

رویکرد نومنطقه‌گرایی در راستای ارتقای نظام مدیریت توسعه فضایی ایران^۱

مظفر صرافی* - دانشیار گروه جغرافیا، دانشگاه شهید بهشتی
ناصر نجاتی - دانشجوی کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی منطقه‌ای، دانشگاه شهید بهشتی

پذیرش مقاله: ۱۳۹۲/۰۴/۲۶ تأیید نهایی: ۱۳۹۲/۰۶/۰۴

چکیده

هدف از این نوشتار، بررسی رویکرد «نومنطقه‌گرایی» و تبیین امکان کاربرد آن در نظام مدیریت فضایی ایران است. از این رو، ابتدا مشکلات نظام مدیریت فضایی ایران در سه زمینه مرتبط با ظرفیت‌های مناسب در بین مدیران، کارشناسان و شهروندان، نظام مدیریتی کشور (مدیریت و برنامه‌ریزی فضایی و بخشی) و مدیریت یکپارچه فضایی تحلیل شده و جایگاه هر یک از طرح‌ها و برنامه‌ها و نهادهای تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر در سطح منطقه‌ای بررسی شده است. سپس با توجه به نتایج بررسی، محدوده‌های فضایی که در سطح منطقه‌ای تحت پوشش طرح‌ها و برنامه‌های موجود قرار نمی‌گیرند، شناسایی شده و نارسایی‌های قانونی مرتبط با آن تحلیل شده است. در ادامه، رویکرد نومنطقه‌گرایی تشریح شده و با مطالعه ابعاد و همچنین زمینه‌های قانونی آن، امکان کاربست نومنطقه‌گرایی در نظام مدیریت فضایی ایران بررسی شده است. یافته‌ها بیانگر آن است که این رویکرد برای حل بسیاری از نارسایی‌های کنونی توسعه منطقه‌ای، و نیز مواردی همچون تعادل-بخشی، بهره‌برداری بهینه و هم‌افزایی منابع، راهگشاست. همچنین نشان داده شده است که بنا بر ماهیت رویکرد نومنطقه‌گرایی، می‌توان از آن برای استفاده و تقویت مزیت‌های رقابتی مناطق کشور بهره برد. به‌کارگیری رویکرد نومنطقه‌گرایی در نظام مدیریت فضایی ایران، مستلزم آن است که از یک سو محدوده‌ای جدید در سطح منطقه‌ای برای آن تعریف شود و از سوی دیگر، الزامات قانونی مدیریت یکپارچه فضایی در این محدوده، در نظام تقسیمات کشوری پاسخ داده شود. این رویکرد را می‌توان برای رسیدن به اهداف گوناگون اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و زیست‌محیطی و در سطوح مختلف از مقیاس درون‌کشوری تا فراملی و با مشارکت همه بازیگران (از قبیل دولتی و غیردولتی) از طریق نهادها به صورت توأم، پایین به بالا و بالا به پایین، در نظر گرفت.

کلیدواژه‌ها: تقسیمات کشوری در ایران، توسعه منطقه‌ای، حکمروایی نسیاسته، نظام مدیریت فضایی ایران، نومنطقه‌گرایی.

۱. این مقاله برگرفته از پایان‌نامه کارشناسی ارشد نگارنده دوم تحت عنوان «امکان‌سنجی به‌کارگیری رویکرد نومنطقه‌گرایی در برنامه‌ریزی فضایی منطقه‌ای در ایران» به راهنمایی نگارنده اول در دانشگاه شهید بهشتی است.

مقدمه

نظام مدیریت فضایی ایران فاقد یکپارچگی و در نتیجه کارایی و هماهنگی لازم است. رفع این کمبود با چالش‌هایی در زمینه وجود ظرفیت‌های مناسب در میان مدیران، کارشناسان و شهروندان در نظام مدیریتی کشور (مدیریت و برنامه‌ریزی فضایی و بخشی) و مدیریت توسعه فضایی روبه‌روست که به نارسایی‌هایی در توسعه متعادل منطقه‌ای منجر شده است که خود، به رویکردی مناسب و همچنین به‌کارگیری و تقویت مزیت‌های رقابتی مناطق کشور و نیز بهره‌برداری بهینه و هم‌افزایی منابع نیازمند است. همچنین هنگامی که منابع سطح ملی کاهش یابد یا پاسخگوی نیازهای روزافزون جامعه نباشد، ضرورت اتکای بیشتر به منابع منطقه‌ای آشکارتر می‌شود که در این گذار، نظام مدیریت فضایی کشور باید امکان بروز رویکردهای نوین منطقه‌ای را فراهم آورد. در این مورد، رویکرد منطقه‌گرایی، بسیج بهتری از منابع منطقه‌ای را نوید می‌دهد که در این نوشتار درباره آن بحث شده است.

مشکلات طرح‌ها و برنامه‌ها و نظام مدیریت فضایی منطقه‌ای ایران را می‌توان در سه گروه طبقه‌بندی کرد (جدول ۱). گروه اول مشکلاتی است که فارغ از بحث فضایی- منطقه‌ای، به زمینه‌ها و ظرفیت‌های جامعه در بین مدیران، کارشناسان و شهروندان مربوط می‌شود. گروه دوم، مشکلاتی است که به نظام مدیریتی کشور برمی‌گردد (شامل مدیریت و برنامه‌ریزی فضایی و بخشی) و گروه سوم، مشکلات نظام مدیریت فضایی است که البته بحث اصلی این مقاله نیز با تأکید بر گروه سوم، در پی ارائه پیشنهادهایی برای کارایی و بهبود نظام مدیریت فضایی ایران است.

جدول ۱. مشکلات و چالش‌های نظام مدیریت فضایی منطقه‌ای در ایران

نبود زمین‌ها و ظرفیت‌های مناسب جامعه در بین مدیران، کارشناسان و شهروندان	ضعف نظام مدیریتی کارآمد کشور (مدیریت و برنامه‌ریزی فضایی و بخشی)	نبود نظام مدیریت یکپارچه فضایی کشور
--	--	-------------------------------------

مأخذ: نگارندگان

مشکلات و چالش‌های نظام مدیریت فضایی- منطقه‌ای ایران در گروه اول (زمینه‌ها و ظرفیت‌های جامعه در بین مدیران، کارشناسان و شهروندان) شامل موارد زیر است:

- «نبود فرهنگ برنامه‌ریزی و برنامه‌پذیری در سطوح مدیریتی کشور» و همچنین «بی‌توجهی به آموزش شهروندان، مدیران و کارکنان نهادهای خدمات‌رسان» (تقوایی و تاجدار، ۱۳۸۸: ۴۷) از عوامل مهم ناکارآمدی مدیریت نظام فضایی کشور است. پیش از انقلاب نیز طرح‌ها و برنامه‌ها با دخالت متمرکز سیاسی به‌درستی اجرا نمی‌شد. کارشناسان ارشد گروه مشاوره هاروارد درباره این موضوع به این جمع‌بندی رسیدند: سیاست ایرانی، ضد برنامه‌ریزی است و کوشش برنامه‌ریزی کلاسیک با وضعیت کنونی کار نخواهد کرد (صرافی، ۱۳۷۷: ۸۰).

- «نظام اطلاعات شهری ناقص و نابهنگام» و «قوانین و مقررات کهنه، مبهم و ناهمپوشان» (آخوندی و دیگران، ۱۳۸۵: ۶)، از دیگر عواملی است که نظام مدیریت فضایی ایران را با چالش همراه ساخته است. نظام آماری کشور تاکنون هیچ‌گاه برنامه‌های مدرنی برای تولید آمار نداشته است که با تشخیص نیازهای آماری مصرح در قانون سال ۱۳۵۳ تهیه شده باشد و در آن، نظام آماری، روش تولید آمار، سطح جغرافیایی، دوره زمانی تولید و سازمان تولید کننده آن‌ها به روشنی بیان شده باشد (نواب‌پور، ۱۳۷۸: ۲۹۸).

- «تیروی انسانی ضعیف و ناکارآمد» از دیگر عوامل ناکارآمدی نظام مدیریت فضایی ایران است (آخوندی و دیگران، ۱۳۸۵: ۶). طرح‌ها و برنامه‌های تهیه شده نیز اغلب با تأثیر سلیقه و خواسته‌های کارفرمای اصلی، از اهداف اصلی برنامه فاصله می‌گیرد. بی‌توجهی مشاوران تهیه‌کننده برنامه نیز به لزوم مشارکت کارشناسان متخصص، به ضعف برنامه‌ها و ایجاد اختلال در مدیریت نظام فضایی منجر می‌شود (سیف‌الدینی و پناهنده‌خواه، ۱۳۸۹: ۹۵).

گروه دوم مشکلات و چالش‌های نظام مدیریت فضایی - منطقه‌ای ایران یعنی نظام مدیریتی کشور (مدیریت و برنامه‌ریزی فضایی و بخشی) شامل موارد زیر است:

- «تکیه بر ساختارها و نهادهای متمرکز و غیردموکراتیک و بی‌توجهی به نهادهای عمومی و مدنی» و تداوم رویکرد «برنامه‌ریزی متمرکز، بخشی و از بالا به پایین» و «تمرکزگرایی سیاسی - اداری» که به آشفتگی در نظام مدیریت فضایی ایران منجر شده است (لاله‌پور و دیگران، ۱۳۹۰: ۱۴). نظام اجرایی کشور، ماهیتی دوگانه (دولتی - عمومی و انتصابی - انتخابی) دارد. همچنین به دلیل ساختار متمرکز و یکپارچه دولت، نقش مقامات دولتی در اداره امور کشور، مؤثرتر و قوی‌تر است و نهادهای انتخابی دارای قدرت اجرایی عمدتاً محدود به شهر و روستا هستند. در سایر سطوح، اگرچه نهادهای انتخابی وجود دارند، اما اقتدار مؤثری ندارند که از جمله علل آن می‌توان به نبودن قوه اجرایی متناظر برای آن‌ها و انتخاب غیرمستقیم از سوی شوراهای فرودست اشاره کرد (آخوندی و دیگران، ۱۳۸۶: ۷). طرح‌های منطقه‌ای در سطوح میانی (ناحیه‌ای و شهرستان) عمدتاً ماهیت بین‌بخشی و فضایی دارند؛ در حالی که پس از تهیه، به دستگاه‌های بخشی مربوط ابلاغ شده‌اند و اغلب به دلیل نبود ظرفیت و قوانین الزام‌آور برای اجرا و نظارت بر آن‌ها توسط سازمان‌هایی همچون راه و شهرسازی، فرمانداری‌ها و استانداری‌ها، اغلب در اجرا با شکست مواجه شده‌اند.

