

فصلنامه ژئوپلیتیک - سال هفتم، شماره دوم - تابستان ۱۳۹۰

صص ۱۴۷ - ۱۸۱

## تحلیل نظام تقسیم سیاسی فضا در ایران

دکتر هادی اعظمی<sup>۱</sup> - (استادیار جغرافیای سیاسی، دانشگاه فردوسی مشهد)

علی اکبر دبیری - (دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیای سیاسی، دانشگاه فردوسی مشهد)

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۹/۳/۱۷

تاریخ دریافت: ۱۳۸۸/۱۰/۸

### چکیده

تقسیمات کشوری همان طوری که از نام آن مشخص است به فرایند تقسیم بندی فضای کشور به واحدهای کوچکتر، برای سهولت اداره آن و تأمین امنیت و بهبود اوضاع اجتماعی اقتصادی، اطلاق می شود. در واقع تقسیمات کشوری یکی از ابزارهای مهم حکومت ها برای سازماندهی سیاسی فضای کشور به شمار می رود. در ایران نیز تقسیم بندی فضای کشور به واحدهای کوچک تر سابقه دیرینه ای دارد و از شکل گیری اولین حکومت سرزمینی (هخامنشیان) تا به امروز، برای اداره و کنترل مطلوب فضای سرزمین توسط حکومت ها، مورد استفاده قرار گرفته است. در این تاریخ طولانی (بیش از ۲۵۰۰ سال) عوامل و عناصر مختلفی از جمله وسعت جغرافیایی کشور، ویژگی های طبیعی سرزمین، پراکندگی و تنوع قومی - نژادی و مذهبی، مسائل نظامی، کانون های شهری و... بر الگوی تقسیم بندی فضای کشور تأثیر گذار بوده است. در دوران معاصر نیز می توان به عواملی مانند شاخص های علمی و قانونی، شکل حکومت و نوع رژیم سیاسی، جغرافیای قدرت و حمایت، اقلیت های اکولوژیک، محیط استراتژیک و فضاهای پیرامونی کشور و... اشاره کرد. پر واضح است که میزان تأثیر گذاری این عوامل در شکل گیری واحدهای سیاسی - اداری کوچک تر در دوره های مختلف یکسان نبوده است. از این رو در مقاله حاضر بررسی عوامل موثر در نحوه

تقسیمات کشوری در ایران به دو دوره تقسیم شده است: دوران تاریخی که از شکل گیری اولین حکومت سرزمینی آغاز می شود و تا تصویب اولین قانون تقسیمات کشوری در سال ۱۲۸۵ ه.ش ادامه می یابد. دومین مرحله دوران معاصر است که از تصویب اولین قانون تقسیمات کشوری و شکل گیری حکومت بسیط و متمرکز آغاز شده و تا به امروز ادامه دارد. در هر یک از این دو دوره عوامل متنوع و متفاوتی الگوی تقسیمات کشوری را تحت تاثیر قرار داده است که مهم ترین عامل تاثیر گذار در دوران تاریخی وسعت جغرافیایی کشور، و در دوران معاصر شکل متمرکز حکومت بوده است.

**واژگان کلیدی:** سازماندهی سیاسی فضا، تقسیمات کشوری، وسعت جغرافیایی کشور، حکومت متمرکز، ناحیه جغرافیایی.

## ۱- مقدمه

تقسیمات کشوری، سلسله مراتبی اداری سیاسی در تقسیم هر کشور به واحدهای کوچک تر، برای سهولت اداره و تأمین امنیت و بهبود اوضاع اجتماعی و اقتصادی است. این تقسیم بندی گاه بر مبنای تاریخ و فرهنگ، اوضاع جغرافیایی و جمعیت و گاه بر حسب ملاحظات سیاسی صورت می گیرد (وزارت کشور، ۱۳۸۷). تقسیمات کشوری یکی از ابزارهای حکومتی در اداره و کنترل فضای جغرافیایی کشور است و تنها در مورد کوچک ترین کشورهاست که امکان دارد از پایتخت یک کشور، بدون اتخاذ یک یا چند طبقه واسط اداری، به طور کامل و مستقیم بر سرزمین کشور حکومت کرد (مویر، ۱۳۷۹: ۲۵۱). کارکرد تقسیمات کشوری که شاید مورد توجه تمام نظام‌های سیاسی باشد، عبارت است از تأمین امکانات و خدمات برای مناطق نیازمند و تسهیل حاکمیت دولت تا پایین‌ترین سطح سیاسی (احمدی پور و منصوریان، ۱۳۸۵: ۳۶۹) و در واقع هدف کلی تقسیمات کشوری تهیه چهارچوب و بستری مناسب برای تداوم بقای ملی، امنیت ملی و تسهیل توسعه متوازن منطقه ای است (کریمی پور، ۱۳۸۱: ۴). تصمیم‌گیری مرتبط با فضای جغرافیایی یک کشور

می‌تواند از بعد امنیت داخلی یک کشور بسیار تأثیرگذار باشد. تصمیمات نادرست همگرایی ملی را کاهش می‌دهد و حتی در سیاست خارجی کشور نیز تأثیر می‌گذارد (اخباری و یداللهی، ۱۳۸۴: ۲۸). اهمیت تقسیمات کشوری و ارتباط مستقیم آن با بقای ملی، امنیت ملی، تسهیل اعمال اراده حکومت و ... لزوم شناخت عوامل موثر در نحوه ی تقسیمات کشوری را دو چندان می‌کند. در ایران نیز در طی تاریخ طولانی تقسیمات کشوری، عوامل متعدد و متنوع بر نحوه تقسیم بندی فضای کشور موثر بوده‌اند که مهمترین عوامل موثر در این تقسیم بندی در طول تاریخ عبارتند از: وسعت جغرافیایی کشور، ویژگی های طبیعی سرزمین و تحمیلات محیط طبیعی، پراکندگی قومی-نژادی و مذهبی، توجه به کانون های شهری، تبعیت از جهات جغرافیایی، شیوه معیشت و ویژگی های اقتصادی و مسائل نظامی-مرزی و سرحدی، پراکندگی جغرافیایی قدرت در پهنه سرزمین (قلمروهای ایلخانان بزرگ). در دوره معاصر نیز شکل حکومت و نوع رژیم سیاسی، مسائل سیاسی-امنیتی و استراتژیک، اقلیت های اکولوژیک، جغرافیای قدرت و حمایت و همچنین شاخص های علمی و قانونی بیشترین میزان اثرگذاری را در الگوی تقسیمات کشوری داشته است. در بین این عوامل و شاخص ها که اغلب آنها نیز دارای ماهیتی جغرافیایی و سیاسی هستند، وسعت جغرافیایی کشور در دوره تاریخی و شکل حکومت در دوره معاصر، از شاخص های جغرافیای سیاسی محسوب می‌شوند که نقش محوری را در شکل گیری الگوی تقسیمات کشوری ایفا کرده اند.

## ۲- روش تحقیق

روش مطالعه این پژوهش با توجه به ویژگی های خاص آن، تحلیلی - توصیفی و مبتنی بر استدلال و تحلیل است. در جمع آوری اطلاعات از روش های گوناگون استفاده شده است و به طور کلی مبتنی بر روش کتابخانه ای است.

### ۳- یافته های تحقیق

اطلاعات این پژوهش در دو بخش خلاصه شده است: در بخش اول به بررسی مهم ترین عوامل و شاخص های موثر بر نحوه تقسیم بندی فضا در دوره تاریخی پرداخته می شود و در بخش دوم مهم ترین عوامل موثر بر شکل یابی الگوی تقسیمات کشوری در دوره معاصر مورد بررسی قرار می گیرد. در ادامه مطلب به بررسی مهم ترین عوامل موثر بر تقسیم بندی فضای سرزمین در دوره تاریخی، یعنی از زمان شکل گیری اولین حکومت سرزمینی تا تصویب اولین قانون تقسیمات کشوری در سال ۱۲۸۵ می پردازیم.

#### ۳-۱- وسعت جغرافیایی کشور

حکومت ها در ایران همواره دارای وسعت جغرافیایی زیادی بوده اند. به طوری که قلمرو سرزمینی آنها اغلب منطبق بر فلات و حتی حوزه های جغرافیایی اطراف آن بوده است. مرزهای ایران در دوران هخامنشیان (اولین حکومت سرزمینی) به حد اعلای گسترش تاریخی خود رسید که جهت شناسایی حدود و ثغور آن باید یک امپراطوری آسیایی- اروپایی و آفریقایی را در نظر گرفت (محمدی، ۱۳۸۶: ۹۰). امپراطوری ها برای کنترل و اداره سرزمین شان نیازمند ابزارهای حکومتی پیچیده تری از دولت ها بودند و آن به علت فواصل زیادتر و هزینه بیشتر برای اداره امور و حفظ تفوق نظامی بوده است (درایسدل و اچ. بلیک، ۱۳۷۴: ۶۴). هخامنشیان از شرق به غرب از سواحل غربی اقیانوس هند تا سواحل دریای آدریاتیک و قرتاجیه (تونس امروزی)، از شمال به جنوب از ماوراء سیحون تا حبشه را در بر می گرفتند (بابایی، ۱۳۸۶: ۱۲۲). برای اداره سرزمین و فائق آمدن بر مشکلات به تقسیم سرزمین به واحدهای مجزایی به نام «ساتراپ» یا «خستره» و گماردن فرمانروایان محلی براین ساتراپی ها مبادرت ورزیدند (نامی و دیگران، ۱۳۸۸: ۱۲۸). و بدین ترتیب بود که

