نقش نظام تقسیمات کشوری در توسعهٔ ملی
موردمطالعه: ایران[1]

زهرا احمدی‌پور[1*]، محمدرحیم رهنما[2]، ابراهیم رومینا[3]

۱- دانشیار گروه جغرافیای سیاسی دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران
۲- دانشیار گروه جغرافیای دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران
۳- دکترای جغرافیای سیاسی دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

دریافت: ۸۷/۸/۱۱ پذیرش: ۸۸/۷/۱۲

چکیده

نظام تقسیمات کشوری بستر شکل‌یابی نظام مدیریت سرزمینی و تشکیلات اداری، تقسیم سرزمین به واحدهای کوچک‌تر اداری و اختیارات نسبی نظام‌های اداری است. همچنین نظام تقسیمات کشوری تشکیل دهنده واحدهای حکومت محلی در محدوده‌های سیاسی واحدهای برنامه‌ریزی هستند و توسعهٔ ملی بر مبنای واحدهای فضایی تقسیمات کشوری استوار است. از این‌رو، بین نظام تقسیمات کشوری و توسعهٔ ملی رابطهٔ تنگاتنگی وجود دارد.

تا کنون تقسیمات کشوری ایران بر پایهٔ شاخص تراکم جمعیت و به‌کارگیری روش استقرایی بوده است. تداوم این فرایند به تقسیم پی‌درپی واحدهای سیاسی به اجزای کوچک تر، افزایش کارکنان دولت و توسعهٔ آن و در نتیجه افزایش بودجهٔ عمومی دولت به کل بودجه منجر شده است.

هدف این پژوهش، تحلیل نقش نظام تقسیمات کشوری در عدم توسعهٔ ملی به ویژه در دهه‌های اخیر است که موجب قطعه‌قطعه شدن سرزمین به واحدهای کوچک تر غیرکارآمد و ناپایدار شده است. در نتیجه، نظام تقسیمات کشوری کنونی ایران مانعی در برابر توسعهٔ ملی است. بر اساس این، سابقهٔ تقسیمات کشوری ایران و مبانی و معیارهایی که این نظام تقسیماتی بر آن بنا شده و نیز پیامدهای آن تجزیه و تحلیل شده است. در نهایت با پیشنهاد دو روش برای اصلاح نظام تقسیمات کشوری ایران:

---

*نویسنده مسؤول مقاله: E-mail: Ahmadyz@modares.ac.ir

۱. این مقاله نتیجهٔ طرح تحقیقاتی با عنوان: مرحلهٔ دوم طرح جامع مطالعات تقسیمات کشوری است که با همکاری دانشگاه فردوسی مشهد و دفتر تقسیمات کشوری اجرا شده است.

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-10-12]

۱. درجه‌بندی سطوح تقسیمات کشوری در سطح بخش و شهرستان، ۲. به‌کارگیری روش قیاسی برای تقسیم کشور به چند کلان‌منطقه، سعی شده است راه‌حل برون‌رفت از این فرایند نشان داده شود.

این پژوهش با روش توصیفی- تحلیلی و مطالعهٔ کتابخانه‌ای- اسنادی انجام شده و ضمن توجه به مسائل پیش‌روی نظام تقسیمات کشوری موجود در ایران، نقش تقسیمات کشوری را در توسعهٔ ملی ایران واکاوی کرده است.

واژه‌های کلیدی: ایران، تقسیمات کشوری، توسعهٔ ملی، روش استقرایی، روش قیاسی.

۱- مقدمه

هدف نظام تقسیمات کشوری، تقسیم سرزمین به واحدها یا اجزای کوچک‌تر به منظور ادارهٔ آسان‌تر سرزمین از ابعاد مختلف مدیریتی، امنیتی، برنامه‌ای و توسعه‌ای است (ودیعی، ۱۳۵٤: ۱۹۹) تا از این راه حفظ وحدت و یکپارچگی ملی، امنیت سرزمینی، همگرایی ملی و جلوگیری از مرکزگریزی و واگرایی نواحی حاشیه‌ای، و روند توسعهٔ ملی تسریع شود. نظام تقسیمات سیاسی بستر و چارچوب ساختار تشکیلات اداری کشور را تعیین می‌کند (Muir, 1981: 211) و بین نظام تقسیمات کشوری و ساختار مدیریت سرزمینی (کشوری) ارتباط نزدیکی پدید می‌آورد. واحدهای تقسیماتی درون‌کشوری کارکردهای سیاسی دارند. در حوزهٔ عمل سیاسی، این واحدها دارای کارکردهایی هستند؛ ازجمله کارکرد مدیریتی و سازمان‌دهی امور مربوط به سرزمین و مردم، کارکرد فرمانروایی و اعمال دیدگاه‌ها و ارزش‌های نظام سیاسی، کارکردهای امنیتی، حقوقی و قضایی، کارکردهای انتخاباتی اعم از محلی و ملی، کارکردهای سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری و کارکردهای بین‌المللی و فراملی در چارچوب معیارها و سیاست‌های دولت ملی (حافظ‌نیا، ۱۳۸۱: ۳۷۰).

تقسیمات کشوری مقدم بر نظام اداری کشور است و نظام اداری کشور نیز بر بستر جغرافیایی سرزمین بنا شده است؛ بنابراین نظام اداری معلول تقسیمات کشوری است. بر اساس این، تقسیمات کشوری شرط ضروری، و تشکیلات اداری شرط کافی برای سامان‌یابی نظام مدیریت کشور و تحقق توسعهٔ ملی است. نظام تقسیمات کشوری تعیین‌کننده و تأثیرگذار بر این موارد است: ساختار سلسله‌مراتبی تشکیلات اداری، نحوهٔ استقرار فضایی بخش‌های مختلف نظام اداری، حجم نیروی انسانی، توزیع منابع مالی بخش‌های عمرانی و جاری، تعامل

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-10-12]

قومی و فرهنگی و نظام مدیریتی واگذاری اختیارات به سطوح پایین (تمرکز و عدم تمرکز). به‌طور کلی اثر هر نوع تقسیمات کشوری، تمرکززدایی است (کریمی‌پور، ۱۳۸۱: ۱). چنانچه نظام تقسیمات کشوری بر مبنای اصول و معیارهای منطقی و علمی نباشد یا به مرور زمان دخل و تصرف‌هایی در آن صورت گرفته باشد، از اهداف اولیه دور می‌شود و از یک ابزار علمی سامان‌دهی مدیریت سرزمین به ابزاری سیاسی برای دست‌یابی به مقاصد افراد و گروه‌ها تبدیل می‌شود. در چنین شرایطی، ثبات نسبی واحدهای سیاسی کم‌اهمیت و مرزهای اداری ناپایدار می‌شود و به عنصری در برابر توسعهٔ ملی تبدیل می‌شود و در نتیجه روند پیشرفت کشور را با چالش روبه‌رو می‌کند.

پیشینهٔ تقسیمات کشوری در ایران به قرن پنجم پیش از میلاد می‌رسد که بر اساس آن داریوش، پادشاه هخامنشی، کشور را به سی خشتره یا شتره (همان کشور یا شهر) تقسیم کرد (بدیعی، ۱۳٦۲: ۲۱۵). به پیروی از تقسیمات داریوش، سلوکیان قلمرو خود را به دوازده ایالت و اشکانیان به پانزده ایالت یا والی‌نشین تقسیم کردند. در دورهٔ ساسانیان نیز کشور به چهار ایالت بزرگ یا کوست تقسیم شد. در دورهٔ صفویه نیز به پیروی از ادوار پیش از اسلام، ایران به چهار بخش یا ایالت بزرگ شامل عراق، فارس، آذربایجان و خراسان تقسیم شد (وثوق، ۱۳۷۷: ۲۷). عناصر تقسیمات سیاسی دورهٔ صفویه نیز (ایالت، ولایت، بلوک و قصبه) تا اندازه‌ای در دورهٔ‌های بعد (افشاریه، زندیه و قاجاریه) ادامه داشت (وزارت آموزش و پرورش، ۱۳٦٦: ۱۵۷). اما نظام جدید تقسیمات کشوری ایران در متمم قانون اساسی مشروطه (۱۲۸٦ش) ریشه دارد که کشور را به لحاظ سلسله‌مراتبی به ایالت، ولایت، بلوک و ده تقسیم کرد و به دنبال این تحولات در آبان ۱۳۱٦ش قانون تقسیمات کشوری اصلاح، و نظام سلسله‌مراتبی تقسیمات کشوری جدیدی ارائه شد که از استان، شهرستان، بخش و دهستان تشکیل شده بود (وزارت کشور، ۱۳۷۸: ۱۲۵). بنابراین، نظم سلسله‌مراتبی حاکم بر تقسیمات کشوری که از ده، دهستان، بخش، شهرستان و استان تشکیل شده، نظمی استقرایی است و در آن رابطهٔ سلسله‌مراتبی علت و معلول بین سطوح پایین و بالای تقسیماتی وجود ندارد؛ یعنی لزوماً چنین نیست که از مجموعهٔ چند دهستان یک بخش و یا از ترکیب چند بخش یک شهرستان تشکیل شود. در واقع ممکن است یک

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-10-12]

کلان‌شهر به‌تنهایی یک شهرستان و یا استان را تشکیل دهد (کلان‌شهر تهران) و یا یک نقطهٔ شهری با محدودهٔ خاص بدون روستا و سایر تقسیمات سیاسی یک بخش را تشکیل دهد (بندر امام خمینی که فاقد سایر تقسیمات سیاسی است).

