

## نقش تقسیمات شهر در مدیریت یکپارچه شهری مطالعه موردی: شهر تهران

دکتر محمدباقر قالیباف<sup>۱</sup>، دکتر محمدرضا حافظ‌نیا<sup>۲</sup> و علی محمدپور<sup>۳</sup>

### چکیده

به دنبال افزایش جمعیت و وسعت شهرها و همچنین افزایش مسئولیت‌های واگذار شده به حکومت‌های شهری، آنها برای مدیریت بهینه‌تر و ارائه خدمات بهتر به شهروندان، شهر تحت نظر خود را به چندین منطقه تقسیم کردند. در واقع تقسیمات شهری ابزاری برای تقسیم شهر به واحدهای کوچک‌تر جهت مدیریت مناسب‌تر و بهتر است. تدوین تقسیمات شهر معاصر مبتنی بر برنامه‌ریزی است و عوامل سه‌گانه «شهر»، «شهروند» و «مدیریت شهری» در آن نقش دارند. تقسیمات شهری منتج از تعامل این عوامل سه‌گانه، یگانگی و پایداری شهر را رقم زده و گرداندن شهر در لوای مدیریتی واحد و یکپارچه را میسر می‌گرداند. در این راستا منطقه‌بندی اداری یک شهر به عنوان ابزاری مهم در برنامه‌ریزی شهرها، به ویژه شهرهای بزرگ شناخته می‌شود. و باید اذعان نمود که یکی از ابزارهای چیره‌شدن بر پیچیدگی شهر، تقسیمات شهری است؛ پدیده‌ای که اصالتاً همزاد شهر بوده است. هدف از این مقاله تبیین نقش تقسیمات شهر در مدیریت یکپارچه شهری در شهر تهران بوده است که با روش تحقیقی توصیفی و تحلیلی و با مطالعات تاریخی در زمینه سیر تقسیمات شهری تهران سعی در رسیدن به این مهم را داشته است. براساس نتایج بدست‌آمده دستیابی به توسعه یکپارچه و پایدار شهری و نیز خدمات‌رسانی هماهنگ و یکپارچه به فضای شهری در گرو مدیریت یکپارچه فضای شهری و مدیریت یکپارچه فضای شهری خود در گرو رعایت اصل تقسیم سلسله‌مراتبی فضای شهری است؛ امری که در کلاتشهر تهران تحقیق نیافته است. بنابراین باید گفت که تقسیم فضای شهری به صورت سلسله‌مراتبی می‌تواند به عنوان بسترساز شکل‌گیری مدیریت یکپارچه عمل کرد که این امر به نوبه خود می‌تواند یکپارچگی ذی‌نفعان، یکپارچگی فضایی، یکپارچگی سیاست‌گذاری و یکپارچگی عملکردی را به دنبال داشته باشد.

کلیدواژگان: کلان شهر تهران، تقسیمات شهری، مدیریت یکپارچه، یکپارچگی عملکردی.

۱. دانشیار جغرافیای سیاسی، دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران

۲. استاد جغرافیای سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس

۳. دانش‌آموخته دوره دکتری جغرافیای سیاسی دانشکده جغرافیا- دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)

## مقدمه

شهر به عنوان سیستمی متشکل از اجزاء و عناصر مختلف اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، کالبدی-فضایی و محیطی، پیچیده‌ترین فضای است که انسان در روند تکامل تمدن شکل داده است. شهر محل تمرکز جمعیت، منابع (انسانی، مواد، کاربری زمین، آب و انرژی)، اطلاعات، قدرت اقتصادی و فرصت‌ها و به همان نسبت محل تمرکز آلودگی و کژکاری‌ها از تراکم ترافیک گرفته تا جرم و جنایت است (Bugliarello, 2006: 21). پیشینه شهرها به اجتماعات کوچک بشری برمی‌گردد. نیاز انسان به یکدیگر و داشتن مشکلات مشترک، آنها را کنار هم گردآورد و برای آنکه افرادی که در یک مکان و دور هم زندگی می‌کردند بتوانند با هم و در کنار هم به صورت مسالمت‌آمیز زندگی کرده و همزمان با آن نیازها و خواسته‌های خود را برآورده سازند، نیاز به قوانین و تشکیلاتی بود که بتواند روابط افراد ساکن در شهر را سامان دهد و در این راستا بود که نظام و تشکیلات اداره شهرها شکل گرفت. اما به تدریج که شهرها بزرگ و بزرگ‌تر شدند وظایف و اختیارات بیشتری یافتند و امکانات بیشتری را برای ساکنان خود فراهم آوردند و به همان نسبت مناسبات و روابط پیچیده‌تری میان افراد و گروه‌های مختلف برقرار شد و به تبع آن مشکلات و مسائل کلان‌تر و بزرگ‌تری نیز به وجود آمد (برآبادی، ۱۳۸۴: ۹). در این راستا ساختارهایی برای نظم دادن به شهرها، تأمین خواسته‌ها و نیازهای شهرنشینان، حل مشکلات و مسائل خرد و کلان شهری و نیز هدایت توسعه شهری شکل گرفت و در واقع با سربرآوردن شهر، ساختارهای نهادی و سیاسی که به آن زندگی و نظم می‌دادند، نیز شکل گرفتند (ایوانس و همکاران، ۲۰۰۵: ۲). چنین ساختارهایی عموماً در قالب نظام مدیریت و حکومت شهری شکل گرفتند.

به دنبال افزایش جمعیت و وسعت شهرها و همچنین افزایش مسئولیتهای واگذار شده به حکومت‌های شهری، آنها برای مدیریت بهینه‌تر و ارائه خدمات بهتر به شهروندان، شهر تحت نظر خود را به چندین منطقه تقسیم کردند. در واقع تقسیمات شهری ابزاری برای تقسیم شهر به واحدهای کوچک‌تر جهت مدیریت مناسب‌تر و بهتر است. تدوین تقسیمات شهر معاصر مبتنی بر برنامه‌ریزی است و عوامل سه‌گانه «شهر»، «شهروند» و «مدیریت شهری» در آن نقش دارند. تقسیمات شهری منتج از تعامل این عوامل سه‌گانه، یگانگی و پایداری شهر را رقم زده و گرداندن شهر در لوای مدیریتی واحد و یکپارچه را میسر می‌گرداند. در این راستا منطقه‌بندی اداری یک شهر به عنوان ابزاری مهم در برنامه‌ریزی شهرها، به ویژه شهرهای بزرگ

شناخته می‌شود چرا که شهرهای بزرگ با توجه به اینکه در برگیرنده حجم بالای جمعیت هستند، علاوه بر مسائل مشکلات معمول مدیریت سایر شهرها، دارای مسائل فراوان و خاص خود هستند که برنامه‌ریزی را برای ارائه خدمات و توسعه شهری مشکل می‌سازد. بنابراین منطقه‌بندی شهر به اداره بهتر آن کمک می‌کند.

در شهرهای ایران از سال ۱۳۲۳ تا ۱۳۵۷ علاوه بر اصلاح تدریجی قوانین مربوط به شهرداریها و انجمن شهرها، عناصر و نهادهای رسمی جدید براساس تصمیمات دولت های وقت به چرخه مدیریت شهری ایران وارد شدند که به نوعی همگی در مدیریت شهری ایران دخالت دارند. سازمان‌ها و نهادهای مذکور جهت سهولت در اداره شهر، آن را به چند منطقه تقسیم کرده‌اند و منطقه‌های هر یک با دیگری متفاوت است که بعضی از مشکلات شهری نیز از همین تقسیم‌بندی‌های متفاوت شهری به وجود آمده است. از جمله این سازمان‌ها، شهرداری، شرکت آب و فاضلاب، شرکت برق، شرکت مخابرات، آموزش و پرورش، شرکت گاز، اداره تأمین اجتماعی، اداره اقتصاد و دارائی، کمیته امداد و ... هستند.

