

## چکیده

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

کلید واژه‌ها: مدیریت کلان شهری، جهانی شدن، مناطق کلان شهری، حکمروایی کلان شهری، ترتیب نهادی

## مروری بر دیدگاه‌های نظری مدیریت کلان شهری؛

### با تأکید بر جنبه‌های نهادی

مظفر صرافتی  
دکتر در برنامه ریزی شهری و منطقه ای، عضو هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی  
Sarrafti@Sbu.ac.ir - M

فضیلت تورانیان  
کارشناس ارشد شهرسازی

## مقدمه

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

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

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

## طرح مسئله

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

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

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

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

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

جهانی شدن، جغرافیای ویژه‌ای دارد که مناطق کلان‌شهری را به عنوان کانون توسعه برمی‌گزیند و امکان القا یا احراز کارکردهای تازه‌ای را برای‌شان فراهم می‌آورد

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

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

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

### اهمیت مدیریت کلان‌شهری و دگرگونی زمینه آن

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

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

ب- شرایط ویژه محاط در مناطق کلان‌شهری، که متغیرهایی درون‌زا به شمار می‌آیند.

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

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

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

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

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

- الف- تراکم زدایی و خزش شهری [۳]
- ب- حمل و نقل
- پ- مسائل زیست محیطی
- ت- مسائل رقابت برای توسعه اقتصادی
- ث- خدمات رسانی منطقه‌ای [۴]

### الف- تراکم زدایی و خزش شهری:

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

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

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

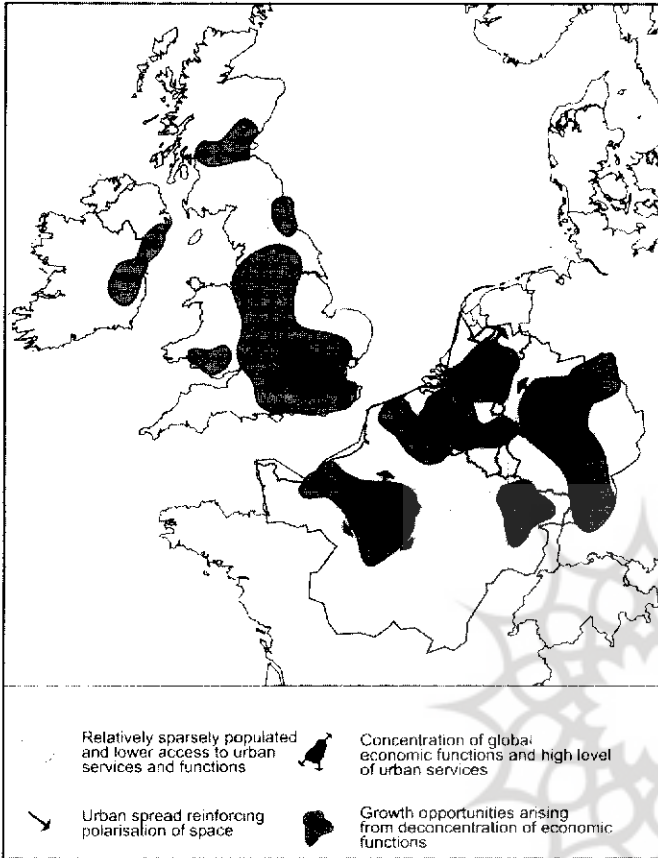
۴- توسعه فناوری اطلاعات که نیاز مشاغل به تراکم در مرکز شهر و شهرهای مرکزی را کاهش داده است، بنابراین افراد به دنبال مکان‌هایی هستند که هزینه ارتباطات و مبادلات را به حداقل برسانند» (Anas, 1999: 2-3).

پیامدهای ناشی از این الگوی رشد (خزش) متعدد است و مشکلات زیادی را برای مناطق کلان شهری ایجاد کرده است. یکی از مشکلات اصلی مناطق کلان شهری تحت این الگو، مشکلات برنامه‌ریزی و کنترل کاربری‌هاست: «تحت شرایط نظام مقررات کاربری زمین نامتمرکز، هر اجتماع محلی دارای منطقه بندی، کدهای ساختمانی، جریان‌های ساخت و ساز و مجوزهای تفکیک اراضی ویژه خود است که به صورت مستقل و بدون در نظر گرفتن تضاد با تصمیم‌گیری نواحی مجاور، تدوین می‌شود» (Hamilton, 1999: 284).

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

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

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



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

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

تداوم خزش همچنین موجب تضعیف اقتصادی - کالبدی شهر مرکزی نیز هست، زیرا با جابه‌جایی فعالیت‌ها و جمعیت و نواحی حومه‌ای از سرزندگی اقتصادی شهر مرکزی کاسته می‌شود و ادامه این روند منجر به رکود آن می‌گردد. از آنجا که شهر مرکزی بر کل منطقه کلان شهری تأثیر دارد، بنابراین چنین مشکلی مربوط به کل منطقه است که راه حل منطقه‌ای را نیز می‌طلبد.

بر این اساس یافتن رهیافت‌های منطقه‌ای برای کنترل خزش شهری و کاستن از تبعات آن با فعالیت مدیریت‌های محلی به تنهایی امکان‌پذیر نیست و مستلزم تلاش همگانی و رهیافتی یکپارچه در سطح منطقه است.

