

۱۸ مدیریت شهری

فصلنامه پژوهشی تحلیلی، آموزشی

مدیریت و برنامه ریزی شهری

سال پنجم، پاییز ۱۳۸۵، ۱۳۶ صفحه، ۵۰۰۰ ریال

◆ شناخت و تحلیل نظام موجود مدیریت مجموعه های شهری

◆ جهانی سازی یا بهبود بهره وری

◆ کلانشهر و حیات ذهنی

◆ رشد و پراکنش جمعیت در مناطق کلانشهری

◆ دانشنامه شهر

موضوع ویژه: مدیریت مناطق کلانشهری



صاحب امتیاز: سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور

مدیر مسئول: سید مهدی هاشمی

سر دبیر: بهیار ریاحی

داوران علمی: اصغر ارجمند نیا، کیومرث ایراندوست، ناصر براتی، ناصر برک پور، علی عسگری، غلامرضا کاظمیان، فرشاد نوریان

حبيب طاهر خانی

هیات تحریریه:

- ۱- ارجمند نیا، اصغر: دکتر در شهرسازی
- ۲- برک پور، ناصر: استادیار گروه شهرسازی هنر
- ۳- پاکزاد، جهانشاه: دانشیار گروه شهرسازی دانشگاه شهید بهشتی
- ۴- پیران، پرویز: استادیار گروه جامعه‌شناسی دانشگاه علامه طباطبایی
- ۵- سعید نیا، احمد: استادیار گروه شهرسازی دانشگاه تهران
- ۶- شهیدی، محمد حسن: کارشناس ارشد برنامه ریزی شهری و منطقه ای
- ۷- درکوش، سعید عابدین: دانشیار گروه اقتصاد دانشگاه شهید بهشتی
- ۸- صرافی، مظفر: استادیار گروه جغرافیای دانشگاه شهید بهشتی
- ۹- کاظمیان، غلامرضا: دکتر در برنامه ریزی شهری و منطقه ای
- ۱۰- گلکار، کوروش: دانشیار گروه شهرسازی دانشگاه شهید بهشتی
- ۱۱- میرسپاسی، ناصر: استاد گروه مدیریت دانشگاه آزاد اسلامی تهران
- ۱۲- نوریان، فرشاد: استادیار گروه شهرسازی دانشگاه تهران

۱۸

مدیریت شهری

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی شهری

فصلنامه پژوهشی، تحلیلی، آموزشی

مدیریت و برنامه‌ریزی شهری

سال پنجم، پاییز ۱۳۸۵، ۱۳۶ صفحه، ۵۰۰۰ ریال

فهرست مطالب

- یادداشت**
- بخش ویژه مدیریت مناطق کلانشهری
- ۴ - شناخت و تحلیل نظام موجود مدیریت مجموعه‌های شهری کشور / علی عسگری، غلامرضا کاظمیان
- ۲۲ - جهانی سازی یا بهبود بهره‌وری - بررسی ارتباط بین چالش‌های اصلی کلانشهر تهران / کیان تاجبخش
- ۳۳ - تجربیات جهانی حکمروایی مناطق کلانشهری؛ آموزه‌هایی برای ایران / میثم بصیرت
- ۵۲ - کلانشهر و حیات ذهنی / گئورگ زیمل / ناصر غراب
- ۶۰ - رشد و پراکنش جمعیت در مناطق کلانشهری / محمد مهدی متوسلی، حسن اسماعیل زاده
- ۷۴ - مدیریت شهری و سکونتگاه‌های خود رو / محمد شیخی
- ۸۸ - بررسی "قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، ... / ناصر برک پور، ایرج اسدی
- مدیریت شهری**
- ۹۶ - مدیریت بافت تاریخی شهرهای ایران / حبیب طاهرخانی، محمد متوسلی
- معرفی پژوهش**
- ۱۰۸ - شاخص‌ها و فرایند تغییر، محدوده مجموعه شهری مشهد / جواد مهدیزاده
- ۱۲۰ - دانشنامه شهر / ناصر برک پور
- ۱۲۸ - بررسی کتاب / حکومت و حکمروایی کلانشهری / زهر ادهم
- ۱۳۳ - چکیده انگلیسی / حمید خادمی
- ۱۳۴ - فهرست انگلیسی

- ۱ - مطالب مندرج در فصلنامه لزوماً بیانگر دیدگاه‌های «مدیریت شهری» نیست.
- ۲ - «مدیریت شهری» در ویرایش و تخصص مطالب آزاد است.
- ۳ - مطالب از سالی باز گردانده نمی‌شود.
- ۴ - استفاده از مطالب فصلنامه تنها با ذکر مأخذ مجاز است.
- ۵ - مقاله‌های دریافتی پس از تأیید داوران منتخب فصلنامه و بنا بر تناسب موضوعی در فصلنامه درج خواهد گردید.
- ۶ - ارائه چکیده مقاله در حدود نویست کلمه و کلید واژه‌ها ضروری است.
- ۷ - درج نشانی پست الکترونیک نویسنده در ذیل مقالات الزامی است.
- ۸ - مقالات باید با دیسکت یا سی دی در محیط (فارسی Word XP) همراه باشد.

مدیر هماهنگی: عباس جلالی

ویراستار: حمید خادمی، مرجان نکاتی

مدیر هنری: حمید اسفندیاری

همکاران شماره: حسن اسماعیل زاده، سپیده توکلی، اکرم تهرانی، ماندانا قنبری، اسماعیل کریمی

نمونه خوان: دامن جلالی، سوری قلی زاده

ناشر: انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور

شمارگان: ۲۰۰۰

تلفن: ۸۸۸۰۰۰۸۱-۲ - دورنگار: ۸۸۸۰۱۷۲۸

یادداشت سردییر

بعد از بروز وقفه‌ای در انتشار فصلنامه مدیریت شهری، برآنیم تا با حمایت و همراهی شما خوانندگان فرهیخته، نسبت به انتشار منظم فصلنامه اقدام کنیم. موضوع ویژه این شماره از فصلنامه در ادامه مباحث شماره ۱۷، "مدیریت مناطق کلانشهری" است.

شهر - منطقه‌ها [۱] یا مناطق کلانشهری [۲] که در ایران با عنوان مجموعه‌های شهری شناخته می‌شوند، اکنون دیگر اشکال سکونتگاهی جدیدی در سازمان فضایی سرزمین به شمار نمی‌روند و تعداد زیادی از آنها در سرتاسر جهان، چه در کشورهای توسعه یافته و چه در حال توسعه، وجود دارند. در کشور ما مطابق مصوبات هیئت وزیران، ۶ مجموعه شهری تهران، شیراز، اصفهان، تبریز، مشهد و اخیراً قزوین به رسمیت شناخته شده‌اند.

شهر-منطقه‌های عملکردی محصول محرک‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، و همچنین پیشرفت‌های به دست آمده در بخش حمل و نقل سریع و ارتباطات محسوب می‌شوند. شهر - منطقه‌ها به رغم یکپارچگی عملکردی، نیازمند یکپارچگی کالبدی نیستند. یکپارچگی عملکردی بدین معناست که نقاط سکونتگاهی و فعالیتی که در یک منطقه وجود دارند، بازارکار، خرید، آموزش و تفریح بزرگی را شکل می‌دهند که به صورت نظام شهری عمل می‌کنند. برای مثال در منطقه کلانشهری تهران، شهر مرکزی (تهران) با حدود ۶۷۰ کیلومتر مربع مساحت، جمعیتی حدود ۷ میلیون نفر دارد، در حالی که منطقه عملکردی آن بیشتر از ۱۲ میلیون نفر و مساحتی حدود ۱۶/۰۰۰ کیلومتر مربع را پوشش می‌دهد.

مناطق کلانشهری در کشور ما بطور همزمان با دو نوع چالش مواجه‌اند: چالش‌های محتوایی، و چالش‌های رویه‌ای. چالش‌های

محتوایی که ملموس‌ترند، مسائلی چون نابسامانی و پراکنش جمعیت و فعالیت، استفاده ناکارآمد از زمین، تخریب منابع طبیعی و تهدید کیفیت محیط زیست، افزایش فقر شهری و گسترش اسکان غیررسمی (حاشیه نشینی)، اشباع زیرساخت‌ها و کمبود خدمات عمومی را در برمی‌گیرند. بدون شک دستیابی به توفیق در مواجهه با چالش‌های محتوایی مذکور، نیازمند حل چالش‌های روبه‌ای چون تفرق سیاسی [۳] و عملکردی در اداره مناطق کلانشهری است. منظور از تفرق سیاسی وجود تعداد زیاد قلمروهای حکومتی و مدیریتی مستقل از یکدیگر، در گستره منطقه کلانشهری است، که مانع از تصمیم‌گیری‌های یکپارچه برای مواجهه با چالش‌های محتوایی می‌گردد. بسیاری بر این باورند که می‌بایست نوعی مطابقت بین نوع سیستم سازمانی و حکومتی یک شهر - منطقه با کلیت آرگانیک و قلمرو عملکردی آن به وجود آید، زیرا در صورت فقدان چنین مطابقتی، بسیاری از مسائل محتوایی در عرصه‌هایی چون حمل‌ونقل، برنامه‌ریزی استراتژیک، حفاظت زیست محیطی، گسترش اسکان غیررسمی و مانند اینها حل ناشدنی باقی خواهند ماند. بسیاری از مسائل نیز به جای برطرف شدن، از نقطه‌ای به نقطه‌ای دیگر در منطقه جابه‌جا می‌شوند.

به رغم توجه به مجموعه‌های شهری در طول یک دهه گذشته در کشورمان، و تهیه و تصویب برنامه‌ها و طرح‌های توسعه این مناطق، هنوز مدیریت مناطق مذکور چونان مشکلی حل‌نشده باقی مانده است. مصوبه سال ۱۳۸۳ هیئت وزیران نیز در خصوص مدیریت مجموعه شهری تهران عملاً به دلیل مشکلات اجرایی و قانونی به اجرا نرسیده است. بدیهی است دولت نهم که بر مبنای عدالت محوری شکل گرفته است تلاش دارد ضمن توجه به مدیریت این مناطق، امکان بسط و توسعه متوازن در آنها را نیز فراهم آورد. سرانجام آنکه، برای مدیریت مناطق کلانشهری طیف‌های متنوعی از راه‌حل‌ها با شدت منطقه‌گرایی کم تا بسیار زیاد وجود دارد که هر کشور یا هر منطقه کلانشهری می‌تواند با توجه به شرایط و مقتضیات خود دست به گزینش آنها بزند. آنچه اهمیت دارد، آن است که این نظام با تعامل سازنده و با حفظ جایگاه مدیریت‌های محلی، توجه به معیارهای اقتصادی توسعه و نیز اعمال رویکرد یکپارچه منطقه‌ای، برای کاستن از تفرق سیاسی و چالش‌های محتوایی پیامد آن اقدام کند.

امید است این شماره از فصلنامه مدیریت شهری با روشن کردن بخشی از واقعیت‌ها زمینه چنین اقدامی را فراهم سازد.

[پانویشت]

- 1- City - Regions
- 2- Metropolitan Regions
- 3- Political Fragmentation

شناخت و تحلیل نظام موجود مدیریت مجموعه های شهری کشور [۱]

مقدمه و طرح مسئله

مطالعه نظام مدیریت مجموعه های شهری کشور را می توان در حقیقت کتمان ناپذیر در فقدان تعریف و جایگاه رسمی و قانونی مجموعه شهری، و به تبع آن نظام مدیریتی آنها در نظام اداری-اجرایی و حقوقی خلاصه کرد. در واقع در شرایطی که اصل وجود نظام مدیریت شهری در کشور مورد تردید جدی است، و چون مجموعه های شهری خود پدیده ای جدید در ایران به شمار می آید که نیازمند نظام حقوقی و مدیریتی پیچیده تری نسبت به شهرهای منفرد است. فقدان نظام مستقل و مشخص مدیریت مجموعه شهری کاملاً مورد انتظار است؛ اما در هر حال این پدیده موجود و واقعی با تمسک به ابزارهای نه چندان متنوع و متعدد اجرایی و قانونی اداره می شوند چاره جویی و اداره مبتنی بر اجبار ناشی از شرایط و فرایندهای واقعی و رایج در حیات شهروندان و عملکرد نهادهای مسئول ذی ربط در هدایت و کنترل فرایندهای مذکور مشهود است.

بدیهی است که این شیوه منفعلانه و فارغ از نگرش فکری و عملیاتی جامع و هدایت کننده، نمی تواند خصلت های لازم را برای اطلاق مفهوم "نظام مدیریت" داشته باشد، چرا که نه دارای هدف گذاری و روابط هدفمند و تعریف شده بین عناصر است که تعریف "نظام" را دربرگیرد، و نه اقدامات آن در چارچوب اهداف-برنامه ها و منافع از پیش تعیین شده است که مسمول مدیریت شود.

با این حال شناخت این روال و شیوه های عملی اداره و تمثیت امور مجموعه های شهری کاملاً لازم است و در تبیین و طراحی نظام مطلوب مدیریت مجموعه شهری کشور نقشی تأثیرگذار دارد. دلیل این امر آن است که: نخست، راه حل ها و راهکارهای برآمده از متن واقعیات و امکانات و محدودیت های موجود اداری-اجرایی، مدیریتی قانونی و اقتصادی-اجتماعی هستند.

دوم، فرایندها و شیوه های موجود در هر صورت منبع زایش و ظهور سنت، عرف، و روش های جاری در نوشته های

دکتر علی حسگری
عضو هیئت علمی دانشگاه بزرگ کتانا
دکتر غلامرضا خانلهمیان
پژوهشگر و مدرس مدیریت شهری

مربوط به مدیریت مجموعه‌های شهری ایران شده‌اند و زین پس نیز خواهند شد. سوم، شناخت و ارزیابی صحیح از عناصر، ابزارها و مکانیسم‌های موجود و تبیین نقاط قوت و ضعف آنها می‌تواند کاری مهم و ضروری برای اصلاح و به کارگیری آنها در چارچوب نظام جدید و فراگیری پیشنهادی برای مدیریت مجموعه‌های شهری به شمار می‌آید.

۱. معرفی اجمالی مجموعه‌های شهری ایران

شکل‌گیری عملی مجموعه‌های شهری در ایران، سابقه‌ای در حدود سه دهه دارد. اکنون پنج مجموعه شهری تهران، اصفهان، تبریز، مشهد و شیراز مطابق مصوبات قانونی به رسمیت شناخته شده‌اند. این مجموعه‌های شهری بر اساس سرشماری سال ۱۳۷۵ نزدیک به بیست میلیون نفر از جمعیت ۶۰ میلیونی کشور را در خود جای داده‌اند؛ یعنی به تنهایی یک سوم از جمعیت کشور را در خود جای داده‌اند. بخش عمده تولید ناخالص داخلی در این مناطق تولید می‌شود. وزن اقتصادی و جمعیتی این مناطق ضرورت توجه ویژه و متمایز به مدیریت آن را مضاعف می‌کند. جدول شماره ۱ تحولات جمعیت مجموعه‌های شهری کشور را نشان می‌دهد.

جدول ۱. مقایسه جمعیت مجموعه‌های شهری کشور، به تفکیک نقاط شهری و روستایی در سال‌های ۱۳۵۵-۷۵

سال		۱۳۵۵		۱۳۶۵		۱۳۷۵	
مناطق	نقاط	جمعیت	درصد	جمعیت	درصد	جمعیت	درصد
کل کشور	شهری	۱۵۸۵۴۶۸۰	۳۷/۰	۲۶۸۴۴۵۶۱	۵۴/۳	۳۶۸۱۷۷۸۹	۶۱/۳
	روستایی	۱۷۸۵۴۰۶۴	۵۳/۰	۲۲۶۰۰۴۴۹	۴۵/۷	۲۳۲۲۷۶۹۹	۳۸/۷
	کل	۳۳۷۰۸۷۴۴	۱۰۰	۴۹۴۴۵۰۱۰	۱۰۰	۶۰۰۵۵۴۸۸	۱۰۰
مجموعه شهری تهران	شهری	۳۸۶۴۳۰۷	۹۱/۸	۶۹۸۴۲۰۶	۸۶/۵	۸۸۹۵۰۲۱	۸۶/۳
	روستایی	۴۴۴۳۹۸	۸/۲	۱۰۸۶۷۱۵	۱۳/۵	۱۴۱۶۱۰۷	۱۳/۷
	کل	۵۳۰۰۶۰۵	۱۰۰	۸۰۷۰۹۲۱	۱۰۰	۱۰۳۱۱۱۲۸	۱۰۰
مجموعه شهری اصفهان	شهری	۱۱۴۱۷۷۲	۷۳/۰	۱۷۵۰۴۳۰	۷۰/۷	۲۴۲۷۲۲۸	۷۸/۶
	روستایی	۴۴۴۴۱۶	۲۸/۰	۷۴۴۲۶۵	۲۹/۳	۶۶۰۶۱۲	۲۹/۴
	کل	۱۵۸۶۱۸۰	۱۰۰	۲۴۹۳۰۹۵	۱۰۰	۳۰۸۷۸۴۰	۱۰۰
مجموعه شهری تبریز	شهری	۷۱۵۴۷۸	۶۶/۶	۱۱۲۰۴۵۶	۷۳/۴	۱۴۸۹۳۳۶	۷۷/۴
	روستایی	۳۵۸۴۲۴	۳۳/۴	۴۰۶۸۲۵	۲۶/۶	۳۰۵۲۳۶	۲۲/۶
	کل	۱۰۷۳۹۰۲	۱۰۰	۱۵۲۷۲۹۱	۱۰۰	۱۷۹۴۵۶۲	۱۰۰
مجموعه شهری مشهد	شهری	۷۴۲۲۴۵	۶۷/۷	۱۵۳۸۶۴۲	۷۶/۱	۱۹۹۵۶۶۰	۷۹/۶
	روستایی	۳۵۲۸۹۷	۳۲/۳	۷۸۴۲۰۴	۲۲/۹	۵۱۰۷۶۵	۲۰/۴
	کل	۱۰۹۷۱۴۲	۱۰۰	۲۰۲۲۹۶۶	۱۰۰	۲۵۰۶۴۲۵	۱۰۰
مجموعه شهری شیراز	شهری	۵۲۰۳۶۲	۵۹/۵	۱۰۱۵۰۵۶	۶۸/۵	۱۴۷۹۳۳۸	۶۸/۸
	روستایی	۳۵۴۶۸۴	۴۰/۵	۴۶۷۱۹۹	۳۱/۵	۵۷۹۰۵۱	۳۱/۲
	کل	۸۷۵۰۴۶	۱۰۰	۱۴۸۲۲۵۵	۱۰۰	۱۸۵۸۳۸۹	۱۰۰

۲. بررسی عوامل تأثیرگذار سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و مدیریتی کشور بر شکل و محتوای نظام مدیریت مجموعه‌های شهری

۲-۱. فقدان نگرش واقع بینانه و راهبردی در خصوص مناطق کلانشهری

نحوه مواجهه با شهرهای بسیار بزرگ و یا همان کلانشهرها در ایران، اغلب (اگر نه همواره) همراه با نوعی پیشداوری و ذهنیت بوده است. از یک سو نوعی نگرش و طرز تلقی ضد شهری به رواج تعابیر منفی از آنها منجر شده است که بدون توجه به نواقص و نارسایی‌های غیرذاتی و بیشتر مدیریتی این گونه شهرها، آنها را یکسره عامل عدم تعادل‌های اقتصادی، اجتماعی و فضایی می‌انگارد و پتانسیل‌های عملکردی و توسعه‌ای مثبت آنها را نادیده می‌گیرد. از سوی دیگر، نوعی نگرش مثبتی بر شیفتگی در حوزه‌های فرهنگی و بوروکراتیک مدرنیستی آنها را مأوای قدرت، ثروت و پیشرفت تلقی می‌کنند. به دلیل همین نگرش‌های غیرمستند و غیرراهبردی است که در طراحی نظام‌های برنامه‌ریزی و مدیریت کلانشهرهای کشور، مزایا و معایب آنها کمتر مورد ملاحظه عملی قرار گرفته است. این مشکل هم اکنون به مناطق پیرامونی آنها، یعنی همان مجموعه‌های شهری، نیز تسری یافته است.

در جدول شماره ۲، که متوسط رشد سالانه جمعیت مجموعه‌های شهری کشورهای اسلامی را نشان می‌دهد، تهران دارای پایین‌ترین رشدهاست. به طور مثال، در دهه ۲۰۰-۱۹۹۰ رشد سالانه استانبول ۳/۶ درصد و کراچی ۴/۱ درصد، اما رشد مجموعه شهری تهران ۲/۳ درصد بوده است؛ و این در حالی است که استانبول و کراچی پایتخت کشورشان نیستند. این امر در مقایسه با اغلب کشورهای دیگر جهان سوم نیز صادق است.

جدول ۲. متوسط رشد سالانه مجموعه شهری در کشورهای اسلامی (درصد)

مجموعه شهری	۱۹۶۰-۷۰	۱۹۷۰-۸۰	۱۹۸۰-۹۰	۱۹۹۰-۲۰۰۰
قاهره	۳/۶	۳/۶	۲/۷	۲/۷
استانبول	۴/۷	۳/۶	۴/۲	۳/۶
کراچی	۵/۲	۳/۶	۴/۴	۴/۱
داکا	۸/۲	۷/۸	۷/۰	۴/۰
جاکارتا	۳/۴	۲/۲	۳/۰	۳/۰
تهران	۵/۶	۳/۴	۳/۹	۲/۳

نقل از: اطهاری- کاظمیان: تعریف مجموعه‌های شهری و شاخص‌های تعیین آنها، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری، ۱۳۷۹.

به عبارت دیگر، نه تنها رشد کلانشهرها و مجموعه‌های شهری اجتناب‌ناپذیر است، بلکه این رشد حتی در مورد پرجمعیت‌ترین مجموعه شهری کشور- یعنی تهران- در مقایسه با دیگر کشورهای توسعه‌یافته متعادل به نظر می‌رسد و ریشه مسائل موجود در مجموعه‌های شهری ایران را عمدتاً باید در کاستی‌های مدیریتی جست‌وجو کرد، و نه عوامل ساختاری کلان.

از دیگر اشتباهات مصطلح در ایران، این است که روستاها در این کشور به شدت در حال تخریب‌اند و بخش کشاورزی در حال نابودشدن است و به همین علت کلانشهرها بزرگ و فربه شده‌اند. در حالی که روستاها، همان‌طور که جدول ۳ نشان می‌دهد، در طول زمان افزایش یافته‌اند. نکته درخور توجه دیگر این است که آبادی‌های دارای سکنه هر چه می‌گذرد از جمعیت پرت‌تر می‌شوند. به طور مثال در دوره ۷۵-۱۳۴۵ تعداد آبادی‌های دارای بیش از ۱۰۰۰ نفر جمعیت از ۲۳۹۵ به ۵۲۷۸ پارچه آبادی و جمعیت آنها از ۴ میلیون نفر به ۱۱/۳ میلیون نفر- یا نزدیک ۳ برابر- افزایش یافته است. این در حالی است که تعداد زیادی آبادی با گذر از مرز جمعیتی ۵ هزار نفر (تا سال ۱۳۶۵) و بعد از آن با گذر از مرز ۱۰ هزار نفر به شهر تبدیل گشته‌اند. اما از لحاظ نابودی کشاورزی و از دست رفتن شاغلان آن، توسعه هر چه بیشتر بخش کشاورزی که به معنای ازدیاد تنوع بهر موری تولیدات این بخش است، به کاهش اشتغال در این بخش می‌انجامد،

زیرا پیشرفت‌های فناوری در حالی که بر تولید بخش کشاورزی و سطح زیر کشت می‌افزاید، از نیروی کار آن می‌کاهد. پژوهش‌های انجام گرفته نشان می‌دهد که در دوره ۱۹۹۰-۱۹۶۱ کشتش افزایش اشتغال نسبت به ازدیاد تولید به میزان ۱/۹۴ واحد، یا در واقع منفی بوده است. یعنی به ازای یک درصد افزایش تولید در بخش کشاورزی، اشتغال در این بخش ۱/۹۴ درصد کاهش داشته است. این واقعیت آینده کشورهای توسعه یافته و از آن جمله ایران را نیز نشان می‌دهد. تحقیقات صورت گرفته در ایران نیز گواه گرایش به همین روند است، زیرا در دهه اخیر کشت اشتغال کشاورزی نسبت به سرمایه‌گذاری منفی بوده، و تنها نسبت به ازدیاد سطح زیر کشت به میزان ۰/۱۹ واحد مثبت بوده است. البته در عمل این ازدیاد بسیار ناچیز است، زیرا به ازای افزایش ۱۴۴ هزار هکتار (معادل کل سطح زیر کشت دشت قزوین)، تنها ۶۳۷۸ نفر بر اشتغال افزوده خواهد شد. آنچه که ذکر گردید، کاملاً آشکار می‌کند که ساده‌انگاری‌های علمی ایران با رویکرد معرفتی نادرست که ما آن را در "شهر ستیزی" خلاصه کرده‌ایم، یکی از دلایل کم‌توجهی به مدیریت کارآمد کلانشهرها و مجموعه‌های شهری و در نتیجه تداوم مسائل و معضلات آنها بوده است.

جدول ۳. توزیع جمعیتی آبادی‌های دارای سکنه کشور، سال‌های ۱۳۴۵-۷۵

عنوان	۱۳۴۵		۱۳۷۵	
	تعداد	جمعیت (هزار نفر)	تعداد	جمعیت (هزار نفر)
جمع	۶۶۴۳۸	۲۲۰۲۷	۶۸۱۲۲	۲۲۰۲۷
کنتراز ۱۰۰ نفر	۳۱۳۷۸	۱۰۷۸	۳۱۷۶۵	۱۰۷۸
۱۰۰-۴۹۹ نفر	۲۷۳۵۱	۵۸۴۹	۲۳۱۳۴	۵۸۴۹
۵۰۰-۹۹۹ نفر	۳۶۳۶	۴۸۲۳	۶۹۳۵	۴۸۲۳
بیشتر از ۱۰۰۰ نفر	۴۰۳۶	۱۱۲۶۸	۵۲۷۸	۱۱۲۶۸

مآخذ: مرکز آمار ایران، توزیع و طبقه‌بندی جمعیت شهرهای ایران، ۱۳۸۲

این رویکرد، به همراه فقدان راهبردهای ساختاری کلان و بلندمدت (که در حوزه اقتصاد سیاسی جای می‌گیرد) مانع از آن بود که برای کلانشهرها برنامه‌های بخشی‌سنجیده برای توسعه کارآمد و نیز تجهیز فضایی لازم برای چنین توسعه‌ای صورت پذیرد. بدین ترتیب، مجموعه‌های شهری ایران نتوانسته‌اند رشدی درخور داشته باشند. البته عوامل بیرونی چون جنگ تحمیلی ابتدا بر توقف توسعه مؤثر بوده‌اند، اما فقدان برنامه‌های راهبردی‌سنجیده برای حضور در عصر اطلاعات و جهانی شدن اقتصاد، که بحث آن به‌طور رسمی تنها برای برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۸۸) در دستور قرار گرفته، باعث آن بوده است که به‌ویژه مجموعه شهری تهران نتواند نقش پیشرو در اقتصاد ملی داشته باشد. بدین ترتیب در نتیجه این امر نه تنها تولید و درآمد سرانه ملی افزایش لازم را پیدا نکرده و خصلت تک‌محصولی اقتصاد ایران به جای خود باقی است، بلکه این کاهش در مجموعه‌های شهری محسوس‌تر هم بوده است. به همین دلیل این کلانشهرها دارای رشد درآمدی لازم برای پاسخگویی به نیازهای خود نیستند و این امر مسائل آنها را برجسته‌تر ساخته است.

روشن است که کلانشهرها یا مجموعه‌های شهری محل اصلی جذب سرمایه خارجی و تولید کالاهای پیشرفته به شمار می‌آیند. در واقع کشورهایی پایه گذار عصر جدید (جامعه صنعتی یا اطلاعات) محسوب می‌گردند که کلانشهرهای شان "دانش پایه" [۲] گشته باشند و رسیدن به این مرحله هم وابسته به توسعه دانش آشکار [۳] است و هم دانش غیرآشکار یا سینه به سینه [۴].

۲-۲. تأمین بودجه و اعتبارات مالی

تأمین بودجه و اعتبارات مالی را می‌توان از مهم‌ترین و مؤثرترین ابزارهای اعمال قدرت برشمرد. همان‌گونه که جان ترنر معتقد است، تأمین کنندگان امکانات و اعتبارات به خود حق می‌دهند که در روند تصمیم‌گیری‌ها نیز

دخالت و اعمال نظر کنند.

روند تأمین مالی توسعه شهری در ایران طی دو دهه گذشته با افت شدید سهم دولت و به همین نسبت افزایش سهم بخش خصوصی و غیردولتی مواجه بوده است. این روند در شهرهای بزرگ تر و به ویژه در تهران شکلی بسیار گسترده داشته است.

شواهدی که در پی می آید نشانگر وضعیت مذکور است:

- سهم دولت از اعتبارات فصل عمران شهری از حدود ۵۰ درصد در سال ۱۳۵۵ به ۱۴ درصد در طی برنامه پنج ساله دوم کاهش یافته است. این سهم در بودجه شهرداری ها از حدود ۶۰ درصد به ۲ درصد رسیده است. این بدان معناست که دولت قصد دارد با کاهش هزینه های عمومی دخالت خود را در اقتصاد شهری کاهش دهد. در حالی که سپردن اختیارات بیشتر به سازمان های محلی به هیچ وجه به معنی کاهش هزینه های عمومی نیست. این در حالی است که در قبال حذف منابع بودجه دولتی، منابع مالی جایگزین در اختیار شهرداری ها قرار نگرفته است. این خلاء شهرداری ها را به ناگزیر به سوی روش های غیرقانونی و ناسالم برای کسب درآمد - از جمله فروش تراکم - کشانده است.

- بررسی تحولات مقدار کل هزینه و درآمد شهرداری ها نشانگر آن است که اگرچه میزان درآمد کل شهرداری ها طی سال های ۱۳۵۵-۱۳۷۶ به قیمت جاری ۱۶۶ برابر و به قیمت ثابت سال ۱۳۶۹ حدود ۲/۴ برابر افزایش یافته، اما درآمد سرانه شهرداری ها طی این مدت به قیمت ثابت فقط دو درصد افزایش پیدا کرده است. لذا به نظر می آید ثروت عظیم تولید شده در شهرها به گروه های مشخصی اختصاص یافته است، چرا که این ثروت نه به دولت انتقال پیدا کرده و نه به شهرداری ها. این روند به مفهوم افزایش قدرت اقتصادی و سیاسی همان گروه هاست.

۲-۳. زمین

زمین به عنوان بستر اصلی توسعه شهری و منطقه ای، از منابع و ابزارهای مهم اعمال قدرت و حاکمیت شمرده می شود. در مناطق کلانشهری زمین های گسترده ای که میان شهرها و روستاهای منطقه مانده اند، رفته رفته مطلوبیت لازم را برای استقرار فعالیت و اسکان جمعیت پیدا می کنند. بدین ترتیب در این مناطق اراضی وسیع تری در فرایند کالایی شدن قرار می گیرند و به منبع قدرت تبدیل می شوند. اگرچه زمین های واقع در درون محدوده رسمی شهرها قیمت بسیار بیشتری دارند، اما اراضی حاشیه ای نیز در صورت تخصیص به سکونت یا سایر فعالیت های متمرکز، نسبت به اراضی کشاورزی قیمت بسیار بالاتری می یابند. این تفاوت قیمت را می توان انگیزه و سازوکار اصلی گرایش به تبدیل کاربری زمین های حاشیه ای و وارد ساختن آنها در درون محدوده های رسمی شهرها دانست. عملی شدن این تمایل بدون شک از یک سو نیازمند اعمال قدرت یا نفوذ از طرف مالکان، بورس بازان، ساخت وسازگران و گروه های مردمی متقاضی اسکان در این محدوده ها، و از دیگر سو مستلزم نفوذ پذیری سازمان های رسمی و مسئول و وابسته است.

به عنوان نمونه، شهر و مجموعه شهری تهران با فرایند پیش گفته در سده کنونی به طور کامل مواجه بوده است. مدنی پور از چنین مواجهه ای به عنوان امواج پیاپی انحصاری شدن و رهاسازی زمین شهری نام برده است. در دوران انقلاب، بازار زمین در منطقه تهران با دو روند جدید روبه رو گردید. اول تفکیک و فروش گسترده زمین به دست مالکان بزرگی که نگران آینده خود بودند؛ و دوم، جریان ملی کردن زمین شهری و پخش آن در میان مردم. هر دو این روندها باعث کاهش شدید قیمت زمین شدند، به گونه ای که قیمت زمین در سال ۱۳۵۸ به نصف قیمت سال ۱۳۵۶ رسید. طی سال های اولیه انقلاب، توزیع زمین های قطعه بندی شده میان گروه های کم درآمد و متوسط رونق زیادی داشت. این اقدامات به مفهوم تبدیل الگوی بزرگ مالکی به خرده مالکی پراکنده بود. به این ترتیب مداخله دولت برای کنترل قیمت و فروش زمین، موفقیت چندانی به همراه نداشت، چرا که خلاء میان عرضه و تقاضای زمین و وجود عواملی قدرتمند در بازار زمین و متعادل شدن سیاست های پس از انقلاب باعث افزایش مداوم قیمت زمین و به قدرت رسیدن دوباره بازار زمین و مستغلات شد.

۲-۴. نظام قدرت

ویژگی ها و تحولات نظام قدرت حاکم بر مجموعه های شهری را می توان بر حسب سه حوزه قدرت سیاسی و

اقتصادی و اجتماعی، به شرح زیر خلاصه و ارائه کرد:

- روند سریع تکثر و خرد شدن قلمروهای اعمال قدرت دولتی (تقسیمات کشوری) و قدرت شهری (تقسیمات شهری)، به مفهوم گسترش تفرق سیاسی و گسترش ابعاد رانت خواری متکثر به وسیله عناصر مختلف و متعدد دارای قدرت سیاسی در سطوح مختلف عملکردی - جغرافیایی است.

- مدیریت مجمع الجزایری و تشتت قلمروهای فضایی و سازمان‌های مسئول مدیریت آنها، خود زمینه مناسبی را برای گسترش رانت خواری متکثر سازمان‌های دولتی و عمومی از طریق پاسخگویی به تمایلات فضایی - کالبدی نهادهای قدرت اقتصادی فراهم آورده است.

- تمرکزگرایی قدرت و رهاشدگی نظام مدیریت شهری و منطقه‌ای، باعث گردیده است تا این نظام به ضعیف‌ترین و آسیب‌پذیرترین حلقه در حوزه قدرت سیاسی تبدیل شود.

این ضعف به همراه فقدان نظارت و کنترل نهادهای قدرت اجتماعی، زمینه‌ساز نفوذپذیری و آسیب‌پذیری شدید نظام و سازمان‌های مسئول مدیریت شهری و منطقه‌ای شده است.

- نواقص و ناکارایی شدید نظام حقوق شهری را، به ویژه در زمینه قوانین مدیریت کلانشهری و کاهش شدیدی سهم دولت در تأمین مالی نهادهای مدیریت شهری و منطقه‌ای، بدون ارائه منابع مالی سالم و قانونی جایگزین، می‌توان از شواهد رهاشدگی و در عین حال آسیب‌پذیری شدید این سازمان‌ها دانست.

- دسترسی بیشتر کنشگران قدرت اقتصادی و اجتماعی مجموعه‌های شهری به منابع قدرت (دانش و اطلاعات، سرمایه، زمین، بسیج اجتماعی و جز اینها) پاسخ لازم را به صورت امکان و سازوکارهای رسمی مشارکت در ساختار قدرت شهری دریافت نکرده است. این عدم توازن و عدم مشارکت جویبی واقعی در نهادها و سازمان‌های قدرت دولتی باعث سوق یافتن این کنشگران جدید به مجاری و سازوکارهای غیررسمی و پنهان و غیرشفاف برای اعمال قدرت و نفوذ شده است. نتیجه این روند تداوم حس بی‌قدرتی و افت اعتماد و سرمایه اجتماعی و افت مشروعیت و مقبولیت سازمان‌های رسمی است.

- عدم شکل‌گیری تشکل‌های شهروندی و غیردولتی به دلیل ضعف اعتماد و سرمایه اجتماعی لازم و گرایش

فقدان راهبردهای ساختاری کلان و بلندمدت (که در حوزه اقتصاد سیاسی جای می‌گیرد) مانع از آن بود که برای کلانشهرها برنامه‌های بخشی سنجیده برای توسعه کارآمد و نیز تجهیز فضایی لازم برای چنین توسعه‌ای صورت پذیرد. بدین ترتیب، مجموعه‌های شهری ایران نتوانسته‌اند رشدی درخور داشته باشند

به سازوکارهای اعمال قدرت اجتماعی از طریق جنبش‌های اجتماعی توده‌وار و مقطعی بودن این جنبش‌ها، امکان نفوذ و انحراف آنها را از سوی عوامل قدرت اقتصادی و به ویژه بورس بازان زمین و ساختمان در مجموعه‌های شهری به شدت افزایش داده است.

- به این ترتیب، و در تحلیل نهایی، مردم و شهروندان ساکن و شاغل در مجموعه‌های شهری را می‌توان بازندگان نهایی و اصلی کنش و ساختار قدرت دانست؛ و در برابر آنان، صاحبان قدرت اقتصادی به ویژه در بخش املاک و مستغلات برندگان اصلی این نظام هستند. اقتصاد غیررسمی اما متشکل و قدرتمندی که به کمک سازمان‌های رسمی ایجاد شده، زمینه‌ای را فراهم ساخته است که طبقه نواخته‌ای از سرمایه‌داران پدید آید که ترجیح می‌دهند سودهای‌شان را در زمین، ساختمان، بازرگانی و سرمایه‌گذاری در خارج به کار بیندازند... (بنابراین) بخش خصوصی و دولتی در ایران اساساً فرقی چندانی با هم ندارند. زیرا که هر دو رانت‌خوارند [۵].

بنابراین ساختار و روابط قدرت در مجموعه‌های شهری را می‌توان در قالب سه عنصر زیر و در مجموع به عنوان ساختاری متفرق و مغشوش تبیین کرد:

۱- قدرت رسمی و سازمانی تمرکز طلب، تضعیف شده و به شدت نفوذپذیر؛

۲- قدرت شهروندی غیرمتشکل و با بروز و ظهور مقطعی؛ و

۳- قدرت اقتصادی نیمه متشکل و پر نفوذ.

۵-۲. ساختار حاکمیت شهری و منطقه‌ای

بازتاب ویژگی‌های نظام قدرت را می‌توان در ساختار حاکمیت پی‌گرفت. در همین چارچوب، قیاس و ارزیابی ساختار و شیوه فعلی اداره امور مجموعه‌های شهری با اصول و راهبردهای مدل حکمروایی شهری، مبین ویژگی‌های زیر است:

الف) فقدان نظام مدیریتی و حاکمیتی مستقل و متمایز برای مجموعه‌های شهری. این گونه مناطق، به رغم موجودیت فضایی و عملکردی، فاقد نظام متمایز و تعریف شده و رسمی مدیریت فضایی هستند. با این حال و به هر صورت، اداره امور این نظام فضایی، با اتکا به ساختارها و روش‌های رایج و ملاک عمل مدیریت شهری و روستایی در حال انجام و گذران است.

ب) اتکای ساختار و روش‌های جاری اداره امور مجموعه شهری بر منابع و ساختارهای حکومتی (دولتی و عمومی) موجود. به پیروی از سنت‌های فرهنگی، اجتماعی و سیاسی حاکم، عناصر اصلی و رسمی اداره امور مجموعه‌های شهری عمدتاً شامل سازمان‌های دولتی و عمومی بوده است و بخش‌های مردمی و خصوصی حضوری در این عرصه ندارند.

پ) مشروعیت‌یابی سازمان‌های مؤثر در مدیریت منطقه‌ای از منابع و فرایندهای رسمی و دولتی. انتصابی بودن تقریباً همه عناصر مدیریتی منطقه نشانگر وابستگی و نمایندگی آنها از سوی قدرت سیاسی و فقدان مکانیسم‌های رسمی برای اعمال نظارت و کنترل رسمی از سوی مراجع قدرت اجتماعی و اقتصادی است.

ت) نفوذپذیری فرایند تصمیم‌گیری و امور اجرایی در سازمان‌های رسمی مدیریت مجموعه‌های شهری از سوی مراجع غیررسمی قدرت اجتماعی و اقتصادی. فقدان مجراها و سازوکارهای رسمی اعمال قدرت و نظارت به وسیله نهادهای بخش مردمی و خصوصی، به اعمال قدرت و رخنه آنها از راه مجاری و روش‌های غیررسمی اما مؤثر انجامیده است. این شرایط به آشفتگی، ابهام و انحراف در سیاست‌ها و روش‌های

مدیریت مجموعه‌های شهری بیشتر دامن زده است.

ث) دوگانگی در شکل رسمی مدیریت مجموعه‌های شهری و عملکرد واقعی و عینی آن. اگرچه فرم رسمی و الگوی ظاهری مدیریت این مناطق - و یا به عبارت بهتر، سازمان‌های مدیریتی آن - برگرفته از الگوی حکومت شهری است، اما ناتوانی و نفوذپذیری این سازمان‌ها باعث ضعف عملکرد آنها در تحقق اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های رسمی و حکومتی به نفع خواسته‌های دیگر نیروها شده است.

ج) دور بودن ساختار موجود از هر دو الگوی حکومت شهری و حکمروایی شهری، به رغم ناهمگنی فرایند و محتوای ساختار موجود با الگوی حکومت شهری، فاصله این ساختار با الگوی حکمروایی شهری هم به لحاظ رویه و هم به لحاظ درونمایه بسیار بیشتر و عمیق‌تر است. در واقع امکان نفوذ و تأثیر نهادها و سازمان‌های غیردولتی در تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات بخش رسمی، نه در نتیجه پذیرش آگاهانه آن در یک چارچوب منسجم فکری و عملی، بلکه در نتیجه تشتت و تفرق عملکردی - فضایی و روندهای اجباری محقق شده است.

چ) فقدان پشتوانه و بینش نظری همبسته در سازماندهی مدیریت مناطق کلانشهری. این نقص اساسی و خلاء راهبردها و سیاست‌های کاربردی و به هم پیوسته برآمده از آن باعث شده است تا ساختار قدرت و نیروهای غیرمتشکل، هدایت نشده و پراکنده در پاسخ به این سؤال محوری "چه کسی بر شهرها حکومت می‌کند؟"، جایگاه و عملکرد بسیار عمده و تعیین‌کننده‌ای در مجموعه‌های شهری پیدا کنند.

ح) تشتت و تفرق ساختار فضایی مجموعه‌های شهری به پیروی از نهادها و سازمان‌های متفرق و منبعث از الگوی حکومت شهری. واگرایی در ساختار و سازمان فضایی مجموعه‌های شهری را می‌توان نتیجه غلبه رسمی نهادهای قدرت‌مدار و عدم حمایت و ناهم‌سویی نهادهای غیررسمی با سیاست‌ها و برنامه‌های آنها دانست. تقابل و ناهم‌سویی مذکور، زمینه‌ساز واگرایی عناصر اصلی ساخت‌وساز - بخش خصوصی و مردمی - و در نتیجه تشتت و تفرق در ساختار فضایی - کالبدی منطقه کلانشهری تهران شده است.

۳- جایگاه مجموعه‌های شهری در نظام مدیریت ملی، منطقه‌ای و شهری در ایران
مجموعه‌های شهری به مثابه نوعی پدیده فضایی جدید و متمایز در سازمان فضایی شناخته می‌شوند؛ لذا بحث

در خصوص مدیریت آنها نیز در عرصه کلی نظام و مؤلفه‌های مدیریت فضایی (شهری، منطقه‌ای و ملی) به عنوان سیستم فراگیر نظام مدیریت مجموعه شهری، نقطه آغازین شناخت و تحلیل آن به شمار می‌آید. در پی این شناخت است که می‌توان تصویری صحیح از جایگاه مدیریت مجموعه شهری در نظام مدیریت فضایی به دست آورد و به تبیین نقاط قوت و ضعف آن پرداخت.

از سوی دیگر، سنت دیرین و عمیق تفوق مدیریت بخشی و عمودی بر مدیریت فضایی و افقی در ایران، موجب نقایص ساختاری و عملکردی بنیادین در الگو و شیوه‌های مدیریت فضایی شده است. چنین نقایصی با حرکت از سطح ملی به سطوح منطقه‌ای و محلی گسترده‌تر و عمیق‌تر می‌شوند. تحت این شرایط، بررسی و تحلیل نظام مدیریت فضایی، فارغ از مفاهیمی از قبیل تمرکزگرایی و بخش‌گرایی بر کلیت نظام اداری و اجرایی کشور عملاً غیرممکن است. بنابراین ابتدا جایگاه و نسبت مجموعه شهری در ساختار کلان حکومت و دولت (نظام عملکردی) و سپس در نظام تقسیمات کشوری (نظام جغرافیایی) مورد بررسی قرار می‌گیرد. نتیجه این قسمت از مطالعات، تعیین نقاط تلاقی و تقاطع برنامه‌ریزی و مدیریت مجموعه‌های شهری با نظام موجود مدیریت سرزمین است.

۱-۳. جایگاه مجموعه شهری در ساختار کلان حکومت و دولت

چنین نیست که "مجموعه شهری"، سطح یا واحدی اداری - اجرایی در ساختار فعلی دولت به شمار آید؛ و بر همین اساس هیچ‌گونه مابه‌ازا و یا انعکاسی در طراحی و تنظیم نظام عملکردی حکومت و دولت نیز نداشته است. به عبارت دیگر، در نظام کنونی مجموعه شهری به عنوان یک "تأسیس حقوقی" دارای هویت واحد و یکپارچه تشخیص داده نشده است و لذا ساختار، نهادها و روابط بین سازمانی لازم برای مدیریت یکپارچه و منسجم آن نیز فاقد دلیل و توجیه وجودی است.

این نقص ساختاری و ریشه‌ای موجب شده است تا روال موجود اداره این پدیده در موضع انفعال نسبت به قوانین، ساختارهای اداری - اجرایی، نهادها و روابط سازمانی موجود قرار گیرد و از امکان تعامل و تأثیرگذاری جدی آن به شدت کاسته شود. نتیجه این نقص و انفعال ناشی از آن، نشست و تفرق و جزءنگری گسترده در اداره امور مجموعه‌ها بوده است. انفعال و نقایص مذکور را می‌توان در بررسی‌های زیر مشاهده کرد:

الف- رابطه و جایگاه مجموعه شهری در قوه مقننه

نمایندگان مجلس شورای اسلامی در اغلب موارد نماینده یا نمایندگان مردم ساکن در محدوده یک شهرستان - و در برخی موارد نیز چند شهرستان هم جوار - به شمار می‌آیند. به این ترتیب با توجه به اینکه محدوده‌های شهرستانی بیشتر به سطح محلی نزدیک اند، می‌توان گفت نمایندگان مجلس بیشتر منافع و خواسته‌های سطح محلی و یا خرد منطقه‌ای را نمایندگی می‌کنند و برای حل مشکلات و کسب امتیازات محلی قدرت خود را به کار می‌گیرند.

تحت این شرایط، تمایلات و اقدامات منطقه‌گرایانه به عنوان گرایش و نیاز پایه در مدیریت مجموعه شهری، عملاً در اولویت‌های ثانویه و فرعی علایق نمایندگان قرار می‌گیرد و اهمیت و ضرورت شایسته را نمی‌یابد. نتیجه این روند آن است که مجموعه شهری به عنوان منطقه‌ای یکپارچه با نیازهای مشترک و هم‌بسته مد نظر قرار نمی‌گیرد و قانونگذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌های مربوط به آن تابع گرایش‌های چندگانه متفرق و حتی گاهی متناقض مبتنی بر هویت‌های محلی - و نه منطقه‌ای - می‌شود.

نمونه کامل از این گرایش‌های محلی و ضد مجموعه شهری در فرایند قانونگذاری را می‌توان در محتوای قانون الحاق یک بند و سه تبصره به ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی پی گرفت.

برخی از نهادها و گرایش‌های منطقه‌گرایانه برای نهادسازی و قانونگذاری در مجلس، مانند مجمع نمایندگان استان‌ها و یا طرح استانی شدن انتخاب نمایندگان نیز بیشتر در چارچوب استان مطرح می‌گردند و فاقد ملاحظات مربوط به مجموعه‌های شهری اند.

ب- رابطه و جایگاه مجموعه شهری در قوه قضاییه

در شرایط فقدان رسمیت حقوقی و قوانین بستر ساز و حمایت کننده مجموعه شهری در نظام حقوقی و قانونگذاری کشور، طبیعی است که این پدیده و نیازهای آن انعکاس چندانی در ساختار و عملکرد قوه قضاییه به عنوان مجری و ناظر بر حسن اجرای قوانین هم نداشته باشد. در واقع ساختار و سلسله مراتب تشکیلاتی قوه قضاییه متناسب با نظام تقسیمات کشوری است و ارتباط مستقیم و مستقلى با "محدوده مجموعه شهری" ندارد.

ریشه مسائل موجود در مجموعه های شهری ایران را عمدتاً باید در کاستی های مدیریتی جست و جو کرد، و نه عوامل ساختاری کلان

پ- رابطه و جایگاه مجموعه شهری در نهادهای مسئول امور اقتصادی و تولید

عوامل، انگیزه ها و مکانیسم های اقتصادی جزء اصلی ترین علل وجودی و تکاملی مجموعه های شهری قلمداد شده اند. بنابراین فرایند تنظیم و هدایت این عوامل و مکانیسم ها از یک سو، و چارچوب نهادی [۶] موجود برای این امر و اقدامات نهادی لازم برای آن از سوی دیگر، می تواند نقش مؤثری در توسعه هدفمند و پایدار مجموعه های شهری داشته باشد. هدف فرایند و چارچوب مذکور عبارت است از: تثبیت یا جذب فعالیت های ضروری در محدوده مجموعه شهری و پالایش و جابه جایی فعالیت های غیر لازم از آن- و یا بخش هایی از آن- در چارچوب توسعه پایدار محلی، منطقه ای و مجموعه شهری.

بدین ترتیب تلفیق و سازگاری دو نظام برنامه ریزی اقتصادی و برنامه ریزی فضایی و به تبع آن مدیریت های مربوط را می توان به عنوان پیش شرط های تحقق هدف مذکور در نظر گرفت. فقدان این پیش شرط ها به ویژه در محدوده مجموعه های شهری در ایران آشکار است.

تنوع، تعدد و تراکم جاذبه های اقتصادی در محدوده مجموعه های شهری از یک سو، و نقایص و تداخل های گسترده تر و مترکم تر قانونی و اداری و نهادی در این محدوده ها از سوی دیگر، موجب محسوس و مشهودتر شدن هر چه بیشتر تعارض های فضایی- اقتصادی در مجموعه های شهری شده است.

آثار و پیامدهای این تعارض ها را می توان در تصمیمات و اقدامات هیئت دولت، شورای اقتصاد، وزارت صنایع، وزارت بازرگانی، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت اقتصاد و دارایی، شرکت شهرک های صنعتی و مانند اینها پیگیری کرد. عملکرد بخش گرایانه اکثر نهادهای مذکور در قالب واحدهای مستقل تقسیمات کشوری موجود در مجموعه شهری و فقدان نظام مدیریتی یکپارچه، زمینه ساز تفرق و واگرایی هر چه بیشتر در محدوده مجموعه های شهری شده است.

ت- رابطه و جایگاه مجموعه شهری در نهادهای مسئول زیرساخت ها و خدمات عمومی

نیاز اجتماعی و ضرورت اقتصادی برای ایجاد و استفاده مشترک از تأسیسات زیربنایی و خدمات عمومی در نتیجه تراکم فضایی جمعیت و فعالیت، از پیامدهای مهم شکل گیری و تکامل مجموعه شهری و از ضرورت های اساسی مدیریت یکپارچه این مجموعه هاست.

در این عرصه نیز تنگناها و نواقص مذکور در بخش های قبلی موجود بوده و حاکمیت نظام بخشی در چارچوب نظام تقسیمات کشوری، تقریباً امکان هیچ گونه عملیات مشترک و منطقه گرایانه را در حوزه زیرساخت ها و خدمات عمومی در سطح مجموعه شهری باقی نگذاشته است.

سازمان تربیت بدنی، وزارتخانه های نیرو، پست و تلگراف و تلفن، آموزش و پرورش، علوم و تحقیقات و فناوری، فرهنگ و ارشاد اسلامی، بازرگانی، درمان و آموزش پزشکی، میراث فرهنگی، نیروی انتظامی و نظایر اینها از جمله واحدهای ذی ربط در این عرصه به شمار می آیند.

ث- رابطه و جایگاه مجموعه شهری در نهادهای مسئول امور فضایی- کالبدی

روند تدریجی و فزاینده انسجام و یکپارچگی فضایی [۷] را که در بعضی موارد و یا مواضع جغرافیایی خاص حتی به ادغام کالبدی نیز منجر می شود، می توان روند انعکاس و مادیت یافتن فرایندهای شکل گیری و تکامل مناطق

کلانشهری و مجموعه‌های شهری دانست. توجه به این اصل، اتخاذ رویکردهای ذهنی و عینی (عملیاتی) کل نگر، یکپارچه و سلسله مراتبی را در برنامه‌ریزی و مدیریت فضایی - کالبدی مجموعه‌های شهری و سطوح عناصر درونی آنها الزامی و ایجاب می‌کند. این رویکردها می‌بایست تداوم کارایی و اثربخشی فرایندهای محتوایی را تضمین کنند و مخاطرات و مشکلات ناشی از ماهیت و یا نوع روابط بین آنها را به حداقل برسانند. اما اتخاذ و اعمال رویکردهای مذکور و راهبردها و ساختارهای منتج از آنها در گرو یک شرط اساسی است و آن شرط عبارت است از پذیرش و به رسمیت شناختن اصل پدیده مجموعه شهری و یکپارچگی درونی آن به وسیله نظام‌های برنامه‌ریزی و مدیریت فضایی.

اما در زمان حاضر می‌توان گفت که "تشتت و تفرق مدیریتی" مهم‌ترین خصیصه فضایی - کالبدی حاکم بر مجموعه‌های شهری ایران به شمار می‌آید. این تفرق و تشتت به گونه‌ای است که هر یک از عناصر و پهنه‌های کالبدی تشکیل دهنده محدوده‌های مجموعه شهری تابع برنامه‌ها، طرح‌ها، نهادهای مدیریتی و مدیران مجزا و مستقل اند و هماهنگی بین آنها، چه به لحاظ قانونی و اجرایی و چه به لحاظ ضمانت اجرایی، در حداقل ممکن قرار دارد.

۲-۳. جایگاه و نسبت مجموعه شهری در نظام تقسیمات

مردم و شهروندان ساکن و شاغل در

مجموعه‌های شهری را می‌توان بازندگان نهایی و اصلی کنش و ساختار قدرت دانست؛ و در برابر آنان، صاحبان قدرت اقتصادی به ویژه در بخش املاک و مستغلات برندگان اصلی این نظام هستند

کشوری

با مرور تقسیمات کشوری و نظام مدیریتی سرزمین، و با اذعان به شکل‌گیری و وجود هویتی کالبدی، عملکردی و قانونی به نام مجموعه شهری و نیز افزایش و گسترش آنها، خلاء وجودی و ضرورت ایجاد و به رسمیت شناسی نظام و ساختار مدیریتی خاص این گونه مناطق کاملاً ملموس و روشن می‌شود. مجموعه‌های شهری که ضرورت و لزوم

برنامه‌ریزی یکپارچه برای آنها با تهیه طرح‌های مجموعه شهری به تحقق پیوسته است، اکنون با خلأجدی در وجود ساختارها و عناصر منطقه‌ای و کلانشهری مدیریت و نیز تفرق سیاسی و اداری و عدم پوشش کامل مدیریتی روبه‌رو هستند.

مجموعه‌های شهری هویت‌های اقتصادی اجتماعی، عملکردی و کالبدی ویژه‌ای هستند که با هیچ کدام از انواع دیگر سکونتگاه‌ها نمی‌توان مقایسه کرد. در اینجا، بدون توجه به ابعاد متعدد دیگر این تمایز، و با توجه به موضوع مورد نظر، بعد قلمروهای حکومتی و تقسیمات کشوری موجود در این مجموعه‌ها مورد توجه قرار می‌گیرد.

مجموعه‌های شهری نظام‌هایی فضایی اند که در محدوده‌ای فراتر از گستره یک یا چند شهرستان گسترش می‌یابند و گاهی اوقات با قلمرو حکومتی استان (مانند استان تهران که با مجموعه شهری تهران تطابق دارد) برابرند. به این ترتیب چنین پدیده‌های جدید سکونتی که مرکز و کانون رشد اقتصادی و مکان استقرار بیشترین جمعیت و بروز جدیدترین پدیده‌های اقتصادی - اجتماعی و مراکز سیاسی کشور محسوب می‌شوند، به دیدگاه جدیدی برای برنامه‌ریزی و مدیریت نیازمندند که با شیوه‌ها و رویکردهای گذشته امکان تأمین نیازها و هدایت آنها وجود ندارد.

تفرق مدیریتی این مجموعه‌ها بزرگ‌ترین چالش فراروی آنهاست. این چالش نتیجه گسترش فضایی این پدیده فراتر از محدوده و گستره چند قلمرو حکومتی متمایز از یکدیگر است.

برای مثال، مجموعه شهری تهران متشکل از ۱۲ شهرستان، ۲۷ بخش، ۷۱ دهستان و ۳۸ نقطه شهری است (سالنامه آماری کشور، ۱۳۷۸). این ارقام به احتساب نهادها و ادارات فعال در سطح هر بخش به معنای حضور و مداخله مدیریتی حداقل ۴۰۰ نهاد رسمی در اداره امور این سیستم واحد فضایی عملکردی است. همچنین محدوده مجموعه شهری اصفهان، متشکل از ۷ شهرستان، ۱۲ بخش، ۳۳ دهستان و ۳۶ نقطه شهری و ۷۰۰ روستاست (طرح توسعه و عمران ناحیه اصفهان، ۱۳۸۱).

آمار و ارقام مذکور به خوبی مبین عمق تفرق، ناهماهنگی و پیچیدگی‌های فوق العاده و در عین حال غیر ضروری و مختل کننده مدیریت مجموعه‌های شهری کشور است. اما توجه به دو عامل دیگر تشدید کننده این

الگوی شماتیک وضعیت فعلی مدیریت فضایی مجموعه شهری تهران



تفرق می‌تواند به درک ملموس‌تر ابعاد ناهماهنگی‌ها و ناکارایی وضع موجود مدیریت مجموعه‌های شهری کشور کمک کند. این دو عامل عبارت‌اند از:

- ۱- حضور توأم نهادهای انتصابی و انتخابی در عرصه‌های مذکور در شرایط فقدان تعاریف روشن از روابط و تعامل فی‌مابین، حیطه‌ها و ابعاد موضوعی و نیز جغرافیایی وظایف محول شده.
- ۲- حضور متراکم، متعدد و قدرتمند عناصر و بنگاه‌های غیردولتی، نیمه دولتی و خصوصی در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و حتی مدیریتی مجموعه‌های شهری کشور.

۴. بررسی و تحلیل تشکیلات و روابط بین‌سازمانی عناصر و نهادهای مؤثر بر مدیریت مجموعه‌های شهری
شناسایی عناصر و نهادهای مؤثر در اداره مجموعه‌های شهری کشور، به خوبی مبین پیچیدگی کمی (تعدد عناصر)، کیفی (تعدد وظایف و روابط) و فضایی (لایه‌های جغرافیایی مدیریت) نظام‌های موجود و مطلوب مدیریت مجموعه‌های شهری است.

پیچیدگی مذکور خود القاکننده اهمیت و ضرورت بهره‌مند شدن این سیستم از مجموعه روابط بین‌سازمانی اندیشیده شده، هدفمند، کارآمد و مؤثر برای ارتقای کیفیت مدیریت سازمانی مجموعه شهری است. از دیدگاه مدیریت سازمانی، روابط و تشکیلات سازمانی به دو بخش تقسیم می‌شوند: اول، روابط و تشکیلات درون سازمانی؛ و دوم، روابط بین‌سازمانی. به هر میزان که یک سازمان پیچیدگی کمی و کیفی بیشتری داشته باشد، نقش و اهمیت و ضرورت روابط بین‌سازمانی در نظام‌های مدیریت امور عمومی، به عنوان پیچیده‌ترین سازمان‌ها، ضرورت افزون‌تری می‌یابد. هدف این قسمت بررسی روابط مذکور، در نظام مدیریت مجموعه‌های شهری است.

این در حالی است که فقدان - و یا دست کم ضعف شدید - روابط هماهنگی‌های بین‌سازمانی و غلبه تعارض بر همکاری‌های بین‌سازمانی، به عنوان نقص ساختاری و ریشه‌دار در نظام اداری - اجرایی کشور، شناسایی شده است و پژوهشگران، مدیران و حتی شهروندان در مورد این نقص و پیامدهای منفی و ملموس آن اتفاق نظر دارند. نظام مدیریت شهری، از پازلترین تجلیات ناهماهنگی‌ها و تعارض‌های بین‌سازمانی مذکور است، به گونه‌ای که به رغم طراحی و استقرار عملی بسیاری از نهادهای ضروری برای اداره امور عرصه‌های مختلف حیات شهر، به دلیل عدم طراحی و استقرار نظام روابط و هماهنگی بین‌سازمانی، نهادهای مذکور فاقد کارایی لازم‌اند و حتی در برخی موارد اقدامات و تصمیم‌گیری‌های آنها مغایر با یکدیگر - و مهم‌تر از آن، مغایر با الزامات حیات شهری - تلقی می‌شود. در واقع به رغم حضور و فعالیت سازمان‌ها و نهادهای مختلف، فقدان روابط و مکانیسم‌های هماهنگ‌کننده باعث اختلال در مدیریت شهری شده و حتی اصل وجود نظام مدیریت شهری را با تردیدهایی مواجه ساخته است [۸].

قطعاً تداوم نقص ساختاری مذکور در نظام مدیریت مجموعه شهری - که پیچیدگی بسیار بالاتری نسبت به

مدیریت شهری دارد - ابعاد و پیامدهای بسیار گسترده‌تر و عمیق‌تری را در پی خواهد داشت. چنین ابعاد و پیامدهایی در شرایط فقدان نظام رسمی مدیریت مجموعه شهری کاملاً قابل انتظار است.

۱-۴. تعیین عناصر اصلی و دارای موقعیت ارتباطی

نهادهای و سازمان‌هایی که با استناد به شرح وظایف و اختیارات شان در برقراری روابط بین سازمانی در سطح مدیریت مجموعه‌های شهری، عنصر اصلی و محوری محسوب می‌شوند، اینها هستند:

الف) سطح ملی

- مجلس شورای اسلامی؛ سیاستگذاری و قانونگذاری
- هیئت دولت؛ سیاستگذاری و هماهنگی
- شورای عالی شهرسازی و معماری؛ سیاستگذاری برنامه‌ریزی فضایی
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی؛ سیاستگذاری و هماهنگی فضایی و بودجه‌ریزی
- وزارت مسکن و شهرسازی؛ سیاستگذاری و هماهنگی فضایی - کالبدی
- وزارت کشور؛ سیاستگذاری و هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی

ب) سطح منطقه‌ای (استان و شهرستان)

- استانداری؛ سیاستگذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی
- شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان؛ سیاستگذاری، برنامه‌ریزی فضایی - اقتصادی، تخصیص بودجه
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان؛ سیاستگذاری، برنامه‌ریزی اقتصادی و بودجه‌ریزی
- سازمان مسکن و شهرسازی؛ برنامه‌ریزی فضایی - کالبدی
- سازمان جهاد کشاورزی؛ برنامه‌ریزی فضایی و مدیریت فضایی
- فرمانداری‌ها؛ سیاستگذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی
- شورای اسلامی شهرستان؛ سیاستگذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی

ب) سطح محلی

- شوراهای اسلامی شهر و روستا؛ سیاستگذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی
- شهرداری‌ها؛ مدیریت فضایی - کالبدی و اجرایی.

۲-۴. تبیین و تحلیل روابط بین سازمانی بر حسب عملکردهای اصلی

عملکردهای اصلی نهادهای مدیریت مجموعه شهری شامل این چهار حوزه است:

- سیاستگذاری، هماهنگی و نظارت
- برنامه‌ریزی و مدیریت اقتصادی - اجتماعی
- برنامه‌ریزی و مدیریت فضایی - کالبدی
- امور اجرایی و عملیاتی

هر یک از نهادها و سازمان‌ها در چارچوب انجام وظایف خود در هر یک از عرصه‌های پیش گفته، ناگزیر به برقراری برخی از روابط بین سازمانی با تعدادی از دیگر نهادهای ذی‌ربط است.

نکات اصلی برگرفته از بررسی روابط مذکور اینها هستند:

- مهم‌ترین جایگاه و موقعیت ارتباطی در هر سه حوزه اصلی مدیریت (سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت اقتصادی - اجتماعی، و بالاخره برنامه‌ریزی و مدیریت فضایی) به ترتیب در اختیار استانداری، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان است.
- فرایند تراکم‌زدایی و تفویض اختیارات سطح ملی با نوعی فرایند تمرکزگرایی منطقه‌ای همراه و توأم شده است. افزایش اختیارات استانداران و تمرکز کلیه امور تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در چارچوب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و زیر نظر استانداری، شواهد و اقدامات عملی این تمرکزگرایی جدید است.

● به رغم تمرکزگرایی مذکور و قصد نزدیک سازی و هماهنگی حوزه برنامه ریزی و مدیریت اقتصادی - اجتماعی با حوزه برنامه ریزی و مدیریت فضایی - کالبدی، به نظر می رسد که تعارض ها و تناقض های این دو حوزه تا حد زیادی همچنان برقرار است. ساختار کمیسیونی شورای برنامه ریزی و توسعه استان و حاکمیت نگرش بخشی در تقسیم بندی این کمیسیون ها را می توان علت اصلی این نداد دانست.

● چگونگی مکانیسم های اجرایی و الزام آور برای هماهنگی های بین سازمانی و تبعیت عملی دستگاه های اجرایی و عملیاتی از نهادهای اصلی برنامه ریزی و مدیریت منطقه ای در چارچوب روابط مذکور همچنان مبهم است. استقلال تصمیم گیری های اداری و مالی بیشتر دستگاه های اجرایی از جمله ریشه های ابهام مذکور و عدم پاسخگویی به نهادهای نظارتی است.

● در معدود روابط بین سازمانی موجود، روابط عمودی و امرانه همچنان بر روابط افقی و همکارانه غلبه دارند.

● فقدان و یا ضعف جایگاه ذاتی و ارتباطی نهادهای نمایندگی شهروندی و نیز نهادهای انتفاعی و غیرانتفاعی بخش های مردمی، حرفه ای، تخصصی و خصوصی در چارچوب مذکور کاملاً محسوس و مشهود است. این خلاء از یک سو به مفهوم خلاء مکانیسم های رسمی ابراز مطالبات و خواسته های شهروندان و بخش های غیردولتی است و از سوی دیگر منجر به شکل گیری و تقویت روابط غیررسمی و کانال های اعمال نفوذ غیرشفاف بر نهادهای دولتی و حکومتی می شود. ابهام در عادلانه بودن تصمیم گیری ها و اقدامات، عدم پاسخگویی شفاف به بخش های مردمی، حذف حضور و مشارکت شهروندان و نهادهای غیردولتی و به طور خلاصه فاصله گیری هر چه بیشتر از الگوهای حکمرانی شهری خوب از تبعات این خلاء به شمار می آید.

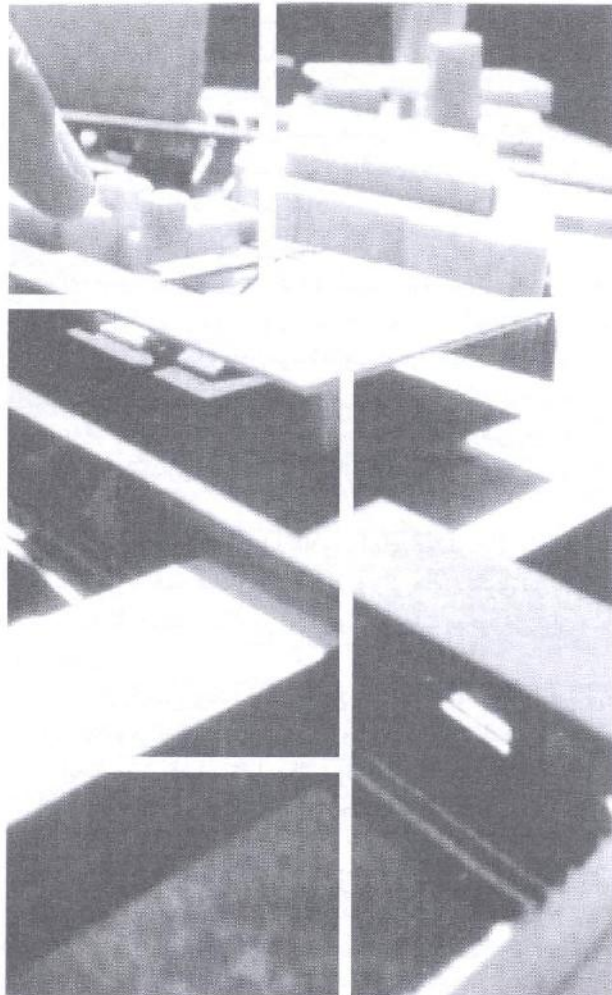
۳-۴. تبیین و تحلیل روابط بین سازمانی بر حسب سطح تقسیمات کشوری

در بخش های قبلی، جایگاه و نسبت مجموعه های شهری در نظام تقسیمات کشوری مورد بررسی و تحلیل قرار گرفت. مروری بر بررسی های مذکور از دیدگاه روابط بین سازمانی مبین ویژگی ها و نکات تحلیلی زیر است:

● واگرایی و تفرق حاکم بر ساختار اداری - اجرایی هر یک از عناصر تقسیمات کشوری با ساختار واگرا و متفرق تقسیمات کشوری در محدوده مجموعه های شهری توأم و ترکیب شده و منجر به تشدید تضاد و تعارضات نظام مدیریتی این مجموعه ها گشته است. در واقع در وضعیت فعلی هر یک از عناصر و سطوح تقسیمات کشوری با حداقل روابط افقی و هماهنگی های بین سازمانی اداره می شوند و هر یک از عناصر مذکور، موقعیت و وظایف و عملکرد خود را در چارچوب روابط بین سازمانی عمودی تعیین و تعریف می کنند (مدیریت شهری نمونه مجسم این وضعیت است). مجموعه های شهری به عنوان نظام فضایی - عملکردی منسجم و یکپارچه، متشکل از تعداد زیادی از عناصر و سطوح تقسیمات کشوری اند و به تبع این امر مشتمل بر تعداد بسیار بیشتری از نهادها و سازمان های مرتبط نیز هستند. به این ترتیب تفرق عملکردی با تفرق فضایی ترکیب می شود و ناهماهنگی های افقی در روابط بین سازمانی، تعارض و حتی تناقض های عملکردی حقیقی و گسترده ای را در سطح نظام یکپارچه مذکور ایجاد می کند.

● ساختار و روابط بین سازمانی عمودی حاکم بر نظام تقسیمات کشوری با ضرورت و نیاز ذاتی مدیریت مجموعه شهری به ساختار و روابط بین سازمانی افقی، تعارض دارد. نظام تقسیمات کشوری موجود، در واقع نظامی سلسله مراتبی است که در چارچوب آن هماهنگی های بین سازمانی می بایست از طریق سطوح بالاتر انجام گیرد. چنین چیزی حتی اگر در شرایط معمول بتواند کارآمد باشد، در شرایطی که اختلالات شدید عملکردی و فضایی و کالبدی بر مجموعه های شهری حاکم اند، مسلماً ناکارآمد خواهد بود.

● جایگزینی و ترجیح میل به رقابت و جدایی گزینی فضایی و عملکردی به جای میل به تشریک مساعی و همکاری مشترک مبتنی بر هم افزایی [۹] در نظام فعلی تقسیمات کشوری در سطح مجموعه های شهری. در شرایط فعلی هر یک از سازمان ها و همچنین هر یک از عناصر تقسیمات کشوری، در نوعی روند رقابتی منفی سعی در جلب و جذب هر چه بیشتر منابع و تسهیلات توسعه ای و مطلوب (دولتی، عمومی، مردمی و خصوصی) و فرافکنی مشکلات و عناصر نامطلوب به خارج از حیطه فضایی تحت مدیریت خود دارند. نمونه ها و شواهد متعدد این گرایش، و خسارت های گسترده ناشی از آن را می توان در رقابت بین شهرداری ها با یکدیگر و به ویژه در عرصه حریم های شهری مثال زد.



۵. بررسی قوانین و مقررات مربوط به مدیریت مجموعه‌های شهری، و مؤثر بر آنها، در کشور

از جمله ضروری‌ترین و مؤثرترین ابزارهای برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، می‌توان به قوانین و مقررات متناسب و کارآمد اشاره کرد. در واقع هرگونه مداخله و اقدام رسمی در سطح شهر و مناطق شهری نیازمند دارا بودن پشتوانه‌ها و مستندات حقوقی و قانونی است. در این چارچوب است که از نظام حقوق شهری و قوانین و مقررات تشکیل دهنده آن انتظار می‌رود تا در فرایند تبدیل اندیشه‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری به اقدامات عملی در محیطی واقعی و زنده، بتواند این عملکردهای سه‌گانه را ایفا کند: بسترسازی، تسهیل‌کنندگی، و حمایت‌گری. مجموعه‌های شهری به عنوان نظام‌ها و پدیده‌های جدید و متفاوت از اشکال رایج اسکان در شهر و روستا، نیازمند دارا بودن نظام‌ها و مواد قانونی متناسب با شرایط و ویژگی‌های خود هستند. در واقع برنامه‌ریزی و مدیریت مجموعه‌های شهری صرفاً با اتکا بر قوانین حاکم بر شهر و روستا ممکن نیست؛ و حتی اگر هم عملاً ممکن باشد، کارآمد و مؤثر نخواهد بود.

اصولاً حقوق شهری در ایران، نسبت به سایر رشته‌ها و حوزه‌های حقوق عمومی، کمتر مورد توجه قرار گرفته، و در نتیجه دچار نقایص و ضعف‌های ساختاری و محتوایی شدید است [۱۰]. به تبع همین ضعف عمومی، تحول و انطباق با تحولات شهروندی، شهرنشینی و شهرسازی جدید و ضرورت‌های حقوقی و قانونی هدایت و کنترل این تحولات از جمله مهم‌ترین این کاستی‌ها در حقوق شهری ایران به شمار می‌آید.

قوانین و مقررات شهری عمدتاً محدود به عمل معینی دارند. بر این اساس و به ویژه در تشخیص قوانین مرتبط با مجموعه‌های شهری (به عنوان محدوده‌های پیچیده و مرکب از حیطه‌های فضایی - کالبدی متنوع و مختلف) لازم است این ویژگی در نظر گرفته شود و ملاک عمل قرار گیرد.

نگاه منطقه کلانشهری یا مجموعه شهری و ضرورت‌ها و الزامات قانونی برای برنامه‌ریزی و مدیریت این پدیده جدید، نگاه و ملاحظه‌های کاملاً مغفول و گاه حتی مورد تعارض و ستیز در نظام قانونگذاری کشور بوده است. اگرچه قوانین موجود حتی در زمینه برنامه‌ریزی و نظارت کالبدی بر مجموعه شهری نیز بسیار ناقص اند، اما ابعاد مدیریتی مجموعه شهری در قوانین موجود به طور مطلق مورد بی‌توجهی قرار گرفته است. تنها مستندات قانونی موجود در این خصوص، قانون تعریف محدوده و حریم‌های شهری، مصوبه سال ۱۳۷۴ هیئت دولت است. اما مرور این مصوبات و دیگر قوانین مرتبط با موضوع، حاکی از این حقیقت است که ساز و کارهای مدیریت مجموعه شهری در هیچ گونه متن قانونی انعکاس روشنی نیافته است. تنها ساز و کار پیشنهادی قانونی برای مدیریت مجموعه شهری را شاید بتوان از ماده ۲ مصوبه مذکور هیئت دولت استخراج کرد. مطابق این ماده، هر مجموعه شهری باید به محدوده‌های کوچک تری متشکل از حریم‌های شهرداری‌های داخل مجموعه تقسیم شود تا حتی الامکان هیچ نقطه‌ای خارج از حوزه نظارت و حریم شهرداری‌های داخل مجموعه واقع نگردد.

پیشنهاد مذکور برای پوشش مدیریتی این سطح چه بسا بتواند تاحدودی با استراتژی الحاق [۱۱] تا حدودی مطابقت داشته باشد؛ اما گذشته از موقعیت پوشش عملکردی و مدیریتی کل مجموعه شهری از این طریق، از این نکته نباید غافل شد که پیشنهاد مورد بحث کمک چندانی به یکپارچگی و کاستن از تفرق در نظام تصمیم‌گیری سطح مجموعه نخواهد کرد. تنها تأثیر این پیشنهاد، الحاق محدوده‌های بیشتر به حوزه تحت کنترل شهرداری است و این در حالی است که هیچ ابزاری برای ایجاد یکپارچگی بین این شهرداری‌ها و دیگر نهادهای حکومتی بخش فعال در سطح مجموعه شهری در امر سیاستگذاری و برنامه‌ریزی و اجرا تدارک دیده نمی‌شود.

به این ترتیب، عملاً هیچ نوع یکپارچه‌نگری درباره قوانین و رویه‌های عمل در سطح مجموعه‌های شهری، که در زمان حاضر به محدوده‌های رسمی سه گانه تقسیم شده است - یعنی محدوده قانونی شهرها، حریم استحفاظی و خارج از آن - وجود ندارد. محدوده‌های حریم و خارج از حریم که در توسعه مجموعه شهری بیشترین مداخله و تغییرات در آن صورت می‌گیرد، در برگیرنده کمترین مراجع و متون مرتبط قانونی درباره نحوه عمل و مدیریت در آنهاست.

از این رو، اولین ضرورت برای شکل‌گیری و استقرار سازوکارهای مشخص برای نوعی منطقه‌گرایی در این سطح، تدوین مجموعه قوانین مرتبط با موضوع و سطح جدید با در نظر گرفتن رویکردی نو و جامع است. در این سطح مجموعه قوانین باید نهادهای سیاستگذاری و برنامه‌ریزی و سازمان‌های اجرایی را از هم تفکیک کرد و مشخص ساخت، و تحت مدیریت واحدی درآورد.

چنین مجموعه‌ای از قوانین باید علاوه بر ایفای عملکردهای سه گانه پیش گفته - یعنی نقش بسترسازی، ابزاری و دریافت حمایت فراگیر از همه عناصر مؤثر - دارای ویژگی‌های دیگری نیز باشد، تا از گسسته کاری و قانونگذاری‌های پراکنده و مشتت - و گاه متناقض - که در قوانین و موضوعات موجود می‌توان مشاهده کرد، جلوگیری به عمل آید. این ویژگی‌ها عبارتند از:

- ۱- در پیش گرفتن رویکرد قانونی جامع و مستقل به موضوع برنامه‌ریزی و مدیریت مجموعه‌های شهری؛
- ۲- ایجاد نوعی نظام تقسیم کار قانونی و مشخص بین نهادهای مختلف مؤثر بر مجموعه شهری؛
- ۳- ایجاد پوشش فضایی کامل و قانونی در تمام ابعاد موضوعی؛
- ۴- تسهیل فرایند اجرای برنامه‌های مجموعه شهری از طریق؛

الف. تعبیه روش‌ها و سازوکارهای قانونی مشخص برای حل مناقشات قانونی بین نهادهای حکومتی مختلف و نیز موارد حقوقی بین مردم و آنها.

ب. تعبیه روش‌ها و مکانیسم‌های قانونی مشخص و کافی برای تأمین مالی فرایند برنامه‌ریزی و ارتقای زندگی‌پذیری و رشد اقتصادی مجموعه شهری.

- ۵- ابهام‌زدایی و ایجاد شفافیت در سازوکارهای نظارت و کنترل بر فرایند برنامه‌ریزی و مدیریت مجموعه شهری؛
- ۶- حمایت مؤثر و عادلانه از کلیه عناصر تأثیرپذیر و تأثیرگذار بر مجموعه شهری؛ و
- ۷- توجه به کلیه وظایف و اختیارات و امکانات قانونی گسترده نهادهای حکومتی فعال در مدیریت سطح مجموعه شهری.

۶- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مجموعه مباحث ارائه شده نشان دهنده آن است که اساسی‌ترین و تعیین‌کننده‌ترین تنگنا و تهدید موجود برای مدیریت مجموعه‌های شهری کشور، عبارت است از: " فقدان نگرش متروپولیتن به برنامه‌ریزی و مدیریت فضایی - کالبدی مجموعه‌های شهری در تمام عرصه‌های ذهنی، عینی و نهادی ذی ربط".

این نقص و خلاء عمده ریشه در مسائل و موضوعات دیگری دارد که مهم‌ترین شان اینها هستند:

۱- ضعف و نارسایی موجود در محافل و مراجع علمی - پژوهشی؛ برای شناخت و تحلیل نظری فرایند تبدیل شهرهای بزرگ (کلانشهرها) به مناطق کلانشهری (مجموعه‌های شهری) و پذیرش ویژگی‌ها و ماهیت‌های متفاوت آنها از دیگر اشکال اسکان (شهر و روستا) از یک سو، و انتقال این دانش به سطوح تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری ذی ربط از سوی دیگر.

۲- سنت دیرینه عقب‌افتادگی و تبعیت نظام‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری از روند شهرنشینی و شهرگرایی؛ تداوم این سنت باعث شد تا اولین واکنش رسمی و قانونی برای ساماندهی مجموعه‌های شهری (مصوبه سال ۱۳۷۴ هیئت دولت)، نسبت به مقطع بروز نشانه‌های شکل‌گیری عملی مجموعه شهری تهران (اوایل دهه ۱۳۵۰)، دست‌کم دو دهه تأخیر

داشته باشد.

۳- فقدان و یا دست کم نقص شدید لایه‌های مدیریت افقی / فضایی / محلی / شهری در ساختار کلان حکومت و دولت در ایران: در شرایط فقدان سطح محلی دولت در ایران، و حتی نهادی مشابه آن، که بتواند مجموعه مسائل یک محدوده فضایی را به طور یکپارچه و جامع مدیریت کند، تداخل و تفکیک امور بخشی از امور فضایی مشکل آفرین است. در واقع سیستم مدیریت شهری اصولاً به عنوان یک سطح و رده فضایی مدیریت محلی برای اداره همه امور شهر به عنوان واحد فضایی مطرح است. اما در نظام کلان اداری - اجرایی کشور چنین طرز تلقی و نگرشی نسبت به مدیریت شهری و هویت مستقل و مجزای آن وجود ندارد و ساختار اداره بخشی و تمرکزگرا امکان چندانی برای پیدایش و تکوین سیستم های مدیریت فضایی و افقی ایجاد نکرده است (کاظمیان، سعیدی، ۱۳۸۱، ۱۲۷-۱۲۶). بنابراین در شرایطی که جایگاه و هویت سیستم مدیریت شهری به عنوان حلقه پیشین و پیش شرط مدیریت مجموعه شهری نامشخص است، شکل گیری مدیریت مجموعه شهری را نمی توان چندان انتظار داشت.

۴- دوگانگی مفهومی و عملیاتی حاکم بر نظام تقسیمات کشوری: نظام تقسیمات کشوری ایران دچار نوعی دوگانگی و اغتشاش در تعریف و روش سطح بندی عناصر تقسیمات کشوری است. این دوگانگی را به لحاظ مفهومی می توان در دو مفهوم "نقطه" و "پهنه" جغرافیایی تبیین کرد. در نظام موجود، "روستا" و "شهر" به مثابه نقاط جغرافیایی مستقل و مجزا از پهنه های جغرافیایی شان - و به عبارتی پس کرانه های بلافصل خود - تعریف شده اند که هر یک از آنها در درون محدوده کالبدی خود دارای مدیریت های مستقل حقوقی و اداری است. این در حالی است که بر طبق قانون، این دو نقطه جغرافیایی در عین حال به ترتیب تابع "دهستان" و "بخش" قلمداد شده اند که از نوع پهنه های جغرافیایی اند و هر یک نیز مدیریت های خاص خود را دارد. در این حالت، شهرها و روستاها را می توان به شکل جزیره های مدیریتی مستقلی تصور کرد که فاقد ارتباط مدیریتی تعریف شده و هماهنگی با محیط اطراف خود هستند. به همین دلیل است که حتی تعریف عنصری دیگر تحت عنوان "حریم" برای شهرها نیز نه تنها فاقد کارایی لازم برای هماهنگ سازی این نقاط شهری با پهنه های فرادست شان ارزیابی شده، بلکه عملاً محل بروز و چهره نمای تعارض ها و تناقض های مدیریت شهری و روستایی با مدیریت های دهستان و بخش و شهرستان و نیز سازمان های بخش ذی ربط گشته است. خصلت غالب انتخابی بودن مدیران شهر و روستا در مقابل انتصابی / دولتی و سیاسی بودن مدیران پهنه های جغرافیایی تقسیمات کشوری به عمیق تر شدن این تعارضات منجر گردیده است. بنابراین، مشکل مذکور را می توان به صورت تلقی شهرها و روستاها به عنوان نقاط جغرافیایی فارغ از روابط و تعامل های منطقه ای، و دارای نظام مدیریتی جزیره ای مستقل و مجزا و منفک از مدیریت منطقه ای خلاصه و تبیین کرد. در شرایط مذکور و زمانی که مدیریت های شهری و روستایی ناچار از تعامل با یکدیگر و سطوح پیرامونی یا منطقه ای می شوند، مشکلات ناشی از تعارض های مدیریتی نمود بیشتری می یابد. این شرایط در سه وضعیت زیر محسوس تر و ملموس تر است:

الف. تعامل و ارتباط شهرهای متوسط و بزرگ با حریم و محدوده های خارج از حریم؛

ب. تعامل و ارتباط شهرها و روستاهای واقع در مناطق دارای تراکم بالای سکونتگاه های شهری و روستایی (مانند گیلان و مازندران)؛ و

پ. تعامل و ارتباط شهرها و روستاهای واقع در محدوده های مجموعه شهری.

در واقع در دو حالت اخیر، و به ویژه در مجموعه های شهری، جزایر مستقل مدیریت شهری عملاً به مجمع الجزایری از مدیریت های مستقل اما کاملاً نزدیک و وابسته به یکدیگر تبدیل می شوند؛ یا در واقع مجمع الجزایری که محدوده های حدفاصل بین آنها نیز خود تحت مدیریت نهادهای مستقل دیگری قرار دارند.

به این ترتیب دوگانگی حاکم بر نظام تقسیمات کشوری و نظام مدیریت سرزمین منتج و منطبق با آن، در محدوده های متراکم سکونتگاهی و به ویژه در مجموعه های شهری، باعث بازدارندگی، افت کارایی و اثربخشی و همچنین تفرق بیشتر نظام های مدیریتی شده است.

۵. فقدان نگرش و سنت منطقه گرایی در فرهنگ عمومی و نیز فرهنگ اداری - اجرایی کشور: حسن مشترک منطقه

ای و به عبارت دیگر، خودآگاهی وجدان منطقه ای [۹]، به مثابه عامل و فرایند ذهنی مؤثری در شکل گیری و انسجام یابی تدریجی مجموعه های شهری (به عنوان هویت فضایی یکپارچه و متمایز) عمل می کند. فقدان یا ضعف این عامل باعث عدم شکل گیری محیط مطالبه گر و پاسخ طلب در مجموعه های شهری ایران، و در نتیجه فقدان یکی از شروط اصلی احساس نیاز به مدیریت یکپارچه و مشترک در میان مردم و نهادهای مسئول شده است.

