

نقد و ارزیابی قانون تقسیمات کشوری ایران

کد موضوعی: ۲۶۰

شماره مسلسل: ۱۳۴۴۶

دی ماه ۱۳۹۲

دفتر: مطالعات سیاسی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۳.....	مقدمه.....
۵.....	اهداف تقسیمات کشوری.....
۶.....	مروری بر تقسیمات کشوری ایران در دوران معاصر.....
۹.....	معایب قانون تقسیمات کشوری.....
۳۷.....	نتیجه‌گیری.....
۳۹.....	منابع و مآخذ.....



نقد و ارزیابی قانون تقسیمات کشوری ایران

چکیده

تقسیمات کشوری به معنای مدیریت سرزمین است و این تقسیمات از آن رو صورت می‌گیرد که دولت درحالی که حاکمیت خود را در دورترین نقاط کشور اعمال می‌کند بتواند خدمات لازم را به سهولت در اختیار همگان قرار دهد. به نظر می‌رسد قانون تقسیمات کشوری در ایران منجر به شکل‌گیری یک سیستم کارآمد نشده است و در این زمینه با چالش‌های زیادی مواجه است. نظام کنونی تقسیمات کشوری و روح حاکم بر آن علاوه بر کاستی‌های بارز کالبدی، در بُعد ایجاد انگیزه برای کسب و کار، عمران و آبادی، جلب مشارکت شهروندان، تقویت توان تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری ناحیه‌ای و کاستن از دیوان‌سالاری دچار ضعف و کاستی‌های جدی است. از مهمترین معایب قانون تقسیمات کشوری ایران می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱. سیستم متمرکز: افزایش تمرکز اداری - سیاسی به‌عنوان یکی از مهمترین چالش‌های تقسیمات کشوری در ایجاد تهدیدات نظیر شکل‌گیری بی‌عدالتی فضایی و جغرافیایی میان استان‌ها، بی‌توجهی به جغرافیای فرهنگی کشور، بی‌اعتنایی به مشارکت مردمی، بی‌ثباتی نظام تقسیمات کشوری و رخنه عوامل غیررسمی، مؤثر بوده است.

۲. عدم کیفی بودن شاخص‌ها و تک‌بعدی بودن قانون تقسیمات کشوری:

قانون تقسیمات کشوری شاخص جمعیت را که یک شاخص کمی است به‌عنوان شاخص اصلی و کلیدی برگزیده است. درحالی که معیارهای چنین قانونی باید وسعت، جمعیت، درآمد، ویژگی‌های فرهنگی و جغرافیایی باشد. عدم توجه به شاخص‌های کیفی در تقسیمات کشوری موجب عدم مدیریت سیاسی صحیح فضا، ارتقای نامناسب واحدهای سیای و جری‌مندرینگ (ترسیم مجدد و جانبدارانه حوزه‌های انتخابیه به‌منظور تأثیرگذاری بر نتایج انتخابات) می‌شود.

۳. عدم شکل‌گیری واقعی واحدهای سیاسی به ویژه شهر: عدم سازماندهی صحیح

سیاسی فضا در ایران باعث شده تا واحدهای سیاسی کشور با مشکلات زیادی روبرو شوند. پیامدها و تبعات عدم شکل‌گیری واقعی واحدهای سیاسی به شرح زیر است: عدم شکل‌گیری روستاهای مولد، منسجم و پرجمعیت، تشدید تغییر کاربری اراضی کشاورزی، بار روانی بر ذهن ساکنان روستا و عموم جامعه، تشدید عدم توازن جمعیت شهری - روستایی، کاهش وزن نواحی روستایی در مباحث سیاستگذاری، مغایرت با سیاست‌های کلی بخش کشاورزی ابلاغی مقام معظم رهبری، مغایرت با بند «د» و مغایرت با ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه و ایجاد بار مالی و مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی.

۴. ساختار سلسله مراتبی بلند: ساختار مدیریتی ترسیم شده در قانون

تقسیمات کشوری به شکل سلسله مراتبی بلند است و همین امر باعث کُندی فرآیند توسعه و عقب‌ماندگی می‌شود. درحالی که یک ساختار تشکیلات اداری تخت از بزرگ شدن دولت و کُندی فرآیند توسعه جلوگیری می‌کند.



۵. عدم وحدت ساختاری، کارکردی و همگنی جغرافیایی: سازماندهی نامناسب سیاسی فضا در ایران باعث شد، تا بسیاری از واحدهای سیاسی کشور، نه تنها از همگنی طبیعی برخوردار نبوده بلکه دارای وحدت ساختاری و کارکردی نیز نباشند. مهمترین مشکلات عدم توجه به همگنی فضایی و وحدت ساختاری و کارکردی عبارتند از: عدم شکل‌گیری هندسی مناسب، عدم شکل‌گیری شبکه ارتباطی منظم، عدم شکل‌گیری حس تعلق و عدم شکل‌گیری قطب رشد.

۶. بُعد امنیتی قانون تقسیمات کشور: به دلیل ملاحظات امنیتی تقسیمات کشوری با واقعیت‌های کشوری همگونی ندارد. نتایج منفی چنین رویکردی عبارتند از: غالب شدن یک گروه فرهنگی، توسعه نامتوازن منطقه‌ای، رقابت‌های درون فضایی (قومی و مذهبی)، اتلاف منابع انسانی نخبه و کاهش مقبولیت.

۷. مشخص نبودن مدیریت واحدهای سیاسی به طور دقیق.

این گزارش در پایان متناسب با ایرادهای وارده بر قانون تقسیمات کشوری پیشنهادهاتی برای اصلاح آنها ارائه می‌دهد.

مقدمه

سازماندهی سیاسی فضا و تقسیمات کشوری از اهم مسائلی است که یک کشور در حال رشد باید برای انجام برنامه‌ریزی‌های اقتصادی و اجتماعی و اداره بهتر سرزمین و بهره‌برداری بیشتر به آن توجه کند. مادامی که سازماندهی صحیحی، نداشته باشیم بازده هرگونه برنامه‌ریزی در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی ناچیز و

احتمالاً مغشوش خواهد بود (رهنما و احمدی‌پور، ۱۳۸۲: ۳۵). یکی از مهمترین عواملی که در سازماندهی فضا باید رعایت شود، شکل‌گزینی مناسب بر این تقسیمات واحدهای سیاسی می‌باشد، اما نظام کنونی تقسیمات کشوری ایران با استانداردهای کنونی جهان برای پاسداری از یکپارچگی ملی، سیستمی فرسوده و ناکارآمد است (کریمی‌پور و محمدی، ۱۳۸۸: ۱۸۰) و بخشی از عدم توسعه متعادل کشور به نارسایی نظام تقسیمات کشوری برمی‌گردد که در ایجاد بستری مساعد برای طراحی نظام اداری مناسب برای مشارکت گسترده مردم و انتقال قدرت تصمیم‌گیری به نهادهای منطقه‌ای و به‌طور کلی تمرکززدایی اداری ناموفق بوده است (اطاعت و موسوی، ۱۳۹۰: ۲۳۶).

نظام سیاسی - اداری ایران که از سال ۱۳۱۶ با حاکمیت تمرکزگرایانه بر سرنوشت کشور حاکم گردیده بود تاکنون هیچ‌گونه تغییر ماهوی متناسب با تحولات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی به خود ندیده و سیاست‌های تمرکززدایی تحقق عینی و عملی نیافته است (اطاعت و موسوی، ۱۳۹۰: ۳۲). هر چند تنگناهای آغازین نظام تا سال ۱۳۸۸ به تدریج حل و فصل شده‌اند، اما طرح و برنامه‌های موجود در نهایت نتوانسته‌اند آن گونه که شایسته است درک عمیقی از چالش‌های بزرگ‌تر در این حوزه به‌دست آورند (کریمی‌پور و محمدی، ۱۳۸۸: ۲۰۹). چراکه بر مبنای شناخت درست قلمرو ایران میادرت به قلمروسازی نکرده‌اند. از این رو این پژوهش بر آن است تا قانون تقسیمات کشوری ایران را مورد بررسی و تحلیل انتقادی قرار دهد.



اهداف تقسیمات کشوری

در مبحث ترسیم سازمان فضای جغرافیایی، بحث تقسیمات کشوری مطرح می‌شود که با توجه به تأثیر عوامل سیاسی مرتبط، آن را تقسیمات سیاسی فضا می‌نامیم (شیرانی، ۱۳۸۲: ۲۹). در واقع در سطح ملی سازماندهی سیاسی فضا، گستراندن سازمان اداری در بعد جغرافیایی و فضایی با تقسیم‌بندی فضای کشور است که به تقسیمات کشوری تعبیر می‌شود (حافظ نیا، ۱۳۷۹: ۱۹۴). در داخل هر واحد سیاسی به‌ویژه کشورهای مستقل برای اداره امور و ایجاد حداکثر کارایی در خدمات‌رسانی و با توجه به ضروریات سیاسی - تاریخی و وابستگی‌های عاطفی منطقه‌ای، این تقسیمات صورت می‌گیرد (میرحیدر، ۱۳۷۳: ۱۶).

تقسیمات کشوری به معنای مدیریت سرزمین است و این تقسیمات از آن رو صورت می‌گیرد که دولت درحالی که حاکمیت خود را در دورترین نقاط کشور اعمال می‌کند، بتواند خدمات لازم را به سهولت در اختیار همگان قرار دهد. در واقع تقسیمات کشوری تسهیل‌کننده حاکمیت ملی است و مدیریت سرزمین را حتی در دورترین نقاط کشور ممکن می‌کند. اگر این تقسیمات به‌طور کارآمد طراحی شده باشند، می‌توانند پایه‌های حاکمیت دولت را در کلیه نقاط کشور نیرومند سازند (احمدی پور، ۱۳۷۹: ۲۷۹). هدف اصلی تقسیم کشور به واحدهای همگن رشد هماهنگ، اداره قلمرو ملی و عرضه خدمات بهتر می‌باشد که منجر به امنیت، وحدت و مشارکت ملی می‌شود (احمدی‌پور و همکاران، ۱۳۸۹: ۳۸). در واقع هدف نظام تقسیمات کشوری، تقسیم سرزمین به واحدها یا اجزای کوچک‌تر به‌منظور اداره آسان‌تر سرزمین از ابعاد مختلف

مدیریتی، امنیتی، برنامه‌ای و توسعه‌ای (ودیدی، ۱۳۵۴: ۱۹۹)، اداره بهتر امور منطقه‌ای و محلی، نظارت سیاسی و اعمال سیاست‌های دولت مرکزی، ایجاد وحدت و امنیت ملی، توسعه هماهنگ و پایدار، فراهم کردن زمینه برای عرضه خدمات و تأمین بهتر نیازهای اساسی مردم و توسعه رفاه اجتماعی و اقتصادی، نظارت سیاسی برای رسیدن به اهداف ملی و جلوگیری از ناهنجاری‌ها، ناراحتی‌ها، تجزیه‌طلبی‌ها و...، فراهم کردن زمینه مساعد برای مشارکت مردم در سرنوشت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی خود و ایجاد توسعه منطقه‌ای و پایه‌گذاری چارچوب فضایی و جغرافیایی لازم برای گسترش سازمانی و اداری دستگاه‌های دولت مرکزی است (حافظنیا، ۱۳۷۹: ۱۹۵).