- از دیگر ضعف‌های نظام مدیریتی فضایی ایران، «منابع مالی محدود، ناپایدار و نامطمئن مدیریت‌های محلی» است (آخوندی و دیگران، ۱۳۸۵: ۶). ساختار تاریخی دولت‌های متمرکز در ایران از یک‌سو، و تکیه بر درآمد نفت از سوی دیگر، سبب شده است تا نظام مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، منابع گوناگون محلی را نادیده بگیرد و بر تک‌محصول نفت، به شدت متکی شود. در چنین وضعیتی، برنامه‌ریزان، خود را بی‌نیاز از مطالعه و به‌کارگیری منابع محلی در فرآیند توسعه کشور می‌بینند (مطوف، ۱۳۷۶: ۴۸).

گروه سوم مشکلات نظام مدیریت فضایی - منطقه‌ای ایران (نظام مدیریت فضایی)، شامل موارد زیر است:

- یکی از چالش‌های نظام مدیریت فضایی ایران، «نبود هماهنگی بین طرح و برنامه‌های توسعه فضایی با تقسیمات سیاسی» است. این ناهماهنگی در دوره‌هایی به اجراشدن برخی از طرح و برنامه‌ها منجر شده است (سیف‌الدینی، پناهنده‌خواه، ۱۳۸۹: ۸۶-۸۷). «ناهماهنگی بین سازمان‌ها و نهادهای سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و اجرایی متعدد» از دیگر چالش‌های نظام مدیریت فضایی منطقه‌ای است. برخی از محققان حوزه کلان‌شهری، به وجود آمدن چالشی چون تفرق سیاسی (به معنای وجود هم‌پوشی قلمروهای مدیریتی و حکومتی متعدد) را ناشی از بسط و توسعه فرآیند شهرنشینی یا همان مسئله مقیاس مناطق کلان‌شهری می‌دانند (آخوندی و دیگران، ۱۳۸۶: ۴). از این‌رو عدم انطباق قلمرو سازمانی حکومتی محلی با قلمرو عملکردی شهر - منطقه‌ها را می‌توان عمده‌ترین چالش در اداره و حاکمیت مناطق کلان‌شهری دانست (لفور، ۲۰۰۱، ۱۰ به نقل از آخوندی و دیگران، ۱۳۸۶: ۴). این انطباق‌نداشتن موجب به‌وجودآمدن مشکلاتی در زمینه‌هایی همچون حمل‌ونقل، پراکنده‌روی، برنامه‌ریزی استراتژیک و حفاظت زیست‌محیطی می‌شود و بدون رویکرد یکپارچه منطقه‌ای، بسیاری از مسائل به جای حل و رفع، از نقطه‌ای به نقطه دیگر منتقل خواهد شد (آخوندی و دیگران، ۱۳۸۶: ۴).

- همچنین «ابهام در جایگاه قانونی مسئولیت و نحوه تهیه و نظارت بر طرح‌های منطقه‌ای و آمایشی» و نبود تقسیم کار مشخص بین دستگاه‌های مربوط و به عبارت دیگر «نبود نظام مدیریت منطقه‌ای» موجب حرکت موازی دستگاه‌ها و نهادهای مسئول شده است که نتیجه آن ناهماهنگی بین سازمان‌ها و ناکارآمدی طرح و پروژه‌هاست (شیخی، ۱۳۸۰: ۲۲-۲۴). در سطح نظام مدیریت منطقه‌ای، سطحی به نام مجموعه‌شهری (نظام فضایی یکپارچه و معمولاً مشتمل بر قلمروهایی از چند شهرستان) به رسمیت شناخته نشده است. بر همین اساس و به دلیل نبود نگرش و توانمندی لازم برای مدیریت یکپارچه کل محدوده مجموعه شهری، تداخل و نارسایی در پوشش فضایی، یکی از ویژگی‌های اساسی نظام موجود مدیریت مجموعه‌های شهری است (پرهیزکار و کاظمیان، ۱۳۸۴: ۴۳).

مبانی نظری

نهادهای و سازمان‌هایی که با استناد به شرح وظایف و اختیاراتشان در مدیریت فضایی منطقه‌ای، عنصر اصلی و کلیدی محسوب می‌شوند، در جدول ۲ آورده شده است.

جدول ۲. نهادها و سازمان‌های مرتبط با مدیریت توسعه فضایی در ایران

سطح	سازمان / نهاد مسئول	وظیفه
سطح ملی	مجلس شورای اسلامی	سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری
	هیئت دولت	سیاست‌گذاری و هماهنگی
	شورای عالی شهرسازی و معماری	سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی فضایی
	معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور	سیاست‌گذاری و هماهنگی اقتصادی و بودجه‌ریزی
	وزارت راه و شهرسازی	سیاست‌گذاری و هماهنگی فضایی - کالبدی
سطح منطقه‌ای (استان و شهرستان)	وزارت کشور	سیاست‌گذاری و هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی
	استاندار	هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی
	شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان	سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی فضایی - اقتصادی، تخصیص بودجه
	معاونت برنامه‌ریزی استانداری	سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی اقتصادی و بودجه‌ریزی
	سازمان راه و شهرسازی	برنامه‌ریزی فضایی - کالبدی
	سازمان جهاد کشاورزی	برنامه‌ریزی فضایی و مدیریت فضایی
	فرمانداری‌ها	سیاست‌گذاری، نظارت و مدیریت فضایی
	کمیته برنامه‌ریزی شهرستان	تخصیص بودجه و اولویت‌بندی پروژه‌ها
	کمیسیون ماده ۱۳	کنترل و نظارت نواحی خارج از حریم شهر
	شورای اسلامی شهرستان	سیاست‌گذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی
سطح محلی	شوراهای اسلامی شهر و روستا	سیاست‌گذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی
	شهرداری‌ها	مدیریت فضایی - کالبدی و اجرایی
	دهیاری‌ها	مدیریت فضایی - کالبدی و اجرایی

مأخذ: پرهیزکار و کاظمیان، ۱۳۸۴: ۴۵

با وجود تفرق دستگاه‌های مدیریت فضایی منطقه‌ای، برای داشتن کارایی، اتکا به رویکرد حکمروایی^۱، مورد نیاز است؛ مقصود از حکمروایی، تصمیم‌گیری‌های هماهنگ و توافقی در حوزه عمومی مورد نظر است. نقدهای مطرح شده درباره نظام مدیریت فضایی کشور به شرح زیر است:

- استانداری، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و معاونت برنامه‌ریزی استانداری، به ترتیب، مهم‌ترین جایگاه و موقعیت ارتباطی در هر سه حوزه اصلی مدیریت (سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت اقتصادی - اجتماعی و بالاخره برنامه‌ریزی و مدیریت فضایی) را بر عهده دارند.

- فرایند تراکم‌زدایی و تفویض اختیارات سطح ملی با نوعی فرایند تمرکزگرایی منطقه‌ای همراه شده است. افزایش اختیارات استانداران و تمرکز تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در تمامی امور، در چارچوب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و زیر نظر استانداری، شواهدی بر تمرکزگرایی سطح منطقه‌ای است.

- در موارد معدودی، در نهادسازی بین سازمانی موجود، روابط عمودی و آمرانه، همچنان بر روابط افقی و همکاریانه غلبه دارند.

- نبود مشارکت بخش‌های خصوصی و غیردولتی و نهادهای مردمی در چارچوب فوق، کاملاً مشهود است که به ندادن پاسخی شفاف به بخش‌های مذکور و ابهام در عادلانه بودن تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات منجر می‌شود (عسگری و همکاران، ۱۳۸۳: ۱۷۵-۱۷۷؛ پرهیزکار، کاظمیان، ۱۳۸۴: ۴۶).

- نبود سازوکارهای معین برای حل اختلاف و ایجاد هم‌افزایی بین مناطق کشور و نیز در سطح ملی سازوکار کنونی هماهنگی در سطح منطقه‌ای، بر عهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است؛ از این رو این نهاد، نقش شایان توجهی را در مدیریت فضایی منطقه‌ای ایفا می‌کند. هرچند اغلب کارگروه‌های این شورا به صورت بخشی عمل می‌کنند و در این میان فقط نقش کارگروه‌های «امور زیربنایی» و «آمایش سرزمین، محیط زیست و توسعه پایدار» با توجه به وظایف واگذار شده به آن‌ها، به نوعی فضایی به شمار می‌روند. همچنین وظیفه هماهنگی بین کارگروه‌ها بر عهده دبیرخانه شورا است که وظیفه بررسی پیشنهادهای رسیده از کارگروه‌ها، کمیته برنامه‌ریزی شهرستان‌ها و دستگاه‌های اجرایی استان را بر عهده دارد تا بتواند آن‌ها را با قوانین و مقررات و اسناد بالادستی مطابقت دهد. در واقع، سعی شده است که رابطه افقی میان کارگروه‌ها در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان رعایت شود، اما رابطه عمودی میان شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان با کمیته برنامه‌ریزی شهرستان به صورت بالا به پایین است و در عمل، به کمیته برنامه‌ریزی شهرستان، نقشی در سیاست‌گذاری در منطقه واگذار نشده است. در عمل، تصمیمات گرفته شده در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به کمیته برنامه‌ریزی شهرستان ابلاغ می‌شود و این کمیته، تنها وظایفی از جمله تعیین و اولویت‌بندی پروژه‌ها و تأمین اعتبار برای پروژه‌های ناتمام را بر عهده دارد؛ به عبارت دیگر می‌توان گفت که تمرکزگرایی، از سطح ملی به سطح منطقه‌ای منتقل شده است. در حالی که در نهایت، طرح‌های توسعه شهری و منطقه‌ای به‌طور مشخص در شهرها و مناطق کلان‌شهری نمود پیدا می‌کنند، باید توجه داشت که حکومت محلی (رئیس شورای اسلامی و شهردار) بدون حق رأی در جلسات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان شرکت می‌کنند.

