای یکپارچه در چارچوب توسعه منطقه‌ای آغاز شده است.

۵- تحول در ساختار فضایی کلان‌شهرها

از نظر تاریخی رشد کالبدی - فضایی کلان‌شهرها، به‌رغم تعدد و تنوع اشکال مختلف از الگوهای محدودی تبعیت می‌کند: الگوی شعاعی، الگوی مداری، الگوی چندمرکزی. به نظر «باچیلر» می‌توان در چشم اندازی تاریخی مراحل مختلف رشد شهرهای بزرگ را بدین صورت ترسیم کرد:

- در دوران ماقبل صنعتی شهرها اصولاً پیرامون مراکز مذهبی، سیاسی یا مدنی ایجاد می‌شدند که شکل غالب آنها به صورت «الگوی متمرکز چند هسته‌ای» [۲۱] بود.
- در دوران صنعتی شدن ابتدا شهرها به طور شعاعی در امتداد محورهای ارتباطی و حمل و نقل، به صورت «الگوی مرکز - پیرامون» توسعه پیدا کردند.
- با گسترش مالکیت اتمی فضاهاى بیشتری میان محورهای اصلی به صورت حلقه‌ای پدید آمد و نوعی توسعه ناپیوسته و پراکنده آغاز گردید.
- ادغام توسعه پراکنده هسته‌های بزرگ‌تر به پیدایش ساختار «الگوی غیرمتمرکز چند هسته‌ای» [۲۱] انجامید.

الگوی مرکز - پیرامون ضرورتاً به تشدید نابرابری اجتماعی - فضایی و حاشیه‌ای کردن گرایش دارد و امکان رقابت و برابری فرصت‌ها را بسیار محدود می‌کند

بنابراین می‌توان گفت که شهرها اول از طریق ایجاد بخش‌های مختلف و سپس از طریق ایجاد حلقه‌های پیرامونی توسعه پیدا کردند و اینک به پدیده دیگری تبدیل شده‌اند که با نام‌های مختلفی از قبیل منظومه سکونتگاه‌ها [۲۲] و (Bachiller, 2000, 260-268) کلان‌شهری و نظایر اینها معرفی می‌شوند.

آن گونه که مطالعات و پژوهش‌های اخیر نشان می‌دهد، تمام اشکال و انواع توسعه کالبدی کلان‌شهرها متعلق به دوران مدرن است ولی در عصر پسامدرن الگوی تازه‌ای از توسعه فضایی پدیدار شده است که تفاوت ماهوی با الگوهای پیشین دارد. به همین دلیل مطالعات جدیدی در شناخت و تحلیل آن صورت گرفته است.

در کتاب «شهر - منطقه‌های جهانی» فصل مستقلى به تبیین الگوی شبکه‌ای و برنامه‌ریزی برای کلان‌شهرها، با توجه به تحولات اخیر، اختصاص داده شده است که دریافتی نو و عمیق از موضوع به دست می‌دهد (Castano, 2000, 242-238).

به نظر «کاستانو»، مؤلف این مقاله، در طول تاریخ دو الگوی عمده در بهره‌برداری از زمین به منظور ایجاد سکونتگاه انسانی دیده می‌شود: «الگوی مداری - شعاعی» [۲۳] و الگوی شبکه‌ای [۲۴]. الگوی رشد شعاعی خصلت بسیاری از فرایندهای طبیعی است که به صورت تدریجی، خودبه‌خودی و مستمر رخ می‌دهد و معمولاً هم مطلوب و آسان تلقی می‌شود؛ اما الگوی شبکه‌ای - برعکس - روندی عقلانی است که به تلاش آگاهانه، نظارت، هدایت و مداخله نیاز دارد.

بنابراین، ایجاد شبکه پیچیدگی بیشتری دارد و در عمل با دشواری‌های زیادی روبه‌روست. از این نظر می‌توان دو الگوی شعاعی و شبکه‌ای را به بازی «دارت» و «شطرنج» تشبیه کرد. الگوی شعاعی اگر چه سابقه تاریخی طولانی دارد و در عمل هم دارای قوت و جاذبه است ولی با بزرگ شدن شهرها مزایای آن به سرعت کاهش می‌یابد و در نتیجه نیاز به تغییر پیدا می‌کند که ضرورتاً با رنج و سختی همراه است. به همین دلیل تحولات جدید گرایش به الگوی شبکه‌ای را به نو یک ضرورت بدل کرده‌اند، به نحوی که آثار آن در استکهلم، آمستردام، رم، فلورانس، مادرید، بارسلون، وین و بسیاری شهرهای بزرگ دیگر ظاهر شده است.

به طور کلی هر یک از دو الگوی شعاعی و شبکه‌ای دارای تأثیرات مختلف مثبت و منفی است که از نظر برنامه‌ریزی فضایی بسیار اهمیت دارد و نباید بدون نقد و ارزیابی به طرد یا پذیرش یکی از آنها اقدام کرد. با توجه به اهمیت موضوع، با استفاده از مقاله یاد شده، این دو الگو به اختصار معرفی می‌شوند.

الگوی توسعه مداری - شعاعی شهرها

الگوی مداری - شعاعی توسعه شهری دارای سلسله مراتب است و هر نقطه جایگاه خاصی نسبت به مرکز دارد. رشد مداری از نظر تسهیل دسترسی و ارتباط میان مراکز تولید و توزیع با صرفه‌های اقتصادی همراه است و مدیریت آن نیز آسان‌تر است. از طرف دیگر الگوی مداری چون بر رابطه مرکز - پیرامون استوار است اصولاً تمرکز آفرین است، زیرا در نظام مداری یا شعاعی گزینه‌های برابر و جانشین برای راه‌های اصلی وجود ندارد، بلکه از این راه‌ها تابع و مقید این الگو هستند. به همین دلیل تمرکز باعث تمرکز بیشتر می‌شود یا به زبان دیگر تمرکز تمرکز ایجاد می‌کند. علاوه بر اینها الگوی شعاعی با برخی عوارض اجتماعی نیز همراه است، در واقع الگوی مرکز - پیرامون ضرورتاً به تشدید نابرابری اجتماعی - فضایی و حاشیه‌ای کردن گرایش دارد و امکان رقابت و برابری فرصت‌ها را بسیار محدود می‌کند. بر اساس این ملاحظات الگوی مداری - شعاعی دامنه محدودی برای گسترش دارد و ذاتاً نامتعادل و نامطمئن است. اراضی واقع در مرکز سکونتگاه اولاً محدود است و ثانیاً ارزش بیشتری دارد و تقاضای بالایی ایجاد می‌کند و در نتیجه از یک طرف سبب افزایش تصاعدی هزینه‌های زیرساختی و قیمت زمین می‌شود و از طرف دیگر موجب رشد بهره‌برداری بی‌رویه از اراضی و سوداگری زمین می‌گردد. در نتیجه وقتی رشد الگوی توسعه مداری از حد معینی بگذرد با کاهش بازده اقتصادی و افزایش هزینه‌های اجتماعی و زیست محیطی همراه می‌گردد. این پدیده‌ای است که تمام شهرهای بزرگ جهان با آن روبه‌رو هستند.

**مفهوم جدید شهر - منطقه
باید چند خصلت مهم را در
برگیرد. اول اینکه قادر به
ارائه خدمات عمومی محلی
به طور کارآمد و مؤثر باشد،
دوم بیانگر نوعی آگاهی و
هویت اجتماعی باشد و سوم
از ضرورت برنامه‌ریزی
واحد و یکپارچه تبعیت کند**

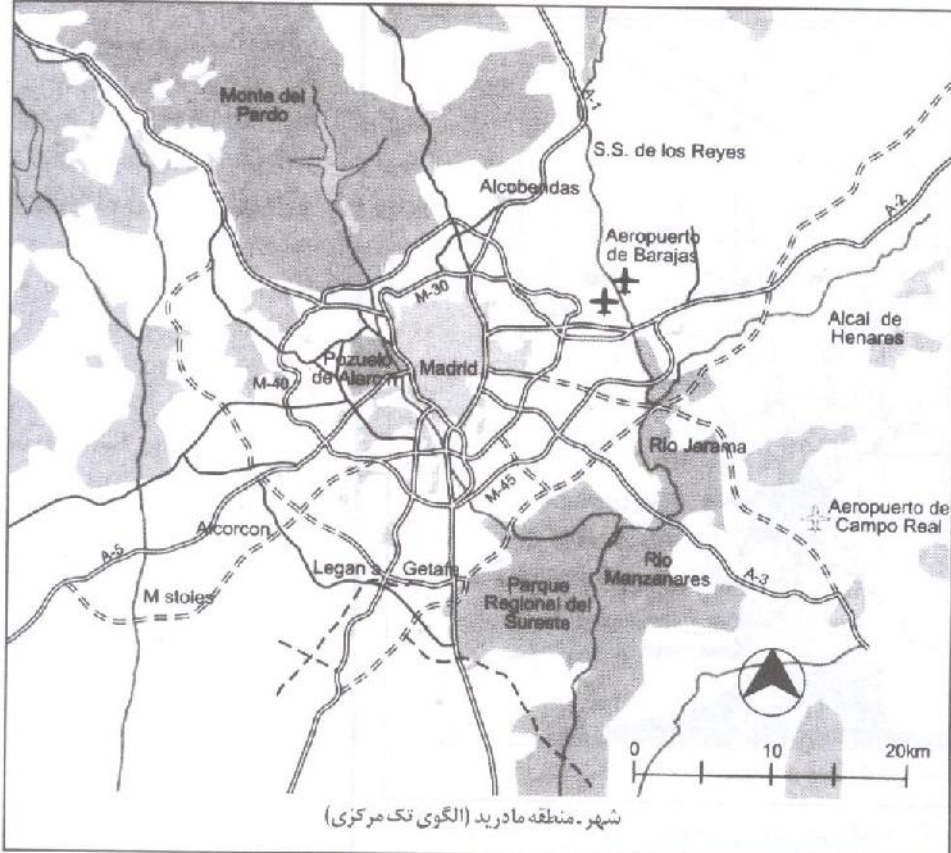
الگوی توسعه شبکه‌ای (چندمرکزی)

الگوی توسعه شبکه‌ای برخلاف الگوی توسعه مداری فاقد سلسله مراتب است و هر نقطه آن دارای امکان برابری با مرکز است. در این الگو مرکزیت و تراکم توزیع می‌شود، زمین در مقیاس بسیار وسیع‌تری عرضه می‌گردد و نگاه بر تقاضا پیشی می‌گیرد و در نتیجه ارزش زمین توزیع می‌شود، و دسترسی متعادل‌تر می‌گردد. با نفی محدودیت و کمیابی زمین در مرکز موضوع سوداگری زمین منتفی می‌شود و عرضه و تقاضای آن به سمت تعادل گرایش می‌یابد، چرا که عرضه می‌تواند در هر زمان به تقاضا پاسخ دهد. چون تولید و عرضه زمین ارتباط مستقیم با سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها پیدا می‌کند می‌توان سرمایه‌خصوصی را نیز به سمت ایجاد ارزش افزوده زمین هدایت کرد.

نظام شبکه‌ای ضرورتاً چند مرکزی است و امکان ترکیب مراکز متعدد اصلی و فرعی را دارد. این الگوی چند مرکزی تراکم را در سطحی وسیع می‌پراکند، گره‌گاه‌های متعدد میان مراکز اصلی و فرعی ایجاد می‌کند، و شبکه حمل و نقل آن دارای تنوع و تکثر است، به همین دلیل امکان «تمرکز غیر متمرکز» پدید می‌آید که میان صرفه‌های تمرکز با صرفه‌های عدم تمرکز آشتی و هم‌زیستی برقرار می‌کند. برای ایجاد و توسعه راه‌ها گزینه‌های متعدد وجود دارد که با هم برابرند و امکان آزادی انتخاب را گسترش می‌دهد. در الگوی توسعه شبکه‌ای پدیده تمرکز یخش می‌شود و به این ترتیب به نظامی تعادل طلب و خودتنظیم‌گر تبدیل می‌گردد. از نظر اجتماعی نظام شبکه‌ای، برخلاف الگوی شعاعی که بر سلسله مراتب و وحدت‌گرایی استوار است، به تعدد و تعامل مراکز توسعه اتکا دارد و در نتیجه «دموکرات‌تر» و نافی روابط مرکز - حاشیه است. این وضعیت اختیارات و برابری فرصت‌ها میان مراکز و نیروهای مختلف را افزایش می‌دهد.

توسعه یکپارچه و چندپارچه

به نظر «پتسی هبلی» در مقاله «برنامه‌ریزی در متن فضا و زمان: پاسخی به واقعیت‌های جدید شهری»، نظریات برنامه‌ریزان شهری در سراسر قرن بیستم بر پایه چارچوب مفهومی واحد از شهر استوار بود. از دیدگاه آنان شهرها کاملاً قائم به خود در پیرامون مراکز کار و فعالیت شکل می‌گرفتند و گسترده می‌شدند. کاربری‌های زمین در شهر از هم جدا می‌شد تا تأثیرات منفی آنها را بر یکدیگر کاهش دهد. آنها به طور سلسله‌مراتبی بر حسب ارزش زمین و فاصله دسترسی



شهر - منطقه مادرید (الگوی تک مرکزی)

به مرکز شهر سامان داده می‌شدند. روابط بیرونی شهر نیز بر اساس صنایع که نیروی محرکه کل نظام شهر محسوب می‌شد، تنظیم می‌گردید. کالبد این شهرها در مجموع شکلی پیوسته، یکپارچه و سلسله مراتبی داشت.

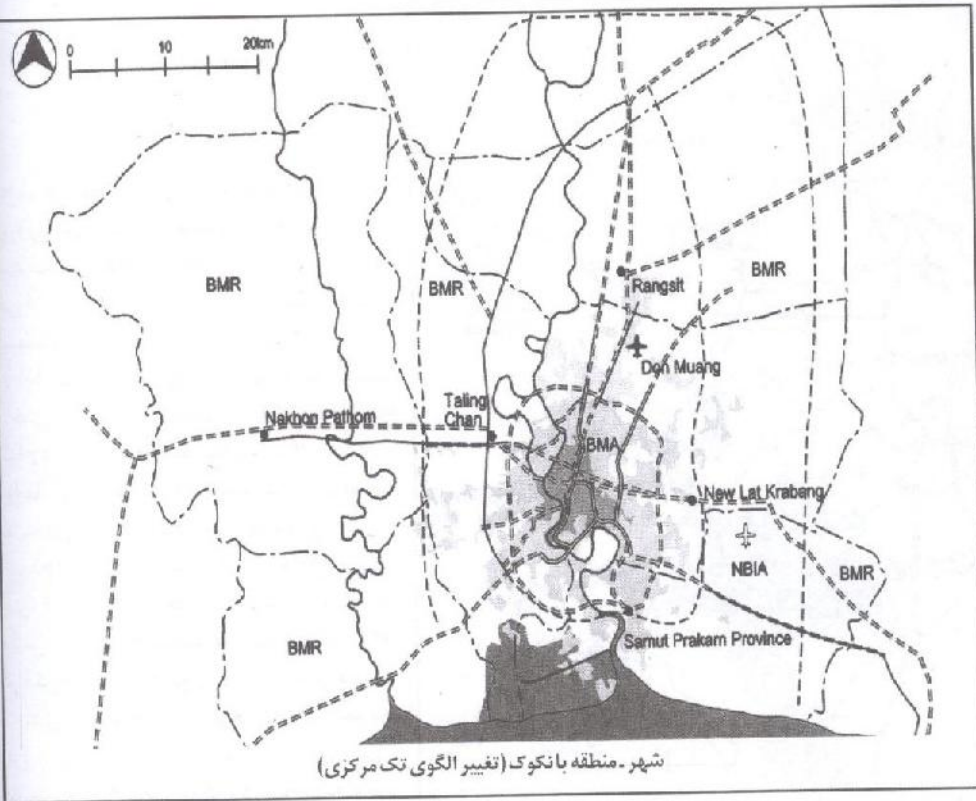
اما امروزه این مفهوم از شهر در حال رنگ باختن است. دیگر شهری یکپارچه و تک اندام [۲۵] نمی‌تواند در دنیای چندگانه [۲۶] با روابط جهانی شده دوام بیاورد. اینک شهرها به پدیده‌ای تجزیه شده، چند تکه، بی نظم و آشفتگی [۲۷] تبدیل شده‌اند. در واقع تصویر جدیدی از شهر در حال شکل گرفتن است که مبتنی بر درک روابط چندگانه شبکه‌ای است که در متن افق‌های زمانی و مکانی به شهر هویت کالبدی - اجتماعی یگانه‌ای می‌بخشد. شهر در این مفهوم دیگر ساخته اقدامات فنی دولتی نیست بلکه فضایی ساخته و متعلق به همه نیروهای است که در آن حضور و فعالیت دارند. اینک اکثریت مردم جهان در شهرها زندگی

می‌کنند و اغلب آنها فرصت بیشتری برای پیگیری علایق‌شان در عرصه عمومی پیدا کرده‌اند. در واکنش انتقادی به مفاهیم کالبدی برنامه‌ریزی و یکپارچگی فضایی شهرها، اینک ابعاد سیاسی، اجتماعی و فرهنگی شهرها اهمیت بیشتری در زندگی روزمره مردم پیدا کرده است. در این شرایط موضوع خلق فضا به ابعاد و مفاهیم جدید مثل رابطه زمان - مکان، پایداری محیط و هویت محلی روی آورده است (Healey, 2000, 517-530).

بر اساس چنین تصویری از شهر مفهوم برنامه‌ریزی نیز تغییر می‌کند. برنامه‌ریزی شکلی از حکمروایی باز شهری است که به جای تأثیرپذیری از سیاستمداران و نخبگان، بیشتر تابع نیروهای است که در متن شهر برای غنی کردن زندگی انسانی تلاش می‌کنند. این نوع برنامه‌ریزی ظرفیت زیادی برای ایجاد «هویت فضایی» به صورتی وسیع و «چندگانه» دارد. اینک توجه بیشتری به تنوع و وسعت روابط شهری، که در نظریه‌های ساده شده و کل گرایانه شهرسازی مدرن مورد غفلت قرار گرفته بود، می‌شود. نظریات جدید بیشتر بر ویژگی، پیچیدگی و تضاد تأکید دارند و عمدتاً بیشتر به روابط و فرایندهای می‌پردازند تا اشیا. کیفیت مکان‌ها نیز به نحوه عمل همه این نیروها در عرصه عمومی و نحوه طراحی واحدهای همسایگی و «نقاط گرهی» بستگی دارد.

۶- تحول در برنامه‌ریزی و مدیریت کلان شهرها

از حدود دهه ۱۹۶۰، بنا به ضرورت نوعی نزدیکی و پیوستگی میان برنامه‌ریزی شهری و برنامه‌ریزی منطقه‌ای به صورت فرایندی واحد مطرح شده است. در این دوره برنامه‌ریزی فضایی در جهت تقویت رویکرد منطقه‌ای، چه در سطح ملی - منطقه‌ای و چه در سطح منطقه‌ای - شهری تکامل یافته است. این تحول به ویژه در حوزه برنامه‌ریزی و مدیریت کلان شهرها اتفاق افتاده است. در زمان حاضر برنامه‌ریزی و مدیریت کلان شهرها روز به روز به قلمرو برنامه‌ریزی منطقه‌ای نزدیک‌تر شده است، به طوری که می‌توان گفت رواج اصطلاح «شهر - منطقه» حاصل این فرایند است. در دهه ۱۹۶۰ در اروپا این موضوع مطرح شد که توسعه و عمران شهری نیازمند راهبردهای منطقه‌ای است. مجموعه‌های شهری و نواحی پیرامون آنها خیلی وسیع‌تر از «حوزه نفوذ» - به معنای فاصله آمدوشد یا اشکال سفر - است. در بریتانیا به طور رسمی در سال ۱۹۶۶، در زمان دولت کارگری «هارولد ویلسون» موضوع برنامه‌ریزی برای «شهر - منطقه» - به معنای مجموعه شهری به اضافه حوزه نفوذ اطراف آن - به عنوان مبنای کار مدنظر قرار گرفت. البته در عمل معلوم شد که تعریف مفهوم شهر - منطقه سخت‌تر از آن بود که تصور می‌شد. مفهوم جدید شهر - منطقه باید چند خصلت مهم را در برگیرد. اول اینکه قادر به ارائه خدمات عمومی محلی به طور کارآمد و مؤثر باشد، دوم بیانگر نوعی آگاهی و هویت اجتماعی باشد و سوم از ضرورت برنامه‌ریزی واحد و یکپارچه تبعیت کند. به دلیل این مشکلات،



برنامه‌ریزی شهر - منطقه در آن دوره چندان پیشرفتی نکرد ولی اهمیت و ضرورت آن همچنان استمرار یافت. در کشور فرانسه نیز در دهه ۱۹۶۰ موضوع برنامه‌ریزی منطقه‌ای برای کلان شهرها به موضوع جدی نظری و عملی بدل شد. در سال ۱۹۶۱ «سازمان منطقه پاریس» ایجاد گردید که به عنوان الگو در سطح کشور مورد استفاده قرار گرفت. راهبرد اصلی این بود که با ایجاد تعدادی «کلان شهر متعادل کننده» در سطح کشور، اول از توسعه متمرکز پاریس کاسته شود و دوم تعادل فضایی در سطح منطقه‌ای و ملی تقویت گردد. در «طرح منطقه پاریس» در سال ۱۹۶۵ ایجاد هشت شهر جدید در امتداد دو محور موازی در دو سوی رودخانه سن - شرق و غرب پاریس - و با طول تقریبی هر کدام ۸۰ کیلومتر پیشنهاد شد. طرح جامع پاریس (۱۹۶۵) نقطه عطفی در این زمینه به شمار می‌رود که با اتخاذ رویکردی منطقه‌ای سرآغاز برنامه‌ریزی شهر - منطقه در غرب محسوب می‌شود. در این طرح با تأکید بر «منطقه پاریس» که بعدها «منطقه ایل دو فرانس» (ill de France Region) نام گرفت، کلان شهر پاریس از حالت تک مرکزی به صورت چند مرکزی درآمد و به عنوان الگوی مورد استفاده بسیاری از کلان شهرهای دیگر از قبیل مادرید، لندن، بیرمنگام قرار گرفت. این الگوی جدید را می‌توان نوعی «سکونتگاه جدید» تلقی کرد که با نگرشی انقلابی و نوآوری همراه بوده است (Simmonds, 2000, 12).

لازم به یادآوری است. که وجود شهرهای چند مرکزی اگر چه سابقه درازی در اروپا دارد ولی بسیار محدود است. تجارب کلان شهرها یا شهر - منطقه‌های چند مرکزی مثل «رانشتاد» در هلند و منطقه «راین - رور» در آلمان، با آثار مثبت فضایی و اقتصادی - اجتماعی، سبب تقویت گرایش چند مرکزی در برنامه‌ریزی و مدیریت کلان شهرهای تک مرکزی از جمله لندن، پاریس، مادرید، رم، گلاسکو شده است. شهر - منطقه «رانشتاد» در هلند نمونه‌ای کلاسیک از کلان شهری چند مرکزی است که حدود ۶ میلیون نفر جمعیت دارد (۴۵ درصد کشور) و مرکز ملی و اقتصادی هلند محسوب می‌شود. در این شهر - منطقه چهار شهر بزرگ (آمستردام، روتردام، لاهه و اوترخت) قرار گرفته‌اند که با مجموعه‌ای از مراکز فرعی و شبکه وسیع زیرساخت‌ها در پیرامون فضای باز مرکزی مستقر شده‌اند. فعالیت شهرها و مراکز اصلی بر نوعی تقسیم کار مشخص استوار شده است: آمستردام مرکز خدمات مالی، حمل و نقل و گردشگری است، روتردام بزرگ‌ترین بندر دریایی در جهان است، لاهه مرکز استقرار مراکز اداری و حکومتی است و اوترخت مرکز استقرار شبکه راه آهن ملی و خدمات دیگر است. در این شهر - منطقه نظام حمل و نقل عمومی نقش مهمی را به عهده دارد (Ibid, 66-29).

در چند دهه گذشته به منظور مقابله با مشکلات ناشی از الگوی توسعه شعاعی و مرکز - پیرامون کلان شهرهای جهان، سیاست‌های گوناگونی مثل شهر متراکم، رشد عمودی، شهرهای جدید، شهرک‌های اقماری، کمربندسبز، بزرگراه‌های کمربندی و نظایر اینها ابداع و به کار گرفته شده است، ولی همه این ابتکارات، به‌رغم دستاوردهای وسیع‌شان، تأثیرات مقطعی و اصلاحی داشته‌اند و نتوانسته‌اند به راه‌حل‌های بنیادی دست یابند. به همین دلیل در طول یکی دو دهه اخیر، اندیشه تجدید نظر در ساختار فضایی کلان شهرها و تغییر

الگوهای پیشین مطرح شده است. اساس این رویکرد جدید رها کردن الگوهای توسعه شعاعی، مرکز - پیرامون و مادر شهر - حوزه نفوذ است. در زمان حاضر الگوی «تمرکز غیر متمرکز» به گرایش غالب در تمام کلان شهرهای جهان در شمال و جنوب تبدیل شده است.

۷- نظری به تجارب جدید جهانی کلان شهرها

در کتاب «شهر - منطقه‌های جهانی»، علاوه بر مباحث مختلف مربوط به کلان شهرها، تعداد ۱۱ شهر - منطقه (بانکوک، بوستن، مادرید، رانشتاد، سان دیه گو، سانتیاگو، سائوپولو، سیاتل، تاییه، توکیو، مادرید) به صورت موردی به تفصیل بررسی و تحلیل شده است. در ادامه با توجه به موضوع اصلی این مقاله به برخی از یافته‌های اساسی این مطالعات اشاره می‌شود (ibid).

«شهر - منطقه سانتیاگو» (بایتخت شیلی) با $4/5$ میلیون نفر جمعیت (۳۴ درصد کشور) با انبوهی از مسائل و مشکلات فضایی، زیست محیطی و اقتصادی - اجتماعی روبه‌رو است، اما این کلان شهر از دهه ۱۹۸۰ روند تحول از یک شهر تک مرکزی، پیوسته و نامتجانس از نظر اجتماعی را به سمت مقیاس جغرافیایی بزرگ با توسعه ناپیوسته و چند مرکزی آغاز کرده است. همچنین سیاست‌های اقتصادی اش را به سمت صدور خدمات و توسعه ارتباطات جهانی تغییر جهت داده است.

«شهر - منطقه تاییه» (مرکز تایوان)، که حدود ۶ میلیون نفر جمعیت دارد، در طول چند دهه گذشته از ساختاری تک هسته‌ای به سمت الگوی چند هسته‌ای تغییر پیدا کرده است. در طرح فضایی سال ۱۹۹۲ تمام شهر - منطقه به ۳۹ ناحیه برنامه‌ریزی تقسیم شده است. راهبردهای توسعه آتی منطقه بر اساس تقویت کارکردهای چند هسته‌ای، گسترش حمل و نقل چند مرکزی، تقسیم کار فضایی سه لایه (لایه سکونت، لایه کار و فعالیت، لایه محیط طبیعی و باز) استوار شده است.

«شهر - منطقه مادرید» با ساختار تک مرکزی تاریخی، امروزه به سمت ساختار فضایی و اقتصادی جدیدی تغییر

شهر یکپارچه و تک اندام نمی‌تواند در دنیایی چند گانه با روابط جهانی شده دوام بیاورد. در واقع تصویر جدیدی از شهر در حال شکل گرفتن است که مبتنی بر درک روابط چند گانه شبکه‌ای است که به شهر هویت کالبدی - اجتماعی یگانه‌ای می‌بخشد

کرده است. اقتصاد شهر به طور عمده به منابع خدماتی، خدمات اداری، خدمات دانشگاهی و فرهنگی استوار شده است. مادرید (۱۹۸۵) در طرح جدید توسعه‌اش به راهبردهای مبتنی بر تجدید ساختار فضایی، تمرکززدایی، تقویت مراکز جدید، گسترش حمل و نقل عمومی، برنامه‌ریزی در مقیاس کلان و نوآوری در مدیریت روی آورده است.

«شهر - منطقه بانکوک» (مرکز تایلند) ۸ میلیون نفر جمعیت دارد و گرفتار عوارض سوء توسعه سریع فضایی است. ساختار بانکوک مدام در حال تغییر است. در طرح توسعه جدید (۱۹۹۵) سعی شده است که توسعه لجام گسیخته تحت هدایت و نظارت قرار گیرد. منطقه بانکوک به عنوان ایالت، خودمختاری زیادی در برنامه‌ریزی و مدیریت دارد و دارای ۵۰ ناحیه است. سمت گیری اقتصادی بر توسعه صنعتی، تجاری و دانشگاهی استوار شده است. ساختار فضایی شهر - منطقه بانکوک به صورت چند کانونی با فاصله شعاعی ۲۰۰ کیلومتر از مرکز و ۱۷ میلیون نفر جمعیت برای سال ۲۰۱۰ ترسیم شده است. مرکز شهر نقش تولید اطلاعات جهانی و دانش را به عهده خواهد داشت و حومه‌ها در زیرساخت‌ها و خدمات خود کفا خواهند بود. سیاست‌های مهم توسعه فضایی در آینده با تأکید بر اصلاح مدیریت، گسترش مشارکت، توسعه راه‌های زیرزمینی و بهبود محیط زیست تدوین شده است.

۸- آینده برنامه‌ریزی و مدیریت کلان شهرها

در گزارش «توسعه پایدار و آینده شهرها» (یونسکو، ۱۹۹۸) مقاله‌ای به بررسی آینده کلان شهرها اختصاص داده شده است که بر بازنگری در مفهوم کلان شهرها و تجدید نظر در شیوه‌های برنامه‌ریزی و مدیریت آنها تأکید می‌ورزد. در ادامه به نکات اصلی این مقاله اشاره می‌شود (Salahel, 1998, 51-65).

اگر چه روند رشد کلان شهرها در کشورهای توسعه یافته رو به کاهش و تعادل نهاده است، اما میزان و نحوه رشد آنها

[پانوشت]

- 1-city region
- 2-grid pattern
- 3-multiplex
- ۴- مشخصات این مدل به قرار زیر است:
 - جغرافیای انسانی، مکس دیوید، ترجمه سیروس سبوی، ۱۳۷۱.
 - فرهنگ و اژگان برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، فرانک سیفالدینی، دانشگاه شیراز، ۱۳۸۱.
 - جغرافیای انسانی، آنتوان گیدنز، ترجمه سیروس صبوحه، تهران، ۱۳۷۲.
 - جامعه‌شناسی شهری، علامه عباس توسلی، تهران، ۱۳۷۲.
 - جامعه‌شناسی شهر، «ویژه‌مقاله»، تهران، ۱۳۷۸.
 - جغرافیای شهری، بیباله فرید، دانشگاه تهران، ۱۳۷۱.
 - زمینگاه‌های نو در جغرافیای شهری، حمید شکری، سمت، ۱۳۷۲.
 - مدلی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای، مظفر صرافانی، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷.
- ۵-F.Jameson
- 6-E.Soja
- 7-post-metropolis
- 8-mega cities
- ۹- برای اطلاع بیشتر:
 - کاستلز، «مقاله»، عصر اطلاعات، اقتصاد، جامعه و فرهنگ، جلد اول، ظهور جامعه شبکه‌ای، ترجمه احمد علیقلیان و انوشین خلیلی، انتشارات طرح نو، تهران، ۱۳۸۰.
- 10- cyber cities
- 11- Christine Boyer

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۷ بهار ۱۳۸۳

در کشورهای کمتر توسعه یافته همچنان نگران کننده است. نکته مهم این است که رشد این کلان‌شهرها تحت تأثیر چالش‌ها، نیروها و فشارهایی قرار دارد که به خارج از قلمرو نفوذ آنها، یعنی به مقیاس ملی و بین‌المللی، مربوط می‌شود. به همین دلیل بسیاری از حکومت‌های مرکزی ناگزیر به مداخله برای کنترل و کاهش رشد کلان‌شهرها شده‌اند اما تجارب به دست آمده در این زمینه بسیار مایوس کننده است. به نظر می‌رسد که علل این ناکامی‌ها در این واقعیت نهفته است که اقدامات تعدیل توسعه کلان‌شهرها در تقابل با فرایندهای نیرومند توسعه قطبی در سطح ملی قرار دارد و در نتیجه تا حدود زیادی خنثی می‌شود.

تجارب جدید جهانی در برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای حاکی از رشد تمایل به «پرهیز از قطبی شدن» و تمرکز زدایی در سطح منطقه‌های شهری است. البته راهبردهای تمرکز زدایی در مناطقی که حکومت محلی شان قوی‌تر بوده است، موفق‌تر عمل کرده‌اند. این گرایش‌ها نشان می‌دهد که آینده کلان‌شهرها به سمت همگرایی بیشتر در الگوها خواهد بود؛ و همچنین بیانگر این است که روندها و مسائل تمرکز میان منطقه‌ای (در مراکز منطقه) و درون منطقه‌ای (در شهرهای مرکزی) در نهایت به سمت تمرکز زدایی و پراکنش فضایی تغییر جهت می‌دهد. در واقع تمرکز زدایی در مرکز منطقه کلان‌شهری احتمالاً مقدمه و نشانه‌ای از شروع ضد قطبی شدن و توسعه متوازن فضایی است.

آینده کلان‌شهرها و مناطق آنها تا حدود زیادی به نحوه توسعه نظام‌های شهری و ملی و جایگاه آنها در سلسله مراتب «شهرهای جهانی» وابسته است. چگونگی برنامه‌ریزی در دراز مدت و نحوه سازماندهی فضایی و اداری کلان‌شهرها نقش اساسی در این زمینه به عهده دارد. اما این فرایند با مسائل و مشکلات خاص خود مواجه است. یکی از مسائل مهم تعدیل تمرکز جمعیت و نحوه رشد و توزیع آن در سطح منطقه شهری است. ضرورت‌های ناشی از تمرکزگرایی سبب فشار بر زیرساخت‌ها و گسترش حوزه نفوذ کلان‌شهرها بر سکونتگاه‌های شهری و روستایی پیرامون می‌شود. این روند هرگونه مرزبندی اداری و سیاسی را بی‌معنا می‌سازد و آن را تحت تأثیر گرایش‌های متضاد تمرکزگرایی و تمرکز زدایی قرار می‌دهد. حل این معضل مستلزم نظام کارآمد برنامه‌ریزی در مقیاس منطقه‌ای و هماهنگی در مدیریت و نظارت

آینده کلان‌شهرها و مناطق آنها تا حدود زیادی به نحوه توسعه نظام‌های شهری و ملی و جایگاه آنها در سلسله مراتب «شهرهای جهانی» وابسته است. چگونگی برنامه‌ریزی در دراز مدت و نحوه سازماندهی فضایی و اداری کلان‌شهرها نقش اساسی در این زمینه به عهده دارد

توسعه است. این سازوکارها و نهادها باید به اندازه کافی انعطاف‌پذیر باشند، به نحوی که حدود قدرت اختیارات آنها بتواند در تناسب با وظایف شان افزایش یابد.

در شرایطی که قطبی شدن و تمرکزگرایی در نظام ملی شهری ضروری به نظر می‌رسد، این امر لزوماً دربرگیرنده هسته منطقه نخواهد بود. با طرح‌های مناسب دراز مدت می‌توان توسعه فضایی و اقتصادی را در مرکز منطقه هدایت و کنترل کرد. این طرح‌ها می‌توانند گزینه‌هایی برای جلوگیری از توسعه کالبدی شهر مرکزی، کاهش مصرف و اتلاف انرژی و نفوذ به اراضی با ارزش و منابع حساس محیطی ارائه دهند.

برنامه‌ریزی برای کلان‌شهرها و مناطق شهری مستلزم اتخاذ سیاست‌هایی است که بتواند ساختار فضایی درونی منطقه را به صورت مجموعه‌ای متحد، مرتبط و یکپارچه از مراکز مختلف جمعیت و فعالیت سازمان دهد. برخی از سیاست‌ها عبارت است از:

- توجه به توسعه هماهنگ و همزمان مراکز اصلی شهری و مراکز فرعی پیرامونی (الگوی توسعه چند هسته‌ای)
- هدایت ساختار درونی شهرهای مرکزی به صورت اجتماعات با هویت در پیرامون مراکز فرعی سرزنده کار و فعالیت
- تجدید ساختار توسعه‌های حاشیه‌ای به صورت اجتماعات با هویت در پیرامون مراکز فرعی فعالیت و گرگانه‌های متمرکز توسعه
- تشویق و هدایت توسعه اجتناب‌ناپذیر مناطق شهری در امتداد محورهای تعامل فعال یا سایر شهرهای بزرگ در چارچوب نظام ملی سکونتگاه‌ها
- تشویق تقسیم کار فضایی و تخصصی کردن مراکز سکونتگاهی و فعالیت در سطح منطقه شهری و زیر ناحیه‌های

آن

- گسترش و بازنگری در وظایف برنامه‌ریزی و مدیریت در جهت هماهنگی در سطح منطقه و در عین حال تقویت اختیارات محلی، ابتکار و هویت، هم در درون و هم در بیرون شهر مرکزی.

خلاصه و نتیجه‌گیری

در طول دو دهه گذشته تحت تأثیر تحولات عمومی جامعه بشری، که معمولاً از آن به عنوان عصر پسامدرن یا عصر سرمایه‌داری بی‌سازمان و عصر جهانی شدن نام برده می‌شود، شکل سکونتگاه‌های انسانی و به‌ویژه کلان‌شهرها وارد مرحله تغییر کیفی شده است. این تحولات کیفی سه عرصه اصلی را در بر می‌گیرد: تحول در بنیادهای اقتصادی - اجتماعی کلان‌شهرها، تحول در ساختار فضایی کلان‌شهرها و تحول در برنامه‌ریزی و مدیریت کلان‌شهرها.

برایند همه این تغییرات پدایش نوعی سکونتگاه وسیع و پیچیده است که از نظر فضایی متکی بر مرکز واحد و روابط مرکز پیرامون و سلسله مراتب نیست، بلکه بیشتر به صورت مجموعه‌ای پراکنده، چندمرکزی و شبکه‌ای عمل می‌کند. این پدیده جدید تفاوت اساسی با مفهوم «کلان‌شهر» یا متروپولیس دارد و به همین دلیل برای معرفی و توصیف آن اخیراً اصطلاح شهر - منطقه رواج پیدا کرده است. برنامه‌ریزی و مدیریت شهر - منطقه‌ها در چارچوب الگوهای رایج قبلی امکان‌پذیر نیست و درواقع نوعی نگرش جهانی و راهبردی در مقیاس کلان دارد و بر اقدامات محلی و تدریجی در مقیاس فرد تأکید می‌ورزد. بررسی نتایج برخی از مطالعات انجام شده درباره شهر - منطقه‌های جهان حاوی برخی نکات مهم و آموزنده به شرح زیر است:

- رشد شهرهای بزرگ و مرکزی، در شهر - منطقه‌ها، در مجموع و به طور نسبی رو به کاهش دارد.
- گسترش چند هسته‌ای کلان‌شهرها به صورت یک واقعیت درآمده است.
- کارکردهای جهانی و فراملی شهر - منطقه‌ها رو به افزایش است.
- تبعیض و فاصله اقتصادی و اجتماعی در سطح شهر - منطقه‌ها ابعاد و اشکال جدیدی پیدا کرده است.
- موضوع هویت چندگانه و تنوع خرده‌فرهنگ‌ها در کلان‌شهرها به یک مسئله مهم جامعه‌شناختی تبدیل شده است.
- امکانات کنترل شکل توسعه در شهر منطقه‌اندک است و به رویکردهای انعطاف‌پذیر نیاز دارد.
- برنامه‌ریزی در سطح شهر منطقه‌ها به صورت تدریجی و در مقیاس‌های خرد کارایی بیشتری دارد.
- مدیریت کلان‌شهرها به نحو فزاینده‌ای به سمت مدیریت محلی و حکمروایی شهری گرایش پیدا کرده است.
- برنامه‌ریزی و مدیریت کلان‌شهرها و شهر - منطقه‌ها بیش از پیش به سمت مشارکت و توافق جمعی پیش می‌رود.
- برنامه‌ریزی و مدیریت کلان‌شهرها به نگرش جهانی، نوآوری و بازنگری مداوم نیاز دارد.
- در جدول شماره ۲ مقایسه دو الگوی کلان‌شهر متمرکز و الگوی شهر - منطقه به طور خلاصه معرفی شده است.

جدول ۲: مقایسه کلان‌شهرهای متمرکز با شهر - منطقه‌ها

موضوع	کلان‌شهرهای متمرکز	شهر - منطقه‌ها
کارکردهای اصلی	- کارکرد در مقیاس منطقه‌ای - ملی - مرکز تولید صنعتی و تجارت کالا - مرکز انباشت سرمایه و ثروت	- کارکرد در مقیاس ملی - جهانی - کانون فناوری، خدمات برتر، گردشگری - کانون انباشت سرمایه، دانش و فن، اطلاعات - کانون اداری و سیاسی - تأکید بر بازتولید ثروت و توسعه
ساختار فضایی	- الگوی شعاعی و مداری - روابط سلسله‌مراتبی (مرکز - پیرامون) - رشد تک مرکزی و اقماری - تمرکز راه‌های ارتباطی و زیرساخت‌ها	- الگوی پراکنده و شبکه‌ای - روابط شبکه‌ای و تعاملی - توسعه چند مرکزی و چند بخشی - توزیع راه‌ها و زیرساخت‌ها - پویایی مرزها و تقسیمات فضایی
برنامه‌ریزی و مدیریت	- برنامه‌ریزی در مقیاس مرکز و حوزه نفوذ - برنامه‌ریزی و مدیریت متمرکز - برنامه ریزی جامع کالبدی - فضایی - مدیریت شهری و بخشی - جدایی توسعه شهری و روستایی	- برنامه‌ریزی در مقیاس شهر - منطقه - برنامه‌ریزی مشارکتی و محلی - برنامه‌ریزی راهبردی و همه جانبه - مدیریت منطقه‌ای و فرابخشی - یکپارچگی توسعه شهری و روستایی

- 12- cyberspace
- 13- chaos
- 14- multi-layered city
- 15- S.Thomson
- 16- multiculturalism
- 17- multiplicity
- 18- conurbation
- 19- R. Simmonds
- 20- compact multi-nucleated
- 21- dispersed multi-nucleated
- 22- gullaxy of settlements
- 23- orbital pattern
- 24- grid pattern
- 25- uniplex
- 26- multiplex
- 27- chaotic

منابع

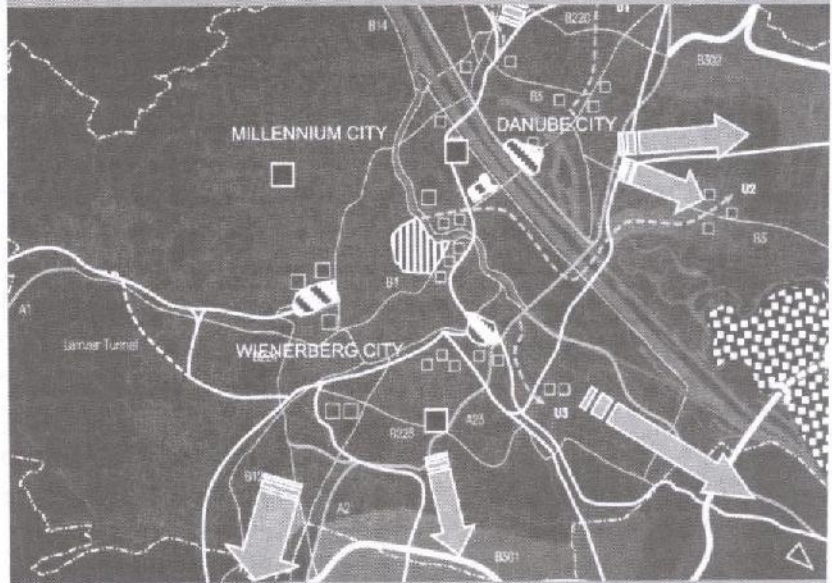
- ۱- وستر، فرانک، نظریه‌های جامعه اطلاعاتی، ترجمه اسماعیل قندی، تهران، ۱۳۸۰.
- ۲- کلسن، مارتین، عصر اطلاعات: اقتصاد، جامعه و فرهنگ، جلد اول، ظهور جامعه شبکه‌ای، ترجمه احمد علیان ولفشین‌خاکباز، انتشارات طرح نو، تهران، ۱۳۸۰.
- ۳- گینز، جان آر، سیاست پست‌مدرنیته، ترجمه منصور نصری، تهران، ۱۳۸۱.
- ۴- هل، پتر، برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، ترجمه جلال توپری، انتشارات پردازش و برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۸۱.
- 5-Boyer M. Christine: crossing cyber cities, chapter 17, in *Global City Region*: Roger Simmonds and Gary Hack, Spon press, London and New York, 2000, pp(214-227).
- 6- Thomson, Susan: "Diversity, Difference and The Multi-layered city" in *urban planning in a changing World*, chapter 13, London, 2000, pp(230-248).
- 7- Simmonds Roger and Gary Hack: *Global city Regions*, chapter 2, spon press, London and New York, 2000, pp(8-16).
- 8- Scott, A.J: "Global City Regions", in *urban Planning in a Changing world*, chapter 4, London 2000.
- 9- Frestone, R (Ed): *Urban planning in a changing World*, chapter 14, London 2000.
- 10- Short John Renne: *The urban order*, Chapter 5, *The political Economy of Urbanization* Black well, oxford, 1996.
- 11- Sassen Saskia: "Cities in the Global Economy", chapter 23, in *Global city Regions* Ed: R.simmonds and Gary Hack, spon, London and New York, 2000.
- 12- Bachiller, A.R: "discontiguous Urban Growth", chapter 22, in *Global city Region*.
- 13- Castano, P.O: "Regional Grid Planning", chapter 21, in *Global city Region*.
- 14- Healey, patsy: "Planning in Relational Space and Time: Responding to New Urban Realities", chapter 4 in, *A Companion To the City*: Blackwell, Oxford, 2000.
- 15- Simonds, R.: "Planning the City Region", in *Global city region*, chapter 2.
- 16- Salabel, Shakhs: "the Future of Mega Cities..." in *Sustainabel Development and the Future of Cities*, Unesco, Oxford, 1998.

سیاره ما با شتاب در حال از هم گسیختن است و همزمان، با اکراه در حال جمع آمدن.
« بنجامین باربر »

چکیده

تفرق سیاسی به مفهوم وجود نهادها، سازمان‌ها و قلمروهای حکومتی متعدد مستقل از هم در محدوده مجموعه‌های شهری یا مناطق کلان‌شهری، اساسی‌ترین چالش رویه‌ای فراروی مدیریت و حکمروایی این‌گونه مناطق قلمداد می‌شود. در طرف مقابل و برای چیرگی بر این چالش، راهبردهای متعددی از سوی نظام‌های مدیریتی ارائه شده است که همه آنها تحت عنوان منطقه‌گرایی در مدیریت و اکنون حکمروایی مناطق کلان‌شهری جمع بندی می‌شود.

این نوشتار در تلاش است به طرح انواع مدل‌ها و الگوهای منطقه‌گرایی منتج از این راهبردها و نیز تحلیل نقاط قوت و ضعف آنها بپردازد و قابلیت اجرایی آنها را در انواع مناطق کلان‌شهری - به عنوان مجموعه‌ای از تجربیات عملی در زمینه منطقه‌گرایی و روندهای تازه آنها - برای یافتن اندوزی از آنها در مدیریت مجموعه‌های شهری کشور، ارائه دهد.



راهبرد منطقه‌گرایی در حکمروایی مناطق کلان‌شهری

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۷ بهار ۱۳۸۳

ابرج اسدی
کازمئاس ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای
Email: iradjasadi@yahoo.com

کلید واژه‌ها: منطقه کلان‌شهری، تفرق سیاسی،
نومنتقه‌گرایی، منطقه چند هسته‌ای، شهرداری‌گرایی.

۱- طرح مسئله و هدف

مناطق کلان‌شهری [۱] یا شهر - منطقه‌ها [۲] که در ایران با عنوان مجموعه‌های شهری شناخته می‌شوند، پدیده‌های نوظهوری در سازمان فضایی سرزمین به شمار می‌روند که اکنون در سرتاسر جهان چه در کشورهای توسعه یافته و چه در کشورهای در حال توسعه وجود دارند. تفرق سیاسی [۳] مفهومی است که بسیاری آن را اساسی‌ترین چالش فراروی مدیریت و حکمروایی [۴] این گونه مناطق برشمرده‌اند. تفرق سیاسی حاصل مقیاس و گسترش محدوده‌های منطقه کلان‌شهری فراتر از محدوده یک قلمرو حکومتی واحد - مانند شهرداری - است. در درون محدوده مجموعه‌های شهری اغلب حکومت‌های محلی متعدد و مستقل از هم و نیز سازمان‌ها و واحدهای حکومتی تصمیم‌گیر و اجرایی متعددی فعال‌اند. اگر چه وجود شهرداری‌ها و قلمروهای حکومتی متعدد در محدوده‌های مناطق کلان‌شهری - مطابق مکتب انتخاب عمومی [۵] - مزایایی را همچون حق انتخاب بیشتر برای ساکنان به منظور برگزیدن محدوده این یا آن شهرداری برای زندگی به همراه دارد، اما در عین حال خود مانع عمده‌ای برای اتخاذ و اجرای تصمیمات سیاسی یکپارچه و مؤثر در کل محدوده مجموعه شهری است. توجه به این محدودیت از آن رو ضرورت بیشتری می‌یابد که این گونه مناطق به مثابه هویت همگن و یکپارچه اقتصادی و اجتماعی و فضایی در نظر گرفته شوند.

تفرق سیاسی موجود در این مناطق چالشی است که با رویکردها و راهبردهای مختلفی از سوی مناطق کلان‌شهری دنیا روبه‌رو شده است که هر کدام کم‌وبیش با کاستی‌ها و کامیابی‌هایی همراه بوده‌اند. این گونه پاسخ‌ها با مفهومی کلی جمع‌بندی می‌شود که به منطقه‌گرایی [۶] در حکومت و یا حکمروایی این مناطق معروف است. کلیه راهبردهای منطقه‌گرایی در پی شبکه‌سازی اجزای از هم گسیخته و مستقل برنامه‌ریزی و مدیریت منطقه کلان‌شهری برای کاستن از تفرق و تعدد عوامل تصمیم‌گیر و اجرایی مختلف مؤثر و فعال در آنهاست. در این مقاله تلاش شده است با طرح ابعاد مختلف چالش پیش گفته به‌طور اجمالی، راهبردها و رویکردهای رایج و روندهای نو که تحت عنوان منطقه‌گرایی مبتنی بر حکومت و منطقه‌گرایی نوین مبتنی بر حکمروایی خوب در شیوه‌های برخورد با مناطق کلان‌شهری دنیا - اغلب کشورهای توسعه یافته - به آنها اشاره شده است، تبیین و تحلیل کردند، اگر چه نکته برداری از چنین رویکردها و راهبردهایی برای به‌کار بستن آنها در مناطق کلان‌شهری ایران - که آنها نیز با این چالش به شدت درگیر هستند و تاکنون هیچ‌گونه سازوکاری برای مدیریت یکپارچه و منسجم آنها تدبیر نشده است [۷] - موجه نیست، اما به نظر می‌رسد که منطقه‌گرایی در برنامه‌ریزی و مدیریت این مناطق راهی است که از بيمودن آن گریزی نیست. شناخت تجربیات کشورهای دیگر در این زمینه و یافته‌اندوژی از آنها در تدبیر و به‌کارگیری راهبردهای کارآمد برای مواجهه با این چالش و چیرگی بر آن قطعاً مفید خواهد بود.

هدف از این نوشتار، بحث و بررسی اساسی‌ترین چالش مدیریتی و حکمروایی مناطق کلان‌شهری دنیا از یک سو، و نیز تشریح و تحلیل نقاط قوت و ضعف راهبردها - و در قالب آن مدل‌ها و الگوها - منطقه‌گرایی است که برای چیرگی بر این چالش از سوی نظام‌های مدیریت و حکمروایی تدبیر شده و در بسیاری از مناطق کلان‌شهری دنیا - به‌ویژه در ایالات متحده و کانادا - به‌کار گرفته شده‌اند.

برای دستیابی به هدف اشاره شده بعد از طرح چالش پیش گفته - تفرق سیاسی - دو مدل عمده و کلان حکومت منطقه کلان‌شهری تحلیل می‌گردد و به پنج رویکرد عمده منطقه‌گرایی اشاره می‌شود. در ادامه با تأکید ویژه بر یک دیدگاه، تلاش می‌شود تا کلیه دسته‌بندی‌های اشاره شده در متون مختلف در یک قالب گنجانده شود. در نهایت نوشتار با اشاره به روندهای نو در منطقه‌گرایی و اشاره به شرایط مجموعه‌های شهری کشور از این لحاظ، به پایان می‌رسد.

۲- ضرورت منطقه‌گرایی

رشد و افزایش مناطق کلان‌شهری در سرتاسر جهان، اقتصاد در حال رشد این گونه مناطق در امریکای شمالی، افزایش شهرداری‌ها و تقسیمات اداری - سیاسی در محدوده مناطق کلان‌شهری، نیاز به ایجاد هماهنگی در خدمات رسانی، یافتن ساختارهای حکومتی کارآمدتر برای مناطق کلان‌شهری، و ضرورت‌هایی از این دست حکومت‌ها را به این چالش واداشته است که اشکال تازه‌ای از مدیریت و حاکمیت شهری را برای این مناطق به‌وجود آورند.

علاوه بر گسترش فضایی مناطق کلان‌شهری، توسعه فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی، بحران مالی دولت‌ها و جهانی‌سازی نیز پرسش‌های جدی‌تر را درباره ماهیت حکومت‌های این مناطق مطرح کرده است. رویه‌ها و ساختارهای حکومتی سنتی در مواجهه با تغییرات سریع این مناطق درمانده‌اند. ابزارهای مدیریتی چون برنامه‌ریزی و مدیریت شهری

و خدمات رسانی به شیوه سنتی نیز در چنین شرایطی ناموفق می‌گردند. از اواخر قرن ۲۰ و در آغاز قرن ۲۱ هم در کشورهای پیشرفته و هم کشورهای در حال توسعه جست‌وجوی گسترده‌ای برای یافتن سازو کارهایی با هدف حکمروایی مؤثر در منطقه کلان‌شهری شکل گرفته است.

روندهای زیر، خلاصه‌ای از دلایل و ضرورت‌های پرداختن به رویکردهای منطقه‌گرایی را به دست می‌دهند (Walker, 1999, 151-2):

- افزایش تعداد مناطق کلان‌شهری در دنیا؛
- افزایش جمعیت ساکن در مناطق کلان‌شهری؛
- افزایش تفرق در حکومت‌های مناطق کلان‌شهری (ناشی از افزایش تعداد حکومت‌های محلی به موازات رشد و گسترش محدوده مناطق)؛
- افزایش تنوع در مناطق کلان‌شهری (ناشی از پیچیدگی‌های موجود در تقسیمات سیاسی منطقه، میزان جمعیت و اندازه سرزمین و ترکیب کارکردهای اقتصادی بخش خصوصی و طیف خدمات عمومی ارائه شده و نظایر آن)؛
- دوگانگی موجود در نظریه‌ها و رهنمودهای مختلف درباره نحوه مدیریت مناطق کلان‌شهری (از یک سو برخی طرفدار شهرداری‌گرایی یا تفرق سیاسی-اند و از سوی دیگر برخی از کلان‌شهرگرایی طرفداری می‌کنند)؛
- قطع یا کاهش کمک‌های مالی از سوی دولت‌های مرکزی.

۳- حکومت منطقه کلان‌شهری

منظور از اصطلاح حکومت منطقه کلان‌شهری ایجاد و استقرار ساختار یا ترتیبات سازمانی ویژه برای اداره مناطق کلان‌شهری است که در ناب‌ترین شکل می‌توان آن را «مدل حکومت منطقه کلان‌شهری» نامید (Lefevre, 1998, 9). برای توجیه مدل حکومت کلان‌شهری اغلب این استدلال مطرح شده است که بین نوع سیستم سازمانی شهر و منطقه شهری با توسعه اجتماعی و اقتصادی آن باید انطباق وجود داشته باشد (ibid, 10). مناطق کلان‌شهری از آن رو که هویت اقتصادی و اجتماعی یکپارچه‌ای به شمار می‌آیند باید ترتیبات سازمانی و حکومتی یکپارچه‌ای را نیز در خود داشته باشند. بیشتر استدلال‌های مؤید این مدل در پی بیان این نکته‌اند که واحدهای حکومتی بزرگ در تولید و عرضه تعداد مشخصی از خدمات نسبت به واحدهای حکومتی کوچک منفرد کارایی بیشتری دارند، زیرا می‌توانند آزمایش‌های اقتصاد مقیاس که سرزمین وسیع و جمعیت انبوه در اختیار آنها قرار می‌دهد منتفع گردند (Miller, 2002, 90-91).

در آن سوی این مدل از حکومت، مدل «منطقه چند هسته‌ای» (۸) یا «شهرداری‌گرایی» (۹) وجود دارد که مبتنی بر «رویکرد انتخاب عمومی» است. مطابق این رویکرد اندازه‌گیری صرفه‌های اقتصادی ناشی از مقیاس بعد از استقرار ساختارهای حکومتی کلان‌شهری بسیار دشوار است. به زعم شارحان این مکتب، بهره‌مندی از منافع ساختارهای حکومتی سنگین در منطقه کلان‌شهری، بدون صرف منابع برای استقرار اشکال سازمانی آن امکان‌پذیر است. برای این منظور آنها بر همکاری افقی بین مراجع و حکومت‌های محلی به عنوان جایگزینی برای حکومت واحد کلان‌شهری پافشاری می‌کنند. انتقاد دیگر از مدل حکومت کلان‌شهری ماهیت غیر دموکراتیک این نوع حکومت و ساختار گسترده آن است که در آن توان کنترل نمایندگان منتخب از بین می‌رود (Lefevre, Miller and 1998, 2002).

برای حامیان «مدل منطقه چند هسته‌ای»، تفرق (وجود واحدهای حکومتی و شهرداری‌های متعدد درون منطقه که هر کدام هویت قانونی و حقوقی مجزایی دارند) و نیز کوچک بودن حکومت‌ها عامل اصلی در حفظ رقابت محسوب می‌شوند. برای اینان شکل ایده‌آل حکومت در منطقه کلان‌شهری وجود تعداد زیادی از حکومت‌های محلی مجزا مستقل است که ترجیحاً هر کدام هدف ویژه‌ای را دنبال می‌کنند مطابق ایده‌های مکتب انتخاب عمومی، این امر مانعی در برابر انحصارگرایی حکومت‌های واحد کلان‌شهری است که نه باعث ایجاد و بسط نوآوری است و نه موجب کاهش هزینه‌های تولید و ارائه خدمات (ibid).

در چارچوب مجموعه استدلال‌ها برای تبیین ضرورت «رویکرد کل‌ارگانیک» (۱۰) به منطقه کلان‌شهری و اجتناب از تفرق در مدیریت آنها، دردیگرسو، می‌توان انتقاداتی را بر ساختار حکومت‌های محلی پیشنهادی از سوی شارحان مکتب انتخاب عمومی (وجود حکومت‌های محلی متعدد مستقل از هم) وارد کرد (Pacione, 2001, 411)؛ که از این دست‌اند:

- افزایش شکاف مالی بین حکومت‌های محلی، به ویژه بین شهر مرکزی و نواحی حومه‌ای؛

- بروز بحران مالی در اداره شهر مرکزی در نتیجه عواملی چون تقاضای فزاینده خدمات شهری؛
 - افزایش هزینه‌های بهره‌برداری و استهلاک زیر ساخت‌ها و نظام خدمات رسانی، موج مخالفت با مالیات و عوارض شهری، و بالاخره ناتوانی در استفاده از منابع اقتصادی و مالی کل منطقه و بهره‌برداری از اقتصاد مقیاس؛
 - آسیب‌ها و مخاطرات ناشی از تصمیم‌گیری‌های پراکنده در خصوص کاربری زمین و آثار منفی آن بر نواحی همجوار؛ و سرانجام
 - فقدان هویت سازمانی واحد و دارای قدرت اعمال رهبری، برنامه‌ریزی و مدیریت بر کل منطقه کلان‌شهری.
- به این ترتیب به نظر می‌رسد که در این حوزه نه یک تئوری واحد درباره حکومت منطقه کلان‌شهری بلکه دو تئوری - و مدلهای کلان‌متکی بر آنها - به چشم می‌خورد. اولی تحت عنوان «منطقه کلان‌شهری به عنوان کلیتی ارگانیک» یا کلان‌شهرگرایی، به‌طور کلی بازتاب رویکردی عقلایی و جمعی‌گرا در طراحی سازمان و ساختار مدیریت مناطق کلان‌شهری است؛ در حالی که دومین تئوری یا مدل که به عنوان «منطقه چند هسته‌ای» یا «شهرداری گرای» شناخته می‌شود، بازتاب رویکردی عقلایی و فردگرایانه است.

۴- چالش اصلی فراروی مدیریت منطقه کلان‌شهری

رشد مناطق کلان‌شهری آنها را فراسوی مرزهای تقسیمات سیاسی سنتی توسعه داده است. اکنون اکثر مناطق کلان‌شهری، شهرها، شهرک‌ها و شهرستان‌های بسیاری را در برمی‌گیرند. این امر تلویحاً به این معناست که قلمروها و واحدهای حکومتی متعدد و مستقلی در گستره مناطق کلان‌شهری وجود دارند که مانعی برای اتخاذ تصمیمات و انجام اقدامات سیاستی مؤثر و یکپارچه در کل گستره مورد بحث به شمار می‌آیند. وجود واحدهای حکومتی همچون شهرداری‌های متعدد و مستقل از هم - و به عبارت دیگر، تفرق سیاسی - حاصل مقیاس و گستردگی فضایی این شکل از سازمان فضایی است. اگرچه تحقق مشارکت و ایجاد حس هویت منطقه‌ای، پاسخگویی، سرعت تغییرات و اثربخشی نیز از جمله چالش‌های اصلی فراروی حکومت کلان‌شهری عنوان شده است (Henton, 2001)، اما به نظر بسیاری از نظریه پردازان حکومت کلان‌شهری، تفرق سیاسی بزرگ‌ترین چالش این گونه حکومت‌ها در مدیریت و حکمروایی این مناطق به شمار می‌آید.

منظور از اصطلاح حکومت منطقه کلان‌شهری ایجاد و استقرار ساختار یا ترتیبات سازمانی ویژه برای اداره مناطق کلان‌شهری است که می‌توان آن را «مدل حکومت منطقه کلان‌شهری» نامید

در این گونه مناطق حیطة مدیریتی منطقه کلان‌شهری باید از واحدهای منفرد و مجزا به صورت مجموعه‌های به هم پیوسته درآید، به‌طوری که امکان سیاستگذاری منطقه‌ای هماهنگ به وجود آید. به عبارت دیگر، تلاش اصلی در این حوزه، جست‌وجوی انطباق قلمرو عملکردی (منطقه کلان‌شهری) و قلمرو سازمانی (ساختار حکومت محلی) است. مدل حکومت واحد کلان‌شهری و مدل منطقه چند هسته‌ای دورویکرد متفاوت‌اند که در دوسوی یک طیف - که اولی دارای حداکثر منطقه‌گرایی است و دومی دارای کمترین آن برای مدیریت و حکمروایی این مناطق از دیدگاه نظری و عملی به بحث و اجرا گذاشته شده‌اند.

در بین این دو سر طیف راهبردها و مدل‌های مختلفی از منطقه‌گرایی - باشدت‌های مختلف - قرار دارند که برای رفع این چالش به کار گرفته شده‌اند. در دو سر خود طیف، در یک سو حکومت واحد منطقه کلان‌شهری قرار دارد که تمام اجزا و حکومت‌های محلی موجود در آن ادغام و یکپارچه می‌گردند، و در سوی دیگر شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی مجزا و مستقل از هم، که هر کدام سیاست و هدف ویژه‌ای را در گستره محلی خود پی می‌گیرند.

بدین ترتیب به دلیل مقیاس و گستردگی مناطق کلان‌شهری که تلویحاً به معنی وجود حکومت‌های محلی متعدد در گستره آن است، مدیریت و حکمروایی این مناطق ماهیتاً نوعی فعالیت بین حکومتی است. منطقه‌گرایی رویکردی است که در پی شبکه‌سازی سازمان‌ها و نهادها و واحدهای حکومتی مستقل از هم در کل منطقه به منظور ایجاد بستری برای سیاستگذاری و اقدام منطقه‌ای است.

۵- رویکردهای کلان منطقه گرایی

سایوج و ووگل (۱۱۱)، از شارحان مکتب انتخاب عمومی در حکومت کلان شهری، در مطالعه‌ای که در سال ۲۰۰۰ درباره تمایزات مفهومی بین حکومت و حکمروایی صورت دادند به ۵ رویکرد کلان سازمانی در مدیریت مناطق کلان شهری اشاره کرده‌اند (Miller, 2002, Barlowand 100, 1991, 21-3):

۵-۱- رویکرد یکپارچه‌سازی [۱۲]: در این رویکرد شمار حکومت‌های محلی مستقل موجود در گستره منطقه کلان شهری تقلیل می‌یابد و اختیارات و قدرت آنها در یک سازمان- یا تعداد اندکی از سازمان‌های- عمومی بزرگ متمرکز می‌شود. حاصل این رویکرد، ایجاد حکومت یکپارچه در گستره منطقه کلان شهری است. نمونه‌های آن رامی‌توان در حکومت «فلوریدا»، «آیندیاناپولیس»، «نش‌ویل» و «تنسی» مشاهده کرد. اجرای این رویکرد دشوار است، زیرا با مخالفت‌های سیاستمداران و ساکنان محلی روبه‌رو خواهد شد. در این حالت، این خطر وجود خواهد داشت که نیازها و علائق محلی در سطح منطقه نادیده گرفته شوند.

۵-۲- رویکرد چند سطحی/ چندلایه‌ای [۱۳]: این تفکر که حکومت‌های محلی باید به فعالیت‌های محلی بپردازند و حکومت‌های منطقه‌ای می‌بایست فعالیت‌های منطقه‌ای انجام دهند، باعث به وجود آمدن سلسله مراتبی از سطوح حکومتی بالا و پایین می‌شود که به نسبت حجم و وسعت خدماتی که ارائه می‌دهند از هم متمایز می‌گردند. محدوده‌های حکومتی کوچک، خدماتی چون پلیس و آتش‌نشانی را فراهم می‌آورند در حالی که حکومت‌های سطح بالا با خدمات منطقه‌ای چون حمل و نقل و دفع مواد زائد درگیرند. در این رویکرد باید سازمان‌های منطقه‌ای بزرگ و جدیدی برای ارائه این گونه خدمات ایجاد گردد. در این نوع سازمان‌یابی، از یک طرف مسئله گسترش (نشت) تأثیرات سوء و مرزها کاهش می‌یابد و مزایای ناشی از مقیاس از طریق سطح حکومتی بالاتری دست یافتنی می‌گردد، در حالی که از طرف دیگر دموکراسی کوچک مقیاس و کنترل محلی حفظ می‌شود و نیازهای محلی را واحدهای سطح پایین‌تر تأمین می‌کنند. مشکل اصلی در اجرا و پیاده‌سازی این رویکرد، ایجاد و تضمین رابطه کاری خوب میان سطوح حکومتی است.

۵-۳- رویکرد (انجام) وظایف هم‌پیوند [۱۴]: برخلاف رویکرد پیش گفته که عموماً مستلزم ایجاد واحدهای جدید حکومتی است، در این رویکرد واحدهای بزرگ موجود به ارائه خدمات عمومی از طریق توافقات بین محلی تشویق می‌گردند. در این حالت از فشار خدمات رسانی عمومی بر منابع محلی کاسته می‌شود و به شهرداری‌ها اجازه می‌دهد تا خدمات کمتر ولی بهتری ارائه دهند. این نوع تقسیم وظایف حکومت‌های محلی را تضعیف می‌کند، زیرا از اهمیت آنها در ارائه خدمات عمومی کاسته می‌شود، در حالی که هیچ تضمینی نیز وجود ندارد که وظایف انتقال یافته به طرز کارآمدتری ارائه گردند.

۵-۴- رویکرد شبکه‌های پیچیده [۱۵]: رویکرد مذکور در بردارنده این ایده است که تعداد زیادی از حکومت‌های محلی با رابطه‌ای رقابتی و همکارانه با یکدیگر کار کنند، به نحوی که کنترل شهروندی و تأمین خدمات مورد نیاز شهروندان ارتقا یابد. این شیوه می‌تواند از نشت تأثیرات سوء بکاهد و هویت و استقلال عمل شهرداری‌ها را حفظ کند، اما نکته‌ای که از آن غفلت می‌شود «اختلافات یا تفاوت‌های مالی» است که به آن کمتر پرداخته شده است. کاستی این شیوه، اساس داوطلبانه بودن این نوع همکاری است که عمدتاً بین شهرداری‌هایی امکان‌پذیر می‌گردد که ویژگی‌های محلی، فرهنگی و اقتصادی- اجتماعی مشابهی دارند.

۵-۵- رویکرد انتخاب عمومی [۱۶]: این رویکرد بسیار شبیه به رویکرد شماره ۴-۵ است؛ اما از بُعد نظری ایده مداخله عمومی در سطح منطقه را برای ارائه خدمات عمومی رد می‌کند. مطابق این رویکرد، هر یک از حکومت‌های محلی به عنوان واحدهای سازنده منطقه به شکل رقابتی به فعالیت می‌پردازند، به گونه‌ای که امکان انتخاب شهروندان، هنگامی که از شیوه و نحوه خدمات رسانی یک حکومت محلی ناراضی‌اند، بس گسترده است. در واقع آنها در صورت ناراضی‌تاری از خدمات می‌توانند محدوده شهرداری یا حکومت محلی خود را تغییر دهند. توضیحات بیشتر درباره این رویکرد در مبحث حکومت منطقه کلان شهری در برابر مدل منطقه چند هسته‌ای آمده است.

