

# برنامه‌ریزی بخشی ملی در برابر برنامه‌ریزی فضایی بزرگ‌شهری در تهران<sup>۱</sup>

وحیده ابراهیم‌نیا<sup>۲</sup>

استادیار دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی

زهره عبدی دانشپور<sup>۳</sup>

استاد دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی

کلیدواژگان: برنامه‌ریزی فضایی، برنامه‌ریزی بخشی، سیاست‌گذاری یکپارچه، برنامه‌ریزی بزرگ‌شهری، تهران.

## چکیده

در این مقاله به ضرورت برنامه‌ریزی فضایی بزرگ‌شهری از راه پاسخ به مشکلات ناشی از چندپارگی سیاست‌گذاری بخشی پرداخته می‌شود. تحلیل اثراتی که شیوه سیاست‌گذاری بخشی بر چگونگی اداره شهرها وارد می‌آورد، به کوشش‌هایی در یکپارچه‌سازی و در نتیجه دگرگونی نگرش و سازوکار برنامه‌ریزی از «برنامه‌ریزی کاربرد زمین شهری» به «برنامه‌ریزی فضایی شهری» منجر شده است. برنامه‌ریزی فضایی با رویکردی یکپارچه و کلیت‌نگر به مدیریت روابط میان فعالیت‌های اثرگذار بر فضای کالبدی می‌پردازد تا بتوان مشکل‌های پیچیده و بین‌بخشی را حل کرد. در کشور ایران، با وجود اینکه شهرها در نظام تقسیمات کشوری یک واحد یا سطح اداری قلمداد شده‌اند، تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در قلمرو برنامه‌ریزی شهری برای آن‌ها از سوی عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری چندگانه بخش عمومی، که در یک ساختار سیاست‌گذاری بخشی فعالیت می‌کنند، انجام می‌شود. کوشش در زمینه‌های گوناگونی که از سوی بخش عمومی به طور صریح و یا ضمنی با هدف پایه‌گذاری

برنامه‌ریزی یکپارچه فضایی در سطح محلی (بزرگ‌شهری) و ارتقای سازمان‌یابی افقی در شهرها، به‌ویژه تهران، انجام شده نیز به تغییر در ساختارهای سازمانی اداره امور در شهری مثل تهران نیانجامیده است. در این مقاله هدف پاسخ به این پرسش است که با وجود فرصت‌هایی که در چارچوب‌های قانونی برای پایه‌گذاری سطح محلی برنامه‌ریزی—که بتواند نقش هماهنگ‌کننده سیاست‌های بخشی در شهر تهران را بر عهده بگیرد—قابل‌رديابی است، چرا این سطح شکل نگرفته و برنامه‌ریزی بخشی در این بزرگ‌شهر چیره است؟ در پاسخ به پرسش پژوهش و با استفاده از روش تحلیل محتوای کیفی منابع اطلاعاتی چند دوگانگی و چندگانگی شناسایی شد که می‌توان آن‌ها را مهم‌ترین بازدارنده‌های بهره‌گیری از فرصت‌های قانونی و بالقوه پایه‌گذاری برنامه‌ریزی فضایی بزرگ‌شهری در تهران دانست. دوگانگی مربوط به «تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری برای شهرها از سوی نهادهای انتخابی» در برابر «تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری از سوی نهادهای انتصابی بخش عمومی»، دوگانگی مربوط به «پذیرفتن جایگاه مدیریت و برنامه‌ریزی شهری» در برابر «چیرگی مدیریت و برنامه‌ریزی ملی برای شهرها» از سوی بخش عمومی، دوگانگی میان «پژوهش» و «سیاست‌گذاری» درباره ارتقای ظرفیت یکپارچگی در سیاست‌گذاری در برنامه‌ریزی بزرگ‌شهر تهران، دوگانگی مربوط به ارتباط میان «زمینه‌های روندکاری» و «زمینه‌های محتوایی» برنامه‌ریزی شهری در

۱. این مقاله بخشی از نتایج مطالعات نویسندگان در موضوع سیاست‌گذاری شهری (با تأکید بر شهر تهران) را ارائه می‌کند که یکی از زمینه‌های اصلی پژوهش آن‌ها است.  
۲. نویسنده مسئول  
v\_ebrahimnia@sbu.ac.ir  
3. z\_danesh@sbu.ac.ir  
(استاد ارجمند سرکار خانم دکتر دانشپور به افتخار سال‌ها خدمت در دانشکده معماری و شهرسازی دانشگاه شهید بهشتی در ۲۹ اسفندماه ۱۳۹۱ بازنشسته شده‌اند. فصلنامه صفا از ایشان قدردانی می‌کند.)



### پرسش‌های پژوهش

۱. عوامل تصمیم‌گیری اثرگذار بر برنامه‌ریزی شهری در تهران کدام هستند و برنامه‌ریزی و مدیریت بزرگ‌شهری در میان این عوامل چه جایگاهی دارد؟
۲. مطابق اسناد قانونی چه فرصت‌هایی برای تقویت جایگاه نهاد مدیریت و برنامه‌ریزی بزرگ‌شهری در تهران موجود است؟
۳. با وجود این فرصت‌ها، دلایل عدم تغییر از برنامه‌ریزی بخشی در سطح ملی به برنامه‌ریزی فضایی بزرگ‌شهری در تهران چیست؟

بزرگ‌شهر تهران، و چندگانگی در برداشت از انگاشت «برنامه‌ریزی فضایی یکپارچه».

### ۱. مقدمه

در این مقاله ضرورت برنامه‌ریزی فضایی<sup>۴</sup> بزرگ‌شهری برای پاسخ به مشکلات ناشی از چندپارگی<sup>۵</sup> سیاست‌گذاری بخشی مورد توجه است. سیاست‌گذاری بخشی، تک‌بعدی<sup>۶</sup> و غیر یکپارچه<sup>۷</sup>، تک‌انتظامی<sup>۸</sup> و تک‌مقصودی<sup>۹</sup>، در برابر یکپارچگی در سیاست‌گذاری بخش عمومی قرار می‌گیرد. اثرات جانبی و پیامدهای ناخواسته‌ای که سیاست‌گذاری بخشی بر چگونگی اداره شهرها وارد آورده، به کوشش‌هایی در یکپارچه‌سازی و در نتیجه دگرگونی نگرش و سازوکار برنامه‌ریزی از «برنامه‌ریزی کاربرد زمین شهری» به «برنامه‌ریزی فضایی شهری» منجر شده است. برنامه‌ریزی فضایی فرصت‌هایی را برای ایجاد یکپارچگی در سیاست‌گذاری بخش عمومی فراهم می‌کند که با رویکردی یکپارچه و کلیت‌نگر و مدیریت روابط میان فعالیت‌های دارای تبعات کالبدی و اثرگذار بر فضای کالبدی، یعنی فعالیت‌هایی که در قلمرویی فضایی روی می‌دهند، بتوان به حل مشکل‌های پیچیده و بین‌بخشی، در زمینه‌های متنوعی چون اجتماعی-اقتصادی-محیطی، اجتماعی-اقتصادی-کالبدی پرداخت.

در ایران سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در قلمرو شهری تحت «مرجع برنامه‌ریزی در سطح محلی»- متفاوت با «سیاست‌گذاری در سطح ملی برای سطوح محلی»- که نقش هماهنگ‌کننده سیاست‌های بخشی در سطح شهری را دارا باشد، شکل نگرفته و برنامه‌ریزی بخشی در شهرها و به ویژه در تهران چیره است. در این بزرگ‌شهر عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری بخش عمومی هریک- در چارچوب دستور کارها و حوزه‌های قدرت و پیمودن مسیرهای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری مجزای خود- تصویری متفاوت و محدود از مشکل‌ها را در نظر داشته و اولویت‌های برنامه‌ریزی متفاوتی را (مرتبط با حوزه مورد عمل خود در بزرگ‌شهر تهران) مبنای عمل خود در این بزرگ‌شهر قرار داده‌اند، البته در صورتی که مشکل‌یابی و اولویت‌بندی در دستورکار این نهادها باشد. این وضعیت نشان از موقعیتی بالقوه ناهماهنگ دارد که در آن امکان بروز تضاد در ارزش‌های زیرکار و قواعد راهنمای تصمیم‌ها و سیاست‌های این عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری وجود دارد. با شناسایی این مشکل، از سال ۱۳۴۷ درخواست مداوم پایه‌گذاری

4. spatial planning
5. disintegrated
6. uni-dimensional
7. disintegrated
8. uni-disciplinary
9. single-purpose

بخشی پیرامون یک چارچوب سیاستی<sup>۱۳</sup> توسعه شهری مدون و مورد توافق این عوامل چندگانه (در بخش‌های عمومی، خصوصی، عمومی-خصوصی، جامعه مدنی و شهروندان) را فراهم کند.

**مرحله دوم- یافتن منابع اطلاعاتی:** قوانین، مصوبه‌ها، و لوایح پیشنهادی دولت برای تصویب در مجلس، اسناد برنامه‌ریزی شهری شامل برنامه‌های شهری تهران، گزارش‌های رسمی تهیه‌شده در بخش‌های عمومی، و پژوهش‌هایی که به سفارش بخش عمومی انجام شده‌اند، بر اساس معیار «مرتبط بودن محتوای آن‌ها با زمینه اصلی تحلیل در این مقاله»، بازبینی شدند.

**مرحله سوم- تحلیل و تفسیر اطلاعات:** در این مرحله داده‌هایی که مصداق یا نمونه‌ای از عناصر تعیین‌شده در چارچوب تحلیل مقاله بودند، کددهی و شناسایی شدند تا، با برقراری ارتباط میان آن‌ها، الگوهایی تبیین‌کننده وضعیت متناقض‌نمای<sup>۱۴</sup> بزرگ‌شهر تهران از نظر رابطه میان برنامه‌ریزی بخشی ملی با برنامه‌ریزی فضایی بزرگ‌شهری، استخراج و تحلیل شوند و مشکلات ناشی از چندپارگی سیاست‌گذاری بخشی ردیابی و تفسیر شوند.

**مرحله چهارم- گزارش‌دهی نتایج تحلیل:** در این مرحله تفسیرهای منتج از کدبندی داده‌ها در مراحل پیشین برای پاسخ به پرسش‌های پژوهش تشریح می‌شوند.

اعتبار روش تحلیل محتوای کیفی در پاسخ به پرسش‌های این پژوهش با استفاده از روش‌های خودبازبینی<sup>۱۵</sup> پژوهشگران در فرایند جمع‌آوری و تحلیل داده، ثبت فرایند پژوهش و یادداشت‌های تفصیلی، سه‌سویه‌سازی منابع داده (استفاده از منابع متعدد)، و کدبندی مجزا از سوی دو پژوهشگر مقاله و مقایسه نتایج و گردآوری و تحلیل هم‌زمان داده‌ها که امکان میان‌کنش میان داده و تحلیل آن را فراهم می‌کند، قابل تأیید است.

مرجع تصمیم‌گیری محلی متولی برنامه‌ریزی در شهر تهران و هماهنگی و یکپارچه‌سازی تصمیم‌های سیاست‌های چندگانه عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری بخش‌های عمومی، خصوصی، و شهروندان و نیز گسترش اختیارات شهرداری تهران، به‌گونه‌ای که بتواند پذیرای چنین نقشی باشد، در قوانین ملی و اسناد برنامه‌ریزی شهری تهران قابل ردیابی است؛ اما این درخواست‌ها هیچ‌گاه تحقق نیافته‌اند.

## ۱.۱. طرح مقاله: پرسش پژوهش، مقصود و روش پژوهش

پرسشی اصلی که در این مقاله مطرح و واکاوی شده چرایی این وضعیت است که با وجود ضرورت و فرصت‌هایی که همواره برای شکل‌گرفتن و تقویت نهاد مدیریت و برنامه‌ریزی فضایی محلی (بزرگ‌شهری) در تهران وجود داشته، این فرصت‌ها موجب تغییر وضعیت از برنامه‌ریزی بخشی در سطح ملی به «برنامه‌ریزی فضایی یکپارچه»<sup>۱۶</sup> در سطح بزرگ‌شهر تهران نشده است. در پاسخ به این پرسش، هدف در این مقاله بررسی و تحلیل وضعیت دوگانه برنامه‌ریزی بخشی ملی-برنامه‌ریزی فضایی بزرگ‌شهری در تهران است.

