

تبیین پیامدهای گفتمان جهانی گرای بر الگوی حکمروایی قلمروی کلانشهر تهران

احمد پوراحمد^۱، حجت‌اله رحیمی^{۲*}، ابوالفضل مشکینی^۳، حسین حاتمی‌نژاد^۴

^۱استاد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران

^۲عضو هیات‌علمی گروه جغرافیا، دانشگاه یزد

^۳استادیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس

^۴استادیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران

تاریخ دریافت: ۹۴/۲/۱۶؛ تاریخ پذیرش: ۹۴/۴/۱۴

چکیده

در سال‌های اخیر گفتمان جهانی‌گرایی به گفتمان غالب در بسیاری از کشورها تبدیل شده و الگوهای حکمروایی حاکم بر فضای جغرافیایی را با میانجی‌گری دولت در سطوح مختلف فضایی متأثر کرده است. بر اساس این چشم‌انداز، هدف اصلی این پژوهش تبیین پیامدهای گفتمان جهانی‌گرایی بر الگوی حکمروایی قلمروی کلانشهر تهران است. با توجه به هدف پژوهش، از روش تحلیل گفتمان انتقادی که یک روش کیفی به شمار می‌رود، برای تحلیل داده‌ها استفاده شده است. تحلیل گفتمانی برنامه‌های توسعه کشور نشان می‌دهد که ساختارهای خاص و کلان اقتصادی، به‌ویژه استمرار کسری بودجه، افزایش تورم و افزایش مخارج عمومی به‌تدریج و در فاصله زمانی ۱۳۹۲-۱۳۶۸ باعث مفصل‌بندی، نهادینه‌سازی و عملیات‌سازی مؤلفه‌های گفتمان جهانی‌گرایی در برنامه‌های توسعه ملی شده است. دولت بر اساس این گفتمان به‌تدریج از تأمین برخی خدمات عمومی عقب‌نشینی و آن‌ها را به شهرداری تهران واگذار کرد. انتقال مسئولیت‌های مالی و مدیریتی از دولت به شهرداری باعث شده است که شهرداری به دلیل محدودیت‌های مالی و فقدان سازمان‌دهی تشکلی اجتماعی ضدرانت شهری به‌سوی الگوی مدیریت شهری رانتیر حرکت کند و به تبع آن، ویژگی قلمرومندی شهرداری تشدید و کارکرد فضا در نظام معادلات مالی آن برجسته شود. در این میان، کدگذاری و مونتاژ قلمروی از طریق برنامه‌های توسعه شهری ابزار اصلی شهرداری برای راهبرد قلمروسازی و پاسخ به ویژگی تشدیدشونده قلمرومندی است. شهرهای موجود در ناحیه کلانشهری تهران نیز برمبنای همین منطق گفتمانی برای تصرف فضا رقابت می‌کنند و این فرآیند باعث می‌شود که دستیابی به الگوهای مشارکتی برای حل مسائل منطقه‌ای دشوار گردد.

واژه‌های کلیدی: گفتمان جهانی‌گرایی، حکمروایی قلمروی، قلمرومندی، دولت، شهرداری تهران.

مقدمه

است. معمولاً ظهور گفتمان‌های جدید را باید در ناهماهنگی میان نیروهای موجود اقتصادی در امر تولید جستجو کرد. این شرایط دانش زمینه‌ای دولت را تحت تأثیر قرار می‌دهد و از این طریق به مفصل‌بندی یک گفتمان جدید کمک می‌کنند. زمانی که راهبردهای اقتصادی موجود پاسخگوی مسئله انباشت سرمایه نباشد، کنکاش برای نوآوری‌های فضایی، اقتصادی و تکنولوژیکی گریزناپذیر است. به همین دلیل گفتمان جهانی‌گرایی را باید برآیند تفسیر دولت‌ها و سیاستمداران دهه ۱۹۷۰ از ناکامی‌های

پس از بحران اقتصادی در دهه ۱۹۷۰، گفتمان توسعه و حکمروایی در بسیاری از دولت‌ها شاهد تحولات چشمگیری بوده است. به زعم هاروی شاید مورخان آینده به سال‌های ۱۹۷۸-۱۹۸۰ به‌عنوان نقطه چرخشی انقلابی در تاریخ اقتصادی و اجتماعی جهان نظر بيفکنند (Harvey, 2005:1). این سال‌ها مترداف با مفصل‌بندی گفتمان دولت جهانی‌گرا و طرد تدریجی گفتمان دولت توسعه‌گرا در کشورهای نئولیبرال و گسترش و انتشار آن به سایر کشورها

اقتصادی فوردیسم^۱ و اقتصاد کینزی^۲ تلقی کرد.

مخارج بالای دولت نسبت به درآمد آن به‌عنوان یکی از علل افزایش تورم رکودی در مدل اقتصاد کینزی مطرح شد و کاهش مخارج عمومی به‌مثابه یکی از گزینه‌ها، موردقبول دولت‌ها قرار گرفت (جانستون، ۱۳۷۹: ۳۳۴). به دنبال آن، بودجه دولت‌های محلی و نهادهای منطقه‌ای کاهش یافت. در این میان، دولت‌های محلی راهبردهای متفاوتی را برای مواجهه با مسئله کاهش بودجه عمومی انتخاب کردند: (۱) اصلاحات قلمروی بر اساس یکپارچه‌سازی شهرداری‌ها در قالب یک واحد مدیریتی بزرگ‌تر یکی از نخستین راهبردهایی بود که به‌ویژه در بریتانیا، سوئد و آلمان به کار گرفته شد؛ (۲) ایجاد محدودیت عملکردی برای دولت محلی و توزیع مسئولیت‌ها در سطوح مختلف دولتی که در فرانسه و هلند به کار گرفته شد؛ (۳) مشارکت مؤسسات عمومی و خصوصی که از دهه ۱۹۸۰ با الهام از ایدئولوژی راست جدید^۳ و جنبش مدیریت شهری نوین در سراسر اروپا متداول شد و؛ (۴) راهبرد مشارکت دولت‌های محلی از جمله مهم‌ترین راهبردهای دولت محلی به شمار می‌رود (Hulst and Montfort, 2007:4-7).

یکی از راه‌های درک علل اتخاذ این راهبردها تکیه بر نظریه دولت، به‌ویژه مباحث اخیر پیرامون سیاست‌گذاری‌های دولت جهانی‌گرا و نقش سازمان-یابی مجدد دولت در دستیابی به این راهبردها است. این سیاست‌ها تا حدودی مستلزم انتقال برخی از عملکردها از سطح دولت-ملت و شکل‌دهی مجدد به حکمروایی فراملی، منطقه‌ای و محلی هستند (Allmendinger et al., 2009: 619). در این میان، نواحی کلان‌شهری به‌دلیل تمرکز فزاینده تولید و مصرف، نقشی کانونی در تحقق راهبردهای دولت جهانی‌سازی دارند. بر این اساس، برخی از پژوهشگران معتقدند قرن بیست و یکم قرن نواحی کلان‌شهری است (Heinelt et al., 2005: 1) و آنچه بیش از همه در این نواحی اهمیت دارد، کلان‌شهرهای مرکزی به

عنوان نقاط کانونی این نواحی هستند. بر این اساس می‌توان شاهد ارتباط تنگاتنگی میان گفتمان جهانی‌گرایی دولت‌های معاصر و الگوهای حکمروایی قلمروی کلان‌شهرهای مرکزی آن‌ها بود (ر.ک: Brenner et al., 2002:4; Collin et al., 2002:317).

با وجود ارتباط تنگاتنگ میان انواع گفتمان‌های اقتصادی دولت با الگوهای حکمروایی قلمروی کلان‌شهرها، مطالعات اندکی درباره کلان‌شهرهای ایران و نیروهای اثرگذار بر تحول این الگوها وجود دارد. حکمروایی قلمروی را می‌توان به‌مثابه مدیریت، سیاست و سیاست‌گذاری قلمروی در سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی تعریف کرد. حکمروایی قلمروی درباره تعداد سطوح دولت، نحوه ترسیم این مرزهای فضایی و توزیع عملکرد و قدرت در این سطوح صحبت می‌کند. همچنین، حکمروایی قلمروی به تحلیل الگوهای همکاری [و رقابت] میان واحدهای قلمروی مختلف و نیز همکاری [و رقابت] میان بازیگران دولتی و غیردولتی می‌پردازد (Lidström, 2007:499). به این منظور، هدف این پژوهش تحلیل و تبیین سازوکارهای مفصل‌بندی گفتمان دولت جهانی‌گرا و پیامدهای آن بر الگوی حکمروایی قلمروی کلان‌شهر تهران است. در این پژوهش از میان مؤلفه‌های گوناگون گفتمان جهانی‌گرایی، بُعد خصوصی‌سازی این گفتمان بیشتر مورد تأکید است، زیرا خصوصی‌سازی دال مرکزی گفتمان جهانی‌گرایی است و سایر مؤلفه‌های گفتمانی پیرامون آن مفصل‌بندی شده‌اند. با این مقدمه، پژوهش به‌طور خاص بر سه پرسش اصلی متمرکز می‌شود: (۱) مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده گفتمان جهانی‌گرایی از منظر اقتصادی و فضایی بر اساس کدام سازوکارهای کلان اجتماعی مفصل‌بندی و نهادینه شده‌اند؟ (۲) گفتمان جهانی‌گرایی چه پیامدهایی بر الگوی حکمروایی قلمروی شهرداری تهران دارد؟ (۳) شهرداری تهران چه راهبردهای قلمروی را بر اساس گفتمان جهانی‌گرایی انتخاب می‌کند؟

به این منظور، پس از تدوین زمینه‌های نظری و مفهومی برای درک مفهوم حکمروایی قلمروی و تشریح روش‌شناسی پژوهش، فرآیند مفصل‌بندی و

1. Fordism
2. Keynesian economics
3. the New Right

در سال ۱۹۷۳ و افزایش بیکاری ناشی از نرخ رشد جمعیتی بالا بود که خارج از کنترل گفتمان اقتصاد کینزی قرار داشتند. اما این عقیده که اقتصاد کینزی از کاستی برخوردار است و بهتر است کنار گذاشته شود (Peet and Hartwick, 2009:78) از طریق نظریه پردازان نئولیبرال مانند هایک^۲ و فریدمن^۳ تفسیر شد و مشوق‌های فکری آن‌ها همراه با تغییرات گسترده در افکار سیاسی رهبرانی مانند خانم تاچر و ریگان^۴، زمینه خلق جهان اجتماعی جدیدی را فراهم کرد. بحران اقتصادی در دهه ۱۹۸۰ ابعاد جدیدی پیدا کرد و منجر به شکل‌گیری مراحل نوینی از تغییرات صنعتی و آرایش‌بندی قلمروی دولت شد و بسیاری از دولت-ملت‌های اروپایی سیاست‌های اقتصاد کینزی را به نفع سیاست‌های اصالت پول رها کردند. سرانجام، از دهه ۱۹۸۰ توافق‌نامه‌های سیاسی از قبیل تقویت مجدد دولت رفاه، آزادسازی تجارت، خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی نه تنها در بریتانیا و آلمان غربی، بلکه در بسیاری از کشورهای سوسیال-دموکرات و سوسیال مسیحی - دموکرات مانند هلند، بلژیک، فرانسه، اسپانیا، دانمارک و سوئد مورد پذیرش واقع شد (Brenner, 2004:468).

