



Research Paper

## **Political Fragmentation and the Failure of Tehran's Urban Complex Plan: A Framework for Integrated Multi-Level Urban Governance**

**Maryam Kouhestani Nezhad**<sup>1</sup> **Mousa Kamanroudi**<sup>\*2</sup> **Habibollah Fasihi**<sup>2</sup>

<sup>1</sup> PhD Candidate, in Geography and Urban Planning, Kharazmi University, Tehran, Iran.

<sup>2</sup> Associate Professor of Geography and Urban Planning, Kharazmi University, Tehran, Iran.

### **Keywords**

Political Fragmentation;  
Multi-Level Governance;  
Tehran Urban Complex;  
Spatial Justice; Urban-  
Regional Network



### **ABSTRACT**

This study investigates why Tehran's Urban Complex Plan has failed to materialize, focusing on political fragmentation and weaknesses in multi-level spatial governance. Using a descriptive-analytical design and guided document analysis, we review supra-regional planning documents, cabinet approvals since 1995/1374, and official reports through the lenses of the political economy of space, regional planning theories, and urban-regional network approaches. Findings indicate that the absence of a supra-regional coordinating authority, overlapping mandates and conflicts among sectoral agencies, the centralization of powers and resources in Tehran, and the dominance of market-oriented decision-making have sustained functional disintegration between Tehran and its periphery and undermined the Plan's objectives. We operationalize the dimensions of "political fragmentation" (governance, planning, territorial/spatial, actors, and institutional context) and propose a four-pillar conceptual model (structural, procedural, actor-coordination, and spatial policy). Policy suggestions include establishing a supra-regional coordinating body, devolving powers to local tiers, inter-municipal spatial compacts, and smart decentralization of higher-order public services. The framework offers a basis for re-engineering metropolitan governance in the Tehran region.

\*Corresponding Author.

Email Adresses: [kamanroudi@khu.ac.ir](mailto:kamanroudi@khu.ac.ir).

Kouhestani Nezhad, M., Kamanroudi, M. and Fasihi, H. (2025). Clarifying the Role of Political Fragmentation in the Non-Realization of the Goals of Tehran's Urban Complex Plan. *Human Ecology*, 4(12), 1476-1493.

 Doi: <https://doi.org/10.22034/he.2025.542293.1134>



شاپای الکترونیکی: ۳۰۴۱-۹۲۵۵

فصلنامه اکولوژی انسانی

[http:// www.landscapeecologyjournals.ir](http://www.landscapeecologyjournals.ir)



مقاله پژوهشی

## تبیین نقش تفرق سیاسی در عدم تحقق اهداف طرح مجموعه شهری تهران

مریم کوهستانی نژاد<sup>۱</sup> موسی کمانرودی کجوری<sup>۲</sup> \* حبیب اله فصیحی<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران.

<sup>۲</sup> دانشیار جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران.

### واژگان کلیدی

تفرق سیاسی؛ حکمروایی  
چندسطحی؛ مجموعه  
شهری تهران؛ عدالت  
فضایی؛ شبکه شهری-  
منطقه‌ای



### چکیده

این پژوهش با تمرکز بر «تفرق سیاسی» و ضعف‌های حکمروایی چندسطحی، علل ناکامی اجرای طرح مجموعه شهری تهران را واکاوی می‌کند. رویکرد تحقیق، توصیفی-تحلیلی و مبتنی بر تحلیل اسنادی هدایت‌شده است: اسناد بالادست، مصوبات و گزارش‌های رسمی منتخب در دوره‌ی پس از ۱۳۷۴، با معیارهای ورود/خروج مشخص و بر پایه‌ی چارچوب نظری اقتصاد سیاسی فضا، شبکه شهری-منطقه‌ای و نظریه‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای بررسی شدند. یافته‌ها نشان می‌دهد فقدان نهاد هماهنگ‌کننده‌ی فرامنطقه‌ای، تداخل کارکردی و تعارض میان سازمان‌های بخشی، تمرکز اختیارات و منابع در تهران، و غلبه منطق بازار بر منطق سیاست‌گذاری فضایی، موجب گسست عملکردی تهران و پیرامون و بی‌اثر شدن اهداف طرح شده است. مقاله با عملیاتی‌سازی ابعاد «تفرق سیاسی» (حکمرانی، برنامه‌ریزی، قلمرو/فضا، کنشگران، بستر نهادی) و ارائه‌ی یک مدل مفهومی چهاربُعدی (ساختاری، فرایندی، کنشگران، سیاست‌گذاری فضایی)، راهکارهایی چون ایجاد نهاد هماهنگی فرامنطقه‌ای، تفویض اختیارات به سطوح محلی، تنظیم توافق‌نامه‌های فضایی بین‌شهری و تمرکززدایی هوشمند خدمات عمومی را پیشنهاد می‌کند. این چارچوب می‌تواند مبنایی برای بازمهندسی حکمروایی در منطقه کلان‌شهری تهران باشد.

ارجاع به این مقاله: کوهستانی نژاد، مریم، کمانرودی کجوری، موسی و فصیحی، حبیب اله. (۱۴۰۴). تبیین نقش تفرق سیاسی در عدم تحقق اهداف طرح مجموعه شهری تهران. اکولوژی انسانی، ۴(۱۲)، ۱۴۷۶-۱۴۹۳.

## ۱. مقدمه

روند رشد مادرشهرها عموماً موجب شکل‌گیری و تکامل حومه‌های شهری، مجموعه‌های شهری، نظام‌های شهری و نواحی و مناطق مادرشهری می‌شود. چگونگی این روند در همه‌جا یکسان نبوده و به تأثیر از ویژگی‌ها و عوامل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و زیرساخت‌های فیزیکی و خدماتی خاص هر منطقه مادرشهری، متفاوت است (Spyra et al., 2021). کاهش مستمر مطلوبیت بخش مرکزی شهرها، ظهور نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی در کلانشهرها؛ سیاست تمرکززدایی دولت‌ها؛ توسعه شبکه ارتباطی و امکانات حمل‌ونقل برون‌شهری؛ شرایط بهتر محیطی، گسترش فضاها و امکانات تفرجگاه‌ها، مالکیت ناپایدارتر، رانت و قیمت کمتر زمین و مسکن در حومه‌ها از مهم‌ترین این ویژگی‌ها و عوامل هستند (Fang & Anirban, 2016) که موجب کاهش تراکم جمعیت نواحی مرکزی شهرها شده است (Rahayu & Mardiansjah, 2018). در واقع، شکل‌گیری حومه‌های شهری با پیشرفت فناوری در حمل‌ونقل با اختراع خودرو و به تبع آن، گسترش شبکه بزرگراه در قرن بیستم همراه با افزایش سطح درآمد، جابه‌جایی به مناطق کم تراکم که مسکن مقرون به‌صرفه‌تر بوده را تشویق کرد است (Kopecky et al., 2010). به‌واقع، ایجاد جوامع حومه‌ای جدید و افول شهرهای مرکزی از ۱۹۵۰ تا ۱۹۹۰، منعکس‌کننده نیروهای اقتصادی بنیادی قوی بود که تمرکززدایی "جابه‌جایی جمعیت ساکن از داخل شهرها و تجمع آن در مناطق پیراشهری (Kubes, 2015)" را هدایت می‌کردند (Acolin, 2016). با چنین جریانی و بر اساس مطالعات فرایندهای حومه‌نشینی در اروپا، تنوع مکانی و زمانی و ارتباط زیاد تمرکززدایی با تغییرات سبک زندگی، اشکال جدیدی از تمایز اجتماعی و فضایی ظهور پیدا کرد (Kilper, 2018). که چنین تغییرات جامع ساختاری اجتماعی در فضاهای برون‌شهری را می‌توان بر پایه تحلیل و توصیف گفتمانی بررسی نمود (Mlejnek et al., 2020).

عدم تمرکز و پراکندگی فعالیت‌ها عموماً با ایجاد دسترسی بهتر از طریق بهره‌گیری از زیرساخت‌های حمل‌ونقل در پیرامون، به‌خصوص جاده‌ها و بزرگراه‌ها همراه می‌شود. چگونگی وقوع الگوهای سفر برای انواع مختلف فعالیت‌های انسانی، نقش عمده‌ای در ساختار فضایی مناطق مادرشهری دارند. در واقع، تمرکززدایی اشتغال و خدمات در مناطق مادرشهری، افزایش در سفرهای مرکزی-شعاعی (از هسته به پیرامون) را به ارمغان می‌آورد. با این تحولات پیچیده، شبکه جریانها نیز فرم‌های پیچیده و درهم‌آمیخته‌ای به خود می‌گیرند (Gutierrez et al., 2007). در کشورهای درحال توسعه، به‌ویژه از نیمه دوم قرن بیستم، اتخاذ سیاست‌های متمرکز نوسازی و راهبرد قطب رشد منجر به تمرکز منابع و زیرساخت‌ها در مادرشهرها شد. این جهت‌گیری موجب مهاجرت گسترده، گسترش بی‌رویه شهری در اراضی روستایی و شکل‌گیری حومه‌های رفاه و فقر گردید. پیامد این روند، تعمیق نابرابری فضایی، شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی و وابستگی شدید مناطق پیرامونی به مراکز شهری بوده است (کمانرودی و همکاران، ۱۳۹۵). در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی (۱۳۵۷)، توسعه فضایی ایران بر پایه راهبرد توسعه قطبی و سلسله‌مراتب شهری ادامه یافت، اما به‌رغم وجود اسناد بالادستی مانند طرح‌های کالبدی و آمایش سرزمین، سازمان فضایی کشور به‌ویژه در منطقه کلان‌شهری تهران دچار بهبود چشمگیری نشد. ناکارآمدی مدیریت فضایی در سطوح مختلف باعث شد تهران به‌صورت ناپایدار و سلطه‌گرانه به منابع انسانی و محیطی پیرامون خود وابسته شود. این وابستگی موجب شکل‌گیری حومه‌هایی شد که تنها نقش مکمل و جذب مهاجران را ایفا می‌کنند. رشد سریع و بدون برنامه این سکونتگاه‌ها، نابرابری‌های فضایی و گسترش ناموزون شهری را تشدید کرده است. در نتیجه، منطقه کلان‌شهری تهران به ساختاری گسسته، ناپایدار و فاقد انسجام فضایی دچار شده است. هیئت‌وزیران در جلسه تاریخ ۱۳۷۴/۰۷/۲۶ به پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی و به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی با هدف مقابله با گسست فضایی و مدیریت یکپارچه، چارچوب طرح‌ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ را تصویب کرد. این طرح با تمرکز بر سامان‌دهی اسکان، کنترل کاربری زمین، بهبود نظام مدیریت و توزیع غیرمتمرکز خدمات، به تقسیم‌بندی فضایی مجموعه‌ها در چارچوب حریم شهرداری‌ها تأکید دارد (هیئت‌وزیران، ۱۳۷۴). طرح مجموعه شهری تهران، به‌رغم هدف‌گذاری برای ایجاد هماهنگی عملکردی و مدیریت یکپارچه منطقه کلان‌شهری، به دلیل نبود انسجام نهادی و تفرق در ساختارهای مدیریتی، به‌طور مؤثر اجرا نشد. غلبه رویکرد اداری متمرکز و بخشی‌نگر در نظام برنامه‌ریزی کشور، مانع از شکل‌گیری نگاه منطقه‌ای و کل‌نگر نسبت به توسعه شهری شد. در نتیجه، نهادهای مختلف بدون تعامل مؤثر، اقدامات جزیره‌ای و ناهماهنگ در حوزه توسعه فضا و خدمات انجام دادند. نبود حکمروایی مطلوب و مشارکتی، اجرای اهداف طرح را تضعیف و موجب تشدید گسست فضایی و عملکردی در محدوده کلان‌شهر تهران شد. این وضعیت، توسعه پایدار و متعادل منطقه‌ای را با چالش‌های جدی مواجه کرده است.

در این راستا، این پژوهش با رویکردی تحلیلی به بررسی تأثیرپذیری طرح مجموعه شهری تهران و روند توسعه کلان‌شهر و حومه‌های پیرامونی آن از مجموعه‌ای از نظریه‌های مهم توسعه فضایی و شهری می‌پردازد. نظریه سیستم شهری با تأکید بر روابط متقابل و پویای بین شهرها و مناطق، ناکامی در یکپارچه‌سازی عملکردی میان تهران و شهرهای پیرامون را آشکار می‌سازد. نظریه مکان مرکزی و قطب رشد نیز با تأکید بر تمرکز خدمات و منابع، نشان می‌دهند چگونه تمرکزگرایی شدید، نابرابری فضایی و حاشیه‌نشینی را در پیرامون تهران تقویت کرده است. نظریه مرکز-پیرامون و اقتصاد سیاسی فضا نیز به نقش روابط سلطه‌گرایانه و وابستگی ساختاری میان تهران و مناطق پیرامونی پرداخته

و ناکامی در توزیع عادلانه منابع را تبیین می‌کنند. همچنین، نظریه‌های نوسازی، توسعه منطقه‌ای و آگروپلیتن از منظر تاریخی و برنامه‌ریزی، ریشه‌های اتخاذ رویکردهای ناکارآمد را در سیاست‌های فضایی و مدیریتی بررسی می‌کنند. در نهایت، این پژوهش با تحلیل شاخص‌های کلیدی این نظریه‌ها، به تدوین مدل مفهومی-نظریه‌ای جهت تبیین علمی دلایل عدم تحقق اهداف طرح مجموعه شهری تهران پرداخته است.

