



## Consequences of the Breakdown of Political Management of Space in Tehran Metropolis

### ARTICLE INFO

*Article Type*

**Research Article**

### Authors

1. Saeed Khatam. Ph.D.

2. Zahra Ahmadipour\*. Ph.D.

1. *Postdoctoral Researcher of Political Geography, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.*

2. *Full Professor of Political Geography, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.*

### Correspondence:\*

**Address:** Department of Political Geography, Faculty of Humanities, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

**Email:** ahmadyz@modares.ac.ir

### Article History:

**Received:** 09.03.2022

**Accepted:** 27.08.2022

### Extended Abstract

#### Introduction

The relationship and interaction between the power structure and the government resulting from it, as a component of social organization with the process of spatial organization of metropolises and urban complexes, especially in recent years, has become one of the central issues and questions in the theorizing and researching of the program. The planning and management of the urban complex has changed without diminishing the importance of other aspects. The connection between the spatial structure and the social structure is influenced by the social-historical periods of the societies. In centralized bureaucratic societies without civil society and the lack of formalized and obvious groups and the government's lack of need for economic groups, these powerful groups gain access to other scarce resources through influence in the government decision-making apparatus. In industrialized societies, it is these social classes that have more access to scarce resources because the government needs these classes, especially the capitalist and middle class of experts.

#### Methodology

According to its nature, purpose and subject area, this research has a descriptive-analytical research method and the approach that governs the research space is practical. The collection of information in the theoretical part and findings has been done with reference to the library method, and for the relevant information and statistics, the information and yearbooks available in the Iranian Statistics Center have been used. This research has been carried out on the scale of Tehran metropolis because the capital of any country is usually the place where economic, political and cultural mechanisms gather and crystallize. In this research, the government's oil revenues are considered as one of the most influential factors in the

accumulation of power and wealth in the metropolitan area of Tehran, and subsequently, the excessive concentration of government institutions and organizations in the metropolis of Tehran and the breakdown in the political management of space as factors. Influencers in the political management of space will be analyzed.

### **Result and discussion**

From the point of view of the political management of the space, what is the most cause for concern and thought is the lack of integration, or in other words, the discontinuity of policy-choice and functional discontinuity. Integration in the political management of space is related to the management of interactive issues in policy-making, which is beyond the boundaries of the usual and conventional policy areas and does not conform to the responsibility of individual departments and ministries. According to Mulford and Ruger, policy coordination is defined as a process by which two or more organizations create new decision-making procedures or use existing decision-making rules to collectively deal with the task environment. O joint benefit. In general, policy integration requires greater interaction, accessibility, and adaptability, which leads to greater interdependence and requires more formal organizational arrangements, and requires the presence of more resources and delegation of authority and independence of action from the stakeholders.

### **Conclusion**

In fact, it can be said that the policies of the government in the past few decades have caused a strong dependence of metropolitan management on government policies. On the one hand, this type of dependence has prevented the complete independence of the urban management complex from the government, and on the other hand, the multiplicity of government organizations, which itself is a result of the increase in government oil revenues, has led to the creation of many organizations with parallel functions in the metropolis of Tehran. The situation has finally created a political-spatial discontinuity

in the metropolis of Tehran. Therefore, the formation of a centralized and simple government in the contemporary era, along with rich oil revenues, has caused the government to have all the political and administrative power and decision-making authority in all local, regional and national affairs, according to the goals and desires of the country. He can design and implement in any way he wants. So that the creation, liquidation, annexation and delegation of powers of all the units of the country's divisions are at the disposal of the central government. This case has emerged especially in the metropolitan area of Tehran, which is the place of gathering and concentration of the most important political-economic institutions of the country, and has made the political management of the space in the metropolis of Tehran face the problem of spatial-functional discontinuity. Examining the change of administrative and spatial territories of Tehran metropolis between 1966-2011 clearly shows that simultaneously with the expansion of the country's oil revenues, the number of administrative and spatial territories in Tehran metropolis has also increased and we have witnessed a very significant growth in this field.

**Keywords:** Political Space Management, Oil, Urban Management, Tehran Metropolis.

## پیامدهای گسست مدیریت سیاسی فضا در

## کلانشهر تهران

Ph.D. سعید خاتم

پژوهشگر فرادکتری جغرافیای سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

زهرا احمدی پور\* Ph.D.

استاد تمام جغرافیای سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

## چکیده

این تحقیق به دنبال شناسایی گسست‌های ناشی از مدیریت سیاسی فضا در کلانشهر تهران است. در حال حاضر حاصل تشدید یافته این گسست نهادی و سازمانی در گذر زمان در کلانشهر تهران، عناصر رسمی نظام مدیریت شهری، طیف وسیعی شامل وزارت کشور و واحدهای تابعه آن، مسکن و شهرسازی، مهندسان مشاور، سازمان برنامه و بودجه، شرکت برق منطقه‌ای، شرکت گاز، شرکت مخابرات، شرکت پست، اداره آموزش و پرورش، دانشگاه‌ها و موسسات آموزش پزشکی، سازمان تربیت بدنی، اداره ارشاد اسلامی، ثبت اسناد و املاک و ... می‌باشد. روش پژوهش حاضر به صورت توصیفی-تحلیلی است و جمع آوری اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای می‌باشد. در این تحقیق درآمدهای نفتی دولت به عنوان یکی از فاکتورهای بسیار تأثیرگذار در زمینه انباشت قدرت و ثروت در منطقه کلانشهری تهران مدنظر قرار گرفته که در نهایت به تمرکز و تجمع سازمان‌ها و نهادهای دولتی پرشمار در کلانشهر تهران و ایجاد کارکردهای موازی با سازمان‌های مدیریت شهری و در نهایت گسست در مدیریت سیاسی فضا منتهی شده است.

کلمات کلیدی: مدیریت سیاسی فضا، نفت، مدیریت شهری، کلانشهر تهران.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۲/۱۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۶/۰۵

نویسنده مسئول: [ahmadyz@modares.ac.ir](mailto:ahmadyz@modares.ac.ir)

## مقدمه

مکان‌ها، محل‌هایی هستند که در آن فرصت‌های انتخاب بروز پیدا می‌کند [۱]. اجرای سیاست‌های عمومی فرایندی پیچیده است که ممکن است با شکست‌های احتمالی در تحقق اهداف همراه باشد [۲]. سیاست‌های مکانی را می‌توان برآمده از روابط متقابل بین عملکردها، بازنمایی‌ها، هویت و چشم‌انداز فیزیکی تلقی کرد [۳]. دولت‌های محلی شکننده، معمولاً دشواری‌های مربوط به بهبود عملکرد مدیریت شهری و مدیریت سیاسی فضا را دست کم می‌گیرند [۴]. بسیاری استدلال می‌کنند که مشارکت عمومی - خصوصی کلید موفقیت حکمروایی خوب و سازمان‌دهی سیاسی فضا است [۵]. محققان مطالعات تطبیقی گسترده‌ای در مورد حکمروایی و مدیریت سیاسی فضا در کلان‌شهرها انجام داده‌اند و در این کلان‌شهرها مؤلفه‌هایی مثل حریم خصوصی یا امنیت، سودمندی و کاربرد، محتوا، خدمات، مشارکت شهروندی و سایر مسائل را مورد تجزیه و تحلیل قرار داده‌اند اما آنها مؤلفه‌های اصلی مثل مدیریت سیاسی فضا و کارایی و اثربخشی و روابط بین نهادهای و سازمان‌های دولتی را نادیده گرفته‌اند [۶]. روابط بین حکومت - حکمران - حکومت‌شونده و نحوه و نوع مدیریت سیاسی فضا از اهمیت زیادی برخوردار است. ایران کشوری است که از حدود ۱۰۰ سال پیش دارای نظام سیاسی تک‌ساخت بوده و برای مدیریت سیاسی فضا در کلان‌شهرهای خود الگوهای نهادی مختلفی را تجربه و آزمون کرده است. زندگی روزمره مردم در کلان‌شهرها تا حد زیادی متأثر از مدیریت سیاسی فضا و تصمیمات مجموعه مدیریت شهری است. شهر به‌عنوان یک منبع توسعه مطرح است و جایگاه مدیریت شهری در روند توسعه شهر و بهبود سکونتگاه‌های شهری نقش بسیار مهم و

تعیین‌کننده‌ای دارد [۷]. شهرنشینی امروزه یکی از چالش‌های اساسی است که بیشترین میزان آن در کشورهای آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین بوده و سالانه تا ۶۰ میلیون نفر به جمعیت شهرنشین این مناطق افزوده می‌شود [۸]. در کنار مشکلات پیش روی گسترش شهرنشینی و رشد نابرابر شهرنشینی در مناطق مختلف [۹]. برخی از صاحب‌نظران همچون گلاسر بر اهمیت رشد شهرها در توسعه اقتصادی آنها و کشورها تاکید دارند [۱۰]. طی چند دهه اخیر پیوندهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی درون شهرها با تغییرات اساسی روبرو بوده است. هم‌اکنون کلان‌شهرها به شدت رشد یافته‌اند و مسائل و مشکلات آنها هم از نظر تعداد و هم از نظر شدت افزایش پیدا کرده‌اند [۱۱].

