

## پارادایم نوین برنامه‌ریزی برای پایداری و مدیریت یکپارچه منطقه کلان‌شهری تهران، ساماندهی یا تغییر پایتخت

محمود جمعه‌پور\*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۵/۱۳ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۹/۱۰

### چکیده

به نظر می‌رسد که ما در مسئله شهر تهران، پایتخت از هماهنگی با تغییرات جامعه به دورمانده‌ایم. ما اغلب با آنچه کاول اونز<sup>۱</sup> یک تقص اجرایی می‌نامد مواجهیم. دنبال کردن روش‌هایی که آشکارا غیرمفید و ناکارآمد هستند و آن‌طور که باریارا تاچمن<sup>۲</sup> می‌نامد، سرچوبی<sup>۳</sup> و در ناتوانایی خارج شدن از جبر ساختاری و نهادی غالب گرفتار آمده‌ایم. این جبر ساختاری و نهادی، نیاز به تغییر نگرشی و پارادایمی در این زمینه را گوشزد می‌کند. به‌جای توجه به فرایند شکل‌گیری تهران و تبدیل شدن آن به یک مسئله، برخورد پروژهای با آن داریم. درحالی‌که بسیاری از عوامل تبدیل شهر تهران به یک کلان‌شهر مسئله‌دار همچنان عمل می‌کند. ما نیازمند نگرش فرایندی و یک مهندسی معکوس در فرایندی هستیم که در طی بیش از دو سده منجر به شکل‌گیری تهران امروز شده است. ما نیازمند تغییر نگرش اساسی به رویه و روش‌های مرسوم برنامه‌ریزی به نگاه کلی، سیستمی، فرآیندی و دورنگر هستیم. به‌جای جزئی‌نگری و نگرش انتزاعی، دورنگری به‌جای نزدیک‌بینی، برخورد فرایندی به‌جای پروژهای، نگاه برنامه محور به‌جای روزمرگی و ... راه‌های حل معضل تهران و ساماندهی مسئله پایتخت را گوشزد می‌کنند. نتایج تحلیل بر راهبرد مدیریت یکپارچه و سیستمی در چارچوب پیوندهای منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای و نگرش اکولوژیکی به توسعه کلان‌شهر، ایجاد تعادل بین محیط طبیعی و محیط انسانی، تعادل منطقه‌ای و توجه به ظرفیت‌های اکولوژیکی منطقه کلان‌شهری تأکید می‌کنند.

**واژه‌های کلیدی:** کلان‌شهر تهران، ساماندهی، تغییر، تعادل منطقه‌ای، پایداری توسعه

## مقدمه و طرح مسئله

این مقاله به دنبال بررسی مسئله کلان‌شهر تهران با رویکرد توسعه پایدار با تأکید بر روی ریشه‌های مفهومی پایداری است. زمانی که هدف، توسعه پایدار شهری و منطقه‌ای باشد، پایداری به‌عنوان یک رویکرد بلندمدت و جامع خط و مشی و جهت عمومی توسعه را نشان می‌دهد. در یک منطقه کلان‌شهری موضوعاتی همچون الگوی مدیریت رشد و کاربری زمین، حمل‌ونقل، مسئله انرژی، مسئله محیط‌زیست و از همه مهم‌تر مسئله برابری و نابرابری اجتماعی و فضایی، در قالب مفاهیمی همچون مرکز و پیرامون، حاشیه‌نشینی، جریان روابط شهر و روستا از جمله موضوعاتی است که در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت منطقه کلان‌شهری باید در کانون توجه قرار داشته باشند. اما این توجه در برنامه‌ریزی برای پایداری نیازمند ابزار متفاوتی از روش‌های مرسوم برنامه‌ریزی است. با ابزار برنامه‌ریزی رشد و توسعه متداول، نمی‌توان به راه‌حل اساسی در مورد معضلاتی رسید که این شیوه‌ها ناتوان از حل آن بوده‌اند. ما نیاز به تغییر در نگرش و روش‌های خود در ارتباط با موضوع کلان‌شهر تهران داریم. به نظر می‌رسد که با تغییر صورت مسئله با ابزار مرسوم نمی‌توان به حل مشکل پرداخت. با توجه به جایگاه سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در مورد این مناطق به نظر می‌رسد که پیدا شدن تمایل سیاسی و ظرفیت سازمانی برای ایجاد تغییر، گامی مهم در این زمینه و حرکت به سوی توسعه پایدار باشد.

تعریف راهبردی از توسعه پایدار در اینجا ترجیح بر استفاده از یک تعریف نسبتاً ساده فرآیند محور است که بر رفاه بلندمدت تأکید کند. بر این اساس "توسعه پایدار توسعه‌ای است که سلامتی بلندمدت سیستم‌های انسانی و اکولوژیکی را بهبود می‌بخشد." این تعریف سعی می‌کند با تأکید بر فرآیند حرکت پیوسته به سمت جوامع طبیعی و انسانی سالم‌تر از بحث‌های بی‌ثمر بر سر مفاهیمی چون ظرفیت تحمل، نیازها، یا وضعیت نهایی پایداری حذر کند. حداقل از نظر تئوری، جهت‌گیری‌ها و

پارادایم نوین برنامه‌ریزی برای پایداری و مدیریت ... ۱۳۵

دستورالعمل‌های این فرآیند را می‌توان از طریق فرآیندهای برنامه‌ریزی ارتباطی و مشارکتی که در آن تمام ذینفعان مرتبط نمایندگی می‌شوند، مورد توافق قرار داده و از طریق تعیین شاخص‌های عملکردی مختلف پیشرفت را اندازه‌گیری کرد. (جمعه پور ۱۳۹۲: ۵۸ به نقل از؛ Wheeler 2004: 24) ما نیازمند تغییر در نوع شناخت و آگاهی خود از فرصت‌ها، تهدیدها، نقاط قوت و ضعف در عرصه مدیریتی و برنامه‌ریزی کلان‌شهری هستیم.

اولین درس اساسی در برنامه‌ریزی برای توسعه پایدار این است که راه‌حل‌ها از مکان‌ها و بسترهایی که مسائل در آن شکل می‌گیرند، برمی‌خیزند. شناخت دقیق شرایط محلی، محیط‌زیست، منابع، نهادها، فرهنگ، اقتصاد و گروه‌های تأثیرگذار و تأثیرپذیر در هر منطقه کلان‌شهری برای ارائه راهبرد مناسب ضروری است. بدون توجه به شرایط محلی و منطقه‌ای، ممکن است راهبردهای مناسبی ارائه نشوند. البته زمانی که از یک کلان‌شهر در سطح ملی مانند تهران بحث می‌شود، این شرایط و بستر فضایی و سرزمینی می‌تواند به گستره سرزمین ملی وسعت یابد. پس شناخت دقیق وضعیت شهر تهران در سطح محلی و شرایط اکولوژیک محلی تا منطقه‌ای و ملی برای مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه آن ضروری است. هرچند تحلیل نظری بسیار مهم است ولی کسب شناخت بهتر و میدانی و مستقیم از شرایط محیطی، تاریخ و پتانسیل‌های مکان‌های خاص یک اصل ضروری برای برنامه‌ریزی است و چنین شناختی فرصت‌های مناسبی برای حل مسئله فراهم می‌کند.