تقسیم بندی فضای سرزمین برای اداره بهتر امور کشور همزمان با تأسیس اولین حکومت سرزمینی در ایران شکل گرفت. در دوران حکومت های دیگر نیز وسعت جغرافیایی کشور بسیار زیاد بود؛ به طوری که وسعت حکومت پارت از جیحون تا فرات و در زمان مهرداد دوم به کوه های هیمالیا و از شمال به دریای خزر و کوه های قفقاز می رسید (مشکور، ۱۳۷۱: ۱۹۹). در دوران ساسانیان نیز این حکومت با انتخاب تیسفون به پایتختی خود، قلمرو حکومتی خود را از بین النهرین تا پنجاب و از قفقاز تا ماوراءالنهر گسترش داد. بعد از حمله مسلمانان به ایران نیز اقوام ترک و مغول حکومت های وسیعی را تشکیل دادند، به طوری که حکومت سلجوقیان در دوره ملکشاه وسعتی در حدود پنج میلیون کیلومتر را در بر می گرفت، همچنین حکومت ملی صفویان در اوج قدرت به وسعتی در حدود چهار میلیون کیلومتر مربع بالغ بود (حافظ نیا، ۱۳۸۱: ۲۳۱-۲۲۷). این فضای جغرافیایی وسیع، تقسیم بندی فضای سرزمین به منظور کنترل و اداره آن را امری الزامی می نمود. بنابراین وسعت جغرافیایی کشور بیش از آن که عاملی تأثیر گذار بر الگوی تقسیمات کشوری در دوره تاریخی باشد، علت وجودی شکل گیری تقسیمات کشوری محسوب می شود. وسعت زیاد کشور در دوره های مختلف تاریخی باعث تعدد واحدهای جغرافیایی، تنوع طبیعی و انسانی در داخل کشور، تنوع معیشتی، اجتماعی، قومی - نژادی و زبانی بوده است که خود این تفاوت ها و تنوعات در پهنه جغرافیایی کشور زمینه ایجاد واحدهای جغرافیایی و در نتیجه تقسیم بندی فضای سرزمین را فراهم می آورد.

### ۳-۲- ویژگیهای طبیعی سرزمین و تحمیلات محیط طبیعی

یکی از عواملی که تأثیر قابل توجهی بر نحوه تقسیم بندی فضای سرزمین در دوره تاریخی داشته، ویژگی های طبیعی کشور و جبر محیط طبیعی بوده است. وضع ناهمواری ها و اقلیم به عنوان دو عامل مهم در شرایط طبیعی ایران نقش عمده ای

در تعیین خصوصیات متنوع محیط طبیعی ایران داشته است (اهلرز، ۱۳۶۵: ۳۴). فلات ایران که خاستگاه شکل‌گیری حکومت‌های ایرانی بوده، سرزمینی است با ناهمواری‌های متنوع (کوهستان، جلگه، دشت، بیابان...) که تقریباً در کمربند خشک و بزرگ دنیای قدیم قرار گرفته است (موسوی طاهری، ۱۳۸۷: ۴). از جمله عوارض طبیعی فلات ایران کوهستان هاست. سلسله جبال البرز در امتداد سواحل منحنی شکل جنوب دریای خزر به مانند سدی است و در واقع این سد مرتفع، تفاوت آب و هوا و شرایط اقلیمی و پوشش نباتی جنوب و شمال البرز را کاملاً متفاوت ساخته است (سلیم، ۱۳۸۵: ۷-۶). از دیگر عوارض طبیعی که باعث جدایی‌گزینی واحدهای جغرافیایی در فلات ایران شده است، وجود کویرها و بیابان‌ها است. بیابان لوت بزرگ‌ترین حوضه داخلی ایران است که بین ارتفاعات مرکزی و شرقی واقع شده است. دشت کویر در جنوب رشته کوه‌های البرز قرار گرفته و طول آن از شرق به غرب ۶۰۰ کیلومتر و عرض آن از شمال به جنوب ۱۰۰ تا ۳۰۰ کیلومتر است (نیساری، ۱۳۵۰: ۹۰). عوامل طبیعی دیگر فلات ایران مانند: جلگه‌ها، دشت‌ها، باتلاق‌ها، دریاچه‌ها و رودخانه‌ها به همراه سطح پایین تکنولوژی ارتباطی، جدایی‌گزینی ناحیه‌ای را در ایران شدت بیشتری بخشیده بود. باید توجه داشت که در مقیاس ناحیه‌ای و محلی هر قسمت از فلات ایران ضمن داشتن تفاوت و وضعیت جدا از قسمت‌های دیگر، برای خود از هماهنگی، اعتبار و وحدت خاصی برخوردار است، به عبارت دیگر وحدت و یکپارچگی اقلیمی و توپوگرافی هر واحد جغرافیایی فلات ایران، اعتبار و شخصیت خاص به آن بخشیده است که به راحتی از مناطق دیگر قابل تمیز و تشخیص است (بیگ محمدی، ۱۳۶۸: ۴۳). در واقع انواع عوارض طبیعی و جغرافیایی موجود در فلات ایران باعث شکل‌گیری واحدها و نواحی متعدد و متفاوتی شده است که خود بستری مناسب برای شکل‌دهی به واحدهای سیاسی و اداری به حساب می‌آمده است. عامل طبیعی در دوره تاریخی در تقسیم‌بندی فضای سرزمین چنان اهمیت داشته است که در دوره

اسلامی سرزمین ایران را از نظر طبیعی به هشت اقلیم عجمی چون خاوران، دیلم، رحاب، کرمان، جبال، خوزستان، فارس و خوارزم تقسیم کرده بودند (بیگ محمدی، ۱۳۸۶: ۱۱۵). بنابراین در دوره تاریخی واحدهای سیاسی - اداری درون کشوری بیشتر با واحدهای طبیعی و جغرافیایی تطابق و همخوانی داشته است. از اهمیت این عامل در دوره معاصر، به دلیل پیشرفت تکنولوژی ارتباطی و حمل و نقلی تا حدود قابل توجهی کاسته شده، هر چند که هنوز هم ویژگی های طبیعی سرزمین الگو و شکل کالبدی تقسیمات کشوری را تحت تأثیر قرار می دهد.

### ۳-۳- تعدد و تنوع قومی-نژادی و مذهبی (فضاهای فرهنگی متفاوت)

گستره وسیع سرزمین در دوره های مختلف تاریخی باعث در برگرفتن اقوام، نژادها، مذاهب و فرهنگ های مختلفی شده بود. به طوری که امپراطوری هخامنشیان شامل ۴۶ قوم بود (نظریان، ۱۳۷۴: ۷). تعدد و تنوع اقوام تشکیل دهنده جامعه ایران به نحوی بوده است که اطلاق واژه کثیرالقوم به ترکیب جمعیت آن واقعیتی غیرقابل انکار است، این تنوع قومی در چارچوب جغرافیای سیاسی واحد، بیانگر موزائیک فرهنگی - قومی هویت و تمدن ایرانی است (مقصودی، ۱۳۸۲: ۴۵).

این ویژگی عامل مهم دیگری بوده است که نحوه تقسیمات کشوری را تحت تأثیر قرار می داد. به طوری که داریوش اول در کتیبه نقش رستم تعداد ساتراپیهای امپراطوری خود را بر اساس عامل نژادی- سیاسی سی عدد ذکر می کند (حافظ نیا، ۱۳۸۱: ۳۷۳). اهمیت عامل قومی - نژادی در تقسیم بندی فضای سرزمین به قدری بود که مهم ترین واحد الگوی تقسیمات کشوری (پایتخت) در مرکز جغرافیایی قوم یا سلسله حاکم - به منظور برخورداری از پشتیبانی آنها در رویارویی با اقوام دیگر که مدعی بالقوه حکومت بودند - مکان گزینی می شد (میرحیدر، ۱۳۸۵: ۱۴۴). به همین دلیل است که کمتر کشوری را در جهان می توان یافت که به اندازه ایران تغییر پایتخت داشته باشد (ثلاثی، ۱۳۷۹: ۸۳). در واقع نخستین خطوط

تفکیک سرزمین در ایران از تلفیق طبیعت و فضای سکونتگاهی انسان شکل گرفت؛ زیرا اقوام آریایی در مهاجرت خود به ایران که از هزاره اول قبل از میلاد آغاز شده بود، و با توجه به تقسیمات درون قومی خود که شامل مادها، پارس ها و پارت ها بودند به ترتیب در نواحی مرکزی، شمال غرب، غرب، جنوب غربی، جنوب غربی، شمال شرق و شرق مستقر شدند. این تقسیم بندی نزدیک به ۲۴۰۰ سال دارای کاربرد اساسی در مدیریت سرزمین ایران بود (احمدی پور، ۱۳۸۲: ۳). بنابراین اقوام مختلف ایرانی و فضای سکونتگاهی آنان یکی از عوامل مهم در که تقسیم بندی فضای کشور در دوره تاریخی بوده است.

