

## بررسی نظام تقسیمات کشوری در ایران: مطالعه موردی استان سمنان در راستای ارائه یک مدل علمی بر مبنای متغیرهای جغرافیایی

محمد بلوچی<sup>۱</sup>

دانشجوی دکترای جغرافیای سیاسی، واحد گرمسار، دانشگاه آزاد اسلامی، گرمسار، ایران

حیدر لطفی

دانشیار جغرافیای سیاسی، واحد گرمسار، دانشگاه آزاد اسلامی، گرمسار، ایران

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۶/۰۷/۱۲ تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۶/۱۰/۲۷

### چکیده

نظام تقسیمات کشوری ایران یکی از مهم‌ترین متغیرهای تأثیرگذار بر اقتصاد و سیاست و نیز توسعه و پیشرفت منطقه‌ای و ملی کشور به شمار می‌رود. معیارهای مختلفی مبنای این تقسیم‌بندی قرار گرفته است که از جمله می‌توان به فرهنگ، تاریخ، جغرافیا و تصمیمات سیاسی و نیز مصلحت اداره کشور اشاره کرد. هدف از این مقاله بررسی نظام تقسیمات کشوری در ایران با تأکید بر استان سمنان به منظور ارائه یک مدل علمی با توجه به متغیرهای جغرافیایی است. سؤال اصلی مقاله این است که نظام تقسیمات کشوری در ایران به طور کلی و به ویژه در استان سمنان دارای چه مبنایی و ویژگی‌های جغرافیایی است؟ نتایج این مقاله دهنده که متغیرهای جغرافیای طبیعی (زمین، آب و هوا، آب‌ها، خاک‌ها و سایر پدیده‌های طبیعی) و انسانی (پراکندگی انسان و فعالیت‌های اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی او) و رابطه‌ی بین این دو دسته از متغیرها و ساماندهی این رابطه و مدیریت و اداره این رابطه علت و العلل ساماندهی سیاسی فضا در یک کشور است. با توجه به این مقدمه در این مقاله تلاش خواهد شد با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و مقالات علمی و پژوهشی به تحلیل و تبیین نظام تقسیمات کشوری در ایران با تأکید بر استان سمنان به منظور ارائه یک مدل علمی با توجه به متغیرهای جغرافیایی پرداخته خواهد شد.

**واژگان کلیدی:** نظام تقسیمات کشوری، ایران، استان سمنان، متغیرهای جغرافیایی.

## مقدمه

پس از نهضت مشروطیت، اولین قانون تقسیمات کشوری تحت عنوان «قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستور العمل حکام» در ۱۴ ذی‌قعدة ۱۳۲۵ به تصویب رسید که بر اساس ماده ۲ آن، کشور به چهار ایالت آذربایجان، کرمان و بلوچستان، فارس و خراسان تقسیم شده بود (Ahmadipour et al., 2011: 40). بر اساس قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران، مصوب ۱۶ آبان ۱۳۱۶، کشور به شش استان و پنجاه شهرستان تقسیم شد. مطابق این قانون، تقسیمات کشوری به ترتیب عبارت بود از: استان، شهرستان، بخش، دهستان، قصبه و ده. استان‌های کشور شامل استان‌های شمال، شمال غرب، شمال شرق، غرب، جنوب و استان مکران بود و شهرستان‌های تابعه این استان‌ها با توجه به ضمیمه همان قانون به شرح زیر بودند:

(الف) - استان شمال غرب: این استان شامل استان‌های آذربایجان شرقی و آذربایجان غربی و اردبیل فعلی و دارای شش شهرستان به نام‌های خوی، رضائیه، مهاباد، تبریز، اردبیل و مراغه بود.

(ب) - استان غرب: گستردگی این استان به گونه‌ای بود که از نواحی کردستان تا خرمشهر و آبادان کنونی را در بر می‌گرفت و دوازده شهرستان تابع آن عبارت بودند از: کردستان، گروس، کرمانشاهان، باوندپور، پشتکوه، لرستان، بروجرد، همدان، ملایر، خرمشهر و آبادان و کهگیلویه.

(ج) - استان جنوب: محدوده استان جنوب شامل استان‌های یزد، فارس، کرمان و هرمزگان و بوشهر کنونی بود و از ده شهرستان یزد، شیراز، آباده، جهرم، استهبان، بندر لنگه و لارستان، بوشهر، عباسی، کرمان و جیرفت تشکیل می‌شد.

(د) - استان شمال شرق: هفت شهرستان از استان خراسان کنونی و شهرستان شاهرود، استان شمال شرق را تشکیل می‌داد که شهرستان‌های آن عبارت بودند از: مشهد، قوچان، سبزوار، تربت حیدریه، قائنات، فردوس، بجنورد، شاهرود.

(ه) - استان مکران: در بر گیرنده نواحی سیستان و بلوچستان بود.

(و) - استان شمال: این استان یکی از گسترده‌ترین استان‌ها بود که بیشترین شهرستان‌های تابعه را داشت و شامل استان‌های گیلان، مازندران، تهران، مرکزی، زنجان، سمنان و اصفهان کنونی بود و از سیزده شهرستان گیلان، تنکابن، مازندران، گرگان، تهران، قزوین، قم و ساوه، کاشان، اصفهان، عراق (اراک)، گلپایگان و محلات، خمسه، سمنان و دامغان تشکیل می‌شد (Azami and Dabiri, 2011: 84).

بر طبق قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران (مصوب ۳ بهمن ۱۳۱۶)، تعداد استان‌ها از شش استان به ده استان تغییر کرد. نام استان‌ها به ترتیب از یکم تا دهم شد. هر استان از چند شهرستان و هر شهرستان از چند بخش تشکیل می‌شد. علاوه بر این ده استان، پایتخت و نواحی پیرامون آن، استان مستقل تهران را تشکیل می‌داد. تا سال ۱۳۲۷ شمسی تعداد این استان‌ها ثابت ماند. در این سال استان تهران شامل شهرستان‌های تهران، دماوند، قم و محلات بود. تعداد و نام شهرستان‌های تابع استان‌های دیگر عبارت بود از: استان یکم، نُه شهرستان: زنجان، اراک، رشت، فومنات، لاهیجان، خمسه، بندر پهلوی، قزوین و ساوه. استان دوم، دوازده شهرستان: نوشهر، شهنسوار، کاشان، سمنان، دامغان، شاهرود، ساری، شاه‌ی، بابل، آمل، گرگان و بندر گز. استان سوم، نُه شهرستان: تبریز، میانه، سراب، اهر، خلخال، اردبیل، خیاو، مراغه و مرند. استان چهارم، چهار شهرستان: خوی، رضائیه، مهاباد و

ماکو. استان پنجم، یازده شهرستان: ایلام، شاه آباد، قصر شیرین، کرمانشاهان، سنندج، سقز، ملایر، نهاوند، تویسرکان، همدان و بیجار. استان ششم، ده شهرستان: خرم آباد، بروجرد، اهواز، دزفول، گلپایگان، سوسنگرد، خرمشهر، آبادان، بهبهان و شوشتر. استان هفتم، نه شهرستان: شیراز، کازرون، بوشهر، فسا، فیروز آباد، آباد، جهرم، لارستان و استهبان. استان هشتم، یازده شهرستان: کرمان، سیرجان، رفسنجان، بم، جیرفت، بندرعباس، زاهدان، سراوان، ایرانشهر، چاه بهار و زابل. استان نهم، یازده شهرستان: سبزوار، بیرجند، تربت حیدریه، کاشمر، مشهد، نیشابور، قوچان، درگز، بجنورد، گناباد و فردوس. استان دهم، هفت شهرستان: اصفهان، اردستان، شهرکرد، فریدن، شهرضا، یزد و نائین (Rahnama & Ahmadipour, 2003: 48).

در سال ۱۳۴۰ ایران به سیزده استان و شش فرمانداری کل تقسیم شد. در ۱۳۴۴ نیز سیزده استان (تهران، گیلان، مازندران، آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، کرمانشاهان، خوزستان، فارس، کرمان، خراسان، اصفهان، بلوچستان و سیستان، کردستان) و هشت فرمانداری کل (بنادر و جزایر دریای عمان، بنادر و جزایر خلیج فارس، چهارمحال و بختیاری، بویراحمد سردسیر کهگیلویه، سمنان، همدان، لرستان، ایلام و لرستان و پشتکوه) در ترکیب تقسیمات کشوری. از آن به بعد نیز تقسیمات کشوری ایران تغییرات بسیار کرد (Rahnama & Ahmadipour, 2003: 48).

در سال ۱۳۵۵، فرمانداری‌های کل به استان تبدیل گردید و بدین ترتیب کشور به ۲۳ استان (شامل ۱۶۳ شهرستان، ۴۹۹ بخش، ۱۵۷۲ دهستان و ۳۷۳ شهر) تقسیم شد. در ۲۵ مهر ۱۳۵۷، به موجب تصویب نامه شماره ۵۲۸، ۶۲ هیئت دولت، تهران از استان مرکزی جدا و استان مستقلی شد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی (بهمن ۱۳۵۷) نیز تغییراتی در تقسیمات کشوری و برخی اسامی شهرها و فهرست واحدها روی داد. در ۱۳۷۱ ش، ایران ۲۴ استان، ۲۲۹ شهرستان، ۶۱۷ بخش و ۲ دهستان و ۵۲۰ شهر و بر اساس سرشماری ۱۳۷۵، ۱۲۵، ۶۸ آبادی دارای سکنه داشت. در ۱۳۷۲، اردبیل با جدا شدن از استان آذربایجان شرقی و در ۱۳۷۵ قم با جدا شدن از استان تهران به استان تبدیل شدند. در ۱۳۷۶، قزوین از محدوده استان زنجان و گلستان از محدوده استان مازندران منتزع و به استان‌های جدیدی بدل شدند. در ۱۳۸۰ و بر اساس آخرین تقسیمات کشوری، ایران شامل ۲۸ استان، ۲۹۶ شهرستان، ۷۸۷ بخش، ۲۹۹، ۲ دهستان و ۸۸۶ شهر است (Bagheri et al., 2016: 104). هر حکومتی در پی تقسیم‌بندی منطقی و صحیح فضا است؛ اما فضاها به دلیل آن که با هم متفاوت‌اند 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 به منظور سازماندهی سیاسی فضا، قانون تقسیمات کشوری در سال ۱۳۶۲ به تصویب رسید. این قانون مبنایی برای قلمرو سازی (سازماندهی سیاسی فضا) در ایران بوده و بعد از آن تنها یک سری اصلاحات کم در این قانون صورت گرفته که مهم‌ترین آن‌ها اصلاح موادی از آن در سال ۱۳۸۹ است (Ahmadi-Pour et al., 2014: 12).

