

# الگوهای ساخت مرکز و روندهای توسعه منطقه‌ای (نگاهی به تجربه ایران)

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۲/۱۵

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۴/۲۸

میرقاسم بنی‌هاشمی<sup>۱</sup>

## چکیده

هدف این پژوهش، پاسخ به این پرسش است که به لحاظ نظری و نیز با توجه به تجربه تاریخ معاصر ایران، چه ارتباطی بین الگوی ساخت مرکز و توسعه منطقه‌ای وجود دارد. فرضیه مقاله به این صورت مفهومی‌بندی شده است که تکوین و ساخت غیرتعاملی مرکز و نقش‌نداشتن پیرامون در این فرایند، موجب پدیداری الگوی توسعه ملی نامتوازن شده؛ که مهم‌ترین پیامد آن، شکل‌گیری موقعیت «مرکز-پیرامون» در مناسبات سیاسی و اقتصادی در کشور بوده است. از نظر روش‌شناسی، نویسنده از روش «تبیین نظری قیاسی» و راهبرد پژوهشی «پس‌کاوی» برای تحلیل مکانیزم‌های علی موثر بر متغیر وابسته بهره گرفته است. همچنین، رویکرد مقاله برای تبیین روابط دو متغیر «الگوی ساخت مرکز» و «توسعه منطقه‌ای» در ایران، جامعه‌شناسی تاریخی است. بر این اساس، بخش اول مقاله به بررسی مبانی مفهومی و نظری «ساخت مرکز»، «منطقه» و نظریه «مرکز-پیرامون» می‌پردازد. بخش دوم، مؤلفه‌های موثر و روندهای تاریخی و جامعه‌شناختی چگونگی تکوین ساخت مرکز یا دولت مدرن در ایران را تحلیل کرده و در واری و آزمون فرضیه پژوهش نیز تأثیر الگوی خاصی از ساخت مرکز و حکمرانی ملی بر تکوین نظام مدیریت منطقه‌ای و توسعه منطقه‌ای تحلیل می‌شود. **واژگان کلیدی:** ساخت مرکز، توسعه منطقه‌ای، نظام مدیریت منطقه‌ای، مرکز-پیرامون.

banihashemi68@gmail.com

عضو هیئت علمی پژوهشکده مطالعات راهبردی

## مقدمه

دستیابی به توسعه متوازن و تعادل در مناطق جغرافیایی کشور یکی از اهداف برنامه‌های توسعه و نظام برنامه‌ریزی دولت‌ها در ایران بوده است و در این چارچوب در فرایند برنامه‌های توسعه منطقه‌ای در دوره پهلوی راهبردهایی مانند ایجاد زیرساخت‌ها، قطب‌های صنعتی و کشاورزی و در دوره جمهوری اسلامی سیاست‌ها و رویکردهای متفاوت مدیریتی مانند تخصیص تسهیلات خاص سرمایه‌گذاری، فعالیت‌های عمرانی جهاد سازندگی، تأسیس مناطق آزاد و ویژه در حاشیه مرزها، طرح‌های زودبازده و طرح هدفمندی یارانه‌ها در دستورکار بوده است. نگاهی به گزارش‌ها و داده‌های رسمی نهادهایی مانند سازمان مدیریت و برنامه، مرکز آمار ایران و وزارت اقتصاد در هر دو دوره تاریخی نشانگر آن است که هرچند برخی تغییرات مشخص در ایجاد زیرساخت‌های حیاتی و رفاهی و دستیابی به برخی وجوه اهداف ترسیمی به وجود آمده، ولی در کاهش نابرابری مناطق و تعدیل توسعه نامتوازن منطقه‌ای تحول جدی رخ نداده و حتی در برخی شاخص‌های زیرساختی و رفاهی پس از چند برنامه توسعه در دوره پهلوی و برنامه‌های توسعه پنج ساله در جمهوری اسلامی، شکاف بین مناطق مرکزی برخوردار و پیرامونی محروم افزایش یافته است.

یافته‌های پژوهشی جمع‌کنی از پژوهشگران ارشد مطالعات توسعه منطقه‌ای مانند امیراحمدی (۱۳۷۵)، صرافی (۱۳۷۷)، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران (۱۳۸۳)، سعیدنیا (۱۳۸۴)، مهدیزاده و همکاران (۱۳۸۶)، کلانتری (۱۳۹۱، ۱۳۸۷)، سیف‌الدینی (۱۳۸۹)، عظیمی بلوریان (۱۳۸۹)، قنبری (۱۳۹۰)، کلانتری و عبدالله‌زاده (۱۳۹۴)، زیاری و محمدی (۱۳۹۵)، امین فرجی (۱۳۹۵) و یافته‌های دیگر پژوهشگران نشان می‌دهد که الگوی توسعه ملی در ایران نامتوازن بوده و نظام مدیریت منطقه‌ای در دستیابی به اهداف ترسیمی ملی و منطقه‌ای به دلایل متعدد ناکارآمدی موجب شده تا از ظرفیت‌های ژئوپلیتیک، منابع انسانی، طبیعی و اقلیمی برای بهبود یا تغییر وضعیت این مناطق بهره‌گیری لازم انجام نگیرد؛ چالش‌های بنیادینی مانند تخریب محیط زیست در این مناطق پدیدار شود که پیامدهای چنین وضعیتی از یک سو، تداوم خروج سرمایه‌ها، نیروهای انسانی ماهر، گسترش فقر، مهاجرت و بیکاری در پیرامون و از سوی دیگر، تمرکز ثروت و قدرت و رفاه در مناطق مرکزی است که

زمینه نابرابری منطقه‌ای یا توسعه نامتوازن در سطح ملی را ایجاد کرده است؛ که یکی از نشانه‌های آن حاشیه‌نشینی گسترده ناشی از مهاجرت از پیرامون در شهرهای بزرگ مرکز است. این موضوع به لحاظ سیاستگذاری‌های توسعه زمانی اهمیت می‌یابد که مناطق محروم عمدتاً در مناطق راهبردی مرزی قرار گرفته و به لحاظ جامعه‌شناختی نیز بیشتر شامل گروه‌های قومی و مذهبی هستند. در پاسخ به این سوال که چرا در هفت دهه گذشته طیف وسیعی از برنامه‌های توسعه و سرمایه‌گذاری‌ها، زمینه توسعه و تعادل منطقه‌ای را در کشور فراهم نکرده، پاسخ‌های متفاوتی داده شده است. پژوهشگران ارشد یادشده، دلایل، عوامل و زمینه‌هایی مانند ضعف در ساختار و اسناد قانونی، الگوی نظام تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در کشور، ویژگی‌های نظام مدیریتی مناطق، ساختار و ابزارهای برنامه‌ریزی و مدیریت، رویکردهای تقلیل‌گرایانه توسعه، مختصات فضا و محیط سیاسی- فرهنگی، میزان و چگونگی تأمین منابع برای اجرا و تحقق اهداف برنامه‌های عمرانی، محتوای برنامه‌های رشد و توسعه، فقر مطالعات جامع آمایش سرزمین، نبود ارتباط میان یافته‌های آمایش سرزمین با برنامه‌های عمرانی، ناکارآمدی و فقدان سازوکارهای مشارکتی و بی‌توجهی به ابعاد توسعه پایدار منطقه‌ای را به‌عنوان دلایل مهم ناکارآمدی برنامه‌های توسعه ملی و تداوم نابرابری یا عدم تعادل منطقه‌ای در کشور معرفی کرده‌اند. هدف اصلی این نوشته توجه به رویکرد و ایده دیگری در تحلیل توسعه نامتوازن ملی و منطقه‌ای است.

#### الف. چارچوب روش‌شناختی

نگارنده به نقش و تأثیر معین هر یک از مؤلفه‌های یادشده و یافته‌های ارزشمند علمی پژوهشگران ارشد کشورمان در تکوین و استمرار توسعه نامتوازن ملی اذعان دارد، ولی بر این ایده اصلی تأکید دارد که بیشتر یا حتی همه این عوامل و دلایل مورد توجه، معلول و پیامد عامل ساختاری دیگری در تاریخ معاصر ایران بوده است؛ بدین معنی که مهم‌ترین عامل یا بنیان اصلی پدیداری نابرابری‌ها و پایداری عدم تعادل منطقه‌ای در ایران به «الگوی ساخت مرکز» برمی‌گردد. به عبارتی دیگر، به الگوی خاص دولت‌سازی پسامشروطه و ظهور نظام سیاسی و بوروکراتیک کاملاً متمرکز و سپس خودکامه مرتبط است که برای رهایی از

پراکندگی‌ها و دستیابی به اقتدار سیاسی در گذار از نظام آشفته دولت قاجار شکل گرفت و ضروری بود بر خاکستر نظم و نظام پدرسالاری<sup>۱</sup> قجری، نظم سیاسی نوینی تأسیس و ملتی یکپارچه و یکدست ایجاد شود. در واقع، پژوهش حاضر بنیان‌های اصلی شکل‌گیری عدم تعادل و نابرابری‌های توسعه منطقه‌ای در ایران را نه اقتصادی-مدیریتی، اقلیمی-ژئوپلیتیکی یا فرهنگی-اجتماعی، بلکه «در فرایند تکوین و چگونگی ساخت مرکز یا اقتدار سیاسی ملی و نظام حکمرانی منطقه‌ای منتج از آن» می‌داند.

به بیان دیگر، توسعه ملی نامتوازن بیشتر محصول زمینه‌ها و عللی سیاسی-امنیتی است که در فرایند نوسازی سیاسی و اقتصادی موجب شکل‌گیری ساختار ویژه‌ای از تعاملات سیاسی-بوروکراتیک در چارچوب «مرکز-پیرامون» شده است. از این منظر، پدیداری و پایداری «توسعه منطقه‌ای نامتوازن» ریشه در الگوی یک‌سویه ساخت و تکوین دولت پسا مشروطه دارد که پس از کودتای ۳ اسفند ۱۲۹۹ آغاز، در دوره پهلوی تثبیت و پس از انقلاب اسلامی بنا ملاحظیات سیاسی-امنیتی تداوم یافت. بر همین مبناست که برنامه‌های مختلف توسعه اقتصادی-اجتماعی یا عمرانی با پارادایم‌های مختلف در دو دوره پهلوی و جمهوری اسلامی، هنوز پاسخ شایسته‌ای به بحران نابرابری میان مرکز و پیرامون و عدم تعادل منطقه‌ای نداده است و با توجه به مطالعات و مشاهدات میدانی در اکثر مناطق پیرامونی به ویژه استان‌های مرزی، چشم‌انداز امیدوارکننده‌ای نیز وجود ندارد.

بر این اساس، پژوهش حاضر با ابتنا بر مبانی مفهومی و فکری رهیافت «ساخت مرکز»<sup>۲</sup> و مؤلفه‌های موثر بر تکوین ساخت مرکز که توسط نظریه‌پردازان نوسازی سیاسی مانند آیزنشتاد، بندیکس و رُکان<sup>۳</sup> مطرح شده، سعی دارد ابتدا ۱. زمینه‌ها و مولفه‌های متفاوت موثر بر تکوین الگوی خاصی از مرکز و اقتدار سیاسی جدید و سپس ۲. نقش نوع تعامل مرکز-پیرامون در گذار از پراکندگی‌های سیاسی-اجتماعی به نظم جدید در ایران را برای ۳. فهم پدیداری کیفیت خاصی از روابط سیاسی-اقتصادی دولت مرکزی و مناطق کشور را که به الگوی مناسبات «مرکز-پیرامون»

### 1. Patrimonialism

۲. این رهیافت و رویکرد برگرفته از نظریه «مرکز-پیرامون» The Core-Periphery است که در سطح روابط بین‌الملل در قالب نظریات وابستگی یا توسعه وابسته و در سطح داخلی در چارچوب نظریات نوسازی سیاسی مطرح شده است.

3. Eisenstaedt. S. & Rokkan. S

انجامیده، تحلیل کند. در این چارچوب، ابتدا تأثیر مؤلفه‌هایی مانند «زمینه‌ها و بازیگران ساخت مرکز»، «اهداف بنیادین و ماهیت سیاست‌های نخبگان حاکم» و «عاملیت روندهای دگرگونی» موثر بر ساخت مرکز مورد توجه قرار می‌گیرد و سپس با بهره‌گیری از نظریه «مرکز-پیرامون» فریدمن، تأثیر و پیامدهای «الگوی ساخت مرکز» بر تکوین الگوی خاصی از توسعه ملی و نیز شکل‌گیری ساختار و نظام خاصی از الگوی نظام مدیریت و توسعه منطقه‌ای در ایران را تبیین می‌کند.

در این چارچوب، هدف بنیادین این پژوهش پاسخ به این پرسش است که چه ارتباطی بین الگوی ساخت مرکز و توسعه منطقه‌ای وجود دارد. به عبارتی دیگر، کیفیت ساخت مرکز که الگوی معینی از اقتدار سیاسی و مناسبات بوروکراتیک بین مرکز سیاسی و مناطق پیرامونی را ایجاد می‌کند، در بلندمدت چه تأثیری بر توسعه منطقه‌ای دارد؟ در پاسخ، فرضیه مقاله به این صورت مفهوم‌بندی شده است که ساخت اقتدارگرایانه و غیرتعاملی مرکز و نقش‌نداشتن پیرامون در این فرایند تکوین، موجب پدیداری الگوی توسعه ملی نامتوازن و نظام مدیریت منطقه‌ای فاقد اختیارات و منابع می‌شود که مهم‌ترین پیامد آن، شکل‌گیری بنیان‌های مناسبات کاملاً نابرابر و پدیداری «موقعیت مرکز-پیرامون» در کشور بوده است.

