

روز چهاردهم مرداد ماه ۱۲۸۵ خورشیدی (پنجم اوت ۱۹۰۶ میلادی)، ایران به جرگه‌ی کشورهای «مشروطه» با نظام پارلمانی پیوست. در این روز، به دنبال خیزش مردم ایران و جنگ‌های خونین میان هواخواهان مشروطیت و وهن‌داد (نظام) حاکم استبدادی، سرانجام مظفردالدین شاه قاجار، فرمان مشروطیت را امضاء کرد.

باید دانست که نخستین جایگاه تجسم نظام مردم‌سالاری بر پایه‌ی نهاد «مجلس و شورا» کشور ایران بوده است. در این زمینه می‌توان به مجلس‌های «کهستان» و «مهستان» در دوران شاهنشاهی اشکانی، اشاره کرد.

به دنبال این واقعه‌ی تاریخی، نخستین مجلس دوران مشروطیت (مجلس شورای ملی) در پانزدهم مهر ماه همان سال از سوی مظفردالدین شاه گشایش یافت.^۱ نخستین اقدام مجلس شورای ملی، تهیه و تدوین «قانون اساسی» بود. این قانون در یازدهم دی ماه ۱۲۸۵ خورشیدی (اول ژانویه ۱۹۰۷ میلادی)، پس از تصویب نمایندگان به توشیح مظفردالدین شاه رسانیده شد. در این قانون، تأسیس انجمن‌های ایالتی و ولایتی نیز پیش بینی گردید. اما، انجمن‌های مزبور تشکیل نشدند. بر پایه‌ی تحقیقات به عمل آمده.^۲

انوشیروان ساسانی، شاهنشاه نامدار ایران ملقب به «دادگر» (۵۷۹ - ۵۳۱ میلادی / ۹۰۴۲ پ. ه) در روز ششم بهمن ماه ۶۱ پ. ه (۲۶ ژانویه ۵۶۰ میلادی) اعلام کرد که در همه‌ی روستاهای ایران زمین، لایق‌ترین، با انصاف‌ترین و راستگوترین کشاورز، به عنوان بزرگ ده، برگزیده می‌شوند. این مردان که به نام دهگان (دهقان) نامیده می‌شوند، اداره‌ی روستا، جمع‌آوری مالیات، معرفی سرباز، نظارت بر پرورش اسب و فروش آن‌ها را به ارتش، عهده دار بودند. فلسفه‌ی چنین هندادی ایجاد سازمانی خودکفا در هر روستای ایران زمین و سپردن کار مردم آن روستا به خود روستاییان بود. در این راستا، مقام‌های دولت از مداخله در امور روستا، منع شده بودند.

در سال ۱۳۴۹، قانون تشکیل انجمن‌های استان و شهرستان به تصویب رسید. بدین سان، این انجمن‌ها به صورت عملی جایگزین انجمن‌های ایالتی و ولایتی گردیدند. این قانون در سال ۱۳۵۱ اصلاح شد و در سال ۱۳۵۳، قانون انجمن ده و دهیانی به تصویب مجلس

در راستای مشارکت مردمی

«شهرستان» مناسب‌ترین یگان

هوشنگ طالع

شورای ملی رسید.^۳ بر پایه‌ی این قانون، اعضای انجمن ده با رأی مستقیم اهالی روستا برگزیده می‌شدند. مهم‌ترین وظیفه‌ی این انجمن عبارت بود از تصمیم‌گیری پیرامون طرح‌های عمرانی روستا. اعتبارات لازم برای اجرای طرح‌های مزبور، از محل ۲ درصد تولید روستا و کمک‌های مالی دولت، تأمین می‌گردید. اعضای انجمن‌های شهرستان از ۲ گروه تشکیل می‌شدند. گروه نخست، کسانی بودند که به صورت مستقیم از سوی مردم شهرتین انتخاب می‌شدند و گروه دوم، عبارت بودند از برگزیدگان روستاها (برای هر بخش، ۲ نفر).

مهم‌ترین وظیفه‌ی انجمن شهرستان عبارت بود از: اظهار نظر و تصمیم‌گیری پیرامون امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و بهداشتی شهرستان و نیز حل اختلاف انجمن‌های ده و شهر.

انجمن استان، از برگزیدگان انجمن‌های شهرستان تشکیل می‌گردید. مهم‌ترین وظایف این انجمن عبارت بود از: اظهار نظر و تصمیم‌گیری پیرامون امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، بهداشتی استان. حل اختلاف انجمن‌های رده‌های پایین.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «شوراها» در سطوح گوناگون مطرح شد. این امر که نزدیک به ۲۰ سال در بونه‌ی فراموشی قرار داشت نیاز به بررسی‌های همه‌جانبه دارد. باید توجه داشت که از موانع عمده در راه عملکرد درست این‌گونه نهادها در سطوح گوناگون جمعیت، تقسیم‌بندی نادرست کشور، بر پایه‌ی استان، شهرستان و ... است.