به عبارت دیگر برای بررسی وضعیت کلان‌شهر تهران و تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در مورد آن نیازمند شناخت دقیق یا پدیدارشناسی تهران هستیم. همچنان که دیوید سیمون<sup>۱</sup>، پدیدارشناسی را تعریف می‌کند: «یک شاخه بین‌رشته‌ای که راه‌هایی را که موجودات زنده، اشکال زندگی، مردم، حوادث، موقعیت‌ها و دنیاها در

---

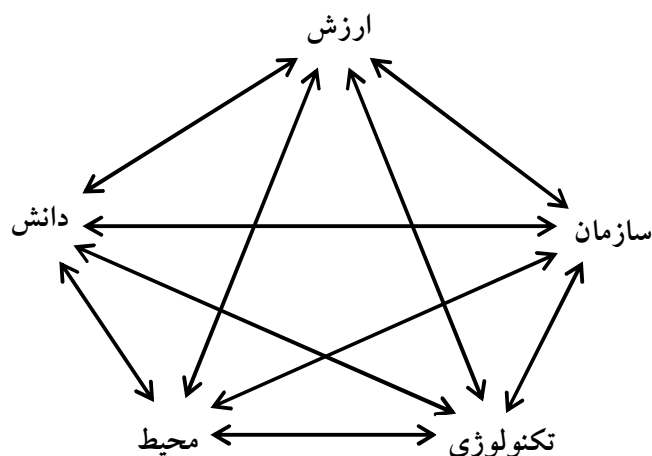
1. David Seamon.

یک زیست‌بوم را به یکدیگر پیوند می‌دهد، کاوش و توصیف می‌کند. ( Seamon, 1993: 16) دانشمندان بزرگ تعلیم و تربیت نظیر گ. اسنلی هال، فرانسیس پارکر و کلیفتون هاج، مطالعه درباره محیط‌زیست طبیعی را توصیه می‌کنند، چون معتقدند که مطالعه درباره محیط طبیعی به مقابله با پیامدهای منفی شهرنشینی بر محیط‌زیست و شکل‌گیری شخصیت شهروند اکولوژیک کمک می‌کند (هانینگن، ۱۳۹۳: ۱۱۷). بنابراین نیازمند پدیدارشناسی مسئله کلان‌شهر تهران به‌عنوان یک پدیده تاریخی، انسانی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و اکولوژیکی هستیم.

**روش‌شناسی:** روش این مقاله تحلیل نظری و محتوایی جایگاه کلان‌شهر تهران از منظر برنامه‌ریزی و مدیریت یکپارچه مناطق کلان‌شهری در پیوند با نقش مرکزیت ملی کلان‌شهر تهران در ارتباط با سایر مناطق سرزمین ملی است. رویکرد اصلی ما در این بررسی مؤلفه‌های اصلی توسعه پایدار، مدیریت و برنامه‌ریزی باهدف رسیدن به شهر پایدار است. تأکید بر مؤلفه‌های اصلی پایداری، برخورد سیستمی و نهادی با موضوع کلان‌شهر تهران، اصرار بر این موضوع است که ساماندهی کلان‌شهر تهران در سطح منطقه کلان‌شهری یا فراتر از آن نیازمند یک تغییر پارادایمی، تغییر در نگرش‌ها و روش‌های برخورد با مسئله کلان‌شهر تهران و اتخاذ رویکردهای نوین برای رسیدن به شهر پایدار و اکولوژیک است. برای انجام این تحلیل محتوایی از منابع نظری، مقاله‌ها، پایان‌نامه و مجموعه مقالات و مباحث مطرح‌شده در کنفرانس ساماندهی کلان‌شهر تهران، مصاحبه و بحث گروهی با صاحب‌نظران استفاده‌شده است.

**مبانی و چارچوب نظری:** به نظر می‌رسد در بررسی مسئله کلان‌شهر تهران، مدل نورگارد می‌تواند چارچوبی مناسب برای تحلیل مسائل آن و نگرش جامع و یکپارچه به وضعیت آن باشد. این مدل چارچوبی سیستمی را نشان می‌دهد که در آن پیوند میان عوامل و مؤلفه‌های مختلف و کنش و برهم‌کنش آن‌ها یک جریان فرایندی دیده‌شده است. در اینجا، عنوان‌های دقیق آن‌قدر مهم نیستند که شناخت چگونگی برهم‌کنش

متقابل این نیروها برای ایجاد تحول اجتماعی اهمیت دارد. اقتصاددان اکولوژیکی، ریچارد نورگارد<sup>۱</sup> (۱۹۹۴) مدل مؤثری از فرآیند «همکاری تکاملی»<sup>۲</sup> که طی آن یک جامعه تحول می‌یابد، ارائه کرده است. در دیدگاه نورگارد، ارزش‌ها، دانش، سازمان و نظام‌های انسانی توأم با محیط طبیعی و تکنولوژی تحول می‌یابند. هرکدام از این عوامل بر دیگر عوامل تأثیر گذاشته و همه دارای اهمیت هستند. شکل (۱) نموداری را که او برای مدل خود تهیه کرده، نشان می‌دهد.



شکل ۱- مدل فرایند همکاری تعاملی نورگارد

یک چارچوب نظری مانند چارچوب نورگارد می‌تواند با اسم‌های مختلفی چون؛ «همکاری تکاملی»، «اکولوژیکی»، «فرآیند محور» یا «یک رویکرد سیستمی» نامیده می‌شود. نام‌ها مهم نیستند، آنچه مهم است، افزایش شناخت و آگاهی ما از این موضوع

---

1. Richard Norgard.  
2. co- evolutionary.

است که چگونه عوامل مختلف با یکدیگر تبادل و برهم‌کنش دارند تا بتوانند یک تغییر ساختاری یا اجتماعی را به وجود آورند.

تغییر ساختارهای نهادی از طریق ایجاد قوانین جدید یا اصلاح نهادهای موجود در مناطق کلان‌شهری عاملی مهم در اداره این مناطق و توسعه پایدار آنها به شمار می‌رود. آنچه روشن است ساختار سازمانی شهرهای سنتی همچون بلدیه یا شهرداری نمی‌تواند الگوی سازمانی مناسبی برای اداره یک منطقه کلان‌شهری باشد، همچنان که نقش نهادهای مردمی و غیردولتی در مدیریت یک منطقه کلان‌شهری اهمیت زیادی می‌یابد. گیدنز و دیگران در دهه‌های اخیر به شکل گسترده‌ای در ارتباط با «ساختاردهی»<sup>۱</sup> - فرآیندهایی که از طریق آنها سیستم‌های اجتماعی توسط قوانین و نهادها شکل‌دهی و سازمان‌دهی می‌شوند- آثاری را منتشر کرده‌اند؛ دیگر پژوهشگران نهادگرا نیز بر این موضوع تمرکز داشته‌اند. ( Castells, Manuel 1996, 1997, 1998. Giddens, Antony )  
(1984, 1994. Berger, petter and Thomas Luckmann 1996)

از طریق سازمان‌دهی درست نهادها، می‌توانیم فرصت‌های زیادی برای تغییر اجتماعی مثبت در بلندمدت ایجاد کنیم. هر یک از این راهکارها از یک نقطه در نمودار نورگارد آغاز شده و سرانجام همه عناصر دیگر را تحت تأثیر قرار می‌دهد. یکی از نتایج چنین رویکرد تحولی تکاملی یا اکولوژیکی نسبت به منطقه کلان‌شهری، این است که بافت و زمینه‌ها می‌توانند طوری شکل و سازمان‌دهی شوند که احتمال وقوع نتایج خوب را به حداکثر برساند. جامعه اکولوژیک، ظرفیت محیط‌زیست را در اولویت قرار داده، سازمان اجتماعی را متناسب با آن شکل می‌دهد. آنچه این تغییرات ایجاد می‌کنند، ظهور شکل جدیدی از شهروندی است. چیزی که مارک. ج. اسمیت<sup>۲</sup> (۱۹۹۸) آن را

---

1. Structuration.  
2. Mark. J. Smith

پارادایم نوین برنامه‌ریزی برای پایداری و مدیریت ... ۱۳۹

«شهروند اکولوژیک»<sup>۱</sup> و دابسون بیل<sup>۲</sup> (۲۰۰۶) آن را «شهروند زیست‌محیطی»<sup>۳</sup> نامیده‌اند. (ساتن، ۱۳۹۳: ۹۶)

