

## تحلیلی بر انواع تفرق‌ها و میزان اثرگذاری آنها بر تحقق مدیریت یکپارچه حریم پایتخت

محمد علی خلیجی - دکتری شهرسازی، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران  
رحیم سرور\* - استاد گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، واحد علوم تحقیقات تهران، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران  
زهرا سادات سعیده زرابادی - دانشیار گروه هنر و معماری، واحد علوم تحقیقات تهران، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۶/۲۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۱/۲۶

### چکیده

مدیریت و برنامه‌ریزی حریم کلانشهرها به دلیل گستردگی فضایی و تعدد متغیرهای تأثیرگذار، با پیچیدگی‌های بسیاری روبروست. حل و فصل مشکلات و تعارضات در چنین سطحی از پیچیدگی‌ها، نیازمند یک ساختار منسجم، هدفمند و انعطاف پذیر مدیریت یکپارچه است تا به خوبی توسط ساختار قانونگذاری کلان کشور حمایت شده و از اختیار قانونی کافی برای تنظیم روابط، کنترل و هدایت برنامه در سطح منطقه کلان شهری برخوردار باشد تا تفرق‌ها در سطوح مختلف (سیاسی، فضایی، عملکردی، اجتماعی) به حداقل برسد. نگاه بخشی در غیاب سند راهبردی و بسترهای قانونی انسجام بخش شده که انواع تفرق‌ها به یک مساله جدی و مانع بزرگ در مسیر تحقق مدیریت یکپارچه حریم پایتخت تبدیل شود و لذا تحقق راهبرد صیانت و توسعه پایدار منوط به رفع تفرق‌ها و برپایی مدیریت یکپارچه می‌باشد. بر این اساس هدف پژوهش حاضر شناسایی و تعیین تفرق‌های مدیریت یکپارچه در سطوح و ابعاد مختلف حریم پایتخت می‌باشد. پژوهش از نظر هدف کاربردی، از نظر ماهیت و روش شناسی توصیفی بوده که جامعه آماری بر اساس فرمول کوکران ۲۰۱ نفر بدست آمده است و برای شناسایی ابعاد مدیریت یکپارچه از ابزار پرسشنامه استفاده شده که با احصای ۲۵ متغیر در قالب ۵ مؤلفه تفرق نهادی، قانونی، سیاست‌گذاری، کالبدی و اجتماعی مورد مطالعه قرار گرفته است. نتایج بیانگر آن است که در سطح اطمینان ۹۵ درصد رابطه معناداری بین مؤلفه‌های مورد مطالعه وجود دارد. همچنین میزان تأثیر مستقیم مؤلفه‌های تفرق قانونی بر کالبدی برابر با ۰/۵۹۳ بوده است که نشان می‌دهد به ازای یک واحد تغییر در تفرق قانونی، میزان تفرق کالبدی به میزان ۰/۵۹۳ واحد تغییر خواهد یافت.

واژگان کلیدی: مدیریت شهری، مدیریت یکپارچه، حریم، معادلات ساختاری، تهران

#### نحوه استناد به مقاله:

خلیجی، محمدعلی، سرور، رحیم، زرابادی، زهرا سادات سعیده، (۱۳۹۷). تحلیلی بر انواع تفرق‌ها و میزان اثرگذاری آنها بر تحقق مدیریت یکپارچه حریم پایتخت. *مطالعات برنامه‌ریزی سکونتگاه‌های انسانی*، ۱۳ (۲)، ۲۸۳-۳۰۳. [http://jshsp.iaurasht.ac.ir/article\\_543085.html](http://jshsp.iaurasht.ac.ir/article_543085.html)

## مقدمه

یکی از چالش‌های نظام مدیریت فضایی مناطق کلانشهری "ضعف هماهنگی بین طرح و برنامه‌های توسعه فضایی با تقسیمات سیاسی" است. این ناهماهنگی در دوره‌هایی به اجرا نشدن برخی از طرح و برنامه‌ها منجر شده است (Seifaldini, Panahandeknah, 2010). نظام مدیریت شهری ایران به سبب تمرکز در ساختار نهادی - مدیریتی نسبت به سیستم‌های فرادست و نظام‌های ملی و منطقه‌ای دارای رابطه‌ای خطی و یک سویه‌ای است که آن را به سوی مدیریتی منفعل سوق داده است. ناهماهنگی بین سازمان‌ها و نهادهای سیاست‌گذاری و اجرایی متعدد از دیگر چالش‌های نظام مدیریت فضایی منطقه‌ای است. برخی از محققان حوزه کلانشهری، به وجود آمدن چالشی چون تفرق سیاسی به معنای وجود همپوشی قلمروهای مدیریتی و حکومتی متعدد را ناشی از بسط و توسعه فرآیند شهرنشینی یا همان مسئله مقیاس مناطق کلانشهری می‌دانند (Akhundi at al, 2007)، و البته برخی نیز آن را نتیجه ساختارهای جغرافیایی، تاریخی و اقتصادی تمرکززا در سیستم مدیریتی در سطوح مختلف می‌دانند که به ویژه در طول یکصد سال اخیر زمینه‌های تشدید ابعاد تمرکز و حذف تدریجی سازوکارها محلی مدیریت را سبب شده است. به دنبال آن، نداشتن انسجام کافی در تعاملات سیستمی با سطوح فرودست و داخلی آن را تبدیل به مدیریتی نامنسجم نموده است و در نهایت از نظر ابعاد محیطی نیز مدیریت شهری ایران به دلیل عدم برخورداری از بسترهای مناسب سیاسی، اجتماعی، مالی، حقوقی و مشارکت ناکافی کنشگران اجتماعی در محیطی نامساعد در حال فعالیت است. به عقیده بسیاری از صاحب‌نظران حکومت و حکمروایی کلان‌شهری، بزرگ‌ترین چالش در اداره و حکمروایی شهر - منطقه‌های ایران، تفرق سیاسی و تفرق عملکردی معرفی شده است. تفرق سیاسی، از اتخاذ تصمیمات سیاسی یکپارچه در کل گستره کلان‌شهری ممانعت می‌کند. از این رو عدم انطباق قلمرو سازمانی حکومت محلی با قلمرو عملکردی شهر - منطقه‌ها را می‌توان عمده‌ترین چالش در اداره و حاکمیت مناطق کلانشهری دانست. همچنین ابهام در جایگاه قانونی مسئولیت و نحوه تهیه و نظارت بر طرح‌های منطقه‌ای و آمایشی و نبود تقسیم کار مشخص بین دستگاه‌های مربوطه و به عبارت دیگر "نبود نظام مدیریت منطقه‌ای و مدیریت محلی - در نبود و عدم امکان پذیري حکومت محلی" موجب حرکت موازی دستگاه‌ها و نهادهای مسئول شده است که نتیجه آن ناهماهنگی بین سازمان‌ها و ناکارآمدی طرح و پروژه‌ها است. در سطح نظام مدیریت منطقه‌ای، سطحی به نام مجموعه شهری به رسمیت شناخته نشده است. بر همین اساس و به دلیل نبود نگرش و توانمندی لازم برای مدیریت یکپارچه کل محدوده مجموعه شهری، تداخل و نارسایی در پوشش فضایی، یکی از ویژگی‌های اساسی نظام موجود مدیریت مجموعه‌های شهری است. حریم پایتخت در شرایط کشوری مثل ایران که تصمیم‌گیری درباره ارائه خدمات عمومی انحصاراً در دست شهرداری یا مدیریت شهری نیست و شعبه‌های استانی و شهرستانی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرکزی نیز عملاً بخش عمده‌ای از ارائه خدمات شهری را در دست دارند با تفرق عملکردی<sup>۲</sup> نیز روبه‌روست. در شرایط وجود این دو نوع تفرق (قانونی و نهادی) در نظام اداره کلانشهر تهران، بسیاری از مسائل مهم مشترک منطقه کلان‌شهری قابل رفع نیست و حل آن در نقطه‌ای به انتقال آن به نقطه دیگر خواهد انجامید.

موضوع تعیین حریم پایتخت و سایر کلانشهرها و اداره آن یکی از مهمترین چالش‌های پیش‌روی مدیران شهری محسوب می‌شود. براساس آمار، متوسط وسعت حریم در پایتخت‌های بزرگ جهان معمولاً یک به پنج تعیین می‌شود، در تهران به رغم تصویب طرح جامع تهران و همچنین طرح راهبردی حریم و افزایش وسعت حریم از حدود ۱۱۰۰ کیلومتر مربع به حدود ۶۰۰۰ کیلومتر مربع، عدم ابلاغ آن و تعارضات قانونی که پیش روی اعمال پهنه جدید وجود دارد سبب پیچیدگی اوضاع مدیریتی آن شده است. از سوی دیگر ساخت و ساز نگران‌کننده در ارتفاعات و دست‌درازی به حریم شهر تهران دغدغه‌های بسیاری به وجود آورده است. حفاظت از حریم و جلوگیری از تعرض افراد سودجو نسبت به این پهنه از جمله موضوع‌هایی بوده که در سال‌های اخیر مطرح شده است. بحران موسوم به بحران حریم تهران در ارتباط با همین مسأله به وجود آمده و در همین چارچوب قابل مطالعه و تحقیق است. از سوی دیگر عدم تعیین تکلیف مدیریت یکپارچه حریم و عدم وجود برنامه ریزی جامع در جهت توسعه فضای سبز و نداشتن اطلاع شهروندان ساکن در حریم از جمله چالش‌های موجود در حریم پایتخت است. همچنین مسأله دیگری که در حریم پایتخت جلب توجه می‌کند، عدم توجه سایر ذی‌مدخلان به حریم و تنگناهای پیرامون آن می‌باشد، حریم هاله تنفس‌گامی شهر

1. Metropolitan Governance
2. Functional Fragmentation

است که ساخت و سازهای بی رویه در آن پیامدهای منفی در آلودگی بیشتر هوا و عوارض زیست محیطی به بار آورده است. حریم امانتی است که باید توسط همگان حفظ و به بهترین شکل به نسل‌های بعدی منتقل شود و باید به این مسأله توجه ویژه‌ای شود. پایتخت بودن تهران منجر به تمرکز امور سیاسی، اقتصادی، علمی و فرهنگی در این شهر شده است. این مسأله توجه بسیاری از مردم کشور را به این شهر معطوف کرده و موجب گسیل شدن جمعیت و مهاجرت آن‌ها به سوی منطقه شهری تهران شده است. از آن جا که ظرفیت و امکانات موجود در خود شهر محدود است، کمبود منابع و افزایش تقاضا منجر به بالا رفتن مطلوبیت آن و کاهش توان بسیاری از مهاجران جهت دستیابی به آن شده است. این امر به پیدایش شهرها و شهرک‌های حاشیه‌ای در اطراف تهران انجامیده که در واقع این مناطق خوابگاه اغلب مهاجران محسوب می‌شود تا در طول روز با رفت و آمد به تهران امور خدماتی و اقتصادی خود را انجام دهند. رشد مداوم مناطق حاشیه‌ای تهران به خصوص با توجه به اعمال سیاست‌های کنترلی در تهران، به همراه افزایش سرسام آور میزان جمعیت آن‌ها، این مناطق را از وضعیت حاشیه‌ای و کم اهمیت بودن خارج کرده و توجه اولیای امر را به خود جلب کرده است؛ چرا که اداره این مناطق پرجمعیت که با مسائل بفرنج اجتماعی، اقتصادی، امنیتی و فرهنگی مواجه بوده و به صورت بالقوه امکان تبدیل شدن آن‌ها به بحران وجود دارد، ساده نیست و نیازمند توجه جدی، مدیریت و برنامه ریزی یکپارچه به دور از رویکرد شبه جزیره‌ای و بخشی است. در این میان سوالی که مطرح می‌شود: تفرق‌ها و چالش‌های مدیریت یکپارچه در سطوح و ابعاد مختلف حریم پایتخت کدامند؟