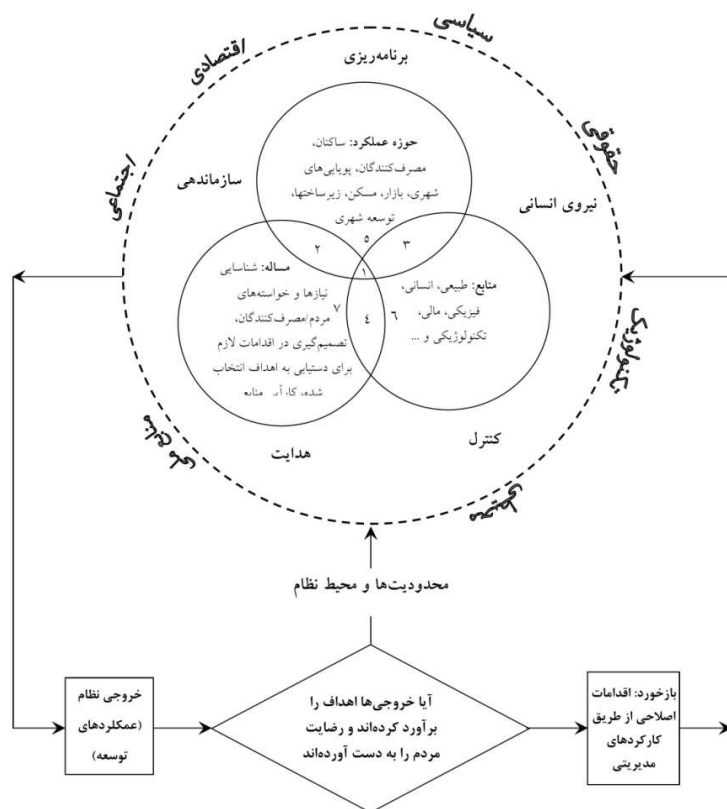
به طور کلی باید گفت که یکی از ابزارهای چیره‌شدن بر پیچیدگی شهر، تقسیمات شهری است؛ پدیده‌ای که اصالتاً همزاد شهر بوده است. از تقسیماتی شامل ارگ حکومتی، بازار، اصناف بازار و محله‌هایشان که مصداق تقسیمات شهری قدیم ایران و البته تهران بوده و بازتابی از پیچیدگی و یگانگی شهر داشته تا تقسیمات مدیریتی کنونی شهر تهران که امروزه با آن مواجه هستیم و چندان نشانی از یگانگی در آن مشاهده نمی‌شود، تمامی مصداق‌های تحول تقسیمات شهری تهران در فرآیند تغییر و تحول تاریخی این شهر محسوب می‌شوند. با این نگاه، این مقاله به دنبال پاسخگویی به این سوال اساسی است که:

ساختار فضایی تقسیمات شهر تهران در چارچوب معیارهای مدیریت یکپارچه چگونه باید باشد؟

برای پاسخگویی به این سوالات از روش توصیفی - تحلیلی استفاده شده است. در چارچوب این روش در ارتباط با شهر تهران از روش کیفی برای بررسی وضعیت این شهر از نظر تقسیمات سیاسی-اداری آن بر حسب سازمان‌ها و ارگان‌های درگیر در اداره این شهر استفاده می‌گردد.

### چارچوب نظری

تحولات اقتصادی، گسترش مراکز صنعت بازرگانی و پدیده‌های ناشی از پیشرفت تکنولوژی در شهرها مسایل و مشکلات متعددی برای زندگی شهری به وجود آورد (طاهری، ۱۳۷۷: ۱۰) و همین امر شکل‌گیری ساختارها و سازمان‌هایی را برای تولید کالا و خدمات و قبول مسئولیت اداره‌ی امور زندگی شهروندان ضروری ساخت (گلابی، ۱۳۷۹: ۱۱۴). چنین ساختارهایی امروزه با عنوان نظام مدیریت شهری و در نظریات مؤخرتر به عنوان حکومت شهری شناخته می‌شود. پیچیدگی نظام شهر و روابط و تعاملات اجزا و عناصر آن و نیز پیچیدگی مشکلات و مسائل آن باعث شده که به تبع آن نظام مدیریت شهری نیز پیچیدگی گسترده‌ای داشته باشد و از دیدگاه‌های مختلفی نیز به آن نگریسته شود؛ دجیک و پیتر مدیریت شهری را تلاش برای هماهنگ کردن اقدامات دولتی و خصوصی برای غلبه بر مسائل و مشکلاتی که ساکنان شهر با آن مواجهند، می‌دانند. آنها به الهام از فان کلینک و برامستا اشاره می‌کنند که مدیریت شهری مدرن عبارت است از فرایند ایجاد، اجرا، هماهنگی و ارزیابی استراتژی‌های یکپارچه به کمک مقامات شهری و با در نظر گرفتن اهداف عملیاتی بخش خصوصی و منافع شهروندان در چارچوب سیاستی که در سطوح بالاتر حکومت تدوین می‌شود (Dijk and Pieter, 2006: 53). چاکرابارتی مدیریت شهری را در قالب کلان‌تر مدیریت می‌بیند و آن را نظامی می‌داند که وظیفه برنامه‌ریزی، سازماندهی، هدایت، رهبری و کنترل شهر را بر عهده می‌گیرد (Chakrabarty, 2001: 333). وی مدیریت شهری را در قالب مجموعه‌ای از روابط یکپارچه و آن را در ارتباط با ابعاد مختلف تکنولوژیکی، حقوقی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و نیز در محتوای منابع و منافع ملی می‌بیند (شکل شماره ۱).



شکل ۱: مدیریت شهری؛ ساختار مفهومی، وظایف و عملکردها

منبع: نگارندگان با تغییراتی در الگوی چاکرابارتی (Chakrabarty, 2001: 333)

ایونینگ و همکاران نیز رویکرد مشابهی به مدیریت شهری دارند با این تفاوت که آنها به مدیریت شهری با نام و عنوان حکومت محلی ارجاع می‌دهند و معتقدند که در زمان معاصر تاکید اصلی بر شکل دادن ساختارهای حکمروایی است تا از این طریق بتوان عملکردهای مختلف شهری را در حوزه‌های زیرساخت‌ها، تأسیسات عمومی، خدمات اجتماعی، حمل و نقل، خدمات عمومی شهری و خدمات برنامه‌ریزی و مهندسی شهری بهبود بخشید (AuYeung et al, 2010: 41). آنها چنین رویکرد گسترده‌ای را نسبت به مدیریت شهری در ارتباط با توسعه پایدار مطرح نموده‌اند و اعتقاد دارند از آنجائیکه شهر نظام و ماهیتی پیچیده دارد، به تبع آن مدیریت شهری و نظام اداره شهر نیز نمی‌تواند ساده باشد بلکه، تنها رویکردی یکپارچه به آن می‌تواند ماهیت نظام مدیریت شهری را در ارتباط با نظام شهری مرتبط سازد.

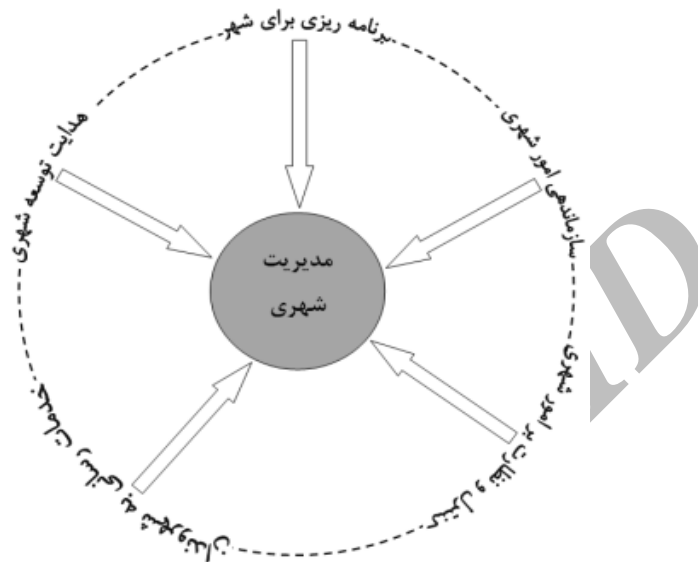
جدول ۱: وظایف و عملکردهای مدیریت شهری از دیدگاه ایوانگ و همکاران

| کارکردهای کلیدی            | کارکردهای فرعی  |
|----------------------------|---|
| تاسیسات عمومی              | - تأمین منابع آب<br>- ایجاد سیستم فاضلاب<br>- زهکشی شهری<br>- تأمین برق   |
| خدمات اجتماعی              | - آموزش اجتماعی<br>- ارائه تسهیلات پزشکی<br>- تأمین رفاه اجتماعی<br>- تدارک مسکن اجتماعی  |
| حمل و نقل                  | - ایجاد بزرگراهها<br>- ایجاد دسترسی برای حومهها<br>- تدارک روشنایی خیابانها<br>- توسعه و گسترش حمل و نقل عمومی                                      |
| خدمات عمومی شهری           | - جمع‌آوری زباله<br>- تدارک پارکها و مکانهای تفریحی<br>- نظارات بر بازارها<br>- تدارک گورستانها<br>- فراهم آوردن خدمات ایمنی<br>- اجرای قوانین محلی |
| خدمات برنامه‌ریزی و مهندسی | - ارزیابی توسعه<br>- ساخت زیرساختها<br>- ارائه جوازهای تجاری<br>- اجرای طرحهای کاربری زمین  |

منبع: AuYeung et al, 2010: 41

به‌طور کلی باید گفت وظایف و عملکردهای مدیریت شهری گسترده و متنوع است. چنین تنوع و گستردگی قبل از هر چیز نشأت گرفته از تنوع عملکردهای شهری و گستردگی نیازها و خواسته‌های شهروندان و نیز پیچیدگی مسائل و مشکلاتی است که شهرها با آن مواجه‌اند. این امر به ویژه در ارتباط با شهرهای بزرگ و کلانشهرها به صورت بارزتری نمود دارد. شکل شماره (۲) وظایف و عملکردهای مدیریت شهری را بر اساس مجموعه مباحث فوق و در

ارتباط با موضوع تحقیق به نمایش می‌گذارد.