جدول ۳. وضعیت موجود نظام مدیریت فضایی در زمینه طرح و برنامه‌های توسعه شهری و منطقه‌ای در ایران

سطح مدیریت	تقسیمات سیاسی	عنوان طرح‌های توسعه شهری و منطقه‌ای	محدوده فضایی طرح	چگونگی مدیریت فضایی
سطح ملی	کشور - حکومت مرکزی	طرح جامع سرزمین طرح کالبدی ملی	کل کشور	از طریق رئیس جمهور، هیئت دولت، وزارتخانه‌ها و شورای عالی استان‌ها
سطح منطقه‌ای	استان	طرح های کالبدی منطقه‌ای آمایش استان	یک یا چند استان یک استان	از طریق استانداری، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، سازمان‌های دولتی، شورای اسلامی استان
سطح خردمنطقه‌ای	شهرستان بخش	طرح توسعه و عمران (جامع) ناحیه‌ای -	یک یا چند شهرستان -	از طریق فرمانداری، کمیته برنامه‌ریزی شهرستان، سازمان‌های دولتی، شورای اسلامی شهرستان
سطح دهستان	دهستان	طرح سامان‌دهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی	یک یا چند دهستان	از طریق بخشداری و دهداری و سازمان‌های دولتی و شورای اسلامی دهستان
سطح محلی	شهر	طرح مجموعه شهری طرح توسعه و عمران شهر و حوزه نفوذ آن	شهرهای بزرگ و شهرهای اطراف آن‌ها شهر	از طریق فرمانداری و شهرداری و شورای اسلامی شهر
روستا	روستا	طرح‌های هادی روستایی	روستا	از طریق دهیاری و شورای اسلامی روستا

به جای تهیه طرح آمایش سرزمین، و سپس منطقه‌ای کردن آن برای استان‌ها، هم‌اکنون طرح‌های آمایش برای هریک از استان‌ها به طور جداگانه در حال تهیه است و می‌توان گفت که با توجه به سطح منطقه، گامی مثبت در جهت تهیه طرح، صورت گرفته است؛ با وجود این، اشکالاتی به شرح زیر وجود دارد:

- شرح خدمات تهیه‌شده برای طرح آمایش استان، برای همه استان‌ها به یک صورت است و به ویژگی‌های خاص هر استان توجه نمی‌شود. در واقع، اختیارات و آزادی‌های طرح‌های حساس به ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و اکولوژیک در مناطق کم است؛

- طرح آمایش برای هر استان، به طور جداگانه در حال تهیه است و به ویژگی‌ها، پتانسیل‌ها و ظرفیت‌هایی که می‌تواند از همکاری چند استان ایجاد شود، توجه کافی صورت نگرفته است. اگرچه یکی از وظایف شورای هماهنگی توسعه منطقه‌ای، هماهنگی برای تهیه طرح‌های آمایش بین استان‌هایی است که دارای ویژگی‌های مشترک هستند، در عمل به علت مشکلاتی از قبیل همزمان نبودن تهیه طرح‌ها در استان‌ها و ناهماهنگی الزام‌آور بین استان‌ها در نظام تقسیمات سیاسی مجزا، طرح‌ها به صورت منفرد در حال تهیه‌اند.

در واقع، می‌توان گفت طرح‌های توسعه شهری و منطقه‌ای ایران، اغلب در قالب تقسیمات سیاسی تهیه می‌شوند (جدول ۳) که با ناهماهنگی بخشی- فضایی مواجه می‌شوند و هرگونه توصیه و راهکار برای هماهنگی بین طرح‌ها و استفاده از قابلیت‌ها، ظرفیت‌ها و مزیت‌های رقابتی کشور، در عمل ارائه نمی‌شود. اگرچه برای طرح‌های مجموعه شهری، محدوده‌ای فارغ از تقسیمات سیاسی تعریف شد، اما این طرح‌ها نیز در عمل توفیق زیادی نداشت؛ بنابراین با استفاده از تجارب گذشته، باید راهکارهایی به طور روشن و از لحاظ قانونی الزام‌آور و با تخصیص بودجه مناسب، برای طرح‌های منطقه‌ای به کار گرفته شود.

روش پژوهش

هدف از این نوشتار، بررسی رویکرد نومنطقه‌گرایی و تبیین امکان کاربرد آن در نظام مدیریت فضایی ایران است. از این رو، ابتدا مشکلات نظام مدیریت فضایی ایران در زمینه‌های مرتبط با ظرفیت‌های مدیران، کارشناسان و شهروندان، سپس نظام مدیریتی کلان و آن‌گاه مدیریت یکپارچه فضایی در کشور تحلیل شده و جایگاه هریک از طرح و برنامه‌های مرسوم و نهادهای تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر مرتبط در سطح منطقه‌ای بررسی شده است. در ادامه، محدوده‌های فضایی که در سطح منطقه‌ای، تحت پوشش طرح‌ها و برنامه‌های موجود قرار نمی‌گیرند، شناسایی شده و نارسایی‌های قانونی مرتبط با آن‌ها تحلیل شده است. در پایان، رویکرد نومنطقه‌گرایی تشریح شده و با بررسی ابعاد و همچنین زمینه‌های قانونی مورد نیاز، امکان کاربست نومنطقه‌گرایی در نظام مدیریت فضایی ایران بحث شده است.

روش این پژوهش، متکی بر مطالعات کتابخانه‌ای و همچنین استفاده از اسناد مکتوب و رسمی است. از این رو، در قسمت طرح مسئله، از اسناد مکتوب و رسمی و منابع معتبر داخلی، و در قسمت مبانی نظری و محتوای اصلی کار، از منابع معتبر داخلی و بین‌المللی استفاده شده است.

حکروایی شایسته^۱ و منطقه‌گرایی^۲

در سال ۱۹۸۹، طرح مطالعاتی بانک جهانی به اهمیت حکمروایی در تحقق توسعه تأکید کرد. پس از آن سازمان ملل در

دومین کنفرانس مربوط به سکونتگاه‌های انسانی، در سال ۱۹۹۶ در استانبول، شعار خود را «فعالیت جهانی برای حکمروایی شهری شایسته» قرار داد و تأکید کرد که شهرهای جهان باید برای استقرار حکمروایی شهری قدم بردارند (برک‌پور، ۱۳۸۵: ۵۰۰).

تعریف حکمروایی توسط بانک جهانی که پیشگام در استفاده از این واژه بوده است به شرح زیر است: «حکمروایی مجموعه‌ای از روش‌های فردی و نهادی، عمومی و خصوصی است که امور مشترک مردم را اداره می‌کند و فرایندی است که از طریق آن، منافع متضاد یا متنوع را همساز نموده و اقدام همکاری‌جویانه اتخاذ می‌شود» (عربشاهی، ۱۳۸۳: ۱۱). از این رو، حکمروایی شامل نهادهای رسمی و غیررسمی، بخش‌های دولتی، خصوصی و جامعه مدنی است. بر اساس تعریف دیگری از مطالعات بانک جهانی، «حکمروایی شایسته به معنی حضور نمایندگان کلیه گروه‌ها در اجتماع شهری... و پاسخگویی، درستی و شفافیت در فعالیت‌های حکومت محلی... در تعیین و پیگیری اهداف و اقدام‌های مشترک است» (کمیسون سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل، ۲۰۰۰، ۱۹۹ به نقل از کاظمیان، میرعابدینی، ۱۳۹۰: ۳۱). در دومین کنفرانس ملل متحد در مورد سکونتگاه‌های انسانی، معیارهایی چون پاسخگو بودن، مسئولیت‌پذیری، فراگیر بودن، مشارکت‌جویی، قانون‌مداری و شفافیت داشتن، به عنوان ویژگی‌های حکمروایی شایسته مطرح شد (تقوایی و تاجدار، ۱۳۸۸: ۵۲). در نتیجه حکمروایی شایسته، محیطی ایجاد می‌شود که در آن، شهروندان به طور آزاد و کارا، امکان برقراری انواع روابط اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی و تصمیم‌گیری‌های مرتبط را دارند، بدون آنکه حقوق دیگران را نقض کنند. به زبان اقتصادی، در چنین شرایطی، هزینه‌های ارتباطی^۱ اجتماعی به حداقل می‌رسد که در نتیجه توسعه اجتماعی و رشد اقتصادی، به بالاترین سرعت و شتاب می‌رسد (شهیدی، ۱۳۸۶: ۴۲).

شیوه درست و هنجاری حکمروایی باید به گونه‌ای باشد که بتواند مشارکت و همکاری را میان همه نیروهای مؤثر در مدیریت جامعه، یعنی دولت، بخش خصوصی، بخش عمومی و تشکلهای مردمی برقرار کند (اطهاری و دیگران، ۱۳۸۶: ۱۱). تجربه نشان داده است که طرح‌های دولتی بدون جلب مشارکت مردمی، در عمل موفق نبوده است. مشارکت گروه‌های مختلف، موجب حفاظت و کنترل عرصه‌های ایجاد شده می‌شود که در تداوم بهره‌برداری و ایجاد بستر مناسب و مساعد، نقش مهمی بر عهده دارد (علیزاده اقدم و دیگران، ۱۳۹۲: ۱۹۶-۱۹۷).