پانویس:

۱. این مقاله برگرفته از گزارش مرحله دوم طرح تحقیقاتی "طراحی نظام مدیریت مجموعه های شهری کشور است" که با مدیریت دکتر علی عسگری، مدیریت اجرایی دکتر علی حاجی نژاد و همکاری علمی دکتر غلامرضا کاظمیان، کمال اطهری و دکتر مظفر صرافلی و نیز همکاری جمعی از پژوهشگران حوزه شهری و منطقه ای، در گروه پژوهشی برنامه ریزی منطقه ای پژوهشکده اقتصاد با نظارت و هدایت مرکز پژوهش های شهری و روستایی انجام شده است.

2-Knowledge- Based City

3-Explit

4-Tacit

۵. در خشان مسعود، موصن مهرآرا (ویراستاران) تکلیفی به مسائل اقتصاد ایران و راهکارهای آن، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲، صص ۲۹۴-۲۹۸.

6-Institutional Framework

7-Spatial Integration

۸. برای اطلاع بیشتر نک. کاظمیان، غلامرضا، نوین سعیدی رضوانی امکانسنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری ها، یاد دوم انتشارات سازمان شهرداری های کشور، ۱۳۸۱، ۱۳۹-۶۰.

9-Synergy

۱۰. نوروزی، گلپزی، بررسی قانون شهرداری - جلد اول، انتشارات سازمان شهرداری های کشور، ۱۳۸۰.

11-Annexion

12-Regional Conciousness

جهانی سازی یا بهبود بهره‌وری

بررسی ارتباط بین چالش‌های اصلی کلانشهر تهران

مقدمه

هدف مقاله حاضر بررسی نقش روند جهانی سازی در چالش‌های برنامه ریزی شهر تهران است، زیرا یکی از بحث‌های مهم در خصوص آینده کلانشهر تهران همانا موضوع جهانی سازی یا جهانی شدن است. البته هدف اصلی برنامه ریزی و مدیریت شهری در کلانشهری چون تهران (که امروزه مورد توجه طرح جامع تهران قرار گرفته است) ارتقای بهره‌وری کل سیستم‌های اقتصادی و مدیریتی این شهر است. این خود ابزاری است برای رسیدن به هدف نهایی ارتقای کیفیت زندگی تمامی ساکنان این شهر. بررسی‌هایی که در اینجا مطرح می‌شود، این است که نیل به این هدف نهایی تا چه اندازه به جهانی شدن شهر تهران وابسته است. برای بررسی کامل این موضوع، مقاله حاضر پیرامون این سه پرسش، که در سه قسمت سازمان یافته است:

۱. آیا تهران شهری "جهانی" (یا "در حال جهانی شدن") است؟

۲. جهانی سازی یا بهره‌وری: چالش اصلی که فراروی تهران قرار دارد چیست؟

۳. موانع تبدیل تهران به شهری جهانی چیست؟ در قسمت اول سعی بر آن است که چارچوبی نظری برای بررسی نقش کلانشهر تهران در شرایط بین‌المللی یا جهانی سازی به دست داده شود. در این قسمت، این نتیجه به دست می‌آید که به رغم بعضی از باورها بر مبنای شاخص‌های مرسوم، شهر تهران نه در داخل شبکه شهرهای جهانی است و نه به سوی جهانی شدن است. قسمت دوم به این نتیجه می‌رسد که ارتقای بهره‌وری و کیفیت زندگی به طور کامل وابسته به جهانی شدن نیست، اما بی‌شک برخی از ابعاد کیفیت زندگی به آن وابسته است.

گفتنی است که مقاله حاضر در پی تحلیل دقیق وضعیت شهر تهران نیست، ولی امید می‌رود که در فرصت‌های آتی به این مقوله پرداخته شود. قسمت سوم این ادعا را بررسی می‌کند که موانع تبدیل کلانشهر تهران به شهری جهانی، ریشه در عوامل اقتصادی - سیاسی دارد که از سطح شهری فراتر است.

نویسنده: کیان تاجبخش
دکتر در برنامه ریزی شهری

پرسش ۱: آیا تهران شهری "جهانی" (یا "در حال جهانی شدن") است؟

پرداختن به این پرسش روشن ساختن دو مجموعه از داده‌ها و مفاهیم را طلب می‌کند. نخست اینکه جهانی سازی چیست و دارای چه ابعادی است؛ دوم اینکه تعریف شهر "جهانی" چیست.

جوزف استیگلیتز، برنده جایزه نوبل، جهانی سازی را چنین تعریف می‌کند: "یکپارچگی بیشتر کشورها و مردم جهان که با کاهش شدید هزینه‌های حمل و نقل و ارتباطات میسر گردیده است، و در هم شکستن مرزهای مصنوعی در برابر جریان کالاها، خدمات، سرمایه، دانش و (به میزانی کمتر) مردم [۱]. در نتیجه جهانی سازی، بازارها در سرتاسر جهان یکپارچه‌تر شده و وابستگی متقابل بیشتری پیدا کرده‌اند. البته گسترش یکپارچه سازی و نمره‌های آن در مناطق، کشورها و حتی شهرهای مختلف ناهمگون بوده است. در بخش‌های بعد و در هنگام بحث درباره شهرهای جهانی، سنجه‌های کمی این فرایند بررسی خواهند شد. اگرچه جهانی سازی را می‌توان تدوین‌المللی سازی تقسیم بندی نیروی کار در درون سرمایه داری دانست (فرایندی طولانی که دست کم ۵۰۰ سال است ادامه دارد)، برخی از تحلیل‌گران حدود سال ۱۹۷۰ را نقطه عطف و سرآغاز مرحله جهانی سازی می‌دانند. مثلاً کاستلز چنین استدلال می‌کند که مرحله حاضر نمایانگر عصر جدید اطلاعات است که در آن، ساختار اجتماعی و تحولات اقتصادی در اصل بر اطلاعات و سازماندهی امروزی شبکه‌ای جامعه استوار است. لیکن در میان تحلیل‌گران، در باره تمایز موقعیت کنونی اتفاق نظر وجود ندارد. در واقع، بسیاری از نویسندگان فرض عصر جهانی جدید را رد می‌کنند و در عوض، آنچه را که امروزه رخ می‌دهد نشانه تشدید عمق و گستره گرایش‌هایی می‌دانند که دست کم پانصد سال قدمت دارند. در مقاله حاضر به استفاده از اصطلاح جهانی سازی ادامه داده می‌شود، ولی در باره مسئله تمایز تاریخی آن اظهار نظر نمی‌گردد. اگرچه جهانی سازی در اصل پدیده‌ای اقتصادی است، ولی علاوه بر ابعاد اقتصادی دارای جنبه‌های سیاسی، فرهنگی و فضایی نیز هست. در سطح نهادی، سازمان‌های بین‌المللی همچون "صندوق بین‌المللی پول"، "سازمان تجارت جهانی" و "سازمان ملل متحد" نسبت به دوره‌های گذشته نقش مهم‌تری ایفا می‌کنند. یکپارچه سازی در این سطح تا حدی به معنای عضویت در این نهادها و تأثیرگذاری مناسب بر سیاست‌ها و پروتکل‌های آنهاست. از جمله می‌توان از پروتکل‌های تجاری و کنوانسیون‌هایی همچون "حقوق بشر" نام برد. برخی از نویسندگان جهانی سازی را با گسترش دموکراسی و نظام‌های سیاسی لیبرال، و نقاضا برای حقوق به عنوان بخشی از فرایند جهانی سازی مرتبط می‌دانند (موج سوم دموکراسی). برخی دیگر به واکنش‌های مذهبی یا جنبش‌های هویت قومی و تروریسم در برابر جهانی سازی اشاره می‌کنند.

در سطح فرهنگی، در باره محتوا و ویژگی‌های دقیق فرهنگ فرضی "جهانی"، بحث‌های بسیاری مطرح است. با وجود این، بسیاری بر این عقیده‌اند که تغییر ارزش‌ها (از قبیل افزایش روزافزون فردگرایی، حقوق برابر، مصرف‌گرایی، احترام به محیط زیست، چند فرهنگی‌گرایی، (به معنای تحمل باورها و شیوه‌های متفاوت زندگی) بخشی از معنای جهانی سازی با به نوعی نتیجه وابستگی اقتصادی متقابل بیشتر هستند. به نظر برخی از نویسندگان، جهانی سازی فرایندی همسو با مدرنیته است. با این حال، حوزه مذکور بسیار بحث‌انگیز است، چون این خطر وجود دارد که بر فهرستی دلخواهی یا ذهنی از ویژگی‌ها مبتنی گردد. از این رو شاید بهتر باشد برای جهانی سازی از تعریفی همچون تعریف استیگلیتز استفاده شود که در اصل اقتصادی است.

حال به تعریف شهرهای جهانی باز می‌گردیم.

۱-۱. شهرهای جهانی به مثابه بخشی از شبکه شهرها:

تعاریف و بحث‌های متعددی درباره شهرهای جهانی مطرح گردیده است. در اینجا دو تمایز مهمی که می‌توان در منابع مربوط به این موضوع یافت، یعنی تمایز میان (الف) روابط اقتصادی و فضایی بین شهرها در نظام جهانی شهرها، و (ب) الگوهای فضایی درون شهرها که از جهانی سازی تأثیر می‌پذیرند، مطرح می‌گردند. در بخش‌های بعد به بررسی این تمایزات پرداخته خواهد شد.

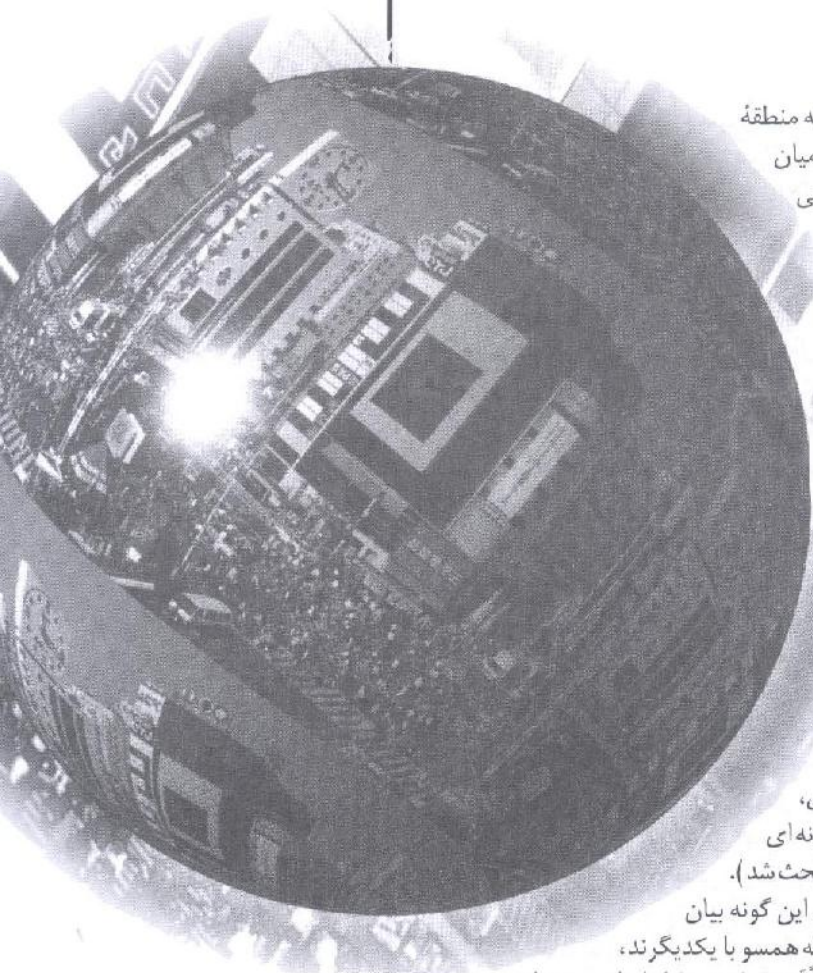
منطق و شرح الگوی شهرهای جهانی را می‌توان این گونه خلاصه کرد: "یکی از پرسش‌های اصلی که باید در مطالعات معاصر شهرشناسی به آن پاسخ داده شود، این است که چرا در شرایط ارتباطات همزمان، که ظاهراً به نفع تمرکز دایی یا حتی یکدست سازی است، هنوز به شهرهای جهانی بزرگ نیاز است. پاسخ به این پرسش دو مکتب

فکری متمایز را ایجاد کرده است که یکی "شهری" است و دیگری بر "شبکه" تاکید می‌ورزد. این دو مکتب به بهترین نحو در آثار مایکل استورپر (۱۹۹۷) و ساسکیا ساسن (۲۰۰۰، ۲۰۰۱) ارائه شده‌اند. به نظر استورپر فناوری‌های جدید توان افزایش به جای پراکنده‌سازی و تمرکز زدایی فعالیت‌های اقتصادی، به ایجاد کانون‌های تمرکز ویژه فعالیت‌های اقتصادی انجامیده‌اند. وی چنین استدلال می‌کند که ویژگی اقتصاد جهانی معاصر، اقتصاد بازتابی [۲] است که در آن، کارآفرینی موفق است که بخشی از فرایند یادگیری مستمر و سرشار از دانش باشد. چنین فرایندهایی تنها می‌توانند به صورت جمعی و در مکان‌های بسیار ویژه رخ دهند، و به ایجاد دارایی‌های محلی که تکثیر آنها در جای دیگر دشوار است، منجر گردند. استورپر هالیوود را نمونه آشکاری از چنین فرایندهایی می‌داند. وی در استدلال خود از شهرها به عنوان پایگاه‌های ممتاز این اقتصاد، و شبکه‌های درهم تنیده و مترکب فعالیت‌های یادگیری، که اقتصاد جهانی معاصر را هدایت می‌کنند، نام می‌برد. این نظریه شهری دلایل شکوفایی شهرها را به عنوان مکان، به خوبی توضیح می‌دهد، ولی درباره شبکه‌های شهرها توضیح چندانی نمی‌دهد. بدین منظور باید دیدگاه ساسن را درباره شهرهای جهانی مورد توجه قرار داد و وی در استدلالی که به مفهوم اقتصاد بازتابی شباهت دارد، ارائه خدمات پیشرفته به تولیدکنندگان را ویژگی اصلی شهرهای جهانی معاصر می‌داند. شهرهای جهانی ساسن چیزی فراتر از مکان وقوع معاملات فراوان هستند. خدمات پیشرفته تولیدکنندگان، در سطح جهان به سرمایه جهانی کمک می‌کنند ولی بسیار فراتر از آن‌اند: آنها در زمینه ایجاد محصولات جدید مالی، حقوقی، حسابداری و نظایر اینها که نیازمند پایگاه دانش سرشار شهرهاست (که استورپر توصیف می‌کند)، از خود خلاقیت نشان می‌دهند. تفاوت اصلی این است که به نظر ساسن این شهرها بخشی از شبکه مکان‌های راهبردی هستند و بنابراین یادگیری باید فراتر از برخی مکان‌های خاص باشد. آنچه در قلب این فرایند قرار دارد، شبکه‌ای از شهرهای جهانی است، و نه شهرهای منفرد [۳].

شهرهای جهانی ساسن چیزی فراتر از مکان وقوع معاملات فراوان هستند. خدمات پیشرفته تولیدکنندگان، در سطح جهان به سرمایه جهانی کمک می‌کنند ولی بسیار فراتر از آن‌اند: آنها در زمینه ایجاد محصولات جدید مالی، حقوقی، حسابداری و نظایر اینها که نیازمند پایگاه دانش سرشار شهرهاست، از خود خلاقیت نشان می‌دهند.

متغییر اصلی که در این رویکردها به چشم می‌خورد توانایی شهرها در اجرای وظایف مهم در اقتصاد جهانی بین‌المللی، همچون هماهنگی و کنترل سرمایه‌مالی از طریق خدماتی مانند حسابداری، تبلیغات، بانکداری، امور مالی و حقوقی است. توانایی بیشتر در اکثر موارد به افزایش ارتباط با سایر شهرهای شبکه منجر می‌شود. ویژگی این شبکه ممکن است سلسله مراتب شهرها باشد که در آن، مهم‌ترین شهرها در رأس شبکه قرار دارند و وظایف فرماندهی و هماهنگی جهانی و منطقه‌ای را عهده دار هستند توانایی شهرها و ارتباط پذیری واقعی آنها را می‌توان به صورت تجربی به شیوه‌های مختلف اندازه‌گیری کرد.

۱-۱-۱. محل شرکتهای تولیدکننده خدمات تولیدی پیشرفته: تیلور و بیوراستاک با استفاده از حضور شرکت‌هایی که چهار نوع خدمات اساسی تولیدکنندگان را ارائه می‌دهند، نخستین طبقه بندی شهرهای جهانی بر مبنای داده‌های تجربی را ایجاد کرده‌اند. این خدمات که ساسن و استورپر شناسایی کرده‌اند، شامل خدمات حسابداری، تبلیغات، بانکداری/تأمین مالی و حقوقی هستند. تیلور در توضیح شیوه کار خود می‌گوید: "ابتدا توانایی شهرها برای ارائه هر یک از چهار خدماتی که در زمینه آنها اطلاعات شده بود، به صورت جداگانه برآورد گردید. برای این کار از اطلاعات مربوط به حضور، بزرگی، و نقش دفاتر شرکت‌ها در شهرهای سرتاسر جهان استفاده شد. سپس با جمع بندی این نتایج بخشی، سطوح "جهانی بودن شهر" تعیین گردید. بدین ترتیب ۵۵ شهر به عنوان شهر جهانی در نظر گرفته شدند و در ۶۷ شهر دیگر شواهدی مبنی بر تبدیل شدن به شهر جهانی وجود داشت. جدول ۱ همه ۱۲۳ شهری را که در ۱۲ سطح جهانی قرار گرفتند نشان می‌دهد. ده شهری که در این گروه بالایی قرار گرفتند، شهرهای جهانی آلفا نامیده شدند. طبق معمول در این قسمت هیچ چیز شگفت‌انگیزی وجود ندارد و ۱۰ شهر مذکور اینها هستند: ۴ شهر از اروپای غربی، ۳ شهر از ایالات متحده آمریکا، و ۳ شهر از کشورهای آسیایی سواحل اقیانوس آرام. همین سه منطقه جهانی در گروه بتا نیز حضور دارند، ولی شهرهای حاشیه‌ای این گروه شامل سیدنی، تورنتو، مکزیکوسیتی و مسکو هستند. علاوه بر این، منطقه جهانی سومی نیز پدیدار شد که ساثوپولوی امریکای جنوبی در آن قرار دارد. در انتهای همین طیف بود که تردید درباره تعیین شهرهای جهانی حکمفرما گشت. شهرهایی که بین ۴ تا ۶ امتیاز دارند شهرهای جهانی گاما نامیده می‌شوند. همه شهرهایی که این امتیاز را کسب می‌کنند باید مراکز خدمات جهانی در دست کم دو بخش خدماتی



باشند. این تعریف ۳۵ شهر دیگر را در بر می گیرد که عمدتاً در سه منطقه اصلی قرار دارند، ولی سه نماینده دیگر از امریکای جنوبی نیز در میان آنها به چشم می خورند. نخستین شهر جهانی افریقای یعنی ژوهانسبورگ، در این گروه جای می گیرد، ولی در آسیای جنوبی یا خاورمیانه (اگر استانبول را اروپایی محسوب کنیم) هیچ شهر جهانی وجود ندارد. ۶۸ کشور باقی مانده کشورهای هستند که نشانه هایی از فرایند جهانی شدن را در خود دارند، ولی این نشانه ها چندان قوی نیستند که آنها را شایسته عنوان شهر جهانی کند. شهرهای جالب ۱۲ شهری هستند که ۳ امتیاز کسب کرده اند. یکی از شهرهای خاورمیانه، یعنی تل آویو، و دو شهر آسیای جنوبی، یعنی بمبئی و دهلی نو در این گروه قرار دارند، و این خود ممکن است نشان دهنده مراحل اولیه پرکردن حفره های موجود در نقشه شهرهای جهانی باشد.

همان طور که در جدول ۱ مشاهده می شود، تهران در فهرست ۱۲۳ شهر جهانی قرار ندارد.

۱-۲-۱. رتبه بندی اعتباری شهرها: یکی دیگر از سنجه های توانایی شهرها برای اجرای کارکردهای اقتصادی جهانی یا منطقه ای، رتبه بندی اعتباری است که سازمان هایی همچون مودی، استاندارد اند پور و فیچ ارائه می دهند (رتبه بندی های اعتباری نمونه ای از "خدمات تولیدکنندگان" هستند که در اینجا پیش تر در باره شان بحث شد).

توجیه استفاده از رتبه بندی اعتباری به عنوان سنجه جهانی سازی این گونه بیان شده است: "البته این ادعا که صنعت رتبه بندی و جهانی سازی پیوسته همسو با یکدیگرند،

اغراق آمیز است، ولی تأثیر گذاری متقابل این دو بر یکدیگر کاملاً آشکار است. بازار اوراق قرضه از نخستین روزها نوعی راهکار عملیات از راه دور بود: سرمایه گذاران بخش خصوصی می توانستند هزاران کیلومتر دورتر از مکان های اجرای فیزیکی پروژه زندگی کنند، و دفاتر متعدد در شهرهای گوناگون جریان مالی را در جهت های مختلف حفظ می کرد. سرمایه گذاران دور دست به شدت نیازمند اطلاعات دقیق و قابل اتکا بودند که ترجیحاً باید به شکلی ساده و استاندارد ارائه می شد... رتبه بندی های اعتباری به "زبان" جهانی جامعه بین المللی بدل گردید. این بدان معنا بود که به وسیله کدهای کوتاه، اطلاعات مربوط به اعتبار، و در مقیاس گسترده تر، در باره ویژگی های مالی، اجتماعی و سایر ویژگی های یک نقش آفرین مشخص در اقتصاد جهانی منتشر می شد... این خود شامل اوراق قرضه شهرداری ها و مهم تر از همه رتبه های شرکت ها، دولت ها و شهرهاست که کلیتی یکپارچه محسوب می شوند". آنها چنین نتیجه گیری کردند: "شهرهای جهانی سازمان های متخصص خدمات رتبه بندی را جذب می کنند و باعث می شوند چنین سازمان هایی به نوبه خود به ارتباط پذیری شهرها و رقابتی شدن آنها کمک کنند" [۴].

آنها با بهره گیری از پایگاه اطلاعاتی ۱۲۳ شهر که ارتباط پذیری آنها اندازه گیری شده بود، چنین نتیجه گیری کردند که ۷۹ شهر به طور مستقیم یا غیرمستقیم رتبه بندی شده اند (یعنی ۶۴/۲ درصد کل ۱۲۳ شهر) که در این میان ۱۰ شهر در خاورمیانه قرار دارند: ابوظبی، بیروت، قاهره، دبی، استانبول، جدّه، کراچی، کویت، ریاض، و تل آویو. همان طور که مشاهده می شود، شهر تهران در این فهرست قرار ندارد. در بخش های بعد به برخی از دلایل این امر اشاره خواهد شد.

۱-۲-۳. ترافیک هوایی جهانی: سومین راه سنجش تجربی میزان یکپارچگی شهرها در سیستم جهانی شهرها، اندازه گیری جریان های حمل و نقل هوایی مسافر است. ویتلوکس، وریکن و درادر منطق این رویکرد را چنین توضیح می دهند: "اگرچه اصطلاح اقتصاد شبکه ای" دارای معانی و کاربردهای گسترده ای است، مهم ترین معنای آن از لحاظ جغرافیایی این است که "مکان" نه تنها جایگاه هستی شناسانه اش را (در نتیجه جهانی سازی)

از دست می‌دهد، بلکه منطبق و معنای آن در متنی جدید، که همان متن فضای جریان هاست، جذب می‌شود که به همراه یکدیگر مجموعه‌ای از شبکه‌های فراگیر را تشکیل می‌دهند که دارای سازماندهی جهانی هستند [۵]. در اقتصاد جهانی چنین شبکه‌هایی فراوان اند، ولی بر طرح جغرافیایی یکی از زیرساخت‌های توان افزای مهم و شبکه ارتباطی - یعنی توزیع جهانی جریان‌های مسافران هوایی - تأکید می‌گردد. به ویژه "...ترافیک هوایی به دلیل توانایی پاسخگویی نسبتاً سریع از لحاظ عرضه و تقاضا، شاخص مناسبی برای ارزیابی ویژگی بین‌المللی شهرهاست [۶]. دو نوع نتیجه‌ای که از این تحلیل حاصل می‌شود، می‌تواند اهمیت این نوع داده‌ها را نشان دهد. (مجموعه داده‌ها از ژانویه تا اوت سال ۲۰۰۱ را دربر می‌گیرد و اطلاعات هشت ماه را جمع‌بندی کرده است). نخست، این پژوهش ۱۵۰ شهر برتر جهان را از نظر مسافران خطوط هوایی رتبه‌بندی می‌کند. هشت شهر در منطقه "7" MENA در بین این شهرها قرار دارند، ولی تهران جزو آنها نیست.

نویسندگان این پژوهش نتیجه‌گیری‌های زیر را مطرح می‌سازند: "بزرگ‌ترین جریان مسافر بین منطقه‌ای اروپا و امریکای شمالی را به یکدیگر پیوند می‌دهد، و بدین ترتیب به نظر می‌رسد از رشد بازارهای مالی بین‌المللی پیروی می‌کند. سرمایه‌گذاری خارجی مستقیم میان اتحادیه اروپا و ایالات متحده آمریکا در سطح جهان بیشترین میزان را دارد و جریان مسافر بین این دو منطقه نیز از چنین الگویی پیروی می‌کند. همچنین با وجود بی‌ثباتی سیاسی و برخوردهای خشونت‌آمیز دربارهٔ مصادرهٔ ذخایر نفت خارجی، تعداد مسافرانی که بین اروپا و کشورهای "MENA" تردد می‌کنند، از مسافران داخل منطقه مذکور بیشتر است دلیل این امر را می‌توان وجود قرارداد های همکاری اروپا - مدیترانه بین اتحادیه اروپا و برخی کشورهای خاورمیانه دانست." دومین نتیجه جالب، پروازهایی است که در منطقه "MENA" در ده رتبهٔ نخست قرار گرفته‌اند.

مسلمانان تهران را نمی‌توان شهری جهانی نامید؛ همان‌گونه که مشاهده شد، در بخش قبل بر مبنای تعریف اصل اقتصادی جهانی ولی نکتهٔ مهم‌تر این است که تهران حتی در حال سازی، شهرهای جهانی به عنوان "گره‌ها" یا مکان‌هایی تعریف شدند که مراکز فرماندهی اقتصاد جهانی، قطب‌های حیاتی جریان کالا، افراد و اندیشه‌ها هستند. جهانی شدن هم نیست اگرچه در پژوهش‌های اولیه تنها چند شهر که در رأس سلسله مراتب جهانی قرار داشتند.

(از قبیل لندن، نیویورک و توکیو) شهر جهانی محسوب شدند، در جدیدترین کارهایی که انجام گرفته، کوشش شده است از لحاظ تفاوت میزان ارتباط‌پذیری به شبکه جهانی تصویر کامل‌تری از این سلسله‌مراتب به دست داده شود. پژوهش‌های اخیر با بهره‌گیری از سنج‌های تجربی سودمند بر مبنای مجموعه‌های داده‌های عینی، بنیان محکم‌تری را برای این الگوها و طبقه‌بندی فراهم کرد. سه شاخصی که برای سنجش میزان ارتباط‌پذیری شهرها به اقتصاد جهانی و پیوند های میان شهری به کار رفته‌اند اینها هستند:

۱. حضور شرکت‌های تخصصی در زمینه خدمات پیشرفته تولیدکنندگان؛
۲. ارزش اعتباری شهرها (رتبه‌بندی اعتباری شهرداری‌ها و ارواق قرضه آنها)؛ و
۳. میزان و نسبت ترافیک هوایی شهرها.

اگر شهرهای بزرگی که مسلماً در زمره شهرهای جهانی هستند کنار گذاشته شوند، سنج‌های مذکور این امکان را می‌دهند که این پرسش دقیق‌تر مطرح گردد که آیا شهرهای مورد نظر جهانی هستند یا خیر، و اگر چنین است میزان جهانی بودن آنها چقدر است.

بر مبنای این سه سنج، به آسانی می‌توان به نخستین پرسش، پاسخ گفت: آیا تهران شهری "جهانی" یا "در حال جهانی شدن" است؟ مسلماً تهران را نمی‌توان شهری جهانی نامید؛ ولی نکتهٔ مهم‌تر این است که تهران حتی در حال جهانی شدن هم نیست. در مورد سنج نخست، تیلور و همکارانش در خصوص اینکه تهران بخشی از شبکه جهانی شرکت‌های جهانی پیشرفته است، شواهد بسیار ناچیزی یافتند (جدول ۱، D.iii. شهرداری تهران هم در فهرست شهرداری‌هایی قرار ندارد که به وسیلهٔ سازمان‌های رتبه‌بندی بین‌المللی از قبیل فیچ (که به هر حال کشور و حکومت ایران را رتبه‌بندی کرده است) رتبه‌بندی شده‌اند. البته با توجه به اینکه بودجه شهرداری تهران در سال ۱۳۸۲ تقریباً ۱۰۰۰ میلیارد تومان (تقریباً یک میلیارد دلار آمریکا) درآمد داشته، و در شش سال گذشته بر مبنای استانداردهای بین‌المللی مورد حسابرسی مالی مستقل قرار نگرفته است، چنین چیزی تعجب‌آور نیست! مهم‌تر اینکه آخرین حسابرسی‌هایی که انجام گرفت نتوانست بودجه را تأیید کند. یکی از دلایل این امر آن است که کل نظام حسابداری شهرداری تهران بر مبنای شیوه‌های حسابداری نقدی (نقدی در برابر تعهدی) است که با استانداردهای بین‌المللی همخوانی ندارد و بنابراین مانع ارزیابی خطرها و رتبه‌بندی

اعتباری می شود. سرانجام آنکه، تحلیل جریان ترافیک مسافران هوایی نشان می دهد که تهران نه تنها در میان ۱۵۰ شهر جهانی قرار ندارد، بلکه در بین ده شهر اول منطقه خاور میانه هم نیست.

بنابراین می توان نتیجه گرفت که تهران در خارج از گروه شهرهایی قرار دارد که فرایند جهانی شدن را آغاز کرده اند. جی. آر شورت [۸] شهرهایی همچون تهران را سیاه چاله هایی با پیوندهای سست با شبکه شهرهای جهانی و اقتصاد شهرهای جهانی نامیده است. او یازده شهر را شناسایی کرد که دارای سه معیار هستند: این شهرها که جمعیتی بیش از ۳ میلیون نفر دارند، در زمره ۱۲۳ شهر جهانی قرار نگرفته اند (جدول ۱) و در قلمرو ملی شان نیز با شهری جهانی شریک نیستند. تهران از لحاظ جمعیت یکی از بزرگ ترین شهرهای این گروه است. شورت برای وجود شهرهایی که "سیاه چاله" نام گرفته اند، چهار دلیل ارائه می دهد: فقر، فروپاشی، حذف، و مقاومت. اگرچه بیشتر شهرهایی که در این فهرست قرار دارند به دلیل فقر در خارج از شبکه جای گرفته اند، وی استدلال می کند که تهران به دلیل مقاومت ناشی از موانع ایدئولوژیک در برابر پذیرش بیشتر عملکردهای بازار سرمایه داری یا "غربی" و مهم تر از آن، پیامدهای این پذیرش، در خارج از شبکه شهرهای جهانی قرار دارد. این استدلال دقیقی است، چون نمی توان گفت ایران به فقر شدید دچار است (اگرچه کشور، طبق تعاریف بانک جهانی از لحاظ درآمد در بخش های پایین طیف متوسط قرار دارد). در بخش سوم این استدلال مطرح خواهد شد که ریشه های ناتوانی تهران در ایفای نقشی در شبکه شهرهای جهانی به احتمال زیاد در اقتصاد سیاسی دولت های اقتدارگرا نهفته است که ویژگی ایران و سایر کشورهای منطقه MENA است. علاوه بر مشکلات ویژه ای که بر سر راه توسعه ایران قرار دارند، به نظر می رسد این موانع نیز اجازه نمی دهند تهران در منطقه نقشی ایفا کند.

در آخر باید به این نکته اشاره کرد که می توان برای جهانی بودن شهرها از سنجش های دیگر نیز استفاده کرد. در اینجا به دلیل عدم دسترسی به اطلاعات شهرها از سایر سنجش ها از قبیل سرمایه گذاری مستقیم خارجی در اقتصاد شهری یا میزان کالایی که از فرودگاه محلی خارج می شود استفاده نشده است، ولی در اصل نباید انجام این کار چندان دشوار باشد. برخی دیگر از شاخص ها ثانویه اند. از جمله می توان از تلفن بین المللی یا استفاده از اینترنت یا تماشای برنامه های تلویزیونیهای ماهواره ای نام برد که همه ممکن است نشانه ای از ارتباط جهانی باشند. ایرانی ها در زمان حاضر چهارمین تولیدکننده وبلاگ جهان هستند. اکثر این وبلاگ ها و

وبلاگ نویسها ظاهراً در ایران - و به احتمال قوی در تهران - زندگی می کنند، ولی این پدیده ها با وجود اینکه شگفت انگیز به نظر می رسند، ولی به فضای عرصه فرهنگی جهانی سازی محدود می شوند. یکی دیگر از نشانه های وضعیت غیر جهانی این است که در جستجوی ۴۵۰۰ نشریه دانشگاهی برای واژه های کلیدی "تهران+جهانی سازی" هیچ نتیجه ای یافت نشد.

۲-۱ جهانی سازی و الگوهای فضایی درون شهری: اکنون به دومین جنبه بحث شهرهای جهانی، که بر نظام فضایی درون شهری (نه میان شهری) متمرکز است، پرداخته می شود. پرسش اصلی در مورد تأثیر جهانی سازی بر شکل فضایی شهری را می توان این گونه مطرح کرد: آیا ساختار فضایی جدیدی در شهرها وجود دارد که بتوان به جهانی سازی نسبت داد؟ اگر چنین باشد، ویژگیهای الگوی فضایی شهرهای در حال جهانی شدن چیست؟ اگر، آن طور که برخی نویسندگان ادعا می کنند، جهانی سازی از حدود سال ۱۹۷۰ به عنوان پویای مسلط سیستم سرمایه داری بین المللی ظاهر شده باشد و شهرهای جهانی یا شهرهایی که فرایند جهانی شدن را آغاز کرده اند دارای شکل فضایی متمایزی باشند، آن گاه باید بتوان الگوی فضایی شهرهای قبل و پس از این تاریخ را برای تعیین وقوع یا عدم وقوع تغییرات گسترده مقایسه کرد. اگر تفاوت های عمده ای وجود داشته باشد، مرحله بعدی انتصاب نظری این تغییرات به فرایندهای جهانی سازی است.

نظریه پردازان شهری فرضیات متعددی را در مورد این مسئله مطرح ساخته اند. شاید مهم ترین فرضیه، این ادعای ساسن است که پیوستگی بیشتر به نظام جهانی به افزایش شکاف میان طبقات اجتماعی و فضایی در این شهرها می انجامد. او ادعا می کند که جذب بیشتر در شبکه های جهانی سرمایه و اقتصاد به افزایش فاصله میان طبقات متخصصان و مدیرانی که در اقتصاد جهانی مبتنی بر اطلاعات فعالیت می کنند، و طبقه کارگران مهاجر و فاقد مهارتی می انجامد که هر روز تعدادشان بیشتر می شود، و اکثر آرز کشورهای جهان سوم و نواحی روستایی هستند، و در مشاغل خدماتی و شغل های پست و کم درآمد اشتغال دارند. در واقع، بسیاری از این مشاغل کم

تهران در خارج از گروه شهرهایی قرار دارد که فرایند جهانی شدن را آغاز کرده اند. جی. آر شورت شهرهایی همچون تهران را سیاه چاله هایی با پیوندهای سست با شبکه شهرهای جهانی و اقتصاد شهرهای جهانی نامیده است

درآمد به نیازهای تجاری و مسکونی متخصصان ثروتمند پاسخ می دهند. یکی از دلایل اصلی قطبی شدن روز افزون این است که جهانی سازی مشاغل پر درآمد و بخش مالی و شرکتهای، و مشاغل کم درآمد و کم مهارت بخش خدمات را جایگزین مشاغل صنعتی می سازد. برخلاف دوره صنعتی شدن که کارگران غیر ماهر ستون فقرات اقتصاد را تشکیل می دادند، جهانی سازی باعث می شود که مشاغل صنعتی از شهرهای اصلی خارج شوند و جای خود را به کارهای بخش خدمات که الزامات مهارتی قطبی تری دارند، بدهند. کسانی که در انتهای طیف مشاغل قرار دارند، به ویژه اگر مهاجران مناطق روستایی یا کشورهای فقیرتر جهان سوم باشند، برای به دست آوردن مشاغل کم درآمد رقابت می کنند: "ساختار فعالیت اقتصادی تغییراتی را در سازماندهی کار ایجاد کرده است که در دگرگونی عمیق عرضه مشاغل آشکار است و توزیع درآمد و توزیع مشاغل در بین کارگران را قطبی ساخته است". بنابراین به گفته ساسن، شهرهایی که فرایند جهانی شدن را آغاز کرده اند، با دو روند مرتبط مواجه اند: "از یک سو، آنها سهم نامتناسبی از قدرت شرکتهای متمرکز می کنند... و از سوی دیگر سهم نامتناسبی از محرومان را متمرکز می سازند و یکی از مکان های اصلی ارزش زدایی آنها به شمار می آیند". یکی دیگر از عواملی که به قطبی شدن بیشتر کمک می کند، کاهش حمایت دولت رفاهی از فقرا و طبقه کارگر است که زائیده فشار روزافزون رقابت بین المللی بر بودجه دولت هاست.

این شکاف اجتماعی و قطبی سازی بیشتر در شکل های فضایی از قبیل تبعیض اجتماعی- فضایی بیشتر و سایر الگوهای فضایی ویژه از قبیل ایجاد محله های اشرافی، متروک شدن مناطق تولیدی سابق و نظایر اینها نمایان است. البته توافق همگانی در این باره وجود ندارد، و حتی ساسن نیز در باره روابط علی فرضی یا احتیاط اظهار نظر می کند که در منابع موجود راجع به فرضیه مذکور درباره شهر جهانی می توان شکل های فضایی شهری متعددی را دید. از جمله می توان از حضور روزافزون شکل های زیر در شهرها نام برد:

● دژها یا محله های محصور اعضای ثروتمند و طبقه نخبگان برجسته اقتصادی اطلاعاتی جهانی. این محله ها یا مجتمع های مسکونی درون شهرها به نحو روزافزونی با دروازه ها محصور می شوند و نگهبانان خصوصی یا پلیس، حفاظت از آنها را بر عهده می گیرند. این مجتمع ها خود کفا هستند، با مغازه ها، باشگاه های ورزشی، و سایر خدماتی که در آنها ارائه می شود. این دژهای جدید بیش از محله های اطراف شان با محله های محصور سایر شهرهای جهانی ارتباط دارند. در ساثوپولو، نخبگان یا هلیکوپتر از محل سکونت خود به محل کارشان می روند و به ندرت در خیابان ها ظاهر می شوند.

● شهرهای حومه ای پیشرفته: بر خلاف روند شکل گیری کلانشهرها، شهرهای حومه ای، شهرهای جدید خودکفایی هستند که در حومه های شهر ساخته شده اند ولی با اقتصاد شهری ارتباط دارند. نمونه های بسیاری از این شهرها مشاهده می شوند. از جمله می توان از بنگلور هند نام برد که به یکی از مراکز مهم صنعت جهانی رایانه تبدیل شده است. در واقع این شهر به یکی از "شهرهای اطلاعاتی" برجسته بدل گردیده و توسعه شهری آن نیز نمایانگر این ویژگی است. دو "مجتمع شرکتهای" (شهرک) اینفوسیس و پارک فنی بین المللی در حاشیه این شهر احداث گردیده اند. اینفوسیس محوطه ای به وسعت ۲۰ هکتار با ۱/۲۵ میلیون فوت مربع ساختمان است. پارک فنی بین المللی که ۱۸ کیلومتر با مرکز شهر فاصله دارد دارای تقریباً ۲ میلیون فوت مربع فضای دفتری، ۱/۵ میلیون فوت مربع فضای تولیدی، ۴۰۰ فضای مسکونی عمومی و امکانات زیربنایی اختصاصی (آب، گاز، برق، حمل و نقل و البته شبکه های ارتباط جهانی دیجیتال) است. اینها مناطق محصور انحصاری نخبگان و دارای دروازه و نگهبان هستند. گوادالاجرای در گوادالاجارا در مکزیکو دارای شهرک پیشرفته مشابهی است. بر خلاف بنگلور که حکومت ایالتی با پرداخت یارانه و تأمین سایر امکانات زیر بنایی برای جذب این شرکت های بین المللی و تأمین محیطی مناسب برای رشد شرکتهای هندی از سرمایه گذاران اصلی بوده است، گوادالاجارا رویکرد بازتری را نسبت به توسعه شهری در پیش گرفته است. کل هزینه ۴۰۰ میلیون دلاری مرکز جدید JVC که شامل ۳۰۰ هکتار فضای اداری، مسکونی و فرهنگی است به وسیله یک شرکت ساختمانی تأمین شده است. این مرکز نیز در خارج از شهر قرار دارد. در هر دو مورد، این شهرک های پیشرفته با اکثر ساکنان فقیر شهر که در حلی آبادها زندگی می کنند و در حاشیه اقتصاد نوین جهانی قرار دارند (و البته از این تحولات گرانبهیمت حذف شده اند) همزیستی دارند. به عقیده کاستلز، این شهرک ها نمایانگر (۱) شالوده های اطلاعاتی است که این شهرها را به سایر شهرهای شبکه جهانی متصل می کند، و (۲) ترجیحات مسکونی نخبگان عصر اطلاعات هستند [۹]. این

شهرها در ایالات متحد آمریکا "شهرهای پسا-فوردی" و در مکزیک شهرهای نولیبرال نامیده می شوند.

● منطقه ای سازی: پیوند روزافزون بازارهای مسکن و کار شهرهای مستقل سابق با منطقه ای رقابتی و بزرگتر. این مسئله با ایجاد کلانشهرها ارتباط دارد.

محله های فقیرنشین: روی دیگر سکه محله های محصور نخبه نشین محله های فقیرنشین است که به تمرکز فقر بیشتری دچارند. این مسئله ممکن است شامل محله های محصور قومی یا نژادی نیز باشد.

پرسش این است که تا چه حد این اشکال مشخص شهری و به ویژه نوین (الف) به دوره چند دهه اخیر تعلق دارند و (ب) تا چه حد می توان آنها را مستقیماً به روند جهانی سازی منتسب ساخت. مارکوز و فن کمپن [۱۰] در کتاب خود: "شهرهای در حال جهانی شدن: یک نظم فضائی جدید" از چند تن از همکاران خود خواستند تا فرضیه شهر جهانی فوق را با هشت مورد پژوهی شهرهایی همچون کلکته (هند)، ریودوژانیرو (برزیل)، سنگاپور و نیویورک آزمایش کنند. خلاصه نتیجه گیری آنها این است که موارد پژوهشی در قالب فرضیه شهر جهانی - یعنی این که گسترش کارکردهای مالی و شرکتی در یک شهر علت قطبی سازی طبقاتی و فضایی بیشتر هستند - را تأیید نمی کند. به نظر آنها، تغییرات شهری "با فرایند جهانی سازی ارتباط دارد، ولی این ارتباط منحصر به جهانی سازی و ارتباطی غیر مستقیم است."

پیامدها برای تهران: این پرسش که تحولات اجتماعی - فضایی اخیر در تهران تا چه حد نظریه مذکور را تأیید یا تکذیب می کند، جای بحث دارد؛ چون شواهد حاکی از آن اند که تهران به هیچ وجه گام در راه جهانی شدن ننهاده است. با وجود این، اگر شواهدی نشان از تبعیض اجتماعی - فضایی روز افزون در غیاب جهانی سازی داشته باشد، این مسئله دلیل قدرتمندی برای اصلاح نظریه شهر جهانی است که این دگرگونی ها را فقط ناشی از جهانی سازی اقتصادی می داند. این وظیفه پژوهشی مهمی است که باید بر مبنای داده های تفصیلی تهران بدان نایل شد.

پرسش ۲: جهانی سازی یا بهره وری: چالش اصلی که فراروی تهران قرار دارد چیست؟

همچنین می توان موضوع جهانی سازی را از منظر پیش نیازهای فضایی جهانی سازی فزاینده یا زیست پذیری یا بهره وری بیشتر بررسی کرد. پرسشی که در اینجا مطرح می شود، این است: آیا شکل فضایی خاصی وجود دارد که تهران، برای بهره مند شدن از مزایای جهانی سازی باید آن را برگزیند یا رعایت کند؟ آیا رهنمودهایی وجود دارند که برنامه ریزان شهری و فضایی، اگر در پی افزایش نقش کلانشهر تهران در عرصه های ملی و منطقه ای و بین المللی هستند، باید دنبال کنند؟

برای پرداختن به این پرسش دو رویکرد اصلی وجود دارد. نخستین رویکرد، به فضا و محیط فیزیکی شهر می پردازد. این کارکردها معمولاً در حوزه وظایف برنامه ریزان شهری و مدیران شهرداری (از جمله شهردار و شورای شهر) قرار دارند. ابزارهایی که بدین منظور به کار می روند، ابزارهایی سنتی از قبیل برنامه ریزی آمایش سرزمین، منطقه بندی، و برنامه ریزی برای سرمایه گذاری های زیربنایی هستند که در دسترس برنامه ریزان شهری و مدیران شهرداری قرار دارند. رویکرد دوم از برنامه ریزی فیزیکی گسترده تر است و شامل اینهاست سیاست های تجارت ملی، سرمایه گذاری مستقیم خارجی در تسهیلات شهری از قبیل حمل و نقل و مخابرات، مقررات بانکداری و بخش اعتباری (mortgage sector)، قوانینی که به شهرداری ها اجازه انتشار اوراق قرضه یا استفاده از وام های تجاری را بدهند، و تصمیمات سیاسی برای آزادی افراد در استفاده و دسترسی به اینترنت و سایر رسانه های اطلاعاتی. این تصمیمات خارج از حیطه نقش و ابزارهای سنتی برنامه ریزان قرار دارند و اگر چه ممکن است بر فضا تأثیر بگذارند، به معنای دقیق کلمه سیاست های فضایی نیستند. در بخش های بعدی جداگانه به این دو موضوع پرداخته خواهد شد. لیکن باید به این نکته نیز توجه کرد که در ایران این دو جنبه از طریق تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری با یکدیگر مرتبط شده اند. این شورا که مسئولیت نهایی تأیید طرح جامع تهران را برعهده دارد، سازمانی بین وزارتی است و بنابراین هر طرحی که شامل عناصر راهبردی مرتبط با زمینه هایی همچون صنعت، تجارت یا بانکداری باشد، می تواند در چارچوب گسترده تر و به وسیله وزارتخانه های ذی ربط بررسی شود. با این حال، بهتر است این دو جنبه به صورت جداگانه تحلیل گردند.

همان طور که در بحث قبل ذکر شد، کسب جایگاه شهر جهانی نیازمند برخی الزامات زیربنایی است که می تواند آنها را "پیش نیازهای" جهانی سازی یا افزایش بهره وری نامید. از جمله می توان به ارتباط پذیری و

جدول ۱. فهرست شهرهای جهانی GAWC
شهرها بر اساس امتیازات ۱۲ تا از لحاظ جهانی بودن رتبه بندی شده اند.

نام شهر	میزان امتیازات	طبقه بندی شهرها
لندن، پاریس، نیویورک، توکیو	۱۲	شهرای جهانی آلفا
شیکاگو، فرانکفورت، هنگ کنگ، لس آنجلس، میلان، سنگاپور	۱۰	
سدانفرانسسکو، سیدنی، تورنتو، زوریخ	۹	شهرهای جهانی بتا
بروکسل، مادرید، مکزیکوسیتی، سائوپائولو	۸	
مسکو، استول	۷	
آمستردام، بوستون، کاراکاس، دالاس، دوسلدورف، ژنو، هاستون، جاگرتا، ژوهانسبورگ، ملیورن، اوساکا، پراگ، سانتیاگو، تایپه، واشنگتن	۶	شهرهای جهانی گاما
بانکوک، پکن، استکهلم، ورشو	۵	
آتلانتا، بارسلون، برلین، بوینس آیرس، برداپست، کپنهاگ، هامبورگ، استانبول، کوالالامپور، مانیل، میامی، مینه آپولیس، مونترال، مونیخ، شانگهای	۴	
اوکلند، دوبلین، هلستکی، لوگزامبورگ، لیون، پمبی، دهلی نو، فیلانلیفا، ریودوژانیرو، تل آویو، وین	شواهد نسبتاً قوی	شهرهای دارای شواهد نسبتاً قوی تا کمترین شواهد از لحاظ جهانی بودن
ایوفلی، آلماتی، آتن، بیرمنگام، بوگوتا، براتیسلاوا، بریسبان، پوخارست، قاهره، گایولند، کولون، دترویت، دبی، شهر هوشی مین، کی یف، لیما، لیسبون، منچستر، مونته ویدئو، اوسلو، برتردام، ریاض، سیاتل، اشتوتگارت، لاهه، ونکوور	شواهد نسبی	
آدلاید، آنتورپ، آرویس، بالتمور، بنگالور، بولونا، بریلیا، کالگری، کپک، تاون، کلمبو، گلمبوس، درسدن، ادینبرا، جنوا، گلاسکو، گوتنبرگ، گوانگجو، هانوی، کاتزاس سیتی، لندن، لیل، مارسی، ریچموند، سن پیترزبورگ، تاشکند، تهران، تیوانا، تورن، اوترخت، ولینگتون	کمترین شواهد	

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۸ پاییز ۱۳۸۵

ظرفیت فناوری ارتباطات و مدیریت خردمندانه تر ترافیک و آلودگی اشاره کرد که هزینه های تجارت در شهر را کاهش می دهد. چه بسا مهم ترین پیش نیاز همانا استفاده از زمین های گران قیمت مرکز شهر برای بخش هایی از اقتصاد - یعنی بخش خدماتی و مالی - باشد که بیشترین ارزش افزوده را تولید می کنند. این الزامات تا حدی ملاحظات استاندارد و دیرپایی هستند که شهر، به عنوان واحد اقتصادی مبتنی بر اقتصاد های متراکم و کمینه سازی هزینه های مرتبط با تراکم، همواره باید به آنها پاسخ دهد. از سوی دیگر، تغییر سیمای شهر نتیجه گرایش بلندمدت از اقتصاد صنعتی به پسا صنعتی یا پساوردی است. در یکصد سال گذشته شهرها در بسیاری از قسمت های جهان دگرگون شده اند و از اقتصاد صنعتی با کارخانه هایی در مرکز شهر، به اقتصاد هایی بدل گردیده اند که بر ارائه خدمات مختلف استوارند. با انتقال کاربردهای صنعتی از مرکز به مناطق حاشیه ای که زمین فراوان تر و ارزان تر است، شهرها در صدد جذب کسب و کارها و سرمایه گذاری های جدید در مراکز متروک برآمده اند. این پدیده در همه کشورهای در حال توسعه به چشم می خورد. مثلاً در جا کارتای اندونزی، دولت با احداث برج ها و فضاهای اداری تجاری برای استقرار خدمات پیشرفته تولیدی که در اقتصاد جهانی ارزش افزوده بیشتری دارند، سیاست تشدید استفاده از زمین های مرکز شهر را به اجرا در آورد. سنگاپور با انتخاب سیاست "شهر اطلاعاتی" نوعی اداره و فضای صنعتی "هوشمند" ایجاد کرد که شرکت های چند ملیتی خواستار آن بودند. بانکوک برای حل مشکلات حمل و نقل و بهره مند شدن از نماد مدرنیته و فناوری مدرن، دست به احداث ترن هوایی زد. توکیو و نیویورک هر دو احداث مجتمع های مرتفع و دارای فناوری پیشرفته را تشویق کردند که اغلب با استفاده از ترکیبی از کارکردهای تجاری، اداری، مسکونی و فرهنگی در مرکز شهرها جایگزین کاربری های صنعتی سابق می شد. مثلاً در توکیو، از سال ۱۹۸۶ تا ۱۹۹۱، استفاده از زمین برای مقاصد تجاری ۳۰ درصد افزایش پیدا کرد، و استفاده از زمین برای کاربردهای صنعتی بیش از ۳۰ درصد کاهش یافت. از سال ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۰، نسبت فضایی که در مرکز توکیو به دفاتر اختصاص یافت، از ۴۶ درصد به ۵۶ درصد افزایش یافت، و کارخانه ها و انبارها از ۸/۵ درصد به کمتر از ۶ درصد کاهش پیدا کردند [۱۱]. همچون بسیاری از شهرهای دیگر، هدف اصلی

به عقیده کاستلز، این شهرک ها نمایانگر (۱) شالوده های اطلاعاتی است که این شهرها را به سایر شهرهای شبکه جهانی متصل می کند، و (۲) ترجیحات مسکونی نخبگان عصر اطلاعات هستند. این شهرها در ایالات متحد آمریکا "شهرهای پسا-وردی" و در مکزیک شهرهای نولیبرال نامیده می شوند

[پانویس]

- 1-Joseph Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, New York: Norton, 2003, 10.
- 1-Reflexive
- 3-P.J. Taylor, D.R.F. Walker and J.V. Benveniste, "Firms and their Global Service Networks", quoted from GaWC Research Bulletin 6, Published in S. Sassen (ed) (2002) *Global Networks, Linked Cities* New York, London: Routledge, 93-115.
- 4-7
- 5-L. Nikitin and A. Romashov, 2003 "The Global Geography of Credit Ratings in Past and Present: Exploratory Steps", GaWC Research Bulletin 6-Castels, 1996.
- 7-F. Witlox, L. Vereecken and B. Derudder, 2004, "Mapping the Global Network Economy on the Basis of Air Passenger Transport Flows", GaWC RB 157.
- 8-MENA; Middle East and North Africa.
- 9-J. R. Short, "Black Holes and Loose Connections in the Global Urban Network".
- 10-Vonne Audinac, "Information Age Landscapes Outside the Developed World: Bangalore, India and Guadalajara, Mexico", *Journal of the American Planning Association*, Winter 2003; 69.
- 11-Peter Marcuse and van Kempen, Introduction in *Globalizing Cities: A New Spatial Order?* (Oxford: Blackwell 2000).
- 13-Paul Waley, 2000, "Tokyo: Pattern of

تجدید ساختار شهری در توکیو، استفاده بیشتر از زمین های مرکز شهر بود که بیشترین قیمت را داشتند. مدل دیگری که در بنگلور و مکزیکو به کار رفته، ایجاد شرایط مالی و فضایی برای احداث شهرهای "پیرامونی" [۱۲] است. این شهرها حومه های شهر قدیم هستند که می توانستند شرکت های مبتنی بر اطلاعات را جذب کنند. به نظر می رسد که مسئله نقش تهران در متن ملی و بین المللی در اصل به سیاست هایی که برای بهبود کارایی یا بهره وری و زیست پذیری تهران به عنوان شهر در پیش گرفته می شود ارتباط دارد. شاید بتوان این موضوع را در خارج از چارچوب جهانی سازی بررسی کرد. سیاست های بسیاری را می توان در وضعیت کنونی و غیر جهانی تهران در پیش گرفت. مثلاً طرح راهبردی شهرداری تهران (تهران ۸۰) اولویت های متعددی را به عنوان نقشه راه خود تعیین کرده است. این اولویت ها عبارت اند از: شهر پاک، یا شهری که آلودگی آن تحت کنترل باشد؛ شهر روان، با ترافیک و حمل و نقل درون شهری کارآمد؛ شهر سبز، با گسترش فضاهای سبز در آن؛ شهر فرهنگی، با گسترش فضای آموزشی و فرهنگی برای افزایش فرهنگ شهر؛ شهر پویا، که نیازهای شهروندان برای خدمات اداری با بیشترین سرعت ممکن در آن رفع می شوند. علاوه بر این، شاخص های متعدد و مناسب دیگری نیز وجود دارد که می توان برای سنجیدن پیشرفت به سوی این اهداف به کار برد [۱۳]. تولید ناخالص داخلی شهر و آمیزه این بهره وری از شاخص های دیگری هستند که می توان برای این منظور به کار برد.

آیا می توان برای این پرسش، پاسخ روشن و یگانه ای یافت که: "آیا برای اینکه شهر نقشی جهانی تر ایفا کند باید از لحاظ فیزیکی یا آمایش سرزمین دارای پیش نیازهای خاصی باشد؟ به طور خلاصه، به نظر می رسد در پاسخ به این پرسش، تنها نیاز به توانایی ارائه زمین های متمرکز کافی است که معمولاً در مرکز شهر یا در تعدادی از مراکز فرعی در سرتاسر شهر قرار دارند و می توانند خدمات تولیدی مبتنی بر اطلاعات را که دارای ارزش افزوده زیادی هستند و بر سطوح بالای اقتصاد جهانی مسلط اند، در خود جای دهند. کاربری های صنعتی معمولاً از مرکز به حومه های شهر رانده

می شوند؛ ولی در منابع موجود الگوی مسکونی ویژه‌ای به عنوان پیش نیاز شهرهای جهانی رقابتی ذکر نشده است. می‌توان گفت که نخبگان اقتصاد اطلاعاتی امروز، با توجه به میزان کم تشکیل خانواده و شکل گیری دیر هنگام آن، و همچنین برخی الگوهای فرهنگی مصرف، نوعی شرایط زیستی "مدرن" سطح بالا را ترجیح می‌دهند. شاید نیاز به فناوری‌های پیشرفته همچون خطوط ارتباطی پرسرعت اینترنت و تلویزیون ماهواره‌ای تشدید شود که البته ارائه آنها، به ویژه در مواردی که به دلیل ملاحظات فرهنگی و اقتصادی به همه شهروندان امکان پذیر نیست تنها در یک دژ، محله محصور یا شهر حاشیه‌ای میسر است. البته بعید است که اینها الزاماتی انعطاف‌ناپذیر باشند؛ و در عین حال سایر شکل‌های فرهنگی محلی الگوهای مسکونی نیز امکان پذیرند و با پیشرفت سایر شاخص‌های اجتماعی - فضایی همخوانی دارند.

نکته مهم این است که ایران در منطقه اقتصادی‌ای قرار دارد که نسبت به سایر جهان بسیار ضعیف است. بانک جهانی گزارش می‌دهد که از سال ۱۹۸۵ تا سال ۲۰۰۰، رشد سرانه منطقه MENA تنها سالی ۰/۵ درصد بوده است. برعکس، اقتصاد کشورهای شرق آسیا در چهل سال گذشته رشد سالیانه پایدار ۵ درصد یا بیشتر داشته‌اند

همان‌طور که به هنگام بررسی جایگاه شهر جهانی ذکر شد، همه شرایط لازم برای اینکه شهری بتواند به سوی جایگاه شهر جهانی حرکت کند، به برنامه ریزی فیزیکی و دخالت مستقیم برنامه ریزان شهری وابسته نیست. اکثر راهبردها شامل آمیزه‌ای از آمایش سرزمین و اصلاحات گسترده تر اقتصادی، مدیریتی و سازمانی است. فعالیت‌های بسیاری هست که شهرداری می‌تواند برای افزایش بهره‌وری و زیست پذیری انجام دهد. استدلال این است که پرسش پیش نیازهای فضایی و اهداف برنامه ریزی بیشتر در زمینه زیست پذیری و بهره‌وری بیشتر شهرها مطرح می‌شود، و نه به گونه‌ای مرتبط با خود جهانی سازی. ولی این مسئله، مقوله میزان امکان پذیری افزایش زیست پذیری و بهره‌وری در غیاب دست کم برخی از جنبه‌های جهانی سازی را مطرح می‌سازد. ظاهراً پاسخ به این پرسش به هیچ وجه ساده نیست، و تحلیل بیشتری را طلب می‌کند. برخی اهداف بدون شک بیش از آنها دیگر به جهانی سازی وابسته‌اند و به پژوهش بیشتر نیاز دارند.

پرسش ۳: موانع تبدیل تهران به شهری جهانی کدام‌اند؟
متأسفانه در تهران (و ایران)، گزینه‌های موجود در زمینه جهانی سازی بیشتر پایتخت از جنبه‌های متعدد محدودیت‌های شدیدی مواجه است. نخست اینکه از لحاظ پیوند ها و سرمایه گذاری‌های بین‌المللی، سرنوشت شهرداری تقریباً یکسره از طریق سیاست‌های حکومت ملی تعیین می‌شود. چنین چیزی نامعمول نیست، ولی بدین

سرنوشت شهرداری تقریباً یکسره از طریق سیاست‌های حکومت ملی تعیین می‌شود. چنین چیزی نامعمول نیست، ولی بدین معناست که شهرداری حتی اگر بخواهد هم برای غلبه بر موانع ایجاد پیوند های بین‌المللی بیشتر بدون حمایت ملی یا دشواری‌های بسیاری رویه رو خواهد بود. به عنوان نوعی ارزش، بهبود عملکرد اقتصادی در سطح ملی یا در پایتخت با سایر ارزش‌های عقیدتی و سیاسی متعارض رقابت می‌کند. این نیز به خودی خود نامعمول نیست، ولی گزینه‌هایی را که فراروی کلانشهر تهران قرار دارد محدود می‌سازد. نتیجه این شرایط، ساختار اقتصادی ضعیف است. به موجب برآوردهای واحد اطلاعات اقتصادی، جریان سرمایه گذاری مستقیم خارجی در ایران از سال ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۶ به طور

Familiarity and Partitions of Difference", in Marcuse and Van Kempen (eds); p. 135.

12. Edge Cities

۱۳. مثلاً برای فهرستی از شاخص‌های راهبردی توسعه شهری بانک جهانی نگاه کنید. با مقلیانین مو فهرست می‌توان دریافت که شهر مکزیک یا عدالت در فهرست اهداف شورای تهران قرار ندارد.

14-Mehran Kamrava, "Structural Impediments to Economic Globalization in the Middle East", Middle East Policy, vol. xi, no. 4, Winter 2004.

15-Better Governance for Development in the Middle East and North Africa, World Bank, Washington D.C. 2003, p. 79-80.

منابع:

1-India Bangalore, [Vonne Audrac, "Information Age, Landscapes Planning Association, Winter 2003, 69. Guadalajara, Mexico" Journal World: Bangalore, and of the American Outside the Developed

-Alan Bertaud, "The spatial organization of cities,

2

Deliberate outcome or unforeseen consequence?" May 2002. <http://alan-bertaud.com>

3 Caldiera, Teresa. 2001. City of Walks: Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo.

Berkeley: University of California Press.

4 Castells, Manuel, 1998. The Information Age. Volume I: The Rise of the Network Society. Oxford: Blackwell.

5-Habitat (UNHCR) 2001. Cities in a Globalizing World. London: Earthscan.

6-Jean Hamroyer and Setency Shami, Editors. 1996. Amman: Villet Societe. Centre D'Etudes et de Recherches sur le Moyen-Orient Contemporain. Beirut, Lebanon.

7-Mehran Kamrava, "Structural Impediments To Economic Globalization in the Middle East" Middle East Policy, vol. xi, no. 4, winter 2004.

8-Holston, James. 2000. "Urban Citizenship and Globalization" In Allen J. Scott Editor, *Global City-Regions*. Oxford University Press.

9-John Logan "New York: and van Kempen eds. *Globalizing Cities: A New Spatial Order?* (Oxford: Blackwell, 2000).

10-Manor, James. (1998) *The Political Economy of Decentralization*. Washington: World Bank.

11-Peter Marcuse and van Kempen, Eds. *Globalizing Cities: A New Spatial Order?* (Oxford Blackwell, 2000).

12-L. Nikitin and A. Romashov, 2003 "The Global Geography of Credit Ratings in Past and Present: Exploratory Steps" *GaWC Research Bulletin*, 76.

13-Volker Perthes and Mahdi Abdal Hadi, workshop directors, "Elite Change in the Arab World". Third Mediterranean Social and Political Research Meeting, Florence, March 20-24, 2002, Mediterranean Program, Robert Schumann Centre for Advanced Studies, European University Institute.

14-J.F. Pérouse. (1998). "Urban Collapse and Social Change in Today's Istanbul." Paper presented at Middle East Studies Association 1998, 32nd Annual Meeting, Chicago, Ill. USA.

15-J.F. Pérouse. (2001). "Risques sismiques et société urbaine à Istanbul. Les séismes font-ils nouvelle société urbaine?" Unpublished ms. Observatoire Urbain d'Istanbul. Institut Français d'Études Anatoliennes.

16-Bryan Roberts, "Globalization and Latin American Cities". Paper presented to Session on Global Cities in Comparative perspective, August 21st. 2001. American Sociological Association Convention, Anaheim, California.

17-Sassen, Saskia. 1998. *Globalization and its Discontents*. New York: The New Press.

18-J. R.Short, 2002, "Black Holes and Loose Connections in the Global Urban Network" *GaWC Research Bulletin* 76; also published in *The Professional Geographer*, 56 (2), (2004), 295-302.

19-Joseph Stieglitz. *Globalization and its Discontents*. New York: Norton, 2003.

20-Tajbakhsh, Kian. (2000). "Political Decentralization and the Creation of Local Government in Iran", *Social Research*, vol. 67, no. 2.

21-P.J. Taylor, D.R.F. Walker and J.V. Beaverstock, "Firms and their Global Service Networks", quoted from *GaWC Research Bulletin* 6, published in S Sassen (ed) (2002) *Global Networks. Linked Cities*. New York, London: Routledge, 93-115.

22-Shahid Yusuf and Weiping Wu, 2002, "Pathways to a World City: Shanghai Rising in an Era of Globalization" *Urban Studies*, Vol. 39, No. 7.

23-Paul Waley, 2000, "Tokyo: Pattern of Familiarity and Partitions of Difference", in Marcuse and Van Kempen (eds).

24-F. Witlok, L. Vereecken and B. Derudder, 2004, "Mapping the Global Network Economy on the Basis of Air Passenger Transport Flows", *GaWC No. 157*.

25-World Bank, *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa*. Washington D.C., 2003.

میانگین ۳۴۰ میلیون دلار امریکا، یعنی نصف آذربایجان و ۲۰ درصد قزاقستان است. این میزان تنها ۵ درصد سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی در عربستان است. طبق رتبه بندی سازمان خدمات مشورتی تجاری که در لندن مستقر است، با در نظر گرفتن مسائلی همچون زیرساخت های کشور، اصلاحات تجاری و بوروکراسی، محیط تجاری ایران بعد از نیجریه بدترین محیط جهان برای جذب سرمایه‌های خارجی است (۱۶ مارس ۲۰۰۲، ایرنا).

دوم اینکه در مواردی هم که حکومت ملی موانع جدی ایجاد نمی‌کند، ساختار مدیریت کهنه و ناکارآمد شهرداری تهران مانع از پیوند های بین المللی بیشتر می‌شود. در سال ۲۰۰۵، بانک جهانی به دلیل فقدان حساب های مالی شفاف، برای پرداخت مستقیم وام به برنامه های شهری شهرداری با مشکل مواجه گشت. طبیعتاً موانع سرمایه گذاری های خصوصی خارجی از این هم بیشتر است. موانع بزرگ تری نیز در راه نوگرایی فرهنگی و جریان آزاد اندیشه ها و شیوه های زندگی و اطلاعات که از بنیان های اقتصاد اطلاعاتی بین المللی است وجود دارد که نیازمند توجه است. آخرین و مهم ترین نکته این است که حتی اگر در شهرداری ها و در سطوح ملی اراده ای برای حل این مشکلات وجود می‌داشت، اقتصاد سیاسی و ساختار قدرت در ایران و منطقه خاور میانه موانع جدی را ایجاد می‌کند که اجازه نمی‌دهد ایران و تهران جهانی تر شوند. به گفته برخی اقتصاددانان، کشورهایی همچون ایران و دیگر کشورهای خاور میانه برای پیوند بیشتر با اقتصاد جهانی با موانع متعددی روبه‌رو هستند، که ریشه در اقتصاد سیاسی دولت های اقتدارگرای دارد که به درآمدهای نفتی وابسته اند [۱۴]. سیاست های تجاری دولت به گونه ای شکل گرفته اند که به جای بهره برداری از منافع تجارت جهانی انحصار قدرت نخبگان را حفظ کنند؛ مشکلات اقتصادی که صادرات آنها کالاهایی همچون نفت یا گاز متمرکز است؛ فقدان ساختارهای مدیریتی شفاف و پاسخگو، مانع از استانداردسازی، ثبات و نهادینه کردن روابط تجاری می‌شود؛ محدودیت هایی که در زمینه تماشای شبکه های تلویزیونی ماهواره ای، و مطبوعات و رادیو تلویزیون اعمال می‌گردد باعث می‌شود که سرمایه گذاران داخلی و خارجی نتوانند اطلاعات بهنگامی را که برای تصمیمات سرمایه گذاری ضروری است به دست آورند. فهرست این موانع را می‌توان باز هم ادامه داد، ولی نکته مهم این است که ایران در منطقه اقتصادی ای قرار دارد که نسبت به سایر جهان بسیار ضعیف است. بانک جهانی گزارش می‌دهد که از سال ۱۹۸۵ تا سال ۲۰۰۰، رشد سرانه منطقه MENA تنها سالی ۰/۵ درصد بوده است (از سال ۱۹۷۰ تا سال ۲۰۰۰، رشد تولید ناخالص سرانه از حدود ۴ درصد به کمتر از نیم درصد کاهش یافته است). بر عکس، اقتصاد کشورهای شرق آسیا در چهل سال گذشته رشد سالیانه پایدار ۵ درصد یا بیشتر داشته اند. بی ثباتی و افت و خیز رشد در منطقه MENA پنج برابر کشورهای شرق آسیا بوده است. چرا یکی از دلایل اصلی شرایط حکمرانی ضعیف تر در کشورهای MENA است [۱۵].

نتیجه گیری و خلاصه

اکنون در جایگاهی قرار داریم که می‌توانیم برای سه پرسشی که در ابتدای این مقاله مطرح ساختیم، پاسخ های مقدماتی ارائه دهیم. البته همه آنها نیازمند بحث و بررسی بیشتر هستند. در پاسخ به نخستین پرسش می‌توان گفت که تهران شهری جهانی نیست. مهم تر اینکه شواهد قدرتمندی وجود دارد که نشان می‌دهد تهران فرایند جهانی شدن را حتی آغاز هم نکرده است و از بسیاری جنبه ها، از این فرایند فاصله می‌گیرد. ضمناً، همان طور که ذکر شد، در راه تبدیل تهران به شهری جهانی موانع بسیاری وجود دارد. بخشی از این موانع در ناکارایی مدیریت سازمانی ساختار شهرداری تهران ریشه دارد که نتوانسته است برخی از مشکلات زیربنایی اصلی همچون ترافیک را حل کند و مدیریت مالی شهر را پیشرفته تر سازد. ریشه برخی دیگر از موانع در اقتصاد سیاسی متکی به نفت کشور است که از ویژگی های مشترک ایران و سایر کشورهای منطقه به شمار می‌آید. موانع دیگری نیز هستند که با محدودیت های ایدئولوژیکی ای ارتباط می‌یابند - و به روشنی دیده می‌شود که این از سطح مدیریتی شهری فراتر است.

اگرچه به راحتی نمی‌توان گفت که دقیقاً دستیابی به شهری کارا تا چه حد به جهانی سازی وابسته است، و مسلماً در برخی زمینه ها چنین رابطه ای وجود دارد. پیام مقاله حاضر این است که باید میان این پرسش که "آیا تهران باید به شهری جهانی تبدیل شود؟" و این پرسش که "چگونه می‌توان بهره‌وری و زیست پذیری تهران را افزایش داد؟" تمایز قائل شد. لذا مسلماً طیفی از سیاست ها (فضایی و غیر فضایی) وجود دارد که می‌توان آنها را بدون اینکه الزاماً به موضوع جهانی سازی مرتبط باشند، برای افزایش بهره‌وری و زیست پذیری تهران به کار بست.

مدیریت مناطق
کلانشهری

تجربیات جهانی حکروایی مناطق کلانشهری؛ آموزه‌هایی برای ایران

چکیده

روندها و جریانات جهانی از یک سو، و چالش‌های
محتوایی و رویه‌ای موجود در مناطق کلانشهری جهان
از سوی دیگر، ضرورت نگاه نو به این مفهوم نسبتاً
جدید اما قوام یافته در نظام جدید برنامه‌ریزی
سکونتگاهی را ضروری می‌سازد. این نگاه جدید که
عمدتاً تحت مفهوم منطقه‌گرایی به رسمیت شناخته
شده، از طریق مدل‌ها و روش‌های متعددی تحقق
یافتنی است. بررسی حاضر می‌کوشد تا با استناد به
تعدادی از تجربیات جهانی اداره مناطق کلانشهری،
نتایج و آموزه‌های روشن و مفیدی را برای حکروایی
مناطق کلانشهری ایران به دست دهد.

میشم بصیرت، دانشجوی دکتری شهرسازی دانشگاه تهران
mbasirat@yahoo.com

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۸ پاییز ۱۳۸۵

۱. مقدمه

امروزه اصطلاحات هم پیوند و مرتبطی چون منطقه کلانشهری [۱]، شهر - منطقه [۲] و مجموعه شهری [۳] چندان ناشناخته نیستند. "شهر - منطقه‌ها یا مناطق کلانشهری که در ایران با عنوان مجموعه‌های شهری شناخته می‌شوند، اکنون دیگر اشکال سکونتگاهی جدیدی در سازمان فضایی سرزمین به شمار نمی‌روند و تعداد زیادی از آنها در سرتاسر جهان، چه در کشورهای توسعه یافته و چه در حال توسعه، وجود دارند." (برک پور، ۱۳۸۳: ۱۰۰-۹۹). در سال‌های اخیر برخی از متخصصان چون لری برن [۴] از شکل‌گیری مناطق کلانشهری جدید سخن گفته‌اند و ویژگی‌های اصلی این مناطق را در مواردی چون "مقیاس جغرافیایی گسترده و جمعیت فراوان، توسعه پراکنده (نه لزوماً توسعه دارای تراکم یابین)، پیچیدگی بسیار (در جنبه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی و جز آن)، شبکه پرتراکم تعاملات، تنوع اجتماعی، قطب بندی اجتماعی و اقتصادی قوی تر، تفرق سیاسی بیشتر و نظایر اینها" (S. Bourne, 1999: 9) خلاصه می‌کنند. ویژگی‌های مذکور، ابعاد و حقایق جدیدی را در نظام جدید برنامه ریزی و مدیریت سکونتگاهی مطرح ساخته‌اند. "پاسخ‌های سیاسی ارائه شده در مقابل چالش نیاز به ساختارهای حکومتی برای مواجهه این حقایق جدید و به طور خاص مشکلات مدیریت و ارائه خدمات در یک منطقه شهری... در طول زمان و از مکانی به مکان دیگر متغیرند. شاید مهم‌ترین عامل اصلی در درک این تنوع، زمینه‌هایی چون سیاست ملی، نهادی و نظام‌های ارزشی باشند." (Ibid.: 10).

به هر ترتیب شاید مهمترین مسئله فراروی این مناطق نحوه اداره آنها باشد، چراکه اگر بپذیریم مناطق کلانشهری با چالش‌های محتوایی و رویه‌ای متعددی روبه‌رو هستند و شهرداری‌ها و واحدهای حکومت محلی مجزا و منفرد فاقد توانایی و ظرفیت لازم را برای اداره این مناطق ندارند، وجود چشم‌انداز و رویکرد یکپارچه منطقه‌ای در حیطه مسائل مهم و مشترک منطقه اهمیتی دوچندان می‌یابد. این موضوع که می‌توان آن را منطقه گرایی نامید، مفهومی است که "بر اساس آن بسیاری از تصمیمات اساسی درباره منطقه کلانشهری که اغلب در سطح حکومت‌ها یا قلمروهای محلی گرفته می‌شود باید به سطح حکومت فرادست واگذار گردد." (O'looney, 2004, 16). منطقه گرایی دارای شدت‌ها و انواع متعددی است که بررسی بیشتر در زمینه آن در این نوشتار نمی‌گنجد. با این حال کادر نوشت آتی، معرفی مختصری از مدل‌های ممکن برای حکمروایی مناطق کلانشهری را ارائه میکند.

توجه این نوشتار به حکمروایی کلانشهری [۵] است. به طور کلی مقصود از حکمروایی کلانشهری ایجاد انواع منعطف ترتیبات مختلف برای همکاری هدفمدار در مناطق کلانشهری است که دربرگیرنده شهرداری‌ها، عوامل حکومتی در سطوح مختلف و نیز بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی است، زیرا مناطق کلانشهری مجموعه‌ای بسیار ناهمگن و غیرمتجانس از کنشگران و عوامل مختلف از زمینه‌های متنوع و با صلاحیت‌ها و توانایی‌های قانونی متفاوت است که می‌توانند سیاست‌گذاری عمومی مناطق کلانشهری را به گونه‌ای نسبتاً مستقل از مرزهای سرزمین، نهادها و سازمان‌های محلی شکل می‌دهند. چنین مکانیسم‌های شبه‌شبه‌ای از حکمروایی، در زمان حاضر، به عنوان اصلی‌ترین پایگاه سیاست‌گذاری کلانشهری عمل می‌کنند و معمولاً به عنوان ابزاری مؤثر برای برخورد با مسائل

کادر نوشت ۱. مدل‌های ممکن برای حکمروایی مناطق کلانشهری

گزینه‌های زیر، زمانی که توسعه شهری و نیازهای خدماتی یا فراتر از مرزهای شهرداری و یا ظرفیت‌های خدماتی می‌گذارند، مورد توجه قرار می‌گیرند:

۱- الحاق (Annexation) بخش‌های پیرامونی:

- توسعه‌های حومه‌ای جدید
- نواحی ساخته شده

۲- ادغام (Amalgamation) یا تلفیق: (Merger)

- شهر و حومه‌های اطراف

- دو یا چند شهر مجاور
- شهر و شهرستان
- ۳- ایجاد نهادهای عمومی، هیئت‌ها و یا مؤسسات خدمات رسانی منطقه‌ای که عضویت در آنها ممکن است داوطلبانه و یا اجباری باشد:
- نهاد، موسسه و یا هیئت واحد دارای اهداف عام (چند منظوره)
- نهادها و هیئت‌های دارای مقاصد خاص (تک منظوره) که هر کدام برای یکی از خدمات ارائه می‌شوند.
- ۴- همکاری و مشارکت برای خدمات رسانی منطقه‌ای
- بین واحدهای حکومت محلی
- بین واحدهای حکومت محلی، ایالت و یا استان
- بین واحدهای حکومت محلی و مؤسسات خصوصی
- ۵- ایجاد ساختار دو سطحی حکومت
- با اعضای منتخب محلی اما منصوب برای سطح بالاتر
- همه اعضا در هر دو سطح (به طور مستقیم و یا غیر مستقیم) منتخب‌اند.
- ۶- تمرکززدایی از قدرت و خدمات
- انتقال کارکردها و وظایف به سطوح کلان حکومت (ایالت و استان)
- انتقال کارکردها و وظایف به مؤسسات خدمات رسانی تشکیل شده در خارج از واحد حکومت محلی.
- ۷- خصوصی سازی: انتقال تمامی یا بخشی از کارکردها و وظایف موجود در قلمرو شهرداری
- ۸- عدم اقدام (حفظ وضع موجود)

منبع: (S.Bourne, 1999:12)

کلانشهری قلمداد می‌شوند.

همان گونه که در این کادر نوشت نیز مشاهده می‌شود، یکی از مسائل مهم در رویکردهای مواجهه با مناطق کلانشهری، دوگانگی موجود در نظریه‌ها و رهنمودهای مختلف درباره اداره آنهاست. این امر سبب می‌شود تا شناخت تجربیات جهانی در این مورد با در نظر گرفتن شرایط و بسترهای تحقق آن اهمیت فراوانی پیدا کند. نوشتار حاضر می‌کوشد تا ضمن فراهم آوردن زمینه و شناخت لازم از اهمیت مقوله اداره مناطق کلانشهری در دیگر کشورهای جهان، تجربه اداره منطقه‌های کلانشهری مانیل، پاریس، ونکوور و سانفرانسیسکو را مورد بررسی قرار دهد.

۲. نگاهی گذرا به تجربیات اداره مناطق کلانشهری در نقاط مختلف جهان

هدف اصلی این بخش دستیابی به شناخت اجمالی از نحوه اداره ۱۵ منطقه کلانشهری نمونه از کشورهای مختلف جهان، و به عبارت دیگر، ارائه پاسخ گذرا و اولیه به دو سؤال است: نخست، وجود و یا فقدان سازوکاری برای اداره منطقه کلانشهری؛ و دوم، نوع و ویژگی‌های اجمالی سازوکار. از میان پانزده نمونه مورد بررسی، در ۹ نمونه وجود سازوکارهای روشن و قاعده‌مندی از منطقه‌گرایی مشاهده شده است.

در بررسی این نمونه‌ها، دیده می‌شود که برخی از نمونه‌های تنها در قلمرو کلانشهر مرکزی دارای نظام حکومتی یکپارچه‌ای بوده‌اند و محدوده قلمرو عملکردی بلاواسطه آنها تحت پوشش قرار نگرفته است، مانند لندن بزرگ، سئول و استانبول. فقدان سازوکارهای مدیریتی یکپارچه برای قلمرو عملکردی چنین مناطقی به رغم وجود چالش‌ها و موضوعات مطرح شده بسیار از سوی صاحب نظران مطرح هنوز ادامه دارد. با توجه به توضیحات مذکور، در ادامه چهار نمونه مانیل، ایل دو فرانس، ونکوور و سانفرانسیسکو از سه قاره آسیا، اروپا و آمریکا به عنوان نمونه‌هایی که در

جدول شماره ۱. بررسی پانزده منطقه کلانشهری جهان در جست و جوی ساز و کارهای منطقه گرای

نام قلمرو	جمعیت (میلیون نفر)	وسعت (کیلومتر مربع)	تراکم جمعیتی (نفر در کیلومتر مربع)	قلمروهای حکومتی	ساز و کارهای اصلی منطقه گرای در اداره منطقه کلانشهری (منطقه عملکردی)	توضیحات
منطقه کلانشهری ملیون	۲/۶	۸۸۲۱	۴۰۸	۲۱ شورای شهر	-	سازمان یا موسسه خاصی برای کل قلمرو منطقه کلانشهری ملیون وجود ندارد. عمده وظایف کلانشهری به وسیله حکومت ایالت ویکتوریا انجام می شود.
ناحیه کلانشهری استانبول	۱۲	۵۲۳۲	۲۲۲۳	- یک استان - یک شهرداری کلانشهری: استانبول - چهار شهرداری بخش - ۱۷ شهرداری شهر کوچک	-	شهرداری کلانشهری استانبول با ایجاد ناحیه شهری یکپارچه بدون وجود تفرق سیاسی اداره کلانشهر مرکزی منطقه را بر عهده دارد.
منطقه ویکتوریا بزرگ	۱۵۵/۲	۲۸۷۸	۹/۷۴۸	۲۱ شهرداری و یک ناحیه انتخاباتی	سازمان خدماتی چندمنظوره کلانشهری	عنوان سازمان مورد بحث، سازمان خدمات منطقه ای ویکتوریا بزرگ (GVRD) است.
ناحیه تورنتوی بزرگ	۵/۲	۷۲۰۰	۷۲۲	۲۵ شهرداری ۲ شهرستان	حکومت فراشهاری در قالب ایجاد شش شهرداری منطقه ای در پیرامون	در زمان حاضر فاقد ساز و کاری برای حکمروایی یکپارچه منطقه عملکردی - یعنی ناحیه تورنتوی بزرگ - است، اما سوابقی از آن وجود دارد.
ناحیه خلیج سانفرانسیسکو	۶	۱۸۵۹۳	۳۲۲	۱۰۱ شهر و شهرداری ۹ شهرستان صدها واحد یا سازمان خدماتی ویژه	شورای منطقه ای یکپارچه سازی شهر و شهرستان	عنوان ساز و کار منطقه گرای اتحادیه حکومت های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو (ABAG)
منطقه کلانشهری سلول	۲۱	۲/۹۸۶	۲۱۴۹۳	یک حکومت کلانشهری (شهر ویژه سلول) یک کلانشهر یک استان	فاقد نهاد یا سطحی از حکومت است که در آن سیاست های عمومی منطقه مورد توجه قرار گیرد.	نهاد کمیته مدیریت منطقه پایتخت زیر نظر نخست وزیر کره به فعالیت می پردازد.
مجموعه شهری تهران (منطقه کلانشهری تهران)	۱۲	۱۶۰۰۰	۷۵۰	بیش از ۴۰ محدوده شهری ۱۰ شهرستان	-	تاکنون ساز و کاری برای منطقه گرای و رفع چالش های موجود به کار گرفته نشده است.
منطقه کلانشهری بمبئی	۸۱/۱۷	۴۳۵۵	۴۰۸۹	۶ شرکت شهرداری، ۱۲ شورای شهرداری و ۹۸۲ دهکده	نهاد برنامه ریزی و توسعه منطقه ای	نهادی موسوم به نهاد توسعه منطقه کلانشهری بمبئی (MMRDA) به فعالیت می پردازد.
منطقه کلانشهری مانیل	۹/۹	۶۳۶	۱۵۶۳۶	۱۳ شهر (از جمله مانیل و گوین) و ۴ ناحیه شهرداری	نهاد برنامه ریزی و توسعه منطقه ای	عنوان سازمان ویژه، نهاد توسعه منطقه مانیل است.
ناحیه توکیو بزرگ	۳۵	۱۳۵۰۰	۲۵۶۶	کلانشهر توکیو و سه استان	-	تاکنون هیچ نهاد ویژه ای با وظایف سیاسی خاص در ارتباط با این سطح (Greater Tokyo Area) تعریف نشده است.
منطقه کلانشهری بانکوک	۶۶/۹	۷۷۶۱	۱۲۳۶	استان بانکوک و پنج استان مجاور آن	حکومت منطقه کلانشهری	قدرت اداری کلانشهر بانکوک Bangkok Metropolitan Administration
منطقه ایل دو فرانس	۲/۱۱	۱۳۰۰۰	۹۳۳	۸ دپارتمان دارای شورای عمومی - دارای ۱۳۰ شهرداری که تنها ۱۰ شهرداری آن بین ۱۰۰ تا ۲۰۰ هزار نفر جمعیت دارند.	ترکیبی از شورای منطقه ای منتخب (حکومت منطقه ایل دو فرانس) و فرماندار منطقه که از سوی حکومت مرکزی منصوب می شود.	حکومت منطقه ایل دو فرانس
منطقه کلانشهری لندن	۶۵۲/۱۲	۸۴۸۲	۵۰۱۵۰۹	۳ منطقه ۵۰ واحد حکومت محلی مستقل در سه منطقه مذکور از جمله حکومت لندن بزرگ	-	حکومت لندن بزرگ با ایجاد یک ناحیه شهری یکپارچه بدون وجود تفرق سیاسی اداره کلانشهر مرکزی منطقه - یعنی لندن - را بر عهده دارد.
منطقه استکهلم - مالار	۹۷۱/۲	۳۴۵۲۳	۱۰۸۶	- پنج شهرستان - ۶۲ شهرداری	شورای منطقه ای (کمیسیون منطقه ای)	این سازمان با کمک مدل کمیسویی مدیریت شهری با حضور نمایندگان سازمانهای خصوصی و عمومی (شهرداری ها، شهرستان ها و دانشگاهها) منطقه مسئولیت اداره این منطقه را بر عهده دارد.
قاهره	۵۰۱۳	۷۹۴	۱۷۰۰۲	۱۶۲ دهرداری، شش شهرداری شهرهای کوچک و سه فرمانداری	-	فرمانداری قاهره (محافظ القاهره) با تقسیم به ۲۳ بخش شهری دارای ساختاری دو سطحی برای اداره کلانشهر مرکزی منطقه است.

