

# نقش جغرافیای قدرت و حمایت در شکلگیری مرزهای جدید تقسیماتی پس از انقلاب اسلامی (سطح شهرستان)

زهرا احمدی پور<sup>۱\*</sup>، یحیی میرشکاران<sup>۲</sup>، حمیدرضا محمدی<sup>۳</sup>

۱- استادیار جغرافیای سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

۲- دانشجوی دکتری جغرافیای سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

۳- استادیار جغرافیای سیاسی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

دریافت: ۸۶/۸/۲

پذیرش: ۸۶/۱۲/۱۴

## چکیده

تقسیمات کشوری اگر مهمترین موضوع مدیریت سرزمینی نباشد، بی شک یکی از مباحث جدی در امر تقسیم سیاسی فضا و تدوین مرزهای قراردادی به منظور اعمال مدیریت بهینه در قالب نقش حاکمیتی دولت بوده و از سوی دیگر یکی از مؤلفه‌های مؤثر در تقویت احساس همبستگی اجتماعی به شمار می‌آید که زمینه دسترسی ساکنان واحدهای مختلف سیاسی در سطوح مختلف را به امکانات و خدمات فراهم می‌کند. در این راستا دولت توجه به نیازها و حمایت‌های مطرح شده را در قالب داده‌های نظام سیاسی به منظور افزایش ظرفیت خود برای تداوم بقای حاکمیت مورد نظر دارد. تقاضاهایی که چنانچه مورد توجه قرار نگیرند؛ ظرفیت تبدیل شدن به مسائل جدی را داشته و در صورت عدم پاسخگویی مناسب و به موقع می‌توانند از منابع تغییر در نظام سیاسی تلقی شوند. از سوی دیگر همین نظام سیاسی نیازمند رفتار حمایت‌گرایانه ساکنان است تا به کمک دولت آمده و بتوانند در قالب یک جریان مداوم حمایتی به اندازه کافی انرژی ایجاد کند تا دولت بتواند فرایند تقاضاها را به تصمیمات منطقی و معقول تبدیل کند.

با توجه به ماهیت مردمی بودن انقلاب اسلامی، ظرفیت نظام سیاسی در برای پاسخگویی به تقاضاهای مردمی در قالب قانون اساسی و قوانین موضوعه باید افزایش می‌یافت تا بتوان در مواقع نیاز با پشتوانه قانونی به بررسی درخواستهای مردمی پرداخت. فرایند سازماندهی سیاسی فضا در

E-mail: ahmadyz@modares.ac.ir

\*نویسنده مسئول مقاله:



ایران نیز مستثنا از این روند نبوده و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی با انبوهی از درخواستهای مردمی مواجه شد و از آنجایی که متناسب با این تقاضاها ظرفیت قانونی در قالب قانون تقسیمات کشوری پیش‌بینی نشده بود، لذا زمینه برای دخالت عوامل مستتر در قدرت فراهم شده و در قالب شکلگیری جغرافیای قدرت درخواستهای فوق در پاره‌ای موارد توانست منجر به هم ریختن مرزهای تقسیمات کشوری شده و به عدم تعادل و توازن در این نظام برنامه‌ریزی منتهی شود. اینکه چرا عوامل پنهان قدرت توانسته است به عنوان متغیرهای اصلی نقش مهمی در تغییرات تقسیمات کشوری ایجاد کند، سؤال اصلی تحقیق بوده که با نگاهی تحلیلی - انتقادی این پژوهش به دنبال بررسی نقش جغرافیای قدرت در شکلگیری مرزهای جدید تقسیمات کشوری پس از انقلاب اسلامی در ایران است.

**کلیدواژه‌ها:** سازمان سیاسی فضا، جغرافیای قدرت و حمایت، مرزهای تقسیمات کشوری.

## ۱- مقدمه

ساختار درونی حکومت از لحاظ تنظیم و تقسیم امور قدرت، یکی از مهمترین ارکان اداری محسوب می‌شود. تقسیم قدرت بین مرکز و نواحی پیرامون و ناحیه‌بندی سیاسی درون کشور نتیجه تفکر و اندیشه نظام سیاسی هر کشور است. قدرت حکومت به صورت افقی بر سرزمین جریان پیدا می‌کند؛ به همین سبب عامل اصلی توجه به ساختار حکومت و چگونگی توزیع قدرت، فضایی- جغرافیایی است. به عقیده راتزل، شکلگیری هر ملتی محصول پیوند عاطفی با سرزمین است. به این دلیل هر ملتی علاقه‌مند است که در قلمرو سرزمینی خود احساس یگانگی و وابستگی به سرزمین مادری خود را با تمام وجود احساس کند. در این صورت در مواقع خطر از آن دفاع می‌کند و در حفظ و حراست آن می‌کوشد [۱، ص ۲۱]. به همین سبب اداره سرزمین و چگونگی آن از مهمترین امور کشورداری است، که باید براساس مؤلفه‌های کارآمدی که بتواند به وحدت ملی و حفظ تمامیت ارضی کشور منجر شود، صورت گیرد.

حکومتها برای اداره قلمرو سرزمینی خود ناگزیرند که کشور را به واحدهای اداری کوچکتر تقسیم کنند؛ تا بتوانند در زمینه اعمال حاکمیت و ارائه خدمات و ایجاد سرمایه اجتماعی<sup>۱</sup> مؤثر به ایفای نقش بپردازند. تقسیمات داخلی از اهم مسائلی است که حکومتها

---

1. Social capital

همیشه به صورتهای مختلفی متوجه آن بوده‌اند و اعتبار سلسله‌های حکومتی و جایگاه آنها در گرو میزان توفیق آنها در اداره سرزمین بوده است. تمامی حکومتها برای انجام برنامه-ریزیهای اقتصادی و اجتماعی و بهره‌برداری بهتر به این امر توجه می‌کنند. زیرا اگر این تقسیمات درست شکل نگیرد؛ هرگونه برنامه‌ریزی منطقه‌ای و محلی ناموفق بوده و در سطوح مختلف منجر به نارسایی‌های عمده خواهد شد. در واقع اهمیت مدیریت بر فضای داخلی کشور تا به آن حد می‌باشد که غالباً سیستمهای حکومتی با نوع سازماندهی سیاسی فضا چارچوب فعالیت خود را بر فضای داخلی تحت عناوین بسیط، متمرکز، فدرال و الگوهای محلی اعمال می‌کنند. این نظام سلسله مراتبی اداری- سیاسی تحت عنوان تقسیمات کشوری یا اداری در هر کشوری با در نظر گرفتن سابقه تاریخی، فرهنگ و شرایط جغرافیایی، سیاسی، اقتصادی و متغیرهای دیگر دارای تفاوت می‌باشد [۲، ص ۷۶].

ایران از جمله کشورهایی است که سازماندهی سیاسی فضا در آن ریشه تاریخی و دیرینه دارد. اولین تجربه تقسیم فضا در ایران در دوره هخامنشیان صورت گرفت که داریوش اول قلمرو جغرافیایی ایران را به پیرامون فلات گسترش داد و ملل متفاوتی چون یونان و مصر و آسیای صغیر و بین‌النهرین و ... را تحت فرمانروایی خود درآورد ولی با توجه به گستردگی فضای سرزمینی بر آن شد که کشور را به واحدهای کوچکتری که بالاترین سطح آن "ساتراپیها" بود، تقسیم کند. این نحوه تقسیمبندی فضا، در طول تاریخ شکلهای متفاوتی به خود گرفت که به علت عوامل مختلفی از جمله توپوگرافی، فاصله و دسترسی، وسعت، اقلیم، ساختار انسانی و قومی، تهدیدات بیرونی، اعمال نفوذ سیاسی و... دچار تغییر و تحول شده است. نظام تقسیمات جدید کشوری ریشه در متمم قانون اساسی مشروطه در سال ۱۲۸۶ ه.ش. دارد که کشور را بترتیب به ایالت، ولایت، بلوک و ده به لحاظ سلسله مراتبی تقسیم کرد و به دنبال آن در آبان ۱۳۱۶ قانون تقسیمات کشوری اصلاح و نظام سلسله مراتبی جدیدی متشکل از استان، شهرستان، بخش و دهستان ارائه شد. تا کنون نیز همین نظام در حال اجراست منتهی در سال ۱۳۶۲ تغییراتی در شاخصهای تشکیل سطوح تقسیمات کشوری به وجود آمد و بحث تعداد جمعیت، وسعت و تراکم به عنوان ملاکهای اصلی تقسیم کشور به واحدهای مختلف سیاسی و تشکیل سطوح مختلف تقسیماتی شد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی تغییرات بسیار زیادی در این تقسیمبندی ایجاد شد که بدون توجه به ملاکهای اصلی سطوح تقسیماتی بوده است و عوامل گوناگونی در این تغییرات دخیل به



نظر می‌رسند. مناسبات اجتماعی، سیاسی و حتی فرهنگی کشور ما در درازای تاریخ از شر استبداد نهفته در ماهیت و ذات آن در امان نبوده است. حتی جمهوری اسلامی نیز که نتیجه گسترده‌ترین انقلاب مردمی برای دگرگونی در سرنوشت و مکانیزم دیرینه استبدادی بوده، نتوانسته است از چارچوبها و ساختارهای پیشین رهایی پیدا کند. بر این اساس در ناحیه بندی سیاسی ایران به نیروها و عوامل پنهان در جغرافیای قدرت و حمایت برخورد می‌شود که در شکلگیری و همچنین ایجاد این تقسیمبندیها دخیل بوده‌اند. ناحیه‌بندی سیاسی با وجود تأثیرپذیری از نوع رژیم سیاسی، شکل حکومت و مناسبات قدرت در جامعه و دولت، مقوله‌ای پیچیده است که جمعیت و پراکندگی جغرافیایی آن، تنوع فضایی و میزان تعادل و توازن منطقه‌ای و تهدیدها در شمار زیرساختهای آن می‌باشند. تحقیق حاضر به بررسی نقش جغرافیای قدرت و حمایت در شکلگیری مرزهای جدید تقسیماتی پس از انقلاب اسلامی در سطح شهرستانهای کشور می‌پردازد.