رابطه و تعامل میان ساختار قدرت و حکومت منتج از آن به‌عنوان مؤلفه‌ای از سازمان اجتماعی با روند سازمان‌یابی فضایی کلانشهرها و مجموعه شهری به ویژه در سال‌های اخیر به یکی از مسائل و پرسش‌های محوری در نظریه‌پردازی‌ها و پژوهش‌های برنامه‌ریزی و مدیریت مجموعه شهری تبدیل شده است، بدون آنکه از اهمیت سایر ابعاد کاسته شود [۱۲]. پیوند ساختار فضایی با ساختار اجتماعی تحت تأثیر دوره‌های تاریخی - اجتماعی جوامع می‌باشد. در جوامع دیوان‌سالار متمرکز و فاقد جامعه مدنی و عدم شکل‌گیری گروه‌های رسمیت یافته و آشکار و عدم نیاز دولت به گروه‌های اقتصادی، این گروه‌های قدرتمند که از طریق نفوذ در دستگاه تصمیم‌گیری دولتی به سایر منابع کمیاب دسترسی می‌یابند. در جوامع صنعتی، این طبقات اجتماعی‌اند که دسترسی بیشتری به منابع کمیاب دارند چون دولت به این طبقات به ویژه طبقات سرمایه‌دار و متوسط متخصص نیاز دارد. به هر حال ساختار فضایی که به‌نوعی

ساختار هندسی قدرت است، در واقع تجسم‌یافته ارتباطات پیچیده فوق است [۱۳]. برای نیل به توسعه پایدار یک وظیفه ضمنی، تغییر شکل اداره کشور، برنامه‌ریزی و اجرای آن و دستیابی به زمامداری خوب است [۱۴]. در دهه اخیر با تغییر رویکرد و فاصله گرفتن از برنامه‌ریزی به منظور رشد اقتصادی صرف، بُعد فضا در برنامه‌ریزی و مدیریت سیاسی اهمیت فراوان یافت و برنامه‌ریزی راهبردی فضایی که دربرگیرنده اصول پایداری، یکپارچگی و جامعیت است به پارادایم غالب برنامه‌ریزی مبدل گشت. در این میان رسالت برنامه مدیریت سیاسی فضایی راهبردی که دستیابی به عدالت اجتماعی از دیدگاه دسترسی عادلانه و توزیع فضایی دستاوردهای توسعه، کارایی ناشی از برقراری و تقویت پیوندها و ایجاد یکپارچگی فضایی، تعادل اکولوژیک و ارتقا کیفیت زندگی و حفظ و اعتلای هویت منطقه‌ای از طریق ارائه راهبردها و سیاست‌های اجرایی مناسب است، بیش از پیش مورد توجه قرار گرفته است [۱۵]. مدیریت سیاسی فضا در مجموعه شهری را می‌توان برآیند کمیت و کیفیت تعامل و کشمکش بین چهار عنصر دولت، اقتصاد، نهادهای سیاسی و نهادهای مدنی دانست. از دیگر سو تمرکزگرایی قدرت در ایران امکانی برای تقسیم، محدودیت و پاسخگویی قدرت فراهم نکرده است. قدرت بلامنازع سیاسی با استفاده از ابزارهای قدرتمند سیاسی و اقتصادی خود در عرصه شهری نیز عنصر اصلی تعیین مدیریت سیاسی فضایی شهری و منطقه‌ای بوده و به تنظیم و هدایت اقدامات کنشگران بخش‌های خصوصی، عمومی و مردمی پرداخته است. در واقع این نهاد قدرت است که قواعد و اصول ملاک عمل ساختار حاکمیت در عرصه کنترل و هدایت سازمان فضایی را تعیین می‌کند. در این تعامل هر یک از عناصر

نظامات جغرافیایی و مدیریت تعریف شده و رسمی برخوردار هستند. وظیفه این نهادهای مدیریتی، تدوین سیاست توسعه یکپارچه منطقه کلانشهری و ایجاد هماهنگی بین سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات نهادهای مدیریتی دخیل در توسعه منطقه کلانشهری می‌باشد [۱۸]. مدیریت شهرها و خصوصا کلانشهرها از پیچیدگی و حساسیت ویژه‌ای برخوردار است. این پیچیدگی در اکثر سیستم‌های مدیریت وجود دارد. مدیریت شهری در واقع تلاش برای اداره پدیده پیچیده و سیستمی شهر است [۱۹]. در ایران علیرغم سابقه طولانی در شهرنشینی و وجود شهرهای بزرگ از گذشته تاکنون موضوع مدیریت سیاسی فضا در مناطق کلانشهری نسبتا جدید بوده و اقدامات قابل توجهی در این زمینه صورت نگرفته است. مدیریت کلان‌شهرها با پیچیدگی‌هایی روبرو است. شهردار کلان‌شهر به‌عنوان مدیر اجرایی شهر می‌بایست فعالیت‌ها و ارتباطات متعددی با ساختار اداری بیرون از سازمان خود داشته باشد و همین امر مدیریت شهری و شهرداران کلان‌شهرها و به خصوص تهران را به سمت سیاسی‌بودن سوق می‌دهد. مرور چهره‌هایی که به‌عنوان شهردار کلان‌شهر تهران انتخاب شده‌اند، نشان می‌دهد نگاه سیاسی در انتخاب مجموعه مدیریت شهری و مدیریت سیاسی فضا در تهران تأثیر بسزایی داشته است. در کلان‌شهر تهران وزن انتخاب‌های سیاسی بسیار بیشتر است. تمرکز سازمان‌ها و نهادهای حکومتی در کلان‌شهر تهران در کنار مجموعه مدیریت شهری تهران باعث ایجاد نوعی ناسازگاری در مدیریت سیاسی فضای کلان‌شهر تهران شده است. منطقه کلانشهری تهران بالغ بر ۹۹/۵ درصد جمعیت و ۸۴ درصد مساحت استان تهران را به خود اختصاص داده است. این منطقه به‌عنوان شاخص‌ترین منطقه کلانشهری ایران، جمعیتی بالغ بر ۱۳/۴

حکومتی، خصوصی و عمومی در پی بیشینه ساختن بهره‌گیری خود از فضا هستند که این فرایند سهم‌خواهی منجر به شکل‌گیری فضاهای ناپایدار و رشد نامتوازن مناطق کلانشهری گردیده است. تبلور عینی چنین فعالیت‌های افسارگسیخته، انباشته نابرابر سرمایه در مجموعه شهری و دامن زدن بیشتر به بی‌تعادلی‌های منطقه‌ای است [۹]. نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی به‌عنوان پدیده‌ای فراگیر با تمرکز بیش از حد جمعیت و فعالیت در شهرها، دوچندان شده است. این نابرابری‌ها و عدم‌تعادل و شکاف بین مناطق همراه با گسترش شهرنشینی و افزایش تعداد شهرها به شکل‌گیری نظام شهری ناکارآمد و از هم گسیخته منجر شده است [۱۶]. به این ترتیب رابطه و تعامل میان سازمان‌های سیاسی و اجتماعی و سازمان فضایی مسئله‌ای مهم در جغرافیای سیاسی و مدیریت سیاسی فضا محسوب می‌شود. مسئله‌ای که با پیچیده‌تر شدن هر دو طرف رابطه مذکور، ابعاد کمی و کیفی بیشتر و عمیق‌تری می‌یابد. در این میان مناطق کلان‌شهری را می‌توان شاخص‌ترین مثال پیچیدگی توامان اجتماعی و فضایی دانست زیرا در کلانشهرها به‌عنوان گره‌گاه‌های فضایی-کالبدی، بالاترین سطح روابط و نیروهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جوامع از مقیاس محلی تا جهانی شکل می‌گیرند. در این میان رابطه میان ساختار قدرت و حکومت منتج از آن به‌عنوان مؤلفه‌ای از سازمان اجتماعی، با روند مدیریت سیاسی-فضایی مجموعه شهری و مناطق کلانشهری به‌ویژه در سال‌های اخیر به یکی از مسائل و پرسش‌های محوری در نظریه‌پردازی‌ها و پژوهش‌های برنامه‌ریزی و مدیریت کلان‌شهری تبدیل شده است [۱۷]. امروزه در کشورهای توسعه‌یافته و اکثر کشورهای در حال توسعه جهان، مناطق کلانشهری نظیر سایر مراکز سکونت‌ی از

فرهنگی محسوب می‌شود. در این تحقیق درآمدهای نفتی دولت به‌عنوان یکی از فاکتورهای بسیار تأثیرگذار در زمینه انباشت قدرت و ثروت در منطقه کلانشهری تهران مدنظر قرار گرفته و متعاقباً تمرکز بیش از حد نهادها و سازمان‌های دولتی در کلانشهر تهران و گسست در مدیریت سیاسی فضا به‌عنوان عوامل تأثیرگذار در مدیریت سیاسی فضا مورد تجزیه و تحلیل قرار خواهند گرفت.

### منطقه مورد مطالعه

تهران امروزه نه‌تنها یک مرکز سیاسی بلکه یک قطب اقتصادی و جمعیتی است که با مسائل متعدد ناشی از تمرکزگرایی و قطبی‌شدن در عرصه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی و فضایی روبرو است [۲۰]. تهران به‌عنوان شهری با حدود ۸/۲ میلیون نفر جمعیت در استانی ۱۴/۹ میلیون نفری قرار دارد [۲۱]. براساس طرح حفظ و سامان‌دهی شهر تهران، سلسله‌مراتب سازمان فضایی شهر تهران از ۵ سطح: ۱- شهر و فراتر، ۲- حوزه، ۳- منطقه، ۴- ناحیه و ۵- محله تشکیل شده است. بر همین اساس سازمان مدیریتی شهرداری تهران تا سه رده شهرداری تهران، شهرداری‌های مناطق و شهرداری‌های نواحی و شورای شهر تهران شکل گرفته است. نهادها و سازمان‌هایی که با استناد به شرح وظایف و اختیاراتشان در برقراری روابط بین‌سازمانی در سطح مدیریت مجموعه‌های شهری، عنصر اصلی و محوری محسوب می‌شوند در سه سطح ملی، منطقه‌ای (شهرستان و استان) و محلی در حال نقش‌آفرینی هستند. در کلانشهر تهران، در سطح ملی، مجلس شورای اسلامی، هیات دولت، شورای عالی شهرسازی و معماری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارت راه و

میلیون نفر و مساحتی نزدیک به ۱۶۰۰۰ کیلومتر مربع در فرایند تکامل و توسعه خود در طی چند دهه اخیر و در تداوم ساختار سنتی، چندپارچه، ناموزون و گاه متقابل نهادهای حاکمیتی - مدیریتی، به مهم‌ترین و در عین حال پرمناخ‌ترین منطقه کلانشهری ایران بدل شده است [۱۹]. امروزه با گسترش اندازه مناطق کلانشهری و ایجاد معضلات و پیچیدگی‌های زیاد در عرصه مدیریت سیاسی فضا، فرصت مناسبی فراهم شده تا جایگاه نظام مدیریت و برنامه‌ریزی رسمی رایج و جاری کشور در مدیریت سیاسی فضای کلانشهر تهران مورد ارزیابی و بررسی قرار گیرد. بر همین اساس این تحقیق به دنبال شناسایی گسست‌های ناشی از مدیریت سیاسی فضا در کلانشهر تهران خواهد بود. در این تحقیق درآمدهای نفتی دولت به‌عنوان یکی از فاکتورهای بسیار تأثیرگذار در زمینه انباشت قدرت و ثروت در منطقه کلانشهری تهران مدنظر قرار گرفته و متعاقباً تمرکز بیش از حد نهادها و سازمان‌های دولتی در کلانشهر تهران و گسست در مدیریت سیاسی فضا را مورد تجزیه و تحلیل قرار خواهد داد.