با این وصف نظام کنونی تقسیمات کشوری ایران سیستمی ناکارآمد برای ساخت یک فضای منسجم و مبتنی بر درونی‌سازی است 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 نظام وارد دانست، عدم کیفی سازی شاخص‌ها و معیارهای تقسیمات کشوری (تک عامل بودن جمعیت)، تمرکزگرایی، عدم شکل‌گیری واقعی واحدهای سیاسی، عدم وحدت ساختاری و کارکردی، عدم همگنی جغرافیایی، حاکمیت بعد امنیتی بر قانون تقسیمات کشوری، داشتن ساختار سلسله مراتبی

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 اداره کنندگان واحدهای سیاسی است. سؤال اصلی مقاله این است که نظام تقسیمات کشوری در ایران به طور کلی و به ویژه در استان سمنان دارای چه مبانی و ویژگی‌های جغرافیایی است؟ می‌توان گفت که متغیرهای جغرافیای طبیعی (زمین، آب و هوا، آب‌ها، خاک‌ها و سایر پدیده‌های طبیعی) و انسانی (-پراکنده‌گی انسان و فعالیت‌های اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی او) و رابطه‌ی بین این دو دسته از متغیرها و ساماندهی این رابطه و مدیریت و اداره این رابطه علت و العلل ساماندهی سیاسی فضا در یک کشور است ( etaat and Mousavi, 2008: 57).



نقشه شماره ۱- تقسیمات سیاسی کنونی ایران

Source: ([http://images.persianblog.ir/516041\\_B0b76ypr.jpg](http://images.persianblog.ir/516041_B0b76ypr.jpg))

### رویکرد نظری و مفهومی تحقیق

کار اصلی جغرافیدان توجه به تأثیرات متقابل انسان و طبیعت، یا عمل و عکس‌العمل. بدین طریق که هر جزء ترکیب دهنده از حیات انسان و هر پدیده طبیعی و انسانی و هر کیفیت ناحیه‌ای و عوامل بوم و بومی در داخل یک یا چند شاخه از علم جغرافیا قرار می‌گیرند و یک نظم ویژه در همه پدیده‌های که در داخل یک سرزمین یا یک مکان

جغرافیایی به ظهور می‌رسند به وجود می‌آید. در حقیقت فکر جغرافیایی توانایی شناخت علل این نظم و وابستگی چهره‌های طبیعی و انسانی به یکدیگر و دریافت نتایج حاصل از آن است برای درک بهتر و بیشتر مسائل جغرافیایی ناگزیریم ابتدا مفاهیم خاص جغرافیایی را که از ویژگی‌های این علم محسوب می‌شوند بشناسیم؛ و از آن‌ها در شناخت مکان‌های جغرافیایی نیرو بگیریم (Hafez Nia, 2014: 56).

جغرافیا<sup>۱</sup> از دو کلمه یونانی Geo و Graphus گرفته شده و به معنای شناسائی و ترسیم زمین است. اصل کلمه یونانی و به صورت «جئوگرافیا» بوده و معرب آن «الجغرافیه» و واژه «جغرافی» و «جغرافیا» که هر دو در زبان فارسی متداول و دارای یک معنی می‌باشند از زبان عربی گرفته شده است. در زبان انگلیسی Geography (جئوگرافی) آمده و اسمی مرکب است و از دو بخش؛

۱- geo: پیشوند و به معنی «زمین» و «خاک» (گاهی به معنی «جغرافیا» و «جغرافیایی») ۲- graphy: پسوند و به معنی «هنر و فن نوشتن و شرح دادن و نمایش دادن» و «علم» و «دانش»؛ بنابراین معنی بنا بر این معنی واژه فن یا علم یا دانش نوشتن و شرح دادن احوال زمین و نمایش نقشه آن بر روی کاغذ است. تعریف‌های متفاوتی از جغرافیا ارائه شده است و هر تعریف بر مبنای یک استناد علمی و یک مبنا و بحث استوار است (Ali Jani, 2002: 7).

از مجموعه تعاریف چنین استنباط می‌شود که جغرافیا بیان رابطه میان محیط و انسان تلقی می‌شود و به عبارتی بیان تمام اجزا و ضوابطی که در محیط برای انسان نقش سازند و همچنین بیان اجزا و روابطی است که از منظر انسان در محیط اثرگذار است. این رابطه، بستر مطالعات جغرافیایی را تشکیل می‌دهد. بنابراین پندار ما از محیط و انسان معرفت جغرافیایی را تشکیل می‌دهد. دانشمندان، علم جغرافیا را در پنج W و یک H خلاصه می‌کنند. موارد فوق را می‌توان برای بهتر شناختن هر پدیده جغرافیایی به کار برد:



نمودار شماره ۱- ارکان و اجزای اصلی یک پدیده جغرافیایی

Source: (geographymagazine)

<sup>۱</sup>. Geography

در تعریف جغرافیا، دانشمندان اسلامی عبارت‌های متفاوت آورده‌اند. از جمله اینکه جغرافیا علم نگارش زمین و وصف احوال طبیعی، انسانی، اقتصادی و اجتماعی آن است؛ و نیز گفته‌اند که آن علمی است که از آن احوال «اقالیم سبعة» واقع در ربع مسکون کره زمین و پیدا شدن شهرهای واقع در آن و طول آن‌ها و شماره آن‌ها و شماره کوه‌ها و دشت‌ها و دریاها و رودخانه‌ها و جز این امور شناخته می‌شود و عده‌ای قید «سبعة» را نپسندیده‌اند تا تعریف غیر این اقالیم سبعة را نیز شامل گردد. در دانش جغرافیا ما همواره با دو دسته از پدیده‌ها سروکار داریم:

دسته اول: پدیده‌های طبیعی

دسته دوم: پدیده‌های که در نتیجه‌ی روابط متقابل انسان و طبیعت به وجود می‌آیند. می‌توان گفت که در علم جغرافیا این پدیده‌ها قابل تفکیک و جدا سازی از همدیگر نیستند یعنی عمل انسان و میدان فعالیت او از تولد تا مرگ در محیط طبیعی اتفاق می‌افتد. از طرفی از طلوع تمدن انسان همواره سعی داشته که چهره‌های طبیعت را دگرگون سازد و آن را به دلخواه خود شکل ببخشد در همان حال طبیعت نیز در همه فعالیت‌های او نقش مؤثری را به خود اختصاص می‌دهد (Pour Ahmad, 1998: 142).

جورج کارتر<sup>۱</sup> (جغرافیدان آمریکایی) در شناخت مفهوم جغرافیا عقیده‌ای بدین سان ارائه می‌کند: انسان در یک سیاره فیزیکی زندگی می‌کند که در نقاط مختلف آن عوامل محیط طبیعی از نظر آب و هوا، انواع خاک و چهره‌ی زمین یکسان و یکنواخت نیست در این قلمروها تضاد اشکال گوناگونی از مفاهیم زندگی ظاهر می‌گردد. انسان چهره‌ی سیاره زمین را با ایجاد راه‌ها، مزارع، سدها و شهرها تغییر می‌دهد و جغرافیدان نوع پراکندگی زندگی انسان را مطالعه می‌کند و به ماهیت روابط بین عوامل مختلف طبیعی و اشکال گوناگون حیات آگاهی می‌یابد. انسان وابسته به طبیعت است آن را تغییر می‌دهد و خود بخشی از آن است ولی در همان حال به وسیله عوامل فرهنگی‌اش جدا از آن محسوب می‌شود (Madeline and Alinharth, 1999: 38).

با توجه به عوامل محیط طبیعی و ویژگی‌های جامعه انسانی علم جغرافیا را می‌توان به دو بخش اصلی تقسیم کرد:

الف- جغرافیای طبیعی<sup>۲</sup>

ب- جغرافیای انسانی<sup>۳</sup>

استیپ جغرافیدان معروف انگلیسی جغرافیا طبیعی را بدین سان تعریف می‌کند: مطالعه جغرافیایی از چهره‌های طبیعی سیاره زمین. این رشته از جغرافیا به تجزیه و تحلیل سنجش پراکندگی اشکال زمین، آب و هوا، آب‌ها و خاک‌ها، گیاهان، حیوانات، معادن و سایر پدیده‌های طبیعی می‌پردازد (تعریف جغرافیای طبیعی). شاخه‌های اصلی جغرافیا طبیعی را می‌توان به شرح زیر مورد مطالعه قرار داد:

۱- ژئومورفولوژی<sup>۴</sup>

<sup>۱</sup>. George Carter  
<sup>۲</sup>. natural geography  
<sup>۳</sup>. human geography  
<sup>۴</sup>. Geomorphology

از اشکال زمین پیدایش و تکوین و پراکندگی آن‌ها بحث می‌کنند. ژئومورفولوژی به‌وسیله ویلیام دویس (۱۹۳۴-۱۸۵۰ میلادی) جغرافیدان آمریکایی شکل گرفت و با تحقیقات ارزشمند جغرافیدانانی نظیر (والتر پنگ، کینگ، لئو، چرلی) که به قوانین و اصول علمی خود رسید (Shayan, 2015: 2).

۲ - کلیماتولوژی<sup>۱</sup>:

به طبقه‌بندی و پراکندگی انواع آب و هوا و نقش آن در عوامل محیط طبیعی به‌ویژه در مقیاس جهانی توجه دارد.

۳ - جغرافیای خاک<sup>۲</sup>:

بررسی عوامل و مراحل تشکیل خاک و عوامل آلی و غیر آلی در آن. نقش آب و هوا در نوع خاک، بهره‌برداری از خاک، طبقه‌بندی و پراکندگی انواع خاک‌ها در قلمرو این رشته مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

جغرافیای خاک وابستگی خاصی به جغرافیای طبیعی و جغرافیای کشاورزی و روستایی دارد؛ و تا این اواخر به علت کمبود متخصص و محدود بودن بخش مربوط به آن در کتاب‌های دانشگاهی تقریباً فراموش شده بود. امروزه اغلب جغرافیدانان در شروع کار تحصیلات دانشگاهی انتخاب چند واحد درسی را از جغرافیای خاک به دانشجویان رشته جغرافیا توصیه می‌کنند (Shokoe, 1997: 54).

### جغرافیای انسانی

استیپ<sup>۳</sup> جغرافیا انسانی را چنین تعریف می‌کند: مطالعه جغرافیایی از چهره‌های و پدیده‌ای سطحی سیاره زمین که مستقیماً با انسان و فعالیت‌های او در رابطه است.

هربرت کریل<sup>۴</sup> جغرافیدان آمریکایی معتقد است جغرافیای انسانی به تجزیه و تحلیل پراکندگی انسان و فعالیت‌های اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی او می‌پردازد. با توجه به دو تعریف فوق می‌توان خطوط اصلی جغرافیای انسانی را چنین تعریف کرد (Pour Ahmad, 2001: 614).

الف) در جغرافیای انسانی عواملی مورد مطالعه قرار می‌گیرد که انسان به‌وسیله آن‌ها قادر است به بخش‌هایی از سطح سیاره زمین شکل دهد.

ب) در جغرافیای انسانی به بخش‌هایی از سطح سیاره زمین که به‌وسیله انسان شکل پذیرفته است مورد بررسی قرار می‌گیرد.