۶- انواع منطقه‌گرایی:

در این بخش از میان دیدگاه‌های صاحب‌نظران مختلفی که به طبقه‌بندی انواع مدل‌ها و الگوهای منطقه‌گرایی پرداخته‌اند، دیدگاه دیویدای میلر [۱۷] به دلیل جامعیت آن برای طرح در این مقاله انتخاب شده است. وی به چهار نوع از منطقه‌گرایی در تجربیات کشورهای مختلف اشاره کرده است؛ اما بیشتر مثال‌ها و یا نمونه‌های خود را از مناطق کلان‌شهری ایالات متحده آمریکا برگزیده است. انواع منطقه‌گرایی از دیدگاه میلر عبارت‌اند:

- منطقه‌گرایی هماهنگ‌ساز [۱۸]
- منطقه‌گرایی اداری-مدیریتی [۱۹]
- منطقه‌گرایی مالی [۲۰]
- منطقه‌گرایی ساختاری [۲۱]

۶-۱- منطقه‌گرایی هماهنگ‌ساز: اولین شکل منطقه‌گرایی است که با برنامه‌ریزی یکپارچه منطقه به عنوان یک

کلیتی از گانیک و فراگیری برنامه‌های راهبردی شهرداری‌های محلی در برنامه راهبردی منطقه سروکار دارد. در این نوع از منطقه‌گرایی هسته‌های شهری و شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی موجود در منطقه کلان‌شهری، که هر کدام دارای برنامه راهبردی ویژه‌ای برای خود هستند، با تهیه برنامه راهبردی منطقه‌ای که اصول طرح‌های منفرد و مجزای هر یک از شهرها در آن گنجانده شده است، کلیت واحدی می‌یابند و در سطح منطقه‌ای با یکدیگر هماهنگ می‌شوند. البته باید توجه داشت که این هماهنگی اصولاً در بین این دو سطح-محلی و منطقه‌ای-یکسویه و از بالا به پایین نیست بلکه اساساً تعامل و همکاری بین سطحی در تدوین برنامه منطقه‌ای است که در اینجا بسیار اهمیت می‌یابد. تاکنون تلاش‌های زیادی برای سنجش و ارزیابی میزان هماهنگی در سطح مناطق کلان‌شهری صورت گرفته است. هیچ‌نگ [۲۲] از سه معیار برای تقسیم مناطق کلان‌شهری به چهار دسته کلی استفاده می‌کند که در هر یک میزان هماهنگی متفاوتی در مدیریت وجود دارد سه معیار مورد عمل هیچ‌نگ در این تقسیم‌بندی عبارت‌اند از: وجود برنامه منطقه‌ای در سطح منطقه کلان‌شهری؛ وجود سازمان‌ها و نهادهای منطقه‌ای مسئول برای نظارت بر پیروی حکومت‌های محلی از طرح منطقه‌ای؛ و در نهایت اختیارات سازمان مذکور برای انجام تغییر و تعدیل در برنامه‌ها و طرح‌های محلی به منظور انطباق با برنامه منطقه‌ای.

به این ترتیب و با ملاحظه این سه معیار می‌توان چهار نوع منطقه را به شرح زیر از هم تشخیص داد:

۶-۱-۱- منطقه بدون از پیش اندیشی، یا غیر رسمی [۲۳]: در این نوع منطقه حکومت‌های محلی موجود در سطح

منطقه کلان‌شهری (یعنی شهرداری‌ها) در حوزه موضوعاتی چون کاربری زمین، حمل و نقل، ... با همدیگر همکاری دارند، اما هیچ طرح یا برنامه از پیش معین شده‌ای برای هماهنگی توسعه فیزیکی و مدیریت فضایی منطقه در این سطح وجود ندارد. البته ممکن است چنین مناطقی دارای شوراهای حکومتی منطقه‌ای باشند که به عنوان نوعی فروم برای بحث و تبادل نظر عمل می‌کنند. به عبارت دیگر، در این نوع منطقه بدون اینکه از قبل برنامه‌ای تحت عنوان «برنامه راهبردی منطقه‌ای» برای وحدت بخشی به هسته‌های شهری متفرق و منفرد تهیه و تدوین شود، میزانی از هماهنگی بین حکومت‌های موجود در سطح منطقه وجود دارد که می‌توان از آن به عنوان منطقه‌گرایی برنامه‌ریزی نشده یاد کرد. بیشتر مناطق کلان‌شهری در ایالات متحده آمریکا در این دسته جای می‌گیرند.

۳-۱-۶ - **منطقه ارشادی** [۲۴]: ویژگی‌های این نوع منطقه شباهت بسیاری به منطقه بدون از پیش اندیشی دارد، با این تفاوت که این یکی، دارای برنامه منطقه‌ای است. در این نوع منطقه، باز هم، ابزارها و سازوکارهای سازمانی خاص برای اجرای برنامه منطقه‌ای پیش‌بینی نشده است، جز خواست و اراده حکومت‌های محلی در پایبندی داوطلبانه به برنامه موجود، که آن هم به دلیل اساس داوطلبانگی، همکاری و هماهنگی در اجرا ضعیف است. به عبارت دیگر در این نوع منطقه اگر چه برنامه راهبردی فراگیری در دست حکومت‌های محلی برای ایجاد هماهنگی در برنامه‌ریزی و مدیریت بین آنها وجود دارد اما به دلیل عدم پیش‌بینی و ایجاد نهادها یا عوامل اجرایی مشخص برای انجام وظایف، در عمل اثربخشی چندانی ندارد.

۳-۱-۶ - **منطقه نظارتی** [۲۵]: در این نوع منطقه، یک هیئت منطقه‌ای ویژه مسئولیت اداره و مدیریت برنامه منطقه‌ای را برعهده دارد. در این حالت، اگرچه اجرای واقعی نیات و سیاست‌های برنامه کماکان در دست مراجع و حکومت‌های محلی است، ولی هیئت مذکور بر مطابقت گزارش پیشرفت آن - که حکومت‌های محلی تهیه و ارائه می‌کنند - با نیات و اهداف از پیش تعیین شده آن نظارت عالی‌ه دارد.

۳-۱-۶ - **منطقه رسمی یا قانونی** [۲۶]: این گونه مناطق هم دارای برنامه منطقه‌ای اند و هم هیئت منطقه‌ای خاصی برای مدیریت دارند. تفاوت اصلی آن با منطقه نظارتی، در اختیارات قانونی‌ای است که هیئت منطقه‌ای در این نوع خاص برای تدوین برنامه منطقه‌ای و ایجاد تغییرات و تعدیلات در بخش‌هایی از طرح‌های محلی برای انطباق با برنامه منطقه‌ای، دارد. این نوع از منطقه که دارای اتورته یا اقتدار کافی در اعمال قدرت بر حکومت‌های محلی برای تغییر در برنامه‌ها و سیاست‌های محلی به منظور انطباق با سیاست‌ها و راهبردهای فرادست منطقه‌ای است، نوع کامل این دست از مناطق محسوب می‌شوند. مناطق بسیار کمی وجود دارند که در دودسته اخیر جای داشته باشند؛ و در عوض بیشتر مناطق در دودسته اول از این نوع - یعنی منطقه بدون از پیش اندیشی و منطقه ارشادی - قرار می‌گیرند.

به نظر بسیاری از نظریه پردازان حکومت کلان شهری، تفرق سیاسی بزرگ‌ترین چالش در مدیریت و حکمروایی این مناطق به شمار می‌آید.

۲-۶ - **منطقه‌گرایی اداری و مدیریتی**: دومین شکل منطقه‌گرایی که شاید شایع‌ترین آنها نیز به شمار آید، منطقه‌گرایی اداری و مدیریتی است. این نوع منطقه‌گرایی در سه شکل اصلی ظهور می‌کند:

۱-۲-۶ - **ظهور واحدها یا سازمان‌های ویژه منطقه‌ای** [۲۷]:

یکی از انواع منطقه‌گرایی، ایجاد واحدها یا سازمان‌های خاصی است که در سطح کل منطقه به تولید و ارائه خدمات مختلفی همچون آموزش، بهداشت، حمل و نقل و نظایر آن می‌پردازند. این گونه واحدها به دو گونه کلی تقسیم می‌شوند: برخی از آنها در ارائه خدمتی خاص (مثلاً آموزش یا حمل و نقل) تخصص یافته و تجهیز شده‌اند، و برخی دیگر در برخی خدمات مشابه یکدیگر در سطح منطقه عمل می‌کنند، و به سازمان‌های چند منظوره معروف‌اند. تعداد این نوع سازمان‌های منطقه‌ای با بهره‌مندی از اقتصاد مقیاس ناشی از فضای وسیعی که در قلمرو منطقه کلان شهری در اختیار آنهاست به سرعت در حال افزایش است. این نهادها اگرچه کارایی و اثر بخشی خدمات رسانی عمومی را افزایش می‌دهند ولی افزایش تعداد آنها - که در حقیقت همان افزایش واحدهای حکومتی در گستره منطقه کلان شهری است - موجب پیچیدگی و محسوس شدن الگوی حکومت برای شهروندان می‌گردد. از معایب این روش می‌توان به احتمال کاهش قدرت نمایندگان منتخب و کنترل اجتماعات محلی در مدیریت و اداره توسعه منطقه اشاره کرد. در ضمن اعمال این روش با ایجاد تفرق بیشتر به دلیل افزایش واحدهای حکومتی در گستره منطقه که هر کدام اهداف و وظایف خاصی را دنبال می‌کنند، هماهنگی بین وظایف را نیز دشوار می‌سازد.

رشد این گونه سازمان‌های خاص منطقه‌ای روند بسیار مهمی در سازمان و ساختار حاکمیت منطقه کلان شهری در نیمه دوم سده بیستم را نشان می‌دهد. در بین سال‌های ۱۹۶۷ و ۱۹۹۷ بیش از ۱۳۰۰۰ مورد از این نوع سازمان‌ها

در ایالات متحده آمریکا به وجود آمده‌اند. این نوع ازدیاد در شمار واحدهای حکومتی شاهدهی بر تفرق سیاسی بیشتر در منطقه کلان شهری است (Walker, 2002, Miller, 1991, Barlow).

۲-۲-۶. شکل‌گیری و ظهور شهر- شهرستان (۲۸):

در این نوع منطقه‌گرایی، برخی وظایف از شهرداری‌ها یا دیگر واحدهای حکومت محلی به حکومت‌های شهرستان واگذار می‌شود. با واگذاری اختیارات انجام برخی وظایف شهرداری‌ها به حکومت شهرستان، ساختار تشکیلاتی موجود شهر- شهرستان حفظ می‌گردد. در این سیستم، حکومت شهرستان صرفاً وظایفی را تعهد می‌کند که ماهیتاً در کل گستره شهرستان اعمال می‌شود، در حالی که شهرداری‌ها کماکان وظایفی را که صرفاً در محدوده گستره شهری است ادامه می‌دهند. در این شرایط، حکومت شهرستان تبدیل به نوعی حکومت منطقه شهری می‌شود که به طور همزمان انواع مختلفی از وظایف شهرداری‌های درون شهرستان را به عنوان سطح فرادست به عهده می‌گیرد. از لحاظ سیاسی این شیوه از منطقه‌گرایی، به دلیل عدم نیاز به ایجاد واحد و سطح حکومتی خاص دیگر، جذابیت‌های زیادی دارد به شرطی که گستره شهرستان و حکومت آن از نظر عموم مردم واحد حکومتی مطلوب و کارآمدی باشد. همچنین ناگفته نماند که موفقیت این شکل از منطقه‌گرایی در مناطقی که بیش از یک شهرستان را شامل می‌شوند جای تردید است (Sybert, 1999, Miller, 185-172, 2002).

۳-۲-۶. توافقات بین محلی (۲۹):

سومین نوع از منطقه‌گرایی اداری و مدیریتی، انجام توافقاتی بین محلی- اما رسمی- میان دو حکومت محلی یا بیشتر برای خدمات رسانی است که شکل بسیار شایعی از منطقه‌گرایی به حساب می‌آید (Sybert, Miller, 1999, 2002).

در این شکل از منطقه‌گرایی با توافقاتی اداری بین چند حکومت محلی و با توجه به مزیت نسبی و توسعه یافتگی

اصلاح گریان بر خلاف گذشته دیگر در پی تحمیل ساختارهای حکومت منطقه‌ای برپهنه سرزمینی مورد بحث نیستند. در عوض آنها بیشتر با حکمروایی منطقه‌ای درگیرند و به جای ساختارها بر فرایندها تأکید دارند

سازمان‌ها و تشکیلات هریک از آنها در تولید و ارائه برخی از خدمات خاص از جمله جمع‌آوری و دفع زباله، حمل‌ونقل و نظایر آن- این خدمات می‌تواند از سوی هریک از آنها که توانایی لازم را دارند در گستره وسیع‌تری از محدوده یک حکومت محلی (شهر و شهرستان) و در سطح منطقه کلان‌شهری ارائه شود (ibid).

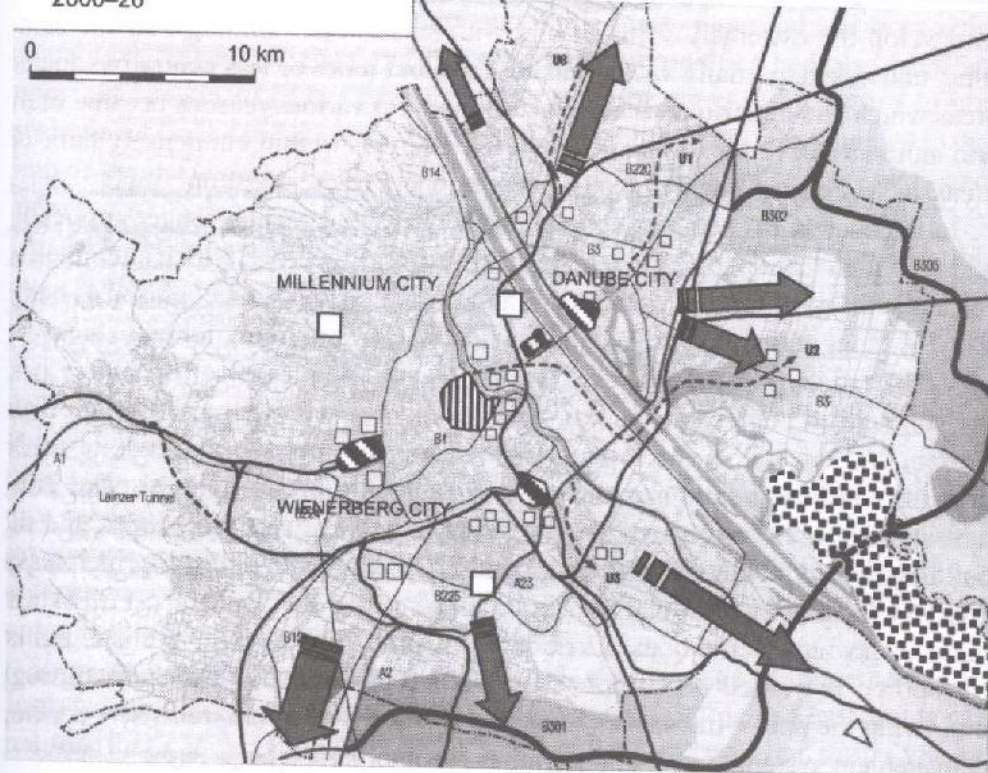
از جمله کاستی‌های این روش از منطقه‌گرایی، شکل‌گیری آن بر اساس منافع اقتصادی عاملان و دست‌اندرکاران آن یعنی حکومت‌های محلی، و نیز اساس داوطلبانه بودن این شیوه از منطقه‌گرایی است- که هر دو عامل باعث کنار گذاشته شدن برخی حکومت‌های محلی در این جمع توافقی می‌شوند. به بیان دیگر، ناهمگونی و عدم تجانس اقتصادی- اجتماعی و سیاسی که می‌تواند بین چند حکومت محلی همجوار وجود داشته باشد در فقدان یک قدرت فرادست، باعث عدم امکان ورود حکومت محلی از لحاظ اقتصادی ضعیف‌تر در یک جمع توافقی بین حکومت‌های هم‌پایه- از لحاظ اقتصادی- می‌گردد (Walker, Pacione, 1999, Miller, 2001, 2002).

۳-۶. منطقه‌گرایی مالی و پولی

این شکل از منطقه‌گرایی شامل مجموعه‌ای از راهبردهای تعاونی و همکاری است که اگرچه ساختارهای حکومتی و ترکیب حکومت‌های محلی موجود را به رسمیت می‌شناسد و آنها را حفظ می‌کند، اما سازوکارهایی نیز برای تأمین مالی حکومت‌های محلی در سطح منطقه‌ای و برای تحقق طیف وسیعی از اهداف عمومی ایجاد می‌کند (Miller, 2002, 109).

۱-۳-۶. مزایای منطقه‌گرایی مالی و پولی

- این شیوه از منطقه‌گرایی به دلیل ایجاد امکان برای پرداختن به موضوعات سیاستی کلان به شیوه کاملاً مسالمت‌جویانه جذابیت بسیار بالایی دارد.



- این نوع منطقه‌گرایی، به نوعی، استقرار کارکرد مالی و پولی حکومت منطقه‌ای است، بدون اینکه ساختارهای سازمانی سنگین حکومت منطقه‌ای که با صرف هزینه بالایی به وجود می‌آید، ایجاد گردد.

- سازوکارهای این نوع منطقه‌گرایی، ظرفیت و اقتداری را به وجود می‌آورند که از طریق آن منافع حاصل از رشد اقتصادی توزیع شده و سیاست‌های رشد توسعه می‌یابند، که آن نیز خود انعکاس توزیع منافع در سرتاسر منطقه کلان‌شهری است.

- منطقه‌گرایی مالی تأثیرات سوء مرکانتیلیسم مالی را به حداقل می‌رساند. تکیه حکومت‌های محلی بر درآمدهای ناشی از مالیات بر املاک، حکومت را به وارد شدن در مرکانتیلیسم مالی و رقابتی می‌کشاند. در این حالت صرفاً ایجاد و توسعه مکان‌هایی تشویق می‌شود که درآمذایی بالایی برای حکومت محلی داشته باشند. اما این شیوه از منطقه‌گرایی با سازوکارهای باز توزیعی آن مانع از تمرکز توسعه در نواحی خاص می‌گردد.

- هزینه توسعه اقتصادی همیشه از سوی حکومت‌هایی که توسعه در درون مرزهای شان اتفاق می‌افتد، پرداخت نمی‌شود. از آن رو که هر حکومتی در پی به دست آوردن سود اقتصادی بدون پرداخت هزینه است، این فرصت باعث سوء کارکرد می‌گردد؛ زیرا در این حالت یک حکومت به خاطر سواری مجانی (طفیلی‌گری) تشویق می‌شود. رویکرد منطقه‌گرایی مالی امکان توزیع برابر هزینه و سود هر دو را فراهم می‌آورد.

- ابزارهای بسیار کمی وجود دارد که از طریق آن حکومت‌ها در مناطق کلان‌شهری بتوانند در رشد منطقه سهمیم شوند، زیرا که تنها عامل تعیین کننده سود همانا مکان قرارگیری در یک قلمرو حکومتی خاص است. منطقه‌گرایی مالی ساز و کارهایی را به وجود می‌آورد که این گونه تسهیم از طریق آن اتفاق می‌افتد.

- برآیند ذاتی قانون الحاق یا ضمیمه‌سازی - که بعداً مورد بحث قرار می‌گیرد - برنده شدن حکومتی است که قلمرو به آن اضافه می‌شود، و بازنده شدن حکومتی که آن قلمرو را از دست می‌دهد. منطقه‌گرایی مالی امکان برنده شدن هر دو حکومت را فراهم می‌سازد.

- معمولاً قلمروهای حکومتی ثروتمندتر قادرند خدمات را با هزینه و نرخ مالیاتی کمتر از آنچه در نواحی کم درآمد و فقیرتر وجود دارد، تولید و ارائه کنند. این تفاوت در توانایی و کارایی این دو نوع حکومت باعث ایجاد چرخه معیوبی می‌شود که انباشت ثروت و فقر را به ترتیب در نواحی ثروتمند و فقیرتر سرعت می‌بخشد. سازوکارهای منطقه‌گرایی مالی به هموارشدن این ناهمگونی‌ها در محدوده‌های حکومتی موجود در منطقه شهری کمک می‌کند.

۶-۳-۲- انواع منطقه‌گرایی مالی و پولی

سه شکل کلی منطقه‌گرایی مالی و پولی وجود دارد که از جمله اشکال و ابزارهای این نوع منطقه‌گرایی به شمار می‌آیند و عبارت‌اند:

- برنامه‌های شراکت و تسهیم درآمد و مالیات (۳۰)
- سازمان‌های دارایی‌های فرهنگی (۳۱)؛ و
- راهبردهای همزیستی مصالحه‌بخش (۳۲).

برنامه‌های شراکت و تسهیم درآمد و مالیات

اولین شکل از منطقه‌گرایی مالی، شراکت در درآمد یا مالیات است. شراکت در مالیات ایده مشخص و ساده‌ای است؛ برگزیدن یک منبع درآمدی منطقه‌ای مانند مالیات بر املاک یا مالیات بر فروش و توزیع وجوه حاصل به حکومت‌های محلی مطابق معیاری عینی مبتنی بر نیازهای منطقه. نتیجه ملموس آن همانا تأثیرگذاری بر رشد و توسعه اقتصادی کل منطقه است. اشتراک در مالیات تأثیرات سوء تفرق سیاسی را که مانع توزیع درآمدها و منافع حاصل از سیاست‌های رشد و توسعه منطقه می‌شود، تعدیل می‌کند.

در ساده‌ترین شکل این مدل، چند درصد از رشد ارزش املاک صنعتی و تجاری شهرداری‌ها از کنترل مستقیم آنها خارج می‌گردد و به صندوق مشترک - که شهرداری‌های منطقه ایجاد کرده‌اند - واریز می‌شود. رویه یکنواختی در مورد وجوه صندوق اعمال می‌شود و وجوه حاصل دوباره بر اساس فرمول مبتنی بر نیاز بین شهرداری‌ها توزیع می‌گردد. مبالغی که حکومت‌ها به این صندوق کمک می‌کنند رابطه‌ای با آنچه آنها در توزیع دریافت می‌کنند ندارد. به طوری که شاید حکومتی بیشتر از آنچه به صندوق کمک کرده است دریافت کرده باشد؛ و برعکس، این

تلاش اصلی در این حوزه، جست و جوی انطباق قلمرو عملکردی (منطقه کلان شهری) و قلمرو سازمانی (ساختار حکومت محلی) است. مدل حکومت واحد کلان شهری و مدل منطقه چند هسته‌ای دو رویکرد متفاوت اند که از دیدگاه نظری و عملی به بحث و اجرا گذاشته شده‌اند

شیوه به عملکرد باز توزیع در سطح منطقه کمک می‌کند. مزایای این شکل از منطقه‌گرایی مالی را می‌توان چنین برشمرد:

- این برنامه ابزار است که به حکومت‌های محلی اجازه می‌دهد تا در رشد ناحیه سهیم گردند، بدون اینکه از منابعی که حکومت محلی در وضع موجود بهره‌مند است کاسته شود.
- این برنامه با به حداقل رساندن تأثیرات مالی تصمیمات مکانی بخش خصوصی، توسعه شهری معقولی را سبب می‌شود.
- این برنامه نوعی سیستم انگیزشی به وجود می‌آورد که تمام بخش‌های منطقه را برای رشد کل منطقه تشویق می‌کند.
- این برنامه با تخصیص منابع اضافی به اجتماعات محلی که در مراحل اولیه توسعه قرار دارند و یا با کمبود منابع سرمایه‌گذاری مواجه‌اند، یاری می‌رساند.
- به‌طور خلاصه، حامیان این شکل از منطقه‌گرایی از ساختارهای حکومت‌های محلی در ناحیه حمایت می‌کنند، در حالی که به ضرورت کاستن از برخی سوء کارکردهای ناشی از این ساختارها نیز معترف‌اند. با اعمال این برنامه در مینه‌سوتا طی سال‌های ۱۹۸۷ تا ۱۹۹۵ نابرابری‌ها و شکاف‌های مالی بین قلمروهای حکومتی تا ۲۰ درصد کاهش یافته است.

سازمان‌داری‌های فرهنگی

ایجاد این دسته سازمان‌ها نتیجه مستقیم تراکم‌زدایی جمعیت از شهر مرکزی است. حتی بعد از جنگ جهانی دوم نیز اکثریت مردم در مراکز شهری مناطق کلان‌شهری زندگی و کار می‌کردند. برای مثال در سال ۱۹۴۸، حدود ۷۳ درصد از مشاغل پنسیلوانیا در شهر پیتسبورگ قرار داشته است؛ اما در دهه ۱۹۸۰ تنها ۳۸ درصد این فعالیت‌ها در مراکز شهری بوده‌اند. به موازات پراکنده شدن جمعیت به حومه‌ها، آنها باز هم از تأسیسات و تجهیزات فرهنگی و مدنی که در مرکز شهر قرار دارند و از سوی ساکنان و حکومت‌های این نواحی تأمین مالی می‌شوند، بهره‌برداری می‌کنند. اما در این شرایط شهر مرکزی دیگر توان مالی برای حمایت از ادامه این نوع

خدمات رسانی را ندارد.

ایجاد سازمان دارایی‌های فرهنگی شکلی از منطقه‌گرایی مالی است که از طریق آن مناطق کلان‌شهری می‌توانند به تأمین مالی سازمان‌ها و نهادهای مدنی که مورد استفاده عموم منطقه قرار می‌گیرند، بپردازند. این سازمان‌ها از این طریق توان حمایت از موزه‌ها، باغ‌وحش‌ها، هنرهای نمایشی و انواع گسترده‌ای از سازمان‌های هنری منطقه‌ای و محلی را پیدا می‌کنند.

راهبردهای همزیستی مصالحه بخش

سومین شکل منطقه‌گرایی مالی شامل راهبردهای همزیستی مصالحه بخش است و به‌ویژه در مناطقی که سرزمین‌هایی در آنها بین شهرها یا شهرستان‌ها و شهرک‌های مختلف قرار گرفته‌اند مورد استفاده قرار می‌گیرد. زمانی که شهر مرکزی با مشکل مالی روبه‌رو شد و تلاش‌های مکرر برای یکپارچه‌سازی شهر و شهرستان از سوی رأی‌دهندگان بی‌نتیجه گردید، هردو طرف - شهر و شهرستان - به جای ادامه جدال با همدیگر بر سر برنامه‌ای برای خدمات رسانی و تأمین مالی آن به مذاکره نشستند. طرفین ارائه خدمات را بین خود تقسیم کردند و در این میان خدماتی همچون کنترل آلودگی هوا، بهداشت عمومی و برنامه‌ریزی به شهرستان واگذار شد و خدماتی چون نگهداری باغ‌وحش، موزه و خدمات اورژانسی در اختیار شهر قرار گرفت. آن چیزی که این مجموعه سازی را امکان پذیر ساخت، توافق بر سر اشتراک درآمدهای حاصل از مالیات بود. نتیجه این توافق برای هردو طرف سودمند بود و به نهادینه شدن همکاری انجامید. در میشیگان یک شهرک به جای الحاق، زمین مورد نظر را در عوض سهمین شدن در درآمد مالیاتی و کمک‌های ایالتی به طور مشروط به شهر واگذار کرد.

۴-۶- منطقه‌گرایی ساختاری

این شکل از منطقه‌گرایی به تغییر مرزها و قلمروهای کالبدی تحت اداره و مدیریت یک یا چند واحد حکومت محلی، برای گسترش قلمرو شهر مرکزی یا شهرستان به منظور دربرگرفتن محدوده‌های بیشتر و یا ادغام و یکپارچه‌سازی آنها در قالب کلیتی واحد، مربوط است. این شکل از منطقه‌گرایی کاملاً متفاوت از سه شیوه دیگر منطقه‌گرایی است که در آنها قلمرو و مرزهای تقسیمات سیاسی واحدهای حکومتی (شهرها یا شهرستان) بدون دستکاری باقی می‌ماند.

سه نوع از منطقه‌گرایی ساختاری از این قرارند:

- الحاق یا ضمیمه‌سازی (۲۳)
- یکپارچه‌سازی شهر - شهرستان [۲۴]؛ و
- ادغام و یکپارچه‌سازی [شهرداری‌ها] [۲۵]

الحاق یا ضمیمه‌سازی

در این طرز تلقی، مقصود از الحاق همانا جذب و ضمیمه‌سازی قلمروهای بلافصل شهرستان به محدوده شهر یا کلان‌شهر مرکزی است. با رشد و توسعه شهری فراسوی قلمروها و مرزهای شهر مرکزی یا کلان‌شهر مرکزی این نواحی به تدریج رسماً به قلمرو شهر مرکزی اضافه می‌شوند و جزو قلمرو جدید شهر یا کلان‌شهر مرکزی می‌گردند (Miller, Sybert, 2002, Walker, 1999, 1999).

الحاق، ابزار غالبی است که در قرن نوزدهم برای گسترش مرزهای خدمات رسانی در قلمرو محلی و نیز توسعه صحیح الگوهای سکونتگاهی استفاده شد، و هنوز هم به کار می‌رود. الحاق در واقع روشی تدریجی برای کم کردن شکاف بین مرزهای خدمات رسانی حکومتی و محدوده خدمات رسانی شهر یا کلان‌شهر مرکزی است (Walker, 1999). کاربرد این شیوه از منطقه‌گرایی در نتیجه ماهیت و نوع قوانین کشورهایایی که قصد استفاده از آن را دارند محدود می‌شود. از این رو حیطه جغرافیایی کاربرد این مدل، با توجه به مانع مذکور، محدود است و معمولاً به صورت تدریجی و گام‌به‌گام و به موازات رشد و توسعه قسمت‌های مختلف پیرامون مرزها مورد استفاده قرار می‌گیرد (ibid).

یکپارچه‌سازی شهر - شهرستان

در این نوع منطقه‌گرایی، شهرداری‌های موجود در سطح شهرستان با نهادهای حکومت شهرستان ادغام می‌شوند و

اتحاد می‌یابند، که حاصل این امر به وجود آمدن نهاد یا حکومت جدید منطقه کلان‌شهری است (Miller, 2002). در این نوع منطقه‌گرایی هویت حقوقی و محدوده قانونی تک‌تک شهرداری‌ها از بین می‌رود و در نهاد حکومت شهرستان مستحیل می‌شود. این ایده اصلاح‌گرایانه، برای مناطق کلان‌شهری که صرفاً در محدوده یک شهرستان واقع‌اند جالب توجه است. با وجود این، نظر به اینکه ادغام شهرستان‌ها و تغییر و تصحیح مرزهای آنها - برخلاف تغییر مرزهای محدوده شهرداری‌ها - تقریباً ناممکن است، اعمال این گزینه در مناطق کلان‌شهری که بیش از یک شهرستان را در بر می‌گیرند امکان‌پذیر نیست (Walker, Miller, 1999, 2002).

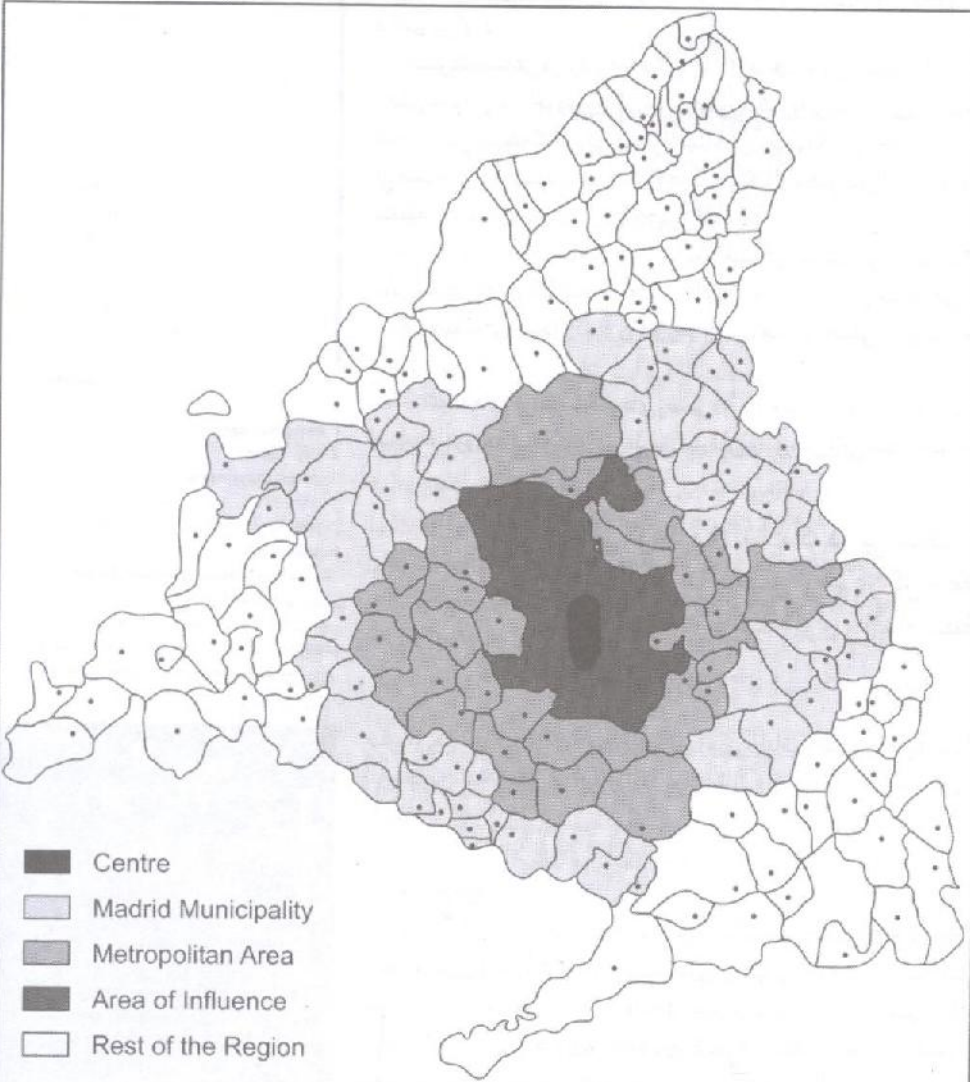
ادغام و یکپارچه‌سازی شهرداری‌ها
در این شکل از منطقه‌گرایی دو یا چند شهرداری موجود در محدوده منطقه کلان‌شهری - که از قبل دارای مرزهای سیاسی و هویت قانونی و حقوقی بوده‌اند - با همدیگر ادغام می‌شوند و شهرداری واحدی راه‌وجود می‌آورند. این شیوه از لحاظ تاریخی به عنوان یکی از اشکال منطقه‌گرایی در قرن ۱۹ رواج فراوان داشته است. محدودیت اصلی این شیوه، منوط بودن تحقق آن به موافقت اکثریت رأی‌دهندگان واقع در محدوده هر شهرداری است (Miller, 2002).

۷ - روندهای نو در منطقه‌گرایی (نومنته‌گرایی)

اصلاح‌گرایان برخلاف آنچه در گذشته رایج بود اکنون دیگر در پی تحمیل ساختارهای حکومت منطقه‌ای بر پهنه سرزمینی مورد بحث نیستند. در عوض بیشتر با حکمروایی منطقه‌ای درگیرند و به جای ساختارها بر فرایندها تأکید دارند. در آغاز قرن جدید تلاش اصلی بیشتر مصروف بسط و توسعه فرایندی است که بتواند همه بازیگران حکمروایی را در بر بگیرد، به طوری که در آن بخش‌های خصوصی و غیر انتفاعی قادر باشند با واحدهای حکومتی و با تشریک مساعی روی موضوعات منطقه‌ای همکاری کنند.

اکنون این واقعیت آشکار شده است که ایجاد و استقرار اشکال سنتی حکومت منطقه کلان‌شهری از طریق یکپارچه کردن واحدهای حکومت محلی در قالب حکومت واحد کلان‌شهری روش صحیحی نیست، به دو دلیل (Hamilton, 1999, 349):

- ۱- افزایش شناخت از نقاط ضعف حکومت‌های بزرگ مقیاس؛ و
 - ۲- شناخت شهروندان و درک و مقاومت آنها در برابر ایجاد سازمان‌های حکومتی جدید و به تبع آن افزایش مالیات.
- آلن والیس [۳۶]، مدیر تحقیقات گروه عمران ملی امریکا، ویژگی‌های اصلی تلاش‌های اخیر در اصلاح منطقه‌گرایی دهه ۱۹۹۰ را بدین شرح خلاصه کرده است (ibid, 352-353):
- حکمروایی در مقابل حکومت: حامیان منطقه‌گرایی امروزه تمایل دارند با زبان حکمروایی خوب صحبت کنند و نه با



زبان حکومت. تغییر در واژه‌شناسی بازتاب تغییر در نقطه تمرکز از ترتیبات ساختاری رسمی به فرایندها و ساختارهای غیررسمی برای سیاستگذاری و تجهیز و بسیج منابع برای اقدام است. عدم تأکید بر حکومت به این معنی است که عموم مردم با اصلاحاتی که لایه جدید حکومتی ایجاد می‌کند، مخالف‌اند.

- **مداخله میان بخشی در مقابل مداخله تک بخشی [۳۷]:** مسؤلیت دستیابی به منطقه‌گرایی مؤثر، دیگر در بخش عمومی خلاصه نمی‌شود. همان‌گونه که تغییر در واژه‌شناسی نیز مؤید آن است، این عمل تلاشی است مستلزم مداخله مؤثر و فعال بخش‌های انتفاعی و غیرانتفاعی و همکاری آنها با بخش دولتی. هریک از بخش‌ها ظرفیت‌ها و حوزه‌های مشروعیت خاص و منحصر به فردی دارند. مداخله میان بخشی امکان ترکیب این بخش‌ها را برای عمل و اقدام مؤثر فراهم می‌آورد.

- **تشریح مساعی در برابر هماهنگی [۳۸]:** هدف اصلی منطقه‌گرایی در گذشته بهبود هماهنگی عمل در برنامه‌ریزی بخش عمومی بود. امروزه ویژگی بین بخشی حکمروایی منطقه‌ای بر تشریح مساعی و همکاری تکیه دارد تا هماهنگی. هدف اصلی منطقه‌گرایی نوین صرفاً شناخت آنچه دیگران انجام می‌دهند نیست، بلکه بسط و توسعه ترتیباتی است که ظرفیت‌های منحصر به فرد و مشروعیت هریک از بخش‌ها را که با همدیگر برای انجام وظایف ویژه‌ای که در قلمرو منطقه به همکاری می‌پردازند، تجهیز کند.

- **فرایند در برابر ساختار:** در تشریح مساعی عمده‌تر فرایند تأکید می‌شود تا ترتیبات ساختاری رسمی. در حالی که فرایند در گذشته به تحلیل داده‌ها و برنامه‌ریزی کمک می‌کرد، اکنون بر تدوین اهداف و ایجاد و توسعه دیدی منطقه‌ای، شکل‌گیری وفاق میان سهامداران اصلی و نهایتاً تجهیز منابع برای رسیدن به آن اهداف تأکید دارد.

- **شبکه‌ها در برابر ساختارهای رسمی:** تأکید مضاعف بر تشریح مساعی و فرایند در منطقه‌گرایی نوین بدین معنی است که امروزه منطقه‌گرایی از طریق سازمان و سازمان‌یابی شبه-شبکه‌ای عمل می‌کند تا ساختارهای بخش رسمی.

منطقه‌گرایی رویکردی است که در پی شبکه‌سازی سازمان‌ها و نهادها و واحدهای حکومتی مستقل از هم در کل منطقه به منظور ایجاد بستری برای سیاستگذاری و اقدام منطقه‌ای است

سازمان‌ها در یک شبکه در هر لحظه از زمان بازتاب وظیفه خاص یا پروژه‌ای هستند که در حال انجام است. علاوه بر این، چنین شبکه‌هایی گرایش دارند هسته ثابتی از سهامداران که دارای منافع ارزشمندی در حیطه راهبردی‌اند، داشته باشند.

۸- مؤخره

(الف) در نوشتار حاضر، تفرق سیاسی بزرگ‌ترین چالش رویه‌ای (یا به عبارت دیگر، چالشی در زمینه‌های فرایند تصمیم‌گیری و اجرا در مقابل چالش‌های محتوایی چون فقر، بدمسکنی، اغتشاش بصری و نظایر آن) فراروی نظام مدیریت و حکمروایی در مجموعه‌های شهری یا مناطق کلان شهری قلمداد گردید، و در برابر آن به پنج رویکرد عمده منطقه‌گرایی اشاره شد. رویکردهای اول تا سوم، منطقه را به عنوان کلیتی ارگانیک و نوعی چارچوب کلان می‌انگارند که باید دیدی یکپارچه و منسجم در مدیریت آن اتخاذ کرد. این امر با ایجاد سطح حکومتی فرادست یا تشکیل سازمان‌های منطقه‌ای امکان‌پذیر است. رویکردهای چهارم و پنجم منطقه را چارچوبی چند هسته‌ای می‌انگارند که نباید حکومتی واحد بر آن حاکم شود، زیرا چارچوب مرجع کلانی وجود ندارد تا بتوان چارچوب سازمانی حکومت منطقه‌ای / مجموعه شهری را بر آن استوار ساخت.

(ب) بدین ترتیب می‌توان به دو مدل کلان حکومت برای مناطق کلان شهری اشاره کرد، که مدل حکومت واحد کلان شهری یا کلان‌شهرگرایی در یک سوی طیف قرار دارد و مدل حکومت چند هسته‌ای یا شهرداری‌گرایی در سوی دیگر. نشان دادن عینیت در دو مدل مذکور بی‌ثمر است، زیرا هر کدام اساساً از دو دسته اصول و ارزش‌های متفاوت در حیطه نقش و کارکرد یک واحد حکومتی سرچشمه می‌گیرند. در حالی که برخی حامیان مدل حکومت کلان شهری (یا تلقی از منطقه و مجموعه شهری به عنوان یک کل ارگانیک) بر نیاز به اتخاذ دیدی کلی نگر در برنامه‌ریزی و مدیریت

(پانوش)

- 1- metropolitan region
- 2- City-region
- 3- political fragmentation
- 4- governance
- 5- public choice school
- 6- regionalism

۷- به عنوان مثال مجموعه شهری اصفهان شامل ۷ شهرستان (فرمانداری) ۱۲ بخش (بخشدار) ۲۶ شهر (شهرداری) و ۲۳ دهستان (بهداری) و نزدیک ۶۰۰ سکونتگاه روستایی (دهیاری) است که این خود نشانگر میزان تفرق و تنوع نظامی تصمیم‌گیری و اجرایی موجود در مجموعه شهری است به این

تأکید می‌ورزند و اشکال سازمانی موجد تمایز و تفرق را مردود می‌دانند، در مقابل نیز طرفداران رویکرد انتخاب عمومی (با تلقی چند هسته‌ای از منطقه و مجموعه شهری و با اعتقاد به شهرداری گرای) از حقوق افراد برای امکان انتخاب بیشتر، در دسترس بودن و پاسخگویی نمایندگان سیاسی و از امکان رقابت دفاع می‌کنند. به هر حال انتخاب یکی از این دو مدل و یا گزینه‌هایی بین این دو سوی طیف به زمینه سیاسی- فرهنگی و ماهیت اقتصادی جوامع بستگی می‌یابد.

پ) در چند دهه اخیر رشد آشکاری در استفاده از انواع اشکال منطقه‌گرایی وجود داشته است. در اغلب مناطق کلان‌شهری استفاده از چندین شکل از منطقه‌گرایی (منطقه‌گرایی هماهنگ‌ساز، منطقه‌گرایی اداری- مدیریتی، منطقه‌گرایی مالی، و منطقه‌گرایی ساختاری) به طور همزمان رواج داشته است.

اگر چه برخی اعتقاد دارند که تفرق سیاسی در نتیجه ساختار بندی‌های جدید کاهش نیافته است ولی به نظر می‌رسد که حتی اشکال ناقص همکاری نیز در بهبود کارایی خدمات رسانی و اجرای تصمیمات مؤثر بوده است.

ت) مداخله بخش عمومی و خصوصی در همکاری مستقیم با حکومت و واحدهای حکومتی برای پیشبرد منطقه‌گرایی ویژگی تمایز بخش منطقه‌گرایی نوین در مقایسه با تلاش‌های صورت گرفته در گذشته است. منطقه‌گرایی نوین مستلزم همکاری و تشریک مساعی- هردو- است. مقصود از همکاری در اینجا فعالیت و کار حکومت‌ها یا یکدیگر برای ارائه خدمات یا حل مسائل منطقه‌ای است که می‌تواند از توافقات غیر رسمی شروع شود و تا تسهیم (اشتراک) اطلاعات و نهایتاً یکپارچه سازی وظایف و عملکردها گسترش یابد. اما تشریک مساعی مستلزم مداخله اجتماعات غیر حکومتی در موضوعات و مقولات مربوط به حکمروایی است. این امر مستلزم شکل‌گیری شراکت بخش عمومی- خصوصی و ایجاد شبکه‌هایی برای پرداختن به موضوعات منطقه‌ای است. همکاری و تشریک مساعی در منطقه‌گرایی نوین هردو یکدیگر را تقویت می‌کنند.

ث) مجموعه‌های شهری در ایران فاقد جایگاه قانونی و رسمی در نظام مدیریت و ساختار اداری- اجرایی کشور هستند و این در حالی است که آنها پدیده‌ای واقعی و موجود در سازمان فضایی کشور به شمار می‌آیند. تصویب نامه «طرح ریزی مدیریت مجموعه شهری تهران و ...» (مصوب ۱۳۷۴/۷/۲۶) در تلاش بود برای تحقق امکان برنامه‌ریزی یکپارچه در مجموعه‌های شهری تدبیری بیندیشد. طرح مجموعه شهری تهران مصوب (۸۱/۲/۳۰) اولین طرحی است که در پی پاسخ به چالش برنامه‌ریزی واحد مجموعه شهری برآمده است. اما آنچه که خلأ آن مشهود است، اندیشیدن و تدبیر سازوکارهایی برای مواجهه با تفرق سیاسی- اداری موجود، یا به عبارت دیگر ایجاد نوعی مدیریت واحد مجموعه شهری است که بدون اندیشه درباره آن قابلیت اجرایی طرح مجموعه شهری با تردیدهای بسیاری همراه می‌گردد.

در شرایط کنونی و با توجه به ساختار اداری دولت و الگوی غالب مدیریت سرزمین و نیز به دلیل گسترش محدوده‌های مجموعه‌های شهری کشور فراسوی مرزهای قلمرو حکومتی واحد و گسترش آن در حد چندین شهرستان و همچنین در نبود نهادها و یا سازمان‌ها یا یک سطح مدیریت ویژه مجموعه شهری، تفرق و تعدد واحدهای تصمیم‌گیر و اجرایی در اموری چون سیاستگذاری و مدیریت فضایی توسعه، خدمات رسانی و فعالیت‌های عمرانی و نظایر اینها بسیار نمایان است. این تعدد و تفرق افزون بر آن چیزی است که به طور معمول در هر سطح یا قلمرو حکومتی واحد به دلیل ماهیت بخشی و متمرکز نظام اداره کشور وجود دارد.

اکنون مدیریت و اداره امور پهنه مجموعه‌های شهری در بین قلمروها و واحدهای حکومتی متعدد مانند شهرداری‌ها، فرمانداری‌ها، بخشداری‌ها، دهرداری و دهیاری‌ها و نظایر آن تقسیم شده است، که این خود بزرگ‌ترین چالش فراروی مدیریت مجموعه‌های شهری در تحقق رویکرد و نظام برنامه‌ریزی و مدیریت یکپارچه به شمار می‌آید.

بدین ترتیب روشن می‌شود که برای هر نوع تصمیم‌گیری و اجرا در مجموعه‌های شهری به سازوکارهایی برای تحقق نوعی منطقه‌گرایی که به اجماع منافع و دیدگاه‌های مختلف، بسیج و تجهیز منابع، هماهنگی بین قدرت‌های تقسیمات و قلمروهای حکومتی متعدد و نیز بین شعب و واحدهای استانی و شهرستانی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف فعال و مؤثر در سطح مجموعه شهری بینجامد، نیاز بسیاری وجود دارد. تمام این تلاش‌ها برای تحقق تصمیمات سیاستی واحد در سطح مجموعه‌های شهری را می‌توان تحت عنوان منطقه‌گرایی- که مطابق شرایط ویژه کشور نسبت به دیگر کشورها ماهیت متفاوتی طلب می‌کند- خلاصه کرد؛ اما نمی‌توان از یافته‌اندوزی از تجربیات و مدل‌های دیگر کشورها که تحت شرایط مشابه تلاش‌هایی برای چیرگی بر چالش پیش گفته‌اندیشیده‌اند و آن را به اجرا در آورده‌اند غافل بود.

مجموعه باید شعب استانی و شهرستانی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرکزی را نیز افزود که هر کدام تابع سیاست‌های صادر شده از مرکز هستند. در این خود علاوه بر تفرق، تمرکز و بخشی‌گرایی مدیریت، مجموعه‌های شهری را نشان می‌دهد.

- 8- polycentric region
- 9- municipalism
- 10- organic whole approach
- 11- Savitch and Vogel
- 12- consolidation approach
- 13- multilateral approach
- 14- Linked Function Approach
- 15- complex network approach
- 16- public choice approach
- 17- Miller
- 18- coordinating regionalism
- 19- administrative regionalism
- 20- fiscal regionalism
- 21- structural regionalism
- 22- Hiching
- 23- adhoc region
- 24- advisory region
- 25- supervisory region
- 26- atuboniat/verregion
- 27- Regional special District
- 28- Emerging urban county
- 29- Inter-local agreement
- 30- tax and revenue -base sharing
- 31- cultural asset districts
- 32- peaceful coexistence strategies
- 33- annexation
- 34- city - county consolidation
- 35- merger and consolidation
- 36- Allan Wallis
- 37- Cross - sectoral resurs uni -sectoral involvement
- 38- collaboration versus coordination

منبع

- 1- David, Y. Miller *The Regional Governing of Metropolitan America*, West view press,(2002).
- 2- Hamilton .K, David *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change*, The urban center carland publishing Inc, NewYork, (1999).
- 3- Walker, B. David , *From Metropolitan Cooperation to Governance*, in Kemp, L. Roger (ed), *Forms of Local Governance: A Hand book on City, County & Regional Option*, Farland Company Inc Publisher,(1999).
- 4- Sybert .R , *Models of Regional Governance*, in Kemp J., Roger (ed), *Forms of Local Governance: A Hand book on City, County & Regional Option*, Farland company Inc publisher, (1999).
- 5- Barlow I.M *Metropolitan Government*, Routledge,(1991)
- 6- pacionem, *Urban Geography: A global perspective*, Routledge(2001)
- 7- Lefever, C *Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A critical Review*, Black well publisher,(2001).
- 8- Douglas. Henton, lessons from silicon valley: governance in a Global city- regions in Alleng. Scott, *Global City - Region: Trends, Theory, policy*, Oxford press, 2001



جغرافیای جدید مرکز و حاشیه*

ساسکیا ساسن
ترجمه: کیونرث ایران‌دوست

در طول ۲۰ سال گذشته سه فرایند توسعه عمده، جایگاه شهرها را در اقتصاد جهانی بنیان گذاشت. این فرایندها عبارت‌اند از:

۱- پراکنش سرزمینی [۱] فعالیت‌های اقتصادی، که جهانی شدن یکی از اشکال آن است به رشد عملیات و کارکردهای متمرکز انجامیده است. در این حالت منطق جدیدی برای انبوهش [۲] و شرایط اصلی مرکزیت‌گرایی مجدد شهرها در کشورهای پیشرفته به وجود می‌آید. فناوری اطلاعات که غالباً از نظر جغرافیایی خنثی تلقی می‌شود عملاً به تمرکز فضایی می‌انجامد. فناوری اطلاعات، پراکنش جغرافیایی و در عین حال یکپارچه‌سازی بسیاری از فعالیت‌ها را ممکن می‌سازد. اما در وضعیت ویژه‌ای که در آن تسهیلات فناوری اطلاعات فراهم است، پیشرفته‌ترین کاربران در پیشرفته‌ترین مراکز ارتباطات راه‌دور [۳] تمرکز می‌یابند. هم‌زمان شهرهایی که به مثابه گره‌های منطقه‌ای عمل می‌کنند نیز توسعه می‌یابند، اگر چه توسعه‌شان در مقایسه با شهرهای جهانی، در مقیاس جغرافیایی محدودتر و سطحی نازل‌تر از پیچیدگی صورت می‌پذیرد.

۲- اداره و مدیریت متمرکز بر فعالیت‌های اقتصادی‌ای که دارای آرایش پراکنده جغرافیایی هستند، به اجبار به مثابه بخشی از "نظام جهانی" شکل می‌گیرد. از این رو ایجاد مجموعه وسیعی از خدمات تخصصی عالی، زیرساخت‌های ارتباط از دور و خدمات صنعتی ضرورت می‌یابد. شهرهای بزرگ، مراکز خدمات رسانی و تأمین مالی تجارت بین‌المللی، سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های ستادی هستند و در این مفهوم شهرها مکان تولید راهبردی برای بخش‌های اقتصادی پیشرو زمان به شمار می‌روند. چنین کارکردی در برتری این فعالیت‌ها در اقتصاد شهرهای بزرگ منعکس است و به همین ترتیب شهرهایی که به مثابه مرکز منطقه عمل می‌کنند پیشرفت مشابهی را نشان می‌دهند. در چنین چرخه‌ای، تأثیرات فضایی تراکم خدمات‌رسانی در سازماندهی تمام صنایع شهر افزایش می‌یابد.

۳- جهانی شدن اقتصادی، جغرافیای جدیدی از حاشیه‌ای بودن و مرکزیت را شکل داده است. این جغرافیای جدید اشکال و تأثیراتی را در برخی عرصه‌ها از پراکندگی تسهیلات ارتباط از دور تا ساختار اقتصاد و اشتغال به بار

می‌آورد. شهرهای جهانی به مکان تمرکز شدید قدرت اقتصادی بدل می‌شوند؛ درآمد کارگران ماهر و عالی به سطح بالایی می‌رسد، در حالی که کارگران با مهارت پایین و متوسط با افت درآمد مواجه می‌شوند. خدمات مالی درآمد فوق‌العاده به همراه دارد در صورتی که خدمات صنعتی به سختی دوام می‌آورند.

جایگاه حاشیه‌ای

پیدایش فاصله زیاد در درون شهرهای بزرگ کشورهای توسعه یافته پرسش‌هایی را در مورد مفهوم "کشورهای ثروتمند" و "شهرهای ثروتمند" برانگیخته است. این پدیده حاکی از آن است که جغرافیای مرکزیت و حاشیه‌ای بودن، که پیش از این در شرایط دوگانگی کشورهای بسیار توسعه یافته و کشورهای کمتر توسعه یافته مشاهده می‌شد، اکنون در کشورهای توسعه یافته و به ویژه در شهرهای بزرگ آنها نیز آشکار است.

یک شق نظریه پردازان بر این فرض است که نابرابری‌های شدید، دگرگونی جغرافیایی مرکز و پیرامون را در پی داشته است. این نظریه هشدار می‌دهد که فرایند حاشیه‌ای شدن در درون مناطقی در حال شکل‌گیری است که زمانی - در سطح جهانی، منطقه‌ای و یا شهری - مرکز به شمار می‌رفتند و به موازات تسریع فرایندهای پیرامونی شدن، مرکزیت‌گرایی نیز در هر سه سطح شدت می‌یابد.

شرایط حاشیه‌ای شدن در نواحی جغرافیایی مختلف بسته به بویایی اقتصاد حاکم شکل می‌گیرد. اشکال جدیدی از حاشیه‌ای شدن را در مرکز شهرهای بزرگ کشورهای توسعه یافته می‌توان مشاهده کرد که در جوار گران‌ترین زمین‌های تجاری جهان هستند.

"محل‌های قدیمی شهرها" [۴] در ایالات متحد و شهرهای بزرگ اروپا و حتی توکیو نیز نمونه‌هایی از این پدیده هستند. علاوه بر این، جریان پیرامونی شدن در مرکز را می‌توان در شکل‌سازمانی نیز مشاهده کرد. در مورد تقسیم بازار کار شناخت کافی وجود دارد، اما تنزل صنعت و به نوعی کاهش کارگران غیر تخصصی در صنایع پیشرو در این شهرها به سمت تقسیم - و در واقع نمونه‌ای از پیرامونی شدن - سیر می‌کند. شکل‌های جدید رشد در گرداگرد شهر نیز حاکی از بحران است:

خشونت در گتوهای مهاجران حومه شهر، فریاد حومه‌نشینان را برای کنترل رشد آنها و حمایت از محیط و اشکال جدیدی از حکمرانی شهری [۵] برآورده است. شیوه منطقه‌ای نظارت در بیشتر این شهرها بر پایه مدل قدیمی مرکز - حومه [۶] بنا شده است؛ از این رو ممکن است برای برخورد با تعارضات درون پیرامونی - تعارضات میان انواع حوزه‌های متفاوت پیرامون شهری یا منطقه شهری - چندان مناسب نباشد. برای مثال فرانکفورت شهری است که بدون شهرهای کوچک منطقه‌اش نمی‌تواند به وظیفه خود عمل کند؛ در عین حال این منطقه شهری ویژه، بدون اشکال خاص رشد در مرکز فرانکفورت عینیت نمی‌یابد.

کیل و رونبرگر [۷] (۱۹۹۳) به انگیزه ایدئولوژیکی اقدام سیاستمداران در تأیید رسمی این منطقه برای تقویت موقعیت فرانکفورت در رقابت میان شهرهای جهانی اشاره می‌کنند. این مسئله همچنین مبنای منطقی برای تشخیص ایده منافع عمومی از میان منافع متفاوت عینی و همچنین انسجام در منطقه است. این وضعیت ستیز میان بخش‌های متفاوت را به سوی طرحی از رقابت منطقه‌ای با دیگر مناطق هدایت می‌کند. سپس منطقه‌گرایی [۸] به مثابه مفهومی برای پل زدن به سوی جهت‌گیری جهانی بخش‌های پیشرو همراه با دستور کارهای مختلف محلی حوزه‌های مختلف در منطقه شکل گرفت.

در مقابل در شهرهایی چون نیویورک و ساوولولو به جای ایدئولوژی منطقه‌گرایی، گفت‌وگوی شهر غالب شد. چالش این است که چگونه می‌توان میان محله‌های قدیمی شهر و یا زورآبادهای [۹] حومه شهر با مرکز پل زد. در شهرهای چند نژادی، چند فرهنگی گرایی [۱۰] به عنوان راهی برای برقرار کردن این ارتباط شکل گرفته است. احتمالاً گفتمانی منطقه‌ای در حال شکل‌گیری است اما هنوز در سایه شعار حومه‌ای شدن ناپیدا است؛ و این مفهومی است که هم خروج از شهر و هم وابستگی به شهر را در خود دارد.

مفهوم تعارض میان حوزه‌ها و منافع مختلف در حومه‌های شهری در ایالات متحد در حد عاملی تعیین‌کننده نیست. نکته ظریف در سطح منطقه تا حدی پیوند حومه‌های مسکونی و شهر بوده است.

فضاهای رقابتی

شهرهای بزرگ به مثابه قلمروهای راهبردی برخی تحولات قلمداد می‌گردند. یکی از این تحولات آن است که شهرها مکانی برای عملیات عینی اقتصادی مشخص به شمار می‌آیند. با توجه به این مسئله دو گونه از این عملیات



مشخص را می‌توان تشخیص داد:

۱- از نظر جهانی شدن اقتصادی و مکان، شهرها مکان‌های راهبردی هستند که کارکردهای دستوری، بازاریابی جهانی و محله‌های صنایع خدمات شرکتی پیشرفته در آنها متمرکزند.

۲- به عنوان کار روزمره در مجموعه صنایع پیشرو، امور مالی و خدمات تخصصی شده و مواردی از این دست بخش عمده‌ای از مشاغل را کاریدی با دستمزد پایین تشکیل می‌دهد و بیشتر آنها در اختیار زنان و مهاجران است. اگرچه این نوع مشاغل و کارگران به عنوان بخشی از اقتصاد جهانی قلمداد نمی‌شوند اما در واقع به دلیل اینکه به منابع مالی بین‌المللی متکی هستند، بخشی از جهانی شدن محسوب می‌گردند.

در اینجا می‌توان حرکتی پویا در ارزش‌گذاری را مشاهده کرد که به سرعت فاصله میان بخش‌های ارزش‌گذاری شده و ارزش‌گذاری نشده - در حقیقت با ارزش بالای اقتصاد - افزایش می‌یابد. این ویژگی‌های مرتبط باهم شهر را به ناحیه رقابت تبدیل کرده‌است.

ساختار فعالیت اقتصادی تحولاتی را در سازمان‌یابی کار به وجود می‌آورد که تغییری عمده در عرضه شغل همراه با قطبی شدن شدید را به همراه دارد و بر توزیع درآمد و توزیع حرفه‌ای کارگران مؤثر است. رشد زیاد صنایع بر تعداد مشاغل - چه با درآمد پایین و چه بالا - می‌افزاید و از سوی دیگر صنایع قدیمی‌تر نیز روبه کاهش می‌نهند. غالباً نیمی از مشاغل عرضه خدمات تولیدی مشاغل کم‌درآمد هستند و نیم دیگر در دو طبقه درآمدی بالاتر قرار دارند. بازهم از سوی دیگر بخش عمده‌ای از کارگران صنایع در مشاغل با درآمد متوسط شاغل هستند. این نوع صنایع در دوره پس از جنگ جهانی در ایالات متحد و بریتانیا رشد بالایی داشتند. در اینجا پاسخ به این پرسش اهمیت دارد که چگونه اشکال جدید نابرابری در صورت‌های اجتماعی جدید مانند محله‌های بهبود یافته، اقتصاد غیررسمی یا اقوال بخش‌های صنعتی ظاهر می‌شوند. به خاطر اینکه دامنه این تحولات با ادغام مجموعه اقتصادی به سمت بازار جهانی مرتبط است، پاسخ به این پرسش دشوار می‌نماید.

از آنجا که تعیین عملی دقیق پیوندها یا تأثیرات ناممکن است، تلاش بر اقدامات کلی‌تری برای تعیین پیامدهای تسلط این مجموعه‌های اقتصادی بین‌المللی و همچنین درک حرکت کلی به سمت اقتصاد خدماتی متمرکز شده است. تحول دیگر این است که شهر گوناگونی‌ها را متراکم می‌کند. فضای شهر نه تنها فرهنگ جمعی غالب را در خود دارد بلکه با تنوع دیگر فرهنگ‌ها و هویت‌ها - به‌ویژه از سوی مهاجران - نیز روبه‌روست.

در چنین روندی نازل آشکار است: فرهنگ مسلط می‌تواند تنها بخشی از شهر را دربرگیرد و در حالی که قدرت جمعی، فرهنگ‌ها و هویت‌های غیرجمعی را غیریت [۱۱] می‌داند و ناچیزشان می‌شمرد، آنها نیز در مقابل در هر موقعیتی خود را نشان می‌دهند. اجتماعات مهاجر و اقتصاد غیررسمی تنها دو نمونه از این دست به شمار می‌روند. گوناگونی نژادی و فرهنگی به‌ویژه در شهرهای بزرگ ایالات متحد و غرب اروپا شدید است؛ البته این شهرها بزرگ‌ترین تمرکز قدرت جمعی را نیز در خود دارند.

در این حالت سازگاری جالبی را می‌توان میان تمرکزهای عمده قدرت شرکتی و تمرکزهای بزرگ بقیه [۱۲] مشاهده کرد. این امر نشان می‌دهد که جهانی شدن نه تنها سرمایه و فرهنگ شرکتی بین‌المللی جدیدی را در پی دارد (تأمین مالی بین‌المللی، ارتباطات از دور، جریان اطلاعات)، بلکه از نظر جمعیتی هم فرهنگ‌های غیرجمعی را شکل می‌دهد. شالوده‌ای کامل از مشاغل و فعالیت‌های کم‌مزد و غیرتخصصی وجود دارد که بخش اصلی آنچه را که اقتصاد شرکتی [۱۳] خوانده می‌شود، تشکیل می‌دهد. توجه به کار ناشی از کارکردهای دستوری [۱۴] و تولید و خدمات مالی مجموعه خدمات و توجه به بازار گاه‌ها که آمیزه‌ای از تسهیلات مادی زیربنای جهانی شدن را در خود دارد، نشان می‌دهد که شالوده اصلی مشاغل و کارگران به بخش شرکتی اقتصاد تعلق ندارند؛ منشی‌ها، نظافتچی‌ها، رانندگان کامیون، تکنیسین‌های مختلف و کارگران تعمیراتی و تمام مشاغل خانگی همچون نگهداری، نقاشی و نوسازی منزل از آن جمله‌اند.

این توجه فراگیر می‌تواند نشان دهد که چندگانگی اقتصاد، آنچه را که اقتصاد اطلاعات جهانی نامیده می‌شود، شکل داده‌است. در این مورد می‌توان انواع فعالیت‌ها و کارگران بنگاه‌هایی را تشخیص داد که در "مرکز" اقتصاد قرار

دارند، و همچنین آنهایی که در تجدید سازمان دهه ۱۹۸۰ از این مرکز دور افتادند و در نتیجه از اهمیت آنها در نظامی که مفهوم مرکز اقتصادی در آن بس مهم است، کاسته شده است.

بدین ترتیب جهانی شدن می تواند به مثابه فرایندی که اقتصاد و رشد کار چندگانه را در پی دارد، تلقی گردد. شهرها اهمیت زیادی برای بخش های اقتصادی مسلط دارند. شهرهای بزرگ در کشورهای بسیار توسعه یافته مکان هایی هستند که فرایند جهانی شدن در آنها صورت محلی عینی به خود می گیرد. این صورت های محلی تا حد زیادی همان چیزی اند که جهانی شدن به دنبال آن است. پس می توان فرض کرد که شهرها در عین حال مکان هایی هستند که در آنها تضادهای بین المللی شدن سرمایه، یا متوقف می شود و یا به تعارض می انجامد. علاوه بر این، می توان شهرهای بزرگ را مکان تجمع روبه رشد بخشی از جمعیت مهاجر محروم، چه در ایالات متحد و چه در اروپا فرض کرد؛ که آمریکا - آفریقای ها، آمریکای لاتینی ها در ایالات متحد از آن جمله اند. بنابراین شهرها در واقع حوزه های راهبردی برای مجموعه کامل تضادها و تعارض ها به شمار می آیند.

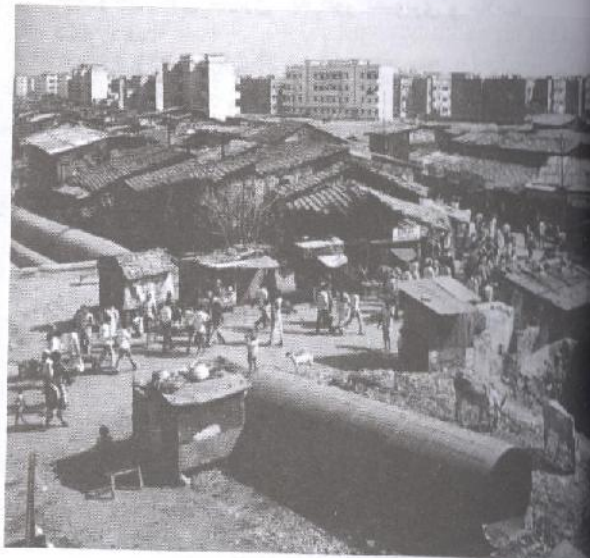
شهرها از یک سو بخش نامتناسبی از قدرت شرکتی را در خود جمع کرده اند و مکان هایی تعیین کننده در ارزش گذاری اقتصاد جمعی اند و از سوی دیگر سهم نامتناسبی از محرومیت را در خود متمرکز ساخته اند و مکانی تعیین کننده در ارزش زدایی هستند. این ویژگی دوگانه در زمینه ای شکل گرفته است که: ۱) بین المللی شدن اقتصاد به سرعت رشد کرده است و شهرها به نحو فزاینده ای، شکلی راهبردی برای سرمایه جهانی یافته اند؛ و ۲) مردم به حاشیه رانده شده به تدریج به چشم می آیند و مطالباتی نیز در شهر دارند. این ویژگی دوگانه در عین حال با زیاد شدن فاصله این دو همراه است. اکنون مرکز، قدرت عمده را در خود جمع کرده است، و این قدرت به توانایی بیشتر برای کنترل جهانی و نیز برای ایجاد سود فوق العاده ختم می شود. حاشیه هم در این میان به رغم ضعف اقتصاد و قدرت سیاسی، از طریق شیوه های جدید فرهنگی و هویتی، با حضور جدی روز افزونی مواجه می گردد.

اگر شهرها با جهانی شدن فعالیت های اقتصادی ارتباط نداشته باشند، مرکز به آسانی آنها را به حال خود رها خواهد کرد و با وجود این با مشکل نیز روبه رو نخواهد شد. در حقیقت این همان چیزی است که برخی سیاستمداران بر اساس آن استدلال می کنند. که شهرها سرچشمه های نومیذکننده تمام مصیبت های اجتماعی اند. جالب است دوباره اشاره شود که مطابق استدلال روایت اقتصادی مسلط، از آنجا که مؤسسات می توانند با بهره گیری از ارتباطات مخبراتی در هر جایی واقع شوند، مکان اهمیت چندانی ندارد و صنایع عمده در زمان حاضر اطلاعات - محورند و نه مکان - محور. این استدلال شهرها را در زمانی که مکان عمده ای برای شیوه های فرهنگی جدید به شمار می رفتند تضعیف کرده است. همچنین این تصور که بنگاه ها می توانند به آسانی در هر جا مستقر گردند و یا جابه جا شوند، این امکان را فراهم می کند که اقتصاد شرکتی امتیازات بسیاری از حکومت های شهری کسب کند، که البته این شامل همه مجتمع های شرکتی نمی شود.

کلاً هدف همانا روشن شدن این است که: ۱) شهرها جایگاه سوق الجیشی برای جهانی شدن اقتصادی اند، چون مراکز فرماندهی، بازارگاه های جهانی و مکان های تولید برای اقتصاد اطلاعات به شمار می روند؛ و ۲) برخی از بخش های تضعیف شده اقتصاد شهری عملاً کارکردهایی حیاتی برای مرکز دارند.

این نوشته تأکید مجددی است بر اهمیت شهرها به ویژه در نظام اقتصادی جهانی شده، و همچنین تأکیدی بر اهمیت بخش های نادیده گرفته شده ای است که بر مبنای نیروی کار زنان، مهاجران و در مورد شهرهای بزرگ ایالات متحد آمریکا بر مبنای آفریقای - آمریکایی ها و آمریکای لاتینی هاست.

در واقع بخش های واسطه ای اقتصادی (مانند کارهای معمولی دفتری، ستاد اداراتی که به بازارهای جهانی مرتبط نیستند، خدمات مختلفی که مورد نیاز طبقه متوسط حومه نشین است) و جمعیت شهری (طبقه متوسط) وجود دارند که می توانند شهر را ترک کنند. دو بخشی که باقی مانده اند - یعنی مرکز و "بقیه" - شهر را حوزه های راهبردی برای عملیات خود می یابند.



این مقاله ترجمه ای است از:

Sassen, Saskia. A New Geography of Centers and Margins, in: The City Reader. R.T.L. Legates & F. Stout (eds) London: Blackwell, 2000

[پانویس]

- 1- Territorial dispersal
- 2- agglomeration
- 3- telecommunication
- 4- inner cities
- 5- urban governance
- 6- center/suburb
- 7- KIL & Romberger
- 8- regionalism
- 9- squatters
- 10- multiculturalism
- 11- others
- 12- others
- 13- corporate economy
- 14- command functions



چکیده

مقاله حاضر بر آن است تا با ارائه مقدمه‌ای تاریخی - نظری در مورد تولد پدیده کلان شهری جدید - همزمان با ورود خودرو به صحنه شهرهای موجود، سیر تحول جهانی برخورد با حمل و نقل کلان شهری را طی دهه‌های پنج گانه ۱۹۵۰ تا ۱۹۸۰ و بعد از آن پی‌بگیرد، گرایش‌های محوری هر یک از دوره‌ها یا دهه‌ها را مورد بحث و بررسی قرار دهد و آنها را در قالب «راهبردهای حمل و نقلی مطرح در کلان شهرهای جهان» طی دهه‌های پنج گانه به تصویر بکشد؛ سپس با طرح گذرای «مشخصه‌های اصلی حمل و نقل کلان شهری» معاصر، ویژگی‌های عمده برخورد با «برنامه‌ریزی حمل و نقل کلان شهری» جدید را طی ۱۲ مشخصه اصلی مطرح کند؛ و بالاخره در پایان، مجموعه این مشخصه‌ها را در گردش کار «فرایند برنامه‌ریزی حمل و نقل کلان شهری» به طور تصویری و خلاصه نشان دهد.