### روش تحقیق

این پژوهش با توجه به ماهیت، هدف و حوزه موضوعی خود، دارای روش پژوهش توصیفی-تحلیلی بوده و رویکرد حاکم بر فضای تحقیق، کاربردی است. جمع‌آوری اطلاعات در بخش نظری و یافته‌ها با استناد به روش کتابخانه‌ای انجام شده است و جهت اطلاعات و آمارهای مربوطه از اطلاعات و سالنامه‌های موجود در مرکز آمار ایران استفاده گردیده است. این تحقیق در مقیاس کلانشهر تهران انجام شده است زیرا پایتخت هر کشور معمولاً محل تجمع و تبلور مکانیسم‌های اقتصادی، سیاسی و

اقتصادی، سیاسی، زیست‌محیطی و ... مؤثرند [۲۵]. برنامه‌ریزی شهری برای هر شهر مستلزم دریافت و فهم صحیح از فضاهای شهری است. فضایی که توده مردم شهر، اهداف و وقایع آن را و مفهوم توسعه پایدار شهری را که برای اصلاح و بهبود کیفیت زندگی شهروندان تاکید دارد را به وجود می‌آورد [۲۶].

### مدیریت سیاسی فضاهای شهری و نظریه گاتمن

شهر پدیده‌ای است زنده و فعال که به‌طور مداوم در حال تغییر و تحول است. شهرهای اولیه به لحاظ مقیاس سازمان فضایی ساده و دیدنی داشته‌اند. در سازمان فضایی شهرها، در فرایند تغییر مقیاس از شهر کوچک به شهر بزرگ و کلانشهر فرایند دگرگونی تجربه می‌شود. در این فرایند با تبدیل کلیت شهر کوچک به پهنه مرکزی شهر بزرگ، سازمان فضایی نوینی در آن تجربه می‌شود اما غالباً به لحاظ فقدان مدیریت و راهبری در زمینه مدیریت عناصر کلیدی منجر به اغتشاش فضایی می‌شود. سازمان فضایی شهر در طول زمان قوام می‌یابد، کلیه عناصر آن در طول زمان متحول شده و عناصر نوینی جایگزین آنها می‌شوند [۱۵]. از منظر رشد شهری، جابه‌جایی جمعیت در مقیاس شهری، در فضای رسمی مرزهای شهری صورت می‌گیرد. در مقیاس ملی و منطقه‌ای، جمعیت شهری فرایند فزاینده و رو به رشدی دارد. تمرکز جمعیت شهری شکل‌دهنده ابرشهرها یا مناطق کلان‌شهری است که در آن مناطق شهری مشتمل بر چند شهر بزرگ و حومه و الحاق آنها با یکدیگر است. مدیریت از هم گسسته در مقیاس شهری صورت می‌گیرد، اما این گسستگی بخشی از رشد همه جانبه منطقه‌ای است و چه بسا ممکن است به‌طور مؤثرتری در ارتباط با این سطح قرار گیرد. مناطق شهری رشد می‌یابند و نتایج آن برای شکل شهر

شهرسازی، وزارت کشور مشغول به سیاست‌گذاری هستند. در سطح منطقه‌ای استانداری، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان، سازمان راه و شهرسازی، سازمان جهاد کشاورزی، فرمانداری‌ها، شورای اسلامی شهرستان و در سطح محلی شوراهای اسلامی شهر و روستا و شهرداری‌ها در فضایی پراصطحاکاک در کلانشهر تهران مشغول ایفای نقش هستند [۱۹]. براساس نمودار سازمانی شهرداری‌های مناطق شهر تهران، همه وظایف و اقدامات شهرداری‌های مناطق و نواحی از نوع وظایف متمرکز نظارتی، خدماتی و اجرایی است. ایجاد حوزه برنامه‌ریزی و هماهنگی در کلیه مناطق در اردیبهشت سال ۱۳۸۳ تصویب و تثبیت شد اما تاکنون فعالیت مؤثر و ایفای نقش محوری آن در توسعه مناطق و هماهنگی عملکرد سازمان شهرداری‌های مناطق نیز فراهم نشده است [۲۲]. نظام اداری- اجرایی حاکم به منطقه کلانشهری تهران همانند دیگر مناطق و اصولاً تمام نظام مدیریت سرزمین تابعی از نظام رسمی و مدیریت‌های ذی‌ربط در هر یک از سطوح این نظام است، بر همین اساس و به دلیل فقدان نگرش و توانمندی لازم برای مدیریت یکپارچه کل محدوده مجموعه شهری نارسایی در پوشش فضایی یکی از ویژگی‌های اساسی نظام موجود مدیریت مجموعه‌های شهری است [۲۳].

### مبانی نظری تحقیق

مدیریت فضایی بر آن است تا نظم را به عنوان مفهومی بنیادی در سیستم‌های شهری پدید آورد [۲۴]. شهر و فضاهای شهری نتیجه کنش متقابل انسان و محیط در چارچوب زمان و مکان است. در شکل‌گیری فضای شهری عوامل مذهبی،



مگالوپولیس به عنوان شبکه تقاطع‌ها که همچون یک لولا بین مقیاس‌های ناحیه‌ای/ ملی و بین‌المللی عمل می‌کند، روند معاصر شهرنشینی جهانی را پیش‌بینی کرد [۳۰].

### حکمروایی کلانشهری

مقصود از حکمروایی کلانشهری، ایجاد انواع منعطف ترتیبات مختلف برای همکاری هدف‌مدار در مناطق کلانشهری است که در برگرفته شهرداری‌ها، عوامل حکومتی در سطوح مختلف و نیز بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی است. زیرا مناطق کلانشهری مجموعه‌ای بسیار ناهمگن و غیرمتجانس از بازیگران و عوامل مختلف از زمینه‌های متنوع و با صلاحیت‌ها و توانایی‌های قانونی متفاوت است که می‌توانند سیاست‌گذاری عمومی مناطق کلانشهری را به گونه‌ای نسبتاً مستقل از مرزهای سرزمین، نهادها و سازمان‌های محلی شکل دهند. چنین مکانیسم‌های شبه‌شبکه‌ای از حکمروایی، در حال حاضر به‌عنوان اصلی‌ترین پایگاه سیاست‌گذاری کلانشهری عمل می‌کنند و معمولاً به‌عنوان ابزاری مؤثر برای برخورد با مسائل کلانشهری قلمداد می‌شوند. مرور متون مرتبط با انواع منطقه‌گرایی کلانشهری نیز حاکی از وجود انواع و اشکال مختلفی از منطقه‌گرایی کلانشهری است. می‌توان گفت در عصر جهانی‌شدن حکمروایی کلانشهری تحت تأثیر ابعاد مختلفی قرار خواهد گرفت که چهار بعد: ۱- شهروندی جهانی، ۲- دیپلماسی شهری و حکمروایی جهانی، ۳- تجدید ساختار و تجدید مقیاس و ۴- خدمات عمومی به عنوان شاخصه‌های این ابعاد قابل طرح هستند [۳۱].

شکستن دیوارهای قدیمی، بلوارها یا محدوده‌های اداری است گرچه حومه شهر ممکن است خصایص روستایی‌اش را همچنان حفظ کند. رشد در اندازه جمعیت همچنین به معنی رشد چشمگیر در محدوده ابرشهر مدرن است. به این ترتیب، گاتمن برای اولین بار نظریه مگالوپولیس را در جغرافیای سیاسی و شهری مورد بحث قرار داد. در این راستا جغرافیدانان سیاسی بیش از هر چیز بر بعد سیاسی فضای شهری تمرکز کرده‌اند و معتقدند ساختار و شکل شهر، سازمان سیاسی و سیاست‌گذاری‌های فضایی دارای ارتباط متقابل با هم هستند و بر هم تأثیر می‌گذارند. شهرها دارای جغرافیای سیاسی مخصوص به خود هستند و شهروندان در عرصه سیاسی شهر نقش‌های متعددی ایفا می‌کنند [۲۸]. در بخش‌هایی از نظریه مگالوپولیس، گاتمن انتظارات فزاینده در محیط‌های ابرشهری را توأم با اضطراب‌های جمعی و فشارهای روحی و روانی متذکر نموده و می‌نویسد: امکانات و نظریات نهادهای محلی در ابرشهرها توان و آمادگی ضروری را برای رویارویی با درگیری‌ها در شرایط نوین مگالوپولیس‌ها ندارد. شهر به‌گونه موزائیکی از قطعات گوناگون ولی سست شکل می‌گیرد. قطعاتی که تصور پذیری اندکی دارند. این موزائیک بیشتر نماینده ناهماهنگی‌ها است تا عرضه کننده هماهنگی‌ها. دگردیسی کنونی ابر شهرها، نشان‌دهنده پویای جامعه‌ای در جستجوی ساختاری تازه و برخوردار از شبکه‌ای نوین از موازین اخلاقی است. گاتمن سال‌ها پیش اصطلاح کلانشهر را برای رجوع به تحولی جدید در شمال شرق آمریکا به کار برد [۲۹]. وی معتقد بود در پشت شکل‌گیری تراکم‌های شهری، انگیزه‌ای برای جستجوی منابع بزرگ‌تر وجود دارد که به‌طور مستقیم از جنبه‌های معنوی و روحانی انسانی ریشه می‌گیرد. او در تجزیه و تحلیل

می‌گیرند. در این میان شدت و پیچیدگی مسائل در مناطق کلانشهری و نیز تعدد و پیچیدگی در عوامل تأثیرگذار در این مناطق، پاسخ‌های ابتکاری نوینی را می‌طلبد تا به راهبردهای جامع و هماهنگی دست پیدا گردد [۱۸]. پیامد مستقیم جهانی‌شدن در مناطق کلانشهری، عموماً به‌صورت تجدید ساختار اقتصادی، بازساخت فضایی- کالبدی و تغییر در مقیاس‌های عملکردی آن نمایان شده است و در دهه پایانی قرن بیستم به‌عنوان مراکز فرماندهی و موتورهای کلیدی رشد و توسعه اقتصادی به کانون توجهات اغلب کشورهای جهان بدل شدند. با این وجود و در جهانی که یکپارچه‌سازی «هر چیز» به ویژه در حوزه سیاست گذاری، به یک رویای مقدس برای تمام برنامه‌ریزان بدل شده است. تفرق سیاسی/ حاکمیتی به معنای اعمال حاکمیت همزمان عناصر متعدد قدرت در غیاب یک مرجع واحد واجد صلاحیت و مقتدر در این گونه مناطق کلانشهری، در کنار تفرق و گسست برنامه‌ای/ سیاسی، به مفهوم تعدد نظام‌های برنامه‌ریزی در منطقه کلانشهری و ضعف روابط افقی و عمودی میان آنها به ضعف مفرط مشارکت مردم‌سالارانه میان‌نهادی مدنی، اجتماعی، سیاسی در نظام برنامه‌ریزی و مدیریتی مناطق کلانشهری معاصر تبدیل شده است [۲۲].

