

دانشگاه علامه طباطبایی

دانشکده علوم اجتماعی

کارشناسی ارشد برنامه ریزی توسعه منطقه ای

بررسی تطبیقی ساختار مدیریت مناطق کلانشهری
و معرفی ساختار متناسب مدیریت منطقه کلانشهری
تهران

استاد راهنما: دکتر محمد شیخی

استاد مشاور: دکتر غلامرضا کاظمیان

دانشجو: لیلا کهنسال

تابستان ۱۳۸۹



تقدیم به مهربان ترین و صبورترین همراهان زندگی ام

پدرو مادرم

چکیده پژوهش

نظام مدیریت مجموعه شهری به عنوان مسئول اداره و توسعه همه جانبه و پایدار مجموعه شهری تعریف می شود که شامل نهادها، فرایندها و سیاست هایی که بر مجموعه شهری اثر می گذارند می باشد، همچنین شامل ساختار فضایی که توسط این نهادها، فرایندها و سیاستها ایجاد می شود، نیز می گردد.

با توجه به اینکه پژوهش حاضر، توصیفی می باشد، جهت جمع آوری اطلاعات و داده ها از مطالعات اسنادی مربوط به مدیریت مناطق کلان شهری جهان و تهران استفاده گردیده و برای تکمیل آنها از مصاحبه با اساتید و صاحب نظران آشنا با موضوع استفاده گردیده است.

نکته مهمی که از بررسی مدیریت مناطق کلان شهری در جهان می توان بیان کرد حرکت به سمت حکمروایی است. به سمت الگویی انعطاف پذیر و پویا که در آن فرایندهای همکاری در حل مسائل منطقه از نکات مهم می باشد و حرکتی از پایین به بالا می باشد. در ضمن با بررسی مدیریت مجموعه شهری در ایران و جهان می توان به این نتیجه رسید که این مدیریت متاثر از روابط و مولفه های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی می باشد و از آن جا که ایران دارای نظام سیاسی متمرکز می باشد فاقد نهادهای مدیریت مجموعه شهری مستقل و خودگردان می باشد.

مدیریت منطقه کلان شهری در ایران دارای مسائل و مشکلات فراوانی می باشد که می توان مهمترین آنها را، وجود سازمان ها و نهادهای متعدد و ناهماهنگ در مدیریت مجموعه، فقدان یا ضعف جایگاه ذاتی و ارتباطی نهادهای شهروندی و نهادهای انتفاعی و غیر انتفاعی و بخش های مردمی، نقش پررنگ روابط عمودی نسبت به روابط افقی میان سازمانها، خلا و نقص سازمانی در مدیریت فضای خارج از محدوده حریم شهرها، اختصاص بیشتر احکام قانونی به تنظیم شرایط و ضوابط تحولات خود شهرها ذکر کرد.

نظام مدیریتی که با توجه به اصول و مبانی نظری مدیریت مجموعه شهری، اهداف و راهبردهای تعیین شده برای آن می توان در نظر گرفت مدیریت یکپارچه ای می باشد که تمامی حوزه های جغرافیایی و عملکردی و مدیریتی منطقه را تحت پوشش خود قرار داده و از کلیه نیروهای منطقه جهت مدیریت استفاده نماید و ضمن اصلاح و تغییر قوانین و مقررات حاکم بر منطقه زمینه حضور بخش های خصوصی و NGOها و شهروندان را فراهم نماید.

فهرست مطالب

فصل اول: کلیات پژوهش

۲	۱ - مقدمه
۲	۱ - بیان مسأله
۳	۱ - پیشینه پژوهش
۴	۱ - اهمیت و ضرورت پژوهش
۵	۱ - سئوالات پژوهش
۵	۱ - اهداف پژوهش

فصل دوم: مبانی و چارچوب نظری پژوهش

۷	مقدمه
۸	۱-۲- مبانی نظری پژوهش
۸	۱-۱-۲- تعاریف و مفاهیم
۸	۱-۱-۱-۲- کلان شهر
۹	۱-۱-۲- مجموعه شهری
۱۰	۱-۱-۲- ناحیه کلان شهری
۱۰	۱-۱-۲- زنجیره شهری
۱۱	۱-۱-۲- نظام مدیریت مجموعه های شهری
۱۱	۱-۲- ریشه های تاریخی شکل گیری مناطق کلان شهری
۱۳	۱-۲- دیدگاهها و تفکرات درباره مدیریت مناطق کلان شهری
۱۵	۱-۲-۳- دیدگاه اصلاح طلب
۱۶	۱-۲-۳- مکتب انتخاب عمومی
۱۸	۱-۲-۳- تئوری رژیم
۱۹	۱-۲-۳- حکمرانی کلان شهری
۲۳	۱-۲-۴- مدلهای حکومت کلان شهری

