



## ORIGINAL RESEARCH PAPER

## Evaluation and Introducing Effective Models of Regionalism for Integrated Governing of Iran's Metropolitan Regions

Iradj Asadie <sup>1, \*</sup>, Esfandiar Zebardast <sup>2, \*</sup>

<sup>1</sup> Associate Professor, Department of Urban Planning, University of Mazandaran, Babolsar, Iran.

<sup>2</sup> Professor, Faculty of Urban Planning, College of Fine Art, University of Tehran, Iran.

## ARTICLE INFO

## Article History:

Received	2020/10/31
Revised	2021/01/24
Accepted	2021/04/06
Available Online	2022/12/31

## Keywords:

Majmoo-e-Shahri  
Metropolitan Regions  
Models of Metropolitan Regionalism  
Political Division  
Annexation  
Metropolitan Government

Use your device to scan  
and read the article online



Number of References

41



Number of Figures

0



Number of Tables

1

## Extended ABSTRACT

**BACKGROUND AND OBJECTIVES:** The recognition of metropolitan regions as well as the question of appropriate and effective institutions and structures for the governance of them has been a serious intellectual concern for nearly a century. These pioneering metropolitan scholars argued that the management of contemporary metropolitan areas based on the ideas, methods, structures, and institutions of traditional urban management were no longer effective. A great deal of governmental reorganizations should take place in these areas to address the managerial inefficiencies of these new space realms. The argument for governmental reorganizations and establishing large-scale metropolitan governments was based on the belief that the process of physical growth and development of twentieth century cities has transcended the boundaries of traditional political divisions in such a way that the city and the political boundaries of the historic municipality no longer correspond even to the territory of the built-up urban area. In other words, the city and the built-up urban areas with its horizontal expansion covers a much wider range of traditional political divisions of the municipality and even larger political territories such as county and districts, and this means that there is no correspondence between the built-up territory of the city and its political and governmental organization. This non-compliance poses the greatest managerial challenge for this type of large urban regions, known as political or governmental fragmentation. On the other hand, metropolitan regionalism generally refers to a set of strategies aimed at overcoming the challenge of political and governmental fragmentation. As the metropolitan scholars emphasize, all kinds of strategies and models of metropolitan regionalism are in fact a response to the growth of urban areas beyond the usual administrative-political boundaries, during which the metropolitan areas or regions transcends political boundaries of tens or hundreds of cities, counties and districts. Hence, the discussion of governance organization in metropolitan areas in the form of various models and strategies of regionalism has been a topic that has been raised at the same time with the beginning of the first dispersal of cities and sprawl beyond conventional legal-political boundaries in the late nineteenth and early twentieth century. All strategies of metropolitan regionalism seek to create a variety of structures or processes to create coordination, cooperation and collaboration between the various territorial and institutional actors in the region in order to mitigate the adverse economic, social, political and environmental effects of political fragmentation. In the last two decades, from when the issue of metropolitan regionalism in Iran was discussed with the approval of the bill "Planning and management of the Majmooe-a-shahri of Tehran (Tehran metropolitan regions) and other major cities" in 1995, governments and academics have developed various models and strategies to overcome the challenge of political fragmentation in metropolitan areas, although almost none have been implemented. Reviews show that in a significant part of the proposed models for reorganizing the government of these areas, the specific spatial and political context of metropolitan areas in Iran have been less considered and therefore, in terms of theoretical and practical criteria for action in any governmental reorganization, the proposals presented suffer from methodological errors. For example, for the integrated management of the country's metropolitan areas, a two-tier (federal) metropolitan government model has been proposed, which has been used in the world to overcome political fragmentation in the built-up urban or metropolitan area, not huge functional urban regions that are very different from the former in terms of

**Extended ABSTRACT**

geographical definition and functional requirements. This methodological error is mostly due to the lack of sufficient consideration for the nature of different types of city-based regions on the one hand and not so deep knowledge of regionalism models and political and functional requirements of their implementations on the other hand. Therefore, the main purpose of this article is to find those models of metropolitan regionalism that are in relative proportion with the geographical definition of metropolitan regions (majmoo-e-shahri) as well as the characteristics of local and regional territorial management of the country.

**METHODS:** For achieving our purpose, various models of metropolitan regionalism are examined in order to show the scope of their application - in terms of spatial-territorial, political and functional requirements of each. So, after a concise discussion of the reasons for dealing with metropolitan regionalism, discusses the various well-known typologies of metropolitan regionalism and provides a detailed list of main models of metropolitan regionalism. In the following, the appropriateness and effectiveness of each of the models of metropolitan regionalism in terms of two major definitions of "city", one in the sense of urban or metropolitan built-up area and the other in the sense of urban or metropolitan functional region are examined.

**FINDINGS:** The research findings show that among the different models discussed in this paper three models, namely annexation, local and regional special districts and formal inter-municipal cooperation have been used in Iran before. However, the important point is that, apart from local and regional special districts, the other two models are used to consolidate territorial governance in urban or metropolitan built-up area rather than whole of a large metropolitan region. Other three models, two-tiered metropolitan government, comprehensive urban county, and city-county consolidation are also used to consolidate territorial governance in urban or metropolitan built-up areas or small urban regions within a county borders. The two models of regional councils as well as regional government are the only models and structures that by definition can cover the whole of a large metropolitan region frequencies.

**CONCLUSION:** The intellectual contribution of this paper is to show which model will have the most effectiveness to establish unity in the governance of large metropolitan regions. Here, by examining the spatial extent and functional spectrum of different models of regionalism, it is clear that two models of regional councils as well as regional government are the only models and structures that by definition can cover the whole of a large metropolitan region.

**HIGHLIGHTS:**

- Extraction of 9 common models and strategies of metropolitan regionalism in the world.
- Evaluation of appropriateness and effectiveness of the mentioned models of regionalism for the metropolitan regions in Iran and finding two appropriate models.
- Carrying out an evaluation according to three specific criteria or definitions of the city: a) city in the sense of political divisions, b) city in the sense of a built-up urban or metropolitan area, c) city in the sense of a functional metropolitan region.

**ACKNOWLEDGMENTS:**

This research did not receive any specific grant from funding agencies in the public, commercial, or not-forprofit sectors.

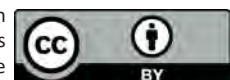
**CONFLICT OF INTEREST:**

The authors declared no conflicts of interest.

**COPYRIGHTS**

Copyright for this article is retained by the author(s), with publication rights granted to the Journal of Iranian Architecture & Urbanism (JIAU). This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, as long as the original authors and source are cited. No permission is required from the authors or the publishers.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

**HOW TO CITE THIS ARTICLE**

Asadie, I.; Zebardast, E., (2022). Evaluation and Introducing Effective Models of Regionalism for Integrated Governing of Iran's Metropolitan Regions. *Journal of Iranian Architecture & Urbanism.*, 13(2): 211-229.



<https://dx.doi.org/10.30475/isau.2023.254622.1553>



[https://www.isau.ir/article\\_167165.html](https://www.isau.ir/article_167165.html)



## ارزیابی و معرفی مدل‌های حکمروایی اثربخش برای مناطق کلان‌شهری ایران

ایرج اسدی<sup>۱\*</sup>، اسفندیار زبردست<sup>۲</sup>

۱. دانشیار، گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران.  
۲. استاد، دانشکده شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

## چکیده

به رسمیت شناختن مناطق کلان‌شهری و نیز پرسش از نهادها و ساختارهای متناسب و اثربخش برای مدیریت و حکمروایی این گونه مناطق نزدیک یک قرن دغدغه فکری جدی اندیشمندان این حوزه بوده است. مطالعات نشان می‌دهد در مواقعی که مدل‌هایی برای تجدیدسازمان حکومتی این مناطق در ایران پیشنهاد شده‌است، بافتار فضایی و سیاسی خاص مناطق کلان‌شهری کشور کمتر مورد ملاحظه قرار گرفته‌اند. از این رو، هدف اصلی این مقاله یافتن آن دسته از مدل‌های منطقه‌گرایی کلان‌شهری است که با تعریف جغرافیایی از مجموعه‌های شهری کلان‌شهری و نیز ویژگی‌های ساختار سیاسی و مدیریت محلی و منطقه‌ای کشور تناسب نسبی دارند. این مقاله بعد از بحث موجز درباره دلایل پرداختن به منطقه‌گرایی کلان‌شهری، ابتدا به طرح گونه‌شناسی‌های مختلف درباره منطقه‌گرایی کلان‌شهری پرداخته و با بررسی تفصیلی چند گونه‌شناسی مهم و شناخته شده به فهرست نمودن مدل‌ها و اشکال اصلی منطقه‌گرایی کلان‌شهری می‌پردازد. در ادامه تناسب و اثربخشی هر یک از مدل‌های منطقه‌گرایی کلان‌شهری بر حسب دو تعریف عمده از «شهر»، یکی در معنای ناحیه ساخته‌شده شهری یا کلان‌شهری و دیگری در معنای منطقه عملکردی شهری یا کلان‌شهری مورد بررسی قرار می‌گیرند. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد برخی از مدل‌های منطقه‌گرایی از پیش در کشور مورد استفاده بوده‌اند. با این حال از میان تمام مدل‌های مورد بررسی تنها سه مدل تاسیس سازمان‌های خدماتی منطقه‌ای چندمنظوره، شورای منطقه‌ای و حکومت منطقه‌ای برای اداره یکپارچه مناطق مجموعه‌های شهری کلان‌شهری تناسب و اثربخشی خواهند داشت.

## مشخصات مقاله

تاریخ ارسال ۱۳۹۹/۰۸/۱۰  
تاریخ بازنگری ۱۳۹۹/۱۱/۰۵  
تاریخ پذیرش ۱۴۰۰/۰۱/۱۷  
تاریخ انتشار آنلاین ۱۴۰۱/۱۰/۱۰

## واژگان کلیدی

مجموعه‌های شهری  
مناطق کلان‌شهری  
مدل‌های منطقه‌گرایی کلان‌شهری  
تفرق سیاسی  
الحاق  
حکومت کلان‌شهری

## نکات شاخص

- استخراج ۹ مدل و راهبرد رایج منطقه‌گرایی کلان‌شهری در جهان.  
- ارزیابی تناسب و اثربخشی مدل‌های منطقه‌گرایی مذکور برای مناطق کلان‌شهری ایران و نشان دادن ۲ مدل به لحاظ فضایی متناسب برای اداره مناطق مذکور.  
- انجام ارزیابی بر حسب سه معیار یا تعریف مشخص از شهر: الف) شهر در معنای تقسیمات سیاسی؛ ب) شهر در معنای ناحیه ساخته شده شهری یا کلان‌شهری؛ ج) شهر در معنای ناحیه یا منطقه شهری یا کلان‌شهری عملکردی.

## نحوه ارجاع به مقاله

اسدی، ایرج و زبردست، اسفندیار. (۱۴۰۱). ارزیابی و معرفی مدل‌های حکمروایی اثربخش برای مناطق کلان‌شهری ایران، نشریه علمی معماری و شهرسازی ایران، ۱۳(۲)، ۲۱۱-۲۲۹.

\* نویسنده مسئول

تلفن: ۰۰۹۸۱۱۳۵۳۰۲۷۷۰

پست الکترونیک: [i.asadie@umz.ac.ir](mailto:i.asadie@umz.ac.ir)

## مقدمه

عدم انطباق اگر بین محدوده شهرداری سنتی و محدوده منطقه کلان‌شهری عملکردی (FUR) در نظر گرفته شود بسی بزرگتر و چالش‌برانگیزتر خواهد بود. مناطق کلان‌شهری در واقع ناحیه یا منطقه عملکردی کلان‌شهرها محسوب می‌شوند که گستره بسیار بزرگتری از ناحیه ساخته‌شده کلان‌شهری یا ابرشهری را تحت پوشش قرار می‌دهند (Asadie & Zebardast, 2010). به این ترتیب، نواحی یا مناطق کلان‌شهری (در ایران مجموعه‌های شهری کلان‌شهری) با رشد شتابان خود قلمروهای سیاسی چندین شهر، شهرک، بخش و شهرستان را در می‌نوردند در حالی که این مقیاس فضایی جدید، اغلب سازمان حکومتی متناظر خود را نداشته و اداره پیکره یکپارچه آنها در بین چندین ده یا صد واحد حکومتی بزرگ و کوچک (شهرداری، فرمانداری، بخشداری، دهیاری و شهرک و سازمان‌های خدماتی ویژه) تقسیم شده است به گونه‌ای که امکان اتخاذ و اجرای تصمیمات منطقه‌ای یکپارچه در آنها وجود ندارد. به زعم اندیشمندان این حوزه، این حقیقت مولد بزرگترین چالش در اداره و حکمروایی مناطق کلان‌شهری است که با عناوینی چون «تفرق سیاسی یا تفرق حکومتی»<sup>۸</sup> از آن یاد می‌شود (Hamilton, 1999; Barlow, 1991; Savitch & Vogel, 2009).

از سوی دیگر، منطقه‌گرایی کلان‌شهری به طور کلی به مجموعه راهبردهایی اطلاق می‌شود که هدفشان چیرگی بر چالش تفرق سیاسی و حکومتی - به عنوان چالش اصلی حکمروایی مناطق کلان‌شهری - است. همانگونه که همیلتون (Hamilton, 1999) نیز تأکید دارد انواع راهبردها و اشکال منطقه‌گرایی کلان‌شهری در حقیقت پاسخی به رشد نواحی شهری فراسوی مرزهای اداری-سیاسی معمول هستند که طی آن ناحیه شهری یا کلان‌شهری مرزهای سیاسی چندین ده یا صد قلمرو حکومتی و مدیریتی را در هم می‌نوردد. از این رو، بحث درباره سازمان حکمروایی در نواحی و مناطق کلان‌شهری در قالب انواع اشکال و راهبردهای منطقه‌گرایی موضوعی بوده است که همزمان با شروع اولین پراکنده‌رویی شهرها فراسوی مرزهای قانونی متعارف در اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم طرح شده است. تمامی راهبردهای منطقه‌گرایی کلان‌شهری در پی ایجاد انواع ساختارها و یا فرایندها برای ایجاد هماهنگی، همکاری و تشریک مساعی بین بازیگران قلمرویی و نهادی متعدد در منطقه هستند تا از این ره بتوانند آثار سوء اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و محیطی تفرق سیاسی را کاهش دهند.

