

فصلنامه ژئوپلیتیک - سال چهارم، شماره سوم، پاییز و زمستان ۱۳۸۷

صص ۷۴-۵۷

## تقسیمات کشوری و توسعه پایدار

### مطالعه موردی: ایران

دکتر جواد اطاعت\* - استادیار علوم سیاسی، دانشگاه شهید بهشتی

سیده زهرا موسوی - کارشناس ارشد جغرافیای سیاسی، دانشگاه شهید بهشتی

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۸/۶/۹

تاریخ دریافت: ۱۳۸۸/۳/۳

#### چکیده

مطالعه نظام تقسیمات کشوری در ارتباط با مؤلفه‌ها و شاخص‌های توسعه پایدار، موضوع اصلی پژوهش حاضر را تشکیل می‌دهد. این پژوهش با استفاده از روش مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای درصدد پاسخگویی به این سوال است که آیا نظام تقسیمات کشوری کنونی در جهت دستیابی به توسعه پایدار (توسعه در جهت دستیابی به عدالت در همه ابعاد با محوریت انسان) موفق بوده است؟ ابتدا مفاهیم مرتبط با نظام تقسیمات کشوری و توسعه پایدار و پس از آن سیر تحولات نظام تقسیمات کشوری از ایران باستان تاکنون مورد بررسی قرار گرفت. در نهایت مقایسه ویژگی‌های نظام تقسیماتی کنونی با شاخص‌های توسعه پایدار این نتیجه را بدست داد که این نظام تقسیماتی نه تنها در دستیابی به توسعه پایدار موفق نبوده که خود مانعی بر سر راه توسعه محسوب می‌گردد.

واژه‌های کلیدی: نظام تقسیمات کشوری، توسعه پایدار، ایران.

## مقدمه

یکی از عمده‌ترین مسائلی که فراروی کشورهای در حال توسعه قرار دارد، دستیابی به توسعه پایدار و عدالت اجتماعی است. به دلیل اهمیت کارکرد تقسیمات کشوری در توسعه، این کشورها با تاکید بر توسعه پایدار، سعی بر انتخاب ساختار تقسیماتی‌ای دارند که تأثیرگذاری بهینه در جهت دستیابی به مضمون فوق در محیط جغرافیایی را در پی داشته باشد. نظام تقسیمات کشوری می‌تواند متضمن روش‌هایی در جهت تجدید نظر در مقررات و رویه‌ها باشد تا از آن راه شرایط تحقق توسعه اقتصادی و اجتماعی و بویژه توسعه پایدار را فراهم آورد.

در گذشته کم و کیف تقسیمات سیاسی چندان مدنظر نبوده و بر پایه شاخص‌های شهودی، طبیعی و فرهنگی (زبان و مذهب و قومیت) به منظور پاسخ به نیازهای فوق‌الذکر، شکل می‌گرفت و بحث‌هایی از قبیل نقش مشارکت مردم و استعدادهای مناطق در توسعه و غیره چندان مطرح نبوده است (طرح جامع تقسیمات کشوری، ۱۳۷۸: ۱۹). ولی به مرور که کشورداری از تنوع، تکثر و پیچیدگی برخوردار گردیده و دولت مرکزی ناتوان از انجام امور شده است، با تغییر در نوع تقسیمات کشوری و کاهش تصدی‌گری، مدیریت کلان کشوری را بصورت بهینه‌ای تقویت نموده است (اطاعت، ۱۳۸۱).

با توجه به رهیافت فوق، توسعه پایدار طبق گزارش براتلند «توسعه‌ای است که بتواند نیازهای نسل حاضر بشر را بدون کاهش توانایی نسل‌های آتی در برآوردن نیازهایشان، برآورده سازد» (Brandtland Report). امروزه ادبیات توسعه با گذر از توجه صرف به سرمایه‌های فیزیکی، دیگر انواع سرمایه‌های تأثیرگذار در فرآیند توسعه همانند سرمایه‌های طبیعی، سرمایه‌های انسانی، سرمایه‌های اجتماعی و حکمرانی خوب را نیز مورد توجه قرار داده است. (گزارش کمیته توسعه پایدار، ۱۳۸۷). همچنان‌که در اعلامیه ریو نیز آمده است، محور و نقطه کانونی که همه این ابعاد را به هم پیوند می‌دهد "انسان" است. انسان در توسعه پایدار محور توسعه معرفی می‌شود (Rio Declaration). با توجه به این مطالب، سوال اساسی که مطرح می‌شود، این است که آیا تقسیمات کشوری به شیوه کنونی در دستیابی به توسعه پایدار موفق بوده است؟

### فرضیه پژوهش

مرور ادبیات موضوع و مطالعات مقدماتی، نگارندگان را به این فرضیه پژوهشی رهنمون کرده است که مدیریت تمرکزگرایانه و حضور و نفوذ دولت مرکزی در همه وجوه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سطوح مختلف تقسیماتی و در مواردی ضعف اقتدار مرکزی به عدم تعادل و توازن منطقه‌ای در سطح ملی منجر شده است. زمانی حجم این دشواری افزون می‌شود که یک سرزمین از وسعت قلمرو و جمعیت زیادی نیز برخوردار باشد. مضافاً اینکه بحران‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی و شرایط خاص جغرافیایی نیز مزید بر علت شوند و مهمتر اینکه یک نظام تقسیماتی سیاسی، رسالت اصلی خویش را تحقق توسعه پایدار قرار دهد. در چنین شرایطی و بر اساس رهیافت فوق فرضیه اصلی این پژوهش آن است که: نظام تقسیمات کشوری کنونی در تحقق بخشیدن به توسعه پایدار ناموفق بوده است.