۲۹	۲-۲- تجارب جهانی مدیریت مناطق کلان شهری
۲۹	۲-۲-۱- مجموعه شهری پاریس بزرگ
۳۲	۲-۲-۲- مجموعه شهری تورنتو
۳۴	۲-۲-۳- مجموعه شهری توکیو
۳۹	۲-۲-۴- مجموعه شهری سنئول
۴۳	۲-۲-۵- مجموعه شهری ایندیانا پلیس
۴۶	۲-۲-۶- مجموعه شهری استانبول
۴۹	۲-۲-۷- منطقه کلانشهری بمبئی
۵۱	۲-۲-۸- منطقه کلانشهری قاهره
۵۶	۲-۳- جمع بندی و ارائه چارچوب نظری

فصل سوم : روش شناسی

۶۱	مقدمه
۶۱	۳-۱- منطقه مورد مطالعه
۶۲	۳-۲- روش تحقیق و جمع آوری اطلاعات
۶۴	۳-۳- نوع پژوهش
۶۴	۳-۴- گردش کار مطالعاتی پژوهش

فصل چهارم: معرفی و تحلیل وضعیت مدیریت منطقه کلان شهری تهران

۶۷	مقدمه
۶۸	۴-۱- معرفی اجمالی مجموعه شهری تهران
۶۸	۴-۱-۱- شکل گیری مجموعه شهری تهران
۶۹	۴-۱-۲- وضعیت طبیعی و جغرافیایی مجموعه شهری تهران
۷۱	۴-۱-۳- کاربری اراضی و الگوی فعالیت و اشتغال
۷۱	۴-۱-۴- استخوان بندی مجموعه شهری تهران
۷۵	۴-۲- جایگاه مجموعه شهری تهران در نظام مدیریت کشور
۷۵	۴-۲-۱- نظام تقسیمات کشوری (سطوح جغرافیایی حکومت و دولت)

۸۰	۳-۴- بررسی و تحلیل تشکیلات و روابط عناصر و نهادهای موثر بر مدیریت مجموعه شهری تهران
۸۰	۳-۴-۱- معرفی عناصر اصلی در سطح منطقه کلانشهری
۸۰	۳-۴-۱-۱- سطح ملی
۸۳	۳-۴-۱-۲- سطح منطقه ای
۸۴	۳-۴-۱-۳- سطح محلی
۸۵	۳-۴-۲- بررسی تشکیلات و روابط میان سازمانی عناصر
۸۹	۴-۴- بررسی قوانین و مقررات حاکم بر منطقه
۹۲	۴-۵- بررسی منابع درآمدی و اعتبارات
۹۵	۴-۶- بررسی نظرات صاحب نظران
۹۹	۴-۷- جمع بندی
	فصل پنجم : پیشنهاد مدیریت منطقه کلان شهری تهران
۱۰۲	مقدمه
۱۰۲	۵-۱- اهداف و راهبردهای پیشنهادی
۱۰۳	۵-۲- اجزاء و عناصر و روابط بین اجزای مدیریت پیشنهادی
۱۰۷	۵-۳- زمینه های لازم جهت عملیاتی شدن مدیریت پیشنهادی
۱۱۰	پیوست
۱۱۶	منابع و ماخذ

فهرست جداول

- جدول ۱-۲- مقایسه ویژگیهای اصلی حکومت و حکمروایی ۲۲
- جدول ۲-۲- دیدگاههای نظری مدیریت مناطق کلانشهری ۲۸
- جدول ۳-۲: مقایسه مدیریت مناطق کلان شهری مورد مطالعه ۵۵
- جدول ۱-۴ - تحول سهم جمعیت محدوده شهر تهران نسبت به جمعیت کل استان (۸۵-۱۳۴۵) ۷۲
- جدول ۲-۴- وضعیت موجود نظام تقسیمات کشوری و نهادهای مدیریتی آن (نظام مدیریت سرزمین) ۷۸
- جدول ۳-۴- تحولات تقسیمات کشوری در منطقه کلان شهری تهران ۷۸
- جدول ۴-۴- عناصر و بازیگران ساختار حاکمیت منطقه کلانشهری تهران ۸۶
- جدول ۵-۴: نقطه نظرات مصاحبه شوندهگان ۹۶
- جدول ۶-۴- نقاط قوت و ضعف مدیریت منطقه کلان شهری تهران ۹۹