در بیش از دو دهه اخیر که بحث منطقه‌گرایی کلان‌شهری در ایران با تصویب لایحه «طرح‌ریزی و مدیریت مجموعه‌شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور و شهرهای اطراف آن» مصوب ۱۳۷۴ طرح شد، دولتمردان و دانشگاهیان مدل‌ها و راهبردهای مختلفی برای چیرگی بر چالش تفرق سیاسی مناطق

به رسمیت شناختن و ارائه تعریف از مناطق کلان‌شهری و چالش‌های مدیریتی آنها به عنوان شکل جدیدی از سازمان فضایی سکونت و کار و نیز پرسش از نهادها و ساختارهای متناسب و اثربخش برای مدیریت و حکمروایی این گونه مناطق نزدیک یک قرن دغدغه فکری جدی اندیشمندان این حوزه بوده است. ایده‌های نظری مندرج در مقاله‌های چستر مکسی<sup>۱</sup> (۱۹۲۲) با عنوان «یکپارچگی سیاسی اجتماعات کلان شهری»<sup>۲</sup>، نوشته‌های توماس اچ. رید<sup>۳</sup> در نشریه ملی شهرداری آمریکا (۱۹۲۵)، اثر جامع پل استودنسکی<sup>۴</sup> با عنوان «حکومت نواحی کلان‌شهری در ایالات متحده آمریکا»<sup>۵</sup> که در سال ۱۹۳۰ منتشر شد و نیز کتاب ویکتور جونز<sup>۶</sup> با عنوان «حکومت کلان شهری» (۱۹۴۲) بخشی از تلاش‌های نظری پیشگام در این حوزه به شمار می‌آیند (Stephen & Wikstrom, 2000, 29-50). در سرتاسر قرن بیستم، مفهوم حکومت کلان‌شهری یا یکپارچه‌سازی سیاسی کلان‌شهری کانون تحقیقات اندیشمندان بسیار زیادی در حوزه امور شهری بوده است، به ویژه عالمان سیاسی و جامعه‌شناسان، و نیز اقتصاددانان، جغرافیدانان و برنامه‌ریزان. صدها و هزاران مقاله در زمینه ابعاد مختلف این موضوع به نگارش درآمده‌اند. توماس اچ. رید<sup>۷</sup> از حامیان تاثیرگذار حکومت کلان‌شهری در سال ۱۹۴۹ می‌نویسد (ibid): «از هیچ موضوع دیگری، غیر از آب و هوا، بیشتر از موضوع حکومت کلان‌شهری صحبت نشده است و موضوعی وجود ندارد که بیشتر از حکومت کلان‌شهری درباره آن صحبت شده، البته به غیر از آب و هوا، و کمتر به آن عمل شده باشد».

این دسته از اندیشمندان پیشگام حکومت کلان‌شهری بر این استدلال می‌کردند که اداره و مدیریت نواحی و مناطق کلان‌شهری معاصر بر اساس ایده‌ها، روش‌ها، ساختارها و نهادهای مدیریت شهری سنتی دیگر اثربخش نیستند و از این رو باید تجدیدسازمان حکومتی بزرگی در این نواحی روی دهد تا ناکارآمدی مدیریتی این قلمروهای فضایی جدید رفع شوند. استدلال برای انجام تجدیدسازمان حکومتی و تاسیس حکومت‌های کلان‌شهری بزرگ مقیاس بر این باور و حقیقت استوار بود که روند رشد و گسترش کالبدی شهرهای قرن بیستمی مرزهای تقسیمات سیاسی سنتی را درنوردیده است به طوری که شهر و مرزهای سیاسی شهرداری تاریخی دیگر حتی با قلمرو ناحیه ساخته‌شده شهری نیز انطباق ندارد. به عبارت دیگر، شهر و ناحیه ساخته‌شده شهری با گسترش افقی خود محدوده بسیار وسیعتری از تقسیمات سیاسی سنتی شهرداری و حتی قلمروهای سیاسی بزرگتری چون تک بخش و شهرستان را تحت پوشش قرار می‌دهد و این یعنی اینکه بین قلمرو ساخته‌شده شهر با سازمان سیاسی و مدیریتی آن انطباقی وجود ندارد. بدیهی است این



ایران نیازمند بازطراحی و بازتنظیم هستند. به هر حال اگر قرار باشد در آینده برای مدیریت یکپارچه این مناطق در کشور مدل‌هایی طراحی شود می‌توان ادعا کرد که این مقاله آن فهرست بلند از مدل‌ها را به فهرست کوتاه‌تری برای مطالعه و درس‌آموزی تبدیل کرده است.

این مقاله بعد از بحث موجز درباره دلایل پرداختن به منطقه‌گرایی کلان‌شهری، ابتدا به طرح گونه‌شناسی‌های مختلف درباره منطقه‌گرایی کلان‌شهری پرداخته و با بررسی تفصیلی چند گونه‌شناسی مهم و شناخته شده به فهرست نمودن مدل‌ها و اشکال اصلی منطقه‌گرایی کلان‌شهری می‌پردازد. در ادامه تناسب و اثربخشی هر یک از مدل‌های منطقه‌گرایی کلان‌شهری بر حسب دو تعریف عمده از «شهر»، یکی در معنای ناحیه ساخته شده شهری یا کلان‌شهری و دیگری در معنای منطقه عملکردی شهری یا کلان‌شهری مورد بررسی قرار می‌گیرند. بر اساس تعاریف موجود، مجموعه‌های شهری کلان‌شهری یا مناطق کلان‌شهری در واقع شهر در معنای دوم محسوب می‌شوند که گستره جغرافیایی بسیار بزرگی را پوشش می‌دهند که مبنای تعریف آنها نه پیوستگی کالبدی نواحی ساخته شده شهری، بلکه همبستگی عملکردی نقاط سکونتی و کار و فعالیت بزرگ و کوچک درون منطقه با کلان‌شهر مرکزی است. برای مثال طبق تعریف طرح مجموعه شهری تهران، مجموعه شهری تهران شامل ۱۶۰۰۰ کیلومتر مربع مساحت و بیش از ۱۰۰۰ روستا و آبادی، و ده‌ها شهر و کلان‌شهر همجوار است. همانگونه که پیشتر اشاره شد هدف این مقاله تجویز یک مدل مشخص برتر برای کشور نیست بلکه پیدا کردن سببی از مدل‌های منطقه‌گرایی است که در بافتار سیاسی و فضایی مجموعه‌های شهری کلان‌شهری کشور قابل کاربردند. به نظر می‌رسد یافته‌های این مقاله و منطق تناسب طرح شده در آن می‌تواند ما را از خطاهای روش‌شناختی که پیشتر در تفکر درباره موضوع درگیر آنها بوده‌ایم رها نماید.

### چرا به منطقه‌گرایی کلان‌شهری نیازمندیم؟

محرك آغاز بحث‌های نظری بسیار وسیع و اقدامات عملی متعدد موفق و ناموفق در حوزه منطقه‌گرایی کلان‌شهری چیست؟ پیش از اینکه بحث درباره راهبردهای منطقه‌گرایی کلان‌شهری، ماهیت، هدف و مدل‌های مختلف آنها را بررسی کنیم باید درباره ریخت‌شناسی توسعه فضایی و سازمان سیاسی نواحی و مناطق کلان‌شهری در قرن بیستم بیشتر بحث کنیم. به نظر می‌رسد سرچشمه عقلانیت بحث منطقه‌گرایی کلان‌شهری در همین نقطه قرار دارد. تقریباً تا پیش از آغاز قرن بیستم استفاده از دو مفهوم «شهر» و «روستا» و در معدودی موارد، «کلان‌شهر» می‌توانست برای تشریح اشکال توسعه فضایی و سکونتی موجود آن زمان کافی باشد.

کلان‌شهری ساخته و پرداخته‌اند، اگرچه تقریباً هیچ کدام به اجرا درنیامده‌اند. بررسی‌ها نشان می‌دهد در بخش قابل توجهی از مدل‌های پیشنهادی که برای تجدیدسازمان حکومتی این مناطق ارائه شده‌اند، بافتار فضایی و سیاسی خاص مناطق کلان‌شهری در ایران کمتر مورد ملاحظه قرار گرفته‌اند و از این رو پیشنهادات ارائه شده بر حسب چارچوب‌های نظری دچار خطاهای روش‌شناختی هستند برای مثال در پژوهشی که برای وزارت کشور انجام شده است برای اداره یکپارچه مجموعه‌های شهری کشور مدل حکومت کلان‌شهری دوسطحی (فدراتیو) پیشنهاد شده است که این مدل در دنیا برای چیرگی بر تفرق سیاسی در ناحیه ساخته شده شهری یا کلان‌شهری استفاده شده است نه مناطق عملکردی شهری و کلان‌شهری که به لحاظ تعریف جغرافیایی و الزامات عملکردی بسیار متفاوتند (Asadie, 2019). بروز این خطای روش‌شناختی در بیشتر مواقع ناشی از فقدان ملاحظه ماهیت گونه‌های مختلف مناطق شهر-بنیاد از یک سو (Asadie & Zebardast, 2010) و شناخت نه چندان عمیق از مدل‌های منطقه‌گرایی و الزامات سیاسی، حقوقی و عملکردی استقرار آنها از سوی دیگر است.

هدف اصلی این مقاله بررسی انواع مدل‌های موجود منطقه‌گرایی کلان‌شهری در جهان و انتخاب یک یا چند مدل از بین آنهاست که با تعریف جغرافیایی از مجموعه‌های شهری کلان‌شهری و نیز ویژگی‌های ساختار سیاسی و مدیریتی موجود کشور تناسب نسبی دارند. برای این منظور انواع مدل‌های منطقه‌گرایی کلان‌شهری با هدف نشان دادن دامنه کاربرد آنها - بر حسب الزامات فضایی - قلمرویی، سیاسی و عملکردی هر یک - مورد بررسی قرار می‌گیرند. برخی از مدل‌های منطقه‌گرایی کلان‌شهری در کشور پیشنهادی کاربند طولانی دارند، مانند مدل «الحاق»، که در کاهش تفرق سیاسی در نواحی ساخته شده شهری و کلان‌شهری کشور بسیار موثر بوده‌اند (رک به مبحث الحاق). یکی دیگر از مدل‌های منطقه‌گرایی کلان‌شهری، که در ایران هم در سطح محلی و هم منطقه‌ای مورد استفاده قرار گرفته‌اند، تاسیس «سازمان‌های خدماتی ویژه» است که توانسته‌اند بخشی از آثار سوء تفرق سیاسی در مناطق کلان‌شهری را کاهش دهند. باید به این امر توجه داشت که هدف این مقاله طراحی و ارائه مدل یا مدل‌های کاملاً متناسب برای مدیریت یکپارچه مجموعه‌های شهری کلان‌شهری در ایران نیست چون چنین کاری تلاشی بزرگ و چندرشته‌ای نیاز دارد که تاکنون در کشور انجام نشده است. با این حال، هدف این مقاله بررسی انواع مدل‌های مدیریت یکپارچه کلان‌شهری و منطقه‌ای است که در دیگر نقاط جهان تاکنون مورد استفاده قرار گرفته‌اند و نقد یا رد مدل‌های کاملاً غیرمتناسب و معرفی مدل‌های نسبتاً متناسبی که برای به کارگیری در

پیدا می‌کند. (Stephen & Wikstrom, 2000, 32). گسترش شهرنشینی منطقه‌ای قرن بیستمی باعث شده است بسیاری از شهرها و کلان‌شهرها همپیوندی و وابستگی عملکردی اقتصادی-اجتماعی متقابل بسیار عمیقی با مناطق پیرامون خود به وجود آورند. همپیوندی عمیق بین این دو جزء آنها را به یک کل ارگانیک تبدیل می‌کند. بدیهی است برنامه‌ریزی و مدیریت مجزای این کل ارگانیک کاری غیرمعقول و ناکارآمد خواهد بود. بسیاری از صاحب‌نظران حکومت کلان‌شهری بر این باورند که وضعیت توسعه شهری و کلان‌شهری معاصر با همپیوندی‌های بسیار نیرومند درون منطقه‌ای، ضرورت‌بخش بازنگری گسترده در سازمان حکومتی و مدیریتی موجود شهرها است. همانگونه که اشاره شد وضعیت نیازمند تجدیدسازمان حکومتی زمانی رخ می‌دهد که روند رشد و گسترش کالبدی شهری مرزهای تقسیمات سیاسی سنتی را درمی‌نوردد به طوری که شهر و قلمرو سیاسی شهرداری تاریخی دیگر نه تنها با شهر عملکردی بلکه حتی با قلمرو ناحیه ساخته‌شده شهری نیز انطباق ندارد. پار (به نقل از Asadie, 2019) در توصیف همین معضل شرح می‌دهد که جمعیت شهر نانتینگهام (در معنای اول) در سال ۲۰۰۲ حدود ۲۷۴ هزار نفر بود در حالی که جمعیت ناحیه شهری پیوسته آن ۶۸۱ هزار برآورد می‌شد. جمعیت شهر منچستر در سال ۲۰۰۱ حدود ۳۹۳ هزار نفر و جمعیت لیورپول ۴۴۰ هزار نفر بود (هر دو در معنای اول یعنی محدوده سیاسی شهرداری) اما جمعیت شهرستان کلان‌شهری منچستر و لیورپول به ترتیب ۲۴۸۲ هزار و ۱۳۶۲ هزار نفر بوده است. البته اگر منطقه عملکردی این شهرها و کلان‌شهرها را در نظر بگیریم گستره جغرافیایی «شهر» باز هم گسترده‌تر می‌گردد. به نظر می‌رسد این معضل سهراهی در تعریف شهر کماکان به عنوان یک پرسش چالش‌برانگیز بر مباحث دانشگاهی و اجرایی سایه انداخته است. اینکه کدام سه مدل یا تعریف از شهر را باید مبنای تعریف شهر و قلمرو مدیریت شهری و شهرداری در نظر گرفت در تجدیدسازمان حکومت‌های محلی و تاسیس ساختارها یا فرایندهای حکمروایی بزرگ مقیاس منطقه‌ای بسیار تعیین‌کننده خواهد بود.

