



Analysis of Urban Policy-Making Paradigms in Tehran in the Context of National Urban Policy

Gholamhossin Mohammadi^{1*}  | Rahmatollah Gholipor Souteh² 

1. Corresponding Author, PhD in Public Administration, Department of Public Administration, Alborz Campus, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: ghm624@gmail.com

2. PhD in Public Administration, Department of Public Administration, Faculty of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: rgholipor@ut.ac.ir

ARTICLE INFO

Article type:
Research Paper

Article History:

Received 25 March 2026

Revised 05 May 2026

Accepted 05 June 2026

Published Online 23 September 2026

Keywords:

Urban Policy-Making Paradigm,
National Urban Policy,
Urban Regime,
Wicked Problems,
Tehran.

ABSTRACT

Urban policy-making in the metropolitan city of Tehran has undergone fundamental paradigmatic transformations in recent decades; transformations that, in the absence of a coherent National Urban Policy, have been largely reactive, fragmented, and lacking institutional coherence. This study aims to identify and analyze the paradigms of urban policy-making in Tehran in the light of the concept of National Urban Policy. The research approach is qualitative and based on a critical-interpretive paradigm, and data were collected and analyzed through documentary analysis, semi-structured interviews with 12 urban management experts, and thematic analysis. The findings indicate that Tehran's urban policy-making is transitioning from the first paradigm (physical-spatial) through the second paradigm (growth management) to the third paradigm (network governance), although this transition remains incomplete and contentious. The core of this tension is the conflict between two opposing regimes, "city-selling" versus "city-preservation", rooted in the lack of sustainable urban revenues and the weakness of National Urban Policy. Accordingly, a conceptual model of Tehran's urban policy-making space is presented, which provides an analytical framework for understanding the complexities of urban policy-making and practical guidance for addressing urban wicked problems.

Cite this article: Mohammadi, Gh. & Gholipor Souteh, R. (2026). Analysis of Urban Policy-Making Paradigms in Tehran in the Context of National Urban Policy. *Urban Development Policy Making*, 3 (3), 471-494. DOI: <http://doi.org/10.22034/judpm.2026.587096.1124>



© Authors retain the copyright and full publishing rights.

DOI: <http://doi.org/10.22034/judpm.2026.587096.1124>

Introduction

Urban policy-making in metropolitan Tehran has undergone fundamental paradigmatic transformations over the past seven decades, remaining largely reactive and fragmented in the absence of a coherent National Urban Policy (NUP). Tehran faces complex multidimensional challenges including spatial inequality, environmental pollution, and dependency on unsustainable revenues. The core tension centers on the conflict between two opposing regimes: the "city-selling" regime based on rentier political economy, and the "city-preservation" regime grounded in progressive governance. Despite numerous studies on urban governance in Iran, a comprehensive analysis linking paradigmatic shifts to National Urban Policy remains a significant gap. This study addresses this gap by examining the evolution of Tehran's urban policy-making paradigms and their relationship with NUP.

Materials and Methods

This qualitative study was conducted within a critical-interpretive paradigm using Thematic Analysis. Theoretical frameworks including Hall's paradigm change theory, Stone's urban regime theory, Rittel

and Webber's wicked problems concept, and National Urban Policy were employed as interpretive lenses. Data were collected through documentary analysis and semi-structured interviews with 12 urban management experts selected via purposive and snowball sampling. Theoretical saturation was achieved after the ninth interview. Validity was ensured through triangulation and participant review.

Results

Findings reveal that Tehran's urban policy-making has traversed three main paradigms. The first paradigm (physical-spatial planning, 1960s-1990s) treated the city as a physical entity managed through top-down master plans, with municipalities lacking financial and political autonomy. The second paradigm (urban growth management, late 1980s-present) emerged from a severe municipal financial crisis, giving rise to the "city-selling" regime as an inevitable consequence of NUP absence. This regime, characterized by density trading and permit selling, created a self-reinforcing cycle of unsustainable revenues and institutional corruption persisting for over three decades. The third paradigm (network governance) reflects an incomplete and contentious transition toward participatory governance. Key features of the current paradigm include: the entrenched conflict between city-selling and city-preservation regimes; deepening of wicked urban problems including spatial inequality and environmental crises; gradual institutionalization of network governance discourse; increased politicization of urban management; and initial steps toward NUP through sustainable municipal revenue legislation and revival of urban development monitoring institutions.

Discussion and Conclusion

Each paradigm maintains a distinct relationship with National Urban Policy: the first considered NUP unnecessary; the second filled its absence with the city-selling regime; and the third cannot be realized without it. Supported by Pierson's policy feedback theory, this analysis explains how the city-selling regime, by creating powerful stakeholder networks, became an obstacle to NUP formation. A conceptual model of Tehran's urban policy-making space is proposed, integrating the Multiple Streams Framework, Advocacy Coalition Framework, and Incremental Decision-Making Loop. The model's core mechanism rests on a fundamental question: does a stable policy regime with institutional infrastructure exist? In its presence, the advocacy coalition path guides policy formulation; in its absence, the predominant condition in Tehran's wicked problem environment, the incremental decision-making loop becomes the appropriate pathway. The study concludes that Tehran's primary challenge is not the absence of plans, but the absence of a coherent policy paradigm capable of aligning developmental goals, stakeholder interests, and NUP requirements. Five strategic recommendations are offered: developing a coherent National Urban Policy; reforming municipal financial structures; strengthening intermediary institutions; adopting incremental decision-making for wicked problems; and institutionalizing genuine citizen participation.



واکاوی پارادایم‌های خط‌مشی‌گذاری شهری تهران در پرتو سیاست ملی شهری

غلامحسین محمدی^۱ | رحمت‌اله قلی‌پور سوته^۲

۱. نویسنده مسئول، دانش‌آموخته دکتری تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری، گروه مدیریت دولتی، دانشکده پردیس البرز، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه:

ghm624@gmail.com

۲. استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: rgholipor@ut.ac.ir

چکیده

اطلاعات مقاله

نوع مقاله:

پژوهشی

تاریخ‌های مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۱/۰۵

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۵/۰۲/۱۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۳/۱۵

تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۰۷/۰۱

کلیدواژه:

پارادایم خط‌مشی‌گذاری شهری،

سیاست ملی شهری،

رژیم شهری،

مسائل بدخیم،

تهران.

خط‌مشی‌گذاری شهری در کلان‌شهر تهران طی دهه‌های اخیر دستخوش تحولات پارادایمیک بنیادین بوده است؛ تحولاتی که در غیاب یک سیاست ملی شهری منسجم، عمدتاً واکنشی، پراکنده و فاقد انسجام نهادی بوده‌اند. این پژوهش با هدف شناسایی و تحلیل پارادایم‌های خط‌مشی‌گذاری شهری تهران در پرتو مفهوم سیاست ملی شهری انجام شده است. رویکرد پژوهش کیفی و مبتنی بر پارادایم تفسیری - انتقادی است و داده‌ها از طریق تحلیل اسناد، مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با ۱۲ نفر از خبرگان مدیریت شهری و تحلیل مضمون گردآوری و تحلیل شده‌اند. یافته‌ها نشان می‌دهد خط‌مشی‌گذاری شهری تهران از پارادایم اول (برنامه‌ریزی کالبدی - فضایی) از طریق پارادایم دوم (مدیریت رشد شهری) به سمت پارادایم سوم (حکمرانی شبکه‌ای) در حال گذار است، هرچند این گذار ناتمام، غیرخطی و همراه با تنش‌های نهادی است. محور اصلی این تنش، تعارض دو رژیم متضاد شهرفروشی در برابر شهرنفروشی است که ریشه در فقدان درآمدهای پایدار شهری و ضعف سیاست ملی شهری دارد. بر این اساس، مدل مفهومی فضای خط‌مشی‌گذاری شهری تهران ارائه می‌شود که چارچوبی تحلیلی برای فهم پیچیدگی‌های خط‌مشی‌گذاری شهری و راهنمایی عملی برای مواجهه با مسائل بدخیم شهری فراهم می‌آورد.

استناد: محمدی، غلامحسین و قلی‌پور سوته، رحمت‌اله (۱۴۰۵). واکاوی پارادایم‌های خط‌مشی‌گذاری شهری تهران در پرتو سیاست ملی شهری. *سیاست‌گذاری پیشرفت*

شهری، ۳ (۳) ۴۷۱-۴۹۴.

DOI: <http://doi.org/10.22034/judpm.2026.587096.1124>

© نویسندگان

DOI: <http://doi.org/10.22034/judpm.2026.587096.1124>



۱. مقدمه

شهرها به مثابه کانون‌های اصلی توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، همواره در مرکز توجه خط‌مشی‌گذاری عمومی قرار داشته‌اند. رشد شتابان شهرنشینی و تمرکز جمعیت، سرمایه و قدرت در کلان‌شهرها، آن‌ها را به یکی از عرصه‌های مهم سیاستگذاری عمومی تبدیل کرده است [۱]. این روند در کشورهای درحال توسعه، به ویژه ایران، با چالش‌های فزاینده‌ای همراه بوده؛ چراکه ظرفیت پاسخگویی نهادهای ملی و محلی به نیازهای گسترده جمعیت شهری محدود بوده و ناهماهنگی‌ها و ضعف‌های ساختاری در نظام مدیریت شهری، پیامدهای متعددی بر کیفیت زندگی شهروندان و توسعه پایدار شهرها همراه داشته است [۲].

کلان‌شهر تهران به عنوان پایتخت سیاسی، اقتصادی و اداری ایران، نمونه‌ای برجسته از این پیچیدگی‌ها به شمار می‌رود. این شهر با مجموعه‌ای از مسائل چندبعدی از جمله نابرابری‌های فضایی و اجتماعی، گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی، ناکارآمدی حمل‌ونقل، آلودگی محیطی، وابستگی مدیریت شهری به منابع درآمدی ناپایدار و تعارض میان نهادهای ذی‌نفع مواجه است [۳]. افزون بر این تهران طی هفت دهه گذشته تحولات گسترده‌ای را در عرصه خط‌مشی‌گذاری شهری تجربه کرده است؛ تحولاتی که از غلبه رویکردهای کالبدی - فضایی آغاز شده و به تدریج به سمت رویکردهای مدیریتی، حکمرانی شبکه‌ای و توجه به سیاست‌های ملی مؤثر بر توسعه شهری حرکت کرده‌اند.

با وجود این تحولات، مسیر خط‌مشی‌گذاری شهری در تهران همواره با چالش‌های ساختاری و نهادی همراه بوده است. فقدان سیاست ملی شهری منسجم، تمرکزگرایی در نظام تصمیم‌گیری، وابستگی مالی مدیریت شهری به منابع درآمدی ناپایدار و تعارض منافع میان بازیگران و نهادهای مختلف، موجب شده است که بسیاری از سیاست‌ها ماهیتی واکنشی، کوتاه‌مدت و کم‌اثر داشته باشند و در چرخه‌ای از تصمیمات ناپیوسته گرفتار شوند. در این میان، تقابل میان رویکردهای مبتنی بر اقتصاد سیاسی رانتی، یعنی بهره‌برداری درآمدی از زمین و فضاها (شهرفروشی) و رویکردهای مبتنی بر حکمرانی مترقی و درآمدهای پایدار، یعنی حکمرانی پایدار و توسعه متوازن (شهرنفروشی) به یکی از محورهای مهم منازعه در سیاستگذاری شهری تهران تبدیل شده است [۴ و ۵].

مرور ادبیات پژوهشی نشان می‌دهد مطالعات انجام‌شده در این حوزه را می‌توان در چند دسته کلی طبقه‌بندی کرد. دسته نخست بر حکمرانی شهری و مدیریت یکپارچه تمرکز داشته‌اند؛ برای نمونه زیاری و همکاران [۶] و سرور و خلیجی [۷] نشان داده‌اند نظام مدیریت شهری ایران از فقدان رویکردهای راهبردی و فرابخشی رنج می‌برد. دسته دوم به پیامدهای سیاست‌های شهری پرداخته‌اند؛ چنان که کاظمیان (۱۳۹۵) تأثیر اقتصاد سیاسی رانتی و پدیده شهرفروشی بر نابرابری‌های شهری را تبیین کرده‌اند. دسته سوم بر فرایندهای خط‌مشی‌گذاری و نظریه‌های سیاست‌گذاری متمرکز بوده‌اند؛ از جمله محمدی و همکاران [۸] که فرایند خط‌مشی‌گذاری شهری تهران را در قالب چارچوب پنج‌جریانی تحلیل کرده‌اند و با رویکردی فرانظری به مقایسه نظریه‌های فرایند خط‌مشی پرداخته‌اند. دسته چهارم نیز به سیاست ملی شهری و ضرورت هماهنگی میان سطوح ملی و محلی توجه کرده‌اند [۹ و ۱۰].

با وجود تعدد مطالعات این حوزه، شکافی جدی در ادبیات پژوهشی وجود دارد؛ بخش عمده پژوهش‌های پیشین یا بر فرایندهای خط‌مشی‌گذاری شهری متمرکز بوده‌اند، یا به بررسی پیامدهای سیاست‌های شهری و یا مباحث مرتبط با سیاست ملی شهری پرداخته‌اند. در مقابل، تحلیل تحولات پارادایمیک خط‌مشی‌گذاری شهری تهران در ارتباط با رژیم‌های مسلط سیاستی و نسبت آن با سیاست ملی شهری، کمتر به صورت یکپارچه مورد توجه قرار گرفته است. همچنین، ارائه یک مدل مفهومی منسجم که بتواند این تحولات تاریخی، نهادی و سیاستی را در قالب یک چارچوب تحلیلی واحد تبیین کند، در ادبیات موجود کمتر مشاهده می‌شود. بر این اساس پژوهش حاضر در صدد پاسخ به پرسش‌های زیر است:

- پارادایم‌های اصلی خط‌مشی‌گذاری شهری تهران طی هفت دهه گذشته کدام‌اند و چه تحولاتی را تجربه کرده‌اند؟
- نسبت این پارادایم‌ها با سیاست ملی شهری چیست؟
- فضای کنونی خط‌مشی‌گذاری شهری تهران چه ویژگی‌هایی دارد؟

این پژوهش با تحلیل تحولات پارادایمیک خط‌مشی‌گذاری شهری تهران و تبیین نسبت آن با سیاست ملی شهری، در پی ارائه چارچوبی تحلیلی برای فهم الگوهای تحول در خط‌مشی‌گذاری شهری است. نتایج پژوهش می‌تواند به غنای ادبیات نظری خط‌مشی‌گذاری شهری کمک کند و زمینه‌ای برای تحلیل، ارزیابی و طراحی سیاست‌های شهری در کلان‌شهر تهران فراهم آورد.