داشتن یک چشم‌انداز بلندمدت برای تصمیم‌گیری، یک نگاه جامع و منسجم که رشته‌ها، علایق و رویکردهای تحلیلی مختلف را دربر می‌گیرد، زیرسوال بردن مدل‌های سنتی رشد و پذیرش حد و حدودی برای این رشد، درک جدیدی از اهمیت مکان و مشارکت فعال و کنشگرانه در بازسازی جامعه و محیط در قالب برنامه‌ریزی محلی، ویژگی‌هایی است که برنامه‌ریزی برای توسعه پایدار را از دیگر رویکردهای معمول متمایز می‌کند. این طرز برخورد و موضع‌گیری‌ها می‌توانند به جهت دادن دوباره بحث‌های برنامه‌ریزی به شکلی سازنده به‌منظور موردتوجه قرار دادن چالش‌های توسعه منطقه کلان‌شهری تهران کمک کنند. (جمعه پور ۱۳۹۲: ۱۳) این دیدگاه افراد را تشویق می‌کند تا به مسائل به شکلی متفاوت نسبت به جریان‌های غالب گذشته نگاه و اندیشه کنند، همان‌گونه که سوزان اوونز و ریچارد کاول (۲۰۰۲) آن را بیان کرده‌اند، «فضای گفتگوی جدیدی که در آن برداشت‌ها و ادراکات جدیدی از مفهوم خوبی ممکن است پرورانده شود». (Oweans and Cowel 2002: 7) بر این اساس در سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در مورد منطقه کلان‌شهری تهران با رویکردی متفاوت از گذشته، نیازمند توجه به عناصر برنامه‌ریزی برای پایداری و فراهم کردن بستر مناسب برای آن است. مهم‌ترین این عناصر عبارت‌اند از:

**چشم‌انداز بلندمدت:** برنامه‌ریزی پایدار در تلاش برای ایجاد جامعه‌ای است که نه تنها وجود دارد بلکه به سمت آینده بهبود می‌یابد و پیشرفت می‌کند. معمولاً، اسناد برنامه‌ریزی، یک افق زمانی ۵ تا ۲۰ ساله را در نظر می‌گیرند، درحالی‌که سیاستمداران محلی معمولاً تنها یک بازه زمانی ۱ تا ۴ ساله یعنی تا زمان انتخابات بعدی را در نظر

- 
1. Ecological citizenship
  2. Dobson Bell
  3. Environmental citizenship

می‌گیرند. در برنامه‌ریزی پایدار به دیدگاه‌های بلندمدت‌تری نیاز است که رفاه انسانی و اکولوژیکی را در ۵۰، ۱۰۰ یا ۲۰۰ سال آینده با نسل‌های آینده مورد ملاحظه قرار دهند. به این منظور، ممکن است لازم باشد برنامه ریزان، به‌طور مشخص، چگونگی تأثیر اقدامات کوتاه‌مدت بر اهداف بلندمدت را ارزیابی کنند. افق زمانی نه‌تنها باید به سمت آینده بلکه به سمت گذشته نیز گسترش‌یافته و آن را در برگیرد. یک چشم‌انداز بلندمدت به معنای توانایی نگاه و توجه کردن به تغییرات کوچک و تجمعی امروز و تشخیص چگونگی تعامل و تقویت متقابل این عوامل با یکدیگر برای ساختن جامعه‌ای پایدارتر در آینده است. (Wheeler, 2004: 34) این اصل به ما نشان می‌دهد که هرگونه تصمیم‌گیری برای تهران در امروز می‌تواند آثار درازمدتی در آینده داشته باشد، همچنان که بسیاری از مشکلات امروز پیامد تصمیمات و اقدامات گذشته است. به عبارت دیگر نگاه فرایند محور به مسئله ساماندهی تهران به‌جای برخورد مسئله محور ضروری است.

**یک چشم‌انداز کل‌نگر:** این مفهوم دارای دو معنا برای برنامه‌ریزی است. اول اینکه یک چشم‌انداز کل‌نگر به معنای پیوند دادن میان تخصص‌های مختلف در حوزه برنامه‌ریزی و همچنین تلفیق و یکپارچه کردن اهداف برنامه‌ریزی مانند تلفیق سه گروه اهداف زیست‌محیطی، برابری و اقتصادی است. دوم، یک چشم‌انداز کل‌نگر به معنای پیوند دادن میان مقیاس‌های مختلف برنامه‌ریزی و جستجو برای یافتن راه‌هایی است که تلاش‌های برنامه‌ریزی در مقیاس‌های ملی، منطقه‌ای و محلی می‌توانند در عمل یکدیگر را تقویت کنند. این‌ها از جمله مسائلی است که معمولاً تاکنون کمتر توسط سیاست‌گذاران، برنامه ریزان و مدیران شهری مورد توجه قرار گرفته است» (Cronon, 1991). با این نگاه می‌توان گفت که تهران برآیند عمل نیروهای مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و فضایی در طی یک دوره زمانی طولانی و تاریخی است. برآیندی که شکل‌گیری ساخت و بافت کنونی سرزمین ملی و شهر تهران محصول آن است. حل مسئله تهران نیز نیازمند نگرش کلی به این فرآیندها و کارکردهاست. برای



ساماندهی تهران نیازمند رویکرد برنامه‌ریزی منطقه‌ای در سطح سرزمین هستیم. تا توسعه نابرابر بین مناطق وجود دارد، تا زمانی که برخی مناطق محروم و بعضی برخوردار هستند، نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مرکزی است و همه جریان‌ها به مرکز ختم می‌شود. ساماندهی تهران همیشه از جریان‌های واقعی فعالیت و عملکرد منطقه تهران عقب‌تر خواهد بود. در همین راستا طرح تغییر پایتخت و ساماندهی مسائل شهر تهران که هر از چند گاهی در محافل مختلف عمدتاً سیاسی مطرح می‌شود، بدون نگاه فرایندی و تاریخی به موضوع، تنها می‌تواند کارکرد شعاری و سیاسی داشته باشد.

**توجه به مکان:** تأکید بر مکان، به معنای پرورش سلامت و منحصربه‌فرد بودن مکان‌های جغرافیایی خاص است. (Friedman and Weaver, 1979) تأکید بر مکان به‌خصوص در حال حاضر دارای اهمیت و ضرورت ویژه‌ای است زیرا که فرآیندهای توسعه در طی قرن گذشته دقیقاً در جهت عکس آن، بدون پیوند با ظرفیت اکوسیستم‌ها، تاریخ، فرهنگ یا جامعه محلی، حرکت کرده‌اند. این موضوع به معنای نگاه آمایشی و اکولوژیک به توسعه سرزمین و توجه به محدودیت‌ها و قابلیت‌های جغرافیایی و اکولوژیکی کلان‌شهر تهران دارد.

**مشارکت فعال در حل مسائل:** توسعه پایدار نیازمند ایجاد تغییرات بزرگ در شکل کنونی انجام کارها می‌باشد که تنها از راه تلاش و کار جمعی در قالب نهادهای مناسب با رویکرد ارتباطی و مشارکتی محقق خواهد شد. رویکرد ارتباطی و مشارکتی می‌تواند عاملی برای درگیر کردن آحاد جامعه و بخش‌ها و گروه‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی در فرایند توسعه منطقه کلان‌شهری و ساماندهی آن باشد.

در سال ۱۹۹۶ دومین نشست UN Habitat در استانبول سعی بر ایجاد توافقی جهانی کرد مبنی بر این‌که چگونه امکان به‌کارگیری دستور کار پایداری در برنامه‌ریزی شهری میسر می‌شود. دستور کار Habitat بر ارتباط متقابل مسائل شهری و لزوم توجه به جامعه و نیز جنبه‌های محیطی توسعه شهری پایدار تأکید می‌ورزد. بر این مبنا

موضوعات ویژه پایداری شهری در این موارد بیان شده‌اند: شکل شهری متراکم، محافظت از فضاهای باز و زیست‌بوم‌های حساس، کاهش استفاده از اتومبیل، کاهش آلودگی و تولید زباله، بازیافت و استفاده مجدد از مواد، خلق محیط‌های انسانی قابل زندگی و اجتماع‌محور، ساخت مسکن مناسب، مقرون‌به‌صرفه و با مکان‌یابی مناسب، بهبود عدالت اجتماعی و فرصت‌هایی برای سود حداقلی و توسعه اقتصاد محلی.