## ۲. مبانی نظری و پیشینه پژوهش

در بیان دیدگاه‌های نظری به بررسی نظریه‌های مهم در شکل‌گیری و تکامل مناطق شهری پرداخته شده است. نظریه نیروهای مرکزگرا و مرکزگریز در نظریه کلاسیک توسعه شهری، دو نیروی متقابل "مرکزگرا" (جذب‌کننده) و "مرکزگریز" (دفع‌کننده) ساختار فضایی مناطق کلان‌شهری را شکل می‌دهند (Fujita & Thisse, 2002). نیروهای مرکزگریز، مانند هزینه‌های بالای زمین و مسکن (Alonso, 1964; Muth, 1969)، ازدحام و ترافیک (Arnott & Small, 1994)، آلودگی (Kahn, 2006)، و تمرکززدایی فرصت‌های شغلی (Gordon & Richardson, 1996)، جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی را به سمت حاشیه‌ها سوق می‌دهند. در مقابل، نیروهای مرکزگرا از جمله صرفه‌جویی‌های مقیاس، دسترسی به زیرساخت‌های کلان، و تمرکز امکانات رفاهی (Marshall, 1890; Krugman, 1991; Glaeser, 2008) تمایل به تمرکز فعالیت‌ها در مرکز دارند. تعامل این دو نیرو، دینامیک رشد، تمرکز و گسترش فضایی کلان‌شهر را رقم می‌زند (Glaeser, 2008; Fujita & Thisse, 2002). نظریه چرخه فضایی الگوی چهارمرحله‌ای رشد، بلوغ، افول و احیا که توسط Gottmann (1961) و Berry (1964) ارائه شد، توسعه فضایی مناطق کلان‌شهری را به‌صورت چرخه‌ای تفسیر می‌کند. در مرحله رشد، شاهد مهاجرت، توسعه زیرساختی و صنعتی‌سازی هستیم. مرحله بلوغ با تثبیت و تنوع اقتصادی همراه است، درحالی‌که مرحله افول با کاهش سرمایه‌گذاری و کیفیت زندگی مشخص می‌شود. مرحله احیا نیز با نوسازی شهری و جذب سرمایه جدید همراه است (Berry, 1964; Rontos et al., 2011). مدل تکامل فضایی کلان‌شهری (MSEM) نیز که توسط Wilson (1974) ارائه شده، بر تعامل سه سیستم کلیدی تأکید دارد: (۱) سیستم شهری، (۲) سیستم حمل‌ونقل، و (۳) سیستم کاربری زمین. این سه سیستم به صورت پویا ساختار فضایی متروپولیس را در طول زمان شکل می‌دهند. مدل MSEM، به عنوان چارچوبی تحلیلی، برای تحلیل تحول عملکردی-فضایی شهرها به‌ویژه در زمینه سیاست‌گذاری شهری کاربرد دارد (Wilson & Simme, 1997). نظریه سیستم شهری (Harris, 1954; Berry, 1964) نیز بر این نکته تأکید دارد که شهرها واحدهای منفرد نیستند بلکه اجزای شبکه‌ای از ارتباطات اقتصادی، جمعیتی و سیاسی‌اند. این نظریه بر همکاری و رقابت میان شهرها و جریان‌هایی مانند مهاجرت و تجارت بین آن‌ها تأکید دارد (Scott, 2001). در نظریه مکان مرکزی (Christaller, 1933)، هم سازمان فضایی سکونتگاه‌ها و فعالیت‌های اقتصادی بر مبنای سلسله‌مراتب کارکردی و شعاع دسترسی به خدمات تبیین می‌شود. این نظریه نحوه استقرار خدمات در نقاط مرکزی و وابستگی نواحی پیرامونی به آن‌ها را توضیح می‌دهد (Isard, 1960). نظریه قطب رشد هم بر پایه نظریه (Perroux, 1950)، رشد اقتصادی از یک یا چند "قطب" کلیدی که تمرکز بالای نوآوری، صنعت و سرمایه‌گذاری دارند، آغاز شده و به نواحی پیرامونی سرریز می‌شود. این مدل به تبیین تفاوت‌های رشد منطقه‌ای و نقش مراکز اقتصادی کلیدی می‌پردازد (Boudeville, 1972). نظریه مرکز-پیرامون (Wallerstein, 1974; Smith, 1984) هم بر عدم‌تقارن قدرت و توسعه بین مناطق مرکزی و پیرامونی تأکید دارد. مراکز، بهره‌بردار منابع، نیروی کار و سرمایه از پیرامون‌اند و نابرابری ساختاری فضایی را تداوم می‌بخشند (Massey & Denton, 1988). از همه مهمتر این که نظریه توسعه آگروپولیتن مناطق ترکیبی شهری-روستایی (agropolitan) را به عنوان بستر توسعه‌ای پایدار و متوازن معرفی می‌کند. این مناطق با برخورداری از قابلیت‌های دوگانه، به توسعه هم‌زمان کشاورزی و خدمات شهری کمک می‌کنند (Moriset, 2008; Bontje, 2013).

نظریه شبکه شهری و منطقه‌ای نیز با تأکید بر شبکه‌ای بودن توسعه شهری، از تحلیل روابط و تعاملات افقی و عمودی میان شهرها استفاده می‌کند (Castells, 1989; Taylor, 2004) در این رویکرد، شهرها به عنوان گره‌هایی در شبکه‌ای پیچیده از جریان‌های اقتصادی، اطلاعاتی و جمعیتی در نظر گرفته می‌شوند. در ارتباط با دیدگاه‌ها و نظریه‌های مدیریتی، نظریه اقتصاد سیاسی فضا، توسعه فضایی کلان‌شهرها را حاصل برهم‌کنش قدرت‌های اقتصادی و سیاسی و نهادهای حاکم می‌داند. تحلیل فضایی در این نظریه، متأثر از تضاد منافع و نابرابری در تخصیص منابع می‌باشد (Harvey, 1973; Brenner et al., 2009).

در مجموع، نظریه‌ها و رویکردهای مختلف بررسی‌شده، چارچوبی چندلایه برای درک شکل‌گیری، تحول و سازمان فضایی کلان‌شهرها ارائه می‌دهند. از نظریه‌های اقتصادی-فضایی مانند مرکز-پیرامون و مکان مرکزی گرفته تا رویکردهای جامعه‌شناسی-سیاسی مانند اقتصاد سیاسی فضا، همگی بیانگر این واقعیت‌اند که تحولات شهری حاصل ترکیب پیچیده‌ای از عوامل اقتصادی، سیاسی، زیست‌محیطی، و فناورانه است. درک این تعاملات برای برنامه‌ریزی پایدار و عادلانه شهری ضروری است. در واقع مطالعه نظریه‌ها و رویکردهای مختلف پیرامون شکل‌گیری

و تکامل مناطق کلان‌شهری نشان می‌دهد که هر کدام از این نظریه‌ها از زاویه‌ای خاص به تبیین پویایی‌های شهری پرداخته‌اند و هر کدام نقاط قوت و ضعف مشخصی دارند. نظریه نیروهای مرکزگرا و مرکزگریز به خوبی فرآیندهای پراکندگی و تمرکز جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی را توضیح می‌دهد و چارچوبی کارآمد برای درک تعاملات پیچیده عوامل اقتصادی، اجتماعی و کالبدی ارائه می‌کند (Fujita & Thisse, 2002) (Glaeser, 2008). با این حال، این نظریه‌ها در برخی موارد، بیش از حد اقتصادی و کالبدی به موضوع می‌نگرند و ممکن است ابعاد فرهنگی، هویتی و سیاسی فضای شهری را نادیده بگیرند. نظریه چرخه فضایی با ارائه مدل‌های مرحله‌ای، یک دیدگاه تاریخی و تکاملی به رشد و زوال شهرها می‌دهد که برای تحلیل تحولات بلندمدت مفید است، اما محدودیت آن در تعمیم‌پذیری این مراحل به همه شهرها و عدم توجه کافی به تاثیر فناوری‌های نوین و جهانی شدن است. مدل تکامل فضایی کلان‌شهری و نظریه سیستم شهری نیز به صورت مفصل تعاملات بین مؤلفه‌های مختلف شهری را بررسی می‌کنند اما ضعف اصلی آنها در پیچیدگی زیاد و دشواری کاربردی شدن برای سیاست‌گذاران شهری دیده می‌شود. نظریه مکان مرکزی به خوبی ساختار سلسله مراتبی مراکز اقتصادی را تشریح می‌کند، اما رویکرد آن ممکن است در شرایط معاصر، با پیچیدگی‌های اقتصادی و فناوری ارتباطات نوین، ناکافی باشد. نظریه قطب رشد و نظریه مرکز-پیرامون نیز به اهمیت توزیع نابرابر توسعه و قدرت در شهرها اشاره دارند که به ویژه در تحلیل مسائل نابرابری شهری مفید است، اما در برخی موارد این نظریه‌ها تمایل به ساده‌سازی فرآیندهای پیچیده اجتماعی و اقتصادی دارند. نظریه‌های نوین تر مانند توسعه آگروپولیتن و نظریه شبکه شهری-منطقه‌ای ابعاد تعاملات شبکه‌ای و ترکیب فضای شهری و روستایی را بهتر پوشش می‌دهند و به اهمیت روابط چندمرکزی و چندعاملی در کلان‌شهرها تاکید می‌کنند، اما اغلب در سطح نظری باقی می‌مانند و نیازمند روش‌های عملیاتی‌سازی دقیق‌تری هستند. نهایتاً، نظریه اقتصاد سیاسی فضا با تمرکز بر روابط قدرت و نابرابری‌های اقتصادی-سیاسی، پنجره‌ای انتقادی به مسائل ساختاری و نهادی کلان‌شهرها باز می‌کند که بسیاری از نظریه‌های سنتی از آن غفلت کرده‌اند. این رویکرد ضمن غنای تحلیلی، برای سیاست‌گذاران پیچیده و چالش‌برانگیز است، چرا که مستلزم تغییرات ساختاری و سیاسی گسترده است. باید اذعان کرد رویکردهای موجود در تحلیل کلان‌شهرها هر کدام سهمی ارزشمند در فهم پدیده‌های شهری دارند، اما هیچ نظریه‌ای به تنهایی نمی‌تواند تمام جنبه‌های پیچیده، چندبعدی و پویا را پوشش دهد. اغلب نظریه‌ها به جای درهم‌آمیختگی عوامل اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و فناوری، به صورت جداگانه به آنها پرداخته‌اند. بنابراین، برای تحلیل جامع‌تر و سیاست‌گذاری مؤثرتر در زمینه توسعه کلان‌شهرها، لازم است رویکردهای چندرشته‌ای و ترکیبی اتخاذ شود که هم به شرایط بومی و هم به تحولات جهانی توجه داشته باشد. همچنین، تاکید بر نقش نهادها، قدرت و عدالت اجتماعی باید به صورت جدی‌تر در تحلیل‌ها وارد شود تا تحولات کلان‌شهرها به سمت توسعه پایدار و عادلانه هدایت گردد.

در ارتباط با عنوان پژوهش مطالعات داخلی و خارجی متعددی انجام شده است. نتایج مطالعات روستیادی<sup>۱</sup> و همکاران (۲۰۲۱) نشان داد چهار عامل سیاست‌های ناکارآمد دولت، شهرک‌های خصوصی و توسعه شهرهای جدید، توسعه شهرک‌های صنعتی خصوصی و زیرساخت‌ها باعث این گسترش شهری شده است. شاتکین<sup>۲</sup> (۲۰۱۹) نقش‌هایی را که دو اپتیک چشم‌انداز پیوند زمین-زیرساخت-مالی-اقتصادی-توسعه و اپتیک شکاف اجاره در شکل‌دهی برنامه‌های تغییرات فضایی ایفا می‌کنند را نشان می‌دهد. فریدمن و سورنسن<sup>۳</sup> (۲۰۱۹) نیز معتقدند کلان‌شهرها در طول یک دوره افزایش سریع جمعیتی طبیعی و مهاجرت گسترده از روستا به شهر در حال ظهور هستند. این امر فوریت درک مسائل کارایی و ناکارآمدی، توزیع هزینه‌ها و منافع، محرک‌ها و سوگیری‌های فرآیندهای خودسازمان‌دهنده موجود و فرصت‌های بالقوه برای مداخلات مدیریتی و برنامه‌ریزی معنادار امروزی را افزایش می‌دهد. کریستوفیک<sup>۴</sup> و همکاران (۲۰۱۷)، با مطالعه در شهرک کاتوویتس به این مسأله توجه کرده‌اند که آیا مرحله حومه‌نشینی همیشه در دگرگونی تراکم‌های بزرگ شهری مهم است؟ بحث فوق به این نتیجه منتهی می‌شود که فردیت جغرافیایی محله کاتوویتس از ترکیب دو ویژگی پساکارکردگرایی و چند مرکزیت ناشی می‌شود، در حالی که منعکس‌کننده منطقه نسبتاً وسیعی است که این پدیده‌ها در سراسر آن در حال عمل هستند. سورنسن<sup>۵</sup> (۲۰۱۶) نیز معتقد است بسیاری از مسائلی که کلان‌شهرک‌های امروزی با آنها مواجه هستند، ۶۰ سال پیش در توکایدو اما در دوره‌ای بسیار متفاوت در تاریخ جهان، و با تفاسیر متفاوت از چالش‌های اصلی و پاسخ‌های سیاسی ممکن، شناسایی شدند. او در این مطالعه چهار نکته اصلی را بیان می‌کند: اول زمان‌بندی در توسعه شهری، دوم، شکل‌گیری کلان‌شهرها توسط مؤسسات برنامه‌ریزی، سوم، نهادها و قوانین ساختار دهنده توسعه زمین از نظر سیاسی، اقتصادی و در ساختاربندی نتایج بلندمدت فضایی و اجتماعی و در نهایت، پیدایش هر کلان‌شهرنشینی خاص احتمالاً یک امر تنها یک‌بار خواهد بود و الگوها و فرآیندهای اقتضایی توسعه پیامدهای بلندمدتی برای شهرسازی به‌دست‌آمده و برای جوامع شهری تولید شده خواهد داشت. اینها پیامدهای برنامه‌ریزی

<sup>1</sup> Rustiadi

<sup>2</sup> Shatkin

<sup>3</sup> Friedmann and Sorensen

<sup>4</sup> Krzysztofik

<sup>5</sup> Sorensen

مهمی دارند. کاسا<sup>۶</sup> (۲۰۱۳)، در مطالعه شهرنشینی و گسترش شهری در آفریقا معتقد است استراتژی ایده‌آل برای ایجاد رشد رسمی در داخل و اطراف شهر باید به کار تلفیقی قوی با روسای شهرهای فرعی و مناطق روستایی نزدیک با نظارت به موقع و مناسب نیاز داشته باشد تا رشد مورد نیاز شهر را همانطور که در طرح جامع در نظر گرفته شده است به ارمغان بیاورد.