## ۲- روش انجام پژوهش

تمامی تغییرات صورت گرفته در سطح شهرستان در کشور با رویکردی توصیفی-تحلیلی مورد بررسی قرار خواهد گرفت و با استفاده از تکنیکهای آمار توصیفی داده‌های حاصل از این تغییرات در جدولهای فراوانی طبقه‌بندی شده و در نهایت میزان فراوانی عوامل فوق مشخص خواهد شد. اطلاعات مورد نظر از طریق اسناد دست اول وزارت کشور (دفتر تقسیمات کشوری)، مصوبه‌های دولت و همچنین مطالعات کتابخانه‌ای تهیه شده است.

## ۳- مبانی نظری تحقیق

### ۳-۱- سازماندهی سیاسی فضا

فضا و مردم ساکن در محدوده یک کشور، قلمرو فرمانروایی نظام سیاسی و حکومت آن سرزمین را تشکیل می‌دهند. در درون واحدهای سیاسی در سطح کشور مستقل به منظور تسهیل در اداره امور و ایجاد حداکثر کارایی در خدمت‌رسانی و با توجه به ضروریات سیاسی و تاریخی، فرهنگی و وابستگیهای عاطفی منطقه‌ای تقسیماتی صورت می‌گیرد که به نام تقسیمات اداری-سیاسی کشوری خوانده می‌شود [۳، ص ۶]. دولتها به دلیل اهمیت

سازماندهی سیاسی فضا در توسعه کشورهای خود نسبت به تقسیم فضای درونی سرزمین خود به شکل مناسب و بهینه جدیت خاصی دارند. معمولاً این تقسیمبندی مبتنی بر نزدیکیهای قومی، نژادی، مذهبی و تاریخی، اوضاع طبیعی و غیره می‌باشد. تقسیمات اداری بسته به شرایط اجتماعی و فرهنگی و نوع حکومت هر کشور، با اسامی و اختیارات متفاوت تعیین می‌شود، حال آنکه هر یک از واحدهای به دست آمده از تقسیم کل کشور می‌توانند از درجه سیاسی خاصی برخوردار باشند (استان، شهرستان، بخش و دهستان). حتی ممکن است دو یا سه واحد طبیعی تشکیل یک واحد سیاسی بدهند و بر عکس [۴، ص ۲۰۵].

### ۲-۳- فرایند سازماندهی سیاسی فضا در ایران

فرایند ناحیه‌بندی سیاسی فضا و تعیین مرزهای تقسیمات کشوری در چهار مرحله صورت می‌گیرد. این فرایند پس از مراحل مطالعاتی و استفاده از شاخصهای تقسیم بندی و بررسی دقیق و همه جانبه در زمینه لحاظ کردن شاخصهای مهم ناحیه بندی می باشد؛ در این صورت پس از انجام مطالعات نظری فرایند ناحیه بندی به شکل زیر صورت می‌گیرد.

تعیین سطح: قانون تقسیمات کشوری ایران دارای چهار سطح استان، شهرستان، بخش و دهستان می باشد. با توجه به شاخصهای تقسیماتی در هر منطقه سطحی از لحاظ اداری و سیاسی نیاز است که هم به افزایش قلمرو مؤثر ملی منجر شود و هم در پر کردن حفره‌های دولت مؤثر واقع شود و نیز بتواند در زمینه خدمات‌رسانی و تسهیلات به ساکنان در مرحله بعد مؤثر واقع شود. چرا که با وجود اینکه جنبه خدمات‌رسانی از دیدگاه حکومت مرکزی پس از دو مورد قبل (افزایش قلمرو مؤثر ملی و زدودن حفره‌های دولت) می باشد؛ لذا در صورتی که خدمات رسانی و ارائه امکانات نتواند بدرستی ایجاد شود، سبب ضعف در سرمایه اجتماعی شده و اقبال نسبت به حکومت مرکزی کاهش خواهد یافت. در این صورت دولت‌ها در ناحیه بندی سیاسی سرزمین درون کشوری به این امر مهم توجه دارند. استفاده از روش مقیاس گذاری گوتمن، مکان مرکزی و ... در این مرحله می تواند تا حدودی مؤثر واقع شود.

تعیین مرکزیت: با توجه به تقسیمات کشوری در ایران، مکانها برای رشد، پیشرفت و دستیابی به خدمات و تسهیلات بیشتر، نیاز به ارتقای سطح دارند؛ به این خاطر تعیین مرکز به عنوان یکی از مهمترین عاملهای اختلافات ناحیه ای در یک منطقه بین دو حوزه نفوذ می

---

1. Political organization of space



باشد که ادعای برابری نسبت به هم در مرکزیت دارند. در ناحیه بندی سیاسی سرزمین، نظریه های زیادی برای تعیین مرکز سیاسی سرزمین مانند: آنالیز جاذبه، امتیازبندی و ... وجود دارد.

تعیین محدوده: نارسایی در فرایند ناحیه بندی و عدم رضایت ساکنان یک منطقه از تابعیت در حوزه نفوذ منطقه ای خاص، تعیین حدود را با مشکل مواجه می کند. در تعیین محدوده، شاخصهای تقسیماتی مورد بررسی قرار می گیرند، چرا که عدم توجه دقیق به آن سبب خواهد شد تا مناطق دارای دیدگاههای خاص منطقه ای اقبال به محدوده جدید نشان ندهند که نمونه بحرانهای شکل گرفته پس از تعیین محدوده در استانهای مختلف کشور می باشد.

تعیین نام: عدم انطباق مرزهای تقسیمات کشوری بر مرزهای فرهنگی در تعیین نام ایجاد اختلافات قومی را شکل می دهد. نامگذاری فرایندی است که طی آن واحدهای سیاسی کشور با توجه به مؤلفه های طبیعی، اجتماعی، فرهنگی، تاریخی و سیاسی بر روی نقشه کشور شناسایی می گردند. توجه به نامگذاری صحیح در مناطق مختلف موجب تسهیل در اعمال حاکمیت خواهد بود و دولتها با نامگذاری به دنبال هویت بخشی به مناطق مختلف بر اساس خواسته های خود می باشند [۵، ص ۱].

### ۳-۳- جغرافیای قدرت و حمایت

ناحیه بندی باید براساس قانون و ملاکهای شناخته شده باشد، اما در مواردی تغییرات صورت گرفته در تقسیمات کشوری صرفاً متأثر از نظامی سامان مند و بر پایه شاخصهایی منطقی که به وسیله دولت و مجلسها تهیه، تنظیم، تصویب و اجرا می شود، نبوده و عوامل پنهان و دور از دسترس و یا عوامل غیر رسمی در چنین ترتیباتی دخالت می کنند که از اهمیت بالایی برخوردارند [۶، ص ۴۳]. به شکلی کلی تر رخنه و نفوذ عوامل غیر رسمی و فرا قانونی - به واسطه نفوذ در هرم (ساختار) قدرت و همچنین نیروهای پنهان یا دولتهای در سایه به واسطه نفوذ و اقتدار- که فرصت مانور در تصمیم گیری های حکومت را دارند، تابعی از جغرافیای قدرت می باشند. جغرافیای قدرت در تمامی زمینه های جغرافیایی در ساختار قدرت با استفاده از جغرافیای حمایت به بهره برداری در جهت منافع خویش و یا جغرافیای حمایت با استفاده از جغرافیای قدرت به تلاش در جهت دستیابی به خواسته های خود می پردازند [۷،

ص ۳۶]. در این راستا نقش حمایت‌های محلی و منطقه‌ای در جهت نتیجه‌گیری امر مطلوب که به دنبال استفاده از امکانات جغرافیای قدرت در دستیابی به خواسته‌های خود می‌باشند، تابعی از جغرافیای حمایت می‌باشد.

در تغییرات سلسله مراتب اداری و سطوح تقسیماتی ایران نمایندگان مجلس شورای اسلامی، ائمه جماعات و استانداران را می‌توان نیروها و عوامل موجود در جغرافیای قدرت و حرکات و جنبش‌های محلی و منطقه‌ای در زمینه خواست این تغییرات را در جغرافیای حمایت مورد بررسی قرار داد.

#### ۴- ضرورت و اهداف عمده تقسیمات کشوری

سازماندهی سیاسی فضا در هر کشور یا واحد جغرافیایی سیاسی از فرایندی پویا و مستمر تبعیت می‌کند. ضرورتها و نیروهایی که در جریان توسعه ملی جوامع بشری تولید می‌شوند؛ به طور دائم ساختارهای سیاسی- فضایی موجود را به چالش می‌کشند و آنها را وادار به انعطاف و اصلاح یا دگرگونی می‌کنند [۸، ص ۲۶]. بنابراین حکومتها ناگزیر از اعمال تغییرات مداوم در الگوی سیاسی- فضایی کشور برای دستیابی به هدفهای تعریف شده خود در عرصه سیاست داخلی و نیز عمل به وظایف و تعهدات خود در برابر ملت و سرزمین هستند [۹، ص ۴۰۱]. در واقع تقسیمات کشوری از اهم مسائلی است که یک کشور در حال رشد برای انجام برنامه ریزیهای اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی و اداره بهتر و بهره‌برداری باید بیشتر به آن توجه کند [۱۰، ص ۱۹۹]. هر چند تقسیمات کشوری به منظور تمرکز زدایی، ضرورتی انکار ناپذیر و ماهوی برای بیشتر کشورهاست، اما هدفگذاری منطقی برای تقسیمات کشوری واجبتر و مهمتر از هر مسأله دیگر است؛ زیرا هر نوع تقسیم سیاسی سرزمین ملی، باید با هدف پایدار و غیرقابل دگرگونی و دائمی دولت - کشور که بقای ملی است، سازگاری داشته باشد. بقای ملی خود در گرو امنیت ملی است که به واسطه دسترسی مناسب ساکنان به خدمات و امکانات امکانپذیر می‌شود [۱۱، ص ۲۸].