این لیست کامل نیست اما ایده اصلی اصلاحات محیطی و انسانی بلندمدت را از طریق طیف وسیعی از برنامه‌ریزی‌های ویژه، بیان می‌کند. اگرچه برخی از نگرانی‌های زیست‌محیطی تقریباً جدید هستند، بسیاری از عناصر این دستور کار در دیدگاه‌های نظریه‌پردازان برنامه‌ریزی سنتی پیگیری می‌شود، متفکرینی از قبیل ابنزر هاوارد، لوییز مامفورد، جان جیکوبز، ایان مک هارد و کوین لینچ و تمامی کسانی که به روش‌های گوناگون بر خلق چشم‌اندازهای شهری حساس محیطی و انسانی تأکید کرده‌اند. با این حال رویکرد بلندمدت و جامع برنامه‌ریزی پایداری که از جدیدترین نظریات برنامه‌ریزی استخراج شده است، به‌وسیله برخی افراد مانند بیتلی و منینگ (۱۹۹۷) ارائه شده است. (Beatley, Timothy, and Kristy Manning. 1997) بر این اساس برخورد با مسائل شهر تهران و حرکت به‌سوی ایجاد کلان‌شهری با توسعه متوازن نیازمند به‌کارگیری مؤلفه‌های برنامه‌ریزی برای پایداری است.

**توصیف و تحلیل نظری وضعیت موجود مسئله کلان‌شهر تهران:** در سطح کلان‌شهر تهران، برخی از جنبه‌ها و مسائل توسعه با توجه به روندهای مشخص توسعه در دهه‌های اخیر مهم‌تر به نظر می‌رسند. توسعه بی‌رویه محدوده شهر تهران، گسترش شتابان مناطق حاشیه‌ای در سطح منطقه کلان‌شهری و لزوم ساماندهی مناطق حاشیه شهر تهران و توقف رشد بی‌رویه آن، رشد سرانه مصرف اتومبیل و الگوی حمل‌ونقل و دسترسی، مسئله مسکن به‌ویژه مسکن اجتماعی که یک بحران است و یکی از عوامل نابرابری فزاینده مابین مناطق مرکزی شهر و حومه شهرها می‌شود. مصرف بی‌رویه زمین، آب و سایر منابع محیطی غیرقابل جایگزین که به تشدید توسعه نابرابر در سطح

پارادایم نوین برنامه‌ریزی برای پایداری و مدیریت ... ۱۴۳

منطقه کلان‌شهری منجر می‌شوند، نبود سازمان و نهادهای مدیریتی متناسب با منطقه کلان‌شهری، و تقسیمات سیاسی و اداری نامناسب که نابسامانی رشد و توسعه شهر تهران را تشدید می‌کنند. منطقه کلان‌شهری تهران با در برداشتن حدود ۲۰ درصد جمعیت کشور، حدود ۴۰ درصد واحدهای صنعتی کشور را در خود جای داده است. در توصیف ویژگی‌های منطقه کلان‌شهری تهران به‌عنوان یک منطقه اجتماعی اکولوژیکی و تحلیل فضایی آن می‌توان بر سه مفهوم اساسی تنوع، تمرکز و تعادل تأکید کرد:

**تنوع:** اصل تنوع یکی از قابلیت‌های هر منطقه به شمار می‌رود. قابلیت‌هایی که می‌تواند به‌عنوان یک فرصت اساسی برای توسعه منطقه کلان‌شهری به شمار آید و در شرایط عدم برخورد مناسب با آن به یک تهدید تبدیل شود. تهران در زمینه‌های مختلف از درجه تنوع بالایی برخوردار است. هرچند وجود این تنوع در سطح منطقه در سایه رشد بی‌رویه و غلبه فرهنگی شهر تهران تحت تأثیر یکسان‌سازی و همسان‌سازی‌های اجتماعی و فرهنگی قرار گرفته است، ولی همچنان این تنوع یکی از پتانسیل‌های توسعه کلان‌شهر تهران به شمار می‌رود.

**تمرکز:** از دیدگاه برنامه‌ریزی منطقه‌ای حدی از تمرکز که می‌توان آن را حد بهینه نامید، مناسب‌ترین شرایط را برای توسعه منطقه‌ای فراهم می‌کند. حدی که مانند حد بهینه جمعیت تعیین آن کار چندان آسانی نیست. با وجود این روشن است که نزدیک شدن به این حد نیز می‌تواند به بهبود شرایط منطقه در تمامی ابعاد منجر شود. مفهوم پایه‌ای که آر. پی. میسرا<sup>۱</sup> از آن به‌عنوان تمرکز نام‌تمرکز یا حد اعتدال تمرکز نام می‌برد. (جمعه پور ۱۳۸۴: ۱۱۳) در منطقه کلان‌شهری تهران بالاترین تمرکزهای جمعیتی، فرهنگی، منابع انسانی، سرمایه اقتصادی، تولید، مصرف، در کنار بالاترین انباشت در مشکلات زیست‌محیطی مانند آلودگی هوا، آب، زمین، نابودی منابع طبیعی و انباشت

فزاینده در مسائل و آسیب‌های اجتماعی از جمله حاشیه‌نشینی، نابرابری، بیکاری، اعتیاد، فرهنگی، ترافیک و... را در کنار همدیگر و به صورت یکجا در اختیار داریم.

**تعادل:** در برنامه‌ریزی منطقه‌ای مفهوم تعادل، امروزه معنای گسترده‌ای به خود گرفته است و از تعادل اکوسیستم‌های طبیعی و تعادل در رابطه انسان با محیط‌زیست پیرامون به تعادل در تمام سطوح و جنبه‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی در سطوح عمودی و افقی گسترش یافته است. تعادل می‌تواند اثربخشی دو مفهوم تنوع و تمرکز را در صورت وجود، افزایش دهد. همچنان که در صورت عدم وجود تعادل مسئله تمرکز و تنوع می‌تواند تأثیر منفی خود را بر منطقه بیشتر نشان دهد. در سطح منطقه کلان‌شهری تهران عدم تعادل در جنبه‌های مختلف اکولوژیکی، جمعیتی، اجتماعی و اقتصادی از ویژگی‌های بارز آن است. این عدم تعادل به‌عنوان یکی از وجوه اساسی توسعه‌نیافتگی، نارسایی‌های حاصل از عدم توسعه را آشکارتر و درجه نسبی فقر و محرومیت را عمیق‌تر می‌سازد. این روند بر شدت ناپایداری در اکوسیستم منطقه افزوده است و آن را به‌سوی شرایط بحرانی و ناپایداری بیشتر سوق داده است. شرایطی که به دلیل تراکم جمعیتی بالا در منطقه می‌تواند پیامدهای اساسی اجتماعی و اقتصادی در سطح منطقه کلان‌شهری و فراتر از آن در سطح ملی را به همراه داشته باشد.