۲. مبانی نظری

۲-۱. مفهوم پارادایم در خط‌مشی‌گذاری شهری

مفهوم پارادایم در خط‌مشی‌گذاری عمومی ریشه در کار توماس کوهن دارد که آن را به عنوان چارچوبی از مفروضات، ارزش‌ها و روش‌های مشترک تعریف کرد که درک و عمل اعضای یک جامعه علمی را هدایت می‌کند. هال^۱ [۱۱] این مفهوم را به حوزه سیاست‌گذاری عمومی وارد کرد و تغییرات سیاستی را در سه سطح تحلیل کرد: تغییر در ابزارهای سیاستی، تغییر در اهداف سیاستی و تغییر در چارچوب‌های تفسیری زیرین که از آن با عنوان تغییر پارادایم یاد می‌شود. در این معنا تغییر پارادایم فقط اصلاح سیاست‌ها نیست، بلکه دگرگونی در منطق مسلط سیاست‌گذاری است که معمولاً در پس بحران‌های سیاستی رخ می‌دهد. در حوزه خط‌مشی‌گذاری شهری، این تغییرات پارادایمیک به طور تاریخی در قالب سه الگوی اصلی قابل شناسایی است که توسط سویرین^۲ و همکاران [۱۲] تبیین شده‌اند: پارادایم برنامه‌ریزی کالبدی - فضایی که در آن شهر اساساً به مثابه یک موجودیت فیزیکی فهمیده می‌شود و خط‌مشی‌گذاری معادل برنامه‌ریزی کالبدی است. پارادایم مدیریت رشد شهری که در آن توجه از کالبد به فرایندهای اقتصادی و اجتماعی حاکم بر رشد شهر معطوف می‌شود و پارادایم حکمرانی شبکه‌ای که بر تعامل دولت، بازار و جامعه مدنی و سیاست‌های ملی شهری استوار است. اهمیت این دسته‌بندی در آن است که نشان می‌دهد خط‌مشی‌گذاری شهری از یک منطق کاملاً فنی و کالبدی، به تدریج به سمت منطق اقتصادی - اجتماعی و درنهایت به منطق شبکه‌ای و چندسطحی تحول یافته است. فرانس و همکاران (۲۰۲۱) در مطالعه‌ای تطبیقی نشان می‌دهند کشورهای درحال توسعه در مسیر گذار پارادایمیک با چالش‌های خاصی مواجه‌اند که ریشه در ضعف نهادی، وابستگی به درآمدهای ناپایدار و فقدان هماهنگی بین سطوح ملی و محلی دارد [۱۳].

۲-۲. نظریه‌های قدرت شهری و رژیم‌های خط‌مشی‌گذاری

فهم خط‌مشی‌گذاری شهری بدون توجه به ساختار قدرت، ناقص خواهد بود؛ زیرا پارادایم‌های سیاستی در عمل از طریق ائتلاف‌های قدرت و رژیم‌های حکمرانی تحقق می‌یابند. به بیان دیگر، اگر پارادایم‌ها منطق‌های فکری مسلط باشند، رژیم‌های شهری سازوکارهای نهادی تحقق آن منطق‌ها محسوب می‌شوند.

در این زمینه، نظریه قدرت چندبعدی لوکس^۳ [۱۴] با شناسایی قدرت در سه بعد: اثرگذاری در انتخاب راه‌حل‌ها و اتخاذ تصمیم‌ها، نقش‌آفرینی در تعیین راه‌حل‌ها، و اثرگذاری بر دستورگذاری‌ها و تعیین اینکه چه مسئله‌ای وارد دستور کار شود، قدرت را در کنترل دستور کار سیاستی دخیل می‌داند؛ این امر در شهرها به شکل‌گیری رژیم‌های پایدار قدرت منجر می‌شود. باید توجه داشت بعد سوم در بستر خط‌مشی‌گذاری شهری ایران به‌ویژه مشهود است.

در همین راستا نظریه ماشین رشد توضیح می‌دهد که چگونه ائتلافی از بازیگران اقتصادی و نهادی حول منافع زمین و مستغلات شکل می‌گیرد. این رژیم را می‌توان صورت‌نهادی شده پارادایم‌های مبتنی بر رشد و سوداگری شهری دانست [۱۵]. در مقابل، نظریه رژیم شهری استون^۴ [۱۶] نشان می‌دهد چگونه ائتلاف‌های مختلف می‌توانند شکل‌های متفاوتی از حکمرانی شهری را شکل دهند؛ از رژیم‌های توسعه‌گرا تا رژیم‌های مترقی. بنابراین رژیم‌های شهری در این پژوهش به مثابه پل مفهومی

1. Hall
2. Sewerin
3. Lukes
4. Stone

میان پارادایم‌های کلان و رفتارهای سیاستی عمل می‌کنند. در این چارچوب، نزاع میان شهرفروشی و شهرنفروشی نیز نه فقط یک اختلاف سیاستی، بلکه تعارض میان دو رژیم مبتنی بر دو منطق متفاوت تولید و توزیع قدرت در شهر است.

این تقسیم‌بندی دقیقاً با نزاع شهرفروشی در برابر شهرنفروشی در تهران قابل تطبیق است. به بیان دقیق‌تر، رژیم شهرفروشی در تهران مصداقی از نظریه ماشین رشد است که در آن ائتلافی از صاحبان مستغلات، سازندگان و مدیران شهری حول اقتصاد سیاسی زمین شکل گرفته، در حالی که رویکرد شهرنفروشی تلاشی برای گذار به رژیم مترقی استون (۱۹۸۹) است که در آن منافع عمومی شهروندان بر منافع گروه‌های رانت‌جو اولویت می‌یابد. هایرا و استیل (۲۰۲۱) در بسط نظریه رژیم شهری استدلال می‌کنند که بحران شهری جدید در بسیاری از کلان‌شهرهای جهان ریشه در تداوم ائتلاف‌های رشدمحور و فقدان مکانیزم‌های حکمرانی مشارکتی دارد [۱۷].

نظریه کثرت‌گرایی [۱۸] استدلال می‌کند که قدرت نه تنها متفرق و پراکنده است، بلکه این تمرکززدایی در خط‌مشی‌گذاری شهری مطلوب نیز هست. اما منتقدان این نظریه نشان داده‌اند در عمل همه صداها برابر نیستند و سرمایه‌داران و ثروتمندان قدرت نامتناسبی دارند. دیدگاه اقتصاد سیاسی (هاروی، کاستلز) نیز با تأکید بر انباشت سرمایه و تضادهای طبقاتی، توسعه شهری را نه نتیجه برنامه‌ریزی فنی، بلکه محصول مبارزه بین گروه‌هایی می‌داند که به دنبال سودآوری از زمین‌های شهری هستند.

مقایسه این نظریه‌ها نشان می‌دهد هیچ‌یک به تنهایی برای تحلیل خط‌مشی‌گذاری شهری جامع‌و‌مانع نیستند. نظریه رژیم شهری که نزدیک‌ترین نظریه به رویکردهای جدید حکمرانی شهری است، بدون توجه به ملاحظات ساختاری و اقتصاد سیاسی نمی‌تواند از قدرت تحلیل لازم برخوردار باشد. پژوهش حاضر با ترکیب این نظریه‌ها، چارچوب تحلیلی خود را برای فهم رژیم‌های خط‌مشی‌گذاری شهری تهران بنا می‌کند.

لازم است تمایز مفهومی میان «پارادایم» و «رژیم شهری» در این پژوهش روشن شود. پارادایم در سطح ایده‌ها و چارچوب‌های تفسیری قرار دارد و نشان می‌دهد بازیگران چگونه مسائل شهری را می‌فهمند و راه‌حل‌ها را تعریف می‌کنند. رژیم شهری در سطح ساختار و نهاد قرار دارد و سازوکار عملی است که از طریق آن پارادایم در قالب ائتلاف‌های بازیگران، منابع و روابط قدرت تجلی می‌یابد. به بیان ساده‌تر، پارادایم «چرا» و «چگونه فکر کردن» است و رژیم «چه کسانی» و «با چه منابعی» آن فکر را عملی می‌کنند (جدول ۱).

جدول ۱. مقایسه پارادایم‌های خط‌مشی‌گذاری شهری تهران و رژیم‌های متناظر

معیار	پارادایم اول	پارادایم دوم	پارادایم سوم	منبع نظری
عنوان	برنامه‌ریزی کالبدی-فضایی	مدیریت رشد شهری	حکمرانی شبکه‌ای	سویرین و هاوالت (۲۰۲۲)
دوره زمانی	۱۳۳۰ تا اواخر ۱۳۷۰	اواخر ۱۳۶۰ تا ۱۳۹۰	۱۳۹۰ تا کنون	یافته‌های پژوهش
منطق غالب	شهر به مثابه موجودیت فیزیکی	شهر به مثابه ماشین رشد اقتصادی	شهر به مثابه شبکه چندبازیگری	هال (۱۹۹۳)
رژیم متناظر	برنامه‌ریزی دولت‌محور از بالا به پایین	رژیم شهرفروشی (تراکم‌فروشی)	رژیم در حال شکل‌گیری (مترقی)	استون (۱۹۸۹): لوگان و مولاج (۱۹۸۷)
بازیگران اصلی	دولت مرکزی و برنامه‌ریزان فنی	صاحبان مستغلات، سازندگان و شهرداری	شبکه چندبازیگری شامل دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی	یافته‌های پژوهش
ابزار سیاستی اصلی	طرح‌های جامع کالبدی	فروش تراکم و تغییر کاربری	قوانین درآمد پایدار و نهادهای مشارکتی	یافته‌های پژوهش
نسبت با سیاست ملی شهری	غیر ضروری (سیاست ضمنی از طریق برنامه‌های عمرانی)	جایگزین شده با رژیم شهرفروشی	ضروری و ناکافی (در حال شکل‌گیری)	توروک (۲۰۱۴): یافته‌های پژوهش

۲-۳. مسائل بدخیم شهری

یکی از پیامدهای مستقیم تعامل میان پارادایم‌های متغیر و رژیم‌های قدرت، پیچیده‌تر شدن ماهیت مسائل شهری است. در این چارچوب مفهوم مسائل بدخیم که نخستین بار توسط ریتل و وبر^۱ [۱۹] مطرح شد توضیح می‌دهد که مسائل بدخیم مسائلی هستند که وابستگی‌های بسیاری دارند و اغلب چند علتی هستند، تلاش‌ها برای مدیریت آن‌ها اغلب به نتایج پیش‌بینی‌ناپذیر می‌انجامد، ماهیتی پویا دارند و از نظر اجتماعی پیچیده‌اند. در مقابل، مسائل رام^۲ مسائلی هستند که تعریف مشخص، راه‌حل قابل آزمون و معیار موفقیت واضح دارند.

ترمیر و همکاران (۲۰۲۱) نشان داده‌اند حکمرانی مسائل بدخیم در بستر شهری نیازمند ظرفیت‌های خاصی شامل بازاندیشی، انعطاف‌پذیری و پاسخگویی است که در اغلب نظام‌های مدیریت شهری کشورهای درحال توسعه ناقص است [۲۰].

شهرها به‌ویژه کلان‌شهرها به دلایل متعددی مستعد بروز مسائل بدخیم هستند. از نظر تاریخی، صنعتی شدن و رشد شهرنشینی اثرات انباشته‌ای ایجاد کرده که حل آن‌ها نیازمند اقدام هماهنگ در سطوح متعدد است. از نظر ساختاری، پیچیدگی نهادی، تکثر بازیگران، تعارض منافع و وابستگی‌های متقابل، مانع از شکل‌گیری اجماع درباره تعریف مسئله و راه‌حل آن می‌شود. و در بستر ایران، رابطه ناسالم دولت - ملت، فقدان نهادهای مدنی مستقل و غلبه منطق سیاسی بر منطق کارشناسی، عوامل ساختاری مضاعفی را برای بدخیم‌شدگی مسائل شهری فراهم کرده است [۲۱].

راهبردهای مواجهه با مسائل بدخیم شهری از سه نوع اصلی تشکیل می‌شوند: راهبرد اقتدارگرایانه که حل مسئله را به گروه‌های محدودی واگذار می‌کند، راهبرد رقابتی که جست‌وجوی قدرت و سهم را محور قرار می‌دهد و راهبرد مشارکتی که راه‌حل برد - برد را در کانون خود دارد. صاحب‌نظران بر این باورند که راهبرد مشارکتی بهترین رهیافت مقابله با مسائل بدخیم است، چراکه تنها از طریق مشارکت‌افزایی می‌توان بر تبادل دانش، یادگیری مستمر و تعهد ذی‌نفعان به اجرای سیاست‌ها دست یافت [۲۲]. مورونی و همکاران (۲۰۲۰) نشان می‌دهند قوانین ساده و منعطف در مواجهه با مسائل پیچیده شهری کارآمدتر از مقررات جامع و دقیق هستند؛ رویکردی که با منطق تصمیم‌گیری رویشی در این پژوهش همخوانی دارد [۲۳].

۲-۴. سیاست ملی شهری

سیاست ملی شهری از نظر دفتر برنامه اسکان بشر ملل متحد، مجموعه‌ای منسجم از تصمیماتی که حاصل فرایند آگاهانه دولت‌محور است، تعریف می‌شود؛ فرایندی که هماهنگ‌کننده و سامان‌دهنده بازیگران مختلف برای آرمان و بینشی مشترک است [۹]. توروک^۳ (۲۰۱۴) استدلال‌های مهمی برای ضرورت سیاست ملی شهری ارائه داده است. نخست، دولت مرکزی موقعیت بهتری برای تجزیه و تحلیل نیروهای شکل‌دهنده قلمرو ملی و تفکر استراتژیک درازمدت دارد. دوم، دولت ملی بر اهرم‌های مهم سیاستی نظیر بودجه، قوانین کاربری زمین و اختیارات سازماندهی کنترل دارد. سوم، دولت می‌تواند با سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و تنظیم عرضه زمین، از رفتارهای سوداگران شهرداری‌ها جلوگیری کند. گزارش وضعیت جهانی سیاست ملی شهری (۲۰۲۴) نشان می‌دهد بیش از ۸۰ درصد کشورها اکنون دارای سیاست ملی شهری هستند و این سیاست به ابزاری کلیدی برای مدیریت چالش‌های شهری و پیشبرد شهرنشینی پایدار تبدیل شده است [۲۴ و ۲۵].