هر پدیده‌ای در دنیا برای ادامه زندگی خود و برای حیات کارآمد و مؤثر نیازمند حریم است. کارکرد حریم آن است که آن پدیده بتواند با پسکران‌هاش بده بستان انرژی داشته باشد و در یک چرخه انرژی، زندگی خودش را به طور مؤثر و کارآمد ادامه دهد. برای نظامهای شهری هم همین قاعده صادق است. در محدوده‌های کلانشهری، حریم، بیشتر نقش اکولوژیک و تأمین کننده سلامت شهر را بازی می‌کند و به عنوان هاله تنفسی شهری مطرح است. در واقع بخشی از تضمین زندگی شهر به حریم شهر برمیگردد. حریم هر چقدر به لحاظ کمی و کیفی ویژگی‌های لازم را داشته باشد، می‌تواند حیات و توسعه شهری را بهتر فراهم کند (Homafar and Rezvani, 2014). همچنین می‌توان گفت شهر و حریم پیرامونش، سازمان فضایی را به وجود می‌آورند. هر سازمان فضایی از سه عنصر اساسی تشکیل یافته است. مکان مرکزی (در اینجا شهر)، منطقه پیرامونی (در اینجا حریم) و روابط متقابل میان آن‌ها. در این نگاه به شهر و پیرامون آن، حریم تابعی از شهر و در خدمت آن نیست و رابطه آن‌ها دوسویه است؛ یعنی این دو پیش از آنکه یکیشان تابع دیگری باشد، به هم وابسته اند و مکمل یکدیگر هستند. به بیان دیگر، حریم ضمن تأثیرپذیری از شهر به نقش شهر قوت می‌بخشد و چه بسا نقش مشخصی را به شهر می‌دهد. گاه چنان است که توسعه یک شهر بر کارایی حریم یا حوزه نفوذش وابسته و پیوسته است (Akhondi et al, 2007). امروزه استناد صرف به عرف و تأکید بر منطبق کردن مرز محدوده‌های شهری با عوارض طبیعی (ارتفاعات، رودخانه، جنگل، مسیل و...) مصنوعی (دکل‌های برق، راه‌های ارتباطی، تاسیسات و تجهیزات و...) نیز قابلیت و کارایی لازم را نداشته و منشأ اختلاف نظرهای فراوانی است. از این رو، این نارسایی قانونی را می‌توان منشأ تحولات ناخواسته‌ای در گسترش فضایی، وسعت و فرم محدوده‌های پیراشهری کلانشهرهای ایران دانست (Daneshpour, 2006). مهم‌ترین پیامدهای فضایی نارسایی قانونی - مدیریتی در تعیین سطح محدوده و حریم شهرهای ایران را می‌توان به صورت زیر بیان نمود:

مسائل و معضلات زیست محیطی در محدوده و عموماً در حریم (آلودگی آب، خاک، هوا، صوتی و بصری) شکل‌گیری هسته‌های اسکان غیررسمی در اراضی پیراشهری (روستایی و شهری)، زمین خواری و بورس بازی زمین (Daneshpour, 2006) افزایش کاذب سطح محدوده و حریم شهری، پراکنده - رویی شهری گسترش فیزیکی مغایر با طرح‌های فرادست، تغییر کاربری اراضی به ویژه در بخش زمین‌های زراعی - باغی تحمیل هزینه‌های سنگین خدمات رسانی و عدم پاسخگویی به نیازهای خدماتی و زیربنایی.

تعیین حریم تهران از جنبه‌های مختلف قابل اهمیت است. در حال حاضر به دلیل افزایش قیمت و کمبود زمین آماده ساخت در داخل محدوده اصلی شهر تهران، تجاوز ساختمانی به زمین‌های حریم در ابعاد قابل توجهی در جریان است. این در حالی است که طبق آنچه شهرداری برنامه‌ریزی کرده و مقررات طرح تفصیلی حکم می‌کند، این محدوده باید تحت پوشش "کمبرندسبز" قرار گیرد. به طوری که در زمین‌های موجود در حریم چه در مالکیت دولت و چه در مالکیت بخش خصوصی، فقط ساخت فضای سبز و ایجاد خدمات گردشگری مجاز است. با توجه به مشکلات عدیده شهر تهران، به خصوص معضل آلودگی هوا، ضرورت دارد موضوع

کمر بند سبز پایتخت در حریم شهر، با جدیت بیشتر پیگیری شود و پایبندی به اسناد بالادستی برای توسعه فضای سبز در حریم تهران رعایت شود. طرح حریم شهر تهران می‌تواند مشکلات حقوقی در شناسایی حریم پایتخت را حل کند. همچنان که شاهد هستیم به علت عدم مدیریت مناسب قانون شکنی و تجاوز به منابع طبیعی روز به روز در حال افزایش است.

جان فریدمن معتقد است که یکپارچه سازی، رویای دیرین برنامه‌ریزان است (Barakpour & Asadi, 2011). زمانی که هدف مدیریت شهری کار کردن برای دستیابی به توسعه پایدار شهری است و طیف وسیعی از بخش‌ها شامل ابعاد فیزیکی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، محیطی و نهادی را در نظر می‌گیرد، شگفت آور نیست که مدیریت شهری را یک مفهوم پیچیده فرض کنیم. در مجموع، اهمیت یک درک جامع از مدیریت شهری در ادبیات نوین پژوهشی مورد توجه قرار گرفته است (Wong, 2006). تحقیقات انجام شده در کشورهای دیگر از جمله: در مقاله‌ای با عنوان "مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه"، توسط گیل (۱۹۹۸)، ضمن تبیین تعریف‌های مختلف از فرآیند مدیریت شهری، بر ملاحظات توسعه شهرها در ابعاد راهبردی و عملیاتی تأکید دارد. در این پژوهش، به نقش برنامه‌ریزی، فرآیند تأمین زیرساخت‌ها، بازیگران اصلی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری برای شناسایی مدل آرمانی مدیریت کلانشهری توجه شده است. در این پژوهش، محقق مدیریت شهری را با هدف دو گانه‌ای معرفی کرده که هدف اول، برنامه‌ریزی، ایجاد زیرساخت‌ها، ارائه و ارتقای خدمات شهری و هدف دوم تعریف و تجزیه و تحلیل مدیریت شهر است که آیا وی می‌تواند به لحاظ سازمانی و مالی به ایفای نقش و وظیفه خود بپردازد. روتمنز و آسلت (۲۰۰۰)، در مقاله‌ای با عنوان "سیاست‌ها و نوآوری‌ها در کشورهای در حال توسعه"، اهمیت پیچیدگی مدیریت شهری و سازمان ارائه کننده خدمات را مورد توجه و تأکید قرار داده‌اند. به عقیده آن‌ها، مدیریت گروه‌های پیچیده نظیر شهرها نیازمند استفاده از ابزارهای برنامه ریزی پیشرفته و نوآورانه‌ای است که بتواند شرایط موجود شهرها را به درستی بررسی و توسعه‌های مورد نیاز آینده را پیش بینی کند. علاوه بر آن، مدیریت شهری، نیازمند یک فرآیند مشارکتی ساختار یافته و مورد حمایت اجتماعی است که سودمندان در ترسیم چشم انداز درازمدت شهر به گونه‌ای فعال و مطلوب نقش آفرین باشند. در مقاله‌ای با عنوان "تجزیه و تحلیل تجربی از مدیریت شهری و خدمات عمومی در شهرهای چینی" توسط ینگ و همکاران (۲۰۰۵)، به بررسی نمونه وار مدیریت شهری در برخی شهرهای کشور چین پرداخته‌اند. مطالعه تطبیقی پژوهشگران نشان داده است که در حال حاضر الگوهای متفاوت مدیریت شهری در این کشور وجود دارد. محققان در بررسی‌های خود برخی عوامل اساسی تأثیر گذار بر این شرایط را که منجر به شکل گیری الگوهای مختلف مدیریت شهری شده است شناسایی کرده‌اند. ناظمی و همکاران (۱۳۸۸)، در مقاله امکان سنجی استقرار مدیریت شهری در ایران در شهر مشهد، ۲۹ سازمان را در سه گروه سازمان‌های دارای روابط متقابل، زنجیره‌ای و جمعی با نهادهای محلی مورد مطالعه قرار دادند که در نتیجه به الگوی مناسب مدیریت در شهر مشهد دست یافته‌اند. دویران و همکاران (۱۳۹۱) در مقاله مدیریت یکپارچه شهری در ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی شهرهای میانی ایران، با استفاده از روش اسنادی و میدانی به گرد آوری داده‌ها پرداخته‌اند. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که مدیریت یکپارچه شهری تحقق نیافته است و مدیریت دارای نگرش سنتی است. از طرف دیگر تشریح مساعی نهادی بعنوان پیش شرط پیاده سازی مدیریت یکپارچه در این شهرها بسیار نامناسب می‌باشد. گرگانی (۱۳۹۱)، در مقاله مطالعه یکپارچگی نظام مدیریت شهری تهران، جامعه آماری تحقیق را از میان مدیران عالی شهرداری تهران انتخاب کرده است و پس از وزن دهی در حوزه خدمات شهری نشان می‌دهد که مأموریت خدمات شهری و زیباسازی با اهمیت‌ترین مأموریت سازمان می‌باشد. سرور، در سال ۱۳۹۲، در مقاله آینده نگری روند تحولات و راهبردهای مدیریت رشد سکونت گاه‌های غیر رسمی در حریم پایتخت، با هدف ورود مقدماتی به آینده نگری تحولات اسکان‌های غیر رسمی در حریم تهران و ارائه راهبردهای مدیریتی، نشان می‌دهد که تداوم رشد جمعیت و به تبع آن تداوم برخی معضلات در زمینه‌های تصرف‌ها و تفکیک‌های غیر قانونی موجب ساخت و سازهای غیر رسمی در حریم پایتخت خواهد شد. بابایی و ابراهیمی (۱۳۹۵) در مقاله مؤلفه‌های مدیریت یکپارچه در شهر اصفهان، جامعه آماری خود را از سازمان‌های متولی در امر مدیریتی شهر اعم از استانداری، فرمانداری و شهرداری انتخاب کرده‌اند. نتایج حاصل از تحقیق نشان می‌دهد مهمترین عامل در دستیابی به یکپارچگی ایجاد

1. Ronald McGill
2. Rotmans and Asslt
3. Yeng

مدیریت واحد منطقه-شهری است. راهکارهای اصلی رسیدن به این امر ایجاد انسجام، هماهنگی، و ایجاد عامل وحدت سیاستگذاری و اجرا در دستگا‌های مربوطه است که موجب تحقق حکمرانی خوب در سطح منطقه و شهر خواهد شد. نخستین تعاریف برای مرز محدوده‌های شهری در ادبیات شهرسازی به دوران جنگ جهانی دوم باز می‌گردد. پس از آن، این اصطلاح از ابتدای قرن بیستم در محافل مختلف مورد بحث فراوان قرار گرفت (Theurer, 1992) و با یک تفرق مفهومی در واژگانی نظیر مرز (محدوده) رشد شهری<sup>۱</sup> (Piringer, 2001)، حریم شهری-روستایی<sup>۲</sup>، مناطق روستا شهری، کمربند پیرا شهری<sup>۳</sup> (Marshall, 2009)، کمربند ناحیه شهری<sup>۴</sup> و در سال‌های اخیر مفهوم جدیدی به نام مناطق مادرشهری در ادبیات برنامه‌ریزی بکار برده شده است (Buchanan, 2006). در انگلستان مرز محدوده‌های شهری به طور عام با دو عنوان کلی - محدوده توسعه شهری و محدوده‌های توسعه فرا شهری<sup>۵</sup> شناخته می‌شوند (Halliday, 2013). محدوده عملکردی در نظام مدیریت شهری انگلستان به مرز محدوده توسعه شهری محدود می‌شود و شهرداران تنها در امور خاص و اثربخش در سطح ناحیه‌ای در محدوده توسعه فراشهری اعمال نظر می‌نمایند (Gallent, 2006). در استرالیا محدوده شهرها به وسیله مدیریت شهری و در غالباً (UGB) تعیین می‌شود و فراتر از این مرز، مدیریت شهری اعمال نظر نمی‌کند (Yang, 2007). با این وجود پهنه عملکردی روستا - شهری بعد از جنگ جهانی دوم و همسو با تحولات رشد جمعیت و تمایل به گریز از مرکز شهر برای شهرهای ملبورن و آدلاید طراحی گردید (Whitney, 2010). مطابق با الگوی تقسیمات اداری در شهرهای هندی هر شهر را می‌توان در سه رده تقسیمات ارزیابی نمود.

مناطق شهری: منطبق با بافت پر و ساخته شده شهر،

بخش‌های پیراشهری: این منطقه منطبق با حریم و اراضی پیراشهری در نظام شهرسازی ایران می‌باشد.

محدوده ایالتی: این منطقه منطبق با محدوده شهرستان می‌باشد (Buxton, 2012).

در قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها مصوب سال ۱۳۸۴ حریم شهر عبارت است از "قسمتی از اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهر که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد و محدوده آن نباید از مرز تقسیمات کشوری شهرستان و بخش مربوط تجاوز" نماید. یعنی تعریف حریم زمین‌هایی است که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد. افزون بر این به منظور حفظ اراضی لازم و مناسب برای توسعه موزون شهرها با رعایت اولویت حفظ اراضی کشاورزی، باغات و جنگل‌ها، هرگونه استفاده برای احداث ساختمان و تأسیسات در داخل حریم شهر تنها در چارچوب ضوابط و مقررات مصوب طرح‌های جامع و هادی امکانپذیر خواهد بود. همچنین نظارت بر احداث هرگونه ساختمان و تأسیسات که به موجب طرحها و ضوابط مصوب... مجاز شناخته شده و حفاظت از حریم به استثنای شهرک‌های صنعتی (که در هر حال از محدوده قانونی و حریم شهرها و قانون شهرداری‌ها مستثنی می‌باشند) به عهده شهرداری مربوط می‌باشد، ... طبق ماده ۱۰ این قانون هیچ یک از شهرها، محدوده و حریم دیگری بجز محدوده و حریم موضوع مواد (۱) و (۲) این قانون و هیچ یک از روستاها و شهرک‌ها، محدوده دیگری بجز محدوده موضوع مواد (۳) و (۴) این قانون نخواهند داشت و عناوین یاد شده جایگزین کلیه عناوین متناظر آن‌ها از جمله محدوده قانونی، حریم قانونی، حوزه شهرداری، محدود مصوب شهر نظایر آن‌ها در مورد محدوده شهر، محدوده استحفاظی، حوزه استحفاظی، حریم استحفاظی، محدوده نهایی، محدوده نفوذی و نظایر آن‌ها در مورد حریم شهر، محدوده مسکونی روستا یا حدود روستا در مورد محدوده روستا و محدوده قانونی شهرک می‌گردد و هر ترتیب دیگری که در مورد تعاریف محدوده و حریم شهر، محدوده شهرک و روستا و نحوه تعیین آن‌ها با هر عنوان دیگری در قوانین و مقررات قبلی مقرر شده باشد، با تصویب این قانون ملغی خواهد بود.