مروری بر تقسیمات کشوری ایران در دوران معاصر

ایرانیان اولین پیشگامان ساماندهی قلمرو و سرزمین خود بوده‌اند (میرحیدر، ۱۳۸۱: ۱۷). براساس مستندات تاریخی پیشینه تقسیمات کشوری در ایران به قرن پنجم پیش از میلاد می‌رسد که براساس آن داریوش، پادشاه هخامنشی، کشور را به سی خستره یا شتره (کشور یا شهر) تقسیم کرد (بدیدی، ۱۳۶۲: ۲۱۵). نظام تقسیمات کشوری کنونی ریشه در متمم قانون اساسی مشروطه (۱۲۸۶ هجری شمسی) دارد که کشور را به ایالت، ولایت، بلوک و ده به‌لحاظ سلسله‌مراتبی تقسیم کرد (وزارت کشور، ۱۳۷۸: ۱۲۵). پس از انقلاب مشروطه و تغییرات اساسی که در ارکان حکومت قاجار به‌وجود آمد، اولین قانون تقسیمات کشوری به نام «قانون تشکیلات ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام» در سال ۱۲۸۶ شمسی یک سال پس از اعلام مشروطیت



به تصویب رسید (احمدی‌پور و منصوریان، ۱۳۸۵: ۶۸). به‌موجب این قانون که درحقیقت زیربنای قانون فعلی تقسیمات کشوری است، ایران به چهار ایالت آذربایجان، خراسان، فارس و کرمان و بلوچستان تقسیم شد و هر ایالت به چند ولایت حاکم‌نشین و هر ولایت به چند بلوک (نایب‌الحکومه) تفکیک گردید (نبوی، ۱۳۵۳: ۱۶۴). با انقراض سلسله قاجاریه و استقرار سلسله پهلوی سیاست کلی دولت تغییر کرد. رضاشاه تحت عنوان سیاست‌های مدرنیستی و توسعه اقتصادی سیاست یکپارچه‌سازی و برخورد شدید با نیروهای سیاسی محلی را در پیش گرفت و نظام سیاسی شدیداً متمرکز را بر کشور حاکم کرد (مدیر شانه‌چی، ۱۳۷۹: ۷۲). بعد از سلسله قاجاریه، ایران به‌دلایلی چند مجبور بود در تقسیمات کشوری خود تجدیدنظر کند. این ملاحظات عبارتند از:

۱. مقتضیات رژیم حکومتی جدید و خاصه نظامی،

۲. تحول کامل در نظام اداره مملکت،

۳. تحول وسایل ارتباطی به‌ویژه راه‌ها و وسایل حمل‌ونقل و غیره،

۴. اجرای برنامه‌های تازه اقتصادی.

با این وجود ملاحظات نظامی از یک‌سو و شتابزدگی‌ها از سوی دیگر، تقسیم‌بندی جدید را از مبانی واقعی به دور کرد. تقسیمات کشوری ایران در آبان‌ماه ۱۳۱۶ صورت قانونی به‌خود گرفت. خصوصیات تقسیم‌بندی فوق به‌شرح زیر است:

۱. کشور ایران به ۱۰ استان و هر استان به چندین شهرستان (۴۹ شهرستان) تقسیم می‌شود. هر شهرستان مشتمل است بر چند بخش و هر بخش مرکب می‌شود

از چند دهستان و هر دهستان مشتمل بر چندین قصبه و دهکده است.

۲. استان‌های ابداعی و نوظهور فاقد هر نوع خصیصه جغرافیایی هستند مانند استان یکم که در آن زنجان، اراک، پهلوی، نوشهر و رشت در یک واحد سیاسی گنجانده شده است.

۳. ملاحظات ارتباطی این تقسیم‌بندی با توجه به وضع زمان ضعیف است.

۴. تقسیم‌بندی فوق هرگز نمی‌تواند ملاک یک برنامه‌ریزی اقتصادی منطقه‌ای باشد.

۵. مهمترین نقیصه این تقسیم‌بندی نامیدن استان‌ها برحسب شماره و عدد می‌باشد که به هیچ روی قابل توجیه نیست (بدیعی، ۱۳۴۸: ۲۴۸-۲۴۷).

در پرتوی کُدگذاری جدید، هویت‌های تقسیمات سطح اول کشور نادیده انگاشته می‌شد؛ هویت‌هایی که سرشت جغرافیایی داشتند و در طول تاریخ ایران در تقسیم‌بندی سیاسی فضا نقش ایفا می‌کردند (حافظ‌نیا، ۱۳۸۱: ۳۸۳). دلایل زیاد دیگری بر نادرستی تقسیمات فوق نیز موجود است. به همین دلیل عمر آن بسیار کوتاه بود و بعد از شهریور ۱۳۲۰ تدریجاً تغییراتی در آنها داده شد. در واقع نظام تقسیماتی مذکور مشکلاتی را به همراه داشت از این‌رو هر از چند گاهی تغییراتی در آن داده می‌شد که برای نمونه می‌توان به تغییرات سال‌های ۱۳۲۵، ۱۳۲۶، ۱۳۳۳، ۱۳۳۶، ۱۳۳۷ و ۱۳۳۹ اشاره کرد. از مهمترین تحولات صورت گرفته در این دوره می‌توان به تغییر نام استان‌ها در سال ۱۳۳۹ از شماره‌گذاری به سوابق تاریخی آنها اشاره کرد (همان: ۳۸۵). در این دوره، در سازمان اداری کشور تجدیدنظر شد و ایالت‌های پیشین ایران،



جای خود را به استان‌ها دادند. همچنین در این زمان عنوان فرمانداری کل به واحدهای تقسیمات کشوری اضافه شد که بعدها از قانون اساسی کشور حذف گردید (شیعه، ۱۳۷۸: ۵۲).

در سال ۱۳۵۷ در آستانه پیروزی انقلاب اسلامی، کشور ایران دارای ۲۴ استان، ۱۶۵ شهرستان و ۴۷۴ بخش بود. در سال ۱۳۶۲ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری ایران پس از ۴۶ سال در دو فصل و شامل ۱۸ ماده به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و آیین‌نامه مربوطه آن نیز یک سال بعد، یعنی در سال ۱۳۶۳ به تصویب هیئت وزیران رسید (حافظ‌نیا، ۱۳۸۱: ۳۸۶). طبق ماده یکم قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، عناصر تقسیمات کشوری عبارتند از: روستا، دهستان، شهر، بخش، شهرستان و استان (همان: ۳۹۱). طبق این قانون سازماندهی سیاسی فضا در ایران انجام می‌شود (شیعه، ۱۳۷۸: ۱۸).

معایب قانون تقسیمات کشوری

قانون تقسیمات کشوری ایران تاکنون منجر به شکل‌گیری یک سیستم کارآمد در قلمرو آن نشده است و در این زمینه با چالش‌های زیادی مواجه است. نظام کنونی تقسیمات کشوری و روح حاکم بر آن علاوه بر کاستی‌های بارز کالبدی، در بعد ایجاد انگیزه نیز برای کسب‌وکار، عمران و آبادی، جلب مشارکت شهروندان، تقویت توان تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری ناحیه‌ای و کاستن از دیوان‌سالاری، لنگ و بیمار است (کریمی‌پور و محمدی، ۱۳۸۸: ۲۱۰). ایجاد سد و مانع در مشارکت پویای شهروندان برای

تصمیم‌سازی‌های ناحیه خود، از جمله در زمینه شبکه‌های ارتباطی، گسترش و بزرگ شدن مادرشهرها و گسترش شکاف میان دستگاه‌های دولتی و شهروندان که با تکوین ده‌ها مسئله ماندگار سیاسی - امنیتی همراه بوده، از ویژگی‌های چنین نظام متمرکزی است (حافظ‌نیا، ۱۳۸۱: ۳۷۹). در واقع این نظام، سیستمی فرسوده و ناکارآمد است. از مهمترین معایب قانون تقسیمات کشوری ایران می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱. سیستم متمرکز

یکی از موانع بزرگ کشور ایران در دستیابی به توسعه، تمرکزهای انطباقی سیاسی - اقتصادی و مسائل امنیتی بلندمدت ناشی از آنهاست (کریمی‌پور و محمدی، ۱۳۸۸: ۱۸۴). افزایش تمرکز اداری - سیاسی به‌عنوان یکی از مهمترین چالش‌های تقسیمات کشوری ایران در ایجاد تهدیدات تقسیمات کشوری مؤثر بوده است؛ تهدیدهایی مانند شکل‌گیری بی‌عدالتی فضایی و جغرافیایی میان استان‌ها، بی‌توجهی به جغرافیای فرهنگی کشور، بی‌اعتنایی به مشارکت مردمی، بی‌ثباتی نظام تقسیمات کشوری و رخنه عوامل غیررسمی (اعظمی و دبیری، ۱۳۹۰: ۶۸). در واقع سیستم مرکز - پیرامونی در ایران، منجر به برهم خوردن توازن و تعادل منطقه‌ای گردیده و ایجاد حاشیه‌های کمتر توسعه‌یافته را موجب شده است. این حاشیه‌ها که اکثراً منطبق بر نواحی قومی - مذهبی می‌باشند در چنین شرایطی بیش از پیش می‌توانند مستعد واگرایی نسبت به بخش مرکزی گردند. در واقع نابرابری ناحیه‌ای می‌تواند به بی‌ثباتی سیاسی - امنیتی انجامیده و بستری برای تکوین نواحی بحرانی مهیا سازد (اطاعت و موسوی، ۱۳۸۹: ۷۱).



همچنین این امر سدهای استوار و بزرگی را در تحقق استعدادها و قابلیت‌های ذاتی ناحیه‌ای ایجاد می‌نماید. گریز از این تمرکزها در جامعه بین‌المللی تقریباً همه‌گیر شده است. به نحوی که حتی نظام کاملاً متمرکز عربستان را (که فاقد تنوع‌های بارز محیطی است) واداشته تا با تقسیم سرزمین کشور به ۶ منطقه اقتصادی، از پیامدهای ناگوار چنین تمرکزهایی جلوگیری کند. این نوع تمرکزهای تلفیقی با نادیده انگاشتن استعدادها و قابلیت‌های ناحیه‌ای و مزیت‌های نسبی آنها و بروز موانع ماهوی ناشی از تمرکز سیاسی در سطوح تدوین استراتژی و طراحی، برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و اجرا، عملاً قدرت رقابتی دولت - ملت را نسبت به دیگر ملل کاهش داده و موجبات عقب‌ماندگی کشور در مسیر توسعه رقابتی با دیگر کشورها می‌شود. پیامدهای این فرآیند، چنان بزرگ است که علاوه بر تضعیف رژیم سیاسی می‌تواند بقای ملی را با خطر مواجه سازد. امروزه دیگر تنها نخبگان و ملی‌گرایان دست به مقایسه‌های توسعه‌ای میان دولت‌ها نمی‌زنند بلکه با گسترش فزاینده و موجی شکل بهره‌گیری‌های مردمی از رسانه‌های اطلاعاتی، این امکان برای همه شهروندان مهیا شده تا به مقایسه کشورها و جهان پیرامونی از نگاه توسعه‌ای بپردازند. چالش‌های مذکور، زمینه‌های علمی و ملموسی را برای بازنگری کلی و همه‌جانبه در تقسیمات کشوری موجود آشکار می‌سازد (کریمی‌پور و محمدی، ۱۳۸۸: ۱۸۴-۱۷۹).