منبع: بر اساس جمع بندی بررسی های مطالعه حاضر با استفاده از منابع متعدد

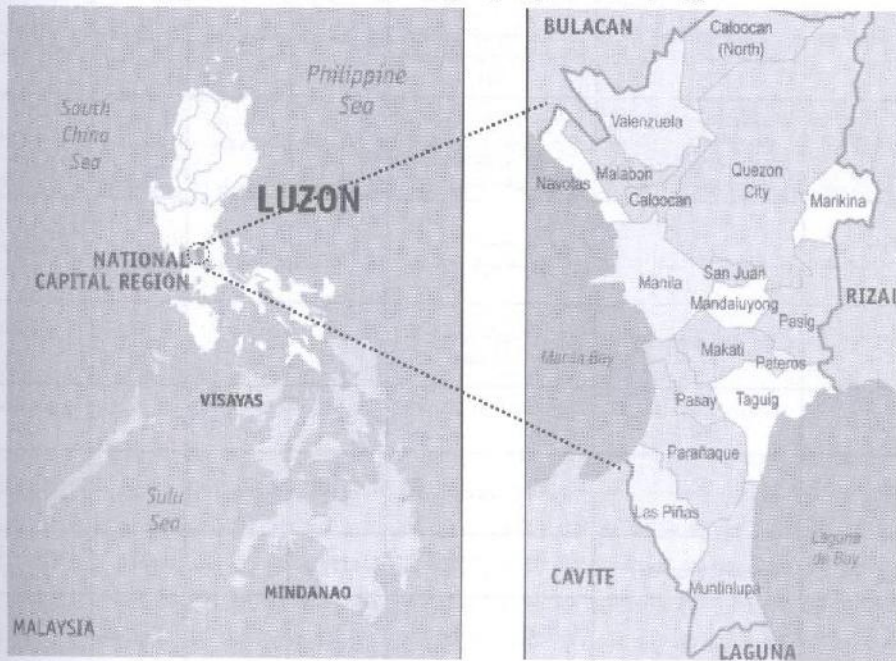
آنها ساز و کارهایی را می توان برای اداره منطقه کلانشهری مشاهده کرد مورد بررسی تفصیلی قرار گرفته اند.

۳. بررسی تفصیلی تجربیات اداره مناطق کلانشهری نمونه در آمریکا، آسیا و اروپا

۱.۳. نهاد توسعه منطقه مانیل [۶]

منطقه کلانشهری مانیل [۷] که با نام هایی چون Metropolitan Manila و یا منطقه پایتخت ملی [۸] از آن یاد می شود، به عنوان هجدهمین منطقه کلانشهری جهان، دارای مساحت ۶۳۶ کیلومتر مربعی و جمعیتی حدود ۹.۹ میلیون نفر است که ۱۳ درصد از جمعیت کشور فیلیپین را تشکیل می دهد. بدین سان تراکم جمعیتی این منطقه ۱۵۶۳۶ نفر در کیلومتر مربع است. این منطقه از ۱۳ شهر (از جمله مانیل و گوئیزن [۹]) و ۴ ناحیه شهرداری [۱۰] تشکیل گردیده است، که مرکز سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی فیلیپین محسوب می شود. تحول مانیل با دوران بازسازی پس از جنگ جهانی آغاز گردید و با مهاجرت های شدید در دهه ۱۹۶۰ همراه شد. مهاجران به دنبال زندگی بهتر به مانیل می آمدند و بدین سان ارائه خدمات برای حکومت محلی به امری بسیار مشکل بدل شد. در نتیجه کیفیت زندگی کاهش یافت و محیط زیست به سرعت تخریب گردید. مشکلات مذکور، این مسئله را مطرح کرد که واحدهای حکومت محلی به طور انفرادی و مجزا نمی توانند ظرفیت های منابع مالی و ارائه خدمات خود را گسترش دهند. همین موضوع، مبنای

تصویر شماره ۱. منطقه کلانشهری مانیل، شهرهای تشکیل دهنده و موقعیت آن در کشور فیلیپین



شکل گیری نخستین ساز و کارهای منطقه گرایی در مانیل شد.

۳-۱-۱. نظام حکمروایی محلی در فیلیپین

رده های دولت های محلی در فیلیپین شامل یک حکومت کلانشهری، یک دولت منطقه ای خودگردان، ۷۹ استان، ۱۱۵ شهر، ۱۴۲۰ ناحیه شهرداری و ۴۳۰۰۰ پارانگای [۱۱] است. به منظور مدیریت برنامه ریزی توسعه، فیلیپین به ۱۸ منطقه اداری تقسیم شده است. ۲۶ وزارتخانه دولت ملی، در هر یک از مراکز منطقه ای دفاتری دارند. این تقسیمات سیاسی در قانون اساسی تصریح شده اند. به همین ترتیب، واحدهای سیاسی نهاد توسعه منطقه مانیل (MMDA)؛ منطقه خودگردان مسلمان میندانائو (ARMM) و منطقه اداری کوردیلرا (CAR) نیز به طور ویژه ایجاد شده اند. (UN ESCAP ۱۳۸۳)

۳-۱-۲. سوابق منطقه گرایی

کمیسیون منطقه مانیل [۱۲] (۱۹۸۹-۱۹۷۵)

در فوریه ۱۹۷۵ رفراندومی محلی برای جلب پشتیبانی شهروندان از دورنمای جدید منطقه مانیل برگزار شد و بدین

ترتیب برای رئیس جمهور فیلیپین قدرت ایجاد یک ساختار اداری ویژه‌ای را برای منطقه پایتخت ملی - (NCR) یعنی منطقه مانیل - فراهم کرد. پیشنهاد ارائه شده در این رفراندوم، یک مدل مدیر-کمیسیونی [۱۳] بود که اداره ۴ شهر و ۱۳ ناحیه شهرداری را به طور یکپارچه مد نظر قرار داده بود. نتیجه این رفراندوم شکل گیری کمیسیون منطقه مانیل MMC بود که وظایفی چون جمع آوری زباله، حمل و نقل و خدمات ترافیک و خدمات آتش نشانی را بر عهده داشت. همچنین این کمیسیون موظف به هماهنگی و نظارت بر حکومت و فعالیت های خصوصی مربوط به تأمین و تصفیه آب، کنترل سیل، سلامت، رفاه اجتماعی، مسکن و توسعه پارک ها بود. علاوه بر این، کمیسیون مذکور موظف به تهیه یک طرح جامع اجتماعی، اقتصادی و کالبدی برای منطقه شده بود. قوانین مرتبطاً، کمیسیون منطقه مانیل را قادر می ساختند تا همانند حکومتی مرکزی برای ایجاد و مدیریت خدمات مورد نیاز ناحیه عمل کنند. افزون بر آن، قدرت قانون گذاری نیز به این کمیسیون داده شده بود. این کمیسیون دارای قدرت وضع و جمع آوری مالیات و هزینه های خدمات، دریافت وام و اختصاص بودجه و انتشار اوراق قرضه بود. علاوه بر این، کمیسیون مذکور دارای قدرت بررسی، اصلاح، بازنگری یا لغو آیین نامه ها و مصوبات (و از جمله بودجه سالانه) همه واحدهای حکومت محلی واقع در قلمرو منطقه بود. از نظر ساختار کمیسیون منطقه مانیل از فرماندار، معاون فرماندار و سه عضو کمیسیون تشکیل شده بود که هر یک از آن مسئول یکی از امور سه گانه اجرا، برنامه ریزی و مالیه بودند. همه این مقام ها را رئیس جمهور فیلیپین انتخاب می کرد. حداکثر تعداد کارمندان این کمیسیون در طول فعالیت آن، ۳۵ هزار نفر بودند (G. Mercado, 1999: 12-13). (G. Manasanand).

به رغم منطق روشن و مناسب در شکل گیری، این کمیسیون در دوران تصدی خانم مارکوس [۱۴] (۱۹۸۶-۱۹۷۶) به عنوان فرماندار، اقداماتی بر خلاف تمایلات شهروندان انجام داد. به همین جهت در سال ۱۹۷۶، بررسی ها نشان داد که افکار عمومی متمایل به انحلال این کمیسیون است، چرا که شهروندان بر این اعتقاد بودند که کمیسیون مذکور برای مقاصد سیاسی به کار گرفته شده است. در ۱۹۸۸ بررسی افکار عمومی نشان می داد که هنوز نگرش مثبتی پیرامون منطقه گرایی در مانیل وجود دارد. اکثریت نیز با کسانی بود که حامی بقای نهاد سرپرستی برای این منطقه بودند و بحث ها بیش از آنکه مربوط به انحلال کمیسیون باشد، انجام اصلاحات را در این باره ضروری می دانند بدین سان کمیسیون منطقه مانیل ۱۴ سال و ۲ ماه به فعالیت پرداخت، تا آنکه در سال ۱۹۹۰ تشکیل نهاد مدیریت منطقه مانیل به وسیله رئیس جمهور وقت پیشنهاد شد (Ibid.).

نهاد مدیریت منطقه مانیل [۱۵] (۱۹۹۵-۱۹۹۰)

از دید برخی، نهاد مدیریت منطقه مانیل (MMA) از نظر قدرت اجرایی و درآمدی، نسخه ای ضعیف تر از کمیسیون منطقه مانیل محسوب می شود. با این همه تصویب قانون جدید حکومت محلی در سال ۱۹۹۱ که خودمختاری واحد های حکومت محلی را ارتقاء می داد، این نهاد را بیشتر تضعیف کرد. نهاد مدیریت منطقه مانیل، دارای قلمرو عملکردی تأمین خدمات شهری اولیه نیازمند به هماهنگی منطقه ای بود. این خدمات اساسی شامل مواردی چون کاربری زمین، برنامه ریزی و منطقه بندی، مدیریت ترافیک، توسعه شهری و نوسازی، مدیریت بلایا، مدیریت تصفیه آب و مدیریت مواد زائد بود. با این حال نهاد مذکور فاقد هرگونه قدرت قانون گذاری بود. پیش از تصویب قانون حکومت های محلی، این نهاد قدرت جمع آوری مالیات را داشت که تمامی آن مستقیماً به این نهاد تعلق می گرفت و این امر پس از تصویب مورد بحث فوق دیگر ممکن نبود. این نهاد از شورای منطقه مانیل [۱۶] متشکل از شهرداران حکومت های محلی عضو و یک مدیر عمومی برای انجام اجرای روزمره امور نهاد تشکیل می شد. رئیس شورا از میان شهرداران عضو برای دوره ای شش ماهه انتخاب می شد و عمدتاً نقشی افتخاری (مانند اداره جلسات شورا) داشت. دبیران بخش های حمل و نقل و ارتباطات، امور عمومی و بزرگراه ها، بودجه و برنامه ریزی بدون دارا بودن از حق رأی در جلسات شورا شرکت می کردند. شورا نیز مسئول تهیه سیاست های مربوط به ارائه خدمات و ارائه مصوبات برای اجرا در کل منطقه بود. (Ibid: 15-17)

نهاد توسعه منطقه مانیل [۱۷] (۱۹۹۵ تا امروز)

در طول فعالیت نهاد مدیریت منطقه مانیل (MMA)، مسائل و مشکلات منطقه مانیل همچنان تداوم داشت و به همین جهت نیاز به بدنه منطقه ای قوی و کارآمدتری احساس می شد. این امر تا سال ۱۹۹۵ که قانون جدیدی در مورد منطقه مانیل به تصویب رسید تحقق نیافت. قانون مصوب، مانیل را به عنوان منطقه توسعه و مدیریت ویژه [۱۸] تعریف کرد که به طور مستقیم تحت نظارت رئیس جمهور فیلیپین قرار داشت. بدین ترتیب قانون مذکور زمینه شکل گیری

"نهاد توسعه منطقه مانیل" - موسوم به - MMDA را فراهم ساخت. به طور کلی، این نهاد متولی برنامه ریزی، نظارت، هماهنگ سازی و سامان بخشی در ارائه خدمات منطقه است. (Ibid:18) نهاد مذکور به طور کلی به وسیله شورای منطقه مانیل به عنوان بدنه تصمیم سازی و نیز مدیر منطقه که از سوی رئیس جمهور منصوب می گردد، اداره می شود. در طول دوره فعالیت نهاد توسعه منطقه مانیل، مسائلی در مورد بودجه و مسائل سازمانی این نهاد مشاهده شده است، که انتظار می رود با تصویب سازمان و الگوی پرسنلی جدید به وسیله وزارت بودجه و مدیریت (DBM)، ظرفیت سازمانی این نهاد تقویت گردد.

جدول ۲. وظایف نهاد توسعه منطقه مانیل

عنوان وظیفه	شرح
برنامه ریزی توسعه	شامل تهیه طرح های توسعه میان مدت و بلند مدت، ارزیابی توسعه، برنامه ریزی سرمایه گذاری، نظارت بر اجرای طرح ها، برنامه ها و پروژه ها و مانند اینها.
مدیریت حمل و نقل و ترافیک	شامل تهیه، هماهنگ سازی و نظارت بر سیاست ها، استانداردها، برنامه ها و پروژه های مرتبط با بهبود حمل و نقل، نیازهای زیرساختی، استفاده از معابر و تحقق حرکت امن و مناسب افراد و کالاها، تامین سیستم حمل و نقل انبوه و نظایر اینها.
جمع آوری و مدیریت مواد زائد جامد	تهیه و اجرای سیاست ها، استانداردها و برنامه ها و پروژه ها برای دفع مناسب زباله ها، اجرای برنامه های مربوط به کاهش تولید زباله و بازیافت آن و جز اینها.
کنترل سیل و مدیریت فاضلاب	برنامه ریزی، سیاستگذاری و اجرای طرح ها و پروژه ها به منظور کنترل یکپارچه سیلاب ها و مدیریت پساب ها و آب های سطحی
بازسازی شهری، منطقه بندی، برنامه ریزی کاربری زمین و خدمات سرپناه	تهیه و اجرای سیاست ها، استانداردها، قوانین و مقررات، برنامه ها و پروژه ها به منظور هدایت توسعه و گسترش شهری، حیات بخشی مجدد به زاغه ها و نواحی پرمرده شهری [۲۲]، توسعه سرپناه و مسکن و تامین خدمات اجتماعی لازم.
سلامت و بهداشت حفاظت شهری و کنترل آلودگی	تهیه و اجرای سیاست ها، قوانین و مقررات، استانداردها، برنامه ها و پروژه ها برای حفظ و تامین بهداشت و سلامت منطقه به منظور ارتقای تعادل زیست محیطی و جلوگیری از آلودگی های زیست محیطی و کاهش آن
امنیت شهری	شامل تهیه و اجرای برنامه ها و سیاست ها و رویه ها برای دستیابی به امنیت عمومی به ویژه آمادگی برای عملیات جلوگیری و امداد رسانی به هنگام وقوع بلایا و حوادث طبیعی مانند آتش سوزی، زلزله، سیلاب و مانند اینها و هماهنگ سازی و بسیج منابع و اسکان مجدد و عملیات نجات با هماهنگی مؤسسات ملی مرتبط.

منبع: (MMDA, 2006)

۳-۱-۳ ساختار و وظایف

● ساختار

نهاد توسعه منطقه مانیل دارای یک رئیس، یک مدیر عمومی [۱۹] و سه مدیر عمومی دستیار [۲۰] (برای هر یک از سه وظیفه برنامه ریزی، اجرا و مالیه) است. رئیس دارای وظایف اجرایی است که با مدیر عمومی در آنها شریک است. شورای منطقه مانیل [۲۱]: بدنه تصمیم گیری و سیاستگذاری منطقه، شورای منطقه مانیل است. شورای منطقه مانیل متشکل از رئیس اتحادیه معاونان شهرداران منطقه مانیل، رئیس اتحادیه اعضای شوراهای منطقه، رئیس وزارتخانه های گردشگری (توریسم) مسکن و توسعه شهری، شورای هماهنگی و پلیس ملی فیلیپین به علاوه تمامی شهرداران واحدهای حکومت محلی موجود و وزیران وزارت امور عمومی و بزرگراه ها، وزارت حمل و نقل و ارتباطات و وزارت بودجه و برنامه ریزی و مدیر عمومی منطقه است. البته برخی از اعضای پیش گفته فاقد حق رأی هستند. این شورا تصمیم سازی در سطح منطقه مانیل، تصویب طرح ها، برنامه ها و پروژه های منطقه ای، ارائه قوانین، مقررات و مصوباتی که به وسیله نهاد توسعه منطقه مانیل زمینه طرح ها و برنامه ها و پروژه ها ضروری شناسایی می شود، تصویب بودجه سالانه برای ارائه به وزارت بودجه و برنامه ریزی و اعلام قوانین و مقررات، سیاست ها و استانداردهای مرتبط با ارائه خدمات در سطح منطقه، تعیین نرخ خدمات و جمع آوری آن، تعیین و جمع آوری جرایم را بر عهده دارد.

رئیس منطقه مانیل: رئیس منطقه مانیل مدیر اجرایی نهاد توسعه منطقه مانیل است و به طور مستقیم به وسیله

رئیس جمهور فیلیپین انتخاب می شود. دوره تصدی وی از نظر زمانی محدود نیست و بنا بر نظر رئیس جمهور تعیین خواهد شد. رئیس منطقه دارای جایگاه عضویت در کابینه است و مدیر عمومی و مدیران عمومی دستیار به وسیله وی انتخاب می شوند.

● وظایف

نهاد توسعه منطقه مانیل دارای کارکردهای برنامه ریزی، نظارت و هماهنگ سازی در امور منطقه ای است. خدماتی که به وسیله نهاد توسعه منطقه مانیل ارائه می شوند، خدماتی هستند که اهمیت منطقه ای دارند و موارد ذکر شده در جدول ۲ را در بر می گیرند

۳-۱-۴. جمع بندی

منطقه مانیل (موسوم به مترومانیل) از جمله ساختارهای منطقه ای جمهوری فیلیپین را تشکیل می دهد و تنها منطقه ای از این کشور است که فاقد ساختار استانی حکومت محلی است. در عوض نهاد توسعه منطقه مانیل نهاد مدیریت این منطقه محسوب می شود. این نهاد وظایف وسیعی را در زمینه های برنامه ریزی، نظارت و کنترل و سامان دهی خدمات کلانشهری در نواحی کلانشهری منطقه مانیل بر عهده دارد.

نکته شایان توجه در مورد مدیریت منطقه کلانشهری مانیل، به کارگیری سه سازوکار مختلف منطقه گرایی در دوره ای حدوداً ۳۰ ساله است. نقطه اشتراک هر سه سازوکار مذکور، تداوم حفظ تسلط حکومت مرکزی در انتخاب مدیریت اجرایی این منطقه است، ضمن آنکه باید سازوکار کنونی را صورت تحول و تکامل یافته ای از سازوکارهای پیشین دانست. همچنین ترکیب شورای این منطقه که در برگیرنده تلفیقی از عناصر مدیریت محلی و حکومت مرکزی است نیز جای توجه و تأمل دارد.

۳-۲. حکومت منطقه ای ایل دو فرانس پاریس

منطقه ایل دو فرانس پاریس [۲۳] هم از آن جهت که دربرگیرنده پاریس یا پایتخت کشور فرانسه است، و بدین ترتیب علایم و منابع قدرت سیاسی را در بر دارد، و هم بدان جهت که در بردارنده قدرت اقتصادی و فرهنگی کشور فرانسه است، منطقه ای بسیار مهم و شایان توجه در گستره کشور فرانسه محسوب می شود. ایل دو فرانس دارای رتبه اول در فعالیت اقتصادی در فرانسه است و با بیش از ۲۵ درصد از GDP این کشور یکی از مناطق دارای رتبه برتر اقتصادی در سطح اروپاست. این منطقه که دارای ۸ بخش اداری و ۱۲۸۱ شهرداری است، ۱۱ میلیون نفر جمعیت (در حدود ۲۰ درصد جمعیت کل فرانسه) را در خود جای داده است که حدود ۹ میلیون نفر آنها در مجموعه شهری مرکزی ساکن هستند. جالب است بدانیم این منطقه با دارا بودن ۶۳۰ کیلومتر بزرگراه، ۴۸۷ کیلومتر سیستم قطار برون شهری سریع السیر (RER) و ۲۰۱ کیلومتر خط مترو شاهد ۴۰ میلیون سفر کاری از نقاط اطراف در هر روز است (ایرانیان، ۱۳۸۵: ۲۱۸). امروزه ۸۲ درصد از مشاغل این منطقه در بخش خدمات شکل می گیرد و ۱۸ درصد در بخش صنعت و ساختمان. به علاوه، در بخش خدمات، ناحیه پاریس دربرگیرنده فعالیت های تخصصی ویژه ای در تحقیق و توسعه، امور مالی و لجیستیک است. در بخش صنعت، نیمی از مشاغل به فعالیت های دارای فناوری متوسط و بالا اختصاص دارد. به طور خلاصه می توان گفت که منطقه ایل دو فرانس با دو مشکل اصلی رو به روست: محرومیت اجتماعی [۲۴] و حمل و نقل نامناسب. اگرچه منطقه پاریس یکی از بهترین سیستم های حمل و نقل را در جهان دارد، با این حال تراکم ترافیک (و در نتیجه آلودگی هوا) و تنزل سیستم حمل و نقل عمومی مشکلاتی جدی محسوب می شوند. سرمایه گذاری وسیع در سیستم بزرگراهی (بزرگراه های جدید در دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ و دوره کمربندی در دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰) و حمل و نقل عمومی (ساخت شبکه قطار سریع السیر برون شهری (RER) در دهه ۱۹۷۰، گسترش مترو و سیستم قطار برون شهری تند رو (RER) در دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، ساخت پیوند های برون شهری سیستم تراموا در پایان دهه ۱۹۹۰) نیز نتوانسته اند مشکلات فزاینده ترافیک و تغییرات فضایی الگوی سفرها را حل کنند. (Lefevre, 2003: 289-288)

۱.۲.۳. نظام حکومت محلی کشور فرانسه

پس از سال ۱۹۸۲، تمرکززدایی اساسی در سطح کشور فرانسه روی داد و بدین ترتیب حکومت های محلی و دیارتمان ها آزادی بیشتری یافتند. به علاوه، ۲۲ منطقه شکل گرفتند که به طور مستقیم دارای شوراهای منتخب بودند.

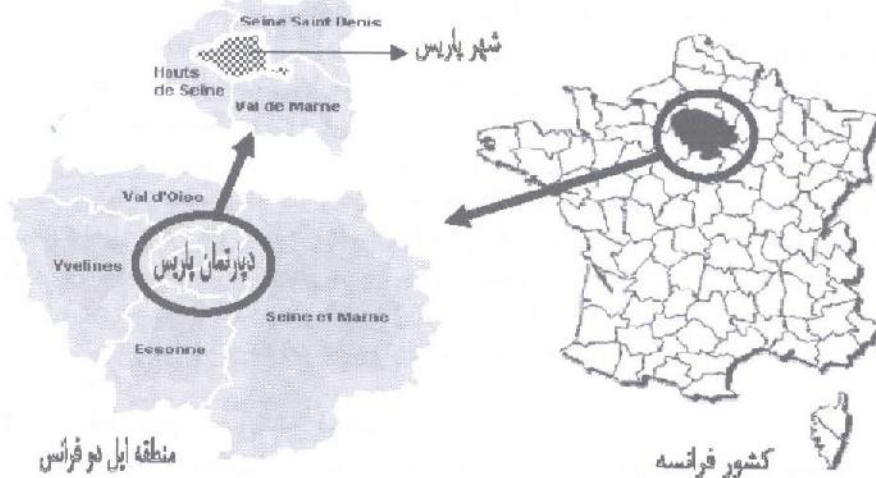
جدول ۳. سوابق منطقه‌گرایی در منطقه کلانشهری مانیل

نام سازمان	دوره زمانی	قدرت قانون گذاری	قدرت اجرایی	کارکردهای اصلی	روابط درون حکومتی
کمیسیون منطقه مانیل (MMC)	(۱۹۸۶-۱۹۷۵)	کمیسیون، خود ناری قدرت اجرایی یوده است.	- فرماندار - معاون فرماندار - کمیسیون های برنامه ریزی، اجرا و بودجه - همگی به وسیله رئیس جمهور انتخاب می شوند.	۱- ارائه خدمات منطقه ای ۲- هماهنگ سازی سایر خدمات ۳- برنامه ریزی توسعه	۱- شوراهای قانون گذاری محلی منحل می شوند. ۲- شهرداران به عنوان مدیران ناحیه عمل می کنند. ۳- سازمان ها و ادارات بخشی به وسیله فرماندار منطقه هماهنگ می شوند.
تهد مدیریت منطقه مانیل (MMA)	(۱۹۹۰-۱۹۹۵)	ندارد	- رئیس شورا که توسط شهرداران عضو انتخاب می شود. - مدیر عمومی که به وسیله رئیس جمهور منصوب می شود.	۱- خدمات نیازمند هماهنگی منطقه ای ۲- برنامه ریزی توسعه	۱- شوراهای قانون گذاری محلی منحل می شوند. ۲- شهرداران در شورای منطقه عضویت می یابند. ۳- سازمان ها و ادارات بخشی، برنامه های خود را با تهداد منطقه مانیل هماهنگ می کنند.
تهد توسعه منطقه مانیل (MMDA)	(۱۹۹۵ تا امروز)	ندارد	- رئیس که توسط رئیس جمهور و با جایگاه عضو کابینه تعیین می گردند. - مدیر عمومی که به وسیله رئیس جمهور منصوب می شود.	۱- ارائه خدمات منطقه ای ۲- هماهنگ سازی سایر خدمات ۳- برنامه ریزی توسعه	۱- شوراهای قانون گذاری محلی منحل می شوند. ۲- شهرداران در شورای منطقه عضویت می یابند. ۳- سازمان ها و ادارات بخشی، برنامه های خود را با تهداد منطقه مانیل هماهنگ می کنند.

منبع: (G. Manasan and G. Mercado, 1999: 46)

بدین سان نقش حکومت مرکزی بیشتر به نقش نظارتی تبدیل شد. در سه شهر بزرگ پاریس، لیون و مارسای، تقسیمات جدیدی با عنوان آروندیسمان شکل گرفتند. با این توضیحات نظام حکومت محلی در کشور فرانسه را می توان به شرح زیر دانست: ۲۲* منطقه، ۹۶ دپارتمان [۲۵] و ۳۶۷۶۳ کمون (۶: ۲۰۰۰، Kraaijestein) حجم اندکی از قدرت به تدریج ویس از تصویب قانون تمرکززدایی در سال ۱۹۸۲ به مقامات محلی واگذار شده است، اما از آنجا که ایل دو فرانس منطقه پایتخت فرانسه است، وزن مقامات ملی در آن بیش از دیگر نقاط فرانسه به نظر می رسد. با این حال قانون اساسی فرانسه برای اداره آزاد بدنه های محلی، شوراهای منطقه، شوراهای دپارتمان و شوراهای محلی را بدون قیومیت حکومت ملی پیش بینی کرده است، در نتیجه هیچ گونه ارتباط سلسله مراتبی بین بند های مختلف پیش گفته وجود ندارد. فرانسه در مقایسه با دیگر کشورهای اروپایی، دارای تعداد وسیعی از مقامات محلی است، زیرا در این کشور حتی

تصویر ۲. موقعیت منطقه ایل دو فرانس و تقسیمات داخلی آن



منبع: (ایرانیان، ۱۳۸۵: ۲۱۷)

دهکده‌های کوچک نیز دارای شورای محلی هستند. به همین دلیل است که قانون گذاران به طور جدی مشوق هماهنگی و تعاون میان شوراهای محلی هستند (Thibault, 2000, 685).

۲.۲.۳. سیر تحول مدیریت و برنامه ریزی منطقه پاریس

مسائل پیچیده منطقه پاریس دهه ۱۹۳۰ در زمینه مسکن، کار، نواحی سبز و حمل و نقل منجر به تأسیس یک بخش [۲۶] خاص برای ناحیه پاریس شد. در ۱۹۶۱، حکومت مرکزی مأمور مخصوصی (به نام دلاویر [۲۷]) را مسئول اداره بخش جدید کرد. بخش جدید اگرچه موقعیت روشنی از لحاظ رسمی نداشت، با این حال به عنوان بدنه ای برای ایجاد هماهنگی در مورد تمامی مشکلات مرتبط با این منطقه محسوب می شد. طرح جامع سال ۱۹۶۵ راهنمای برنامه ریزی منطقه ای تا سال ۲۰۰۰ بود و اصول اساسی چون هدایت توسعه مجموعه شهری در جهت مناسب، خلق مراکز شهری جدید و ایجاد وحدت در سطح مجموعه شهری را پیگیری می کرد.

در ضمن، شبکه ای از بزرگراه ها و خطوط آهن به منظور تقویت وحدت و یکپارچگی منطقه شهری پیش بینی شده بود. تغییر بعدی در اداره پاریس که به وسیله دلاویر محقق شد، در سال ۱۹۶۴ روی داد. سه دپارتمان موجود به هشت دپارتمان جدید تبدیل شدند. علت این تغییر، تنها ملاحظات اداری نبود بلکه ملاحظات سیاسی نیز پشت آن وجود داشت. پاریس در این شرایط، هم دارای مقام شهر بود و هم مقام دپارتمان. تغییرات سیاسی سال ۱۹۸۲ که تأسیس حکومت های منطقه ای را در بر می گرفت، نتایجی را نیز برای منطقه پاریس در بر داشت. در اثر این تغییرات، پاریس جزئی از منطقه ایل دو فرانس شد. در نتیجه تمرکززدایی انجام شده، شهر و دپارتمان پاریس اکنون دارای یک حکومت کلانشهری با نهادهای تمرکززدایی شده موسوم به آروندیسمان ها [۲۸] هستند و کمتر تحت تأثیر حکومت مرکزی قرار دارند (Kraaijestein, ۲۰۰۰: ۷).

تصویر ۳. ساختار تفصیلی تقسیمات سیاسی در سطح منطقه ایل دو فرانس



منبع: (ایرانیان، ۱۳۸۵: ۲۸۵)

۲.۲.۳. ساختار و وظایف حکومت منطقه ای ایل دو فرانس

همان گونه که دیده شد، قلمرو فضایی حکومت منطقه ای ایل دو فرانس، منطقه ایل دو فرانس مشتمل بر هشت دپارتمان و ۱۳۰۰ کمون و دارای مساحتی حدود ۱۲۰۰۰ کیلومتر مربع و ۱۱/۲ میلیون نفر جمعیت (در سال ۲۰۰۴) است. این منطقه، شهر پاریس با مساحت ۱۰۰ کیلومتر مربع و جمعیت ۲/۱ میلیون نفر و مجموعه شهری آن با مساحت ۲۷۰۰ کیلومتر مربع و جمعیت ۹/۶ میلیون نفر را در خود جای داده است.

● ساختار اداره منطقه ایل دو فرانس

در اداره منطقه ایل دو فرانس می توان دو دسته از عناصر را شناسایی کرد:

یکم: اجتماعات محلی: این اجتماعات شامل دو شورای منطقه ای و شورای اجتماعی-اقتصادی اند. شورای منطقه ای، شورایی انتخابی به صورت مستقیم است که به تصمیم گیری و وضع سیاست های منطقه ای می پردازد، حال آنکه شورای اجتماعی-اقتصادی، ماهیتی مشورتی دارد.

دوم: واحد مدیریتی: فرماندار منطقه ایل دو فرانس [۲۹] که به طور همزمان هدایت و راهبری منطقه ایل دو فرانس و نیز دپارتمان پاریس را بر عهده دارد.

شورای منطقه ای ایل دو فرانس، از ۲۰۹ عضو تشکیل شده است که گروه سیاسی خود را نمایندگی می کنند. این شورا بر اساس رأی مستقیم ساکنان در دوره ای ۶ ساله انتخاب می شود. آخرین انتخابات شورا در ماه مارس ۲۰۰۴ انجام شده است. بر اساس قانون، این شورا در حیطه های مختلفی دارای اختیار وضع مقررات است: برنامه ریزی شهری، کمک به توسعه اقتصادی، آموزش، حمل و نقل، ساخت و نگهداری مدارس دوره متوسطه، محیط زیست، فرهنگ و فعالیت های بین المللی.

● وظایف و اختیارات

مهم ترین زمینه های فعالیت خدماتی حکومت منطقه ای ایل دو فرانس بر اساس تقسیم کار انجام شده در نظام حکومت محلی کشور فرانسه در اموری چون "دیرستان ها، حمل و نقل عمومی (راه های غیر شهری و راه آهن)، تحصیلات تکمیلی، توسعه اقتصادی منطقه ای، بندرگاه ها و رودها، فرهنگ" خلاصه می شود؛ ضمن آنکه امور مربوط به برنامه ریزی و هدایت توسعه شهری در منطقه نیز، که عمدتاً از طریق مؤسسه برنامه ریزی و توسعه شهری منطقه ایل دو فرانس پاریس (IAURIF) انجام می پذیرد، از زمینه های اصلی فعالیت حکومت منطقه ای ایل دو فرانس است. بر اساس همین وظایف از بودجه سال ۲۰۰۳ این حکومت، ۱/۲۴ درصد را به آموزش، ۹/۲۷ درصد را به حمل و نقل عمومی و ۵/۱۵ درصد را به آموزش مهارتی و اشتغال و نیز کمک به شرکت ها اختصاص داشته است.

۴.۲.۳ جمع بندی

حکومت منطقه ای ایل دو فرانس به عنوان پیامد نمونه فرایند تمرکززدایی در کشور فرانسه، در سال ۱۹۸۰ شکل گرفت که وظیفه اداره منطقه ایل دو فرانس و به عبارتی منطقه پایتخت کشور فرانسه را بر عهده دارد. منطقه ایل دو فرانس دارای ۸ دپارتمان است. یکی از اینها، دپارتمان پاریس است که خود در برگیرنده چهار شهر است که مهم ترین آنها شهر پاریس است که به ۲۰ آروندیسمان تقسیم می شود.

حکومت منطقه ای ایل دو فرانس همواره تحت تأثیر تحولات ساختاری نظام حکمرانی محلی در کشور فرانسه بوده است و به سبب سابقه طولانی تمرکزگرایی در نظام اداره کشور فرانسه و اهمیت منطقه ایل دو فرانس در کشور فرانسه، تا کنون نتوانسته است اختیارات کافی در اداره این منطقه داشته باشد؛ به طوری که برخی از امور محوری همچون سیاستگذاری و برنامه ریزی در منطقه همچنان در اختیار حکومت مرکزی - و یا به شدت تحت تأثیر و کنترل آن - باقی مانده اند. در چنین شرایطی حکومت منطقه ای ایل دو فرانس، به انجام وظایف خود در حیطه مقوله هایی چون دیرستان ها، حمل و نقل عمومی (راه های غیر شهری و راه آهن)، تحصیلات تکمیلی، توسعه اقتصادی منطقه ای، بندرگاه ها و رودها، و همچنین فرهنگ می پردازد. اگرچه در ارتباط با این وظایف البته ناگفته نماند که حکومت ملی در زمینه های مربوط به این وظایف همچنان نقشی تأثیر گذار دارد.

۳-۳ سازمان خدمات منطقه ای ونکوور بزرگ

منطقه ونکوور بزرگ [۳۰] که به ناحیه کلانشهری ونکوور نیز معروف است، در بخش جنوب غربی ایالت بریتیش کلمبیا [۳۱] واقع شده است و با مساحت ۲۸۷۸ کیلومتر مربعی، جمعیتی حدود ۱،۵۵،۸۸۰، ۲، نفر را (بر طبق برآورد سال ۲۰۰۵) در خود جای داده است. بدین سان تراکم جمعیتی این منطقه ۹۵،۷۴۸ نفر در هر کیلومتر مربع است. شعار منطقه مذکور، ساختن منطقه پایدار [۳۲] است.

بر اساس سرشماری سال ۲۰۰۱ میلادی، ۱،۹۸۶،۰۰۰ نفر در ناحیه کلانشهری ونکوور زندگی می کرده اند که این میزان نیمی از جمعیت ایالت بریتیش کلمبیا است. تخمین های سازمان خدمات منطقه ای ونکوور بزرگ، جمعیت ۲،۱۵۵ میلیون نفری را برای سال ۲۰۰۵ نشان می دهد، که خود به معنای رشد ۸/۵ درصدی از سرشماری قبلی است. ۱۳ شهرداری از میان ۳۰ شهرداری پرجمعیت ایالت بریتیش کلمبیا در این منطقه واقع شده اند.

ونکوور بزرگ سومین منطقه شهری کشور کانادا است که ترکیب فرهنگی غنی و متنوعی دارد. آنچه شهروندان را برای زندگی به این منطقه جذب می کند کیفیت زندگی و فرصت های اقتصادی است. این امر سبب شده است تا تخمین ها، جمعیت ۳ میلیون نفری را برای این منطقه در چند دهه آینده پیش بینی کنند. (GVRD, 2003: 4).

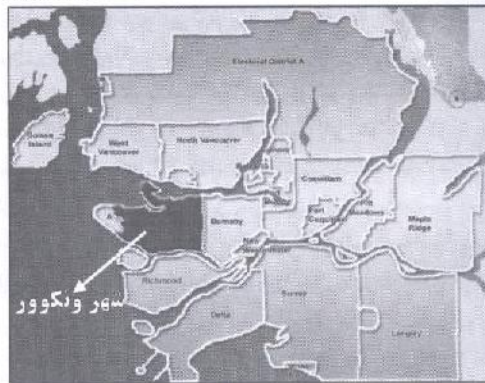
مؤسسه مسئول در حکمرانی منطقه ای ونکوور، سازمان خدمات منطقه ای ونکوور بزرگ (GVRD) [۳۳] است.

این موسسه به طور قانونی از نیمه های دهه ۱۹۶۰ شکل گرفت و اکنون بر پایه قانون حکومت محلی سال ۲۰۰۰ ایالت بریتیش کلمبیا به فعالیت می پردازد. مؤسسه مذکور یکی از ۲۹ سازمان خدمات منطقه ای این ایالت است از ۲۱ شهرداری [۳۴] و یک ناحیه انتخاباتی [۳۵] تشکیل شده است. (Dodson & Gleeson : 2002 : 13) هدف این سازمان حفظ و ارتقای کیفیت زندگی در منطقه از طریق ارائه خدمات ضروری منطقه ای است. به منظور دستیابی به این هدف، این سازمان به عنوان صدای جمعی و بدنه تصمیم سازی در زمینه موضوعات مختلف به فعالیت می پردازد.

تصویر ۴. ونکوور بزرگ و موقعیت آن



موقعیت ونکوور بزرگ در کشور کانادا و ایالت بریتیش کلمبیا



شهرداری های واقع در ونکوور بزرگ و موقعیت شهر ونکوور

منبع: (ایرانیان، ۱۳۸۵ : ۲۸۵)

۳-۱-۳. نظام حکمروایی محلی در کشور کانادا

کشور کانادا دومین کشور بزرگ دنیاست. این کشور متشکل از ۱۰ ایالت [۳۶] و ۳ قلمرو [۳۷] شمالی است و به صورت فدرالی اداره می شود. کشور کانادا دارای مناطق مختلفی از جمله آتلانتیک، کانادای مرکزی، فلات کانادا پاسیفیک و کانادای شمالی است. بر این اساس، منطقه گرایی بر تاریخ سیاسی کانادا تأثیر عمده ای گذاشته است. به طور کلی حکومت فدرال در کشور کانادا متولی اموری از قبیل دفاع ملی، سیاست خارجی و شهروندی است که بر کل قلمرو کشور تأثیر می گذارد. حکومت های ایالتی، مسئول اموری چون آموزش، بهداشت و بزرگراه ها محسوب می شوند. در میان برخی از وظایف این حکومت ها و حکومت فدرال اشتراکاتی مانند حفاظت محیط زیست دیده می شود.

سومین سطح حکومت در کانادا سطح اجتماعات محلی است. در این سطح حکومت های محلی به منظور مدیریت شهرداری ها، شهرها، شهرک ها و مناطق انتخاب می شوند. این سطح که به عنوان حکومت محلی یا شهری [۳۸] شناخته می شود، مسئول وظایف محلی مانند امور پلیس، آتش نشانی، خدمات آب و فاضلاب، خدمات تفریحی، حمل و نقل عمومی محلی، جمع آوری برف و برنامه های جمع آوری و بازیافت زباله به شمار می آید. رئیس حکومت محلی معمولاً با عنوان شهردار خوانده می شود. حکومت های محلی دارای شورا هایی نیز هستند که همانند شهردار به صورت مستقیم به وسیله شهروندان انتخاب می شوند و معمولاً نماینده احزاب سیاسی نیستند. در کشور کانادا حدود ۴۰۰۰ شهرداری وجود دارد. حکومت های محلی مسئول خدمات رسانی در سطح یک شهر یا منطقه اند، که مواردی چون پلیس و آتش نشانی را در بر می گیرد (48) : (Forsey, 2005).

۲.۳.۲. مروری بر پیشینه شکل گیری سازمان خدمات منطقه ای ونکوور بزرگ

ریشه های شکل گیری سازمان خدمات منطقه ای ونکوور بزرگ به پیش از ایجاد آن در سال ۱۹۶۷ باز می گردد، چرا که پیش تر دو سازمان خدماتی تک منظوره با نام های سازمان خدماتی ویژه فاضلاب و زهکشی ونکوور بزرگ [۳۹] و سازمان خدمات ویژه آب ونکوور بزرگ [۴۰] به ترتیب در سال های ۱۹۱۴ و ۱۹۲۶ ایجاد شده بودند. هر دوی این سازمان ها تلاش می کردند تا خدمات ضروری منطقه ای را تأمین کنند. با ترکیب دو سازمان خدمات منطقه ای مذکور و سازمان خدمات بیمارستانی ونکوور بزرگ [۴۱] در سال ۱۹۶۷ سازمان خدمات منطقه ای ونکوور بزرگ تشکیل شد. در ادامه شرکت مسکن ونکوور بزرگ [۴۲] (۱۹۷۴) و نهاد حمل و نقل ونکوور بزرگ [۴۳] (۱۹۹۸) نیز به این سازمان پیوسته اند (10) : (GVRD, 2003).

۳.۳.۳ ساختار و وظایف

● ساختار

قوه مجریه سازمان خدمات منطقه ای ونکوور بزرگ، از یک هیئت مدیره با یک رئیس و یک نایب رئیس تشکیل شده است که به وسیله اعضای هیئت مدیره برای دوره ای یک ساله انتخاب می شوند. هیئت مدیره این سازمان از نمایندگان منتخب ۲۲ ناحیه شهرداری منطقه کلانشهری ونکوور تشکیل می گردد. اعضای هیئت مدیره که نماینده شهرداری های منطقه به شمار می آیند، به وسیله شوراهای محلی شان برای دوره ای یک ساله منصوب می گردند. در نواحی انتخاباتی که فاقد شورا هستند، اعضای هیئت مدیره به وسیله شهروندان و برای دوره ای سه ساله انتخاب می شوند. هر شهرداری یا ناحیه انتخاباتی به ازای هر ۲۰ هزار نفر جمعیت یک حق رأی در هیئت مدیره دارد. هیچ مدیری نمی تواند بیش از ۵ رای داشته باشد. با این حال برخی از شهرهای بزرگ مانند ونکوور بیش از یک عضو دارند. در سال ۲۰۰۱ تعداد اعضای این هیئت ۳۵ نفر بوده که در مجموع ۱۱۹ حق رأی داشتند. فعالیت این هیئت از طریق یازده کمیته [۴۴] انجام می گیرد. جلسات هیئت مدیره هر ماه یک بار تشکیل می شود و معمولاً حضور عموم در آن آزاد است.

بخش های اداری مختلف سازمان خدمات منطقه ای ونکوور بزرگ شامل موارد زیر است: دفتر رئیس، روابط عمومی، دبیرخانه عمومی، خدمات عمومی، مهندسی و ساختمان، امور مالی و اداری، مسکن، منابع انسانی، روابط کاری، اجرا و نگهداری، سیاست و برنامه ریزی و پارک های منطقه ای.

سازمان خدمات منطقه ای ونکوور بزرگ، دارای سیستم مدیریت کمیسیونی در تصمیم گیری و سیاستگذاری است. برای اداره آن نیز یازده کمیسیون دائمی [۴۵] تشکیل شده است که توصیه های لازم برای تصمیم گیری و سیاستگذاری را به هیئت مدیره ارائه می کنند. از سوی دیگر کمیته های مشورتی شهرداری (متشکل از کارمندان شهرداری و سازمان خدمات منطقه ای ونکوور بزرگ) [۴۶] و کمیته های مشورتی عمومی [۴۷] (متشکل از گروه های مختلف شهروندان) به کمیته های دائمی هیئت مدیره در زمینه موضوعات خاص مشورت می دهند (GVRD, 2003: 8).

● وظایف و اختیارات

کارکرد اصلی سازمان خدمات منطقه ای ونکوور بزرگ، مدیریت منابع و خدمات در سطح منطقه کلانشهری ونکوور است و مواردی چون برنامه ریزی اجتماعات محلی، آب، فاضلاب، مسکن، حمل و نقل، کیفیت هوا و پارک ها را در بر می گیرد. بدین ترتیب، مهم ترین خدماتی که به وسیله این سازمان تأمین می شود شامل تأمین و تصفیه آب آشامیدنی، جمع آوری و تصفیه آبهای زائد، مدیریت دفع مواد زائد جامد، تنظیم و اجرای مقررات کیفیت هوا، تهیه طرح های مدیریت رشد، مدیریت پارک های منطقه ای، تأمین مسکن اجاره ای حمایتی، مدیریت سیستم تلفن اضطراری (امداد رسانی)، تأمین خدمات روابط نیروی کار برای شهرداری هاست. به منظور تحقق این وظایف، بخش های اداری و یا سازمان های خدماتی ویژه ای تحت نظر سازمان خدمات منطقه ای ونکوور بزرگ و یا به طور موازی با آن به فعالیت می پردازند که از آن جمله می توان به نهاد حمل و نقل ونکوور بزرگ [۴۸] و سازمان پارک های منطقه ای ونکوور بزرگ [۴۹] اشاره کرد.

۴.۳.۳ جمع بندی

سازمان خدمات منطقه ای ونکوور بزرگ سازمان خدماتی ویژه ای است که با هدف تأمین و ساماندهی ارائه خدمات منطقه ای در منطقه کلانشهری ونکوور با بیش از دو میلیون نفر به عنوان بخشی از قلمرو ایالت بریتیش کلمبیای کانادا تأسیس شده است. در شرایطی که شهر اصلی این منطقه ونکوور است، مقر این سازمان در شهر برنابی [۵۰] واقع شده است و ارائه خدمات به منطقه ای با بیش از دو میلیون نفر جمعیت را بر عهده دارد.

سازمان خدمات منطقه ای ونکوور بزرگ را باید در زمره سازمان های خدماتی چندمنظوره کلان شهری [۵۱] طبقه بندی کرد. بدین سان می توان آن را نوعی از سازوکارهای منطقه گرایی با شدت متوسط دانست.

۴.۴ اتحادیه حکومت های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو [۵۲]

ناحیه خلیج سانفرانسیسکو [۵۲] به عنوان بخشی از ایالت کالیفرنیا ای آمریکا با هفت میلیون نفر جمعیت، شبکه ای از شهرها، روستاها، پایگاه های نظامی، فرودگاه ها، پارک های ملی و ایالتی را در بر می گیرد که در نه شهرستان موجود در این

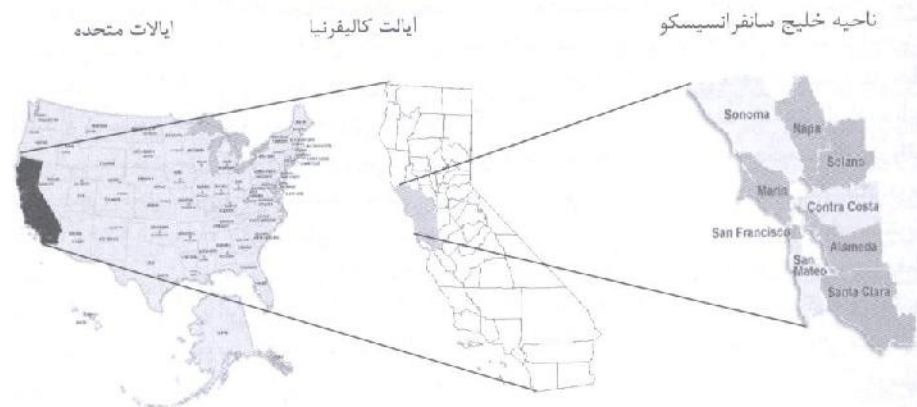
ناحیه پراکنده شده‌اند. از آنجا که سانفرانسیسکو بزرگ‌ترین شهر و مرکز فرهنگی و سنتی این منطقه است، این ناحیه را اغلب به واسطه سانفرانسیسکو می‌شناسند. [۵۴] ناحیه خلیج سانفرانسیسکو منطقه‌ای چند هسته‌ای محسوب می‌گردد. این ناحیه قلمروهای سیاسی متعددی چون ۱۰۱ شهر، ۹ شهرستان و صدها واحد خدماتی ویژه را در بر گرفته است. پیش‌بینی می‌شود جمعیت این ناحیه در سال ۲۰۲۰ میلادی به ۸ میلیون نفر برسد.

شاید جالب باشد که بدانیم اگر این ناحیه کشور مستقلی می‌بود، بیست و یکمین اقتصاد جهان را در اختیار می‌داشت. تولید ناخالص منطقه‌ای این ناحیه از ۲۰۴ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۴ به ۳۵۰ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۹ رسیده است. (Bay Area Council, 2005) این ناحیه چهارمین منطقه کلانشهری در سطح آمریکا و دومین منطقه کلانشهری در سطح ایالت کالیفرنیا، پس از لس‌آنجلس است. در زمان حاضر منطقه مورد بحث به وسیله اتحادیه حکومت‌های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو - موسوم به ABAG اداره می‌شود.

۱.۴.۳. نظام حکمروایی محلی در کشور ایالات متحده

ایالات متحده آمریکا کشوری است که بر اساس تقسیم قدرت بین حکومت فدرال و ایالات گوناگون بنا شده است. از لحاظ تقسیم فضا، آمریکا متشکل از پنجاه ایالت و یک ناحیه فدرال است. هر کدام از این پنجاه ایالت دارای قانون اساسی جداگانه و خاص خود است، که در بسیاری از مقوله‌های داخلی دارای استقلال‌اند. قانون اساسی هر ایالت عالی‌ترین مقررات آن ایالت است، مگر در آن بخش که با قانون اساسی فدرال یا معاهدات آن معارض باشد (حمیدی نیا، ۱۳۸۲: ۵۰۰). حکومت فدرال

تصویر ۵. موقعیت ایالت کالیفرنیا و ناحیه خلیج سانفرانسیسکو در ایالات متحده آمریکا



منبع: (ایرانیان، ۱۳۸۵: ۱۸۲)

بالاترین منصب را در هرم اداری داراست. سپس دولت‌های ایالت‌های پنجاه‌گانه قرار دارند و بعد از آن بیش از ۸۰ هزار حکومت محلی قرار می‌گیرند که در سطوح مناطق ویژه، مناطق دبستانی، محله‌ها و شهرها مشغول فعالیت‌اند (همان). سطوح اصلی حکومت محلی را در کشور ایالات متحده باید حکومت‌های ایالتی، شهرستان‌ها [۵۵]، شهرها، حکومت‌های کوچک [۵۶] و روستاها [۵۷] دانست. همچنین سازمان‌های خدماتی ویژه [۵۸] از اجزای حکومت محلی این کشور به شمار می‌آیند که برای ارائه خدمات ویژه تأسیس شده‌اند. [۵۹]

۲.۴.۳. مروری بر سوابق منطقه‌گرایی در ناحیه خلیج سانفرانسیسکو

نخستین گام از منطقه‌گرایی در ناحیه خلیج سانفرانسیسکو، یکپارچه‌سازی شهر - شهرستان سانفرانسیسکو بود که در سال ۱۸۵۶ آغاز شد و تا دهه ۱۹۷۰ میلادی با گام‌های زیر دنبال گردید: [۶۰]

۱۹۱۰ - انجام سرشماری که نشان می‌داد که سانفرانسیسکو دارای ۴۰۰ هزار نفر جمعیت است اما سکونتگاه‌های اطراف سانفرانسیسکو بسیار سریع‌تر از خود شهر سانفرانسیسکو در حال رشد هستند. این حقیقت به شکل‌گیری نهضت سانفرانسیسکوی بزرگ [۶۱] کمک کرد. نهضت مذکور که هدف آن خلق حکومتی ناحیه‌ای بود در عمل موفقیت چندانی نداشت.

۱۹۴۵ - تأسیس شورای ناحیه خلیج سانفرانسیسکو [۶۲] به منظور تقویت توانایی اقتصادی منطقه در دوران پس از جنگ

۱۹۴۹ - تأسیس هیئت کنترل کیفیت آب منطقه ای [۶۳]

۱۹۵۵ - تأسیس سازمان ویژه مدیریت کیفیت هوای ناحیه خلیج [۶۴]

۱۹۵۷ - تأسیس سازمان ویژه حمل و نقل سریع ناحیه خلیج سانفرانسیسکو [۶۵]، موسوم به BART

۱۹۶۰ - آغاز به کار اتحادیه حکومت های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو (ABAG)، با توصیه یکی از اعضای شورای

شهر برکلی و همکاری برخی دیگر از نیروهای منطقه، برای بحث و مطالعه در مورد مسائل کلانشهری و ارائه پیشنهاد در باره سیاست های مؤثر بر منطقه.

۱۹۶۲ - مجمع عمومی [۶۶] به عنوان بدنه ای مشورتی در برنامه ریزی منطقه ای تعیین شد.

در سال های پایانی دهه ۱۹۶۰ میلادی، اتحادیه حکومت های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو به تدریج به سوی ایده حکومت منطقه ای نزدیک تر گشت. در همین دوره بود که این اتحادیه زمره هایی برای وضع قانون در سطح ایالت به منظور اجباری کردن عضویت حکومت های محلی ناحیه در این اتحادیه مطرح ساخت و پیشنهاد کرد که این انجمن به صورت چارچوبی حکومتی درآید تا به وظیفه پیش بینی و کنترل مشکلات منطقه ای آینده بپردازد و نیاز به ایجاد مؤسسات با اهداف و وظایف خاص را پاسخ گوید. این در شرایطی بود که در پایان دهه شصت میلادی، ۸۲ شهر و ۸ شهرستان به عضویت اتحادیه درآمده بودند. با این حال جدال داخلی فراوانی بین دو گروه وجود داشت: "گروه اول علاقه مند به تقویت اتحادیه بودند و گروه دیگر اتحادیه قوی را تهدیدی برای خودمختاری و استقلال محلی می پنداشتند." با این حال امروزه عضویت در این اتحادیه داوطلبانه باقی مانده است.

با ورود به دهه ۱۹۷۰، اتحادیه حکومت های محلی خلیج سانفرانسیسکو بر اساس قانون کنترل آلودگی آب، به عنوان مؤسسه برنامه ریزی تصفیه فاضلاب (سال ۱۹۷۵) و بر اساس قانون کنترل آلودگی هوا به عنوان مؤسسه برنامه ریزی کنترل کیفیت هوا (سال ۱۹۷۷) برگزیده شد. در سال ۱۹۶۹ دو موسسه [۶۷] و [۶۸] به عنوان بدنه جامع حمل و نقل حیات دوباره یافتند و کمیسیون حفاظت و توسعه خلیج [۶۹] ایجاد گردید. در سال ۱۹۷۱ مؤسسه خدمات فاضلاب ناحیه خلیج سانفرانسیسکو، و در سال ۱۹۷۲ دو کمیسیون ساحلی شکل گرفتند. در ایجاد این مؤسسات، حکومت ایالتی در واقع اتحادیه حکومت های محلی خلیج سانفرانسیسکو را به طور کلی نادیده گرفته بود؛ اما این امر منجر به تضعیف آن نشد. در سال های ۱۹۷۶-۱۹۷۷، اتحادیه حکومت های محلی خلیج سانفرانسیسکو در اوج توسعه قرار داشت. زیرا دارای بیشترین بودجه، بیشترین پرسنل و بیشترین میزان تأثیر بر حکومت های محلی محدوده در مقایسه با سال های پیش بود و همچنان فعالیت های خود را گسترش می داد. با این حال در سال های ۱۹۸۳-۱۹۸۲ اتحادیه دچار افول شدیدی شد، به گونه ای که تنها سایه ای از گذشته را با خود داشت و پس دو عامل در این زوال مؤثر بودند: قانون گذاری ایالتی که بر تأمین منابع مالی حکومت های محلی تأثیر می گذاشت و تغییر در روابط فدرال - محلی که منجر به شکل گیری نقش محدودتر برای حکومت فدرال در سازمان های منطقه ای شد. اتحادیه حکومت های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو با گذر از دوران افول، اکنون همچنان فعال است و به تدریج فعالیت های خود را در زمینه های مختلف که تضمین کننده پایداری منطقه است گسترش می دهد. این اتحادیه در واقع اتحادیه ای داوطلبانه [۷۰] از حکومت های محلی منطقه محسوب می شود و همچنان فاقد قدرتی در حد حکومت های منطقه ای است.

۳.۴.۳. ساختار و وظایف اتحادیه حکومت های محلی خلیج سانفرانسیسکو

همان گونه که مشاهده شد، از سال ۱۹۶۰ میلادی بدین سو، اتحادیه حکومت های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو نقشی محوری در اداره این ناحیه با قلمروی ۱۸۶۰ کیلومتر مربعی بر عهده گرفته است. این قلمرو ۹ شهرستان و ۱۰۱ شهر را در خود جای داده است که تنها دو شهر آن در این اتحادیه عضو نیستند.

● ساختار اتحادیه حکومت های محلی خلیج سانفرانسیسکو

اتحادیه حکومت های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو سازمانی داوطلبانه از حکومت های محلی محدوده است و فاقد قدرتی مشابه حکومت منطقه ای است. بدین ترتیب حکومت کلانشهری در سطح ناحیه خلیج سانفرانسیسکو در مقایسه با دیگر نمونه های حکومت کلانشهری و منطقه ای، ساختار متفاوتی دارد. اتحادیه حکومت های محلی خلیج سانفرانسیسکو زیر نظر مجمع عمومی، که عالی ترین اختیارات را در سطح این ناحیه داراست، اداره می شود. مجمع عمومی در حقیقت مجموعه ای از نمایندگان تمام شهرها و شهرستان های محدوده است که وظایفی چون تشخیص مسائل مختلف اتحادیه شامل

منابع

۱. برک پور، ناصر؛ کلانشهر (دانشنامه مدیریت شهری)، فصلنامه مدیریت شهری، سال پنجم، شماره ۱۷، انتشارات سازمان شهرداری های کشور، ۱۳۸۲.
۲. حمیدی نیا، حسین؛ ایالات متحده آمریکا، وزارت امور خارجه ایران، مرکز چاپ و انتشارات، تهران، ۱۳۸۲.
۳. شرکت خدمات مدیریت ایرانیان؛ طرح بازنگری استراتژیک نظام مدیریت اجرایی کلانشهر تهران، گزارش نهایی شماره ۱؛ کلیات طرح، مبنای نظری و بررسی تطبیقی، مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، ۱۳۸۵.
۴. کمیسیون اقتصادی اجتماعی سازمان ملل متحد در امور آسیا و اقیانوسیه (UN-ESCAP)؛ گزارش های کشوری درباره نظام حکمرانی محلی ترجمه شرکت خدمات مدیریت ایرانیان، طرح بازنگری ساختاری در نظام مدیریت و مایه کلانشهر تهران، شرکت خدمات مدیریت ایرانیان، تهران، ۱۳۸۲.
5. APUR; APUR MISSION IN TEHRAN, April 21-30 2005 Report, Municipality of Tehran, Tehran, 2005.
6. Association of Bay Area Governments; 'ABAG Roster', www.abag.gov.ca, 2005.
7. Barlow, I. M. Metropolitan Government, Routledge, London, 1991.
8. Bay Area Council; 'Bay Area Housing Profile' in Canada, www.bayareacouncil.org, 2005.
9. CIC 2005, Fact Sheet: Government, http://www.cic.gc.ca/english/newcomer/fact_06.html
10. Conseil Régional d'Ile de France;
11. 'STRUCTURES ADMINISTRATIVES DE LA REGION ILE-DE-FRANCE', www.cnam.fr/indicateur/indic-reg.pdf, 2004
11. Dodson, Jago and Gleeson, Brendan; Regional Planning Governance: a select review of Australian and International experience

- Urban Frontiers Program Research Paper No. 10, University of Western Sydney, 2002.
12. Forey, Eugene A; *How Canadians Govern Themselves*, http://www.parl.gc.ca/information/library/idb/forey/PDFs/How_Canadians_Govern_Themselves-6ed.pdf, 2005.
13. G. Manasan, Rosarion and G. Mercado Ruben; *Governance and Urban Development: Case Study of Metro Manila*, DISCUSSION PAPER SERIES NO. 99-03, Philippine Institute for Development Studies, 1999.
14. GVRD; *Taking care of our region, every day*, Greater Vancouver Regional District, Burnaby, 2003.
15. Hamilton, K. D; *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change*, Garland Publishing, Inc., New York and London, 1999.
16. Kraaijenstein, Martin; *Metropolitan Government 2003*, in London, Paris and Berlin : 1920-2000 <https://ep.eur.nl/bistream>.
17. Kunkel, Paul R; "ABAG Executive Summary", www2.sjsu.edu/depts/olofsof/cfaculty/christensen/fmsworld/ABAG.doc, 2003.
18. Lefevre, Christian; "Paris - Ile-de-France Region", Published in *Metropolitan Governance and Spatial Planning Book*, Spon Press, London and New York, 2003.
19. MMDA; *Metropolitan Manila Development Authority Profile*, <http://www.mmda.gov.ph>, 2006.
20. O'Looney, J; *The New Home Rule: A regionalism alternative*, supplement, or distraction, National Civic Review, No.16, Spring 2004.
21. S. Bourne, Larry; *Alternative Models for Managing Metropolitan Regions: The Challenge for North American Cities*, Prepared for International Forum on Metropolitan March 11-12, 1999, Santa Cruz, Bolivia, 1999.
- The Regional
22. Chamber of Commerce and Industry of Paris - Ile-de-France (CRCI Paris - Ile-de-France); *THE ILE-DE-FRANCE REGION*, http://www.iau-rii.org/lea/doc/studies/key_figures/key_figures.pdf, 2005.
23. Thibault, Christian; "Paris / Ile-de-France, For a Sustainable Environment", <http://www.hbr.hund.de>, 2000.
24. Tranter, rewan; "ABAG: A CONCISE HISTORY- CELEBRATING 40 YEARS OF SERVICE", www.igs.berkeley.edu/publications/workingpapers/WP2001-13.pdf, 2004.
25. Tiavens, Tony; *THE POLITICS OF LONDON: GOVERNING AN UNGOVERNABLE CITY*, PALLG RAVE MACMILLAN, London, 2004.
26. Wegener, Toesien; "Toward a Typology of Regional Leadership Institutions: Examples from the San Francisco Bay Area", www-urld.berkeley.edu/pub/WP-2001-10.PDF, 2001.
27. www.abag.org
28. www.nla.gov.au
29. www.metropolis.org

تطبيق بودجه عمومی و برنامه کاری سالانه، بررسی سیاست‌های اجرایی و پیشنهاد‌های هیئت‌های اجرایی، تعیین هزینه‌های عضویت سالانه اعضای اتحادیه به طور سالانه بر اساس بودجه سالانه، بررسی و تطبیق مواد قانونی با آیین‌نامه‌ها و مقررات اتحادیه و تصمیم‌گیری در مورد انجام مطالعه در زمینه مسائل منطقه و یا ارجاع آن به هیئت‌های اجرایی را بر عهده دارند. دیگر عنصر اصلی شایان توجه در ساختار ABAG، هیئت‌های اجرایی [۷۱] است که وظایف اجرایی تری را در حیطه امور منطقه چون اجرای سیاست‌هایی که به وسیله مجمع عمومی شکل گرفته‌اند، تهیه تصمیمات اجرایی و نظارت بر هزینه‌ها، بررسی بودجه عمومی و برنامه کاری سالانه برای ارائه به شورای عمومی، ارائه تصمیمات سیاسی پیشنهادی به مجمع عمومی به منظور اقدام، دریافت و بررسی و اقدام در مورد پیشنهاد‌هایی ارائه شده به وسیله دیگر کمیته‌های اتحادیه و بررسی تقاضاهای محلی برای منابع مالی قدرال را بر عهده دارد. در کنار مجمع عمومی و هیئت‌های اجرایی، تعدادی از کمیته‌ها، کمیسیون‌ها و سازمان‌های وابسته نیز به فعالیت می‌پردازند (ABAG:2005).

● وظایف و اختیارات

مسئولیت‌های این اتحادیه، جمع‌آوری اطلاعات در زمینه موضوعات منطقه‌ای (مانند مسکن، محیط زیست، حمل و نقل، ارتباطات، صنعت، آب و انرژی) و فراهم کردن برداشت‌های کلی و گزینه‌های مختلف برای حکومت‌های محلی است (egner, 2001:6). به عبارت دیگر، می‌توان گفت که ABAG مستقیماً به امور اجرایی در سطح ناحیه خلیج سانفرانسیسکو می‌پردازد بلکه تلاش می‌کند تا از طریق ساز و کارهای برنامه‌ریزی و همکاری‌های درون منطقه‌ای، پایداری و تعالی جامعه را تضمین کند.

همچنین برای تحقق اهداف این اتحادیه، مؤسسات و سازمان‌های ویژه وابسته و مستقلی شکل گرفته‌اند که قدرتمندترین این مؤسسات منطقه‌ای، کمیسیون حمل و نقل کلانشهری موسوم به [72] MTC است. وظایف اصلی این کمیسیون شامل مدیریت سیستم حمل و نقل سریع منطقه و برنامه‌ریزی و تأمین بودجه برای احداث بزرگراه‌ها و پل‌هاست. ایجاد این کمیسیون با قدرت قانونی و منابع مالی کافی، پاسخی به مشکلات حمل و نقل منطقه محسوب می‌شود. (Ibid.) به علاوه تعداد دیگری از مؤسسات که با موضوعات کیفیت آب و هوای منطقه درگیر هستند در این منطقه وجود دارد. از آنجا که این مؤسسات - که دارای عملکردهای واحد و خاص هستند - به مشکلات و مسائل سایر کنشگران بی‌توجه بوده‌اند، اتحادیه‌های توسعه منطقه‌ای یا مؤسسات منطقه‌ای ویژه‌ای در سطح ناحیه خلیج سانفرانسیسکو بنیاد گذاشته شده‌اند. در اینجا ذکر این نکته ضروری است که منابع مالی عمده ABAG برای انجام وظایف محول شده، از طریق حق عضویت اعضا، درآمدهای کمیسیون حمل و نقل کلانشهری، برنامه‌ریزی جامع، پروژه‌ها و خدمات و جواز عبور و مرور تأمین می‌گردد.

۴.۴.۳ جمع بندی

همان‌گونه که مشاهده شد، ناحیه خلیج سانفرانسیسکو به وسیله اتحادیه حکومت‌های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو موسوم به ABAG اداره می‌شود. ABAG یک سازمان منطقه‌ای در سطح این ناحیه است که ۹ شهرستان و ۹۹ شهر (از ۱۰۱ شهر موجود در ناحیه) در آن عضو هستند. مأموریت ABAG تقویت همکاری و تشریک مساعی میان حکومت‌های محلی و توجه به مسائل اساسی منطقه و برنامه‌ریزی ضمن، تعامل با آنهاست.

اتحادیه حکومت‌های محلی دارای دو بدنه اصلی شامل شورای عمومی و هیئت‌های اجرایی است و در کنار دو بخش مذکور، عناصر عملکردی، کمیته‌ها و کمیسیون‌های وابسته نیز به فعالیت می‌پردازند. این اتحادیه دارای ماهیت غیر رسمی و داوطلبانه است و آن را می‌توان در زمره شوراهای منطقه‌ای [۷۳] طبقه بندی کرد. کادر نوشت آتی جمع بندی مطلوبی را در این باره به دست می‌دهد.

۴. جمع بندی و ارائه آموزه‌های تجربیات جهانی برای اداره مناطق کلانشهری در ایران

جمع بندی انجام شده در زمینه با نمونه‌های موردی بررسی شده در این نوشتار، نشانگر وجود گرایش و توجه در میان سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان، به مدیریت و برنامه‌ریزی هماهنگ و یکپارچه در سطح مناطق کلانشهری جهان است. با این حال، همان‌گونه که بررسی‌ها نشان داد، این ادراک از نیاز به منطقه‌گرایی سبب گوناگونی الگوهای قابل استفاده در اداره مناطق کلانشهری جهان شده است. این الگوها در طول زمان و نیز از مکانی به مکان دیگر متغیرند و بدین سان حکایت از دوگانگی موجود در نظریه‌ها و رهنمودهای مختلف درباره اداره مناطق کلانشهری دارند. به همین جهت بررسی و تحلیل تفصیلی تجارب موجود در این زمینه می‌تواند نتایج و درس‌های درخور تأملی را به همراه داشته باشد.

از سوی دیگر، خواسته یا ناخواسته، مناطق کلانشهری در ایران در حال شکل‌گیری‌اند. اگر مجموعه‌های شهری به

[پانویس]

کادر نوشت ۲. جمع بندی ویژگی های اتحادیه حکومت های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو (ABAG)

تعریف: ABAG سازمانی است منطقه ای در سطح ناحیه خلیج سانفرانسیسکو (مشمول بر ۹ شهرستان و ۹۹ شهر از ۱۰۱ شهر ناحیه) است که از عناصر زیر تشکیل شده است:

- مقامات شهری انتخاب شده به وسیله شهروندان (شهردار، اعضای شوراها)
 - مقامات انتخابی شهرستان (فرماندار شهرستان)
 - مقامات رسمی دانشگاه و کالج های مختلف
 - مقامات رسمی سازمان های تخصصی حکومت
 - مقامات رسمی از مؤسسات منطقه ای (کمیسیون حمل و نقل کلانشهری، سازمان های مدارس و نظایر اینها)
- اهداف:** اهداف اولیه ABAG هماهنگی و تشریک مساعی حکومت های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو در برنامه ریزی و توسعه در زمینه موارد زیر است:

- موضوعات اجتماعی منطقه ای (آموزش، حمل و نقل و مانند اینها)
 - موضوعات اقتصادی منطقه ای (مسکن، شغل، صنعت و نظایر اینها)
 - موضوعات زیست محیطی منطقه ای (کاربری زمین، انرژی و مانند اینها)
- ساختار حکومتی:** ABAG از دو بخش اصلی حکومتی تشکیل شده است:
- مجمع عمومی: ۱- هر نماینده (مقامات رسمی انتخابی شهرها و شهرستان ها) دارای یک حق رای است.
 - ۲- اکثریت آرا برای اقدام لازم است.
 - ۳- جلسات شورا به طور سالانه برای تصمیم گیری در مورد بودجه، برنامه ها و سیاست ها برگزار می شود.
 - هیئت اجرایی: ۱- تعداد اعضا در آن بر اساس جمعیت منطقه است.
 - ۲- همراه تشکیل جلسه می دهد.

- در کنار دو بخش مذکور، عناصر عملکردی، کمیته ها و کمیسیون های وابسته نیز فعالیت می کنند.

قدرت: قدرت و تأثیر: ABAG

- زیاد است اما غالباً غیر رسمی informal است.
- قدرت قانونی چندانی ندارد.

- متکی بر عمل داوطلبانه اعضا به تعهدات و پیشنهادهاست.

- در زمینه هایی که حکومت های محلی منابع و خطر پذیری خود را به اشتراک گذاشته اند، دارای توانمندی فراوانی است.

- در زمینه هایی که به خدمات رسانی پرداخته است توانمند است.

منافع: ABAG از طریق موارد زیر به تمام حکومت های محلی ناحیه خلیج منفعت می رساند:

- فراهم آوردن رهبران منطقه
- برنامه ریزی، ارزیابی و پرداختن به طیف وسیعی از مسائل منطقه ای
- ایجاد کمیسیون ها و کمیته ها و دیگر نهادهای منطقه ای
- به اشتراک گذاشتن منابع و خطر پذیری حکومت های کوچک تر
- ایجاد چشم انداز وسیع تر و قدرت جمعی بیشتر برای حکومت های محلی.

منبع: (Kunkel, 2003:1)

وسمیت شناخته شده در ایران - با اندکی تسامح - را معادل مناطق کلانشهری فرض کرده، در زمان حاضر در ایران پنج منطقه کلانشهری تهران، اصفهان، تبریز، شیراز و مشهد وجود دارد. برغم توجه به اهمیت برنامه ریزی در سطح مجموعه های شهری (مناطق کلانشهری) در ایران، موضوع مدیریت این مناطق در سطوح رسمی سیاستگذاری و برنامه ریزی کشور چندان مورد توجه نبوده است. همین امر سبب شده است تا جدا از تداوم و تشدید چالش های رویه ای و محتوایی موجود در این مناطق، سیاست ها و اقدامات رسمی و غیر رسمی موجود در آنها عمدتاً بر خلاف منطق منطقه گرایی شکل گیرد. به نظر می رسد پایان بخشیدن به حرکت های ضدمنطقه گرایی در این مناطق در درجه اول اهمیت خواهد بود و پس از آن می توان با استفاده از

- 3-Conurbation
- 4-Larry S.Boune
- 5-Metropolitan Governance
- 6-Metropolitan Manila Development Authority
- 7- با توجه به مفهوم مستتر در اصطلاح 'Metropolitan' برای برگردان آن از 'منطقه کلانشهری' منبسط استفاده شده است.
- 8-National Capital Region (NCR)
- 9-Quezon City
- 10-Bayam
- 11-Barangay
- 12-Metropolitan Manila Commission (MMC)
- 13-Manager-commission Type of Government
- 14-Marcos
- 15-Metropolitan Manila Authority
- 16-Metro Manila Council
- 17-Metropolitan Manila Development Authority (MMDA)
- 18-Special Development and Administrative Region
- 19-General Manager (GM)
- 20-Assistant General Managers (AGMs)
- 21-Metro Manila Council
- 22-Blighted Areas
- 23-Paris - Ile-de-France
- 24-Social Exclusion
- 25-Département
- 26-District
- 27-Delouovier
- 28-Arrondissements
- 29-Prefect de la région d'Ile de France
- 30-Greater Vancouver
- 31-British Columbia
- 32-Building a Sustainable Region
- 33-Greater Vancouver Regional District (GVRD)
- ۳۴- در اینجا شهرداری نوزما شهرداری در معنای سازمان آرد
- یک شهر نیست
- ۳۵- ناحیه انتخابی ناحیه ای است که حکومت شهرداری مستقیماً ندارد در منطقه ونکوور بزرگ، ناحیه موروم به A

Electoral Area در برگردنده دانشگاه بریتیش کمبیا است
و خدمات شهری مورد نیاز خود را عمدتاً از سازمان
خدمات منطقه ای ونکوور دریافت می کند. (2001
GVRD).

- 36-Province
- 37-Territory
- 38-Local or Municipal Government
- 39-Greater Vancouver Sewerage and Drainage District
- 40-Greater Vancouver Water District
- 41-Greater Vancouver Regional Hospital District
- 42-Greater Vancouver Housing Corporation
- 43-Greater Vancouver Transportation Authority (GVTA)

۴۴- برخی از این کمیته ها شامل روابط عمومی، کشاورزی، محیط
زیست، ملیه، مسکن، ریلوای، کاربری زمین، حمل و نقل،
پارکها، مدیریت مواد زاید، آب، بهداشت.

- 45-GVRD Board Standing Committees
- 46-Municipal Advisory Committees
- 47-Public Advisory Committees
- 48-Greater Vancouver Transportation Authority (TransLink)
- 49-GVRD Regional Parks
- 50-Burnaby
- 51-Multi-purpose Metropolitan District
- 52-Association of Bay Area Governments
- 53-San Francisco Bay Area

۵۴- سانفرانسیسکو امروز کدر نتیجه فرآیند یکپارچه
سازی شهر - شهرستان از آن با عنوان شهر - شهرستان
سانفرانسیسکو San Francisco City county بد می
شود به عنوان دومین شهر پرجمعیت این ناحیه (پس از سن
خوز San Jose با ۸۷۲ هزار نفر) دارای ۷۰۰ هزار نفر
جمعیت است و بدین ترتیب حدود ۱۰ درصد از جمعیت این
ناحیه را بر بر می گیرد.

- 55-County
- 56-Town
- 57-Village
- 58-Special District

۵۹- این سازمان ها که روش شکل گیری آنها به سالهای
نخستین تاسیس ایالات متحده آمریکا برمی گردد پس از
جنگ جهانی دوم رشد چشم گیری کرده اند به گونه ای که در
فاصله سال های ۱۹۶۷ تا ۱۹۸۷ تعداد ۳۰۰۰ سازمان
خدمتی ویژه در ایالات متحده تاسیس شده است. این
سازمانها به ارائه خدماتی از قبیل آب، مسکن، آموزش می
برعایتند و برای انجام وظایف خاص یا پروژه هایی چون
آبرسانی، خانه سازی و یا ارائه خدماتی چون مدرسه به
وجود می آیند.

۶۰-بنا استفاده از: (Tranter, 200E) (Barlow, 199E:250-256)

- 61-The Greater San Francisco Movement
- 62-Bay Area Council
- 63-Regional Water Quality Control Board - ۶۳
- 64-Bay Area Air Quality Management District
- 65-Bay Area Rapid Transit District - ۶۵
- 66-General Assembly - ۶۶
- 67-Golden Gate Bridge - ۶۷
- 68-Highway Transportation District - ۶۸
- 69-Bay Conservation and Development Commission
- 70-Voluntary
- 71-Executive Board
- 72-Metropolitan Transportation Commission
- 73-Regional Councils

۷۴- بدینوسیله است مناطق کلانشهری در میان و در درون
کشورها دارای تفاوت های مختلفی هستند و به همین جهت
ارائه راه حل هایی یکسان برای تمامی این مناطق امکان پذیر
نیست.

مفاهیم نظری و تجارب جهانی، در جهت تحقق رویکردها و گام های مختلف منطقه گرایی در این مناطق وارد عمل شد. در بررسی تجربیات جهانی حکمروایی مناطق کلانشهری نکات و درس هایی برای استفاده در دیگر مناطق کلانشهری نهفته است که در اینجا با توجه به نتایج بررسی های نوشتار حاضر، نتایج و آموزه های زیر از تجارب جهانی به منظور کاربرد در محیط ویژه مناطق کلانشهری ایران ارائه می شوند: [۷۴]

۱) انجام تغییرات تدریجی و گام به گام، و به عبارت دیگر طی کردن مراحل و درجات مختلف منطقه گرایی در نمونه های دارای سازو کار منطقه گرایی آشکار مشاهده می گردد. بنابراین استقرار نظام حکمروایی ویژه اداره مناطق کلانشهری در ایران، نیازمند پیگیری مسیر استراتژیک (نقشه راه) مشخصی است که می کوشد با فراهم آوردن ادراک لازم در میان عناصر ذی نفع و ذی نفوذ هر منطقه کلانشهری، چشم انداز و آینده منطقه گرایی را ترسیم کند. در این صورت می توان حرکت های ضد منطقه گرایی را متوقف ساخت و بدون سعی و خطا از مناسب ترین مسیر به استقرار نظام حکمروایی در مناطق کلانشهری کشور دست یافت.

۲) پیش از هر اقدامی، باید زمینه ادراک شهروندان، متخصصان و مدیران و کلیه عناصر مؤثر در اداره منطقه را از مفهوم منطقه کلانشهری و ثمرها و ابعاد منطقه گرایی فراهم آورد. به عبارت دیگر، تنها در صورت شناخت کافی از ابعاد منطقه گرایی است که مدیران واحدهای مختلف موجود در منطقه حاضر به تعامل و همکاری برای دستیابی به چشم انداز و دورنمای منطقه ای یکپارچه خواهند شد. این امر در ایران تاکنون چندان محقق نشده است.

۳) با توجه به تفاوت های مناطق کلانشهری مختلف کشور از نظر مساحت و جمعیت، بدیهی است که نمی توان راه حل یگسان و یکپارچه برای این مناطق پیشنهاد کرد، و باید فضای مناسب را برای در پیش گرفتن راه حل های متنوع و نوآورانه در هر یک از این مناطق فراهم ساخت.

۴) پیشینه نظام حکومت محلی و میزان استقلال آن از حکومت مرکزی، دارای تأثیر عمده ای بر ماهیت نظام حکمروایی مناطق کلانشهری و میزان توفیق آن است. در نتیجه، تغییر در نظام مدیریت مناطق کلانشهری در ایران، امری چندان آسان نخواهد بود، چراکه در ایران شکل گیری و استقلال حکومت محلی از حکومت مرکزی در عمل چندان محقق نشده است. به همین منظور چنین می نماید که سیاست های تمرکز زدایی و واگذاری اختیارات به نظام مدیریت محلی می بایست پیگیری شود.

۵) نظام حکمروایی مناطق، با مشارکت شهروندان از طریق سازو کارهای مختلف معنا می یابد و در صورت عدم مشارکت شهروندان، این سیستم در حد شعبه ای از حکومت مرکزی باقی خواهد ماند. از سوی دیگر، ماهیت انتخابی نظام مدیریت مناطق کلانشهری دارای اهمیت فراوان است. با پیگیری تجربیات جهانی این امر مشخص می شود که انتخاب مستقیم مدیران نظام مدیریت مناطق کلانشهری و شوراهای مرتبط با آنها عاملی مؤثر در میزان توانمندی و تأثیر گذاری این نظام است.

۶) تجارب مختلف نشان می دهند، برای اداره یک منطقه کلانشهری، لزوماً ایجاد سطحی جدید و رسمی از حکومت محلی ضروری نیست، بلکه مانند آنچه در تجربه ناحیه خلیج سانفرانسیسکو دیده می شود، می توان از سازو کارهای نوآورانه و داوطلبانه و غیر رسمی همچون ایجاد شوراهای منطقه ای مبتنی بر شرایط حاکم اجتماعی، سیاسی و اقتصادی بهره برد.

۷) نوع وظایف و حیطه عملکردی حکومت های کلانشهری تا حد زیادی، تابعی از مختصات بومی حکومت محلی و شرح وظایف سطوح موجود حکومت محلی در کشور متنوع است. بدین سان در ایران، بازآرایی در نظام حکومت محلی و وظایف آن ضروری به نظر می رسد.

۸) هیچ مدلی از حکمروایی منطقه ای، همکاری و یا ارائه خدمات منطقه ای وجود ندارد که در همه مناطق دارای کارایی و تناسب باشد. بنابراین نمی توان انتظار داشت که تجربه توفیق و یا عدم توفیق در استفاده از مدل ها و الگوهای مختلف حکومت کلانشهری در هر یک از کلانشهرها را بتوان به دیگر نمونه ها (حتی در سطح یک کشور) تعمیم داد. به عنوان مثال می توان به تجربه یکپارچه سازی شهر - شهرستان در کشور ایالات متحده اشاره کرد که گاه موفق بوده است و گاه ناموفق.

۹) برای موفقیت نظام حکومت کلانشهری، پشتوانه قانونی مطمئن و انجام اصلاحات قانونی و نهادی در سطوح کلان قانون گذاری، اداری و سیاسی کشور، ضروری است.

۱۰) با توجه به نو بودن موضوع اداره مناطق کلانشهری در ایران، انجام مطالعات، پژوهش و انتشارات در زمینه مدیریت مناطق کلانشهری و ابعاد مختلف آن ضروری است. این امر باید با حمایت مالی و معنوی بخش دولتی (وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور، و سازمان مدیریت و برنامه ریزی) و بخش عمومی (شهرداری ها) انجام شود. تنها از این طریق می توان شناخت لازم را در میان متخصصان و مدیران از ضرورت منطقه گرایی فراهم آورد.

"کلانشهر و حیات ذهنی"

چکیده

مقاله "کلانشهر و حیات ذهنی"، (and Mental Life) اثر گئورگ زیمل (Simmel Georg) از جمله آثار کلاسیک در متون جامعه شناسی شهری محسوب می شود. این اثر و سایر آثار زیمل مبنای مطالعات و تحقیقات بعدی در زمینه نظام فرهنگی و اجتماعی شهرهای مدرن و کلانشهرها قرار گرفت. ادعای اصلی زیمل در این اثر آن است که با شکل گیری کلانشهرها که مبتنی بر اقتصاد پولی اند نوع جدیدی از حیات ذهنی در انسان ها شکل می گیرد که آن را می توان به عنوان نوعی مکانیسم دفاعی در برابر تحولات عظیم و عمیق زندگی مدرن تلقی کرد. در کلانشهرها عقل و پول دو رکن اساسی به شمار می آیند که یکدیگر را تقویت می کنند. هر دو دارای جهت گیری ها و معیارهای مشابهی هستند که با سیطره آنها روابط اجتماعی میان انسان ها به شی انگاری، کمیت پذیری و عین گرایی تقلیل می یابد. در این میان ضرباهنگ ها و فضاهای متنوع و مختلف شهری، موجب تحریک بیش از اندازه سیستم عصبی آدمی می گردد. همین امر انسان کلانشهری را به گرایش دلزدگی (Blasé) وا می دارد. گرایش دیگر در رفتار فرد کلانشهری، داشتن احتیاط و توداری در روابط اجتماعی است که جنبه بیرونی آن بی تفاوتی درونی نسبت به دیگران و گاه حس نفرت به دیگران و اکراه است. با این حال چنین شرایطی به افزایش حس فردیت و آزادی فردی می انجامد.

لازم به ذکر است که ترجمه این مقاله به فارسی به وسیله یوسف اباذری در بهار ۱۳۷۲، در نامه علوم اجتماعی، جلد دوم، شماره سوم (۶) چاپ شده است. اما از آنجا که این شماره مدیریت شهری به موضوع کلانشهرها اختصاص یافته است، لازم دانسته شد که ترجمه مجدد آن در اختیار مخاطبان مدیریت شهری، یعنی مدیران و کارشناسان ارشد و همچنین دانش پژوهان رشته شهرسازی، برنامه ریزی و مدیریت شهری قرار گیرد.