از نظر روش‌شناسی، این مقاله از روش «تبیین نظری قیاسی» و راهبرد پژوهشی «پس‌کاوی» برای تحلیل مکانیزم‌های علی موثر بر متغیر وابسته بهره می‌گیرد. همچنین، رویکرد مقاله برای تبیین روابط دو متغیر «الگوی ساخت مرکز» و «توسعه منطقه‌ای» در ایران، جامعه‌شناسی تاریخی است. در این چارچوب، بخش اول مقاله به بررسی مبانی مفهومی و سازه‌های نظری «ساخت مرکز»، «منطقه» و نظریه «مرکز-پیرامون» می‌پردازد و بخش دوم، مؤلفه‌های موثر و روندهای تاریخی و جامعه‌شناختی چگونگی تکوین ساخت مرکز یا دولت مدرن در ایران را تحلیل کرده و در واری و آزمون فرضیه پژوهش، تأثیر الگوی خاصی از ساخت مرکز و حکمرانی ملی بر تکوین نظام مدیریت منطقه‌ای و توسعه منطقه‌ای مشخص شده است.

### **ب. مبانی نظری پژوهش**

در این بخش، مهم‌ترین مفاهیم پژوهش و سازه‌های تئوریک تحقیق شامل نظریه «مرکز و الگوهای ساخت مرکز»، «منطقه و نظام مدیریت منطقه‌ای» و «مرکز-پیرامون» بررسی می‌شود.

هدف اصلی این است که ابتدا بنیان‌های مفهومی و تحلیلی دو گونه اصلی ساخت مرکز و نیز شکل‌گیری دو الگوی خاص نظام‌های مدیریت منطقه‌ای معرفی شود تا بتوان از نظر مفهومی و نظری نسبت «الگوی ساخت مرکز» و «توسعه منطقه‌ای» را مشخص کرد. در مرحله دوم، هدف این است که بر مبنای این نسبت‌سنجی نظری، ارزیابی مشخصی از روندها، منطق، بازیگران و اهداف بنیادین «ساخت مرکز» و پیامدهای آن برای توسعه منطقه‌ای در ایران ارائه شود.

### ۱. مفهوم‌شناسی «مرکز و مؤلفه‌های مؤثر بر ساخت مرکز»

بسیاری از نظریه‌پردازان توسعه مانند بندیکس، آیزنشتاد و رُکان، حرکت از پراکندگی سیاسی و اجتماعی به نوعی تمرکز و اقتدار سیاسی و دستیابی به «مرکز» را ویژگی مشترک تمامی روندهای نوسازی سیاسی در جوامع معاصر می‌دانند. ایجاد چنین مرکزی، به استقرار نهادها یا ارزش‌هایی منتهی می‌شود که هدف آنها تضمین سازمان کلی یک جامعه مستقل در محدوده سرزمینی مشخص است؛ در حالی که این جامعه قبلاً شاهد تفرقه شدید قدرت و ناهماهنگی بین اجزاء متشکله خود بوده است (بدیع، ۱۳۹۳: ۱۲۱-۱۲۰، Eisenstaedt. S. Rokkan. S., 1973). مفهوم و نظریه ساخت مرکز با طرح برخی سوالات مشخص در مورد روند توسعه و تکوین دولت مدرن، پژوهش حاضر را در چند جهت اساسی هدایت می‌کند؛

- جوامع معاصر به واسطه چه عواملی و چگونه به یک مرکز دست یافته‌اند؟ و این روند و مسیر خاص جوامع در نوسازی سیاسی چه چیزهایی در توسعه منطقه‌ای می‌تواند به ما بیاموزد؟
- «چگونگی» یا کیفیت تکوین یا ساخت این مرکز بر کارکردهای جامعه و نظام سیاسی و ماهیت مناسبات مرکز-پیرامون چه تأثیری داشته است؟
- الگو و فرایند تکوین مرکز چه تأثیری در تجدید سازماندهی نهادهای سنتی مرکز و پیرامون و تحول ارزش‌های آنها و همچنین، چه نقشی در شکل‌گیری مقاومت پیرامون و منازعات نوپدید داشته است؟
- شرایط عینی و روند تحقق ساخت مرکز چه بوده است؟ کارگزارانی که آن را سازمان داده اند، کیستند؟ به چه وسیله و از طریق چه سیاست‌ها و با چه اهدافی مرکز را شکل داده‌اند؟

تلاش برای پاسخ به این سوالات امکان می‌دهد تا ابعاد مهم نوسازی سیاسی در جوامع مختلف از جمله ایران درک شود و به شرایط، زمینه‌ها، عوامل و مقتضیات خاصی که ورود به تمرکز سیاسی یا فرایندهای ظهور اقتدار سیاسی نوین را در یک جامعه خاص رقم می‌زنند و نیز پیامدهای چگونگی پدیداری و روندهای خاص ساخت مرکز آگاهی حاصل شود. این نظریه سعی می‌کند این سوالات را در چارچوب مولفه‌هایی که در ادامه می‌آید، پاسخ دهد. قبل از ورود به عناصر مفهومی و تحلیلی نظریه ساخت مرکز، ضروری است به تعریف مورد نظر این پژوهش از «ساخت مرکز» که توسط اشتین زُکان در چارچوب نظریه‌های نوسازی سیاسی ارائه شده، بپردازیم. به نظر زُکان، ساخت مرکز «تجلی نهادی» فرایندی از نوسازی سیاسی در جوامع در حال گذار به دولت مدرن بوده و این نوع نوسازی سیاسی «نتیجه کنش متقابل است که بین اعمال نفوذ مرکز در پیرامون و بطن جامعه و پاسخ پیرامون به این مداخله صورت می‌گیرد. کل این روند از طریق بازسازی ساختارهای سنتی - در مرکز و پیرامون - تحقق می‌یابد» (بدیع، ۱۳۹۳: ۱۲۱).

در این چارچوب مفهومی و بر مبنای رویکرد نوسازی سیاسی زُکان، ساخت مرکز، نخست، فرایندی تعاملی و توأم با رقابت یا کنش متقابل بین مرکز و پیرامون تلقی می‌شود؛ دوم، زمینه‌ها، اهداف و منطق بازیگران مرکزگرا موجب پدیداری دو نوع الگوی «ساخت آمرانه یا دمکراتیک» در فرایند تکوین یا بازسازی «مرکز» می‌شود؛ سوم، الگوهای خاص ساخت مرکز یا موجب تشدید منازعات و ظهور چالش‌های نوین شده یا زمینه بازسازی مناسبات نوین، مدیریت و حل اختلافات از طریق گذار به بنیادهای دولت مدرن را فراهم می‌کند و در نهایت اینکه این سه فرایند و ویژگی ساخت مرکز موجب تکوین اهداف متفاوتی از توسعه ملی امنیت‌محور، رشد‌محور یا مشارکت‌محور می‌شود که تمام فرایندهای توسعه منطقه‌ای را تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ ویژگی‌ها و مؤلفه‌های چندگانه ساخت مرکز در ادامه می‌آید.

#### ۱-۱. روندهای آمرانه یا تعاملی در ساخت مرکز

در نظریه «ساخت مرکز» نوسازی ساختار اقتدار سنتی و گذار به دولت ملی مستلزم رقابت و پدیداری چهار روند تفکیک‌ناپذیر است؛ نخست، پدیداری ساختار سیاسی متمرکز که همراه

با ظهور هویت سیاسی جدید و هژمونی سیاسی فراگیر است. دوم، نفوذ تدریجی مرکز در پیرامون و تکوین سازوکارهای نظم و نظارت به‌عنوان تنها مرجع قدرت مشروع و توان ایجاد وفاداری ملی به سیاست‌ها، برنامه‌ها، ارزش‌ها و نمادهای نوین. سوم، تجدید سازمان پیرامون که به‌دنبال واکنش احزاب و جنبش‌های اجتماعی پیرامون به سیاست‌های یکپارچه‌ساز مرکز در قالب اعتراض، مقاومت یا تقاضا برای مشارکت در قدرت یا تلاش برای حضور در نظام سیاستگذاری نمایان می‌شود. چهارم و شرط مهم آخر، «ساخت مرکز» و دستیابی به نوسازی سیاسی، مشارکت نهادهای مرجع سنتی یا جدید پیرامون در نظم سیاسی جدید و میانجی‌گری آنها بین هژمونی در حال تکوین و جامعه (پیرامون) در معرض نفوذ و بازسازی است. بر این اساس، روند ساخت مرکز یا تمرکز سیاسی صرفاً به ایجاد اقتدار مرکزی محدود نمی‌شود، بلکه همراهی و مشارکت پیرامون در این فرایند شرط توفیق نظم و اقتدار سیاسی برخاسته از پراکندگی‌های پیشین و تکوین دولت ملی است. بنابراین، از رویکرد اندیشمندانی که نوسازی سیاسی را در چارچوب ساخت مرکز تحلیل می‌کنند، یکسان‌پنداری مرکز با تجدد سیاسی و دولت مدرن و نیز مترادف دانستن پیرامون با سنت و محلی‌گرایی، چالش و مانع ذهنی و فکری بنیادینی در تکوین ساخت مرکز است (بدیع، ۱۳۹۳: ۱۲۳-۱۲۱).

بر همین مبنا، برخی پژوهشگران، تفاوت بنیادین ساخت مرکز در دنیای قدیم و جدید را میزان مشارکت، حضور و همدلی و تاثیرگذاری «پیرامون» و نهادهای حاشیه در ساختار سیاستگذاری و فرایندهای تصمیم‌گیری قدرت مرکزی دانسته‌اند. آنها مشخصه اصلی دولت‌های امپراطوری یا خلافت در دنیای قدیم را انفعال پیرامون یا ایالت‌ها و سرزمین‌های تابعه و فقدان هرگونه نهاد مستقل در آنها دانسته‌اند. طبق این رویکرد، در دولت پیشامدرن نه تنها پیرامون در مقابل قدرت مرکزی هیچ سازمان خاصی نداشته و در ابراز مطالبات و دعاوی منفعل بوده، بلکه حتی در مشروعیت‌بخشی به نهادهای سیاسی مرکزی هم هیچ‌گونه مشارکتی نداشته است. (بدیع، ۱۳۹۳: ۱۲۳-۱۲۱). بر این اساس، رُکان با تاکید بر ضرورت توجه به چنین فرایندهای دیالکتیکی، روندهای رقیب و تعاملی، «ساخت مرکز» و «توسعه سیاسی» را «کنش متقابل بین اعمال نفوذ مرکز در بطن جامعه و پاسخ پیرامون به این مداخله» و پدیداری مناسباتی تعاملی و هم‌افزا بین بازیگران پایتخت و مناطق تحلیل می‌کند (Eisenstaedt. S. Rokkan. S., 1973: 14).



## ۲-۱. زمینه‌ها و بازیگران رقیب؛ مقتضیات تاریخی توسعه یا ترجیحات نخبگان

نگاهی به روندهای نوسازی سیاسی جوامع مختلف بیان‌گر این است که نظام‌های سیاسی با زمینه‌ها، عوامل و به شیوه‌های گوناگونی ساخت مرکز را تجربه کرده‌اند که در جمع‌بندی کلی، زمینه‌ها و عوامل تمرکزگرایی یا ساخت اقتدار مرکزی را می‌توان به دو دسته تفکیک کرد؛ در الگوی نخست، اولین زمینه و عامل از نظر تاریخی، گسترش اقتصاد تجاری است و به نظر نوربرت الیاس، این نوع توسعه و ترقی، در حمایت از گسترش راه‌های ارتباطی و بازارها، ضرب سکه، حفاظت از محصولات تولیدی و بسیاری از تدابیر سامان‌بخش، نظم نوین صنعتی و تجاری را اجتناب‌ناپذیر می‌کرد. این روندها و داده‌های جدید نه تنها مقتضی ظهور اقتداری مرکزی بود، بلکه ایجاد شبکه ارتباطی، روابط درونی و مبادلات اطلاعات از مرکز به پیرامون و بالعکس را الزامی می‌کرد (بدیع، ۱۳۹۳: ۱۲۶).

در الگوی دوم، ضرورت‌های تمرکزگرایی نه ناشی از فشار مقتضیات، منافع، منطق و الزامات تجاری و رشد اقتصادی، بلکه ناشی از اراده و ادراک نخبگان یا گروه معدودی است که تصمیم آنها نه در پاسخ به روندهای نوین تجاری و صنعتی، بلکه با هدف تسهیل استقرار زیربنای اقتصادی صنعتی و نظم سیاسی مورد نیاز این زیرساخت‌ها آغاز می‌شود. همچنین، حرکت به سمت مرکز قدرتمند ممکن است ناشی از واکنش گروه حاکم به فشارهای بیرونی و تهدیدات دولت‌های رقیب همجوار باشد. البته تهدیدات و چالش‌های امنیتی ناشی از واگرایی‌های سیاسی و سرزمینی گروه‌های متفاوت قومی و مذهبی نیز می‌تواند از زمینه‌های مهم حرکت نخبگان حاکم به سمت ایجاد دولت مقتدر متمرکز برای پیشگیری از فروپاشی اجتماعی یا سرزمینی باشد. بدین ترتیب، دو نوع آرمانی ساخت سیاسی متمرکز یا مشارکتی در مقابل هم وجود دارد؛ ساخت مشارکتی به الزامات و ضرورت‌های اجتماعی و اقتصادی ناشی از فرایندهای نوسازی اقتصادی و اجتماعی پاسخ می‌دهد و الگوی ساخت متمرکز از استراتژی هدفمند و آگاهانه یا ادراکات امنیتی شمار اندکی از نخبگان رهبر سرچشمه می‌گیرد که این دو روند در ادبیات توسعه در چارچوب دو مقوله «زمینه‌ها و فشارهای اجتماعی- اقتصادی» و «ابتکار فنی نخبگان» تحلیل می‌شوند.