در بخش بزرگی از گستره‌های فضایی مورد اشاره- یعنی مناطق کلان‌شهری- شاهد وجود مجموعه‌ای از شهرها، کلان‌شهرها و نقاط سکونتی بزرگ و کوچکی هستیم که یک کل ارگانیک و موجودیت یکپارچه عملکردی را شکل می‌دهند با این حال، برای این کل ارگانیک، متناسب با موجودیت منطقه‌ای آن، سازمان حکومتی و مدیریتی متناسب شکل نگرفته است. اداره چنین منطقه‌ای اغلب در بین قلمروها و نهادهای مدیریتی و حکومتی متعددی مانند شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، فرمانداری‌ها و بخش‌داری‌ها و نیز سازمان‌های خدماتی متعددی تقسیم شده است. عدم انطباق بین موجودیت فضایی منطقه‌ای

اما همانگونه که ادوارد سوچا بر آن تاکید می‌کند گسترش شهرنشینی در مقیاس منطقه‌ای<sup>۹</sup> مرزهای روشن پیشین بین شهر و نواحی روستایی و حومه‌ای را از بین برده است (Soja, 2015). موتور اصلی رشد و تحول این شهرنشینی منطقه‌ای روندهای تمرکززدایی مسکونی، تجاری و اداری بسیار وسیعی بود که در طول قرن بیستم از شهرها و کلان‌شهرهای مرکزی به سوی نواحی حومه‌ای و هاله‌های شهری روستایی صورت گرفت (Palen, 2012). در طول قرن بیستم، این تمرکززدایی بسیار وسیع و بلوغ شهرنشینی منطقه‌ای صاحب‌نظران را بر آن داشت که تعاریف جدیدی از «شهر» ارائه دهند. بدیهی است پاسخ به این پرسش که شهر کجا آغاز و کجا پایان می‌یابد تنها موضوعاتی برای بحث‌های نظری صرف برای جغرافیدانان، جامعه‌شناسان و یا برنامه‌ریزان شهری نیستند بلکه این تعریف، الزامات سیاسی و مدیریتی متعددی با خود به همراه دارد. زیرا از آنجا که به طور سنتی هر شهر و محدوده شهری سازمان سیاسی، حکومتی و مدیریتی ویژه‌ای دارد- که البته مستقل از شهرها و نواحی شهری همجوار خود است- بازنگری در تعریف شهر می‌تواند محرک تجدیدسازمان حکومتی و مدیریتی فراگیری در نواحی شهری گردد.

پار (Parr, 2007) در تعریف شهر به سه تلقی مهم اشاره می‌کند: الف) شهر در تعریف تقسیمات سیاسی و محدوده شهرداری؛ ب) شهر در تعریف ناحیه ساخته‌شده شهری و ج) شهر عملکردی که بر اساس معیارهای مختلفی قابل تعریف است، مانند آنچه برایان بری<sup>۱۰</sup> در تعریف منطقه شهری عملکردی پیشنهاد می‌دهد<sup>۱۱</sup> و یا آنچه پار (ibid) بر مبنای تعریف قلمرو شهری بر پایه مصرف، یا اشتغال و یا نیروی کار به آنها اشاره دارد. لازم به یادآوری است که اندازه فضایی و جغرافیایی شهر در این تعاریف به ترتیب بزرگتر شده و مبنای تعریف آنها از معیار سیاسی یا اداری و یا ناحیه ساخته‌شده شهری به معیار وجود همبستگی عملکردی تغییر می‌یابد. این تغییر نگرش در تعریف شهر و یافتن سازمان سیاسی متناسب برای آن را می‌توان در نوشته‌های ارنست برجس از دانشگاه شیکاگو در سال ۱۹۲۵ پیدا کرد:

« در اروپا و آمریکا روند گسترش شهرهای بزرگ که بسیار فراتر از محدوده سیاسی سنتی آنها است به شکل‌گیری ناحیه کلان‌شهری شهر می‌انجامد. این محدوده در مورد نیویورک و شیکاگو حتی مرز ایالت‌ها را نیز درمی‌نوردد. ناحیه کلان‌شهری ممکن است به عنوان یک قلمرو ساخته شده پیوسته شهری نیز قلمداد شود اما وقت آن رسیده است که این ناحیه را قلمروهایی بدانیم که به واسطه تسهیلات حمل و نقل به هم پیوند خورده و این امکان را فراهم کرده است فردی که در حومه شهر شیکاگو زندگی می‌کند در یکی از نواحی و حلقه‌های شهر کار کند و همسر وی برای خرید به مارشال فیلدز برود و یا برای گذران فراغت در اپرای بزرگ اودیتوریوم حضور



سازمان ملل (GIZ & UN-Habitat, 2015) و یا دو گونه‌شناسی بارلو (Barlow, 1990) و ساویچ و فوگل (Savich & Vogel, 2000). برخی از اندیشمندان از یک معیار برای گونه‌شناسی استفاده کرده‌اند و برخی از چند معیار. برای مثال والکر (Walker, 1999) تمام مدل‌های منطقه‌گرایی را بر حسب شدت منطقه‌گرایی (یا پیچیدگی و دشواری سیاسی اجرای راهبردها) به سه دسته راهبردهای آسان، متوسط و دشوار طبقه‌بندی کرده است در حالی که همیلتون (Hamilton, 1999) مدل‌ها و اشکال منطقه‌گرایی را بر حسب یک ماتریس دودویی گروه‌بندی می‌کند که دو معیار افقی آن «متمرکز» و «غیرمتمرکز» و دو معیار عمودی آن «حکروایی» و «حکومت» است. اغلب گونه‌شناسی‌ها، دسته‌بندی‌های خود را در دو سطح «رویکردها و راهبردها» و «مدل‌ها و اشکال» منطقه‌گرایی ارائه داده‌اند با این حال برخی از گونه‌شناسی‌ها وجود دارد که صرفاً به فهرست کردن مدل‌ها و اشکال منطقه‌گرایی پرداخته و آنها را بر اساس معیارهای مشخص در دو سطح متمایز دسته‌بندی نکرده‌اند، مانند گونه‌شناسی هی‌وود (Heywood, 1997). در ادامه تلاش می‌شود به جای پرداختن به راهبردها و رویکردها و مبانی نظری و معیارهای دسته‌بندی آنها، با هدف گریز از اغتشاش مفهومی، به بررسی مدل‌ها و اشکال منطقه‌گرایی کلان‌شهری پرداخته شود که بسیار ملموس‌ترند و ما در دنیای واقعی با آنها مواجهیم تا راهبردها و رویکردها. در ادامه تعریف هر یک از مدل‌ها، تناسب و اثربخشی آنها برای اداره یکپارچه مجموعه‌های شهری کلان‌شهری ایران نیز مورد بررسی قرار می‌گیرند.

### بررسی تناسب و اثربخشی مدل‌های منطقه‌گرایی کلان‌شهری

مرور و بررسی دقیق گونه‌شناسی‌های منطقه‌گرایی کلان‌شهری موجود که تجربه و عمل طیف وسیعی از کشورهای آمریکایی، اروپایی، آسیایی و اقیانوسیه را شامل می‌شود حاکی از وجود چند مدل اصلی منطقه‌گرایی کلان‌شهری است که در کشورهای مورد بررسی مبنای تصمیم و اقدام قرار گرفته‌اند. در ادامه به بررسی این مدل‌ها و ارزیابی تناسب و اثربخشی آنها برای حکروایی یکپارچه مناطق کلان‌شهری کشور خواهیم پرداخت. لازم به یادآوری است از آنجا که سطح تحلیل در اینجا، مدل‌ها و اشکال منطقه‌گرایی است از ذکر مشخصات راهبردی و رویکردی هر یک از مدل‌ها پرهیز خواهیم کرد. ترتیب بررسی موارد به گونه‌ای است که در ابتدا مدل‌های منطقه‌گرایی غیرمتناسب با بافتار مجموعه‌های شهری کلان‌شهری بررسی شده و بعد از نقد و رد آنها، مدل‌های متناسب و اثربخش معرفی می‌شوند.

#### ادغام شهرداری‌ها<sup>۱۳</sup>

در ادغام و یکپارچه‌سازی شهرداری‌ها دو یا چند

شهر با سازمان حکومتی و مدیریتی مهمترین چالش حکمروایی این مناطق محسوب می‌شود که با عناوینی چون «تفرق سیاسی یا حکومتی» از آن یاد می‌شود. در شرایط وجود تفرق سیاسی بسیاری از مسایل با ماهیت منطقه‌ای را نمی‌توان حل و رفع نمود. بسیاری استدلال کرده‌اند که چیرگی بر تفرق سیاسی و پیامدهای سوء اقتصادی-اجتماعی و محیطی آن مستلزم انجام تجدیدسازمان حکومتی و تاسیس ساختارها و فرایندهای حکمروایی منطقه‌ای است. بخش بزرگی از این مباحث در متون مرتبط ذیل عنوان «منطقه‌گرایی کلان‌شهری<sup>۱۴</sup>» دسته‌بندی می‌شوند که در ادامه مقاله به شرح راهبردها و مدل‌های مختلف آنها خواهیم پرداخت.

### گونه‌شناسی منطقه‌گرایی کلان‌شهری

بر اساس تعاریف (The American Heritage Dictionary, 1992)، در منطقه‌گرایی، نوعی باور به منطقه و یا نوعی اصالت‌بخشی به آن اتفاق می‌افتد و منطقه به عنوان سطح و مقیاسی ایده‌آل برای سیاستگذاری و مدیریت معرفی می‌شود. منطقه‌گرایی مفهومی است که حداقل تعریف مصادیق آن به تعریف ما از منطقه بستگی خواهد داشت. روشن است که «منطقه» مفهومی کاملاً فازی است (Foster, 2001)، یعنی به طیفی از قلمروها اطلاق می‌شود؛ از یک گروه کوچک از اجتماعات تا یک شهر و یا کلان‌شهر با ناحیه بلافصل آن تا مجموعه‌ای از چند شهرستان، ایالت یا استان همجوار تا قلمروهای چندملیتی بزرگ مقیاس و قاره‌ای. بنابراین، بسته به تعریف ما از منطقه، با انواع مختلفی از منطقه‌گرایی روبرو خواهیم شد. با این حال در منطقه‌گرایی کلان‌شهری، هدف، تعریف و اصالت بخشی به مناطق کلان‌شهری عملکردی به عنوان یک مقیاس جغرافیایی مناسب برای برنامه‌ریزی و برخی انواع خدمات‌رسانی عمومی است. مبنای تعریف مرزهای مناطق کلان‌شهری شدت روابط و همپوندی عملکردی بین شهر یا کلان‌شهر مرکزی با نقاط سکونتی و فعالیت‌ی بزرگ و کوچک پیرامونی است (Asadie & Zebardast, 2010).

با مرور متون مختلف درباره موضوع (Sybert, 1999; Walker, 1999; Miller, 2002; Heywood, 1997; Hamilton, 1999; Barlow, 1991; Savitch & Vogel, 2009; Slack, 2004; Bird & Slack, 2008; GIZ & UN-Habitat, 2015)، با انواع گونه‌شناسی‌های منطقه‌گرایی کلان‌شهری مواجه می‌شویم که هر یک با به کارگیری یک یا چند معیار به دسته‌بندی انواع راهبردها و مدل‌های منطقه‌گرایی کلان‌شهری پرداخته‌اند. برخی از این گونه‌شناسی‌ها اگرچه برخی اوقات واژگان متفاوتی به کار گرفته‌اند با این حال به لحاظ ماهیت و محتوا بسیار به همدیگر شبیه هستند مانند گونه‌شناسی سیبرت (Sybert, 1999)، اسلک و بیرد و اسلک (Slack, 2004; Bird & Slack, 2008) و موسسه همکاری‌های بین‌المللی آلمان و اسکان بشر

یکپارچه‌سازی شهر - شهرستان<sup>۱۵</sup>

در این مدل تمامی نواحی پیرامونی شهر مرکزی تا مرزهای شهرستان - چه نواحی ساخته‌شده بلافصل و چه غیر آن و نیز دیگر نقاط سکونتی موجود در شهرستان - با هدف حفظ تسلط شهر مرکزی با همدیگر ترکیب و یکپارچه می‌شوند. در قالب این مدل، شهر یا کلان‌شهر مرکزی خدمات‌رسانی به کلیه قلمروهای فاقد حکومت محلی و نیز بسیاری از وظایف حکومت شهرستان را بر عهده می‌گیرد. در یکپارچه‌سازی ایده‌آل شهر - شهرستان، همه قلمروهای دارای شهرداری و فاقد شهرداری با یک شهر مرکزی بزرگ یکپارچه می‌شود. از جمله مصادیق مهم این مدل در آمریکا می‌توان به یکپارچه‌سازی شهر جکسون ویل و دوآل کانتی، شهر نشویل و دیویدسون کانتی، ایندیاناپولیس و ماریون کانتی و سان فرانسیسکو و سان‌فرانسیسکو کانتی اشاره کرد (Hamilton, 1999).