گئورگ زیمل
مترجم: ناصر الدین غراب

اساسی‌ترین مسئله‌دنیای مدرن ناشی از تلاش انسان برای حفظ استقلال و فردیت وجودی‌اش در برابر قدرت‌های حاکم جامعه، سنگینی میراث تاریخی، فرهنگ بیرونی و شیوه زندگی است. این امر جدیدترین شکل مبارزه‌ای است که انسان اولیه آن را در برابر طبیعت به خاطر حفظ موجودیت جسمانی‌اش به کار می‌برد. ممکن است قرن هجدهم به قرن‌های انسان از تمامی قیودی که در طول تاریخ در سیاست، دین، اخلاقیات و اقتصاد شکل گرفت، شهرت داشته باشد. در آن قرن به قابلیت‌های ذاتی انسان، که در همگان برابر است، این فرصت داده می‌شد که شکوفایی بی‌قید و شرطی داشته باشد. قرن نوزدهم علاوه بر تلاش برای گسترش آزادی، در جست و جوی ارتقای فردیت‌اش (که با تقسیم کار مرتبط است) و توسعه دستاوردهایش بود، به گونه‌ای که او را یگانه و ضروری می‌کرد، و در عین حال او را به عمل مکمل دیگران تا حدودی وابسته می‌ساخت. نتیجه [۱] این کشمکش پیرحمانه فرد را لازمه پیشرفت کامل او می‌دانست، در حالی که سوسیالیسم همان را مانعی برای تمامی پیشرفت‌ها بر می‌شمرد. اما در هر یک از این موارد یک هدف بنیادین مشترک در کار بود؛ یعنی مقاومت فرد در برابر محو شدن و بلعیده شدن از سوی سازوکارهای اجتماعی - فنی. زمانی که پژوهشی در باب دستاوردهای دنیای معاصر در ابعاد جدید آن با توجه به معنای درونی آنها صورت می‌گیرد، یعنی زمانی که کالبد فرهنگ با توجه به روح آن - که من در زمان حاضر با کلانشهر مرتبط می‌دانم - مورد بررسی قرار گیرد، در واقع هدف همانا تحقیق در باب ارتباطی است که ساخت اجتماعی کلانشهر آن را در میان ابعاد فردی زندگی و دیگر ابعاد فرافردی زندگی برقرار می‌سازد. در حقیقت چنین تحقیقی می‌بایست در پی کشف مناسبتهایی باشد که شخصیت (یک فرد) به دنبال سازگاری‌هایش با نیروهای بیرونی، آنها را به وجود می‌آورد.

شالوده‌روان شناختی که براساس آن فردیت کلانشهر [۲] بنا شده است، تشدید طبع به همسانی فرد به سبب تغییرات سریع و پیوسته محرک‌های درونی و بیرونی است. انسان موجودی است که هستی‌اش مبتنی بر تفاوت هاست؛ بدین معنی که ذهنش به واسطه تفاوت میان تأثیرات آنی و تأثیرات پیشینی تحریک می‌شود. تأثیرات پایدار با توجه به تفاوت‌های جزئی میان آنها و با توجه به تعادل موجود در روند و در تقابل میان آنها، انرژی ذهنی چندانی نسبت به رشد سریع تصاویر متغیر و تفاوت‌های آشکار در آنچه که در یک نگاه و در حالتی غیر منتظره از محرک‌های ناگهانی به دست می‌آید، صرف نمی‌کند. به همین ترتیب کلانشهر این شرایط روانی را در انسان در هر بار گذشتن از تقاطع‌ها و مسیرها در خیابان‌ها، از طریق ضرباهنگ‌ها و کثرت حوزه‌های اقتصادی، شغلی و اجتماعی - ایجاد می‌کند. کلانشهر چالش‌های عمیقی را در شالوده‌های حسی حیات ذهنی و در میزان آگاهی لازم شمرده شده از سوی سیستم حیاتی ما، به عنوان موجودی وابسته به تفاوت‌ها، در مقایسه با آهنگ کندتر، دائمی‌تر و روان‌تر صورت‌های ذهنی - حسی انسان‌های روستایی و شهرهای کوچک به وجود می‌آورد. بدین سان ویژگی‌های اساساً عقلانی حیات ذهنی کلانشهرها برخلاف حیات ذهنی شهرهای کوچک، که بیشتر مبتنی بر احساسات و روابط عاطفی است، بیش از پیش فهم‌پذیر می‌گردد. این روابط عاطفی در سطوح ناخودآگاه ذهن ریشه دارد و بی‌درنگ در شرایط متعادل عادت‌های پایدار بروز می‌یابد. از سوی دیگر عقل و منطق در لایه‌های بالاتر آگاهی و بخش‌های روشن ذهن است و در واقع انعطاف‌پذیرترین نیروی درونی ما به شمار می‌آید. عقل به منظور انطباق خود با تغییرات و شرایط متناقض در وقایع، دچار اختلالات روانی و تحولات درونی نمی‌گردد. آنها تنها شیوه‌هایی هستند که به موجب شان شخصیت‌های محافظه‌کارتر می‌توانند خود را با شتاب‌رخدادهای تطبیق دهند. انسان کلانشهری در مقابل گسست‌های عمیق که به واسطه آن نوسانات و



تغییرات محیط بیرونی او را تهدید می‌کند نوعی ابزار حفاظتی برای خود به وجود می‌آورد. او در این میان به جای واکنش عاطفی، اصولاً به شیوه‌های عقلانی واکنش نشان می‌دهد با ارتقای آگاهی نوعی برتری ذهنی ایجاد می‌شود که به نوبه خود موجب ترقی و توسعه آگاهی نیز می‌گردد. بنابراین واکنش فرد کلانشهری در برابر رخدادها به حوزه‌ای از فعالیت ذهنی تعلق دارد که حداقل احساس‌ها و عواطف را داشته باشد و بسیار دورتر از لایه‌های عمیق شخصیت سیر کند.

این کیفیت ذهنی به مثابه حافظ

حیات درونی در مقابل سیطره کلانشهر، در بسیاری از پدیده‌های خاص متبلور گشته است. کلانشهر همواره مکانی برای اقتصاد پولی بوده است. چند وجهی بودن و تمرکز فعالیت‌های تجاری به نقش میانجیگری مبادله اعتباری بخشیده است که نمی‌توان آن را در اشکال تجاری زندگی روستایی مشاهده کرد. در کلانشهر اقتصاد پولی و سلطه عقل نزدیک‌ترین رابطه ممکن را به یکدیگر پیدا می‌کنند. آنها به‌طور مشترک در رفتار با اشخاص و اشیاء نگاهی واقع‌بینانه دارند که با نوعی قضاوت رسمی و صوری شدیداً سختگیرانه همراه است. فرد کاملاً عقل‌گرا نسبت به همه چیز از نظر شخصی بی‌تفاوت است، چرا که (معتقد است) از طریق آن روابط و واکنش‌هایی ایجاد می‌شوند که کاملاً به‌طور عقلانی مهم نمی‌شوند، درست مانند عاملی استثنایی در وقایع که هرگز دراصل پول خدشه‌ای وارد نمی‌کند. پول صرفاً با آنچه که برای تمام افراد مشترک است - یعنی ارزش مبادله - سروکار دارد، که آن نیز کیفیت و فردیت را به سطحی کاملاً کمی تقلیل می‌دهد. تمامی روابط عاطفی میان اشخاص مبتنی بر فردیت آنهاست، در حالی که روابط عقلانی، افراد را به مثابه کسان و عناصری می‌بیند که آنها نیز نسبت به خودشان بی‌تفاوت‌اند و تنها در شرایطی توجه آنها تحریک می‌شود که درمیان چیزی به‌طور عینی و محسوس عرضه شده

واکنش فرد کلانشهری در برابر رخدادها به حوزه‌ای از فعالیت ذهنی تعلق دارد که حداقل احساس‌ها و عواطف را داشته باشد و بسیار دورتر از لایه‌های عمیق شخصیت سیر کند.
این کیفیت ذهنی به مثابه حافظ حیات درونی در مقابل سیطره کلانشهر، در بسیاری از پدیده‌های خاص متبلور گشته است

باشد. عیناً به همین سیاق ساکنان کلانشهر با شاغلان، مشتریان، خدمتکاران خود و به‌وفور با اشخاصی که با آنها ارتباط دارند، حسابگرانه برخورد می‌کنند. این روابط تضاد آشکاری با ذات محیط‌های کوچک‌تر دارد که در آن آشنایی اجتناب‌ناپذیری از ویژگی‌های فردی، فضایی عاطفی در رفتار ایجاد می‌کند، که فراتر از رابطه متعادل میان خدمات و بهای آنهاست. با توجه به جنبه روانشناختی - اقتصادی، در فرهنگ‌های کمتر توسعه یافته تولید برای مشتریانی است که محصولی را سفارش داده‌اند، آن‌هم در شرایطی که تولیدکننده و خریدار یکدیگر را می‌شناسند. متنها در شهر مدرن، تولید منحصراً برای بازار تدارک دیده شده است؛ یعنی برای مشتریانی تماماً ناآشنا که تولیدکننده هرگز به آنها دسترسی ندارد و آنها را نمی‌بیند. در این شرایط منافع طرفین نسبت به یکدیگر همراه با بی‌اعتنائی بیرحمانه‌ای ظاهر می‌شود. از این رو خودمداری و استقلال اقتصادی مبتنی بر محاسبه عقلانی هر دو طرف، بیمی ندارد که با روابط شخصی بی‌اهمیت مواجه شود. این امر به شدت در اقتصاد پولی حاکم بر کلانشهر دیده می‌شود که در آن آخرین بقایای تولید خانگی و مبادله مستقیم کالاها از بین رفته است و میزان تولید کالاها بر اساس سفارش‌های مستقیم شخصی روز به روز در حال کاهش است. این‌جا، این‌گرایش ذهنی - روان‌شناختی و اقتصاد پولی به شکلی تنگاتنگ در یکدیگر ادغام شده‌اند، به گونه‌ای که نمی‌توان گفت کدام یک مقدم و علت دیگری بوده است. آنچه که قطعی می‌نماید، این است که شکل زندگی در کلانشهر همچون خاکی است که بطور ثمربخش این نوع کنش متقابل را می‌پروراند. نکته‌ای که می‌توان آن را به وسیله نقل قول مشهورترین تاریخدان حقوق‌انگلیس نشان داد، این است که در طول تاریخ انگلستان، لندن همواره مرکز فکر و کیف پول انگلستان بوده است و نه قلب آن.

در برخی از ویژگی‌های به‌ظاهر بی‌اهمیت بیرونی‌ترین ابعاد زندگی، پاره‌ای از تمایلات ذهنی خاص یافت می‌شود. ذهن مدرن عمدتاً ذهنی است حسابگر. دقت حسابگری زندگی عملی که از اقتصاد پولی نشأت گرفته است، با آرمان علم طبیعی مطابقت دارد؛ یعنی تغییر شکل جهان به صورت مسئله‌ای ریاضی، به کارگماردن هر یک از اجزای جهان در فرمولی ریاضی. از این روست که اقتصاد پولی زندگی روزانه بسیاری از افراد را با سنجشگری، حسابگری، شمردن و تقلیل ارزش‌های کیفی به معیارهای کمی پر کرده است. به‌خاطر ویژگی قابلیت شمارش پول در روابط میان عناصر زندگی، دقت و درجه‌ای از قطعیت در تعیین شباهت‌ها و تفاوت‌ها و صراحتی در قرار و مدارها وارد گشته است. منتها شرایط مذکور در کلانشهر علت و همچنین معلول این ویژگی اساسی هستند. روابط و تبلور یافته‌های علائق ساکنان کلانشهر به‌علت تراکم جمعیت کثیر با منافع و سلیقه‌های متفاوت چنان متنوع و پیچیده است که فعالیت‌ها و روابط آنها با یکدیگر به صورت ارگانیک چندعضوی درهم بافته است. با توجه به این واقعیت نبود وقت‌شناسی بسیار دقیق در قرارها و خدمات‌دهی موجب بی‌نظمی و اختلال می‌گردد. به‌عنوان مثال اگر تمامی ساعت‌ها در برلین، به ناگهان به دلایل مختلف، حتی برای یک ساعت از کار بیفتد، کل زندگی اقتصادی و تجاری برای مدتی از مسیر اصلی‌اش باز می‌ماند. چنین اتفاقی حتی در شکل جزئی آن نشان خواهد داد که وسعت مسافت‌ها و فاصله‌ها موجب اتلاف وقت در قرارها و وعده‌های قبلی می‌گردد. از این رو شیوه زندگی کلانشهر به‌طور کلی بدون انطباق با تمامی فعالیت‌ها و روابط متقابلش با جدول زمانی ثابت امکان‌پذیر نیست. این شیوه زندگی به دقیق‌ترین شکل خود که فراتر از تمامی

عناصر عاطفی است، سازمان یافته است. در اینجا نیز نتایج حاصل می شود که بهتر است به آنها پرداخته شود، مانند اینکه هر رویدادی، هر قدر هم که در لایه های ظاهری پدیدار شود، بی درنگ با اعماق روح ارتباط می باید؛ و یا اینکه پیش یا افتاده ترین آثار بیرونی و ظاهری، در نهایت با آن اراده و عزم نهایی که به متن و سبک زندگی معطوف است، پیوند دارد. وقت شناسی، حسابداری و دقت نظر که لازمه پیچیدگی ها و گستردگی زندگی کلانشهری است نه تنها عمیقاً با ویژگی عقلانی و سرمایه داری آن مرتبط است بلکه محتوای زندگی را نیز مشخص می کند.

تمامی موارد مذکور مانع از شکل گیری انگیزه های بی چون و چرا، غریزی و غیر عقلانی، که از درون درصدد تعیین شکل زندگی است، می گردد. حتی اگر افرادی باشند که به دلایلی به طور مستقل با چنین انگیزه های زندگی می کنند که حضورشان در شهر ناممکن نیست، دائماً در ذهن خود چالشی با نوع جدی زندگی شهری دارند. در پرتو همین است که می توان نفرت عمیق شخصیت هایی چون راسکین [۳] و نیچه را نسبت به کلانشهر استنباط کرد اینان کسانی بودند که ارزش زندگی را تنها در وجه غیر قرار دادی آن که کمیت پذیر نیست، می پنداشتند.

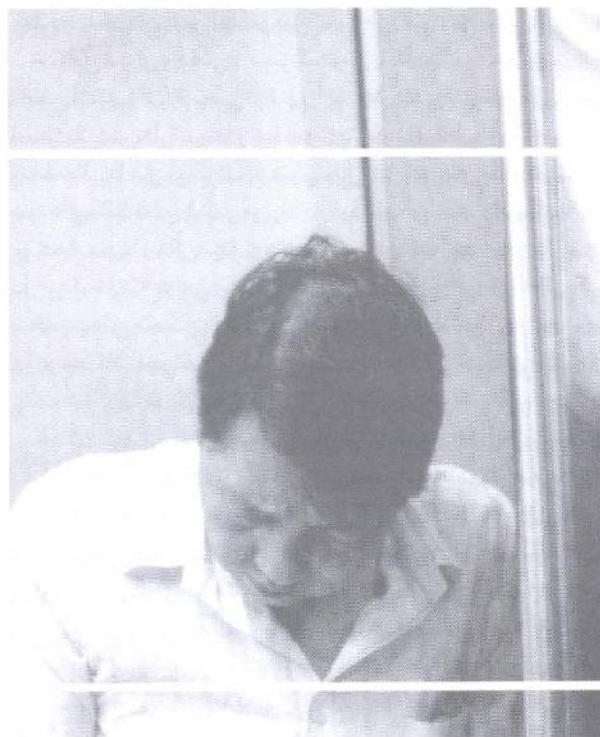
همان مؤلفه ها و عوامل دخیل در شکل گیری نگرش دقیق و جزء به جزء به زندگی که با ساختار شدیداً غیر شخصی عجیب شده اند، در جهت گیری های کاملاً شخصی نیز مؤثرند. شاید هیچ پدیده روانی به مانند پدیده دلزدگی [blase] تا به این اندازه با شهر همراه نباشد. دلزدگی یا بلازه در اصل محصول آن دسته از تحریکات شدیداً متغییر عصبی است که تمامی تضادهای خود را خفیف می گرداند و یا بر روی آنها سرپوش می گذارد؛ و این همان چیزی است که به نظر ما عقلانیت کلانشهری از آن نشأت گرفته است. از این رو ممکن نیست که اشخاص کندذهن دچار بلازه شوند. این دقیقاً مانند زندگی های شدیداً عاطفی است که در آنها نهایتاً شخص دچار بلازه می شود. چنین زندگی هایی در ابتدا باعث تحریک عصب ها برای بروز حداکثر واکنش ها می گردد، اما بعد در انتها دیگر هیچ واکنشی از سوی فرد بروز نمی یابد. از این رو محرک های کمتر مضر، از طریق سرعت و نوسانات تغییر خود، اعصاب را وا می دارند که چنان واکنش های غیر طبیعی ای از خود نشان دهند که آخرین اندوخته و توان نیز از دست برود و در همان حال توان و فرصتی برای شکل گیری مجدد وجود نداشته باشد. این ناتوانی در برابر محرک های جدید که با صرف انرژی زیادی در عمل همراه است، گرایش بلازه را ایجاد می کند که می توان آن را در میان کودکان شهرهای بزرگ، به خصوص در مقایسه با کودکان متعلق به محیط های صمیمانه تر مشاهده کرد.

به همراه این منبع فیزیولوژیکی در گرایش بلازه کلانشهری، چیز دیگری هم وجود دارد که از اقتصاد پولی منتج می گردد. اساس گرایش بلازه، بی اعتنایی نسبت به تمایزات و تفاوت های میان اشیاست. این امر بدین معنا نیست که تمایزات مذکور درک نمی شوند، بلکه بیشتر حکایتگر این امر است که معنا و ارزش تمایز و تفاوت های میان اشیا و نیز معنای خود اشیا از دست رفته است. اشیا در نزد فرد مبتلا به بلازه، مشابه و هم سطح و بیرنگ است، بی آنکه یکی بر دیگری برتری داشته باشد. این حالت بازتاب مستقیم ذهنی اقتصاد تماماً پولی است که در آن پول نقش تعیین کننده در جایگاه تمامی اشیا دارد. پول تفاوت های کیفی اشیا را در قالب تفاوت های کمی و اندازه و قدر آنها نمایان می سازد. بدین ترتیب پول می تواند با توجه به ویژگی بی تفاوتی و قدرت تفکیک خود، به مقیاس و معیار سنجش همگانی و آغازین تبدیل شود - که در نتیجه آن، می تواند اشیا را از درون تهی سازد و در همان حال مختصات و ارزش ها و نیز فردیت و بی ماندنی آنها را به نحوی کمرنگ کند که دیگر جبران شدنی نباشد. اشیا به کلی با همان شرایط خاص در جریان بیوسسته در حال حرکت پول شناور می مانند. تمامی چیزها در یک سطح و تراز قرار می گیرند و تنها به واسطه ارزش کمی شان از یکدیگر متمایز می گردند. در مورد انسان ها این خاصیت حاصل از هم آرزوی با پول - یا بهتر است بگوییم بی خاصیتی - ممکن است ناچیز باشد، به طوری که نتوان آن را تشخیص داد. ارزیابی پولی اشیا، از طریق خرید کالاها از سوی ثروتمندان و نیز از طریق خصلت کلی که زینت عمومی دوران کنونی به اشیا می دهد، قابل شناسایی است. در واقع، این امر که خود فلسفه وجودی کلانشهر است و آن را به عنوان مرکز تجاری بزرگ معرفی می کند، موجب شده است که قابلیت خرید کالاها به طور کلی ابعاد متفاوتی نسبت به سایر نظام های اقتصادی داشته باشد. از این روست که آنجا چنان مکانی برای حضور گرایش دلزدگی به شمار می آید. در کلانشهری که مکانی برای تراکم و تمرکز کالاهاست و فرد تحریک می شود که بیشترین انرژی عصبی خود را صرف کند، به واسطه افزایش صرفاً کمی عوامل مشروط کننده کلانشهری در تمامی ابعاد مورد نظرش، این توانایی به ضد خودش که حاصل انطباق پذیری فرد است - یعنی دلزدگی - تغییر شکل می یابد؛ و در آن اعصاب توان و نیروی نهایی شان را برای سازگاری با شرایط و شکل زندگی کلانشهری در قالب بی اعتنایی به آنها، آشکار می سازد. در اینجا شاهدیم که صیانت نفس [۴] در برخی از افراد به قیمت از دست دادن ارزش خود جهان عینی می انجامد و در نهایت و به ناگزیر به شخصیت هایی منجر می شود که با احساسی آکنده از بی معنایی وجودی، تنزل پیدا کرده اند.

از آنجا که ذهن شناسای متعلق به این شکل وجودی می یابست به خاطر خودش با آن شرایط کنار بیاید، صیانت نفس

او در رویارویی با کلانشهر رفتار اجتماعی نه چندان مثبتی از او می‌طلبد. گرایش ذهنی مردمان کلانشهر نسبت به یکدیگر ممکن است از این رو بر اساس رفتاری احتیاط آمیز پی‌ریزی شود. اگر تماس‌های بی‌وقفه بیرونی تعداد افراد یک کلانشهر با هم تعداد از واکنش‌های درونی در شهری کوچک، که در آن تمامی افراد یکدیگر را می‌شناسند و با یکدیگر ارتباط مثبتی برقرار می‌کنند، پاسخ داده شود. در این شرایط آن فرد کاملاً و از درون به ذره‌ای کوچک (اتم کوچک) تبدیل خواهد گشت که این امر شرایط ذهنی تصور ناپذیری را برای فرد به وجود می‌آورد. تا حدودی این شرایط روان‌شناختی و نیز تا حدودی سلطه و سیطره احساس تردید نسبت به دیگران و عناصر زندگی در کلانشهر که از خلال تماس‌های آبی احساس می‌شود، افراد را ناگزیر ساخته است که تودار و خویش‌تندار باشند؛ که نتیجه این امر، برای مثال، بی‌خبری از همسایگانی است که سال‌ها در مجاورت آنها زندگی می‌کنیم. این امر در مقایسه با مردم شهرهای کوچک، مردمان کلانشهر را به عنوان انسان‌های سرد و خشک و به دور از آداب و معاشرت معرفی می‌کند. البته اگر به خطا نرفته باشم، وجه درونی این توداری بیرونی فقط خونسردی نیست؛ بلکه نوعی بی‌زاری تحقیر آمیز، نوعی دافعه و بیگانگی دو جانبه است که در تماس‌ها و روابط می‌تواند به تنفر و ستیز تبدیل گردد. نظام درونی چنین گونه‌ای از دنیای اقتصادی و تجاری مبتنی است بر ساختاری بسیار پیچیده از توافق‌ها، بی‌تفاوتی‌ها و بی‌زاری‌ها در فشرده‌ترین و بادوام‌ترین حالت ممکن. این فضای خونسردی به میزانی نیست که صوری به نظر آید. ذهن ما با درکی کاملاً روشن، تقریباً به تمامی ادراک ناشی از رویارویی با شخص مقابل پاسخ می‌دهد. ناهوشیاری احساسات و حالت ناپایداری و تغییر احساسات، ادراک مذکور را به بی‌تفاوتی رهنمون می‌سازد. این بی‌تفاوتی نیز برای ما چندان غیرطبیعی نیست، چرا که ما در شرایط آشفته بازار و ناخوابسته‌ای از تحریکات، نشانه‌ها و علائم غوطه‌ور هستیم که نمی‌بایست بی‌پاسخ باقی بمانند. احساس انزجار و تنفر فرد را از خطرهای و آشفتگی‌های مذکور رها می‌کند. اما احساس انزجار به صورت خصومت نهفته‌ای موجب دوری و شکست می‌شود، به طوری که بدون آن این نوع زندگی نمی‌تواند ادامه یابد. وسعت، ترکیب و آهنگ‌پیدایی و ناپیدایی آن‌ها در صورت و اشکالی است که احساس مذکور در آنها حضور می‌یابد. تمامی اینها به همراه انگیزه‌های مادی کلیتی جامع از شکل زندگی کلانشهری به وجود می‌آورد. آنچه که در این شرایط بی‌درنگ به صورت اجتماع زدایی [۵] ظاهر می‌شود، تنها یکی از اشکال و صور ابتدای اجتماعی شدن است

توداری همراه با احساس تنفر مخفی نیز به عنوان ویژگی عام کلانشهری تلقی می‌گردد. در عین حال، این ویژگی میزانی از آزادی شخصی به افراد می‌بخشد که هیچ شباهتی با دیگر ویژگی‌های مشابه آن در گذشته ندارد. ریشه‌های این خصیصه در میان یکی از گرایش‌های تکامل یافته زندگی اجتماعی به طور کلی دیده می‌شود. ابتدای ترین شکل سازمان اجتماعی که در طول تاریخ - و در زمان حاضر نیز - یافت می‌شود، قلمرو و ناحیه نسبتاً کوچک کاملاً بسته روی افراد خارجی است. در این شرایط گروه‌های محاط شده در خود انسجام زیادی دارند که افراد در آن فضای مختصری برای شکوفایی و توسعه ویژگی‌ها و استعدادها، مخصوص به خود و در واقع برای فعالیت‌های آزادانه‌ای دارد که تنها نسبت به آنها جوابگو است. گروه‌های سیاسی و قومی در قالب اجتماعات دینی و سیاسی دارای این ویژگی اند. ویژگی صیانت نفس گروه‌های جوان تر مرزبندی و وحدت شدیدی را حول مرکز ثقل گروه می‌طلبد؛ از این رو فضای آزاد و شرایط مناسب را برای پیشرفت بیرونی و درونی افراد ایجاد نمی‌کند. از این مرحله به بعد تکامل اجتماعی هم‌زمان به دو جریان متفاوت اما متناظر تبدیل می‌شود. به میزانی که گروه از نظر کمی و فضایی و نیز از نظر محتوای معنادار زندگی توسعه می‌یابد، وحدت درونی و قطعیت مرزبندی‌های ریشه دار آن در مقابل دیگران، از طریق کنش‌های متقابل و روابط دو جانبه سست و ضعیف می‌گردند. در عین حال فرد به آزادی تحرک بیشتری که فراتر از محدودیت‌های موجود است، و همچنین به ویژگی‌ها و فردیتی دست می‌یابد که بر اساس آن تقسیم کار در گروه که در زمان حاضر وسعت یافته است، ضروری می‌گردد. منتها افزایش نیروها و شرایط خاص موقعیت فردی ممکن است رویه و تمهیدات عام، دولت، دین، اصناف و احزاب سیاسی و سایر گروه‌ها را تعدیل و اصلاح کند. این جریان و گرایش در توسعه فردیت زندگی شهری کاملاً آشکار و قابل تشخیص است. زندگی در شهرهای کوچک عهد باستان و قرون وسطی محدودیت‌هایی را در تحرک‌های فرد در روابط با جهان بیرونی و بر ویژگی استقلال ذاتی او تحمیل می‌کرد. به طوری که انسان مدرن هرگز نمی‌تواند تحت چنان شرایطی نفس بکشد. حتی امروزه انسان شهری زمانی که به شهر کوچکی نقل مکان می‌کند با نوعی محدودیت‌ها مواجه است که به محدودیت‌های دوران گذشته شباهت دارد. هرچقدر قلمروی که محیط ما را می‌سازد کوچک‌تر باشد، و هرچقدر روابطی که امکان فراتر رفتن از مرزبندی‌ها را می‌سازد، محدودتر باشد، اجتماع کوچک با اشتیاق بیشتری کردارها و جریان زندگی و نیز گرایش‌های فرد را می‌یابد. در چنین شرایطی تخصصی شدن کمی و کیفی عمدتاً رو بدین سو دارد که از مرزهای چنین اجتماعی گذر کند.



از این جهت به نظر می‌رسد که شهرهای باستانی دارای مشخصه‌هایی مشترک با ویژگی‌های مختص شهرهای کوچک بوده‌اند. تهدید دائمی موجودیت شهرهای باستان از سوی دشمنان دور و نزدیک سبب وجود همبستگی قوی در بدنه نظامی و سیاسی جامعه شد و در عین حال موجب رشک و ورزی نسبت به فرد گردید. زندگی خصوصی افراد نیز محدود به فضایی بود که خود را در آن تنها حاکم مطلق می‌دیدند، یعنی خانه، شور و هیجان عجیب زندگی متنوع اهالی آن شاید با توجه به این واقعیت تبیین شود که آنها افرادی با شخصیت‌های فردیت یافته بودند که همواره در برابر فشارهای دائمی بیرونی و درونی شهر کوچک فردیت زدا [۶] مقاومت می‌کردند. این امر فضایی پر از تنش را به وجود می‌آورد، بدین نحو که در آن ضعفا در سطوح زیرین جامعه سرکوب می‌شدند و اغتیا و ادا می‌گشتند که به شدیدترین شکل از صیانت نفس و فردیت خود پاسداری کنند. با توجه به این شرایط بی‌آنکه توضیح دقیق و روشنی از شرایط آن روز در دست باشد، می‌توان گفت آن شکوفه‌ای که می‌بایست به عنوان "ویژگی عام بشری" در توسعه ذهنی نوع ما طراحی می‌شد، در میان اهالی آن به ثمر نشست. از این رو می‌توان گفت که وسیع‌ترین و عام‌ترین مضامین و اشکال زندگی با فردی‌ترین مضامین و اشکال زندگی با فردی‌ترین مضامین و اشکال زندگی پیوندی نزدیک دارند. هر دو در جریان توسعه و تکامل خود سابقه و دشمنانی مشترک دارند. دشمن واقعی آنها از دل گروه‌های کوچکی برمی‌خیزد که مراقبت از آن گروه‌ها، هر دو را در موضعی دفاعی قرار می‌دهد؛ دفاع در مقابل گسترش و عامیت نهفته در قلمرو برون و فردیت شناور آزاد موجود در قلمرو درون. همان‌طور که در دوران فئودالی انسان آزاد کسی بود که در زیر سایه قانون زمین، یعنی تحت سلطه حکومت بزرگ‌ترین واحد اجتماعی، قرار داشت. در عین حال او آزاده‌ای نبود که حقوق قانونی اش را تنها از قلمرو محدود اجتماع فئودالی کسب کند؛ همچنان که امروزه در مفهوم عقلانی و پالایش یافته شهروند کلانشهر، فرد آزاد کسی است که با تعصبات و امور پیش یا افتاده که مختص اشخاص شهرهای کوچک است، به مبارزه و مخالفت برخیزد. در عین حال توداری و بی‌تفاوتی و شرایط ذهنی حیات در واحدهای اجتماعی بزرگ هرگز چیزی به استقلال فردی اضافه نمی‌کند، مگر اینکه در نهایت به شکل‌گیری توده‌های کندذهن بینجامد، چرا که در وهله اول آنچه که در کلانشهرها احساس می‌شود، نزدیکی جسمانی و نبود فضاست و همچنین فقدان احساس غریبی، تنهایی و رهایی در فشرده‌گی توده‌ای از افراد. در عین حال در چنین شرایطی به هیچ وجه ضروری نیست که انسان آزادی خود را در حیات عاطفی اش به عنوان تجربه‌ای لذت بخش نشان دهد.

تنها اندازه لازم جمعیت و ناحیه، براساس رابطه تاریخی - جهانی میان افزایش در اندازه واحد اجتماعی و میزان آزادی بیرونی و درونی شخص، کلانشهر را به مکانی برای حضور این شرایط تبدیل نکرده است بلکه افزایش و گسترده‌گی بیش از

اندازه و کاملاً محسوس آنها موجب شده که کلانشهر به مکانی "جهان وطنی" [۷] مبدل گردد. درمقایسه با شکل توسعه ثروت، افق فکری و ذهنی فرد نیز گسترش یافته است. به همین ترتیب روابط عقلانی و شخصی و اقتصادی در شهر به محض اینکه به اندازه معینی برسند، با تصاعد هندسی توسعه می یابند. هر بسط و توسعه بویابی در تدارک بسط و توسعه ابعاد دیگر و در تدارک بسط و توسعه وسیع تر خود است. از هر رشته ای که از این پیشرفت ها امتداد می یابد، تعداد بیشماری رشته دیگر حاصل می گردد. به عنوان مثال افزایش بهای ملک در شهر، در نتیجه اجاره آن، به خاطر افزایش عبور و مرور، سوده های مالکانه ای را دامن می زند که خود علت آن است. از این مرحله به بعد، ابعاد کمی زندگی به ابعاد کیفی آن تغییر شکل می دهد. محیط زندگی شهر کوچک اساساً خودبسنده است. برای کلانشهر این امر حتمی و لازم است که حیات درونی اش را در جهت حرکت مواجی بر روی حوزه های وسیع تر و بین المللی گسترش دهد. وایمار [۸] به علت وابستگی اش به شخصیت های منحصر به فرد با آنها نیز دهن شد؛ وابستگی به شخصیت ها، حتی به شخصیت های مهم در واقع با خود موجودیت کلانشهر تضاد دارد. مهم ترین وجه کلانشهر به میزان وسعت کارکردها و وظایفش که فراتر از مرزهای فیزیکی آن است، بستگی دارد. این کارایی به زندگی کلانشهری اهمیت و تکلیف می بخشد. اشخاص نمی توانند به تنهایی به محدوده های فیزیکی و همچنین به محدوده های ناشی محیط فعالیت شان تقلیل یابند. آنان بیشتر متشکل از کلیت نتایج معنی داری هستند که از قلمروهای زمانی و فضایی ناشی شده است. به همین سیاق شهر تنها در مجموعه آثاری که فراتر از قلمرو بلافضل آن اند، وجود دارد. این آثار دامنه و وسعت واقعی دارند، به طوری که موجودیت آثار در آن گستره بروز پیدا می کند. این موضوع پیش تر بدین گونه اظهار شد که آزادی فردی، که مکمل تاریخی - منطقی چنین گسترشی است، تنها در معنای منفی آن که آزادی به معنای آزادی صرف تحرکات و رهایی از بیشداوری ها و تعصبات است، استنباط نمی شود. ویژگی اساسی آزادی در خاص بودن و بی ماندنی آن است؛ و خصیصه ای است که تمامی افراد به طریقی آن را دارند و به صورت بالفعل آن را آشکار می کنند و به مدد آن به زندگی شکل و قالب می دهند. اینکه ما از قوانین سرشت درونی مان تبعیت می کنیم، که این همان آزادی است، چنین چیزی آن گاه برای ما دریافتنی و متقاعد کننده می گردد که آدمیان به وسیله جلوه های این سرشت از یکدیگر جدا شوند. این قابلیت بدون جایگزین نشان می دهد که وجه وجودی ما از بیرون تحمیل نمی شود.

شهر بیش از همه مکان پیشرفته ترین تقسیم اقتصادی کار است. مثلاً در پاریس اشخاصی به چشم می خورند به نام چهاردهمین [quatorzieme] که کسب و کار سودمندی هم دارند، و تنها به هنگام غذا با سرو وضع مرتبی حضور می یابند تا مثلاً یک مهمانی سبزه نره را تکمیل کنند. از این رو می توان گفت که شهر با توجه به وسعت آن تا اندازه زیادی شرایط تعیین کننده ای را برای تقسیم کار فراهم می آورد. بزرگی و وسعت شهر، آن را به واحدی مبدل می سازد که پذیرای کسب و کار بسیار متنوع است. این در حالی است که در همان وضعیت به خاطر وجود تراکم جمعیت و رقابت افراد برای جلب مشتری، فرد به داشتن نوعی تخصص و فضیلت شخصی که به سادگی نمی تواند از سوی دیگری نادیده انگاشته شود وادار می گردد. واقعیت مسلم این است که در حیات شهر، تضاد با طبیعت به خاطر هدف های زندگی به تضاد با انسان تبدیل می شود. در واقع درآمدی که برای کسب آن رقابت و جنگ صورت می گیرد در پرتو رقابت با طبیعت نیست، بلکه در پرتو رقابت انسان ها با یکدیگر است. از این رو ما نه تنها با منبعی از تخصصی شدن مواجه هستیم بلکه با واقعیت عمیق تری نیز رو به روییم؛ بدین ترتیب که تولید کننده در صدد ارائه محصول به شخصی است که دوست دارد او کالای جدیدی به وی بفروشد. در این شرایط تخصصی کردن یک محصول به منظور کسب منابع در آمدی تمام نشدنی و نیز تخصصی کردن یک وظیفه ریشه کن نشدنی برای تفکیک، پالایش و غنی سازی نیازهای عموم که عملاً خود به دگرگونی شخص در میان اجتماع می انجامد، ضروری است. برای تمامی این نوع محدودیت های حاصل از تمایزات عقلانی کیفیت های ذهنی که متناسب با اندازه شهر است، مجموعه ای کلی از علل وجود دارد. اول از همه دشواری کسب جایگاه شخصی درون چارچوب زندگی کلانشهری است. در آنجا که رشد و توسعه کمی منابع و انرژی ها با محدودیت هایی مواجه است، فرد از مزیت های کیفی استفاده می کند، به طوری که حساسیت دیگران را نسبت به تفاوت ها تحریک کند. بدین طریق جلب توجه دیگران برای او می تواند نوعی امتیاز باشد. این امر در نهایت به عجیب ترین بی نظمی ها و زیاده روی های دقیقاً کلانشهری در خود اثباتی ها، در هوس ها و در سواس ها می انجامد. این چیزی است که تنها فرد را از دیگران به لحاظ وجودی متفاوت می سازد. برای بسیاری، جلب توجه دیگران تنها شیوه حفظ و پاسداشت خود و شیوه ای برای عزت نفس و داشتن موقعیت محسوب می شود. در این میان اتفاق مهم دیگری نیز صورت می گیرد که آن فشردگی و کمی دیدارهای افراد است، که این امر را می توان با مراودات اجتماعی در شهری کوچک مقایسه کرد. در اینجا روابطی به چشم می خورد که گویی کوشش می شود تا صریح، بجا و فردی و با فراوانی عمدتاً غیر عادی

برای کلانشهر این امر حتمی و لازم است که حیات درونی اش را در جهت حرکت مواجی بر روی حوزه های وسیع تر و بین المللی گسترش دهد. وابستگی به شخصیت ها، حتی به شخصیت های مهم در واقع با خود موجودیت کلانشهر تضاد دارد

ظاهر گردد. این برخلاف شهرهای کوچک است که در آنها دیدارها به صورت مکرر و دراز مدت است، و همین امر باعث می شود که فرد تصویر دقیق و روشنی از شخصیت دیگران داشته باشد.

این موضوع برای من علت این نکته را روشن می سازد که چرا کلانشهر به فردیترین اشکال وجود شخصی تأکید دارد. بی آنکه به درستی یا نادرستی و یا به ثمر بخش بودن یا نبودن آن توجه داشته باشد. پیشرفت فرهنگ مدرن را می توان به واسطه سلطه "روح عینی" بر "روح ذهنی" توجیه کرد؛ بدین معنا که در زبان، حقوق، روش تولید، هنر، علم و در امور مربوط به محیط شخصی (مثل خانه) روح و شیوه ای تجسم یافته است که به شکلی ناقص حاصل توسعه ذهنی و انسان است. برای نمونه اگر به بررسی فرهنگ یا شکوه قرن نوزدهم بپردازیم که در اسیا دانش، نهادها و در رفاه تجسم یافته است، اگر آن را با پیشرفت فرهنگی فردی در همان دوره - دست کم در میان طبقات فرا دست- مقایسه کنیم، شاهد تفاوت های شگرفی در نرخ رشد میان آن دو خواهیم بود، که این از بسیاری جهات بیانگر رجعت فرهنگ فرد به معنویت و نازک بینی و ایده آلیسم است. این تفاوت ها، در اصل محصول تقسیم فزاینده کار است. در هر حال سلطه فرهنگ عینی رضایت چندانی برای افراد به همراه نداشته است. شاید آگاهی جزئی از مجموعه مبهم احساسات نسبت به آگاهی مورد نیاز در فعالیت های عینی و عملی فرد باشد، که او را به کمیته ناچیز تقلیل داده است. او در زمان حاضر به پیچ و مهره ای در برابر فشار شگرف سازمان اشیا و قدرت هایی تبدیل گشته است که دست های او را از خودشکوفایی، معنویت و ارزش کوتاه می کند. در نتیجه عمل این نیروهای مادی، انسان از فاعلی آزاد و شناسا [۹] به موجودی تماماً عینی تنزل یافته است. کلانشهر عرصه مناسبی برای ظهور این نوع فرهنگ است که بر هر عنصر انسانی و فردی سیطره داشته است. در زمان حاضر در ساختمان ها، در مؤسسات آموزشی، در شگفتی های حاضر، در رفاه حاصل از فناوری سیطره یافته بر فضا، در اشکال زندگی اجتماعی و در نهادهای دولتی قدرت عظیمی برای متبلور شدن و مهارت های فرهنگی غیر شخصی دیده می شود، به طوری که گویی شخصیت به دشواری می تواند خود را در برابر حقیقت آن حفظ کند. از یک طرف، زندگی بمراتب برای افراد راحت و ساده می گردد، به گونه ای که می توانند انگیزش ها، منافع، استفاده از زمان و کنجکاوی های شان را در تمامی ابعاد نشان دهند، و به نحوی که دیگر برای بقا و زندگی نیازی به مشقت ها و کوشش های فردی نیست. اما از طرف دیگر زندگی بیشتر از همیشه مملو از عناصر فرهنگی غیر شخصی و از ارزش ها و کالاهایی تشکیل شده است که در صدد ایجاد محدودیت ها و موانع برای منافع مشخصاً شخصی است. در نتیجه برای اینکه

شخصی ترین وجه وجودی در فرد باقی بماند او مجبور است آگاهانه در عنصر فردی و شخصی خود اغراق کند، و در غیر این صورت ممکن است خودش را نشناسد. نقصان فرهنگ فردی به خاطر سلطه فرهنگ عینی ریشه در کینه تلخی دارد که در موعظه های افراطی ترین فردگرا - یعنی نیچه - در برابر کلانشهر یافت می شود و شاید به همین دلیل باشد که در کلانشهر به این موعظه گران عشق می ورزند. به واسطه روابط کمی در کلانشهر دو شکل از فردگرایی - یعنی استقلال فردی و پیچیدگی ویژگی های شخصی - به قوت خود پا می گرفت، و کلانشهر با توجه به موقعیت تاریخی خود که در آن تجارب بیشتری کسب می کرد، به معنا و ارزش کاملاً جدیدی در تاریخ جهانی روح دست یافت. قرن هیجدهم فرد را در چنگ زنجیرهای قدرتمندی قرار داد که بی معنا گشته بودند. اینها زنجیرهایی بودند از نوع سیاسی، اراضی، صنفی و دینی

آن و محدودیت هایی که در عین حال به انسان، شکل غیر طبیعی و برای زمانی طولانی نوعی نابرابری غیر عادلانه تحمیل می کرد. در این شرایط فریادی برای آزادی و عدالت برخاست که رو به سوی تحقق آزادی عمل فرد در تمامی روابط اجتماعی و فکری داشت. در کنار این اندیشه لیبرالیستی در قرن نوزدهم از سوی گوته و رمانتیک ها از یک طرف و به خاطر تقسیم اقتصادی کار از طرف دیگر تمایل بیشتری مبنی بر این تفکر شکل گرفت که انسان هایی که هم اکنون از زنجیرهای تاریخی رها شده اند، در پی تمایز خود از دیگران اند. همچنین این اعتقاد شکل گرفت که دیگر برای تمام انسان ها ویژگی یا کیفیت کلی بشری وجود ندارد، بلکه بیشتر بی همتایی و یکتایی کیفی فرد است که در بردارنده ارزش های اوست. در تفسیرهای متضاد درباره این دو شیوه از تعیین موقعیت فرد درون نظام کلی، تاریخ درونی و بیرونی دوران ما دیده می شود. این نیز از نتایج کلانشهر است که فرصتی را برای آشتی و وحدت این دو طرز تلقی به وجود آورد. در واقع این شرایط خاص کلانشهر است که برای ما فرصت و انگیزه ای را برای شکل گیری و توسعه هر دو تفکر فراهم می سازد. از این رو این دو در نهایت به یک نقطه مشترک خواهند رسید که برای غنی سازی پیوسته معنا در توسعه و گسترش حیات ذهنی سودمند است. منتها کلانشهر همواره خود را به عنوان قالبی از تاریخ آشکار ساخته است که در جالش با حقیقت زندگی (حیات) است. اما برخلاف عمر یک سلول، چنین نیروهایی در طول تاریخ یکپارچه بوده اند و در این میان وظیفه ما شکایت کردن یا نادیده انگاشتن آنها نیست، بلکه تنها فهم و تحلیل آنهاست.

شاید آگاهی جزئی از مجموعه مبهم احساسات نسبت به آگاهی مورد نیاز در فعالیت های عینی و عملی فرد باشد، که او را به کمیته ناچیز تقلیل داده است. او در زمان حاضر به پیچ و مهره ای در برابر فشار شگرف سازمان اشیا و قدرت هایی تبدیل گشته است که دست های او را از خودشکوفایی، معنویت و ارزش کوتاه می کند

[پانویسها]

- 1-Nietzsche
- 2-Metropolitan Individuality
- 3-Ruskin
- 4-Self Preservation
- 5-Dissociation
- 6-de-individualizing small town
- 7-Cosmo - Polistaism
- 8-Weimar
- 9-Subjective

رشد و پراکنش جمعیت در مناطق کلانشهری

(نمونه موردی: منطقه کلانشهری تهران)

چکیده

از رویکردهای عمده‌ای که از اوایل قرن بیستم در حوزه برنامه ریزی مطرح شد، منطقه گرایی و منطقه ای اندیشی است. در حقیقت تفکر منطقه ای به دنبال یکپارچه سازی و یکپارچه نگری شهر مرکزی و پیرامون شکل گرفته است. این رویکرد از بدو پیدایش خود طی زمان‌های مختلف، جهت گیری‌های مختلفی داشته است، به طوری که ابتدا دارای نگرش اکولوژیکی بوده، سپس جهت گیری فرهنگی و اقتصادی یافته و امروزه به سمت برنامه ریزی فضایی و فیزیکی منطقه ای سوق پیدا کرده است و بیشتر به دنبال بررسی مباحث مرتبط با کاربری اراضی، زیرساخت‌ها، طراحی شهری، برنامه ریزی برای اکوسیستم‌ها و برقراری عدالت در سطح مناطق کلانشهری است. بدیهی است همزمان با بروز مسائل مختلف در مناطق کلانشهری (به ویژه در کشورهای در حال توسعه)، این نوع برنامه ریزی اهمیت فراوانی یافته است.

امروزه مناطق کلانشهری با چالش‌های مختلفی از قبیل رشد و پراکنش جمعیت و فعالیت‌ها در سطح منطقه، روند رشد کالبدی شهرها، نحوه توزیع امکانات در میان ساکنان، رشد و توسعه اقتصادی و نظایر اینها درگیر هستند، و این امر مدیریت شهری را با مشکلات مختلفی، چه از منظر ساختاری و چه از لحاظ کارکردی، مواجه کرده است. بر این اساس، جست و جوی راه‌حلهایی برای چالش‌های یاد شده به منظور جلوگیری از تشدید روند موجود و نیل به پایداری، ضرورت دارد. نوشتار حاضر با نگاهی اجمالی بر تفکرات منطقه گرایی، به دلیل گستردگی چالش‌های مورد بحث، تلاش دارد به بررسی روند رشد و پراکنش جمعیت در سطح منطقه کلانشهر تهران بپردازد و در این مسیر، چالش مذکور با رویکردی قیاسی با اهداف طرح مجموعه شهری تهران در محدوده زمانی ۱۳۸۱-۱۳۷۵ بررسی شده است. از جمله نتایج به دست آمده این است که استقرار جمعیت در منطقه کلانشهری تهران، نامتعادل و نامناسب است و اهداف و راهبردهای طرح مجموعه شهری در بعضی از نقاط سکونتگاهی و حوزه‌های شهری محقق نشده است و در صورت تداوم این روند، منطقه کلانشهری با مشکلات بیشتری مواجه خواهد بود.

نویسندگان

محمد مهدی متوسلی - کارشناس ارشد شهرسازی

مدیر گروه برنامه ریزی و طراحی شهری

مرکز پژوهش‌های شهری و روستایی

Motevaseli2004@yahoo.co.uk

حسین اسماعیل زاده

دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه شهید بهشتی

Esmailzadeh58@yahoo.co.uk

مقدمه

همزمان با رشد جمعیت و شهرنشینی در چند دهه اخیر و شکل‌گیری مناطق کلانشهری، مسائل عدیده‌ای در این مناطق شکل گرفته و مدیریت شهری را با چالش‌های فزاینده‌ای ناشی از رشدی فراتر از ظرفیت‌های پاسخگو، مواجه ساخته است. که از آن جمله می‌توان به رشد نامتناسب کالبد شهرها، گسترش انواع آلودگی‌ها، افزایش فقر و بیکاری، رشد حاشیه‌نشینی و مسئله بیخانمانی، گسترش ناهنجاری‌های اجتماعی و نظایر اینها اشاره کرد. گستردگی مسائل اخیر به ویژه در کشورهای در حال توسعه طی دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی، نوعی واکنش منفی را نسبت به شهرنشینی شتابان در این کشورها دامن زد که منشأ طرز تلقی "شهرستیزی" و گاه "روستازدگی" و خواست عمومی برای مهار رشد سریع شهرها شد. این طرز تلقی در بسیاری از موارد، باعث بی‌اعتنایی به تمرکز عظیم شهری به بهانه لزوم مهار آن و پشت کردن به واقعیت‌های شهرنشینی سریع گردید. از دهه ۱۹۸۰ میلادی، با تداوم روند کلانشهرنشینی و افزایش درک عمومی از همبستگی رشد کلانشهرها و رشد اقتصاد ملی، تلقی شهرستیزی کمتر شد و اندیشه مهار و کنترل رشد مناطق کلانشهری، به تدریج جای خود را به برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه این مناطق داد. با این تغییر نگرش، دیدگاه واقع‌گرایانه تری نسبت به مسائل کلانشهری شکل گرفت، تا جایی که زیست‌پذیر کردن محیط‌های شهری برای تمام گروه‌های اجتماعی با اتکا به توسعه‌ای پایدار از طریق مشارکت فراگیر شهروندان در دستور کار مدیریت اکثر مناطق کلانشهری قرار گرفت.

روش تحقیق

روش تحقیق برای تبیین روند رشد و پراکنش جمعیت در منطقه کلانشهری تهران، مبتنی بر روش توصیفی-تحلیلی است؛ بدین ترتیب که ابتدا روند رشد و پراکنش جمعیت در سال‌های گذشته، مورد مطالعه قرار گرفته، و سپس با رویکردی تطبیقی، به مقایسه روند مذکور در فاصله سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۷۵ پرداخته شده است. در گردآوری اطلاعات از روش کتابخانه‌ای و مطالعه اسناد و منابع فارسی و لاتین، آمارهای مرتبط و مانند اینها استفاده شده، و تجزیه و تحلیل اطلاعات نیز مبتنی بر تحلیل یافته‌های توصیفی روند رشد پراکنش جمعیت با مقایسه آمارهای مربوط به سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۸۱ بوده است. جامعه آماری در تحقیق حاضر شامل محدوده منطقه کلانشهری (استان تهران، به استثنای شهرستان فیروزکوه) است.

منطقه و تفکرات منطقه گرایی

واژه "منطقه" [۱] در متون مربوط به برنامه‌ریزی شهری، به گونه‌های مختلفی تعریف شده است. در اوایل قرن بیستم، شماری از برنامه‌ریزان، مطالعاتی را در این زمینه انجام دادند. پاتریک گدس [۲]، زیست‌شناس و دانشمند اسکاتلندی، که به پدر برنامه‌ریزی منطقه‌ای معروف است، مطالعاتی را در خصوص نحوه یکپارچه شدن شهرها و پیرامون (مناطق اطراف شهرها) از منظرهای مختلف جغرافیایی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی انجام داده است. گدس معتقد بود که برنامه‌ریزان، منطقه را از منظر مزیت‌های آن بررسی می‌کنند. به اعتقاد وی، برای درک خصوصیات مناطق لازم است طرح‌های مختلفی برای توسعه، تدوین گردد و به اجرا درآید. (2006, p 133). Wheeler) بر این اساس، می‌توان گفت که "برنامه‌ریزی برای مناطق"، در حقیقت به دنبال کشف فرصت‌ها و توسعه متعادل سکونتگاه‌ها (مرکز و پیرامون) است. این سطح از برنامه‌ریزی، حل مسائلی چون آلودگی هوا، نحوه توزیع آب، زهکشی، حمل و نقل و نظایر اینها را جست‌وجو می‌کند که سطح محلی (شهر، روستا و واحدهای همسایگی) قادر به تامین آنها نیست. (Gallion, 1984, p 358)

از جمله تفکراتی که در زمینه منطقه گرایی مطرح گردیده، "منطقه گرایی اکولوژیکی" [۳] است که از طرف اعضای انجمن برنامه‌ریزی منطقه‌ای آمریکا [۴] به ویژه لویس مامفورد [۵] و بنتون مک کی [۶] مطرح شد که شهر و پیرامون یا صنعت و طبیعت را به صورت "کلیتی منسجم" [۷] می‌دیدند. مامفورد و همفکرانش، ایده یکپارچه‌سازی توسعه اقتصادی، مدیریت منابع طبیعی، حمل و نقل، برنامه‌ریزی کالبدی بزرگ مقیاس [۸]، معماری انسان‌گرا [۹] و طراحی مکانی [۱۰] را مطرح ساختند - هرچند که این ایده عملی نشد. به اعتقاد هاوارد، ایده توسعه [۱۱] در مفهوم باغشهر [۱۲] عینیت می‌یابد. از جمله طرح‌های اجرا شده به این سبک،

می‌توان به طرح رادبرن [۱۳] در نیوجرسی [۱۴] اشاره کرد. این طرح، قبل از آنکه نمونه‌ای از یک حومه جدید ساخته شده باشد چارچوبی از مدل موسوم به بن بست یا گوشه دنج [۱۵] و شبکه فضاهای سبز درون شهری ارائه می‌کند (Wheeler, 2006, p 134).

تفکر دیگری از منطقه‌گرایی که در طول دهه‌های ۱۹۳۰ و ۱۹۴۰ از دانشگاه کارولینای شمالی [۱۶] در منطقه چاپل هیل [۱۷] مطرح شد، "منطقه‌گرایی فرهنگی" [۱۸] بود. این تفکر از طرف جامعه‌شناسی چون هاوارد دی. ادوم [۱۹] و هری استیل [۲۰] مطرح شد که فعالیت‌های شان، عمدتاً "تحلیل مناطق فرهنگی آمریکای شمالی بود. طرفداران این مکتب فکری، در ابتدا اهدافی چون حفاظت از ارزش‌ها و سنت‌های اجتماعی همسان در چنین مناطقی را تعقیب می‌کردند. این گونه مناطق فرهنگی، از نظر گونه‌شناسی، بسیار زیاد و متنوع‌اند و شناسائی آنها نیز به دلیل همپوشانی سنت‌ها و گروه‌بندی مختلف اجتماعی، به سختی صورت می‌گیرد.

از اواخر دهه ۱۹۴۰، اکثر منطقه‌گرایان آکادمیک، "مناطق را به عنوان حوزه‌های فعالیت‌های اقتصادی [۲۱]" تعریف کردند و تمرکز آنها بیشتر روی مناطقی چون کالیفرنیا، جنوبی [۲۲]، دره سیلیکون [۲۳]، دره تنسی [۲۴]، منطقه امیلیا رمانا [۲۵] از ایتالیا، شمالی و نظایر اینها بود. تحلیل‌ها و متدهای علمی اقتصادی در این نحله فکری جای می‌گیرند. حوزه "علم منطقه‌ای" [۲۶] که به دست والتر ایزارد [۲۷] در دانشگاه پنسیلوانیا در دهه ۱۹۴۰ پی‌ریزی شد، به طور گسترده بر تحلیل‌های اقتصادی تمرکز داشت. جان فریدمن [۲۸] و ویلیام آلسو [۲۹] در مجله برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای [۳۰]، که در سال ۱۹۶۴ منتشر شد، اظهار داشتند که "منطقه چونان چشم‌اندازی اقتصادی" [۳۱] است و فریدمن عنوان کرد که برنامه‌ریزی منطقه‌ای، اساساً به بررسی مسائل توسعه اقتصادی و منابع [۳۲] می‌پردازد.

در طول دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، جغرافی‌دانان و جامعه‌شناسان اقتصاد منطقه‌ای نئومارکسیست از قبیل دیوید هاروی [۳۳] و امانوئل کستلز [۳۴]، تحلیل جدیدی را از "قدرت در مطالعه مناطق" [۳۵] ارائه کردند. به بیان دیگر، به مباحثی چون شیوه سرمایه اقتصادی، جنبش‌های اجتماعی، گروه‌های نخبه و "ماشین‌های رشد" [۳۶]، که توسعه شهری و منطقه‌ای را جهت می‌دهند توجه کردند. از منظر آنها، منطقه به مثابه قلمرو قدرت اقتصادی و سیاسی و اجتماعی قلمداد می‌شود. به بیان ساده، از دریچه این نحله فکری، توسعه تحلیل‌های تکنیکی بدون درک نیروهای قدرت، برای برنامه‌ریزان بی‌معنی بود. در این رویکرد، برای دستیابی به اهداف کارآمد در برنامه‌ریزی، درک تغییرات ساختاری [۳۷]، اهمیت زیادی داشت. (Ibid. p 135) نگاه سیاسی و ایدئولوژیک به مناطق شهری و برخورد با مسائل از موضع ساختارگرایی، رویکرد غالب این تفکر را تشکیل می‌دهد (افروغ، ۱۳۷۷، ۱۳۵).

اخیراً توجه به "برنامه‌ریزی فضایی و کالبدی منطقه‌ای" [۳۸]، که شامل مباحثی چون کاربری اراضی، زیرساختها، طراحی شهری، برنامه‌ریزی برای اکوسیستم‌ها و امر عدالت در سطح مناطق کلانشهری است، مورد توجه بیشتری قرار گرفته است. این شیوه تفکر، به دلیل رشد سریع کالبد مناطق شهری، موج جدیدی از برنامه‌ریزی را با تأکید بر حفظ مناطق زیستی و چشم‌اندازها، و همچنین توجه به افزایش شکاف درآمدی و رفاه بین مرکز و پیرامون مطرح ساخت. در برخی موارد، این نوع منطقه‌گرایی نشانگر نوعی بازگشت به مفاهیم کل‌گرایی [۳۹] آغازین قرن بیستم در خصوص منطقه است. این شکل از برنامه‌ریزی، بیشتر به مباحث مرتبط با مناطق کلانشهری، حوزه‌های آبخیز، مناطق زیستی و سایر چشم‌اندازهای فیزیکی می‌پردازد تا فضاهای فرهنگی و اقتصادی. مهم‌ترین موضوع بحث این تفکر، مناطق کلانشهری [۴۰] است که شامل مجموعه‌ای از شهرها و روستاهایی است که در مجاورت هم قرار دارند و با پیوند به همدیگر، ماهیت منطقه شهری پیدا می‌کنند (www.chesapeakebay.net). لازم به ذکر است که توجه به کنترل توسعه مناطق پیرامونی شهر مرکزی، که به وسیله مدیریت‌های روستایی صورت می‌گیرد ضروری است (Gallion, 1984, p 359).

چالش رشد و پراکنش جمعیت در مناطق کلانشهری

یکی از چالش‌های اساسی در مناطق کلانشهری، چالش جمعیتی است. سده جدید در حالی آغاز شده که جمعیت جهان با رشد زیادی مواجه گشته است و درصد بالایی از این جمعیت، شهرنشین شده‌اند و هر ساله به میزان ۶۰ میلیون نفر به این جمعیت افزوده می‌شود. جمعیت شهری ۲۳۰ میلیون نفری جهان در سال ۱۹۵۰،

به یک میلیارد دو پانصد و بیست میلیون نفر در سال ۱۹۷۵ و به بیش از سه میلیارد نفر در سال ۲۰۰۳ رسیده است (جدول شماره ۱). در طول ۵۰ سال، جمعیت شهری جهان افزایشی در حدود ۶۰۰ درصد داشته است که این روند در دهه های آینده، با شتاب بیشتری نیز ادامه خواهد یافت، به طوری که پیش بینی می شود جمعیت شهری جهان در سال ۲۰۱۷ به ۴ میلیارد نفر و در سال ۲۰۳۰ به ۵ میلیارد نفر برسد (پاگ، ۱۳۸۳، ۴۹).

همچنین انتظار می رود سهم جمعیت شهری ۴۸ درصدی جهان در سال ۲۰۰۳، به ۵۷ درصد در سال ۲۰۱۰ و ۶۱ درصد در سال ۲۰۳۰ افزایش یابد (United Nation, 2003, p 2). در حالی که تا پایان جنگ جهانی دوم، شهرنشینی پدیده ویژه کشورهای توسعه یافته آن زمان بود، افزایش جمعیت و مهاجرت های مداوم روستاشهری در کشورهای در حال توسعه، سبب رشد فوق العاده شهرها شد به گونه ای که نسبت جمعیت شهرنشین جهان به کل جمعیت از ۳۷ درصد در سال ۱۹۷۰ به ۴۵ درصد در سال ۱۹۹۰ رسید. بر اساس پیش بینی ها در فاصله سال های ۲۰۰۳ تا ۲۰۳۰، افزایش جمعیت شهری در کشورهای توسعه یافته تنها ۱/۱ میلیارد نفر خواهد بود. نرخ رشد متوسط سالیانه آنها در حدود ۰/۵ درصد تخمین زده می شود. این در حالی است که نرخ رشد متوسط جمعیت شهری این کشورها در نیمه دوم قرن گذشته حدود ۱/۵ درصد بوده است. (UNCHS, 2001, p 10).

نکته درخور توجه دیگر نسبت جمعیت شهرنشین به کل جمعیت جهان و سهم جمعیت فقیر از این نسبت جمعیتی است. در سال ۲۰۰۱، نسبت جمعیت شهرنشین جهان به کل جمعیت برابر ۴۷/۷ درصد بود و نسبت جمعیت فقیر شهری از آن ۳۶/۶ درصد، یعنی در حدود یک سوم جمعیت شهری جهان است. نسبت جمعیت شهری و جمعیت فقیر شهری برای کشورهای توسعه یافته به ترتیب برابر ۷۵/۵ و ۶ درصد، برای کشورهای در حال توسعه ۴۰/۹ و ۴۳ درصد و برای کشورهای توسعه نیافته ۲۶/۲ و ۷۸/۲ درصد بود. روند رشد جمعیت و شهرنشینی باعث شکل گیری و ظهور شهرهای میلیونی و کلانشهرها در کشورهای مختلف جهان و به ویژه کشورهای جهان سوم شده است. در سال ۲۰۰۳ حدود ۴۶ درصد جمعیت جهان در شهرهای با جمعیت بیش از ۵ میلیون نفر ساکن بودند، در حالی که انتظار می رود این شهرها در سال ۲۰۱۵ پذیرای ۶۱ درصد جمعیت جهان باشند. تعداد شهرهای بیش از ۱۰ میلیون نفر جمعیت، ۲۰ شهر بود که بر اساس پیش بینی ها در سال ۲۰۱۵ به ۲۲ شهر افزایش خواهد یافت.

پدیدار شدن کلانشهرها در کشورهای در حال توسعه در طول دو دهه اخیر، همراه با ناتوانی مدیریت شهری در تأمین مسکن و خدمات اصلی، نگران کننده بوده و به چالشی اساسی تبدیل شده است. این کلانشهرها با رشد خود، مناطق پیرامون شان را نیز تحت تأثیر قرار می دهند و در اثر رشد این مراکز شهری، فضاهای خالی بین شهر مرکزی و شهرهای اطراف پر می شود و این مراکز به همدیگر می پیوندند در ضمن رشد جمعیت در پیرامون کلانشهرها، بیش از شهر اصلی مرکزی خواهد بود. به عبارت دیگر از مشخصه های عام کلانشهرنشینی، روندی است که طی آن در ابتدا یک کلانشهر روبه رشد وجود دارد که اطراف آن را مجموعه ای از نقاط شهری کم جمعیت و تعداد زیادی روستاهای مهاجر فرست احاطه کرده اند. روند تمرکز جمعیت در کلانشهرها پس از چند دهه روبه کاهش می گذارد، چراکه به دلیل تراکم جمعیت و محدودیت اراضی و افزایش هزینه زندگی در مرکز، به تدریج جمعیت و فعالیت ها به پیرامون منتقل می گردد، و این خود موجب رشد مراکز جمعیتی پیرامون کلانشهرهای اصلی می شود (خلاصه گزارش طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن، ۱۳۷۹، ۱۹).

منطقه کلانشهری تهران و چالش رشد و پراکنش جمعیت

الف) روند شکل گیری منطقه کلانشهری تهران و تدوین طرح مجموعه شهری

به طور کلی کلانشهر تهران شامل شهر تهران و کانون های جمعیتی، اقتصادی و خدماتی اطراف آن است که بازار کار واحدی از سکونت و کار را تشکیل داده اند و اجزا و عناصر آن با هم ارتباط روزمره دارند. جمعیت تهران که در حدود ۲۰۰ سال پیش در اوایل دوره قاجار و انتخاب آن به پایتختی کمتر از ۱۵ هزار نفر بود، در اواخر دوره قاجار در سال ۱۳۰۰ شمسی به کمی بیش از ۲۰۰ هزار نفر و در پایان دوره رضاخان در سال ۱۳۲۰ به اندکی بالاتر از ۵۰۰ هزار نفر رسید. پس از آن در پی تحولات داخلی ناشی از تغییر نقش ایران در سطح بین المللی و منطقه ای، در جریان وقایع بعد از جنگ جهانی دوم، آهنگ رشد و گسترش تهران شدت بیشتری پیدا کرد و جمعیت آن در سال ۱۳۳۵ به حدود ۱/۵ میلیون نفر و در سال ۱۳۴۵ به حدود ۲/۷۲ میلیون نفر افزایش یافت.

طی این مدت، به رغم اینکه جمعیت تهران در فاصله ۱۳۴۵ - ۱۳۰۰، حدود ۱۳ برابر شده بود، به لحاظ جغرافیایی، رشد و گسترش کالبدی آن به طور پیوسته و در اطراف هسته قدیمی آن صورت گرفت و هنوز در خارج از آن تأثیر چندانی نگذاشته بود، به طوری که در سال ۱۳۴۵، بزرگ‌ترین کانون جمعیتی اطراف تهران، شهر کرج با جمعیتی حدود ۴۴ هزار نفر بود. اما از این زمان به بعد، با توجه به تأثیر توسعه شبکه راه‌های ملی و منطقه‌ای که تهران را به سایر نقاط کشور متصل می‌کرد و همچنین استقرار صنایع جدید و سایر فعالیت‌هایی که به زمین وسیع و ارزان احتیاج داشتند و نیز همراه با انتقال بعضی از فعالیت‌های مزاحم شهری به خارج از شهر تهران و با توجه به محدودیت‌های پیش‌بینی شده در طرح جامع مصوب شهری، شهرها و آبادی‌های واقع در اطراف تهران به سرعت رو به رشد نهادند. کانون‌های جمعیتی جدیدی حول راه‌های ارتباطی اصلی شکل گرفتند، تعداد شهرها افزایش پیدا کرد و به تدریج "منطقه کلانشهری" یا "مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن" شکل گرفت. امروزه این مجموعه، بخش اعظم سطح استان تهران را دربر گرفته است (مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری، ۱۳۸۳، ۱۱) آمار نشان می‌دهد که طی بیش از سه دهه و نیم گذشته در فاصله بین سال‌های ۱۳۸۱ - ۱۳۴۵، در حالی که جمعیت محدوده‌های قانونی شهر تهران حدود ۲/۷ برابر شده و از ۲/۷۲ به ۷/۴۴ میلیون نفر رسیده، جمعیت بقیه نقاط استان تهران ۶/۵ برابر شده و از حدود ۷۳۶ هزار نفر به ۴/۸۲ میلیون نفر افزایش یافته و سهم تهران از جمعیت استان از حدود ۷۹ درصد در سال ۱۳۴۵ به ۶۵ درصد در سال ۱۳۷۵ و ۶۱ درصد در سال ۱۳۸۱ کاهش پیدا کرده است. لذا توسعه و رشد این مجموعه از دیر باز جز در برخی از نقاط آن، که طرح جامع داشته، تابع هیچ نوع سیاست و راهبرد و برنامه‌ای نبوده است.

توسعه گسترده در مناطق پیرامون کلانشهر تهران ابعاد وسیعی به مجموعه بخشیده و برون فکته مشکلات متعدد نظیر مسکن، کارگاه‌های آلاینده و استفاده بدون برنامه از زمین عملاً درهم ریختگی و نابسامانی شدیدی را در استقرار جمعیت و فعالیت در مجموعه به وجود آورده است. مجموعه اینها، به همراه بروز تنش‌های اجتماعی و سیاسی و امنیتی در این مناطق، هیئت دولت را بر آن داشت که به منظور فراهم کردن زمینه حل مسائل منطقه کلانشهری تهران و پیشگیری از بروز یا تشدید این مسائل در سایر شهرهای بزرگ و دستیابی به کیفیت مناسب از زندگی در مناطق کلانشهری کشور در آینده، مصوبه طرح ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور و شهرهای اطراف آنها را به تصویب برساند. بر همین اساس، برای اولین بار در نظام برنامه ریزی شهری ایران، تهیه طرح مجموعه شهری تهران به وسیله وزارت مسکن و شهرسازی در سال ۱۳۷۵ در دستور کار قرار گرفت و نتایج آن در سال ۱۳۸۱ در شورای عالی شهرسازی و معماری و در سال ۱۳۸۲ به وسیله هیئت وزیران به تصویب رسید. پس از آن هیئت وزیران با در نظر گرفتن دیدگاه‌های مجلس در تصویب نامه مورخه ۱۳۸۲/۳/۲، ضمن استقلال واحدهای تقسیمات کشوری و مسئولیت‌ها و اختیارات مراجع ذی ربط آن، خط مشی‌ها و سیاست‌های کلی طرح مجموعه شهری تهران را به تصویب برساند. طبق این مصوبه، شهرستان‌های تهران، دماوند، ری، شمیرانات، کرج، ورامین، اسلامشهر، ساوجبلاغ، شهریار، رباط کریم، پاکدشت و نظرآباد در مجموعه شهری تهران قرار گرفتند. قلمرو این منطقه شامل شهرستان‌های استان تهران بجز شهرستان فیروزکوه است که به واسطه فقدان ارتباط با مجموعه شهری تهران، کمبود تعداد کانون‌های جمعیتی از آن حذف گردیده است. این محدوده در زمان حاضر شامل ۱۲ شهرستان، ۳۲ بخش، ۴۸ شهر، ۷۲ دهستان و بیش از ۱۴۵۰ آبادی است (سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان تهران، سالنامه آماری استان تهران، ۱۳۸۳، ۲۶). لازم به ذکر است که بر اساس محدوده دقیق شده طرح مجموعه شهری تهران، تعدادی از شهرها و آبادی‌های مجموعه سکونتگاهی فعال منطقه کلانشهری تهران،

به ۹ حوزه فعال و مناطق خارج از حوزه‌ها تقسیم بندی شده است که بنا به پیشنهاد طرح مجموعه شهری تهران، مطالعات تفصیلی این حوزه‌ها تحت عنوان طرح‌های ساختاری- راهبردی در سال ۱۳۸۴ به اتمام رسیده است و هم‌اکنون مراحل تصویب را می‌گذرانند. منطقه کلانشهری تهران هم‌اکنون به رغم تهیه طرح و به دلیل مسائل و مشکلات متعدد خصوصاً در حوزه مدیریت منطقه کلانشهری با مشکلات و چالش‌های

نسبت جمعیت منطقه کلانشهری تهران به کل کشور، طی دهه‌های اخیر روند افزایشی داشته است؛ در حالی که نسبت جمعیت کلانشهر تهران به کل کشور طی سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۸۱، روند کاهشی پیدا کرده است

- متعددی مواجه است که از آن جمله می توان به موارد زیر اشاره کرد:
۱. استقرار نامناسب و نامتعادل جمعیت و فعالیت در منطقه کلانشهری تهران.
 ۲. تغییر کاربری های زمین های کشاورزی و تخریب فضاهاى سبز در منطقه کلانشهری و از میان رفتن یکپارچگی این اراضی.
 ۳. استفاده غیر معقول از زمین در اثر ساخت وسازهای پراکنده.
 ۴. ازدحام ترافیک و کمبود زیرساخت ها و شبکه های حمل و نقل در سطح منطقه (خصوصاً حمل و نقل عمومی) و افزایش نگران کننده زمان و هزینه های حمل و نقل در منطقه کلانشهری.
 ۵. آلودگی هوا، آب و خاک و تخریب حوضه های آبخیز و محیط زیست.
 ۶. نزول کیفیت زندگی در سکونتگاه های پیرامونی و بحران مسکن و خدمات و همچنین تأسیسات و تجهیزات شهری.
 ۷. ازدیاد فقر و فاصله اقشار اجتماعی در سطح کلانشهر و منطقه و تشدید جدانشینی گروه های کم درآمد و تمرکز فقر در حاشیه پایتخت.
 ۸. کم رنگ شدن هویت و ویژگی های اجتماعی و فرهنگی ساکنان منطقه کلانشهری تهران و پیامدهای منفی ناشی از آن.
 ۹. کاهش کارایی و بهره وری اقتصادی مجموعه به دلیل فقدان تنوع و پویایی اقتصادی و اجتماعی در مراکز جمعیتی آن و اتلاف منابع و نیروهای مولد (خلاصه گزارش طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن، ۱۸، ۱۳۷۹).

ب) بررسی و تحلیل رشد و پراکنش جمعیت در منطقه کلانشهری تهران

منطقه کلانشهری تهران با وسعت ۱۶۵۸۷ کیلومتر مربع، ۸۸/۲ درصد از مساحت کل استان تهران را به خود اختصاص داده است [۴۱]. در سال ۱۳۸۱ این منطقه ۱۲۱۲۹۹۲۰ نفر جمعیت داشته است، که ۹۹/۷ درصد از جمعیت کل استان را تشکیل می دهد. میزان تراکم در سطح منطقه، ۷۳۱ نفر در کیلومتر مربع است. این در حالی است که میزان تراکم در سطح استان ۶۴۶ نفر در کیلومتر مربع است. همان گونه که در جدول شماره ۲ مشخص است، نسبت جمعیت منطقه کلانشهری تهران به کل کشور، طی دهه های اخیر روند افزایشی داشته است؛ در حالی که نسبت جمعیت کلانشهر تهران به کل کشور طی سال های ۱۳۵۵ تا ۱۳۸۱، روند کاهشی پیدا کرده است. بر این اساس، می توان گفت به رغم توفیق نسبی سیاست های تمرکززدایی دولت از کلانشهر تهران، به علت عدم توجه به منطقه کلانشهری، تمرکز جمعیت بیشتر در مناطق پیرامون صورت گرفته است. یکی از علت هایی که می تواند در این امر تاثیرگذار باشد عدم بهره گیری از انگاره های منطقه ای تا قبل از تدوین طرح مجموعه شهری است.

با توجه به گزینه های پیش بینی شده در طرح مجموعه شهری تهران در خصوص جمعیت منطقه کلانشهری برای افق ۱۴۰۰ [۴۲]، گزینه متوسط (عملیاتی) به میزان ۱۷/۷ میلیون نفر برای جمعیت ۱۰/۱۶ کل کشور و گزینه پایین به میزان ۱۶/۶ میلیون نفر برای جمعیت ۹۲/۳ کل کشور پیشنهاد گردیده بود، که شورای عالی شهرسازی و معماری ایران با توجه به پیامدهای نامطلوب افزایش جمعیت تهران به ویژه از لحاظ محدودیت منابع آب مورد نیاز، هیچ یک از گزینه ها را با مصالح و منافع آینده مجموعه منطبق ندانست و سقف جمعیتی ۱۴ تا ۱۵ میلیون نفر را پیشنهاد و تصویب کرد. تحقق این هدف بر مبنای مطالعات صورت گرفته، مستلزم اقدامات جدی و سختگیرانه ای است که در متن مصوبه طرح مجموعه شهری تهران (مصوب هیئت وزیران در سال ۱۳۸۲)، در دو سطح ملی و منطقه کلانشهری تهران، لحاظ گردیده است (مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، گزیده مطالعات طرح راهبردی توسعه کالبدی، ۱۳۸۲، ۳۶).

نتایج تطبیقی پیش بینی های جمعیتی طرح مجموعه شهری برای سال های ۱۳۸۰ تا ۱۴۰۰ و نتایج به دست آمده از آمارهای سرشماری کارگاهی سال ۱۳۸۱، بیانگر آن است که رشد کنونی جمعیت منطقه کلانشهری تهران، بیش از رشد جمعیت در نظر گرفته شده است. در صورت تداوم این روند، جمعیت واقعی منطقه در افق طرح از جمعیت پیش بینی شده طبق مصوبه هیئت وزیران به مراتب بیشتر خواهد بود. این در حالی است که میزان جمعیت سال ۱۳۸۱ منطقه کلانشهری تهران حتی از گزینه های پیشنهادی طرح مجموعه شهری (متوسط و پایین) نیز بیشتر است (جدول شماره ۳).

از جمله عوامل مؤثر در روند جمعیت پذیری شهرستان های منطقه، می توان به میزان فاصله با تهران، دوری و نزدیکی به مسیرهای اصلی ارتباطی، قیمت زمین و مسکن، وجود یا فقدان سازوکارهای مشخص نظارتی و مدیریتی، میزان دسترسی به امکانات و خدمات و همچنین فرصت های شغلی جدید اشاره کرد.

بر اساس بررسی های انجام شده در خصوص جمعیت شهرستان های استان تهران، می توان به این نتیجه رسید که جمعیت شهرنشین استان، بخش عمده ای از سهم جمعیتی استان را به خود اختصاص داده است (بیش از ۹۰ درصد در سال ۱۳۸۱)، ضمن اینکه جمعیت شهرنشین استان در فاصله سال های ۸۱-۱۳۷۵، روند کاهشی داشته و از ۱/۵ درصد در سال ۱۳۷۵ به ۹۰ درصد در سال ۱۳۸۱ رسیده است (جدول شماره ۴). باید به این نکته اشاره کرد که رشد جمعیت روستایی در سال های مذکور از رشد جمعیت شهری به مراتب بیشتر بوده است. به نظر می رسد عواملی چون گرانی قیمت زمین و مسکن

در نقاط شهری و فقدان سازوکارهای نظارتی مشخص در مناطق روستایی خصوصاً در امر ساخت و ساز، در رشد مناطق روستایی مؤثر بوده است. به عنوان نمونه می توان به تحولات جمعیتی برخی از روستاها اشاره کرد که طی دهه های اخیر رشد بسیار بالایی داشته اند (جدول شماره ۵).

با توجه به آمارهای مندرج در جدول شماره ۴، باید گفت که شهرستانهای تهران، کرج و شهریار در سال ۱۳۸۱، بالاترین میزان جمعیت را به خود اختصاص داده بودند، این در حالی است که شهرستان های دماوند و نظرآباد کمترین میزان جمعیت را داشتند. شهرستان های شهریار، رباط کریم و ساوجبلاغ به ترتیب با ۷/۳۳، ۷/۸۶ و ۶/۵۶ درصد، بالاترین نرخ رشد جمعیت را طی سال های ۸۱-۱۳۷۵ داشته اند، در حالی که شهرستان های تهران و ری به ترتیب با ۱/۹۵ و ۲/۰۴ درصد، با کمترین میزان رشد مواجه بودند. همچنین شهرستان تهران بالاترین و شهرستان کرج پایین ترین میزان رشد جمعیت روستایی را طی سال های یادشده، به ترتیب با ۱۵/۲۸ و ۱/۸۶ درصد به خود اختصاص داده بودند. شهرستان های شهریار و رباط کریم به ترتیب با ۷/۱۹ و ۷/۱۲ درصد بالاترین، و شهرستان های ری و تهران به ترتیب با ۱/۵۶ و ۱/۹۱ درصد پایین ترین نرخ شهرنشینی را داشتند [۴۴].

یکی از عوامل نشان دهنده پراکندگی جمعیت، میزان تراکم جمعیت است. بر اساس بررسی های صورت گرفته، میزان تراکم در سطح منطقه کلانشهری تهران در سال ۱۳۸۱، ۷۳۱ نفر در کیلومتر مربع است در حالی که این میزان در کل استان، ۶۴۷ نفر در کیلومتر مربع است. بالاترین میزان تراکم در میان شهرستان های منطقه، به شهرستان های تهران و اسلامشهر به ترتیب با ۴۲۷۶ و ۱۶۷۰ نفر در کیلومتر مربع، و پایین ترین آنها به شهرستان های دماوند و ساوجبلاغ به ترتیب با ۴۰ و ۸۱ نفر در کیلومتر مربع اختصاص دارد، که نشان دهنده تمرکز غالب جمعیت در شهر مرکزی و نقاط مجاور آن است. با توجه به موارد پیش گفته از جمله عوامل مؤثر در روند جمعیت پذیری شهرستان های منطقه، می توان به میزان فاصله با تهران، دوری و نزدیکی به مسیرهای اصلی ارتباطی، قیمت زمین و مسکن، وجود یا فقدان سازوکارهای مشخص نظارتی و مدیریتی، میزان دسترسی به امکانات و خدمات و همچنین فرصت های شغلی جدید اشاره کرد. به عنوان نمونه، تعداد کارگاه های صنعتی فعال استان از حدود ۷۱ هزار در سال ۱۳۷۵ به حدود ۱۰۹ هزار در سال ۱۳۸۱ رسیده است، که تمرکز اصلی آنها در تمامی شهرستان های استان به غیر از شهرستان های تهران، ری و شمیرانات بوده است (سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان تهران، تحولات اقتصادی و اجتماعی استان، ۱۳۸۴، ۵۸).

مجموعه شهری تهران در مجموع شامل ۹ حوزه شهری است که عبارت اند از حوزه شهری تهران، کرج-شهریار، اسلامشهر، رباط کریم، ورامین، پاکدشت، هشتگرد، رودهن-پردیس، حسن آباد و اشهرارد. این حوزه ها در سال ۱۳۸۱، در مجموع ۹۲/۹۴ درصد کل جمعیت استان و ۹۳/۲۰ درصد کل جمعیت منطقه کلانشهری تهران را در خود داشتند؛ و این در حالی است که تنها حدود ۱۴ درصد کل مساحت استان و ۱۱/۹ درصد مساحت منطقه کلانشهری را در بر می گرفتند [۴۵]. میزان تراکم جمعیت در سطح حوزه ها در سال ۱۳۸۱ به ۴۳ نفر در هر هکتار رسیده در حالی که در سال ۱۳۷۵ این میزان ۳۶ نفر در هکتار بوده است. این وضعیت نشان دهنده رشد جمعیت و تمرکز بیشتر آن در سطح حوزه های شهری منطقه بوده است که با اهداف طرح مطابقت دارد.

بررسی ها نشان می دهند که سهم جمعیتی کلانشهر تهران در دهه های اخیر، روند نزولی داشته است، به طوری

که میزان سهم جمعیتی آن ۸۸ درصد در سال ۱۳۴۵، ۶۵ درصد در سال ۱۳۷۵، و ۶۱ درصد در سال ۱۳۸۱ بوده است. این روند بیانگر آن است که به طور فزاینده ای بر میزان سهم جمعیتی مراکز سکونتگاهی پیرامون کلانشهر تهران افزوده شده است (از ۱۲ درصد در سال ۱۳۴۵ به ۳۹ درصد در سال ۱۳۸۱ رسیده است). از جمله عوامل مؤثر در تبیین این موضوع، می توان به تحقق نسبی سیاست های دولت در تمرکززدایی و کاهش فشار از شهر تهران و تقویت سایر شهرهای بزرگ اشاره کرد. در اینکه باید به این موضوع توجه داشت که سیاست های مذکور نسبت به مناطق پیرامون کلانشهر تهران بی توجه بوده و این امر باعث شکل گیری و رشد مسائل متعددی چه در سطح منطقه و چه در محدوده کلانشهر تهران گردیده است. از جمله این مسائل می توان به رشد فزاینده سکونتگاه های خودرو، افزایش جرم و جنایت خصوصاً در مناطق پیرامونی، کمبود و نارسایی زیرساخت ها به ویژه در مناطق پیرامونی، جابه جایی های وسیع جمعیتی بین کلانشهر تهران و مناطق پیرامون آن در اثر وابستگی های شغلی و خدماتی این مناطق به شهر مرکزی، گسترش انواع آلودگی ها، افزایش عدم تعادل های فضایی در سطح منطقه و در مجموع کاهش کیفیت زندگی - اشاره کرد.

با توجه به جدول شماره ۵، می توان گفت که حوزه شهری تهران در میان حوزه های واقع در منطقه کلانشهری، دارای بالاترین میزان جمعیت و تراکم (۱۰۶ نفر در هکتار در سال ۱۳۸۱) است که این نسبت در حدود ۲/۵ برابر میزان تراکم مجموع حوزه های شهری است. طبق مقایسه صورت گرفته بر اساس جمعیت سال ۱۳۸۱، با اهداف و پیش بینی های طرح مجموعه شهری و مصوبه هیئت وزیران [۴۶]، می توان گفت که جمعیت حوزه شهری تهران در صورت تداوم روند کنونی، در افق طرح به مراتب بیشتر از پیش بینی های صورت گرفته - خصوصاً مصوبه هیئت وزیران - خواهد شد.

با توجه به اهداف در نظر گرفته شده برای جمعیت پذیری حوزه های شهری و مقایسه آن با آمارهای به دست آمده از سرشماری کارگاهی سال ۱۳۸۱ می توان دریافت که به غیر از حوزه شهری تهران، حوزه های کرج - شهریار و اسلامشهر - رباط کریم بالاترین میزان جمعیت پذیری را به ترتیب با ۵۱۵۳۳۰ نفر و ۲۴۵۰۲۶ نفر داشته اند. این در حالی است که حوزه های اشتهارد و حسن آباد، کمترین جمعیت پذیری را به ترتیب با ۶۹۶۱ نفر و ۸۸۰۱ نفر به خود اختصاص داده بودند. در میان حوزه های شهری، حوزه رودهن - پردیس، حسن آباد و اشتهارد بالاترین نرخ رشد، و حوزه های تهران و ورامین کمترین نرخ رشد را داشته اند. از عوامل مؤثر در این زمینه، چه بسا بتوان به عواملی چون شکل گیری شهرهای جدید در برخی از حوزه ها (که از برنامه های جمعیت پذیری تبعیت می کردند)، قیمت پایین زمین و مسکن در برخی از حوزه ها، و برنامه های کنترلی جمعیت در سطح منطقه و به خصوص در شهر تهران اشاره کرد.

با توجه به راهبردهای توسعه کالبدی حوزه های شهری پس از اعمال محدودیت های سختگیرانه در خصوص حوزه شهری تهران، حوزه کرج - شهریار به دلیل حفظ اراضی کشاورزی و باغ ها، می بایست در کنترل آن به میزان حدود ۲/۷ میلیون نفر در افق ۱۴۰۰، در اولویت قرار گیرد [۴۷]. این در حالی است که جمعیت این حوزه در سال ۱۳۸۱، به بیش از ۲ میلیون نفر رسیده است. حوزه اسلامشهر - رباط کریم که براساس اهداف طرح مجموعه شهری می بایست در افق ۱۴۰۰، پذیرای جمعیتی حدود ۱/۹ میلیون نفر باشد. بر اساس آمارهای سرشماری ۱۳۸۱، میزان جمعیت حوزه مذکور به ۸۷۰ هزار نفر رسیده است که با در نظر گرفتن نرخ رشد ثابت محدوده زمانی ۸۱ - ۱۳۷۵، می توان گفت که جمعیت این حوزه در افق ۱۴۰۰ به مراتب بیشتر خواهد شد.

حوزه های شهری هشتگرد، اشتهارد و حسن آباد به دلیل پایین بودن نرخ رشد جمعیتی با روند موجود، به منظور تحقق جمعیت پذیری افق طرح، به تدابیر خاصی نیاز دارند. حوزه شهری ورامین، در صورت تداوم روند موجود رشد جمعیتی، در افق طرح با جمعیت بیشتری نسبت به هدف طرح روبرو خواهد شد. به نظر می رسد حوزه های شهری پاکدشت و رودهن - پردیس با روند موجود، اهداف طرح را در افق ۱۴۰۰ تا حدودی پوشش خواهند داد.