مسئله اساسی این مقاله، تحلیل نقش نظام تقسیمات کشوری ایران در روند توسعهٔ ملی در صد سال اخیر است؛ به‌ویژه تحولاتی که بعد از اصلاح قانون نظام تقسیمات کشوری در سال ۱۳٦۲ش پدید آمده و نظام تقسیمات کشوری را با مشکلات کارآیی در پهنهٔ سرزمین روبه‌رو کرده است.

۲- وضعیت موجود تقسیمات کشوری و پیامدهای آن

یکی از دلایل اصلی زمینه‌ساز تقسیم سرزمین به واحدهای سیاسی کوچک‌تر و پیامدهای آن در ایران، به‌کارگیری روش استقرایی است. در سال ۱۳٦۲ تغییراتی در شاخص‌های تشکیل سطوح تقسیمات کشوری به‌وجود آمد و بحث تعداد جمعیت، وسعت و تراکم به‌عنوان ملاک‌های اصلی تقسیم کشور به واحدهای مختلف سیاسی و تشکیل سطوح مختلف تقسیماتی مطرح شد؛ اما تحولات زیربنایی در روند قبلی ایجاد نشد و ارتقای سطوح تقسیمات سیاسی ارتباط تنگاتنگی با جمعیت برقرار کرد و آستانهٔ جمعیتی ملاک اصلی ارتقا قرار گرفت. در تقسیمات جدید ضوابط زیر برای ارتقای سطوح مختلف ارائه شد:

۱. حدّاقل تراکم جمعیت دهستان به سه درجهٔ تراکمی تقسیم شد: الف) تراکم زیاد ۸هزار نفر؛ ب) تراکم متوسط ٦هزار نفر؛ ج) تراکم کم ٤هزار نفر.

۲. حدّاقل جمعیت هر بخش بدون در نظر گرفتن جمعیت نقاط شهری و با در نظر گرفتن وضع و پراکندگی اقلیمی به دو درجهٔ تراکمی تقسیم شد: الف) مناطق با تراکم زیاد ۳۰ هزار نفر؛ ب) مناطق با تراکم متوسط ۲۰ هزار نفر؛ در مناطق دورافتاده و مرزی حدّاقل ۱۲ هزار و در موارد استثنایی نیز کمتر پیش‌بینی شد.

۳. حدّاقل جمعیت برای تشکیل شهرستان با در نظر گرفتن شرایط اقلیمی و غیره به دو درجهٔ تراکمی پیشنهاد شد: الف) تراکم زیاد ۱۲۳۰ هزار نفر؛ ب) تراکم متوسط ۸۰ هزار نفر؛

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-10-12]

در مناطق کم‌جمعیت و دورافتاده و کویری ۵۰ هزار نفر و در موارد استثنا کمتر از ۵۰ هزار نفر نیز پیشنهاد شد.

٤. حداقل جمعیت برای تشکیل استان یک میلیون نفر پیش‌بینی شد (قربانی، ۱۳۷۷: ۱۰-۱۵).

آستانهٔ جمعیت به‌عنوان ملاک ارتقای سلسله‌مراتبی سطوح تقسیمات، راه تقسیم سرزمین را به قطعات کوچک‌تر هموار کرد و انگیزه‌های سیاسی کم‌کم بر مبانی منطقی و علمی برای ارتقای سطوح تقسیمات کشوری غلبه کرد. جدا شدن و پیوستن روستاها و قسمت‌هایی از سرزمین و اتصال آن بخش‌ها برای رسیدن به آستانهٔ جمعیتی، اساس تقسیمات کشوری قرار گرفت. در این حالت، تلاش مسئولان به‌جای ارتقای کیفیت و محتوای سطوح تقسیمات کشوری صرف درگیری سیاسی و اختلاف بین ساکنان قسمت‌هایی از سرزمین شد؛ این تلاش‌ها برای جدا شدن از قسمت‌هایی و پیوستن به سایر بخش‌ها با هدف برخوردار شدن از شرایط ارتقا انجام شد. در نتیجه سطوح بسیاری تحت اعمال فشار بیرونی و نه بهبود محتوایی تشکیل شد که امکانات مناسب را هم برای ارتقا نداشت. مناطقی که دارای نخبگان سیاسی، مذهبی و اداری پر نفوذی بودند، با جدا شدن یک یا چند روستا و یا یک شهرستان به سطوح بالاتر (استان و غیره) رسیدند (وعده های متعدد ارتقا از سوی کاندیداها در انتخابات برای کسب آراء، نشان‌دهندهٔ شرایط موجود حاکم بر نظام تقسیمات کشوری است). اگر روند تقسیمات کنونی ادامه یابد، این پیامدها را در پی خواهد داشت:

۲-۱- افزایش سطوح تقسیمات کشوری

تعداد سطوح تقسیمات کشوری در طول یک دورهٔ ٦٨ ساله (١٣٨٤- ١٣١٦) به تفکیک استان (۳۰۰٪) و شهرستان (٦٨٥٪) و طی یک دورهٔ ۳۹ ساله (١٣٤٥-١٣٨٤) بخش(۲۳۱٪) و دهستان (۱۵۷٪) رشد داشته است (جدول۱). سطوح تقسیمات کشوری در بعضی از مناطق به حدّی کوچک شده که مدیریت آن‌ها را در ارتباط با شهرستان، بخش و دهستان نامتعادل کرده است. همچنین این افزایش سطوح تقسیماتی در سطح یک استان و یا شهرستان، وزن‌های متفاوت و حتی متضادی را به سطوح پایین‌تر داده است.این نامتعادلی

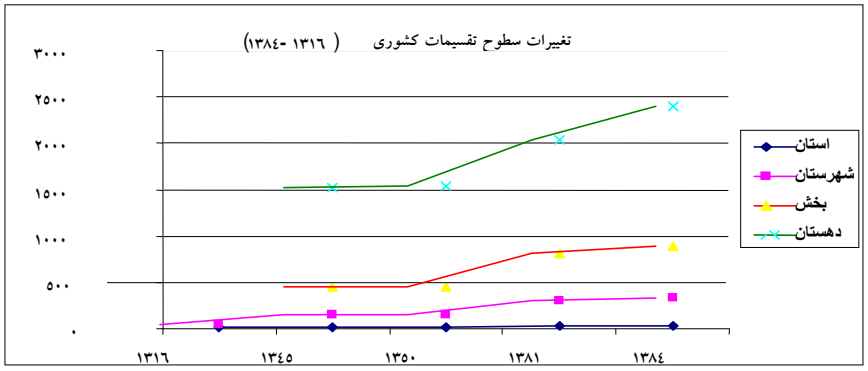
[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-10-12]

سطوح در تخصیص امکانات و یا اعتبارات بیشتر دیده می‌شود. داده‌های شکل شماره یک و دو روند کاهش وسعت بخش‌ها و در نتیجه شهرستان و استان را نشان می‌دهد.