از آنجا که ورود به «شرایط برنامه‌ریزی حمل و نقل کلان شهری امروز ایران» - که به عنوان بخش مکمل این مبحث تدوین شده است - دامنه این مقاله را از حد متعارف لازم برای این گفتار فراتر می‌برد، ارائه آن به فرصتی دیگر موکول گردیده است.

در باب «انگیزه» ارائه این مقاله باید گفت که نویسنده بر آن است تا با طرح سیر تحول برنامه‌ریزی حمل و نقل کلان شهری در سطح جهان و ترسیم شرایط کنونی آن، زمینه‌ای را برای نقد «برنامه‌ریزی حمل و نقل کلان شهری کشور» ارائه دهد.

کلید واژه‌ها: کلان شهر، حمل و نقل کلان شهری، برنامه‌ریزی حمل و نقل

سیر تکوینی برنامه‌ریزی حمل و نقل کلان شهری در جهان و ویژگی‌های محوری آن

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۷ بهار ۱۳۸۳

محمد حسن شهیدی
کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای
E-mail: Teh.Sabzineh @ Hotmail.com

از هنگامی که اتومبیل شخصی وارد صحنه زندگی شهرها شد، به دلیل تفاوت قیمت زمین و مسکن در داخل شهرها و مناطق و آبادی‌های اطراف آنها از یک طرف و هزینه به مراتب کمتر خرید اتومبیل نسبت به خرید زمین و مسکن در شهرها از طرف دیگر، این امکان به وجود می‌آمد که محل کار که عموماً در شهرها بود از محل سکونت که می‌توانست در حومه‌ها و آبادی‌های اطراف باشد جدا شود و ارتباط آن دو به وسیله این پدیده نوظهور نسبتاً ارزان قیمت به طور مستمر و روزانه برقرار گردد. شکی نیست که در مناطقی هم که به دلیل شرایط مختلف اقلیمی و جغرافیایی و نظایر اینها، این امکان وجود داشت که محل کار در مناطق حومه‌ای و محل زندگی در شهر باشد، همین پدیده جادویی ارتباط آن دو را به طور روزانه برقرار کرد. به موازات تکامل فناوری خودرو، از جمله افزایش سرعت حرکت اتومبیل و کاهش هزینه نسبی آن از یک سو و گران‌تر شدن قیمت زمین در شهرها از سوی دیگر، طبعاً فاصله مراکز خوابگاهی حومه‌ها و مناطق پیرامونی از شهرهای مادر بیش از پیش افزایش یافت تا آنجا که مدت زمان رفت و آمد صبحگاهی و عصرگاهی بین مادر شهرهای کارگاهی و حومه‌های خوابگاهی با وسیله نقلیه شخصی (و یا، در این اواخر، با انواع وسایل نقلیه گروهی) هنوز تحمل کردنی و امکان‌پذیر بود. تا آنجا که می‌توان به روشنی اظهار داشت که اساساً پدیده کلان شهری زاینده و گسترش یافته "وسیله نقلیه" و مخصوصاً "اتومبیل شخصی" در اوایل ورود آن و سیستم‌های حمل و نقل همگانی سریع در مراحل بعدی بود. به راستی می‌توان سیر پیدایش و گسترش کلان شهرها را در هر کشوری، به موازات پیگیری ورود و گسترش اتومبیل در صحنه‌های شهرهای آن کشور جست‌وجو و پیگیری کرد [۲۱].

مادامی که دامنه مسائل حمل و نقلی ترافیکی کلان شهری غالباً محدوده‌ای فراتر از محدوده فیزیکی - کالبدی مادرشهر را شامل می‌شود و گاهی محدوده‌های کالبدی گسترده‌تری چون منطقه‌ای و ملی و حتی فراتر از آن، قلمروهای غیر فیزیکی - غیر کالبدی چون بازار کار، بازار سرمایه، بازار بورس، بازار انرژی، بازار ساخت و ساز، بازار واردات خودرو، فضای زیست - محیطی، فضای اطلاعاتی و نظایر اینها را دربر می‌گیرد، طبیعی است که این مسائل به روشنی تعریف، شناخته، مطالعه و برنامه‌ریزی نمی‌شود. تا هنگامی که محدوده‌های پیدایش و بروز از قبیل گسترش، ظهور، فراگیری و عوارض زایی عوامل مؤثر در محدوده‌های واقعی کلان شهری مورد توجه، مطالعه، برخورد و برنامه‌ریزی واقع نشود بی‌هیچ تردیدی مثلاً مشکل و نارسایی سیستم حمل و نقل همگانی کلان شهری چون تهران در پیدایش و گسترش مشکل سواری‌ها و موتورسیکلت‌های مسافرکش آن ظهور خواهد کرد و رفع مشکل مسافرکش‌های آن، پیدایش و مشکل مسافرکش‌ها در شهرستان‌ها را به دنبال خواهد داشت. مشکل مسکن تهران، مشکل رفت و آمد روزانه خیل عظیم مردم بین تهران و کرج را به دنبال خواهد داشت. حذف مشکل خودروهای فرسوده از تهران (و حتی هفت کلان شهر دیگر کشور)، ظهور مشکل خودروهای فرسوده در شهرهای درجه ۲ و ۳ را به دنبال خواهد داشت. بدین ترتیب در واقع با صرف هزینه‌های هنگفت و اتلاف کلان منابع و سرمایه و انرژی این مردم، تنها انتقال جغرافیایی مسئله از جایی به جای دیگر صورت می‌پذیرد؛ همین و بس.

۱- سیر تکوینی نگرش کلان شهری به موضوع حمل و نقل

نگاهی به برنامه‌ریزی حمل و نقل شهری طی تنها پنج سال به روشنی نشان می‌دهد که نگرش به برنامه‌ریزی حمل و نقل در مسیر نگرش کلان شهری آن تحول گسترده‌ای پیدا کرده و حتی کاملاً دگرگون شده است. ابتدا چنین به نظر می‌رسید که صرفاً کاربران سیستم حمل و نقل شهری باید مورد توجه قرار گیرند، اما بلافاصله پس از آن این پرسش مطرح شد که آیا کسانی که کاربر سیستم حمل و نقل شهری نیستند دست کم نباید در حد کاربران سیستم مورد توجه قرار گیرند. پس از آن به این موضوع پرداخته شد که آیا تنها عواملی چون زمانی، هزینه‌ای و ایمنی سفرها باید مورد توجه حمل و نقل شهری باشند یا عوامل دیگری نیز مطرح‌اند؛ که در پاسخ عواملی چون آلودگی منطقه‌ای هوا، اقتصاد ملی و کمبود انرژی در سطح جهان از عوامل مهم تشکیل دهنده حمل و نقل بر شمرده شد. پس از اینها، چنین به نظر رسید که تنها مهندسان طراحی بزرگراه‌ها می‌توانند تمام و کمال از عهده تصمیم‌گیری در مورد برنامه‌ریزی و طراحی بزرگراه‌های شهری برآیند و اما بلافاصله پس از آن ده گروه شهروندی به همراه پنج هیئت برنامه‌ریزی محلی در کنار شهردار شهر و مقامات متعدد تصمیم‌گیر و قانونگذار فدرال در جوار شورای عالی برنامه‌ریزی کشور نسبت به طیفی از تصمیمات مرتبط با برنامه‌ریزی و طراحی مربوط به شبکه بزرگراهی و آزادراهی مشارکت کردند. این همه، حکایت از این دارد که موضوع حمل و نقل، در سمت و سوی نگرش کلان شهری (و حتی منطقه شهری) لحظه به لحظه در حال دگرگونی است و پدیده‌ای با چنین ماهیت متحول، مسلماً نمی‌تواند بدون روش متناسب با آن یا نگرش کلان شهری حمل و نقل فرین موفقیت‌بخش [۲۲].

پدیده کلان شهری زاینده و گسترش یافته "وسیله نقلیه" و مخصوصاً اتومبیل شخصی در اوایل ورود آن و سیستم‌های حمل و نقل همگانی سریع در مراحل بعدی بود

برای اینکه بتوان تصویر ملموس‌تری را از سیر تحول ماهیت کلان شهری حمل و نقل در شهرهای جهان به دست داد، بجاست سیر تحول برخورد با موضوع یا برنامه ریزی حمل و نقل کلان شهری، طی چند دهه گذشته به اجمال پی گرفته شود.

۱-۱- برخورد های اولیه [۴] با برنامه ریزی حمل و نقل کلان شهری

در اوایل دهه ۱۹۵۰ توجه اصلی برنامه ریزی حمل و نقل شهری [۵] معطوف به هزینه و منافع ناشی از حمل و نقل شهری از دیدگاه کاربران سیستم بود. در حقیقت می توان چنین اظهار داشت که در این دوره و در این روش برخورد با حمل و نقل شهری، کمترین توجه معمول به روش "برنامه ریزی" برای "حمل و نقل" در مناطق "شهری" صورت می گرفت. در این دوره، برنامه ریزی، عمدتاً بر روی ترسیم رابطه مستقیم پیش بینی حجم ترافیک ناشی از آمارگیری وضع موجود و مقایسه آن با "احجام پیش بینی شده ظرفیتهای موجود" شبکه تمرکز داشت. حمل و نقل نیز تا آنجا که مربوط به سرمایه گذاری دولت می شد تقریباً منحصر به "احداث شبکه های راه و بزرگراهی" بود؛ و سرانجام اینکه مناطق "شهری" نیز از محدوده های روستایی متصل به شهر یا حاشیه های بلا فصل شهری چندان فراتر نمی رفت.

چاپ نخست کتاب "مهندسی راه و بزرگراه" [۶] که در سال ۱۹۵۱ در زمینه برنامه ریزی حمل و نقل شهری منتشر شد (۱) [۷] نشانگر حال و هوای تفکر رایج آن زمان در زمینه نگرش به پدیده حمل و نقل و ماهیت آن در آن دوره است. حدود ۸۰ درصد کتاب به طراحی هندسی، خاک شناسی، زهکشی و دفع آب های سطحی و مصالح راه سازی و امثال آن اختصاص یافته است (در حالی که این موارد در زمان حاضر کمتر از ۵ درصد کتاب را به خود اختصاص داده است)، حدود ۱۵ صفحه به آمارگیری های مربوط به ترافیک شهری و پارکینگ - بدون اندک توجهی به مدل سازی - اختصاص دارد و بالاخره اینکه ارزیابی گزینه های پیشنهادی تقریباً به ارزیابی اقتصادی آنها محدود شده است - آن هم تنها از دیدگاه کاربران هزینه ها صرفاً هزینه های مربوط به راه و وسیله نقلیه را در بر گرفته است و منافع نیز فقط در قالب صرفه جویی در مسافت طی شده، کاهش کارکرد وسیله نقلیه، کاهش زمان سفر برای مسافت خاص و کاهش تصادفات، مطرح گردیده و مورد توجه قرار گرفته است.

به علت حضور و استمرار عدم قطعیت در امور، برنامه ریزی حمل و نقل کلان شهری آینده عمدتاً جنبه دفاعی خواهد داشت و نه تهاجمی. به بیانی دیگر، هدف برنامه ریزی عمدتاً حفظ و هدایت بهینه وضع موجود خواهد بود و نه ارائه برنامه های احداث شبکه های معابر جدید و گسترده

جالب توجه است اگر گفته شود که در آن سال ها، بسیاری از مردم شهرها مشتاق بودند که راه یا بزرگراه شهری از زمین و محله آنها عبور کند و این اشتیاق تا آنجا بود که برخی با مراجعه به مقامات راه سازی از آنها درخواست می کردند تا مسیر راه از اراضی آنها عبور کند (Dickey, 1983, 1-2).

۱-۲- برنامه ریزی حمل و نقل کلان شهری در دهه ۱۹۵۰

اوایل دهه ۱۹۵۰ مقارن با ظهور مطالعات حمل و نقل شهری تعیین کنند های است. اگر چه در مورد تقدم و تأخر مطالعات شهرهای دیترویت (۸) (۳) و سن ژوان اختلاف نظر وجود دارد لکن کوچک ترین تردیدی نمی توان کرد که مطالعات دیترویت که در قالب مطالعات شیکاگو [۹] (۴) به طور دقیق تر و گسترده تری دنبال شد، دارای اهمیت بیشتری است. چنانچه کامپیوترهای دیجیتالی به بازار نیامده بودند، هیچ یک از آن مطالعات به ثمر نمی رسید، چرا که این فناوری این امکان را فراهم ساخت که بتوان انبوه داده ها را به طور همزمان مورد پردازش و تجزیه و تحلیل قرار داد. در این دوره عموماً تحول فناوری پردازش اطلاعات، برنامه ریزی حمل و نقل کلان شهری را دچار تحول اساسی کرد.

در این دوره برداشت های آماری، انبوه پرسشنامه های گسترده و عمقی خانوارها را در بر می گرفت و به ویژه به دنبال کشف و شناخت "الگوی سفر" و ویژگی های "جمعیت شناختی" پاسخ دهندگان بود. به علاوه، داده های مربوط به نوع، تراکمها و موقعیت مکانی کاربری های زمین در حجم عظیمی جمع آوری می شد.

به دنبال جمع آوری این حجم گسترده اطلاعات، از آنها در تدوین و گسترش روش های مختلف پیش بینی سفرهای شبکه بزرگراهی و شبکه های حمل و نقل همگانی برای دوره های ۲۵ ساله استفاده شد. در این دوره بیشترین تأکید بر روی "فرایند" مطالعات حمل و نقل کلان شهری است لکن هنوز هم مسائل عمده مورد توجه برنامه ریزی حمل و نقل همان مسائل مطرح در محیط دوره قبل بود. به نظر کرایتون عمده این مسائل را (۲) تصادفات، شلوغی، سرمایه گذاری غیر کارآمد،

دشواری دسترسی، زشتی منظر محیط ترافیک، خستگی و ناراحتی، سروصدا و مزاحمت و بالاخره آلودگی هوا تشکیل می‌داد. در این دوره، برنامه‌ریزی حمل‌ونقل به‌ویژه بر روی نواحی "کلان شهری" تمرکز یافت و توجه بیشتر نسبت به حمل‌ونقل گروهی، موجب تهیه و ارائه طرح‌های ثابت، خشک و مشخصی برای سرمایه‌گذاری در ۲۰ تا ۲۵ سال آینده شد. به رغم ارائه طرح‌های استوار و محکم برای آینده، برنامه‌ریزی حمل‌ونقل کلان شهری، چه از نظر "فناوری" پردازش و چه از لحاظ "فرایند"، تحولی اساسی پیدا کرد و این گونه مطالعات به سرعت به سرتاسر جهان گسترش یافت (۱۰) (۵) "قانون ۱۹۶۲ بزرگراهی" [۱۱] نیز اهمیت این فرایند مدون را رسماً مورد تأکید قرار داد و کلیه "مناطق کلان شهری" دارای مادرشهر یا شهر اصلی بیش از ۵۰ هزار نفر جمعیت را ملزم به تهیه "طرح جامع، هماهنگ و مستمر حمل‌ونقل" [۱۲] کرد [۱۳]

۱-۳- تحولات در دهه ۱۹۶۰

"قانون ۱۹۶۲ بزرگراهی" موجب شد که از سال ۱۹۶۵ "طرح جامع، هماهنگ و مستمر حمل‌ونقل" برای کلیه مناطق شهری دارای مادرشهر بیش از ۵۰ هزار نفر جمعیت تهیه گردد، چراکه در غیر این صورت شهرها از دریافت اعتبار فدرال که در سال ۱۹۵۶ به تصویب کنگره رسیده بود محروم می‌شدند. این الزام قانونی موجب گردید بسیاری از دیارنمان‌های بزرگراهی شهری و ایالتی، به سرعت عملیات "برنامه‌ریزی کلان‌شهری" خود را آغاز کنند و به اتمام برسانند. همزمان با این حرکت، برخی مسائل حمل‌ونقلی شهری جدید نیز به وجود آمد که مجموعاً تفکر ساده و مستقیم برنامه‌ریزی حمل‌ونقل و رایج زمان را متحول ساخت. یکی از مسائل اصلی مطرح شده در این دهه، "حمل‌ونقل گروهی" (شهرها) (۶) بود. در سال ۱۹۶۴ و ۱۹۶۶ قوانین مربوط به حمل‌ونقل همگانی شهری به تصویب رسید و با اختصاص ۳۷۵ میلیون دلار برای برنامه‌های مطالعاتی و اجرایی حمل‌ونقل همگانی جایگاه این سیستم در برنامه‌ریزی حمل‌ونقل کلان شهری به

جایگاهی ممتاز بدل گشت. نتایج این قوانین و مطالعات بعدی آن اهمیت خاصی دارد، چراکه اولاً نسبت به فناوری حمل‌ونقل همگانی علاقه جدیدی در بین تصمیم‌گیران و تولیدکنندگان تجهیزات حمل‌ونقل گروهی به وجود آمد تا آنجا که "اداره حمل‌ونقل همگانی شهری" [۱۴] سلسله مطالعاتی را تحت عنوان "مطالعات سیستم‌های جدید حمل‌ونقلی" آغاز کرد که به دنبال آن طیفی از فناوری‌ها و تجهیزات حمل‌ونقل گروهی (از قبیل انواع سیستم‌های مسافر رسان [۱۵] برای مراکز عمده فعالیت، اتوبوس‌های ریلی [۱۶]، سیستم‌های فراخوان یا تلفنی [۱۷] و نظایر اینها) طراحی، آزمون و تولید گردید (۷). به علاوه خدمات و روش‌های نرخ‌گذاری و تعرفه‌بندی برای انواع سیستم‌های حمل‌ونقل همگانی ابداع و ارائه شد. موضوع دیگری که در پی تصویب قوانین حمل‌ونقل همگانی مطرح گردید و عمدتاً از دیدگاه انسان‌دوستی دارای اهمیت خاصی بود، توجه خاص به "حمل‌ونقل همگانی گروه‌های خاص" از قبیل گروه‌های تهیدست، سیاه‌پوستان، کودکان و سالخورده‌گان بود که عملاً (۸) عرصه جدیدی را به نام ناتوانان و محرومان در ملاحظات "برنامه‌ریزی حمل‌ونقل کلان شهری" باز کرد.

در سال‌هایی که به ۱۹۷۰ ختم شد سه قانون در کنگره آمریکا به تصویب رسید که از نظر برنامه‌ریزی حمل‌ونقل کلان شهری دارای اهمیت خاص بود. نخستین اینها "قانون ۱۹۷۰ حمل‌ونقل همگانی شهری" [۱۸] بود که بارزترین وجه آن اختصاص اعتبار سنگینی معادل ۱۰ میلیارد دلار برای حمل‌ونقل همگانی در دوره‌ای ۱۲ ساله بود.

دو قانون دیگر از این نظر اهمیت داشتند که اولاً توجه به برنامه‌ریزی حمل‌ونقل همگانی را گسترش دادند، و در ثانی نواحی یا مناطق کلان شهری که در تضاد با نواحی مرکزی و شهری حرکت می‌کردند، اجازه یافتند تا برای پروژه‌های حمل‌ونقل شهری از محل کمک‌های فدرال هزینه کنند. نخستین تحول که به یاری قانون ۱۹۶۹ سیاست ملی زیست محیطی [۱۹] به دست آمد، این بود که برای پروژه‌هایی که از محل اعتبارات فدرال پشتیبانی مالی می‌شد مقررات عوارض خاص تدوین و تصویب گردید. از آنجا که واژه "زیست محیطی" نه تنها به ابعادی چون آلودگی هوا، آب و فضای شنیداری توجه داشت بلکه بر ابعاد اجتماعی، اقتصادی، زیبایی‌شناختی، نظامی و دیگر موارد نیز ناظر بود، از این رو عملاً برنامه‌ریزان و

سه سیستم حمل و نقلی برای پاسخگویی به سه نوع نیاز حمل و نقلی

سیستم اتوبوس

- مناسب برای داخل محدوده مناطق مسکونی در شهرها و شهرکها
- بدون محدودیت در توقف و ایستگاه
- مناسب برای ارائه سرویسهای موقت برای مناطق حاشیه شهرها
- نظریه کننده سیستم های قطار سبک و قطار زیرزمینی

سیستم قطار سبک شهری

- مناسب برای مناطق شهری با فواصل ایستگاههای متوسط
- مناسب برای ارائه سرویس برای منطقه شهری

سیستم قطار سریع شهری

- مناسب برای حمل و نقل در مادرشهرها و کلان شهرها
- مناسب برای حمل و نقل انبوه و سریع در مسیرهای طولانی با فواصل توقف زیاد



لازم است نوعی چارچوب یا فرایند گسترش پذیر برای برنامه ریزی حمل و نقل کلان شهری تعریف و تدوین گردد تا بدون نیاز به تحدید نظر بنیادی بتوان تغییر و تحولات جدید را در آن منظور و ادغام کرد

طراحان حمل و نقل کلان شهری موظف گردیدند کل طیف عوارض تصمیمات حمل و نقلی را در مقیاس کلان شهری مورد توجه و مطالعه قرار دهند.

قانون ۱۹۶۶ توسعه شهرها و کلان شهرهای نمونه (۲۰) اگرچه بیش از قانون ۱۹۶۹ سیاست ملی زیست محیطی به تصویب رسیده بود لکن بعدها به ابزار نیرومند مکملی برای کمک به روش های کلان شهری حل مسائل حمل و نقلی تبدیل شد. متعاقب این قانون، در پرداخت به مسائلی چون آلودگی هوا که به روشنی واجد ابعاد کلان شهری بود از این پس توجه صرف به منطقه محدود محلی امری دشوار گردید.

۱-۴- تحولات در دهه ۱۹۷۰

زیبایی و ظرافت قانون ۱۹۶۹ سیاست ملی زیست محیطی در این بود که برنامه ریزان و طراحان را مجبور ساخت تا مهم ترین عوارض حمل و نقلی را مورد توجه قرار دهند. زیبایی موضوع در این بود که مسائل حاد و دیرپایی چون آلودگی هوا و آلودگی شنیداری دیگر نمی توانستند نادیده گرفته شوند. هر برنامه، راهبرد یا طرحی موظف بود یا این معضلات را کاهش دهد، و یادر غیر این صورت به دادگاه کشانده می شد و بالاخره متوقف می گردید. ظرافت موضوع هم در این بود که دیگر جعبه پاندورا [۲۱] گشوده شده بود: امکان پذیر نبود که بسیاری از عوارض حمل و نقلی صرفاً مشخص و تعریف شوند و تنها اندکی کاهش یابند و یا بهبود پیدا کنند، چرا که بسیاری از عوارض حمل و نقلی آتی نیز یکدیگر شده بودند؛ و مادامی که فناوری های جدید حذف آن عوارض به وجود نیابند راهی برای سفر راحت تر و مطلوب تر با آلودگی هوا و یا سروصدا و مصرف انرژی کمتر وجود ندارد.

سال های دهه ۱۹۷۰ مسائل و اهداف صریح و روشنی را پیش روی برنامه ریزان حمل و نقل کلان شهری قرار داد و بدین ترتیب انبوهی از عوامل خارج از مقیاس های ایالتی، ملی و بین المللی را به عرصه کار فراخواند. بی هیچ تردیدی بحران انرژی در سال های ۷۴-۱۹۷۳، این حقیقت را مسلم ساخت که بسیاری از عوامل مؤثر در حمل و نقل کلان شهری در خارج از حیطه و قلمرو برنامه ریزان و تصمیم گیران قرار دارد. این امر به نوبه خود این واقعیت را به اثبات می رساند که در برخورد با مسائل حمل و نقل کلان شهری لازم است اقدامات ایالتی و ملی یا تصمیمات فرادست در اولویت قرار گیرند. از جمله آنها اینکه از این پس قوانین فدرال، برخی دستگاه های خصوصی و دولتی را موظف ساخت تا ترکیبات خاصی از سوخت و وسایل نقلیه را مورد استفاده قرار دهند تا بدین ترتیب آلودگی ناشی از کارخانه های جدید تولید کننده خودرو کاهش یابند.

در پاسخ به این تحول حقوقی، تا حدودی هزینه عملیات گسترده جمع آوری داده ها و انجام مدل سازی های دهه ۱۹۶۰ تأمین گردید. در واکنش به این وضع، گرایش بیشتری به استفاده از ابزارهای ساده تر تحلیل سفرها به وجود آمد. این گرایش، از یک سو موجب پیدایش مدل های غیرهمفرزون [۲۲] گردید و از سوی دیگر در قلمرو مدل های سیاست گذاری، مدل های همفرزون تر [۲۳] رایج گردید. دستاورد نخست این دوره از این لحاظ حرکتی مثبت و ممتاز به حساب می آمد که در نمونه گیری های خانوار، تنها تعداد نمونه اندکی مورد نیاز بود. به علاوه این نوع مدل ها، با نظریه اقتصاد خرد نیز خوانایی بیشتری داشت و هم از این رو درست تر به نظر می رسید. در حالی که برعکس آنها، مدل های همفرزون تقریباً به داده های جدیدی نیاز نداشتند و در ارزیابی تأثیرات، از جمله تعرفه بندی سوخت در برابر کل سفرهای کلان شهری، کاربرد و سودمندی ویژه ای داشتند.

ارزیابی سال های دهه ۱۹۷۰ نشان می دهد که در این دهه به طور کلی طیف گسترده ای از عوامل، مورد توجه برنامه ریزی حمل و نقل کلان شهری قرار گرفت. در این دهه گزینه های حمل و نقلی ارائه شده به شدت تغییر یافت. همزمان با پایان این دهه بودجه ساخت و ساز به ویژه به دلیل فشار ناشی از کاهش در آمد حاصل از مالیات بنزین (به لحاظ ضرورت ذخیره سازی) و افزایش سریع هزینه های ساخت و ساز رو به کاهش گذاشت و به رغم اتمام سیستم های متعدد قطار سریع السیر، معلوم بود که این وضع نمی توانست در آینده ادامه یابد.

به این ترتیب، بیشترین توجه در این دوره معطوف به بازگشت به گزینه های پیشین شد، به طوری که در قلمرو حمل و نقل همگانی، بازگشت به سوی اتوبوس ها و خدمات حمل و نقلی جدید صورت گرفت و در عرصه توسعه شبکه معابر شهری نیز بازگشت به تعریض خیابان ها، استفاده از سیستم های جدید چراغ های راهنمایی و تغییرات اساسی در شبکه معابر اتفاق افتاد. این دو حرکت در عرصه بهبود جریان ترافیک جزء تدابیری محسوب شدند که از آن پس مدیریت سیستم های حمل و نقلی (TMS) نام گرفت. این روش بر آن بود تا از سیستم های موجود بهترین استفاده ممکن را به عمل آورد.

در قلمروی دیگر، بیشترین توجه معطوف خدمات انسانی حمل و نقل گردید. بررسی ها نشان داد که به راستی صدها مؤسسه برای حمل و نقل یا منابع لازم حمل و نقل تهیدستان، معلولان، سالخوردگان، بیکاران و امثال آنها در تلاش اند. برنامه هایی که این اقدامات براساس آنها صورت می گرفت ناشی از این زمینه حقوقی بود که مقررات مربوط به تأمین مالی و تنظیم و سازمان دهی آنها اغلب مستقیماً در تناقض با یکدیگر قرار می گرفت. در مقام رفع مشکلات مالی این نوع مسائل

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۷ بهار ۱۳۸۳

ناری، به ویژه به یاری برخی اقدامات واسطه‌گری، پیشرفت‌هایی حاصل آمد؛ بدین ترتیب که بنگاه‌های حمل و نقلی خاصی بر آن شدند تا با فروش بلیت به سایرین، خدمات مسافرتی این گروه‌ها را فراهم و هماهنگ سازند.

همزمان با پایان دهه ۱۹۷۰ اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها امری دشوار و سنگین گردید. در این زمان مسئولیت‌های اجرا بیش از پیش دچار آشفتگی و تفرقه شد. فرایند تصویب، طولانی و پیچیده شد و تقریباً در هر مرحله موانع بسیاری به وجود آمد؛ اگرچه این موانع در برخی موارد مفید بود. چنین دشواری‌هایی به این دلیل پیش آمد که لازم بود بسیاری از مشکلات برطرف شوند و همان طور که به آن اشاره شد، بودجه و اعتبار لازم نیز رو به کاهش و بی‌ثباتی گذاشت. بسیاری از پروژه‌های اصلی به تأخیر افتاد و یا کلاً حذف شد و توجه به سوی تغییرات کوچک که با محیط‌های شهری موجود سازگاری بیشتری داشت جلب گردید.

از لحاظ سازمانی اقدامات بسیاری صورت گرفت تا تصمیم‌گیری (یا دست‌کم تصویب) پروژه‌های حمل و نقل کلان شهری به دست سازمان حمل و نقل کلان شهری (MPO) سپرده شود. سازوکار اصلی این حرکت، تصویب سالیانه برنامه سازمان‌دهی حمل و نقل (۲۳) (TIP) بود که مستلزم وجود سازمان‌های حمل و نقل کلان شهری و مصوبات مربوط به آن بود. این روال انواع و تعداد پروژه‌ها و برنامه‌هایی را که لازم به اجرا بود مشخص می‌کرد. برخی از سازمان‌های حمل و نقلی کلان شهری در برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌ها و برنامه‌های هماهنگ کاملاً موفق بودند لکن برخی دیگر به دلایلی که به آنها اشاره شد توفیق کمتری پیدا کردند.

۱-۵- دهه ۱۹۸۰ و بعد

همزمان با کاهش نقش دولت در اوایل دهه ۱۹۸۰ امکان کاهش مسیر طولانی و پیچیدگی فرایند اجرا نیز فراهم آمد. در آن زمان برنامه‌ریزان و مقامات مسئول، راه‌های بهتری را برای سازمان‌یافتگی بیشتر و بهتر اقدامات متفرقه در قالب فرایند تصمیم‌گیری واحد کشف و ارائه کردند؛ لکن هنوز هم مراجع قضایی به عنوان یکی از اصلی‌ترین مراجع رفع و رجوع اختلافات و تعارضات مطرح بودند و انتظار نمی‌رفت این اختلافات و تعارضات به زودی کاهش پیدا کنند. طرف دیگر قضیه، بودجه و تأمین اعتبارات است. شکی نیست مادامی که راه‌های جدید تأمین مالی غیراتفاقی پیدا نشده

سیستم حمل و نقل کلان شهری متشکل از مجموعه عناصر کالبدی - عملکردی است که با تعامل یکدیگر حمل و نقل در مجموعه را واقعیتی عینی می‌بخشد، به گونه‌ای که بر خورد یا مداخله در هر یک از آن عناصر، تأثیرات مستقیم و غیر مستقیم فیزیکی - عملکردی خود را در سایر عناصر و کل مجموعه یا منظومه منعکس می‌سازد

[پانویس‌ها]

باشد پذیرش تصویب مالیات‌های بیشتر برای اهداف حمل و نقلی از طرف دوم امری دشوار خواهد بود. معمولاً این مشکل موجب می‌شود راه حل‌ها و گزینه‌های پیشنهادی حمل و نقلی عمدتاً به موارد زیر محدود گردد:

- حداقل ساخت و ساز در زمینه شبکه معابر؛
- مدیریت سیستم‌های حمل و نقلی؛ و
- حسن نگهداری و بهره‌برداری از تسهیلات موجود.

از طرف دیگر ممکن است برای جایگزینی حمل و نقل همگانی بخش خصوصی وارد عمل گردد. به طور مثال ممکن است همزمان با افزایش کرایه حمل و نقل همگانی، بسیاری از شرکت‌های تاکسیرانی به رقابت بیشتر رو بیاورند. همان طوری که در گذشته هر دو حرکت یادشده به طور همزمان اتفاق افتاد، هم‌اکنون نیز با کاهش بهای کرایه حمل و نقل همگانی - که در اثر فناوری رایانه اتفاق افتاده است - از یک سو و افزایش هزینه شرکت‌های تاکسیرانی از سوی دیگر، ممکن است جایگزینی واقعی و متناسب یافت شود.

فقدان اعتبارات مالی ممکن است توجه دستگاه‌های دولتی را بیش از پیش به سوی جوهر برنامه‌های دولتی که بر روی حمل و نقل تأثیر می‌گذارد جلب کند. مسلم بود که در صورت تأمین قانونی و منظم شرایط مالی، بسیاری از خدمات حمل و نقلی می‌توانست به طور کارآمدی فراهم و هماهنگ شود. در این دوره، گام‌های اولیه در این جهت برداشته شد.

توفیق در این زمینه هنگامی آغاز شد که برنامه‌های دولتی مربوط به انتقال درآمد، هزینه‌های مالیاتی و وام‌ها تأثیرات عظیمی را در حمل و نقل شهری بر جای گذاشتند. به طور مثال، تأمین اجتماعی چه بسا نسبت به هر برنامه دیگر دولتی برای تأمین هزینه حمل و نقل تهی‌دستان و سانسوردگان (از میان سایر اقلام هزینه)، کمک مالی بیشتری را فراهم سازد. به همین ترتیب یارانه ناشی از مالیات موجب می‌گردد که شرکت‌ها و افراد سرمایه‌گذار به خرید وسایل نقلیه و تجهیزات حمل و نقلی روی آورند. برخی از وام‌های کم‌بهره یا تضمینی نیز همین تأثیر را بر جای می‌نهند. در زمان حاضر، با وجود تجربه انواع

1 - metropolis (metropolitan area)

۲- در ایران نیز پیش‌پا پیش ظهور کلان شهر تهران (و به دنبال آن کلان-شهرهای اصفهان، مشهد، تبریز، شیراز و نظیر اینها به اوایل دهه ۱۳۴۰ با انقلاب شاه و تولد پیکان" به عنوان اقتضای ملی) (کوسلر و سیلین، تقایم، سبک‌زایی، شاهین، "شهرت‌ها ایران" و "اهل" برمی‌کنند که هم‌زمان با فروش اراضی شهری و سهام‌کسب خدمات و امکانات و فعالیت‌های ملی اتفاق افتاد و محور مشخص بر مورد تهران، شهرک‌کجرا به عنوان شهر خوابگاهی تهران، گسترش انفجارگونه‌ها (بررسی) سرنوشت هم‌زمان توند پیکان و کلان‌شهرهای ۷ گانه ایران به فرصتی دیگر نیاز دارد.)

۳- این پاراگراف، ترجمه آزاد بخش آفرین از فصل اول کتاب اثرشده، ژوراست:

John W. Dickey, Metropolitan Transportation Planning, second edition, USA, 1983

۴- برای تکلیف از زمینه‌های تاریخی مهندسی ترافیک و برنامه‌ریزی حمل و نقل رجوع شود به:

شهبیدی، محمدحسن: مقدمه‌ای بر برنامه‌ریزی سیستم حمل و نقل شهری و مهندسی ترافیک - تهران، دانشگاه هنرهای زیبا (دانشگاه تهران)، ۱۳۷۱، میحبت "زمینه‌های تاریخی مهندسی ترافیک"، صص ۲۰-۱۰، در این مآخذ، این سلفه‌تاریخی از قرن چهارم پیش از میلاد مسیح در ایستادن تا دهه ۱۹۷۰ دنبال شده است.

۵- مارجل پروتوژن "دینامیک‌های حمل و نقل، ترجمه محمدحسن شهبیدی، انتشارات سازمان حمل و نقل و ترافیک تهران، ۳۶۰، در این مآخذ، روش سیستمی برنامه‌ریزی حمل و نقل شهری، به طور گسترده‌ای آمده است.



بر خورد با تقاضا و عرضه حمل و نقل شهری هنوز هم روابط و نتایج آن به روشنی شناخته نشده است.

از آنجاکه برنامه‌ها و حوادث ایالتی، ملی و بین‌المللی بر روی حمل و نقل شهری تأثیر می‌گذارند، این احتمال وجود دارد که برنامه‌ریزی هرچه بیشتر به سمت ارزیابی اقتصادی [۲۵] حوادث بازگشت کند. این نوع ارزیابی بر آن است تا تأثیرات حوادث بیرونی و برنامه‌های دولتی را که به منظور بهبود وضعیت حمل و نقل در نظر گرفته می‌شوند نشان دهد. هنگامی که حوادث بیرونی محتمل می‌شوند برنامه‌ریزی اجتنابی [۲۶] با گسترش سیستم‌های بازبینی و هشدار قبلی [۲۷] پیوند می‌خورد.

به طور اجمالی می‌توان اظهار داشت که به علت حضور و استمرار عدم قطعیت در امور، برنامه‌ریزی حمل و نقل کلان شهری آینده عمدتاً جنبه دفاعی [۲۸] خواهد داشت و نه تهاجمی [۲۹]. به بیانی دیگر، هدف برنامه‌ریزی عمدتاً حفظ و هدایت بهینه وضع موجود خواهد بود و نه ارائه برنامه‌های احداث شبکه‌های معابر جدید و گسترده. اگر این وضعیت، آن گونه که اشاره شد اتفاق بیفتد، برنامه‌ریزی همانا هنر لطیف و جذابی خواهد بود که با تأکید بر ابزارهای نیرومند اما ساده و داده‌های کم هزینه دست دوم به حفظ و حراست از تهاذ همسایگی، تلطیف موانع مشارکت و هماهنگ‌سازی فعالیت‌های گوناگون ناهماهنگ دولتی خواهد پرداخت.

۱-۶- خلاصه و نتیجه‌گیری تحولات دهه‌های اخیر

با توجه به آنچه در بازنمایی اجمالی سیر تحول برنامه‌ریزی حمل و نقل کلان شهری چند دهه اخیر گذشت، معلوم گردید که این نوع برنامه‌ریزی به رغم تعهد آن نسبت به تأمین بیشترین "صلاح عموم"، محتوا و دامنه همواره متغیری داشته است و این تحول در آینده نیز مشخصاً ادامه خواهد یافت. در اوایل دهه ۱۹۵۰ که برنامه‌ریزی حمل و نقل کلان شهری، به گونه‌ای که امروز شناخته می‌شود شکل گرفت، توجه اصلی‌اش متوجه کاربران شبکه معابر یا هزینه‌ها، زمان سفر و ایمنی بود. به علاوه عمده تأکید آن بر روی ابعاد فنی مطالعات با گردآوری اطلاعات، مدل‌سازی و امثال اینها قرار داشت.

تصویب قانون بزرگراهی ۱۹۶۲ گام تکاملی مهمی بود. طبق این قانون، مناطق کلان شهری به انجام برنامه‌ریزی جامع، هماهنگ و مستمر موظف گشتند. پس از اندک زمانی از تصویب و آغاز اجرای این قانون، حمل و نقل همگانی و فناوری‌های جدید بسیاری به کانون توجه برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران بدل گشت. اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰ توجه روزافزون به ابعاد اجتماعی و زیست محیطی حمل و نقل و مشارکت شهروندان در فرایند تصمیم‌گیری در مورد حمل و نقل کلان شهری شکل گرفت. با این اوصاف انتظار می‌رود که سرنوشت آینده برنامه‌ریزی حمل و نقل کلان شهری حول محورهای زیر رقم بخورد:

- ۱- سیستم‌های حمل و نقل چندگانه یکپارچه.
- ۲- گزینه‌ها و انتخاب‌های فزاینده.
- ۳- انواع فزاینده برنامه‌های دولتی خارج از بخش مستقیم حمل و نقل.
- ۴- انواع فزاینده تأثیرات حمل و نقل و اجزا یا شاخه‌های آن بر روی برابری گروه‌های مختلف مردم.
- ۵- ابزارهای بهتر تجزیه و تحلیل و مواجهه با عدم قطعیت.
- ۶- برنامه‌ریزی فزاینده اقتصادی و یا اجتنابی، به همراه سیستم‌های بازبینی و هشدار قبلی مربوط به آن.
- ۷- استمرار و ادامه فرایند ارزیابی با تمرکز بیشتر بر روی امور سهامداری و معاملات.
- ۸- دگرگونی‌های نهادی در جهت تأکید بر حمل و نقل به عنوان بخشی از کل توسعه و حفظ و حراست از نهاد همسایگی. همان‌طور که اشاره شد، این تحولات محتوا و دامنه برنامه‌ریزی حمل و نقل کلان شهری را دگرگون خواهد ساخت لکن مسلماً هدف اصلی از این نوع برنامه‌ریزی را تحت الشعاع قرار نخواهد داد. هم از این رو لازم است نوعی چارچوب یا فرایند گسترش‌پذیر برای برنامه‌ریزی حمل و نقل کلان شهری تعریف و تدوین گردد تا بدون نیاز به هیچ‌گونه تجدید نظر بنیادی بتوان تغییرات و تحولات جدید را در آن منظور و ادغام کرد (نمایه ۱)

۲- ویژگی‌های عمده برنامه‌ریزی حمل و نقل کلان شهری

- برای بیان ویژگی‌های عمده برنامه‌ریزی حمل و نقل کلان شهری براساس تاریخ تکوین آن در جهان - که در محبت پیشین به آن اشاره شد - لازم است ابتدا مشخصه‌های اصلی حمل و نقل کلان شهری ترسیم گردد:
- ۱- همان گونه که کلان شهر به عنوان مجموعه سکونتگاهی متشکل از شهر اصلی یا مادرشهر به اضافه شهرها، شهرک‌ها، آبادی‌ها و یا مراکز سکوتی فرعی واقع در حوزه نفوذ روزانه [۳۰] آن تعریف می‌شود که با تعامل عملکردی با

6- Ritter, L.Jr., and R.J.Paquette, **Highway Engineering**, Ronald Press, New York, 1951

۷- شمارهای تکر شده داخل (۲) شرح محتای مورد استفاده نویسنده کتاب "برنامه‌ریزی حمل و نقل کلان شهری" است که در پایان این مقاله تحت عنوان کتاب شناسی، ذکر می‌شود.

8- Detroit Metropolitan Area Traffic Study: Final Report (in 2 Parts,) Detroit, Mich. 1955

9- Chicago Area Transportation Study: Final Report (in 3 Parts), Chicago, Ill. 1959, 1960 and 1962

10- Creighton, R.L., **Urban Transportation Planning**, University of Illinois Press, Urbana, 1970

11- The Highway Act of 1962

12- Comprehensive, Coordinated, Continuous Transportation Plan

۱۳- این روش برنامه‌ریزی کلان شهری به روش "برنامه‌ریزی C^۲" (XC Planning Method) معروف گردید.

- 14- Urban Mass Transit Administration
- 15- people-mover
- 16- rail bus
- 17- dial-a-ride systems
- 18- Urban Mass Transportation Act of 1970
- 19- National Environmental Policy Act of 1969

20- Demonstration Cities and Metropolitan Act of 1969.

۲۱- پانزدهمین سالگرد یونسکو در خصوص زمین است که از کل سرشته بود. خدایان جهانی را به او سپردند که همه پلای انسانیت در آن بود. پانزدهمین سالگرد جهانی را که نوع بشر را تأیید گرفتار ساخت.

- 22- dis-aggregate models
- 23- more aggregate models
- 24- Transportation Improvement Program
- 25- Contingency assessment
- 26- Avoidance planning
- 27- early Warning systems
- 28- defensive
- 29- offensive

۲۰- مطالعات کلان شهریهای مختلف در سطح جهانی نشان می‌دهد که مسافت زمانی معادل ۱/۵ - ۱ ساعت برای رفت و مسافت زمانی معادل همین ساعت برای برگشت روزانه برای سفرهای شامی و با استفاده از فناوری حمل و نقل شخصی یا گروهی باید بود. هر کلان‌شهر سیستیک زمان سفر برای شاهان متعارف در سطح جهان است حل ممکن است این مسافت در کلان‌شهری مانند تهران با وسیله نقلیه شخصی تا فزونی حدود ۱۲۵ کیلومتری (توران) گسترده شود و یا در ژاپن یا مترو سنطقای حدود ۳۵۰ کیلومتر را شامل گردد. به همین دلیل معیار روزانه معیار متعارف و اجتناب پذیر است.

۳۱- به رغم ترافیک و در واژه حمل و نقل (transportation) یا ترافیک (traffic) در عرف عموم (حتی خواص این رشته) این دو واژه به هم پیوسته قرار می‌گیرند. این دو واژه می‌توان گفت که حمل و نقل عبارت است از: "قابلیت جابه‌جایی" "movement potentiality" بین کاربری‌های مختلف زمین (land-uses) و ترافیک عبارت است از: "عمل یا نتیجه این جابه‌جایی در واقعیت کاربری‌های زمین".

W.R.Blunden, The Land - Use / Transportation Systems", U.K., P.1, 1971

۳۲- جابجایی استلزامی شود که تا آنجا که ممکن است لایه ایجاد، در میان کلان‌شهرهای کشور، تنها شهر مشهد است که اخیراً در حدود شصت و نه درصد "توسعه" برآمده بقیه شهرها عملاً در خلأ یا بیرون - چه بسیار چراغ - قدیمی زند البته لازم به تذکر است که هر شهر دارای تهران در نهایت تلاش برای تسوین گونه‌های ابتدایی از راهبرد توسعه تحت عنوان "تهران ۱۴۰۰" آغاز شد. لکن به دلیل فقدان مرجع پیگیری به موضوع عملاً این حرکت به کار بیگانه و ناقص آن تسوین راهبردی نگردید. بدل شد. ۳۳- واژه "مختار" در اینجا مفاهیمی موضوع بخش را نیز در بر می‌گیرد. در عمل جامعیت موضوعی و جامعیت بخشی نیز در این واژه مستتر است.

۳۴- این توجه به این نکته لازم است که از پروفیسور پیتار زانبرا (Pitar Zanbra)، استاد مسام، در سفری شهری مسقطی خود در بوستون (نیویارک) در دهه ۱۹۵۰ میلادی، در برنامه‌ریزی اجرا، برنامه‌ریزی "بازسازی متعلق جنگی" به یادگار دارد. این شخصیت ممتاز جهانی، اساساً جامعیت را بدون این سه مقدمه قابل درک نمی‌یابد و سه عرصه اشاره شده در این عنوان جزء لاینفک "جامعیت" مطرح می‌سازد.

۳۵- شهید اشاره به این نکته لازم است که از یک منظر خاص، برنامه فاقد جامعیت زمانی، مکانی و محتوایی در حقیقت معال راهبردی است. در حالی که برنامه واجد جامعیت زمانی، مکانی و محتوایی معال برنامه دراز مدت توسعه است.

- 36- process - oriented
- 37- product - oriented
- 38 - project-oriented
- 39-trip production
- 40-Trip production Potentiality

همدیگر ندادم حیات کل مجموعه یا منظومه را امکان پذیر می‌سازند. سیستم حمل و نقل کلان شهری نیز مشکل از مجموعه عناصر کالبدی - عملکردی است که در کل مجموعه‌ای که گسترده شده است با تعامل یکدیگر حمل و نقل در مجموعه را واقعیتی عینی می‌بخشد، به گونه‌ای که بر خورد یا مداخله در هر یک از آن عناصر، تأثیرات مستقیم و غیر مستقیم فیزیکی - عملکردی خود را در سایر عناصر و کل مجموعه یا منظومه منعکس می‌سازد.

۲- همان گونه که اجزای کالبدی کلان شهری در ارتباط متقابل چند بعدی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، کالبدی با یکدیگر حیات کل کلان شهر را تجلی و استمرار می‌بخشند، اجزای سیستم‌های حمل و نقلی گسترده در اجزای کالبدی کلان شهر نیز در ارتباط متقابل چند بعدی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و کالبدی با یکدیگر قرار دارند. مثلاً مداخله در نوسازی ناوگان در هر یک از اقسام یا مادرشهرها، بر روی مجموعه شرایط اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، کالبدی و مخصوصاً حمل و نقلی - ترافیکی (۳۱) و سایر اجزای مجموعه کلان شهری نیز تأثیر خود را بر جای می‌گذارد.

۳- بر اساس اصل رابطه سیستمی بین عناصر یک مجموعه، همان طوری که غفلت یا نادیده گرفتن تأثیر بخش یا عملکرد بخشی از مجموعه، بر کل مجموعه اثر می‌گذارد، به همان ترتیب نادیده گرفتن تأثیر یا عملکرد بخشی از سیستم حمل و نقل و ترافیک کلان شهری نیز بر کل کلان شهر و عملکرد و مجموعه اجزای تشکیل شده از آن تأثیر می‌گذارد.

۴- با توجه به دو ویژگی کالبدی - غیر کالبدی اشاره شده در بندهای ۱ و ۲ و ارتباط متقابل دو بعدی یاد شده بین کلیه اقسام و مادرشهرها، محدوده کلان شهری را در واقع از یک سو عناصر یا عوامل حساس، تعیین کننده و اصلی کلان شهر و از سوی دیگر به ویژه دامنه عملکردی سیستماتیک آن عوامل با هم تعیین می‌کنند. به این ترتیب، محدوده سیستم حمل و نقل کلان شهری عبارت از محدوده‌ای است که عملکرد عوامل حساس تعیین کننده و اصلی سیستم حمل و نقل در سرتاسر آن محدوده گسترده شده است و در کالبد و عملکرد آن محدوده جریان دارد.

حال با توجه به مشخصه‌های اصلی حمل و نقل کلان شهری، و بر پایه ویژگی‌های مطرح شده در دوره تکوینی برنامه‌ریزی حمل و نقل کلان شهری می‌توان ویژگی‌های عمده برنامه‌ریزی حمل و نقل کلان شهری معاصر را اجمالاً به شرح زیر ارائه داد:

۱-۲- "تعقیب استراتژی توسعه کلان شهری" [۳۲]: برنامه‌ریزی حمل و نقل کلان شهری باید بر اساس راهبرد مدون و مصوب توسعه کلان شهری، همواره سمت و سوی راهبردی خود را در جهت نزدیکی به چشم‌انداز یا آرمان کلان شهری - البته در قالب ابزارهای لازم برای حرکت یا برنامه‌های درازمدت، و همچنین میان مدت و کوتاه مدت - تنظیم کند. این سخن بدین معنی است که کلان شهری که فاقد راهبرد توسعه مدون و مصوب است، خواه و ناخواه در مسیر مطلوب و مورد انتظار موافق حرکت نمی‌کند و به ناچار حرکت سالم حمل و نقلی آن نیز محال گردید است.

نمایه یک: استراتژی حمل و نقل شهری تا سال ۲۰۰۰ در شهرهای پیشرفته صنعتی

۱ ۱۹۶۰ تا	۲ ۱۹۶۰ - ۱۹۷۰	۳ ۱۹۷۰ - ۱۹۸۰	۴ ۱۹۸۰ - ۱۹۹۰	۵ ۱۹۹۰ - ۲۰۰۰
(دوران توسعه شهری و گسترش کارخانه‌های اتومبیل‌سازی)	(دوران گسترش حومه شهری، رواج فعالیت کارخانه‌های اتومبیل‌سازی)	(دوران بحران جهانی انرژی)	(دوران بحران جهانی محیط‌زیست)	(دوران ارتباطات بر پایه اطلاعات)
تمرکز بر روی اتومات	تمرکز بر روی اتومات	تمرکز بر روی اتومات	تمرکز بر روی اتومات	تمرکز بر روی اتومات
شکله‌های بزرگراهی - تریابی	شکله‌های بزرگراهی - تریابی	شکله‌های بزرگراهی - تریابی	شکله‌های بزرگراهی - تریابی	شکله‌های بزرگراهی - تریابی
توسعه حمل و نقل گروهی	توسعه حمل و نقل گروهی	توسعه حمل و نقل گروهی	توسعه حمل و نقل گروهی	توسعه حمل و نقل گروهی
محدودیت زمانها	محدودیت زمانها	محدودیت زمانها	محدودیت زمانها	محدودیت زمانها
محدودیت سیستم	محدودیت زمانها	محدودیت زمانها	محدودیت سیستم	محدودیت سیستم
محدودیت ترافیک (زمانی و مکانی)	محدودیت زمانها	محدودیت زمانها	محدودیت سیستم	محدودیت سیستم

۲۱- مدیریت تقاضا (demand management) موجب شده است که تأثیر مختلفی در ارائه راه‌حل‌های حمل‌ونقل ترافیکی مانند: بیژنگری در سازمان‌های فضایی کارپریهای ترافیکی، گسترش ارتباطات و سیستم‌های اطلاعاتی، تجدید سازمان دستگاه‌های خدمتی، گسترش جنبه‌های خدمات شهری ارائه خدمات در محل کار، ارائه خدمات در منزل، حرکت در مسیر کارپریهای مختلف، حرکت در مسیر توسعه عمومی شهرها و سایر موارد ابداع استفاده شود.

۲۲- مدیریت عرضه (supply management) موجب گسترش حمل‌ونقل مکانی، حمل‌ونقل مکانی سریع، مسویری ویژه سیستم‌های مسافرین (people-mover)، سکه‌های متحرک، سیستم‌های ریلی زیرزمینی و محقق، پولک-سوارها، تکتسی - پولک، وانت - پولک، سیستم‌های مشترک اوقات و مدارس و موارد دیگر شده است.

۲۳- مدیریت ترافیک (traffic management) به دنبال جوی اقتضات و تأثیرهای جوی، همپایی (HOV) شناورسازی سازه‌های جوی، سازه‌های محلی، پیاده، و مواردی از این دست را خلق و ارائه کرده است.

- 44- impact study
- 45- multi -sectorial
- 46- multi -disciplinary
- 47- objectives

۲۸- بخش‌هایی از این مقاله که به نقد برنامه‌ریزی حمل‌ونقل کلان - شهری ایران خواهد پرداخت، در فرصت دیگر ارائه خواهد شد.

منابع:

- ۱- شهیدی، محسن: مقدماتی برای برنامه‌ریزی سیستم حمل‌ونقل شهری و مهندسی ترافیک، تهران، دانشگاه هنرهای زیبای دانشگاه تهران، ۱۳۷۱.
- ۲- بیژنگری، مایل، ج ۱: برنامه‌ریزی حمل‌ونقل، ترجمه محسن شهیدی، انتشارات سازمان حمل‌ونقل و ترافیک تهران، ۱۳۶۹.
- 3- Dickey, Jon W. Metropolitan Transportation Planning, second edition, usa, 1983

کتاب‌شناسی

- 1- Ritter, L.Jr, and R. J. Paquette : Highway Engineering, Ronald Press, New York, 1951.
- 2- Creighton, R.L.: Urban Transportation

۲-۲- جامعیت بر خورد از نظر زمانی، مکانی و محتوایی [۲۳]: برنامه‌ریزی حمل‌ونقل کلان شهری ماهیتاً بر خوردی جامع با کل سیستم کلان شهر دارد. از سویی با عبور از گذشته، حال و آیندو پوشش آنها، جامعیت زمانی بر خورد با سیستم حمل‌ونقل کلان شهری را دنبال می‌کند، و از سوی دیگر با گذر از اجزای محلی، شهری و فراشهری و پوشش کل محدوده کلان شهری از یک طرف و محیط آن محدوده از طرف دیگر، به دنبال جامعیت مکانی بر خورد است و بالاخره اینکه با عبور از ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، کالبدی و پوشش کل محتوای کلان شهر، به دنبال جامعیت محتوایی [۲۴] بر خورد با کلان شهر است [۲۵].

۳-۲- فرایند محوری [۲۶]: برنامه‌ریزی حمل‌ونقل کلان شهری، به دلیل ماهیت سیستم کلان شهری و اصل عدم قطعیت و نامطمئن رفتار سیستم، بیشتر فرایند - محور است تا محصول - محور [۳۷] یا پروژه - محور [۳۸]. این ویژگی حکایت از این دارد که این نوع برنامه‌ریزی، با برنامه‌ریزی پروژه‌ای که هدف از آن حل مسئله یا پاسخگویی به نیاز مشخص در زمان مشخص و مکان مشخص و با شاخص‌های مشخص است، تفاوت اساسی دارد.

۴-۲- جامع‌نگری: برنامه‌ریزی حمل‌ونقل کلان شهری، در هر بر خورد با هر بخش از سیستم حمل‌ونقل کلان شهری همواره آن را با نگرش جامع مورد توجه قرار می‌دهد. بدیهی است جامع‌نگری در هر گام با بر خورد جامع یا کل حمل‌ونقل کلان شهری متفاوت است.

۵-۲- جست و جوی تعادل تقاضا و عرضه: در بر خورد با حمل‌ونقل کلان شهری لازم است به طور همزمان تقاضای حمل‌ونقل، که در انواع کاربری‌های کلان شهری، تراکم‌ها و ویژگی‌های مؤثر بر سفرسازی [۳۹] و توان سفرسازی [۴۰] آنها نهفته است، و "عرضه تسهیلات" - که در شبکه‌های معابر، سیستم‌های حمل‌ونقلی، تسهیلات جانبی شبکه و قوانین، مقررات و تدابیر مدیریتی منعکس می‌گردد، و جست‌وجوی تعادل بین آن دو در نقطه اصلی تمرکز برنامه‌ریزی قرار گیرد. پر واضح است که پیش‌نیاز جدایی‌ناپذیر جست‌وجوی تعادل تقاضا و عرضه، که همان مدیریت کل تقاضا و مدیریت کل عرضه است، بر خود آن تقدم دارد.

۶-۲- پوشش همزمان مظروف و ظرف حمل‌ونقلی: دیگر زمان توجه صرف به ظرف حمل‌ونقل یا شبکه‌های بزرگراهی در مقیاس کلان شهری به پایان رسیده است و با توجه و تمرکز بیشتر بر روی مظروف حمل‌ونقل یا جریان ترافیک و پیوند قانونمندی‌های این جریان با تدابیر گسترده مدیریتی، قلمروهای جدید گسترده‌ای از تصمیم‌گیری یا ارائه راهکارها، راه حل‌ها و تدابیر مختلف در عرضه حمل‌ونقل و ترافیک، تحت عناوین مدیریت تقاضا [۴۱]، مدیریت عرضه [۴۲]، مدیریت ترافیک [۴۳] و موارد دیگر به دست آمده است که عملاً هر یک از آنها انقلاب عظیمی را در دهه‌های اخیر در عرضه بر خورد با حمل‌ونقل شهری و کلان شهری بر جای گذاشته‌اند.

۷-۲- شهروندمداری: حمل‌ونقل کلان شهری از آنجاکه شهروندان کلان شهری را هدف قرار می‌دهد، بر مدار شهروندان امروز و فردای کل محدوده کلان شهری استوار می‌گردد و هم از این رو در جست‌وجوی اهداف شهروندی، همواره ناظر بر عوارض سنجی [۴۴] طیف گسترده‌ای از عوارض مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، کالبدی و به ویژه انرژی یا سوخت و محیط زیست در قلمرو تصمیم‌گیری‌های حمل‌ونقلی است. شاید بیان این نکته لازم باشد که در مفهوم شهروندی، علاوه بر شهروندان امروز و فردا اساساً مفاهیم حق و تکلیف شهروندان نیز به طور همزمان مورد توجه است؛

کلان شهری که فاقد راهبرد توسعه مدون و مصوب است، خواه و ناخواه در مسیر مطلوب و مورد انتظار موفق حرکت نمی‌کند و به ناچار حرکت سالم حمل‌ونقلی آن نیز محل تردید است

بدین معنی که خدمات حمل‌ونقلی حق مسلم شهروندی هر شهروند از مدیریت شهری یا نمایندگان شهروندان است اما این حق تنها در قبال تکلیف مسلم شهروندی او در برابر مدیریت شهری یا نمایندگان شهروندان به رسمیت شناخته شده است و در حقیقت این دو به عنوان دو روی یک سکه واحد نمی‌توانند بدون دیگری موضوعیت، واقعیت و عینیت پیدا کنند.

۸-۲- ماهیت همزمان خدمت و صنعت حمل‌ونقل: دسترسی از نقطه‌ای به نقطه دیگر در محدوده شهری و کلان شهری برای برآورده کردن نیازهایی از قبیل کسب درآمد یا اشتغال، کسب دانش یا تحصیل، کسب سلامتی یا بهداشت و درمان، گذران اوقات فراغت یا تفریح، کسب توانایی روحی و جسمی یا ورزش، و نظایر اینها حق مسلم هر شهروند است و طبیعتاً تأمین آنها در حد متعارف نیز تکلیف مسلم حکومت‌های شهری و کلان شهری یا شهرداری‌ها است. از این رو تأمین وسایل این دسترسی برای عموم یا تأمین خدمات حمل‌ونقل همگانی نیز به طریق اولی تکلیف مسلم حکومت‌های شهری یا کلان شهری است. اما بی‌هیچ تردیدی در این تکلیف مسلم خدمات‌رسانی نمی‌توان ابعاد صنعتی یا اقتصادی و توجه به جوانب صرفه و صلاح آن خدمات در قالب ابعاد

Planning, University of Illinois Press, Urbana, 1970.

3- Detroit Metropolitan Area Traffic Study : Final Report (in 2 parts), Detroit, Mich., 1955.

4- Chicago Area Transportation Study : Final Report (in 3 parts), Chicago, Ill., 1959, 1960, and 1962.

5- The Metropolitan Transportation Committee : Melbourne Transportation Study, (2 Vols.), Melbourne, Australia, 1969.

6- American Transit Association : Transit Fact Book, Washinton, D.C., 1972.

7- U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Metropolitan Development: Tomorrow's Transportation, Government Printing Office, Washington, D.C., 1968.

8- U.S. Department of Transportation, Urban Mass Transportation Administration : Urban Mass Transportation Abstracts, National Technical Information Service, Springfield, Va., PB - 213, 212, October 1972.

9- Bosseman, F., and D. Callies : The Quiet Revolution in Land Use Control, Government Printing Office, Washington, D. C., 1971.

10- Mannheim, M. L., and J. M. Suhrbier : Incorporating Social and Environmental factors in Highway Planning and Design, Special Report 130, Highway Research Board, Washington, D. C., 1973.

11- Martino, J. P. : Technological Forecasting for Decision - Making, American Elsevier, New York, 1972.

12- Webber, M. : On Strategies for Transport Planning, in The Urban Transportation Planning Process, Organization for Economic cooperation and Development, Paris, 1971.

13- Owen, W. : The Accessible City, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1972.

14- Schofer, J. L., and P. R. Stopher : Specifications for a New Long - Rang Urban Transportation Planning Process, Transportation, Vol. 8, 1979.

15- Spielberg, F., E. Weiner, and U. Ernst : The Shape of The 80's : Demographic, Economic and Travel Characteristics, Transportation Research Record (forthcoming).

16- Hamilton, N. W., and P. R. Hamilton : Governace of Public Enterprise : A Case Study of Urban Mass Transit, Lexington Books, Lexington, Mass., 1981.

17- Weiner, E. : On the Future of Urban Areas and Urban Transportation Planning, Policy Analysis Division, U. S. Department of Transportation, Washington, D. C., Feb. 28, 1979.

18- Heighitchew, R. E. Jr. : On the Evolution of Urban Transportation Planning Theory and Techniques in the United States, Ph. D. dissertation, University of Maryland, College Park, Md., 1981.

19- Melville C. branch, Comprehensive Planning: General Theory and Principles, USA, 1984.

20- SCAG (Southern California Association of Government), Regional Mobility Plan, 1988.

21- WR. BLUNDEN, The Land - Use / Transportation Systems, U.K., 1971 P1

متعادل هزینه - فایده و بهینه‌سازی خدمات حمل و نقلی یا ارائه خدمات بهتر با هزینه و عوارض کمتر را نادیده گرفت. به همین دلیل است که به منظور تأمین خدمات حمل و نقلی تمام شهروندان و برآورده کردن حق مسلم آنها در دسترسی به همه نقاط، لازم است با گسترش حمل و نقل همگانی کلان شهری، به ویژه در محدوده‌های متراکم و سفرساز، درآمد حاصل از امتیاز استفاده از وسیله نقلیه شخصی اقسار متقاضی صرف گسترش و بهبود حق مسلم همگان گردد.

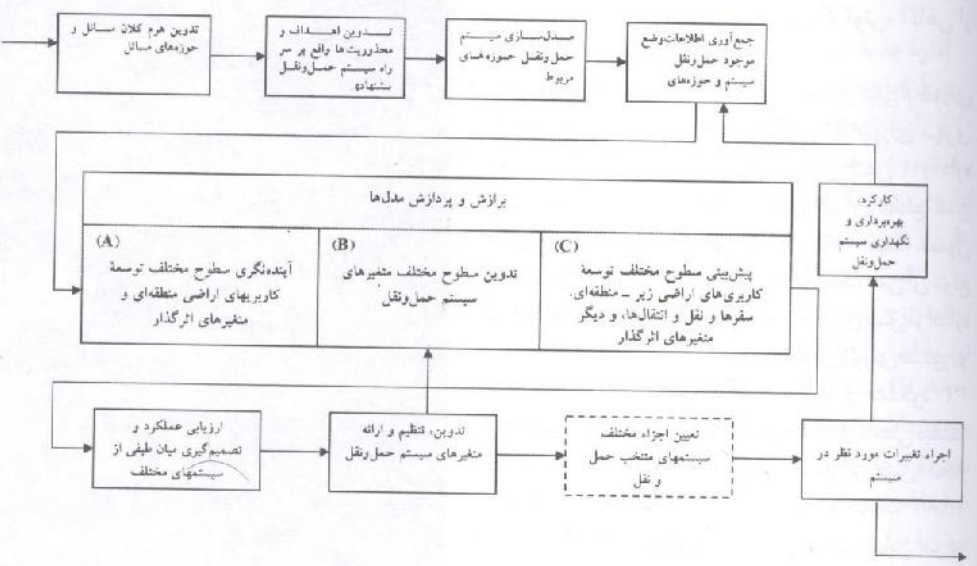
۹-۲- پوشش طیفی یا سلسله مراتبی خدمات حمل و نقلی : در برخورد با حمل و نقل کلان شهری لازم است برحسب طیف‌ها یا سلسله مراتب مختلف کالبد محیطی، کاربری زمین، شبکه، ناوگان، سرعت و ایمنی، تسهیلات و خدمات حمل و نقلی تأمین و ارائه شود. در واقع هیچ گونه نسخه واحد تغییر ناپذیری برای تأمین تسهیلات و خدمات کلان شهری نمی‌توان سفارش یا ارائه داد.

۱۰-۲- برخورد فرادانشی، بین‌دانشی و دانشی : جامعیت برخورد، به ویژه از لحاظ محتوایی که ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، کالبدی، زیست-محیطی و حمل و نقلی کلان شهر را پوشش می‌دهد مسلماً حمل و نقل کلان شهری را مجموعه‌ای فرابخشی، بین بخشی و بخشی می‌شناسد. این نحوه نگرش با طرح نگرش فرادانشی، بین دانشی و دانشی، همکاری و مشارکت طیف گسترده‌ای از صاحب نظران علوم کاربردی، پایه و انسانی در امر برنامه‌ریزی حمل و نقل کلان شهری را اجتناب ناپذیر ساخته است و تمرکز و یا اکتفا به تنها یک یا چند صاحب نظر، آن هم در علوم کالبدی و یا راه و راهسازی یا طراحی شهری را در برخورد با این واقعیت چندبخشی [۴۵] و چنددانشی [۴۶]، حرکتی بیپه‌ده می‌داند.

۱۱-۲- هرم کلان مسائل و اهداف : برنامه‌ریزی حمل و نقل کلان شهری، آغاز فرایند خود را تدوین هرم کلان مسائل و افق‌های دوره‌ای فرایند را هرم کلان اهداف، در پرتو تلفیقی از جمع‌بندی تشریح و بازشناسی سیستم از یک سو و آرمان‌های جامعه کلان شهری و کلان اهداف استنباط شده فنی - کارشناسی از آن آرمان‌ها از سوی دیگر، می‌داند. به این ترتیب جست و جوی مقصودها [۴۷] در قلمرو حمل و نقلی - ترافیکی تنها در سطوح پایین تر برنامه‌ریزی حمل و نقل، چه از نظر زمانی و چه از نظر مکانی، مورد انتظار است.

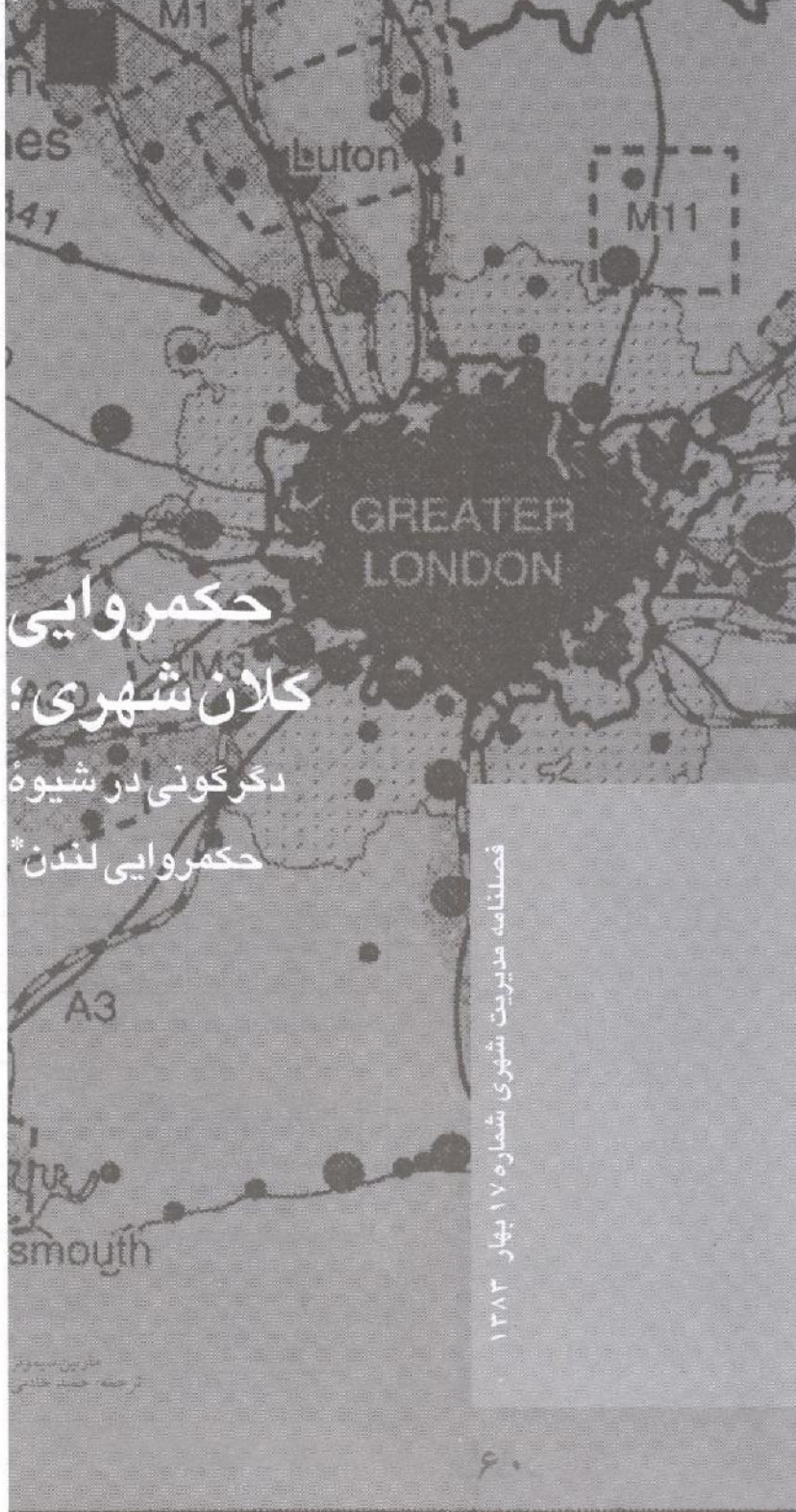
۱۲-۲- اثرپذیری از فرایند توسعه و اثرگذاری بر فرایند توسعه : حمل و نقل کلان شهری، به شدت از جریان توسعه اقتصادی - اجتماعی متأثر است و با همان شدت بر روی آن تأثیر می‌گذارد. هم از این رو است که خاستگاه اصلی و فرودگاه نهایی آن همان "توسعه منطقه‌ای" است و طرح آن تنها در مختصات توسعه معنی و توجیه پیدا می‌کند. نمایه ۲ فرایند برنامه‌ریزی حمل و نقل کلان شهری را که برابند تحولات پنج دهه گذشته در گرایش‌های محوری روش برخورد با آن و مشخصه‌های اصلی حاصل این چالش است نشان می‌دهد [۴۸].