مورچری<sup>۷</sup> و همکاران (۲۰۲۲) به این نتیجه رسیدند که هدایت و هدایت قوی‌تر فرآیندهای کلان‌شهر سازی از طریق ساختارهای رسمی حاکمیت شهری یا سایر ابزارها می‌تواند یک رویکرد بالقوه ارائه کند، اما مستلزم انطباق قابل توجهی در ساختار قدرت و بودجه است. گلیسون<sup>۸</sup> و همکاران (۲۰۲۱) نیز دریافته‌اند که مکانیسم‌های حاکمیت شهری کنونی استرالیا عمیقاً به خطر افتاده و منابع کافی ندارند و بنابراین نمی‌توانند این نقش را ایفا کنند. شهرها محور اصلی برنامه اصلاحات ملی در حال ظهور هستند. این برنامه باید شامل بازنگری در مدیریت شهری باشد. گودمن<sup>۹</sup> (۲۰۲۰) نیز معتقد است شهرهای مرکزی کوچک‌تر و همپوشانی مناطق خاص برای رشد جمعیت مهم هستند. پراکندگی سیاسی تا حد زیادی با رشد اقتصادی در مناطق کلان‌شهری غرب میانه و غرب ارتباطی ندارد.

یزدان زاده و فقیه لاریجانی (۱۳۸۶) در مطالعه‌ای به بررسی اجمالی حقوقی مجموعه‌های شهری و جایگاه شهرداری‌ها پرداختند. براساس یافته‌های این تحقیق، گسترش ناهمگون و ناموزون شهرها، از منظر حقوق عمومی، دلیل موجه بر دخالت حاکمیت در تنظیم و تجدید توسعه فیزیکی شهرها محسوب می‌شود. مهاجرت، افزایش جمعیت شهری، صنعتی شدن کشورها و نیاز اقتصادی، رفته‌رفته ضرورت ورود قانون‌گذار به عرصه سیاست‌گذاری‌های شهری و وضع مقررات شهرسازی را توجیه کرده است. فرنام (۱۳۹۹)، در تحقیقی به‌کارگیری مفهوم مناطق شهری چندمرکزی در مجموعه‌های شهری ایران را مطالعه کرده است. او از این تحقیق نتیجه گرفته که نظر به خلأ موجود در برخورد با مصادیق انگاشت و هم‌سویی با رویکردهای موردپذیرش و وفاق کشور در توسعه منطقه‌ای، تمرکززدایی از کلان‌شهرها و مناطق کلان‌شهری، حمایت از شهرهای کوچک و میانی و افزایش رقابت‌پذیری بین شهرها؛ با توجه به ظرفیت قانونی مصوبه تعریف مجموعه‌های شهری و شاخص‌های تبیین آن، گنجانیدن این انگاشت در این مصوبه از طریق شورای عالی شهرسازی و معماری ایران ضروری است.

مطالعات انجام‌شده بر اساس مجموعه‌ای از نظریه‌های کلاسیک و معاصر در حوزه شهرسازی و جغرافیای شهری قابل تفسیر هستند. نظریه سیستم شهری، به‌ویژه در دیدگاه‌های فریدمن، سورنسن و فرنام، بر تعامل سلسله‌مراتبی و شبکه‌ای شهرها تمرکز دارد. فریدمن و سورنسن با اشاره به مهاجرت و گسترش بی‌رویه کلان‌شهرها، به نوعی به فروپاشی سیستم‌های متوازن شهری اشاره دارند که در آن‌ها شهرهای کوچک و میانی قدرت رقابتی و کارکردی خود را از دست داده‌اند؛ امری که با نظریه تمرکززدایی و توزیع متعادل جمعیت و سرمایه در چارچوب سیستم شهری همخوانی دارد. در نظریه مکان مرکزی کریستالر، گسترش ناهمگون فضایی با تمرکز بیش از حد خدمات و منابع در مراکز اصلی، موجب تضعیف پیرامون و کاهش انسجام فضایی می‌شود. مطالعه گودمن بر اهمیت شهرهای کوچک‌تر، در واقع احیای لایه‌های پایین‌تر هرم مکانی است که باید به طور ساختاری در برنامه‌ریزی تقویت شوند. نظریه قطب رشد و مرکز-پیرامون در تحلیل یافته‌های روستیادی و شاتکین بسیار کارآمد هستند؛ چراکه سیاست‌های ناکارآمد دولت و تمرکز بر شهرک‌های صنعتی و خصوصی، در واقع ایجاد "قطب‌هایی" بوده که رشد آن‌ها به‌صورت متوازن به پیرامون منتقل نشده، بلکه باعث گسیختگی فضایی و شکاف‌های اجاره‌ای شده است. شاتکین نیز با مفهوم "اپتیک شکاف اجاره"، شکاف میان مناطق توسعه‌یافته و محروم را نشان می‌دهد که مستقیماً با تفکیک مرکز-پیرامون قابل تبیین است. در نظریه اقتصاد سیاسی فضا، توسعه فضایی شهرها برآیند کشمکش منافع گروه‌های اقتصادی، سیاسی و نهادی است. یافته‌های گلیسون و مورچری حاکی از این است که ساختارهای نهادی در توزیع منابع و مدیریت فضا شکست خورده‌اند؛ یعنی کنترل تولید فضا در دست سرمایه‌گذاران خصوصی قرار گرفته و دولت‌ها نقش منفعل یافته‌اند، که این دقیقاً مفاد نظریه اقتصاد سیاسی هاروی و لوفور را بازتاب می‌دهد. نظریه توسعه آگروپلین در مطالعه کاسا مشهود است. تأکید بر تعامل یکپارچه شهر و روستا در اطراف کلان‌شهرها، هدفی کلیدی در این نظریه است که سعی دارد شهرنشینی را نه در تضاد با روستا، بلکه به‌عنوان عامل مکمل رشد فضایی ببیند. این تئوری در مواجهه با توسعه ناموزون کارآمد است، به‌ویژه در قاره آفریقا و آسیا. در نهایت، نظریه نوسازی و توسعه شهری-منطقه‌ای در مطالعات یزدان‌زاده و فرنام به‌خوبی خود را نشان می‌دهد. ورود قانون‌گذار به عرصه تنظیم و کنترل رشد فیزیکی شهرها، و پیشنهاد ساختار قانونی برای مدیریت مجموعه‌های شهری، نشان از نیاز به مدرن‌سازی نهادی و سیاست‌گذاری دارد، که از ویژگی‌های اساسی رویکرد نوسازی به‌شمار می‌رود — در جمع‌بندی، تحلیل این مطالعات از دریچه نظریه‌های یادشده نشان می‌دهد که ناکارآمدی فضایی شهرها و کلان‌شهرها ریشه در عدم تعادل در سلسله‌مراتب شهری، غلبه سودگرایی بر سیاست فضایی، ضعف نهادهای حاکمیتی و نبود رویکردهای تلفیقی میان شهر و پیرامون دارد؛ و این نظریه‌ها می‌توانند ابزاری برای تحلیل عمیق‌تر و سیاست‌گذاری دقیق‌تر در حوزه توسعه فضایی و شهری باشند.

<sup>6</sup> Kassa

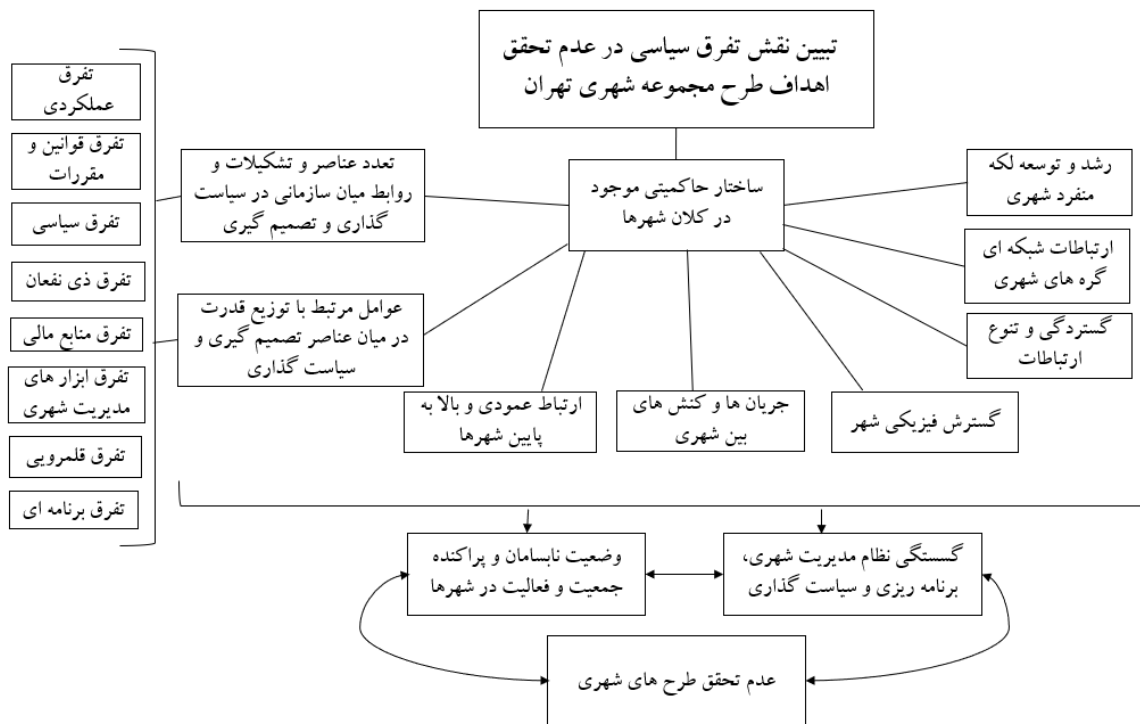
<sup>7</sup> Moore-Cherry

<sup>8</sup> Gleeson

<sup>9</sup> Christopher B. Goodman

## ۳. مواد و روش ها

این پژوهش از نوع توصیفی-تحلیلی و مبتنی بر تحلیل اسنادی هدایت-شده است. جامعه تحلیل، اسناد سیاستی و برنامه‌ریزی مرتبط با طرح مجموعه شهری تهران از ۱۳۷۴ تا ۱۴۰۳ را دربرمی‌گیرد. معیارهای ورود عبارت بودند از: (۱) سطح الزام حقوقی (قانون، مصوبه هیئت وزیران، مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری، اسناد بالادست)، (۲) ارتباط مستقیم با حکمروایی فضایی در منطقه کلان‌شهری تهران، و (۳) دسترسی عمومی. استراتژی این تحقیق، پس‌کاوی است. جامعه آماری در این پژوهش، منطقه شهری تهران است. جنبه نظری این پژوهش بر بررسی مفاهیم اثرگذار در نظریه‌ها و دیدگاه‌های مدیریت شهری و تأثیر آن بر طرح‌های مجموعه شهری متمرکز است. این مطالعه به زیربناهای نظری می‌پردازد که از زمینه‌های مختلفی مانند علوم سیاسی، مطالعات شهری و سیاست عمومی استخراج می‌شود. این شامل بررسی کامل ادبیات موجود، شناسایی شکاف‌های دانش، و فرمول‌بندی سؤالات پژوهشی بر اساس این شکاف‌ها است. جهت جمع‌آوری داده‌ها از روش اسنادی بهره‌گرفته شده است. در این روش تحقیقات دست‌اول در خصوص دیدگاه‌ها و نظریه‌های توسعه شهری جمع‌آوری و بر اساس شاخص‌های اثرگذار و مهم اقدام به تدوین مدل مفهومی و چارچوب اولیه پژوهش گردید. این پژوهش با مینا قرار دادن نظریه اقتصاد سیاسی فضا به بررسی نقش فضا در فرایند انباشت سرمایه و گردش و بازسازی سرمایه‌داری می‌پردازد؛ نظریه نومنطقه‌گرایی یک منطقه مشخصی را شناسایی کرده و در تلاش برای ارائه یک نقش مشخص برای آن منطقه در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی، امنیتی یا فرهنگی می‌باشد. همچنین رویکرد یکپارچگی فضایی (شهری و منطقه‌ای) در مدیریت مناطق کلان‌شهری مطرح می‌کند که نوع جریان و روابط متقابل کنشگران متفاوت است. در کلان‌شهر تهران، روابط به صورت عمودی و از بالا به پایین می‌باشد. وضعیت افسارگسیخته و نابسامان جمعیت، فعالیت و فضا در سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی، گسستگی نظام مدیریت شهری و برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری، تعدد عناصر تصمیم‌گیرنده و ذی‌نفعان در امر برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری موجب ناکارآمدی و عدم تحقق طرح‌های شهری شده است.