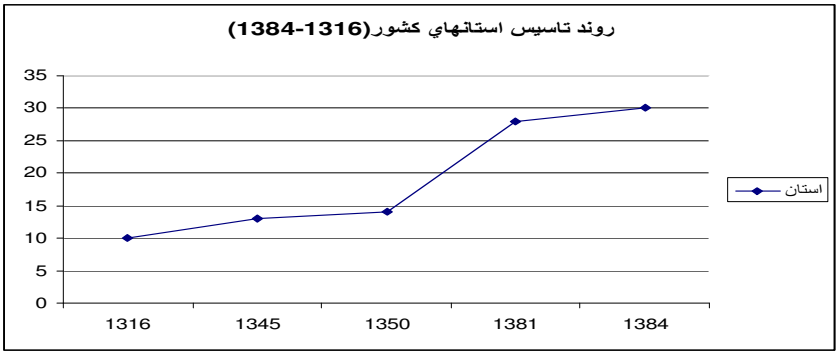
جدول ۱ تغییرات سطوح تقسیمات کشوری ایران (۱۳۱۶-۱۳۸۴)

ردیف	سال آماری	استان	فرمانداری کل	شهرستان	بخش	دهستان
۱	۱۳۱۶	۱۰	-	۴۹	-	-
۲	۱۳۴۵	۱۳	۸	۱۴۵	۴۵۴	۱۵۲۱
۳	۱۳۵۰	۱۴	۹	۱۵۱	۴۵۹	۱۵۴۳
۴	۱۳۸۱	۲۸	-	۳۰۲	۸۱۰	۲۰۳۵
۵	۱۳۸۴	۳۰	-	۳۳۶	۸۸۷	۲۳۹۸

(نبوی،۱۳۵۳: ۱۶۵-۱۱ و سایت اینترنی مرکز آمار ایران)



شکل ۱ تغییرات سطوح تقسیمات کشوری (۱۳۱۶-۱۳۸۴)



شکل ۲ روند تاسیس استان‌های کشور (۱۳۱۶-۱۳۸۴)

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-10-12]

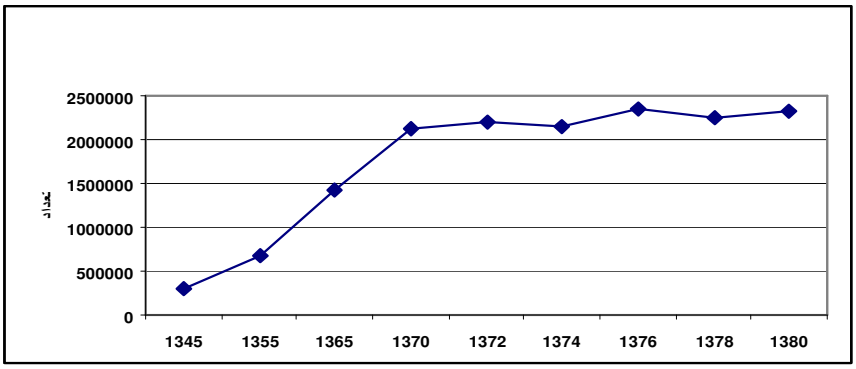
۲-۲- افزایش کارکنان دولت

ساختار تشکیلات دولت بر مبنای تقسیمات سیاسی شکل می‌گیرد؛ بنابراین ارتقای سطوح تقسیمات کشوری باعث ارتقای تشکیلات دولتی می‌شود. این فرایند موجب تقسیم سرزمین به واحدهای کوچک‌تر و افزایش نیروی انسانی در ساختار دولت می‌شود و با تشکیل وزارتخانه و اداره‌های جدید به افزایش کارکنان دولتی می‌انجامد؛ به طوری که تعداد کارکنان دولت از ۳۰ هزار نفر در سال ۱۳٤٥ به ٦٦٢هزار و ۷۰۰ نفر در سال ۱۳۵۵ و ۲ میلیون و ۳٦۰ هزار و ۳۲۰ نفر در سال ۱۳۷٦ و ۲ میلیون و ۳۲۸ هزار و ٦۳۵ نفر در سال ۱۳۸۰ افزایش یافته است؛ یعنی در مدت ۳۵ سال، ۷۸۷٪ رشد داشته است. این وضعیت در جدول شماره دو آمده است.

جدول ۲ روند رشد کارکنان دولت (۱۳۸۰-۱۳۴۵)

ردیف	سال آماری	تعداد کارکنان دولت
۱	۱۳۴۵	۳۰۰۰۰۰
۲	۱۳۵۵	۶۶۲۷۰۰
۳	۱۳۶۵	۱۴۲۴۰۲۸
۴	۱۳۷۰	۲۱۱۲۸۱۱
۵	۱۳۷۲	۲۱۹۸۸۶۵
۶	۱۳۷۶	۲۳۶۰۳۲۰
۷	۱۳۷۸	۲۲۵۲۶۲۵
۸	۱۳۸۰	۲۳۲۸۶۳۵

(خوبروی،۱۳۷۷: ۱٥٤ و مرکز آمار ایران، سالنامهٔ آماری، ۱۳۸۰: ۱۲۵ تا ۱۲۷).



شکل ۳ رشد تعداد کارکنان دولتی بین سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۸۷

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-10-12]

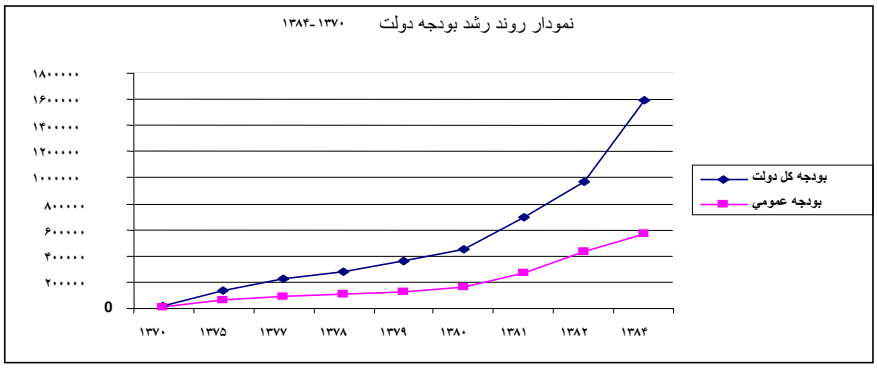
۲-۳- روند رشد بودجهٔ دولت

روند رشد بودجهٔ دولت در فاصله سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۸٤ در جدول شماره سه و شکل مربوط به آن آمده است. رشد بودجهٔ عمومی دولت روند فزاینده‌ای داشته است و بخشی از آن متأثر از افزایش سطوح تقسیمات کشوری و در نتیجهٔ آن ساختار تشکیلات و تعداد کارکنان دولت است.

جدول ۳ روند رشد بودجه دولت طی سالهای۱۳۸۴-۱۳۷۰

ردیف	بودجه	کل بودجه	بودجه عمومی	درصد بودجه عمومی
۱	۱۳۷۰	۲۰۰۹۷.۳	۹۲۷۸.۵	٪۴۶.۱۶
۲	۱۳۷۵	۱۳۷۲۴۲.۶	۶۱۱۲۳.۸	٪۴۴.۵۳
۳	۱۳۷۷	۲۳۰۴۴۰.۳	۹۰۵۸۵.۹	٪۳۹.۳۰
۴	۱۳۷۸	۲۷۶۲۱۰.۲	۱۰۹۶۹۹.۵	٪۳۹.۷۱
۵	۱۳۷۹	۳۶۰۶۶۸.۱	۱۲۷۸۱۶.۲	٪۳۵.۴۳
۶	۱۳۸۰	۴۵۵۹۷۸.۲	۱۶۴۲۶۶.۹	٪۳۶.۰۲
۷	۱۳۸۱	۶۹۳۳۰۲.۲	۲۷۳۲۲۸	٪۳۹.۴۰
۸	۱۳۸۲	۱،۹۶۸۲۶۱	۴۳۶۰۲۲ ،۸	٪۰۳،۴۵
۹	۱۳۸۴	۸،۱۵۸۹۹۸۹	۱،۵۶۹۸۳۷	٪۳۵.۸۳

منبع: (مرکز آمار ایران، سالنامه آماری، ۱۳۸۴: ۱۱۱ تا ۱۱۵).

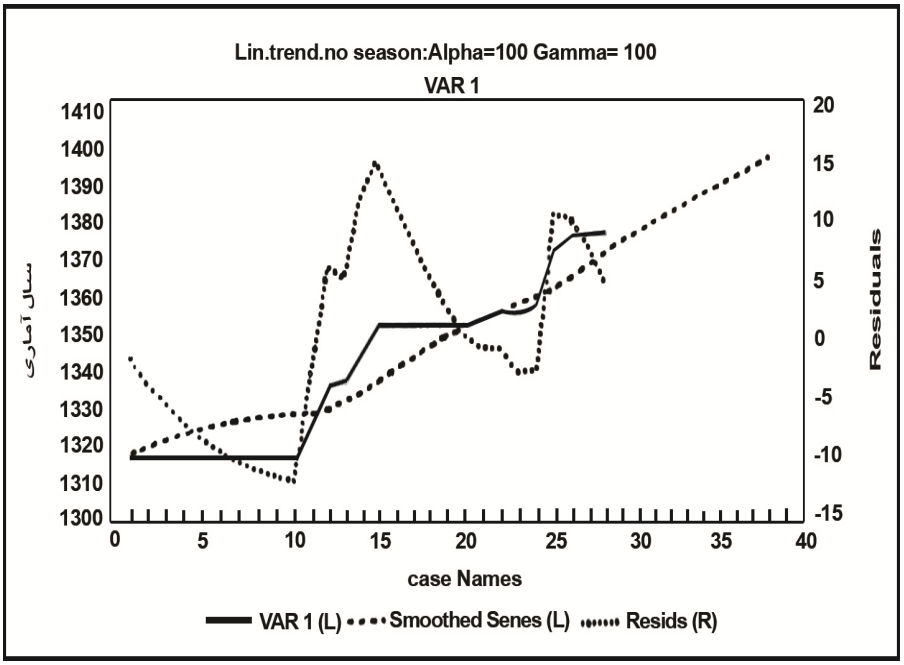


شکل۴ روند رشد بودجه دولت (۱۳۷۰-۱۳۸۴)