شکل ۲: وظایف و عملکردهای کلان مدیریت شهری

منبع: نگارندگان

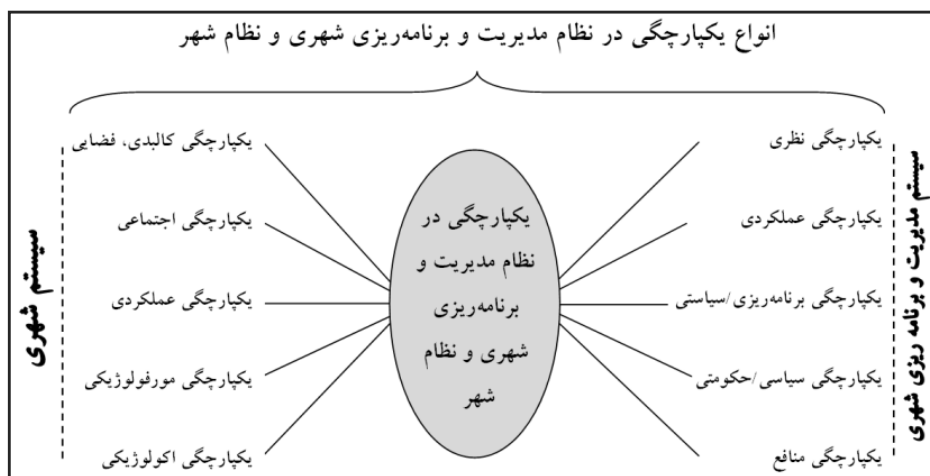
در ارتباط با نظام مدیریت و اداره شهر باید گفت که در عرصه عملکردهای شهری، بازیگران، گروه‌ها و سازمان‌های مختلفی که هر کدام به عنوان نماینده بخش‌های خاصی عمل می‌کنند، ایفای نقش دارند. این در حالی است که از دیدگاه رویکردهای جدید مدیریت شهری، برای حل مشکلات شهری و هدایت درست توسعه شهر، فعالیت‌های یکپارچه‌ای در سطح نظام مدیریت شهری لازم و ضروری است. در روش‌های مرسوم برنامه‌ریزی شهری، برنامه‌ریزان تلاش می‌کردند که مشکلات کلیدی شهر را در طرح‌هایشان به صورت یکپارچه بازگو کنند. این در حالی بود که این مسأله بدون توجه به کارکردهای مدیریتی و چگونگی اداره شهر صورت می‌گرفت (Chakrabarty, 2001: 332). در عرصه مدیریت و اداره شهر، چنین پدیده‌ای، تفرق، چندگانگی و یا چندپارچگی را در عرصه مدیریت شهری پدید آورده است. در واقع وجود الگوهای غیریکپارچه و بخشی نظام اداره شهر، تفرق و چندگانگی را هم در ماهیت

سیستم شهر و هم در ماهیت سیستم مدیریت شهری به وجود آورده است. مرور ادبیات مرتبط با تفرق در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری نشان می‌دهد که وجود چنین الگویی، ۵ گونه مشخص از تفرق و چندپارچگی را در زمینه های نظری، عملکردی، برنامه‌ریزی/سیاستی، سیاسی/حکومتی و منافع به وجود می‌آورد. وجود تفرق در حوزه مدیریت و برنامه‌ریزی شهری به نوبه خود تفرق و چندپارچگی را در نظام شهری به وجود می‌آورد (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۱۷-۱۰۹). وجود انواعی از تفرق در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری و به تبع آن تفرق در ماهیت سیستم شهری، الگوهای خاصی از عملکردهای مدیریتی و فضای شهری را به وجود آورده است که تجربه نشان داده ناتوان از حل مشکلات شهری بوده و توانایی پاسخگویی به خواسته‌ها و نیازهای روزافزون شهروندان را ندارد. در واقع جدایی‌گزینی بخشی در حوزه‌های عملکردی نظام اداره شهر که خود باعث تفرق و چندپارچگی در ماهیت سیستم شهری گشته است عملاً نتوانسته است به اهداف توسعه دست یابد. از ویژگی‌های اصلی مدیریت متفرق شهری، دوباره‌کاری، موازی‌کاری و بعضاً از بین رفتن سرمایه‌های عمومی، ایجاد تشکیلات عریض و طویل دیوانی، ایجاد اصطکاک و برخورد ادارات و ناهماهنگی در انجام وظایف و عدم مسولیت‌پذیری است (کامیار، ۱۳۸۲: ۴۱).

تفرق و چندپارچگی در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری که خود تفرق و چندپارچگی را در نظام شهری به دنبال داشته است باعث شد که نظریه‌پردازان حوزه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری به دنبال روش‌ها و الگوهای نوینی برگردند که بتواند بر چنین الگوی متفرقی غلبه یافته و توسعه شهری در مسیر پایداری قرار دهد. در واقع روش‌ها و رویکردهای جدید مدیریتی و ابزارها و تکنولوژی‌های اطلاعاتی برنامه‌ریزان، سیاستگذاران و مدیران شهری را به اتخاذ رویکردهای مدیریت یکپارچه شهری قادر ساخته است (Chakrabarty, 2001: 332). مک‌گیل اشاره می‌کند که مفهوم یکپارچه‌سازی مدیریت را نخستین بار ویلیامز در دهه ۱۹۷۰ مطرح کرد. از دیدگاه ویلیامز مدیریت شهری به معنای توزیع منابع از طریق دستکاری قدرت بود. با این نگاه، مدیریت شهری در واقع واسطه بین دستگاه اداری دولت و جامعه بود؛ چرا که دستگاه اداری منابع را در اختیار دارد و جامعه نیز به این منابع برای تأمین خدمات و توسعه زیرساخت‌ها نیاز دارد. مک‌گیل با ارجاع به نظریات ویلیامز اشاره می‌کند که در فرایند توزیع و اختصاص منابع باید گروه‌ها و ذی‌نفعان مختلفی شرکت داشته باشد با این حال به عقیده وی حکومت محلی و یا حکومت



شهری به عنوان نزدیکترین و اجرایی ترین سطح حکومت به شهروندان باید به عنوان نیروی اصلی در مدیریت شهری عمل کند. مک‌گیل به ویژه در ارتباط با تدارک زیرساخت‌ها (آب، شبکه‌های ارتباطی، مسکن، شبکه دفع فاضلاب و سایر خدمات موردنیاز برای توسعه شهری) اشاره می‌کند که رویکردهای تفرق‌گرا توان تأمین و تدارک کارآمد و پایدار چنین خدمات و زیرساخت‌هایی را ندارند و با ارجاع به برنامه‌های بانک جهانی و برنامه توسعه ملل متحد نتیجه می‌گیرد که رویکرد مدیریت یکپارچه تأمین و تدارک خدمات و زیرساخت‌های شهری توانایی پاسخگویی به نیازهای روزافزون شهروندان و مشکلاتان هر دم افزون شهرها را دارد. مک‌گیل همزمان با پیشنهاد رویکرد یکپارچه برای تدارک و تأمین خدمات، یکپارچگی در برنامه‌ریزی و نیز یکپارچه شدن نهادها و سازمان‌های مختلف درگیر در امور شهری را به عنوان راه‌های مقابله با تفرق و دستیابی به الگوی پایدار توسعه شهری پیشنهاد می‌دهد (McGill, 1998: 464-467). به طور کلی باید گفت که شهرها به عنوان نظامی که دارای ابعاد و عناصر پیچیده و پویای کالبدی، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی هستند، کنترل و هدایت چنین سیستم پیچیده‌ای با مشکلات و دشواری‌های عدیده‌ای روبروست. به همین خاطر نظریه‌پردازان و کارگزاران برنامه‌ریز و مدیریت برای دستیابی به کارایی و اثربخشی، تلاش کرده‌اند سیستم مدیریتی و اداره متناظر با پیچیدگی و پویایی شهرها به وجود آورند تا از طریق آن بتوان هدایت توسعه یکپارچه و منسجم و نیز رفع مسائل بغرنج اینگونه فضاهای جغرافیایی اقدام کنند. در همین راستا راهبردهای مدیریت یکپارچه و یا یکپارچه‌سازی و منسجم نمودن نظام اداره شهر مطرح شده‌اند. یکپارچه‌سازی نظام مدیریت شهری خود یکپارچه‌سازی ماهیت شهر را در ابعاد مختلف به دنبال دارد که در شکل شماره (۳) نشان داده است.



