

تبیین ضرورت ایجاد نظام مدیریت و حکمروایی ویژه برای منطقه کلان‌شهری تهران

ایرج اسدی*

استادیار گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران.
(تاریخ دریافت مقاله: ۹۳/۱۱/۱۵، تاریخ پذیرش نهایی: ۹۴/۷/۱۹)

چکیده

از سال ۱۳۷۴ که اولین بار الزام اتخاذ رویکردی منطقه‌ای در قبال مناطق کلان‌شهری کشور در قالب تهیه طرح‌های مجموعه‌شهری و پیشنهاد ایجاد نظام‌های مدیریت متناظر با آنها مطرح شد، درباره عقلانیت بنیادین نظام‌های مدیریت و حکمروایی کلان‌شهری مطالعه‌ای مستقلی صورت نگرفته است. سوال اصلی این مقاله درباره استدلال‌هایی است که می‌تواند موجه‌کننده و مبین منطقه‌گرایی کلان‌شهری در تهران باشد. براساس مرور استدلال‌های سه نظریه اصلی مرتبط با موضوع (منطقه‌گرایی سنتی، انتخاب عمومی و منطقه‌گرایی نوین)، پنج قضیه و استدلال اصلی موجه‌کننده منطقه‌گرایی کلان‌شهری مورد بحث قرار گرفته و کفایت هر یک با توجه به بافتار خاص منطقه کلان‌شهری تهران مورد تحلیل قرار گرفت. روش تحقیق استفاده شده در بخش‌هایی از کار که به ارزیابی کفایت استدلال‌های نظری در بافتار تهران می‌پردازد، بازنگری تحقیق و فراتحلیل، و در مورد ارائه شواهد تفصیلی برای استدلال پنجم، که به نظر عقلانیت‌مبنایی برای تبیین منطقه‌گرایی کلان‌شهری به حساب می‌آید، روش تحلیل داده‌های ثانویه است. براساس یافته مقاله حاضر، زمینه‌سازی برای «افزایش ظرفیت برخورد استراتژیک با مسایل منطقه‌ای و ارتقای اثربخشی سیاستی»، نیرومندترین استدلال برای تبیین عقلانیت ایجاد ساختارهای ویژه مدیریت و حکمروایی منطقه‌ای در تهران است.

واژه‌های کلیدی

منطقه کلان‌شهری تهران، منطقه‌گرایی، پراکنده‌رویی شهری، حکمروایی کلان‌شهری.

مقدمه

مورد در منطقه کلان‌شهری تهران تاسیس شده بودند (معاونت دهیاری های وزارت کشور، ۱۳۸۹). ایجاد دهیاری‌ها به عنوان قلمروهای مستقل مدیریت توسعه فضایی، میزان تفرق قلمرویی را در این منطقه و کل کشور به شدت افزایش داده و کشور ما را در زمره متفرق‌ترین کشورها از این حیث قرار داده است (آخوندی و طاهرخانی، ۱۳۸۹).

مساله ناشی از این تفرق یا فقدان رویکرد منطقه‌ای در برنامه‌ریزی و اداره این منطقه، به این معنی است که هر کدام از قلمروهای مدیریتی مذکور تنها و به شکل انحصاری در محدوده قلمرو خود دارای اختیار تصمیم‌گیری هستند به طوری که هیچ نوع دید، رویکرد یا سطح تصمیم‌گیری فرادستی برای برخورد منسجم با مسایل مقیاس منطقه‌ای وجود ندارد؛ این یعنی تفرق سیاسی که در منطقه کلان‌شهری تهران و در طول چند دهه اخیر به ویژه بعد از سال ۱۳۸۴ و تصویب قانون «تعاریف محدوده و حریم، ...» و قانونی شدن تاسیس دهیاری‌های مستقل در هاله کلان‌شهری و تکثیر شدید قلمروهای حکومتی و مدیریتی چندین برابر شده است.

اگر تفرق سیاسی یا فقدان نهادهای برنامه‌ریزی و مدیریت منطقه‌ای، چالش اصلی فراروی مناطق کلان‌شهری است، «منطقه‌گرایی کلان‌شهری»، راهبردی است برای چیرگی بر این چالش بزرگ. در این ارتباط این استدلال وجود دارد که اگر مناطق کلان‌شهری هویت‌های فضایی یکپارچه و اشکال سکونتی ویژه‌ای هستند، علی‌الاصول همانند دیگر اشکال سکونتی مانند شهرها و روستاها یا کلان‌شهرها، باید دارای برنامه‌ها و طرح‌های خاص قلمرویی و نظام مدیریت و حکمروایی ویژه‌ای باشند. از سال ۱۳۷۴ که اولین بار راهبرد منطقه‌گرایی کلان‌شهری در ایران در قالب تهیه طرح‌های خاص مجموعه‌شهری و پیشنهاد ایجاد نظام‌های مدیریت متناظر با آنها مطرح شد، هنوز مطالعه‌ای روشن درباره عقلانیت بنیادین ایجاد نظام‌های مدیریت و حکمروایی کلان‌شهری در کشور صورت نگرفته است. تحقیق حاضر، در پی پاسخ دادن به پرسش‌های اساسی زیر در این ارتباط است:

الف) آیا برای مناطق کلان‌شهری به طور عام و منطقه کلان‌شهری تهران به طور خاص باید نظام حکومت یا حکمروایی منطقه‌ای ویژه‌ای تدارک دید؟

ب) مولفه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و محیطی تبیین‌کننده اداره و حکمروایی متمایز مناطق کلان‌شهری (مولفه‌های مبین عقلانیت منطقه‌گرایی کلان‌شهری) کدامند؟

ج) مولفه‌ها و عوامل مرجح مبین ضرورت ایجاد نظام مدیریت و حکمروایی منطقه‌ای در تهران به طور خاص کدامند؟

مقاله حاضر در دو بخش اصلی تنظیم شده است. در مرور مبانی نظری، سه دسته نظریه اصلی مرتبط با منطقه‌گرایی کلان‌شهری (منطقه‌گرایی سنتی، انتخاب عمومی و منطقه‌گرایی نوین) مطرح شده و استدلال‌های له و علیه منطقه‌گرایی مورد

ابرسهرمنطقه‌ها یا مناطق کلان‌شهری^۲ که در ایران اول بار در مصوبه‌ای از هیات وزیران^۳ (۱۳۷۴) با عنوان «مجموعه‌های شهری» شناخته شدند، اکنون در حال تبدیل شدن به شکل سکونتگاهی غالب انسانی چه در کشورهای توسعه‌یافته و چه در حال توسعه هستند. این نوع مناطق در سال ۱۹۹۵، جمعیتی بیش از ۱ میلیارد را در خود جای داده بود، یعنی یک نفر از هر پنج نفر جمعیت کره زمین در این گونه مناطق زندگی می‌کردند (Heywood, 1997, 161). بر اساس داده‌های موجود (United Nations, 2007)، تعداد شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت در سال ۲۰۰۷ به ۴۳۱ عدد رسید که از این میان ۱۹ ابرشهر بیش از ۱۰ میلیون نفر جمعیت داشتند.

بررسی تعاریف مختلف درباره مناطق کلان‌شهری و ابرشهرمنطقه‌ها (برای گونه‌شناسی تفصیلی این نوع مناطق ن.ک. به اسدی و زبردست، ۱۳۸۹) نشان می‌دهد که منطقه کلان‌شهری یا ابرشهرمنطقه، مفهومی است که برای تعریف یک نظام یا شبکه شهری به هم پیوسته به کار می‌رود که در مناطق تک‌هسته‌ای شامل حداقل یک کلان‌شهر اصلی با جمعیتی بیش از یک میلیون نفر و نیز نقاط سکونتگاهی پیرامونی و پهنه‌های فضاهای باز فی‌مابین است که از لحاظ عملکردی (نه پیوستگی کالبدی) کل یکپارچه‌ای را شکل می‌دهند. یکپارچگی عملکردی در تعریف منطقه کلان‌شهری به این معنی است که نقاط سکونتگاهی و قلمروهای حکومتی و مدیریتی متعددی که در این منطقه وجود دارند، یک بازار بزرگ و واحد مسکن، کار، خرید، آموزش و تفریح (Meijers et al., 2003, 22) را شکل می‌دهند که به صورت نظام شهری روزانه‌ای^۴ (Pacione, 2001, 80) عمل می‌کنند.

شهرمنطقه‌ها، هویت‌های عملکردی یکپارچه‌ای هستند که به دلیل مقیاس و وسعتشان، فراتر از مرزهای قلمروهای سنتی یک شهر یا شهرستان گسترش می‌یابند به طوری که بسیاری از آنها، قلمرو ده‌ها شهر و شهرستان را به خود اختصاص می‌دهند. به عقیده بسیاری از صاحب‌نظران (Hamilton, 1999, xvii; Barlow, 1991, 1 & 18; Henton, 2001)، این وجه از مناطق کلان‌شهری، مولد بزرگ‌ترین چالش اداره و حکمروایی شهرمنطقه‌هاست، یعنی تفرق سیاسی و حکومتی. تفرق سیاسی^۵ به عبارت موجز، یعنی وجود تعداد زیادی از قلمروهای حکومتی (مانند قلمرو شهرستان و بخش و یا حکومت فرمانداری و بخشداری) و قلمروهای مدیریتی مستقل (مانند قلمرو شهر و روستا و یا نهاد شهرداری و دهیاری) در گستره شهرمنطقه که مانع از اتخاذ تصمیمات سیاستی یکپارچه فراشهری و منطقه‌ای است. منطقه کلان‌شهری تهران برای مثال (در اینجا برابر با محدوده طرح مجموعه‌شهری تهران فرض شده است)، در سال ۱۳۸۹ شامل ۴۹ قلمرو حکومتی (شهرستان و بخش) و ۵۲ قلمرو مدیریت شهری بود. به این مجموعه باید قلمروهای مدیریت روستایی یا دهیاری‌ها را نیز افزود که تا همان سال حدود ۴۰۰

و کفایت آنها در تبیین و توجیه ضرورت منطقه‌گرایی کلان شهری در تهران به بحث گذاشته شده و در نهایت از بین آنها مهم‌ترین و نیرومندترین استدلال نشان داده می‌شود.