از نظر هاروی درک فرایند انتقال به جهانی‌گرایی به‌عنوان یک پروژه انتظام‌بخش متضمن توجه به عنصر طبقه است. نارضایتی حاصل از بحران سرمایه از طریق تورم رکودی دهه ۱۹۷۰ آن گونه بود که نه تنها برای نخبگان اقتصادی و سیاسی تهدیدی سیاسی بود، بلکه یک تهدید اقتصادی نیز برای موقعیت آن‌ها احساس می‌شد (Harvey, 2005:13). طبقات بالای اقتصادی در پی سقوط شاخص‌های رشد اقتصادی در همه جا احساس تهدید کردند و برای بقای خودشان از نابودی سیاسی و اقتصادی مجبور بودند که قاطعانه عمل کنند (همان: ۱۵). به نظر می‌رسد در آن دوره زمانی، گفتمان جهانی‌گرایی در جدال گفتمانی با بدیل‌های دیگر توانست سلطه خود را بر جامعه و رفع بحران به دست آورد.

نهادینه‌سازی دولت جهانی‌گرا در ایران تبیین خواهد شد. سپس، پیامدهای این گفتمان بر الگوی حکمروایی قلمروی تبیین می‌شود و در گام آخر، راهبردهای قلمروی شهرداری تهران بر اساس گفتمان دولت جهانی‌گرایی تشریح می‌شود.

مبانی نظری و مفهومی پژوهش: بسیاری از پژوهشگران معتقدند سال‌های ۱۹۸۰-۱۹۷۸ آغاز یک چرخش اساسی در تحول گفتمان اقتصادی دولت‌ها محسوب می‌شود (Brenner et al., 2002:3; Willis et al., 2008:1; Harvey, 2005:1; Leitner et al., 2007:1256; Pike et al., 2007:31). تحول گفتمانی در راهبردهای اقتصادی دولت‌ها از آنجا ناشی می‌شد که گفتمان اقتصادی دوره فوردیسم قادر به حل مسئله انباشت سرمایه نبود. تحت این شرایط تلاش برای نوآوری‌های نهادی، فضایی و تکنولوژیکی گریزناپذیر بود و ظهور گفتمان دولت جهانی‌سازی نتیجه نهایی این کوشش‌ها و نوآوری‌ها به شمار می‌رود. لازم است میان دو واژه جهانی‌شدن و جهانی‌گرایی تمایز قائل شویم. جهانی‌شدن نوعی فرآیند تغییر است که اقتصاد، فرهنگ و محیط زیست را در سطح محلی و جهانی متأثر کرده است و جهانی‌گرایی تفسیر و اندیشه‌مندی سیاسی و اجتماعی ساختمان درباره این فرآیند است (O'Riordan and Church, 2001:3).

اتفاق اثرگذاری که در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ در قلب اقتصاد کینزی یعنی بریتانیا رخ داد این بود که میزان بهره‌وری نیروی کار در حالی رو به کاهش بود که میزان تورم افزایش می‌یافت و این مسئله به کاهش نرخ رشد و افزایش بیکاری منجر شده بود. به این منظور، تعمیق کنترل و نظم دولتی اقتصاد از طریق راهبردهای صنفی^۱ سوسیالیستی یا آزادسازی قدرت تجارت و تثبیت مجدد آزادی بازار به مثابه دو جایگزین برای نظام از کارافتاده و غلبه بر بحران پیش‌آمده مطرح شدند (Harvey, 2005:10-12). اگرچه برخی از عوامل بحران اقتصادی در دهه ۱۹۷۰ ناشی از مسائل اساسی مانند افزایش قیمت نفت اوپک

2. Hayek
3. Friedman
4. Thatcher and Reagan

1. Corporatist strategies

دولت و انتقال قدرت به سطوح محلی منجر شد. در این فرآیند، دولت محلی در حالی مسئولیت‌ها و اختیارات بیشتری را به دست آورد که با کاهش بودجه مرکزی مواجه بود و برای افزایش و جذب سرمایه در شهرها با محدودیت منابع مالی مواجه شد. دولت محلی برای کاهش هزینه‌های تأمین خدمات و تسهیلات عمومی با بخش خصوصی پیوند برقرار کرد و مشارکت بخش خصوصی در مدیریت شهرها افزایش یافت. اگرچه راهبردهای مشارکتی با بخش خصوصی ظرفیت حکمروایی مسئولان محلی را افزایش داد، اما نهادهای محلی را در معرض فشارهای سیاسی برآمده از جانب بخش خصوصی قرار داد (Pierre, 1999:375) و به همان نسبت آن‌ها را در برابر فشارهای سیاسی دولت مرکزی مقاوم کرد.

میزان سود و درآمدهای رژیم‌های شهری به بهره‌گیری از مزیت‌های نسبی، صرفه‌جویی‌های ناشی از تجمع و صرفه‌جویی‌های ناشی از تولید داخلی بستگی دارد و هر فرایندی که سبب کاهش این درآمدها شود، باعث کاهش رشد شهر می‌شود. درون‌دادهای یک سیستم شهری شامل طیف متنوعی از فعالیت، سرمایه و جمعیت است که به کار گرفته می‌شوند تا میزان معینی از سرمایه و سود را تولید کنند. میزان ورودی‌ها متناسب با فضاهای قابل‌دسترس برای جمعیت و فعالیت است و زمانی که فضاهای موجود اشباع شوند، میزان جذب بیشتر سرمایه و جمعیت برای شهرهای مرکزی محدود می‌شود.

رشد اقتصادی در خلأ فضایی صورت نمی‌گیرد، بلکه نیازمند تولید و بازتولید فضا است. هرچه میزان سرمایه در گردش افزایش یابد به همان اندازه نیازمند فضاهای تجاری، فضاهای مالی، فضاهای ارتباطی، فضاهای اسکان نیروی کار است. گسترش قلمرو فضایی شهرها به دلیل استمراربخشی به استفاده از صرفه‌جویی‌های ناشی از تجمع است. صرفه‌جویی‌های ناشی از تجمع به همراه بهره‌گیری از مزیت‌های نسبی و صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس تولید داخلی شرط لازم برای استمرار انباشت سرمایه در شهرها است و بهره‌گیری از این عوامل همواره به فضا نیاز دارد.

پک و دیگران، هاروی و لارنر معتقدند که جهانی‌گرایی یک نظریه فراگیر است (Peck et al., 2002:380; Larner, 2003:509; Harvey, 2005:2). برخی از پژوهشگران بر اساس این دیدگاه که جهانی‌گرایی قابل‌شناسایی و بنیان رویکرد دولت‌ها در عصر معاصر است، مجموعه ابزارهای تشکیل‌دهنده سیاست‌گذاری جهانی‌گرایی را به صورت زیر جمع‌بندی کرده‌اند (Peck, 2001:448; Peet and Hartwick, 2003:3; Stiglitz, 2009: 85): ۱) نظم مالی و کاهش کسری بودجه دولتی؛ ۲) کاهش مخارج عمومی دولت؛ ۳) اصلاح مالیات از طریق گسترش پایه مالیات و کاهش نرخ مالیات؛ ۴) تعیین نرخ بهره از طریق سازوکارهای بازار؛ ۵) حمایت از نرخ مبادله رقابتی و بدون تورم‌زایی؛ ۶) آزادسازی تجارت و حذف قوانین گمرکی؛ ۷) تشویق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی؛ ۸) خصوصی‌سازی اقتصادی؛ ۹) مقررات زدایی؛ ۱۰) تأمین حقوق مالکیت.

تا پیش از این، نهادهای منطقه‌ای قدرت خود را با تکیه بر بودجه مرکزی بر سطوح محلی اعمال می‌کردند، اما نقش نهادهای محلی از آن پس و همزمان با کاهش بودجه دولت مرکزی و تضعیف نهادهای منطقه‌ای افزایش یافت. به تدریج، نهادهای منطقه‌ای قدرت تصمیم‌گیری را از دست دادند و دولت محلی به‌عنوان کانون استراتژیک گفتمان دولت جهانی‌گرا انتخاب شد. دولت‌های محلی برای مواجهه با مشکلات ناشی از کاهش بودجه عمومی راهبردهای متفاوتی انتخاب کردند (Hulst and Montfort, 2007: 4-7): ۱) الحاق قلمروی؛ ۲) توزیع مسئولیت‌ها در سطوح مختلف دولتی؛ ۳) مشارکت مؤسسات عمومی و خصوصی؛ ۴) مشارکت دولت‌های محلی در یک ناحیه. با توجه به اهداف این پژوهش، این مقاله صرفاً بر راهبرد سوم متمرکز می‌شود.