### ب - حمل و نقل:

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

در سازمان فضایی جدید مشاهده می‌شود که مرکزیت مدیریت ستادی و خدمات عالی برای تولیدکننده‌ها در مرکز شهر اصلی مستقر می‌شود؛ فعالیت‌های مرتبط با تحقیق و توسعه در حومه‌های با کیفیت بالا جایگزین می‌گردد و فعالیت‌های تولید نهایی در شهرهای لبه‌ای و درون منطقه مکان‌یابی می‌شوند و تولیدکنندگان قطعات اغلب در شهرهای کوچک مناطق مجاور استقرار می‌یابند

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

یکی از ویژگی‌های مناطق کلان شهری آنکا به خودرو به عنوان شکل عمده رفت و آمد است؛ «حمل و نقل عمومی عمدتاً در سطح شهرهای منمركز رو به گسترش است و ارتباط اصلی بین اجزای مختلف منطقه شهری در این شهرها با ایجاد بزرگراه‌ها برقرار می‌شود، مناطق شهری چند مرکزی برای رفت و آمدهای روزانه بین مراکزشان از خودرو استفاده می‌کنند» (همان).

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

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

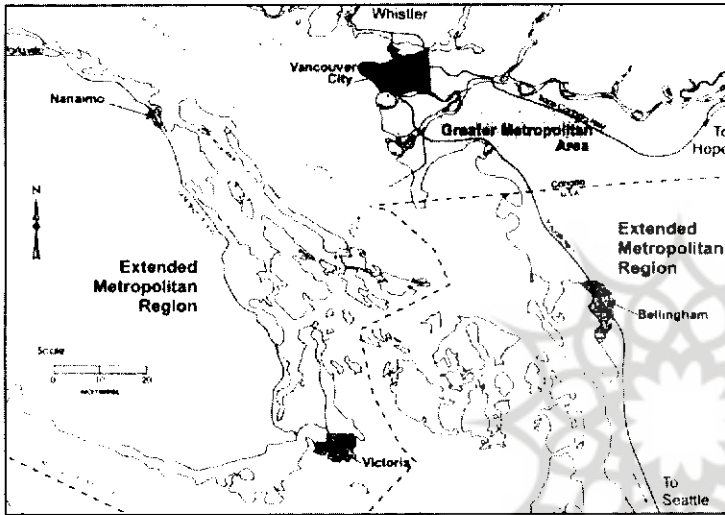
### ب - مسائل زیست محیطی:

از دیگر مسائل جدی در مناطق کلان شهری، مسائل زیست محیطی است که ارتباط نزدیکی با دیگر مسائل همچون خزش و حمل و نقل دارد. این موضوع باعث ایجاد واکنش‌ها و حساسیت‌های گسترده‌ای در سطح منطقه و فراتر از آن

در این بخش به بررسی مسائل زیست محیطی در مناطق کلان شهری پرداخته می‌شود. یکی از مهم‌ترین مسائل، آلودگی هواست که ناشی از افزایش ترافیک و فعالیت‌های صنعتی در این مناطق است. آلودگی هوا می‌تواند منجر به مشکلات تنفسی و بیماری‌های مزمن شود. همچنین، افزایش تراکم جمعیت و توسعه شهرها می‌تواند منجر به کاهش فضای سبز و افزایش اثرات گلخانه‌ای شود. این مسائل نیازمند اتخاذ رویکردهای یکپارچه و منطقه‌ای برای کاهش آلودگی و بهبود کیفیت محیط زیست است.

شده است. در شرایطی که مناطق کلان‌شهری در حال گسترش هستند و الگوهای تولید، مصرف و توزیع ناپایداری نیز فراگیر می‌شود، که حداقل از ابتدای دهه ۱۹۹۰ نسبت به آن در سطح مجامع بین‌المللی هشدار داده شده است، و افکار عمومی نیز نگرانی روزافزونی نسبت به این پدیده پیدا کرده‌اند.

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



### ت- مسائل ناشی از رقابت در توسعه اقتصادی:

از آنجا که ساختار محلی موجود در مناطق کلان‌شهری (شهرداری‌ها) به لحاظ مالی عمدتاً متکی بر مالیات بر املاک و دریافت عوارض فعالیت‌ها و ساختمان‌ها هستند، برای جذب توسعه و عمران با هم رقابت می‌کنند و جوی غیرهمکارانه و حتی خصومت‌آمیز بر روابط آنها حکمفرماست.

اجتماعات محلی موجود در منطقه کلان‌شهری برای به دست آوردن حق الحاق و توسعه زمین‌های صنعتی و تجاری با یکدیگر مجادله می‌کنند. این موضوع باعث دشمنی و عداوت‌های جدیدی بین شهرداری‌های رقیب برای تصاحب املاک می‌شود (Hamilton, 1999: 299). وجود چنین جوی بین نهادهای موجود امکان ریزنی، همکاری و شراکت در مورد مسائل مشترک منطقه‌ای را دشوار می‌سازد:

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

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

بنابراین از آنجا که رقابت کلان‌شهری در سطح بین‌المللی مطرح است، تلاش برای ایجاد جو همکاری در درون منطقه کلان‌شهری بسیار حیاتی است: «بسیاری از ناظران، رقابت بین شهرداری‌های محلی را به عنوان نتیجه‌ای زیان‌بخس در بازی «جمع-صفر» می‌انگارند» (Bourne, 1999: 7).