بحث قرار می‌گیرد. درگام بعدی پنج استدلال مبین و موجه‌کننده منطقه‌گرایی کلان شهری استخراج شده و مبنای بررسی‌های گام بعدی قرار می‌گیرد. در بخش دوم هر یک از استدلال‌های پنج‌گانه

۱- روش‌شناسی تحقیق

دلالت بر تلاش‌های نظری و عملی دارند که تا دهه ۱۹۷۰-۱۹۶۰ (زمان اوج گیری نظریه انتخاب عمومی) در حوزه تجدیدسازمان حکومت‌های محلی به ویژه در آمریکا جریان داشته است. اصول اصلی منطقه‌گرایی سنتی، اول بار به طور جامع از سوی پل استودنسکی^۵ و در اثر وی با عنوان «حکومت نواحی کلان شهری در ایالات متحده آمریکا»^۶ در سال ۱۹۳۰ به چاپ رسید (Stephen and Wikstrom, 2000). وی در این کتاب ادعا می‌کند که حکومت در سیستم‌های متفرق ناکارآمد است. وی مدعی است که در شرایط تفرق حکومتی، مراجع شهرداری قادر نیستند تصمیمات منسجمی را در مقیاس کلان شهری اتخاذ کنند. از دید سنت اصلاح کلان شهری، برای بیش از نیم قرن از اوایل قرن بیستم تا دهه ۱۹۶۰، مساله شهر^۷، «وجود تعداد زیادی از قلمروهای عمومی مستقل از هم در یک ناحیه کلان شهری» بود. ناحیه کلان شهری به عنوان یک اجتماع بزرگ قلمداد می‌شد که به وسیله روابط اقتصادی و اجتماعی به هم بافته شده است اما به طرز مصنوعی به واسطه تحمیل مرزهای واحدها و قلمروهای حکومتی از همدیگر جدا شده است (Ibid).

دغدغه اصلی این سنت، وجود تفرق حکومت محلی و منجر شدن آن به فقدان اثربخشی^۸ و ناکارایی^۹ سیاست‌گذاری و خدمات‌رسانی عمومی است. تفرق سیاسی، کلان‌شهر را که یک اجتماع محلی با ویژگی‌های اقتصادی و اجتماعی واحدی است به قطعات متعددی تقسیم می‌کند. در نتیجه مسایل و نابرابری‌های زیادی در توزیع و تامین مالی خدمات عمومی، هماهنگی در خدمات‌رسانی و برخورد با مسایل منطقه‌ای بروز می‌کند. راه حل پیشنهادی از سوی این مکتب، انجام تغییرات ساختاری برای ایجاد یکپارچگی سیاسی-حکومتی در پهنه منطقه کلان شهری یعنی ادغام حکومت‌های محلی متعدد و ایجاد ساختارهای بزرگ مقیاس مدیریت و حکمروایی کلان شهری است (Heinelt and Kubler, 2005; Savitch and Vogel, 2009) که از طریق ایجاد حکومت کلان شهری تک سطحی یا دو سطحی صورت می‌گیرد.

اولین تلاش در زمینه صورت‌بندی قضایای ماخوذ از نظریه منطقه‌گرایی سنتی توسط اوستروم (Ostrom, 1972, 478-480) صورت گرفته است. وی مجموعه‌ای از هفت قضیه را که ماخوذ از مرور متون نظری است در مقاله خود، که اکنون یک اثر کلاسیک محسوب شده و شاید پراجاع‌ترین ماخذ در این زمینه باشد، فراهم آورده است.

قضیه ۱: افزایش در اندازه واحدهای حکومت شهری^{۱۱} با تولید سرانه بیشتر، تامین کارآمدتر خدمات، توزیع برابرتر هزینه‌ها بین

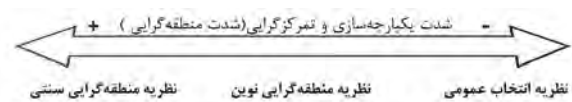
روش تحقیق استفاده شده در بخش‌هایی از کار که به مرور و تحلیل متون و ارزیابی کفایت استدلال‌های موجود در بافتار منطقه تهران می‌پردازد، بازنگری تحقیق و فراتحلیل، و در مورد ارائه داده‌ها و شواهد برای استدلال پنجم، که به نظر عقلانیت مبنایی برای تبیین منطقه‌گرایی کلان شهری به حساب می‌آید، روش تحلیل داده‌های ثانویه است. برای پاسخ به پرسش‌های فوق با استفاده از مرور و تحلیل تحقیقات مرتبط، استدلال‌ها و عقلانیت پشتیبان منطقه‌گرایی کلان شهری استخراج شده و خود این استدلال‌ها و نقاط قوت و ضعف آنها مورد تحلیل قرار گرفته‌اند. در ادامه، مناسبت و ارجحیت هر یک از این استدلال‌ها برای تبیین عقلانیت منطقه‌گرایی کلان شهری در بافتار موجود تهران بررسی و نشان داده شده است.

۲- مرور مبانی نظری

هدف این بخش، بحث و بررسی سه نظریه یا رویکرد مطرح در منطقه‌گرایی کلان شهری است: منطقه‌گرایی سنتی، رویکرد انتخاب عمومی و منطقه‌گرایی نوین. شاید بر اساس واژه‌شناسی دیالکتیکی، بتوان نسبت این سه نظریه یا رویکرد را با هم مشخص کرد. اگر بتوان منطقه‌گرایی سنتی (۱۹۰۰-۱۹۷۰) را تز یا نهاد نامید، رویکرد انتخاب عمومی (۱۹۷۰-۱۹۹۰) به یقین آنتی‌تز یا برابر نهاد خواهد بود، و نظریه منطقه‌گرایی نوین که بعد از دهه ۱۹۹۰ مطرح شده است سنتز یا هم‌نهاد خواهد بود. این دیالکتیک هم از بُعد محتوا و ماهیت نظریه‌های سه‌گانه و هم از بُعد زمانی در اینجا صادق است. اگر بخواهیم این سه نظریه یا رویکرد منطقه‌گرایی را بر اساس شدت منطقه‌گرایی و یا شدت تمرکزگرایی و یکپارچه‌سازی حکومتی در یک نمودار ترسیم کنیم، شاید بتوان نمودار ۱ را وارد دانست.

۱-۲- نظریه منطقه‌گرایی سنتی

مفاهیم و عناوین مترادفی چون منطقه‌گرایی سنتی یا قدیمی، سنت اصلاح کلان شهری، سنت حکومت کلان شهری، مکتب حکومت کلان شهری و رویکرد یکپارچه‌سازی، همگی



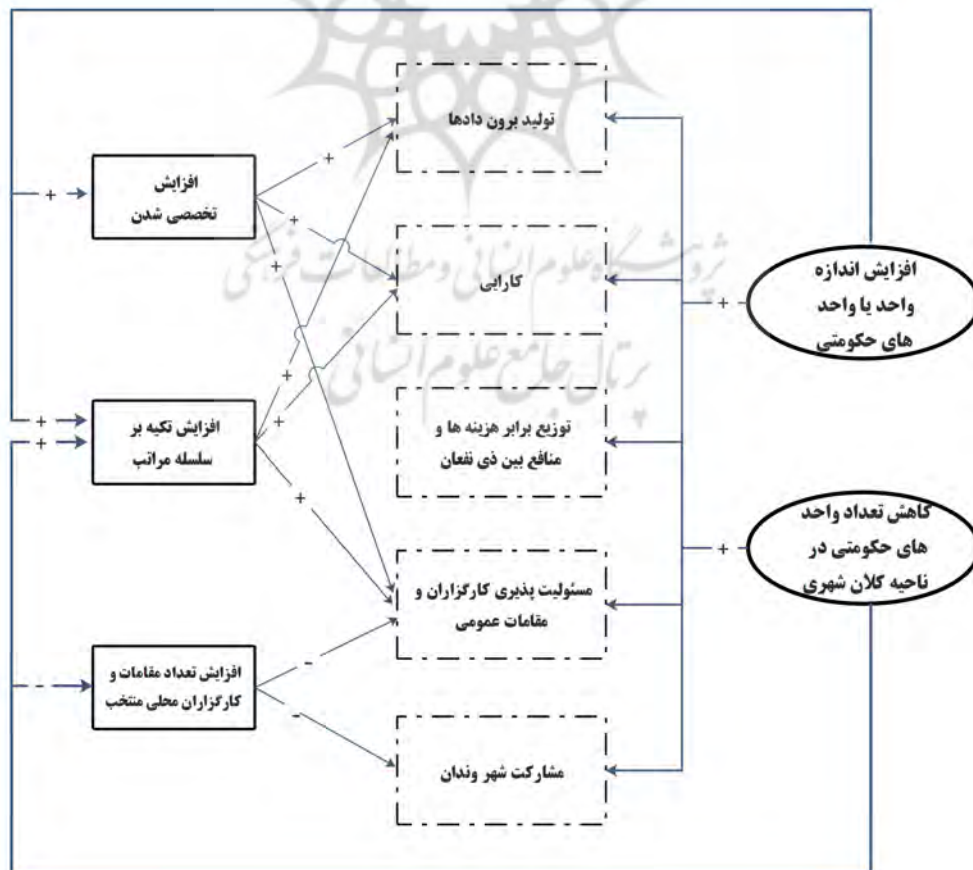
نمودار ۱- شدت یکپارچه‌سازی حکومتی در سه نظریه منطقه‌گرایی کلان شهری.

عمومی و نیز کاهش مشارکت شهروندان خواهد شد. ساختار نظری که در بالا تعریف شد، دارای دو متغیر مستقل است: اندازه واحدهای حکومت شهری و تعدد بنگاه‌ها و نهادهای حکومتی در ناحیه کلان شهری. سه متغیر میانی دیگر نیز در میان هستند: تخصیصی شدن، تکیه بر سلسله مراتب و تعدد مراجع منتخب. پنج متغیر وابسته نیز وجود دارند: تولید سرانه، تامین کارآمد خدمات، توزیع برابر هزینه‌ها بین ذی نفعان، مسئولیت پذیری مقامات و کارگزاران محلی و مشارکت شهروندان. نمودار ۲، رابطه متغیرهای فوق را نشان می‌دهد.