در فرایند نوسازی و تجربه اکثر جوامع، این تفاوت زمینه‌ها در فرایند ساخت مرکز، پیامدهای عملی متعددی برای توسعه ملی و منطقه‌ای در پی داشته است؛ به این معنی که در الگوی «ابتکار نخبگان» طبقه سیاسی روشنفکر یا نظامیان که عموماً در خارج آموزش دیده‌اند، از گروه‌های اجتماعی، نیروهای سنتی و نخبگان جدید اقتصادی در جامعه خود فاصله دارند. به همین دلیل، این طبقه در حفظ انسجام اجتماعی، همسازی و ترکیب سنت-تجدد و به‌ویژه در احراز پذیرش اجتماعی خود به‌عنوان دارندگان اقتدار مشروع در جامعه با مشکلات زیادی روبرو می‌شوند. این نخبگان در پی حفظ خود در حلقه قدرت دولتی و تکمیل نقش‌های این قدرت و اجبار و الزام دیگر بخش‌های جامعه به پذیرش سلطه جهان سیاست در مرکز هستند (بدیع، ۱۳۹۳: ۱۳۶).

بالعکس، ورود تدریجی بورژوازی صنعتی به قدرت و جرگه سیاستمداران سبب شد تا نظام‌های سیاسی بتوانند به گونه‌ای مؤثر در جامعه پایگاه، نقش، منزلت، اعتماد و مقبولیت یافته و از همان آغاز، از مشارکت مردمی و نخبگان اجتماعی بهره‌مند شوند. به علاوه، این فرایند امکان داد تا روندهای دگرگونی سیاسی و دگرگونی اقتصادی به هم گره خورده و زمینه تعیین سیاست‌های عام توسعه اجتماعی فراهم آید و ارتباط دولت مرکزی و مناطق پیرامونی در فرایندی بلندمدت به صورت تعاملی و رقابتی سامان یابد (برینگتون مور، ۱۳۹۵: ۲۳-۸).

### ۳-۱. مقاومت پیرامون و چیستی پاسخ مرکز

هرچند تکوین اقتدار مرکز در جوامع در حال گذار به ویژه با ساخت اجتماعی متکثر، با هدف دستیابی به انسجام اجتماعی، ملت یکپارچه و نظم سیاسی مدرن انجام می‌گیرد، ولی الزامات کارکردی و ساختاری این اقتدار که به مثابه «تکنولوژی سیاسی جدید» ارزیابی می‌شود، مسائل، چالش‌ها و منازعات جدیدی را به ویژه در جوامعی که ساخت مرکز محصول اراده سیاسی الیگارشسی سیاسی و نظامی است، برمی‌انگیزد. این تکنولوژی سیاسی (ساخت جدید) از یک سو، کارگزار تغییرات اجتماعی گسترده، زمینه‌ساز عقلانیت سیاسی- بوروکراتیک، بازسازی سازمان نظام مدیریتی سنت، طراحی و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های کلان توسعه است و از سوی دیگر، دستیابی به این اهداف، نیازمند کسب وفاداری و اعتماد تمام گروه‌های اجتماعی به دولت مرکزی و سیاست‌های آن، مشروعیت‌یابی مدرن و فراستی از طریق مکانیزم‌های مدرن،

مشارکت گروه‌ها و نمایندگی شهروندان و توزیع مجدد منابع در چارچوب سیاستگذاری‌های مشارکتی توسعه‌گراست. بر این مبنای جهت‌گیری‌ها و ساختارهای اقتدار نو بایستی در راستای بنیان‌ها و الزامات دولت مدرن، دموکراتیک، عادلانه و فراگیر باشد. در غیر این صورت، نظم و نظام سیاسی نوین با چالش‌ها و منازعاتی همراه می‌شود که عمدتاً ناشی از مقاومت ساختارهای سنتی و واکنش گروه‌های اجتماعی پیرامون و در حاشیه در پاسخ به دگرگونی‌های اجباری و الزام‌آور مرکز است (بدیع، ۱۳۹۳: ۱۳۲-۱۳۱).

در این چارچوب، برخی اندیشمندان مانند کلیفورد گبترز و لئونارد بایندر نشان داده‌اند که تکنولوژی سیاسی جدید به شرطی در جوامع چندفرهنگی و چندقومی می‌تواند به اهداف خود دست یابد که نهادها و ارزش‌های سنتی موجود مورد تعریف و استفاده مجدد قرار گیرد. لذا به اعتقاد آنها، ساختارهای سیاسی متمرکز جدید در ارتباط و کیفیت پیوند با نهادهای سنتی خاص هر جامعه نوگرا و در حال نوسازی قابل درک است. بر این اساس، آنها توسل به سنت (مذهب، قومیت و دیگر ارزش‌های سنتی) را راهبرد پیرامون برای مقاومت در برابر یکه‌تازی مرکز یا رهایی از نهادهای سیاسی مرکز می‌دانند و مصالحه مرکز با ساختارهای قدرت محلی و بهره‌گیری از میانجی‌گری آنها، هم می‌تواند موجب مشروعیت‌یابی و هم زمینه نفوذ مرکز را فراهم کند (بدیع، ۱۳۹۳: ۱۳۴-۱۳۰؛ Binder L., 1966). در غیر این صورت، در شرایطی که مرکز حاضر به مشارکت دادن پیرامون در نظام برنامه‌ریزی و سیاستگذاری، توزیع منابع و بهره‌گیری از نخبگان محلی برای اعمال قدرت نباشد، زمینه‌های تکوین منازعات بی‌پایان در قالب جنبش‌های سیاسی، مذهبی و قومی برای خودمختاری یا حق تعیین سرنوشت و در مقابل، توسل مرکز به سرکوب و امنیتی‌سازی این اعتراضات و حرکت‌ها شکل می‌گیرد که در بلندمدت زمینه شکل‌گیری نظام مدیریت منطقه‌ای غیرمشارکتی و غیردموکراتیک و نیز توسعه منطقه‌ای نابرابر و نامتوازن بین مرکز و پیرامون می‌شود.

#### ۴-۱. اهداف توسعه ملی و مسئله تعادل منطقه‌ای

ترجیحات، اولویت‌ها و نوع جهت‌گیری نخبگان و سیاست‌های قدرت مرکزی نقش موثری در روند توسعه جوامع نوظهور به‌ویژه مناطق پیرامونی ایفا می‌کند. اندیشمندانی مانند برور و نرونر

با طرح چند سوال سعی کرده‌اند تأثیر ماهیت سیاست‌های دولت مرکزی را ارزیابی کنند؛ این که مهم‌ترین اهداف قدرت مرکزی در فرایند رشد و توسعه چیست؟ کارآمدی و رشد اقتصادی اولویت دارد یا عدالت و مشارکت اجتماعی؟ اقتدار سیاسی - امنیتی ارجحیت دارد یا توسعه سیاسی، اجتماعی و فرهنگی؟ چه تصویری از آینده توسعه مد نظر بوده و چه شده است؟ آلترناتیو یا الگوهای جایگزین توسعه و رشد یا اهداف ممکن دیگر کدامند؟ (بدیع، ۱۳۹۳: ۱۳۷، Brewer G., Brunner R., 1975).

در پاسخ به این سوالات، اندیشمند دیگری به نام ریگز معتقد است که نظام‌های سیاسی در هر سطحی از توسعه، خود را در برابر معادله‌ای می‌یابند که آنها را مجبور به انتخاب بین تقسیم کارآمد یا توزیع منصفانه کالاهای سیاسی (رفاه، عدالت، آزادی و کارآمدی) می‌کند که البته الگوی ساخت مرکز، اولویت و جهت‌گیری‌های این انتخاب را مشخص می‌کند. تقسیم کارآمد منابع، شرایط مناسبی برای اجرا و تحقق اهداف رشد اقتصادی فراهم می‌آورد؛ در حالی که توزیع منصفانه، زمینه مشارکت همه مردم در امور سیاسی و اقتصادی را فراهم آورده و نظام را به سمت روش تقسیم عادلانه منابع، فرصت‌ها و دارایی‌های موجود سوق می‌دهد. ریگز بر اساس این برداشت، دو نوع سیاست را از هم تفکیک می‌کند؛ یکی، رویکرد چپ که عدالت و برخورداری اکثریت را بر سودآوری ترجیح می‌دهد و دیگری، سیاست راست که منطق سودآوری و کارآمدی و برخورداری اقلیت یا طیف‌های خاص را بر عدالت مرجح می‌شمارد. به اعتقاد اندیشمندانی مانند رکان، الگوی توسعه سیاسی مشارکتی یا ساخت تعاملی مرکز می‌تواند در بلندمدت با اهداف بنیادین دولت‌ها یعنی عدالت و کارایی همخوانی و هم‌افزایی داشته باشد. بر این مبنا، برای نفوذ مرکز در پیرامون، دو سیاست دوگانه رشد/سودمحور یا عدالت/جامعه‌محور وجود دارد و هر کدام می‌تواند نتایج و پیامدهای متفاوتی از نظر توسعه، عدالت اجتماعی و تعادل و توازن منطقه‌ای در پی داشته باشد. تفاوت ویژگی‌های تکوین دو الگوی ساخت مرکز را می‌توان در جدول زیر ترسیم کرد.

جدول ۱. عناصر و مؤلفه‌های دو الگوی ساخت مرکز

عناصر و مؤلفه‌ها	الگوی ساخت مرکز	ساخت آمرا نه و اقتدارگرا	ساخت مشارکتی و دموکراتیک
زمینه‌ها و ضرورت‌های تکوین اقتدار و مرکز	زمینه‌های امنیتی- سیاسی داخلی و تهدیدات خارجی	ضرورت‌ها و الزامات رشد و توسعه اقتصادی و صنعتی	
هویت بازیگران اصلی	نخبگان سیاسی- نظامی و جریان‌های ایدئولوژیک (ناسیونالیستی و ...)	نخبگان اقتصادی، نهادها و گروه‌های اجتماعی	
روش و منطق ایجاد وفاداری ملی	همبستگی مکانیکی مبتنی بر اجبار و سرکوب	اجماع سیاسی، وفاق جمعی و همبستگی ارگانیک	
هدف و رویکرد اصلی برنامه‌های توسعه	تحقق امنیت و اقتدار سیاسی، کارآمدی در توسعه زیرساخت‌های اقتصادی صنعتی	مشارکت، آزادی و عدالت اجتماعی	
ماهیت منازعات بین مرکز-پیرامون	تعارضات هویتی- امنیتی و منازعات مبتنی بر ارزش‌های سنت‌گرای-مدرنیسم	تعارضات بوروکراتیک و اختلاف مرکز-پیرامون در عرصه سیاست‌ها و منافع	
الگوی سیاست‌گذاری و نظام تصمیم‌گیری	نظام تصمیم‌گیری متمرکز و عدم مشارکت یا حضور نامؤثر پیرامون	سیاست‌گذاری مشارکتی و نقش موثر پیرامون در تصمیم‌گیری	
سازمان پیرامون در فرایند ساخت مرکز	تضعیف اختیارات و حذف گروه‌های مرجع و سرکوب جنبش‌های اجتماعی و صنفی	تجدید سازمان در قالب تکوین نهادهای حکمرانی محلی و نهادهای مشارکتی	
مبانی اجتماعی و حقوقی مشروعیت	پایگاه اجتماعی و حقوقی ضعیف دولت مرکزی	مشروعیت اجتماعی و حقوقی اقتدار مرکز	

## ۲. الگوی ساخت مرکز و نظام مدیریت منطقه‌ای

بر مبنای مختصات و مؤلفه‌های دوگانه ساخت مرکز که در جدول شماره ۱ آمده، مفروض پژوهش حاضر این است که بین سه متغیر «الگوی ساخت مرکز»، «الگوی نظام مدیریت منطقه‌ای» و «روندهای توسعه منطقه‌ای» ارتباطی ساختاری و ارگانیک وجود دارد. به عبارتی دیگر، در سطح ساختار ملی و نظام حقوقی و رژیم سیاسی، الگوی نظام مدیریت منطقه‌ای (اقتدارگرا یا مشارکتی) به طور عمیقی وابسته به الگوی ساخت مرکز است و مقتضیات توسعه منطقه‌ای نیز به شدت تحت تأثیر ساختار حکمرانی محلی یا نظام مدیریت منطقه‌ای قرار می‌گیرد. در واقع، حکمرانی محلی متغیر و مکانیزم واسطی است که سرنوشت توسعه منطقه‌ای

را در درون الگوی خاصی از ساخت مرکز رقم می‌زند. با این مفروض، در این بخش از مقاله، مفهوم منطقه، رویکردهای سیاستگذاری منطقه‌ای و نهایتاً الگوهای نظام مدیریت منطقه‌ای بررسی می‌شود.

#### ۲-۱. مفهوم منطقه؛ عناصر و معیارها

در درون مرزهای ملی بیشتر تعریف‌هایی که از منطقه ارائه شده، معطوف به واژه‌های فضا، مقیاس، ویژگی‌های مشترک، وحدت، همگنی و پویایی هستند. در تعاریفی که از دهه ۱۹۶۰ تا ۲۰۱۴ از منطقه ارائه شده بر مختصاتی مانند فضایی سازمان‌یافته (اولیویه دولفوس)، فضایی متمایز از سایر فضاها (بوژوگاریه)، قلمرو دارای هویت متمایز (معصومی اشکوری)، فضایی قراردادی، کارکردی و برنامه‌ریزی (ریچاردسون)، موجودیت عینی و ذهنی (وست)، سرزمینی با ویژگی‌های مشترک (غلامحسین مجتهدزاده)، قلمرو واقعی و قلمرو قراردادی (سازمان برنامه و بودجه)، فضای مشترک و همگن انسانی و طبیعی (کریم حسین زاده دلیر) تاکید شده است (زیاری و محمدی، ۱۳۹۵: ۵-۴).

در مجموع، منظور از منطقه در برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای، قلمرو فضایی پویایی<sup>۱</sup> است که مرزهای آن بر اساس ترکیبی از ویژگی‌های محیطی، ظرفیت‌ها، ابزارها، ساختار نهادی، اهداف برنامه‌ریزی و پذیرش تنوع فرهنگی و شیوه‌های زیستی مشخص می‌شود. هدف امروز برنامه‌ریزی منطقه‌ای، ایجاد مناطق و اجتماعات محلی پایدار، پویا، خلاق و پیشگام در نگهداشت و ارتقای سرمایه‌های مادی و فرهنگی بین‌نسلی است. متغیرها و معیارهای متنوعی برای شناسایی مناطق و تعیین حدود آنها به کار برده می‌شود که برخی از آنها عبارتند از ۱. جغرافیا شامل خاک، بارش و اقلیم؛ ۲. اقتصاد شامل درآمد سرانه، تولید صنعتی و ارزش افزوده؛ ۳. فرهنگی - اجتماعی شامل زبان، قومیت، مذهب و گرایش‌های سیاسی (زیاری و محمدی، ۱۳۹۵: ۵-۴).