طرح مساله

عدم تمرکز / Decentralization یا به گفته‌ی

درست‌تر «عدم تراکم» / Deconcentration میان کارشناسان، بحث پر طرفدار و داغی است. اما هنوز گام‌های اساسی، حتا در زمینه‌ی تنظیم تعاریف و مفاهیم آن نیز برداشته نشده است.

مشکل اساسی در این زمینه همانند بسیاری از مسائل، عدم برخورد علمی با «مساله» است. یک‌سونگری و پیش‌داوری‌ها، سال‌هاست که راه را بر تحقیق و مطالعه پیرامون مسائل و مشکلات اقتصادی، اجتماعی، اداری و سیاسی کشور، سد کرده است. بدون روی آوردن به محققان و دستگاه‌های تحقیقاتی برای ریشه‌یابی، و در نتیجه، یافتن راه حل مشکلات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و اداری، نه تنها موفق به حل مشکل‌ها نمی‌گردیم، بل مشکلی نیز بر مشکلات موجود می‌افزاییم.

مسأله‌ی «تراکم» و «عدم تراکم» از دیدگاه سیاست ملی، چیزی جز یک مسأله‌ی واحد و یا به گفته‌ی دیگر، جز دو روی یک سکه نیست. مسأله‌ی اساسی، تنها تعیین حد «تراکم» و حد «عدم تراکم» است.

برای یافتن الگوی مناسب در راستای تعیین این واحد حد تراکم و عدم تراکم، می‌توان مسأله را از دیدگاه «نظام و نهاد» بررسی کرد. بدین سان می‌توان کشور را به عنوان «نظم» و منطقه‌های گوناگون جغرافیایی آن را به عنوان «نهاد»‌های تشکیل‌دهنده‌ی آن نظم، در نظر گرفت.

شاید چنین پنداشته شود که این برداشت، سخن تازه‌ای را بیان نمی‌دارد. زیرا هم اکنون نیز کشور دارای نوعی تقسیمات کشوری رسمی و عرفی است. اما، مسأله در همین جاست. زیرا میان «جزء و کل» و «نظم و نهاد» فرق بسیار بزرگی وجود دارد.

باید توجه داشت که دو گونه ویژگی نهادی و غیرنهادی در موجودیت هر نهاد، آمیخته‌ای جداناپذیر است. به طوری که ویژگی‌های غیر نهادی، سبب وجود و تجلی ویژگی‌های نهادی هستند. برای مثال، ویژگی‌های کیمیایی (شیمیایی) و کالبدی (فیزیکی) آجرها که از نظر ظاهر به ویژگی ساختمان آن ارتباط ندارد، سبب می‌شود که از هر آجر استعدادی از مقاومت پدید آید. این ویژگی مقاومت است که آجر را به «نهاد» شایسته یا ناشایست ساختمان یک «نظم» بدل می‌کند.

نیرومندی هر نهاد، وابستگی ناگسستنی با

نیرومندی اجزای آن دارد. هرگز اجزای ناتوان، نمی‌توانند «نهاد»، نیرومندی را به وجود آورند. از سوی دیگر، نهاد نیرومند، نهادی است که هم به اعتبار ویژگی‌های همگانی خود نیرومند باشد و هم به اعتبار آن ویژگی‌هایی که در قالب یک «نظم»، قرار می‌گیرد و بدان نیرو می‌بخشد.

اکنون، با توجه به این امر که بخش‌های گوناگون یک سازمان، نهادهای آن «نظم» سازمانی هستند و بخش‌های جغرافیایی یک کشور «نهاد»‌هایی از «نظم» ملی می‌باشند، ضابطه‌ی اصلی برای تنظیم و ترکیب لازم از میزان «تراکم» و «عدم تراکم» به دست می‌آید. نظم نیرومند حیات ملی، نیازمند نهادهای نیرومند است. هم چنان‌چه اشاره شد، نهاد نیرومند هم به اعتبار ویژگی همگانی خود و هم به اعتبار خصوصیتی که به‌عنوان یک «نهاد» در پیکره‌ی نظم حیاتی ملت قرار می‌گیرد و بدان نیرو می‌بخشد، باید نیرومند باشد.

