


## بررسی و تحلیل مشکلات تقسیمات اداری-سرزمینی در ایران معاصر



Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0)

 doi.org/10.22067/PG.2022.73342.1101

پژوهشی

علی ولیقلی‌زاده (دانشیار جغرافیای سیاسی، دانشگاه مراغه، مراغه، ایران. نویسنده مسئول)

[a\\_gholizadeh@hotmail.com](mailto:a_gholizadeh@hotmail.com)

محمد یوسفی شاتوری (دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیای سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران)

[mohammadyousefishatoori@gmail.com](mailto:mohammadyousefishatoori@gmail.com)

### چکیده

طی چند دهه اخیر، ساختار تقسیمات سیاسی در ایران با کمک به شکل‌گیری الگوی مرکز-پیرامون، باعث شده تا نواحی حاشیه‌ای کشور همراه با تشدید محرومیت و توسعه‌نیافتگی، دچار گسیختگی فضایی، سیاسی و اجتماعی با دیگر نواحی کشور شوند. لذا، هدف از پژوهش حاضر، شناخت عمده‌ترین مشکلات تقسیمات اداری-سرزمینی در ایران معاصر در تأثیرپذیری از سیستم حکمرانی بسیط متمرکز است. به عبارتی دیگر، این پژوهش مهم‌ترین مشکلات متأثر از ساختار حکمرانی بسیط متمرکز برای تقسیمات و تشکیلات اداری-سرزمینی کشور را مورد بحث قرار می‌دهد؟ طبق نتایج این پژوهش، مهم‌ترین مشکلات تقسیمات و تشکیلات اداری-سرزمینی در ایران معاصر عبارت‌اند از؛ بی‌توجهی به عدالت فضایی-جغرافیایی، ضعف شکل‌گیری توسعه ملی، رخنه عوامل غیررسمی، ضعف شکل‌گیری ساختار اداری-مدیریتی مناسب، ضعف شکل‌گیری همبستگی ملی و وحدت ساختاری و همگنی جغرافیایی، تمرکزگرایی شدید سیاسی-فضایی در مرکز و ضعف توجه به معیارهای کیفی جغرافیایی-انسانی. این پژوهش از لحاظ هدف کاربردی است و با روش توصیفی-تحلیلی برای ارائه الگوی کارآمدی از تقسیمات و تشکیلات اداری-سرزمینی برای کشور تلاش می‌کند. طبق نتایج این پژوهش، ظاهراً «الگوی حکمرانی-سرزمینی بسیط غیرمتمرکز یا بسیط ناحیه‌ای» با شرایط طبیعی و انسانی ایران سازگاری بیشتری دارد و تا حدود زیادی می‌تواند مشکلات سیستم تقسیمات سیاسی کنونی ایران را حل نماید.

**واژگان کلیدی:** تقسیمات و تشکیلات اداری-سرزمینی، تقسیمات کشوری، ایران معاصر

### مقدمه

انسان‌ها و گروه‌های اجتماعی - فرهنگی از گذشته تا به امروز، همواره متقاضی توزیع قدرت در قلمرو جغرافیایی بوده‌اند و مکان‌ها و فضاها سرزمینی خود را با این هدف سازمان‌دهی می‌کردند تا بتوانند بر

توزیع قدرت و اداره بهتر امور (حذف محرومیت، توسعه‌یافتگی و درهم‌تنیدگی جغرافیایی انسانی) در آخرین سرحدات و مرزهای سرزمینی خود دست پیدا کنند.

اصولاً، مکان‌ها و فضاهای سرزمینی، مراکز عمل ارادی گروه‌های انسانی محسوب می‌شوند که انسان با اشغال آن، تجربه زندگی خود را در آن شکل می‌دهد (Hafeznia, 2014: 157). لذا، بسیاری از سیاست‌گذاران، در داخل مکان‌ها و فضاهای سرزمینی، تشکیلات اداری-سرزمینی را برای شکل‌دهی به حس تعلق‌خاطر و حفظ و بقای قلمرو و فضای جغرافیایی ضروری می‌دانند که این امر عمدتاً باهدف تمرکززدایی (قدرت) صورت می‌گیرد. به‌عبارت‌دیگر، در این فرایند سیاسی-سرزمینی، تقسیمات کشوری چارچوب ساختار تشکیلات اداری کشور را تعیین می‌کند (Balouchi and Lotfi, 2017: 23-24).

اگرچه، سیستم تقسیمات و تشکلات کشوری در ایران سابقه دیرینه‌ای دارد، ولی امروزه با توجه به وجود نارسایی‌های مختلفی در این حوزه، شاهد مشکلات عدیده‌ای در ابعاد و معیارهای فرهنگی، سیاسی، اجتماعی و ... کشور هستیم که بخش عمده آن ناشی از بی‌توجهی به برخی از معیارها در تقسیمات سیاسی کشور است. به‌عبارت‌دیگر، تقسیمات سیاسی نامناسب و معیوب فضایی در ایران موجب شده تا واحدهای سیاسی-اداری کشور با چالش‌های اساسی روبه‌رو شوند.

در چنین شرایطی و به‌ویژه طی چند دهه اخیر با ورود بحث تقسیمات سیاسی توسط عوامل غیررسمی و حتی رسمی به عرصه بازی‌های سیاسی-انتخاباتی، اصولاً این فرایند از اهداف اولیه خود برای تسهیل امور و خدمات‌رسانی به نواحی کمتر توسعه‌یافته فاصله گرفته و درواقع با تقسیمات سیاسی معیوب فضای سرزمینی در کشور، در جلب‌توجه بخش عمده‌ای از نواحی مرزی برای مشارکت سیاسی و تعمیق حس تعلق جغرافیایی-سرزمینی با بدنه اصلی کشور عقیم مانده است. به‌گونه‌ای که اغلب نواحی مرزی به حاشیه سیاسی-اقتصادی-اجتماعی کشور رانده شده و با کمترین خدمات‌رسانی به این نواحی به‌عنوان مرکز ثقل قاچاق و حتی ناامنی درآمده‌اند و یا بالعکس موضوع تقسیمات سیاسی در نواحی مرکزی کشور صرفاً به یک گفتمان رقابت‌آمیز انتخاباتی برای ارتقای سطوح تقسیمات تبدیل شده و اساساً بر مشکلات سازمان‌دهی سیاسی فضا در ایران افزوده است.

درنتیجه، این پژوهش سعی دارد ضمن واکاوی و تحلیل مهم‌ترین مشکلات و معایب تقسیمات و تشکیلات اداری-سرزمینی در ایران معاصر، مهم‌ترین مشکلات این مکانیسم اداری-سرزمینی را که به‌نوعی متأثر از الگوی سیاسی-اداری بسیط متمرکز هستند، مورد شناسایی قرار دهد؟

## روش تحقیق

پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی است و از طریق اسناد و اطلاعات کتابخانه‌ای به روش توصیفی-تحلیلی انجام گرفته است. پژوهش حاضر سعی دارد با محوریت تقسیمات سیاسی فضا در ایران، از یک‌طرف

به شناخت مشکلات فضایی-سرزمینی ناشی از تقسیمات سیاسی در ایران بپردازد و از طرف دیگر مشکلات تشکیلات سیاسی-اداری متأثر از الگوی سیاسی-اداری بسیط متمرکز (ظرف اصلی سازمان‌دهی فضایی) را مورد بحث قرار دهد و تلاش می‌کند برای رفع این مشکلات پیشنهادی ارائه دهد.

اگرچه منابع اندکی در حوزه مشکلات تقسیمات اداری-سرزمینی در ایران معاصر وجود دارد، ولی با بررسی مطالعات پیشین مشخص می‌شود که تاکنون برای گذر از مشکلات موجود مطالعه خاصی در ارتباط با ارائه الگو یا سیستم نوین حکمرانی تحت عنوان «بسیط غیرمتمرکز» یا «بسیط ناحیه‌ای» وجود ندارد. بنابراین، وجه تمایز این کار با مطالعات پیشین در همین رویکرد واقع‌گرا به مسائل تقسیمات سیاسی اداری-سرزمینی ایران در دوران معاصر است که این کار سعی دارد تا زمینه را برای تحقیقات بعدی فراهم آورد. لذا، ارائه الگو یا سیستم حکمرانی «بسیط غیرمتمرکز» که با محیط جغرافیایی انسانی و طبیعی ایران سازگاری بیشتری دارد، فی‌الواقع نوآوری و بداعت پژوهش حاضر با آثار پیشین محسوب می‌شود.

### ادبیات نظری تحقیق

تقسیمات سیاسی در هر کشور یا ناحیه سیاسی برای توسعه و عدالت اجتماعی و جغرافیایی بکار گرفته می‌شود. به عبارتی دیگر، مهم‌ترین هدف تقسیمات سیاسی در درجه نخست خدمات‌رسانی بهتر برای حداکثر شهروندان و سپس اداره و کنترل افرادی است که در چارچوب مرزهای سرزمینی زندگی می‌کنند (Gholami 2008: 77; Pourmosavi and Others, 2015: 91) و لذا، دولت‌ها برای برقراری نظم و امنیت سرزمینی و همچنین جهت‌دهی به توسعه و تأمین رفاه ساکنان سرزمین جغرافیایی خود، بایستی به سازمان‌دهی فضای سرزمینی خود بپردازند که این فرایند با تقسیم کشور به واحدهای متعدد اداری-سرزمینی جهت اعمال اراده سیاسی میسر می‌گردد. تقسیمات سیاسی فضا ارتباط تنگاتنگی با الگوهای رشد و توسعه اقتصادی و همچنین الگوهای کالبدی فضایی دارد؛ زیرا تقسیمات سیاسی باهدف سامان‌بخشی به مکان و ساماندهی کارکردها و فعالیت‌ها صورت می‌گیرد. می‌توان گفت، تقسیمات کشوری از مهم‌ترین مسائلی است که برای هر نوع برنامه‌ریزی در سطح کشور و همچنین برنامه‌ریزی ناحیه‌ای در سطح واحدهای سرزمینی جهت اداره بهتر امور و بهره‌برداری حداکثری از استعدادها سرزمینی ضرورت دارد (Mohammadpour 2014: 560-561). لذا، دولت‌ها چه در ادوار تاریخی و چه در زمان معاصر، به تقسیم فضای سرزمینی خود پرداخته و سازمان مناسبی را برای اداره امور خود تدارک دیده‌اند.

تقسیم‌بندی سیستمی، فصل مشترک همه پدیده‌های عینی و غیر عینی نظیر منابع طبیعی، جمعیت، فرهنگ، فعالیت، زیرساخت‌ها، تشکیلات و روابط و حرکات و ... محسوب می‌شود که به تبع پیشینه و هویت تاریخی، سیستم حکومتی در ظرف زمان آرایش خاصی به خود می‌گیرد که ترجمان فضایی - سرزمینی آن در قالب انگاره‌های متمرکز، غیرمتمرکز و ... قابل‌رؤیت است. بدین اعتبار، سیستم تقسیمات سیاسی هم به‌عنوان

شاخص و هم عامل تسهیل بخش اعمال حاکمیت و همچنین به عنوان بستری مطلوب برای رشد و توسعه پایدار ساختار سیاسی و فضای سرزمینی نقش آفرینی می کند (Soja, 1971: 5).

