

# نظام بهینه برای تقسیمات کشوری

نوشته هخشیار

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

به دنبال این واقعه‌ی تاریخی، نخستین مجلس دوران مشروطیت (مجلس شورای ملی) در پانزدهم مهرماه همان سال (هفتم اکتبر ۱۹۰۶)، از سوی مظفرالدین شاه، گشایش یافت (۱). نخستین اقدام مجلس شورای ملی، تهیه و تدوین «قانون اساسی» بود. این قانون در یازدهم دی ماه ۱۲۸۵ خورشیدی (اول ژانویه ۱۹۰۷ میلادی)، پس از تصویب نمایندگان به توشیح مظفرالدین شاه رسید. در این قانون، تاسیس انجمن‌های ایالتی و ولایتی، نیز پیش‌بینی شده بود، اما، هرگز انجمن‌های مزبور تشکیل نشدند.

در سال ۱۳۴۹، قانون تشکیل انجمن‌های استان و شهرستان به تصویب رسید. بدین سان، این انجمن‌ها به صورت عملی جایگزین انجمن‌های ایالتی و ولایتی شدند. این قانون در سال ۱۳۵۱ اصلاح شد و در سال ۱۳۵۳، قانون انجمن ده و دهیانی به تصویب مجلس شورای ملی رسید (۲). برپایه‌ی این قانون، اعضای انجمن ده با رأی مستقیم اهالی روستا برگزیده می‌شدند. مهم‌ترین وظیفه‌ی این انجمن عبارت بود از تصمیم‌گیری پیرامون طرح‌های عمرانی روستا و اعتبار لازم برای اجرای طرح‌های مزبور که از محل ۲ درصد تولید روستا و کمک‌های مالی دولت، تامین می‌شد.

اعضای انجمن‌های شهرستان از دو گروه تشکیل می‌شدند. گروه نخست کسانی بودند که مردم آنها را به صورت مستقیم انتخاب می‌کردند و گروه دوم عبارت بودند از برگزیدگان روستاها (به ازای هر بخش، دوتن).

مهم‌ترین وظیفه‌ی انجمن شهرستان، عبارت بود از: اظهارنظر و تصمیم‌گیری پیرامون



امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و بهداشتی شهرستان و نیز حل اختلاف انجمن‌های ده و شهر.

انجمن استان، از برگزیدگان انجمن‌های شهرستان تشکیل می‌شد. مهم‌ترین وظایف این انجمن عبارت بود از: اظهارنظر و تصمیم‌گیری پیرامون امورات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، بهداشتی استان، حل اختلاف انجمن‌های رده‌های پایین.

در اثر دگرگونی‌هایی که در سال ۱۳۵۷ خورشیدی در کشور به وقوع پیوست، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مساله‌ی «شوراها» در سطوح گوناگون مطرح شد. البته هم چنانچه می‌دانیم، این امر هنوز در نتیجه‌ی فراموشی است و تاکنون انتخاباتی در زمینه‌ی تشکیل «شوراها» در هیچ سطحی، انجام نگرفته است.

## «شهرستان» یگان مناسب

مهم‌ترین مشکلی که در راه اجرای قانون تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی و نیز قانون

انجمن‌های استان و شهرستان وجود داشت، عبارت بود از ایجاد تراکم (تمرکز)های جدید در سطح استان‌ها (۳) بدین سان، تنها صورت مساله تغییر داده می‌شد، درحالی که اصل مساله یعنی تراکم (یا تمرکز) با برجا باقی می‌ماند. یعنی تراکم (تمرکز) موجود در مرکز کشور به همان شکل به مرکز استان‌ها، منتقل می‌شد. بدون تردید، همین مشکل در راه ایجاد «شوراها» (۴) و یا هر شکل دیگری از نهادهای محلی، با

حفظ تقسیمات موجود، وجود خواهد داشت. این امر، یعنی ایجاد تراکم (تمرکز) در سطح استان‌ها، افزون بر آن که مهم‌ترین مانع در راه واگذاری عملی کار مردم به مردم در امر اداره‌ی ملی است، مفهوم استان نیز، مفهومی است متغیر و درحال گذر.