**تحلیل مفهومی و محتوایی مسئله کلان‌شهر تهران:** مرور تحولات تاریخی در برنامه‌ریزی کلان‌شهر، می‌تواند در پایه‌ریزی و ایجاد زمینه‌ای جهت درک چگونگی ارتباط برنامه‌ریزی منطقه‌ای با انجام و شکل‌گیری پایداری، مؤثر باشد. شناخت مسیر حرکت شهر تهران از گذشته به اکنون، امکان آینده‌نگری برای آن و در نظر گرفتن سناریوهای مختلف در سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی را فراهم می‌کند. تهران نمود فضایی بیش از دو سده حیات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی ایران است و بسیاری از مسائل آن ریشه در سطحی فراتر از نقطه شهری دارند. برنامه‌ریزی منطقه‌ای برای مدیریت نواحی کلان‌شهری به همین دلیل مورد تأکید قرار می‌گیرد. چرا

که اساساً شکل‌گیری برنامه‌ریزی منطقه‌ای به رشد شتابان شهرها و شکل‌گیری مناطق کلان‌شهری، با مسائل و مشکلاتی فراتر از نقطه شهری ربط دارد. مسئله مهاجرت بی‌رویه به نقاط شهری، شکل‌گیری نواحی حاشیه‌ای در پیرامون شهرهای بزرگ، تغییر روابط شهر با حوزه‌های پیرامونی، عمدتاً مسائل منطقه‌ای و فرا منطقه‌ای هستند.

مقاومت بسیاری از سکونتگاه‌های شهری و روستایی در مقابل بلعیده شدن به وسیله شهر مرکزی عاملی برای تلاش این سکونتگاه‌ها در تبدیل شدن به واحدهای سکونتگاهی، اداری و سیاسی مستقل بوده است که باعث شکل‌گیری هسته‌های جدید شهری و گسترش مناطق کلان‌شهری شده است. در چنین فرایندی حاشیه این شهرها مهم‌تر از متن آن می‌شود. شکل‌گیری شهرهای حاشیه‌ای پیرامون شهر تهران مانند کرج، شهریار، اسلامشهر، ورامین و... را می‌توان از این دسته و غلبه حاشیه بر متن برشمرد. ضمن اینکه خصلت کلان‌شهرهایی مانند تهران، تبدیل نواحی پیرامونی به حاشیه شهری و انضمام آن‌ها به محدوده کلان‌شهری است. در مقیاس فرا منطقه‌ای و سرزمینی نیز این روند جاری است که به ماهیت رابطه مرکز و پیرامون و قدرت مرکزیت این کانون‌ها برمی‌گردد. بنابراین سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران، نیازمند نگاه منطقه‌ای و فرا منطقه‌ای است. هرچند تمرکز فزاینده قدرت و اختیار نواحی کلان‌شهری، توانایی تفکر به صورت منطقه‌ای را تحت سیطره قرار داده است.

منطقه‌گرایی معمولاً قربانی تضاد مابین حومه‌های در حال رشد و مراکز شهری پیشرو در منطقه کلان‌شهری شده است. اگر برنامه‌ریزان و رهبران سیاسی بتوانند دیدگاه‌های پایدارتر و مؤثرتری در مناطق کلان‌شهری بکار گیرند، پیشرفت به سمت پایداری این مناطق ممکن به نظر می‌رسد. از آنجاکه بسیاری از مشکلات کنونی در مقیاس کلان‌شهری نیازمند راه‌حل‌های اساسی هستند، تحلیل ما بر نشان دادن یک چارچوب برای بکارگیری مفهوم توسعه پایدار در منطقه کلان‌شهری استوار است. بر طبق ماهیت مفهوم پایداری، برنامه‌ریزی می‌بایست همراه با نگاه بلندمدت، رویکرد

جامع و یک تعادل محیطی، اقتصادی، اجتماعی باشد. امید اصلی برای برنامه‌ریزی کلان‌شهر توسعه‌یافته پایدار، تکیه بر رویکرد راهبردی بلندمدت، با تأکید بر موارد زیر است:

• **حمایت مستمر از برنامه‌ها، چشم‌اندازها، شاخص‌ها و خط‌مشی‌های مرتبط با مناطق کلان‌شهری از طریق همگرایی بیشتر میان سیاست‌گذاران، تصمیم‌گیران، برنامه‌ریزان و مدیران شهری و منطقه‌ای:** امروزه در چشم‌انداز بلندمدت توسعه مناطق کلان‌شهری با رویکرد توسعه پایدار، هدف ایجاد "زیست‌بوم‌های طبیعی پایدار" و "جوامع پایدار" تعریف می‌شود. تحقق این اهداف از طریق ایجاد سیستم‌های مدیریت یکپارچه و برنامه‌ریزی برای ایجاد پیوستگی، تعادل و هویت بخشی در سطح منطقه کلان‌شهری، سازمان‌دهی توسعه فیزیکی منطقه در درون گره‌هایی بر محور یک سیستم حمل‌ونقل عمومی در حال رشد، اسکان دادن رشد جمعیت جدید در درون مرز رشد شهری بیست‌ساله (Urban Growth Boundary)، رویکرد کامل منطقه‌ای به کاربری اراضی، حفاظت محیط‌های طبیعی و زیست‌بوم‌های حساس درون منطقه، قدرت اعمال تغییرات در منطقه‌گرایی محلی و بازنگری در تقسیمات سیاسی و اداری برای اجرایی کردن برنامه‌های منطقه‌ای دنبال می‌شود. این چشم‌انداز می‌تواند به ایجاد اجماع و توافق نظر بر روی جهت‌گیری‌ها برای توسعه پایدار کلان‌شهر، منجر شود.

• **ایجاد نهادهای سازمانی و مدیریتی منطقه‌ای قوی متناسب با مناطق کلان‌شهری، با حد و حدود اختیارات متناسب با کلان‌شهر:** توسعه سازمان‌های منطقه‌ای مؤثر و سازمان‌های کلان‌شهری داوطلبانه و مردم‌نهاد برای گسترش دامنه خدمات هماهنگ با نیازهای این مناطق بسیار اهمیت دارند. مهم‌ترین ویژگی فوق‌العاده این سازمان‌ها، توانایی شکل دادن فرم فضایی منطقه، هماهنگ کردن کاربری زمین با حمل‌ونقل، انجام فعالیت‌های محیط‌زیست منطقه‌ای، و نشان دادن مسئله عدالت و مسکن است. اورفیلد اشاره می‌کند که این سازمان‌ها به صورت بالقوه می‌توانند به وسیله

پارادایم نوین برنامه‌ریزی برای پایداری و مدیریت ... ۱۴۷

ایجاد ائتلاف‌های سیاسی مابین بخش‌های مرکزی قدیمی‌تر شهر با بخش‌های حومه‌ای درونی، که هر دو بخش از افزایش ناحیه‌های حومه‌های حاشیه‌ای جدید رنج می‌برند مورد حمایت قرار بگیرند (Wheeler 2000:136).

چندین عامل به مشخص کردن این‌که آیا سازمان‌های کلان‌شهری حکومتی می‌توانند مؤثر باشند یا نه کمک می‌کنند. مهم‌ترین عامل حمایت سطوح بالاتر دولتی است. عامل دیگر اختیار قانونی سازمان‌های منطقه‌ای در سراسر حوزه‌های خاص برنامه‌ریزی کلان‌شهری است. فرای این عامل‌های توانمندساز پایه، یک مسئله مهم این است که آیا مرزهای مناسب برای اختیارات و عملکرد سازمان‌های منطقه‌ای مشخص شده است یا نه؟ مرزهای گسترده معمولاً برای مدیریت رشد و اهداف عدالت لازم‌اند، بخش مهمی از مشکلات و مسائلی که کلان‌شهر تهران با آن روبرو است اصولاً ناشی از عدم هماهنگی بین سازمان‌های تصمیم‌گیری و مدیریت در شهر و حوزه پیرامون شهری است که خلأ وجود سازمان‌های مدیریت منطقه کلان‌شهری را آشکار می‌کند. ساختار موجود مدیریت کلان‌شهر تهران هیچ‌گونه نظارت یا کنترلی بر محدوده پیرامونی شهر ندارد.