هدف از تقسیمات کشوری تهیه چارچوبی مناسب برای تعمیق بقای ملی، امنیت ملی و تسهیل توسعه متوازن سرزمینی و کارکرد آن تمرکززدایی در اداره سرزمین و سهولت در اعمال اراده ملی محسوب می شود (Mohammadpour Jaberi, 2014: 561; Karimipour, 2002: 4). لذا، از کارکردهای مهم تقسیمات کشوری می توان به تأمین امکانات و خدمات برای نواحی نیازمند و تسهیل حاکمیت تا پایین ترین سطح سیاسی - سرزمینی اشاره کرد (Azami and Dabiri, 2011: 148). حتی، در تقسیمات کشوری بی توجهی به ضوابط و معیارهای حاکمیتی ممکن است حاکمیت سیاسی کشور را با مشکلات اساسی مواجه کند. تقسیمات کشوری به نوعی سازمان دهی فضایی-اداری است که به کوچک سازی واحدهای سیاسی-سرزمینی درون یک کشور می پردازد. گاهی در برخی نواحی حاشیه ای و پهناور از لحاظ توسعه یافتگی و امنیتی شاهد عقب ماندگی سرزمینی هستیم و یا اعمال حاکمیت و اراده سیاسی دولت به درستی صورت نمی گیرد. لذا، با تقسیم سرزمین به واحدهای سیاسی برای سامان بخشی به وضعیت نواحی کمتر برخوردار از طریق انتقال خدمات و تسهیلات رفاهی، می توان به راحتی بر این نواحی کنترل و نظارت خوبی داشت و از آنها در تأمین امنیت سرزمینی کشور بهره برد. پس می توان هدف اصلی از تقسیمات کشوری را در شکل دهی به یکپارچگی ملی و امنیت سرزمینی و همگرایی ملی و جلوگیری از بروز عوامل مرکزگرای و واگرایی در نواحی حاشیه سرزمینی و همچنین تسریع در روند توسعه ملی خلاصه کرد (Balouchi and Lotfi, 2017: 23). در واقع تقسیمات کشوری از مهم ترین مسائل در مسیر توسعه کشور برای برنامه ریزی های اقتصادی، فرهنگی، سیاسی، اجتماعی و اداری مؤثر و بهتر محسوب می شود (Shakoori and Others, 2014: 3; Dikshit, 1995: 199).

همچنین، تقسیمات کشوری، مکانیسم اصلی شکل گیری و فعالیت تشکیلات سیاسی-اداری محسوب می شود که برای سامان بخشی به امور سرزمین الزامی هستند. تشکیلات اداری به مجموعه ای از سازمان ها، نهادها و ارگان های دولتی که زیر نفوذ و سیطره حکومت مرکزی هستند اطلاق می شود. لذا، در هر ناحیه سیاسی-اداری حاصل از سازمان دهی سیاسی فضا به طور اعم و تقسیمات کشوری به طور اخص، چارچوبی با عنوان «تشکیلات اداری» از جمله: وزارتخانه ها، سازمان ها، فرمانداری ها، شهرداری ها و... وجود دارد که در این چارچوب مدیران، معاونین و زیردستان چه در مقیاس ملی و محلی در راستای مدیریت امور و کنترل بر فضای جغرافیایی نقش آفرینی می کنند.

## یافته های تحقیق

### وضعیت کنونی تقسیمات سیاسی در ایران

اگرچه تقسیمات سیاسی در ایران سابقه تاریخی طولانی دارد، ولی نظام کنونی تقسیمات کشوری در ایران و عدم تعادل فضایی آن ناشی از سازمان‌دهی سیاسی معیوب فضای داخلی طی ادوار پیشین است که به‌موجب آن، از یک‌طرف شاهد رشد و توسعه سریع و افسارگسیخته برخی از شهرها و نواحی و از طرف دیگر، عقب‌ماندگی برخی دیگر در ابعاد مختلف اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی به دلیل انزوای جغرافیایی و فاصله زیاد از مرکز هستیم که نمونه بارز آن را در استان سیستان و بلوچستان مشاهده می‌کنیم (Khademalhosseini and Others, 2010: 127). لذا، در حال حاضر، با ارزیابی سطح توسعه‌یافتگی مراکز شهرها و استان‌ها و نواحی حاشیه‌ای کشور این ادعا مطرح می‌شود که شهرستان‌های توسعه‌یافته در ایران معمولاً در مراکز استان‌ها واقع شده و این امر وجود ساختار مرکز-پیرامون در سیستم حکومتی ایران را تأیید می‌کند (Rigi and Yavari, 2017: 34). به تعبیری دیگر، با استقرار قطب‌های رشد در این نواحی، نابرابری‌های زیادی میان آن‌ها با مناطق محروم دیده می‌شود. برای نمونه، در استان سیستان و بلوچستان به‌عنوان یکی از نواحی فقیرنشین کشور از یک‌طرف میان چهار شهرستان زابل، زاهدان، چابهار و ایرانشهر نابرابری و ناهماهنگی‌های فاحشی از لحاظ سطح توسعه وجود دارد. طوری که نابرابری‌های موجود هیچ‌سختی با نیازهای جمعیتی آن‌ها ندارد و شهرستان زاهدان به‌عنوان قطب رشد و مرکز استان، در اغلب موارد از برتری بسیار بالایی دارد و به‌عنوان مرکز سیاسی و جمعیتی استان نقش‌آفرینی می‌کند (Ibid: 36). هم‌زمان، شهرستان زاهدان علی‌رغم برتری داخل استانی؛ در ارتباط با کل کشور و در سلسله‌مراتب استانی، در سطح بسیار محروم‌تری نسبت به مراکز سایر استان‌های ایران قرار دارد.

بنابراین، می‌توان گفت از یک‌طرف، در چارچوب تقسیمات کشوری معیوب و تحت تأثیر مکانیسم اجرایی سیستم بسیط تمرکزگرای سیاسی - اداری - سرزمینی در ایران، تمرکز فعالیت‌ها و امکانات و خدمات رفاهی در مرکز کشور منجر به عقب‌ماندگی برخی از نواحی کشور و محرومیت فضایی آن‌ها در ابعاد اقتصادی، امنیتی، زیست‌محیطی، اجتماعی و فرهنگی شده است و از طرف دیگر، عدم واگذاری اختیارات به سطوح پایین تقسیماتی موجود، موجب شده تا علاوه بر ناشناخته ماندن و حتی گاهی انکار ظرفیت‌های طبیعی و سرزمینی، بر میزان بی‌عدالتی‌های جغرافیایی ناشی از نابرابری‌های جبری افزوده شود (Etaat and Mousavi, 2008: 71).

کوتاه سخن اینکه وضعیت نامناسب و معیوب تقسیمات سیاسی کشور موجب شده تا ظرفیت‌های کافی برای مشارکت‌پذیری همه گروه‌های اجتماعی و سیاسی شکل نگیرد و نیز نواحی پیرامونی کشور سهم مشارکت کمتری را در امور ملی، ساختارهای قدرت و تشکیلات گوناگون اداری و نهادهای وابسته داشته باشند. حتی، این وضعیت بر میزان احساس تعلق ملی در بخش‌های پیرامونی کشور تأثیرگذار بوده و سیستم روابط پیرامونی با مرکز کشور را در عرصه‌های سیاسی و... خدشه‌دار کرده است. لذا، به نظر می‌رسد اصلاح سیستم ساختاری در سازمان‌دهی سیاسی فضای ملی در ایران یک ضرورت بدیهی است و در این چارچوب بایستی به شیوه‌ای

برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی شود که بقاء و امنیت ملی که به‌نوعی درگرو تقسیمات سیاسی قرار دارد، به‌طور مطلوبی تقویت و حفظ گردد.

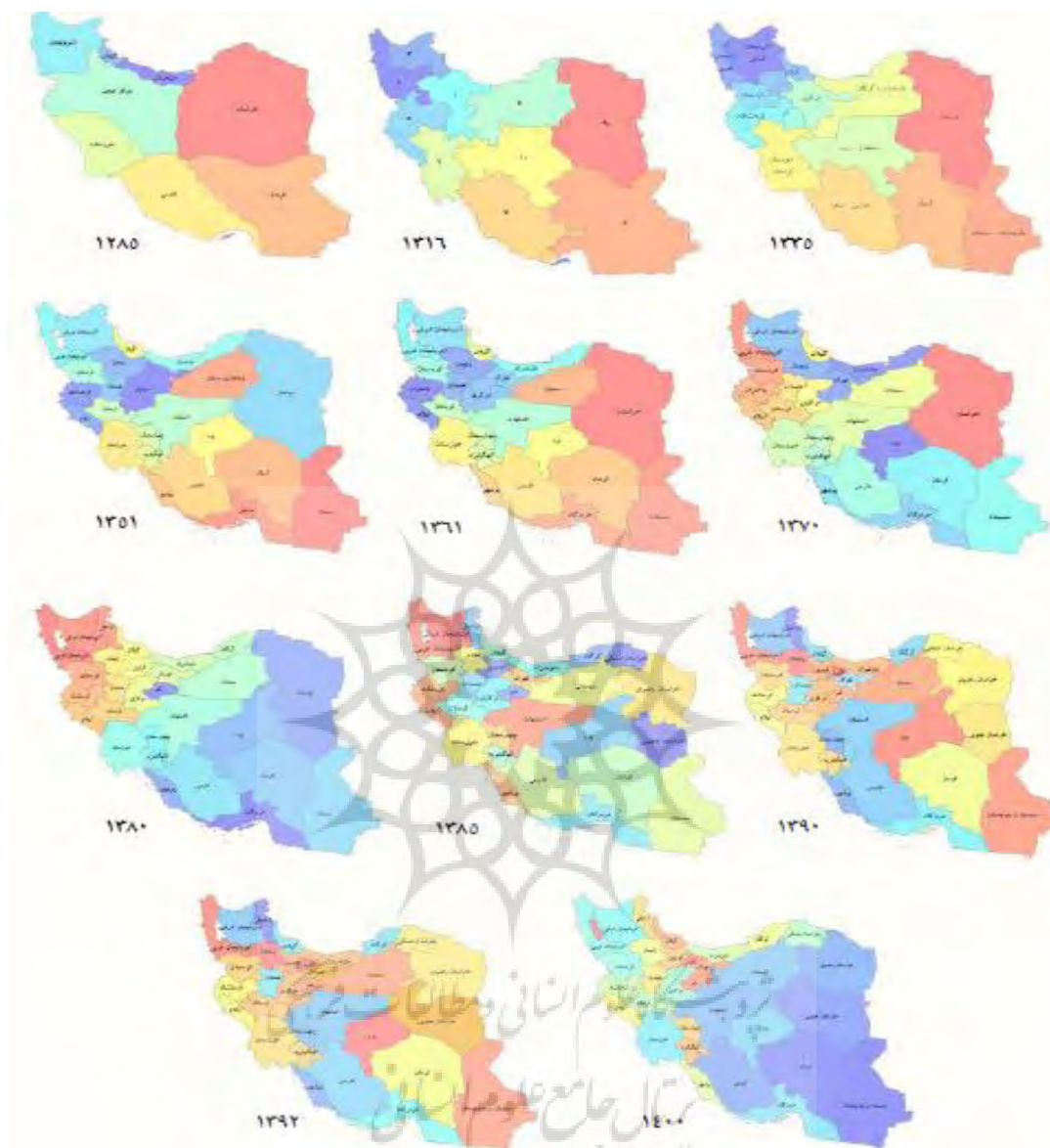
به‌طورکلی، تقسیمات سیاسی در ایران معاصر از اواخر دوره قاجار و با ظهور اندیشه‌های ترقی‌جویانه مشروطیت شروع می‌شود و از جهات سیاسی، در این دوره اولین تقسیمات قانونی و رسمی کشوری در ایران شکل می‌گیرد. پیش‌ازین، در دوره قاجار، ایران به ۵ حکمرانی (حکمرانی آذربایجان، حکمرانی ایالت‌های کردستان، کرمانشاه/ سرحد عراقین و لرستان، حکمرانی فارس، حکمرانی خراسان و سیستان، حکمرانی کرمان و بلوچستان) و ۱۲ حاکم‌نشین تقسیم می‌شد. از آغاز قرن ۱۳ هجری شمسی این تقسیم‌بندی تغییر کرد و قلمرو بعضی از حکمرانی‌ها تقسیم گردید که در اواسط دوره ناصری، ایران دارای چهار ایالت (ایالت آذربایجان، ایالت خراسان و سیستان، ایالت فارس، ایالت کرمان و بلوچستان) و ۲۳ ولایت بود (Amirahmadian, 2013). که نهایتاً در ۱۲۴۱ قمری ایران به ۸ ایالت: آذربایجان، گیلان، مازندران، استرآباد، خراسان، کرمان و بلوچستان و خوزستان تقسیم گردید.