نکته حائز اهمیت نیز آن است که مفهوم حکمروایی از مقیاس محلی تا مقیاس ملی و بین‌المللی نیز به کار برده شده است. برای مثال «سربینواس» اشاره می‌کند که حکمروایی، هم دولت و هم جامعه مدنی (یعنی بازیگران متشکل اجتماعی و اقتصادی، نهادهای مبتنی بر اجتماع و گروه‌های سازمان نیافته، رسانه‌های همگانی و نظایر آن) را در سطوح محلی، ملی، منطقه‌ای و جهانی شامل می‌شود یا در یکی از اسناد سازمان ملل، حکمروایی به عنوان فرایند اعمال قدرت سیاسی، اقتصادی و اجرایی برای اداره کشور در همه سطوح تلقی شده است (برک‌پور، ۱۳۸۵: ۴۹۴).

مسئله تفرق سیاسی و مدیریتی درون شهر- منطقه‌های بزرگ، مقیاس و به‌ویژه موضوع عدم انطباق فضایی بین واحدهای اداری محلی و قلمرو عملکردی- اقتصادی مناطق کلان‌شهری از دیدگاه‌های مختلفی چون نظریه انتخاب عمومی^۲، رویکردهای لیبرال و رادیکال یا مارکسیستی تحلیل شده است. در این زمینه، دیوید هاروی معتقد است که «مرزهای حکومت‌های محلی، همیشه با مرزهای سیال مناطق منطبق بر بازارهای کار و کالای شهری یا تشکیلات زیرساختی انطباقی ندارند و تلاش برای تنظیم و انطباق آن از طریق الحاق، منطقه‌ها را بیشتر تفکیک و تجزیه می‌کنند؛ بنابراین بیش از آنکه شاهد گرایش به سوی انسجام‌یابی ساختارمند باشیم، شاهد از هم‌پاشی و تکه‌تکه شدن (مانند شهر و حومه) هستیم (برنر، ۲۰۰۳: ۲۹۹ به نقل از آخوندی و دیگران، ۱۳۸۵: ۴).

راهبردهایی که برای مقابله با تفرق سیاسی ارائه می‌شوند، اغلب در مفهومی کلی به «منطقه‌گرایی» در حکومت و حکمروایی معروفاند که شبکه‌سازی اجزای ازهم‌گسیخته و مستقل، و نیز برنامه‌ریزی و مدیریت مناطق کلان‌شهری برای کاستن از تفرق و تعدد عوامل تصمیم‌گیری و اجرایی مختلف، جزئی از آن‌هاست (آخوندی و دیگران، ۱۳۸۵، ۲). از اهم ضرورت‌های منطقه‌گرایی در نظام مدیریت فضایی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. ایجاد هم‌افزایی و استفاده از فرصت‌های جهانی و مزیت‌های رقابتی منطقه‌ای در مقیاس جدید سرزمینی که جایگزین دولت-ملت‌ها در نظام اقتصادی رقابتی جهانی شده است؛
۲. تقویت و تشدید پیوندهای ارگانیک مراکز زیست و فعالیت؛
۳. کاهش رقابت‌های ستیزه‌جویانه در تخصیص منابع محدود در منطقه؛
۴. وجود تنوع، پیچیدگی و وسعت مناطق کلان‌شهری به عنوان کانون‌های پیش‌تاز توسعه منطقه‌ای و ملی همراه با تفرق مدیریتی در قلمروهای حکومتی و مدیریتی آن‌ها.

منطقه‌گرایی و نومنطقه‌گرایی^۱

منطقه بیش از آنکه براساس مفهوم جغرافیایی تعریف شود، به صورت پهنه‌ای که «به طور اجتماعی تکوین یافته» تلقی می‌شود (جسوپ، نیومن، ۲۰۰۳ به نقل از دهقانی فیروز آبادی، ۱۳۸۸: ۱۲). منطقه را می‌توان مجموعه‌ای فراتر از جریان مادی، ابزاری یا کالایی دانست. شکل‌گیری هویت منطقه‌ای و پیوندهای اقتصادی-اجتماعی که در آن شکل می‌گیرد، تابعی از ساختار اجتماعی و فرهنگی است. این ساختارها بر اساس چگونگی مشارکت مردم با قومیت‌های مختلف در یک فضای مشترک جغرافیایی ایجاد شده و همچنین می‌تواند حس مشترکی از منطقه‌گرایی را ایجاد کند (کاتزن‌اشتاین، ۲۰۰۵: ۳۸ به نقل از مصلی نژاد، ۱۳۸۹: ۳۷۰). محرک‌های گسترش‌دهنده روند توسعه منطقه‌گرایی به دو گروه «محرک‌های سطح خرد» و «محرک‌های سطح کلان» تقسیم می‌شوند. گروه نخست، مربوط به حوزه‌های اجتماعی است. نظریه‌های هم‌گرایی و کارکردگرایی که مربوط به دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ میلادی بوده است نیز به این گروه دلالت دارد. گروه دوم، ترکیبی از اراده حکومت‌ها و نهادهای منطقه‌ای و بین منطقه‌ای است. ترکیب این گونه محرک‌ها می‌تواند زمینه‌های مشارکت و همبستگی دولت‌ها را برای توسعه منطقه‌ای و انتقال آن به فضای بین منطقه‌ای ایجاد کند که در این شرایط، منطقه‌گرایی محرک‌های افقی و عمودی دارد. این محرک‌ها ماهیت سیاسی، اقتصادی، ارتباطی و فرهنگی دارند (کاتزن‌اشتاین، ۲۰۰۵: ۱۹ به نقل از مصلی نژاد، ۱۳۸۹: ۳۶۴).

به هر میزان فرایندهای اقتصادی تنوع بیشتری پیدا کنند، زمینه برای گسترش همکاری‌های متنوع‌تری فراهم شده و از این طریق می‌توان به نشانه‌هایی از هویت مشترک توجه کرد. هرگاه همکاری ایجاد شود، زمینه برای منطقه‌گرایی فرهنگی-اجتماعی نیز به وجود آمده و از این طریق، زمینه برای اجتماع منطقه‌ای^۲، اجتماع اقتصادی و نیز اجتماع امنیتی ایجاد می‌شود که این مؤلفه‌ها محصول احساس هویت مشترک فزاینده است (بوزان، وور، ۲۰۰۳: ۴۵ به نقل از مصلی نژاد، ۱۳۸۹: ۳۶۴).

در آمریکا تلاش‌های اولیه منطقه‌گرایی برای چیرگی بر تفرق سیاسی، مربوط به دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ میلادی است که پارادایم غالب، یکپارچه‌سازی حکومت‌های محلی برای ایجاد حکومت‌های منطقه‌ای بود. دوره دوم، مربوط به دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ است که پارادایم غالب، ایجاد شوراهای منطقه‌ای برای فراهم ساختن سازوکارهای هماهنگی داوطلبانه بین حکومت‌های محلی و در حوزه‌های خاص، مانند برنامه‌ریزی راهبردی و حمل‌ونقل بود. دوره سوم، از دهه

1. New Regionalism
2. Regional community

۱۹۸۰ به دوره نومنطقه‌گرایی معروف است که مستلزم ایجاد سازوکارهای همکاری منطقه‌ای بین بخش خصوصی - عمومی و در شراکتی متنوع با بخش تجارت، حکومت و گروه‌های اجتماع‌های محلی بوده است (هنتون، ۲۰۰۱ به نقل از آخوندی و دیگران، ۱۳۸۶: ۳).

پس از فروپاشی اتحاد شوروی و پایان نظام دوقطبی، روند منطقه‌گرایی تقویت شد و تعداد شایان توجهی از سازمان‌های منطقه‌ای (اقتصادی) در این دوران شکل گرفتند. بر اساس سازمان تجارت جهانی، تعداد ترتیب‌های اقتصادی جهان از ۱۲۰ مورد آغاز به کار این سازمان در سال ۱۹۹۵، به ۳۰۰ مورد در پایان سال ۲۰۰۶ رسید (دامن‌پاک، ۱۳۸۶: ۲۸). با توجه به تغییر و تحول ایجاد شده، روند جدیدی از منطقه‌گرایی به‌وجود آمده است که به آن نومنطقه‌گرایی می‌گویند که بسیاری از مشخصات آن، با منطقه‌گرایی کلاسیک متفاوت است (جدول ۴).

جدول ۴. تفاوت منطقه‌گرایی کلاسیک و نومنطقه‌گرایی

نومنطقه‌گرایی	منطقه‌گرایی کلاسیک
طیف وسیع (دولتی، فردی، اجتماعی)	نقش دولت‌ها
چندبعدی (اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و ...)	تک‌بعدی (اقتصادی یا نظامی)
از طریق نهادها و توأمان از پایین به بالا و بالا به پایین	از بالا به پایین (بخش دولتی)
یک پدیده عمومی و جهان‌شمول	فقط اروپایی

مأخذ: نگارندگان با استفاده از دهقانی فیروز آبادی، ۱۳۸۸

در نتیجه، می‌توان نومنطقه‌گرایی را رویکردی تعریف کرد که در پی شناسایی یک منطقه مشخص (مقیاس آن می‌تواند از سطح درون‌کشوری تا سطح بین‌المللی باشد) با اهداف گوناگون (شامل اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و زیست‌محیطی) برای پاسخگویی به مشکلاتی است که از طیفی از عوامل محلی، ملی و فراملی برآمده است. نظام مدیریتی این منطقه به صورت حکمروایی و دربرگیرنده تمامی بازیگران (اعم از دولتی و غیردولتی) و از طریق نهادها به صورت توأمان پایین به بالا و بالا به پایین، شکل می‌گیرد. این نکته شایان ذکر است که این رویکرد در نقاط مختلف جهان با توجه به ویژگی‌های هر مکان و در هر زمان خاص، در اشکال متفاوتی عملی می‌شود.