تراکم یا تمرکز مطلق، به مفهوم گرفتن قدرت در زمینه‌های گوناگون، از اجزای نهادی است. در چنین شکلی، حکومت به ظاهر دارای «مرکز» بسیار نیرومندی است. اما، به فرض این که این «به‌ظاهر نیرومند» بتواند تصمیم‌های درست بگیرد، فاقد دست‌هایی است که بتواند آن تصمیم‌ها را عملی کند. سازمان یا کشوری که بر پایه‌ی غلبه‌ی غیر معقول «تراکم» یا «تمرکز» اداره می‌شود، شبیه به سر بزرگی است که دارای دست و پای نحیف و ناتوان است. اگر فرض را بر این گذاریم که این سر بزرگ، می‌تواند خوب فکر کند و خوب تصمیم بگیرد، باید قبول کنیم که قدرت اجرای تصمیم‌های خود را ندارد. زیرا برای اجرای تصمیم‌های خوب، بازوهای اجرایی نیرومندی لازم است.

اما، مشکل این سر بزرگ، کوتاه‌بینی اوست. این مرکز نیرومند، تنها جلوی پا و دور و بر خود را می‌بیند. از آن‌جا که توان دیدن دورها را ندارد، از این رو نمی‌تواند، دید درستی نسبت به دوردست‌ها داشته باشد. ندیدن دوردست‌ها و تنها جلوی پای خود را دیدن، بزرگ‌ترین مشکل و مسأله‌ی هرگونه «تراکم» یا «تمرکز» است.

بر عکس، اگر همه‌ی نیرو در اجزای نهادی باشد، اما این اجزای نهادی نیرومند، فاقد هندادی توانمند باشد که بتواند با هم‌آهنگ کردن اجزای نهادی، یک نظام قوی را به وجود

آورد، چه بسا نیروهای نااهم‌آهنگ اجزا، به جای آن که مساعد حال یکدیگر باشند، به صورت عوامل نااهم‌آهنگ عمل کرده و هر یک راه را بر دیگری سد کند. در این مجموعه، سازمان یا کشور به‌سان کسی است که از دست و پای نیرومند بهره‌مند است. اما دارای مغزی نیست که این اجزای نیرومند را به صورت هم‌آهنگ و در جهت معین و برای رسیدن به هدف معلوم، به حرکت آورد.

هرگاه یک‌سونگری را کنار بگذاریم، به نیکویی در می‌یابیم که اداره‌ی کشور از دیدگاه سیاست ملی، آمیزه‌ای است از سیاست «تراکم» و «عدم تراکم». حال باید دید «تراکم» کجا پایان می‌پذیرد و آغاز «عدم تراکم» کجاست. در نتیجه، موقعیت، سیاست «عدم تراکم» و «تراکم» کجا قرار دارد.

شیوه‌ی درست آن است که نهادهای سازمانی یک نظم، همه در حد خود نیرومند باشند. یعنی، نیرومندی آنان سبب نیرومندی آن جنبه از وجود آنان شود که به سبب آن جنبه یا ویژگی، «نهادی» از «نظام» یک سازمان بزرگ هستند.

به دیگر سخن، هر سازمان، خواه به صورت یک اداره‌ی دولتی، یک مؤسسه‌ی خصوصی و یا کل موجودیت یک ملت باشد، هنگامی نیرومند است که دارای نهادهای نیرومند و هم‌آهنگ باشد. یعنی دارای نهادهایی باشد که هر یک از نظر ساختمان درونی خود، کامل و نیرومند باشند و به ویژه در جهت حفظ هم‌آهنگی با دیگر نهادها، دارای

توان لازم بوده و در جهت رسیدن به این هم‌آهنگی، سازمان یافته باشند.