### تبیین مفاهیم

با طرح مساله، بیان سوال اصلی و پاسخ اولیه یا احتمالی (فرضیه) لازم است مفاهیم انتزاعی به مفاهیم انضمامی و عملیاتی تبدیل شوند. این مفاهیم عبارتند از: تقسیمات کشوری و توسعه پایدار که ذیلاً به تعریف هریک از آنها می‌پردازیم.

۱- **تقسیمات کشوری:** تقسیمات کشوری، نوعی سازماندهی فضایی - اداری برای تسهیل در اعمال حاکمیت دولت، شیوه مدیریت و تصمیم‌گیری و همچنین انتظام نوع و نحوه رابطه دولت - ملت و ملت با ملت می‌باشد. در همین ارتباط محدوده‌های متوازن تقسیمات کشوری در واقع ظرف مکانی به شمار می‌رود که می‌توان آن را فصل مشترک تمام پدیده‌های عینی و غیر عینی نظیر منابع طبیعی، جمعیت، سنت و فرهنگ، فعالیت، زیرساخت‌ها، تشکیلات، روابط، حرکات و... دانست که به تبع پیشینه تاریخی، نظام حکومتی، ضرورت‌های سیاسی و اجتماعی - اقتصادی در ظرف زمان انتظام و آرایش خاصی به خود می‌گیرد (طرح جامع تقسیمات کشوری، ۱۳۷۸: ۴). حافظ‌نیا اصول مبنا در فرایند سازماندهی سیاسی فضا را به شرح ذیل آورده است:

۱. اصل تسهیل خدمات‌رسانی در ناحیه سیاسی - جغرافیایی؛
۲. اصل دسترسی سریع و کم هزینه به مرکز خدمات یا کانون ناحیه سیاسی در مقیاس مورد نظر؛
۳. اصل رضایتمندی سکنه فضای جغرافیایی از الگوی قالب‌گیری سیاسی - فضایی؛
۴. اصل مشارکت مردمی در تصمیم‌گیری‌های ملی و منطقه‌ای
۵. اصل وحدت، وفاق و وفاداری ملی و یکپارچگی سیاسی - فضایی؛
۶. اصل یکپارچگی و وحدت سازمانی و اداری در تعامل بخش دولتی و مردمی در یک نظام ذو مراتب از سطح ملی تا سطح محلی؛
۷. اصل پویایی و نقش‌آفرینی نواحی و مناطق در الگوی کارکردهای سطح ملی و در چهارچوب رقابت سازنده میان مناطق؛
۸. اصل تمرکز در سیاست‌گذاری‌های کلان و امور ملی و عدم تمرکز در سیاست‌ها و تصمیم‌گیری‌های مربوط به امور منطقه‌ای و محلی؛ به عبارت دیگر توزیع منطقی قدرت سیاسی و اجرایی در فضای کشور (حافظ نیا، ۱۳۸۱: ۳۸۰).

### توسعه پایدار

از اواخر دهه ۱۹۶۰ پس از مشاهده ناکامی‌های اجتماعی - زیست محیطی و اقتصادی، درک محدود تک‌سویه از توسعه که مترادف ایجاد رشد اقتصادی بود، مورد انتقاد و بازنگری واقع شد. به موازات نارضایتی‌هایی کف‌باله‌آ از دیدگاه عدالت اجتماعی در رابطه با انگاره توسعه متداول مطرح می‌شد، از دیدگاه تعادل بوم‌شناسانه نیز اعتراض‌های فزاینده‌ای شکل گرفت که نقطه اوج آن تشکیل کنفرانس جهانی استکهلم برای محیط زیست در سال ۱۹۷۲ بود. با انتشار گزارش معروف «برانت لند» در سال ۱۹۸۷ در رابطه با توسعه پایدار توسط کمیته جهانی محیط زیست و توسعه و گزارش ریودوژانیرو در سال ۱۹۹۲، مفهوم توسعه طی چند دهه اخیر، از انحصار دیدگاه‌های رشد اقتصادی خارج شده است و دیگر هدف توسعه، افزایش مصرف سرانه نیست. بلکه دیدگاه‌های عدالت اجتماعی و تعادل‌های بوم‌شناسانه با مفهوم نوین توسعه پیوند یافته‌اند (صرافی، ۱۳۷۷: ۳۷).

بدین ترتیب بر شالوده همه‌سویه نگری و کل‌گرایی، تعریف توسعه را می‌توان چنین

دانست: روندی است فراگیر در جهت افزایش توانائی‌های انسانی - اجتماعی برای پاسخگویی به نیازهای مادی و معنوی، ضمن آنکه نیازها پیوسته در پرتو ارزش‌های فرهنگی جامعه و بینش‌های پایداری جهان، پالایش یابند. اینگونه توسعه، همان‌گونه که در گزارش برانت لند تعریف شده بود، نیازهای کنونی را بدون کاهش توانائی نسل‌های آتی در برآوردن نیازهایشان، برآورده می‌کند و توسعه‌ای پایدار است. روند توسعه می‌بایست همراه با افزایش توانائی‌ها به گسترش انتخاب‌های ساکنین منطقه در حوزه‌های اجتماعی - اقتصادی و سیاسی بینجامد تا توسعه‌ای انسانی باشد (همان، ۳۸). بنابراین توسعه زمانی پایدار است که بر شالوده اصول بوم‌شناسی استوار باشد (Bronman, 1996, 54). در واقع توسعه پایدار فرآیندی است که اهداف اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی جامعه را در هر جا که ممکن است از طریق وضع سیاست‌ها، انجام اقدامات لازم و عملیات حمایتی با هم تلفیق می‌کند و در هر جایی که تلفیق امکان ندارد به ایجاد رابطه مبادله بین آنها و هماهنگی این مبادله‌ها می‌پردازد. در عین حال ایجاد تعادل و انجام تلفیق بین این اهداف مستلزم داشتن چشم‌انداز بلند مدت تر، بررسی و تعیین تأثیرات تصمیم‌های فعلی روی نسل‌های آتی، وضع قوانین و مقررات، همکاری‌های ضرور محلی، ملی، منطقه‌ای و جهانی و بالاخره ترتیبات نهادی و مدیریتی می‌باشد و این خود محیط و بعد اصلی بعدی را مشخص می‌کند که همان محیط سیاسی و بعد سیاسی است (زاهدی، ۱۳۸۶: ۱۲). در همین رابطه در این پژوهش برای توسعه پایدار چهار شاخص زیردر نظر گرفته شده است:

۱- شاخص زیست محیطی، ۲- شاخص اجتماعی، ۳- شاخص اقتصادی، ۴- شاخص سیاسی و امنیتی.