دو دیدگاه نومنطقه‌گرایی و جهانی‌شدن

بسیاری بر این باورند نومنطقه‌گرایی در دوران پس از جنگ سرد، تلاشی برای مقابله با آثار جهانی‌شدن و به‌ویژه آثار منفی آن است. در نتیجه، کشورهای که از تضعیف نقش و جایگاهشان در اثر جهانی‌شدن نگران‌اند، با تقویت منطقه‌گرایی از خود دفاع می‌کنند. شکل فرهنگی و اجتماعی این وضعیت نیز مقاومت در برابر گسترش جهانی‌شدن و ارزش‌های نولیبرال سرمایه‌داری از راه تقویت منطقه‌گرایی است؛ زیرا به باور مارکسیست‌های نوگرامشینی، هژمونی نظام سرمایه‌داری هیچ‌گاه کامل نخواهد شد و همواره مقاومت‌هایی در برابر آن وجود خواهد داشت (گیلز، ۲۰۰۰ به نقل از قهرمانپور، ۱۳۸۸: ۱۰۷-۱۰۸).

امین در واکنش به فرایند جهانی‌شدن و همچنین مقابله با انحصارات پنج‌گانه (فناوری، مالی، دسترسی به منابع طبیعی زمین، رسانه‌ها و تسلیحات کشتار جمعی) برخی از قدرت‌های جهان، با تأکید بر چارچوب‌های منطقی و کارآمد، منطقه‌گرایی را پیشنهاد می‌کند (امین، ۱۹۹۵، ۴۵ به نقل از ساعی، ۱۳۸۵: ۸۸ - ۸۹). در واقع، وی نیز نومنطقه‌گرایی را در مقابله با فرایند جهانی‌شدن می‌داند. از این دیدگاه، منطقه‌گرایی بر مشارکت در جهانی‌شدن اولویت دارد، چون:

۱. اشتراک منافع، ارزش و هنجار، در سطح منطقه بیشتر از جهان است؛

۲. همکاری منطقه‌ای، آسان‌تر از همکاری جهانی است؛
 ۳. همکاری منطقه‌ای، منافع کشورها را بیشتر از جهانی شدن تأمین می‌کند؛
 ۴. تأمین صلح و ثبات در سطح منطقه‌ای آسان‌تر است.
 ۵. حفظ موازنه درون مناطق جغرافیایی، عملی‌تر از سطح بین‌المللی است. (دهقانی فیروز آبادی، ۱۳۸۸: ۱۰۹-۱۱۰)
- در مقابل، نظریه‌پردازانی همچون برتیل اودن و بورن هتتی، منطقه‌گرایی را تعدیل‌کننده فرایند جهانی شدن می‌دانند (کاپلینسکی، ۱۹۹۴ به نقل از ساعی، ۱۳۸۵: ۸۹). مطابق این دیدگاه، منطقه‌گرایی، از تمهیدات ورود به فرایند جهانی شدن است. برخی بازیگران، قدرت آن را ندارند که به یکباره و مستقیم، درهای خود را به روی روندهای جهانی باز کنند و در جهانی شدن ادغام شوند؛ از این رو می‌کوشند به تدریج و از راه منطقه‌گرایی وارد روندهای جهانی شوند تا قادر به مدیریت آثار و پیامدهای منفی جهانی شدن باشند. از این منظر، منطقه‌گرایی شکل دیگری از جهانی شدن، اما در مقیاس کوچک‌تر است و بنابراین بازیگران می‌توانند با آزمودن توانایی‌های خود در مقیاس کوچک‌تر، خود را برای ورود به اقتصاد جهانی آماده کنند. این نکته به‌ویژه در مورد اقتصاد کشورهای در حال توسعه مصداق دارد که توان رقابتی آن‌ها کمتر از کشورهای توسعه‌یافته صنعتی است. از این منظر، منطقه‌گرایی فرصتی برای آن دسته از کشورهاست که می‌خواهند از جهانی شدن بیشترین سود را ببرند و کمترین زیان را متحمل شوند (قهرمانپور، ۱۳۸۸: ۱۰۸). در واقع، جهانی شدن از سطوح ملی، فرایندی بسیار طولانی است، زیرا مطابقت قوانین ملی با سطح کلان بین‌المللی بسیار پیچیده و دشوار است، اما گذار از سطح ملی به منطقه‌ای و از سطح منطقه‌ای به سطح جهانی سبب می‌شود تا بخشی از پیچیدگی‌های مربوط به سیاست‌گذاری آماده‌سازی فرهنگی و ساختاری، در طول روند انتقال از سطح ملی به منطقه‌ای حل شود و انتقال به سطح جهانی، آسان‌تر صورت پذیرد (میتلمن، ۲۰۰۰: ۷-۸ به نقل از موسوی، ۱۳۸۸: ۱۲۴). در واقع، در این دیدگاه، با تفکر نولیبرال که معتقد است منطقه‌گرایی موجب افزایش همکاری‌های چندجانبه در سطح جهان می‌شود، همسو است؛ به بیان دیگر، دیدگاه نولیبرال معتقد است منطقه‌گرایی، مرحله‌ای طبیعی از فرایند جهانی شدن است و به هیچ روی، مانعی بر سر راه جهانی شدن به شمار نمی‌رود (موسوی، ۱۳۸۸: ۱۳۰).

زمینه‌های قانونی به کارگیری نومنطقه‌گرایی در ایران

- در اهداف و سیاست‌های سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی برنامه چهارم و پنجم، به مواردی اشاره شده که از طریق آن‌ها می‌توان بسترهای لازم برای تحقق نومنطقه‌گرایی را فراهم آورد (لاله‌پور و دیگران، ۱۳۹۰: ۱۱):
- دست‌یافتن به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه) با تأکید بر جنبش نرم‌افزار و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقای نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل؛
 - فراهم آوردن زمینه‌های لازم برای تحقق رقابت‌پذیری کالاها و خدمات کشور در سطح بازارهای داخلی و خارجی و ایجاد سازوکارهای مناسب برای رفع موانع توسعه صادرات غیرنفتی (سایت مجمع تشخیص مصلحت نظام)؛
 - بند الف ماده ۷۵ برنامه چهارم توسعه: بهره‌گیری مناسب از موقعیت و توانمندی‌های عرصه‌های مختلف سرزمین، برای توسعه علم و فناوری و تعامل با اقتصاد جهانی از طرق مختلف، از جمله تعیین مراکز و پارک‌های فناوری، علمی، تحقیقاتی و تخصصی و همچنین تعیین نقش و عملکرد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی؛
 - بند ج ماده ۴۳ برنامه چهارم: پیش‌بینی تمهیدات لازم به منظور بهره‌برداری حداکثر از ظرفیت‌های ملی و منطقه‌ای حوزه‌های فناوری اطلاعات، فناوری زیستی، زیست‌محیطی، هوافضا و هسته‌ای؛

- بند ب ماده ۷۵ برنامه چهارم توسعه: استفاده مناسب از قابلیت‌ها و توان کلان‌شهرها در جهت تقویت نقش فراملی، ارتقای جایگاه بین‌المللی کشور از طریق تقویت مدیریت توسعه، برنامه‌ریزی و اجرا در این شهرها، تعیین حوزه عملکرد فراملی و بین‌المللی و انتقال همزمان وظایف ملی و منطقه‌ای آن‌ها به سایر شهرها (سایت مجمع تشخیص مصلحت نظام)؛

- سند ضوابط ملی آمایش سرزمین: تغییر نقش و عملکرد شهر تهران به عنوان مرکزی با عملکرد بین‌المللی و شهرهای اصفهان، مشهد، تبریز، شیراز، اهواز و کرمانشاه به عنوان مرکزی با عملکرد فراملی برای پوشش خدماتی در حوزه‌های جغرافیایی یا عملکردی خاص؛

- تأکید بر استفاده از ظرفیت‌های اجتماعی و فرهنگی و علمی استان‌ها و مناطق کشور، به‌ویژه شهرهای تهران، شیراز، اصفهان، مشهد، تبریز، اهواز، یزد با محدودکردن توسعه کمی و سطوح پایین آموزش عالی به نفع سطوح بالاتر و ارتقای سطح کیفی مؤسسات آموزش عالی و مراکز پژوهش و فناوری آن‌ها برای توسعه همکاری‌های علمی و بین‌المللی و ایفای نقش واسط بین کشورهای منطقه و کشورهای پیشرفته؛

- توسعه و تجهیز گزیده‌ای از محورهای اصلی ارتباطی کشور در سالن‌های حمل‌ونقل بین‌المللی شمالی- جنوبی و شرقی- غربی کشور به عنوان محورهای اولویت‌دار توسعه، برای استفاده مناسب از موقعیت ممتاز ارتباطی کشور با تأکید بر تمرکززدایی ارتباطی از تهران و استفاده از مسیرهای جایگزین؛

- تحول بنیادین در ساختار بخش خدمات و افزایش سهم خدمات نوین و دانش پایه، با تأکید بر توسعه خدمات پشتیبان تولید، خدمات گردشگری، خدمات بازرگانی، بانکی و بیمه‌ای، حمل و نقل و ترانزیت و استفاده از فناوری‌های نوین در این بخش، متناسب با نقش و جایگاه بین‌المللی کشور.