آنچه که قابلیت کاربرد این مدل برای اداره یکپارچه مناطق کلان‌شهری کشور را بسیار تضعیف می‌کند محدود بودن آن به مرزها و محدوده یک شهرستان واحد است. بیشتر مناطق کلان‌شهری چه در ایران و چه در سایر کشورها شامل بیش از یک شهرستان هستند برای مثال منطقه کلان‌شهری تهران، اصفهان، تبریز، مشهد و شیراز به ترتیب دارای ۱۲، ۷، ۶، ۴ و ۳ شهرستان هستند (Zista Consulting Engineers, 2003; Naqsh-e-Jahan Consulting Engineers, 2003; Farnahad Consulting Engineers, 2003; City & Home Consulting Engineers, 2003). بنابراین، یکپارچه‌سازی یک شهر مرکزی با شهرستان متبوع خود نمی‌تواند راه‌حل متناسب و اثربخشی برای یکپارچه‌سازی حکمروایی مناطق کلان‌شهری کشور محسوب شود. علاوه بر این، این مدل تنها در کشورهایی قابل کاربرد است که حکومت‌های محلی (شهرداری‌ها) در آنها مسئولیت بخش بزرگی از تامین خدمات عمومی را برعهده دارند، در حالی که در کشور ما تامین بسیاری از خدمات مهم منطقه‌ای از سوی سازمان‌های خدماتی ویژه تامین می‌شود نه شهرداری‌ها.

## تاسیس حکومت‌های کلان‌شهری دو سطحی کامل (فدراتیو)

با شناخت محدودیت‌ها و دشواری‌های سیاسی مدل‌های پیشین، پیشنهاد مرجح دیگر تاسیس حکومت‌های کلان‌شهری دو سطحی است. در چارچوب این مدل، کارکردهای حکومت محلی به دو دسته بزرگ مقیاس یا منطقه‌ای و کارکردهای محلی تقسیم می‌شود. در این حالت، حکومت کلان‌شهری تازه تاسیس وظیفه ایفای کارکردهای منطقه‌ای و کلان‌شهری را به عهده می‌گیرد و حکومت‌های محلی زیر مجموعه آن، به انجام وظایف محلی خود ادامه می‌دهند (Hamilton, 1999). سطح حکومتی

شهرداری موجود در محدوده منطقه شهری - که از قبل دارای مرزهای سیاسی و هویت قانونی و حقوقی بوده‌اند - با همدیگر ادغام می‌شوند و شهرداری واحدی را به وجود می‌آورند. این شیوه از لحاظ تاریخی به عنوان یکی از اشکال منطقه‌گرایی در قرن نوزدهم رواج فراوانی داشته است (Miller, 1977; Howard, 2002). تعدادی از شهرهای بزرگ در کانادا با این روش بسیار گسترش یافته‌اند، برای مثال شهرهای استان آنتاریو مانند تورنتو، اتاوا، همیلتون و سادبری که همگی آن‌ها از طریق ادغام شهرداری‌های بزرگتر با شهرداری‌های کوچکتر شکل گرفته‌اند. از دیگر نمونه‌های ادغام شهرداری می‌توان به شهر وینه‌پگ<sup>۱۴</sup> و دوازده شهرداری پیرامونی آن اشاره کرد که در هم ادغام شدند و شهر واحدی را در سال ۱۹۷۱ ایجاد کردند. در استان کبک نیز شهر مونترال با جمعیت یک‌میلیونی با ۲۷ شهرداری دیگر موجود در جزیره مونترال که جمعیتی حدود ۸۰۰ هزار نفر داشتند در سال ۲۰۰۲ ادغام شدند. (Slack, 2004).

در اروپا در طی ۶۰ سال اخیر همیشه بحث‌های دامنه‌داری میان طرفداران و مخالفان ادغام شهرداری‌ها در جریان بوده است. گروه اول با هدف افزایش کارایی و ظرفیت خدمات‌رسانی عمومی از ادغام حمایت کرده‌اند و گروه دوم برای حفظ استقلال عمل حکومت‌های محلی و خودمختاری با آن مخالف بودند (Tavares & Feiock, 2014). با این حال، مطالعات سویانویچ (Swianiewicz, 2017) نشان می‌دهد طی یک دهه از سال ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۷ در ۱۵ کشور اروپایی تعداد شهرها ۵۰۰۰ مورد کاهش یافته است.

این مدل صرفاً در ناحیه ساخته‌شده شهری یا کلان‌شهری و یا میان چند شهرداری کوچک یا متوسط با یک شهر بزرگتر هم‌جوار قابل کاربرد است. زیرا در صورت وجود فاصله زیاد میان شهرداری‌ها، بهره‌مندی از مزایای این مدل منطقه‌گرایی (برای مثال استفاده از صرفه‌های مقیاس در خدمات‌رسانی) عملاً از بین خواهد رفت. یکی دیگر از محدودیت‌های اصلی این روش منوط بودن تحقق آن به موافقت اکثریت ساکنان هر شهرداری است که تحقق آن را به فرایندی دشوار بدل می‌کند. با اجرای این مدل، موجودیت و استقلال عمل سیاسی شهرداری‌های ادغام شده از بین می‌رود و این دلیل اصلی مخالفت مردم و سیاستمداران محلی با آن به شمار می‌آید. از آنجا که مناطق کلان‌شهری در ایران گسترده‌های فضایی بسیار بزرگتری از چند شهر کوچک و متوسط هم‌جوار و یا نواحی ساخته‌شده شهری هستند این مدل برای یکپارچه‌سازی حکومتی در آنها تناسب و اثربخشی نخواهد داشت. علاوه بر این، با نظر به دامنه اندک مسوولیت‌های خدماتی شهرداری‌ها در ایران، این مدل قادر به اعمال تغییرات برای تحقق یکپارچه‌سازی در اداره مناطق کلان‌شهری نخواهد بود.





سطح کلان‌شهری مسولیت‌تأمین‌گستره وسیعی از خدمات عمومی را بر عهده می‌گیرد نمی‌تواند در سطوح فراتر از نواحی ساخته‌شده کلان‌شهری عمل کند. زیرا همان‌گونه که اشاره شد در نواحی شهری دور از هم یعنی جایی که شهرداری‌ها از همدیگر دورند و فاصله به گونه‌ای است که منافع و هزینه‌های خدمات تأمین‌شده از سوی یک شهرداری در شهرداری‌های همجوار سرریز نمی‌گردد استفاده از این مدل منافع چندانی نخواهد داشت. وجود فاصله بین شهرها در یک منطقه امکان بهره‌برداری از صرفه‌های مقیاس را نیز از بین می‌برد.

#### مدل شهرشهرستان<sup>۱۶</sup>

دو مدل اصلی از حکومت‌های دوسطحی وجود دارد: مدل حکومت کلان‌شهری فدراتیو و مدل حکومت شهرشهرستان که این‌آخری بیشتر در آمریکا رایج است. در مدل شهرشهرستان کلیه شهرها و نقاط سکونتگاهی موجود، مسولیت‌تأمین‌خدمات مقیاس منطقه‌ای خود را به حکومت سطح شهرستان محول می‌کنند و خود به خدمات‌رسانی محلی می‌پردازند (Hamilton, 1999). در مدل یکپارچه‌سازی شهر-شهرستان، شهر مرکزی مسئول تأمین تمامی انواع خدمات مقیاس منطقه‌ای و محلی برای کل شهرستان است در حالی که در مدل شهرشهرستان وظیفه تأمین خدمات بین حکومت شهرستان و شهرداری‌ها تقسیم می‌شود، به طوری که اولی مسولیت‌تأمین‌خدمات منطقه‌ای را بر عهده می‌گیرد و دومی خدمات محلی. میامی-دکانتی<sup>۱۷</sup> در آمریکا از جمله نواحی است که با مدل شهرشهرستان اداره می‌شود.

تفاوت عمده مدل شهر-شهرستان با نظام حکومت کلان‌شهری فدراتیو کامل در اینجاست که مدل اول صرفاً درون محدوده یک شهرستان عمل می‌کند و از آنجا که بخش بزرگی از مناطق کلان‌شهری در ایران و سایر کشورها محدوده چندین شهرستان را شامل می‌شوند این مدل نمی‌تواند برای یکپارچه‌سازی حکومتی این مناطق بزرگ به کار آید. این مدل، از آنجا که حکومت شهرستان (فرمانداری‌ها) در ایران به طور سنتی و بر اساس قوانین ملاک عمل نقش چندانی در تأمین خدمات عمومی بر عهده ندارند نمی‌تواند برای ایجاد یکپارچگی حکومتی حتی درون یک شهرستان واحد به کار گرفته شود. این برخلاف آن چیزی که برای مثال در آمریکا غالب است به این معنی که حکومت شهرستان در آنجا وظایف خدمات‌رسانی متعددی- بسته به ایالت‌ها- بر عهده دارد و یا آن چیزی که در بریتانیا وجود دارد که اصولاً وظایف تأمین خدمات عمومی به طور سنتی بین دو سطح شهرستان و بخش تقسیم شده و نه محدوده شهر یا شهرداری و خارج از آن (Donovan et al., 2014; Ryan & Foster, 2014).

#### همکاری رسمی و غیررسمی بین شهرداری‌ها

همانگونه که پیشتر اشاره شد در شرایط وجود

فراست خدمات منطقه‌ای را تأمین می‌کند تا از صرفه‌های مقیاس بهره‌برداری کرده و اثرات بیرونی (سرریز منافع) را درونی کند.

وجود حکومت دوسطحی مستلزم تخصیص کارکردها و وظایف بین سطح حکومت کلان‌شهری یا منطقه‌ای و محلی است. برای تخصیص صحیح کارکردها باید توجه داشت که حکومت سطح فراست مسئول تأمین خدماتی است که (Bar-slack, 1991; Slack, 2004) (الف) منافع منطقه‌ای و اثرات بیرونی (سرریز) تولید می‌کنند؛ (ب) امکان بهره‌برداری از صرفه‌های مقیاس در تولید آنها وجود دارد؛ (ج) نیاز به بازتوزیع دارند. از طرف دیگر خدماتی که منافع محلی تولید کنند باید در حیطه مسولیت سطوح حکومتی محلی باشند. در این مدل از آنجا که استقلال عمل حکومت‌های محلی تا حد زیادی محفوظ می‌ماند نسبت به مدل‌هایی که یکپارچه‌سازی کلان‌شهری تک‌سطحی پیشنهاد می‌کنند (مانند الحاق، یکپارچه‌سازی شهر-شهرستان و ادغام شهرداری‌ها) با مخالفت یا مقاومت کمتری از سوی حکومت‌های محلی مواجه می‌شود.

شناخته‌شده‌ترین مدل حکومت کلان‌شهری دو سطحی در دنیا حکومت کلان‌شهری تورنتو بود که در سال ۱۹۵۳ تأسیس و در سال ۱۹۹۷ منحل شد (Tehran Urban Research & Planning Center, 2006). مساحت تحت پوشش حکومت کلان‌شهری دوسطحی تورنتو که ناحیه ساخته‌شده کلان‌شهری را تحت پوشش قرار می‌داد حدود ۶۳۲ کیلومتر مربع بوده و همان ناحیه هم‌اکنون جمعیتی بالغ بر ۲/۷ میلیون نفر را تحت پوشش قرار می‌دهد. از نمونه‌های اخیر این مدل می‌توان به ساختار کنونی مدیریت کلان‌شهری لندن اشاره کرد که در سطح کلان‌شهری دارای شهردار و شورای انتخابی است و در سطح محلی ۳۲ شورای محلی انتخابی مستقل (بارو) وجود دارد. سطح کلان‌شهری برخی از وظایف استراتژیک را بر عهده دارد (همان) مانند حمل و نقل، برنامه‌ریزی شهری، آتش‌نشانی و امداد، توسعه اقتصادی، فرهنگ، محیط‌زیست و سلامت را بر عهده دارد با این حال باروها (حکومت‌های محلی) همچنان تأمین‌خدمات محلی را بر عهده دارند. این ساختار دوسطحی در لندن نیز در ناحیه ساخته‌شده کلان‌شهری استقرار دارد (با وسعتی حدود ۱۵۶۰ کیلومترمربع و ۸/۸ میلیون جمعیت) نه منطقه کلان‌شهری لندن که وسعتی حدود ۲۹۰۰۰ کیلومترمربع و جمعیتی حدود ۱۹ میلیون نفر را تحت پوشش قرار می‌دهد (Thornley, 2003; Hall and Pain, 2006).

بررسی نواحی کلان‌شهری که از این مدل استفاده کرده‌اند نشان می‌دهد که این مدل در تمامی آنها در گستره شهر به معنای ناحیه ساخته‌شده شهری و کلان‌شهری مورد استفاده قرار گرفته‌اند نه مناطق کلان‌شهری بزرگ. در این مدل از آنجا که حکومت



شهرداری‌ها در ایران تامین طیف کمی از خدمات منطقه‌ای را بر عهده دارند با این حال در همین موارد اندک مانند مدیریت دفع پسماند، خدمات آتش‌نشانی و امداد، حمل و نقل عمومی انبوه و یا کنترل سیلاب و ... زمینه نهادی و مشوق‌های مالی مناسب وجود ندارد. اینکه دولت همچنان به هر شهرداری اجازه می‌دهد تا محل دفن مخصوص خود را داشته باشد فارغ از اینکه مجوزهای زیست‌محیطی یا استانداردهای لازم را رعایت کرده یا نه، بخشی از قصور دولت در به رسمیت‌شناسی ماهیت منطقه‌ای این خدمات و ارائه سازوکارهای لازم برای تامین کارآمد و اثربخش آنهاست. بدیهی است در ساختار متمرکز کشور ما این دولت مرکزی است که باید از طریق قانونگذاری، زمینه نهادی تامین منطقه‌ای این نوع خدمات را با فراهم کردن فرایندها و ساختارهای همکاری بین‌شهرداری فراهم سازد، مدل و روشی که به نظر بسیار کارآمدتر از دیگر روش‌های تامین چنین خدماتی است.