نمایه ۲: فرایند برنامه‌ریزی حمل و نقل کلان شهری



محدوده سیستم حمل و نقل کلان شهری محدوده‌ای است که عملکرد عوامل حساس، تعیین کننده و اصلی سیستم حمل و نقل در سرتاسر آن محدوده گسترده شده است و در کالبد و عملکرد آن محدوده جریان دارد

میدانیت کلان شهری



پیشینه

شهرت لندن هم به واسطه پایتختی بریتانیاست و هم اینکه بزرگ‌ترین مرکز کلان‌شهری، مالی و تجاری دارای مرتبه "شهر جهانی" در اتحادیه اروپا به شمار می‌آید. جمعیت آن بیش از ۷ میلیون نفر است و یسکرانه عملکردی و رای حد و مرزهای اداری آن نیز دست کم ۵ میلیون نفر را پوشش می‌دهد. حکومت بریتانیا در حال تغییر سیستم حکمروایی‌اش از طریق ارائه رده منطقه‌ای کلان‌شهری تازه‌ای است که جنبه قانونی یافتن آن به سال ۲۰۰۰ می‌رسد. برای توصیف و شرح این دگرگونی، آگاهی از پیشینه این امر اهمیت می‌یابد.

از سال ۱۹۶۵ تا ۱۹۸۶ لندن بزرگ را ترکیبی از شورای لندن بزرگ (۱۱) - موسوم به - GLC و ۳۲ شورای شهری مستقل، به همراه انجمن شهر تاریخی لندن (۲) اداره می‌کردند. شورای لندن بزرگ، چون در آن مقطع لندن گسترش پیدا کرده بود، به منظور اینکه حیطه شمول کلان‌شهری داشته باشد، برپاگردید؛ گو اینکه حتی آن موقع هم موضوع برای این بود که حد و مرزهای آن بیش از اندازه گسترده شده‌اند. تجربه نشان داد که تکوین شورای مذکور، و به ویژه رابطه بین عملکردهای این شورا و عملکرد ۳۳ شهرداری درون محدوده آن، خالی از خدشه و کاستی نیست. اختلافات سیاسی با حکومت بریتانیا نیز در این میان آشکار گردید دولت محافظه‌کار خانم تاجر در انتخابات ۱۹۸۳ تصمیم به انحلال شورای لندن بزرگ گرفت، و این امر در

حکمروایی کلان شهری؛ دگرگونی در شیوه حکمروایی لندن*

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۷ بهار ۱۳۸۳

مترجم: سید نور
ترجمه: حمزه خدایی

۱۹۸۶ محقق گردید. آن گاه اداره لندن را ۳۳ شورای جداگانه که می بایست مستقیماً پاسخگوی دولت مرکزی باشند، برعهده گرفتند.

منش سیاسی غالب در آن دوران، تمرکزگرایی بود. بدین ترتیب تصمیم گیری های اصلی و محوری در مورد آینده لندن نیز در اختیار دولت بود. به هر حال هنگامی که خواستند آنچه را که رخ داده است کنترل کنند، باز هم دولت بود که می خواست مداخله و به کارگیری خط مشی همگانی را به حداقل برساند. این امر در رویکرد دولت به برنامه ریزی راهبردی نیز عیان بود. کمیته مشورتی برنامه ریزی لندن [۳] - موسوم به - LPAC در سال ۱۹۸۶ به عنوان کمیته مشترک [۴] برای هدایت راهبردی، به منظور هماهنگ سازی ۳۳ طرح توسعه که فرار بود در سطح بخش های درون منطقه کلان شهری [۵] تهیه شوند، تأسیس گردید. واکنش دولت در سال ۱۹۸۹ به همراه سند ۱۳ صفحه ای رهنمودی از این قرار بود: برنامه ریزی راهبردی که تمامی لندن را در برمی گیرد، برای کلان شهری در ابعاد لندن ضروری تشخیص داده شده است.

کسانی که به ترسیم
راهبردها زیر نظر
مستقیم شهرداری
می پردازند، می بایست با
یکدیگر - و نه در
دیپارتمان های جداگانه -
کار کنند

دهه اخیر با بهبود پیاپی و تدریجی موقعیت پیش گفته همراه بوده است. در پایان سال ۱۹۹۱ کمیته مشورتی برنامه ریزی لندن به انتشار نتایج مطالعه ای پرداخت که خود این کمیته به همراه دیگران مأموریت انجام آن را داشتند و این مطالعه دربرگیرنده موضوعات مبتلا به لندن و میزان و گستره پرداختن به آنها بود. در پی این امر، کمبودهایی جدی مشخص گردیدند. گزارش مذکور، با نام "لندن: شهر جهانی"، این فکر را در متقاعد ساختن دولت بدعت نهاد که برای آنکه لندن وضعیت غالب و مسلط خود را بازیابد، دست زدن به ابتکارات هر چه بیشتر، نقشی تعیین کننده دارد. در پی انتخابات سال ۱۹۹۲ حکومت محافظه کار، وزیری را برای حمل و نقل در لندن معرفی کرد، و دست به تأسیس نهادی با گرایش تجاری به نام "لندن فرست" [۶] زد تا سرمایه گذاری داخلی را ارتقا بخشد. این کار با مشارکت شرکتی به نام "لندن پراید" دنبال گردید و شکل گیری دیگر شبکه های از این دست را نیز به همراه داشت. اینها به بحث و بررسی ها و مشاوره های هر چه بیشتر در مورد آنچه که به وقوع پیوسته بود پرداختند، لیکن به هر حال فاقد اختیارات اجرایی بودند. دولت در سال ۱۹۹۶ در عین حال چارچوب برنامه ریزی منطقه ای بس گسترده تری را برای لندن فراهم ساخت، که بر توصیه های کمیته مشورتی برنامه ریزی لندن بنا نهاده شده بود.

مرامنامه دولت جدید کارگری که در انتخابات سال ۱۹۹۷ با پیروزی محاب کننده ای برسر کار آمد، در برگیرنده انتقاد از غفلت محافظه کارها نسبت به حکمروایی کارآمد لندن بود، و در عین حال پایه ریزی نهاد متصدی جدید لندن بزرگ را نیز با رأی گیری مستقیم نوید داده بود. با آنکه قرار بود این نهاد با همان محدوده های پیشین پایه ریزی شود، چنین می نمود که متفاوت از شورای لندن بزرگ است که در ۱۹۸۶ منحل گردید. ایجاد نهاد مذکور بخشی از برنامه گسترده تغییرات اساسی در بریتانیاست که شامل مجلس مستقل برای اسکاتلند و قانونگذاران منتخب (با رأی گیری) برای ویلز است، و هر دوی اینها هم اکنون در حال تکوین اند.

اداره جدید مسئول لندن بزرگ (GLA) [۸]

درباره ماهیت این اداره، ضروری است در آغاز به دو نکته اشاره شود:

- این اداره نوعی نهاد مسئول منطقه ای جدید است که تمرکز خود را بر راهبردها و شیوه تبیین آنها معطوف خواهد ساخت، و نه بر مدیریت و اجرای خدماتی که کماکان در اختیار ۳۳ بخش پیش گفته و نهادهای دیگر خواهند بود. چنین اداره ای به هر حال ویژگی های شهری و کلان شهری خواهد داشت؛ و قلمرو گسترده تر تأثیر گذاری های منطقه ای لندن خارج از حدود تعیین شده آن خواهد بود.

- قدرت این اداره اساساً تفویضی حکومت مرکزی است، و نه برگرفته از رده بندی های بخشی و شهری. از بعد برنامه ریزی راهبردی، چارچوب کنونی (۱۹۹۶) دولت برای لندن، که به "رهنمود" مشهور است، جای خود را به "راهبرد توسعه فضایی" GLA خواهد داد، که سندی است دولتی برای خود لندن - نه بریتانیا.

GLA متشکل از یک هسته و گروه هایی است موسوم به "گروه های عملکردی". در مرکز یا هسته، شهردار جای خواهد داشت که سازمان اجرایی و هیئت همراهان (مشاوران) وی را ۲۵ سیاستمدار تمام وقت تشکیل خواهند داد. چه شهردار و چه اعضای هیئت مذکور، مستقیماً با رأی اهالی لندن - که مشتمل بر ۵ میلیون رأی دهنده ذی صلاح یا واج شرایط است - انتخاب می گردند. چنین حکم و اختیارنامه ای شهردار را به فردی بس قدرتمند در عرصه حیات سیاسی بریتانیا بدل می سازد، که جایگاهی است تازه و نامسبوق، و نزدیک ترین همتا و نظیر آن در عرصه بین المللی شهردار

نیویورک است. نقش هیئت همراه شهردار عبارت خواهد بود از آگاهی‌رسانی از امور به شهردار (مراقبت و مذاقه)، تصویب بودجه و مخارج GLA، تحقیق و بررسی در مورد مقوله‌های خط‌مشی‌ی مربوط به لندن، و عملکرد به مثابه نوعی محل تبادل نظر برای جلسات ادواری بحث و مناظره با اهالی لندن.

گروه‌های عملکردی در واقع سازمان‌ها یا نهادهای اجرایی‌اند که مسئولیت‌شان خدمات‌رسانی‌هایی است که می‌بایست در حیطه کلان‌شهری - و نه در مقیاس شهری - صورت پذیرند، همچون:

- سازمان توسعه لندن [۹] (LDA)، مسئول برقراری توسعه اقتصادی و بازسازی شهری؛
- حمل و نقل لندن [۱۰] (TFL)، مسئول برنامه‌ریزی و سازمان‌دهی زیرساخت لازم برای حمل و نقل و خدمات در گستره لندن؛

- پلیس، که اداره مسئول جدیدی برای خدمات پلیس کلان‌شهری است؛

- اداره آتش‌نشانی و برنامه‌ریزی‌های اضطراری لندن.

اگر بخشی از آخرین اداره پیش گفته [آتش‌نشانی] را مستثنا کنیم، پاسخگویی عملکردهای مذکور، که به اشکال و صور دیگر نیز وجود داشته است، مسیری از حکومت مرکزی به شهرداری و هیئت همراه وی را طی خواهد کرد.

مراحل قانونگذاری به منظور تأسیس اداره مسئول لندن بزرگ و گروه‌های عملکردی آن در مجلس بریتانیا انجام شده و به تأیید ملکه انگلستان رسیده است.

هدف راهبردی اداره مسئول لندن بزرگ

چندان نمی‌توان با قوت تمام بر این نکته پای فشرد که GLA اداره‌ای در گستره کلان‌شهری با حوزه اختیارات و صلاحیت راهبردی اساسی خواهد بود. مرکز یا هسته آن از نظر کادر پرسنلی نسبتاً کوچک خواهد بود و در مجموع حدود ۴۰۰ پرسنل خواهد داشت. مسئولیت آن نیز در حد هماهنگ‌سازی کارآمد خط‌مشی‌ها و تحقق آنها در مناطق

قانون تشکیل GLA روابط آن را با حکومت مرکزی از یک سو، و با شهرداری‌ها (در بخش‌های مختلف) از سوی دیگر به روشنی تبیین کرده است. طرح منطقه‌ای - یا راهبرد توسعه فضایی - لندن را شهردار تعیین خواهد کرد. دخالت حکومت مرکزی در این طرح تنها در حد انطباق آن با خط‌مشی ملی خواهد بود و بس

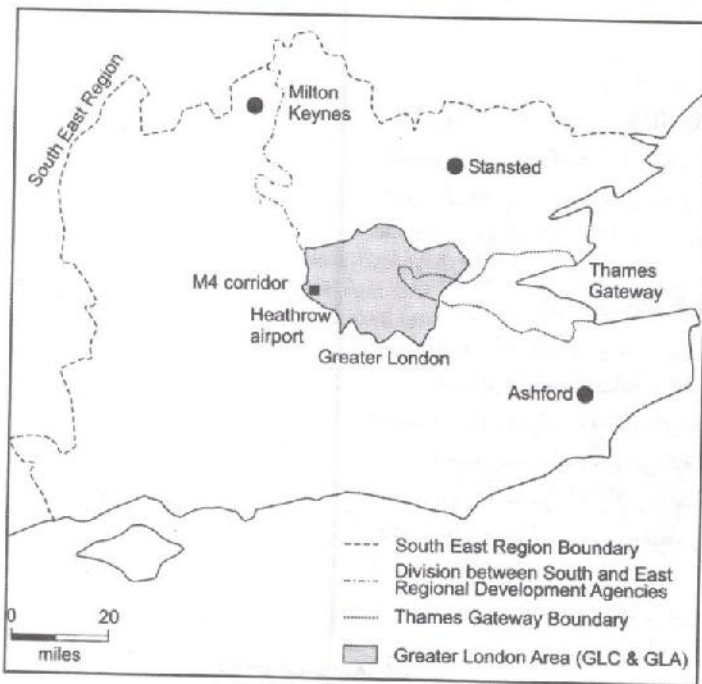
توسعه شهری (از جمله توسعه اقتصادی)، حمل و نقل، بهبود بخش‌های زیست محیطی، ایمنی و محافظت‌های همگانی خواهد بود. اقدامات آن از طریق فراهم‌سازی راهبردهای متقابلاً به هم مرتبطی است که مناطق مذکور را پوشش خواهد داد و معیارهای سنجش‌پذیری را برای دستاوردها و فرایندهای بازنگری منظم و ضابطه‌مند فراهم خواهد ساخت.

قانونگذاری مربوط به تشکیل GLA روابط آن را با حکومت مرکزی از یک سو، و با شهرداری‌ها (در بخش‌های مختلف) از سوی دیگر به روشنی تبیین کرده است؛ که این خود بر اصل پرداخت یارانه استوار است. بدین ترتیب، طرح منطقه‌ای - یا راهبرد توسعه فضایی - لندن را شهردار تعیین خواهد کرد. دخالت حکومت مرکزی در این طرح یا راهبرد یا دیگر راهبردهای GLA تنها در حد انطباق آن با خط‌مشی ملی خواهد بود و بس. با توجه به مناطق یا بخش‌های مختلف منطقه کلان‌شهری نیز، GLA صرفاً قدرت آن را دارد که از آنها بخواهد طرح‌ها و برنامه‌ها را در سطوح مذکور، همسو با تحقق اهداف راهبردی GLA جهت‌دهی کنند. به بیان دیگر، این بخش‌ها یا مناطق عاری از مداخله خواهند بود و در چارچوب‌های معمول مالی و خط‌مشی ملی به فعالیت خواهند پرداخت.

راهبردهای شهردار

وظایف و عملکردهای GLA در قالب سلسله راهبردهای به هم مرتبطی انجام خواهد شد که شهردار مسئولیت فراهم‌سازی و بهنگام کردن آنها را بر عهده دارد. قانون وظیفه برقراری انسجام بین این راهبردها را نیز بر عهده شهردار گذاشته است. این راهبردها در نمایه مشتری‌با مضمون تحولات پایدار لندن در مقام کلان‌شهر قرن بیست و یکمی، در عرصه اقتصاد، توسعه اجتماعی و محیط زیست خواهند داشت.

سواً از خدمات پلیس و آنچه در مقوله خدمات اضطراری است، راهبردهای محوری که به این مطلب مربوط می‌شود



توسعه فضایی، حمل و نقل و توسعه اقتصادی (واز جمله نوسازی شهری) است. آنچه با حمل و نقل و توسعه اقتصادی سروکار می‌یابند، زمینه فعالیت‌های نهادهای عملکردی (اجرایی) را همچون حمل و نقل برای لندن و نهاد توسعه لندن به وجود می‌آورند. راهبرد توسعه فضایی (SDS) متفاوت خواهد بود؛ به گونه‌ای که می‌توان آن را به مثابه نوعی راهبرد 'میان‌بر' در نظر گرفت. در قانون هم‌این راهبرد در مقام تأمین بعد فضایی برای تمامی عملکردهای GLA، تنظیم خط‌مشی جغرافیایی و اولویت‌های سرتاسر منطقه کلان‌شهر مد نظر قرار گرفته است.

ناگفته نماند که نوعی همپوشانی عینی نیز میان سه راهبرد پیش گفته وجود دارد. این خود هم مقوله‌های ویژه و مشخص را در برمی‌گیرد و هم چارچوب توسعه سراسر لندن را. نمونه‌های مقوله‌های ویژه و مشخص عبارت‌اند از:

- دستورالعمل یا خط‌مشی برای پارک کردن وسایل نقلیه، که با SDS و راهبردهای حمل و نقل مشترک است؛

- مسکن، بین SDS و توسعه اقتصادی / بازسازی؛ و

- دسترسی به مکان‌های توسعه، میان حمل و نقل و توسعه اقتصادی.

الزامات زیربنایی حمل و نقل، از جمله مسیرهای حمل و نقل جدید، مقوله‌ای است مشترک بین هر سه راهبرد پیش گفته. چنین در نظر گرفته شده است که چارچوب توسعه فضایی سراسر لندن، که ساختار جغرافیایی گسترده منطقه کلان‌شهری را تنظیم می‌کند، صرفاً تشکیل دهنده بخش نخست SDS نیست بلکه در راهبردهای توسعه اقتصادی و راهبردهای حمل و نقل نیز نمایان می‌گردد. این خود امتیازی عمده در هر چه یکپارچه‌تر کردن آنها به شمار می‌آید.

راهبردهای زیست محیطی که شهردار مسئولیت‌شان را برعهده خواهد داشت، از عوامل عمده و پراهمیت در آینده پایدار لندن خواهند بود. این راهبردها شامل طرح اقدامات مربوط به تنوع زیستی، راهبرد مدیریت مواد زائد، و راهبردهای مربوط به کیفیت هوا و سروصدای محیط‌اند. راهبرد مستقل و جداگانه‌ای هم برای فرهنگ وجود دارد. جنبه‌ها و نمودهای فضایی اینها می‌بایست در SDS منعکس گردد، و با دیگر راهبردها - به ویژه با در نظر گرفتن مقوله حمل و نقل - همراه و مرتبط باشد. بدون آنکه خدشهای در همپوشانی و انسجام آنها وارد سازد.

نیاز به تحقق انسجام درون راهبردی در بردارندهٔ تلویحات پراهمیتی مبنی بر این است که راهبردها چگونه تهیه شوند. نخست، کسانی که به ترسیم راهبردها زیر نظر مستقیم شهرداری می‌پردازند، می‌بایست با یکدیگر - و نه در دیارتان‌های جداگانه - کار کنند. کار سازمانی در SDS نیاز به سروکار داشتن و درگیر شدن در چگونگی شکل‌گیری راهبردهای حمل و نقل و LDA خواهد داشت. دوم، تهیه برخی از راهبردها بیش از برخی دیگر به درازا خواهد کشید. این امر اگر قرار است که انسجام لازم بین آنها به شکلی قانع‌کننده به وجود آید، به فرایندهایی چون تکرار و بازنگری نیاز خواهد داشت.

تمرکز بر راهبرد توسعه فضایی

توسعه فضایی فریافت تازه‌ای در نظام برنامه‌ریزی بریتانیا به شمار می‌آید. این در واقع برگرفته از "چشم انداز توسعه فضایی اروپا" (ESDP) است، که سند مشورتی غیرالزام‌آوری است و بعدی فضایی و سرزمینی برای به کارگیری در خط‌مشی‌های اروپایی و ملی و همچنین شیوه‌های تأمین بودجه در سراسر اتحادیه اروپا به دست می‌دهد، اختلافات و

تنوع‌های منطقه‌ای را منعکس می‌سازد، و به تنظیم اصول توسعه پایدار می‌پردازد. ناگفته نماند که ESDP راهبرد مطرح نمی‌کند - و اتحادیه اروپا نیز از این نظر صلاحیت قانونی ندارد - بلکه نگاهی همه‌جانبه به جنبه‌ها و نمودهای اقتصادی، اجتماعی، کالبدی و زیست محیطی توسعه منطقه‌ای، با تأکید بر شرایط جغرافیایی، می‌اندازد. بدین ترتیب نهاد مذکور برنامه‌ریزی راهبردی را به مثابه حیطة اختیاراتی یکپارچه و گسترده‌تر از تمرکز سنتی‌اش بر کاربری زمین مد نظر قرار می‌دهد.

وظایف و عملکردهای GLA در قالب سلسله راهبردهای به هم مرتبطی انجام خواهد شد که شهردار مسئولیت فراهم‌سازی و بهنگام کردن آنها را برعهده دارد. این راهبردها در نمایه مشترکی با مضمون تحولات پایدار لندن در مقام کلان‌شهر قرن بیست و یکمی، در عرصه اقتصاد، توسعه اجتماعی و محیط زیست خواهند داشت

این رویکردی است که در SDS لندن دنبال گردید. رویکرد مذکور تمام جنبه‌های توسعه را - اعم از اقتصادی و اجتماعی و کالبدی - که دارای ابعاد فضایی اند شامل می‌گردد. بدین ترتیب به تفاوت‌های موجود در موقعیت‌ها و شرایط بخش‌های مختلف منطقه کلان‌شهری، با توجه به نیازها و فرصت‌ها، خواهد پرداخت. این همانا مرتبط با نکته آغازینی است که درباره "میان‌بر" SDS و ایجاد رشته‌ای بی‌پوند دهنده بین راهبردهایی که GLA ارائه خواهد کرد، ذکر گردید. به عنوان مثال:

- راهبرد حمل و نقل (که شالوده‌ای برای سازمان اجرایی "حمل و نقل برای لندن" به شمار می‌آید)؛ SDS رابطه بین حمل و نقل و نقاط محوری توسعه را با ذکر اولویت‌های سرمایه‌گذاری، برقرار خواهد ساخت.
- بازسازی و توسعه اقتصادی (راهبرد سازمان توسعه لندن)؛ SDS اولویت‌های فضای را برای اقدامات لازم، شامل فرصت‌های توسعه وابسته به نیازهای اجتماعی، مشخص خواهد کرد.
- محیط زیست: ابعاد فضایی کیفیت هوا (مرتبط به تنظیم هدف آمد و شد جاده‌ای)، مدیریت مواد زائد (از جمله بازیافت)، و بوم‌شناسی یا اکولوژی و نظایر اینها، چنین کاری با توجه به وظیفه شهردار مبنی بر ارائه گزارش ادواری به نهاد مسئول محیط زیست لندن و تنظیم شاخص‌هایی که به وسیله آنها می‌توان تغییرات را معین کرد، هماهنگ خواهد شد.

SDS به روابط متعدد جغرافیایی بین بخش‌های مختلف کلان‌شهر لندن خواهد پرداخت، که از آن جمله اند:

- چگونه لندن مرکزی - نواحی تجاری دوگانه مرکزی واقع در سیتی [قلب مالی لندن] و وست‌اند [بخش باختری لندن] - با بقیه شهر و کل منطقه کلان‌شهری مرتبط خواهد بود. مشخص است که فعالیت تجاری در مرکز، تجمع و تمرکز یافته است و سرمایه‌گذاری در گره‌های بیرونی رو به افول دارد.
- چگونه می‌توان به توازن پایدار بین بخش غربی لندن - که جاذبه‌های بیشتری برای سرمایه‌گذاری دارد لیکن با شلوغی و ازدحام فزاینده‌ای مواجه است - و بخش شرقی، با منابع فراوان زمین و نیروی کار که نیازمند به کارگیری و اشتغال تازه‌اند، دست یافت.
- تمرکز بر توان‌های بالقوه توسعه در مقیاس فرومنطقه‌ای، همچون مسیرهای فرصت‌های توسعه متصل به یکدیگر و مرتبط با حمل و نقل همگانی، اینها در رهنمود متقدم‌تر (مثلاً تیمز گیت وی [۱۱۴] [دروازه تایمز]، لی‌ولی [۱۱۵]) مشخص شده بودند لیکن به بازنگری و اجرای دراز مدت مستحکم‌تری نیاز داشتند.

در این زمینه و بستر جغرافیایی، می‌توان انتظار داشت که SDS مضمون‌های موضوعی زیر را نیز

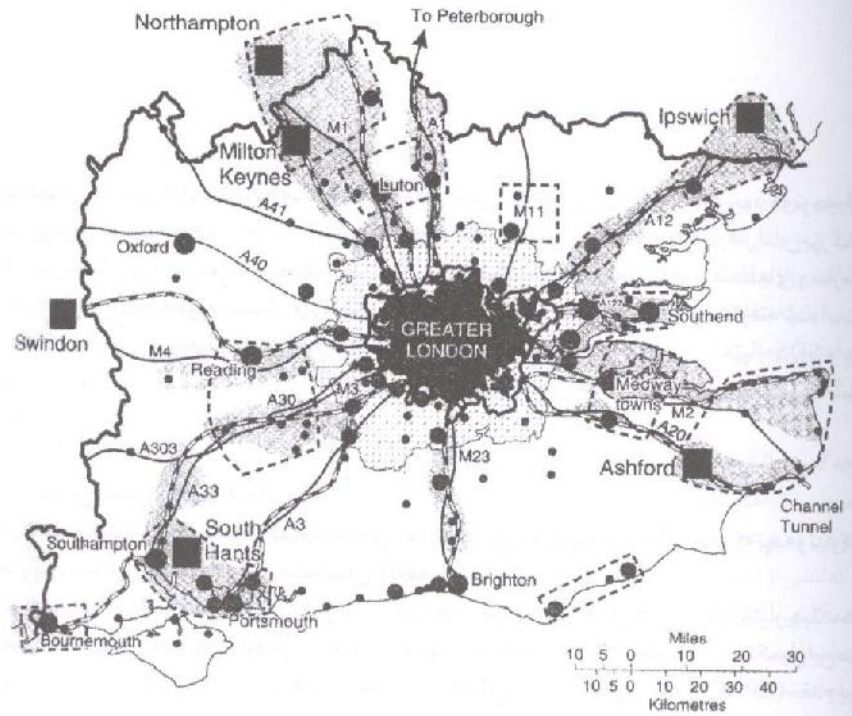
مد نظر قرار دهد:

- چارچوب برنامه‌ریزی برای توسعه مسکن، با پرداختن به نیازهای خانه‌سازی جدید (بخش تقاضا)، ظرفیت (از نظر تأمین زمین)، نوع (شامل تراکم و کیفیت)، و استطاعت (میزانی که مسکن جدید نیاز به سوبسید خواهد داشت)؛
- بعد فضایی توسعه اقتصادی و نیاز بازسازی، از جمله شناسایی محل‌های سوق الجیشی با توجه به دسترسی؛
- مراکز تجاری لندن؛ سوای از لندن مرکزی، لندن کلان‌شهری به شدت چند مرکزی به شمار می‌آید، که به چارچوب فضایی مشخص برای توسعه خرده‌فروشی، اوقات فراغت و گردشگری پایدار نیاز دارد؛
- چارچوبی قدرتمند برای نگهداری و توسعه آبی فضاهای سبز باز لندن و زیست‌بوم (اکولوژی) و محیط طبیعی آنها؛
- ابعاد فضایی راهبردهای مربوط به انرژی و مواد زائد، به همراه خط‌مشی لازم برای ساخت مواد صنعتی (مواد معدنی)؛
- تمرکز مشخص بر ارتباط بین توسعه و حمل و نقل، از جمله نقطه‌های دسترس‌پذیری فوق‌العاده، از طریق حمل و نقل عمومی و دارای توان بالقوه برای توسعه، که با بهره‌برداری بهتر از شبکه خط آهن لندن حاصل خواهد شد؛
- راهبرد موسوم به "پهنه قهوه‌ای" فضایی برای تجدید استفاده بهینه از زمین شهری موجود، مبنی بر دالان‌ها یا کریدورهای توسعه و منابع اصلی زمین.

تعامل با شهرداری‌ها

شهرداری‌های ۳۳ گانه لندن با در نظر داشتن اینکه چگونه SDS با برنامه‌ریزی در مقیاس بخش‌های درون منطقه کلان‌شهری شهر تعامل خواهد داشت، کماکان طرح‌های توسعه متحدانه‌شان را حفظ خواهند کرد و به کنترل توسعه در محدوده‌های شان خواهند پرداخت. SDS نه تنها چارچوب قوی‌تری را برای بازنگری این طرح تنظیم خواهد کرد، بلکه

چارچوب توسعه فضایی
سراسر لندن، که ساختار
جغرافیایی گسترده منطقه
کلان‌شهری را تنظیم می‌کند،
صرفاً تشکیل دهنده بخش
نخست SDS نیست بلکه در
راهبردهای توسعه اقتصادی
و راهبردهای حمل و نقل نیز
نمایان می‌گردد



به شهردار نیز قدرت‌های مشخص تری برای اطمینان از تحقق اهداف راهبردی SDS، از طریق اقدام در حیطه بخشی، داده خواهد شد. طرح‌های توسعه می‌بایست آن‌گاه عناصر اصلی و محوری SDS را که در هر یک از بخش‌ها اعمال می‌گردد، از طریق پیگیری برقراری نوعی تطابق از طرف شهردار، با یکدیگر درآمیزند.

بخش‌ها نیز در عین حال می‌بایست به مشورت با شهردار در مورد درخواست‌های عمده توسعه بپردازند. چنین کاری، این فرصت را به شهردار خواهد داد تا آن دسته از طرح‌هایی را که برای موفقیت SDS نقشی تعیین‌کننده دارند در نظر بگیرد، پروژه‌های مطلوب و مناسب را از طریق اختیارات شهردار برای تداخل در حدود مرزها به منظور اقدام به توسعه در سایت‌های اصلی ارتقا دهد و بهبود بخشد، و همچنین آن دسته از طرح‌های پیشنهادی را که مغایر با SDS و در تضاد با آن هستند، رد کند. انتظار می‌رود شمار مواردی که به توجهات راهبردی شهردار نیاز دارند، با میانگین ۱۵ مورد در هر ماه باشد، و اینکه نوعی منش "تعهدات محافظه کارانه" با بخش‌ها، نقش غالب بیابد.

تعامل با منطقه وسیع تر

اداره جدید مسئول لندن بزرگ (GLA) همان حدود مرزهای خارجی سال ۱۹۶۵ شورای لندن بزرگ GLC را به شعاع تقریبی ۲۲/۵ کیلومتر از نقطه مرکزی لندن واقع در چرینگ کراس (۱۷) خواهد داشت. به هر حال، پسرکانه لندن - یعنی محدوده وسیع تری که نشان دهنده پیوندهای کلان شهری آشکار اقتصادی و اجتماعی، از لحاظ بازار کار و محل توسعه‌های به هم وابسته است - تا ۴۰ کیلومتر دیگر در امتداد دالان‌ها یا کریدورهای حمل و نقل گسترش خواهد داشت. SDS می‌بایست موضوعات و مقوله‌های عمده تعاملی را که بین لندن بزرگ و این منطقه وسیع تر وجود دارد، مد نظر قرار دهد؛ از جمله:

- حرکت‌های جمعیتی
 - الزامات مسکن
 - روابط بازار کار، و مبادله با لندن
 - استقرار فعالیت اقتصادی در لندن و ورای آن
 - اولویت‌های تطبیقی حمل و نقل
 - مقوله‌هایی چون مواد زائد، مصالح ساخت و ساز، و انرژی.
- به علاوه، پیوندهای فضایی مستقیمی نیز بین لندن بزرگ و پسرکانه وسیع تر آن وجود دارد، شامل:
- کریدور تیمز گیت وی [دروازه تایمز] که از لندن شرقی تا کنت [۱۸] کشیده شده است و اتصال ریلی تونل کانالی در دست احداث را با قاره اروپا، نیز در برمی گیرد.
 - قطعه غربی [۱۹] که از لندن غربی و فرودگاه هیتر و به سمت مناطق به سرعت در حال رشد آن سو تر غرب، از جمله ریدینگ [۲۰]، بیزنگستوک [۲۱]، نیوبری [۲۲]، سویندن [۲۳] و جز اینها کشیده شده است.
 - کریدوری که از مناطق شمالی تا فرودگاه استنستد [۲۴] و کمبریج گسترده شده است.

درک عمومی و مشترک از پسرکرانه وسیع لندن و روابط اصلی و محوری درون آن، آغازی بود که توجه را به تهیه و تدارک پیوندی جدید معطوف ساخت. دست‌اندرکاران و عاملان اصلی این امر همانا شهردار لندن بزرگ و هیئت همراهان وی، و سازمان‌های نماینده منطقه‌ای خارج از لندن خواهند بود، همچون دفاتر منطقه‌ای و سازمان‌های توسعه منطقه‌ای برای مناطق جنوب شرقی و شرقی انگلستان. کمیته مشترکی نیز در نظر گرفته شده است که این طیف تعاملات را مورد بررسی و آزمون قرار خواهد داد و بدین طریق نکات لازم را در اختیار SDS و همچنین رهنمود آینده دولتی در مورد برنامه‌ریزی منطقه‌ای که برای این مناطق هم‌جوار و به هم پیوسته تهیه شده است، قرار خواهد داد.

فرایند تدوین راهبرد توسعه فضایی

قانون مصوب حاکی از این است که روند آماده‌سازی SDS متشکل از چهار مرحله خواهد بود، که تهیه و تدارکات برای واریسی یا پایش (مانیتورینگ) و بازنگری متعاقب آن خواهد بود.

نخستین مرحله این است که شهردار "پیش‌نویس طرح‌های پیشنهادی" برای SDS را در اختیار هیئت همراهان و "نهادهای عملکردی" (همچون سازمان توسعه و اداره حمل و نقل) قرار خواهد داد. بدین ترتیب، تکمیل این مرحله، از نظر هماهنگی درون راهبردی بسیار پراهمیت است. کمیته مشورتی برنامه‌ریزی لندن (LPAC) مقدم بر GLA اقدامات درخور توجهی را در موضوعات محتوایی متعددی که پیش‌تر به آنها ارجاع داده شده بود به انجام می‌رساند و می‌تواند آنها را در اختیار شهردار قرار دهد.

مرحله دوم سنتی‌تر خواهد بود، با پیش‌نویس کاملی از SDS که در اختیار محل‌های مشخص در دسترس - از جمله اینترنت - به منظور مشاوره‌های رسمی با نهادهای بسیاری که به این مقوله و به طور کلی مباحث همگانی گرایش دارند،

SDS به مثابه روندی مستمر و ادامه‌دار نگریده می‌شود و نه تولید برنامه‌ای یکباره و بی‌چون و چرا. چنین چیزی از طریق تعیین سنجه‌های موفقیت نسبی، که منظم از طریق شاخص‌ها و اهداف مورد ارزیابی قرار می‌گیرد، تحقق می‌پذیرد

گذاشته می‌شود. این کار به دست‌اندرکاران و افراد و نهادهای ذی‌ربط این امکان را می‌دهد که آنچه را در نظر گرفته شده است مورد توجه قرار دهند، و دیدگاه‌های‌شان را نیز درباره آنها مطرح سازند.

سومین مرحله این امکان را به شهردار خواهد داد تا نسخه بعدی راهبرد توسعه فضایی (SDS) را که موضوع "آزمون در عرصه همگانی" خواهد بود، به دست دهد. این نسخه در واقع پژوهشی است مشارکتی در مورد موضوعات محوری انتخاب شده مرتبط، که احزاب ذی‌ربط و دست‌اندرکار این مقوله‌ها را درگیر موضوع می‌سازد و هدایت آن را هیئتی برگزیده دولت بر عهده خواهد داشت، که ارزش و کارآمدی آن در آزمون طرح‌های ساختاری در بریتانیا به اثبات رسیده است و اکنون برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای معرفی می‌شود. هیئت منتخب مذکور یافته‌های خود را به همراه توصیه‌های لازم برای هرگونه تغییرات بعدی در SDS، به شهردار گزارش خواهد کرد.

چهارمین مرحله تدوین نهایی و انتشار SDS به وسیله شهردار است. ناگفته نماند که دولت امکان مداخله و اظهار نظر بیش از این کار را دارد و می‌تواند در مورد هرگونه تغییر از زمینه‌های متناقض با خط‌مشی دولت، رهنمود دهد. البته اگر روند پیش‌گفته که در برگیرنده حضور دولت مرکزی به عنوان شریک پیوسته در تهیه SDS نیز هست به دقت و صحت صورت‌پذیر، دیگر تضاد و تناقض‌هایی از این دست اصولاً وجود نخواهد داشت.

محتمل است که حتی با کار پیش‌پیش "کمیته مشورتی برنامه‌ریزی لندن"، رسیدن به مرحله چهارم دو سال و نیم طول بکشد. این کار به هر حال انتقادهایی را به همراه دارد. دولت که در مدت زمان کوتاهی قوانین و مقررات و دستورالعمل لازم برای SDS را به منظور قوت بخشیدن به قانونگذاری تهیه می‌کند، به هر حال خواهان نوعی تسریع در این کار است. یکی از گزینه‌های ممکن چه بسا برگزاری آزمون همگانی در مورد پیش‌طرح و کلیات مشاوره عمومی باشد، و نه مثلاً تهیه نسخه‌ای دیگر.

سرانجام اینکه SDS به مثابه روندی مستمر و ادامه‌دار نگریده می‌شود و نه تولید برنامه‌ای یکباره و بی‌چون و چرا.

چنین چیزی می بایست آینه صاف و بی‌زنکار عملکردهای نظام باشد، به گونه‌ای که بتوان در آن دستاوردهای نظام را دنبال کرد و به واقع نقاط ضعف آن را نیز بازشناخت. این خود از طریق تعیین سنج‌های موفقیت نسبی، که منظمآ از طریق شاخص‌ها و اهداف مورد ارزیابی قرار می‌گیرد، تحقق می‌پذیرد. گزارش در این مورد نیز می‌بایست به صورت سالانه - یا چه بسا حتی با بسامد بیشتر - پیش‌بینی گردد. روند بازنگری رسمی این گزارش‌های هشداردهنده در کمترین فواصل زمانی در نظر گرفته شده است، که این امر خود منجر به ایجاد راهبرد بهنگام و دست‌اول SDS خواهد شد. این کار می‌تواند در دوره تصدی چهارساله شهردار صورت پذیرد.

نتیجه‌گیری: الگویی نو برای حکمروایی راهبردی کلان‌شهری؟

حکمروایی کارآمد مناطق کلان‌شهری، و مشخصاً سازمان‌دهی و ارائه برنامه‌ریزی توسعه راهبردی، در سراسر جهان به موضوعی که هردم بیشتر اهمیت بین‌المللی می‌یابد تبدیل شده است. رشد شهری و تجدید ساختار محدوده‌های شهری که ناشی از نیروهای اقتصادی و اجتماعی است، پدیده‌هایی جهان‌شمول به شمار می‌آیند. حکومت‌های شهری گاه در همگامی با این دگرگونی‌ها ناکام می‌مانند. اغلب توسعه کلان‌شهری فراتر از حد و مرزهای حکومت‌های شهری گسترده شده است، در حالی که مجهز نبودن حکومت‌های ملی در سامان دادن به کثرت اداره‌های شهری محلی، نمایان و اثبات شده است.

اصول محوری را که ادارهٔ مسئول جدید لندن بزرگ دنبال می‌کند، می‌توان

چنین خلاصه کرد:

- تفویض قدرت از حکومت ملی به اداره یا مقام منطقه‌ای کلان‌شهری جدید
- رهبری توانمند و مقتدر
- تمرکز بر خط‌مشی راهبردی

لندن بزرگ در کار تهیه مطالعه ویژه‌های موردی است که این شرایط را نشان می‌دهد. دولت بریتانیا، ناکامی کنترل حکومت مرکزی و حکومت محلی چندپاره شده را در مواجهه کارآمد با دگرگونی‌های شهری اجتماعی - اقتصادی و همچنین موضوعات جدی مبتلابه حمل‌ونقل و محیط زیست، تشخیص داده است. این دولت شکل جدیدی از اختیارات در حیطه کلان‌شهری را مطرح می‌سازد که در برگیرنده پرداختن به این موضوعات به شیوه‌ای همه‌جانبه، و مدنظر قرار دادن هدف کلی تبدیل لندن به کلان‌شهری پایدار است.

اصول محوری را که ادارهٔ مسئول جدید لندن بزرگ دنبال می‌کند، می‌توان چنین خلاصه کرد:

- تفویض قدرت از حکومت ملی به اداره یا مقام منطقه‌ای کلان‌شهری جدید، که در برابر لندن پاسخگوست؛
- رهبری توانمند و مقتدر، که با انتخاب مستقیم شهردار با سابقه، از طریق رأی‌گیری به دست خواهد آمد؛ و
- تمرکز بر خط‌مشی راهبردی، با قدرت و اختیارات لازم برای تحقق اهداف راهبردی، و مسئول برشمردن شهرداری‌ها برای پاسخگویی به خدمات محلی.

چارچوب برنامه‌ریزی راهبردی مقام یا ادارهٔ مسئول جدید شکلی نوآورانه خواهد داشت. راهبرد توسعه فضایی به مثابه نوعی میان‌بُر در نظر گرفته شده است که ابعاد و ویژگی‌های فضایی و جغرافیایی را برای راهبردهای عملکردی شهردار - که در برگیرنده توسعه اقتصادی، حمل‌ونقل و جز اینهاست - تأمین خواهد کرد، و در عین حال مبنایی را در حیطه کاربری زمین در سراسر لندن برای طرح‌های پیوسته ۲۳ بخش آن فراهم خواهد ساخت. این امر در تسهیل هدف محوری ادارهٔ مسئول جدید لندن بزرگ مؤثر خواهد بود، به گونه‌ای که نقش‌ها و وظایف راهبردی آن را هماهنگ خواهد کرد. دستیابی به رویکرد یا رهیافتی منسجم در پرداختن کارآمد به توسعه به هم مرتبط، حمل‌ونقل و مقوله‌های زیست محیطی که لندن با آنها مواجه است، معیار حیاتی موفقیت در این تدارکات جدید به شمار می‌آید.

در این برهه زمانی، که قانونگذاری‌ها در شرف تکمیل شدن‌اند، هر دلیل و علتی می‌بایست با این خوشبینی همراه باشد که برداشت و مفهوم مقام یا ادارهٔ کلان‌شهری توانمند با ماهیتی اساساً راهبردی به خوبی پایه‌نهاد شده است و می‌تواند چونان الگویی برای شرایط مشابه در هر جای دیگر عمل کند و به کار آید. فعالیت‌های این نهاد، که SDS را نیز شامل می‌شود، به شیوه‌ای آزاد و دارای ارتباطات مناسب، تحقق خواهد یافت. آن‌گاه علاقه‌مندان می‌توانند در مورد موفقیت آن قضاوت کنند.

"این مقاله را Martin Simmons، برنامه‌ریز ارشد کسب و کار مشورتی برنده برزیل لندن، در سپتامبر ۱۹۹۹ تدوین کرده است"

[پانوشته]

1. Greater London Council
2. Historic City of London Corporation
3. The London Planning Advisory Committee
4. Joint Committee
5. Borough
6. London First
7. London Pride
8. Greater London Authority
9. London Development Agency
10. Transport for London
11. Spatial Development Strategy
12. European Spatial Development Perspective
13. West End
14. Thames Gateway
15. Lee Valley
16. Brown Field
17. Charing Cross
18. Kent
19. West Wedge
20. Reading
21. Basingstoke
22. Newbury
23. Swindon
24. Stansted

مقدمه

شهرداری‌ها به‌عنوان مهم‌ترین - یا بلکه تنها - جایگاه اعمال مدیریت شهری، در سالهای اخیر تحولات بسیاری را در زمینه وظایف، درآمدها، اعتبارات، هزینه‌ها و مواردی از این دست پشت سر گذاشته‌اند. با این حال بررسی جامع و کاملی برای تبیین، توصیف و تجزیه و تحلیل این تغییرات در شهرداری‌ها کمتر صورت پذیرفته است. البته چه بسا اسناد معتبر و قابل‌انکاب برای این بررسی‌ها نیز چندان در دسترس نبوده باشد.

کوشش بر این است که در این گفتار تغییرات درآمد سرانه شهرداری‌ها در سال‌های برنامه دوم یا برنامه سوم مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد. البته از آنجا که عملکرد بودجه شهرداری‌ها برای کل این سال‌ها در دسترس نبوده است، به بررسی بودجه مصوب شهرداری‌ها - که مطمئناً عملکرد آن ارقام بیشتری را در بر می‌گیرد - اکتفا گردیده و برای طول دوره بررسی، سال ۱۳۷۵ به‌عنوان سومین سال اجرای برنامه دوم، و سال ۱۳۸۱ به‌عنوان سومین سال اجرای برنامه سوم انتخاب شده است.

بررسی تحولات درآمد سرانه شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور ۸۱-۱۳۷۵

زهرا عرشاهی
کارشناس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

تجزیه و تحلیل درآمد سرانه از آن جهت اهمیت دارد که برخلاف بررسی مطلق ارقام اعتبارات و درآمدهای شهرداری‌ها، در این شاخص عامل جمعیت نیز در نظر گرفته می‌شود؛ و به این ترتیب نتایج به دست آمده تصویری واقعی‌تر از توان شهرداری‌ها در ارائه خدمات شهری و انجام سرمایه‌گذاری‌های عمران شهری به نسبت جمعیت تحت پوشش به دست خواهد داد. به علاوه در این بررسی با اعمال شاخص بهای کالاها و خدمات طی این سال‌ها، سعی شده است که ارقام درآمدی به طور هم‌زمان به قیمت‌های ثابت و جاری مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد.

رویکردهای پایه در سازماندهی مدیریت شهری

موفقیت و شکست هر سازمان در دستیابی به اهداف و رسیدن به آرمان‌هایش متکی بر توانایی مدیریت آن سازمان در به کارگیری ابزارها و لوازم خاص مدیریت است. با این فرض، شهر نیز همچون سیستمی سازمان یافته از اجزا و عناصر خاص خود، مستلزم به کارگیری ابزارهای لازم برای اعمال مدیریت شهری است. دیدگاه‌های نظری مختلف، رویکردهای متفاوتی را در تبیین شیوه‌ها و ابزارهای مدیریت شهرداری‌ها مطرح می‌سازد که هر کدام نمایانگر مفاهیم موجود در این دیدگاهها در اهمیت دادن به نقش و جایگاه مدیریت شهری و نیز لوازم این مدیریت برای دستیابی به اهداف تعیین شده است.

دسته‌ای از این رویکردها را می‌توان "رویکرد معطوف به تدوین طرح‌ها و برنامه‌های توسعه" به عنوان ابزارهای مهم کنترل توسعه و مدیریت شهر دانست. طبق این رویکرد، بیشتر کشورها در سطح محلی (شهری) برای هدایت امور توسعه‌شان از طرح‌های ساختاری و برنامه‌های توسعه‌ای استفاده می‌کنند که هدف آنها ارائه اهداف واقع بینانه و اصولی بلند مدت توسعه، تهیه چارچوبی برای برنامه‌ریزی محلی و ضوابط آن، تعیین محل استقرار زیر ساخت و همچنین ایجاد پیوند بین ساختارهای کلی در هدایت امور توسعه ملی و محلی است (قریب، ۱۳۸۰، ۲۵).

در این رویکرد، توجه خاص برنامه‌ریزان به ساختارهای توسعه‌ای، طرح‌ها و برنامه‌های شهری و ابزارهای کنترلی که غالباً بر برنامه‌ریزی‌های ارشادی استوار است، معطوف می‌گردد. این ابزارها وسایل مهم و اصلی مدیریت شهری در دستیابی به اهداف واقع بینانه و اصولی در برنامه‌ریزی‌های شهری محسوب می‌گردند.

در دسته‌ای دیگر از رویکردها "فناوری اطلاعات و توسعه سازمانی" مینا و اصل اساسی در هدایت امور مدیریتی و ابزار مهم و اساسی در اعمال مدیریت شهری قلمداد می‌شود. در این رویکرد اطلاعات و مقررات به عنوان مینا، مرجع و منبع عملیات سازمان شناخته می‌شود و نقش قوانین و مقررات همانا تعیین چارچوب گردآوری و طبقه‌بندی و دستورالعمل پردازش، توزیع اطلاعات و اعطای صلاحیت به سازمان برای عملیات تلقی می‌گردد (شکوری مقدم، ۱۳۷۹، ۷۲).

در این میان اطلاعات اولویت بیشتری نسبت به مقررات دارد، چرا که فراهم کردن جریان بهتر اطلاعات در تصمیم‌گیری مناسب و کاهش از هم پاشیدگی خدمات بسیار مؤثر است. بنابر این، نظام مدیریت شهری باید به ابزارهایی برای گردآوری و پردازش اطلاعات مجهز شود (سعیدنیا، ۱۳۷۹، ۳۲).

در این رویکرد در سازمان‌هایی مانند شهرداری‌ها نیز اطلاعات نقش اصلی‌تر و بنیادی‌تری را نسبت به سایر موارد لازم برای اعمال مدیریت شهری از جمله مقررات ایفا می‌کند، چرا که مقررات و قوانین صرفاً چارچوب دهنده و تنظیم‌کننده کم و کیف گردآوری و نظام پردازش و جریان حرکت آن محسوب می‌شوند (شکوری مقدم، ۱۳۷۹، ۷۳). برخی دیگر از دیدگاه‌ها مبین رویکرد "حقوق شهری و حقوق شهروندی در مدیریت شهری" هستند.

به نظر برخی صاحب‌نظران از جمله شالین، حقوق و قوانین شهری یکی از سازوکارهای اصلی مؤثر بر پویایی شهری است. به عنوان نمونه، قانون شهری ۱۹۰۳ فرانسه موجب گردید تا تمامی آثار تاریخی در قلمرو معماری حفاظت شده قرار گیرند. علاوه بر این گفته می‌شود که برخی از قوانین و مقررات شهری می‌توانند پیامدهای نامطلوبی بر زندگی شهری داشته باشند، که قوانین مربوط به مالکیت مسکن از آن دسته‌اند (نجاتی حسینی، ۱۳۸۰، ۴۹). در این رویکرد با تکیه بر مقوله حقوق شهروندی و عدالت اجتماعی در شهر، به نقش ابزاری حقوق و قوانین و مقررات در زندگی شهری پرداخته می‌شود.

به طور خلاصه در این دیدگاه یکی از مهم‌ترین مسائل و موضوعاتی که در مدیریت شهری باید مورد مذاقه قرار گیرد، رابطه حقوق شهروندی، زندگی شهری و مدیریت شهری است. چنانچه نظام مدیریت شهری در برگزیده فرایندهای سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی، سازماندهی و نظارت بر اداره امور شهری و شهرداری در نظر گرفته شود و نظام حقوقی شهری نیز به مثابه روند قانونمند کردن فرایندهای چندگانه نظام مدیریت شهری و نیز تنظیم وظایف و تکالیف متقابل شهرداری و شهروند محسوب گردد - که هدف آن بسامان



کردن زندگی شهری و فعالیت‌های شهرداری و شهروندان است - آن‌گاه نقش و جایگاه نظام حقوق شهری به عنوان یکی از لازمه‌ها در اعمال مدیریت شهری و تبیین رابطه و نسبت مدیریت شهری و حقوق شهروندی آشکار می‌شود (همان جا، ۴۸).

دسته‌ای دیگر از دیدگاه‌ها به نقش و سهم منابع مالی در مدیریت شهری توجه دارند و از اینرو می‌توان آنها را رویکرد "مدیریت منابع مالی شهرداری‌ها" نام نهاد. بر طبق این دیدگاه، مشکلات مالی مهم‌ترین مسئله حکومت‌های محلی و از آن جمله مدیریت شهری و شهرداری‌هاست. درجه استقلال این سازمانها تا حد زیادی به عامل مالی بستگی دارد چنانچه حکومت‌های محلی و شهرداری‌ها منابع مالی لازم برای انجام وظایف‌شان را در اختیار نداشته باشند، این خدمات یا به دست سطح بالاتر حکومت (مرکزی) ارائه خواهد شد و یا اساساً انجام نخواهد گرفت (طاهری، ۱۳۷۷، ۲۷۲). طبق این رویکرد شهرداری‌ها بدون منابع درآمدی کافی حتی اگر هم اختیارات و قدرت زیاد داشته باشند یا چارچوب‌های حقوقی لازم برای‌شان فراهم باشد و یا طرح‌های توسعه‌ای و ساختاری و سایر طرح‌ها را در اختیار داشته باشند، قادر به انجام کارهای مؤثری نخواهند بود. به همین دلیل است که به حکومت‌های محلی و خصوصاً حکومت‌های انتخابی اختیار داده شده است که با وضع و وصول عوارض و مالیات‌ها، وجوه لازم برای انجام خدمات مورد احتیاج‌شان را تهیه کنند.

از دیگر عواملی که به اهمیت وجود منابع مالی کافی برای مدیریت شهری می‌افزاید نقش آن در استقلال حقوقی و استقلال عملکرد مدیریت شهری است، تا جایی که استدلال می‌شود سازمان‌هایی که قادر به تأمین درآمد مالی‌شان هستند از کنترل حکومت مرکزی یا اساساً معاف می‌شوند و یا کنترل چندانی بر آنها اعمال نمی‌گردد؛ و بر عکس، سازمان‌هایی که مشکلات مالی دارند مجبورند برای گرفتن کمک مالی به حکومت مرکزی روی آورند. حداقل تأثیر این احتیاج آن است که تعیین خط مشی و استاندارد بعضی از وظایف به حکومت مرکزی تفویض می‌شود (نوروزی فر، ۱۳۸۰، ۱۴۵-۱۴۶).

در این رویکرد، به هنگام ارزیابی وضعیت ثبات یا عدم ثبات شهرداری‌ها، مجموع درآمد سالانه از عوامل مهم و مؤثر به شمار می‌رود. همچنین برای ارزیابی وظایف و خدماتی که این سازمان‌ها انجام می‌دهند میزان درآمد آنها بسیار مهم است.

در این حوزه با توجه به سهم عامل جمعیت، درآمد سرانه شهرداری‌ها مطرح می‌گردد، چرا که خدمات‌رسانی شهری یا توجه به تعداد جمعیت شهر می‌تواند سهولت یا دشواری‌های خاص خود را توجیه کند. درآمد سرانه گویای آن است که شهرداری در ازای هر نفر در شهر چه میزان قدرت خرید کالا یا ارائه خدمات شهری و یا قدرت سرمایه‌گذاری در امور عمرانی مربوط به شهر را دارا خواهد بود و در طول زمان این درآمد چه تغییری کرده است. البته رویکردهای دیگری نیز به صورت جامع به ابعاد مختلف این عوامل پرداخته‌اند که می‌توان آنها را به "رویکرد جامع مدیریت شهری" تعبیر کرد. از آن جمله در گزارش دبیر اجرایی کمیسیون سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل در نشست نایروبی (۱۹۹۳) حوزه‌های اصلی برای بهبود مدیریت شهری از جمله حوزه‌های مختلف زمین، زیر ساخت‌ها و خدمات حمل و نقل، توان مالی و ساختار سازمانی شهرداری‌ها، بیان گردیده است.

در این نگرش، بهبود مدیریت شهری هم به حیطه وظایف روزمره و هم به برنامه‌ریزی‌های درازمدت مربوط می‌شود. از سوی دیگر در این دیدگاه تأکید می‌گردد که شهرداری به تصمیم‌گیری برای جست‌وجوی راه‌هایی برای توافق، توسعه همه جانبه ناحیه شهری به عنوان هویتی فیزیکی، توسعه فعالیت‌های اقتصادی اجتماعی که رفاه و بهبود وضعیت همه ساکنان شهر را به دنبال دارد می‌پردازد و همین مسئولیت‌های عمومی وجود حکومت شهری را توجیه می‌کند (سعیدی رضوانی، ۱۳۷۳، ۳-۴).

بنابراین، کارکرد اساسی مدیریت شهری در دیدگاه جامع نگر همانا تبدیل سیاست‌های شهری در تمامی ابعاد به



برنامه‌های روشن اجرایی با اهداف تعریف شده، منابع مالی لازم در قالب بودجه‌های مصوب و مدون مدیریت شهر و در چارچوب‌های زمانی روشن و مشخص است.

دیدگاه‌های نظری برنامه‌های دوم و سوم توسعه کشور در مدیریت شهری

در اهداف کیفی برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی کشور (۷۷-۱۳۷۳) در بخش عمران شهری، عمده‌ترین موارد مرتبط با مدیریت شهری را می‌توان به شرح زیر ذکر کرد:

- بالا بردن توان مدیریتی، برنامه‌ریزی، فنی و اجرایی شهرداری‌ها و سوق دادن شهرداری‌ها به سمت خودکفایی با ایجاد شوراهای اسلامی شهر در شهرهای کشور؛
- اداره اقتصادی واحدهای ارائه‌کننده خدمات شهری (از جمله شهرداری‌ها)؛ و
- افزایش بهره‌وری فنی و اقتصادی در امر خدمات و عمران شهرها و استفاده بهینه از اراضی شهری.

برای رسیدن به اهداف کیفی پیش‌گفته سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اساسی زیر در برنامه دوم در نظر گرفته شده بود:

- حرکت در جهت واگذاری اداره امور شهرها به مدیریت‌های انتخابی و توسعه اختیارات و وظایف و تقویت نقش سازمان‌های محلی (شهرداری‌ها) در بازرنگری در قوانین و مقررات و تسهیلات و روش‌های آنها و برقراری نظام جدید مدیریت شهری.

- ایجاد و تأمین منابع جدید درآمدی برای شهرداری‌ها از طریق وصول عوارض قانونی و مالیات‌های محلی در محدوده شهر.

- تقویت شهرداری‌ها در جهت خوداتکایی و خودکفایی نسبی و تأمین قسمتی از هزینه‌های شهرداری‌های مناطق نیازمند و محروم با ایجاد صندوق مشترک شهرداری‌ها و کمک‌های دولت.

اقدامات اجرایی مورد نظر برنامه دوم به منظور تحقق اهداف و نیز امکان اتخاذ سیاست‌های اجرایی مرتبط به شرح زیر تدوین گردیده است:

- تشکیل کمیته برنامه‌ریزی عمران هر شهر به ریاست شهردار و عضویت رؤسای ادارات.
- ایجاد صندوق مشترک شهرداری‌ها در جهت بهبود اداره امور شهرها و توسعه اختیارات و وظایف توسط سازمان شهرداری‌ها.

- بازرنگری در قوانین و مقررات شهرداری‌ها در جهت بهبود اداره امور شهرها، توسعه اختیارات و وظایف.

- افزایش درآمد در واحدهای ارائه‌کننده خدمات شهری (از جمله شهرداری‌ها).

- تجدید نظر و اصلاح مقررات مربوط به وصول عوارض شهری.

- تشکیل شوراهای شهر (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۲، ۱۲-۶).

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، رویکرد غالب در بخش عمران شهری، برنامه دوم توسعه ایجاد منابع درآمدی جدید برای شهرداری‌ها، تقویت منابع مالی شهرداری‌ها در مرحله نخست و افزایش توان فنی اجرایی مدیریتی شهرداری‌ها در گام بعدی بوده است.

در برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی کشور (۸۳-۱۳۷۹) در بخش عمران شهری در کلی‌ترین تصویر راهبردی مورد نظر برنامه‌ریزان، ایجاد انسجام و هماهنگی در نظام مدیریت شهری و محلی مورد تأکید قرار گرفته است.

همچنین در ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم، به دولت اجازه داده شده است تا با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها آن دسته از تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی مرتبط با مدیریت شهری را که ضروری تشخیص می‌دهد با

پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدام کشور (سازمان و مدیریت و برنامه ریزی کشور) همراه با منابع تأمین اعتبار ذی ربط به شهرداری‌ها واگذار کند. علاوه بر این، در راهکارهای اجرایی برنامه سوم مصوب هیئت وزیران، پیشنهاد منابع مالی جدید برای تقویت مالی شهرداری‌ها، اصلاح ساختار و تشکیلات شهرداری‌ها، تشکیل صندوق مشترک شهرداری‌ها به منظور تقویت بنیه مالی شهرداری‌ها، از راهکارهای مهم اجرایی در نظر گرفته شده است (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۰، ۷۸-۷۷).

همان گونه که ملاحظه می‌گردد، در برنامه سوم توسعه نیز دیدگاه غالب در نگرش به مدیریت شهری، تقویت منابع مالی شهرداری‌ها به علاوه واگذاری تصدی‌های دولتی به شهرداری‌ها و تا حدی نیز اصلاح ساختار آنها و همچنین مدیریت یکپارچه شهری است. این دیدگاه البته تا حدودی به رویکرد جامع مدیریتی نزدیک شده است ولی کماکان مسئله مهم شهرداری‌ها در این دوران نیز تأمین منابع مالی لازم شناخته شده است. صرف نظر از اینکه منابع مورد نظر برنامه دوم و سوم توسعه کشور تا چه حد تأمین گردیده‌اند و یا واگذاری وظایف تصدی‌گری دستگاه‌های اجرایی دولتی به شهرداری‌ها موفق بوده است یا خیر، وجود دیدگاه غالب برنامه ریزان بخش عمران شهری در نگرش به موضوع مدیریت شهری با تکیه بر رویکرد معطوف به منابع مالی مدیریت شهری، روشن و بدیهی به نظر می‌رسد.

متوسط درآمد سرانه شهرداری‌های کلان‌شهرها در سال ۱۳۸۱ معادل ۷۹۸ هزار ریال بوده است که این میزان ۳/۷ برابر درآمد سرانه شهرداری‌های سایر شهرهاست

- با توجه به دیدگاه‌های نظری مطرح شده و مندرجات برنامه سوم، این بررسی در پی پاسخ دادن به سوالات زیر است:
- ۱- توزیع درآمد سرانه شهرداری‌ها در کلان‌شهرها در مقایسه با سایر شهرها چگونه بوده و در طول سال‌های برنامه دوم و سوم چه تغییراتی کرده است؟
 - ۲- توازن یا نابرابری در تولید و توزیع درآمد سرانه بین کلان‌شهرها چگونه بوده و در طول این مدت چه تحولاتی داشته است؟
 - ۳- رشد درآمد سرانه شهرداری‌ها در طول مدت بررسی به قیمت‌های جاری و ثابت چگونه بوده است؟
 - ۴- آیا بیشترین رشد جاری و ثابت درآمد سرانه از آن بزرگ‌ترین شهرهای کشور - و در بین کلان‌شهرها از آن تهران - بوده است یا خیر؟

وضعیت درآمد سرانه شهرداری‌های کشور ۸۱-۱۳۷۵

در سال ۱۳۷۵ جمعیت شهری کشور ۲۶۸۱۸ هزار نفر شمارش شده است، که ۶۱ درصد جمعیت کل کشور را تشکیل می‌دهد. درآمد سرانه کل شهرداری‌ها، با جمعیت شهری مورد نظر معادل ۸۲/۵ هزار ریال در سال بوده است. این درآمد سرانه برای جمعیت ۴۳۰۵۴ هزار نفری سال ۱۳۸۱ معادل ۴۱۷/۱ هزار ریال در سال محاسبه شده است.

این رشد، افزایشی معادل ۳۱ درصد در سال را نشان می‌دهد. به عبارت دیگر، درآمد سرانه شهرهای کشور برای ارائه خدمات شهری، خدمات اداری شهرداری‌ها و انجام سرمایه‌گذاری‌های عمرانی مربوط به شهرداری‌ها در طی نیمه برنامه دوم تا نیمه برنامه سوم بیش از پنج برابر (به قیمت‌های جاری) شده است.

وضعیت درآمد سرانه شهرداری‌های کلان‌شهرها در نیمه برنامه دوم تا نیمه برنامه سوم ۸۱-۱۳۷۵

کلان‌شهرهای کشور در سال ۱۳۷۵ شامل تهران، مشهد، اصفهان، شیراز، تبریز، اهواز و کرج بودند که جمعاً ۱۳۹۰۲ هزار نفر جمعیت - یعنی ۳۷/۸ درصد جامعه شهری کشور - را در خود جای می‌دادند. متوسط درآمد سرانه شهرداری‌های این شهرها معادل ۱۳۲ هزار ریال در سال ۱۳۷۵ بوده است. این در حالی است که درآمد سرانه کل شهرهای کشور ۸۲/۵ هزار ریال و درآمد سرانه سایر کل شهرهای کشور به جزء کلان‌شهرها ۵۲/۳ هزار ریال است. به عبارت دیگر شهرداری‌های هفت کلان‌شهر کشور بیش از ۲/۵ برابر درآمد سرانه سایر شهرداری‌ها را به خود اختصاص داده است. مقایسه درآمد سرانه شهرداری‌های کلان‌شهرها و

جمعیت تحت پوشش این شهرها نشان می دهد که آنها با یک سوم جمعیت شهری ۶۰ درصد در آمد شهرداری ها را دارا بوده اند.

وضعیت نابرابری ها در نیمه برنامه سوم البته افزایش یافته، به طوری که متوسط درآمد سرانه شهرداری های کلان شهرها در سال ۱۳۸۱ معادل ۷۹۸ هزار ریال بوده است که این میزان ۳/۷ برابر در آمد سرانه شهرداری های سایر شهرهاست. به بیانی دیگر در حالی که نسبت جمعیت کلان شهرها به جمعیت شهری کل کشور از ۳۷/۸ درصد در سال ۱۳۷۵ به ۳۴/۷ درصد کاهش یافته است، اما درآمد تولید شده و اعتبار هزینه شده در این شهرها از ۶۰/۵ درصد کل شهرداری ها در سال ۱۳۷۵ به ۶۶/۵ درصد افزایش یافته است.

بنابراین درآمد سرانه شهرداری های کلان شهرها با نرخ رشد متوسط سالانه ۳۵ درصد طی سال های ۸۱-۱۳۷۵، بیش از شش برابر افزایش یافته است.

البته این نابرابری به معنای کاهش توان شهرداری ها در ایجاد تأسیسات، تجهیزات و ارائه خدمات شهری نیست، چرا که رشد درآمد شهرداری ها در این مدت به قیمت های ثابت سال ۱۳۷۶، معادل ۱۶ درصد برای کل شهرها بوده و سرانه آن رشدی معادل ۱۳ درصد در سال داشته است. بنابراین حتی با در نظر گرفتن نرخ تورم سالیانه و افزایش جمعیت شهری، شهرداری ها سالانه ۱۳ درصد نرخ رشد در درآمدهای مصوب خود داشته اند که میزان

رشد درآمد سرانه به قیمت های ثابت در کلان شهرها سالانه ۱۶/۵ درصد و در سایر شهرها معادل ۹/۲ درصد محاسبه گردیده است

مطلوبی بوده است. ولی این تفاوت ها و نابرابری ها، نشانگر توان بیشتر برخی کلان شهرها در جذب و تولید درآمد و تخصیص اعتبارات بیشتر در امور جاری و عمرانی است که مطمئناً نشان دهنده حجم وسیع تری از سرمایه گذاری در امور عمرانی و صرف اعتبارات جاری در امور خدماتی و اداری شهری است، که البته تبعات خاص خود را خواهد داشت.

مقایسه وضعیت درآمد سرانه کلان شهرها در برنامه های دوم و سوم

هفت کلان شهر کشور گرچه در مجموع سهمی معادل ۶۰ درصد درآمد را در نیمه برنامه دوم و ۶۶ درصد آن را در سال های میانی، برنامه سوم به خود اختصاص داده اند، ولی در مقایسه یکایک این شهرها، تفاوت های فاحشی به لحاظ نسبت و سهم درآمدی از کل کلان شهرها مشاهده می شود.

تهران به عنوان بزرگ ترین و پرجمعیت ترین شهر کشور، بیشترین بهره مندی از درآمد شهرداری ها را نشان می دهد، به طوری که این شهر با ۴۸/۶ درصد جمعیت کلان شهرها در سال ۱۳۷۵، معادل ۵۴/۶ درصد درآمد و در سال ۱۳۸۱ با ۴۷ درصد جمعیت معادل ۶۶/۶ درصد مجموع درآمد کلان شهرها را به خود اختصاص داده است. در این سال ها درآمد سرانه تهران از ۱۴۸/۵ هزار ریال به ۱۱۳۲ هزار ریال افزایش یافته است. این افزایش ۷/۶ برابر شدن درآمد سرانه شهر تهران را نشان می دهد که با اعمال نرخ تورم و احتساب درآمد سرانه به قیمت های ثابت این نسبت به ۳/۱ برابر می رسد. به عبارت دیگر، درآمد سرانه شهرداری تهران به ازای هر نفر، در سال های میانی برنامه سوم به نسبت سال های میانی برنامه دوم، به قیمت ثابت سه برابر شده است. به لحاظ درصد بهره مندی از درآمد شهرداری های کلان شهرها، کمترین نسبت به شهرداری اهواز اختصاص داشته است که درآمد سرانه اش معادل ۷۰ هزار ریال در سال ۱۳۷۵ (معادل ۲/۲ درصد درآمد کلان شهرها) بوده است. این نسبت بهره مندی پایین در مطلق درآمدها در سال ۱۳۸۱ نیز همچنان از آن شهرداری اهواز بوده است. اما به لحاظ مطلق درآمد سرانه بیشترین درآمد سرانه پس از تهران در سال ۱۳۷۵ متعلق به اصفهان و در سال ۱۳۸۱ متعلق به کرج بوده، و کمترین آن در طی این سال ها به ترتیب به اهواز و شیراز تعلق داشته است. از طرفی دیگر شهرهای اهواز و کرج به رغم آنکه در برنامه دوم درآمد سرانه پایینی داشتند و نسبت بسیار کمی از درآمد شهرداری ها را به خود اختصاص می دادند در طی شش سال مورد بررسی با رشدی حدود ۳۹ تا ۴۷ درصد در سال، بعد از تهران بیشترین درآمد سرانه را دارا بوده اند.

بانگاهی به جدول مربوط به مقایسه درآمدهای سرانه به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۶ و احتساب نرخ تورم، آشکار است که بیشترین نرخ رشد ثابت را شهرداری اهواز با ۲۷/۱ درصد در درآمد سرانه و ۲۹/۴ درصد در مطلق درآمدها داشته است و کمترین آن را شهرداری اصفهان با ۱/۶ درصد در درآمد سرانه و ۳/۸ درصد در درآمد مطلق دارا بوده است.