به بیان دیگر، چنانچه ظرفیت مشخصی برای یک منطقه وجود داشته باشد، تلاش هر شهرداری در استفاده زودتر از این ظرفیت و پر کردن آن در قلمرو خود، فرصت استفاده از آن در آینده را از دیگر شهرداری‌ها می‌گیرد.

در چنین شرایطی خلق مدیریت‌های سطح کلان‌شهری به عنوان ابزاری برای اتحاد محلی و جذب منافع حاصل از رقابت جهانی برای تمامی مجموعه و همچون سیری در مقابل تأثیرات نامطلوب اقتصاد جهانی مطرح است.

### ث- خدمات رسانی منطقه‌ای:

باره‌ای از خدمات بر مبنای صرفه جویی‌های ناشی از مقیاس و تجمع، در حوزه‌ای وسیع‌تر از شهرداری و در سطح منطقه کلان‌شهری مطرح‌اند (از قبیل بیمارستان تخصصی، دانشگاه و فرودگاه)، که مشارکت منطقه‌ای در هزینه‌ها بر اساس بهره‌مندی از فایده‌ها و دسترسی به آنها را می‌طلبد. ممکن است برخی از این خدمات در سطح منطقه ضروری باشند ولی به سبب پیامدهای ناخوشایند در سطح محلی، هیچ شهرداری مایل به ایجاد آن در قلمرو خود نباشد (مانند تأسیسات تصفیه فاضلاب یا مراکز مداوای بیماری‌های حاد) تأمین این خدمات مستلزم تصمیم‌گیری توأم با سازوکارهای «بده‌بستانی» در سطح مدیریت کلان‌شهری است. خدمات سراسری دیگری مانند حمل و نقل همگانی و اورژانس نیز اگر چه در سطح محلی امکان استقرار دارند ولی بدون شک در سطح منطقه کلان‌شهری به نحو کارآمدتر و مؤثرتری می‌توانند مدیریت شوند (صراف، ۱۳۷۹: ب: ۱۱).

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

### مرور دیدگاه‌های نظری مدیریت کلان شهری

آغاز تفکرات درباره نحوه مدیریت مناطق کلان شهری به اوایل قرن بیستم برمی گردد. امریکای شمالی، به ویژه ایالات متحد را می توان مهد این تفکرات دانست که در آن اولین جنبش های منطقه گرایی کلان شهری شکل گرفت و هم اکنون نیز نهضت نومنطقه گرایی در آنجا احیا شده است. در این قسمت مهم ترین دیدگاه های مدیریت کلان شهری از اوایل قرن بیستم تاکنون مورد بررسی قرار می گیرند تا به درک بهتر نظریه های کنونی کمک کنند.

### یکم- دیدگاه های اوایل قرن بیست در مدیریت کلان شهری

منطقه گرایی کلان شهری [۵] در اوایل قرن بیستم در ایالات متحد ظهور یافت، و با نام های منطقه گرایی سنتی و جنبش اصلاح طلبی نیز شناخته می شود. این دیدگاه زمانی مطرح شد که مناطق کلان شهری به صورت پدیده های جدید شهرنشینی ظهور یافته بودند و مراحل شکل گیری خود را می گذراندند. شهرهای مرکزی نیز از نیروهای اقتصادی و جمعیتی اشباع شده بودند و نیروهای مازادشان را به خارج از شهر در حومه ها و شهرهای اطراف می فرستادند. ظهور این جنبش در چنین شرایطی، پاسخی به این تغییرات بود. نگرش این دیدگاه نسبت به روند موجود (خروج نیروها از شهر مرکزی و خزش در حومه ها) مثبت بود و آن را برای شتاب بخشیدن به توسعه اقتصادی منطقه ضروری می دانست. بنابراین منطقه گرایی کلان شهری در آن زمان همچون ابزار هدایت و استقرار نیروهای مازاد در منطقه کلان شهری تلقی می شد (Brenner, 2002).

گروه های مختلفی از این جنبش حمایت می کردند: اتحادیه های تجاری، سیاستمداران محلی، برخی رهبران اتحادیه های کارگری، روزنامه نگاران، بانکداران و سایر مشاغلی که در نتیجه اقتصاد صنعتی ظهور یافته بودند (Hamilton, 1999: 89-90). از طرف دیگر این جنبش ها از سوی متفکران آکادمیک و شهرسازان آن زمان نیز تقویت می شد و شهرسازان شیکاگویی از قبیل چارلز مریام [۶] از مهم ترین کسانی بودند که از اصلاح ساختارهای دولتی حمایت کردند (Brenner, 2002:5).