#### ۴-۱- ملاکها و ضوابط تقسیمات کشوری

ملاکها و ضوابط متفاوتی برای تقسیمات کشوری تعیین کرده‌اند که با مطالعه این ضوابط می‌توان به وجوه مشترک زیادی در نحوه تقسیم سرزمین دست یافت. بحث مدیریت



سرزمینی نشان می‌دهد که یکی از مکانیزمهای پایداری مدیریت و توسعه یافتگی سرزمین، داشتن نگرش توسعه پایدار به سرزمین است. در این نگرش با لحاظ پیوند نظامهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی با نظام اکولوژیک در مدیریت سرزمینی به مقوله‌هایی چون یکپارچگی فضایی، عدم تبعیض مکانی، افزایش سطح قدرت مردم، حمایت از حقوق انسانی، عدم تمرکز، تفویض اختیار به مناطق، پاسخگویی، تقویت سازمانهای مردمی و... تأکید می‌شود تا در چارچوب این مکانیزم اصولی مانند یکپارچگی دولت، مردم و سرزمین تحقق پذیرد [۱۲، ص ۱۴]. بر این اساس مهمترین شاخصهای مورد توجه در این امر عبارتند از: شاخص جمعیت - شاخص وسعت و قلمرو - شاخص درجه همگنی جامعه - شاخصهای اداری - شاخص میزان قابلیت دسترسی و فاصله - شاخص همگنی طبیعی - شاخص همگنی فرهنگی - شاخص شیوه یا سبک معیشت - شاخص حوزه نفوذ مکانهای مرکزی - شاخص ضرورت‌های ویژه امنیتی - شاخص اندیشه‌های استراتژیک دولت.

## ۵- تغییرات شکل گرفته پس از انقلاب اسلامی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۷۵ با توجه به آرمانها و شعارهای مطرح شده در انقلاب درخصوص توجه به خواست مردم، سیل درخواستهای بیشماری از ناحیه مردم در خصوص انتزاع و الحاق، تغییر نام و ایجاد واحدهای جدید تقسیمات کشوری به وزارت کشور واصل شد [۱۳، ص ۱۹]. پیروزی انقلاب اسلامی، جایگزینی نظام جمهوری به جای نظام شاهنشاهی، تحمیل جنگ عراق به ایران و محاصره اقتصادی کشور به وسیله آمریکا به کنترل بیشتر امور به وسیله دولت منجر شد و به تبع آن وزارت کشور نیز از نقش نظارتی به سمت "نقش اجرایی" در پایینترین سطوح تقسیماتی سوق پیدا کرد (توزیع سیمان، آهن...). شاید شرایط زمانی اتخاذ چنین سیاستی را که نمایانگر اقتدار حکومت (از بالا به پایین) بوده را ایجاب می‌کرده است. در همین راستا بسیاری از واحدهای تقسیمات سیاسی - اداری شکل گرفته و به تجهیز امکانات، تشکیلات و تأمین منابع انسانی پرداخته است. در راستای سیاست "تمرکزگرایی" و کنترل دولتی امور سایر وزارتخانه‌ها از جمله "جهاد سازندگی" به راه‌اندازی جهادهای دهستان و وزارت کشاورزی به راه‌اندازی مراکز خدمات کشاورزی پرداختند. منتهی موفقیت این ساختارهای جدید، بویژه در جهاد سازندگی و وزارت کشاورزی چندان دوام نیاوردند [۱۴، ص ۱۹].



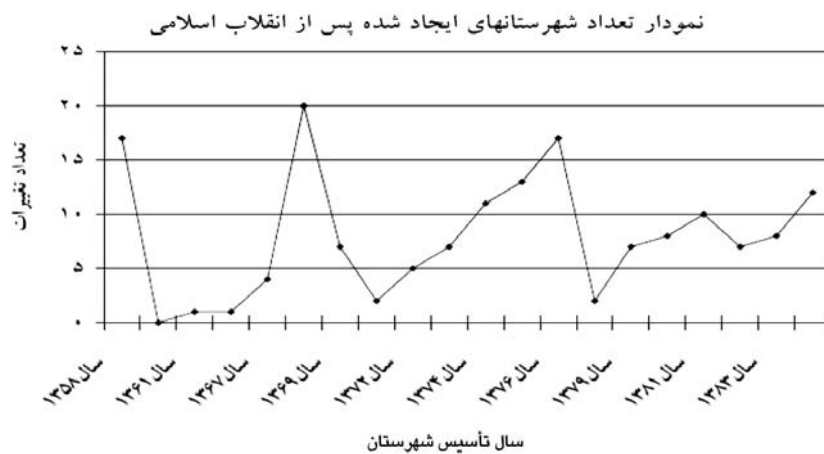
با توجه به حوادث شکل‌گرفته، تقسیمات کشوری در ایران با چالشها و درخواستهایی متفاوت و متعدد روبه رو می‌شود. پیگیریهای مردمی، خصوصاً پیگیریهایی که در زمان پیش از انقلاب به نتیجه نرسیده یا موانعی در شکلگیری و انجام درخواستها وجود داشته است، در تمامی ابعاد تقسیمات کشوری اعم از ایجاد "بخش، شهرستان، شهر، تا تغییر نام عناصر و واحدهای تقسیماتی" بوده است [۱۵، ص ۴۹]. برای دستیابی به خواسته‌ها، "جغرافیای قدرت و حمایت" به راهکارهای متفاوتی در تغییر مرزهای تقسیماتی متوسل و در بیشتر موارد هم به نتیجه رسیدند. جغرافیای قدرت با استفاده از توصیه‌نامه‌ها و احکام مختلف متنفذین جغرافیای قدرت در "هرم قدرت" و جغرافیای حمایت نیز در این راستا با ایجاد چالشهای محلی به وسیله ساکنان و متنفذین، شکلگیری این تغییرات را دامن زده‌اند. برای مثال در استان بوشهر با بستن راههای اصلی و گرفتن توصیه‌نامه‌ها موفق به ایجاد شهرستان جدید شدند. براساس ماده ۱۸ قانون در زمینه اجرای تقسیمات کشوری در وزارت کشور برای اولین بار در تاریخ جمهوری اسلامی تصمیم گرفته شد که اجرای قانون ابتدا از "نقاط محروم" آغاز شود. تغییرات از آغاز قانون تقسیمات در سال ۱۳۱۶ آغاز شد و با پیروزی انقلاب اسلامی همچنان ادامه پیدا کرد. اصلاح در قانون تقسیمات کشوری در سال ۱۳۶۲ نیز نتوانسته است، تحولات در خطوط مرزی شهرستانها را سامانی دهد. بر این اساس، پراکنش شهرستانها در استانها متفاوت می‌باشد که در جدول ۱ بیان شده است.

جدول ۱ پراکندگی تعداد شهرستانهای کشور [۱۶، ص ۷]

استان	تعداد	استان	تعداد	استان	تعداد
آذربایجان شرقی	۱۹	خراسان رضوی	۱۹	کرمانشاه	۱۴
آذربایجان غربی	۱۴	خوزستان	۲۰	کهگیلویه و بویراحمد	۵
اردبیل	۹	زنجان	۷	گلستان	۱۱
اصفهان	۲۱	سمنان	۴	گیلان	۱۶
ایلام	۷	سیستان و بلوچستان	۱۰	لرستان	۹
بوشهر	۹	فارس	۲۴	مازندران	۱۶
تهران	۱۳	قزوین	۵	مرکزی	۱۰
چهارمحال و بختیاری	۶	قم	۱	هرمزگان	۱۱
خراسان شمالی	۶	کردستان	۹	همدان	۸
خراسان جنوبی	۷	کرمان	۱۶	یزد	۱۰



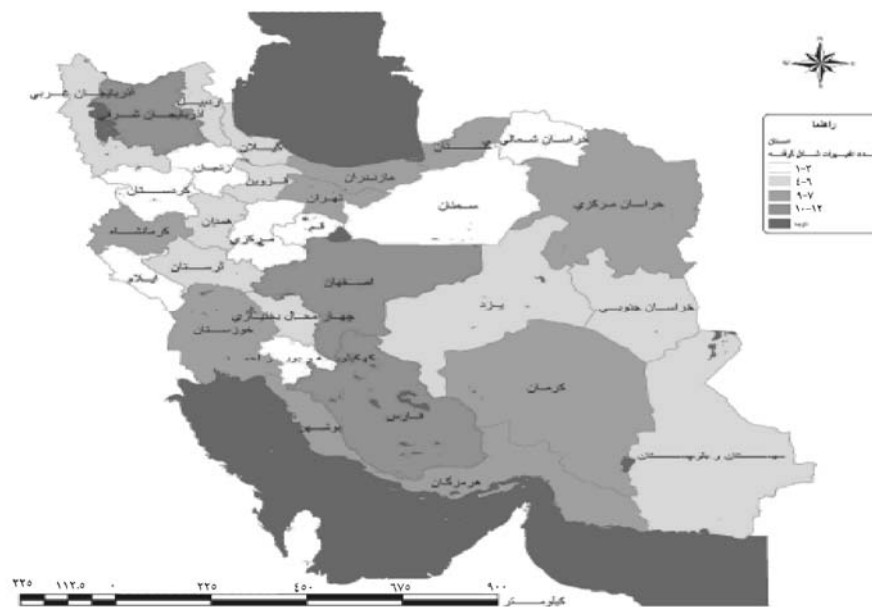
با توجه به اطلاعات گردآوری شده، نمودار تغییرات مرزهای سیاسی- اداری در سطح شهرستان، از ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی تاکنون با استفاده از نرم افزار Excel در نمودار خطی ترسیم شده است که در شکل ۱ آمده است.