برای حل مؤثر مشکلات شهری، یکپارچه سازی فعالیت‌ها در هر سطحی ضروری است. در زمینه ضرورت یکپارچگی فرآیند مدیریت شهری، بین اندیشمندان و صاحب نظران اتفاق نظر وجود دارد و نویسندگان مختلفی سعی کرده‌اند مدل‌هایی را برای این

1. Urban Growth Boundary
2. Urban and Rural Fringe
3. Urban Fringe Belt
4. Urban-Region Belt
5. Urban fringe
6. Urban growth boundary

یکپارچگی ارائه کنند (Kazemian and Saeidi Rezvani, 2012). اما این پیشنهادها با هم تفاوت‌هایی دارند؛ به طور مثال، برخی از این پیشنهادها به یکپارچه کردن وظایف مدیریتی اشاره دارد و برخی دیگر به یکپارچه کردن زمینه‌های مختلف کاری نظیر برنامه‌ریزی شهری، جغرافیا و ... توجه دارند و برخی دیگر به یکپارچه کردن روابط نهادهای اثرگذار چون شورای شهر، حکومت مرکزی و حکومت محلی پرداخته‌اند (Chakrabarty, 2001).

جدول ۱. مفاهیم و ابعاد مدیریت یکپارچه

مفاهیم	ابعاد	ماهیت و اهداف
برنامه‌ریزی و مدیریت شهری	یکپارچگی ساختاری/سازمانی	اعم از یکپارچگی بین عوامل و شعب سطوح محلی مانند هماهنگی و همکاری میان سازمان‌های آب و برق و گاز و غیره با شهرداری، یکپارچگی در فعالیت‌های مرتبط چندین سطح حکومت و اداره مرتبط مانند همکاری میان استانداری، فرمانداری، شهرداری و شورای شهر و یا یکپارچگی ساختاری درون سازمانی در مدیریت شهری.
	هماهنگی عمودی	به معنای ایجاد ارتباط مستحکم و معنی دار بین سیاست‌های مختلف سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی. در این صورت سیاست‌ها و تصمیمات سطوح پایین (محلی) در چارچوب استراتژی‌ها و سیاست‌های سطوح فرادست تدوین می‌شود.
	یکپارچگی برنامه‌ای و	به معنای استفاده از شیوه‌ها و یا ابزارهای جدید برنامه‌ریزی نظیر برنامه‌ریزی استراتژیک و یا یکپارچگی در انواع برنامه‌ها و سیاست‌های شهری نظیر برنامه‌ریزی اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی.
برنامه‌ریزی و مدیریت شهری	یکپارچگی نهادی	به معنای حضور و مشارکت تمامی ذی نفعان و ذی نفوذان رسمی و غیررسمی در فرایند مدیریت شهری اعم از شهروندان، نهادهای دولتی، خصوصی، عمومی، مدنی و... یا همیاری یا تشریک مساعی، به معنای بسط و گسترش رابطه نزدیک کاری میان نهادهای حکومتی از یک طرف و نهادهای عمومی، تشکلهای غیر دولتی، عناصر بخش خصوصی، افراد و خانوارها از سوی دیگر.
	یکپارچگی درون سازمانی(نهادی)	مدیریت یکپارچه درون نهادی روابط عمودی بین واحدهای مختلف را به تعاملات افقی تبدیل کرده و در نتیجه نهادهای مدیریت شهری را بصورت هم افزا و با کمترین بروکراسی اداری در قالب سیستمی کارآمد و اثر گذار در جهت دستیابی به اهداف تعیین شده هدایت می‌نماید.
برنامه‌ریزی و مدیریت شهری	یکپارچگی میان سازمانی(بین نهادهای شهری)	بدلیل وابستگی کارکردی نهادهای مختلف شهری به همدیگر ضمن اهمیت یکپارچگی درون سازمانی باید اذعان نمود که مساله اساسی مدیریت یکپارچه شهری بیشتر در ایجاد تعامل و هم افزایی بین نهادهای مختلف و متعدد شهری معنا و مفهوم می‌یابد. در واقع نحوه و چگونگی یکپارچگی نهادهای مختلف شهری در قالب سیستم مدیریت یکپارچه شهری است که ماهیت اساسی این نوع مدیریت را تعیین می‌کند. سیستم مدیریت یکپارچه شهری با توجه به تأثیرات گسترده خود بر روی ساختار و نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری نیازمند زیر ساخت‌های اساسی است

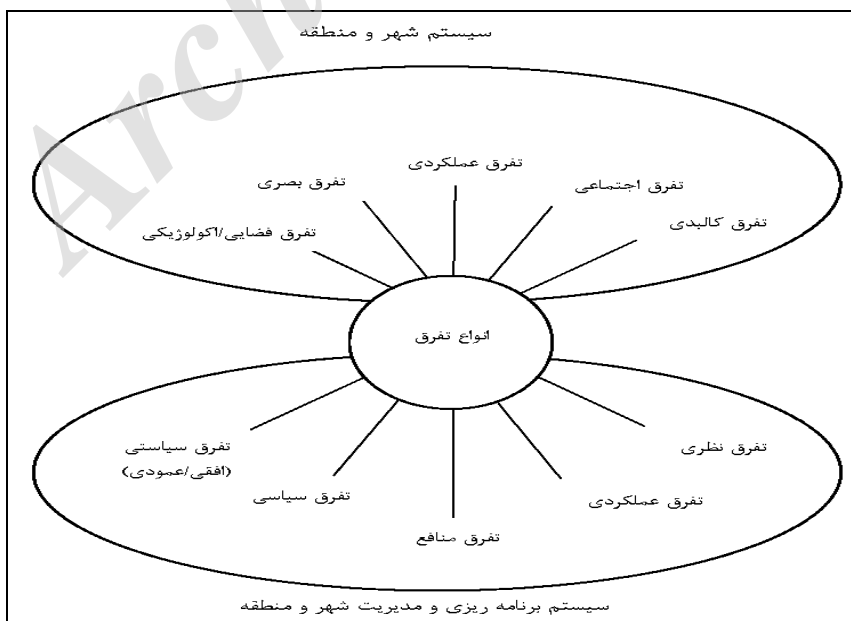
Source: Authors, 2017

بنابراین یکپارچگی مفهومی است در مقابل تفرق و تعدد، که این تفرق و تعدد می‌تواند در جنبه‌های مختلف عملکردی، سیاسی برنامه‌ای و ... اتفاق بیفتد و برای جلوگیری از نتایج سوء این تفرق، باید هماهنگی برقرار گردد. به نظر می‌رسد، در حریم پایتخت، مدیریت یکپارچه شهری به هیچ یک از اشکال پیشنهاد شده توسط صاحب نظران پیاده نشده و مدیریت پیراشهری تهران، نه تنها از نظر وظایف مدیریتی دچار تفرق و واگرایی است، بلکه مشکل اساسی‌تر آن، تفرق در روابط میان نهادهای اثرگذار بر مدیریت شهری و منطقه‌ای (تفرق عملکردی) است که موجب ناهماهنگی‌ها و عدم توفیق مدیریت است. طبق بررسی‌ها انجام یافته دو نوع تفرق عمده (۱) تفرق در ابعاد مختلف شهر و زندگی شهری و (۲) تفرق در نظام (یا نظام‌های) برنامه‌ریزی و مدیریت آن وجود دارد. هر دو نوع تفرق، چه در شهر و چه در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت، اگرچه اغلب و در ابعاد متفاوت وجود دارند نامطلوب قلمداد شده و تلاش‌های زیادی برای کاهش آن از سوی حوزه‌ها و رشته‌های مختلف شهری صورت گرفته است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که تفرق اجتماعی، تفرق کارکردی، تفرق کالبدی از جمله انواع تفرق‌های عمده موجود در شهر هستند. همچنین از جمله انواع تفرق‌های عمده درسیستم برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و منطقه‌ای می‌توان به تفرق نظری در برنامه‌ریزی و مدیریت، تفرق عملکردی در گستره شهر، تفرق سیاستی و تفرق حکومتی/سیاسی در سطح مناطق کلان شهری اشاره کرد.

جدول ۲. مفاهیم و ابعاد تفرق‌های سیستم شهر، منطقه و نظام برنامه ریزی

مفاهیم	ابعاد	ماهیت و اهداف
تفرق در شهر و منطقه	تفرق کالبدی، فضایی	پیرودی و کولاروسی (پیرودی و کولاروسی، ۱۹۹۱) معمار و طراح شهری ایتالیایی، تفرق شهر مدرن، عملکردها و فضاهای آن را تا حدی نتیجه عوامل طبیعی و فیزیولوژیک مرتبط با نیازها و شرایط رشد دانسته و آن را به تفاسیر و پیشنهادات مدل شهری جامع ارتباط می‌دهند. مدل عملکردی باتکنیک‌ها و روش شناسی‌های خاص خود به طبقه بندی و تخصصی سازی فضاهای شهری می‌انجامد. از نظر این محققان، دو مفهوم شهر بخش بخش شده و متفرق و شهر یکپارچه یا مرکب برابر هم قرار می‌گیرند. شهر بخش بخش شده متشکل از مناطق بزرگ و متوسطی است که تنها به وسیله شبکه راه‌ها به هم مرتبط می‌گردند. به این ترتیب هر منطقه شهری به وسیله مجاورسازی ساده و از طریق شبکه راه‌ها که امکان دسترسی به مناطق شهری را فراهم می‌کنند در کنار هم قرار می‌گیرند. ساختمان‌ها، خدمات، بناها و تسهیلات عمومی و خصوصی و حتی پارک‌ها همگی به گون‌های طراحی می‌شوند که درون هر منطقه قرار گرفته و هیچ پروژه‌ای فراتر از این محدوده‌ها قرار نمی‌گیرد. در سوی دیگر شرایط اولیه تحقق شهری‌یکپارچه، وجود ساختار شهری، عملکرد شهری، فضاهای عمومی و زمینه شهری است.
	تفرق و چندپارچگی اجتماعی	این مفهوم را باید در چندگانگی موجود در طبقات اجتماعی پهنه سرزمین، چه شهر و چه منطقه جستجو کرد. در سطح ملی تمایز موجود بین مناطق توسعه یافته و توسعه نیافته، مناطق با جمعیت مترامک و مناطق با جمعیت پراکنده مصادیق تفرق محسوب می‌شوند. در سطح شهری نیز آنجا که می‌توان به طور مشخص بخش‌های ثروتمند و فقیر شهری را از هم متمایز ساخت تفرق وجود دارد.
	تفرق عملکردی	شهرسازی مدرن تلاش کرده است کاربری‌های عمده شهری را بر اساس عملکردهای اصلی شهر یعنی سکونت، تفریح، حمل و نقل و کار از هم تفکیک نماید. این تفکیک از طریق اعمال مقررات منطقه بندی کارکردی به جدایی گزینی مناطق کار، خواب، خرید، فرهنگ و تفریح و در نتیجه به تولید سفرهای زاید و ایجاد نواحی "مرده" می‌انجامد.
سیستم برنامه ریزی و مدیریت شهر و منطقه	تفرق در حوزه نظری برنامه ریزی و مدیریت	به زعم نظریه پردازان برنامه‌ریزی بعد از افول دوره تسلط دیدگاه سیستمی یا غلبه نظریه برنامه‌ریزی رویه‌ای در اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰ مقطع دیگری در نظریه پردازان برنامه‌ریزی شکل می‌گیرد که در طول آن نه تنها شاهد در هم ریختن تسلط نظریه برنامه‌ریزی رویه‌ای یا دیدگاه سیستمی در برنامه‌ریزی هستیم بلکه دیگر مواضع نظری نیز نقایص آشکاری از خود نشان دادند.
	تفرق عملکردی در نظام اداره و مدیریت شهری	تفرق عملکردی زمانی به وقوع می‌پیوندد که در یک شهر یا قلمرو حکومتی خاص (مانند محدوده شهر یا شهرداری)، برنامه‌ریزی و ارائه خدمات شهری در مورد کارکردها و وظایفی که ماهیتی محلی دارند بین چندین نهاد، سازمان و هیئت دیگر تقسیم شده است.
	تفرق برنامه ریزی - سیاسی	کلیه تحولات اقتصادی - اجتماعی و فضایی که در قلمرو یک شهر یا هر پهنه جغرافیایی دیگر روی می‌دهد نتیجه تعامل نیروها، سیاست‌ها و اقدامات افقی و عمودی متعددی است. بخش‌ها و سطوح مختلف سیاستگذاری تدوین و به اجرا در می‌آید. به این ترتیب سیستم برنامه‌ریزی موفق سیستمی خواهد بود که بتواند شناخت صحیحی از این سیاست‌ها در سطوح و بخش‌های مختلف و نیز تأثیر و تأثر آن‌ها در فضای جغرافیایی به دست آورد. در چنین شرایطی دیگر نمی‌توان انواع برنامه‌ریزی کالبدی و جامع سستی را که تمرکز آن‌ها بر ابعاد کالبدی است و از نیروها و سیاست‌های اقتصادی - اجتماعی و سیاسی تأثیر گذار بر تحولات فضایی غافل هستند در هدایت توسعه موفق پنداشت.
	تفرق سیاسی/حکومتی	تفرق سیاسی یا حکومتی موجود در مناطق کلانشهری، چالشی است که با رویکردها و راهبردهای مختلفی از سوی مناطق کلانشهری دنیا روبه‌رو شده است و هر کدام کم و بیش با کاستی‌ها و کامیابی‌هایی همراه بوده‌اند. اینگونه پاسخ‌ها با مفهومی کلی جمع‌بندی می‌شود که به منطقه گرایی در حکومت یا حاکمیت این مناطق معروف است.