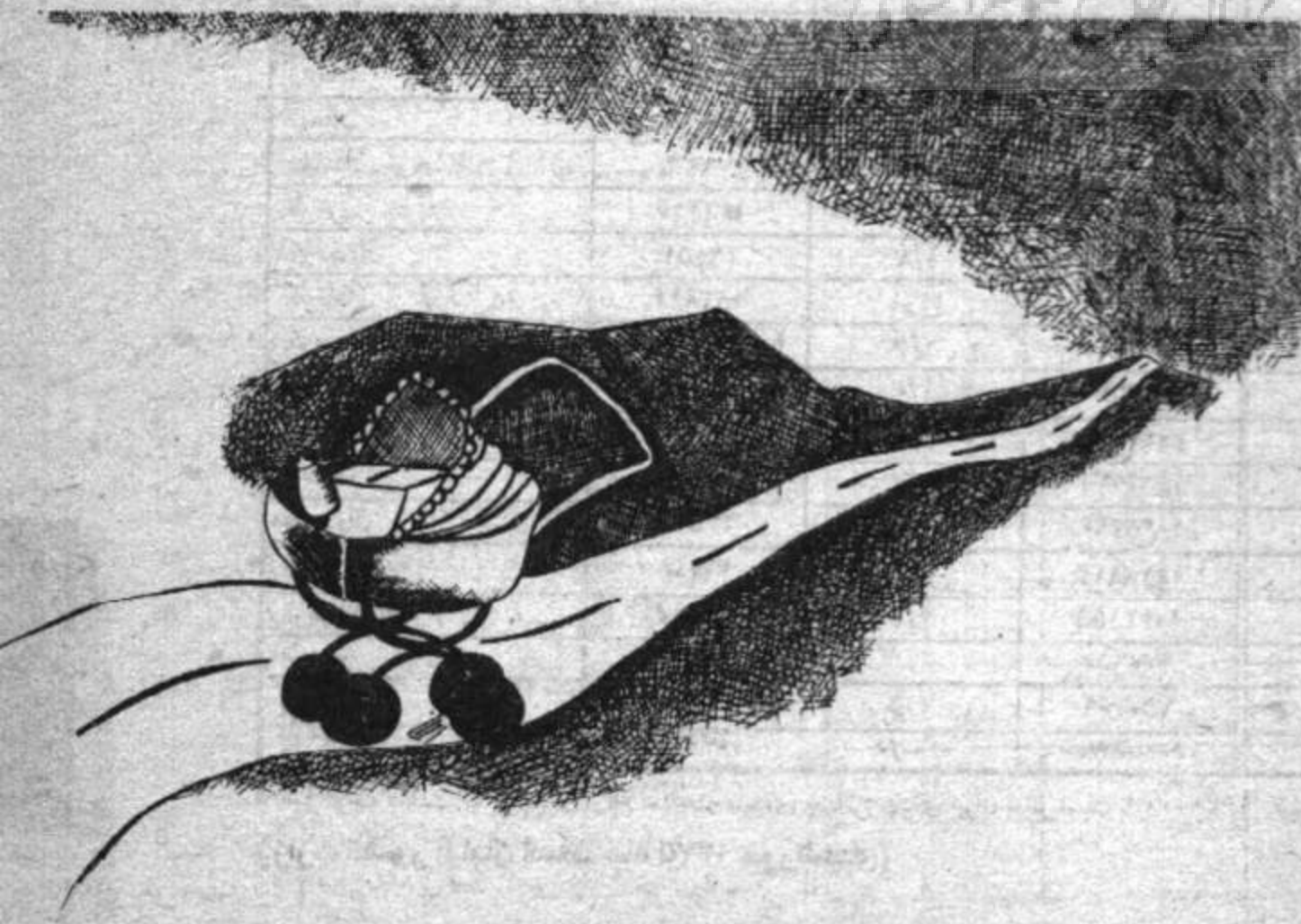
به کار گرفتن سیاست اجزای نیرومند و هم‌آهنگ و یا «نهادهای پرقدرت در هم‌آهنگی»، می‌تواند رهنمودهای دقیقی در جهت میزان لازم «تراکم» و «عدم تراکم» به دست دهند.

هم‌چنان که اشاره شد، «تراکم» و «عدم تراکم» از دیدگاه سیاست ملی، دو چیز جدا از هم و متضاد هم نیست. بلکه در سیاست ملی، مجموعه‌ی تدابیری است که به‌طور متراکم اعمال می‌شود و از آن نتایجی در راستای «عدم تراکم» به دست می‌آید. یا به دیگر سخن، مجموعه‌ی تدبیرهایی است که به‌طور غیر متراکم به کار گرفته می‌شود و از آن تراکم نیرو حاصل می‌شود.

آن‌چه حد «تراکم» و «عدم تراکم» را مشخص می‌کند، آن است که این دو تدبیر، در جهت نیرومندی ملی، شکوفایی اقتصاد ملی و شادابی جامعه‌ای پر جنب و جوش، به کار گرفته شود.

اداره‌ی همه‌ی امور کشور از یک مرکز، سبب ناتوانی سازمان‌های محلی می‌گردد و در نتیجه باعث می‌شود که بنیادهای نیرومند، در مناطق مختلف کشور استقرار پیدا نکنند. از سوی دیگر، فرایند این طرز اداره‌ی کشور، باعث ناتوانی نهادهای نیرومندی در سطح کشور می‌گردد.

آن‌چه که امروز، برای جبران نارسایی‌های گذشته باید به‌طور «متراکم» به کار گرفته شود،



سیاست زنده کردن نهادهای قدرت در سطح کشور است. به دیگر سخن، ضابطه‌ی اصلی در سیاست عدم تراکم، بر دو اصل زیر قرار دارد:

۱. زنده کردن نهادهای قدرت در تمام سطوح مناطق و جمعیت؛

۲. ایجاد هم‌آهنگی در جهت یک‌سویی و یگانگی.

از سوی دیگر، ضابطه‌ی اصلی سیاست تراکم نیز بر ۲ اصل زیر استوار است:

نخست، حفظ هم‌آهنگی در راستای حفظ یگانگی؛

دوم، کوشش در جهت نهادسازی با استفاده از امکانات طبیعی و انسانی هر منطقه.