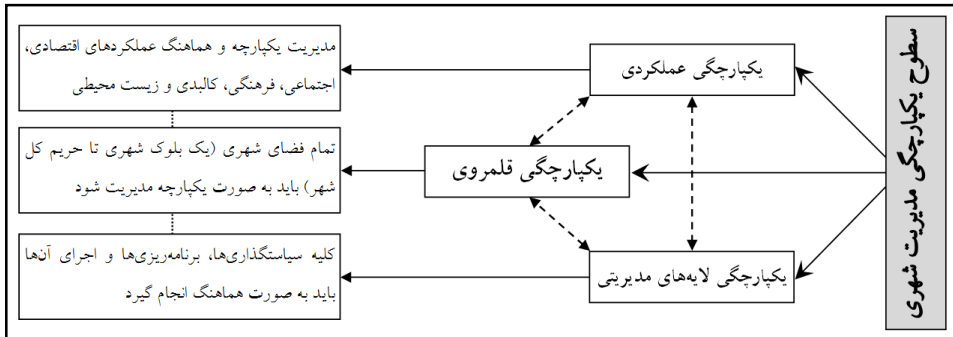
شکل ۳: یکپارچگی در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری و ماهیت سیستم شهر

منبع: نگارندگان

بر اساس شکل فوق، برخلاف الگوهای متفرق، در الگوهای یکپارچه در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری، یکپارچگی در سطوح و موضوعات مختلف نظری، عملکردی، برنامه‌ریزی-سیاستگذاری، سیاسی/حکومتی و یکپارچگی منافع گروه‌ها و ذی‌نفعان مختلف صورت می‌گیرد. یکپارچگی در انواعی از سطوح و موضوعات مدیریت و برنامه‌ریزی شهری در عمل یکپارچگی کالبدی/فضایی، یکپارچگی اجتماعی، یکپارچگی عملکردی، مورفولوژیکی و اکولوژیکی را به دنبال دارد. بدین‌سان مدیریت یکپارچه شهری در تلاش برای به حداکثر رساندن اقدامات مدیریتی و به‌کارگیری منابع از طریق هماهنگی و مشارکت مجموعه‌ای از نهادها و ارگان‌های درگیر در نظام اداره شهر است. ایجاد مدیریت یکپارچه شهری می‌تواند از روش‌های متعددی صورت پذیرد. با این حال به طور کلی می‌توان یکپارچگی در مدیریت شهری را در سه سطح خلاصه کرد (شکل شماره ۴):

- سطح یکپارچگی عملکردی که در واقع اشاره به مدیریت یکپارچه و هماهنگ عملکردهای اصلی شهر دارد؛
- یکپارچگی لایه‌های مدیریتی که در واقع اشاره به هماهنگی در سیاستگذاری‌ها، برنامه‌ریزی‌ها و اجرای آنها دارد؛ و
- سطح یکپارچگی قلمروی (فضایی) که اشاره به مدیریت یکپارچه فضای شهری دارد؛

شکل شماره (۴) سطوح سه‌گانه یکپارچگی در مدیریت شهری و روابط آنها را با هم به نمایش می‌گذارد.



شکل ۴: سطوح سه‌گانه یکپارچگی مدیریت شهری

منبع: نگارنگان

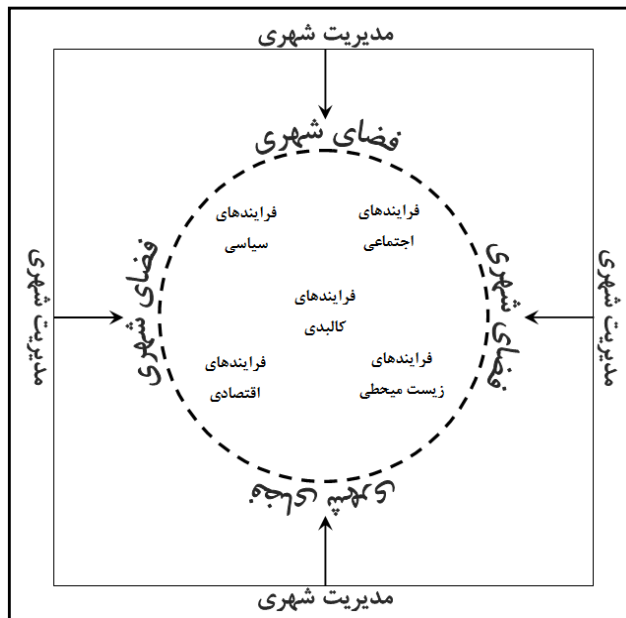
سه سطح فوق از یکپارچگی ارتباط مستقیم و چندگانه‌ای با هم دارند به طوری که نمی‌توان انتظار داشت یکپارچگی عملکردی در مدیریت شهری صورت گیرد بدون اینکه در لایه‌های مدیریتی یکپارچگی وجود داشته باشد و یا یکپارچگی قلمروی عملی نشده باشد. به ویژه باید اشاره کرد که یکپارچگی عملکردی مدیریت شهری و یکپارچگی قلمروی (فضایی) شهری ارتباط تنگاتنگی با هم دارند که بدون یکی از آنها شکل‌گیری دیگری ممکن نیست. تقسیمات شهری یک مفهوم کاملاً اجتماعی است که از یک اصالت هویت حکایت دارد و در فرآیندی تاریخی به پدیده‌ای به نام تقسیمات شهری تبدیل به دغدغه محافل علمی و اجرایی شده است. تقسیمات شهری یک ساختار و نظم بین اجزای یک پدیده و تفاوت بین الگوهای اعتباری و تدبیری با الگوهای ذاتی است که کارایی آن صرفاً از طریق نگاهی سلسله‌مراتبی به تقسیم فضای شهری حاصل خواهد شد. آنچه واضح است این است که بحث تقسیمات شهری و مدیریت یکپارچه شهری واجد ابعاد جغرافیایی تأثیرگذار است زیرا با عناصری چون ساختار فضای نظام اداره شهر و اثربخشی فضایی در ارتباط است. از این رو، تفرق سیاسی نیازمند راه‌حلی است که مستلزم تجدید سازمان موجود حکومت است (Barlow, 1991: 1). به عبارت دیگر، تلاش اصلی در مقابله با تفرق سیاسی و عملکردی در عرصه مدیریت شهری، معطوف به جستجوی

انطباق قلمرو عملکردی (فضای شهری) با قلمرو سازمانی (نظام مدیریت شهری) است. این مساله خود سرآغاز بحث‌های گسترده‌ای در زمینه اندازه، ترکیب، هیئت و ساختار نواحی حکومت‌های محلی و حدود و مرزهای آن گشته و تقاضای گسترده‌ای را برای خلق اشکال فضایی جدید حکومت مطرح ساخته است. تلاش‌های صورت گرفته در مقابله با تفرق سیاسی و عملکردی در عرصه مدیریت شهری به اشکال جدیدی از حکومت و حکمروایی مناطق شهری و بسط و گسترش آن انجامیده است (اسدی، ۱۳۸۳).