Source: Barakpour, 2004



شکل ۱. انواع تفرق در شهر و منطقه و نظام‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و منطقه‌ای (Source: Barakpour, 2004)

در تاریخ تکوین مدیریت و تئوری‌های آن که تکامل آن از اواخر قرن ۱۹ تا شروع دوران حاضر ادامه می‌یابد، آنچه حائز اهمیت است عدم تعیین مرز مشخص برای تئوری‌ها است. مکاتب مدیریتی در بسیاری از مفاهیم، اصول و تکنیک‌ها، با یکدیگر، تکرار و تداخل زیادی دارند، به همین استدلال می‌توان گفت که نباید تصور شود که بطور مطلق تئوری خاصی، فقط به نوعی مدیریت و عملیات و دوره‌ای خاص اختصاص دارد چرا که ممکن است در مدیریت از تئورهای مختلف بصورت همزمان استفاده شود. لذا نگاه و بررسی تئوری‌های مدیریتی در این بخش بیشتر با نگرش پارادایمی است نه خطی. تئوری‌های مورد بررسی در این رساله با توجه به چارچوب مفهومی آن به ۴ بخش، شامل تئوری‌های کلاسیک، نئوکلاسیک، رویکرد سیستمی و اقتضایی و رویکرد مدیریت نوین تقسیم شده است.

### جدول ۳. مفاهیم و ابعاد مدیریتی

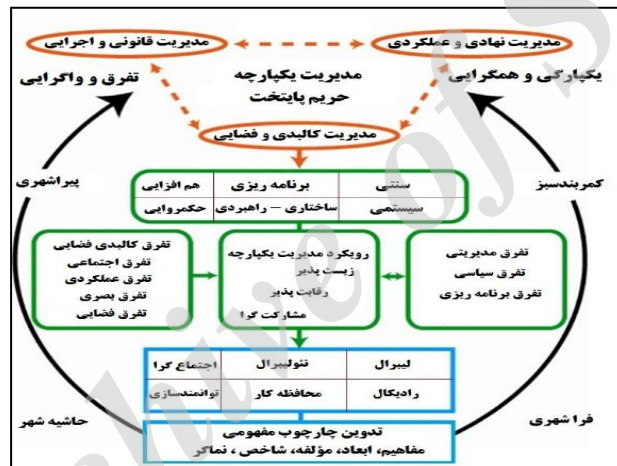
انواع مدیریت	ماهیت و اهداف
تئوری‌های کلاسیک	تئوری‌های کلاسیک به دوفتربیه مدیریت علمی (تیلوریسم) و بوروکراسی تقسیم می‌شود. تئوری مدیریت علمی که به فردریک تیلور نسبت داده می‌شود، وی عقیده دارد برطرف نمودن نیازهای مادی، انسان را برآن می‌دارد که تلاش بیشتری برای سود و منفعت زیادتر نماید. اصول اساسی این نوع مدیریت در تفکر تیلور و پیروانش در ۴ مورد کشف اصول علمی انجام کار، اصل انتخاب علمی کارکن ماهر، اصل پاداش و کنترل و تشریک مساعی طبقه کارگر با طبقه مدیریت استوار است.
تئوری‌های نئوکلاسیک و نظریه رفتار سازمانی	این رویکرد بر روی شناخت مشکلات اداره امور تحقیق نموده است و اصولی بنام اصل معنوی بودن وجود انسانی و همچنین جلب رضایت و همکاری اعضای سازمانی را ابراز داشته است. آن‌ها معتقدند که با برطرف کردن انگیزه‌های مادی و معنوی و بوجود آوردن ارتباطات اجتماعی و همچنین حفظ نمودن اصول دموکراسی، مشارکت، و همکاری و هماهنگی تمام مشکلات سازمانی را می‌توان حل و فصل نمود.
رویکرد سیستمی	برتالانی برای اولین بار تفکری را ارائه داد که تئوری عمومی سیستم‌ها شناخته شد. زمانی که سه مشخصه کلیت، روابط متقابل بین اجزا و وجود هدف در کنار یکدیگر قرار گیرند، اطلاق واژه سیستم به هر موجودیتی امکان پذیر می‌شود.
نظریه اقتضایی	به دنبال نظریه سیستمی، شاهد نظریه اقتضایی یا موقعیتی در سال ۱۹۷۰ هستیم. این نظریه، همه نظریه‌های کلاسیک، نئوکلاسیک و سیستمی را مورد توجه قرار می‌دهد. سبک مدیریت و پیوستار رفتار رهبری این نظریه، با توجه به شرایط و موقعیت‌های سازمانی و بر مبنای شناخت مقتضیات و افراد سازمان با سبک‌های دستوری، اقتضایی (تشیویی - استدلالی)، مشارکتی و تفویضی که نقش مهمی در شکوفایی استعدادها دارند اعمال می‌شود.
مدیریت نوین	با گذر از دهه ۱۹۷۰-۱۹۶۰ شاهد تغییر نگرش‌های مدیریت و گرایش به الگوهای نوین مدیریت در سراسر جهان به ویژه در کشورهای توسعه یافته هستیم. آنچه به عنوان تغییر نگرش اصلی در گذر از این دوران است تغییر از الگوی اداری فردی و به الگوی اداره جمعی و مشارکتی است که در آن حضور نهادهای مختلف به همراه مردم و مشارکت فعال جامعه در فرایند شکل دهی به مدیریت اساسی است.
حکمروابی	مفهوم حکمروابی به لغت یونانی Kybernetes و Kybernan بر می‌گردد، معنی آن در یونان هدایت کردن یا راهنمایی کردن و یا چیزها را در کنار هم گذاشتن است. حکمروابی یک فرم متفاوت از حکومت است که به روابط بین جامعه مدنی با دولت، قانونگذاران با مخاطبان و حکومت با حکومت شوندگان معطوف می‌باشد.
سرمایه اجتماعی سازمانی	سرمایه اجتماعی مبنایی است برای توضیح و توصیف ارتباطات میان افراد و سازمان‌ها است. سرمایه اجتماعی عبارت است از مجموع منابع و ارزشی که در داخل شبکه‌ای از روابط فردی و سازمانی موجود است و از آن نشأت می‌گیرد.
مدیریت استراتژیک	این نوع مدیریت مرحله‌ای از تدوین، اجرا و ارزیابی استراتژی را در بر می‌گیرد. به طوری که ابتدا رسالت نهاد تدوین و نیمرخ درونی آن با استفاده از روش‌های تحلیل نقاط ضعف و قوت تجزیه و تحلیل شده و عوامل و عناصر محیط بیرونی تأثیر گذار و تأثیر پذیر بر نهاد در قالب نقاط فرصت و تهدید مورد بررسی قرار می‌گیرد.
هم افزایی و مدیریت یکپارچه - مشارکتی	رویکرد هم افزایی برگرفته از نظریه سرمایه اجتماعی و به عنوان یکی از نتایج حکمروابی و مدیریت استراتژیک و اساس آن می‌باشد. چرا که اصول مورد تدوین در نظریات مدیریتی ذکر شده تنها در صورتی حاصل خواهد شد که نهادهای مختلف در کنار هم و به صورت هم افزا و یکپارچه اقدامات مدیریتی را با توجه به اهداف مشخص انجام دهند (کامپبل، ۱۹۹۴: ۳۵). منظور از هم افزایی (سینرژی) همکاری مجزای چند عامل است، به طوری که اثر کلی آن‌ها از جمع اثرات آن‌ها که به صورت مستقل به دست می‌آید بیشتر باشد. تشریح و تبیین هم افزایی در مدیریت را می‌توان به سیستم و ساختار بدنی انسان تشبیه کرد. آدمی ترکیب موزون از اعضا و قوای مختلف است. گرچه دست، پا، گوش، قلب و هر یک از اعضا و اندام او مستقل و مجزاست، اما تمامی اعضا در ترکیبی هماهنگ و همگون، در خدمت او قرار گرفته‌اند.

Source: Authors, 2017

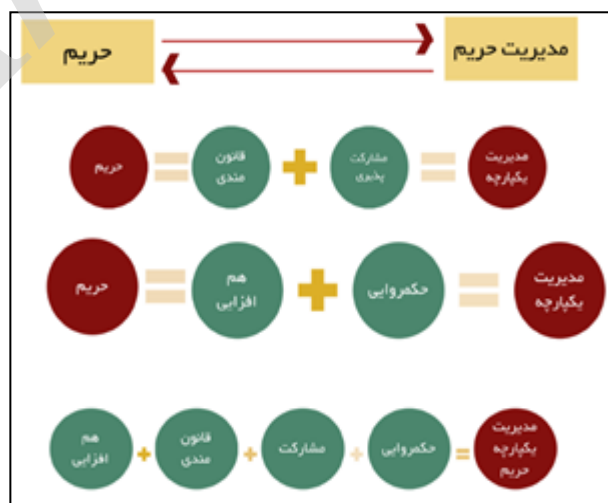
ضعف مدیریت شهری، تمرکزگرایی، بوروکراسی حاکم بر سیستم مدیریت شهری ضرورت تهیه و طراحی الگوهای جدید مدیریتی را نمودار ساخته است. لذا آنچه که موضوع برنامه‌ریزی برای حریم شهر تهران و حفاظت از این اراضی را ضروری می‌سازد، مسائل ناشی از رشد کلانشهر تهران، پیدایش و رشد شتابان سکونتگاه‌های پیرامونی در این محدوده است؛ به طوری که نوعی ناپایداری در ابعاد مختلف فرهنگی، مدیریتی، سیاسی و امنیتی در این پهنه حادث گردیده و حریم تهران را به مسأله‌ای محلی و ملی بدل ساخته است. بنابراین برنامه‌ریزی در این محدوده با هدف هدایت و کنترل رشد شهری دارای ضرورت و اهمیت است. یکی از مهمترین مفاهیمی که می‌توان در مبانی مدیریت کلانشهری بحث کرد منطقه‌گرایی می‌باشد. منطقه‌گرایی در اوایل قرن ۲۰ در ایالات متحده



امریکا ظهور یافت و با نام‌های منطقه‌گرایی نوین و جنبش اصلاح طلبی نیز شناخته می‌شود. این دیدگاه زمانی مطرح شد که مناطق کلانشهری به صورت پدیده‌های جدید شهرنشینی ظهور یافته و مراحل شکل‌گیری خود را می‌گذراندند (Oguz, 2014, Sonmez & Sonmez). مهم‌ترین الگوی این نظریه شامل ساختار دولتی واحد چند منظوره‌ای است که می‌تواند به صورت دولت کلانشهری کل منطقه را پوشش دهد و تفکیک ساختار نهادهای دولتی را حذف کند. این شیوه‌ها شامل سه روش بود: (۱) الحاق، (۲) یکپارچه سازی، (۳) ادغام دیدگاه‌های اخیر در مدیریت کلانشهری (نومنتقه‌گرایی) (Brenner, 2002). دیدگاه نومنتقه‌گرایی معتقد است که در شرایط جدید اقتصاد جهانی نیاز به یکپارچه سازی نهادهای برای جذب منافع و دفع نیازهای جهانی شدن وجود دارد. حکمروایی کلانشهری الگوی پیشنهادی دیدگاه نومنتقه‌گرایی تلقی می‌شود. در این الگو به جای تاکید بر ساختار نهادهای پرحجم تاکید بر فرآیند همکاری و مشارکت است. اگر چه ساختارهای نهادهای مشخص که مورد توافق همه اصلاح طلبان کنونی باشد وجود ندارد اما اکثر آن‌ها امیدوارند که فرآیندهای همکاری و مشارکت در طول زمان نهادینه شود و منجر به تشکیل نهادهای کارآمد و فراگیر برای کل منطقه گردد (Wallis, 2010). از اهم ضرورت‌های منطقه‌گرایی و به دنبال هم‌افزایی در نظام مدیریت می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: (۱) ایجاد هم‌افزایی در سازمان‌های شهری به توزیع همگون و هماهنگ بار فعالیت‌ها کمک می‌کند و تعادل را افزایش می‌دهد؛ (۲) هم‌افزایی موجب جلوگیری از بروز بحران‌های مختلف در داخل سازمان یا روابط میان سازمانی می‌شود (Daviran et al, 2012).