بدین‌سان، دو سیاست «تراکم» و «عدم تراکم» در مسیری قرار می‌گیرند که هر کدام دیگری را تقویت کرده و تکمیل می‌نمایند.

آمیختن میزان درست از تدبیرهایی که منطبق با سیاست «تراکم» است و میزانی صحیح از آن

چه که منطبق با سیاست «عدم تراکم» است، باعث پدید آمدن مجموعه‌ای می‌گردد که مصالح و منافع ملی را در بهترین شکل آن تأمین می‌کند.

هدف از اجرای سیاست تراکم، باید ایجاد نهادهای نیرومندی باشد که بتواند بطور غیر متراکم عمل کند. از سوی دیگر هر نهادی که به صورت غیر متراکم عمل می‌کند، باید قدرت و توانایی لازم را از لحاظ هم‌آهنگی با دیگر نهادها، داشته باشد.

هرگاه ضرورت‌های «تراکم» و «عدم تراکم» که هر یک در حد خود صحیح است، به خوبی درک نشوند و بر پایه‌ی سیاست ملی، تدبیرهایی که لازم است بطور «متراکم» و یا «غیر متراکم» باشند، شناخته نشوند و هم‌آهنگی این دو جنبه به نیکی درک نگردند، وضعی پیش خواهد آمد که از هر جهت مخاطره‌انگیز است.

در حقیقت باید دانست که سیاستی به نام

«تراکم» و «عدم تراکم» وجود ندارد. بلکه آن‌چه که وجود دارد عبارت است از «سیاست ملی». اجرای این سیاست، کاربرد زنجیره‌ای از تدبیرها را ایجاب می‌کند. این تدبیرها باید برخی به صورت متراکم طرح ریزی و اجرا شوند و بعضی به صورت غیر متراکم.

مرکز نیرومند در سیاست ملی، سبب تقویت نهادهای غیر مرکزی می‌شود و نهادهای نیرومند غیر مرکزی سبب اقتدار مرکز می‌گردد.

قدرت مانند خونی است که باید از مرکز به سوی تمام نقاط کشور رانده شود و در آنجا پس از نیرو بخشیدن، دوباره نیرو گرفته و به سوی مرکز باز گردد. اما، همواره باید در گردش باشد. هر زمان که این خون در «مرکز» و یا «غیر مرکز» انباشته شود و از چرخش بازماند، موجبات ضعف همه‌ی پیکره‌ی ملی پدیدار خواهد گشت.

مهم‌ترین مشکلی که در راه اجرای قانون

شهرستان، مناسب‌ترین یگان

مهم‌ترین مشکلی که در راه اجرای قانون

جدول شماره یک

استان	پهنه * کیلومتر مربع	درصد به کشور	جمعیت (هزار نفر)	درصد به کشور	تراکم جمعیت (نفر کیلومتر مربع)
آذربایجان شرقی	۲۷۸۳۰	۲/۹	۳۳۲۵۵۲۰	۵/۵	۶۹/۵
آذربایجان غربی	۳۹۴۸۷	۲/۲۹	۲۴۹۶۳۲۰	۴/۲	۶۳/۲
اردبیل	۱۷۸۸۱	۱/۱	۱۱۶۸۰۱۱	۲/۰	۶۵/۳
اصفهان	۱۰۷۰۲۷	۶/۶	۳۹۲۳۲۵۵	۶/۵	۳۶/۷
ایلام	۲۰۱۵۱	۱/۲	۲۸۷۸۸۶	۰/۸	۲۴/۲
بوشهر	۲۳۱۹۱	۱/۴	۷۳۳۶۷۵	۱/۲	۳۲/۱
تهران	۳۱۹۵۲	۲/۰	۱۱۷۶۶۲۳۲	۱۹/۶	۳۶۸/۲
قم	۱۱۲۳۷	۰/۷	۸۵۳۰۴۴	۱/۴	۷۵/۹
چهارمحال و بختیاری	۱۶۰۲۱	۱/۰	۷۶۱۱۶۸	۱/۳	۴۷/۵
خراسان	۳۰۲۷۶۶	۱۸/۵	۶۰۲۷۶۶۱	۱۰/۱	۲۰/۰
خوزستان	۶۳۲۳۸	۳/۹	۳۷۴۶۷۷۲	۶/۲	۵۹/۲
زنجان	۲۴۳۱۲	۱/۵	۱۰۳۶۸۷۳	۱/۷	۴۲/۶
سمنان	۹۶۸۱۶	۵/۹	۵۰۱۲۲۷	۰/۸	۵/۲
سیستان و بلوچستان	۱۷۸۴۳۱	۱۰/۹	۱۷۲۲۵۷۹	۲/۹	۹/۷
فارس	۱۲۲۴۱۶	۷/۵	۳۸۱۷۰۳۶	۶/۴	۳۱/۱
کردستان	۲۹۱۵۱	۱/۸	۱۳۴۶۳۸۳	۲/۲	۴۶/۲
کرمان	۱۸۱۸۱۴	۱۱/۱	۲۰۰۲۳۲۸	۳/۳	۱۱/۰
کرمانشاه	۲۲۷۴۱	۱/۵	۱۷۷۸۵۹۶	۳/۰	۷۱/۹
کهگیلویه بویراحمد	۱۵۵۶۳	۱/۰	۵۴۴۳۵۶	۰/۹	۳۵/۰
گیلان	۱۴۱۰۶	۰/۹	۲۲۴۱۸۹۶	۶/۷	۱۷۳/۱
لرستان	۲۸۳۹۲	۱/۷	۱۵۸۲۳۳۲	۲/۶	۵۵/۸
مازندران	۲۳۵۲۵	۲/۷	۴۰۲۸۲۹۶	۶/۷	۹۲/۶
مرکزی	۲۹۴۰۶	۱/۸	۱۲۲۸۸۱۲	۲/۱	۴۱/۸
هرمزگان	۷۱۱۹۳	۴/۲	۱۰۶۲۱۵۵	۱/۸	۱۴/۹
همدان	۱۹۵۴۷	۱/۲	۶۷۷۹۵۷	۳/۸	۸۵/۸
یزد	۷۳۴۶۷	۴/۵	۷۵۰۷۶۹	۱/۲	۱۰/۲
کل کشور	۱۶۳۳۸۴۱	۱۰۰/۰	۶۰۰۵۵۲۸۸	۱۰۰	۳۶/۸