شکل ۱ نمودار خطی تعداد شهرستانهای جدید ایجاد شده پس از انقلاب اسلامی

## ۶- تجزیه و تحلیل شکلگیری شهرستانها پس از انقلاب

با توجه به نمودار بالا در مورد تغییر در مرزهای تقسیمات کشوری و شکلگیری شهرستانهای جدید در سالهای پس از پیروزی انقلاب اسلامی نمیتوان به یک حالت کلی و منطقی اشاره کرد؛ زیرا که این تغییرات در تمامی مناطق کشور و در تمامی استانها می باشد. نمودار شهرستانهای ایجاد شده پس از پیروزی انقلاب اسلامی و پراکندگی آن در محیط سیاسی ایران در شکل ۲ نشان داده شده است (شکل ۲).

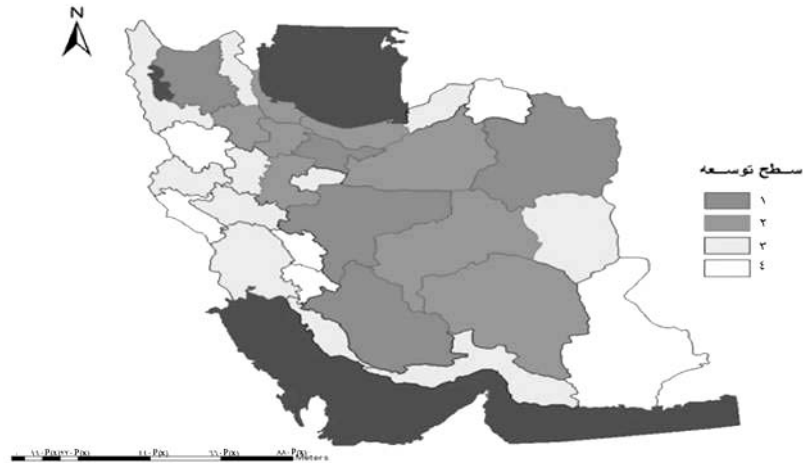


شکل ۲. نمودار نقشه پراکندگی تعداد شهرستانهای ایجاد شده پس از انقلاب اسلامی

پس از ترسیم نقشه پراکندگی تعداد شهرستانهای ایجاد شده با استفاده از نرم افزار آرک ویو<sup>۱</sup> و دسته بندی آنها در چهار گروه، نتایج زیر در مورد مرزهای جدید تقسیماتی به دست آمده است:

۱- بیشترین تغییرات در استانهای آذربایجان شرقی، فارس و اصفهان می باشد که این استانها از لحاظ درجه توسعه در بسیاری از شاخصها در صدر رده بندی در ایران قرار دارند و این استانها به عنوان استانهای توسعه یافته و یا در سطوح توسعه بهتری نسبت به استانهای محروم و استانهای در حال توسعه شناخته می شوند، قرار دارند (شکل ۳).

1. Arc view



شکل ۳ نقشه سطح بندی توسعه یافتگی کشور براساس شاخصهای توسعه

۲- بیشترین تغییرات (بجز آذربایجان که از درجه توسعه یافتگی بالایی برخوردار است) در مرکز ایران بوده است (منظور از مرکز، تمامی مناطق ایران که در درون حاشیه‌های مرزی ایران قرار گرفته‌اند، می‌باشد) و در استانهای حاشیه‌ای ایران و همچنین مناطقی که دارای پتانسیلهای گریز از مرکز- به زعم مطالب نوشته شده در کتاب "مقدمه‌ای بر تقسیمات کشوری ایران"- می‌باشند، تغییرات بندرت مشاهده می‌شود و یا به صورتی است که این تغییرات در برای تقویت "سرمایه اجتماعی"<sup>۱</sup> (توسعه اقتصادی و اجتماعی) و ایجاد اعتماد ساکنان مناطق به حکومت مرکزی بوده است (شکل ۴).<sup>۲</sup>

#### 1. social capital

۲. سرمایه اجتماعی به بعد نرم افزاری سیستم سیاسی اجتماعی از قبیل مشروعیت اعتماد، مشارکت و همسویی جامعه با حکومت می‌پردازد و مجموعه‌ای از هنجارهایی است که باعث انسجام ملی می‌شوند. سرمایه اجتماعی در واقع وسیله‌ای برای رسیدن به توسعه سیاسی و اجتماعی در سیستم سیاسی است.



شکل ۴ نقشه مناطق بحران خیز [۱۷، ص ۸۶]

۳- استانهایی که از شاخص توسعه کمتری برخوردار و دارای تغییرات کمتر می‌باشند، در دسته یک قرار گرفته‌اند که، عبارتند از ایلام، کهگیلویه و بویراحمد که از لحاظ شاخصهای توسعه انسانی در رده‌های پایین کشوری می‌باشند و دارای کمترین تغییرات. بعد از آن استان کردستان (که به نوعی می‌توان نقش عوامل واگرایی و سیاسی و عدم وجود توسعه اقتصادی و اجتماعی را در عدم ارتقای این منطقه دخیل دانست) در این گروه قرار دارد و همچنین استانهای قم، مرکزی و خراسان شمالی در این گروه قرار دارند که می‌توان وضعیت جغرافیایی و عدم وسعت کافی و همچنین عدم شکلگیری گسترده شهرها در این مناطق به علت کویر و ... را عاملی در پایین بودن ارتقای سطح و ایجاد شهرستان جدید در این استانها دانست.<sup>۱</sup>

۴- کانونهای شهری کشور به‌گونه‌ای پراکنش پیدا کرده است که در عرضهای پایین، تراکم شهرها کم و در عرضهای میانی، تراکم متوسط و در عرضهای بالا تراکم فشرده است

۱. چنانچه منطقه مترادف با استان فرض شود، بین واحدهای سیاسی کنونی ایران، نابرابریهای شگرفی از نظر سطح توسعه اقتصادی، تکنولوژیک، فرهنگی و حتی اجتماعی قابل مشاهده است [۶، ص ۱۵۶].



و جمعیت از جنوب به شمال متراکمتر می‌شود. تغییرات بر اساس پراکندگیهای جغرافیایی به شکلی است که در جدول ۲ آمده است.

جدول ۲ درصد تقریبی جمعیت و نسبت آن به عرضهای جغرافیایی

عرض جغرافیایی	تعداد شهر	درصد تقریبی جمعیت
۴۰-۳۵	۳۳۷	۴۶/۷
۳۵-۳۰	۲۷۸	۳۰/۸
۳۰-۲۵	۹۴	۱۰/۲

۵- با توجه به تغییرات شکل‌گرفته مشاهده می‌شود که حکومت مرکزی در سالهای بعد از اوایل انقلاب تا حال دیدگاه متفاوتی نسبت به ارتقای سطح شهرستانها داشته است. بر این اساس به مقایسه مناطقی که در حاشیه مرزهای ایران قرار دارند و از لحاظ قومی در مرزهای منطبق بر قوم مشترک همسایه قرار دارند، در دو دوره ریاست جمهوری آقای رفسنجانی و آقای خاتمی پرداخته می‌شود که در جدول ۳ عنوان شده است.

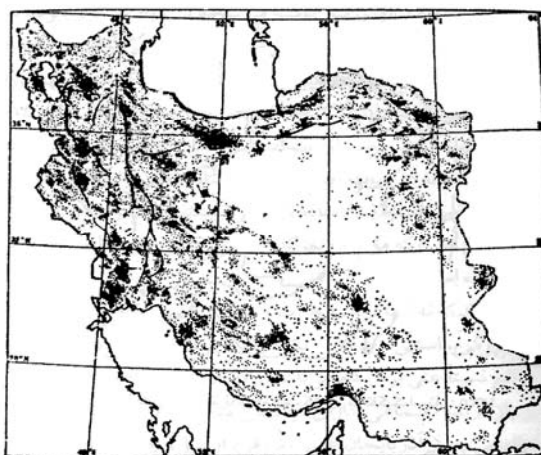
جدول ۳ مقایسه تغییرات در دو دوره ریاست جمهوری در استانهای بحران‌خیز

استان ریاست جمهوری	آذربایجان شرقی	سیستان و بلوچستان	گلستان	کردستان
آقای رفسنجانی	۲	۱	۰	۱
آقای خاتمی	۵	۳	۳	۳

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، تغییرات تقسیماتی متفاوت می‌باشد که می‌توان نتیجه گرفت ارتقای سطحهای شکل‌گرفته در دوران ریاست جمهوری آقای رفسنجانی بیشتر در مرکز و مناطقی بوده است که دارای سرمایه اجتماعی قوی نسبت به حکومت مرکزی (همگرایی) و همراه با دولت بوده است. اما در دوران آقای خاتمی با توجه به فضای باز سیاسی ایجاد

شده در (مناطق مرزی و حاشیه‌ای) این تغییرات در مناطق بیان شده افزایش پیدا کرده است که در جهت تقویت توسعه اقتصادی و ملی و همچنین نشان از درک صحیح دولتمردان در افزایش قلمرو مؤثر ملی در مناطق بحران‌خیز حرکت کرده است.