۱. برای آگاهی بیشتر مراجعه شود به: Gallent, N., Kim, K.S, 2001: 233-243

## ۲-۲. الگوهای نظام مدیریت منطقه‌ای

تجارب اکثر کشورها در گذار از اقتدار سستی به دولت‌های متمرکز از جمله ایران پس از مشروطه نشان می‌دهد که ارتباط وثیقی بین ماهیت ساختار سیاسی- حقوقی دولت‌ها و الگوی حکمرانی محلی یا نظام‌های مدیریت منطقه‌ای وجود دارد و طبعاً الگوی حکمرانی محلی به طور مستقیم و مؤثری نظام سیاستگذاری و راهبردهای توسعه منطقه‌ای را تعیین می‌کند. همان‌گونه در جدول شماره ۱ آمده، راهبرد و رویکرد مشارکتی در نظام سیاستگذاری منطقه‌ای صرفاً در چارچوب الگوی دموکراتیک و مشارکتی «ساخت مرکز» میسر است و در نظام‌های متمرکز و اقتدارگرا، دستورالعمل‌های سلسله‌مراتبی و صرفاً یک‌سویه از بالا امکان نقش‌آفرینی نهادها، نخبگان، بخش خصوصی فعال و گروه‌های مرجع منطقه‌ای را در تدوین و تنظیم سیاست‌ها، اولویت‌ها و برنامه‌های محلی و منطقه‌ای میسر و ممکن نمی‌کند. از این رو، درک مختصات ساختار نظام مدیریت منطقه‌ای و تأثیر آن بر نظام برنامه‌ریزی و سیاستگذاری منطقه‌ای اهمیت خاصی در این پژوهش دارد. یافته‌های اکثر مطالعات مرتبط با توسعه منطقه‌ای نیز بیان‌گر آن است که الگوها و فرایندهای توسعه منطقه‌ای به طور کاملی تحت تأثیر ساختار مشارکتی یا هرمی نظام مدیریت منطقه‌ای قرار دارد.

بر همین منبنا، در مکاتب جدید برای نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای، تدوین دستورالعمل‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای، ایجاد بنگاه‌های توسعه منطقه‌ای، تشکیل پارلمان‌های منطقه‌ای و تدوین راهبردهای فضایی منطقه‌ای به منظور یکپارچگی در سیاست‌گذاری، توسعه پایدار و رقابت‌پذیری منطقه‌ای مورد توجه قرار گرفته است. با افزایش حیطه اختیارات و صلاحیت مجالس منطقه‌ای توسط حکومت مرکزی، این مجالس سریعاً به عرصه تدوین اسناد منطقه‌ای با اتکا بر صلاحیت‌های خود تبدیل شدند و حکومت، آنها را به ارگان اصلی بزرگترین نهاد منطقه‌ای یعنی بنگاه‌های توسعه منطقه‌ای تبدیل کرد. همچنین، حیطه صلاحیت این مجالس به عرصه‌هایی مانند توسعه اقتصادی، مهارت‌های حرفه‌ای و اشتغال، مسکن، ورزش و فرهنگ تسری و گسترش یافت (کلانتری، ۱۳۹۴: ۳۸۴-۳۸۳). جدول شماره ۲ ویژگی‌ها و مختصات الگوهای نظام مدیریت منطقه‌ای متمرکزگرا و مشارکتی را نشان می‌دهد که که محصول دو نوع الگوی ساخت قدرت اقتدارگرا و دموکراتیک هستند.

جدول ۲. الگوهای نظام مدیریت منطقه‌ای (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸)

نظام مدیریت منطقه‌ای مشارکتی	نظام مدیریت منطقه‌ای تمرکزگرا	الگوهای مدیریت منطقه‌ای مؤلفه‌های مدیریت منطقه‌ای
- تعداد زیاد مشارکت‌کنندگان - نقش آفرینی بخش خصوصی و عمومی	- تعداد بسیار محدود مشارکت‌کنندگان - عوامل اجرایی اساساً دولتی (نماینده مرکز)	بازیگران
- مشاوره سطح ملی و منطقه‌ای - همکاری در صورت‌بندی و اجرای سیاست‌ها	- فقدان مشاوره بین سطوح نظام سیاستگذاری - عدم همکاری در تنظیم سیاستها و برنامه‌ها	کارکردها (وظایف)
- ساختاری با مرزهای بسیار باز - عضویت داوطلبانه (ارادی)	- ساختاری با مرزهای بسته - عضویت غیرارادی	ساختار
- مشاوره افقی/ تحرک درونی - روابط تعاونی (همکاری و تعامل) - برخورد‌های بسیار غیررسمی - باز بودن و شفافیت	- اقتدار سلسله‌مراتبی، رهبری از بالا - تعامل خصمانه/ روابط متضاد - برخورد‌های بیشتر رسمی - پنهان‌کاری و فقدان شفافیت	قرارهای تعامل
- آزادی عمل اندک دولت در برابر جامعه - تسلط غیرمتصلب دولت - نفوذ پراکنده گروه‌های ذینفع در دولت - تعادل و همزیستی بین بازیگران	- آزادی عمل بالای دولت از جامعه - تسلط دولت بر نظام سیاستگذاری و توزیع منابع - عدم تأثیرگذاری گروه‌های ذینفع در دولت - عدم تعادل و همزیستی ارگانیک بین بازیگران	توزیع قدرت

### ۲-۳. نظام مدیریت منطقه‌ای و الگوهای سیاستگذاری

همان‌گونه جدول شماره ۲ نشان می‌دهد، فرایندها، کارگزاران و الزامات سیاستگذاری و نیز مؤلفه‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای تحت تأثیر الگوی نظام مدیریت منطقه‌ای است و چنین واقعیتی روندها و عملکرد برنامه‌های بلندمدت توسعه ملی و سرنوشت توازن یا عدم تعادل در توسعه منطقه‌ای را مشخص می‌کند. به عبارتی دیگر، در هر الگوی نظام مدیریت منطقه‌ای، رهیافت معینی از سیاستگذاری مورد توجه و در دستورکار قرار می‌گیرد. بر این اساس، ابتدا مفهوم و رهیافت‌های سیاستگذاری منطقه‌ای و سپس ارتباط این امر با راهبرد توسعه منطقه‌ای و نظام مدیریت منطقه‌ای مورد توجه قرار می‌گیرد.



از نظر مفهومی، سیاستگذاری منطقه‌ای به بُعد مدیریت فضایی فرایندهای اقتصادی و اجتماعی و مسئولیت دولت در قبال هدایت رشد و توسعه منطقه‌ای مربوط می‌شود. سیاستگذاری منطقه‌ای بیشتر متوجه برقراری تعادل‌های بین منطقه‌ای است (صرافی، ۱۳۷۷: ۹۴). سیاستگذاری به دنبال برقراری تعادل در بین مناطقی است که از نظر توسعه نامتعادل‌اند (سیف‌الدینی، ۱۳۸۵: ۳۰۹). به تعبیر ویلیامسون، سیاستگذاری منطقه‌ای ضرورتی در قبال رفع شکاف‌ها و عدم توازن‌های منطقه‌ای از نظر توسعه‌یافتگی به ویژه در کشورهای توسعه‌نیافته است (زیاری و محمدی، ۱۳۹۵: ۷-۸).

در مجموع سیاستگذاری برای توسعه منطقه‌ای، مفهومی جامع و کامل برای بیان تصمیم‌گیری‌ها، سیاست‌ها و اقدام‌های کلیدی در زمینه هماهنگی و هدایت و پیگیری برای اجرای برنامه‌ها، مصوبه‌ها، تصمیم‌ها و سیاست‌های اتخاذ شده در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی در قلمرو منطقه است. در سده اخیر رویکردهای متفاوتی در فهم و توجه به مسائل و توسعه منطقه‌ای ارائه شده است. این تحول، از تأکید بر منابع طبیعی در اوایل قرن ۲۰ تا تأکید بر اقتصاد رقابتی و نهادهای دمکراتیک در اوایل قرن ۲۱ نمایان است. در هزاره جدید میلادی مکتب منطقه‌گرایی جدید در توسعه اقتصادی بر نهادها و نظام‌های دمکراتیک، توسعه‌گرایی اقتصادی و ظرفیت‌های منطقه در رقابت‌پذیری جهانی متمرکز شده است (کلانتری، ۱۳۹۴: ۳۸۳-۳۸۴).

در چارچوب مکتب منطقه‌گرایی جدید، راهبرد توسعه منطقه‌ای<sup>۱</sup> سیاستی بلندمدت برای مدیریت و هماهنگی توسعه منطقه‌ای است. در این الگو تلاش می‌شود تا از توان‌ها، ظرفیت‌ها و اقدام‌ها و همکاری‌های منطقه‌ای برای برقراری تعادل‌های منطقه‌ای استفاده شود. این رهیافت تنها منابع و اقدام‌های دولتی و مرکز را برای حل مسائل و چالش‌های منطقه‌ای کافی نمی‌داند و به دنبال روش‌هایی برای ارتقاء رقابت‌پذیری مناطق است. از ویژگی‌های این الگو، تفکر راهبردی، اجتماع‌محوری و نیز انعطاف‌پذیری در کل فرایند دستیابی به توسعه پایدار منطقه‌ای است. هدف راهبرد توسعه منطقه‌ای عبارت است از ۱. تحقق توسعه پایدار؛ ۲. ایجاد

تبادل‌های منطقه‌ای و ۳. ارتقای کیفیت زندگی اجتماع محلی در مناطق جغرافیایی مشخص (زیاری و محمدی، ۱۳۹۵: ۱۱۱-۱۰۹).

در چارچوب مکتب منطقه‌گرایی جدید، فرایند تهیه راهبرد توسعه منطقه‌ای همچون تدوین برنامه‌های راهبردی فضایی است که ارتباط ارگانیکی با الگوی نظام مدیریت منطقه‌ای مشارکتی دارد و از گام‌های اصلی آن می‌توان به «اجماع و توافق با مخاطبان و ذینفعان منطقه‌ای»، «تحلیل وضعیت ذینفعان و ظرفیت‌های توسعه منطقه‌ای»، «تهیه طرح‌های اجرایی (فضایی، بخشی، مالی، نهادی و غیره)» اشاره کرد که در تهیه استراتژی توسعه منطقه‌ای نقش نهادها و بازیگران منطقه‌ای غالب و چشم‌گیر است. (زیاری و محمدی، ۱۳۹۵: ۱۱۱).

### ۳. الگوی نظام مدیریتی و ساخت مرکز- پیرامون<sup>۱</sup>

ایده اصلی پژوهش حاضر تلاش برای مفهوم‌بندی این فرضیه است که نظام مدیریت منطقه‌ای در هر کشوری منطبق و متأثر از ساختار اقتدار سیاسی (متمرکز یا مشارکتی) است که در ساختارهای غیرمشارکتی یا آمرانه، این جوامع در بلندمدت با نظم و نظامی به نام «مرکز- پیرامون» مواجه می‌شوند. هرچند این رویکرد در روابط بین‌الملل توسط نظریه‌پردازان چپ‌گرای «وابستگی» و «توسعه وابسته» در برابر اندیشمندان نوسازی و راه رشد سرمایه‌داری مطرح شد و معطوف به الگوی مناسبات استثماری کشورهای استعمارگر و کشورهای مستعمره بود، ولی نظریه مرکز-پیرامون در سطح ملی و نظام اقتصادی و اجتماعی داخلی، نخستین بار در دانشگاه هاروارد در سال ۱۹۶۷ توسط جان فریدمن<sup>۲</sup> ارائه شد و در مقاله‌ها و کتاب‌های بعدی وی بسط و توسعه یافت (Friedman & Alonso, 1964; Moseley, 1974). منشأ و آبخور مدل مرکز-پیرامون به یافته‌های برخی مطالعات از روندهای توسعه‌ای وابسته به هم در اواسط قرن بیستم برمی‌گردد که ادعا داشت نظریه‌های مربوط به «منابع پایه» و «مکان فعالیت‌های اقتصادی» حاصل کار اقتصاددانانی مانند ایزارد، هیرشمن، میردال و بالدوین برای

1. The Core- Periphery  
2. John Friedman

تیین ماهیت، نرخ و سطح توسعه منطقه‌ای در ساختار فضای ملی کافی نیستند (کلانتری، ۱۳۹۵: ۱۰۴-۱۰۲) یا قدرت تبیین‌کنندگی لازم را ندارند.

در سطح ملی، مدل «مرکز-پیرامون» عدم تعادل‌های فضایی در همه سطوح توسعه اقتصادی را تشریح می‌کند. ایده و بنیان فکری مدل این است که به علت صرفه اقتصادی انباشتگی (مزیت‌ها برای یک فعالیت اقتصادی به علت همجواری با سایر فعالیت‌ها) این تمایل وجود دارد تا فعالیت‌های اقتصادی در یک نقطه مرکزی متمرکز شوند. در بیشتر کشورها به ویژه کمتر توسعه‌یافته، تمرکز فعالیت‌ها در یک نقطه مشخص منجر به تقسیم کشور به دو منطقه مرکز برخوردار (شامل شهرها، نواحی صنعتی یا تجاری پیشرفته) و نواحی عقب‌مانده پیرامونی (شامل نواحی کمتر توسعه یافته اجتماعی، اقتصادی و سیاسی) شده است. این نوع نابرابری‌ها صرفاً به مقیاس ملی محدود نشده است، بلکه در همه سطوح جغرافیایی مانند بخش و استان و ایالت و حتی در مقیاس جهانی نیز اتفاق افتاده است. به نظر فریدمن این نابرابری و هژمونی به شش دلیل تشدید و تداوم می‌یابد:

۱. انتقال منابع؛ منابع انسانی و مادی پیرامون به مناطق مرکزی منتقل شده و موجب ضعیف‌تر شدن نواحی حاشیه‌ای می‌شود.