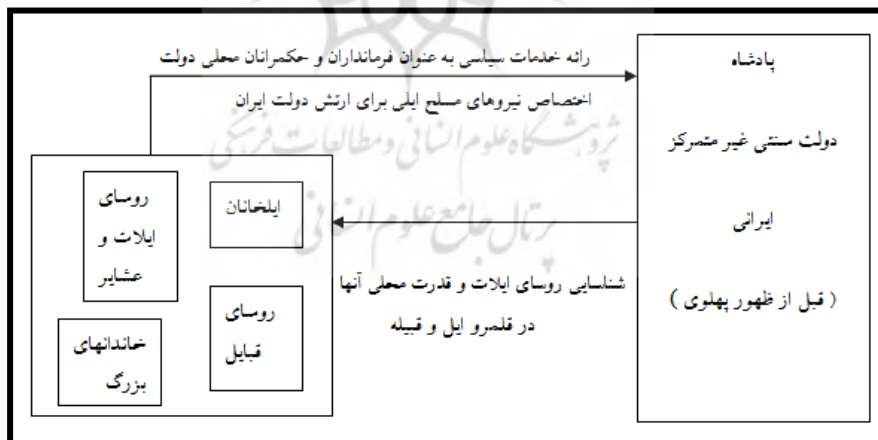
### ۳-۴- توزیع جغرافیایی قدرت در پهنه سرزمین (ایلخانان و خاندان‌های بزرگ)

منظور از توزیع جغرافیایی قدرت در پهنه سرزمین، وجود ایلخانان و خاندان‌های بزرگ در نواحی مختلف کشور بوده است که با ریاست ایل و قبیله از قدرت نسبتاً بالایی برخوردار بودند و توانایی زیادی در اداره منطقه و کنترل امنیت کشور بر عهده داشتند. روابط آنها با دولت‌های مختلف همیشه خصمانه و پر کشمکش نبوده است. در اغلب مراحل تاریخی ایران، روسای ایلات، نمایندگان پادشاهان بوده اند به طوری که روابط آنها از نظر تاریخی بیشتر بر مبنای حمایت متقابل استوار بوده است تا براساس کشمکش (احمدی، ۱۳۷۹: ۵۴). تا قبل از تشکیل حکومت متمرکز در ایران ایلات و عشایر نقش مهمی را در اداره امور کشور به عهده داشتند و تقریباً تمام حکومت‌های بزرگ در ایران دارای منشأ ایلی بوده اند به همین دلیل در تدوین قانون تقسیمات کشوری (۱۲۸۵ ه.ش) محدوده قلمرو ایلات به عنوان محدوده سیاسی مورد شناسایی حکومت قرار گرفت (احمدی پور، ۱۳۸۲: ۸). قوم پارس در جنوب، قوم ماد در غرب و شمال غرب و قوم پارت در خراسان مهم ترین گروه‌های ایلی کوچ نشین بوده اند که پس از استقرار در منطقه تشکیل حکومت دادند، ایلهای قوی و پر جمعیت نظیر قشقای، بختیاری، شاهسون و افشار



طوایف و گروه‌های کوچک تر را در خود جذب کرده، اتحادیه های بزرگ ایلی تشکیل می دادند (مشیری، ۱۳۷۷: ۷۶). جنبه های مختلف روابط میان دولت و ایلات به این شکل بوده است که دولت موقعیت روسای ایلات را به رسمیت می شناخت، روسای ایلات در مناطق تحت نفوذ خود نمایندگان منصوب دولت بودند یا به عنوان فرمانداران محلی منصوب می شدند. گروه های ایلی از نظر مالی با جمع کردن مالیات، دولت را حمایت می کردند و تدارک دهندگان اصلی قشون ایران بودند (احمدی، ۱۳۷۹: ۶۹). در دوره تاریخی، حکومت ها در سازماندهی فضای کشور و تقسیمبندی فضای کشور، قلمروهای ایلی و خاندان های با نفوذ را مورد توجه قرار می دادند. برگزیدن نام ایالت برای تقسیم بندی واحدهای سیاسی در دوره تاریخی نیز تا حدود زیادی نشأت گرفته از تأثیر این عامل در تقسیمات کشوری بوده است.

شکل شماره ۱. رابطه متقابل میان دولت سستی غیرمتمرکز و ایلات ایرانی (احمدی، ۱۳۷۶: ۶۹).



## ۳-۵- مسائل امنیتی، مرزی و سرحدی

موقعیت جغرافیایی فلات ایران به دلیل واقع شدن در کانون‌های آباد و زرخیز سند و پنجاب، ماوراءالنهر و بین‌النهرین به شکلی است که همواره مورد توجه تجار، بازرگانان، غارتگران، قدرت‌ها و کشورگشایان بوده است (اخباری و نامی، ۱۳۸۸: ۸۳). این ویژگی فلات ایران، به همراه تهدید مرزهای سیاسی ایران توسط حکومت‌ها و کانون‌های قدرت اطراف باعث شده است که حکومت‌های ایرانی شکل گرفته در داخل فلات ایران همواره مسائل نظامی، مرزی و سرحدی را در سازماندهی فضای درونی کشور مورد توجه قرار دهند. به طوری که در زمان داریوش وقتی او کشور را به چند استان تقسیم کرد و برای اداره هر استانی، حکمرانی که او را خسترپاون می‌گفتند، تعیین کرد با این حکمران یک مأمور انتظامی همراه بود که مورخین یونانی او را «کاروانس» می‌نامیدند و معمولاً هر دو مسئولیت را یک نفر به عهد داشته است. همچنین وی سراسر قلمرو سلطنت را به پنج ناحیه نظامی تقسیم کرد و برای هر ناحیه فرماندهی معین کرد که فقط به امور نظامی می‌رسید (کارگر، ۱۳۸۵: ۲۱۵). مسائل نظامی در نحوه سازماندهی مناطق کشور به قدری اهمیت داشت که گاه این عامل باعث تغییر و جابجایی مرکز سیاسی حکومت می‌شد. در میان حکومت‌های ایرانی اگرچه همگی در نحوه تقسیم بندی سرزمین، به مسائل مرزی و سرحدی توجه نشان می‌دادند، اما ساسانیان و صفویه بیش از سایر حکومت‌ها این مسائل را مورد توجه قرار می‌دادند. ساسانیان مناطق مرزی خود مانند: ارمنستان، خوارزم، حدود روم، خزرها و ارانیها را مورد توجه قرار می‌دادند؛ به طوری که در رأس هریک از آنها یک حاکم یا «مرزبان» قرار می‌دادند (حافظ نیا، ۱۳۸۱: ۳۷۶). همچنین در زمان خسرو انوشیروان، برای هریک از مناطق چهار گانه کشور علاوه بر پاژگسبان یک سپاهبد برای فرماندهی سپاه قرار می‌گماردند (زرین کوب، ۱۳۷۹: ۸۶). مناطق سرحدی برای امپراطوری‌های ایرانی

و سایر قدرت ها اهمیت خاصی داشته است به طوری که گاه باعث شکل گیری واحدهای سیاسی در این مناطق توسط حکومت مرکزی می شده است. بهترین نمونه این مناطق، مناطق شمال و جنوب بین‌النهرین بودند که دو امپراطوری ایران و روم را از هم جدا می کرد در جناح خاوری مشترک المنافع ساسانی، حکومت مرزی حیره را به وجود آورده بود (مجتهدزاده، ۱۳۸۱: ۴۳). بنابراین با توجه به موقعیت خاص فلات ایران و درگیری های مداوم نظامی، حکومت های ایرانی با همسایگان و قدرت های پیرامونی یکی از کارکردهای اصلی مورد توجه در نحوه تقسیم بندی فضای کشور، کارکرد نظامی آن بوده است؛ به طوری که تقسیم بندی واحد های سیاسی درون کشوری و به خصوص مناطق مرزی، حاشیه‌ای و سرحدی در اغلب اوقات ماهیتی نظامی داشته‌اند.

### ۳-۶- توجه به کانون های شهری

به نظر می‌رسد فرایند تعیین نواحی از کانون ها و هسته‌ها، به ویژه در مورد ایران سازگاری داشته باشد. چرا که حداقل از دوره پارت‌ها تاکنون بر خلاف اروپا، شهرها، کانون ها و حتی نمادهای پیرامونی خود بوده‌اند. در واقع وجود هسته‌های شهری که به دلیل انواع تراکم‌ها، مانند: تراکم جمعیتی، پولی، خدماتی، تجاری، سیاسی و ... کانون‌هایی برای تشکیل ناحیه به حساب می‌آمده است (کریمی پور، ۱۳۸۱: ۱۰). شهر به عنوان مرکز اداری و نظامی برای کنترل مملکت، شهر به عنوان منبع تشکیل فرهنگ و تمدن، شهر به عنوان محل تجارت و تمرکز فعالیت های اقتصادی و .... مفاهیمی هستند که در دوره های مختلف تاریخی دلایل برتری شهر محسوب می شدند (خسرویان، ۱۳۸۲: ۱۵). این ویژگی شهرها باعث شد که در دوره های مختلف تاریخی؛ شهر به عنوان کانونی برای شکل گیری واحدهای سیاسی \_ اداری درون کشوری درآید و چگونگی توزیع و پراکندگی شهرهای مهم در فلات ایران، نحوه توزیع و پراکندگی واحد های سیاسی را تحت تأثیر قرار

بدهد. امری که مسلم است این است که واحدهای سیاسی و اداری در فضای سرزمینی ایران، همواره دارای یک یا چند شهر مهم بوده اند که نسبت به سکونتگاه های اطراف مرکزیت بیشتری داشته اند.