عمده ترین هدف این جنبش اصلاح طلب در اوایل قرن بیستم دلایل اقتصادی مثل کارایی صرفه جویی و اثر بخشی بود (Hamilton, 1999; Brenner, 2002). این اعتقاد وجود داشت که ساختار تفکیکی و مدیریت های متعدد محلی باعث به هدر رفتن سرمایه ها می شود؛ بنابراین از این دیدگاه ایجاد یک ساختار دولتی متمرکز واحد موجب کارآمدی اقتصادی در کل منطقه کلان شهری می شد و چگونگی رشد و رقابت بین مجموعه های شهری گسترش یابنده را تنظیم می کرد. الگویی که این دیدگاه برای مدیریت مناطق کلان شهری ارائه داد، شامل ساختار دولتی یگانه چندمنظوره ای بود که می توانست به صورت دولت کلان شهری، کل منطقه را پوشش دهد و تفکیک ساختاری نهادهای دولتی را حذف کند. شوه هایی که برای دستیابی به الگوی مورد نظر مورد حمایت اصلاح طلبان اولیه قرار گرفت شامل ۳ روش بود که سابقه استفاده از آنها وجود داشت: ۱) الحاق [۷: ۲] یکپارچه سازی [۸: ۳] و ادغام [۹]. هر سه روش به معنی تغییرات اساسی قلمروها و تغییر مرزبندی فیزیکی و اداری مدیریت های محلی است. بر اساس این الگو، حوزه های عمل مدیریت کلان شهری که اصلاح طلبان بر آنها تأکید داشتند و بعداً در قالب پروژه های منطقه ای پیگیری شد شامل مقولاتی از جمله هدایت تولید، برنامه ریزی مسکن، حمل و نقل و پارک های منطقه ای بود که هدف آن عقلایی کردن و صرفه جویی اقتصادی در مقوله های پیش گفته بود (Brenner, 2002:5).

### دوم- دیدگاه های بعد از جنگ جهانی دوم در مدیریت کلان شهری

عمده نظریه های مربوط به مدیریت کلان شهری و ظهور آن در متون آکادمیک و بازتاب اجرایی آن در کشورهای توسعه یافته، از دهه ۱۹۵۰ به بعد است. موج دوم فعالیت اصلاح طلبی کلان شهری نیز به مانند اوایل قرن بیستم در ایالات متحد ظهور یافت که تحت شرایط شهرنشینی پس از جنگ دوم بود و با نام دوره گذار شهری خوانده می شود. اگر چه به لحاظ محتوایی بسیار متفاوت از اوایل قرن بیستم بود، شتاب روند شهرنشینی و حومه گرایی در مناطق کلان شهری باعث دگرگونی ساختار فضایی این مناطق شد و مناطق کلان شهری تک مرکزی به مجموعه های کلان شهری چند هسته ای تبدیل شدند (Brenner, 2002). در چنین شرایطی مکاتب نظری مختلفی در زمینه نحوه اداره مناطق کلان شهری ظهور یافتند. از بین مکاتب مختلف این دوره دو مکتب بیش از دیگر مکاتب مطرح شده اند که عبارت اند از:

الف- موضع اصلاح طلب [۱۰]

منطقه گرایی کلان شهری

### الف- دیدگاه اصلاح طلب

این دیدگاه در ادامه جنبش‌های اصلاح طلب اوایل قرن بیست ظهور یافت و به بسط اندیشه‌های آنها پرداخت. اوج فعالیت‌های این مکتب در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ بود. از صاحب‌نظران این دیدگاه که نقش عمده‌ای در تکوین آن داشتند می‌توان به افرادی چون رابرت وود با کتاب معروف «۱۴۰۰ دولت» اشاره کرد (Hamilton, 1999; Brenner, 2002). در این دوره گروه‌های دیگری از قبیل کمیته توسعه اقتصادی (CED) و کمیسیون ارتباطات بین دولتی در امریکا نیز از حامیان اصلی این مکتب به شمار می‌آمدند.

هدف جریان اصلاح طلبی پس از جنگ دوم (بر عکس منطقه گرایی اوایل قرن بیستم) هدایت رشد به خارج از شهر مرکزی و مکانیابی در حومه‌ها و نواحی روستایی اطراف نبود؛ بلکه هدف عمده‌اش تنظیم و هدایت الگوهای

سکونتگاهی، خوشه‌های صنعتی و سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی در موزاییک به هم پیوسته شهری، حومه‌ای و منطقه‌ای در درون یک منطقه کلان شهری بود (Brenner, 2002:7).

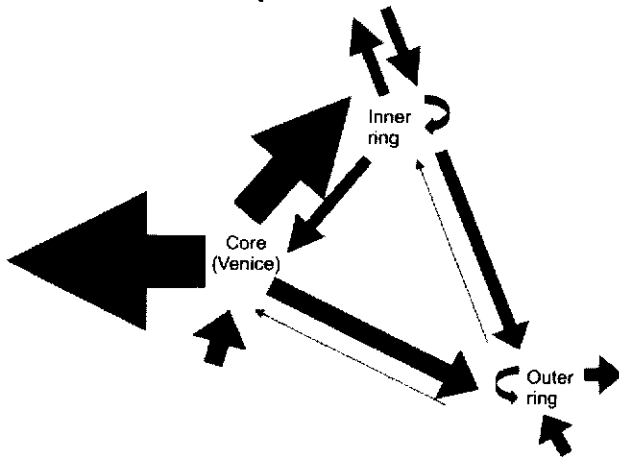
اصلاح طلبیان منطقه‌گرا با بررسی و انتقاد از نحوه مدیریت مناطق کلان شهری در وضع موجود مباحث خود را مطرح ساختند. آنها ساختار نهادی موجود را که در بردارنده تعداد زیادی نهاد دولتی محلی (از جمله شهرداری‌ها و مؤسسه‌های تک منظوره) بود زیر سؤال بردند و مشکلات مناطق کلان شهری را به آن نسبت دادند. از نظر آنها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

### حکمرانی کلان شهری الگوی پیشنهادی دیدگاه نو منطقه گرایی تلقی می‌شود

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

یکی از مسائل مورد توجه این مکتب، نابرابری مالی بین شهرداری‌های موجود بود. از نظر آنها خدمات عمومی محلی با بی‌عدالتی و نابرابری تقسیم می‌شد که انعکاسی از تفاوت‌های اقتصادی موجود در بین شهرداری‌های مختلف یک منطقه کلان شهری است. به لحاظ اقتصادی نیز ساختار نهادی تفکیکی باعث بالا رفتن هزینه‌های دولتی و ناکارآمدی اقتصادی می‌شود؛ زیرا در این حالت امکان کنترل بر حد و اندازه مصرف کنندگان خدماتی که به وسیله نهادهای محلی ارائه می‌شود از بین می‌رود و عملکرد یک شهرداری تأثیرات نامطلوبی بر شهرداری‌های همجوار می‌گذارد (Bourne, 1999).