نظام متمرکز در ایران به علت عدم واگذاری اختیارات به سطوح پایین و در نتیجه ناتوانی در نیازسنجی مردم مناطق مختلف، محوریت انسان در امر توسعه و توسعه پایدار را نادیده گرفته است. علاوه بر این روند ارتقای فوق از منظر بوروکراسی نیز

مورد توجه قرار گرفته است. در این فرآیند که دستگاه اداری توسعه‌ای فزاینده یافته و بر شمار کارکنان دولت در سازمان‌ها، مستمراً افزوده شده است، منابع، مصروف هزینه‌های جاری دستگاه‌های اداری، ساخت‌وساز ادارات و سازمان‌ها و حقوق و دستمزد کارکنان گردیده است. حال آنکه اگر به جای ارتقای کمی، ارتقای کیفی اختیارات مدنظر قرار می‌گرفت، این هزینه‌ها صرف توسعه زیرساخت‌ها و در نتیجه پایداری توسعه می‌گردید. مضافاً اینکه در این نظام متمرکز علائق و حس مالکیت به رسمیت شناخته نمی‌شود و یک مدیر صنعتی لزومی به تلاش‌های مضاعف و ایجاد خلاقیت و نوآوری نمی‌بیند. مدیر و پرسنل دولت بدون تلاش جهت تولید، رونق، ارتقای کیفیت، بهره‌وری و سودآوری صنعت مربوطه، عمدتاً به حقوق و مزایای خود می‌اندیشند (اطاعت و موسوی، ۱۳۹۰: ۲۳۴-۲۳۳). تقسیم سیاسی فضا باید بتواند زمینه‌ها و بستر مناسبی برای مشارکت نهادینه و مستمر مردم مهیا سازد. در عین حال آزادی عمل فردی را در تمام کنش‌های اقتصادی، فرهنگی و سیاسی بدون مراجعه به دولت مرکزی تضمین نماید. لازمه دستیابی به چنین هدفی، کوچک و کوچک‌تر شدن مقیاس دمکراسی تا سطح روستاهاست. این روند، نه تنها زمینه کارآمدی و پویایی کنش‌های متقابل مردم - محیط را در طرح قانون‌سازی و اجرا مهیا می‌سازد، بلکه بار اضافی بر دوش دولت را پایین می‌آورد. خودگردانی باید به کوچک‌ترین واحدهای سیاسی درون کشوری برسد و البته لازمه دستیابی به این هدف اعتماد به مردم، انگیزه‌ها، کارآیی، تصمیم‌سازی و نبوغ دسته‌جمعی آنان است (کریمی‌پور و محمدی، ۱۳۸۸: ۲۰۶-۲۰۵).



۲. عدم کیفی بودن شاخص‌ها و تک‌بعدی بودن قانون تقسیمات کشوری ایران

نظام تقسیمات کشوری ایران بر پایه شاخص‌های کیفی تدوین نشده و شاخص کلیدی آن نیز کمی (جمعیت) است که این امر نمی‌تواند به ایجاد فضایی همگن در کشور منجر شود. در واقع یکی از عوامل مهم تأثیرگذار در ناکارآمدی نظام تقسیمات کشوری ایران، تک‌عاملی بودن قانون تقسیمات کشوری است. در مورد فضای جغرافیایی ایران که در آن ساختار طبیعی و توپوگرافیک؛ نامتجانس، الگوی پخش جمعیت، منابع و بنیادهای زیستی نامتعادل و نامتوازن، شبکه ارتباطی ناقص، جمعیت و گروه‌های فرهنگی و قومی نامتجانس است، بسنده نکردن به عامل جمعیت در طراحی تقسیمات کشوری و در نظر گرفتن الگوی ترکیبی و چندمعیاری برای سازماندهی سیاسی فضا ضروری است. بدیهی است در این الگوی ترکیبی، باید به معیارها و عوامل توپوگرافیک، وسعت فضا، پراکنندگی سکونتگاه‌ها، جمعیت، همسایگی، بنیادهای زیستی، ساختارهای اقتصادی و اجتماعی و درجه تجانس آنها، ساختار اقلیمی، ساختار فرهنگی - قومی و... توجه کرد تا امکان دستیابی به الگوی متوازن‌تر تقسیمات فضا فراهم آید (حافظ‌نیا، ۱۳۸۱: ۳۷۹). کشورهای مختلف تقسیمات گوناگونی را با استانداردهای متفاوت برای سازماندهی فضا به‌کار بسته‌اند، که معیارهای «وسعت، جمعیت و درآمد» در سازماندهی سیاسی فضا به همراه ویژگی‌های فرهنگی و جغرافیایی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. به‌عنوان مثال از مهمترین معیارهای سازماندهی سیاسی فضا در کشور فیلیپین به موارد زیر می‌توان اشاره کرد:

۱. میزان جمعیت؛ به‌عنوان مثال برای ایجاد یک بخش حداقل به ۱۰۰۰۰ هزار نفر جمعیت نیاز است،
 ۲. وسعت ناحیه سیاسی مورد نظر،
 ۳. میانگین درآمد سالیانه ناحیه در سه سال آخر،
 ۴. در یک همه‌پرسی عمومی اکثر رأی‌دهندگان به ایجاد ناحیه جدید رأی مثبت دهند (احمدی‌پور و همکاران، ۱۳۹۰: ۵۲-۵۱). در ترکیه نیز براساس وضعیت جغرافیایی، شرایط اقتصادی و خدمات عمومی تقسیمات کشوری در سطح استان‌ها انجام می‌گیرد، استان‌ها نیز بر همین اساس به سطوح کوچک‌تری تقسیم می‌شوند.^۱
- درخصوص ضوابط و شرایط ناحیه‌بندی باید به موارد ذیل اشاره کرد:
۱. ویژگی‌ها و شاخص‌های طبیعی و نقش آنها در شکل‌گیری وحدت جغرافیایی. در این مورد نقش آب‌وهوای مسلط، نوع عوارض زمین، ساختمان زمین‌شناسی، مشخصات رویش گیاهی، موقع جغرافیایی و شکل زمین از لحاظ شیب و ارتفاع در وهله اول مورد مطالعه و توجه قرار می‌گیرد.
 ۲. جمعیت و مشخصات اجتماعی آن شامل: عدد، تراکم، تراکم زیستی و رشد جمعیت - نحوه توزیع مکانی جمعیت - ساختمان سنی، ساختار جنسی، ساختمان و ترکیب شغلی جمعیت، مهاجرپذیری و مهاجرفرستی، سنت‌گرایی و درجه پایبندی به اعتقادات آبا و اجدادی، نوگرایی و میزان تحول در جامعه،
 ۳. شاخص‌های فرهنگی جامعه شامل: ساختمان نژادی و قومی، زبان و لهجه و

1. http://www.byegm.gov.tr/st_yazdirweb.aspx



انواع گرایش‌های محلی، دین و مذهب، خصوصیات ذاتی و اخلاقی مردم، آداب و رسوم خانوادگی و اجتماعی، انواع پوشش‌ها به‌ویژه لباس محلی، سبک‌ها و شیوه‌های زندگی،

۴. نوع معیشت و شیوه‌های استفاده از زمین،

۵. تیپولوژی مسکن و مشخصات شهری - روستایی در ناحیه،

۶. شبکه ارتباطی و نحوه ارتباط اجزای درون ناحیه‌ای به یکدیگر. واضح است که

شکل‌گیری و توسعه عناصر درون ناحیه و سرانجام توسعه ناحیه‌ای به برقراری یک شبکه قوی ارتباطی نیاز دارد.

۷. قدمت تاریخی و باستان‌شناسی ناحیه. سابقه تاریخی و برخوردارگی از یک

گنجینه تاریخی و باستانی که در واقع اصالت وجودی و هویت تاریخی آن سرزمین را معرفی می‌کند.

۸. اهمیت سیاسی و نظامی ناحیه،

۹. جاذبه‌های توریستی و گردشگری،

۱۰. شاخص‌های دیگر از قبیل میزان توسعه‌یافتگی و توسعه‌نیافتگی ناحیه و

مقیاس فعال بودن و غیرفعال بودن ناحیه و نحوه ارتباط و دسترسی نواحی نسبت به

هم و به خارج، خودکفایی ناحیه از تولیدات داخلی و متقابلاً میزان وابستگی به نواحی

همجوار خود (مستوفی الممالکی و قاسمی، ۱۳۸۴: ۹۹-۷۲) و (احمدی‌پور و همکاران،

۱۳۹۰: ۵۸-۵۵). شاخص‌های متعدد اقلیمی، شکل زمین، تراکم جمعیت، ویژگی‌های

فرهنگی (مانند مذهب، زبان، نژاد و...)، امنیتی، اجتماعی و اقتصادی به‌منظور ایجاد

نواحی کوچک‌تر سیاسی (احمدی‌پور و همکاران، ۱۳۹۰: ۷۸).

با این وجود در ایران مهمترین عامل در زمینه تقسیمات کشوری، جمعیت می‌باشد و مدیریت سیاسی فضا نه تنها سعی بر کیفی‌سازی شاخص‌های تقسیمات کشوری نکرده است، بلکه حتی در قانون اصلاح موادی از قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ که در سال ۱۳۸۹ به تصویب رسیده است باز بر عامل جمعیت در زمینه تبدیل روستاها به شهر در تبصره «۵» ماده (۴) این قانون تأکید کرده‌اند. کمی و تک‌عامله بودن قانون تقسیمات کشوری، باعث به‌وجود آمدن چالش‌های در زمینه سازماندهی سیاسی فضا در ایران شده است که مهمترین آنها بدین شرح است:

۱-۲. عدم مدیریت سیاسی صحیح فضا

تقسیمات کشوری رسماً بازیچه دست سیاسیونی شده که سلیق سیاسی را بر قانون تحمیل می‌کنند چراکه وقعی به شرایط و ضوابط آمده در قانون نمی‌گذارند و با فشار سیاسی قانون تقسیمات کشوری را بی‌خاصیت و از مسیر درست تصمیم‌گیری‌ها خارج می‌نمایند. امروزه متأسفانه در کشور ما ضوابط و شرایط در تقسیمات کشوری جای خود را به اعمال نفوذ عناصر سیاسی داده است. اعمال نفوذهای سیاسی هیچ‌نگاهی به تبعات منفی ناشی از اقدامات خارج از ضوابط و چالش‌های پیش‌رو ندارد. با وجود این اعمال نفوذها دیگر قانون تقسیمات کشوری بی‌معنا شده است. هزینه‌های دولت افزایش یافته، بدون اینکه این افزایش هزینه‌ها، هدفمند و در راستا با محرومیت‌زدایی، فقرزدایی و امر حیاتی توسعه و خدمات‌رسانی بهتر باشد (غلامی، ۱۳۹۱). در واقع به دلیل آنکه بحث تقسیمات کشوری در ایران تک‌عاملی



می‌باشد و ارتقای واحدهای سیاسی بر این پایه صورت می‌گیرد، مدیریت سیاسی فضا به نحو صحیحی انجام نمی‌گیرد چراکه با فشارهای زیادی از طرف افراد مختلف مواجه شده و در نتیجه تقسیم سیاسی فضا از مسیر درست خود خارج شده است. در مواردی تغییرات صورت گرفته در تقسیمات کشوری صرفاً متأثر از نظامی سامانمند و بر پایه شاخص‌هایی منطقی که به وسیله دولت و مجلس تهیه، تنظیم، تصویب و اجرا می‌شود نبوده و عوامل پنهان و دور از دسترس و یا عوامل غیررسمی در چنین ترتیباتی دخالت می‌کنند که از اهمیت بالایی برخوردارند (کریمی‌پور، ۱۳۸۱: ۴۳).