اولین قانون تقسیمات کشوری ایران پس از مشروطه و در ۱۲۸۶ تحت عنوان قانون «تشکیلات ایالات و ولایات» به تصویب رسید و کشور به ۴ ایالت (آذربایجان، کرمان و بلوچستان، فارس و بنادر و خراسان و سیستان) و ۱۲ ولایت (استرآباد، مازندران، گیلان، زنجان، کردستان، لرستان، کرمانشاهان، همدان، اصفهان، یزد، عراق و خوزستان و دارالخلافه تهران تقسیم گردید. بعدازآن، تا ۱۶ آبان ۱۳۱۶ و تصویب «قانون تقسیمات کشوری و وظایف فرمانداران و بخشداران»، تغییرات عمده‌ای در محدوده تقسیمات کشوری به عمل نیامد. با این قانون، اسامی واحدهای تقسیماتی به استان، شهرستان، بخش و دهستان، و ایران به ۶ استان (استان شمال غرب، استان شمال، استان غرب، استان جنوب، استان شمال شرق و استان مکران) و ۵۰ شهرستان تقسیم شد. همچنین، در ۱۹ دی ۱۳۱۶، با اصلاح قانون تقسیمات کشوری، این بار ایران به ۱۰ استان (استان‌های ده‌گانه) و ۴۹ شهرستان تقسیم گردید.

پس از ۱۳۱۶، در ۱۳۲۵ استان‌های ۳ و ۴ به استان آذربایجان تبدیل گردید و در ۱۳۲۶ فرمانداری کل بلوچستان با مرکزیت زاهدان و استان مرکزی (به مرکزیت تهران) ایجاد شد. در ۱۳۳۳، فرمانداری‌های کل بنادر و جزایر خلیج فارس و بنادر و جزایر دریای عمان و در ۱۳۳۶ استان سیستان و بلوچستان ایجاد و فرمانداری کل بختیاری و چهارمحال و همچنین استان کردستان و استان‌های ۳ و ۴ در ۱۳۳۷ دوباره تأسیس شدند.

در ۱۳۳۹ در تغییر دیگری در قانون تقسیمات کشوری، استان‌ها به‌جای عدد با اسامی اصلی و تاریخی شکل گرفتند و کشور به ۱۴ استان تقسیم شد. همچنین، در ۱۳۵۲، استان‌های بوشهر، یزد و چهارمحال و بختیاری، لرستان، زنجان و همدان و در ۱۳۵۵، استان‌های بویراحمد و کهگیلویه و سمنان تأسیس گردید و استان ساحلی و بنادر و جزایر خلیج فارس و دریای عمان به استان هرمزگان تغییر یافت. در ۱۳۵۷ نیز تا پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، استان تهران به تقسیمات کشوری ایران افزوده شد.

نقشه‌های ش ۱): تقسیمات کشوری ایران از اواخر دوره قاجار تا کنون



برگرفته از نقشه‌های تقسیمات کشوری ایران (By: the Authors)

پس از انقلاب اسلامی ایران، در ۱۳۵۸ تغییرات مختصری در اسامی واحدهای تقسیمات کشوری صورت گرفت و در ۱۳۶۱ با مطالعات مربوط به تدوین قانون جدید تقسیمات کشوری، کلیه تغییرات تقسیماتی متوقف گردید. قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری در ۱۳۶۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که چارچوب آن، چارچوب قانون ۱۳۱۶ بود؛ ولی در قانون جدید برای هر یک از سطوح تقسیماتی تعاریف،

معیارها و ضوابط معینی برای شناسایی و ایجاد و تأسیس آن‌ها شامل پارامترهای جمعیت، و شاخص‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و ... مشخص گردید.

همچنین، تصویب قانون تأسیس استان اردبیل در ۱۳۷۲، تصویب قانون تأسیس استان قم در ۱۳۷۵، تصویب قانون تأسیس استان‌های گلستان و قزوین در ۱۳۷۶، تصویب قانون تقسیم خراسان به استان‌های خراسان شمالی، خراسان رضوی و خراسان جنوبی در ۱۳۸۳ و نهایتاً تصویب قانون تأسیس استان البرز در ۱۳۸۹ جدیدترین و آخرین تغییرات تقسیمات کشوری ایران در سطح استانی محسوب می‌شوند که همراه با تغییرات جزئی از جمله در مرزهای خراسان جنوبی، وضعیت کنونی تقسیمات کشوری در ایران را (طبق نقشه‌هایش ۲) تشکیل می‌دهند.

ظاهراً، علاوه بر تقسیمات استانی، اخیراً طرح جدید تقسیمات کشوری با عنوان «طرح منطقه‌ای استان‌های کشور» از سوی وزارت کشور در دست بررسی قرار دارد که اجرای آن نیازمند اصلاح قانون است و مسیر آن طولانی خواهد بود. در این طرح، وزارت کشور در چارچوب یک طرح طبقه‌بندی داخلی سعی دارد با هدف توسعه بهتر چند استان مجاور را به صورت منطقه‌ای با یکدیگر سازمان‌دهی فضایی نماید.

### مشکلات سازمان‌دهی و تقسیمات اداری-سرزمینی در ایران معاصر

در این بخش با استفاده از مطالعه و تجزیه و تحلیل منابع مختلف و همچنین یافته‌های نگارندگان به مهم‌ترین چالش‌ها و مشکلات ناشی از سازمان‌دهی و تقسیمات اداری-سرزمینی در ایران معاصر پرداخته می‌شود.

#### بی‌توجهی به عدالت فضایی و جغرافیایی

استفاده نامناسب از معیارهای سازمان‌دهی، از یک طرف باعث ایجاد جریان ناقص و نامطلوب روابط در شبکه‌های فضایی و ایجاد آشوب در آن شده و از طرف دیگر باعث می‌شود تا طیف وسیعی از بی‌نظمی به وجود آید که حاصل آن را می‌توان در فقدان تعادل‌های فضایی و بحران از قبیل ظهور پدیده تک‌شهری، منظومه‌های پراکنده فضایی، شکاف‌های سرزمینی، سیستم مرکز-پیرامون، گرایش‌های جدایی‌طلبی و درنهایت فروپاشی سیستم (کشور) مشاهده کرد (Ahmadipour and Others, 2014: 198-199).

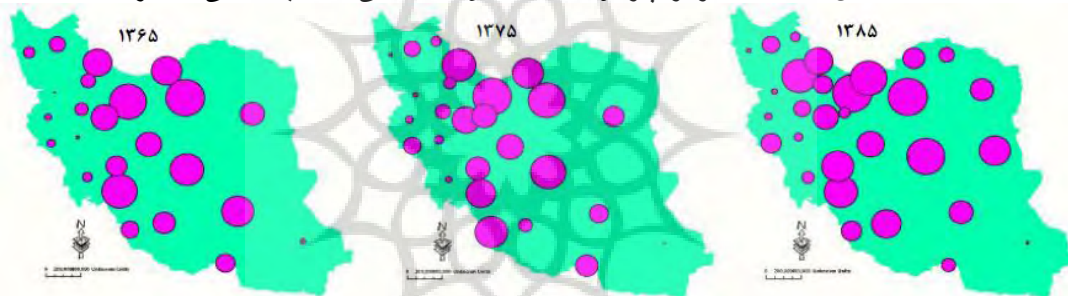
در ایران معاصر، مسئله نابرابری و فقدان تعادل فضایی میان نواحی مرکزی با نواحی پیرامونی کشور ناشی از سازمان‌دهی معیوب سیاسی فضا بسیار محسوس به نظر می‌رسد. برای نمونه، حاکمیت سیستم مرکز-پیرامون در ایران موجب شده تا توازن منطقه‌ای بر هم بخورد و در مقیاس وسیعی در کشور نواحی حاشیه‌ای کمتر توسعه‌یافته شکل بگیرند (Balouchi and Lotfi, 2017: 31) که مشارکت پایین مردم نواحی حاشیه‌ای در امور کشور و بی‌توجهی به جغرافیای فرهنگی آن‌ها و نیز رخنه برخی از عوامل سیاسی-امنیتی دیگر، از پیامدهای مستقیم وضعیت موجود است. به عبارتی دیگر، ممکن است در نواحی حاشیه‌ای، فقدان تعادل سرزمینی باعث ایجاد تهدید برای امنیت ملی و حتی بروز گرایش‌های واگرایی شود و از طرفی دیگر بر بی‌ثباتی‌های سیاسی و



امنیتی بیفزاید. این امر از این حیث اهمیت بالایی دارد که به سبب حاکمیت الگوی مرکز-پیرامون در ایران، عقب‌ماندگی فضایی اغلب در نواحی حاشیه‌ای و مرزی کشور (موزاییک قومی - فرهنگی) مشاهده می‌شود (Valigholizadeh, 2017: 140).

از لحاظ عدالت فضایی و جغرافیایی، از دیگر مشکلات سازمان‌دهی سیاسی فضا در ایران می‌توان به تقسیم‌بندی ناموزون سرزمینی با توجه به وسعت زیاد استان‌های مرکزی و شرقی و جنوبی کشور اشاره کرد که مدیریت سیاسی فضا را با مشکل مواجه ساخته و موجب شده تا خدمات‌رسانی و تخصیص بودجه به شکل نامناسبی میان استان‌ها و نواحی جغرافیایی توزیع گردد (Gholami and Others, 2015: 108). برای نمونه، مقایسه استان سیستان و بلوچستان با دیگر نواحی کشور مصداق واقعی این ادعا است که اغلب نواحی این استان در حاشیه مطلق قرار دارند و از سوی دیگر این امر باعث ایجاد نابرابری‌هایی در روند مطلوب جریان سیستم شده که حاصل آن در افزایش روزافزون شکاف‌های توسعه در کشور مشاهده می‌شود. لذا، جریان سیستمی ناقص در پی سازمان‌دهی سیاسی نامناسب و معیوب فضا در ایران باعث گردیده تا برخی نواحی کشور به خاطر فقدان تعادل فضایی نسبت به نواحی دارای تعادل فضایی تقسیماتی، عقب بمانند.

نقشه‌های شماره ۲) مرکز-پیرامون (شکاف توسعه‌یافتگی و عقب‌ماندگی در ایران)



منبع: (Valigholizadeh, 2017: 163)

در نقشه‌هایی که می‌بینیم، به وضوح می‌توان الگوی فضایی مرکز-پیرامون و شکاف میان توسعه‌یافتگی و عقب‌ماندگی سرزمینی را در گستره جغرافیایی ایران مشاهده کرد؛ طوری که عمده تمرکز و تعادل فضایی-جغرافیایی در مرکز سیاسی و جغرافیایی کشور یعنی استان تهران و استان‌های اطراف آن وجود دارد و عملاً به‌غیر از بخش‌هایی از شمال شرقی کشور، دیگر نواحی مرزی از تعادل مناسبی با نواحی مرکزی کشور برخوردار نیستند. البته، در سطح استانی نیز معمولاً سازمان‌دهی سیاسی فضا منجر به عدم تعادل فضایی-جغرافیایی میان سکونتگاه‌ها و حوزه قلمرو استانی شده است.

به‌طور موردی، در استان اصفهان که خود در قلمرو فضایی مرکز (فضای توسعه‌یافتگی) قرار دارد، به خاطر فقدان یا ضعف تعادل ساختار فضایی-جغرافیایی، اکثریت جمعیت به‌طور متمرکز در ناحیه شهر اصفهان ساکن هستند، طوری که تمرکز و استقرار انواع فعالیت‌های اقتصادی، خدماتی در شهر اصفهان و غیره، سلسله‌مراتب منظم و منطقی فضایی در استان را دگرگون کرده که این امر از شیوه برنامه‌ریزی قطبی و نوع سیاست‌گذاری‌های ناصحیح فضایی منشأ می‌گیرد (Momeni, 2009: 42).