۲-۲- نظریه انتخاب عمومی: گزینه برابر نهاد نظریه منطقه‌گرایی سنتی

ایده‌های نظری مرتبط با مکتب انتخاب عمومی، ریشه در مقاله کلاسیک چارلز تیبوت در سال ۱۹۵۶ با عنوان «نظریه ناب هزینه‌کرد عمومی»^۲ و توسعه آن از سوی وینسنت اوستروم و همکارانش در سال ۱۹۶۱ در اثری با عنوان «سازمان حکومت در نواحی کلان شهری: بحث و فحص نظری»^۳ دارد. تفرق حکومت‌های محلی از نظرانديشمندان این مکتب، بر خلاف طرفداران منطقه‌گرایی سنتی، یک مزیت و موهبت است نه یک نقص و ایرادی که باید رفع گردد. مکتب انتخاب عمومی بر بازار به عنوان مکانیزم سازمان ده تکیه می‌کند که به واسطه آن خدمات عمومی پایه در ناحیه کلان شهری تامین شده و هماهنگ

ذی نفعان، افزایش مسئولیت پذیری کارگزاران و مقامات محلی و افزایش مشارکت شهروندان همراه خواهد بود.
 قضیه ۲: افزایش در اندازه واحدهای حکومت شهری موجب حرفه‌ای و تخصصی شدن بیشتر خدمات رسانی عمومی و تکیه بیشتر بر سلسله مراتب به عنوان اصل سازماندهی خواهد شد.
 قضیه ۳: کاهش تعداد نهادها و بنگاه‌های عمومی در ناحیه کلان شهری با افزایش تولید سرانه، کارایی بیشتر در تامین خدمات، توزیع برابرتر هزینه‌ها بین ذی نفعان، مسئولیت پذیری بیشتر کارگزاران و مقامات محلی و افزایش مشارکت شهروندان همراه خواهد شد.
 قضیه ۴: کاهش تعداد نهادها و بنگاه‌های عمومی در ناحیه کلان شهری از یک طرف، تکیه بر سلسله مراتب را به عنوان اصل سازماندهی افزایش خواهد داد و از طرف دیگر از تعداد مراجع عمومی با انتخاب مستقیم در ناحیه کلان شهری خواهد کاست.
 قضیه ۵: افزایش تخصیصی شدن کارکنان عمومی به افزایش سطح تولید سرانه، تامین کارآمدتر خدمات و افزایش مسئولیت پذیری کارگزاران و مقامات محلی منجر خواهد شد.
 قضیه ۶: افزایش تکیه بر سلسله مراتب به عنوان اصل سازماندهی در ناحیه کلان شهری با تولید سرانه بیشتر، تامین کارآمدتر خدمات، توزیع برابرتر هزینه‌ها بین ذی نفعان و افزایش مسئولیت پذیری کارگزاران و مقامات محلی همراه خواهد شد.
 قضیه ۷: افزایش تعداد مراجع انتخابی مستقیم در ناحیه کلان شهری، موجب کاهش مسئولیت پذیری مقامات و کارگزاران



نمودار ۲- روابط مفروض بین متغیرها در سنت اصلاحات کلان شهری. ماخذ: (Ostrom, 1972, 480)

مکانیزم انتخابات سیاسی و تولیدکنندگان واحد باشند. وجود حکومت‌های متعدد در یک ناحیه کلان شهری، شهروندان را قادر می‌سازد تا با «پاهای خود رای دهند»^{۱۸}، به این معنی که در صورت نارضایتی از بسته خدماتی و مالیاتی ارائه شده در یک محدوده و قلمرو حکومتی خاص می‌توانند به قلمرو و محدوده حکومتی دیگری نقل مکان کنند. وجود چنین شرایطی [تعدد قلمروها و واحدهای حکومتی و امکان خروج]^{۱۹} می‌تواند به ارتقای کارایی خدمات رسانی عمومی در سطح منطقه کلان شهری بیانجامد، با پایین آوردن هزینه‌ها و بالابردن کیفیت خدمات (Savitch and Vogel, 2009; Heinelt and Kubler, 2005; Ostrom, 1972).

الینور اوستروم (Ostrom, 1972, 486)، قضایای نظری منبعث از این رویکرد را در زیر فهرست کرده است. در اینجا دو متغیر مستقل و پنج متغیر وابسته داریم. یک متغیر میانی جدید نسبت به مورد سنت اصلاح کلان شهری، یعنی نوع کالا و خدمت عمومی، در قضایای زیر افزوده شده است (ن. ک. به نمودار ۳):

قضیه ۱: اینکه افزایش در اندازه واحدهای حکومت شهری با تولید سرانه بیشتر، تامین کارآمدتر خدمات و توزیع برابرتر هزینه‌ها بین ذی‌نفعان همراه خواهد شد به نوع کالا یا خدمت عمومی مورد بررسی بستگی خواهد داشت.

قضیه ۲: افزایش در اندازه واحدهای حکومت شهری به کاهش مسئولیت‌پذیری مقامات محلی و کاهش مشارکت شهروندان منجر خواهد شد.

قضیه ۳: افزایش اندازه واحدهای حکومت شهری به استفاده بیشتر از سلسله مراتب به عنوان اصل سازماندهی منجر خواهد شد.

قضیه ۴: اینکه کاهش تعداد مراجع و بنگاه‌های عمومی در ناحیه کلان شهری با افزایش تولید سرانه، کارایی بیشتر خدمات رسانی و توزیع برابرتر هزینه‌ها بین ذی‌نفعان همراه خواهد شد، به نوع کالا یا خدمت عمومی مورد بررسی بستگی خواهد داشت.

قضیه ۵: کاهش تعداد مراجع و بنگاه‌های عمومی در ناحیه

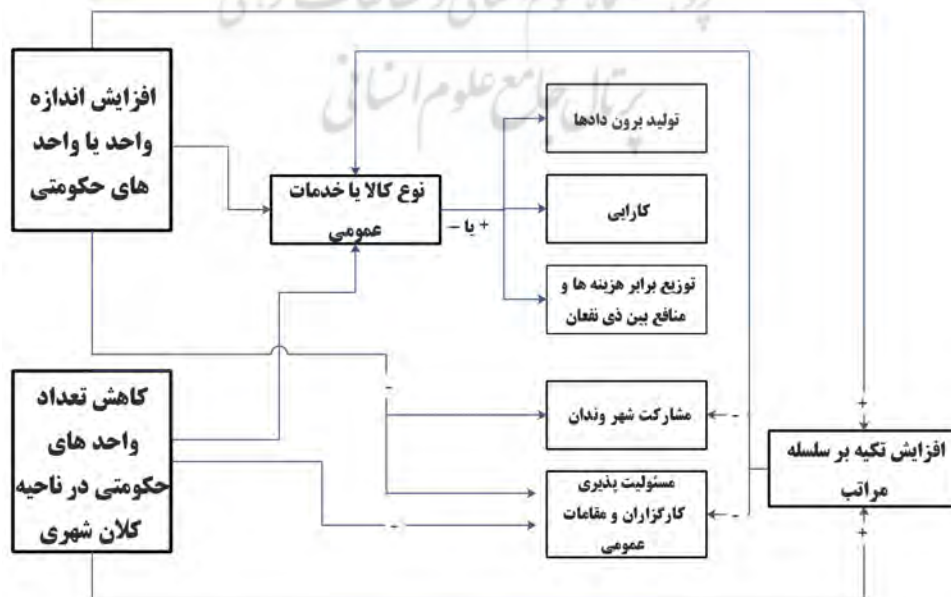
می‌گردد. تفرق حکومتی یا سیاسی، واحدهای حکومت محلی را بر آن می‌دارد تا برای رقابت در جذب ساکنان و کسب و کار بیشتر، سطح مالیات را پایین نگه داشته و خدمات عمومی را با هزینه کمتری ارائه دهند و در ضمن پاسخگویی بیشتری در قبال شهروندان داشته باشند (Savitch and Vogel, 2009).

رویکرد انتخاب عمومی، نتیجه تحلیل‌های متفاوت گروهی از اقتصاددانان سیاسی درباره «مساله شهری»^۴ است. نتایج تحلیل این دسته اقتصاددانان سیاسی کاملاً متفاوت از نتایج مورد انتظار سنت اصلاحات کلان شهری است. میزان این تفاوت در رویکرد را از این نتیجه‌گیری استیگلر^{۱۵} می‌توان دریافت:

«اگر ما تامین همه فعالیت‌های حکومتی را به کوچکترین واحد حکومتی بدهیم که البته بتواند آن را با کارایی به انجام برساند، این اقدام به احیاء و نوسازی وسیعی در حکومت‌های محلی امریکا منجر خواهد شد. حکومت محلی قدرتمند و توانا، جزء اساسی یک جامعه است که در پی ارائه بیشترین آزادی ممکن و اختیار تصمیم‌گیری برای افراد است» (Ostrom, 1972).

بسیاری از اقتصاددانان سیاسی یا شارحان مکتب انتخاب عمومی پیش‌فرض دارند که هر فردی اگر دارای اطلاعات کافی باشد، تصمیماتش در پی بیشینه‌سازی رفاهش خواهد بود. پیش‌فرض آنها این است که برخی کالاها و خدمات توسط بازار با کارایی بسیار بیشتری می‌تواند تولید و توزیع گردد و همچنین برخی کالاها و خدمات، از آنجا که دارای اثرات سرریز^{۱۶} بسیار گسترده‌ای هستند، اغلب فراتر از حوزه افرادی است که مستقیماً در هزینه‌های مبادله^{۱۷} آن درگیر بوده‌اند، از این رو، این نوع کالاها و خدمات «شاید» بهتر باشد توسط نهادهای عمومی تامین گردند.

از دید شارحان انتخاب عمومی، وجود بیش از یک تولیدکننده کالای عمومی شهری در ناحیه کلان شهری، شهروندان را قادر می‌سازد تا انتخاب‌های کارآمدتری درباره دریافت ترکیب خدمات مطلوب خود صورت دهند، تا اینکه صرفاً متکی به



نمودار ۳- روابط مفروض بین متغیرها در نظریه انتخاب عمومی.

ماخذ: (Ostrom, 1972, 486)

اگرچه دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ چندان روی خوشی به برنامه‌ریزی استراتژیک کلان‌شهری نشان نداد، با این وجود امروزه اصلاح‌گرایان کلان‌شهری (در قامت منطقه‌گرایان نوین) به جای تأکید بر منافع صرفه‌های مقیاس برای تبیین ضرورت منطقه‌گرایی کلان‌شهری، بیشتر بر نیاز به برنامه‌ریزی کلان‌شهری و منطقه‌ای منسجم و ایجاد رقابت‌پذیری در گستره کلان‌شهری تأکید دارند که طی آن صاحبان کسب و کار، حکومت‌های محلی را برای ارائه جذاب‌ترین انگیزش‌های سرمایه‌گذاری، برای مثال از طریق کاهش هزینه‌های مالیاتی، مقابل هم قرار می‌دهد (Savitch and Vogel, 2009; Keating, 2001).