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-10-12]

۲-۴- تقاضای تقسیم کشور به واحدهای جدید

چنانچه روش جدیدی جایگزین روش موجود تقسیمات کشوری نشود و تقاضای مسئولان ملی- منطقه‌ای و محلی برای ارتقا و تشکیل سطوح تقسیمات کشوری جدید همچنان پابرجا باشد، روند تقسیم سرزمین به واحدهای کوچک‌تر و غیرکارآمد افزایش خواهد یافت. روند افزایش استان‌ها و پیش‌بینی آینده، حدّاقل تا سال ۱٤۰۰ به روش سری‌های زمانی[1] نشان می‌دهد تا سال ۱٤۱۰ تعداد استان‌ها حدّاقل به ٤۰ استان افزایش خواهد یافت. با روند کنونی، تلاش‌های داخلی، محتوایی و محلی برای توسعه و ارتقا به تلاش‌های بیرونی- که بیشترین فشار را بر منابع عمومی دولت تحمیل می‌کند- تبدیل می‌شود و نگاه مسئولان محلی به منابعی است که از سوی دولت توزیع می‌شود.



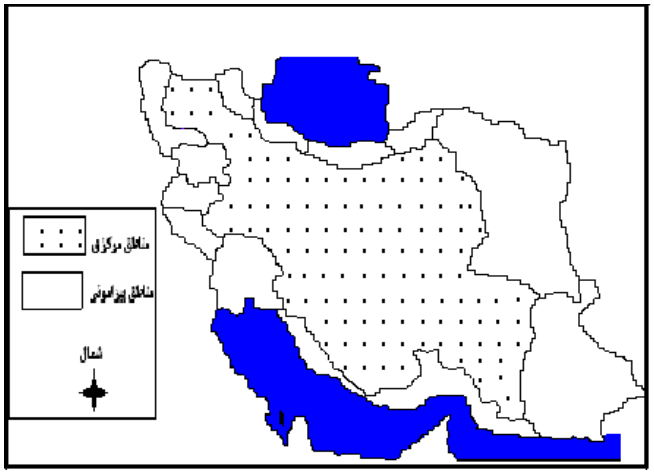
شکل ۵ سری زمانی پیش‌بینی تعداد استان‌ها، شهرستان‌ها و بخش‌ها

1. Time series

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-10-12]

۲-۵- تبدیل برش نواری تقسیمات کشوری به برش عمقی

ایجاد واحدهای سیاسی با برش نواری در حاشیهٔ مرزهـای کشـور (اسـتان‌هـای بوشـهر، آذربایجـان غربی، گیلان، مازندران، هرمزگان، خراسان و غیره) یکـی دیگـر از معایـب روش کنـونی تقسـیمات کشوری است. عدم بهره‌گیری از روش تقسیماتی با برش عمقی، باعـث کنـدی ارتبـاط بـین منـاطق داخلی با مناطق حاشیهٔای می‌شود. در نتیجه، به دلیل عدم تحرک جریان‌های سرمایه، نیـروی انسـانی و کالا از مناطق داخلی به حاشیه، زمینهٔ انزوای جغرافیایی مناطق حاشیه‌ای به‌وجود می‌آید و موجـب عدم تعادل توسعه بین استان‌های داخلی و مناطق حاشیه‌ای می‌شود. سـاکنان ایـن نـواحی کـه فاقـد امکانات‌اند و در فقر و محرومیت به‌سر می‌برند، نمی‌توانند نسبت به جامعهٔ بزرگ‌تر (کشور) ادعـایی داشته باشند (هاگـت، ۱۳۷۵: ٤٦١). بـرش نـواری، دوری از مراکـز مـالی و اداری داخلـی و نـاامنی حاشیهٔ مرزهای بین‌المللی، امکانات بالقوه آن‌ها را از فرصت بـه تهدیـد تبـدیل کـرده اسـت. ایجـاد تعادل بین‌منطقه‌ای در فضای ملی، انتشار امواج توسعه از مرکـز بـه منـاطق اطـراف و بهـره‌گیـری از مزیت‌های حاشیهٔ مرزهای بین‌المللی، با حفظ و تحکیم یکپارچگی و انسجام ملی، نیازمنـد بـازنگری در نظام تقسیمات کشوری از برش نواری به برش عمقی بـه‌منظـور حمایـت اسـتان‌هـای قدرتمنـد داخلی از مناطق اطراف است (برای مثال دسترسی استان فارس بـه آب‌هـای خلـیج‌فـارس از طریـق مناطق حاشیهٔای استان بوشهر، دسترسی اسـتان کرمـان بـه آب‌هـای خلـیج‌فـارس و دریـای عمـان، حمایت خوزستان از استان مرزی ایلام و لرستان و غیره).

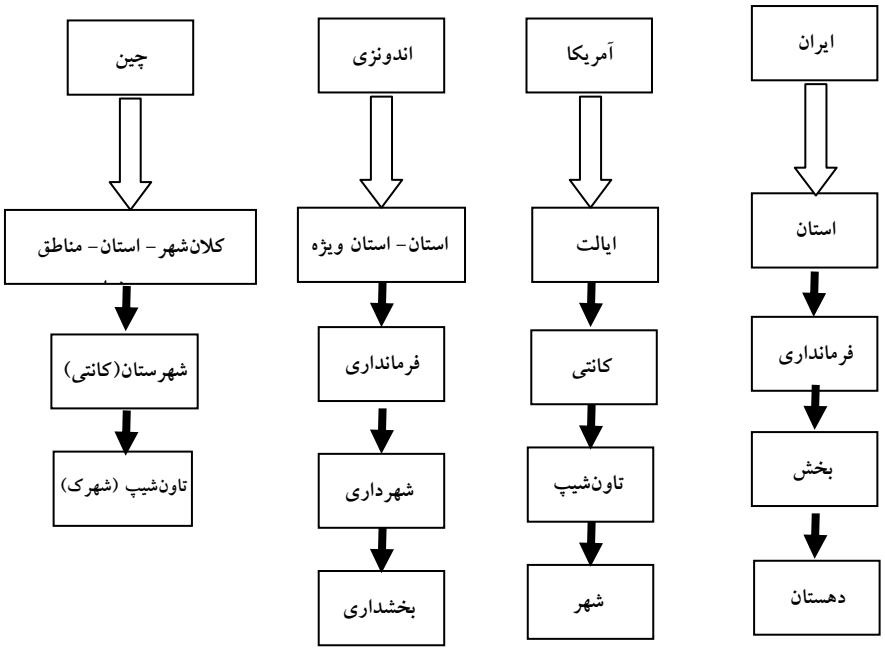


شکل ۶ تفکیک برش نواری مناطق مرکزی و پیرامونی در تقسیمات کشوری

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-10-12]

۲-۶- نظام تقسیمات کشوری و ساختار تشکیلات اداری (مدیریتی)

بین سلسله‌مراتب نظام تقسیمات کشوری و ساختار تشکیلات اداری پیوند تنگاتنگی وجود دارد. تقسیمات اداری با توجه به شرایط اجتماعی و فرهنگی و نوع حکومت هر کشور متفاوت است (احمدی و احمدی‌پور، ۱۳۸۲: ۲۱-۴۷). چنانچه ساختار سلسله‌مراتب تقسیمات کشوری بلند یا متمایل به تخت باشد، ساختار تشکیلات اداری نیز از آن پیروی می‌کند. این وضعیت با درجات تمرکز و عدم تمرکز ارتباط نزدیکی دارد. نظام تقسیمات کشوری در ایران به لحاظ سلسله‌مراتبی متمایل به بلند است (شکل ۸) و در مقایسه با نظام تقسیمات کشوری برخی از کشورهای دیگر تفاوت‌هایی دارد. سطوح تقسیمات در آمریکا، قیرقیزستان و اندونزی چهارسطحی و در چین سه‌سطحی است.