همچنین دستیابی به این موضوعات، ایجاد ساختارهای هدایتی و حمایتی و تثبیت آنها مستلزم وضع اهداف خاص سیاسی است. بنابراین نیل به توسعه پایدار یک وظیفه ضمنی تغییر شکل شیوه اداره کشور، برنامه ریزی و اجرای آن و دستیابی به زمامداری خوب می‌باشد (همان، ۱۴).

### سیر تحولات نظام تقسیمات کشوری (از دوران باستان تاکنون)

مالکوم معتقد است مرزهای ایران تغییرات و تحولات زیادی را طی کرده است (Malcolm, 1976: 1) به طوری که تشخیص مرزهای صحیح و دقیق مشترک المنافع ایران کار آسانی نیست. در برخی موارد از نام عیلام به عنوان نام قدیمی این کشور یاد شده است (Macdonald & Kinneir, 1813: 2). حکومت عیلام در قالب یک دولت منطقه‌ای و محلی در جنوب غربی ایران استقرار داشت و مرکز آن شوش بود (فقیهی، ۱۳۸۴: ۱۴۱). پس از آن حکومت ماد جنبه ملوک‌الطوایفی یا فدراسیون امروزی به خود گرفت. در این زمان شهرها حالت خودمختاری و آزادسری نسبی داشته و از نظر سیاست خارجی و نبردهای برون مرزی تحت امر حکومت مرکزی بوده‌اند (زنجانی، ۱۳۸۰: ۱۴۱). نظام حکومتی که هخامنشیان به وجود آوردند، نخستین «حکومت فدراتیو» در تاریخ بشر شمرده می‌شود (مجتهدزاده، ۱۳۸۱: ۱۱۰). در این زمان از نظر تقسیماتی، کشور به ولایات چندی تقسیم می‌شد و هر والی یا شهرب (خستره پاون) را به یونانی ساتراپ می‌گفتند (زنجانی، ۱۳۸۰: ۲۶۳) پارس‌ها نوعی دولت آزادمنش با نوعی مدیریت مبتنی بر اصول تمرکز و عدم تمرکز شکل دادند. نظام متمرکز مدیریت بر نهادهای بوروکراتیک، نظامی، سیاسی و دولتی مختلف و همین‌طور برخی سنت‌ها استوار بود. اما عدم تمرکز نیز به دو طریق در سیستم به کار می‌رفت: ۱- به عنوان عنصر محوری خط‌مشی حکومت داری مداراگونه که رهبری محلی و استانی را مجاز و به سنت‌های اقوام تحت سلطه احترام می‌گذاشت، ۲- نظام اداری را به حداکثر فرصت برای انعطاف‌پذیری و کارایی مجهز می‌کرد. هر دو اصول سازمانی تمرکزگرایی و عدم تمرکز، اجرای مدیریت اثربخش سرزمین را تکمیل می‌کردند. در واقع این نوع بوروکراسی سازمانی دوگانه، یک نوآوری در مدیریت دولتی و حکومتی بود که در دنیای باستان بی‌سابقه بود (فقیهی، ۱۳۸۴: ۱۵۰).

پس از آن سلوکیان همان سازمان و تقسیمات ساتراپی حکومتی و اداری هخامنشی را پذیرفتند و همان روش حکومت را دنبال نمودند (پازارگاد، ۱۳۴۵: ۲۹). اشکانیان به این سبب که روش حکومت قدیمی را برپا داشتند، حکومت آنها شبیه به ملوک‌الطوایف بود. شیوه حکومتی یک هسته مرکزی داشت با استانهای تابعه که شخص استاندار یا شهریان را شاه انتخاب می‌کرد که البته

شهربان در امور داخلی شبیه حکومت فدرال فعلی، خودمختار بود و نیاز به دستور حکومت مرکزی نداشت. ولی بودجه عمومی و امور جنگی و دفاعی زیر نظر حکومت مرکزی بود (زنجانی، ۱۳۸۰: ۶۲۷) در تقسیمات کشوری و اداری زمان ساسانیان، بالاترین واژه، پادکوست یا پاکوست که متشکل از چند استان بوده و فرمانروای آن قسمت که بزرگترین بخش کشوری محسوب می‌شده، به نام پادگوسپان یا پادگوسپان نامیده شده که شاید مرزبان کنونی با بخش وسیعی از کشور بوده و پادگوسپانان از بزرگان کشور محسوب می‌شدند (راوندی، ۱۳۸۳: ۷۳۳).