در منطقه‌گرایی سنتی، اندیشمندان خواستار ایجاد شهرهای کلان‌شهری یا ایجاد حکومت کلان‌شهری می‌شدند و آن را راه‌حلی برای تفرق سیاسی و سیاستی در گستره منطقه کلان‌شهری می‌انگاشتند. حکومت کلان‌شهری به عنوان نهاد یا سازمانی عمودی و رسمی، راه‌حلی برای ارتقای کارایی، اثربخشی، پاسخگویی و برابری انگاشته می‌شد. اما امروزه اندیشمندان منطقه‌گرایی نوین از حکمروایی کلان‌شهری بحث می‌کنند، که بر شبکه‌های افقی غیررسمی تأکید داشته و دغدغه اصلی آنها کاهش تفاوت بین شهرهای مرکزی و حومه‌ها است. بسیاری از این دست مطالعات تحت لوای برجسب «منطقه‌گرایی نوین» صورت می‌گیرد که بازتاب توسعه پارادایم جدید حکمروایی کلان‌شهری و رشد وفاق بین پیروان رویکرد انتخاب عمومی و منطقه‌گرایی سنتی است (Savitch and Vogel, 2009; Wallis, 2005; Heinelt and Kubler, 1994 and 2009).

بر اساس بررسی قضایای مستخرج از مقاله اوستروم و نیز پردازش‌های آتی آن توسط نظریه‌پردازان دیگر در این حوزه (Althshuler et al, 1999; Vogel, 1997; Savich and Vogel, 1995; Keating, 1991; Barlow, 1991; Pastor et al, 2000; 2009)، پنج محور اصلی مبنای عقلانیت منطقه‌گرایی کلان‌شهری به شرح زیر قابل جمع‌بندی و تدوین است: الف) افزایش کارایی خدمات رسانی، ب) ارتقای اثربخشی سیاستی از طریق برنامه‌ریزی استراتژیک، ج) ارتقای توان توسعه اقتصادی به ویژه در عصر اقتصاد رقابتی، د) اعتدالی دموکراسی و ه) ارتقای برابری و عدالت در بهره‌مندی از خدمات بین مرکز و پیرامون. شرح مختصر پنج استدلال مرتبط با محورهای فوق بدین شرح تعریف‌شدنی است: الف) تفرق سیاسی [یا فقدان حکومت یا حکمروایی منطقه‌ای] کارایی خدمات‌رسانی را کاهش می‌دهد. از سوی دیگر، با درپیش گرفتن منطقه‌گرایی کلان‌شهری [وجود حکومت یا حکمروایی منطقه‌ای] و با بهره‌برداری از صرفه‌های مقیاس به ویژه در تامین خدمات مقیاس منطقه‌ای، کارایی خدمات‌رسانی افزایش خواهد یافت.

ب) تفرق سیاسی در منطقه کلان‌شهری، موجب تشدید نابرابری بین مرکز و پیرامون خواهد شد. در طرف مقابل، منطقه‌گرایی موجب کاهش نابرابری‌های اجتماعی (جدایی‌گزینی نژادی و درآمدی) و بهره‌مندی برابر از خدمات عمومی بین شهر مرکزی و نقاط سکونت‌پیرامونی (شهرها و روستاهای موجود در نواحی پیراشهری) می‌گردد.

کلان‌شهری به کاهش مسئولیت‌پذیری مراجع و مقامات محلی منجر خواهد شد.

قضیه ۶: کاهش تعداد مراجع و بنگاه‌های عمومی در ناحیه کلان‌شهری موجب افزایش تکیه بر سلسله‌مراتب به عنوان اصل سازماندهی در ناحیه کلان‌شهری خواهد شد.

قضیه ۷: اینکه افزایش تکیه بر سلسله‌مراتب به عنوان اصل سازماندهی در ناحیه کلان‌شهری با تولید سرانه بیشتر و تامین کارآمدتر خدمات همراه خواهد شد، به نوع کالا یا خدمت عمومی مورد بررسی بستگی خواهد داشت.

قضیه ۸: افزایش تکیه بر سلسله‌مراتب به عنوان اصل سازماندهی در ناحیه کلان‌شهری به کاهش مشارکت شهروندان و کاهش مسئولیت‌پذیری مراجع و مقامات محلی منجر خواهد شد.

۲-۳- نظریه منطقه‌گرایی نوین: رویکردی ترکیبی

دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، دهه افول جریان‌های منطقه‌گرایی سنتی و اوج رویکرد انتخاب عمومی در بسیاری از کشورهای آمریکایی و اروپایی است. بخش عمده جریان احیای منطقه‌گرایی بعد از دهه ۱۹۹۰، در تلاش‌ها و آثار فکری و نظری چند نظریه‌پرداز مهم قابل ردیابی است: دیوید راسک و اثر وی با عنوان «شهرها بدون حومه‌ها» در سال ۱۹۹۳، آثار ساویچ و فوگل به عنوان واضع و شارح اصلی منطقه‌گرایی نوین و اثر آلتشولر و همکارانش در سال ۱۹۹۶ از جمله آثار مرتبط با منطقه‌گرایی کلان‌شهری بعد از دهه ۱۹۹۰ به حساب می‌آیند.

منطقه‌گرایی نوین در دهه ۱۹۹۰ زمانی مطرح شد که اندیشمندان شهری، وابستگی متقابل شهر و نواحی حومه‌ای را دوباره مورد تأکید قرار دادند. در این دوره، جمعیت به طور مداوم به سمت پیرامون و به سوی حومه‌ها، نواحی فراشهری و شهرلبه‌ها گسترش می‌یافت. منطقه‌گرایان نوین، به این حقیقت رسیدند که شهرمنطقه، در مقابل شهر، واحد مناسبی برای رقابت در اقتصاد جهانی است. برای منطقه‌گرایان نوین، بحران‌های شهری نتیجه وجود تفاوت‌های نژادی، اقتصادی و اجتماعی بین شهرها (حلقه درونی نواحی حومه‌ای و حومه‌های جدیدتر بیرونی) است (Savitch and Vogel, 2009, 113).

دستور کار سیاسی منطقه‌گرایان نوین، جستجوی راه‌هایی برای کاهش تفاوت‌های مالی، اقتصادی و اجتماعی بین شهرهای مرکزی و نواحی حومه‌ای اطراف آنهاست. بنابراین، منطقه‌گرایان نوین از استراتژی‌هایی چون اشتراک مالیاتی در بین حکومت‌های محلی برای تضمین درآمد مالیاتی کافی برای تامین سطح مناسب خدمات، ایجاد مسکن قابل استطاعت در حومه‌ها برای کاهش جدایی‌گزینی اجتماعی، رفع عدم انطباق فضایی مکان اشتغال و سکونت، سیاست‌های رشد هوشمند و نیز هدایت رشد به شهرهای مرکزی حمایت می‌کنند. منطقه‌گرایان نوین، طرفدار تخصیص منابع و نیز استقلال عمل بیشتر برای حکومت‌های محلی در برخورد با مسایل شان هستند و نیز خواستار نوعی از ساختار بندی روابط بین حکومتی هستند که به تحقق اهداف منطقه‌گرایان نوین کمک می‌کند (Ibid).

این مبنای کارخانه یا واحد تولیدی با تولید بیشتر کالاهای استاندارد می‌تواند هزینه‌ها را کاهش دهد. در برخی موارد دیگر، این استدلال صورت می‌گرفت که می‌توان با این کار در تجهیزات سرمایه‌ای و نیروی متخصص صرفه جویی به عمل آورد، به ویژه در جایی که به خدمات پیچیده‌تری نیاز است که حکومت‌های محلی مجبور به تأمین آنها هستند ولی شهرداری‌های کوچک توان آن را نداشته و برای آنها توجیه‌پذیری اقتصادی ندارد.

استدلال کلاسیک در زمینه کارایی خدمات رسانی و بهره‌برداری از صرفه‌های مقیاس در حکومت‌های بزرگ مقیاس، یکی از استدلال‌های اصلی در توجیه ایجاد حکومت‌های بزرگ مقیاس و کلان‌شهری بوده است به ویژه در کشورهایی که حکومت‌های محلی دارای دامنه عملکردی وسیع و استقلال عمل بالایی هستند. مطالعات کالین کلارک^{۲۰} در زمینه اندازه جمعیتی مناسب برای بهره‌مندی از صرفه‌های ناشی از مقیاس طیف جمعیتی ۱۰۰-۲۰۰ هزار نفر را نشان می‌دهد. مطالعات هیرش^{۲۱} نشان می‌دهد که بسیاری از خدمات عمومی تنها در صورتی به شکل کارآمد قابل تأمین خواهد بود که برای اجتماعاتی بیش از ۵۰ هزار نفر یا ۱۰۰ هزار نفر ارائه گردند. معنای آن این است که صرفه‌های ناشی از مقیاس در سطوح جمعیتی بالا به دست می‌آید و به ویژه در ارائه خدماتی چون تولید و توزیع برق، تأمین آب شرب، دفع زباله و تصفیه فاضلاب. البته باید توجه داشت که ارائه چنین خدماتی مستلزم وجود سطح بالایی از تکنولوژی بوده و بسیار سرمایه‌بر هستند، در حالی که دیگر خدمات شهری مانند پلیس، آتش‌نشانی، جمع‌آوری زباله، نگهداری خیابان و... خدماتی کاربر هستند (Green, 1977, 245). همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد استدلال افزایش کارایی به عنوان تبیین و توجیه بر عقلانیت منطقه‌گرایی کلان‌شهری، بیشتر در نظریه‌های منطقه‌گرایی سنتی مورد تأکید واقع شده است. این دسته نظریه‌ها استدلال می‌کنند که از طریق یکپارچه‌سازی حکومتی در منطقه کلان‌شهری می‌توان کارایی خدمات رسانی را افزایش داد. بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد که این استدلال برای تمامی انواع خدمات عمومی محلی صادق نیست. برای مثال تحقیق آلتشولر و همکارانش (Altshuler et al., 1999) نشان داد که حکومت‌های محلی در ارائه طیف وسیعی از خدمات عمومی کاربر دارای کارایی بالایی نسبت به حکومت‌های بزرگ مقیاس هستند. همان مطالعه نشان داد که افزایش کارایی خدمات رسانی صرفاً در خدمات با ماهیت منطقه‌ای روی می‌دهد که سرمایه‌بر بوده و به نیروی انسانی تخصصی و تجهیزات پیشرفته نیاز دارند ولی در بقیه انواع خدمات شرایط متفاوت است.