۶- الگوی تقسیم‌بندی و توزیع واحدهای سطح اول، یعنی استانها در فضای جغرافیایی کشور متوازن نیست؛ بیشترین تراکم واحدها در بخشهای شمالی، غربی و شمال‌غربی کشور است. این موضوع مبین تأثیر الگوی تقسیم‌بندی از متغیر جمعیت و پراکندگی و تراکم آن است. بخشهای شرقی، مرکزی و جنوبی ایران، آمایش سیاسی مناسبی نیافته‌اند. میزان تفاوت در عناصر تقسیماتی، جمعیت و وسعت میان بزرگترین استان کشور و کوچکترین استان گویای بی‌تناسبی شدید در الگوی تقسیماتی کشور ایران است [۸، ص ۳۸۹] (شکل ۵).



شکل ۵ نقشه توزیع فضایی جمعیت ایران [۱۸، ص ۳۴]

۷- ساختار جغرافیایی کشور به لحاظ طبیعی و الگوی توپوگرافیک آن دچار گسیختگی فضایی است. این ویژگی بر الگوی شکلگیری ملت و اقوام آن تأثیر گذاشته و ملتی ترکیبی و ناهموزن با اقلیتهای قومی-حاشیه‌ای پدید آورده است. مجموعه عوامل مذکور این پیش فرض را در باور عامه و نخبگان سیاسی شکل داده است که این مناطق در معرض جدایی





مکانیزم تبدیل شدن اردبیل به استان، آشوب خودجوش و خونین مردم قزوین و پایکوبی مردم استان گلستان، تنها نمایانگر بخشی از روند مکانیزم جغرافیای قدرت و حمایت بوده است. در مجموع درخواستها در مورد سطوح تقسیمات کشوری و تقاضاهای اصلاحی محلی - منطقه‌ای در واقع تقاضاهایی در سطح محلی - منطقه‌ای با چند منظور بوده است:

الف- ارتقای واحد سیاسی: تقاضا برای تبدیل هر سطح سیاسی به بالاتر از خود، روستا به مرکز دهستان و...؛

ب- جدا شدن از واحد سیاسی: تقاضا برای جدا شدن از یکی از سطوح تقسیماتی و الحاق به یکی از سطوح دیگر؛

ج- جابه جایی مراکز واحدهای سیاسی: تقاضا برای تغییر مرکزیت در سطوح مختلف تقسیماتی؛

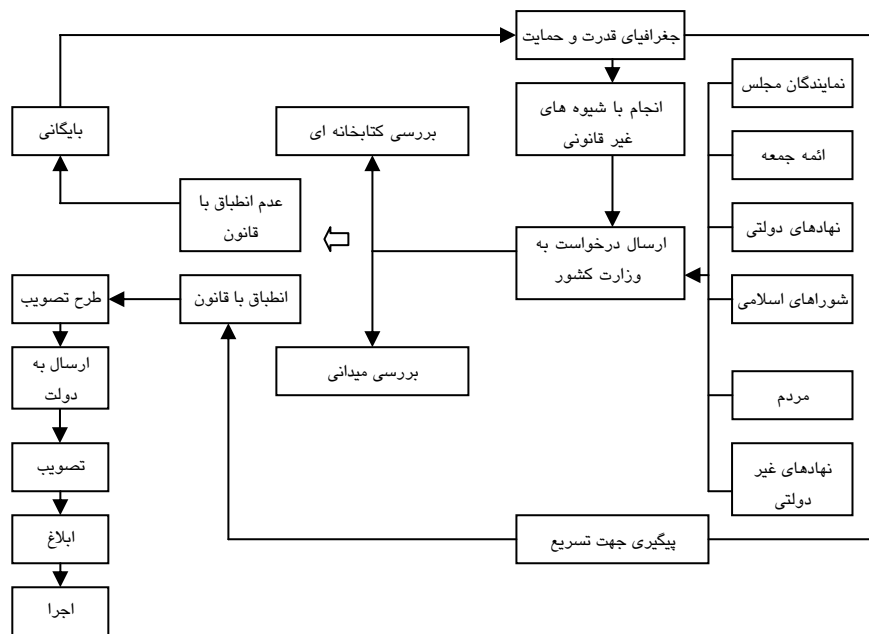
اگر چه این تقاضاها در برخی موارد زمینه‌ساز بحرانهای محلی و منطقه‌ای بوده‌اند، اما اغلب در چارچوب وضع موجود عمل کرده‌اند. به این ترتیب که ضمن پذیرش چارچوبهای کنونی تقسیمات کشوری، خواهان دریافت پاسخ منطقی از جانب دستگاه سیاسی- اداری مرکزی بوده‌اند. به همین دلیل پایه‌های استدلال تقاضاکنندگان و بویژه نمایندگان آنها نیز قوانین و مقررات موجود بوده است [۶، ص ۵۹].

#### ۷-۱- درخواستها و انطباق یا عدم انطباق با معیارهای قانونی

تقسیمات کشوری با توجه به ماهیت عملکردی آن در ارتباط مستقیم با درخواست کنندگان اعم از اهالی شوراهای اسلامی، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، مسئولان اجرایی و دیگر نهادها و ادارات موجود در کشور است. این درخواستها گاهی اوقات منطبق با معیارهای قانونی بوده است که پس از طی مراحل آن نسبت به تأمین خواسته درخواست کنندگان اقدام می‌شود. در حالی که درصد بالایی از درخواستها در زمینه‌های ایجاد و یا تغییر و یا انتزاع و الحاق حایز شرایط قانونی نبوده که در این صورت درخواست کنندگان اقدام به تحرکات، تماسها و یا توجیه گرفتن از مجاری مختلف که می‌توانند مشکلات خود را حل کنند، می‌باشد. برای مثال در سال ۱۳۸۱ از کل ۳۹۷ درخواست رسیده در زمینه ایجاد شهرستان، ۱۰ مورد حایز شرایط قانونی بوده است؛ یعنی در حدود ۲/۲ درصد از درخواستها قانونی بوده است. بخش اعظم درخواست کنندگان که درخواست آنها انطباق قانونی ندارد به خارج از چارچوب



قانونی (جغرافیای قدرت و حمایت) متوسل شده و گاهی اوقات دفتر تقسیمات کشوری و مسؤولان منطقه‌ای را با چالشهای جدیدی روبه‌رو می‌کند؛ این چالشها در مقاطع مختلف وجود داشته است که می‌توان به ایجاد شهرستان و بخش که بیشترین آمار را دارد، اشاره کرد. این تقاضاها از سال ۱۳۲۹ و در پی تغییر سیستم شماره‌ای استانها به نامهای تاریخی آنها افزایش پیدا کرد. از سال ۱۳۴۹ و در پی افزایش درآمدهای دولت و امکان ارائه اعتبارات در سطح گسترده‌تر، به بیشتر این تقاضاها پاسخ داده شد؛ چنان‌که تعداد استانها در سال ۱۳۴۹ از ۱۴ استان به ۲۳ استان در سال ۱۳۵۹ افزایش یافت [۱۹، ص ۷۶]. وضعیت درخواستهای تقسیماتی در سازمان تقسیماتی کشور و مراحل درخواست در مورد تغییرات تمامی سطوح تقسیماتی و همچنین جایگاه جغرافیای قدرت و حمایت در اصرار و پافشاری بر شکلگیری تغییرات، چه قانونی و چه غیر قانونی در نمودار زیر بخوبی بیان شده است (شکل ۷).