بدون این که در این زمینه وارد بررسی‌های تاریخی از دوران باستان و اشاره به تقسیم‌بندی‌های ایران در دوران شاهنشاهی و سرزمین ایرانیان در دوره‌های گوناگون، شود، اشاره می‌کنیم که کشور ایران در سال ۱۳۲۰ خورشیدی دارای ده استان بود که این تعداد در آبان ماه سال ۱۳۷۷ به ۲۸ استان رسیده است. البته باید توجه داشت که در صورت تقسیم استان خراسان، این تعداد افزایش بیشتری خواهد یافت. از سوی دیگر، باید به یاد داشته باشیم که در سال ۱۳۴۹ خورشیدی، «بحرین» استان چهاردهم کشور بود. به دنبال حادثه‌ی اندوه بار جدایی آن سرزمین، برای مدت کوتاهی روند رو به نزاید استان‌ها، دچار وقفه شد.

از نظر پهنه، استان‌های کشور بسیار

آبان ماه ۱۳۷۵ (نفر در کیلومتر مربع)

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

مجموعه پهنه‌ی استان‌های بالا که شامل ۱۵ استان است، برابر با ۳۶۱۱۵۷ کیلومتر مربع و یا ۲۸/۲ درصد پهنه‌ی کل کشور است.

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

(نفر در کیلومتر مربع)

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

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

پایین بودن تراکم جمعیت در استان‌های بالا، معلول پهنه‌های گسترده‌ی خالی از جمعیت و یا خشکستان‌هاست.

هستند (۵). افزون بر آن اقتصادهای نیرومندی مانند کره جنوبی، فرمز و سنگاپور در میان کشورهای مزبور به چشم می‌خورند (۶). از سوی دیگر، تراکم جمعیت در استان‌های کشور، بسیار متفاوت است. تراکم جمعیت کشور از ۳۶۸/۲ نفر در کیلومتر مربع در (استان تهران) تا ۵/۲ نفر در (استان سمنان) متغیر است. در یک نگاه می‌توان به این نتیجه رسید که تراکم جمعیت در استان‌هایی که بخشی از پهنه‌ی آن‌ها را خشکستان‌ها (۷) تشکیل می‌دهند، زیر میانگین ملی قرار دارد و برعکس. البته، باید توجه داشت که میانگین ملی تراکم جمعیت کشور در آبان ماه ۱۳۷۵ خورشیدی برابر با ۳۶/۸ نفر در کیلومتر مربع بوده است. جدول زیر استان‌هایی را که تراکم جمعیت در آن‌ها بیشتر از میانگین ملی است، نشان می‌دهد (سرشماری عمومی نفوس و مسکن در

متفاوتند. استان‌های کشور در بیشتر موارد، بزرگتر از بسیاری از کشورهای جهان و در مواردی، جمعیت برخی از استان‌ها، بیشتر از بسیاری از کشورهای گیتی است.

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

کشور ایران در حال حاضر دارای پنج استان با پهنه‌ای بزرگتر از یکصد هزار کیلومتر مربع است. این استان‌ها عبارتند از: اصفهان، خراسان، سیستان و بلوچستان، فارس و کرمان.

برای دریافتی واقعی‌تر از موضوع، به جدول شماره یک رجوع فرمایید. این جدول پهنه‌ی کشورهای که بیش از یک میلیون نفر جمعیت دارند، نشان می‌دهد.

در میان کشورهای بالا، کشورهایی مانند سوئیس، هلند، بلژیک، دانمارک، اتریش و... قرار دارند که دارای بالاترین درآمد سرانه در جهان