شکل ۱. مدل تحلیلی و مفهومی پژوهش



شکل ۲. شمای مدیریت یکپارچه حریم

## روش پژوهش

روش پژوهش با هدف شناسایی و تعیین تفرق‌های مدیریت یکپارچه در سطوح و ابعاد مختلف حریم پایتخت که از نظر هدف کاربردی، از نظر ماهیت و روش شناسی توصیفی - تحلیلی می‌باشد. گردآوری داده‌های مورد نیاز به صورت اسنادی و میدانی بوده است. در روش اسنادی چارچوب نظری مدیریت شهری و مدیریت یکپارچه با مطالعات کتابخانه‌ای شرح داده شد. نتیجتاً دیاگرام چارچوب نظری متغیرهای مدیریت یکپارچه لحاظ شد و مؤلفه‌های مورد نظر خرد شده و متغیرهای تحقیق احصا شد که در نتیجه آن، ۲۵ متغیر برای سنجش مؤلفه‌ها بدست آمد. همچنین جامعه آماری (شامل ۴۲۲ نفر اساتید و کارشناسان خبره متخصص در دانشگاه‌ها و سازمان‌های استان تهران) که با استفاده از روش نمونه‌گیری تصادفی ساده و بر اساس فرمول کوکران ۲۰۱ نمونه انتخاب شده که شامل نخبگان و کارشناسان مدیریت شهری هستند. بر اساس بررسی‌های انجام یافته مقدار آلفای کرونباخ ۰/۸۲۵ گزارش شده است که سازگاری درونی بالایی را برای متغیرها نشان می‌دهد. در نهایت برای تجزیه و تحلیل داده‌ها در محیط نرم افزار SPSS از آزمون‌های همبستگی پیرسون و تحلیل مسیر استفاده گردیده است. همچنین پراکنش نمونه‌ها از اساتید، کارشناسان و نخبگان دانشگاه‌های شهر تهران، مناطق ۲۲ گانه، وزارت راه و شهرسازی و اداره کل حریم می‌باشد که از هر کدام به طور تصادفی ۵ تا ۸ نفر استفاده شده است. جهت تدقیق جامعه آماری سعی شد نمونه‌ها با توجه به تخصص مربوطه و موضوع پژوهش انتخاب گردد.

جدول ۴. متغیرها و مؤلفه‌های پژوهش

مؤلفه	متغیرها
سیاستگذاری	S1 تفرق و نبود ارتباط ارگانیک از سطح راهبرد و سیاست‌ها در قیاس با سطح اجرایی حریم
	S2 تفرق در نظام داده و اطلاعات ملاک عمل سیاستگذاری تا اجرا در مدیریت حریم
	S3 تفرق مدیریتی در سطوح مختلف سیاستگذاری حریم
	S4 تفرق ساختاری رشته‌های اصلی ذی مدخل در نظام مدیریتی شهر و منطقه
	S5 تفرق مدیریت فردگرا در برابر مدیریتی گروهی و کارا در ساختار و سیاستگذاری‌های شهری و منطقه‌ای
	S6 تفرق برنامه‌های مدیریتی تهیه شده در ارائه الگویی کارآمد برای توسعه پایدار یکپارچه مناطق دخیل در حریم تهران
اجتماعی	S7 شرایط زندگی در پهنه‌های مختلف حریم تهران
	S8 متغیرهای اقتصادی با توجه به متغیرهای انسانی و فضایی
	S9 تفرق شرایط اقتصادی-اجتماعی حاکم بر پهنه‌های مختلف حریم پایتخت
	S10 تفرق و عدم انسجام فرهنگی و قومیتی در پهنه‌های مختلف حریم شهر تهران
	S11 مساله فقر و پایین بودن سطح سنجه‌های توسعه انسانی و اجتماعی
کالبدی	S12 تفرق در شایستگی‌های مکانی-فضایی در پهنه‌های مختلف حریم پایتخت
	S13 تفرق در ظرفیت‌های طبیعی پهنه‌های شمالی - جنوبی حریم
	S14 تفرق و تنوع در وضعیت زیرساخت‌ها برای تحقق راهبرد صیانت و توسعه
	S15 تفرق‌های کالبدی با ناشناخته بودن ظرفیت‌های مدیریت در توسعه متوازن حریم
	S16 تفرق مدیریتی و رویه‌ای بین سازمان‌ها و وزارت خانه‌های ذی‌مدخل در حریم
قانونی	S17 تفرق در عدم تعریف دقیق جایگاه برنامه‌های مدیریتی و نگاه یکپارچه در اسناد قانونی مدیریتی حریم
	S18 تفرق و عدم انسجام قانونی در ساختار سازمانی حریم پایتخت
	S19 تفرق در انواع برنامه‌های سازمان‌های ذی مدخل حریم
نهادی	S20 تفرق‌های داده‌ای و اطلاعاتی تصمیم‌گیری و مدیریتی دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌مدخل
	S21 افتراق مدیریتی بین نهادهای حاکمیتی با نهادهای عمومی - خصوصی
	S22 تفرق نظام مدیریتی در چارچوب برنامه‌های آمایش سرزمینی
	S23 تفرق ذینفعان و ذینفوذان در فرایند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی
	S24 تفرق نهادی سازمان‌های محلی با سازمان‌های ملی
	S25 تفرق نهادهای محلی در فرایند تقسیم قدرت شهری

در تحقیق حاضر با استفاده از نرم افزار SPSS با بهره‌گیری از رابطه پیرسون به ارتباط بین متغیرها و از نرم افزار Amos با تشکیل روابط آشکار و پنهان و طی مراحل و محاسبات در نرم‌افزار که در ادامه آورده شده به نتایج قابل قبول در بین مولفه‌ها و متغیرها پرداخته شده است.

## قلمرو جغرافیایی پژوهش

حریم پایتخت طبق نقشه پیوست، عرصه‌ای است شامل شهرستان‌های کنونی تهران، ری، شمیرانات، اسلامشهر و رباط کریم و بخش‌های قدس و مرکزی از شهرستان شهریار به استثنای دهستان جوقین که در محدوده شمالی از منتهی الیه شمال شرق به سمت شمال غرب، منطبق است بر حد شمالی شهرستان شمیرانات، از منتهی الیه شمال غرب به جنوب غرب، به ترتیب منطبق است بر حد غربی شهرستان شمیرانات، حد شمال غربی و غربی شهرستان تهران، حد شمال غربی و غربی بخش قدس، حد غربی بخش مرکزی و حد شرقی دهستان جوقین از شهرستان شهریار، حد شمال غربی و جنوب غربی شهرستان رباط کریم و حد غربی شهرستان ری، از منتهی الیه جنوب غرب به جنوب شرق، منطبق است بر حد جنوبی شهرستان ری و بالاخره از منتهی الیه جنوب شرق به شمال شرق به ترتیب منطبق است بر حد شرقی شهرستان ری، حد جنوب شرقی و شرقی شهرستان تهران و حد شرقی شهرستان شمیرانات. حریم شهر تهران برای نخستین بار در طرح جامع مصوب ۱۳۳۷ تعیین شد، سپس در سال‌های ۱۳۴۹، ۱۳۷۰، ۱۳۸۳ و ۱۳۸۵ مورد بازنگری قرار گرفت. در طرح ۱۳۸۹ سه ضرورت: هدایت و کنترل تحولات کالبدی شهر و حفظ هویت و تشخیص فضایی - کالبدی کلانشهر تهران، حفاظت از گستره‌های زیست محیطی پیرامون شهر و سامان بخشی به اسکان و استقرار جمعیت و فعالیت: به منظور تعیین و تدقیق حریم مد نظر قرار گرفته است. حریم مصوب ۱۳۸۵ (طرح جامع تهران) که طرح راهبردی حریم بر مبنای مرزهای آن تدوین شده، محدوده‌ای به وسعت ۵۹۱۹ کیلومتر مربع و شامل هفت شهرستان است که به جز شهر تهران، ۲۳ شهر و ۲۹۶ آبادی وجود دارد. شهرداری تهران براساس طرح جامعی که در سال ۱۳۸۶ به تصویب رسید، دو دستاورد داشته است؛ نخست طرح تفصیلی شهر تهران و دیگری طرح راهبردی حریم شهر. برپایه این طرح وظیفه نگهداری و حفاظت از حریم پایتخت به اداره کل حریم شهر تهران واگذار شد. طرح راهبردی به‌عنوان سند فرادست شهرداری در حوزه حریم شهر تهران به حساب می‌آید. براساس اسناد موجود، حریم فعلی شهر تهران یک هزار و ۲۰۰ کیلومتر است اما براساس طرح راهبردی حریم پایتخت به‌عنوان یک سند راهبردی، مساحت حریم پایتخت حدود ۵ هزار و ۹۱۸ کیلومتر مربع مشخص شده است. طرح راهبردی که عنوان کامل آن "طرح برنامه راهبردی مدیریت و برنامه‌ریزی حریم پایتخت" است، دومین خروجی از طرح جامع شهر تهران محسوب می‌شود که چگونه اداره کردن حریم شهر تهران نیز در آن پیش‌بینی شده است. بر مبنای این طرح، حدود ۸۱ درصد پهنه حفاظت و مراقبت در محدوده حریم داریم که شامل مراتع، جنگل‌ها، فضای سبز و درختکاری می‌شود و ۱۹ درصد از این محدوده نیز شامل محدوده‌های صنعتی و پهنه شهری است (Boomsazegan, 2011).



شکل ۳. حریم تهران (Source: Sarvar, 2013)

## یافته‌ها و بحث

طبق بررسی‌های انجام گرفته و تکمیل پرسش‌نامه توسط ۲۰۱ نفر از خبرگان داده‌های حاصل از پرسش‌نامه به شرح زیر می‌باشد. براساس داده‌های حاصل از پرسش‌نامه میانگین حسابی سنی پاسخ دهندگان ۳۷ سال می‌باشد. در حدود ۲۸/۶ درصد کارشناسان مدیریتی شهری دارای تحصیلات کارشناسی، ۳۶ درصد، کارشناسی ارشد و ۳۵/۴ درصد تحصیلات دکتری می‌باشند.

جدول ۵. مشخصات عمومی پاسخ دهندگان نخبگان و کارشناسان

فرآوانی کل	کل میانگین	گویه های مشخصات عمومی
۲۰۱	۳۷/۵	میانگین سنی (سال)
۴۸	۲۸/۶	کارشناسی
۶۰	۳۶	کارشناسی ارشد
۹۳	۳۵/۴	دکتری

در این تحقیق از ۲۵ متغیر در قالب ۵ مؤلفه استفاده گردیده است. جدول (۶) مؤلفه‌های به کار رفته در تحقیق و آمار توصیفی هر کدام از متغیرها را نشان می‌دهد.