پس از حمله اعراب، تقسیمات کشوری ایران دگرگون شد و تقسیماتی دیگر همچون ایالات و امیرنشین‌ها به وجود آمد و هر یک برای اداره امور قلمرو خود و اعمال حاکمیت و جمع آوری مالیات، قلمرو خود را به نواحی کوچک‌تری تقسیم می‌کردند و هر کدام را به حاکم یا امیری محلی می‌سپردند (امیراحمدیان، ۱۳۸۳: ۴۶). این تغییر و تحولات تا زمان روی کار آمدن حکومت فدراتیو صفوی ادامه یافت. و پس از آن در دوران قاجار به سرانجام رسید. ملوک‌الطوایفی افتاد و منجر به انقلاب مشروطه و تاسیس مجلس شورای ملی و به دنبال آن تصویب قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی و واگذاری اختیار به انجمن‌ها و همچنین قانون تشکیل ایالات و ولایات شد. طبق قانون تشکیل ایالات و ولایات، با توزیع منطقه‌ای اختیارات در چارچوب قوانین و مقررات مشخص، کشور به چهار ایالت بزرگ آذربایجان، خراسان و سیستان، ایالت فارس و بنادر و ایالت کرمان و بلوچستان تقسیم شد (مجموعه قوانین و مقررات کشور).

این نظام حکومتی به دست رضاشاه پهلوی منحل و جای خود را به نظام حکومتی متمرکز به مفهوم نوین قرن نوزدهم و بیستم (دوران مدرن) داد. تقسیمات کشوری قدیمی که عبارت بود از چند ایالت بزرگ و ولایت‌های کوچک بی‌شمار منسوخ شد و به جای آن، وزارت داخله، اداره یازده استان، چهل و نه شهرستان و تعداد زیادی بخش و دهستان را بر عهده گرفت. استان‌ها توسط استاندار، شهرستان‌ها توسط فرماندار، بخش‌ها توسط بخشدار و برخی دهستان‌ها به وسیله شوراهای ویژه انتصابی وزارت داخله اداره می‌شد. برای نخستین بار در دوران جدید، دولت مرکزی به شهرهای استانی، شهرستان‌ها و حتی برخی روستاهای بزرگ

دسترسی یافت (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۱۷۰) بعد از انقلاب ۱۳۵۷ تا سال ۱۳۶۲، اساس تقسیمات کشوری همان قانون سال ۱۳۱۶ بود. در سال ۱۳۶۲ قانون جدید تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در این قانون برای هر یک از سطوح تقسیماتی تعاریف، معیارها و ضوابط معینی برای شناسایی و ایجاد و تأسیس آنها در نظر گرفته شد (مجموعه قوانین و مقررات کشور). بر این اساس تغییر در تعداد عناصر تقسیمات کشوری به صورت جدول شماره ۱ می‌باشد:

جدول شماره ۱: تغییر در تعداد عناصر تقسیمات کشوری از سال ۱۳۵۷ تا سال ۱۳۸۸

سال / تعداد	استان	شهرستان	بخش	دهستان
۱۳۵۷	۲۴	۱۹۰	۴۹۷	-
۱۳۸۸	۳۰	۳۶۸	۹۲۹	۲۴۳۸

منبع: دفتر تقسیمات کشوری، وزارت کشور

## تقسیمات کشوری و شاخص‌های توسعه پایدار

### الف) شاخص‌های زیست محیطی

۱- **وسعت:** کشور ایران با وسعتی معادل ۱,۶۴۸,۱۹۵ کیلومتر مربع شانزدهمین کشور جهان از لحاظ وسعت محسوب می‌گردد (اطلس ملی ایران، جلد ۳: ۱۶). در این رابطه دره میرحیدر معتقد است حکومت متمرکز نباید سرزمینی وسیع یا خیلی وسیع داشته باشد؛ چون هرچه سرزمین پهناورتر باشد، احتمال در برگرفتن بیش از یک ناحیه فرهنگی در آن بیشتر است؛ زیرا مردم از تجربه‌های تاریخی بیشتری برخوردار بوده‌اند و دیگر اینکه امکان قرار گرفتن موانع طبیعی در برابر ارتباطات مؤثر و راههای مواصلاتی بیشتر است. هر عاملی که در تقویت نیروهای واگرا مؤثر باشد کارایی نظام تقسیماتی را در دستیابی به توسعه کاهش خواهد داد (میرحیدر، ۱۳۸۰: ۱۵۰)

۲- **شکل هندسی:** کشور ایران، از لحاظ شکل، چهار ضلعی نامنظمی است که بزرگترین قطر آن از جهت شمال غربی به جنوب شرقی (از آرات تا خلیج گواتر) در حدود ۲۲۱۰ کیلومتر و قطر



کوچک آن از شمال شرقی به جنوب غربی (از سرخس تا دهانه اروندرود) در حدود ۱۴۰۰ کیلومتر است. قسمت اعظم این سرزمین، یکپارچه و پیوسته به یکدیگر است (اطاعت، ۱۳۷۸: ۱۶). نتیجه چنین شکلی آن است که ایجاد یک مرکز هندسی که فاصله آن تا کلیه نقاط مرزی تقریباً به یک اندازه باشد، ممکن نیست (میرحیدر، ۱۳۸۱: ۶۴-۴۹). بنابراین تمرکز امکانات و خدمات در مرکز، باعث دورافتادگی برخی استان‌ها و محرومیت آنها از این مواهب گردیده است.

### ب) شاخص اجتماعی

حکومت متمرکز باید از جمعیت نسبی بالایی که به طور یکنواخت در سراسر سرزمین پراکنده است برخوردار باشد. وجود مناطق خالی از سکنه و غیر مولد میان مناطق مسکونی حاصلخیز، موجب پدید آمدن حس ناحیه‌گرایی و انزواطلبی می‌شود (میرحیدر، ۱۳۸۰: ۱۵۱). این در حالی است که توزیع و تراکم جمعیت در ایران نامتوازن است. در حال حاضر الگوی تراکم جمعیت در کشور بصورت جدول شماره ۲ می‌باشد.