• **برنامه‌ریزی مشارکتی، ایجاد اجماع نظر در بین کنشگران و گروه‌های مختلف و فرایندهای بلندمدت پرورش عمومی و آموزش اجتماعی:** مشارکت عمومی در برنامه‌ریزی مناطق کلان‌شهری به دلایل متعددی مهم است. به‌منظور تحقق اهداف دموکراتیک، بکار بردن دانش و تجربه شهروندان در برنامه‌ریزی محیط‌زیست شهری، ترویج و توسعه سطح آگاهی و آموزش و پرورش عمومی ضرورت دارد. مشارکت عمومی گسترده و تأکیدهای منطقه‌ای بر تصمیم‌سازی توافق محور، به‌طور بالقوه یک‌راه مفید به‌سوی رویکرد برنامه‌ریزی پایداری است (Wheeler, 2000:138). برنامه‌ریزی مشارکتی هدفمند در بهبود اهداف مرتبط به پایداری، با سازمان‌ها و ائتلاف‌های محلی

در ارتباط است و این ارتباط می‌تواند اطمینان دهد که برنامه‌های مورد توافق توسعه‌یافته و در عمل اجرا شوند.

● توجه به نابرابری و عدم تعادل منطقه‌ای در سطح ملی و لزوم توجه بیشتر به توسعه مناطق محروم و توسعه‌نیافته و کاهش فاصله نابرابری.

● کاهش سطح تمرکز از طریق اجرای سیاست‌های تمرکززدایی و تغییر جهت جریان‌های جمعیتی، منابع و سرمایه با راهبرد تمرکز غیرمتمرکز.

آنچه ضروری است، یک چشم‌انداز راهبردی است که در آن همه ما چه به‌عنوان برنامه‌ریزان و چه شهروندان، به دنبال راه‌هایی برای به وجود آوردن توسعه شهری پایدارتر از طریق اصلاحات و پیشرفت تدریجی در نهادها، دانش، ارزش‌ها، جامعه و آداب و رسوم، محیط فیزیکی باشیم. تأکید برنامه‌ریزی پایداری، بر اقدامات هماهنگ در مقیاس‌های مختلف است. اقدامات مربوط به هیچ سطح برنامه‌ریزی به‌خودی‌خود کافی نیست؛ یک مجموعه از اقدامات متقابلاً تقویت‌کننده در تمام سطوح ضروری است. یک رویکرد استراتژیک به برنامه‌ریزی پایداری، باید یک رویکرد بلندمدت باشد؛ زیرا که تغییر، اغلب به سرعت اتفاق نمی‌افتد و مؤثرترین کار می‌تواند این باشد که در یک دوره تاریخی و نسلی، پیش‌زمینه و بافت ساختاری را به وجود آوریم که بتواند پشتیبانی‌کننده اقدامات مثبت در دهه‌های بعدی باشد.

برخی از راهبردهای اساسی‌تر و مؤثرتر در ارتباط با ابعاد فضایی و کالبدی کلان‌شهر تهران، برای تغییر وضعیت موجود به شرایط مطلوب‌تر و ارتقاء کیفیت زندگی در کلان‌شهر تهران به‌گونه‌ای که درخور مقام و جایگاه این شهر به‌عنوان پایتخت ایران اسلامی باشد، بر اساس تحلیل محتوای منابع نظری و تجربی این حوزه در زیر مورد جمع‌بندی و بحث قرار گرفته است:

■ تغییر در نگرش به شهر و مسائل شهری و ایجاد ساختار سازمانی و مدیریتی متناسب با مناطق کلان‌شهری: آنچه روشن است شناخت نسبت به شرایط موجود،



پتانسیل‌ها و محدودیت‌های شهر به‌تنهایی نمی‌تواند رسیدن به وضعیت مطلوب را تضمین نماید. عامل مهم‌تر و تعیین‌کننده‌تر نحوه نگرش به موضوع شهر و مسائل شهری است. نگرش انتزاعی به شهر و مسائل شهری و برنامه‌ریزی، طراحی و مدیریت شهری بر مبنای چنین نگرشی ناکارآمد بوده و در عمل ناکارآمدی خود را نشان داده است. شهر یک واقعیت سیستمی است و در عمل فرآیندهای اجتماعی، اقتصادی، فضایی و کالبدی یک عینیت یکپارچه و فرآیندهای سیستمی هستند. بنابراین اولین قدم اصلاح نگرش مدیران و تصمیم‌گیران شهری به شهر و مسائل شهری است. قوانین سیستمی در مورد شهر نیز جاری است و مدیران، برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران شهری به قوانین سیستم و شمول آن‌ها در مورد شهر باید توجه داشته باشند. نگاه سیستمی به شهر نیازمند ساختار سازمانی و قوانین شهری متناسب با آن است.

■ **تعادل در سیستم شهر و منطقه شهری:** روند کنونی در شهر تهران نشان می‌دهد که سازوکارهای سیستم شهری در بازتولید ساخت کالبدی، اجتماعی، اقتصادی و باز توزیع درآمد، در شرایط فعلی به نحوی عمل می‌کنند که سبب نابرابری و بی‌عدالتی بیشتر و عدم تناسب فضایی بیشتر می‌شوند. اگر این گرایش معکوس نشود یا اصلاح و کنترل مؤثری بر روند آن اعمال نگردد، آن‌طور که پیداست به سمت تعارض و عدم تعادل شدیدتر و ناپایداری بیشتر پیش خواهیم رفت.

بر این اساس موارد زیر راهکارهای مناسب در دستیابی به تعادل فضایی، کالبدی، اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی در منطقه کلان‌شهری تهران به نظر می‌رسند.

- ✓ ایجاد تعادل اجتماعی و اقتصادی و کاهش عدم تعادل‌ها و نابرابری در این زمینه برای بهبود وضعیت منطقه کلان‌شهری تهران،
- ✓ ایجاد تعادل کالبدی در سطح شهر، بین فضاهای باز و بسته، فضاهای ساخته‌شده و نشده، فضاهای عمومی و خصوصی، کاربری‌های مختلف و تراکم‌های مختلف در سطح شهر،

✓ ایجاد تعادل میان فعالیت‌های مختلف در سطح منطقه کلان‌شهری و تعادل عملکردی میان مرکز و حاشیه شهری

✓ ایجاد تعادل بین محیط طبیعی و محیط انسان‌ساخت و توجه به ظرفیت‌های اکولوژیکی منطقه کلان‌شهر (Beatley, Timothy. 1995).

▪ **سیستم اجتماع اکولوژیکی:** در جامعه اکولوژیکی بر مناسبات متقابل مردم و محیط‌زیست طبیعی شهر تأکید می‌شود و اگر بخواهیم شهر را به‌عنوان یک سیستم اجتماعی-اکولوژیکی در ارتباط با فضای فیزیکی و کالبدی آن بررسی کنیم، لازم است که بر داده‌های محیطی مانند: شکل زمین، ساخت زمین، عوامل اقلیمی و محدودیت‌های محیطی تأکید شود.

✓ هرگونه تصمیم‌گیری، مدیریت و برنامه‌ریزی در کلان‌شهر تهران از سطح کلان تا خرد در وهله اول باید با توجه به شرایط اکولوژیکی و قابلیت‌های محیط طبیعی محدوده جغرافیایی شهر باشد.

✓ در توسعه شهر و رشد آن، باید به محدودیت زمین و منابع آب توجه ویژه‌ای شود. بخصوص که با گسترش منطقه کلان‌شهر محدودیت‌های این عوامل بطور روزافزون بیشتر می‌شود. مدیریت کاربری منابع محدود زمین و آب و خارج ساختن آن از چنگال سوداگران الزامی است. کالایی شدن منابع غیرقابل جایگزین محیط‌زیست طبیعی نیازمند توجه بیشتر به نحوه استفاده از این منابع بر اساس روش‌های بهره‌برداری پایدار است.

✓ برای کاهش آلودگی‌های محیطی (هوا، حرارت، صوت، خاک و آب) در کلان‌شهر تهران و ایجاد محیط‌زیست پذیر با کیفیت، توجه به شرایط اکولوژیکی و عمل در چارچوب آن اجتناب‌ناپذیر است.