### مدیریت سیاسی فضاهای کلانشهری در کشورهای

#### نفی

ظهور انقلاب صنعتی، دگرگونی‌های عظیمی در نظام اقتصادی، اجتماعی، کالبدی- فضایی شهرها به وجود آورد و با توسعه شهرها و افزایش تعداد آنها، بنیان زندگی جدیدی را پیش رو نهاد [۳۶]. این دگرگونی فضایی در جوامعی روی داد که

### تفرق و گسست سیاسی/ حاکمیتی در مدیریت

#### سیاسی مناطق کلانشهری

مناطق کلانشهری یکی از مهم‌ترین و تأثیرگذارترین پدیده‌های نوظهور قرن بیستم و بیست و یکم است که الگویی متفاوت و جدید از شهرنشینی، نظام اسکان، اندازه شهر، ساختار و سازمان فضایی در عصر جدید پدیدار ساخته است [۳۲]. مناطقی که رشد آنها رابطه تنگاتنگی با روند جهانی شدن و ساختار نظام جهانی شهرها و نقش آفرینی کلانشهرها در شبکه سلسله مراتبی آن دارد به گونه‌ای که گرایش‌ها، روندها و نیروهای پیچیده جهانی شدن، با شتاب بخشیدن به فرایند توسعه مناطق کلانشهری به‌عنوان موتور اقتصاد جهانی و به سود نظام سرمایه داری جهانی، بذر رقابتی فزاینده را در میان این مناطق نهادند [۳۳]. برخی از محققان، مفهوم کلانشهری شدن را فراتر از مفهوم ساده رشد شهری می‌دانند. این در واقع فرایندی است که در نتیجه آن تمرکز فعالیت‌ها، جمعیت، عملکردها و جریان‌ها اتفاق می‌افتد و با قطبی‌شدن اجتماعی و پراکندگی فضایی همراه است [۳۴]. در مجموع می‌توان گفت کلانشهر شهری است که از نظر مرکزیت دولتی و فعالیت اقتصادی یا فرهنگی بر دیگر سکونتگاه‌ها برتری دارد. این شهر ممکن است شهر اصلی یک ناحیه، یک استان، یک کشور و گاهی پایتخت آن باشد [۳۵]. نظام مدیریت مناطق کلانشهری شامل نهادهای دولتی در سطح منطقه کلانشهری، فرایندها و سیاست‌هایی است که بر منطقه کلانشهری اثر می‌گذارند. در این میان منظور از فرایندها راه‌هایی است که از طریق آن گروه‌ها مشارکت می‌کنند، تصمیمات گرفته می‌شوند، منابع تخصیص داده می‌شوند و فعالیت‌ها در منطقه کلانشهری انجام

ساخت و ساز، صنایع وابسته، شهرگرایی و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها رونق می‌بخشد و در عین حال در کشورهای در حال توسعه و توسعه‌نیافته باعث تمرکز شدید قدرت در حکومت مرکزی و نهادهای وابسته به آن می‌شود.

### یافته‌های تحقیق

#### نقش نفت در مدیریت سیاسی فضاهای کلانشهری

#### ایران (کلانشهر تهران)

از سال ۱۲۸۰ که اولین چاه‌های نفت ایران در مسجد سلیمان کشف شد و بیش از یک قرن از آن می‌گذرد. نفت و فرآورده‌های نفتی امروزه یکی از مهمترین کالاها در اقتصاد دنیا محسوب می‌شود و سوخت عمده دنیا را تشکیل می‌دهد. در ایران اهمیت درآمدهای نفتی در جامعه و اقتصاد مسئله‌ای واضح و آشکار است. در واقع بهتر است این طور بیان کنیم که اقتصاد ایران به نفت وابسته است. بنابراین نفت هم می‌تواند عامل رشد و توسعه سیاسی، اجتماعی و اقتصادی به ویژه شهرنشینی و تحرک اجتماعی باشد و هم می‌تواند مانع آن باشد. نفت با تامین اعتبارات برنامه‌های عمرانی، به گسترش شهرها کمک می‌کند [۴۱]. در ایران، برنامه‌ها و بودجه‌های توسعه عمران کشور هر ساله بر پایه درآمدهای نفتی انجام می‌گیرد و علاوه بر درآمدهای حاصل از فروش نفت در سطوح مختلف کشور، خود صنعت نفت گاه سبب به وجود آمدن سبک خاصی از شهرنشینی شد [۴۲]. شهرنشینی سریع، با دوره نفتی شدن اقتصاد همزمان شده است. صنعت نفت از طریق ایجاد مشاغل جدید و افزایش امکانات رفاهی شهرها از یک سو و تضعیف سایر بخش‌ها از سوی دیگر، زمینه مهاجرت به کلانشهرها را فراهم و نرخ رشد جمعیت شهری را افزایش داد [۴۳]. در ایران

پیش از همه از آثار انقلاب صنعتی و امکانات آن برخوردار شدند. در نتیجه رشد شهرنشینی در این جوامع، همگام با مراحل توسعه صنعت، سریع‌تر از دیگر نقاط رخ داد [۳۷]. امروزه استراتژی‌های نئولیبرالی در روح و روان شهرها ریشه دوانده و قریب به اتفاق شهرها با مکانیسم‌های نظام سرمایه‌داری آمیخته شده‌اند و موجب شده است تا فضاهای شهری به صورت تنگناک تحت نیروهای سیاسی و اقتصادی بازتولید شوند که محملی برای تسهیل روابط سرمایه‌داری باشد. لذا تولید فضا پدیده‌ای است در راستای تحکیم انباشت، گردش، سود، به‌عنوان مؤلفه‌های اصلی سرمایه‌داری؛ از طرفی برای اعمال موارد مذکور در فضای شهر نیاز به قدرت و هژمونی است که قدرت نیز جریان تولید فضا را به نفع سرمایه و سرمایه‌دار- طبقات مرفه جامعه - شکل می‌دهد [۲۱]. یکی از مؤلفه‌هایی که با ساختار فضایی شهرها مدیریت سیاسی آنها در هم تنیده شده اقتصاد است و به تبع آن در کشورهای دارای اقتصاد نفتی از جمله ایران، یکی از عوامل اساسی است که به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم بر ساز و کارها و مناسبات شهری اثر می‌گذارد [۳۸]. در کشورهای نفتی، افزایش درآمد این کشورها در اثر کشف نفت به‌ویژه در دهه‌های میانی قرن بیستم موجب تمرکز سرمایه و رشد روزافزون شهرها و به دنبال آن افزایش زیرساخت‌ها، رونق ساخت و سازها و شکل‌گیری قوانین مدون، این شهرها را وارد مرحله جدید کرد [۳۹]. تولید نفت و استراتژی‌های لیبرالیستی به‌عنوان دو نیروی پیشران اساسی در انتقال این شهرها به فرایند شهری مدرن محسوب می‌شوند [۴۰]. و بحث سود، گردش و انباشت سرمایه و ارزش اضافی وارد ادبیات تحولات فضایی این شهرها شد و بستری برای فعالیت‌های سوداگرانه فراهم گردید. به‌طور کلی درآمد نفتی به

پیامدهای گسست مدیریت سیاسی فضا در کلانشهر تهران ۱۰۳

نامتوازن شهرها به‌ویژه مهاجرت بی‌رویه از روستا به شهر و از شهرهای کوچک به کلانشهرها و به خصوص تهران همراه با پیامدهای نامطلوب اجتماعی همچون حاشیه‌نشینی، آلودگی هوا، ترافیک سنگین، افزایش بزهکاری و جرم و جنایت و غیره را در پی داشته است [۴۱].

فضاهای شهری از تحولات تاریخی اتفاق افتاده در جامعه به ویژه در سده اخیر، تأثیرات زیادی را پذیرفته‌اند [۴۴]. منابع طبیعی به‌ویژه نفت در ایران از یک جهت تأثیر مثبت بر رشد و توسعه اجتماعی داشته که منجر به شهرنشینی، ارتقا سطح زندگی شهروندان و رفاه آنان و همچنین تحرک و پویایی اجتماعی شده است و از این جهت تأثیر منفی داشته که رشد

جدول ۱: منافع و هزینه‌های بالقوه سیاستی از دید سیاستگذاران

منافع	هزینه‌ها
کمک به همراهی و حمل یک تصویر بزرگ‌تر برای موضوعات استراتژیک. کمک به تحقق هم‌افزایی و پیشینه‌سازی، اثربخشی سیاست‌ها یا خدمات‌رسانی. بهره‌برداری از اقتصاد مقیاس. بهبود توجه به مشتری/ موکل و بنابراین کیفیت خدمات. فراهم آوردن چارچوبی برای حل تضادهای بالقوه و انجام بده بستان. بهبود ارائه خدمات برای گروه‌های خاص.	خطوط ناروش مسئولیت‌پذیری در قبال سیاست‌گذاری و ارائه خدمات. دشواری‌های بیشتر در سنجش اثرات و اثربخشی به دلیل نیاز به ایجاد و نگهداری سیستم‌های پیچیده‌تر اندازه‌گیری عملکرد. هزینه‌های فرصت و هدایت مدیریت و زمان کاری صرف‌شده برای ایجاد و حفظ ترتیبات کاری متعامل.

منبع: [۱۸].

کودکان، نرخ رشد جمعیت شهری را که بیشتر از روستاییان از درآمد‌های نفت بهره می‌بردند، افزایش داد. برنامه دوم توسعه که مهمترین منبع تامین هزینه‌های آن نفت بود، زیرساخت‌های شهری را تجهیز کرد؛ از کل بودجه ۱/۱ میلیارد دلاری این برنامه ۳۵ درصد برای احداث راه‌آهن، جاده، بندر و فرودگاه و حدود ۱۴ درصد برای گسترش صنایع در نظر گرفته شده بود. بنابراین ۴۹ درصد از بودجه برنامه دوم توسعه به امور تعلق گرفته بود که اجرای آنها مستلزم بکارگیری تعداد زیادی نیروی انسانی بود و این نیرو عمدتاً از طریق مهاجرت به شهرها و به‌خصوص کلانشهر تهران تامین می‌شد. در این دوره مجموعاً حدود ۹۱۸ هزار نفر از طریق مهاجرت به جمعیت شهرها اضافه شدند [۴۵].