از سال‌های ۱۹۷۰ به بعد، تغییر گفتمان اقتصادی دولت‌ها به افزایش تعداد واحدهای دولت محلی منجر شد و آن‌ها را وارد یک فرآیند رقابتی کرد. این فرآیند باعث تسریع شکل‌گیری رژیم‌های شهری شد. بحران اقتصادی دهه ۱۹۷۰ به بازمقیاس‌سازی جغرافیایی نظم

داشته باشد به کدگذاری و مونتاژ فضاهای پیرامونی اقدام می‌کنند و در برابر هرگونه فرایندهای بازقلمروسازی که به منجر به کاهش فضای اعمال قدرت آن‌ها بشود و آن‌ها را از نظر کنترل جریان‌های سرمایه در بخش زمین و مسکن محدود کند، واکنش نشان می‌دهند. الحاق اراضی شهری از طریق فرایند کدگذاری و مونتاژ قلمروی سبب می‌شود که شهر مرکزی فضاهای بیشتری برای جذب جمعیت و فعالیت به دست آورد و جریان افزایش درآمد و سرمایه که مطلوب رژیم شهری است، استمرار پیدا کند.

روش‌شناسی پژوهش

در این پژوهش به منظور تبیین و تحلیل روابط میان گفتمان جهانی گرایی و الگوی حکمروایی قلمروی کلانشهر تهران به طور عمده از روش تحلیل گفتمان انتقادی فرکلاف استفاده می‌شود. اصطلاح تحلیل گفتمان برای اولین بار در سال ۱۹۵۲ توسط زلیگ هریس^۲ وضع شد (Paltridge, 2008:2-3) اما از دهه ۱۹۷۰ بود که نوعی از تحلیل گفتمان ظهور کرد که نقش زبان را در ساختاربخشی روابط قدرت به رسمیت شناخت (Wodak, 2002:13). تعریف گفتمان مستلزم توجه به سه بُعد اصلی یعنی کاربرد زبان، برقراری ارتباط میان باورها و تعامل در موقعیت‌های اجتماعی است (وان‌دایک، ۱۳۸۲، ۱۷). تحلیل گفتمان نقطه عزیمت خود را از مفهوم موقعیت‌مندی زبان آغاز می‌کند (پالمر، ۱۳۶۶: ۸۷) و به این نتیجه ختم می‌شود که گزاره‌ها، کلمات و عبارات مورد استفاده کنشگران به این نکته بستگی دارند که توسط چه کسی، به نفع یا علیه چه کسی یا چه چیزی، برای به‌دست آوردن چه چیزی و کی و کجا بیان شده‌اند (مک‌دانل، ۱۳۸۰: ۵۶). مدل فرکلاف در سه سطح سازمان‌دهی شده است. او در سطح اول سه بُعد اصلی را پیشنهاد می‌کند. این سه بخش شامل تحلیل واژگان، تحلیل دستور و تحلیل ساخت‌های متنی می‌شوند (Fairclough, 1989: 110-113). او سطح دوم را در قالب دو بُعد کلی شامل تحلیل بافت متن (نظم‌های

تمرکززدایی جمعیت از شهرهای مرکزی به شهرهای پیرامونی به دلیل افزایش قیمت فضاهای شهری، حومه‌نشینی یا مداخله دولت در نظام برنامه‌ریزی شهری مهم‌ترین فرایندی است که سبب کاهش درآمدهای شهرهای مرکزی می‌شود.

واقعیت این است که فرایند حومه‌نشینی مترادف با پایان همبستگی عملکردی شهر مرکزی و شهرهای حومه‌ای نیست، بلکه شهرهای مرکزی به دلیل وجود فرصت‌های شغلی، جذاب‌ترین شهر برای مهاجران هستند ولیکن اجاره مسکن بالا و هزینه‌های بالای خدمات به مثابه عوامل رکودی عمل می‌کنند (Meshkini and Rahimi, 2011:381) و مانع سکونت مهاجران در شهر مرکزی می‌شوند.

ساکنان شهرهای حومه‌ای که در شهر مرکزی کار می‌کنند از خدمات شهر مرکزی استفاده می‌کنند. به این دلیل که عوارض شهری به‌ندرت همه هزینه‌های تأمین خدمات را پوشش می‌دهد، ساکنان شهر مرکزی به‌طور رایگان به ساکنان حومه‌ها یارانه می‌پردازند. اگرچه ساکنان حومه‌ها از طریق فرایندهای مصرف و تولید کالا و سرمایه به افزایش مبنای مالیاتی شهر مرکزی کمک می‌کنند، اما به نظر می‌رسد این فرایند بیشتر به نفع شهرهای حومه‌ای تمام می‌شود (Pacione, 2005:491). رژیم شهری برای کنترل تحرکات فضایی گسترده افراد، سرمایه، کالاها و پیامدهای مطلوب یا نامطلوب اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی آن، تصرف درآمدهای ناشی از فروش زمین، تراکم زمین و کارهای عمرانی همواره تمایل به مونتاژ^۱ فضا در واحدهای قلمروی تحت کنترل خود دارد. برای این که سرمایه‌گذار حاضر به سرمایه‌گذاری در یک پروژه بشود باید زمان بازگشت سود تا حد ممکن کاهش بیابد (Begg, 2002:188) و شهرداری‌ها به‌عنوان نهادهای غیردولتی، به‌طور منطقی به دنبال شناسایی فعالیت‌هایی هستند که دوره بازگشت سود آن فعالیت‌ها پایین است و مسلماً بازار زمین و مسکن یکی از حوزه‌هایی است که با اقبال روبرو می‌شود. بر اساس این سازوکارها، شهرداری‌ها تا آنجا که امکان

افزون بر این، میزان نرخ رشد جمعیت کشور در فاصله زمانی ۱۳۶۸-۱۳۵۷ نزدیک ۳/۲۱ درصد بود و بدیهی است که بر تقاضای بازار کار در سال‌های آینده افزوده خواهد شد (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۲). از سوی دیگر، میزان سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها کاهش یافته بود و بخش عمده‌ای از بودجه دولت به هزینه‌های مصرفی اختصاص یافت. استمرار فرآیند مذکور می‌توانست به افزایش تقاضای مصرف کل جامعه بیانجامد و موجب تورم رکودی و بحران مشروعیت سیاسی شود.

در نتیجه، ساختارهای اقتصادی در اولین دهه انقلاب اسلامی به گونه‌ای بود که زمینه‌های اجتماعی طرح گفتمان جهانی‌گرایی را تقویت می‌کرد و برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲) بستر قانونی لازم را برای مفصل‌بندی این گفتمان فراهم کرد. به بیان دیگر، عدم توفیق اقتصادی دولت، زمینه حضور بخش خصوصی را در اقتصاد فراهم کرد.

در این راستا، سیاست واگذاری شرکت‌های دولتی و خصوصی‌کردن آن‌ها براساس اصل ۴۴ قانون اساسی و مفاد تبصره ۳۲ قانون برنامه اول صورت‌بندی شد. مهم‌ترین سیاست‌های دولت پنجم در برنامه اول و دوم توسعه شامل سیاست تعدیل ساختاری (آزادسازی قیمت‌ها و نرخ ارز و اجرای خصوصی‌سازی) بود. همچنین موضوع واگذاری سهام صنایع دولتی (به استثنای صنایع بزرگ و مادر)، تدوین حدود فعالیت دولت و انتقال وظایف غیرضروری به بخش غیردولتی در بندهای ۳۷-۴، ۸-۱، ۸-۲ و ۸-۳ قانون مطرح شد. مؤلفه‌های جهانی‌گرایی در برنامه دوم نیز پیگیری شد و بر اساس بند ۴۱ برنامه دوم، سیاست «اصلاح مقررات، ارائه تسهیلات بانکی، تکمیل سرمایه‌گذاری زیربنایی، توسعه ارتباطات و ترویج ساختارهای صنعتی، تحقیقاتی و پیمان‌کاری» برای «جلب مشارکت بیشتر بخش‌های خصوصی و تعاونی» در توسعه اقتصادی مورد توجه قرار گرفت.

اگرچه دولت‌های پنجم و ششم توانستند بسترهای قانونی اولیه را برای صورت‌بندی گفتمان جهانی‌گرایی فراهم کنند، هنوز عوامل نهادی لازم برای تحقق آن

اجتماعی و اندرکنش‌های تاریخی^۱ و تحلیل متن (ظاهر کلام، معنای کلام، برقراری انسجام موضعی میان بخش‌هایی از یک متن و پیوند تمام اجزای یک متن به یکدیگر) بررسی می‌کند. ساختار اجتماعی در مدل فرکلاف منبعی برای تفسیر بافت موقعیتی متن است و اندرکنش‌های تاریخی نیز منبعی برای تفسیر بینامتنی یک متن به شمار می‌روند (همان: ۱۴۱-۱۴۲). در سطح سوم نشان داده می‌شود که چگونه ساختارهای اجتماعی، نهادی و موقعیتی یک گفتمان را تعیین می‌کنند و گفتمان‌ها چه تأثیراتی بر تغییر و بازتولید آن‌ها دارند. دانش زمینه‌ای در این ارتباط به-مثابه واسطه تعیین اجتماعی و تأثیرات آن‌ها عمل می‌کند، به این معنا که ساختارهای اجتماعی به دانش زمینه‌ای شکل می‌دهند و دانش زمینه‌ای شکل‌دهنده گفتمان است.

داده‌های مورد استفاده در این پژوهش شامل برنامه‌های توسعه اقتصادی-اجتماعی، داده‌های مرکز آمار ایران، استانداری تهران و بانک مرکزی، سازمان خصوصی‌سازی و برنامه‌های توسعه شهری می‌شود. با توجه به ماهیت اهداف و پرسش‌های پژوهش، روش اصلی تحقیق، روش کیفی است.