✓ تداوم رشد و پایداری کلانشهرتهران مستلزم توجه به محدودیت‌های محیط‌زیست طبیعی مانند محدودیت آب، زمین، خاک و پوشش گیاهی است. این محدودیت‌ها تغییر در الگوی مصرف و نحوه برخورد با منابع طبیعی، مدیریت بهینه

رشد و گسترش شهری در ارتباط با محیط طبیعی، زمین، آب، خاک و گیاه را الزامی می‌سازد.

✓ برنامه‌ریزی در جهت حفظ جاذبه‌های طبیعی منطقه کلان‌شهری تهران و استفاده از پتانسیل‌های موجود در این زمینه مانند توسعه اکوتوریسم شهری می‌تواند راهکاری در جهت استفاده مناسب از قابلیت‌های محیطی کلان‌شهر تهران باشد.

■ **تمرکز غیرمتمرکز یا ساختار سازمانی و فضایی سلسله‌مراتبی:** این راهبرد بیانگر توجه به سطح جدیدی از تمرکز و عدم تمرکز در سطح شهر، منطقه کلان‌شهری و سطح سرزمین است. در حوزه‌های مختلف سلسله‌مراتب تصمیم‌گیری، مدیریتی، سلسله‌مراتب سکونتگاهی، توزیع جمعیت، فعالیت، منابع و سرمایه‌های مادی و معنوی است. بنابراین باید به دنبال الگویی از تمرکز غیرمتمرکز یا *centric - concentric* در توسعه کلان‌شهر تهران بود. ایجاد سلول‌هایی از مراکز شهری که با ایجاد کلان‌شهر چند هسته‌ای ضمن حفظ انسجام شهری بتوانند تمرکز را در سطح مطلوب ایجاد کرده و از تمرکز شدید و پیامدهای نامطلوب آن بکاهند.

■ **راهبرد منطقه شهری (city region) یا کلان‌شهر:** در طی چند دهه گذشته تحت تأثیر تحولات عمومی جامعه بشری که معمولاً از آن به‌عنوان عصر پسامدرن یا عصر سرمایه‌داری بی‌سازمان نام‌برده می‌شود، شکل سکونتگاه‌های انسانی وارد یک مرحله تغییر کیفی شده است. این تحولات عرصه‌های مختلف را شامل می‌شود. از جمله تحول در بنیادهای اقتصادی، اجتماعی کلان‌شهرها و تحول در ساختار فضایی کلان‌شهرها. برآیند همه این تغییرات پیدایش نوعی سکونتگاه وسیع و پیچیده است که از نظر فضایی متکی بر مرکز واحد و روابط مرکز - پیرامون و سلسله‌مراتب نیست، بلکه بیشتر به‌صورت یک مجموعه پراکنده، چندمرکزی و شبکه‌ای عمل می‌کند. این پدیده نوین با عنوان منطقه شهری خوانده می‌شود که مفهومی وسیع‌تر از کلان‌شهر است و در افق زمانی طولانی‌مدت باید به ایجاد منطقه شهری با محوریت تهران (مگالاپلیس) یا

۱۵۲ فصلنامه برنامه‌ریزی توسعه شهری و منطقه‌ای، سال سوم، شماره ۴، بهار ۱۳۹۷

کلان‌شهر تهران (متروپلیس) فکر کرد. در جدول زیر مؤلفه‌های اصلی کلان‌شهر و منطقه شهری به‌صورت خلاصه آمده است.

مقایسه دو الگوی کلان‌شهرهای متمرکز و الگوی شهر - منطقه

موضوع	کلان‌شهرهای متمرکز	شهر - منطقه‌ها
کارکردهای اصلی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- کارکرد در مقیاس منطقه‌ای - ملی</li> <li>- مرکز تولید صنعتی و تجارت کالا</li> <li>- مرکز انباشت سرمایه و ثروت</li> <li>- کانون اداری و سیاسی</li> <li>- تأکید بر بازتولید ثروت و توسعه</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- کارکرد در مقیاس جهانی</li> <li>- کانون فناوری، خدمات برتر گردشگری</li> <li>- کانون انباشت سرمایه، دانش، فناوری و اطلاعات</li> <li>- کانون اداری، علمی، فرهنگی و ارتباطات</li> <li>- تأکید بر باز توزیع ثروت و توسعه</li> </ul>
ساختار فضایی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- الگوی شعاعی و مداری</li> <li>- روابط سلسله‌مراتبی (مرکز - پیرامون)</li> <li>- رشد تک مرکزی و اقماری</li> <li>- تمرکز راه‌های ارتباطی و زیرساخت‌ها</li> <li>- مرزها و تقسیمات مشخص کالبدی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- الگوی چند هسته‌ای و شبکه‌ای</li> <li>- روابط شبکه‌ای و تعاملی</li> <li>- توسعه چندمرکزی و چندبخشی</li> <li>- توزیع راه‌ها و زیر ساخت‌ها</li> <li>- پویایی مرزها و تقسیمات فضایی</li> </ul>
برنامه‌ریزی مدیریت	<ul style="list-style-type: none"> <li>- برنامه‌ریزی در مقیاس مرکز و حوزه نفوذ</li> <li>- برنامه‌ریزی و مدیریت متمرکز</li> <li>- برنامه‌ریزی جامع کالبدی - فضایی</li> <li>- مدیریت شهری و بخشی</li> <li>- جدایی توسعه شهری و روستایی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- برنامه‌ریزی در مقیاس شهر - منطقه</li> <li>- برنامه‌ریزی مشارکتی و محلی</li> <li>- برنامه‌ریزی راهبردی و همه‌جانبه</li> <li>- مدیریت منطقه‌ای و فرابخشی</li> <li>- یکپارچگی توسعه شهری و روستایی</li> </ul>

منبع: (جمعه پور محمود ۱۳۸۷: ۱۲۸)

سازمان‌دهی مناسب فضای کلان‌شهری و تعیین مناسب محدوده‌های کارکردی، همسایگی و همجواری، در سطح شهر و منطقه شهری می‌تواند برخی از اهداف فضای کالبدی را در سازگاری با ابعاد اجتماعی و ایجاد فضای زندگی با کیفیت مناسب مانند؛ دسترسی، هویت، ارتباط با پیرامون، محله مداری، منطقه مداری و امنیت زیست‌محیطی

و اجتماعی (Carolyn Stone 2008) و (Putnam, Robert D. 1998) را فراهم نماید. با توجه به تنوع و تفاوت‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی حاصل از سازمان‌یابی فضای شهری که بر اساس همجواری گروه‌های مختلف همسایگی بوجود می‌آید، محله‌های کوچک‌تر انگیزه بیشتری برای اقدام دارند و با داشتن هویت مشخص‌تر، از هویت اجتماعی و فضایی و سرمایه بالاتری نیز برخوردارند. بر این اساس منطقه کلان‌شهری متشکل از سلول‌ها و هسته‌های شهری متعدد با کارکردها و هویت‌های مستقل خواهد بود که در پیوند با هم، کلیت و هویت یکپارچه منطقه شهری را تشکیل می‌دهند.