#### الحاق<sup>۱۸</sup>

الحاق به عنوان یک مدل منطقه‌گرایی کلان‌شهری از معدود مدل‌های منطقه‌گرایی است که برای ما در ایران کاملاً شناخته‌شده است. از آنجا که دینامیک توسعه شهری ایران اغلب به سرریز رشد شهری به نواحی پیرامونی بلافصل محدود شده شهر منجر می‌شود، پهنه‌های ساخته‌شده‌ای در آن نواحی شکل می‌گیرند که در بسیاری موارد حتی فاقد دهیاری هستند. البته در بیش از یک دهه اخیر وجود روستاها (دهیاری‌ها) در همجواری محدوده شهرها خود عامل محرک مهمی در شکل‌گیری این نوع از گسترش شهری بی‌برنامه و غیرقانونی بوده است (Asadie, 2019). در چنین شرایطی، شهر-در-تعریف ناحیه ساخته‌شده- بسیار بزرگتر از شهر در معنای محدوده سیاسی و حکومتی (قلمرو شهرداری) است. از دیدگاهی که برای تحلیل ما اهمیت دارد، الحاق این نواحی ساخته‌شده به شهر اصلی موجب می‌شود نواحی گسترش یافته جدید که در واقع در حیات اقتصادی-اجتماعی و سیاسی با شهر اصلی وحدت کاملی دارند دیگر به یک شهرداری یا دهیاری جدید و مستقل تبدیل نشوند. این امر مانع شکل‌گیری تفرق سیاسی در ناحیه ساخته‌شده شهری یا کلان‌شهری خواهد شد.

الحاق زمانی اتفاق می‌افتد که یک شهرداری با جذب قلمروهای همجوار خود مرزها و محدوده‌هایش را به بیرون گسترش می‌دهد. بسیاری از بزرگترین شهرهای آمریکا اندازه کنونی خود را مدیون این مدل هستند. در سال ۱۸۴۵، محدوده فیلادلفیا از ۲ مایل مربع به ۱۳۶ مایل مربع افزایش یافت. نیویورک در سال ۱۸۹۸ با ۴۰ مایل مربع وسعت، بعد از الحاق بروکلین به ۲۴۰ مایل مربع گسترش یافت و یک میلیون جمعیت جدید پیدا کرد. وسعت لس‌آنجلس

تفرق سیاسی که در آن هر شهرداری کوچک و متوسط مستقلاً به تامین خدمات به ساکنین درون مرزهای خود می‌پردازد امکان استفاده از صرفه‌های ناشی از مقیاس و درونی‌سازی سرریز آثار مثبت خدمات وجود ندارد. این مدل از منطقه‌گرایی «توافقات همکاری رسمی و غیررسمی بین‌شهرداری‌ها» می‌تواند آن امکان‌های از دست رفته را - البته برای شهرداری‌های همجوار- احیاء نماید. در این راهبرد منطقه‌گرایی (برخلاف شوراهای منطقه‌ای) اغلب، هیچ نهاد، هیات یا کمیسیون منطقه‌ای رسمی و دائمی برای مدیریت توافقات شکل نمی‌گیرد.

مدل همکاری بین شهرداری‌ها به عنوان راه‌حلی برای غلبه بر مسائل مربوط به تفرق قلمرویی و یا به عنوان جایگزینی برای مدل دشوار ادغام شهرداری‌های با اندازه کوچک دیده شده است، دشواری که ناشی از موقوف شدن آن به رای موافق اکثریت ساکنان است (Ferraresi et al., 2018; Cornea, 2017). همکاری بین شهرداری‌ها بیشتر با هدف کاهش هزینه‌ها انجام می‌شود. این چنین توافقاتی در تامین خدمات محلی قابل واگذاری و یا اشتراک در هزینه‌های کاملاً مشخص قابل انجام است. همکاری‌های بین‌شهرداری در فرانسه و آمریکا از سوی دولت‌های مرکزی و ایالتی بسیار مورد تاکید و تشویق بوده و برای گسترش این مدل منطقه‌گرایی، مشوق‌های مالی و بستر نهادی مناسبی تدبیر شده است (Heinelt & Kübler, 2005).

از دید ببرد و اسلک (Bird & Slack, 2008) این نوع توافقات اگر برای دستیابی به هماهنگی و کارایی در برخی خدمات مفید باشد، برای دستیابی به هماهنگی‌های منطقه‌نگر بر روی موضوعات مهم اثربخشی چندانی نخواهد داشت. مسائل فراروی نواحی کلان‌شهری به ویژه در کشورهای در حال توسعه - رقابت جهانی، تفاوت‌های مالی و نابرابری‌های مرکز-پیرامون و پراکنده‌رویی- آن قدر بزرگ هستند که هر گونه راه‌حل واقعی برای آنها مستلزم ایجاد ساختارهای حکمروایی است که جایگاه نهادی دائمی داشته باشد. علاوه بر این، احتمال اثربخشی این مدل برای شهرداری‌هایی که از همدیگر دور هستند بسیار مورد تردید است. دلیل آن این است که شهرداری‌های دور از هم نمی‌توانند از خرید یا فروش خدمات از همدیگر به دلیل فاصله زیاد بین خود منتفع شوند (Slack, 2004). معنای ضمنی این بحث این است که این مدل بنا به تعریف برای تامین خدمات مشترک در شهرداری‌های همجوار قابل کاربرد است نه کل یک منطقه کلان‌شهری که وجود فاصله بین شهرداری‌ها در آن مانعی برای استفاده اقتصادی از مدل خواهد بود.

در ایران با وجود امکان بالقوه زیاد برای استفاده از این مدل برای خدمات‌رسانی کارآمدتر در بین شهرداری‌های همجوار، به دلیل فقدان زمینه نهادی مناسب، کمتر از این مدل استفاده می‌شود. البته



۷۰۰ کیلومتر مربع وسعت دارد در حالی که وسعت منطقه کلان‌شهری تهران نزدیک ۱۶۰۰۰ کیلومتر مربع است. از این رو راه‌حلی که برای کاهش تفرق سیاسی در شهر در معنای ناحیه ساخته‌شده مناسب است بنابر تعریف برای دومی یعنی شهر در معنای گسترده همپیوندی‌های عملکردی قطعاً غیرقابل کاربرد و غیرقابل بحث خواهد بود.

### ایجاد سازمان‌های خدماتی ویژه<sup>۲۱</sup>

به طور کلی در شرایط تفرق سیاسی در یک منطقه کلان‌شهری هر کدام از شهرداری‌های بزرگ و کوچک موجود به طور مستقل به تامین هر دو نوع خدمت منطقه‌ای و محلی می‌پردازند. در چنین شرایطی بسیاری از شهرداری‌های کوچک و متوسط نمی‌توانند از مزایای صرفه‌های ناشی از مقیاس در خدمات‌رسانی استفاده کنند و در ضمن با توجه به اینکه اثرات خارجی مثبت بسیاری از خدمات عمومی به قلمروهای همجوار سرزیر می‌شود امکان درونی کردن این اثرات خارجی در شرایط وجود تفرق سیاسی ممکن نخواهد بود. یکی از راه‌حل‌ها برای پیگیری بر دو مساله فوق تأسیس سازمان‌های خدماتی خاص است. از آنجایی که مرز سرزیر هر خدمتی متفاوت است، سازمان‌های خدماتی مختلفی را می‌توان تأسیس کرد مانند سازمان حمل‌ونقل منطقه‌ای، سازمان بیمارستان‌ها، سازمان پسماند و نظایر اینها.

کمیسیون مشورتی روابط بین‌حکومتی<sup>۲۲</sup> سازمان‌های خدماتی ویژه را چنین تعریف می‌کند: واحدهای حکومتی با اهداف محدود که به عنوان موجودیتی شرکتی شکل گرفته و دارای استقلال اداری و مالی قابل توجهی از حکومت‌های محلی با اهداف عام (شهرداری‌ها) هستند. آنها معمولاً به انجام یک وظیفه و کارکرد مانند حفاظت از حریق، تامین آب شرب یا سیستم فاضلاب مشغول هستند. البته معدودی از آنها در نواحی کلان‌شهری دو کارکرد یا بیشتر نیز به عهده داشته‌اند. برخی از آنها دارای هیئت‌های حکومتی<sup>۲۳</sup> منتخب و برخی منتصب هستند، اما در هر حالت، هیئت حکومتی قدرت اصلی تصمیم‌گیری را به عهده دارد (Tehran Urban Research & Planning Center, 2006; Howard, 1977). سازمان‌های خدماتی خاص که گستره عمل آنها بیش از یک شهرستان را در برمی‌گیرد در زمره سازمان‌های خدماتی ویژه کلان‌شهری قرار می‌گیرند. گستره عمل این نوع سازمان‌ها می‌تواند هم ناحیه ساخته‌شده شهری و کلان‌شهری و هم منطقه کلان‌شهری را در برگیرد.

به لحاظ تاریخی، سازمان‌های خدماتی ویژه در ایالات متحده و بسیاری از کشورهای دیگر مانند بریتانیا برای انجام وظایفی به وجود آمدند که حکومت‌های با اهداف عام (شهرداری‌ها) نمی‌توانستند آن وظایف را در چارچوب ساختار و قدرت قانونی خویش با «کارایی و اثربخشی کافی» به انجام رسانند. این نوع سازمان‌ها همچنین می‌توانند نواحی خدمات‌رسانی

از ۱۰۸ مایل مربع در سال ۱۹۱۵ به ۴۱۵ مایل مربع در سال ۱۹۲۵ افزایش یافت (Caves, 2005). تیفور<sup>۱۹</sup> این گونه شهرها را که با الحاق نواحی شهری و آبادی‌های پیرامونی به خود به تدریج بزرگ و بزرگتر می‌شوند «شهرهای امپریال»<sup>۲۰</sup> می‌نامد (Miller, 2002). از نظر دیوید راسک (Rusk, 1993) الحاق به دو شرط قابل انجام است: الف) زمانی که نواحی شهری مورد بحث خود دارای شهرداری مستقل نباشند و ب) قوانین حکومت مرکزی و یا ایالتی چنین اقدامی را مجاز بدانند.

تصور کنید چه می‌توانست روی دهد اگر در ساختار برنامه‌ریزی ایران، قوانینی که الحاق را مجاز می‌دانند وجود نمی‌داشت. در چنین شرایطی بیشترین حد از تفرق سیاسی در شهر حتی در معنای ناحیه ساخته‌شده به وجود می‌آمد، برای مثال در پهنه کنونی شهر تهران یا هر شهر دیگری در کشور، محدوده‌های شهرداری یا دهیاری متعددی می‌توانست به شکل مستقل وجود داشته باشند و این امر می‌توانست عدم هماهنگی سیاستی و خدمات‌رسانی را حتی در ناحیه ساخته‌شده شهرهای کشور به حد غیرقابل‌پذیرشی برساند. با این حال اجرای این مدل منطقه‌گرایی در ایران باعث شده است که بحث درباره تفرق سیاسی و حکومتی در ناحیه ساخته‌شده شهری برای ایرانیان چندان آشنا نباشد. اما چالش تفرق سیاسی برای شهرهای کشورهایی که از این مدل منطقه‌گرایی استفاده نکرده‌اند یا نمی‌کنند بسیار آشنا است به طوری که قانونگذاران و سیاستگذاران آنها را مجبور می‌کند، راهبردها و مدل‌های منطقه‌گرایی مختلفی را برای پیگیری بر این مساله در نواحی شهری ساخته‌شده خود به کار گیرند. تجربه حکومت کلان‌شهری دوسطحی در تورنتو و بعدها ادغام شهرداری‌ها در آن برای پیگیری بر تفرق سیاسی در ناحیه ساخته‌شده کلان‌شهری بوده است. بررسی تعداد شوراهای شهری در لندن بزرگ (۳۲ شورای «شهر» انتخابی مستقل) و تعیین شهردار انتخاب مستقیم برای آن یا نگاه به تقسیمات سیاسی در ابرشهر پاریس و نظام مدیریت شهری در پهنه‌های ساخته‌شده آن گواهی بر این مدعا است.

بنابراین استفاده از راهبرد الحاق در ایران باعث شده است تفرق سیاسی، البته نه تفرق تصمیم‌گیری ناشی از وجود نهادهای خدماتی مستقل که با عنوان تفرق عملکردی از آن یاد می‌شود (Barakpour & Asadie, 2009) در محدوده کلان‌شهرهای ساخته‌شده کشور وجود نداشته یا بسیار کمتر باشد. با این حال پاسخ این سوال که آیا این مدل منطقه‌گرایی در کاستن از تفرق سیاسی و ایجاد یکپارچگی حکومتی و مدیریتی در مناطق کلان‌شهری - که بسیار گسترده‌تر از شهر در معنای ناحیه ساخته‌شده هستند - اثربخش خواهد بود، منفی است. در نظر داشته باشید که ناحیه ساخته‌شده شهری کلان‌شهر تهران حدود

ایران دو تفاوت عمده با مدل ایده‌آل مورد بحث ما دارند: الف) شورا و هیات اداره‌کننده این سازمان‌های خدماتی انتخابی نیست و عملاً به مردم پاسخگو نیستند؛ ب) اغلب این سازمان‌های خدماتی اگرچه در مقیاس فراشهری و فرامحلی عمل می‌کنند اما تک منظوره هستند، یعنی به تأمین صرفاً یک خدمت خاص مشغولند نه چند خدمت مشابه یا مرتبط با هم و در ضمن منطقه‌بندی عملیاتی هیچ کدام از آنها مقیاس منطقه کلان‌شهری را به رسمیت نمی‌شناسد. به این ترتیب اگر به بحث اصلی مقاله حاضر برگردیم، در ایران نمی‌توان با توسل به استدلال «عدم امکان بهره‌مندی از صرفه‌های ناشی از مقیاس در تأمین خدمات و یا درونی کردن اثرات مثبت» به تاسیس حکومت‌های کلان‌شهری اقدام کرد، موضوعی که در دیگر کشورها مثلاً آمریکا یک استدلال مهم محسوب می‌شود.