به شکل کلی‌تر رخنه و نفوذ عوامل غیررسمی و فراقانونی به واسطه نفوذ و اقتدار که فرصت مانور در تصمیم‌گیری‌های حکومت را دارند، تابعی از جغرافیای قدرت می‌باشند (رهنما، ۱۳۸۰: ۳۶). جغرافیای قدرت به دو صورت در نظام تقسیمات کشوری تأثیرگذار بوده است: یکی پیروی نکردن از قانون تقسیمات کشوری به لحاظ احراز شرایط قانونی و دیگری سرعت در ارتقای واحدهای سیاسی (احمدی‌پور و دیگران، ۱۳۸۸: ۴۲). عوامل غیررسمی در زمره عوامل جغرافیایی - سیاسی، امنیتی و راهبردی نیز نمی‌گنجد، بلکه شامل آن دسته از افراد، گروه‌ها و لابی‌ها در ساختار حکومت یا خارج از آن است که با نفوذ و قدرتی که در اختیار دارند، بدون توجه به شاخص‌های قانونی و علمی، باعث شکل‌گیری یا ارتقای یک واحد سیاسی - اداری می‌شوند. تأثیر این عوامل در نظام تقسیمات کشوری پیامدهای منفی خواهد داشت از جمله: تلاش برای ایجاد لابی‌های قدرت و حمایت به‌منظور شکل‌دهی و ارتقای

واحدهای سیاسی در میان نخبگان نواحی مختلف کشور، کاهش اهمیت و کارکرد قوانین تقسیمات کشوری و حاکم شدن عوامل غیررسمی و سیاسی، شکل‌گیری رقابت‌های منفی محلی و ناحیه‌ای و گسترش نارضایتی عمومی (اعظمی و دبیری، ۱۳۹۰: ۷۱-۷۲). همه این عوامل در اثر عدم کیفی بودن شاخص‌های ناحیه‌بندی است چراکه تکیه بر عوامل کمی باعث شده تا به راحتی قانون تقسیمات کشوری قابل دور زدن باشد.

۲-۲. ارتقای نامناسب واحدهای سیاسی

رقابت‌های ناحیه‌ای و محلی در کشوری که هنوز اندیشه‌های ایلیاتی و قومی در آن رسوخ دارد، زمینه‌ساز رشد تقاضای ارتقای واحدهای سیاسی شده است. درخواست‌های فزاینده برای ارتقای سطح سیاسی در تمام ایران به خواستی فراگیر و گسترده تبدیل شده است. این خواست‌ها خود زمینه پیدایش کانون‌های جدید ناامنی ناحیه‌ای و محلی می‌باشد. واحدهای کوچک‌تر سیاسی به تجربه به این نتیجه رسیده‌اند که با ارتقای سطح سیاسی، خدمات و تسهیلات بیشتری از سوی دولت مرکزی به آنها اختصاص خواهد یافت (کریمی‌پور و محمدی، ۱۳۸۸: ۱۷۹). در واقع شکل سازماندهی سیاسی فضا در ایران به‌گونه‌ای است که مکان‌ها جهت رشد و پیشرفت و دستیابی به خدمات و تسهیلات بیشتر به این نتیجه رسیده‌اند که باید ارتقای سطح یابند لذا به همین خاطر تعیین مرکزیت سیاسی به‌عنوان یکی از مهمترین عوامل اختلافات ناحیه‌ای در یک منطقه بین دو حوزه نفوذ می‌باشد که ادعای برابری نسبت به هم در مرکزیت دارند (احمدی‌پور و همکاران، ۱۳۹۰: ۸۶). به عبارت دیگر در



ایران یک واحد تقسیمات کشوری ابتدا باید ارتقا پیدا کند، سپس به امکانات، تسهیلات و همچنین بودجه بیشتری دست یابد؛ درحالی که از لحاظ علمی و منطقی، واحد تقسیمات کشوری باید دارای پاره‌ای از امکانات و تسهیلات بشود و سپس در میان واحدهای تقسیمات کشوری ارتقا پیدا کند (اعظمی و دبیری، ۱۳۹۰: ۷۵).

از طرف دیگر گرایش عمومی در سطح کشور به ارتقای واحدهای سیاسی به این دلیل است که در پی هر ارتقا به جای پرداخت مالیات بیشتر، رفاه و خدمات عمومی، اعتبارات و بودجه بیشتری از سوی دولت نصیب آنان خواهد شد (کریمی‌پور و محمدی، ۱۳۸۸: ۲۱۲). بهترین شاهد این ادعا، وابستگی تمام استان‌ها به اعتبارات دولت مرکزی است. افزایش روند تقاضا برای ارتقای واحدهای سیاسی از ده به مرکز دهستان، مرکز دهستان به بخش و این یکی به شهر، به شهرستان و استان درواقع به دلیل اخذ اعتبارات و بودجه بیشتر از دولت است (کریمی‌پور و محمدی، ۱۳۸۸: ۲۱۰). این امر باعث تشدید اختلاف‌های محلی در نتیجه اتصال و انقطاع واحدهای سرزمینی به منظور دستیابی به آستانه جمعیتی و تراکم لازم برای ارتقا شده است (رهنما و احمدی‌پور، ۱۳۸۲: ۴۷). تشکیل ۲۴۳۸ دهستان، افزایش تعداد بخش‌ها از ۴۹۷ به ۹۲۹ و شهرستان‌ها از ۱۹۰ به ۳۶۸ و افزایش استان‌ها از ۲۴ به ۳۱ طی سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۸۹ نشان‌دهنده عطش سیری‌ناپذیر ارتقای دهستان به بخش، بخش به شهرستان و شهرستان به استان در طی سه دهه اخیر می‌باشد. این تغییرات بدون توجه به امر توسعه صورت گرفته است. واحدهای تقسیماتی بدون توجه به میزان پتانسیل موجود ارتقا یافته و همین امر موجب خارج شدن آنان از مسیر توسعه

گردیده است (اطاعت و موسوی، ۱۳۹۰: ۲۳۴-۲۳۳) چراکه تنها بر معیار جمعیت صورت گرفته است. این درحالی است که در کشوری مثل اسپانیا تغییر در مرزهای استانی باید با تأیید دادگاه عمومی انجام گیرد.^۱ این درحالی است که ارتقای واحدهای سیاسی به‌ویژه در دولت‌های متمرکز و نیمه‌متمرکز تابع دستیابی به شاخص‌های مشخص است. این معیارها که اساس سازماندهی درون کشوری را تشکیل می‌دهند متفاوتند:

۱. شاخص جمعیت،

۲. روابط فاصله‌ای: دربرگیرنده ملاک فاصله و فضاست و درواقع جهت سهولت

دسترسی واحدهای زیرمجموعه به مراکز سیاسی - اداری تعیین شده است،

۳. همگنی طبیعی،

۴. همگنی فرهنگی،

۵. شیوه یا سبک معیشت،

۶. حوزه نفوذ مکان‌های مرکزی،

۷. ضرورت‌های ویژه امنیتی،

۸. نیازها و فرصت‌های مشابه،

۹. اندیشه‌های استراتژیک دولت (احمدی‌پور و همکاران، ۱۳۹۰: ۸۲).

۲-۳. جری مندرینگ

دستکاری عمدی مرزهای حوزه انتخاباتی برای رسیدن به اهداف سیاسی، تحت



عنوان جری مندرینگ شناخته می‌شود. این نام به یادبود الدریج جری، حاکم ماساچوست در قرن نوزدهم انتخاب شده است که یک حوزه انتخاباتی بسیار خاص و متفاوت را در بخش اسکس ایجاد کرد (جونز و دیگران، ۱۳۸۶: ۲۵۸). در واقع جری مندرینگ اصطلاحی است که ترسیم مجدد جانبدارانه حوزه‌های انتخاباتی به منظور تأثیرگذاری بر نتیجه انتخابات را توصیف می‌کند. نظام تقسیمات کشوری ایران به‌گونه‌ای است که پدیده جری مندرینگ به راحتی در آن اتفاق می‌افتد چراکه تک‌بعدی بوده و مبتنی بر شاخص‌های کیفی نیست.

در این راستا، عده‌ای، تلاش نمایندگان مجلس و افراد دولتی جهت ارتقای سطح واحدهای سیاسی را نیز به معنای دستیابی به اهداف سیاسی ارزیابی کرده و آن را نوعی جری مندرینگ دانسته‌اند.

۳. عدم شکل‌گیری واقعی واحدهای سیاسی به‌ویژه شهر (پیامدها و تبعات آنها)

در سازماندهی سیاسی فضا، آینده‌نگری با توجه به شناخت دقیق یک فضا نیاز مبرم است. سازماندهی فضا پنداشتی است نه مجرد و نه مسلط؛ برای مثال کافی نیست نقشه ساختمان دانشگاهی را تنظیم کنیم، بلکه لازم است عقیده، برنامه‌ها و روش تدریس را دگرگون سازیم (فرجی دانا، ۱۳۷۱، ۶-۱۳). عدم سازماندهی صحیح سیاسی فضا در ایران باعث شده تا واحدهای سیاسی کشور با مشکلات زیادی روبرو شوند. در این بین یکی از واحدهای سیاسی که مهمترین نقش را در توسعه یک کشور ایفا می‌کند، شهر می‌باشد که در ایران نظام تقسیمات کشوری باعث گردیده

شهرهای زیادی بدون توجه به مفهوم واقعی شهر ایجاد کردند. این امر پیامدهای نامطلوبی را در حوزه‌های مختلف به همراه دارد. تبدیل سریع روستاها به شهر از یک طرف باعث خواهد شد تا در زمینه محصولات کشاورزی به یک کشور وابسته تبدیل شویم و از طرف دیگر مشکلات عظیمی را در زمینه روستاها به همراه دارد که مهمترین آنها عبارتند از:

- مانعی برای شکل‌گیری روستاهای مولد، منسجم و پرجمعیت: وقتی تبدیل یک روستا به شهر صرفاً بر مبنای تعداد جمعیت باشد، این مسئله به‌عنوان یک عامل بازدارنده در مسیر شکل‌گیری چنین روستاهایی ارزیابی می‌شود. همچنین از آنجا که تبدیل روستا به شهر به اشتباه امر مثبت و ارزشمند تلقی می‌شود، مردم از روستاهای کم‌جمعیت به روستاهای پرجمعیت اطراف خود مهاجرت کرده و پس از چندی روستای مذکور سریع‌تر از آنچه که تاکنون رخ داده است، به شهر تبدیل می‌شود. به این ترتیب به محض اینکه روستا از نظر جمعیتی - اقتصادی به یک روستای پرجمعیت و پررونق ارتقا می‌یابد، تغییر شکل داده و به شهر تبدیل می‌شود.