* باید توجه داشت که بر پایه‌ی ارقام شناخته شده‌ی جهانی پهنه‌ی ایران برابر است با ۱۶۴۸۰۰۰ کیلومتر مربع.

وزارت کشور (پایان اسفند ماه ۱۳۷۵ خورشیدی)

**اداره‌ی همه‌ی امور کشور
از یک
مرکز،
سبب ناتوانی
سازمان‌های محلی می‌گردد
و در نتیجه
باعث می‌شود که
بنیادهای نیرومند، در
مناطق مختلف
کشور
استقرار پیدا نکنند.**

شناخته شده‌ی جهانی پهنه‌ی ایران برابر با ۱۶۴۸۰۰۰ کیلومتر مربع است.

در حال حاضر، پهنه‌ی استان‌های کشور میان ۱۱۲۳۷ کیلومتر مربع (کوچک‌ترین استان کشور) و ۳۰۲۷۶۶ کیلومتر مربع (بزرگ‌ترین استان کشور)، قرار دارد.

کشور ایران در حال حاضر دارای ۵ استان با پهنه‌ی بزرگ‌تر از ۱۰۰ هزار کیلومتر مربع است. این استان‌ها عبارتند از: اصفهان، خراسان، سیستان و بلوچستان، فارس و کرمان. در میان کشورهای جهان که جمعیتی بیش از یک میلیون نفر دارند، کشورهایمانند سوئیس، هلند، بلژیک، دانمارک، اتریش، و... قرار دارند که دارای بالاترین درآمد سرانه در جهان می‌باشند.^۵ افزون بر آن اقتصادهای نیرومندی مانند کره جنوبی، فرمز و سنگاپور در میان کشورهای مزبور به چشم می‌خورند.^۶

از سوی دیگر، تراکم جمعیت در استان‌های کشور، بسیار متفاوت است. تراکم جمعیت کشور از ۳۶۸/۲ نفر در کیلومتر مربع در (استان تهران) تا ۵/۲ نفر در (استان سمنان) متغیر است. در یک نگاه می‌توان به این نتیجه رسید که تراکم جمعیت در استان‌هایی که بخشی از پهنه‌ی آن‌ها را خشکستان تشکیل می‌دهد،^۷ زیر میانگین کشور قرار دارد و بر عکس. باید توجه داشت که میانگین ملی تراکم جمعیت کشور در آبان ماه ۱۳۷۵ خورشیدی برابر با ۳۶/۸ نفر در کیلومتر مربع بوده است.

جدول شماره‌ی ۲ استان‌هایی که تراکم جمعیت در آن‌ها بیش‌تر از میانگین ملی است، نشان می‌دهد. (سرشماری عمومی نفوس و مسکن آبان ماه ۱۳۷۵ خورشیدی)

مجموع پهنه‌ی استان‌های بالا که شامل ۱۵ استان می‌باشد، برابر با ۳۶۱۱۵۷ کیلومتر مربع

ایران در سال ۱۳۲۰ خورشیدی دارای ۱۰ استان بود که این تعداد در آبان ماه ۱۳۷۷ به ۲۸ استان رسیده است. البته باید توجه داشت که در صورت تقسیم استان خراسان، این تعداد افزایش بیش‌تری خواهد یافت. از سوی دیگر، باید به یاد داشته باشیم که در سال ۱۳۴۹ خورشیدی، «بحرین» به‌عنوان استان چهاردهم کشور شناخته می‌شد. به دنبال حادثه اندوه‌بار جدایی آن سرزمین، برای مدت کوتاهی، روند رو به تزایدی استان‌ها، دچار وقفه گردید.