با این حال نقد مهمی به این مدل منطقه‌گرایی وارد می‌شود که برای مدیریت خدمات عمومی در کشور ما نیز صادق است. از آنجا که هر هیئت یا سازمان خدماتی ویژه مسئولیت تأمین یک خدمت واحد را بر عهده دارد و هیچ الزامی برای ملاحظه بده و بستان بین خدمات دیگر وجود ندارد مثلاً حوزه حمل‌ونقل و حوزه آب و فاضلاب؛ استفاده از این مدل به نوعی به تفرق بیشتر در حل مسائل مناطق کلان‌شهری منجر می‌شود. سازمان‌های خدماتی ویژه به جای اعمال یک رویکرد هماهنگ در برابر مسائل منطقه‌ای، به دلیل تعهد صرف به تأمین خدمت خاص که برای آن منظور ایجاد شده‌اند، به تکه‌پاره شدن حکمروایی منطقه‌ای منجر می‌شوند. این وضعیت مشکلات زیادی را در هماهنگی بین سازمان‌های خدماتی ویژه و عملکرد آنها باهم و با شهرداری‌ها ایجاد می‌کند به ویژه در مواقعی که خدمات آنها اثرات متقابلی به وجود می‌آورد. مثلاً در ایران وقتی که خدمات زیرساختی برای سکونتگاه‌های غیرقانونی خارج از محدوده شهرها توسط این نهادها و شرکت‌ها ارائه می‌شود و این خود در عمل انگیزه‌ای برای ساخت و ساز غیرقانونی بیشتر فراهم می‌سازد و عملاً امکان هدایت توسعه شهری بر اساس برنامه‌های مصوب را از بین می‌برد. از نظر بیرد و اسلک (Bird & Slack, 2008) اگرچه آنها ممکن است خدمات را با کارایی بیشتری به انجام برسانند اما این الگوی حکمروایی یقیناً محاسبه‌پذیری را افزایش نمی‌دهد و نیز نمی‌تواند یکپارچگی و انسجام سیاستی در سطح منطقه‌ای را تضمین کند.

### شوراهای منطقه‌ای

در قالب این مدل یک هیات یا شورای منطقه‌ای بر اساس همکاری‌های داوطلبانه بین واحدهای حکومت محلی موجود در منطقه شکل می‌گیرد که البته جایگاه نهادی مستقل و دائمی ندارد. چنین ساختارهایی در ایالات متحده و فرانسه آکه تیب

محلی طبیعی (مانند حوزه آبخیز) را بدون توجه به مرزهای شهرداری تعیین کنند و به قلمروهای فاقد شهرداری و حتی کل ناحیه کلان‌شهری خدمات‌رسانی کنند (ibid).

همانگونه که پیشتر اشاره شد سازمان‌های خدماتی ویژه بر حسب مقیاس عمل و تعداد کارکردها به چهار دسته تقسیم می‌شوند: الف) سازمان‌های خدماتی تک‌منظوره محلی؛ ب) سازمان‌های خدماتی چندمنظوره محلی؛ ج) سازمان‌های خدماتی تک‌منظوره کلان‌شهری؛ د) سازمان‌های خدماتی چندمنظوره کلان‌شهری. برای هدف کاهش تفرق سیاسی و اثرات سوء آن مهمترین و اثربخش‌ترین مدل، ایجاد سازمان‌های خدماتی کلان‌شهری یا منطقه‌ای است و بدیهی است سازمان‌های چندمنظوره نسبت به سازمان‌های تک‌منظوره ارجحیت بسیار بیشتری دارند زیرا امکان تحقق هماهنگی در خدمات‌رسانی، استفاده از صرفه‌های ناشی از دامنه<sup>۲۴</sup> و یا ایجاد برابری در این گونه اخیر (سازمان‌های خدماتی کلان‌شهری چندمنظوره) بسیار بیشتر از سه گونه دیگر این مدل خواهد بود.

حکومت کلان‌شهری پرتلند شناخته‌شده‌ترین نمونه حکومت کلان‌شهری در آمریکا در واقع یک سازمان خدماتی کلان‌شهری چندمنظوره است که «مترو» نامیده شده و دارای هیات یا شورای انتخابی است (Heywood, 1997; Althshuler, 1999; Savitch & Vogel, 2009). از جمله خدمات ارائه شده توسط این نهاد می‌توان به برنامه‌ریزی منطقه‌ای، باغ وحش منطقه‌ای، دفع پسماند و توسعه توریسم در سه شهرستان و ۲۴ شهر موجود در ناحیه کلان‌شهری اشاره کرد (Althshuler, 1999). از بعد فضایی نیز ناحیه کلان‌شهری پرتلند وسعتی حدود ۱۲۰۰ کیلومتر مربع و جمعیتی حدود یک و نیم میلیون نفر را پوشش می‌دهد و مرکز ناحیه کلان‌شهری یا شهر پرتلند جمعیتی حدود ۵۸۰ هزار نفر و مساحتی حدود ۳۷۰ کیلومتر مربع دارد.

این مدل از منطقه‌گرایی همراه با مدل الحاق از جمله اشکال منطقه‌گرایی کلان‌شهری است که برای نظام برنامه‌ریزی و مدیریت خدمات عمومی در کشور ما بسیار آشنا است، به طوری که امروزه بسیاری از خدمات عمومی مقیاس منطقه‌ای و حتی محلی در کشور توسط سازمان‌های خدماتی ویژه تولید می‌شوند. فهرست خدمات ارائه شده از سوی این سازمان‌ها در کشور سیاهه بلندی دارد: تأمین آب شرب، فاضلاب، گاز، برق، مخابرات و نظایر اینها. تأمین خدمات در کشور توسط این نوع سازمان‌های خدماتی ویژه که توسط دولت مرکزی و به عنوان بازوی منطقه‌ای و محلی آن تاسیس شده‌اند باعث شده است بهره‌برداری از صرفه‌های ناشی از مقیاس در تأمین خدمات عمومی ممکن شده و اثرات خارجی مثبت آنها درونی شود. سازمان‌های خدماتی ویژه در



متشکل از ۱۸۶ شهر و شهرک و ۷ شهرستان بوده است.<sup>۲۳</sup> شورای کلان‌شهری مینیاپولیس-سنت‌پل شامل ۱۷ عضو است که همگی توسط فرماندار ایالت مینه‌سوتا تعیین می‌شود. شورا وظایفی را در زمینه حمل و نقل عمومی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای و برنامه‌ریزی شهری بر عهده دارد. پیش‌بینی رشد جمعیت و تضمین مسکن قابل‌استطاعت، نگهداری از پارک‌های منطقه‌ای و سیستم‌های ریلی بر عهده این شورا است (Althshuler, 1999).

علی‌الاصول شوراهای منطقه‌ای و دیگر مکانیزم‌های همکاری داوطلبانه راهی برای تامین خدمات برای کل منطقه و ایجاد هماهنگی و همکاری برای حل مسائل منطقه‌ای بدون ایجاد اصلاحات ساختاری بزرگ است. در این شرایط شهرداری‌ها استقلال عمل خود را حفظ می‌کنند و در عین حال می‌توانند از صرفه‌های ناشی از مقیاس در ارائه برخی خدمات بهره‌مند شده و در درونی کردن اثرات بیرونی خدمات موفق عمل نمایند، در ضمن ظرفیتی برای بحث و برخورد با مسائل منطقه‌ای ایجاد کنند بدون اینکه سطح حکومتی جدیدی ایجاد کنند. نقطه ضعف اصلی مدل‌های حکومتی چون شوراهای و کمیسیون‌های منطقه‌ای در اساس داوطلبانگی و غیرالزام‌آور بودن تصمیمات و سیاست‌های آنها است. مدل‌های داوطلبانه تنها زمانی خوب کار خواهند کرد که سیاستمداران و سیاستگذاران در قلمروهای حکومتی مختلف دارای اهداف مشابهی هستند. بخش بزرگی از مسائل مناطق کلان‌شهری مانند نابرابری، حفاظت زیست‌محیطی و پراکنده‌رویی در شرایط تضاد منافع محلی و غیر الزامی بودن تصمیمات منطقه‌ای بدون پاسخ رها خواهند شد (Bird & Slack, 2008; City-region Studies Center, 2007).

مدل شوراهای منطقه‌ای از جمله معهود مدل‌های منطقه‌گرایی است که می‌تواند کل گستره مناطق کلان‌شهری بزرگ را تحت پوشش قرار دهد. برخلاف آنچه در مدل حکومت کلان‌شهری دوسطحی مورد تاکید است-یعنی تقسیم خدمات به منطقه‌ای و محلی و واگذاری مسولیت تامین خدمات منطقه‌ای به حکومت سطح کلان‌شهری- در این مدل دغدغه اصلی شورا نه تامین خدمات، بلکه انجام برنامه‌ریزی منطقه‌ای و ایجاد هماهنگی و همکاری در عرصه‌های سیاستی همپیوند منطقه‌ای است، البته این به آن معنی نیست که شوراهای منطقه‌ای اصلاً وارد تامین خدمات منطقه‌ای نخواهد شد. از نظر بسیاری از صاحب‌نظران نگرانی اصلی حکمروایی در چنین گستره‌های عملکردی کلان‌شهری مدیریت رشد با هدف ایجاد پویایی منطقه‌ای و برابری خواهد بود نه تامین خدمات که در طیف زیادی از خدمات به دلیل دوری نقاط سکونت از هم در قالب یک نهاد و سطح حکومتی نه اقتصادی است و نه ممکن (به جزء موارد استثنایی چون حمل و نقل منطقه‌ای و یا حفاظت زیست‌محیطی).

ایده‌ال کشورهای با ساختار حکومتی متفرق محسوب می‌شوند. بسیار معمول هستند. این نوع ساختار در کشورهای دیگر نیز دیده می‌شود زیرا تاسیس این نوع شوراهای و هیات‌ها از لحاظ سیاسی آسان بوده و می‌تواند به راحتی منحل گردد. در این مدل، هیات یا شورای حکومتی منطقه‌ای اغلب انتخاب مستقیم نیست (Bird & Slack, 2008).

بولونا<sup>۲۵</sup> در ایتالیا یک نمونه از حکمروایی کلان‌شهری بر مبنای شوراهای منطقه‌ای (بین‌شهرداری) است که بر پایه‌های داوطلبانه شکل گرفته است. در سال ۱۹۹۴، چهل و هشت شهرداری و استانداری بولونا پیمانی در این زمینه امضا نمودند و شورایی منطقه‌ای با نام کنفرانس کلان‌شهری<sup>۲۶</sup> ایجاد کردند که توسط استاندار ریاست می‌شود. در کشورهای دیگر مانند فرانسه شوراهای منطقه‌ای مبتنی بر همکاری داوطلبانه ممکن است در شکل یک کنسرسیوم<sup>۲۷</sup> که متشکل از اجتماعات کمون‌ها<sup>۲۸</sup> یا اجتماعات شهری است ظاهر شود. از دیگر نمونه‌های این مدل می‌توان به شورای منطقه‌ای ساوثپاتولو در برزیل و مونترال در کانادا اشاره کرد (GIZ & UN-Habitat, 2015; Bird & Slack, 2008). نمونه شناخته شده این مدل از حکمروایی منطقه‌ای در آمریکا که بیش از یک صد سال سابقه دارند با عنوان شورای حکومت‌ها<sup>۲۹</sup> یاد می‌شود.

نقش سنتی شورای حکومت‌ها ایجاد فرومی در گستره کل منطقه در زمینه برنامه‌ریزی کاربری زمین، توسعه اقتصادی، محیط‌زیست و مسکن است. شوراهای منطقه‌ای کمک‌های غیربرنامه‌ریزانه‌ای را نیز در قالب ارائه برخی خدمات مستقیم به حکومت‌های عضو انجام می‌دهند. شوراهای منطقه‌ای بر اساس تعریف، شکلی از سازمان‌های منطقه‌ای و داوطلبانه متشکل از شهرستان‌ها (فرمانداری‌ها)، شهرها و شهرک‌ها و سازمان‌های خدماتی ویژه هستند. هدف شوراهای منطقه‌ای افزایش ارتباطات، همکاری و هماهنگی میان حکومت‌های محلی در حوزه برنامه‌ریزی و اجرای موضوعات منطقه‌ای است (Hamilton, 1999).