## گسست در مدیریت سیاسی فضای نظام کلانشهری تهران

از ابتدای قرن ۱۴ شمسی تا پایان دهه ۱۳۸۰، موقعیت شهر و روستا در جدول جمعیتی ایران جابه‌جا شده است؛ در سال ۱۳۰۰ شمسی جمعیت شهری ۲۸ درصد از کل جمعیت کشور را تشکیل می‌داد اما در سال ۱۳۸۷ قاعده برعکس شده است، شهرها ۷۲ درصد از جمعیت را در خود جای داده و ۲۸ درصد از جمعیت را روستاییان و عشایر تشکیل داده‌اند؛ بیشترین تغییرات جمعیتی در این دوره مربوط به سال‌های شکل‌گیری اقتصاد نفتی می‌باشد [۴۱]. دهه ۱۳۴۰ به‌طور خاص یکی از دوره‌های تبعیت رشد جمعیت شهری از تحولات قیمت و درآمد نفت می‌باشد. نفت با ارتقای سطح بهداشت و کاهش مرگ و میر

جدول ۲: تحول سهم جمعیتی تهران نسبت به کشور منطقه کلانشهری طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۳۵

مقطع زمانی	جمعیت کل کشور	جمعیت کل منطقه کلانشهری تهران		جمعیت شهر تهران	نسبت جمعیت به کل کشور	نسبت جمعیت شهر تهران به جمعیت کل
		بدون شهر تهران	کل منطقه کلانشهری تهران			
۱۳۳۵	۱۸۹۵۴۷۰۰	۱۹۹۰۳۰۰	۴۷۸۰۰۰	۱۵۱۲۰۰۰	۱۰/۵	۸/۰
۱۳۴۵	۲۵۷۸۸۷۲۲	۳۴۵۶۰۰۰	۷۵۶۰۰۰	۲۷۰۰۰۰۰	۱۳/۴	۱۰/۵
۱۳۵۵	۳۳۷۰۸۷۴۴	۵۳۳۲۰۰۰	۸۳۲۰۰۰	۴۵۰۰۰۰۰	۱۵/۸	۱۳/۴
۱۳۶۵	۴۹۴۴۵۰۱۰	۸۱۰۸۰۰۰	۲۱۰۸۰۰۰	۶۰۰۰۰۰۰	۱۶/۴	۱۲/۱
۱۳۷۵	۶۰۰۵۵۴۸۸	۱۰۳۴۴۰۰۰	۳۵۹۴۰۰۰	۶۷۵۰۰۰۰	۱۷/۲	۱۱/۲
۱۳۸۵	۷۰۴۹۵۷۸۲	۱۳۴۲۲۰۰۰	۵۷۱۰۷۷۰	۷۷۱۱۲۳۰	۱۹/۰۴	۱۰/۹۴
۱۳۹۰	۷۵۱۴۹۶۶۹	۱۴۵۹۵۹۰۴	۶۴۴۱۸۵۳	۸۱۵۴۰۵۱	۱۹/۴۲	۱۰/۸۵

منبع: [۴۶]

را به یکی از مطالبات جدی انقلاب تبدیل کرد [۴۷]. با آغاز دوره پهلوی و به ویژه در دوره پهلوی دوم افزایش درآمد ناشی از فروش نفت و سایر درآمدها، استقراض و سرمایه‌گذاری‌های خارجی، توسعه مداوم روابط کالایی، تهران را به کانون عمده جذب و انتقال مجموعه این فعالیت‌ها و توزیع آن در سطح ملی مبدل ساخت. در این شرایط نوعی حرکت و جریان سرمایه و درآمد ملی از بالا به پایین انجام گرفت که قسمت اعظم آن در شهر تهران رسوب کرد. از طرف دیگر ایجاد یک حکومت مقتدر مرکزی که بتواند بر کلیه شئون سیاسی، نظامی و اداری کشور نظارت داشته باشد مستلزم داشتن یک سیستم و نظام اداری منسجمی بود که بتواند نظم نوین را در سطح ملی برقرار سازد. از این رو دولت ضمن تاسیس وزارتخانه‌های مختلف، شعبات و ادارات وابسته به آنها را به همراه سازمان‌های انتظامی، نظامی و امنیتی در درون شهرها ایجاد کرد [۴۸]. ایجاد و توسعه چنین

درآمدهای نفتی دولت در این دوران علاوه بر حوزه جمعیتی در بحث فضایی و گسترش افقی کلانشهر تهران نیز اثرگذار بود و فرایند شتاب‌زده عرضه زمین و الحاق اراضی وسیعی به صورت بافت‌های روستایی کم‌تراکم و اراضی کشاورزی و بایر به محدوده کلانشهر تهران پیامدهای مختلفی به همراه داشت. اولین مرحله الحاق زمین به شهر به اولین طرح جامع تهران مربوط می‌شود که در سال ۱۳۴۷ وارد مرحله اجرا شد. در حالی که شهر تهران در زمان تهیه طرح حدود ۱۸۰ کیلومتر مربع وسعت داشت در طرح جامع پیشنهادی الحاق ۵۰ کیلومتر مربع برای محدود زمانی ۵ ساله شهر در نظر گرفته شده بود. رانده شدن کم‌درآمدها پس از اعمال طرح جامع شهر تهران در پیش از انقلاب به پیرامون آن و آغاز گسترده اسکان غیررسمی که با شورش‌های متعددی همراه بود و بحرانی شدن وضعیت مسکن در نیمه اول دهه ۱۳۵۰، تامین مسکن برای آحاد مردم

اراضی حوزه استحفاظی و الحاقی‌ها به شهر جزئی است. این آمار نشان می‌دهند دولت در طول این دوره‌ها با تملک کردن زمین به‌ویژه زمین‌های اطراف شهر و زمین‌های آینده توسعه شهری در بازار زمین تهران دخالت مستقیم داشته و دارد [۴۷]. در کشورهای متکی بر منابع نفتی همواره با دولت‌های مقتدر و متمرکز در عرصه سیاست‌گذاری‌های اجتماعی، اقتصادی روبرو هستیم که به دلیل وجود درآمدهای نفتی برای آنها و عدم نیازشان به مالیات‌های مردمی، خود را بالاتر از تمام گروه‌ها، احزاب، سازمان‌ها و تشکل‌های مردمی می‌بینند که موجب استقلال دولت‌ها در زمینه سیاست‌گذاری می‌شود [۳۸]. نمونه و مصداق برجسته این وضعیت را می‌توان در مدیریت سیاسی فضا در کلانشهر تهران و تمرکز بسیار زیاد منابع در دست دولت و سازمان‌های دولتی مشاهده کرد که در نهایت باعث ایجاد گسست بین سازمان‌های دولتی درگیر در مدیریت سیاسی فضای کلانشهر و مجموعه مدیریت شهری شده است. اکنون حاصل تشدید یافته این گسست نهادی و سازمانی در گذر زمان در کلانشهر تهران، عناصر رسمی نظام مدیریت شهری، طیف وسیعی شامل وزارت کشور و واحدهای تابعه آن، مسکن و شهرسازی، مهندسين مشاور، سازمان برنامه و بودجه، شرکت برق منطقه‌ای، شرکت گاز، شرکت مخابرات، شرکت پست، اداره آموزش و پرورش، دانشگاه‌ها و موسسات آموزش پزشکی، سازمان تربیت بدنی، اداره ارشاد اسلامی، ثبت اسناد و املاک، اداره اوقاف، اداره حفاظت از محیط‌زیست، اداره بازرگانی و کمیته صنفی، میراث فرهنگی، نیروی انتظامی، سازمان ملی زمین و مسکن، شورای شهری، فرمانداری، استانداری و شورای تامین می‌باشد [۵۰].

سازمان‌های متمرکزی در تهران، ضمن استقرار یک نظام سیاسی بسیط متمرکز، علاوه بر دگرگونی ساختار اجتماعی آغازگر گسست عملکردی در نظام اداره و مدیریت سیاسی فضا در شهر تهران نیز بود. این نوع گسست عملکردی در گستره شهر را می‌توان گسست نهادی و سازمانی نیز نامید. در حالت تعدد و تکثر نهادهای برنامه‌ریزی و اجرایی؛ ایجاد یکپارچگی بین سیاست‌های مختلف و اثرات فضایی و محیطی آنها که از سوی چنین نهادهایی دنبال می‌شود به بزرگ‌ترین چالش نظام‌های مدیریت سیاسی فضا و حکمروایی این پهنه‌های جغرافیایی بدل می‌شود [۴۹]. وجود رابطه همزمانی میان رشد درآمد نفت و افزایش شهرنشینی منحصر به دهه‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۵۰ نیست و در سال‌های بعد از انقلاب نیز دوره‌های افزایش درآمد نفت کارکرد مشابهی داشته و علاوه بر افزایش جمعیت شهری، کاهش جمعیت روستایی را در پی داشته است و این روند به‌ویژه در دهه ۱۳۷۰ که از دوره‌های رونق نفتی می‌باشد، چشمگیر است. نفت علاوه بر تأثیر کلی که بر گسترش شهرها داشت، عامل ایجاد و گسترش شهرهای مناطق نفت‌خیز و گسترش بی‌رویه جمعیت کلانشهر تهران بوده است [۴۱]. به موجب بعضی از قوانین مثل قانون ثبت اراضی موات اطراف شهر تهران در سال ۱۳۳۱ و یا قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن در سال ۱۳۵۸ دولت در شهر تهران در فاصله سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۸۵ در مجموع حدود ۱۵۱.۸۹۷.۰۴۳ مترمربع زمین تملک کرد. گرچه مقدار زمین موات، بایر و دایری که اداره مسکن و شهرسازی تهران به‌عنوان عامل اجرایی حکومت در داخل محدوده‌های شهری تملیک و تملک می‌کند، قابل توجه است اما در مقایسه با تملک‌های

جدول ۳: نهادهای مدیریتی در اداره منطقه کلانشهری تهران

<p>مجلس شورای اسلامی: سیاستگذاری و قانونگذاری.</p> <p>هیات دولت: سیاستگذاری و هماهنگی.</p> <p>شورای عالی شهرسازی و معماری: سیاستگذاری و برنامه‌ریزی فضایی.</p> <p>وزارت راه و شهرسازی: سیاستگذاری و هماهنگی فضایی کالبدی.</p> <p>وزارت کشور: سیاستگذاری و هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی.</p>	سطح ملی
<p>استاندار: سیاستگذاری، هماهنگی نظارت و مدیریت فضایی.</p> <p>شورای برنامه‌ریزی استان: سیاستگذاری برنامه‌ریزی فضایی اقتصادی، تخصیص بودجه.</p> <p>سازمان مسکن و شهرسازی: برنامه‌ریزی فضایی کالبدی.</p> <p>سازمان جهاد کشاورزی: برنامه‌ریزی فضایی و مدیریت فضایی.</p> <p>فرمانداری: سیاستگذاری، نظارت و مدیریت فضایی.</p> <p>شورای اسلامی شهرستان: سیاستگذاری هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی.</p>	سطح منطقه‌ای
<p>شورای اسلامی شهر: سیاستگذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی.</p> <p>شهرداری: مدیریت فضایی، کالبدی و اجرایی.</p>	سطح محلی