از مقایسه درصدهای رشد سالیانه درآمدهای سرانه شهرداری‌های کلان‌شهرها نکات جالب توجه بسیاری را می‌توان استنباط کرد که شاید یکی از آنها توجه به لزوم بازنگری در نرم افزارهای مدیریتی چون اندیشه، خلاقیت، ابتکار و نوآوری به جای توجه صرف به سخت افزارهای هزینه بر در سرمایه‌گذاری‌های شهری باشد. به طوری که اصفهان و شیراز با کمترین نرخ رشد ثابت و دارا بودن متوسط درآمدی نزدیک به درآمد سرانه کل شهرها همواره در جایگاه مدیریت شهری تحسین برانگیزی بوده‌اند. البته نباید فراموش کرد که دیرینه بودن شهرنشینی در این نقاط و بهره‌مندی از تأسیسات و تجهیزات شهری مناسب در طول سالیان گذشته نیز در استفاده بهتر از محیط و فضای شهری و امکان خدمات رسانی مناسب‌تر و همچنین به فعل درآوردن استعدادهای بالقوه گردشگری-تفریحی در این شهرها مؤثر بوده است، درحالی که شهرهایی چون کرج به علت رشد سریع‌تر جمعیتی و فضایی و افزایش محدوده شهری و اهواز به دلیل مجاورت با مناطق جنگی در دهه‌های گذشته از چنین مزایایی محروم بوده‌اند.

مقایسه اعتبارات شهرداری‌ها و درآمد سرانه شهرداری‌های کلان‌شهرها به قیمت‌های ثابت ۱۳۷۶
برای حذف تأثیر تورم سالیانه بر افزایش صوری درآمدها و اعتبارات شهرداری‌ها، شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی در مناطق شهری کشور در سال‌های مختلف به درآمدها و اعتبارات به قیمت ثابت در نظر گرفته شده است. طبق این بررسی تهران به عنوان پرجمعیت‌ترین و پردرآمدترین شهرداری کشور در طی سال‌های میانی برنامه دوم تا برنامه سوم با رشدی معادل ۲۱/۹ درصد در اعتبارات و درآمدها مواجه بوده است. بیشترین نرخ رشد ثابت در این سال‌ها به شهرداری اهواز (با ۲۹/۴ درصد) و کمترین آن به شهرداری اصفهان (با ۳/۸ درصد) تعلق داشته است. متوسط رشد ثابت اعتبارات کلان‌شهرها ۱۷/۹ درصد، سایر شهرها ۱۹/۹ درصد، و کل شهرهای کشور ۱۶/۱ درصد بوده است. چنانچه شاخص بهای یادشده در درآمدهای سرانه اعمال گردد یا درآمدهای ثابت شهرداری‌ها بر حسب این سال‌ها تقسیم شود، درآمد سرانه به قیمت‌های ثابت گویای رشدی است که در آن هم تورم و هم افزایش جمعیت لحاظ گردیده است.

براین مبنا، بالاترین درآمد سرانه همچنان از آن تهران است که از ۱۷۴ هزار ریال به ۵۵۰ هزار ریال افزایش یافته است و با کمترین درآمد سرانه کلان‌شهرها در نیمه برنامه دوم تا نیمه برنامه سوم تفاوت بسیار دارد، به طوری که در سال ۱۳۷۵ کمترین درآمد سرانه از آن اهواز با ۵۸ هزار ریال بوده است. این مبلغ حتی از درآمد سرانه سایر شهرها کمتر بوده است. ولی در سال ۱۳۸۱، کمترین درآمد سرانه در کل کشور از آن سایر شهرها (۱۰۴ هزار ریال) و در بین کلان‌شهرها از آن شیراز با ۲۰۵ هزار ریال بوده است که تفاوت ناچیزی با متوسط درآمد سرانه شهرهای کل کشور (۲۰۲/۴ هزار ریال) دارد.

همچنین رشد درآمد سرانه به قیمت‌های ثابت در کلان‌شهرها سالانه ۱۶/۵ درصد و در سایر شهرها معادل ۹/۲ درصد محاسبه گردیده است.

خلاصه یافته‌ها

- ۱- کلان‌شهرهای کشور در سال ۱۳۷۵، با یک سوم جمعیت شهری (۳۸ درصد)، ۶۰ درصد درآمد شهرداری‌ها را به خود اختصاص داده‌اند. در سال ۱۳۸۱، این کلان‌شهرها با ۳۵ درصد جمعیت شهری کشور ۶۶/۵ درصد این درآمد را به خود اختصاص می‌دهند.
- ۲- درآمد سرانه شهرداری‌های کلان‌شهرها از ۱۳۲ هزار ریال در سال ۱۳۷۵ به ۷۹۸ هزار ریال در سال ۱۳۸۱ رسیده و در واقع بیش از شش برابر افزایش یافته است.
- ۳- با توجه به ارقام درآمدهای سرانه شهرداری‌های کلان‌شهرها و کل کشور، نابرابری در توزیع درآمد سرانه مدیریت‌های شهری در طول سال‌های ۱۳۷۵-۱۳۸۱ بیشتر شده و از ۲/۵ برابر به ۳/۷ برابر درآمد سرانه شهرداری‌های کل کشور رسیده است.
- ۴- تهران با جمعیتی حدود ۴۷ درصد جمعیت کلان‌شهرها در سال ۱۳۸۱ حدود ۶۶/۶ درصد مجموع درآمد

کلان شهرها را به خود اختصاص داده است. در سال های ۱۳۸۱-۱۳۷۵، درآمد سرانه تهران ۷/۶ برابر شده است. این رشد، نرخ متوسطی معادل ۴۰ درصد در سال را به قیمت های جاری نشان می دهد.

۵- با اعمال نرخ تورم و محاسبه درآمد سرانه به قیمت های ثابت مشخص می شود که نرخ رشد درآمد سرانه سایر شهرها (به غیر از کلان شهرها) ۹/۲ درصد بوده است. این نرخ ها در تهران ۲۱/۱ درصد، اهواز ۲۷/۱ درصد و کرج ۲۰/۴ درصد- معادل بالاترین نرخ های رشد درآمد سرانه- و در اصفهان و شیراز به ترتیب ۱/۶ و ۶/۱ درصد رشد سالیانه - در زمره کمترین مقادیر رشد - به قیمت های ثابت بوده است.

مقایسه روند درآمد سرانه شهرداری های کلان شهرها در سال های ۱۳۷۵، ۱۳۸۱، به قیمت جاری

ناحیه شهری	۱۳۷۵ (سال سوم برنامه دوم)					۱۳۸۱ (سال سوم برنامه)					نرخ رشد درآمد سرانه (۸۱-۷۵)
	درآمد شهرداری ها (بیلیارد ریال)	جمعیت (هزار نفر)	درآمد سرانه (هزار ریال)	درصد درآمد به کل کلان شهرها	درصد درآمد به کل شهرداری ها	درآمد شهرداری ها (بیلیارد ریال)	جمعیت (هزار نفر)	درآمد سرانه (هزار ریال)	درصد درآمد به کل کلان شهرها	درصد درآمد به کل شهرداری ها	
تهران	۱۰۰۳/۱	۶۷۵۸/۸	۱۴۸/۵	۵۴/۶	۳۳/۰	۷۹۴۹/۸	۷۰۲۲/۳	۱۱۳۳/۱	۶۶/۶	۴۴/۳	۴۰/۳
مشهد	۲۱۳/۵	۱۸۸۷/۴	۱۱۳/۱	۱۱/۶	۷/۰	۸۹۶/۶	۲۰۱۴/۲	۱۱۵/۱	۷/۵	۵/۰	۳۵/۶
اصفهان	۲۲۶/۴	۱۳۶۶	۱۷۸/۸	۱۲/۳	۷/۵	۶۸۳/۷	۱۴۳۶/۷	۱۷۵/۹	۵/۷	۳/۸	۱۷/۷
شیراز	۱۲۹/۸	۱۰۵۳	۱۲۳/۳	۷/۱	۴/۳	۴۸۶/۹	۱۱۵۱/۲	۴۲۲/۹	۱/۸	۲/۷	۲۲/۸
تهران	۱۵۹	۱۱۹۱	۱۳۲/۵	۸/۶	۵/۲	۸۸۳/۷	۱۳۰۸/۹	۶۷۵/۱	۷/۴	۱/۹	۳۱/۰
اهواز	۴۰	۸۰۴/۹	۴۹/۷	۲/۲	۱/۳	۴۵۵/۳	۹۰۱/۳	۵۰۵/۲	۳/۸	۲/۵	۴۷/۲
کرج	۶۶/۳	۹۶۰/۹	۷۰/۴	۲/۶	۲/۲	۵۷۸/۱	۱۱۱۷/۷	۵۱۷/۲	۴/۸	۳/۲	۳۹/۴
کل کلان شهرها	۱۸۳۸/۵	۱۳۹۰۳	۱۳۲/۲	۱۰۰/۰	۶۰/۵	۱۱۹۳۱/۱	۱۴۹۵۲/۳	۷۹۸/۱	۱۰۰/۰	۶۶/۵	۳۴/۹
سایر شهرها	۱۱۹۹/۳	۲۲۹۱/۶	۵۲/۳		۳۹/۵	۶۰۲۲/۷	۳۸۱۰۲/۴	۲۱۴/۳		۲۳/۵	۳۷/۵
کل شهرها	۳۰۳۷/۸	۳۶۸۱/۸	۸۲/۵		۱۰۰/۰	۱۷۹۵۶/۸	۴۳۰۵۴/۷	۴۱۷/۱		۱۰۰/۰	۳۱/۰

مأخذ: - بودجه مصوب شهرداری ها، ۱۳۷۵ و ۱۳۸۱
- مرکز آمار ایران، بازسازی جمعیت شهرهای کشور بر مبنای معادله ۱۳۸۰، نشر ۱۳۸۲.

مقایسه سرانه درآمد شهرداری های کلان شهرها به قیمت های ثابت (۱۳۷۵-۸۱)

ناحیه شهری	درآمد شهرداری ها به قیمت ثابت ۱۳۷۵		نرخ رشد درآمد (ثابت)	درآمد سرانه شهرداری ها به قیمت ثابت		نرخ رشد درآمد سرانه (ثابت)
	۱۳۷۵	۱۳۸۱		۱۳۷۵	۱۳۸۱	
تهران	۱۱۷۸/۲	۳۸۵۹/۱	۳۱/۹	۱۷۴/۳	۵۴۹/۵	۲۱/۱
مشهد	۲۵۰/۶	۴۳۵/۳	۹/۶	۱۳۲	۲۱۶	۸/۶
اصفهان	۲۵۲/۲	۳۲۲	۳/۸	۲۰۹/۹	۳۳۱	۱/۶
شیراز	۱۵۲/۳	۲۳۶/۳	۷/۶	۱۴۱/۷	۲۰۵/۳	۶/۰
تهران	۱۷۶/۶	۴۲۹	۱۴/۹	۱۴۶/۷	۳۲۷/۷	۱۳/۱
اهواز	۴۶/۹	۲۲۱	۲۹/۵	۵۸/۳	۲۴۵/۳	۲۷/۱
کرج	۷۷/۷	۲۸۰/۶	۳۳/۹	۸۲/۶	۲۵۱/۱	۲۰/۴
کل کلان شهرها	۲۱۵۷/۸	۵۷۴۲/۳	۱۷/۹	۱۵۵/۳	۳۸۷/۴	۱۶/۵
سایر شهرها	۱۱۰/۷	۲۹۲۳/۶	۱۳/۰	۶۱/۴	۱۰۴	۹/۲
کل شهرها	۲۲۶۵/۵	۸۷۶۶/۹	۱۶/۱	۹۶/۸	۲۰۲/۴	۱۳/۱

مأخذ: - بانک مرکزی، شاخص های کلانهای مصرفی به خرده فروشی و عمده فروشی، ۱۳۸۲
- وزارت کشور، بودجه مصوب شهرداری ها، ۱۳۸۱ و ۱۳۷۵

- منابع
- ۱- ایراد کل آماری اقتصادی، شاخص های کلانهای مصرفی به خرده فروشی و عمده فروشی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۲.
 - ۲- بودجه مصوب شهرداری ها وزارت کشور، ۱۳۷۵.
 - ۳- دفتر امور عمرانی شهری و روستایی، سند برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی بخش عمران شهری، سازمان برنامه و بودجه (منتشر نشده، ۱۳۷۸).
 - ۴- سازمان برنامه و بودجه، پیوست لایحه برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۷۷-۱۳۷۲)، سازمان برنامه و بودجه مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی و انتشارات، ۱۳۷۲.
 - ۵- سازمان برنامه و بودجه، قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۸۳-۱۳۷۹)، مصوب مجلس شورای اسلامی، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۹.
 - ۶- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، راهکارهای اجرایی قانون برنامه سوم، دبیرخانه ستاد برنامه ریزی و نظارت سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۰.
 - ۷- سعیدینا، احمد، کتاب سبزه شهرداری، جلد یازدهم، مدیریت شهری، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، ۱۳۷۹.
 - ۸- سعیدی رضوانی، نورید، بهبود مدیریت شهری گزارش دبیر اجرایی کمیسیون سکونتگاه های انسانی سازمان ملل متحد در نشست خلیجی ۱۹۹۲ وزارت کشور، ۱۳۷۲.
 - ۹- شکرزی مقدم، محسن، نقش فن آوری اطلاعات در توسعه سازمانی شهرداری ها، نشر ذره، ۱۳۷۰.
 - ۱۰- شکیبا مقدم، محمد، مدیریت سازمان های محلی و شهرداری ها، موسسه انتشاراتی مین، ۱۳۷۸.
 - ۱۱- طاهری بابائیان، قاسم، آمار و شهرسازی ها، نشر قوس، ۱۳۷۷.
 - ۱۲- قریب، فریدون، بررسی تطبیقی نظام های شهرداری، دانشگاه تهران، ۱۳۸۰.
 - ۱۳- مرکز آمار ایران، یازسازی و برآورد جمعیت شهرستان های کشور بر اساس محدودیت سال ۱۳۸۰، مرکز آمار ایران، ۱۳۸۲.
 - ۱۴- نجفی حسینی، سعید محمود، بررسی جایگاه مفهوم شهروندی در قانون شهرداری ایران، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور، ۱۳۸۰.
 - ۱۵- توریزی، فخر، سعید، عبدالحجیم، مدیریت سازمان های محلی شهرداری ها، بنیاد، ۱۳۸۰.



چکیده

کلان‌شهرها از دیر باز بحران و مسئله تلقی می‌شده‌اند. پندار منفی حاکم بر رویکردهای اداره کلان‌شهرها که چالش اصلی را صرفاً ابعاد توسعه فضایی می‌دانست، برابندی جز هجوم انواع گوناگون آسیب‌ها بر محیط طبیعی و زوال تدریجی ظرفیت حامل زیست محیطی منطقه پیرامونی کلان‌شهر نداشته است. می‌توان گفت نبود شناخت عمیق از ابعاد متفاوت کلان‌شهرها و نیز کاستی در به‌کارگیری ابزارهای پشتیبان شناخت یکی از نارسایی‌های مدیریت این گونه مناطق بوده است. در این نوشتار تلاش گردیده است تا ضمن شناخت تحلیلی ماهیت گسترش فضایی کلان‌شهرها با استفاده از یکی از نظام‌های پشتیبان تصمیم‌سازی به نام رویکرد تحلیل تناسب محیطی بتوان از مدیریت کلان‌شهری در زمینه مواجهه با پدیده گسترش فضایی پشتیبانی به عمل آورد. در این نوشتار کلان‌شهر تهران و منطقه جنوبی آن به عنوان منطقه کاریست مطرح گردیده و در مسیری عملی برای توسعه تحلیل تناسب محیطی شده است. (۱)

کلیدواژه‌ها: گسترش فضایی، کلان‌شهر، نظام‌های پشتیبان تصمیم‌سازی، رویکرد تحلیل تناسب محیطی.

رویکرد تحلیل مناسبت محیطی در مدیریت گسترش فضایی کلان‌شهرها؛

نمونه شهر تهران

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۷ بهار ۱۳۸۳

محمد رضا حق جو
کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای
E-mail: URPlanner_mh@yahoo.com

۱- عقلانیت پژوهش

۱-۱- طرح مسئله و پرسش‌های پژوهشی

کلان‌شهرها مانند همه پدیده‌های هستی متناسب با ماهیت و چیستی‌شان در مواجهه با فرایندها، روندها و سایر چیزها، رفتارها، و واکنش‌هایی مختص به خود را بروز می‌دهند. بازتاب‌های متفاوت ناشی از واکنش‌های تبعی، رویکردهای مواجهه ویژه خود را در ساختاری هوشمند و عقلایی می‌طلبند.

در واقع منطق برخورد از راهبردهای مواجهه برخاسته است که این نیز خود مبتنی بر شناختی عمیق از محیط خواهد بود. این منطق جایگاه ویژه‌ای را در رهیافت‌های جدید مدیریت کلان‌شهری - به خصوص در رویکرد راهبردی - احراز کرده است. در این چارچوب، ساختارها می‌بایست برای مواجهه با روندها، نامعلومی‌ها، تغییرات و رفتارهای نو، انعطاف بیشتری از خود نشان دهند، چراکه در مواجهه با پیچیدگی فزاینده ساختارهای تشکیل دهنده این نوع مناطق، مکانیسم‌های با مختصات ثابت و خطی (به تجربه) با چالش‌های نگران‌کننده‌ای روبه‌رو شده‌اند که بازتابی جز وجود و وفور مشکلات متفاوت نداشته‌اند.

پنداشته می‌شود ساختارهای کنونی مدیریت کلان‌شهری کشورهای در حال توسعه (از جمله ایران) و رویکردهای حاکم بر آن بر مبنای شناخت عمیق از کلان‌شهر نبوده و نتایج آنها نیز مبتنی بر همان شناخت ناکافی بوده است.

در رویکردهای جدید مدیریت کلان‌شهری - با توجه به ماهیت پویا و پیچیده‌شان شناسایی مسائل راهبردی از مهم‌ترین ضرورت‌ها و پیش‌نیازها برای کارآمدی فرایند تصمیم‌گیری است.

در این چارچوب چگونگی تداوم رشد و توسعه فضایی یکی از مهم‌ترین مسائل و چالش‌های راهبردی مناطق کلان‌شهری به‌شمار می‌آید. کلان‌شهرها همگام با رشد فن‌شناسی و پدیده‌های مرتبط سالیانی است با سلطه روندهای فزاینده‌ای از توسعه‌های کالبدی در ابعادی متفاوت و نو مواجه بوده‌اند.

نکته درخور تفکر و تأمل این است که، آنچه سطوح تصمیم‌گیری بر آن تأکید ورزیده زمینه‌های مشکل‌زای رشد کلان‌شهری بوده است. در واقع کلان‌شهرها به رشد و نموشان تداوم بخشیده‌اند و با وجود این، ساختارهای مدیریت کلان‌شهری تا دهه‌های اخیر صرفاً با نگرشی بدبینانه بر مهار رشد آنها اهتمام ورزیده‌اند. غفلتی که در این میان بر رویکردهای مدیریت سایه افکننده بود این بود که فهرست بلند بالای مشکلات مناطق کلان‌شهری را معلول توسعه و ابعاد کمی آن می‌پنداشتند و به کاستی‌های مرتبط با فرایندها و ابزارهای مدیریت و برنامه‌ریزی مناطق کلان‌شهری بی‌توجهی بسیار می‌کردند.

پیامد این نوع نگرش به سبب ماهیت و ذات بازدارنده‌اش، بحران‌ها و مسائلی بوده است که از آن میان مسائل زیست‌محیطی و زوال تدریجی ظرفیت حامل محیطی هاله‌های بیرامونی کلان‌شهرها (مناطق پشتیبان)، چالشی ساختاری را در پایداری کلان‌شهرها به وجود آورده است.

آسیب‌شناسی مدیریت کلان‌شهری به خوبی نشان می‌دهد که در مواجهه با ساختار پیچیده کلان‌شهری، ساختارهای حاکم سعی در شناخت عمیق و البته کافی از مختصات و ماهیت خاص اینگونه مناطق نداشته‌اند و به‌طور طبیعی عقلانیت مواجهه‌شان نیز بر بنایی پراز ابهام و نامعلومی استوار بوده است. به عبارت و معنایی شفاف‌تر، گناه عمده فقدان نظام‌های پشتیبان تصمیم‌سازی بوده است که منبعث از آن مدیریت و تصمیمات تبعی آن، در فضایی نامطمئن اعمال و اتخاذ شده است. به همین دلیل این نوع مناطق در مواجهه با فرایند توسعه فضایی کلان‌شهرها (به عنوان یکی از مسائل مهم مدیریت کلان‌شهری) بارویکردی بازدارنده و نیز بر پایه شناختی سطحی، در فضایی ناپایدار و مملو از مسائل، روزگار می‌گذرانند. در مواجهه و تلاش برای رفع مسئله پرسش‌های اساسی زیر مطرح است:

- ماهیت گسترش فضایی کلان‌شهرها، روندهای آتی و رویکردهای مواجهه با آن چه بوده است؟

- چگونه می‌توان با پدیده ساختاری گسترش فضایی کلان‌شهرها مواجه شد؟

- نقش نظام‌های پشتیبان تصمیم‌سازی مبتنی بر رویکرد تحلیل مناسبت محیطی در این شرایط چیست؟

فرضیه اصلی در این نوشتار مبتنی بر ضرورت کاربرد نظام‌های پشتیبان تصمیم‌سازی و به ویژه نظام‌های مرتبط با ارزش‌های زیست‌محیطی است. نظامی که توانایی توانمندسازی و تسهیل مدیریت گسترش فضایی کلان‌شهرها را داشته باشد. در این چارچوب، روش تحلیل مناسبت محیطی ابزاری دارای اعتبار نظری و کارایی عملی است و این امکان را می‌دهد تا پیامدهای منفی زیست‌محیطی ناشی از توسعه و هزینه‌های عمومی ثانویه را کاهش داده و در مواجهه با تحولات سریع، توانایی هدایت عقلایی و پایدار توسعه کالبدی را به ارمغان آورد.

۱-۲. اهمیت و ضرورت رویکرد

ضرورت ماهوی:

فضای کلان شهرها در دهه های اخیر تحت تأثیر شدید نیروهای بیرونی در تمامی زمینه ها بوده است. براینکه این شرایط، توسعه بیرونزا در بسیاری از کلان شهرها و پیامدهای تبعی این نوع توسعه است. لذا رویکرد تحلیل مناسبت محیطی، به دلیل تأکید ویژه بر شرایط بوم شناختی به عنوان یکی از شرایط تحقق توسعه درونزا می تواند به عنوان روش هدایت توسعه در دستور کار قرار گیرد.

ضرورت زیست محیطی:

کلان شهرها با حجم عظیم فعالیت های اقتصادی و انسانی، حوزه عمل بسیار وسیعی در منطقه پیرامونی شان دارند. رشد و گسترش فضایی کلان شهر با توجه به توانی که دارد، امری محتمل و اجتناب ناپذیر است. بدین ترتیب یورش فضایی، پیامدهای زیست محیطی را در ابعادی منفی به همراه خواهد داشت و این رخداد شرایط تحقق توسعه پایدار شهری را مخدوش می کند. بنابراین تأکید و کاربرد ملاحظات زیست محیطی در قالب رویکرد تحلیل مناسبت محیطی در برنامه های مدیریتی هدایت پایدار گسترش فضایی، اهمیت و ضرورتی انکارناپذیر دارد.

ضرورت اقتصادی - اجتماعی:

کلان شهر در سطح ملی و منطقه بالاترین توان و جذبه اقتصادی و اجتماعی را دارد. در واقع ارزش افزوده ناشی از تمرکز قانون های عمده سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فعالیتی در این شهر بسیار بالاست. رویکرد مناسبت محیطی در این عرصه می تواند، از سویی پیامدهای منفی گسترش فضایی در شهر را کاهش دهد و از سویی دیگر به تداوم ایفای نقش فرماندهی آن در شبکه شهری ملی اهتمام ورزد.

ضرورت فضایی:

فرایند گسترش فضایی در کلان شهر با ماهیتی متفاوت رخ می دهد. بدین ترتیب به سبب سازو کارهایی خاص، فضاهای پیرامونی دچار تنوع، اغتشاش و ادغام نابسامان فضایی می شوند که به شدت فضای زیست محیطی و به ویژه انسانی را تحت فشار منفی قرار می دهد.

بنابراین، رویکرد تحلیل مناسبت محیطی می تواند فضاهای پیرامونی را به شکلی بهینه ساماندهی کند و شرایط تحقق توسعه پایدار را فراهم آورد. از سویی دیگر در هدایت گسترش فضایی به سمت و سوی بهینه، مقوله نیاز به فضا و مناسبت فضا بسیار مهم است و در این میان تحلیل مناسبت محیطی توانایی ارائه داده های ورودی را برای تدوین راهبردهای برنامه ریزی توسعه فضایی دارد.

۲. گسترش فضایی کلان شهرها

این پدیده به دلیل افزایش قیمت زمین و ساختمان در درون کلان شهرها و انتقال جمعیت و فعالیت به بیرون آن رخ می دهد و به تدریج به صورت ساختارهای ناموزون و گسیخته در پهنه وسیع اطراف شهر ظاهر می شود، که خود منجر به جدا افتادگی محل کار و زندگی، افزایش فاصله ها، ازدیاد آلودگی های شهری، تخریب و آلودگی روزافزون محیط زیست می گردد. در فرایند پدیده گسیختگی کالبدی که انفجار کلان شهرها ایجاد می کند همواره پویای پیوستگی نیز صورت می گیرد، به طوری که لکه های پراکنده در حاشیه کلان شهرها با پیوستن به یکدیگر، خود به سیستم به هم پیوسته کلان شهرها ملحق می گردند.

مجموعه شهری پیامد همزمانی گسیختگی و پیوستگی فضایی است و در طی گذر زمان فضاهای خالی باقی مانده در حاشیه شهرهای بزرگ در نهایت مملو از فضاهای نامنسجم کالبدی می شوند. سرانجام نوع ویژه گسترش فضایی شهرهای بزرگ که به عنوان انفجار شهرهای بزرگ مطرح شد، ادغام انواع کاربردهای ناسازگار و یورش انواع فضاهای ناموزون و ناسازگار شهری در یکدیگر است (سعیدنیا، ۱۳۷۷).

عوامل مؤثر بر گسترش کلان شهرها به سه دسته عمده تقسیم می گردند که شامل عوامل شکلی و ساختاری، عوامل مربوط به مکان گزینی فعالیت ها و عوامل محرک گسترش فضایی شهر است (نقش جهان - پارس، ۱۳۷۶، ج اول). هر شهر بزرگ بسته به گستره کالبدی و میزان گسترش خود متشکل از دو قسمت است: اول، محدوده قانونی و خدماتی شهر است؛ و دوم، نواحی اطراف کلان شهرها که مانند طیفی محافظه این شهرها را از سویی از هجوم و گزند گسترش ها و نیروهای

ناخواسته محرک گسترش فضایی در امان می‌دارد و از سوی دیگر به عنوان جایگاهی برای گذران اوقات فراغت جمعیت ساکن در کلان‌شهر به حساب می‌آید. این ناحیه تلفیقی از ویژگی‌های روستایی و هسته مرکزی است (باستبه و دزر، ۱۳۷۷). در واقع ناحیه مذکور در ابتدا محیطی روستایی بوده است که با گسترش فضای شهری تحت تأثیر پرتوهای کالبدی، اقتصادی و اجتماعی هسته‌های مرکزی، ویژگی دوگانه نیمه شهری و نیمه روستایی را در نهان خود دارد. پیامدهای نیروهای صادر شده از کلان‌شهرها از شبکه راه‌های اصلی منشعب از هسته مرکزی به ویژه خطوط شعاعی شبکه حمل‌ونقل نمود می‌یابد. این نیروها مشخصاً کاربردهایی هستند که به دلایلی فرایند رانش از هسته‌های مرکزی شهر را تحمل می‌کنند.

پیامدهای فضایی گسترش کلان‌شهرها در نواحی اطراف‌شان، همواره متأثر از خصوصیات محیطی و فضایی این نواحی (هاله‌ها) بوده است؛ بدین معنی که در صورت مناسبت و مساعدت شرایط محیطی و وجود کاربردهایی با همجواری مناسب، این نواحی پذیرای افشار جمعیتی در رده‌های بالایی اجتماعی - اقتصادی، و به تبع آن فعالیت‌هایی درخور این افشار بوده‌اند. وجود وضعیت متضاد آنچه گفته شد در هاله‌ها، منجر به هجوم فعالیت‌های ناخواسته و ناسازگار با نواحی زیستی، که معمولاً مورد استفاده گروه‌های اجتماعی - اقتصادی پایین‌تر قرار می‌گیرند، خواهد شد. به‌طور کلی این نواحی همواره به دلیل پیشروی‌های مداوم فضایی کلان‌شهرها متحمل پیامدها و مشکلاتی در ساختار فضایی‌شان می‌شوند. این مشکلات عبارتند از:

- مشکلات زیست محیطی. شامل تغییر بافت اراضی کشاورزی پیرامونی به کاربردهای شهری، تخریب اراضی کشاورزی، اشغال اراضی در معرض خطر آلودگی‌های زیست محیطی و تخریب فضاهای سبز و باز.
- مشکلات طبیعی. مهم‌ترین مشکل طبیعی خارج شدن زمین‌ها از حیطه فعالیت‌های کشاورزی است که ناشی از ارجحیت نداشتن بهره‌دهی بهینه اراضی کشاورزی است.
- مشکلات کالبدی عمده. مشکلات کالبدی به تفکیک اراضی مربوط می‌شود. تفکیک اراضی در قطعات کوچک که با پیروی نکردن از مقررات و قوانین همراه است. تقسیم بی‌رویه زمین باعث فزونی عرضه بر تقاضا و باقی ماندن زمین‌های خالی و توسعه نیافته در لابه‌لای فضاهای ساخته شده در نواحی اطراف می‌شود.
- مشکلات اقتصادی. مشکلات اقتصادی ناشی از گسترش فضایی به هزینه‌های بالایی خدمات عمومی در نواحی اطراف کلان‌شهرها مربوط می‌گردد که سبب مخدوش شدن میزان خدمات رسانی به مناطق مسکونی این نواحی است و نهایتاً منجر به کاهش کیفیت زندگی می‌شود.
- مشکلات اجتماعی. مشکلات اجتماعی و مالکیت، ناشی از نداشتن قدرت خرید و نبود اطلاعات لازم در خرید زمین نزد گروه‌های پایین اجتماعی ساکن است که منجر به مالکیت غیر بومی اراضی پیرامونی شهری شده است. این امر روند بورس بازی و احتکار زمین را در ناحیه تشدید می‌کند. به علاوه، استقرار گروه‌های با درآمد پایین‌تر در نواحی پیرامون کلان‌شهرها دلیلی بر تأمین نشدن خدمات رفاهی لازم است. هزینه بالایی عوارض شهری لازم غالباً از توان مالی این گروه‌های درآمدی خارج است.

۳- رویکرد تحلیل مناسبت محیطی

- ماهیت گسترش فضایی کلان‌شهرها، بر ضرورت کاربرد روش‌های تحلیل مناسبت محیطی در فرایند هدایت گسترش فضایی را در سه زمینه اصلی تأکید می‌ورزد:
- اول- کاهش فشارهای ناشی از هجوم گسترش فضایی بر بستر طبیعی و نواحی پیرامون آن.
 - دوم- ایجاد شرایطی مناسب برای تحقق اهداف توسعه پایدار.
 - سوم- هدایت گسترش فضایی به مسیرها و نواحی دارای مناسبت محیطی.

۳-۱- سیر تفکر تحلیل مناسبت محیطی

به‌طور کلی در تحول مفهوم تحلیل مناسبت محیطی چند مقطع را می‌توان مشاهده کرد:

الف- مقطع نخست: دوران اولیه تا قبل از انقلاب صنعتی که تحلیل مناسبت محیطی با معیارهای اولیه گزینش مکان برای سکونت معنا می‌یافت. تحلیل مناسبت محیطی ریشه در طول حیات بشری دارد. در گستره سرزمین‌ها در طول تاریخ زندگی انسان برخی مکان‌ها بیش از نقاط دیگر برای زیست مورد توجه قرار گرفته‌اند. انسان‌ها در جدالی پیوسته با طبیعت راز دستیابی به سکونتگاه‌های مناسب را کشف کردند. دسترسی به آب، ایمنی، مقابله بهتر با گرما و سرما و سهولت دستیابی به خوراک، معیارهای اولیه جوامع انسانی برای تحلیل مناسبت مکان در آن زمان بوده است.

ب- مقطع دوم: از انقلاب صنعتی تا قبل از دوران یان مک هارگ [۲]، بحران زیست محیطی مفهوم تحلیل مناسب را بیشتر به عنوان تدابیری برای کنترل استفاده از محیط زیست معرفی می‌کرد و به‌طور کلی با این مقوله برخوردی غیرسیستماتیک صورت می‌گرفت.

با آغاز پیشرفت‌های فناوری در جهان و شروع زندگی آمیخته با صنعت و رشد سرسام آور جمعیت و به دنبال آن گسترش شهرها، معیارهای تحلیل مناسب رویکردی اقتصادی پیدا کرد. با دگرگونی نسبی دیدگاه تحلیل مناسب مکان‌ها، به تدریج بحران‌های زیست محیطی هشدارگونه، دلیلی بر توجه به واکنش‌های محیطی و کنترل فعالیت‌های انجام‌گسیخته و آلاینده‌انسان شد. بهترین و اولین واکنش، طرح کمربند سبز لندن [۳] و برنامه آمایش [۴] حاشیه شهر لندن به منظور محدود کردن گسترش فضایی شهر و هدایت بهینه محیطی گسترش بوده است.

ج- مقطع سوم: تکوین جدید تحلیل مناسب محیطی، با ابداع روش روی هم گذاری [۵] مک هارگ و بعد با راهیابی روش‌های ریاضی و برنامه‌ریزی خطی تحلیل مناسب تشخیص داده می‌شود. و با هویت یافتن جایگاه واکنش‌های زیست محیطی در برنامه‌ریزی مکانی به همت یان مک هارگ در اوایل دهه ۱۹۶۰ و با ابداع روش ترکیب و روی هم گذاری نقشه‌های ویژگی‌های محیطی، تحول بزرگی در مفهوم و فن تحلیل مناسب پدیدار شد. به دنبال این تحول، روش‌های کمی [۶] در تحلیل و ترکیب معیارهای محیطی مناسب مکان راه یافت، که این خود سرعت تحول را شتاب بیشتری بخشید. همگام با تحول تفکر در برنامه‌ریزی‌های شهری، منطقه‌ای و محیطی، تحلیل‌های به مراتب سیستمی‌تر محیط در تفکر برنامه‌ریزی رواج یافت و به نام تحلیل مناسب محیطی [۷] تغییر نام داد که خود گویای صریح اهمیت ویژه مسائل زیست محیطی در تعیین مناسبیت و طبقه‌بندی مکان برای کاربردهای مشخص است.

د- مقطع چهارم: مکانیزه شدن روش‌های تحلیل مناسب محیطی با طراحی نرم افزارهای کامپیوتری از جمله سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی و سیستم اطلاعات کاربرد زمین. همزمان با تحول تحلیل مناسب، فناوری کامپیوتر نیز نقش تعیین‌کننده‌ای در عملیات و فرایند برنامه‌ریزی پیدا کرد. در اواخر دهه شصت و اوایل دهه هفتاد میلادی در کانادا نرم افزاری به نام سیستم اطلاعات جغرافیایی (GIS) طراحی شد که گام بلندی در برنامه‌ریزی محسوب می‌شد و قابلیت‌های بسیاری را در تحلیل مناسب‌های محیطی به اثبات رساند.

۲-۳- مبانی تحلیل مناسب محیطی

تحلیل مناسب محیطی، طرح و ارزیابی مناسبیت نسبی و ذاتی هر مکان در برنامه‌ریزی فضایی برای انواع گوناگون گسترش شهری و فعالیت‌های شهری با توجه به ویژگی‌های محیطی موجود در آن است. در تعریفی دیگر تحلیل مناسب محیطی تلاشی به منظور تشخیص درجات و طبقات گوناگون مناسبیت نسبی و ذاتی هر مکان به شمار می‌رود.

تحلیل مناسب محیطی پیش از ادامه هر گونه گسترش فضایی اهمیت می‌یابد، چرا که جنبه‌های گوناگون محیطی (انسان ساخت و طبیعی) را به منظور استقرار کاربردهای مناسب مورد ارزیابی قرار می‌دهد. بدین ترتیب در جامع‌ترین تعریف می‌توان تحلیل مناسب محیطی را روشی برای ارزیابی نظام‌مند هر ناحیه در پذیرش نوع خاصی از گسترش با کاربرد زمین دانست.

روش تحلیل مناسب محیطی دارای اصول و مبانی پایه‌ای است که در اجرا و کاربرد آن باید این اصول را مدنظر قرار داد:

- توزیع نابرابر عوامل محیطی بر پهنه زمین، هر محدوده را مناسب یک یا چند کاربرد اراضی نشان می‌دهد. از این رو با مطالعه توزیع عوامل و ارزیابی آنها مناسبیت هر کاربرد برای پهنه‌های زمین تعیین می‌گردد.

- واحدهای اکوسیستم می‌بایست به عنوان واحدهای پایه برنامه‌ریزی شناخته شوند.
 - شناخت فرایندهای طبیعی بر اساس سلسله مراتب رتبه‌ای آنها از کل به جزء.
 - تعیین نواحی خاص زمین و جوامع اکولوژی مهم‌تر برای اجرای این فرایند و مکان‌یابی آنها بر روی زمین.
 - تنظیم اهداف کلان محیطی برای هر اکوسیستم.
 - تأکید بر روی ارتباطات درونی و وابستگی‌های درونی سیستم‌های بیولوژیکی و فیزیکی در ناحیه برنامه‌ریزی.
- تفکر تحلیل مناسب محیطی دارای اهداف کلانی است که از طریق عملکردهای ویژه روش‌های تحلیل مناسب محیطی عملی می‌شوند. این اهداف و عملکردها عبارت‌اند از:

الف- اهداف کلان: حفاظت از محیط طبیعی و پایداری فرایندهای طبیعی.

ب- عملکردها:

- حفاظت از امنیت سکونت انسان‌ها.
- هدایت گسترش فضایی سکونتگاه‌های انسانی به نواحی‌ای که مناسبیت بیشتری با محیط دارند.

- تشخیص تفاوت های مناسب ذاتی مکان ها برای گسترش فعالیت های شهری.
- تعیین مناسب نسبی هر ناحیه در سند برنامه ریزی برای انواع گسترش های شهری.
- شناسایی نواحی حساس محیطی (طبیعی و انسان ساخت).
- جداسازی درجات متفاوت مناسب زمین برای گسترش فضایی.
- انتخاب نواحی برای اختصاص کاربردی ویژه و یا انتخاب چند کاربری برای یک مکان و ناحیه خاص.

۳-۳- روش های تحلیل مناسب محیطی

روش های تحلیل مناسب محیطی را می توان به دو گونه بیان کرد؛ یکی بر اساس مقیاس تحلیل و دوم بر حسب ویژگی های محیطی که به ترتیب زیر معرفی می شوند (Fabos, ۱۹۸۰):

الف- روش های تحلیل مناسب محیطی بر اساس مقیاس روش های مبتنی بر مقیاس در سه زمینه که حاکی از محوری بودن شناخت مناسب هر کاربرد در مکان های متفاوت است، معرفی می شوند که عبارت اند از:

- تحلیل مناسب برای کاربردهای خاص در مکان های معین.
- تحلیل مناسب محیطی برای کاربردهای معین.
- تحلیل مناسب محیطی جامع برای همه جانبه های گوناگون توسعه.

ب- روش های تحلیل مناسب محیطی برای اساس ویژگی های محیطی روش های مبنی بر ویژگی های محیطی در سه زمینه متفاوت ولی مرتبط به هم به شرح زیر طبقه بندی می شوند:

- تحلیل مناسب محیطی بر اساس ویژگی های طبیعی.
- تحلیل مناسب محیطی بر اساس ویژگی های اقلیمی.
- تحلیل مناسب محیطی بر اساس ویژگی های بصری.

۳-۴- فرایند تحلیل مناسب محیطی

فرایند عمومی تحلیل مناسب محیطی دارای سه مرحله اصلی است که عبارت اند از: (نمودار شماره یک) **مرحله اول-** مرحله پایه یا توصیف اطلاعات پایه که از طریق تعیین شناسایی عواملی که به عنوان معیار تحلیل مناسب محیطی به کار می روند، انجام می گیرد. برای نمایش ویژگی های گوناگون هر معیار از نقشه استفاده می شود. اطلاعات پایه در این مرحله به نوع و هدف تحلیل مناسب محیطی بستگی دارد.

مرحله دوم- مرحله تفسیر اطلاعات پایه است که معیارهای تحلیل مناسب محیطی چه به صورت مجزا و چه به صورت ترکیبی مورد تفسیر قرار می گیرند. هدف این مرحله دو گانه است: از یک سو به بررسی تأثیر پدیده محیطی طبیعی بر کاربرد انسان از محیط می پردازد و از سوی دیگر تأثیر فعالیت های انسانی بر محیط طبیعی را بررسی می کند. اطلاعات پایه به منظور جداسازی مکان هایی (نواحی) که به علت آسیب های محیطی شرایط بحرانی دارند از نواحی ای که با وجود حساسیت محیطی تحت پوشش مقررات برنامه ریزی می توانند توسعه را متحمل شوند، مورد تفسیر قرار می گیرند.

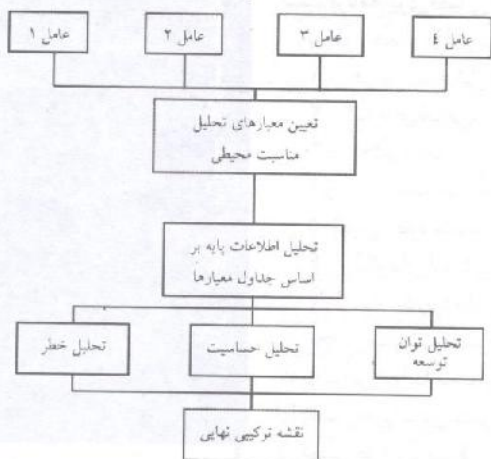
از این رو، مرحله نیز مستلزم تحلیل در سه زمینه است:

- الف- تحلیل خطر که نشان دهنده نواحی ای است که در معرض انواع خطرهای طبیعی و انسانی قرار دارد، از ترکیب نقشه های پایه مربوط به ویژگی های خاک، آب، زلزله، سیل و اقلیم به دست می آید و معرف نواحی بحرانی است.
- ب- تفسیر حفاظت محیطی که نشانگر نواحی با ارزش محیطی و تاریخی است و به طور کلی نواحی حساس محیطی را به نمایش در می آورد.

ج- تفسیر توان توسعه بخش های گوناگون هر ناحیه که پس از جداسازی دو دسته نواحی یاد شده معرف نواحی با حساسیت کمتر محیطی در قبال گسترش فضایی است و خود به درجات مختلف مناسب محیطی طبقه بندی می شود.

بدین ترتیب حاصل تفسیر توان توسعه، مبنای مرحله سوم یا مرحله نهایی فرایند تحلیل مناسب محیطی را تشکیل می دهد. در واقع نتایج حاصل از سه زمینه تحلیل مذکور، ابزاری پایه در تدوین و خط مشی های بدیل در برنامه ریزی گسترش هر ناحیه به شمار می آیند.

نمودار شماره یک- فرایند عمومی تحلیل مناسب محیطی



مرحله سوم- مرحله پایانی یا مرحله برداشش و به کارگیری معیارهای تحلیلی مناسب محیطی در ناحیه مورد برنامه ریزی است. معیارهای تعیین شده، به طور مستقیم از مرحله پایه و یا پس از ترکیب و تحلیل در مرحله دوم، در این مرحله به کار خواهند رفت.

در این مرحله از طریق ترکیب اطلاعات و نقشه های تحلیلی و ماتریس نهایی می توان فعالیت یا توان اجزای ناحیه مورد تحلیل را بر حسب انواع فعالیت های انسانی و ساختارهای فضایی مربوط به آن تعیین کرد. چنین تحلیلی بر پایه این اصل قرار دارد که هرگاه تمامی معیارهای مناسب محیطی برای گسترش فضایی بر هم منطبق شوند، ناحیه به دست آمده دارای بالاترین مناسب گسترش و توسعه در مقایسه با سایر نواحی است که در درجات پایین تر و یا توان کمتر قرار دارند. تفاوت مناسب محیطی، معیارهای گوناگون برای پندگی تحلیلی را سبب می شود. بنابراین، تحلیل ترکیبی ای که می توان آن را پدیده نهایی تحلیل به شمار آورد، عموماً درجه بندی چهارگانه ای را به دست می دهد که هر یک بر مبنای ویژگی های متفاوت خود مولد عرصه تصمیم گیری مجزایی است (Douglas, 1983).

این چهار درجه عبارت اند از:

- ۱- نواحی مناسب گسترش فضایی (از طریق ایجاد نقاط زیستی جدید با گسترش فضاهای موجود).
- ۲- نواحی کمتر مناسب برای گسترش فضایی. این نواحی در مناسبیت پایین تر نسبت به دسته اول قرار دارند و از سویی نیز امکان رفع محدودیت های گسترش فضایی نیز در آنها وجود دارد.
- ۳- نواحی نامناسب گسترش فضایی. این نواحی بالاترین میزان محدودیت ها و قیود توسعه را دارا هستند.
- ۴- نواحی حفاظتی. این نواحی یا در شرایط کنونی در معرض نابودی و آسیب قرار دارند یا امکان بیشترین آسیب و نابودی را در آینده را دارند.

محصول نهایی فرایند تحلیل مناسب محیطی دوگانه است، بدین معنا که علاوه بر تفکیک و تشخیص زیر نواحی که بر حسب درجات گوناگون مناسب گسترش فضایی تمایز داده می شوند، ساختارهای برپا شده موجود در نواحی برنامه ریزی هم بر اساس میزان قرارگیری در معرض انواع خطرهای طبیعی و انسان ساخت نیز مورد سنجش و تحلیل قرار می گیرد. برنامه ریزی محیطی در تعریف کلی، برنامه ریزی برای هدایت سیستم مورد برنامه ریزی به سمت و سویی است که در فرایند توسعه فضایی کمترین آسیب و فشار را بر محیط وارد آورد. با این تعریف فرایند برنامه ریزی محیطی به سه مرحله وابسته به هم و پی در پی تقسیم می شود. این سه مرحله تحت پوشش چهار عامل قرار می گیرد که شامل منابع با ارزش ویژه [۸]، مخاطرات [۹] (طبیعی و انسانی)، تحلیل مناسب توسعه [۱۰] و ثبات اکولوژی [۱۱] است. هر یک از این چهار عامل در فرایند برنامه ریزی محیطی به عنوان یک ورودی عمل می کند (Fabos, 1980).

تحلیل مناسب محیطی بخش مهمی از فرایند برنامه ریزی محیطی است و به عنوان داده مهم تحلیلی در ارزیابی و اجرای کارآمدتر آن به کار می رود.

۳-۵- جایگاه تحلیل مناسب محیطی در برنامه ریزی فضایی اراضی

برنامه ریزی کاربرد اراضی جزئی از مرحله چهارم فرایند برنامه ریزی فضایی است که مرتبط با تصمیم گیری در مورد اولویت های فضایی در محیط مورد برنامه ریزی است. در واقع بخشی از این مرحله، ارائه داده های ورودی مراحل پنجم و ششم برنامه ریزی فضایی است.

به طور اجمالی هفت مرحله فرایند برنامه ریزی کاربرد اراضی در سطح شهر و منطقه شهری عبارت اند از:

- ۱- فرمول بندی نیازهای مکانی.
- ۲- نیازهای فضایی.
- ۳- تحلیل مناسبیت.
- ۴- برنامه مقدماتی آمایشی الگوهای توسعه.
- ۵- تعیین ظرفیت تصرف.
- ۶- الگوهای آمایشی برای برنامه ریزی کاربرد اراضی.
- ۷- برنامه کاربرد اراضی- ترکیب دوباره مراحل پیشین و انطباق برنامه با دیگر مراحل فرایند.

تحلیل مناسبیت که مرحله سوم فرایند برنامه ریزی کاربرد اراضی است، آن دسته از نقشه های مناسبیت را دربرمی گیرد که بر اساس شرایط محیطی، مراکز فعالیت، سیستم های زیرساختی و نواحی خدماتی آنهاست. ورودی این مرحله از مرحله اول است که بر اساس خصوصیات وضع موجود، استانداردهای توسعه و خطوط راهنما صورت می گیرد. نقشه های مناسبیت در تعیین ظرفیت تصرف اراضی به کار گرفته می شود. بدین ترتیب تحلیل مناسبیت محیطی از سویی در مرحله تحلیل

محیطی (مکانی) و برای پاسخگویی به بخش نیازهای مکانی اراضی است و از سوی دیگر در بخش عرضه مکان‌ها قرار می‌گیرد.

داده‌هایی که عرضه زمین را تبیین می‌کنند، عبارت‌اند از خاک، شیب، دشت سیلابی و سایر داده‌های مرتبط با عوارض طبیعی، قابلیت دسترسی به امکانات موجود و زیرساخت‌هایی نظیر فاضلاب‌ها، مجراهای ارتباطی (حمل و نقل) و داده‌های دیگر نظیر ارزش زمین.

در اینجا تناسب نسبی و ذاتی نواحی با توجه به اصول مکان‌یابی برای کاربردهای مختلف زمین به تصویر کشیده می‌شود. نقشه‌های نهایی نشان‌دهنده رتبه‌های مناسب هر واحد از زمین است که در اسناد برنامه‌ریزی برای هر بخش از کاربردهای زمین در برنامه کاربرد اراضی اختصاص داده می‌شود.

می‌توان نشان داد که در هر نقشه مناسب بر اساس معیاری مانند خطر سیل با توجه به هزینه توسعه، نقشه‌های رتبه‌بندی شده یا یکدیگر ترکیب می‌شوند و یک نقشه تلفیقی کاربرد زمین را که در آن عوامل گوناگون مناسب و دامنه کلی کاربردهای زمین را پوشش می‌دهد، به وجود می‌آورند. به این ترتیب محصول نهایی تحلیل مناسب محیطی را نمی‌توان برنامه کاربرد زمین دانست بلکه فقط داده ورودی برای برنامه‌ریزی کاربرد زمین به شمار می‌رود (رحیمون، ۱۳۷۷).

۳-۶ - راهبردهای تحلیل مناسب محیطی

برای مسائل محیطی پنج نوع راهبرد وجود دارد که بسته به شرایط، گاه منطبق و گاه متداخل نسبت به هم اتخاذ می‌شوند. این راهبردها عبارت‌اند از:

الف- راهبردهای نگهداری [۱۲]: در راهبردهای نگهداری سعی بر حفظ شرایط موجود بخشی از زمین است و اجازه هیچ‌گونه استفاده مستقیم انسانی داده نمی‌شود؛ اگر چه ممکن است از این زمین منافع غیر مستقیم عاید جامعه گردد.

ب- راهبرد حفاظت [۱۳]: راهبرد حفاظت به معنی استفاده انسانی محدود در حیطه رهنمودهایی معین است که برای حفظ ارزشمندترین ویژگی‌های ناحیه حفاظت شده تدوین گردیده است.

ج- راهبردهای توسعه: راهبرد توسعه به‌طور کلی تبدیل چشم‌انداز روستایی به چشم‌انداز کلان‌شهری است که در برگیرنده همه کاربردهای صنعتی، بازرگانی، مسکونی، حمل و نقل و جهانگردی است.

د- راهبردهای احیاگرانه [۱۴]: نقطه مقابل توسعه و اهداف آن است و در واقع به معنی احیا و بازسازی پیامدهای توسعه است که به نحوی محیط را از تعادل خارج ساخته است.

ه- راهبرد مدیریتی: این نوع راهبرد هدایت و راهبری تصمیمات مربوط به راهبردهای پیشین است.

۳-۷ - رویکردهای تحلیل مناسب محیطی

رویکردهای تحلیل مناسب محیطی به منظور ارائه ترکیب‌های متفاوتی از تحلیل‌های محیطی و ارزیابی‌های چشم‌اندازهای موجود تهیه شده‌اند. این رویکردها برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران را قادر می‌سازند تا نوع اطلاعات محیطی لازم برای اتخاذ تصمیمات و ارائه راهبردهای مناسب استفاده از زمین و تصمیمات مدیریتی را در اختیار داشته باشند. سه رویکرد عمده در خصوص تحلیل مناسب محیطی عبارت‌اند از:

الف- رویکرد چشم‌انداز [۱۵]:

این رویکرد به معنی گردآوری انواع داده‌های مربوط به منابع زیست محیطی - از قبیل شکل زمین، خاکها و پوشش گیاهی است. هنگامیکه این اطلاعات ترکیب می‌شوند، می‌توان نواحی همگن محیطی را برای تصمیمات برنامه‌ریزی مورد ارزیابی قرار داد. بنابراین برنامه‌ریزان با تحلیل و ارزیابی این نواحی همگن می‌توانند مناسب‌ترین کاربرد هر یک از نواحی را به‌طور کلی و محدود مشخص کنند. این رویکرد به دلیل تحلیل کلی و غیر کمی، اغلب برای تصمیم‌گیری‌های کلان مناسب است و احتمالات خطری را که دارای اهمیت بیشتری است، با وزن یکسان مشخص می‌کند.

ب- رویکرد پارامتریک [۱۶]:

مهم‌ترین تحول فکری توأم با به‌کارگیری پدیده کامپیوتر، ارزشگذاری واحدهای زمین به لحاظ اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، محیطی و قائل شدن اهمیت نسبی برای هر یک از این ویژگی‌ها در ترکیب یکدیگر بوده است. در واقع این رویکرد بر خلاف رویکرد چشم‌انداز نگاهی برابر و یکسان به زمین و عوامل تأثیرگذار بر آن ندارد. این رویکرد تعریف روشن‌تری از زمین را ارائه می‌کند و از کلی‌گرایی رویکرد چشم‌انداز دوری می‌گزیند. از آنجا که این رویکرد کمی است، امکان مقایسه‌هایی را که در محدوده برنامه‌های ارزیابی زمین کارایی بیشتری دارند، فراهم می‌آورد.

این رویکرد به لحاظ توانایی‌اش در ترکیب ارزش‌ها و اهمیت نسبی ویژگی‌های زمین شرایط سنجش ارزش‌های چشم

ردیف	عنوان	موضوع	نویسنده	سال	موضوع	نویسنده	سال
۱	اندازه‌های گوناگون و متفاوت را به‌طور جداگانه ایجاد می‌کند، به گونه‌ای که بتوان قیاس‌هایی بین نتایج این سنجش‌های متفاوت انجام داد. رویکرد پارامتریک علاوه بر ارزیابی ارزش‌های خاص مربوط به نواحی حساس، در تحلیل و ارزیابی زبان‌های مرتبط با خطرهای محیطی (طبیعی و انسان‌ساخت) و مناسبت عملیات عمرانی توانایی بالایی دارد (Fobos, 1980) (۱۷).	روش گسترش فضای محیطی	فوبوس	۱۹۸۰	روش گسترش فضای محیطی	فوبوس	۱۹۸۰
۲	نرم‌افزارهای رایانه‌ای گوناگون مانند سیستم اطلاعات جغرافیایی، سیستم اطلاعات کاربرد زمین برای کامپیوترهای بزرگ، روش‌ها (Allot, Urbansim, what if?) با دیدی پارامتریک تجزیه و تحلیل مناسبت محیطی را به انجام می‌رسانند.	روش گسترش فضای محیطی	آلوت، یوربان‌سیم، واٹ ایف	۱۹۸۰	روش گسترش فضای محیطی	آلوت، یوربان‌سیم، واٹ ایف	۱۹۸۰
۳	رویکرد تحلیل آستانه بر اساس این مشاهده ساده تدوین شده است که شهرها هنگام گسترش فضایی‌شان با محدودیت‌های فیزیکی ناشی از ویژگی‌های محیط طبیعی و انسان ساخت رویه‌رو می‌شوند. این رویکرد در رویارویی با این محدودیت‌ها به تعیین مرزهای نهایی امکان تعیین محل، سطح، کیفیت و نرخ توسعه هر فعالیت مشخص می‌پردازد. رویکرد تحلیل آستانه به‌طور کلی در پاسخ به سؤالات اساسی زیر شکل گرفته است: مکانیسم گسترش فضایی چیست؟ آیا سکونت بایستی به صورت پیوسته صورت گیرد یا ناپیوسته؟ و آیا می‌توان عواملی را تعیین کرد که باعث می‌شود برنامه‌ریزی گسترش‌های بعدی را پیش‌بینی کند. در این مفهوم چهار اصل مقدماتی نهفته است که عبارت‌اند از:	روش گسترش فضای محیطی	کوزلوسکی	۱۹۸۶	روش گسترش فضای محیطی	کوزلوسکی	۱۹۸۶
۴	اول- فعالیت‌های خاص باید در مکان‌هایی شکل گیرد که منابع مورد نیاز وجود داشته باشد و تأثیرات منفی کمتری بر حساسیت محیط زیست می‌گذارد.	روش گسترش فضای محیطی	کوزلوسکی	۱۹۸۶	روش گسترش فضای محیطی	کوزلوسکی	۱۹۸۶
۵	دوم- تعیین حجم توسعه فعالیت‌ها تا جایی که توان زیست محیطی مکان اجازه دهد.	روش گسترش فضای محیطی	کوزلوسکی	۱۹۸۶	روش گسترش فضای محیطی	کوزلوسکی	۱۹۸۶
۶	سوم- تعیین کیفیت فعالیت‌ها در مکان به گونه‌ای که کمترین تأثیرات منفی را با توجه به ویژگی‌های مکان داشته باشد.	روش گسترش فضای محیطی	کوزلوسکی	۱۹۸۶	روش گسترش فضای محیطی	کوزلوسکی	۱۹۸۶
۷	چهارم- آهنگ انجام فعالیت‌ها یا دوره‌های زمانی انجام آنها باید با ریتم فعالیت‌های طبیعی متناسب باشد. رویکرد تحلیل آستانه به عنوان نوعی محدودیت به آستانه حساسیت منابع و مکان‌ها بر مبنای فعالیت‌ها و کاربردهای خاص توجه می‌کند. در این رویکرد و محدودیت‌ها و عواقب توسعه با شناخت روابط متقابل فعالیت‌های اقتصادی گوناگون تعیین می‌شوند. آستانه ممکن است به عنوان محدودیتی در گسترش فضایی تلقی گردد، به گونه‌ای که نشان دهد گسترش بعدی را نمی‌توان با هزینه قبلی ساخت (Kozłowski, 1986).	روش گسترش فضای محیطی	کوزلوسکی	۱۹۸۶	روش گسترش فضای محیطی	کوزلوسکی	۱۹۸۶

جدول شماره یک: فرایند گسترش فضایی شهر تهران طی دوره ۱۳۷۵ - ۱۳۷۰

تدوین شده است که شهرها هنگام گسترش فضایی‌شان با محدودیت‌های فیزیکی ناشی از ویژگی‌های محیط طبیعی و انسان ساخت رویه‌رو می‌شوند. این رویکرد در رویارویی با این محدودیت‌ها به تعیین مرزهای نهایی امکان تعیین محل، سطح، کیفیت و نرخ توسعه هر فعالیت مشخص می‌پردازد. رویکرد تحلیل آستانه به‌طور کلی در پاسخ به سؤالات اساسی زیر شکل گرفته است: مکانیسم گسترش فضایی چیست؟ آیا سکونت بایستی به صورت پیوسته صورت گیرد یا ناپیوسته؟ و آیا می‌توان عواملی را تعیین کرد که باعث می‌شود برنامه‌ریزی گسترش‌های بعدی را پیش‌بینی کند. در این مفهوم چهار اصل مقدماتی نهفته است که عبارت‌اند از:

- اول- فعالیت‌های خاص باید در مکان‌هایی شکل گیرد که منابع مورد نیاز وجود داشته باشد و تأثیرات منفی کمتری بر حساسیت محیط زیست می‌گذارد.
- دوم- تعیین حجم توسعه فعالیت‌ها تا جایی که توان زیست محیطی مکان اجازه دهد.
- سوم- تعیین کیفیت فعالیت‌ها در مکان به گونه‌ای که کمترین تأثیرات منفی را با توجه به ویژگی‌های مکان داشته باشد.
- چهارم- آهنگ انجام فعالیت‌ها یا دوره‌های زمانی انجام آنها باید با ریتم فعالیت‌های طبیعی متناسب باشد. رویکرد تحلیل آستانه به عنوان نوعی محدودیت به آستانه حساسیت منابع و مکان‌ها بر مبنای فعالیت‌ها و کاربردهای خاص توجه می‌کند. در این رویکرد و محدودیت‌ها و عواقب توسعه با شناخت روابط متقابل فعالیت‌های اقتصادی گوناگون تعیین می‌شوند. آستانه ممکن است به عنوان محدودیتی در گسترش فضایی تلقی گردد، به گونه‌ای که نشان دهد گسترش بعدی را نمی‌توان با هزینه قبلی ساخت (Kozłowski, 1986).

۳-۸. جمع‌بندی

برایند تحلیلی این بخش را در دو زمینه می‌توان جمع‌بندی کرد:

- زمینه اول- نتیجه‌گیری از شناخت مفاهیم و روش‌های تحلیل مناسبت محیطی که بیانگر موارد زیر است:
 - تحلیل مناسبت محیطی به عنوان نوعی تفکر ریشه در تاریخ حیات انسان دارد.
 - تحلیل مناسبت محیطی توأم با پیشرفت فن‌شناسی حرکت کرده و با شرایط و درجات توسعه همگام شده است.
 - تحلیل مناسبت محیطی، زمینه تحقق اهداف توسعه پایدار را به خوبی فراهم می‌آورد.
 - روش‌های تحلیل مناسبت محیطی بر حسب اهداف برنامه‌ریزی منعطف است.
 - تحلیل مناسبت محیطی می‌تواند هدایت گسترش فضایی شهرهای بزرگ را در چارچوب فرایند برنامه‌ریزی محیطی و فضایی و به پیروی از آن برنامه‌ریزی کاربرد اراضی به خوبی عملی سازد.
 - محصول نهایی تحلیل مناسبت را نمی‌توان نوعی برنامه کاربرد زمین دانست بلکه فقط به عنوان داده‌های ورودی برای برنامه‌ریزی کاربرد زمین به شمار می‌رود.

زمینه دوم- نتیجه‌گیری از مرور تجربیات تفکر تحلیل مناسبت محیطی که موارد زیر را شامل می‌شود:

- تجربیات جهانی نشان داده است که به کارگیری تحلیل مناسبت محیطی می‌تواند به هدایت گسترش فضایی به

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۷ بهار ۱۳۸۳

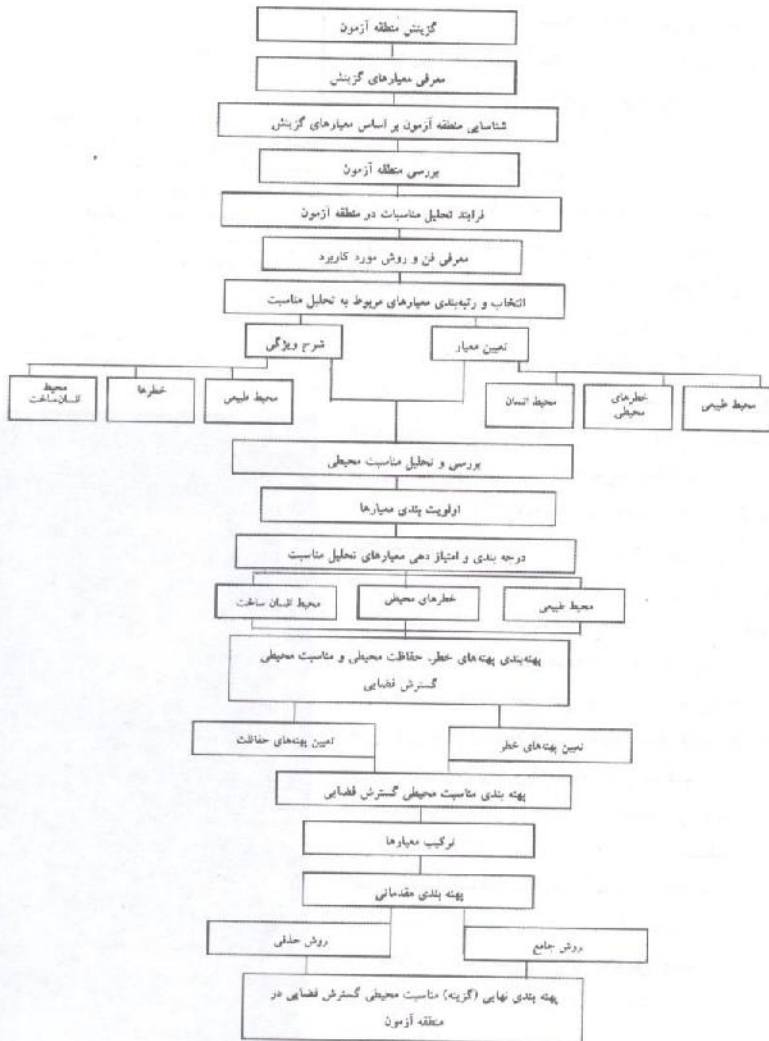
صورت بهینه در قالب رویکرد رشد هوشمندانه منجر شود.
 - ارزیابی توان اکولوژیک می‌بایست در تمامی سرزمین کشور انجام شود.
 - تجربیات اندک در ایران نشان داده است که در صورت به کارگیری تحلیل مناسبت محیطی، نتایج سودمندی حاصل می‌گردد.

۴- کاربرد رویکرد در هدایت گسترش فضایی کلان شهر تهران
 در این بخش با هدف به کارگیری رویکرد تحلیل مناسبت محیطی در هدایت گسترش فضایی کلان شهر تهران نخست گونه‌شناسی گسترش فضایی این شهر سپس فرایند کاربرد رویکرد مورد نظر ارائه می‌گردد.

۴-۱- گسترش فضایی کلان شهر تهران

شهر تهران در فرایند گسترش فضایی / کالبدی خود از سال ۱۲۷۰ تا سال ۱۳۷۵، ۲۵ برابر وسیع‌تر شده است (مبتنی بر ۱۳۷۷) ۱۹۰ روند فزاینده گسترش ابعاد فضایی شهر تهران در هر دوره تحت تأثیر نیروهای درونی و بیرونی گوناگون به میزان خاصی بوده است. به طور کلی با هدف شناخت ذات گسترش فضایی کلان شهر تهران و ردیابی آن در سال‌های آتی، فرایند گسترش فضایی شهر تهران بررسی و شناسایی شده، که در جدول شماره یک آمده است.
 گسترش فضایی شهر تهران پیامدها و مشکلات مختلفی را به شرح زیر در پی داشته است.

نمودار شماره دو - فرایند تحلیل مناسبت محیطی در منطقه آزمون



پیامدها و مشکلات محیطی:

- تخریب اراضی کشاورزی به ویژه در بخش جنوبی؛
- آلودگی‌های زیست محیطی در نواحی درونی و بیرونی (۲۰)؛
- تبدیل الگوهای کشت (۲۱)؛
- بحران آب؛
- ساخت و ساز در نواحی در معرض مخاطرات محیطی در تمامی نواحی اطراف به ویژه بخش جنوبی؛ و
- دگرگون چشم اندازهای محیطی با ارزش.

پیامدها و مشکلات فضایی:

- تخریب محله‌های با ارزش قدیمی؛
- نارسایی حمل و نقل عمومی؛
- نارسایی خدمات و تجهیزات شهری؛
- گسترش بی رویه و بدون برنامه حومه‌های پراکنده در امتداد محورهای ارتباطی؛
- گسترش در نواحی بدون زیرساخت؛
- مسکن ناهنجار و حاشیه نشینی؛
- همجواری‌های ناسازگار؛
- تبدیل عملکرد روستا به شهر در نواحی روستایی پیرامون شهر تهران؛ و
- پیوستگی بافت‌های نامنسجم شهری و روستایی به ویژه در جنوب شهر تهران.

پیامدها و مشکلات اجتماعی- اقتصادی:

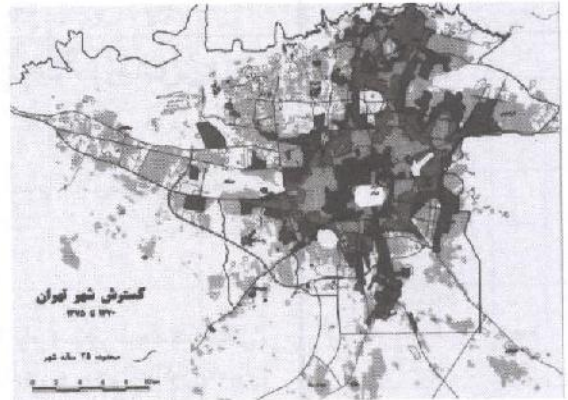
- بیرون راندن اقشار کم درآمد شهری از شهر تهران و اسکان آنها در نواحی پیرامون شهر تهران؛
- مهاجرت‌های روستایی؛
- پدیده آلونک نشینی؛
- تفکیک بافت اجتماعی شهر به شمال و جنوب؛

- افزایش قیمت زمین و ساختمان؛ و
 - ناپایداری جمعیتی، پراکنش ناموزون و جمعیت پنهان (۲۲۱).
- در یک جمع‌بندی کلی، برآیند تحلیل فرایند گسترش فضایی شهر تهران در سه بخش زیر خلاصه می‌شود.

۱-۱- گسترش فضایی و وسعت شهر تهران در طول دوره ۱۰۸ ساله مورد بررسی، به ۲۵ برابر و رشد جمعیت نیز به حدود ۳۳ برابر ابتدای دوره رسیده است. از سویی دیگر روند افزایشی رشد جمعیت و گسترش فضایی میلی کاهنده داشته است که ناشی از تغییر رویکردهای مرتبط با گسترش فضایی شهر تهران بوده است. این فرایند حاکی از کاهش گسترش بی‌وسته و رشد جمعیت در درون محدوده شهر و رانش کانون‌های فعالیت و سکونت به بیرون از محدوده خواهد بود.

۱-۲- آنچه که از بررسی عوامل مؤثر بر گسترش فضایی شهر تهران برمی‌آید غلبه سیاست‌گذاری‌های نظام تصمیم‌گیری بر سایر عوامل بوده است، به گونه‌ای که در هر دوره با توجه به نوع تصمیم‌گیری، گسترش فضایی به شدت و وضعی معین رسیده است. روند تأثیر عوامل، سبب کاهش گسترش در محدوده خدماتی و افزایش گسترش در خارج از مرزهای قانونی شده است که پیامدها و مشکلات عديده‌ای را در نواحی پیرامونی سبب گردیده است.

۱-۳- با توجه به غلبه نیروهای گریز از مرکز و به تبع آن رانش فعالیت و سکونت به سمت نواحی پیرامونی شهر، گسترش پراکنده و پراکنده‌رویی شکل غالب گسترش فضایی خواهد بود. با هجوم امواج فضایی گسترش - به خصوص پراکنده‌رویی - نواحی پیرامونی شهر تهران متحمل فشار بالایی بر محیط طبیعی خود می‌شوند.