### ۳-۷- تبعیت از جهات جغرافیایی

تبعیت از جهات جغرافیایی و تقسیم‌بندی فضای سرزمین با توجه به موقعیت جغرافیایی در برخی از دوره‌های تاریخی از جمله دوران ساسانیان، اشکانیان، صفویه و حتی دوره‌ای کوتاه در سال ۱۳۱۶ ه.ش متداول بوده است. بطور مثال در دوره خسرو انوشیروان قلمرو ساسانیان به چهار بخش که از جهات اربعه تبعیت می‌کردند، تقسیم شد که به هر یک از آنها یک پاژگس گفته می‌شد. این چهار پاژگس عبارتند از:

۱. در شرق، خورآسان یا خوریان
  ۲. در غرب خور بران
  ۳. در شمال باختر شامل آذربایجان، ارمنستان، قفقاز، گرجستان، تپورستان، و دماوند
  ۴. در جنوب نیمروز که شامل خوزستان، پارس، کرمان، سگستان و سند بود (حافظ نیا، ۱۳۸۱: ۳۷۶).
- در دوران اشکانیان نیز واحدهای سیاسی درون کشوری به دو بخش علیا و سفلا تقسیم می‌شدند.

کتیبه شاپور یکم بر کعبه زرتشت، فهرستی از ولایات امپراطوری به ترتیب جغرافیایی و جای آنها در یکی از چهار جهت اصلی آورده شده است:

جنوب غرب: پارس، پرثوه، خوزستان، میشان  
غرب: اسورستان، نودردشیرگان، اربابستان، آذربایجان  
شمال غرب: ارمن، ویروزان، سیگان، اران، بلاسگان

شمال: پرشیخوراگر، ماه، گرگان، مرو

مشرق: هریو، ابرشهر، کوشانشهر

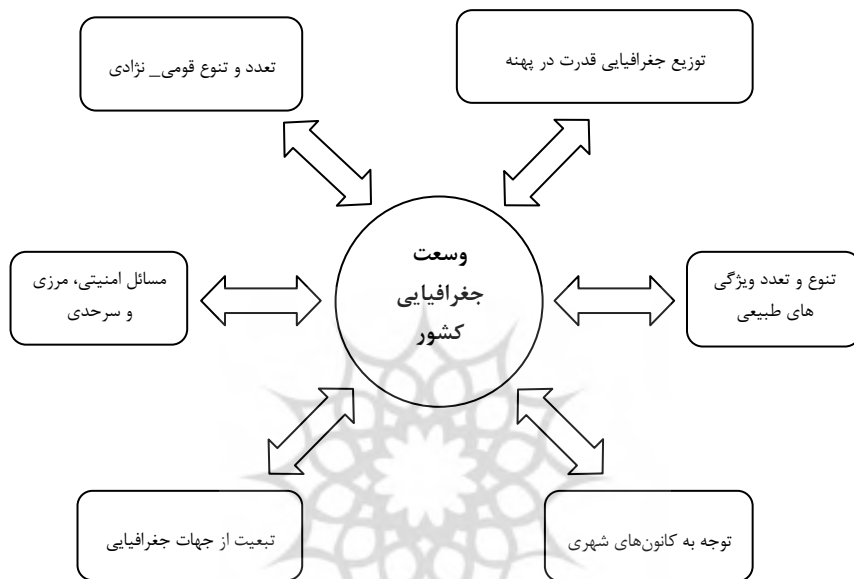
جنوب شرق: سگستان، ترگستان، مکوران، هند، فزون(پارشاطر و دیگران، ۱۳۷۷:

۱۲۶).

استفاده از جهات جغرافیایی برای تقسیم بندی سرزمین در واحد های سیاسی و اداری درون کشوری نیز صورت می پذیرفته است. تقسیم بندی سرزمین ماد به ماد علیا و سفلا نمونه ای از این تقسیم بندی است. به نظر می رسد تقسیم بندی سرزمین بر اساس جهات جغرافیایی تا حدود زیادی نشأت گرفته از وسعت جغرافیایی سرزمین در دوره های مختلف تاریخی باشد. تبعیت از جهات جغرافیایی در نظام تقسیمات کشوری در دوره تاریخی، شاید تنها عامل ذهنی در تقسیم بندی کشور در ایران بشمار آید.

از جمع بندی عوامل موثر در نحوه تقسیمات کشوری در دوره تاریخی می توان به این نتیجه رسید که در بین عوامل مختلف تأثیر گذار بر الگوی تقسیم بندی کشور وسعت جغرافیایی کشور مهم ترین عامل به شمار می رود و سایر شاخص ها به طور مستقیم یا غیرمستقیم در ارتباط با این عامل قرار دارند.

شکل شماره ۲. نقش محوری وسعت جغرافیایی کشور در ارتباط با سایر مولفه های تأثیر گذار در تقسیمات کشوری در دوره تاریخی



ترسیم از : نگارندگان

دومین دوره در بررسی عوامل موثر در نحوه تقسیمات کشوری که دوره معاصر را شامل می شود از تصویب قانون تشکیل ایالات و ولایات در سال ۱۲۸۵ ه.ش آغاز می شود و با شکل گیری حکومت متمرکز توسط رضاخان وارد مرحله جدیدی می شود که تا به امروز ادامه دارد.

به طور کلی عواملی را که بر الگوی تقسیمات کشوری در دوره معاصر تأثیر داشتند می توان به سه دسته تقسیم کرد که عبارتند از:

۱. شاخص های رسمی - قانونی و علمی
۲. عوامل جغرافیایی - سیاسی، امنیتی و راهبردی

### ۳. عوامل غیررسمی

هر یک از این عوامل، خود شامل شاخص‌های دیگری هستند که در زیر مورد بررسی قرار می‌گیرد.

#### ۱. شاخص‌های رسمی - قانونی و علمی

منظور از شاخص‌های رسمی و قانونی، آن دسته از ویژگی‌های است که دستیابی به آنها، برای شکل‌گیری یا ارتقای واحدهای سیاسی - اداری درون کشوری، براساس قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری الزامی است. از سال ۱۳۸۵ ه.ش که تقسیمات کشوری شکلی قانونمند و مدون به خود گرفت؛ تاکنون تغییرات رسمی و قانونی متعددی در آن صورت گرفته است. اما مهم‌ترین تغییرات تصویب قانون جدید تقسیمات کشوری در سال ۱۳۱۶ ه.ش بود که بر اساس آن کشور به ۱۰ استان و ۴۹ شهرستان تقسیم می‌شد و بعد از آن، تصویب قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری پس از ۴۶ سال در سال ۱۳۶۲ در دو فصل و ۱۸ ماده، توسط مجلس شورای اسلامی بود. علاوه بر این، تغییرات رسمی و قانونی دیگری نیز از حیث مرزهای سیاسی و عناوین به کار گرفته شده در نظام تقسیمات کشوری در سالهای ۱۳۲۵، ۱۳۲۶، ۱۳۳۳، ۱۳۳۶، ۱۳۳۹، ۱۳۴۰، ۱۳۴۲، ۱۳۴۶، ۱۳۴۸، ۱۳۴۹، ۱۳۵۳، ۱۳۵۵، ۱۳۵۶، ۱۳۵۷، ۱۳۷۲، ۱۳۷۵، ۱۳۷۶، صورت گرفت (حافظ‌نیا، ۱۳۸۱: ۳۸۵ - ۳۸۶). آخرین تغییر در مرزهای سیاسی نظام تقسیمات کشوری در سطح استان مربوط به تقسیم استان خراسان به ۳ استان خراسان رضوی، شمالی و جنوبی در سال ۱۳۸۳ (پاپلی یزدی و وثوقی، ۱۳۸۳) و همچنین شکل‌گیری استان البرز به مرکزیت کرج در سال ۱۳۸۹ است. از حیث شاخص‌های علمی نیز واحدهای تقسیمات کشوری و قانون‌های آن باید دارای شرایط و معیارهای مشخصی باشند. در زیر به اهم شاخص‌های قانونی - رسمی و علمی برای شکل‌گیری و ارتقای واحدهای تقسیمات کشوری می‌پردازیم.

## ۱-۱- شاخص جمعیت

شاید مهم ترین شاخص قانونی و رسمی مرتبط با تقسیمات کشوری شاخص جمعیتی باشد. گرایش مسلط در الگوی تقسیماتی موجود ایران به سمت پارامتر جمعیت بوده که گاهی اوقات با عامل سیاسی همراه شده است (حافظ نیا، ۱۳۸۱: ۳۹۶). شاخص جمعیت که از جمله در ایران مورد استفاده قرار می گیرد، ارتقای واحد سیاسی به مرتبه بالاتر را در گرو دسترسی ناحیه به یک سقف مشخص جمعیتی می داند (کریمی پور، ۱۳۸۱: ۱۲). در فصل اول قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۵ تیر ۱۳۶۲ شاخص های جمعیتی برای شکل گیری و ارتقای هریک از واحد های تقسیمات کشوری (دهستان، بخش، شهرستان و استان) به قرار زیر است.

تبصره ۱ ماده ۳. حداقل جمعیت دهستان با در نظر گرفتن وضع اقلیمی و پراکندگی کشور به سه درجه تراکمی به شرح زیر تقسیم می شود:

الف) تراکم زیاد ۸۰۰۰ نفر

ب) تراکم متوسط ۶۰۰۰ نفر

ج) تراکم کم ۴۰۰۰ نفر

تبصره ۱ ماده ۶. حداقل جمعیت محدوده هر بخش بدون احتساب نقاط جمعیت شهری با در نظر گرفتن وضع پراکندگی و اقلیمی کشور به دو درجه تراکمی به شرح زیر تقسیم می شوند:

الف) مناطق با تراکم زیاد ۳۰ هزار نفر

ب) مناطق با تراکم متوسط ۲۰ هزار نفر

تبصره ۱ ماده ۷. حداقل جمعیت شهرستان با در نظر گرفتن وضع زندگی و اقلیمی

کشور به دو درجه تراکمی به شرح زیر تقسیم می شوند:

الف) تراکم زیاد ۱۲۰ هزار نفر



ب) تراکم متوسط ۸۰ هزار نفر  
تبصره ۱ ماده ۹. استان جدید شکل گرفته باید حداقل یک میلیون نفر جمعیت داشته باشد (پایگاه اطلاع رسانی وزارت کشور). البته در تبصره‌ای دیگر قانون تقسیمات کشوری جمعیت هر یک از واحدهای تقسیمات کشوری در شرایط خاص و با تصویب هیئت وزیران و در موارد استثنایی با تصویب مجلس می‌تواند کم تر از میزان اعلام شده در قانون باشد.