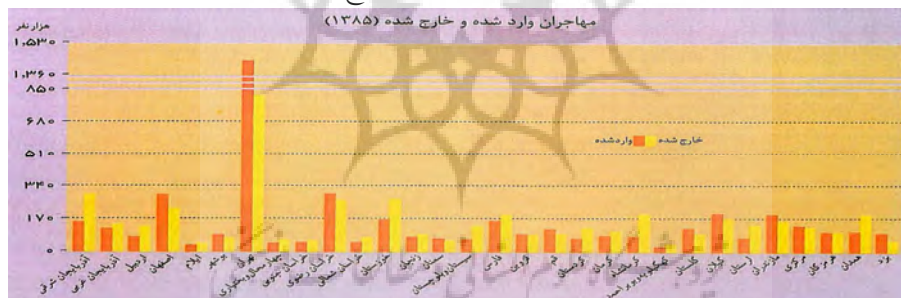
جدول شماره ۲: تراکم نسبی جمعیت استان‌ها به کیلومتر مربع

ردیف	تراکم نسبی جمعیت به کیلومتر مربع	استان‌های کشور	تعداد
۱	تراکم خیلی پایین ۵-۱۵ نفر در کیلومتر مربع	یزد، کرمان، سیستان و بلوچستان، سمنان، خراسان جنوبی	۵
۲	تراکم پایین ۱۶-۴۵ نفر در کیلومتر مربع	هرمزگان، کهگیلویه و بویراحمد، فارس، زنجان، خراسان شمالی، خراسان رضوی، یوشهر، ایلام، اصفهان	۹
۳	تراکم متوسط ۴۶-۸۵ نفر در کیلومتر مربع	مرکزی، لرستان، گلستان، کرمانشاه، کردستان، قزوین - خوزستان، چهارمحال و بختیاری، اردبیل، آذربایجان غربی، آذربایجان شرقی	۱۱
۴	تراکم بالا ۸۶-۱۲۵ نفر در کیلومتر مربع	همدان، مازندران، قم	۳
۵	تراکم خیلی بالا بیش از ۱۲۶ نفر در کیلومتر مربع	گیلان، تهران	۲

منبع: سرشماری سال ۱۳۸۵، مرکز آمار ایران

بخشی از این نابرابری در تراکم جمعیت به دلیل نابرابری‌هایی است که تا اندازه زیادی به طور جبری در بنیادهای زیستی کشور وجود دارد، علاوه بر آن نابرابری در فرصت‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی ناشی از نظام تقسیماتی متمرکز، باعث عدم تعادل و توازن در مهاجری و مهاجرفرستی استان‌های مختلف (نمودار شماره ۳) گردیده است. نسبت بسیار زیاد مهاجران وارد شده به مرکز کشور (تهران)، به استان دوم یعنی خراسان رضوی، قابل توجه است. همچنین این آمار نشان می‌دهد که تنها در استان‌های اصفهان، بوشهر، تهران، خراسان رضوی، سمنان، قزوین، قم، گلستان، گیلان، مازندران، مرکزی و یزد تعداد مهاجران وارد شده بیشتر از مهاجران خارج شده می‌باشد. تجمع امکانات طبیعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی در مناطقی خاص زمینه مهاجرت‌های صورت گرفته را فراهم نموده و به صورت مانعی جدی در تحقق استعداد‌های ذاتی منطقه‌ای به شمار می‌آید. به نظر می‌رسد این امر موجبات عقب ماندگی کشور در مسیر توسعه رقابتی و توسعه پایدار را فراهم آورده است.

نمودار شماره ۳: مقایسه نسبت مهاجران وارد شده و خارج شده در استان‌های کشور



منبع: اطلس گزیده نتایج سرشماری نفوس و مسکن ۱۳۸۷  
 همچنین تمرکز اداری - سیاسی باعث تجمع مشاغل بلند مرتبه در تهران شده و این خود به جذب نیروهای متخصص درجه اول در مرکز و محروم ماندن حاشیه از این نیروها، انجامیده است. در زمینه میزان سواد نیز، در سال ۱۳۶۵ از جمعیت ۶ سال به بالای کشور، حدود ۷۲ درصد باسواد بوده‌اند. این نسبت در سال ۱۳۸۵ به حدود ۸۵ درصد رسیده است. میزان باسوادی طی این بیست سال تقریباً ۱/۲ برابر شده است. در این آمار، نابرابری در سطح سواد استان‌های مختلف نیز قابل توجه است. کمترین میزان سواد متعلق به استان سیستان و

بلوچستان و بیشترین سطح سواد در استان تهران دیده می‌شود. در رابطه با نسبت دانش‌آموختگان دانشگاهها و مراکز آموزش عالی نسبت به کل جمعیت، استانهای تهران و یزد بیشترین و استانهای خراسان جنوبی و خراسان شمالی کمترین میزان را دارا می‌باشند (سالنامه آماری کشور، ۱۳۸۵)

### پ) شاخص اقتصادی

از اوایل قرن بیستم به بعد، در نتیجه افزایش وسایل حمل و نقل و امکانات ارتباطی دیگر، ابزار لازم برای تمرکز اقتدار سیاسی و اداری در شهرهای بزرگی که از زمینه تاریخی و موقعیت جغرافیایی لازم برخوردار بودند فراهم آمد، زیرا تمامی شبکه‌های مربوط به امکانات ارتباطی به نحوی طراحی شده بود که رابطه مرکز کشور را با آن نقاط در حداقل زمان ممکن فراهم کند. در نتیجه بهره‌مندی این نقاط از مزایای شهرهای بزرگ سیاسی-اداری، تمرکز فعالیت اقتصادی نیز در اطراف آنها رشد و گسترش یافت. کارخانه‌های جدیدی که اکثر اوقات دولتی بودند، در شهرها، نزدیکی جاده‌ها و خطوط راه آهن تازه‌ساز قرار داشتند و استان‌های برکنار از شبکه ارتباطی متمرکز، مانند کرمان، سیستان و بلوچستان و کردستان، برخلاف آذربایجان، اصفهان و استان مرکزی، از صنایع جدید محروم ماندند. تأثیر تحولات جدید به تغییر سیمای سنتی شهرهای بزرگ محدود ماند و وابستگی روستاها و شهرهای کوچک به شهرهای بزرگی که مرکز سیاسی و اداری و جایگاه اصلی فعالیت‌های اقتصادی دولت به شمار می‌رفت، افزایش یافت. برآیند این وابستگی، در دهه‌های سوم به بعد قرن حاضر، به صورت حرکت‌های جمعیتی و تمرکز بیش از پیش فعالیت‌ها در شهرهای بزرگ بروز پیدا کرد و دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی، که به مناطق خاصی توجه داشت، تعادل و انسجام جغرافیایی و بخشی کشور را بر هم زد (احسن، ۱۳۷۲: ۱۷۳).