## توسعه متوازن و توزیع نابرابر فرصت‌های رشد و بالندگی فضایی-سرزمینی

به زبان عامیانه منظور از توسعه ملی دستیابی به توسعه برای همه مناطق و نواحی جغرافیایی - فرهنگی کشور در چارچوب عدالت اجتماعی و جغرافیایی است. ظاهراً سیستم معیوب و ناکارآمد تقسیمات کشوری در ایران، در مسیر دستیابی به توسعه ملی نقش تأثیرگذاری در عقب‌ماندگی نواحی پیرامونی ایفا می‌کند و به عبارتی دیگر موجب شده است که سازمان‌دهی فضایی - سرزمینی اساساً منطبق بر اهداف توسعه شکل‌نگیرد و مانعی جدی در راه توسعه و پیشرفت نواحی پیرامونی محسوب می‌شود. با نگاهی به روند برنامه‌ریزی توسعه در چند دهه اخیر، به وضوح می‌توان گفت غفلت از توسعه متوازن و توزیع نابرابر فرصت‌های رشد و بالندگی فضایی - سرزمینی، ساکنان نواحی محروم را در گذران زندگی و امید به آینده با مشکل مواجه کرده است (Gholami and Others, 2015: 106). ببطوری که، علاوه بر نواحی حاشیه‌ای شرق ایران، نواحی حاشیه غربی نیز در مقیاس ملی از سطح توسعه‌یافتگی کمتری برخوردار هستند و گاهی در برخی از این نواحی، شاخص‌های توسعه و امکانات رفاهی حتی کمتر از یک درصد نشان می‌دهد. زیرا طبق شواهد موجود، سیستم تقسیمات کشوری کنونی اغلب باعث قطعه‌قطعه شدن معیوب و ناکارآمد سرزمین به واحدهای کوچک‌تر سیاسی، افزایش سطوح سلسله‌مراتبی فضایی، افزایش حجم تشکیلات اداری، افزایش تعداد کارکنان دولت و مصرف بخش عمده‌ای از منابع درآمدی دولت در بخش جاری می‌شود (Ahmadipour and Others, 2011: 17). به عبارت دیگر، می‌توان گفت بین سیستم تقسیمات کشوری و توسعه ملی ارتباط تنگاتنگی وجود دارد. زیرا تقسیمات کشوری واحدهای حکومت محلی را در محدوده‌های سیاسی واحدهای برنامه‌ریزی فضایی تشکیل می‌دهند و توسعه ملی بر مبنای واحدهای فضایی تقسیمات کشوری شکل می‌گیرد (Ibid). به طور موردی، استان سیستان و بلوچستان با جمعیتی حدود ۲ میلیون نفر به‌رغم ظرفیت‌های گوناگون طبیعی و سرزمینی و...، از لحاظ توسعه‌یافتگی جزو فقیرترین استان‌های کشور به شمار می‌رود. از سوی دیگر، این استان همواره با مشکلات عدیده‌ای از قبیل خشک‌سالی و مدیریت نامناسب آب، بیکاری، عدم انباشت سرمایه و قاچاق و... روبه‌رو بوده و با توجه به آنچه که بحثی که مطرح گردید، ضعف‌های اساسی در شکل‌دهی به توسعه و سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مناسب در ارتباط با مسائل و مشکلات موجود در طول سالیان گذشته، باعث هم‌افزایی و تشدید عوامل مذکور شده و لذا در حال حاضر شاهد طغیان بیکاری مزمن و فقر بین نسلی و در نتیجه ناامیدی در سطح استان هستیم (Ministry of Cooperatives, Labor and Social Welfare, 2016: 4). همین‌طور در استان چهارمحال و بختیاری به دلیل شکاف‌های زیادی که میان شهرستان‌های استان وجود دارد، برخی از آن‌ها از رفاه نسبی بالاتری نسبت به سایرین برخوردار هستند (Motaghi and Others, 2019: 107).

## رخنه عوامل غیررسمی

یکی از مهم‌ترین عواملی که بدون توجه به ابعاد اصولی، در سازمان‌دهی و تقسیمات کشوری ایران رخنه کرده‌اند و عاملی برای بروز بی‌ثباتی‌های سیاسی و امنیتی محسوب می‌شود؛ طوری که از یک طرف به‌عنوان سدی در مسیر توسعه واقعی ملی و لذا ظهور نابرابری فضایی-جغرافیایی واحدهای سیاسی-اداری عمل می‌کنند و از طرف دیگر به بی‌عدالتی اجتماعی و به حاشیه‌راندن نواحی مرزی دامن می‌زنند؛ «عوامل غیررسمی» هستند که اساساً بانفوذ و قدرت سیاسی که در اختیاردارند، به دنبال ایجاد یا ارتقای واحدهای سیاسی-اداری هستند. به عبارت دیگر، در سایه جغرافیای قدرت و حمایت از طرف برخی از عوامل و نهادهای سیاسی، پافشاری برای ارتقای سطوح تقسیمات کشوری و یا بالعکس از مسائل بالقوه در کشور محسوب می‌شود که بدون توجه به پیوندهای عاطفی و فرهنگی مردم با فضاهای جغرافیایی در ایران، منجر به شکل‌گیری یک گفتمان رقابتی در مناظرات انتخاباتی گردیده است. به اعتقاد احمدی‌پور و همکارانشان (2009: 21) «می‌توان تغییرات سیاسی در سلسله‌مراتب اداری و سطوح تقسیماتی ایران، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، ائمه جمعه و استانداران را به‌عنوان نیروها و عوامل موجود در جغرافیای قدرت، حرکات و جنبش‌های محلی و منطقه‌ای دانست که بیشترین تأثیر را در تقسیمات سیاسی ایران در چند دهه گذشته داشته‌اند. برای نمونه، طبق ارزیابی آن‌ها در ۱۳۸۲ از تعداد ۲۸۲ تقاضا که در برنامه‌های تقسیمات سیاسی به وزارت کشور ارسال گردیده، ۸۶ مورد به‌وسیله ائمه جمعه، ۱۷۱ مورد توسط نمایندگان مجلس مطرح شده است» (Shakoor and Others, 2016: 4). لذا، نقش و تأثیر عوامل غیررسمی در مشکلات سازمان‌دهی سیاسی فضای کشور را نمی‌توان نادیده گرفت و نیاز به یک ارزیابی جدی دارد. بدون تردید، دخالت عوامل غیررسمی در بحث سازمان‌دهی سیاسی فضا بر روابط و حس مکانی افراد تأثیر می‌گذارد و در برخی موارد ممکن است منجر به ایجاد تنش‌های اجتماعی نیز گردد. به‌عنوان نمونه، ارتقای سطح سیاسی اردبیل، آشوب خودجوش و خونین مردم قزوین و پای‌کوبی مردم استان گلستان، از موارد مهم در روند و مکانیسم جغرافیای قدرت و حمایت محسوب می‌شوند (Ahmadipour and Others, 2009: 18).

#### ساختار معیوب اداری-مدیریتی

سیستم و ساختار اداری در توسعه هر جامعه‌ای نقش اساسی را ایفا می‌کند؛ حتی بدون وجود یک سیستم اداری متناسب، دستیابی به توسعه ناممکن است (Bastami and najafbagy, 2019: 2). ایران، مانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه، به تحول و بهبود در سیستم اداری خود نیاز واجب دارد. همان‌طور که اشاره گردید، پیشرفت در کشور به هر طریقی که تصور گردد به یک سیستم اداری و سازمانی دقیق نیاز دارد که با توجه به نقش تأثیرگذار این سیستم در روند زیرسازی توسعه؛ بی‌توجهی به آن آسیب‌های جبران‌ناپذیری را در مسیر تحقق آرمان‌های کشور، تحقق برنامه‌ها، رضایت مردمی و... به دنبال دارد (Abolhasani 2018: 617 and Others).

با توجه به این که سازمان‌دهی و تقسیمات سیاسی عاملی برای ساختار تشکیلات اداری-مدیریتی محسوب می‌شود و شکل و چارچوب آن را تعیین می‌کند؛ لذا، وقتی تقسیمات سیاسی از لحاظ ساختاری، دارای سلسله‌مراتبی بلند (در ایران استان، فرمانداری، بخش و دهستان) باشد، ساختار تشکیلاتی و اداری نیز متمایل به بلند خواهد بود. معمولاً، ساختار بلند، فرایند اطلاع‌رسانی را کند می‌کند و در چارچوب آن نیاز به امکانات، منابع و نیروی انسانی زیاد باعث گسترش دیوانسالاری و پیچیدگی بوروکراسی اداری و اتلاف منابع و تحمیل هزینه‌های گسترده (به‌ویژه هزینه‌های جاری در مقابل عمرانی) بر دوش جامعه و نهایتاً، کندی فرایند توسعه و عقب‌ماندگی کشور را به دنبال دارد (Ahmadipour and Others, 2013: 71).

در نتیجه، در ایران معاصر با توجه به فقدان ساختار اداری-مدیریتی مناسب و کارآمد، عمدتاً سازمان‌دهی و تقسیمات سیاسی از اهداف اولیه خود برای «ارائه خدمات مطلوب و ارتقای سطح زندگی و تأمین نیازهای مردمی و محلی و نیز توسعه منطقه‌ای و بارورسازی پتانسیل‌های درون مکانی و ناحیه‌ای» فاصله گرفته است. زیرا با توجه به حاکمیت سیستم بسیط متمرکز که ساختار اداری و مدیریتی کشور نیز تاکنون متأثر از آن بوده و بر میزان ارتباطات و کارآمدی امکانات و تسهیلات برای نواحی دورافتاده تأثیرات منفی بسزایی دارد، عمدتاً با دو ویژگی بسیار محسوس «بوروکراسی و دیوانسالاری» در سیستم اداری-مدیریت کشور روبه‌رو هستیم و این ناشی از معیوب بودن سازمان‌دهی و تقسیمات سیاسی در واحدهای سیاسی-اداری کشور است که باعث ناکارآمدی و ناکامی / فشل ماندن روند توسعه و پیشرفت در نواحی عقب‌مانده کشور می‌شود.

به‌عبارت‌دیگر، تمرکز قدرت در مرکز سیاسی که باعث زایش بوروکراسی شدید در ساختار سیستم معیوب اداری و مدیریتی کشور در دوران معاصر شده، ریشه در باور تمرکز قدرت در مرکز سیاسی و اداری دارد که باعث ایجاد فرهنگ ملموس تمرکزگرایی در جامعه ایران شده و سیستم اداری متمرکز کشور برآیند ملموس آن به شمار می‌رود (Hafeznia, 2018: 207-208). لذا، با کاهش رسیدگی به ابعاد مختلف فعالیت-های خدماتی و رفاهی در پیرامون و حاشیه کشور، در این نواحی با افزایش وابستگی به مرکز و همچنین ممانعت از پیشرفت (پسرفت) روبرو هستیم که در چنین وضعیتی، تقاضاهای مازاد بر تأسیس شهرستان یا استان جدید با کندی روند عملیاتی همراه می‌شود. از طرف دیگر، سیستم متمرکز اداری در ایران به خاطر فقدان واگذاری اختیارات به سطوح پائین و در نتیجه ناتوانی در نیازسنجی نواحی مختلف به خاطر رشد بوروکراسی گسترده، بدون توجه به ارتقای کیفی فرایند اداری توسعه؛ صرفاً منجر به افزایش منابع و هزینه‌های جاری در واحدهای تقسیماتی - اداری بوده است ( Hossein Ranjbar and Razavian, 2019: 955). به‌طور موردی، در تمامی استان‌های جنوبی ایران که قابلیت‌های بسیار بالایی در زمینه‌های اقتصادی و گردشگری دارند، ولی هنوز به خاطر تأثیرپذیری از سیستم تقسیماتی-اداری متمرکز که بر مرکز سیاسی کشور چنبره زده و مانع از روند و جریان قدرت و امکانات توسعه به نواحی پیرامونی می‌شود، نتوانسته‌اند

ظرفیت‌های شکوفایی خود را به تبعیت از ضعف‌های اجرایی و مدیریتی عرضه و بالفعل کنند. همین‌طور در استان خوزستان که دارای منابع نفتی و گازی غنی است، این مسئله صدق می‌کند. به‌طورکلی، امروزه تحول در سیستم ساختاری کشور ایران به سبب شرایط، تغییر و تحولات و پویایی‌های درونی و بیرونی در گستره سرزمینی کشور، یک ضرورت بنیادی و اساسی تلقی می‌شود و طراحی یک سیستم اداری مطلوب نیاز به بررسی وضعیت موجود و شناسایی مسائل، مشکلات و چالش‌های عمده آن دارد (Mirmohammadi and Hasanpour, 2011: 10). و از سوی دیگر، روند سازمان‌دهی سیاسی فضا در ایران که مشکلات عدیده‌ای را متوجه برخی ساختارها و نهادها اداری ساخته است، بایستی اصلاح گردد.