جدول ۶. فرآوانی سوال‌های پرسش‌نامه

فرآوانی	متغیرها
۶	S1 تفرق و نبود ارتباط ارگانیک از سطح راهبرد و سیاست‌ها در قیاس با سطح اجرایی حریم
۸	S2 تفرق در نظام داده و اطلاعات ملاک عمل سیاستگذاری تا اجرا در مدیریت حریم
۷	S3 تفرق مدیریتی در سطوح مختلف سیاستگذاری حریم
۸	S4 تفرق ساختاری رشته‌های اصلی ذی مدخل در نظام مدیریتی شهر و منطقه
۸	S5 تفرق مدیریت فردگرا در برابر مدیریتی گروهی و کارا در ساختار و سیاستگذاری های شهری و منطقه‌ای
۹	S6 تفرق برنامه‌های مدیریتی تهیه شده در ارائه الگوی کارآمد برای توسعه پایدار یکپارچه مناطق دخیل در حریم تهران
۹	S7 شرایط زندگی در پهنه‌های مختلف حریم تهران
۹	S8 متغیرهای اقتصادی با توجه به متغیرهای انسانی و فضایی
۸	S9 تفرق شرایط اقتصادی-اجتماعی حاکم بر پهنه‌های مختلف حریم پایتخت
۷	S10 تفرق و عدم انسجام فرهنگی و قومیتی در پهنه‌های مختلف حریم شهر تهران
۸	S11 مساله فقر و پایین بودن سطح سنجه‌های توسعه انسانی و اجتماعی
۹	S12 تفرق در شایستگی های مکانی-فضایی در پهنه‌های مختلف حریم پایتخت
۹	S13 تفرق در ظرفیت‌های طبیعی پهنه‌های شمالی - جنوبی حریم
۹	S14 تفرق و تنوع در وضعیت زیرساخت‌ها برای تحقق راهبرد صیانت و توسعه
۱۰	S15 تفرق‌های کالبدی با ناشناخته بودن ظرفیت‌های مدیریت در توسعه متوازن حریم
۸	S16 تفرق مدیریتی و روبه‌ای بین سازمانها و وزارت خانه‌های ذی‌مدخل در حریم
۴	S17 تفرق در عدم تعریف دقیق جایگاه برنامه‌های مدیریتی و نگاه یکپارچه در اسناد قانونی مدیریتی حریم
۹	S18 تفرق و عدم انسجام قانونی در ساختار سازمانی حریم پایتخت
۵	S19 تفرق در انواع برنامه‌های سازمان‌های ذی مدخل حریم
۸	S20 تفرق‌های داده‌ای و اطلاعاتی تصمیم‌گیری و مدیریتی دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌مدخل
۹	S21 افتراق مدیریتی بین نهادهای حاکمیتی با نهادهای عمومی-خصوصی
۷	S22 تفرق نظام مدیریتی در چارچوب برنامه‌های آمایش سرزمینی
۸	S23 تفرق ذینفعان و ذینفوذان در فرایند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی
۹	S24 تفرق نهادی سازمان‌های محلی با سازمان‌های ملی
۱۰	S25 تفرق نهادهای محلی در فرایند تقسیم قدرت شهری

جدول ۷. آمار توصیفی مؤلفه تفرق و واگرایی

متغیر	تفرق سیاست‌گذاری	تفرق اجتماعی	تفرق کالبدی	تفرق قانونی	تفرق نهادی
میانگین	۶۲/۶۵	۷۱/۹۲	۷۶/۷۴	۷۸/۴۵	۷۵/۶۰
میانگین خطای استاندارد	۱/۰۹	۰/۹۳	۰/۹۰	۰/۹	۰/۸۵
انحراف معیار	۱۵/۴۷	۱۳/۲۵	۱۲/۸۵	۱۳/۲۴	۱۲/۱

جدول (۷) نشان می‌دهد که بیشترین میانگین مربوط به مؤلفه تفرق قانونی است که میانگین برای این مؤلفه برابر با ۷۸/۴۵ و همچنین کمترین مقدار میانگین مربوط به مؤلفه تفرق سیاست‌گذاری برابر با ۶۲/۶۴ است. بررسی انجام یافته در بین تفرق سیاست‌گذاری حاکی از این نکته می‌باشد که متغیر S6، (تفرق برنامه‌های مدیریتی تهیه شده در ارائه الگویی کارآمد برای توسعه پایدار یکپارچه مناطق دخیل در حریم تهران) دارای بیشترین امتیاز از نظر خبرگان و کارشناسان مدیریت شهری می‌باشد. در تفرق اجتماعی متغیر مساله فقر و پایین بودن سطح سنج‌های توسعه انسانی و اجتماعی با میانگین ۳/۷۶ بیشترین امتیاز را دارا می‌باشد. در تفرق کالبدی شاهد این نکته هستیم که متغیر مساله فقر و پایین بودن سطح سنج‌های توسعه انسانی و اجتماعی بیشترین تأثیر را در بخش کالبدی در مدیریت حریم پایتخت دارد. در تفرق قانونی که بیشترین امتیاز را در مؤلفه‌های تفرق دارد، متغیر تفرق مدیریتی و رویه‌ای بین سازمان‌ها و وزارت خانه‌های ذی‌مدخل در حریم بیشترین میانگین را در بین متغیرها را دارا می‌باشد. در تفرق نهادی متغیر تفرق نهادهای محلی در فرآیند تقسیم قدرت شهری در سطح منطقه شهری دارای بیشترین اهمیت از نظر کارشناسان مدیریت شهری در تفرق نهادی دارا می‌باشد.

### ارزیابی همبستگی میان مؤلفه‌های تفرق مدیریت حریم پایتخت

یکی از ابزارهای مناسب جهت تحلیل متغیرها، ضریب همبستگی پیرسون است که در این تحقیق مورد استفاده قرار گرفته است. ضریب همبستگی از روش‌های پر کاربرد جهت تعیین میزان رابطه بین دو متغیر محسوب گردیده و با علامت I نشان داده می‌شود.

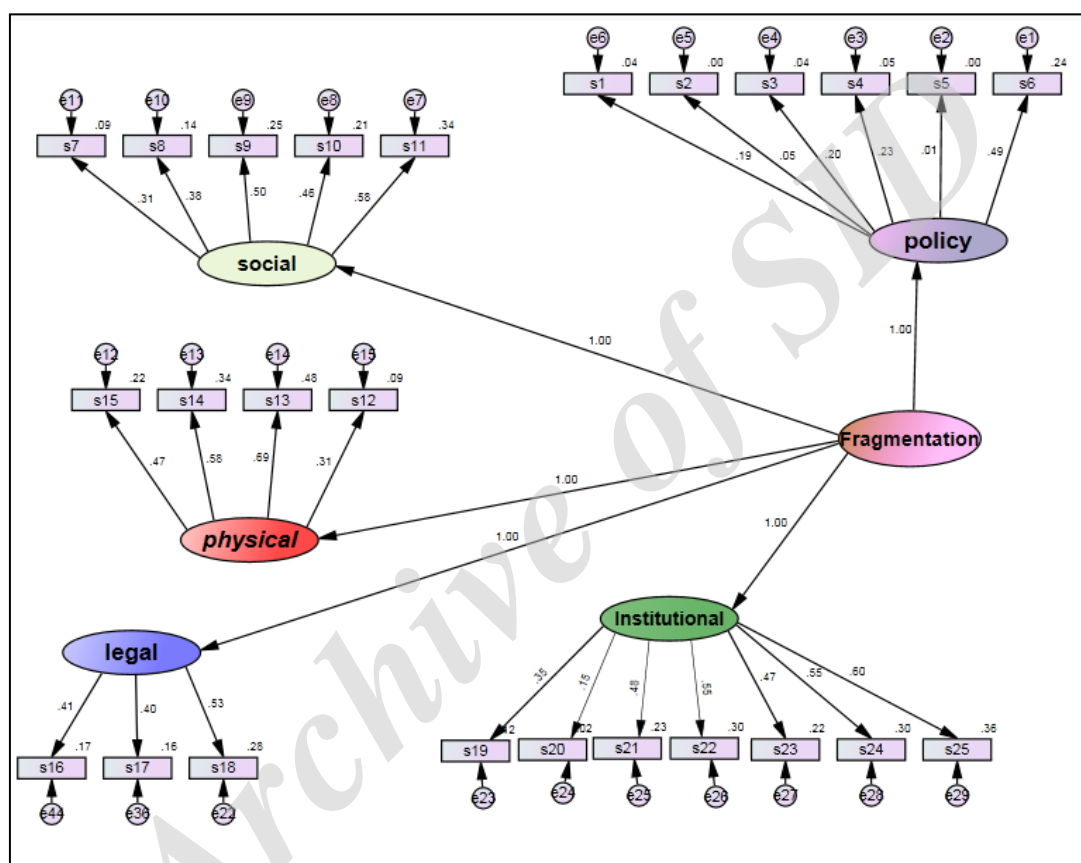
جدول ۸. همبستگی مؤلفه‌های تفرق مدیریت حریم پایتخت

مؤلفه		تفرق سیاست‌گذاری	تفرق اجتماعی	تفرق کالبدی	تفرق قانونی	تفرق نهادی
تفرق سیاست‌گذاری	Correlation Coefficient	۱	۰/۴۲۸	۰/۲۲۸	۰/۲۸۱	۰/۹۷
	Sig. (۲-tailed)	.	.	۰/۱	.	۰/۱۷۲
تفرق اجتماعی	Correlation Coefficient	۰/۴۲۸	۱	۰/۴۷۱	۰/۳۹۶	۰/۳۷۱
	Sig. (۲-tailed)	.	.	.	.	.
تفرق کالبدی	Correlation Coefficient	۰/۲۳۸	۰/۴۷۱	۱	۰/۵۹۳	۰/۳۸۶
	Sig. (۲-tailed)	.	.	.	.	.
تفرق قانونی	Correlation Coefficient	۰/۲۸۱	۰/۳۹۶	۰/۵۹۳	۱	۰/۳۳۹
	Sig. (۲-tailed)	.	.	.	.	.
تفرق نهادی	Correlation Coefficient	۰/۹۷	۰/۳۷۱	۰/۳۸۶	۰/۳۳۹	۱
	Sig. (۲-tailed)	۰/۱۷۲	.	.	.	.

جدول (۸) همبستگی را میان مؤلفه‌های تفرق مدیریت یکپارچه حریم پایتخت که از جمع مؤلفه‌های مزبور به هر متغیر است را نشان می‌دهد، ارزیابی‌ها با توجه به جدول (۸) نشان می‌دهد که بین مؤلفه‌های تفرق مدیریتی همبستگی مثبت وجود دارد. به این معنا با افزایش هر مؤلفه، مؤلفه دیگری نیز افزایش می‌یابد و با کاهش یکی، دیگری نیز کاهش می‌یابد. با توجه به جدول (۸) ملاحظه می‌شود که بین مؤلفه‌های تفرق قانونی و کالبدی با نمره ۰/۵۹۳ بیشتری رابطه وجود دارد و کمترین رابطه مربوط به مؤلفه‌های نهادی و سیاست‌گذاری است.

### تحلیل مسیر با استفاده از برازندگی الگوهای معادلات ساختاری

برای ارزیابی برازندگی الگوی معادلات ساختاری از چند شاخص استفاده می‌شود. یک شاخص مورد استفاده، شاخص مجذور کای ( $X^2$ ) است که یک شاخص برازندگی مطلق مدل به حساب می‌آید و هر چه از صفر بزرگ‌تر باشد برازندگی مدل کمتر است. برای مدل‌های با  $N$  بزرگ‌تر، مجذور کای ( $X^2$ ) تقریباً همیشه از نظر آماری معنادار است و این موجب می‌شود که آماره مجذور کای ( $X^2$ ) تقریباً همیشه مدل را رد کند. از آنجا که مجذور کای نسبت به اندازه نمونه بسیار حساس است، بسیاری از پژوهشگران مجذور کای را نسبت به درجه آزادی آن، یعنی مجذور کای نسبی ( $\frac{X^2}{df}$ ) می‌سنجند. نسبت این شاخص اثر اندازه نمونه را بر مدل مجذور کای به حداقل می‌رساند (Hooman, 2005).