بعضی از جغرافیدانان به جای جغرافیای انسانی جغرافیای اجتماعی به کار می‌برند (سوسیال جغرافیا) و به نظر عده‌ای نمی‌توان جغرافیای اجتماعی را معادل جغرافیای انسانی دانست زیرا جغرافیای اجتماعی آن قسمت از جغرافیای انسانی است که از جمعیت سکونتگاه‌های شهری و روستایی و فعالیت‌های اجتماعی که جدا از فعالیت‌های اقتصادی و سیاسی است بحث می‌کند. تقسیمات اصلی جغرافیا انسانی به شرح زیر مورد مطالعه قرار می‌گیرد:

<sup>1</sup>. Climatological

<sup>2</sup>. Geography, Soil

<sup>3</sup>. Steep

<sup>4</sup>. Herbert Krill

#### ۱- جغرافیای اقتصادی<sup>۱</sup>

جغرافیای اقتصادی یعنی مطالعه پراکندگی فعالیت‌های انسانی در حوضه‌های تولید و مصرف کالا و خدمات جغرافیای اقتصادی بیش از همه با تراکم جمعیت و عوامل جغرافیای طبیعی گره خوردگی دارد.

#### ۲- جغرافیای سیاسی<sup>۲</sup>

جغرافیا سیاسی از واحدهای سیاسی سیاره زمین و نقش و فعالیت‌های سیاسی در مسائل جغرافیای انسانی و اقتصادی بحث می‌کند. بخشی از این علم به شناخت اثرات عوامل طبیعی و فرهنگی در ظهور فعالیت‌های واحدهای پر قدرت سیاسی اختصاص دارد.

با توجه به اثرات ناگوار ژئوپلیتیک و استفاده نابغ و قانع از آن در بحران‌ها و کشمکش‌های سیاسی و جنگی بعضی از جغرافیدانان لازم آمد که علم جغرافیا را جهت به زیستی گروه‌های بشری به خدمت گیرند از این رو در سال (۱۹۴۷ میلادی) عنوان ژئوپاسفیک<sup>۳</sup> به وسیله پرفسور گرفت تیلر ارائه شده که هدف از آن مطالعه جغرافیا برای دریافت صلح و صفا و آزادی و انسان دوستی است (Golfeshan and Waseg, 2016: 199).

#### ۳- جغرافیای فرهنگی<sup>۴</sup>

از پراکندگی جمعیت و فرهنگ آن‌ها و همچنین از اصول و عوامل وابسته به آن‌ها بحث می‌کند. جغرافیای سکونت از تکوین، وسعت، شکل، نقش و نوع پراکندگی ساختمان‌ها و بناهای شهری و روستایی که جمعیت سکونت انسان بهره‌گیری‌های اقتصادی او ساخته شده است بحث می‌کند؛ و به بیان دیگر جغرافیا سکونت تجزیه و تحلیل پراکندگی ساختمان‌هایی است که انسان به وسیله آن‌ها خود را به زمین معین وابسته می‌داند.

جغرافیای سکونت رابطه نزدیکی به جغرافیای جمعیت دارد زیرا پراکندگی جمعیت و نتایج ناشی از آن به شدت در وسعت فضا و استقرار واحدهای سکونتی مؤثر می‌افتد. از این رو از یک مسکن ساده روستایی در یک دهکده تا شهرهای اقماری در یک جامعه شهری غول آسا زیر نفوذ عامل جمعیت قرار می‌گیرد. اصولاً هر واحد سکونتی یا گروهی نو واحدهای مسکونی اندک سی او تعداد انسان‌ها، نوع وضعیت، میزان رشد اقتصادی در سبک معماری و به‌طور کلی نمایشگر مطمئنی نو فرهنگ انسان‌ها در زمان معین، با توجه به محیط طبیعی آن‌ها است (Mahdavi and Ahmadi, 2011: 184).

#### ۴ - جغرافیای شهری<sup>۵</sup>

از پراکندگی جغرافیای شهرها و علت وجودی آن‌ها هم چنین از مورفولوژی وسعت نقش بهره‌برداری از زمین‌های داخل شهرها بررسی نقش یابی مناطق شهری و توسعه شهر و نتایج آن تأثیر شهر در نواحی اطراف و منطقه نفوذ خود و بالاخره از مسائل و مشکلات شهری در زمان حال و آینده بحث می‌کند (Momeni, 2004: 33).

<sup>1</sup>. Economic geography

<sup>2</sup>. Political geography

<sup>3</sup>. Geospatial

<sup>4</sup>. Cultural geography

<sup>5</sup>. Urban geography



## ۵- جغرافیای تاریخی<sup>۱</sup>

بخشی از علم جغرافیا به جغرافیای تاریخی اختصاص دارد ولی در مورد تعیین حدود و قلمرو آن هیچ گونه توافقی بین جغرافیدانان صورت نگرفته هر یک از آنها در مطالعات خویش از یک یا چند تعبیر زیر تبعید می‌کنند.

- ۱- جغرافیای تاریخی تأثیر محیط‌های جغرافیایی در پدیده‌های تاریخی مورد بررسی واقع می‌گردد.
- ۲- در جغرافیای تاریخی ساختمان و اسکلت محیط‌های جغرافیایی در دوره‌های تاریخی تجدید بنا می‌گردند.
- ۳- در جغرافیای تاریخی با توجه به پدیده‌ها و اتفاقات دوره‌های گذشته به پیش بینی و آینده‌نگری می‌پردازند.
- ۴- تکامل کشورها و نقش یابی آنها در دوره‌های تاریخی مورد توجه قرار می‌گیرد.
- ۵- در این بخش از جغرافیا تاریخ اکتشافات جغرافیایی مطالعه می‌شود.

جغرافیدان سعی دارد در مطالعه شاخه‌های مختلف جغرافیا از اصول و روش‌های معینی تبعیت نمایند و آگاهی‌های خویش را در زمینه‌ی پدیده‌های جغرافیایی در موازین زیر قرار دهد:

الف: موقع پدیده‌ها

ب: پراکندگی فضایی آنها در سطح سیاره زمین

ج: مطالعه تأثیر متقابل پدیده‌ها در داخل ناحیه و بخش معین.

د: علت وجودی پدیده‌ها جابجایی و حرکت آنها، بررسی روابط وابستگی‌ها بین پدیده‌های داخلی و عوامل خارجی. جغرافیدان با مطالعه عوامل بالا به این نتیجه می‌رسد که هر پدیده جغرافیایی نمونه‌ای از پدیده‌های کلی است و نمایشگر اصلیت و کلیت یک یا چند قانون جغرافیایی است که همه پدیده‌ها از آن تبعیت می‌کنند. جغرافیدان برای شناخت قوانین و اصول جغرافیایی و یا به وجود آوردن اصول تازه کوشش می‌کند که به حقایق زیر دست یابد:

۱- پدیده‌های جغرافیایی چگونه به وجود می‌آیند و تحت تأثیر چه نظام و قاندهای شکل می‌گیرند و نقش می‌یابند.

۲- چگونه می‌توان این پدیده‌ها را تحت نظام کلی در آورد و آنها را طبقه‌بندی کرد (Golka, 2000: 38).

## نظام تقسیمات کشوری در ایران

هدف نظام تقسیمات کشوری، تقسیم سرزمین به واحدها یا اجزای کوچک‌تر به منظور اداره آسان‌تر سرزمین از ابعاد مختلف مدیریتی، امنیتی، برنامه‌ای و توسعه‌ای است تا از این راه حفظ وحدت و یکپارچگی ملی، امنیت سرزمینی، همگرایی ملی و جلوگیری از مرکزگرایی و واگرایی نواحی حاشیه‌ای و روند توسعه ملی تسریع شود. نظام تقسیمات سیاسی بستر و چارچوب ساختار تشکیلات اداری کشور را تعیین می‌کند؛ و بین نظام تقسیمات کشوری و ساختار مدیریت سرزمینی (کشوری) ارتباط نزدیکی پدید می‌آورد. واحدهای تقسیماتی درون کشوری کارکردهای سیاسی دارند. در حوزه عمل سیاسی، این واحدها دارای کارکردهایی هستند؛ از جمله کارکرد مدیریتی سازماندهی امور مربوط به سرزمین و مردم، کارکرد فرمانروایی و اعمال دیدگاه‌ها و ارزش‌های نظام کارکردهای سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری و کارکردهای بین‌المللی و فراملی در چارچوب، سیاست‌های دولت ملی معیارها تقسیمات کشوری

<sup>1</sup>. Historical Geography

مقدم بر نظام اداری کشور است و نظام اداری کشور نیز بر بستر جغرافیایی سرزمین بنا شده است؛ بنابراین نظام اداری معلول تقسیمات کشوری است. بر این اساس، تقسیمات کشوری شرط ضروری و تشکیلات اداری شرط کافی برای سامان یابی نظام مدیریت کشور و تحقق توسعه ملی است. نظام تقسیمات کشوری تعیین کننده و تأثیرگذار بر این موارد است: ساختار سلسله مراتبی تشکیلات اداری، نحوه استقرار فضایی بخش‌های مختلف نظام اداری، حجم نیروی انسانی، توزیع منابع مالی بخشی‌های عمرانی و جاری، تعامل قومی و فرهنگی و نظام مدیریتی و واگذاری اختیارات به سطوح پایین (تمرکز و عدم تمرکز). به طور کلی اثر هر نوع تقسیمات کشوری، تمرکززدایی است (Sagheb hosinpour, 1988: 149).

چنان چه نظام تقسیمات کشوری بر مبنای اصول و معیارهای منطقی و علمی نباشد یا به مرور زمان دخل و تصرف‌هایی در آن صورت گرفته باشد، از اهداف اولیه دور می‌شود و از یک ابزار علمی ساماندهی مدیریت سرزمین به ابزاری سیاسی برای دستیابی به مقاصد افراد و گروه‌ها تبدیل می‌شود. در چنین شرایطی، ثبات نسبی واحدهای سیاسی کم اهمیت و مرزهای اداری ناپایدار می‌شود و به عنصری در برابر توسعه ملی تبدیل می‌شود و در نتیجه روند پیشرفت کشور را با چالش روبه رو می‌کند.

تقسیمات کشوری و سازماندهی سیاسی فضا در ایران دارای سابقه طولانی است، به طوری که از شکل‌گیری اولین حکومت سرزمینی در ایران موضوع تقسیم‌بندی فضای سرزمینی مورد توجه بوده و حتی برخی از اصول آن در کتیبه‌های تاریخی آورده شده است. از لحاظ زمانی عوامل مؤثر در نحوه تقسیمات کشوری را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد:

۱- دوره تاریخی که از شکل‌گیری حکومت هخامنشیان آغاز می‌شود و تا تصویب اولین قانون تقسیمات کشوری ادامه می‌یابد ۲- دوره معاصر که از تصویب این قانون آغاز شده و همچنان ادامه دارد. به نظر می‌رسد در دوره تاریخی وسعت جغرافیایی کشور مهم‌ترین عامل تأثیرگذار بر نحوه تقسیمات کشوری بوده است، این عامل نه تنها یک عامل مؤثر بلکه علت وجودی شکل‌گیری اندیشه تقسیمات کشوری نیز به حساب می‌آید، به طوری که سایر شاخص‌های تقسیمات کشوری در دوره تاریخی به‌طور مستقیم یا غیر مستقیم در ارتباط با آن قرار دارند. در واقع وسعت جغرافیایی کشور باعث تنوع و تعدد قومی-نژادی، وجود عوارض طبیعی و نواحی جغرافیایی متعدد، تعدد ایلات و قبایل و شکل‌گیری قلمرو ایلی در پهنه سرزمین، شکل‌گیری کانون‌های متعدد شهری در کشور، مناطق مرزی و سرحدی وسیع و تقسیم‌بندی سرزمین بر اساس جهات جغرافیایی شده بود که همه این عوامل به نحوی الگوی تقسیم‌بندی فضا را در کشور تحت تأثیر قرار می‌دادند (Bochanni, 2003: 80).