در حال حاضر طبق آمار سال ۱۳۸۶ نسبت راههای اصلی به کل راهها در استان اصفهان ۷۱ درصد و در استان خراسان جنوبی ۱۶ درصد و نسبت بزرگراه به کل راهها در استانهای اصفهان، سمنان و قم به ترتیب ۲۲، ۳۰ و ۲۱ درصد و در استانهای خراسان جنوبی، کهگیلویه و بویراحمد

و سیستان و بلوچستان به ترتیب صفر، ۰/۲ و ۰/۳ درصد می‌باشد. (نگاه کنید به: سالنامه آماری کشور، ۱۳۸۵) تمرکز در سیستم حکومتی، تمرکز شبکه راهها و تسریع حمل و نقل در جهت شهرهای اصلی و به خصوص مرکز کشور را باعث گردیده است. این الگوی ستاره‌ای که در آن ارتباطات بین منطقه‌ای مطرح نیست ظرفیت لازم برای دسترسی مردم و جوامع دوردست (پیرامون) به مرکز قدرت، امکانات و خدمات را ندارد (حافظ‌نیا، ۱۳۸۸: ۲۲۰)

محاسبات انجام گرفته بر اساس آمار سال ۱۳۸۶ نشان می‌دهد در میان استان‌های کشور، سهم استان تهران در محصول ناخالص داخلی در جمعیت کل کشور ۱۸/۷ (بیشترین میزان) و سهم استان ایلام در شاخص مذکور ۰/۸ (کمترین میزان) بوده است. در زمینه صنعت، نسبت تعداد پروانه‌های صادر شده توسط وزارت صنایع و معادن برای کارگاههای صنعتی به تعداد آن در کل کشور، در استان اصفهان ۱۰ درصد (بیشترین میزان) و در استان خراسان جنوبی و خراسان شمالی به ترتیب ۰/۴ و ۰/۳ درصد (کمترین میزان) بوده است. تعداد شاغلان کارگاههای صنعتی در استان‌ها به تعداد آن در کل کشور در استان‌های تهران، مازندران و اصفهان به ترتیب ۳۱، ۳۰ و ۱۲ درصد (بیشترین میزان) و در استانهای سیستان و بلوچستان، خراسان شمالی و خراسان جنوبی به ترتیب ۰/۴، ۰/۳ و ۰/۳ درصد یعنی کمترین میزان در بین استان‌های کشور می‌باشد. همچنین کمترین میزان جمعیت فعال کشور از نظر اقتصادی متعلق به استان سیستان و بلوچستان (۲۵ درصد) بوده است. سرانه ارزش افزوده بخش معدن در حال بهره‌برداری در استان‌های کرمان و یزد بیشترین میزان (به ترتیب ۲/۲ و ۲/۸) و در استان‌های اردبیل و خوزستان کمترین میزان (۰/۰۱) بوده است (سالنامه آماری کشور، ۱۳۸۶)

مقایسه‌هایی از این دست نشان دهنده عدم تعادل در شاخص‌های اقتصادی بین استان‌های کشور می‌باشد. در واقع، تقسیم کار تخصصی بین مناطق مختلف کشور بر اساس مزیت‌های نسبی هر منطقه در نیل به توسعه صورت نگرفته است. همچنین شناخت ناکافی از قابلیت‌های متعدد برخی از مناطق کشور منجر به کاهش نقش و سهم آنها در تقسیم کار ملی و منطقه‌ای فعالیت‌های اقتصادی گردیده است. در واقع انحصاری نمودن ابزار تولید در چند شهر بزرگ بخصوص تهران، مردم دیگر نقاط ایران را در امور اقتصادی به حاشیه رانده است.

### ت) شاخص‌های سیاسی و امنیتی

از اصول بسیار مهم توسعه پایدار، مشارکت سیاسی مردم در امر حکومت می‌باشد. هم‌اکنون در میان استان‌های کشور الگوی نامتعادلی در نرخ مشارکت سیاسی دیده می‌شود. برای مثال میانگین نرخ مشارکت در ۹ دوره انتخابات ریاست جمهوری در استان‌های کشور به صورت جدول شماره ۳ بوده است. در این میان کمترین میزان مشارکت متعلق به استان سیستان و بلوچستان با میانگین ۴۵ درصد مشارکت و بیشترین میزان آن متعلق به استان قم با میانگین ۸۰ درصد مشارکت بوده است.