شکل ۱. چهارچوب مفهومی پژوهش (کوهستانی و همکاران، ۱۴۰۴)

به‌منظور تبیین نقش تفرق سیاسی از منظر اجرا و تحقق اهداف طرح مجموعه شهری تهران بر اساس تفرق‌های موجود در مجموعه شهری تهران، توجه به این ابعاد ضروری است: تفرق برنامه‌ریزی-سیاستی؛ تفرق عملکردی؛ تفرق قلمرویی (فضایی)؛ تفرق حکومتی سیاسی؛ تفرق ناشی از تعدد ذینفعان و عناصر ذی‌نفوذ صاحب قدرت؛ تفرق مرتبط با بسترها و زمینه مدیریت شهری. از سوی دیگر با تأکید بر سطح تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری و بر اساس نظریه مطرح شده در زمینه سیاست‌گذاری و قدرت شهری، این ابعاد ذیل اهمیت هستند: شناسایی عناصر و کنشگران ساختار قدرت و حاکمیت؛ بررسی تشکیلات و روابط میان سازمانی عناصر (برحسب عملکردهای اصلی و برحسب سطوح

تقسیمات کشوری؛ و بررسی منابع و ابزار قدرت و حاکمیت در میان ضروری ترین و مؤثرترین ابزارهای حاکمیت و مدیریت شهری برای تحقق یکپارچگی می‌توان از قوانین و مقررات متناسب و کارآمد یاد کرد. این پژوهش با مینا قرار دادن مدل تکامل فضایی کلان‌شهری اذعان دارد که لکه‌های منفرد و پراکنده در پیرامون هسته اولیه شهر، به مرور به سمت هسته مرکزی سوق داده می‌شوند و فضاهای باز بین آنها نیز رشد می‌کند. توسعه و تکامل لکه‌های منفرد شهری موجب گسترش افقی و فیزیکی کلان شهر تهران شده است. نظریه شبکه شهری منطقه‌ای بیان می‌کند که شهرها به صورت شرکاء عمل می‌کنند و امتیازاتی متفاوت از هم دارند. در کلان شهر تهران، روابط به صورت عمودی از بالا و به پایین می‌باشد. همچنین رویکرد یکپارچگی فضایی (شهری و منطقه‌ای) در مدیریت مناطق کلان شهری مطرح می‌کند که نوع جریان و روابط متقابل کنشگران متفاوت است. وضعیت افسارگسیخته و ناسامان جمعیت، فعالیت و فضا در سطوح محلی، منطقه ای و ملی، گسستگی نظام مدیریت شهری و برنامه ریزی و سیاست گذاری، تعدد عناصر تصمیم گیرنده و ذی نفعان در امر برنامه ریزی و سیاست گذاری موجب ناکارآمدی و عدم تحقق طرح های شهری شده است.

جدول ۱. ابعاد و شاخص‌های پیشنهادی سنجش تفرق سیاسی در منطقه کلان‌شهری تهران

بُعد	شاخص‌های نمونه	منبع داده	شیوه سنجش/تحلیل
حکمرانی/نهادی	تعداد نهادهای تصمیم‌گیر؛ هم‌پوشانی وظایف؛ نبود/وجود نهاد فرمانطقه‌ای	قوانین، مصوبات، اساسنامه‌ها	تحلیل نهادی + نگاشت نهادی
برنامه‌ریزی-سیاستی	تعارض اسناد؛ هم‌راستایی افق‌ها؛ چرخه بازخورد	طرح‌های فرادست/پایین‌دست	تحلیل محتوا (کدگذاری تعارض/هم‌راستایی)
قلمرویی/فضایی	سهم خدمات سطح‌بالا در تهران؛ شاخص دسترسی پیرامون	آمار ثبتی/شبکه حمل‌ونقل	سنجش‌های دسترسی/مرکزیت
کنشگران/قدرت	وزن نسبی بازیگران در پروژه‌های کلیدی	صورت‌جلسات/گزارش‌ها	تحلیل ذی‌نفعان (Stakeholder mapping)
بستر نهادی	اختیار و منابع مالی شهرداری‌های پیرامون؛ چارچوب‌های بین‌شهری	بودجه، آیین‌نامه‌ها	تحلیل تطبیقی اختیارات/منابع

#### ۴. یافته‌ها

##### تحلیلی استنباطی بر دیدگاه‌های نظری و اثربخش بر عدم تحقق پذیری طرح مجموعه شهری تهران

نظریه قطب رشد<sup>۱۰</sup>: این نظریه، توسعه اقتصادی را در قالب تمرکز سرمایه و فعالیت‌ها در یک یا چند قطب مشخص تحلیل می‌کند. فرض بر این است که این قطب‌ها به دلیل جذب سرمایه، نیروی انسانی و فناوری، به کانون رشد و توسعه منطقه‌ای تبدیل می‌شوند و از طریق اثرات سرریز، رشد سایر مناطق پیرامونی را نیز تسهیل می‌کنند. در تحلیل این نظریه به موارد ذیل باید اشاره کرد:

۱- تمرکز بیش از حد و پیامدهای منفی در طرح مجموعه شهری تهران: این نظریه به خوبی فرآیند تمرکز سرمایه و فعالیت‌ها را نشان می‌دهد، اما به طور سنتی به پیامدهای منفی تمرکز نپرداخته است. اثرات منفی این تمرکز شامل تشدید ترافیک، آلودگی هوا، افزایش قیمت زمین و مسکن و از دست رفتن کاربری‌های کشاورزی پیرامون شهر است که در تهران به وضوح مشهود است

۲- عدم توجه کافی به ظرفیت محیطی و اجتماعی: تهران از نظر زیرساختی و محیطی توان تحمل این میزان تمرکز را ندارد. ظرفیت محدود اراضی، منابع آب، کیفیت هوا و نیز نابرابری‌های اجتماعی ناشی از تمرکز نادیده گرفته می‌شود. نظریه قطب رشد به طور سنتی این محدودیت‌ها را در نظر نمی‌گیرد و فرض را بر رشد نامحدود و مثبت می‌گذارد.

۳- محدودیت در توزیع عادلانه توسعه: این نظریه به شکل ذاتی موجب تمرکز نابرابر سرمایه و فرصت‌ها می‌شود که می‌تواند منجر به افزایش شکاف‌های اجتماعی و اقتصادی شود، در حالی که تهران با مشکلات عمیق فقر شهری و تفاوت شدید دسترسی به خدمات مواجه است. نظریه مکان مرکزی<sup>۱۱</sup> نیز ساختار سلسله‌مراتبی شبکه‌های شهری را بر اساس نقش‌های خدماتی آن‌ها تحلیل می‌کند و فرض می‌کند شهرها در یک شبکه منظم و هندسی (معمولاً شش ضلعی) قرار می‌گیرند. در چنین شرایطی موارد ذیل در طرح مجموعه شهری تهران بر اساس نظریه مذکور به شرح ذیل می‌باشد:

۱- عدم تطابق با واقعیت پیچیده تهران: تهران و اطراف آن ساختاری بسیار پیچیده‌تر از مدل‌های ساده این نظریه دارند. این نظریه، به دلیل فرضیات ساده‌انگارانه‌اش (مانند همگنی زمین، تقارن هندسی) نمی‌تواند پیچیدگی‌های ساختار چند مرکزی، پراکندگی نامنظم و ترکیب کاربری‌های متنوع در تهران را به درستی تبیین کند

<sup>10</sup> Growth Pole Theory

<sup>11</sup> Central Place Theory

۲- نقش فناوری و فضای مجازی: با توسعه فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات، فاصله‌های مکانی کمتر اهمیت یافته و خدمات شهری می‌توانند به صورت مجازی یا از راه دور ارائه شوند. این موضوع مدل مکان مرکزی را به چالش کشیده است. تهران امروز تحت تاثیر این تحولات قرار دارد که در مدل‌های سنتی نظریه دیده نشده است.

۳- عدم توجه کافی به عوامل اجتماعی و سیاسی: این نظریه بیشتر از منظر اقتصادی و جغرافیایی به شهرها نگاه می‌کند و نقش سیاست‌های حکومتی، منافع اقتصادی و قدرت‌های اجتماعی در شکل‌گیری ساختار شهری را کم‌رنگ می‌کند؛ در تهران، این عوامل نقش مهمی در شکل‌گیری الگوهای فضایی و نابرابری‌ها دارند.

نظریه شبکه شهری-منطقه‌ای<sup>۱۲</sup> هم بر اهمیت روابط و تعاملات متقابل بین شهرها و مناطق مختلف تأکید دارد، که به جای ساختارهای سلسله مراتبی یا قطبی، ساختار فضایی به صورت شبکه‌ای دیده می‌شود. در تحلیل این نظریه در مجموعه شهری تهران به موارد ذیل باید تأکید کنیم:

۱- قابلیت تطبیق با ساختار چند مرکزی تهران: این نظریه می‌تواند بهتر از نظریه‌های سنتی، وضعیت تهران را که دارای چندین مرکز فعالیت در پیرامون شهر است، توضیح دهد و چگونگی تعامل مراکز مختلف را تحلیل کند

۲- ضعف در سازوکارهای اجرایی: با وجود ظرفیت نظری بالای این رویکرد، یکی از مشکلات اساسی آن عدم ارائه راهبردها و سیاست‌های عملیاتی مشخص برای مدیریت چنین شبکه‌هایی است. تهران به علت نبود برنامه‌ریزی هماهنگ منطقه‌ای، به شدت دچار پراکندگی غیرکنترل شده شده که این نظریه به تنهایی نمی‌تواند آن را حل کند

۳- کم‌توجهی به نابرابری‌های فضایی: نظریه شبکه شهری-منطقه‌ای در تحلیل خود کمتر به مسئله نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی بین مراکز مختلف توجه دارد، در حالی که تهران شاهد تفاوت‌های شدید در دسترسی به خدمات و کیفیت زندگی میان مناطق مختلف است در دیدگاه توسعه آگروپولیتن<sup>۱۳</sup> که بر تعامل و هم‌افزایی میان فضای شهری و روستایی تأکید دارد و توسعه هم‌زمان و متوازن در مناطق شهری-روستایی را هدف می‌گیرد. موارد ذیل در مجموعه شهری تهران بر اساس این نظریه حائز اهمیت است:

۱- نقش مهم در حفظ کاربری‌های کشاورزی و محیط زیست: این نظریه می‌تواند راهکار مناسبی برای جلوگیری از تغییر کاربری بی‌رویه زمین‌های کشاورزی اطراف تهران باشد، اما در عمل، سیاست‌گذاری‌ها در تهران بیشتر منجر به تخریب این فضاها شده است

۲- موانع اجرایی: در ایران، ساختارهای نهادی و سیاسی چندان تسهیل‌کننده توسعه متوازن شهری-روستایی نیستند و سیاست‌های توسعه‌ای غالباً تمرکزگرا هستند. این مساله مانع از تحقق دیدگاه‌های آگروپولیتن شده است

۳- عدم هماهنگی با تغییرات سریع جمعیتی: مهاجرت‌های روستایی به تهران و پیرامون آن بسیار پرشتاب است و این نظریه نیازمند سازوکارهای پویا و انعطاف‌پذیر است که در ایران و تهران به خوبی شکل نگرفته است

نظریه اقتصاد سیاسی فضا<sup>۱۴</sup> که به بررسی رابطه میان ساختارهای قدرت، مناسبات اقتصادی و شکل‌گیری فضای شهری می‌پردازد و تأکید اصلی آن بر نابرابری‌ها و تضادهای اجتماعی است. بر این اساس موارد ذیل در طرح مجموعه شهری حائز اهمیت است:

۱- تحلیل انتقادی عمیق از نابرابری‌ها: این نظریه به خوبی وضعیت نابرابر تهران را در دسترسی به زمین، مسکن، خدمات و فرصت‌های اقتصادی تحلیل می‌کند و ضرورت توجه به عدالت فضایی را برجسته می‌سازد

۲- چالش‌های پیاده‌سازی عدالت فضایی: اگرچه این نظریه به خوبی مشکل را نشان می‌دهد، راهکارهای اجرایی و سیاست‌گذاری مشخصی ارائه نمی‌کند و غالباً به نقدهای نظری و سیاسی محدود می‌ماند

۳- نفوذ ساختارهای قدرت در شکل‌گیری فضا: تهران نمونه بارز تاثیرگذاری نهادهای سیاسی، منافع اقتصادی و مناسبات قدرت در شکل‌دهی به ساختار فضایی شهر است که این نظریه توانسته آن را به خوبی تبیین کند

۴- پیچیدگی تغییرات و مقاومت در برابر اصلاحات: تغییر ساختارهای نابرابر فضایی تهران با توجه به منافع متمرکز قدرت، چالشی جدی است که این نظریه به آن اشاره می‌کند، اما روش‌های کاربردی تغییر این ساختارها نیازمند راهکارهای میان‌رشته‌ای است

نظریه نوسازی و توسعه شهری-منطقه‌ای<sup>۱۵</sup> که تمرکز بر بازسازی فضاهای ناکارآمد، بهبود زیرساخت‌ها، افزایش کیفیت زندگی و رفع مشکلات کالبدی-اجتماعی تأکید دارد در طرح مجموعه شهری تهران به مولفه‌های ذیل می‌تواند بپردازد:

۱- کاربردی بودن در اصلاح کالبدی تهران: اقدامات نوسازی شهری در تهران به بهبود شبکه‌های حمل‌ونقل، افزایش دسترسی به خدمات و ارتقای کیفیت فضاهای عمومی کمک کرده است

<sup>12</sup> Urban-Regional Network Theory

<sup>13</sup> Agropolitan Development Theory

<sup>14</sup> Political Economy of Space

<sup>15</sup> Urban and Regional Renewal Theory

۲- خطر جابه‌جایی اجباری و نابرابری: با این حال، این نظریه کمتر به اثرات اجتماعی نوسازی، مانند جابه‌جایی اجباری اقشار کم‌درآمد و افزایش نابرابری توجه دارد. در تهران، تجربه پروژه‌های نوسازی اغلب منجر به محرومیت برخی گروه‌ها شده است

۳- تمرکز محدود بر مسائل زیست‌محیطی: نوسازی کالبدی به تنهایی نمی‌تواند بحران‌های محیط زیستی، آلودگی هوا و تخریب فضای سبز را حل کند مگر با برنامه‌ریزی یکپارچه و میان‌بخشی

۴- لزوم ترکیب با رویکردهای اجتماعی و اقتصادی: برای ایجاد تغییرات پایدار در تهران، نوسازی کالبدی باید همراه با سیاست‌های عدالت‌محور و اقتصاد مقاومتی باشد

مجموعه نظریه‌ها هر یک در تحلیل بخشی از واقعیت پیچیده تهران موفق‌اند اما در مجموع فاقد جامعیت برای مدیریت همه‌جانبه و پایدار هستند. نقاط ضعف عمده عبارت‌اند از:

- تأکید بیش از حد بر یک بعد خاص (اقتصادی، کالبدی یا سیاسی) بدون تلفیق میان‌رشته‌ای؛
- کم‌توجهی به نابرابری‌ها و عدالت فضایی؛
- نبود راهکارهای عملی و اجرایی مشخص برای مدیریت بحران‌های کالبدی، اجتماعی و زیست‌محیطی؛
- عدم تطابق مدل‌های نظری با تحولات فناوری و تغییرات سریع جمعیتی؛
- نبود هماهنگی و همکاری میان نهادهای مختلف شهری و منطقه‌ای.