در دوره معاصر نیز عوامل متعددی الگوی تقسیمات کشوری را تحت تأثیر قرار داده که به طور کلی به سه دسته ۱- شاخص‌های رسمی و قانونی ۲- عوامل جغرافیایی - سیاسی، امنیتی و راهبردی ۳- عوامل غیر رسمی تقسیم می‌شوند. هر یک از این عوامل نیز به شاخه‌های دیگری تقسیم می‌شوند. در میان این عوامل شکل حکومت و نوع رژیم سیاسی که یک عامل جغرافیای سیاسی است. در دوره معاصر بیشترین میزان تأثیر را بر الگوی تقسیمات کشوری داشته است. شکل‌گیری حکومت متمرکز و بسیط در دوره معاصر باعث شده که حکومت با در اختیار داشتن تمام قدرت سیاسی و اداری و اختیار تصمیم‌گیری در تمام امور محلی، منطقه‌ای و ملی نظام تقسیمات

کشوری را با توجه به اهداف و امیال خود به هر نحوی که می‌خواهد طراحی و پیاده‌سازی کند. به طوری که ایجاد، انحلال، انضمام و تفویض و محدوده اختیارات تمام واحدهای تقسیمات کشوری در اختیار حکومت مرکزی می‌باشد. در این دوره در موارد بسیاری شاخص‌های رسمی و قانونی تحت تأثیر عوامل غیررسمی و سیاسی-امنیتی قرار گرفته است. با این وجود عوامل و شاخص‌های مختلف و متنوعی نظام تقسیمات کشوری را در دوره‌های مختلف تحت تأثیر قرار داده است که با توجه به شرایط زمانی و مکانی میزان تأثیرگذاری هریک از این عوامل متفاوت بوده است (Nouhehkhani, 2012: 137).

یکی از دلایل اصلی زمینه‌ساز تقسیم سرزمین به واحدهای سیاسی کوچک‌تر و پیامدهای آن در ایران، به‌کارگیری روش استقرایی است. در سال ۱۳۶۲ تغییراتی در شاخص‌های تشکیل سطوح تقسیمات کشوری به وجود آمد و بحث تعداد جمعیت، وسعت و تراکم به عنوان ملاک‌های اصلی تقسیم کشور به واحدهای مختلف سیاسی و تشکیل سطوح مختلف تقسیماتی مطرح شد؛ اما تحولات زیربنایی در روند قبلی ایجاد نشد و ارتقای سطوح تقسیمات سیاسی ارتباط تنگاتنگی با جمعیت برقرار کرد و آستانه جمعیتی ملاک اصلی ارتقا قرار گرفت. در تقسیمات جدید ضوابط زیر برای ارتقای سطوح مختلف ارائه شد:

۱- حداقل تراکم جمعیت دهستان به سه درجه تراکمی تقسیم شد: الف) - تراکم زیاد ۸ هزار نفر؛ ب) - تراکم متوسط ۶ هزار نفر؛ ج) - تراکم کم ۴ هزار نفر.

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

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

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

۴- حداقل جمعیت برای تشکیل استان یک میلیون نفر پیش‌بینی شد (Etaat and Nikzad, 2016: 243).

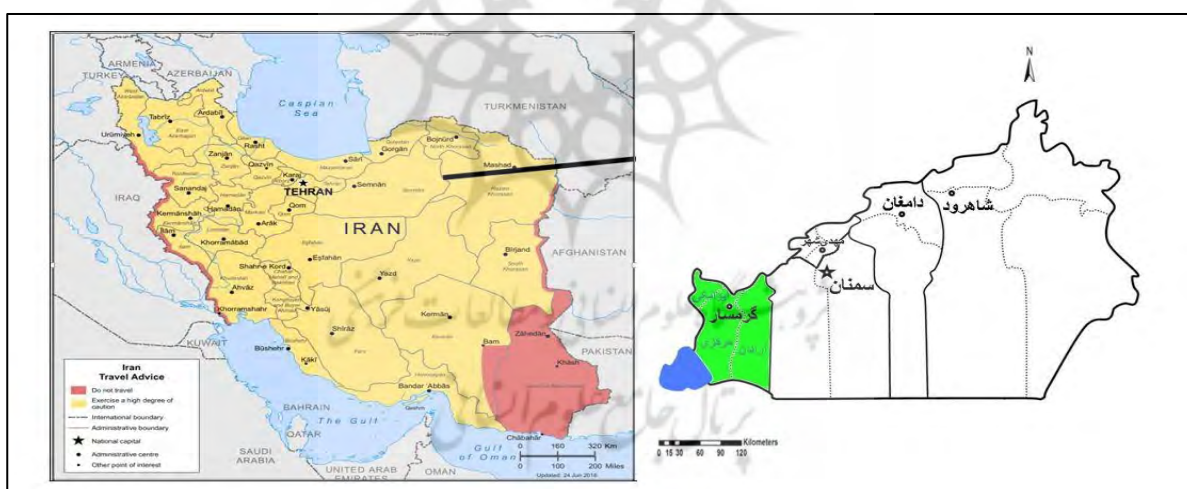
آستانه جمعیت به عنوان ملاک ارتقای سلسله مراتبی سطوح تقسیمات، راه تقسیم سرزمین را به قطعات کوچک‌تر هموار کرد و انگیزه‌های سیاسی کم کم بر مبانی منطقی و علمی برای ارتقای سطوح تقسیمات کشوری غلبه کرد. جدا شدن و پیوستن روستاها و قسمت‌هایی از سرزمین و اتصال آن بخش‌ها برای رسیدن به آستانه جمعیتی، اساس تقسیمات کشوری قرار گرفت. در این حالت، تلاش مسئولان به جای ارتقای کیفیت و محتوای سطوح تقسیمات کشوری صرف درگیری سیاسی و اختلاف بین ساکنان قسمت‌هایی از سرزمین شد؛ این تلاش‌ها برای جدا شدن از قسمت‌هایی و پیوستن به سایر بخش‌ها با هدف برخورداری شدن از شرایط ارتقا انجام شد. در نتیجه سطوح بسیاری تحت اعمال فشار بیرونی و نه بهبود محتوایی تشکیل شد که امکانات مناسب را هم برای ارتقا نداشت. مناطقی که دارای نخبگان سیاسی، مذهبی و اداری پرنفوذی بودند، با جدا شدن یک یا چند روستا و یا یک شهرستان به سطوح بالاتر (استان و غیره) رسیدند (وعده‌های متعدد ارتقا از

سوی کاندیدها در انتخابات برای کسب آراء، نشان دهنده شرایط موجود حاکم بر نظام تقسیمات کشوری است). اگر روند تقسیمات کنونی ادامه یابد، این پیامدها را در پی خواهد داشت:

تعداد سطوح تقسیمات کشوری در طول یک دوره ۶۸ ساله (۱۳۸۴-۱۳۱۶) به تفکیک استان (۳۰۰درصد) و شهرستان (۶۸۵درصد) و طی یک دوره ۳۹ ساله (۱۳۴۵-۱۳۸۴) بخش (۲۳۱درصد) و دهستان (۱۵۷درصد) رشد داشته است. سطوح تقسیمات کشوری در بعضی از مناطق به حدی کوچک شده که مدیریت آن‌ها را در ارتباط با شهرستان، بخش و دهستان نامتعادل کرده است. همچنین این افزایش سطوح تقسیماتی در سطح یک استان و یا شهرستان، وزن‌های متفاوت و حتی متضادی را به سطوح پایین‌تر داده است. این نامتعادلی سطوح در تخصیص امکانات و یا اعتبارات بیشتر دیده می‌شود (Ahmadipour, 1999: 35).

### نظام تقسیمات کشوری استان سمنان

این استان از نظر مساحت ششمین استان کشور است. وسعت آن حدود چهار برابر تهران است. این استان در حال حاضر دارای ۴ شهرستان ۱۴ شهر ۱۰ بخش و ۲۸ دهستان است. شهرهای آن عبارت‌اند از: سمنان، شاهرود، دامغان و گرمسار. شهرهای تابعه استان نیز عبارت‌اند از سمنان - مهدی‌شهر - شه‌میرزاد - سرخه - شاهرود - بسطام - تجن - کلاته - خبیج - میامی - بیارجند - دامغان - گرمسار - ایوانکی و آرادان. استان سمنان در دوران باستان بخشی از چهاردهمین ایالت تاریخی ورن (ورنه) از تقسیمات شانزده‌گانه اوستایی بود (Amin Bidokht, 2006: 17).



نقشه شماره ۲- موقعیت استان سمنان در نقشه ایران (Source: <http://smartraveller.gov.au>)

برخی از دانشمندان این ایالت را گیلان فعلی می‌دانند ولی قدر مسلم این‌که ورن یا ورنه متشکل از صفحات جنوبی البرز و خوار شمال سمنان، دامغان، خوار، دماوند، فیروزکوه، شه‌میرزاد، لاسگرد، ده نمک و آهوان، قوشه، ویمه و نقاط کوهستانی مازندران بوده است. در زمان کمبوجیه سمنان مانند پللی سه ایالت ری و خراسان و استرآباد را به هم وصل می‌کرد. در دوره‌های بعدی نیز منطقه سمنان مورد توجه خاص حکومت‌های مرکزی قرار گرفت و مناقشه‌های متعدد بر سر این منطقه بین قدرتمندان درگرفت. اشکانیان هم ایران را به هجده ایالت تقسیم کرده بودند که یکی از آن‌ها کمیس یا قومس در نواحی سمنان و دامغان بود. از زمان سلسله طاهریان تا غزنویان نیز سمنان اهمیت خود را حفظ کرد و از جمله مناطقی بود که شاهد انبوه کشمکش‌ها بود. یکی از حکام معروف ایالت کومش در زمان