### عدم تحقق همبستگی ملی و وحدت ساختاری و همگنی جغرافیایی

در ایران معاصر بدون توجه به شاخص‌های وحدت ساختاری که ناشی از بروز سازمان‌دهی نامناسب و معیوب در فضای جغرافیایی محسوب می‌شود، علاوه بر نقش و تأثیرگذاری منفی آن در بروز و تشدید نابرابری و ضعف تعادل فضایی در میان نواحی مختلف کشور و نیز مانع زایی در مسیر توسعه ملی؛ موجب شده تا روند و مکانیسم تحقق همبستگی ملی و همگنی جغرافیایی را نیز تحت تأثیر قرار دهد. بدین ترتیب که با عدم سازمان‌دهی مناسب فضا و بدون توجه به بحث ساختارهای فرهنگی، سیاسی، اجتماعی و حتی همگنی‌های جغرافیایی به‌ویژه در نواحی حاشیه‌ای مرزهای سیاسی کشور، منجر شده تا عمده‌ای از مسیر مشکلات از قبیل شکل هندسی نامنظم برخی از استان‌های کشور، عدم شکل‌گیری یک سیستم ارتباطی پویا و منظم، عدم شکل‌گیری حس تعلق در نواحی حاشیه‌ای کشور و حتی در برخی نواحی مرکزی کشور، عدم شکل‌گیری قطب‌های رشد، ایجاد چالش‌های ناحیه‌ای (رقابت‌های محلی و درون استانی)، ایجاد حفره‌های دولت و... ایجاد شوند. لذا، در ادامه به بررسی برخی از مهم‌ترین ناهنجاری‌های ناشی از سازمان‌دهی معیوب فضایی در ایران معاصر که نقش تأثیرگذاری در مسیر همبستگی ملی و وحدت ساختاری و همگنی جغرافیایی دارند، می‌پردازیم.

### شکل نامنظم هندسی برخی از واحدهای تقسیماتی

ایجاد شکل نامنظم هندسی برخی از استان‌ها یکی از دستاوردهای سازمان‌دهی نامناسب سیاسی فضا محسوب می‌شود که مهم‌ترین تأثیر شکل هندسی، در نحوه اعمال قدرت حکومت مرکزی بر پهنه کشور است (Ezzati, 2006: 90). به‌عبارت‌دیگر، شکل فضایی واحدهای سرزمینی (واحدهای سیاسی-حکومتی) توانایی آن را دارد تا بر چشم‌انداز وحدت آن کشور تأثیر بگذارد و ممکن است مشکلاتی را در اداره امور کشور ایجاد کند (Gholami and Others, 2015: 100). لذا، این مؤلفه حتی بر روند توسعه و شکل اداره کشور نیز تأثیر می‌گذارد و ممکن است سیاست‌ها و برنامه‌های آن را دچار تحول و خلل کند. در ایران ۱۶ استان در مرزهای پیرامونی کشور پذیرای جوامع فرهنگی-زبانی متفاوت و گروه‌های قومی-مذهبی و اقلیت-

های فضایی هستند که با آن‌سوی مرز پیوندهای قومی-فرهنگی و زبانی و مذهبی دارند. از میان ۱۶ استان مرزی کشور که به‌عنوان گره‌گاهی برای تعیین وضعیت کشور نقش‌آفرینی می‌کنند و در مسیر تهدیدات خارجی قرار دارند؛ ۸ استان دارای شکل نامنظم هندسی بوده و اغلب طویل یا دنباله‌دار هستند. درحالی‌که، می‌توان گفت شکل‌های طویل، دنباله‌دار و... برای استان‌های حاشیه‌ای و مرزی چندان مطلوبیت ندارند و اساساً فرایند کنترل و نظارت را با مشکل مواجه می‌کنند و از طرفی نیز زمینه را برای رشد و توسعه فعالیت‌هایی از قبیل قاچاق کالا و مواد مخدر و حتی بروز و تقویت گرایش‌های جدایی‌طلبی در وضعیت مساعد در میان جوامع و گروه‌های فرهنگی-زبانی-مذهبی متفاوت و شاکی از بی‌عدالتی‌های سرزمینی و بی‌توجهی به نواحی مرزی و فرهنگی پیرامونی کشور فراهم نماید.

کوتاه سخن اینکه، شکل‌گزینی مناسب برای واحدهای سیاسی تأثیرگذاری بالایی در سازمان‌دهی بهینه سیاسی فضا دارد، زیرا شکل هندسی نقش بسیار مهمی در اداره و توسعه، شکل‌گیری هویت جمعی، مشارکت مردم در امور و تعلق وابستگی به یک واحد سیاسی دارد. برای نمونه، طبق مطالعاتی که انجام گرفته در استان ایلام با شکل هندسی طویل و یک زائده فضایی در ضلع شمال شرقی آن، شاهد تأثیرپذیری مشارکت مردمی برای توسعه استان از این موضوع هستیم (Pishgahifard and Others, 2012: 79). به عبارتی، در استان ایلام، به خاطر وجود زائده فضایی طولی که با عنوان شهرستان چرداول در منتهی‌الیه شمال شرقی استان قرار دارد و نیز از نظر قومی و زبانی با لرستان وجوهای مشترکی دارد، علیرغم اینکه اداره امور در این ناحیه با مشکلات عدیده‌ای روبه‌رو می‌شود؛ این امر ممکن است بر پیکره ایجاد یک هویت جمعی درون استانی آسیب وارد کند و تعلق وابستگی این ناحیه را به مرکز استان در آینده کاهش دهد. البته می‌توان این نوع ناهنجاری هندسی در شکل و وسعت واحدهای استانی را در اکثر استان‌های شرقی و مرکزی ایران مشاهده کرد که گاهی نیز با همپوشانی موضوعات چالش‌برانگیزی از جمله عوارض جغرافیایی و انسانی-فرهنگی همراه هستند و همین امر به شدت بر پیچیدگی موضوع می‌افزاید.

نقشه‌های شماره ۳): استان‌هایی که در تقسیمات اخیر ایران دارای اشکال نامنظم هندسی و وسعت نامطلوبند



منبع: (By: the Authors)

به‌طورکلی، برای استان‌های مختلف کشور و به‌ویژه استان‌های مرزی که دارای شکل هندسی نامنظمی هستند، برنامه‌ریزی فضایی اساسی و دقیق یک ضرورت ملی تلقی می‌شود تا علاوه بر اصلاح ناهنجاری‌های هندسی در شکل تقسیمات سرزمینی، شاهد حذف دیگر مشکلات زیرساختی، کالبدی، کارکردی و رفتاری ناشی از ناهنجاری‌های موجود و همچنین تقویت مشارکت ساکنان نواحی مذکور در تعیین سرنوشت سیاسی کشور باشیم. البته، این اصلاحات فضایی بایستی با توجه دقیق به ویژگی‌های جغرافیایی (طبیعی و انسانی) صورت گیرد و نادیده گرفتن و انکار یکی از واقعیت‌های جغرافیایی باز محل چالش دیگری در برابر کارکردگرایی و اثربخشی مطلوب سازمان‌دهی سرزمینی خواهد بود.

### شکل نگرفتن حس تعلق سرزمینی

از دیگر پارامترهای تأثیرگذار بر کارایی و اثربخشی سازمان‌دهی سیاسی فضا را می‌توان به حس تعلق و هویت مکانی افراد ساکن در محدوده سرزمینی اشاره کرد که یکی از مؤلفه‌های انسانی بسیار تأثیرگذار در فرایند سازمان‌دهی سیاسی فضا محسوب می‌شود. در واقع در چارچوب حس مکانی، یک فضا به مکانی با خصوصیات حسی و رفتاری ویژه برای افراد ساکن و وابستگی‌های آن‌ها به این مکان تبدیل می‌گردد. این وابستگی، علائقی را در وجود انسان شکل می‌دهد که با دوری انسان از آن مکان جغرافیایی موجب دل‌تنگی و سرخوردگی فرد می‌شود. به همین سبب، مکان‌ها منبع هویت فردی و جمعی و مرکزیتی برای شکل‌گیری پیوندهای عاطفی میان افراد محسوب می‌شوند (Ahmadipour and Mirzaeitabar, 2011: 48). به عبارت دیگر، انسان با روابط پیچیده خود در فضای جغرافیایی و با معناسازی در مکان جغرافیایی به هویت و تعلق مکانی دست می‌یازد و به‌واسطه همین هویت و احساس مکانی برای خود حق مشارکت و تصمیم‌گیری در چارچوب سازمان‌دهی سیاسی فضایی و همچنین حقوق مکانی و کنشگری نسبت به تصمیمات سیاسی مرکزی در نظر می‌گیرد (Motaghi and Namdarzadeh, 2020: 86).

لذا، از معیارهای اساسی در مقوله تقسیمات کشوری و سازمان‌دهی سیاسی فضا در نظر گرفتن هویت مکانی است که می‌تواند در تحریک و کیفیت احساس مکانی افراد در جهات منفی یا مثبت آن تأثیرگذار باشد. برای نمونه، می‌توان به تجارب منفی و ناآرامی‌های شهرستان کازرون اشاره نمود که به خاطر بی‌توجهی تصمیم‌گیرندگان سیاسی نسبت به مؤلفه‌های هویتی و مکانی فضای جغرافیایی در تقسیمات فضایی این منطقه، موجب تقابل اثرات تصمیمات سیاسی بر دگرگونی فضای جغرافیایی می‌شود (Ibid:76). به عبارتی دیگر، در فرایند سازمان‌دهی سیاسی فضا، ممکن است به دلیل بروز یا ایجاد هدفمند ناهمگنی و ناهنجاری‌های فضایی میان بخش‌های مختلف تقسیماتی یک استان و حتی میان چند استان از جمله وضعیتی که از لحاظ ناهمگنی انسانی و فرهنگی بر استان آذربایجان غربی حاکم است و این موضوع تحت تأثیر منفی شکل طویل استان قرار دارد، شاهد تضعیف حس تعلق مکانی به واحد تقسیماتی (چیزی که در جنوب استان آذربایجان غربی مشاهده می‌شود) باشیم.

البته، شکل نگرفتن شبکه ارتباطی منظم و مناسب نیز در این واگرایی مکانی و حس تعلق به فضاهای هم‌جوار نقش تأثیرگذاری دارد. برای نمونه، در استان سیستان و بلوچستان به سبب انزوای جغرافیایی و تحت تأثیر وسعت استان و نبود وحدت و فقدان عدالت اجتماعی و همچنین شکاف عمیق فضایی و جغرافیایی با مرکز، شاهد واگرایی گروه فرهنگی و انسانی بلوچ و تضعیف حس تعلق سرزمینی نسبت به بدنه اصلی کشور هستیم. این وضعیت را حتی می‌توان در دیگر استان‌های مرزی کشور که به موازات خطوط تقسیماتی دارای شکاف‌های فضایی عمیقی با استان‌های هم‌جوار هستند مشاهده کرد.

### ایجاد چالش و رقابت‌های ناحیه‌ای

از دیگر مشکلات سازمان‌دهی سیاسی فضا در ایران اثرگذاری آن در ایجاد چالش و رقابت‌های ناحیه‌ای (قومی و ایلی) برای ارتقای واحدهای تقسیمات کشوری است. طوری که، در بسیاری از نواحی ایران شاهد گسترش این وضعیت در میان واحدهای سیاسی-اداری و به تبع آن بروز آشوب و حتی تنش‌های محلی برای ارتقا و گسترش واحدهای سیاسی هستیم. به عبارت دیگر، این وضعیت در برخی از نواحی به‌عنوان محرکی برای ظهور کانون‌های ناامنی ناحیه‌ای و محلی و نیز به‌عنوان یک عامل رقابت فضایی منفی میان نواحی عمل می‌کند (Karimipour and Mohammadi, 2009: 179-180) که در واقع سیستم تقسیمات کشوری اگر به‌درستی و صورت کارآمد پی‌ریزی نشود و از اهداف اولیه خود به‌منظور بیشترین هماهنگی و همکاری متقابل برای کاهش تنش‌ها در درون مناطق و بین مناطق هم‌جوار ناکام بماند (Shakoor and Others, 2014: 1)، در نهایت منجر به ایجاد چالش‌ها و رقابت‌های ناحیه‌ای می‌شود.