۲. تمرکز اطلاعات و دانش؛ افزایش نوآوری در مرکز باعث افزایش شکاف بین مرکز-پیرامون می‌شود.

۳) آثار روانی؛ رشد شرایط مساعد اجتماعی در مرکز باعث جذابیت و تقویت نوآوری می‌شود.

۴) شکاف مدرنیزاسیون؛ این عامل باعث تغییر در ارزش‌های اجتماعی، گرایش‌ها، رفتارها و نهادها در مرکز به نفع رشد و پیشرفت مناطق برخوردار می‌شود.

۵) اثر پیوندی نوآوری‌ها؛ با ایجاد تقاضا و پدیداری بازارهای جدید مصرف، زمینه نوآوری‌های دیگر به وجود می‌آید.

۶) ظهور مرکزیت تولید؛ انباشت اقتصادی منجر به رشد بیشتر مرکز می‌شود (Friedman, )

البته فریدمن ساختار روابط مرکز-پیرامون را در چهار مرحله رشد اقتصادی جوامع یکسان نمی‌بیند و ویژگی‌های شش‌گانه فوق که حاکی از عدم تعادل و حتی تضاد در مناطق سرزمینی یک کشور است، را بیشتر معطوف به دو مرحله اول «پیشاصنعتی» و «صنعتی شدن اولیه» صادق می‌داند که در دو مرحله بعدی «بلوغ صنعتی» و «فراصنعتی» روابط نامتعادل مرکز-پیرامون تغییر یافته و مراکز جغرافیایی و فضای اقتصادی به سمت یکپارچگی و ادغام و تعادل در تمام حوزه‌ها حرکت می‌کنند (کلانتری، ۱۳۹۵: ۱۰۶-۱۰۵).

بر این مبنا، فریدمن تأکید دارد که در مراحل نهایی اقتصاد صنعتی، زمانی که منافع حاصل از رشد اقتصادی به نواحی اطراف پخش شود، ساختار مناسبات و موقعیت مرکز و پیرامون به تدریج تغییر یافته؛ به طوری که ساختار چنددهسته‌ای ایجاد می‌شود. در این فرایند، مراکز کوچک‌تر در نواحی حاشیه‌ای، توسعه یافته و آن را به صورت زنجیره‌ای از حاشیه به متروپلی تبدیل می‌کند (کلانتری، ۱۳۹۵: ۱۰۶-۱۰۵).

به نظر می‌رسد رویکرد خوشبینانه فریدمن برای تغییر الگوی مناسبات «مرکز-پیرامون» بر مبنای تجربه جوامع و دولت‌هایی است که ساخت قدرت به لحاظ سیاسی و بوروکراتیک متمرکز و اقتدارگرا نیست و از نظر اقتصاد سیاسی نیز دولت رانتی و اقتصاد دولتی بر روندهای توسعه حاکم و مسلط نیست. همچنین، نهادهای اجتماعی و مدیریتی مناطق و نیز بخش خصوصی و بورژوازی غیردولتی نقش مشارکتی مؤثری در نظام سیاستگذاری و برنامه‌ریزی دارند و توسعه پیرامون به طور مطلق وابسته به منابع، رویکرد و اولویت‌های مرکز نیست، بلکه اختیارات و صلاحیت‌های مدیریتی مناطق در نظام سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، تأمین منابع و توزیع، زمینه بهره‌گیری عقلانی از ظرفیت‌ها و مزیت‌های اقتصادی و طبیعی مناطق را ممکن می‌کند. البته یافته‌های مطالعاتی فریدمن در آثار بعدی نشان می‌دهد که رویکرد خوشبینانه وی در تبیین روابط مرکز-پیرامون تعدیل شده و نتایج الگوی اقتدارگرایانه ساخت مرکز را در نکات زیر جمع‌بندی کرده است.

۱. نواحی پیرامونی به عنوان اجزائی از یک سیستم عمل می‌کنند که رشد و توسعه آنها به نواحی مرکزی وابسته است؛

۲. مرکز و پیرامون با هم یک نظام فضایی کاملی را شکل می‌دهند که به واسطه روابط وابستگی پیرامون به مرکز تعریف می‌شود؛

۳. بین مرکز و پیرامون همواره کشمکش خاصی برقرار است که ناشی از تداوم رشد مرکز به حساب پیرامون است. این کشمکش در صورت شدت تفاوت‌های بین نخبگان مرکز با مردم ساکن در نواحی پیرامونی بسیار ویرانگر است (Friedman, 1973: 34).

### ب: الگوی ساخت مرکز و روندهای توسعه منطقه‌ای در ایران

در بخش مبانی مفهومی و نظری پژوهش سعی شد زمینه‌ها و بنیان‌های تکوین دو الگوی متفاوت ساخت مرکز و نیز عناصر و ویژگی‌های دو الگوی متمایز نظام مدیریت منطقه‌ای تبیین و سپس ارتباط ارگانیک بین الگوی ساخت مرکز یا اقتدار سیاسی جدید با تکوین نظام مدیریت منطقه‌ای خاص و نیز تأثیر این نوع نظام مدیریتی بر سرنوشت توسعه منطقه‌ای بیان شود. در بخش دوم مقاله سعی می‌شود با استناد و ابتنا بر فراتحلیلی از مطالعات گسترده‌ای که در مقدمه به آنها اشاره شد، مبنی بر این که توسعه ملی و منطقه‌ای در ایران در طول چند دهه گذشته نامتعادل و نامتوازن بوده و موجب پدیداری واقعیتی به نام ساختار «مرکز-پیرامون» با ویژگی‌های خاص خود شده، به این مسئله پرداخته شود که مهم‌ترین دلیل ساختاری شکل‌گیری چنین وضعیتی چه بوده است. همان‌گونه که در بیان مسئله آمد، نگارنده بر این باور است که «الگوی ساخت مرکز» اقتدارگرا در ایران معاصر و شکل‌گیری ساختار خاصی از حکمرانی محلی در حوزه نظام مدیریت منطقه‌ای مهم‌ترین زمینه ساختاری توسعه نامتوازن ملی و منطقه‌ای بوده است. در این بخش بر مبنای چنین چارچوب تحلیلی و با رویکرد جامعه‌شناسی تاریخی به واری و تبیین این فرضیه پرداخته می‌شود.

#### ۱. زمینه‌ها و ضرورت‌های تکوین اقتدارگرایی جدید

همان‌گونه که در بخش نظری آمد، در بیشتر جوامع، الگوی «ساخت مرکز» و یا گذار به اقتدار سیاسی جدید بیشتر متأثر از دو دسته از زمینه‌های فرایندی و ساختاری متمایز بوده که هر یک از آنها نتایج و پیامدهای متفاوتی در تکوین ساخت دولت دارد. در ایران معاصر نیز فرایند

شکل‌گیری و ضرورت تکوین ساخت جدید دولت متأثر از زمینه‌ها و مؤلفه‌های معینی بوده که می‌تواند در قالب یکی از الگوهای معرفی شده مورد ارزیابی قرار گیرد؛ بدین معنا که در ایران زمینه‌ها، الزامات و ضرورت‌های پدیداری ساخت سیاسی جدید متأثر از تهدیدهای سیاسی-امنیتی داخلی و خارجی و به ابتکار نخبگان نظامی و سیاسی و نه الزامات ناشی از رشد و توسعه اقتصادی و تجاری بوده است. همچنین، مهم‌ترین اهداف آن، سیاسی-امنیتی، ملت‌سازی مبتنی بر ناسیونالیسم فرهنگی، حفظ حاکمیت ملی و نیز تلاش برای آماده‌سازی زیرساخت‌های صنعتی بوده است.

از منظر تهدیدهای خارجی در دوره پیش از مشروطه، قراردادهای تحمیلی گلستان، ترکمنچای و هرات پس از شکست ایران از روسیه و انگلیس و آغاز رقابت و نفوذ مؤثر این دو قدرت در تمام ارکان حاکمیتی و نخبگان سیاسی موجب شد تا دولت ضعیف قاجار بیش از پیش مشروعیت سیاسی و جاهت نظامی خود را از دست بدهد. هرچند تحت شرایط نیمه‌استعماری، رژیم قدیم ظاهراً دست‌نخورده باقی ماند، اما به صورتی روزافزون از درون تهی شده بود. حضور و دخالت‌های رو به گسترش روسیه در مناطق شمالی و پایتخت و بریتانیا در جنوب و شرق ایران، زمینه ابزارسازی ساخت‌های غیرمتمرکز قدرت را به وجود می‌آورد و منجر به افزایش استقلال قدرت‌های مرکزگرای محلی از قدرت مرکزی می‌شد که به صورتی فزاینده از پرداخت مالیات و ارسال نیروی نظامی سر باز زده و بحران مالی حکومت مرکزی را رقم می‌زدند. مهم‌ترین بازنده دگردیسی نیمه‌استعماری رژیم قدیم، دیوان‌سالاری مرکزی بود که موقعیت ممتاز خود را از تنظیم رابطه میان حکومت مرکزی و ایالات و ولایات کسب می‌کرد (توفیق، ۱۳۹۴: ۲۹-۲۸).

تنظیم ایده اصلاحات در آنچه طباطبایی «مکتب تبریز» می‌خواند و تلاش در تحقق آن از سوی امیرکبیر را می‌توان واکنش آغازین این دیوان‌سالاران به تضعیف موقعیت ممتاز خود تفسیر کرد. سویه اصلی این اصلاحات، تقویت حکومت مرکزی و دیسیپلینه کردن ایالات و ولایات است. در این نوع اصلاحات، با طلایه‌های اولیه تمرکزگرای ای روبه‌رو می‌شویم که دیگر به تنهایی بر اساس منطق بازتولید رژیم قدیم قابل توضیح نیست (توفیق، ۱۳۹۴: ۲۹-۲۸).

ناکامی اصلاحات عصر ناصری و روند رو به افزایش بحران‌های اجتماعی و نارضایتی‌های سیاسی و ضعف روزافزون حاکمیت ملی در برابر تهدیدات و قدرت‌های بیگانه زمینه را برای عصیان و انقلاب مشروطه و گذار به دولت نوین فراهم کرد. بر همین مبنا، زوال قدرت دولت و تلاش برای بازسازی آن بر مبنای اندیشه‌های متأثر از ملت‌سازی اروپایی موجب شد تا دولت برخاسته از قانون اساسی مشروطه ماهیتی تمرکزگرا پیدا کند. برای نمونه، شواهد مهم و مؤثری مانند شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان در انتخابات مجلس ملی و یا نظام‌نامه صنفی، سهمیه‌های نمایندگی تهران و ایالات در مجلس سنا (به صورت نصف به نصف)، قانون نظام یکپارچه آموزش سراسری و سیستم بودجه‌ریزی و میزان تخصیص بودجه‌های عمرانی و جاری، تماماً بر مبنای تقویت دولت مرکزی و سیاست فرهنگی وحدت‌گرا بود (صالحی امیری، ۱۳۸۵، ۲۴۰-۲۳۸).

اما در فاصله سال‌های ۱۲۸۵ تا ۱۳۰۴ آشوب‌ها و مرکزگریزی‌ها منحصر به ستیزه‌جویی سازمان‌های ایلی - قبیله‌ای و سران عشایر مناطق ایلی نبود. بلکه دو نیروی اجتماعی متأثر از دو شکاف اجتماعی یعنی نیروهای قومی و نیروهای فکری - ایدئولوژیکی (سوسیالیستی) در مناطق پیرامونی به جمع نیروهای مرکزگرایز اضافه شده بودند. جنبش خودمختاری شیخ محمد خیابانی، جنبش جمهوری‌خواهی سوسیالیستی گیلان، شورش قومی - عشیره‌ای شیخ خزعل در خوزستان و دیگر مناطق حاشیه‌ای - قومی، ملاحظات و مطالبات سیاسی خاصی مطرح می‌کردند که کاملاً به لحاظ فکری و پایگاه اجتماعی متفاوت از شورش‌های ایلی - قبیله‌ای بودند. هرج و مرج و بی‌ثباتی‌هایی که در این مقطع زمانی پدید آمد، موجب شد ملاحظات امنیتی و تهدیدات معطوف به حاکمیت و یکپارچگی اجتماعی در اولویت قرار گیرد و نخبگان مرکز را بیش از پیش به ساخت دولت مقتدر و متمرکز ترغیب کرد.

## ۲. اهداف بنیادین ساخت مرکز؛ گذار به ساختار دولت مطلقه

یکی از مؤلفه‌های مؤثر در الگوی ساخت دولت، اهداف اصلی نخبگان و نیروهای مرکز است. اهدافی مانند تلاش دولت‌ها برای آغاز نوسازی اقتصادی و اجتماعی، ایجاد زیرساخت‌های صنعتی شدن و با هدف رشد اقتصاد ملی، ایجاد یکپارچگی اجتماعی و فرهنگی و رهایی از

بحران نفوذ، زمینه‌های حرکت به سمت دولت اقتدارگرا و متمرکز را فراهم می‌کند. این در حالی است که اهداف بنیادین دیگری مانند تسهیل نظام حقوقی و تجاری برای رشد اقتصاد و حمایت از اقتصاد ملی و امنیت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و نیز دستیابی به عدالت اجتماعی، ایجاد مکانیزم‌های مشارکت برای حضور نخبگان و نمایندگان مناطق پیرامون در نظام سیاستگذاری، الگوی ساخت مرکز را به سمت عدم تمرکز، مشارکتی و دموکراتیک رهنمون می‌کند. در این مورد اهداف بنیادین ساخت مرکز در ایران زمینه‌های ساخت دولت اقتدارگرا را فراهم کرد.