منبع: [۵۱]

واگذاری اختیارات و استقلال عمل بیشتر از سوی ذینفعان است و تفکر است عدم وجود یکپارچه‌سازی و یا به عبارتی گسست سیاست‌گزینی و گسست عملکردی است. یکپارچگی در مدیریت سیاسی فضا در ارتباط با مدیریت موضوعات متعامل در سیاست‌گذاری است که فراسوی مرزهای حوزه‌های سیاستی معمول و متعارف قرار می‌گیرد و با مسئولیت تک‌تک بخش‌ها و وزارتخانه‌ها انطباق ندارد. به نقل از مالفورد و روگر، هماهنگی سیاستی را به‌عنوان فرایندی تعریف می‌کنند که به واسطه آن دو یا چند سازمان رویه‌های جدیدی برای تصمیم‌گیری ایجاد کرده و یا از قواعد تصمیم‌گیری موجود برای برخورد جمعی با محیط وظیفه‌ای مشترک بهره‌جویند. به‌طور کلی یکپارچگی سیاستی مستلزم تعامل، قابلیت دسترسی و قابلیت سازگاری بیشتری است که به وابستگی متقابل بیشتر می‌انجامد و نیاز به ترتیبات سازمانی رسمی‌تر دارد و مستلزم وجود منابع بیشتر و

واگذاری اختیارات و استقلال عمل بیشتر از سوی ذینفعان است [۱۸]. در نتیجه در کلانشهر تهران، شهرنشینی سریع و گسترش فضایی به‌صورت شهرنشینی «مشکل‌زا» نمایان شد که نه بخش خصوصی می‌تواند در حل مشکلات آن ابتکار عملی انجام دهد و نه نیروهای مولد از طریق بودجه‌های عمرانی می‌توانند به نیازهای آن در حوزه مدیریت سیاسی فضا پاسخ مستمری بدهند. در اثر این شرایط گسست کالبدی و فضایی نیز بر بخش‌های عمده‌ای از شهر دامن می‌گستراند. در پایان دوره پهلوی دوم، بعد از پیدایش منظمه کلانشهری، دو نوع گسست فضایی یا اکولوژیک و گسست سیاسی یا حکومتی در نظام اداره و مدیریت سیاسی فضا در کلانشهر تشدید یافت. در اثر پراکنده‌رویی اطراف، زمین‌های کشاورزی اطراف به سرعت و با تراکمی غیرقابل قبول زیر ساخت و ساز رفت و پایداری توسعه را به خطر انداخت و گسست فضایی یا

اداری پس از انقلاب برای تعدیل و هماهنگ‌سازی عملکرد بخشی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و ایجاد هماهنگی‌های بخشی، سازمان‌های هماهنگ‌کننده با ماهیت و عملکرد میان‌بخشی مدنظر قرار گرفته‌اند، اما تمرکزگرایی موجود در این سازمان‌ها و بی‌توجهی به سازمان‌های محلی و نقش آنها در اجرای برنامه‌ها در کنار فقدان ماهیت فضایی- مکانی هماهنگی‌ها سبب شده تا مسئله هماهنگی نهادی و مدیریت یکپارچه سیاسی فضا با مشکلات زیادی روبرو شود. در این وضعیت جریان تصمیم‌گیری در مدیریت سیاسی فضا به‌صورت یک‌طرفه و عمودی است [۵۱]. بررسی ساختار مدیریت فضایی منطقه کلانشهری تهران طی سال‌های ۱۳۹۰ - ۱۳۴۵ نشان می‌دهد که در خلال این مدت همچنان بر تعداد تقسیمات اداری و سیاسی استان تهران افزوده شده است. همان‌طور که در جدول ۵ نیز مشاهده می‌شود آمار افزایش تقسیمات اداری و سیاسی به‌ویژه در طی سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۹۰ بسیار چشمگیر است.

اکولوژیک تشدید یافته‌تر شد و از طرف دیگر با پیدایش شهرهای اطراف تهران، تعداد زیادی از قلمروهای حکومتی و مدیریتی مستقل درون منطقه کلانشهری عملکردی تهران به وجود آمد که هر یک از آنها در چارچوب قلمرو حکومتی دارای حق، اختیار و صلاحیت اظهارنظر در بخشی از قلمرو منطقه بودند و هیچ مرجع حکومتی واحدی برای تصمیم‌گیری و عمل در گستره کل منطقه کلانشهر تهران وجود نداشت. در چنین شرایطی امکان اتخاذ تصمیمات سیاستی یکپارچه در گستره منطقه کلانشهری میسر نخواهد بود [۵۰]. در برهه زمانی مذکور در منطقه کلانشهری تهران، شهرداری شهر تهران و سایر شهرداری‌ها و دهیاری‌های موجود فاقد ارتباط ساختاری با یکدیگر هستند. آنها هر کدام دستورکارهای متفاوتی را دنبال می‌کنند و فاقد همکاری میان یکدیگر هستند. در کنار این وضعیت ماهیت بخشی اداره امور موجب شده تا سازمان‌های دولتی فعال در پهنه کلانشهر تهران نیز سیاست‌های منسجمی در حوزه مدیریت سیاسی فضا نداشته باشند. هرچند در ساختار

جدول ۴: تغییر قلمروهای مدیریتی و فضایی منطقه کلانشهری تهران طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۴۵

۱۳۹۰	۱۳۸۵	۱۳۷۵	۱۳۶۵	۱۳۵۵	۱۳۴۵	نهادهای مدیریت منطقه‌ای و محلی	قلمروهای مدیریتی
۲۱	۱۳	۹	۶	۴	۵	فرماندار	شهرستان
۴۴	۳۵	۲۱	۱۸	۱۴	۱۳	بخشدار	بخش
۹۶	۷۹	۶۳	۳۷	۳۵	۳۳	دهدار	دهستان
۶۰	۵۱	۲۴	۱۷	۱۷	۸	شهردار	شهر
۲۲۱	۱۷۸	۱۱۷	۷۸	۷۰	۵۹	-	مجموع قلمروها

منبع: [۴۶].

است. این افزایش زیاد در تعداد واحدهای تقسیمات اداری - سیاسی در درجه اول ناشی از توسعه درآمدهای نفتی و اقتصاد تک محصولی ایران است. تاکید بر افزایش تعداد واحدهای

در واقع با افزایش تقسیمات اداری - سیاسی استان تهران به‌عنوان قلمروهای مدیریتی منطقه‌ای و محلی، بر تعداد ادارات دولتی مستقر در شهرها و شهرستان‌های منطقه نیز افزوده شده



دولتی دارد، بنابراین متاثر از مکانیسم‌های آن نیز می‌باشد، بدین معنی که به علت تامین قسمت اعظم بودجه نهادهای مرتبط با مدیریت شهر از سازمان‌های متبوع و دولت، نیاز به مالیات بسیار اندک است و در نتیجه نقشی پررنگ‌تر در عرصه برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری شهر چه در قالب طرح‌های شهری و چه در قالب اقدامات مدیریت شهری دارد. بنابراین تأثیر عامل حاکمیت شهری در تغییرات و اقدامات صورت گرفته در شهرهای ایران به‌ویژه کلانشهر تهران مهم‌تر از هر عامل دیگر است. به بیان دیگر بخش اعظم آنچه تاکنون با عنوان اقدامات مدیریتی در سطح شهر کلانشهر تهران اعمال شده کمترین تأثیر را از خواست و نظر مجموعه مدیریت شهری پذیرفته و در نتیجه قسمت اعظم پیامدهای منفی و مثبت اقدامات صورت گرفته متوجه حاکمیت شهری است [۳۸]. به‌طور کلی منابع درآمدی شهرداری‌های جهان را می‌توان در چهار دسته عوارضی که شهرداری‌ها راسا دریافت می‌کنند؛ بهای خدمات انجام شده، کمک دولت از بودجه عمومی و در آخر هدایا و کمک‌های نقدی که به شهرداری می‌پردازند، تقسیم کرد [۵۲]. تجارب کشورهای مختلف نشانگر آن است که از بین این منابع درآمدی، مهمترین منابع مالی شهرداری‌ها را مالیات و عوارض و پس از آن کمک‌های دولتی در قالب بودجه‌های جاری حکومت‌های محلی و نهایتاً استقراض تشکیل می‌دهند [۵۳]. مهمترین مشکل و محدودیت منابع مالی شهرداری‌های کشور به‌عنوان نهاد متولی مدیریت شهری به دلیل فقدان توجه به مبانی نظری مالیه محلی در طراحی نظام درآمدی شهرداری و عدم هم‌خوانی وظایف و مسئولیت‌های دولت محلی با اختیارات و منابع تامین مالی آنها است [۵۴]. مهم‌ترین مفهوم متناظر با تامین مالی مدیریت شهری در ایران، تمرکززدایی مالی از دولت

اداری- سیاسی در اثر درآمدهای نفتی ناشی از این مسئله است که در ساختار مدیریتی ایران علاوه بر شورای شهر و شهرداری، ۲۵ دستگاه اداری دولتی مستقل شهر و شهرستان در مدیریت فضا در شهرها نقش و دخالت دارند. همین مسئله انباشت دستگاه‌های سیاسی- اداری دخیل در مدیریت فضایی باعث ایجاد گسست فضایی- عملکردی در سازمان‌دهی سیاسی فضای کلانشهر تهران می‌شود. در برهه زمانی پس از انقلاب در خود کلانشهر تهران و مناطق ۲۲ گانه شهرداری تهران، نهادهای مختلف، معیارها و شاخص‌های متعددی در زمینه تقسیمات شهری و مدیریت سیاسی فضا اعمال کرده‌اند. این امر باعث شده تا عوامل عناصر اجتماعی، کالبدی، اکولوژیکی، سیاسی و اقتصاد مجموعه شهری به‌صورت نظام‌مند مورد توجه قرار نگیرد زیرا نظام مدیریت و اداره کلانشهر تهران نتوانسته است به‌صورت هماهنگ و یکپارچه فضای شهر را تحت پوشش خود قرار دهد. چنین امری گسیختگی عملکردی در مدیریت فضا را از ابعاد مختلف به دنبال داشته است. مهمترین پیامدهای گسست مدیریتی و عملکردی در کلانشهر تهران را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

- عدم وجود شفافیت و پاسخگویی مناسب.
- وجود رانت، فساد و ناکارآمدی در نظام اداری.
- عدم هماهنگی نظام تصمیم‌گیری با نظام عملکردی- فضایی کلانشهر تهران.
- تداخل اختیارات و عدم هماهنگی امور فرابخشی.
- نظام مالیه ناپایدار شهرداری کلانشهر تهران.
- وابستگی به بودجه نفتی.