شکل ۷ مقایسهٔ نظام تقسیمات کشوری ایران با کشورهای منتخب

(وزارت کشور، ۱۳۸۱: ۱۴۱-۱۴۳)

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-10-12]

ساختار بلند نظام تقسیمات کشوری، فرایند اطلاع‌رسانی را کند می‌کند و امکانات و منابع و نیروی انسانی زیادی را نیاز دارد. این ساختار موجب گسترش دیوان‌سالاری، پیچیده شدن نظام اداری، اتلاف منابع و تحمیل هزینه‌های زیاد (به‌ویژه هزینه‌های جاری در مقابل عمرانی) بر کشور می‌شود و در نتیجه کندی فرایند توسعه و عقب‌ماندگی را در پی خواهد داشت. بنابراین، بسیاری از کشورها (ازجمله چین، فرانسه، ترکیه و فیلیپین) نظام تقسیمات کشوری و درپی آن ساختار تشکیلات اداری خود را از بلند به سمت کوتاه‌شدن هدایت کرده‌اند تا از بزرگ شدن تشکیلات دولتی و کندی فرایند توسعه جلوگیری کنند (رهنما، ۱۳۸۰: ٥٤). توسعهٔ سرزمین دارای مثلث سه‌ضلعی تقسیمات سیاسی، ساختار اداری و میزان اختیارات (رضاییان، ۱۳۸۰: ۱۵۰-۱۵۷) واحدهای فضایی است که این سه عامل با یکدیگر رابطه تنگاتنگ داشته و در تعامل با یکدیگرند.

ضرورت کاهش سلسله‌مراتب تقسیمات کشوری به‌ویژه در سطح دهستان، به دلیل ناکارآیی آن به لحاظ اجرایی و بهره‌گیری از آن به‌عنوان واحدهای سیاسی برای جمع‌آوری آمار و اطلاعات است. تجهیز ۲ هزار دهستان به نیروی انسانی، امکانات و منابع مالی بسیار پرهزینه است و امکان حفظ نیروی متخصص در این سطح مدیریتی با موانع زیادی روبه‌رو است. بنابراین، حذف چنین سطحی و افزودن سطوح جدید به‌نام کلان‌شهر از دیگر مسائلی است که اصلاح نظام تقسیمات کشوری را ضروری می‌نماید. با اصلاح نظام تقسیمات سیاسی، ساختار تشکیلاتی و درپی آن اختیارات و وظایف نیز تغییر خواهد کرد.

۲-۷- تحولات جمعیتی ایران در ۸۵ سال اخیر (۱۳۰۰-۱۳۸۵) و پیش‌بینی جمعیت تا سال ۱۴۰۰

جمعیت ایران در طول ۸۵ سال اخیر، رشدی معادل۲/٤٥٪ در سال داشته است. نسبت شهرنشینی از ۲۸٪ به ٦٨/٤٨٪ افزایش، و روستانشینی از ۷۲٪ به ۳۲/٥۲٪ کاهش یافته است. تعداد جمعیت از ۹۷۰۷۰۰۰ نفر در سال ۱۳۰۰ به ۷۰٤۷۲۸٤٦ نفر در سال ۱۳۸۵ افزایش پیدا کرده است. تراکم جمعیت از ٦ نفر در سال ۱۳۰۰ به ٤۳ نفر در سال ۱۳۸۵ افزایش یافته است. پیش‌بینی جمعیت تا سال ۱٤۰۰ بر اساس فرض‌های ۲/٤٥درصد، ۲درصد و ۱/٥درصد بیانگر این است که فرض معقول ۲درصد به حدود ۹۸٥۲۷۳۹۳ نفر افزایش خواهد یافت (رهنما،

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-10-12]

۱۳۸۰: ۳۳- ۳۵). پیش‌بینی رشد جمعیت ایران تا سا ل ۱٤۰۰ بر اساس سه فرض زیر در بیست سال آینده، باعث افزایش سطوح تراکمی و تغییر اجباری نظام تقسیمات کشوری می‌شود(جدول ٤)؛ یعنی تعداد زیادی از شهرستان‌ها به استان، بخش‌ها به شهرستان و دهستان‌ها به بخش تبدیل خواهد شد. بنابراین ارائهٔ الگوی جدید تقسیمات کشوری به منظور هدایت منطقی سطوح تراکمی ضروری است.

جدول ۴ پیش‌بینی جمعیت کشور تا سال ۱۴۰۰ه.ش

ردیف	فرض	تعداد جمعیت (نفر)
۱	۲/۴۵ درصد	۱۰۹۹۸۹۶۷۷
۲	۲ درصد	۹۸۵۲۷۳۹۳
۳	۱/۵ درصد	۸۷۱۳۷۲۳۱

۲-۸- شاخص‌های تعیین درجهٔ تراکمی سطوح تقسیمات کشوری

تحلیل وضعیت جمعیت دهستان‌های کشور در یک مطالعهٔ نمونه‌ای (پانصد دهستان) نشان می‌دهد میانگین جمعیت دهستان‌ها ۱۱۱۰٦ نفر و با حدّاکثر ۷۷۰۰۳ نفر و حدّاقل ۷۳۹ نفر است. حدود ٤٥ درصد دهستان‌ها بالای۸۰۰۰ نفر جمعیت دارند (بالاتر از تراکم زیاد قانون فعلی) (وزارت کشور، ۱۳۸۰ الف، ۱۲۱-۱۲۳). در روند طبیعی، در سال ۱۳۸۵حدود ۵۰درصد دهستان‌ها به لحاظ تقسیمات کشوری از پتانسیل لازم برای تبدیل به سطوح بالاتر (بخش) برخوردارند و به‌اجبار، انتقال عمودی درجه باید صورت گیرد. بنابراین به منظور جلوگیری از کشمکش‌های سیاسی برای ارتقای سطح دهستان‌ها، اصلاح قانون ضوابط تقسیمات کشوری در سطح دهستان، بخش و شهرستان ضروری به‌نظر می‌رسد.

۳- تجزیه و تحلیل و ارائهٔ الگوی‌های جدید

تجزیه و تحلیل نظام تقسیمات کشوری به لحاظ روش تقسیم سرزمین (روش استقرایی)، شاخص‌های تقسیم سرزمین به واحدهای کوچک‌تر (شاخص تراکم کم، متوسط و زیاد جمعیت)، انطباق مرزهای سیاسی بر برخی عارضه‌های طبیعی (اقلیم و ارتفاعات)، ساختار

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-10-12]

خدمات‌رسانی مدیریتی کشور (توزیع درآمدهای نفتی دولت در قالب بودجه بین واحدهای سیاسی با توجه به جایگاه اداری و سطح آن‌ها به جای توجه به استعدادها و پتانسیل‌های نواحی) و الگوی تقسیم شعاعی کشور (تقسیم کشور به واحدهای سرزمینی از مرکز به شکل دایره‌وار)، زمینهٔ طبیعی سیری‌ناپذیری در سطح محلی برای ارتقای سطح و تقسیم سرزمین به واحدهای سیاسی به‌وجود آورده است. به‌این معنا که ابتدا ارتقای سطح صورت می‌گیرد- یعنی بخش به شهرستان و یا شهرستان به استان تبدیل می‌شود- بعد امکانات و خدمات در این واحدهای سیاسی مستقر می‌شود؛ در صورتی که باید امکانات و خدمات با توجه به تلاش مسئولان و بالفعل‌شدن پتانسیل‌ها متمرکز شود و محتوای واحدهای سیاسی بهبود یابد تا امکان ارتقای سطح عمودی آن‌ها فراهم شود. در این صورت، نگاه‌ها از کشمکش‌های سیاسی برای جدا کردن و ادغام بخش‌هایی از سرزمین برای دست‌یابی به تراکم جمعیتی لازم به منظور ارتقا یافتن، به تلاش مسئولان برای بارور کردن پتانسیل‌های محلی و بهبود شاخص‌های توسعه تبدیل می‌شود. نظام فعلی تقسیمات کشوری چنین ویژگی‌ای ندارد و موجب قطعه‌قطعه شدن سطوح تقسیمات کشوری، گستردگی ساختار اداری، افزایش نیروی انسانی تشکیلات دولتی، افزایش مصرف بودجهٔ دولت در بخش جاری و کندی فعالیت‌های عمرانی شده است. بنابراین دو راه‌حل برای سامان‌دهی نظام تقسیمات کشوری ارائه می‌شود:

۳-۱- اجرای نظام درجه‌بندی برای سطوح تقسیمات کشوری در سطح بخش و شهرستان و حذف سطح دهستان به منظور کاهش نظام سلسله مراتبی اداری