همان‌گونه که در بحث زمینه‌ها آمد، پس از مشروطه، در درون طیف محافظه‌کار و اقتدارگرای دولت، گرایش جدیدی از ناسیونالیسم ایرانی به وجود آمد که عمده‌ترین مشغله ذهنی آن، نه حکومت قانون بود و نه حاکمیت مردم، بلکه دغدغه اصلی فکری این طیف از نخبگان ایرانی در این مقطع، جستجوی مفهوم ملت و یکپارچگی ملی بود. در این گرایش فکری جدید، علل و عقب‌ماندگی ایرانیان نه استبداد و نه فقدان آزادی، بلکه ناشی از نبود یکپارچگی ملی است (پرتوی، ۱۳۷۹: ۲۰۷-۲۰۶).

در مورد ریشه‌ها و گونه‌های فکری گرایش به چنین رویکردی از یگانگی ملی و ملت‌گرایی، کاتوزیان سه گرایش را پس از مشروطه بازشناسی کرده است. گرایش اول، ناسیونالیسم متجدد، ترقی‌خواه، رادیکال و آینده‌نگر که به نوعی انعکاسی از ناسیونالیسم اروپایی بود. پیروان این گرایش یک‌دنده، متجدد، ناشکیبا، شیفته شکوه و جلال شاهنشاهی ایران باستان پیش از اسلام بودند. آنها می‌خواستند موانعی که به باور آنها، مذهب و تنوع قومی بر سر راه پیشرفت فرهنگی و علمی ایران قرار داده بود، را از میان بردارند و به فرایند آهسته اصلاحات پارلمانی و قضایی چندان‌امیدی نداشتند. گرایش دوم، ناسیونالیسم دموکراتیک یا بورژوازی که ملی‌گرایانی مانند مصدق را می‌توان از این طیف دانست. گرایش سوم، ناسیونالیسم محافظه‌کار و بیگانه‌ستیز و گذشته‌نگر بود که مدرس و ناسیونالیسم شیعی را می‌توان در درون این گرایش معرفی کرد (کاتوزیان، ۱۳۷۴: ۱۲۵).

در فرایند شکل‌گیری نظام اقتدار سیاسی جدید یا «ساخت مرکز» ابتکار عملی که شیخ محمد خیابانی (و سردار جنگل) در برپا کردن حکومت محلی در آذربایجان (و گیلان) به کار



بردند، نگرش نیروهای سیاسی و روشنفکران را در ترسیم الگوی حاکمیت و مدیریت سیاسی به انشعاب کشاند. در حالی که گرایش نوینی در انقلاب مشروطه به سوی کاستن از وظایف حکومت مرکزی و اعطای خودمختاری بیشتر به ایالات توجه داشت، شاخه سنتی اصلاح‌طلبان هنوز به حکومت مقتدر و متمرکز (و نه لزوماً استبدادی) ملتزم بود. سرکوب جنبش خیابانی را می‌توان به عنوان نشانه مشروعیت گسترده‌ای دانست که جریان سنتی از آن برخوردار بود (اتابکی، ۱۳۷۶: ۳۳). نمایندگان این دو گرایش و افکار آنها را می‌توان در حزب «سوسیالیست فرقه کمونیست» و حزب «تجدد» مشاهده کرد (آبراهامیان، ۱۳۸۳: ۱۵۳-۱۵۲). حزب تجدد، امکان وحدت ملی، پیشرفت و یکپارچگی ملی را در حذف تفاوت‌ها و خصوصیات فرهنگی اقوام ایران و یکسان‌سازی فرهنگی تبلیغ می‌کرد و تمرکز قدرت در پایتخت را مهم‌ترین وسیله تحقق چنین ایده‌ای برمی‌شمرد. پس از روی کار آمدن رضاشاه، برنامه‌ها و آرمان‌های فرهنگی و سیاسی این حزب در دستورکار حکومت وی قرار گرفت و ایدئولوژی نوین ملت‌سازی بر اساس ناسیونالیسم آلمانی به گفتمان غالب تبدیل شد. برای خلق چنین ملتی، دولتی مقتدر و فراگیر نیاز بود تا یکسان‌سازی فرهنگی، سکولاریسم، احیای تاریخ و تمدن باستانی ایران و گسترش ارتباطات اجتماعی را بر عهده گیرد (ملک الشعراء، ۱۳۷۱: ۱۸۲).

بشیریه معتقد است که قبل از مشروطه و پیش از دغدغه‌ها و تلاش‌های روشنفکری در باب هویت و وحدت ملی، اصل بر تنوع قومی، فرهنگی، قبیله‌ای و زبانی بود و نفس بی‌اعتنایی دولت قاجار به مسئله همبستگی و هویت ملی، یکی از نشانه‌های ماهیت سنتی آن دولت بود. به نظر وی، جنبش مشروطه و دولت برخاسته از آن با طرح «مسئله ترقی و پیشرفت اجتماعی» و «اندیشه قدرت مرکزی و تمرکز سیاسی» و نیز «تحدید قدرت مطلقه دربار» به عنوان سه مسئله اساسی، راه را برای طرح مسئله همبستگی ملی و دولت مقتدر هموار کرد (بشیریه، ۱۳۸۲ب: ۷۹۶). به تعبیر دیگری، اهداف انقلاب مشروطه به عنوان مرز ایران قدیم و جدید، آشکارا افزایش اقتدار حکومت مرکزی، ایجاد نظام سیاسی یکدست و یکپارچه به عنوان جانشین نظام سیاسی از هم گسیخته و ضعیف دولت قاجار و نهایتاً تشویق مشارکت مردم در زندگی سیاسی بود (بشیریه، ۱۳۸۰الف: ۳۷).

این گفتمان فکری و سیاسی در حالی سپری می‌شد که با فروکش کردن شور و تب انقلابی، آشفتنگی سیاسی، درهم ریختگی اجتماعی، فقر اقتصادی، از هم گسیختگی وحدت ملی با ظهور جنبش‌های خودمختار محلی در چند ایالت و دسته‌بندی‌های پارلمانی، آرمان‌های خوش‌باورانه انقلاب مشروطه را زیرسوال می‌برد. هنگامی که جنگ جهانی اول پایان یافت، سرنوشت ایران نامعلوم بود و در مرکز، استبداد دیرینه ایرانی جای خود را به نظام از هم گسیخته و تقریباً متناقض پلوتوکراتیک (حکومت اشراف و توانگران) داده بود (کاتوزیان، ۱۳۷۴: ۳۴-۱۱).

در تحلیل این روندها و تأثیر آن بر واکنش پیرامون می‌توان گفت که از میان سه گرایش ناسیونالیسم مورد نظر کاتوزیان، رویکرد اول مبنای فکری ملت‌سازی و ساخت مرکز در دولت پهلوی (اول و دوم) قرار گرفت. نقش این گرایش به این صورت بود که از صدر مشروطیت تا پایان سلطنت رضاشاه، پیشتازان روشنگری ملی در ایران (آخوندزاده، طالبوف، میرزا آقاخان کرمانی، دهخدا، بهار، افشار و...) در راستای تکوین هویت ملی مبتنی بر عناصر فرهنگ ملی خاص کوشیدند تا آن را بر اساس تاریخ ملی (مرکز محور) بازبینی و تفسیر کنند. هدف این کوشش‌ها این بود که مردم ایران به وضع خود همچون ملتی در متن تاریخ جهانی آگاهی یابند. همین بینش است که سرانجام در دوران رضاشاه پایه ایدئولوژیک قدرت دولت شد و بازوی سیاسی، اداری، نظامی، فرهنگی و اقتصادی آن پدید آمد که جهت‌گیری کارکردی این استراتژی (یا ایدئولوژی) تبدیل قوم‌های ساکن ایران به ملت واحد مدرن با هویت ایرانی است (آشوری، ۱۳۷۷: ۱۸۹-۱۸۸).

بر این مبنا، الگوی خاص ملت‌سازی برای انسجام‌بخشی به جامعه‌ای با اقوام مختلف، دولت مقتدر و متمرکزی را ایجاب می‌کرد؛ که شاخص‌ها و فرایندهای توزیع قدرت و حرکت به سمت نظام مدیریت منطقه‌ای مشارکتی و غیرمتمرکز را به مدتی طولانی تحت تأثیر قرار داده و البته غیرممکن کرد و در طول سده گذشته، نظام مدیریت منطقه‌ای در ایران را وارد چرخه‌ای کرد که پیامد آن، پدیداری ساخت «مرکز-پیرامون» در فرایند توسعه ملی و منطقه‌ای بوده است.

### ۳. واکنش پیرامون و پاسخ اقتدارگرایانه مرکز

یکی از مولفه‌های مهم در شکل‌گیری الگوی خاصی از اقتدار سیاسی یا «ساخت مرکز»، نوع واکنش پیرامون به سیاست‌ها و شیوه‌های نفوذ مرکز در پیرامون و نیز نوع پاسخ مرکز به واکنش یا اعتراض مناطق است. تأسیس دولت مشروطه و تلاش برای افزایش قدرت مرکز و پدیداری نوع خاصی از ناسیونالیسم فرهنگی در دوره پهلوی، واکنش‌های جدی و دامنه‌داری را در سه مقطع تاریخی مشروطه، پهلوی و پس از انقلاب اسلامی در مناطق پیرامونی برانگیخته است. شاید اولین واکنش مناطق به فرایند ساخت مرکز را می‌توان در فرایند تکوین دولت مشروطه، ایستادگی و قیام آنها در برابر کودتای محمدعلی شاه در دوره استبداد صغیر دانست. نخبگان مناطق از جمله حزب دمکرات شیخ محمد خیابانی پس از احیای مشروطه تمام تلاش خود را برای تکوین ساختار سیاسی غیرمتمرکز از طریق اصلاح قانون اساسی و تصویب «متمم قانون اساسی» انجام دادند. این متمم اولین و مهم‌ترین گام نیروهای دمکرات و نوگرای پیرامون برای تکوین ساخت غیرمتمرکز دولت ایران در گذار از دولت پاتریمونیا و خودکامه به دولت دمکراتیک محسوب می‌شود.

واکنش مرکز به این تحركات چنین بود که پس از شکست دولت مشروطه برای بهبود اوضاع اقتصادی، تأمین ثبات سیاسی و امنیت اجتماعی، سیاستمداران و روشنفکران مرکز، نوگرایی سیاسی را نه حرکت به سمت توزیع قدرت سیاسی و اداری یا تقویت سازوکارهای دمکراسی، بلکه معادل با تمرکزگرایی و نیز تنوع و تکثر فرهنگی را به منزله عقب‌ماندگی و خودمختاری منطقه‌ای را به‌مثابه هرج و مرج اداری و واگرایی تفسیر می‌کردند. انحلال انجمن‌های ایالتی و ولایتی از طرف مجلس و دولت مرکزی تلاشی برای تسلط و کنترل بر فضای سیاسی و اجتماعی مناطق پیرامون بود. چنین مداخله‌ای، اولین واکنش سیاسی جدی این مناطق در چارچوب جنبش‌های منطقه‌ای را به نمایش گذاشت. در این مورد کاتوزیان هدف مشروطه‌خواهان آذری و گیلان را از خیزش در مقابل دولت مرکزی چنین تحلیل کرده است: «در حالی که انقلاب مشروطه به‌ویژه انقلابیون و ایالات، کاهش قدرت استبدادی مرکز و تغییر ماهیت قدرت در ایالات را از طریق انجمن‌های ایالتی و ولایتی طلب می‌کردند تا به جای انتصاب حکام و مامورین ایالات به دست سلطنت و دولت، خود عهده‌دار امور منطقه خویش

باشند که عملاً این امر در هیچ دوره‌ای امکان تحقق نیافت. از این منظر، ریشه قیام خیابانی در احقاق حق قانونی مردم آذربایجان و دیگر نقاط بود» (کاتوزیان ۱۳۷۲، ۱۹۵-۱۹۴). اتابکی نیز با کاتوزیان موافق است: «به نظر مشروطه‌خواهان آذری، انقلاب مستلزم دگرگونی در ساختار قدیمی قدرت بود که ساختاری متمرکز و مستبد داشت. بر این اساس، آنها در ترغیب مجلس ملی به قبول طرح انجمن‌های ایالتی و ولایتی و گنجاندن آن در متمم قانون اساسی، نقش چشم‌گیری داشتند. حتی تبریزی‌ها در استقرار انجمن ایالتی آذربایجان ماه‌ها پیش از تصویب متمم قانون اساسی پیشگام بودند» (اتابکی، ۱۳۷۶: ۴۳).

با وجود اینکه دولت مشروطه تلاش‌های محدودی را برای سازماندهی مجدد قدرت و نیز بازسازی ساختار متمرکز حکومت برای اعمال نفوذ بیشتر در مناطق پیرامونی آغاز کرده بود، ولی این دولت مطلقه رضاشاهی بود که بدون مشارکت پیرامون و حتی حذف برخی نمادهای ضعیف دوره مشروطه، ساخت دولت مطلقه و بازسازی ساختار قدرت را آغاز و مداخله تمام‌عیاری را برای نفوذ در پیرامون و ساماندهی آمرانه آن در تمام حوزه‌های حیات جمعی رقم زد که مهم‌ترین آن‌ها، حذف تمام اختیارات و صلاحیت‌های محلی، منطقه‌ای و عشیره‌ای ایلات و نیز پیشبرد ملت‌سازی مبتنی بر ناسیونالیسم فرهنگی و حذف هرگونه تنوع و تکثر قومی و قبیله‌ای یا نهادهای مبتنی بر حکمرانی محلی بود.

بالدوین، سرپرست گروه مشاوران هاروارد، که در دهه ۱۳۳۰ برای کمک به نظام برنامه‌ریزی در توسعه اقتصادی و عمرانی وارد ایران شد، استراتژی خاص تحکیم بنیان‌های دولت اقتدارگرا در دوره رضاشاه را چنین گزارش کرده است: «رضاشاه برای ایجاد امنیت و تمرکز سیاسی، سرمایه‌گذاری گسترده‌ای در حوزه نظامی انجام داد؛ به طوری که ۳۳ درصد بودجه کشور به ارتش و تنها ۴ درصد به آموزش اختصاص داشت. انگیزه‌های اولیه توسعه نظام حمل و نقل و ارتباطات، افزایش امنیت داخلی بود، جاده‌های خوب، مهار شورش قبایل را آسان‌تر و کنترل بر کل کشور را کم‌هزینه‌تر می‌کرد» (بالدوین، ۱۳۹۶: ۳۴-۳۳).