فهرست نمودارها

- نمودار ۱-۲- مدیریت کلان شهر پاریس ۳۱
- نمودار ۲-۲- روند تغییرات مدیریتی کلان شهر تورنتو ۳۴
- نمودار ۳-۲- روند تغییرات مدیریتی منطقه کلان شهری توکیو ۳۶
- نمودار ۴-۲- مدیریت فعلی مجموعه شهری توکیو ۳۷
- نمودار ۵-۲- روند تغییرات رشد جمعیت و مساحت سئول ۴۱
- نمودار ۶-۲- نمودار سازمان - اداره مرکزی کلان شهر سئول ۴۲
- نمودار ۷-۲- اجزای اصلی مدیریت منطقه کلان شهری ایندیانا پلیس ۴۵
- نمودار ۸-۲- ساختار تشکیلاتی مدیریت مجموعه شهری استانبول ۴۸
- نمودار ۹-۲- روند تغییرات مدیریتی منطقه کلان شهری قاهره ۵۳
- نمودار ۱۰-۲- اجزا و عناصر تشکیل دهنده الگوی مفهومی مدیریت منطقه کلان شهری ۵۸
- نمودار ۱۱-۲- وظایف عناصر تشکیل دهنده مدیریت منطقه کلان شهری ۵۹
- نمودار ۱-۳- فرایند انجام پژوهش ۶۵
- نمودار ۱-۴- روابط و وظایف سازمانهای سطوح ملی درخصوص شهرداری ها ۸۲

- ۸۴ نمودار ۴-۲- وظایف سازمانهای سطح منطقه ای در خصوص شهرداری ها
- ۹۳ نمودار ۴-۳- اتکا به درآمدهای ناشی از ساخت و ساز
- ۱۰۴ نمودار ۵-۱- نظام مدیریت پیشنهادی منطقه کلانشهری تهران
- ۱۰۵ نمودار ۵-۲ روابط و عملکرد ساختار مدیریتی پیشنهادی
- ۱۰۶ نمودار ۵-۳- عناصر تشکیل دهنده مدیریت پیشنهادی منطقه کلان شهری تهران

فهرست نقشه ها

- ۳۲ نقشه ۲-۱- مجموعه شهری تورنتو
- ۳۵ نقشه ۲-۲- مجموعه شهری توکیو
- ۴۰ نقشه ۲-۳- منطقه کلان شهری سنول
- ۴۳ نقشه ۲-۴- مجموعه شهری ایندیاناپلیس
- ۴۷ نقشه ۲-۵- مجموعه شهری استانبول
- ۴۹ نقشه ۲-۶- مجموعه شهری بمبئی
- ۵۲ نقشه ۲-۷- مجموعه شهری قاهره
- ۷۰ نقشه ۴-۱- کاربری و پوشش اراضی استان تهران
- ۷۰ نقشه شماره ۴-۲- نحوه توزیع و پراکندگی صنایع در منطقه
- ۷۳ نقشه شماره ۴-۳- سیر تحول استخوان بندی اصلی کالبدی مجموعه شهری تهران
- ۷۵ نقشه شماره ۴-۴- ساختار کالبدی مجموعه شهری تهران
- ۷۹ نقشه شماره ۴-۵- محدوده منطقه کلان شهر تهران

پیشگفتار

مجموعه شهری پدیده جدیدی در جهان می باشد ، بالطبع آن مدیریت مجموعه شهری ، موضوع جدیدی به خصوص در ایران محسوب می شود که در مورد آن تحقیقات زیادی صورت نگرفته است و منابع مطالعاتی زیادی در دسترس نمی باشد. بدین سبب جهت انجام پژوهش در این زمینه لازم است از منابع خارجی و نظرات و دیدگاههای کارشناسان و متخصصان در این زمینه استفاده گردد. لذا زمان بیشتری را جهت انجام پژوهش نیاز می باشد.

در اینجا لازم می دانم نهایت تقدیر و تشکر خود را تقدیم همه کسانی کنم که در تنظیم این پژوهش به صورتهای مختلف مرا یاری رسانده اند، به ویژه آقایان دکتر شیخی و دکتر کاظمیان که با راهنماییها و بیان نقطه نظراتشان مرا یاری رساندند و همچنین آقایان دکتر صرافی و دکتر اطهاری که با ارائه نکات و مطالب ارزنده کمک موثری به تکمیل مطالب نمودند و نیز همراهی صمیمانه دوستانم که در مراحل مختلف پژوهش دلگرمی بخشیدند.