از جمله مصادیق شوراهای منطقه‌ای در سطح منطقه کلان‌شهری در ایالات متحده می‌توان به شورای حکومت‌های خلیج سان‌فرانسیسکو و شورای کلان‌شهری مینیاپولیس-سنت‌پل اشاره کرد. ناحیه خلیج سان‌فرانسیسکو<sup>۳۰</sup> قلمرویی شامل ۱۰۲ شهر، ۹ شهرستان و صدها سازمان خدماتی ویژه است که در سال ۲۰۱۸ دارای جمعیتی حدود ۷/۷ میلیون نفر و وسعتی حدود ۱۸۰۰۰ کیلومتر مربع بوده است. در حال حاضر مهم‌ترین نهاد مدیریتی در این منطقه، اتحادیه حکومت‌های محلی خلیج سان‌فرانسیسکو<sup>۳۱</sup> است که شکلی از شورای منطقه‌ای است. منطقه کلان‌شهری مینیاپولیس-سنت‌پل نیز که داری شورای منطقه‌ای است با وسعتی حدود ۱۶۰۰۰ کیلومتر و جمعیتی بالغ بر ۳،۵ میلیون نفر در سال ۲۰۰۶

برنامه‌ریزی مشخصی بر اساس قانون بر عهده این شورا و عوامل اجرایی آن گذاشته شده باشد که هم مورد توافق حکومت مرکزی است و هم محلی؛ (ج) شورا دارای استقلال عمل کافی از حکومت های فرادست ملی و فرودست محلی باشد تا بتواند هویت متمایزی کسب کرده و ظرفیت اثرگذاری بر روند امور منطقه‌ای را پیدا کند؛ (ج) شورا باید دارای اختیار تعریف منابع درآمدی جدید و قدرت وضع و اخذ مالیات یا اخذ بهای خدمات باشد. در بسیاری از موارد منابع مالی حکومت‌های منطقه‌ای از سوی حکومت مرکزی و یا ایالتی/استانی تامین می‌شود؛ (د) محدوده تحت پوشش حکومت منطقه‌ای قلمرویی بسیار فراتر از قلمرو تقسیمات سیاسی محلی است به طوری که چند ده یا صد قلمرو محلی را در بر می‌گیرد.

از جمله شناخته‌ترین نمونه‌های حکومت منطقه‌ای می‌توان به «اجتماع خودمختار مادرید» اشاره کرد که در سال ۱۹۸۳ تاسیس شد که بیش از ۸۰۰۰ کیلومتر مربع و بیش از ۶ میلیون جمعیت را تحت پوشش قرار می‌دهد. از جمله وظایف حکومت منطقه‌ای مادرید که دارای شورای انتخاب مستقیم است می‌توان به برنامه ریزی شهری و منطقه‌ای، مسکن، حمل و نقل عمومی (مترو)، توسعه اقتصادی، خدمات اجتماعی و مدیریت آب اشاره کرد (Heinelt & Kübler, 2005). اجتماع خودمختار مادرید یکی از ۱۶ اجتماع خودمختار در کشور اسپانیا است. از جمله دیگر نمونه‌ها می‌توان به حکومت منطقه‌ای آبیجان در ساحل عاج و مانیل در فیلیپین اشاره کرد که هر دو توسط حکومت مرکزی برای مناطق کلان‌شهری پایتخت کشورهای خود تاسیس شده‌اند و تمام شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی موجود در منطقه را تحت پوشش قرار می‌دهند (GIZ & UN-Habitat, 2015).

آنچنانکه بارلو (Barlow, 1991) و هی‌وود (Heywood, 1997) نیز تاکید دارد ایجاد این نوع حکومت‌های منطقه‌ای برای مناطق کلان‌شهری در سیستم‌های فدرال که ایالت یا استان وظایف عمده‌ای به عهده دارند تا حدی غیر ممکن خواهد بود زیرا به یک نوع تکرار و دونسخه‌نویسی سطوح حکومتی منجر خواهد شد مگر اینکه منطقه کلان‌شهری و قلمرو استان یا ایالت با همدیگر همپوشانی داشته باشند که به ندرت اتفاق می‌افتد. ایجاد حکومت منطقه‌ای در کشورهای با حکومت مرکزی متمرکز و حکومت‌های محلی ضعیف (مانند ایران) مستلزم تجدیدسازمان حکومت مرکزی از طریق تفویض اختیارات و کارکردها از سطوح حکومت مرکزی به این سطح میانه<sup>۳۴</sup> است. حکومت منطقه‌ای جدید بسته به شدت این تمرکززدایی کارکردی و سیاسی ماهیت متفاوتی خواهد داشت. در جدول ۱ شرح مدل‌های منطقه‌گرایی و تناسب و اثربخشی آنها را خلاصه شده است.

در شرایط کشوری مانند ایران که اغلب خدمات منطقه‌ای از سوی سازمان‌های خدماتی ویژه شبه‌دولتی تامین می‌شود این دسته نهادها سهم مهم و اثرگذاری در چنین شوراها می‌خواهند داشت. شهرداری‌های بزرگ و کوچک که در کنترل توسعه شهری در محدوده و حریم و نیز تامین برخی از خدمات منطقه‌ای مانند مدیریت پسماند و حمل و نقل عمومی انبوه درگیرند، همراه با بخش‌های فرمانداری‌ها و نیز دهیاری‌ها می‌توانند شورای منطقه‌ای را در تحقق اهداف مدیریت رشد کمک نمایند. تاسیس چنین شوراها می‌تواند نیازمند نهادسازی جدید و تایید و تشویق جدی دولت مرکزی است.

### حکومت منطقه‌ای

ویژگی اصلی حکومت منطقه‌ای قرار گرفتن آن به عنوان یک قلمرو فضایی و سیاسی میانه در بین سطح حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی (شهرداری‌ها) است (Heywood, 1997; Sharpe, 1993). در چنین شرایطی حکومت منطقه‌ای جزئی از یک سیستم حکومتی چندسطحی بزرگتر محسوب می‌شود. علی‌الاصول حکومت‌های «محلی» در هر مقیاس و شکلی تاسیس شوند در واقع حاصل نوعی تمرکززدایی و تفویض اختیارات از سطح حکومت مرکزی به سطوح خردملی هستند. کیتینگ (Keating, 1997) معتقد است که در چند دهه گذشته در کشورهای غربی مقصد این تمرکززدایی بیشتر متمرکز بر حکومت محلی یا شهرداری‌ها بوده است. با این وجود، شارپ (Sharpe, 1993) معتقد است که سطح میانه‌ای از حکومت در حال ظهور است که وی آن را «حکومت منطقه‌ای» می‌نامد؛ آن چیزی که برخی از اندیشمندان به آن گونه «حکمروایی کلان‌شهری سطح میانی»<sup>۳۳</sup> می‌گویند (Heinelt & Kübler, 2005). در این مدل از منطقه‌گرایی کلان‌شهری، لایه حکومت منطقه‌ای برنامه‌ریزی و تامین تمامی وظایف مقیاس منطقه‌ای را بر عهده می‌گیرد که می‌تواند گستره یک «منطقه کلان‌شهری» یا حتی فراتر از آن را تحت پوشش قرار دهد. در چنین شرایطی حکومت‌های محلی و شهرداری‌های موجود در منطقه همچنان به ایفای عملکردهای محلی خود ادامه خواهند داد.

زمانی از یک حکومت و به طور خاص حکومت منطقه‌ای صحبت می‌شود که چند ویژگی مشخص وجود داشته باشد: الف) یک هیات یا شورای انتخابی یا انتصابی دائمی وجود داشته باشد. ایجاد سطح میانی حکومت یا حکومت منطقه‌ای به هیچ وجه نمی‌تواند به واسطه ابتکارات حکومت‌های محلی یا شهرداری‌ها آغاز شود بلکه اصولاً مستلزم وضع قوانین جدید و تجدیدسازمان حکومتی بسیار بزرگی است که تنها به واسطه تصمیمات حکومت مرکزی یا ایالتی (در سیستم فدرال) مشروعیت خواهد داشت؛ ب) کارکردها و وظایف خدماتی و



Table 1. Summary description and comparison of models of metropolitan regionalism

Models	Territorial extent covered by the model	Concise description of model	Expected Results	Limitations of the model	Background of model application in Iran
<b>Annexation</b>	City in the sense of a built-up urban or metropolitan area	The municipality increases its territories by gradually absorbing neighboring areas that are often unincorporated.	It leads to the disappearance of political fragmentation in the urban and metropolitan built-up areas. It leads to formation of a consolidated single-level government in the built-up areas.	This model cannot be used for government consolidation at the functional urban or metropolitan regions. In countries with strong local democracy, annexation requires a majority vote of the residents.	There is more than five decades of official annexations in the country.
<b>Municipality merger</b>	City in the sense of a built-up urban or metropolitan area or neighboring independent cities	Merging and consolidating the government of neighboring or contiguous independent cities and forming a larger municipality	It leads to the disappearance of political fragmentation in the built-up urban and metropolitan area or a part of the metropolitan area.	It cannot be used for government consolidation at the functional urban region which has many cities far from each other. Municipality merger in countries with strong local democracy requires a majority vote of the residents, which is a difficult mission.	This model has no counterpart in Iran. Apart from the merger of several villages and the formation of a municipality.
<b>City-county consolidation</b>	City in the sense of a small urban region or a part of a large urban region within the borders of a county	The central municipality of the county undertakes the provision of services to other municipalities and unincorporated areas of the county	This model can lead to the disappearance of political fragmentation (consolidation of local governments), although only at the extent of a single county.	Obviously, it is not useful for government consolidation and reducing political fragmentation in large metropolitan areas that have many counties.	This model has no counterpart in Iran.
<b>Two-tier metropolitan government</b>	City in the sense of a built-up urban or metropolitan area	A new supra-municipal level of government will be established, which will take over the provision of regional services. However, provision of local services remains the responsibility of existing local governments.	It leads to the disappearance of political fragmentation in the built-up urban and metropolitan area. Since in this model the autonomy of local governments is maintained, it faces less resistance and opposition from them.	This model cannot be used for government consolidation at the functional urban/metropolitan regions which have many cities far from each other.	This model has no counterpart in Iran
<b>Urban-county model</b>	City in the sense of a small urban region or a part of a large urban region within the borders of a county	The county government provides regional scale services as the level of the supra-municipal government. However, municipalities continue to provide local services.	It leads to the disappearance of political fragmentation within the boundaries of a single county.	This model cannot be used for government consolidation at large functional urban/metropolitan regions that include more counties.	This model has no counterpart in Iran
<b>Special districts</b>	A city in the sense of a built-up urban or metropolitan area or a city in the sense of a functional urban or metropolitan area.	Instead of establishing a new level of government, a special district is established that provides one or more regional services to one or more neighboring cities, one or more counties, or an entire metropolitan area.	Regional or metropolitan special districts can benefit from economies of scale and the possibility of internalizing externalities; provide regional services in a more efficient way than individual municipalities and for wider areas than the political boundaries of a single municipality.	Single-purpose metropolitan special district can reduce the bad effects of political fragmentation in a partial way and in the field of a specific service. But their multiplicity leads to the confusion of the governance arrangement and creating harmony between them becomes a challenge. The best form of metropolitan special district is those active in several similar services (multi-purpose special districts) and have an elected body or board. However, the use of this model cannot create complete government consolidation.	In Iran, many regional services are provided by regional service organizations in a specialized manner. The board of directors of these types of organizations in Iran are completely appointed



Table 1. Summary description and comparison of models of metropolitan regionalism

Models	Territorial extent covered by the model	Concise description of model	Expected Results	Limitations of the model	Background of model application in Iran
<b>Regional councils</b>	City in the sense of a large urban or metropolitan functional area	Creating a voluntary board or council consisting of local governments and special districts in the metropolitan area with the aim of planning and managing regional growth and in some cases providing some regional services	Regional councils can reduce the bad effects of political fragmentation under the condition of having sufficient authority and support of the central and local governments. By formulating a regional vision and guiding the member local governments in line with it, it can make a purposeful effort to achieve sustainable development.	The effectiveness of this model of regionalism in growth planning and management depends on the coordination and cooperation of member local governments on regional goals and values and the authority of the council in requiring members to include them in their plans and programs.	This model has no counterpart in Iran
<b>Formal/informal cooperation</b>	City in the sense of the whole or a part of the built-up urban area or neighboring small and medium-sized cities	Creating contract-based cooperation structures between neighboring cities with the aim of achieving efficiency in providing services. This cooperation is usually required for cities that do not have a sufficient population threshold to provide many services independently..	By using this model, it is possible to use the economies of scale in service delivery and internalize the positive effects of service spillover between neighboring cities. In this way, the effects of political fragmentation in the areas of inter-municipal cooperation will be reduced.	Although this agreement-based model is effective for achieving coordination and efficiency in some services, it will not be effective for achieving regional coordination on important regional issues such as inequality, sprawl, and environmental protection. Any real solution to these issues requires the creation of governance structures that have a permanent institutional status.	There are only ad hoc experiences of the use of this model.
<b>Regional government</b>	City in the sense of an urban or metropolitan functional area or larger than that	Functionally, regional government is placed between the level of central and local government (municipalities). Regional government is established in countries where the service functions of the central government have been delegated to regional or provincial government territories.	The formation of such a government structure will depend on a huge functional and political decentralization from the central government to the regional level (in centralized countries) and a comprehensive reorganization of functions (in other countries).	Obviously, the harmonizing effect of this structure will also depend on the level of cooperation and compliance of the member municipalities with the goals and policies of the regional programs. The success of this model will depend on the mandatory of the policies approved by the regional government for local governments.	This model has no counterpart in Iran



## نتیجه‌گیری

که «می‌تواند» از پایین شکل بگیرد ولی آغازگری اجرای مدل حکومت منطقه‌ای صرفاً از بالا و از سوی حکومت مرکزی ممکن است. با این حال، در کشور ما به دلیل دامنه عملکردی پایین حکومت‌های محلی یا شهرداری‌ها آغازگری برای ایجاد شوراهای منطقه‌ای نیز باید از بالا باشد نه پایین. نکته دیگر اینکه تنها گونه «چندمنظوره» و «منطقه‌ای» مدل سازمان‌های خدماتی ویژه می‌تواند برای کاهش آثار سوء تفرق سیاسی در مجموعه‌های شهری کلان‌شهری اثربخشی قابل قبولی به همراه داشته باشد نه گونه «محلی» و «تک‌منظوره» آنها. کمک فکری این مقاله این است که نشان می‌دهد برای ایجاد یکپارچگی در حکمروایی مناطق کلان‌شهری بنابر تعریف کدامیک از مدل‌های مورد بررسی کمترین و کدام مدل بیشترین تناسب و اثربخشی احتمالی را به همراه خواهد داشت. بدیهی است برای طراحی یک مدل جدید برای حکمروایی مناطق کلان‌شهری در ایران این نقطه آغاز مفیدی است.