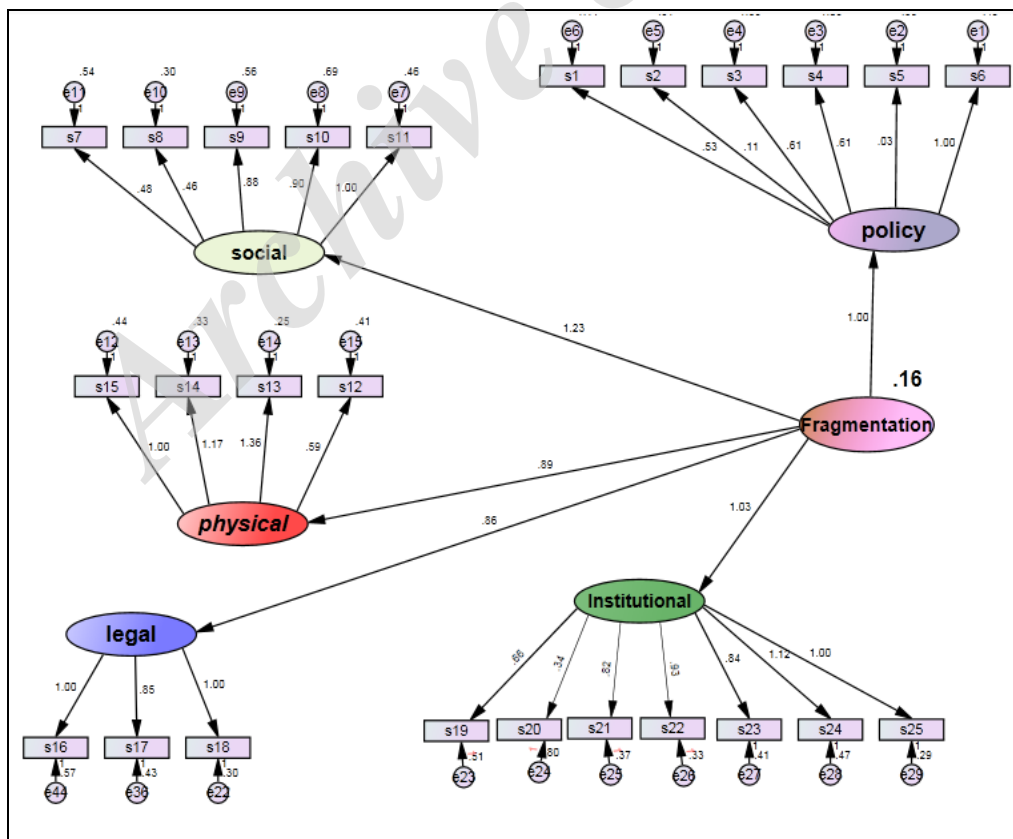


شکل ۴. حل استاندارد شده مدل

در شکل (۴) اعداد روی مسیرها، وزن‌های مسیر یا بتا هستند و اعداد روی مستطیل‌ها، میزان واریانس تبیین شده هستند. بر اساس محاسبات انجام یافته میزان وزن تفرق‌های اجتماعی ۰/۸۹، نهادی ۰/۰۳، سیاست‌گذاری، ۰/۸۴، قانونی ۱/۲۳ و کالبدی ۱ می‌باشد. نسبت کای اسکوتر به درجه آزادی ۴/۵ است که دلالت بر مطلوب بودن مدل است. ریشه میانگین مجذورات خطای برآورد ۰/۱ است که حاکی از قابل قبول بودن مدل است. شاخص‌های نیکویی ۰/۸۵۸ و برازش نیکویی ۰/۷۵ و برازش اصلاح شده ۰/۸۲۹ است که نشان می‌دهد این مدل نسبت به عدم وجود آن برازندگی بهتری دارد. شاخص توکر - لوئیس با نمره ۰/۹۲۵ ضمن تأیید شاخص برازندگی هنجار شده، نشان می‌دهد که مستلزم تجدید نظر نیست. در نهایت با توجه به مطالب بالا می‌توان نتیجه گرفت که مدل اندازه‌گیری (متغیرهای مشاهده شده) از برازش خوبی برخوردار هستند و به این معنی است که متغیرهای آشکار به خوبی می‌توانند متغیرهای پنهان را اندازه‌گیری کنند. شاخص‌های برازش مدل در این پژوهش عبارتند از:

جدول ۹. معیارهای برازش مدل پژوهش

نوع شاخص	معیار برازش مدل	مقدار	حد قابل قبول	نتیجه
شاخص‌های مطلق (برازندگی مدل)	کای اسکوتر (CMIN)	۱۳۳۷/۷۵		
	درجه آزادی (DF)	۲۷۵		
	سطح معناداری (P)	۰	کمتر از ۰/۰۵	قابل قبول
شاخص‌های نسبی	نسبت کای اسکوتر به درجه آزادی (CMIN/DF)	۴/۵	بین ۱ تا ۵	قابل قبول
	ریشه میانگین مجزورات خطای برآورد (RMSEA)	۰/۱	۰/۱ به پایین	قابل قبول
	شاخص نیکویی برازش (GFI)	۰/۹۵۸	۰/۹ به بالا	قابل قبول
	شاخص نیکویی برازش اصلاح شده (AGFI)	۰/۹۵	۰/۹ به بالا	قابل قبول
	شاخص برازش اصلاح شده (NFI)	۰/۸۲۹	نزدیک به یک	قابل قبول
	شاخص توکر - لوئیس (TLI)	۰/۹۲۵	۰/۹ به بالا	قابل قبول
	شاخص برازندگی فزاینده (IFI)	۰/۹۳۲	۰/۹ به بالا	قابل قبول
	شاخص برازندگی تطبیقی (CFI)	۰/۹۳۱	۰/۹ به بالا	قابل قبول
	شاخص برازش نسبی (RFI)	۰/۷۲۲	۰/۶ به بالا	قابل قبول
	شاخص برازش تطبیقی مقتصد (PCFI)	۰/۷۲۹	۰/۶ به بالا	قابل قبول
	شاخص برازش هنجار شده مقتصد (PNFI)	۰/۷۲۶	۰/۶ به بالا	قابل قبول



شکل ۵. مدل غیراستاندارد

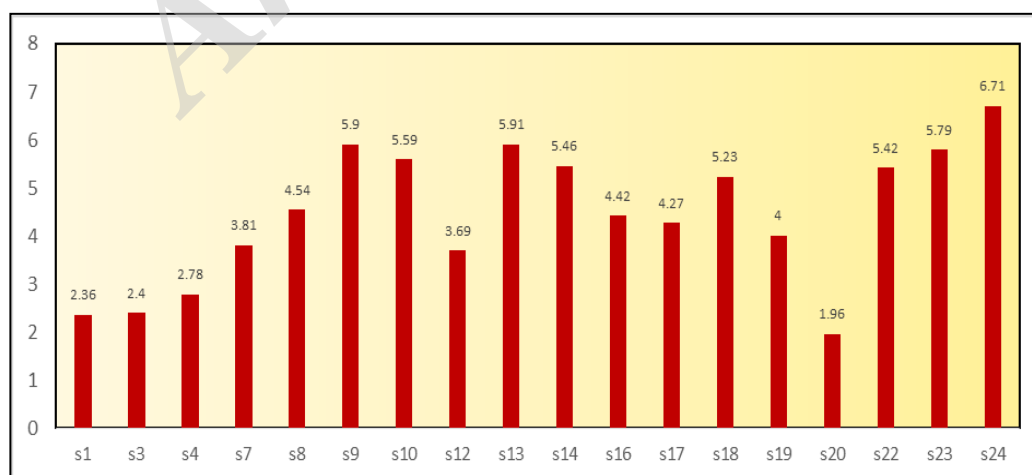
## تأثیر انواع تفرق‌ها بر مدیریت یکپارچه

پس از بررسی و تأیید الگوی آزمون معناداری، از دو شاخص جزیی نسبت بحرانی CR و P استفاده شده است. بر اساس سطح معناداری ۰/۰۵ و مقدار بحرانی باید بیشتر از ۱/۹۶ باشد، مقدار کمتر از این در الگو مهم شمرده نمی‌شود. مقادیر کوچکتر از ۰/۰۵ برای مقدار P حاکی از تفاوت معنادار محاسبه شده برای وزن‌های رگرسیونی با مقدار صفر در سطح ۹۵ درصد دارد.

جدول ۱۰. نتایج آزمون‌های تحقیق

مؤلفه	متغیرها	برآورد	نسبت بحرانی	P	نتیجه
تفرق سیاستگذاری	S1	۰/۲۲	۲/۳۶	۰/۰۲	تأیید
تفرق سیاستگذاری	S2	۰/۱۸	۰/۶	۰/۵۵	رد
تفرق سیاستگذاری	S3	۰/۲۵	۲/۴	۰/۰۲	تأیید
تفرق سیاستگذاری	S4	۰/۲۲	۲/۷۸	۰/۰۱	تأیید
تفرق سیاستگذاری	S5	۰/۱۶	۰/۱۷	۰/۸۷	رد
تفرق سیاستگذاری	S6	۰/۱۳	۰/۱۶	***	رد
تفرق اجتماعی	S7	۰/۱۳	۳/۸۱	***	تأیید
تفرق اجتماعی	S8	۰/۱	۴/۵۴	***	تأیید
تفرق اجتماعی	S9	۰/۱۵	۵/۹	***	تأیید
تفرق اجتماعی	S10	۰/۱۶	۵/۵۹	***	تأیید
تفرق اجتماعی	S11	۰/۳۹	۰/۲۳	***	رد
تفرق کالبدی	S12	۰/۱۶	۳/۶۹	***	تأیید
تفرق کالبدی	S13	۰/۲۳	۵/۹۱	***	تأیید
تفرق کالبدی	S14	۰/۲۱	۰/۴۶	***	تأیید
تفرق کالبدی	S15	۰/۳۱	۰/۹۸	***	رد
تفرق قانونی	S16	۰/۲۳	۴/۴۲	***	تأیید
تفرق قانونی	S17	۰/۲	۴/۲۷	***	تأیید
تفرق قانونی	S18	۰/۲	۵/۲۳	***	تأیید
تفرق نهادی	S19	۰/۲	۴	***	تأیید
تفرق نهادی	S20	۰/۲۱	۱/۹۶	۰/۰۵	تأیید
تفرق نهادی	S21	۰/۳۶	۰/۹۹	***	رد
تفرق نهادی	S22	۰/۲۱	۵/۴۲	***	تأیید
تفرق نهادی	S23	۰/۱۵	۵/۷۹	***	تأیید
تفرق نهادی	S24	۰/۱۷	۶/۷۱	***	تأیید
تفرق نهادی	S25	۰/۲۲	۱/۳	***	رد

بررسی‌ها بر اساس جدول ۱۰ نشان می‌دهد، متغیرهایی که نتایج آن‌ها تأیید نشده، در مدیریت یکپارچه حریم پایتخت تأثیری ندارند و در ترتیبات مؤلفه‌های نهایی حذف می‌شوند.



شکل ۱۲. وزن نهایی متغیرهای تحقیق



## نتیجه گیری

نحوه مدیریت حریم کلانشهر تهران از مهمترین چالش‌های پیش رو در تحقق بخشی به راهبرد صیانت و توسعه پایدار آن است، اهمیت این مساله زمانی بیشتر آشکار می‌شود که بدانیم دولت و در کنار آن مدیریت منطقه شهری تهران باید بتوانند، ضمن ایفای نقش مطلوب در فضای تازه جهانی، توسعه‌ای پایدار و محیطی قابل زیست را برای ساکنان ۱۵ میلیون نفری این پهنه فراهم می‌سازند. به طور کلی ارزیابی شرایط تحقق مدل حکمروایی شهری در منطقه کلانشهری تهران و ارزیابی ساختار و شیوه فعلی اداره امور منطقه شهری تهران با اصول و راهبردهای مدل منطقه گرای نوین، مبین نارسایی‌های جدی در حوزه‌های مختلف قانونی، سیاستگذاری و اجرایی می‌باشد (Barakpour & Asadi, 2011). حریم در نظام مدیریت سیاسی فضا و نیز در نظام مدیریت شهری و منطقه‌ای تهران حلقه‌ای فراموش شده محسوب می‌شود، ساختار فعلی "اداره کل" به عنوان بازیگر اصلی و نظم و نسق بخش امورات حریم، ناظر بر واقعیت و فلسفه وجودی حریم نمی‌باشد از طرفی تعارضات قانونی، نبود وحدت رویه از سوی سازمان‌های مختلف در کنار نگرش بخشی و در اغلب موارد نگاه سوداگرانه زمین سبب بروز نامعادلات و نابسامانی در ابعاد و سطوح مختلف شده است که شاید در هیچ زمانی توسعه منطقه شهری تهران تا این حد به نحوه مدیریت حریم آن وابسته نبوده است، واقعیتی که کم و بیش در خصوص سایر کلانشهرهای کشور نیز مصداق دارد (Sarvar, 2016). در این تحقیق تلاش شد تا با استفاده از تحلیل راهبردی تصویری از وضعیت حریم ارائه شود یافته‌ها نشان می‌دهند که از منظر متخصصان و مدیران ارشد سازمان‌های مختلف، مهم‌ترین عامل در دستیابی به مدیریت یکپارچه حریم پایتخت، طراحی سازوکارهای هدایتگر و راهبردی فراتر از سطح مداخله‌ای بخشی نگر می‌باشد که بتواند تمام بازیگران را در فرایند تصمیم سازی و تصمیم گیری و همچنین اجرا کنار هم قرار دهد، چنین شاکله‌ای قطعاً نیازمند حذف رویه‌های همپوشان (تکراری) و همچنین تعریف نقاط مشترک سیاستگذاری می‌باشد. در این پژوهش ۲۵ متغیر برای انواع تفرق‌ها شامل: تفرق نهادی، قانونی، سیاست گذاری، کالبدی و اجتماعی احصا گردید. با استفاده از تکنیک آماری، تحلیل مسیر به تفسیر روابط میان متغیرها و مؤلفه‌ها و ترکیب بهینه آن‌ها در قالب عامل معنادار اقدام شد. به این ترتیب جمع بندی نشان می‌دهد، مؤلفه‌های قانونی، کالبدی، نهادی، اجتماعی و سیاست گذاری در رتبه‌های یک تا پنج قرار گرفته‌اند (جدول ۱۱). در سطح اطمینان ۹۵ درصد رابطه معناداری بین مؤلفه‌های مورد مطالعه وجود دارد. نتایج حاکی از آن است که میزان تأثیر مستقیم مؤلفه‌های تفرق قانونی بر کالبدی برابر با ۰/۵۹۳ بوده است که نشان می‌دهد به ازای یک واحد تغییر در تفرق قانونی، میزان تفرق کالبدی به میزان ۰/۵۹۳ واحد تغییر خواهد یافت.