در چارچوب کنونی تقسیمات سرزمینی ایران، به دلیل ناکارآمدی سیستم تقسیمات کشوری از یک‌طرف و نیز حمل بار توسعه در نواحی مرکزی و بالعکس و نیز روند گند توسعه در نواحی حاشیه‌ای کشور، در محیط پیرامونی این مکانیسم معیوب علاوه بر تأثیر بسزایی که بر روند کند حمل و انتقال و امکانات و تسهیلات رفاهی و بهداشتی و... دارد، نقش قابل‌توجهی در شکل‌گیری رقابت‌ها و چالش‌های ناحیه‌ای نیز دارد. این وضعیت به‌ویژه در استان‌های حاشیه‌ای غربی و شرقی کشور نمود بیشتری داشته و اصولاً به دلیل کم‌لطفی و اراده ضعیف حاکمیت دولت نسبت به این نواحی و وجود نابرابری‌های اساسی میان نواحی مرکزی با محیط پیرامونی، گاهی شاهد بروز تنش‌ها و چالش‌های ناحیه‌ای نظیر آشوب‌های محلی و حتی حس واگرایی و خودگردانی به دست افراد بومی در میان واحدهای سیاسی مربوطه هستیم. البته، این وضعیت را گاهی در استان‌های مرکزی کشور نیز در قالب رقابت‌های محلی میان شهرها و روستاهای مجاور مشاهده می‌کنیم که اساساً برای ارتقای واحدهای سیاسی و در برابر آن جریان مخالف به وجود می‌آیند.

به‌طور موردی، می‌توان به نمونه عینی رقابتی تقسیمات کشوری در فرایند تقسیم استان خراسان بزرگ اشاره کرد. رقابت میان شهرهای سبزوار، بجنورد، قائنات و بیرجند برای دستیابی به مرکزیت استان‌های خراسان شمالی و جنوبی و همچنین مخالفت گروهی از مردم با پیوستن فردوس به خراسان جنوبی با مرکزیت بیرجند



و درگیری‌ها و شورش‌های ناشی از آن را می‌توان مصداق پرادعای این واقعیت در رابطه با وضعیت سازمان‌دهی و ارتقای سطوح تقسیمات کشوری با ظهور چالش‌ها و رقابت‌های ناحیه دانست (Azami and Dabiri, 2011: 175).

لازم به ذکر است که در ایجاد این نوع چالش و رقابت‌های ناحیه‌ای برای ارتقای واحدهای تقسیماتی، عوامل و نهادهای رسمی و غیررسمی نقش بسزایی دارند و عمدتاً طی چند دهه اخیر تمسک بر شعارهای تقسیماتی به‌عنوان ابزاری برای رقابت گفتمانی انتخاباتی در میان نمایندگان مجلس شورای اسلامی به‌شدت باب شده است. لذا، ضروری است برای زدودن این عوامل غیرواقعی و شعارهای تنش‌زای فضایی-سرزمینی، توجه ویژه به تقسیمات کشوری و بازنگری اساسی در آن صورت گیرد.

### تمرکزگرایی شدید سیاسی-فضایی در مرکز

افزایش تمرکز سیاسی-فضایی به‌عنوان یکی از چالش‌های عمده و اساسی در سیستم تقسیمات کشوری ایران به شمار می‌رود. از کارکردهای اصلی تقسیمات کشوری، تسهیل در امور نواحی و اداره بهینه آن و در نتیجه تمرکززدایی است. باین‌وجود، افزایش روزافزون واحدهای سیاسی در ایران که اغلب از ناکارآمدی سازمان‌دهی معیوب سیاسی فضای کشور منشأ می‌گیرد، تحت الگوی حاکمیت مرکزی عملاً منجر به تمرکزگرایی شدید در مرکز سیاسی شده و بدین ترتیب با افزایش تعداد واحدهای تقسیمات کشوری در تمام سطوح، به‌جای تمرکززدایی، صرفاً شاهد افزایش بیش‌ازپیش واحدهای فضایی برای تقویت قدرت تمرکز حکومت هستیم. درعین‌حال، تجربه نشان می‌دهد که استفاده از ساختار سیاسی-اداری بسیط و متمرکز به‌عنوان مکانسیم اجرایی کشور در بُعد جغرافیایی و مدیریت سیاسی فضا باعث شکل‌گیری جغرافیاهای نابرابر قدرت (تخلیه فرصت‌ها و ابزارهای قدرت از پیرامون به‌ویژه نواحی قومی و تمرکز آن‌ها در کانون‌های قدرت) می‌شود که این امر به‌وضوح در تمامی مقیاس‌های ملی، ناحیه‌ای و محلی در توپوگرافی توسعه‌یافتگی فضای جغرافیایی ایران مشاهده می‌شود. به‌گونه‌ای که ساختار مذکور را می‌توان بیماری دردناک و بزرگ‌ترین معضل ساختار فضایی و فرایند سازمان‌دهی فضایی (سیاسی-اقتصادی-فرهنگی) در ایران تلقی نمود. درنهایت، می‌توان اذعان نمود که افزایش تمرکز اداری-سیاسی به‌عنوان یکی از چالش‌های مهم تقسیمات کشوری در ایجاد تهدیداتی نظیر افزایش نابرابری و بی‌عدالتی فضایی و جغرافیایی میان استان‌ها به شمار آورد (Valigholizadeh, 2017: 139).

از سوی دیگر، با تمرکز اداری-سیاسی در کانون سیاسی کشور، می‌توان به مشکل شکل‌گیری سیستم ارتباطی پویا و نامنظم در کشور اشاره نمود. این مشکل از یک‌سو تحت تأثیر ساختار توپوگرافیکی و گسیختگی‌های فضایی است و از سوی دیگر از ساختار سیاسی متمرکز و سیستم حکومتی مرکزگرا منشأ می‌گیرد (Hafeznia, 2018: 192). طوری که، سیستم ارتباطی کنونی کشور شرایط مناسبی را برای معاشرت و حشرونشر ملی شکل نداده و عموماً منجر به انزوای ارتباطی برخی از نواحی حاشیه‌ای کشور با مرکز شده

است. این مشکل گاهی در چارچوب تقسیمات کشوری در سطح نواحی و محلی نیز نمود پررنگ‌تری دارد. برای نمونه، موانع راه‌های ارتباطی در استان‌هایی که دارای شکل نامنظم هندسی هستند، اساساً دستیابی به رشد و توسعه را با مشکل مواجه کرده و نیز در روند توسعه ملی تأثیرگذار بوده است. این مسئله در نواحی غربی کشور که اغلب کوهستانی و صعب‌العبور هستند محسوس‌تر است که خود عاملی برای تشدید توسعه‌نیافتگی آن‌ها قلمداد می‌شود (Gholami and Others, 2015: 100). به‌عنوان مثال می‌توان چهار استان سیستان و بلوچستان، هرمزگان، بوشهر و خوزستان را در رابطه با مرکز سیاسی کشور (تهران) در نظر گرفت که هرکدام از این استان‌ها به دلیل عواملی چون انزوای جغرافیایی، عدم وجود زیرساخت‌های ارتباطی منظم ریلی و جاده‌ای و غیره از حرکت توسعه بازمانده‌اند. لذا، این استان‌ها در کنار وسعت نامطلوب و زیاد و همچنین شکل نامنظم هندسی، در موقعیت حاشیه‌ای قرار گرفته و به‌شدت تحت تأثیر ابعاد و چالش‌های تمرکزگرایی افسارگسیخته در مرکز ایران قرار دارند.

#### بی‌توجهی به شاخص‌های کیفی در تعریف تقسیمات کشوری

یکی دیگر از مشکلات اساسی که در فضای سرزمینی ایران منجر به سازمان‌دهی نامناسب سیاسی فضا شده، تمرکز اصلی در تقسیمات کشوری بر موضوع جمعیت و بی‌توجهی به دیگر شاخص‌های کیفی است. طوری که، سیستم تقسیمات کنونی کشور بدون توجه به دیگر معیارها نظیر وسعت فضا، توپوگرافیک، ساختار اقتصادی و اجتماعی و میزان تجانس آن‌ها، ساختار اقلیمی و همچنین ساختارهای فرهنگی و قومی (بی‌توجهی به جغرافیای فرهنگی کشور) و دیگر ساختارها، در سازمان‌دهی سیاسی فضا و تقسیمات کنونی کشور از الگوی چندمعیاره و ترکیبی بر اساس شاخص‌های کمی و کیفی فاصله دارد (Hafeznia, 2018: 405) که از اثرات بارز آن را می‌توان به ارتقای نامناسب و معیوب واحدهای سیاسی و جری ماندرینگ یا سهمیه‌بندی غیرواقعی فضایی اشاره نمود. لذا، سیستم معیوب تقسیمات کشوری در ایران طوری است که اغلب به خاطر ماهیت تک-بعدی آن و فقدان تمرکز بر شاخص‌های کیفی فضای جغرافیایی، پدیده جری ماندرینگ به‌راحتی در آن اتفاق می‌افتد (Balouchi and Lotfi, 2017: 35). بدین‌صورت که اگر محدوده‌های انتخاباتی به‌طور اصولی و بر محور معیارهای شناخته‌شده سازمان‌دهی نشوند، ممکن است با مرزبندی‌های خارج از عدالت فضایی مواجه شویم که موارد عینی آن را می‌توان در نابرابری‌های نمایندگی و یا نابرابری در مشارکت سیاسی و رفتار رأی‌دهندگان در برخی نواحی از جمله نواحی فرهنگی-قومی ایران مشاهده کرد. به‌عبارت‌دیگر، دستکاری مرز در حوزه‌های انتخابیه می‌تواند منجر به پیدایش وضعیت مرزبندی جانب‌دارانه یا جری ماندرینگ غیرواقعی فضایی شود (Hafeznia and Kavanie Rad, 2019: 214). به‌طور موردی می‌توان به جغرافیای انتخابات آذربایجان غربی اشاره نمود که با توجه به نقشه زیر در برخی از حوزه‌های انتخابی تناسبی در بحث تسهیم و تعداد نمایندگان به نسبت جمعیت وجود ندارد (Pishgahifard and Ranjbar Dastnaei, 2021: 40).



نقشه شماره ۴): وضعیت نامطلوب وزن جمعیتی و  
تسهیم کرسی‌های مجلس در میان حوزه‌های انتخابی  
استان آذربایجان غربی (By: the Authors)

### نقدی بر ساختار و کارکرد تشکیلات اداری-سیاسی در ایران معاصر

اگرچه ساختار و تشکیلات سیستم اداری دارای اجزای به هم پیوسته از جمله ساختار سازمانی، منابع انسانی، سیستم حقوق و مزایا، فناوری‌های مدیریتی، فرهنگ سازمانی و فناوری اطلاعات است، ولی ساختار سیستم اداری به خاطر اهداف و مأموریت‌های سازمانی مهم‌ترین جزء این مکانیسم محسوب می‌شود. لذا، وقتی سازمان‌دهی ساختار اداری از یک چارچوب منطقی و اصولی برخوردار نیست، تأثیرگذاری آن در ابعاد مدیریتی دولت و همچنین در مشارکت و حتی ایجاد رقابت و کنش اجتماعی به وضوح در سطح جامعه مشاهده می‌شود (Safarian and Others, 2017: 122). به طور موردی: در ساختار و تشکیلات اداری-سیاسی ایران به خاطر تک‌ساخت بودن آن، الگو و سیستم اداری کشور تمرکزگرا محسوب می‌شود. طوری که، پس از روی کار آمدن رژیم پهلوی تاکنون، سیستم سیاسی-اداری کشور از حیث فضایی غیر از یک دوره کوتاه مدت (۱۳۲۰-۱۳۳۲)، متمرکز و دارای الگوی مرکز-پیرامونی بوده و تحت تأثیر مستقیم برنامه‌ریزی تصمیم‌گیری نهادهای حکومتی عمل می‌کند (Lashgari Tafreshi, 2018: 42) که در این مکانیسم تمرکزگرا کانون قدرت صرفاً در مرکز سیاسی-اداری کشور قرار دارد.