یافته‌های پژوهش

فرایند مفصل‌بندی و نهادینه‌سازی گفتمان دولت جهانی‌گرا (۱۳۹۲-۱۳۶۸): بحران اقتصادی دولت‌ها را ملزم به تغییر در ویژگی‌های نهادی، راهبردهای اقتصادی و الگوهای حکمروایی قلمروی می‌کند، زیرا معمولاً دولت‌ها ریشه بحران‌های اقتصادی را در ناکارآمدی نهادها، راهبردها و سازمان فضایی موجود جستجو می‌کنند. دولت از سال ۱۳۵۷ با کاهش رشد اقتصادی، افزایش کسری بودجه و افزایش نرخ تورم مواجه شد. در حالی که از سال ۱۳۵۵-۱۳۴۰ رشد اقتصادی ایران ۴/۷ برابر شده بود ولیکن از سال ۱۳۵۶ و با توجه به بی‌ثباتی اوایل انقلاب و آغاز جنگ عراق علیه ایران از اندازه اقتصادی کشور ۱/۴ برابر کاسته شد و میزان مخارج دولت ۱/۵ برابر درآمد آن بود.

واگذاری شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۲ در حدود ۳۱۸۰ برابر مجموع ارزش واگذاری در سال ۱۳۷۰ می‌شود (سازمان خصوصی‌سازی ایران، ۱۳۹۳). مواجهه دولت‌های نهم و دهم با یک دوره نوسانی قیمت نفت، فرآیند عملیاتی کردن گفتمان را تقویت کرد، زیرا از یکسو، افزایش قیمت جهانی نفت در سال‌های اولیه منابع مالی لازم برای اجرایی کردن خصوصی‌سازی، هدفمندی یارانه‌ها و سهمیه‌بندی بنزین را تأمین کرد و از سوی دیگر، کاهش قیمت نفت موجب شد که دولت برای تأمین هزینه‌هایش به فروش گسترده شرکت‌های دولتی مبادرت کند. با توجه به این شرایط، ماده ۶ قانون برنامه چهارم توسعه به دولت اجازه می‌دهد «از تمام روش‌های ممکن خصوصی‌سازی [...] استفاده کند» و اعتبار مواد ۹، ۱۰، ۱۲ الی ۱۸، مواد ۲۰ الی ۲۷ قانون برنامه سوم توسعه را در برنامه چهارم توسعه می‌پذیرد.

بنابراین، بازتولید مستمر گفتمان جهانی گرایی در فاصله زمانی مورد مطالعه محصول توأمان شرایط مادی و گفتمانی حاکم بوده است. زیرا از یکسو ساختارهای محدودکننده اقتصادی و از سوی دیگر بسترهای قانونی و نهادی زمینه‌های صورت‌بندی، نهادینه‌سازی و عملیاتی آن را فراهم کرده است. بر اساس ضریب همبستگی پیرسون به نسبت افزایش میزان کسری بودجه دولت در فاصله زمانی ۱۳۸۹-۱۳۷۰، میزان واگذاری‌ها نیز افزایش یافته است (ضریب همبستگی = ۰,۷۰ و سطح معناداری = ۰,۰۰).

بر مبنای همین چشم‌انداز گفتمانی است که در فاصله زمانی ۱۳۸۰-۱۳۷۵ سهم فعالیت‌های بخش خصوصی در ناحیه کلان‌شهری تهران در فعالیت‌های اقتصادی بیشتر شده، به گونه‌ای که نسبت فعالیت بخش خصوصی به بخش عمومی در بازار نیروی کار صنعتی از ۱,۸۱ به ۳,۱۴، در فعالیت معادن از ۱۷,۹۵ به ۱۶۳,۵، در فعالیت‌های صنعتی از ۱۶,۸ به ۱۲۶,۱۳، در بخش بازار مالی از ۰,۰۴ به ۰,۰۴، در بخش بهداشت و درمان از ۰,۵ به ۱,۲ افزایش یافته است (استاندارداری استان تهران، ۱۳۹۳). این روند بیانگر افزایش اثرگذاری بخش خصوصی در فرآیند

تأسیس نشده بود. دولت‌های هفتم و هشتم ضمن تقویت فرصت‌های حقوقی، با تشکیل نهادهای متعددی که ترکیبی از هیات وزیران، هیئت عالی واگذاری، سازمان خصوصی‌سازی و شرکت‌های مادر تخصصی بود، فرآیند نهادینه‌سازی گفتمانی را انجام داد. در این میان، کاهش شدید بهای نفت و کسری بودجه شدید دولت به‌ویژه از سال ۱۳۸۴-۱۳۸۱ نیز به‌عنوان عوامل مادی اثرگذار، نهادینه‌سازی گفتمان خصوصی‌سازی را تسهیل کردند.

بر این اساس، فصل‌های دوم و سوم قانون برنامه سوم به نحوه واگذاری سهام شرکت‌های دولتی اختصاص یافت. مهم‌ترین راهبردهای برنامه سوم برای تحقق خصوصی‌سازی شامل مواد ۲ و ۴ درباره بازسازی بنگاه‌ها و مؤسسات دولتی، مواد ۱۷ و ۱۸ و بند «ج» درباره واگذاری مدیریت بنگاه‌ها، ماده ۴ و بند «ج» درباره واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، ماده ۱۰ قانون درباره سازوکارهای لازم برای واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، ماده ۱۵ درباره تأسیس سازمان خصوصی‌سازی، ماده ۱۲ قانون برنامه درباره دبیرخانه هیئت عالی واگذاری، ماده ۱۳ درباره ترکیب هیئت عالی واگذاری، ماده ۱۴ قانون درباره وظایف هیات عالی واگذاری، ماده ۲۰ قانون درباره فرآیند رسیدگی، اظهارنظر و اتخاذ تصمیم درباره شکایت اشخاص حقیقی و حقوقی از تصمیمات واگذاری شرکت‌ها، ماده ۲۱ درباره ترکیب هیئت داور برای رسیدگی به شکایت‌های مطرح‌شده و مواد ۲۸ تا ۳۴ درباره تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت اقتصادی می‌شود.

دولت‌های نهم و دهم را باید مرحله عملیاتی نمودن گفتمان جهانی گرایی (خصوصی‌سازی) نامید، زیرا فرآیند واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی در مقایسه با دولت‌های پیشین افزایش می‌یابد و منبع درآمد قابل توجهی برای دولت می‌شود. در حالی که مجموع درآمدهای واگذاری شرکت‌های دولتی از سال ۱۳۷۵-۱۳۷۰ برابر با ۳۳۲۳ میلیارد ریال و از سال ۱۳۸۳-۱۳۷۶ برابر با ۴۶۹۱۷,۸ میلیارد ریال می‌شد، این درآمد از سال ۱۳۹۲-۱۳۸۴ به ۲۴۴۲۸۸۳,۱ میلیارد ریال رسید. به بیان دیگر، مجموع ارزش

همواره بالاتر از درآمدهای آن قرار داشت (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۲).

با وجود این، بسترهای قانونی‌ای را که الگوی حکمروایی شهرداری بر اساس آن شکل گرفته است باید در قانون ۱۳۲۸ و ۱۳۳۴ شهرداری‌ها جستجو کرد. مثلاً یکی از مواد اساسی در قانون شهرداری‌های سال‌های ۱۳۲۸ و ۱۳۳۴، ماده ۴۱ است که بر اساس آن «کلیه عوارض و درآمدهای شهرداری منحصرأ به مصرف همان شهر می‌رسد». بر اساس ماده ۳ قانون ۱۳۳۴ شهرداری‌ها، شهرداری دارای شخصیت حقوقی است، ولی واژه «ملی» که در قانون ۱۳۲۸ وجود داشت، حذف شد و شهرداری از آن پس به‌مثابه یک نهاد غیرملی (غیردولتی) به رسمیت شناخته شد. همچنین بر اساس تبصره ۱ ماده ۱ قانون، اگر «عوارض وصولی تکافوی هزینه شهرداری را نکند و با در نظر گرفتن وضع اقتصادی و مالی نتوان برای اداره امور شهرداری درآمد جدیدی تهیه کرد، وزارت کشور مجاز است شهرداری این قبیل نقاط را منحل کند». بنابراین، قانون شهرداری‌ها سازوکارهایی را برای شهرداری ترسیم کرده است که هر شهر در ناحیه کلان‌شهری تهران مستقل از سایر شهرداری‌ها فعالیت می‌کند و باید بتواند منابع درآمدی خود را مستقلاً تأمین کند. این قانون در نواحی کلان‌شهری متراکم سبب تشدید رقابت میان شهرداری‌ها برای دستیابی به درآمد بیشتر می‌شود و از سوی دیگر، زمینه‌های نهادی لازم برای همکاری میان شهرداری‌ها را کاهش می‌دهد.

حرکت به‌سوی برنامه‌ریزی غیرمترکز (بند ۱۰-۷)، تشدید رقابت‌های میان‌استانی از طریق مصرف درآمدهای استانی برای تأمین هزینه‌های عمرانی همان استان (تبصره ۲) و آغاز عقب‌نشینی دولت از حوزه عمومی از طریق واگذاری بعضی از خدمات عمومی به شهرداری‌ها (بند ۷-۴ سیاست‌های کلی) و ایجاد کنشگران جدید نهادی-گفتمانی از طریق ایجاد شوراهای اسلامی در تمام سطوح سیاسی‌اداری (بند ۴-۸ سیاست‌های کلی) در برنامه دوم توسعه، نشانه‌های اساسی از طرد تدریجی گفتمان دولت

حکمروایی قلمروی در ناحیه کلان‌شهری تهران است. پیامدهای گفتمان دولت جهانی‌گرا بر الگوی حکمروایی قلمروی کلان‌شهر تهران: رفع بحران‌های اقتصادی و تولید گفتمان‌های جدید اقتصادی در خلأ فضایی صورت نمی‌گیرد، بلکه تغییر در الگوی کارکردی دولت منجر به شکل‌گیری گفتمان حکمروایی قلمروی جدید دولت و شهرداری‌ها، بازساخت سازمان قلمروی و شکل‌گیری جغرافیای نظم دیگری در نواحی کلان‌شهری می‌شود. در نتیجه، نقشه‌های جغرافیایی با گذار از یک گفتمان به گفتمانی دیگر، بازترسیم می‌شوند.