در این مقاله پژوهشی از روش «تحلیل محتوای کیفی»<sup>۱۷</sup> استفاده شده که، برای استنباط تکرارپذیری و معتبر بودن داده‌ها (به معنی استنباطی با نتایجی مشابه توسط دیگر پژوهشگران)، فرایندی مشتمل بر سه مرحله زیر در آن به کار رفته است<sup>۱۸</sup>:

**مرحله نخست- تعیین چارچوب انگاشتی تحلیل:** در این مرحله، زمینه‌های تحلیل در متون مورد تحلیل مشخص شدند. چارچوب برنامه‌ریزی فضایی بزرگ‌شهری زمینه اصلی تحلیل این مقاله را تشکیل می‌دهد و تحلیل اصلی آن پیرامون وجود نهاد دائمی دارای مسئولیت در مورد برنامه‌ریزی در سطح محلی (بزرگ‌شهری و شهری) است که اقتدار، اختیار، و مسئولیت‌های آن امکان هماهنگی و یکپارچه کردن عوامل سیاست‌گذاری

10. spatial integrated planning

11. qualitative content analysis

۱۲. برگرفته از فرایند معرفی شده در: S. Elo & H. Kyngäs, "The Qualitative Content Analysis Process".

13. policy framework

۱۴. وضعیت متناقض نما/ ناسازنما (paradoxical) یعنی وضعیتی که تناقض در ذات آن است، به بیان دیگر، گزاره یا نتیجه‌ای متناقض‌نما خواند می‌شود که با گزاره‌های قبلی گفته‌شده در همان نظریه یا دستگاه نظری یا با یکی از باورهای قوی پیش‌زمینه شهروند عقلی یا باور عمومی در تناقض باشد. عناصر و مؤلفه‌های این وضعیت با خود دارای تناقض هستند.

15. self-monitoring

## ۲.۱. پیشینه پژوهش

پیشینه پژوهش پیرامون دوگانگی برنامه‌ریزی بخشی در برابر برنامه‌ریزی فضایی در بزرگ‌شهر تهران را می‌توان مرتبط با دو دسته پژوهش دانست: نخست، پژوهش‌هایی که ضرورت سیاست‌گذاری فضایی و مدیریت محلی را در سطح منطقه‌ای و زیرمنطقه‌ای (متفاوت با پژوهش حاضر) شناسایی کرده‌اند<sup>۱۶</sup> و دوم، پژوهش‌هایی که ضرورت مدیریت یکپارچه شهری را بررسی کرده‌اند: گروهی در آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری شهری به شناسایی عوامل مؤثر بر یکپارچگی مدیریت شهری با به‌کارگیری روش تحلیل کمی (متفاوت با پژوهش حاضر) مصاحبه با متخصصان مدیریت شهری پرداخته‌اند<sup>۱۷</sup> و گروه دیگری نیز امکان واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها را به منزله نهاد بالقوه پذیرش نقش مدیریت سطح محلی در بزرگ‌شهر تهران سنجش کرده‌اند<sup>۱۸</sup>.

## ۲. رابطه سیاست‌گذاری عمومی با برنامه‌ریزی فضایی بزرگ‌شهری

سیاست عمومی<sup>۱۹</sup> پدیده‌ای پیچیده و متشکل از تصمیم‌های چندگانه‌ای است که از سوی افراد و سازمان‌هایی چند درون بخش عمومی گرفته می‌شود و از تصمیم‌های دیگر افراد و گروه‌های خارج از بخش عمومی نیز اثر می‌پذیرد. هریک از عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در بخش عمومی نیز با اثرات دیگر تصمیم‌هایی که از سوی دیگر عوامل در محیط سیستم بر آن‌ها تحمیل می‌شود، روبه‌رو هستند و خود نیز قیود و تقاضاهایی را بر این عوامل تحمیل می‌کنند<sup>۲۰</sup>: اینکه هریک از این عوامل بر اساس گرایش‌ها و اهداف سازمانی، گرایش‌های سیاسی، و رقابت‌های سازمانی خود عمل می‌کند موجب می‌شود سیاست‌گذاری در یک بخش، محدوده جغرافیایی-اداری یا دوره زمانی پیامدهایی خواسته با ناخواسته بر دیگر سیاست‌ها

و عوامل سیاست‌گذاری داشته باشد. پیچیدگی سیستم‌های شهری مشکل‌های موجود در این سیستم‌ها و ساختارهای سیاست‌گذاری مخصوص حل این مشکل‌ها، تغییر از سیاست‌هایی بخشی، گسسته، تک‌بعدی، و تک‌انتظامی به سیاست‌های فضایی یکپارچه را ایجاب کرده است<sup>۲۱</sup>. این قسمت از مقاله در خصوص چنین ضرورتی در چارچوب کنکاش درباره سیاست‌گذاری عمومی در شهرها و برنامه‌ریزی فضایی است.

## ۲.۱. سیاست‌گذاری عمومی در شهرها

بر پایه آنچه کریستنسن بیان می‌کند، می‌توان سازمان‌یابی عوامل سیاست‌گذاری بخش عمومی در شهرها را در دو بُعد اصلی افقی و عمودی و نیز در بُعد زمان شناسایی کرد<sup>۲۲</sup>: سازمان‌یابی عمودی بر پایه تخصص‌گرایی<sup>۲۳</sup> و سازمان‌یابی افقی بر پایه قلمرو جغرافیایی<sup>۲۴</sup> قرار دارد (ت ۱). سازمان‌یابی بر پایه تخصص‌گرایی به معنی فعالیت‌های نهادهایی در سطوح کارکردی مشابه (که یک بخش<sup>۲۵</sup> از مجموعه بخش‌های اداره‌کننده امور جوامع/ نهادهای بخش عمومی اداره‌کننده جوامع خوانده می‌شود) است که موجب می‌شود آن‌ها بر اساس دستور کارها و تخصص مشابه در یک عرصه سیاست‌گذاری مشترک عمل کنند و به صورت عمودی (در سطوح ملی، استانی یا ایالتی، و محلی) به یکدیگر متصل شوند. این اتصال عمودی بیانگر میزانی از تمرکزگرایی و روابط سلسله‌مراتبی است که در عرصه‌های سیاست‌گذاری متفاوت و کشورهای مختلف شکل و شدت متفاوتی دارد. سیاست‌هایی که در این شیوه سازمان‌یابی تولید می‌شوند می‌توانند پیامدهای جانبی<sup>۲۶</sup> (و نه نیت‌دار<sup>۲۷</sup>)، تصادفی، ناخواسته، و نامطلوبی بر شهرها و مناطق داشته باشند، به‌ویژه آنکه اثرگذاری جمعی آن‌ها بر یک ناحیه جغرافیایی-اداری<sup>۲۸</sup> نیز پیش‌بینی‌ناپذیر است.

بُعد افقی سیاست‌گذاری عمومی توسط نهادهای بخش عمومی اداره‌کننده جوامع در سطوح شهری و فراشهری (یا

۱۶. نک: علی عسکری و غلامرضا کاظمیان، «شناخت و تحلیل نظام موجود مدیریت مجموعه‌های شهری کشور»؛ عباس احمد آخوندی و همکاران، «چشم‌انداز نظام حاکمیت منطقه کلان‌شهری تهران».

۱۷. نک: غلامرضا کاظمیان و زهره میرعابدینی، «آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری شهری».

۱۸. نک: نوید سعیدی رضوانی و غلامرضا کاظمیان، امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها.

19. public policy

۲۰. دانشپور، ابراهیم‌نیا، «فرصت‌ها و موانع به‌کارگیری رهیافت همکارانه در پایه‌گذاری ساختار سیاست‌گذاری یکپارچه در شهر تهران»، ص ۹۱.

۲۱. ابراهیم‌نیا، دانشپور، «سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران: روش‌های واکاوی دوگانه یکپارچگی-غیر یکپارچگی»، ص ۱۸-۱۹.

۲۲. نک:

K.S. Christensen, *Cities and Complexity: Making Intergovernmental Decisions*.

23. specialization

24. territorial area

25. sector

26. side effects

27. intended / accidental

28. geographic area



منسجم، و ابزارهایی برای اجرا تدوین می‌شوند که «آنچه یک مکان هست» و «آنچه ممکن است بشود» را شکل و چارچوب دهند<sup>۳۴</sup>. در برنامه‌ریزی فضایی منظور از «فضایی» تمرکز بر اینکه «چیزها کجا هستند» (یعنی مدیریت روابط میان فعالیت‌هایی که در یک قلمرو کالبدی روی می‌دهند)<sup>۳۵</sup> و نیز بر یکپارچگی دستور کارهای چندگانه (محیطی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، و سازمانی) اثرگذار بر مکان‌ها است. به همین دلیل می‌توان آن را یک شیوه تصمیم‌گیری دانست که انگاشت یکپارچه کردن دستور کارها و اعمال در سطوح متفاوت اداره جامعه و نیز یکپارچه کردن عواملان سیاست‌گذاری در قلمروهای گوناگون جغرافیایی- اداری را به کار می‌گیرد.

در کشورهایی که از سازوکار برنامه‌ریزی استفاده می‌کنند، بخش عمومی متولی برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزی فضایی را به منزله ابزاری سیاستی برای ایجاد یکپارچگی در سیستم‌های اداره جامعه و سازوکاری برای به‌هم‌پیوستن سیاست‌گذاری، و فراهم‌کننده میدانگاهی<sup>۳۶</sup> به کار می‌برد، که در این صورت بخش‌های دیگر سیاستی می‌توانند درباره ابعاد فضایی سیاست آینده خود به توافق برسند و راهبردهای جاری و آینده خود را در چارچوب سازگاری این راهبردهای فضایی تعیین کنند و یا در

زیرمنطقه‌ای و منطقه‌ای) روی می‌دهد. آنچه بین-وابستگی<sup>۳۹</sup> این نهادها را پدید می‌آورد، هدایت و مهار قلمروهای جغرافیایی- اداری است. درک پیچیدگی مشکل‌های سیاستی<sup>۴۰</sup> و این واقعیت که سیاست‌های بخشی تک‌بعدی، تک‌انتظامی و تک‌مقصودی و اغلب ناهماهنگ ممکن است هم‌پوشانی داشته باشند و حتی متضاد یا در کشمکش باشند<sup>۴۱</sup>، موجب برانگیختن توجه به انگاشت «سیاست‌گذاری یکپارچه»<sup>۴۲</sup> در برنامه‌ریزی برای بزرگ‌شهرها شده<sup>۴۳</sup> و «برنامه‌ریزی فضایی» همچون سازوکاری برای ایجاد یکپارچگی در سیاست‌گذاری بخش عمومی گردیده است.

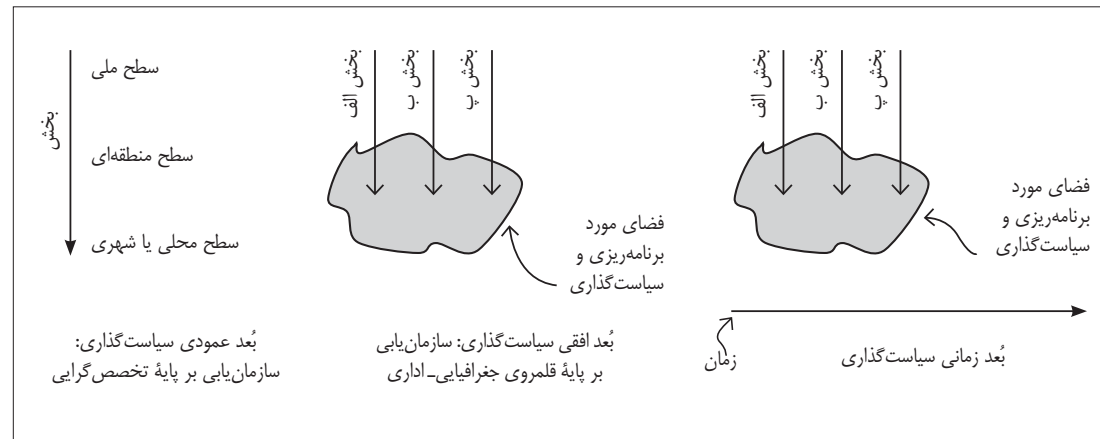
## ۲.۲. برنامه‌ریزی فضایی و سیاست‌گذاری عمومی

برنامه‌ریزی فضایی با مکان، شدت استفاده، شکل، میزان، و توازن توسعه زمین مورد نیاز برای جای‌دادن به انواع فعالیت‌های انسان و کاربردهای گوناگون مصرف‌کننده فضا سروکار دارد. برنامه‌ریزی فضایی را یک فرایند اجتماعی- فضایی دگرگون‌کننده و یکپارچه‌کننده و هدایت‌شونده از سوی بخش عمومی مطرح می‌کنند، با آن فرایند چشم‌انداز، اعمال

29. Inter-dependency  
30. policy problems  
31. H. Briassoulis, "Policy Integration for Complex Policy Problems: What, Why and How", p. 2.  
32. integrated policy-making  
33. دانش‌سپور، ابراهیم‌نیا، محمودپور، «تدبیر چارچوب مدیریت دانش برای سیاست‌گذاری یکپارچه در کلان‌شهر تهران»، ص ۶۰-۶۱  
34. L. Albrechts, "How to Enhance Creativity, Diversity and Sustainability in Spatial Planning: Strategic Planning Revisited", pp. 4-5.  
35. P. Healey, "The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe", p. 46.  
36. forum

ت ۱. نمودار نشان‌دهنده ابعاد سه‌گانه ساختاردهنده روابط میان سیاست‌ها در بزرگ‌شهرها در جهان، طرح و تدوین: نویسندگان بر اساس:

Christensen, *Cities and Complexity: Making Intergovernmental Decisions*, p. 66.