جدول شماره ۱- تقسیمات سیاسی استان سمنان در سال ۱۳۹۰

شهرستان	مرکز شهرستان	بخش	مرکز بخش	دهستان	مرکز دهستان	شهر
آرادان	آرادان	مرکزی	آرادان	حسین آباد کردها	حسین آباد کردها	آرادان
				باتری	داورآباد	
				کهن آباد	کهن آباد	کهن آباد
				فروان	فروان	
دامغان	دامغان	امیرآباد	امیرآباد	تویه دروار	دروار	امیریه
				قهاب رستاق	فرات	
				قهاب صرصر	صیر آباد	
		مرکزی	دامغان	حومه	برم قلعه پایین	دامغان
				دامنگوه	مهماندوست	دیباچ
				رودبار	کلاته رودبار	کلاته
سمنان	سمنان	مرکزی	سمنان	حومه	علاء	سمنان
		سرخه	سرخه	لاسگرد	لاسگرد	سرخه
				حقدار	مؤمن آباد	
شاهرود	شاهرود	مرکزی	شاهرود	حومه	رودیان	شاهرود
				دهملا	دهملا	رودیان
				طرود	طرود	
			بسطام	خرقان	قلعه نو خرقان	بسطام
				کلاته‌های غربی	خیج	کلاته خیج
						مجن
		بیارجمند	بیارجمند	بیارجمند	خانخودی	بیارجمند
				خوارتوران	زمان ایاد	
گرمسار	گرمسار	مرکزی	گرمسار	حومه	کردوان	گرمسار
				لجبران	لجبران	
		ایوانکی	ایوانکی	ایوانکی	چشمه نادی	ایوانکی
مهدی شهر	مهدی شهر	مرکزی	مهدی شهر	درجزین	درجزین	مهدی شهر
						درجزین
				پشتکوه	فولاد محله	شهمیرزاد
				چاشم	چاشم	
میامی	میامی	مرکزی	میامی	میامی	ابراهیم آباد	میامی
				کلاته‌های شرقی	پکران	
				فرومد	فرومد	
		گالیوش	رضوان	رضوان	رضوان	رضوان
				نردین	نردین	

Source: (Semnan Governorate)

سمنان از دیرباز یکی از شهرهای چهاردهمین ایالت تاریخی ورن (ورنه) از تقسیمات شانزده گانه اوستایی در دوران باستان بوده است. برخی از دانشمندان ایالت مزبور را گیلان فعلی می‌دانسته‌اند، ولی قدر مسلم این است که ورنیا ورنه متشکل از صفحات جنوبی البرز و خوار، شامل سمنان، دامغان، خوار، دماوند، فیروزکوه، شهمیرزاد، لاسگرد، ده نمک، آهوان، قوشه و یمه و نقاط کوهستانی مازندران بوده است. سمنان در دوره بعد از اسلام جزو سرزمین تاریخی قومس (کومش) به شمار می‌آید نام جغرافیایی قومس تا اواخر دوران قاجاریه بر سر زبان‌ها بود ولیکن در دوران حکومت رضاخان، سمنان در شمار شهرهای استان دوم، یعنی مازندران درآمد (Ibid., 2010: 77).

در آغاز سال ۱۳۴۰ در زمان نخست‌وزیری دکتر علی امینی و وزارت کشور سپهد عزیز به پیروی از سنت تاریخی، طبق مصوبه نامه هیئت وزیران، ایالت کومش (سمنان، دامغان، شاهرود، بسطام، سنگسر (مهدی‌شهر)، سرخه و شهمیرزاد و نقاط تابعه آن‌ها) از نظر تقسیمات کشوری به نام فرمانداری کل سمنان نام‌گذاری شد. مرکز حکومت آن نیز در شهر سمنان تعیین و مستقر گردید. در سال ۱۳۵۵ طبق تصمیم دولت وقت با اضافه شدن دماوند،

فیروزکوه، گرمسار و ورامین فرمانداری کل سمنان به استان سمنان تبدیل شد و مرکز آن نیز همچنان شهر تاریخی سمنان باقی ماند. البته بر اساس آخرین تقسیمات کشوری سه شهرستان دماوند، فیروزکوه و ورامین از استان سمنان منتزع گردیدند. استان سمنان دارای شهرستان‌های آرادان، دامغان، سمنان، شاهرود، گرمسار، مهدی‌شهر و میامی و سرخه است. مساحت استان سمنان معادل ۹۷۴۹۱ کیلومتر مربع است (Ibid., 2010: 92).

جدول شماره ۲- آمار جمعیت استان سمنان به تفکیک بخش بر اساس آخرین تقسیمات کشوری: سال ۱۳۹۰

نام شهرستان یا بخش	کل	نقاط شهری	نقاط روستایی
آرادان- بخش مرکزی	۱۵۵۷۵	۵۶۳۶	۹۹۴۹
امیرآباد	۱۰۴۱۳	۲۴۰۲	۸۰۱۱
دامغان - بخش مرکزی	۷۶۴۹۵	۶۵۶۹۰	۱۰۸۰۵
سمنان- بخش مرکزی	۱۶۷۴۰۷	۱۵۳۶۸۰	۱۳۷۲۷
سرخه	۱۴۸۵۳	۹۷۱۱	۵۱۴۲
شاهرود - بخش مرکزی	۱۵۵۳۲۶	۱۴۰۴۷۴	۱۴۸۵۲
بسطام	۳۹۱۰۱	۱۸۲۳۵	۲۰۸۷۶
بیارجمند	۷۱۴۵	۲۴۴۱	۴۷۰۴
گرمسار بخش مرکزی	۵۰۸۹۲	۴۰۹۸۵	۹۹۰۷
ایوانکی	۱۴۸۵۷	۱۱۹۹۵	۲۸۶۲
مهدی شهر- بخش مرکزی	۲۵۱۱۴	۲۴۸۱۸	۲۹۶
شهمیرزاد	۱۶۸۷۲	۸۸۸۳	۷۹۰۰
میامی- بخش مرکزی	۱۸۳۳۲	۴۵۶۲	۱۳۷۷۰
کالپوش	۱۸۹۲۶	۰	۱۸۹۲۶
استان سمنان	۶۳۱۲۱۸	۴۸۹۴۹۱	۱۴۱۷۲۷

Source: (<http://semeniun.blogfa.com>)

جدول شماره ۳- شهرستان‌های استان سمنان

ردیف	شهرستان	توضیحات (بر اساس تقسیمات کشوری سال ۱۳۹۳)	تعداد بخش	تعداد شهر	تعداد دهستان
۱	آرادان	شهرستان آرادان به مرکزیت شهر آرادان یکی از ۸ شهرستان استان سمنان است که در سال ۱۳۹۰ از بخش به شهرستان ارتقا یافته است. این شهرستان از شمال به واسطه ارتفاعات البرز به شهرستان فیروزکوه استان تهران، از شرق به شهرستان سمنان، از جنوب به شهرستان اردستان استان اصفهان و از غرب به شهرستان گرمسار محدود می‌شود. مساحت شهرستان در حدود ۵۰۰۰ کیلومتر مربع و ارتفاع آن از سطح دریا نزدیک به ۱۰۰۰ متر است. بخش‌ها: کهن‌آباد- مرکزی شهرها: آرادان- کهن‌آباد دهستان‌ها: حسین‌آباد کردها- فروان- کهن‌آباد- یاتری	۲	۲	۴
۲	دامغان	شهرستان دامغان از شهرستان‌های استان سمنان است. مرکز آن شهر دامغان است. جمعیت این شهرستان بر طبق سرشماری سال ۱۳۸۵، برابر با ۸۴۰۶۸۰ نفر بوده است. این شهرستان شامل شهرهای دامغان، امیریه و دیباج است. از شمال با استان مازندران، جنوب استان اصفهان، از شرق شهرستان شاهرود و از سمت غرب با شهرستان سمنان و شهرستان مهدی‌شهر همسایه است. محصول پسته این شهرستان بسیار مشهور است. بخش‌ها: امیرآباد- مرکزی شهرها: امیریه- دیباج- دامغان- کلاته دهستان‌ها: تویه دروار- حومه- دامنگوه- رودبار- قهاب رستاق- قهاب صرصر	۲	۴	۶
۳	سرخه	شهرستان سرخه به مرکزیت شهر سرخه در سال ۱۳۹۱، مطابق با مصوبه هیئت دولت در استان سمنان ایجاد شد. این شهرستان در ۱۷۰ کیلومتری شرق تهران و ۲۰ کیلومتری مرکز استان قرار دارد. شهرستان سرخه از شمال با شهرستان فیروزکوه استان تهران، از جنوب با استان اصفهان و کویر لوت، از غرب با شهرستان آرادان و گرمسار و از شرق با شهرستان سمنان و مهدی‌شهر هم مرز است. بخش‌ها: سرخه شهرها: سرخه دهستان‌ها: لاسگرد- هفدر	۱	۱	۲

۴	سمنان	شهرستان سمنان یکی از شهرستان‌های استان سمنان است. جمعیت این شهرستان بر طبق سرشماری سال ۱۳۸۵، برابر با ۱۹۱۶۱۸ نفر بوده است. شهر سمنان مرکز این شهرستان است. بخش‌ها: مرکزی شهرها: سمنان دهستان‌ها: حومه	۱	۱	۱
۵	شاهرود	شهرستان شاهرود یکی از شهرستان‌های استان سمنان است که دارای فرمانداری ویژه بوده و مرکز آن شهر شاهرود است و در شمال شرقی کشور ایران قرار دارد. جمعیت این شهرستان بر طبق سرشماری سال ۱۳۸۵، برابر با ۲۳۴۰۸۲۵ نفر بوده است که پرجمعیت‌ترین شهرستان استان سمنان محسوب می‌شود. شهرستان شاهرود با مساحتی بالغ بر ۵۱۴۱۹ کیلومتر مربع، ۱۲/۵۳ درصد مساحت کل استان سمنان را در بر گرفته است که از لحاظ وسعت چهارمین شهرستان کشور بوده و از ۱۷ استان کشور وسیع‌تر است. این شهرستان از شمال به شهرستان‌های گرگان، علی‌آباد، رامیان، مینودشت و آزادشهر در استان گلستان، از خاور به شهرستان‌های جاجرمد در استان خراسان شمالی و سبزوار و بردسکن در استان خراسان رضوی، از باختر به شهرستان دامغان در استان سمنان و از جنوب به شهرستان‌های نایین در استان اصفهان و طبس در استان یزد محدود می‌شود. بخش‌ها: بیارجمند- مرکزی- بسطام شهرها: بسطام- بیارجمند- رودیان- شاهرود- کلاته خجج- مجن دهستان‌ها: بیارجمند-حومه- خرقان- خوارتوران- دهمل- طرود- کلاته‌های غربی	۷	۶	۳
۶	گرمسار	شهرستان گرمسار، یکی از شهرستان‌های استان سمنان است. جمعیت این شهرستان بر پایه سرشماری سال ۱۳۸۵، برابر با ۷۸۰۶۱۹ نفر بوده است. شهر گرمسار مرکز این شهرستان است. بخش‌ها: ایوانکی- مرکزی شهرها: ایوانکی- گرمسار دهستان‌ها: ایوانکی- حومه- لجران	۳	۲	۲
۷	مهدی شهر	شهرستان مهدی شهر (نام دیگر سنگسر) یکی از شهرستان‌های استان سمنان واقع در شمال ایران است. این شهرستان در شمال غربی استان سمنان واقع شده و شهر مهدی شهر مرکز آن است. بخش‌ها: شهیرزاد- مرکزی شهرها: درجزین- شهیرزاد- مهدی شهر دهستان‌ها: پشتکوه- چاشم- درجزین	۳	۳	۲
۸	میامی	شهرستان میامی به مرکزیت شهر میامی یکی از شهرستان‌های استان سمنان است. این شهرستان در سال ۱۳۹۰ با تصویب هیئت دولت از بخش به شهرستان ارتقا یافته است. بخش‌ها: کالپوش- مرکزی شهرها: میامی دهستان‌ها: رضوان- فرومد- کلاته‌های شرقی- میامی- نردین	۵	۱	۲

Source: (<http://roostanet.ir>)

### بررسی و تحلیل نظام تقسیمات کشوری در ایران و استان سمنان

نظام کنونی تقسیمات کشوری ایران سیستمی ناکارآمد برای ساخت یک فضای منسجم و مبتنی بر درونی سازی است 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 شکل‌گیری واقعی واحدهای سیاسی، عدم وحدت ساختاری و کارکردی، عدم همگنی جغرافیایی، حاکمیت بعد امنیتی بر قانون تقسیمات کشوری، داشتن ساختار سلسله مراتبی 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 اداره کنندگان واحدهای سیاسی است (Azami and Debiry, 2012: 200).