الگوی حکمروایی قلمروی دولت در برنامه اول توسعه متأثر از مؤلفه‌های گفتمان اقتصاد توزیعی و اقتصاد بازار است. بر این اساس، دستیابی به تعادل قلمروی در سطح ملی در نخستین سطور قانون برنامه اول مطرح شد. بر این اساس، وزارت امور اقتصادی و دارایی «مجاز است» بخشی از درآمدهای مالیاتی را بر مبنای انگاره‌های توسعه‌گرایی بین شهرداری‌ها توزیع کند (تبصره ۵۰ ماده واحده). با وجود این، ممکن است عدم التزام وزارت امور اقتصادی و دارایی برای اجرای این تبصره اشاره به ارجاع بیرون‌متنی برنامه اول به قانون شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۳۴) داشته باشد. اگرچه، هنوز بسیاری از شهرداری‌ها از نظر مالی وابسته به بدنه دولت هستند و دولت از طریق سازوکارهای وزارت کشور بر آن‌ها اعمال قدرت می‌کند، لیکن دولت در پی طبقه‌بندی گفتمانی وظایف حاکمیتی - غیر حاکمیتی میان بخش دولتی و بخش غیردولتی است (بند ۲-۸ و بند ۳-۸ قسمت یکم، خط‌مشی‌ها، اصلاح سازمان مدیریت اجرایی و قضایی کشور برنامه اول) و همان‌گونه که در برنامه‌های بعدی مشاهده خواهد شد، نقش شهرداری‌ها نیز بر مبنای این چشم‌انداز به تدریج افزایش می‌یابد. هدف اصلی دولت از تفکیک گفتمانی وظایف، کاهش هزینه‌های مالی است (بند ۴-۳ و بند ۶-۱ و بند ۳-۸ قسمت یکم برنامه اول)، زیرا در فاصله زمانی ۱۳۶۸-۱۳۵۷ به‌طور میانگین، مخارج دولت ۱,۵ برابر درآمدهای آن بود و در طی این سال‌ها، مخارج دولت

شوراهای اسلامی، جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تعاونی، کاستن از حجم بخش دولتی (تبصره ۳۹ ماده واحده و تبصره ۳۳ ماده واحده خط‌مشی‌های اساسی برنامه دوم، بند ۱-۱۵ الی ۴-۱۵ سیاست‌های کلی برنامه دوم، بند ۱-۴ سیاست‌های کلی برنامه دوم) پیرامون آن مفصل‌بندی می‌شوند.

برنامه سوم توسعه را می‌توان نقطه عطف فرایند نهادسازی گفتمانی و چرخش اساسی در الگوی حکمروایی قلمروی دولت نامید. مجموعه‌ای از نهادهای دولتی - استانی مانند شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، خزانه معین استان، کمیته تخصیص اعتبار استانی، ستاد درآمد و تجهیز منابع استان تشکیل می‌شوند و زمینه‌های نهادی لازم را برای تمرکززدایی از فعالیت‌های نظم دولت به سطوح پایین فراهم می‌کنند. دولت در برنامه سوم، با قراردادن شهرداری‌ها در کنار بخش غیردولتی (بند ۵ ماده ۱ برنامه سوم)، موقعیت سوژه‌ای جدیدی را برای شهرداری‌ها مطرح می‌کند که به معنای وجود یک منطق گفتمانی مشترک در بخش غیردولتی و شهرداری است. این منطق مشترک مبتنی بر انطباق هر دوی آن‌ها با گفتمان جهانی‌گرایی (کاهش هزینه‌های عمومی و افزایش کار آیی در تأمین و ارائه خدمات عمومی) است. در این برنامه، همچنین موضوع «واگذاری بخشی از فعالیت‌های اجرائی دستگاه‌های دولتی به شوراهای اسلامی» (بند ۲ ماده ۱۳۷ فصل ۱۸ برنامه سوم) و الزام دستگاه‌های اجرائی به واگذاری «امکانات و تأسیسات فرهنگی، طرح‌های نیمه‌تمام و اراضی متعلق در مناطق شهری با اولویت شهرهای بزرگ به بخش‌های غیردولتی و شهرداری‌ها» (بند ۲ ماده ۱۵۵ برنامه سوم) پیرامون مؤلفه مرکزی گفتمان جهانی‌گرایی یعنی خصوصی‌سازی مفصل‌بندی شده است.

در برنامه چهارم توسعه، برای افزایش اختیارات مدیران محلی تصمیم گرفته می‌شود که A آن دسته از تصدی‌های قابل‌واگذاری دستگاه‌های دولتی در امور توسعه و عمران شهر و روستا، همراه با منابع مالی ذی‌ربط به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واگذار شود (ماده

توسعه‌گرا و صورت‌بندی گفتمانی جدید در زمینه حکمروایی قلمروی دولت و شهرداری است. در این دوره برای اولین بار موضوع واگذاری، A بعضی از خدمات عمومی قابل‌واگذاری به شهرداری‌ها مطرح می‌شود و از طریق ایجاد مجموعه‌ای از کنشگران قلمروی - سیاسی، نوعی از روابط اجتماعی قدرت تولید می‌شود که بر اساس آن دولت مرکزی تنها کنشگر اصلی محسوب نمی‌شود، بلکه مجموعه‌ای از بازیگران شامل واحدهای استانی دولت، بخش خصوصی، بخش تعاونی، شورای اسلامی و شهرداری‌ها برای دستیابی به توسعه و تحقق اهداف برنامه فراخوانده می‌شوند (تبصره ۳۳ ماده واحده و تبصره ۳۹ ماده واحده خط - مشی‌های اساسی برنامه دوم، بند ۴-۸ خط‌مشی‌های اساسی برنامه دوم، بند ۱-۱۵ تا ۴-۱۵ سیاست‌های کلی برنامه دوم، بند ۷-۴ سیاست‌های کلی برنامه دوم). از سوی دیگر، کارکردها بر اساس دوگانة حاکمیتی - غیرحاکمیتی تقسیم می‌شود و دولت خواهان آن است که کارکردهای تصدی‌گری را به بخش خصوصی، بخش تعاونی و شهرداری‌ها منتقل کند (تبصره ۳۹ ماده واحده برنامه دوم). اگرچه در گفتمان دولت توسعه‌گرا (برنام اول توسعه) دولت درصدد تصرف تمام کارکردهای سرزمینی است، اما در گفتمان جهانی‌گرایی و بر مبنای صورت‌بندی‌های ایدئولوژیکی خود، بازیگران متعددی را در فرایند حکمروایی مشارکت می‌دهد. این مفصل‌بندی‌ها و گزینش‌های زبانی متأثر از دانش زمینه‌ای دولت، عمدتاً به دنبال کاهش هزینه‌های عمومی است (بند ۳-۳ و بند ۳-۳ سیاست‌های کلی برنامه دوم). شاید بتوان گفت سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه بیانگر کاربرد افراطی سیاست «کاهش هزینه‌های دولتی» است (سیاست‌های کلی، بند ۲-۳، بند ۳-۳، بند ۳-۳ و بند ۲-۳ سیاست‌های کلی برنامه دوم). بنابراین، کاهش هزینه‌های دولتی به‌عنوان یکی از دال‌های مرکزی گفتمان دولت جهانی‌گرایی است که سایر مؤلفه‌های گفتمانی مانند مشارکت بخش عمومی، بازنگری ساختار سازمانی و تشکیلات وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، ایجاد

۱۳۷ برنامه چهارم). بر این اساس نه تنها مسئولیت‌های اجرایی، بلکه مسئولیت‌های مالی نیز به شهرداری‌ها واگذار می‌شود.

در برنامه پنجم توسعه A ایجاد سطوح تقسیمات کشوری جدید با جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران، (ماده ۱۸۶) مورد توجه قرار می‌گیرد و برای اولین بار شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها موظف می‌شوند تا پایان سال اول برنامه «نظام درآمدهای پایدار شهرداری‌ها» را تدوین کنند (ماده ۱۷۴). در این برنامه، دولت به تبعیت از سیاست‌های انقباضی پولی به شهرداری‌ها اجازه می‌دهد برای «تأمین منابع ارزی طرح‌های سرمایه‌گذاری خود، پس از تأیید وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی، اقدام به انتشار اوراق مشارکت و انواع صکوک اسلامی» کند (ماده ۸۳ برنامه پنجم). نکته حائز اهمیت این است که دولت منابع تأمین مالی شهرداری‌ها را برای اولین بار و مشتمل بر عوارض صدور پروانه ساختمانی و عوارض بر ارزش‌افزوده اراضی (ماده ۱۷۴ برنامه پنجم) مطرح می‌کند. در واقع، در این برنامه، برای اولین بار گسترش پایه عوارضی شهرداری‌ها مورد توجه قرار می‌گیرد و خواستار تعیین سهم شهروندان در تأمین هزینه‌های خدمات عمومی و شهری است، اگرچه تنها محدود به همین ماده است و سازوکارهای اجرایی برای آن ارائه نمی‌شود.