ساختار کالبدی منطقه کلانشهری تهران، طی دهه های گذشته از شکل تک مرکزی و متمرکز، به شکل اقماری و غیرمتمرکز تغییرمسیر داده است و طبق ساختار پیش بینی شده برای افق طرح و همچنین با توجه به شکل گیری حوزه های شهری متمرکز و پرجمعیت در پیرامون تهران، زمینه برای تحقق ساختار مطلوب چندمرکزی و منظومه ای در سطح منطقه فراهم گردیده است. روند و تحول جمعیتی منطقه کلانشهری طی سال های اخیر، به عنوان یکی از عوامل تشکیل دهنده ساختار مذکور نشان می دهد که ساختار کلی منطقه تا حدودی به این سمت حرکت کرده است. از جمله عوامل مؤثر در تحقق هدف مذکور، توسعه مراکز منطقه ای کرج و اسلامشهر و تقویت

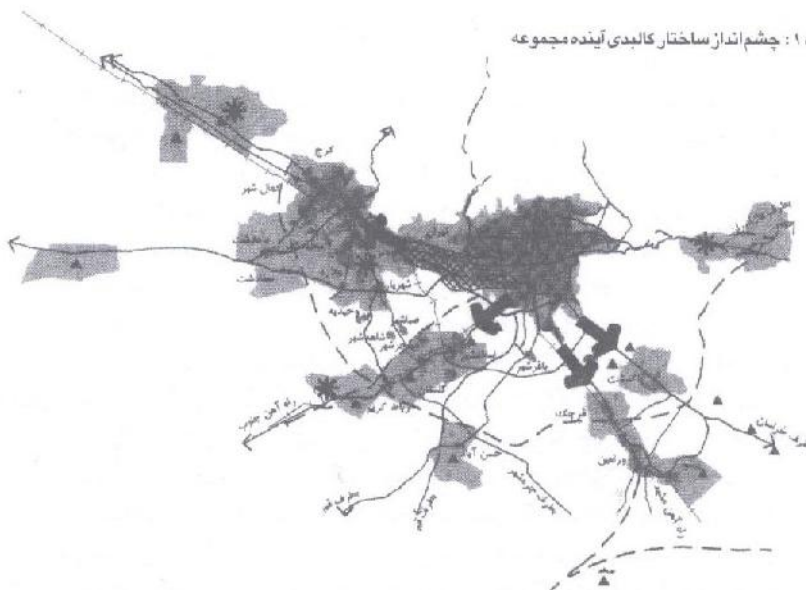
جدول شماره ۱. جمعیت شهری جهان بر حسب مناطق در فاصله زمانی ۱۹۵۰-۲۰۰۳

نرخ رشد سالیانه	جمعیت (میلیارد نفر)						پراکنش جمعیت
	۲۰۰۰-۲۰۳۰	۱۹۵۰-۲۰۰۰	۲۰۳۰	۲۰۰۳	۲۰۰۰	۱۹۷۵	
							کل جمعیت
-۰/۹۷	۱/۷۶	۸/۱۳	۶/۳۰	۶/۰۷	۴/۰۷	۲/۵۲	جهان
-۰/۸۳	-۰/۷۷	۱/۲۴	۱/۲۰	۱/۱۹	۱/۰۵	-۰/۸۱	مناطق توسعه یافته
۱/۱۵	۲/۱۰	۶/۸۹	۵/۱۰	۴/۸۸	۳/۰۲	۱/۷۱	مناطق کمتر توسعه یافته
							جمعیت شهری
۱/۸۳	۲/۷۲	۳/۹۳	۳/۰۳	۲/۸۶	۱/۵۲	-۰/۷۲	جهان
-۰/۲۷	۱/۴۵	۱/۰۱	-۰/۹۰	-۰/۸۸	-۰/۷۰	-۰/۴۳	مناطق توسعه یافته
۲/۲۹	۳/۷۳	۳/۹۲	۲/۱۵	۱/۹۷	-۰/۸۱	-۰/۳۱	مناطق کمتر توسعه یافته

Source: United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division, World Urbanization Prospects: The 2003 Revision (Executive Summary)

سایر حوزه ها به عنوان عناصر اصلی شبکه شهری است. از جمله سیاست های اصلی طرح، توجه به مناطق خارج از حوزه های شهری است که در این زمینه، مقرر شده است به منظور جلوگیری از نابسامانی و پراکندگی توسعه، رشد جمعیت آنها در حد رشد طبیعی، محدود و کنترل شود (مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، گزیده مطالعات طرح راهبردی توسعه کالبدی، ۱۳۸۳، ۴۸). با بررسی های انجام شده در این خصوص (جدول شماره ۶)، مشخص می گردد که رشد سالانه جمعیت حدود نیمی از این مناطق، از رشد طبیعی بیشتر بوده است و تداوم روند رشد کنونی و عدم اعمال

نقشه شماره ۱: چشم انداز ساختار کالبدی آینده مجموعه



مکانیسم‌های کنترلی در آینده، منشأ مشکلات جدیدی در سطح منطقه کلانشهری خواهد شد.

با توجه به راهبردهای توسعه کالبدی حوزه‌های شهری پس از اعمال محدودیت‌های سختگیرانه در خصوص حوزه شهری تهران، حوزه کرج-شهریار به دلیل حفظ اراضی کشاورزی و باغ‌ها، می‌بایست در کنترل آن به میزان حدود ۲/۷ میلیون نفر در افق ۱۴۰۰، در اولویت قرار گیرد. این در حالی است که جمعیت این حوزه در سال ۱۳۸۱، به بیش از ۲ میلیون نفر رسیده است.

پانوشته‌ها

- 1-Region
- 2-Patrick Geddes
- 3-Ecological Regionalism
- 4-RPAA
- 5-Lewis Mumford
- 6-Benton Mackaye
- 7-As a Whole
- 8-Large- Scale Physical Planning
- 9-Humanistic Architecture
- 10-Site Design
- 11-Development
- 12-Garden City
- 13-Rudum
- 14-New Jersey
- 15-Cul-de-Sacs
- 16-North Carolina
- 17-Chapel Hill
- 18-Cultural Regionalism
- 19-Howard. D. Odum
- 20-Harry Estil
- 21-Regions as Economic Activities Fields
- 22-Southern California
- 23-Silicon Valley
- 24-Tennessee Valley
- 25-Emilia- Romagna Area
- 26-Regional Science
- 27-Walter Isard
- 28-John Friedmann
- 29-William Alonso
- 30-Regional Development and Planning Journal
- 31-Region as an Economic Landscape of Resource and Economic Development
- 32-Problems
- 33-David Harvey
- 34-Mamuel Castells
- 35-Power to the Study of Regions
- 36-Growth Machines
- 37-Structural Changes
- 38-Regional Physical and Spatial Planning
- 39-Holistic
- 40-Metropolitan Regions
- ۴۱-مساحت و جمعیت کل استان تهران در سال ۱۳۸۱، به ترتیب برابر با ۱۸۸۱۴ کیلومتر مربع و ۱۲۱۶۲۳۵۵ نفر است (سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان تهران، آمار سیمشمار استان تهران، ۱۳۸۱).
- ۴۲-طبق نتایج به دست آمده از مطالعات جمعیتی طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن، با در نظر گرفتن پارامترهای باروری، تغییرات مرگ و میر و مهاجرت، ۴ گزینه با فرض‌های مختلف پیشنهاد شد. گزینه بالا، سطح بالای باروری و سطح بالای مهاجرتی را مدنظر داشت. گزینه متوسط یا عملیاتی بر کاهش آرام باروری و ثبات ماندن مهاجرت توجه داشت. در گزینه پایین، کاهش سریع باروری و کاهش مهاجرت مورد توجه بود. و نهایتاً در گزینه بارش طبیعی (گزینه ۴) بر کاهش باروری و توقف مهاجرت تأکید می‌شد. از میان گزینه‌های مذکور، گزینه‌های متوسط و پایین برای افق ۱۴۰۰ پیشنهاد گردید (مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، گزینه مطالعات جمعیتی، ۱۳۸۲، ص ۱۲۴).

جمع بندی و نتیجه گیری

بررسی رشد و پراکنش جمعیت منطقه کلانشهری تهران در دهه‌های اخیر نشان داد که به رغم توفیق نسبی سیاست‌های تمرکز زدایی از کلانشهر تهران، به علت عدم توجه به منطقه کلانشهری، تمرکز جمعیت بیشتر در مناطق پیرامونی و به شکلی نامناسب و نامتعادل بوده است. بررسی تطبیقی جمعیت سال ۱۳۸۱ با اهداف و پیش‌بینی‌های جمعیتی طرح مجموعه شهری بیانگر آن است که رشد جمعیت منطقه کلانشهری بیش از رشد جمعیت در نظر گرفته شده در طرح مجموعه شهری است و جمعیت منطقه در صورت تداوم این روند در افق طرح (۱۴۰۰) به مراتب از جمعیت پیش‌بینی شده طبق مصوبه هیئت وزیران بیشتر خواهد شد. نحوه پراکنش جمعیت در مناطق روستایی و شهری مبین آن است که در سال ۱۳۸۱، بیش از ۹۰ درصد جمعیت استان تهران در مناطق شهری سکونت داشته‌اند ولی روند جمعیت طی سال‌های ۸۱-۱۳۷۵ حاکی از کاهش ۱/۵ درصد نسبت جمعیت شهرنشین در مقایسه با مناطق روستایی است.

بررسی جمعیت حوزه‌های نه‌گانه در منطقه کلانشهری طی سال‌های مذکور نشان از آن دارد که در حوزه تهران، به رغم اعمال سیاست‌های کنترلی، جمعیت آن از جمعیت در نظر گرفته شده در سال ۱۳۸۱ بیشتر شده است و پیش‌بینی می‌گردد که در صورت تداوم روند کنونی، جمعیت آن در افق طرح از سقف جمعیتی مصوب بیشتر شود. در میان حوزه‌های منطقه (به غیر از تهران) حوزه‌های کرج-شهریار و اسلامشهر-رباط کریم بیشترین جمعیت پذیری را داشته‌اند.

جدول شماره ۲. مقایسه جمعیت شهر تهران، منطقه شهری تهران و کل کشور، به هزار نفر، در سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۴۵

سال	۱۳۴۵	۱۳۵۵	۱۳۶۵	۱۳۷۵	۱۳۸۱
جمعیت کل کشور	۲۵۷۹	۳۲۷۰۹	۴۹۳۳۵	۶۰۰۵۵	*۶۷۶۱۱
جمعیت منطقه شهری تهران	۳۴۵۴	۵۳۰۰	۷۹۲۲	*۱۰۱۳۲	*۱۲۱۳۰
جمعیت شهر تهران	۳۰۳۹	۳۵۵۰	۶۰۵۲	*۶۷۶۶	*۷۳۴۵
نسبت جمعیت منطقه شهری تهران به کل کشور	۱۴/۲	۱۵/۷	۱۶	۷/۲	۱۷/۸
نسبت جمعیت شهر تهران به جمعیت کل کشور	۱۱/۷	۱۳/۴	۱۲/۲	۱۱/۳	۱۱
نسبت جمعیت شهر تهران به منطقه شهری تهران	۸۸	۸۶	۷۶	۶۵	۶۱

منابع: الف) ناوید پور، ۱۳۸۴، ۱۰۲: (ب) بررسی‌های تحلیلی نگارندگان.
* آمارهای مربوط برگرفته از سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان تهران و پیش‌بینی جمعیت کشور است.
نکته: منطقه کلانشهری تهران بر اساس مصوبه هیئت وزیران (مدیریت مجموعه شهری تهران) شامل استان تهران به استثنای شهرستان فیروزکوه است.

جدول شماره ۳. پیش بینی جمعیت منطقه کلانشهری تهران بر اساس طرح مجموعه شهری و تطبیق آن با نتایج سرشماری ۱۳۸۱ به هزار نفر [۴۳]

جمعیت	جمعیت مجموعه شهری تهران- ۱۳۷۵	پیش بینی جمعیت ۱۳۸۱ بر اساس نرخ رشد طرح مجموعه شهری	پیش بینی جمعیت ۱۳۸۵ بر اساس طرح مجموعه شهری	پیش بینی جمعیت ۱۴۰۰ بر اساس طرح مجموعه شهری	جمعیت سال ۱۳۸۱ منطقه کلانشهری بر اساس آمار سرشماری ۱۳۸۱	جمعیت سال ۱۳۸۱ استان تهران بر اساس آمار سرشماری ۱۳۸۱	برآورد جمعیتی استان تهران در سال ۱۳۸۵
گزینه ها							
گزینه متوسط	۱۰۳۴۴	۱۱۷۰۳	۱۱۹۹۲	۱۲۲۲۵	۱۷۷۱۷	۱۲۱۳۰	۱۲۱۶۳
گزینه پایین	۱۰۳۴۴	۱۱۶۰۲	۱۱۸۶۳	۱۲۹۸۵	۱۶۶۳۹		۱۳۸۱۸

منابع: الف) سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان تهران، ۱۳۸۳

ب) مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی، گزیده مطالعات جمعیتی مجموعه شهری تهران، جداول ۴/۵، ۵/۵، ۶/۵، ۷/۵، ۸/۵ و ۹/۵

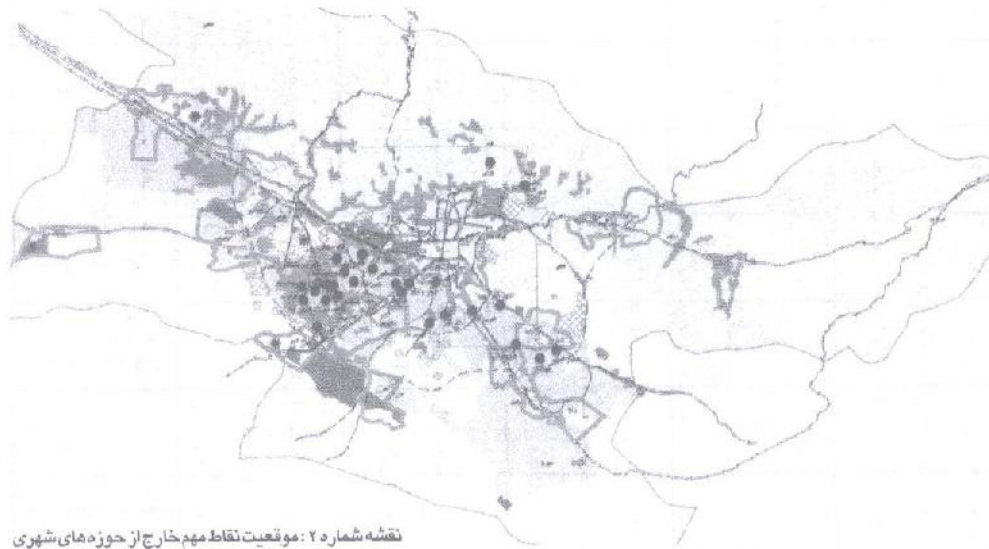
ج) بررسی های تحلیلی نگارندگان

پیش بینی می شود که در صورت تداوم روند مذکور، جمعیت حوزه های یاد شده در افق طرح، خصوصاً حوزه کرج-شهریار بیشتر از جمعیت در نظر گرفته شده گردد) و حوزه های اشتهارد و حسن آباد کمترین جمعیت پذیری را به خود

رشد و پراکنش جمعیت منطقه کلانشهری تهران در دهه های اخیر نشان داد که به رغم توفیق نسبی سیاست های تمرکز زدایی از کلانشهر تهران، به علت عدم توجه به منطقه کلانشهری، تمرکز جمعیت بیشتر در مناطق پیرامونی و به شکلی نامناسب و نامتعادل بوده است

اختصاص داده اند. بر این اساس می توان گفت اکثر حوزه های نه گانه با اهداف جمعیت پذیری منطقه طبق نتایج طرح مجموعه شهری منطبق نیستند.

ساختار کالبدی منطقه کلانشهری تهران طی دهه های گذشته از شکل تک مرکزی و متمرکز به شکل اقماری و



نقشه شماره ۲: موقعیت نقاط مهم خارج از حوزه های شهری

۲۳- کلیه آمارهای سال ۱۳۸۱، برگرفته از آمارهای سرشماری تک تکلی سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان تهران است.

۲۴- بررسی های انجام شده، بدون احتساب شهرستان فیروزکوه، که خارج از محدوده منطقه کلانشهری قرار دارد، انجام شده است.

۲۵- لازم به ذکر است که میزان سهم جمعیتی حوزه های شهری در سال ۱۳۷۵ نسبت به کل استان، ۷۷.۹۲ درصد بوده است.

۲۶- پیش بینی جمعیت طرح مجموعه شهری برای شهر تهران معادل با جمعیت ۵.۸ میلیون نفر برده بر اساس مصوبه هیئت وزیران، این رقم تا سقف جمعیتی ۶۵۰۰۰۰۰ میلیون نفر در افق سال ۱۴۰۰ محدود گردیده است.

۲۷- طبق مصوبه هیئت وزیران در محدودیت جمعیت در کل مجموعه جمعیت حوزه های شهری، این است. بر طبق ۱۳۰۰، کمتر از میزان مذکور کشور شود.

منابع

۱. لغوی، عبد القضا و نایب فریدی، های اجتماعی ارائه الگوهای برای جدایی گزینی قضایی و پاندهای آن، انتشارات دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ۱۳۷۷.

۲. اسماعیل زاده، حسن: مهاجرت، حاشیه نشینی، امنیت اجتماعی، همایش امنیت اجتماعی، دانشگاه فریبوسی مشهد، ۱۳۸۲.

۳. باقری، بهار، و سالی، اوید: اویز شهر در جهان در حال توسعه، ترجمه کیومرث ایرانشویس، مهدی دهقان و میترا احمدی ترشیزی، انتشارات سازمان شهرسازی ها و دهیاری های وزارت کشور، چاپ اول، ۱۳۸۳.

۴. پاک، سدریک: شهرهای پایدار در کشورهای در حال توسعه، ترجمه ناصر محرم نژاد، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری تهران، ۱۳۸۳.

۵. پرهیزکار، اکبر، و حسن اسماعیل زاده: ارزش های اکولوژیکی در برنامه ریزی شهری، مجله رشد آموزش جغرافیا، شماره ۶۶، ۱۳۸۲.

۶. خادمی، حمید: حکمروایی کلانشهری یا نگرگونی در شیوه حکمروایی لندن: فصلنامه پژوهشی- تحلیلی- آموزشی مدیریت شهری، شماره ۱۷، سال پنجم، بهار ۱۳۸۲.

جدول شماره ۴. روند و برآورد جمعیتی شهرستانهای استان تهران و منطقه کلان‌شهری به تفکیک نقاط شهری و روستایی (به هزار نفر)

شهرستان	سال		تراکم (نفر در کیلومتر مربع)	مساحت (کیلومتر مربع)	تراخ رشد (۱۳۸۱-۱۳۷۵)	۱۳۸۵	۱۳۸۱	۱۳۷۵	نقاط سکونتگاهی
	کل	روستایی							
تهران	کل شهری روستایی	۶۰۹۷ ۶۰۸۴ ۱۳	۶۸۴۶ ۶۸۱۵ ۳۰	۷۴۰۹ ۷۳۵۴ ۵۴	۱/۹۵ ۱/۹۱ ۱۵/۲۸	۳۲۷۶	۱۶۰۱		
دماوند	کل شهری روستایی	۶۳ ۴۲ ۲۱	۷۸ ۵۳ ۲۵	۹۲ ۶۷ ۲۵	۳/۷۵ ۴/۲۸ ۲/۵	۴۰	۱۹۹۷		
ری	کل شهری روستایی	۵۴۹ ۴۲۰ ۱۲۹	۶۲۰ ۳۶۱ ۲۵۹	۶۷۴ ۴۹۲ ۱۸۲	۲/۰۴ ۱/۵۶ ۳/۵۲	۲۹۹	۲۰۷۰		
شمیرانات	کل شهری روستایی	۲۶۸ ۲۵۷ ۱۱	۳۳۳ ۳۰۹ ۲۴	۳۶۶ ۳۵۰ ۱۵	۳/۱۱ ۳/۱۲ ۳/۰۶	۲۹۰	۱۱۱۱		
کرج	کل شهری روستایی	۱۱۴۲ ۱۰۹۸ ۴۵	۱۳۴۷ ۱۳۹۷ ۵۰	۱۷۰۰ ۱۶۵۷ ۴۳	۴/۱ ۴/۱۹ ۱/۸۶	۵۸۷	۲۴۶۶		
نظرآباد	کل شهری روستایی	۹۸ ۶۹ ۲۸	۱۲۶ ۹۳ ۳۳	۱۳۹ ۱۱۴ ۲۵	۳/۲۶ ۵/۱۲ ۲	۲۴۱	۵۲۱		
ورامین	کل شهری روستایی	۴۱۵ ۳۲۳ ۹۲	۵۲۱ ۴۰۲ ۱۱۹	۶۰۸ ۴۶۷ ۱۴۱	۳/۸۷ ۳/۷۲ ۴/۲۴	۲۹۳	۱۷۷۵		
ساوجبلاغ	کل شهری روستایی	۱۳۵ ۳۵ ۹۰	۱۸۳ ۴۴ ۱۴۱	۲۲۸ ۶۱ ۱۷۷	۶/۵۶ ۲/۰۲ ۷/۷۹	۸۱	۲۲۵۷		
شهریار	کل شهری روستایی	۵۳۲ ۳۳۱ ۱۹۲	۸۳۸ ۵۱۷ ۳۲۱	۱۱۳۹ ۷۴۴ ۳۹۵	۷/۸۶ ۷/۱۹ ۸/۹۹	۶۳۵	۱۳۲۰		
اسلامشهر	کل شهری روستایی	۲۶۶ ۲۲۲ ۴۴	۳۱۸ ۳۶۶ ۵۲	۴۵۶ ۳۹۹ ۵۷	۲/۲۱ ۲/۱۵ ۲/۵۹	۱۶۷۰	۲۵۰		
ریاح کریم	کل شهری روستایی	۲۴۲ ۲۴۲ ۹۴	۵۳۳ ۳۷۵ ۱۳۸	۷۰۲ ۵۹۶ ۱۰۷	۷/۲۳ ۷/۱۲ ۷/۸۷	۹۵۲	۵۴۹		
پاکدشت	کل شهری روستایی	۱۵۸ ۷۸ ۸۰	۲۰۷ ۱۰۸ ۹۹	۲۴۹ ۱۳۵ ۱۱۳	۴/۶۶ ۵/۶۴ ۳/۶۵	۳۰۹	۶۷۰		
فیروزکوه	کل شهری روستایی	۳۳ ۱۶ ۱۷	۴۲ ۱۶ ۱۷	۳۷ ۱۹ ۱۸	۰/۰۳ -/۰۳۲ ۰/۲۸	۱۵	۲۲۲۷		
کل استان	کل شهری روستایی	۱۰۹۹۱ ۹۳۳۳ ۸۵۸	۱۲۱۶۳ ۱۰۹۵۶ ۱۲۰۷	۱۳۸۱۸ ۱۳۴۵۴ ۱۳۶۴	۲/۱۸ ۲/۹۴ ۶/۰۶	۶۴۷	۱۸۸۱۴		

منبع الف) سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان تهران، آمار سرشماری کارگاهی ۱۳۸۱؛ ب) بررسی‌های تحلیلی نگارندگان.

۷. نابویهر، زهره؛ "چگونگی شکل‌گیری کلانشهر تهران"، فصلنامه آبادی، سال چهاردهم، شماره ۳۳ و ۳۲، ۱۳۸۳۳۳.
 ۸. نابویهر، زهره؛ کلانشهر تهران و سکونتگاههای خودروی انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقاتی وزارت مسکن و شهرسازی تهران، ۱۳۸۲.
 ۹. سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان تهران؛ آمار سرشماری کارگاهی ۱۳۸۱.
 ۱۰. سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان تهران؛ سالنامه آمار استان تهران، ۱۳۸۲.
 ۱۱. سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان تهران؛ تحولات اقتصادی-اجتماعی استان تهران (۸۲-۱۳۷۶).
 ۱۲. شهیدی، محمدحسن؛ "سیر تکوینی برنامه‌ریزی حمل و نقل کلانشهری در جهان و ویژگی‌های محوری آن"، فصلنامه پژوهشی - تحلیلی - آموزشی مدیریت شهری، شماره ۱۷، سال پنجم بهار ۱۳۸۲.
 ۱۳. زیردست، اسفندیار؛ اندازه شهر، انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی تهران، ۱۳۸۲.
 ۱۴. فکری، ناصر؛ انسان‌شناسی شهری، نشر نی، تهران، ۱۳۸۲.
 ۱۵. مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری؛ خلاصه گزارش طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۹.
 ۱۶. مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری؛ طرح مجموعه شهری تهران؛ معیاریت شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی، فصلنامه آبادی، ۱۳۸۲.
 ۱۷. مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران؛ گزیده مطالعات جمعیتی مجموعه شهری تهران، ۱۳۸۲.
 ۱۸. مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران؛ گزیده مطالعات طرح راهبردی توسعه کالبدی مجموعه شهری تهران، ۱۳۸۲.
 ۱۹. مدنی، علی؛ تهران، ظهور یک کلانشهر، انتشارات پردازش و برنامه ریزی شهری (وابسته به شهرداری تهران)، چاپ اول، تهران بهار ۱۳۸۱.
 20-Bae, Change, Hee, Christine, and Myung - Jin Jun; "Counterfactual Planning: What if there had been no Greenbelt in Seoul?" *Journal of Planning Education and Research*, 22, 2003.
 21-Gallion, Arthur. B. Eisner, 1984. *Simon: The Urban Pattern; City Planning and Design*. Jahngooer Office Press, Delhi.
 22-Hall, Peter; Piffier, Ulrich, *Urban Future* 21. E & FN Spon, New York, 2000.
 23-Kaiser, J.E. Chapin, S. Jr. Godschalk, R. d; *Urban Land Use Planning*. University of Illinois Press, 1995.
 24-Inych, Kevin; *A theory of Good City Form*, Cambridge, MA. MIT Press, 1981.
 25-Wheeler, M. Stephan ; *Planning for Sustainability, Creating Livable, Equitable and Ecological Communities*. London and New York. Routledge Press, 2006.
 26-United Nation Human Settlements Programme (UN- Habitat). 2003. *The Challenge of Slums, Global Report on Human Settlements*. London and Syetling, VA.
 27-UNCHS (Habitat). 2001. *The State of the World's Cities*.
 28-United Nations Department of Economic and Social Affairs' population Division World. *Urbanization Prospects ; The 2003 Revision (Executive Summary)*.
 29-www.atlanteregional.com
 30-www.brook.edu
 31-www.chesapeakebay.net
 32-www.gottlieb.edu
 33-www.keeptohoclu.com

جدول شماره ۵. روند جمعیت حوزه‌های شهری در سال‌های ۱۳۷۵، ۱۳۸۱ و ۱۴۰۰ در تطبیق با طرح مجموعه شهری (به هزار نفر)

حوزه شهری	مساحت (هکتار)	جمعیت سال ۱۳۷۵	سهم از جمعیت استان در ۱۳۷۵	جمعیت سال ۱۳۸۱ بر اساس سرشماری ۱۳۸۱	سهم از جمعیت استان در سال ۱۳۸۱	نرخ رشد ۸۱-۱۳۷۵	تفاضل جمعیت حوزه‌های شهری بین سال‌های ۸۱-۱۳۷۵	پیش بینی جمعیت طرح در سال ۱۴۰۰	تراکم جمعیت در سال ۱۳۷۵ (نفر در هکتار)	تراکم جمعیت در سال ۱۳۸۱ (نفر در هکتار)	نسبت مساحت حوزه به کل منطقه
تهران	۶۹۹۵۶	۶۷۶۶	۳۱.۶۵	۷۴۴۵	۶۱/۲۱	۱/۶	۶۸۰	۸۵۰۰	۹۷	۱۰۶	۴/۲
کرج-شهریار	۶۷۲۵۹	۱۵۰۸	۵۸۰۱۴	۲۰۲۴	۱۶/۶۴	۴/۹	۵۱۵	۲۶۸۴	۲۲	۳۰	۴/۰۵
اسلامشهر - رباط کریم	۳۰۰۲۳	۶۱۳	۹۳۰۵	۸۷۳	۷/۱۸	۵/۹	۲۶۰	۱۹۹۲	۲۰	۲۹	۱/۸۱
ورامین	۲۰۴۰۸	۳۵۸۲	۴۶۰۳	۴۵۴	۳/۷۲	۳/۹	۹۵	۶۰۵	۱۸	۲۲	۱/۲۲
پاکدشت	۹۳۴۱	۱۵۴	۴۷۰۱	۲۰۲	۱/۶۶	۴/۸	۵۹	۵۲۱	۱۶	۲۲	۰/۵۶
مشگدر	۲۸۷۱۳	۱۳۴	۲۹۰۱	۱۹۴	۱/۵۹	۶/۱	۵۹	۸۸۱	۵	۷	۱/۷۲
روهن- پردیس	۱۸۳۰۹	۳۲	۰/۴	۷۴	۰/۶۱	۹/۶	۳۲	۳۶۳	۲	۴	۱/۱
حسن آباد	۹۳۲۷	۱۳	۰/۱۳	۲۲	۰/۱۸	۸/۶	۹	۱۹۲	۱	۲	۰/۵۶
اشتهارد	۱۱۹۵۶	۱۰	۰/۱	۱۷	۰/۱۳	۸/۶	۷	۴۹۹	۱	۱	۰/۷۲
جمع حوزه‌ها	۲۶۵۲۹۲	۹۵۹۶	۷۷۰۹۲	۱۱۳۰۴	۹۲/۹۴	۲/۷	۱۷۰۸۲	۱۶۱۵۷	۲۶	۴۳	۱۱/۱۹

منابع: الف) سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان تهران، آمار سوشماری ۱۳۸۱؛ ب) بررسی‌های تحلیلی نگارندگان (لازم به ذکر است که آمار جمعیت حوزه‌ها در سال ۱۳۸۱ برگرفته از آمار جمعیت مراکز سکونتگاهی با تطبیق نقشه استان تهران صورت گرفته است).

غیر متمرکز تغییر یافته و در زمان حاضر رشد و پراکنش جمعیت به عنوان یکی از عوامل شکل دهنده ساختار موجب گردیده است که ساختار کالبدی منطقه به سمت چند مرکزی و منظومه‌ای در حال تغییر باشد. لازم به ذکر است که شکل‌گیری ساختار مذکور با توسعه مراکز منطقه‌ای کرج و اسلامشهر و تقویت سایر حوزه‌ها از اهداف طرح مجموعه شهری نیز هست.

یکی از سیاست‌های اصلی در کنترل رشد جمعیت منطقه، توجه به کنترل جمعیت مناطق و کانون‌های جمعیتی خارج از محدوده حوزه‌های شهری بوده است. بررسی‌های صورت گرفته بر روی کانون‌های مهم، نشان داد که رشد جمعیت حدود نیمی از این مناطق بالاتر از رشد طبیعی است و تداوم آن منشأ مشکلات جدیدی در سطوح منطقه خواهد شد. به طور کلی می‌توان گفت که رشد و پراکنش جمعیت در منطقه کلانشهری تهران نامناسب و نامتعادل است و اهداف و راهبردهای در نظر گرفته شده در طرح مجموعه شهری در اکثر مناطق و نقاط سکونتگاهی محقق نشده است و پیش‌بینی می‌گردد که در افق طرح، جمعیت منطقه به مراتب بیشتر از جمعیت مصوب باشد. از عوامل تأثیرگذار در این خصوص می‌توان به مواردی چون جریان مهاجرت خصوصاً به مناطق پیرامون کلانشهر تهران، قیمت زمین و مسکن و تغییرات آن در سطح منطقه، وضعیت ساختارهای مدیریتی و نظارتی موجود در سطح منطقه، دوری و نزدیکی به شبکه‌های ارتباطی و شهر تهران، میزان دسترسی به امکانات و خدمات، فرصت‌های شغلی جدید و نظایر اینها اشاره کرد. مسائل یاد شده، ضرورت توجه ویژه به ابعاد مدیریتی و برنامه ریزی را در منطقه کلانشهری تهران به منظور تعادل بخشی به رشد و پراکنش جمعیت مطرح می‌سازد.

جدول شماره ۶. روند و برآورد جمعیتی کانون‌های مهم خارج از محدوده حوزه‌های شهری

نام کانون جمعیتی	ناحیه	جمعیت ۱۳۵۵	جمعیت ۱۳۶۵	جمعیت ۱۳۷۵	جمعیت ۱۳۸۱	برآورد جمعیت ۱۳۸۵	نرخ رشد ۱۳۶۵-۱۳۷۵	نرخ رشد ۱۳۷۵-۱۳۸۱
وحیدیه	کرج- شهریار	۳۸۶۷	۸۰۱۰	۱۵۵۳۵	۲۲۳۴۷	۲۹۴۷۹	۶/۸۴	۶/۰۷
شاهد شهر	کرج- شهریار	۲۱۲۷	۵۵۶۰	۱۳۹۵۰	۱۸۸۲۰	۲۳۳۴۱	۱۰/۳۹	۳/۸۴
صباشهر	کرج- شهریار	۲۸۶۱	۷۸۸۰	۱۲۵۴۲	۱۶۶۸۲	۲۰۱۷۷	۳/۷۶	۴/۷۵
لواسان	لواسان	۷۷۸	۶۵۲	۱۰۵۸۷	۱۶۵۰۲	۲۲۴۰۹	۳۳/۱۲	۷/۴
نشم	لواسان	۴۳۳۷	۵۳۷۷	۶۷۶۲	۸۷۵۹	۱۰۴۰۹	۲/۳۱	۴/۳۱
باقرشهر	محور جاده قم	۴۷۶۹	۳۱۹۲۰	۴۵۶۰۷	۴۵۴۹۱	۵۶۹۶۸	۲/۶	-/۰۴
آلار	کرج- شهریار	۱۱۹۰	۱۷۴۲	۵۹۸۸	۹۶۳۹	۱۳۲۴۰	۱۳/۱۴	۷/۹۳
سعیدآباد	کرج- شهریار	۴۱	۷۵۳۵	۱۰۹۹۱	۱۲۶۰۱	۱۳۹۵۷	۳/۸	۸/۷۸
خادم‌آباد	کرج- شهریار	۲۳۸	۱۷۸۴	۱۰۰۵۴	۱۶۸۷۶	۲۳۸۳۹	۱۸/۸۸	۸/۶۳
نصیرآباد	کرج- شهریار	۴۶۲	۱۱۳۷	۹۴۹۰	۱۷۳۳۹	۲۶۱۶۰	۲۳/۵۳	۱۰/۱۴
ویره	کرج- شهریار	۴۱۲	۸۴۰	۶۲۷۸	۱۴۱۶۶	۲۴۲۷۴	۲۲/۲۷	۱۲/۵۶
باباسلمان	کرج- شهریار	۱۱۲۹	۲۰۷۴	۶۵۴۴	۷۴۰۳	۸۰۳۸	۱۲/۱۸	۲/۰۶
شهرک مصطفی خمینی	کرج- شهریار	*	*	۶۰۶۸	۹۹۰۵	۱۳۷۴۴	*	۸/۱۷
اصیل‌آباد فرات	کرج- شهریار	۱۳۷۵	۲۶۲۰	۴۸۰۰	۸۱۶۲	*	۶/۲	۸/۸۲
فربوسی	کرج- شهریار	۱۵۶۲	۷۹۰۲	۵۴۲	۱۹۲۸۶	۲۸۴۰۰	۷/۳	۲۵/۳۸
احمدآباد	کرج- شهریار	۲۰۱۳	۷۸۱۳	۱۰۰۱۸	۱۱۰۳۱	۱۱۷۷۹	۲/۵۲	۱/۶۲
گلدسته	جاده ساوه	۲۴۹۹	۶۰۴۵	۸۴۱۹	۸۹۳۵	۹۲۹۸	۳/۳۷	۰/۹۹
شاطره	جاده ساوه	۱۰۱۱	۷۰۷۱	۸۹۳۱	۱۰۴۱۰	۱۱۵۳۱	۲/۳۶	۲/۵۵
چهارانگه	جاده ساوه	*	*	۲۶۷۳۶	۴۲۲۲۳	۴۶۷۳۴	*	۲/۲۲
شهرک رسالت	جاده قم	*	۱۰۵۶۵	۹۷۷۱	۱۰۵۱۵	۱۱۰۴۲	-/۷۸	۱/۲۲
کهریزک	جاده قم	۷۲۵	۳۹۹۲	۷۸۱۵	۷۸۵۱	۷۹۸۱	۱۰/۰۸	۰/۰۸
خاورشهر	ورامین	*	۷۳۳۰	۹۵۱۱	۱۱۴۱۱	۱۴۸۹۴	۲/۶۴	۳/۰۴
خورین	ورامین	۱۵۱۹	۳۶۱۴	۴۷۳۰	۴۲۱۸	۴۶۵۳	۶/۱	-۱/۹۱
قلعه نو خالصه	ورامین	۲۳۷۹	۳۹۸۶	۴۹۹۳	۵۱۴۱	۵۲۲۶	۴/۲۸	۰/۴۵
فیروزآباد	ورامین	۲۱۶۹	۷۱۰۷	۸۲۹۰	۹۰۹۲	۹۶۶۹	۱/۵۵	۱/۵۴
حصار کلک	ورامین	۱۳۳۴	۳۰۱۵	۴۵۷۳	۴۹۸۲	۵۲۷۵	۴/۲۵	۱/۵۵
ارمیویه و فیلسان	ورامین	۱۸۶۶	۲۱۷۵	۴۴۴۶	۵۵۵۵	*	۳/۴	۳/۷۵

منابع: الف) سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان تهران، آمار سرشماری ۱۳۸۱؛ و ب) بررسی‌های تحلیلی نگارندگان.
 * به دلیل نبود جمعیت یا عدم تکیه به آمارهای مستند، خالی است.

چکیده

سکونتگاه‌های خودرو [۱] که با واژگان و معنای متفاوتی چون اسکان غیررسمی [۲]، حاشیه نشینی [۳]، سکونتگاه غیر متعارف [۴] و امثال آن تعریف شده‌اند، اگرچه ریشه در شهرنشینی ناقص و تحول نیافته حاصل سرمایه داری نفتی سال‌های دهه پنجاه دارد اما در سال‌های اخیر به ویژه در مناطق کلانشهری ایران و به خصوص تهران به شدت روبه گسترش است. این سکونتگاه‌ها به عنوان پدیده‌ای جدید در نظام اسکان پیرامون کلانشهرها در زمان حاضر بین ۲۰ تا ۳۰ درصد جمعیت و کانون‌های سکونت پیرامون کلانشهر را تشکیل می‌دهند.

آنها اگر چه نوعی راه حل برای اسکان کم درآمدی‌های شهری در شرایطی تلقی می‌شوند که برنامه‌ریزی شهری و بازار رسمی آنها را از معادلات رسمی خود خارج کرده‌اند، اما به دلایل متعددی چون رشد خودرو، بی برنامه و مهار ناپذیر، بستر سازی آسیب‌های محیطی، کالبدی، اجتماعی و فرهنگی و نظایر اینها مشکلات و مسائل حادی را در مناطق کلانشهری موجب شده‌اند که در صورت عدم توجه و رهاسازی آنها، بدل به مشکلات پیچیده‌تری خواهند شد.

آنها با مراحل مختلفی شامل تصرف، یا - حتی در تجارب ایران - تملک و تصاحب زمین، رشد سریع، انسجام کالبدی و اجتماعی و سرانجام بلوغ نسبی و توقف رشد و تکثیر در سکونتگاه‌های پیرامونی مواجه‌اند و بر این اساس در هر مرحله از رشد راهبردها و راهکارهای مدیریتی خاص خود را طلب می‌کنند.

در این مقاله سعی شده است که ابتدا مروری بر مفهوم سکونتگاه خودرو صورت گیرد؛ و پس از آن فرایند شکل‌گیری و مشخصات این کانون‌های سکونتگی در منطقه کلانشهری تهران بررسی شده است، و در انتها به راهبردها و راهکارهای کلان مدیریت و ساماندهی آنها اشاره گردیده است.

مدیریت شهری و سکونتگاه‌های خودرو در منطقه کلانشهری تهران

مقدمه و طرح مسئله

شهر و شهرنشینی ایران که در طول سال‌های متمادی دچار دگرگونی و تغییرات بنیادین نشده بود، همزمان با درگیری در روابط جدید سرمایه‌داری جهانی وارد دوره‌ای از تغییرات و دگرگونی‌ها شد که اگر چه ریشه در زیرساخت‌های اقتصادی (تولیدی - صنعتی) جامعه ایران نداشت، اما به هر حال متأثر از شیوه‌ها و روش‌های امروزی تولید و توزیع، مبادله و مصرف و نیز تحت تأثیر عوامل خارجی و داخلی رشد، چالش‌های جدیدی را پیرامون خود تجربه کرد. تکامل نیافتن نظام سرمایه‌داری در ایران به دلیل موانع متعدد ساختاری، افزایش بهای نفت در دهه پنجاه و اصلاحات ارضی که خود حاصل پایان هم‌نشینی نظام سرمایه‌داری با نظام‌های کهن پیشین بود، تأثیرات دامنه‌داری بر الگوی شهر و شهرنشینی در ایران داشته است.

استقرار صنایع و کارخانجات در محدوده بلافضل شهرها و عمدتاً کلانشهرها و رواج روابط سرمایه‌داری سوداگر و وابسته از یک سو، و بی‌نیاز شدن شهرها از مازاد تولید روستاها و قطع ارتباط تاریخی شهرها با روستاها و تقویت نقش و جایگاه شهرها و تخریب بنیان‌های زیستی و معیشتی روستاییان ناشی از اصلاحات ارضی از سوی دیگر، نامعادلاتی را شکل داد که حاصل آن مهاجرت گسترده روستاییان به شهرهایی بود که بنیان‌های تولیدی‌شان به درجه‌ای از کمال نرسیده بود که قدرت جذب انبوه مهاجران را داشته باشند.

انبوه مهاجران جذب شده به شهرها نیاز به سرپناه و مسکنی داشتند، که با توجه به وضعیت درآمدی‌شان قادر به تأمین آن نبودند و به دلیل آنکه نمی‌توانستند در بازار رسمی زمین و مسکن نیاز خود را برآورده سازند، در بازار غیررسمی زمین و مسکن گونه‌های متفاوتی از سرپناه را جست‌وجو می‌کردند که در سال‌های دهه پنجاه و شصت با عناوینی چون حاشیه‌نشینی، آلونک‌نشینی و زاغه‌نشینی شناخته شده‌اند. این شکل اسکان در سال‌های پس از انقلاب اسلامی نیز گسترش یافت و حتی طی سال‌های اخیر گاه به سکونتگاه‌های مستقلی تبدیل شد، و در رقابت با کلانشهر قرار گرفت!

آنها پدیده‌های جدیدی حد فاصل شهر - روستا به شمار می‌آیند که با مشخصاتی چون خودرویی رشد، بی‌اعتنایی به ضوابط و مقررات رسمی شهرداری و ساختمانی، انکاب بر عزم و اراده خودجوش مردمی، تأثیرناپذیری از مدیریت و کنترل‌های دولتی و رسمی و نظایر اینها شناخته می‌شوند و "سکونتگاه خودرو [۵]"، اسکان غیررسمی [۶]، سکونتگاه نامتعارف / بی‌ضابطه [۷] و مانند اینها نام دارند.

شناخت روند و روال شکل‌گیری و تحول این سکونتگاه‌ها و تأثیرات آنها بر محیط مجموعه‌های شهری، گام مهمی در جهت شناخت راهکارهای مدیریت، هدایت و نظارت بر آنهاست، تا حتی‌الامکان بتوان آنها را برنامه‌دار ساخت و بسامان کرد.

در این مقاله سعی شده است تا پس از ارائه تعریف از نوع سکونتگاه خودرو، تبیین نظری از جایگاه سکونتگاه‌های خودرو در منطقه کلانشهری تهران، فرایند شکل‌گیری و دگرگونی آنها تبیین گردد، و در نهایت راهبردهای کلی مدیریت و کنترل این سکونتگاه‌ها در مجموعه‌های کلانشهری به دست داده شود.

تعاریف و مفاهیم

در مورد واژگان و مفاهیمی که بتوانند دامنه گسترده‌ای از پدیده مورد بررسی را پوشش دهند، تفاوت نظر وجود دارد. اگر از تعاریف عملکردی و خاص پژوهش‌های موردی بگذریم، به دلایلی چون گونه‌گونی و تنوع، تغییر ماهیت پدیده در گذر زمان، بسترها و زمینه‌ها و چه بسا نحوه نگرش متفاوت در کشورها و حتی شهرهای مختلف، نقش و عملکرد، فرم و شکل ظاهری، میزان کنترل و نظارت بر شکل‌گیری و دگرگونی، وجود یا فقدان طرح و برنامه قبلی، نحوه ارتباط با شهر مادر، درجه استمرار سکونت، مکان فیزیکی و مصالح مورد استفاده، کیفیت مسکن و سکونت، واژه‌ها و تعاریف بسیار متفاوتی به منظور توصیف پدیده مورد بحث ارائه شده است. در ادامه، پس از مرور سریع آنچه ذکر گردید، به تعریف سکونتگاه خودرو یا اسکان خودرو و بی‌ضابطه پرداخته می‌شود.

۱-۱. سکونتگاه بی‌ضابطه [۸]

این اصطلاح که بسیار عمومیت دارد و در نوشته‌ها و پژوهش‌های مرتبط جهانی جایگاه ویژه‌ای یافته است، بیشتر ناظر بر ابعاد حقوقی پدیده است و بر مفهوم تصرف عدوانی و بدون اجازه زمین و یا ساخت و ساز غیر مجاز -

و یا ترکیبی از این دو، یعنی ساخت و ساز غیر مجاز متعلق به غیر - تأکید دارد. نزدیک به این اصطلاح، می توان به محله های نابسامان و ناهنجار [۹] اشاره کرد، که بیشتر بر جدایی گزینی های قومی - اجتماعی و اشکال فیزیکی آشفته این شکل از اسکان تأکید دارد. با توجه به گستردگی کاربرد این اصطلاح، نگاه دقیق تری به آن ضروری می نماید.

هری سری نیواز [۱۰] در تعریف خود چنین می نویسد:

"Squatter را می توان به عنوان مجموعه ای مسکونی تعریف کرد که بدون طی مراحل قانونی مربوط به زمین

و یا بدون گرفتن مجوز از دستگاه ها و نهادهای رسمی برای ساخت ایجاد شده و رشد کرده باشد. آنها در کل غیرقانونی [۱۱] یا کمتر قانونی [۱۲] اند و اغلب فاقد خدمات و زیرساخت های کافی هستند. آنها از نظر فیزیکی (خدمات، دسترسها، زیربنایها) زیر حد استانداردند، از نظر اجتماعی و اقتصادی غالباً بخش غیررسمی و کم درآمد را در بر می گیرد، و اغلب مهاجر (روستا - شهری یا شهری) هستند؛ اما مشخصه اصلی که آنها را از سایر سکونتگاه ها جدا می کند، فقدان مالکیت قطعه زمینی است که خانه شان را بر آن ساخته اند."

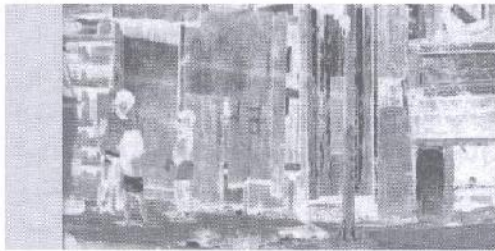
جانستون [۱۳] و دیگران در تعریف این واژه و



اصطلاح چنین نوشته اند:

"Squatter Settlement را می توان تجمع از

خانه های ساخته شده بر اراضی ای که به سازندگان آنها تعلق ندارد، بلکه به وسیله آنها به صورت فردی یا گروهی و سازمان یافته اشغال شده است، تعریف کرد. البته این تعریف را نمی توان به سایر انواع سکونتگاه های دارای اشکال دیگر تصرف تعمیم داد، و صرفاً بر



جنبه حقوقی و نحوه تصرف زمین تأکید دارد و سایر ابعاد اجتماعی و فیزیکی سکونتگاه ها را از یاد می برد. اصطلاح سکونتگاه بی ضابطه مفهومی کلی و واحدی است که برای نامیدن دامنه وسیعی از سکونتگاه های گروه های کم درآمدی به کار می رود، که به یکی از این دو حالت و یا ترکیبی از این دو، شکل گرفته و توسعه یافته باشد:

(الف) بر روی اراضی خالی و به دست شاغلان بخش غیررسمی اقتصاد و بدون اجازه مالک؛ و یا (ب) فارغ از مجوزهای رسمی و بدون کنترل و نظارت های نهادی و نیز کنترل های ساختمانی و برنامه ریزی. وجه تمایز Squatter یا Slum در آن است که دومی به دلایل قومی - اجتماعی و فیزیکی در حد زیر استاندارد قرار گرفته و با تخریب زندگی مواجه است؛ اما اولی به بی ضابطگی و عدم امنیت تصرف [۱۴] دچار است، و در صورتی که حداقلی از امنیت تصرف (و تأمین سایر خدمات) را بتوان در آنها تأمین کرد، واحدهای مسکونی و مجموعه سکونتی نیز در طول زمان بهبود یابد " (Johnston et al 1993: 544).

اسمیت در بیان آن، چنین می نویسد:

"هرگونه خانه یا سکونتگاهی که از طریق نقض مقررات موجود در هر جامعه در زمینه تصرف زمین و ساخت بنا به وجود آمده باشد... مسئله اساسی این سکونتگاه ها فقدان مالکیت قانونی و ساخت و ساز غیراستاندارد و کیفیت فیزیکی و بافت نامناسب است" (شیرازیان؛ آدامس، ۱۳۷۲: ۲۱ و ۲۰).

دیوید دراکاکیس اسمیت واژه سکونتگاه بی ضابطه / غیرقانونی [Squatter=] را چنین تعریف می کند: "ساخت و سازهایی که به طور غیرقانونی، با تخلف از مقررات ساختمانی یا در زمینی بدون اجازه صاحب آن سربرافراشته اند" (اسمیت، ۱۳۷۷: ۱۱۹).

رفیعی، اظهاری و دیگران نیز این واژه را با مفهوم حاشیه نشینی چنین معنا کرده اند:

اصطلاح حاشیه‌نشین Squatter Settlement بر فرایند تاریخی دلالت دارد که اشکالی از تأمین مسکن و اسکان گروه‌های کم‌درآمد را از قبیل زاغه / آلونک‌نشینی پراکنده به مثابه فقر مطلق، تصرف عدوانی اراضی به شکل خانه‌سازی و تفکیک غیررسمی/ غیرقانونی زمین در بر می‌گیرد... اصطلاح حاشیه‌نشینی (البته) مفهومی زمان‌مند است و اکنون به عنوان "مرحله‌ای گذار" از روند تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری شناخته می‌شود و از حیث کالبدی به زیرمجموعه‌ای از بازارهای مسکن شکل می‌بخشد که نیازهای سکونت‌ی این گروه‌های درآمدی را برآورده می‌سازد (اطهاری و رفیعی، ۱۳۷۴: ۱۴ و ۱۳).

و در جای دیگر اشاره می‌کنند که:

"... با وجود تعابیر متفاوت، تمام سکونتگاه‌های حاشیه‌ای یک مشخصه عمومی دارند: این سکونتگاه‌ها در زمین‌هایی بنا می‌شوند که متعلق به سازندگان آنها نیست! چنین نحوه تملک زمین برای ساخت و ساز، سرپناه و توسعه مسکونی خاستگاه و ریشه واژه [Squatter = متصرفان عدوانی زمین] و اطلاق آن به این گونه سکونتگاه‌هاست." (اطهاری و رفیعی، ۱۳۷۲: ۱۲)

مخرج مشترک غالب تعاریف ارائه شده، تصرف غیرقانونی (عدوانی) زمین و ساخت، "در زمین غیر" است. در عین حال در غالب موارد این واژه به منظور اطلاق به گونه‌های مختلف اسکان غیررسمی - حتی بدون وجود تصرف عدوانی زمین - مورد استفاده قرار گرفته است.

۱-۲. واژگان معادل سکونتگاه بی ضابطه

با توجه به مشکل تعریف سکونتگاه‌های بی ضابطه، اسکان بی قاعده و فقدان واژه‌ای که بتواند تعریف جامعی از این شکل سکونت به دست دهد، مجموعه‌ای از واژه‌های زیر در تعریف آنها کاربرد یافته است:

- سکونتگاه کنترل نشده / برنامه‌ریزی نشده [۱۵]

به این اعتبار که برای ایجاد آنها از قبل طرح و برنامه رسمی مشخص وجود نداشته است و اینها هیچ گونه نظارت و مجوز رسمی - دولتی نداشته‌اند (اطهاری و دیگران ۱۳۷۴; Johnston 1993; Srinivas 1998).

- سکونتگاه‌های بی ضابطه، غیر متعارف، غیر قانونی، فاقد مجوز، فراقانونی... [۱۶]

به این مفهوم که در ساخت آنها ضوابط، معیارها و استانداردهای متعارف شهرسازی و معماری و ساختمانی مورد توجه قرار نگرفته است؛ و به علاوه ضوابط و معیارها و مقررات متعارف در تملک و تصرف زمین و تأمین زیرساخت‌ها و خدمات رعایت نگشته، و تعرفه‌ها و مالکیت و عوارض رسمی و قانونی پرداخته نشده است (... 1992 Srinivas 1998; Johnston 1993, Stterthwaith 1995; Ayse Bugra)

- مناطق شناور، کلبه شهرها، حلبی‌آبادها... [۱۷]

که با تأکید بر موقتی بودن، ناپایداری و مصالح و سازه بی دوام این سکونتگاه‌ها کاربرد یافته است (اطهاری و دیگران ۱۳۷۴; Johnston 1993; Srinivas 1998).

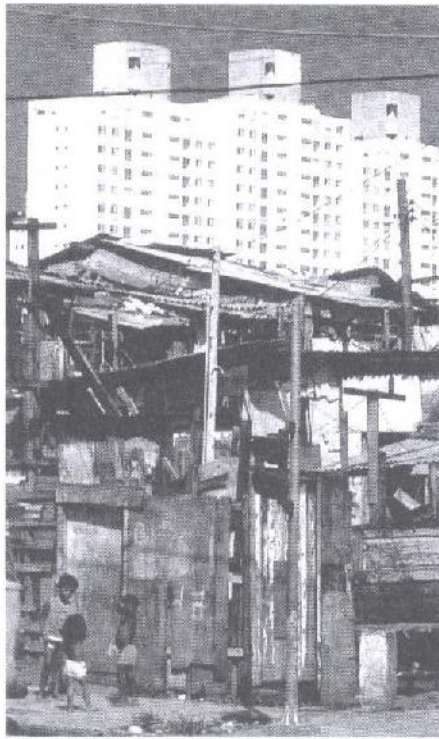
- روستا شهرها، بخش‌های انتقالی، مناطق پسماند و حاشیه‌ای متروپل‌ها... [۱۸]

این نامگذاری‌ها به اعتبار حالت انتقالی و دوگانگی رفتارها و قرارگیری آنها در میدان عمل و جاذبه شهرهای بزرگ و روستاها و خاصیت در حال گذار بودن این سکونتگاه‌هاست. (Browder et al 1995)

- سکونتگاه‌های غیررسمی [۱۹]

با توجه به تأمین زمین، مسکن، مصالح و مانند اینها از بازار غیررسمی زمین و مسکن و به خصوص غلبه نگرش شخصی و خصوصی (غیررسمی) در عقد قراردادها، انعطاف و تنوع رویه‌ها و ترتیبات، معیارها و قواعد انعطاف پذیر و حاکمیت خصیصه جمعی و سنتی برکل فرایند از تصرف زمین تا ساخت، خرید و فروش... (Honjo 1981...; J.Slias 1983; Srinivas 1998; Johnston 1993; Perlman 1993).

سند توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی (مصوب هیئت وزیران، بهمن ۱۳۸۲) عنوان غیررسمی را از نظر تأکید بر رسمیت نداشتن از نظر برنامه‌ریزی شهری و یا اسکان غیررسمی از نقطه نظر مدیریت



شهری مورد تاکید قرار داده؛ اما از اصطلاحات و واژه‌هایی چون خودرو، نامتعارف، خودانگیخته، نابسامان و حاشیه‌نشینی نیز به منظور اطلاق به این سکونتگاه‌ها نام برده است (سند توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی؛ ۱: ۱۳۸۲)

این سند مشخصات سکونتگاه‌های غیررسمی را بدین شرح برشمرده است:

- مسکن‌سازی شتابزده به وسیله استفاده کنندگان آنها که عمدتاً به دلیل نداشتن پروانه ساختمان و تبعیت نکردن از برنامه‌ریزی رسمی شهرسازی مجموعه‌ای نابسامان به وجود آورده‌اند.

- پیوستگی عملکردی با شهر اصلی و گسست کالبدی از آن با تجمع از اقشار عمدتاً کم‌درآمد و فقیر.

- محیطی با کیفیت پایین زندگی و کمبود شدید خدمات و زیربنای شهری و تراکم بالای جمعیتی (همان: ۲).

- سکونتگاه خودرو / مردمی / خودجوش / خودآیند / خودانگیخته [۲۰]

عمدتاً این سکونتگاه‌ها بدون طرح و برنامه و اندیشه قبلی و بلکه با تکیه بر انگیزش مردمی و نوعی خودانگیختگی و حرکت خودجوش مردمی و بدون کسب مجوزهای قانونی لازم و بدون نظارت و کنترل دولت و مقامات محلی سربرمی‌آورند خدمات مورد نیاز و تسهیلات اولیه زندگی نیز طی یک فرایند خودجوش مردمی تأمین می‌شود، و این روند البته بدون توجه به طرح‌ها، برنامه‌ها، ضوابط و مقررات، کدها و استانداردهای رسمی و قانونی است و به تبع خودرو بودن ماهیت فرایند، رشد سریع و گسترش غیرمتعارف نیز از ویژگی‌های آن است (Srinivas 1998; Johnston 1993; Browder 1995).

۱-۳- زاغه‌نشین، آلونک‌نشین، فقیرنشین، کوخ‌نشین... [۲۱]

این اصطلاح که شامل محله‌ها و بخش‌های درون شهر [۲۲] یا حاشیه شهر [۲۳] می‌شود، و اصولاً مفهوم سکونتگاه و مجموعه سکونت‌ای از آن قابل دریافت نیست، مقدم بر واژه Squatter است و از حدود نیمه دوم قرن نوزدهم به محله‌هایی از شهر اطلاق می‌شده است که محل زندگی کم‌درآمدهای شهری بوده‌اند و غالباً هم با آسفتگی‌های فیزیکی مشخص می‌شوند. آلونک‌نشین‌ها، بخش‌هایی از شهر شناخته شده‌اند که موجب کجروی‌ها، جرایم، بیکاری، فقر و امراض اجتماعی می‌شوند، یا دست کم بستر مناسبی را برای آنها فراهم می‌آورند (Johnston et al 1993; 545).

- تفاوت عمده‌ای بین Slum و Squatter وجود دارد و آن اینکه Slum را می‌توان مجموعه‌ای از بناهای ثابت و دائمی ساخته شده قانونی تعریف کرد که به بدمسکنی، شلوغی بیش از حد و تخریب زندگی دچار است، حال آنکه مشکل اصلی Squatterها غیرقانونی بودن و عدم امنیت تصرف آنهاست. (Johnston et al 1993; 545)

- در حالی که Slum به وضعیت سکونتگاه‌ها توجه دارد، Squatter متوجه موقعیت و جایگاه قانونی سکونتگاه است. (Srinivas; 1998)

این واژه در گذشته کاربرد گسترده‌ای داشته است و اصولاً معطوف به گونه‌های مختلف سکونتگاه‌های متروک، فرسوده، فاقد خدمات و زیرساخت‌های لازم، مسکن‌های ناپهنجار و نظایر اینهاست، که در درون یا در حاشیه شهرها سربرآورده‌اند و محل سکونت فقرا و تهیدستان شهری هستند. اما امروزه کاربرد کمتری در کارهای انجام شده دارد.

دراکایس اسمیت در توضیح Slum می‌نویسد:

«به محله‌های فقیرنشین یا بناهای ناپایداری اطلاق می‌شود که به وسیله عواملی چون سن بنا، مسامحه در

تعمیرات، متروک شدن بنا و تقسیم آن به بخش‌های فرعی... زیر حد استاندارد قرار گرفته‌اند. (اسمیت، ۱۳۷۷: ۱۱۹)

۱-۴. جمع بندی

همان گونه که اشاره شد، طیف گسترده‌ای از واژه‌ها به منظور اطلاق بر پدیده بررسی شده مورد استفاده قرار گرفته است که در تحلیل نهایی جمع بندی و دسته بندی آنها بسیار دشوار می نماید. در این مقاله با توجه به مرور منابع متعدد و دقت در تعاریف و مفاهیم پدیده، اصطلاح سکونتگاه خودرو [= خودانگیخته و خودجوش] انتخاب شده، که شامل سکونتگاه یا شکلی از اسکان است که دارای یک یا مجموعه‌ای از ویژگی‌های زیر باشد:

الف) با تکیه بر حرکت خودجوش و خودانگیخته مردم (ساکنان) شکل گرفته و متکی بر خواست، انگیزش آنها و مبتنی بر توان‌ها و امکانات آنها باشد.

ب) بدون نظارت، کنترل و مدیریت رسمی دولت و نهادهای عمومی شکل گرفته و سریعاً رشد کرده باشد.

ج) با توجه به ویژگی خودرو و بی برنامه بودن رشد و دگرگونی، سکونتگاه از جهت تأمین خدمات و زیربناها دچار ضعف اند، و در حداقل خدمات و امکانات زیستی به سر می برند.

د) تملک و تصرف زمین و نیز نحوه تفکیک و استفاده از زمین خارج از چارچوب‌های معمول و متعارف رسمی و قانونی و بدون گرفتن مجوزهای لازم از نهادها و دستگاه‌های رسمی صورت پذیرفته باشد.

ه) ساخت و ساز و تأمین زیرساخت‌ها و خدمات با نقض قوانین و مقررات موجود و رسمی صورت گرفته باشد.

و) شکل گیری و دگرگونی آنها مبتنی بر طرح و برنامه از پیش اندیشیده نباشد و بلکه مبتنی بر ساخت اجتماعی و فرهنگی سکونتگاه در مراحل مختلف شکل گیری و دگرگونی باشد.

۲. فرایند و چگونگی شکل گیری سکونتگاه‌های خودرو در ایران و منطقه کلانشهری تهران

۲-۱. روند تحولات و نحوه شکل گیری سکونتگاه‌های خودرو در ایران

تحت تأثیر الگوی عام توسعه کشور، الگو و فرایند شهرنشینی و شهرگرایی ایران و نوع رابطه شهر و روستا، جمعیت انبوه مهاجر از روستاها به سمت شهرهای بزرگ و به ویژه پایتخت (تهران) سرازیر شدند.

تمرکز و انبوهی جمعیت در تهران و مراکز شهری که نه به دلیل زیرساخت‌های تولیدی شهر و گسترش اشتغال مولد، بلکه عمدتاً به دلیل گسترش بخش سوم (خدمات) و مشاغل حاشیه‌ای صورت گرفت، عملاً بستر مناسبی برای بروز عوارض خاص شهرنشینی وابسته و متکی به درآمدهای نفتی بود. در رأس این عوارض، بحران زمین و مسکن شهری مشاهده می شد که عملاً نیاز به سرپناه حداقل در ردیف نیاز به غذا و پوشاک برای واردشدگان به شهر آنها را به فکر راه چاره می انداخت. از طرفی بازار رسمی زمین و مسکن عملاً به دلایل مختلفی پاسخگوی نیاز اقشار کم درآمد و تهیدست جذب شده به شهر نبود و حتی بخشی از اقشار ساکن کلانشهر را هم نمی توانست زیر پوشش خود درآورد. بدین ترتیب به منظور برآوردن این نیاز پایه‌ای (زمین و سرپناه) بازار غیررسمی زمین و مسکن شکل گرفت. این بازار متناسب با نیازهای متقاضیان و با شرایطی متفاوت از بازار رسمی و غالباً از طریق نقض ضوابط و مقررات معمول در مورد کاربری زمین، تراکم، ضوابط ساخت و تفکیک زمین و گاه مسکن را با

اصطلاح سکونتگاه خودرو شامل سکونتگاه یا شکلی از اسکان است که دارای یک یا مجموعه‌ای از ویژگی‌های زیر باشد:

الف) با تکیه بر حرکت خودجوش و خودانگیخته مردم (ساکنان) شکل گرفته باشد.

ب) بدون نظارت، کنترل و مدیریت رسمی دولت و نهادهای عمومی شکل گرفته و سریعاً رشد کرده باشد.

ج) در حداقل خدمات و امکانات زیستی به سر می برند.

د) تملک و تصرف زمین و نیز نحوه تفکیک و استفاده از زمین خارج از چارچوب‌های معمول و متعارف رسمی و قانونی صورت پذیرفته باشد.

در ایران، بر خلاف بسیاری از کشورهای کم تر توسعه یافته، بجز در سال های آغازین پس از انقلاب هیچ گاه تصرف عدوانی زمین معمول نبود بلکه زمین، اگر چه به صورت غیررسمی - و نه در چارچوب ضوابط و مقررات [متعارف]- از مالک خریداری شده و بر این اساس اشکال تصرف عدوانی به صورت مورد نظر هم معمولاً در طول محورهای عمده ارتباطی به شهرها و با دسترسی مناسب به مکان های اشتغال قرار داشته اند.

بر این اساس اشکال تصرف عدوانی به صورت تهاجمی و سازمان یافته اصولاً در دستور کار نبوده است! اراضی مورد نظر هم معمولاً در طول محورهای عمده ارتباطی به شهرها و با دسترسی مناسب به مکان های اشتغال قرار داشته اند.

قیمتی به مراتب کمتر از بازار رسمی در اختیار متقاضیان ویژه خود قرار می دهد. در ایران، بر خلاف بسیاری از کشورهای کم تر توسعه یافته، بجز در سال های آغازین پس از انقلاب هیچ گاه تصرف عدوانی زمین معمول نبود بلکه زمین، اگر چه به صورت غیررسمی - و نه در چارچوب ضوابط و مقررات [متعارف]- از مالک خریداری شده و بر این اساس اشکال تصرف عدوانی به صورت تهاجمی و سازمان یافته اصولاً در دستور کار نبوده است اراضی مورد نظر هم معمولاً در طول محورهای عمده ارتباطی به شهرها و با دسترسی مناسب به مکان های اشتغال قرار داشته اند.

به دلیل کمبود شدید زمین در محدوده قانونی شهرها و محدودیت های فراوان دستیابی اقشار کم درآمد شهری به زمین و مسکن، اراضی پیش گفته که معمولاً کاربری و قابلیت کشاورزی داشتند، به صورت غیرقانونی به دست مالکان بزرگ تفکیک می شدند و در اختیار ریسک پذیرترین اقشار (مهاجران به کلانشهر و یا روستاییان تازه وارد به کلانشهر) قرار می گرفت که آنها هم در قطعه زمین کوچک خریداری شده به سرعت و (یک شبه*) سرپناهی ایجاد می کردند. از گردهمایی مجموعه بناهایی از این دست به سرعت سکونتگاهی شکل می گیرد که خدمات خود را در مراحل اولیه به صورتی غیررسمی تأمین می کند. و آن گاه در مدتی نه چندان طولانی با فشار بر مسئولان خدمات مورد نیاز به صورت رسمی تأمین

می گردد و به تدریج نوعی و سطحی از پیوند کالبدی در این مجموعه های سکونتی ایجاد می شود و «سکونتگاه [۲۴]» شکل می گیرد. آنچه در این میان به پیوند نسبی کالبدی مدد می رساند، پیوند اجتماعی و همسایگی قوی است که خمیرمایه اجتماع مردم در این سکونتگاه ها به شمار می آید.

اغلب این سکونتگاه ها پس از پشت سر گذاشتن دوره ای از رشد سریع و انفجاری به درجه ای از تعادل دست می یابند که شاید بتوان آن را به عدم توان حداقل سرویس دهی و بی تعادلی شدید در نظام سکونتگاهی و گاه میل اجتماعی - فرهنگی به حفظ قلمرو و نیز ضوابط و مقررات طرح های رسمی شهرسازی و اعمال سطحی از مدیریت شهری نسبت داد. از آن پس رشد و توسعه سکونتگاه در نقاط پیرامونی و ترجیحاً در نقاطی که سابقه ای از سکونت و حداقلی از خدمات در آنها وجود داشته باشد، به صورت ناپیوسته ادامه می یابد و سکونتگاه مورد نظر روند رشد خود را با جذب برخی عناصر شهری ادامه می دهد.

اما حتی در مراحل بعدی رشد و بلوغ نسبی نیز این سکونتگاه ها دچار نوعی عدم تعادل ساختاری (اجتماعی، فرهنگی و کالبدی) هستند. سطحی از یکنواختی فرهنگی و اجتماعی و تنوع ناچیز درآمد و اشتغال عملاً اجازه تعامل اجتماعی و پیوندهای فراخانوادگی، فراخویشاوندی و فراهمسایگی را نمی دهد و ورود عناصر جامعه مدنی و توسعه مدنی در این سکونتگاه ها را بسیار محدود می کند. اما این واقعیت را نیز نمی توان انکار کرد که تحت تأثیر عوامل اجتماعی، فرهنگی و حتی پیشینه این سکونتگاه ها و ساکنان ساخت اجتماعی - فرهنگی و کالبدی آنها در عمل متفاوت است و اینها در معرض تغییر و دگرگونی مستمر نسبت به الگوهای اولیه زیست و سکونت قرار دارند. اگر چه در تحلیل نهایی، آنها نه روستا به شمار می آیند و نه تماماً ویژگی های جامعه و ساختار شهری دارند. آنها در نهایت امر سکونتگاهی بین شهر و روستا با گرایش به دومی و متأثر از مشخصه های اولی هستند! پیران ضمن تحلیل فرایند و چگونگی شکل گیری سکونتگاه غیررسمی آن را بیش از هر چیز در قالب بازار غیررسمی زمین و مسکن تبیین پذیر می داند و دو دلیل عمده را بدین منظور بر می شمارد: یکی تبدیل به کالا شدن زمین و مسکن (این دو نیاز اولیه و حیاتی) تحت شرایط توسعه پیرامونی و برونزا، و دیگری نیاز اولیه مهاجران وارد شده به کلانشهر به سرپناه. وی همچنین اشاره می کند که به دلیل سیل گسترده مهاجرت به شهرهای بزرگ، کالا شدن زمین و مسکن و رشد بورس بازی زمین، بخش عمده ای از تقاضای بالقوه مسکن هرگز امکان بالفعل شدن پیدا نمی کند. هر طبقه اجتماعی فضای شهری خود را تولید می کند اما در این میان طبقاتی باقی می ماند که قادر به تولید فضای شهری خاص خود بر مبنای قواعد بازار رسمی مسکن نیستند. تقاضای شدیداً افزایش یافته در مقابل قواعد محدودکننده بازار رسمی زمین و مسکن توأم با بورس بازی زمین موجب تشدید بحران مسکن می گردد و این خود موجب افزایش شدید قیمت زمین و مسکن و اجاره بها را دامن می زند (پیران، ۱۳۷۴: ب: ۱۲۶ و ۱۲۵).

پیران اضافه می کند که در چنین شرایطی بازار غیررسمی مسکن شکل می گیرد. در این بازار با استفاده از

ضوابط و مقررات طرح های شهری [= محدودیت توسعه بر اراضی کشاورزی و اراضی خارج از محدوده قانونی شهر] اراضی کشاورزی بزرگ به شیوه‌ای غیرقانونی و خارج از چارچوب ضوابط رسمی معمول تفکیک می گردند و به نوعی تغییر کاربری می دهند و به خیل عظیم جست و جوگران سرپناه عرضه می شود. متقاضیان این بازار نیز که خود به مشکل سرپناه دچارند، قدرت ریسک بالایی دارند و به سرعت بر قطعه زمین کوچک خود (خریداری شده از بازار غیررسمی زمین) سرپناهی می سازند؛ و بدین ترتیب اجتماعات آلونکی شکل می گیرد. (همان: ۱۲۶)

او اضافه می کند: "در ایران تقسیم و بازتقسیم زمین های کشاورزی حاشیه شهرها و اراضی خارج محدوده، مهم ترین شیوه دستیابی به زمین برای ایجاد اجتماع های آلونکی است. شیوه های دیگر همچون تصرف خزنده و اشغال سازمان یافته بیشتر در گذشته رواج داشته است" (همان: ۱۲۶).

محسن حبیبی و دیگران در گزارش طرح پژوهشی تحت عنوان "دگرگونی روستاهای مجاور شهرهای بزرگ و نقش آنها در نظام اسکان کشور" در مورد فرایند و چگونگی شکل گیری و تطور سکونتگاه های خودجوش به نکات زیر اشاره می کنند:

- بر اثر پدیده قطب گرایی و تمرکزگرایی سوداگری زمین و ساختمان شتاب می گیرد و کانون های زیستی حاشیه ای و به ویژه روستاهای پیرامون کلانشهر بستر مناسب چنین سوداگری ای هستند.
- رشد و گسترش روستاهای پیرامونی نه ناشی از استعدادهای طبیعی آنها بلکه در بسیاری موارد ناشی از موقعیت ارتباطی روستا نسبت به شهر مرکزی و محورهای فعالیت شهر است. آنها مکان خوابگاهی نیروی کار صنایع شهر مرکزی و محورهای فعال اقتصادی آنها محسوب می شوند.

اغلب این سکونتگاه ها پس از پشت سر گذاشتن دوره ای از رشد سریع و انفجاری به درجه ای از تعادل دست می یابند که شاید بتوان آن را به عدم توان حداقل سرویس دهی و بی تعادلی شدید در نظام سکونتگاهی و گاه میل اجتماعی - فرهنگی به حفظ قلمرو و نیز ضوابط و مقررات طرح های رسمی شهرسازی و اعمال سطحی از مدیریت شهری نسبت داد. از آن پس رشد و توسعه سکونتگاه در نقاط پیرامونی و ترجیحاً در نقاطی که سابقه ای از سکونت و حداقلی از خدمات در آنها وجود داشته باشد، به صورت ناپیوسته ادامه می یابد و سکونتگاه مورد نظر روند رشد خود را با جذب برخی عناصر شهری ادامه می دهد.

- بر اساس بررسی ها حتی امروزه و با همه نارسایی هایی که وجود دارد، کانون های زیستی تشکیل شده همچون اسلامشهر به گونه ای خودبه خودی در خدمات رسانی به نقاط زیستی تحت حوزه نفوذ مستقیم شان با تهران شریک شده اند. شاید به اعتباری بتوان گفت که این کانون ها نوشهرهایی هستند... که از طریق فرایندی کاملاً غیر کلاسیک (خودبه خودی) ظهور کرده اند. تبیین این فرایند نیاز به مذاقه بسیار دارد و کشف آن راهگشای بسیاری از مسائل شهری و جمعیتی خواهد بود.

- ضوابط و مقررات کلاسیک (طرح های شهری و شهرسازی) اغلب تأثیری بر روند رشد و توسعه این کانون ها ندارند. به دو دلیل واقعی نبودن قوانین موضوعه و نیز چرخش سرمایه و حرکات سوداگرانه آن عملاً بسیاری از ضوابط و مقررات طرح های شهرسازی اثری بر کنترل رشد این کانون ها ندارد و بلکه خود این طرح ها نیز به عنوان عاملی برای سوداگری بیشتر مورد استفاده قرار می گیرد و ضوابط آنها به ابزاری برای سوء استفاده های بعدی تبدیل می شود (حبیبی و دیگران: ۱۳۷۱: ۴۳۵-۴۰۶).

اعظم خاتم در مقاله خود تحت عنوان "برنامه ریزی مسکن و قشر بندی اجتماعی در منطقه تهران" به نکته ای اشاره می کند که در تحلیل علل گرایش به سکونتگاه های حاشیه کلانشهر بسیار جالب توجه است و آن گرایش به داشتن خانه ای کوچک اما شخصی است. این امر از طرفی ناشی از مزیت اقتصادی مسکن شخصی کوچک بر

آپارتمان است که هم امکان ارتقای کیفیت سکونت در آینده را افزایش می دهد و با توجه به افزایش مستمر قیمت زمین عملاً نوعی سرمایه گذاری برای آینده است، و هم راه حلی گریزناپذیر و در عین حال مطلوب تلقی می شود؛ زیرا به دلیل بی ثباتی شغلی و درآمدی، ناکافی بودن تسهیلات اعتباری (و حتی عدم احراز شرایط وام) برای خرید واحد مسکونی در بازار رسمی، عدم تناسب آپارتمان کوچک با بعد خانوار و ویژگی های الگوی رفتار و معاشرت خانواده و نظایر اینها خرید مسکن کوچک و شخصی بر آپارتمان در داخل کلانشهر ارجحیت می یابد. اما خاتم این الگوی مسکن (خانه شخصی اما کوچک) را با روند افزایش قیمت زمین در شهرهای بزرگ بویژه در مناطق کم درآمد و متوسط شهر در تعارض می بیند و معتقد است که فقدان زمین ارزان در داخل شهر تهران از عوامل مهم رانده شدن کم درآمدها به حاشیه شهر بوده است، که این روند از اوایل دهه پنجاه آغاز شده و در دهه شصت شدت گسترده و بی سابقه ای یافته است.

رفیعی و دیگران در طرح مطالعاتی "حاشیه نشینی: آثار و پیامدهای آن بر شهرها" عامل اصلی تأثیر گذار در

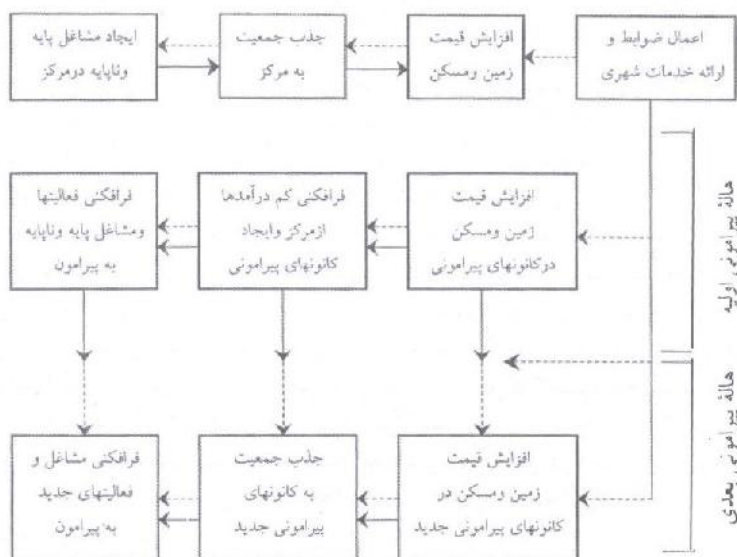
شکل گیری سکونتگاه های غیررسمی را الگوی توسعه شهری، آرمان گرایی و کاستی های شیوه برنامه ریزی شهری و برنامه ریزی کالبدی و مسکن می دانند. آنها اشاره می کنند که هنگامی که وجه غالب الگوهای توسعه شهری ایران در دو سه دهه اخیر فارغ از روند و چشم انداز تحولات اقتصادی و اجتماعی توسعه به سوی نیل به استانداردهای جهانی و آرمان های خود گام برمی داشت، گروه های کم درآمد در واکنش به عملکرد نامطلوب بازار مسکن و با تکیه بر شعور متعارف خود راه حل های ممکن و عملی را به اجرا گذاشته اند. برنامه ریزی کالبدی در این میان می تواند یکی از عوامل تعیین کننده دامنه و ابعاد اسکان غیررسمی یا حاشیه نشینی باشد. یعنی در واقع آنچه که مکانیسم بازار غیررسمی مسکن را به حرکت در می آورد و موجب تشدید شکل گیری کالبدی آن در قالب شهرهای کرانه ای می شود، عدم بهره مندی گروه های کم درآمد شهری از طرح های کالبدی و مسکن، و به بیان دیگر در نظر گرفته نشدن گروه های کم درآمد در نظام برنامه ریزی است (اطهاری و دیگران، ۱۳۷۱، ۱۳-۵).

۲-۲. فرآیند و چگونگی شکل گیری و دگرگونی عملکرد و مشخصات سکونتگاه های خودرو در منطقه شهری تهران

الف) فرایند و نحوه شکل گیری سکونتگاه های خودرو
 طرح مجموعه شهری تهران، در تبیین نحوه مکان گزینی فعالیت و جمعیت در مجموعه شهری تهران با تحلیل دو گرایش همگرایی و واگرایی فعالیت ها و جمعیت دو عامل عمده راه و فعالیت های صنعتی و خدماتی اجتماعی و بازرگانی را از مؤثرترین عوامل در این زمینه معرفی می کند. طرح مذکور در عین حال مهم ترین قوانین و ضوابط مؤثر در این زمینه را بدین شرح بر شمرده است:

- قانون منع ایجاد صنایع جدید در محدوده ۱۲۰ کیلومتری تهران (۱۳۴۷)
 - قانون شهرک سازی (۱۳۵۰) و آیین نامه احداث بنا در خارج از محدوده و حریم شهرها (۱۳۵۵)
 - مصوبه هیئت وزیران در مورد احداث شهرک های صنعتی در مجموعه شهری تهران (۱۳۶۹ و ۱۳۷۰)
- این طرح فرایند و عوامل مؤثر بر مکان گزینی جمعیت و کم درآمدها را در مجموعه شهری تهران بر روی نمودار شماره ۳-۴ به تصویر کشیده است (طرح مجموعه شهری تهران، ۱۳۷۸: ۴۶).
- این طرح مشخصه های عمده تحول در نظام اسکان جمعیت در منطقه تهران را شامل چهار مرحله معرفی کرده است: کاهش سهم مهاجرت در منطقه تهران، کاهش سهم شهر تهران در جذب اضافه جمعیت منطقه (جایگزینی

شکل شماره ۱. فرایند تاثیر عوامل اقتصادی در مکان گزینی جمعیت و کم درآمدها و فعالیت در مجموعه شهری تهران (بر اساس طرح مجموعه شهری تهران- ۱۳۷۸)



الگوی متمرکز به الگوی تمرکز پراکنده)، ضعف شهرهای کوچک و متوسط قدیمی و شهرهای جدید از جذب اضافه جمعیت رانده شده از تهران و رشد کم حومه‌نشینی، و سرانجام گسترش ابعاد اسکان غیررسمی که در قالب شهرها و شهرک‌های غیررسمی متعدد در منطقه شهری تهران ظاهر شده‌اند، (همان: ۵۱ و ۵۰)

این طرح نیز عوامل عمده مؤثر در گسترش بازار غیررسمی زمین و مسکن در مناطق کلانشهری ایران را در فاصله بیشتر هزینه مسکن و درآمد و فقدان پیوستگی بین برنامه‌ریزی شهری و برنامه‌ریزی مسکن و نیز عدم توجه برنامه‌ریزان و مدیران جامعه به ویژگی‌ها و معضلات مسکن کم‌درآمدها معرفی می‌کند، که در نهایت منجر به فقدان برنامه‌ای مشخص برای مسکن و اسکان گروه‌های کم‌درآمد شده و حاصل نهایی آن حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی بوده است. در این میان عواملی چون اندازه بزرگ قطعه، قواعد مشکل ساخت و ساز و واگذاری زمین، عدم تبیین جایگاه کم‌درآمدها در تسهیلات مسکن و فقدان تشکلهای رسمی و یا غیررسمی در تشدید گسترش اسکان غیررسمی نقش تعیین‌کننده‌ای داشته است (همان: ۹۷ و ۴۸:۴۹).

این طرح نیز عوامل عمده مؤثر در گسترش بازار غیررسمی زمین و مسکن در مناطق کلانشهری ایران را در فاصله بیشتر هزینه مسکن و درآمد و فقدان پیوستگی بین برنامه‌ریزی شهری و برنامه‌ریزی مسکن و نیز عدم توجه برنامه‌ریزان و مدیران جامعه به ویژگی‌ها و معضلات مسکن کم‌درآمدها معرفی می‌کند، که در نهایت منجر به فقدان برنامه‌ای مشخص برای مسکن و اسکان گروه‌های کم‌درآمد شده و حاصل نهایی آن حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی بوده است. در این میان عواملی چون اندازه بزرگ قطعه، قواعد مشکل ساخت و ساز و واگذاری زمین، عدم تبیین جایگاه کم‌درآمدها در تسهیلات مسکن و فقدان تشکلهای رسمی و یا غیررسمی در تشدید گسترش اسکان غیررسمی نقش تعیین‌کننده‌ای داشته است

ب) نقش، عملکرد و ویژگی‌های کلی سکونتگاه‌های خودرو در منطقه شهری تهران در مراحل شکل‌گیری و گذار

اگرچه بر مبنای نظریات بررسی شده، سکونتگاه‌های حاشیه‌ای و حاشیه‌نشینی مصادف فقر و نداری، جرم و جنایت و آسیب‌های فراوان اجتماعی و فردی، جرم‌خیزی و نظایر اینها تلقی می‌شد و آنها حتی در برخی نظریات رادیکال مظهر رشد لمپنیسم و طبقات فرودست معرفی شده‌اند، اما رویکرد نظری دو دهه اخیر اصولاً به کارکردهای مثبت و نقش در خور تأمل این سکونتگاه‌ها در اسکان کم‌درآمدها، نقطه شروع و تجربه آغازین زندگی شهری، ضربه‌گیری در مقابل صدمه‌ها و آسیب‌های احتمالی به کلانشهرها، کمک به تقسیم کار با شهر مادر و مشارکت قضایی یا مادرشهر و مانند اینها توجه کرده و راهبردهای توانمندسازی و کمک به ساکنان برای ارتقای وضعیت محیط مسکونی‌شان را در دستور کار قرار داده‌اند.

این سکونتگاه‌ها که زمانی آلونک‌نشینان درون کلانشهرها را تشکیل می‌دادند، امروزه به صورت مجموعه‌های زیستی - فعالیتی مستقل از شهر مادر در منطقه کلانشهری نقش و جایگاه خود را تثبیت کرده و به رسمیت شناخته‌اند. آنها به تدریج سازمان‌اداری - سیاسی مستقل خود را پیدا می‌کنند، به جذب عناصر شهری می‌پردازند، و نهایتاً به مرحله‌ای از رشد می‌رسند که در تقسیم کار با شهر مادر شرکت می‌جویند و در منطقه کلانشهری نقش و جایگاه خود را تثبیت می‌کنند. سکونتگاه‌های خودروی پیرامون کلانشهرهای ایران - و به ویژه تهران - با توجه به ویژگی‌ها و شرایط پیش گفته، دارای ویژگی‌ها و مشخصاتی متمایز از سایر کشورهای توسعه نیافته هستند. رشد آنها پس از طی مراحل و با تهیه طرح‌های رسمی شهری و شهرسازی و حاکمیت نسبی ضوابط و مقررات که کمتر هم با شرایط و ویژگی‌های زیرساختی این سکونتگاه‌ها سازگاری دارد، متوقف می‌گردد و از آن پس سکونتگاه‌های اقماری آنها در جرگه رشد سریع وارد می‌شوند و گاه حتی نوعی تقسیم کار حوزه‌ای بین این مجموعه‌های سکوتی خودرو برقرار می‌شود که برخی از پژوهشگران اطلاق واژه منطقه شهر را مجاز دانسته‌اند و بر این باورند که کانون‌های زیستی حاشیه‌ای گونه‌ای از نوشهرهایی هستند که طی روندی غیر کلاسیک کارکرد

رویکرد نظری دو دهه اخیر اصولاً به کارکردهای مثبت و نقش در خور تأمل این سکونتگاه‌ها در اسکان کم‌درآمدها، نقطه شروع و تجربه آغازین زندگی شهری، ضربه‌گیری در مقابل صدمه‌ها و آسیب‌های احتمالی به کلانشهرها، کمک به تقسیم کار با شهر مادر و مشارکت فضایی با مادرشهر و مانند اینها توجه کرده و راهبردهای توانمندسازی و کمک به ساکنان برای ارتقای وضعیت محیط مسکونی شان را در دستور کار قرار داده‌اند

نوشهرهای کلاسیک کلانشهر توسعه یافته را برعهده گرفته‌اند! محسن حبیبی در تبیین نظری چگونگی دگرگونی مجموعه‌های زیستی پیرامون کلانشهر به این نکته توجه می‌دهد که دگرگونی این مجموعه‌ها نه بر مبنای تحول در سازمان تولیدی جامعه و تعریف اجتماعی - اقتصادی آن، بلکه بر مبنای استحاله به جامعه‌ای مصرفی رخ داده است. اگرچه دگرگونی‌های مقدماتی و شکل‌گیری این مجموعه‌ها ناشی از ایجاد بازار کار در محورهای منتهی به شهر بزرگ بوده است، اما در سال‌های بعد (به ویژه دهه پنجاه به بعد) ناشی از وجود "پول" و روابط سوداگرانه ناشی از آن در شهر بوده است. حبیبی و دیگران در زمینه کارکردهای عام مجموعه‌های زیستی پیرامون کلانشهر تهران نکات زیر را مورد تأکید قرار داده‌اند:

- این مجموعه‌ها از نظر اسکان جمعیت نقش خود را به خوبی ایفا کرده‌اند؛ آنها ضربه‌گیر اصلی سیل مهاجرت‌ها به شهر مادر هستند و در بسیاری موارد در عین مجاورت با آن توانسته‌اند هویتی خاص برای خود

و ساکنان فراهم آورند.