تکیه بر فضا و روابط فضایی که نهادهای مختلف درگیر در اداره شهر با هم دارند راهی موثر برای یکپارچه‌سازی دستورالعمل‌های سیاسی، فرهنگی، محیطی، اقتصادی و اجتماعی است. پیوند ارگان‌های مختلف بر حسب فضای عملکرد آنها، پایه‌ای برای تشویق سطوح مختلف حکومتی برای کار با یکدیگر و در شراکت با دیگران در موقعیت‌های متنوع است (Friedmann, 2004: 52). فریدمن اشاره می‌کند که علاوه بر یکپارچه‌سازی ابعاد عملکردی و اقتصادی و اجتماعی، اکنون برنامه‌ریزان مجبور به یکپارچه‌سازی دستورکارهای سیاسی قلمرویی و فضایی به منظور تحقق اهداف پایداری زیست محیطی و هویت فرهنگی هستند. اما این امر در قلمروهای سیاسی چندگانه‌ای چون شهر و شهر - منطقه‌ها و با وجود ذی‌نفعان متعدد بخش بخش شده در فضای شهری امری دشوار به نظر می‌رسد چرا که همچنانکه هاروی در این زمینه اظهار می‌دارد مرزهای حکومت‌های محلی ضرورتاً با مرزهای سیال مناطق منطبق بر بازارهای کار و کالاهای شهری و یا تشکیلات زیرساختی انطباق ندارد و تلاش برای تنظیم و انطباق آن از طریق الحاق، تجدید سازمان حکومت محلی و همکاری در گستره شهری بسیار دشوار است (Brenner, 2003: 299). عدم انطباق قلمرو سازمانی/حکومتی با قلمروهای عملکردی شهر را می‌توان عمده‌ترین چالش در اداره شهرها دانست. بسیاری بر این باورند که بین نوع سیستم سازمانی/حکومتی یک شهر با کلیت ارگانیک و قلمرو عملکردی آن باید مطابقی وجود داشته باشد زیرا در نبود این انطباق بسیاری از مسائل محتوایی در عرصه‌هایی چون خدمات‌رسانی به شهروندان، حمل و نقل شهری، خزش شهری، برنامه‌ریزی استراتژیک و حفاظت زیست محیطی و مانند اینها غیر قابل حل خواهد بود. بدون وجود نیروی فرماندهی و بدون دیدگاه یکپارچه شهری، بسیاری از مسائل به جای حل و رفع در نقطه‌ای به نقطه‌ای دیگر از شهر منتقل خواهند شد. به طور کلی فضای شهری هم می‌تواند عرصه تفرق و اخلاف عناصر

متعدد درگیر در اداره شهر باشد و هم عرصه یکپارچه شدن آنها؛ در واقع در مدیریت شهری یکپارچه عناصر متعدد و مستقل از هم در شهر می‌توانند حضور داشته باشند و به مدیریت بپردازند اما اصل بر یکپارچگی و هماهنگی در بین آنهاست؛ امری که از طریق تقسیمات سیاسی - اداری بهینه شهر به صورت سلسله‌مراتبی امکان‌پذیر و عملی است.

به طور کلی باید گفت که امروزه در چارچوب رویکردهای نوین مدیریت شهری، بر پارادایم مدیریت شهری یکپارچه تاکید می‌شود و مدیریت شهری یکپارچه به عنوان الگوی مناسب جهت پاسخگویی به نیازهای روزافزون شهروندان و نیز مشکلاتی که شهرها با آن مواجه‌اند، دیده می‌شود. در واقع تعدد نیروها و عوامل شکل‌دهنده شهر نیازمند الگوی مدیریتی است که بتواند همزمان مجموعه عوامل را تحت پوشش قرار دهد. این در حالی است که مدیریت یکپارچه شهری مستلزم فراهم نمودن بسترها و زمینه‌های عملکرد کارآمد آن است و در نبود بسترهای مناسب، نمی‌توان انتظار داشت که مدیریت یکپارچه شهری شکل بگیرد. در این ارتباط یکی از بسترهای اصلی شکل‌گیری مدیریت یکپارچه شهری، پیوند دادن مباحث مدیریتی با فضای شهری است. این امر با این استدلال قابل تبیین است که مدیریت شهری در واقع از طریق فضای شهری است که به نیازهای اجتماعی، اقتصادی و اکولوژیکی شهر پاسخ می‌دهد و در واقع از طریق فضای شهری است که شهر تحت نظر و پوشش مدیریت شهری قرار می‌گیرد و تقسیمات شهری به عنوان ابزاری دیده می‌شود که از طریق آن شهر به تحت فرمان مدیران شهری درآمده تا با تقسیم شهر و واحدهای کوچک‌تر مدیریت شهری را اعمال کنند. در واقع فضای شهری بستر اصلی ایفای نقش مدیریت شهری جهت پاسخگویی به نیازهای شهروندان و حل مشکلات مختلف اجتماعی، اقتصادی و اکولوژیکی شهری است. اینگونه روابط را می‌توان به صورت شکل شماره (۵) نشان داد.

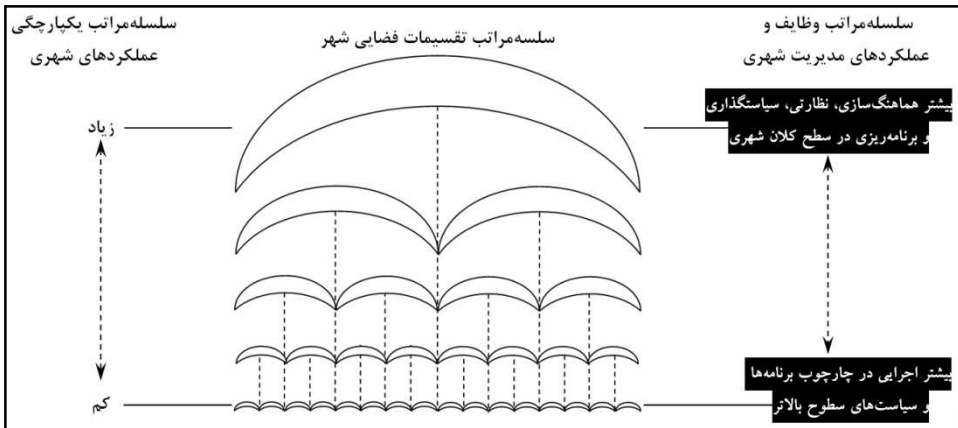


شکل ۵: فضای شهری به عنوان بستر ایفای نقش مدیریت شهری

منبع: نگارندگان

با این حال علیرغم اهمیت فضای شهری در مدیریت یکپارچه، یکی از مشکلات اصلی در این زمینه عدم انطباق قلمرو فضای شهری با حوزه عملکردی مدیریت شهری است به طوریکه عدم انطباق قلمرو سازمانی/حکومتی با قلمروهای عملکردی شهر را می‌توان عمده‌ترین چالش در اداره و حکمروایی شهرها دانست. بسیاری بر این باورند که بین نوع سیستم سازمانی/حکومتی یک شهر با کلیت ارگانیک و قلمرو عملکردی آن باید مطابقتی وجود داشته باشد زیرا در نبود این انطباق بسیاری از مسائل محتوایی در عرصه‌هایی چون خدمات‌رسانی به شهروندان، حمل و نقل شهری، خزش شهری، برنامه‌ریزی استراتژیک و حفاظت زیست محیطی و مانند اینها غیرقابل حل خواهد بود. بدون وجود نیروی فرماندهی و بدون دیدگاه یکپارچه شهری، بسیاری از مسائل به جای حل و رفع در نقطه‌ای به نقطه‌ای دیگر از شهر منتقل خواهند شد. بدین سان جهت وجود سطحی از ارتباط بین فضای شهری و نظام اداره آن، باید فضای شهری را به صورت سلسله‌مراتبی از فضای کلان تا فضای خرد شهری در نظر گرفت (شکل شماره ۶) تا از این طریق مدیریت شهری بتواند کل نظام فضای شهری به تحت پوشش خود در آورده و در