تعمیق و پیشبرد سیاست تمرکز قدرت و عدم مشارکت مناطق پیرامونی و اقوام در ساختار قدرت و سرکوب نیروهای اجتماعی فعال در این مناطق توسط سلطنت نظامی پهلوی باعث ظهور ریشه‌های ساختاری عدم تعادل منطقه‌ای و پس از آن «نابرابری‌های قومی و انسانی» و نارضایتی

عمیق اجتماعی مردم مناطق پیرامونی در دوره پهلوی اول شد. سقوط چنین دولت اقتدارگرایی که با خشونت گسترده به‌طور موفقیت‌آمیزی ناامنی‌ها و هرج‌ومرج‌های ایلی و خیزش‌های منطقه‌ای را پایان داده بود، موجب انفجار نارضایتی‌های منطقه‌ای و قومی شد و زمینه شکل‌گیری و ظهور زود هنگام نهادهای مدنی و سازمان‌های سیاسی و اجتماعی مبتنی بر شکاف‌های قومی و با هدف تمرکززدایی و احیای قانون انجمن‌های ایالتی ولایتی را به وجود آورد.

هرچند در شکل‌گیری بحران‌های دهه ۱۳۲۰ در آذربایجان و کردستان، شوروی در چارچوب رقابت با نفوذ و حضور دول غربی و سیاست امتیازگری نفتی از دولت ایران نقش مؤثر و تعیین‌کننده‌ای داشت، ولی زمینه‌های گسترده نارضایتی ناشی از بسیج اجتماعی توده‌ها در این مناطق «حاشیه‌ای شده» را توسط نخبگان قومی و منطقه‌ای تسهیل می‌کرد. بر این مبنای، در شرایط خلأ قدرت که همراه با ظهور فضای باز سیاسی بود، جنبش‌های این دو منطقه را می‌توان واکنش مجدد پیرامون به الگوی ساخت مرکز و نیز ملت‌سازی مبتنی بر یکسان‌سازی هویتی- قومی و تمرکزگرایی متصلب اقتصادی و سیاسی- بوروکراتیک در دولت رضاشاه دانست که پیامد آن، زوال اختیارات و صلاحیت‌های محلی و منطقه‌ای و نظامی- امنیتی شدن مدیریت منطقه‌ای و سرکوب نهادهای جامعه مدنی و انتقال منابع اقتصادی و انسانی به مرکز بود. در واقع، این تلاش‌های مناطق «پیرامون‌شده» را می‌توان دومین واکنش سیاسی و اجتماعی پس از جنبش‌های منطقه‌ای عصر مشروطه دانست که برای تمرکززدایی، توزیع یا ساماندهی مجدد قدرت پس از سقوط سلطنت نظامی بیست ساله پدیدار شد که البته برخلاف دوره اول بیشتر صبغه هویتی- قوم‌گرایانه و سپس سیاسی- اقتصادی داشت.

مرحله سوم واکنش مناطق پیرامونی به سیاست‌های مرکز را می‌توان همزمان با فروپاشی پهلوی دوم و آغاز انقلاب اسلامی دانست. این واکنش‌ها در آستانه شکل‌گیری نظام حقوقی- سیاسی جدید خود را در صبغه منازعات هویتی و سیاسی نشان داد. در واقع، تحركات خودمختاری خواهانه در کردستان و دیگر جنبش‌های منطقه‌ای در خوزستان، آذربایجان، ترکمن صحرا و بلوچستان، به طور مشخص قیام و شورش علیه سیاست‌های مرکزگرایی اقتصادی و ناسیونالیسم فرهنگی دولت‌های پهلوی بود که زمینه پدیداری تنش و بحران بین مناطق پیرامونی و نظام نوپدید جمهوری اسلامی را به وجود آورد. بدین صورت، می‌توان گفت پس

از نیم قرن، الگوی ساخت سیاسی اقتدارگرا نه تنها زمینه تکوین «موقعیت مرکز-پیرامون» را به وجود آورد، بلکه توسعه ملی مرکزگرا و سیاست ملت‌سازی همراه با آن با سوالات و چالش‌های بزرگی مواجه شد.

#### ۴. بازیگران ساخت مرکز و نقش مناطق در راهبردهای توسعه

یکی از مؤلفه‌های مهمی که بر سرنوشت و الگوی ساخت مرکز در ایران تاثیر مهمی داشته، هویت بازیگران گذار به اقتدار سیاسی نوین و نیز ماهیت تعارضات بین اهداف و منافع کارگزاران مرکز و مناطق است. در این زمینه، مسئله مهم این است که آیا نخبگان سیاسی-نظامی، پیشتاز و کارگزار اصلی ساخت مرکز هستند یا نخبگان صنعتی و تجاری درصدد سامان‌بخشی به نظم سیاسی نوینی بوده‌اند. بسته به اینکه کدام یک از این نخبگان و کارگزاران، گذار به نظم نوین را راهبری کرده‌اند، سرنوشت نوسازی سیاسی، الگوی توزیع قدرت بین مرکز-پیرامون و نیز نظام مدیریت منطقه‌ای طبعاً سرنوشت متفاوتی پیدا کرده است.

در مورد تجربه ایران معاصر موضوع را بدین صورت می‌توان مفهوم‌بندی کرد که پیشتاز اصلاح کارکردهای دولت و حرکت به سمت دولت مقتدر در ایران، نخبگان سیاسی و نظامی مانند عباس میرزا و امیرکبیر در دوره قاجار و سپس روشنفکران و نخبگان سیاسی در دوره مشروطه و نهایتاً پروژه مشترک سه‌جانبه نخبگان سیاسی-فکری-نظامی در دوره پهلوی بوده‌اند که به «ابتکار فنی نخبگان» قابل تعبیر است؛ که این امر نیز همان‌گونه که در زمینه‌ها و اهداف ساخت مرکز اشاره شد، تحت تأثیر ایدئولوژی ملت‌سازی و تهدیدات امنیتی داخلی و خارجی بوده است. لذا در ایران طبقه اقتصادی-تجاری سرمایه‌دار با دغدغه‌های اقتصادی-صنعتی، پیشگام حرکت به سمت اصلاح ساختار قدرت نبوده و البته چنین توانایی را نیز نداشته است. در این چارچوب، نخبگان نظامی و سیاسی مرکز در گذار به فرایند جدید سیاسی به اقدامات گسترده‌ای مانند حذف تمام نهادها و اختیارات محلی و منطقه‌ای، یکپارچه‌سازی نیروهای نظامی، ایجاد زیر ساخت‌های سراسری اقتصاد و تجارت ملی، تأسیس نظام حقوقی واحد و به‌ویژه یکسان‌سازی نظام فرهنگی و ایجاد هویت واحد فرهنگی برای مردم و جامعه متکثر ایران پرداخت.

این فرایند را می‌توان مداخله و گسترش عمیق نفوذی دانست که در تاریخ بلندمدت سیاسی و اجتماعی ایران تجربه و پیشینه‌ای نداشت و به شدت درصدد تغییر صورت‌بندی نظام اجتماعی و فرهنگی و حتی الگوهای تاریخی حیات اقتصادی و تجاری بود. از این رو، کارگزاران «ساخت مرکز» در ایران، به ترتیب نخبگان سیاسی، فکری و نظامی هستند که بر مبنای الگوی دولت-ملت‌سازی در اروپای قرن ۱۹ درصدد سازمان‌دهی اقتدار سیاسی نوین برای رهایی از چندپارچگی اجتماعی و دولت ورشکسته بوده‌اند. البته همچنان که در پایتخت کارگزاران ساخت مرکز، نخبگان سیاسی- نظامی هستند، در مناطق پیرامونی نیز کنشگران اصلاح نظام ساختار سیاسی و نظام بوروکراتیک، نخبگان احزاب سیاسی و قومی منطقه‌ای بوده‌اند. بر همین مبنای بود که واکنش‌ها نسبت به سیاست‌های خاص دولت‌سازی بیشتر صبغه سیاسی- هویتی پیدا می‌کند و ماهیت تعارضات بین مرکز-پیرامون از دوره مشروطه تا انقلاب اسلامی نه اختلافات و تمایز رویکردها در حوزه راهبردهای اقتصادی- تجاری یا نظام اداری، بلکه بنیان سیاسی- هویتی داشته است.

بالدوین در گزارش «برنامه‌ریزی و توسعه در ایران» این فرایند متناقض را چنین تحلیل کرده است: «پیشرفت‌های اقتصادی دوره رضاشاه به شدت با فضای بسته سیاسی ایران و دولتی که آغازگر چنین دورانی بود، در تضاد قرار داشت. اقدامات او تأثیر پایداری بر الگوی سیاست‌گذاری و مدیریت ایرانی داشت، الگویی که تأثیر آن بر برنامه‌ریزی اقتصادی یکسره منفی بوده است. دستاوردهای اقتصادی دولت رضاشاه الگوی سنتی سیاست در ایران را که مبتنی بر ناکارایی، بی‌ثباتی و فساد بود، تغییر نداد» (بالدوین، ۱۳۹۶: ۳۸-۳۹).

در واقع، پس از شکست مشروطه، ساخت و تکوین «مرکز» صرفاً در چارچوب ترجیحات و اولویت‌های نخبگان نظامی و سیاسی مرکز انجام شد و هیچ‌گونه ارتباط تعاملی بین مناطق پیرامونی و این نخبگان برای سازمان‌دهی مجدد نهادهای دولت مرکزی و مناطق میسر نشد. بالدوین در گزارش خود نوشته است: «ویژگی برجسته سیاست و دولت در ایران آن است که این امور تقریباً در یک شهر هدایت می‌شوند؛ تهران. در ایران ۱۵ تا ۲۰ استان وجود دارد، اما هیچ استانی نیست که دارای قانون، نظام پارلمانی، مدیران برآمده از انتخابات، نظام مالی یا احزاب سیاسی خاص خود استان باشد. نهایت واحدهای سیاسی کشور ۲۷۵ شهرداری و ۴۵ هزار روستاست و تمام مسئولان اصلی استان‌ها و شهرداران

توسط وزارت کشور در تهران منصوب می‌شوند. شهرداری‌ها برای تأمین درآمدهای خود به شدت به دولت مرکزی وابسته هستند؛ درآمدی که برای ایفای کارکردهای مدرن مورد انتظار به میزان بسیار زیادی ناکافی است» (بالدوین، ۱۳۹۶: ۴۱-۴۰).

اختیارات ضعیف و فقدان صلاحیت‌های تصمیم‌گیری مناطق باعث شده که در چند دهه گذشته راهبردها و رویکردهای سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای همواره با دگرگونی‌های بنیادین مواجه شود و تغییر دولت‌ها، جریان‌ها و جناح‌های سیاسی، اولویت‌ها و استراتژی‌های متفاوت و بعضاً متناقضی را پیش روی مردم و نخبگان استان‌ها قرار دهد که اولاً، نسخه واحدی برای کل استان‌ها و مناطق با ظرفیت‌ها، مسائل و چالش‌های متفاوت ترسیم کرده‌اند و ثانیاً، اولویت‌ها، نیازها و فرصت‌های مناطق مورد غفلت و بی‌توجهی قرار گیرد.

جدول ۳. راهبردها و رویکردهای سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران (فرجی‌راد، کاظمیان، ۱۳۹۱: ۲۰۴)

عناصر و مؤلفه‌ها	بخشی	کالبدی و فیزیکی	آمایشی و فضایی	اقتصادی-اجتماعی	سلیقه‌ای آنی
تصمیم‌گیری برای توسعه	کاملاً متمرکز، توجه به عوامل و نهادهای استانی در برنامه‌های اخیر	متمرکز	متمرکز	تا حدودی غیرمتمرکز و توجه به نقش نهادهای محلی	کاملاً متمرکز و از بالا به پایین
مدیریت توسعه منطقه‌ای	متمرکز، توجه به عوامل و نهادهای استانی در برنامه‌های اخیر	متمرکز و نقش محدود نهادهای محلی در اجرای برنامه‌های توسعه	متمرکز؛ فقدان نهادهای خاصی در سطح ملی، استانی و محلی برای اجرای طرح آمایشی	تا حدودی غیرمتمرکز	متمرکز
رهبری محلی و منطقه‌ای	توجهی ندارد، در برنامه‌های اخیر در قالب شوراهای استانی و شهرستانی به این امر توجه شده است.	توجهی ندارد	توجهی ندارد. البته توجه به مباحثی مانند سرمایه اجتماعی و ظرفیت‌سازی	توجه به نقش عوامل و نهادهای سطح محلی (همچون شوراهای دهیاری‌ها، و نهادهای شهرستان)	وجود ندارد
عناصر نهادی	عدم توجه اساسی به این عناصر، و توجه بیشتر در برنامه‌های اخیر	وجود ندارد	به صورت بسیار محدود مورد توجه قرار می‌گیرد	سرمایه اجتماعی، توسعه نیروی انسانی و مشارکت را مورد توجه قرار می‌دهد.	بی‌توجه است



## نتیجه‌گیری

همان‌گونه که در تبیین بنیان‌های مفهومی و تئوریک الگوهای ساخت مرکز اشاره شد، ساخت متمرکز از نظر سیاسی و بوروکراتیک موجب شکل‌گیری نظام‌های مدیریت منطقه‌ای غیرمشارکتی و فاقد صلاحیت و اختیارات در عرصه سیاستگذاری و نظام حکمرانی محلی می‌شود. تداوم این روند در بلندمدت زمینه پدیداری موقعیتی به نام «پیرامون در حاشیه» و «مرکز در متن» می‌شود که ورود به این وضعیت و چرخه، زمینه تکوین توسعه ملی نامتوازن و ظهور مناطق نابرابر است. به عبارتی دیگر، روند پایداری و استمرار وضعیتی به نام «مرکز توسعه‌یافته در برابر پیرامون عقب‌مانده» نتیجه ساخت سیاسی - اداری متمرکز و نظام حکمرانی محلی بدون اختیارات و فاقد یکپارچگی مدیریتی است. چنین واقعیتی توسط اندیشمندان در قالب نظریه «مرکز-پیرامون» مفهوم‌بندی شده است که در بخش اول مقاله به ارکان مفهومی و یافته‌های نظری و تجربی آن اشاره شد.