آن‌ها جرح و تعدیل‌هایی ایجاد کنند<sup>۳۷</sup>. اهداف خرد منتج از چنین هدف کلانی را می‌توان چنین بیان کرد<sup>۳۸</sup>:

- تمرکز بر برآمدهای توسعه فضایی و استفاده کارآمدتر از سیستم برنامه‌ریزی برای کمک به دستیابی به اهداف کلان دیگر بخش‌ها،

- تأثیرگذاری و یکپارچه کردن تحقق سیاست فضایی که در آن تأثیرهای فضایی دیگر سیاست‌های بخشی در نظر گرفته شود، - وارد کردن یک بُعد فضایی یا قلمروی<sup>۳۹</sup> به راهبردها و سیاست‌های بخشی،

- ایجاد اجتماع‌های سیاستی نوین<sup>۴۰</sup> که بازتابی از واقعیت‌های توسعه فضایی و پیش‌ران‌ها<sup>۴۱</sup>ی آن باشد،

- استفاده از برنامه‌ریزی به مثابه یک فرایند یادگیری<sup>۴۲</sup> (یعنی پیشبرد درک و بحث<sup>۴۳</sup> در یک فرایند سیاسی همکارانه<sup>۴۴</sup>).

نقش یکپارچه‌کننده‌ای که برای برنامه‌ریزی فضایی در نظر گرفته می‌شود به این دلیل نیست که سیستم برنامه‌ریزی حقوق یا موقعیتی ویژه برای عمل به منزله یک کانون یکپارچه‌کننده سیاست‌های بخشی دارد؛ بلکه از این اندیشه ناشی می‌شود که برنامه‌ریزی شهری قادر است «مکان» یا «قلمرو» را همچون یک ابزار برای سازمان‌دهی به هم‌پیوستن سیاست‌ها و روی دادن اعمال بخشی در یک محدوده جغرافیایی به کار گیرد<sup>۴۵</sup>.

بازبینی پژوهش‌هایی که در آن‌ها فرصت‌ها و موانع سیاست‌گذاری یکپارچه در کشورهای گوناگون تحلیل شده‌اند بر این دلالت دارند که در کشورهای مختلف، سطح محلی برنامه‌ریزی در مقایسه با سطوح بالاتر بخش عمومی فرصت‌های بیشتری را برای طراحی و اجرای یک چارچوب سیاست‌گذاری فضایی و یکپارچه فراهم می‌کند.<sup>۴۶</sup> برای برنامه‌ریزی در مقیاس زیر-منطقه‌ای<sup>۳۷</sup> و حفظ روابط میان عوامل سیاست‌گذاری در بخش‌های چندگانه و هماهنگی میان این عوامل سیاست‌گذاری<sup>۳۸</sup> وجود یک نهاد اجرایی دائمی الزامی است و فرصتی برای پایه‌گذاری سیستم برنامه‌ریزی فضایی

یکپارچه‌کننده سیاست‌ها (و نه برخوردار از قدرتی ورای آن‌ها) دانسته می‌شود.

### ۳. سیاست‌گذاری بخشی در سطح ملی در برابر سیاست‌گذاری فضایی در سطح محلی (بزرگ‌شهر تهران)

عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری بخش عمومی در بزرگ‌شهر تهران هریک-در چارچوب دستور کارها و حوزه‌های قدرت و تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری مجزای خود-تصویری متفاوت از مشکل‌ها را در نظر دارند و اولویت‌های برنامه‌ریزی متفاوتی را (که با حوزه مورد عمل خود در بزرگ‌شهر تهران مرتبط است) مبنای عمل خود قرار داده‌اند. این وضعیت نشان از موقعیتی بالقوه ناهماهنگ دارد که در آن امکان بروز تضاد و کشمکش در ارزش‌های زیرکار و قواعد راهنمای تصمیم‌ها و سیاست‌های این عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری وجود دارد. با شناسایی این مشکل، از سال ۱۳۴۷ به طور مداوم در قوانین ملی و اسناد برنامه‌ریزی شهری تهران رد پای درخواست‌هایی دیده می‌شود که می‌توانند به منزله گذار از سیاست‌گذاری بخشی به سیاست‌گذاری یکپارچه تلقی گردد. یکی از این موارد مربوط است به درخواست پایه‌گذاری نهاد تصمیم‌گیری متولی برنامه‌ریزی در سطح شهر تهران و هماهنگی و یکپارچگی سیاست‌های چندگانه عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری بخش‌های عمومی، عمومی-خصوصی، خصوصی، جامعه مدنی و شهروندان، و موردی دیگر مربوط است به درخواست گسترش اختیارات شهرداری تهران، به گونه‌ای که بتواند پذیرای نقش هماهنگ‌کننده و یکپارچه‌کننده باشد. با وجود این، چنین درخواستی هیچ‌گاه تحقق نیافته است. در این مقاله برای درک چرایی این وضعیت تحلیلی پیرامون ردیابی وجود نهاد دائمی دارای مسئولیت برنامه‌ریزی در سطح محلی-که اقتدار، اختیار، و مسئولیت‌های آن امکان هماهنگی و یکپارچه کردن عوامل

37. G. Houghton, et al, *The New Spatial Planning: Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries*, pp. 5, 27; R. Atkinson, "Spatial Planning, Urban Policy and the Search for Integration: the Example of a Medium-sized City", p. 101.  
38. V. Nadin, "The Emergence of the Spatial Planning Approach in England", p. 53.  
39. territorial  
40. new policy communities  
41. drivers  
42. learning process  
۴۳. مبحث argument در منطق و فلسفه به معنای مجموعه‌ای از گزاره‌ها است که عموماً برای متقاعد کردن کسی یا چیزی، یا دلیل‌آوری برای پذیرش یک نتیجه عرضه می‌شود.  
44. a collaborative political process  
45. Ibid.  
46. C.H. Sørensen, "Denmark: the Integration of Environmental Concerns into Transport Policy", pp. 47-48; M. Buser & S. Farthing, "Spatial Planning as an Integrative Mechanism: A Study of Sub-regional Planning in South Hampshire, England"; D. Stead, et al,  
←

بزرگ‌شهر تهران اثرگذار است، در شرایط نبود تعاریف روشن از روابط میان آن‌ها، نشان از یک زمینه گسترده تضاد، کشمکش، و ناهماهنگی در بزرگ‌شهر تهران دارد (ت ۲):

– عوامل سیاست‌گذاری در سطح ملی شامل مجلس شورای اسلامی، هیئت وزیران، و وزارتخانه‌های گوناگون (توسط اداره‌های کل سیاستگذار بخشی در سطح محلی) که با در نظر گرفتن بزرگ‌شهر تهران، پایتخت و شهر نخست کشور، به تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری برای ایفای این نقش در بزرگ‌شهر تهران می‌پردازند و بر ساختار فضایی بزرگ‌شهر تهران اثر می‌گذارند.

– عوامل سیاست‌گذاری منتخب شهروندان شهر تهران، یعنی شورای شهر و شهرداری تهران که (به نمایندگی از شهروندان شهر تهران) به تصمیم‌گیری در این بزرگ‌شهر تهران می‌پردازند و با تصمیم‌های خود بر ساختار فضایی بزرگ‌شهر تهران اثر می‌گذارند.

– عوامل سیاست‌گذاری بخش‌های دولتی، نیمه‌دولتی، نظامی و انتظامی که در چارچوب نیازهای سازمانی خود و با تصمیم‌هایی مرتبط با تغییر فعالیت و تغییر کاربرد، بر ساختار فضایی بزرگ‌شهر تهران اثر می‌گذارند.

– توسعه‌دهندگان زمین و فضای ساخته‌شده که منابع موجود در این بزرگ‌شهر را همچون منبعی برای تجمیع و افزایش سرمایه خود در نظر می‌آورند و از طریق کوشش در به زیر توسعه بردن

سیاست‌گذاری بخشی پیرامون یک چارچوب سیاستی توسعه شهری مدون و مورد توافق عوامل سیاست‌گذاری چندگانه را فراهم کند. صورت‌بندی می‌شود و دستور کار سه‌گانه زیر به ترتیب در بندهای ۱.۳، ۲.۳، و ۳.۳ پیگیری می‌شود:

**نخست.** شناسایی عوامل سیاست‌گذاری اثرگذار بر برنامه‌ریزی شهری در تهران و جایگاه برنامه‌ریزی و مدیریت بزرگ‌شهری در میان آن‌ها،

**دوم.** شناسایی فرصت‌هایی که در اسناد قانونی برای تقویت جایگاه نهاد مدیریت و برنامه‌ریزی بزرگ‌شهری در تهران موجود هستند،

**سوم.** ردیابی دلایل عدم تغییر از برنامه‌ریزی بخشی در سطح ملی (یعنی توسط ادارات کلی که به سیاست‌گذاری بخشی در سطح محلی در تهران می‌پردازند)، به برنامه‌ریزی فضایی بزرگ‌شهری در تهران، با وجود فرصت‌هایی که در دو بند نخست و دوم شناسایی و معرفی شد.

### ۱.۳. ۱. عاملان سیاست‌گذاری اثرگذار بر قلمرو برنامه‌ریزی شهری و جایگاه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در میان آن‌ها

وجود عاملان تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران که هر یک بهره‌ها، منافع، و اهداف متفاوتی را پیگیری می‌کنند و حضور و سیاست‌گذاری آنان به طور هم‌زمان بر

→ "Conclusion", pp. 123-128; V. Nadin & K. Seaton, "England: The Integration of Transport, Land-use and Environmental Policies", pp. 54-58; R. Schlechier-Tappeser, et al, "Germany: Integrated Transport, Land-use and Environmental Policy-making", pp 73-75. 47. sub-regional

۴۸. نک:

G. Vigar, "Toward an Integrated Spatial Planning?"

ت ۲. ماتریس نشان‌دهنده عوامل سیاست‌گذاری در چارچوب هر یک از مراحل فرایند سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران، تدوین: نگارندگان.

نظارت و ارزیابی اجرای سیاست	اجرای سیاست	صورت‌بندی گزینه‌های سیاستی و انتخاب سیاست	تعیین دستور کار سیاست‌گذاری	مراحل سیاست‌گذاری / سطح سیاست‌گذاری
قوة قضاییه و واحدهای استانی آن شورای شهر تهران	واحدهای استانی و شهرستانی وزارتخانه‌ها شورای شهر تهران شهرداری شهر تهران	هیئت وزیران مجلس شورای اسلامی وزارتخانه‌ها شورای شهر تهران شهرداری شهر تهران	هیئت وزیران مجلس شورای اسلامی وزارتخانه‌ها شورای شهر تهران شهرداری شهر تهران عوامل غیر رسمی سیاست‌گذاری	سطح محلی: بزرگ‌شهر تهران

زمین در این شهر با انگیزه کسب بیشترین میزان سود اقتصادی قابل دریافت به سوداگری زمین و فضای ساخته شده می‌پردازند و همواره متقاضی تغییر کاربرد و تراکم فضای ساخته شده بر خلاف ضوابط و مقررات برنامه‌های شهری هستند و به این ترتیب بر ساختار فضایی بزرگ‌شهر تهران اثر می‌گذارند.

چندگانگی و گوناگونی این عوامل سیاست‌گذاری نشان از آن دارد که تصمیم‌گیری درباره فعالیت‌های شهری در تهران بر عهده عواملی است که در چارچوب ساختار و روابط سازمانی بخشی و عمودی عمل می‌کنند. شهرداری و شورای شهر تهران را می‌توان تنها عوامل سیاست‌گذاری دانست که به طور ضمنی «عناصر افقی مدیریت و برنامه‌ریزی شهر تهران» به شمار می‌روند و در موارد گوناگون میان وظایف آن‌ها با وظایف دیگر عوامل سیاست‌گذاری بخش عمومی انواع تداخل و هم‌پوشانی وجود دارد (ت ۳).