جدول ۱۱. جمع بندی یافته‌های مدل‌ها

مدل	تحلیل مؤلفه‌ها	نتیجه نهایی
آزمون میانگین	تفرق قانونی، ۷۸/۴۵ تفرق سیاست گذاری ۶۲/۶۴	تفرق قانونی دارای بیشترین امتیاز تفرق سیاست گذاری کمترین امتیاز
ضریب همبستگی	همبستگی قانونی کالبدی ۰/۵۹۳ همبستگی قانونی کالبدی ۰/۴۲۸	وزن تفرق‌ها به ترتیب از بیشترین همبستگی به کمترین همبستگی: قانونی، کالبدی، نهادی، اجتماعی و سیاست گذاری
معادلات ساختاری	میانگین مقدار بحرانی در مؤلفه‌های قانونی، ۵/۲ کالبدی ۴/۱، سیاست گذاری ۳/۵، اجتماعی ۲/۶، نهادی ۳/۷۴	تفرق قانونی و کالبدی دارای بیشترین مسیر در ساختار تفرق مدیریت حریم پایتخت هستند

در جهت بهبود و تسریع مدیریت یکپارچه حریم تهران پیشنهادهای زیر ارائه می‌گردد:

- تقویت فضای گفتمان مبتنی بر ضرورت مدیریت یکپارچه حریم- از قانونگذاری گرفته تا اجرا و نظارت.
- تصویرسازی تبعات جبران ناپذیر روندهای کنونی درساختارهای بخشی مبتنی بر اولویت سازمانی و بعضاً آلوده به سوداگری زمین و مستغلات.
- شفافیت و رعایت اصل عدالت در نحوه برخورد با هر گونه تخلف در ساخت و تعرض به پهنه حریم.
- طراحی سازوکار نهادی- مدیریتی هماهنگ ساز و راهبردی در سطح شورای عالی برنامه‌ریزی و مدیریت حریم.
- آسیب شناسی پیامدهای تفرق‌های کنونی و اولویت بندی اقدامات اصلاحی از حوزه قانونگذاری گرفته تا رویه‌های اجرایی سازمان‌های مختلف.
- احصای قوانین بستر ساز تحقق مدیریت یکپارچه فراتر از لایحه پیشنهادی (چرا که مفاد کنونی پیشنهادی در لایحه هرگز شمولیت لازم را برای برپایی مدیریت یکپارچه فراهم نخواهد ساخت (البته شرط لازم است ولی کافی نمی‌باشد).

## References

- Ahmad Akhondou, A., Barakpour, N., Asadi, I., Taherkhani, H., Basirat, M., & Zandi, G., (2007). Governance of City-regional, case study: Tehran, Challenges and Trends. *Honar-ha-ye-MEMARI- va- SHARSAZI*, 29, 5-16. (In Persian)
- Babai, M., & Ebrahimi, S. (2016). Initiatives of integrated management in Isfahan. *Urban Economic1*, 1 (1), 17-36. (In Persian)
- Barakpour, N., & Asadi, I. (2009). *Management and urban governance*. Tehran: Honar University. (In Persian)
- Boomsazegan. (2011). *Consulting Engineer*. Integrated Management of Tehran boundary.
- Brenner, N. (2002). Decoding the Newest Metropolitan Regionalism in the USA: A Critical Overview, *Cities* 1, 3-21.
- Buchanan, C. (2006). *Strategic Greenbelt Review*. London: Newcomb House.
- Buxton, Michael, Andrew Butt, Stephen Farrell, M Pelikan, A Alvarez, L Densley, & O'Neill, D. (2012). A Spatial Framework to Support Scenario Planning for Melbourne's Peri-Urban Region-Planning Options for Water Security and Climate Change Adaption." Paper presented at the Water and Climate: Policy Implementation Challenges; *Proceedings of the 2nd Practical Responses to Climate Change Conference*.
- Carter-Whitney, M., & C Esakin. T. (2010). *Ontario's Greenbelt in an International Context*. Canadian Institute for Environmental Law and Policy,
- Chakrabarty, B.K.. (2001). Urban Management; Concepts, Principles, Techniques and Education. *Cities*, 18(5), 331-345.
- Daneshpour, Z. (2007). Analysing spatial inequalities in peri-urban environments, Applying the strategic environmental planning and management in Tehran, *Honar-ha-ye-MEMARI- and- SHARSAZI*, 28, 5-14. (In Persian)
- Daviran, E., Kazemian, G., Meshkini, A., Roknaldin Eftekhari, A.R., & Kalthornia, B. (2013). Urban integrated management in arranging of Informal settlement in Iran moderate cities (Zanjan and Hamadan). *Urban management*, (Text in Persian) Pages 53-68. (In Persian)
- Gallent, N., Andersson, J., & Bianconi, M. (2006). *Planning on the Edge*. Routledge.
- Gill, M. (1998). Integrated urban planning and governance: Is there a Barcelona model. *International Planning Studies*, 11, 35-42.
- Gorgani Alikhan, R. (2013). Examining Integration of Tehran Urban Management System (Case Study Urban Services Mission). *Journal of Development & Evolution MANAGEMENT*, 13, 29-37. (In Persian)
- Halliday, S. (2013). *Underground to everywhere: London's underground railway in the life of the capital*, The History Press.
- Hooman, H.A. (2005). *Structural Equation Modeling Using Lisrel Software*. Samt Publishing (In Persian)
- Homafar, M., & Saeidi Rezvani, N. (2014). Assessing of the relationship between the objective and subjective indicators of quality of life in the perspective of quality and physical safety in historical texture of URMIA. *Motaleate Shahri*, 73-86. (In Persian)
- Marshall, F., Waldman, L., MacGregor, H., Mehta, L. & Randhawa, P. (2009). *On the Edge of Sustainability: Perspectives on Peri-urban Dynamics*. STEPS Working Paper 35, and Brighton: STEPS Centre
- Oguz, C., a& I. O. Sonmez. (2014). Towards the New Regionalism Approach in the Metropolitan Governance of Turkey. *European Planning Studies*, 22(2), 383-399.
- Piringer, M, and K Baumann, (2001). Exploring the Urban Boundary Layer by Sodar and Tethersonde. *Physics and Chemistry of the Earth, Part B: Hydrology, Oceans and Atmosphere* 26 (11). 81-85.
- Rotmans, J., & Van Asslt, M. (2000). *Policies and innovations in developing countries*. Westport: Greenwood Praeger Press.

- Sarvar, R. (2013). Foresight trends and Strategies for Managing the Growth of Informal Settlements in Tehran boundry. *Geography Disciplinary*, 1(3), 1-22. (In Persian)
- Sarvar, R., (2016). Boundry missing link in managing Tehran's urban area, Text of lecture at Tarbiat Modarres University, *Conference on Management Challenges and Strategies in Tehran*, Tarbiat Modares University. (In Persian)
- Theurer, W., Baechlin, W., & EJ Plate, (1992). Model Study of the Development of Boundary Layers above Urban Areas. *Journal of Wind Engineering and Industrial Aerodynamics* 41(1-3), 437-48.
- Wallis, A. D. (2010). *New regionalism*, Encyclopaedia of Urban Studies. R. Hutchinson. London, Sage: 546-548.
- Whitney Carter, M., & Esakin, T. C. (2010). *Ontario's Greenbelt in an International Context*, Canadian Institute for Environmental Law and Policy.
- Wong, Siu-Wai, Bo-sin Tang, & Basil van Horen. (2006). Strategic Urban Management in China: A Case Study of Guangzhou Development District. *Habitat International*, 30 (3), 645-67.
- Yang, Jun., & Zhou Jinxing, (2007). The Failure and Success of Greenbelt Program in Beijing. *Urban forestry & urban greening*, 6 (4), 287-96.
- Ying Ying, Y. S., & Wu, X. (2005). Empirical analysis of urban management and public services in Chinese cities. *International Conference on Services Systems and Services Management China*.

**How to cite this article:**

Khaliji M., Sarvar, R. and Zarabadi, Z. (2018). Analysis of the Types of Fragmentations and the Effectiveness of Achieving in Suburban Integrated Urban Management of Capital Iran. *Journal of Studies of Human Settlements Planning*, 13 (2), 283-303. [http://jshsp.iaurasht.ac.ir/article\\_543085\\_en.html](http://jshsp.iaurasht.ac.ir/article_543085_en.html)

## Analysis of the Types of Fragmentations and the Effectiveness of Achieving in Suburban Integrated Urban Management of Capital Iran

Mohammad Ali Khaliji

*Ph.D in Urbanism, Tehran North Branch, Islamic Azad University, Tehran North, Iran*

Rahim Sarvar\*

*Professor, Dep. of Urban Planning, Tehran Science & Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran*

Zahra Sadat Saeideh Zarabadi

*Associate Professor, Dep. of Art & Architecture, Tehran Science & Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran*

Received: 15/04/2017

Accepted: 11/09/2017

### EXTENDED ABSTRACT

#### Introduction

One of the challenges of the spatial management system of the metropolitan areas is "The weakness coordination between the design and the spatial development plans with the Political fragmentation." This inconsistency has led to the failure of some plans and programs. Iran's Urban Management System has been focused on the political-managerial structure compared to large-scale systems and national and regional systems with a linear and one-way relationship which has led it towards of the passive management. Political fragmentation, prevents the adoption of integrated political decisions in the entire metropolitan area. Therefore, the lack of compliance of the local government with the city-regions functional realm can be considered as the main challenge in the governance and management of metropolitan areas. Also, ambiguity in the legal position of responsibility and the manner of the preparation and monitoring on regional plans and the lack of work division between the relevance systems and in other words, "The lack of regional management system and local management - in the absence and impossibility of local government", has led to the parallel movement of systems and responsible institutions which its result has derived to inconsistencies between the organizations and inefficiencies of plans and projects. The issue of determining the privacy of the capital and other metropolises and its management is one of the most important challenges facing urban managers. According to statistics, the average size of privacy in the world's major capitals is determined usually one to five scale, and in Tehran, despite the approval of Tehran's comprehensive plan as well as privacy strategic plan and increasing the area of privacy from about 1,100 square kilometers to around 6,000 square kilometers, lack of its approval and the legal conflicts which is placed ahead of a new zone action, has led to complexity of its managerial situation.

#### Methodology

The research method with the aim to identify and determine the integrated management fragmentation in different levels and dimensions of the capital's privacy was in terms of survey and quantitative which the gathering of required data was based on documentary and field. In the documentary methodology, the theoretical framework of urban management and integrated management with library studies was described. Consequently, the theoretical framework diagram of the integrated management variables was considered and the intended components were counted and the research variables were achieved which as a result, 25 variables were obtained for measuring the components.

\* Corresponding Author:

Email: sarvarh83@gmail.com

## Results and Discussion

According to the conducted studies and the questionnaire completion by 201 experts, the obtained data from the questionnaire are as follows. According to the obtained data from the questionnaire, the mean age of respondents is about 37 years. About 28.6% of urban management experts have the undergraduate degree, 36% have the master's degree and 35.4% have Ph.D degrees. In this research, 25 variables have been used in the form of 5 components. The findings show that the highest average value is related to the legal fragmentation component which the average for this component is equal to 78.45, and the lowest average value is related to the policy fragmentation component which is equal to 62.64. The conducted studies based on the policy fragmentation indicates this point that the S6 variable, (The prepared management plans division in providing an efficient model for the integrated sustainable development of areas involved of Tehran's territory) has the highest score in terms of experts and urban management experts. In social fragmentation, the parameter of poverty issue and the low level of human and social development measures with the average of 3.76 have the highest score. In the physical fragmentation, we see that the parameter of poverty issue and the low level of human and social development measures have the greatest impact on the physical fragmentation in the capital's privacy management.

## Conclusion

The privacy in the political management system is considered as a space and also in the urban and regional management system of Tehran as a forgotten ring; the current structure of the "General Directorate" as the main actor and the order of the field of privacy, is not monitoring on the reality and existence philosophy of privacy. On the other hand, the legal conflicts, lack of unity of procedures from different organizations along with the attitude and in most cases the speculative view of the land has caused inequalities and inconsistencies procedures in different dimensions and levels that perhaps in any time the development of the urban area of Tehran to some extent has not dependent on how to manage of its privacy, a reality that is more or less related to other metropolises of the country. In this research, it is tried to provide an image of the privacy situation using a strategic analysis. The findings show that from the point of view of the expertise and top managers of different organizations, the most important factor in achieving to the capital's integrated management, the design of strategic and guidance mechanisms beyond the level of interference which can to arrange all of the actors in the process of decision making, as well as implementation, such these forms will definitely require the removal of overlapping (repetitive) procedures and also the definition of common policy points. In this research, 25 variables were calculated for all types of fragmentation includes: institutional, legal, policy, physical, and social fragmentation. Using statistical technique, path analysis was used to interpret the relationships between variables and components and their optimal combination was measured in the form of a meaningful factor. In this way, the summing up shows that legal, physical, institutional, social and policy fragmentation components are placed in the ranks of 1 to 5. At the 95% confidence level, there is a significant relationship between the case-study components. The results indicate that the direct effect amount of the legal fragmentation components on the physical fragmentation component was equal to 0.593, which indicates that for a unit of change in the legal segregation, the physical fragmentation amount will be changed to 0.593 unit.

**Key words:** Urban Management, Integrated Management, Suburban, Structural Equation, Tehran