از نظر پهنه، استان‌های کشور بسیار متفاوت‌اند. استان‌های کشور در بیش‌تر موارد، بزرگ‌تر از بسیاری از کشورهای جهان و در مواردی، جمعیت برخی از استان‌ها، بیش‌تر از بسیاری از کشورهای گیتی است.

جدول شماره‌ی یک، پهنه و جمعیت استان‌های کشور را بر پایه‌ی سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۷۵ خورشیدی، نشان می‌دهد.

البته باید توجه داشت بر پایه‌ی ارقام

تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی و نیز قانون انجمن‌های استان و شهرستان وجود داشت، عبارت بود از ایجاد تراکم (تمرکز)های جدید در سطح استان‌ها. یعنی، تنها صورت مسأله تغییر داده می‌شد، در حالی که اصل مسأله، یعنی تراکم (یا تمرکز)، پا بر جا باقی می‌ماند. یعنی تراکم (تمرکز) موجود در مرکز کشور به همان شکل به مرکز استان‌ها، منتقل می‌گردد. بدون تردید، همین مشکل در راه ایجاد «شوراها»^۴ و یا هر شکل دیگری از نهادهای محلی، با حفظ تقسیمات موجود، وجود خواهد داشت. این امر، یعنی ایجاد تراکم (تمرکز) در سطح استان‌ها، افزون بر آن که مهم‌ترین مانع در راه واگذاری عملی کار مردم به مردم در امر اداره‌ی ملی است، مفهوم استان نیز، مفهومی است متغیر و در حال گذار.

بدون این که در این زمینه وارد بررسی‌های تاریخی، از دوران باستان و اشاره به تقسیم بندی‌های شاهنشاهی ایران و سرزمین ایرانیان در دوره‌های گوناگون شویم، اشاره می‌شود که

جدول شماره‌ی ۲

استان	تراکم	استان	تراکم
تهران	۳۶۸/۲	اردبیل	۶۵/۳
گیلان	۱۷۳/۱	خوزستان	۵۹/۲
مازندران	۹۲/۶	لرستان	۵۵/۸
همدان	۸۵/۸	چهارمحال بختیاری	۴۷/۵
کرمانشاه	۷۱/۹	کردستان	۴۶/۲
آذربایجان شرقی	۶۹/۵	زنجان	۴۲/۶
آذربایجان غربی	۶۳/۲	مرکزی	۴۱/۸

جدول شماره‌ی ۳

(نفر در کیلومتر مربع)	استان	تراکم جمعیت	استان تراکم جمعیت
اصفهان	۳۶/۷	هرمزگان	۱۴/۹
کهگیلویه و بویراحمد	۳۵/۰	کرمان	۱۱/۰
فارس ۳۱/۱	یزد	۱۰/۲ بوشهر ۳۲/۱	سیستان و بلوچستان ۹/۷
خراسان	۲۰/۰	سمنان	۵/۱
هرمزگان	۱۴/۹		

و یا ۲/۲۸ درصد کل پهنه‌ی کشور است.

جدول شماره‌ی ۳ استان‌هایی را که تراکم جمعیت آن‌ها کم‌تر از میانگین ملی است، نشان می‌دهد (سرشماری عمومی نفوس و مسکن، آبان ماه ۱۳۷۵ خورشیدی).

مجموع پهنه‌ی ۹ استان کشور که تراکم جمعیت در آن‌ها از میانگین ملی پایین‌تر است، برابر با ۱۱۷۲۶۸۴ کیلومتر مربع یا ۷۱/۸ درصد پهنه‌ی کل کشور می‌باشد.

صورت منطقه‌هایی که می‌بایست مدیریت آن به دست مردم سپرده شود، شکل واقعی‌تر و عملی‌تر به خود می‌گیرد، زیرا:

نخست آن‌که، واحدها در حد توان اداری یک انجمن مردمی خواهد بود و در دیگر آن‌که «تراکم» (تمرکز) موجود در سطح استان‌های کنونی که محل برخورد منافع ساکنان شهرستان‌های گوناگون نیز می‌باشد، دیگر وجود نخواهد داشت. البته می‌توان در صورت

تقسیم کشور به مناطق «شهری» و «روستایی» و نیز در این فرآیند، پس درآمدهای آن از نظر اقتصادی، اجتماعی و اداری است.