راهبردها و ابزارهای قلمروسازی شهرداری تهران بر اساس گفتمان جهانی‌گرایی: مهاجرت گروه‌های کم‌درآمد به کلان‌شهر تهران بر اثر سیاست واگذاری مسکن پس از انقلاب اسلامی به همراه تمرکز فزاینده سرمایه و کار در ناحیه کلان‌شهری تهران و فعال کردن فزاینده بازار زمین و مسکن، شرایط را برای صورت‌بندی مدیریت شهری مبتنی بر دریافت مالیات و عوارض شهری دشوار کرد، زیرا هم شهرداری و هم دولت مجبور به شفاف‌سازی جریان‌های مالی و پاسخگویی به مردم می‌شدند و هم امکان تضعیف پایگاه اجتماعی دولت و شهرداری در میان جمعیت انبوه و کم‌درآمد شهری وجود داشت. انتخاب

راهبردهای غیررانتی برای کسب درآمد شهرداری می‌توانست به فرآیند نوسازی شهری تهران در اوایل دهه ۱۳۷۰، بعد دموکراتیک ببخشد و سازمان شهرداری تهران را از یک ثبات مالی نسبی برخوردار کند، زیرا مالیات می‌توانست برای شهرداری یک گام به جلو برای حاکمیت روابط سازمانی به جای روابط فردی و ارتقای سازمانی باشد، ولی با توجه به ساختارهای کلان اجتماعی و اقتصادی کشور، هزینه‌های مالی مدیریت شهری (خلأ مالی) نه از طریق مالیات و نه با اتکا به منابع دولتی، بلکه از ائتلاف با طبقه سرمایه‌داران در حوزه زمین و مسکن به دست آمد. این سیاست از منظر حکمروایی قلمروی به تقویت بخش خصوصی در ساختار قدرت و مدیریت شهری تهران و انتشار آن به شهرهای دیگر شد. سیاست خصوصی‌سازی دولت در برنامه دوم، باعث کاهش شدید سهم دولت در تأمین منابع مالی شهر و به موازات آن افزایش سهم بخش خصوصی شد، به نحوی که سهم اعتبارات دولتی در کل بودجه شهرداری‌ها از حدود ۶۰ درصد در اواخر دهه ۱۳۵۰ به کمتر از سه درصد در اواخر دهه ۱۳۷۰ تقلیل یافت و برای شهرداری تهران به نزدیک صفر رسید (کاظمیان، ۱۳۸۳: ۲۳۶).

از آن پس، شهرداری تهران به دلیل حساسیت جامعه نسبت به افزایش عوارض و عدم آگاهی گروه متضرر از هزینه‌های اجتماعی تولید رانت تراکم زمین و به‌ویژه فقدان سازمان‌دهی تشکلی اجتماعی برای مخالفت با راهبرد تأمین منابع مالی از طریق رانت زمین (یزدانی، ۱۳۸۱: ۱۶)، در انتخاب راهبرد تأمین مالی مبتنی بر فروش تراکم با مشکلات پیچیده‌ای مانند هزینه‌های اعتراض و شکل‌گیری ائتلاف ضد تراکم‌فروشی مواجه نشده است. پژوهش یزدانی (۱۳۸۱) نشان می‌دهد در حالی که در فاصله زمانی ۱۳۸۰-۱۳۷۰ میزان رانت زمین توزیع شده از ۲۹۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۰ به ۲۹۹۰۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۰ رسیده، ولی سهم دستگاه مدیریت شهری (شهرداری) از کل تولید رانت از ۳۲ درصد در سال ۱۳۷۰ به ۸٫۶ درصد در سال ۱۳۸۰ کاهش یافته

لاستیکی و پلاستیکی رتبه اول، صنایع ماشین‌آلات و تجهیزات طبقه‌بندی نشده در رتبه اول، صنایع غذایی و آشامیدنی در رتبه اول و صنایع فلزات اساسی در رتبه سوم قرار دارد (همان: ۷-۹). تعداد کارگاههای صنعتی بالای ۱۰ نفر شاغل از ۴۲۴۹ مورد در سال ۱۳۷۵ به ۵۷۵۹۶ در سال ۱۳۸۹ رسیده است (استانداردی تهران، ۱۳۹۳). تمرکز خوشه‌های صنعتی از طریق جذب جمعیت باعث شکل‌گیری شهرستان‌های جدید می‌شود و سپس محرکی برای ایجاد شهرداری‌ها و شکل‌گیری سرمایه‌داری رانتیر می‌شود. این سازوکار سبب شکل‌گیری هسته‌های رقابت شهری و منطقه‌ای برای تصرف فضا می‌شود و یک الگوی حکمروایی قلمروی پیچیده را ایجاد می‌کند که بر اساس آن، ساختار مالی شهرداری به شدت وابسته به قلمرو است و به تصرف و کنترل فضا تمایل دارد.

شهرداری‌های تازه‌تأسیس، خدمات عمومی و تسهیلات اداری - قانونی متنوعی از جمله سیاست فروش مازاد تراکم را برای جذب سرمایه‌داران ساختمان و زمین پیشنهاد می‌کنند تا آن‌ها شهرهای دیگری را برای مصرف و تولید سرمایه انتخاب نکنند. با اشیاع فضاهای موجود و کاهش کسب سود حاصل از رانت زمین، سرمایه‌داران به شهرهای پیرامونی حرکت می‌کنند. تحت این فرآیند، و با افزایش قیمت زمین در شهر مرکزی در امتداد راه‌های ارتباطی و در مجاورت خوشه‌های صنعتی، نیروی کار به تدریج از مرکز به بیرون منتشر می‌شود و با انتشار نیروی کار، فرایند قلمرو زدایی سرمایه را نیز تقویت می‌کند و متقابلاً سرمایه نیز قلمروزدایی نیروی کار را تقویت می‌کند و به شکل‌گیری هسته‌های جدید شهری منجر می‌شود.

شهرداری تهران بر اساس ویژگی فزاینده قلمرومندی خود تلاش می‌کند عناصر تشکیل‌دهنده فضاهای شهری را تا حد امکان کدگذاری و آن‌ها را به پیکره اصلی خود الحاق کند. درآمدهای حاصل از زمین، منبع اصلی و اولیه برای رشد و توسعه شهرداری تهران است. بنابراین، ضروری است که تمام جریان‌های سرمایه و کار بر پیکره زمین کدگذاری - شوند و از این طریق چشم‌انداز شهری به کنترل

است (یزدانی، ۱۳۸۱: ۱۶). باید اشاره کرد که شکل‌گیری مدیریت شهری رانتیر^۱ نتیجه حتمی گفتمان جهانی‌گرایی نیست و این گفتمان می‌تواند به الگوهای متفاوت مدیریت شهری منجر شود. مثلاً در برنامه پنجم توسعه، مالیات بر ارزش افزوده زمین مورد توجه قرار گرفته است و دولت، شهرداری را موظف به کاهش عوارض ناشی از صدور پروانه ساختمانی کرده است. با وجود این، امروزه بخش خصوصی آن‌چنان با ساختار شهرداری تهران درهم تنیده شده است که ۸۰٪ درصد پروژه‌های شهر تهران را اجرا می‌کند (قالیباف، ۱۳۹۳). شکل‌گیری مدیریت شهری رانتیر و به تبع آن افزایش وابستگی فضایی، تشدید ویژگی قلمرومندی شهرداری‌ها و اهمیت‌یابی فضا در نظام معادلات مالی آن‌ها یکی از نتایج اساسی تغییر در الگوی حکمروایی قلمروی دولت در ایران است. با افزایش وابستگی فضایی شهرداری‌ها و کاهش کمک‌های مالی دولت، تمام فضاهای شهری محملی برای کالایی‌شدن می‌شود و سرمایه و منافع سرمایه‌داران بخش خصوصی است که چگونگی تولید فضای شهری را تعیین می‌کند.

براساس سرشماری مرکز آمار ایران (۱۳۹۰)، در حال حاضر در ناحیه کلان‌شهری تهران (استان تهران و استان البرز) ۴۴ شهر وجود دارد که توانایی مالی آن‌ها تا حدود زیادی از طریق دسترسی به فضا و صدور پروانه‌های ساختمانی (مسکونی) تعیین می‌شود. برای مثال، از مجموع ۲۷۲۱۴ پروانه صادر شده توسط شهرداری تهران در سال ۱۳۸۶، ۲۳۹۶۷ پروانه (۸۸ درصد) به پروانه مسکونی اختصاص دارد. بنابراین، شهرها ناگزیر از رقابت برای کسب فضای بیشتر و راهبردهای توسعه قلمروی هستند.

شاخص متوسط ضریب جینی تمرکز جغرافیایی صنایع در فاصله زمانی ۱۳۸۵-۱۳۷۶ در ایران در حدود ۲۰ درصد افزایش یافته است (داداش‌پور و فتح‌جلالی، ۱۳۹۲: ۷) و استان تهران بر اساس این ضریب در صنایع منسوجات رتبه دوم، صنایع محصولات شیمیایی در رتبه اول، صنایع محصولات

درآید. شهرداری تهران در مقایسه با دولت، در فضایی به مراتب محدودتر (۱۸۵۰ کیلومتر مربع) می‌تواند جریان سرمایه و کار را کنترل کند و به همین دلیل به فرایند کدگذاری مکان گرایش بیشتری دارد. کدگذاری به معنای نظم‌بخشی به یک شیء و ماده است چنان که گویی عضوی از یک بدن شده است (Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2012). کدگذاری قلمروی، به فرآیند معناسازی جریان‌های فضایی سرمایه و کار و جریان فضایی تولید و مصرف به منظور تشکیل یک پیکر واحد در یک فضای اجتماعی محصور اطلاق می‌شود و دارای منطق فرهنگی است (Berry et al., 2005).

فرایند کدگذاری و مونتاژ قلمروی از یک‌سو با سیاست‌های مکان‌سازی و از سوی دیگر با سیاست‌های قلمروی مرتبط می‌شود. در گام اول شهرداری تهران در این راهبرد تلاش می‌کند که عناصر اصلی شهر را به‌گونه‌ای کدگذاری کند که یک پیکر واحد را تشکیل بدهند. مثلاً فضای کار، فضای سکونت، فضای فراغت، فضای رفت‌وآمد در شهر ری دقیقاً مبتنی بر استعاره بدن کدگذاری می‌شوند و شهر ری همچون یک بدن بازنمایی می‌شود (شهرداری تهران، ۱۳۸۶: ۹۵). شیوه بازنمایی شهر ری براساس طبقه‌بندی عملکردی فضاها در شهر فوق‌مجدداً در طرح جامع تهران در سال ۱۳۸۵ و در طرح تفصیلی یکپارچه شهر تهران در سال ۱۳۸۹، بازتولید می‌شود (شهرداری تهران، ۱۳۸۵؛ شهرداری تهران ۱۳۸۹). این راهبرد اولیه را می‌توان برای سایر مناطق شهرداری تهران نیز تعمیم داد.