در ایالات متحده آمریکا که ارائه کلیه خدمات عمومی، مسئولیت حکومت‌های محلی است وجود تفرق سیاسی به این معنی است که هر یک از قلمروهای حکومتی (بزرگ، متوسط و کوچک) خود باید رأساً به تأمین خدمات مقیاس منطقه‌ای بپردازند و بدیهی است که این موجب کاهش کارایی در خدمات رسانی خواهد شد. این نقیصه در بخش عمده شهرها و مناطق کلان‌شهری آمریکا، برای مثال، نه با ایجاد یک سطح یا لایه حکومت کلان‌شهری یا منطقه‌ای بلکه با ایجاد نهادها یا سازمان‌های خدماتی ویژه کلان‌شهری^{۲۲} که ماهیتی

ج) تفرق سیاسی به واسطه ایجاد تکثر و اغتشاش در الگوی حکومت‌داری موجب کاهش مشارکت عمومی می‌شود و در مقابل، منطقه‌گرایی کلان‌شهری موجب افزایش دموکراسی و مشارکت عمومی در سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌ها خواهد شد.

د) چهارمین استدلال مقوم منطقه‌گرایی که در دوده اخیر همراه با موج جهانی شدن پررنگ‌تر شده است، بیشتر رنگ و بوی توسعه اقتصادی دارد. از دید منطقه‌گرایان، تفرق سیاسی موجب کاهش توان رقابتی شهرمنطقه‌ها در عرصه اقتصاد رقابتی جهانی می‌شود و در عوض با اتخاذ راهبردهای منطقه‌گرایی می‌توان توان‌های پراکنده موجود در شهرمنطقه را در قالب یک هویت و نیروی منسجم و هماهنگ برای رقابت با دیگر شهرمنطقه‌های جهانی بسیج نمود.

ه) استدلال پنجم مدعی است که در شرایط وجود تفرق سیاسی، هیچ ظرفیت استراتژیکی برای برنامه‌ریزی و برخورد با مسائل منطقه‌ای وجود ندارد. علاوه بر این، وجود چنین شرایطی اثربخشی سیاستی را نیز کاهش می‌دهد. در مقابل، منطقه‌گرایی کلان‌شهری با به وجود آوردن یک چارچوب سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری منطقه‌ای که کلیه قلمروها متعهد به اجرای آن هستند، می‌تواند سیاست‌گذاری و اجرای منطقه‌ای را ممکن و اثربخشی آنها را اعتلا بخشد.

۳- بررسی تفصیلی کفایت استدلال‌های پنج‌گانه در تبیین و توجیه عقلانیت منطقه‌گرایی کلان‌شهری در تهران

همانگونه که اشاره شد در تبیین عقلانیت منطقه‌گرایی کلان‌شهری در متون مرتبط، هر پنج استدلال مورد تأکید واقع شده است. اگر استدلال کارایی، اثربخشی و برابری در منطقه‌گرایی سنتی بیشتر مورد تأکید واقع شده است در منطقه‌گرایی نوین به جای استدلال کارایی در ارائه خدمات، بر کاهش نابرابری‌های اجتماعی، ایجاد ظرفیت برنامه‌ریزی استراتژیک و نیز ایجاد توان رقابت اقتصادی در شهرمنطقه‌ها تأکید بیشتری شده است. علی‌الاصول، فراهم آوردن هرگونه تبیین و توجیه جامع درباره عقلانیت و ضرورت اتخاذ منطقه‌گرایی کلان‌شهری، مستلزم بررسی و به‌آزمون گذاردن هر پنج استدلال پیش‌گفته است. با وجود این، به نظر می‌رسد بسته به بافتار اقتصادی، سیاسی و محیطی منطقه کلان‌شهری تهران برخی از استدلال‌های پنج‌گانه فوق در تبیین عقلانیت منطقه‌گرایی کلان‌شهری مربوطیت بیشتری داشته باشد. از این رو، هدف در این جا جستجو و بیان نیرومندترین استدلالی است که بتوان بر اساس ادله مندرج در آن، استقرار نوعی ساختار حکومت و یا حکمروایی منطقه‌ای را توجیه نمود.

۳-۱- بررسی کفایت استدلال کارایی

از دید منطقه‌گرایان سنتی، واحدهای حکومتی بزرگ‌تر کارآمدترند زیرا قادرند از صرفه‌های مقیاس موجود در عملیات خدمات رسانی بهره‌برداری کنند (Savitch and Vogel, 2009; Ostrom, 1972; Os-). گاهی اوقات توجیه این قضیه صرفاً با قیاس مبهم آن با فرایند تولید کارخانه‌ای صورت می‌گیرد بر

واقع شده است. پایه و اساس این استدلال در امریکا، برای مثال، بر این واقعیت مبتنی است که در شرایط وجود تفرق سیاسی (فقدان نظام حکومت یا حکمروایی کلان شهری) و محفوظ بودن حق برنامه‌ریزی کاربری زمین انحصاری برای حکومت‌های محلی حومه‌ای، افراد طبقه متوسط و مرفه تحت تاثیر شرایط اجتماعی و اقتصادی نامطلوب شهرهای مرکزی به سوی حومه‌ها نقل مکان می‌کنند. در چنین شرایطی، شهر مرکزی با وجود ایفای کارکرد یک مکان مرکزی، پایه و عایدی مالیاتی خود را به تدریج از دست داده و فقیر و فقیرتر شده و حومه‌ها بدون اینکه هزینه‌ای برای استفاده از خدمات شهر مرکزی بپردازند، از آنها منتفع می‌گردند؛ یعنی «سواری مجانی»^{۲۳}. این روند در همراهی با برنامه‌ریزی و منطقه‌بندی انحصاری از سوی اجتماعات محلی حومه‌ای، به طرد طبقات فقیرتر اجتماع و گسترش بیشتر جدایی‌گزینی اجتماعی می‌انجامد. منطقه‌گرایان معتقدند با ایجاد یک حکومت کلان شهری فراگیر، هم هزینه‌ها و هم درآمدهای تولید شده در منطقه می‌تواند درونی شده و به شکل متعادلی در منطقه توزیع گردد. این بازتوزیع به افزایش برابری در کل منطقه خواهد انجامید.

لازم به یادآوری است که استدلال اعتلای برابری برای تبیین منطقه‌گرایی کلان شهری در تهران بسیار بیشتر و به طور تلویحی مورد استفاده کارگزاران و سیاست‌گذاران کلان برنامه‌ریزی فضایی در کشور قرار گرفته است. آخوندی (۱۳۸۹) وزیر وقت مسکن در دهه ۱۳۷۰ و از حامیان طراحی و تصویب لایحه «طرح‌ریزی مجموعه شهری تهران و ...» درباره انگیزه‌های اصلی آغاز منطقه‌گرایی کلان شهری در آن دوره تاریخی به وقوع شورش‌های پیراشهری در اسلام‌شهر و پیش از آن در نواحی پیراشهری مشهد اشاره می‌کند که به دلیل فقدان زیرساخت‌ها و خدمات عمومی ضروری در این نواحی روی دادند. بنابراین به نظر می‌رسد، با وجود تفاوت بافتار، آنچه باعث شد اولین بار در ایران جریان منطقه‌گرایی کلان شهری به موازات احیای منطقه‌گرایی نوین در امریکا و اروپا شکل گیرد، برونزد همان اثرات نامطلوبی بود (نابرابری در دسترسی به خدمات بین مرکز و پیرامون) که منطقه‌گرایان کلان شهری آن را برای چنین مناطقی که فاقد رویکرد منطقه‌ای در تامین خدمات هستند، پیش‌بینی می‌کردند.

کفایت استدلال اعتلای برابری در تبیین منطقه‌گرایی کلان شهری در تهران چگونه قابل ارزیابی است؟ لازم به یادآوری است که عمده خدمات عمومی منطقه‌ای مانند تامین آموزش، آب و فاضلاب، برق و انرژی و... در ایران توسط حکومت مرکزی ارائه می‌شود. از این رو، تصمیم‌گیری درباره کمیت و کیفیت عمده این دسته خدمات عمومی که در حال کلان شهری ارائه می‌شود، مستقیماً با دولت مرکزی است. به عبارت دیگر حکومت‌های محلی یا شهرداری‌های موجود در منطقه به واسطه دامنه کارکردی پایین خود، نقشی در کم و کیف این دسته خدمات ندارند و به عبارت دیگر در زمینه خدمات عمومی رفع این نابرابری بیشتر به عهده دولت مرکزی است نه حکومت محلی یا شهرداری‌ها.

از سوی دیگر، شهرداری‌های مختلف موجود در منطقه تهران نیز که تامین بخشی از خدمات محلی و به تبع آن کیفیت محیطی

شرکتی داشته و با هیأتی انتخابی یا غیرانتخابی اداره می‌شوند، تدبیراندیشی شده است. این سازمان‌ها هر یک خدمات منطقه‌ای خاصی را مانند تامین آب شرب، دفع فاضلاب یا... برای ناحیه کلان شهری متشکل از یک یا چند شهرستان هم‌جوار ارائه می‌دهند. به نظر می‌رسد نیرومندی این استدلال یعنی کاهش کارایی در خدمات‌رسانی به ویژه خدمات مقیاس منطقه‌ای برای تبیین و توجیه منطقه‌گرایی کلان شهری در تهران چندان زیاد نباشد، زیرا علی‌الاصول به دلیل دامنه عملکردی اندک حکومت‌های محلی در ایران (شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و حتی فرمانداری‌ها و بخش‌داری‌ها)، اثرات سوء تفرق سیاسی از این بُعد و ناحیه چندان مجالی برای بروز نخواهد یافت. زیرا هم‌اکنون تمامی خدمات مقیاس منطقه‌ای در این منطقه و سایر مناطق کشور، نه از سوی حکومت‌های محلی بلکه از سوی نهادها و شرکت‌های متمرکز منطقه‌ای حکومت مرکزی تامین می‌شود و البته با بهره‌مندی از صرفه‌های ناشی از مقیاس.

استدلال مبتنی بر کارایی اگر در مناطق کلان شهری امریکا برای یکپارچه‌سازی و ایجاد حکومت‌های کلان شهری قابل دفاع باشد (به دلیل اینکه کلیه خدمات عمومی از سوی حکومت‌های محلی تامین می‌شود) در ایران و هر کشوری که خدمات مقیاس منطقه‌ای از سوی حکومت مرکزی یا شرکت‌ها و شعب استانی و منطقه‌ای آن ارائه می‌شود (مانند فرانسه، استرالیا و بریتانیا یا عمده کشورهای در حال توسعه)، توجیه‌شدنی نیست.