در عرصه طرح‌های شهری نیز وجود نهادهای محلی متعدد و ناهماهنگ موجب تهیه طرح‌های متعدد، ناهماهنگ و حتی متضاد می‌شود. ساختار تفکیکی همچنین باعث رقابت ناسالم بین شهرداری‌ها در توسعه و عمران زمین می‌شود. از دیگر دلایل اصلی طرفداران اصلاح در انتقاد از ساختار موجود، نحوه ارائه خدمات منطقه‌ای بود. بر این اساس و با بررسی مسائل مذکور، طرفداران دیدگاه اصلاح طلب به این نتیجه رسیدند که ساختار موجود نیاز به اصلاح و سازماندهی مجدد دارد. از این رو خواستار یکپارچگی در نظام تصمیم‌گیری و مدیریت شدند و راه حل را در تشکیل ساختاری فراگیر دیدند که کل منطقه را پوشش دهد (Lefever, 1998: 12; Bourne, 1999). از نظر آنها چنین ساختاری ضمن حل مسائل پیش گفته، دارای منافع اساسی دیگری نیز بود از جمله اینکه به لحاظ مالی سبب می‌شد تا منابع به صورت عادلانه‌تری در بین مدیریت‌های محلی موجود در منطقه تقسیم و باز توزیع شود - حتی اگر این کار توزیع مجدد را ضمانت نکند.



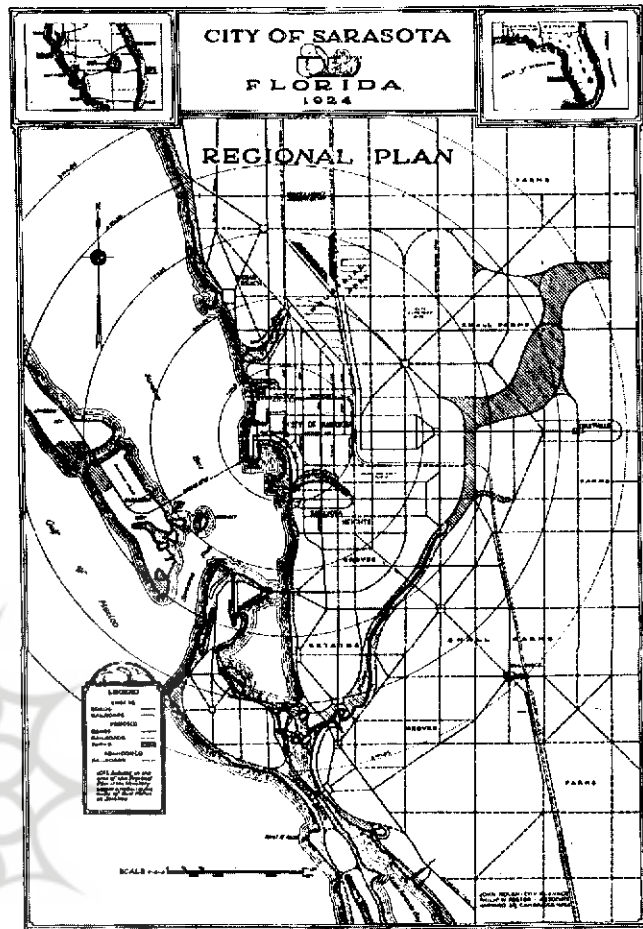


در این دیدگاه تشکیل ساختار یکپارچه دولتی در منطقه کلان‌شهری به لحاظ اقتصادی نیز برای فراهم‌سازی خدمات به‌صرفه‌تر بود. ساختار فراگیر نهادی برای طرح‌های توسعه شهری نیز کارایی بیشتری دارد و موجب هماهنگی در توسعه منطقه می‌شود.

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

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

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



خدماتی را باید ارائه کند.