(سند ضوابط ملی آمایش سرزمین، مصوب ۱۳۸۸ هیئت وزیران)

در برنامه چهارم در بند ۲۸ مربوط به ثبات در سیاست خارجی، به سیاست‌های کلان زیر اشاره شده که به رویکرد تعامل محور دلالت دارد:

۱. گسترش همکاری‌های دوجانبه، منطقه‌ای و بین‌المللی؛
۲. ادامه پرهیز از تشنج در روابط با کشورها؛
۳. تقویت روابط سازنده با کشورهای غیر متخاصم؛
۴. بهره‌گیری از روابط برای افزایش توان ملی (سیاست‌های ابلاغی برنامه چهارم توسعه، سایت مجمع تشخیص مصلحت نظام)؛

در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، افزون بر سیاست‌های تعامل‌گرای اشاره‌شده در برنامه چهارم توسعه، به چند مورد جدید از نشانه‌های مرتبط با رویکرد تعامل محور برمی‌خوریم که نشان می‌دهد این رویکرد در برنامه پنجم، قوی‌تر از برنامه چهارم است. این نشانه‌ها عبارتند از:

۱. همکاری‌های دوجانبه، منطقه‌ای و بین‌المللی با اولویت کشورهای همسایه (بند ۱-۳۹)؛
 ۲. حضور فعال و هدفمند در سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای (بند ۴۰)؛
 ۳. ارتقای نقش مدیریتی ایران در توزیع و ترانزیت انرژی در منطقه (بند ۴۱)؛
 ۴. تقویت تعامل فرهنگی، حقوقی، سیاسی و اقتصادی با جهان به‌ویژه حوزه تمدن اسلامی- ایرانی (بند ۴۲)؛
 ۵. گسترش همه‌جانبه همکاری با کشورهای منطقه جنوب‌غربی آسیا در تجارت، سرمایه‌گذاری و فناوری (بند ۳۰)؛
 ۶. تأکید بر راهبرد توسعه صادرات به‌ویژه در بخش خدمات با فناوری بالا (بند ۲۹).
- (ابلاغیه سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، سایت مجمع تشخیص مصلحت نظام)

یکی از ارکان منطقه‌گرایی، تلاش برای تشکیل نهادهای تصمیم‌گیرنده منطقه‌ای و فراملی است که در هیچ‌یک از سه سند مورد نظر، اشاره‌ای به ضرورت تشکیل چنین نهادهای منطقه‌ای نشده‌است؛ مگر در بند ۳۱ برنامه چهارم که غیرمستقیم به این موضوع اشاره کرده است: «تلاش برای تبدیل مجموعه کشورهای اسلامی و کشورهای دوست منطقه به یک قطب منطقه‌ای اقتصادی، علمی، فناوری و صنعتی»؛ بنابراین می‌توان گفت بر منطقه‌گرایی به طور جدی تأکید نشده است. همچنین در حیطه عمل، این اسناد بیشتر بر حوزه‌های اقتصاد، تجارت و امنیت اشاره دارد و سایر حوزه‌ها (محیط زیستی، اجتماعی و فرهنگی) را در نظر نگرفته است (قهرمانپور، ۱۳۸۸: ۱۲۱-۱۲۲). در حالی که نونمطه‌گرایی، تمامی این ابعاد را در بر دارد.

نگاهی به یک تجربه جهانی

دولتمردان چین در ادامه بازنگری ایدئولوژی توسعه کشور و برای استفاده از سرمایه و فناوری کشورهای توسعه‌یافته، از سال ۱۹۷۹ سیاست درهای باز اقتصادی را شروع کردند. سیاست این دوره، حرکت به سمت اقتصاد بازارگرا و ترکیب آن با اقتصاد سوسیالیستی بود. این اقدامات ساختاری، به بازتاب کالبدی و فضایی خاص در جغرافیای شهری و منطقه‌ای این کشور منجر شد (لاله‌پور و دیگران، ۱۳۹۰: ۷-۸). یکی از مناطق چین که توانست از این شرایط، به شکلی مناسب استفاده کند، دلتای رودخانه صدف^۱ است. این منطقه که یکی از مناطق پرجمعیت و پرتراکم شهری و توسعه یافته در چین به شمار می‌رود، از نه شهر تشکیل می‌شود و در جنوب ایالت گوانجو^۲ و همجوار با ماکائو و هنگ کنگ است. از سال ۱۹۹۷، هنگ کنگ از سلطه بریتانیا خارج شد و به اولین منطقه اداری خاص چین تبدیل شد. این منطقه با قوانین «یک کشور، دو نظام» در تمام امور به جز دفاع و امور خارجه، خودمختاری بالایی دارند. این امر با توجه به ویژگی‌های اقتصاد سرمایه‌داری و همچنین رشد اقتصادی آن، به آثار سودمندی برای مناطق همسایه آن منجر شد (کلیمنت میو، ۲۰۰۵).

منطقه دلتای رودخانه صدف، یک محدوده کشاورزی بوده است که از ۱۹۷۸ بنا بر سیاست درهای باز و نزدیکی به هنگ کنگ و ماکائو به شهرنشینی سریع و توسعه صنعتی منجر شد. سهم تولید ناخالص داخلی منطقه در استان، از ۵۰ درصد در سال ۱۹۸۰ به ۸۰ درصد در سال ۲۰۰۲ رسید. افزایش میزان شهرنشینی دلتای رودخانه صدف در سال ۲۰۰۸ به ۸۰/۵ درصد، این منطقه را به یکی از مناطق با بیشترین نسبت شهرنشینی در چین تبدیل کرد (ژیانگ‌مینگ ما، ۲۰۱۲: ۹۷-۹۸). برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای به طور سنتی در چین، به صورت بالا به پایین و سلسله مراتبی بوده است. به طوری که تهیه برنامه و نظارت بر آن در سطوح بالاتر انجام می‌گیرد و فرایندهای اجرایی آن توسط سطوح پایین‌تر صورت می‌پذیرد. همچنین اختصاص منابع هم توسط حکومت مرکزی انجام می‌شود و حکومت‌های محلی، بیشتر در تأمین اطلاعات برای تسهیل برنامه‌ریزی مشارکت می‌کنند، اما برنامه‌ریزی و مدیریت منطقه دلتای رودخانه صدف در سطح حکومت ایالتی انجام می‌شود (کلیمنت میو، ۲۰۰۵).

با توجه به رشد اقتصادی سریع در دهه ۱۹۸۰، شهرهای دلتای رودخانه صدف، توسعه سریعی را تجربه کردند که سبب ایجاد یک سری از مسائل، از جمله توسعه اراضی شتاب‌زده، پراکندگی شهری کنترل‌نشده، محیط زیست رو به زوال و ... شد. در راستای پاسخگویی به این مشکلات، حکومت ایالتی، طرح منطقه‌ای را ارائه داد که با توجه به آن، کاربری اراضی به چهار دسته مناطق رشد شهری^۳، کریدورهای رشد شهرهای کوچک^۴، مناطق فضای باز^۵ و مناطق حساس

1. Pearl River Delta
2. Guangdong
3. Urban growth areas
4. Town growth Corridors
5. Open spaces areas

اکولوژیکی^۱ تقسیم شد. همچنین پیشنهادهایی برای همکاری بین شهرهای این منطقه ارائه شد، اما در عمل به دلیل تمایل شهرها برای توسعه اقتصادی در قلمرو خودشان، همکاری بین همسایه‌ها به شکست منجر شد. حکومت ایالتی در دومین تلاش برای یکپارچه‌سازی در این منطقه، پنج برنامه یکپارچه‌سازی را با عنوان برنامه‌های یکپارچه‌سازی زیرساخت‌ها، صنایع، خدمات عمومی، توسعه روستا و شهر و برنامه یکپارچه‌سازی حفاظت زیست‌محیطی با تخصیص منابع و اختیارات اداری، به مناطق ارائه داد. همچنین گروه ارزشیابی، متشکل از نمایندگان حکومت محلی، نمایندگان شورای مردمی ایالتی و نمایندگان دانشگاهی، را مأمور کرد تا میزان پیشرفت طرح‌ها را هر ساله ارزیابی کنند (ژیانگمینگ ما، ۲۰۱۲: ۹۹-۱۰۳)؛ بنابراین همان‌طور که اشاره شد، نومنطقه‌گرایی در دو سطح بین‌المللی (بین منطقه دلتای رودخانه صدف، ماکائو و هنگ‌کنگ) و ملی (بین نه شهر منطقه دلتای رودخانه صدف)، صورت پذیرفت تا از مزیت‌های رقابتی استفاده شود و مشکلات ناشی از ناهماهنگی بین مناطق کلان‌شهری با تفویض اختیارات به سطح محلی، هم در بخش اداری و هم در تخصیص منابع، برطرف شود.

درباره ابعاد نومنطقه‌گرایی

نومنطقه‌گرایی دارای ابعاد مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و ... است که هر یک از این عوامل می‌تواند زمینه‌ساز نومنطقه‌گرایی شود، اما در این میان شاید بتوان بعد فرهنگی را برای ایجاد نومنطقه‌گرایی از همه مهم‌تر دانست. در واقع، اگر ارزش‌های مشترک، از طریق همپوشی هویت‌های ملی و منطقه‌ای اعضا استحکام یابد، می‌تواند در متعادل‌شدن تحمیل جهانی‌سازی فرهنگی مؤثر باشد. همچنین امنیت منطقه‌ای، بعد دیگری برای ایجاد نهادهای منطقه‌ای است. هر چند باید توجه داشت که گرچه ساختارهای مناسب، پیش‌شرطی اساسی برای منطقه‌گرایی در جهت دستیابی به امنیت مشترک است، اما سازگاری سیاست‌های اقتصادی دولت‌های واقع در یک منطقه، بستری مناسب برای استمرار اتحادیه‌های امنیتی - دفاعی به شمار می‌رود. این منطقه‌گرایی در قبال بحران‌های اقتصادی بین‌المللی دچار خسارت‌های کمتری می‌شود یا حداقل به سرعت می‌تواند جراحات‌های وارده را ترمیم کند (کامران و کریمی‌پور، ۱۳۸۱: ۴۴-۴۵). بعد دیگر نومنطقه‌گرایی، محیط‌زیستی است. مناطق زیستی، خصوصیات جغرافیایی، طبیعی و زیستی مشترکی دارند که وجه تمایز یک منطقه از مناطق اطراف آن به شمار می‌رود؛ بنابراین مدیریت و برنامه‌ریزی مناطق، لزوماً نباید بر حسب تقسیمات سیاسی و اداری انجام شود؛ بلکه می‌تواند بر اساس تقسیمات محیط‌زیستی نیز باشد. انسجام و همبستگی اجزای این مناطق زیستی، بسیار شدیدتر و منطقی‌تر از هرگونه انسجام مصنوعی ناشی از تقسیمات سیاسی و اداری است (مطوف، ۱۳۷۶: ۵۱). این منطقه‌گرایی زیستی، پس از مدتی، خود موجب ایجاد وحدت اجتماعی و اقتصادی آن منطقه می‌شود و نومنطقه‌گرایی را در همه ابعاد شامل خواهد شد.