جدول شماره ۳: میانگین نرخ مشارکت سیاسی در ۹ دوره انتخابات ریاست جمهوری در استان‌های کشور

سیستان و بلوچستان - کردستان	۳۵ تا ۵۰ درصد مشارکت
آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، اردبیل، تهران، چهارمحال و بختیاری، خراسان، خوزستان، کرمانشاه، گیلان، هرمزگان	۵۰ تا ۶۵ درصد مشارکت
اصفهان، ایلام، بوشهر، زنجان، سمنان، فارس، قزوین، قم، کرمان، کهگیلویه و بویراحمد، گلستان، لرستان، مازندران، مرکزی، همدان، یزد	۶۵ تا ۸۰ درصد مشارکت

محاسبات انجام گرفته بر اساس داده‌های موجود در سالنامه آماری کشور ۱۳۸۶ می‌باشد. این مسئله نشان می‌دهد که در جامعه امروز ایران، الگوی متوازن مشارکت مشاهده نمی‌شود؛ دیدگاه دولت مرکزی نسبت به بخش حاشیه به دلیل برخی رفتارهای واگرایانه این بخش، توأم با بدبینی و سوء تفاهم است؛ بر همین اساس تعامل ملی بین بخش مرکزی و پیرامونی، بویژه مناطق اقلیت‌نشین نامتجانس‌تر، به خوبی برقرار نمی‌شود. بخش پیرامونی به جز منطقه آذری نشین، سهم چندانی در امور ملی ندارد؛ این اقلیت‌ها، بویژه بلوچ‌ها، ترکمن‌ها، اعراب و کردها در پایتخت ملی نیز بسیار کم حضور دارند و در مقابل چندان احساس تعلق به بخش مرکزی و پایتخت نمی‌کنند. (حافظ‌نیا، ۱۳۸۱: ۱۸۵) وجود بی‌عدالتی‌های جغرافیایی و توسعه نامتوازن بخش‌های جغرافیایی کشور ممکن است موجب آسیب همبستگی ملی شده

و منجر به بروز تحرکات واگرایانه بویژه در مناطق قومی شود که این مساله تأثیر سوئی بر امنیت ملی و در نتیجه توسعه کشور دارد (احمدی‌پور و دیگران، ۱۳۸۶: ۲۲). در حال حاضر ایران به عنوان یک دولت-ملت، با مسائل و تنگناهای شدید ناحیه‌ای و ناحیه‌گرایی قومی و دهها نوع تهدید بیرونی، درونی و ساختاری مواجه می‌باشد. بررسی‌های انجام شده توسط طرح جامع تقسیمات کشوری نشان می‌دهد که گرچه در ایران منطقه بحرانی دائمی و شدید وجود ندارد، اما انواع دیگر مناطق بحرانی، در فضای سرزمینی کشور به چشم می‌خورد. این طرح بر اساس حوادث و وقایع تاریخ سیاسی، امنیتی پنجاه سال اخیر، مناطق بحرانی ایران که بخش‌های عمده‌ای از حواشی کشور را در بر می‌گیرند را بصورت ذیل طبقه‌بندی می‌کند ( طرح جامع تقسیمات کشوری؛ گزارش تلفیق، ۱۳۷۸: ۲۲):

۱- منطقه بحرانی دائمی و خفیف شامل استان سیستان و بلوچستان، شرق استان‌های کرمان و هرمزگان، جنوب و حاشیه شرقی استان خراسان، ۲- منطقه بحرانی موقت و شدید که در شمال کشور قرار دارد و حدود آن منطبق با پراکنش جغرافیایی اقوام ترکمن ایران می‌باشد، ۳- منطقه بحرانی دوره‌ای و شدید که از جنوب به شهرستان‌های شمالی استان کرمانشاه، شامل پاره، جوانرود و روانسر از غرب به مرزهای عراق و ترکیه و از شمال به رودخانه ارس و از غرب به کوهستان‌های مرزی ایران، ترکیه، عراق و از شرق به شهرستان‌های میاندوآب، شاهین دژ و تکاب منتهی می‌شود، ۴- مناطق بحرانی انعکاسی، این مناطق در فضای سرزمین پراکنده‌اند. اما در مقیاس عمومی و ملی سه قلمرو زیر را می‌توان مهمترین آن در نظر گرفت: منطقه عرب زبان خوزستان، استان‌های کرمانشاه و ایلام و شهرستان‌های بیجار، قروه، میاندوآب، تکاب، شاهین دژ، ماکو، خوی، سلماس و بازرگان و غرب منطقه بحرانی دائمی و خفیف و در نهایت، ۵- منطقه بحرانی متروکه که بزرگترین منطقه بحرانی متروکه ایران تقریباً بر مناطق اسقرار اقوام لر بزرگ و کوچک در زاگرس میانی و جنوبی، منطبق است.

## نتیجه‌گیری

با توجه به وسعت زیاد ایران و شکل هندسی آن که به صورت یک چهارضلعی نامنظم است، تمرکز امکانات و خدمات در مرکز، باعث دورافتادگی برخی استان‌ها و محرومیت آنها از این مواهب گردیده است. عدم واگذاری اختیارات به سطوح پایین تقسیماتی موجب عدم شناخت صحیح و انتظارات متناسب با ظرفیت‌های طبیعی گردیده و به بی‌عدالتی‌های جغرافیایی ناشی از نابرابری‌های جبری در بنیادهای زیستی کشور، دامن زده است.

همچنین در حال حاضر شبکه ارتباطی و حمل و نقل کشور، تحت تأثیر ساختار توپوگرافیک و گسیخت‌های فضایی از یک سو و ساختار سیاسی مرکزگرا از سوی دیگر، از وضعیت مناسبی برای معاشرت و حشر و نشر ملی برخوردار نیست. این الگوی ستاره‌ای باعث شده است محورهایی که مناطق حاشیه‌ای دور دست را به مرکز متصل می‌کنند، ظرفیت کافی برای برقراری ارتباط میان این مناطق با تهران نداشته باشند؛ به همین دلیل حضور فعال مردم جوامع دور دست، نظیر بلوچستان، هرمزگان و ایلام در تهران اندک است. این ناهماهنگی و ناموزونی سطح توسعه‌یافتگی میان سطوح تقسیمات کشوری و ناهماهنگی در پروسه توسعه و در نتیجه نابرابری‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی باعث عدم تعادل در مهاجری و مهاجر فرستی استان‌ها شده و این خود به توزیع نامتوازن جمعیت ناشی از نابرابری‌های طبیعی، دامن زده و تحقق استعدادهای ذاتی منطقه‌ای را ناممکن ساخته است. همچنین عدم تعادل در سطح سواد استان‌ها و تجمع مشاغل عالیرتبه در مرکز را باعث گردیده و این خود به جذب نیروهای متخصص درجه اول، در مرکز و محروم ماندن حاشیه از این نیروها، انجامیده است.