در بزرگ‌شهر تهران قدرت تصویب برنامه‌های جامع و تفصیلی به عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در سطح ملی، یعنی به شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، واگذار شده که وزرای عضو این شورا یا نمایندگان آن‌ها در آن شرکت می‌کنند. در حالی که اجرای این برنامه‌ها هرچند به صورت کامل و جامع نیست—وظیفه شهرداری تهران است، نهادی که خود در تولید این برنامه‌ها مشارکت ندارد، منابع مالی برای اجرا نیز از سوی عوامل سیاست‌گذاری در سطح ملی در اختیار آن قرار نمی‌گیرد و در دستور کار آن نقشی که نشان از یکپارچگی داشته باشد، نیست. ناروشن بودن مأموریت، و دستور کار و وظایف و اختیارات شهرداری تهران مانعی است بر سر راه اختیار رویکردی فضایی و همکارانه در برنامه‌ریزی و مدیریت بزرگ‌شهر تهران. موانع مربوط به عملکرد شورای شهر تهران در مقام نهاد مدیریت و برنامه‌ریزی شهری تهران نیز به ناهمخوانی میان قوانین درباره نقش و عملکرد آن مربوط است. بر پایه اصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «شوراها از ارکان

تصمیم‌گیری و اداره امور کشور» هستند. در فصل هفتم این قانون به تشکیل شوراهای محلی و شورای عالی استان‌ها که تصمیم‌های آن‌ها در چارچوب اختیاراتشان برای عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری بخش عمومی الزام‌آور هستند، برای پیشبرد برنامه‌های اجتماعی—اقتصادی با ماهیتی رفاهی بر همکاری مردم و توجه به مقتضیات محلی، اشاره شده است. با وجود این، ناروشن بودن مأموریت دستور کار و وظایف و اختیارات شوراهای شهر به صورت مانعی بر سر راه عملیاتی کردن این اصول قانون اساسی عمل می‌کند. این مانع از آنجا برمی‌خیزد که مطابق «قانون تشکیلات، وظایف، و اختیارات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و اصلاحات بعدی آن» (در سال‌های ۱۳۷۵، ۱۳۸۲، ۱۳۸۶، و ۱۳۹۲) وظیفه

بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی حوزه انتخابیه و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و راه‌حل‌های کاربردی در این زمینه‌ها برای برنامه‌ریزی و عرضه آن به مقامات مسئول ذی‌ربط<sup>۴۹</sup>

بر عهده شوراهای اسلامی شهرها گذارده شده است (بند ۲ ماده ۷۱)؛ اما چگونگی انجام این وظایف، یعنی جایگاه حقوقی شورای شهر، از یک سو، در خصوص شهرداری و از سوی دیگر، در مورد دیگر عوامل سیاست‌گذاری در بخش عمومی، و راه‌های قانونی عرضه پیشنهادهای شورای اسلامی شهر به آن‌ها روشن نشده است. در این قانون سازوکار نظارت شورای شهر نیز مشخص نشده و چنین نظارتی ضمانت اجرایی نیافته است. به بیان دیگر، هریک از عوامل سیاست‌گذاری اثرگذار در شهر تهران مطابق با دستور کار بخشی و عمودی خود عمل می‌کنند و شورای شهر حتی در مورد مهم‌ترین وظیفه خود—یعنی انتخاب شهردار—نیز مستقل نیست و به تأیید وزارت کشور وابسته است.

۴۹. قانون تشکیلات، وظایف، و اختیارات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و اصلاحات بعدی آن (۱۳۷۵، ۱۳۸۲، ۱۳۸۶، ۱۳۹۲). مصوب مجلس شورای اسلامی.



سطح	شیوه سازمان‌دهی	عوامل سیاست‌گذاری	سیستم‌های فعالیت	
ملی	بخشی	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی ایران، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری	فعالیت‌های فرهنگی و مذهبی	فعالیت‌ها در زمینه رفاه عمومی
شهر تهران	قلمرویی	شهرداری تهران	فعالیت‌های ورزشی	
ملی	بخشی	وزارت ورزش و جوانان ایران	فعالیت‌های بهداشتی و درمانی	
ملی	بخشی	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	فعالیت‌های آموزشی	
ملی	بخشی	وزارت آموزش و پرورش و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	فعالیت‌های گذران اوقات فراغت در بوستان‌ها	
شهر تهران	قلمرویی	شهرداری تهران	فعالیت‌های حفاظت و امنیت جامعه	
ملی	بخشی	نیروی انتظامی تهران بزرگ	فعالیت‌های بهداشت عمومی شهر	
شهر تهران	قلمرویی	شهرداری تهران	فعالیت‌های مدیریت و برنامه‌ریزی شهری	
ملی	بخشی	وزارت نیرو	فعالیت‌های حفاظت از محیط زیست	
شهر تهران	قلمرویی	شهرداری تهران	فعالیت‌های مرتبط با کاهش آسیب‌های اجتماعی	
ملی	بخشی	مجلس شورای اسلامی، هیئت دولت، وزارت راه و شهرسازی، وزارت کشور	فعالیت‌های مرتبط با تولید و ساخت در کارگاه‌های صنعتی	فعالیت‌های تولیدی-خدماتی
شهر تهران	قلمرویی	شورای اسلامی شهر تهران، شهرداری شهر تهران	فعالیت‌های مرتبط با ساختمان‌سازی و راه‌سازی	
ملی	بخشی	سازمان حفاظت محیط زیست کشور	فعالیت‌های مرتبط با عرضه تسهیلات زیربنایی و خدمات شهری	
شهری	قلمرویی	شهرداری تهران	فعالیت‌های مرتبط با حمل‌ونقل انسان و کالا	
ملی	بخشی	وزارت راه و شهرسازی	فعالیت‌های مرتبط با پخش عمده و جزئی محصولات/ کالاها	
ملی	بخشی	سازمان بهزیستی کشور		
شهر تهران	قلمرویی	شهرداری تهران		
ملی	بخشی	وزارت صنعت، معدن، تجارت		
ملی	بخشی	وزارت راه و شهرسازی		
شهر تهران	قلمرویی	شهرداری تهران		
ملی	بخشی	وزارت نیرو		
شهر تهران	قلمرویی	شهرداری تهران		
ملی	بخشی	وزارت صنعت، معدن، تجارت		
شهر تهران	قلمرویی	شهرداری تهران		

ت ۳. ماتریس نشان‌دهنده عوامل سیاست‌گذاری در چارچوب هر یک از سیستم‌های فعالیت در بزرگ‌شهر تهران، تدوین: نگارندگان، بر پایه پایگاه‌های اطلاع‌رسانی شرکت‌ها، سازمان‌ها، مراکز، و ادارات کل آب و فاضلاب استان تهران، توزیع نیروی برق تهران بزرگ، انبارهای عمومی و خدمات گمرکی ایران، بهداشت شمال، بهزیستی استان تهران، مجلس شورای اسلامی، حفاظت محیط زیست استان تهران، راه و شهرسازی استان تهران، استانداری تهران، اتاق اصناف تهران، سلامت محیط و کار، گمرک جمهوری اسلامی ایران، و قانون شهرداری‌ها، ۱۳۳۴ و اصلاحات و الحاقات بعدی.

۵۰. مهندسین مشاور عبدالعزیز فرمانفرمایان و مؤسسه ویکتور گروئن، طرح جامع تهران.

51. Tehran built form; guidelines for a coordinated urban design policy  
52. Harvard University, Center for International Development.

نگارندگان اطلاع دقیقی از اینکه مؤسسه یادشده با دعوت کدام نهاد ملی به بررسی و انتشار این گزارش اقدام کرده نیافتند.

۵۳. شرکت خدمات مدیریت ایرانیان، بازنگری استراتژیک نظام مدیریت اجرایی کلان‌شهر تهران، ب: ۱۴۵.

۵۴. تحت نظارت استاندار و با شرکت استاندار، شهردار بزرگ‌شهر اصلی هر مجموعه‌شهری، رییس شورای اسلامی بزرگ‌شهر اصلی، یک نماینده منتخب سایر شهرداری‌های مجموعه‌شهری، دو نماینده از اعضای شورای اسلامی استان به انتخاب خود این شورا، یک نماینده از شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، یک نماینده از مجلس شورای اسلامی از حوزه‌های انتخابی مجموعه‌شهری، رییس سازمان اجرایی مجموعه‌شهری، یک نماینده از تشکلهای صنفی و خدماتی بخش خصوصی و یک نماینده از تشکلهای غیر دولتی اعضای آن را تشکیل دهند. ۵۵. شامل رئیس سازمان اجرایی مجموعه‌شهری، مدیریت هماهنگی درون‌شهری، مدیریت و کنترل پیراشهری، مدیریت و کنترل امور بخشی و مدیریت طراحی و ارائه زیرساخت‌ها و خدمات مشترک.

### ۳.۲. فرصت‌های تقویت جایگاه مدیریت و برنامه‌ریزی در سطح محلی (بزرگ‌شهر تهران)

اسناد حقوقی (شامل قوانین، مصوبه‌ها، لوایح پیشنهادی برای تصویب)، اسناد برنامه‌ریزی شهری (شامل برنامه‌های شهری که در فاصله زمانی ۱۳۴۷-۱۳۹۶ برای بزرگ‌شهر تهران تهیه شده‌اند)، گزارش‌های رسمی تهیه‌شده در بخش‌های عمومی و پژوهش‌هایی که به سفارش بخش عمومی انجام شده‌اند، در این بند از مقاله ردیابی و شناسایی شده‌اند.

بر اساس معیار «مرتبط بودن» محتوای آن‌ها با زمینه اصلی تحلیل در این بخش مقاله، که بازبینی و فرصت‌های اصلی تقویت جایگاه مدیریت و برنامه‌ریزی در سطح محلی (بزرگ‌شهری) در تهران است، این اسناد در دو دسته قرار گرفتند: نخست) چارچوب‌های قانونی و اسناد برنامه‌ریزی پشتیبان تقویت جایگاه مدیریت و برنامه‌ریزی در سطح محلی (بزرگ‌شهری) در تهران،

دوم) عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در جایگاه مدیریت و برنامه‌ریزی در سطح محلی (بزرگ‌شهری).

### ۳.۲.۱. چارچوب‌های قانونی و اسناد برنامه‌ریزی پشتیبان تقویت جایگاه مدیریت و برنامه‌ریزی در سطح محلی در بزرگ‌شهر تهران

بنا بر تحلیل متن قوانین و اسناد برنامه‌ریزی در سه سطح ملی، استانی و شهری، کوشش‌های گوناگونی از سوی عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری مرتبط با هر مورد انجام شده تا نهادی پایه‌گذاری شود که بتواند در جایگاه نقش مدیریت و برنامه‌ریزی سطح محلی قرار گیرد و با شهرداری تهران به گونه‌ای تقویت شود که بتواند پذیرای این نقش باشد. در «ت ۴» این کوشش‌ها بر حسب سیر تاریخی آن‌ها معرفی شده‌اند.

**طرح جامع تهران (۱۳۴۷):** در نخستین طرح جامع شهر تهران به منظور فراهم کردن ظرفیتی برای یکپارچگی در

سیاست‌گذاری در برنامه‌ریزی شهر تهران «ایجاد سازمان جدا و مستقل از شهرداری تهران با اختیارات و مسئولیت‌های بیش از توان شهرداری‌ها» پیشنهاد شد.<sup>۵۰</sup> این پیشنهاد همچون بسیاری از دیگر مفاد این برنامه در شهر تهران اجرا نشد.

گزارش شکل ساخته‌شده تهران؛ دستورالعمل‌هایی برای یک سیاست طراحی شهری هماهنگ<sup>۵۱</sup> (۱۳۵۷): در این گزارش که برای یافتن مشکلات در زمینه سیاست‌گذاری طراحی شهری در بزرگ‌شهر تهران از سوی مؤسسه توسعه بین‌المللی دانشگاه هاروارد<sup>۵۲</sup> تهیه شد، پیشنهاد پایه‌گذاری یک «ساختار و فرایند مدیریت» در سطح شهر تهران مطرح گردید<sup>۵۳</sup> و این پیشنهاد نیز هیچ‌گاه پیگیری نشد.

**لایحه (پیشنهادی) نظام جامع مدیریت مجموعه‌های شهری کشور (۱۳۷۸):** در این لایحه (پیشنهادی) که پشتوانه آن یک طرح پژوهشی (پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۷۸) به کارفرمایی پژوهشکده شهری و روستایی سازمان شهرداری‌ها است، سازوکاری برای مدیریت «مجموعه‌های شهری» در دو سطح پیشنهاد شده است: سطح نخست) سطح سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی است که از سوی «شورای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مجموعه‌شهری»<sup>۵۴</sup> با عنوان بالاترین مرجع تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی در مدیریت مجموعه‌شهری و نهاد دائم برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه در مجموعه شهری انجام می‌گیرد، و سطح دوم) سطح مدیریت اجرایی و عملیاتی است که از سوی سازمانی عمومی اما غیر دولتی با نام «سازمان اجرایی مجموعه‌شهری»<sup>۵۵</sup> انجام می‌گیرد. به پیشنهاد این لایحه، پس از راه‌اندازی دو سطح تصمیم‌گیری پیش‌گفته، همه عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در نواحی جغرافیایی-اداری واقع در محدوده مجموعه‌شهری و نیز نمایندگی‌های عوامل سیاست‌گذاری بخشی ملزم هستند که آن دسته از فعالیت‌های خود را، که بر تمام با بخشی از محدوده مجموعه‌شهری اثرگذار است، با هماهنگی با «شورای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی

۵۶. پایگاه اطلاع‌رسانی مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، *بازرسی قوانین پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۹)*، به نشانی: <http://rc.majlis.ir/fa/law> (تاریخ دسترسی ۱۳۹۶/۰۱/۱۵)

ت ۴. ماتریس نشان‌دهنده چارچوب‌های قانونی پشتیبان تقویت جایگاه مدیریت برنامه‌ریزی بزرگ‌شهری در تهران، تدوین: نگارندگان.