از این رو، طرح مجموعه شهری تهران باید با رویکردی نظام‌مند، تلفیقی و واقع‌بینانه تدوین شود که در آن نظریه‌های مختلف در یک چارچوب تعاملی و چندسطحی (کلان‌شهری، منطقه‌ای، محلی) به کار گرفته شوند. علاوه بر این، تأکید بر توسعه پایدار، عدالت فضایی، حفاظت از محیط زیست و بهره‌گیری از فناوری‌های نوین باید در دستور کار قرار گیرد.

### تحلیلی استنباطی بر دیدگاه‌های نظری و اثربخش بر عدم تحقق پذیری طرح مجموعه شهری تهران

اهداف و رویکردهای طرح مجموعه شهری تهران در نظریه سیستم شهری بر موضوعاتی چون ساماندهی و سازمان‌دهی فضایی فعالیت‌ها، به‌ویژه توزیع بهینه جمعیت و فعالیت‌ها در شبکه‌ای سلسله‌مراتبی از شهرها و سکونتگاه‌ها، کاهش فشار از کلان‌شهر مادر (تهران) با واگذاری بخشی از کارکردهای عملکردی به سایر شهرهای پیرامونی، ارتقاء انسجام فضایی مجموعه شهری تهران از طریق تعامل سلسله‌مراتبی نهادها و شهرها تأکید داشته است. اما در عمل، سیستم شهری تهران دچار گسست عملکردی است، شهرهای پیرامونی (رباط‌کریم، ورامین، پاکدشت...) بیشتر نقش خوابگاهی دارند تا عملکردی. و مضاف این که سلسله‌مراتب عملکردی به نفع تهران مرکز شکسته شده و اغلب شهرهای اطراف از نظر اشتغال، خدمات، و زیرساخت ناتوان‌اند. اضافه بر این موضوعات، مدل سیستم شهری نیازمند هم‌ترازی نهادهای مدیریت شهری و منطقه‌ای است که در ایران به‌شدت متمرکز و ناهماهنگ است

اهداف و رویکردهای طرح مجموعه شهری تهران در نظریه مکان مرکزی بر مفاهیمی چون استفاده بهینه از زیرساخت‌ها، ایجاد مراکز خدماتی سطح بالا در شهرهای پیرامونی، ارتقاء سطح خدمات در سکونتگاه‌های کوچک‌تر، کاهش وابستگی به تهران، توزیع متعادل امکانات و کاهش تردد روزانه به تهران تأکید دارند. بر مبنای چنین رویکردهایی باید گفت تهران تمام لایه‌های خدماتی (از خرده‌فروشی تا فوق تخصصی) را در خود متمرکز کرده و امکان نقش‌آفرینی شهرهای میانی را سلب کرده است. الگویی که در این نظریه از شعاع نفوذ خدماتی انتظار می‌رود در تهران به دلیل ساختار فضایی بی‌قاعده و پراکندگی سکوتی (خصوصاً مناطق جنوب‌شرقی) امکان تحقق ندارد.

در نظریه قطب رشد اهداف و رویکردهای طرح مجموعه شهری تهران بر موضوعاتی چون تقویت قطب‌های مکمل رشد برای جذب سرمایه و جمعیت (مانند کرج، پردیس، شهریار)، انتقال بخشی از تمرکز جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی از تهران به این قطب‌ها، توسعه همزمان زیرساخت و خدمات در اطراف این قطب‌ها اشاره دارد. اما تحقق قطب‌های رشد نیازمند سرمایه‌گذاری هدفمند، تسهیلات قانونی و مشوق‌های اقتصادی است که غالباً ناقص یا ناکارآمد اجرا شده‌اند. خطر شکل‌گیری "قطب‌های رشد ناقص" (مانند کرج)، بدون دستیابی به خودکفایی عملکردی که خود تبدیل به نسخه کوچک‌تری از تهران شوند. این نظریه ممکن است نابرابری را در فضا تشدید کند، زیرا مناطقی که انتخاب نشده‌اند، بیشتر به حاشیه رانده می‌شوند.

در نظریه مرکز-پیرامون و مولفه‌های این نظریه که در اهداف طرح مجموعه شهری تهران مهم و قابل اهمیت بوده است تلاش برای برقراری عدالت فضایی با کاهش نابرابری‌های ساختاری بین تهران (مرکز) و سایر شهرها (پیرامون)، حمایت از مناطق پیرامونی از طریق سرمایه‌گذاری، خدمات اجتماعی، آموزش و بهداشت می‌باشد. در این رابطه باید گفت، تهران همچنان مرکز تصمیم‌گیری، سرمایه، نهادها و خدمات مانده و پیرامون صرفاً نقش مصرف‌کننده دارد.

نظریه مرکز-پیرامون در ایران عموماً به صورت سیاسی اجرا شده (تأسیس شهرستان‌های جدید) نه اقتصادی-اجتماعی، و به همین دلیل موفق نبوده است. مهاجرت روزافزون از پیرامون به مرکز خود نشانه عملکرد معکوس این نظریه در عمل است.

در نظریه توسعه اگروپولیتن که در مفاهیم نظری طرح مجموعه شهری تهران استفاده شده است به موضوعاتی چون تقویت رابطه شهر-روستا، حفظ زمین‌های کشاورزی و کنترل ساخت‌وسازهای پراکنده در پیرامون تهران، توسعه متعادل نواحی روستایی به‌عنوان بخشی از ساختار تولیدی و نه فقط سکونتی، استفاده از پتانسیل‌های زیست‌محیطی و منابع طبیعی برای تحقق توسعه پایدار اشاره دارد. در این خصوص شهر تهران با بلعیدن نواحی روستایی اطراف (مانند کن، ازگل، طرشت) عملاً در تضاد با اصول اگروپولیتن عمل کرده است. تغییر کاربری‌های گسترده به نفع توسعه مسکونی سوداگران، پیوند ارگانیک شهر و روستا را گسسته است. کمبود راهبردهای رسمی برای حفظ کشاورزی شهری و روستایی نیز در این طرح قابل مشاهده است.

نظریه شبکه شهری و منطقه‌ای نیز به تقویت اتصال بین شهرها با استفاده از شبکه حمل‌ونقل، تعامل اطلاعاتی، اقتصادی و مدیریتی و هماهنگی بین نهادهای شهری، ایجاد اتحاد عملکردی و مهمتر از همه ارتقاء قدرت چانه‌زنی شهرهای پیرامونی از طریق مشارکت در شبکه‌ها تاکید دارد. در این ارتباط شبکه شهری تهران از منظر کارکرد اقتصادی و نهادی بسیار ناکارآمد است. حمل‌ونقل عمومی منطقه‌ای ناکافی (خطوط ریلی یا حمل‌ونقل سریع بین‌شهری)، باعث ناکارآمدی شبکه‌ای شده است. بسیاری از شهرهای پیرامونی ارتباطات افقی با یکدیگر ندارند و تمام ارتباطات عمودی با تهران است، یعنی شبکه واقعی شکل نگرفته بلکه «ستاره‌ای متمرکز» است.

در نظریه اقتصاد سیاسی فضا که در مبانی نظری طرح مجموعه شهری تهران به مولفه‌های آن اشاره شده است موضوعاتی چون تحلیل چرایی تمرکز سرمایه، مالکیت زمین، و فرآیندهای سوداگران در توسعه نامتوازن فضایی تهران، افشای نقش نیروهای سرمایه‌سالار در گسترش بی‌رویه کلان‌شهر و تخریب حاشیه‌ها، فهم پیچیدگی تعامل میان سیاست، اقتصاد و فضا در فرآیندهای شهری قابل اهمیت می‌باشد اما در این خصوص نظام برنامه‌ریزی فعلی بدون در نظر گرفتن نیروهای بازار و طبقات اجتماعی، به پایداری دست نمی‌یابد. تضاد میان سیاست رسمی و منافع سرمایه‌داران باعث ناکامی طرح‌های کلان شده (مثلاً رشد مسکن لوکس در شمال تهران در تضاد با اهداف توزیع‌گرایانه طرح مجموعه) شده است. اقتصاد سیاسی فضا نشان می‌دهد توسعه تهران نه بر اساس نیاز جمعیت بلکه منافع ذی‌نفعان قدرت‌مند شهری شکل گرفته است.

در نهایت در نظریه نوسازی و توسعه شهری و منطقه‌ای به موضوعاتی چون ارتقاء کیفیت زندگی، دسترسی همگانی به زیرساخت، آموزش، بهداشت و مسکن، مدرن‌سازی عملکردی شهرها از منظر زیرساختی، مدیریتی و خدماتی، تسهیل انتقال از ساختارهای سنتی به ساختارهای شهروندمدار و شبکه‌ای اشاره شده است که در مبانی نظری طرح مجموعه شهری تهران به آن به طور غیرمستقیم اشاره شده است. در این خصوص باید گفت پیروی کورکورانه از الگوهای نوسازی غربی در برخی طرح‌های شهری (مثل شهرک‌سازی بدون توجه به فرهنگ زیست محلی) بی‌توجهی به بافت‌های فرسوده و ناکارآمد و تمرکز صرف بر نوسازی در مناطق مرکزی و ثروتمند در عمل به‌جای «نوسازی هم‌گرا»، توسعه «تبعیض‌آمیز و گسسته» را دامن زده است.

در مجموع، طرح مجموعه شهری تهران به‌درستی از اهدافی چون ساماندهی فضایی، کاهش تمرکز، توسعه پایدار، و ایفای نقش ملی-بین‌المللی پیروی می‌کند. با این حال نظریه‌ها اگرچه چارچوب تحلیلی ارزشمندی ارائه می‌دهند، در عمل با ضعف نهادی، تمرکزگرایی، نبود هماهنگی بین مقیاس‌ها و فقدان سیاست‌گذاری همگرا ناکام مانده‌اند. همچنین فقدان حکمروایی چندسطحی و کارآمد، بزرگ‌ترین مانع در تحقق ظرفیت نظریه‌هاست. حتی کارآمدترین نظریه‌ها بدون سازوکار نهادی فعال و توزیع اختیارات، در عمل خنثی می‌شوند. در نهایت تهران به‌مثابه یک فضای غالب و مرکز ثقل سرمایه، جمعیت، سیاست و تصمیم‌گیری، بخش زیادی از اهداف نظری را زیر سایه منطق بازار و سرمایه به حاشیه رانده است.