شکل ۷ نقش جغرافیای قدرت و حمایت در ایجاد شهرستانها

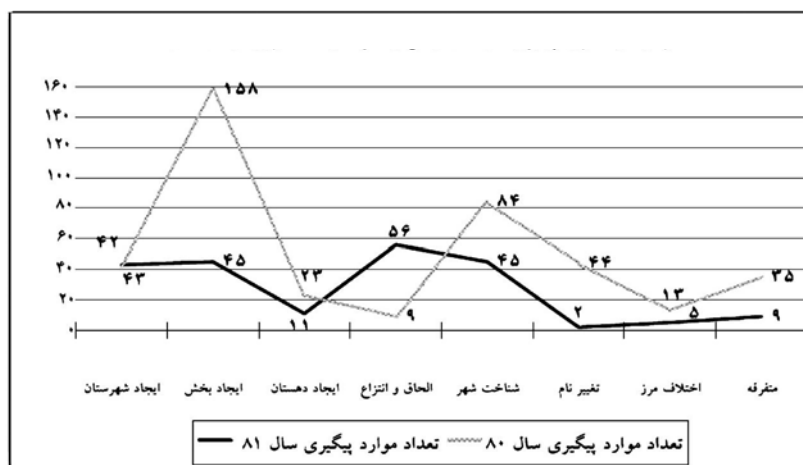
## ۷-۲- نمایندگان مجلس شورای اسلامی

تقسیمات کشوری و تغییرات در آن اعم از جابه‌جایی، انتزاع و الحاق و تأسیس یکی از عوامل مؤثر و تعیین کننده در سرنوشت انتخابات، در هر حوزه انتخابیه است. به این ترتیب در طول هر دوره مجلس شورای اسلامی، نمایندگان از پیگیری‌کنندگان مستمر تغییرات تقسیماتی هستند. در سال ۱۳۸۰ از ۱۹۵۸ درخواست تقسیماتی، بغیر از مراجع متفرقه که شامل سازمانها، ارگانها، استانداریها و... که معمولاً انتقال‌دهنده درخواستهای مردمی هستند. از تعداد ۱۱۹۱ درخواست پیگیری‌شده از سوی اهالی و شوراهای اسلامی، نمایندگان مجلس با ۴۶۰ مورد، بیشترین درخواست را داشته‌اند که بیشتر در ارتباط با تغییرات جدی از قبیل ایجاد شهرستان، بخش، و شهر بوده است [۲۰، ص ۵۱]. از ۴۶۰ درخواست، بیشترین مورد مربوط به ۱۵۸ بخش بوده است که به طور عمده در راستای ایجاد ۸۶ شهرستان می‌باشد. این روند در سال ۱۳۸۱ نیز ادامه پیدا کرد و از ۲۱۶ مورد از موارد درخواستی، ۴۳ مورد شهرستان، ۴۵ مورد بخش، ۸۵ مورد شناخت شهر بوده است [۲۱، ص ۱۶]. پیگیریهای نمایندگان در سال پایانی دوره نمایندگی خود در مجلس شورای اسلامی، رشد فزاینده‌ای پیدا کرد. برای مثال در فروردین و اردیبهشت ماه سال ۱۳۸۲، ۱۰۵ مورد درخواست از نمایندگان به دست آمد و یا پیگیری شد. این رقم نسبت به موارد درخواستی سال ۱۳۸۱ از سوی نامبرندگان تقریباً نزدیک به نیمی از کل درخواستهای سال مذکور است (۴۸٪). در درخواستهای مربوط به دو ماهه سال ۱۳۸۲ باز درخواست بخش با ۲۵ مورد، شناخت شهر ۲۱ مورد و شهرستان با ۱۶ مورد در اولویت قرار دارند. معمولاً کنندگان مجلس شورای اسلامی در به انجام رسیدن تقاضاها که نقش عمده‌ای در برایگیریهای انتخاباتی دارد، اقدام به تماس با مقام عالی وزارت، معاونتها و... می‌کنند [۲۲، ص ۳۴].

بر همین اساس، آمار موجود حاکی از قرارگرفتن موضوع تقسیماتی در رده دوم مکاتبه‌های نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌باشد. معمولاً نمایندگان در آغاز دوره نمایندگی بر حسب برنامه‌های از پیش تعیین شده و وعده‌های از پیش ارائه شده به مردم حوزه انتخابی خود، در صدد تحول و تغییرهای تقسیماتی- منطقه‌ای می‌باشند که نمود آن در سال اول نمایندگی آنها مشهود می‌باشد. هر نماینده‌ای، مخصوصاً نمایندگان حوزه‌های انتخابی شهرستان‌های کشور به محض ورود به مجلس شورای اسلامی سعی دارند تا نسبت به ارتقای سطح روستاها و بخشها و همچنین نسبت به ایجاد و تأسیس شهرداری در حوزه



انتخابیه خود اقدام کنند [۲۳، ص ۸۴]. این مسأله برای آنها دو امتیاز و مزیت به همراه دارد: اول اینکه سرازیر شدن اعتبارهای جدید به حوزه انتخابیه خود را فراهم می‌کند. به طور مثال با گرفتن ارتقای سطح موجب جذب اعتبارهای مالی جدید و بیشتری در حوزه انتخابیه خود می‌گردند و با ارتقای سطح و جذب اعتبارهای جدید برای حوزه انتخابیه خود، موجبات حمایت مردمی را در حوزه انتخابی و منطقه خود به دست می‌آورند (شکل ۸).

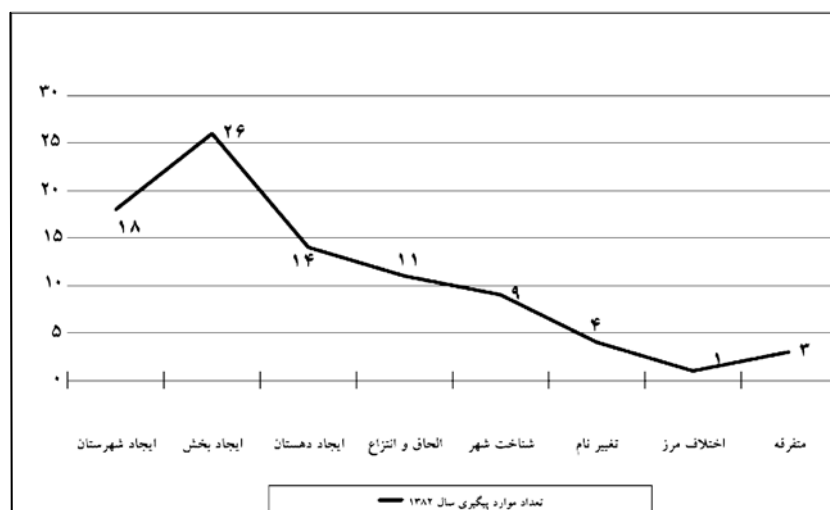


شکل ۸ نمودار مقایسه موارد پیگیری نمایندگان مجلس از دفتر تقسیمات کشوری در سال ۸۰ و ۸۱

گزارش پژوهشهای مجلس به این شکل است که طولانی‌ترین و پردامنه‌ترین خواسته نمایندگان در حوزه تقسیماتی شکل می‌گیرد [۱۷، ص ۳۳]. تفاوت اساسی مسائل تقسیماتی با سایر خواسته‌های نمایندگان، اهمیت حیاتی آن است؛ زیرا تصویب تقسیمات پیشنهادی آثار بسیار مثبتی برای آنان داشته، ضمن افزایش اعتبار، نفوذ و محبوبیت آنها را در حوزه انتخابیه یا بخشی از آن، زمینه انتخاب آنان را در دوره‌های بعدی مجلس فراهم می‌آورد. در این صورت نمایندگان تقاضاهای تقسیماتی را از ابتدا تا پایان دوره نمایندگی خود پیگیری می‌کنند و به هیچ عنوان حاضر به کوتاه آمدن و عدول از خواسته خود نمی‌باشند. این مسأله در دوره مجلس ششم ۶۱ تذکر و ۲۷ سؤال مطرح شده است [۲۴، ص ۵].

### ۷-۳- ائمه جمعه شهرستانها

بر اساس بررسیهای به دست آمده از دفتر تقسیمات کشوری در مورد درخواستهای تقسیماتی از سوی مراجع مختلف در جغرافیای قدرت (نمایندگان مجلس شورای اسلامی، شوراهای اسلامی، ائمه محترم جمعه و استانداری) در زمینه ایجاد، انتزاع و الحاق، ارتقای سطح و شناخت شهر براساس آمار موجود در سال ۱۳۸۲، از تعداد ۲۸۲ مورد درخواست تقسیماتی، در حدود ۸۶ درخواست به وسیله ائمه جمعه شهرستانها بوده که پس از نمایندگان مجلس با ۱۷۱ درخواست بیشترین تعداد بوده است، از این تعداد درخواست به وسیله ائمه جمعه در شهرستانهای کشور بیشترین درخواست در خصوص شکلگیری بخش و پس از آن شهرستان و دیگر سطوح بوده است [ص ۲۵، ۱۱] (شکل ۹).



شکل ۹ نمودار موارد درخواستی به وسیله ائمه جمعه در شهرستانهای کشور در سال ۸۲

در این خصوص با توجه به اینکه نامه‌های به دست آمده از این مراجع در صورت عدم رسیدگی - حال چه به خاطر عدم داشتن شرایط قانونی و یا به خاطر موارد دیگر- این نامه‌ها به مقامهای مسئول بالاتر ارسال شده و از این طریق به چاره‌جویی در مورد این مسأله



پرداخته شده است. در خصوص مراجع دیگر از قبیل شوراهای اسلامی و استانداریها نیز اطلاعات و درخواستهایی موجود است که از موارد پیگیری این مراجع به وسیله وزارت کشور می باشد [۲۶، ص ۷].

به هر حال این درخواستها به همراه موارد بیان شده از موارد پیگیری این مراجع به وسیله وزارت کشور می باشد.

#### ۷-۴- معضلات موجود و سوء استفاده از عدم شفاف بودن قانون

قوانین به اجرا درآمده در تقسیمات کشوری اعم از قانون سال ۱۲۸۵ و ۱۳۱۶ فاقد معیار و ضوابط برای ایجاد و تأسیس واحدهای تقسیمات کشوری بوده و قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری سال ۱۳۶۲ که به معیارهای کمی جمعیت و تعداد واحدها و همچنین معیارهای کیفی اکتفا کرده است، دارای مبانی علمی و فراگیر نبوده که این امر موجب به انحراف کشیده شدن اهداف قانونی و همچنین دخالتهای مجاری غیرکارشناسی می باشد که در نهایت، منجر به ارائه راهکارهایی که صراحت قانونی ندارند، می شود. از آن جمله می توان به لحاظ کردن جمعیت عشایری در تأیید شهرستان و بخش و یا استناد به استعلام جمعیت از سوی سازمان مدیریت و برنامه ریزی اشاره کرد. چنانچه قانون دارای تعاریف و ضوابطی جامع و مانع می بود، امکان ایجاد و ارائه این گونه راهکارها و یا راههای میانبر به وسیله جغرافیای قدرت و حمایت فراهم نمی شد. معیارهای کیفی که توجیه آن بیشتر استناد به نظرات کارشناسی بوده و چارچوب تعریف شده و مشخصی وجود ندارد، موجب تشتت در دیدگاههای کارشناسی و بروز چالش در دو منطقه ای که ارتقای سطح پیدا کرده و منطقه ای که در همان شرایط و یا حتی شرایط مطلوبتر به دلیل کارشناسی نمی تواند ارتقای سطح پیدا کند، شده است.