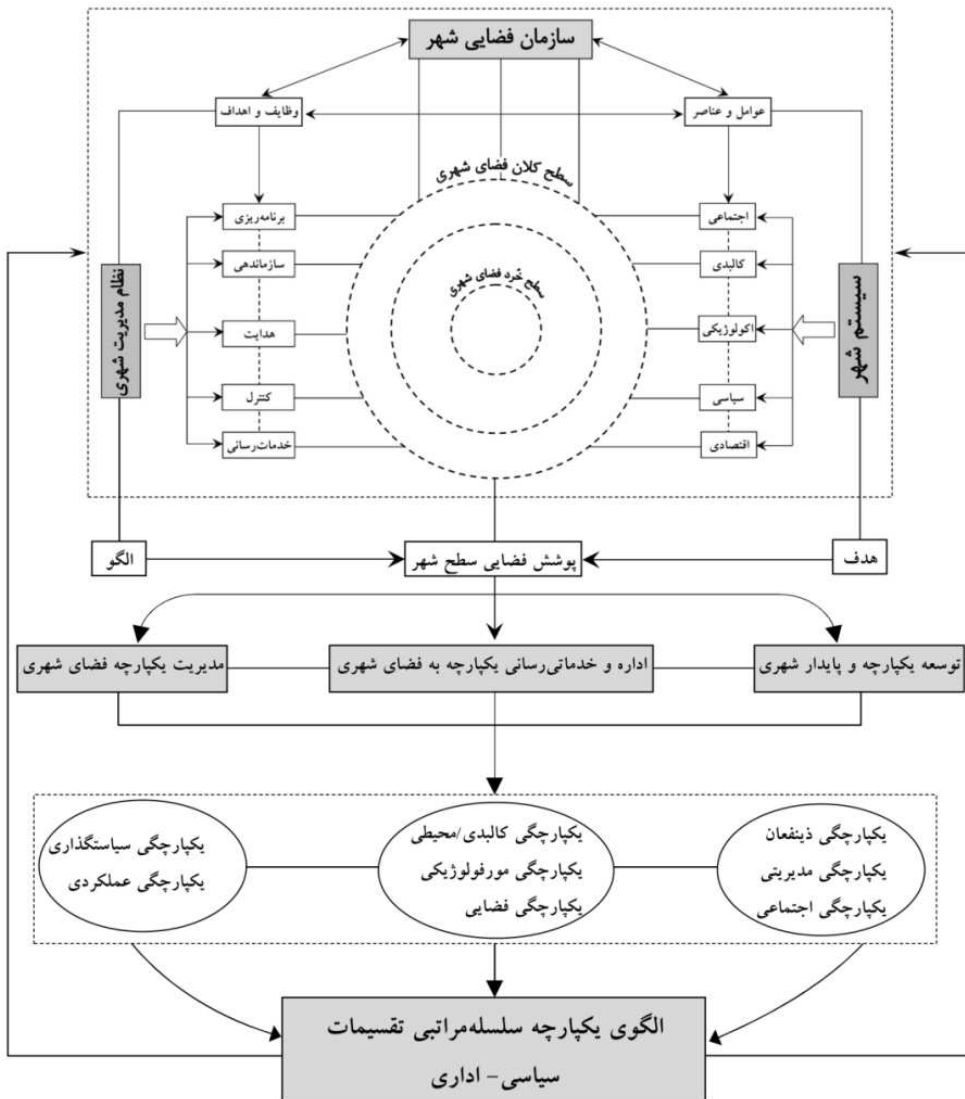
کنار آن از چندپارچگی و تفرق در حوزه‌های مختلف خدمات‌رسانی، برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و غیره جلوگیری نمود.



شکل ۶: سلسله‌مراتب تقسیمات فضای شهری بر اساس رویکرد مدیریت یکپارچه

منبع: نگارندگان

بدین‌سان با توجه به مجموعه روابط و تعاملات مدیریت شهری با فضای شهری و با فرایندهای شکل‌دهنده فضای شهری، و با توجه به اینکه هدف پوشش سطح فضایی شهر به صورتی هماهنگ، منسجم و به دور از تفرق ارگان‌های مختلف درگیر در نظام اداره شهر است می‌توان الگوی یکپارچه تقسیمات شهری را ترسیم نمود که در بالاترین سطح آن تعاملات عوامل و فرایندهای شکل‌دهنده فضای شهری از طریق فضای شهری با مدیریت یکپارچه شهری به نمایش می‌گذارد. با توجه به اینکه چنین تعاملاتی از سطح کلان فضای شهری تا سطح خرد آن وجود دارد، بنابراین تنها تقسیم سلسله‌مراتبی فضای شهری است که به صورت منسجم و یکپارچه قادر به شکل دادن چنین تعاملاتی است. شکل شماره (۷) الگوی نظری این تحقیق را به نمایش می‌گذارد که مجموعه مباحث فوق‌الذکر در آن به نمایش گذاشته است.



شکل ۷: روابط و تعاملات نظام شهری، یکپارچگی مدیریت شهری، سازمان فضای شهری و سلسله مراتب تقسیمات شهری



### یافته‌های تحقیق

شهر تهران طی بازه زمانی ۴/۵ قرن اخیر (از سال ۹۳۲ ه.ش تاکنون) تحولات گسترده و متنوعی را در ساختار تقسیمات شهری خود، هم از بعد شکلی و هم از بعد محتوایی پشت سر گذاشته است. یکی از عوامل مؤثر در این زمینه، افزایش جمعیت و گسترش سطح شهر است. این دو عامل به‌ویژه در شهری چون تهران که در مقاطعی از تاریخ با خیزش‌های ناگهانی رشد جمعیت و افزایش سطح روبرو بوده و همچنین با فقدان رویه‌ای معین در تعریف تقسیمات شهری مواجه است، ابعادی انکارناپذیر دارد. شاهد این مدعا نیز افزایش جمعیت و سطح شهر تهران در دوره‌های کوتاه مدت به میزان دو تا چهار برابر است. بررسی تحولات و تغییرات تقسیمات شهری تهران نشان می‌دهد که اگرچه در گذشته عناصر و عوامل مشخصی به عنوان معیارهای تقسیمات داخلی این شهر در نظر گرفته شده‌اند با این حال در دوران مدرن و به ویژه از زمان شکل‌گیری سازوکارهای مشخص مدیریت شهری در کشور، این شهر فاقد رویه و نظامی مشخص در تعریف تقسیمات شهری خود بوده است و همین عامل نیز سبب شده تا در دوره‌های مختلف معیارهای متفاوتی در نظر گرفته شود؛ این امر به نوبه خود مشکلاتی را در زمینه نظام بهنیه اداره این شهر به ویژه در حال حاضر که به عنوان یک کلانشهر مهم در نظام سکونتگاهی کشور خود را نمایان ساخته است. جدول شماره (۲) تقسیمات شهری تهران را در دوره‌های مختلف تاریخی نشان می‌دهد.

همچنانکه از جدول فوق مشخص است اگرچه در دوران گذشته عموماً عناصر هویتی و شاخص شهر به عنوان معیار تقسیمات شهری تهران به کار برده شده‌اند اما در دوارن کنونی معیارهای تقسیمات شهری این کلانشهر متغیر بوده و به‌همین خاطر شهر تهران فاقد نظام و رویه‌ای مشخص در زمینه تقسیمات شهری است. این امر باعث شده که سازمان‌ها و ارگان‌های درگیر در اداره شهر نیز معیارهای مختلفی را در تقسیمات عملکردی خود به کار ببرند. جدول شماره (۳) معیارهای تقسیمات شهری تهران را برحسب سازمان‌ها و ارگان‌های درگیر در اداره این کلانشهر نشان می‌دهد.