- شکل‌گیری و ظهور این کانون‌های زیستی نه به منظور تشکیل کلانشهر دیگر، بلکه در امتداد نیازهای کلانشهر اصلی رخ داده است.

- توسعه مجموعه‌های پیرامونی عمدتاً ناشی از موقعیت ارتباطی نسبت به شهر اصلی (مرکزی) و محورهای فعالیت شهر است. آنها مکان خوابگاهی نیروی کار صنایع شهر مرکزی و محورهای فعال اقتصادی آنها محسوب می‌شوند (حبیبی، ۱۳۷۲: ۴۲۰-۴۱۵).

طرح مجموعه شهری تهران در مورد نقش، عملکرد و نیز ویژگی‌های سکونتگاه‌های غیررسمی نکات زیر را مورد تأکید قرار داده است:

- سکونتگاه‌های غیررسمی از نظر ترکیب اجتماعی جمعیت، اجتماعی غیر متعارف و فاقد تنوع اجتماعی محسوب می‌شوند. بررسی ترکیب اجتماعی جمعیت ساکن در شهرستان‌های اسلامشهر و ری حاکی از آن است که حدود ۶۰ درصد در گروه‌های کاری و ۶ درصد کشاورز بوده و سهم کارفرمایان و متخصصان کمتر از ۴ درصد بوده است.

- در طول دهه گذشته (۶۵-۱۳۷۵) نیز بافت نامتعارف و نامتعادل اجتماعی این مجموعه‌ها تغییر عمده‌ای نکرده است. این پدیده ناشی از تمرکز فضایی و جغرافیایی فقر در منطقه و افزایش جدایی اجتماعی - مکانی جمعیت است. کاهش فرصت‌های تحرک و ارتقای اجتماعی و انباشت مشکلات فرهنگی - اجتماعی ناشی از فقر و محرومیت موجب فقدان خودبستگی اجتماعات و تشدید آن شده است.

- گرچه بررسی‌های طرح پیشداوری‌های موجود را در مورد "اشتغال کاذب" و "غیرمولد" ساکنان و عدم ادغام فرهنگی و اجتماعی آنها را با جامعه شهری به دلیل قوت فرهنگ قومی و روستایی (نظریه کنار گذاشتن اجتماعی) تأیید نمی‌کند.

- مشخصه‌های مسکن برخاسته از عدم تنوع اجتماعی و اقتصادی و خصیلت پیرامونی یا وابستگی اجتماعی و اقتصادی به مرکز (تهران) است.

- در اکثر کانون‌های جمعیتی پیرامونی، رشد کمابیش خودبه‌خودی و پراکنده‌رویی باعث شده است تا فضای درونی این کانون‌ها مانعی بر سر راه شکل‌گیری مراکز تجاری اداری در خود آنها شود. این امر مانع خودبستگی اقتصادی است و موجب ازدیاد رفت و آمد به مرکز، یعنی دوام وابستگی به مرکز و در نتیجه عدم مدنیت بایسته آنها شده است.

- کانون‌های جمعیت پیرامونی (حول فعالیت‌های بزرگ پایه اقتصادی منطقه شهری تهران) دارای انسجام و پویایی درونی اقتصادی - اجتماعی نیستند و فضای آنها به صورت غیررسمی و بی‌قاعده و خودرو شکل گرفته است و اجازه این پویایی را به آنها نمی‌دهد (طرح مجموعه شهری تهران؛ ۱۳۷۸: ۹۵-۴۱).

اعظم خانم در مقاله "خانه و فضای اجتماعی شهر" به بیان ارتباط ظریف میان خانه به عنوان محل سکونت و

فضای شهری به عنوان بستر برقراری ارتباطات اجتماعی و شکل‌گیری حیات شهروندی می‌پردازد، و در مورد سکونتگاه‌های غیررسمی، این گسست (بین خانه و حیات اجتماعی و فضای شهری) را به عنوان نوعی نقص اساسی ذکر می‌کند. او معتقد است که:

"در شهرهای دوره انقلاب صنعتی، زاغه‌نشینی کودکان شهرنشینی محسوب می‌شد؛ اما در کشورهای در حال توسعه که رشد شهرنشینی تقریباً معادل با حاشیه‌نشینی است، حاشیه سکونتگاه دربرگیرنده چند نسل پی در پی مهاجران است و به رغم تحول درونی و رشد جمعیت آن در قیاس با محله‌های فقیر شهری، فرصت بسیار کمتری برای آمیزش طبقاتی، فرهنگی و قومی عرضه می‌کند. چنین سکونتگاه‌هایی به علت فقدان تنوع اجتماعی سنتی در کنار روابط جدید اقتصادی، جذایب اجتماعی را، با وجود ادغام اقتصادی در جامعه نو، نشان می‌دهد. در حالی که بخش عمده‌ای از ساکنان شاغل بخش صنعت‌اند و تعداد زیادی نیز در بخش خدمات اجتماعی شهر اشتغال دارند، فقدان نهادهای جدید ضامن امنیت اقتصادی چون بیمه بیکاری، بازنشستگی و تأمین اجتماعی رسم طبیعی و عمومی تلقی می‌شود و جای آن را امنیت سنتی همجواری با قوم و خویش و هم‌ولایتی می‌گیرد." (خاتم، ۱۳۷۳: ۶۵ و ۶۴).

[این‌نوشت]

- 1.Spontaneous Settlements
2. Informal Settlements
- 3.Squatter Settlements
4. Irregular Settlements
- 5.Spontaneous Settlements
- 6.Slum
- 7.Hari Srinivas
- 8.Illegal
- 9.Semi Legal
10. Johnston
- 11.Tenure Security
- 12.Uncontrolled / Unplanned Settlements
- 13.Irregular/ Illegal / Unauthorized / Extralegal ... Settlement.
- 14.Floating Zone / Shanty Town / Camps on Garbage
- 15.Urban Village / Transitional Zone / Metropolitan Residual Towns
16. Informal Settlement.
- 17.Spontaneous / Autonomous / Popular Settlement.
- 18.Slum / Belts of Misery / Agglomeration of Poverty
- 19.Inner City
- 20.Margins
- 21.Settlement
- 22.Land Security Tenure

خاتم بر مبنای بررسی‌های انجام شده در منطقه شهری تهران، ویژگی‌های اسکان جمعیت در این منطقه را پراکندگی، یکنواختی اجتماعی و خرد بودن الگوی اسکان ذکر می‌کند، که با کاهش امکان سکونت مهاجران در شهر تهران طی دو دهه اخیر و شکل‌گیری مراکز صرفاً سکونتگاهی در پیرامون به وجود آمده‌اند. مقایسه ویژگی‌های اجتماعی مهاجران (نسل جدید) با نسل‌های قبلی مهاجران که مدتی را در مناطق جنوبی تهران گذرانده‌اند، حاکی از آن است که فاصله اجتماعی آنان با شهر افزایش یافته است. نتیجه حاشیه‌نشینی، عقب‌ماندگی از زندگی اجتماعی شهر و روند همگونی با آن است.

در نهایت خاتم نتیجه می‌گیرد که رابطه‌ای مدنی بین خانه و شهر برقرار است و محروم‌ماندن بخشی از جمعیت شهری از این مدنیت حیات اجتماعی شهر را به پدیده‌ای ناقص‌الخلقه و ناموزون تبدیل می‌کند (خاتم، ۱۳۷۳، ۶۶ و ۶۵).

جدیدترین بررسی در مورد "گسترش سکونتگاه‌های خودرو اطراف کلانشهر تهران" نشان داده است که: - اغلب ساکنان سکونتگاه‌های مورد بررسی (باقرآباد، صالح‌آباد و خاتون‌آباد) نه مهاجران تازه‌وارد روستایی بلکه شهرنشینان با سابقه‌ای هستند که اغلب در منطقه کلانشهری تهران ساکن بوده‌اند (حدود ۵۵ درصد ساکنان). بر این اساس جابه‌جایی درون منطقه کلانشهری الگوی غالب مهاجرت در این سکونتگاه‌هاست. - اغلب ساکنان سکونتگاه‌های مورد بررسی در فعالیت‌های غیررسمی شاغل‌اند و از نظر قشر درآمدی به خانوارهای متوسط و متوسط پایین مطابق الگوی درآمدی سکونتگاه‌های روستایی کشور تعلق دارند. - ارتباط عملکردی سکونتگاه‌های مورد بررسی عمدتاً با کلانشهر تهران است و نه با مناطق روستایی (زبردست، ۱۳۷۹: ۲۶).

پیران در سلسله مقالات پژوهشی آلونک‌نشینی در تهران، مشخصات آلونک‌نشین‌ها را به شرح زیر برشمرده است:

- از نظر فیزیکی مناطق آلونک‌نشین با مصالح نامتعارف و ناپایدار (حلبی، گل، تخته، نایلون و امثال آن) ساخته شده است.

- اکثر مهاجران آلونک‌نشین در بخش غیررسمی اقتصاد اشتغال دارند و از ثبات شغلی بی‌بهره‌اند. - اکثر آلونک‌نشین‌ها دارای مشاغل پرازیت خدماتی و فاقد مهارت‌اند و معمولاً درآمدی پایین دارند. - آنها در مقابل منافع مشترک و مسائل جمعی سخت‌سازمان یافته و متحد عمل می‌کنند و همبستگی بالایی دارند. - اکثر آن‌ها امکانات و خدمات عمومی شهری به صورت غیرمجاز استفاده می‌کنند. - استعداد آسیب‌زدایی (اجتماعی) آنها بیش از سایر بخش‌های شهر است؛ اما انبوه تهیدستان شریف شهری نیز در این مجموعه‌ها زندگی می‌کنند (پیران، ۱۳۶۷: ۳۵ و ۵۱-۵۰).

- همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، بسیاری از ویژگی‌های اشاره شده اساساً در سکونتگاه‌های خودروی محدوده کلانشهرها در زمان حاضر صدق نمی‌کند و بخشی از آن نیز معلول تفاوت پدیده آلونک‌نشینی درون شهری در گذشته با سکونتگاه خودروی برون شهری و درون شهری سال‌های اخیر است (زبردست، ۱۳۷۹: شبخی، ۱۳۸۰: صرافی، ۱۳۸۱ و ...).

منابع فارسی

۱. آپردیسوس، ا. لاکویان، خافه‌سازی در جهان سوم، ترجمه منو رفیعی، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات وزارت برتانه و بودجه، تهران، ۱۳۶۴
۲. اسمیت، پیوید، تراک‌کپس، شهر جهان سومی، ترجمه فیروز جمالی، تهران، ۱۳۷۷
۳. افرخ، عماد، فضا و نابرابری اجتماعی، ارائه الگوی برای جدایی‌گزینی فضایی و پهنه‌های آن، انتشارات دانشگاه تربیت مدرس، شماره ۴۱، تهران، ۱۳۷۷
۳. پیران، پرویز، آلونک‌نشینی در ایران، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره‌های ۸۸-۸۷، ۹۲-۹۱ و ۹۶-۹۵، تهران، ۱۳۷۷
۵. پیران، پرویز، آلونک‌نشینی در تهران، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره‌های پیاپی سوم تا بیست و چهارم، تهران، ۱۳۶۷-۱۳۶۶
۶. پیران، پرویز، توسعه بونژها و شهر-مورد ایران، شهرهای جدید، فرهنگی جدید نو شهرنشینی، وزارت مسکن و شهرسازی، شرکت عمران شهرهای جدید، تهران، ۱۳۶۹
۷. حبیبی، محسن؛ زهرا امیری و دیگران طرح پژوهشی دکترکونی روستاهای مجاور شهرهای بزرگ و نقش

آنها در نظام اسکان کشور، مطالعات موردی اسلامشهر،
دانشگاه تهران، موسسه مطالعات محیط زیست، تهران،
۱۳۷۱.

۸. حسانیان، فرخ و دیگران؛ شهرنشینی و وابستگی،
چاپ سوم، انتشارات آگاه، تهران، ۱۳۵۸.
۹. حسین زاده دلیر، کریم؛ طرح تحقیقی حاشیه نشینان
تهران، مؤسسه تحقیقات شهری دانشگاه تبریز، تبریز،
۱۳۶۹.

۱۰. خاتم اعظم؛ برنامه ریزی مسکن و تشریحی اجتماعی
در منطقه تهران، مجموعه مقالات سمینار سیاست های
توسعه مسکن در ایران، وزارت مسکن و شهرسازی،
سازمان ملی زمین و مسکن، تهران، ۱۳۷۳.

۱۱. خاتم، اعظم؛ 'خانه و فضای اجتماعی شهر'، مجله
معماری و شهرسازی، شماره ۲۸ و ۲۹، تهران، ۱۳۷۲.
۱۲. رفیعی، مینو؛ کمال اطهری و دیگران؛ حاشیه نشینی
علل و پیامدها، گزارش مرحله اول، مرکز مطالعات و
تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، وزارت مسکن و
شهرسازی، تهران، ۱۳۷۲.

۱۳. رفیعی، مینو؛ کمال اطهری و دیگران؛ حاشیه نشینی
در ایران، علل و راه‌ها، تبیین نظری و تجربی اسکان،
مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران،
وزارت مسکن و شهرسازی، تهران، ۱۳۷۴.

۱۴. زیربست، اسفندیار و دیگران؛ گزارش نهایی طرح
پژوهشی بررسی گسترش سکونتگاه‌های خودروی
اطراف کلانشهر تهران، دانشکده هنرهای زیبا، دانشکده
تهران، تهران، ۱۳۷۹.

۱۵. سوداگر، محمدرضا؛ رشد روابط سرمایه‌داری در
ایران در دوره ۵۷-۱۳۴۲، انتشارات شعله اندیشه،
تهران، ۱۳۶۹.

۱۶. سیلاس، جان؛ ساخت فضائی، عرضه مسکن،
اشکال مالکیت زمین و اقتضای کمدراوند شهری در
سورالیای آندونزی، ترجمه پرویز، بوزان، سازمان ملی
زمین و مسکن، تهران، خرداد، ۱۳۷۳.

۱۷. شکویی، حسین؛ جغرافیای اجتماعی شهرها،
اتولوژی اجتماعی شهر، انتشارات جهاد دانشگاهی،
تهران، ۱۳۶۵.

۱۸. شکویی، حسین؛ حاشیه نشینان شهری، خانه‌های
ارزان قیمت و سیاست مسکن تبریز، مؤسسه تحقیقات و

۳- جمع بندی، استنتاج و ارائه راهبردها

الف) جمع بندی و استخراج فرایند شکل گیری و تحول سکونتگاه های خودرو در منطقه کلانشهری تهران
با مرور مجموعه مباحث نظری و تجارب کار در سکونتگاه های غیررسمی [خودرو] فرایند شکل گیری این
سکونتگاه ها (عمدتاً پیرامون کلانشهرها و به ویژه تهران) را می توان بدین شرح ترسیم نمود:

۳-۱. تصرف / تملک زمین

در چارچوب بازار غیررسمی زمین، اما با عدم پذیرش هرگونه تصرف عدوانی و یا ساخت بر زمین غیرغالب
زمین های تفکیک شده در این سکونتگاه ها در واقع اراضی کشاورزی اند که به دلیل کاهش مزیت نسبی آنها -
نسبت به توسعه شهری- به صورت غیرقانونی تفکیک می شوند و با تغییر کاربری غیرقانونی به متقاضیان -کم
درآمد- غالباً با شرایط نسبتاً مناسب به صورتی غیرقانونی اما در چارچوب عرف متعارف (قولنامه ای) واگذار
می گردد. امنیت تصرف زمین [۲۵] در ایران با توجه به شکل تصرف، غیرسیاسی و غیرتهاجمی بودن آن به نسبت
بالاست! هسته های اولیه سکونتگاه در غالب موارد یک هسته روستایی است و خدمات زیربنایی به صورت
غیررسمی تأمین می شود (پیران، ۱۳۷۴؛ حبیبی، ۱۳۷۱؛ خاتم، ۱۳۷۴).

۳-۲. برقراری پیوندهای اجتماعی و تجربه رشد سریع

در این مرحله با توجه به نیازهای اولیه برای شکل دهی محیط مسکونی و مسکن نوعی از ارتباطات اجتماعی
غالباً سنتی و با پایه های روستایی خویشاوندی بین ساکنان برقرار گشته است و مشارکت جویی آنان به خصوص در
ساخت مسکن و محیط مسکونی بالاست. با تأمین غیررسمی خدمات و با توجه به ارزشی زمین و مسکن، این
سکونتگاه ها با دوره رشد بسیار سریعی مواجه اند و این عمدتاً به دلیل مقررات بازدارنده در کلانشهر، و مقررات
تسهیل گر در پیرامون، و همچنین رانش فعالیت ها و مشاغل پایه و ناپایه بر هاله های پیرامونی است (حبیبی،
۱۳۷۱؛ طرح مجموعه شهری تهران، ۱۳۷۴).

۳-۳. رشد و انسجام نسبی اجتماعی و کالبدی

در این مرحله به تدریج، آب و برق سکونتگاه از طریق مراجع رسمی و با فشار و چالش تشکل های خودجوش و
غیرسازمان یافته مردم تأمین می گردد. اراضی خالی به تدریج ساخته و پر می شود و بخشی از فضاهای شهری در
آنها شکل می گیرد و خدمات شهری به صورت نسبی در آنها تأمین می شود. دسترسی ها و محورهای ارتباطی
سازمان می یابند و ساخت و عرضه خانه های بساز و بفروشی به شدت رواج می یابد و سامانه کالبدی در حدی
متناسب با امکانات و محدودیت های ساکنان فرم و شکل می گیرد. کمیت و کیفیت فضاهای تجاری در این دوره
افزایش بسیار می یابد و مشاغل تبعی از مشاغل پایه پیشی می گیرد. شکل کالبدی و عناصر اگرچه رو به شهری
شدن دارند، اما در عین حال دارای ماهیتی روستاگونه اند (به تبع زیرساخت اقتصادی و فرهنگی شدیداً متأثر از
ساخت روستایی). در برخی از کانون ها جدایی گزینی اجتماعی و فرهنگی به تبع تعریف قلمرو به وسیله گروه های
قومی و فرهنگی به چشم می خورد. در مراحل انتهایی با توقف نسبی مهاجرت رشد سریع متوقف می گردد و رشد
جمعیت متعادل می شود. در این مرحله جابه جایی واحدهای مسکونی، بهسازی نسبی مسکن و محیط مسکونی به
وسیله خود ساکنان صورت می گیرد. ظهور عناصر جدید خدماتی خصوصی چون مکان های ورزشی، عرضه
خدمات مخابراتی و امثال آن نیز در این مرحله مشهود است. سازمان های اداری - سیاسی در این مرحله در
سکونتگاه ایجاد می شوند؛ اما حتی تا مرحله بعد به سطح و کارایی لازم در جهت پاسخگویی به حجم عظیم جمعیت
ناشی از رشد سریع نمی رسند.

۳-۴. بلوغ نسبی و توقف رشد و تکثیر در سکونتگاه های پیرامونی

در این مرحله با به رسمیت شناخته شدن سکونتگاه، تأسیس شهرداری، تهیه طرح جامع یا هادی شهری و
برقراری نسبی ضوابط و مقررات ساخت و ساز و شهرسازی؛ به رغم تأمین نسبی خدمات، ایجاد فضای سبز و باز،
شکل گیری فضاهای تجاری جدید... بیشتر به دلایلی چون افزایش قیمت زمین و مسکن و گران شدن هزینه

زندگی، تراکم و ازدحام بالای جمعیتی و تبعات فرهنگی ناشی از آن، رشد سکونتگاه و حتی کوچ برخی از ساکنان، با نوعی توقف همراه خواهد بود. حتی در این مرحله نیز شکل گیری مجموعه‌های یکسببه ساخته شده و اشکال اولیه مسکن های خودرو در دل سکونتگاه قدیمی مشاهده می شود، در عین حال هم نواختی و یکنواختی نسبی فرهنگی کماکان مشهود است. سرانجام با توقف نسبی رشد سکونتگاه، سکونتگاه‌های مجاور در اولویت قرار می گیرند و به سرعت رشد می کنند، مگر آنکه وجود عواملی جدید چون ارتباطات بهتر، تزریق عناصر جدید و امثال آن ظرفیت رشد سکونتگاه را افزایش دهد. وجود ارتباطات گسترده بین این سکونتگاه‌ها گواه نوعی توسعه منفصل بر اراضی پیرامونی است.

ب) استنتاج و ارائه راهبردها

همان گونه که اشاره شد، وجود شمار فراوانی از سکونتگاه‌های خودروی واقع در مراحل مختلف رشد در منطقه کلانشهری تهران - سرآمد سایر مناطق کلانشهری کشور - و افزایش فراوان آنها به ویژه در دو دهه اخیر و طرح آنها به عنوان سکونتگاه‌های بالنسبه مستقلی که در معادلات منطقه کلانشهری جایگاه ویژه خود را یافته‌اند، در زمان حاضر این شکل اسکان (غیررسمی خودروی) را به عنوان بخشی انکارناپذیر از نظام سکوتی و سکونتگاهی حاشیه کلانشهر تهران مطرح کرده است. این به گونه ای است که دیگر نمی توان با برخورد‌های مبتنی بر امحا و پاکسازی و نظایر اینها، همان گونه که در دهه‌های پیش تر مورد عمل بود، با آنها مواجه شد. همان طور که اشاره شد، این سکونتگاه‌ها - یا به بیان بهتر، این شیوه اسکان - نوعی پاسخ خودجوش و خودانگیخته مردم به مسئله زمین و مسکن تلقی می شود که در فقدان آن بحران مسکن در کلانشهر تهران و سایر کلانشهرهای کشور تشدید می گردد و بغرنج تر می شد. لذا شناخت درست این پدیده و مراحل رشد و تطور و دگرگونی آن، در عین توجه به گونه گونی و تنوع ساخت و بافت اجتماعی و فرهنگی، به همین ترتیب بافت کالبدی و فیزیکی آنها، و سپس اندیشیدن به درمان‌ها و راه حل‌های کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت باید در سر لوحه برنامه‌های مناطق کلانشهری و به ویژه تهران بزرگ قرار گیرد.

در کوتاه مدت؛ در نظر گرفتن راهکارهایی چون مددکاری‌های فردی و جامعه‌ای و توانمندسازی اقشار ساکن در این سکونتگاه‌ها، تأمین مالی و یاری رسانی‌های موردی و مقطعی، اصلاح ساخت و بافت کالبدی و فیزیکی آنها از قبیل راه و دسترسی، تنظیم نسبی قطعه بندی زمین، اصلاح نسبی وضع تأسیسات و تجهیزات زیستی و امثال آن به عنوان پروژه‌هایی فوری برای حل معضلات حاد این سکونتگاه‌ها توصیه می شود.

در میان مدت؛ کمک به استقلال ساکنان و سکونتگاه، ظرفیت سازی، نهادسازی و توانمندسازی ساکنان با نگرشی جامع و فراگیر (در نظر داشتن کلیه وجوه زندگی ساکنان)، تهیه طرح‌های ساماندهی و بهسازی وضعیت زندگی در این کانون‌ها، متناسب با شرایط و روحیه حاکم بر آنها و با نگرهای فزاینده‌ای و فراکالبدی و در همه موارد با ساماندهی تشکلی‌های مردمی خودجوش و به کارگیری توانمندی‌ها و ظرفیت‌های نهفته مردم و ساکنان، استفاده از کمک‌ها و وام‌های نهادهای ملی و بین المللی و امثال آن برای تدارک زیرساخت‌های پایدار و بنیادهای قابل استمرار زندگی - تا حد امکان - توصیه شدنی است. تدارک شیوه‌های مهار و بازدارای از گسترش این شیوه اسکان به وسیله راهکارهای مدیریتی و تدوین ضوابط و مقررات اجرایی متناسب به منظور پیشگیری از گسترش این شیوه اسکان و حتی پیش بینی و تجهیز اراضی مناسب و ساخت واحدهای مسکونی ارزان قیمت و در عین حال مقاوم سازی، استحکام بخشی و به بیانی بهتر تدارک پایدارای نسبی توسعه در این سکونتگاه‌ها نیز ضرورت دارد. در بلندمدت؛ اساساً از طریق راهکارهایی چون آمایش سرزمین و برنامه ریزی منطقه‌ای از یک سو، و تدارک زمینه‌های توسعه عادلانه اجتماعی و اقتصادی و بستر سازی امحای فقر و نندارای در کل سرزمین و افزایش سطح رفاه از سوی دیگر، بایستی سطح این سکونتگاه‌ها و ساکنان آنها را ارتقا داد و به طور بنیادین نسبت به حل مشکل و تقویت بنیان‌های فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی با توجه به کلیه ابعاد زندگی ساکنان همت گماشت. بدین ترتیب می بایست رسم خودرویی، غیررسمی بودن، حاشیه‌ای شدن و به حاشیه راندن را برانداخت و بر جای آن توسعه هماهنگ، هم نواخت و پایدار و انسانی نشانند.

بدیهی است باتوجه به مبحث فرایند شکل گیری و مشخصات و ویژگی‌های متفاوت و گوناگون این سکونتگاه‌ها، پیچیدن نسخه‌ای واحد برای درمان مشکلات آنها امکان پذیر نیست؛ بلکه مطالعات موردی و حتی به ازای هر کانون سکوتی خودرو می تواند راه درمانی خاص را توصیه و تجویز کند.

علوم انسانی دانشگاه تبریز، تیرماه ۱۳۵۵
 ۱۹- شیخی، محمد؛ تبیین فرایند شکل گیری و دگرگونی سکونتگاه‌های خودرویی پیرامون کلانشهر تهران، پایان نامه دکتری شهرسازی، دانشکده هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، ۱۳۸۰
 ۲۰- شیرازیان، احمد؛ برنامه ریزی فضایی - کالبدی تپه مراد آباد کرج، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۷۲
 ۲۱- صراف، مظفر؛ 'به سوی نظریه‌ای برای ساماندهی اسکان غیررسمی - از حاشیه نشینی تا متن شهرنشینی'،
 مجله هفت شهر، سال سوم، شماره هشتم، تابستان ۱۳۸۱

۲۲- کیپر، آ. و کانگور، ژا؛ شهرنشینی در جهان سوم، ترجمه ناصر کریمی، شهرداری تهران، ۱۳۷۵
 ۲۳- مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، وزارت مسکن و شهرسازی، گزارش نهایی طرح مجموعه شهری تهران، ج ۲ (تهران، ۱۳۷۸)

انگلیسی

- 24-Arif, Hassan; Informal City not only Informal Settlement, 1998.
 25-Browder J et al; 1995: Patterns of Development on the Metropolitan Fringe; A.P.A. Journal, 61,3:310-325.
 26-Bugri, Ayse; 1998, The Immoral Economy of Housing in Turkey; Town Planning Review 18,4.
 27-Castells, M. The Urban Question: A Marxist Approach, Cambridge, MIT Press: 1977.
 28-ESCAP, Where are we come from? WWW.ESCAP
 29-Hardoy, J.E. and Satterthwaite David; Squatter Citizen Earthscan Publ. Ltd. London, 1995.
 30-Hoojjo, M. Urbanization and Regional Development; UNCRD; Nagoya; Japan: 1981.
 31-Hornby Oxford Advanced Learners Dictionary, Oxford University: 1981.
 32-Johnston, Gregory and Smith (eds), The Dictionary of Human Geography; Second Edition, Oxford; Blackwell: 1993.
 33-Nezar Alsayyad; 1993: Squating and Culture : A Comparative Analysis of Informal Developments in Latin America and the Middle East; Habitat International; 17,1: 33-44.
 34-Perlman J.E; 1989, Six Misconception about Squatter Settlement; Development; 4:40-45.
 35-Perlman J.E; 1990; A Dual Strategy for Deliberate Social Changes in Cities; Cities 12,4.
 36-Sabatou Katilla; Upgrading of Squatter Settlement; Journal of Asian and African Studies .xx vi, 1994.
 37-Sanyal, B. The Urban Informal Sector Revisited; Third World Planning Reviews, Vol. 10 , No.1, 1988.
 38-Srinivas; Harry; 1998 Defining Squatter Settlements; http://soc-infosoc.ftiche.ac.jp/ocm.
 39-Turner, J.F.C; Housing by People; Towards Autonomy in Building Environment.
 40-UNCHS; Global Research on Human Settlement; Nagoya, Japan: 1987.
 41-UNCHS; The Urban Informal Sector in Developing Countries; Nagoya, Japan: 1984.
 42-Websters, Collegiate Thesaurus; Merriam Webster Inc. Pub. Spring field, Massachusetts U.S.A: 1988.

مدیریت مناطق
کلانشهری

بررسی

"قانون تعاریف محدوده و حریم شهر

روستا و شهرک

و نحوه تعیین آنها - مصوب ۱۳۸۴ مجلس شورای

اسلامی"

تأثیر آن بر گسترش

اسکان غیررسمی در

شهرهای ایران

چکیده

اغتشاش در تعاریف مربوط به قلمروهای مدیریت شهری در قوانین مربوط به کنترل توسعه شهری به حدی بوده است که با مرور قوانین مختلف در این زمینه بیش از ۱۵ عنوان مختلف برای آن می‌توان یافت. قانون جدید تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها، با دو هدف یکپارچه کردن مفاهیم و تعاریف متعدد و همچنین ایجاد زمینه مناسب برای نظارت و جلوگیری از گسترش بی‌رویه شهرها و روستاها به تصویب رسیده است. مقاله حاضر با ارزیابی قانون جدید براساس اهداف ذکر شده برای آن، به این نتیجه می‌رسد که این قانون اگرچه در کاهش پراکندگی در تعاریف ارائه شده از قلمروهای مدیریت شهری و تقلیل آن به دو مورد محدوده شهر و حریم موفق بوده است ولی در ایجاد سازوکارهای بهتر برای کنترل ساخت‌وسازها در حریم و خارج از حریم شهرها و کلانشهرها، و به ویژه گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی، ناموفق خواهد بود.

ناصر برکت‌پور - عضو هیئت علمی دانشگاه هنر
ایرج اسدی - دانشجوی دکتری شهرسازی دانشگاه تهران

مقدمه

قانون "تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها" در دی ماه ۱۳۸۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. همان طور که در مقدمه لایحه پیشنهادی اولیه به آن اشاره شد، دو هدف اصلی از تهیه و تصویب این قانون مدنظر بوده است: نخست، یکپارچه کردن مفاهیم و تعاریف متعدد و گاه متعارض از محدوده‌های شهری در متون قانونی موجود؛ و دوم، ایجاد زمینه مناسب برای نظارت و جلوگیری از گسترش بی‌رویه شهرها و روستاها. بررسی گذرای قانون تصویب شده نشان می‌دهد این قانون به هدف یکپارچه کردن اصطلاحات و تعابیر مختلف از محدوده‌های شهری است، چنان که چندین اصطلاح موجود در قوانین قبلی - مانند محدوده قانونی، محدوده خدماتی، حوزه شهری محدوده استحفاظی و نظایر آن - که تعداد آنها به حدود بیست مورد می‌رسد، در قانون جدید در قالب دو مفهوم "محدوده شهر" و "حریم شهر" یکپارچه شده‌اند. اما بررسی دقیق قانون جدید حاکی از آن است که با اجرای قانون مذکور هدف مهم‌تر آن، که نظارت بر توسعه شهرها و روستاها و جلوگیری از گسترش بی‌برنامه آنهاست، برآورده نخواهد شد. وجود بندهایی در این قانون که با اهداف و روح کلی حاکم بر قانون سازگار است و در لایحه اولیه هم وجود نداشته است ته تنها زمینه مناسب برای نظارت و جلوگیری از گسترش بی‌رویه شهرها را فراهم نخواهد ساخت بلکه روندهای نامطلوب موجود را تشدید نیز خواهد کرد.

موضوع اصلی مقاله حاضر، ارزیابی آثار قانون جدید از نظر چگونگی تحقق اهداف اعلام شده آن است. بر این اساس مقاله شامل دو بخش است. ابتدا مروری بر مفاهیم به کار رفته در مورد محدوده‌ها و قلمروهای شهری در قوانین گذشته صورت می‌گیرد. سپس کارکرد قانون در یکپارچه کردن مفاهیم قبلی بررسی می‌شود. در بخش دوم، وضعیت و نحوه شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران و نقش منفی قانون جدید در گسترش آنها مورد بررسی قرار می‌گیرد. در انتها نیز پیشنهادهایی به منظور اصلاح قانون ارائه می‌گردد.

الف) نقش قانون جدید در یکپارچه سازی مفاهیم قانونی در زمینه محدوده‌های شهری

همان گونه که در مقدمه لایحه پیشنهادی دولت به مجلس بیان شده است، یکی از اهداف این لایحه، برطرف کردن مشکلات ناشی از تعدد تعاریف مربوط به حریم و محدوده شهر در قوانین و مقررات موجود و نیز رفع شبهه‌های موجود در خصوص محدوده و حریم شهرها و روستاها و نحوه تعیین آنها بوده است. ضرورت و اهمیت ارائه این لایحه از آنجا ناشی می‌شود که در هیچ یک از قوانین متعدد قبلی، نحوه تعیین و تعریف محدوده‌ها و حریم‌های شهری به صراحت و با جامعیت بیان نشده است؛ ضمن اینکه محدوده‌های مدیریتی شهرها و روستاها در این قوانین با تعابیر و اصطلاحات متعدد و متفاوت بیان شده است، تا آنجا که حدود بیست عبارت مختلف همچون محدوده خدماتی، محدوده قانونی، حریم شهر، حریم استحفاظی، محدوده استحفاظی، حوزه نفوذ، حدود شهر، حوزه قانونی، حوزه شهری و نظایر اینها برای محدوده‌های شهری به کار رفته است. این پراکندگی باعث بروز

این قانون با هدف یکپارچه کردن اصطلاحات و تعابیر محدوده‌های شهری به تصویب رسیده است، چندین اصطلاح مانند محدوده قانونی، محدوده خدماتی، حوزه شهری محدوده استحفاظی و نظایر آن که تعداد آنها به حدود بیست مورد می‌رسد، در قانون جدید در قالب دو مفهوم "محدوده شهر" و "حریم شهر" یکپارچه شده‌اند

اختلافات و سردرگمی نهادهای مدیریتی مختلف در چگونگی هدایت، نظارت و کنترل توسعه در اراضی پیرامونی شهرها شده است. این وضعیت در حریم کلانشهرهای کشور، که محل بروز تغییرات و تحولات گسترده در زمینه ساخت‌وساز، تفکیک و تقسیم زمین و تغییر کاربری اراضی است، شرایط بحرانی را به وجود آورده است.

در قانون جدید تمامی اسامی قلمروها و محدوده‌های شهری در دو عنوان خلاصه شده است. محدوده شهر و حریم شهر. برطبق این قانون، محدوده شهر عبارت است از حد کالبدی موجود شهر و توسعه آنی در دوره طرح جامع و تا تهیه طرح مذکور در طرح هادی شهر که ضوابط و مقررات شهرسازی در آن لازم‌الاجراست. حریم شهر عبارت است از قسمتی از اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهر که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد و از مرز

تقسیمات کشوری شهرستان و بخش مربوط تجاوز نکند (← کادر نوشت شماره ۲).

ب) آثار منفی قانون جدید در گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی

هدف اصلی و مهم قانون جدید، ایجاد زمینه مناسب برای نظارت و جلوگیری از گسترش بی‌رویه شهرها و روستاها بوده است. اما پیش از تصویب این قانون، چگونگی نظارت و کنترل ساخت‌وسازها در داخل و خارج از حریم شهرها در قوانین متعددی پیش بینی شده است. به طور مشخص، طبق قانون شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۴۳) و الحاقیه بعدی آن، شهرداری‌ها مسئول نظارت بر کلیه اقدامات عمرانی اعم از تفکیک زمین، احداث راه و خیابان و ایجاد ساختمان در داخل حریم شهرها هستند. مواد ۹۹ الی ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها حدود ساخت‌وساز در داخل حریم شهرها را مشخص کرده است. براساس ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مالکان، اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه بگیرند. شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی بناهای بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به وسیله مأموران خود، اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور واقع باشد یا غیر محصور، جلوگیری کند. براساس همین ماده، کمیسیونی

کادر نوشت ۱. الگوی شکل‌گیری و گسترش اسکان غیررسمی در ایران

اسکان غیررسمی حاصل پیشی گرفتن فرایند شهرنشینی و افزایش جمعیت شهری در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری است؛ به این مفهوم که سازمان‌ها و نهادهای مسئول، فاقد ظرفیت یا توان کافی برای برنامه‌ریزی و تأمین زمین و مسکن و زیرساخت‌های لازم و همچنین ارائه خدمات شهری به جمعیت شهری هستند. بر این اساس، ایجاد و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی در اطراف شهرهای بزرگ ایران عموماً به این صورت است که در مراحل ابتدایی، جمعیت کم‌درآمد و در جست و جوی کار، مکانی را برای سکونت انتخاب می‌کند که هزینه‌های زندگی و قیمت زمین در آنجا پایین‌تر از شهر یا کلانشهر مرکزی است، نیازی به پرداخت هزینه‌های بالای ساخت‌وساز نیست و در عین حال امکان دسترسی به بازارکار و فعالیت در کلانشهر مرکزی وجود دارد. علاوه بر این، در چنین پهنه‌هایی یا ساختارهای مدیریتی منسجم و قوی شکل نگرفته است یا امکان نظارت دقیق در آن قلمرو وجود ندارد. به این ترتیب، الگوی سکونت غیررسمی در اطراف شهرهای ایران، تابعی از فاصله با شهر و سیستم مدیریتی منسجم است و با آنها نسبت معکوس دارد؛ به این ترتیب که با هر چه دورتر شدن از شهر اصلی، تمرکز سکونتگاه‌های غیررسمی کمتر می‌شود؛ و هر اندازه اقتدار سیستم مدیریتی متعهد به کنترل و نظارت بر ساخت‌وساز کاهش یابد، امکان گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی بیشتر می‌شود. تحولات اخیر نشان داده است که جمعیت کم‌درآمد و خواهان سکونت به محض استقرار ساختارهای مدیریتی و اعمال قوانین و مقررات و ضوابط شهرسازی (پس از تصویب طرح‌های توسعه شهری) مکان دیگری را برای سکونت جست‌وجو می‌کند. برای مثال در مجموعه شهری تهران، این فرایند در شکل‌گیری شهر اسلام‌شهر (در مرحله اول)، سپس شهرهای اکبرآباد و سلطان‌آباد (در مرحله دوم) و شهرهای صالح‌آباد و نصیرآباد (در مرحله سوم) اتفاق افتاده است. در زمان حاضر میزان رشد جمعیت اسلام‌شهر برابر با میزان رشد جمعیت استان تهران است، در حالی که میزان رشد جمعیت شهر صالح‌آباد در فاصله سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۱ (سرشماری کارگاهی) بیش از ۵۰ درصد بوده است.

که ترکیب آن را قانون تعیین می‌کند، مسئول رسیدگی به موارد تخلف از قانون است.

در خارج از حریم شهرها نیز آیین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها (مصوب ۱۳۵۵)، چگونگی نظارت بر ساخت‌وسازها را مشخص کرده است. طبق ماده ۶ این آیین‌نامه، "صدور پروانه ساختمان و اعمال نظارت‌های لازم برای اینکه ساختمان طبق مشخصات و شرایط و ضوابط مندرج در پروانه بنا گردد و ضوابط مقرر در ماده ۴ این آیین‌نامه در مورد آنها رعایت شود، در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها به عهده مرجعی خواهد بود که در هر ناحیه به وسیله استانداری تعیین می‌گردد...". بدین ترتیب دو قانون یادشده چگونگی نظارت بر ساخت‌وسازها را در داخل و خارج از حریم شهرها مشخص می‌کند. اما با وجود این قوانین، شکل‌گیری و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی به مفهوم ایجاد ساخت‌وسازهای خارج از نظام رسمی و قانونی برنامه‌ریزی شهری کشور در دو دهه اخیر به یکی از مهم‌ترین چالش‌های مدیریتی شهری تبدیل شده است.



نخستین واکنش رسمی به این پدیده در قالب مصوبه هیئت وزیران با عنوان طرح ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف در سال ۱۳۷۴ شکل گرفت. این تصمیم در پی بروز ناآرامی‌های شهری در چند شهر ایران، از جمله تهران و مشهد، در اوایل دهه ۱۳۷۰ بود که منشأ آن به سکونتگاه‌های غیررسمی و در اعتراض به کیفیت پایین ارائه خدمات بازمی‌گشت. هدف اصلی دولت از این مصوبه، بهبود وضعیت سکونتگاه‌های واقع در منطقه از طریق تهیه طرح برای کل مجموعه شهری، گسترش حوزه خدمات‌رسانی شهرداری‌ها و نظایر آن بود. طرح مجموعه شهری تهران و پیشنهادهای آن با وجود آنکه در سال ۱۳۸۲ به تصویب رسید، اما هنوز اجرا نشده است. پس از طرح مجموعه شهری تهران، تهیه طرح مجموعه شهری مشهد نیز در دستور کار قرار گرفته است.

پس از گذشت بیش از یک دهه از مصوبه هیئت وزیران و احساس نیاز به مداخله جدی دولت برای بهبود وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران، اطلاعات و آمار موجود حاکی از گسترش بسیار سریع پدیده فقر شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی در حاشیه یا درون شهرهای ایران است. در شهر مشهد، جمعیت ساکن در سکونتگاه‌های غیررسمی این شهر در طول یک دهه (از اوایل دهه ۱۳۷۰ تا اوایل دهه ۱۳۸۰) بیست برابر شده و از حدود ۳۰ هزار نفر به بیش از ۶۰۰ هزار نفر افزایش یافته است. هنوز آمار دقیق و کامل و قابل اطمینانی از ابعاد مختلف اسکان غیررسمی در ایران تهیه نشده است، اما برآوردهای سال ۱۳۸۵ دبیرخانه ستاد ملی سامان‌دهی و بهسازی سکونتگاه‌های غیررسمی ایران، واقع در وزارت مسکن و شهرسازی، نشان می‌دهد که جمعیت و وسعت سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران منحصر به شهرهای بزرگ با کلانشهرهای کشور نیست و این پدیده در شهرهای متوسط کشور نیز رو به گسترش است. براساس برآوردهای این ستاد در مورد حدود ۴۰ شهر کشور، نسبت جمعیت اسکان غیررسمی در این شهرها به جمعیت کل شهر از حداقل حدود دو درصد تا حدود پنجاه درصد است. میانگین سهم جمعیت اسکان غیررسمی در این تعداد نمونه ۱۸/۷ درصد برآورد شده است. برپایه این برآوردها بیشترین نسبت جمعیت اسکان غیررسمی به ترتیب متعلق به شهرهای بندرعباس (۴۸/۴ درصد)، زاهدان (۳۷/۹ درصد)، کرمانشاه (۳۵/۹ درصد)، ارومیه (۳۴/۵ درصد) و مشهد (۳۴/۱ درصد) است. همچنین برآورد شده است که حدود دو میلیون و چهارصد هزار نفر در محدوده مجموعه شهری تهران سکونت دارند که این

رقم نزدیک به بیست درصد از کل جمعیت منطقه را تشکیل می‌دهد. مطالعات دقیق‌تر، نسبت جمعیت غیررسمی به کل جمعیت را برای شهر بندر عباس (۳۰ درصد)، زاهدان (۳۶ درصد)، کرمانشاه (۳۹ درصد)، ارومیه (۲۸ درصد) نشان می‌دهد. اگرچه ارقام برآورد شده با ارقام متناظر در مطالعات دقیق‌تر تا حدی متفاوت است ولی حجم کلی این ارقام هشدار در مورد گسترش بالای چنین سکونتگاه‌هایی در شهرهای کشور است.

سخن اصلی مقاله حاضر این است که قانون جدیدی که با عنوان قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها به تصویب رسیده است نه تنها در جهت ایجاد زمینه مناسب برای نظارت و جلوگیری از گسترش بی‌رویه شهرها و روستاها نیست، بلکه به تقویت و قانونمند شدن گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی در شهرهای ایران نیز کمک می‌کند.

تفاوت‌های عمده قانون مصوب با لایحه پیشنهادی

مهم‌ترین تفاوت‌های قانون مصوب مجلس با لایحه پیشنهادی دولت در دو نکته زیر نهفته است:

- ۱) مقایسه در ماده ۲ قانون مصوب با ماده ۲ لایحه پیشنهادی، عبارتی در انتهای ماده با این مضمون افزوده شده است که: "حریم شهر... از مرز تقسیمات کشوری، شهرستان و بخش مربوط تجاوز ننماید."
- ۲) در قانون مصوب، دو تبصره زیر به لایحه پیشنهادی اضافه شده است:
تبصره ۱ ماده ۳: روستاهایی که در حریم شهرها واقع می‌شوند مطابق طرح هادی روستایی دارای محدوده و حریم مستقل اند و شهرداری شهر مجاور حق دخالت در ساخت‌وساز و سایر امور را ندارد.

برطبق این قانون، محدوده شهر عبارت است از حد کالبدی موجود شهر و توسعه آتی در دوره طرح جامع و تا تهیه طرح مذکور در طرح هادی شهر که ضوابط و مقررات شهرسازی در آن لازم‌الاجرا است

تبصره ۴ ماده ۳: درآمد ناشی از ساخت‌وسازها و عوارض روستاهایی که در حریم شهرها قرار می‌گیرند، اعم از روستاهای دارای طرح هادی و فاقد آن، به حساب دهیاری‌های روستا به منظور توسعه و عمران و آریز می‌گردند. به طور کلی نقاط ضعف این قانون در زمینه موارد یاد شده بدین شرح است:

۱. اعطای اختیار به دهیاری‌های واقع در حریم شهرها (از جمله شهر تهران) برای صدور مجوز و نظارت بر ساخت‌وساز در محدوده و حریم روستا

هدف اصلی از الحاق این بند به لایحه پیشنهادی دولت، تأمین منابع درآمدی ناشی از ساخت‌وساز برای نهاد تازه تأسیس دهیاری در روستاهای کشور بوده است. این هدف به صراحت در تبصره ۴ ماده ۳ بیان شده است، اما این تصمیم آثار سوء زیر را در پی دارد:

الف) این اقدام موجب افزایش تفرق مدیریتی در حریم شهرها و به ویژه کلانشهرهای کشور می‌شود و در نتیجه وضعیت نابسامان کنونی در کنترل ساخت‌وساز در حریم کلانشهرها را بیش از پیش تشدید می‌کند، به طوری که حریم شهرها را به عرصه رقابت مدیریت‌های روستایی برای افزایش هرچه بیشتر ساخت‌وسازها به منظور کسب منابع درآمدی بدل می‌کند.

ب) روشن است که دهیاری‌ها فاقد توان فنی و تخصصی و انسانی لازم برای مدیریت توسعه روستایی در حریم کلانشهرهایی با جاذبه توسعه شدید هستند. عموماً بسیاری از روستاها به وسیله یک شخص به نام دهیار، آن هم در مواردی به صورت پاره‌وقت، اداره می‌شوند.

پ) اعطای این اختیار به دهیاری‌ها در حالی صورت می‌گیرد که آنها اساساً فاقد ظرفیت و بینش لازم برای حفظ منافع استراتژیک (راهبردی) و مشترک توسعه مناطق کلانشهری هستند. یقیناً این تصمیم (اعطای اختیار) در

اصطلاحات به کار رفته در مورد قلمروها و محدوده‌های شهری در قوانین و مقررات مربوط به توسعه شهری

ردیف	عنوان اصطلاح	عنوان یا عناوین قانون
۱	حوزه شهرداری	- قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۲)
۲	حدود مصوب شهر	- قانون شهرداری مصوب ۱۳۲۴ (ماده ۵۶)
۳	حریم شهر	- قانون شهرداری مصوب ۱۳۲۴ (ماده ۹۹ الحاقی ۱۳۴۵، ماده ۱۰۰، ماده ۱۰۱) - آیین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا... مصوب ۱۳۵۵ (ماده ۱) - لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز شهرها مصوب ۱۳۵۹ (مواد ۱ و ۲) - قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی به شرکت‌های تعاونی - ۱۳۸۱
۴	حریم استحفاظی شهر	- قانون شهرداری مصوب ۱۳۲۴ (تبصره ۳ ماده ۹۹ الحاقی ۱۳۷۲) - قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ (ماده ۲)
۵	محدوده شهر	- قانون شهرداری (ماده ۱۰۰ و ۱۰۱ الحاقی ۱۳۴۵) - ضوابط و مقررات تفکیک باغ‌ها و مزارع در محدوده شهری، مصوب ۱۳۶۲ - قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ (تبصره ۱ ماده ۴) - تصویب نامه مربوط به انتقال صنایع آلوده‌کننده ۱۳۶۹
۶	محدوده قانونی شهر	- قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷ (ماده ۲) - قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ (ماده ۲) - آیین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا... مصوب ۱۳۵۵ (ماده ۱) - لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز شهری مصوب ۱۳۵۹ - قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی به شرکت‌های تعاونی ۱۳۸۱ - قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها ۱۳۷۲
۷	حد مصوب	- قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷ (ماده ۳۱)
۸	حد نهایی	
۹	محدوده خدمات شهری	- قانون نظارت بر گسترش شهر تهران، مصوب ۱۳۵۲ (تبصره ماده ۲) - آیین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا... مصوب ۱۳۵۵ (ماده ۱)
۱۰	حدود استحفاظی یا نفوذی	- آیین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا... مصوب ۱۳۵۵ (ماده ۱) - تصویب نامه طرح مجموعه شهری مصوب ۱۳۷۲
۱۱	حدود شهری	- ضوابط و مقررات تفکیک باغ‌ها و مزارع مصوب ۱۳۶۲
۱۲	حوزه شهری	
۱۳	حدود ثبتی	- آیین‌نامه احداث شهرهای جدید مصوب (ماده ۱) - قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۷
۱۴	حدود عرفی	
۱۵	حریم شهرداری	- تصویب نامه طرح ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران ۱۳۷۲
۱۶	محدوده مصوب	- ضوابط جلوگیری از افزایش محدوده شهر ۱۳۷۸

تعارض آشکار با مبانی نظری و عملی اداره مناطق کلانشهری قرار می‌گیرد که براساس آنها هرگونه سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا می‌بایست با در نظر گرفتن منطقه کلانشهری به عنوان کلیتی همبسته صورت گیرد.

۲. تناقض درونی قانون

برطبق ماده ۲ قانون مصوب، حریم شهر عبارت است از قسمتی از اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهر که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد. اما طبق تبصره ۱ ماده ۳ قانون، و بر خلاف آنچه که در ماده ۲ بر آن تأکید شده است، شهرداری مجاور حق دخالت و نظارت بر بخشی از حریم خود را ندارد.

۳. محدود کردن حریم شهرها به تقسیمات اداری و سیاسی

این تأکید در قانون جدید، در واقع ادامه مصوبه مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۲ با عنوان "قانون الحاق

کادر نوشت ۲. بخش‌هایی از قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها،

مصوب دی ماه ۱۳۸۴

ماده ۱- محدوده شهر عبارت است از حد کالبدی موجود شهر و توسعه آتی در دوره طرح جامع و تا تهیه طرح مذکور در طرح هادی شهر که ضوابط و مقررات شهرسازی در آن لازم‌الاجراست.

ماده ۲- حریم شهر عبارت است از قسمتی از اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهر که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد و از مرز تقسیمات کشوری شهرستان و بخش مربوط تجاوز نکند.

ماده ۳- محدوده روستا عبارت است از محدوده‌ای شامل بافت موجود روستا و گسترش آتی آن در دوره طرح هادی روستایی که با رعایت مصوبات طرح‌های بالادست تهیه می‌شود و به تصویب مرجع قانونی مربوط می‌رسد. دهیاری‌ها کنترل و نظارت بر احداث هرگونه ساخت‌وساز در داخل محدوده را عهده دار خواهند بود.

تبصره ۱- روستاهایی که در حریم شهرها واقع می‌شوند مطابق طرح هادی روستایی دارای محدوده و حریم مستقل اند و شهرداری شهر مجاور حق دخالت در ساخت‌وساز و سایر امور روستا را ندارد.

تبصره ۲- روستاهایی که به موجب طرح‌های مصوب جامع و هادی در داخل حریم شهرها واقع شوند در صورت رسیدن به شرایط شهر شدن، شهر مستقل شناخته نمی‌شوند و به صورت منفصل به عنوان یک ناحیه یا منطقه از نواحی یا مناطق شهر اصلی تلقی و اداره خواهند شد و برای آنها در قالب طرح‌های جامع و تفصیلی ضوابط و مقررات ویژه متضمن امکان استمرار فعالیت‌های روستایی تهیه می‌گردد و ملاک عمل قرار می‌گیرد.

تبصره ۳- محدوده روستاهای فاقد طرح هادی، با هماهنگی شورای اسلامی روستا به وسیله بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در قالب بافت مسکونی روستا پیشنهاد می‌شود و به تصویب مراجع قانونی مربوطه در استان می‌رسد.

تبصره ۴- درآمد ناشی از ساخت‌وسازها و عوارض روستاهایی که در حریم شهرها قرار می‌گیرند، اعم از روستاهای دارای طرح هادی و فاقد طرح هادی، به حساب دهیاری‌های روستا به منظور توسعه و عمران و آریز می‌گردد...

ماده ۴- محدوده شهرک‌ها، اعم از شهرک‌های مسکونی و صنعتی یا سایر شهرک‌هایی که طبق مقررات و با مجوزهای قانونی مربوط ایجاد و احداث می‌شوند، در طرح‌های مصوب آنها تعیین و تصویب می‌گردد.

...

ماده ۹- محدوده مجموعه‌های شهری در طرح مصوب آنها تعیین و تصویب می‌شود.

ماده ۱۰- هیچ‌یک از شهرها محدود و حریم دیگری جز محدوده و حریم موضوع مواد (۱) و (۲) این قانون، و هیچ‌یک از روستاها و شهرک‌ها نیز محدوده دیگری جز محدوده موضوع مواد (۲) و (۴) این قانون نخواهند داشت و عناوین یاد شده جایگزین کلیه عناوین متناظر آنها از جمله "محدوده قانونی"، "حریم قانونی"، "حوزه شهرداری"، "حدود مصوب شهر" و نظایر آنها در مورد محدوده شهر، "محدوده استحقاقی"، "حوزه استحقاقی"، "حریم استحقاقی"، "محدوده نهایی"، "محدوده نفوذی" و نظایر آنها در مورد حریم شهر، "محدوده مسکونی روستا" یا "حدود روستا" در مورد "محدوده روستا" و "محدوده قانونی شهرک" می‌گردد و هر ترتیب دیگری که در مورد تعاریف محدوده و حریم شهر، محدوده شهرک و روستا و نحوه تعیین آنها با هر عنوان دیگری در قوانین و مقررات قبلی مقرر شده باشد، با تصویب این قانون ملغی خواهد بود.

یک بند و سه تبصره به عنوان بند ۳ ماده ۹۹ قانون شهرداری^۱ است. براساس این قانون مقرر بود حریم شهر تهران براساس تقسیمات کشوری اصلاح شود، که به علت مخالفت منطقی وزیر کشور وقت با اجرایی شدن مصوبه مجلس تا سال ۱۳۷۹ عملی نشد، زیرا اجرای این مصوبه به دلیل آنکه محدوده شهرستان تهران حتی قسمتی از بافت ساخته شده شهر تهران در شمال و جنوب شهر را در بر نمی گرفت (بخشی از شهرستان های شمیران و ری) امکان پذیر نبود.

اشکال وارد بر این بخش از مصوبه از آنجا ناشی می شود که تعیین حریم شهرها در طرح های جامع و هادی شهری معمولاً براساس مطالعات علمی و فنی صورت می گیرد، حال آنکه تقسیمات کشوری، بر خلاف آنچه که در قانون تقسیمات کشوری آمده است، طی فرایندی اداری و در چانه زنی های سیاسی تعیین می شود. در نتیجه، این دو محدوده، ضرورتاً بر هم منطبق نمی گردند.

شواهد و مطالب پیش گفته حاکی از آن اند که تصویب قانون جدید حریم شهرها ناشی از بی توجهی نمایندگان کلانشهرها به آثار و عواقب منفی تصویب این قانون در افزایش پراکندگی نهادهای مدیریتی، و در نتیجه تشدید هرج و مرج بروز بحران در نظارت و کنترل بر ساخت و ساز در حریم کلانشهرها، به ویژه کلانشهر تهران، بوده است. با اجرای این قانون باید منتظر گسترش ساخت و ساز در اراضی باز پیرامون کلانشهرها، تغییر کاربری اراضی و تقسیم و تفکیک زمین، تبدیل اراضی باغی و کشاورزی به انبار و کارگاه و مسکن و نظایر اینها، و از همه مهم تر انتقال سکونتگاه های غیررسمی به داخل حریم شهرها بود.

همان گونه که در الگوی شکل گیری و گسترش سکونتگاه های غیررسمی در ایران تشریح شد، با اعطای اختیار جدید به دهیاری های واقع در حریم شهرها به دو دلیل زیر زمینه لازم برای گسترش سریع سکونتگاه های غیررسمی در داخل حریم شهرهای بزرگ، فراهم شده است:

نخست اینکه روستاهای واقع در حریم معمولاً در نزدیک ترین فاصله نسبت به شهر تهران قرار دارند و دارای جذابیت فراوان برای استقرار کم درآمدها هستند. دوم، با اعطای اختیار کنترل ساخت و ساز از شهرداری به دهیاری ها، توان مدیریتی کنترل ساخت و ساز به شدت کاهش می یابد، زیرا دهیاری ها فاقد نیروی انسانی متخصص، منابع مالی کافی و تجربه مدیریتی لازم برای انجام چنین وظیفه ای هستند.

پس از گذشت بیش از یک دهه از مصوبه هیئت وزیران و احساس نیاز به مداخله جدی دولت برای بهبود وضعیت سکونتگاه های غیررسمی در ایران، اطلاعات و آمار موجود حاکی از گسترش بسیار سریع پدیده فقر شهری و سکونتگاه های غیررسمی در حاشیه یا درون شهرهای ایران است.

جمع بندی و پیشنهاد

به طور کلی قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و جز آن در زمینه دو هدف اعلام شده کارکردهایی متفاوت دارد. در زمینه مفاهیم متعدد مربوط به قلمروهای شهری در قوانین مختلف، این قانون کلیه مفاهیم و تعاریف قبلی را در قالب دو مفهوم محدوده و حریم شهر یکپارچه می سازد. یکپارچه سازی این مفاهیم بر سهولت درک و فهم آنها می افزاید و این باعث کاهش سردرگمی و اختلاف نهادها و سازمان های مسئول در زمینه کنترل و هدایت توسعه سکونتگاه های شهری و روستایی می شود. اما این قانون در زمینه نظارت و جلوگیری از گسترش بی برنامه شهرها و روستاها کارکردی منفی دارد و بر خلاف قوانین قبلی زمینه قانونی شدن و رسمیت بخشیدن به توسعه بی برنامه شهرها را گسترش می دهد. برای پیشگیری از آثار منفی اجرای این قانون، ضروری است نسبت به بازنگری و اصلاح قانون جدید به شرح زیر اقدام گردد:

۱. حذف اعطای اختیار به دهیاری های واقع در حریم شهرها در زمینه صدور مجوز ساخت و ساز، یا حداقل مستثنی کردن مناطق کلانشهری - به ویژه تهران - از این بند از قانون، به دلیل فشار تقاضای توسعه در این گونه مناطق؛ و
۲. حذف بخشی از ماده ۲ قانون مبنی بر محدود کردن حریم شهرها به مرز تقسیمات کشوری (شهرستان و بخش).

منابع
۱- مجلس شورای اسلامی، قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها، ۱۳۸۴.
۲- منصور، جهانگیر، مجموعه قوانین و مقررات شهر و شهرداری، نشر دیدار، ۱۳۸۴.
۳- وزارت مسکن و شهرسازی، بیرخانه ستاد ملی سلسله بندی و بهسازی سکونتگاه های غیررسمی، ۱۳۸۵.



چکیده

بافت تاریخی شهرها دارای ویژگی ها و مشخصه‌هایی است که آن را از بافت ها و پهنه های پیرامونی و بلافصل و نیز سایر قسمت های شهر متمایز می کند و برخورد ویژه مدیریتی به این مناطق را نسبت به سایر مناطق شهر ضروری می سازد. به علاوه، مطابق تأکیدات قانون برنامه سوم توسعه (ماده ۱۶۶) و قانون برنامه چهارم توسعه (ماده ۱۱۵) دولت ملزم به در پیش گرفتن سازوکارهای مدیریتی خاص برای اداره بافت تاریخی شهرها و اعطای وظایف و مسئولیت های بیشتر به نهادهای محلی گردیده است.

مدیریت بافت های تاریخی نیازمند توجه همزمان به چهار عنصر تشکیلات، منابع (انسانی، مالی، قانونی و اطلاعاتی) طرح و برنامه و آموزش و مشارکت شهروندان است. در این مقاله با مینا قرار دادن محورهای مطالعاتی مذکور و ضمن توجه به اصول نظری و تجارب جهانی، به تبیین مسائل و مشکلات مدیریتی بافت های تاریخی شهرهای کشور پرداخته شده است. به طور خلاصه مدیریت بافت های تاریخی شهری ایران با چالش هایی چون خلاء تقسیم وظایف و عدم هماهنگی در ساختار و اداره بافت های تاریخی، خلاء طرح ها و برنامه ریزی راهبردی حفظ و احیای بافت، ضعف تشکیلات ساختارهای سازمانی و نیروی انسانی کارآمد و عدم توجه و احساس تعلق شهروندان به بافت و اجرای برنامه های بازسازی شهری بدون توجه به بافت ها و بناها و یادمان های با ارزش تاریخی مواجه است.

مدیریت بافت تاریخی شهرهای ایران (چالش ها و راهبردها)

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۸ پاییز ۱۳۸۵

- حبیب اله طاهرخانی، کارشناس ارشد شهرسازی، مدیر گروه پژوهشی مدیریت شهری مرکز پژوهش های شهری و روستایی - محمد مهدی متوسلی، کارشناس ارشد شهرسازی، مدیر گروه برنامه ریزی و طراحی شهری مرکز پژوهش های شهری و روستایی

۱. مقدمه

بافت تاریخی شهرها [۱] دارای ویژگی‌ها و مشخصه‌هایی است که آن را از بافت‌ها و پهنه‌های پیرامونی و بلافصل و نیز سایر قسمت‌های شهر متمایز می‌کند. وجود و استقرار عناصر، راسته‌ها، گره‌های ارزشمند تاریخی، فرهنگی، سیاسی و تجاری، به همراه تفاوت قدمت و عمر بناها، ظرفیت گردشگری و نقش آنها در تقویت هویت فرهنگی و تاریخی، ضرورت نگاه متمایز مدیریتی به این مناطق را نسبت به سایر مناطق شهری ایجاب می‌کند.

بررسی و تحلیل مدیریت بافت‌های تاریخی شهرهای کشورمان هنگامی ضرورتی دوچندان می‌یابد که بدانیم بسیاری از این بافتها دارای مسائل و مشکلات متعددی هستند و این معضلات باعث تخلیه و فرسودگی و در نهایت بروز ناهنجاری‌های گوناگون شده است. تعدادی از این مشکلات را می‌توان چنین برشمرد:

۱. ناسازگاری فضاها و فعالیت‌ها و تراکم بیش از حد جمعیت و فعالیت
۲. ترافیک سنگین وسایل نقلیه و ضعف تسهیلات لازم برای افراد پیاده و دوچرخه سواران و همچنین ضعف شبکه و سیستم حمل و نقل عمومی
۳. خالی شدن تدریجی بافت از جمعیت ساکن و ایجاد فضاها بی دفاع و غیرپویا
۴. وجود انواع آلودگی‌های زیست محیطی
۵. ضعف خدمات شهری، تأسیسات شهری، مبلمان و سایر تسهیلات ضروری برای زندگی
۶. فرسودگی [۲] و عدم استحکام بناهای موجود در بافت
۷. ناهنجاری‌های اجتماعی و فرهنگی در بافت

بروز مشکلات مذکور و عدم هماهنگی در نظام مدیریت بافت در حوزه‌های سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، و اجرا، باعث گردید که دولت به منظور ساماندهی وضعیت بافت‌های تاریخی، در برنامه سوم توسعه (ماده ۱۶۶) و برنامه چهارم (ماده ۱۱۵)، ملزم به اتخاذ سازوکارهای مدیریتی خاص برای اداره بافت تاریخی شهرها و دادن وظایف و مسئولیت‌های بیشتر به نهادهای محلی گردد.

مدیریت بافت‌های تاریخی نیازمند توجه همزمان به چهار عنصر تشکیلات، منابع (انسانی، مالی، قانونی و اطلاعات)، طرح و برنامه، و آموزش و مشارکت شهروندان است. در این مقاله با مینا قرار دادن محورها و عناصر مذکور و ضمن توجه به اصول و تجارب جهانی، تحلیل مدیریت بافت‌های تاریخی کشور انجام گرفته، و نقاط قوت و ضعف و تهدیدها و فرصت‌ها، و در نهایت نیز راهبردهای بهبود مدیریت بافت‌های تاریخی استخراج شده است.

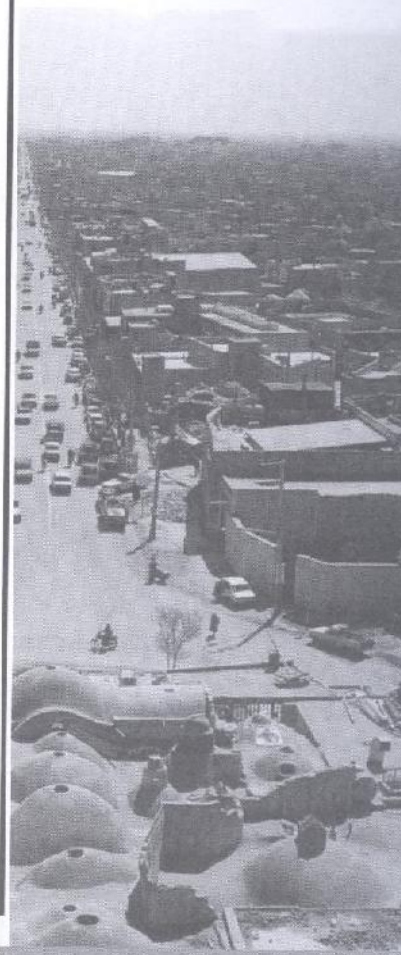
عدم هماهنگی در نظام مدیریت بافت در حوزه‌های سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، و اجرا، باعث گردید که دولت به منظور ساماندهی وضعیت بافت‌های تاریخی، در برنامه سوم توسعه (ماده ۱۶۶) و برنامه چهارم (ماده ۱۱۵)، ملزم به اتخاذ سازوکارهای مدیریتی خاص برای اداره بافت تاریخی شهرها و دادن وظایف و مسئولیت‌های بیشتر به نهادهای محلی گردد

۲. تعاریف و اصول نظری مدیریت بافت‌های تاریخی

۲-۱. تعاریف واژه‌ها

تبیین مفاهیم مرتبط با بافت تاریخی به این لحاظ ارائه می‌گردد که شناخت دقیق تری نسبت به بافت‌های تاریخی و تمایز آن با انواع دیگر بافت‌های شهری حاصل گردد و زمینه تحلیل مدیریت و نحوه مداخله در آن به نحو مطلوب تری میسر شود. تعاریف واژه‌ها وقتی ضرورتی دوچندان می‌یابد که بدانیم بعضی از مدیران و برنامه‌ریزان از واژه‌های مرتبط به نحو مناسب استفاده نمی‌کنند و گاه در اجرای طرح‌های بافت‌های فرسوده دچار غفلت در مواجهه با بافت‌های بالارزش می‌گردند. بدین منظور مفاهیم عمده‌ترین واژه‌های مرتبط به شرح ذیل ارائه می‌گردد:

- بافت شهری: [۳] عبارت است از دانه بندی و درهم تنیدگی فضاها و عناصر شهری که به تبع ویژگی‌های محیط طبیعی و مخصوصاً توپوگرافی، در محدوده شهر یعنی بلوک‌ها و محله‌های شهری به طور فشرده یا گسسته و با نظمی خاص جایگزین شده‌اند (توسلی، و همکاران، ۱۳۶۸).
- بافت تاریخی: مراد از بافت‌های تاریخی، آنهایی است که به رغم فرسودگی در گستره شان بناها، مجموعه‌ها،



فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۸ پاییز ۱۳۸۵

تأسیسات و تجهیزات شهری با ارزش- و یا ترکیبی از آنها- وجود دارد(مهندسین مشاوران، ۱۳۸۴، ۳-۱).

● فرسودگی: مراد از فرسودگی همانا ناکارآمدی و کاهش کارایی بافت نسبت به میانگین بافت های شهری مکان مورد بررسی است. فرسودگی در بافت و عناصر درونی آن یا به سبب قدمت به وجود می آید و یا به علت فقدان برنامه توسعه و نظارت فنی بر شکل گیری بافت. پیامد فرسودگی بافت که در نهایت منجر به از بین رفتن منزلت آن در میان شهروندان می شود، در اشکال گوناگون از جمله کاهش و یا فقدان شرایط زیست پذیری و ایمنی، نابسامانی کالبدی، اجتماعی، اقتصادی و تأسیساتی دریافت و شناسایی می گردد (همان).

● گونه های بافت های فرسوده: بافت های فرسوده به سبب فرسودگی، به طور کلی وجوه مشترکی با یکدیگر دارند، اما به سبب عوامل مؤثر در فرسودگی ماهیت های متفاوتی دارند. این تفاوت ها موجب می شود که بافت ها در سه گروه زیر قرار بگیرند:

- الف) بافت های دارای میراث شهری (بافت های تاریخی)
- ب) بافت های شهری (فاقد میراث شهری)
- ت) بافت های حاشیه ای (سکونتگاه های غیر رسمی) (همان)

● بهسازی [۴]: بهسازی شامل سلسله اقداماتی است که به منظور بهبود کالبد، که در نتیجه فرسایش فعالیت تحقق یافته است، در کوتاه مدت انجام می پذیرد. در واقع بهسازی زمانی صورت می گیرد که فرسودگی نسبی فضا از لحاظ عملکردی حادث شده باشد.

● نوسازی [۵]: نوسازی زمانی انجام می شود که فضای شهری مجموعه و یا بنا کارکردی مناسب داشته، ولی فرسودگی نسبی کالبدی فضایی سبب کاهش بازدهی و کارایی آن شده است. نوسازی مجموعه اقداماتی را شامل می شود که در عین حفاظت از بنا، مجموعه و یا فضای شهری کهن، سازمان فضایی مربوط را معاصر سازی می کند و امکان بازدهی بهینه را فراهم آورد.

احیا: احیا به عنوان زیر مجموعه ای از نوسازی، تعریف و تبیین می شود. این واژه به معنای یگانگی بخشیدن به همه بخش های از میان رفته اثر یا سازمان فضایی است، به گونه ای که بتوان کلیت خدشه دار شده را از نو ایجاد کرد. به سخن دیگر، احیا یا باز گشت هر بنا، مجموعه و فضای شهری اولیه، سبب بازگرداندن حالت وجودی و ذاتی و اصلی بنا، مجموعه یا فضای شهری می گردد.

● بازسازی [۶]: بازسازی به معنای از نو ساختن است. بازسازی زمانی صورت می گیرد که در بنا، مجموعه و یا فضای شهری، فرسودگی به صورت کامل ایجاد شده باشد. فرسودگی کامل معمولاً بر اثر فرسودگی (نسبی یا کامل) فعالیت و کالبد به شکل توأمان صورت می پذیرد. این امر معمولاً برای ایجاد حیات جدید در سازمان فضایی فرسوده (بنا، مجموعه، بافت) به کار می رود (حبیبی، ۱۳۸۱: ۲۱-۱۸).

مدیریت بافت های تاریخی مقوله ای جدا از میراث فرهنگی نیست. به بیان دیگر، این مدیریت در چارچوب مدیریت فرهنگی بررسی شدنی است. در بافت های تاریخی به عناصر مادی یا وجه مادی فرهنگ، یا آنچه که به قول مردم شناسان فرهنگ مادی در برابر فرهنگ معنوی نامیده می شود (یعنی آثار مادی و عینی فرهنگ)، به طور مشخص توجه می شود

۲-۲. اصول نظری مدیریت بافت تاریخی

۲-۲-۱. مدیریت بافت تاریخی به عنوان بخشی از میراث فرهنگی جامعه

بافت های تاریخی شهرها تجسم عینی تمدن و فرهنگ هر جامعه و از بسترهای مناسب برای دستیابی به شاخص های مختص خود در فرایند گفت و گو و تعامل بین تمدن ها و فرهنگ هاست. این بافت ها سند عینی و ماندگاری هستند که به صورت امانتی ارزشمند از هنر و فرهنگ گذشتگان برای استفاده آیندگان از نسلی به نسل دیگر منتقل شده اند. هر ملتی در طول تاریخ حیات خود مجموعه ای از ارزش ها را کسب می کند که اگر در مسیر تعالی و تکامل و توسعه خود قرار دهد، سبب دوام و بقا و تکامل می شود.

بافت های تاریخی با رشد و گسترش شهرها در معرض نابودی قرار گرفته اند و نوگرایی [۷] افراطی در معماری و شهرسازی باعث انهدام و تخریب محله های قدیمی شهر شده است. جایگزینی ساختمان های جدید به جای ساختمان ها

و بناهای تاریخی، شکاف بین هویت جمعی حاضر و ارزش های تاریخی را عمیق تر کرده است. مدیریت بافت های تاریخی مقوله ای جدا از میراث فرهنگی [۸] نیست. به بیان دیگر، این مدیریت در چارچوب مدیریت فرهنگی [۹] بررسی شدنی است. در بافت های تاریخی به عناصر مادی یا وجه مادی فرهنگ، یا آنچه که به قول مردم شناسان فرهنگ مادی در برابر فرهنگ نامیده می شود (یعنی آثار مادی و عینی فرهنگ)، به طور مشخص توجه می شود. از این رو عناصر میراث فرهنگی از جمله بافت های تاریخی ارزشمند به عنوان منابع فرهنگی هر جامعه تلقی می گردند. بنابراین مدیریت حفظ و احیای بافت های تاریخی شهرها، مدیریت بخشی از منابع فرهنگی با هدف تعمیق روابط معنوی و ذهنی و نیز هویت بخشی به زندگی شهری است (غراب، ۱۳۸۰: ۳ و ۲).

۲-۲-۲. مدیریت بافت تاریخی مسئولیت مشترک دولت مرکزی، محلی و شهروندان

مدیریت بافت تاریخی در بهترین شکل خود مستلزم حضور عناصر ملی، منطقه ای و محلی در فرایند برنامه ریزی، هماهنگ سازی، اجرا و نظارت است. بافت های تاریخی قبل از هر چیز سرمایه های فرهنگی ملی تلقی می شوند. بنابراین اولین هسته ای که می تواند در سازمان مدیریت حفظ و احیا نقش حیاتی داشته باشد، دولت مرکزی است. بدیهی است که نه دولت و نه سازمان های عمومی هیچ کدام نمی توانند در مدیریت حفظ و احیا خالق فرهنگ جدیدی باشند؛ بنابراین شاید ضرورتی نداشته باشد که دولت به تولید و تبیین مسیر فرهنگ بپردازد؛ بلکه تنها می بایست به ایجاد شرایط لازم برای توسعه فرهنگی از طریق ارائه رویه های اداری و نهادی مناسب بسنده کند. در واقع تعیین سیاست های کلی، نظارت، ایجاد انگیزه، هدایت و ارزشیابی در خصوص حفظ و احیای بافت های تاریخی، از اصلی ترین وظایف دولت مرکزی به شمار می آید. از سوی دیگر، سهم بافت های تاریخی ارزشمند در گردشگری موضوعی انکارناپذیر است. از این حیث دولت ها نیز به سودآوری حفظ و احیای بافت های تاریخی به خاطر جایگاه آن در اشاعه و ترویج گردشگری توجه خاص دارند.

در مجموع می توان وظایف دولت مرکزی را در زمینه حفظ و احیای بافت های تاریخی در موارد ذیل خلاصه کرد:

۱. تعیین سیاست های حمایتی کلان و گنجاندن آن در برنامه های کوتاه مدت و درازمدت؛

۲. رهبری و هدایت کلان برنامه ریزی و مدیریت حفظ و احیای بافت های تاریخی؛

۳. تأمین منابع مالی و تدارکات عمومی؛

۴. بالا بردن امکانات دستیابی آحاد مردم به بهره برداری ذهنی معنوی مناسب از بافت های تاریخی؛

۵. هماهنگ سازی میان سازمان های ذی ربط؛

۶. نظارت عالی بر مدیریت حفظ و احیای بافت های تاریخی؛ و

۷. ارزشیابی مجموعه فعالیت های انجام شده در خصوص مدیریت حفظ و احیا.

شکل گیری مدیریت فرهنگی در تشکیلات محلی به استقلال این تشکیلات از دولت مرکزی و همچنین به آگاهی آنان از نیازهای محلی به برنامه ریزی و تحقق سیاست های فرهنگی بستگی دارد. در زمینه مدیریت بافت تاریخی، تشکیلات محلی به طور کلی دارای سه وظیفه اصلی است:

● تصمیم سازی و سیاستگذاری محلی؛

● تدوین طرح ها و برنامه ها؛ و

● اجرا و محقق ساختن برنامه ها.

اینکه چگونه می توان میان سه جزء مذکور ارتباط منطقی برقرار کرد، بستگی به نظامی دارد که حکومت محلی در آن مستقر است. نمایندگان منتخب که معمولاً اعضای شورا یا انجمن شهرند، سیاستگذاری را تعیین می کنند. گروه تخصصی و مشورتی وظیفه تدوین برنامه ها و طرح های حفظ و احیای بافت های تاریخی را بر عهده دارد. در واقع گروه های تخصصی بازوی علمی و کارشناسی افراد منتخب محلی هستند. نهایتاً وظیفه عمده و اصلی اجرایی و محقق ساختن برنامه ها، طرح ها و سیاست های مصوب با مدیریت اجرایی است، که غالباً این مسئولیت را مقام اجرایی شهردار برعهده دارد. این فرد مستقیماً پاسخگوی نمایندگان منتخب محلی است و از وظایف مهم وی ایجاد هماهنگی میان افراد و سازمان ها و نهادهای ذی ربط است.

به طور کلی یکی از نقش های حکومت محلی در فرایند مدیریت بافت های تاریخی، هماهنگ سازی و تسهیل این فرایند، تشویق به مشارکت مردم و تقویت وفاق است.

مردم در تحقق برنامه های حفظ و احیای بافت تاریخی و مدیریت بر آن نقش انکارناپذیری دارند و چنانچه شناخت

کافی از ارزش های نهفته در بافت در آنها به وجود آید و اعتماد و اطمینان آنها در اجرای طرح ها و برنامه های حفظ و احیای بافت از سوی دستگاه های مربوط جلب شود، حضور مؤثر آنها در جهت تحقق طرحها و برنامه ها تضمین خواهد شد. این موضوع باعث مسئولیت پذیری آنها در این عرصه می شود و پایداری طرح ها و برنامه های حفظ و احیا را فراهم می سازد.

۲-۳. منابع مدیریت، بستر ساز حفظ و احیای بافت های تاریخی

منابع مدیریت حفظ و احیای بافت های تاریخی ارزشمند شامل منابع اداری و انسانی، منابع مالی، قوانین و مقررات، اطلاعات و منابع خودجوش (همیاری) و طرح هاست. ایجاد ساختار اداری بنیادی و اساسی که بیشترین کارایی و اثربخشی را داشته باشد، بسیار ضروری است. استفاده از کادر تخصصی و فنی و افزایش و ارتقای مهارت های علمی و فنی کارکنان از طریق آموزش می تواند به ساختار اداری و انسانی قوت بخشد.

منابع مالی بی تردید نقش تاثیر گذاری در حفظ و احیای بافت های تاریخی دارد. به خصوص در کشورهای در حال توسعه اهمیت مضاعفی می یابد. همچنین تعیین و تصویب قوانین صریح و شفاف از جمله منابع ساختاری است که می تواند استمراری برای آهنگ مطلوب و مناسب مدیریت حفظ و احیا باشد.

معمولاً آنچه که در تدوین و تبیین طرح های حفظ و احیا بافت های تاریخی بسیار مهم است این است که چگونه می توان این طرح ها را در کنار طرح های بازسازی قرار داد. رویکرد غالب در بازسازی، منزوی نمودن بافت های تاریخی یا محو و نابودی بافت ها و محورهای قدیمی و تاریخی تلقی می شود. سیاستمداران و طراحان توسعه شهری ترجیح می دهند تا منطقه ای را پاکسازی کنند که بتوانند همه چیز را از نو شروع کنند و با کنار گذاشتن تمامی مشکلات، پیچیدگی ها و مسایل ناشناخته که از حفظ شهرها و بناها و آثار قدیمی ناشی می شود، صورت مساله را پاک کنند.

۲-۴. جریان زندگی ضامن مدیریت مطلوب حفظ و احیا بافت های تاریخی

شاغلین و ساکنین در محله ها و بافت های تاریخی نقش ویژه ای در مدیریت حفظ و احیا دارا هستند. بافت های تاریخی شهری را نمی توان بدون توجه به ساکنین و شاغلین آن اداره نمود. اینکه یک بافت دارای ارزش است از حیث ماهیتی است که در چارچوب فرهنگی آن جامعه دارد. از این حیث باید به مردم و ساکنین کمک نمود تا درک فرهنگی جدید و عمیقی از گذشته شان بدست آورند. تعمیق و گسترش این درک مجدد از دستاوردهای فرهنگی، موجب افزایش مشارکت شهروندان در حفظ میراث فرهنگی می گردد. از این رو باید فلسفه حفظ میراث فرهنگی را به مردم آموزش داد و کمک هایی را که در این زمینه مردم می توانند ارائه دهند، مشخص کرد لذا موضوع حفظ و احیاء آثار و بافت های تاریخی در شهرها باید به گونه ای مطرح شود که خود به عنوان یک ارزش اجتماعی در نزد همگان و عموم پذیرفته شود.

۲-۵. مدیریت بافت های تاریخی، تقویت و کمک به فرایند توسعه پایدار شهری

مدیریت حفظ و احیاء بافت های تاریخی با هدف های توسعه پایدار هماهنگی کامل دارد. به عبارت دیگر اقدامات و برنامه های بهسازی و نوسازی بافت های تاریخی، به دنبال تحقق توسعه پایدار شهری است چرا که شهر پایدار دارای دو خصلت مهم است:

۱. شهر پایدار به حفاظت از منابع طبیعی و محیط زیست و تداوم و پایداری منابع برای نسل حاضر و نسل های آینده می پردازد.

۲. شهر پایدار به حفاظت از ارزش های تاریخی - فرهنگی بومی شهر از طریق اقدامات بهسازی و نوسازی، ضمن حفظ هویت به تکامل بخشی و پویایی شهر و توسعه حیات مدنی شهر و شهرنشینی توجه دارد. (شماعی و پوراحمد، ۱۳۸۴: ۲۸۱ و ۲۸۲)

با توجه به ویژگی های بافت های تاریخی از جمله وجود فضاها و عناصر دارای ارزش در کنار و تقابل با فضاها و عناصر فاقد ارزش که باعث افت کیفیت بافت گردیده و افزایش فرسودگی و ناکارآمدی را بر بافت تحمیل کرده اند، وضعیت ناپایداری را در ابعاد مختلف در بافت های مذکور حاکم کرده اند. از این رو چنانچه مدیریت بافت تاریخی با استفاده بهینه از ارکان خود بتواند در جهت ساماندهی فضاها و عناصر داخل بافت اقدام کند و ویژگی های دارای ارزش را برجسته نماید به فرایند توسعه پایدار شهری کمک می کند و اهداف توسعه پایدار را در آن محدوده محقق می سازد.

۳. مدیریت و اداره بخش های تاریخی شهرها: پیش به سوی هدف مشترک

۱-۲. منشورها و قطعنامه های جهانی

منشورها و قطعنامه های جهانی در مورد مرمت شهری بُعد مهمی از زندگی جوامع انسانی را شکل می دهند. عدم آگاهی یا بی توجهی به میثاق های جهانی می تواند صدمه های جبران ناپذیری را بر پیکره آثار تاریخی جوامع بشری وارد سازد و حتی بی هویتی آنها را سبب شود. از این رو بهره مندی از مفاد آنها در خصوص ابعاد مدیریتی مرمت شهری می تواند در تبیین چالش ها و راهبردهای مدیریت بافت تاریخی کشور مؤثر واقع شود.

با بررسی مفاد منشورها و کنگره ها می توان پی برد که به طور کلی توجه به ابعاد و عناصر مختلف مدیریت مدنظر بوده و به مرور زمان و با تجارب به دست آمده، ابعاد مدیریتی بافت های تاریخی مورد تأکید و توجه بیشتری قرار گرفته است. از جمله در کنگره آتن (۱۹۳۱) به ابعاد مدیریت بافت های تاریخی توجهی نشده و حتی حوزه مداخله در نظر گرفته شده در واقع، تک بناهای با ارزش بوده است، ولی به مرور و در کنگره های بعدی به ابعاد مدیریت بافت ها و مناطق تاریخی توجه بیشتری شده است. در این میان می توان به قطعنامه کنگره آمستردام (۱۹۷۵) اشاره کرد که نکات مورد توجه در آن به شرح موارد ذیل است:

تعیین سیاست های کلی، نظارت، ایجاد انگیزه، هدایت و ارزشیابی در خصوص حفظ و احیای بافت های تاریخی، از اصلی ترین وظایف دولت مرکزی به شمار می آید

۱. ضرورت نقش آفرینی دولت مرکزی در بافت های تاریخی، به علت عدم توان اجرای طرح های حفظ و احیا به وسیله مالکان و مقامات محلی.
 ۲. تعریف سیاست های مالی و اعطای کمک و ارائه تسهیلات به وسیله دولت مرکزی و محلی.
 ۳. ایجاد و توسعه سازمان های متولی بافت های تاریخی.
 ۴. ایجاد تسهیلات برای شکل گیری انجمن های محلی و گروه های داوطلب.
 ۵. ایجاد نهادهای مشاوره برای شناخت دیدگاه های گروه های ذی نفع.
 ۶. ضرورت مداخله حکومت های محلی برای هماهنگی و کاهش هزینه های ناشی از اقدامات مرمت شهری.
 ۷. توانمند ساختن اقدامات قانونگذاری و اداری لازم به شکلی کارآمد و نافذ.
 ۸. گسترش آموزش در تمامی سطوح، خصوصاً تربیت و آموزش جوانان در زمینه نگهداشت محیط و مشارکت آنان در اقدامات حفظ و احیا.
 ۹. تأکید بر امر مشارکت به عنوان عامل اصلی و تعیین کننده در ارتقای کیفیت بافت های تاریخی.
 ۱۰. تهیه طرح ها و برنامه های حفظ و احیای فراگیر و انجام مطالعات و تهیه طرح قبل از شروع اقدامات اجرایی.
- بررسی مفاد منشورها و قطعنامه ها نشان از آن دارد که در هیچ یک از آنها جنبه های مدیریتی بافت به جامعیت کنگره آمستردام مورد توجه قرار نگرفته است.