نقشه شماره یک: گسترش شهر تهران بین سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۷۰

یادداشت

۱- این پژوهش چکیده و برداشتی از پایان‌نامه کارشناسی ارشد نگارنده تحت عنوان "امکان سنجی گسترش فضایی شهرهای بزرگ با روش‌های تحلیل منسبیت محیطی، گستره مطالعاتی شهر تهران" در رشته شهرسازی- برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای از دانشکده معماری و شهرسازی دانشگاه شهید بهشتی، به راهنمایی دکتر زهره عیدی دانشجو در سال ۱۳۷۷ است.

Z-Jun Maclure

۲- کریستوفر لاندن در سال ۱۹۳۰ اظهار شد.
۳- به دستمایر لیکرانی در سال ۱۹۴۴ تهیه شد.

۴-۲- کاربست‌روش

در این بخش با توجه به زمینه‌های زیر، منطقه آزمون انتخاب شده است:

الف: بررسی‌های به عمل آمده، نشان می‌دهد که، منطقه جنوبی دربرگیرنده استقرار فعالیت‌های گوناگون صنعتی و اقتصادی، عبور محورهای مهم ملی کانون‌های مهم جمعیتی و شرایط طبیعی مطلوب‌تر در منطقه شهری تهران است، و در عین حال این محدوده بیشترین نقش را در گسترش فضایی شهر تهران ایفا می‌کند.

ب: منطقه آزمون بایستی دارای ویژگی‌های مناسب‌های محیطی در قبال گسترش فضایی باشد. اراضی کشاورزی بسیار مناسب و باقابلیت بالای کشت، گسترش‌های کالبدی موجود در نواحی پرخطر سیل، زلزله و ناسازگاریهای همجواری انواع کاربردهای فعالیت انسانی در بخش جنوبی سبب‌ساز بسیاری از معضلات زیست محیطی شده که هویت نواحی پیرامونی شهر را مخدوش ساخته است.

بدین ترتیب با توجه به تقابل معیارهای یاد شده، بخش جنوبی پیرامون شهر تهران به عنوان منطقه پیرامونی آزمون انتخاب شده است که به لحاظ اداری بخش‌هایی از ۱۰ دهستان وابسته به شهرستان‌های شهریار، اسلام‌شهر و ری را در برمی‌گیرد. این محدوده به لحاظ طبیعی حد فاصل ناحیه دشت و ناحیه کویری مجموعه شهری تهران است؛ یعنی محدوده‌ای که به تدریج از مناسبت‌ها و مطلوبیت‌های طبیعی آن برای سکونت کاسته می‌شود.

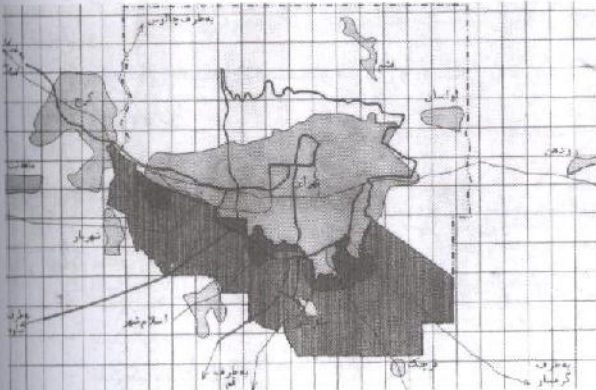
با توجه به ویژگی‌های مربوط به شبکه شهری، این گستره در مجاورت بزرگ‌ترین شهرهای منطقه یعنی تهران، کرج، اسلام‌شهر، شهریار، قرچک و ورامین قرار دارد و در واقع درون این نقاط شهری محاصره شده است (نقشه‌های شماره یک و دو).

فرایند تحلیل مناسبت محیطی در منطقه آزمون شامل مراحل اصلی است که به شرح نمودار شماره دو انجام و اجرایی شده است.

انتخاب و بررسی معیار تحلیل مناسبت محیطی نیز، در دو زمینه انجام می‌شود:

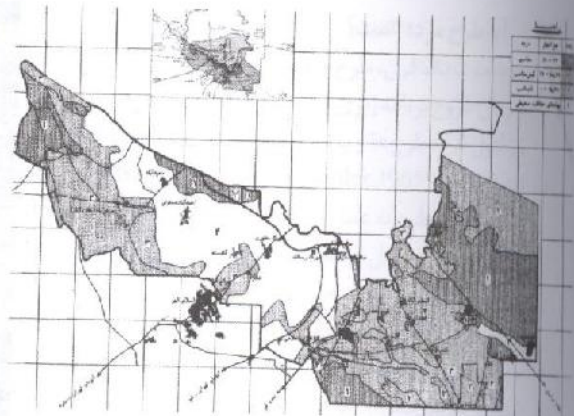
- زمینه اول:

تعیین و تشخیص داده‌های کاربری سازگار با



نقشه شماره دو: موقعیت محدوده مطالعاتی در مجموعه شهری تهران

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۷ بهار ۱۳۸۳



نقشه شماره سه: پهنه‌بندی بنایی مناسب گسترش فضایی

تحلیل مناسب که تحت عنوان تعیین معیار نامیده می‌شود.

تعیین و شناسایی معیارهای سه گانه، محیط طبیعی، محیط انسان ساخت و خطرهای ناشی از محیط طبیعی که از زمینه‌های سه گانه حفاظت محیطی، پهنه بندی خطر و توان و مناسب توسعه پیروی می کند، انجام می شود. می توان به هر کدام از این زمینه‌های سه گانه، یک بار با رهیافتی منفی و تحت عنوان معیارهای بازدارنده گسترش و یک بار با رهیافتی مثبت و تحت عنوان معیارهایی که گسترش فضایی شهر را ممکن و جایزه می سازد، نگریست.

با تعیین و تحلیل معیارهای گوناگون محیطی، پهنه‌های مناسبتر برای گسترش فضایی شهر تعیین شده و این پهنه‌ها، مناطقی هستند که گسترش‌های کنونی و آتی، پیامدهای منفی کمتری بر محیط اکولوژی منطقه خواهند گذارد.

زمینه دوم:

توصیف و تشریح ویژگی‌های معیارهای تعیین شده در تحلیل مناسبتر محیطی منطقه که تشریح ویژگی معیار نامیده می‌شود. بررسی معیارهای تحلیل مناسب محیطی با توجه به محیط طبیعی، خطرهای ناشی از محیط طبیعی و انسان ساخت انجام می‌شود. معیارهایی مانند: آب و هوا، خاک، آب، توپوگرافی، پوشش گیاهی، زمین شناسی، سوانح طبیعی، همجواری، میزان دسترسی از آن جمله‌اند.

پهنه بندی مناسب محیطی گسترش فضایی در منطقه آزمون

پهنه بندی منطقه آزمون در چهار شکل راهبردی معرفی شده است که در اینجا مرور خواهد شد (نقشه شماره ۳):

- اول- پهنه‌های مناسب گسترش فضایی؛
- دوم- پهنه کمتر مناسب گسترش فضایی؛
- سوم- پهنه‌های نامناسب گسترش فضایی؛ و
- چهارم- پهنه‌های حفاظت شدنی.

به دلیل اینکه هر یک از پهنه‌های راهبردی به دست آمده، در بردارنده ویژگی‌های متفاوتی است و در نتیجه نمی‌توان در مورد مناسب هر پهنه برای گسترش فضایی در یکی از اشکال چهار گانه مذکور قضاوت روشنی کرد، ویژگی‌های هر پهنه در بخش‌های گوناگون بر حسب درجه مناسب برای گسترش فضایی می‌تواند زمینه‌ساز تصمیمات مدیریتی شفاف‌تری باشد.

۵. ارائه راهبرد

کلان شهرها و به ویژه شهر تهران تحت تأثیر شرایط اقتصادی، سیاسی گوناگون - برنامه‌ریزی شده و یا خودرؤ - به گسترش‌های فضایی خود با قالبی متفاوت از گذشته و به شکل ناپیوسته (گسترش حومه‌ای) ادامه می‌دهند. در این عرصه استفاده از راهبردهای منتج از تحلیل مناسب فضا برای هدایت جریان گسترش فضایی، در فضاهایی که پیامدهای منفی کمتری دارند و شرایط زیست محیطی مناسب‌تری را برای انسان ارائه می‌کنند، از زمینه‌های اساسی توسعه پایدار را فراهم می‌آورد. بدین ترتیب انجام این کارها پیشنهاد می‌شود:

- یک- تعیین جایگاه رویکرد تحلیل مناسب فضا و به ویژه مناسب‌های محیطی در نظام تصمیم‌سازی مدیریت کلان شهری تهران در مراحل برنامه‌ریزی، اجرا و مدیریت.
- دو- ایجاد جایگاه قانونی برای موضوعاتی چون نواحی پیرامونی بلافاصل شهر تهران و محیط زیست شهری در نظام مدیریتی شهر تهران به منظور تضمین پایداری شهر و منطقه کلان شهری تهران.
- رویکرد مناسب محیطی می‌تواند به عنوان ابزار پشتیبان، کیفیت تصمیمات مرتبط با گسترش فضایی کلان شهرها را ارتقا ببخشد و در این صورت می‌توان به پایداری محیطی منطقه کلان شهری امیدوار بود.

5- Overlay Method

- ۴- برنامه‌ریزی خطی و ریاضی
- 7- Environmental Suitability Analysis
- 8- Special Value Resource
- 9- hazard
- 10- development Suitability Analysis
- 11- ecological stability
- 13- preservation
- 14- protection
- 15- reclamation
- ۱۶- Landscape Approach- این رویکرد را به صورت کلی رویه‌های برنامه‌ریزی در طول دهه ۶۰ عنوان کرده‌اند.
- 17- Parametric Approach

۱۸- مهم‌ترین تجویزات این رویکرد در منطقه کلان شهری بوستون و مدل برنامه‌ریزی چشم انداز مبتنی بر گروه تحقیقاتی دکتر جویوس لایوس در دانشگاه ماساچوست انجام شد.

19- Threshold Approach

۲۰- میثاقی، سید محمود، برنامه‌ریزی راهبردی محیط‌های مسکونی درون شهری، پایان نامه نوره کارشناسی ارشد رشته شهرسازی- برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشکده شهید بهشتی، ۱۳۷۷.

۲۱- از جمله این گوگرها مسومیت خلک از طریق دفع زباله در بهای زیرزمینی و سطح، گوگرهای سطح آبهای سطحی و زیرزمینی به دلیل دفع مستقیم و غیر مستقیم فضلابهای تهران در اراضی آبی‌های پست جنوب تهران و رویش سرشاری گوگرهای زیرآب‌ها و آلودگی آب‌های زیرزمینی به ویژه در اراضی جنوب تهران است.

۲۲- تبدیل گسترش مستقیم گسترش (extensive) به گسترش متمرکز (intensive)، تبدیل از غلات به محصولات مورد توجه بازار، شامل سبزیجات گوچه‌فروزی و محصولات چالبی.

۲۳- تولیداری جمعیت، پیامد انگیزه مهاجران است، زیرا ایجاد شغل در مقطع مختلف زمانی منجر به جذب جمعیت و نواحی پیرامونی می‌شود. برآکنش جمعیت نیز به دلیل نحوه پراکنده‌گی کانون‌های فعلی نمی‌تواند و پراکنده است. جمعیت بتواند نیز شامل نیروهای مهاجر افغانی است که بخش بزرگی از آنها به دلیل امکان غیر رسمی جزو سرشاری‌ها نیستند.

منابع

- ۱- حق جو، معد رضا: امکان سنجی گسترش فضایی شهرهای بزرگ با روش‌های تحلیل مناسب محیطی، کارشناسی ارشد شهرسازی- استاد و دانشم زهره دانشپور، دانشکده شهید بهشتی، ۷۷.
- ۲- سعید نیا، احمد: ساختار نسلساز تهران، فصلنامه معماری و شهرسازی شماره ۷، ۶، تهران ۱۳۷۷.
- ۳- بلقیه ژان و دژور برنر: شهر - ترجمه لطفی، علی، انتشارات دانشکده هنر، ۱۳۷۷.
- ۴- نقش جین، پاریس: مهندسی مشاوره: طرح‌های کانبدی نقاط جمعیتی واقع در حریم استحقاقی جنوب تهران، مرحله برنامه‌ریزی راهبردی، جلد سوم، شهرداری تهران، ۱۳۸۲.

5- Fabous, Julius. Planning the Total Use - Landscape 1980

- 6- Douglas, Jan - Urban Environment - 1983
- ۷- رحیمون، علی اصغر: تحلیل مناسب مکانی اراضی با استفاده از نرم افزار GIS، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشپور زهره، دانشکده شهید بهشتی، ۱۳۷۷.
- ۸- دانشپور زهره، میثاقی برنامه‌ریزی شهری، جزوه درسی تئوری برنامه‌ریزی شهری، نوره کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشکده شهید بهشتی، تهران، ۱۳۸۱.
- ۹- میثاقی، سید محمود: برنامه‌ریزی راهبردی مجموعه‌های مسکونی درون شهری، پایان نامه کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، استاد و دانشم زهره دانشپور، دانشکده شهید بهشتی، ۱۳۷۷.
- 10- Kuzlowsky, Jerzy; Threshold Approach 1986
- ۱۱- صوامی، مفکار: ضرورت بازنگری در نظام اداره کلان‌شهرهای ایران با استفاده از تجارب جهانی، فصلنامه معماری و شهرسازی شماره ۲۲، تهران ۱۳۷۶.



چکیده

از زمان شروع برنامه‌ریزی شهری به سبک جدید در میانه قرن نوزدهم میلادی، طرح نیز موضوع مورد توجه آن بوده است. بعد از جنگ جهانی دوم بخت و اقبال طرح نیز فروکش کرد و طرح‌ها و برنامه‌ریزی جامع مورد انتقاد شدید قرار گرفتند. به‌رغم دفاع‌های فصیح و مناسبی که از طرح می‌شد، عمل و نظریه به سمت فرایند رفتند.

به برنامه‌ریزان شهری توصیه شد که به جای نگرش جامع، نگاهی معتدل‌تر به مسائل داشته باشند. نظریه‌پردازان در ابتدا بر تصمیمات و سپس بر گفت‌گو و اقدام ارتباطی تأکید کردند. این وضعیت به طور تناقض آمیزی در کنار این واقعیت قرار گرفت که بسیاری از پیشرفت‌ها در سال‌های اخیر نتیجه طرح‌ها بوده است.

چرا تاکنون بر روی این گرایش تحقیق نشده است؟ چرا نظریه برنامه‌ریزی معاصر معمولاً درباره طرح ساکت مانده است؟ چرا خود برنامه‌ریزان به نفع تصمیم‌گیری‌های سریع‌تر، برخورد محافظه کارانه‌ای با طرح‌های عمومی دارند و از آن فرار می‌کنند؟ این مقاله، برنامه‌ریزی طرح محور و بدون محوریت طرح را با نگاه به ابعاد نظری و عملی و چشم‌انداز تاریخی آنها با یکدیگر مقایسه می‌کند.

آیا برنامه‌ریزی نیازی به طرح دارد؟*

کلید واژه‌ها: طرح، برنامه، نقشه، برنامه‌ریزی طرح محور، طرح سیاستی

میکل نیومن
ترجمه: شهرزاد فرزین پاک، آرش سرایی

آیا طرح مرده است؟

به مدت یک قرن، طرح و نقشه موضوع اصلی برنامه‌ریزی شهری مدرن بود. این وضعیت در اروپا و آمریکای شمالی از زمان شروع برنامه‌ریزی به شکل جدید در نیمه قرن نوزدهم، ادامه داشت. بعد از جنگ جهانی دوم بخت و اقبال طرح نیز افول کرد. طرح‌ها و برنامه‌ریزی جامع مورد انتقاد قرار گرفتند و دانشگاهیان و حرفه‌مندان در مورد ارزش‌های آن تردید کردند (Meyerson and Banfield 1955, Altshuler 1965). با وجود طرح‌های زیبا و دفاع‌های فصیح و مناسبی که از طرح به عمل آمد (Philadelphia City Planning Commission 1960, Kent 1964)، برنامه‌ریزی، در حیطه نظر و عمل از طرح به سوی فرایند پیش رفت (Lindblom 1956, Davidoff and Reiner 1962). به برنامه‌ریزان شهری توصیه شد که به جای نگرش جامع، نگاهی معتدل‌تر به مسائل داشته باشند. بنابراین از اوایل دهه ۶۰ میلادی، طرح جایگاه مرکزی خود را از دست داد و توجه بیشتری به فرایند صورت گرفت. حتی "تیتز" در ارزیابی برنامه‌ریزی در ایالت متحد آمریکا در دهه ۹۰ میلادی - که وی از آن به عنوان "دوران طلایی برنامه‌ریزی در آمریکا شمالی" یاد می‌کند - کوچکترین اشاره‌ای به طرح نمی‌کند (Teits, 1996).

چرا طرح و نقشه تنزل پیدا کرد؟ حمله به ایده برنامه‌ریزی جامع و ابزار اصلی آن یعنی طرح، قسمتی از حمله عمومی به عقلانیت ابزاری در علوم و حرفه‌های اجتماعی بود. نقدهای بسیاری نیز از جهات گوناگون بر ابزارهای اصلی طرح یعنی منطقه‌بندی و مقررات کاربری زمین وارد شد. سنت‌گرایان نو و شهرسازان جدید، مباحثه‌کنندگان و همچنین سیاستمداران محافظه‌کار گزینه‌های خود را برای برنامه‌ریزان، ارائه دادند. پژوهش‌های اخیر در زمینه برنامه‌ریزی، به طور مثال به‌دست‌آینز (۱۹۹۵) کمپبل و فاینشتاین (۱۹۹۶)، ماندلیام، مازا و بروچل (۱۹۹۶) و محله "نظریه برنامه‌ریزی" و سمپوزیوم نظریه برنامه‌ریزی در "مجله تحقیق و آموزش برنامه‌ریزی" (Stiffel 1995) کماکان بر مقوله فرایند متمرکز شدند. تناقض‌گویی این شرایط آن است که بسیاری از پیشرفت‌های مهم حاصل شده در همین دوره، حاصل طرح‌ها بوده است.

احیای طرح

در گذار از طرح به سوی فرایند، طرح‌هایی استثنایی حضور خود را نشان دادند. شاید از اولین طرح‌هایی که در آمریکا مورد توجه خاص قرار گرفت، پروژه طراحی شهری در سال ۱۹۷۱ و طرح مرکز شهر سانفرانسیسکو در سال ۱۹۸۳، با موضوع طراحی شهری بود. طراحی "قطعات شهری بزرگ" (۱۱) (اصطلاحی که در اروپا به کار می‌رود) با طرحی برای شهر باتری پارک ۱۲۱ در نیویورک و "داکلندز" در لندن ادامه یافت. طرح شهر جدید سی‌ساید ۱۳۱ در فلوریدا به اولین نشانه شهرسازی جدید بدل شد. در پورتلند واقع در ایالت اورگون ۴۱ طرح بلند پروازانه‌ای تهیه شد که مشارکت عمومی را به طور جدی در برداشت و جنبه جدیدی به مداخله شهروندان بخشید. انجمن برنامه‌ریزی منطقه‌ای (۵) سومین طرح خود را برای منطقه کلان‌شهری نیویورک با عنوان "منطقه‌ای در خطر" در سال ۱۹۹۶ منتشر کرد. طرح اولیه‌ای نیز برای واشینگتن دی.سی. (گسترش میراث) در سال ۱۹۹۶ به وسیله کمیته برنامه‌ریزی پایتخت ملی ۱۶۱ منتشر شد.

نهادهای و مؤسسات ملی بر روی برنامه‌ریزی کالبدی متمرکز شدند. مؤسسه معماران آمریکا به تشکیل گروه‌های دستیار طراحی شهری پرداخت و انجمن برنامه‌ریزان آمریکا نیز تیم‌های برنامه‌ریزی تشکیل داد. در همین حال جایزه ملی هنر برای طراحی شهری به مؤسسه شهرداران تعلق گرفت. در سال ۱۹۹۲ میلادی طرح ایالت نیوجرسی و در سال ۱۹۹۴ راهبرد مدیریت توسعه منطقه‌ای سان‌دیه‌گو دیدگاه‌های جدیدی را برای حوزه خود، و مدل‌های تازه‌ای را نیز برای برنامه‌ریزی ایالتی و منطقه‌ای ارائه دادند. این دو طرح همچنین روابط بین برنامه‌ریزی و دولت را دوباره تعریف کردند. نیوجرسی فرایند آماده کردن طرحی را با نام "پذیرش دو سوپه" [۷] ابداع کرد که مدلی تکرار شونده و مشارکتی برای بحث و مذاکره بود. در سن‌دیه‌گو برنامه‌ریزان محلی، طرح منطقه خود را تهیه کردند. این دو طرح نشان داد که برنامه‌ریزی، با طراحی دوباره نهادهای دولتی، می‌تواند راهی برای اصلاح دموکراتیک واقعی بگشاید. به این ترتیب سان‌دیه‌گو و نیوجرسی دستورالعمل جدیدی برای برنامه‌ریزی و تحقیق تهیه کردند.

در اروپا طرح‌های نقشه - محور یا طراحی - محور در بردارنده تأثیرات بیشتری نسبت به طرح‌های سیاست - محور در دهه ۶۰ و ۷۰ میلادی بود، همان‌طور که در آمریکای شمالی نیز. در دهه ۸۰ میلادی راهبردها و چارچوب‌ها، رواج همگانی پیدا کردند. در میانه این گذار، تصویری مشابه برای طرح‌های کالبدی رخ نمود. به عنوان مثال، می‌توان به طرح نوسازی بولونیا (۸) در ایتالیا در دهه ۶۰ میلادی اشاره کرد. در نوسازی بولونیا، برنامه‌ریزان روشی جدید در برنامه‌ریزی مردمی و دموکراسی مشارکتی را ابداع کردند. طرح بولونیا طرحی عمده و بنیادین در ایتالیا و اروپا به شمار می‌آید. در

طبیعت مصوری که تصاویر دارند، به طرح‌ها کیفیتی می‌بخشد که سایر ابزارهای سیاست عمومی اغلب فاقد آن هستند. به دلیل همین ویژگی‌هاست که طرح به عنوان بخش مهمی از میراث عقلانی رشته ما محسوب می‌شود

لازم است ارتباط
میان مردم، مکان و
طرح را بهتر دریایم
تا طرح‌ها بتوانند بیش
از آنکه پاسخگوی
قوانین باشند، به
ساکنان پاسخ دهند

این میان آلدو رُسی (۱۹۶۶) به قوانین معماری در ساخت شهرها و طراحی کالبدی در هدایت برنامه‌ریزی و سیاست‌ها توجه کرد. در مادرید و بارسلونا، جنبش‌های مردمی شهر را به سمت طرح‌های شهروندمدار هدایت کردند. معماران، طرح عمومی مادرید را در سال ۱۹۸۵ ریختند که تجدید حیات مرکز تاریخی شهر و آماده کردن زیرساخت‌ها و خدمات در اطراف آن را هدایت می‌کرد. دگرگونی و تغییر و تحول بارسلونا در دهه ۸۰ و ۹۰ میلادی در نتیجه طرح عمومی مادرشهر بارسلونا در سال ۱۹۷۶ بود. راهبرد دروازه رودخانه تایمز (۱۰) خروج از هنجارهای قانون محور معمول در بریتانیا را خبر می‌داد. اگر چه که این طرح‌ها به عنوان نمونه مطرح شدند، اما بعد از سال ۱۹۸۰ تمامی قاره (اروپا) شاهد تجدید حیات راهبردها و طرح‌های کالبدی بود.

آیا وظیفه و هدف این تجدید حیات، تمرکز بر تأثیرات طرح در قلب برنامه‌ریزی است؟ در بعضی موارد طرح ثابت کرده است که ابزار مؤثری برای انجام سیاست‌های شهری و جرقه‌ای برای تغییرات شهری است. در حالی که طرح هنوز عملکردهای سنتی خود را در هدایت تأسیسات شهری و تنظیم پارامترهایی برای منطقه بندی و سایر کنترل‌های قانونی انجام می‌دهد. اهداف جدیدتری را نیز به خوبی محقق می‌سازد. طرح‌های کالبدی از پیش، تصویری گرافیکی از آینده را به دست می‌دهند که می‌توان بر اساس آن به راحتی عمل کرد. شهروندان و گروه‌های ذی‌نفع دوستدار بازگشت طرح هستند؛ و این به آنها اجازه می‌دهد که از قبل "بینند" که چه چیزی در آینده به دست می‌آورند. سیاستمداران نیز که به طرح‌های مورد اجماع عمومی برگردند تا بتوانند از عهده موضوعات مشکل و پرخطر برآیند. برنامه‌ریزان با تهیه این گونه طرح‌ها در حقیقت کار سیاسی انجام می‌دهند. طرح‌ها همانند سند مکتوب مذاکره‌ای هستند که از زبان حل مباحث استفاده می‌کنند. با طرح مناسب منافع و گرایش‌های گوناگون در تعامل با یکدیگر قرار می‌گیرند و بر سر سیاستی معین با یکدیگر توافق می‌کنند. با این راه‌هاست که طرح روح تازه‌ای در ایده‌آل برنامه‌ریزی جامع می‌دمد (Innes 1996). این مقاله با مقایسه برنامه‌ریزی طرح محور و برنامه‌ریزی بدون محوریت طرح، چه از لحاظ نظری و چه عملی و در دورنمایی تاریخی، در پی ارائه دعوی تازه‌ای در مورد طرح است.

سرچشمه‌های برنامه‌ریزی شهری مدرن

مورخان برنامه‌ریزی معمولاً سرچشمه برنامه‌ریزی مدرن را به طرح هوسمان برای پاریس در نیمه قرن نوزدهم میلادی نسبت می‌دهند (Choay 1989). ولی می‌توان گفت که شروع برنامه‌ریزی مدرن به اواخر قرن نوزدهم و شکل‌گیری جنبش‌هایی برای بهبود وضع مسکن و بهداشت شهری در آلمان، انگلستان و ایالت متحد آمریکا، برمی‌گردد. اولین طرح جامع شهری که ادعا داشت به مسائل مورد توجه برنامه‌ریزان معاصر - از قبیل مسکن، محیط زیست، ترافیک، شرایط اجتماعی و بهداشتی، طراحی شهری، تراکم، زیرساخت‌ها و جز اینها - می‌پردازد، به وسیله یک مهندس عمران به نام "ایدفونس سردا" [۱۱] برای بارسلونا در سال ۱۸۵۹ میلادی ارائه شد. طرح او بر پایه تئوری شهرنشینی قرار داشت (Cerdà 1867).

طرح‌های بعدی به این حرفه نو شکل بخشیدند. باغ شهر لچورث، نمایشگاه کلمبیا در گریت وایت سیتی [۱۲] در سال ۱۸۹۳، طرح دانیل پرنهام و ادوارد بنت [۱۳] برای شیکاگو در سال ۱۹۰۹، طرح شهر خطی برای گسترش مادرید در سال ۱۸۸۲ به وسیله آرتور سوریا، طراحی والتر برلی گریفین برای کانبرا در سال ۱۹۱۲ و طرح اتو واگنر برای گسترش وین در سال ۱۸۹۳ نمونه‌هایی از طرح‌های شاخص و برجسته به شمار می‌روند. طرح ۳۰-۱۹۲۹ برای نیویورک و اطراف آن، که انجمن طرح‌های منطقه‌ای تهیه کرد، و طرح لندن بزرگ به دست پاتریک ابرکرامبی [۱۴] در سال ۱۹۴۴ نقاط عطف حرکت این گونه طرح‌ها به شمار می‌آیند. طرح‌های پس از جنگ مانند طرح انگشتی [۱۵] مشهور کپنهاگ و طرح قلب سبز هلند در جهت گسترش سنتی بودند. در اوایل دهه ۶۰ میلادی ادموند بیکن طرحی برای فیلادلفیا تهیه کرد که باعث شد عکس او بر روی جلد مجله تایم چاپ شود. سی سال بعد ایده او به طور گسترده‌ای اجرا شد و پیشرفت‌های ماندگار را برای شهر به همراه آورد.

آرمان‌های طرح محور نیز چنین اثری داشتند. کامیلوسیت با کتاب هنر ساخت شهرها [۱۶] (۱۸۸۹)، ابنزر هاوارد با باغ شهرها (۱۸۹۸)، تونی گارنیه با شهر صنعتی (۱۹۱۷)، لوکور بوزیه با طرح واحد همسایگی (محل) [۱۷] (۱۹۲۵)، شهر شعاعی (۱۹۳۳) و یک شهر معاصر با ۳ میلیون نفر ساکن (۱۹۲۲) و فرانک لوید رایت با شهر گسترده (۱۹۳۵) برخی از نمونه‌های در خور توجه‌اند.

متفکران عمده مورد بحث با عباراتی روشن و مطمئن اندیشه خود را در مورد اینکه شهر آینده چه وضعیتی باید داشته باشد، نشان دادند. طرح‌های آنان تنها به کلمات یا چکیده نظریه‌ها محدود نمی‌شد و صرفاً بر همان‌ها تکیه نداشت. حتی تئوری سردا نیز مبتنی بر تجربه و بر پایه بیش از ۱۰ سال جمع‌آوری اطلاعات جزئی و تحلیل و مقایسه آنها بود. پیشگامان

برنامه‌ریزی عبارت شجاعانه‌ای را که دانیل برنهام در سال ۱۹۰۷ بیان کرد، پذیرفته‌اند (Hall, 1988:174):
 'طرح‌های کوچک به وجود نیاورید. این گونه طرح‌ها جاذبه‌ای برای برانگیختن علائق مردم ندارند، و احتمالاً درک هم نمی‌شوند. طرح‌های عظیم بیافرینید؛ هدف والا در آرزو و کار داشته باشید و به یاد داشته باشید که یک نمودار با شکوه و منطقی که ثبت می‌شود، هرگز از بین نمی‌رود بلکه مدت طولانی بعد از ما زنده است و از حقانیت خود دفاع می‌کند.'
 در این مقاله، واژه طرح به ارائه دوبعدی شکل کالبدی شهر اشاره دارد. نمودارهای دو بعدی با ماکت‌های سه بعدی، طرح‌های ترسیمی از سطح زمین و از زاویه دید چشم پرنده، تصویر و تقویت می‌شوند. استفاده من از اصطلاح طرح، به طرح عمومی، جامع، ساختاری یا راهبردی مربوط می‌شود (مگر جز آن قید کرده باشم)، و نه طرح‌های بخشی و عملکردی مانند طرح حمل و نقل یا مسکن یا طرح برای مکانی خاص و یا پروژه‌ای برای منطقه‌ای مشخص. از جمله، تحلیل‌های دقیقی کف‌الودی و وان دروالک (۱۹۹۴) و مارا (۱۹۹۵) ارائه کرده‌اند (والبته بسیاری دیگر نیز) به تفاوت‌های انواع طرح‌ها توجه دارند.

تصویراتی که از طرح‌های تاریخی در ذهن ما وجود دارند، نشانه‌های این حرفه‌اند. طرح وضعیت و حالتی قهرمانانه گرفته است و آفرینندگان طرح، افسانه شده‌اند. طرح‌ها نقش برجسته‌ای در ساختن حرفه و نهاد برنامه‌ریزی شهری ایفا می‌کردند. پیشگامان این رشته، جدایی بین نظریه و عمل قائل نبودند. شناخت قبل از ارائه طرح و باغ شهرها از مفاهیم اصلی نظریه برنامه‌ریزی در قرن پیش بوده‌اند. حرفه‌مندان و نظریه‌پردازان و همچنین فرایند و محتوا یکی هستند.

نوشتار و طرح

در دهه ۱۹۲۰ میلادی، ایالات متحد آمریکا اولین گام را در جهت تضعیف جایگاه طرح با پیشنهاد ایده منطقه‌بندی به عنوان شاخصی از رشد شهر و حومه شهر برداشت. تصمیم دادگاه عالی در سال ۱۹۲۶ (در مورد شرکت توسعه روستای اوکلید و امبلر [۱۸۱]) و قانون منطقه‌بندی مصوب ۱۹۲۴ باعث تغییر تأکید از طرح، طراحی و فرم شهر به منطقه‌بندی، قوانین و کاربری زمین شد. با انتشار سند استاندارد منطقه‌بندی در سال ۱۹۲۸ حقوق‌دانان و برنامه‌ریزان به عنوان حرفه‌مندان هدایت‌کننده شکل‌گیری سیاست رشد شهری، جایگزین طراحان و مهندسان شدند. نوشته تأثیرگذار والکر (۱۹۴۱) به این جابه‌جایی از طراحی به سمت نوشتار اشاره دارد.

خطوط واقع بر نقشه‌ها تصمیم می‌گیرند که

"چه کسی، چه چیزی را چه وقت و چگونه دریافت کند"

بعد از پایان جنگ جهانی دوم تلاش‌های برنامه‌ریزی ملی در سطح جهان دیگر به سمت تولید ابزارها و وسایل نظامی گرایشی نداشت. با بازگشت سربازان و ملوانان به خانه‌های خود، اولویت برنامه‌ها و برنامه‌ریزی ملی بر برنامه‌ریزی محلی ادامه یافت، همانند وضعیتی که این برنامه‌ها در طول جنگ و فشار بیش از آن داشتند! مردان و زنان شاغل در بخش خدمات و فرزندان آنها نیازمند مسکن و مدرسه بودند. هنگامی که طرح مارشال به اروپای آسیب دیده از جنگ برای بازسازی شهرها و زیرساخت‌ها کمک می‌کرد، بخش دیگری از ظرفیت تولیدی آمریکا برای ساختن بزرگراه‌ها و حومه‌ها و بازسازی شهرها "محروم" با پاکسازی مناطق زاغه‌نشین، به کار گرفته شده بود.

برنامه‌ریزی ملی به دلیل مقیاس آن، در مقایسه با طراحی و مکان حساسیت کمتری نسبت به برنامه‌ریزی در مقیاس محلی دارد. این برنامه، برنامه‌های تجدیدپذیر را ترجیح می‌دهد و به تخصصی کردن برنامه‌ریزی کمک می‌کند. برنامه‌های بزرگراهی فدرال و نوسازی شهری، مشکل شهرها و برنامه‌ریزی آنها را که بر اساس برنامه‌های ملی در آمریکا از دهه پنجاه به بعد تهیه شده بودند، پیش بینی کردند. این برنامه‌ها سلطه متخصصان و سقوط افراد همه فن حریف را به رغم اظهارات افرادی چون جیکوبز در "مرگ و زندگی شهرهای بزرگ آمریکا" (۱۹۶۱) و مک هارگ در "طراحی با طبیعت" (۱۹۶۹) تضمین کرد. این جدایی در سایر حیطه‌ها نیز به خوبی به وقوع پیوست. به جای نگاه بوم‌شناسانه به محیط‌زیست در آمریکا برنامه‌ها - و نه طرح‌ها - ی جدا از هم برای هوای پاک، آب پاکیزه، گونه‌های گیاهی و جانوری [در معرض خطر، سواحل، مناطق سیل خیز، مواد زائد و جز اینها و به وجود آمدند. این گونه تکه‌تکه شدن و تفرق نشان از نیاز به نوعی هماهنگی، از آن دست که در طرح‌های جامع ترکیبی به طور طبیعی موجود بود، داشت. بعد از اینکه برنامه‌ریزی در زیرمجموعه‌های انتظام یافته، بخش بخش شد، کار بر روی مسکن، حمل و نقل، طراحی شهری، کاربری زمین، محیط‌زیست، توسعه اجتماع محلی و توسعه اقتصادی در دفاتر و یا برنامه‌های جداگانه در کشور

صورت گرفت، برنامه‌ریزی و سیاست عمومی به "بخشی شدن" دچار شده بود (Wildavsky) در این مرحله، تکنیسین‌ها ماکت‌های بزرگ مقیاس را رواج دادند که با منطق ابزاری و تئوری عمومی سیستم‌ها همخوانی داشت و استقرار برنامه‌های ملی بزرگ مقیاس به وسیله مؤسسات ملی جدید را مرسوم کرد. چنین ماکت‌هایی در معرض انتقادات زیادی از لحاظ تکنیکی (Lee 1973) و اخلاقی و هستی‌شناسی (Tribe 1972) قرار گرفتند.

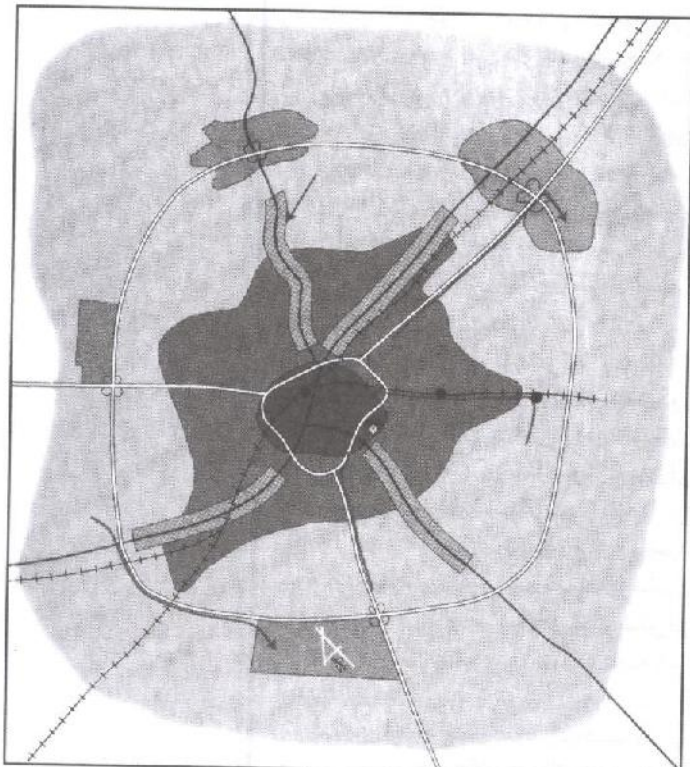
در دهه‌های بعد از جنگ جهانی دوم نیروی جدیدی، برنامه‌ریزی را وارد مرحله تازه‌ای کرد. بنگاه‌های خصوصی ساخت‌وساز به عنوان نیروهای قدرتمندی ظاهر شدند که افراد محلی تنها می‌توانستند. در مقابل آنها واکنش جزئی نشان بدهند. این گروه خانه‌های پراکنده در محوطه‌های بزرگ مسکونی (حومه چند تکه‌ای) را شکل دادند که دارای مراکز خرید در چند نقطه بودند. استاندارد کردن طرح‌ها و نقشه طبقات، ضوابط ملی ساختمان‌سازی و تسهیلات مالی آسان، بسازو بفروش‌های شهری را قادر ساخت که به تولید انبوه خانه‌های کوچک و قوطی کبریتی بپردازند و نواحی سنتی را که تا آن زمان هنرمندانه ساخته شده بودند، دگرگون سازند. ابزارهای جدیدی مانند ساخت و سازهای واحدی برنامه‌ریزی شده (۱۹۶۰) باعث پیشرفت و توسعه هر چه بیشتر پروژه‌های بزرگ مقیاس شدند. تفکیک‌های جدید مناظر جدیدی از خانه‌های پراکنده به وجود آوردند، و بدین ترتیب بسازو بفروش‌های شهری بر قدرت‌های محلی تفوق یافتند و کنترل تراکم‌های محله و سرنوشت شهرها به دست آنها افتاد.

به‌طور خلاصه می‌توان گفت که برنامه‌ریزی و طرح‌های عمومی راهنمایی هستند برای دست‌اندرکاران ساخت‌وساز در شهر، مهندسان بزرگراه‌ها، کارمندان فدرال نوسازی شهری، متخصصان محیط‌زیست و گزارش‌های تأثیرات زیست‌محیطی و حقوق‌دانان. متونی مانند کتاب برنامه‌ریزی سایت از کوپن لینچ (۱۹۶۲) و قانون برنامه‌ریزی زمین در آمریکا از نورمن ویلیامز (۱۹۷۴) بر تمام نسل‌ها تأثیر گذاشتند، در حالی که کتاب طرح عمومی شهری از کنت (۱۹۶۴) از نظر دور ماند. تصمیمات دیوان عالی و برنامه فدرال بیش از طرح‌های عمومی جدید نظر برنامه‌ریزان را به خود جلب کرد. طرح‌هایی که تهیه می‌شدند از طرح‌های کالبدی قبلی متفاوت و متمایز بودند. این طرح‌ها، طرح‌های سیاسی بودند انباشته از اهداف کلان، اهداف خرد، سیاست‌ها، معیارها، استانداردها و برنامه‌ها و همچنین نمودارها، شکل‌ها، طرح‌ها و ماتریس‌ها. این طرح‌ها معمولاً فاقد تصویرهای گرافیکی یا پیشنهادهایی برای فرم شهری بودند.

برنامه‌ریزی از الگوهای سیستمی و روش‌های کمی - که با سیاست‌ها، نهادها و سایر عوامل بیرونی سروکار داشت - بهره گرفت. فن سالاری جدید برنامه‌ریزی، اصول سلسله‌مراتب و هماهنگی را (طرح - برنامه - بودجه - طرح - مقررات - مجوز - سطوح ملی - ایالتی - منطقه‌ای - محلی) با ترتیبی خطی پذیرفت و به کار گرفت. بعضی از نظریه‌پردازان هم این روش را پی‌گرفتند (Mclaughlin 1964; Chadwick 1974) و سایر نظریه‌پردازان به ظاهر طرح را جذب کردند. (Dyckman 1965, Godschalk 1974) طرح را نویسندگانی مانند برایان بری مورد هجو و تمسخر قرار دادند. وی در کتاب "نکاتی در سفر به سرزمین طرح" (۲۰۱) به برنامه‌ریزان مانند "کشیشانی" نگاه می‌کند که در خدمت خدای سرزمین طرح یعنی طرح هستند (Berry, 1978, 201) حرفه‌مندان پیشرو یا طرح‌های عملکردی را برگزیدند (Jacobs 1978)، یا برنامه‌ریزی عادلانه را به جای طرح جامع انتخاب کردند (Krumholz 1978) حدوداً در همان زمان انقلاب آرامی در برنامه‌ریزی ایالتی صورت گرفت که نقش‌های جدیدی به برنامه‌ریزی و دولت ایالتی داد. برنامه‌ریزی ایالتی معمولاً طرح‌هایی را تعیین می‌کرد که مملو از اهداف کلان، اهداف خرد، معیارها و استانداردهایی بودند که تابع قوانین دولتی بودند. خلاقیت، مذاکره و طرح‌های کالبدی بر پایه طراحی آشکارا در این رویکرد برنامه‌ای نادیده گرفته شدند. نظریه برنامه‌ریزی در این دوره اگرچه زاینده بود، ولی نسبت به اینکه چه چیز برنامه‌ریزی است، شبهه داشت. (Alexander, 1984) مباحثات دویبخشی به نظریه خلاصه می‌شد: محتوا در برابر زمینه، عقلانی در برابر سیاسی، جامع در مقابل رشد یابنده، کل در برابر فرایند. یک چیز مشخص و واضح است و آن اینکه نظر و عمل از هم مجزا بودند. کاستلز ظهور این افراد را پیش‌بینی کرده بود (۱۹۷۸).

حرفه‌مندان برای انجام کارهای‌شان از واقعیت‌های شهری بهره می‌گیرند و نه از نظریه‌ها. یکی از این واقعیت‌ها خود دولت است. درگیر شدن اکثر سطوح دولتی، افزایش سرسام‌آور مجوزهای قانونی تکثیر و ازدیاد برنامه‌ها، خرد شدن و تخصصی شدن مؤسسات در میان رشته‌های حرفه‌ای فرعی و ورود گروه‌های جدید ذی‌نفع، باعث پیدایش تصویری از برنامه‌ریزی شد که کوتاه‌زمانی پیش عجیب و ناآشنا بود. به این ترتیب بود که هماهنگی اهمیت بسیار زیادی یافت (Bosselman, Feurer and Sirmon 1976).

هماهنگی و تناسب ایده جدیدی نبود. در سال ۱۹۱۱ یانتریک ابرکرامبی به "ضرورت" همکاری اشاره کرد، تلاش‌های اولیه برای هماهنگی از مدل سلسله‌مراتبی در سطح اقدام فدرال پیروی می‌کرد. بعدها "انقلاب آرام" مداخله دولت در کاربری زمین و رشد مدیریت هم این قالب را شکست. فلوریدا مظهر برنامه‌ریزی ایالتی در دهه ۷۰ و ۸۰



است. قوانین فلوریدا "سازگاری" بین طرح‌های محلی، منطقه‌ای و ایالتی را اجباری کردند. قوانین جامع و تفصیلی و مقررات به‌دقت مشخص شدند. در این میان جای چندانی برای تغییر یا تفسیر وجود نداشت و این خود برنامه‌ریزی محلی را تضعیف می‌کرد (Baswell and Stiffl, 1996). قوانین اجازه بروز تفاوت‌ها را نمی‌دادند. هماهنگی در واقع رویه‌ای بود که معیارهای آن از بالا تعیین و تجویز می‌شد. با این روش، برنامه‌ریزی آمریکایی به تلاش‌های اولیه در نظام اداری به شدت متمرکز و سلسله‌مراتبی اروپا شکل گرفته بود شبیه شد - مانند فرانسه، ایتالیا و اسپانیا. این گونه بود که محدودیت‌های آموزه سازگاری، مشخص گردید (Dimento, 1980).

سازگاری و سایر رهیافت‌های خشک، با پیچیدگی و سرعت تغییر در شهرها و اداره آنها همراه شد. علاوه بر این شیوه‌های جدید زندگی که در آنها انعطاف و تحرک شرط است، رشد پیدا کرد. برنامه‌ریزان از طریق تعیین قلمرو و دامنه برنامه‌ریزی با این توسعه‌ها وفق یافتند. آیا تنها سازگاری کافی بود؟ آیا به طور کلی فرایند کفایت می‌کرد؟ بعضی‌ها اصرار به بازگشت به برنامه‌ریزی کالبدی و طراحی شهری داشتند (Jacobs and Appleyard 1987). دیگران بر تکیه بیشتر بر سیاست‌ها تأکید داشتند (Low 1991). نقد دیویدوف که بر ارائه خواست‌های مطرح نشده اصرار داشت، شروع به ریشه‌یابی تنظیمات نهادی کرد (Krumholz & Forester 1990).

(Clavel 1986). فرایندها خواسته‌ها و منافعی را در برمی‌گرفتند که قبلاً نادیده گرفته شده بودند. شهروندان و سایر گروه‌های ذی‌نفع سازماندهی شده (برای مثال، محله‌ها، انجمن‌ها شهری، سازمان‌های زیست محیطی و گروه‌های دست‌اندرکار ساخت و ساز) از این وضع سود بردند. ضوابط برنامه‌ریزی برای الزامی کردن مشارکت عمومی دوباره بازنویسی شدند، که از جمله آنها قوانین کنترل تأثیرات زیست محیطی و حمایت از گونه‌های در معرض خطر بود. وارد کردن گروه‌های ذی‌نفع این نتیجه پیش‌بینی شدنی را داشت که تضادها افزایش یابد. با معرفی منافع جدید (و در نتیجه تضادها) ارتباط سیاستمداران با این مباحث بیشتر شد و آنها نقش مهم‌تری برای برنامه‌ریزی قائل شدند. برنامه‌ریزی صفحه اول اخبار بود. برنامه‌ریزان به طور فزاینده‌ای کرسی‌های کنگره، مجالس ایالتی، شهرداری و شوراهای مدیریت شهرها و مناطق، و رهبری دانشگاه‌ها را اشغال کردند. این پیشرفت‌ها با نظریه برنامه‌ریزی هدایت نمی‌شد بلکه برنامه‌ریزان با دانش محلی به موقعیت‌های محلی واکنش نشان می‌دادند. در مواجهه واقعیات جدید، برنامه‌ریزان جدیدی به وجود آمدند (Innes, Gruber, Neuman and Thompson 1999) و نوع آنها ثمر بخش بود.

هماهنگی، از سازگاری اجباری از بالا به پایین و پذیرش خشک به سمت پذیرش در طرفه و داوطلبانه طرح‌ها از طریق مقایسه و مذاکره حرکت کرد و این روش "پذیرش دوسویه" نام گرفت (New Jersey State Legislature 1986). تصور حاکم بر هماهنگی، زان پس دیگر مشخصاً از بالا به پایین یا پایین به بالا نبود بلکه به جوانب نیز توجه داشت. حرکت متناوب به تمام جوانب، معرف چرخه‌ای موفق از مذاکرات چند جانبه و هماهنگی مطلوب است. جلب توافق عمومی شعاری تازه بود (Susskind and Cruikshank 1987, Ozawa 1991). با توسعه اقدامات همراه با اجماع عمومی، برنامه‌ریزان اندیشه اجماع تعریف شده را پذیرفتند. تأکید بر رسیدن به اجماع ناگزیر به تنوع‌ها طبیعی و ناهمگونی‌های درونی در جوامع کثیرگرا اجازه ظهور داد. برنامه‌ریزان به رویکردهای عملی‌تر روی آوردند (Blanco 1994) تعامل همه جانبه فرم‌های شبکه‌ای شده ساختار سرزمینی و نهادی را که برنامه‌ریزی با آن مرتبط است، منعکس می‌کرد. به عنوان مثال در تجربه برنامه‌ریزی نیوجرسی، قوانین فلوریدا عوض شدند تا به نظریه پذیرش دوسویه اجازه عمل داده شود. همکاری، تعاون و اجماع نظر "به جای" جامعیت، تداوم و هماهنگی" نشستند.

از حدود سال ۱۹۶۰ تا ظهور سنت گرایان جدید "فرایند" به جای مکان مورد تأکید قرار گرفت. اینکه چگونه طرح ریخته شود و برای چه چیزی نه، ذهن برنامه‌ریزان را به خود مشغول کرد. طرح‌ها با نوشتارها اعداد به جای نقشه‌ها و طرح‌ها پر شدند. پیش‌بینی آینده مکان‌های برنامه‌ریزی شده به دلیل ابهام اطلاعات آماری و تحلیل‌های کمی،

دشوار گردید و اجرا نیز به عنوان یک موضوعی جدی مطرح شد (Pressman and Wildausky 1973). دوگانگی طرح-اجرا در عمق طرح‌های کمی زاییده شد. چگونه یک ماتریس را می‌توان اجرا کرد؟ طرح‌های سیاستی نیز وضعیت بهتری نداشتند. چگونه می‌توان هدف یا سیاستی مبهم را اجرا کرد؟ نتیجه دیگر جایگزینی مکان با فرایند، جداسازی رشته‌هایی بود که زمانی با برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای پیوند عمیق داشتند. این رشته‌ها به مطالعه اهداف برنامه‌ریزی می‌پرداختند: جغرافیا، جامعه‌شناسی شهری و روستایی، علوم منطقه‌ای، معماری و تاریخ شهری. هنگامی که برنامه‌ریزی با فرایند درهم آمیخت و از شهر دور شد، با این حال تلاش برای حفظ ایده‌آل جامع آن باقی ماند. در این زمان آنچه ایده‌آل می‌نمود تقریباً به طور کامل از محتوای خود جدا شد. برنامه‌ریزی نیز دیگر در شهرها عمل نمی‌کرد بلکه در سایر مؤسسات و نهادها فعالیت داشت.

یک پارادایم دیگر

وقتی که برنامه‌ریزی برای مکان‌ها بار دیگر برجسته می‌شود، می‌توان چندین طرح نمونه و آرمانی تشخیص داد که در عمل بسیار شاخص‌اند. یکی از این نمونه‌ها طرح کالبدی سنتی است، که در مقایسه طرح‌های شهر گرایان جدید با طرح‌های طراحان شهری متقدم، ویژگی‌های آن مشخص می‌شود (Nolen 1916, Hegemann & Peets 1922). دیگری طرح راهبردی است؛ گرایشی که از مدارس مدیریت (Porter 1980, 1985) اکنون به بخش عمومی وارد شده است (Bryson 1988). آنچه را که طرح‌های راهبردی بخش عمومی پی می‌گیرند، ساختار بندی مجدد، خصوصی‌سازی، دولت به عنوان نوعی بنگاه، و خدمات به مشتری است (Osborne and Gaebler, 1992). راهبرد فضایی در بخش عمومی معمولاً به بازاریابی شهری تغییر شکل می‌دهد (Kearns and Philo 1993). طرح سوم شامل طرح‌های زیست محیطی و اجتماعات محلی است که دامنه گسترده‌ای از منافع و گروه‌های ذی‌نفع را در برمی‌گیرد. مثال آن شامل طرح‌های حفاظتی هیئات برای محافظت از گونه‌های در معرض خطر و طرح‌های محلی است که با همکاری شرکت‌های توسعه اجتماع محلی در هسته قدیمی شهر صورت می‌گیرند. وجه مشترک این سه نوع طرح، تمرین رهبری از طریق "بینشی" است که می‌تواند به اشتراک گذاشته شود که عبارتی است به عاریت گرفته شده از نوشته فیث مورای در زمینه‌ای دیگر (Firth Murray, 1995). تجربه نشان داده است که بعضی از طرح‌ها اثر ناچیزی دارند. بدتر اینکه بعضی طرح‌ها نتیجه معکوس می‌دهند و باعث فجایعی می‌شوند (Hall 1980). این انتقادات آشنا بر طرح‌ها وارد شده‌اند: طرح‌ها اگر به قدرت وصل نباشند در حاشیه قرار می‌گیرند. طرح‌ها توسعه را محدود می‌کنند و به "بازار آزاد" آسیب می‌رسانند. طرح‌ها، در مقابله با نگرانی‌های روزمره بسیار کلی و آینده‌گرا هستند. طرح‌ها برای آماده شدن وقت زیادی می‌برند و وقتی که تصویب شدند، تحت سیطره وقایع روز قرار می‌گیرند. طرح‌ها تلاش دارند به نتایج متعدد برسند و نهایتاً کار چندانی انجام نمی‌شود. این نکته‌ها تاریخچه‌ای طولانی از مباحثاتی را که دوباره احیا شده‌اند، دارند (Blanco 1994, Lucy 1994; Innes 1996, Multari 1996, ...).

اخیراً نظریه پردازان تمایل به ابعاد قیاسی و ارتباطی برنامه ریزی و سیاست پیدا کرده‌اند. برخی انشعابات به اهمیت وقایع پردازی و استعاره‌ها (۲۱) اشاره کرده‌اند. بعضی‌ها اقدامات انجام گرفته در عرصه برنامه‌ریزی و سیاست را به تأثیرات فرهنگ مدنی (Putnam 1995)، فرهنگ نهادی (Douglas, 1986)، فرهنگ سیاسی و فرهنگ برنامه‌ریزی (Mangada 1984) نسبت می‌دهند. همزمان نویسندگان معروف و مشاوران به بمباران لفظی با عباراتی چون "بصیرت"، "اختراع مجدد"، "تفکر دوباره"، "مهندسی دوباره"، "ساختار بندی مجدد" و "کوچک سازی" پرداختند. وقتی که دنیا تغییر کرد، چیزهای بزرگ و عظیم‌الجثه (۲۲) بی‌مصرف شدند و سلسله مراتب نیز از مد افتاد. در برنامه‌ریزی، دامنه گسترده‌ای از روش‌ها و نظریه‌ها برای پر کردن این شکاف‌ها با یکدیگر رقابت می‌کنند که، در کل گونه‌هایی از هماهنگی بدون سلسله مراتب (Chisholm 1989) در جامعه شبکه‌ای هستند. "پام" (Baum 1996) حداقل چهار نوع فرموله کردن نظریه برنامه‌ریزی را نشان می‌دهد. در میان این هیاهو، اعلام وجود یک پارادایم جدید، جالب توجه است (Innes, 1995).

تحول سه نظریه کلاسیک برنامه‌ریزی

راه دیگر برای نشان دادن دوره و مسیر طرح‌ها، تحلیل تغییر متون اصلی در طی زمان است در اینجا بد نیست سه متن از آمریکای شمالی بررسی گردند. پژوهشگران سایر ملت‌ها نیز می‌توانند این تحول را در مجموعه‌های خودشان پیگیری کنند. کتاب‌هایی که در اینجا بررسی می‌شوند، ویرایش‌های مختلف "کتاب سبز" از انجمن بین‌المللی مدیریت شهری (۲۳) [اکنون با عنوان تجربه برنامه ریزی دولت محلی]، برنامه‌ریزی کاربری شهری از استوارت چین و

برنامه‌ریزی شهری با ویرایش جان نولن هستند.

"برنامه‌ریزی شهری" در سال ۱۹۱۶ به وسیله انجمن ملی شهرداری‌ها [۲۴] به چاپ رسید و شاخصه برنامه‌ریزی امریکا شد. ویرایش دوم آن در سال ۱۹۲۹ منتشر شد. تنها هدف کتاب تشریح چگونگی آماده کردن یک طرح شهری بود که امر ناگزیر و لازم برنامه‌ریزی است. سپس در عنوان فرعی "مجموعه نوشته‌های ارائه شده درباره عناصر لازم یک طرح شهری" این موضوع واضح‌تر بیان شد. فردریک لائو اولمستد این طرز فکر متداول را در مقدمه کتاب تشریح کرد. هویت پیچیده موضوع و فقدان محدودیت‌های تعریف شده در مورد محتوای آن، باعث تقویت جاذبه‌های آن برای تصویر سازی شد. طرح بر برنامه‌ریزی سلطه داشت و این تنها نکته اصلی این کتاب بود.

دو ویرایش اول کتاب سبز انجمن بین‌المللی مدیریت شهری که سپس عنوان آن به "اداره برنامه‌ریزی محلی" تغییر کرد، طرح را به عنوان اصل سازمان دهنده (Segoe 1941; Menhimick 1945) در نظر گرفت. در ویرایش سال ۱۹۵۹ که به وسیله "ماری مک‌لین" صورت پذیرفت، عمدتاً از زبان ویراستاران قبلی در فصل مقدمه بهره گرفته شد. هنوز هم با خواندن این کتاب و مرور ساختار آن، حرکت از توجه به طرح تا تأکید برهم طرح و هم فرایند، نمایان می‌شود. مک‌لین اولین فصل را با این عبارت به پایان می‌برد: "مسائل اساسی و عمده‌ای که در این کتاب مورد توجه قرار گرفته‌اند عبارت‌اند از: روشی که با آن شهر سازمان می‌یابد و قدم‌هایی به سمت ایجاد طرح جامع بر می‌دارد و کمی مهم‌تر از آن رویه‌هایی است که طرح را درک‌پذیر می‌سازد." (Mc Lean, 1959, 22). ویرایش‌های بعدی از طرح عمومی به عنوان اصل سازماندهی برنامه‌ریزی شهری دورتر شده‌اند و هریک تنها یک بخش در این خصوص دارند.

شاید هیچ متن دیگری، تقسیم‌بندی و علمی کردن برنامه‌ریزی و نزول طرح جامع طراحی محور را بهتر از آنچه استوارت چپین در شاهکار خود به نام "برنامه‌ریزی کاربری زمین شهری" تشریح کرده است، در خود نداشته باشد. این کتاب شیوه برنامه‌ریزی را که در آمریکا اعمال شده بود، با انتقال هسته برنامه‌ریزی از طراحی به کاربری زمین، تغییر داد. به این ترتیب حرکت از "واحد پیچیده" شهر به واحدهای تقسیم‌بندی شده زمین‌های ساخته شده و ساخته نشده آغاز گردید، که این زمین‌ها یا دارای زیرساخت و ساختمان بودند و یا نوع کاربری و تراکم آنها مشخص بود.

تنوع در ابزارهای مورد استفاده برنامه‌ریزان در سال‌های اخیر، این حرفه را غنی‌تر کرده است؛ اما برای دستیابی به حداکثر کارایی و استفاده از پایه‌های قانونی مطلوب، لازم است این ابزارها با طرح ارتباط برقرار کنند. به هر حال این طرح است که به برنامه‌ریزی [طرح‌ریزی] نام می‌بخشد

چپین از منطق تناسب کاربری زمین، به عنوان راهنمایی برای محاسبه عرضه کاربری زمین و هماهنگ کردن آن با تقاضا بهره گرفته است. همان‌گونه که کتاب اشاره می‌کند، برنامه‌ریزی کاربری زمین بخشی از برنامه‌ریزی جامع است که تجزیه و تحلیل کمی را در تحلیل طراحی مورد تأکید قرار می‌دهد. نسخه‌های بعدی کتاب کمی‌تر شدند (Chapin 1957; 1965; Chapin and Kaiser, Kaiser 1979; Godschalk and Chapin, 1995).

بخشی از موفقیت کتاب از این امر ناشی می‌شد که مبنای کاربری زمین (در مقابل مبنای کل شهر) با شیوه‌ای که نهادهای آمریکای شمالی با دارایی‌های منقول بر خورد می‌کنند (اسناد زمین، قوانین، منطقه‌بندی) همخوانی بیشتری داشت. علاوه بر این کمی شدن فزاینده مدل‌های کاربری زمین چپین، با کمی شدن فزاینده علوم اجتماعی و حرفه‌های وابسته به خوبی هماهنگ شد. این اصول به دلیل روش‌شناسی جهان شمول و تکرار پذیر آن تا دور دست‌ها و در سطحی وسیع گسترش یافت. تقسیم‌بندی زمین به کاربری‌ها و سایر دسته‌های تجزیه و تحلیل بر فناوری‌های نظارتی گوناگونی که در کنترل زمین مورد استفاده قرار می‌گرفت، افزود. عناوین متون قانونی اصلی برنامه‌ریزی در آمریکا پس از ۱۹۷۰، گواهی است بر این موضوع (Hagman 1971, Rohan 1977; Mandelker and... 1979) با مدل کنترل کاربری زمین، برنامه‌ریزی از ذهنیتی تفکیک شده و فاتحانه بهره گرفت که با ذهنیت طرح‌های فیزیکی سابق متفاوت بود.

قدرت رؤیا

ورزشکاران برای تحقق رؤیاهای خود به بازیهای المپیک می‌آیند. در بازی‌های ۱۹۹۶ آتلانتا آهنگی با مضمون "قدرت رؤیا" خوانده شد که علاوه بر به تصویر کشیدن عملکردهای ورزشکاران در سطح جهانی، پیش از رقابت آنان، در ذهن ایشان تصویر ذهنی قوی برای برنده شدن ایجاد می‌کرد.

این تصاویر آنان را به تمرین در سطوح خارق العاده و رسیدن به سطوح ابر انسانی در تمرکز، اعتقاد و نظم ترغیب می کرد. طرح های قانع کننده نیز قدرت رؤیا را دارند. تصاویر و پندارها از جمله مواردی در این طرح ها هستند که می توانند اذهان را برانگیزند، آرزوها را بیدار کنند و الهام بخش فعالیت ها باشند (Lyndon and Moore 1994; Boulding 1956; Burnette 1973; Hall 1988).

طبیعت مصوری که تصاویر، طرح ها و نقشه ها در طرح ها دارند، به طرح ها کیفیتی می بخشد که سایر ابزارهای سیاست عمومی اغلب فاقد آن هستند. به دلیل همین ویژگی هاست که طرح به عنوان بخش مهمی از میراث عقلانی رشته ما محسوب می شود. اما چرا اخیراً چیز زیادی در مورد این مزیت طرح نوشته نشده است؟ (به عنوان استثناء، ← Black 1997)

تصاویر، ظرفیت طرح را برای تغییر ذهنی افراد ارتقا می دهند و طرح ها را به نهادهای سیاسی تغییر مبدل می سازند. بهره گیری از تصاویر همچنین برنامه ریزان را قادر می سازد تا از شبکه های رسانه ای قدرتمند بهره برداری کنند. ما در فرهنگی به سر می بریم که تصاویر بر اقبال تسلط دارند و آن را تعیین می کنند

با این همه تصاویر در برنامه ریزی به طرح ها محدود نمی شوند و خلق آنها منحصر به کار برنامه ریزی نیست یکی از برانگیزاننده ترین تصاویری که در حرفه ما شکل گرفته "لبه شهر" [۲۵] است (Gerreau 1991). این تصویر دقیقاً به این علت پذیرفته شده است که در زمان حاضر پدیده ای را که برنامه ریزان با آن مواجه اند تسخیر کرده است. مشکل به متخصصان خارج از این حرفه منتقل شده است؛ "شبکه ای از دانه های پراکنده"، "مناطق کلان شهری چند مرکزی"، "پهنه های پراکنده"، "انبوه سکونتگاه ها" و جز اینها.

در جمع بندی کلی، طرح ها و تصویرها دستور کار تحقیقی را برای تحلیل کنندگان به وجود می آورند و دستور کار فعلی را برای اجرا کنندگان. چارچوب چنین دستور کاری در ادامه آمده است. با بهره گیری از این معیارها می توان راه جدیدی را که به طرح ها خصوصیتی متفاوت از شکل پیشین آن می دهد ارزیابی کرد. کار با ارزشی در زمان حاضر در این زمینه شروع شده است. مطالعات دقیق در مورد توسعه طرح - محور (Healey 1990; Healey et al 1997) و دکترین برنامه ریزی طرح - محور (Faludi and Van der Valk 1994) نشان می دهد که طرح ها تأثیرات گسترده عمیقی داشته اند. برای مثال، تفاوت میان طرح های راهبردی که تغییر را موجب می گردند و طرح های نظارتی که وضع موجود را حفظ می کنند (Mazza 1995)، به ملاحظات بنیادین اشاره دارد.

طرح ها آرزوی جمعی را ترسیم می کنند

طرح ها به برقراری ارتباط میان مردم و مکان ها، از طریق گردهم آوردن آنها برای شکل دادن به سرنوشتی مشترک به مکان ها و خودشان، کمک می کنند. در انجام این کار، طرح ها گذشته، حال و آینده را به موقعیتی دلخواه می رسانند. طرح در واقع تاریخ و داستان مکان است. علاوه بر این ضروری است تا بشر به عنوان موجودی خاکی، مکان خانه خود را برای بقا و رفاه خود کنترل کند. طرح بایستی معنای اصلی بیان کنترل باشد، زیرا که طرح تنها مفهوم زمین - مناسب است که با واحد مکان سروکار دارد. لازم است تا ما ارتباط میان مردم، مکان و طرح را بهتر دریابیم تا طرح ها بتوانند بیش از آنکه پاسخگوی قوانین باشند، به ساکنان پاسخ دهند (Boyer 1997; Hayden 1995; Schama 1995; Violich 1997).

طرح ها برای وصف آرزوهای جمعی از تصاویر مکان بهره می گیرند

تصاویر داستان های استعاری، طراحی ها و نقشه ها، تصاویری را در چشم ذهن نقاشی می کنند. کنت بولدینگ [۲۶] نشان داد که وقتی تصویر ذهنی عوض می شود، ذهنیت نیز تغییر می کند. تصاویر، ظرفیت طرح را برای تغییر ذهنی افراد ارتقا می دهند و طرح ها را به نهادهای سیاسی تغییر مبدل می سازند. بهره گیری از تصاویر همچنین برنامه ریزان را قادر می سازد تا از شبکه های رسانه ای قدرتمند بهره برداری کنند. ما در فرهنگی به سر می بریم که تصاویر بر اقبال تسلط دارند و آن را تعیین می کنند. هر چه بیشتر درباره انواع تصاویر به کار رفته در طرح ها و برنامه ریزی بدانیم، موفق تر خواهیم بود (Lynch 1981; Newman 1996).

طرح‌ها کانون‌های برخورد هستند

طرح‌های جامع، مردم، رشته‌ها، عملکردهای شهری، مشکلات، منافع و ایده‌های گوناگون را در مجموعه‌ای نهادینه کرده‌ام می‌آورند. وقتی این موارد با هم اختلاف پیدا می‌کنند، طرح‌ها کانون برخورد می‌شوند. برخورد بخش ضروری برنامه‌ریزی و سیاست است. بدون برخورد، طرح‌ها و برنامه‌ریزی به موضوعی غیرسیاسی بدل می‌گردند و بنابراین بی‌مفهوم می‌شوند. طرح‌ها می‌توانند برای تنظیم دستور کارها و رفع برخوردها مورد استفاده قرار گیرند، زیرا آنها "متون مجرد" ایده‌آلی هستند که مشارکت کنندگان در ساخت طرح برای تصمیم‌سازی به آن تکیه می‌کنند (Moore 1986; Forester 1989). اگر تهیه طرح به واقع تکتگرها و مشارکتی باشد و نه تنها "فراهم آوردن پاسخ کارکنان به دیگران"، آن‌گاه می‌تواند اجتماع محلی را بر پایه اصول اجتماعی، فکری و سیاسی آن بسازد.

طرح‌ها قدرتمندند، زیرا در ساختار قدرت ساخته می‌شوند

طرح با سنگر گرفتن در نهادهای حکومتی، اختیار زیادی به دست آورده است. طرح‌ها هم "بنیادین" و هم "تنظیم‌کننده" اند (Griffin 1995). آیا طرح‌ها هنوز به پتانسیل کامل برای تغییر که از این موقعیت قدرت نشأت می‌گیرد، دست نیافته‌اند؟ واضح است که سازندگان طرح با بسیاری از سیاست‌ها و نهادها سردرگم‌یاب‌اند (Christensen 1993). علاوه بر این، لازم است آنها از قدرت نهادی خودشان آگاه باشند و علاوه بر دارا بودن دیدی انتقادی، توان "صحبت درست با قدرت" را داشته باشند (Wildavsky 1979). با این حال، این حرفه مدت‌هاست که به اهمیت سیاست پی برده است. حرفه‌مندان اغلب هنوز در رقابت سیاسی با کنار گذاشته شدن دست و پنجه نرم می‌کنند. بنابراین نقدهای ادواری هنوز طنین‌انداز هستند، حتی با وجود اینکه پیغامی حیاتی را تکرار می‌کنند (Meyerson and Banfield 1955; Altschuler 1965; Wildavsky 1973,...). چطور تحقیق می‌تواند در انجام این تعهدات به راستی به برنامه‌ریزان کمک کند؟ آیا برنامه‌ریزان خطا اول می‌توانند به شکلی کارآمدتر در طراحی تحقیق شرکت کنند؟

طرح‌ها حرفه و نهادهای برنامه‌ریزی را ساخته‌اند

طرح‌ها همچنین برای طراحی و طراحی مجدد نهادهای دولتی مورد استفاده قرار می‌گیرند (1969; 1978; 1983; ...). این کیفیت فراگیر طرح‌ها از ارتباط آنها با قوانین نشأت می‌گیرد (Haar 1955; Baer 1994; 1996). درک بهتر این کمک از طریق طرح‌ها می‌تواند منافع را برای دولت‌های ما، اجتماعات محلی ما، حرفه‌ها و خود ما در برداشته باشد.