با توجه به اینکه مدیریت سیاسی فضای شهری به‌ویژه در کشورهای نفتی پیوندی تنگاتنگ و غیرقابل‌اجتناب با حاکمیت

فضایی منطقه در شرایط تعدد و تفرق مدیریتی در این منطقه کلانشهری امکان‌پذیر نمی‌باشد. در پایان برای نیل به سوی مدیریت یکپارچه مناطق کلانشهری و براساس یافته‌های تحقیق و مقایسه آن با سایر مطالعات، پیشنهادهای برای حرکت به سمت مدیریت یکپارچه مناطق کلانشهری مطرح می‌گردد:

- تلاش جهت تمرکززدایی مالی و سیاسی از کلانشهر تهران.
- تلاش جهت جلوگیری از تشدید تعارض متن-حاشیه.
- تلاش برای ارتقا شاخص‌های حکمروایی خوب کلانشهری در سطح تهران.
- توزیع برخی مراکز ستادی، آموزشی و درمانی در شهرهای پیرامونی کلانشهر تهران.
- تفکیک وظایف مدیریت شهری و حاکمیتی.

### نتیجه‌گیری

کلانشهرها و مناطق کلانشهری در دنیای جدید از سابقه‌ای نسبتاً زیاد برخوردارند. از زمان شکل‌گیری آنها تاکنون موضوع نحوه مدیریت آنها در ادبیات جغرافیای سیاسی و مطالعات شهری همواره مورد بحث بوده است. در طول چند دهه‌ای که از شکل‌گیری این مناطق می‌گذرد مدیریت و برنامه‌ریزی کالبدی - فضایی، سازمان‌دهی سیاسی - فضایی آنها در ایران همچنان با روش‌های سنتی صورت گرفته است. در واقع نظام اداری - اجرایی کشور در وضع موجود فاقد نظامات تعریف‌شده و مشخص برای مدیریت سیاسی فضا در مناطق کلانشهری است. در اغلب کشورهای در حال توسعه از جمله ایران یک یا دو منطقه و ناحیه و در نهایت چند منطقه وضعیت مناسب

مرکزی به محلی و از مدیریت سیاسی فضای ملی به مدیریت سیاسی فضای کلانشهری است. بنابراین در اثر فقدان این نوع تمرکززدایی به دلیل تأثیر اقتصاد نفتی بر مدیریت سیاسی فضاهای شهری در ایران و کلانشهر تهران، چالش‌های برنامه‌ریزی روبه‌ای ناشی از عدم آمادگی برای تغییر نقش و روابط سطوح مختلف حکومت و شکل‌گیری ترتیبات نهادی جدید به نفع مدیریت محلی، محدودیت‌ها و الزامات برآمده از چارچوب‌های حقوقی و قانونی قدیم و جدید، عدم توانایی و عدم ظرفیت نهادی لازم سازمان‌های مؤثر در مدیریت شهری برای پذیرش ماموریت‌ها و وظایف جدید و ظرفیت مدیران برای پذیرش و تحقق آنها، تغییرات تکنولوژیک و در دسترس قرار گرفتن فناوری‌های جدید، عدم ظرفیت و عدم توانایی‌های اجتماعی - فرهنگی برای پذیرش و استقرار نظام‌ها و قواعد جدید مدیریت سیاسی فضا و سازمان‌دهی روابط کنشگران، توزیع نامتوازن منابع قدرت میان کنشگران و میان قلمروهای درون‌شهری و بین‌شهری و عدم ظرفیت آموزشی مدیران بر مبنای رویکردهای جدید کاملاً به چشم می‌خورد [۵۰]. لازم به ذکر است که یافته‌های این پژوهش با مطالعات شاملو و همکاران (۱۳۹۵) مطابقت دارد. آنها در مطالعات خود به این نتیجه رسیده بودند که گرایش‌های سوداگرایانه و رانت‌جویانه متکی بر اقتصاد نفت، باعث ایجاد نوعی مناسبات سرمایه‌داری در حوزه فضایی شده است. همچنین پژوهش حاضر با مطالعات لاله‌پور و سرور (۱۳۹۳) هم‌خوانی دارد. آنها به این نتیجه رسیده بودند که نظام رسمی مدیریت و برنامه‌ریزی شهری کلانشهر تهران در چارچوب همان ساختارهای سنتی مدیریت و برنامه‌ریزی در منطقه کلانشهری تهران در جریان است و در نتیجه هدایت و کنترل برنامه‌ریزی‌شده تحولات کالبدی -

مختلف برای تهران مانند طرح جامع، محدوده‌ها یا زمین‌هایی به شهر الحاق شده که این الحاق باعث نوعی بورس‌بازی و سوداگری زمین و ساخت‌وسازهای شدید و بی‌برنامه در پیرامون شهر و گسترش افقی کلانشهر تهران شده است. دوماً با تصویب قوانین و مقرراتی که باعث دخالت مستقیم دولت در مدیریت امور شهری گردید، مدیریت سیاسی کلانشهری و حکمروایی کلانشهری را کاملاً تحت‌الشعاع سیاست‌های خود قرار دارد. در واقع می‌توان گفت سیاست‌های دولت در چند دهه گذشته باعث نوعی وابستگی شدید مدیریت کلانشهری (به‌لحاظ مالی و سیاسی) به سیاست‌های دولتی شده است. این نوع وابستگی از یک سو مانع از استقلال کامل مجموعه مدیریت شهری از دولت شده و از سوی دیگر تعدد سازمان‌های دولتی که خود ناشی از افزایش درآمدهای نفتی دولت است، در کلانشهر تهران منجر به ایجاد بسیاری از سازمان‌های دارای کارکرد موازی گردیده و همین وضعیت در نهایت گسست سیاسی - فضایی در کلانشهر تهران را پدید آورده است. بنابراین شکل‌گیری حکومت متمرکز و بسیط در دوره معاصر در کنار درآمدهای نفتی سرشار باعث شده حکومت با در اختیار داشتن تمام قدرت سیاسی و اداری و اختیار تصمیم‌گیری در تمام امور محلی، منطقه‌ای و ملی نظام تقسیمات کشوری را با توجه به اهداف و امیال خود به هر نحوی که می‌خواهد طراحی و پیاده‌سازی کند. به‌طوری که ایجاد، انحلال، انضمام و تفویض محدوده اختیارات تمام واحدهای تقسیمات کشوری در اختیار حکومت مرکزی می‌باشد. این مورد به‌ویژه در منطقه کلانشهری تهران که محل تجمع و تمرکز مهمترین نهادهای سیاسی - اقتصادی کشور است ظهور و بروز یافته و مدیریت سیاسی فضا در کلانشهر تهران را با مشکل گسست فضایی -

خدمات عمومی و بالطبع شکوفایی اقتصادی و اجتماعی دارند و نقش عمده‌ای در ایجاد درآمد و تولید ملی ایفا می‌کنند. هر منطقه‌ای برای توسعه و دستیابی به پایداری نیازمند برنامه‌ریزی و مدیریت مناسب می‌باشد که یکی از این راه‌ها سازمان‌دهی فضایی آن منطقه می‌باشد. یکی از مباحث کلیدی مطرح برای کشورهای برخوردار از منابع طبیعی، نحوه مدیریت نفت و یا به عبارتی نقش‌پذیری منابع طبیعی و ذخایر زیرزمینی مانند نفت و گاز در فرایند رشد و توسعه شهری و به تبع آن روند شهرنشینی و مدیریت سیاسی فضاهای شهری است. درآمدهای نفتی هم می‌تواند عامل تسریع توسعه باشد و هم فرایند توسعه را کند کند. یکی از بخش‌هایی که با ساختار فضایی شهرها و تحولات آن در هم تنیده است مؤلفه اقتصاد و بالخصوص اقتصاد کلان کشور می‌باشد. به تبع این مطلب در کشورهای با اقتصاد نفتی، یکی از عوامل اساسی که به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم مکانیسم‌ها و مناسبات شهری را متاثر می‌سازد، و از سوی دیگر توسعه افقی و فضایی شهرها با اقتصاد نفتی کشورها بی‌ارتباط نخواهد بود. به‌طوری که افزایش درآمدهای نفتی موجب افزایش درآمد دولت شده و همین امر می‌تواند دخالت دولت در مدیریت سیاسی فضاهای کلانشهری را تشدید کند. از سوی دیگر ممکن است در دوره‌هایی که دولت نفتی با کاهش درآمد روبرو است با تملک زمین‌های شهری و فروش و تقسیم آن میان شهروندان نهایتاً منتهی به تحول فضایی نامتعادل در سطح شهری شود که نمونه و مصداق آن در کلانشهر تهران هم در عرصه فضایی و هم در عرصه مدیریت سیاسی فضا قابل مشاهده است. پیامد فضایی این نوع سیاست‌های دولت در گسترش افقی و مدیریت فضا در کلانشهر تهران بسیار چشمگیر بوده است. اولاً با تصویب، تهیه و اجرای طرح‌های

3. Ruoso L., and Plant R., A Politics of Place Framework for Unravelling Peri-urban Conflict: Ruoso, L.-E., *Journal of Urban Management*, 2018. <https://doi.org/10.1016/j.jum.2018.05.001>.
4. Jenkins P., Urban Management, Urban Poverty and Urban Governance: Planning and land Management in Maputo. *Environment and Urbanization*, 12(1), 137-152, 2000.
5. DiGaetano A., and Strom E., Comparative Urban Governance: An Integrated Approach. *Urban Affairs Review*, 38(3), 356-395, 2003.
6. Backlund P., and Matysio R., *Agonism and Institutional Ambiguity: Ideas on Democracy and the Role of Development of Planning Theory and Practice- the Case of Finland Participation in the Planning Theory*, Originally Published online, 2010.
7. Eyozlu D., and Varzavian M., Assessing the Status of Urban Management in Metropolises Based on the Indicators of Good Urban Governance, *Geography and Development*, No. 52, 2019.
8. Stephens D., Urban Health in Developing Countries, *Environmental Impact Assessment Review*, 20, 299- 310, 2008.
9. Forster J., On the Theory and Practice of Critical Pragmatism: Deliberative Practice and Creative Negotiations, *Planning Theory* 12(1/2), 5-22, 2013.