در نظام درجه‌بندی بر اساس شاخص‌های مختلف، سطوح بخش و شهرستان با توجه به امتیازاتی که از طریق شاخص‌ها به‌دست می‌آورند، بین سه تا چهار درجه طبقه‌بندی شده‌اند. بنابراین، ابتدا ارتقای درجهٔ درون‌گروهی به جای برون‌گروهی صورت می‌گیرد. همچنین تا واحدها به سطحی از توسعه دست نیابند، ارتقای بین‌گروهی سطوح صورت نخواهد گرفت؛ از سوی دیگر فقط به یک شاخص جمعیت نیز نمی‌توان تکیه کرد و سایر شاخص‌های اجتماعی و اقتصادی، طبیعی، امنیتی، انتظامی و زیربنایی مورد توجه قرار می‌گیرد (در طرح پیشنهادی ۹ گروه عمده شاخص و ۲۸ زیربخش و حدود ۱۶۰ شاخص پیشنهاد شده است (وزارت کشور، ۱۳۸۰ب: ۱۱۱ـ۱۱۲). ویژگی برجستهٔ این روش، تکیه بر اهداف وزارت کشور و درنتیجه

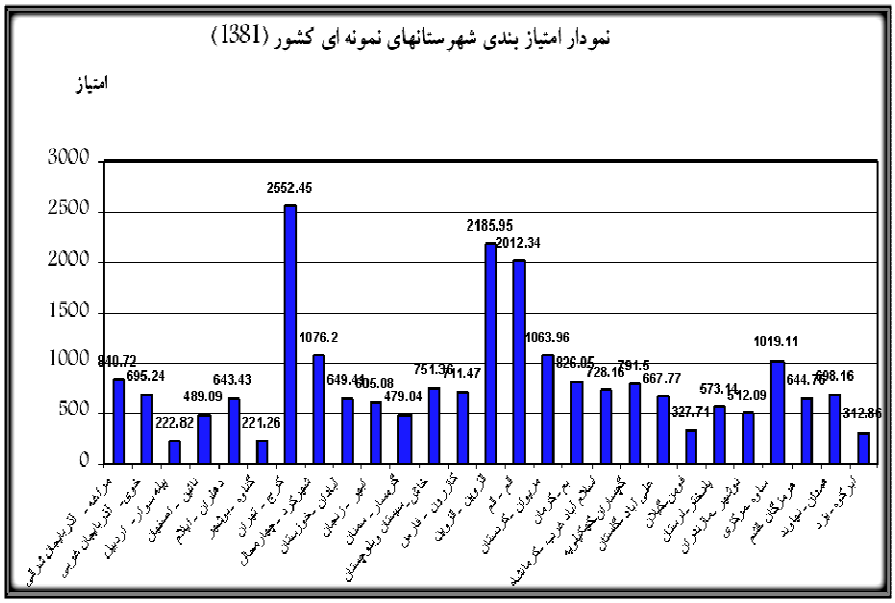
[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-10-12]

تأمین اهداف کلی ملی ازقبیل تحکیم و تقویت وحدت ملی و امنیت ملی، اعمال حاکمیت، تسریع روند توسعه، سهولت در اعمال قوانین و مقررات و ساختار نظام مدیریتی است. بر این اساس، حذف دهستان از پایین‌ترین سطح و تقویت سطوح بخش و شهرستان و درجه‌بندی آن ها همراه با تقسیم سرزمین به مناطق مختلف سیاسی (منطقه‌بندی) به‌گونه‌ای خواهد بود که در نهایت استان‌ها حذف و مناطق جایگزین خواهند شد. در این طرح ۹ گروه شاخص عمده، ۲۸ زیربخش و ۲۱۸ شاخص به‌عنوان شاخص‌های نهایی انتخاب شدند.پس از طراحی پرسش‌نامه، ۲۷ استان کشور به‌عنوان نمونهٔ مطالعاتی برگزیده شدند. از هر استان یک شهرستان به‌عنوان نمونه برگزیده شد و با انتخاب تمام بخش‌های هر شهرستان، مرحلهٔ نهایی پژوهش با تکمیل پرسش‌نامه آغاز شد؛ یعنی ۹۶ بخش و ۲۷ شهرستان از تمام استان‌ها به عنوان نمونهٔتحقیقِ درجه‌بندی سطوح تقسیمات کشوری انتخاب شدند. پس از تکمیل پرسش‌نامه توسط کارشناسان تقسیمات کشوری، نتایج حاصل از استخراج داده‌ها، به تفکیک بخش‌ها و شهرستان‌ها به شرح زیر طبقه‌بندی شدند:

۱. محاسبهٔ امتیاز بخش‌ها: میانگین امتیاز ۹۶ بخشِ مورد مطالعه برابر با ۱۸۰.۷۶امتیاز محاسبه شد. حدّاکثر این امتیاز برابر ٤۲٥.٤۳ امتیاز و مربوط به بخش سروآباد شهرستان مریوان از استان کردستان، و حدّاقل امتیاز برابر با ٦٥.۷ و مربوط به بخش هرمز از شهرستان قشم استان هرمزگان است.

۲. محاسبهٔ امتیاز شهرستان‌ها: در این مرحله از تحقیق پس از امتیازبندی بخش‌ها، ۲۷ شهرستان مورد مطالعه از ترکیب امتیاز بخش‌ها امتیازبندی شدند. میانگین امتیاز شهرستان‌ها برابر ۸۲٥.۹ امتیاز محاسبه شد. حدّاکثر امتیاز ۲٥٥۲.٥ مربوط به شهرستان کرج و حدّاقل امتیاز ۲۲۱.۲ و مربوط به شهرستان گناوه استان بوشهر است. درمجموع ۸۸.۹ درصد شهرستان‌ها تا رقم ۲۰۰۰ دارای امتیازند؛ یعنی اگر حدّاقل امتیاز ٥۰۰۰ برای ارتقای شهرستان به استان درنظر گرفته شود، با روند فعلی هیچ‌یک از شهرستان‌های موجود قادر به ارتقا نخواهند بود و با توجه به میانگین امتیاز بخش‌ها دست‌کم پنج شهرستان باید با یکدیگر ترکیب شوند تا امتیاز لازم برای ارتقا به سطح استان را به‌دست آورند. امتیازبندی شهرستان‌ها در نمودار زیر مشخص شده است.

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-10-12]



شکل ۸ امتیاز بندی شهرستان‌های نمونه‌ای کشور (۱۳۸۱)

براساس نتایج امتیازبندی این پژوهش، به ترتیب بخش‌ها و شهرستان‌ها به شرح زیر ارتقا می‌یابند:

۱. بخش‌ها: بخش‌ها به لحاظ امتیازبندی به سه سطح به شرح جدول ۵ درجه‌بندی شده‌اند:

جدول ۵ سطح بندی امتیاز بخش‌های پیشنهادی

ردیف	حدّود طبقات (امتیاز)	درجه بخش
۱	۱۰۰–۲۵۰	۳
۲	۲۵۰–٤۰۰	۲
۳	٤۰۰ به بالا	۱

تمام بخش‌های کمتر از ۱۰۰ امتیاز در همان طبقهٔ سه قرار می‌گیرند.

۲.شهرستان‌ها: شهرستان‌ها به لحاظ امتیازبندی به چهار سطح به شرح جدول ٦ درجه‌بندی شده‌اند:

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-10-12]

جدول ۶ سطح‌بندی امتیاز شهرستان‌های پیشنهادی

ردیف	حدود طبقات (امتیاز)	درجه شهرستان
۱	۵۰۰-۱۵۰۰	٤
۲	۱۵۰۰-۲۵۰۰	۳
۳	۲۵۰۰-۳۵۰۰	۲
٤	۳۵۰۰ به بالا	۱

تمام شهرستان‌های کمتر از ۵۰۰ امتیاز در همان طبقهٔ چهار قرار می‌گیرند.