بعد دیگر نومنطقه‌گرایی، امنیت است که هم سبب برقراری آرامش و امنیت در مرزها و هم موجب استفاده از مزیت‌های نسبی و پتانسیل‌های منطقه‌ای می‌شود. بر اساس نگرش قائل به تقدم توسعه بر امنیت، هرگونه ایجاد امنیت در مناطق مرزی منوط به بهبود شرایط توسعه‌یافتگی مناطق است. کشورهایی که این دیدگاه را به کار می‌گیرند، معمولاً توسعه‌یافته‌تر از سایر کشورهای همجوار خود هستند و از درآمد سرانه بالاتری نیز برخوردارند. در مقابل، کشورهای همجوار، فاقد این ویژگی‌ها هستند؛ بنابراین نتایج توسعه‌نیافتگی آن‌ها وارد کشور توسعه‌یافته‌تر می‌شود. بر این اساس کشورهای توسعه‌یافته‌تر با برقراری مقررات ویژه اقتصادی در کمربند حاشیه‌ای و با ایجاد اشتغال و تجارت، با مقررات تسهیلی از هجوم ناامنی کشور کمتر توسعه‌یافته به کشور خود جلوگیری می‌کنند. در مقابل، نیروهای جویای کار کشور

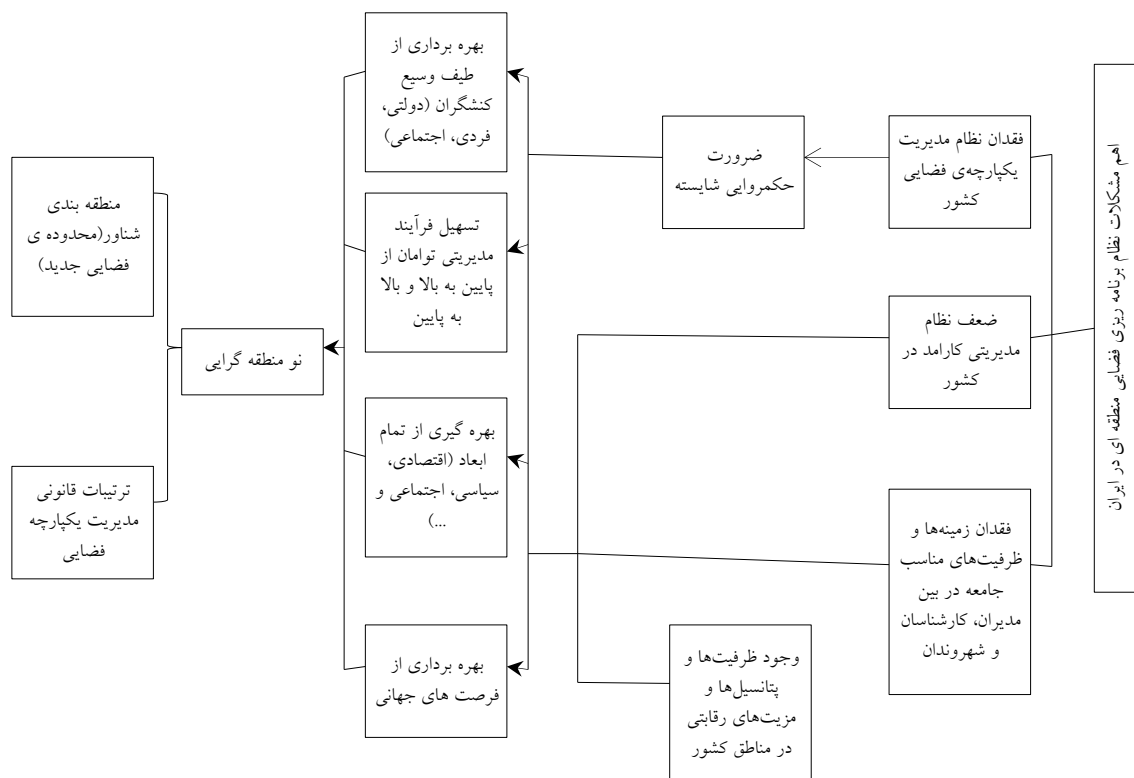
1. Ecologically sensitive areas

همسایه، در همان منطقه به فعالیت اقتصادی و کسب درآمد می‌پردازند و در گذر زمان، آن مناطق نیز توسعه می‌یابند. به طور نمونه می‌توان از کشورهای آمریکا و مکزیک با مرز طولانی بیش از ۳۱۰۰ کیلومتر نام برد (عزتی و دیگران، ۱۳۹۰، ۱۸۵). ایران نیز می‌تواند برای برقراری امنیت و آرامش در مناطق مرزی خود با کشورهای همسایه که با تهدید امنیتی و همچنین مهاجرت آن‌ها روبه‌روست، از این رویکرد استفاده کند. همچنین با توجه به استفاده از مزیت‌های رقابتی و پتانسیل‌ها و فرصت‌های فراملی، برای مثال فضای سرزمین ایران و ترکمنستان نیز، مکمل‌های ژئوپلیتیکی هستند و با توجه به همسایگی و پیوستگی قوم ترکمن ایران با ترکمنستان، وابستگی ترکمنستان به آب ایران، عدم دسترسی ترکمنستان به آب‌های آزاد نیز می‌تواند زمینه‌های لازم برای نومنطقه‌گرایی را ایجاد کند (عزتی و دیگران، ۱۳۹۰: ۱۹۱).

همچنین میل به توسعه پایدار و حفاظت محیط زیست، عواملی بخشی نیستند که بتوان آن‌ها را در قالب مرزبندی‌های سیاسی، به یک کشور یا یک استان و شهرستان محدود کرد؛ بلکه لازم است سیاست‌های لازم برای آن با توجه به ماهیت آن که نیازمند سیاست‌گذاری یکپارچه است، فارغ از تقسیمات سیاسی در قلمرو طبیعی مورد نیاز اتخاذ شود.

بحث و یافته‌ها

همان‌طور که اشاره شد، اقدامات نومنطقه‌گرایی در راستای کاهش تفرق سیاسی است. این اقدامات، طیفی از آسان‌ترین به دشوارترین دارد که آسان‌ترین آن‌ها از لحاظ سیاسی، عملی‌تر است و چالش کمتری به همراه دارد. در مقابل، دشوارترین اقدامات از لحاظ سیاسی، قابلیت اجرایی کمی دارند و تهدیدی برای عوامل محلی محسوب می‌شوند (آخوندی، برک‌پور، ۱۳۸۹: ۳۰۱). از این رو این اقدامات، باید به صورت گام‌به‌گام انجام پذیرد تا در گام‌های ابتدایی با کمترین موانع سیاسی و سازمانی و صرف هزینه‌های اندک روبه‌رو شود. به این ترتیب با اجرای گام‌به‌گام اقدامات می‌توان آثار مختلف ناشی از اجرای آن‌ها را ارزیابی کرد و گام‌های بعدی را با استفاده از تجارب پیشین اصلاح کرد. در واقع، اجرای گام‌به‌گام اقدامات منطقه‌گرایی با مفهوم شدت منطقه‌گرایی همراه است. منظور از «شدت منطقه‌گرایی» میزان تغییرات و دگرگونی‌هایی است که هریک از اقدامات در نظام موجود اداره و مدیریتی، موجب ایجاد آن‌ها می‌شود. هرچه این اقدامات، تغییرات بیشتری در ابعاد نهادی، سازمانی، روابط مالی و اداری در سطوح ملی - منطقه‌ای - محلی ایجاد کند، به همان اندازه از شدت بیشتری برخوردار خواهد بود و بنابراین مستلزم نیرو، زمان و هزینه بیشتری برای اجراست (همان، ۳۱۴). از جمله اقدامات با شدت منطقه‌گرایی پایین می‌توان به همکاری‌های غیررسمی و قراردادهای خدمات‌رسانی بین محلی یا شوراهای حکومت کلان‌شهری اشاره کرد. در واقع، اقدامات با شدت پایین منطقه‌گرایی در تلاش است تا همکاری‌هایی داوطلبانه بین قلمروها و نهادهای مختلف حکومتی موجود در منطقه ایجاد کند. همچنین، اقداماتی همانند یکپارچه‌سازی تک‌سطحی یا تجدید ساختار دوسطحی، دارای بیشترین شدت منطقه‌گرایی هستند؛ به عبارت دیگر، اقدامات با شدت منطقه‌گرایی بالا به دنبال ایجاد یک سطح حکومتی واحد یکپارچه یا حکومت کلان‌شهری دوسطحی در تمام قلمروهای حکومتی و مدیریتی شامل شهرداری‌ها، دهیاری‌ها یا فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها هستند (همان، ۳۰۱).



نمودار ۱. مدل مفهومی نومنطقه‌گرایی - مأخذ: نگارندگان

برای مشکلات و موانع ذکر شده نیز راهکارهایی از قبیل حکمروایی شایسته نیز ارائه شده است، اما نکته شایان ذکر آن است که همواره پتانسیل‌ها و ظرفیت‌هایی در مناطق کشور وجود دارد که به علت نگاه بخشی و تهیه طرح‌ها در محدوده تقسیمات سیاسی، اغلب نادیده گرفته می‌شود و لازم است که با تعریف محدوده جدید و شناور در نظام اداری کشور، از تمام ویژگی‌ها و مزیت‌های رقابتی در همه ابعاد سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و زیست‌محیطی استفاده شود. این امر باید با توجه به ماهیت منطقه مورد نظر و در واقع، با رویکرد نومنطقه‌گرایی صورت گیرد تا همه کنشگران بخش‌های دولتی، خصوصی، عمومی و تمامی شهروندان را در تهیه تا اجرای طرح سهیم کند.