### تبیین نقش تفرق سیاسی در عدم تحقق اهداف طرح مجموعه شهری تهران بر اساس دیدگاه‌های نظری

منطبق بر نظریه سیستم شهری، تفرق سیاسی در طرح مجموعه شهری محصول تعدد نهادهای تصمیم‌گیر، تضاد برنامه‌ها بین شهرداری تهران، شهرداری‌های پیرامون، استانداری، و وزارت‌خانه‌ها است که باعث شده سیستم شهری تهران فاقد یکپارچگی کارکردی باشد. به‌جای شکل‌گیری یک سیستم منسجم، با نقاط متکثر تصمیم‌گیری، سیاست‌های ناهماهنگ و رقابت برای منابع مواجه هستیم. این موضوع را در نظریه مکان مرکزی در نبود سیاست‌گذاری یکپارچه، خدمات و زیرساخت‌ها می‌توان یافت که به‌صورت متمرکز در تهران مستقر شده‌اند. شهرهای پیرامونی به دلیل ضعف مدیریت محلی و نبود اختیار کافی، نقش واقعی در تأمین خدمات سطح بالا ندارند. لذا شبکه خدماتی به نفع مرکز (تهران) به هم خورده است. چنین شرایطی بر اساس نظریه قطب رشد منجر به شکل‌گیری نهادهای توسعه‌گرای موازی (شهرداری‌ها، شرکت‌های مادر تخصصی، شرکت‌های عمرانی منطقه‌ای، وزارت‌خانه‌ها) شده که هیچ یک از قطب‌های توسعه‌ای به‌طور هدفمند و یکپارچه حمایت نمی‌شوند. در نتیجه، رشد به جای آنکه هدایت‌شده و قطبی باشد، پراکنده و فاقد انسجام شده است. اضافه بر این تاثیر تفرق سیاسی

بر مبنای نظریه مرکز - پیرامون را در تمرکز تصمیم‌گیری و بودجه در تهران، و ضعف نهادهای حاکمیتی در شهرهای پیرامونی (به‌ویژه فقدان اختیارات مالی و سیاست‌گذاری) می‌توان یافت که موجب شده مرکز (تهران) همچنان قدرت مکش بالا داشته باشد. بنابراین، عدم تمرکز واقعی و تفرق قدرت در سطح منطقه‌ای، شکاف مرکز-پیرامون را تشدید کرده است. در این راستا، بر مبنای نظریه توسعه آگروپولیتن تعامل شهر و روستا برهم خورده است که چنین شرایطی نتیجه نبود مدیریت یکپارچه شهری-روستایی و تداخل عملکرد سازمان‌هایی مانند شهرداری، جهاد کشاورزی، منابع طبیعی و راه و شهرسازی می‌باشد که منجر به شکل‌گیری توسعه کالبدی بی‌رویه و تخریب اراضی کشاورزی پیرامونی بدون هماهنگی با سیاست‌های حفاظتی شده است.

در ادامه در نظریه شبکه شهری/منطقه‌ایکه بر تعامل افقی و سلسله‌مراتبی بین شهرهای منطقه‌ای و توزیع کارکردها تأکید دارد تأثیر تفرق سیاسی را می‌توان چنین بیان کرد که در طرح مجموعه شهری تهران شهرهای پیرامونی فاقد نهادهای هماهنگ‌کننده مشترک‌اند. رقابت سیاسی و اداری بین شهرداری‌ها، و نبود سازوکار همکاری منطقه‌ای مؤثر، مانع تشکیل شبکه شهری عملکردی و مکمل شده است. در واقع، هر شهر بر محور منافع خود عمل می‌کند، نه در چارچوب منافع منطقه‌ای.

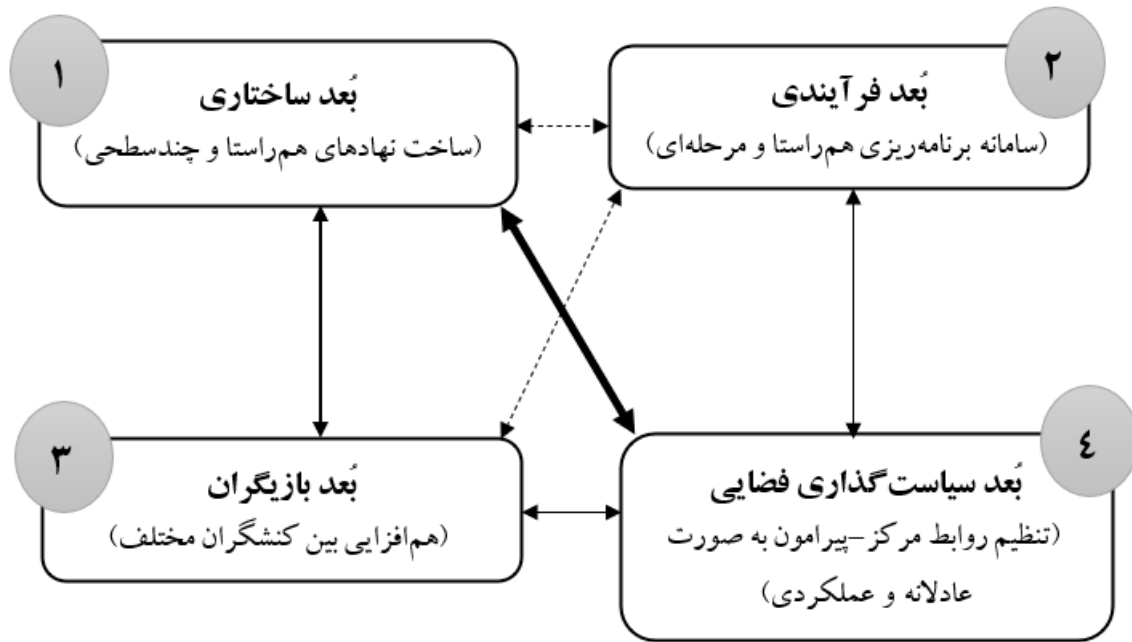
این موضوع در نظریه اقتصاد سیاسی فضا که بر جهت دهی فضا بر قدرت‌های سیاسی-اقتصادی تأکید دارد تأثیر تفرق سیاسی را می‌توان در امکان نفوذ بیشتر بازیگران ذی‌نفع خصوصی در سطوح مختلف به‌ویژه در غیاب نهاد ناظر یکپارچه، رشد شهرک‌سازی‌های سوداگرانه، فساد در تخصیص اراضی، و نابرابری فضایی دید. در نهایت موضوع تفرق سیاسی در عدم تحقق پذیری طرح مجموعه شهری تهران در نظریه نوسازی و توسعه منطقه‌ای را می‌توان در نبود ساختار اداری منسجم و تفویض اختیارات، شهرداری‌های مناطق پیرامونی توانایی ارائه خدمات کیفی، توسعه زیرساخت یا ارتقای ظرفیت مدیریتی دید. این موضوع فرآیند نوسازی متوازن و برنامه‌ریزی شده را مختل کرده است.

در نتیجه می‌توان گفت تفرق سیاسی در مجموعه شهری تهران نه تنها مانع تحقق اهداف کلان و خرد طرح شده، بلکه باعث واگرایی عملکردی، ناهماهنگی نهادی، و تضعیف حکمروایی منطقه‌ای شده است؛ موجب تشدید نابرابری فضایی و ادامه تمرکزگرایی در تهران به‌رغم ادعاهای تمرکززدایی گردیده است؛ فرصت بهره‌گیری از نظریه‌های علمی توسعه شهری و منطقه‌ای را در سطح اجرا خنثی نموده است. راه برون‌رفت از این موضوع، یکپارچه‌سازی حاکمیتی، تقویت ساختارهای بین‌نهادی، تفویض اختیارات واقعی به سطوح پایین‌تر، و ایجاد نهاد فراشه‌ری هماهنگ‌کننده در مقیاس مجموعه شهری است که در راهبردهای نهایی به آن اشاره خواهد شد.

### مدل مفهومی به منظور تحقق پذیری طرح مجموعه شهری تهران

مدل حکمرانی یکپارچه چندسطحی بر مبنای هم‌پیوندی نظریات توسعه فضایی-شهری می‌باشد که شامل چهار بعد است که بعد ساختاری (ساخت نهادهای هم‌راستا و چندسطحی) اولین بعد می‌باشد. این موضوع مرتبط با نظریه سیستم شهری، نظریه نوسازی، حکمروایی چندسطحی، شبکه شهری است. اجزاء این بعد شامل تشکیل نهاد «هماهنگ‌کننده منطقه‌ای» با اختیارات بین‌شهری در قالب سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی منطقه شهری تهران، طراحی ساختار اداری-فضایی چندسطحی (ملی، منطقه‌ای، محلی) با مرزهای مشخص وظیفه‌ای، توسعه سازوکارهای حکمروایی مشارکتی بین دولت، بخش خصوصی، جامعه مدنی و شوراهای شهری است. نقش این اجزا در کاهش تفرق به این صورت است که با توزیع اختیارات و وظایف میان نهادهای مشخص و هم‌تراز در سطوح مختلف، موازی‌کاری، تعارض نهادی و مداخلات بدون هماهنگی کاهش می‌یابد.

بعد فرآیندی (سامانه برنامه‌ریزی هم‌راستا و مرحله‌ای) بعدی دیگری از این مدل است که دقیقاً بر اساس نظریه قطب رشد، نظریه نوسازی، نظریه توسعه منطقه‌ای تدوین شده است. اجزاء این بعد شامل استقرار سامانه برنامه‌ریزی تدریجی و بازخوردپذیر، تمرکز بر توسعه مرحله‌ای قطب‌های پیرامونی به‌عنوان کانون‌های جذب جمعیت و فعالیت، تنظیم طرح‌های راهبردی با ابزار «برنامه‌ریزی سناریویی و انعطاف‌پذیر است. نقش این بعد در کاهش تفرق به این صورت است که با ایجاد رویکرد فرآیندی به جای تصمیم‌گیری‌های متمرکز و مقطعی، می‌توان ظرفیت نهادهای محلی را به‌تدریج ارتقا داد و مسئولیت‌پذیری بین‌سطحی را افزایش داد.



شکل ۲. مدل مفهومی به منظور تحقق‌پذیری طرح مجموعه شهری تهران (کوهستانی و همکاران، ۱۴۰۴)

بعد بازیگران (هم‌افزایی بین کنشگران مختلف) بازوی سوم این مدل است که مرتبط با نظریه اقتصاد سیاسی فضا، نظریه مرکز-پیرامون، حکمروایی چندلایه تدوین می‌شود. اجزاء این بعد شامل راه‌اندازی شورا یا کارگروه شهری-منطقه‌ای با عضویت کلیه شهرداران، فرمانداران، مدیران زیرساخت و نمایندگان دولت، تنظیم «توافق‌نامه‌های فضایی» میان نهادهای محلی برای انجام پروژه‌های مشترک، شفاف‌سازی تعارض منافع میان بازیگران خصوصی، دولتی و عمومی است. نقش این بعد در کاهش تفرق به این گونه است که بازیگران مختلف به جای رقابت ناکارآمد، در یک ساختار گفت‌وگویی رسمی همکاری می‌کنند؛ تعارض‌های نهادی کاهش یافته و اجماع بر اهداف افزایش می‌یابد. بعد سیاست‌گذاری فضایی (تنظیم روابط مرکز-پیرامون به صورت عادلانه و عملکردی) آخرین بعد این مدل است که مرتبط با نظریه مکان مرکزی، مرکز-پیرامون، آگروپولیتن، قطب رشد شکل خواهد گرفت. اجزاء این بعد شامل تخصیص کارکردهای مکمل به هر شهر و سکونتگاه در مجموعه شهری (مثلاً: رباط‌کریم = حمل‌ونقل لجستیکی، دماوند = کشاورزی هوشمند، ورامین = صنایع پاک)، اولویت‌بخشی به سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های مناطق پیرامونی و اعمال سیاست «تمرکززدایی هوشمند» در خدمات عمومی سطح بالا (دانشگاه‌ها، بیمارستان‌ها، مراکز سیاست‌گذاری) خواهد بود.

## ۵. بحث

این پژوهش با تمرکز بر مفهوم «تفرق سیاسی» در پنج بعد حکمرانی/نهادی، برنامه‌ریزی-سیاستی، قلمرویی/فضایی، کنشگران/قدرت و بستر نهادی، نشان داد که ناکامی در تحقق طرح مجموعه شهری تهران بیش از آن‌که صرفاً ناشی از ضعف فنی طراحی یا کمبود منابع باشد، از ناهماهنگی چندسطحی نهادها و قواعد بازی ریشه می‌گیرد. یافته‌های بخش ۴ (چه در سطح شواهد اسنادی و چه در تحلیل ساختار-فرآیند) مؤید آن است که نبود مرجع هماهنگ‌کننده فرامنطقه‌ای، هم‌پوشانی وظایف میان سازمان‌های بخشی، و غلبه منطق بازار بر منطق سیاست‌گذاری فضایی، چرخه‌ای از واگرایی عملکردی را بازتولید کرده است. در این بخش، پیامدهای نظری و عملی این یافته‌ها را در پیوند با ادبیات، سازوکارهای علی، و دلالت‌های سیاستی و ارزشی واکاوی می‌کنیم.

### ۵-۱. جایگاه‌یابی یافته‌ها در ادبیات چندرشته‌ای

نتیجه کلیدی این پژوهش (این‌که «تفرق سیاسی» مهم‌ترین مانع تحقق طرح‌های فرامنطقه‌ای است) با سه خط اصلی ادبیات هم‌نواست. نخست، ادبیات حکمروایی چندسطحی (MLG) بر این نکته تأکید دارد که در فضاهای شهری-منطقه‌ای پیچیده، «اختیار»، «منابع» و «پاسخگویی» باید در سطوح مختلف به صورت هم‌افزا آرایش یابد، نه به صورت سلسله‌مراتبی خشک یا جزیره‌ای. دوم، رویکرد شبکه شهری-منطقه‌ای نشان می‌دهد که کیفیت پیوندهای افقی بین شهرهای پیرامونی به اندازه پیوندهای شعاعی با هسته اهمیت دارد؛ در غیر این صورت، تمرکزگرایی خدمات سطح‌بالا در مرکز، کارکرد مکملی پیرامون را تضعیف می‌کند. سوم، ادبیات اقتصاد سیاسی فضا تبیین می‌کند که چگونه

اتلاف‌های قدرت، مقررات زمین، و انگیزه‌های مالی می‌تواند مسیر توسعه را قفل کند و به «قواعد بازی» ای بینجامد که عملاً تحقق اهداف اسناد فضایی را ناممکن می‌سازد. بدین ترتیب، یافته‌های ما نه فقط با این ادبیات سازگار است بلکه پل مفهومی بین آن‌ها برقرار می‌کند: از یک سو تفکیک ابعاد تفرق سیاسی و از سوی دیگر، پیوند آن با شاخص‌های سنجش‌پذیر که امکان ارزیابی تجربی ادعاها را فراهم می‌آورد.