از طرفی سیستم تقسیماتی کنونی فاقد ظرفیت‌های کافی جهت مشارکت‌پذیری همه گروه‌های اجتماعی و سیاسی بوده و در حال حاضر مناطق پیرامونی در امور ملی، ساختارهای قدرت و تشکیلات گوناگون دولت و نهادهای وابسته سهم کافی نداشته و این امر، باعث ناکافی بودن احساس تعلق بخش پیرامونی به بخش مرکزی گردیده است. عدم توازن در الگوی مشارکت، واگرایی حاشیه نسبت به مرکز و تنش‌های سیاسی-امنیتی را فراهم آورده و

امنیتی شکننده و ناپایدار را به دنبال داشته است. با توجه به رهیافت فوق، در پایان این پژوهش می‌توان چنین نتیجه گرفت که عدم تعادل‌های موجود میان استان‌ها و نواحی حاشیه‌ای با استان‌های توسعه یافته و به عبارتی میان مرکز و پیرامون، گویای این مطلب است که نظام تقسیماتی کنونی با شاخص‌های توسعه پایدار سازگاری ندارد و نه تنها نمی‌تواند کشور را به سوی توسعه‌ای همه‌جانبه و انسان‌محور رهنمون سازد، که خود مانعی جدی بر سر راه توسعه محسوب می‌گردد.





## منابع

۱. آبراهامیان، یرواند (۱۳۷۷)، ایران بین دو انقلاب؛ تهران: نشرنی.
۲. احسن، مجید (۱۳۷۲)، طرح کالبدی ملی ایران؛ بررسی‌های پایه «تمرکززدایی و اثرات کالبدی آن»، وزارت مسکن و شهرسازی؛ واحد شهرسازی و معماری.
۳. احمدی‌پور، زهرا، و همکاران (۱۳۸۶)، بررسی روند شتاب توسعه‌یافتگی فضاهای سیاسی-اداری کشور؛ فصلنامه ژئوپلیتیک، سال سوم، شماره اول، صص ۲۲-۴۹.
۴. اطاعت، جواد (۱۳۷۸)، مجموعه مقالاتی پیرامون توسعه سیاسی؛ تهران: سفیر.
۵. اطاعت، جواد (۱۳۸۱)، تقسیمات کشوری و ساختار فرهنگی سیاسی؛ نشریه خراسان، ۸۱/۲/۱۶.
۶. امیراحمدیان، بهرام (۱۳۸۳)، تقسیمات کشوری؛ تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
۷. اطلس ملی ایران، جلد ۱۶، سازمان مدیریت و برنامه ریزی و سازمان هواشناسی کشور، تهران: سازمان نقشه‌برداری کشور.
۸. بازارگاد، بهاء‌الدین (۱۳۴۵)، کرونولوژی تاریخ ایران؛ تهران: اشراقی، ۱۳۴۵.
۹. حافظ‌نیا، محمدرضا (۱۳۸۱)، جغرافیای سیاسی ایران؛ تهران: سمت.
۱۰. راوندی، مرتضی (۱۳۸۳)، تاریخ اجتماعی ایران؛ جلد اول، تهران: نگاه.
۱۱. زنجانی، محمود (۱۳۸۰)، تاریخ تمدن ایران باستان؛ تهران: آشیانه کتاب.
۱۲. زاهدی، شمس‌السادات (۱۳۸۶)، توسعه پایدار؛ تهران: سمت.
۱۳. صرافی، مظفر (۱۳۷۷)، مبانی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای؛ تهران: سازمان برنامه و بودجه؛ مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی.
۱۴. فقیهی، ابوالحسن (۱۳۸۴)، بوروکراسی و توسعه در ایران؛ تهران: رسا.
۱۵. گزارش کمیته توسعه پایدار، تهران: شهرداری تهران، ۱۳۸۷.
۱۶. مجتهدزاده، پیروز، جغرافیای سیاسی و سیاست جغرافیایی، تهران: سمت، ۱۳۸۱.
۱۷. مجموعه قوانین و مقررات کشور، قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۸. مجموعه قوانین و مقررات کشور، قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵ مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۹. مرکز آمار ایران (۱۳۸۵)، سالنامه آماری کشور.
۲۰. مرکز آمار ایران (۱۳۸۶)، سالنامه آماری کشور.
۲۱. میرحیدر، دره (۱۳۸۰)، مبانی جغرافیای سیاسی؛ تهران: سمت.

۲۲. میرحیدر، دره (۱۳۸۱)، بررسی نظام جغرافیایی - سیاسی ناحیه‌ای و امکان سنجی آن در ایران؛ پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۴۲، بهار، صص ۴۹-۶۴.
۲۳. وزارت کشور (۱۳۷۸)، طرح جامع تقسیمات کشوری؛ گزارش تلفیق، وزارت کشور؛ دفتر تقسیمات کشوری.
24. -Brandtland Report, www.unic-ir.org
25. Bronman, john. (1996), Popular Developmenty; London: Blakwell Publisher.
26. Rio Declaration On Environment And Development, united Nations department of public information, 1992.
27. Malcolm, Sir John. (1976), History Of Persia; Imperial Organization.
28. Macdonald, Sir & John, Kinneir. (1813), A Geographical Memoir Of The Persian Empire; ed.London.