وزارتخانه‌ها تشکیل شد تا در مورد اختیارات جدید شهرداری‌ها تصمیم‌گیری کند، که به دلیل حضور نیافتن نمایندگان وزارتخانه‌ها و همراهی نکردن آن‌ها فعالیت‌های آن ناتمام ماند<sup>۵۸</sup>.

**برنامه مجموعه شهری تهران (۱۳۸۲):** در این برنامه با شناسایی مشکل ناهماهنگی میان شهرداری‌ها، از یک سو، و عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری بخشی در شهر تهران که تابع وزارتخانه‌ها در سطح ملی هستند، از دیگر سو، و با هدف از میان برداشتن کاستی‌های مربوط به ناهماهنگی در مدیریت و برنامه‌ریزی در بزرگ‌شهر تهران و سکونتگاه‌های شهری و روستایی پیرامون آن، استقرار «نظام مدیریت واحد مجموعه شهری تهران» پیشنهاد شد. نظام مدیریت مورد نظر این برنامه متشکل از دو سطح است<sup>۵۹</sup>: در سطح نخست «سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری، هماهنگ‌سازی، و نظارت» به نهادی که به ریاست رئیس جمهوری و متشکل از وزیران و عوامل سیاست‌گذاری محدوده‌های جغرافیایی-اداری مختلف با

مجموعه شهری» انجام دهند. این لایحه هیچ‌گاه به قانون تبدیل نشد.

**قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹):** در این قانون به بخش عمومی اجازه داده شد که

با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها، آن گروه از تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی در رابطه با مدیریت شهری را که ضروری تشخیص می‌دهد، به همراه منابع تأمین مالی مورد نیاز به شهرداری‌ها واگذار کند<sup>۵۶</sup>.

برای اجرای این بخش از این قانون هیچ فعالیتی، جز فعالیت‌های پژوهشی، انجام نشده است.

**منشور تهران (۱۳۸۰):** منشور شهر تهران بیانیه نهایی کنگره‌ای بود که از سوی شورای اسلامی شهر تهران و با تیتراژ «اعلام موضع مشترک شورای شهر تهران، متخصصان شهری، و نمایندگان سازمان‌های غیر دولتی» حل یا کاستن از مشکلات این شهر منتشر شد<sup>۵۷</sup>. در این سند با هدف افزایش توان مدیریت شهری، راهکارهایی برای هدایت و هماهنگی تصمیم‌ها و سیاست‌های اثرگذار بر قلمرو برنامه‌ریزی شهری که از سوی عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری گوناگون بخش عمومی در این بزرگ‌شهر پیشنهاد شد، از جمله «ایجاد و ارتقای نهادهای شورایی» در سطح بزرگ‌شهر تهران و نیز منطقه بزرگ‌شهری آن که همراه با اختیاراتی در زمینه تخصیص منابع در این سطوح، «هماهنگ کردن و شفاف‌سازی وظایف عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری بخش عمومی» و «ایجاد نهاد دائمی» بود، اما این پیشنهادها پیگیری نشد.

**قانون توسعه اختیارات شهرداری‌ها (۱۳۸۲):** شورای عالی اداری کشور در ماده ۱۳۶ «قانون پنج‌ساله سوم» خود، توسعه اختیارات شهرداری‌ها و واگذاری برخی وظایف وزارتخانه‌ها در شهرها به شهرداری‌ها را تصویب کرد. برای اجرای این ماده قانونی، کمیسیونی متشکل از نمایندگان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی

سطح	چارچوب‌های هدایت‌کننده ارتباط میان عرصه‌های سیاست‌گذاری بخشی
ملی	- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، ۱۳۷۹ - لایحه [پیشنهادی] نظام جامع مدیریت مجموعه‌های شهری کشور، ۱۳۷۸ - قانون توسعه اختیارات شهرداری‌ها، ۱۳۸۲ - قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور ۱۳۸۳ - قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۹ - پیش‌نویس لایحه مدیریت شهری، ۱۳۹۳ - قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۶
فراشه‌ری: استان تهران	- برنامه مجموعه شهری تهران، ۱۳۸۱ - مصوبه هیئت دولت درباره کلیات، مشخصات و شروط تحقق اهداف طرح مجموعه شهری تهران، ۱۳۸۲ - سند ملی توسعه استان تهران، ۱۳۸۳
محلی: بزرگ‌شهر تهران	- طرح جامع تهران، ۱۳۴۷ - گزارش شکل ساخته‌شده تهران دستورالعمل‌هایی برای یک سیاست طراحی شهری هماهنگ، ۱۳۵۷ - منشور شهر تهران، ۱۳۸۰ - چشم‌انداز و جهت‌گیری‌های استراتژیک تهران در افق ۱۴۰۴، ۱۳۸۵ - طرح جامع (راهبردی-ساختاری) تهران، ۱۳۸۶



۵۷. شورای اسلامی شهر تهران، منشور شهر تهران.
۵۸. حسین ایمانی جاجرمی و دیگران، مدیریت شهری؛ جلد دوم مدیریت شهری در ایران، ص ۲۰۱-۲۰۳.
۵۹. مجید غمامی و دیگران، شرایط تحقق طرح مجموعه شهری تهران- مدیریت یکپارچه و حل مسئله اسکان غیر رسمی، ص ۲۷-۳۰.
۶۰. هیئت دولت (مصوبه)، کلیات، مشخصات و شروط تحقق اهداف طرح مجموعه شهری تهران.
۶۱. پایگاه اطلاع‌رسانی مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، بازیابی قوانین پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۹)، به نشانی: <http://rc.majlis.ir/fa/law> (تاریخ دسترسی ۱۳۹۶/۰۱/۱۵)
۶۲. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان تهران، سند ملی توسعه استان تهران.
۶۳. با نام سابق مسکن و شهرسازی در آن دوره.

عنوان «شورای هماهنگی و نظارت بر توسعه مجموعه شهری تهران» ایجاد می‌شود، واگذار شود، و در سطح دوم «نهاد مدیریت مجموعه شهری تهران» ایجاد شود که مدیریت آن به استاندار استان تهران واگذار شود. این دو سطح سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری تشکیل نشده‌اند.

**مصوبه هیئت دولت درباره کلیات، مشخصات، و شروط تحقق اهداف طرح مجموعه شهری تهران (۱۳۸۲):** ساختار مدیریتی پیشنهادی برنامه مجموعه شهری تهران پس از تأیید و تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به تصویب هیئت دولت نیز رسید. در این مصوبه مقرر شده است که استاندار تهران (که نماینده دولت در سطح استان است) با اختیارات ویژه در مقام مدیر مجموعه شهری تهران عمل کند و دو وزارتخانه راه و شهرسازی و کشور نیز ساختار سازمانی، حدود اختیارات، و شرح وظایف مدیریت مجموعه شهری را به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (که پس از اصلاح مصوبه دولت جانشین آن شد) پیشنهاد و تصویب آن را پیگیری کنند.<sup>۶۰</sup> این مصوبه با مخالفت و نظرات انتقادی شهرداری و شورای شهر تهران روبه‌رو شد، زیرا آن را فعالیتی سیاسی برای تضعیف جایگاه شهرداری و شورای شهر تفسیر می‌کردند.

**قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳):** در این قانون بخش عمومی موظف شد که

مسئولیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های بخش عمومی در امور توسعه و عمران شهر و روستا، با تصویب هیئت وزیران و همراه با منابع مالی مورد نیاز، به شهرداری‌ها واگذار شود.<sup>۶۱</sup>

این وظیفه قانونی نیز تنها در پژوهش‌ها- و نه در عمل- پیگیری شد.

**سند ملی توسعه استان تهران (۱۳۸۴):** در این سند ملی مصوب هیئت وزیران که برای توسعه استان تهران در چارچوب تبصره ماده ۷۲ و ماده ۱۵۵ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی،

اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تهیه شده<sup>۶۲</sup>، دخالت عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری ملی در استان تهران و «نبود مدیریت واحد شهری» را از تنگناهای توسعه در این استان دانسته و اهداف توسعه استان «ایجاد مدیریت یکپارچه استانی» و «ایجاد مدیریت واحد شهری در شهرهای بزرگ» استان تعیین شده است. در این سند همچنین در چارچوب مدیریت در سطوح شهری و فراشهری (یعنی استان و شهر)، راهبرد محدود کردن نقش عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری ملی و افزایش اختیارات بخش منتخب شهروندان معرفی گردیده است.

**چشم‌انداز و جهت‌گیری‌های راهبردی تهران در افق ۱۴۰۴ (۱۳۸۵):** این سند چشم‌انداز و جهت‌گیری‌های راهبردی تهران از سوی شورای اسلامی شهر تهران با عنوان «میشاق شهروندان تهرانی و مدیران شهری برای توسعه پایدار یک شهر مطلوب» تولید شد. زمینه سیاست‌گذاری مهم این چشم‌انداز در سطح محلی و فراشهری یا منطقه‌ای بازنگری شیوه‌های مدیریت شهری و وظایف آن بر اساس سیاست‌های تمرکززدایی و با هدف گسترش توانایی مدیریت شهری است که هیچ‌گاه پیگیری نشد.

**برنامه جامع شهر تهران (۱۳۸۵):** در این برنامه یکی از شروط تحقق چشم‌انداز، اهداف، و راهبردهای برنامه‌ریزی شهری در تهران ایجاد نهاد دائمی برنامه‌ریزی در شهر تهران با همکاری شهرداری تهران، شورای اسلامی این شهر، و وزارت راه و شهرسازی<sup>۶۳</sup> اعلام شد. در زمینه افزایش اختیارات و تقویت جایگاه مدیریت شهری در تهران نیز شرط‌هایی، از جمله حضور شهردار و یا رئیس شورای اسلامی شهر تهران در فرایندها و نهادهای برنامه‌ریزی استان تهران، دخالت این شورا در همه تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های مرتبط با قلمرو برنامه‌ریزی شهری در تهران از سوی دولت و مجلس و ایجاد مدیریت یکپارچه حمل‌ونقل مجموعه شهری تهران توسط واگذاری اختیاراتی در این زمینه به شهرداری تهران، مطرح شده



است. این نهاد پس از یک دوره کوتاه مدت فعالیت منحل شد. قانون برنامه پنج ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۷): طبق این قانون بخش عمومی مجاز شد که

نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها، برای دستیابی به توسعه پایدار شهرها، تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها، بازرگاری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقای جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آن‌ها، اقدام قانونی به عمل آورد.<sup>۶۴</sup>

یکی از مهم‌ترین کوشش‌ها برای پیگیری این قانون تدوین پیش‌نویس لایحه مدیریت شهری است که در ادامه معرفی می‌شود.