افزایش تمرکز اداری - سیاسی به عنوان 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.

یکی از موانع بزرگ کشور ایران در دستیابی به توسعه، تمرکزهای انطباقی سیاسی - اقتصادی و مسائل امنیتی بلندمدت ناشی از آن‌هاست (Karimipour and Mohammadi, 2009: 18). افزایش تمرکز اداری - سیاسی به عنوان 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 (Azami and Debiry, 2011: 18). در واقع سیستم مرکز - پیرامونی در ایران، منجر به برهم خوردن توازن و تعادل منطقه‌ای گردیده و ایجاد حاشیه‌های کمتر توسعه یافته 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 با بستری برای تکوین نواحی بحرانی مهیا سازد.

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 ناگوار چنین تمرکزهایی جلوگیری کند. 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 مقایسه توسعه‌ای میان دولت‌ها نمی‌زنند بلکه با گسترش فزاینده و موجی شکل بهره‌گیری‌های مردمی از رسانه‌های اطلاعاتی، این امکان برای همه شهروندان مهیا مذکور، زمینه‌های علمی و ملموسی را برای بازنگری کلی و همه‌جانبه در تقسیمات کشوری موجود آشکار می‌سازد.

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 برشمار کارکنان دولت در سازمان‌ها، مستمراً افزوده شده است، منابع و 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 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 (Etaat and Mousavi, 2011: 23-233). 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 دموکراسی تا سطح روستاهاست. این روند، نه تنها زمینه کارآمدی و پویایی کنش‌های متقابل مردم - محیط را در طرح قانون

سازی و اجرا مهیا می‌سازد، بلکه بار اضافی بر دوش دولت را پایین می‌آورد. خودگردانی باید به هدف اعتماد به مردم، انگیزه‌ها، کارایی، تصمیم سازی و نبوغ دسته‌جمعی آنان است.

قانون تقسیمات کشوری شاخص جمعیت را که یک شاخصی کمی است به عنوان شاخصی اصلی و کلیدی برگزیده است. در حالی 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 جری مندرینگ (ترسیم مجدد و جانبدارانه حوزه‌های انتخابیه به منظور تأثیرگذاری بر نتایج انتخابات) می‌شود.

نظام تقسیمات کشوری ایران بر پایه شاخص‌های کیفی تدوین نشده و شاخصی 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، تک عاملی 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 و گروه‌های فرهنگی و قومی نامتجانس است، بسنده نکردن به عامل جمعیت در طراحی تقسیمات کشوری و در نظر گرفتن الگوی ترکیبی و چند معیاری برای سازمان‌دهی سیاسی فضا ضروری است. بدیهی است در این الگوی ترکیبی، باید به معیارها و عوامل توپوگرافیک، وسعت فضا، پراکندگی 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 متوازن تر تقسیمات فضا فراهم آید (Hafez Nia, 2002: 379). کشورهای مختلف تقسیمات گوناگونی را با استانداردهای متفاوت برای سازمان‌دهی فضا به کار بسته‌اند که معیارهای وسعت، جمعیت و درآمد در سازمان‌دهی سیاسی فضا به همراه ویژگی‌های فرهنگی و جغرافیایی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. به عنوان مثال از مهم‌ترین معیارهای سازمان‌دهی سیاسی فضا در کشور فیلیپین به موارد زیر می‌توان اشاره کرد:

۱- میزان جمعیت؛ به عنوان 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 (احمدی پور و همکاران، ۱۳۹۰: ۵۲-۵۱). در ترکیه نیز بر اساسی وضعیت جغرافیایی، شرایط اقتصادی و خدمات عمومی تقسیمات کشوری در سطح استان‌ها انجام می‌گیرد، استان‌ها نیز بر همین اساسی به سطوح کوچک‌تری تقسیم می‌شوند. در خصوصی ضوابط و شرایط ناحیه‌بندی باید به موارد ذیل اشاره کرد:

۱- ویژگی‌های 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 مهاجر فرستی، سنت‌گرایی و درجه پایبندی به اعتقادات آبا و اجدادی، نوگرایی و میزان تحول در جامعه، ۳- شاخص‌های فرهنگی جامعه شامل: الف- ساختمان نژادی و قومی، زبان و لهجه و انواع گرایش‌های محلی، دین و مذهب، خصوصیات ذاتی و اخلاقی مردم، آداب و رسوم خانوادگی و اجتماعی، انواع پوشش‌ها به ویژه لباس محلی، سبک‌ها و شیوه‌های زندگی، ب- نوع معیشت و شیوه‌های استفاده از زمین، ه- تیپولوژی مسکن و مشخصات شهری - روستایی در ناحیه ۴- 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.

#### ۵- قدمت تاریخی و باستان‌شناسی ناحیه

سابقه تاریخی و برخورداری از یک گنجینه تاریخی و باستانی که در واقع اصالت وجودی و هویت تاریخی آن سرزمین را ۶- اهمیت سیاسی و نظامی ناحیه، ۷- جاذبه‌های توریستی و گردشگری، ۸- شاخص‌های دیگر از قبیل میزان توسعه یافتگی و توسعه نیافتگی ناحیه و مقیاسی 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. شاخص‌های متعدد اقلیمی، شکل زمین، تراکم جمعیت، ویژگی‌های فرهنگی (مانند مذهب، زبان، نژاد و...)، امنیتی، اجتماعی و اقتصادی به منظور ایجاد نواحی کوچک‌تر سیاسی (etaat and Mousavi, 2010: 106).

با این وجود در ایران مهم‌ترین عامل در زمینه تقسیمات کشوری، جمعیت است و مدیریت سیاسی فضا نه تنها سعی بر کیفی سازی شاخص‌های تقسیمات کشوری نکرده است، بلکه حتی در قانون اصلاح موادی از قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۱۲ که در سال ۱۳۸۹ به تصویب رسیده است باز بر عامل جمعیت در زمینه تبدیل روستاها به شهر در تبصره «ه» ماده ۴ این قانون تأکید کرده‌اند. کمی و تک عامله بودن قانون تقسیمات کشوری، باعث به وجود آمدن چالش‌های در زمینه سازمان‌دهی سیاسی فضا در ایران شده است که مهم‌ترین آن‌ها بدین شرح است:

#### ۱- عدم مدیریت سیاسی صحیح فضا

تقسیمات کشوری رسماً بازیچه دست سیاسیون شده که سلاقی سیاسی را بر قانون تحمیل می‌کنند چرا که واقعی 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 پیش رو 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. در واقع به دلیل آنکه بحث تقسیمات کشوری در ایران تک عاملی است و ارتقای واحدهای سیاسی بر این پایه صورت می‌گیرد، مدیریت سیاسی فضا به نحو صحیحی انجام

نمی‌گیرد چرا که با فشارهای زیادی از طرف افراد مختلف مواجه شده و در نتیجه تقسیم سیاسی فضا از مسیر درست خود خارج شده است (Ibid., 2010: 106).

در مواردی تغییرات صورت گرفته در تقسیمات کشوری صرفاً متأثر از نظامی امانمند و بر پایه شاخص‌هایی منطقی که به وسیله دولت و مجلسی تهیه، تنظیم، تصویب و اجرا می‌شود نبوده و عوامل پنهان و دور از دسترسی و یا عوامل غیررسمی در چنین ترتیباتی دخالت می‌کنند که از اهمیت بالایی برخوردارند. به شکل کلی تر 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. 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. 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 به منظور 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. همه این عوامل در اثر عدم کیفی بودن شاخصی‌های ناحیه‌بندی است چرا که تکیه بر عوامل کمی باعث شده تا به راحتی قانون تقسیمات کشوری قابل دور زدن باشد.

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 است. واحدهای کوچک‌تر یا ی به تجربه به این نتیجه رسیده‌اند که با ارتقای سطح سیاسی، خدمات و تسهیلات بیشتری از سوی دولت مرکزی به آن‌ها اختصاص خواهد یافت (Karimipour and Mohammadi, 2009: 179). در واقع شکل سازمان‌دهی سیاسی فضا در ایران به گونه‌ای 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 به عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل اختلافات ناحیه‌ای در یک منطقه بین دو حوزه نفوذ است که ادعای برابری نسبت به هم در مرکزیت دارند. به عبارت دیگر در ایران یک واحد تقسیمات کشوری ابتدا باید ارتقا پیدا کند، سپس به امکانات، تسهیلات و همچنین بودجه بیشتری دست یابد؛ درحالی‌که 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 (Azami and Debiry, 2011: 70). 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 (Karimipour and Mohammadi, 2009: 212). 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 بخشی و این یکی به شهر، به شهرستان و استان در واقع به دلیل اخذ اعتبارات و بودجه بیشتر از دولت است. 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. تشکیل ۲۶۳۸ دهستان، افزایش تعداد بخشی‌ها از ۹۷ به ۹۲۹ و شهرستان‌ها از ۱۹۰ به ۳۱۸ و افزایش استان‌ها از ۲۶ به ۳۱ طی سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۸۹ نشان دهنده عطش سیری‌ناپذیر ارتقای دهستان به بخش، بخشی به شهرستان و شهرستان به استان در طی سه دهه اخیر است. 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 (etaat and Mousavi, 2011: 23-233). چرا که تنها بر معیار جمعیت صورت گرفته است. این در حالی است که در کشوری مثل اسپانیا تغییر در مرزهای استانی باید با تأیید دادگاه عمومی انجام گیرد. این در حالی است که ارتقای واحدهای سیاسی به ویژه در دولت‌های متمرکز و نیمه متمرکز تابع دستیابی به شاخص‌های مشخصی است. این معیارها که اساسی سازمان‌دهی درون کشوری را تشکیل می‌دهند متفاوت‌اند:

- ۱- شاخص جمعیت
- ۲- روابط فاصله‌ای: دربرگیرنده ملاک فاصله و فضاست و در واقع 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
- ۷- نیازها و فرصت‌های مشابه
- ۸- اندیشه‌های استراتژیک دولت
- ۳- جری مندرینگ

دست‌کاری عمدی مرزهای حوزه انتخاباتی برای رسیدن به اهداف سیاسی، تحت عنوان جری مندرینگ شناخته می‌شود. این نام به یادبود الدرینج جری، حاکم ماساچوست<sup>۱</sup> در قرن نوزدهم انتخاب شده است که یک حوزه انتخاباتی بسیار خاصی و متفاوت را در بخشی سیاسی ایجاد کرد (Jones et al., 2002: 258). در واقع جری مندرینگ اصطلاحی است که ترسیم مجدد جانبدارانه حوزه‌های انتخاباتی به منظور تأثیر گذاری بر نتیجه انتخابات را توصیف می‌کند. نظام تقسیمات کشوری ایران به گونه‌ای است که پدیده جری مندرینگ به راحتی در آن اتفاق می‌افتد چراکه تک بعدی بوده و مبتنی بر شاخص‌های کیفی نیست.