پژوهشگران میان خط‌مشی‌هایی که مستقیم به نفع شهرها هستند و سیاست‌هایی که تأثیر غیرمستقیم بر شهرها دارند مانند مسکن، حمل‌ونقل و برنامه‌ریزی فضایی تمایز قائل می‌شوند [۲۶]. توروک (۲۰۱۴) همچنین تأکید می‌کند که سیاست ملی شهری با اصل تمرکززدایی در تضاد نیست، بلکه نوعی استقرار قدرت‌ها و ابزارهای دولت به نفع تقویت تلاش‌های سایر لایه‌های مدیریتی است.

در ایران، با وجود کوشش‌هایی برای شکل‌دهی به مدیریت یکپارچه شهری، منظومه‌ای منسجم به نام «سیاست ملی شهری» وجود ندارد. تاریخچه خط‌مشی‌گذاری برای شهرها و به‌ویژه تهران تا اواخر دهه ۱۳۷۰ تا حد زیادی تاریخچه

1. Rittel & Webber

2. Tame

3. Turok

خطامشی‌گذاری کالبدی بوده است. گذاری تدریجی از تدوین خطامشی‌های صرفاً کالبدی به سیاست‌های ملی شهری در حال شکل‌گیری است، اما این مسیر ناتمام و همراه با تعارض‌های جدی بوده است [۲۷].

در این پژوهش، فقدان سیاست ملی شهری در ایران به‌صورت عملیاتی از طریق چهار بعد تعریف می‌شود. بعد اول؛ فقدان سند رسمی؛ ایران تا کنون فاقد یک سند مصوب و الزام‌آور با عنوان سیاست ملی شهری بوده است، هرچند تلاش‌هایی در این زمینه با همکاری یوان هیئتات در جریان است. بعد دوم؛ ضعف هماهنگی نهادی؛ نهادهای متعددی از جمله وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی، شهرداری‌ها و شورای عالی شهرسازی بدون چارچوب هماهنگ‌کننده ملی به صورت موازی و گاه متعارض عمل می‌کنند. بعد سوم؛ فقدان نظام درآمد پایدار؛ شهرداری‌ها در غیاب تعریف روشن مالیه محلی، به درآمدهای ناپایدار ناشی از فروش تراکم و کاربری وابسته شده‌اند، وضعیتی که قانون منابع مالی پایدار (۱۳۹۶) تلاش کرد آن را اصلاح کند، اما هنوز به طور کامل اجرایی نشده است. بعد چهارم؛ ناکارآمدی سیاست‌های موجود؛ مجموعه سیاست‌های ملی مؤثر بر شهرها، از برنامه‌های عمرانی تا طرح‌های جامع، فاقد انسجام، پیوستگی و سازوکار اجرایی بوده‌اند. منظور این پژوهش از فقدان سیاست ملی شهری ترکیب این چهار بُعد است، نه فقط نبود یک سند رسمی.

۲-۵. چارچوب نظری پژوهش

چارچوب نظری این پژوهش بر یک منطق چندلایه و یکپارچه استوار است که تلاش می‌کند تحولات خطامشی‌گذاری شهری تهران را در پیوند میان سطوح فکری، نهادی و ساختاری تبیین کند. این چارچوب از ترکیب چهار دسته نظریه مکمل شکل گرفته است که هر یک بخشی از پازل تحلیل را پوشش می‌دهند و در کنار یکدیگر، یک مدل تحلیلی منسجم برای فهم فضای خطامشی‌گذاری شهری ارائه می‌کنند.

در سطح نخست، نظریه تغییر پارادایم سیاستی هال (۱۹۹۳) و مدل پارادایم‌های خطامشی‌گذاری شهری سویرین و همکاران (۲۰۲۲) مبنای تحلیل تاریخی تحولات خطامشی‌گذاری تهران را فراهم می‌کنند. این بخش نشان می‌دهد خطامشی‌گذاری شهری از منطق‌های کالبدی - فضایی به سمت مدیریت رشد و سپس، حکمرانی شبکه‌ای تحول یافته است. بنابراین، پارادایم‌ها در این پژوهش به عنوان سطح شناختی و هنجاری سیاستگذاری در نظر گرفته می‌شوند که تعیین می‌کنند چه چیزی مسئله تلقی شود و چه نوع راه‌حلی مشروعیت داشته باشند. در سطح دوم، نظریه رژیم شهری استون (۱۹۸۹) و نظریه ماشین رشد لوگان و مولاچ (۱۹۸۷) چارچوب تحلیل ساختارهای قدرت و ائتلاف‌های نهادی را فراهم می‌کنند. این نظریه‌ها نشان می‌دهند چگونه پارادایم‌های مسلط در سطح فکری، در عمل از طریق ائتلاف‌های اقتصادی - سیاسی و رژیم‌های حکمرانی شهری بازتولید یا دگرگون می‌شوند. در این سطح، رژیم‌های شهری به عنوان مکانیزم‌های واسط میان ایده‌ها و عمل سیاستی عمل می‌کنند و توضیح می‌دهند که چگونه منافع زمین، سرمایه و نهادهای رسمی در شکل‌دهی به تصمیمات شهری نقش‌آفرینی می‌کنند.

در سطح سوم، مفهوم مسائل بدخیم ریتل و وبر (۱۹۷۳) به عنوان چارچوب تحلیل پیامدهای تعارض میان پارادایم‌ها و رژیم‌ها به کار گرفته می‌شود. بر این اساس، مسائل شهری تهران نه فقط مشکلات اجرایی، بلکه پیامد طبیعی هم‌پوشانی پارادایم‌های ناهم‌ساز و تعارض رژیم‌های قدرت هستند که موجب چندعلتی شدن، عدم قطعیت و بازتولید مسائل می‌شوند. در سطح چهارم، مفهوم سیاست ملی شهری [۹ و ۲۸] نقش لایه تنظیمی و هماهنگ‌کننده را در این ساختار ایفا می‌کند. سیاست ملی شهری به عنوان چارچوبی فرادست، می‌کوشد میان پارادایم‌های متکثر و رژیم‌های متعارض انسجام ایجاد کند و اثرات منفی بدخیم‌شدگی مسائل شهری را کاهش دهد. در این معنا، سیاست ملی شهری نه یک سطح مستقل از سیاستگذاری، بلکه سازوکاری برای هم‌راستاسازی سطوح مختلف حکمرانی شهری است. براساس تلفیق این چهار حوزه نظری، چارچوب مفهومی پژوهش حاضر نشان می‌دهد:

پارادایم‌ها سطح معرفتی و جهت‌دهنده سیاستگذاری را شکل می‌دهند، رژیم‌های شهری سازوکار تحقق و بازتولید این پارادایم‌ها در ساختار قدرت هستند، مسائل بدخیم پیامد تعامل و تعارض این دو سطح هستند و سیاست ملی شهری نقش تنظیم‌گر و هماهنگ‌کننده میان سطوح مختلف را ایفا می‌کنند. در نتیجه، خطامشی‌گذاری شهری تهران در این پژوهش به عنوان یک نظام چندسطحی و پویا در نظر گرفته می‌شود که در آن تغییرات پارادایمیک، ساختارهای رژیمی، پیچیدگی مسائل و فقدان یا

حضور سیاست ملی شهری به صورت درهم‌تنیده بر یکدیگر اثر می‌گذارند. این چارچوب مبنای تحلیل تجربی پژوهش در بخش‌های بعدی قرار می‌گیرد و امکان تبیین یکپارچه تحولات خط‌مشی‌گذاری شهری تهران را فراهم می‌سازد. وایل^۱ و کرنی^۲ (۲۰۲۱) تأکید می‌کنند که ترکیب چارچوب‌های نظری متعدد در تحلیل خط‌مشی‌گذاری، درک دقیق‌تری از پیچیدگی‌های واقعی فرایند سیاستی فراهم می‌کند [۲۹].

نخست، نظریه تغییر پارادایم هال (۱۹۹۳) و مدل سویرین و هاوالت (۲۰۲۲) چارچوب تحلیل تاریخی تحولات خط‌مشی‌گذاری تهران را فراهم می‌کنند و مستقیم در بخش ۴-۱ (الگوی تغییرات پارادایمیک) به کار گرفته شده‌اند. دوم، نظریه رژیم شهری استون (۱۹۸۹) و نظریه ماشین رشد لوگان و مولاج (۱۹۸۷) ابزار تحلیل ائتلاف‌های حاکم را فراهم می‌کنند و در بخش ۴-۲-الف (تثبیت نزاع دو رژیم) و بخش ۵-۲ (بحث) به کار رفته‌اند. سوم، مفهوم مسائل بدخیم ریتل و وبر (۱۹۷۳) توضیح می‌دهد چرا مسائل شهری تهران در برابر راه‌حل‌های متعارف مقاوم بوده‌اند و در بخش ۴-۲-ب و بخش ۵-۳ استفاده شده است. چهارم، مفهوم سیاست ملی شهری معیار ارزیابی وضعیت موجود را تعیین می‌کند و محور اصلی بخش‌های ۴-۲-ه، ۴-۵ و ۶ است. و پنجم، چارچوب‌های تبیین فرایند شامل جریانات چندگانه، ائتلاف مدافع و مدل تصمیم‌گیری ریشی، شالوده اصلی مدل مفهومی پژوهش را تشکیل می‌دهند و به طور مشخص در بخش ۴-۳ (مدل مفهومی فضای خط‌مشی‌گذاری) برای تبیین مسیرهای تصمیم‌گیری و نحوه تقابل ائتلاف‌ها در حضور یا غیاب رژیم پایدار به کار گرفته شده‌اند.

۳. روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی - توسعه‌ای و از نظر ماهیت، کیفی است که با تکیه بر پارادایم تفسیری - انتقادی انجام شده است. انتخاب رویکرد کیفی به این دلیل است که پدیده مورد مطالعه، یعنی تحولات پارادایمیک خط‌مشی‌گذاری شهری، ماهیتی پیچیده، چندلایه و متأثر از بافتار سیاسی، اجتماعی و نهادی خاص دارد که درک عمیق آن مستلزم تفسیر عمیق کنش‌های نهادی، سیاسی و اجتماعی است. رویکرد انتقادی این پژوهش نیز بر این پیش‌فرض استوار است که فرایند خط‌مشی‌گذاری شهری در تهران در بستر روابط قدرت، منافع ائتلاف‌های ذی‌نفوذ و ساختارهای نهادی نابرابر شکل می‌گیرد و بنابراین تحلیل آن بدون توجه به این مناسبات امکان‌پذیر نیست.

راهبرد پژوهش مبتنی بر تحلیل مضمون^۳ است که امکان استخراج الگوهای معنایی عمیق از داده‌های کیفی را فراهم می‌کند [۳۰]. در این پژوهش، تحلیل مضمون به صورت ترکیبی از رویکرد استقرایی و قیاسی انجام شد؛ به گونه‌ای که داده‌های تجربی در عین استخراج کدهای اولیه، در پرتو چارچوب‌های نظری پژوهش نیز تفسیر شدند.

در این فرایند، نظریه تغییر پارادایم هال، نظریه رژیم شهری استون، نظریه ماشین رشد و مفهوم مسائل بدخیم به عنوان چارچوب‌های مفهومی هدایت‌کننده در مرحله کدگذاری و تفسیر به کار گرفته شدند. به این ترتیب، داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها و اسناد، نه تنها در سطح توصیفی، بلکه در سطح تبیینی و انتقادی تحلیل شدند.

فرایند تحلیل مضمون در این پژوهش از رویکرد ترکیبی استقرایی - قیاسی استفاده کرد. در مرحله استقرایی، کدگذاری باز روی داده‌های خام مصاحبه‌ها و اسناد انجام شد و در مجموع ۱۸۷ کد اولیه استخراج شد. در مرحله قیاسی، این کدها در پرتو چارچوب‌های نظری پژوهش، از جمله نظریه تغییر پارادایم هال، نظریه رژیم شهری استون و مفهوم مسائل بدخیم، بازبینی و دسته‌بندی شدند. کدهای اولیه در ۳۲ مضمون فرعی و سپس در ۸ مضمون اصلی سازماندهی شدند که در نهایت به شناسایی سه پارادایم اصلی و ویژگی‌های پارادایم کنونی منجر شدند.

گردآوری داده‌ها طی دو روش اصلی انجام شد؛ نخست، مطالعه اسنادی شامل بررسی اسناد فرادست، قوانین، طرح‌های جامع شهری تهران، گزارش‌های سیاستی و متون تخصصی مرتبط با مدیریت شهری در ایران. اسناد مورد مطالعه شامل سه دسته اصلی است: نخست، اسناد فرادست ملی شامل قانون شهرداری‌ها، قانون منابع مالی پایدار شهرداری‌ها (۱۳۹۶)، برنامه‌های

1. Weible

2. Cairney

3. Thematic Analysis

پنج‌ساله توسعه و مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران؛ دوم، اسناد توسعه شهری تهران شامل طرح جامع ۱۳۴۷، طرح جامع ۱۳۷۰ و طرح جامع - راهبردی ۱۳۸۶ تهران، طرح تفصیلی یکپارچه تهران (۱۳۹۱) و گزارش‌های پایش اجرای طرح جامع؛ سوم، گزارش‌های تحلیلی و سیاستی شامل گزارش تهران ۵۶، گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درباره مالیات شهری، گزارش‌های مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران و اسناد همکاری ایران با یوان - هبیتات در تدوین سیاست ملی شهری. دوم، مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته عمیق با دوازده نفر از خبرگان، مدیران ارشد و سیاستگذاران مرتبط با حوزه مدیریت شهری تهران. نمونه‌گیری به صورت هدفمند و با تکنیک گلوله‌برفی انجام شد و معیار انتخاب، برخورداری از تجربه علمی یا اجرایی مرتبط با خطامشی‌گذاری شهری بود. فرایند مصاحبه‌ها تا رسیدن به اشباع نظری ادامه یافت؛ به گونه‌ای که از حدود مصاحبه نهم به بعد، داده جدید معناداری استخراج نشد.