در گام دوم شهرداری تهران تلاش می‌کند تا عناصر همگن شهری را به مثابه عضوی از پیکره کلان‌شهر تهران در یک نظام سلسله‌مراتبی مفصل‌بندی کند. مثلاً وجه اشتراک شهر ری، بازار تهران و تجریش ویژگی تاریخی و فضایی متمایز آن‌ها است. هر سه هسته شهری فوق‌سابقه تاریخی دارند و از یک مرکزیت تاریخی و فضایی برخوردار هستند. در واقع، این سه هسته شهری به‌مثابه نقاط اصلی شهر تهران عمل می‌کنند و شهر امروز را به گذشته پیوند می‌دهند. در این فرایند، شهر ری، بازار تهران و

تجریش با گذار از گام اول (بدن) به گام دوم (عضو) از وجه دیگری دیده می‌شوند و گزاره‌های دیگری برای آن‌ها بیان می‌شود. در این مرحله آن‌ها ستون فقرات کلان‌شهر تهران به شمار می‌روند و بر این اساس بازنمایی می‌شوند (شهرداری تهران، ۱۳۸۶: ۱۰۱).

در گام سوم، مجموعه‌ای از عناصر ناهمگن فضایی و زمانی در کنار هم مونتاژ می‌شوند تا اهداف اصلی (تصرف فضا برای کنترل جریان سرمایه و کار) به دست بیاید. مونتاژ قلمروی نیز مجموعه‌ای از عناصر ناهمگون است. این عناصر چیزهای متنوعی است که در روابط خاصی کنار هم قرار داده می‌شوند. مونتاژ عناصر را از محیط انتخاب می‌کند (پیرامون و زمینه‌ای که مونتاژ در آن کار می‌کند) و آن‌ها را به روش خاصی کنار هم قرار می‌دهد (Wise, 2005:78). یک مونتاژ نه یک مجموعه‌ای از عناصر از پیش مشخص است که درون یک ساختار از پیش تعیین‌شده قرار داده می‌شود و نه مجموعه‌ای تصادفی از چیزها است، زیرا مونتاژ یک کلیت از پدیده‌ها است که هویتی را بیان می‌کند و مدعی یک قلمرو است (همان: ۷۷). مونتاژ سبب می‌شود که پیکرهای بیولوژیک انفرادی به پیکرهای اجتماعی تبدیل شوند و اندام‌ها متناسب با استلزامات حیات اجتماعی رمزگذاری شوند (پیتون، ۱۳۸۷: ۱۷۴). مونتاژها قلمرو ایجاد می‌کنند (Wise, 2005:78). در این مرحله، تمام هسته‌های شهری با وجود ناهمگنی‌های موجود به‌گونه‌ای کنار هم قرار می‌گیرند که احساس درونی بودن و درخانه‌بودن برای آن‌ها ایجاد کند. تمام عناصر و مؤلفه‌های ناهمگون به شکل انسجام یافته‌ای در یک پیکر واحد قرار می‌گیرند و کارکردهای متفاوتی برای آن‌ها تعیین می‌شود (شهرداری تهران، ۱۳۸۵). ایجاد یک چنین ارتباطی میان عناصر شهری بیش از آن که برآمده از روابط ساختاری باشد، راهبردی برای ایجاد وحدت و تشکیل یک کلیت قلمروی است تا تمام جریان‌های مواد، انسان و سرمایه را در یک قلمرو واحد گرد هم آورد، زیرا شهر ری (یا هر منطقه دیگر شهرداری) بدون شهر تهران (سایر مناطق به جز شهر ری) هم می‌تواند وجود داشته باشد و شهر تهران هم بدون شهر ری

می تواند اداره شود.

فرایندهای کدگذاری و مونتاژ قلمروی، تنها محدود به سیاست‌های مکان‌سازی نمی‌شود، زیرا رشد کلان‌شهر تهران و سکونت‌گاه‌های پیرامونی محصول اثر هم‌افزایی روابط و جریان‌های سرمایه و کار میان آن‌ها است و سیاست‌های کدگذاری و مونتاژ قلمروی توسط شهرداری تهران را باید به مثابه راهبرد درونی-کردن آثار رشد و توسعه برآمده از این جریان‌ها نیز تحلیل کرد. روزانه جمعیتی بالغ بر ۴۴۴۱۷۲ هزار نفر (سرشماری عمومی نفوس و مسکن، ۱۳۸۵) برای انجام کار و تحصیل به کلان‌شهر تهران رفت‌وآمد می‌کنند ولی در شهرهای اطراف سکونت دارند. به بیان دیگر، بازار مسکن و زمین حداقل نیم میلیون نفر، خارج از حریم کلان‌شهر تهران قرار دارد. اگرچه حجم جمعیت واردشده به کلان‌شهر تهران ممکن است در بازار سرمایه کلان‌شهر تهران اثرگذار باشد، اما به دلیل آن که نیازهای مسکن و زمین خود را ورای حریم کلان‌شهر تهران جستجو و رفع می‌کنند، عملاً شهرداری تهران از این منبع درآمدی محروم می‌شود. بر مبنای این سازوکارها است که شهرداری تهران از طریق فرآیندهای بازقلمروسازی در طرح جامع مصوب ۱۳۸۶، حریم کلان‌شهر تهران را به گونه‌ای کدگذاری و مونتاژ می‌کند که جریان سرمایه و کار را در قلمرو خود کنترل کند و از این طریق، تلاش می‌کند آثار مادی حاصل از مجاورت با کلان‌شهر تهران را که به واحدهای قلمروی مجاور توزیع می‌شود، تحت کنترل خود درآورد. بر این اساس، حریم کلان‌شهر تهران در طرح جامع کلان‌شهر تهران مصوب ۱۳۸۶ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران «عرصه‌ای به وسعت تقریبی ۵۹۱۸ کیلومترمربع است» (شهرداری تهران، ۱۳۸۵). حریم کلان‌شهر تهران در این طرح به ناگهان از ۱۸۵۰ کیلومترمربع به ۵۹۱۸ کیلومترمربع می‌رسد و سه برابر بزرگ‌تر می‌شود. اگرچه سازوکارهای اداری و قانونی که بعد از انقلاب اسلامی توسط دولت به اجرا درآمده‌اند امکان بازقلمروسازی در چنین مقیاس گسترده‌ای را برای شهرداری تهران دشوار می‌سازد، زیرا واحدهای قلمروی موجود بر مبنای گفتمان

جهانی‌گرایی، درون قواعد رقابت اقتصادی عمل می‌کنند و به ندرت حاضر به همکاری با شریک بزرگی مانند شهرداری تهران می‌شوند.

نتیجه‌گیری

گفتمان جهانی‌گرایی که از دهه ۱۹۷۰ به تدریج در بسیاری از دولت‌ها به گفتمان غالب تبدیل شد، نقش چشمگیری بر تحول الگوی حکمروایی قلمروی کلان‌شهرها داشته است. در کشور ما نیز دولت در یک فاصله زمانی بلندمدت (۱۳۹۲-۱۳۶۸) از طریق تولید و بازتولید گفتمانی در متون توسعه ملی، به تدریج توانسته است گفتمان جهانی‌گرایی را مفصل‌بندی و نهادینه‌سازی کند و متأثر از مؤلفه‌های گفتمانی خود، با انتقال مسئولیت‌ها و وظایف به شهرداری تهران از یک سو و افزایش تعداد شهرداری‌ها از سوی دیگر، الگوی حکمروایی قلمروی شهرداری تهران را تحت تأثیر قرار دهد. کاهش رشد اقتصادی، افزایش کسری بودجه دولتی و افزایش نرخ تورم که از سال ۱۳۵۷ ساختارها و نهادهای اقتصادی دولت را متأثر کرده بود، موجب شد که دولت هم‌زمان با تصویب اولین برنامه توسعه در سال ۱۳۶۷، به تدریج عناصر گفتمان جهانی‌گرایی را برای رسیدن به اهداف مندرج در برنامه اول توسعه مفصل‌بندی کند و سپس فرآیند نهادینه‌سازی آن در دولت‌های هفتم و هشتم و فرآیند عملیاتی کردن این گفتمان بیشتر در دولت‌های نهم و دهم انجام شود. تحلیل برنامه‌های توسعه کشور نشان می‌دهد که مشارکت بخش غیردولتی در فرآیند توسعه ملی یکی از نقاط متمایز تثبیت گفتمان جهانی‌گرایی است. بر این اساس، شهرداری‌ها و نقاط شهری به عنوان یکی از نقاط راهبردی و کلیدی برای توسعه مشارکت بخش غیردولتی در فرآیند توسعه ملی و توسعه مشارکت بخش غیردولتی در تأمین خدمات عمومی و به تبع آن، عقب‌نشینی دولت از این حوزه مطرح شدند. در نتیجه دولت از برنامه دوم توسعه از طریق طبقه‌بندی گفتمانی وظایف حاکمیتی - غیرحاکمیتی میان بخش دولتی و بخش غیردولتی، موضوع واگذاری خدمات عمومی به شهرداری‌ها را مطرح کرد و در

که بر مبنای منطق گفتمان جهانی‌گرایی و با استفاده از ابزارهای کدگذاری و مونتاژ قلمروی درون قواعد اقتصادی برای دستیابی به فضا با یکدیگر رقابت می‌کنند، واحدهای شهری موجود به‌ندرت حاضر به همکاری با شهرداری تهران می‌شوند. فرایندهای فوق باعث می‌شود که الگوهای همکاری و مشارکت میان واحدهای شهری، به‌عنوان یکی از رویکردهای جدید مدیریت نواحی کلان‌شهری برای حل مسائل منطقه‌ای با دشواری انجام بگیرد.