جدول شماره یک

کشورهایی با پهنه‌ی میان ۶۶ تا ۱۰۰ هزار کیلومتر مربع		کشورهایی با پهنه‌ی میان ۳۱ تا ۶۵ هزار کیلومتر مربع		کشورهایی با پهنه‌ی تا ۳۰ هزار کیلومتر مربع	
کشور	پهنه	کشور	پهنه	کشور	پهنه
ارمنستان	۳۰	استونی	۴۵	آلبانی	۲۹
اسرائیل	۲۱	بلژیک	۳۱	ارمنستان	۳۰
ال سالوادور	۲۱	بوروئندی	۲۸	اسرائیل	۲۱
تری نیداد + توباگو	۵	بنین	۴۷	ال سالوادور	۲۱
جامائیکا	۱۱	توگو	۵۷	تری نیداد + توباگو	۵
روآندا	۲۶	دانمارک	۴۳	جامائیکا	۱۱
سنگاپور	۱	دومینیک	۴۹	روآندا	۲۶
کوبا	۱۱	سوئیس	۴۱	سنگاپور	۱
کویت	۲۸	کستاریکا	۵۱	کوبا	۱۱
لوسوتو	۳۰	فرمز	۳۶	کویت	۲۸
موریس	۲	لیتونی	۵۶	لوسوتو	۳۰
هائیتی	۲۸	لیتوانی	۶۵	موریس	۲
		مِلداوی	۳۴	هائیتی	۲۸
		هلند	۳۷		

مأخذ: Fischer, s Weltatmanach 98

### هرگاه پهنه‌های خشکستان‌ها را

از پهنه‌های استان‌های مزبور بیرون بکشیم، در آن صورت هم پهنه‌ی استان‌های مزبور به دیگر استان‌ها نزدیکتر شده و هم تراکم جمعیت آن در حد قابل قبول قرار خواهد گرفت.

حال هرگاه، یگان بخش بندی (تقسیمات) کشوری را «شهرستان» در نظر بگیریم، در آن صورت منطقه‌هایی که می‌بایست مدیریت آن به دست مردم سپرده شود، شکل واقعی‌تر و عملی‌تر بخود می‌گیرد:

نخست آن که، واحدها در حد توان اداره یک انجمن مردمی خواهد بود و دو دیگر آن که تراکم (تمرکز) موجود در سطح استان‌های کنونی که محل برخورد منافع ساکنان شهرستان‌های گوناگون نیز هست، دیگر وجود نخواهند داشت. البته

### جدول شماره دو

استان	شهرستان	استان	شهرستان
آذربایجان شرقی	۱۴	قم	۱
آذربایجان غربی	۱۴	کردستان	۸
اردبیل	۹	کرمان	۱۱
اصفهان	۱۸	کرمانشاه	۱۱
ایلام	۷	کهگیلویه و بویراحمد	۳
بوشهر	۸	گیلان	۱۲
تهران	۱۳	لرستان	۹
چهارمحال و بختیاری	۵	مازندران	۲۰
خراسان	۲۳	مرکزی	۸
خوزستان	۱۶	هرمزگان	۸
زنجان	۵	همدان	۸
سمنان	۴	یزد	۷
سیستان و بلوچستان	۷	کشور	۲۶۵
فارس	۱۶		

مأخذ: وزارت کشور

جدول شماره سه

کیلومتر مربع

استان	میانگین پهنه‌ی شهرستان	استان	میانگین پهنه‌ی شهرستان
آذربایجان شرقی	۳۴۱۶	قم	۱۱۲۳۷
آذربایجان غربی	۲۸۲۰	کردستان	۳۶۴۴
اردبیل	۱۹۸۷	کرمان	۱۶۵۲۹
اصفهان	۵۹۴۶	کرمانشاه	۲۲۴۹
ایلام	۲۸۷۹	کهگیلویه و بویراحمد	۵۱۸۸
بوشهر	۲۸۹۹	گیلان	۱۱۷۶
تهران	۲۴۵۸	لرستان	۳۱۵۵
چهارمحال و بختیاری	۲۳۰۴	مازندران	۲۴۵۵
خراسان	۱۳۱۶۴	مرکزی	۳۶۷۶
خوزستان	۳۹۵۲	هرمزگان	۸۸۹۹
زنجان	۴۸۶۲	همدان	۲۴۴۳
سمنان	۲۴۲۰۳	یزد	۱۰۴۹۵
سیستان و بلوچستان	۲۵۴۹۰	کشور	۶۱۶۵
فارس	۷۶۵۱		

مأخذ: وزارت کشور

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

جدول شماره دو، تعداد شهرستان‌های موجود کشور را برپایه‌ی استان‌های کنونی (پایان اسفندماه ۱۳۷۵) نشان می‌دهد. البته باید توجه داشت که در حال حاضر دو استان قزوین و گلستان نیز به جمع استان‌های کشور پیوسته‌اند. از آن جا که آمار رسمی در این زمینه وجود ندارد، استان قزوین جزء استان تهران و گلستان جزء استان مازندران آورده شده‌اند.