- پیش‌نویس لایحه مدیریت شهری (۱۳۹۳): این پیش‌نویس از سوی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در چارچوب تحقق ماده ۱۳۷ برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مبنی بر تدوین برنامه جامع مدیریت شهری از سوی دولت، همچون بازرگاری و به‌روزرسانی قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴، تولید شده است. این پیش‌نویس با هدف واگذاری وظایف عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری بخشی (دولتی) در سطوح فراشه‌ری به عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در سطح محلی، چنین پیشنهادهایی را در بر دارد:

الف) برخی از وظایف دولت<sup>۶۵</sup> به شهرداری‌ها سپرده شود و وظایف این نهاد مدیریت شهری در زمینه‌های سیاست‌گذاری شهری، اجتماعی و فرهنگی، مدیریت بحران، حمل‌ونقل و ترافیک، محیط زیست، مالی و اقتصادی، و تأمین امنیت شهرها گسترش یابد،

ب) «دیوان محاسبات شهر» به منظور کنترل و نظارت مستمر مالی و معاملاتی شهرداری‌ها، مؤسسه‌ها، شرکت‌ها، و

سازمان‌های وابسته با مصوبه‌های شورای اسلامی شهر و دیگر قوانین و مقررات لازم الاجرا، با داشتن استقلال اداری و مالی زیر نظر شورای عالی استان‌ها در بزرگ‌شهر تهران تشکیل شود. قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶): در این قانون دولت موظف شده است که با واگذاری برخی از وظایف خود به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، اندازه و ساختار خود تا پایان دوره این برنامه (یعنی سال ۱۴۰۰) کمینه به میزان ۱۵٪ کاهش دهد. در کوشش‌هایی که به منظور تقویت جایگاه مدیریت و برنامه‌ریزی مرتبط با بزرگ‌شهر تهران در فاصله سال‌های ۱۳۴۷ تا ۱۳۹۶ از سوی نهادهای بخش عمومی انجام و در این مقاله ردیابی، تحلیل محتوا، تفسیر، و برشمردن شدند، همواره تقاضا برای شکل‌گیری ساختار مدیریت و برنامه‌ریزی شهری در سطح تهران مطرح شده است، اما منجر به تغییر در ساختارهای سازمانی اداره امور در شهر تهران نشده است. تنها موردی که این ساختار سازمانی شکل گرفته، ایجاد نهاد مدیریت و برنامه‌ریزی شهر تهران است. البته حدود وظایف و اختیارات قانونی این نهاد روشن نشده و با تغییر افراد در جایگاه‌های سیاسی فعالیت آن خاتمه یافته است (نک: ادامه همین بند در بخش «عوامل سیاست‌گذاری در جایگاه مدیریت و برنامه‌ریزی محلی در تهران»).

### ۳.۲.۲. عوامل سیاست‌گذاری در جایگاه مدیریت و

#### برنامه‌ریزی در سطح محلی در بزرگ‌شهر تهران

این دسته از کوشش‌های بخش عمومی مربوط است به فعالیت‌های عوامل سیاست‌گذاری که در سطح استان و بزرگ‌شهر تهران به قصد برقراری و هدایت ارتباط میان عوامل سیاست‌گذاری بخشی، پایه‌گذاری شدند. این عوامل سیاست‌گذاری سه‌گانه هستند: «شورای نظارت بر گسترش شهر تهران»، «شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان تهران»، و

۶۴ پایگاه اطلاع‌رسانی مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، بازبازی قوانین پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹)، به نشانی: <http://rc.majlis.ir/fa/law>

(تاریخ دسترسی ۱۳۹۶/۰۱/۱۵)  
۶۵ در وزارت راه و شهرسازی، وزارت کشور، وزارت ورزش و جوانان، سازمان بهزیستی کشور، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، وزارت آموزش و پرورش، وزارت علوم، تحقیقات، فناوری، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان ثبت اسناد و املاک، سازمان ثبت احوال، و وزارت نیرو.

۶۶. با نام سابق آبادانی و مسکن در آن دوره.  
۶۷. با نام سابق آب و برق در آن دوره.

۶۸. شامل واحدهای استانی وزات‌خانه‌ها/ سازمان‌های امور اقتصادی و دارایی، مسکن و شهر سازی، محیط زیست، بازرگانی، راه و ترابری، جهاد کشاورزی، کار و امور اجتماعی، صنایع و معادن، آموزش و پرورش، فرهنگ و ارشاد اسلامی، نفت، نیرو، فناوری اطلاعات و ارتباطات، ورزش و جوانان، منابع طبیعی، توسعه و تجهیزات مدارس، دادگستری، صدا و سیما، و اطلاعات.  
۶۹. در اسناد و گزارش‌های مختلف این نهاد با نام‌های «نهاد (سازمان) مشترک تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران» و «نهاد مدیریت و برنامه‌ریزی طرح‌های توسعه شهری تهران» نیز آمده است.

۷۰. می‌توان اندیشه‌های فردی و گروهی سازمان‌نیافته یا نیمه‌سازمان‌یافته درباره ضرورت پایه‌گذاری آن (در سال‌های ۱۳۷۶-۱۳۸۰) در انجمن‌های صنفی و تخصصی برنامه‌ریزی شهری در کشور (شامل جامعه مهندسان مشاور، جامعه شهرسازان ایران، انجمن صنفی مهندسان مشاور که گروهی با نام «گروه مشترک شهر تهران» را تشکیل دادند) شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، معاونت شهرسازی و معماری شهر تهران (این معاونت گروهی با نام «کمیته تخصصی ارزیابی طرح و برنامه‌های توسعه شهری» را با مشارکت افراد حقیقی و حقوقی تشکیل داد)، وزارت راه و شهرسازی، و برخی —>

«نهاد مطالعات و تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران» که در ادامه با تحلیل محتوای منابع اطلاعاتی، نقش آن‌ها در تقویت مدیریت و برنامه‌ریزی در سطح بزرگ شهر تهران ردیابی و معرفی می‌شوند:

**شورای نظارت بر گسترش شهر تهران:** این شورا در چارچوب «قانون نظارت بر گسترش شهر تهران» در سال ۱۳۵۲ همراه با «آیین‌نامه اجرایی آن» در سال ۱۳۵۳ با هدف سیاست‌گذاری و ایجاد هماهنگی و نظارت بر توسعه شهر تهران و جلوگیری از رشد نامحدود آن به ریاست نخست‌وزیر وقت و شرکت وزیر راه و شهرسازی<sup>۶۶</sup>، وزیر نیرو<sup>۶۷</sup>، وزیر کشور، و شهردار تهران تشکیل شد تا تصمیم‌های آن از سوی نخست‌وزیر به عوامل سیاست‌گذاری بخش عمومی اعلام و پیگیری شود. بخش عمده فعالیت این شورا به تصمیم‌گیری درباره صدور پروانه ساخت و تفکیک زمین محدود شد و فعالیت آن از سال ۱۳۶۷ ادامه نیافت.

**شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان تهران:** در برنامه سوم (ماده‌های ۷۰ و ۷۱) توسعه اجتماعی، اقتصادی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران که در سال ۱۳۷۹ برای دوره پنج‌ساله ۱۳۷۹-۱۳۸۳ تهیه شد، با هدف تقویت ساختار مدیریت و برنامه‌ریزی استانی در هر استان مقرر شده است که در هر استان شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به ریاست استاندار آن تشکیل گردد. شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان تهران نیز در این دوره پنج سال فعالیت خود را آغاز کرد و با ترکیبی از نمایندگان بسیاری از عوامل سیاست‌گذاری بخشی<sup>۶۸</sup> وظایف بررسی و تأیید برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت توسعه استان را (در میان دیگر اهداف) بر عهده دارد.

**نهاد مطالعات و تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران:**<sup>۶۹</sup> فعالیت این نهاد که کوشش‌های آغازین برای شکل‌گیری آن به دهه ۱۳۷۰ بازمی‌گردد<sup>۷۰</sup>— با تصویب سند برنامه «راهبردی— ساختاری (جامع)» شهر تهران (۱۳۸۶) در شورای عالی شهرسازی و

معماری ایران، پشتوانه قانونی یافت و تفاهم‌نامه میان وزارت راه و شهرسازی، شهرداری تهران و شورای شهر درباره شکل‌گیری آن نیز در سال ۱۳۸۷ در شورای شهر تهران به تصویب رسید. نام تصویب‌شده در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برای این نهاد نشان از منحصر شدن دستور کار آن به فعالیت تهیه برنامه‌های شهری در بزرگ‌شهر تهران دارد. با وجود این، در اسناد غیر الزام‌آور و غیر رسمی<sup>۷۱</sup> دستور کار این نهاد ایجاد یکپارچگی و هماهنگی میان تصمیم‌ها و سیاست‌های همه عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری بخش‌های دولتی و بخش منتخب شهروندان (شهرداری و شورای شهر تهران) دانسته شده است. پس از تغییر مدیریت در وزارت راه و شهرسازی در سال ۱۳۹۱، تفاهم‌نامه سه‌جانبه میان شورای شهر تهران، وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری تهران برای ایجاد نهاد دائمی مطالعات و تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران خاتمه یافته اعلام شد و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران نیز واگذاری وظایف این نهاد به شهرداری تهران را تصویب کرد.

### ۳.۳. بازدارنده‌های پایه‌گذاری ساختار تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری یکپارچه در سطح محلی (بزرگ‌شهر تهران)

با تفسیر کدهای حاصل از تحلیل محتوای منابع مرتبط با ساختارهای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در کشور در بندهای پیشین این مقاله، می‌توان عواملی را که مانع از تحقق فرصت‌هایی پایه‌گذار ساختار تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری یکپارچه در سطح محلی در بزرگ‌شهر تهران شناسایی شدند با عنوان «دوگانگی‌ها و چندگانگی‌هایی» نام برد که به طور هم‌زمان در برابر این فرصت‌ها قرار گرفته و مانع تشکیل این سطح از تصمیم‌گیری برای بزرگ‌شهر تهران شده‌اند. این عوامل را می‌توان چنین تشریح کرد:

نخست. دوگانگی مربوط «تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری برای

پشتیبان نظارت بر عملکرد شهرداری (شامل قوانین و مقررات تفصیلی، زمینه‌های نظارت، معیارها و شاخص‌های نظارت، و مانند آن) در قوانین گنجانیده نشده است.

**دوم. دوگانگی مربوط به «پذیرفتن جایگاه مدیریت و برنامه‌ریزی شهری»**، یا «چیرگی مدیریت و برنامه‌ریزی ملی در شهرها» از سوی بخش عمومی: این دوگانگی مربوط است به نبود نظام مدیریت شهری مستقل و متمایز برای بزرگ‌شهرها (که در این مقاله به بزرگ‌شهر تهران پرداخته شد)، یعنی با وجود اینکه در نظام تقسیمات کشوری ایران شهرها یک واحد یا سطح اداری پذیرفته شده‌اند و قوانین و برنامه‌های گوناگون نیز دربارهٔ واگذاری اختیارات و وظایف بخش دولتی در شهرها به شهرداری‌ها تدوین شده است، برای این سطح، ساختار مدیریت و برنامه‌ریزی در نظر گرفته نشده و روابط بین‌سازمانی اندیشیده شده و هدفمند عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری اثرگذار بر آن‌ها برقرار نشده است. در مواردی که حکم به واگذاری «امور محلی» به مدیریت محلی (شهرداری‌ها و شوراهای شهر) داده شده نیز تعریف روشنی از امور محلی—با عنوان مسئولیت‌هایی که لازم است از حیطة اختیارات و وظایف سطح ملی مدیریت و برنامه‌ریزی کشور خارج شود و در اختیار سطح شهری مدیریت و برنامه‌ریزی قرار گیرد—روشن نشده است. البته با وجود اینکه در چارچوب‌های قانونی، مرزبندی‌ها و قلمرو وظایف شهرداری شهر تهران در مقام یکی از عناصر مدیریت شهری بزرگ‌شهر تهران تعریف نشده و یا دارای تعریف مبهمی است، آنچه در عمل در تهران می‌گذرد، یعنی وظایفی که شهرداری تهران توسط شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به خود انجام می‌دهد، به طور ضمنی نشان از این دارد که شهرداری تهران نقش مدیریت و سیاست‌گذاری در سطح محلی برای بزرگ‌شهر تهران را، فراتر از چارچوب‌های قانونی که با عنوان راهنمای عمل آن تدوین شده‌اند، برای خود در نظر می‌گیرد و در زمینه‌هایی فعالیت می‌کند که دیگر عوامل نیز دارای وظایف قانونی در آن زمینه‌ها هستند

شهرها از سوی نهادهای انتخابی» در برابر «تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری از سوی نهادهای انتصابی بخش عمومی»: تا پیش از تشکیل شوراهای شهر در سال ۱۳۷۷، هرگونه تصمیم‌گیری در سطح شهرها در کشور ایران به شکل متمرکز و از سوی عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری انتصابی از سوی حکومت مرکزی کشور انجام می‌شد: تعیین شهردار از سوی استاندار و فعالیت شهردار زیر نظر استاندار. پس از تشکیل شوراهای شهر، سازوکاری غیر متمرکز و مبتنی بر انتخاب مردم نیز در دارة امور شهر وارد شده است (گرچه پیش از آن در سال‌های ۱۲۸۶-۱۳۰۴ نیز تجربه‌های «انجمن بلدی» و «انجمن شهر» در اداره شهرها در ایران وجود دارد، اما شکل‌گیری و فعالیت آن‌ها بی‌دوام و ناپایدار بوده است<sup>۳۲</sup>). این تغییر در شیوة اداره شهرها دوگانگی مربوط به «شیوه‌های مردم‌سالارانه در اداره جامعه در برابر سنت‌های اداره متمرکز و انتصابی» را ایجاد کرده است که شواهد آن را می‌توان در کاستی‌های قانونی در زمینه رابطه شورای شهر تهران با عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری بخش عمومی ردیابی کرد. یعنی در حالی که قانون وظایف و اهداف شوراهای شهر در خصوص نظارت بر فعالیت این عوامل انتصابی بخش عمومی را برشمرده است، اما نتوانسته اثرگذاری لازم را بر دستور کارها و وظایف آن‌ها داشته باشد و ساختار سازمانی و اداری آن‌ها، که بر پایه سازمان‌یابی عمودی پایه‌گذاری شده، با قرار گرفتن تحت نظارت شورای شهر سازگار نیست. این وضعیت در تعریف رابطه قانونی میان شورای شهر و دیگر عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری بخش عمومی به این منجر می‌شود که شورای شهر نتواند همچون یک «عامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری منتخب شهروندان برای نظارت بر تمام امور مربوط به شهر و پاسخ‌گویی دربارهٔ آن‌ها» عمل کند. در رابطه میان شورای شهر با شهرداری نیز گرچه وظیفه انتخاب شهردار و نظارت بر عملکرد شهرداری بر عهده شورای شهر گذارده شده، اما سازوکارهای نظارت‌کننده و

→ از دیگر عوامل سیاست‌گذاری (چون «شورای تینک تانک» در معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران و جلسه‌های هم‌اندیشی مسائل تهران و راهکارهای آن در پژوهشکده مدیریت شهر و روستای سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) مرتبط دانست. این کوشش‌ها در سال ۱۳۸۲ به تصمیم مشترک شهرداری تهران و وزارت راه و شهرسازی برای تشکیل کمیته‌هایی برای هدایت تهیه برنامه‌های توسعه شهری تهران منجر شد.