برای تضمین روایی و پایایی یافته‌ها از دو روش استفاده شد: (۱) چندجانبه‌نگری^۱ از طریق ترکیب منابع اسنادی؛ (۲) مصاحبه‌ای و بازبینی مشارکت‌کنندگان از طریق ارائه یافته‌های اولیه به تعدادی از مصاحبه‌شوندگان برای تأیید صحت تفسیرها. برای گردآوری داده‌های این پژوهش، از دیدگاه‌های یک گروه دوازده‌نفره از خبرگان حوزه خطامشی‌گذاری شهری بهره گرفته شد. برای انتخاب این افراد، از روش نمونه‌گیری غیرتصادفی از نوع هدفمند و استراتژی گلوله‌برفی استفاده شده است. معیار اصلی انتخاب، شامل بودن در یکی از گروه‌های اعضای هیئت علمی، مقامات اجرایی، سیاستمداران و مسئولان حاضر یا اسبق شهر تهران بود که علاوه بر دانش نظری و سابقه پژوهشی، دارای تجربه و مهارت کافی اجرایی نیز باشند. فرایند مصاحبه‌ها در بازه زمانی پاییز ۱۴۰۱ تا اواخر بهار ۱۴۰۲ انجام گرفت و میانگین مدت‌زمان هر مصاحبه بین ۴۵ تا ۹۰ دقیقه متغیر بود. همچنین، به منظور رعایت ملاحظات اخلاقی، اصل محرمانگی داده‌ها و هویت مصاحبه‌شوندگان کاملاً رعایت شد (جدول ۲).

جدول ۲. ترکیب‌شناسی و توزیع فراوانی پنل خبرگان پژوهش

متغیر مورد بررسی	طبقه‌بندی	فراوانی (تعداد)	درصد تقریبی
سطح تحصیلات	دکتری تخصصی (Ph.D)	۱۰	۸۳ درصد
	کارشناسی ارشد	۲	۱۷ درصد
گروه‌های سنی	کمتر از ۴۵ سال	۲	۱۷ درصد
	۴۵ تا ۵۵ سال	۳	۳۵ درصد
	۵۶ سال و بالاتر	۷	۵۸ درصد
حوزه‌های تمرکز تخصصی	مدیریت و سیاستگذاری شهری	۷	۵۸ درصد
	شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری	۲	۱۷ درصد
	معماری و مرمت شهری	۲	۱۷ درصد
	برنامه‌ریزی حمل‌ونقل شهری	۱	۸ درصد

قلمرو این پژوهش از سه بعد تعریف می‌شود. از نظر مکانی، پژوهش بر کلان‌شهر تهران به عنوان پیچیده‌ترین بافتار سیاستگذاری شهری در ایران متمرکز است؛ شهری که به دلیل تمرکز نهادهای ملی و محلی، نمونه‌ای شاخص از چالش‌های خطامشی‌گذاری شهری در کشورهای در حال توسعه محسوب می‌شود. از نظر زمانی، پژوهش تحولات هفت دهه گذشته (از دهه ۱۳۳۰ تا کنون) را با تأکید بر دهه‌های اخیر پوشش می‌دهد تا تغییرات پارادایمیک در نظام خطامشی‌گذاری شهری قابل تحلیل باشد. از نظر موضوعی، پژوهش بر فرایند خطامشی‌گذاری شهری، پارادایم‌های حاکم و نسبت آن‌ها با مفهوم سیاست ملی شهری تمرکز دارد و ابعاد فنی - کالبدی صرف را دربر نمی‌گیرد.

انتخاب رویکرد کیفی در این پژوهش از چند دلیل اساسی ناشی می‌شود. نخست، پدیده مورد مطالعه، تحولات پارادایمیک خطامشی‌گذاری شهری، ماهیتی تفسیری و بافتارمند دارد که درک عمیق آن از طریق داده‌های کمی امکان‌پذیر نیست. دوم، روابط قدرت، منافع ائتلاف‌های ذی‌نفوذ و فرایندهای نهادی پنهان که محور اصلی این پژوهش هستند، تنها از طریق

مصاحبه‌های عمیق و تحلیل اسناد قابل کشف‌اند. سوم، هدف پژوهش ارائه مدل مفهومی است نه آزمون فرضیه، که این هدف با رویکرد کیفی سازگاری بیشتری دارد (جدول ۳).

از طرفی تمرکز بر تهران امکان تعمیم مستقیم یافته‌ها به سایر کلان‌شهرهای ایران را محدود می‌کند. همچنین، در پژوهش‌های کیفی، سوگیری تفسیری پژوهشگر اجتناب‌ناپذیر است که در این پژوهش از طریق چندجانبه‌نگری و بازبینی مشارکت‌کنندگان به حداقل رسیده است. علاوه بر این، ماهیت پویای تحولات خط‌مشی‌گذاری شهری به معنای آن است که یافته‌ها در بازه‌های زمانی کوتاه ممکن است به به‌روزرسانی نیاز داشته باشند.

جدول ۳. نمونه‌ای از روند تحلیل مضمون، کدگذاری و استخراج پارادایم‌ها در پژوهش

نمونه داده	کد اولیه (مفاهیم پایه)	مضمون فرعی (محوری)	مضمون اصلی (انتخابی)	نتیجه نظری در مدل پژوهش
«نوعی اقتصاد سیاسی خیلی منسجم حاکم است که رژیم شهرفروشی را ایجاد کرده است. امروزه رژیم مسلط، تراکم‌فروشی است» [مشارکت‌کننده P5]	غلبه منافع مالی بر اداره شهر / رژیم شهرفروشی	اقتصاد سیاسی و رانت‌خواری در شهر	تثبیت نزاع دو رژیم (شهرفروشی در شهرنفرشی)	تبیین رژیم شهری مسلط (تطبیق با نظریه ماشین رشد لوگان)
«ما با تفرق مدیریتی، برنامه‌ای، بودجه‌ای، نظارتی و در نهایت با تفرق مقررات‌گذاری مواجه هستیم.» [مشارکت‌کننده P1]	ناهماهنگی بین سطوح ملی و محلی / تفرق نهادی	ضعف ائتلاف‌ها و تفرق مدیریتی	تثبیت مسائل بدخیم و تفرق‌های شهری	گذار به تصمیم‌گیری روبشی در غیاب رژیم پایدار
«سیاست ملی شهری ما پراکنده، چندپاره و مقطعی است... ساختار اجرایی شهرداری‌ها قدرت اجرایی لازم برای سیاست‌گذاری ملی را ندارد.» [مشارکت‌کننده‌های P1 و P4]	فقدان چارچوب یکپارچه ملی / ضعف ساختار اجرایی	نبود سیاست ملی شهری منسجم	تلاش برای شکل‌گیری سیاست ملی شهری	خلأ لایه تنظیمی و ضرورت سیاست ملی شهری در پارادایم سوم
«عمر کوتاه مدیریت شهری و مدیران سبب شده که هدف‌گذاری‌ها حل مسئله نباشد... برنامه‌ها بعد از هر دوره کنار گذاشته می‌شود.» [مشارکت‌کننده‌های P5 و P6]	عدم استمرار برنامه‌ها / رویکرد مقطعی به مسائل	استراتژی‌های کوتاه‌مدت و غیرپایدار	افزایش حضور بازیگران سیاسی و کوتاه‌مدت‌نگری	تأیید رویکرد جریان‌های چندگانه و غلبه ملاحظات سیاسی بر کارشناسی

۴. یافته‌های پژوهش

یافته‌های این پژوهش حاصل تحلیل داده‌های اسنادی (طرح‌های جامع، اسناد فرادست و گزارش‌های سیاستی) و مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با خبرگان حوزه مدیریت شهری است. یافته‌ها در دو سطح ارائه می‌شوند: نخست، الگوی تغییرات پارادایمیک خط‌مشی‌گذاری شهری تهران در هفت دهه گذشته؛ و دوم، ویژگی‌ها، آثار و پیامدهای پارادایم مسلط کنونی.

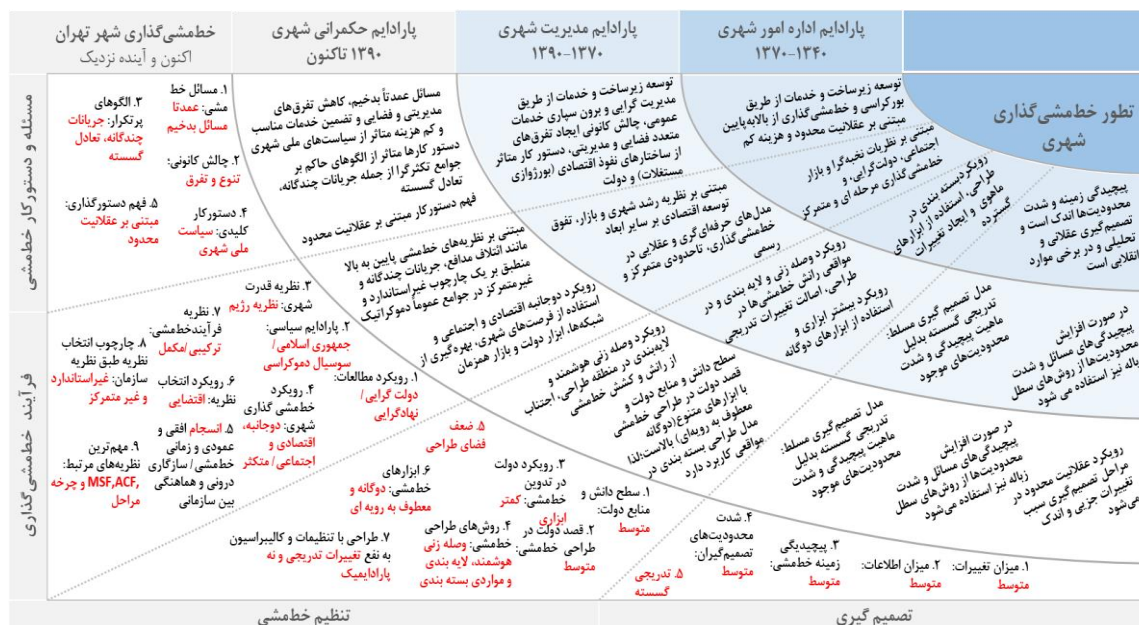
۴-۱. الگوی تغییرات پارادایمیک خط‌مشی‌گذاری شهری تهران

بر اساس سنتز شواهد متنوع از طرح‌های جامع شهری تهران و مطابق با تطور عمومی خط‌مشی‌گذاری شهری در ایران، خط‌مشی‌گذاری شهری تهران در هفت دهه گذشته سه پارادایم اصلی را طی کرده است. همان‌طور که در شکل ۱ مشاهده می‌شود، خط‌مشی‌گذاری شهری تهران در یک روند خطی و تکاملی ساده حرکت نکرده، بلکه در قالب سه پارادایم متمایز اما هم‌پوشان تحول یافته است: پارادایم اداره امور شهری (۱۳۴۰ - ۱۳۷۰) از طریق پارادایم مدیریت شهری (۱۳۷۰ - ۱۳۹۰) به پارادایم حکمرانی شهری (۱۳۹۰ تا کنون) سیر کرده است. این پارادایم‌ها به جای گسست کامل، به صورت لایه‌های انباشته در نظام خط‌مشی‌گذاری شهری تهران حضور دارند؛ هرچند در هر دوره، یکی از آن‌ها غلبه بیشتری داشته است.

پارادایم اول: برنامه‌ریزی کالبدی - فضایی (دهه ۱۳۳۰ تا دهه ۱۳۷۰)

ریشه‌های ساختاری این پارادایم را می‌توان در تاریخچه قانونی شهرداری‌های ایران جست‌وجو کرد. در این دوره، منطق مسلط خط‌مشی‌گذاری شهری بر برنامه‌ریزی فیزیکی و کنترل رشد کالبدی استوار بود. شهر اساساً به عنوان یک موجودیت فیزیکی دیده

می‌شد و ابزار اصلی سیاستگذاری، طرح‌های جامع و تفصیلی از بالا به پایین بود. در این چارچوب، نقش برنامه‌ریز عمدتاً فنی - کارشناسی و مبتنی بر عقلانیت ابزاری تعریف می‌شد و ابعاد نهادی، سیاسی و تعارض منافع کمتر مورد توجه قرار می‌گرفت. از منظر نهادی، تمرکزگرایی ساختاری دولت مانع از شکل‌گیری استقلال واقعی مدیریت شهری شد. عباس آخوندی، وزیر مسکن و شهرسازی ایران در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷، در تبیین این دوره می‌گوید که قانون شهرداری و بلدیة از کشورهای خارجی همچون بلژیک و فرانسه گرفته شده که از ابتدا بر مبنای یک نوع حکمرانی شهری مستقل از حکمرانی مرکزی بوده است. قرار بود شهرداری‌ها زیر نظر انجمن‌های شهری باشند؛ اما در دهه ۱۳۶۰ و در ساختار متمرکز حکومت ایران، از همان روز اول نظام حکمروایی و استقلال شهرداری‌ها با مقاومت روبه‌رو بود؛ بنابراین دولت و وزارت کشور همواره روبه‌روی این داستان بودند. این تمرکزگرایی ساختاری در عمل موجب شد که شهرداری‌ها فاقد استقلال مالی و سیاستی لازم باشند و ابزارهای اصلی خط‌مشی‌گذاری شهری در این دوره، طرح‌های کالبدی از بالا به پایین بودند که پیوند چندانی با واقعیت‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی شهر نداشتند. از منظر نظری، این پارادایم با سطح اول تغییر سیاستی هال (تغییر در ابزارها) قابل تطبیق است؛ تغییراتی که در چارچوب همان منطق کالبدی رخ می‌داد و هرگز به سطح تغییر پارادایمیک نرسید.