#### ۱-۲- همگنی جامعه در قانون تقسیمات

در قانون تقسیمات کشوری همگنی جامعه تحت عنوان همنوایی‌های اجتماعی، فرهنگی، قومی و سرزمینی تعریف شده است (احمدی‌پور، ۱۳۸۰: ۸۱). از جمله مواردی که در قانون تقسیمات کشوری به طور صریح به همگنی در ابعاد مختلف پرداخته است، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

ماده ۳. دهستان؛ کوچک ترین واحد تقسیمات کشوری است که دارای محدوده جغرافیایی مشخص است و از به هم پیوستن چند روستا، مکان، مزرعه همجوار تشکیل می‌شود که از لحاظ محیط طبیعی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی همگن بوده و ....

ماده ۶. بخش؛ واحدی است از تقسیمات کشوری که دارای محدوده جغرافیایی معین بوده و از به هم پیوستن چند دهستان همجوار مشتمل بر چندین مزرعه، مکان، روستا و احياناً شهر که در آن عوامل طبیعی، اوضاع اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی واحد همگنی را به وجود می‌آورد.

ماده ۷. شهرستان؛ واحدی از تقسیمات کشوری است با محدوده جغرافیایی معین که از به هم پیوستن چند بخش همجوار که از نظر عوامل طبیعی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی واحد متناسب و همگنی را به وجود آورده اند.

### ۱-۳- شاخص دسترسی و فاصله

توزیع خدمات در درون یک جامعه، معمولاً بر اساس مرکزیت هندسی نقاطی در نظر گرفته می شوند که مردم دسترسی بیشتری به آن داشته باشند این نقاط برتر تحت عنوان مرکز، بخش یا استان شناخته می شوند (احمدی پور، ۱۳۸۰: ۸۱). بر اساس ماده ۱۰ قانون تقسیمات کشوری دولت موظف است با حفظ جهات سیاسی و 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 (پورتال اطلاع رسانی وزارت کشور). این ماده نشان دهنده اهمیت عامل دسترسی در نظام تقسیمات کشوری است. شاخص دسترسی با فاصله دارای همبستگی منفی هستند، یعنی با افزایش یکی، دیگری کاهش می یابد. عامل دسترسی و فاصله از لحاظ علمی و فنی نیز باید در ترسیم مرزهای واحد های اداری - سیاسی مورد توجه واقع شود.

### ۱-۴- حوزه نفوذ مکانهای مرکزی

نقطه یا مکان مرکزی به مکانی اطلاق می شود که کالا و خدمات را در اختیار نواحی فراتر از حول و حوش خود قرار می دهد و از این نظر برای مناطق متعددی مرکزیت دارد و منبع مایحتاج آنها به حساب می آید (پاپلی یزدی و رجبی سناجردی، ۱۳۸۲: ۱۸۵). برای تعیین مرکزیت مناطق که یکی از شاخص های اصلی در تقسیمات کشوری به شمار می رود، مدل های چندی همانند: فاصله استاندارد، تحلیل نزدیکترین همسایگی و مجموع حداقل به کار می رود (علیمحمدی و دیگران، ۱۳۸۷: ۱۸۳). در واقع مرکزیت، مجاورت و مرزهای واحد های اداری و سیاسی سه پارامتر موثر در ناحیه بندی فضا به منظور تقسیمات کشوری به حساب می آید (همان: ۱۷۷) که برای تعیین و شناسایی آنها نیازمند شناخت حوزه های نفوذ مکان های مرکزی

هستیم و برای شناخت مرکزیت و حوز های نفوذ آن، از شاخص های مختلفی استفاده می شود.

## ۲- عوامل جغرافیایی - سیاسی، امنیتی و راهبردی

### ۲-۱- شکل حکومت و نوع رژیم سیاسی

شکل حکومت در ایران را در دوره های مختلف تاریخی به اقسام گوناگون امپراطوری، مشترک المنافع، شبه فدرالی، ملوک الطویفی، بیگلریگی و... بیان کرده اند. اما چیزی که مشخص است در الگوی گذشته، سیستم حکومتی و اداره امور، ماهیتی غیرمتمرکز داشته است. به طوری که هر واحد سیاسی درون کشوری در امور محلی خود از آزادی قابل توجهی برخوردار بودند. اما اولین جرقه برای تشکیل حکومت محلی (به شکلی قانونمند) مربوط به متمم قانون اساسی مشروطه در سال ۱۲۸۵ ه.ش که طرح تشکیل انجمن های ایالتی و ولایتی به تصویب مجلس مشروطه رسید (مقیمی، ۱۳۸۲: ۵۴). تشکیل انجمن ایالتی و ولایتی به مثابه قوانین مصوب، در عمل نیز تحقق یافت و در نخستین دوره تمرکززدایی در ساختار سیاسی- اداری ایران، جلوه هایی از عدم تمرکز و توزیع منطقه ای و جغرافیایی اقتدار را به نمایش گذاشت (قالیاف، ۱۳۸۶: ۲۰۸). اما این امر مدت چندانی به طول نینجامید و با کودتای رضاخان در سال ۱۲۹۹ و به تخت نشستن وی در سال ۱۳۰۴ نوعی تمرکزگرایی شدید در تمام شئون بر کشور حکمفرما شد. تمرکزگرایی مبین تمرکز حکومت و اقتدار سیاسی در پایتخت و در سطح ملی، در برابر توزیع قدرت و مسئولیت ها میان مراجع ملی، منطقه ای و محلی است. در این تعریف تمرکزگرایی هم ناظر بر تجمع قدرت سیاسی و هم بیانگر تمرکز جغرافیایی قدرت سیاسی و اداری است (مدیر شانه چی، ۱۳۷۹: ۳۶). در این حالت قدرت و اختیار اداره و اجرای امور کلاً در سازمان های مرکزی تجمع می

شود (طاهری، ۱۳۷۰: ۱۰۰). بعد از شکل‌گیری حکومت متمرکز در ایران حکومت از طریق بستر سازی در قالب تقسیمات اداری - سیاسی کشور توانسته است تمرکز حاصله را نهادینه ساخته و موجبات استمرار آن را محیا کند (کریمی پور، ۱۳۸۱: ۸۹). به نحوی که تنها در سال ۱۳۱۶ ه.ش سه بار الگوی تقسیمات کشوری در هم ریخته شد و مرزهای واحدهای سیاسی - اداری به طور کلی دچار تغییر و تحول شدند و به موازات آن با افزایش تعداد استان‌ها، رشد بوروکراسی دولتی و گسیل گماردگان حکومت مرکزی به استان‌ها و شهرستان‌ها زمینه‌ها و ابزارهای موثر حفظ و تقویت و نیز بسط و تعمیم قدرت حکومت در سطح کشور را فراهم آورد (احمدی پور و منصوری، ۱۳۸۵: ۷۱).

نقشه شماره ۱. تقسیمات کشوری در ۱۶ آبان ماه ۱۳۱۶ (کریمی پور، ۱۳۸۱: ۹۲)



نقشه شماره ۲. تقسیمات کشوری در ۱۹ دی ۱۳۱۶ (کریمی پور، ۱۳۸۱: ۹۳)



اگرچه بین تقسیم سرزمین در یک کشور با تمرکز قدرت در حکومت یک رابطه متقابل وجود دارد و کشوری که فضاهای جغرافیایی خود را به اجزای کوچک تر تقسیم می کند، به نحوی از تمرکز تصمیم گیری ها و نظارت کاسته و اختیارات مسئولین محلی را افزایش می دهند (اخباری و یدالهی، ۱۳۸۴: ۲۵). اما در ایران (در دوره معاصر) تقسیمات کشوری به منظور ملاحظات سیاسی انجام گرفته و هدف اصلی آن فقط اجرای سریع تر و بهتر برنامه های حکومت مرکزی است. به طوری که ایجاد، انحلال، انضمام، تفویض و محدوده اختیارات آنها با حکومت مرکزی بوده و دارای اختیارات مستقلی نیستند. طبق قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، عناصر تقسیمات کشوری: دهستان تابع بخش، بخش تابع شهرستان، شهرستان تابع استان و استان تابع تشکیلات مرکزی است (قالیباف، ۱۳۸۶: ۸۹). در واقع قالب تقسیمات کشوری بعد از شکل گیری حکومت متمرکز، ابزاری در دست حکومت برای اعمال قدرت و کنترل مستقیم سرزمین بوده است. به همین دلیل افزایش تعداد واحدهای تقسیمات کشوری به دلیل نداشتن اختیارات و اقتدار تصمیم گیری نه تنها

باعث کاهش تمرکز حکومت نشده، بلکه بر میزان تمرکز اداری\_سیاسی حکومت افزوده است. بنابراین شکل حکومت (بسیط و متمرکز) در دوران معاصر مهم ترین عامل شکل دهنده و تأثیرگذار بر الگوی تقسیمات کشوری است.