۲-۳. تجربیات جهانی مدیریت بافت های تاریخی

تجربه های چند شهر از جهان - چهار شهر از انگلستان، یک شهر از مصر و استانبول ترکیه - در جدول شماره ۱ به نمایش درآمده است.

بررسی تجارب مدیریت بافت های تاریخی در شهرهای مختلف بیانگر آن است که اهداف و اصول مورد توجه در آن، متأثر از ساختار حکومتی، دیدگاه های صاحب نظران و مدیران آن شهر و دیگر عوامل بوده است؛ ولی وجوه مشترکی را نیز می توان در اکثر آنها یافت، که به شرح ذیل است:

۱. مرمت شهری متکی بر درآمدزایی، به عنوان عاملی تشویق کننده برای معاصر کردن بافت.
۲. ارتقا و تسهیل سطح مشارکت و اقناع مردم و ساکنان برای حفاظت از آثار تاریخی و شرکت در امر مرمت.
۳. شناخت دقیق و همه جانبه بافت کهن از بنا، مجموعه و بافت.
۴. تقویت بنیه اقتصادی و حیات اجتماعی شهر.
۵. تعیین نقش هر طرح مرمت بافت در درون طرح های شهری و طرح های منطقه ای و آمایشی.

۶. تعیین محدوده تاریخی، تفکیک بافت کهن به تقسیمات کوچک و کوچک تر، و تعیین حد برای هر یک از آن تقسیمات.

۷. حمایت و پشتیبانی لازم به وسیله دستگاه و نهادهای ملی و محلی، از جمله ارائه کمک های اقتصادی و تسهیلات، و تدوین قوانین و مقررات.

۸. تأمین سرمایه های لازم از طریق بخش دولتی، تعاونی و خصوصی.

۹. اطلاع رسانی طرح ها و تصمیمات مرمت شهری برای ساکنان از طرق مختلف، از جمله انجام نظر خواهی.

۱۰. هماهنگی و توافق بر نامه ریزان و مدیران سطوح مختلف، ساکنان و ذی نفعان در اهداف و اقدامات نوسازی.

۱۱. تعیین حدود مشارکت و حقوق مادی ساکنان خسارت دیده در اثر اجرای طرح.

۱۲. طرح و اجرای دیدگاه ها و راه حل های متفاوت به تناسب شرایط مختلف مناطق و بافت های شهری.

۱۳. تسهیل بهسازی و نوسازی شهری با تقسیم شهر به مناطق همگن برنامه ریزی.

۱۴. بالا بردن سهم بخش خصوصی در نوسازی شهری.

۱۵. اداره و احیای بخش های تاریخی در سطح ملی و محلی نیازمند تعهد سیاسی [۱۰] قوی و چارچوب های

نهادی [۱۱] است. در هر پروژه حفاظت و احیا، وجود تعهد سیاسی قاطع و محکم امری ضروری به شمار می آید و تأثیر مستقیمی بر پذیرش افراد و برانگیختن اعضای مداخله کننده دارد.

۱۶. نتایج حاصل از پروژه ها، چه از لحاظ کیفی و چه از لحاظ کمی، باید کاملاً ملموس باشد

۱۷. برنامه نویسان نباید بیشتر از توان و ظرفیت موجود، پروژه تعریف و طراحی کنند و پروژه

ها باید همیشه قابل کنترل باشد. در صورتی که از دید تصمیم گیران و افراد ذی مدخل پروژه ها،

در زمان مشخص و هزینه معین قابل اجرا نباشد، با آن همراه نخواهند شد.

۱۸. غیرمتمرکز کردن کارها و سپردن آن به گروه های محلی و زیر نظر افراد محلی بسیار

مهم است

۱۹. جلب سرمایه گذاری های بین المللی، ملی و محلی (دولتی و غیردولتی) در پروژه های حفظ و احیا ضروری است.

۲۰. شناخت مسائل و مشکلات مدیریتی حفظ و احیای بافت، اعم از بی ثباتی ساختارهای مدیریت شهری، نامناسب

بودن ابزارهای برنامه ریزی طولانی مدت و مشکل گردهم آمدن سطوح مختلف مسئولیت های مشترک دستگاه های

مؤثر و مداخله کننده در بافت، و از بین بردن و کاهش آنها نقش عمده ای در اجرای طرح ها دارد.

۴. بافت های تاریخی ایران (ویژگی ها و مشخصات):

بافت های تاریخی ایران هم اکنون دارای ویژگی ها و مشخصاتی بدین شرح اند:

● این محدوده اغلب دارای مرکزیت مکانی در شهر است و خصلت مرکز شهری را نیز حفظ کرده است و نشانه هایی چون شبکه شعاعی منتهی به این مرکز، وجود بازار و مجتمع ها و راسته های عملکردی تأیید کننده مرکزیت شهری است.

● قدمت ساخت و ساز شهری و فراوانی نسبی بیشتر بافت ها و ساختمان ها (تک بناها)ی قدیمی در این محدوده عاملی است که آن را از پهنه های شهری پیرامون خود جدا می کند.

● عموماً لبه و مرز بافت تاریخی شهرهای ایران را حصارها و دروازه هایی تشکیل می دهد که در دوره های تاریخی مختلف تأسیس گردیده، گسترش یافته و یا تجدید بنا شده اند. البته گاه از این حصارها و دروازه ها چیزی جز خیابان عریض باقی نمانده است.

● وجود بازار شهر با عملکرد شهری، منطقه ای و گاه فرامنطقه ای و تمرکز راسته ها در محدوده بافت تاریخی شهر، که گاهی این راسته ها به بیرون از بافت نیز امتداد می یابند.

● وجود تعداد زیادی از ساختمان ها، فضاها و یادمان های شاخص و قدیمی شهر در محدوده بافت، خصلتی تاریخی - فرهنگی به آن می دهد و مشخصاً حاکی از تمایز این محدوده از حوزه های اطراف آن است

● مشخصه های فیزیکی ساختمان ها و بناهای این محدوده نشان دهنده تمایز آنها از یکدیگر است، که از آن جمله اند ارتفاع ساختمان ها، مصالح و اسکلت مورد استفاده آنها، معماری ساختمان، آرایه های بیرونی و تفکیک داخلی

آنها (نقش پیراوش، ۱۳۸۳).

● غیر معاصر بودن محیط شهری و ناکارآمدی و کیفیت محیطی پایین آن.

بافت های تاریخی شهری را نمی توان بدون توجه به ساکنین و شاغلین آن اداره نمود. اینکه یک بافت دارای ارزش است از حیث ماهیتی است که در چارچوب فرهنگی آن جامعه دارد

جدول شماره ۱. تجربیات برخی از شهرهای جهان در خصوص مدیریت بافت تاریخی

ردیف	عنوان	هدف اصلی	اصول، تمهیدات و تجارب مدیریت بافت های تاریخی
۱	بث (انگلستان)	حفاظت کامل از بافت کهن با اعطای نقش جهانگردی	- افزایش درآمد شهری از طریق جذب گردشگر با تکیه بر فعالیت های بازرگانی و اقتصادی - مشارکت مردم یا دخالت صاحب ملک در مرمت و تغییر شکل بنا و عملکرد - معافیت های مالیاتی، ارائه وام های بانکی و تسهیلات لازم (حبیبی، ۱۳۸۱: ۷۱)
۲	جی جستر (انگلستان)	تدارک وجودی فضای کالبدی شهر با اعطای نقش عمده به جهانگردی در کنار نقش دانشگاهی	- اسکان بیشتر جمعیت در بافت قدیم، با دادن یارانه و معافیت های مالیاتی به ساکنان یا مقااضیان زندگی در بافت قدیم - توجه به برنامه ریزی بافت های تاریخی و قدیمی و مطالعه طرح های مرمت شهری در قالب طرح های ساختاری شهر (همان: ۷۴)
۳	شهرهای جستر و یورک (انگلستان)	حفاظت از بافت کهن با اعطای نقش عمده به جهانگردی	- حفاظت و انجام مرمت عمدتاً بر مبنای تقویت بنیه اقتصادی شهر در کنار نقش فرهنگی و ارزش های آن است (همان: ۷۲ و ۷۴)
۴	نیوکاسل (انگلستان)	حفاظت از بافت کهن با اعطای نقش عمده به جهانگردی	- همکاری سازمان های محلی و نهادهای دولتی ملی و منطقه ای با تقسیم وظایف مشخص - مشارکت فعال بخش های خصوصی در عرصه های مختلف پروژه های بهسازی و نوسازی بافت - تشکیل کمیته یا شورایی به منظور انجام هماهنگی سیاستگذاری، مشخص کردن اولویت ها، زمان بندی تصویب کل زیر برنامه ها، نحوه اجرا، کنترل و ارزیابی پروژه ها با عضویت تمام عناصر ذخیل - تشکیل نهاد یا شرکتی به منظور بازسازی و نوسازی یا ساختارهای منعطف به نحوی که پیشرفت بهتر برنامه ها را میسر سازد. ساختار شرکت مذکور شامل شورا، تیم اجرایی و گروه مشاوران است. - تقویض اختیار به نهادهای محلی به منظور تسهیل در امر اجرای طرح ها و برنامه های بهسازی و نوسازی بافت - تأمین قسمتی از هزینه های طرح های مرمت بافت به وسیله دولت مرکزی و محلی و اتخاذ راهکارهایی برای اجبار مالکان خانه ها و دیگر کاربری ها به بهسازی و یا فروش مستغلات به قیمت واقعی (رایبر، پیکارد، ۲۰۰۱: ۲۳۳)
۵	پاریس	الف) قرن نوزدهم: جولگیری از آسیب ها و شورش های اجتماعی، وساختن شهری با شخصیت در دوران صنعت ب) قرن بیستم: - تعریف مجدد شهر با توجه به مطالبات نیروهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جدید - دفاع از مجموعه ها و بافت های تاریخی شهر در مقابل قدرت تصمیم گیری حاکم - ایجاد پیوستگی میان فضاهای کالبدی و فرهنگی	- تصویب قانون ماله رو (۱۹۶۲) درباره حفاظت ثروت تاریخی و فرهنگی و احیای بناها - تأکید قانون مذکور بر عکس قوانین مرسوم در اروپا به قوانین تشویق - تدوین مقررات اجرایی در سطح محلی و ملی به منظور تشویق ساکنان در جهت ساماندهی بافت های تاریخی، از جمله می توان به تسهیلات مالی و ارائه کمک های بلاعوض از طرف دولت به مالکان بناها به منظور جلوگیری به مخارج مرمتی به تناسب میزان مخارج و سطح زیربنای محل و جلوگیری از تخریب زودرس بناها و بافت های تاریخی شهر اشاره کرد (حبیبی، ۱۳۸۱: ۷۶)
۶	بولونیا (ایتالیا)	- حفاظت از بافت تاریخی شهر - بالا بردن معیارهای کمی و کیفی زندگی مردم ساکن در شهر قدیم	- تشویق نهادهای عمومی نظیر شهرداری و نهادهای وابسته به آن برای سرمایه گذاری در مرمت شهری - برنامه ریزی بافت تاریخی در مقیاس شهر و منطقه (همان: ۷۹)
۷	اترانتو (ایتالیا)	- بالا بردن معیارهای زندگی با توجه به حفاظت کامل از بخش تاریخی	- بالا بردن میزان سرمایه محلی از طریق جذب و حمایت صنعت گردشگری در بافت کهن (همان: ۸۲) - آموزش ساکنان برای بهسازی و نوسازی بناهای مسکونی و محیط پیرامون - استقرار فناوری معاصر برای مرمت شهری
۸	برلین (آلمان)	- حفاظت از بافت کهن - بالا بردن معیارهای زیستی	- مشارکت هماهنگی و توافق ساکنان، تجار و کاسبان در امر برنامه ریزی و نوسازی شهری و حفظ ساختمان های با ارزش - برانگیختن اعتماد و اطمینان مردم به مرمت و نوسازی بناها و بافت های قدیمی - تعیین حدود مشارکت و حقوق مادی ساکنان خسارت دیده - افزایش ضمانت های مالی و اعتبارات سریع و مستقیم برای نوسازی شهری - تعویف و توسعه سیاست های جدید اجرایی و ایجاد تقسیمات کار مشخص در دفاتر نمایندگی مجری بازسازی (همان: ۸۲)
۹	قاهره (مصر)	- تأکید بر نقش میراثی	- تهیه طرح برای بهسازی و نوسازی بافت تاریخی شهر یا در نظر گرفتن سه جزء اصلی شامل طرح راهبردی، طرح بازشناسی محدوده های ویژه و طرح ایجاد نهادهای دولتی و عمومی برای نظارت عملیاتی با قدرت اجرایی لازم - شیوه برنامه ریزی یا تدوین برنامه های پنج ساله و تقسیم شهر به شش منطقه برنامه ریزی و انتخاب مجموعه بناهای واقع در هر یک از مناطق شش گانه برای اقدامات مرمت و نوسازی به منظور برانگیختن نوسازی شهری در همه نقاط شهر کهن (همان: ۹۸)
۱۰	استانبول (ترکیه)	- ایجاد چهره فرهنگی و احیای حیثیت جهانی شهر تاریخی	- تقویت بنیه اقتصادی شهر از طریق جذب گردشگر و ایجاد فضاهای شهری جانب و درآمدزا - ایجاد ارتباط میان طرح های مرمت با طرح های بالادست (همان: ۹۷)

● جدول از منابع مختلف، به وسیله نگارندگان، با هدف مشخص کردن نگرش های مدیریتی به بافت از تجربه سایر کشورها استخراج شده است.

- بالا بودن مزیت نسبی محدوده برای استقرار فعالیت های شهری و منطقه ای.
- بی توجهی به برنامه ریزی و اقدام یکپارچه در محدوده بافت، به گونه ای که گاه محدوده بافت حتی از لحاظ تقسیم بندی شهری، میان شهرداری چند منطقه پاره پاره می شود (نمونه تهران).
- محدوده بافت، اغلب نقش کانون اقتصادی - عملکردی شهر را ایفا می کند و مرکز استقرار بازار و بسیاری از واحدهای اقتصادی و خدماتی است. تعداد کارگاه های موجود در بافت و همچنین درصد شاغلان در محدوده بافت شاخص های مناسبی برای سنجش این مرکزیت است.
- بافت عموماً در چند دهه گذشته با فرایند کاهش تعداد جمعیت ساکن و افزایش جمعیت شاغل مواجه بوده است، که این خود ناشی از غلبه تدریجی کاربری های غیر مسکونی در بافت های مسکونی و تبدیل غیر مشهود این واحدها به مغازه ها و کارگاه هاست.
- یکی دیگر از ویژگی های جمعیتی این محدوده تفاوت جمعیت شب (ساکنان محدوده) و روز (ساکنان، شاغلان و مراجعان به محدوده) است.
- عموماً این بافت ها جذابیت خود را برای سکونت طبقات و اقشار متمکن جامعه از دست داده اند و تبدیل به محل سکونت اقشار فقیر و میان درآمد، مهاجران و شاغلان کارگاه های موجود در بافت شده اند. این موضوع یکی از اصلی ترین تهدیدها برای تخریب کامل بافت های تاریخی شهرهای ایران محسوب می شود.
- به موازات محدود شدن فضای گسترش واحدهای اقتصادی، وجود محدودیت های اداری و قانونی در این زمینه و نیز هزینه زیاد ایجاد و راه اندازی یک واحد اقتصادی در محدوده بافت های تاریخی، گسترش خزانده غیر مشهود واحدهای اقتصادی به داخل بافت های مسکونی پیرامون خود و تبدیل واحدهای مسکونی به واحدهای اقتصادی (تولیدی، خدماتی، انباری) ادامه یافته و تشدید شده است. این امر همجواری کاربری های ناسازگار در کنار یکدیگر را تشدید کرده است.

۵. قوانین و مقررات مورد عمل در حوزه بافت های تاریخی شهرهای ایران

قوانین و مقررات در کنار منابع انسانی، مالی و اطلاعات از جمله منابع مهم و استراتژیک در حفظ و احیای بافت های تاریخی محسوب می شوند. تعیین و تصویب قوانین صریح و شفاف و در بعضی موارد اصلاح قوانین و مقررات از جمله منابع ساختاری است که می تواند استمراری برای آهنگ مطلوب و مناسب مدیریت حفظ و احیا باشد. بررسی تجارب کشورهای اروپایی نیز نشان می دهد که حفظ و احیا اغلب با اصلاح قوانین و مقررات آغاز شده است.

خلاء وجود قانون خاص حفظ و احیای بافت های ارزشمند تاریخی و قدیمی شهرها در مجموعه قوانین مربوط به میراث فرهنگی، کاملاً مشهود است. اغلب قوانین مصوب در حوزه میراث فرهنگی به حفاظت مربوط می شود که آن هم عمدتاً تک بناهای ارزشمند را در بر می گیرد. البته این نگرش با توجه به زمان تهیه این قوانین که عموماً مربوط به چند دهه قبل است توجیه پذیر است. بنابراین تهیه قانون مشخص و خاص در زمینه حفظ و احیای بافت های تاریخی شهرها در برگیرنده تشکیلات، منابع، مجازات ها، تشویق ها و جایگاه طرح ها و برنامه ها ضرورتی انکار ناپذیر است.

در قالب ماده ۱۶۶ قانون برنامه سوم توسعه، فرصت مناسبی برای سازماندهی بهینه مدیریت بافت تاریخی شهرها فراهم گردید. این ماده در قالب ماده ۱۱۵ قانون برنامه چهارم توسعه مجدداً مورد تفهید قرار گرفت (جهانگیر، ۱۳۸۴؛ سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۸۰ - ۱۳۸۵). مطابق بند "ب" ماده مذکور، در شهرهای دارای بافت تاریخی ارزشمند، تشکیلات شهرداری ها مورد تجدید نظر قرار می گیرد و به منظور انجام امور مربوط به حفاظت از بافت تاریخی این گونه شهرها، سازوکار مدیریتی مناسب در شهرداری ها مذکور ایجاد می گردد. به نظر می رسد این ماده و آیین نامه اجرایی آن فرصت مغتنمی را فراروی شهرداری های قرار می دهد تا به ایجاد تشکیلات مدیریتی مستقل و دارای وظایف مشخص بپردازند و نسبت به حفظ و احیا و بهره برداری از بافت قدیم و تاریخی شهر حساسیت و توجه بیشتری را مبذول دارند. بخشی از مهم ترین وظایفی که بر اساس آیین نامه اجرایی ماده ۱۶۶ قانون برنامه بر عهده ساختار مدیریتی خاص در شهرداری ها نهاده شده، اینهاست:

- برنامه ریزی، تهیه و اجرای طرح ها.
- برنامه ریزی و انجام اقدامات حمایتی، مالی و اجرایی نسبت به مالکان و متصرفان قانونی آثار ارزشمند.
- صدور پروانه ساختمانی و انجام عملیات عمرانی در عرصه و حریم بافت.

عناصر مداخله کننده بافت	وظایف و حوزه مداخله	مسائل، مشکلات و چالش‌ها
سازمان میراث فرهنگی و گردشگری کشور	- متولی اصلی صیانت و حفظ و احیای بافت‌های تاریخی در عرصه سیاستگذاری و تصمیم‌گیری هاست. - از جمله وظایف این سازمان مطالعه و تحقیق و بررسی و شناسایی، ثبت و حفاظت، تهیه و اجرای طرح‌های لازم در این خصوص، اظهار نظر در کلیه طرح‌های توسعه شهری در مورد مناطق و بافت‌های تاریخی و نظارت بر فعالیت‌هایی که در بافت‌ها و بناهای تاریخی صورت می‌گیرد. - نقش نظارتی سازمان میراث فرهنگی در ماده ۱۶۶ قانون برنامه سوم و ۱۱۵ قانون چهارم نسبت به حفظ و احیای بافت‌ها و بناهای تاریخی پررنگ‌تر گردیده است.	- کمیون منابع مالی برای تهیه و اجرای طرح‌ها - فقدان طرح‌ها و برنامه‌های اجرایی مشخص و مصوب در خصوص بافت فرسوده شهری - عدم ارائه ضوابط اجرایی مشخص در خصوص نحوه حفظ و احیای بافت‌های تاریخی از سوی میراث فرهنگی - خلاء تقسیم وظایف (و بعضاً تداخل وظایف) در سطوح مختلف و عدم هماهنگی در حوزه سیاستگذاری و برنامه‌ریزی - محدودیت پژوهش‌ها و مطالعات بنیادی در حوزه حفظ و احیای بافت
شوراهای اسلامی شهرها	- با توجه به آنکه شورای شهر، وظیفه سیاستگذاری و برنامه‌ریزی فعالیت‌های شهرداری را در عرصه‌های مختلف برعهده دارد، از عناصر تأثیرگذار در سطح محلی در حوزه بافت تاریخی به شمار می‌آید. - برخی از وظایف شورا: تصویب طرح‌ها و برنامه‌ها در خصوص حفظ و احیای بافت و تأمین مالی برای تحقق آنها، برطبق ماده ۱۵۶ قانون برنامه سوم، وظیفه مساعدت و مشارکت در حفظ و نگهداری بناهای فرهنگی و همگامی در حفظ آن بناها و آثار تاریخی و بافت‌ها و محوطه‌های تاریخی و ممانعت از تغییر کاربری آنها و جلب مشارکت مردمی در این خصوص به وظایف آن اضافه گردیده است. - طبق ماده ۱۶۶ قانون برنامه سوم مدیریت شهری و ماده ۱۱۵ قانون برنامه چهارم در این خصوص وظایف و نقش بیشتری به شوراها محول شده است.	- آماده‌نویسن زمینه و بستر و ضمانت‌های لازم (مالی، حقوقی، مدیریتی و جزآن) برای اجرای طرح‌ها و پروژه‌های تهیه شده - عدم توجه لازم به برنامه‌ریزی یکپارچه کاربری‌ها در محدوده و چندپاره شدن این امر در میان شهرداری‌ها مناطق - عدم توجه به ارتقای منطقی جایگاه عملکرد هسته مرکزی شهر - ضعف تشکیلات و ساختارهای سازمانی شهرداری و بی‌ثباتی مدیریتی خصوصاً در حوزه سیاستگذاری و برنامه‌ریزی - خلاء طرح‌ها و برنامه‌های بلند مدت میان مدت و کوتاه مدت - ضعف دیدگاهی و مبانی نظری در مدیریت و برنامه‌ریزی
شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و کمیسیون ماده ۵	- مرجع تصویب طرح‌های توسعه شهری است از این رو نقش مؤثری در هدایت توسعه بافت‌های تاریخی برعهده دارد. - وظیفه سیاستگذاری و تصویب ضوابط شهرسازی را برعهده دارد و از این رو می‌تواند نقش زیادی (خصوصاً در سطح ملی) در مورد حفظ و احیای بافت‌های تاریخی ایفا کند.	- عدم تدقیق وظایف سیاستگذاری میراث و شورای عالی، در حوزه بافت تاریخی.
وزارت مسکن و شهرسازی (شرکت عمران و بهسازی شهری)	- این شرکت و واحدهای تابع آن در استان‌ها و وظیفه عمده برعهده دارند: ۱- مدیریت و تهیه طرح‌های شهرسازی، معماری، نقشه‌های تفکیکی آماده‌سازی و دیگر اقدامات در حوزه بافت‌های قدیمی و فرسوده شهری. ۲- اجرای طرح‌های بهسازی و نوسازی بافت‌ها استفاده از مملکت اراضی، - بدین ترتیب این شرکت با تهیه طرح‌هایی در خصوص بافت تاریخی، وارد عرصه برنامه‌ریزی می‌شود و سپس در حوزه اجرا نیز با عملیاتی کردن طرح‌های مذکور مداخله می‌کند.	- تداخل وظایف و ناهماهنگی در حوزه برنامه‌ریزی و تهیه طرح‌های بافت تاریخی، خصوصاً شرکت عمران و بهسازی بافت، شهرداری و میراث فرهنگی
دوایر دولتی خدمات رسان	- باتوجه به ساختار بخشی اداره کشور و فقدان مدیریت واحد شهری، دوایر دولتی در شهرها هر یک دارای برنامه اجرایی در حوزه وظایف خاص خود در بافت‌های تاریخی هستند.	- عدم هماهنگی برنامه‌ها و سیاست‌های اجرایی دوایر دولتی شهر یا طرح‌های توسعه شهری و برنامه‌های مدیریت شهری. - فقدان مدیریت شهری واحد برای تأثیرگذاری بر فرایند توسعه شهر
شهرداری‌ها	- از جمله وظایف آنها اجرایی کردن طرح‌های توسعه شهری است، و همچنین نظارت در ساخت و سازها و فعالیت‌های واقع در محدوده بافت. - مهم‌ترین معاونت یا واحد در این حوزه، معاونت یا واحد شهرسازی و معماری است. - معاونت حمل و نقل یا مدیریت حمل و نقل با توجه به ویژگی‌های معابر بافت تاریخی و مرکزی، نقش زیادی در بالا بردن کیفیت عبور و مرور دارد. - معاونت یا مدیریت فنی و عمرانی با توجه به فرسودگی تأسیسات و تجهیزات محدوده، نقش زیادی در توسعه و عمران آن دارد.	- عدم توجه لازم به هویت خاص محدوده در فعالیت‌های مدیریت شهری. - در ساختار سازمانی مناطق، جایگاه خاصی برای توجه و اجرای برنامه‌های حفظ و احیای بافت تاریخی در نظر گرفته نشده است. - مهم‌ترین فعالیت این مناطق عموماً محدود به استعمال از میراث فرهنگی در مرحله صدور پروانه ساختمانی است. - ضعف خدمت‌رسانی در حوزه بافت - فقدان وحدت رویه و هماهنگی در مواجهه با بافت - تصویب و ابلاغ مصوبه‌های یکسان نگر و فاقد توجه لازم به خصوصیات مناطق، از جمله هسته مرکزی شهر - فقدان اراده جمعی، توان و امکانات اجرایی لازم برای ارتقای جایگاه محدوده - اتکالی شهرداری تهران به درآمد ناپایدار تراکم - بی‌توجهی به بافت تاریخی در برنامه‌های اجرایی
سازمان‌های وابسته به شهرداری (این سازمان‌ها در شهرداری‌های بزرگ‌گاز، چله تهران و اصفهان مشاهده می‌شوند)	- سازمان نوسازی شهرداری که وظیفه تهیه و هماهنگی در اجرای طرح‌ها و برنامه‌های نوسازی بافت‌های فرسوده را دارد، از سازمان‌های دارای ارتباط تنگاتنگ با بافت تاریخی شهر است، چرا که قسمتی از بافت مذکور دارای ویژگی‌های نوسازی است. - سازمان زیوسازی شهرداری، که مهم‌ترین وظیفه آن برمیانی اساسنامه همانا شلخت بافت‌ها و بناهای تاریخی است. - سازمان ایمنی و خدمات آتش نشانی، وظیفه مدیریت عملیات اطفای حریق و خدمات ایمنی در کل شهر - از جمله محدوده مورد نظر - را برعهده دارد. - سازمان فرهنگی و هنری که فعالیت‌های فرهنگی و هنری در محدوده شهر و از جمله بافت تاریخی و مرکزی شهر را عهده‌دار است. - شرکت سماندهی صنایع و مشاغل شهر که وظیفه برنامه‌ریزی و انتقال صنایع و مشاغل مزاحم در شهر و محدوده مورد نظر را برعهده دارد.	- غلبه دیدگاه نوسازی بر برنامه‌ها و طرح‌های سازمان نوسازی در مقابل احیا و بهسازی بافت‌های واجد ارزش - تداخل وظایف و عدم تدقیق آنها در حوزه مداخله در بافت‌های تاریخی به عنوان مثال، سازمان زیوسازی و وظیفه شناخت و سازمان نوسازی وظیفه تهیه طرح را در بافت‌های فرسوده که قسمت زیادی از آن در محدوده مورد نظر است (برعهده دارد، به رغم آنکه سازمان‌های مذکور در یک مجموعه مدیریتی واحد قرار دارند، ولی به علت فقدان برنامه منسجم و عدم تفکیک و تدقیق وظایف (در بعضی از سازمان‌ها و ستاد مناطق) بعضی از فعالیت‌های آنها در مسیر ارتقای محدوده بافت تاریخی نیست. - عدم توجه کافی مدیریت شهری به ظرفیت توسعه پایدار محدوده برای جذب فعالیت‌های اقتصادی.
انارات خدمات رسان	- عناصر مذکور شامل این ادارات است: آب و فاضلاب، برق، مخابرات، گاز، آموزش و پرورش، اوقاف، تربیت بدنی، پیوستگی، سازمان تبلیغات اسلامی، اداره پل‌رگانی، فرهنگ و ارشاد اسلامی، این ادارات براساس وظایف، نسبت به ارائه خدمات در محدوده بافت تاریخی اقدام می‌کنند.	- عناصر خدمات رسان دولتی در اغلب اقدامات خود هماهنگی لازم را با طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری و مدیریت شهری ندارند.
شرکت عمران و بهسازی شهری (وابسته به وزارت مسکن و شهرسازی)	- این شرکت وظیفه دارد براساس طرح‌ها و برنامه‌ها در بافت مداخله کند.	- ناهماهنگی در خصوص نحوه مداخله در بافت و پیشبرد پروژه‌ها با مشارکت دستگاه‌ها و ساکنان
عناصر غیررسمی و بخش خصوصی مداخله کننده	- اتحادیه‌های صنفی و صنعتی، که وظیفه نمایندگی بازاریان و مشاغل صنعتی و صدور مجوزها را با هماهنگی دستگاه‌های دولتی، از جمله اداره بازرگانی، برعهده دارند. با توجه به وجود گسترده صنوف، اتحادیه‌ها نقش عمده ای در بافت و عملکرد آن دارند. - صاحبان حرفه‌ها و مشاغل کارگاه‌های واقع در محدوده بافت - پیمانکاران و مشاوران خصوصی و دولتی که نقش مؤثری را در توسعه و عمران محدوده براساس وظایف و اگزار شده به آنها از طرف مدیریت شهری و ادارات و ارگان‌های دیگر برعهده دارند. - شهروندان ساکن در بافت به عنوان بزرگ‌ترین گروه تأثیرگذار بر بافت می‌توانند نقش و مشارکت گسترده‌ای در ارتقای محدوده داشته باشند.	- باتوجه به سیاست تمرکززدایی از بافت تاریخی در طرح‌های توسعه شهری، روند ایجاد واحدهای تجاری و فعالیت در آن در محدوده بافت (خصوصاً در پلازا) به طور گسترده‌ای افزایش یافته، که در این خصوص ادارات بازرگانی و اتحادیه به اصناف و شرکت‌های صناعی و مشاغل موظف به کنترل و ساماندهی آن هستند. لیکن به علت عدم هماهنگی و فقدان برنامه منسجم اجرایی، این امر تحقق نیافته است. - عدم اجرای طرح‌های مشارکتی و مدیریت شهری مشارکتی برای حفظ و احیای بافت تاریخی - عدم احساس تعلق شهروندان به حفظ و احیای بافت

● جدول برگرفته از قوانین و مقررات جاری کشور، به وسیله نگارندگان استخراج شده است.

- بررسی و تغییر مشاغل زیانبار و انتقال آنها از بافت یا محوطه تاریخی.
- تهیه و اجرای طرح و انجام اقدامات لازم به منظور ایجاد روند اقتصادی در بازارها و بافت های تاریخی.

۶. مسائل و مشکلات مدیریتی در بافت های تاریخی شهرهای ایران

به منظور شناخت دقیق تر از مسائل و مشکلات مدیریتی بافت های تاریخی شهری ایران سه شهر یزد، اصفهان و تهران مورد بررسی و تحلیل قرار گرفت، به طور خلاصه می توان وضعیت آنها را به شرح ذیل توصیف کرد:
یزد از شهرهای تاریخی ایران و دارای بافت تاریخی ارزشمندی است. بافت تاریخی یزد در قسمت مرکزی شهر به صورت پیوسته دارای وسعتی حدود ۷۰۰ هکتار است. مدیریت بافت تاریخی شهر یزد با تشکیل شهرداری بافت تاریخی در سال ۱۳۶۴ و سازمان نوسازی و بهسازی شهرداری یزد در کنار سایر عناصر مدیریت بافت از جمله میراث فرهنگی و شورای مرکزی بافت قدیم یزد، با حضور استاندار، شهردار یزد، مدیر کل میراث فرهنگی، رئیس سازمان مسکن و شهرسازی، و همچنین تعریف و اجرای پروژه امیرچخماق یزد وارد مرحله جدی گردیده است. تجربه یزد به رغم فقدان منابع مالی معین و کافی، کمبود و ضعف برنامه ها و طرح های موضعی و موضوعی، نمونه مناسبی از تکامل دستگاه های مداخله کننده در مدیریت بافت محسوب می شود، که با تکمیل و تدقیق این تجربه می توان از آن در سایر شهرهای کشور نیز بهره برد. شهرداری اصفهان و تهران به علت ارزش افزوده نسبتاً بالای بافت قدیمی و مرکزی شهر برای توسعه فعالیت اداری، تجاری و انبارداری، بدلیل فقدان سازوکار همکاری مشخصی بین عناصر مداخله کننده و تصمیم گیر و پاره پاره شدن مدیریت بافت تاریخی بین چند شهرداری منطقه ای و فقدان دیدگاه و نگرش حفظ و احیای بافت تاریخی، خصوصاً در تهران، در وضعیت نابسامان تری از لحاظ مدیریتی، به سر می برند.
بر مبنای بررسی های صورت گرفته، می توان مسائل و مشکلات بافت های تاریخی شهرداری ایران را به صورت عام و کلی در موارد زیر خلاصه کرد.

۱-۶. خلاء تقسیم وظایف و عدم هماهنگی در ساختار و اداره بافت تاریخی شهرها در سطوح ملی، منطقه ای و محلی

با وجود تعدد عناصر مداخله کننده در بافت، شرح وظایف و حوزه های مداخله هر یک از دستگاه ها و نهادها در تصمیم گیری، سیاست گذاری، برنامه ریزی و اجرای بافت مشخص نیست. فقدان سازماندهی خاص برای هماهنگی و پیشبرد امور برنامه ریزی و اجرا، تأثیرات نامطلوبی در بافت تاریخی و مرکزی شهرها بر جای می گذارد (جدول شماره ۱، عناصر و حوزه وظایف هر یک از مداخله کنندگان در بافت را مشخص کرده است).

۲-۶. ضعف تشکیلات، ساختارهای سازمانی و نیروی انسانی متخصص در شهرداری های کشور

ضعف تشکیلاتی شهرداری ها در زمینه حفظ و احیا، امکان تعیین و اجرای سیاست ها و برنامه ها را در سطح محلی با ایهام مواجه می کند.

۳-۶. خلاء طرح ها و برنامه های راهبردی حفظ و احیای بافت های تاریخی

در طرح های شهری اعم از جامع و تفصیلی به صورت کلی به موضوع حفظ و احیای بافت های تاریخی توجه می شود، و گاه نیز طرح موضعی خاصی نیز به وسیله متولیان در دستور کار قرار می گیرد لیکن اغلب این طرح ها کالبدی اند و برای محله ها و محورهای خاص و تک بنا ها تهیه می شوند، و در نتیجه فاقد دیدگاه راهبردی و همه جانبه نگر برای حفظ و احیا هستند.

۴-۶. اجرای برنامه های بازسازی شهری بدون توجه به آثار این اقدامات بر بافت ها و بناها و یادمان های با ارزش تاریخی شهرها
رویکرد غالب بازسازی و نوسازی شهری در ایران، تخریب و منزوی کردن بافت های تاریخی است. عموماً مدیران شهری ترجیح می دهند که منطقه ای را پاکسازی کنند و با حذف صورت مسئله و با کنار گذاشتن تمامی مشکلات و پیچیدگی ها و مسائل ناشناخته ای که از حفظ بافت تاریخی شهرها و بناها و آثار قدیمی ناشی می شود، همه چیز را از نو شروع کنند. این تهدید با توجه به هدف گذاری قوانین برنامه های توسعه برای ساماندهی بافت های فرسوده شهری در ده سال آینده، تشدید شده است. در هم آمیختگی بناها و محورهای بالارزش تاریخی با آنهایی که فرسوده و بی ارزش اند، حساسیت مداخله در این بافت ها را دوچندان می کند.

۵-۶. عدم توجه و احساس تعلق شهروندان به بافت

بررسی جنبه های مختلف مشکلاتی که به واسطه حفظ و احیا به وجود می آیند، این حق را به افراد عادی می دهد که در سیاست گذاری کاملاً دخیل گردند و حق ارائه نظر داشته باشند و حضور فعال و آزادانه افراد جامعه در رفع مشکلات بخش های تاریخی، مورد استقبال قرار گیرد. نقش افراد وساکنان که در محله ها و بافت های تاریخی زندگی می کنند، یا ممکن است دارای فعالیت اقتصادی باشند، جایگاه ویژه ای در مدیریت حفظ و احیا دارد. در بافت های تاریخی شهرهای ایران

مشکلات اجتماعی و کالبدی (به هم ریختگی بافت های اجتماعی ساکنان خصوصاً در مناطق تاریخی، مشکلات ناشی از فرسودگی در بخش عمده ای از بافت و کمبود مشکلات مربوط به دسترسی به خدمات عمومی و شهری) موجب شده است که بافت از ساکنان اصیل و علاقه مند به گذشته تاریخی و فرهنگی خود خالی شود. اینها جای خود را به افشار با تمکن مالی پایین، مهاجران و شاغلان در بافت داده اند. عدم احساس تعلق این شهروندان ناخوانده، امکان موفقیت برنامه ریزی حفظ و احیای شهروند مدار را با ابهام مواجه می کند.

جمع بندی و نتیجه گیری

بررسی ها نشان می دهد که فقدان چارچوب نهادی شهر در سطوح مختلف ملی، منطقه ای و محلی از عمده ترین مشکلات بافت های تاریخی شهری ایران محسوب می شود. ساختار مدیریت بافت تاریخی شهرهای ایران باید تفاوت ها و تنوع این بافت ها را در شهرهای کشور مورد توجه قرار دهد. در عین حال ساختار مدیریتی باید در بردارنده چند رکن اساسی باشد:

الف) شورای سیاستگذاری و برنامه ریزی بافت های تاریخی باید در سطح ملی با حضور رئیس سازمان گردشگری و میراث فرهنگی، وزیر مسکن و شهرسازی و وزیر کشور (به نمایندگی شهرداری های کشور) تشکیل گردد و نسبت به سیاستگذاری کلان حفظ و احیای بافت های تاریخی شهرها و همچنین تأمین منابع مالی لازم پیشنهاد قوانین و مقررات در این حوزه اقدام کند.

ب) در سطح شهرها نیز همزمان، شورای برنامه ریزی بافت تاریخی، شورای هماهنگی اقدامات اجرایی در بافت، شهرداری منطقه تاریخی و سازمان احیا و بهسازی بافت تاریخی زیرمجموعه شهرداری در دستور کار قرار گیرد.

از سوی دیگر، یکی از عوامل اساسی موفقیت طرح و برنامه های حفظ و احیای بافت های تاریخی، تعیین ساختار مشارکت مالی مناسب بین بخش خصوصی و عمومی است. به نظر می رسد که هم اکنون در بافت های تاریخی شهرهای ایران، تغییر کاربری فضاها، مسکونی و تبدیل آن به فضاها، انبارداری و مکمل فعالیت اقتصادی موجود در بافت، بازده اقتصادی بالایی دارد.

تغییر این حرکت و جلب توجه ساکنان به برنامه های حفظ و احیا، نیازمند ارائه فرصت ها و تسهیلات مالی و قانونی تشویقی است. همچنین باید با بالا بردن استاندارد های ارائه خدمات شهری در این بافت ها، ساکنان و شاغلان را به ماندن و اجرای برنامه های حفظ و احیا ترغیب کرد.

یکی دیگر از چالشهای عمده در مدیریت بافت تاریخی تعیین محدوده این بافت هاست. این در حالی است که تعیین محدوده بافت های فرسوده شهری، با توجه به شاخص های مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری کشور در کمیسیون های ماده ۵ شورای عالی شهرسازی در حال انجام است. بر اساس شاخص های تعیین شده، بخش عمده ای از بافت های با ارزش تاریخی، در محدوده تعیین شده برای بافت های فرسوده شهری قرار گرفته اند و قطعاً سیاست های مربوط به بازسازی شهری در این محدوده نیز اعمال می شود. این دیدگاه کلیت بافت تاریخی را به مثابه بافت فرسوده می نگرد و به ارزش های فرهنگی و تاریخی در وجه کالبدی آن معتقد است و صرفاً تعدادی از تک بناها را واجد ارزش نگهداری می داند. تعیین سریع محدوده بافت های تاریخی و فرهنگی در شهرهای کشور برای در امان ماندن این بافت ها از اقدامات تخریبی مورد حمایت مالی دولت، ضرورتی فوری محسوب می شود. البته صرفاً تعیین محدوده حکم راه حل نهایی احیای بافت های تاریخی را ندارد و حتی می تواند موجبات فرسودگی و ناکارآمدی بیشتر این بافت ها را، در صورت عدم اجرای راهکارهای مکمل، به دنبال داشته باشد. اما در هر صورت ممکن است در نتیجه این سیل بنیان برافکن چیزی باقی نماند که بتوان بعدها برای آن برنامه ریزی صورت گیرد.

همزمان با اقدامات مذکور، مجموعه ای از طرح ها، سیاست های کلی مداخله و مواجهه را مشخص می کنند تا تهیه طرح های معماری و مرمت مورد توجه قرار گیرد. برنامه های راهبردی، نقش و جایگاه بافت را در کل شهر مورد مطالعه قرار می دهند و با بررسی قابلیت ها، توانهای بالقوه و مسائل و مشکلات و نیازهای منطقه تاریخی، سیاست ها و راهبردهایی را به منظور توسعه در مقیاس کلان ارائه می کنند (ابلقی، ۱۳۸۰: ۸۳). این برنامه ها پایه های لازم را برای تهیه طرح های موضوعی و موضعی بعدی فراهم و مشخص می سازند. تعیین طرح های بهسازی و احیای محورها و محله های خاص، طرح های مرمت و معماری برای بدنه های ارزشمند و تک بناها، به عنوان طرح های موضعی، همچنین تعیین نظام های تشویقی احیا در بافت تاریخی، راهکارهای جلب مشارکت شهروندان و افزایش حس تعلق آنها می تواند به عنوان نمونه، از طرح های موضوعی اولویت دار این شهرها باشند.

[پانویس]

- 1-Historical Context
- 2-Deterioration
- 3-Urban Context
- 4-Rehabilitation
- 5-Renovation
- 6-Reconstruction
- 7-Modernism
- 8-Cultural Heritage
- 9-Cultural Management
- 10-Political commitment
- 11-Institutional framework

منابع

۱. ابلقی، علیرضا. بافت تاریخی، حفاظت، مرمت، بهسازی یا نوسازی؟ فصلنامه هفت شهر، شماره ۱۲ و ۱۳، تهران، ۱۳۸۰.
۲. بحرینی، حسین. تجدید، فرا تجدید و پس از آن بر شهرسازی انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۸.
۳. بیک پور، ناصر. «کاشانه مدیریت شهری»، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۷، ۱۳۸۲.
۴. توسلی، محمود و همکاران. طراحی شهری در بافت قدیم شهریزه، مرکز مطالعات تحقیقات شهرسازی و معماری کشور، تهران، ۱۳۶۸.
۵. حبیبی، محسن و ملیحه مقصدی. مرمت شهری، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۱.
۶. حیدر ناز، وحید. شهر و احیای بافت های تاریخی، ویژه نامه ماهنامه شهریارها، شماره ۵۴، تهران، ۱۳۸۲.
۷. جهانگیر، منصور. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، نشر نوریان، تهران، ۱۳۸۲.
۸. جهانگیر، منصور. مجموعه قوانین و مقررات شهرسازی، نشر دیدار تهران، ۱۳۸۲.
۹. سازمان میراث فرهنگی کشور. مجموعه قوانین و مقررات میراث فرهنگی، انتشارات میراث فرهنگی کشور، تهران، ۱۳۷۹.
۱۰. سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز مدارک علمی و انتشارات تهران، ۱۳۸۰.
۱۱. شامعی، علی و احمد پوراحمد. بهسازی و نوسازی شهری از دیدگاه علم جغرافیا، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۴۴.
۱۲. غراب، ناصر الدین. بررسی سازوکارهای حفظ و احیای بافت های تاریخی در شهر، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری و وزارت کشور، گزارش منتشر شده، ۱۳۸۰.
۱۳. مهندسین مشاور شادان. «نقشه راهمای شناسایی و مداخله در بافت های فرسوده»، گزارش مصوب شورای عالی معماری و شهرسازی تهران، ۱۳۸۴.
۱۴. مهندسین مشاور نقش پوروش. «طرح راهبردی-ساختاری بافت قدیم تهران»، گزارش منتشر شده، ۱۳۸۲.
۱۵. وزارت مسکن و شهرسازی (شرکت عمران و بهسازی شهری). شرح وظایف و ساختار تشکیلاتی شرکت عمران و بهسازی شهری، گزارش منتشر شده، ۱۳۸۲.
- 16-Pickard Robert, Management of Historic Centres, Sponpress, London, 2001.
- 17-Jwyndaf Williams, The Enterprising City Centre, Sponpress, 2003.

چکیده

آینده شهرنشینی در جهان و ایران به طور عمده به صورت گسترش و ازدیاد "مجموعه‌های شهری" یا "شهر - منطقه‌ها" است که هم از نظر فضایی و هم از نظر کارکردی بسیار گسترده‌تر و پیچیده‌ترند و به برنامه‌ریزی و مدیریت یکپارچه نیاز دارند. در ایران از سال ۱۳۷۴ تهیه طرح‌های مجموعه شهری برای کلانشهرهای کشور (تهران، اصفهان، شیراز، تبریز و مشهد) در دستور کار قرار گرفته است. اصولاً فرایند قانونی تهیه طرح مجموعه شهری در ایران دارای دو مرحله است: طرح ناحیه، و طرح مجموعه شهری. یکی از وظایف اصلی مرحله اول تعیین محدوده اولیه مجموعه شهری است که چارچوب برنامه‌ریزی و مدیریت مجموعه شهری را تعیین می‌کند. اما تعیین محدوده مجموعه شهری خود موضوعی پیچیده و مهم است که به روش‌شناسی و مطالعات ویژه نیاز دارد.

در این مقاله سعی شده است که تجارب مطالعات طرح ناحیه مشهد در زمینه تعیین محدوده مجموعه شهری مشهد ارائه شود. برای این منظور ابتدا شاخص‌های تعیین محدوده تعریف و انتخاب شده است؛ سپس براساس آنها حوزه‌های عملکردی مختلف کلانشهر مشهد مورد سنجش قرار گرفته و سرانجام با تدوین یک الگوریتم خاص، محدوده مجموعه شهری مشهد برای دو زمان حال و آینده تعیین و معرفی شده است.

این مقاله برگرفته از مطالعات طرح ناحیه مشهد (وزارت مسکن و شهرسازی - مهندسان مشاور فرهاد) است که با مدیریت نگارنده انجام شده است؛ که برحسب وظیفه از همه همکاران، به‌ویژه آقای محمود جمشیدی، که نقش مؤثری در این زمینه به عهده داشته‌اند، تشکر دارد.

جواد مهدی‌زاده
کارشناس ارشد علوم اجتماعی
و پژوهشگر مطالعات شهری

شاخص‌ها و فرایند تعیین محدوده مجموعه‌های شهری (نمونه موردی مشهد)

کلیدواژه‌ها: مجموعه شهری یا شهر - منطقه، محدوده مجموعه شهری، شاخص‌های تعیین محدوده، ویژگی‌های فضایی کلانشهر مشهد، مشخصات مجموعه شهری مشهد

مقدمه: نگاهی به مبانی نظری و قانونی مجموعه‌های شهری در ایران در طول دو دهه اخیر به دنبال تشدید روند جهانی شدن، گسترش سرمایه‌داری بی‌سازمان، توسعه ارتباطات و پیدایش جامعه شبکه‌ای، تغییرات عمیقی در ساختار و کارکرد شهرهای بزرگ به وجود آمده است. این فرایند منجر به

نکات مهم مصوبه هیئت وزیران درباره مجموعه‌های شهری

- منظور اصلی از تهیه طرح‌های مجموعه شهری، فراهم آوردن امکان برای ایجاد برنامه‌ریزی واحد برای شهر تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور است.
- "مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن" شامل شهرهای واقع در ۹ شهرستان استان تهران 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.
- تعریف مجموعه شهری و شاخص‌های آن در شورای عالی شهرسازی و معماری تعیین خواهد شد.
- هر مجموعه شهری به محدوده‌های کوچک‌تری متشکل از حریم‌های شهرداری‌های داخل مجموعه تقسیم می‌شود، حتی‌الامکان به طوری که هیچ نقطه‌ای از سطح این مجموعه خارج از حوزه نظارت رسمی شهرداری‌های داخل این مجموعه واقع نگردد.
- وزارت مسکن و شهرسازی هر ۵ سال یک بار نسبت به تهیه طرح تجدید نظر مجموعه‌های شهری یاد شده اقدام خواهد کرد.
- در طرح‌ریزی مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ در تعیین کاربری اراضی مطابق قوانین، محل استقرار خدمات به نحوی تعیین شود که حتی‌الامکان محل خدمات مورد نیاز این مجموعه‌ها به صورت غیرمتمرکز در شهرهای اطراف داخل این مجموعه‌ها تعیین و توزیع گردد.
- کلیه دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و شهرداری‌ها موظف‌اند از هر گونه تغییر کاربری اراضی بدون طی مراحل قانونی آن خودداری کنند و از هرگونه ساخت و ساز غیر قانونی ممانعت ورزند و در صورت احداث در حدود مقررات، اقدام لازم در خصوص تخریب مبذول گردد.
- کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند در انتخاب مکان اجرای طرح‌های عمرانی ملی و استانی در مجموعه‌های شهری موضوع این مصوبه براساس سطح‌بندی خدمات و توصیه‌های طرح‌های مصوب مجموعه شهری اقدام کنند.
- وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی و کشور هر یک در محدوده وظایف محول شده عهده‌دار نظارت بر حسن اجرای این مصوبه هستند.

منبع: مصوبه هیئت دولت در مورد مجموعه‌های شهری کشور (۱۳۷۴/۷/۲۶)

جدول ۱. شاخص‌های تعیین محدوده مجموعه‌های شهری در ایران

نوع شاخص	عوامل مؤثر
(الف) شاخص‌های اصلی	<ul style="list-style-type: none"> ● نقش جمعیتی شهر مرکزی ● شاخص‌های پیرامونی (تقسیمات کشوری، جمعیت پیرامونی) ● شاخص‌های فاصله ● شاخص‌های اقتصادی ● شاخص‌های تراکم جمعیت
(ب) شاخص‌های فرعی	<ul style="list-style-type: none"> ● مرکزیت شغلی یا نسبت خوابگاهی ● شاخص‌های خاص (جزایرها) ● شاخص‌های طبیعی ● قیمت زمین

ماخذ: استخراج از "طرح تعریف مجموعه‌های شهری"، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی، ۱۳۷۹.

جدول ۲. شاخص‌های تعیین محدوده مجموعه شهری مشهد

الف) شاخص‌های عام	۱- شاخص‌های روابط جغرافیایی و محیط طبیعی ۲- شاخص‌های روابط تاریخی و فرهنگی ۳- شاخص‌های روابط جمعیتی، سکونت‌ی و اشتغال ۴- شاخص‌های روابط اقتصادی و فعالیت ۵- شاخص‌های روابط سفر و حمل و نقل ۶- شاخص‌های حوزه نفوذ گردشگری
ب) شاخص‌های خاص	۱- موقعیت مرزی شهر مشهد و کانون مهم ارتباط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با کشورهای همجوار و آسیای میانه ۲- نقش ملی کلانشهر مشهد در توسعه شرق کشور ۳- نقش زیارتی و گردشگری شهر مشهد در مقیاس محلی، ملی و فراملی ۴- نقش حیاتی کوه‌های هزار مسجد و بینالود به عنوان حوضه‌های آبخیز دشت مشهد - چناران، و ضرورت حفاظت از این کوه‌ها
پ) شاخص‌های برنامه‌ای	۱- اهداف توسعه متوازن و پایدار در سطح ناحیه و منطقه ۲- الگوی توسعه فضایی نیمه متمرکز ۳- سیاست‌های توسعه نقاط کم توسعه و محروم ۴- سیاست‌های تقویت شهرهای میانی و کوچک و روستاهای مستعد

مأخذ: طرح ناحیه مشهد، جلد هشتم، ۱۳۸۴.

پیدایش و گسترش شکل جدیدی از سکونتگاه‌های انسانی در سراسر جهان شده است که بسیار بزرگ‌تر و پیچیده‌تر از کلانشهرهای پیشین هستند و اخیراً از آنها به عنوان "شهر - منطقه" (City-region) یا مجموعه شهری نام برده می‌شود. ویژگی اصلی شهر - منطقه‌ها دور شدن از مفهوم شهر تک مرکزی با روابط سلسله مراتبی میان مرکز - پیرامون (حوزه نفوذ) و گرایش به نوعی ساختار فضایی شبکه‌ای، چند بخشی و چند هسته‌ای است که بر تعامل و همکاری میان

جدول ۳. مقایسه حوز‌های عملکردی مجموعه شهری مشهد، براساس واحد دهستان

ردیف	شاخص دهستان	جغرافیایی و طبیعی	تاریخی و فرهنگی	جمعیت و سکونت	اقتصادی	سفر و حمل و نقل	گردشگری	تعداد شاخص های مشترک
۱	توس	●	●	●	●	●	●	۶
۲	طرقبه	●	●	●	●	●	●	۶
۳	شلانیز	●	●	●	●	●	●	۶
۴	کنویست	●	●	●	●	●	●	۶
۵	سرجام	●	●	●	●	●	●	۶
۶	تبادکان	●	●	●	●	●	●	۶
۷	میامی	●	●	●	●	●	●	۶
۸	ایلین ولایت	●	●	●	●	●	●	۶
۹	سنگبست	●	●	●	○	○	●	۴/۵
۱۰	آبروان	●	○	●	●	○	●	۴
۱۱	گامکن	●	●	●	○	○	●	۲/۵
۱۲	دروزاب	●	●	●	○	○	●	۲/۵
۱۳	بیرکی	●	●	●	○	○	●	۲/۵
۱۴	پیوهژن	●	●	●	●	○	●	۲/۵
۱۵	چناران	○	●	●	○	○	●	۲/۵
۱۶	فریمان	○	○	○	○	○	●	۲/۵
۱۷	رادکان	○	●	○	○	○	○	۲
۱۸	کاربه	○	●	○	○	○	○	۲
	جمع	۱۴/۵	۱۵/۵	۸	۱۳	۱۰	۱۷/۵	

علامت: ● دهستان کامل ○ دهستان ناقص

جدول ۴. مشخصات حوزه‌های مختلف عملکردی مجموعه شهری مشهد

ردیف	حوزه عملکردی	تعداد دهستان*	مساحت تقریبی (کیلومتر مربع)	جمعیت تقریبی (نفر)
۱	پهنه طبیعی و جغرافیایی	۱۴	۸۶۰۳	۳۷۹۳۵۴۸
۲	پهنه تاریخی-فرهنگی	۱۵/۵	۱۰۵۹۱	۳۸۴۴۱۱۳
۳	حوزه جمعیت و سکونت	۸	۵۳۱۹	۲۳۸۰۲۶۰
۴	حوزه عملکرد اقتصادی	۱۲	۸۹۰۷	۳۷۷۲۲۲۱
۵	حوزه عملکرد سفرها	۱۰	۶۹۵۴	۳۷۰۹۹۰۵
۶	حوزه عملکرد گردشگری	۱۷/۵	۱۲۴۲۷	۳۹۱۸۴۰۳

* شامل دهستان‌های کامل و ناقص واقع در محدوده

مجموعه‌ای از کانون‌های متنوع فعالیت، سکونت و فراغت (شهری و روستایی) استوار است و مرزهایی پویا و سیال دارد. پیش‌بینی می‌شود که در دهه‌های آینده اکثریت مردم جهان در شهر - منطقه‌ها زندگی خواهند کرد که با اشکال جدیدی از سکونت، تولید و مصرف، رفت‌وآمد و سبک زندگی همراه است. این پدیده جدید چالش‌های بزرگی را در برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری و منطقه‌ای پدید آورده و ضرورت یافتن راهبردها و راهکارهای نو را به شدت مطرح ساخته است. [۱]

تعریف مجموعه شهری مشهد

مجموعه شهری مشهد، پهنه‌ای جغرافیایی است متشکل از شهر مشهد و مراکز جمعیتی، تولیدی، خدماتی و گردشگری پیرامون آن، که در تعامل محیطی، اقتصادی، اجتماعی و فضایی با یکدیگر قرار دارند و نظام واحدی از سکونت و فعالیت و خدمات را در حال و آینده تشکیل می‌دهند. برنامه‌ریزی و مدیریت این مجموعه در قالب سازمان واحد فضایی و یکپارچه‌ای انجام می‌گیرد.

در ایران نیز پدیده رشد کلانشهرها و شهر - منطقه‌ها شتابی روزافزون یافته است، به طوری که برآوردهای جمعیتی نشان می‌دهد که در سال ۱۴۰۰ در ایران تعداد شهرهای دارای بیش از یک میلیون نفر جمعیت، از ۵ شهر (۱۳۷۵) به ۹ شهر می‌رسد و تقریباً ۱۰ شهر دیگر جمعیتی میان ۵۰۰ هزار تا یک میلیون نفر خواهند داشت. این فرایند ضرورتاً با گسترش کلانشهرها و مجموعه‌های شهری همراه خواهد بود. علاوه بر اینها، شهرهای کوچک‌تری نیز هستند که در سال‌های آینده به سمت تشکیل مجموعه شهری حرکت می‌کنند. به این ترتیب کل مجموعه‌های شهری ایران در افق سال ۱۴۰۰، جمعیتی حدود ۴۵ میلیون نفر - یا نزدیک به نیمی از جمعیت کشور - را در خود جای خواهند داد. [۲] در سال ۱۳۷۴ با توجه به مشکلات شهر تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور و ضرورت بازنگری در نحوه برنامه‌ریزی و مدیریت آنها، بنا به پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی، نوع جدیدی از طرح‌های توسعه و عمران شهری با عنوان "طرح مجموعه شهری" به تصویب هیئت وزیران رسید که اقدام جدیدی در عرصه برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای در ایران محسوب می‌شود. به دنبال این مصوبه تهیه طرح‌های مجموعه شهری برای کلانشهرهای کشور (تهران، اصفهان، تبریز، مشهد و شیراز) در دستور کار قرار گرفت. نکات مهم مصوبه هیئت وزیران در لوح زیر ارائه شده است.

اصولاً فرایند قانونی تهیه طرح مجموعه شهری (غیر از تهران) شامل دو مرحله است:

مرحله اول: تهیه طرح ناحیه که علاوه بر ارائه الگوی توسعه و عمران ناحیه (طبق تعاریف طرح کالبدی ملی)، محدوده اولیه طرح مجموعه شهری نیز تعیین می‌گردد و چارچوب توسعه آن پیشنهاد می‌شود.

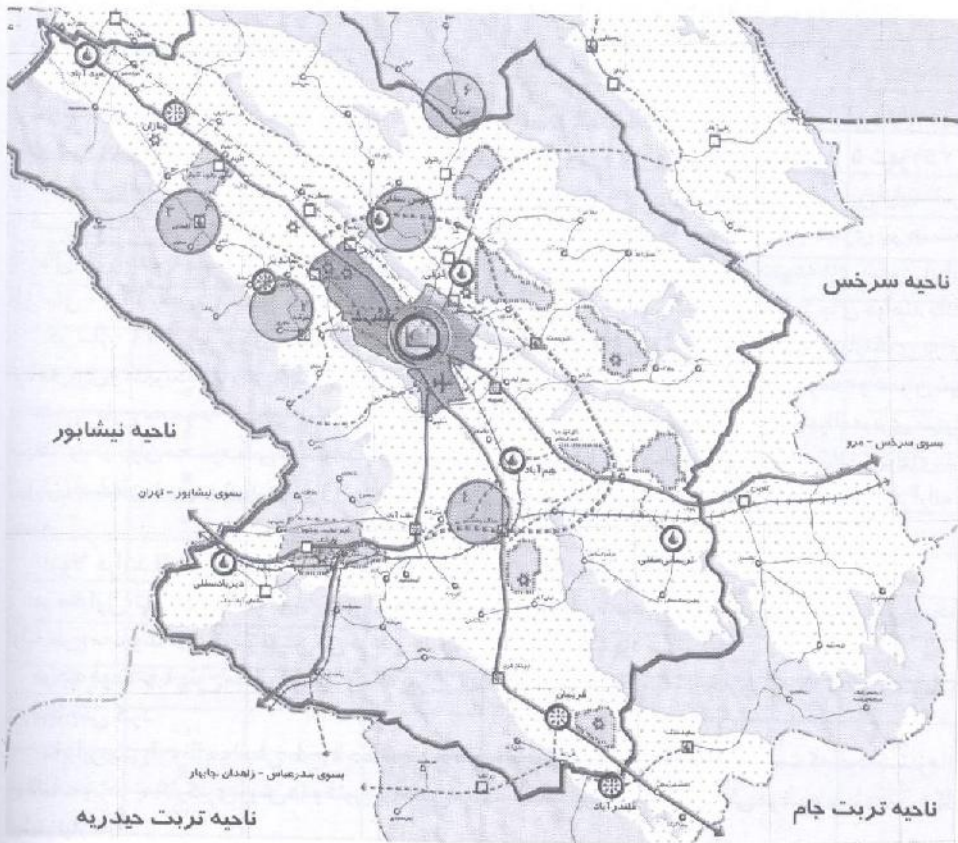
مرحله دوم: تهیه طرح مجموعه شهری، که پس از تهیه و تصویب طرح ناحیه، در چارچوب مصوبات و پیشنهادها، آن انجام می‌گیرد.

بنابراین یکی از وظایف اصلی طرح ناحیه تعیین محدوده مجموعه شهری واقع در ناحیه است که خود مستلزم انجام مطالعات ویژه و به کارگیری روش‌ها و فنون پژوهشی مناسب است. این امر به دلیل تازگی موضوع به پژوهش و کاوش بیشتر نیاز دارد.

جدول ۵. گروه‌بندی دهستان‌های نامزد تعیین محدوده مشترک مجموعه شهری مشهد

دهستان‌های نامزد تعیین محدوده مجموعه شهری مشهد	دهستان گروه
۱- توس	گروه یک (دارای توان خیلی زیاد) $z > 1$
۲- طرغبه ۳- سراجام ۴- تبادگان ۵- میامی ۶- میان ولایت ۷- کنویست ۸- شاندریز	گروه دو (دارای توان زیاد) $0/25 > z > 1$
---	گروه سه (دارای توان متوسط) $0/25 > z > 0/25$
۹- سنگ بست ۱۰- آبروان ۱۱- پیوهژن ۱۲- درزاب ۱۳- بیزگی ۱۴- کاربه ۱۵- فریمان ۱۶- چناران ۱۷- گنمکان ۱۸- راندکان	گروه چهار (دارای توان کم) $-1 > z > -0/25$
--	گروه پنج (دارای توان خیلی کم) $z < -1$

مطالعات طرح ناحیه مشهد در سال‌های ۸۲-۱۳۸۱ انجام گرفت و در اسفند ماه ۱۳۸۳ به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسید [۳]. نتایج این طرح در ده جلد ارائه شده است که جلد هشتم آن به موضوع "تعیین محدوده مجموعه شهری مشهد" اختصاص دارد. با توجه به اهمیت نقش مجموعه‌های شهری در ایران و لزوم ترویج و تکمیل روش‌های برنامه‌ریزی برای آنها، در این مقاله سعی شده است که چکیده مطالعات طرح ناحیه مشهد در زمینه چگونگی فرایند تعیین محدوده مجموعه شهری مشهد، در حال و آینده، ارائه شود [۴].



نظری به ویژگی های توسعه فضایی مشهد

پیدایش شهر مشهد و تحولات اقتصادی-اجتماعی و کالبدی-فضایی آن تحت تأثیر دو خاستگاه اصلی، یعنی طبیعی (دره کشف رود و جلگه بینالود) و تاریخی (توس قدیم و آرامگاه امام رضا ع)، قرار داشته است. بنابراین عواملی همچون مرکزیت مذهبی، شرایط جغرافیایی، موقعیت ارتباطی و مرکزیت سیاسی و اداری باعث شکل گیری الگوی توسعه متمرکز و خطی در مشهد شده است. این شکل از توسعه اگرچه در زمان های گذشته با صرفه های اقتصادی، اجتماعی و محیطی همراه بوده ولی در سال های اخیر با اشباع فعالیت و تنگناهای فضایی و محیطی روبه رو گردیده است. نکته مهم این است که در دهه ۶۵-۱۳۵۵ رشد کالبدی شهر بر رشد جمعیت پیشی گرفته و به حدود سه برابر رسیده است. در همین دوره حدود ۱۸ آبادی در شمال و شرق مشهد در پیکر شهر ادغام شده اند و توسعه ناپیوسته و پراکنده در پیرامون شهر، به ویژه محور مشهد-چناران تا شعاع ۴۰ کیلومتری ادامه پیدا کرده است. (نقشه های پیوست)

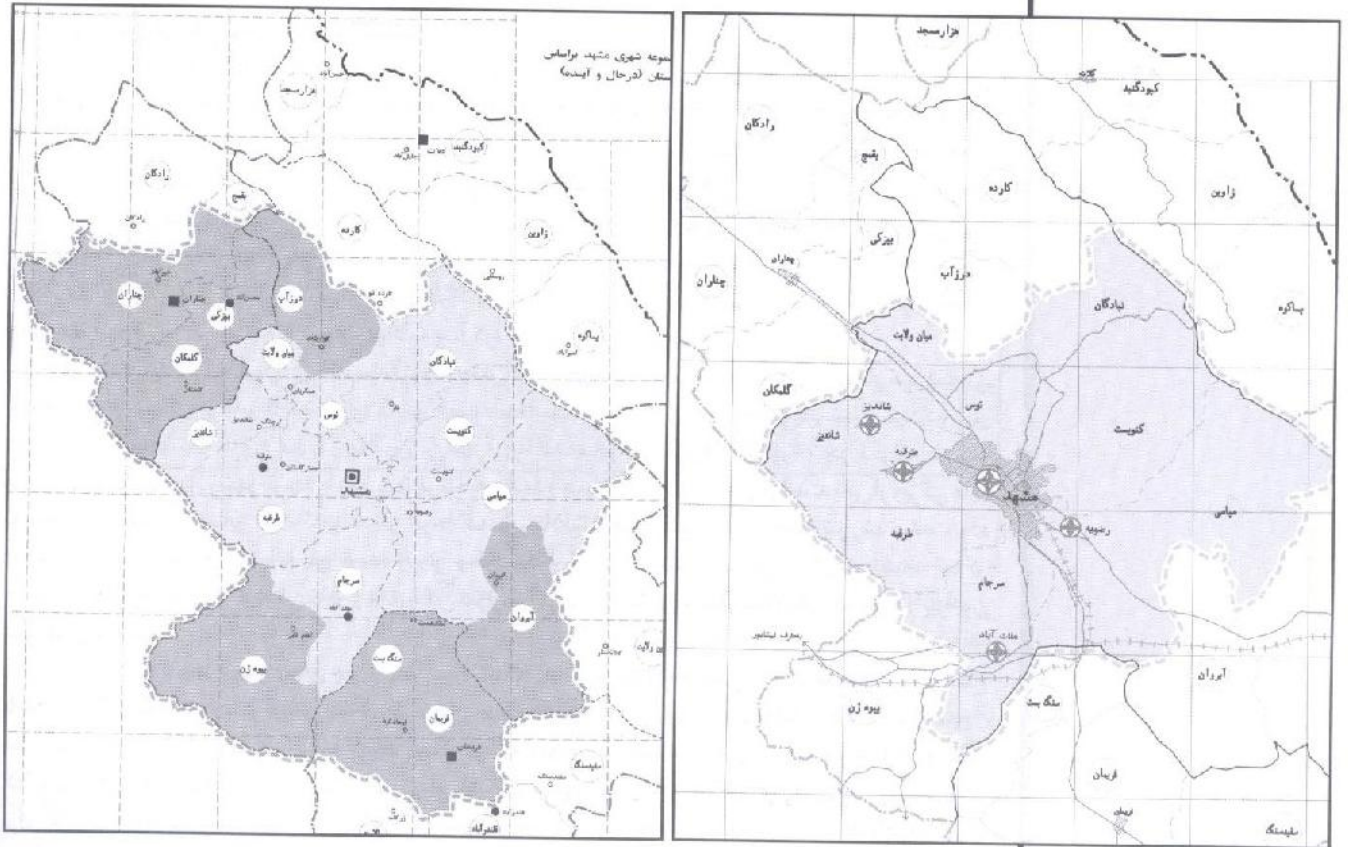
شهر مشهد، با ۲/۲ میلیون نفر جمعیت، اگرچه دومین کلانشهر کشور محسوب می شود ولی از نظر سیر تکوینی پدیده مجموعه شهری، از سایر کلانشهرهای کشور عقب مانده است. با وجود افزایش سریع جمعیت شهر مشهد در طول دو دهه گذشته سکونتگاه های مهمی در پیرامون این شهر-برخلاف سایر کلانشهرهای کشور-شکل نگرفته است، به طوری که فاصله جمعیتی شهر مشهد با دومین شهر ناحیه مشهد (چناران) در حدود ۵۹ برابر است. یکی از ویژگی های توسعه فضایی شهر مشهد این است که توسعه آن، برخلاف سایر کلانشهرهای کشور، کمتر تحت تأثیر رشد صنعت بوده و بیشتر از رشد بخش خدمات (به طور عمده زیارتی و گردشگری) تأثیر پذیرفته است. این ویژگی در تشدید تمرکز خدمات و صنایع مصرفی در نزدیکی شهر و عدم شکل گیری مراکز صنایع اساسی و سکونتگاه های مستقل در پیرامون شهر مؤثر بوده است.

در زمان حاضر مجموعه روندهای جاری نشان می دهد که کلانشهر مشهد، با نقش منحصر به فرد خود در سطح ناحیه و حتی منطقه، همچنان گرایش به رشد متمرکز و خطی دارد و اگر این روند بدون هدایت و نظارت برنامه ای و مدیریت شده ادامه یابد به احتمال زیاد با عوارض شدید توسعه ناموزون و آسیب های ناشی از آن-شبهه تهران و اغلب کلانشهرهای جهان سوم-روبه رو خواهد شد. بنابراین اقدام برای تهیه طرح مجموعه شهری مشهد نوعی آینده نگری برای هدایت و نظارت توسعه این شهر در چارچوب اصول توسعه متوازن و پایدار در سطح ملی و منطقه ای محسوب می شود.

جدول ۶. مشخصات دهستان های محدوده نهایی مجموعه شهری مشهد در سال ۱۳۸۰

ردیف	دهستان	بخش	شهرستان	مرکز دهستان	تعداد آبادی دارای سکنه	تعداد شهر	جمعیت روستایی	جمعیت شهری	جمعیت کل	مساحت (کیلومتر مربع)
۱	توس	مرکزی	مشهد	کلنم آباد	۸۹	-	۸۱۴۰۰	-	۸۱۴۰۰	۱۹۰
۲	تبادگان	مرکزی	مشهد	غاز	۸۸	۱	۵۶۶۰۰	۲۰۸۰۰۰۰	۲۱۳۶۶۰۰	۸۴۹
۳	سرچام	احمدآباد	مشهد	ملک آباد	۴۱	۱	۲۸۵۰۰	۷۲۰	۲۹۲۲۰	۶۹۸
۴	کنویست	مرکزی	مشهد	کنویست	۴۴	-	۲۵۲۰۰	-	۲۵۲۰۰	۶۰۰
۵	میان ولایت	مرکزی	مشهد	عسگریه	۸۱	-	۱۶۹۰۰	-	۱۶۹۰۰	۱۷۷
۶	طرقه*	طرقه	مشهد	حصار گلستان	۵۰	۱	۱۶۶۰۰	۱۱۰۰۰	۲۷۶۰۰	۱۰۴۲
۷	شاندیز	طرقه	مشهد	ارچنگ	۲۷	۱	۱۲۶۰۰	۴۵۰۰	۱۷۱۰۰	۲۴۷
۸	میامی	رضویه	مشهد	رضویه	۳۵	۱	۴۲۲۰۰	۴۸۲۰	۴۶۱۲۰	۱۴۲۶
جمع	۸	۴	۱	۸	۴۵۵	۵	۲۸۰۲۰۰	۲۱۰۰۰۶۰	۲۴۸۰۲۶۰	۵۳۱۹

* برای محاسبه تراکم نسبی، مساحت شهر مشهد (حدود ۲۰۰ کیلومتر مربع) از مساحت دهستان طرقه کم شده است.



فرایند تعیین محدوده مجموعه شهری مشهد

تعیین محدوده طرح مجموعه شهری در درجه اول بستگی مستقیم به چگونگی تعریف مجموعه شهری و نوع اهداف و وظایف آن دارد. در واقع محدوده کالبدی- فضایی مجموعه شهری به اعتبار نوع تعریف و شیوه مدیریت سرزمین می‌تواند از قلمرو یک مادر شهر و اقمار آن گرفته تا قلمرو و یک منطقه وسیع را (شامل ده‌ها شهر و نواحی وسیع روستایی) در برگیرد. در تعریف مجموعه شهری ماهیت و کیفیت روابط اقتصادی، اجتماعی و فضایی (روابط کارکردی به جای حوزه همگن، روابط متقابل به جای حوزه نفوذ، روابط پایدار و مستقیم به جای روابط ناپایدار و غیرمستقیم) نقش اساسی دارد. بنابراین در انتخاب معیارها و شاخص‌های تعیین محدوده شهری باید به سراغ آنهایی رفت که به تشخیص این نوع روابط و محدوده تعامل آنها کمک کند. در مطالعات طرح ناحیه مشهد مفهوم مجموعه شهری مشهد به صورت قاب پیوست تعریف شده است.

براساس این تعریف و با توجه به اهداف برنامه‌ریزی و مدیریت مجموعه‌های شهری در ایران، می‌توان فرایند عمومی تعیین محدوده مجموعه شهری را به سه مرحله اساسی تقسیم کرد:

- مرحله اول:** شناسایی و تشخیص مجموعه شهری مشهد در وضع موجود و تعیین هسته و ساختار اولیه شکل‌گیری آن (براساس عوامل جغرافیایی، تاریخی، جمعیتی، اقتصادی، سکونت، حمل و نقل و گردشگری)
- مرحله دوم:** تعیین حدود کلی و محدوده عملکردی مجموعه شهری مشهد در آینده (۱۴۰۰) (براساس ساختار اولیه مجموعه شهری مشهد و اهداف، راهبردها و سیاست‌های توسعه و عمران ناحیه مشهد)
- مرحله سوم:** تدقیق مرزهای مجموعه شهری مشهد

در مطالعات طرح ناحیه مشهد به منظور تعیین محدوده اولیه مجموعه شهری مشهد از فرایندی استفاده شده است که شامل مراحل زیر است: (ن.ک. نمودار پیوست)

- بررسی روند تکوین مجموعه شهری مشهد

- تدوین معیارهای تعیین محدوده
 - کاربرد شاخص‌ها در عرصه‌های مختلف عملکردی
 - مقایسه پهنه‌های عملکردی مختلف و تلفیق آنها
 - تعیین محدوده مجموعه شهری مشهد در زمان حاضر
 - تعیین محدوده مجموعه شهری مشهد در آینده (۱۴۰۰)
- به طور کلی محدوده اولیه مجموعه شهری مشهد براساس سه دسته عوامل مورد بررسی قرار گرفته و تعیین شده است:

الف) نتایج به دست آمده از مطالعات کل ناحیه مشهد (با توجه به تجارب جهانی) و در نظر گرفتن اهداف طرح ناحیه و جایگاه مجموعه شهری مشهد در آن؛

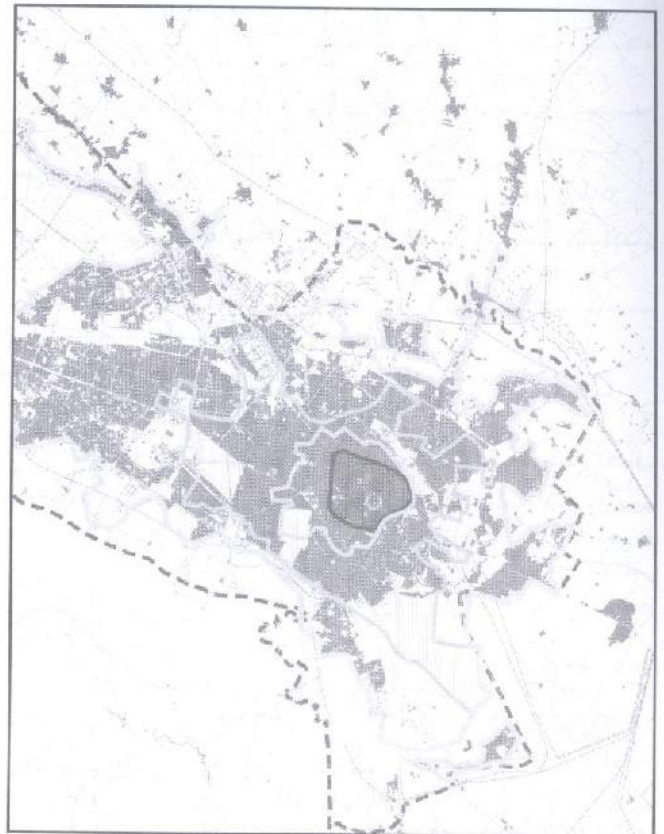
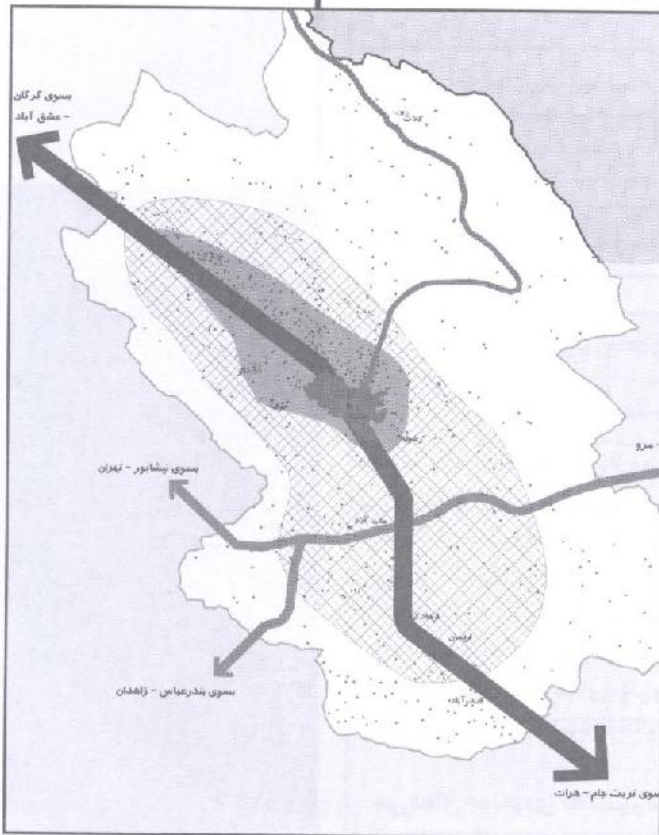
ب) نتایج حاصل از بررسی عملکردهای کنونی کلانشهر مشهد براساس شاخص‌های مختلف؛ و

پ) در نظر گرفتن معیارهای توسعه پایدار و نقش مجموعه شهری مشهد در آینده.

معیارها و شاخص‌های تعیین محدوده مجموعه شهری مشهد

در مصوبه قانونی طرح مجموعه شهری (۱۳۷۴) قید شده است که تعریف مجموعه شهری و شاخص‌های آن را شورای عالی شهرسازی تعیین خواهد کرد. در این زمینه هنوز مصوبه‌ای به صورت رسمی و قانونی اعلام نشده است ولی در طرح تحقیقاتی (طرح تعریف مجموعه‌های شهری و تعیین شاخص‌های تبیین آن) نظریات و پیشنهادهایی ارائه شده است که می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. در این تحقیق با توجه به تجارب جهان و شرایط ایران شاخص‌های تعیین محدوده شهری به دو دسته عوامل اصلی و فرعی تقسیم شده، که خلاصه آنها در جدول ۱ ارائه گردیده است.

با توجه به مطالعات انجام شده، در سطوح نظری و عملی، می‌توان گفت که برای تعیین محدوده مرزهای مجموعه شهری اصولاً نمی‌توان معیارها و شاخص‌های ثابت و فراگیری را معرفی کرد، و آنچه که در این زمینه مطرح می‌شود بیشتر جنبه راهبردی و راهنما دارد. این معیارها و شاخص‌های عمومی را باید منطبق با شرایط ویژه هر کشور و هر شهر - منطقه تدقیق کرد و به کار گرفت. براساس این ملاحظه‌ها در مطالعات طرح ناحیه مشهد، به منظور تعیین





محدوده اولیه مجموعه شهری از معیارها و شاخص‌های چندگانه‌ای استفاده شده است که با توجه به تعریف و اهداف طرح مجموعه شهری مشهد، فرایند تعیین محدوده و نحوه آینده‌نگری برای توسعه و مدیریت آن انتخاب شده است. مجموعه این شاخص‌ها را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد - که در جدول ۲ ارائه شده است. در انتخاب این شاخص‌ها سعی شده است که:

- نخست، از ترکیب عوامل و شاخص‌های کمی و کیفی، توأمان استفاده شود.
- دوم، عوامل اصلی و مؤثر در تکوین و شکل‌گیری مجموعه مد نظر قرار گیرد.
- سوم، روابط و عملکردهای مؤثر و جاری در سطح مجموعه در نظر گرفته شود.
- چهارم، نقش آتی مجموعه و الگوی توسعه فضایی آن در آینده در حد امکان ملحوظ گردد.

حوزه‌های عملکردی کلانشهر مشهد براساس شاخص‌های مختلف به‌منظور مطالعه و شناسایی محدوده‌های مختلف عملکردی کلانشهر مشهد ابتدا یک مقیاس واحد فضایی یعنی

واحد دهستان (واحد پایه با قابلیت سنجش داده‌ها) انتخاب گردیده و سپس براساس شاخص‌های مختلف محدوده‌های عملکردی در چند حوزه اصلی (طبیعی، تاریخی و فرهنگی، جمعیتی، اقتصادی، سفر و گردشگری) شناسایی و تعیین شده است.

به طور کلی ناحیه مشهد شامل ۲۷ دهستان است (نقشه پیوست). به منظور شناسایی میزان و نحوه ارتباط این دهستان‌ها با کلانشهر مشهد عملکردهای شهری یاد شده براساس شاخص‌ها و متغیرهای متناسب با هر حوزه بررسی و اندازه‌گیری شده است. در اینجا با توجه به محدودیت حجم مقاله، فقط به شاخص‌های اصلی استفاده شده در هر حوزه عملکردی اشاره می‌شود.

● در بررسی حوزه عملکرد طبیعی و محیطی شاخص‌هایی چون حوضه‌های آبریز، ارتفاعات، شیب، آبشناسی و شبکه ارتباطی به کار گرفته شده است.

● در بررسی بهینه تاریخی - فرهنگی پیشینه جغرافیای تاریخی ایالت خراسان و ولایت توس، شهرها و روستاهای قدیمی، راه‌های قدیمی (از جمله جاده ابریشم)، روابط قومی و فرهنگی و تحولات تاریخ سیاسی و اجتماعی مدنظر قرار گرفته است.

● در بررسی محدوده عملکرد جمعیتی (اشتغال و سکونت) متغیرهای اصلی مؤثر، همچون حجم جمعیت، تراکم نسبی، وضعیت اشتغال در بخش‌های مختلف کشاورزی، صنعت، معدن، خدمات و نظایر اینها، و همچنین شاخص‌هایی چون وضع سواد شاغلان، شاغلان زن و مانند اینها مبنای مطالعه و ارزیابی بوده است.

● در بررسی محدوده عملکرد اقتصادی عوامل و متغیرهایی چون نحوه استقرار و توزیع واحدهای تولیدی، محورهای اصلی فعالیت، نحوه ارتباط مراکز فعالیت با مشهد، دایره سکناگزینی کارکنان صنعتی و نظایر اینها در نظر گرفته شده است.

جدول ۷. مشخصات عمومی محدوده مجموعه شهری مشهد در زمان حاضر (۱۳۸۰)

ردیف	عنوان	رقم	توضیحات
۱	تعداد دهستان	۸	توس، تبادگان، سرجام، کنویست، میان ولایت، طرغی، شاندریز، میامی
۲	جمعیت کل	۲۳۸۰۲۶۰	جمعیت شهری با محاسبه مشهد، ۲۱۰۰۰۶۰ نفر
			جمعیت روستایی، ۲۸۰۲۰۰ نفر
۳	مساحت	۵۳۱۹	کیلومتر مربع
۴	تراکم نسبی	۱۱۵۰	نفر بر کیلومتر مربع براساس مساحت مفید
		۶۹۰	نفر بر کیلومتر مربع براساس مساحت کل
۵	موجود ۵	مشهد، طرغی، شاندریز، ملک‌آباد، رضویه	نقاط شهری
۶	۹	قلعه خیابان، طرغی، مشهدقلی، شهردانش، گرچی سفلی، نوچه، قلعه نو غرارض، دهرود، همت‌آباد	نقاط مهم جمعیتی*
تعداد روستا	۳۵۵	نارای سکنه	۸
شهرک‌های صنعتی	۶	توس، کلات، چرمشهر، طرغی، سرخس، صنایع ماشینی	

* نقاط دارای بیش از ۱۰ هزار نفر جمعیت در سال ۱۴۰۰، که امکان شهر شدن دارند.

● در بررسی محدوده سفرهای آونگی و حمل و نقل دو شاخص اصلی یعنی سرانه سفرسازی دهستان های ناحیه، و نسبت حجم سفر از دهستان های ناحیه مشهد مینای مطالعه قرار گرفته و وضعیت دهستان های منطقه مقایسه و طبقه بندی شده است.

● در بررسی محدوده عملکردی گردشگری با توجه به سه دسته عوامل اساسی (گردشگری- زیارتی، گردشگری- فرهنگی و گردشگری- طبیعی) حوزه نفوذ گردشگری مجموعه شهری با استفاده از فرمول راپرت (Ruppert) [۵] برای حال و آینده محاسبه شده است (شعاع ۶۳ کیلومتر در سال ۱۳۸۰ و ۸۰ کیلومتر در افق ۱۴۰۰).