- تشدید تغییر کاربری اراضی کشاورزی: سالیانه ۲۰ هزار هکتار از اراضی خوب کشور را تغییر کاربری می‌دهند. واقع شدن شهرها در مرکز دشت‌های کشاورزی و نیز تبدیل کانون‌های روستایی به شهر از دلایل اصلی این تغییر کاربری هستند. تغییر کاربری کشاورزی نیز امنیت غذایی کشور را که از اهمیت راهبردی برای نظام جمهوری اسلامی برخوردار است به خطر خواهد انداخت و وابستگی کشور را به محصولات غذایی تشدید خواهد کرد.



- بار روانی بر ذهن ساکنان روستا و عموم جامعه: تسهیل تبدیل روستا به شهر و دامن زدن به رشد بی‌رویه شهرنشینی توسط سیاستگذاران و مسئولان این معنا را در اذهان مردم تقویت می‌کند که روستاها از اهمیت چندانی برخوردار نیستند و رویکرد مدیریت داخلی کشور به سمت گسترش شهرها و شهرنشینی است.

- تشدید عدم توازن جمعیت شهری - روستایی: طبق ارقام اعلامی از سوی مرکز آمار کشور در سال ۱۳۹۰، ۵۳۴ روستای بالای ۳۵۰۰ نفر جمعیت در کشور وجود دارد که با تبدیل شدن آنها به شهر عدم توازن جمعیتی در کشور تشدید خواهد شد.

- کاهش وزن نواحی روستایی در مباحث سیاستگذاری: به دلیل کاهش سهم جمعیت روستایی از جمعیت کل کشور، توجه کافی و لازم نسبت به روستاها صورت نخواهد گرفت. برای مثال چندین سال است که برخلاف گذشته، توسعه روستایی و عشایری کشور، اصلاً فصل مشخصی در قوانین بودجه سنواتی نداشته و سهم بودجه توسعه و عمران روستایی از بودجه سال ۱۳۹۱، عددی برابر با ۲/۰۲ بوده است. همچنین در حال حاضر، توسعه روستایی کشور متولی سیاستگذاری و نظارتی مناسبی نه در قوه مجریه و نه در قوه مقننه ندارد.

- مغایرت با سیاست‌های کلی بخش کشاورزی ابلاغی مقام معظم رهبری: این سیاست‌ها از سوی مقام معظم رهبری در ۱۳۹۱/۱۰/۲۱ ابلاغ شد. بندهای «۱»، «۲» و «۹» این سیاست‌ها بر مواردی مانند حفاظت از منابع طبیعی پایه، تأمین امنیت غذایی و نیل به خودکفایی در محصولات اساسی و توسعه پایدار روستاها تأکید کرده‌اند.

- مغایرت با بند «د» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه: زیرا در این بند بر

تثبیت نسبی جمعیت روستایی کشور تأکید شده است. بند «د» دولت را مکلف به تدوین سیاست‌های تشویقی در جهت مهاجرت معکوس از شهر به روستا و تثبیت نسبی جمعیت روستایی تا آخر سال اول برنامه کرده است.

– ایجاد بار مالی و مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی (ورمزیاری،

۱۳۹۱) و بسیاری از مشکلات اجتماعی و فرهنگی دیگر که به همراه دارد.

این درحالی است که ایجاد فضاهای شهری و ارتقای روستاها به شهر، در وهله اول باید براساس شرایط لازم از جمله جمعیت، موقعیت جغرافیایی مناسب، دسترسی مناسب، خدمات و امکانات لازم، پتانسیل‌های اقتصادی و... صورت گیرد. در واقع یک فضا ترکیبی از عوامل مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، امنیتی و... است. زمانی یک فضا از مطلوبیت برخوردار می‌شود که عوامل تشکیل‌دهنده فضا در اعتدال باشند و تنها به یک جنبه آن تأکید نشود. اما در شکل‌گیری شهرهای ایران تنها به یک جنبه تأکید می‌شود. بدین ترتیب فضاهای مصنوع و بدون دارا بودن ویژگی‌های لازم شکل گرفته است. به طوری که بیشتر شهرهای ایران تبدیل به فضای معلق شده‌اند که نه می‌توان به آنها شهر گفت و نه روستا. «شهر» فضایی است که در آن فرهنگ سنتی رنگ می‌بازد و با تعاملات اجتماعی که صورت می‌گیرد مردم احساس تعلق به شهر یافته و یک نوع «فرهنگ شهری» شکل خواهند داد. بنابراین آنچه شهر را می‌سازد هویت است و پس از ساخت شهر، خود شهر در پردازش هویت آیندگان نقش ایفا می‌کند (حبیب و دیگران، ۱۳۸۷: ۲۲). بسیاری از اندیشمندان یکی از بزرگ‌ترین دلایل عدم موفقیت شهرها را در زمینه‌های مختلف، بی‌هویتی آنها می‌دانند،



بحران در هویت پیامدهای ناگواری مثل مسئولیت‌گریزی، دل‌زدگی و بی‌تفاوتی را به‌دنبال خواهد داشت. شهری که فاقد هویت باشد، از خصیصه‌های شهری فاصله دارد و ساکنان آن به منزله میهمانانی تلقی می‌شوند که احساس خاصی نسبت به آن نداشته و تمایلی به حل مسائل آن نشان نمی‌دهند (وارثی و دیگران، ۱۳۹۰: ۳۸-۳۷). در نتیجه عدم شکل‌گیری هویت شهری که نوعی هویت جمعی است منجر به احساس تعلق نداشتن به شهر و عدم وفاداری به آن می‌شود. در واقع زمانی که هویت مستقل شهری شکل نگیرد، حس تعلق شهری هم شکل نمی‌گیرد.

از طرف دیگر تبدیل بی‌برنامه روستاها به شهر باعث شده تا قسمتی از جامعه شهری ایران نسبت به حقوق شهروندی خود آگاهی لازم را نداشته باشند. اکثر شهروندان تصور می‌کنند که دولت از سر لطف به مردم کمک کرده و وظیفه آنها تنها فرمانبرداری است. در واقع از نظر شهروندان در یک طرف این رابطه قدرت مطلق و توانا بر انجام هر کاری حتی سلب حیات و زندگی از دیگران قرار دارد و در سوی دیگر انسان‌های ضعیف، مسلوب‌الاختیار و محکوم به اطاعت بی‌چون و چرا از حاکم و رئیس قرار دارد. این امر باعث شده تا این رابطه تابع همان الگوی ارباب و رعیتی باشد (حافظنیا، ۱۳۸۱: ۱۹۸). این عدم آگاهی از حقوق شهروندی و قوانین باعث شده است که شهروندان برای انجام کارهای اداری و دولتی خود به عوامل دیگر مثل عوامل قومی و قبیله‌ای، نماینده‌ها و... تکیه کنند. در نتیجه این نوع سازماندهی سیاسی فضا باعث شده تا یک جامعه کارمندسالار در شهرهای ایران شکل گیرد چراکه ایجاد و ارتقای بی‌برنامه و عجولانه واحدهای سیاسی بدون دارا بودن شرایط لازم و کافی

باعث شده تا جامعه نواحی اطراف که از راه کشاورزی و دامداری زندگی سختی را داشته‌اند به شهر مهاجرت کرده و به کارهایی نظیر کارگری ساختمان، دست‌فروشی و... بپردازند. چنین شهرهایی فاقد صنعت و بازرگانی بوده و تنها منبع تغذیه آن دولت می‌باشد. در نتیجه کارمندان از یک وضعیت خیلی بهتر نسبت به سایر اقشار جامعه برخوردار بودند.

۴. ساختار سلسله‌مراتبی بلند

چنانچه نظام سازماندهی سیاسی فضا به‌لحاظ سلسله‌مراتبی بلند (در ایران شامل کشور، استان، بخش و دهستان) باشد، ساختار تشکیلاتی نیز متمایل به بلند خواهد شد. ساختار بلند فرآیند اطلاع‌رسانی را کند و نیاز به امکانات، منابع و نیروی انسانی زیاد باعث گسترش دیوان‌سالاری و پیچیده شدن بوروکراسی اداری و ائتلاف منابع، تحمیل هزینه‌های زیاد (به‌ویژه هزینه‌های جاری در مقابل عمرانی) بر دوش مردم و سرانجام کندی فرآیند توسعه و عقب‌ماندگی را به‌دنبال خواهد داشت (ودیعی، ۱۳۵۴: ۲۰۵). بسیاری از کشورها نظام سازماندهی سیاسی فضا و به‌تبع آن ساختار تشکیلات اداری را از بلند به سمت تخت هدایت نموده‌اند تا از بزرگ شدن تشکیلات دولتی و از کندی فرآیند توسعه جلوگیری نمایند، به‌طوری که تعداد کارمندان دولت آمریکا به اندازه دولت ایران است (رهنما و احمدی‌پور، ۱۳۸۲: ۳۶).



۵. عدم وحدت ساختاری، کارکردی و همگنی جغرافیایی

چنانچه در طراحی مرزبندی‌های سیاسی - اداری، ویژگی‌های پایدار جغرافیایی مانند موقعیت ریاضی و نسبی، شکل زمین و عوارض موجود، از جمله کوه‌ها، رودها و دشت‌ها به‌عنوان ملاک و بستر پایه‌ای انتخاب شوند منطقه‌بندی جنبه پایدارتری خواهد یافت (کریمی‌پور و محمدی، ۱۳۸۸: ۱۹۹). همگنی طبیعی به‌عنوان یک واقعیت طبیعی در تعیین مرزهای ناحیه بایستی مورد توجه قرار گیرد. از طرف دیگر چنانچه در یک منطقه اشتراکات قومی در حد بالایی باشد می‌توان مرزهای ناحیه را براساس محدوده سکونت قومیت‌های مختلف قرار داد. حسن این مرزبندی آن است که وجود اشتراکات قومی در بین افراد ساکن در یک محدوده، تنش‌ها را به حداقل رسانده و در چنین شرایطی تضاد و تقابلی مابین افراد نبوده و آنان به نحو بهتری در امور مربوط به ناحیه‌ای که در آن زندگی می‌کنند مشارکت خواهند کرد (هادی‌پور و همکاران، ۱۳۸۵: ۱۰۸-۱۰۴) همچنین نقش و کارکرد غالب اقتصادی نواحی، اغلب بر محدوده‌های طبیعی انطباق دارند. محدوده‌های طبیعی نیز هماهنگی سیاسی - منطقه‌ای را ممکن و تسهیل می‌سازد (کریمی‌پور و محمدی، ۱۳۸۸: ۱۹۸). بدین ترتیب برخی مناطق دارای هویت‌های مختلف از جمله فرهنگی، نظامی، صنعتی، مسکونی، تجاری، تفریحی - توریستی، دیپلماتیک و... باشند. با توجه به اینکه برنامه‌ریزی برای هویت‌های مختلف یک منطقه پیش‌بینی‌ها و تمهیدات خاص خود را می‌طلبد، لذا با شناسایی این هویت‌ها و تعیین محدوده‌های هویت‌های غالب یک ناحیه می‌توان به ناحیه‌بندی پرداخت و به راحتی در جهت اداره آن و خدمات‌رسانی به اهالی آن اقدام