نتیجه‌گیری

با توجه به ماهیت نومنطقه‌گرایی که بر همکاری با وجود تقسیمات سیاسی متفرق فضایی در زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، زیست‌محیطی و سیاسی تأکید دارد، می‌توان از آن در دو سطح بین‌المللی و همچنین ملی برای غلبه بر کاستی‌های ناشی از چندپارگی در توسعه منطقه‌ای کشور استفاده کرد. در این رویکرد، با تکیه بر مزیت‌های رقابتی مناطق کشور می‌توان سبب فرهنگ‌سازی و ظرفیت‌سازی تدریجی در بین مدیران، کارشناسان و شهروندان، برای برنامه‌ریزی و تکامل نظام مدیریتی کشور شد. البته در این گذار، برقراری حکمروایی شایسته، عامل تعیین‌کننده‌ای در بروز تمامی ظرفیت‌ها در این رویکرد خواهد شد. نکته حائز اهمیت اینکه برای استفاده از این رویکرد در سطح بین‌المللی، ابتدا لازم است جهت آمادگی و آشنایی کامل و بسترسازی لازم، آن را در سطح کشور و بین مناطق داخلی اجرا کرد. بدین منظور، می‌توان با توجه به مشکلات و امتیازات مناطق مختلف کشور، در یک یا چند منطقه به صورت ویژه یا شناور، رویکرد نومنطقه‌گرایی را با رویکرد تلفیقی هدف‌محور و مشکل‌محور به کار گرفت. البته به موازات آن لازم است قوانین و مقرراتی جهت تفویض اختیارات اداری- سیاسی و تأمین منابع مالی لازم به این مناطق وضع شود تا بسترهای

مناسب، برای اجرای هرچه بهتر این رویکرد فراهم شود و توسعه مناطق کشور به شکلی متعادل و متوازن صورت پذیرد. در این راستا، می‌توان این روند را با ایجاد برنامه‌ای گام‌به‌گام و با استفاده از ظرفیت‌های قانونی کنونی و همکاری‌های داوطلبانه لازم بین نهادها و بخش‌های مربوط در مناطق آغاز کرد و در گام‌های بعدی با ایجاد بسترهای قانونی و مالی مناسب، نهادسازی‌های نوین و منطقه‌بندی شناور در تقسیمات نوین کشوری، مدیریت یکپارچه توسعه فضایی در مناطق را ایجاد کرد. به‌کارگیری رویکرد نومنطقه‌گرایی به حل مشکلات ناشی از کمبود یا عدم استفاده بهینه از منابع و ایجاد مزیت‌های رقابتی کمک خواهد کرد.

منابع

1. Akhundi, A., Barakpur, N., Taherkhani, H., Asadi, A. and Basirat, M., 2006, **Political and Management Fragmentation at Tehran Metropolitan Area Administration: Implications and Strategies**, Second seminar in the capital construction. *(In Persian)*
2. Akhundi, A., Barakpur, N., Taherkhani, H., Asadi, A. and Basirat, M., 2007, **Tehran City-Region Governance: Challenges and Trends**, Honar-Ha-Ye-Ziba, No. 29. *(In Persian)*
3. Akhundi, A. and Barakpur, N., 2010, **Strategies to Establish Governance System in the Metropolitan Area of Tehran**, Strategy quarterly, Vol. 19, No. 57. *(In Persian)*
4. Alizade Aghdam, A., Abbas zade, M., Kuhi, K. and Mokhtari, D., 2013, **Urban Institutions and Citizen Participation in Urban Management (Case Study: Isfahan)**, Human Geography Research Quarterly, vol. 45, No. 2. *(In Persian)*
5. Asgari, et al., 2004, **Planning of Metropolitan Management System in Iran**, Institute of Economics, Tarbiat modarres University, center for urban planning studies, vol.2. *(In Persian)*
6. Amin .s, 1995, **Regionalization in Response to Polarizing Globalization in Hettne and Inotai (eds)**.
7. Arabshahi, Z., 2004, **Fourth Plan Under the Lens of Good Urban Governance**, Municipal, No. 69. *(In Persian)*
8. Athari, K., Barakpur, N., Kazemian, G. and Mehdizade, J., 2007, **Urban Governance: Theoretical Basis and Necessity of Its Formation in Iran (Discuss)**, Jostarhaye Shahrsazi quarterly, Vol. 6, No. 19-20. *(In Persian)*
9. Barakpur, N., 2006, **Urban Governance and Management System of Cities in Iran**, Conference on urban planning management. *(In Persian)*
10. Brenner. N., 2003, **Metropolitan institutional reform and the Rescaling of state space in contemporary Western Europe**, European urban and regional studies, 10 (4).
11. Buzan, B. and Waever, O., 2003, **The Structure of International Security, Regions and Powers**, Cambridge: Cambridge University Press.
12. City- Regions in Alleng. **Scott, Slobal city- region: Trends, Theory, Policy**, Oxford Press.
13. Clement Miu, 2005, **A Stronger Pearl River Delta Government Initiatives**
14. Damanpak, J., 2007, **Asian common house convergence**, Citizen Diplomacy, No.16. *(In Persian)*
15. Dehghani F., J., 2009, **Evolution in Regionalism Theories**, Central Eurasian Studies, The Center for International Studies, Faculty of law and political science (special for conference of regional studies), Vol. 2, No. 5. *(In Persian)*

16. Ezzati, N., Heydaripur, A. and Eghbali, N., 2011, **Role of Spatial Planning in Border Areas in the Planning System (Case Study: Iranian Border)**, New Approaches in Human Geography Quarterly, Vol. 3, No. 4. (*In Persian*)
17. Ghahremanpur, R., 2009, **Comparing the Approaches of Fourth and Fifth Development Plan Twenty-Year-Old Vision Regionalism**, Defense Strategy Quarterly, Vol. 7, No. 24. (*In Persian*)
18. Gills, Barry K. (ed) (2000), **Globalization and the Politics of Resistance**, New York, ST. Martin's Press.
19. Henton, D., 2001, **Lessons From Silicon Valley: Governance in Global**.
20. Hettne. B, UNU, WIDER, 1994, **The New Regionalism, Implication for Development and Peace**.
21. Jessop, B., 2003, **The Political Economy of Scale and the Construction of**
22. **Cross – Border Micro – Regions**, in Fredrik Soderbaum and Timothy Shaw, ed.
23. Kamran, H., Karimipur, H., 2002, **Globalization, regionalism and nation-states**, Geography Research Quarterly, No. 42. (*In Persian*)
24. Kaplinsky. R., 1980s, **Third World Industrialization In the Open Economies In a Closing World**, London, Frank Cass.
25. Katzenstein, P. J., 2005, **Asia and Europe in the American Imperium**, World of Regions, Cornell University Press, Ithaca.
26. Kazemian, G. and Mirabedini, Z., 2011, **Pathology of Integrated Urban Management in Tehran From the Perspective of Policy Decision Making**, Honar-Ha-Ye-Ziba, No. 46. (*In Persian*)
27. Lalepur, M., Sarvar, H. and Sarvar, H., 2011, **Management and Spatial Planning of Metropolitan Areas in the Era of Economic Globalization With Emphasis on the Tehran Metropolitan Areas**, Spatial Planning. (*In Persian*)
28. Mittelman, J., 2000, **The Globalization Syndrome**: Princeton University Press, Princeton.
29. Mosallanejad, A., 2010, **Strategic Alliances Policy in Regional Development**, Politics quarterly, Vol. 40, No. 3. (*In Persian*)
30. Motavaf, S., 1997, **A look of Environmental Regionalism Theory and the Possibilities of Its Use in Regional Planning in Iran**, journal of planning and budget, No. 15. (*In Persian*)
31. Musavi, M., 2009, **Globalization and regionalism: segregation or integration**, International journal of foreign affairs, Vol. 1, No. 3. (*In Persian*)
32. Navabpur, H., 2008, **Planning System and Statistical System in Iran**, Tehran, The Economic Study Center of Iran. (*In Persian*)
33. Palmer, Norman D., 1991, **The New Regionalism in Asia and The Pacific**, Lexington Books, Lexington.
34. Parhizkar, A. and Kazemian, G., 2005, **Urban Governance Approach and Its Necessity for the Management of Metropolitan Area of Tehran**, Economic research quarterly, No.16. (*In Persian*)
35. Saei, A., 2006, **Globalization and the New Regionalism Interaction or Reciprocity**, Journal of the Faculty of law and political science, No. 71. (*In Persian*)

36. Sarrafi, M., 1998, **Principles of Regional Development**, Plan and Budget Organization. (*In Persian*)
37. Sarrafi, M. and Turanian, F., 2004, **A Review of Theoretical Perspectives of Metropolitan Management –With an Emphasis on Institutional Aspect**, Urban Management Quarterly, No. 17. (*In Persian*)
38. Seyfoldini, F. and Panahandekhah, M., 2010, **Challenges and Barriers in Regional Development Planning**, Human Geography Research Quarterly, No. 73. (*In Persian*)
39. Shahidi, M., 2007, **Urban Planning, Transportation and Urban Governance**, Jostarhaye Shahrsazi Quarterly, Vol. 6, No. 19-20. (*In Persian*)
40. Sheykhi, M., 2001, **Regional Planning in Iran (1981-2001); Necessity, Trends, Challenges**, Urban management quarterly, No. 6. (*In Persian*)
41. Sotude, M., 2008, **Globalization and the Integration of Muslim Countries**, Vol. 11, No. 42. (*In Persian*)
42. Taghvayi, A. and Tajdar, A., 2009, **Introduction to Good Urban Governance in the Analytical Approach**, Urban Management Quarterly, No. 23. (*In Persian*)
43. Unches (Habitat), 2000, **The Global Campaign For Good Urban Governance**, Environment & Urbanization, Vol. 12, No. 1 April, pp. 197-202.
44. Xiangming, Ma., 2012, **The Integration of the City-Region of the Pearl River Delta**, Asia Pacific Viewpoint, Vol. 53, No. 1, pp. 97–104.
45. <http://www.maslahat.ir>