جدول شماره‌ی ۴، طبقه‌بندی جمعیت زیستگاه‌های کشور را بر پایه‌ی بخش‌بندی رایج میان شهر و روستا، در آبان ماه ۱۳۷۵ خورشیدی، نشان می‌دهد.

دو تکه کردن جمعیت کشور زیر نام، جمعیت شهری و روستایی و آثار زیان بار آن،

جدول شماره‌ی ۴

روستا		شهر	
تعداد	کل جمعیت (هزار نفر)	تعداد	کل جمعیت (هزار نفر)
۲۳۴	۲۰۶۲	۲۳	۲۰۱۲۷
۸۹۴	۲۹۸۴	۳۶	۵۱۳۳
۲۱۵۰	۶۲۲۲	۶۰	۲۲۶۰
۶۹۲۵	۲۸۳۲	۹۴	۳۳۱۰
۲۴۱۳۴	۵۸۴۹	۱۶۶	۲۵۷۸
۹۰۸۳	۶۵۷	۱۵۰	۱۱۰۵
۷۳۸۱	۲۶۶	۸۳	۲۸۶
۱۵۳۰۱	۱۵۵		
۶۸۱۲۲	۲۳۰۲۶	۶۱۴	۳۶۸۱۸

ماخذ: مرکز آمار ایران

* اختلاف در سر جمع مربوط به نجرش و شهرری است که جزء شهر تهران به حساب آمده‌اند.

پایین بودن تراکم جمعیت در استان‌های بالا، معلول پهنه‌های گسترده‌ی خالی از جمعیت و یا خشکستان‌هاست. هرگاه پهنه‌های خشکستان‌ها را از پهنه‌ی استان‌های مزبور بیرون بکشیم، در آن صورت هم پهنه‌ی استان‌های مزبور به دیگر استان‌ها نزدیک‌تر شده و هم تراکم جمعیت آن در حد قابل قبول قرار خواهد گرفت.

حال هرگاه، یگان بخش‌بندی (تقسیمات) کشوری را «شهرستان»، در نظر بگیریم، در آن

پذیرش این نظریه، عنوان شهرستان‌ها را به «استان»، تغییر داد.

مسأله‌ی «خشکستان‌ها»، بر روی پهنه‌ی شهرستان نیز اثرات خود را باقی گذارده است، به طوری که میانگین پهنه‌ی شهرستان‌های استان‌های کویری کشور، بیش‌تر از میانگین ملی و در دیگر موارد، زیر میانگین ملی قرار دارند.

از دیگر مشکل‌های عمده بر سر راه رسیدن به ایمل «مشارکت ملی در امر اداری ملی»،

که هنوز هم ادامه دارد، موجب جابه‌جایی‌های عظیم جمعیت، انباشت جمعیت در نقطه‌هایی که به نام «شهر»، نامیده می‌شوند و تخلیه‌ی زیستگاه‌هایی است که بر آن‌ها نام «روستا» را نهاده‌اند.^{۱۱}

گرچه در ازای زمان، بسیاری از نقطه‌های روستایی به شهر تبدیل شده‌اند، اما این امر نتوانسته است تأثیر قابل دیدنی در تثبیت

جمعیت در زیستگاه‌های سنتی آنان داشته باشد.

شهری و روستایی کشور را میان یک‌سان‌های ۷۵-۱۳۳۵، نشان می‌دهد.

زیستگاه‌های کشور (اعم از شهر و روستا)، می‌بایست از عنوان هم سان و قانون یک‌سان، برخوردار باشند. تعداد جمعیت زیستگاه‌ها، نمی‌تواند و نمی‌بایست باعث ایجاد اختلاف در نام‌گذاری و عدم برخورداری از قوانین یک‌سان گردد.^{۱۱}

در زمینه‌ی زیستگاه‌های بسیار پراکنده با جمعیت اندک، می‌بایست چاره‌اندیشی‌های لازم مانند وابستگی به نزدیک‌ترین زیستگاه با جمعیت بیش‌تر و ... در نظر گرفته شود.

جدول شماره‌ی ۵

۱- (هزار نفر)

سال	جمعیت	شهری	درصد	روستایی	درصد
۱۳۳۵	۱۸۹۵۵	۵۹۵۲	۳۱/۲	۱۳۰۰۱	۶۸/۶
۱۳۴۵	۲۵۷۸۹	۹۷۲۹	۳۸/۰	۱۵۹۹۲	۶۲/۰
۱۳۵۵	۳۳۷۰۹	۱۵۸۵۵	۴۷/۰	۱۷۸۵۲	۵۳/۰
۱۳۶۶	۲۹۲۳۵	۲۶۸۲۵	۵۲/۸	۲۲۴۲۹	۲۵/۲
۱۳۷۵	۶۰۰۵۵	۳۶۸۱۸	۶۱/۳	۲۳۲۳۸	۳۸/۷

ماخذ: مرکز آمار ایران