نمود (هادی پور و همکاران، ۱۳۸۵: ۱۰۸-۱۰۴). برای مثال می‌توان نقاط ساحلی کشور را مشاهده نمود که کارکرد خاص دریایی بر این مناطق تأثیر بسزایی دارد و لذا سازماندهی باید به شکلی باشد که سبب تداخل کارکردهای دریایی و مناطق اطراف آن نشود (احمدی‌پور و همکاران، ۱۳۹۰: ۸۲). اما سازماندهی نامناسب سیاسی فضا در ایران باعث شده تا بسیاری از واحدهای سیاسی کشور، نه تنها از همگنی طبیعی برخوردار نبوده بلکه دارای وحدت ساختاری و کارکردی نیز نباشند. در نتیجه، فضاهای شکل‌دهنده این واحدها از همگرایی مناسب برخوردار نبوده و این امر مانع از عملکرد بهتر دولت در آنها شده است. به‌عنوان مثال آنچه که باعث شکل‌گیری سازماندهی سیاسی فضا در استان ایلام گردیده است دلایل نظامی، سیاسی و امنیتی بوده است. در واقع ایلام یک واحد اداری سیاسی است که بنا به ملاحظات سیاسی و اداری ایجاد شده است و ریشه واقعی در تاریخ ندارد و از جدا کردن بخش‌هایی از استان کرمانشاهان و پیوند زدن آن با پشتکوه و دهلران در ابتدا فرمانداری کل (۱۳۴۳) و سپس استان ایلام (۱۳۵۳) به‌وجود آمد. اما تنها چیزی که این مردم را گرد یکدیگر نگه داشته است سازماندهی اداری و سیاسی و امید به کمک‌های دولتی برای محرومیت‌زدایی از استان محروم ایلام است. علاوه بر این، عدم توجه به همگنی فضایی و وحدت ساختاری و کارکردی مشکلات زیادی را برای واحدهای سیاسی کشور ایجاد کرده است که از جمله مهمترین آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:



۱-۵. عدم شکل‌گزینی هندسی مناسب

یکی از مهمترین این مشکلات عدم شکل‌گزینی مناسب می‌باشد. برای انجام بهتر سازماندهی سیاسی فضا، یکی از مهمترین مؤلفه‌هایی که باید مورد توجه قرار گیرد، شکل‌گزینی مناسب برای تقسیمات واحدهای سیاسی می‌باشد. چراکه شکل هندسی سهم بسزایی در سرنوشت واحدهای سیاسی دارد و دارای نقش بسیار مهمی در اداره و توسعه آنها می‌باشد. اکثر کشورهای جهان از اشکال فشرده (دایره‌ای، مربع، مستطیل نزدیک به مربع و...) جهت سازماندهی فضای خود استفاده می‌کنند و از استفاده از اشکال نامناسب به‌ویژه طویل و زائیده‌دار خودداری می‌کنند زیرا که این‌گونه اشکال روند توسعه و اداره امور را با مشکل مواجه می‌سازند. در این بین واحدهای سیاسی کشور به‌خصوص در سطح استان (مانند ایلام، آذربایجان غربی، بوشهر، اردبیل، سیستان و بلوچستان، هرمزگان و...) از اشکال هندسی نامناسبی برخوردارند. این اشکال هندسی در عدم توسعه آنها بسیار مؤثر بوده است و چالشی بزرگ برای مدیریت محلی محسوب می‌شود چراکه باعث شده تا وحدت ساختاری و کارکردی امکانپذیر نباشد.

۲-۵. عدم شکل‌گیری شبکه ارتباطی منظم

همچنین عدم وحدت فضایی واحدهای سیاسی منجر به عدم شکل‌گیری شبکه ارتباطی منظم در آنها شده است. در صورتی‌که راه‌های ارتباطی، خطوط زندگی و شریان‌های حیاتی یک منطقه اقتصادی بوده و باعث ارتقای توسعه می‌شوند. این خطوط ارتباطی نقش مهمی را در جابجایی منابع و کاهش فاصله بین مناطق شهری و روستایی ایفا

می‌کند. به‌منظور بهره‌برداری از پتانسیل‌های یک ناحیه جاده‌ها را باید برمبنای اولویت قرار دادن ایجاد تغییرات کلی در سیمای منطقه توسعه بخشید. ایالت‌های پنجاب و هاریانا را می‌توان به‌عنوان نمونه‌های شاخصی در این رابطه ذکر کرد زیرا توسعه اقتصادی این ایالت‌ها مستقیماً نتیجه حاصل از شبکه‌های ارتباطی مناسب پیرامونشان است (سینگ و جانسر، ۱۳۷۴: ۲۷۶-۲۷۵).

۳-۵. عدم شکل‌گیری حس تعلق

از دیگر مشکلاتی که ناهمگونی فضایی - جغرافیایی به همراه دارد، عدم شکل‌گیری حس تعلق در بسیاری از واحدهای سیاسی کشور می‌باشد. در حس تعلق در واقع ارتباط متقابلی بین دو متغیر سازماندهی سیاسی فضا و احساس مکانی افراد برقرار است؛ یعنی احساس مکانی نه تنها زیربنای انجام فرآیند سازماندهی سیاسی فضاست، بلکه چگونگی سازماندهی و تصمیمات اتخاذ شده نیز بر روی احساس مکانی ساکنان، تأثیر داشته و باعث تحریک احساسات آنان در جهت مثبت یا منفی می‌شود (احمدی‌پور و میرزایی‌تبار، ۱۳۸۹: ۶۰-۵۲).

۴-۵. عدم شکل‌گیری قطب رشد

همچنین زمانی که یک واحد سیاسی از وحدت ساختاری و کارکردی برخوردار نباشد امکان شکل‌گیری یک قطب رشد فعال که با بهره‌گیری از رشد اقتصادی و انباشت سرمایه بتواند رفاه و رشد اقتصادی برای حاشیه خود به‌دنبال داشته باشد، وجود نخواهد داشت. در واحدهای سیاسی تقسیمات کشوری (استان‌ها) شکل‌گیری یک مرکز و قطب رشد فعال که به‌عنوان محل مرکزی فعالیت‌های اقتصادی به‌شمار رود،



برای مدیریت بهتر محلی و دستیابی به توسعه لازم و ضروری است. اما یک مرکز - پیرامون فعال از نظر اقتصادی - فرهنگی در بسیاری از استان‌های کشور شکل نگرفته است. برای شکل‌گیری یک قطب رشد و مرکز فعال در استان نیاز به همگرایی شهرستان‌های پیرامون نسبت به مرکز در زمینه‌های کارکردی و ساختاری و جغرافیایی می‌باشد تا انباشت سرمایه در مرکز و در نتیجه رشد اقتصادی آن صورت گیرد. زمانی که رشد اقتصادی در یک کانون به وجود آید این رشد و توسعه در همه نقاط ناحیه گسترش می‌یابد و همه سطوح ناحیه‌ای از برنامه‌ریزی توسعه بهره‌مند می‌شوند.

۶. بُعد امنیتی قانون تقسیمات کشوری

در طول تاریخ معاصر ایران یکی از پارامترهای اصلی ناحیه‌بندی کشور، ملاحظات دفاعی - امنیتی بوده است چنان‌که در مناطقی که خطر واگرایی گروه‌های قومی - مذهبی وجود دارد، تلاش شده تا با تقسیم آنها به چند ناحیه کارکردی و همچنین ادغام با سایر گروه‌های قومی - مذهبی ضمن جلوگیری از واگرایی از طریق کنترل آنها، قدرت آنها را تقسیم کنند، امری که به وضوح در مرزهای شمال غربی کشور قابل رؤیت است (پورموسوی و دیگران، ۱۳۸۷: ۸۸). چراکه ایران کشوری است که از تنوع قومی برخوردار بوده که زبان‌ها و بازوهای آنها، در آن سوی مرزهای کشور قرار دارند و یکی از مهمترین چالش‌های کشور به‌شمار می‌روند. این امر باعث شده تا دیدی امنیتی بر تقسیمات کشوری ایران به‌خصوص در نواحی مرزی کشور حاکم

شود. به طوری که ایجاد بسیاری از واحدهای سیاسی در این مناطق برگرفته از این نگاه است. نظام تقسیمات کشوری باید به گونه‌ای کارآمد عمل نماید که کمترین تنش و بیشترین هماهنگی و همکاری متقابل را در درون مناطق و بین مناطق همجوار به وجود آورد (احمدی‌پور، ۱۳۸۰: ۵۵۷) اما از آنجا که ایران دارای یک ساختار ناهمگون قومی، فرهنگی و اجتماعی است و از ناحیه‌گرایی شدید متأثر است، تاکنون در دستیابی به این هدف ناکام بوده است. به خصوص در دوران معاصر که منجر به شکل‌گیری کانون‌های بحران در مناطق پیرامونی کشور شده است (احمدی‌پور و منصوریان، ۱۳۸۵: ۶۴). عدم انطباق نظام تقسیمات کشوری با جغرافیای فرهنگی کشور و نواحی فرهنگی داخل، نتایج مثبتی مانند کنترل واگرایی، تقویت همبستگی و حفظ یکپارچگی سرزمینی را داشته است؛ اما پیامدهای منفی مانند غالب شدن یک گروه فرهنگی، توسعه نامتوازن منطقه‌ای، رقابت‌های درون فضایی (قومی و مذهبی)، نخبه‌کشی فرهنگی و همچنین کاهش مقبولیت نظام را نیز به همراه داشته است (پورموسوی و دیگران، ۱۳۸۷: ۸۵-۸۱). در واقع یکی از چالش‌های سیاسی و امنیتی مهم، بی‌توجهی به جغرافیای فرهنگی کشور است که می‌تواند منجر به تشدید رقابت‌های ناحیه‌ای و محلی میان اقوام مختلف مستقر در درون واحدهای سیاسی تقسیمات کشوری (استان) شود. این چالش هنگامی شدیدتر می‌شود که اقوام مختلف در واحد سیاسی تقسیمات کشوری (استان) به امکانات و پست‌های مدیریتی دسترسی برابر و عادلانه‌ای نداشته باشند. همچنین این وضعیت از مشارکت تمام اقوام ایرانی در حوزه‌های مختلف سیاسی، اداری، اقتصادی و اجتماعی خواهد کاست



و موجب کاهش همبستگی و اتحاد ملی خواهد شد (اعظمی و دبیری، ۱۳۹۰: ۸۰). احساس عقب‌ماندگی از مسیر توسعه، در میان گروه‌های قومی - مذهبی، بستر مناسبی را برای ایجاد و تقویت متغیرهای اثرگذار بر مؤلفه‌های امنیت ملی در کشور فراهم می‌نماید. بر همین اساس نیز هم‌اکنون عمده مناطق بحرانی کشور منطبق بر حاشیه است (اطاعت و موسوی، ۱۳۸۹: ۷۱). بی‌توجهی به فراهم آوردن زمینه‌ها و بسترهای مشارکت مردم در قالب واحدهای تقسیمات کشوری موجود در تمام سطوح از کارکرد مثبت نظام تقسیمات کشوری به شدت کاسته است و باعث شده که مردم آن را تقسیماتی صرفاً حکومتی و سیاسی و نامأنوس با علاقه‌ها و نیازهای خود بدانند (اعظمی و دبیری، ۱۳۹۰: ۷۷).