در این چارچوب، ادعای نظری پژوهش این است که تجارب اکثر دولت‌های توسعه‌یافته یا در حال توسعه از جمله ایران پس از مشروطه نشان می‌دهد که ارتباط وثیقی بین ماهیت ساختار سیاسی - حقوقی دولت‌ها و نظام مدیریت منطقه‌ای وجود دارد و طبعاً الگوی نظام مدیریت منطقه‌ای به طور مستقیم و مؤثری نظام سیاستگذاری و راهبردهای توسعه منطقه‌ای را تعیین می‌کند. همان‌گونه که در جدول ۱ اشاره شد، راهبرد و رویکرد مشارکتی در نظام سیاستگذاری منطقه‌ای صرفاً در چارچوب الگوی ساخت دموکراتیک و مشارکتی «مرکز» میسر است و در نظام‌های متمرکز و اقتدارگرا، دستورالعمل‌های سلسله‌مراتبی و صرفاً یک‌سویه از بالا امکان نقش‌آفرینی نهادها، نخبگان، بخش خصوصی فعال و گروه‌های مرجع منطقه‌ای را در تدوین و تنظیم سیاست‌ها، اولویت‌ها و برنامه‌های محلی و منطقه‌ای میسر و ممکن نمی‌کند. از این رو، درک مختصات ساختار نظام مدیریت منطقه‌ای و تأثیر آن بر نظام سیاستگذاری منطقه‌ای اهمیت خاصی در این پژوهش دارد. همان‌گونه که جدول ۳ نشان می‌دهد، یافته‌های تطبیقی مطالعات مرتبط با توسعه منطقه‌ای در ایران و دیگر کشورها نیز بیان‌گر آن است که الگوها و فرایندهای توسعه منطقه‌ای به طور کاملی تحت تأثیر ساختار مشارکتی یا هرمی نظام مدیریت منطقه‌ای قرار دارد. این چارچوب در جدول ۴ خلاصه شده است.

جدول ۴. مختصات نظام مدیریت منطقه‌ای در ایران و برخی کشورهای منتخب  
(زیاری و محمدی، ۱۳۹۵: ۱۹۸-۱۹۵)

کشورهای منتخب	بریتانیا، مالزی، کره جنوبی، اتریش	ایران
عناصر مدیریت منطقه‌ای		
ساختار مدیریت منطقه‌ای	مبتنی بر نظام چندسطحی غیرمتمرکز	نظام سیاسی نیمه‌متمرکز با حاکمیت دولت مرکزی و نهادهای حکومتی
ساختار قانونی	نظام قانونی چندسطحی	ساختار قانونی متمرکز
اسناد قانونی	غلبه با قانون‌های منطقه‌ای	غلبه با قانون‌های ملی
ساختار تصمیم‌گیری	مشارکتی	متمرکز
ساختار سیاستگذاری منطقه‌ای	مبتنی بر مشارکت و شراکت منطقه‌ای	تصمیم‌گیری یک‌سویه و متمرکز
پویایی نظام مدیریتی	پایدار همراه با پویایی محتوایی	ناپایدار با تغییرات اداری
ساختار برنامه‌ریزی	برنامه‌ریزی یکپارچه و متنوع	برنامه‌ریزی غیریکپارچه و ثابت
ابزارهای برنامه‌ریزی و مدیریت	غلبه ابزارهای راهبردی، مشارکتی و هم‌پیوند	غلبه با طرح‌های جامع‌نگر کالبدی، بخشی و پاره پاره
سطح محلی برنامه‌ریزی	پرتنگ و محتوایی	ضعیف و شکلی
رویکردهای مدیریت منطقه‌ای	رویکرد راهبردی، مشارکتی با اعتقاد به حکمروایی	رویکرد جامع، غیرمشارکتی مبتنی بر فن‌سالاری و اعمال قدرت از بالا
ساختار نهادی	ساختار قوی شورایی با مشارکت فعال کنشگران اصلی	ساختار دولتی متمرکز بدون مشارکت کنشگران اصلی (دولت تنها بازیگر)
محتوای طرح‌های توسعه منطقه‌ای	تمرکز بر مسائل راهبردی و نتیجه اجرای طرح	تمرکز بر جامع مسائل و محصول شکلی طرح

بر اساس مختصات جدول ۴، عناصر الگوی نظام مدیریت و توسعه منطقه‌ای نسبتاً متعارف در دنیا و مقایسه آن با عناصر ساختار مدیریت منطقه‌ای در ایران چند تفاوت کلی را نشان می‌دهد. نخستین تفاوت، غلبه نظام تصمیم‌گیری سطح منطقه‌ای در نظام‌های غیرمتمرکز و مشارکتی است. تفاوت دوم، سازوکار عملیاتی مشارکت مردمی است. تفاوت سوم، وجود نهادهای مشورتی و تخصصی قدرتمند به عنوان بازوهای اصلی در سیاستگذاری و مدیریت توسعه منطقه‌ای است. این در حالی است که در الگوی توسعه منطقه‌ای در ایران، در تمام این عرصه‌ها نقش نهادهای مرکزی بسیار تعیین‌کننده بوده و نقش‌های مستقل و فعالی برای نهادهای منطقه‌ای تعریف نشده است.

در نظام‌های موفق، مدیریت توسعه منطقه‌ای به مثابه فرایندی مداوم، پویا و مشارکتی، مبتنی بر خواسته‌ها و تصمیمات اجتماعات محلی و راهبردی تلقی شده است. همچنین، اگر

افراد یا گروه‌ها تغییر یابند، سیاست‌های توسعه ملی و منطقه‌ای کمتر مخدوش می‌شوند یا تغییرات آنی می‌یابند. همان‌گونه که مناطق، متناسب با نیازها، توان‌ها و خواسته‌های منطقه‌ای به تدوین طرح و برنامه می‌پردازند و این برنامه‌ها از طریق ساختار نهادی محلی - منطقه‌ای، قوانین، ابزارهای متناسب و انعطاف‌پذیر اجرایی و برنامه‌های مالی و اقتصادی پشتیبانی می‌شوند. این در حالی است که در نظام متمرکز و بخشی مدیریت دولتی در ایران، واقعیت‌های توسعه منطقه‌ای مسیر متفاوتی از برنامه‌ریزی را طی می‌کند و در عمل نگرش به توسعه، کمی، سلیقه‌ای و از هم پاشیده است. با وجود شکل‌گیری ساختار بزرگ اداری، مناطق بیش از گذشته به نظام‌های مالی ملی و نیز تصمیمات سطح ملی وابسته شده‌اند. از این رو، الگوی مطلوب مدیریت توسعه منطقه‌ای باید دارای ساختاری با عملکرد یکپارچه و در عین حال واحدهای اجرایی و مدیریتی کوچک در سطح منطقه‌ای باشد. چنین هدفی از طریق ایجاد اجتماعات، نهادها، ابزارها و اقدام‌های هوشمند و مبتنی بر اقدام مشترک امکان تحقق دارد.

این در حالی است که در نظام حکمرانی محلی غیرمشارکتی، ظرفیت‌های اقتصادی، اجتماعی و محیطی و همچنین ضعف‌ها و مشکلات مناطق در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی نادیده گرفته می‌شوند. این امر موجب شده تا راهبردهای توسعه منطقه‌ای در ایران همواره با دگرگونی‌ها و فراز و نشیب‌های غیرهدفمند متأثر از مرکز مواجه باشد. در چند دهه گذشته، اولاً، تنظیم راهبردها در نظام مدیریت کشور کاملاً متمرکز و غیرمشارکتی بوده است. از این رو، نظام مدیریت منطقه‌ای نقش معین و مؤثری در شکل‌گیری راهبردهای توسعه منطقه‌ای نداشته است. ثانیاً، چون این راهبردها مبتنی بر نظام ادراک راهبردی و سیاستگذاری نخبگان و نهادهای مرکز بوده، در حل مسائل و نیز رشد و توسعه مناطق چندان کارآمد نبوده است. هرچند این راهبردها به لحاظ رویکردی فراز و نشیب زیادی داشته است، ولی ویژگی‌های یادشده تغییر چندانی در تحول روندهای توسعه منطقه‌ای نداشته است. ثالثاً، فارغ از ضرورت‌ها، نیازها و اولویت‌های مناطق به شدت تحت تأثیر ترجیحات، تحولات سیاسی و تغییر مستمر جریان‌های قدرت در مرکز بوده و بر همین مبنا، این راهبردها همواره مبتنی بر آزمون و خطاهای مکرر به هزینه مردم مناطق پیرامونی بوده است.

## منابع

- آبراهامیان، یرواند (۱۳۸۳) *ایران بین دو انقلاب*، ترجمه کاظم فیروزمند و دیگران، چاپ هشتم، تهران: نشر مرکز.
- آتابکی، تورج (۱۳۷۶) *آذربایجان در ایران معاصر*، ترجمه محمدکریم اشراق، تهران: توس.
- ازغندی، سید علیرضا (۱۳۸۴) *تاریخ تحولات سیاسی و اجتماعی ایران ۵۷ - ۱۳۲۰*، تهران: سمت.
- بدیع، برتران (۱۳۹۳) *توسعه سیاسی*، ترجمه احمد نقیب زاده، نشر قومس، چاپ هفتمنطقه‌ای
- برینگتون، مور (۱۳۹۵) *ریشه‌های دیکتاتوری و دموکراسی*، ترجمه حسین بشیریه، تهران: مرکز نشر دانشگاهی.
- بشیریه، حسین (۱۳۸۰) *موانع توسعه سیاسی در ایران*، تهران: نشر گام نو.
- بشیریه، حسین (۱۳۸۲) *عقل در سیاست*، تهران: نگاه معاصر.
- توفیق، ابراهیم (بهار ۱۳۸۵) مدرنیسم شبه پاتریمونیاالیسم، *جامعه‌شناسی ایران*، سال هفتم، شماره ۱.
- پرتوی، اصغر (۱۳۷۹) *نقش ملی‌گرایی و اسلام در ایجاد هویت مشترک: ملت‌سازی در دوره پهلوی و جمهوری اسلامی*، پایان‌نامه دکتری، دانشگاه امام صادق.
- زیاری، کرامت‌الله (۱۳۹۶) *اصول و روش‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای*، انتشارات دانشگاه تهران
- زیاری، کرامت‌الله و محمدی، علیرضا (۱۳۹۶) *مدیریت توسعه منطقه‌ای با تأکید بر ایران*، انتشارات دانشگاه تهران.
- سیف‌الدینی، فرانک (۱۳۸۵) *فرهنگ واژگان برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای*، چاپ نخست، تهران: انتشارات ایژ.
- صرافی، منطقه‌ای (۱۳۷۷) *میانی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای*، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- کاتوزیان، محمد علی (۱۳۷۲) *مصدق و نبرد قدرت در ایران*، ترجمه احمد تدین، تهران: رسا.
- کاتوزیان، محمد علی (۱۳۸۱) *تضاد دولت و ملت، نظریه تاریخ و سیاست در ایران*، علیرضا طیب، تهران: نی
- کلانتری، خلیل (۱۳۷۷) *شناسایی مناطق عقب مانده در ایران، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی*، شماره ۴۸.
- کلانتری، خلیل و عبدالله زاده، غلامحسین (۱۳۹۴) *برنامه‌ریزی فضایی و آمایش سرزمین*، تهران: فرهنگ صبا.
- فرجی، امین و همکاران (۱۳۹۵) *درآمدی بر الگوی مدیریت منطقه در ایران*، تهران: انتشارات جهاد دانشگاهی.
- فرجی‌راد، خ، کاظمیان، غ (۱۳۹۱) *توسعه محلی و منطقه‌ای از منظر رویکرد نهادی*، تهران: انتشارات جهادی دانشگاهی.
- Binder L. (1966) *The Ideological Revolution in the Middle- East*, New York, Willy
- Brewer G., Brunner R., (1975), **Political Development and Change**, New York, Free press,
- Cf Zolberg A. (1968) "The Structure of Political Conflict in The New State of Tropical Africa", **American Political Science Review**, No. 1.
- Eisenstaedt. S. (1966) **Modernization: Protest and Change**, Englewood Cliffs, Prentices Hall
- Eisenstaedt. S. Rokkan. S. (1973) **Building States and Nation, Beverly Hills**, Sage Publications,
- Friedman, j. (1972) **Regional development policy: a case study of Venezuela**, Cambridge, mass: MIT Press
- Hasin, S.R. (1982) "Inter-Regional Linkages and Economic Regionalization" **Indian Regional Science**, Vol.2, No 1.

- Kalantari Khalil (1988) **Regional Disparities in Development Process** (A Comparative Study of The Pre – and Post Revolution Iran). Panjab University, India.
- Gallent, N., Kim, K.S. (2001) Land Zoning and Local Discretion in the Korean Planning System, **Land Use Policy**, Volume. 18, No. 3.
- Neil Adams and Neil Harris (2005) Best Practice Guideline for Regional Development Strategies, [https://orca.cf.ac.uk/32119/1/GRIDS\\_Best\\_Practice\\_Guidelines\\_for\\_Regional\\_Development\\_Strategies\\_GRIDS.pdf](https://orca.cf.ac.uk/32119/1/GRIDS_Best_Practice_Guidelines_for_Regional_Development_Strategies_GRIDS.pdf)
- Tomaney, John (2009) **The future of regional policy**(ed), Smith Institute.





پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی  
پرتال جامع علوم انسانی