لذا، از مهم‌ترین نقدها بر این ساختار و تشکیلات اداری در ایران می‌توان به؛ اصل تفویض اختیارات از مرکز (بالا) به پایین اشاره کرد که بسیار کند و با ترس پیش رفته و عمدتاً قبض قدرت و اختیارات را به طور مطلق در دستان مرکزیت سیاسی کشور (تهران) قرار داده شده است. به عبارت دیگر، روند ساختار اجرایی و اداری کنونی امور کشور، از یک طرف منجر به ارتباط ضعیفی میان مردم و دولت گردیده و از طرفی دیگر باعث شده تا زمینه‌ای برای شکل‌گیری وزن ناموزون در ارتباط میان دولت و مردم شکل بگیرد. طوری که، این ساختار علی‌رغم نقش تأثیرگذار آن در شکل‌دهی به روحیه تملق و چاپلوسی از صاحبان قدرت و اثرگذاری

منفی بر کارکردهای تشکیلات اداری، اصولاً با تشویق به زایش و استمرار بوروکراسی و دیوانسالاری، باعث تمرکز روزافزون قدرت تصمیم‌گیری در مرکز و قطبی‌شدن اشخاص و نهادهای تصمیم‌گیر می‌شود (Hafeznia, 2018: 205-208).

طبق یافته‌های موجود، وضعیت ساختار و تشکیلات کنونی سیستم اداری و سیاسی کشور علاوه بر ایجاد اختلال و کندی در فرایند تصمیم‌گیری کشور، بر مکانیسم توسعه ملی نیز اثرگذار است که از دیگر نقدهای وارده به آن است. در نتیجه، درباره ارتباط میان تقسیمات کشوری و سیستم اداری می‌توان گفت که تقسیمات کشوری مقدم بر سیستم اداری کشور است و سیستم اداری بر بستر جغرافیایی سرزمین ایجاد می‌شود؛ لذا، سیستم اداری معلول تقسیمات کشوری محسوب می‌شود. طوری که، تقسیمات کشوری شرط ضروری و تشکیلات سیاسی-اداری شرط کافی برای سامان‌یابی سیستم مدیریت کشور (کشورداری) و تحقق توسعه ملی قلمداد می‌شوند. زیرا سیستم اداری تقسیمات کشوری در تعیین ساختار سلسله‌مراتبی تشکیلات اداری، نحوه استقرار فضایی بخش‌های مختلف سیستم اداری، حجم نیروهای انسانی، توزیع منابع مالی بخش‌های عمرانی و جاری، تعامل قومی و فرهنگی و سیستم مدیریتی واگذاری اختیارات به سطوح پائینی (تمرکزگرایی و تمرکززدایی) نقش بسیار تأثیرگذار ایفا می‌کند.

همچنین، یکی از مبانی توسعه‌یافتگی در هر جامعه‌ای سیستم اداری و مدیریت و کنترل سالم آن محسوب می‌شود. لذا، از دیگر نقدهای وارد بر تشکیلات اداری و سیاسی در کشور، معمولاً به مشارکت پایین در فرایند تصمیم‌گیری در سطوح ناحیه‌ای و محلی و تمرکزگرایی شدید در مرکز مربوط می‌شود که این امر با تأثیرپذیری مستقیم از مکانیسم معیوب تقسیمات کشوری و تشکیلات اداری-سیاسی باعث شده تا در سطوح پایین‌تر افراد معمولاً به صورت غیرمسئول نسبت به وظایف ملی رفتار کنند. «افرادی که حتی به منظور فرار از مسئولیت برای ایفای هر کاری از مافوق خود کسب تکلیف می‌کنند» (Valigholizadeh, 2017: 144) که این امر کارکرد سیستم اداری-سیاسی کشور را به حداقل ممکن کاهش می‌دهد.

در نهایت می‌توان چنین قلمداد نمود که زایش این نوع بوروکراسی و ناهماهنگی در تفویض اختیارات قانونی در تشکیلات اداری-سیاسی کشور ایران ریشه در الگوی سیستم اداری کشور (بسیط-متمرکز) از یک طرف و همچنین ضعف سازمان‌دهی یا مدیریت ناصحیح سیاسی فضای کشور دارد که نیاز به یک بازبینی اساسی برای تحقق سیستم سیاسی-اداری مناسب در کشور و برخورداری و کارایی مناسب تمامی سطوح تقسیمات اداری-سیاسی کشور و نوع کارکردهای آن‌ها دارد.

### تجزیه و تحلیل مبحث

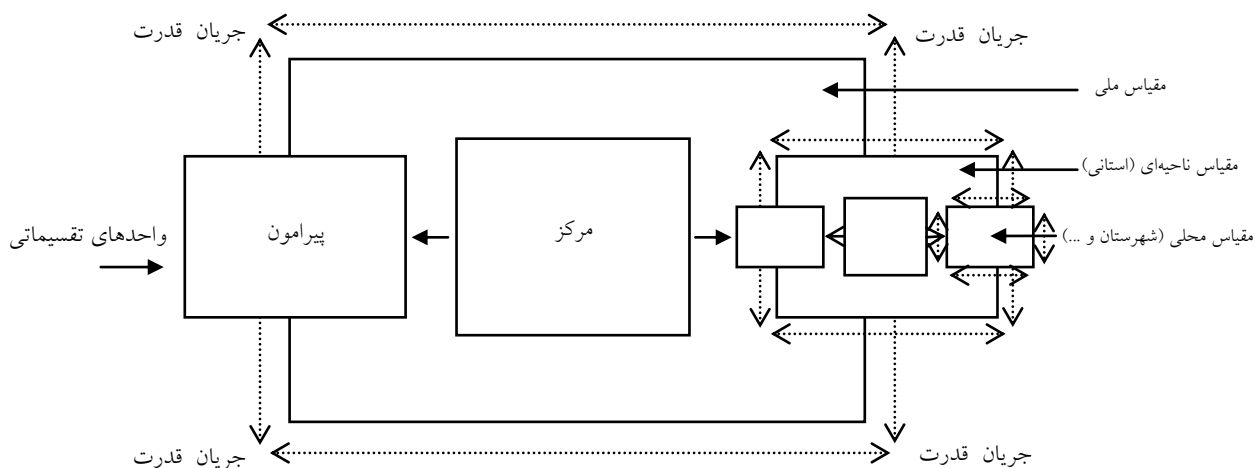
طی چند دهه اخیر متأسفانه الگوی سیستم تقسیمات کشوری و سازمان‌دهی سیاسی کشور، منجر به تشدید ضعف تعادل فضایی-جغرافیایی میان نواحی مختلف کشور، به‌ویژه نواحی مرزی با مرکزی و حتی خود نواحی

مرزی با یکدیگر و در مجموع در گستره سرزمینی کشور در مقیاس ملی، ناحیه‌ای و محلی باعث تسلط و حاکمیت الگوی مرکز-پیرامون شده است. دلیل این امر ناشی از عوامل و عناصر زیادی است که اساساً در برخی از نواحی کشور به‌ویژه نواحی فرهنگی متنوع و متفاوت مرزی باعث شکل‌گیری حبابی از ناامنی و تهدید و چالش‌های گوناگون برای کشور شده است.

از مهم‌ترین و اصلی‌ترین دلایلی که به‌نوعی سرمنشأ ناکارآمدی سازمان‌دهی سیاسی فضا و سیستم تقسیمات کشوری در ایران محسوب می‌شود و عموماً تشکیلات اداری-سیاسی کشور را با مشکلاتی از قبیل: زایش بوروکراسی شدید، دیوانسالاری، سلب قدرت تصمیم‌گیری در امور اجرایی پائین، شکل گرفتن روحیه تملق و چاپلوسی و... روبه‌رو کرده، می‌توان به الگوی حکمرانی سرزمینی یا الگوی معیوب و نامناسب سیستم اداری کشور تحت عنوان «سیستم حکومتی متمرکز (بسیط)» اشاره کرد که در این رابطه نقدهای زیادی بر ادامه روند موجود از سوی برخی کارشناسان و جغرافیدانان سیاسی و حتی بعضاً مدیران ارشد سیاسی کشور مطرح است. لذا، با توجه به این موضوع که جغرافیای سرزمینی ایران با تنوع شدید قومی و زبانی، شکل نامنظم هندسی، وسعت زیاد و دیگر پیچیدگی‌های فضایی در ابعاد داخلی و خارجی همچون اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و... مواجه است، ظاهراً الگوی فعلی دیگر چندان مناسب نیست و مطلوبیت لازمه را ندارد و اساساً باعث شده تا از یک سو سازمان‌دهی سیاسی فضای کشور و تقسیمات کشوری از اهداف اولیه خود به‌منظور خدمات‌رسانی و تسهیل امور برای نواحی جغرافیایی به‌ویژه نواحی پیرامون فاصله بگیرد و از سوی دیگر، باعث شده تا آن نواحی در یک محرومیت نسبی از اراده سیاسی و الطاف دولت قرار بگیرند.

با این توضیحات، طبق یک ارزیابی از پیش تعیین‌شده و با توجه به ویژگی‌های کشور ایران که برخی از مهم‌ترین آن‌ها در بالا ذکر گردید و همچنین ساختار توپوگرافیک و ناهمگونی جغرافیایی، پراکنش جمعیتی نامتوازن در کشور، ظاهراً مطلوب‌ترین ساختار و سیستم حکمرانی که از یک سو می‌تواند نقش تأثیرگذاری در سازمان‌دهی و مدیریت اداری نواحی سیاسی کشور ایفا کند و از سوی دیگر بر میزان مشارکت و نقش فعال نواحی حاشیه‌ای در مکانیسم تصمیم‌گیری کشور بیفزاید، شکل «بسیط ناحیه‌ای» یا «بسیط غیرمتمرکز» است. در این الگو می‌توان به نواحی محلی و ناحیه‌ای بیشتر توجه نمود و تسهیلات خدماتی و رفاهی را بهتر در آن سازمان‌دهی کرد. همچنین، از دیگر کارآمدی‌های این الگو می‌توان به کنترل و اداره بهتر امور در نواحی محلی و افزایش میزان مشارکت سیاسی در کنار تفویض اختیارات دولت مرکزی اشاره کرد. درنهایت، با توجه به مشکلات و چالش‌هایی که در سازمان‌دهی سیاسی کشور و تابعیت تشکیلات اداری از آن وجود دارد؛ مؤثرترین راهکار را می‌توان در تغییر الگوی سیستم حکمرانی کشور از «بسیط متمرکز» به «بسیط غیرمتمرکز» یا «بسیط ناحیه‌ای» جستجو کرد. الگوی زیر به‌خوبی میزان جریان قدرت را در نواحی محلی و ناحیه‌ای نشان می‌دهد که با جایگزینی آن می‌توان بر مکانیسم و جریان فضایی قدرت (سیاسی - اقتصادی - فرهنگی) از

مرکز به پیرامون/ نواحی حاشیه‌ای سیستم (کشور) امیدوار بود که این اثربخشی و جریان قدرت را حتی می‌توان در تمامی واحدهای تقسیماتی، حتی در مرکز مشاهده کرد.



شکل شماره ۱): شماتیک الگوی سیستم حکمرانی «بسیط غیرمتمرکز» (By: the Authors)

در قالب الگوی بالا، این جریان و توزیع قدرت در فضای جغرافیایی به صورت سلسله‌مراتبی از مرکز به سایر واحدهای فضایی (ناحیه‌ای/ استانی و محلی/ شهرستان و ...) صورت می‌گیرد (این جریان سلسله‌مراتبی در تمامی مقیاس‌های فضایی وجود دارد) و در نهایت در این فرایند پخش فضایی، قدرت به‌عنوان نماد توسعه و رشد و شکوفایی در اقصی نقاط سرزمین در مقیاس ملی توزیع می‌گردد که در قالب الگوی فوق، این جریان با فلش‌های دوسر در اطراف واحدهای سرزمینی در مقیاس‌های ملی، ناحیه‌ای و محلی نشان داده می‌شود.