### ۲-۵. سازوکارهای علی: از معماری نهادی تا مشوق‌های اقتصادی-سیاسی

بازخوانی اسناد و مصوبات منتخب نشان می‌دهد که شکست طرح مجموعه شهری تهران، پیامد ترکیب ویژه‌ای از معماری نهادی و مشوق‌های نامتوازن است. نبود یک نهاد فرمانتقله‌ای دارای اختیار میان‌بخشی موجب شده است که هر سازمان بخشی اهداف خود را بهینه‌سازی محلی کند و در غیاب سازوکار حل‌وفصل تعارض، سیاست‌های بخشی متعارض تولید شود. این وضعیت با تمرکز مالی و عدم تقارن اختیارات تشدید می‌شود؛ بخش عمده منابع و قدرت تصویب در سطح مرکزی متمرکز است، حال آن‌که بار اجرایی و پاسخگویی در سطح محلی باقی می‌ماند. از منظر اقتصاد سیاسی، این چنین مشوق‌ها منجر به تسلط پروژه‌هایی می‌شود که بازده کوتاه‌مدت مالی/سیاسی دارند و در نتیجه، سرمایه‌گذاری‌های مکمل در پیرامون (زیرساخت‌های حمل‌ونقل ثانویه، خدمات سطح‌بالا، کارکردهای تخصصی شهرهای پیرامونی) به حاشیه می‌رود. لذا شکست اجرای طرح نه محصول یک «تصمیم بد» منفرد، بلکه برآیند قواعد نانوشته تداوم‌بخش مرکزگرایی است.

### ۳-۵. سه‌م مفهومی: از «توصیف تفرق» به «عملیاتی‌سازی» آن

یکی از دستاوردهای این پژوهش، گذار از توصیف کلی تفرق سیاسی به عملیاتی‌سازی ابعاد آن است. تعریف‌های پیاده‌سازی شده در ابعاد تفرق سیاسی و شاخص‌های جدول ۱ به سیاست‌گذار اجازه می‌دهد که از سطح «تشخیص شهودی» به سطح ارزیابی مبتنی بر شاخص حرکت کند. برای نمونه، «هم‌پوشانی شرح‌وظایف» یا «نبود چرخه بازخورد در سیاست‌ها» مفاهیمی کیفی‌اند؛ اما با تبدیل آن‌ها به سنجه‌های قابل اندازه‌گیری (تعداد نهادهای ذی‌اختیار، درصد سیاست‌های دارای ارزیابی دوره‌ای، یا وجود توافق‌نامه‌های فضایی بین‌شهری) می‌توان مسیر کاهش تفرق را قابل پیش‌کرد. این گذار، به‌ویژه در زمینه برنامه‌ریزی منطقه کلان‌شهری تهران، شرط لازم برای عبور از کلی‌گویی و نزدیک‌شدن به تصمیم‌سازی مبتنی بر شواهد است.

### ۴-۵. دلالت‌های سیاستی: اصول طراحی برای حکمرانی یکپارچه چندسطحی

تحلیل ما چهار اصل طراحی را برای سیاست‌گذاری فضایی فرمانتقله‌ای برجسته می‌کند که با چارچوب چهارستونی شکل ۲ هم‌راستا است:

۱. روشن‌سازی اختیار و پاسخگویی (ستون ساختاری): ایجاد یک نهاد هماهنگی فرمانتقله‌ای با اختیارات میان‌بخشی و مرزهای وظیفه‌ای روشن، که هم‌پوشانی را کاهش دهد و بتواند در تعارضات بخشی داوری کند. این نهاد باید واجد حساب‌دهی شفاف به شورای شهری-منطقه‌ای باشد.
۲. نظام برنامه‌ریزی تدریجی و بازخوردپذیر (ستون فرایندی): جایگزینی چرخه خطی «تصویب-اجرا-تمام» با مرحله‌بندی انعطاف‌پذیر و ارزیابی‌های دوره‌ای؛ بهره‌گیری از برنامه‌ریزی سناریویی برای مواجهه با عدم قطعیت و ایجاد حلقه‌های بازخورد که سیاست‌های ناکارا را به‌موقع اصلاح کند.
۳. نظام‌مند کردن همکاری بین‌شهری (ستون بازیگران): از طریق توافق‌نامه‌های فضایی (Spatial Compacts) که پروژه‌های مشترک (مثلاً مراکز خدمات تخصصی در شهرهای پیرامونی) را با تقسیم منافع و هزینه‌ها تضمین می‌کند. چنین توافق‌نامه‌هایی باید دارای شاخص‌های عملکرد و سازوکارهای حل اختلاف باشند.
۴. تخصیص کارکردهای مکمل و تمرکززدایی هوشمند (ستون سیاست فضایی): تعیین کارکردهای تخصصی برای شهرهای پیرامونی در پیوند با مزیت‌های نسبی آن‌ها (لجستیک، صنایع پاک، کشاورزی دانش‌بنیان، گردشگری دانش‌محور) و انتقال هدفمند خدمات سطح‌بالا به این شهرها، مشروط به استقرار ظرفیت نهادی و اتصال‌پذیری کافی.

### ۵-۵. عملیاتی‌سازی چارچوب پیشنهادی: از نقشه راه تا سنجش موفقیت

برای پرهیز از کلی‌گویی، اجرای چارچوب چهارستونی نیازمند یک نقشه راه اجرایی است. در افق کوتاه‌مدت، تمرکز بر اکتشاف نهادی (Institutional Scoping) و تکمیل «نقشه نهادی» جهت شناسایی هم‌پوشانی‌ها و خلأها ضروری است؛ در افق میان‌مدت، پایلوت‌سازی توافق‌نامه‌های فضایی در یکی-دو کریدور اولویت‌دار (مثلاً کریدورهای شرقی-غربی پیرامونی) همراه با مرحله‌بندی سرمایه‌گذاری‌ها پیشنهاد می‌شود؛ و در افق بلندمدت، نهادینه‌سازی ارزیابی دوره‌ای عملکرد، اتصال بودجه-برنامه و ارتقای ظرفیت مالی شهرداری‌های پیرامونی باید دنبال شود. سنجه‌های موفقیت نیز باید روشن باشند: (الف) کاهش هم‌پوشانی وظایف، (ب) افزایش سهم خدمات سطح‌بالا در پیرامون، (ج)

رشد پیوندهای افقی بین‌شهری (اندازه‌گیری با شاخص‌های شبکه)، و (د) بهبود شاخص‌های عدالت فضایی (دسترسی، زمان سفر، تراکم فرصت‌ها).

### ۵-۶. عدالت فضایی و پیامدهای اجتماعی-اقتصادی

وجه مغفول بسیاری از طرح‌های فرامنطقه‌ای، عدالت فضایی است. تمرکز خدمات سطح بالا در هسته تهران نه فقط از منظر کارایی، بلکه از منظر برابری دسترسی نیز مسئله‌ساز است. یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد که در غیاب سازوکارهای هماهنگی، منابع عمومی به‌گونه‌ای تخصیص می‌یابد که مزیت‌های مکانی پیشینی را تقویت می‌کند و از ایجاد فرصت‌های کیفی در پیرامون بازمی‌ماند. چارچوب پیشنهادی با انتقال هدفمند خدمات و کارکردها به شهرهای پیرامونی و با ایجاد پیوندهای افقی، می‌تواند الگوی توزیع متوازن‌تر فرصت‌ها را تقویت کند. این امر پیامدهای اجتماعی (کاهش سفرهای برون‌شهری اجباری، تقویت تعلق مکانی) و اقتصادی (تنوع‌بخشی به پایه اقتصادی پیرامون، جذب سرمایه خصوصی در چارچوب قواعد عمومی) دارد. در سطح محیط‌زیست نیز، کاهش تمرکز کاربری‌ها در هسته، می‌تواند فشار بر زیرساخت‌های شهری و الگوهای تردد را تعدیل کند.

### ۵-۷. ریسک‌ها، پیش‌نیازها و شرایط موفقیت

اجرای هر چارچوب اصلاحی، با ریسک‌های نهادی و سیاسی همراه است. مقاومت بازیگران مستقر در برابر واگذاری اختیارات، عدم اطمینان مالی در بودجه‌های محلی، و کژکارکردی‌های هماهنگی (Coordination Failure) از مهم‌ترین مخاطرات‌اند. برای کاهش این ریسک‌ها، سه پیش‌نیاز اساسی پیشنهاد می‌شود: ۱) چارچوب حقوقی روشن برای نهاد هماهنگی فرامنطقه‌ای که دامنه اختیار، رابطه با شورای شهر تهران و شهرداری‌های پیرامونی، و نسبت آن با دستگاه‌های بخشی را تعریف کند؛ ۲) سازوکارهای مالی پایدار همچون مشارکت در درآمدهای بین‌شهری، صندوق پروژه‌های مشترک، و پیوند بودجه-برنامه؛ و ۳) زیرساخت داده و شفافیت برای پایش شاخص‌ها و پاسخگویی عمومی. بی‌توجهی به هر یک از این پیش‌نیازها می‌تواند چارچوب را به سطحی از «هماهنگی صوری بدون کارایی» تنزل دهد.

### ۵-۸. محدودیت‌های پژوهش و مسیرهای آینده

این مطالعه عمدتاً بر تحلیل اسنادی هدایت‌شده متکی است؛ بنابراین، برخی جنبه‌های غیررسمی حکمروایی (مانند ائتلاف‌های بازیگران، چانه‌زنی‌های بین‌سازمانی، یا قواعد نانوشته تخصیص منابع) به‌صورت غیرمستقیم و از خلال نشانه‌ها استنباط شده است. برای تکمیل تصویر، پژوهش‌های آینده می‌توانند: (الف) از مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با کنشگران کلیدی برای روشن شدن سازوکارهای برساخت قدرت بهره بگیرند؛ (ب) با استفاده از تحلیل شبکه نهادی/جریانی، کیفیت پیوندهای افقی/عمودی را به‌طور سنجش‌پذیر بسنجند؛ (ج) با رویکردهای شبه‌تجربی (مثلاً تفاوت در تفاوت‌ها) اثر انتقال کارکردها/خدمات به شهرهای پیرامونی را بر شاخص‌های دسترسی، قیمت زمین، و اشتغال بررسی کنند؛ و (د) مطالعات موردی تعمیقی از یکی-دو کریدور اولویت‌دار را برای آزمون میدانی توافق‌نامه‌های فضایی اجرا نمایند. همچنین پیشنهاد می‌شود شاخص‌های جدول ۱ در یک اطلس حکمروایی فرامنطقه‌ای گردآوری و به‌صورت عمومی منتشر شود تا هم به ابزار سیاستی و هم به پلتفرم پاسخگویی تبدیل گردد.

### ۵-۹. جمع‌بندی بحث: از تشخیص به نسخه عملی

در یک نگاه جمع‌بندی، این پژوهش نشان می‌دهد که تحقق طرح مجموعه شهری تهران مستلزم جابجایی محور تحلیل از «چه باید ساخت/کجا باید تخصیص داد» به «چه کسی، با چه اختیار و چه سازوکاری، چگونه باید هماهنگ کند». چارچوب چهارستونی پیشنهادی (ساختاری، فرایندی، بازیگران و سیاست فضایی) با تکیه بر تعریف عملیاتی تفرق سیاسی، نقشه راهی برای گذار از توصیف مسأله به حل مسأله فراهم می‌آورد. موفقیت آن، در گروی ترکیب اراده سیاسی با طراحی نهادی دقیق، پشتیبانی مالی پایدار، و پایش شفاف شاخص‌های عملکرد است. به این ترتیب، بحث حاضر زمینه نظری و عملی لازم را برای نتیجه‌گیری و سیاست‌پیشنهادهاى بخش بعدی مهیا می‌کند.