هرچند که یکی از اصول بسیار مهم سازماندهی سیاسی فضا، بعد از تقسیم سیاسی فضا، مدیریت و اداره آن فضا براساس مشارکت محلی است، اما سیستم تقسیمات کشوری تاکنون نتوانسته سازوکار بهینه‌ای را برای مشارکت دادن گروه‌های قومی - زبانی فراهم آورد. این امر می‌تواند به تدریج مشکلاتی برای نظام سیاسی ایجاد می‌کند. از طرف دیگر به دلایل مختلف در بیشتر موارد یک گروه فرهنگی از قدرت و نفوذی بیش از سایرین در یک ناحیه فرهنگی کارکردی برخوردار است و به دلیل غلبه تعلقات و تعصبات فرهنگی در موارد بسیاری از قرار دادن فرصت‌های شغلی در اختیار سایر گروه‌های فرهنگی امتناع می‌کند. این عامل سبب می‌شود نخبگان به‌رغم شایستگی صرفاً به دلیل تعلق به فرهنگی خاص نتوانند در ساختار جامعه جذب شوند این پدیده که می‌توان از آن به‌عنوان اتلاف نیروی نخبه انسانی یاد کرد در بیشتر نواحی کشور

وجود دارد به طوری که شاید بتوان آن را یکی از مهمترین ضعف‌های سیستم اداری کشور دانست که آثار مستقیمی از سازماندهی نامناسب فضای سیاسی کشور می‌پذیرد. نمونه این امر را می‌توان در استان آذربایجان غربی دید. عدم توجه به تفاوت‌های قومی و فرهنگی در ترسیم مرزهای سیاسی و اداری این استان، باعث شده تا جمعیت اقلیت کردها، محرومیت نسبی بیشتری را به لحاظ داشتن موقعیت‌های شغلی دولتی و غیره بر دوش خود احساس کند (پورموسوی و همکاران، ۱۳۸۷: ۹۴-۹۱). مقایسه توسعه‌یافتگی شهرستان‌های این استان نیز حاکی از اختلاف شدید بین شهرستان‌های مرکزی و حاشیه است و نشان از اختلاف بالای سطح توسعه‌یافتگی دارد. همچنین در بین شهرستان‌های مذکور به یک نوع تبعیض قومی نیز می‌توان پی برد چراکه هر چه به میزان نسبی جمعیت کردها در شهرستان افزوده می‌شود از میزان توسعه صنعتی آنها نیز کاسته می‌شود (حاتمی‌نژاد و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۶-۱۵). در واقع تقسیم نواحی فرهنگی آذربایجان و کردستان و قرار دادن آنها در یک ناحیه کارکردی در قالب استان آذربایجان غربی در راستای کنترل جنبش‌های پان‌ترکیسم آذری‌ها و ادعاهای استقلال‌طلبانه برخی گروه‌های کرد بوده است. پیامدهای امنیتی قرار گرفتن آذری‌ها و کردها در یک ناحیه کارکردی، افزایش رقابت درون فضایی، تنش‌های قومی - مذهبی، درگیرهای نظامی و توسعه نامتوازن منطقه‌ای شده است (چوخابی زاده‌مقدم و امینی قشلاقی، ۱۳۸۹: ۲۰۴).

بدین ترتیب نظام تقسیمات کشوری منجر به عدم عدالت فضایی (انطباق نواحی حاشیه‌ای و توسعه‌نیافته بر نواحی قومی - مذهبی) شده است. بی‌تردید موقعیت



ژئوپلیتیکی ایران رعایت بُعد عدالت را ایجاب می‌کند که به کلیه استان‌ها همانند عناصری نگریسته شود که کارکرد صحیح آنها باعث برقراری عملکرد کارآمد کل کشور خواهد بود. اگر هر کدام از این عناصر اختلال عملکردی داشته باشد، بی‌شک کل سیستم نیز دارای ناهنجاری کالبدی، اقتصادی و اجتماعی خواهد بود (شایان، ۱۳۸۲: ۷۹). بنابراین توسعه نامتوازن کشور که به نابرابری‌های شدید منطقه‌ای منجر می‌گردد زمینه را برای بهره‌برداری‌های سیاسی توسط بخشی از نخبگان ناراضی مناطق قومی و بعضاً بیگانگان فراهم آورده است (میرزایی، ۱۳۸۴: ۲۲۵).

از طرف دیگر نابرابری فضایی نقشی کارساز در افزایش مهاجرت‌های افسارگسیخته بازی می‌کند و در این راه توزیع بهینه جمعیت در فضا را ناممکن می‌سازد. در واقع نابرابری فضایی امکان بروز فقر، بیکاری، حاشیه‌نشینی، مهاجرت و بی‌عدالتی را افزایش می‌دهد. گذشته از آن می‌تواند بر بنیان یکپارچگی ملی آسیب برساند و جلوی پیشرفت عمومی اقتصاد را بگیرد (جلبی، ۱۳۷۵: ۲۲۰). تفاوت‌های استان‌های کنونی از نگاه اندازه‌های وسعت، شمار جمعیت، پراکنش نابرابر خدمات، فرصت‌های نابرابر اشتغال، میزان پایداری امنیتی، توسعه‌یافتگی، نابرابری در پراکنش منابع طبیعی و میزان تمرکز برنامه‌ها و طرح‌های ملی، هریک در شکل‌گیری کنون‌های تقریباً مهاجرفرست و مهاجرپذیر مؤثر بوده‌اند. ژرف‌تر شدن شکاف‌های کنونی گسترش مادرشهرها به‌ویژه تهران، افزایش ناهمگنی‌های شهری و گسترش کتوهای قومی، به‌ویژه مادرشهرها، کاهش تراکم نسبی جمعیت در حاشیه‌های کشور، افزایش فاصله سکونتگاه‌ها و گسترش فضاهای خالی و شماری از مشکلات امنیتی -

سیاسی در واقع ناشی از ضعف تقسیمات کشوری کنونی است (کریمی‌پور و محمدی، ۱۳۸۸: ۱۸۴-۱۸۳). سرمایه‌گذاری اندک دولت و بخش خصوصی به بهانه‌های مختلف از جمله فقدان امنیت و مقرون به صرفه نبودن فرصت‌های سرمایه‌گذاری اقتصادی استان‌های حاشیه را در بخش‌های مختلف اقتصادی از جمله صنعت به یأس تبدیل کرده است. بنابراین وجود ناهنجاری‌های اقتصادی از قبیل قاچاق کالا، مشروبات الکلی، سیگار، مواد مخدر، مواد سوختی و... از پیامدهای محتمل و قابل انتظار چنین اقتصاد نابسامانی می‌باشد چراکه اگر قاچاق کالا برای یک مرکز نشین تهرانی تولیدکننده به معنای زیان به اقتصاد ملی و یا باد کردن محصولات بر روی دست تولیدکننده تعبیر می‌شود، برای یک مرکز نشین کرد به معنای زندگی، معیشت و حتی زنده ماندن، است. چون این تنها کار موجود در این مناطق است که مردم آنجا می‌توانند به آن اشتغال ورزند (چو خاچی زاده مقدم و امینی قشلاقی، ۱۳۸۹: ۲۰۱).

۷. عدم مشخص بودن دقیق مدیریت واحدهای سیاسی

در قانون تقسیمات کشوری ایران اشاره‌ای به مدیریت واحدهای سیاسی نشده است. این در حالی است که در تقسیمات کشوری حکومت‌های قبل از مشروطه مدیران و اداره‌کنندگان واحدهای سیاسی مشخص بودند. این امر باعث شده تا تداخل در اداره واحدها شکل گیرد، به نحوی که هر کدام از نهادهای نماینده ولی فقیه، دولت (استانداران، فرمانداران، بخشداران و دهیاران)، شوراها و نیروهای نظامی در امور واحدهای سیاسی دارای نقش بوده و بدین ترتیب مدیریت واحدی جهت اداره بهینه واحدهای سیاسی وجود ندارد.



نتیجه‌گیری

قلمرو به‌عنوان فضای کاربردی قدرت در یک فضای اجتماعی است که دارای مرز و محدوده بوده و به وسیله بازیگری توانا به نام حکومت اداره می‌شود و در آن اعمال حاکمیت صورت می‌گیرد. هر حکومتی برای اداره بهتر قلمرو خود اقدام به قلمروسازی در ابعاد مختلف می‌کند. قلمروسازی در وهله اول یک استراتژی برای ایجاد فضاها و سامان بخشیدن به آنها از طریق تقسیمات کشوری است. چراکه موفقیت یک کشور در گرو ساختن یک خود و یک واحد منسجم است. ازاین‌رو هر حکومتی در پی تقسیم‌بندی منطقی و صحیح فضا است. اما فضاها به دلیل آنکه با هم متفاوتند از یک قانون خاص در زمینه تقسیمات کشوری تبعیت نمی‌کنند و هر فضایی (قلمرو کشور) قانون خاص خود را می‌طلبد. بر این اساس بعد از انقلاب اسلامی جهت سازماندهی سیاسی فضا، قانون تقسیمات کشوری در سال ۱۳۶۲ به تصویب رسید. این قانون مبنایی برای قلمروسازی (سازماندهی سیاسی فضا) در ایران بوده و بعد از آن تنها یکسری اصلاحات کم در این قانون صورت گرفته که مهمترین آنها اصلاح موادی از آن در سال ۱۳۸۹ است. با این وصف نظام کنونی تقسیمات کشوری ایران سیستمی ناکارآمد جهت ساخت یک فضای منسجم و مبتنی بر درونی‌سازی می‌باشد و تاکنون نه تنها توسعه کشور را به همراه نداشته، بلکه باعث عدم توسعه متوازن فضایی نیز شده است. از مهمترین نقدهایی که می‌توان به این قانون وارد دانست، عدم کیفی‌سازی شاخص‌ها و معیارهای تقسیمات کشوری (تک‌عامله بودن جمعیت)، تمرکزگرایی، عدم شکل‌گیری واقعی واحدهای سیاسی،

عدم وحدت ساختاری و کارکردی، عدم همگنی جغرافیایی، حاکمیت بُعد امنیتی بر قانون تقسیمات کشوری، داشتن ساختار سلسله‌مراتبی بلند، رخنه عوامل غیررسمی در نظام تقسیمات کشوری و شکل‌گیری رقابت‌های ناحیه‌ای و محلی، نبود ساخت و کار بهینه برای مشارکت دادن گروه‌های قومی - زبانی و مذهبی (بی‌توجهی به جغرافیای فرهنگی)، عدم عدالت فضایی و مشخص نبودن دقیق مدیران و اداره‌کنندگان واحدهای سیاسی است.

با توجه به مطالب ذکر شده در پایان پیشنهادهایی به شرح ذیل ارائه می‌شوند:

۱. مهمترین مسئله‌ای که در قانون تقسیمات کشوری باید مورد توجه قرار گیرد بحث کیفی سازی شاخص‌های تقسیمات کشوری و در نظر گرفتن الگوی ترکیبی و چندمعیاری برای آن است. برای این امر باید عوامل مختلف جغرافیایی، فرهنگی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، تاریخی و... در نظر گرفته شوند به طوری که واحدهای سیاسی از یک همگنی طبیعی و وحدت ساختاری و کارکردی برخوردار شوند.
۲. شکل‌گزینی مناسب واحدهای سیاسی تقسیمات کشوری باید به گونه‌ای باشد که از انتخاب اشکال طویل، دنباله‌دار و دارای زائده جلوگیری شود و بر اشکال دایره‌ای، مربع و مستطیل نزدیک به مربع تأکید شود.
۳. مشخص کردن دقیق اداره‌کنندگان واحدهای سیاسی و برجسته‌تر کردن نقش شوراهای فراهم آوردن زمینه‌ها و بسترهای مشارکت مردم در اداره امور ضرورت دارد.