با توجه به پهنه‌ی استان‌های گوناگون کشور، میانگین پهنه‌ی شهرستان‌های هر استان، در جدول شماره سه نشان داده شده است.

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

جدول زیر، استان‌هایی که میانگین پهنه‌ی شهرستان‌های آن‌ها زیر میانگین ملی قرار دارد، نشان می‌دهد.

(کیلومتر مربع)

استان	میانگین پهنه‌ی شهرستان
آذربایجان شرقی	۳۴۱۶
آذربایجان غربی	۲۸۲۰
اردبیل	۱۹۸۷
ایلام	۲۸۷۹
بوشهر	۲۸۹۹
تهران	۲۴۵۸
چهارمحال و بختیاری	۲۳۰۴
خوزستان	۳۹۵۲
زنجان	۴۸۶۲
کردستان	۳۶۴۴
کرمانشاه	۲۲۴۹
کهگیلویه و بویراحمد	۵۱۸۸
گیلان	۱۱۷۶
لرستان	۳۱۵۵
مازندران	۲۴۵۵
مرکزی	۳۶۷۶
همدان	۲۴۴۳

مأخذ: وزارت کشور

از دیگر مشکل‌های رسیدن به اصل «مشارکت ملی در امر اداره‌ی ملی»، تقسیم

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

جدول شماره ۴، طبقه‌بندی جمعیت زیستگاههای کشور را برپایه‌ی بخش‌بندی رایج میان شهر و روستا، در آبان‌ماه ۱۳۷۵ نشان می‌دهد.

جدول شماره چهار

روستا			شهر		
کل جمعیت	تعداد	طبقه بندی جمعیت	کل جمعیت	تعداد	طبقه بندی جمعیت
(هزار نفر)			(هزار نفر)		
۲۰۶۲	۲۳۴	۵۰۰۰ نفر و بیشتر	۲۰۱۴۷	۲۳	۲۵۰۰۰۰ نفر و بیشتر
۲۹۸۴	۸۹۴	۲۵۰۰-۴۹۹۹ نفر	۵۱۳۳	۳۶	۱۰۰۰۰۰-۲۴۹۹۹۹ نفر
۶۲۲۲	۴۱۵۰	۲۴۹۹-۱۰۰۰ نفر	۴۲۶۰	۶۰	۹۹۹۹۹-۵۰۰۰۰۰ نفر
۴۸۳۲	۶۹۴۵	۹۹۹-۵۰۰ نفر	۳۳۱۰	۹۴	۲۵۰۰۰-۴۹۹۹۹ نفر
۵۸۴۹	۲۴۱۳۴	۴۹۹-۱۰۰ نفر	۲۵۷۸	۱۶۶	۱۰۰۰۰-۲۴۹۹۹ نفر
۶۵۷	۹۰۸۳	۹۹-۵۰ نفر	۱۱۰۵	۱۵۰	۹۹۹۹-۵۰۰۰۰ نفر
۲۶۶	۷۳۸۱	۴۹-۲۵ نفر	۲۸۶	۸۳	کمتر از ۵۰۰ نفر
۱۵۵	۱۵۳۰۱	۲۴-۱ نفر			
۲۳۰۲۶	۶۸۱۲۲	جمع	۳۶۸۱۸	*۶۱۴	جمع

\* اختلاف در سرجمع مربوط به تجریش و شهرری است که جزء شهر تهران به حساب آمده. مأخذ: مرکز آمار ایران

جدول شماره پنج

سال	جمعیت	شهری	درصد	روستایی	درصد
۱۳۳۵	۱۸۹۵۵	۵۹۵۴	۳۱/۴	۱۳۰۰۱	۶۸/۶
۱۳۴۵	۲۵۷۸۹	۹۷۴۹	۳۸/-	۱۵۹۹۴	۶۲/۰
۱۳۵۵	۳۳۷۰۹	۱۵۸۵۵	۴۷/-	۱۷۸۵۴	۵۳/۰
۱۳۶۵	۴۹۴۴۵	۲۶۸۴۵	۵۴/۸	۲۲۳۴۹	۴۵/۲
۱۳۷۵	۶۰۰۵۵	۳۶۸۱۸	۶۱/۳	۲۳۲۳۸	۳۸/۷

باشند.  
جدول شماره پنجم، دگرگونی جمعیت شهری و روستایی کشور را میان سال‌های ۷۵-۱۳۳۵ نشان

می‌دهد.