**نتیجه‌گیری:** سرعت تغییرات و فشردگی زمان و مکان در شرایط کنونی به‌گونه‌ای است که ما هرروز با مسائل جدیدی روبرو هستیم که در نوع خود برای اولین بار با آن‌ها برخورد می‌کنیم. به قول الکساندر دو توکویل «زمانی که دیگر گذشته چراغ راه آینده نیست، ذهن در تاریکی‌ها گام برمی‌دارد». در این شرایط ما نیازمند شناخت دقیق‌تر و تحلیل‌های عمیق‌تر برای مشخص کردن مسیر آینده هستیم. کلان‌شهر در نوع خود در کشور ما و بسیاری از جاهای دیگر یک پدیده جدید است که سابقه شهرنشینی ما تا سال‌های اخیر چنین تجربه‌ای را نداشته است. آنچه روشن است نگاه تک‌بعدی و جزءنگر به کلان‌شهر به‌عنوان یک پدیده با ماهیت سیستم‌های زیستی، فیزیکی، اجتماعی نمی‌تواند منعکس‌کننده ابعاد پیچیده آن در عین کلیت و یکپارچگی باشد. بنابراین اولین نکته در برخورد با کلان‌شهر تغییر در نگرش و شیوه برخورد در شناخت‌شناسی این پدیده است. تحلیل‌های بوم‌شناختی و کالبدی فارغ از بینش جامعه‌شناختی، ناتوان از پرداختن به بحران‌های مناطق کلان‌شهری هستند. چنانکه فوستر (۱۹۹۹) می‌گوید؛ اگر مسائل محیطی را دارای بار اجتماعی بدانیم، در این صورت تحلیل آن نیازمند تحلیل جامعه‌شناختی است که به درک بهتر رابطه متابولیک شهر و محیط پیرامون کمک می‌کند. منطقه بندی و پهنه‌بندی محدوده منطقه کلان‌شهر به‌منظور جلوگیری از تداخل نامناسب کاربری‌ها، مدیریت کاربری زمین، تعیین

عرصه‌های استقرار عملکردها، ایجاد شبکه‌ای منسجم از سلول‌های سکونتگاهی در سطح منطقه، توجه به مفاهیمی همچون روابط اجتماعی، اقتصادی، تعادل، برابری، امنیت، هویت و مشارکت اجتماعی در سطح مناطق شهری و پیرامون شهری اهمیت دارد. توجه به این ابعاد در هرگونه پهنه‌بندی و منطقه‌بندی شهر و استفاده از مشارکت مردم برای اعتباربخشی به آن ضروری است. بنابراین توجه به مجموعه‌ای از راهبردهای اکولوژیکی - زیست‌محیطی، فضایی - کالبدی، اجتماعی - اقتصادی و نهادی برای ساماندهی و توسعه پایدار کلان‌شهر تهران ضروری است. ما نیازمند تغییر پارادایمی در مدیریت و برنامه‌ریزی برای توسعه متعادل و اکولوژیکی منطقه کلان‌شهری تهران هستیم. در این راستا تغییر پارادایم بر اساس مباحث انجام‌شده بر موارد زیر تأکید دارد:

✓ تجدیدنظر در نگرش به کلان‌شهر و موضوعات کلان‌شهری و ایجاد ساختار سازمانی و مدیریتی متناسب با آن،

✓ حمایت مستمر از برنامه‌ها، چشم‌اندازها، شاخص‌ها و خط‌مشی‌های مرتبط با مناطق کلان‌شهری از طریق همگرایی بیشتر میان سیاست‌گذاران، تصمیم‌گیران، برنامه‌ریزان و مدیران شهری و منطقه‌ای،

✓ ایجاد نهادهای سازمانی و مدیریتی منطقه‌ای قوی متناسب با مناطق کلان‌شهری، با حد و حدود اختیارات متناسب با کلان‌شهر،

✓ ایجاد دو سطح سازمان سیاست‌گذاری و مدیریتی برای سازمان‌دهی فضای کلان‌شهری؛ یکی سطح سازمان کاملاً متمرکز و قدرتمند، برای تأمین خدمات و سازمان‌دهی فضایی در سطح کلان، منطقه شهری و فرا شهری با تأکید بر تمرکز و دیگری سازمان‌های محلی با تأکید بر عدم تمرکز و خودمختاری محلی و خودگردانی به‌وسیله سازمان‌های محلی و مردم‌نهاد.

✓ برنامه‌ریزی مشارکتی با هدف ایجاد هم‌پیوندی و انسجام در بین کنشگران مختلف و سازمان‌دهی مشارکت مردمی با هدف ایجاد فضای زیستی با کیفیت مناسب و جامعه و شهروند اکولوژیک در سطح منطقه کلان‌شهری،

✓ ایجاد تعادل بین محیط طبیعی و محیط انسان‌ساخت و توجه به ظرفیت‌های اکولوژیکی منطقه کلان‌شهری و تأکید بر داده‌های محیطی مانند: شکل زمین، ساخت زمین، عوامل اقلیمی، آب و زمین در سیاست‌گذاری و توسعه منطقه کلان‌شهری،

✓ توجه به نابرابری و عدم تعادل منطقه‌ای در سطح ملی و لزوم توجه بیشتر به توسعه مناطق محروم و توسعه نیافته و کاهش فاصله نابرابری در سطح ملی و در مرکز و حاشیه محدوده کلان‌شهری.

در نهایت آنچه ضروری است، داشتن یک چشم‌انداز راهبردی است که در آن همه اجزاء و عناصر کلان‌شهری به دنبال راه‌هایی برای توسعه شهری پایدار از طریق اصلاحات و پیشرفت تدریجی در نهادها، ارزش‌ها، جامعه، شهروندان و محیط‌زیست طبیعی منطقه کلان‌شهری باشند.



## منابع

- جمعه پور، محمود. (۱۳۸۶). رابطه بین سطح توسعه‌یافتگی روستاهای استان تهران و مهاجرت به شهر تهران، *فصلنامه روستا و توسعه*، شماره ۳، مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستایی وزارت جهاد کشاورزی.
- جمعه پور، محمود. (۱۳۸۷). *بررسی ابعاد اجتماعی کالبدی و معماری شهر تهران*، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- جمعه پور، محمود. (۱۳۹۲). *برنامه‌ریزی محیطی و پایداری شهری و منطقه‌ای*، تهران: انتشارات سمت.
- ساتن، فیلیپ دبلیو. (۱۳۹۲). *درآمدی بر جامعه‌شناسی محیط‌زیست*، ترجمه: صادق صالحی، تهران: انتشارات سمت.
- هانیگن، جان. (۱۳۹۳). *جامعه‌شناسی محیط‌زیست*، ترجمه: صادق صالحی، انتشارات سمت، دانشگاه مازندران.
- ویلر، استفان. (۱۳۹۳). *برنامه‌ریزی برای پایداری*، ترجمه: محمود جمعه پور و شکوفه احمدی، نشر علوم اجتماعی.
- Beatley, Timothy, and Kristy Manning. (1997). *The ecology of place: Planning for environment, economy, and community*. Washington, DC: Island Press.
- Beatley, Timothy. (1995). Planning and sustainability: The elements of a new (improved?) paradigm. *Journal of Planning Literature* 9 (4): 383-95.
- Berger, Peter L. and Thomas Luckmann. (1966). *the Social Construction of Reality*, New York: Doubleday.
- Castells, Manuel. (1996). *The Rise of the Network Society* (Vol. 1 of *The Information Age*), Cambridge, MA: Blackwell.
- Castells, Manuel. (1997). *The Power of Identity* (Vol. 2 of *The Information Age*), Cambridge, MA: Blackwell.
- Castells, Manuel. (1998). *End of Millennium* (Vol. 3 of *The Information Age*), Cambridge, MA: Blackwell.
- Friedman, John and Clyde Weaver. (1979). *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning*, London: Edward Arnold.
- Giddens, Anthony. (1994). *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*, Palo Alto, CA: Stanford University Press.

- Giddens, Anthony. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Berkeley: University of California Press.
- Litman, Todd. (2011). *Evaluating Criticism of Smart Growth*, Victoria, Canada: Transport Victoria Policy Institute.
- Owens, Susan and Richard Cowell (2002). *Land and Limits: Interpreting Sustainability in the Planning Process*, London: Routledge.
- Parker, J. (1991). *Environmental Reporting and Environmental Indices*. PhD, Thesis, Cambridge, United Kingdom.
- Putnam, Robert D. (1998). *Forward to issue on social capital. Housing Policy Debate* 9 (1): v-viii.
- Seamon, David (ed.). (1993). *Dwelling, Seeing, and Designing: Toward a Phenomenological Ecology*, Albany: SUNY Press.
- Wheeler, Stephen. (1996). *Sustainable urban development: A literature review and analysis*. Monograph 51. Berkeley, CA: Institute of Urban and Regional Development.