### ۵. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادات

بر اساس تلفیقی از یافته‌های پژوهش، تحلیل نظریه‌های مرتبط با توسعه شهری-منطقه‌ای و تجربه عملی اجرای طرح مجموعه شهری تهران، می‌توان به یک جمع‌بندی انتقادی و چندبعدی دست یافت که نشان‌دهنده دلایل ساختاری، نهادی و نظری در پس ناکامی این طرح کلان است. نخست، نظریه‌های مختلف توسعه شهری هر چند هر یک بُعدی از واقعیت پیچیده تهران را تبیین کرده‌اند، اما در عمل به دلیل ضعف در تلفیق بین‌رشته‌ای، نداشتن رویکردهای عملیاتی و ناتوانی در انطباق با تحولات فناوری، جمعیتی و سیاسی معاصر، از تبدیل شدن به چارچوبی راهبردی و کارآمد برای هدایت توسعه مجموعه شهری تهران بازمانده‌اند. نظریه‌هایی چون قطب رشد، مکان مرکزی و آگروپولیتن با وجود قابلیت‌های تحلیلی، از تمرکزگرایی بیش از حد، نادیده گرفتن ظرفیت‌های محیطی-اجتماعی و نابرابری فضایی غفلت کرده‌اند. در مقابل، نظریه‌هایی مانند اقتصاد سیاسی فضا و شبکه شهری-منطقه‌ای واقعیت‌های عمیق‌تری را نمایان کرده‌اند، اما فاقد سازوکارهای اجرایی

مشخص برای مقابله با این چالش‌ها بوده‌اند. در سطح ساختار نهادی و سیاسی، مهم‌ترین مانع در تحقق اهداف طرح مجموعه شهری تهران، تفرق نهادی و سیاسی است. طرحی که برای تحقق اهدافی چون کاهش تمرکز، ارتقاء نقش شهرهای پیرامونی، بهبود زیست‌پذیری، عدالت فضایی و توسعه پایدار تدوین شده بود، به دلیل تعدد نهادهای تصمیم‌گیر، نبود هماهنگی بین شهرداری‌ها، وزارتخانه‌ها، و فقدان حکمروایی چندسطحی کارآمد، به یک چارچوب ناکارآمد و متشتت بدل شده است. نهادهای مختلف بدون چارچوب یکپارچه عمل کرده‌اند، رقابت به جای همکاری بر سیاست‌گذاری‌ها حاکم بوده، و در نتیجه شهرهای پیرامونی عملاً به فضاهای خوابگاهی، فاقد عملکرد و زیرساخت، تبدیل شده‌اند. افزون بر این، در حالی که نظریه سیستم شهری بر توزیع عملکردی شهرها تأکید دارد، ساختار حاکم موجب گسست عملکردی بین تهران و شهرهای اطراف شده است. در نظریه مرکز-پیرامون نیز، ناکامی در تقویت پیرامون، تمرکز قدرت و منابع در تهران را تشدید کرده و شکاف‌های فضایی-اجتماعی را عمیق‌تر ساخته است. در همین راستا، بررسی نظریه اقتصاد سیاسی فضا نشان می‌دهد که توسعه در تهران بیش از آن که تابع برنامه‌ریزی فضایی باشد، تحت تأثیر منافع نهادهای قدرت و سرمایه‌سالار قرار گرفته و رشد نامتوازن و نابرابری‌های گسترده نتیجه آن بوده است. به عبارت دیگر، رشد تهران نه حاصل نظریه‌پردازی علمی، بلکه محصول منطق بازار و سودآوری بوده است. از سوی دیگر، طرح‌های نوسازی شهری در تهران، علی‌رغم بهبودهای کالبدی، به دلیل فقدان رویکردهای عدالت‌محور و بی‌توجهی به ظرفیت مناطق کم‌برخوردار، بیشتر موجب افزایش نابرابری و جابه‌جایی اقشار ضعیف شده‌اند تا ارتقاء کیفیت زندگی در سطح منطقه‌ای. هم‌چنین، نظریه توسعه آگروپولیتن توانسته در مقابل گسترش ساخت‌وساز بی‌رویه، حفظ اراضی کشاورزی و پیوند ارگانیک شهر و روستا، راه‌حلی اجرایی و نهادی ارائه دهد. در نهایت، طرح مجموعه شهری تهران در اجراء گرفتار چالش‌های زیرساختی، نهادی، نظری و محیطی شد که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از:

- تمرکز شدید منابع، جمعیت و خدمات در کلان‌شهر تهران در تضاد با اهداف تمرکززدایی؛
- ناتوانی در تعریف و تقویت عملکرد مستقل برای شهرهای پیرامونی؛
- نبود نهاد فرادست منطقه‌ای برای هماهنگی و یکپارچه‌سازی تصمیم‌گیری‌ها؛
- بی‌توجهی به نابرابری‌های فضایی و ضعف در عدالت فضایی؛
- غلبه منطق سرمایه و سیاست بر منطق برنامه‌ریزی و توسعه پایدار؛
- فقدان رویکردهای ترکیبی و میان‌رشته‌ای در کاربرد نظریه‌ها.

می‌توان نتیجه گرفت طرح مجموعه شهری تهران نیازمند بازنگری در بنیادهای نظری، سازوکارهای اجرایی و نهادهای برنامه‌ریزی خود است. تنها با اتخاذ رویکردی ترکیبی، چندسطحی و فرابخشی که در آن نظریه‌های مختلف در چارچوبی نظام‌مند و منعطف ترکیب شوند، می‌توان به مدیریت پایدار، عادلانه و کارآمد این کلان‌شهر دست یافت. این امر مستلزم شکل‌گیری حکمروایی منطقه‌ای یکپارچه، تقویض اختیارات، توزیع منابع عادلانه، و بازمهندسی نقش شهرهای پیرامونی است. در غیر این صورت، هرگونه نظریه‌پردازی و برنامه‌ریزی، بدون ساختار اجرایی هماهنگ، همچون گذشته در برابر منطق قدرت و بازار، بی‌اثر باقی خواهد ماند.

باید گفت طرح مجموعه شهری تهران، اگرچه با اهدافی صحیح و اصولی چون ساماندهی فضایی، کاهش تمرکز، تحقق عدالت فضایی، ارتقاء کیفیت زندگی، حفاظت محیط‌زیست، و توسعه پایدار منطقه‌ای تدوین شده، اما در عمل به دلایل متعددی با عدم تحقق‌پذیری ساختاری و اجرایی مواجه شده است. بررسی نظریه‌های مختلف شهری و منطقه‌ای نشان می‌دهد که:

۱- عدم جامعیت نظریه‌ها و رویکردهای تک‌بعدی (اعم از اقتصادی، کالبدی، یا سیاسی) موجب شده که هیچ‌یک به‌تنهایی قادر به تبیین یا حل چالش‌های پیچیده مجموعه شهری تهران نباشند. از نظریه قطب رشد که تمرکز را تشدید می‌کند، تا نظریه مکان مرکزی که در برابر پیچیدگی‌های واقعی تهران ناتوان است، و حتی نظریه‌های جدیدتر مانند شبکه شهری یا اقتصاد سیاسی فضا که اگرچه واقع‌بینانه‌ترند، اما فاقد سازوکار اجرایی مؤثر می‌باشند.

۲- شکاف بین اهداف نظری و عملکرد اجرایی به‌وضوح مشهود است. شهرهای پیرامونی تهران، به‌جای ایفای نقش عملکردی، عمدتاً خوابگاهی‌اند؛ خدمات شهری در تهران متمرکز است؛ شبکه حمل‌ونقل منطقه‌ای ناکارآمد باقی مانده؛ و کارکردهای حمایتی طرح مجموعه شهری، از جمله حفظ زمین‌های کشاورزی، حفاظت محیط‌زیست، و ارتقاء عدالت فضایی، عمدتاً به شکست انجامیده‌اند.

۳- تفرق سیاسی که یکی از مهم‌ترین دلایل عدم تحقق طرح مجموعه شهری تهران است. به‌جای یک حکمروایی منسجم منطقه‌ای، با نهادهای متعدد، متضاد و رقابت‌جو مواجه‌ایم؛ وزارتخانه‌ها، شهرداری‌ها، استانداری، و نهادهای موازی که فاقد هماهنگی هستند. این تفرق منجر به:

- تصمیم‌گیری‌های گسسته و موازی
- بی‌ثباتی سیاست‌ها
- بی‌اثر شدن نظریه‌های شهری

## ➤ تقویت تمرکزگرایی به جای تمرکززدایی

و در نهایت، فروپاشی عملکردی نظام مجموعه شهری شده است. در عمل، تهران همچنان کانون انباشت قدرت، سرمایه، خدمات و تصمیم‌گیری است و نظریه‌هایی که بر توزیع عادلانه یا تعامل منطقه‌ای تأکید دارند، تحت سلطه منطق سوداگرانه بازار و نفوذ نیروهای ذی‌نفع اقتصادی و سیاسی به حاشیه رانده شده‌اند.

۴- برنامه‌ریزی فعلی فاقد نگاه تلفیقی و میان‌رشته‌ای، سیاست‌گذاری‌های بلندمدت، و ابزارهای کارآمد برای مدیریت یکپارچه شهری-منطقه‌ای است. این مسأله باعث شده که حتی بهترین نظریه‌ها، در غیاب بستر نهادی و حکمرانی مناسب، در عمل ناکارآمد باقی بمانند.

در نهایت، برای تحقق‌پذیری طرح مجموعه شهری تهران، نیازمند بازنگری اساسی در ساختار نهادی، شیوه برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری فضایی هستیم. گام‌های کلیدی شامل ایجاد نهاد هماهنگ‌کننده منطقه‌ای فراشهری با اختیارات مستقل و فرابخشی، بازطراحی نظام برنامه‌ریزی بر مبنای حکمروایی چندسطحی و مشارکتی، تلفیق نظریه‌ها در یک چارچوب نظام‌مند با رویکردهای عدالت‌محور، زیست‌محیطی، فناوریانه و اجتماعی، کاهش تمرکز تصمیم‌گیری در تهران و تقویت ظرفیت اجرایی و مالی شهرهای پیرامونی و پاسخ‌گویی به نیازهای واقعی مردم به‌جای منافع ساختاری و سیاسی پنهان در فضای قدرت. در نهایت، بدون اصلاح ساختار تفرق سیاسی و استقرار یک حکمروایی منطقه‌ای یکپارچه، طرح مجموعه شهری تهران همچنان در مرحله اهداف باقی خواهد ماند و تحقق فضایی عادلانه، پایدار و کارآمد برای آینده‌ای متوازن ممکن نخواهد بود.

## ۶. منابع

1. Farnam, A. (2020). Application of Polycentric Urban Region concept in Iran's Metropolitan Areas. *Housing and Rural Environment*, 39(170), 41–52. DOI: 10.22034/39.170.41.
2. Kamanroodi, M., Parizadi, T., & Beigdeli, M. (2016). The spatial expansion process of settlements surrounding Tehran's mother city (Case study: The urban area of Eslamshahr-Robat Karim). *Urban Studies Quarterly*, 21, 51–64. [https://urbstudies.uok.ac.ir/article\\_46002.html](https://urbstudies.uok.ac.ir/article_46002.html).
3. Yazdanzadeh, A., & Faghieh Larijani, F. (2007). A brief legal review of metropolitan complexes and the position of municipalities. *Municipalities Monthly Journal*, 6(80), 52–55.
4. Acolin, A., Voith, R., & Wachter, S. (2016). City and suburbs – Has there been a regime change? *Penn Institute for Urban Research White Paper*. Retrieved from [https://pennur.upenn.edu/sites/default/files/2024-07/City\\_and\\_Suburbs\\_%25E2%2580%2593\\_Has\\_There\\_Been\\_a\\_Regime\\_Change.pdf](https://pennur.upenn.edu/sites/default/files/2024-07/City_and_Suburbs_%25E2%2580%2593_Has_There_Been_a_Regime_Change.pdf).
5. Bontje, M., & Burdack, J. (2005). The city at its limits: Dichotomous and continuous views on the post-suburban city. *Belgeo*, (3-4), 385–402. [10.1057/9780230308626\\_8](https://doi.org/10.1057/9780230308626_8).
6. Brenner, N. (2019). *New urban spaces: Urban theory and the scale question*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1672939>.
7. Fang, Y., & Pal, A. (2016). Drivers of urban sprawl in urbanizing China – a political ecology analysis. *Environment and Urbanization*, 28(2), 599–616. <https://doi.org/10.1177/0956247816647344SAGEJournals+1>.
8. Gordon, P., & Richardson, H. W. (1996). Beyond polycentricity: The dispersed metropolis, Los Angeles, 1970–1990. *Journal of the American Planning Association*, 62(3), 289–295. <https://doi.org/10.1080/01944369608975728SciSpace>.
9. Gutiérrez, J., & García-Palomares, J. C. (2007). New spatial patterns of mobility within the metropolitan area of Madrid: Towards more complex and dispersed flow networks. *Journal of Transport Geography*, 15(1), 18–30. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2006.02.001>.
10. Kilper, H. (2018). Suburbanization and suburbanisms. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, 76(2), 95–96. <https://doi.org/10.1007/s13147-018-0528-1SpringerLink+2SpringerLink+2>.
11. Kopecky, K. A., & Suen, R. M. (2010). A quantitative analysis of suburbanization and the diffusion of the automobile. *International Economic Review*, 51(4), 1003–1037. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2354.2010.00609.xScienceGate>.
12. Krugman, P. (1991). Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, 99(3), 483–499. <https://doi.org/10.1086/261763>.
13. Kubes, J. (2015). Analysis of regulation of residential suburbanization in hinterland of post-socialist 'one hundred thousands' city of České Budějovice. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*, (27), 109–131. <https://doi.org/10.1515/bog-2015-0010>.

14. Massey, D. S., & Denton, N. A. (1993). American apartheid: Segregation and the making of the underclass. *Harvard University Press*. <https://doi.org/10.4159/9780674020190>.
15. Mlejnek, M., Lütke, P., & Wood, G. (2020). Framing the debate on suburbanization in North America and Germany conceptually—Edward Soja’s concept of “regional urbanization” revisited. *Urban Science*, 4(1), 3. <https://doi.org/10.3390/urbansci4010003>.
16. Rahayu, P., & Mardiansjah, F. H. (2018, March). Characteristics of peri-urbanization of a secondary city: A challenge in recent urban development. In IOP Conference Series: *Earth and Environmental Science* (Vol. 126, No. 1, p. 012164). IOP Publishing. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/126/1/012164>.
17. Rontos, K., Ch, M., & Salvati, L. (2011). Suburbanisation and urban growth: Revisiting the life cycle hypothesis. *European Regional Science Association*. Retrieved from [http://www.grupposervizioambiente.it/aisre/pendrive2012/pendrive/Paper/Salvati\\_suburbanization\\_athe ns\\_ERSA.pdf](http://www.grupposervizioambiente.it/aisre/pendrive2012/pendrive/Paper/Salvati_suburbanization_athe ns_ERSA.pdf)
18. Scott, A. J. (2001). Global city-regions: Trends, theory, policy. *Oxford University Press*. <https://doi.org/10.1093/0199241776.001.0001>
19. Spyra, M., Kleemann, J., Calò, N. C., Schürmann, A., & Fürst, C. (2021). Protection of peri-urban open spaces at the level of regional policy-making: Examples from six European regions. *Land Use Policy*, 107, 105480. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105480>
20. Wilson, E. (2018). The messy reality of urban outskirts. In M. Jayne & K. Ward (Eds.), *Urban theory: New critical perspectives* (pp. 123–136). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315736974-11>