## پی‌نوشت

1. Chester. C. Maxey
2. The Political Integration of Metropolitan Communities
3. Thomas, H. Reed
4. Paul Studenski
5. The Government of Metropolitan Area in the United States
6. Victor Jones
7. Thomas H. Reed
8. Political or governmental fragmentation
9. Regional urbanization
10. Brian Berry

۱۱. در این رابطه برایان بری و همکارانش از مفهوم «ناحیه اقتصادی عملکردی» استفاده می‌کنند که از نظر وی عبارتند از «همه آن قلمروی شهرستان‌های درون بازار کار که برای آنها نسبت کارگران ساکن که به شهرستان مرکزی سفر می‌کنند بیشتر از نسبت افرادی است که به دیگر شهرستان‌های مرکزی سفر می‌کنند. در مطالعات دیگر قلمرویی جزء منطقه عملکردی (کلان) شهر مرکزی حساب می‌شود که حداقل ۱۰ درصد نیروهای شاغل آن برای کار به شهر یا کلان‌شهر مرکزی سفر می‌کنند (Asadie & Zebardast, 2010).

12. Metropolitan regionalism
13. Municipal amalgamation or merger
14. Winepeg
15. City-county Consolidation
16. Urban county
17. Miami- Dade county
18. Annexation
19. Teaford
۲۰. مفهوم Emperial City در ارتباط با ویژگی بنیادی یک امپراطوری و همچنین امپریالیسم معنا پیدا می‌کند، در اینجا یعنی موجودیتی که مستعمرات و آبادی‌های دیگری را جزء قلمرو سرزمین خود می‌سازد.
21. Special Districts
22. ACIR
23. Governing Boards

۲۴. Economy of scope: صرفه‌های ناشی از دامنه، نوعی صرفه‌جویی و کارایی است که به دلیل افزایش تنوع محصولات یا خدمات تولیدی به دست می‌آید نه افزایش حجم و مقیاس تولید. در اقتصاد، میانگین هزینه‌های تولیدی یک شرکت کاهش خواهد یافت اگر تنوع محصولات و خدماتی تولیدی آن افزایش یابد.

همانگونه که در ابتدا اشاره شد هدف این مقاله بازخوانی دقیق مدل‌های منطقه‌گرایی کلان‌شهری و نشان دادن تناسب و اثربخشی هر یک از آنها برای اداره یکپارچه مناطق کلان‌شهری کشور است. بررسی‌ها حاکی از این است که بخش اندکی از مدل‌های موجود برای برخورد با تفرق سیاسی در مناطق کلان‌شهری ایران اثربخشی دارند. سه مدل الحاق، ادغام شهرداری‌ها و یکپارچه‌سازی شهر-شهرستان به ترتیب برای یکپارچه‌سازی حکومتی در نواحی ساخته‌شده شهری و کلان‌شهری، شهرهای به لحاظ فضایی همجوار و در نهایت مناطق شهری کوچک یا بخشی از مناطق کلان‌شهری بزرگ (در حدود مرزهای یک شهرستان واحد) قابل کاربرد هستند. مطالعات حاکی از این است که دو مدل دیگر یعنی حکومت کلان‌شهری دوسطحی و مدل جامع شهرشهرستان نیز برای اداره یکپارچه نواحی ساخته‌شده شهری و کلان‌شهری و یا حداکثر برای اداره یکپارچه بخشی از مناطق کلان‌شهری بزرگ (در حد یک شهرستان واحد) به کار رفته‌است نه کل یک منطقه کلان‌شهری بزرگ. مدل سازمان‌های خدماتی ویژه منطقه‌ای می‌تواند در هر سه مقیاس جغرافیایی مورد بحث ما از شهر به کار رود. اگرچه این مدل سال‌هاست که در نظام خدمات‌رسانی کشور ما به کار می‌رود با این حال، چالش بخشی‌نگری و عدم هماهنگی سیاستی منطقه‌ای ناشی از عملکرد این دسته سازمان‌های خدماتی به جای خود باقی است. شورای‌های منطقه‌ای بنا بر تعریف برای تحقق هماهنگی و همکاری بین‌قلمرویی و در بزرگترین مقیاس جغرافیایی مورد بحث ما به کار می‌رود: یعنی مجموعه‌های شهری کلان‌شهری یا مناطق کلان‌شهری. همکاری‌های رسمی بین‌شهرداری بیشتر به شکل جزیره‌ای و در قالب خوشه‌های شهری کوچک یا شهرهای کوچک همجوار با شهرهای بزرگ قابل استفاده است نه کل یک منطقه کلان‌شهری بزرگ. در نهایت آخرین مدل منطقه‌گرایی که به لحاظ فضایی کل منطقه کلان‌شهری و فراتر از آن را تحت پوشش قرار می‌دهد و در متون داخلی کمتر از آن بحث شده است، حکومت‌های منطقه‌ای است. این سطح از حکومت منطقه‌ای در کشورهایی با ساختار بسیط و متمرکز مانند ایران که تامین بخش بزرگی از خدمات منطقه‌ای در اختیار حکومت مرکزی و سازمان‌های تابعه آن است با تفویض وظایف از این سطح به سطح حکومت جدید منطقه‌ای ممکن خواهد شد. از میان فهرست مدل‌های مذکور تنها دو مدل شوراهای منطقه‌ای و نیز حکومت منطقه‌ای مدل‌ها و ساختارهایی هستند که بنابر تعریف می‌توانند کل یک منطقه کلان‌شهری بزرگ را تحت پوشش قرار دهند. شوراهای منطقه‌ای در کشورهایی که مسئولیت تامین بیشتر انواع خدمات وظیفه حکومت‌های محلی است نه حکومت‌های مرکزی (مثلاً آمریکا)، ابتکاری است

انتشار اثر علمی را براساس اصول اخلاقی COPE رعایت کرده‌اند و در صورت احراز هر یک از موارد تخطی از اصول اخلاقی، حتی پس از انتشار مقاله، حق حذف مقاله و پیگیری مورد را به مجله می‌دهند.

### منابع مالی / حمایت‌ها

موردی توسط نویسندگان گزارش نشده است.

### مشارکت و مسئولیت نویسندگان

نویسندگان اعلام می‌دارند به‌طور مستقیم در مراحل انجام پژوهش و نگارش مقاله مشارکت فعال داشته و به‌طور برابر مسئولیت تمام محتویات و مطالب گفته شده در مقاله را می‌پذیرند.

25. Bologna
26. Metropolitan Conference
27. Consortia
28. Community of Communes
29. Council of Governments (COGs)
30. San Francisco Bay Area
31. Accosiation of Bay Area Governments (ABAG)
۳۲. جمعیت کنونی نزدیک ۴ میلیون نفر است.
33. Mezo-level type of metropolitan governance
34. Meso level

### تشکر و قدردانی

موردی توسط نویسندگان گزارش نشده است.

### تعارض منافع

نویسندگان اعلام می‌دارند که در انجام این پژوهش هیچ‌گونه تعارض منافی برای ایشان وجود نداشته است.

### تأییدیه‌های اخلاقی

نویسندگان متعهد می‌شوند که کلیه اصول اخلاقی

### References

1. Altshuler, A. Morrill, W. Wolman, H. and Mitchell, F. (ed.) (1999) *Governance and Opportunity in Metropolitan America*, National Academies Press, Washington, D.C.
2. Asadie, I. (2019) *Evaluation of Governmental re-organization Proposed for Integrated Management of Iran's Metropolitan Regions*, Honar-Ha-Ye-Ziba: Memary Va Shahrsazi, Vol.24, No.1 (in Persian)
3. Asadie, I., and Zebardast, E. (2010) Typology of City-based Regions in Urban and Regional Studies: with an emphasis on concept of "Majmoo-eyeh shahri" in Iran, Honar-Ha-Ye-Ziba: Memary Va Shahrsazi, Vol.2, No.43 (in Persian)
4. Barakpour, N., & Asadie, I. (2009) *Urban management and governance*, Art University, Tehran, Iran (in Persian)
5. Barlow, I. M. (1991) *Metropolitan Government*, Rutledge, London and New York.
6. Bird, R.M. and Slack, E. (2008) *An Approach to Metropolitan Governance and Finance*, Environment and Planning C: Government and Policy, Vol. 25.
7. Caves, W. R. (2005) *Encyclopedia of the City*, Routledge, London and New York.
8. City and Home Consulting Engineers (2003) *Plan of Shiraz Metropolitan Region*, Abadi Quarterly, Special Issue of Metropolises, Year 14, Number 43-44 (in Persian)
9. City-Region Studies Centre (2007) *Regional Governance Models: An Exploration of Structures and Critical Practices*, University of Alberta.
10. Cornea, S. (2017) *Inter-Municipal Cooperation: An Alternative Solution for The Amalgamation Projects?* Journal of Danubian Studies and Research, Vol. 7, No.1, pp. 109-121.
11. Donovan, T., Smith, D. and Mooney, C. (2014) *State and Local Politics: Institutions and Reform*, 3rd Edition, Wadsworth Publishing.
12. Farnahad Consulting Engineers (2003) *Plan of Mashhad Metropolitan Region*, Abadi Quarterly, Special Issue of Metropolises, Year 14, Number 43-44 (in Persian)
13. Ferraresi, M., Migali, G., and Rizzo, L. (2018). *Does Inter-Municipal Cooperation Promote Efficiency Gains? Evidence from Italian Municipal Unions*, Journal of Regional Science, Vol.58, No.5, pp.1017-1044.
14. Foster, K. A. (2001) *Regionalism on Purpose*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
15. GIZ and UN-Habitat (2015) *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*, UN-Habitat and the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
16. Hall, P. and Pain, K. (ed.) (2006) *The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-City Regions in Europe*, Earthscan.
17. Hamilton, K. D. (1999) *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change*, Garland Publishing, Inc, New York and London.
18. Heinelt, H., & Kübler, D. (2005) *Metropolitan Governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, Routledge
19. Heywood, P. R. (1997) *The Emerging Social Metropolis: Successful Planning Initiatives in Five New World Metropolitan Regions*, Progress in Planning, 47(3).
20. Howard, W. Hallman. (1977) *Small and Large Together: Governing the Metropolis*, Sage Publications
21. Keating, M. (1997) *The Political Economy of Regionalism*, In M. Keating and J Loughlin (Eds)



- The Political Economy of Regionalism, Routledge, London.
22. Miller, Y. D. (2002) *The Regional Governing of Metropolitan America*, Boulder: West View Press
  23. Naqsh-e-Jahan Consulting Engineers (2003) *Plan of Isfahan Metropolitan Region*, Abadi Quarterly, Special Issue of Metropolises, Year 14, Number 43-44(in Persian)
  24. Palen, J. (2012) *Suburbanization*, in Carswell, A.(Ed) the Encyclopedia of Housing, Second Edition, Sage Publication.
  25. Parr, J. (2007) *Spatial Definition of the City: Four Perspectives*, Urban Studies, Vol.44, No.2, pp. 381-392
  26. Rusk, D. (1993) *Cities Without Suburbs*, Washington DC: Woodrow Wilson Press.
  27. Ryan, M., and Foster, S. (2014) *Unlocking Constitutional and Administrative Law*, 3rd Edition, Routledge.
  28. Savich, H. and Vogel, K. R. (2009) *Regionalism and Urban Politics*, in Davies, S. Jonathan and Imboroscio, L. David, Theories of Urban Politics, First Publishing, Sage Publication.
  29. Savitch, H. and Vogel, K.R. (2000) *Paths to New Regionalism* (Symposium Editors), State and Local Government Review, Vol. 32, NO.3, pp. 158-168.
  30. Sharpe, L.J.(ed.) (1993) *The Rise of Meso Government in Europe*, London: Sage.
  31. Slack, E. (2004) *Models of Government Structure at the Local Level*, Working Paper, Queen's University, Association of Universities and Colleges of Canada (AUCC).
  32. Soja, E. (2015) *Accentuate the Regional*, International Journal of Urban and Regional Research, Vol.39, Issue 2.
  33. Soukhanov, A. H.(1992) *The American Heritage Dictionary of the English Language*, 3rd Edition, Houghton Mifflin Company, 8651 p.
  34. Stephens, G. R. and Wikstrom, N. (2000) *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*, New York: Oxford.
  35. Swianiewicz, P. (2017) *If Territorial Fragmentation Is a Problem, Is Amalgamation a Solution?*, Local Government Studies, Vol. 44, No. 1, pp. 183-203.
  36. Sybert, R. (1999) *Models of Regional Governance*, in Kemp, L. Roger. (ed) Forms of Local Governance: A Handbook on City, County and Regional Option. Farland Company Inc. Publisher.
  37. Tavares, A., and Feiock, R. (2014) *Intermunicipal Cooperation and Regional Governance in Europe: An Institutional Collective Action Framework*. ECPR General Conference (Local Government Mergers and Territorial Reforms), European Consortium for Political Research, Glasgow.
  38. Tehran Urban Research and Planning Center(2006) *Report on Strategic Revision of the Executive Management System of Metropolis of Tehran*, Iranian Management Services Company(in Persian)
  39. Thornley, A. (2003) *London: Institutional Turbulence but Enduring Nation-State Control*, in Salet et al(eds), Metropolitan Governance and Spatial Planning, Spon Press, London and New York.
  40. Walker, B. D. (1999) *From Metropolitan Cooperation to Governance*, in Kemp, L. Roger (ed) Forms of Local Governance: A Handbook on City, County and Regional Option. Farland Company Inc. Publisher
  41. Zista Consulting Engineers (2003) *Plan of Tabriz Metropolitan Region*, Abadi Quarterly, Special Issue of Metropolises, Year 14, Number 43-44(in Persian)



شروعگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

پاییز و زمستان ۱۴۰۱

دو فصلنامه علمی  
معماری و شهرسازی ایران