شکل ۱. الگوی تغییرات پارادایمیک خط‌مشی‌گذاری شهری تهران طی هفت دهه گذشته

پارادایم دوم: مدیریت رشد شهری و ظهور رژیم شهرفروشی (دهه ۱۳۷۰ تا دهه ۱۳۹۰)

گذار به پارادایم دوم از اواخر دهه ۱۳۶۰ و با بحران مالی شهرداری‌ها آغاز شد. آخوندی این گذار را چنین تشریح می‌کند: «در سال ۱۳۶۴ مجلس قانونی را در خصوص خودگردانی شهرداری‌ها وضع کرد و با وضع این قانون، توجه نکرد شهرداری‌ها با چه خلأ مالی‌ای مواجه می‌شوند. در سال ۱۳۶۸ نیز شرایط سخت کشور بعد از جنگ سبب شد تا شهرداری‌ها با مشکل مالی جدی‌تری مواجه شوند. از این‌رو، برای اولین بار، نقد کردن جرائم ماده ۱۰۰ پیش از وقوع تخلف به عنوان یک ابتکار در دستور کار شهرداری تهران قرار گرفت و این روش تبدیل به یک پایه درآمدی شد.»

این تحول ساختاری، رژیم شهرفروشی را به عنوان الگوی مسلط مدیریت مالی شهر تثبیت کرد. یکی از خبرگان پژوهش (مشارکت‌کننده P5) این وضعیت را چنین توصیف می‌کند: «نوعی اقتصاد سیاسی خیلی منسجم حاکم است که رژیم شهرفروشی را ایجاد کرده است. امروزه رژیم مسلط، تراکم‌فروشی است و از شهر به عنوان یک ماشین رشد استفاده شده است.»

خبره دیگری (مشارکت‌کننده P11) نیز تأیید می‌کند که ریشه بحران تراکم در تهران فقط بر «منابع و منافع مالی» متکی است.

همچنین، کاوه علی‌اکبری [۳۱] در تبیین زمینه‌های شکل‌گیری این رژیم می‌گوید: «در سال ۱۳۷۲ منافی که شهرداری‌ها از دولت دریافت می‌کنند دیگر پاسخگوی اداره شهر نیست و از طرفی، دولت مرکزی سیاست آزادسازی و خصوصی‌سازی اجرا کرد. بحث تراکم و مازاد تراکم و تغییر کاربری به عنوان درآمدهای اصلی تهران برای نخستین بار در این دوره مرکز توجه قرار گرفت.» پیامد این رژیم عمیق و چندوجهی بود؛ به طوری که آخوندی تأکید می‌کند: «افزایش قیمت سوداگرانه ملک در همین دوران رخ داد؛ چراکه املاک دیگر ارزش مصرفی صرف نداشتند و ارزش سوداگری و معاملاتی فراتر از ارزش مصرفی پیشین خود را بسته به میزان توافقی که با شهرداری قابل حصول بود، پیدا کردند.»

از طرف دیگر، رفیعیان و همکاران [۳۲] نشان می‌دهند در منطقه ۱ تهران حدود ۷۰ درصد انحراف در خصوص صدور پروانه وجود دارد و وقتی تعادل در نظام ضوابطی حاکم نباشد، شکاف زیاد خدماتی نیز برای جمعیت دیده می‌شود. از منظر نظری، این وضعیت با نظریه ماشین رشد لوگان و مولاج (۱۹۸۷) قابل تبیین است؛ جایی که توسعه شهری نه فقط یک فرایند برنامه‌ریزی، بلکه نتیجه ائتلاف‌های اقتصادی - سیاسی پیرامون زمین و سرمایه است.

پارادایم سوم: حکمرانی شبکه‌ای (دهه ۱۳۹۰ تا کنون)

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد از دهه ۱۳۹۰ به بعد، هم‌زمان با پیچیده‌تر شدن مسائل شهری و ناکارآمدی رژیم‌های پیشین، نوعی گذار تدریجی به سمت حکمرانی شبکه‌ای در خط‌مشی‌گذاری شهری تهران در حال شکل‌گیری است. این گذار ماهیتی ناتمام، غیرخطی و همراه با تعارض‌های نهادی و سیاسی دارد و هنوز به تثبیت یک الگوی پایدار حکمرانی منجر نشده است.

۴-۲. ویژگی‌ها، آثار و پیامدهای پارادایم مسلط کنونی (حکمرانی شبکه‌ای)

الف) تثبیت و تداوم نزاع دو رژیم خط‌مشی‌گذاری

بارزترین ویژگی پارادایم کنونی، تثبیت نزاع دو رویکرد متضاد شهرفروشی و شهرنفروشی است. این نزاع به‌ویژه در دوره مدیریت شورای پنجم اسلامی شهر تهران به مراحل جدی‌تری رسید. پیروز حناچی، شهردار تهران در سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۰، در این باره می‌گوید [۳۳]: «در گذشته حساب شهرداری روی رابطه مالی و اقتصادی با ذی‌نفعان خاص پایه‌ریزی شده بود. ذی‌نفعان خاص، اقلیتی از سازنده‌ها هستند که همیشه دنبال گرفتن مجوزهای نجومی و کاملاً متضاد و مغایر با ضوابط طرح تفصیلی هستند.» در مقابل، علیرضا زاکانی، شهردار فعلی تهران رویکردی متفاوت را در پیش گرفته و افزایش صدور پروانه و توسعه ساخت‌وساز را به عنوان ابزاری برای مهار تورم و رشد اقتصادی معرفی می‌کند. داده‌های آماری این نزاع را به‌خوبی نشان می‌دهند. گلپایگانی [۳۴] اشاره می‌کند که بیشترین آمار صدور پروانه در تهران متعلق به سال ۱۳۹۲ با حدود ۴۸ میلیون مترمربع بوده و متوسط تراکم واگذاری در آن سال ۴۱۰ درصد یعنی متوسط هفت‌طبقه بوده است. این در حالی است که در سال ۱۳۹۹ تراکم ساختمانی واگذاری از ۴۸۸ درصد به ۳۳۷ درصد کاهش یافته است.

ب) تثبیت مسائل بدخیم و تفرق‌های شهری

یافته‌ها نشان می‌دهد مسائل بدخیم شهری تهران طی این دوره نه‌تنها حل نشده‌اند، بلکه تعمیق یافته‌اند. ایزدی [۳۵]، معاون اسبق شهرسازی وزارت مسکن، فهرست جامعی از این مسائل ارائه می‌دهد که شامل تنزل شدید کیفیت زندگی، فقر شهری، نابرابری‌های فضایی - کارکردی، ناکارآمدی نظام جابه‌جایی، بحران هویت، تاب‌آوری پایین در مواجهه با بلایا و بحران زیست‌محیطی است. این مسائل از منظر ریتل و وبر (۱۹۷۳) مصادیق بارز مسائل بدخیم هستند؛ نه تعریف مشخصی دارند، نه راه‌حل قطعی و نه معیار موفقیت واضح و همین است که طرح‌های جامع متعدد را در مواجهه با آن‌ها ناکام گذاشته است. پژوهش‌های اخیر نشان می‌دهند ضعف در راهبردهای نهادی و تفرق مدیریتی در مجموعه شهری تهران، دستیابی به اهداف طرح‌های توسعه را با چالش جدی مواجه کرده است [۳۶]. این تفاوت آشکار بین آنچه امروز قابل مشاهده است و آنچه آرزوی طرح جامع شهر تهران ترسیم کرده، مؤید توسعه تفرق‌ها به نفع تثبیت مسائل بدخیم در کشور است.

ج) تثبیت ایده حکمرانی شبکه‌ای

در برابر الگوی مدیریت متمرکز، ایده حکمرانی شبکه‌ای به تدریج در گفتمان مدیریت شهری تهران تثبیت شده است. رویکردی که مطالعات اخیر نیز بر کارآمدی آن در مدیریت چالش‌های پیچیده‌ای نظیر حمل‌ونقل عمومی تهران تأکید دارند [۳۷]. آخوندی در تمایز این دو رویکرد می‌گوید [۵]: «مفهوم حکمرانی با مدیریت به طور ماهوی متفاوت است. در حکمرانی شهری، همه در ایجاد و بهره‌برداری از منافع شریک‌اند، اما در مدیریت، منافع برای ذی‌نفع است و مدیر منصوب از طرف اوست تا کار خاصی را به اجرا برساند.»

حناچی (۱۴۰۰) نیز بر ضرورت مدیریت یکپارچه شهری تأکید دارد و می‌گوید [۳۸]: «نگاه بخشی ما را به زمین خواهد زد. اینکه فرض کنیم جایی که قرار داریم مرکز کره زمین است و دیگران را به مشارکت نطلبیم، موفق نخواهیم شد.»

د) افزایش حضور بازیگران سیاسی و گروه‌های ذی‌نفوذ

از سال ۱۳۸۲ با حضور محمود احمدی‌نژاد و بعد از او محمدباقر قالیباف، که سودای جدی ریاست جمهوری داشت، شهرداری تهران رنگ‌وبوی سیاسی و جناحی گرفت و کرسی شهرداری و شورای شهر به عنوان عرصه جدی فعالیت گروه‌های سیاسی مد نظر قرار گرفت. این مسئله سبب افزایش تصمیمات و خط‌مشی‌های سیاسی در تهران شد و در نهایت، به تشدید کوتاه‌مدت‌نگری در مدیریت شهری انجامید و این نمونه‌ای از سیطره منطق سیاسی بر منطق کارشناسی در خط‌مشی‌گذاری شهری است. این سیاسی شدن مدیریت شهری پیامدهای چندگانه‌ای بر خط‌مشی‌گذاری شهری داشته است:

- نخست، کوتاه‌مدت‌نگری در تصمیم‌گیری: مدیران شهری با افق دید انتخاباتی، به جای تصمیمات راهبردی بلندمدت، بر اقدامات پرنمود و کم‌هزینه تمرکز کردند.
 - دوم، تشدید تعارض منافع: ورود گروه‌های سیاسی به مدیریت شهری، مرز میان تصمیمات سیاسی و کارشناسی را از بین برد و زمینه را برای خط‌مشی‌های انتفاعی فراهم کرد.
 - سوم، ناپایداری خط‌مشی‌ها: تغییر مدیریت شهری با هر چرخه انتخاباتی، تداوم سیاست‌ها را مختل کرد؛ به گونه‌ای که برنامه‌های بلندمدت شهری اغلب نیمه‌کاره ماندند.
 - چهارم، تضعیف ظرفیت کارشناسی: غلبه ملاحظات سیاسی بر ملاحظات فنی، انگیزه کارشناسان حرفه‌ای را کاهش داد و دانش تخصصی را از فرایند تصمیم‌گیری دور کرد.
- این پیامدها در کنار هم نشان می‌دهند سیاسی شدن مدیریت شهری نه تنها یک مشکل اخلاقی، بلکه یک آسیب ساختاری جدی برای فرایند خط‌مشی‌گذاری شهری تهران است. همان‌طور که یکی از مدیران ادوار مدیریت شهری (مشارکت‌کننده P10) اشاره می‌کند، غلبه نگاه سیاسی موجب شده تا شایسته‌سالاری فدای همسویی سیاسی شود و در نتیجه، «استفاده از یک نیروی ضعیف اما همسو، بر نیروی متخصص اما مستقل ترجیح داده شود.»

ه) تلاش برای شکل‌گیری سیاست ملی شهری

شاید مهم‌ترین ویژگی پارادایم سوم، تلاش‌های جدی‌تر برای شکل‌دهی به سیاست ملی شهری است. این تلاش‌ها در چند محور قابل شناسایی است. نخست، تصویب قانون منابع مالی پایدار برای شهرداری‌ها و دهیاری‌ها که حناچی آن را «لایحه‌ای که سال‌ها منتظرش بودیم» می‌نامد [۳۳ و ۳۸]. دوم، احیای نهاد پایش و راهبری طرح‌های توسعه شهری از طریق تفاهم‌نامه‌ای که در سال ۱۳۹۸ به امضای وزیر راه و شهرسازی، رئیس شورای شهر و شهردار تهران رسید. سوم، طرح جامع مدیریت شهری و روستایی در مجلس شورای اسلامی که در آن تأکید شده بخشی از خدمات شهری و دستگاه‌های اجرایی به مدیریت شهری و روستایی واگذار شود [۳۹]. چهارم، تدوین سیاست ملی شهری زیر نظر برنامه اسکان بشر ملل متحد که وزیر مسکن از آن به عنوان یکی از سه کشور پیش‌تاز در سطح بین‌المللی یاد کرده است [۴۰].

و) کاهش حمایت‌های مالی دولت و تعمیق بحران مالی شهرداری

یافته‌ها نشان می‌دهد سهم دولت در بودجه شهرداری از حدود ۵۰ درصد در گذشته به حدود ۶ درصد در سال‌های اخیر کاهش یافته است. علی‌نودرپور در این باره می‌گوید [۴۱]: «سهم دخالت کم نشده، بلکه سهم اعتباری کاهش داشته و اجبارهایی را هم بر مدیریت شهری تحمیل کرده است.»

این واقعیت ساختاری، شهرداری را در تناقض عمیق گرفتار کرده است؛ از یک طرف منابع مالی مستقل و پایدار ندارد و از طرف دیگر تحت فشار است که از رژیم ناپایدار شهرفروشی فاصله بگیرد.

جدول ۴. شاخص‌های کلیدی مالی و کالبدی مدیریت شهری تهران

منبع	روند	مقدار	دوره/سال	شاخص
الف (شاخص‌های مالی)				
[۳۴]	کاهشی	۵۰~ درصد	دهه ۱۳۶۰	سهم دولت در بودجه شهرداری
[۴۱]	کاهشی	۶~ درصد	سال‌های اخیر	سهم دولت در بودجه شهرداری
ب) شاخص‌های کالبدی (صدور پروانه)				
[۳۴]	کاهشی	۴۸ میلیون مترمربع	۱۳۹۲ (اوج)	مساحت پروانه صادر شده
[۳۴]	کاهشی	۱۱ میلیون مترمربع	۱۴۰۰ (کمترین)	مساحت پروانه صادر شده
[۳۴]	افزایشی	۱۳,۴ میلیون مترمربع	۱۴۰۱	مساحت پروانه صادر شده
ج) شاخص‌های تراکم و انحراف از ضوابط				
[۳۴]	کاهشی	۴۱۰ درصد (۷ طبقه)	۱۳۹۲	متوسط تراکم واگذاری
[۳۴]	کاهشی	۴۸۸ درصد	۱۳۹۸	متوسط تراکم واگذاری
[۳۴]	ثابت	۳۳۷ درصد	۱۳۹۹	متوسط تراکم واگذاری
[32]	ثابت	۷۰~ درصد پروانه‌ها	۱۴۰۰	انحراف از ضوابط در منطقه ۱ تهران

داده‌های جدول ۴ به‌روشنی نشان می‌دهد کاهش ۸۸ درصدی سهم دولت در بودجه شهرداری و نوسانات شدید در صدور پروانه، دو روی یک سکه هستند که هر دو ریشه در فقدان سیاست ملی شهری منسجم دارند.