فصل اول:

کلیات پژوهش

شامل:

مقدمه

بیان مسأله

پیشینه پژوهش

اهمیت و ضرورت پژوهش

سئوالات پژوهش

اهداف پژوهش

مجموعه های شهری یا کلان شهرها ، مفاهیم نسبتا جدیدی هستند که محصول محرکهای اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی و همچنین پیشرفتهای حاصل در بخش حمل و نقل سریع و ارتباطات محسوب می شوند. یکپارچگی عملکردی موجود در آنها باعث می شود که نیازی به یکپارچگی کالبدی نداشته باشند . یکپارچگی عملکردی بدین معناست که نقاط سکونتگاهی و فعالیتی که در یک منطقه وجود دارند ، بازار کار ، خرید ، آموزش و تفریح بزرگی را شکل می دهند که به صورت نظام شهری عمل می کنند برای مثال مجموعه شهری لندن شعاعی به طول ۹۵ کیلومتر و جمعیتی بالغ بر ۱۸ میلیون نفر را تحت پوشش قرار می دهد ، درحالی که جمعیت شهر مرکزی آن یا لندن بزرگ ۷/۴ میلیون نفر است یا در منطقه کلان شهری تهران ، شهر مرکزی تهران با حدود ۶۷۰ کیلومتر مربع مساحت ، جمعیتی حدود ۷ میلیون نفر دارد ، در حالی که منطقه عملکردی آن بیشتر از ۱۲ میلیون نفر و مساحتی حدود ۱۶۰۰۰ کیلومتر مربع را پوشش می دهد.

این دسته مناطق به دلیل وسعت و گسترش فضایی شان ، قلمروهای حکومتی و مدیریتی متعددی را در برمی گیرند . لذا در صورت نبود چارچوب های هماهنگی و همکاری بین این حکومت ها با مشکلات فراوان و عدیده ای مواجه خواهند شد . به دلیل وجود یکپارچگی عملکردی در این مناطق حضور مدیریت یکپارچه و هماهنگ کننده در این مناطق از ضروریات می باشد . لذا با توجه به اهمیت ویژه آن در این تحقیق به موضوع مدیریت مجموعه های شهری پرداخته می شود . امید است که این تحقیق باروشن کردن بخشی از واقعیت ها زمینه ای برای کاستن عدم هماهنگی ها باشد .

۱ - ۴ بیان مسأله

با گسترش و رشد شهرها و تبدیل آنها به کلان شهر، مسائل آنها نیز هم از جهت ابعادی و هم از جهت ماهوی تغییر پیدا می کند. یعنی شهری که ۱۲ میلیون نفر جمعیت دارد دوازده برابر مسائل شهر یک میلیونی را دارا نمی باشد بلکه هم از جهت ابعاد و هم از جهت ماهوی متفاوت از شهر کوچک می باشد . (به عنوان مثال تولید سفر در شهر بزرگتر هم بیشتر و هم پیچیده تر می باشد، به طوری که تنها در محدوده خود شهر نمی باشد و با مناطق اطراف نیز ارتباط دارد و از پیچیدگیهای بیشتری برخوردار می باشد).

سرعت بی سابقه تحولات اجتماعی اقتصادی در شهر تهران منجر به ایجاد منطقه کلان شهری تهران گردیده است که بی توجهی به شکل گیری منطقه کلان شهری تهران و تاخیر در انجام اقدامات لازم از

جنب نظام مدیریت اجرایی در زمینه هدایت و کنترل تحولات باعث ایجاد مشکلات فراوانی در این منطقه کلان شهری گردیده است .

شهر تهران مانند هر شهر دیگری دارای شهرداری و شورای شهر است با این تفاوت که تهران بر نواحی پیرامون خود بسیار موثر است و یک منطقه کلان شهری را تشکیل داده است . منطقه کلان شهری تهران با مشکلات عدیده ای مواجه است که صرفاً شهرداریها نمی توانند پاسخگو باشند و حتی دستگاههای اداری دولتی کفایت لازم را ندارند و نیاز به یک مدیریت جامع تری می باشد که تمامی حوزه را تحت کنترل داشته باشد و هماهنگی های لازم را ایجاد نماید . عدم توجه به این موضوع مهم، باعث تشدید مشکلات و ایجاد مسائل جدیدی در منطقه کلان شهری می گردد .

در حال حاضر مساله پیش رو این است که آیا نهادها و موسسات موجود در منطقه کلان شهری تهران قادر می باشند تا منطقه کلان شهری تهران را با وجود مسائل و مشکلات خاص خود به نحو مطلوبی مدیریت نمایند یا نیاز به یک نهاد و سازمان جدیدی برای اداره منطقه کلان شهری تهران داریم.