### نتیجه‌گیری

طبق نتایج این پژوهش، اگرچه سازمان‌دهی سیاسی فضا در ایران تاریخی طولانی دارد، اما در دوران معاصر، با توجه به استقرار و نهادینگی سیستم و نوع رژیم سیاسی یا الگوی حکمرانی بسیط متمرکز سرزمینی در ایران که در ابعاد متفاوتی با ویژگی‌های جغرافیایی (طبیعی و انسانی) کشور سازگاری مطلوبی ندارد، شاهد افزایش روزافزون نابرابری‌ها و مشکلات ناحیه‌ای و همچنین تشدید ناهنجاری‌های فضایی در سیستم تقسیمات سیاسی کشور هستیم که بیانگر سازمان‌دهی ناصحیح و معیوب سیاسی فضا در کشور است. به‌طورکلی، مهم‌ترین مشکلات ناشی از تقسیمات اداری-سرزمینی در ایران معاصر عبارت‌اند از: بی‌توجهی به عدالت فضایی و جغرافیایی؛ توزیع نابرابر فرصت‌های رشد و بالندگی فضایی- سرزمینی؛ رخنه عوامل غیررسمی؛ ساختار معیوب اداری و مدیریتی؛ عدم تحقق همبستگی ملی و وحدت ساختاری که خود شامل اشکالاتی همچون شکل نامنظم هندسی واحدهای تقسیماتی، شکل نگرفتن حس تعلق سرزمینی، بروز رقابت‌های ناحیه‌ای، تمرکزگرایی شدید سیاسی در مرکز است که بی‌توجهی به شاخص‌های کیفی در تعریف تقسیمات کشوری را

می‌توان از دیگر مشکلات ناشی از سازمان‌دهی و تقسیمات اداری-سرزمینی فوق در ایران معاصر به حساب آورد. بنابراین، توسعه نامتوازن میان نواحی و استان‌های مختلف کشور (بین مرکز-پیرامون)، در کنار سایر فرایندهای سیاسی - اقتصادی - اجتماعی و امنیتی تأثیرگذار، این واقعیت شکل خواهد گرفت که روند فوق به نوعی در فرایند مدیریت کشور و هدایت مسیر توسعه منجر به کنش‌های ناهنجار فضایی همچون تضعیف مشارکت سیاسی و حس تعلق ملی برای برخی از نواحی، ایجاد چالش‌های ناحیه‌ای در کنار رقابت‌های قومی، ناحیه‌ای، شهری و... برای ارتقای سطوح تقسیمات کشوری، رخنه عوامل غیررسمی (جغرافیای قدرت و حمایت) در فرایند پیچیده تقسیمات کشوری و... شده که تمامی آن‌ها از وجود مشکلات عدیده در این ساختار و نقش‌آفرینی یک سیستم بیمارگونه حکایت می‌کنند.

لذا، می‌توان گفت که ساختار حکمرانی بسیط متمرکز در ایران معاصر در مسیر و روند سازمان‌دهی تقسیمات اداری-سرزمینی کشور تأثیر بالایی دارد و اغلب بدون توجه به کارکرد اصلی تقسیمات سیاسی یعنی «تمرکززدایی و خدمات‌رسانی مطلوب» نقش‌آفرینی می‌کند. لذا این مکانیسم و ساختار معیوب، از یک طرف تشکیلات اداری-سیاسی-سرزمینی کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد و همچنین مشکلاتی را متوجه سیستم و تشکیلات اداری-سیاسی کشور می‌سازد. طوری که زایش بوروکراسی شدید، دیوانسالاری، سلب قدرت تصمیم‌گیری در امور اجرایی پائین، شکل گرفتن روحیه تملق و چاپلوسی و... از مهم‌ترین تأثیرات سیستم معیوب بسیط متمرکز در دستگاه اداری حکمرانی ایران محسوب می‌شود.

در مجموع، طبق تجزیه و تحلیل مسائل و مشکلات متأثر از الگوی حکمرانی بسیط متمرکز در زمینه تقسیمات اداری-سرزمینی ایران در دوران معاصر، ظاهراً مطلوب‌ترین نوع سیستم حکمرانی سرزمینی که با ویژگی‌ها و ساختار کلی جغرافیایی (طبیعی و انسانی) سرزمین ایران سازگاری نسبی کامل‌تری دارد، الگوی سیستم حکمرانی «بسیط غیرمتمرکز» یا «بسیط ناحیه‌ای» است. زیرا در این الگو از طریق تفویض ناحیه‌ای اختیارات به نواحی و سطوح تقسیماتی در چارچوب تمامیت سرزمینی کشور و نیز انتقال قدرت به سطوح پایین‌تر فضایی و تقسیماتی، می‌توان به حل بسیاری از مشکلات فعلی ساختار معیوب تقسیمات اداری-سرزمینی ایران در دوران معاصر که متأثر از الگوی حکمرانی سرزمینی هستند امیدوار بود و در مسیر آغاز فرصت‌های کافی برای بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های گوناگون کشور حرکت نمود که در نتیجه آن، توسعه ملی و کارآمدی سیستم مدیریت و حکمرانی سیاسی فضای کشور یک امر بعید نخواهد بود.

#### کتابنامه

1. Abolhasani, A.; daneshfard, K., & faghihi, A., (2018). An agenda setting for the reformation policies of administrative System in Iran. *Journal of Public Administration*, 9(4), 615-640. [In Persian].
2. Ahmadipour, Z., & Mirzaeitabar, M., (2011). The role of geopathy on political organization of Space. *Quarterly Environmental based Territorial Planning (amayesh)*, 4(12), 47-62. [In Persian].

3. Ahmadipour, Z., Ghanbari, G., Ameli, A., (2009). The Analysis of effective ingredient on the preferment, levels of country's divisions; Case study: Fars province. *Geopolitics Quarterly*, 5(14), 29-47. [In Persian].
4. Ahmadipour, Z., Ghanbari, G., & Karami, G., (2011). *Political organization of space*. Tehran: Armed Forces Geographical Organizatin. [In Persian].
5. Ahmadipour, Z., Mirshekaran, Y., & Hourcade, B., (2013). Political Organization of Space in Unitary Systems. *Geopolitics Quarterly*, 10(35), 176-199. [In Persian].
6. Ahmadipour, Z., Mirshekaran, Y., & Mohammadi. H., (2009). The role of Geography Power & Support in Forming of New Division Boundaries after the Islamic Reveloution in Iran (Township Level). *MJSP*. 13 (1), 1-28. [In Persian].
7. Ahmadipour, Z., Rahnama, M.R., & Rumina, E., (2011). Administration Divisions role in national development Case: Iran. *MJSP*, 15 (2), 17-39. [In Persian].
8. Amirahmadian, B., (2013). *Country divisions*. Tehran: Encyclopedia of the Islamic World.
9. Azami, H., & Dabiri, A., (2011). Analysis of space political divisions system in Iran. *Geopolitics Quarterly*, 7(22), 147-181. [In Persian].
10. Balouchi, M., & Lotfi, H., (2017). Investigating the system of country divisions in Iran: A case study of Semnan province in order to present a scientific model based on geographical variables. *New perspectives on human geography*, 10(1), 15-43. [In Persian].
11. Bastami, M., & najafbagy, R., (1970). Explanation challenges and suggesting ways of Rightsizing Government's structure in performing reform planning in Iran's administrative system. *Public Policy In Administration*, 10(1), 1-17. [In Persian].
12. Dikshit, R.D., (1995), *Political geography*. New Delhi: Tata McGraw.
13. Eta'at, J., & Mousavi, S., (2008). National administrative divisions and sustainable development; case study of Iran. *Geopolitics Quarterly*, 4(13), 57-74. [In Persian].
14. Ezzati, E.A., (2006). *Geopolitics*. Tehran: Samt. [In Persian].
15. Gholami B., Ahmadi, S.A., & Khaledi H., (2015). Political organization of the space and the Regional challenges in Iran (Case study: Ilam and west Azerbaijan provinces). *MJSP*, 19 (2), 89-120. [In Persian].
16. Hafeznia, M.R., & Kaviani-e Rad, M., (2019). *New horizons in political geography*. Tehran: Samt. [In Persian].
17. Hafeznia, M.R., (2014). *Principles and concepts of Geopolitics*. Tehran: Papoli. [In Persian].
18. Hafeznia, M.R., (2018). *Political Geography of Iran*. Tehran: Samt. [In Persian].
19. Hossein Ranjbar, A., & Razavian, M.T., (2019). A Study of the Developments of the Divisions of Iran after the Revolution with Emphasis on the Role of Human and Natural Variables, *Quarterly Journal of Geography (Regional Planning)*, 10(1), 945-957. [In Persian].
20. Karimipour, Y.A., & Mohammadi, H.R., (2009). *Geopolitics of regionalism and country divisions*. Tehran: Entekhab. [In Persian].
21. Karimipour, Y.A., (2002). *An Introduction to the country divisions of Iran, Volume I: Current Situation*. Tehran: Geographical Association of Iran. [In Persian].
22. Khademalhosseini, A., Hatami, H., & Hatami, M., (2010). Analysis of spatial disequilibrium in Sistan and Balughestan province development based on Scalogram model. *Journal of Chashmandaz-e Zagros*, 2(4), 127-144. [In Persian].
23. Lashgari Tafreshi, E., (2019). An Investigation for causes of Centralized Governance evolution in Iran in the current century in the viewpoint of Political Geography. *State Studies*, 4(16), 39-72. [In Persian].
24. Lotfi, H., (2016). Political management based on the sustainable development of regional inequalities in the distribution space for the three provinces of Khorasan. *Journal of Great Khorasan*, 7(24), 75-90. [In Persian].
25. Ministry of Cooperatives, Labour, and Social Welfare. (2016). *Business development and sustainable employment plan: Sistan and Baluchestan Province*. [In Persian].



26. Mirmohammadi, S. M., & Hasanpour, A. (2011). Iranian Administrative System: An Analysis of Problems and Challenges. *Public Administration Perspaective*, 2(4), 9-22. [In Persian].
27. Mohammadpour Jaberi, M., (2014). The political division of space and balance in regional urban system (Case study: the division of vast Khorasan province). *Geographical Urban Planning Research (GUPR)*, 2(4), 559-575. [In Persian].
28. Momeni, M., (2009). An analysis of Imbalance of Spatial Development: The State of Esfahan. *Journal of Geography and Environmental Studies*, (1)1, 35-42. [In Persian].
29. Motaghi, A., & namdarzadeh, M., (2020). The identity of the location with actions of political divisions of space. *Regional Planning*, 10(37), 77-90. [In Persian].
30. Motaghi, A., ghobani Sepehr, A., & Amiri, V., (2019). Factors Affecting the Levels of country Divisions (Case Study: Cities of Chaharmahal and Bakhtiari Province). *International Geography Quarterly*, 7(63)92-113. [In Persian].
31. Pishgahifard, Z., & Ranjbar Dastanai, K., (2021). Geographical analysis of elections in West Azerbaijan province (proportionality, division, Jerry Mandering). *Journal of Geography and Planning*, 25(77), 31-46. [In Persian].
32. Pishgahifard, Z., Gholami, B., Mirahmadi, F., Veisi, A.K., & Khalili, S. (2012). Investigating the effects of Ilam province geographical form on its underdevelopment. *Journal of Regional Planning*, 2(8), 79-91. [In Persian].
33. Pourmosavi, S.M., Mirzadeh Kouhshahi, M., & Rahnama Qarakan Biglou, J. (2008). Political Organization of Cultural and Functional Spaces and Areas in Iran. *Geopolitics Quarterly*, 4(13), 75-101. [In Persian].
34. Rigi, A., & Yavari, M. (2017). Assessing the level of development of the counties of Sistan and Baluchestan province using AHP and TOPSIS models. *Journal of green architecture*, 3(8), 27-38. [In Persian].
35. Safarian, R., Shahramnia, A., Masoudnia, H., & Maki, P. (2017). The Structure of the Administrative System and the Process of Political Development during the Reform Period (7th and 8th Governments). *Political and International Approaches*, 9(1), 121-146. [In Persian].
36. Shakoor, A., Zangiabadi, A., & Karami, G.F. (2014). The necessities and Reasons of Provincial Divisions in Iran with Regional Approach (Case Study: Fars Province). *Journal of Regional Planning*, 4(15), 1-12. [In Persian].
37. Soja, E. (1971). *The political organization of space*. Washington, D.C: Association of American Geographers.
38. Valigholizadeh, A., (2017). Spatial Analysis of the Effects of Centralization in the Formation of Spatial – Territorial Inequalities in Iran. *Research Political Geography Quarterly*, 1(4), 139-168. [In Persian].