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

#### ب- مکتب انتخاب عمومی

دومین دیدگاه اصلی درباره نحوه مدیریت مناطق کلان‌شهری که از اواخر دهه ۱۹۵۰ ظهور یافت مکتب انتخاب عمومی است. دیدگاه این مکتب درست نقطه مقابل دیدگاه اصلاح طلب یعنی حمایت از ساختار نهادی منفک (وضع موجود) و مخالفت با ایجاد ساختارهای بزرگ دولتی است. طرفداران این دیدگاه مباحث خود را بر اساس فرضیه‌های متعددی مطرح کردند و به صورت گروهی و انفرادی در صدد پاسخگویی به اصلاح طلبان منطقه‌گرا برآمدند. از میان شاخه‌های فکری این مکتب دو شاخه مطرح‌تر است. اولی وجود دولت‌های محلی متعدد را به دلیل رعایت اصول دموکراسی محلی دارای اهمیت می‌داند. این اصول شامل نمایندگی، استقلال و مشروعیت است. فرض بر این است که دولت‌های محلی متعدد به خاطر نزدیکی بیشتر با مردم دموکراتیک‌تر هستند (Bourne, 1999a). دومین شاخه از این مباحث مبتنی بر اصول اقتصاد کلاسیک بود که چارلز نیبوت آن را مطرح کرده و به وسیله پیروانش ترویج یافت که در آن دلایل متعددی برای حفظ ساختار منفک ارائه می‌شد. طرفداران این مکتب تشکیل دولت‌های کلان‌شهری را به دلیل مضرات آن رد می‌کردند. آنها تک مرکزی بودن دولت‌های کلان‌شهری در بسیاری از خدمات شهری را رد کردند، زیرا معتقد بودند در چنین حالتی نه نوآوری به وجود می‌آید و نه کاهش در هزینه تولید (Lefever, 1998: 11).

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۷ بهار ۱۳۸۳

همچنین طرفداران این مکتب معتقد بودند که وجود نهادهای متعدد برای ارائه خدمات امکان انتخاب بیسنتری برای شهروندان به وجود می‌آورد. رقابت بین نهادهای متعدد باعث ارائه خدمات بهتر به شهروندان می‌شود. به باور این مکتب، حفظ رقابت تنها در ساختارهای چند مرکزی امکان پذیر است. برای طرفداران انتخاب عمومی، کوچک بودن و ساختار نهادی منفک از عناصر حیاتی در حفظ رقابت به شمار می‌آیند (Lefever, 1998: 12). طرفداران این مکتب به منطقه کلان‌شهری به منزله بازاری رقابتی می‌نگریستند که در آن دولت‌های متعدد (به مانند شرکت‌ها) به رقابت می‌پردازند (Hamilton, 1999: 195). این مکتب با استدلال‌های گفته شده نظریه اصلاح طلبی را رد کرد و به برجسته کردن مشکلات ناشی از بوروکراسی و پرهزینه بودن سیستم‌های بزرگ دولتی پرداخت.

مدل پیشنهادی این دیدگاه، تفکیک عملکردها بین نهادها و مؤسسه‌های متعددی است که هر کدام برای ارائه یکی از خدمات یا حل یک مسئله به وجود می‌آیند و به این ترتیب استقلال دولت‌های محلی حفظ می‌شود. در مورد مسائل و موضوعات مشترک بین مرزهای شهرداری‌ها که یک شهر به تنهایی قادر به دستیابی به آنها نیست، موافقت‌نامه‌هایی بین دولت‌های محلی رد و بدل می‌گردد.

## در الگوی حکمروایی کلان‌شهری وظایف عمدتاً حول دو محور قرار دارد: یک طرف توجه به توسعه اقتصادی و نقش منطقه کلان‌شهری در اقتصاد جهانی و از طرف دیگر وظایفی که مربوط به قلمروی درونی منطقه است و شامل هم‌اندیشی و چاره‌جویی در مسائل با مشارکت تمامی کنشگران است

یکی از مهم‌ترین نکات مورد اختلاف دو مکتب (اصلاح طلب و انتخاب عمومی)، عدم توافق بر سر تعیین حد و مرز منطقه کلان‌شهری بود. در حالی که اصلاح طلبان در پی انطباق حوزه نهادی (مدیریت‌های محلی) با حوزه عملکردی (منطقه شهری) بودند، طرفداران انتخاب عمومی تلاش اصلاح طلبان را بی‌فایده می‌دانستند. آنها معتقد بودند که اصولاً حوزه عملکردی واحد و پایه‌ای برای تعیین منطقه وجود ندارد و بر اساس نوع کالا و خدماتی که در نظر گرفته می‌شود متغیر است. هر کالا حوزه عملکردی و نفوذ خاص خود را دارد و نمی‌توان حوزه عملکردی واحدی را برای تمام کالاها و خدمات تعیین کرد (Lefever, 1998: 11). در دهه ۱۹۸۰ رهیافت انتخاب عمومی به ویژه در امریکای شمالی مورد استقبال و پذیرش قرار گرفت و جانشین موضع اصلاح طلب شد (Hamilton, 1999).

### سوم - دیدگاه‌های اخیر در مدیریت کلان‌شهری

دیدگاه نو منطقه‌گرایی - در دهه ۱۹۹۰ پس از ۳۰ سال غیبت جدی منطقه‌گرایی در عرصه نظری ظاهر شد. نهضت نو منطقه‌گرایی با بررسی مسائل متعددی که مناطق کلان‌شهری با آن دست به گریبان‌اند دیگر بر روی ساختار نهادی منفک متمرکز شده و به انتقاد بیشتر از ساختار تفکیکی نهادی پرداخته است. این دیدگاه نیاز به سازماندهی مجدد نهادی را به طور جدی مطرح کرده و معتقد است که در شرایط جدید اقتصاد جهانی نیاز به پکیج‌چهاره سازی نهادی برای جذب منافع و دفع زیان‌های جهانی شدن وجود دارد.