برای نمونه در مورد قانون تقسیمات در تبصره ۲ از ماده ۳ قانون در مورد دهستان پس از مشخص کردن شرایط تبدیل و ارتقای عنوان شده است دهستانهای موجود که از نظر وسعت، جمعیت و دسترسی دارای تراکم مطلوب بوده در قالب موجود باقی و آن تعداد دهستانهایی که از این لحاظ نامتناسب می باشند، از طریق تقسیم و یا ادغام تعدیل به دهستانهای جدید تبدیل خواهند شد. با توجه به این تبصره در قانون، نمایندگان و همچنین دیگر مجاری در جهت تغییر در این تقسیمات تلاش کرده اند؛ همان گونه که در مورد

نمایندگان بررسی شد؛ این امر موجب شده است تا در زمینه انتزاع و الحاق در حوزه‌های انتخابی خود دست به تلاش زده و از این رهگذر در مناطقی که احساس می‌کنند مقبولیت بیشتری دارند؛ به الحاق و ارتقای سطح آن پرداخته و سعی می‌کنند در مناطقی که دارای مقبولیت نمی‌باشد، بیشتر به انتزاع بپردازند، که این امر البته فراگیر نیست. اما این تبصره موجب شده است که تغییرات صبغه قانونی به خود بگیرد. این امر در مورد سطوح شهرستانی نیز مصداق دارد. در تبصره ۲ از ماده ۷ قانون پس از توضیح شرایط تبدیل به شهرستان بیان شده است که "در نقاط کم تراکم، دورافتاده، مرزی، جزایری و کویری با توجه به شرایط اقلیمی، سیاسی و اقتصادی- اجتماعی تا حداقل ۵۰ هزار نفر جمعیت با تصویب هیأت وزیران و در موارد دیگر با تصویب مجلس شورای اسلامی می‌تواند به شهرستان ارتقا پیدا کند" (در حالی که در تبصره ۱ از همین قانون، پایینترین تراکم در مورد ایجاد شهرستان ۸۰ هزار نفر جمعیت ذکر شده است). در ماده ۱۰ قانون آمده است که "دولت موظف است با حفظ جهات سیاسی- اجتماعی، هر روستا را به نزدیکترین مرکز بخش و هر بخش را به نزدیکترین شهرستان و هر شهرستان را به نزدیکترین استان منضم کند". این ماده بیشتر به بیان معیارهای کیفی پرداخته و زمینه‌ساز شکلگیری تغییرات به صورت الحاق، انتزاع و ایجاد سطوح جدید با استفاده از الحاق و انتزاع از چند سطح شده است. یکی از مشکلات نهادها و سازمانهای اجرایی، مدیریت و برنامه‌ریزی است که طی سالهای اخیر و در طول دوره برنامه‌های توسعه با آن روبه‌رو بوده‌اند، نداشتن مقطع زمانی برای انجام، متوقف کردن و یا ادامه دادن به تغییرات تقسیماتی است. تغییرات در جمعیت مناطق و یا گسترش شهرها، بخشها و روستاها و.. واقعیتهای اجتناب ناپذیر است، اما نبود ثبات و انجام نشدن تغییرات تا مقطع خاص زمانی موجب شده است که سازمانها نتوانند برنامه‌ای ثابت را تدوین کنند. به عنوان مثال مرکز آمار ایران به‌هنگام سرشماری و قبل از شروع آن اقدام به روز کردن اطلاعات خود با دفتر تقسیمات کشوری می‌کند. پس از انجام سرشماری و ارائه نتایج با تغییرات بسیاری روبه‌رو می‌شود که انجام این تغییرات و ارائه گزارشهای سرشماری با تغییرات تقسیماتی به روز نبوده و امکان هر گونه برنامه‌ریزی را در کشور سلب و یا دچار معضل می‌کند.

در سرشماری سال ۱۳۷۵، همزمان با شروع سرشماری و در همان سال، ۱۲ شهرستان و ۲۹ بخش و ۱۷۲ دهستان ایجاد و ۶۸ نقطه به عنوان شهر شناخته شد. این روند در سالهای



بعد نیز ادامه پیدا کرد. در سال ۷۶ تعداد ۱۸ شهرستان و ۴۲ بخش افزوده شد و خطوط تابعیتی تقسیماتی به هم خورده و در نتیجه حوزه‌های سرشماری نیز دچار مشکل شد که برنامه‌ریزیهای منطقه‌ای نیز با چالش مواجه شدند. بر این اساس تمامی تغییرات در سطوح تقسیمات کشوری در مرحله اول با استناد به آمارهای جمعیتی می‌باشد [۱۳، ص ۶۸]. آمارهای جمعیتی به عنوان ملاک و ضابطه تغییرات و ارتقای سطوح در تقسیمات کشوری می‌باشد. در مورد ایجاد و شکلگیری شهرستان آذرشهر در استان آذربایجان شرقی حتی تعداد جمعیت آن از جمعیت تعیین شده در تبصره قانون نیز کمتر می‌باشد. این شهرستان در سال ۱۳۷۶ ایجاد شد و بر اساس آمار منتشرشده از سوی مرکز آمار دارای ۳۱ هزار نفر جمعیت بود که در تبصره ۲ از ماده ۷ قانون تعاریف و ضوابط در موارد خاص با توجه به شرایط ویژه جمعیت ۵۰ هزار نفر تعیین شد. اگر شکلگیری این شهرستان بر اساس شاخص و ویژگیهای دیگر تقسیماتی از قبیل دسترسی و فاصله و یا همگنی طبیعی و فرهنگی و شاخصهای دیگر شکل گرفته است، باید عنوان کرد که این شهرستان در نزدیکی مرکز این استان قرار گرفته و از لحاظ دسترسی و ارائه خدمات براساس مقیاس اقتصادی به صرفه نمی‌باشد که امکانات در نزدیکی مرکز استان متمرکز پیدا کند. برای مثال شهرستان زرین‌دشت در استان فارس به لحاظ دسترسی به خدمات بزرگ که در مرکز استان متمرکز یافته است، بیش از ۳۰۰ کیلومتر مربع فاصله دارد و این موارد درباره شهرستانهای استان سیستان و بلوچستان و کرمان و ... نیز صادق می‌باشد.

بر این اساس و با توجه به شرایط دیگر به طور عملی این انتزاع از شهرستان تبریز و ایجاد شهرستان جدید از لحاظ تقسیماتی نادرست می‌باشد. این مسأله در مورد شهرستانهای بندر دیلم در استان بوشهر، بردسکن در استان خراسان، ایوان در استان ایلام و به طور کلی در مورد ۳۴ شهرستان و بخش صادق می‌باشد که تعداد جمعیت این شهرستانها از معیار معین در تبصره قانون نیز پایینتر بوده است. در قانون تقسیمات کشوری، مصوب ۶۲ مبنای واحدسازی به طور عمده تک معیاری و بر پایه جمعیت در نظر گرفته شده است؛ در حالی که آنچه تقسیم می‌شود، فضا است که جمعیت یکی از عناصر عمده محتوایی آن به شمار می‌رود. البته شاید در نظر گرفتن عامل جمعیت در فضاهای جغرافیایی که دارای تجانس و نیز پراکندگی متعادل باشند، تا اندازه‌ای واقع‌بینانه باشد و دستیابی به الگوی مطلوب را میسر سازد؛ بویژه اگر فضا از تجانس توپوگرافیک و شبکه ارتباطی متوازن و بنیادهای زیستی



مناسب و متعادل برخوردار باشد. ولی در مورد فضای جغرافیایی ایران که در آن ساختار طبیعی و توپوگرافیک نامتجانس، الگوی پخش جمعیت و منابع و بنیادهای زیستی نامتعادل و نامتوازن، شبکه ارتباطی ناقص، جمعیت و گروههای فرهنگی و قومی نامتجانس است، بسنده کردن به عامل جمعیت در طراحی تقسیمات کشوری، امری نادرست است.

از این رو اصلاح قانون تقسیمات کشوری و در نظر گرفتن الگوی ترکیبی و چند معیاری برای آن ضروری است. بدیهی است در این الگوی ترکیبی باید به معیارها و عوامل ارائه شده توجه کرد تا امکان دستیابی به الگوی متوازنتر تقسیمات فضا فراهم شود. [۲۷، ص ۳۹].

#### ۷-۵- رقابت‌های مکانی

کانونها و قطبهای شهری دارای وزن ژئوپلیتیک نسبتاً مشابه که در مجاورت هم قرار دارند، در حالت رقابت به سر می‌برند و در طرح سازماندهی روابط میان آنها تنش‌زا می‌شود. کانونهای رقیب کمتر حاضر به مصالحه می‌شوند و معمولاً زیر بار یکدیگر نمی‌روند. رقابتها از سطح ایل و طایفه و مذهب بیرون آمده و با وجود وحدت در مسائل قومی، فرهنگی، اقتصادی و مذهبی گسترش پیدا کرده است [۸، ص ۳۵۳]. به عنوان مثال در محدوده شهرستان اسلام‌آباد در استان کرمانشاه، دو بخش کردند و گهواره که از هر حیث دارای همگنیهای طبیعی، سیاسی، فرهنگی و یا حتی قومی - مذهبی هستند و بخش گهواره قبل از شکلگیری بخش در آن منطقه، از توابع کردند بوده است، در حال حاضر به علت رشد، حاضر به تبعیت از شهرستانی به مرکزیت کردند نمی‌باشد و خود داعیه مرکزیت شهرستان را دارد. در سطح استان کهگیلویه و بویراحمد، در شهرستانهای این استان نیز این امر در ایجاد شهرستانهایی متشکل از بخشهای لوداب - مارگون و چاروسا - دیشموک مصداق دارد که آن هم به دلیل رقابت‌های ایلی و منطقه‌ای با وجود همگنیهای طبیعی - اقتصادی است. در نهایت این واگرایها مانع ارتقای سطح مناطق می‌شود. مناطقی محروم که نیاز به رشد و توسعه داشته و در شرایط موجود آنها، تقسیمات کشوری می‌توانست بسترساز آن شود.