<sup>۱</sup>. Massachusetts

در این راستا، عده‌ای، تلاش نمایندگان مجلسی 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.

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 روشی تدریس را دگرگون سازیم. 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 است که در ایران نظام تقسیمات کشوری باعث گردیده شهرهای زیادی بدون توجه به مفهوم واقعی شهر ایجاد گردند. 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 عبارت‌اند از:

- مانعی برای شکل‌گیری روستاهای مولد، منسجم و پرجمعیت: وقتی تبدیل یک روستا به شهر صرفاً بر مبنای تعداد جمعیت باشد، این مسئله به عنوان 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 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 خط خواهد انداخت و وابستگی کشور را به محصولات غذایی تشدید خواهد کرد (Mohseni Tabrizi, 1996: 110).

- 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، ۳ روستای بالای ۳۰۰۰ 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 ۰۲/۲ 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

بسیاست‌های کلی بخش کشاورزی ابلاغی مقام معظم رهبری: این سیاست‌ها از سوی مقام معظم رهبری در ۲۱/۱۰/۱۳۹۱ 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 (Ibid., 1996: 110).

- 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 هفتاد و پنجم قانون اساسی (Vermesyari, 2012) و بسیاری از مشکلات اجتماعی و فرهنگی دیگر که به همراه دارد. این در حالی است که ایجاد فضاهای شهری و ارتقای روستاها به شهر، در وهله اول باید بر اساس 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 تشکیل دهنده فضا در اعتدالی 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 احساسی 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 (Habib et al., 2008: 22). 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 به دنبال 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.

در نتیجه عدم شکل‌گیری هویت شهری که نوعی هویت جمعی است منجر به احساسی تعلق نداشتن به شهر و عدم وفاداری به آن می‌شود. در واقع زمانی که هویت مستقل شهری شکل نگیرد، حس تعلق شهری هم‌شکل 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 یک‌طرف 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 (Hafez Nia, 2002: 198). 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 کارمند سالار 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، دست فروشی و... پردازند. چنین شهرهایی فاقد صنعت و بازرگانی بوده و تنها منبع تغذیه آن دولت است. در نتیجه کارمندان از یک وضعیت خیلی بهتر نسبت به سایر اقشار جامعه برخوردار بودند.

سازمان دهی 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 عبارت‌اند از: عدم شکل‌گیری هندسی مناسب، عدم شکل‌گیری شبکه ارتباطی منظم، عدم شکل‌گیری حس تعلق و عدم شکل‌گیری قطب رشد.

چنان چه در طراحی مرزبندی‌های سیاسی - اداری، ویژگی‌های پایدار جغرافیایی مانند موقعیت ریاضی و نسبی، شکل زمین و عوارضی موجود، از جمله کوه‌ها، رودها و دشت‌ها به عنوان ملاک و بستر پایه‌ای انتخاب شوند منطقه‌بندی جنبه پایدارتری خواهد یافت. همگنی طبیعی به عنوان 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 بر اساسی 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. همچنین نقش و کارکرد غالب اقتصادی نواحی، اغلب با محدوده‌های طبیعی انطباق دارند. محدوده‌های طبیعی نیز هماهنگی سیاسی - منطقه‌ای را ممکن و تسهیل می‌سازد. 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 خاصی 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. 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؛ 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. به عنوان مثال آنچه باعث شکل‌گیری سازمان‌دهی سیا 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 پشت کوه و دهلران در ابتدا فرمانداری کل (۱۳۴۳) و سپس استان ایلام (۱۳۵۲) به وجود 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 (Gholami et al., 2015: 89).

### نتیجه گیری و دستاورد علمی - پژوهشی

قلمرو به عنوان 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 قلمرو سازی در ابعاد مختلف می‌کند. قلمرو سازی در وهله اول یک استراتژی برای ایجاد فضاها و سامان بخشیدن به آن‌ها از طریق تقسیمات کشوری است. چرا که موفقیت یک کشور در گرو ساختن یک خود و یک واحد منسجم است. از این رو هر حکومتی در پی تقسیم‌بندی منطقی و صحیح فضا است؛ اما فضاها به دلیل آنکه با هم متفاوت‌اند از یک قانون خاصی در زمینه تقسیمات کشوری تبعیت نمی‌کنند و هر فضایی (قلمرو کشور) قانون خاصی خود را می‌طلبد. بر این اساسی بعد از انقلاب اسلامی جهت سازمان‌دهی سیاسی فضا، قانون تقسیمات کشوری در سال ۱۳۱۲ به تصویب رسید.

این قانون مبنایی برای قلمرو سازی (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 درونی سازی است 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 کیفی سازی شاخص‌ها و معیارهای تقسیمات کشوری (تک عامله بودن جمعیت)، تمرکزگرایی، عدم شکل‌گیری واقعی واحدهای سیاسی، عدم وحدت ساختاری و کارکردی، عدم همگنی جغرافیایی، حاکمیت بعد امنیتی بر قانون تقسیمات کشوری، داشتن ساختار سلسله مراتبی بلند، رخنه عوامل غیر رسمی 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.

نخستین تقسیمات کشوری در ایران پس از نهضت مشروطیت در اولین دوره قانون‌گذاری در سال ۱۲۸۵ هجری شمسی تحت عنوان قانون تشکیلات ایالاتی و ولایتی به تصویب رسید که بر اساس آن کشور به ۴ ایالت و ۱۲ ولایت تقسیم گردید. در آبان ماه ۱۳۱۶ بدون آنکه تغییرات عمده‌ای در محدوده تقسیمات کشوری ایجاد شود صرفاً به تغییر نام برخی مناطق اکتفا و شرح وظایف فرمانداران و بخشداران به تصویب رسید کشور به ۱۰ استان، ۴۹ شهرستان و ۲۹۰ بخش تقسیم گردید. از جمله ویژگی‌های قانون ۱۳۱۶ اینک این قانون به صورت حصری، شهرستان‌های کشور را معین نموده است و شرایط انتصاب مدیران سطوح مختلف تقسیمات کشوری از استاندار تا کدخدا را برشمرده است وظایف و اختیارات مدیران واحدهای تقسیماتی را با ذکر جزئیات از مسائل مهم حاکمیتی تا مسائل خرد بیان کرده است. به عنوان مثال، «حفظ سیاست عمومی دولت در حوزه مأموریت خود و مراقبت در بهبودی اوضاع اجتماعی محل» از وظایف فرماندار و «راهنمایی و دادن تعلیمات فلاحی به مالکین و رعایای محل» از وظایف شورای بخش است در این قانون تقسیم شهرستان‌ها به بخش توسط وزارت

داخله و تصویب مجلس شورا صورت می‌گیرد. قانون سال ۱۳۶۲ برخلاف قانون ۱۳۱۶، احکام جزئی در خصوص سازوکار انتصاب مدیران محلی و اختیارات آن‌ها را ندارد. تمرکزگرایی در اداره کشور، روح حاکم بر این قانون است. می‌توان گفت مدیران محلی مانند استانداران و فرمانداران، هیچ اختیاری مگر تبعیت از سیاست‌های ابلاغی دولت مرکزی ندارند. بنا بر ماده ۱۲- از لحاظ نظام اداری دهستان تابع بخش و بخش تابع شهرستان و شهرستان تابع استان و استان تابع تشکیلات مرکزی خواهد بود. در این قانون هرگونه تغییرات در نظام تقسیماتی به‌جز استان، در اختیار هیئت‌وزیران است. تنها شاخص برای تعیین سطوح تقسیمات، جمعیت آن سطح است. روستا، دهستان، شهر، بخش، شهرستان و استان واحدهای تقسیماتی در این قانون است. واحدهای بزرگ‌تر از جمع شدن نزدیک‌ترین واحدهای کوچک‌تر تشکیل می‌شوند. ماده ۱۰ بیان می‌دارد: دولت موظف است با حفظ جهات سیاسی اجتماعی هر روستا را به نزدیک‌ترین مرکز دهستان و هر دهستان را به نزدیک‌ترین مرکز بخش و هر بخش را به نزدیک‌ترین مرکز شهرستان و هر شهرستان را به نزدیک‌ترین مرکز استان منضم نماید.» قانون اصلاح تبصره ۳ ماده ۱۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و الحاق یک تبصره به آن مصوب ۱۳۶۴ این اصلاحیه تأثیری در ماهیت قانون نداشته است. قانون اصلاح تبصره ۱ ماده ۱۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و الحاق یک تبصره به عنوان تبصره ۴ به ماده مذکور مصوب ۱۳۷۲: این قانون در خصوص سازمان‌ها و ادارات تابعه تقسیمات کشوری است. قانون اصلاح موادی از قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ که در سال ۱۳۸۹ به تصویب رسید: این قانون جدی‌ترین اصلاح قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ است. این اصلاحیه برخی از حداقل‌ها برای ارتقاء سطوح تقسیماتی در مناطق مختلف کم تراکم و متراکم را تغییر می‌دهد. در سنوات اخیر یکی از دلایل تلاش‌ها برای تغییرات در تقسیمات کشوری، محدوده حوزه‌های انتخاباتی بوده است.

با نگاه به توزیع نامناسب واحدهای صنعتی در کشور می‌توان گفت: منشأ بسیاری از نابرابری‌های اجتماعی ریشه در وضعیت موجود تقسیمات کشوری دارد، اصلاح نابسامانی‌های وضعیت موجود تقسیمات کشوری نقش کلیدی در تأمین امنیت و بهبود اوضاع اجتماعی و اقتصادی ایفا می‌نماید به نوعی که می‌توان افزایش همبستگی و اقتدار ملی، پیوند میان فرهنگ‌ها، افزایش بهره‌وری، کارایی و بازده اقتصادی، گسترش عدالت اجتماعی، رفع فقر و محرومیت، برقراری تعادل و توازن در برخورداری از سطح معقول توسعه و رفاه در تمام مناطق جغرافیائی ایجاد و تحکیم پیوندهای اقتصادی درون و برون منطقه‌ای از جمله کارکردهای آن دانست به‌گونه‌ای که زیرساخت‌های لازم در راستای تحقق اهداف چشم‌انداز بلند مدت توسعه کشور و مدیریت یک پارچه سرزمین را به صورت متوازن، پایدار و عادلانه فراهم نماید.