حکمروایی کلان‌شهری - الگوی پیشنهادی دیدگاه نو منطقه‌گرایی تلفی می‌شود. طرفداران اصلاح طلبی در زمان حاضر از حمایت شیوه‌های سنتی اصلاح ساختار دولتی به ویژه مدل کلان‌شهری کلاسیک دست کشیده‌اند و ناکارآمدی چنین ساختارهای حجیمی را در شرایط کنونی پذیرفته‌اند. در این الگو به جای تأکید بر ساختارهای نهادی پر حجم، تأکید بر «فرآیندهای همکاری و مشارکت» است. اگر چه ساختار نهادی مشخصی که مورد توافق همه اصلاح طلبان کنونی باشد وجود ندارد، اما اکثر اصلاح طلبان امیدوارند که فرآیندهای همکاری و مشارکت در طی زمان نهادینه شود و منجر به تشکیل نهادی کارآمد و فراگیر برای کل منطقه گردد (Lefever, 1998; Hamilton, 1999).

در الگوی جدید ناکند ریادی بر نقش نهادهای غیردولتی از جمله ساختارهای شبکه‌ای غیررسمی که بر خاسته از جامعه مدنی هستند، شده است. همچنین همکاری داوطلبانه بین مدیریت‌های محلی و بستن قراردادها و توافق‌نامه بین نهادهای محلی مورد تأکید است.

در الگوی حکمروایی کلان‌شهری - بر اساس شرایط کنونی - وظایف عمدتاً حول دو محور قرار دارد: از یک طرف توجه به توسعه اقتصادی و نقش منطقه کلان‌شهری در اقتصاد جهانی که تسدید مزیت‌های رقابتی آن و تلاش برای کسب رتبه شایسته‌ای در منطقه از اهداف آن است، و از طرف دیگر وظایفی که مربوط به قلمروی درونی منطقه است و شامل هم

این نوشتار

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

منابع

- ۱- «تئوری فضایی-تئوریک و تدوین نظام مدیریتی منطقه کلان‌شهری - مطالعه موردی منطقه کلان‌شهری شیراز» - نشر دانشگاهی، شیراز، ۱۳۸۸
- ۲- «تئوری فضایی-تئوریک و تدوین نظام مدیریتی منطقه کلان‌شهری شیراز» - نشر دانشگاهی، شیراز، ۱۳۸۸
- ۳- «اصول و مبانی مدیریت منطقه کلان‌شهری» - نشر دانشگاهی، شیراز، ۱۳۸۸
- ۴- «اصول و مبانی مدیریت منطقه کلان‌شهری» - نشر دانشگاهی، شیراز، ۱۳۸۸
- ۵- «اصول و مبانی مدیریت منطقه کلان‌شهری» - نشر دانشگاهی، شیراز، ۱۳۸۸
- ۶- «اصول و مبانی مدیریت منطقه کلان‌شهری» - نشر دانشگاهی، شیراز، ۱۳۸۸
- ۷- «اصول و مبانی مدیریت منطقه کلان‌شهری» - نشر دانشگاهی، شیراز، ۱۳۸۸
- ۸- «اصول و مبانی مدیریت منطقه کلان‌شهری» - نشر دانشگاهی، شیراز، ۱۳۸۸
- ۹- «اصول و مبانی مدیریت منطقه کلان‌شهری» - نشر دانشگاهی، شیراز، ۱۳۸۸
- ۱۰- «اصول و مبانی مدیریت منطقه کلان‌شهری» - نشر دانشگاهی، شیراز، ۱۳۸۸
- ۱۱- «اصول و مبانی مدیریت منطقه کلان‌شهری» - نشر دانشگاهی، شیراز، ۱۳۸۸
- ۱۲- «اصول و مبانی مدیریت منطقه کلان‌شهری» - نشر دانشگاهی، شیراز، ۱۳۸۸
- ۱۳- «اصول و مبانی مدیریت منطقه کلان‌شهری» - نشر دانشگاهی، شیراز، ۱۳۸۸

۴ - صرافی، محقق: مطالعه تطبیقی نظامهای مدیریت مناطق شهری در جهان، گزارش شماره ۴ طرح مجوده شهری نوین و اطراف آن، تهران، وزارت مسکن و شهرسازی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۷۵.

7- Anas, A.: The Cost and Benefits of Fragmented Metropolitan Governance and the New Regionalist Policies, State University of New York at Buffalo, Symposium of Regionalism: Promise and Problems, 1999.

8- Bourne, L.S. Alternative models for Managing Metropolitan Regions: The Challenge For North American Cities, Bolivia, Santa Cruz, International Forum on Metropolitanization.

9- Bourne, L.S.; Designing A Metropolitan Region: The Lessons and Lost Opportunities of The Toronto Experience 1999 - <http://World Bank /WBI Urban and City Management Library> .

10- Brenner, N. 'Decoding the Newest Metropolitan Regionalism' in the USA: A Critical Overview Cities 19, 3-21.

11- Broche, J et al. (eds) East West Perspective on 21<sup>st</sup> Century Urban Development, U.S.A., Ashgate, 1999.

12- Castells, M.: Why the Megacities Focus? Megacities in the New World Disorder, The Mega - Cities Project, 1998.

13- Cohen, M. The Impact of the Global Economy on Cities, 1999. - <http://World Bank/WBI Urban and City Management/ Library> .

14- Goldsmith, M.: The Experience of Metropolitan Governance, Turn, I-CPR, 2002.