۷۱. علیرضا عندلیب، «نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران: گذشته، حال و آینده (قسمت اول)»، ص ۷-۱۵؛ همو، «نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران: گذشته، حال و آینده (قسمت دوم)»، ص ۴-۱۰.

۷۲. جاجرمی، «بررسی جامعه‌شناختی شوراهای اسلامی با رویکرد کیفی نظریه بنیانی»، ص ۱۷.

و در نتیجه موجب همپوشانی وظایف، دوباره‌کاری، ناهماهنگی، و در نتیجه اتلاف منابع می‌شود.

در کوشش بخش عمومی برای پایه‌گذاری ساختارهای سازمانی که قادر باشند روابط افقی میان تصمیم‌گیران و سیاست‌گذاران در سطح بزرگ شهر تهران برقرار کنند نیز پایه‌گذاری یک نظام شورایی (نه نهادهای دائمی با دستور کارهای مربوط به ایجاد هماهنگی و یکپارچگی در تصمیم‌ها و سیاست‌ها) چیره بوده است. چنین سازوکاری، برای ایجاد هماهنگی و یکپارچگی تصمیم‌ها و سیاست‌های چندگانه در سطح محلی، با کاستی‌هایی در چند زمینه روبه‌رو است: الف) تردید در وجود مسیری برای انتقال و اجرای تصمیم‌های آن‌ها به سطح تاکتیکی- عملیاتی برای به اجرا درآمدن از سوی همه عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری بخش عمومی، ب) پیوسته نبودن فعالیت این شوراها و تصمیم‌گیری مقطعی درباره موضوع‌هایی که به طور موردی و مطابق با قوانین به آن‌ها واگذار می‌شود.

کوشش بخش عمومی به فراهم‌کردن چارچوب قانونی پایه‌گذاری سطح مدیریت و برنامه‌ریزی شهری به پیش‌نویس لایحه مدیریت شهری محدود است. ساختار پیشنهادی آن نیز با چالش‌هایی مرتبط با ناهمخوانی میان قوانین جاری کشور که به تغییرهای گسترده در آن‌ها نیاز دارد و مقاومت‌های احتمالی عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری وابسته به دولت در واگذاری وظایف و اختیارات خود به شهرداری‌ها روبه‌رو است. سوم. **دوگانگی میان «پژوهش» و «سیاست‌گذاری» درباره ارتقاء ظرفیت یکپارچگی در سیاست‌گذاری در برنامه‌ریزی بزرگ‌شهر تهران:** این دوگانگی از این رو شناسایی شده که پژوهش‌ها درباره پیامدهای چیرگی ساختار تصمیم‌گیری بخشی در شهرها و چندپارگی در سیاست‌گذاری در آن‌ها نه فقط از سوی پژوهشگران، بلکه با سفارش عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری بخش عمومی انجام شده است؛ اما به کارگیری نتایج این پژوهش‌ها

در دستور کار سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهرها قرار نگرفته است. چهارم. **دوگانگی مربوط به ارتباط میان «زمینه‌های روندکاری» و «زمینه‌های محتوایی» برنامه‌ریزی شهری در بزرگ‌شهر تهران:** دوگانگی مربوط به ارتباط میان «زمینه‌های روندکاری» و «زمینه‌های محتوایی» برنامه‌ریزی شهری به این معنی است که در این شهر رابطه میان زمینه‌های روندکاری (چارچوب‌های حقوقی و قانونی و ضوابط، قواعد و مقررات برگرفته از آن‌ها) و محتوایی به‌درستی برقرار نمی‌شود و این زمینه‌های روندکاری نیستند که عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری و وظایف آن‌ها برای تدوین محتوای تصمیم‌ها و سیاست‌ها را هدایت می‌کنند؛ بلکه عوامل سیاست‌گذاری توسط محتوای ابزارهای سیاست‌گذاری مربوط به خود- که گاه از پذیرش همگانی از سوی دیگر عوامل سیاست‌گذاری نیز برخوردار نیست- به پیشنهاد ساختارهای سازمانی، وظایف عوامل سیاست‌گذاری و جز آن، در حیطه‌ای فراتر از مسئولیت‌ها و اختیارات خود می‌پردازند و چنین کوشش‌هایی بدون پشتوانه‌های حقوقی و قانونی و صرفاً با تغییر افراد و در طول زمان متوقف شده است. پنجم. **چندگانگی در برداشت از انگاشت برنامه‌ریزی فضایی یکپارچه:** با وجود کوشش‌های گوناگون از سوی بخش عمومی که چه به طور صریح و چه ضمنی با هدف پایه‌گذاری برنامه‌ریزی یکپارچه فضایی در سطح محلی (بزرگ‌شهری) و ارتقای سازمان‌یابی افقی در شهرها (و به‌ویژه بزرگ‌شهر تهران) انجام شده، روشن نیست که انجام فعالیت‌های لازم برای تحقق این هدف در دستور کار کدامیک از عوامل تصمیم‌گیر و سیاست‌گذار بخش عمومی در بزرگ‌شهر تهران قرار می‌گیرد. چنین است که کوشش‌های گوناگون در سطح کشور، استان تهران، و بزرگ‌شهر تهران، در تهیه اسناد یکپارچه‌کننده برنامه‌ریزی و تولید اهداف و راهبردهای یکپارچه‌کننده، از یک سو، و از دیگر سو، پیشنهاد تشکیل ساختارهای سازمانی یکپارچه‌کننده از سوی عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری گوناگون، همچون



این عوامل سیاست‌گذاری به فراهم‌کننده سازوکاری رسمی برای تجمیع و استفاده از سرمایه در محیط شهری از سوی صاحبان سرمایه تبدیل شده‌اند.

تحلیل محتوای کیفی منابع اطلاعاتی نشان از چند دوگانگی در زمینه‌های روندکاری و محتوایی دارد. این موارد دوگانگی مربوط هستند به «تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری برای شهرها از سوی نهادهای انتخابی» در برابر «تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری از سوی نهادهای انصابی بخش عمومی»، دوگانگی مربوط به «پذیرفتن جایگاه مدیریت و برنامه‌ریزی شهری» در برابر «چیرگی مدیریت و برنامه‌ریزی ملی در شهرها» از سوی بخش عمومی، دوگانگی میان «پژوهش» و «سیاست‌گذاری» درباره ارتقای ظرفیت یکپارچگی در سیاست‌گذاری در برنامه‌ریزی بزرگ‌شهر تهران، دوگانگی مربوط به ارتباط میان «زمینه‌های روندکاری» و «زمینه‌های محتوایی» برنامه‌ریزی شهری در بزرگ‌شهر تهران، و چندگانگی در برداشت از انگاشت «برنامه‌ریزی فضایی یکپارچه». این موارد را می‌توان مهم‌ترین بازدارنده‌های بهره‌گیری از فرصت‌های قانونی پایه‌گذاری برنامه‌ریزی فضایی بزرگ‌شهر در تهران دانست.

نهادهایی که به مثابه مرجعی برای یکپارچه و هماهنگ کردن تصمیم‌ها و سیاست‌های بخشی، مستقل، مجزا و بی‌ارتباط با یکدیگر در سطح محلی پایه‌گذاری شده‌اند، در نبود فضای تصمیم‌گیری جمعی و گشودن آن به روی ذینفعان چندگانه در بزرگ‌شهر تهران، خود در جایگاه یک واحد تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری مستقل قرار گرفته‌اند با این تصور که هر کدام قادر است قدرت خود را بر دیگر عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری اعمال کند و از این رو همواره با مقاومت عوامل تصمیم‌گیر و سیاست‌گذار رقیب (یا هم‌وارد)، در برابر محدود شدن قدرت خود، روبه‌رو است. به‌ویژه با در نظر گرفتن اینکه با چنین کوشش‌هایی نه عناصر حقوقی و قانونی یک ساختار تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری فضایی یکپارچه در

عصری تکرارشونده برای حل مشکلات برنامه‌ریزی شهری در بزرگ‌شهر تهران، بدون دستیابی به نتایجی مشخص و مفید برای این بزرگ‌شهر، قابل ردیابی است. در هریک از این کوشش‌ها، عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری برداشت‌های متفاوت و گاه متناقضی از انگاشت یکپارچگی و برنامه‌ریزی فضایی دارند و گاه، بدون پیمودن فرایندهای ایجاد توافق و هم‌رأیی میان ذی‌نفعان چندگانه در بزرگ‌شهر تهران، خود را هسته اصلی یکپارچه‌کننده تصمیم‌ها و سیاست‌های بخشی دیگر نهادهای سیاست‌گذار می‌دانند.

#### ۴. جمع‌بندی

در این مقاله با پذیرش ضرورت تغییر برنامه‌ریزی بخشی ملی به برنامه‌ریزی فضایی بزرگ‌شهری در تهران، به مثابه سازوکاری برای ایجاد یکپارچگی در سیاست‌گذاری بخش عمومی، به ردیابی پاسخ به این پرسش اصلی پرداخته شد که چرا با وجود اینکه در یک دوره زمانی ۵۰ساله (یعنی از سال ۱۳۴۷ تا زمان تهیه این مقاله در سال ۱۳۹۶) بارها (هرچند به صورتی گسسته) درخواست پایه‌گذاری عامل تصمیم‌گیری متولی برنامه‌ریزی در سطح شهر تهران و هماهنگی و یکپارچگی تصمیم‌ها و سیاست‌های چندگانه عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری بخش‌های عمومی، خصوصی، و عمومی- خصوصی و نیز تلقی آرای شهروندان، و یا گسترش اختیارات شهرداری تهران به‌گونه‌ای که بتواند پذیرای این نقش باشد، در قوانین ملی و اسناد برنامه‌ریزی شهری تهران قابل ردیابی است، این درخواست هیچ‌گاه تحقق نیافته است و همچنان عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری چندگانه بر سیاست‌گذاری در برنامه‌ریزی بزرگ‌شهر تهران اثر می‌گذارند. در حالی که در میان آن‌ها هم نقش و اثرگذاری عوامل سیاست‌گذاری انتصابی (در نهادهایی چون دولت و شهرداری) در برابر اثرگذاری عوامل سیاست‌گذاری عمومی و شهروندان چیره است و هم برخی از

بزرگ‌شهر تهران فراهم شده است و نه بر پایه شناخت نیازهای مربوط به برقراری ارتباط میان افراد و گروه‌های گوناگون در ساختار تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران (ذی‌نفعان در بخش خصوصی، شهروندان، تشکل‌های مدنی، نهادها و سازمان‌های بخش دولتی، شهرداری و سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به آن و جز آن)، گشودن فضای گفتگو

درباره نقش / نقش‌های مورد انتظار از این بزرگ‌شهر و تقسیم وظایف میان این عوامل چندگانه اثرگذار در آن شکل گرفته است؛ بلکه آن‌ها را می‌توان فقط کوشش‌هایی گسسته در چارچوب یک فرایند از بالا به پایین تصمیم‌گیری و بدون پیمودن فرایندهایی که ممکن است به دستیابی به هم‌رأیی منجر شوند، برشمرد.