جدول ۲: تقسیمات شهری تهران در دوره‌های مختلف تاریخی

| دوره تاریخی      | سال مبدأ (خورشیدی) | مساحت شهر (هکتار) | جمعیت (نفر) | عنوان شهر یا برنامه توسعه | انواع تقسیمات و تعداد آن |          |          |      | شماره تقسیمات                            | نوع تقسیمات               | خواصگاه تقسیم‌بندی                           |
|------------------|--------------------|-------------------|-------------|---------------------------|--------------------------|----------|----------|------|--|---------------------------|--|
|                  |                    |                   |             |                           | محل                      | ناحیه    | منطقه    | حوزه |  |                           |  |
| طهباسی (صفویه)   | ۹۳۲                | ۴۰۰               | ۱۵۰۰۰       | -                         | ۵ محله و ارگ             | -        | -        | -    | پهلوگیری از هویتی آشنا (نام، مکان و ...) | محله و ارگ حکومتی         | صفتی - اجتماعی                               |
| ناصریه (قاجاریه) | ۱۲۷۰               | ۲۰۰۰              | ۲۱۰۰۰       | دارالخلافت                | ۶ محله و ارگ حکومتی      | -        | -        | -    | پهلوگیری از هویتی آشنا (نام، مکان و ...) | محله و ارگ حکومتی         | صفتی - اجتماعی                               |
| پهلوی اول        | ۱۳۱۱               | ۴۶۰۰              | ۵۴۰۰۰۰      | -                         | -                        | ۱۰ ناحیه | -        | -    | =  | ناحیه و برزن              | اطباق با محدوده‌های آماری                    |
|                  | ۱۳۳۵               | ۱۸۰۰۰             | ۲۷۲۰۰۰۰     | اولین طرح جامع            | -                        | -        | ۱۰ منطقه | -    | نامگذاری و شماره گذاری                   | منطقه، ناحیه و محله       | تقسیمات کمی مبتنی بر هویت‌های شهری           |
| پهلوی دوم        | ۱۳۵۵               | ۳۰۰۰۰             | ۴۵۲۰۰۰۰     | سرسازی مرکز آمار          | -                        | -        | ۱۲ منطقه | -    | شماره‌گذاری مناطق                        | منطقه                     | اطباق با محدوده‌های آماری                    |
|                  | ۱۳۷۱               | -                 | ۶۷۸۰۰۰      | طرح ساماندهی              | ۵ حوزه                   | ۱۰۵      | ۲۲ منطقه | ۲۲   | شماره‌گذاری مناطق                        | حوزه، منطقه، ناحیه و محله | تقسیمات کمی مبتنی بر تنگنای حوزه‌های عملکردی |
| جمهوری اسلامی    | ۱۳۸۱               | ۶۶۵۰۰             | -           | ملاک عمل شوراداری         | -                        | ۱۱۶      | ۲۲ منطقه | ۲۲   | شماره‌گذاری مناطق                        | منطقه، ناحیه و محله       | تدبیری و اعتباری                             |
|                  | ۱۳۸۵               | -                 | ۷۸۱۱۰۰۰     | طرح جامع جدید             | ۳                        | -        | ۲۰ منطقه | ۲۰   | شماره‌گذاری مناطق                        | حوزه و منطقه              | تعدادبخشی توزیع جمعیت و تعالیب               |

منبع: استفاده از مطالب پیشین

جدول ۳: معیارهای تقسیمات شهری تهران بر اساس سازمان‌های مختلف درگیر در اداره آن

| ردیف | نام اداره/سازمان            | اصطلاح تقسیماتی        | معیار عمده تقسیمات                       |
|------|-----------------------------|------------------------|--|
| ۱    | نیروی انتظامی               | کلاتری                 | سطح محدوده                               |
| ۲    | شهرداری                     | منطقه                  | جمعیت و وسعت                             |
| ۳    | مدیریت و برنامه ریزی        | منطقه                  | تقسیمات شهرداری                          |
| ۴    | اداره امور اقتصادی و دارایی | حوزه مالیاتی(اداره کل) | تراکم امور (پرونده‌های مالیاتی)          |
| ۵    | مخابرات                     | مرکز                   | اشتراک                                   |
| ۶    | شرکت برق                    | امور                   | تعداد مشترکین                            |
| ۷    | آموزش و پرورش               | منطقه و ناحیه          | تعداد دانش آموزان                        |
| ۸    | تأمین اجتماعی               | شعبه                   | تعداد پرونده‌های گاراگاهی                |
| ۹    | آتش نشانی                   | منطقه                  | دسترسی به محل حادثه                      |
| ۱۰   | پست                         | ناحیه                  | جمعیت، وسعت مناطق، حجم مراسلات و مکاتبات |
| ۱۱   | دادگستری                    | شعبه                   | پرونده قضائی                             |
| ۱۲   | آب و فاضلاب                 | امور                   | تعداد مشترکین                            |
| ۱۳   | کمیته امداد                 | منطقه                  | تراکم پوشش                               |
| ۱۴   | اتوبوس رانی                 | منطقه                  | تعداد خطوط                               |
| ۱۵   | شرکت گاز                    | ناحیه                  | تعداد مشترکین                            |
| ۱۶   | سازمان ثبت و اسناد          | ناحیه                  | پلاکهای ثبتی                             |
| ۱۷   | بهداشت و درمان              | مرکز                   | جمعیت                                    |
| ۱۸   | سازمان آمار                 | حوزه                   | مرز خیابان ها                            |
| ۱۹   | ترافیک                      | منطقه                  | شبکه خیابان و میزان ترافیک               |
| ۲۰   | سازمان تأمین اجتماعی        | منطقه(شعبه)            | تعداد بیمه شدگان                         |
| ۲۱   | تربیت بدنی                  | اداره                  | محدوده جغرافیایی                         |

تنوع سازمان‌های درگیر در اداره کلانشهر تهران و فقدان نظام و رویه‌ای مشخص برای تقسیم هماهنگ این کلانشهر، باعث شده که سازمان‌های مختلف برحسب معیارهایی که تقسیم کرده‌اند تقسیمات متفاوتی را به کار ببرند. تقسیمات شهری سازمان‌های مختلف در اداره تهران باعث شده که چنین تقسیماتی بر هم منطبق نباشند؛ چنین امری به نوبه خود تفرق و چندپارچگی را در نظام اداره شهر تهران به دنبال داشته است.

## بحث و نتیجه‌گیری

یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که با توجه به اینکه سازمان‌های مختلفی در اداره شهر تهران نقش دارند به تبع آن تقسیمات متعدد و تنوع و گاه متضادی نیز توسط این ادارات و سازمان‌ها صورت گرفته است که مشکلات عدیده‌ای را به بار آورده است. در تهران سازمان‌ها و ارگان‌های مختلف از جمله شرکت‌های گاز، آب و فاضلاب به علت داشتن تنها یک مرکز عمده جهت کارهای ستادی عمدتاً مشکل دسترسی را ایجاد کرده‌اند که ساکنان شهر در صورت بروز مشکلی می‌بایست از گوشه و کنار شهر به این مراکز مراجعه نمایند. تعدادی از سازمان‌ها نیز با در نظر گرفتن تعداد مشترک، تعداد پرونده منطقه‌بندی خود را انجام داده‌اند که با افزایش یا کاهش جمعیت در هر یک از مناطق که ممکن است ناشی از ازدیاد تراکم باشد باعث درهم ریختن و کاهش یا افزایش مناطق شود. از جمله مشکلاتی که برای تعدادی از سازمان‌ها مثل مخابرات یا گاز وجود دارد، مشکلات فنی یا اجرایی است که شرکت گاز مبنای براساس مصرف گاز قرار داده یا مخابرات تقسیمات را براساس تعداد مشترکین لحاظ کرده است و با ازدیاد مصرف یا افزایش فاصله از مرکز در مخابرات تعداد منطقه‌بندی آن نیز تغییر می‌کند. نظام منطقه‌بندی قراردادی تهران به علت عدم هماهنگی منطقه‌بندی نهادهای مختلف، مشکلاتی را چون عدم تعادل در ارائه خدمات، هرز رفتن هزینه و نیروی انسانی، دوباره‌کاری، دخالت در مدیریت یکدیگر و نارضایتی عمومی را به دنبال داشته است.

تبيين وضعیت شهر تهران بر اساس چارچوب و الگوی نظری کار نشان می‌دهد که تفرق و چندپارچگی از ویژگی‌های بارز نظام مدیریت شهری تهران است که همین عامل باعث شده است نظام مدیریت و اداره این کلانشهر نتواند فضایی شهری و به تبع آن فرایندهای اجتماعی، سیاسی، کالبدی، زیست محیطی و اقتصادی را به صورت سیستماتیک تحت پوشش قرار دهد. این امر قبل از هر چیز از این مسأله نشأت می‌گیرد که در کلانشهر تهران ارتباط بین سلسله مراتب وظایف و عملکردهای مدیریت شهری با سلسله مراتب تقسیمات فضایی شهری برقرار نشده که همین عامل خود تبدیل به یکی از دلایل اصلی شکل‌گیری تفرق و چندپارچگی در نظام مدیریت شهری این کلانشهر شده است.