## ۲-۲- اقلیت‌های اکولوژیکی

اقلیت‌های اکولوژیکی یا فضائی به اقلیت‌های گفته می‌شوند که همزمان با برخورداری از صفات ویژه خود دارای فضای جغرافیایی یا زیستگاه اختصاصی و مجزا از سرزمین و زیستگاه اکثریت هستند به عبارتی، سرزمین مادری و زیستگاه آنها در بستر تاریخ تعلق به آنان داشته است و امروز در حاشیه یا داخل یک کشور یا دولت قرار گرفته است. اینگونه اقلیت‌ها در صورت برخورداری از وزن ژئوپلیتیکی بالا یا نزدیک به اکثریت بنحوی که خود آگاهی درونی را تقویت نماید منجر به شکل‌گیری احساس خودمختاری یا آرمان سیاسی استقلال و تشکیل دولت ویژه می‌شوند (حافظ نیا، ۱۳۸۵: ۹۲). اگر افرادی که دارای یک فرهنگ واحد هستند در یک منطقه جغرافیایی خاص سکونت پایدار داشته باشند، نواحی فرهنگی رسمی به وجود می‌آید، ایران را می‌توان به نواحی فرهنگی رسمی که عبارتند از: ناحیه مرکزی (فارسی)، ناحیه فرهنگی آذربایجان، کردستان، بلوچستان، لرستان، بختیاری، خوزستان (عرب‌ها)، ترکمن، سیستان، مازندران، گیلان، هرمزگان، بوشهر و فارس جنوبی تقسیم کرد (پور موسوی و دیگران، ۱۳۸۷: ۸۵-۸۱). ایران بنابر ملاک‌های قومی و مذهبی یک کشور نا همگن محسوب می‌شود، وجود اقلیت‌های فضائی ترک، کرد، عرب، بلوچ و ترکمن در حواشی کشور به همراه دنباله‌های فضائی آنها در کشور های همسایه شرایط سیاسی \_ امنیتی خاصی را بر الگوی تقسیمات کشوری حکمفرما کرده است. وجود بحران تشت فضائی، سیاسی و اجتماعی در کشور و مشخصاً وجود نیرو های واگرا (اقلیت‌های اکولوژیکی) در کشور یکی از عوامل شکل‌گیری حکومت متمرکز بوده است (حافظ نیا و کاویانی راد، ۱۳۸۳: ۳۶). در

یکصد سال اخیر (بعد از شکل گیری حکومت متمرکز) مسائل قومی و نژادی پای ثابت شکل گیری و تداوم بحرانها در سطوح داخلی و خارجی بوده اند (حق پناه، ۱۳۸۷: ۴۱). نقش تقسیمات کشوری در قالب سازماندهی سیاسی فضا، بویژه به عنوان سیاست دولت ها در جوامع متنوع نژادی\_ قومی که به عبارتی همان قلمروسازی هدفمند آنها نیز به حساب می آید، می تواند تصویر متفاوتی از میزان هویت و تعهد ملی یا قومی در یک سرزمین را ارائه کند (حافظ نیا و دیگران، ۱۳۸۵: ۱۲).

به همین ترتیب تقسیمات کشوری در ایران تا سر حد امکان با ایجاد تعادل های مذهبی\_ قومی در استان های مرزی، از غلبه یک اکثریت قومی و مذهبی جلوگیری کرده است. چشم انداز مذهبی و قومی استان هرمزگان، خوزستان، کرمانشاه، آذربایجان غربی، گلستان، خراسان و سیستان و بلوچستان به خوبی حاکی از چنین موقعیتی است (کریمی پور، ۱۳۸۱: ۱۱۵). در واقع وجود اقلیت های اکولوژیکی در فضا های حاشیه ای کشور، مرز های سیاسی الگوی تقسیمات کشوری را در این نواحی به شدت تحت تأثیر قرار داده است که البته تقسیمات کشوری توانسته است به خوبی به این نقش امنیتی خود عمل نماید و کارکرد مناسبی داشته باشد.

### ۳-۲- ویژگی های طبیعی سرزمین

این عامل در دوره تاریخی یکی از عوامل مهم در نحوه تقسیمات فضایی کشور بوده است، اما در دوره معاصر با پیشرفت تکنولوژی و گسترش وسایل ارتباطی از اهمیت آن در شکل دهی به الگوی تقسیمات کشوری کاسته شده است. با این وجود در دوره معاصر نیز ویژگی های طبیعی سرزمین و توزیع نامتعادل بنیاد های زیستی و همچنین وجود عوارض طبیعی گسترده، شکل کالبدی تقسیمات کشوری را تحت تأثیر قرار داده است. اگرچه اندازه نامتوازن استانهای کشور متأثر از پارامتر جمعیت و پراکندگی و تراکم آن است. به طوری که استان های شرقی، مرکزی و جنوبی به دلیل تراکم پائین جمعیت و پراکندگی جمعیت بیشتر دارای وسعت زیاد هستند و

استان های شمالی و غربی به دلیل تراکم بیشتر جمعیت دارای وسعت کم تری می باشند. اما میزان جمعیت، تراکم و پراکندگی آن تا حدود زیادی تحت تأثیر ویژگیهای طبیعی سرزمین و شرایط محیط طبیعی قرار دارد. چنان که نواحی شرقی و مرکزی بدلیل وجود زمین های لم یزرع و بایر دارای تراکم جمعیت کمتر و در نتیجه وسعت بیشتری هستند. در واقع اختلاف وسعت استان های کشور ریشه در تفاوت های طبیعی و جغرافیایی در مناطق مختلف کشور دارد.

#### ۴-۲- ملاحظات راهبردی و ویژگی های فضاهای پیرامونی کشور

اگرچه تقسیمات کشوری مربوط به فضای درونی کشور است و هدف آن ایجاد واحد های سیاسی\_ اداری درون کشوری به منظور اداره و کنترل بهتر سرزمین است، اما دولت در ایجاد و شکل دهی به واحد های تقسیمات کشوری به محیط استراتژیک سرزمین و فضاهای پیرامونی کشور توجه نشان می دهد و ملاحظاتی را در تقسیم سرزمین با توجه به شرایط و ویژگی های محیط پیرامونی مدنظر قرار می دهد. در واقع این حق دولت مرکزی است که با در نظر گرفتن نقش ناحیه در فضای ملی، حدود و مرزهای ناحیه را تحمیل کند. زیرا دولت مرکزی اولاً مسئول حفظ و پاسداری کشور و بقای ملی و در نتیجه امنیت ملی است. ثانیاً دولت مرکزی با توجه به جایگاهش تمام فضاها و لایه های درونی و بیرونی آن را درک می کند( کریمی پور، ۱۳۸۱: ۱۵). از جمله عوامل فضای بیرونی که به نحوی باعث تغییر مرزهای سیاسی\_ اداری واحد های درون کشوری ایجاد و ارتقای آنها شده است می توان به میزان اختیارات واحد های سیاسی \_ اداری کشور های همسایه، طول مرزهای بین المللی واحدهای تقسیمات کشوری، اقلیت های قومی \_ مذهبی کشور های همسایه و پیوند آنها با اقوام داخل کشور، تعداد واحد های اداری\_ سیاسی مناطق مرزی، مسائل نظامی، امنیتی و به طور کلی جغرافیای سیاسی منطقه اشاره



کرد. امری که الگوی تقسیمات کشوری در ایران را تحت تاثیر عوامل درونی و بیرونی شکل داده است.

## ۵-۲- عوامل غیررسمی

عوامل غیررسمی که الگوی تقسیمات کشوری را تحت تأثیر قرار می‌دهند، نه شامل عوامل رسمی و قانونی می‌شود که در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری به آن اشاره شده است و نه می‌توان آنها را از لحاظ علمی و فنی مورد بررسی قرار داد.

عوامل غیررسمی حتی در زمره عوامل جغرافیایی - سیاسی، امنیتی و راهبردی نیز نمی‌گنجد. بلکه شامل آن دسته از افراد، گروه‌ها و لابی‌ها در ساختار حکومت می‌باشد 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. البته گاه این اشخاص و گروه‌ها مانع از شکل‌گیری و ارتقای واحدها می‌شوند که از لحاظ شاخص‌های قانونی و رسمی شرایط مورد نیاز را دارا هستند. شاید رخنه عوامل غیررسمی برای ارتقای واحدهای سیاسی، تا حدودی ناشی از نادیده‌انگاشتن پیوندهای عاطفی و سیاسی مردم و مکانها از سوی طراحان و قانون‌گذاران باشد. یا حداقل خصلت‌های ملی قدرت مانور به نیروهای پنهان یا دولت‌های سایه را در تقسیمات کشوری بدهد، اما نقش اساسی در تغییرات این ترتیبات تا آنجا که به گروه‌های پنهان قدرت مرتبط است تابع جغرافیای قدرت است در همین ارتباط جغرافیای حمایت در ارتقای شهرستان اردبیل و قم تا سطح استان نقش بزرگی ایفا کرد (کریمی پور، ۱۳۸۱: ۱۱). جغرافیای قدرت به دو صورت در الگوی تقسیمات کشوری تأثیر گذار بوده است یکی عدم تبعیت از قانون تقسیمات کشوری به لحاظ احراز شرایط قانونی و دیگری سرعت در ارتقاء واحدهای سیاسی (احمدی‌پور و دیگران، ۱۳۸۸: ۴۲). در هر صورت تاثیر عوامل غیررسمی (جغرافیای قدرت و

حمایت) در شکل دهی به الگوی تقسیمات کشوری موضوعی غیر قابل انکار است. اما به دلیل پنهان بودن و نبود اطلاعات و همچنین وجود پاره‌ای از مسائل سیاسی، شناسایی دقیق و برآورد میزان تاثیر و شدت آن بر الگوی تقسیمات کشوری تقریباً غیرممکن است. اما بنظر می‌رسد تأثیر عوامل غیررسمی و مخصوصاً جغرافیای قدرت و حمایت در واحدهای دوم و سوم تقسیمات کشوری یعنی در سطح شهرستان و بخش نمود و فراوانی بیشتری داشته باشد.