۳-۲- اجرای نظام منطقه‌بندی برای تقسیم سرزمین به واحدهای کلان سیاسی

در روش استقرایی از ترکیب دهستان‌ها، بخش و از ترکیب چند بخش شهرستان و از ترکیب چند شهرستان استان تشکیل می‌شود. به لحاظ منطقی، رابطهٔ علی و معلولی بین سطوح به چشم نمی‌خورد؛ در نتیجه این روش باعث مشکلات موجود نظام تقسیمات کشوری می‌شود. اما در روش قیاسی، تقسیم کشور بر اساس بزرگ‌ترین واحدها و پذیرش واحدهای بزرگ جغرافیایی(طبیعی و انسانی) و وجوه متمایز آن‌ها استوار است. هر مکان ضمن تجانس‌یابی در داخل خود با خصیصه‌ها و شرایط گوناگون سایر مکان‌ها برخورد می‌کند؛ یعنی تأثیرپذیر و تأثیرگذاراست. در نتیجه، مکان‌ها ترکیبی از نظام طبیعی و انسانی هستند (شکویی، ۱۳۷۸: ۲۷٦) که در قالب واحدهای بزرگ فضایی نمود می‌یابند. در چنین شرایطی واحدهای بزرگ فضایی در قالب ساخت‌های جغرافیایی (دلفوس، ۱۳۷۳: ۳۸) مجموعه‌ای از پدیده‌های به‌هم‌پیوسته را تشکیل می‌دهند و در ارتباط با دیگر عناصر آن واحد فضایی امکان رشد و توسعه می‌یابند. با تشخیص واحدهای بزرگ طبیعی و انسانی و تعیین حدود هریک از آن‌ها در سراسر کشور، نوعی تقسیم‌بندی صورت می‌گیرد که تقسیم‌بندی مادر (منطقه‌بندی) نامیده می‌شود. این تقسیم‌بندی سه ویژگی و امتیاز دارد:

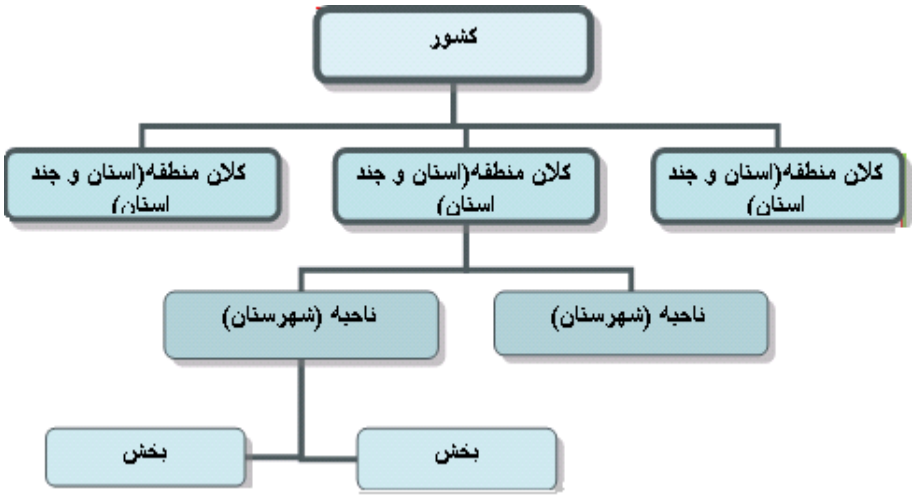
۱. تقسیم‌بندی مادر می‌تواند پایه و مبنای تقسیمات کشور یا حتی خود آن باشد؛ یعنی هر واحد بزرگ طبیعی را معادل یک واحد بزرگ سیاسی کشور قرار داد.

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-10-12]

۲. از آنجا که تقسیم‌بندی مادر بر اساس واحد یا مناطق طبیعی یا انسانی صورت می‌گیرد، می‌تواند مبنای هر گونه برنامه‌ریزی منطقه‌ای یا مدیریت منطقه‌ای باشد.

۳. در این تقسیم‌بندی هر واحد (واحدهایی که از لحاظ وسعت مساوی نیستند) استعداد و امکان تقسیم‌شدن به واحدهای کوچک‌تر را دارد.

در تقسیم‌بندی به روش قیاسی، هر کلان‌منطقه به چندین خردمنطقه و هر خردمنطقه به چند ناحیه و هر ناحیه به چند بخش تقسیم می‌شود؛ یعنی حرکت از کل به جزء. بر اساس این، نظم سلسله‌مراتبی بین سطوح مختلف تقسیماتی تا حدّی بیانگر رابطهٔ علّی است. در این روش ده (روستا) واحد پایهٔ تقسیمات کشوری نیست. ده، شهرک، شهر و کلان‌شهر، عناصر نقطه‌ای هستند و در واقع مفاهیم «کلان‌منطقه»، «منطقه» و «ناحیه» سطوح تقسیمات کشوری به‌شمار می‌روند (شکل۹). روش قیاسی در مقایسه با روش استقرایی سطوح کمتری دارد و اغتشاش حاکم بر روش استقرایی (عناصر متضاد روستا، شهر، کلان‌شهر، بخش، شهرستان، استان و غیره) را ندارد.



شکل ۹روش قیاسی در تقسیمات کشوری

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-10-12]

در روش قیاسی، کشور بر اساس شاخص‌های مختلف امنیتی، اجتماعی، اقتصادی، توسعه‌ای و طبیعی به چند کلان‌منطقه تقسیم می‌شود (وزارت کشور، ۱۳۸۱: ۱٦٤ـ۱٦٥). در این صورت دو الگو ممکن است به‌وجود آید: ۱. ترکیب چند استان و تشکیل منطقه بدون حذف مرز استان‌ها؛ ۲. ترکیب یک یا چند استان و تشکیل منطقه و حذف مرز استان‌ها. در هر دو الگو نظام مدیریت جدیدی به نام مدیریت منطقه‌ای پدید می‌آید و ساختار جدیدی با اختیارات بیشتر شکل می‌گیرد که با نوعی تمرکززدایی سیاسی و اداری همراه است. بر اساس روش‌های منطقه‌بندی و الگوهایی که تا کنون سازمان‌ها (مهندسین مشاور بتل، ستیران، طرح کالبدی ملی، طرح جامع آمایش سرزمین و غیره) برای منطقه‌بندی کشور انجام داده‌اند، کشور بین هشت تا دوازده منطقه تقسیم شده است. بر اساس الگوی پیشنهادی طرح جامع تقسیمات کشوری و با توجه به ملاحظهٔ نه گروه شاخص، کشور بر اساس دو الگوی یادشده بین هشت و ده منطقه با نظام مدیریت و مراکز متفاوت تقسیم می‌شود و خرده‌منطقه‌ها در درون این مناطق صورت می‌گیرد.

براساس الگوی منطقه‌بندی قیاسی، سه نوع الگوی مدیریت برای سامان‌دهی مناطق در نظر گرفته می‌شود که در جدول شماره هفت مشخص شده است. هر یک از این الگوها مزایا و معایبی دارند؛ ولی آنچه مسلم است تدوام الگوی موجود (ادامهٔ وضع موجود) امکان‌پذیر نیست. الگوهای اول و دوم نیز به تناسب اینکه هدف تشکیل منطقه و در نتیجه ادغام استان‌های موجود و یا تشکیل استان‌های جدید چیست؟ می‌تواند در جهت ایجاد سازوکارها و زیرساخت‌های توسعهٔ ملی بر مبنای تقسیمات کشوری به‌کار گرفته شود.

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-10-12]