[پانوشتن]

خطوط قدرت: خطوط واقع بر نقشه‌ها تصمیم می‌گیرند که "چه کسی، چه چیزی را چه وقت و چگونه دریافت کند". طرح‌های شهری و ضوابط پهنه‌بندی اشکال متمایزی دارند؛ و نقشه‌ها خطوطی دارند که مرزها را مشخص می‌کنند. غالباً محققان این ویژگی را به رغم اهمیتی که دارد نادیده می‌انگارند. حرفه‌مندان عاقبت طلب تلاش می‌کنند که از ترسیم خطوط سرباز زنند، زیرا این خطوط تضاد و خشم را برمی‌انگیزد. اگر هارولد لاسول برنامه‌ریزی شهری را مطالعه کرده بود، قطعاً عبارت "در کجا" را هم به عنوان مقاله "سیاست: چه چیزی را در چه زمان و چگونه دریافت می‌کند"، اضافه می‌کرد (Laswell, 1936). با توسعه حکمروایی شهری به وسیله طرح‌ها و پهنه‌بندی نیز شاخصی برای برنامه‌ریزی است. هر برنامه‌ریز یا سیاستمداری می‌داند که وقتی خطوط ترسیم می‌شود، برخوردهایی رخ می‌دهد. خطوطی که این تأثیر را دارند نه تنها در نقشه‌های طرح و پهنه‌بندی بلکه حتی در سایت پلان‌ها، طرح‌های حمل و نقل نمودارهای جریان فرایند، و نمودارهای سازمانی نمایان می‌شود. چه کسی برنده و چه کسی بازنده می‌شود، چه کسی پشت میز می‌نشیند و چطور بازی به انجام می‌رسد، سؤالانی است که با خطوط طراحی تعیین می‌گردد. آیا طراحان به این دلیل از ترسیم خطوط می‌ترسند که از برخورد اجتناب کنند؟ یا می‌ترسند که نهایتاً طرح‌ها و پهنه‌بندی‌ها، اعتباری را در زمینه مکان صحیح در حیطه شهر برای شان ایجاد کند؟

آیا برنامه‌ریزی نیاز به طرح دارد؛ یا می‌تواند بدون طرح، بدون پرسش و بی‌حفاظ باشد؟ اگر حالت دوم صحیح است، چرا متخصصان را "ninig" نامیم و واژه "plan" را به کلی فراموش نکنیم؟ برنامه‌ریزان [طرح‌ریزان] شهری به شهر زندگی می‌بخشند و قرن‌هاست که از طرح بهره می‌گیرند. تنوع در ابزارهای مورد استفاده برنامه‌ریزان در سال‌های اخیر، این حرفه را غنی‌تر کرده است؛ اما برای دستیابی به حداکثر کارایی و استفاده از پایه‌های قانونی مطلوب، لازم است این ابزارها با طرح عمومی نیز ارتباط برقرار کنند. به هر حال طرح است که به برنامه‌ریزی [طرح‌ریزی] نام می‌بخشد.

"این مقاله ترجمه‌ای است از"

Does Planning Need The Plan?

نوشته Michael Newman برگرفته از:

APA, Vol 64, NO.2, 1998

- 1- urban pieces
- 2- Battery Park City
- 3- Seaside
- 4- Oregon
- 5- Regional Plan Association
- 6- National Capital Planning Commission
- 7- Cross- Acceptance
- 8- Bologna
- 9- Aldo Rossi
- 10- Thames River Gateway Strategy
- 11- Ildefons Cerdà
- 12- Great White City
- 13- Deniel Burnham And Edward Bennett
- 14- Abercrombie
- 15- Finger Plan
- 16- Art of Building Cities
- 17- Plan Voisin
- 18- Village of Euclid v. Ambler Realty Company
- 19- Planned Unit Developments
- 20- Notes on an Expedition to Planland
- 21- metaphors
- 22- behemoth
- 23- International City Management Association
- 24- National Municipal League
- 25- edge city
- 26- Kenneth Boulding

کلان شهر؛ Metropolis

در متون ترجمه شده به فارسی، واژه‌ها و اصطلاحات مختلفی به عنوان معادل متروپولیس به کار رفته‌اند که از جمله می‌توان به مادر شهر (ساروخانی، ۱۳۶۶)، گران شهر (مزینی، ۱۳۷۲)، مام شهر و بزرگ شهر (آشوری، ۱۳۷۶) و کلان شهر (کیاوند، ۱۳۶۳؛ باطنی، ۱۳۷۸؛ حق شناس، ۱۳۷۹) اشاره کرد. اما چه در حوزه آثار پژوهشی (تالیف و ترجمه) و چه در کاربردهای اجرایی و حرفه‌ای، به طور روز افزون اصطلاح کلان شهر در زبان فارسی برای اطلاق به شهرهای بزرگ و یا به عنوان معادل متروپولیس به کار می‌رود.

ریشه و مفهوم کلان شهر

متروپولیس در اصل واژه‌ای یونانی مرکب از metre به معنای مادر و polis به معنای شهر است. در یونان قدیم، این اصطلاح به مرکز یک ایالت یا کلنی اطلاق می‌شده است. در بیشتر دانشنامه‌ها و فرهنگ‌های مرجع و معتبر، از جمله

دانشنامه مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۷ بهار ۱۳۸۳

فرهنگ وبستر، متروپولیس به عنوان شهر اصلی یا مهم‌ترین و بزرگ‌ترین مرکز فعالیت یک کشور یا منطقه معنا شده است. هر چند چنین شهری ضرورتاً ممکن است پایتخت کشور نباشد. اما می‌بایست وسعت زیاد و جمعیت فراوان داشته باشد. علاوه بر این، هر شهر برای آنکه متروپولیس محسوب شود می‌بایست دارای سازمان‌ها و نهادهای گوناگون برای تقبل وظایف و کارکردهای گوناگون فرهنگی، تجاری، اداری و مانند اینها باشد (سیف‌الدینی، ۱۳۷۸). متروپولیس‌ها معمولاً سایر مراکز شهری را که از نظر اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در مدار آن قرار می‌گیرند تحت تأثیر خود قرار می‌دهند؛ و از این رو در پیرامون آنها نواحی و منطقه‌هایی هم‌پیوند با شهر اصلی شکل می‌گیرد. با همه اینها، اصطلاح متروپولیس یا کلان‌شهر معمولاً آزادانه و بدون قید و شرط خاصی برای اطلاق به شهرهای بزرگ به کار می‌رود (بیرو، ۱۳۶۶؛ small).

مفاهیم هم‌پیوند با کلان‌شهر

در دوران جدید شهرنشینی جهان، به ویژه در قرن بیستم، بسیاری از شهرها بزرگ شدند، جمعیت آنها رو به افزایش نهاد و ساختارهای اجتماعی و اقتصادی و همچنین ساختارهای کالبدی و فضایی آنها دگرگون شد. شهرهای بزرگ جدید در بسیاری از ویژگی‌ها نظیر شکل، وسعت، تراکم جمعیت، تمرکز فعالیت و نوع روابط اجتماعی و اقتصادی میان آنها با سکونتگاه‌های پیرامونی و جز آن دارای شباهت‌ها - و البته تفاوت‌هایی با یکدیگر هستند. به همین دلیل از تعابیر مختلف برای نامیدن اشکال جدید توسعه شهرهای بزرگ استفاده شده است. مفاهیم «مجموعه شهری» (۱۱)، «زنجیره شهری» (۲)، «ناحیه کلان شهری» (۳) و «منطقه کلان شهری» (۴) از جمله اصطلاحاتی هستند که برای نامیدن اشکال مختلف شهرهای بزرگ به کار می‌روند. اگر چه در بسیاری از موارد این اصطلاحات، حتی از طرف وضع کنندگان خود آنها، بدون مرز بندی قاطع به جای هم به کار می‌روند و در بسیاری از فرهنگ‌ها نیز دقیقاً از قید «بامسامحه» (۵) برای کاربرد آنها استفاده می‌شود، اما در مجموع می‌توان اشکال مختلف شهرهای بزرگ را به طور نسبی طبقه بندی کرد.

مجموعه شهری [۶]

اصطلاح «مجموعه شهری» در متون فارسی بامترادف‌های دیگری همچون شهرگان، منظومه شهری و شبکه شهری نیز به کار رفته است. این اصطلاح را نخستین بار پاتریک گدس (۱۹۳۲ - ۱۸۵۴) در اوایل قرن بیستم برای تشریح ناحیه ساخته شده (۷) گسترده‌ای به کاربرد که از پیوستگی و ادغام چند سکونتگاه شهری که قبلاً جدا از هم بوده‌اند، شکل می‌گیرد. این ادغام ابتدا از طریق توسعه نواری در امتداد مسیرهای اصلی بین شهری آغاز می‌شود و به تدریج سکونتگاه‌هایی را که از حیث اجتماعی و اقتصادی با هم ارتباط دارند یکپارچه می‌سازد (Johnston, 2001, P. 114).

تراکم بالای جمعیت، مجاورت دو یا چندین شهر، وجود یک شهر بزرگ‌تر و تمرکز فعالیت‌های اقتصادی و خدمات در مرکز یا شهر اصلی، از مهم‌ترین ویژگی‌های مجموعه شهری به حساب می‌آید. گدس در کتاب تحول شهرها (۱۹۱۵) از مفاهیم «مجموعه شهری» و «منطقه شهری» سخن می‌گوید و تمایز صریحی میان این دو قائل نمی‌شود. به عقیده او، مجموعه شهری مجموعه‌ای از شهرهای کوچک است که به تدریج همچون نواحی منجستر یا تینه‌ساید در انگلستان، با گسترش یک شهر بزرگ‌تر به هم می‌پیوندند. گدس در مورد این تحول در ایالات متحده از شهرهایی که «به طرف هم جریان می‌یابند» (۸) سخن می‌گوید (Whittick, 1974, p.273).

مطالعات مربوط به شهرهای بزرگ و مجموعه‌های شهری در نیمه اول قرن بیستم به وسیله سی. ب. فاوست پی‌گیری شد. فاوست در مقاله‌ای به سال ۱۹۲۲ از ۷۳ منطقه شهری که جمعیت آنها از ۷/۵ میلیون نفر (لندن بزرگ) تا ۵۱۳۰۰ نفر نوسان داشت به عنوان مجموعه شهری نام می‌برد. او در مقاله دیگری به سال ۱۹۳۲ تعریف خود از اصطلاح مجموعه شهری چنین بیان کرده است: «من اصطلاح مجموعه شهری را دقیقاً به مفهوم یک منطقه پیوسته شهری به کار می‌برم ... منطقه‌ای که از طریق رشته‌های پیوسته‌ای از نقاط مسکونی، کارخانه‌ها و سایر ابنیه، بنادر، اسکله‌ها، پارک‌های شهری، زمین‌های بازی و نظایر اینها اشغال شده است، به نحوی که اراضی روستایی میان آنها جدایی نینداخته باشد؛ گر چه در بسیاری از موارد در بریتانیا چنین حوزه شهری شامل محدوده‌هایی از اراضی روستایی نیز هست که هنوز به کشاورزی اشتغال دارند» (گولد، ۱۳۷۶، ص ۸۱۳).

دو انتقاد اساسی به تعریف پیش گفته از مجموعه شهری، وارد شده است: نخست اینکه در این تعریف به حد کافی بر عوامل اجتماعی-اقتصادی تأکید نشده است. مثلاً در این مورد که یک مرکز خاص تا چه حد به صورت کانون مبادلاتی، صنعتی و تجاری عمل می‌کند تأکید کافی به چشم نمی‌خورد. دوم، برای تعیین مرز بیرونی یک حوزه پیوسته شهری،

معیار روشنی وجود ندارد (همان منبع).

بعضی از جغرافیدانان میان مجموعه‌های شهری تک هسته‌ای و چند هسته‌ای تمایز قائل می‌شوند. مجموعه‌های شهری تک هسته‌ای از طریق رشد بیرونی یک هسته مجزا (معمولاً یک شهر اصلی) به وجود می‌آیند. شهر با رشد خود، شهرهای کوچک و دهکده‌های پیرامونی را فرا می‌گیرد (مثل مجموعه شهری لندن). اما مجموعه‌های شهری چند هسته‌ای در اثر توسعه نواری تشکیل می‌شود. این توسعه، شکاف‌های موجود میان شبکه‌ای از شهرهای نزدیک به هم را پر می‌کند، مانند مجموعه‌های شهری فوردشر و میدلند (Small, 1990, P.48).
به تدریج با ظهور اشکال جدید توسعه شهری و شهرهای بزرگ، به ویژه با ظهور پراکندگی توسعه شهری [۹]، اصطلاحات دیگری همچون زنجیره شهری و ناحیه کلان‌شهری جایگزین مجموعه شهری شده است.

زنجیره شهری

زنجیره شهری، واژه‌ای یونانی (مرکز از بزرگ و شهر) است که جان گوتمن (۱۹۶۴) آن را برای تشریح توسعه پیوسته نواحی شهری در ساحل شمال شرقی آمریکا به کار برد. این اصطلاح به خصوص برای رشد توأمان و پیوستن انبوه‌های شهری بزرگ به کار می‌رود (Small, 1990, p.145).
بارزترین نمونه‌های زنجیره شهری در سواحل شرقی آمریکا (بین یاستن و واشینگتن) و در ژاپن (بین توکیو و ازاکا) به طول حدود ۱۰۰۰ کیلومتر شکل گرفته است.
زنجیره‌های شهری معمولاً شکل خطی دارند (سیف‌الدینی، ۱۳۷۸، ص ۲۹).

ناحیه کلان‌شهری

ناحیه کلان‌شهری، که اصطلاحی است عام برای تشریح سکونتگاه‌های شهری بسیار بزرگ، ابتدا در آمریکا به کار رفت (Johnston, 2001, p.502). این مفهوم در برخی از متون (از جمله Whittick, 1974, p. 681) با منطقه کلان‌شهری (۱۰) یکسان به کار رفته است.

ناحیه کلان‌شهری، علاوه بر آمریکا، در سرشماری بسیاری از کشورهای غربی مفهوم خاص دارد که تعریف آن بسته به کشور یا سرشماری تغییر می‌کند. مثلاً سرشماری ۱۹۴۰ در آمریکا، ناحیه کلان‌شهری را ناحیه‌ای با یک شهر مرکزی با جمعیتی برابر و یا بیش از ۵۰ هزار نفر تعریف کرد که کلیه اراضی پیوسته به آن دارای تراکم جمعیتی ۱۵۰ نفر در مایل مربع یا بیش‌تر باشند (۱۱). سرشماری ۱۹۵۰ بر دو مبنای ناحیه شهری شده [۱۲] و ناحیه کلان‌شهری استاندارد SMA در سرشماری ۱۹۶۰ به ناحیه آماری کلان‌شهری استاندارد (SMSA) تبدیل شد. سرشماری جمعیت ۱۹۶۰ چنین تعریفی را برای SMSA به دست می‌دهد: «به استثنای نیوانگلند SMSA شهرستان [۱۳] یا گروهی از شهرستان‌های به هم پیوسته است که

دارای یک شهر با جمعیت دست کم ۵۰ هزار نفر و یا یک جفت شهر با مجموع جمعیت حداقل ۵۰ هزار نفر باشد. علاوه بر این، شهرستان‌های پیوسته به هم در صورتی در SMSA منظور می‌شوند که طبق ضوابط خاصی دارای خصوصیات جدانشدنی کلان‌شهری باشند و از لحاظ اجتماعی-اقتصادی نیز با شهر مرکزی یگانگی داشته باشند (گولد، ۱۳۷۶، ص ۳۷۷).

در سال ۱۹۶۰، ۲۱۹ ناحیه آماری وجود داشت. معیارهای تعریف SMSA همانا تعداد جمعیت، تراکم جمعیت و ساختارهای شغلی بود. بلوک‌های ساختمانی پایه [۱۴] را نیز شهرستان‌ها تشکیل می‌دادند. اداره سرشماری

- 1- conurbation
- 2- megalopolis
- 3- metropolitan area
- 4- metropolitan region
- 5- loosely

اصطلاح «مجموعه شهری» در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران حقیق ضوییه هیئت وزیران (۱۳۷۴/۷/۲۶) با عنوان «طرح ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور و شهرهای اطراف آنها» رسمیت یافته است. بر اساس ماده یک این ضمیمه، «مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن شامل شهرهای واقع در شهرستان‌های تهران، دماوند، وی، شمیرانک، کرمانشاه، رامین، اسلامشهر، سوادکوه و شهریار است و محدوده مجموعه شهری، سایر شهرهای بزرگ (مشهد، اصفهان، تبریز و شیراز) به پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی و تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران تعیین می‌شود» (شماره ۱۳۷۵، صفحه ۴۲).

- 7- built-up area
- 8- flowing together
- 9- urban sprawl
- 10- metropolitan region
- ۱۱- در ضمیمه هیئت وزیران (۱۳۷۴) به روشی تعریف مجموعه شهری، با توجه به اشاره آن به وجود یک شهر مرکزی بزرگ (تهران، مشهد، اصفهان، تبریز و شیراز) به عنوان عامل تعیین کننده مجموعه‌های شهری کشور و همچنین استفاده از پدیده مجموعه شهری به عنوان یک واحد برنامه‌ریزی و مدیریت فراشهری، مفهوم مجموعه شهری را در زبان فارسی به مضمون ناحیه کلان‌شهری در کشورهای غربی نزدیک می‌کند.
- 12- urbanized area
- 13- county
- 14- basic building block
- 15- Metropolitan Statistical Areas (MSAs)
- 16- Consolidated Metropolitan Statistical Areas (CMSAs)

منابع:

- ۱- بیرون، آن. فرهنگ علوم اجتماعی. ترجمه باقر سلوختی، انتشارات کیهان، ۱۳۶۶.
- ۲- سیف‌الدینی، فرات. فرهنگ واژگان برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای. انتشارات دانشگاه شیراز، ۱۳۷۸.

برابر نهادهای مختلف برای اصلاحات مربوط به شهرهای بزرگ

Metropolitan Area	Megalopolis	Conurbation	Metropolis	
-	-	-	- گران شهر - متروپولیس	مزنی (۱۳۷۲)
-	-	شهرگان	مادر شهر	ساروخانی (۱۳۶۶)
پهنه نام شهری	-	شهرگان	- بزرگ شهر - نام شهر	آشوری (۱۳۷۴)
حوزه نام شهری	-	منظومه شهری	-	زاهدی مازندرانی (۱۳۷۶)
ناحیه مادر شهر	کلان‌شهر	شهرگان	مادر شهر	سیف‌الدینی (۱۳۷۸)
-	-	منظومه شهری	کلان‌شهر	باطنی (۱۳۷۸)
-	-	منظومه شهری	- کلان‌شهر - مادر شهر	حق شناس (۱۳۷۹)
مجموعه شهری	زنجیره شهری	مجموعه شهری	کلان‌شهر	مهندسان مشاور فرهاد (۱۳۸۱)
ناحیه کلان‌شهری	زنجیره شهری	مجموعه شهری	کلان‌شهر	برک پور (مقاله حاضر)

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۷ بهار ۱۳۸۳

امریکا، در داخل SMSA ها، نواحی شهری شده را که فقط از قسمت‌های ساخته شده تشکیل می‌شوند، تعریف می‌کند. ساختار سیستم مذکور در سال ۱۹۹۰ تغییر کرد و سه نوع ناحیه را از هم متمایز ساخت (Johnston, 2001, p.502)

-نواحی آماری کلان‌شهری [۱۵]: (MSA) گروهی از شهرستان‌ها (بجز نیوانگلند)، مرکب از یک شهر مرکزی دارای ۵۰ هزار نفر جمعیت یا بیشتر که با یک ناحیه شهری شده (با معیارهای تراکم جمعیت و ساختارهای شغلی تعریف می‌شود) احاطه می‌گردد و کل جمعیت آن از ۱۰۰ هزار نفر می‌گذرد.

-نواحی آماری کلان‌شهری متحد [۱۶]: (CMSA) از MSA ها بزرگ‌تر هستند و نواحی شهری شده آنها حداقل یک میلیون نفر جمعیت دارند. -نواحی آماری کلان‌شهری مقدماتی [۱۷]: (PMSA)؛ مؤلفه‌های مجزای CMSA ها و با خصوصیات مشخص اند. مثلاً CMSA دیترویت / آن آرپور دارای دو PMSA با تأکید بر دو شهر مرکزی است؛ در حالی که CMSA نیویورک / نیوجرسی / لانگ آیلند به ده CMSA مجزا تقسیم می‌شود.

ناصر برکیپور

۲- شافرخ زاده، فریوس؛ مجموعه قوانین و مقررات

لختصاصی و مورد عمل وزارت مسکن و شهرسازی-

سازمان ملی زمین‌شناسی، ۱۳۷۵.

۳- فرهنگ معنوی، عیسی، فرهنگ علوم شهری و منطقه‌ای،

مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۷۵.

۵- گولد، جولیس و ویلیام کولب؛ فرهنگ علوم اجتماعی،

ویراسته: محمد جواد زاهدی مؤنذرانی، انتشارات مازیار،

۱۳۷۶.

۶- مؤسسان مشاوران فرزند؛ تدوین مبانی و مفاهیم نظری

تعریف و تعیین مجموعه شهری مشهد، سازمان مسکن و

شهرسازی خراسان، ۱۳۸۱.

7- Johnston, R.J. and Others' The Dictionary of Human Geography, Blackwell Publishers, USA, 2001.

8- Mish, Fredrick; Webster's Collegiate Dictionary, Meriam - Webster, USA, 1998.

9- Small, John; Dictionary of Human Geography, Edward Arnold, London, 1990.

10- Whittick, Arnold' Encyclopedia of Urban Planning, Mc Graw Hill, USA, 1974.

مرکز شهر City Center

مفهوم و گستره معنایی مرکز شهر

اگر چه اصطلاح مرکز شهر [۱] در نظر اول مفهومی هندسی را به معنای موقعیتی که از لحاظ هندسی دارای مرکزیت یک شهر است به ذهن می‌رساند، اما در واقع مفهوم و گستره معنایی مرکز شهر عموماً به جنبه‌های کارکردی و عملکردی آن معطوف می‌گردد. این امر از آن جهت است که مرکز شهر، لزوماً مرکز هندسی شهر نیست بلکه در بردارنده مفهوم مرکزیت کارکردی و عملکردی در شهر است.

پیش از ارائه هر گونه تعریف درباره مرکز شهر، ضروری است به اختصار به مفهوم مرکز شهر اشاره شود. در حیطه مفاهیم شهر و شهرسازی، چهار تعریف مختلف درباره مرکز می‌توان ارائه کرد:

۱- مرکز در معنای ناحیه و محدوده‌ای که به صورت تقریبی در ناحیه‌ای بزرگ‌تر دارای موقعیت مرکزی است. مفاهیمی چون مرکز شهر، بخش مرکزی شهر، بخش درونی شهر [۲]، مرکز مالی شهر [۳]، مرکز درمانی شهر [۴] و نظایر اینها در این معنا می‌گنجد.

۲- مرکز در معنای ساختمانی که برای انجام فعالیتی خاص در نظر گرفته شده است. مرکز مدنی شهر [۵] در این معنا به کار رفته است.

۳- مرکز در معنای مکانی که برخی فعالیت‌های خاص در آن مکان متمرکز شده‌اند.

۴- مرکز در معنای مجموعه‌ای تجاری که از تلفیق مجموعه‌ای از فروشگاه‌ها، رستوران‌ها و پارکینگ‌های جمعی که به صورت ویژه‌ای طراحی شده‌اند تشکیل می‌شود و در حقیقت نوع مدرنی از بازارهای سنتی و کهن است، مفاهیمی چون مرکز خرید [۶]، مراکز خرید خیابانی [۷]، ناحیه ویژه افراد پیاژه [۸]، میدان همگانی و مانند اینها در این حیطه معنایی می‌گنجد.

مهم‌ترین اصطلاحاتی که در مورد مفهوم مرکز شهر به کار می‌رود، city center است که در فارسی با «مرکز شهر» یا «هسته مرکزی شهر» معادل سازی شده است. این اصطلاح به «مرکز جغرافیایی یا قسمت میانی شهر اطلاق می‌گردد». اصطلاح city core نیز که در فارسی با مرکز شهر و یا هسته اصلی شهر معادل سازی شده است، دارای قرابت معنایی نسبتاً زیادی با اصطلاح پیش گفته است. در این اصطلاح، "core" که معادل «مرکز و هسته» است، «واژه‌ای است که برای توصیف قلب هر شهر یا شهرک بزرگی استفاده می‌شود. مرکز کوچک‌تر از «ناحیه مرکزی» [۹] است و در برگیرنده زمین‌های دارای بالاترین ارزش، فشرده‌ترین گسترش ساختمانی و بالاترین تمرکز عابر پیاده و خودروهاست» (سیف‌الدینی، ۱۳۷۸: ۱۰۴-۱۰۳).

در تعاریف دیگر راجع به مرکز شهر، جنبه‌هایی چون تمرکز فعالیت و جمعیت در مراکز شهری، مورد توجه فراوان قرار گرفته‌اند. از این دیدگاه، مرکز شهر ناحیه‌ای است با کاربری مختلط، فشرده، با تراکم بالا و دارای شرایط مناسب برای حمل و نقل و عابران پیاده. این ناحیه معمولاً دارای «حس مکان» [۱۰] ناشی از وحدت در عناصر طراحی است و فضاهایی چون میدان‌های عمومی و پارک‌ها را در برمی‌گیرد. مرکز، محله‌ای پر جنب و جوش و شلوغ است که ارتباط مناسبی با محله‌های مجاور دارد. مرکز دارای بناهای مسکونی، تجاری و اداری مختلف است و ساختمان‌های آن در مقایسه با ساختمان‌های محله‌های اطراف و نواحی پیرامونی مرکز ارتفاع بیشتری دارند. در حقیقت تعاریفی از این دست راجع به مرکز شهر، آن را به عنوان «فعال‌ترین محله هر شهر» و تلفیقی از مراکز اداری، تجاری، هنری و فرهنگی کل شهر و در کلامی کوتاه‌تر - همان گونه که فردریک گیبرد در کتاب «طراحی شهر» می‌گوید - «تجلیگاه تظاهرات اجتماعی تمام مردم شهر» معرفی می‌کنند.

در مورد مرکز شهر، اصطلاحات متعددی که در عین نزدیکی و قرابت معنایی دارای تفاوت نیز هستند به کار می‌رود که در ادامه به آنها اشاره می‌گردد:

۱- مرکز مدنی شهر (مرکز اداری شهر): به بخشی از شهر گفته می‌شود که ساختمان‌هایی مربوط به اداره شهر - مانند شهرداری، اداره‌های مختلف، دادگاه‌ها و گاهی مراکز تفریحی و فرهنگی - در آن قرار می‌گیرد. این اصطلاح گاه در مورد یک مجتمع ساختمانی که تعدادی از عملکردهای مذکور را در خود جای داده است به کار می‌رود (Whittic, 1974:274).

در حقیقت مرکز مدنی شهر، «مجموعه‌ای است از تسهیلات وابسته به شهرداری که در قلمروی معین که اغلب در مجاورت مرکز تجاری شهر قرار دارند، مستقر شده‌اند. مرکز مدنی شهر بر مبنای آکرپولیس‌های یونانی و فروم‌های رومی بنیان گذاشته شده است. طرح این مرکز معمولاً شامل ساختمان‌های شهرداری و پارک یا میدان عمومی متصل به آن، شعب مرکزی ادارات شهری، دادگاه‌ها و اغلب یک دفتر پستی، ادارات تسهیلات همگانی (۱۱)، تسهیلات بهداشت عمومی و ادارات دولتی است» (Britanica Concise Encyclopedia, 2004).

برای نشان دادن ماهیت یک شهر، [مرکز مدنی شهر] معمولاً به گونه‌ی زیبایی ساخته می‌شود و برای فعالیت‌های همگانی شهر مورد استفاده قرار می‌گیرد (سیف‌الدینی، ۱۳۷۸: ۲۳). در سال‌های اخیر مرکز مدنی شهر برای اشاره به ناحیه تجاری مرکز یک اجتماع محلی و یا یک مرکز خرید اصلی که در مرکزیت آن قرار گرفته است، نیز به کار رفته است. در این گونه از مراکز مدنی شهر، توجه ویژه‌ای به استقرار ساختارهای عمومی شهر و طراحی منظر و محوطه‌سازی میدول گردیده است.

۲- مرکز قدیمی شهر downtown: اصطلاح مرکز قدیمی شهر، در ایالات متحد آمریکا برای نامیدن منطقه تجاری یا پایین یک شهر یا شهرک به کار می‌رود. کاربرد این اصطلاح در حال گسترش به کشورهای دیگر است (Whittic, 1974: 334).

۳- مرکز تجاری شهر C.B.D.: به صورت عمومی این اصطلاح بیان‌کننده منطقه کسب و کار و فعالیت تجاری در شهر است و در بسیاری از کشورها، برای بیان «مرکز تجاری» شهرها به کار می‌رود. مرکز تجاری شهر هسته‌ای از نواحی شهر است که در برگیرنده تمرکزی از کاربری‌های تجاری (شامل فروشگاه‌ها، ادارات و انبارهای گمرکی) است. مرکز تجاری شهر دارای بیشترین تراکم در کاربری زمین و بلندترین ساختمان‌ها در سطح شهر است و ناحیه محدود شده آن اغلب نشانگر طیف عمده‌ای از کاربری‌های زمین است که به صورت جدا از هم قرار گرفته‌اند. در اطراف هسته مرکز تجاری شهر، قالبی از کاربری‌های دارای تراکم کمتر وجود دارد که عموماً در برگیرنده فعالیت‌های صنعتی (بیشتر کارگاه‌های کوچک) و انبارهای گمرکی است. به سبب پدیده گسترش شهری و تمركززدایی شکل گرفته در سال‌های اخیر، مراکز تجاری شهری در حال زوال تدریجی‌اند (Johnston, 2001: 47).

به طور کامل‌تر می‌توان گفت «منطقه تجاری مرکز شهر، بخشی از شهر با بیشترین تراکم است که انواع فعالیت‌های خرده‌فروشی و عمده‌فروشی در آن یافت می‌شود. به طور کلی، C.B.D. ناحیه‌ای است که بالاترین ارزش زمین را دارد. تمرکز فعالیت‌های تجاری خرده‌فروشی، اداره‌ها، تئاترها، هتل‌ها و خدمات تجاری و ترفیحات بسیاری در آن وجود دارد. منطقه تجاری مرکز شهر از نظر ویژگی، دسترس پذیرترین بخش شهرک یا شهر و حوزه نفوذ آن همراه با بازتاب این واقعیت است که بیشترین آمد و شد عابران پیاده و خودرو در آن وجود دارد.» (سیف‌الدینی، ۱۳۷۸: ۶۳).

۴- ناحیه درونی شهر: ناحیه‌ای نزدیک به مرکز شهر است که قلمرو و محدوده آن به درستی تعیین شدنی نیست و معمولاً با شکل‌گیری «مسکن ویرانه» [۱۳] در «زیستگاه‌های چند خانواری» [۱۴] با مطلقیت بسیار کم همراه است.

ناحیه درونی شهر، اغلب ناحیه پذیرش بسیاری از مهاجرانی است که عموماً با دستمزد بسیار کم در واحدهای خدماتی و سایر سازمان‌های اقتصادی استخدام می‌شوند و توان پرداخت اجاره‌های بالا را ندارند. جمعیت بومی این محدوده نیز از طریق ثبات و یا جابه‌جایی اجتماعی و جغرافیای شناسایی می‌شوند. در این محدوده تسهیلات عمومی و تجاری بسیار کم‌اند و کیفیت پایینی دارند و در حقیقت، ناحیه درونی شهر نام مدرن منطقه در حال انتقال [۱۵] است. با این ویژگی که ناحیه مذکور مکانی جداسدنی نیست بلکه بخشی لازم و مکمل برای جامعه وسیع شهری است (Johnston, 2001: 230).

۵- مرکز اجتماع محلی community center: «برای توصیف شماری از ساختمان‌ها به کار می‌رود که برای بهره‌گیری همگانی اختصاص داده شده‌اند. مانند کتابخانه، سالن برگزاری نشست‌ها، فروشگاه‌ها و مدرسه که در یک شهر کوچک یا دهکده قرار دارد. گاهی نیز در مفهوم ساختمانی به کار گرفته می‌شود که برای همه گونه فعالیت‌های اجتماعی ساخته شده‌است و متفاوت از مرکز مدنی شهر است. [مرکز اجتماعی] همه شهر را خدمات رسانی نمی‌کند، بلکه فقط نیازهای فوری اجتماع را برآورده می‌سازد.» (سیف‌الدینی، ۱۳۷۸: ۸۳).

در مجموع همان گونه که مشاهده می‌شود، مفهوم و گستره معنایی مرکز شهر دارای دامنه نسبتاً وسیعی است که در این میان توجه به تفاوت‌های مفهومی و کاربردی اصطلاحات مذکور ضروری می‌نماید. مرکز شهر را می‌توان نهایتاً نقطه کانونی و مرکزی شهر - نه لزوماً در معنای هندسی آن - تعریف کرد که بستر وقوع و شکل‌گیری مهم‌ترین فعالیت‌های شهری، خاطرات جمعی و تجلیگاه تظاهرات اجتماعی تمامی مردم شهر است و در عین حال بخش عمده‌ای از تعاملات اداری و اقتصادی شهر را در خود جای داده‌است.

ویژگی‌ها، کارکردها و نقش‌های مرکز شهر:

مایکل پاسیونه مشخصه‌های کلی زیر را برای مراکز شهری شناسایی می‌کند:

۱- مرکز تجاری اصلی شهر

۲- مرکز خرده‌فروشی

۳- ناحیه‌ای که زمانی محل تمرکز تولیدات صنعتی بوده‌است و برخی از صنایع سبک در آن یافت می‌شود.

۴- کانون فعالیت‌های خدماتی، دفاتر تجاری و نهادهای مالی

۵- ناحیه‌ای با کاربری‌های مسکونی محدود» (Pocione, 2001: 151)

مشخصه‌های مذکور را می‌توان مبین انواع فعالیت‌ها و کاربری‌های غالب در مرکز شهر دانست. از سوی دیگر برخی از ویژگی‌های محتوایی مراکز شهری را می‌توان به شرح ذیل معرفی کرد:

۱- تأثیرپذیری ترکیب فعالیت‌ها از روابط فراشهری یا جوامع شهری، منطقه‌ای، ملی و جهانی بر حسب مورد؛

۲- تفاوت شدید تراکم جمعیتی حاضر در محدوده طی شب و روز به دلیل تراکم شاغلان و تراکم فعالیت‌های اداری و تجاری؛

۳- تنوع کارکردی بیشتر مرکز شهر به ویژه در فعالیت‌های اداری، عمده‌فروشی و گذران اوقات فراغت؛ و

۴- تراکم بیشتر ترافیک سواره و پیاده» (شکویی، ۱۳۷۹: ۸۹-۸۵).

امروزه مراکز شهری، قلب و موتور توسعه شهرها محسوب می‌گردند، چرا که ضمن در بر گرفتن بخش عمده منابع مالی، انسانی، اجتماعی، اقتصادی و کالبدی یک شهر، به عنوان نقطه ثقلی در نظام‌های فعالیتی و ارتباط شهر عمل می‌کنند. از سوی دیگر، مراکز شهری در بسیاری از کشورهای پیشرفته جهان، رابطه ننگانگی با فضاهای باز و کارکردهای فرهنگی و هنری، گذران اوقات فراغت، گردشگری و جز اینها دارند و معمولاً دارای شرایط مناسب کالبدی - فضایی‌اند که این امر با توجه به حیات مدنی و خاطرات جمعی شهروندان اهمیت فراوانی می‌یابد.

انواع مرکز شهر

به طور کلی مرکز شهر می‌تواند یک محله، ناحیه، منطقه، یک خیابان و یا یک میدان باشد و همین امر موجب شکل‌گیری دو گونه اصلی مرکز شهر گردیده‌است:

۱- مرکز شهر به صورت هسته‌ای - عموماً مراکز شهری در آغاز مراحل تکامل خود شکل هسته‌ای دارند.

این بدان معناست که خدمات، بناها و دیگر عناصر مرکز شهر، در محدوده‌ای خاص که دارای امکان دسترسی مناسب برای همه شهروندان است قرار می‌گیرند. شهرها معمولاً دارای یک یا چند هسته مرکزی‌اند.

۲- مرکز شهر به صورت خطی - مراکز خطی، عموماً از استقرار کاربری‌های شهری در کنار معابر اصلی و شاهراه‌های

شهر پدید می‌آیند. در مواردی، مراکز خطی همچنین از گسترش مراکز هسته‌ای در دو جهت پدید می‌آیند، ضمن آنکه شهرهای دارای شکل خطی عموماً مراکز خطی دارند.

کوین لینچ از منتقدان نکات منفی این نوع مراکز [مراکز خطی] به شمار می‌آید. وی در نقد مراکز خطی می‌گوید «آیا نمی‌توان مزایای واقعی دسترسی راحت فرد، هزینه کم و انعطاف پذیری را با شکل خطی به صورتی تأمین کرد که در عین حال برای ترافیک عبوری دردسر کمتری ایجاد کند و از نظر بصری نیز کمتر زنده و ناهنجار باشد؟» (لینچ، ۱۳۷۶: ۵۲۵).

وی با این توضیحات خود، دیدگاه اصلی در طراحی مراکز خطی، یعنی توجه به دسترسی سریع و مستقیم به عناصر موجود، آن‌هم به صورت سواره‌را که سبب شکل‌گیری ترافیک زیاد و متراکم و محیطی فرسوده و نامطلوب در بلند مدت می‌شود، مورد تردید قرار می‌دهد.

چالش‌ها و مشکلات اصلی مراکز شهرها:

امروزه مراکز شهری - به ویژه در کشورهای جهان سوم - با توجه به نقش‌ها و کارکردهای شان با مشکلات مختلفی روبه‌رو هستند و همین مشکلات سبب تهدید مراکز شهری و وجود خطر زوال و انحطاط تدریجی این مراکز شده است. مهم‌ترین این مشکلات را می‌توان به شرح ذیل ارائه کرد:

- ۱- ناسازگاری فضاها و فعالیت‌ها و تراکم بیش از حد جمعیت و فعالیت؛
 - ۲- ترافیک شدید وسایل نقلیه و ضعف تسهیلات لازم برای افراد پیاده و دوچرخه سواران و ضعف شبکه و سیستم حمل و نقل عمومی؛
 - ۳- خالی شدن تدریجی از جمعیت ساکن و ایجاد فضاهای بی‌دفاع و غیرپویا؛
 - ۴- فقدان جمعیت در ساعات‌های غیرفعال (شب‌ها) که به ضعف امنیت منجر می‌گردد؛
 - ۵- وجود انواع آلودگی‌ها: آلودگی صوتی، هوا و نور؛
 - ۶- فقدان طراحی مناسب و منجسم در مقیاس انسانی؛
 - ۷- ضعف خدمات شهری، تأسیسات شهری، مبلمان و سایر تسهیلات ضروری برای زندگی شهری؛
 - ۸- مشکلات متعدد در احیا و بهسازی بافت‌های تاریخی مرکز شهر که سبب وارد شدن خسارات و صدمه‌های فراوان به ارزش‌های تاریخی و فرهنگی شهر و تخریب میراث فرهنگی شهرها شده است؛ و
 - ۹- نزول اقتصادی و خروج فعالیت‌های شهری از مرکز شهر و بحران‌های حاصل از آن.
- با توجه به مشکلات مذکور باید از طریق اتخاذ راهکارها و تصمیمات مدیریتی و برنامه‌ریزی مناسب، ضمن حفاظت از ارزش‌ها و میراث فرهنگی - تاریخی موجود در مراکز شهری، در جهت استقرار عملکردها و فضاهای متناسب با شهرنشینی و شهروندان جدید اقدام کرد، تا حیات و پویایی شهر در کنار دستیابی مجدد به ارزش‌های اقتصادی و فرهنگی - اجتماعی مرکز شهر، مجدداً تأمین گردد.

طراحی و برنامه‌ریزی مراکز شهری مطلوب

در طراحی، برنامه‌ریزی و مدیریت مراکز شهری، پاره‌ای از روش‌ها و معیارها می‌توانند مورد استفاده قرار گیرند تا بهسازی مراکز شهری موجود و یا ایجاد مراکز شهری جدید با موفقیت همراه شود. این موارد را می‌توان به صورت خلاصه به شرح زیر ارائه کرد:

- ۱- رعایت معیارهای طراحی کالبدی بهینه: مانند ایجاد «آسودگی»، «حس امنیت»، «حس راحتی»، «جذابیت فضایی» و «رعایت مقیاس انسانی و طراحی برای عابر پیاده».
- ۲- دستیابی به تلفیق صحیح و بهینه بین کاربری زمین و تراکم به منظور فراهم آوردن شرایط پویا و ماندگار در مرکز شهر.
- ۳- تأمین منابع مالی برای احداث، ساماندهی، نگهداری و مدیریت مرکز شهر: روش‌های جدید و متنوعی در این زمینه در مراکز شهری مختلف جهان مورد استفاده قرار گرفته‌اند. «برخی از مراکز شهری به صورت کامل با استفاده از منابع مالی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی احداث شده‌اند و در برخی از دیگر شهرها، تأمین مالی طرح‌های توسعه مراکز شهری از طریق اعمال «مالیات بر ارزش افزوده» صورت گرفته است (Duresken, 1999:2).
- ۴- توجه به برنامه‌ریزی و مدیریت مناسب در مراکز شهری: برنامه‌ریزی و مدیریت مراکز شهری مقوله بسیار مهمی

- 1- city center
- 2- innercity
- 3- financial center
- 4- medical center
- 5- civic center
- 6- shopping center
- 7- shopping mall
- 8- plaza
- 9- central area
- 10- sense of place
- 11- public - facility offices
- 12- urban sprawl
- 13- dilapidated housing
- 14- multiple occupation
- 15- zone in transition

منابع:

- ۱- اسپیلدینز، فرانک، فرهنگ و ازگان برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشگاه شیراز، ۱۳۷۸.
- ۲- مشکویی، حسین، میدان‌های نور جغرافیای شهری، جاد اول، سمت تهران، ۱۳۷۹.
- ۳- لیبو، کوین، تئوری شکل خوب شهر، ترجمه سید حسین بحرینی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۶.
- 4- Britannica Concise Encyclopedia; (Civic Center), online Version, 2004
- 5- Duresken, Christopher and others; Creating City Centers, www.planning.org, 1999.
- 6- Johnston, R, J and others; The Dictionary of Human Geography, Blackwell, USA, 2001.
- 7- Whittle, Arnold; Encyclopedia of Urban Planning, Mc Graw - Hill, USA, 1974.

است که بدون سهیم کردن شهروندان ممکن نمی‌گردد. حضور شهروندان آنان را نسبت به مشارکت در مرکز شهری پشتیبانی لازم از آن آگاه می‌سازد. در شهرهای گوناگون جهان روش‌های متنوعی برای اعمال مدیریت و برنامه‌ریزی بهینه مورد استفاده قرار گرفته است که از آن جمله می‌توان به شکل‌گیری نهادهای مستقل برنامه‌ریزی و مدیریت مراکز شهری، تهیه طرح‌های ویژه مراکز شهری و مانند اینها اشاره کرد.

۵- تلاش برای خلق حس مکان: برای خلق حس مکان در مراکز شهری موارد ذیل می‌بایست مدنظر قرار گیرند:

- شناسایی ارزش‌ها و ویژگی‌های فرهنگی و تاریخی اجتماع و توجه به آن
 - فراهم آوردن امکان مشارکت مدنی و حیات جمعی
 - انتخاب موقعیت مناسب برای مرکز شهر به گونه‌ای که بتواند به همه اجتماع خدمات ارائه کند
 - استفاده از عناصر هنری و یادمانی
 - برگزار کردن جشن‌ها، مراسم و جز آن در مرکز شهر
 - برقرار کردن تعادل میان زیبایی‌شناسی و عملکردها
 - فراهم کردن امکان فعالیت فروشندگان و بازیگران در خیابان» (Duresken, 1999:3).
- ۶- تأمین امکانات مناسب دسترسی افراد پیاده، تأمین سیستم و شبکه حمل و نقل عمومی در تمام محورهای شهر، امکانات پارک اتومبیل، ایجاد مسیرهای ویژه دوچرخه و پیاده حد فاصل مرکز و سایر نقاط شهر.

میثم بصیرت

تحقیق در عملیات در Operation Research

۱- تعریف و مفاهیم

تحقیق در عملیات [۱] (OR) در حقیقت کاربرد روشهای علمی در مدیریت سیستم‌های سازمان یافته مانند سیستم‌های تولید صنعتی، حکومت، برنامه‌های اجتماعی و سیستم‌های دفاعی است. تحقیق در عملیات برای کسانی که در پی مدیریت چنین سیستم‌هایی هستند، پایه و اساسی کمی و عینی را برای اتخاذ تصمیمات - که معمولاً با همکاری گروه‌های دانشمندان و مهندسان از رشته‌های مختلف انجام می‌شود - فراهم می‌کند. تحقیق در عملیات علم محسوب نمی‌شود بلکه کاربرد علم در حل مسائل مدیریتی و اداری است و برکل عملکرد سیستم‌های سازمان یافته متمرکز است - و نه صرفاً بر بخشی از آن. تحقیق در عملیات در سیستم‌های که در آن رفتار انسانی نقش مهمی بازی می‌کند، متفاوت از مهندسی سیستم‌هاست که در آن رفتارهای انسانی اهمیت چندانی ندارند (Britannica, 1995,253).

تحقیق در عملیات که به علم مدیریت [۲] (MS) نیز موسوم است، شاخه‌ای از حوزه مدیریت است که رویه‌های عقلایی، منطقی، سیستماتیک و علمی را در تحلیل فرایند مدیریت و مسائل آن به کار می‌گیرد و با استفاده از مجموعه‌ای از تکنیک‌ها و روش‌های ریاضی در بهبود تصمیمات مدیران تأثیر بسیار می‌گذارد. (مهرگان، ۱۳۷۳، ۴). موضوع اصلی OR تصمیماتی است که عملیات سیستم‌ها را کنترل می‌کند. تحقیق در عملیات در پی پاسخ به این پرسش‌هاست: که تصمیمات مدیریتی چگونه‌اند یا چگونه باید ساخته شوند، چگونه داده‌های فرایند و اطلاعات مورد نیاز برای اتخاذ تصمیمات به طرز کارآمدی جمع‌آوری گردند، تصمیمات پس از اجرا چگونه بازنگری گردند و چگونه فرایند تصمیم‌سازی و اجرای آن سازماندهی شود (Britannica, 1995,253).

در حالی که علم مدیریت واژه‌ای است که در ایالات متحده برای توصیف اقدامات عملی به کار می‌رود اما در بریتانیا عنوان بسیاری از کرسی‌های دانشگاهی است. در ایالات متحده آنچه دانشمندان بریتانیایی تحقیق در

عملیات (OR) می نامند به تحلیل سیستمی (SA) موسوم است. به هر حال تقارن (OR) با (SA) و (OR) با (MS) در این دو کشور بسیار رایج است (Cook & Shutler, 1991, 5-6). پذیرش رویکرد سیستمی، استفاده از گروه‌های کارشناسی در رشته‌های مختلف و بهره‌گیری از روش‌شناسی‌های علمی سه ویژگی عمده‌ای هستند که در متون مختلف برای OR ذکر شده‌اند (مهرگان ۱۳۷۳؛ Cook & Shutler, 1991; Wagner, 1975; Britannica, 1995).

۲- تاریخچه

از یک نگاه هرگونه تلاش برای کاربرد علم در مدیریت سیستم‌های سازمان یافته و شناخت آن جزء پیشینه OR محسوب می‌شود. تحقیق در عملیات به عنوان رشته‌ای مجزا نتیجه اقدامات ابتکاری ا. پی. رو [۳] در سال ۱۹۳۷ در بریتانیا بود که دانشمندان را برآن داشت تا چگونگی استفاده از یسیرت‌های جدید رادار را به رهبران جنگ آموزش دهند. بعدها فیزیکدان بریتانیایی و صاحب جایزه نوبل، پروفیسور بلاکت، تیمی را برای تحقیق در زمینه استفاده مؤثر از رادار و کنترل آتش سلاح‌های ضد هوایی ایجاد کرد. تا سال ۱۹۴۲ گروه‌های رسمی OR در هر سه نیروی جنگی بریتانیا شکل گرفت. به موازات تحقیق در بریتانیا، در استرالیا، کانادا، فرانسه و به شکل توسعه‌یافته‌تری در آمریکا نیز تحقیقات در این زمینه شکل گرفت (Britannica, 1995, 253).

توسعه اولیه OR در آمریکا اساساً در دانشگاه‌ها و با تأمین مالی نیروی نظامی در MIT، دانشگاه جان هاپکینز و دانشگاه کالیفرنیا تحقق یافت. در اواخر دهه ۱۹۴۰ دو دانشمند جوان در فلسفه علم در دانشگاه پنسیلوانیا شروع به تحقیق و بررسی درباره OR کردند و از آن به عنوان فلسفه علم کاربردی - که در حقیقت ترکیب نظریه و عمل است - یاد کردند. این دو، «سی وست چرچمن و راسل آکف [۴]» اولین دانشکده تحقیق در عملیات را تأسیس کردند. آنها از جمله افرادی بودند که اعتقاد داشتند این رشته عمدتاً روش و رویکردی بنیادی است و نه مجموعه‌ای از تکنیک‌ها؛ اما کتاب‌شان تحت عنوان «مقدمه‌ای بر تحقیق در عملیات» اولین کتاب در این زمینه بود که در اشاعه این عقیده که OR مجموعه‌ای از تکنیک‌هاست مؤثر بوده است (Cook & Shutler, 1991, 4-5).

بعدها در اواخر جنگ جهانی دوم برخی از محققان OR بریتانیایی به حوزه صنعت و حکومت راه یافتند و از آن زمان به بعد به تدریج این رشته برای حل مسائل عملی کلیه سازمان‌ها و مؤسسات وارد شد.

اولین نهاد مرتبط با این زمینه «باشگاه تحقیق عملیاتی» بریتانیا بود که در سال ۱۹۴۸ شکل گرفت و در سال ۱۹۵۴ به «جامعه تحقیق عملیاتی» تغییر نام داد. جامعه تحقیق در عملیات آمریکا در سال ۱۹۵۲ بوجود آمد. اولین کنفرانس بین‌المللی در زمینه تحقیق در عملیات در سال ۱۹۵۷ و در دانشگاه آکسفورد برگزار شد. تحقیق در عملیات به عنوان رشته دانشگاهی اول بار در سال ۱۹۴۷ پذیرفته شد و آن زمانی بود که یک دوره تکنیک‌های غیر جنگی در MIT کمبریج ارائه گردید. اولین نشریه دانشگاهی در این زمینه، «فصلنامه تحقیق عملیاتی» در بریتانیا و در سال ۱۹۵۰ منتشر شد. در سال ۱۹۷۸ نام این نشریه به «مجله جامعه تحقیق عملیاتی» تغییر یافت. این کار در آمریکا و با انتشار «مجله جامعه تحقیق در عملیات» که در سال ۱۹۵۵ نامش به «مجله تحقیق در عملیات» تغییر یافت دنبال شد (Britannica, 1995, 254).

۳- فرایند تحقیق در عملیات

روش‌شناسی‌های به ظاهر متفاوت - ولی در اصل مشابهی - برای OR ذکر شده است که از منابع مختلفی چون متون پیشگامان این رشته و رویکرد فرضی - قیاسی [۵] روش علمی کارل پوپر و نظریه‌های اخیر در زمینه یادگیری فردی و سازمانی اقتباس شده‌اند (PIDD, 1991, 21).

بریتانیکا این مراحل را شامل صورتبندی مسئله، ساخت مدل، استخراج راه حل از مدل، آزمون مدل‌ها و راه حل‌ها و در نهایت اجرا و کنترل راه حل‌ها می‌داند (۱۹۹۵، ۲۵۴-۶). منابع دیگر نیز به همین ترتیب با افزودن گام‌هایی به این فرایند یا حذف برخی از آنها مدل‌های دیگری ارائه داده‌اند. اما همه این مراحل را می‌توان در سه گام صورتبندی مسئله [۶]، مدل‌سازی [۷] و اجرا [۸] خلاصه کرد (PIDD, 1991, 14).

۱-۳ صورتبندی مسئله: تعریف مسئله در OR مستلزم تعریف شاخص عملکرد (برای مقایسه بین عملکرد مطلوب و واقعی) و تعریف مسیرهای ممکن اقدام (شامل تعریف متغیرهای کنترل شده و محدودیت‌هایی که بر آنها مؤثر است و نیز متغیرهای کنترل نشده) است. برای تعیین شاخص عملکرد، اهداف عملیاتی باید تعریف شوند و به صورت کمی و ریاضی بیان گردند. اگر اهداف عملیاتی به زبان کمی در نیاید انجام بسیاری از روش‌های تحقیق در عملیات ممکن نیست (Britannica, 1995, 254).

۲-۳- مدل سازی: بسیاری بر این اعتقادند که مدل سازی جوهره OR محسوب می شوند. مدل سازی کمک می کند تا بتوان پیچیدگی ها و عدم قطعیت های موجود را در درون چارچوبی منطقی که در تحلیل های جامع مهار شدنی است، جای داد. مدل ها تصمیمات پیشنهادی و تأثیرات آنها را پیش بینی می کنند و داده های مورد نیاز برای تحلیل پیشنهادها را نشان می دهند. از میان انواع مدل ها، مدل های ریاضی یا نمادین بیشترین کاربرد را در OR دارند (Wagner, 1975,7) مدل ریاضی، ساختار ریاضی که داده ها (متغیرهای کنترل شدنی و کنترل نشدنی، محدودیت ها و پارامترها) را به سندها (ارزش معیارهایی که به وسیله تابع هدف بیان شده اند) مرتبط می سازد، نمایش می دهد. (مهرگان، ۱۳۷۳، ۱۷۰). نمودار شماره ۱ انواع مدل ها و تکنیک های مورد استفاده در OR را نشان می دهد. از میان انواع مدل های ریاضی، انواع مدل های برنامه ریزی خطی، شبکه ها (PERT & CPM)، برنامه ریزی تولید و موجودی ها مدل های پیش بینی و مدل های شبیه سازی بیشتر از سایر مدل ها به کار می روند (همان، ۱۰).

۳-۳- اجراء: تحقیق در عملیات در مرحله اجراء، وظایف دقیق هر یک از اجزا و عوامل و همچنین آموزش آنها را مد نظر قرار می دهد. همکاری بین عواملی که به اجرای تصمیم می پردازند و عواملی که از تصمیمات متأثر می شوند باید در طول فرایند تحقیق - نه بعد از تمام شدن آن - مورد توجه قرار گیرند. ارزیابی راه حل ها در مقایسه با انتظارات تصمیم گیران و اهداف مورد انتظار صورت می پذیرند. اگر راه حل یا عملکرد مورد انتظار سازگار نباشد چه بسا مدل به درستی ساخته نشده و یا به غلط مورد استفاده قرار گرفته است. این امکان نیز وجود دارد که داده های مورد استفاده در ساخت مدل اشتباه بوده اند یا سیستم و محیط پیرامون آن به طرز غیرمنتظره ای تغییر کرده است. اقدامات اصلاحی در هر یک از این موارد ضروری است (Britannica, 1995, 256).

۴- تحقیق در عملیات و برنامه ریزی شهری

چنانچه بتوان تحقیق در عملیات را کاربرد روش شناسی علمی در مدیریت سیستم های سازمان یافته (Britannica, 1995) و رویکرد یا روش اقدام (Cook & Shuttler, 1991) پنداشت - نه صرفاً مجموعه ای از مدل های ریاضی رسمی - و همچنین بتوان آن را فرایندی تلقی کرد که پایه و اساسی کمی و عینی برای اتخاذ تصمیماتی فراهم می کند که قبل از آن به گونه ای شهودی اتخاذ می شد، آن گاه می توان تلاش هایی را هم که در برنامه ریزی شهری برای تحقق این هدف - یعنی عقلانیت و نتیجه منطقی آن عینیت - صورت گرفته است پی گیری کرد. انتقال پارادایمی ۱۹۰ که در دهه ۱۹۶۰ برنامه ریزی شهری را متحول ساخت حاصل همین تلاش هایی بود که تحت تأثیر روش شناسی های علمی، نظریه سیستم ها و تحقیق در عملیات به وقوع پیوست. در این تحول نقطه اتکاء و تأکید برنامه ریزی به جای فرآورده (برنامه) بر فرایند یا رویه قرار گرفته بود که حاصل ورود نظریه برنامه ریزی [۱۰] در تفکر و عمل این حوزه بود.

نظریه برنامه ریزی در پی کاربرد روش علمی در سیاست گذاریها و تصمیم گیریها و استفاده از شناخت علمی به منظور حل مشکلات و رسیدن به اهداف اجتماعی است. نظریه برنامه ریزی در فرایند تهیه برنامه و سیاست گذاری از فرایند ساخت نظریه های علمی تقلید می کند. این نظریه در تعیین اینکه آیا برنامه ای در شرایط خاص درست است یا نه، از ملاک هایی استفاده می کند که در فلسفه علم به منظور تعیین صحت و سقم نظریه های علمی استفاده می شود. سرانجام اینکه برنامه ریزی در انتخاب بهترین پیشنهاد از میان بدیل های متعدد از رویکردهایی استفاده می کند که در انتخاب معتبرترین نظریه از میان نظریه های علمی رقیب به کار می رود (Camhis, 1979, 9).

آغاز شکل گیری و پذیرش این مفهوم از برنامه ریزی (به عنوان مداخله روشمند و علمی در حل مسائل شهری) در آمریکا را می توان زمان شروع تحقیقاتی که در دهه ۱۹۵۰ در دانشگاه شیکاگو به انجام رسید قلمداد کرد. این تحقیق در پی ترکیب رشته های مختلف علوم اجتماعی با طراحی فیزیکی (ویژگی کار گروهی در OR) و نیز پاسخ به این پرسش بود که برنامه ریزی به چه معنی است و برنامه ریزی در عمل به چه پستوانه های نظری نیازمند است. مقاله نظریه انتخاب در برنامه ریزی [۱۱] از راینر و دیویداف [۱۲] شروع تحولی جدید در این قلمرو بود که مطابق آن هسته برنامه ریزی بر نظریه های فرایند برنامه ریزی استوار گردید (Faludi, 1982, 9-21).

در نتیجه این تحول، شیوه قدیمی برنامه ریزی به مثابه تولید طرح های فیزیکی ایستا برای آینده کنار گذاشته

شده و ایده جدیدی پذیرفته شد که در آن برنامه‌ریزی در حقیقت مترادف با کنترل‌های پی‌درپی برای هدایت توسعه شهری انگاشته می‌شد. در این گونه برنامه‌ریزی با استفاده از مدل سازی و شبیه‌سازی فرایند توسعه، کنترل‌های پی‌درپی با هدف برنامه‌ریزی واقعیت‌های محیطی اعمال می‌شود (Hall, 1989) [۱۳]. در بریتانیا تفکر مدارس برنامه‌ریزی رابطه مستقیمی با فعالیت‌ها و تحقیقات انستیتو تحقیق در عملیات (IOR) [۱۴] دارد. مسائل عملی تصمیم‌گیری در شرایط عدم قطعیت، آغاز کار این انستیتو برای یافتن مدل‌ها و روش‌های مفید عملی بوده است. رویکرد «انتخاب راهبردی» و روش «تحلیل حوزه‌های تصمیم‌گیری هم‌پیوند» [۱۵] (AIDA) نتیجه تحقیقات این انستیتو بوده‌اند. که برنامه‌ریزی شهری بریتانیا مدیون آنهاست. «فریند، جی‌سپ و هیکلینگ» [۱۶] پژوهشگرانی بودند که در سال ۱۹۶۸ نتیجه پژوهش‌های‌شان را درباره کاربرد OR در اداره و حکومت محلی در کتاب «حکومت محلی و انتخاب راهبردی» [۱۷] منتشر ساختند. این کتاب را برنامه‌ریزان عملی در حوزه‌های مختلف به ویژه در تهیه طرح‌های ساختاری که مسائل آن ماهیتی بسیار پیچیده داشتند به کار گرفتند (Hickling, 1978).

این دو نقطه (یکی در آمریکا و دیگری در بریتانیا) نقاط آغازین به کارگیری OR در برنامه‌ریزی شهری بودند. اما علی‌الاصول ماهیت مسائل شهرها و کلان شهرها که پیچیدگی، سرعت تغییرات، عدم قطعیت و ضرورت یافتن راه حل برای مسائل متعدد آنهاست، به همراه محدودیت در دسترسی به منابع - که پیش‌تر با ارجاع به تجربه و شهود طراح یا برنامه‌ریز راه‌یابی می‌شد، برنامه‌ریزان را بیش از پیش به استفاده از روش‌ها و مدل‌های OR در سکونتگاه‌های انسانی ترغیب کرد. اما پیش و بیش از همه آن عوامل، تلقی از شهر و سکونتگاه‌های انسانی به عنوان نوعی «سیستم» که از طریق مدل سازی قابل درک و پیش‌بینی است در بسط کاربرد OR از تکنولوژی‌های نظامی و بعدها مهندسی صنایع به سمت قلمرو حکومت‌های محلی و برنامه‌ریزی و مدیریت قلمرو عمومی اثر گذار بوده است. از این رو، برخی قلمروهای خاص چون «کاربری زمین» و «حمل و نقل» که امکان بیشتری برای بررسی کمی و ریاضی آنها نسبت به سایر قلمروها وجود داشت، بیشتر موضوع مدل سازی و شبیه‌سازی قرار گرفتند. بدین ترتیب با ظهور نظریه برنامه‌ریزی، هر دو تلقی از OR به معنای رویکرد یا فرایند تصمیم‌گیری و نیز مجموعه‌ای از مدل‌های ریاضی در تصمیم‌گیری‌هایی مربوط به سکونتگاه‌های انسانی به کار گرفته شدند. نکته آخر اینکه هر رویکرد برنامه‌ریزی را نمی‌توان تحقیق در عملیات نامید. رویکردهای پیشنهادی برای مسائل خاص به منظور داشتن برچسب OR باید دارای این ویژگی‌ها باشند (Wagner, 1975, 3):

۱. تأکید بر تصمیم‌سازی بر اساس نتایج پایه تحلیل تأثیرات روشن و مستقلی بر اقدامات اجرایی دارد. ۰.۲ ارزیابی تصمیمیات و پیشنهادها متکی بر معیارهای دقیق اثر بخشی است که برگرفته از اهداف عملیاتی است. ۰.۳ مدل‌های ریاضی جایگاه ویژه‌ای در OR دارند. ۰.۴ در کل فرایند به دلیل استفاده از داده‌های بسیار انبوه وابستگی به کامپیوتر مشهود است.

۵- چشم‌انداز آینده

تحقیق در عملیات در واقع کاربرد به سرعت در حال گسترش روش‌های علمی در حل مسائل سازمانی است. تحول در چشم‌انداز آینده آن را می‌توان در ابعاد زیر پیش‌بینی کرد (Britannica, 1995, 261):

- مسائل راهبردی: تحقیق در عملیات امروزه بیشتر با تدوین تصمیمات راهبردی برای سازمان‌ها به منظور بهبود کیفیت تصمیمات تاکتیکی آنها در ارتباط است.

- مسائل طراحی سیستم: تحقیق در عملیات به طور سنتی مرتبط است با یافتن راه‌حل‌های مؤثر برای مسائل عملیاتی مشخص. امروزه محققان عملیاتی دریافته‌اند که وظیفه آنها صرفاً حل مسئله‌ای خاص و مشخص نیست بلکه می‌بایست به طراحی سیستم‌های حل مسئله و اجرا - که به پیش‌بینی مسائل و جلوگیری از وقوع آنها می‌پردازد - و نیز شناخت و حل مسائل موجود و اجرای راه‌حل‌ها در شرایط متغیر بپردازند.

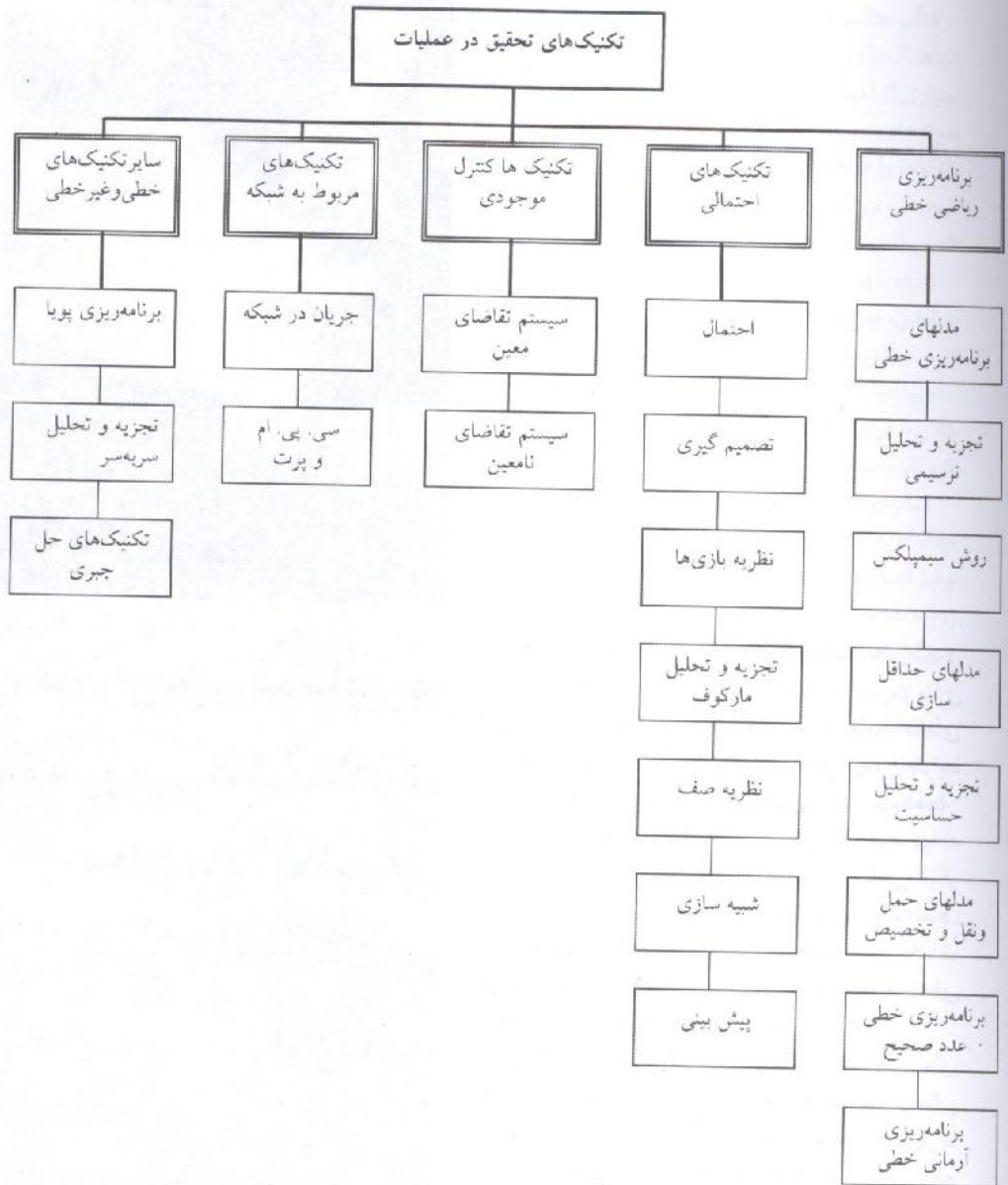
- برنامه‌ریزی: محققان عملیاتی دریافته‌اند که بیشتر مسائل در یک سیستم بسته رخ نمی‌دهد بلکه این مسائل جزئی از یک سیستم متعامل هستند. اکنون بیشتر محققان عملیاتی تلاش خود را صرف توسعه روش‌شناسی‌های عقلایی بویژه برنامه‌ریزی راهبردی کرده‌اند.

- نوع سازمان: محققان عملیاتی سازمان‌ها را به دو دسته کلی همگن و ناهمگن [۱۸] و تک بعدی و چند بعدی [۱۹] تقسیم می‌کنند. مهارت‌ها و فنون رایج OR بیشتر متوجه سازمان‌های تک بعدی همگن است (که در آن، سازمان با داشتن مرجع تصمیم‌گیری واحد در پی دستیابی به هدف واحدی است در برابر سازمان‌هایی که اهداف

متعددی را دنبال می کنند و مراجع تصمیم گیری متعددی در آنها وجود دارد. به همین دلیل است که تلاش هایی برای توسعه روش شناسی های مناسب برای گونه های دیگر سازمان ها با همراهی دانشمندان علوم رفتاری در حال انجام است.

ایرج اسدی

- 1- Operation Research
- 2- Management Science
- 3- A.P. Rowe
- 4- C. West Churchman and Russell Ackoff
- 5- hypothetico - deductive approach
- 6- problem formulation
- 7- model construction
- 8- implementation
- 9- paradigm shift
- 10- planning theory
- 11- choic theory of planning a
- 12- Davidoff and Reiner



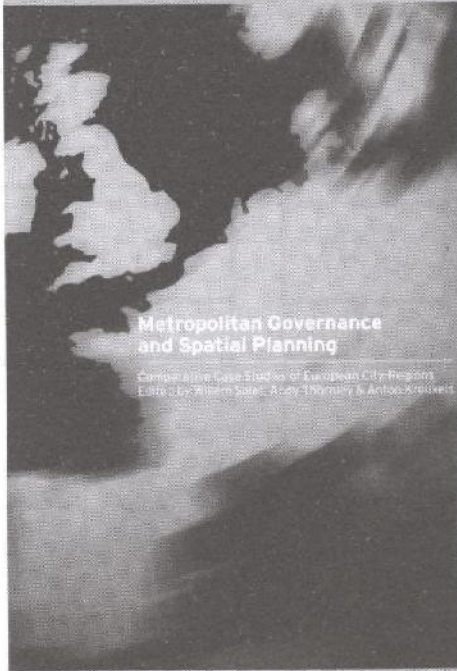
۱۲- اگر چه تعریف فرایند برنامه ریزی در این رویکرد دشوار است اما می توان آنرا در مراحلی چون تعریف اهداف کلی و عملیاتی، جمع آوری اطلاعات (جریان مداوم اطلاعات)، مدل سازی و شبیه سازی (مدلهای کمی و دقیق)، پیش بینی تأثیرات گزینه های پیشنهادی برای آینده، ارزیابی از طریق معیارهای دقیق برگزیده از اهداف عملیاتی، انتخاب اجرا و بازنگری مداوم معرفی کرد. (Hall, 1989). فرایندهایی شبیه این توانی را با اختلافاتی کم و بیش در کلمات یا ترتیب آن می توان در متون مرتبط با برنامه ریزی و تحقیق در عملیات پیدا کرد. (Richard and Amadeo, 1981). مسائلی چون مکانی محل های استقرار کوره های زنده سوزی در محدوده شهرها، با هدف کاستن از زمان جمع آوری و تخلیه و باران به سنج به مسائلی چون تعداد و محل آنها و تخلیه آنها یا مسائلی چون مسیریابی بهینه خطوط حرکت اتوبوس در حومه های کمتر کمپها طراحی مجدد مراکز آموزش شهری از جمله مواردی است که می توان از طریق OR در مورد آنها راه حل چبری کرد (ibid)

منابع

- 1- Wagner, M. Harvey, **Principal of Operation Research, With Application to Managerial Decisions**, Prentice Hall, 1975
- 2- Cook S.L and shutler M.F, **The History of Operation Research**, in Littlechild S.C and Shutler M.F, **Operation Research in Management**, Prentice Hall, 1991
- 3- PIDD, M, **Operation Research / Management Science Method**, in Littlechild S.C and Shutler M.F, **operation Research in Management**, Prentice Hall, 1991
- 4- **The New Encyclopdia Britannica** Peter B. Norton Josephi. Esposito, USA, 1995
- 5- Larson C, Richard and Odoni R. Amadeo, **Urban Operation Research, Logistical and Transportation Method**, Prentice Hall, 1981
- 6- Camhis M, **Planning Theory and Phylosophy**, Tavistock Publication, London New York, 1979
- ۹- مهرگان محمد رضا، **روش عملیاتی برنامه ریزی خطی و کاربردهای آن** انتشارات مسلگان، ۱۳۷۲
- ۱۰- زنده، برای **روش عملیاتی**، ترجمه علی خاتمی فیروز آبادی، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۷۷
- 11- Hall, P. **Urban and Regional Planning**, Hutchinsson Press, 1989
- 12- Faludi A, **Three Paradims of Planning Theory**, in Patsy Healy etal (eds) **planning Theory**, pergamon press, 1982
- 13- Hickling, A. **AIDA and Levels of Choic in Structure Plan**, TPR, vol.49, No.4, 1978

نمودار شماره ۱: انواع مدلها و تکنیک های مورد استفاده در OR

بررسی کتاب



Metropolitan Governance and Spatial Planning

Cambridge University Edition of European City Regions
Edited by Willem Salet, Andy Thornly & Anton Kreukels

شهرها و شهر-منطقه‌ها، به اجبار سیاست‌های شهری خود را در محیطی بسیار پیچیده و متلاطم صورت بندی می‌کنند. آنها همه‌روزه با فشارها و مسائل متعدد تازه‌ای مواجه می‌گردند که اغلب باعث به وجود آمدن شرایط متناقضی می‌شود. در بستر جهانی شدن، شهر-منطقه‌ها در ۲۰ سال اخیر با الگوهای تازه‌ای از فعالیت مواجه می‌گردند که معمولاً از مرز قلمروهای سیاسی فراتر می‌روند. از این رو، مدیریت این تغییرات نیازمند صرف تلاش‌های بسیار برای هماهنگی بین قلمروهای مختلف فعالیت است؛ که البته شهرهای متفاوت رویکردهای متفاوتی در این زمینه به کار بسته‌اند.