ز) توسعه همکاری‌ها و تعارض‌های نهادی

به دلیل ماهیت فرابخشی مأموریت‌های شهرداری، طی سال‌های اخیر همکاری جدی‌تری با وزارت مسکن و شهرسازی و وزارت کشور از مسیر شوراهای عالی مرتبط شکل گرفته است. این همکاری درعین حال موجب بروز تعارض‌های متنوعی به‌ویژه در منافع بین دولت و شهرداری شده است. حناچی در این باره می‌گوید: «مسئولیت‌ها و مدیران در شهر متفرق هستند و همین موضوع دسترسی به مدیریت یکپارچه برای رسیدن به هدف نهایی که همان سیاستگذاری برای تمرکززدایی از شهر است را سخت می‌کند.»

یافته‌های حاصل از مصاحبه‌ها نشان می‌دهد فقدان تفکیک دقیق نظام مدیریت ملی و محلی، عامل اصلی این تعارض‌ها است؛ به گونه‌ای که یکی از سیاستگذاران ارشد (مشارکت‌کننده P8) تصریح می‌کند: «عدم تفکیک دقیق و فنی مدیریت ملی و محلی، باعث شده که نهادهای محلی نتوانند به طور مستقل عمل کنند و همواره تحت تأثیر تصمیم‌گیری‌های کلان در سطح ملی قرار داشته باشند.»

بررسی دقیق‌تر این تعارض‌های نهادی نشان می‌دهد آن‌ها در سه سطح قابل شناسایی هستند. در سطح عمودی، تعارض میان دولت مرکزی و شهرداری بر سر منابع مالی، اختیارات قانونی و اولویت‌های توسعه‌ای مستمر بوده است؛ دولت مرکزی هم‌زمان هم ادعای حاکمیت بر سیاست‌های شهری را دارد و هم مسئولیت تأمین مالی آن را نمی‌پذیرد. در سطح افقی، تعارض میان شهرداری با سازمان‌های متعددی مثل سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت راه، سازمان میراث فرهنگی و وزارت کشور وجود دارد که هر یک بخشی از فضای شهری را در اختیار دارند، اما هماهنگی میان آن‌ها ضعیف است. در سطح درونی، تعارض میان شورای شهر و شهرداری نیز گاه به مانعی جدی در برابر اجرای خط‌مشی‌های شهری تبدیل شده است. این سه‌گانه تعارض

نهادی، ریشه اصلی آن چیزی است که حناچی از آن به عنوان «تفرق مسئولیت‌ها» [۳۳] یاد می‌کند و تا زمانی که سیاست ملی شهری منسجمی چارچوب تعامل این نهادها را تعریف نکند، ادامه خواهد داشت.

ح) عدم تحقق اهداف طرح‌های جامع

یافته‌ها در نهایت نشان می‌دهند بخش عمده‌ای از اهداف و چشم‌اندازهای طرح‌های جامع پیشین و جاری محقق نشده‌اند. نصر اصفهانی [۴۲] با مرور گزارش تهران ۱۳۵۶ نشان می‌دهد هشدارهایی که در آن دوره درباره پیامدهای نابرابری فضایی داده شده بود، همچنان به قوت خود باقی است و حتی تشدید شده است. این واقعیت نشان می‌دهد مشکل اصلی نه در محتوای طرح‌ها بلکه در ساختار خط‌مشی‌گذاری‌ای است که اجرای پایدار آن‌ها را ناممکن می‌کند. ناکامی طرح‌های جامع شهری تهران را می‌توان از طریق چهار عامل ساختاری تبیین کرد. نخست، شکاف میان طراحی و اجرا؛ طرح‌های جامع اغلب با رویکردی آرمان‌گرایانه و فارغ از محدودیت‌های اجرایی تهیه می‌شوند. طرح جامع ۱۳۸۶ تهران با وجود کیفیت بالای محتوایی، در مواجهه با واقعیت‌های نهادی، از جمله فقدان منابع مالی پایدار و تعارض منافع بازیگران، به سند بایگانی تبدیل شد. دوم، فقدان نهادهای پایش مستقل: نهاد راهبری و پایش طرح‌های توسعه شهری که در سال ۱۳۹۸ احیا شد، نمونه‌ای از تلاش‌ها برای پر کردن این خلأ است، اما تاریخچه نشان می‌دهد چنین نهادهایی در مواجهه با فشارهای سیاسی و اقتصادی به سرعت تضعیف می‌شوند [۳۹]. سوم، انحراف تدریجی ضوابط: رفیعیان [۳۲] نشان می‌دهد در منطقه ۱ تهران حدود ۷۰ درصد انحراف از ضوابط طرح تفصیلی وجود دارد؛ این انحراف گسترده نشان می‌دهد طرح‌های جامع نه به دلیل ضعف محتوایی، بلکه به دلیل ناتوانی در مقاومت در برابر فشارهای رانتی شکست خورده‌اند. چهارم، فقدان پیوند با سیاست ملی شهری: طرح‌های جامع شهری در خلأ تهیه می‌شوند؛ بدون آنکه چارچوب ملی‌ای تکلیف منابع، اولویت‌ها و مسئولیت‌ها را روشن کرده باشد. این یعنی حتی بهترین طرح جامع نیز بدون پشتوانه سیاست ملی شهری محکوم به ناکامی است. در مجموع، الگوی تکرارشونده ناکامی طرح‌های جامع تهران گویاترین شاهد بر این ادعاست که مشکل اصلی خط‌مشی‌گذاری شهری تهران نه فقدان برنامه، بلکه فقدان آن لایه میانی سیاستی است که اجرای پایدار برنامه‌ها را ممکن سازد.

ط) ظهور و تقویت بازیگران شبکه‌ای در مدیریت شهری

تحقق پارادایم حکمرانی شبکه‌ای مستلزم حضور فعال بازیگران متنوعی فراتر از دولت و شهرداری است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد در تهران، این بازیگران طی دو دهه اخیر به تدریج در عرصه خط‌مشی‌گذاری شهری حضور یافته‌اند، هرچند این حضور هنوز پراکنده، ناپایدار و فاقد انسجام نهادی است.

تجربه شورای پنجم (۱۳۹۶-۱۴۰۰) نشان داد نهاد شورا، در صورت همراهی با جامعه مدنی و رسانه‌ها، می‌تواند نقش تعدیل‌کننده جدی در برابر رژیم شهرفروشی ایفا کند و در توقف صدور مجوزهای غیرقانونی مؤثر واقع شود. سازمان‌های مردم‌نهاد و تشکلهای زیست‌محیطی نیز طی سال‌های اخیر در فضای خط‌مشی‌گذاری شهری تهران فعال‌تر شده‌اند. فشار این تشکلهای در حوزه‌هایی مثل حفاظت از باغ‌ها، مقابله با ساخت‌وسازهای غیرمجاز و کاهش آلودگی هوا، گاه توانسته برخی خط‌مشی‌های شهری را تحت تأثیر قرار دهد. با این حال، محدودیت‌های قانونی و ضعف جامعه مدنی در ایران، این بازیگران را از ایفای نقش کامل خود در حکمرانی شبکه‌ای باز می‌دارد.

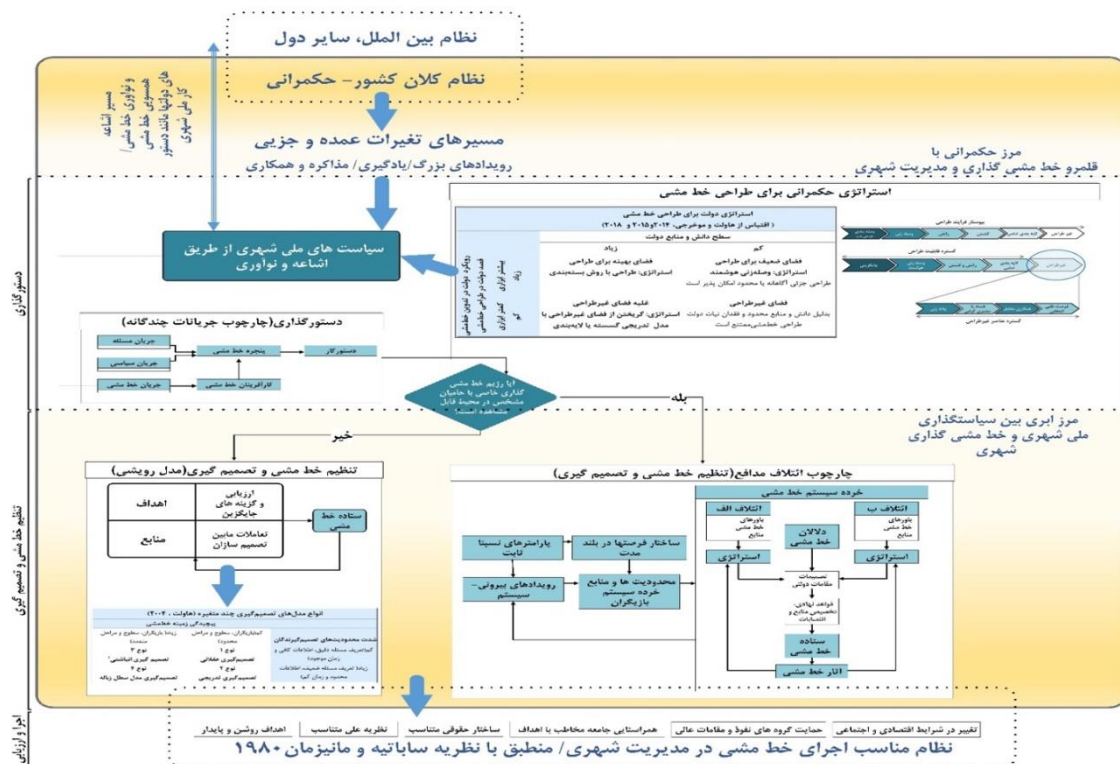
شورایاری‌های محلات که از سال ۱۳۷۹ شکل گرفتند، نیز نمونه‌ای از تلاش برای نهادینه کردن مشارکت شهروندی در سطح خرد هستند. اگرچه این نهادها در عمل اغلب با محدودیت‌های اختیاری، منابعی و ارتباطی مواجه‌اند، اما وجود آن‌ها نشانه‌ای از گذار تدریجی به سمت حکمرانی شبکه‌ای است. در مجموع، این بازیگران شبکه‌ای هنوز در مرحله شکل‌گیری هستند و فقدان چارچوب قانونی منسجم، که همان سیاست ملی شهری است، مانع از تبدیل شدن آن‌ها به بازیگران مؤثر و پایدار در فضای خط‌مشی‌گذاری شهری تهران می‌شود.

۴-۳. مدل مفهومی فضای خط‌مشی‌گذاری شهری تهران

مدل مفهومی پیشنهادی مستقیم از دل یافته‌های این پژوهش استخراج شده است. واقعیت تهران، که در آن گاهی رژیم خط‌مشی پایداری وجود دارد و گاهی ندارد، نیازمند مدلی بود که هر دو حالت را پوشش دهد.

مدل مفهومی پیشنهادی، چارچوب جریان‌های چندگانه، چارچوب ائتلاف مدافع، چرخه مراحل تصمیم‌گیری و حلقه تصمیم‌گیری رویشی را در یک سیستم یکپارچه و پویا ترکیب می‌کند. محور اصلی این مدل، پرسشی کلیدی در مرحله دستورگذاری است: آیا رژیم خط‌مشی مشخص و پایداری با حامیان برجسته و زیرساخت‌های نهادی در محیط سیاسی وجود دارد یا خیر؟

در حالت اول که رژیم خط‌مشی پایداری وجود دارد، فرایند طراحی و تنظیم خط‌مشی از مسیر چارچوب ائتلاف مدافع هدایت می‌شود. در این مسیر، شبکه‌های ذی‌نفعان، زیرنظام‌های خط‌مشی و تعامل بین بازیگران محور اصلی خط‌مشی‌گذاری هستند. موفقیت در این مسیر به انسجام ائتلاف‌ها، توافق ضمنی بین بازیگران کلیدی، پایداری منابع و حمایت سیاسی وابسته است. مدل مفهومی ارائه‌شده در شکل ۲ نشان می‌دهد محور تصمیم‌گیری در خط‌مشی‌گذاری شهری تهران، پرسش از وجود داشتن یا نداشتن رژیم خط‌مشی پایدار است. پاسخ به این پرسش، فرایند را به دو مسیر متفاوت هدایت می‌کند: مسیر ائتلاف مدافع در شرایط ثبات نهادی و مسیر تصمیم‌گیری رویشی در شرایط بی‌ثباتی و مسائل بدخیم.



شکل ۲. مدل مفهومی فضای خط‌مشی‌گذاری شهری تهران از منظر سیاست‌های ملی شهری

۴-۳-۱. راهنمای کاربرد مدل برای سیاستگذاران و پژوهشگران

مدل مفهومی ارائه‌شده را می‌توان در دو موقعیت متفاوت به کار گرفت: تحلیل وضعیت موجود و طراحی مداخله سیاستی.

در موقعیت تحلیل، پژوهشگر یا سیاستگذار باید این مراحل را طی کند:

گام اول: تشخیص وضعیت رژیم: آیا در حوزه مورد مطالعه (مثلاً مسکن، حمل‌ونقل یا محیط زیست شهری) رژیم خط‌مشی پایداری با ائتلاف مشخص، منابع تعریف‌شده و چارچوب نهادی روشن وجود دارد؟ اگر بله، مسیر ائتلاف مدافع را دنبال کن. اگر خیر، وارد مسیر تصمیم‌گیری رویشی شو.