عملکردی روبرو ساخته است. بررسی تغییر قلمروهای مدیریتی و فضایی کلانشهر تهران در فاصله سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۴۵ به خوبی نشان می‌دهد که همزمان با گسترش درآمدهای نفتی کشور بر تعداد قلمروهای مدیریتی و فضایی در کلانشهر تهران نیز افزوده شده است و در این زمینه شاهد رشد بسیار چشمگیر بوده‌ایم. افزایش واحدهای اداری- سیاسی فی‌نفسه نمی‌تواند عاملی چالش‌برانگیز در مدیریت سیاسی فضا به حساب بیاید. اما وقتی افزایش این واحدها با عدم هماهنگی و یکپارچه‌سازی مدیریت سیاسی فضا تلفیق شود آنگاه باعث گسست در عملکرد فضایی و اجتماعی نهادها و سازمان‌های درگیر در برنامه‌ریزی فضایی شهر تهران می‌شود.

**تشکر و قدردانی:** از دانشگاه تربیت مدرس بابت حمایت از پژوهش در قالب رساله‌فرا دکتری سپاسگزاریم.  
**تأییدیه‌های اخلاقی، تعارض منافع:** موردی توسط نویسندگان گزارش نشده است.  
**سهم نویسندگان و منابع مالی/حمایت‌ها:** این اثر تحت حمایت مادی صندوق حمایت از پژوهشگران فناوری کشور (INSF) برگرفته شده از طرح شماره "۴۰۰۷۷۱" انجام شده است.

## Reference:

1. Toward a General Theory of Cities., Editorial, *Journal of Urban Management* 7, 43-45. 2018. <https://doi.org/10.1016/j.jum.2018.07.001>
2. Gilmour John B., and David E., Political Appointees and the Competence of Federal Program Management, *American Politics Research*, 34(1), January, 22-50, 2006.

- Experiments, *Nucleic Acids Res, Planning Theory*, 46(1/2), 194-201, 2018.
18. Lalepour M., and Hoshang S., Investigating the role of the Management and Planning System in the Spatial Organization of Population and Activity in the Metropolitan Area of Tehran, *Geography and Urban-Regional Planning*, No. 11, Summer, 2013 [Persian].
  19. Rabbani T., and et al., Analyzing the Future Institutional Obstacles to Governance of Sustainable Development of Tehran Metropolis, *Planning and Planning of Space*, 22(1), Spring, 2012 [Persian].
  20. Ali A., Ismail and Majidakbari. Structural-Interpretive Modeling of the Factors Affecting the Livability of Tehran Metropolis, *Space Planning and Preparation*, 2(3), Autumn, 2015 [Persian].
  21. Imani J., and et al., Urban Mercantilism and Spatial Divergence, Analysis of Spatial Developments of Tehran Metropolis Based on Oil Economy, *Geopolitics Quarterly*, 12(1), Spring, 2015 [Persian].
  22. Siami Q., and Javad V., Clarification of Participatory and Institutional Democratic Scenarios in the Structure of the Governance System of the Metropolitan Area of Tehran, *Strategy and Majlis Magazine*, 23(86), Summer, 2015 [Persian].
  10. Glaeser E ., *Triumph of the City: How our Greatest Invention Makes us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. Penguin Press, New York, 2011.
  11. Wood C., Scope and Patterns of Metropolitan Governance in Urban America, *American Review of Public Administration*, 36(3), 337-353, 2006.
  12. IrshadSarabi E., et al., Analysis and Evaluation of the Role of the Authority in Spatial Organization in Mashhad Urban Complex, *Urban and Regional Development Planning Quarterly*, 5(14), Autumn, 2018 [Persian].
  13. Feinstein S., The Just City, *International Journal of Urban Sciences*, 18(1), 1-18, 2014.
  14. Etaat J ., and Musoi Z., Country Divisions and Sustainable Development: A Case Study of Iran, *Geopolitics Quarterly*, 5(3), 2010 [Persian].
  15. Sheikhi M., and Mohsen S., Pathology of Integrated Management of Tehran Metropolitan area, *Urban and Regional Development Planning Quarterly*, 3(4), Spring, 2017 [Persian].
  16. Ahmadipour Z ., and Nahid K., Clarifying the Role of the Urban Network in Spatial Balance: A Case Study of Razavi Khorasan Province, *Space Political Analysis Quarterly*, 1(1), Winter 2017. [Persian].
  17. Gong J., and et al., RISE: A Database of RNA Interactome from Sequencing

30. Mirhaidar D., and Fatemeh S., *The Course of Thought in Traditional and Modern Political Geography*, Tehran: Tehran University Press, 2017 [Persian].
31. Baisarat M., and et al., Opportunities and Obstacles of Good Metropolitan Governance in the Age of Globalization: A Case Study of Tehran. *Journal of Fine Arts, Architecture and Urban Development*, 17(1), Spring, 2012 [Persian].
32. Hajipour K., Investigating the Causes and Influencing Factors in the Process of Formation and Development of Metropolitan Areas, *Fine Arts Quarterly*, No. 34, 2008 [Persian].
33. Nelles J., Regionalism Redux: Exploring the Impact of Federal Grants on Mass Public Transit Governance and Political Capacity in Metropolitan Detroit, *Urban Affairs Review*, 1078087412458255.2012.
34. Gausier N., and et al., Metropolization and Territorial Scale, *Cities*, 20(4), 253-263, 2003.
35. Pacione M., *Urban Geography*, 2<sup>nd</sup> Ed, Routledge, 2005.
36. Takahiro A, Sachiko M., *Urbanisation, Educational Expansion and Expenditures in Equality in Indonesia 1996, 1999 and 2002* International for Policy Research Institute, 2007.
37. Singhal s., Kapur, Industrial Estate Planning and Management India- An Integrated Approach towards Industrial Ecology, *Journal of Environmental Management*, 2010.
23. Khatam S., and et al., Identifying and Analyzing the Challenges of the Political Management of Space in the Metropolis of Tehran with the Foundation's Data Approach, *Bi-quarterly Urban Social Geography*, No. 8, 2021 [Persian].
24. Misaghi S. M., and Mohsen R., Principles of Spatial Organization of urban contexts with elements of religious significance, *Iranian Islamic City Studies Quarterly*, 15th Issue, Spring, 2013 [Persian].
25. Mohammadi M., Analysis of the Mutual Role of Endowment and Urban Planning of New Strategic Physical Planning in the Development and Optimal Efficiency of Endowments, *Fiqh and Usul Journal, Endowment of Eternal Heritage*, No. 30. 2000 [Persian].
26. Hosseinzadehdelir K., *Regional Planning*, Semit Publications, Tehran 2010 [Persian].
27. Zakawt K., The Position of Spatial Organization in City Design, *Safeh*, No. 54, 2016 [Persian].
28. Muir R., *New Perspectives in Political Geography*, Translated by Mirhaidar Valley, Publications of the Geographical Organization of the Armed Forces, Tehran, 2000 [Persian].
29. Kamran H., and et al., The Study of the City in Political Geography and Geopolitics with an Emphasis on the Theory of Gutman and Cox, *Quarterly Journal of Geography*, 16(56), Spring. 2017 [Persian].

- the Political Economy of the City, *Sepehr Magazine*, 21(81), 2012 [Persian].
45. Zahedi Mazandarani M., Rural Migration and Recent One-Hundred-year Trends in Iran, *Political Economic Information*, No. 11, 1987 [Persian].
  46. Iran Statistics Center, General Population and Housing Censuses of 1956, 1966, 1986, 1996, 2006 and 2011 [Persian].
  47. Soleimani M., and et al., Investigating the Effect of Government Programs on the Horizontal Expansion of Tehran, *Geography and Planning*, 19(52), Summer, 2014 [Persian].
  48. Nazarian A., *Dynamics of the Urban System of Iran*, Tehran: Mobtakaran Publications, 2008 [Persian].
  49. Barakpour N., and Asadi V., *Urban Governance and Management. Tehran*, University of Art Publications. 2013 [Persian].
  50. Amanpour S., and Sajadian M., Pathological Study on the Spatial Organization and Management of the Metropolis of Tehran According to the Approaches and Guidelines Emanating From the Ideal of Integrated Management in the Country, *Cheshm Geography and Urban Planning Quarterly*. Anza Zagros, 8(30), Winter, 2015 [Persian].
  51. Pishgahi Fard Z., and et al., Pathology of Spatial Distribution of Political Power in Tehran Metropolis With An Emphasis On Urban Governance, *Geography Quarterly*, 11(38), Autumn, 2012 [Persian].
  38. Khairuddin R., and et al., Analyzing the Spatial Changes of Metropolises in Relation to Oil Price Changes in Iran, *Journal of the Scientific Association of Architecture and Urban Planning of Iran*, No. 6, Autumn and Winter, 2012 [Persian].
  39. Witlox F., and Derudder Ben., Airline Passenger Flows through Cities, Some New Evidence, In: P. Taylor, B. Derudder, P. Saey, F. Witlox, *Cities in Globalisation*, Routledge, London, 2007.
  40. Wiedmann F., Salama A., and Thierstein A., Urban Evolution of the City of Doha: An Investigation into the Impact of Economic Transformations on Urban Structures, *Urban EV*, 29(2), 35-61, 2012.
  41. Sheikhzadeh H., The Political Economy of Oil and Its Impact on the Social Development of Iran, *International Relations Research*, 9(31), 2018 [Persian].
  42. Kalantari M., *The Effect of the Political Economy of Oil on the Urbanization Process of Yasouj City*, Master's Thesis in Geography and Urban Planning, Zanjan University, 2011 [Persian].
  43. Bashartifar S., and et al., Analysis and Explanation of the Effects of the Oil Industry on the Spatial Structure of the City. *Human Geography Research*, 49(3), Autumn, 2016 [Persian].
  44. Ahmadipour Z., and Lashgari E., The Interaction of Historical Processes and

- Case Study of District One of Tehran Municipality*, Master's Thesis, Shahid Beheshti University, Faculty of Earth Sciences, 2017 [Persian].
54. Zenouz B., The Theoretical Foundations of Municipal Financing, *Quarterly Journal of City Economy*, No. 2, 2008 [Persian].
52. Kazemian Gh., and et al., City Financing Management and New Urban Political Economy, *Geography and Development of Urban Space*, 7(2), Autumn and Winter, No 13, 2019[Persian].
53. Qalandari H., *The Income Structure of Municipalities with an Emphasis on the Production of Rentier Urban Space*, A