۱۳ - پیشینه پژوهش

جریان تحقیقات در اوایل قرن بیستم شروع شده است و در طی چند دوره با اوج و افول همراه بوده است اولین دوره مربوط به اوایل قرن بیستم است که به موازات اولین موج تمرکز زدایی از شهر ، در قوانین و مقررات برنامه ریزی شهری نیز حرکتی را شاهدیم که نشانگر شناخت مسایل مرتبط با موج حرکت به بیرون از شهر مرکزی است . دومین موج توجه به مناطق کلان شهری در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی شکل گرفت این تحول در مقیاس زندگی شهری بعد از جنگ جهانی دوم ریشه داشت که فراسوی مرزهای کلان شهری موجود گسترش می یافت . شاید به این دلیل بود که به موازات این موج ، مفهوم حوزه شهری جایگزین مفهوم سنتی شهر و کلان شهر شد . سومین موج رواج کلان شهر گرایی، در اواسط دهه ۱۹۹۰ میلادی بود که در واکنش به جهانی شدن اقتصاد و نابودی شهرهای مرکزی و نوار درونی حومه های اطراف شهرها و همچنین افزایش اختلاف ثروت میان بخشهای مختلف منطقه کلان شهری بود .

در ایران طرح مجموعه شهری تهران اولین تحقیق در این زمینه می باشد. مطالعات انجام شده در این طرح عبارتند : از مطالعات جمعیتی ، اقتصادی ، اجتماعی ، کالبدی ، حمل و نقل و شبکه جابه جایی ، مطالعات تاسیسات زیربنایی ، مطالعات محیط زیست . بخشی از این طرح با توجه به مقیاس و مسائل مدیریتی خاص این محدوده و در جهت اجرائی نمودن مصوبه طرح ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران (۱۳۷۴) در قالب بخش شرایط تحقق طرح ، پیشنهاد ایجاد یکپارچگی در مدیریت مجموعه شهری را ارائه می نماید. این طرح ایجاد یک نهاد منطقه ای را با عنوان نهاد واحد هماهنگی و نظارت بر توسعه مجموعه شهری

تهران پیشنهاد داده است. طرح مجموعه شهری تهران در حد پیشنهاد باقی ماند و هیچ گاه عملی نگردید. یکی از دلایل اجرایی نشدن طرح مجموعه شهری تهران، اختلاف بین وزارت مسکن و شهرسازی و وزارت کشور می باشد. وزارت مسکن بیان می کرد، با توجه به اینکه طرح مجموعه شهری یک طرح شهرسازی است مدیر را خودشان باید تعیین کنند و اجرا نیازمند مدیر از حوزه شهرسازی می باشد و وزارت کشور نیز ادعا می کرد با توجه به اینکه طرح مربوط به وزارت کشور است نیازی به حضور وزارت مسکن نمی باشد.

مطالعه دیگر، طرح پژوهشی طراحی نظام مدیریت مجموعه های شهری در ایران است که در سال ۱۳۸۰ زیر نظر مرکز پژوهشهای شهری و روستایی و با همکاری پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس انجام شده است. در این طرح ابتدا به بررسی نظریه ها و تجارب جهانی مدیریت کلان شهری پرداخته سپس به توضیح مجموعه های شهری موجود در کشور ایران می پردازد و در انتها نیز به ارائه پیشنهاد در زمینه مدیریت مجموعه های شهری در ایران پرداخته است. نکته ای که می توان ذکر کرد این است که در طراحی نظام مجموعه شهری نمی توان الگوی یکسانی برای تمام مناطق عنوان کرد چرا که هر کدام از مناطق ویژگیها و شرایط ویژه خود را دارا می باشند.

سومین مطالعه مرتبط با موضوع اداره مناطق کلان شهری، طرح بازنگری ساختاری در نظام مدیریت و مالیه شهری کلان شهر تهران است که زیر نظر مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران در سال ۱۳۸۴ به پایان رسیده است. در این طرح به بررسی شرایط و ویژگیهای مدیریت منطقه کلان شهری تهران پرداخته شده و در انتها نیز پروسه بلندمدتی را جهت ایجاد مدیریت بهینه ارائه گردیده است. اما این طرح نیز با توجه به اختلاف نظر در سازمانهای دولتی هنوز اجرایی نگردیده است.

۴۱ - اهمیت و ضرورت پژوهش

مجموعه های شهری پدیده های اقتصادی، اجتماعی و عملکردی ویژه ای هستند که باهیچ کدام از انواع دیگر سکونتگاهها نمی توان مقایسه کرد. مجموعه های شهری نظام هایی فضایی هستند که در محدوده ای فراتر از گستره یک یا چند شهرستان گسترش می یابند. به این ترتیب چنین پدیده های جدید سکونتی که مرکز و کانون رشد اقتصادی و مکان استقرار بیشترین جمعیت محسوب می شوند، به دیدگاه جدیدی برای برنامه ریزی و مدیریت نیازمندان که با شیوه و رویکردهای گذشته امکان تامین نیازها و هدایت آنها وجود ندارد.