گام دوم: شناسایی بازیگران و منافع: در هر مسیر، بازیگران کلیدی، منافع آن‌ها و شبکه‌های ارتباطی‌شان را شناسایی کن. این شناخت تعیین می‌کند که کدام ائتلاف‌ها قابل شکل‌گیری هستند و کدام تعارض‌ها غیرقابل حل‌اند.

گام سوم: ارزیابی نسبت با سیاست ملی شهری: آیا خطمشی مورد نظر با چارچوب سیاست ملی شهری همخوانی دارد؟ اگر این چارچوب وجود ندارد (مثل وضعیت ایران)، چه خلأهایی باید پیش از طراحی خطمشی پر شوند؟

در موقعیت طراحی مداخله، چنانچه رژیم پایداری وجود دارد، می‌توان از ظرفیت ائتلاف‌های موجود بهره برد (با احتیاط نسبت به قفل‌شدگی نهادی). اما در غیاب رژیم پایدار، سیاست‌گذار باید به جای طرح‌های جامع یک‌باره، مداخلات کوچک، آزمون‌پذیر و قابل اصلاح را در دستور کار قرار دهد. به عنوان مثال، برای اصلاح رژیم شهرفروشی، می‌توان ائتلافی از حامیان اصلاح (شورای شهر، سمن‌ها) تشکیل داد و با مداخلات گام‌به‌گام (نظیر اجرای قانون درآمدهای پایدار) در راستای شکل‌دهی به سیاست ملی شهری حرکت کرد.

۵. بحث

یافته‌های پژوهش حاضر تصویری چندلایه از تحولات پارادایمیک خطمشی‌گذاری شهری تهران ارائه می‌دهد که در پرتو ادبیات نظری موجود قابل تأمل است.

۵-۱. از کالبد تا حکمرانی: مسیری ناتمام

یافته‌ها نشان می‌دهد گذار از پارادایم اول به پارادایم سوم نه خطی بوده و نه بدون بازگشت. این یافته با نظریه هال [۱۱] درباره تغییرات پارادایمیک سیاستی همخوان است؛ بر این اساس، تغییر پارادایم‌ها معمولاً نه از مسیر یادگیری تدریجی، بلکه در پی انباشت بحران‌ها رخ می‌دهد.

در مورد تهران، بحران مالی دهه ۱۳۶۰ نقطه عطفی بود که به جای حرکت به سمت اصلاح ساختاری و شکل‌گیری سازوکارهای پایدار مالی (که می‌توانست ذیل منطق سیاست ملی شهری قرار گیرد)، به ظهور رژیم شهرفروشی به عنوان راه حل فوری انجامید. این راه حل اگرچه در کوتاه‌مدت پاسخ‌گوی بحران مالی بود، اما در بلندمدت زمینه‌ساز شکل‌گیری چرخه‌ای پایدار از وابستگی به درآمدهای ناپایدار و تعارض منافع شد که اکنون بیش از سه دهه است که ادامه دارد.

این یافته همچنین با نظریه بازخورد خطمشی پیرسون^۱ [۴۳] قابل توضیح است؛ بر اساس این دیدگاه، سیاست‌ها خود محیط نهادی و سیاسی را بازتولید می‌کنند. در همین راستا، رژیم شهرفروشی با ایجاد شبکه‌ای از ذی‌نفعان متکثر (از مالکان زمین تا سازندگان و مدیران شهری)، ساختاری ایجاد کرده است که تغییر آن حتی در شرایط اراده سیاسی نیز با مقاومت نهادی مواجه می‌شود.

ماندگاری سده‌های رژیم شهرفروشی را می‌توان از طریق چهار مکانیزم تقویت‌کننده متقابل تبیین کرد:

- وابستگی مالی ساختاری: شهرداری‌ها در غیاب منابع درآمدی پایدار، چاره‌ای جز تداوم تراکم‌فروشی نداشتند.
- اشتراک منافع دولت مرکزی و محلی: آخوندی [۵] تصریح می‌کند: «اشتراک منافع دولت محلی و دولت مرکزی ریشه همین فساد است»؛ دولت مرکزی که باید ناظر رفتار شهرداری باشد، خود ذی‌نفع این رژیم بود.
- شبکه‌های رانت‌محور: ائتلافی از صاحبان مستغلات، سازندگان، نهادهای مالی و مدیران شهری شکل گرفت که از این رژیم بهره می‌بردند و در برابر هرگونه اصلاح مقاومت می‌کردند.
- هزینه بالای خروج: هر مدیر شهری که می‌خواست از این رژیم خارج شود، با کسری بودجه فوری مواجه می‌شد بدون آنکه منبع درآمدی جایگزینی در اختیار داشته باشد همان چیزی که نودزپور [۴۱] از آن به عنوان «کاهش سهم اعتباری دولت بدون کاهش دخالت» یاد می‌کند. این چهار مکانیزم با هم یک تله پایداری ایجاد کرده‌اند که خروج از آن را حتی برای بازیگرانی که اراده اصلاح دارند، بسیار دشوار می‌سازد.

۵-۲. نزاع دو رژیم و معنای آن برای سیاست ملی شهری

نزاع میان رژیم شهرفروشی و رژیم شهرنفروشی که یافته‌ها آن را به عنوان محور اصلی تعارض‌های خط‌مشی‌گذاری شهری تهران در دو دهه اخیر شناسایی کرده، در واقع بازتاب تعارضی عمیق‌تر میان دو منطق متفاوت در حکمرانی شهری است. از منظر نظریه رژیم شهری استون (۱۹۸۹)، رژیم شهرفروشی نمونه‌ای از ماشین رشد است که در آن ائتلافی از صاحبان مستغلات، سازندگان و مدیران شهری حول اقتصاد سیاسی زمین و مستغلات شکل گرفته است. در مقابل، رژیم شهرنفروشی تلاشی است برای گذار به رژیم متریکی که در آن طبقه متوسط و جامعه مدنی خواهان کنترل رشد، حفاظت از محیط زیست و مدیریت متکثر و چندسطحی هستند.

این تعارض از منظر مفهوم سیاست ملی شهری توروک (۲۰۱۴) نیز قابل تحلیل است. وی استدلال می‌کند که یکی از دلایل ضرورت سیاست ملی شهری، جلوگیری از رفتارهای سوداگرانه شهرداری‌ها در مستغلات است. فقدان سیاست ملی شهری منسجم در ایران زمینه را برای تداوم رژیم شهرفروشی فراهم کرده است؛ چراکه نه چارچوب قانونی پایداری برای درآمدهای شهری وجود دارد و نه سازوکار نظارتی ملی که شهرداری‌ها را از این رویه باز دارد.

۵-۳. مسائل بدخیم و ناکامی مدل‌های خطی

یافته‌ها نشان می‌دهد مسائل شهری تهران واجد ویژگی‌های کامل مسائل بدخیم هستند؛ نه تعریف مشخص دارند، نه راه حل قطعی و نه معیار موفقیت واضح. این ویژگی‌ها توضیح می‌دهد که چرا طرح‌های جامع متعدد در تحقق اهداف خود ناکام مانده‌اند. مدل‌های خطی و جامع برنامه‌ریزی که فرض می‌کنند می‌توان مسائل پیچیده شهری را از طریق طراحی دقیق و اجرای مرحله‌به‌مرحله حل کرد، در مواجهه با واقعیت پیچیده تهران ناکام مانده‌اند. این یافته با نظریه ساباتیه^۱ همخوانی دارد که تأکید می‌کند در شرایط پیچیدگی نهادی، رویکردهای تدریجی و یادگیرنده کارآمدتر از برنامه‌ریزی جامع هستند [۴۴].

۵-۴. نسبت پارادایم‌های خط‌مشی‌گذاری شهری تهران با سیاست ملی شهری

یافته‌ها نشان می‌دهد هر یک از سه پارادایم خط‌مشی‌گذاری شهری تهران رابطه‌ای متفاوت و معنادار با مفهوم سیاست ملی شهری داشته است. فهم این رابطه، کلید اصلی درک چرایی ناکامی‌های مکرر در خط‌مشی‌گذاری شهری تهران است.

پارادایم اول و غیاب سیاست ملی شهری

در دوره حاکمیت پارادایم اول، نه تنها سیاست ملی شهری منسجمی وجود نداشت، بلکه اساساً نیاز به آن احساس نمی‌شد. در این پارادایم، شهر موجودیتی فیزیکی تلقی می‌شد که می‌توان آن را از طریق طرح‌های جامع کالبدی مدیریت کرد. ابعاد سیاسی، نهادی و تعامل میان ذی‌نفعان در این چارچوب جایی نداشت. دولت مرکزی از بالا تصمیم می‌گرفت و شهرداری‌ها اجرا می‌کردند؛ این نوعی سیاست ملی شهری ضمنی بود که در قالب برنامه‌های عمرانی و طرح‌های جامع تجلی می‌یافت، اما فاقد انسجام، مشارکت ذی‌نفعان و سازوکار پایش بود. توروک (۲۰۱۴) تأکید می‌کند که سیاست ملی شهری واقعی نیازمند تعریف روشن نقش‌ها، هماهنگی بین سطوح ملی و محلی و تضمین منابع پایدار است، هیچ‌یک از این عناصر در پارادایم اول وجود نداشت. نتیجه این غیاب، شکل‌گیری ساختاری بود که در آن شهرداری‌ها از ابتدا فاقد استقلال مالی و سیاستی لازم برای اداره مستقل شهر بودند.

پارادایم دوم و جایگزینی شهرفروشی به جای سیاست ملی شهری

مهم‌ترین یافته پژوهش درباره نسبت پارادایم‌ها با سیاست ملی شهری در پارادایم دوم نهفته است. بحران مالی دهه ۱۳۶۰ شهرداری‌ها را در موقعیتی قرار داد که نیازمند یک تصمیم ساختاری اساسی بودند: یا دولت مرکزی منابع پایدار مالی برای شهرداری‌ها تعریف می‌کرد، که این همان کارکرد محوری سیاست ملی شهری است، یا شهرداری‌ها راه دیگری پیدا می‌کردند. در

غیاب سیاست ملی شهری، رژیم شهرفروشی جای آن را پر کرد. به بیان دیگر، شهرفروشی پیش از آنکه یک انتخاب آگاهانه باشد، به احتمال زیاد پیامد ساختاری فقدان سیاست ملی شهری بوده است. البته باید توجه داشت که عوامل دیگری مانند ساختار تمرکزگرایی دولت، اقتصاد زمین، قوانین شهری و رقابت‌های سیاسی نیز در شکل‌گیری این رژیم نقش داشته‌اند و فقدان سیاست ملی شهری را باید به عنوان یکی از عوامل اصلی، نه تنها عامل، در نظر گرفت.

این یافته با نظریه بازخورد خط‌مشی (پیرسون، ۱۹۹۳) قابل توضیح است. رژیم شهرفروشی با ایجاد شبکه‌ای از ذی‌نفعان ذی‌نفع، خود به مانعی در برابر شکل‌گیری سیاست ملی شهری تبدیل شد؛ چراکه هرگونه اصلاح ساختاری در نظام مالی شهری، مستقیم به منافع این شبکه آسیب می‌زد. در این چارچوب، همان‌گونه که آخوندی اشاره می‌کند، هم‌پوشانی منافع میان سطوح مختلف حکمرانی، امکان اصلاح ساختار را پیچیده‌تر کرده است. توروک (۲۰۱۴) نیز تصریح می‌کند که یکی از دلایل ضرورت سیاست ملی شهری، جلوگیری از همین رفتارهای سوداگرانه شهرداری‌ها در مستغلات است، رفتارهایی که نه نتیجه اراده بد، بلکه نتیجه ساختار معیوب مالی شهری بوده‌اند.

پارادایم سوم و ضرورت سیاست ملی شهری

یافته‌ها نشان می‌دهد گذار به پارادایم سوم بدون سیاست ملی شهری بسیار دشوار و کم اثر خواهد بود. این پارادایم سه الزام اساسی دارد که هر سه مستقیم به سیاست ملی شهری وابسته‌اند.

الزام اول، تأمین درآمدهای پایدار است. حکمرانی شبکه‌ای نیازمند شهرداری‌هایی است که از قید وابستگی به درآمدهای ناپایدار آزاد باشند. این آزادی بدون تعریف مالیه محلی پایدار در چارچوب سیاست ملی شهری ممکن نیست. تجربه قانون منابع مالی پایدار شهرداری‌ها نشان می‌دهد اراده سیاسی برای این اصلاح وجود دارد، اما بدون سیاست ملی شهری منسجم، این اصلاحات جزیره‌ای و ناپایدار خواهند بود.

الزام دوم، هماهنگی نهادی است. پارادایم سوم نیازمند تعامل سازنده بین شهرداری، وزارت کشور، وزارت مسکن و شهرسازی، شورای شهر و سایر ذی‌نفعان است. این هماهنگی بدون چارچوب ملی که نقش‌ها، مسئولیت‌ها و سازوکارهای همکاری را تعریف کند، به تعارض‌های مزمن نهادی منجر می‌شود، همان چیزی که یافته‌ها آن را به‌وضوح نشان می‌دهند. الزام سوم، مدیریت مسائل بدخیم است. مسائل بدخیم شهری تهران، از آلودگی هوا تا بافت‌های فرسوده، ماهیتاً فرباختی و فراشه‌ری هستند. مدیریت آن‌ها نیازمند هماهنگی ملی، تخصیص منابع کافی و چارچوب سیاستی پایدار است که تنها سیاست ملی شهری می‌تواند آن را فراهم کند.

در مجموع، رابطه پارادایم‌های خط‌مشی‌گذاری شهری تهران با سیاست ملی شهری را می‌توان چنین خلاصه کرد: پارادایم اول سیاست ملی شهری را غیرضروری می‌داند، پارادایم دوم جای آن را پر کرد با رژیم شهرفروشی، و پارادایم سوم بدون آن با محدودیت‌های جدی مواجه خواهد بود. این تحلیل نشان می‌دهد شکاف اصلی در خط‌مشی‌گذاری شهری تهران نه فقدان طرح و برنامه، بلکه فقدان آن لایه میانی سیاستی است که بتواند اقدامات پراکنده شهری را در یک چارچوب ملی منسجم هماهنگ کند.