جدول ۸. وضعیت دهستان های ناحیه در محدوده کنونی و آتی مجموعه شهری مشهد

شرح	دهستان ها	وسعت تقریبی (کیلومتر مربع)	جمعیت تقریبی
محدوده کنونی مجموعه شهری	۱- توس- ۲- تبادگان- ۳- سرچام- ۴- نویست- ۵- میان ولایت- ۶- طریقه- ۷- شاندریز- ۸- میامی	۵۳۰۰	۲۳۸۰۰۰۰ نفر (سال ۱۳۸۰)
محدوده آینده مجموعه شهری مشهد (افق ۱۴۰۰)	هشت دهستان کنونی، به اضافه: ۹- آبروان- ۱۰- پیوه زن- ۱۱- درزاب- ۱۲- گلکفن- ۱۳- چناران- ۱۴- بیژکی- ۱۵- سنگبست- ۱۶- فریمان	۱۱۰۰۰	۳۵۶۰۰۰۰ نفر (سال ۱۳۸۰) ۳۹۰۰۰۰۰ نفر (سال ۱۴۰۰)

جدول ۸. وضعیت دهستان های ناحیه در محدوده کنونی و آتی مجموعه شهری مشهد

نتایج بررسی های مذکور نشان می دهد که از ۲۷ دهستان ناحیه مشهد ۱۸ دهستان به گونه ای با عملکردهای کلانشهر مشهد مرتبط اند و ۹ دهستان دیگر هیچ گونه ارتباط معناداری با آن ندارند. مقایسه محدوده های عملکردی مختلف حاکی از این است که در برخی حوزه ها اشتراک و همبستگی دهستان ها بیشتر، و در برخی دیگر کمتر است. در دو جدول ۳ و ۴، حوزه های عملکردی مختلف کلانشهر مشهد بر اساس تعداد دهستان های زیر پوشش مورد مقایسه و معرفی قرار گرفته اند. همان طور که این جداول نشان می دهد، محدوده های عملکردی مختلف میان ۸ تا ۱۷ دهستان را در بر می گیرد. بنابراین برای دستیابی به یک محدوده مشترک لازم است که این محدوده ها به شیوه ای روشمند و هدفمند ارزیابی و رتبه بندی گردند تا بتوان محدوده اولیه مجموعه شهری مشهد را در حال و آینده تعیین کرد.

معرفی محدوده مجموعه شهری مشهد در زمان حاضر

به منظور دستیابی به محدوده مشترک مجموعه شهری مشهد، با تدوین یک الگوریتم خاص، محدوده های عملکردی شش گانه مورد مقایسه و ارزیابی قرار گرفته است. در این الگوریتم، فرایند بررسی و ارزیابی شامل چند مرحله است: رتبه بندی شاخص های شش گانه، لایه بندی فضایی دهستان ها، تعیین اندازه توان دهستان ها و رتبه بندی آنها، تعیین امتیاز نهایی هر دهستان، گروه بندی دهستان ها و تعیین محدوده نهایی (مشترک) مجموعه شهری مشهد (ن.ک. نمودار پیوست).

اگرچه همه شاخص های به کار رفته برای تعیین محدوده های عملکردی مختلف مهم اند، ولی از نظر میزان پویایی و تأثیر گذاری در نحوه روابط متقابل و عملکردها یکسان و هم وزن نیستند. براساس این ضرورت، شاخص های مذکور رتبه بندی گشته و برای هر یک از آنها امتیاز خاصی (بین ۱ تا ۶) در نظر گرفته شده است که بیانگر حداکثر و حداقل توان هر دهستان برای قرارگیری در محدوده مجموعه شهری مشهد است. با محاسبه میزان توان ۱۸ دهستان و ارزیابی آنها (براساس تشکیل یک معادله ریاضی) و مقایسه امتیازات آنها تمام ۱۸ دهستان با استفاده از روش اندازه z-score گروه بندی شده اند. مقایسه و ارزیابی ۱۸ دهستان مؤثر در مجموعه شهری مشهد، نشان می دهد که این دهستان ها از نظر میزان توان برای قرارگیری در محدوده مجموعه به پنج گروه تقسیم می شوند. در جدول ۵، گروه بندی دهستان های نامزد تعیین محدوده مشترک مجموعه شهری مشهد معرفی گردیده است.

بر طبق این بررسی، هشت دهستان در گروه یک و دو قرار می گیرند که توان خیلی زیادی برای قرار گرفتن در محدوده مجموعه شهری مشهد دارند. این دهستان ها به ترتیب اندازه توان عبارت اند از:

۱- توس

- ۲- تبادگان
- ۳- سرجام
- ۴- کنویست
- ۵- میان ولایت
- ۶- طر قبه
- ۷- شانديز
- ۸- میامی

بنابراین محدوده مشترک نهایی مجموعه شهری مشهد در زمان حاضر شامل ۸ دهستان با وسعت تقریبی ۵۳۰۰ کیلومتر مربع و جمعیت ۲۳۸۰۰۰۰ نفر (۱۳۸۰) است. تمام این ۸ دهستان در حوزه شهرستان مشهد قرار دارند. در جدول ۶ مشخصات این دهستان‌ها معرفی شده، و در جدول ۷ مشخصات عمومی محدوده مجموعه شهری مشهد ارائه گردیده است. در نقشه پیوست محدوده کلی مجموعه شهری مشهد در زمان حاضر (۱۳۸۰) نشان داده شده است.

تعیین محدوده مجموعه شهری مشهد در آینده (افق ۱۴۰۰)

یکی از اهداف اصلی تهیه طرح‌های مجموعه شهری، هدایت و نظارت توسعه فضایی آنها در آینده است، چرا که عموم کلانشهرها با خطرهای عوارض منفی توسعه متمرکز، شتابناک و بی‌رویه روبه‌رو هستند. بنابراین با توجه به ویژگی‌های کلانشهر مشهد، الگوی عمومی توسعه ناحیه مشهد و جایگاه مجموعه شهری مشهد در آن، لازم است که ساختار فضایی مجموعه شهری مشهد در تناسب و انطباق با نقش و عملکردهای آن در آینده هدایت گردد. از این منظر، پس از تعیین محدوده مجموعه شهری مشهد در وضع موجود، لازم است که براساس شاخص‌های مؤثر در توسعه آتی و وظایف ناشی از آن، محدوده آینده مجموعه شهری مشهد نیز معلوم شود.

توسعه متوازن آینده مجموعه شهری مشهد، اساساً تحت تأثیر اهداف کلان و خرد، راهبردها، سیاست‌ها و عملکردهای مورد نظر کلانشهر مشهد قرار دارد. به عبارت دیگر، محدوده آتی مجموعه شهری مشهد و چگونگی توسعه و گسترش و کارکردهای آن، به‌طور مستقیم از شاخص‌ها و معیارهای برنامه‌ای، نحوه تصمیم‌سازی و مدیریت مجموعه و استفاده بهینه از توان‌های مشهد و پیرامون آن تأثیر می‌پذیرد. عوامل و شاخص‌های اصلی مؤثر در نحوه توسعه آتی مجموعه شهری مشهد، به اختصار اینها هستند:

- عملکردهای ویژه کلانشهر مشهد (مرکزیت مذهبی، نقش فراملی، ملی و منطقه‌ای در توسعه کشور)؛
- امکانات و محدودیت‌های محیط طبیعی ناحیه مشهد؛
- رشد جمعیت و نیاز به سکونتگاه‌های جدید؛
- زیرساخت‌های توسعه اقتصادی در بخش‌های مختلف؛ و
- ضرورت توسعه کمی و کیفی خدمات زیارتی و گردشگری در مقیاس ناحیه.

از بررسی آثار عوامل و شاخص‌های یاد شده در ساختار فضایی مجموعه شهری مشهد این نتیجه مهم به دست می‌آید که علاوه بر ۸ دهستان معرفی شده به عنوان محدوده عملکرد کنونی مجموعه شهری مشهد، نیروها و روندهای توسعه آتی مجموعه ایجاب می‌کند که محدوده عملکرد واقعی مجموعه شهری مشهد در سال‌های آتی با ۸ دهستان دیگر در تعامل فعال قرار گیرد. این دهستان‌ها عبارت‌اند از: آبروان، پیوه‌ژن، درزآب، گل‌مکان، چناران، بیزکی، سنگ‌بست و فریمان. بنابراین محدوده کلی مجموعه شهری مشهد با در نظر گرفتن افق سال ۱۴۰۰ شامل ۱۶ دهستان از ۲۷ دهستان ناحیه مشهد خواهد بود. در جدول ۸، وضعیت دهستان‌های ناحیه مشهد و نحوه ارتباط آنها با محدوده مجموعه شهری مشهد در حال و آینده نشان داده شده است.

به‌طور کلی محدوده آتی مجموعه شهری شامل ۱۶ دهستان با وسعت ۱۱۰۰۰ کیلومتر مربع است که حدود ۲۵۶۵۵۵۰ نفر جمعیت دارد. این مجموعه دارای ۸۲۷ آبادی و ۱۷ نقطه شهری (۸ شهر موجود و ۹ شهر پیشنهادی) است. محدوده مورد بحث حدود ۵۱ درصد از کل وسعت ناحیه و حدود ۹۸/۷ درصد از کل جمعیت ناحیه مشهد را شامل می‌شود. نکته مهم و در خور تأمل این است که ۱۶ دهستان مذکور در حوزه اداری سه شهرستان مشهد (۱۰ دهستان)، چناران (۴ دهستان) و فریمان (۲ دهستان) قرار دارند. این وضعیت از نظر مدیریت مجموعه شهری مشهد مسائلی را پدید می‌آورد که مستلزم در نظر گرفتن تمهیدات مناسب در مرحله دوم تهیه طرح مجموعه شهری مشهد است.

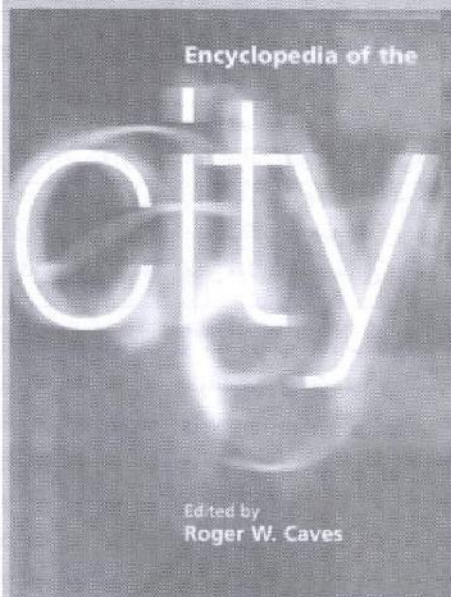
در نقشه پیوست، محدوده مجموعه شهری مشهد در حال و آینده (۱۴۰۰) نشان داده شده است. در نقشه دیگر نیز الگوی عمومی توسعه مجموعه شهری مشهد در چارچوب طرح ناحیه مشهد معرفی گردیده است.

[پانویس]

۱. برای اطلاع بیشتر، آن که مهذبانه، جواد: تحول در مفهوم، نقش و ساختار کلانشهرها، مدیریت شهری، شماره ۱۷، بهار ۱۳۸۳.
۲. اطهاری، کمال: طرح تعریف مجموعه‌های شهری و شاخص‌های قیاس آن در ایران، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی ایران، تهران، ۱۳۷۹.
۳. این طرح از طرف شورای عالی شهرسازی و معماری به دلیل کیفیت و عمق مطالعه مورد تشویق قرار گرفته است.
۴. لازم به یادآوری است که در انجام این مطالعه از منابع متعدد داخلی و خارجی استفاده شده است که با توجه به نوع و حجم مقاله ذکر همه آنها مقبول نیست.
۵. فرمول ارتباط بین صورت است: $A = \sqrt{1/4}$

فاصله منقلب = A

جمعیت شهر یا منطقه = E نفر =



دانشنامه شهر

زیر نظره ناصر میرکپور
دکتر در شهرسازی

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۸ پاییز ۱۳۸۵

● پیش درآمد ترجمه دانشنامه شهر

کتاب دانشنامه شهر [۱] از جمله آثار ارزشمندی است که در حوزه مطالعات شهری در سال ۲۰۰۵ انتشار یافته است. اهمیت و ارزش این کتاب علاوه بر تازگی، در کمیاب بودن آن نیز نهفته است. تا آنجا که نگارنده سراغ دارد، پس از کتاب دانشنامه برنامه ریزی شهری [۲] که بیش از سی سال قبل انتشار یافته و محتوای آن عمدتاً به معرفی نظام برنامه ریزی شهری در کشورهای مختلف دنیا اختصاص دارد، تقریباً هیچ کتابی با ماهیت دانشنامه ای به طور خاص در حوزه مطالعات شهری تا این اواخر منتشر نشده بود. در دورانی که شهرها به کانون تحولات جهانی تبدیل شده اند و پدیده های جهانی ماهیت شهری یافته اند و حتی به تعبیری دنیای امروز دنیایی شهری شده است، بی توجهی به مطالعات ناب شهری در قالب انتشار دانشنامه و نظایر آن بسیار عجیب است.

دانشنامه شهر زیر نظر راجر کیوز [۳] (ویراستار) و با همکاری حدود ۲۰۰ نفر از نویسندگان مختلف از سراسر جهان تهیه و تنظیم شده است. محتوای کتاب با توجه به اهداف نویسندگان و همچنین ماهیت شهر به شناخت و معرفی ابعاد سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و کالبدی شهر اختصاص دارد. ویراستار در مقدمه کتاب پس از تعریف ماهیت شهر و نقل دیدگاه های گوناگون به سیر تاریخی شهر از دیرباز تاکنون می پردازد و تأثیر تحولات مهم تاریخی، همچون انقلاب صنعتی و انقلاب اطلاعاتی بر دگرگونی های شهر را بررسی می کند.

دانشنامه شهر در حدود ۵۰۰ صفحه با مقاله های کوتاه و متوسط درباره مسائل، مفاهیم و اندیشمندان مرتبط با شهر تنظیم شده است. همچنان که ویراستار کتاب به درستی در انتهای مقاله اشاره می کند، این دانشنامه [و هیچ دانشنامه دیگری] پایان کار نیست، زیرا موضوعات جدید و افراد جدیدی که سر بر می آورند، نوشتن کتاب را ایجاب می کنند.

۱. الحاق الحاق Annexation

الحاق زمانی اتفاق می افتد که یک شهرداری، مرزهای خود را به سمت بیرون گسترش می دهد و قلمرو مجاور خود را جذب می کند. بسیاری از بزرگ ترین شهرهای امریکا اندازه کنونی خود را در نتیجه الحاقی کسب کرده اند که در یک مقطع زمانی در گذشته اتفاق افتاد. در سال ۱۸۵۴، فیلادلفیا از ۲ مایل مربع به ۱۳۶ مایل مربع گسترش یافت. در سال ۱۸۹۸، شهر نیویورک که در آن زمان اندازه اش فقط ۴۰ مایل مربع بود با بروکلین در آمیخت و یکپارچه گردید و بیش از ۲۴۰ مایل مربع به قلمرو آن، و یک میلیون نفر نیز به ساکنان آن، افزوده شد. لس آنجلس، سیاست تهاجمی الحاق را دنبال کرد و اندازه آن در طول فقط ۱۰ سال سه برابر رشد کرد و از ۱۰۸ مایل مربع در سال ۱۹۱۵ به ۴۱۵ مایل مربع در سال ۱۹۲۵ رسید.

قوانین حاکم بر الحاق شهرداری ها در کشورهای مختلف فرق می کند. در سیستم یکپارچه بریتانیا، حکومت ملی این قدرت را دارد که حکومت های محلی را تشکیل دهد و حدود قدرت و قلمرو اختیارات آنها را تعیین کند. در ایالات متحد، قانون ایالتی - و نه قانون ملی - رویه های الحاق را تعیین و تنظیم می کند. در فرانسه، تلاش برای ترغیب به ادغام [۴] ۳۶۰۰۰ کمون کشور، که بسیاری از آنها جمعیت اندکی دارند و به لحاظ تاریخی ریشه دار هستند، در بیشتر مواقع بی ثمر بوده است.

در بسیاری از موارد، ساکنان نواحی دورافتاده ای که رشد سریع دارند و توسعه نیافته هستند، ممکن است در باند که الحاق در واقع وسیله ای برای دست یافتن به آب، راه و کف سازی و سایر خدمات شهری است. البته در سال ۱۸۳۷ در ایالات متحد، که بروکلین، ماساچوست، از تلفیق با شهر بوستون امتناع کرد، نقطه عطفی است و شروع دوره جدیدی از مقاومت حومه های شهری را در مقابل الحاق نشان می دهد. در نیمه دوم قرن بیستم مشخص شد که الحاق بزرگ مقیاس در شمال شرق و غرب میانه ناممکن است. با این همه، در مناطق سان بلت [۵] و پاسیفیک ریم [۶]، قوانین ایالتی راحت تر مربوط به الحاق، رشد پویای تعدادی از شهرهای عمده مانند آلبوکرک، آستین، شارلوت، فرت ورت، فرسنو، هوستون، اوکلاهاسیتی، فونیکس، پورتلند، سن آنتونیو، سن دیه گو، سن خوزه و تولسا را تسهیل کرد.

در ایالات متحد بر اساس قوانین ایالتی، منضم کردن همسایه ای که به لحاظ قانونی ثبت شده است دشوار است. در نتیجه بیشتر الحاق های معاصر مربوط به نواحی ثبت نشده است، یعنی ناحیه هایی که حکومت های شهری قانونی خود را تشکیل نداده اند. شهرها پهنه هایی با جمعیت نسبتاً پراکنده را الحاق می کنند تا رشد اقتصادی خود را ارتقا دهند. هوستون و دنور، هر یک مساحت نسبتاً زیادی خارج از شهر قدیمی را به خود ملحق کردند تا فرودگاه بین المللی جدیدی را بسازند.

قانون ایالتی امریکا برای هر الحاقی، جز در موارد تعدیل نسبتاً جزئی محدودده ها، همه پرسوی دوگانه ای را ایجاد می کند. هم شهروندان واقع در حوزه الحاق کننده و هم شهروندان ناحیه ای که قرار است الحاق شود، می بایست رضایت خود را برای یکپارچه سازی پیشنهادی اعلام کنند. این الزام چنان عامل بازدارنده مهمی برای الحاق عمل می کند. بالتیمور و بوستون، شیکاگو، کلیولند، دیترویت، لس آنجلس، میلواکی، نیویورک، فیلادلفیا و سایر شهرهای بدون دسترسی به دریا، که به وسیله شهرداری هایی محصور شده اند که قبلاً به ثبت رسیده اند دیگر نمی توانند الحاق را به عنوان وسیله ای برای رشد به کار برند.

ترجمه: ناصر برک پور

نویسندگان: Bernard H. Ross and Myron A. Levine

۲. مجموعه شهری Conurbation

اصطلاح مجموعه شهری در مورد سکونتگاه های شهری به کار می رود که با هم رشد کرده اند و خوشه ساخته شده بزرگی از خزش شهری را تشکیل داده اند، یعنی شبکه ای از اجتماعات شهری ادغام شده که منطقه ای را تحت نفوذ خود در می آورند که به سبب رشد جمعیت و گسترش فضایی به وجود آمده است. منشأ این کلمه با آثار یاتریک گدس زیست شناس / جامعه شناس اسکاتلندی و پیشگام برنامه ریزی شهری، ارتباط می یابد که ابتدا این کلمه را در حدود سال ۱۹۱۵ ابداع کرد. گدس، که امروزه به عنوان بنیانگذار برنامه ریزی شهری و منطقه ای مدرن شناخته می شود، نخستین بار در حالی که توسعه شهری بسیاری از مکان های موجود در قرن نوزدهم را بررسی می کرد این اصطلاح را به کار برد و از آن به عنوان وسیله ای برای

منابع برای مطالعه بیشتر

1-Jackson, K.T. *Craighess Frontier: The Suburbanization of the United States*, New York: Oxford University Press, ch. 8, (1985)

2-Miller, J. 'Annexation and boundary changes in the 1980 and 1990-1991' in *Municipal Year Book 1993*, Washington, DC: International City / County Management Association, (1983)

[یادداشت]

- 1-Encyclopedia of the City
- 2-Encyclopedia of Urban Planning
- 3-Roger W. Caves
- 4-Merger
- 5-Sumbelt
- 6-Pacific Rim
- 7-Köli

منابع برای مطالعه بیشتر:

Geddes, P. (1915) *Cities in Evolution: An Introduction to the town planning movement and study of cities*, London: Williams & Norgate.

[پانویس]

۱. در حوزه مطالعات قدرت اجتماعات محلی چهار مدل یا نظریه عمده با نوشته‌های مرتبط وجود دارد. نظریه تکررگرای نظریه تکررگرای، نظریه ماشین رشد و نظریه رژیم شهری. همه این دیدگاه‌ها با این پرسش سروکار دارند که چه کسی بر شهرها حکومت می‌کند. تکررگرای با نظریه‌ی از مطالعات موردی نشان می‌دهد که قدرت در جامعه نسبتاً متمرکز است و در واقع هیچ گروه ذی‌نفع واحدی وجود ندارد. که سیاست را تحت‌مسیطره خود داشته باشد از سوی دیگر نسخه گریلز معتقدند که گروهی از نخبگان وجود دارند که گرایش به اعمال سیطره بر قلمرو سیاست‌گذاری عمومی دارند و اغلب آنچه‌ای می‌خواهند به دست می‌آورند این‌ها را به یک‌دیگر تعریف مفهوم ساختار قدرت اجتماع محلی بررسی شده است. محققانی چون هانتز و دامهوف نظریه‌ی نسخه گریلز را رد و دال نظریه تکررگرای است بر رویه‌ها مشتمل‌ن رشد بر نقش منحصر به فرد کارآفرینان شهری به عنوان نیروی حیاتی در هدایت سیاست توسعه شهری تاکید می‌شود. صد جان مستغلات توسعه‌گران بخش اصلی کارآفرینان شهری هستند در نهایت اینکه نظریه رژیم در هر تعریف و تعیین نخبگان یا گروه خاص حاکم بر شهر نیست بلکه هدف آن جست‌وجوی این معناست که چگونه و تحت چه شرایطی گروه‌های زقیب با هم دیگر پیوند می‌خورند تا به اهداف خود در سیاست‌گذاری عمومی دست یابند. به عبارت دیگر این نظریه بر خلاف نسخه تکررگرای دیگر که تلاش پیوند تبیین کنند حکومت چگونه عمل می‌کند و چه کسی بر آن نفوذ دارد. در هر سیاستی به درک فهمی بسیار پیچیده از حکمروایی ظرفیت عمل جمعی برای دستیابی به اهداف سیاست عمومی است. مولوچ و لوگان واضح نظریه ماشین رشد و استون و الکن واضح نظریه رژیم شهری هستند.

- 2-Governing Politics of Cities
- 3-Who Governs?
- 4-Who Really Rules?
- 5-Floyd Hunter
- 6-Community Power Structure
- 7-Rebert Dahl
- 8-New Haven, Connecticut
- 9-Community of Unequal
- 10 G. William Domhoff

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۸ پاییز ۱۳۸۵

اطلاق به ظهور احتمالی آبرشهرهای بزرگ در آینده استفاده کرد. به عقیده او، این آبرشهرها زمانی شکل خواهند گرفت که شهرهای موجود به قدری گسترش یابند که با شهرهای مجاور خود ادغام شوند. گدس، هنگامی که این اصطلاح را پیشنهاد کرد، در حال بررسی سکونتگاه‌های شهری موجود بریتانیا مانند لیورپول و منچستر و همچنین گلاسکو و ادینبورو بود که در حال پیوستن به یکدیگر بودند. از آنجا که اصطلاح گدس با رشد شهری و گسترش فضایی سکونتگاه‌ها پیوند بسیار دارد اغلب به عنوان مترادف خزش شهری نیز مورد توجه قرار می‌گیرد. در دوران جدید، مجموعه‌های شهری در سراسر دنیا وجود دارند و از جمله مجموعه‌های شهری بزرگ مقیاس، منطقه وست میدلند (بیرمنگام) انگلستان، منطقه کولن [۱] در آلمان و ناحیه کلانشهری پاریس در فرانسه است. در دوران بسیار جدیدتر، کشورهای صنعتی دارای شکلی از مجموعه‌های شهری هستند و این مکان‌ها ممکن است شامل سکونتگاه‌هایی باشند که امروزه به عنوان مگاسیتی، جهان‌شهر یا شهر جهانی نامیده می‌شوند-مانند لندن، لس آنجلس، توکیو و تیویورک.

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، منشأ کلمه "مجموعه شهری" با مطالعات شهری پاتریک گدس ارتباط دارد. گدس در آثارش، از جمله کتاب کلاسیک تکامل شهرها، این اصطلاح را در مورد مراکز شهری دارای اهمیت ملی و بین‌المللی، مراکز تجارت، امور مالی، صنعت، قدرت سیاسی، آموزش و فرهنگ به کار برد. اندازه این مراکز به حدی رشد کرده بود که مکان‌های نزدیک قبلاً منفرد را در بر می‌گرفت. گدس پیش‌بینی می‌کرد که این مراکز آن قدر به رشد خود ادامه می‌دهند تا اینکه شهرهای مجاور به یکدیگر وصل می‌شوند. اگر گلاسکو در اسکاتلند به عنوان یکی از نمونه‌های مدرن مجموعه شهری تلقی شود، این مجموعه که زمانی سکونتگاه فضایی مستقلی بود، در قرن‌های نوزدهم و بیستم به اندازه‌ای رشد کرد که خزش آن با مکان‌های نزدیک مانند کلایدبانک در غرب و یایزلی در جنوب مرتبط و متصل گردید و چیزی را تشکیل داد که امروزه منطقه شهری نامیده می‌شود. بعضی‌ها ممکن است بگویند که ناحیه گلاسکو بزرگ زمانی حکم مجموعه شهری را دارد که این اصطلاح به معنی منطقه‌ای عمدتاً شهری شامل شهرهای کوچک و حومه‌های شهری مجاور، یعنی ناحیه‌ای کلانشهری، به کار رود. به این ترتیب، شهرهای کوچکی چون هامیلتن و مادرویل که هنوز بخشی از خزش گلاسکو نیستند با مجموعه شهری تلفیق می‌شوند، زیرا آنها در نزدیکی شهر قرار گرفته‌اند و داخل چیزی هستند که ناحیه کلانشهری قلمداد می‌گردد. با این همه، یک منطقه کلانشهری معمولاً یک مجموعه شهری به معنای واقعی کلمه را-که ناحیه ساخته شده بزرگی است-با سکونتگاه‌ها یا مناطق حومه‌ای که ممکن است ضرورتاً ماهیت شهری نداشته باشند و با وجود این به سبب تجارت و اشتغال به شدت با مجموعه شهری مرتبط‌اند، پیوند می‌دهد.

ترجمه: ناصر برک پور

نویسنده: Ian Morley

۳. ساختار قدرت اجتماع محلی [۱] Community Power Structure

در نیمه دوم قرن گذشته پژوهشگرانی که درباره سیاست حکومت شهرها [۲]- ساختار قدرت اجتماعات محلی- مطالعه می‌کردند پنج دسته تبیین متفاوت برای پاسخ به این پرسش که "چه کسانی بر شهرها حکومت می‌کنند" [۳] (۱۹۶۱)، یا "چه کسانی به واقع بر شهرها حکمرانی می‌کنند؟" [۴] (۱۹۷۸)، ارائه دادند. فلویدهانتز [۵] که از نخستین پیشگامان پژوهش در حوزه قدرت اجتماعات محلی است، رویکردی معتبر را برای بررسی تصمیم‌گیران محلی پیشنهاد داد. هانتز در کتاب "ساختار قدرت اجتماع محلی" [۶] در سال ۱۹۵۳ از طریق پرسش از هیئتی از شاهدان آگاه که قدرت واقعی در سیاست شهری آتلانتا را در اختیار داشتند، به بررسی شهرهایی چون آتلانتا و جورجیا پرداخت. هانتز با ادامه مطالعاتش در سال ۱۹۵۳ و دوباره در دهه ۱۹۸۰، دریافت که ساختار قدرت در اجتماعات محلی آتلانتا مبتنی بر قدرت نخبگان در حوزه‌هایی چون شرکت‌های محلی، بانک‌ها و مؤسسه‌های سرمایه‌گذاری است.

نظریه قدرت نخبگان از سوی نظریه تکررگرای رابرت دال [۷] در اثر وی با عنوان "چه کسانی حکومت می‌کنند؟" (۱۹۶۱) که در آن نیو هاون واقع در کانتیکات [۸] را مطالعه می‌کرد به چالش کشیده شد. دال با شاهدان آگاه سیاست‌نیو هاون مصاحبه کرد و به بررسی تصمیمات مالی عمده شهردار و شورای شهر پرداخت. دال دریافت که نیو هاون "اجتماعی نابرابر" [۹] است اما بیشتر تکررگراست تا نخبه‌گرا، زیرا قدرت اگرچه به صورت نابرابر اما به گونه‌ای وسیع تقسیم و تسهیم شده است. برای مثال دال دریافت که گروه‌های با درآمد کم مانند ساکنان آفریقایی-آمریکایی شهر با وجود تبعیضات اقتصادی و اجتماعی فراوان، در سیاست انتخاباتی نیو هاون دارای نفوذ هستند.

نظریه تکررگرای دهه ۱۹۶۰ دال درباره ساختار قدرت اجتماعات محلی نیو هاون با تحلیل مجدد دهه ۱۹۷۰ جی ویلیام دامهوف [۱۰] جامعه‌شناس درباره یافته‌های دال در نیو هاون در اثر وی با عنوان "چه کسانی به واقع حکمرانی

- H-Dalil, R. (1961) *Who Governs?* New Haven: Yale University press.
2-Hunter, F. (1953) *Community Power Structure*, Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
3-Mills, C.W. (1956) *The Power Elite*, New York: Oxford University Press.
4-Waste, R.J. (1986) *Community Power*, Thousand Oaks, CA: Sage.

می کنند؟^۳ (۱۹۷۸) به چالش کشیده شد. دامه‌پوف با نتیجه‌گیری از مصاحبه‌های دال و انجام بررسی‌های بیشتر، نتیجه گرفت که نیوهاون نیز مانند آتلانتا از سوی مجموعه‌ای از نخبگان سیاسی و اقتصادی که از حلقه فرادست [۱۱] شهر به شمار می‌آیند، حکمرانی می‌شود. استدلال دهه ۱۹۷۰ دامه‌پوف درباره حلقه فرادست با نظریه‌های جدید تر درباره ساختار قدرت نخبگان در اجتماع محلی جایگزین شد، که از این دست‌اند مواردی چون نظریه ماشین رشد از هاروی مولوچ در دهه ۱۹۸۰ و نظریه رژیم شهری از کلارنس استون [۱۲] که در اواخر دهه ۱۹۸۰ آغاز گردید و تا به امروز ادامه دارد.

ترجمه یارچ اسدی

نویسنده: Robert J. Waste

۴. ماشین رشد Growth Machine

مدل ماشین رشد تلاش می‌کند تا قدرت سیاسی شهری در ایالات متحد را تبیین کند. نظریه ماشین رشد استدلال می‌کند که رشد در واقع جوهره سیاست محلی است و آنانی که از توسعه بهره‌مند می‌شوند - مالکان زمین، توسعه‌گران یا عواملان ساخت و ساز، بانکداران، شرکت‌های ساختمانی و نظایر آنها - معمولاً قادرند فرایند برنامه‌ریزی را به نحوی دستکاری کنند تا موجب رشد بیشتر شود و استفاده از زمین را نیز شدت بیشتری ببخشند. آنان با دستاویز قرار دادن ایدئولوژی رشد فارغ از ارزش [۱] - که مدعی است همه از منافع رشد بهره‌مند می‌شوند - به اقدامات خود مشروعیت می‌بخشند. وجود مجموعه‌ای از عوامل که مشخصه ایالات متحد است، ائتلاف نخبگان مدافع رشد [۲] را در این کشور ترغیب کرده است: نظام ضعیف مقررات کاربری زمین، وابستگی زیاد به درآمد‌های محلی و استقلال عمل گسترده محلی در تصمیم‌گیری‌های مربوط به کاربری زمین در چنین زمینه‌ای، آنانی که از توسعه بیشتر نفع خواهند برد انگیزه‌های بسیاری برای نفوذ بر فرایند تصمیم‌گیری پیدا می‌کنند. آنان برای خلق محیط کسب و کار خوب و رونق بخشی به تقاضای مصرف زمین ائتلاف‌هایی را با کارگزاران منتخب به وجود می‌آورند.

مدل ماشین رشد از سوی هاروی مولوچ [۳] - جامعه‌شناس در دانشگاه کالیفرنیا مسانتا باربارا - در سال ۱۹۷۶ و در مقاله‌ای با عنوان "شهر به عنوان ماشین رشد" [۴] طرح شد. مولوچ در این مقاله نمونه‌ای قوی از یک مدل سیاست محلی را که مبتنی بر قدرت ماشین رشد بود ارائه کرد. مولوچ در یک سری مقالات و بعد‌ها در کتاب تقدیر شهر [۵] که با همراهی همکارش جان لوگان [۶] تألیف کرد، مدعی شد که این نوع رشد به گونه‌ای اجتناب‌ناپذیر به هزینه کاهش کیفیت زندگی کل جمعیت - که در نتیجه رشد مجبور به پرداخت مالیات بیشتر و نیز تحمل ازدحام ترافیک بیشتری می‌شوند - به دست می‌آید. گروه‌های اجتماعی که در پی استفاده از محیط محلی به عنوان مکانی برای کار و زندگی هستند، و نه مکانی برای پول در آوردن با این دسته از افراد تحت لوای حفاظت محیطی به مبارزه برمی‌خیزند این نظریه را تأکید می‌کند که پیامد چنین تضادی بستگی به شرایط محلی و وضعیت تاریخی دارد. با وجود این نخبگان مدافع رشد برای به اجرا درآوردن نیت خود، مزایای سازمانی بسیاری مانند نیروی ستادی و پول بیشتر دارند.

تحقیقات تجربی برای پاسخ به این پرسش که آیا رشد می‌تواند با تلاش‌های صورت گرفته از سوی ماشین رشد به گونه‌ای گسترده تغییر کند، و یا اینکه آیا تلاش‌های صورت گرفته از سوی ساکنان می‌تواند روند آن را کند سازد، مبهم است. با این حال این نکته به طور روز افزونی آشکار می‌شود که تلاش‌های محدود کننده رشد از سوی شهروندان روند رشد را کند نمی‌سازد بلکه جوی سیاسی ایجاد می‌کند تا مراجع حکومت شهر امتیازات بیشتری از توسعه‌گران طلب کنند.

موفقیت بی‌چون و چرای این نظریه در نحوه برجسته ساختن مرکزیت رشد در سیاست شهری آمریکا نهفته است. با وجود این، وزن و اهمیت درستی که باید به رشد داده شود جای بحث و مناقشه است (← نظریه رژیم شهری [۱۷]).

ترجمه یارچ اسدی

نویسنده: Nico Calavita

۵. نظریه رژیم شهری Urban Regime Theory

رژیم شهری در حقیقت ترتیبیاتی غیر رسمی [۱] است که از آن طریق کنشگران حکومتی و بخش خصوصی با یکدیگر و برای تصمیم‌گیری و اجرای تصمیمات حکومتی و دستیابی به نفوذ پایدار در حوزه‌های سیاستی مهم، همکاری می‌کنند. نظریه رژیم که از سوی کلارنس استون و استیون الکین [۲] در دهه ۱۹۸۰ ارائه شد، روش جدیدی را برای تحلیل نقش و قدرت کنشگران مختلف در سیاست شهری ارائه می‌دهد. این نظریه در حقیقت نوعی تغییر پارادایم در حوزه سیاست شهری

این‌نوشت

- 1-Value-free Growth Ideology
2-Coalition of Pro-Growth Elites
3-Harvey Molotch
4-The City as a Growth Machine
5-Urban Fortune
6-John Logan
7-Urban Regime Theory

منابع برای مطالعه بیشتر

- 1-Logan J. and Molotch, H. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Berkeley, CA: University of California Press. (1987)
2-Logan, J., Whaley, R.B. and Crowder K., 'The Character and Consequence of Growth Regimes: An Assessment of Twenty Years of Research', *Urban Affairs Review*, 32 (5): 603-30 (1997)

محسوب می شود. نظریه مذکور با نظریه تکثرگرایی و مدل یل پترسون در کتاب حدود شهر [۳] تفاوت دارد. این دو به عنوان تبیین های قبلی درباره اینکه چه کسی در شهر قدرت دارد مطرح بودند.

بر اساس تکثرگرایی، قدرت به طور گسترده میان کنشگران مختلف در قلمرو سیاسی شهر پراکنده شده است. این دیدگاه به بهترین نحو در اثر رابرت دال با عنوان "چه کسی حکومت می کند؟" (۱۹۶۳) در مقیاس شهری به شکل نظریه ارائه شده است. بر اساس این نظریه نوعی تخصصی شدن [۴] در اعمال نفوذ شکل گرفته است که بر مبنای آن گروه ها و رهبران مختلف بر قلمرو های موضوعی متفاوتی نفوذ دارند. قدرت در دست یک گروه یا رهبر متمرکز نیست.

یل پترسون در کتاب اثرگذار خود با عنوان حدود شهر، که در سال ۱۹۸۱ نگاشته شد، مدلی ارائه کرد که در تبیین اینکه کدام یک از کنشگران در سیاست شهر صاحب قدرت هستند، به مخالفت با تکثرگرایی پرداخت مطابق نظر پترسون، تکثرگرایان از میزان بالایی قدرتی که اجتماعات و صاحبان کسب و کار بر تصمیم گیری محلی اعمال می کنند غافل اند. او از مفهوم سیال بودن سرمایه [۵] برای نشان دادن قدرتی که صاحبان کسب و کار در قلمرو شهر واجد آن هستند، استفاده می کند، زیرا صاحبان سرمایه و کسب و کار ممکن است با تهدید به سرمایه گذاری در دیگر شهرها و ایالات در پی تحمیل دیدگاه های خود بر آیند. بر اساس نظر پترسون، شهرها قادر نیستند چنین فرصت هایی را از دست بدهند که اثر آنها بر کاهش اشتغال و مالیات و عوارض، خسارات زیادی به همراه خواهد داشت. کارگزاران شهری باید بتوانند نیازها و خواسته های صاحبان کسب و کار را در صورتی که منافعی برای آن در توسعه اقتصادی شهر متصورند پیش بینی کنند. به این ترتیب سیاست امری درجه دوم می شود و در نتیجه سیاستگذاری [شهری]، سیاست [شهر] [۶] را هدایت می کند.

نظریه رژیم را ممکن است بتوان در میانه مدل تکثرگرایی و مدل پترسون قرار داد. بر خلاف تکثرگرایان، نظریه پردازان رژیم شهری این نتیجه را که قدرت به طور برابر یا به گونه ای گسترده میان کنشگران مختلف توزیع شده است، تأیید نمی کند. در عوض، نظریه رژیم شهری استدلال می کند که کارگزاران محلی اغلب منافع لایه های فرادست مانند صاحبان کسب و کار را بر منافع بلندمدت ترجیح می دهند.

با وجود این، نظریه پردازان رژیم شهری با پترسون نیز اختلاف نظر دارند، زیرا آنان معتقد نیستند که صاحبان کسب و کار در تمامی موارد قدرتمندترین هستند و یا منفعت یکپارچه [۷] در توسعه همیشه به وجود خواهد آمد رژیم می که همیشه به نفع صاحبان کسب و کار باشد، تضمینی برای شکل گیری آن نیست. به عبارت دیگر، سیاست اهمیت دارد؛ و سیاست [شهر] است که سیاستگذاری [شهری] را هدایت می کند [۸].

همچنین، آنها در تبیین علت ترجیح یافتن صاحبان کسب و کار بر دیگر گروه ها با پترسون اختلاف نظر دارند. نظریه پردازان رژیم معتقدند که سیال بودن سرمایه نمی تواند به طور کامل قدرت صاحبان سرمایه را تبیین کند. آنان دریافتند که صاحبان سرمایه اگرچه ممکن است دارای جایگاهی ممتاز باشند و بر سهم عمده ای از منابع بارزش شهر نیز کنترل داشته باشند، اما بیان این نکته به طور کامل درست نیست که کارگزاران محلی دوستدار خدمت دهی به منافع صاحبان کسب و کار و منافع زمینداران اند. دغدغه اصلی آنان خلق عملکرد اقتصادی است، نه خدمت دهی به منافع صاحبان کسب و کار. اگرچه کارگزاران شهر ممکن است در برابر امیال رهبران و صاحبان کسب و کار مقاومت کنند، اما اغلب اهمیت تشکیل ائتلاف زنده و پویا با صاحبان اصلی کسب و کار را درمی یابند، زیرا حاصل چنین ائتلافی برای شهر کسب درآمد های بیشتر و ارتقای عملکرد اقتصادی است. چنین ائتلافی طبیعی است و موجب برابری وضع موجود [توزیع قدرت و ثروت] می شود. سازمان های مبتنی بر اجتماعات محلی [۹] که تلقی و نگرش متفاوت از این دارند، باید علیه روند مسلط به مبارزه برخیزند و اغلب هم نبرد را می بازند. نزد کارگزاران محلی، انگیزه ای برای وسعت دیدی که سازمان های مبتنی بر اجتماعات محلی و دیگر گروه های محلی را در برگیرد وجود ندارد، زیرا ائتلاف با این گروه ها نمی تواند موجب ارتقای عملکرد اقتصادی شهر گردد.

در نتیجه، از میان سه گونه رژیم های شهری که استون ارائه کرده است، رژیم های شرکتی [۱۰] ممکن است در بیشتر شهرهای بزرگ نوعی هنجار باشد. در رژیم شرکتی، صاحبان منافع اصلی نقش عمده ای در هدایت سیاست های توسعه شهر اعمال می کنند. افزایش منافع توسعه دغدغه اصلی رژیم محسوب می شود. در زمینه استفاده از منابع عمومی، ائتلاف غالب در رژیم شرکتی از طریق اعمال ابزارهای تشویقی چون تخفیف های مالیاتی، امکان سرمایه گذاری برای صاحبان کسب و کار را افزایش دهد. رژیم های شرکتی اغلب موقعیتی به دست می آورند که سرمایه گذاری در آنها به واسطه انتقال هزینه های توسعه به بخش های عمومی به ویژه در حوزه زیرساخت ها به راحتی افزایش می یابد. سرانجام، چنین رژیمی در جستجوی منافع توسعه برای شرکای خود است، و نه منافع جمعی برای اجتماع محلی. به عبارت دیگر، این رژیم منافع زیادی را برای کنشگران بخش خصوصی در نظر دارد، به طوری که آن را پاداش سرمایه گذاری های این دسته می انگارد که وضع

مالیات‌های کمتر در آن به عنوان مکانیسم‌های ضروری برای پیشینه‌سازی گزینش بخش خصوصی ترغیب می‌شود. در گونه دوم رژیم شهری، که رژیم ترقی خواه [۱۱] است، سازمان‌های مبتنی بر اجتماعات محلی و گروه‌های مختلف نماینده افراد با نژاد و سطح درآمدی متنوع نقش عمده‌ای در هدایت سیاست‌های توسعه بازی می‌کنند. ائتلاف ترقی خواه اغلب با استفاده از منابع عمومی در بی‌اعتلای برابری [۱۲] است و این اعتقاد وجود دارد که برابری می‌تواند بدون آسیب رساندن به بهره‌وری اقتصادی ارتقا یابد. علاوه بر این، رژیم‌های ترقی خواه در واقع خواهان انتقال هزینه‌های توسعه به بخش خصوصی است، زیرا تنها آنها در پی کسب سود هستند. این رژیم می‌کوشد تا از توسعه برای کسب منافع جمعی استفاده کند. به عنوان مثال، رژیم مذکور ممکن است در جست‌وجوی پیوندی سیاسی باشد که نیازمند توسعه گران‌شکنتی است تا از این طریق کمک‌های مالی به ساخت مسکن ویژه طبقات کم درآمد شهر بسیج شود. در نهایت، این رژیم گرایش به توسعه تسهیلات و امکانات جمعی و مشترک مانند حفاظت تاریخی، ارتقای کیفی پارک‌ها و نواحی تفریحی، ارتقای کیفیت زیست محیطی و رشد برنامه‌ریزی شده خواهد داشت.

در گونه سوم رژیم‌های شهری استون، که با عنوان رژیم‌های سرایدار [۱۳] شناخته می‌شود، صاحبان املاک کوچک مانند صاحب‌خانه‌ها و صاحبان کسب و کارهای کوچک نقش عمده‌ای در هدایت سیاست‌های توسعه بازی می‌کنند. رژیم‌های سرایدار خواهان تکیه بر بازار آزاد هستند و نه استفاده از منابع عمومی، زیرا از دید این رژیم کلیه یارانه‌ها در حقیقت نوعی بازتوزیع ناعادلانه آن چیزی هستند که باید به شکل خصوصی تأمین مالی شود. علاوه بر این، ائتلاف سرایدار تلاش می‌کند تا هزینه‌های توسعه را به حداقل برساند و زمانی که با هزینه‌هایی روبه‌رو می‌شود که به واسطه اقدامات بخش خصوصی به وجود می‌آید، سیاست بدون رشد [۱۴] را دنبال می‌کند. رژیم مذکور این روش برخورد را بدان دلیل انتخاب می‌کند که ائتلاف آن اساساً متمایل به گرفتن مالیات پائین و حمایت از حکومت غیر مداخله‌گر [۱۵] است.

ترجمه تأیید اسدی
 نویسنده: Susan E. Baer

۶. شهرهای جهانی Global Cities

از حدود دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی به این سو، اقتصاد وارد فرایندی از دگرگونی شده است: از بین‌المللی‌تای جهانی، توسعه سریع‌تر ساخت‌ها و فناوری اطلاعات و ارتباطات راه دور، پیشرفت‌هایی چون گسترش جهانی بازارهای مالی و سرمایه‌ای، وجود معاملات مالی شبانه‌روزی و گسترش فعالیت‌های جهانی بنگاه‌های چندملیتی را موجب شده است؛ نظام‌های اقتصادی از چارچوب دولت‌های ملی [۱] فراتر رفته‌اند و تحرک فرهنگی نیز جهانی شده است. این فرایند، مرزناشناسی بسیاری از کارکردهای اقتصادی و فرهنگی را افزایش داده است، اما این کارکردهای متنوع به جای اینکه به لحاظ فضایی پراکنده شوند، در تعدادی از شهرهای دنیا تمرکز یافته‌اند.

تجدید سازمان این کارکردهای متنوع جهانی، سبب دگرگونی کلانشهرهایی شده است که مراکز تاریخی و سنتی تجارت بین‌المللی بوده‌اند و برای آنها نقش راهبردی جدیدی فراهم کرده است. جهانی شدن تغییرات عمده‌ای را در ماهیت این فضاها و شهرهای اصلی به بار آورده است. کارکردهای متنوع آنها از مرزهای دولت‌های ملی فراتر رفته است. این کارکردها مبهم و معماگونه [۲] شده‌اند، مقیاس و حوزه عمل آنها گسترش فراوان پیدا کرده و الگوهای فضایی آنها به شدت با وابستگی‌های متقابل اجتماعی شان پیوند یافته است. اکنون بیش از ۳۰۰ شهر - منطقه با جمعیتی بیش از یک میلیون نفر در سراسر جهان وجود دارد. قلمروهای سیاسی و اداری این شهر - منطقه‌ها در عمل بی‌معنا شده‌اند، و مفاهیمی چون زنجیره شهری [۳] و ابرشهر [۴] را دیگر نمی‌توان برای چنین مناطقی به کار برد. کلانشهرهای جهان با توجه به چنین شرایط متغییری بررسی شده‌اند و پژوهش درباره پارادایم جدید از سال‌های پایان دهه ۱۹۸۰ میلادی به این سو پیشرفت بسیار زیادی کرده است. این شهرهای جدید عناوین مختلفی مانند جهان شهر [۵]، شهر اطلاعاتی [۶]، شهر - دنیا [۷] و شهر جهانی [۸] گرفته‌اند. پس از ارائه "فرضیه جهان شهر" [۹] به وسیله جان فریدمن [۱۰] و دیگران، ساسکیا ساسن [۱۱] توجه خود را به سمت کارکردهای این شهرها به عنوان گره‌های اقتصاد جهانی [۱۲] معطوف ساخت و به این نکته اشاره کرد که گونه جدیدی از شهر پدید آمده است. ساسن آن را "شهر جهانی" نامید و نیویورک و لندن و توکیو را به عنوان نمونه‌های آن ذکر کرد. پس از آن، جهان شهر اغلب شهر جهانی خوانده می‌شود.

برای آنکه شهری جهانی قلمداد شود باید دارای جنبه‌های مختلف باشد: ۱) داشتن شبکه‌هایی که سبب خلق یا شکل‌گیری یک نظام شهری در نظام جهانی و نه فقط در نظام شهری یک کشور شود. ۲) عنصر فضایی سازنده‌ای در مقیاس جهانی باشد و با ساختار چندسطحی پیرامونش یکپارچه شده باشد. جایگاه آن در این سطوح فقط وابسته به مقیاس اقتصاد آن نیست

- 9-Community Organization
- 10-Corporate Regime
- 11-Progressive Regime
- 12-Equality
- 13-Caretaker Regime.
- 14-No Growth Policy
- 15-Non- Interventionist Government

منابع برای مطالعه بیشتر

- 1-Dahl, R. A. (1963) *Who Governs? Democracy and Power in the American City*. New Haven, CT: Yale University Press.
- 2-Elkin, S. L. (1987) *City and Regime in the American Republic*, Chicago, University of Chicago Press.
- 3-Peterson, P.E. (1981) *City Limits*, Chicago: University of Chicago Press.
- 4-Stone, C.N. (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, K.S.: University Press of Kansas.

بلکه به قدرت سلطه جهانی آن نیز بستگی دارد. این قدرت در سایر حوزه های یک شهر مانند کارکردهای فرهنگی آن متمرکز شده است. ۳) ابطی بین شهر و بخش های ملی که مناطق مرکزی، نیمه پیرامونی [۱۳] و پیرامونی آن را شکل می دهند محسوب شود. ۴) هم با فضاهای شهری بزرگ مقیاس به منظور تحقق جریان های سطح بالای اجتماعی - اقتصادی دو جانبه که "قدرت مکان ها" نامیده می شود مرتبط باشد، و هم با "فضای کامپیوتری" کاملاً توسعه یافته در شهر که "قدرت جریان ها" نامیده می شود. با این حال فرضیه جهان شهر این موارد را در هفت گزاره خلاصه می کند. از میان این هفت گزاره، "مکان" و "وظایف اداری اصلی" که اقتصاد جهانی ایجاد خواهد کرد، به شدت با شهر جهانی که ساسن از آن حمایت می کند مرتبط است.

تا آن مقطع، ساسن بر اقتصاد مرتبط با سازمان های دارای قدرت بر اقتصادهای خدماتی [۱۴]، به ویژه مالی و بیمه و املاک متمرکز بوده است و در مورد عملکردهای شهرهای جهانی، او با تعریف مبهمی مانند عملکردهای بازتولید اجتماعی [۱۵] که این گونه از کلانشهرها دارای آن هستند ارائه کرده است. اما او اکنون از پارادایمی جدید برای درک این عملکردها به عنوان فعالیت های به شدت مولد دفاع می کند. او شهرهای جهانی را محل تجمع چهار عملکرد جدید می داند: ۱) برجهای کنترل و فرماندهی اقتصاد جهان؛ ۲) به عنوان مکان هایی پیشرو برای استقرار بخش مالی به جای صنایع تولیدی و همچنین استقرار عملکردهای خدماتی مرتبط؛ ۳) به عنوان مکان هایی برای صنایع و فناوری های نوآورانه برای پشتیبانی آنها؛ و ۴) به عنوان مکان هایی برای راهبری مبادلات. ایجاد ساختار فرماندهی در مکان هایی از این دست، متمرکز با قدرت اداری پایگاه های تولید و مراکز خدماتی که از نظر جغرافیایی در سراسر جهان پراکنده شده اند، به معنای تمرکز کل قدرت اداره اقتصاد جهان در شهرهایی مانند سه شهر یاد شده است. با این حال، با نگاهی دقیق تر به نظام اقتصادی جهان، می توان دریافت که هر یک از این شهرها دارای محیطی متفاوت است و در صورتی که در میان شهرهایی که در چنین محیطی قرار گرفته اند شهری دارای عملکردهای شهر جهانی تخصصی شده و پیشرفته وجود داشته باشد، اگر آن شهر یک شهر جهانی نباشد حتماً در شبکه ای تخصصی و به شکلی مرتبط با شهری جهانی واقع شده است.

شهرهای جهانی مورد نظر ساسن، معرف فضایی استراتژیک اند که در آن فرایندهای جهانی در قلمرو ملی تبلور می یابند و پویایی جهانی از طریق موسسات ملی عملی می شود؛ به این معنا کمکان هایی با کارکرد های شبکه تخصصی پیشرفته [۱۶] شکل می گیرند که در آنها کارکرد های شبکه فرامرزی [۱۷] مکان های استراتژیک را به هم پیوند می دهد. این به معنی شکل گیری بدنه ای واحد و یکپارچه نیست. کارکردهای شهر جهانی، کارکردهای اداری اصلی اند که کارکرد خدمت به تولید کنندگان را در بر می گیرند و حتی اگر این کارکرد ملی نباشد، به طور روشن کارکردی محلی مانند حسابداری و حقوق و تبلیغات است و کارکردهایی را که فعالیت های جهانی شهر را پشتیبانی می کنند و همچنین اقتصاد غیر رسمی یا زیرزمینی را در بر می گیرد. بنابراین منطقه های شهری مانند لس آنجلس نیز که کارکردهای مالی در آنها به طور گسترده پراکنده شده اند، ترکیب چند نژادی دارند و دارای کارکردهای اقتصادی، فرهنگی، تفریحات و پیشرفت فناوری، به همراه کارکردهای نظامی هستند، و همچنین شهرهای جهانی محسوب می شوند؛ با آنکه این مناطق مراکز مالی همچون نیویورک و لندن نیستند.

ترجمه میثم بصیرت

نویسنده: Yuichi Takeuchi

۱.۷ ابرشهر Mega City

نخستین بار اصطلاح ابرشهر در مورد تجمع های شهری [۱] بسیار بزرگ، به وسیله شهرشناسی به نام جانیس پرلمن [۲] در نیمه دهه ۱۹۷۰ میلادی، به کار رفت. رایج ترین تعریف بر پایه میزان جمعیت است. ابرشهرها، بسته به زمان و منبع تعریف (مانند بانک توسعه آسیایی یا سازمان ملل) کلانشهرهایی تعریف شده اند که دارای جمعیتی بیش از ۸.۵ یا ۱۰ میلیون نفر هستند. برخی از تعاریف، تراکم جمعیتی حداقل ۲۰۰۰ نفر در هر کیلومتر مربع را ملاک قرار داده اند. با این حال، مجموعه های شهری [۳] وسیعی با تراکم های جمعیتی کمتر (مانند ناحیه روهر [۴] در آلمان یا شهر - حومه یکپارچه تورنتو در کانادا) نیز بارها در زمره ابرشهرها طبقه بندی شده اند. ارائه تعریفی محدود با توجه به تردیدهای موجود درباره اطلاعات سرشماری و تفاوت در تعریف محدوده های شهری، بیهوده خواهد بود. آنچه که شهری بسیار بزرگ را شکل می دهد، با بستر و زمان تغییر می کند: رم کهن با حدود یک میلیون نفر جمعیت یقیناً در زمان خود به عنوان ابرشهر محسوب می شود.

شهرنشینی انبوه در دهه های پایانی قرن بیستم سبب افزایش گسترده تعداد ابرشهرها شد. در دهه ۱۹۵۰، تنها پنج شهر

- 1-Nation states
- 2-Ambiguous
- 3-Megapolis
- 4-Mega-city
- 5-World city
- 6-Informational city
- 7-Cosmopolis
- 8-Global city
- 9-World city hypothesis
- 10-John Friedmann
- 11-Saskia Sassen
- 12-World Economic Nodes
- 13-Semi Peripheral
- 14-Service Economies
- 15-Social Regenerating Functions
- 16-Sophisticated specialized Network
- 17-Transborder

منابع برای مطالعه بیشتر

- 1-Castells M. The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban Regional Process. Oxford: Blackwell, (1989)
- 2-SASSEN, S. The global city: New York, London, Tokyo, 2nd edn. Princeton, NJ: Princeton University Press, (2001)
- 3-Seja, J.W. (2000). Postmetropolis: Critical Studies of Cities, And Regions. Oxford: Blackwell.

(نیویورک، لندن، پاریس، توکیو و شانگهای) جمعیت ۵ میلیون نفری - و یا بیشتر - داشتند. در سال ۲۰۰۰، ۱۹ (و به احتمال بیشتر ۲۴) شهر دارای بیش از ۱۰ میلیون نفر جمعیت بوده اند. دو سوم این شهرها در کشورهای در حال توسعه و بیش از نیمی در آسیای شرقی و جنوب شرقی واقع شده بودند.

ابرها به سبب اندازه بی سابقه شان از نظر تاریخی، هم توجه عموم مردم را به خود جلب کرده اند، و هم توجه متخصصان را جدا از اندازه آنها، تفاوت های عمده ای میان ابرشهرها در توسعه اقتصادی، مسکن، قطب بندی اجتماعی، کیفیت زیرساخت ها، میزان جرایم، کارایی حکومت و میزان رشد وجود دارد. بسیاری از ابرشهرهای جدید، به عنوان مثال در افریقا و آسیا، با میزان رشد بالایی گسترش می یابند، در حالی که رشد ابرشهرها در اروپا و آمریکای شمالی و جنوبی از حدود دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ به بعد کند شده است. بر این اساس، ابرشهرها در کشورهای در حال توسعه در بسیاری از نمونه ها از شرکای دنیای صنعتی تفوق جسته اند. با وجود این، آنها فاقد نفوذ جهانی، اقتصادی و سیاسی، که ابرشهرهایی چون نیویورک، توکیو، لندن یا پاریس را سزاوار عنوان جهان شهر یا شهر جهانی می کند هستند. (← فرضیه جهان شهر ساسکیا ساسن).

[پانویس]

- 1-urban agglomeration
- 2-Janice Perlman.
- 3-conurbation
- 4-Ruhr District

منابع برای مطالعه بیشتر

- 1-Ezcurra, E. and Mazari-Hiriart, M. 'Are mega cities viable? A cautionary Tale from Mexico' *Environment* 38: 6-34 (1996)
- 2-Fuchs, R.J., Brennan, E., Chamie, J.J., F.C. and Uitto, J.I. (eds) *Mega-city Growth and the Future*, Tokyo: United Nations University Press (1999)

نقص نظام مدیریت و خدمات شهری و افزایش مسائل زیست محیطی مانند آلودگی آب و هوا، آلودگی خاک و منابع ناکافی آب و جمع آوری مواد زائد، بیش تر زنگ خطر مرگ ابرشهرها را به صدا در آورده بود. با این حال، ابرشهرها تا به امروز دچار فروپاشی نشده اند. در عوض برخورد خاص با ابرشهرها مورد نکوهش قرار گرفته است، چرا که شهرهای کوچک دچار مشکلاتی مشابهی حتی بدتر هستند و آلودگی هوا معمولاً نه به اندازه شهر بلکه به سیستم حمل و نقل، تولید صنعتی، توپوگرافی و اقلیم وابسته است. به علاوه، ابرشهرها به طور مقایسه ای از نظر موضوعاتی چون کنترل سلامت و فرصت های شغلی بهتر از سکونتگاه های کوچک عمل می کنند.

بنابراین فقط مشکلات محدودی در زمینه مقیاس و پویایی ابرشهرها مطرح است: نخست آنکه پیچیدگی حکمرانی و مدیریت شهری وجود سطوح جدیدی در اداره ابرشهرها را ضروری ساخته است. دوم، تحقق و حفظ دموکراسی و مشارکت محلی بسیار دشوارتر است. سوم، با وجود مدیریت ضعیف و فقدان برنامه ریزی مناسب، تمرکز جمعیت در ابرشهرها در مقابل شکل گیری بحران ها (چون آب، مواد غذایی و انرژی) و بلایای طبیعی آسیب پذیر است. سرانجام، در کشورهایی که تا پیش از ۴۰ درصد جمعیت در یک تجمع شهری واحد متمرکز شده اند، ناآرامی اجتماعی می تواند به سادگی به ناپایداری سیاسی که بر تمام کشور تأثیر می گذارد، منجر شود.

ترجمه: میثم بصیرت

نویسنده: Andrea I. Frank

۸. زنجیره شهری Megalopolis

اصطلاح زنجیره شهری اساساً به معنای شهری بسیار بزرگ است، و بدین ترتیب با مفهوم زنجیره شهری همواره مخالفت شده است. معروف ترین اعتراض [۱] علیه کلانشهری شدن در مقیاس بزرگ را لوییس مامفورد [۲] به ویژه در فصل "ظهور و افول زنجیره شهری" کتاب "فرهنگ شهرها" که در سال ۱۹۳۸ منتشر شد، مطرح کرده است. مامفورد زنجیره شهری را به عنوان آغاز انحطاط و به عنوان پیش درآمدی برای ظالم شهر [۳]، که از طریق استثمار مستعمرات و پسکرانه [۴] متمایز می شود شرح می دهد. حدود بیست سال بعد، در شرایطی آرام تر، جغرافیای نام جین گاتمن [۵] مقاله خود را با عنوان "زنجیره شهری یا شهرنشینی ساحل شمال شرقی" [۶] منتشر کرد. در شرایطی که مامفورد این اصطلاح را در مورد گرایش به شهرهای بزرگ اختصاص داده بود، گاتمن زنجیره شهری را در مورد رشد شهری چند هسته ای [۷] به کار برد که به گسترش پیوسته نواحی شهری و حومه ای منجر شد. محور اصلی این رشد، حدود ۶۰۰ مایل در ناحیه شهری بوستون-واشنگتن [۸] بود. مفهوم زنجیره شهری نفوذ فراوان یافت، زیرا مقیاسی جدید و بزرگ تر را در زمینه تفکر در مورد الگوهای شهری و رشد شهری معرفی می کرد. از آنجا که این مفهوم، تمایز میان نواحی شهری و روستایی را مبهم می کند، انگیزه ای را برای مجموعه ای از پژوهش ها در کشورهای هر دو سوی اقیانوس اطلس در مورد این سوال که چه گونه سایر نواحی شهری و کلانشهری تعریف می شوند پدید می آورد. از زمانی که اصطلاح زنجیره شهری معمول شد، سایر مفاهیمی که به کار رفتند، سطح فوق منطقه ای [۹] در شهرنشینی نظیر مفاهیم حوزه شهری [۱۰] یا شاهراه [۱۱] را مورد توجه قرار داده اند. هر یک از این مفاهیم بر ابعاد متفاوتی تمرکز دارند. دوکسیادیس [۱۲] از زنجیره شهری فراتر رفت و از شکل گیری جهان شهر [۱۳] یا جهان شهر یکپارچه [۱۴] در نیمه قرن بیست و یکم سخن گفت.

[پانویس]

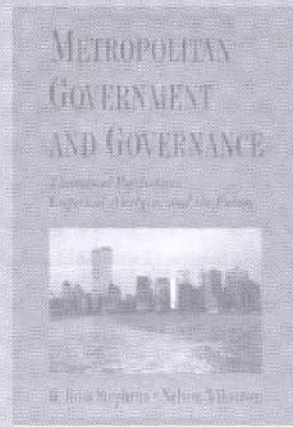
- 1-Ilippica
- 2-Lewis Mumford
- 3-rymnopolis
- 4-hinterland
- 5-Jean Gottmann
- 6-Megalopolis, or the urbanization of Northeastern Seaboard
- 7-polyuclear urban growth
- 8-Boston Washington Area (BosWash)
- 9-super regional
- 10-urban field
- 11-mega corridor
- 12-Doxiadis
- 13-world city
- 14-ecumenopolis

منابع برای مطالعه بیشتر

- 1-Gottmann, J. 'Megalopolis or the urbanization of Northeastern Seaboard' *Economic Geography* 33: 189-220. (1957)
- 2-Mumford, L. L. *The Culture of Cities*, London: Secker & Warburg, pp.283-92. (1963)

ترجمه: میثم بصیرت

نویسنده: Wil Zonneveld



حکومت و حکمرانی کلانشهری: دورنمای نظری، تحلیل تجربی و آینده

Theoretical Perspectives , Empirical
Analysis and the Future Metropolitan
Government and Governance

نویسندگان:

G.Ross Stephens , Nelson Wikstrom

نلسون ویکستروم
راس استیونز

ناشر و محل نشر: انتشارات دانشگاه آکسفورد
Oxford University Press، نیویورک و آکسفورد

سال نشر: ۲۰۰۰
شابک ISBN: 0-19-511298-9

زهرا ادهم - کارشناس شهرسازی از دانشگاه تهران
Za_adham@yahoo.com

این کتاب نتیجه پژوهش مشترک دو تن از استادان دانشگاه های امریکا با نام های راس استیونز و نلسون ویکستروم است. راس استیونز استاد بازنشسته رشته علوم سیاسی و مدیریت عمومی دانشگاه میسوری شهر کانزاس، و نلسون ویکستروم استاد علوم سیاسی و مدیریت عمومی و رئیس دپارتمان علوم سیاسی و مدیریت عمومی در دانشگاه ویرجینیا [۱] است. این دو محقق و استاد دانشگاه، تاکنون آثار پژوهشی مشترک دیگری نیز منتشر کرده اند که آخرین آنها کتابی با عنوان:

American Intergovernmental Relations:
A Fragmented Federal Policy

است که در سال ۲۰۰۶ و به وسیله انتشارات دانشگاه آکسفورد منتشر شده است.

همان گونه که اشاره شد، کتاب حاضر به دست دو تن از دانشمندان برجسته علوم سیاسی که در زمینه نظریه و تجارب علوم سیاسی به فعالیت می پردازند، نوشته شده است. این کتاب فهم جامعی از ماهیت حکومت محلی و کلانشهری و

ارتباط آن با سیستم کلان تر حکومت داخلی کشور به دست می دهد. کتاب حاضر طیف وسیعی از تجارب و موضوعات مربوط به حکومت محلی را در نواحی کلانشهری مورد بررسی قرار می دهد. این دو نویسنده چشم اندازهای کاربردی و نظری مختلفی چون رویکرد یکپارچه سازی، حکومت های دوسطحی، رویکرد انتخاب عمومی، منطقه گرایی و نظایر اینها را به بحث و بررسی نهاده اند. هر یک از این رویکردها با مثال های روشن و دقیقی شامل هفت نمونه موردی از اصلاحات ساختاری اصلی که نقاط قوت و ضعف رویکردهای مختلف به این موضوع را عیان می سازد شرح داده شده است. این کتاب همچنین حمایت شهروندان و مخالفان را در مقابل گونه های مخالف اصلاح در شهرهای مرکزی و نواحی حومه ای تحلیل می کند. به طور کلی تر، این کتاب به بحث و بررسی درباره دامنه گزینه های موجود برای حکومت های شهری که با مشکلات منابع مالی کاهش یافته فدرال و افزایش تقاضای مرتبط با مقوله های کیفیت زندگی مواجه اند می پردازد. بر پایه یافته ها و تجربیات گذشته، استونز و ویکستروم مدل جدیدی برای آینده حکمرانی نواحی شهری امریکا ارائه می کنند. کتاب حاضر تحقیقی تحلیلی است که نه تنها برای دانشجویان علوم سیاسی و مدیریت عمومی بس مفید است، که برای محققان و سیاستگذاران نیز.

معرفی کلی ساختار و محتوای کتاب

این کتاب در ۱۹۸ صفحه و نه فصل، بدین شرح تدوین شده است:

فصل اول - موزاییک حکومت کلانشهری: در این فصل به طور کلی مناطق کلانشهری و مفاهیم نظری مرتبط با آنها به عنوان مقدمه ای بر فصل های آتی کتاب معرفی شده اند. همچنین نویسندگان تلاش می کنند تا در این فصل شناختی مناسب از مناطق کلانشهری امریکا با استفاده از آمار و ارقام به دست دهند؛ ضمن آنکه ساختار کلی حکومت محلی و آمارهای مرتبط با آن در امریکا نیز ارائه شده است.

فصل دوم - منطق حکومت کلانشهری: این فصل بر ریشه های نظری و عملی حکومت کلانشهری تمرکز می کند و در زمینه از بین بردن تفرق سیاسی و حکومتی نواحی کلانشهری و جایگزینی ساختار حکومتی عقلانی تر به بحث می پردازد.

فصل سوم - تلاش نافرجام در بی حکومت محلی: این فصل به بحث درباره عواملی می پردازد که در موفقیت و ناکامی تلاش های انجام شده مرتبط با تجدید سازمان حکومت های کلانشهری مؤثر بوده اند. دشواری تغییر ساختار حکومت محلی تحت تأثیر هنجارهای فرهنگی عمده که در سیستم قانونی و با قانون اساسی آمده است قرار دارد. این فصل یکی از نمونه های موفق یکپارچه سازی شهر - شهرستان را برای توضیح چهارده عاملی که در موفقیت یا شکست نهضت های تجدید سازمان محلی مؤثر بوده اند، بیان می دارد.

فصل چهارم - حکومت کلانشهری I؛ یکپارچه سازی شهر - شهرستان [۲]: این فصل به موضوع تجدید سازمان حکومت های محلی در پنج ناحیه کلانشهری که در آنها اصلاحات گستره ای در حکومت های کلانشهری به عمل آمده است می پردازد. نمونه های موردی این بخش شامل اینهاست: بوستون راگ، نشویل، جکسونویل، میامی و ایندیاناپولیس [۳].

فصل پنجم - حکومت کلانشهری II: شهرستان شهری [۴]: ساختارهای منطقه ای محدود: این فصل بر تجربه ایجاد ساختار فدراتیو و دوسطحی حکومتی در شهرستان میامی دید [۵] واقع در فلوریدا و ساختارهای حکومت منطقه ای محدود در مینه آپولیس، مینه سوتا و پورتلند [۶] می پردازد.

فصل ششم - انتخاب عمومی، دورنمایی ممکن: این فصل ریشه ها و سیر تحول مقوله انتخاب عمومی را که از وضعیت ساختار سیاسی و حکومتی متفرق و چند مرکزی کلانشهرها در وضع موجود به دفاع می پردازد، به بحث می گذارد. این فصل به ارزیابی تأثیرات این دورنما بر بحث های موجود مربوط به سازمان حکومتی و حکمرانی کلانشهر می پردازد.

فصل هفتم - تغییرات تدریجی و کلانشهر: در این فصل تغییراتی که در حکومت محلی در دو دوره از قرن بیستم روی داده است، مورد بررسی قرار می گیرد. حکومت های محلی در نواحی کلانشهری و در سایر نقاط، با فرآیندی از تحول و تطبیق با شرایط و تغییرات تدریجی را مواجه بوده اند. حداقل هفده رویکردی استراتژی متفاوت برای تأمین خدمات مورد نیاز مناطق کلانشهری امریکا، از همکاری های غیر رسمی و همکاری های رسمی تا یکپارچه سازی شهر - شهرستان، حکومت های دو سطحی و سه سطحی مورد استفاده قرار گرفته و عمومیت یافته است.

فصل هشتم - حکومت محلی در یک زمینه درون حکومتی: این فصل به جایگاه حکومت محلی و حکومت کلانشهری

در سیستم فدرال می‌پردازد و رابطه حکومت‌های محلی و حکومت مرکزی و تأثیرات متقابل آنها را به بحث می‌گذارد. همچنین در این فصل تلاش می‌شود تا وضعیت مطلوب تصمیم‌سازی، جمع‌آوری درآمدها، تأمین خدمات با حضور عناصر حکومت مرکزی، حکومت فدرال و حکومت‌های محلی مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد.

فصل نهم - آینده حکومت و حکمروایی کلانشهری: در این فصل نتایج فصل‌های اشاره شده ارائه گردیده است. نویسندگان تلاش می‌کنند تا دورنمایی از آینده نحوه ارائه بیش از ۳۰۰ منطقه کلانشهری آمریکا را از دو منظر انتخاب عمومی و حکومت کلانشهری پیش‌بینی کنند.

نتیجه‌گیری

این کتاب با اذعان به اینکه راه حل‌هایی یکسان برای حکمروایی کلانشهری در مناطق کلانشهری مختلف آمریکا کار صحیحی نیست، پیشنهادهایی عمومی برای اجرا به وسیله ایالت‌های مختلف آمریکا ارائه می‌کند. با این حال باید توجه داشت که این پژوهش و نتایج آن بر اساس شواهد و محیط کشور ایالات متحده آمریکا تدوین شده‌اند و به همین جهت نتایج و پیشنهادهایی آن نیز وابسته به شرایط خاص این کشور است. مهم‌ترین نتیجه ارائه شده از سوی نویسندگان این کتاب، این چنین بیان شده است: "به عنوان تحلیلی نهایی، آینده مناطق کلانشهری آمریکا، به طور جدی وابسته به اقدامات و سیاست‌هایی است که حکومت‌های ایالتی در پیش می‌گیرند." شاید اشاره به همین نتیجه محوری بتواند برای فعالیت پژوهشی چند ساله این دو محقق کافی باشد. نکته‌ای که در ایران هنوز ادراک لازم درباره آن حاصل نشده است، "ضرورت توجه به سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری متمایز و ویژه درباره مناطق کلانشهری در سطوح کلان حکومت" است. کلام آخر آنکه کتاب حاضر جدا از اهمیت مفاهیم نظری و ارزش محتوایی، می‌تواند الگویی برای تحقیقات مرتبط در ایران باشد، چراکه با طرح روشن مسئله، مبانی نظری و تجربیات عملی حکومت کلانشهری، نتایجی روشن و پی‌گرفتنی در سطوح سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری به دست داده است.

[پانویس]

- 1-Virginia Commonwealth University
- 2-City - County Consolidation
Nashville, Jacksonville, Miami, Indianapolis
- 3- Boston/Rouge,
- 4-urban county
- 5-Miami - Dale County
- 6-Minneapolis, Minnesota , Portland

شهر - منطقه‌های جهانی: شکل در حال ظهور آنها

کتاب شهر - منطقه‌های جهانی که با ویراستاری راجرز سیموندز و گری هک منتشر شده است، مجموعه‌ای از مقالات کاربردی و نظری در مورد موضوع مناطق کلانشهری از بیست و سه محقق و استاد دانشگاه در رشته‌های مرتبط با این موضوع است که از آن جمله می‌توان به ساسکیا ساسن، دیوید بارکین، داگلاس ویستر، کریستین بویر، استفان واکر و برخی دیگر اشاره کرد.

گری هک در زمان حاضر استاد دانشگاه پنسیلوانیاست. او پیش‌تر در دانشگاه ام‌آی‌تی، استاد مطالعات شهری و برنامه‌ریزی بود. وی جدا از زمینه‌های تحقیقات اصلی خود، در سال‌های اخیر پروژه‌های عمده‌ای را در توکیو، پکن و بانکوک به انجام رسانده است. مهم‌ترین اثر وی کتاب **Site Planning** که به طور مشترک با کوین لینچ تدوین شده، بارها تجدید چاپ و روز آمد شده است. راجرز سیموندز نیز مدرس طراحی شهری در دانشگاه Oxford Brooks

**Global City Regions:
Their Emerging Forms**

ویراستاران:
راجرز سیموندز Roger Simmonds
گری هک (Gary Hack)
ناشر و محل نشر:
اسپان پریس Spon Press، نیویورک و لندن
سال نشر: ۲۰۰۰
شابک 0-419-23240-0 ISBN

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۸ پاییز ۱۳۸۵

است. وی به عنوان مشاور شهرسازی در کشورهای مختلف آمریکا، اروپا، آفریقا و خاور میانه به فعالیت پرداخته است. وی مدرک دکترای خود را از دانشگاه ام. آی. تی دریافت کرده است و گاه در این دانشگاه به تدریس و فعالیت های پژوهشی مشغول می شود.

این دو ویراستار در مقدمه، هدف این کتاب را شناسایی آنچه در ساختارهای اجتماعی-اقتصادی و فضایی یازده منطقه کلانشهری جهان (که به عنوان نمونه انتخاب شده اند) در سی سال اخیر روی داده است، می دانند. بر همین اساس، کتاب حاضر در دو شکل تدوین شده است: ۱- بررسی تفصیلی یازده منطقه کلانشهری جهان و تحول آنها؛ ۲- مقالاتی درباره مفاهیم نظری و رویکردهای اجتماعی و اقتصادی موجود در مورد شهر منطقه ها و مفاهیم مرتبط. گفتنی است که این کتاب محصول مقالات ارائه شده به وسیله اعضای ائتلاف شهرهای جهانی [۱] و نیز سایر متخصصان مدعو در دو سمپوزیم برگزار شده است. ویراستاران این کتاب معتقدند که شهرهای جهانی به ناچار شهرهای منطقه ای نیز هستند؛ و به همین جهت پیوند میان جهانی شدن و منطقه گرایی در واقع محور اصلی کتاب به شمار می آید.

مطالعه شهر- منطقه ها

فصل ۳- منطقه بانکوک

فصل ۴- منطقه بوستون

فصل ۵- منطقه مادرید

فصل ۶- راندشتات

فصل ۷- سن دیه گو و تیخوانا [۲]

فصل ۸- منطقه سانتیاگو

فصل ۹- منطقه سائو پاولو

فصل ۱۰- سیاتل و پوگت سوند [۳] مرکزی

فصل ۱۱- منطقه تایپه

فصل ۱۲- منطقه توکیو

فصل ۱۳- منطقه وست میدلند

مقایسه و تطبیق نمونه ها

فصل ۱۴- زیرساخت ها و شکل منطقه ای

فصل ۱۵- فرهنگ های در حال ظهور حکمروایی

مقالاتی درباره حکمروایی

فصل ۱۶- مدیریت شهری در اقتصاد جهانی

فصل ۱۷- عبور از شهرهای سایبری [۴] ...

فصل ۱۸- آینده حمل و نقل: تحرک و زیرساخت ها

فصل ۱۹- برنامه ریزی فضاهای سایبری

فصل ۲۰- ارتباطات از راه دور و پایداری

فصل ۲۱- برنامه ریزی شبکه ای منطقه ای [۵]

فصل ۲۲- رشد شهری غیر پیوسته: شهرهای

مرزی، شهرهای جهانی و یا هر دو؟

فصل ۲۳- شهرها در اقتصاد جهانی

فصل ۲۴- لذت های شهر گسترده [۶]

معرفی کلی ساختار و محتوای کتاب

این کتاب در ۲۴ فصل و چهار بخش اصلی بدین شرح تدوین شده است:

مفروضات و اهداف

فصل ۱: مقدمه

فصل ۲: برنامه ریزی شهر- منطقه ها؛ تاریخی مختصر از تجربیات غربی

جمع بندی

کتاب شهر- منطقه های جهانی را باید به دو جهت دارای ارزش دانست: نخست ارائه تصویری از سیر منطقه گرایی و جهانی شدن در یازده منطقه کلانشهری جهان و دوم ارائه مقالات محوری در زمینه مفاهیم شهر- منطقه های جهانی که به دست نویسندگان و پژوهشگرانی برجسته در این عرصه تدوین شده است. این کتاب با ساختار روشن و هماهنگ آن در بررسی یازده منطقه کلانشهری، به سبب امکان پذیر ساختن مطالعه تطبیقی و بررسی مقایسه ای میان این مناطق، اهمیت فراوان دارد. کتاب مورد بحث جدا از ارزش آکادمیک، می تواند به عنوان الگویی برای انجام مطالعات تطبیقی در طرح های مرتبط مورد توجه قرار گیرد.

[پانویشت]

1-Global City Consortium
2-San Diego and Tijuana
3-Central Puget Sound
4-Cyber Cities
5-Grid Planning
6-Spread-City

Evaluating the new act, based upon the above mentioned objectives, this essay concludes that the act has achieved its main goals in limiting the several definitions and reducing them to

2; but has failed in making better mechanisms for controlling the constructions inside and outside of cities and metropolises, especially the expansion of informal settlements.

Management of Historical Contexts of Iranian Cities

H. Taherkhani

The historical contexts of cities have many characteristics which differentiate them from the direct and peripheral areas and other parts of the city. These characteristics indicate special management and approach for these areas. Besides, the governments are bound to adopt special managerial mechanisms for conducting the historical contexts of cities and giving more duties and responsibilities to the local agents and offices.

Managing the historical contexts and areas needs noticing simultaneously these elements: Organizations, resources (human, financial, legal and informational), plan and program, edu-

cation and instruction, and participation of people or citizen partnership.

In this essay, regarding to theoretical principles and international experiences, the managerial problems of the historical contexts and areas of the Iranian cities have been surveyed. In brief, management of the historical areas of Iranian cities faces many challenges which among them are: absence of duty – allotment, weakness (or absence) of coordination in structures and management of historical areas, lack of strategic plans for preserving and rehabilitation of historical areas, lack – or weakness – of effective and expert human resource, etc.

Understanding and Analyzing of The Urban Complexes Systems in Iran

A. Asgari, GH. Kazemian

Urban complexes are spatial systems that expand beyond the extent of one (or more) city (cities) and sometimes are equal to the governance realm of a province, such a modern and new residential phenomenon, which is the focal point of attention in social economic respect, therefore, needs a new spatial approach as well.

Urban complexes are known as distinct and new spatial phenomena; thus the management of these complexes in the general domain of spatial management as a comprehensive system is the first footprint in understanding and analyzing it.

This essay primarily introduces the urban complexes of the country, and then surveys the effective factors to the form and content of managing them. Finally, the

essay surveys the current situation of the management of urban complexes. The most important problems in this regard, are as follows:

1. Current insufficiency and poverty in scientific – research circles.

2. Traditional backwardness, and pedantry of urban management from outdated urbanistic process.

3. Lack (or weakness) of horizontal/ spatial/ local managing layers in the government.

4. Dominant conceptual and operational dualism in divisional system of the country.

5. Lack of regionalistic tradition/ approach in general culture, as well as administrative one.

Abstract

The Challenge of Growth and Dispersal of Population in Metropolitan Regions (Case Study; Tehran metropolitan Region)

— M.M.motavasseli , H. Esmaeel Zadeh

From the beginning of 20th. Century, regionalism or regional thinking has been one of the main approaches in the field of Planning. In fact the forming of regional thinking has its base in the integrating the central city with its surrounding. This approach has had several orientations, which first of all was an ecological view, and then a cultural – economic one which at this time is led to a spatial and physical – regional planning.

This approach seeks the subjects relating to land – use, infrastructures, urban designing, planning for eco-systems and establishing equity and justice all over the metropolitan regions. The impor-

ance of this kind of planning has become more and more every day.

The metropolitan regions face with several problems and challenges, which among them are: growth and distribution of population and activities all over the region, physical growth of cities, allotment of facilities among the inhabitants, economic growth and development, etc. these have imposed several structural and functional problems on urban management. In this connection, seeking good solutions for the problems mentioned above is necessary to prevent intensifying the current process, and achieving sustainable development.

Globalization or Improvement of Productivity

K. Tuajbakhsh

This article examines the role that globalization plays in the new Tehran master plan shows that Tehran is currently not part of world city and that to achieve higher rates of productivity and livability dose require some degree of globalization. On the other hand, the paper

argues that some elements of the goal of increased increasing urban productivity and improving the quality of life of the city can be achieved without globalization, and should be the focus of urban planners and policy makers.

Defining the act of the bounds and limits of city, village and township, and the way of their assignment; Act of Islamic Legislation (Parliament)- 2005, and it's effect on informal settlement in Iranian cities.

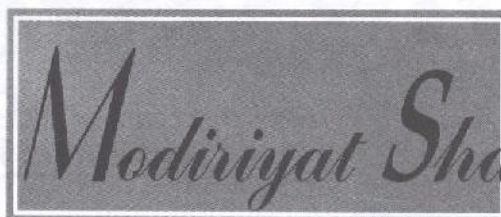
N. Barakpoor, I. Assadi

Definitions related to the realms of Urban Management, in the acts for controlling urban development are so chaotic that there are more than 15 different titles for them. The new act of defining the bounds and limitations of cities, villages and townships, and the way of

assigning them, has been approved, regarding two main objectives: Integrating several existent concepts and definitions, and making proper base and ground for surveillance and supervision as well as preventing unsteady expansion of cities and villages.



A Quarterly Journal of
Urban Management & Planning
Vol.4.No.18.Autumn 2006



18

Table of Contents

Note (4)

-Special Issue : Management of Metropolitan Regions

-Identification & Current Condition Analysis of Metropolitan Regions/A. Asgari, GH. Kazemian (6)

-Globalization or Productivity Improvement in Tehran City-Regions/ K. Tajbakhsh (22)

-Global Experience in Metropolitan Regions Governance Impacts for I.R. of Iran /M. Basirat (34)

-Metropolis and Mental life/G. Simmel /Trans:N.Qorab (52)

-Growth and Dispersal of Population in Metropolitan Regions /M. Motavasseli & H.Esmaeil Zadeh (60)

-Urban Management and Squatter Settlements M. Shaikhi (74)

-Evaluation of The city & Village's Boundaries& Limits Laws/ N.Barakpoor, I. Assadi (88)

Urban Management

- Management of Iranian Historical cities / Texture H. Taherkhani , M. Motavasseli (96)

Research Projects

-Indicators and Changing Process Within Mashhad City-Region Boundaries /J.Mehdizadeh (78)

Encyclopedia of The City / N. Barakpoor

(120)

Book Review

1-Metropolitan Government and Governance (128)

2-Global City Regions / Z. Adham (130)

Coordinator: A. Jalali

Editor: H. Khademi, M.Zokaei

Art Director: H. Esfandiari

Sample Reading: D. Jalali, S. Gholizade

Staffs of This Issue:H.Esmaeil Zadeh, M. Ghanbari, E. Karimi, S.Tavakoli, A.R. Tehrani

Publisher: U. R. M. O. Publication

Phone and Fax: 88800081-2, 88801728

License Holder: Iraninan Rural & Urban Municipalities Organization (I.R.U.M.O)

Director -in- Charge: M. Hashemi , MS.C

Editor -in- Chief: Behyar Riahi,BA,MBA,Ph.D

Referees: A.Arjomand Nia, A. Asgari, N. Barâtee, N. Barakpoor, K. Irandoost,Gh. Kazemian, F. Nooriyun

The Editorial Board:

1-Arjomandnia,Asghar.Ph.D. in Urban Planning

2-Barakpoor, Nasser. Prof. Urban Planning Department. Art University

3-Pakzad,Jahanshah.Assistant Prof. Urban Planning Department. Shahid Beheshti University

4-Piran,Parviz.Assistant Prof. Sociology Department. Allame Tabatanaie University

5-Saeednia,Ahmad.Assistant Prof. Urban Planning Department. Tehran University

6-Shaheedi, Mohammad Hasan.M.SC. in Urban and Regional Planning

7-Dorkosh,Saeed Abedin. Associate Prof. Economy Department. Shahid Beheshti University

8-Sarrafi,Mozaffar.Assistant Prof. Geography Department. Shahid Beheshti University

9-Kazemian,Gholamreza. Ph.D. Urban Planning

10-Golkar,Korosh.Associate Prof. Economy Department. Shahid Beheshti University

11-Mirsepasi,Nasser.Prof. Management Department. Azad University of tehran

12-Noorian,Farshad.Assistant Prof. Urban Planning Department. Tehran University

A Quarterly Journal of
Urban Management & Planning
Vol. 5.NO.18.Autumn 2006

Mediriyat Shahrī

◆ Identification & Current Condition Analysis of Metropolitan Regions

◆ Globalization or Productivity Improvement in Tehran City-Regions

◆ Metropolis and Mental life

◆ The Challenge of Growth and Dispersal of Population in Metropolitan Regions

◆ Encyclopedia of The City

Special Edition : Management of Metropolitan Regions