در سال‌های اخیر دولت‌های ملی در اروپا مسئولیت‌های بسیار را بر دوش اتحادیه اروپا (EU) گذاشته‌اند، در حالی که همزمان واگذاری روز افزون اختیارات بیشتر به شهرها و مناطق نیز صورت گرفته است. بدین ترتیب در واقع حکومت به فعالیتی بسیار پیچیده و چند سطحی بدل شده است. در عین حال حرکتی به سوی گذار از حکومت به حکمروایی نیز صورت گرفته است، به طوری که اکنون بسیاری از احزاب و هیئت‌های مختلف عمومی، شبه

برنامه ریزی فضایی و حکمروایی کلان شهری مطالعات تطبیقی شهر - منطقه‌های اروپایی

Metropolitan Governance and spatial Planning

ویراستاران: ویلم سالت Willem Salet - اندی تورنلی

Andy Thornly - آنتون کروکلس Anton Kreukels

ناشر: Spon press

چاپ اول: ۲۰۰۳

صفحه: ۴۰۶ - ۱۰

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۷ بهار ۱۳۸۳

عمومی و خصوصی در تصمیم‌گیری‌هایی که توسعه شهری را تحت تأثیر قرار می‌دهند، مداخله می‌کنند. کتاب حاضر در جست‌وجوی کشف روابط میان تصمیم‌گیری‌های کلان‌شهری با راهبردهایی است که برای هماهنگ‌سازی سیاست‌های فضایی تدوین می‌شوند. مطالعه و بررسی نوزده شهر - منطقه اروپایی نشان می‌دهد که بسیاری از آنها با مشکلات یکسانی مواجه‌اند اگر چه فعالیت‌های ابتکاری و نوآورانه برخی از آنها نیز از جمله نمونه‌های بسیار جالب در این حوزه به شمار می‌آیند. این کتاب چارچوب نظری برای کشف این‌گونه مسائل و مقوله‌ها را فراهم می‌سازد و آن را با بررسی‌های تفصیلی هریک از شهر - منطقه‌ها پیوند می‌دهد. کتاب با این نتیجه‌گیری کلی به پایان می‌رسد که یافتن راهبردهایی برای پیوند دادن قلمروهای مختلف فعالیت کلان‌شهری از طریق خلق نوعی «روابط سازمان‌دهنده» تنها راه پیش‌روی برای تحقق هماهنگی است.

نوزده شهر - منطقه زیر، موضوع مطالعات موردی این کتاب حاضر قرار گرفته‌اند: لندن، بیرمنگام، کاردیف، استکهلم، برلین، فرانکفورت، هاننور، اشتوتگارت، آمستردام، روتردام، پراگ، وین، ونیز، میلان، پاریس، بروکسل، ماری، بارسلونا و مادرید.

ویراستاران کتاب اینان‌اند: ویلیام سالت، مدیر علمی مرکز مطالعاتی آمستردام برای محیط‌زیست کلان‌شهری (AMS)؛ اندی تورنلی، مدیر مطالعات برنامه‌ریزی در مدرسه علوم سیاسی و اقتصادی لندن؛ و آنتون کروکلز، استاد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای در دانشگاه اوترخت.

کتاب برنامه‌ریزی فضایی و حکمروایی کلان‌شهری در شش بخش و ۲۲ فصل تنظیم شده است که هر فصل آن مقاله‌ای از یک یا چند مؤلف است. بجز فصول اول و دوم که در حقیقت چارچوب نظری کتاب حاضر به حساب می‌آیند و نیز فصل بیست و دوم که شامل نتیجه‌گیری است، بقیه فصول به مطالعات نمونه موردی ۱۹ شهر - منطقه اروپایی پرداخته است. به عبارت دیگر، چارچوب نظری پرداخته شده در فصول اول و دوم با بررسی‌های تفصیلی هریک از شهر - منطقه‌ها (مطالعات موردی) پیوند داده شده است.

هماهنگی فضایی و سازمانی - نهادی در مناطق کلان‌شهری

همان‌گونه که ذکر شد، کشف رابطه بین ترتیبات و ساختار [سازمانی - نهادی] تصمیم‌گیری کلان‌شهری و هماهنگی سیاست‌های فضایی در اروپا موضوع اصلی کتاب حاضر است. هدف اصلی در واقع کشف روابط درونی بین صورت‌بندی دیدگاه‌های فضایی راهبردی برای کل منطقه کلان‌شهری و ترتیبات و ساختار حکمروایی است که امکان تصمیم‌گیری‌ها را فراهم می‌سازد. برای رسیدن به سیاست راهبردی جامع به هماهنگی فراوان نیاز است. این هماهنگی سه بعد یا جنبه اساسی را دربر می‌گیرد:

الف) هماهنگی فضایی: تضمین اینکه سطوح مختلف سیاست‌ها، از سطح ملی تا منطقه‌ای و کلان‌شهری تا محلی به هم دیگر پیوند خورده باشند. سیاست‌های نواحی محلی درون منطقه کلان‌شهری نیز به یکپارچگی و وحدت نیاز دارد.

ب) هماهنگی عملکردی: کاربری‌های زمین و فعالیت‌های مختلف که در چارچوب راهبرد واحدی در هم آمیخته‌اند و با یکدیگر تعامل دارند، باید با هم پیوند داشته باشند؛ از این دست‌اند مقوله‌هایی چون مسکن، حمل‌ونقل توسعه اقتصادی و یابرداری زیست‌محیطی.

ج) هماهنگی بخشی: مقاصد و منابع بخش‌های عمومی، خصوصی و داوطلبانه باید درآمیزند و یکپارچه شوند تا این خود موجب پیشینه‌سازی انسجام سیاست‌های راهبردی و تسهیل اجرای آن گردد. تحقق این هماهنگی‌ها مستلزم خلق ساختارهای سازمانی - نهادی ویژه‌ای است.

ساختارهای مناطق کلان‌شهری اروپایی در سال‌های اخیر با تغییرات عمده و تعیین‌کننده‌ای مواجه بوده‌اند. موضوع اصلی این سلسله تحقیقات، شناخت حد یا گستره تغییرات حکومتی است که به فرایند هماهنگی در تدوین سیاست‌های فضایی کلان‌شهری یاری می‌رسانند.

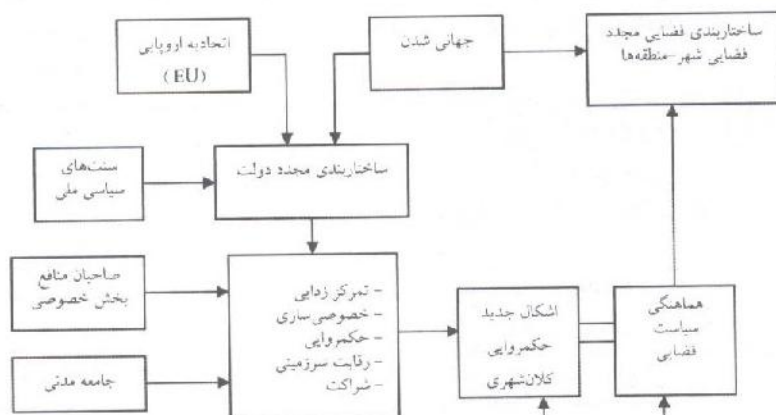
پرسش‌ها و روش‌شناسی تحقیق

بر اساس دیدگاه‌های نظری ارائه شده پرسش‌های پایه تحقیق که در هر شهر - منطقه موضوع جست‌وجو قرار گرفته‌اند از این قرارند: آیا انطباق یا عدم انطباقی بین سیاست فضایی و ساختارهای حکمروایی وجود دارد؟ ترتیبات و ساختارهای حکمروایی چگونه دگرگون می‌شوند، و چگونه بفرایند هماهنگی تأثیر می‌گذارند؟ میان شهرهای مختلف چه شباهت‌ها و تفاوت‌هایی در ماهیت روابط بین سیاست/حکمروایی وجود دارد؟ چه مقدار از اینها ناشی از تفاوت‌های ملی است؟ آیا اعمال برخی تغییرات در حکمروایی می‌توانند بهتر از اعمال برخی دیگر به تحقق هماهنگی راهبردی مدد رسانند؟

برای کشف این روابط، محققان الگوهای توسعه فضایی این ۱۹ منطقه را از طریق بررسی و شناخت کلیت فضایی در حال ظهور کلان‌شهری، به عنوان محصول تغییرات اقتصادی- اجتماعی، موضوع تجزیه و تحلیل قرار داده‌اند. آنها در مرحله بعد بر روی سیاست فضایی راهبردی متمرکز شدند و به بررسی این موضوع پرداختند که چه سیاست‌هایی تاکنون صورت‌بندی شده‌اند و حکومت‌های محلی، کلان‌شهری، منطقه‌ای و ملی به چه میزان در آنها مداخله داشته‌اند؛ و در نهایت اینکه دیگر صاحبان منافع تا چه حد در این سیاست‌گذاری اثرگذار بوده‌اند. مؤلفان کتاب سرانجام راهبردهایی برای حکمروایی کلان‌شهری پیشنهاد می‌کنند که در فصل انتهایی خلاصه شده است.

چالش اساسی فراروی شهر - منطقه‌ها

عصر کلان‌شهری با چالش‌های نو و اغلب متناقض‌نما در حیطه توسعه فضایی و ساختار سازمانی خود مواجه است. تفویض صلاحیت‌های حکومتی، پاسخگویی و محاسبه‌پذیری محلی را افزایش داده و به موازات آن موجب به‌وجود آمدن نوعی رقابت میان شهرداری‌های درون منطقه شده است. شرایط محلی در چشم‌انداز کلان‌شهری معمولاً گواه نابرابری‌های شدیدی در ترکیب اقتصادی و اجتماعی آنهاست که چه‌بسا حتی مانعی برای همکاری‌های بین‌شهرداری‌ها باشد. از سوی دیگر به هماهنگی و همکاری‌های منطقه‌ای بیشتر در مواجهه با رقابت روز افزون میان مناطق اقتصادی در مقیاس بین‌المللی نیاز است. از جنبه فضایی نیز بیشتر مناطق کلان‌شهری در حال طی فرایند دگرگونی ساختاری هستند. فرایندهای فضایی واقعی و زنجیره‌ها یا شبکه‌های شهرنشینی تقریباً در هر جایی حدود مرزهای شهرستی را کنار زده و الگوهای جدید و پویایی از فضاهای شهری در سطح منطقه‌ای و کلان‌شهری خلق کرده‌اند. در نهایت شاید بتوان مدعی بود که چالش اصلی در هماهنگی سیاست‌های کلان‌شهری، پیچیدگی فضایی فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی در زمینه‌ای از تفرق نهادی- سازمانی و تنوع حاصل از ائتلاف‌های قدرت است. از اوایل دهه ۱۹۸۰، دو روند عمده گذارهای نهادی و سازمانی عمیقی را شکل داده است: جهانی شدن اقتصاد جدید متکی بر اطلاعات و آزادسازی بازارهای اقتصادی؛ و تقریباً هم‌زمان و تا حد زیادی مرتبط با آن، ظهور تمایزات جدید در روابط بین حکومتی. روند اخیر با کمک به تحقق گذار به عصر غیر متمرکز و فراملی اثر عمده‌ای بر دولت رفاه ملی گذشته بر جای نهاده است. در این عرصه حکومت‌های ملی هنوز سهم عمده‌ای در توسعه کلان‌شهری دارند. اما حوزه سیاست‌گذاری به نوعی «بازی چند نقشی» بدل شده است. پیچیدگی روز افزون حاصل از پویایی و باز بودن شرایط محیطی چالش اصلی فراروی حکمروایی



عدم انطباق

کلان‌شهری و هماهنگی سیاست فضایی آن به شمار می‌آید. در چنین شرایطی پرسش‌های جدیدی مطرح می‌شود: چگونه می‌توان با وجود چنین شرایط پیچیده حتی متضادی راهبردهای موفق برای هماهنگی کلان‌شهری تدوین کرد؟ چه درس‌هایی می‌توان از شکست‌ها و نقایص هماهنگ‌سازی در گذشته و نمونه‌های عملی موفق آموخت؟ حکمروایی کلان‌شهری - در تجربه عملی - به چه معنی است؟ بحث‌های نظری الهام‌بخش و خوبی در زمینه موضوع هماهنگ‌سازی کلان‌شهری وجود دارد اما درس‌های تطبیقی از تجربیات عملی تقریباً نادرند. در تجزیه و تحلیل‌های این کتاب تلاش شده است تا ارتباطی بین تئوری‌های کلان و تجربیات مختلف عملی در حکمروایی کلان‌شهری برقرار شود. عناصر اساسی این بررسی در نمودار زیر نشان داده شده است.

نتیجه‌گیری

در این کتاب چالش هماهنگ‌سازی سیاست‌های فضایی کلان‌شهری در یک بازی چند سطحی و با حضور بازیگران مختلف به بحث گذاشته شده است و در ادامه وابستگی‌های درونی ظریف و در عین حال مستحکم حکومت و حکمروایی موضوع تحلیل قرار گرفته‌اند. اما تناقضات چند لایه، محدودیت‌ها و منافع متضاد و بازی‌های قدرت متعددی که در مناطق کلان‌شهری وجود دارند اتخاذ نتیجه‌ای کلی را دشوار ساخته است. اما آنچه می‌توان گفت این است که نمونه‌های موفق بسیار متفاوت از یکدیگرند و بنابراین راه‌های مختلفی برای موفقیت وجود دارد. با توجه به اینکه منطقه کلان‌شهری مملو از بازیگران متعدد بخش خصوصی و عمومی در سطوح چند لایه مقیاس فضایی است که در کلیه سطوح سیاستگذاری شهری فعال و مؤثرند، چالش اصلی یافتن نقاطی راهگشا برای سازماندهی «ارتباط و پیوند» میان حوزه‌های مختلف اقدام است. فصل بیست و دوم کتاب با تأکید بر انواع مختلف روابط نتایج کلیه بحث‌ها را در چند نکته عمده خلاصه کرده است:

- در سطوح کلان تصمیم‌گیری، حکومت‌های کلان‌شهری نمی‌توانند درباره رشد کلان‌شهرها به سادگی تصمیم‌گیری کنند. تصمیمات اقتصادی و سیاست‌های فرهنگی از طریق شبکه‌های فرهنگی و اقتصادی بین‌المللی گرفته می‌شوند. از سوی دیگر عوامل حکومتی نیز دست‌وپا بسته تسلیم ساختار فضایی تصمیمات بازیگران خصوصی نیستند.

- در مناطق کلان شهری چهار مدل شاخص با تأثیرات متفاوت بر روابط حکمروایی چند سطحی تعریف و پیشنهاد می‌شود:

الف) مدل‌های یکپارچه (واحد) دولت‌های منطقه‌ای و حکومت محلی نسبتاً کارآمد است و مسائل زیادی را در هماهنگی درون مرزهای خود نمی‌آفریند. با این حال مسائل جدی نیز وجود دارد. اشکال بوروکراتیک بزرگ سازمانی ممکن است در دوره‌های متغیر با مسائل زیادی مواجه شود.

ب) مدل‌های دوگانه حکومت محلی و حکومت سطحی میانی با سلسله‌مراتب منطقه‌ای، گاهی اوقات با گسترش اقدامات ابتکاری کلان‌شهری در تضاد قرار می‌گیرد. این مسئله ممکن است در سیستم‌های فدرالی که از سوی دولت‌های نیرومند ایجاد می‌شوند بروز کند.

پ) مدل‌های دوگانه حکومت محلی و سطح میانی با حکومت میانی واسطه، با وجود حکومت محلی تجهیز می‌شوند و فرصت مناسبی را برای همکاری در زمینه انجام نقش‌ها و وظایف تکمیلی حکومت ملی و منطقه‌ای فراهم می‌سازند. با وجود این اصطکاک‌های حاصل از این مدل ممکن است برای حکومت سطح میانی در غلبه بر ائتلاف قدرت محلی و کلان‌شهری مشکلاتی را ایجاد کند.

ت) مدل‌های روابط کارکردی و پروژه‌های نمادین (سمبلیک) در هماهنگ‌سازی کلان‌شهری متعلق به دسته راه‌حل‌های عمل‌گراست؛ که اگر موفق عمل کنند ممکن است به صورت اشکال هماهنگی بسیار با دوام و یکپارچه در آید.

این کتاب راهبردهای حکمروایی محلی چند سطحی را نیز به بحث می‌گذارد. شکست‌ها و نقایص عملی در حکمروایی کلان‌شهری ممکن است به این ایده بینجامد که اختلاط راهبردهای عدالت توزیعی و راهبردهای توسعه مبتنی بر تعاون در مبادلات بین شهرداریها توجیه‌پذیر نیست؛ چون راهبرد اول به کارگیری روش‌های سلسله‌مراتبی را از پیش فرض می‌گیرد، و دومی مبتنی بر همکاری و تعاون است. راهبرد موفق‌تر، توسعه مبتنی بر همکاری و تعاون را بر می‌گزیند و سیاست‌های توزیعی را به سطوح فراتر حکومت واگذار می‌کند. علاوه بر این راهبردهای موفق با ایجاد سازمان و ساختار چند مرکزی در قدرت‌های کلان‌شهری و ایجاد همکاری‌های جدید در این جمع نوعی راهبرد «برون مرکز»^{۱۱} اختیار می‌کند.

فهرست موضوعی مقالات "مدیریت شهری" (سال دوم تا چهارم)

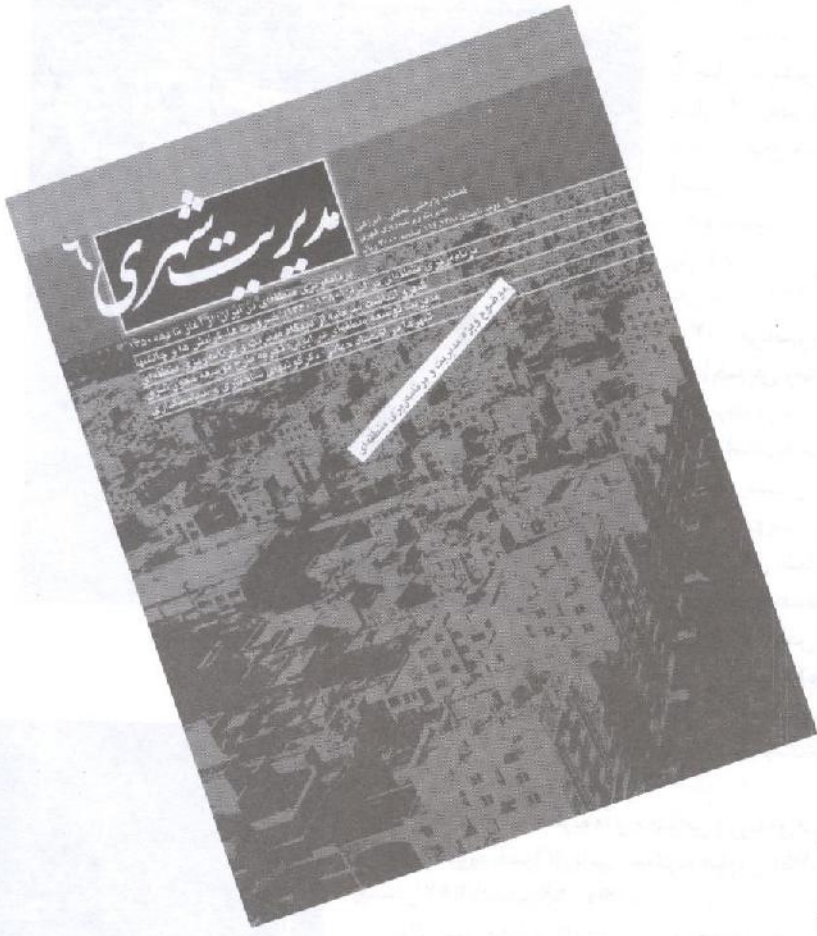
فصلنامه مدیریت شهری در سال ۱۳۷۹ با هدف ارتقای سطح دانش تخصصی مدیران، تقویت متون مدیریت شهری و فراهم کردن زمینه‌های لازم برای مبادله اطلاعات تخصصی، منتشر گردید.

اکنون در آستانه پنجمین سال انتشار، به نظر می‌رسد فصلنامه به مرجعی علمی- تخصصی برای مدیران و کارشناسان امور شهری تبدیل شده است. بدین منظور و با هدف دستیابی آسان خوانندگان به موضوعات مورد نظر نمایه‌ای موضوعی برای فصلنامه برحسب محورهای اصلی تنظیم شده است.

لازم به ذکر است که نمایه سال اول این نشریه در مجلدی جداگانه منتشر گردیده و در این شماره به تدوین نمایه سه سال اخیر آن (شماره‌های ۵ تا ۱۶) پرداخته شده است.

امید است که این مجموعه در دسترسی سریع‌تر پژوهندگان به مطالب مورد نظرشان کمک کند.

- ۱- مدیریت شهری - آسایش، حسین؛ سنجش کیفیت زندگی در یکصد شهر بزرگ جهان، شماره ۸، زمستان ۱۳۸۰، صص ۱۰۵-۹۴.
- اطهاری، کمال؛ حل ناسازواره مشارکت و تخصص، شماره ۵، بهار ۱۳۸۰، صص ۲۱-۱۶.
- ایمانی جاجرمی، حسین؛ حکمروایی شهری و پژوهش شهری، شماره ۱۶-۱۵، پاییز و زمستان ۱۳۸۲، صص ۵۹-۵۲.



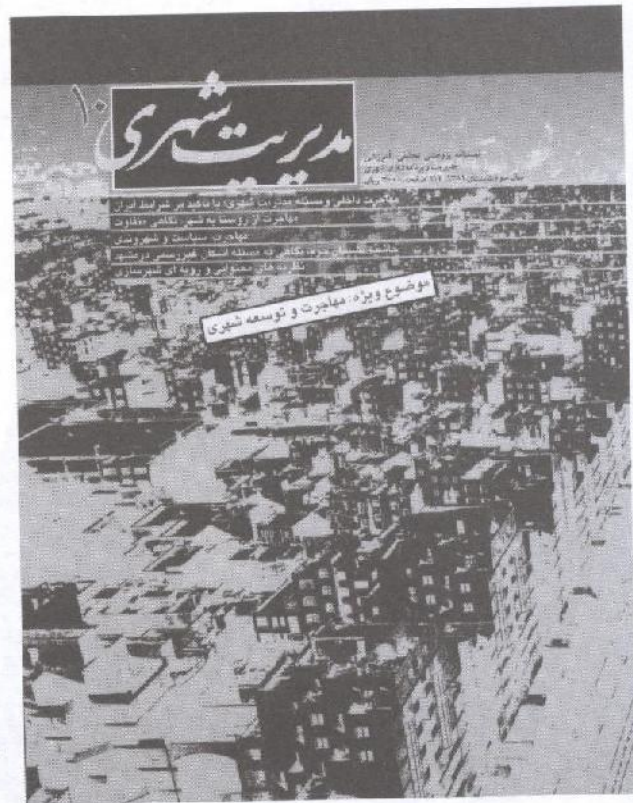
- ایمانی جاجرمی، حسین؛ سرمایه اجتماعی و مدیریت شهری، شماره ۷، پاییز ۱۳۸۰، صص ۴۵-۳۴.
- ایمانی جاجرمی، حسین؛ نگاهی به مسئله اسکان غیر رسمی در مشهد، شماره ۱۰، تابستان ۱۳۸۱، صص ۵۱-۴۴.
- ایمانی، حسین؛ اندازه شهر و کیفیت روابط اجتماعی، شماره ۸، زمستان ۱۳۸۰، صص ۱۱-۱۰۶.
- بررسی تطبیقی توسعه پنج کلان شهر ایران؛ واقعیت‌ها و تصورات، شماره ۱۰، تابستان ۱۳۸۱، صص ۹۵-۸۸.
- برک پور، ناصر؛ استراتژی، مدیریت استراتژیک، برنامه و برنامه‌ریزی (دانشنامه مدیریت شهری)، شماره ۱۴، تابستان ۱۳۸۲، صص ۱۰۵-۹۴.
- پاکزاد، جهانشاه؛ فرهنگ کارشناسی و فرهنگ مردم، شماره ۸، زمستان ۱۳۸۰، صص ۴۱-۳۳.
- پیربید، محمد؛ استقرار مدیریت کیفیت جامع؛ راهکار تحول نظام اداری شهرداری‌ها، شماره ۷، پاییز ۱۳۸۰، صص ۵۹-۵۴.
- جانگ وون لی، رمی، پرودهم؛ اندازه، پراکنش، سرعت و کارایی شهرها، شماره ۷، پاییز ۱۳۸۰، صص ۳۳-۲۴.
- خاتمی علمداری، ایرج؛ ساماندهی مدیریت ترافیک، ابزار اصلی مدیریت حمل و نقل در مرکز شهر، شماره ۱۲-۱۱، زمستان و پاییز ۱۳۸۱، صص ۶۹-۶۲.
- خاتم، اعظم؛ فعالیت سازمان‌های غیردولتی در زندگی شهری ایران، شماره ۵، بهار ۱۳۸۰، صص ۲۷-۲۲.
- ذکاوت، کامران؛ طراحی شهری و تأکیدهای محتوایی در نظام هدایت، شماره ۹، بهار ۱۳۸۱، صص ۴۳-۲۸.

- سعیدنیا، احمد؛ سرشت استراتژیک برنامه‌ریزی مدیریت شهری، شماره ۱۴، تابستان ۱۳۸۲، صص ۱۳-۶.
- سعیدی رضوانی، نوید؛ مدیریت شهر، آموزش و پژوهش، شماره ۱۶-۱۵، پاییز و زمستان ۱۳۸۲، صص ۱۳-۶.
- شریفیان ثانی، مریم؛ مشارکت شهروندی، حکمرانی شهری و مدیریت شهری، شماره ۸، زمستان ۱۳۸۰، صص ۵۵-۴۲.
- صراف، مظفر؛ مهاجرت داخلی و مسئله مدیریت شهری، شماره ۱۰، تابستان ۱۳۸۱، صص ۵-۴.
- طهماسبی، سوسن؛ الگوهای مشارکت اجتماعی در ایران، شماره ۵، بهار ۱۳۸۰، صص ۶۷-۵۸.
- عالمی، محمد علی؛ مدیریت توسعه منطقه‌ای در ایران؛ تجربه طرح توسعه محور شرق، شماره ۶، تابستان ۱۳۸۰، صص ۵۳-۴۴.
- غراب، ناصرالدین؛ تحلیل روابط مبتنی بر قدرت میان شهرداری‌ها و شوراهای شهر، شماره ۵، بهار ۱۳۸۰، صص ۴۲-۳۴.
- فاینشتاین، سوزان و نورمن؛ برنامه‌ریزی شهری و ارزش‌های سیاسی، شماره ۵، بهار ۱۳۸۰، صص ۷۹-۶۸.
- مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری؛ بررسی حوادث آتش‌سوزی و ارائه طرح جامع آموزش مقابله با

- آتش سوزی، شماره ۸، زمستان ۱۳۸۰، صص ۱۳۱-۱۲۴.
- مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری؛ ارزیابی سیاست ایجاد شهرداری در روستاهای بزرگ، شماره ۶، تابستان ۱۳۸۰، صص ۱۱۱-۱۰۶.
 - مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری؛ روش های ارتقاء بهره‌وری خدمات شهری، شماره ۷، پاییز ۱۳۸۰، صص ۱۰۷-۹۸.
 - مهديزاده، جواد؛ به سوی شهرسازی دموکراتیک، شماره ۵، بهار ۱۳۸۰، صص ۵۷-۴۴.
 - میرسپاسی، ناصر و چگینی گودرزوند، مهرداد؛ مطالعه رابطه بین محیط، ساختار سازمانی و اثربخشی سازمانی شهرداری ها و ارائه الگوی پیشنهادی، شماره ۱۴، تابستان ۱۳۸۲، صص ۶۳-۵۴.
 - نجاتی حسینی، سید محمود؛ مهاجرت سیاست و شهروندی، شماره ۱۰، تابستان ۱۳۸۱، صص ۴۳-۳۰.
 - نظرزاده، بابک؛ مدیریت شهری و نظام نوین بودجه ریزی، شماره ۱۳، بهار ۱۳۸۲، صص ۴۵-۳۸.

۲- برنامه ریزی شهری و منطقه‌ای

- احمدیان، رضا؛ امکان‌سنجی استفاده از طرح‌های ساختاری-راهبردی در نظام برنامه ریزی شهری ایران، شماره ۱۴، تابستان ۱۳۸۲، صص ۴۷-۳۶.
- آسیاش، حسین؛ سنجش کیفیت زندگی در یکصد شهر بزرگ جهان، شماره ۸، زمستان ۱۳۸۰، صص ۱۰۵-۹۴.
- اسدی، ایرج؛ پیچیدگی مسائل در برنامه ریزی شهری و رویکردهای مواجهه با آن، شماره ۱۴، تابستان ۱۳۸۲، صص ۲۵-۲۴.
- امکچی، حمیده؛ بهره‌وری و تخریب در ساختمان‌های مسکونی، شماره ۷، پاییز ۱۳۸۰، صص ۵۳-۴۶.
- بررسی تطبیقی توسعه پنج کلان‌شهر ایران؛ واقعیت‌ها و تصورات، شماره ۱۰، تابستان ۱۳۸۱، صص ۹۵-۸۸.
- برک‌پور، ناصر؛ استراتژی، مدیریت استراتژیک، برنامه و برنامه ریزی (دانشنامه مدیریت شهری)، شماره ۱۴، تابستان ۱۳۸۲، صص ۱۰۵-۹۴.
- برک‌پور، ناصر؛ نظریه‌های محتوایی و رویه‌ای شهرسازی، شماره ۱۰، تابستان ۱۳۸۱، صص ۸۱-۷۵.
- برک‌پور، ناصر؛ ارزیابی عملکرد، فناوری اطلاعات (دانشنامه مدیریت شهری)، شماره ۱۶-۱۵، پاییز و زمستان ۱۳۸۲، صص ۹۹-۹۰.
- بوالحسنی، مهناز؛ اثر دسترسی و محدودیت دسترسی بر ساختار فضایی-کالبدی شهر، شماره ۱۴، تابستان ۱۳۸۲، صص ۹۳-۸۶.
- بیانچینی، فرانکو؛ برنامه ریزی فرهنگی و برنامه ریزی شهری، شماره ۸، زمستان ۱۳۸۰، صص ۶۱-۵۶.
- چانگ‌وون‌لی، رمی. پرودهم؛ اندازه، پراکنش، سرعت و کارایی شهرها، شماره ۷، پاییز ۱۳۸۰، صص ۳۳-۲۴.
- حاتمی نژاد، حسین؛ عدالت اجتماعی، رکن اساسی توسعه پایدار شهری، شماره ۶، تابستان ۱۳۸۰، صص ۸۱-۷۸.
- حاج یوسفی، علی؛ برنامه ریزی منطقه‌ای در ایران؛ از آغاز تا دهه ۱۳۵۰، شماره ۶، تابستان ۱۳۸۰، صص ۱۷-۶.
- حمیدی، ناصر؛ کاربردهای تحقیق در عملیات در فرایند شهرسازی، شماره ۱۶-۱۵، پاییز و زمستان ۱۳۸۲، صص ۸۳-۷۸.
- داداشی، محمودرضا؛ کاربرد روش‌های تحلیل شبکه شهری و نظام خدمات در منطقه زاگرس، شماره ۶، تابستان ۱۳۸۰، صص ۷۱-۶۴.



- دانشپور، زهره؛ برنامه‌ریزی راهبردی و برنامه‌ریزی اختیاری راهبردی؛ ویژگی‌ها، تفاوت‌ها و پیش‌شرط‌ها، شماره ۱۴، تابستان ۱۳۸۲، صص ۲۳-۱۴.
- دفتر برنامه‌ریزی عمرانی وزارت کشور؛ جایگاه "منطقه" در قانون اساسی برنامه سوم توسعه و بودجه سال ۱۳۸۰، شماره ۶، تابستان ۱۳۸۰، صص ۷۷-۷۲.
- رضازاده، راضیه و آریافر، علیرضا؛ تأثیر شبکه دسترسی بر توسعه شهری، با تأکید بر شبکه قطار شهری، شماره ۱۲-۱۱، زمستان و پائیز ۱۳۸۱، صص ۷۹-۷۰.
- رموک، میترا؛ عوارض سنجی و مکان‌یابی ساختمان‌های بلند مرتبه در تهران، شماره ۱۲-۱۱، زمستان و پائیز ۱۳۸۱، صص ۸۵-۸۰.
- سعیدنیا، احمد؛ سرشت استراتژیک برنامه‌ریزی مدیریت شهری، شماره ۱۴، تابستان ۱۳۸۲، صص ۱۳-۶.
- سعیدی رضوانی، نوید؛ حوزه بندی؛ ابزار یا مانع، شماره ۷، پاییز ۱۳۸۰، صص ۷۹-۷۱.
- سعیدی رضوانی، نوید؛ حوزه بندی، ابزار یا مانع (قسمت پایانی)، شماره ۸، زمستان ۱۳۸۰، صص ۱۲۳-۱۱۲.
- شهیدی، محمدحسن؛ طرح یک مسئله؛ حوزه فراشهری خدمات حمل و نقل همگانی در کلان‌شهرها، شماره ۶، تابستان ۱۳۸۰، صص ۵۷-۵۴.
- شیخی، محمد؛ برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران (۱۳۶۰-۱۳۸۰)، ضرورت‌ها، گرایش‌ها و چالش‌ها، شماره ۶، تابستان ۱۳۸۰، صص ۲۵-۱۸.
- صالحی، اسماعیل؛ تحلیل استراتژیک کارآمدی ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری، شماره ۱۴، تابستان ۱۳۸۲، صص ۶۹-۶۴.
- عالمی، محمد علی؛ مدیریت توسعه منطقه‌ای در ایران؛ تجربه طرح توسعه محور شرقی، شماره ۶، تابستان ۱۳۸۰، صص ۵۲-۴۴.
- عسگری، علی و رازانی، اسد؛ برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری، با استفاده از سیستم پشتیبانی برنامه‌ریزی [What if?]، شماره ۱۴، تابستان ۱۳۸۲، صص ۸۵-۷۶.
- عظیمی، ناصر؛ شهر و انباشت سرمایه از دیدگاه مدیریت و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، شماره ۶، تابستان ۱۳۸۰، صص ۳۵-۲۶.
- عظیمی، ناصر؛ مهاجرت از روستا به شهر؛ نگاهی متفاوت، شماره ۱۰، تابستان ۱۳۸۱، صص ۲۹-۱۶.
- غمامی، مجید؛ رابطه شهر و منطقه تهران، تنگناها و ضرورت‌ها، شماره ۶، تابستان ۱۳۸۰، صص ۴۳-۳۶.
- فاینشتاین، سوزان و نورمن؛ برنامه‌ریزی شهری و ارزش‌های سیاسی، شماره ۵، بهار ۱۳۸۰، صص ۷۹-۶۸.
- کلاسترمن، ریچارد؛ آموزش تئوری برنامه‌ریزی در دهه ۱۹۸۰، شماره ۱۶-۱۵، پاییز و زمستان ۱۳۸۲، صص ۵۱-۴۲.
- محمدزاده تیتکانلو، حمیده؛ شهرهای متوسط و شهری شدن جهان، شماره ۵، بهار ۱۳۸۰، صص ۸۷-۸۰.
- مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری؛ ارزیابی سیاست ایجاد شهرداری در روستاهای بزرگ، شماره ۶، تابستان ۱۳۸۰، صص ۱۱۱-۱۰۶.
- مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری؛ روش‌های ارتقاء بهره‌وری خدمات شهری، شماره ۷، پاییز ۱۳۸۰، صص ۱۰۷-۹۸.
- مهدیزاده، جواد؛ به سوی شهرسازی دموکراتیک، شماره ۵، بهار ۱۳۸۰، صص ۵۷-۴۴.
- مهدیزاده، جواد؛ امکانات و محدودیت‌های کاربرد برنامه‌ریزی راهبردی در ایران، شماره ۱۴، تابستان ۱۳۸۲، صص ۵۵-۴۸.
- نوریان، فرشاد؛ ادغام الگوهای منطقه‌ای و سیستم‌های اطلاعاتی راهکار انسجام برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری، شماره ۶، تابستان ۱۳۸۰، صص ۶۳-۵۸.
- هال، بیتز؛ رویکرد سیستمی در فرایند برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، شماره ۷، پاییز ۱۳۸۰، صص ۷۱-۶۰.

۳- محیط زیست

- ازجمندنیا، اصغر؛ جایای بوم‌شناختی، رهیافتی نو در ارزیابی تأثیر انسان بر محیط زیست، شماره ۶، تابستان ۱۳۸۰، صص ۹۹-۹۲.

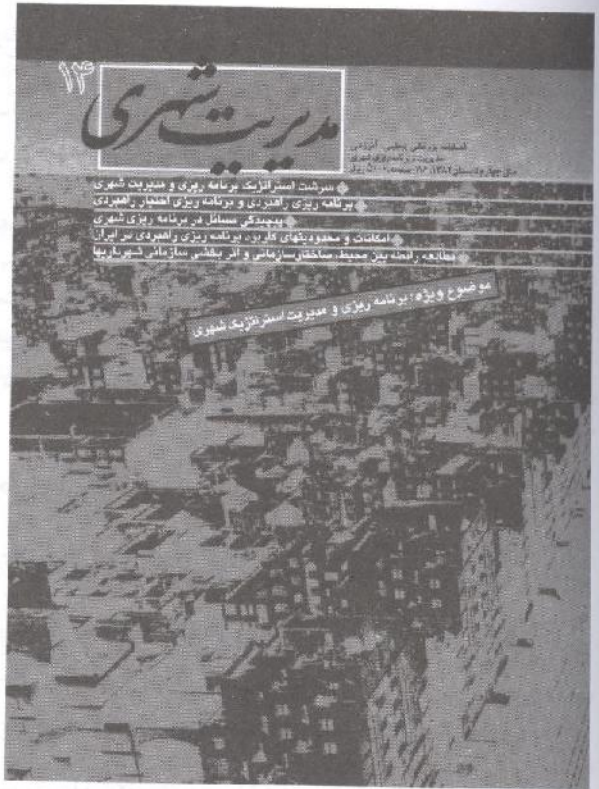
- اونیشی، تاکاشی؛ رویکرد ظرفیتی برای توسعه شهری پایدار، مطالعه تجربی توکیو، شماره ۱۰، تابستان ۱۳۸۱، صص ۷۳-۶۰.
- حیدرزاده، نیما؛ جایگاه قانونی شهرداری‌ها در مدیریت محیط زیست شهری، شماره ۱۳، بهار ۱۳۸۲، صص ۷۷-۶۴.
- ارجمندنیا، اصغر؛ جاپای بوم شناختی؛ مبانی، مفاهیم و راهبردها، شماره ۱۲-۱۱، زمستان و پاییز ۱۳۸۱، صص ۱۱۳-۱۰۶.

۴- طراحی شهری

- آفاق، مهدی؛ حس و ادراک شهرسازانه سینماگر، قسمت اول؛ انسان، محیط شهری و سینما، شماره ۹، بهار ۱۳۸۱، صص ۸۷-۷۶.
- آفاق، مهدی؛ سوبه‌هایی پنهان در برنامه‌ریزی و طراحی شهری، شماره ۱۰، تابستان ۱۳۸۱، صص ۸۱-۷۴.
- بهزادفر، مصطفی؛ مفهوم طراحی شهری و انگاره‌های قطعیت‌گرا، شماره ۹، بهار ۱۳۸۱، صص ۲۷-۱۶.
- پاکزاد، جهان‌شاه؛ کیفیت محیط شهری؛ مطالعه معوقه شهر و ندان، شماره ۹، بهار ۱۳۸۱، صص ۱۵-۶.
- پورجعفر، محمدرضا و ادب‌خواه، مصطفی؛ تأثیرات افزایش تراکم ساختمانی بر شبکه معابر- مطالعه موردی: محله الهیه، شماره ۱۲-۱۱، صص ۴۵-۲۸.
- پیروز، پوریا؛ بازنده سازی مرکز کلان شهرها؛ پروژه‌ای فرهنگی، تجربه شیکاگو، شماره ۸، زمستان ۱۳۸۰، صص ۸۳-۷۸.
- ذکاوت، کامران؛ طراحی شهری و تأکیدهای محتوایی در نظام هدایت، شماره ۹، بهار ۱۳۸۱، صص ۴۳-۲۸.
- رضازاده، راضیه؛ زمان، سرعت و ضرباهنگ زندگی شهری، شماره ۹، بهار ۱۳۸۱، صص ۶۳-۵۴.
- رموک، میترا؛ عوارض سنجی و مکان‌یابی ساختمان‌های بلند مرتبه در تهران، شماره ۱۲-۱۱، زمستان و پاییز ۱۳۸۱، صص ۸۵-۸۰.
- سلطانی، فرهاد؛ طراحی شهری و جایگاه آن در سلسله مراتب طرح‌های توسعه شهری، شماره ۹، بهار ۱۳۸۱، صص ۵۳-۴۴.
- ظاهرخانی، حبیب‌الله؛ ایجاد فضاهای قابل دفاع شهری، شماره ۹، بهار ۱۳۸۱، صص ۹۵-۸۸.
- عباس‌زادگان، مصطفی؛ روش چیدمان فضا در فرایند طراحی شهری، شماره ۹، بهار ۱۳۸۱، صص ۷۵-۶۴.
- غراب، ناصرالدین، تأثیرات محیط شهری در از خودبیگانگی انسان، شماره ۸، زمستان ۱۳۸۰، صص ۹۳-۸۴.
- قاسمی، مروارید؛ هویت بخشی به بافت‌های مسکونی، شماره ۸، زمستان ۱۳۸۰، صص ۷۷-۶۲.
- گلکار، کورش؛ آموزش طراحی شهری؛ دانش و مهارت‌های اساسی، شماره ۱۶-۱۵، پاییز و زمستان ۱۳۸۲، صص ۴۱-۲۶.
- مدنی‌پور، علی؛ فضاهای عمومی شهر، شماره ۱۴، تابستان ۱۳۸۲، صص ۷۵-۷۰.
- مشاور آهون؛ تدوین دستورالعمل فنی در طراحی و اجرای جزئیات تیب معابر محوطه‌های شهری تهران، شماره ۹، بهار ۱۳۸۱، صص ۱۰۳-۹۶.
- منصوریان، علیرضا؛ دوچرخه سواری در شهر با نگاهی به شهر مشهد، شماره ۱۲-۱۱، زمستان و پاییز ۱۳۸۱، صص ۹۹-۹۴.

۵- حمل و نقل

- بانایستر، دیوید؛ حمل و نقل و توسعه شهری پایدار، شماره ۱۲-۱۱، زمستان و پاییز ۱۳۸۱، صص ۲۷-۱۶.
- بوالحسنی، مهناز؛ اثر دسترسی و محدودیت دسترسی بر ساختار فضایی-کالبدی شهر، شماره ۱۴، تابستان ۱۳۸۲، صص ۹۳-۸۶.
- پورجعفر، محمدرضا و ادب‌خواه، مصطفی؛ تأثیرات افزایش تراکم ساختمانی بر شبکه معابر؛ مطالعه موردی محله الهیه، شماره ۱۲-۱۱، زمستان و پاییز ۱۳۸۱، صص ۴۵-۲۸.
- حاتمی علمداری، ایرج؛ ساماندهی مدیریت ترافیک، ابزار اصلی مدیریت حمل و نقل در مرکز شهر، شماره ۱۲-۱۱، زمستان و پاییز ۱۳۸۱، صص ۶۹-۶۲.



- رضازاده، راضیه و آریافر، علیرضا؛ تأثیرات شبکه دسترسی بر توسعه شهری، با تأکید بر شبکه قطار شهری، شماره ۱۱-۱۲، زمستان و پاییز ۱۳۸۱، صص ۷۹-۷۰.
- رموک، میترا؛ عوارض سنجی و مکان یابی ساختمان های بلند مرتبه در تهران، شماره ۱۱-۱۲، زمستان و پاییز ۱۳۸۱، صص ۹۳-۸۶.
- شهیدی، محمد حسن؛ حمل و نقل پایدار شهری، ابزار تحقق شهرهای شهروند مدار، شماره ۱۱-۱۲ زمستان و پاییز ۱۳۸۱، صص ۱۵-۶.
- شهیدی، محمد حسن؛ حمل و نقل پایدار شهری، شماره ۵، بهار ۱۳۸۰، صص ۹۳-۸۸.
- شهیدی، محمد حسن؛ طرح یک مسئله؛ حوزه فراشهری خدمات حمل و نقل همگانی در کلان شهرها، شماره ۶، تابستان ۱۳۸۰، صص ۵۷-۵۴.
- ممدوحی، امیررضا و رموک، میترا؛ برآورد جمعیت و اشتغال بر اساس مدل های کاربری زمین، شماره ۱۱-۱۲، زمستان و پاییز ۱۳۸۱، صص ۴۳-۲۸.
- منصوریان، علیرضا؛ دوجرخه سواری در شهر با نگاهی به شهر مشهد، شماره ۱۱-۱۲، زمستان و پاییز ۱۳۸۱، صص ۹۹-۹۴.
- هاگ، نیکلاس و جونز، سامانتا؛ سیاست حمل و نقل و الودگی هوای شهری، شماره ۱۱-۱۲، زمستان و پاییز ۱۳۸۱، صص ۸۵-۸۰.
- کرمانشاه، محمد و پورزاهدی، حسین و زارعی حسین؛ ارزیابی سیاست های مدیریت ترافیک شهری در وضعیت بحرانی الودگی هوا، نمونه شهر شیراز، شماره ۱۱-۱۲، زمستان و پاییز ۱۳۸۱، صص ۵۳-۴۶.
- ۶- جامعه شناسی و فرهنگ شهری
 - ارجمند نیا، اصغر؛ سازمان های غیر دولتی، راهبرد مشارکت یافته، شماره ۵، بهار ۱۳۸۰، صص ۲۳-۲۸.
 - ایمانی جاجرمی، حسین؛ سرمایه اجتماعی و مدیریت شهری، شماره ۷، پاییز ۱۳۸۰، صص ۴۵-۳۴.
 - ایمانی، حسین؛ اندازه شهر و کیفیت روابط اجتماعی، شماره ۸، زمستان ۱۳۸۰، صص ۱۱-۱۰۶.
 - بیانچینی، فرانکو؛ برنامه ریزی فرهنگی و برنامه ریزی شهری، شماره ۸، زمستان ۱۳۸۰، صص ۶۱-۵۶.
 - پاکزاد، جهانشاه؛ کیفیت محیط شهری؛ مطالبه معوقه شهروندان، شماره ۹، بهار ۱۳۸۱، صص ۱۵-۶.
 - پاکزاد، جهانشاه؛ فرهنگ کارشناسی و فرهنگ مردم، شماره ۸، زمستان ۱۳۸۰، صص ۴۱-۳۲.
 - پیران، پرویز؛ فرهنگ شهری، شماره ۸، زمستان ۱۳۸۰، صص ۱۷-۶.
 - پیروز، پوریا؛ باززنده سازی مرکز کلان شهرها؛ پروژه های فرهنگی، تجربه شیکاگو، شماره ۸، زمستان ۱۳۸۰، صص ۸۲-۷۸.
 - حاتمی نژاد، حسین؛ عدالت اجتماعی، رکن اساسی توسعه پایدار شهری، شماره ۶، تابستان ۱۳۸۰، صص ۸۱-۷۸.
 - خاتم، اعظم؛ فعالیت سازمان های غیردولتی در زندگی شهری ایران، شماره ۵، بهار ۱۳۸۰، صص ۲۷-۲۲.
 - زوگین، شارون؛ شهر چه کسی؟ فرهنگ چه کسی؟، شماره ۸، زمستان ۱۳۸۰، صص ۳۱-۱۸.

- شریفیان ثانی، مریم؛ مشارکت شهروندی، حکمرانی شهری و مدیریت شهری، شماره ۸، زمستان ۱۳۸۰، صص ۴۲-۵۵.
- طهماسبی، سوسن؛ الگوهای مشارکت اجتماعی در ایران، شماره ۵، بهار ۱۳۸۰، صص ۶۷-۵۸.
- غراب، ناصرالدین؛ تحلیل روابط مبتنی بر قدرت میان شهرداری ها و شوراهای شهر، شماره ۵، بهار ۱۳۸۰، صص ۳۳-۳۴.
- غراب، ناصرالدین؛ تأثیرات محیط شهری در از خودبیگانگی انسان، شماره ۸، زمستان ۱۳۸۰، صص ۹۳-۸۴.
- قاسمی، مروارید؛ هویت بخشی به بافت های مسکونی، شماره ۸، زمستان ۱۳۸۰، صص ۷۷-۶۲.
- الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهر، شماره ۵، بهار ۱۳۸۰، صص ۱۱-۱۰۲.
- نجاتی حسینی، سیدمحمود؛ جامعه مدرن، شهروندی و مشارکت، شماره ۵، بهار ۱۳۸۰، صص ۱۵-۶.

۷- حقوق و قوانین شهری

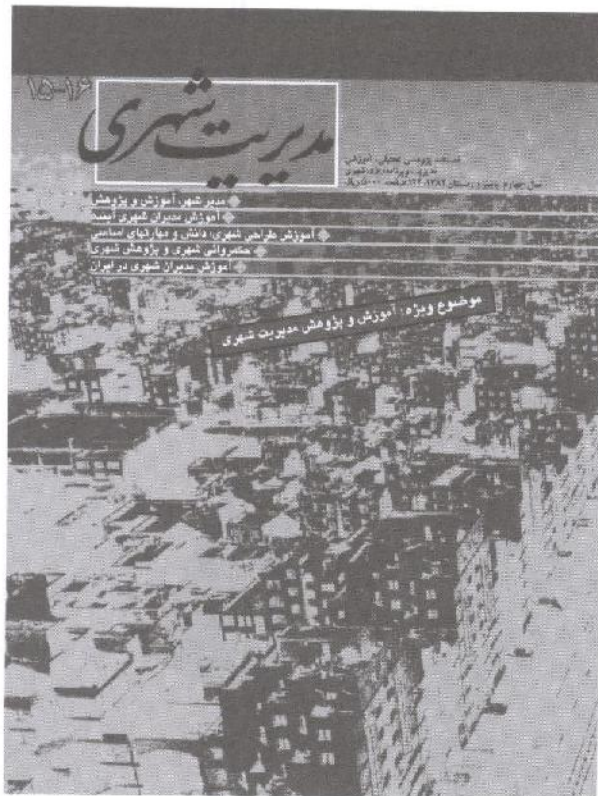
- حیدرزاده، نیما؛ جایگاه قانونی شهرداری ها در مدیریت محیط زیست شهری، شماره ۱۳، بهار ۱۳۸۲، صص ۶۴-۷۷.
- صالحی، اسماعیل؛ تحلیل استراتژیک کارآمدی ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری، شماره ۱۴، تابستان ۱۳۸۲، صص ۶۴-۶۹.
- مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری؛ الگوی توزیع اعتبارات ماده ۳۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت بین شهرداری های کشور در سال ۱۳۸۱، شماره ۱۳، بهار ۱۳۸۲، صص ۹۹-۸۸.

۸- اقتصاد و مدیریت مالی

- استین، جی.ام؛ برنامه ریزی مالی خدمات و زیرساخت های عمومی، با نگاهی به تجارب امریکا، شماره ۷، پاییز ۱۳۸۰، صص ۸۹-۸۰.
- امکچی، حمیده؛ بهره وری و تخریب در ساختمان های مسکونی، شماره ۷، پاییز ۱۳۸۰، صص ۵۳-۴۶.
- او.هلوز؛ تأمین مالی زیر ساخت های شهری - اصول قیمت گذاری، شماره ۱۳، بهار ۱۳۸۲، صص ۵۱-۴۶.
- برک پور، ناصر؛ مهندسی ارزش، مالیه، بودجه، و بودجه بندی (دانشنامه مدیریت شهری)، شماره ۱۳، بهار ۱۳۸۲، صص ۸۷-۷۸.
- جمشیدزاده، ابراهیم؛ بررسی و تحلیل هزینه ها و اعتبارات شهرداری های کشور، شماره ۱۳، بهار ۱۳۸۲، صص ۳۷-۲۸.
- صالحی، اسماعیل؛ سه خطای نظام مدیریت شهری در نگرش مالی به ضوابط و مقررات شهرداری، شماره ۱۱-۱۲، زمستان و پاییز ۱۳۸۱، صص ۱۰۵-۱۰۶.
- عابدین درکوش، سعید؛ تعادل، بهره وری و بهینه یابی، شماره ۷، پاییز ۱۳۸۰، صص ۹-۶.
- عابدین درکوش، سعید؛ مدیریت مالی شهر، شماره ۱۳، بهار ۱۳۸۲، صص ۱۱-۶.
- عسگری، علی؛ نقش شهرها در بهره وری و رشد اقتصاد ملی، شماره ۷، پاییز ۱۳۸۰، صص ۱۷-۱۰.
- ماین پیتروان، دیک؛ دسترسی شهرداری ها به بازارهای سرمایه ملی و بین الملل برای تأمین مالی زیر ساخت های شهری، شماره ۱۳، بهار ۱۳۸۲، صص ۲۷-۱۸.
- نظرزاده، بابک؛ مدیریت شهری و نظام نوین بودجه ریزی، شماره ۱۳، بهار ۱۳۸۲، صص ۴۵-۳۸.
- هریس، نایجل؛ شهرها در اقتصاد جهانی؛ دگرگونی های ساختمانی و سیاست گذاری، شماره ۶، تابستان ۱۳۸۰، صص ۹۱-۸۲.
- یزدانی، فردین؛ تولید رانت؛ گرانیگاه نظام درآمدی شهرداری ها، شماره ۱۳، بهار ۱۳۸۲، صص ۱۷-۱۲.
- یزدانی، فردین؛ شهر و کارایی در نظریه های اقتصادی، شماره ۷، پاییز ۱۳۸۰، صص ۲۳-۱۸.

۹- فناوری اطلاعات

- برک پور، ناصر؛ ارزیابی عملکرد، فناوری اطلاعات (دانشنامه مدیریت شهری)، شماره ۱۶-۱۵، پاییز و زمستان ۱۳۸۲، صص ۹۹-۹۰.



- عسگری، علی و رازانی، آسدا؛ برنامه ریزی کاربری اراضی شهری، با استفاده از سیستم یشتیانی برنامه ریزی [What if?]، شماره ۱۴، تابستان ۱۳۸۲، صص ۷۶-۸۵.
- قدوسی، مهران؛ شهرهای مجازی و شهرسازی مشارکتی، شماره ۷، پاییز ۱۳۸۰، صص ۹۷-۹۰.
- مسر، یان؛ نقش سنجش از دور و سامانه های اطلاعات جغرافیایی در مدیریت آینده شهرها، شماره ۱۶- ۱۵، پاییز و زمستان ۱۳۸۲، صص ۸۹-۸۴.
- نوریان، فرشاد؛ ادغام الگوهای منطقه ای و سیستم های اطلاعاتی راهکار انسجام برنامه ریزی و تصمیم گیری، شماره ۶، تابستان ۱۳۸۰، صص ۶۳-۵۸.

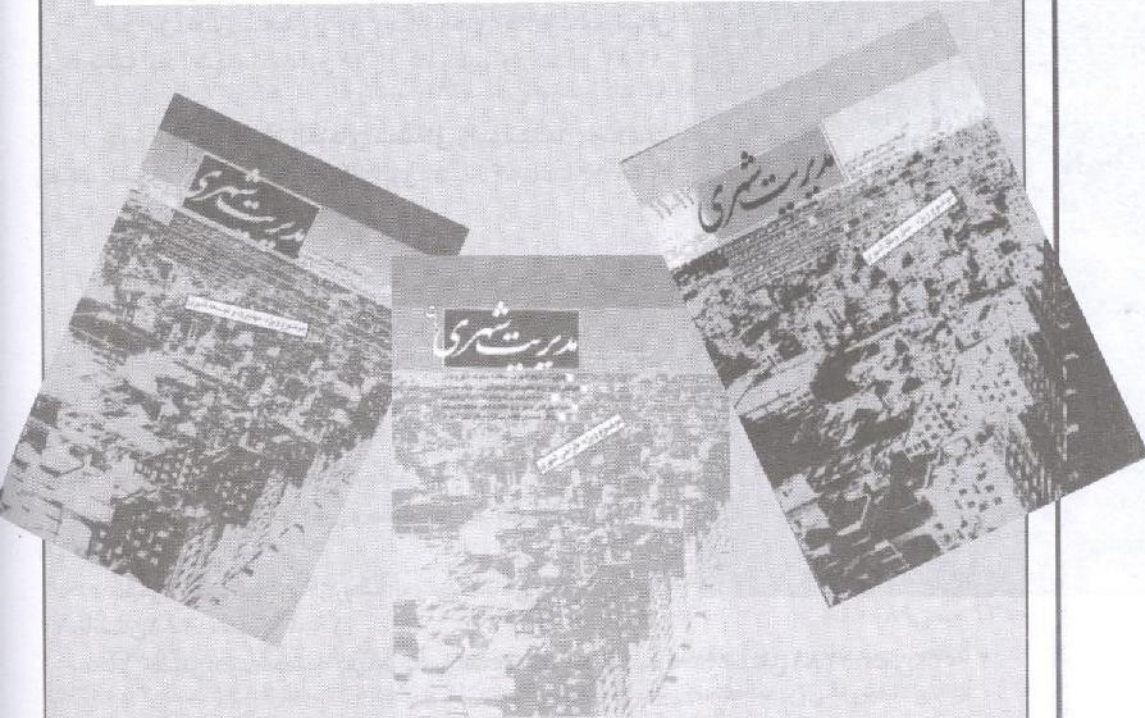
۱۰- جمعیت و مهاجرت

- ایراندوست، کیومرث؛ مهاجرت از نگاه مهاجر، شماره ۱۰، تابستان ۱۳۸۱، صص ۵۹-۵۲.
- ایمانی جاجرمی، حسین؛ نگاهی به مسئله اسکان غیر رسمی در مشهد، شماره ۱۰، تابستان ۱۳۸۱، صص ۵۱-۴۴.
- صراف، مظفر؛ مهاجرت داخلی و مسئله مدیریت شهری، شماره ۱۰، تابستان ۱۳۸۱، صص ۵-۴.
- عظیمی، ناصر؛ مهاجرت از روستا به شهر؛ نگاهی متفاوت، شماره ۱۰، تابستان ۱۳۸۱، صص ۲۹-۱۶.
- نجاتی حسینی، سید محمود؛ مهاجرت، سیاست و شهروندی، شماره ۱۰، تابستان ۱۳۸۱، صص ۴۳-۳۰.

۱۱- آموزش و پژوهش

- ایمانی جاجرمی، حسین؛ حکمروایی شهری و پژوهش شهری، شماره ۱۶-۱۵، پاییز و زمستان ۱۳۸۲، صص ۵۹-۵۲.
- سعیدی رضوانی، محمود و سعیدی رضوانی، هادی؛ آموزش مدیران شهری در ایران؛ روایت، گونه شناسی و ارزیابی، شماره ۱۶-۱۵، پاییز و زمستان ۱۳۸۲، صص ۶۹-۶۰.
- سعیدی رضوانی، نوید؛ مدیریت شهر، آموزش و پژوهش، شماره ۱۶-۱۵، پاییز و زمستان ۱۳۸۲، صص ۱۳-۶.
- شریف زاده، هوشنگ و براتی، داوود؛ وضعیت آموزش های آتش نشانی و ایمنی و تدابیر بهبود کیفی آن، شماره ۱۶-۱۵، پاییز و زمستان ۱۳۸۲، صص ۷۷-۷۰.
- شفیع، نوذر؛ فدراسیون شهرداری های کانادا (FCM)، شماره ۶، تابستان ۱۳۸۰، صص ۱۰۵-۱۰۰.
- عسگری، علی؛ آشنایی با انجمن های بین المللی برنامه ریزی و مدیریت شهری و منطقه ای، شماره ۵، بهار ۱۳۸۰، صص ۱۰۱-۹۴.
- کلاسترمن، ریچارد؛ آموزش تنوری برنامه ریزی در دهه ۱۹۸۰، شماره ۱۶-۱۵، پاییز و زمستان ۱۳۸۲، صص ۵۱-۴۲.
- گلکار، کورش؛ آموزش طراحی شهری؛ دانش و مهارت های اساسی، شماره ۱۶-۱۵، پاییز و زمستان ۱۳۸۲، صص ۴۱-۲۶.
- مختارپور، رجب علی؛ نتایج طرح نظرسنجی؛ فصلنامه مدیریت شهری از نگاه خوانندگان، شماره ۱۶-۱۵، پاییز و زمستان ۱۳۸۲، صص ۱۱۵-۱۰۰.
- مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری؛ بررسی حوادث آتش سوزی و ارائه طرح جامع آموزش مقابله با آتش سوزی، شماره ۸، زمستان ۱۳۸۰، صص ۱۳۱-۱۲۴.
- نلبندیان، جان؛ آموزش مدیران شهری آینده، شماره ۱۶-۱۵، پاییز و زمستان ۱۳۸۲، صص ۲۳-۱۴.

دعوت به همکاری فصلنامه مدیریت شهری



انتشارات سازمان شهرداریهای کشور با هدف جلب مشارکت فکری جامعه علمی از صاحب نظران و دانش پژوهان علوم مختلف شهری دعوت می کند تا با ارسال مقاله های علمی در زمینه برنامه ریزی و مدیریت شهری و با توجه به موضوعات ویژه به غنی کردن محتوای علمی فصلنامه کمک نمایند

موضوعات ویژه:

- برنامه ریزی و مدیریت محیط زیست شهری
- برنامه ریزی و مدیریت مرکز شهر
- ارزیابی کیفیت مدیریت شهری
- کیفیت محیط شهری
- برنامه ریزی و مدیریت زمین و مسکن
- شوراهای شهر و حیات مدنی

Sequential Process of Metropolitan Transportation Planning and It's Basic Qualification

M.H. Shahidi

The article presents a theoretical - historical introduction about emerging the phenomena of new - metropolitanism, and then: (1) Surveys the universal evolutions regarding metropolitan transportation during the decades 1950s- 1980s; (2) Analyses the basic trends of the issue in each period; (3) Reviews the transportation strategies in the major metropolises all over the world, during the above - mentioned period; (4) Designates the basic char-

acteristics of contemporary metropolitan transportation, and then analyses the programming for it; and at last, (5) Illustrates the whole above-mentioned characteristics in a procedural process of programming for metropolitan transportation.

The author's basic motivation for this survey is to introduce the international approach to metropolitan transportation programming, and to present a context for analysing it.

Environmental Suitability Analysis Approach to the Management of Spatial Expansion of Metropolises

(Case-Study: Tehran)

M.R. Haghjoo

It's a long-time that metropolises are seen as crisis and problem. Dominant negative thought in the approaches to the management of metropolises, which considered spatial development as the main challenge, has resulted nothing but various damages to the natural environment and gradual decadence of surrounding regions of metropolises. Lack of efficient and acute understanding about the various aspects of metropolises, as well as

deficiency in using the supportive means, were among major weaknesses of managing these regions.

This article analyses the nature of spatial development of metropolises by one of the Supportive systems in decision - making, called "Environmental Suitability Analysis Approach".

Tehran metropolis and especially its south bound is the operational area of this case-study.

Evolution in Concept, Role, And The Structure of Metropolises

J. Mahdizadeh

The basic content of the article is expressing and defining these thoughts: (1) The term "metropolis" has not an invariable and clear meaning; and (2) Qualitative changes have accrued in the growth and development of metropolises, during recent decades, which necessitate reviewing the matter. These changes include three major areas: evolution in socio-economic bases of metropolises; evolution in their spatial structure, as well as their programming, planning and managements.

The result of all changes has been the emergence and prevalence of a kind of wide - spread and complicated settlements latterly called "city- region", which seems to become the prevailing

form of life and habitation in future.

This pattern of settlement, as a whole, is a reflection of general changes derive from globalization trend, unorganized capitalism, age of information, and grid - society in universal scale.

The main characteristic of city - region is getting far from the concept of unique - center city with hierarchical relations between center - suburb, and trends to a kind of grid pattern, multiplex and Polycentric structure. This new phenomena has necessarily lead to change the approaches in planning and management of metropolises to the benefit of modifying and fortifying the regional and strategic approaches

Regionalism Strategy In Metropolitan Governance

I. Asadi

Political fragmentation, that is, existence of a lot of independent organizations and governmental jurisdictions in metropolitan regions resulting from their scale and complexity, is the greatest procedural challenge facing metropolitan governance. So far ; some strategies have been formulated for coping with the above mentioned challenge, that all is called

"Regionalism in Metropolitan Governance".

This article aim at presenting all kinds of approaches and models of regionalism resulting from those strategies, analysing their weaknesses and strengthes, as well as implementabilities for learning and lesson finding of urban management system of Iran's metropolitan regions.

Abstract

An Overview of Metropolitan Management Theoretical Views with Emphasis on Institutional Aspects

_____ M. Sarrafi , F. Toorunian

The globalization process has accelerated the growing number of metropolitan regions in the world and new problems have been augmented to the existing ones. The breadth and complexity of an interdependent and dense system of settlements which their activity pulse is synchronize with the heart beat of metropolitan region, necessitate new management institutions at regional level and beyond the fragmented municipalities.

In order to manage the problems and perils of metropolitan regions, the main challenge is how to utilize the potential capabilities and promises of the region.

This article reviews the metropolitan

management theories to demonstrate the institutional options to tackle the mentioned challenge. Two distinct trends have been distinguished: one toward consolidation of metropolitan management and the other, toward its fragmentation. They have been emanated from the schools of new regionalism and public choice, respectively. Both are well received and practiced concurrently in varied regions due to different values, priorities and contexts. Above all, comparing the prevalent urban management, it is evident that a different institutional arrangement is needed for metropolitan region which will best work in a good governance milieu.

Coordinator: A. safavi
Editor: H.Khademi, M.Zokaei
Art Director: J. Yari shirmard
Sample Reading: A.Jalali , D. Jalali
Staff of this Issue: M. Ghanbari
Publisher: I.M.O Publication
Phone and Fax: 8772634-8772635
E-Mail: urbmang@hotmail.com

note	4
Special Issue: Metropolitan Management	
- An Overview of Metropolitan Management Theoretical views with Emphasis on Institutional Aspects / M. Sarrafi , F.Tooranian	6
- Evolution in Concept, Role, and the Structure of Metropolises / J. Mahdizadeh	18
- Regionalism Strategy In Metropolitan Governance / I.Asadi	32
- A New Geography of Centers and Margins / S.Sassen	46
- Sequential Process of Metropolitan Transportation Planning and It's basic Qualification/M.H.Shahidi	50
- Metropolitan Governance; Changing London Governance / M.Simmons	60
- A study of The Change of Per-capita Incomes of Iranian Metropolitan Municipalities(1997-2002)/ Z.Arabshahi	68
- The Analysis of Environmental Suitability in The Management of Metropolitan Spatial Expansions/M. R, Haghjoo	76
Urban Design and Planning	
- Does Planning Need The Plan? /M.Neuman	88
Encyclopedia of Urban Management / N.Barakpoor	98
Book Review	
- Metropolitan Governance and Spatial Planning	110
The Thematic Index of "Urban Management" Articles (volumes 5-16)	114
Abstract in English	125

License Holder: The Iranian Municipalities Organization (I.M.O)

Managing Director: M.H.Moghimi

Editor in Chief: F.Doolai Abadi

Editorial Secretary: GH.Kazemian

*Referees: K.Athari, Z.A.Dareshpour, S.A.Dorkoosh, K. Golkar,
F.Noorian, J. Pakzad, A.Saeednia, M.Sarrafi*

The Editorial Board:

- 1- Arjomandnia, Asghar. Ph. D. Urban Planning*
- 2- Dorkoosh, Saeed Abedin. Associate Prof. Economy Department. Shahid Beheshti University*
- 3- Golkar, Koorosh. Associate Prof. Urban Planning Department. Shahid Beheshti University*
- 4- Kazemian, Gholamreza. M. S. Urban and Regional Planning*
- 5- Mirsepassi, Nasser. Prof. Management Department. Azad University of Tehran*
- 6- Noorian, Farshad. Assistant Prof. Urban Planning Department. Tehran University*
- 7- Pakzad, Jahanshah. Associate Prof. Urban Planning Department. Shahid Beheshti University*
- 8- Piran, Parviz. Assistant Prof. Sociology Department. Allame Tabatabaie University*
- 9- Saeedi Rezvani, Navid. Ph. D. Architecture Department. Azad University of Qazvin*
- 10- Saeednia, Ahmad. Assistant Prof. Urban Planning Department. Tehran University*
- 11- Sarrafi, Moza'ffar. Assistant Prof. Geography Department. Shahid Beheshti University*
- 12- Shaheedi, Mohammad Hassan. M.S. Urban and Regional Planning*



A Quarterly Journal of
Urban Management & Planning
Vol.5.No.17. Spring 2004

17 *Modiriyat Shakhri*

- ◆ An Overview of Metropolitan Management Theoretical views
- ◆ Evolution in Concept, Role, and the Structure of Metropolises
- ◆ Regionalism Strategy In Metropolitan Governance
- ◆ Sequential Process of Metropolitan Transportation Planning
- ◆ Does Planning Need the Plan?

Special Issue: Metropolitan Management