۶. نتیجه‌گیری

این پژوهش با هدف شناسایی و تبیین پارادایم‌های خط‌مشی‌گذاری شهری تهران در نسبت با مفهوم سیاست ملی شهری، نشان می‌دهد خط‌مشی‌گذاری شهری تهران طی هفت دهه گذشته از پارادایم برنامه‌ریزی کالبدی - فضایی به پارادایم مدیریت رشد شهری و سپس به پارادایم حکمرانی شبکه‌ای گذار کرده است. با این حال، این گذار نه به صورت خطی و کامل، بلکه در بستری از تداوم الگوهای پیشین، تعارض‌های نهادی و منازعات قدرت رخ داده است. یافته‌ها نشان داد مهم‌ترین شکاف ساختاری در تمامی این دوره‌ها، فقدان یک سیاست ملی شهری منسجم بوده است؛ خلأیی که به شکل‌گیری الگوهای واکنشی، ناپیوستگی سیاست‌ها و وابستگی مدیریت شهری به منابع درآمدی ناپایدار منجر شده است.

نتایج پژوهش همچنین بیانگر آن است که نزاع میان دو رژیم شهرفروشی و شهرنفرشی به محور اصلی تحولات معاصر خط‌مشی‌گذاری شهری تهران تبدیل شده است. این تقابل فقط یک اختلاف مدیریتی یا مالی نیست، بلکه بازتاب تعارض دو

منطق متفاوت حکمرانی شهری و دو الگوی متمایز توزیع قدرت و منابع در شهر است. در چنین شرایطی، بسیاری از مسائل شهری تهران در قالب مسائل بدخیم بازتولید شده و در برابر راه‌حل‌های متعارف مقاومت کرده‌اند. از سوی دیگر، شواهد بیانگر آن است که گرچه نشانه‌هایی از حرکت به سوی حکمرانی شبکه‌ای، مشارکت ذی‌نفعان و تقویت رویکردهای چندسطحی در سال‌های اخیر مشاهده می‌شود، اما تحقق این پارادایم بدون ایجاد درآمدهای پایدار شهری، ارتقای هماهنگی نهادی و استقرار سیاست ملی شهری امکان‌پذیر نخواهد بود. بر این اساس، مدل مفهومی ارائه‌شده در این پژوهش نشان می‌دهد پارادایم‌های سیاستی، رژیم‌های شهری، مسائل بدخیم و سیاست ملی شهری در یک رابطه متقابل و پویا قرار دارند و هرگونه اصلاح پایدار در مدیریت شهری مستلزم توجه هم‌زمان به تمامی این ابعاد است. در نهایت، می‌توان بیان داشت که مسئله اصلی خط‌مشی‌گذاری شهری تهران نه کمبود برنامه‌ها و اسناد توسعه‌ای، بلکه فقدان یک چارچوب ملی هماهنگ‌کننده برای هم‌راستاسازی بازیگران، نهادها و سیاست‌هاست. از این رو، تدوین و استقرار یک سیاست ملی شهری منسجم می‌تواند به عنوان پیش‌شرط گذار موفق به حکمرانی شهری پایدار و ارتقای ظرفیت مواجهه با چالش‌های پیچیده کلان‌شهر تهران تلقی شود.

۶-۱. پیشنهادهای کاربردی

بر اساس یافته‌های پژوهش و مدل مفهومی ارائه‌شده، پیشنهادهای زیر برای بهبود وضعیت خط‌مشی‌گذاری شهری تهران ارائه می‌شود:

نخست، تدوین سیاست ملی شهری منسجم به عنوان اولویت بنیادین. فقدان این سیاست، ریشه بسیاری از ناکارآمدی‌های موجود است. این سیاست باید چارچوب قانونی روشنی برای درآمدهای پایدار شهری، تقسیم وظایف میان دولت مرکزی و مدیریت شهری و معیارهای ارزیابی عملکرد شهری فراهم کند.

دوم، اصلاح ساختار مالی شهرداری‌ها از طریق کاهش وابستگی به درآمدهای ناپایدار ناشی از فروش تراکم و تغییر کاربری. تجربه قانون منابع مالی پایدار شهرداری‌ها نشان می‌دهد که اراده سیاسی برای این اصلاح وجود دارد، اما اجرای کامل آن نیازمند پشتوانه نهادی و سیاسی قوی‌تر است.

سوم، تقویت نهادهای میانجی میان سطوح ملی و محلی خط‌مشی‌گذاری. نهاد پایش و راهبری طرح‌های توسعه شهری که در سال ۱۳۹۸ احیا شد، نمونه‌ای از این نهادهاست. تجربه تاریخی نشان می‌دهد این نهادها در مواجهه با فشارهای سیاسی و اقتصادی آسیب‌پذیرند و به پشتوانه قانونی محکم‌تری نیاز دارند.

چهارم، پذیرش رویکرد تصمیم‌گیری رویشی در مواجهه با مسائل بدخیم شهری. به جای اصرار بر طرح‌های جامع بلندپروازانه که اغلب در مرحله اجرا شکست می‌خورند، سیاستگذاران باید راهکارهای مقیاس کوچک، آزمون‌پذیر و قابل اصلاح را در دستور کار قرار دهند.

پنجم، نهادینه‌سازی مشارکت شهروندی به عنوان سازوکار واقعی حکمرانی، نه فقط یک الزام شکلی. مشارکت مؤثر می‌تواند به افزایش مشروعیت سیاست‌ها و پایداری اجرای آن‌ها منجر شود؛ همان‌گونه که در ادبیات نیز تأکید شده است که «در هرچه سهیم باشی، در برابر آن مسئول‌تر عمل می‌کنی».

۶-۲. محدودیت‌های پژوهش و پیشنهادهای آینده

این پژوهش با محدودیت‌هایی مواجه است. نخست، تمرکز آن بر کلان‌شهر تهران موجب می‌شود که تعمیم‌پذیری یافته‌ها به سایر کلان‌شهرهای ایران با احتیاط صورت گیرد. دوم، پویایی و تغییرپذیری بالای نظام خط‌مشی‌گذاری شهری به این معناست که یافته‌های پژوهش ماهیتی زمانمند داشته و نیازمند بازنگری در دوره‌های آتی هستند.

پژوهش‌های آینده می‌توانند در چند مسیر این کار را تکمیل کنند: مطالعه تطبیقی پارادایم‌های خط‌مشی‌گذاری شهری در سایر کلان‌شهرهای ایران؛ ارزیابی تجربه‌های موفق بین‌المللی در گذار از رژیم‌های شهرفروشی به رژیم‌های پایدار شهری؛ و تحلیل دقیق‌تر نقش سیاست ملی شهری در کشورهایی با ساختار حکمرانی مشابه ایران.

در مجموع، یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد مسئله اصلی ختامشی‌گذاری شهری تهران نه فقدان اسناد و طرح‌ها، بلکه نبود یک پارادایم سیاستی منسجم و یکپارچه است که بتواند میان اهداف توسعه‌ای، منافع بازیگران نهادی و الزامات سیاست ملی شهری هماهنگی ایجاد کند. در این چارچوب، گذار به پارادایم حکمرانی شبکه‌ای آغاز شده است، اما تحقق کامل آن مستلزم اصلاحات بنیادین در نظام مالی شهری، ساختار حقوقی مدیریت شهری و الگوی رابطه دولت مرکزی و مدیریت شهری است.

منابع

1. Pacione M. Urban geography: A global perspective. *Taylor & Francis*; 2009.
2. Barakpour N, Asadi I. Urban Management and Governance. *Tehran: University of Art*; 2009.
3. Khaliji MA, Sarvar R, Zarabadi ZSS. Analysis of types of fragmentation and their impact on integrated management of the capital's periphery. *Human Settlements Planning Studies*. 2018;13(2):283–303. [persian]
4. Kazemian G. Urban Policy Making; The neglected layer of urban management in Iran. *Theoretical Foundations in Urban Studies*. 2016;1:121-42. [persian].
5. Akhoundi A. Interview on Urban Management, City-Selling and Municipal Governance [Internet]. 2021. Available from: <https://www.sharghdaily.com/fa/tiny/news-413803>. [persian]
6. Ziayari K, Alihoseini M, Behzadirad M. Analysis and identification of key drivers of city development strategy (CDS) in urban planning: a futures studies approach. *Sustainable City*. 2021;5(3):39–60. [persian]
7. Sarvar R, Khaliji MA. Urban policy making in the domain of wicked urban problems. *Urban Environment Policy Quarterly*. 2021;1(1). [persian]
8. Mohammadi G, Gholipor Souteh R, Kazemian G. A meta-theoretical review of public policy process theories: developing an innovative conceptual framework based on the Mintzberg matrix. *Society, Culture and Media Quarterly*. 2025;14(54):39–83. [persian]
9. UN-Habitat. National Urban Policy: A Guiding Framework. *Nairobi: United Nations Human Settlements Programme*; 2015.
10. Mirmosafa M, Habibi S, Basirat M, Aslipour H. Identifying and prioritizing influential thematic areas in developing Iran's national urban policy. *Public Policy Quarterly*. 2022;8(4):9–25. [persian]
11. Hall PA. Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*. 1993; 1:275-96.
12. Sewerin S, Cashore B, Howlett M. New pathways to paradigm change in public policy: combining insights from policy design, mix and feedback. *Policy Polit*. 2022;50(3):442–59.
13. Fransen J, van Dijk MP, Edelenbos J. Urban Planning, Management and Governance in Emerging Economies. *Cheltenham: Edward Elgar Publishing*; 2021.
14. Lukes S. Power: A radical view [2005]. *Contemporary sociological theory*. 2012;266(3):1-22.
15. Logan JR, Molotch HL. Urban Fortunes: The Political Economy of Place. Berkeley: University of California Press; 1987.
16. Stone CN. Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988. *Lawrence: University Press of Kansas*; 1989.
17. Hyra D, Steil J. The New Urban Crisis and Urban Regime Theory. *Urban Affairs Review*. 2021;57(4):1041–57.
18. Dahl RA. Who Governs? Democracy and Power in an American City. *New Haven and London: Yale University Press*; 1961. 355 p. (Yale Studies in Political Science).
19. Rittel HWJ, Webber MM. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sci*. 1973;4(2):155–69.
20. Termeer CJAM, Dewulf A, Biesbroek R. Governing wicked problems in urban settings: a systematic review. *Urban Studies*. 2021;58(4):777–93.
21. Karimi Molleh A. Wicked policy problems and the necessity of strategic revision in traditional patterns of state-nation relations in Iran. 2018. [persian]
22. Balint PJ, Stewart RE, Desai A, Walters LC. Wicked Environmental Problems: Managing Uncertainty and Conflict. *Washington: Island Press*; 2011.
23. Moroni S, Buitelaar E, Sorel N, Cozzolino S. Simple planning rules for complex urban problems: toward legal certainty for spatial flexibility. *J Plan Educ Res*. 2020;40(3):320–31.
24. OECD, UN-Habitat. Global State of National Urban Policy 2024: Building Resilience and Promoting Adequate, Inclusive and Sustainable Housing. *Nairobi: UN-Habitat*; 2024.
25. OECD, UN-Habitat, Cities Alliance. Global State of National Urban Policy 2021: Achieving the Sustainable Development Goals and Delivering Climate Action. *Nairobi: UN-Habitat*; 2021.

26. Hohmann RP. National Urban Policies: A policy lever to foster a new urban agenda? *RaumPlanung*. 2017;193(5):36-43.
27. Gholipour R. Organizational Decision Making and Public Policy Making. *Tehran: SAMT Publications*; 2017. [persian]
28. Turok I. The Evolution of National Urban Policies: A Global Overview. *Nairobi: UN-Habitat*; 2014.
29. Weible CM, Cairney P. Practical Lessons from Policy Theories. *Bristol: Policy Press*; 2021.
30. Braun V, Clarke V. Using thematic analysis in psychology. *Qual Res Psychol*. 2006;3(2):77–101.
31. Aliakbari K. Interview on Municipal Finance and Urban Development Revenue Sources [Internet]. 2021. Available from: <https://www.sharghdaily.com/fa/tiny/news-413799> [persian]
32. Rafieian M. Interview on Urban Planning Deviation and Master Plan Implementation in Tehran [Internet]. 2021. Available from: <https://www.sharghdaily.com/fa/tiny/news-413786> [persian]
33. Hanachi P. Interview on Urban Governance and City-Preservation Policy in Tehran [Internet]. 2019. Available from: <https://donya-e-eqtesad.com/fa/tiny/news-3629733> [persian]
34. Golpaygani A. Interview on Density Sales, Construction Permits and Urban Inequality in Tehran [Internet]. 2023. Available from: <https://www.sharghdaily.com/fa/tiny/news-884700> [persian]
35. Izadi MS. Interview on Urban Challenges and Master Plan of Tehran [Internet]. 2019. Available from: <https://donya-e-eqtesad.com/fa/tiny/news-3629736> [persian]
36. Lavajoo M, Arghan A, Zand Moghadam MR. Analyzing institutional strategies to achieve the goals of the Tehran urban complex plan. *Urban and Regional Development Planning*. 2023;8(25):119–54. doi:10.22054/URDP.2023.67110.1426 [persian]
37. Gheytsi Vand F, Sharif Zadeh F, Kazemian G, Hossein Pur D. Designing a public policy formulation model with a network governance approach: A case study of Tehran's public transportation. *Public Policy*. 2020;6(1):83–106. doi:10.22059/JPPOLICY.2020.76990 [persian]
38. Hanachi P. Interview on Sustainable Municipal Revenue Law and Urban Financial Reform [Internet]. 2022. Available from: <https://www.sharghdaily.com/fa/tiny/news-851167> [persian]
39. Islamic Consultative Assembly News Agency. *Comprehensive Urban and Rural Management Plan*. 2021. [persian]
40. Ministry of Roads, Development U. News Portal. 2022.
41. Nozarpour A. Interview on Government's Share in Municipal Budget and Urban Finance [Internet]. 2021. Available from: <https://www.sharghdaily.com/fa/tiny/news-413789> [persian]
42. Nasr Isfahani A. Interview on Tehran 1356 Report and Spatial Inequality in Urban Development [Internet]. 2019. Available from: <https://donya-e-eqtesad.com/fa/tiny/news-3629717> [persian]
43. Pierson P. When effect becomes cause: policy feedback and political change. *World Polit*. 1993;45(4):595–628.
44. Sabatier PA. The need for better theories. In: Sabatier PA, editor. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press; 1999. p. 3–17.