اهمیت علمی این پژوهش در این است که به عنوان گامی در تقویت مبانی مدیریت و برنامه ریزی منطقه کلان شهری از طریق استفاده از تئوریها و تجارب مدیریت منطقه کلان شهری در جهان، زمینه های لازم

برای پیشرفت مدیریت و برنامه ریزی در ایران را فراهم کند . از لحاظ عملی نیز این پژوهش می تواند به فراهم کردن زمینه لازم برای بهبود مدیریت منطقه کلان شهری در ایران کمک کند.

۱ ۵ - سئوالات پژوهش

در این پژوهش به دنبال پاسخگویی به پرسش های اساسی زیر می باشیم :

- مدیریت منطقه کلانشهری ، در کشورهای مختلف از چه ویژگیهایی برخوردار می باشد ؟
- مدیریت منطقه کلان شهری تهران ، دارای چه مشکلات و معضلاتی می باشد؟
- ساختار مدیریت پیشنهادی منطقه کلان شهری تهران چگونه می باشد؟
- وظایف و روابط سازمانها و ارگانهای گوناگون در ساختار مدیریت پیشنهادی به چه نحوی می باشد؟

۱ ۶ - اهداف پژوهش

هدف نهایی این پژوهش ، معرفی نظام مطلوب مدیریت منطقه کلان شهری تهران می باشد به گونه ای که بیشترین نتیجه و بهره وری را حاصل نماید . چنین نظامی باید در بستر ملاحظات سیاسی - اداری حاکم و نیز ملاحظات مدیریتی و برنامه ریزی طراحی گردد.

در چارچوب این هدف کلان ، اهداف زیر نیز قابل طرح می باشد:

- تبیین و تشریح مفهوم مدیریت منطقه کلان شهری
- بررسی تطبیقی مدیریت مناطق کلان شهری کشورهای مختلف
- آسیب شناسی مدیریت منطقه کلان شهری تهران
- ارائه الگوی ساختار مدیریتی منطقه کلان شهری تهران
- تعیین روابط سازمانها و وظایف آنها در ساختار مدیریتی پیشنهادی

فصل دوم:

مبانی و چارچوب نظری پژوهش

شامل:

تعاریف و مفاهیم

ریشه های تاریخی شکل گیری مناطق

کلان شهری

دیدگاهها و تفکرات درباره مدیریت

مناطق کلان شهری

مدلهای حکومت کلان شهری

تجارب جهانی مدیریت مناطق کلان

شهری

ارائه چارچوب نظری

چالش های فراروی مناطق کلان شهری (مفهوم نسبتا جدید) باعث می شود تا نتوان به سادگی از کنار مسائل و روابط موجود در آن عبور کرد. مبحث مدیریتی مناطق کلان شهری از مسائل مهم آنها می باشد چه بسا که با اداره صحیح این مناطق بسیاری از مسائل و مشکلات از بین برود. در فصل قبل به اهمیت و ضرورت بررسی مدیریت منطقه کلان شهری پرداختیم . در این فصل به دنبال دستیابی به اطلاعات مبانی و دیدگاههای نظری موضوع پژوهش می باشیم . لذا ابتدا موضوع پژوهش را از نظر تئوریک و دیدگاههای موجود در دنیا مورد بحث قرار می دهیم و پس از دسترسی به پایه های نظری به مطالعه چند نمونه از مناطق کلانشهری از دیدگاه مدیریتی می پردازیم .

برای انتخاب این نمونه ها سعی کردیم هم از مناطق کشورهای توسعه یافته و هم از کشورهای در حال توسعه استفاده نماییم . همچنین نمونه ها از قاره های مختلف انتخاب گردیده است . اندازه منطقه کلان شهری نیز مورد توجه قرار گرفته است . یکی دیگر از معیارهای انتخاب نمونه ها ، تقسیم بندی است که مناطق مختلف جهان برحسب جهانی بودن رتبه بندی شده اند . این رتبه بندی در مقاله جهانی سازی یا بهبود بهره وری بررسی ارتباط بین چالش های اصلی کلانشهر تهران در فصلنامه مدیریت شهری قابل دسترسی می باشد. لازم به ذکر است که جمع آوری اطلاعات در زمینه تجارب جهانی با محدودیتهایی مواجه است .

با استفاده از یافته های مباحث نظری و تجارب جهانی می توان ویژگیهای مدیریت مطلوب منطقه کلانشهری را بدست آورد و از نتایج و یافته های این دو مبحث به چارچوب نظری پژوهش دست یافت.