۲-۳- بررسی کفایت استدلال اعتلای برابری

بررسی‌های متعدد در زمینه نابرابری‌های بین مرکز و پیرامون، نشان‌دهنده افزایش شکاف در کلان‌شهرهای امریکا و اروپا است. مطالعات لوگان و اشنايدر (Morgan and Mareschal, 1999, 590) نشان می‌دهند که نابرابری‌های درآمدی بین سال‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ در بیشتر نواحی کلان شهری به شدت در حال افزایش بوده است. داده‌های سرشماری ۱۹۹۰، نشان‌دهنده شکاف درآمدی بزرگ بین شهرهای مرکزی و دیگر شهرهای پیرامونی امریکا به ویژه در میانه غربی و شمال شرق است. مطالعات آلتشولر و همکارانش (Althshuler et al, 1999) نشان می‌دهد که در سال ۱۹۹۰، نرخ فقر خانوارهای شهر مرکزی ۱۸ درصد بوده است در حالی که این میزان در حومه‌ها ۸ درصد بوده است.

از دید بارلو (Barlow, 1991)، برابری در منطقه در دو حالت تحقق نخواهد یافت، اگر شهرداری‌های متعددی وجود داشته باشند که به لحاظ توان مالی قادر نباشند، سطح مناسبی از خدمات عمومی را برای ساکنان ارائه دهند، و یا اگر تغییر سطح کمی و کیفی خدمات عمومی بین شهرداری‌های مختلف با میزان پرداخت مالیات بر املاک ساکنان یا ظرفیت مالی قلمروهای حکومتی تعیین شود. در این حالت شهرها و شهرداری‌هایی که ساکنان ثروتمندتری دارند، دارای خدمات عمومی با سطح کیفی بالاتری خواهند بود و شهرداری‌های با ساکنان کم‌درآمد از چنین امکانی بی‌بهره خواهند بود.

استدلال برابری برای تبیین منطقه‌گرایی کلان شهری هم در نظریه‌های منطقه‌گرایی سنتی و هم منطقه‌گرایی نوین مورد تاکید

آنها به نواحی شهری در طی چند دهه اخیر. علاوه بر این، دلایل غیرمستقیم ضعف مشارکت عمومی در سیاست‌گذاری‌های کشور را باید در تأثیر عوامل بسیار مهم دیگری جست که رابطه مستقیمی با ساختار حکومتی موجود منطقه ندارند، از جمله این عوامل می‌توان به ساختار سیاسی متمرکز دولت و استقلال تام آن از مردم اشاره کرد که وابستگی چندان بی‌مردم برای تأمین بودجه خود ندارد. از این رو، این استدلال که برای افزایش مشارکت عمومی در این منطقه می‌توان از راهبردهای منطقه‌گرایی کلان شهری سود جست، بسیار کم‌مایه به نظر می‌رسد به ویژه با ارجاع به مقیاس بسیار بزرگ این منطقه که علی‌الاصول به واسطه مقیاس بسیار بزرگ، ناگزیر حس اجتماع محلی و حس تعلق اندکی در گستره آن وجود خواهد داشت.

۳-۴- بررسی کفایت استدلال افزایش توان رقابت‌پذیری اقتصادی

این استدلال اکنون مهم‌ترین و پراستفاده‌ترین استدلال برای تبیین عقلانیت منطقه‌گرایی کلان شهری در کشورهای توسعه‌یافته محسوب می‌شود که بعد از دهه ۱۹۹۰ و ظهور منطقه‌گرایی نوین و تحت تأثیر روند جهانی شدن بیش از پیش مطرح گشته است، به طوری که مهم‌ترین استدلال از دید کمیته اجتماعات و حکومت‌های محلی انگلستان (House of Commons, 2007, 47) در تبیین عقلانیت ایجاد حکومت‌های شهرمنطقه‌ای بدین شرح بیان می‌شود:

«شهرهای بزرگ انگلستان همراه با پسرکرانه‌هایشان موثرترین نیروهای محرک توسعه اقتصادی بریتانیا و ابزار اعمال نفوذ این کشور در اقتصاد جهانی هستند. معنای آن این است که هرگونه بهبود در هماهنگی سیاست‌های موجود در این قلمروها اثرات مستقیمی بر افزایش تولید و رقابت‌پذیری در این عرصه‌های فضایی و به تبع آن کل گستره مناطق کشور خواهد داشت.»

همچنان‌که کیتینگ (Keating, 1995) بیان می‌کند در این دوره، افزایش قابل ملاحظه‌ای در رقابت بین شهری برای جذب سرمایه‌های سیال در سطح ملی، قاره‌ای و جهانی به وقوع پیوسته است و حکومت‌های محلی همگی تلاش می‌کنند با تنظیم سلسله‌ای از سیاست‌های توسعه اقتصادی به این شرایط جدید پاسخ دهند. در اینجا این استدلال صورت می‌گیرد که حکومت‌های بزرگ مقیاس قادرند در بسیج و هماهنگی منابع برای کارزار در عرصه رقابت اقتصاد جهانی موفق‌تر از سیستم حکمروایی متفرق در قالب ده‌ها و صدها قلمرو مدیریت شهری و روستایی عمل کنند (Pastor et al, 2000; Porter, 2001).

اگر بخواهیم کفایت این استدلال را برای تبیین عقلانیت منطقه‌گرایی کلان شهری ارزیابی کنیم، روند آسان‌تری نسبت به بقیه استدلال‌ها در پیش خواهیم داشت. به طور ساده می‌توان استدلال کرد که تهران به هیچ روی شهری جهانی نیست حتی شهری در دهه‌های سوم، چهارم و یا حتی پنجم جهانی (Hall, 2001). از این رو منطقه کلان شهری تهران نیز در سطح جهانی قرار نمی‌گیرد تا نظام مدیریت و اداره آن در اولویت اول دغدغه‌های خود سودای رقابت با دیگر شهرمنطقه‌های دنیا را در سر بیرواند. البته این به

برعهده آنها است، دارای شکاف درآمد بسیار بالایی هستند برای مثال در سال ۱۳۸۰، شهرداری تهران با برآورد جمعیت بیش از ۷ میلیون نفر و سرانه بودجه ۸۵۰ هزار ریال، بیشترین و شهرداری اکبرآباد (نسیم شهر) با حدود ۸۸ هزار نفر جمعیت و سرانه بودجه ۷۹ هزار ریال کمترین سرانه بودجه را به خود اختصاص داده‌اند. به این ترتیب بالاترین سرانه درآمدی متعلق به کلان شهر مرکزی و پایین‌ترین آن مربوط به یکی از سکونتگاه‌های غیررسمی واقع در هاله کلان شهری تهران بود (مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، ۱۳۸۵، ۱۶۰). در چنین شرایطی همچنانکه بارلو (Barlow, 1991) نیز تأکید دارد کاهش نابرابری می‌تواند از سوی حکومت‌های فرادست مانند حکومت مرکزی و یا استانی و از طریق پرداخت‌های انتقالی در قالب کمک‌های بلاعوض به شهرداری‌های با درآمد سرانه پایین، بدون ایجاد ساختار حکومت کلان شهری جدید صورت گیرد. از این رو، به نظر می‌رسد این استدلال در بافتار کشور ما، با وجود اهمیت بسیار موضوع، در توجیه ایجاد ساختارهای حکومتی یا حکمروایی جدید منطقه‌ای، به تنهایی، چندان قانع‌کننده نباشد.

۳-۳- بررسی کفایت استدلال افزایش مشارکت عمومی و اعتلای دموکراسی

پرسش اصلی در اینجا این است که کدام ساختار می‌تواند به بهترین نحو کنترل شهروندان بر حکومت‌ها و پاسخگویی و محاسبه‌پذیری بهتر آنها را تضمین کند؟ منطقه‌گرایان سنتی استدلال می‌کنند که در سیستم‌های حکومتی متفرق، شهروندان نمی‌توانند بدانند چه کسی مسئول کدام سیاست و یا خدمات است. از این رو، این شرایط به اغتشاش در الگوی حکومت‌داری انجامیده و پاسخگویی و محاسبه‌پذیری را کاهش می‌دهد. در طرف مقابل، یکپارچه‌سازی حکومت و ایجاد حکومت‌های بزرگ مقیاس می‌تواند باعث افزایش دموکراسی، مشارکت عمومی و افزایش پاسخگویی شود زیرا این نوع حکومت‌ها می‌توانند قدرت و صلاحیت عملکردی بیشتری داشته و بنابراین کنترل محلی بیشتری بر سیاست‌ها اعمال کنند (Ostrom, 1972; Keating, 1995). مخالفان این استدلال معتقدند که حکومت‌های بزرگ مقیاس برای شهروندان بسیار دور از دسترس بوده و موجب کاهش و عدم ترغیب مشارکت فعال شهروندان می‌گردد. شواهد تجربی به دست آمده از چندین مطالعه در اروپای مرکزی و شرقی برای مثال بر اساس شاخص میزان مشارکت شهروندان در انتخابات نشان می‌دهد که میزان مشارکت در شهرهای کوچک و روستاها، بیشتر از شهرهای متوسط و بزرگ (به استثنای پایتخت‌ها) است (Swianiewicz, 2007, 98).