جدول ۷ الگوهای مدیریت منطقه‌ای پیشنهادی

ردیف	الگوها	شاخص‌های مقایسه		
		مرکزیت	جایگاه مدیریت کلان منطقه	آثار سیاسی-اجتماعی
۱	الگوی اول: حذف مرزهای استان‌های موجود و ادغام چند استان و تشکیل استان جدید.	۱. فقدان مرکزیت: مرکزیت در تهران و چرخشی در منطقه؛ ۲. دارای مرکزیت: - عمده‌ترین شهر منطقه؛ - یک نقطه یا شهر بی‌طرف با کمترین فاصله نسبت به سایر کانون‌ها و دارای امکانات.	۱. استاندار جدید (مدیر منطقه) معاون وزیر کشور؛ ۲. ارتقای جایگاه فرمانداری‌ها و بخش‌داری‌ها بر اساس درجه‌بندی؛ ۳. افزایش اختیارات مدیر منطقه در حدّ معاون وزیر کشور؛ ۴. افزایش اختیارات فرمانداران تا حدّ استانداران سابق در فرمانداری‌های با درجه بالاتر	۱. ایجاد تنش سیاسی و سطح مدیریت عالی استان‌ها به دلیل حذف استان‌های موجود؛ ۲. ایجاد تنش‌های سیاسی محلی به دلیل از دست دادن مرکزیت سیاسی؛ ۳. رقابت بین استان‌ها به منظور تصاحب مرکزیت منطقه‌ای؛ ۴. دگرگونی در روابط عملکردی بین سطوح تقسیمات کشوری به لحاظ اداری، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی؛ ۵. ایجاد بحران‌های فرهنگی بین زیرمناطق.
۲	الگوی دوم: ترکیب چند استان موجود و تشکیل استان‌های جدید(منطقه) بدون حذف مرز استان‌های موجود.	۱. فاقد مرکزیت: -مرکزیت در تهران؛ -مدیریت چرخشی در سطح منطقه. ۲. دارای مرکزیت: -عمده‌ترین شهر منطقه؛ -یک نقطه شهری بی‌طرف با کمترین نسبت به سایر کانون‌ها و دارای امکانات.	۱. استاندار جدید (مدیر منطقه) معاون وزیر کشور؛ ۲. اضافه شدن یک سطح به نظام تقسیمات سیاسی و تشکیلات اداری موجود؛ ۳. تغییرات ناچیز در نظام اداری موجود(استانداری‌ها، فرمانداری ها و بخش‌داری‌ها)؛ ۴. درجه‌بندی فرمانداری‌ها و بخش‌داری ها بر اساس امتیازات؛ ۵. برقراری توازن به لحاظ جمعیت و وسعت بین مناطق؛ ۶. ضرورت اصلاح قانون تقسیمات کشوری و تصویب آن در مجامع قانونی.	۱. کاهش تنش‌های سیاسی در سطح مدیریت عالی منطقه به دلیل عدم حذف تشکیلات استانداری‌های موجود؛ ۲. خفیف شدن رقابت سیاسی بین استان‌های منطقه به دلیل عدم حذف مرکزیت سیاسی استان برای تصاحب مرکزیت منطقه؛ ۳. برقراری آرامش سیاسی در منطقه وزیر مناطق به دلیل حفظ روابط عملکردی بین سطوح تقسیمات کشوری شکل‌گرفته از قبل؛ ۴. قابلیت انعطاف‌و امکان‌پذیری بالا.
۳	الگوی سوم: حفظ نظام تقسیمات سیاسی-اداری موجود (ادامه وضع موجود)	۱. عدم تغییر مرکزیت استان‌های موجود؛ ۲. افزایش تعداد مراکز استان‌ها در آینده؛ ۳. افزایش تعداد سطوح تقسیمات کشوری (استان، شهرستان و بخش) در آینده.	۱. امکان ارتقای جایگاه استاندار تا حدّ معاون وزیر کشور؛ ۲. ارتقای جایگاه فرمانداری ها و بخشداری ها بر اساس نظام درجه‌بندی؛ ۳. حفظ سلسله مراتب عمودی سطوح تقسیمات کشوری و تشکیلات اداری؛ ۴. کاهش اهمیت دستگاه اداری استانی به دلیل کاهش وزن جمعیتی و ادامه قطعه‌قطعه شدن تقسیمات کشوری.	۱. ادامهٔ روند قطعه‌قطعه شدن کشور به واحدهای کوچک‌تر؛ ۲. ادامهٔ روند مرکزگریزی استان‌های حاشیه‌ای؛ ۳. عدم امکان بهره‌گیری استان‌های داخلی به مزایای ساحلی و مرزهای بین‌المللی؛ ۴. گسترده‌تر شدن تشکیلات دولتی(کارمندان، امکانات و تجهیزات و غیره)؛ ۵. ادامهٔ روند افزایش بودجه جاری دولت نسبت به سایر بودجه‌ها؛ ۶. عدم انطباق نظام تقسیمات کشوری با وظایف دستگاه‌های اجرایی(به‌کارگیری شیوه‌های منطقه‌بندی توسط سایر دستگاه‌ها)

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-10-12]

۴- نتیجه‌گیری

چنانچه روند فعلی نظام تقسیمات کشوری تداوم یابد، از یک سو موجب قطعه‌قطعه شدن ناکارآمد سرزمین به واحدهای کوچک‌تر سیاسی، افزایش سطوح سلسله‌مراتبی، بزرگ شدن تشکیلات ادارای، افزایش تعداد کارکنان دولت، مصرف بخش عمدای از منابع درآمدی دولت در بخش جاری می‌شود؛ از سوی دیگر چالش‌های جدی را در نتیجهٔ انطباق مرزهای سیاسی بر قلمروهای خرده‌فرهنگی به‌وجود می‌آورد و بی‌تعادلی و شکاف بین مناطق مرکزی و حاشیه‌ای را گسترش می‌دهد و کشور را با مسائل امنیتی، حفظ وحدت و یکپارچگی سرزمینی روبه‌رو می‌کند.

رویارویی با این مشکل، ضرورت اصلاح نظام تقسیمات سیاسی و فرضیهٔ پایداری و ثبات مرزها و متحول و پویا نمودن محتوای درونی تقسیمات کشوری را مطرح می‌کند. ارتقای سطوح تقسیمات کشوری باید در نتیجهٔ تلاش‌های محلی پس از بهبود شاخص‌های توسعه صورت گیرد.

در روش درجه‌بندی پس از بارور شدن استعدادها و دست‌یابی به سطحی از توسعه که‌در نتیجهٔ تلاش مسئولان محلی به‌دست می‌آید، ارتقای سطح صورت می‌گیرد. در روش منطقه‌بندی که روشی قیاسی در تقسیمات است، اجرای نظام منطقه‌بندی برای تقسیم سرزمین به واحدهای کلان سیاسی با توجه به متغیرهای طبیعی و انسانی صورت می‌گیرد.

۵- قدردانی و تشکر

نویسندگان مقاله از حمایت های مادی و معنوی وزارت کشور و همچنین پژوهشکده جهاد دانشگاهی دانشگاه فردوسی مشهد تقدیر و تشکر دارند.

۶- منابع

- احمدی، سیدعباس و زهرا احمدی‌پور. (۱۳۸۲). « نقش تقسیمات کشوری در توسعهٔ مناطق». مجموعه مقالات همایش سیاست‌ها و مدیریت برنامه‌های رشد و توسعه در ایران. تهران: مؤسسهٔ عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-10-12]

- بدیعی، ربیع. (۱۳٦۲). جغرافیای مفصل ایران. ج۲. تهران: اقبال.
- حافظ‌نیا، محمدرضا. (۱۳۸۱).جغرافیای سیاسی ایران. تهران: سمت.
- خوبروی، محمدرضا. (۱۳۷۷). نقدی بر فدرالیسم. تهران: مؤسسهٔ چاپ و نشر شیراز.
- رضاییان، علی. (۱۳۸۰). اصل مدیریت. تهران: سمت.
- رهنما، محمدرحیم. (۱۳۸۰). گزارش طرح آیندهٔ شهرنشینی در شرق ایران. ج۲. دانشگاه فردوسی مشهد، معاونت پژوهشی.
- شکویی، حسین. (۱۳۷۸). اندیشه‌های نو در فلسفهٔ جغرافیا. ج۱. تهران: گیتاشناسی.
- قربانی، فرج‌الله. (۱۳۷۷). مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و خدمات عمومی. تهران: فردوسی.
- کریمی‌پور، یدالله. (۱۳۸۱). مقدمه‌ای بر تقسیمات کشوری. ج۱: وضع موجود. تهران: انجمن جغرافیایی ایران.
- مرکز آمار ایران ***www.sci.ir***
- مرکز آمار ایران. (۱۳۸۰). سالنامهٔ آماری. تهران.
- مرکز آمار ایران. (۱۳۸٤). سالنامه آماری. تهران.
- وزارت کشور. (۱۳۸۱). گزارش چهارم طرح جامع تقسیمات کشوری؛ ارائهٔ الگوی منطقه‌بندی تقسیمات کشوری.
- وثوق، فاطمه. (۱۳۷۷). «منطقه‌بندی در ایران». فصلنامهٔ تحقیقات جغرافیایی. س ۱۳. ش ۲ و ۳.
- وزارت آموزش و پرورش. (۱۳٦٦). جغرافیای کامل ایران. تهران: وزارت آموزش و پرورش.
- وزارت کشور. (۱۳۸۰الف). طرح جامع تقسیمات کشوری، گزارش ضرورت‌های اصلاح نظام تقسیمات کشوری.
- وزارت کشور. (۱۳۸۰ب). طرح جامع تقسیمات کشوری، گزارش درجه‌بندی نظام تقسیمات کشوری.
- وزارت کشور. (۱۳۷۸). طرح جامع تقسیمات کشوری، گزارش ادبیات و روش‌ها و الگوهای منطقه‌بندی.

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-10-12]

- دولفوس، اولیویه. (۱۳۷۳). تحلیل جغرافیایی. ترجمهٔ سیروس سهامی. چ۲. مشهد: نیکا.
- وزارت کشور. (۱۳۸۱). گزارش چهارم طرح جامع تقسیمات کشوری، ارائه الگوی منطقه‌بندی تقسیمات کشوری.
- ودیعی، کاظم. (۱۳٥٤). مقدمه بر جغرافیایی انسانی ایران. انتشارات دانشگاه تهران.
- هاگت، پیتر. (۱۳۷۵). جغرافیای ترکیبی نو. ترجمهٔ شاپور گودرزی‌نژاد. ج۲. تهران: سمت.
- نبوی، مصطفی. (۱۳۵۳). تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی در ایران. تهران: خواجه.
- Muir, Richard. (1981). *Modern Political Geography*. Hong Kong: Macmilan Education.

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-10-12]