#### ۴- تجزیه و تحلیل

در دو دوره تاریخی و معاصر، عوامل متنوع و متعددی الگوی تقسیم‌بندی فضای کشور را تحت تأثیر قرار داده‌اند. با بررسی دقیق‌تر عوامل و شاخص‌های موثر در نحوه تقسیم سیاسی فضا در این دو دوره، مشاهده می‌شود که از اهمیت برخی از عوامل در دوره معاصر نسبت به دوره تاریخی کاسته شده است. مثلاً ویژگی‌های طبیعی سرزمین و تحمیلات محیط طبیعی که در دوره تاریخی یکی از عوامل مهم در تقسیم بندی فضای سرزمین به شمار می‌آمد و حتی برخی از عوامل دیگر مانند پراکندگی کانون‌های شهری و تنوع قومی - نژادی را تحت تأثیر قرار می‌داد به دلیل توسعه تکنولوژی ارتباطی و حمل و نقلی و همچنین توسعه جوامع و فائق آمدن بر موانع طبیعی از اهمیت آن کاسته شده است. در حالی که برخی از عوامل دیگر علیرغم ثابت بودن به شکل و سیاق دیگر، الگوی تقسیمات کشوری را تحت تأثیر قرار داده است. به طور مثال عامل پراکندگی و تنوع قومی - مذهبی که در دوره تاریخی یکی از عوامل اصلی تأثیرگذار در تقسیم بندی فضای کشور بوده و معمولاً نواحی و مناطق قومی و فرهنگی متمایز به عنوان واحدهای فضایی در درون کشور به رسمیت شناخته می‌شده‌اند و در واقع قلمروهای قومی - نژادی با واحدهای تقسیمات کشوری به طورنسبی انطباق داشته‌اند. اما در دوره معاصر تقسیمات کشوری از نواحی و مناطق متفاوت فرهنگی (اقلیت‌های اکولوژیک) تاثیر قابل

ملاحظه ای پذیرفته است. لیکن تأثیرگذاری این شاخص به شکلی متفاوت از دوره تاریخی بوده است. در واقع نگرش حکومت مرکزی به این فضاهای متفاوت فرهنگی نسبت به دوره تاریخی تغییر کرده و مانع از انطباق این قلمروهای فرهنگی (اقلیت های اکولوژیکی) با واحد اصلی تقسیمات کشوری (استان) شده است. بنابراین اگرچه تنوع قومی\_مذهبی و اقلیت های اکولوژیکی در هر دو دوره تاریخی و معاصر بر نحوه تقسیم بندی فضای کشور تأثیرگذار بوده، اما نوع و شکل تأثیر پذیری الگوی تقسیمات کشوری از این عامل، در این دو دوره کاملاً متفاوت بوده است. که البته این تفاوت نیز ناشی از نوع و شکل حکومت مرکزی (بسیط و متمرکز) است، که مهم ترین شاخص تأثیرگذار بر تقسیم بندی سیاسی فضا در دوره معاصر به شمار می رود.

از دیگر عواملی که در دوره معاصر دچار تغییر شکلی و فرایندی و حتی ماهیتی شده است می توان به توزیع جغرافیایی قدرت در پهنه سرزمین اشاره کرد. این شاخص در دوره تاریخی شامل قلمرو ایلات و عشایر و ایلخانان بزرگ می شده است که عمدتاً در پیرامون و حواشی و دور از مرکز حکومت قرار داشته اند، و حکومت مرکزی بنابر نیازها، الزامات و در پاره ای از موارد از سر اجبار قلمرو آنان را به عنوان واحدهای تقسیمات فضایی درون کشور به شمار می آورده است. البته وجود این قلمروها و حکومت های محلی بسته به میزان قدرت و اقتدار حکومت مرکزی متفاوت بوده است. هرچه قدرت حکومت مرکزی کم تر بوده بر تعداد این قلمروها افزوده می شده است، به طوری که بیشترین فراوانی این قلمروها و حکومت های محلی در دوران گسل تاریخی و ضعف حکومت های مرکزی به وجود آمده است. در واقع این عامل به توزیع افقی و جغرافیایی قدرت در پهنه سرزمین توجه دارد که نمود عینی آن قلمرو ایلات و عشایر و قدرت های محلی است. در حالی که جغرافیایی قدرت و حمایت که به طور عمودی در ساختار تشکیلاتی حکومت شکل گرفته است و یا به صورت قطبی شده در افراد و گروهها

و لابی‌های غیرحکومتی با نفوذ (از لحاظ سیاسی و اقتصادی) پدید آمده است، چندان مشخص نیست، اما تأثیر و پیامدهای آن در فضای جغرافیایی کشور و الگوی تقسیمات کشوری کاملاً هویداست. در واقع می‌توان گفت توزیع افقی قدرت در پهنه سرزمین تبدیل به جغرافیایی قدرت و حمایت به صورت عمودی در ساختار حکومت یا افراد و گروه‌های با نفوذ سیاسی و اقتصادی شده است.

یکی از بارزترین تفاوت‌های بین شاخص‌های موثر بر تقسیم سیاسی فضا در این دو دوره افزوده شدن شاخص‌های قانونی - رسمی و علمی در دوره معاصر است. که بعد از تصویب قانون ایالات و ولایات در سال ۱۲۸۵ ه.ش مورد توجه قرار گرفت. در واقع قانونمند شدن تقسیمات کشوری به همراه الزامات و مقتضیات دوره معاصر، لزوم توجه به شاخص‌های قانونی - رسمی و علمی را در طراحی، تدوین و پیاده‌سازی الگوی تقسیمات کشوری ضروری کرد.

در مجموع می‌توان گفت در نحوه تقسیم بندی سیاسی فضا در ایران با توجه به شرایط زمانی و مکانی شاخص‌های متعدد و متنوعی تأثیرگذار بوده‌اند. به طوری که برخی از شاخص‌ها که در دوران تاریخی بسیار با اهمیت بوده‌اند در دور معاصر از اهمیت آنها کاسته شده است (ویژگی‌های طبیعی سرزمین). برخی از شاخص‌ها علیرغم تأثیرگذار بودن در هر دو دوره، از لحاظ عملکرد و شکل تأثیرگذاری با توجه به نگرش حکومت تغییر ماهیت داده‌اند (اقلیت‌های اکولوژیکی). و در نهایت برخی از شاخص‌ها بنابر شرایط، نیازها، و مقتضیات جدید در دوره معاصر شکل گرفته‌اند (شاخص‌های قانونی - رسمی و علمی).

## ۵- نتیجه‌گیری

تقسیمات کشوری و سازماندهی سیاسی فضا در ایران داری سابقه طولانی است، به طوری که از شکل‌گیری اولین حکومت سرزمینی در ایران موضوع تقسیم‌بندی فضای سرزمین مورد توجه بوده و حتی برخی از اصول آن در کتیبه‌های تاریخی

آورده شده است. از لحاظ زمانی عوامل موثر در نحوه تقسیمات کشوری را می توان به دو دسته تقسیم کرد: ۱. دوره تاریخی که از شکل گیری حکومت هخامنشیان آغاز می شود و تا تصویب اولین قانون تقسیمات کشوری ادامه می یابد. ۲. دوره معاصر که از تصویب این قانون آغاز شده و همچنان ادامه دارد. بنظر می رسد در دوره تاریخی وسعت جغرافیایی کشور مهمترین عامل تأثیرگذار بر نحوه تقسیمات کشوری بوده است، این عامل نه تنها یک عامل موثر بلکه علت وجودی شکل گیری اندیشه تقسیمات کشوری نیز به حساب می آید، به طوری که سایر شاخص- های تقسیمات کشوری در دوره تاریخی به طور 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 شکل گیری قلمرو ایلی در پهنه سرزمین، شکل گیری کانون های متعدد شهری در کشور، مناطق مرزی و سرحدی وسیع و تقسیم بندی سرزمین بر اساس جهات جغرافیایی شده بود. که همه این عوامل به نحوی الگوی تقسیم بندی فضا را در کشور تحت تأثیر قرار می دادند. در دوره معاصر نیز عوامل متعددی الگوی تقسیمات کشوری را تحت تأثیر قرار داده که به طور کلی به سه دسته ۱. شاخص های رسمی و قانونی ۲. عوامل جغرافیایی- سیاسی، امنیتی و راهبردی ۳. عوامل غیررسمی تقسیم می شوند. هر یک از این عوامل نیز به شاخه های دیگری تقسیم می شوند. 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. شکل گیری حکومت متمرکز و بسیط در دوره معاصر باعث شده که حکومت با در اختیار داشتن تمام قدرت سیاسی و اداری و اختیار تصمیم گیری در تمام امور محلی، منطقه ای و ملی نظام تقسیمات کشوری را با توجه به اهداف و امیال خود به هر نحوی که می خواهد طراحی و پیاده سازی 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 اثر گذاری هر یک از این عوامل متفاوت بوده است.