اگرچه پایه‌های عقلایی و تجربی این استدلال چندان نیرومند نیست، ولی به دلایل دیگر نیز این استدلال نمی‌تواند تبیین محکمی بر عقلانیت منطقه‌گرایی کلان شهری در تهران ارائه کند، از جمله این که این موضوع یعنی افزایش مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری‌ها به نظر نمی‌آید چندان اولویتی در برابر اهداف بسیار مهم دیگر در این منطقه داشته باشد، اهدافی چون کاهش نابرابری‌های اجتماعی و یا جلوگیری از روند تخریب چشم‌اندازهای طبیعی و کشاورزی و تبدیل

کلان شهری که عمدتاً ماهیتی متعامل^{۲۶}، چندبخشی یا فرابخشی دارند و ب) شرایط بافتناری متفرق سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری. در شرایط وجود تفرق سیاسی و قلمرویی، هر یک از قلمروهای حکومتی موجود از دریچه منافع محلی کوتاه‌بینانه خود، به مسایل فرارو می‌نگرند و علی‌الاصول امکان هیچ‌گونه برخورد سیاستی منطقه‌نگر با این‌گونه مسایل وجود نخواهد داشت. روشن است که تحقق اهداف سیاستی در حوزه مسایل مشترک منطقه‌ای و برخورد با موضوعات فرابخشی و متعامل و نیز ارائه برخی انواع خدمات با ماهیت منطقه‌ای، مستلزم همکاری قلمروها و نهادهای مختلف درگیر در برنامه‌ریزی و مدیریت فضایی است. برای مثال در ارائه خدماتی محلی مانند جمع‌آوری زباله (و نه دفع آن)، نیازی به همکاری یا هماهنگی با دیگر شهرداری‌های موجود در منطقه و یا همکاری و هماهنگی با فرمانداری‌ها یا بخشداری‌ها و یا سایر نهادهای بخشی حکومت مرکزی نیست. هر شهرداری می‌تواند به صورت مستقل به تامین این خدمت به شهروندان بپردازد اما برای مثال در ارائه خدمتی چون دفع زباله یا کنترل آلودگی هوا یا آب و یا کنترل پراکنده‌رویی شهری نیز شرایط این‌گونه است؟ برخورد با چنین مسائلی، به ناچار مستلزم برنامه‌ریزی جامع منطقه‌ای و همکاری و هماهنگی بین چندین قلمرو شهرداری و حتی استانداری و نیز نهادهای بخشی درگیر در موضوع است. علی‌الاصول، بسیاری از اهداف مرتبط با پایداری محیطی از این خصیصه بین‌بخشی و منطقه‌ای برخوردارند و این به آن معنی است که بدون همکاری و هماهنگی سیاستی بین نهادهای موثر در منطقه، اثربخشی سیاستی چندان را نمی‌توان در اهداف مورد نظر انتظار داشت، گذشته از اینکه اصولاً در فقدان یک مرجع منطقه‌ای و نبود ظرفیت برنامه‌ریزی استراتژیک، هیچ نوع سیاست منطقه‌ای نیز قابل تدوین و تعقیب نخواهد بود.

اسدی و زبردست (۱۳۸۹) در بازنگری متون نظری و شواهد تجربی در ایران و سایر کشورها در زمینه چالش‌ها و مسایل محتوایی مناطق کلان شهری به این نتیجه رسیده‌اند که بزرگترین چالش محیطی نیازمند تدبیراندیشی منسجم منطقه‌ای در این نوع مناطق، روند بسیار گسترده و مهارناپذیر پراکنده‌رویی شهری است که جدایی‌گزینی و نابرابری توسعه اجتماعی و فضایی نیز بر شانه همین فرایند استوار شده است. در شرایط غلبه تفرق سیاسی و عملکردی حاکم بر اداره و مدیریت این دسته مناطق، امکان هیچ برخورد سیاستی با مساله پراکنده‌رویی وجود نخواهد داشت. اثرات سوء این تفرق حکومتی همانگونه که رازین (Razin, 1998, 2000) و بارلو (Barlow, 1991) نیز تاکید دارند، در نظام‌هایی که درآمد حکومت‌های محلی و شهرداری‌ها به شدت به درآمدهای ناشی از ساخت و ساز شهری وابسته است و در شرایطی که نظام‌های برنامه‌ریزی شهری در طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری به موضوع مسکن قابل استطاعت (Carruthers and Ulfarsson, 2002; Byun and Esparza, 2005; Razin and Rosentraub, 2000) همچنین ر.ک. به مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۰، ۱۳۷۹، ۱۳۷۸؛ توجهی ندارند، غیرقابل کنترل و بسیار مخرب‌تر خواهد بود. در چنین شرایطی، تحقق هدف هدایت

معنی انکار اهمیت این استدلال برای تهران نیست. روشن است که اتخاذ یک رویکرد منطقه‌ای در قبال توسعه اقتصادی این منطقه، چه برای رقابت با دیگر شهرمنطقه‌ها باشد و یا هدفی صرفاً داخلی در آن مدنظر باشد، بسیار واجد اهمیت است. البته انجام برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی در ایران در مقیاس شهرمنطقه‌ای با دشواری‌های ساختاری متعددی روبرو است که مهم‌ترین آن، ساختار غالب برنامه‌ریزی و مدیریت بخشی است. به هر روی، به نظر نمی‌رسد این استدلال در شرایط کنونی ایران چندان پذیرفتنی باشد که برای عقب‌نمادان از قافله رقابت اقتصادی با دیگر شهرمنطقه‌های جهانی، باید نظام حکمروایی ویژه‌ای برای این منطقه ایجاد کرد. با این وجود، پایه‌های عقلایی این استدلال برای تهران نیز استوار است: «از آنجا که شهرمنطقه‌ها موتور توسعه اقتصاد ملی هستند، روغن‌کاری این موتور از طریق درپیش گرفتن سیاست‌های منسجم محرک توسعه منطقه‌ای می‌تواند در توسعه کل کشور تاثیر بزرگی بر جای گذارد».

۳-۵ - بررسی کفایت استدلال ایجاد ظرفیت برنامه‌ریزی استراتژیک منطقه‌ای و ارتقای اثربخشی سیاستی

این استدلال هم‌در رویکرد منطقه‌گرایی سنتی و هم منطقه‌گرایی نوین در تبیین ضرورت و توجیه منطقه‌گرایی کلان شهری بسیار مورد تاکید قرار گرفته است. گزاره‌های اصلی این استدلال را می‌توان به شرح ساده زیر خلاصه کرد: منطقه کلان شهری، یک هویت فضایی منسجم و یک «کل ارگانیک^{۲۴}» به حساب می‌آید. در درون چنین موجودیت ارگانیکی، بخش عمده مسایل برنامه‌ریزی اعم از محیطی، کالبدی، اقتصادی و اجتماعی، ماهیتی منطقه‌ای و درهم‌تنیده دارند، مسائلی چون تخریب چشم‌اندازهای طبیعی و کشاورزی از طریق روند گسترده پراکنده‌رویی شهری، آلودگی آب، خاک و هوا، دفع پسماند و فاضلاب، توسعه نامتوازن اقتصادی و اجتماعی و نظایر آن. مقصود از ماهیت منطقه‌ای این دسته مسایل این است که سازوکارهای علی مولد این مسایل در سطح منطقه کلان شهری عمل می‌کنند و نه در درون شهرها و روستاها و به همین دلیل حل و رفع آنها نیز خارج از ظرفیت قلمروهای شهری و روستایی منفرد قرار دارد. با این حال، مرزهای تقسیمات سیاسی و مدیریتی، پهنه این موجودیت ارگانیک را به شهرها و شهرداری‌ها، روستاها و دهیاری‌ها، شهرستان‌ها و فرمانداری‌ها و بخش‌ها و بخشداری‌های متعددی تقسیم کرده است که هر یک از این قلمروها دارای قدرت انحصاری و مستقلی در برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری محدود خود بوده و در این فرایند پیوندی با قلمروهای هم‌جوار خود ندارند. در شرایطی که با این چندپارچگی و تفرق سیاسی و عملکردی روبرو بوده و هیچ ظرفیتی برای برنامه‌ریزی استراتژیک منطقه‌ای وجود ندارد، امید بستن به حل شدن چنین مسائلی، امری بیهوده خواهد بود. در چنین شرایطی، حتی اگر شهرداری‌ها و یا دیگر قلمروهای مدیریتی به طور مجزایی بخواهند با این‌گونه مسایل که قلمرو برنامه‌ریزی آنها را تحت تاثیر سوء قرار داده است برخورد کنند، سیاست‌ها و اقدامات آنها اثربخشی نخواهند داشت^{۲۵}.

چالش اثربخشی سیاستی در مناطق کلان شهری به دو دلیل شدت بالاتری دارد: الف) نوع مسایل و اهداف فراروی سیستم حکمروایی

اثربخشی در برخورد با مسایل محیطی مشترک منطقه کلان شهری تهران، نیرومندترین استدلال برای تبیین منطقه‌گرایی کلان شهری از میان استدلال‌های پنج‌گانه فوق باشد. دو نکته در اینجا شایسته یادآوری است. اول اینکه ایجاد ظرفیت برنامه‌ریزی استراتژیک تنها با زمینه‌سازی برای تهیه برنامه استراتژیک منطقه‌ای و همچنین ایجاد مکانیزمی برای اجرا و کنترل آن امکان‌پذیر خواهد بود، در حالی که در دیگر استدلال‌ها، پذیرش راه‌حل‌های میانه دیگری امکان‌پذیر بود تا از ایجاد مرجع خاص منطقه‌ای پرهیز شود. نکته دوم اینکه با ایجاد یک سیستم برنامه‌ریزی فضایی، دو هدف دیگر منطقه‌گرایی نوین یعنی افزایش برابری و ارتقای توان رقابت اقتصادی نیز همزمان قابل تحقق خواهد بود. به زبان دیگر، همانگونه که برونو دنته (Dente, 1990) و والک (Valk, 2003) نیز تأیید می‌کنند در این حالت می‌توان گفت که «مسئله کلان شهری یک مسئله برنامه‌ریزی است تا تأمین مشترک خدمات یا افزایش کارایی در خدمات رسانی».

نتیجه

صرفاً خود را در حیطه قلمرو خود و نیز کارکردهای بخش مربوطه صاحب وظیفه و اختیار می‌دانند و از این رو هیچ دغدغه‌ای برای رفع مسایلی که کل منطقه را تحت تأثیر قرار می‌دهد ندارند، مسایلی که در حقیقت نتیجه و اثرات فضایی سیاست‌های اجرا شده در قلمروهای مدیریت شهری و نیز کارکردهای خدماتی نهادهای بخشی است که بدون توجه به اثرات فضایی منطقه‌نگر آنها تدوین و به اجرا درآمده‌اند. از این رو به نظر می‌رسد ایجاد ظرفیت برخورد استراتژیک با مسایل منطقه‌ای و تضمین الگوی پایدار برای توسعه فضایی و نیز ارتقای اثربخشی سیاستی قانع‌کننده‌ترین عقلانیت پشتیبان منطقه‌گرایی کلان شهری در تهران محسوب می‌گردد.