روند موجود در مطرح شدن درخواستهای جدید در ارتباط با ایجاد و تأسیس و... نشانگر برجسته شدن نقش رقابت‌های مکانی در سطح کشور است. با این امر واگرایها بیشتر شده و به این ترتیب تقاضاهای ایجاد سطوح تقسیمات کشوری و یا الحاق و انتزاع افزایش پیدا کرده است. در صورت تحقق این موضوع که انجام آن اجتناب ناپذیر است؛ مرزها تغییر کرده و



مرزهای سطوح تقسیماتی کوچکتر خواهد شد. با اذعان به این امر و رشد فزاینده تعلقات منطقه‌ای که متأثر از تعلقات مکانی است و برخی مواقع موجب تنش و برخوردها نیز شده است، در این رهگذر، تقسیمات کشوری نیز به عنوان دستاویز جغرافیای قدرت و حمایت قرار می‌گیرد که به نظر می‌رسد با در نظر گرفتن جمیع مسائل اجتماعی- سیاسی و فرهنگی و... در صورت عدم بررسی اصولی و درست قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری ایران، این روند همچنان ادامه داشته باشد و علاوه بر افزایش تعداد استانها و شهرستانها، درجه توسعه در میان استانهای محروم و توسعه‌یافتگان در چهار فاصله آشکارتری شود.

## ۸- نتیجه‌گیری

بنا بر آنچه گذشت، نظام سازماندهی سیاسی فضا یا تقسیمات کشوری در ایران همانند سایر کشورها، یکی از مهمترین و ضروری ترین بخش نظام اداره کشور از دیرباز تاکنون بوده است. با بررسی روند تغییرات این نظام آشکار می‌شود که تا پیش از فتح ایران به دست اعراب، شیوه اداره داخلی کشور تا حدودی انسجام منظمی داشت؛ به گونه‌ای که پاره‌ای از قدرتهای آن زمان از آن الگوبرداری کردند. در دوران قاجار و با روند نزول اقتدار قدرت مرکزی، تقسیمات کشوری با دگرگونیهای فراوانی روبه رو شد تا اینکه پس از انقلاب مشروطه نخستین قانون تقسیمات کشوری به تصویب رسید. پس از آن قانون سال ۱۳۱۶ منجر به ایجاد واحدهای جدید تقسیمات کشوری شد. در پی انقلاب اسلامی و متعاقب آن، تغییراتی که در پی گسترش جامعه و افزایش جمعیت و ایجاد شهرهای جدید پیش آمد؛ ضرورت تغییر در نحوه نگرش به تقسیمات کشوری احساس شد که حاصل آن ایجاد دهستانها، بخشها و شهرستانهای جدید بود. با نگاهی به محدوده استانها بر نقشه کشور، از آغاز دوره پهلوی تاکنون، محقق می‌شود که ناحیه‌بندی سیاسی فضا در ایران تا حدود زیادی بر اساس شاخصه‌های مؤثر بر فرایند تقسیمات کشوری نبوده است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که رخنه و نفوذ عوامل غیر رسمی و فرا قانونی به واسطه نفوذ در هرم (ساختار) قدرت و همچنین وجود نیروهای پنهان به واسطه نفوذ و اقتدار- که فرصت مانور در تصمیمگیریهای حکومت را دارند- نقش و تأثیر بسزایی در در ایجاد و شکلگیری تغییرات در مرزهای تقسیمات کشوری داشته‌اند.

جغرافیای قدرت و حمایت در تمامی سطوح تقسیمات کشوری و با استفاده از کاستیها و

نارساییهای موجود در قانون تقسیمات کشوری و بهره‌برداری از نفوذ سیاسی خود در ساختار قدرت، موفق به تحمیل خواسته‌های خود به سازمان سیاسی فضا شده‌اند و دخالت امر تا به آنجا است که گاهی اوقات درخواستهای قانونی مطرح شده به وسیله مردم به واسطه نداشتن پشتوانه حمایتی از مراجع صاحب قدرت بررسی نشده و عدم رضایت ساکنان آن را در واحدهای سیاسی به دنبال داشته است.

## ۹- منابع

- [1] Gottmann, J; Evolution of the concept of territory; Social Science Information, Vol. 14, 1976
- [2] Newman D. , Anssi P., Fences and neighbours in the post modern world Human geography, 1998.
- [۳] میرحیدر، د.؛ اصول و مبانی جغرافیای سیاسی؛ چ ۶، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۴.
- [۴] بدیعی، ر.؛ جغرافیای مفصل ایران؛ انتشارات اقبال، ج ۲، تقسیمات کشوری، ۱۳۸۰.
- [۵] احمدی‌پور، ز؛ تحلیلی بر سیر نامگذاری واحدهای سیاسی- اداری در ایران؛ مدرس، دوره هفتم، شماره دوم، تابستان ۱۳۸۲.
- [۶] کریمی‌پور، ی.؛ مطالعه تقسیمات کشوری ایران، وضع موجود؛ طرح تحقیقاتی وزارت کشور، دفتر تقسیمات کشوری، ۱۳۸۱.
- [۷] رهنما، م.ر.؛ ضرورت بازنگری و اصلاح نظام تقسیمات کشوری؛ گزارش اول؛ طرح جامع تقسیمات کشوری، مرحله دوم، وزارت کشور، دفتر تقسیمات کشوری، ۱۳۸۰.
- [۸] حافظ‌نیا، م.ر.؛ جغرافیای سیاسی ایران؛ انتشارات سمت، ۱۳۷۹.
- [۹] حافظ‌نیا، م.ر.؛ مبانی مطالعات سیاسی- اجتماعی، ج ۱، چ ۱، تهران: سازمان حوزه‌ها و مدارس علمیه خارج از کشور، ۱۳۷۹.
- [10] Dikshit R.D.; Political geography; Second Edition, TATA; MAC GRO HILL; Publishing New Delhi , 1995.
- [۱۱] امیراحمدیان، ب.؛ درجه توسعه یافتگی استانها و همگرایی؛ مطالعات ملی ش ۱، ۱۳۷۸.
- [۱۲] احمدی‌پور، ز.؛ کارکرد تقسیمات کشوری در افزایش ضریب امنیت ملی؛ دهمین کنگره



جغرافیایی، ۱۳۷۸.

- [۱۳] دفتر تقسیمات کشوری؛ نشریه جمعیتی تقسیمات کشوری؛ وزارت کشور، ۱۳۸۳.
- [۱۴] کارشناسان دفتر تقسیمات کشوری؛ بررسی وضعیت طبیعی و اجتماعی و سیاسی استانهای کشور؛ وزارت کشور، ۱۳۸۰.
- [۱۵] احمدی پور، ز.؛ پایداری امنیت عمومی در بستر تقسیمات کشوری؛ مجموعه مقالات همایش امنیت ملی و وحدت تهران، تهران: وزارت کشور، ۱۳۸۰.
- [۱۶] آمار سطوح تقسیماتی شهرستان در کشور، دفتر تقسیمات کشوری، وزارت کشور، ۱۳۸۶.
- [۱۷] کریمی پور، ی.؛ مقدمه‌ای بر تقسیمات کشوری ایران؛ ج ۱، وضع موجود، انتشارات انجمن جغرافیایی ایران؛ ۱۳۸۱.
- [۱۸] جوان، ج.؛ جغرافیای جمعیت ایران؛ مشهد: انتشارات جهاد دانشگاهی، ۱۳۸۱.
- [۱۹] کارشناسان دفتر تقسیمات کشوری؛ بررسی وضعیت و اجتماعی و سیاسی و تقسیماتی استانهای کشور؛ وزارت کشور، ۱۳۸۰.
- [۲۰] دفتر تقسیمات کشوری؛ وضعیت درخواستهای تقسیماتی؛ دفتر تقسیمات کشوری، وزارت کشور، ۱۳۸۱.
- [۲۱] کارشناسان دفتر تقسیمات کشوری؛ تقسیمات کشوری و توسعه پایدار؛ وزارت کشور، ۱۳۸۳.
- [۲۲] کارشناسان دفتر تقسیمات کشوری؛ رتبه‌بندی تغییرات براساس درخواستهای تقسیماتی؛ دفتر تقسیمات کشوری، وزارت کشور، ۱۳۸۵.
- [۲۳] محمدی، ع.؛ سالنامه وزارت کشور؛ دفتر تقسیمات کشوری، وزارت کشور، ۱۳۸۵.
- [۲۴] امیدی، ع.؛ گزارش به معاونت سیاسی وزارت کشور؛ اسناد دفتر تقسیمات کشوری، کتابخانه وزارت کشور، ۱۳۸۴.
- [۲۵] نامه بررسی درخواستهای تقسیماتی؛ آرشیو اسناد دفتر تقسیمات کشوری؛ وزارت کشور، ۱۳۸۵.
- [۲۶] روزنامه خراسان؛ قسمت سیاسی؛ مصاحبه با مدیر کل دفتر تقسیمات کشوری؛ آرشیو کتابخانه وزارت کشور، صفحه ۷، ۱۳۸۴.
- [۲۷] امیراحمدیان، ب.؛ تقسیمات کشوری؛ تهران: انتشارات پژوهشهای فرهنگی، ۱۳۸۳.