## منابع و مأخذ

ابراهیم‌نیا، وحیده و زهره عبدی دانشپور. «سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران: روش‌های واکاوی دوگانه یکپارچگی- غیر یکپارچگی»، در هنرهای زیبا، ش ۶۹ (بهار ۱۳۹۶)، ص ۱۵-۲۸.

احمد آخوندی، عباس و ناصر برک‌پور و ایرج اسدی و میثم بصیرت و حبیب‌الله طاهرخانی. «چشم‌انداز نظام حاکمیت منطقه کلان‌شهری تهران»، در هنرهای زیبا، ش ۳۳ (بهار ۱۳۸۷)، ص ۱۵-۲۶.

ایمانی جاجرمی، حسین و علی نوذری‌پور و سیدمحمدهادی ایازی و اسماعیل صالحی و نوید سعیدی رضوانی و مجید عبداللهی و غلامرضا کاظمیان. مدیریت شهری: جلد دوم مدیریت شهری در ایران، تهران: تیس، ۱۳۹۲.

ایمانی جاجرمی، حسین. «بررسی جامعه‌شناختی شوراهای اسلامی با رویکرد کیفی نظریه بنیانی»، در *شوراها: چالش‌ها و رویکردها*، زیر نظر سیدرضا صالحی امیری، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک، پژوهشکده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۷.

پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس. لایحه نظام جامع مدیریت مجموعه‌های شهری کشور، تهران: پژوهشکده شهری و روستایی سازمان شهرداری‌ها، ۱۳۷۸.

سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور. *پیشنویس لایحه مدیریت شهری*، تهران: نشر تیس، ۱۳۹۳.

سعیدی رضوانی، نوید و غلامرضا کاظمیان. *امکان‌سنجی واکناری وظایف جدید به شهرداری‌ها*، تهران: وزارت کشور، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۸۲.

شرکت خدمات مدیریت ایرانیان. *بازنگری استراتژیک نظام مدیریت اجرایی کلان‌شهر تهران*، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۸۵.

شورای اسلامی شهر تهران. *چشم‌انداز و جهت‌گیری‌های استراتژیک تهران در افق ۱۴۰۴*، ۱۳۸۵.

شورای اسلامی شهر تهران. *منشور شهر تهران*، تهران: دبیرخانه علمی کنگره منشور شهر تهران، ۱۳۸۰.

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، *طرح راهبردی- ساختاری توسعه و عمران شهر تهران (طرح جامع تهران)*، ۱۳۸۶/۰۹/۰۵.

عبدی دانشپور، زهره و وحیده ابراهیم‌نیا و نسرین محمودپور. «تدبیر چارچوب مدیریت دانش برای سیاست‌گذاری یکپارچه در کلان‌شهر تهران»، در *هنرهای زیبا*، ش ۵۷ (بهار ۱۳۹۳)، ص ۵۷-۷۰.

عبدی دانشپور، زهره و وحیده ابراهیم‌نیا. «فرصت‌ها و موانع به‌کارگیری رهیافت همکارانه در پایه‌گذاری ساختار سیاست‌گذاری یکپارچه در شهر تهران». در *صفه*، ش ۶۸ (بهار ۱۳۹۴)، ص ۸۵-۱۱۸.

عسکری، علی و غلامرضا کاظمیان. «شناخت و تحلیل نظام موجود مدیریت مجموعه‌های شهری کشور»، در *فصلنامه مدیریت شهری*، ش ۱۸ (پاییز ۱۳۸۵)، ص ۶-۲۱.

عندلیب، علیرضا. «نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران: گذشته، حال و آینده (قسمت اول)»، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری تهران (نهاد توسعه شهری تهران)، بی تا، ص ۱، ۷-۱۵.

\_\_\_\_\_ . «نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران: گذشته، حال و آینده (قسمت دوم)»، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری تهران (نهاد توسعه شهری تهران)، بی تا، ص ۲، ۴-۱۰.

غمامی، مجید و اعظم خاتم و کمال اطهری. *شرایط تحقق طرح مجموعه شهری تهران- مدیریت یکپارچه و حل مسئله اسکان غیر رسمی*، تهران:

پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان بهزیستی استان تهران به نشانی: <http://www.behzistitehran.org.ir> (تاریخ دسترسی: ۱۳۹۶/۰۹/۲۰)

پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان تهران. سند ملی توسعه استان تهران، ۱۳۸۳. قابل دسترسی در: <http://www.mpotehran.ir/files/hr/sanad.doc> (تاریخ دسترسی: ۱۳۹۵/۰۲/۱۳)

پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان تهران. طرح توسعه استان تهران، ۱۳۸۳. قابل دسترسی در: <http://www.mpotehran.ir/dl> (تاریخ دسترسی: ۱۳۹۵/۰۲/۱۳)

پایگاه اطلاع‌رسانی شرکت آب و فاضلاب استان تهران به نشانی: <http://billing.tpww.ir/fa/customerguide/adresstell/tehranabfa1> (تاریخ دسترسی: ۱۳۹۶/۰۵/۱۳)

پایگاه اطلاع‌رسانی شرکت انبارهای عمومی و خدمات گمرکی ایران به نشانی: <http://pwcs.co.ir> (تاریخ دسترسی: ۱۳۹۶/۱۱/۱۳)

پایگاه اطلاع‌رسانی شرکت توزیع نیروی برق تهران بزرگ به نشانی: <http://www.tbtc.co.ir/fa/home/sharh-%D8%B4%D8%B1%D8%AD> (تاریخ دسترسی: ۱۳۹۶/۰۵/۱۳)

پایگاه اطلاع‌رسانی گمرک جمهوری اسلامی ایران، بازایی وظایف و اهداف گمرک جمهوری اسلامی ایران، به نشانی: <http://www.irica.gov.ir> (تاریخ دسترسی: ۱۳۹۶/۰۹/۰۷)

پایگاه اطلاع‌رسانی مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، بازایی قوانین پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، به نشانی: <http://rc.majlis.ir/fa/law> (تاریخ دسترسی ۱۳۹۶/۰۱/۱۵)

پایگاه اطلاع‌رسانی مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۲)، سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، بازایی قانون نظام صنفی کشور، به نشانی: <http://dotic.ir> (تاریخ دسترسی: ۱۳۹۶/۰۷/۰۴)

پایگاه اطلاع‌رسانی مرکز بهداشت شمال به نشانی: <http://shomal.sbm.u.ac.ir/> (تاریخ دسترسی: ۱۳۹۶/۰۹/۰۷)

پایگاه اطلاع‌رسانی مرکز سلامت محیط و کار، راهنمای بازرسی بهداشتی مراکز تهیه و توزیع مواد غذایی و اماکن عمومی، ایران: پژوهشکده محیط زیست دانشگاه علوم پزشکی تهران.

Albrechts, Louis. "How to Enhance Creativity, Diversity and Sustainability in Spatial Planning: Strategic Planning

نشر شهیدی، ۱۳۸۶.

کاظمیان، غلامرضا و زهره میرعابدینی. «آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری شهری»، در هنرهای زیبا، ش ۴۶ (تابستان ۱۳۹۰)، ص ۲۷-۳۸.

منصور، جهانگیر. مجموعه قوانین و مقررات مربوط به شهر و شهرداری، چاپ دوازدهم، تهران: نشر دیدار، ۱۳۸۵.

مهندسین مشاور عبدالعزیز فرمانفرمایان و مؤسسه ویکتور گروئن. طرح جامع تهران، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۴۷.

مؤسسه توسعه بین‌المللی دانشگاه هاروارد، راه حل گروه هاروارد برای طراحی شهر تهران، ترجمه فرضاد نوریان، تهران: شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۸۱.

هیئت دولت (مصوبه). طرح‌ریزی و مدیریت مجموعه‌شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور و شهرهای اطراف آن‌ها، ۱۳۷۴/۰۷/۲۶.

\_\_\_\_\_ . کلیات، مشخصات و شروط تحقق اهداف طرح مجموعه شهری تهران، ۱۳۸۲.

پایگاه اطلاع‌رسانی اتاق اصناف تهران به نشانی: <http://www.otagheasnaf.com/> (تاریخ دسترسی: ۱۳۹۶/۰۵/۱۳)

پایگاه اطلاع‌رسانی اداره کل بهرستی استان تهران به نشانی: <http://tehran.behzisti.ir/Portal/Home> (بازایی اطلاعات در تاریخ ۱۳۹۶/۰۵/۱۱)

پایگاه اطلاع‌رسانی اداره کل حفاظت محیط زیست استان تهران به نشانی: <http://www.tehran-doe.ir/fa> (تاریخ دسترسی: ۱۳۹۶/۰۷/۰۴)

پایگاه اطلاع‌رسانی اداره کل راه و شهرسازی استان تهران به نشانی: <http://www.tdrt.ir/fa/home> (تاریخ دسترسی: ۱۳۹۶/۰۷/۰۴)

پایگاه اطلاع‌رسانی اداره کل میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی تهران، اداره کل میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی تهران. بازایی شرح وظایف معاونت میراث فرهنگی به نشانی: <http://portal.ichto.ir/Default.aspx?tabid=4117> (تاریخ دسترسی: ۱۳۹۶/۰۷/۰۴)

پایگاه اطلاع‌رسانی استانداری تهران، اداره کل امور اجتماعی. بازایی از استانداری تهران به نشانی: <http://ostan-th.ir/?pageid=31> (تاریخ دسترسی: ۱۳۹۶/۰۵/۱۳)

Revisited", in *Making Strategies in Spatial Planning* (M. Cerreta, G. Concilio, and V. Monno Eds), New York: Springer, 2010.

- Atkinson, Rob. "Spatial Planning, Urban Policy and the Search for Integration: the Example of a Medium-sized City", in *Making Strategies in Spatial Planning* (M. Cerreta, G. Concilio, and V. Monno Eds), New York: Springer, 2010.
- Elo, Satu & Helvi Kyngäs. "The Qualitative Content Analysis Process", in *Journal of Advanced Nursing*, Vol. 62, No. 1 (2008), pp. 107-115.
- Briassoulis, Helen. "Policy Integration for Complex Policy Problems: What, Why and How", in *Greening of Policies: Interlinkages and Policy Integration*, Berlin, December 3-4, 2004.
- Briassoulis, Helen. "Policy Integration for Complex Environmental Problems", in *Policy Integration for Complex Environmental Problems*, Briassoulis H. (ed), Aldershot: Ashgate, 2005.
- Buser, Michael & Stuart Farthing. "Spatial Planning as an Integrative Mechanism: A Study of Sub-regional Planning in South Hampshire, England", in *Planning Practice and Research*, Vol 26, No. 3 (Spring 2011), pp. 307-324.
- Christensen, Karen Stromme. *Cities and Complexity: Making Intergovernmental Decisions*, Sage: CA, 1999.
- Houghton, Graham & Philip Allmendinger & David Counsell & Geoff Vigar. *The New Spatial Planning: Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries*, Routledge, 2009.
- Healey, Patsy. "The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe", in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28, No. 1 (March, 2004), pp. 45-67.
- Kidd, Sue. "Towards a Framework of Integration in Spatial Planning: an Exploration from a Health Perspective", in *Planning Theory & Practice*, Vol. 8, No. 2 (Jun 2007), pp. 161-188.
- Nadin, Vincent. "The Emergence of the Spatial Planning Approach in England", in *Planning, Practice & Research*, Vol. 22, No. 1 (2007), pp. 43-62.
- Nadin, Vincent & Kim Seaton. "England: The Integration of Transport, Land-use and Environmental Policies", in *Policy Integration in Practice* (D. Stead, H. Geerlings, & E. Meijers Eds), Delft University Press, 2004, pp. 51-70.
- Rickinson, Mark & Helen May. *A Comparative Study of Methodological Approaches to Reviewing Literature*, York: The Higher Education Academy, 2009.
- Sørensen, Claus Hedegaard. "Denmark: the Integration of Environmental Concerns into Transport Policy", in *Policy Integration in Practice* (D. Stead, H. Geerlings, & E. Meijers Eds), Delft University Press, 2004, pp. 35-48.
- Stead, Dominic & Evert Meijers. "Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors", in *Planning Theory & Practice*, Vol. 10, No. 3 (September 2009), pp. 317-332.
- Stead, Dominic & Harry Geerlings & Evert Meijers. "Conclusion", in *Policy Integration in Practice* (D. Stead, H. Geerlings, & E. Meijers Eds), Delft University Press, 2004 pp. 123-128.
- Schlechier-Tappeser, Ruggero & Michael Grief & Marco Schroeder. "Germany: Integrated Transport, Land-use and Environmental Policy-making", in *Policy Integration in Practice* (D. Stead, H. Geerlings, & E. Meijers Eds), Delft University Press, 2004, pp. 71-92.
- Vigar, Geoff. "Toward an Integrated Spatial Planning?", in *European Planning Studies*, Vol. 17, No. 11 (November 2009), pp. 1571-1590.