توسعه فضایی و جلوگیری از پراکنده‌رویی در منطقه و تحقق الگوی توسعه فضایی پایدار اثربخشی چندانی نخواهد داشت. مطالعه صورت گرفته توسط اسدی و زبردست (۱۳۹۲) درباره مساله گسترش پراکنده‌رویی در منطقه کلان شهری تهران نشان داد که در شرایط تفرق حکومتی و عملکردی، رشد جمعیتی سرریز منطقه همیشه از نواحی دارای کنترل رشد (محدوده‌های شهرداری) به نواحی‌ای سرریز می‌شود که کنترل رشد در آنها ضعیف، زمین ارزان‌تر و هزینه ساخت و ساز پایین‌تر است؛ یعنی حریم و خارج از حریم شهرها. چنین مکانیزمی ناگزیر باعث هر چه دورتر شدن ساخت و سازها از شهرهای مرکزی و پراکنده‌تر شدن بیشتر آنها در سطح زمین‌ها و فضاهای باز موجود خواهد شد و این چرخه تا تخریب محیطی کامل منطقه ادامه می‌یابد. اگر بخواهیم خلاصه کنیم، به نظرمی‌رسد فراهم ساختن ظرفیت برنامه‌ریزی استراتژیک فضایی در منطقه کلان شهری و ارتقای

در طول نزدیک به ۲۰ سال از طرح موضوع مدیریت مناطق کلان شهری (مجموعه‌های شهری) در کشور، درباره عقلانیت بنیادین ایجاد ساختارهای مدیریت و حکمروایی قلمرویی برای چنین مناطقی بحث اندکی در کشور وجود داشته است. براساس مرور متون نظری مرتبط، پنج استدلال اصلی موجود در تبیین منطقه‌گرایی کلان شهری بحث شده و کفایت هر یک با توجه به بافتار خاص منطقه کلان شهری تهران مورد تحلیل قرار گرفت. به طور خلاصه، در شرایط وجود تفرق سیاسی و عملکردی، بزرگترین چالش فراروی مناطق کلان شهری، فقدان ظرفیت لازم برای برخورد استراتژیک با مسایل منطقه‌ای است. زیرا در چنین شرایطی، تمامی قلمروهای حکومتی و نهادهای خدماتی،

پی‌نوشت‌ها

- 16 Spillover Effect.
- 17 Transaction Cost.
- 18 Vote by Feet.

۱۹ البته بسیاری از منتقدین نظریه انتخاب عمومی، این امکان، یعنی «رای دادن با یا از طریق ترک شهر» را کاملاً زیر سوال برده‌اند. زیرا همیشه اطلاعات کافی درباره بسته‌های خدماتی و مالیاتی قلمروهای هم‌جوار در اختیار افراد قرار نداشته و افراد در جابه‌جایی از شهری به شهر دیگر ملاحظات بسیار دیگری دارند (مانند محل کار یا خویشان) و متحمل هزینه‌های مختلفی می‌گردند که امکان خروج را بسیار محدود می‌کند.

- 20 Calin Clark.
- 21 Hirsch.
- 22 Special District or Metropolitan District.
- 23 Free Riding.
- 24 Organic Whole.

۲۵ اگر کارایی عمده‌تأ مفهومی اقتصادی و براساس نسبت ورودی و خروجی تعریف می‌شود، اثربخشی عمده‌تأ مفهومی در حوزه برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری بوده و برحسب میزان تحقق اهداف مطلوب قابل سنجش و ارزیابی است (Bevir, 2007).

- 26 Cross-Cutting.

- 1 Mega City - Regions.
- 2 Metropolitan Region.

۳ طرح‌ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور و شهرهای اطراف آنها.

- 4 Daily Urban System (DUS).
- 5 Political Fragmentation.
- 6 Paul Studenski.
- 7 The Government of the Metropolitan Areas in the USA).
- 8 The Urban Problem.
- 9 Ineffective.
- 10 Inefficient.
- 11 Increasing the Size of Urban Governmental Unites.
- 12 Tiebout, C (1956) A Pure Theory of Local Expenditure, Journal of Political Economy, No. 64.
- 13 The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry.
- 14 The Urban Problem.
- 15 Stigler.

فهرست منابع

ress in Planning, 47(3), 159-241

House of Commons (Communities and Local Government Committee) (2007), *Is There a Future for Regional Government?* Fourth Report of Session 2006 – 07, London, The Stationery Office Limited, Metropolitan Toronto.

Keating, M (2001), *Governing City and Region: Territorial Restructuring in a Global Age*, in Scott .A(ed.), *Global City – Region: Trends, Theory, Policy*, Oxford Press, Oxford.

Keating, M (1995), *Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice*, in Judge. D, Stoker. G and Wolman, H (eds.), *Theories of Urban Politics*, Sage Publication, Oxford Press, Oxford.

Meijers, E. J; Romein, A & Hoppenbrouwer, E. C (2003), *Planning Polycentric Urban Regions in North Europe: Value, Feasibility and Design*, DUP Science, Delft University Press.

Morgan, R. David & Mareschal, P (1999), *Central-City/Suburban Inequality and Metropolitan Political Fragmentation*, *Urban Affairs Review*, Vol. 34, No. 4, pp. 578-595.

Ostrom, E (1972), *Metropolitan Reform: Proposition Derived from Two Traditions*, *Social Science Quarterly*, 53, pp. 474-493.

Ostrom, V; Charles, T & Robert, W (1961), *the Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*, *American Political Science Review*, Vol. 55, pp. 831-842.

Pasione, M (2001), *Urban Geography: A global perspective*, Rutledge, New York

Pastor, Jr & Manuel Dreier, P & Grigsby, E & Lopez-Garza, M (2000), *Regions That Work: How Cities and Suburbs Can Grow Together*, University of Minnesota Press, Minneapolis, MN.

Porter, E. Michael (2001), *Regions and the New Economics of Competition*, in Scott, A (ed.) *Global City – Region: Trends, Theory, Policy*, Oxford Press, Oxford.

Razin, E (2000), *the Impact of local government organization on development and disparities: a comparative perspective*, *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 18, pp. 17-31.

Razin, E and Rosentraub, M (2000), *are Fragmentation and Sprawl Interlinked? North American Evidence*, *Urban Affairs Review*, Vol.35, No.6, pp. 821-836.

Savich, H and Vogel, K. Ronald (2009), *Regionalism and Urban Politics*, in Davies, S. Jonathan and Imboroscio, L. David, *Theories of Urban Politics*, First Publishing, Sage Publication.

Stephens, G. Ross, and Nelson, W (2000), *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*, Oxford University Press, Oxford.

Swianiewicz, P(2007), *Changing Forms of Urban Government in Central and Eastern Europe*, in Hambleton, R. and Gross S.J. (eds.) *Governing Cities in a Global Era: Urban Innovation, Competition, and Democratic*, Palgrave Macmillan.

United Nations (2007), *Urban agglomerations 2007*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, www.unpopulaion.org

Valk, A. Van Der (2003), *the Dutch Planning Experience*, Wageningen University, Wageningen.

Vogel, K. Ronald (ed.) (1997), *Handbook of Research on Urban Politics and Policy in the United States*, Greenwood Press, Westport Conn.

Wallis, A (1994), *Evolving Structure and Challenge of Metropolitan Regions*, *National Civic Review*, Vol. 83, issue.1, pp. 40-53.

Wallis, A (2009), *New regionalism*, in Hutchison, R. (ed) (2009), *Encyclopedia of Urban Studies*, Sage Publication, University of Wisconsin, Green Bay.

اسدی، ایرج و زبردست، اسفندیار (۱۳۹۲)، تحلیل الگوهای پراکنده رویی شهری در منطقه کلان شهری تهران: با تاکید بر اثرات تفرق نظام تصمیم‌گیری و کنترل رشد، دو فصلنامه نامه معماری و شهرسازی، سال ششم، شماره ۱۱، صص ۸۹-۱۰۵.

اسدی، ایرج (۱۳۸۹)، تبیین عقلانیت منطقه‌گرایی کلان شهری در تهران، عنوان رساله دکتری شهرسازی با راهنمایی دکتر اسفندیار زبردست، پردیس هنرهای زیبا، دانشکده شهرسازی، دانشگاه تهران.

آخوندی، عباس و طاهرخانی، حبیب (۱۳۸۹)، نظام مدیریت و کنترل ساخت وسازهای روستایی در ایران: مشکلات و راهکارها، ارائه شده در اولین کنفرانس بین‌المللی سکونت‌گاه‌های روستایی: مسکن و بافت، اردیبهشت ۱۳۸۹، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی.

آخوندی، عباس (۱۳۸۹)، مصاحبه نگارنده با دکتر عباس آخوندی در موضوع علل شکل‌گیری و ماهیت منطقه‌گرایی کلان شهری در ایران.

مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران (۱۳۷۹)، طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن، گزارش نهایی شماره ۳: شرایط تحقق طرح.

مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران (۱۳۷۸)، طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن: خلاصه گزارش مطالعات اجتماعی طرح مجموعه شهری تهران، وزارت مسکن و شهرسازی.

مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران (۱۳۸۰)، طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن: گزارش به شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، وزارت مسکن و شهرسازی.

معاونت امور دهیاری‌ها (۱۳۸۹)، آمار مجوزهای تاسیس دهیاری‌های کشور تا دی ماه ۱۳۸۹، دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی روستایی، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.

Altshuler, A; Morrill, W; Wolman, H; Mitchell, F (ed.) (1999), *Governance and Opportunity in Metropolitan America*, National Academies Press, Washington, D.C.

Barlow, I. Max. (1991), *Metropolitan Government*, Rutledge, London and New York.

Bevir, M (2007), *Encyclopedia of Governance*, University of California, Berkeley, USA.

Byun, P & Esparza, X. Adrian (2005), *A Revisionist Model of Suburbanization and Sprawl: The Role of Political Fragmentation, Growth Control, and Spillover*, *Journal of Planning Education and Research*, No.24, pp. 252-264.

Carruthers, J & Ulfarsson, G (2002), *Fragmentation and sprawl: Evidence from interregional analysis*, *Growth and Change*, No.33, pp. 312-340.

Dente, B (1990), *Metropolitan Governance Reconsidered, or How to Avoid Errors of the Third Type*, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol.3, No.1, pp. 55-74.

Green, A. Harry (1977), *Urban Management and Efficiency: A Systems Perspective*, *International Review of Administrative Sciences*, Vol.43, pp. 242-250.

Hall, P (2001), *Global City-regions in the Twenty-first Century*, in Scott .A (ed.), *Global City – Region: Trends, Theory, Policy*, Oxford Press, Oxford.

Hamilton, K. D (1999), *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change*, Garland Publishing, Inc, New York and London.

Heinelt, Hand Daniel, K (ed.) (2005), *Metropolitan Governance: Capacity, democracy and the dynamics of place*, Routledge, London and New York.

Henton, D (2001), *Lessons from Silicon Valley: Governance in Global City – Regions*, in Scott .A, *Global City – Region: Trends, Theory, Policy*, Oxford Press, Oxford.

Heywood, Philip R (1997), *the Emerging Social Metropolis: Successful Planning Initiatives in Five New World Metropolitan Regions*, *Prog-*