زیستگاههای کشور (اعم از شهر و روستا)، می‌بایست از عنوان همسان و قانون یکسان، برخوردار باشند. تعداد جمعیت زیستگاه‌ها،

دو تکه کردن جمعیت کشور زیر نام جمعیت شهری و روستایی و آثار زیان بار آن که هنوز هم ادامه دارد، موجب جابه‌جایی‌های عظیم جمعیت، انباشت جمعیت، در نقطه‌هایی

نمی‌تواند و نمی‌بایست باعث ایجاد اختلاف در نام‌گذاری و عدم برخورداری از قوانین یکسان گردد (۹).

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

### کوتاه شده‌ی گفتار

۱- به منظور تحقق اصل «عدم تراکم» در راستای سپردن «کار مردم به مردم» یا تحقق مشارکت ملی در امر اداره‌ی امور ملی، «شهرستان» مناسب‌ترین یگان تقسیمات کشوری است.

این امر از سویی از ایجاد تراکم در واحدی به نام استان جلوگیری می‌کند و از همه مهم‌تر آن که شهرستان، واحدی است در حد توان اداره‌ی یک انجمن مردمی.

۲- خشکسنان‌های کشور را از پهنه‌ی شهرستان خارج کرده و تا رسیدن به اهداف آبادانی، زیر نظر دولت قرار گیرند.

۳- زیستگاههای انسانی در کشور (اعم از شهر و روستا)، باید از عنوان واحد، قوانین و مقررات واحد، برخوردار شوند.

۴- شهرهای بزرگ با جمعیت‌های انبوه در راستای سازگاری با این طرح، می‌بایست جداگانه مورد بررسی قرار گیرند.

ریزنویس‌ها:

(۱) - مجموع دوره‌های مجلس شورای ملی، ۲۴ دوره بود. دوره‌بیت و چهارم مجلس مزبور در اثر انقلاب اسلامی (۲۲ بهمن ماه ۱۳۵۷)، منحل اعلام شد.

(۲) - این قانون در سال ۱۳۵۵، اصلاح شد.

(۳) - برای آشنایی بیشتر با مفهوم تراکم و عدم تراکم (مترکز و عدم مترکز) مراجعه فرمایید، به مقاله‌ی: مقوله‌ی تراکم از دیدگاه منافع ملی - دکتر هوشنگ طالع - گزارش شماره ۶۶ - امرداد ماه ۱۳۷۵.

(۴) - در این جا، بحث و بررسی «ارزش» شوراها مطرح نیست. این گفتار وای مسأله‌ی «یکی و بدی»، قرار دارد.

(۵) - درآمد سرانه کشورهای مزبور در سال ۱۹۹۵ به دلار آمریکا

سوئیس = ۴۰۶۲۰

هلند = ۲۴۳۵۰

بلژیک = ۲۷۷۱۰

انریش = ۲۶۸۹۰

(۶) - صادرات کشورهای مزبور در سال ۱۹۹۶ میلادی به میلیارد دلار

کره جنوبی = ۱۲۵/۱

فرمنز = ۱۱۱/۳

سنگاپور = ۱۱۸/۳

(۷) - خشکسنان برابر است با واژه‌ی Arid Zone برای آگاهی بیشتر مراجعه فرمایید: «روند خشکسنان‌زایی در کشور» - دکتر هوشنگ طالع - تهران ۱۳۷۴

(۸) - از نظر تقسیمات کشوری، شهر، حایلی است که از نهاد شهرداری برخوردار است. «روستا»، نقطه‌ای است که دارای نهاد شهرداری نیست.

(۹) - نخستین شرط تبدیل نقاط روستایی به شهری، برخورداری او دست کم پنج هزار نفر جمعیت است.