۱-۲- مبانی نظری پژوهش

۱-۱-۲- تعاریف و مفاهیم

۱-۱-۱-۲- کلان شهر (۱)

در متون ترجمه شده به فارسی، واژه ها و اصطلاحات مختلفی به عنوان معادل متروپولیس به کار رفته است که از جمله آنها می توان به مادرشهر، گران شهر و کلان شهر اشاره کرد. اصطلاح کلان شهر در امور اجرایی و حرفه ای و امور ترجمه ای و تألیفی به جای شهر های بزرگ و معادل متروپولیس به کار می رود. «متروپولیس در اصل واژه ای یونانی مرکب از metre به معنای مادر و polis به معنای شهر است. در یونان قدیم، این اصطلاح به مرکز یک ایالت یا کلنی اطلاق می شده است.» (برک پور، ۱۳۸۳، ۹۸)

در بیشتر دانشنامه ها و فرهنگهای معتبر، کلان شهر مهمترین و بزرگترین مرکز فعالیت یک کشور می باشد و لزوما پایتخت کشور نمی باشد. همچنین دارای وسعت زیاد و جمعیت فراوانی است. از جمله ویژگیهای دیگر کلان شهر داشتن سازمانها و نهادهای گوناگون برای انجام وظایف و کارکردهای مختلف فرهنگی، تجاری، اداری، سیاسی و ... می باشد. معمولاً سایر مراکز شهری از نظر اقتصادی اجتماعی و فرهنگی تحت تاثیر کلان شهرها قرار می گیرند و در پیرامون کلان شهرها منطقه هایی هم پیوند با شهر اصلی ایجاد می شود.

«کلان شهر، در نظریه مکان مرکزی، مادر شهر به شهری گفته می شود که حداقل دارای یک میلیون نفر جمعیت باشد و در سلسله مراتب شهری بتواند به صورت مرکز کنترل اقتصاد جدید در آید و بر ناحیه ای دارای پنج تا سی میلیون نفر جمعیت مسلط شود.» (کازمیان، ۱۳۸۳، ۴۳)

«امروزه کلان شهر به یک مجموعه شهری چلیپایی یا چلیپا شهر (stauropolis) گفته می شود که از چند ناحیه مادر شهری در یک پهنشدت پدید می آید. این مجموعه ها به صورت زنجیره ای پیوسته و به صورتی مداوم با یکدیگر در ارتباط هستند. حومه ها و شهرکهای یک مادر شهر در اثر گسترش وسایل ارتباطی و افزایش سرعت وسایط نقلیه، با حومه ها و شهرکهای مادر شهرهای دیگر به یکدیگر پیوند خورده و از پیوند آنها با یکدیگر، یک بافت زنجیره ای متشکل از مادر شهرها و شهرها در حالت گسترده ترین شکل شهری تشکیل می شود که به آن کلان شهر گفته می شود.» (سعیدی و همکاران، ۱۳۸۷، ۶۵۰)

در قرن بیستم ، تغییرات اساسی در ساختار کالبدی و فضایی بسیاری از شهرها بوجود آمد و همچنین در ساختارهای اجتماعی و اقتصادی آنها نیز تغییراتی ایجاد گردید . این شهرها در یک سری از ویژگیها یی که داشتند با یکدیگر دارای شباهتهایی بودند و در عین حال نیز تفاوت هایی داشتند لذا تعابیر مختلفی در مورد توسعه شهرهای بزرگ جهان صورت گرفته است از جمله این تعابیر می توان به مجموعه شهری ، زنجیره شهری ، ناحیه کلان شهری اشاره کرد . البته بایستی ذکر کرد که مرز مشخصی برای این تعابیر حتی از جانب وضع کنندگان آنها وجود ندارد و به جای یکدیگر استفاده می شوند .

۲-۱-۱-۲- مجموعه شهری (۱)

«اصطلاح مجموعه شهری در مورد سکونتگاههای شهری به کار می رود که با هم رشد کرده اند و خوشه ساخته شده از خزش شهری را تشکیل داده اند ، یعنی شبکه ای از اجتماعات شهری ادغام شده که منطقه ای را تحت نفوذ خود در می آورند که به سبب رشد جمعیت و گسترش فضای به وجود آمده است ، منشاء این کلمه با آثار پاتریک گدس زیست شناس - جامعه شناس اسکاتلندی و پیشگام برنامه ریزی شهری ، ارتباط می یابد که ابتدا این کلمه را در حدود سال ۱۹۱۵ ابداع کرد.» (برک پور ، ۱۳۸۵، ۱۲۱)

از جمله ویژگیهای مجموعه شهری می توان به تراکم بالای جمعیت ، مجاورت چند شهر ، وجود یک شهر بزرگتر و تمرکز فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی و خدماتی در شهر اصلی اشاره کرد . مجموعه شهری مجموعه ای از شهرهای کوچک است که به تدریج با گسترش شهر اصلی به هم می پیوندند و یک منطقه پیوسته شهری را تشکیل می دهند .