15- Habitat II UNCTE: Capacity - Building and Institutional Development 5-

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

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

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

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

البته نباید از نظر دور داشت که مناطق کلان‌شهری از درون با تنش‌های اجتماعی برخاسته از درخواست‌های اجتماعات محلی برای حفاظت محیط زیست و کیفیت زندگی و مقاومت در برابر حاشیه‌ای شدن و هویت باختن مواجه‌اند که این همزمان با فشار نیازهای رشد جمعیت و فعالیت در این مناطق صورت می‌پذیرد.

با توجه به فرایند جهانی شدن که کمرنگ شدن نقش دولت‌ها و کاهش منابع عمومی برای اداره امور کلان‌شهری را در پی دارد، ضرورت برقراری نظام اداره جدیدی که به حکمروایی مطلوب موسوم است، محرز می‌شود. در این حکمروایی، مدیریت کلان‌شهری جدید در تقابل با مدیریت متداول، چنین ویژگی‌هایی را دارد:

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

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

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

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

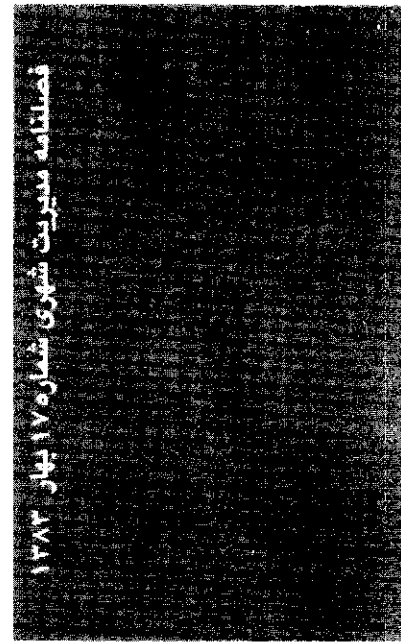
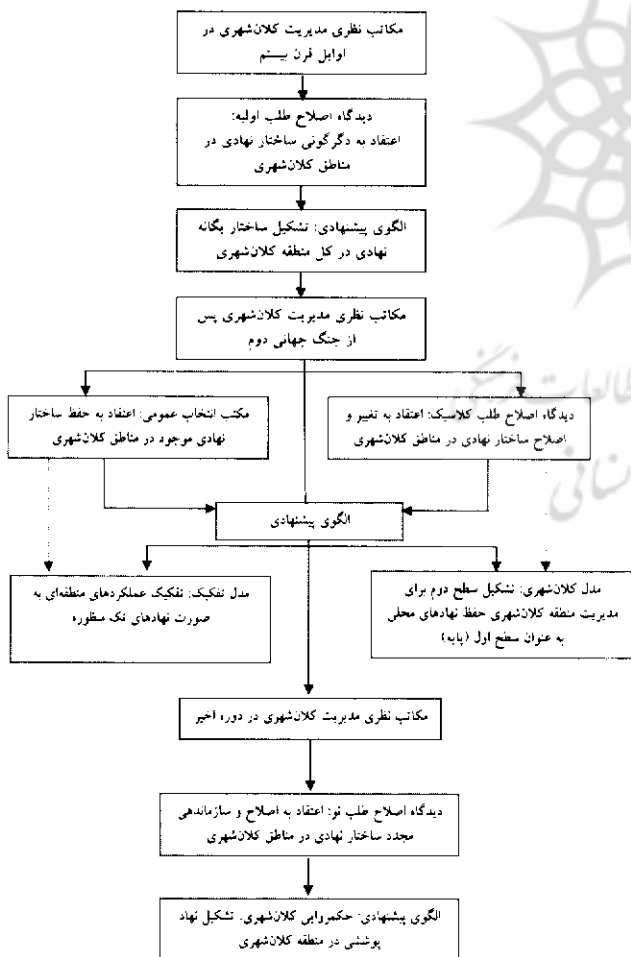
در بررسی دیدگاه‌های نظری در حیطه مدیریت کلان‌شهری که بسیار به تجارب آمریکای شمالی متکی بود دو گرایش عمده به چشم می‌خورد:

یکم - یکپارچه‌سازی مدیریت کلان‌شهری دوم - تفکیک مدیریت کلان‌شهری

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

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

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



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

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

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

18- Henschel, E.P./Newman, Governance of Europe's City Regions, London, Routledge, 2002.

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

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

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

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

23- McGee, T.: Urbanisation in an Era of Volatile Globalisation, (Brochie et al. eds), 1999.

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

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

۱- دیدگاه اصلاح طلب اولیه (منطقه گرایی سنتی) اوایل قرن بیستم

۲- دیدگاه اصلاح طلب کلاسیک (اصلاح طلبی) پس از جنگ جهانی دوم

۳- دیدگاه اصلاح طلب نو (نو منطقه گرایی) اواخر قرن بیستم تاکنون.

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

الگوی مورد نظر این مکتب که به عنوان تفکیک ساختاری یا محلی سازی شناخته می‌شود، به صورت واگذاری امور بین مدیریت‌های محلی (تنها برای اموری که بک شهرداری به تنهایی قادر به انجام آنها نیست) و ایجاد نهادهای تک منظوره است که قلمروی آنها الزاماً منطبق با منطقه کلان شهری نیست.

نمودار شماره یک، دوره‌بندی زمانی دیدگاه‌های مدیریت کلان شهری از اول قرن بیستم تاکنون را تصویر می‌کند و جدول چکیده دیدگاه‌های مدیریت کلان شهری را نشان می‌دهد.

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

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