## ۶- قدردانی

نویسندگان مقاله بر خود لازم می‌دانند از حمایت‌های اداره کل تقسیمات کشوری وزارت محترم کشور برای فراهم نمودن شرایط و بسترهای انجام طرح تحقیقاتی با عنوان «تحلیل منابع تهدید در تقسیمات کشوری ایران و ارائه الگوی مناسب» که مقاله حاضر برگرفته از طرح مذکور است، کمال تقدیر و تشکر را اشته باشند.





## منابع و ماخذ

۱. احمدی پور، زهرا، قاسم قنبری، عاطفه عاملی، (۱۳۸۸)، تحلیل عوامل موثر بر ارتقاء سطوح تقسیمات کشوری: مطالعه موردی شهرستانهای استان فارس، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال پنجم، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۸۸
۲. احمدی پور، زهرا و علیرضا منصوریان، (۱۳۸۵)، تقسیمات کشوری و بی ثباتی سیاسی در ایران، (۱۳۵۷ \_ ۱۲۸۵)، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال دوم شماره اول، بهار ۱۳۸۵
۳. احمدی پور، زهرا، (۱۳۸۰)، همایش امنیت عمومی و وحدت ملی، دفتر مطالعات و تحقیقات وزارت کشور، تهران
۴. احمدی پور، زهرا، (۱۳۸۲)، تحلیلی بر سیر نام گذاری واحد های سیاسی \_ اداری در ایران، مدرس، دوره ۷، شماره ۲، تابستان ۱۳۸۲
۵. احمدی، حمید، (۱۳۷۹)، قومیت و قوم گرایی در ایران افسانه و واقعیت، چاپ دوم، نشر نی
۶. احمدی، حمید، (۱۳۷۹)، قومیت و قوم گرایی در ایران افسانه و واقعیت، ما هنامه اطلاعات سیاسی \_ اقتصادی، سال یازدهم، شماره هفتم و هشتم، فروردین و اردیبهشت ۱۳۷۶
۷. اخباری، محمد و محسن یداللهی، (۱۳۸۴)، فرایند تصمیم گیری تقسیم استان خراسان و اثرات سیاسی \_ اجتماعی آن، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال دوم، شماره اول، بهار ۱۳۸۵
۸. اخباری، محمد و محمد حسن نامی، (۱۳۸۸)، جغرافیای مرز با تاکید بر مرز های ایران، تهران، انتشارات سازمان جغرافیایی نیرو های مسلح
۹. اهلرز، اکارت، (۱۳۶۵)، ایران: مبانی یک کشور شناسی جغرافیایی، ترجمه محمد تقی رهنمائی، تهران، موسسه جغرافیایی و کارتوگرافی سحاب
۱۰. بابایی، پرویز، (۱۳۸۶)، مکتب های فلسفی: از دوران باستان تا امروز، انتشارات نگاه، تهران
۱۱. بیگ محمدی، حسن، (۱۳۷۶)، مقدمه ای بر جغرافیایی تاریخی ایران، چاپ چهارم، انتشارات دانشگاه اصفهان
۱۲. پاپلی یزدی، محمد حسن و حسین رجبی سناجرودی، (۱۳۸۲)، نظریه های شهر و پیرامون، تهران، انتشارات سمت
۱۳. پاپلی یزدی، محمد حسن و فاطمه وثوقی، (۱۳۸۳)، خراسان ژئوپلیتیک و توسعه، مشهد، پژوهشکده امیر کبیر، انتشارات پاپلی
۱۴. پایگاه اطلاع رسانی وزارت کشور

۱۵. پور موسوی، سید موسی، مهدی میرزاده کوهشاهی، جهانبخش رهنما قره خانگللو، (۱۳۸۷)، سازماندهی سیاسی فضا و نواحی فرهنگی و کارکردی در ایران، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال چهارم، شماره سوم، پائیز و زمستان ۱۳۸۷.
۱۶. ثلاثی، محسن، (۱۳۷۹)، جهان ایرانی و ایران جهانی تحلیل رویکرد جهان گرایانه در رفتار، فرهنگ و تاریخ ایرانیان، چاپ چهارم، انتشارات مرکز
۱۷. حافظ نیا، محمد رضا و محمد قصری، حمید احمدی، حسین حسینی، (۱۳۸۴)، قومیت و سازماندهی سیاسی فضا (مورد: غرب و شمال غرب کشور)، فصلنامه ژئوپلیتیک، زمستان ۱۳۸۴، ۱ (۲)
۱۸. حافظ نیا، محمد رضا و مراد کاویانی راد، (۱۳۸۳)، افقهای جدید در جغرافیای سیاسی، تهران، انتشارات سمت
۱۹. حافظ نیا، محمد رضا، (۱۳۸۱)، جغرافیای سیاسی ایران، تهران، انتشارات سمت
۲۰. حافظ نیا، محمد رضا، (۱۳۸۵)، اصول و مفاهیم ژئوپلیتیک، مشهد، انتشارات پایلی
۲۱. حق پناه، جعفر، (۱۳۸۷)، کرد ها و سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، تهران، موسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین المللی ابرا معاصر
۲۲. خسروی، غلامرضا، (۱۳۸۲)، برنامه ریزی و ساخت شهرهای کوچک، تهران، انتشارات فروزش
۲۳. درایسدل، آلسدایر و جرالدا اچ بلیک، (۱۳۷۴)، جغرافیای سیاسی خاورمیانه و شمال آفریقا، ترجمه دره میر حیدر، چاپ چهارم، تهران، موسسه چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه
۲۴. زرین کوب، عبدالحسین، (۱۳۷۹)، تاریخ باستان ایران، تهران، انتشارات سمت.
۲۵. سلیم، غلامرضا، (۱۳۸۵)، مبانی تاریخ اجتماعی ایران، چاپ دهم، انتشارات پیام نور
۲۶. طاهری موسوی، معصومه، (۱۳۸۷)، جغرافیا و استراتژی ملی ایران با تاکید بر استراتژی سیاسی، تهران، انتشارات سازمان جغرافیایی نیرو های مسلح
۲۷. طاهری، ابوالقاسم، (۱۳۷۰)، حکومتهای محلی و عدم تمرکز، تهران، نشر قومس
۲۸. علیمحمدی، عباس و عاطفه عاملی و قاسم قنبری، (۱۳۸۷)، امکان سنجی سیستم اطلاعات جغرافیایی در ایجاد و تعیین واحد های سیاسی - اداری، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال چهارم، شماره اول، بهار ۱۳۸۷
۲۹. قالیباف، محمد باقر، (۱۳۸۶)، حکومت محلی یا استراتژی توزیع فضایی قدرت سیاسی در ایران، تهران، انتشارات امیر کبیر
۳۰. کارگر، بهمن، (۱۳۸۵)، امنیت شهری، چاپ دوم، تهران، انتشارات سازمان جغرافیایی نیرو های مسلح

۳۱. کریمی پور، پدا...، (۱۳۸۱)، مقدمه ای بر تقسیمات کشوری ایران، جلد نخست وضع موجود، تهران، انتشارات انجمن جغرافیایی ایران
۳۲. مجتهد زاده، پیروز، (۱۳۸۱)، جغرافیای سیاسی و سیاست جغرافیای، تهران، انتشارات سمت
۳۳. محمدی، محمد، (۱۳۸۶)، تاریخ و فرهنگ ایران انتقال از عصر ساسانی به عصر اسلامی، تهران، انتشارات یزدان،
۳۴. مدیر شانه چی، محسن، (۱۳۷۹)، تمرکز گرایی و توسعه نیافتگی در ایران معاصر، تهران، موسسه فرهنگی رسا
۳۵. مشکور، محمد جواد، (۱۳۷۱)، جغرافیای تاریخی ایران باستان، تهران، نشر دنیای کتاب
۳۶. مشیری، سید رحیم، (۱۳۷۷)، جغرافیای کوچ نشینی، چاپ سوم، تهران، انتشارات سمت
۳۷. مقصودی، مجتبی، (۱۳۸۲)، قومیت و نقش آنان در تحولات سیاسی سلطنت محمد رضا پهلوی، تهران، انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی
۳۸. مقیمی، سید محمد، (۱۳۸۲)، اداره امور حکومت‌های محلی مدیریت شوراها و شهرداریها، تهران، انتشارات سمت
۳۹. مویر، ریچارد، (۱۳۷۹)، در امدی نو بر جغرافیای سیاسی، ترجمه دره میرحیدر، تهران، انتشارات سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح
۴۰. میرحیدر، دره، (۱۳۸۵)، مبانی جغرافیای سیاسی، چاپ سیزدهم، تهران، انتشارات سمت
۴۱. نامی، محمد حسن و یعقوب زلّقی، علیرضا عباسی سمنانی، صادق کریمی خواجه لنگی، (۱۳۸۸)، نقش عوامل جغرافیایی در انتخاب نهادها و پایتخت های حکومتی ایران، تهران، انتشارات سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح
۴۲. نظریان، اصغر، (۱۳۷۴)، جغرافیای شهری ایران، تهران، دانشگاه پیام نور
۴۳. نیساری، سیروس، (۱۳۵۰)، کلیات جغرافیای ایران، تهران، انتشارات پاد
۴۴. یار شاطر، احسان، (۱۳۷۷)، تاریخ ایران از سلوکیان تا فروپاشی دولت ساسانیان، پژوهش دانشگاه کمبریج، تهران، موسسه انتشارات امیر کبیر