«در واژه نامه جغرافیای انسانی مجموعه شهری را گستره ای پر ساخته (built-up) ، حاصل از پیوند کالبدی سکونتگاههای شهری که زمانی ناپیوسته بوده اند و ابتدا از توسعه نواری (ribbon development) حول جاده های بین شهری شکل گرفته اند تعریف شده است.» (زبردست ، ۱۳۸۷ ، ۴۲)

«بعضی از جغرافیدانان بین مجموعه های شهری تک هسته ای و چند هسته ای تفاوت قائل شده اند . اولی در پی رشد بیرونی یک هسته منفرد (معمولا یک مادر شهر) ایجاد می شود که شهرک های کوچک و روستاهای پیرامون خود را بطور وسیع فرا می گیرد در حالیکه دومی ناشی از توسعه نواری است که فضاهای میانی شبکه ای از شهرهای نزدیک به هم را پر می کند .» (کاظمیان ، ۱۳۸۳ ، ۴۳)

۲-۱-۱-۳- ناحیه کلان شهری (۱)

ناحیه کلان شهری اصطلاحی عام برای توضیح سکونتگاههای شهری بسیار بزرگ می باشد ناحیه کلان شهری در برخی از متون با منطقه کلان شهری یکسان در نظر گرفته شده و به جای آن به کار گرفته شده است. ناحیه کلان شهری در سرشماری بسیاری از کشورها مفهوم خاص دارد و تعریف آن با توجه به کشور و یا سرشماری تغییر می کند. مثلاً «سرشماری ۱۹۴۰ در امریکا، ناحیه کلان شهری را ناحیه ای با یک شهر مرکزی با جمعیتی برابر و یا بیش از ۵۰ هزار نفر تعریف کرد که کلیه اراضی پیوسته به آن دارای تراکم جمعیتی ۱۵۰ نفر در مایل مربع یا بیش تر باشند. سرشماری ۱۹۵۰ بر دو مبنای ناحیه شهری شده و ناحیه کلان شهری استاندارد SMA در سرشماری ۱۹۶۰ به ناحیه آماری کلان شهری استاندارد SMSA تبدیل شد. سرشماری جمعیت ۱۹۶۰ چنین تعریفی را برای SMSA به دست می دهد:

شهرستان یا گروهی از شهرستانهای به هم پیوسته است که دارای یک شهر با جمعیت دست کم ۵۰ هزار نفر و یا یک جفت شهر با مجموع جمعیت حداقل ۵۰ هزار نفر باشد. علاوه بر این، شهرستانهای پیوسته به هم در صورتی در SMSA منظور می شوند که طبق ضوابط خاصی دارای خصوصیات جدانشدنی کلان شهری باشند و از لحاظ اجتماعی-اقتصادی نیز با شهر مرکزی یگانگی داشته باشند.» (برک پور، ۱۳۸۳، ۱۰۰)

«ناحیه کلان شهری، یک مرکز جمعیتی بزرگی است که یک شهر بزرگ و حوزه نفوذ بلافاصل آن، و یا چندین شهر و شهرک و نواحی متصل به آنها که در آن یک و یا بیش از یک شهر بزرگ به عنوان مرکز آن عمل می کنند را شامل می شود. نواحی کلان شهری، معمولاً منظومه های شهری (نواحی ساخته شده مجاور هم) و مناطق پیرامونی آنها را که لزوماً ممکن است ماهیت شهری نداشته اما وابستگی زیادی به شهر مرکزی به لحاظ اشتغال و یا تجارت دارند را شامل می شوند.» (زبردست، ۱۳۸۷، ۴۵)

«منطقه کلان شهری، منطقه ای متمرکز و متراکم از سکونتگاههای انسانی، مشتمل بر یک شهر مرکزی به همراه سکونتگاهها و شهر مرکزی که به لحاظ اجتماعی و اقتصادی وابستگی متقابل به یکدیگر دارند.» (کاظمیان، ۱۳۸۳، ۴۴)

۲-۱-۱-۴- زنجیره شهری (۲)

«اصطلاح زنجیره شهری اساساً به معنای شهری بسیار بزرگ است، و بدین ترتیب با مفهوم زنجیره شهری همواره مخالفت شده است. معروفترین اعتراض علیه کلان شهری شدن در مقیاس بزرگ را لوییس مامفورد، به ویژه در فصل ظهور و افول زنجیره شهری کتاب فرهنگ شهرها که در سال ۱۹۳۸ منتشر شده،

1- Regional Metropolitan

2- Megalopolis