همچنین:



۴. اولویت قرار دادن مرکز هندسی و قطب‌های رشد اقتصادی برای انتخاب مراکز واحدهای سیاسی.
۵. توجه به حس تعلق ساکنان واحدهای سیاسی.
۶. تمرکززدایی.
۷. تغییر دید امنیتی و همراه با تهدید نسبت به قومیت‌ها.
۸. ساختار سلسله‌مراتبی کوتاه.
۹. توجه به تعریف فضا و مکان در ایجاد واحدهای سیاسی.
۱۰. تأکید بر تعریف علمی شهر و روستا در قانون تقسیمات کشوری برای جلوگیری از شکل‌گیری فضاهای معلق بین این دو واحد و چالش‌های ناشی از آن برای کشور.

منابع و مأخذ

۱. احمدی‌پور، زهرا. تقسیمات کشوری و امنیت داخلی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه مطالعات راهبردی، شماره ۷ و ۸، ۱۳۷۹.
۲. احمدی‌پور، زهرا و عزیزالله قنبری و محمدرضا حافظ‌نیا. تأثیر الگوی تقسیمات کشوری بر توسعه فضای جغرافیایی (مورد مطالعه: استان زنجان)، مدرس علوم انسانی - برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره چهاردهم، شماره ۴، ۱۳۸۹.
۳. احمدی‌پور، زهرا و علیرضا منصوریان. تقسیمات کشوری و بی‌ثباتی سیاسی در ایران (۱۳۵۷-۱۳۸۵)، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال دوم، شماره ۱، ۱۳۸۵.
۴. احمدی‌پور، زهرا و میثم میرزایی‌تبار. نقش احساس مکانی در سازماندهی سیاسی فضا، آمایش محیط، شماره ۱۲، ۱۳۸۹.

۵. احمدی‌پور، زهرا. پایداری امنیت در بستر تقسیمات کشوری، تهران، همایش امنیت عمومی و وحدت ملی، ۱۳۸۰.
۶. احمدی‌پور، زهرا و محمدرضا حافظ‌نیا و عبدالوهاب خوجم‌لی. تحلیل حوزه‌های انتخاباتی استان گلستان بعد از انقلاب اسلامی، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال هفتم، شماره اول، ۱۳۹۰.
۷. اخباری، محمد و علی محمدپور. بحران‌های مناطق پیرامونی و امنیت مناطق مرزی (نمونه موردی مناطق مرزی ایران و افغانستان)، مجموعه مقالات برگزیده سومین همایش ملی ژئوپلیتیک و مرز، انتشارات مؤسسه فرهنگی دانش و اندیشه معاصر، ۱۳۸۷.
۸. اطاعت، جواد و زهرا موسوی. تمرکززدایی و توسعه پایدار در ایران، نشر انتخاب، ۱۳۹۰.
۹. اطاعت، جواد و زهرا موسوی. تقسیمات کشوری و توسعه پایدار (مطالعه موردی: ایران)، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال چهارم، شماره سوم، پاییز و زمستان ۱۳۸۷.
۱۰. اطاعت، جواد و زهرا موسوی. رابطه متقابل امنیت ناحیه‌ای و توسعه‌یافتگی فضاها‌ی سیاسی با تأکید بر سیستان و بلوچستان، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال هفتم، شماره اول، ۱۳۸۹.
۱۱. اعظمی، هادی و علی‌اکبر دبیری. تحلیل عناصر تهدید سیاسی - امنیتی در نظام تقسیمات کشوری ایران، مدرس علوم انسانی، برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره پانزدهم، شماره ۴، ۱۳۹۰.
۱۲. بدیعی، ربیع. جغرافیا مفصل ایران، جلد دوم، نشر اقبال، ۱۳۶۲.
۱۳. بدیعی، کاظم. اداره و تقسیمات کشوری ایران، بررسی‌های تاریخی، سال چهارم، شماره ۲ و ۳، ۱۳۴۸.
۱۴. پورموسوی، موسی و مهدی میرزاده کوهشاهی و جهانبخش رهنما. سازماندهی سیاسی فضا و نواحی فرهنگی و کارکردی در ایران، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال چهارم، شماره سوم، ۱۳۸۷.
۱۵. پیشگاهی فرد، زهرا و رقیه شریفی چابکی. بررسی جغرافیای انتخابات در استان گیلان، چشم‌انداز جغرافیایی، (مطالعات انسانی)، سال ششم، شماره ۱۶، ۱۳۹۰.
۱۶. چلبی، مسعود. جامعه‌شناسی نظم، نشر نی، ۱۳۷۵.
۱۷. جونز، مارتین و جونز، رایس و وودز، مایکل. مقدمه‌ای بر جغرافیای سیاسی، ترجمه: زهرا پیشگاهی‌فرد و رسول اکبری، انتشارات سمت، ۱۳۸۶.

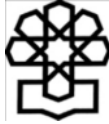


۱۸. حافظنیا، محمدرضا، محمد قمصری و حمید احمدی. قومیت و سازماندهی سیاسی فضا، فصلنامه ژئوپلیتیک، شماره ۲، ۱۳۸۹.
۱۹. حافظنیا، محمدرضا. جغرافیای سیاسی ایران، انتشارات سمت، ۱۳۸۱.
۲۰. حافظنیا، محمدرضا. مبانی مطالعات سیاسی - اجتماعی، سازمان حوزه‌ها و مدارس علمیه خارج از کشور، ۱۳۷۹.
۲۱. حاتمی‌نژاد، حسین و همکاران. سنجش درجه توسعه‌یافتگی صنعتی در مناطق مرزی ایران (مطالعه موردی: شمال غرب کشور، شهرستان‌های جنوبی استان آذربایجان غربی)، مجله پژوهش و برنامه‌ریزی شهری، سال دوم، شماره ششم، ۱۳۹۰.
۲۲. چوخابی‌زاده مقدم، محمدباقر و امینی قشلاقی. بسترهای ایجاد ناامنی در مناطق مرزی استان آذربایجان غربی از منظر جغرافیای نظامی - امنیتی، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال ششم، شماره سوم، ۱۳۸۹.
۲۳. حبیب، فرح و سیدمجید نادری و حمیده فروزانگهر. پرسیمان تبعی در گفتمان کالبد شهر و هویت (کالبد شهر تابع هویت یا هویت تابع شهر؟) نشریه هویت شهر، سال دوم، شماره ۳، ۱۳۸۷.
۲۴. دستمالچیان، احمد. کلیاتی راجع به حقوق شهروندی، اداره صیانت از حقوق شهروندی، وزارت کشور، ۱۳۹۰.
۲۵. رهنما، محمدرحیم و زهرا احمدی‌پور. درجه‌بندی نظام تقسیمات کشوری، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، ۱۳۸۲.
۲۶. سینگ، دیلون و جانسر، اس‌اس. جغرافیای کشاورزی، ترجمه: دهقانیان، عوض کوچکی و علی کلاهی اهری، دانشگاه فردوسی مشهد، ۱۳۷۴.
۲۷. شایان، حمید. تنگناهای توسعه در استان‌های مرزی کشور، پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۴۷، ۱۳۸۳.
۲۸. شیرانی، حسین. ساماندهی مکان، تهران، آذرخش، ۱۳۸۲.
۲۹. شیعه، اسماعیل. با شهر و منطقه در ایران، دانشگاه علم و صنعت ایران، ۱۳۷۸.

۳۰. عاملی، عاطفه. تعیین مرکزیت واحدهای سیاسی - اداری براساس تحلیل همگنی شرایط اجتماعی و دسترسی‌ها با استفاده از سنجش از دور و GIS. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، استاد راهنما: زهرا احمدی‌پور، دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۸۲.
۳۱. غلامی، عباس‌علی. تقسیمات کشوری و چالش‌های پیش‌رو، اخبار جامع شهرستان میامی، تقسیمات کشوری و چالش‌های پیش‌رو، ۱۳۹۱. <http://www.newsmayamey.com>
۳۲. فرجی دانا، احمد. آمایش سرزمین و توسعه فضایی یکپارچه، تحقیقات اقتصادی، شماره ۴۶، ۱۳۷۱.
۳۳. کریمی‌پور، یدا... مقدمه‌ای بر تقسیمات کشوری ایران، جلد نخست وضع موجود، انتشارات انجمن جغرافیایی ایران، ۱۳۸۱.
۳۴. کریمی‌پور، یدا... ایران و همسایگان؛ منابع تنش و تهدید، انتشارات جهاد دانشگاهی تربیت معلم، ۱۳۷۹.
۳۵. کریمی‌پور، یدا... و حمیدرضا محمدی. ژئوپلیتیک ناحیه‌گرایی و تقسیمات کشوری، نشر انتخاب، ۱۳۸۸.
۳۶. مدیرشانه‌چی، محسن. تمرکز و توسعه نیافتگی در ایران معاصر، انتشارات رسا، ۱۳۷۹.
۳۷. میرحیدر، دره. بررسی نظام جغرافیایی - سیاسی ناحیه‌ای و امکان‌سنجی آن در ایران، پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۴۲، ۱۳۸۱.
۳۸. میرحیدر، دره. مبانی جغرافیای سیاسی، انتشارات سمت، ۱۳۷۳.
۳۹. میرحیدر، دره. اصول و مبانی جغرافیای سیاسی، انتشارات پیام نور، ۱۳۷۸.
۴۰. میرزایی، کریم. توسعه اقتصادی و همگرایی ملی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، استاد راهنما: محمد شریفی، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۱۳۸۴.
۴۱. نبوی، مصطفی. تمرکز و عدم تمرکز سیاسی و اداری در ایران، بیجا، ۱۳۵۳.
۴۲. هادی‌پور، حلیمه خاتون و دیگران. معیارهای مؤثر در مرزبندی نواحی مناطق شهری (مورد: منطقه شهرداری تهران)، فصلنامه پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۵۶، ۱۳۸۵.
۴۳. وارثی، حمیدرضا و جابر علی‌زاده و مریم صالحی. تحلیل و ارزیابی احساس هویت



- ساکنین در شهرهای جدید (نمونه موردی: شهر جدید فولادشهر)، برنامه‌ریزی فضایی، شماره سوم، ۱۳۹۰.
۴۴. وزارت کشور. گزارش چهارم طرح جامع تقسیمات کشوری، ارائه الگوی منطقه‌بندی تقسیمات کشوری، ۱۳۸۱.
۴۵. ودیعی، کاظم. اداره تقسیمات کشوری ایران، بررسی‌های تاریخی، شماره ۲۰، ۱۳۴۸.
۴۶. ورمزیاری، حجت. اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح اصلاح ماده (۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و اصلاحات بعدی آن»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه، ۱۳۹۱.
47. The Constitution of the Republic of Turkey, from: http://www.byegm.gov.tr/st_yazdirweb.aspx.
48. SPANISH CONSTITUTION (1978), from: www.congreso.es/portal/page/portal/.../const_espa_texto_ingles_0.pdf



شماره مسلسل: ۱۳۴۴۶

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نقد و ارزیابی قانون تقسیمات کشوری ایران

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: بهادر غلامی

ناظر علمی: محمدرضا شمس‌ا

مقتضای: معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

ویراستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون تقسیمات کشوری

۲. جغرافیای سیاسی

۳. ایران

۴. تمرکززدایی

۵. توسعه

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۰/۲۲