منابع

۱. استانداری تهران. ۱۳۹۳. قابل‌دسترس در www.ostan-th.ir، بازیابی‌شده در تاریخ ۱۳۹۳/۰۳/۰۱.
۲. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. ۱۳۹۲. قابل‌دسترس در <http://www.cbi.ir>، بازیابی‌شده در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۱.
۳. پالم، فرانک. ۱۳۶۶. نگاهی تازه به معنی‌شناسی. ترجمه کوروش صفوی، چاپ اول، تهران، انتشارات پنگوئن.
۴. پیتون، پال. ۱۳۸۷. دلوژ و امر سیاسی. ترجمه محمود رافع، تهران، انتشارات گام نو.
۵. جانستون، رونالد جان. ۱۳۷۹. مسئله جا: تفحصی در جغرافیای انسانی. ترجمه جلال تبریزی، تهران، انتشارات وزارت امور خارجه.
۶. داداش‌پور، هاشم. آرمان فتح‌جلالی. ۱۳۹۲. تحلیلی بر الگوهای تخصصی‌شدن منطقه‌ای و تمرکز فضایی صنایع در ایران. فصلنامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، ۳(۱۱)، ۱-۱۸.
۷. سازمان خصوصی‌سازی. ۱۳۹۳. قابل‌دسترس در www.ipo.ir، بازیابی‌شده در تاریخ ۱۳۹۳/۰۳/۰۱.
۸. شهرداری تهران. ۱۳۸۵. طرح جامع تهران.
۹. شهرداری تهران. ۱۳۸۶. طرح ساختاری ساماندهی و توسعه فضاهای فرهنگی شهر تهران، تهران.
۱۰. شهرداری تهران. ۱۳۸۹. طرح تفصیلی یکپارچه شهر تهران، تهران.
۱۱. قالیباف، محمدباقر. ۱۳۹۳. قابل‌دسترس در <http://www.ghalibaf.ir/FA/ViewText.aspx?i=1200>، بازیابی‌شده در تاریخ ۱۳۹۳/۰۶/۲۱.
۱۲. قانون شهرداری. ۱۳۹۳. قابل‌دسترس در

برنامه‌های بعدی توسعه به تدریج منابع و مسئولیت‌های مالی ذی‌ربط را نیز به آن‌ها منتقل کرد و سهم شهرداری‌ها را از بودجه دولتی به تدریج کاهش داد. از سوی دیگر، دولت با انتخاب شهرها به‌عنوان یکی از نقاط کانونی برای تحقق راهبردهای گفتمان خود مانند کاهش هزینه‌های دولتی، تعداد نقاط شهری موجود را افزایش داد؛ به‌نحوی که تعداد نقاط شهری از ۱۶ نقطه در سال ۱۳۶۸ به ۴۴ نقطه در سال ۱۳۹۲ رسید. این موضوع در ناحیه کلان‌شهری تهران به دلیل تمرکز فزاینده سرمایه و کار به رشد شتابان جمعیت شهری و نقاط شهری منجر شد.

آن چیزی که مفصل‌بندی و نهادینه‌سازی گفتمان جهانی‌گرایی را از منظر الگوی حکمروایی قلمروی بااهمیت می‌کند این است که شهرداری تهران خلأ مالی ناشی از عقب‌نشینی تدریجی دولت از حوزه خدمات عمومی کلان‌شهر تهران را نه از طریق منابع مالیاتی بلکه از رانت زمین جبران کرد و روزه‌ای برای شکل‌گیری مدیریت شهری رانتیر و تقویت این الگو در سال‌های بعدی فراهم شد. بنابراین، افزایش وابستگی فضایی، تشدید ویژگی قلمرومندی شهرداری‌ها و اهمیت‌یابی فضا در نظام معادلات مالی شهرداری‌ها به تبع ظهور و تثبیت الگوی مدیریت شهری رانتیر، یکی از نتایج اساسی گفتمان جهانی‌گرایی دولت بر الگوی حکمروایی قلمروی کلان‌شهر تهران است که نقش مهمی در فرایند کالایی‌شدن فضاهای کلان‌شهری و تشدید وابستگی شهرداری تهران به سازوکارهای بازار و بخش خصوصی دارد. عمده‌ترین راهبرد قلمروسازی شهرداری تهران برای تصرف فضاهای بیشتر بر کدگذاری و مونتاژ قلمروی از طریق برنامه‌های توسعه شهری است. شهرداری تهران با استفاده از راهبردهای فوق در طرح جامع مصوب سال ۱۳۸۶ خواستار آن است که حریم کلان‌شهر تهران به‌طور ناگهانی از ۱۸۵۰ کیلومترمربع به ۵۹۱۸ کیلومترمربع افزایش یابد. فرایند کدگذاری و مونتاژ قلمروی از یک‌سو به سیاست‌های مکان‌سازی و از سوی دیگر به سیاست‌های توسعه قلمروی مرتبط می‌شود. با وجود این، از آنجا که ۴۳ نقطه شهری دیگر هم وجود دارند

25. Begg, I. 2002. Investability: The Key to Competitive Regions and Cities? *Regional Studies*, 36(2): 187-193.
26. Brenner, N. 2002. Decoding the Newest "Metropolitan Regionalism" in the USA: A Critical Overview. *Cities*, 19 (1): 3-21.
27. Brenner, N. 2004. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford University Press, Oxford.
28. Collin, J., Léveillé J., Poitras C. 2002. New Challenges and Old Solutions: Metropolitan Reorganization in Canadian and U.S. City-Regions, *Journal of Urban Affairs*, 24(3): 317-332.
29. David, H. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford university press, Oxford.
30. Fairclough, N. 1989. *Language and Power*. Longman Group Ltd., UK.
31. Heinelt, H., Kübler, D. 2005. *Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place*. Routledge Ltd., Oxon.
32. Hulst, R., and Montfort, R. 2007. *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Springer Ltd, Netherlands.
33. Larner, W. 2003. Neoliberalism? *Environment and Planning D: Society and Space*, 21, 509-512.
34. Leitner, H., Jamie P., and Sheppard E.S. 2007. *Contesting Neo-liberalism: Urban Frontiers*. The Guilford Press, New York.
35. Lidström, A. 2007. Territorial Governance in Transition. *Regional & Federal Studies*, 17 (4): 499-508.
36. Meshkini A., and Rahimi H. 2011. Changes in Population Settlement Pattern in Urban System of Tehran Province (1966 to 2006). *Journal of Geography and Regional Planning*, 4 (7): 371-382.
37. O'Riordan, T., and Church, C. 2001. *Globalism, Localism and Identity*. Earthscan Publications Ltd., UK.
38. Pacione, M. 2005. *Urban geography*. Routledge ltd., Oxon.
39. Paltridge, B. 2008. *Discourse Analysis: An Introduction*. Continuum Ltd., London.
40. Peck, J., and Tickell, A. 1994. Searching for a New Institutional Fix: the After-Fordist Crisis and the Global-Local Disorder. In Amin, A. *Post-Fordism: A Reader*, Blackwell Publishers Ltd, Oxford.
41. Peet, R., and Hartwick, E. 2009. *Theories of Development: Contentions, Arguments, Alternatives*. 2nd ed., the Guilford Press, New York.
42. Pierre, J. 1999. Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review*,
- www.imo.org.ir, بازیابی شده در تاریخ ۱۳۹۳/۰۷/۱۵.
۱۳. کاظمیان، غلامرضا. ۱۳۸۳. تبیین رابطه ساختار حاکمیت و قدرت شهری با سازمان‌یابی فضا: تلاش برای طراحی مدل (نمونه منطقه کلان‌شهری تهران). رساله دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری. استاد راهنما: دکتر اکبر پرهیزگار. دانشگاه تربیت‌مدرس، دانشکده علوم انسانی، گروه جغرافیا، تهران.
۱۴. مجلس شورای اسلامی. ۱۳۷۰. قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۴-۱۳۷۰). تهران.
۱۵. مجلس شورای اسلامی. ۱۳۷۵. قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۷۵). تهران.
۱۶. مجلس شورای اسلامی. ۱۳۸۰. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۸۰). تهران.
۱۷. مجلس شورای اسلامی. ۱۳۸۵. قانون برنامه پنج ساله چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۹-۱۳۸۵). تهران.
۱۸. مجلس شورای اسلامی. ۱۳۹۰. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰). تهران.
۱۹. مرکز آمار ایران. ۱۳۸۵. سرشماری عمومی نفوس و مسکن. تهران.
۲۰. مرکز آمار ایران. ۱۳۹۰. سرشماری عمومی نفوس و مسکن. تهران.
۲۱. مک‌دانل، دایان. ۱۳۸۰. مقدمه‌ای بر نظریه‌های گفتمان. ترجمه حسین علی‌نوذری، تهران، انتشارات فرهنگ گفتمان.
۲۲. وان‌دایک، تئون‌ای. ۱۳۸۲. مطالعاتی در تحلیل گفتمان: از دستور متن تا گفتمان‌کاوی انتقادی. گروه مترجمان، تهران، انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه.
۲۳. یزدانی، فردین. ۱۳۸۲. تولید رانت: گرانیگاه نظام درآمدی شهرداری‌ها. فصلنامه مدیریت شهری، ۱۳، ۱۲-۱۷، تهران.
24. Allmendinger, Ph., Houghton G. 2009. Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway, *Environment and Planning*, 41, 617-633.

- Press of Kansas, Lawrence.
47. Willis, K., Smith, A., and Stenning A. 2008. Social justice and neoliberalism. In Smith, A., Stenning, A., Willis, K. 2008. Social justice and neo-liberalism: Global perspectives. Zed books Ltd, London, pp.1-15.
48. Wise, J.M. 2005. Assemblage. In Charles, J.S. Gilles Deleuze: Key Concepts. Cromwell Press, Trowbridge.
49. Wodak, R. 2002. Aspects of Critical Discourse Analysis. Zeitschrift für Angewandte Linguistik, 36, 5-31.
- 34(3): 372-396.
43. Pike, A., Rodriguez-Pose, A., and Tomaney J. 2007. What Kind of Local and Regional Development and for Whom? Regional Studies, 41, 1253-1269.
44. Stanford Encyclopedia of Philosophy. 2012. Gilles Deleuze. Accessible at: <http://plato.stanford.edu/entries/deleuze/>.
45. Stiglitz, J. 2003. Globalization and The Economic Role of The State in the New Millennium. Industrial and Corporate Change, 12 (1): 3-26.
46. Stone C.N. 1989. Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988. University