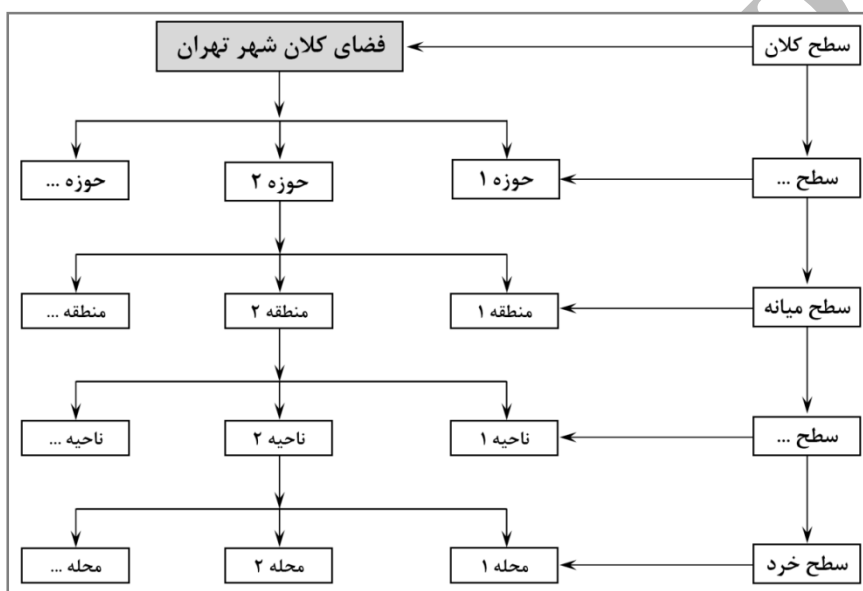
اگرچه تعدد نهادهای کارکردی یکی از دلایل شکل‌گیری تفرق و چندپارچگی در نظام مدیریت شهری کلانشهر تهران است با این حال فقدان رویه و نظامی مشخص و نیز به کار بردن معیارها و

شاخص‌های متعدد در زمینه تقسیمات شهری سبب تشدید این تفرق و چندپارچگی شده است؛ امری که به نوبه خود باعث مشکلات عدیده‌ای گشته است. مسأله مهمتر در این زمینه این موضوع است که سازمان‌های و ارگان‌ها مختلف در تقسیمات شهری تهران اصلی سلسله مراتب فضاهای شهری را رعایت نکرده‌اند و اگرچه در این زمینه شهرداری به عنوان نظام متولی اصلی اداره این شهر سلسله‌مراتبی به صورت منطقه، ناحیه و محله را رعایت نموده است با این حال سایر سازمان‌های درگیر در اداره شهر تهران کمتر به این موضوع مهم توجه کرده‌اند. ضمن اینکه در تقسیمات شهرداری نیز سطح محله صرفاً به صورت صوری مورد توجه قرار گرفته است و کمتر جنبه عملیاتی به خود گرفته است. فقدان و یا کم توجهی به اصل سلسله‌مراتب فضاهای شهر از سطح کلان فضای شهری تا سطح خرد آن از دلایل اصلی تفرق، چندپارچگی و ناهماهنگی سازمان‌های و ارگان‌های درگیر در اداره این کلانشهر است. این امر را می‌توان اینگونه مورد بحث قرار داد که فقدان نظام و رویه‌ای مشخص در زمینه تقسیمات شهری تهران، باعث شده که نظام مدیریت شهری نتواند وظایف برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، هدایت و کنترل توسعه شهری و خدمات‌رسانی به شهروندان را به صورت بهینه به انجام برساند؛ این امر به نوبه خود باعث شده است که عوامل و عناصر اجتماعی، کالبدی، اکولوژیکی، سیاسی و اقتصادی سیستم شهری به صورت نظام‌مند مورد توجه قرار نگیرد؛ چرا که نظام مدیریت و اداره کلانشهر تهران نتوانسته است به صورت هماهنگ و یکپارچه فضای شهر را تحت پوشش خود قرار دهد. چنین امری از همگسیختگی عملکردهای شهری را از ابعاد مختلف به دنبال داشته است.

باید اشاره کرد که دستیابی به توسعه یکپارچه و پایدار شهری و نیز خدمات‌رسانی هماهنگ و یکپارچه به فضای شهری در گرو مدیریت یکپارچه فضای شهری و مدیریت یکپارچه فضای شهری خود در گرو رعایت اصل تقسیم سلسله‌مراتبی فضای شهری است؛ امری که در کلانشهر تهران تحقیق نیافته است. بنابراین باید گفت که تقسیم فضای شهری به صورت سلسله‌مراتبی می‌تواند به عنوان بستر ساز شکل‌گیری مدیریت یکپارچه عمل کرد که این امر به نوبه خود می‌تواند

۱. شاهد این ادعا ناهماهنگی‌هایی است که هر روزه در زمینه انجام عملکردهای زیربنایی همچون ساخت خطوط لوله گاز و یا فاضلاب و آسفالت خیابان‌های شهری مشاهده می‌شود؛ اغلب مشاهده می‌شود در حالی که شهرداری به آسفالت خیابان‌ها اقدام می‌کند هنوز خدمات زیربنایی همچون خطوط گاز، آب و فاضلاب تعبیه نشده است که چنین امری از بین رفتن هزینه‌ها را به دنبال دارد.

یکپارچگی ذی‌نفعان، یکپارچگی فضایی، یکپارچگی سیاستگذاری و یکپارچگی عملکردی را به دنبال داشته باشد. در این راستا، به عنوان نتیجه اصلی و نهایی این تحقیق باید گفت که رعایت اصل سلسله‌مراتب فضاهای شهری در تقسیمات سیاسی - اداری شهر تهران می‌تواند شکل‌گیری و تقویت مدیریت یکپارچه شهری در این کلانشهر کمک کند. با این نگاه، الگوی پیشنهادی این تحقیق برای تقسیمات سیاسی - اداری کلانشهر تهران تقسیم آن به صورت حوزه، منطقه، ناحیه و محله است که در شکل شماره (۸) به صورت شماتیک نشان داده شده است.



شکل ۸: الگوی پیشنهادی تقسیمات سیاسی - اداری کلانشهر تهران با توجه به اصول

و معیارهای مدیریت یکپارچه شهری

بر اساس الگوی پیشنهادی، تقسیمات سیاسی - اداری کلانشهر تهران به گونه‌ای پیشنهاد شده است که بتواند با پوشش کامل فضای شهر تهران، عملکردهایی یکپارچه و هماهنگ را به دنبال داشته باشد. چنین تقسیم‌بندی می‌تواند ضمن خدمات‌رسانی بهینه به فضای شهری، باعث ایجاد هماهنگی بین سازمان‌ها و ارگان‌های متعدد درگیر در اداره شهر تهران شده و از این طریق از دوباره‌کاری، موازی‌کاری و هدررفت هزینه‌ها جلوگیری کند؛ نتیجه نهایی این امر ایجاد بستر لازم برای شکل‌گیری مدیریت یکپارچه شهری خواهد بود که این امر به نوبه خود یکپارچگی عملکردی، یکپارچگی قلمروی و یکپارچگی لایه‌های مدیریتی را به دنبال خواهد داشت.

## کتاب‌شناسی

۱. اسدی، ایرج (۱۳۸۳)، راهبرد منطقه‌گرایی در حکمروایی مناطق کلانشهری، فصلنامه مدیریت شهری، سال پنجم، شماره ۱۷؛
۲. ایوانس، باب و همکاران (۱۳۹۰)، اداره شهرهای پایدار، ترجمه غلامرضا کاظمیان و خدر فرج‌کرده، انتشارات پرهام نقش؛
۳. برآبادی، محمود (۱۳۸۴)، الفبای شهری، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور؛
۴. برک‌پور، ناصر، اسدی، ایرج (۱۳۸۸)، مدیریت و حکمروایی شهری، انتشارات دانشگاه هنر؛
۵. طاهری، ابولقاسم (۱۳۷۷)، اداره امور شهرداری‌ها، نشر قومس؛
۶. کامیار، غلامرضا (۱۳۸۲)، حقوق شهری، انتشارات ....؛
۷. گلابی، سیاوش (۱۳۷۹)، جامعه‌شناسی سازمانها، انتشارات میترا؛
8. AuYeung, A., Yigitcanlar, T., and Mayere, S., **Integrated Sustainable Urban Infrastructure Management: The Brisbane Urban Growth Model**, DOI: 10.4018/978-1-61692-022-7.ch004;
9. Barlow, M. (1991), **Metropolitan Government**, Routledge, London and New York;
10. Brenner, Neil. (2003), **Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe**, *European urban and regional studies*, 10., 4;
11. Bugliarello, G.(2006), **Urban sustainability: Dilemmas, challenges and paradigms**, *Technology in Society* 28;
12. Chakrabarty, B. K.(2001), **Urban Management: Concepts, Principles, Techniques and Education**, *Cities*, Vol. 18, No. 5;
13. Dijk, V., Pieter, M. (2006), **Managing Cities in Developing Countries: the Theory and Practice of Urban Management**, Edward Elgar Publishing;
14. Friedmann, J. (2004), **Hong Kong, Vancouver and Beyond: Strategic Spatial Planning and the Longer Range**, *Planning Theory and Practice*, Vol. 5, No. 1;
15. McGill, R. (2001), **Urban management in developing countries**, *Cities*, Vol. 15, No. 6.