از جمله مهم‌ترین مسائل و مشکلات و ویژگی‌های فعلی سازمان‌دهی سیاسی فضا و نظام تقسیماتی کشوری عبارت‌اند از:

- ۱- نظام سیاسی متمرکز
- ۲- بی‌ثباتی نظام تقسیمات کشوری
- ۳- فرسودگی و ناکارآمدی نظام اداری - سرزمینی کشور و عدم تناسب آن با نیازهای جدید
- ۴- رشد بی‌قاعده ساختار اداری و افزایش کارکنان بخش دولتی نسبت به سایر بخش‌های اقتصادی

- ۵- وزن بالای جمعیت در ارتقای واحدهای تقسیماتی
  - ۶- رابطه ارتقای سطح و افزایش بودجه و توسعه و افزایش بودجه جاری نسبت به بودجه‌های عمرانی کشور
  - ۷- ساختار سلسله مراتبی بلند که کندی روند توسعه را در پی داشته است
  - ۸- تسلط رویکرد مرکز- پیرامون در سازمان‌دهی سیاسی فضا و تقسیمات کشوری
  - ۹- نقش پررنگ لابی‌های سیاسی در تغییر مرزها و ارتقای واحدهای تقسیماتی
  - ۱۰- نابودی اراضی و پایه‌های اقتصاد روستایی و کشاورزی بر اثر تبدیل روستاها به شهر
  - ۱۱- عدم شکل‌گیری قطب‌ها و مراکز رشد و توسعه مکان‌های مرکزی مبتنی بر مدل مرکز و پیرامون (قطب‌های موجود به صورت متوازن و بر اساس قابلیت‌های موجود مناطق ایجاد نشده‌اند)
  - ۱۲- توسعه نامتوازن نواحی و فقدان عدالت جغرافیایی
  - ۱۳- مهاجرت‌های رو به رشد به علت پولاریزه شدن توسعه (عدم توازن در قطب‌های موجود باعث مهاجرت‌های بی‌رویه گردیده است)
  - ۱۴- مشخص نبودن حوزه کاری و اختیارات نهادها و مسئولان و مدیران و همپوشانی وظایف
  - ۱۵- عدم استفاده بهینه از سواحل
  - ۱۶- تلاش برای جبران کردن ضعف مدیریتی از طریق تقسیم استان‌ها و مناطق
  - ۱۷- هویت آفرینی مرزهای فعلی علیرغم برخی کاستی‌ها و حساسیت شهروندان نسبت به تغییر آن‌ها
  - ۱۸- عدم تناسب قوانین موجود با شرایط فعلی و نیاز آتی
  - ۱۹- وجود خلأ و مغایرت‌های قانونی در قوانین موجود
- مطالبات تقسیماتی در جامعه ایران با توجه به ویژگی‌های سیاسی و ساختارهای جمعیتی در مقایسه با بسیاری از کشورهای دیگر متفاوت است. با نگاه به تاریخچه و وضعیت موجود تقسیمات کشوری می‌توان گفت: بسیاری از مطالبات مطرح در جامعه ناشی از ناکارآمدی قوانین موجود و همچنین عدم شاخص‌گذاری مناسب ارتقاء واحدها است؛ که آثار و تبعات آن در بخش‌های مختلف جامعه و سطح بهره‌مندی از رفاه و ایجاد نابرابری‌های اجتماعی مشهود است. از این رو طرح مطالبه هرچند نیز معقول به نظر آید انسجام جامعه را با اختلال مواجه و موجبات برخی ناامنی‌های سیاسی اجتماعی را در جامعه فراهم می‌نماید. عمده‌ترین مطالبات در خصوص تقسیمات کشوری را می‌توان مطالبات قومی، منطقه‌ای - محلی، توسعه‌ای، اجتماعی و سیاسی دانست:

#### ۱- مطالبات قومی

مطالباتی که به دلایل متفاوت و بر مبنای نوع درک و پنداشت اقوام نسبت به محیط‌های سرزمینی و صرفاً بر مبنای هویت قومی و یا احساس محرومیت ناشی از عدم برخورداری از توسعه متوازن مورد مناقشه است که می‌توان آن را از جمله حساس‌ترین نوع مطالبات عنوان نمود. دایره و دامنه این نوع مطالبات گسترده و تقریباً از جانب تمامی مناطق قومی با نسبت‌های متفاوت مطرح است.

#### ۲- مطالبات منطقه‌ای - محلی

این نوع مطالبات ناشی از اختلافات موجود در سطح شهرها و مناطق محلی است که به مرور شکل گرفته و در ذهنیت عمومی مبدل به مطالبه شده است.

### ۳- مطالبات توسعه‌ای

این نوع از مطالبات شامل آن دسته از مسائل و درخواست‌هایی است که برخی از مناطق برای ارتقا شاخص‌های توسعه‌ای به‌ویژه دسترسی به آب‌های آزاد و یا تغییر موقعیت ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک منطقه‌ای و یا استان خود مطرح می‌کنند. نظیر آنچه در استان فارس نسبت به دسترسی به آب‌های خلیج فارس مطرح و خواهان واگذاری باریکه ساحلی استان هرمزگان که به عنوان یک خط حائل بین استان فارس و آب‌های آزاد ایجاد شده است، هستند.

### ۴- مطالبات اجتماعی

مطالباتی که از جانب برخی از روستاهای پرجمعیت و یا مناطقی که از شاخص‌های کمی برای تغییر و دستیابی به موقعیت شهری برخوردارند، مطرح می‌گردد. این نوع مطالبات که عموماً از جانب شوراهای روستایی، تعدادی از نمایندگان مجلس و یا متنفذان منطقه‌ای مطرح می‌شود، خواهان مبدل شدن یک کانون روستایی به شهر و یا تغییر از شهر به مرکز استان و یا استان هستند. این نوع مطالبات دایره وسیعی داشته و در سطح بسیاری از روستاها و در مناطق مختلف از کشور مطرح می‌شود.

### ۵- مطالبات سیاسی

این نوع مطالبات که از جانب برخی از نمایندگان مطرح می‌گردد بیشتر در تطبیق‌های منطقه‌ای و شاخص‌های رشد و توسعه اقتصادی مطرح است.

## References

- Ahmadipour, Zahra and Hasan Jafarzadeh and Mohammad Reza Mirzai (2014), Functional analysis of national divisions in implementation of land allocation plans with emphasis on Iran, *Regional Planning Quarterly*, No. 14
- Ahmadipour, Zahra and Mohammad Rahim Rahnema and Ibrahim Rumina (2011), The role of the system of national divisions in national development: Iran, *Quarterly Journal of Space Planning and Development*, Volume 15, Number 2
- Ali Jani, Bahlul (2002), A New Approach to Geography, *Quarterly Journal of Geography Education*, No. 61
- Azami, Hadi and Ali Akbar Debiri (2012), Analysis of elements of economic, functional, and physical threats in the system of national divisions of Iran, *Geography and Regional Development Quarterly*, Vol. 10 - No. 18
- Bagheri, Masoomeh, Abolfazl Zamani and Mohsen Zamani (2016), Review and evaluation of the evolution of national divisions in Iran (with emphasis on the role of national divisions in the process of urban change patterns in Iran), *Quarterly of Political Science Studies*, Second Year - Issue 2 / 1
- Buchani, Mohammad Hussein (2003), Introduction to Iranian divisions; First volume: Current situation, *Journal of the Month of History and Geography*, No. 74
- Etaat, Javad and Sayyede Zahra Mousavi (2008), Country divisions and sustainable development Iran case study, *Geopolitical Quarterly*, No. 13
- Etaat, Jawad and Ruhollah Nikzad (2016), The Effect of Political Dividing the Space on Regional Development (Case Study: Provinces of South Coast of Iran), *Quarterly Journal of Human Geography*, Period 42 - Number 2

- Gerek, Madeline and Lynhart (1999), Epistemology of Geography - 2 - discussion in the course of the philosophical principles of geography and its teaching, translated by Siavash worth, Journal of Geography Education, Issue 52
- Gholami, Bahador Ahmadi, Seyyed Abbas and Hussein Khalid (2015), organization of space and regional challenges in Iran (Case Study: Ilam and West Azerbaijan), Journal of Spatial Planning, Volume XIX - 2
- Glockey, Leonard (2000), Theoretical Foundations of Historical Geography (Historical Understanding in Geography, an Idealist Approach), Translated by Mohammad Jafar Jabbari, Journal of the Month of History and Geography, No. 30
- Golfshan, Atefeh and Mahmoud Vaseg (2016), Exploring and Explaining the Role of Philosophical Thoughts in Political Geography (Case Study: Political Geography in Thomas Hobbes's Thought), Political Geographic Quarterly, No. 3
- Hafez Nia, Mohammad Reza (2014), Explanation of the Philosophy of Geography, Quarterly Journal of Space Planning and Proceedings, Volume eighteenth - Issue 2
- Mahdavi, Masoud and Ali Ahmadi (2011), Cultural Geography: A Theoretical and Methodological Explanation of Application in the Study of Cultural Areas, Journal of Cultural Research, No. 45
- Mehrabi, Alireza and Hossein Mirhosseinzadeh (2010), The system of country divisions and population distribution in the province of Semnan, Quarterly New Attitudes in Human Geography, No. 9
- Mohseni Tabrizi, Alireza (1996), alienation; an obstacle to national participation and development: the study of the relationship between alienation and social and political participation, Journal of Cultural Research, Preface No. 1
- Momeni, Mostafa (1998), Theoretical Foundations of Current Geography of Iran with Emphasis on Urban Geography, Journal of Revolutionary University, No. 111
- Noahe Khan, Hamed (2012), The criteria for the division of the country in the Pahlavi era, Quarterly Quarterly, Fourth Edition, No. 9
- Norouz Zadeh, Reza and Hamid Shafizadeh and Shadi Rouhani (2013), Evaluation and analysis of science and technology law of the fifth development plan from the perspective of metadata documents, Strategic Quarterly, No. 66
- Pour Ahmad, Ahmad (1998), History and Philosophy of Geography: The Role of Muslim Geographers in Advancing Geography, Journal of Revolutionary University, No. 111
- Pour Ahmad, Ahmad (2001), The Position of Man in the Viewpoint of Muslim Geographers of the Middle Ages, Journal of the Faculty of Literature and Humanities, University of Tehran, vol. 158 and 159
- Rahnama, Mohammad Rahim and Zahra Ahmadipour (2003), Grading of the system of divisions, Geographic Quarterly, No. 69
- Saghbosseinpour, Gholamreza (1988), National divisions, Geographical Quarterly, No. 9
- Shayan, Siavash (2015), First Speech: Classification of Science, Geography and Quarterly Journal of Geography Education, Quarterly Journal of Geography Education, No. 112
- Shokouee, Hossein (1997), Geography and Planning, Quarterly Journal of Humanities, No. 4