

تبیین نسبت و همبستگی توسعه و امنیت عمومی در چارچوب تقسیمات کشوری ایران

مطالعه موردی: شکل‌گیری استان قزوین

حمیدرضا محمدی* - استادیار دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی
محمد اقتدارنژاد - کارشناس ارشد جغرافیای سیاسی، دانشگاه شهید بهشتی

پذیرش مقاله: ۱۳۹۱/۰۴/۲۸ تأیید نهایی: ۱۳۹۲/۰۴/۱۶

چکیده

تبیین ارتباط دو مؤلفه توسعه و امنیت عمومی در بستر تقسیمات کشوری، موضوع اصلی پژوهش حاضر را تشکیل می‌دهد. توسعه امری چندبعدی است که مستلزم ایجاد تغییرات اساسی در ساختارهای اجتماعی، طرز تلقی عامه مردم، تسریع رشد اقتصادی، کاهش نابرابری‌ها و ریشه‌کن کردن محرومیت است. محرومیت از دید بسیاری از صاحب‌نظران و پژوهشگران، فقط در معنای اقتصادی و مادی آن فهمیده نمی‌شود و تمام جنبه‌های زندگی اجتماعی را شامل می‌شود. رویکرد اصلی در این پژوهش، محرومیت نسبی است. محرومیت نسبی یکی از ابعاد اساسی توسعه بوده و یک احساس است. یکی از نمودهای اصلی احساس محرومیت نسبی، احساس تبعیض است. احساس تبعیض زمینه‌ساز بروز نارضایتی و آشوب‌های اجتماعی بوده و ممکن است امنیت عمومی یک کشور را با مشکل مواجه کند. این پژوهش با استفاده از روش مطالعات میدانی و کتابخانه‌ای در صدد پاسخگویی به این سؤال است که آیا ارتباط توسعه و امنیت عمومی، نظام تقسیمات کشوری ایران را متأثر کرده است؟ فرضیه در نظر گرفته شده آن است که ارتباط توسعه و امنیت عمومی، توانایی تأثیرگذاری بر نظام تقسیمات کشوری ایران (و منطقه مورد مطالعه) را دارد. همه بررسی‌های تاریخی و رویدادهای جاری حاصل از این پژوهش در منطقه مورد مطالعه (استان قزوین)، گویای این واقعیت است که ارتباط توسعه و امنیت عمومی، بر تقسیمات کشوری ایران تأثیرگذار بوده است.

کلیدواژه‌ها: ایران، استان قزوین، امنیت عمومی، تقسیمات کشوری، توسعه.

مقدمه

فضا و مردمان ساکن در محدوده یک کشور، قلمرو فرمانروایی نظام سیاسی و حکومت آن را تشکیل می‌دهند. دولت‌ها برای اداره فضا و خدمات مردمی و نیز اعمال فرمانروایی خود، ناگزیر از تقسیم‌بندی فضا در شکل سلسله‌مراتبی توأم با سازمان اداری متناسب با آن هستند. سازمان‌دهی سیاسی فضای یک کشور که در قالب تقسیمات کشوری به مرحله اجرا درمی‌آید، یکی از مهم‌ترین و ضروری‌ترین بخش نظام تقسیمات کشوری به‌شمار می‌رود (حافظنیا، ۱۳۸۲: ۳۷۰).

در اکثر نظام‌های حاکم دنیا کارکرد تقسیمات کشوری دو وجهی است؛ به‌گونه‌ای که از یک سو بتواند با توجه به نیاز مناطق، خدمات و امکانات را در اختیار ساکنان نواحی قرار دهد و از سوی دیگر، با پایین آوردن سطح حضور نماینده عالی دولت، حاکمیت را تسهیل و تحکیم کند. از سویی، تقسیمات کشوری که فضای سرزمینی را به‌منظور برنامه‌ریزی‌های کلان منطقه‌بندی می‌کند، به‌شدت متأثر از عوامل و عناصری است که با تقویت ناحیه‌گرایی، روحیه مشارکت ملی را که پیش‌شرط برنامه‌ریزی کلان ملی است، تضعیف می‌کند. با این حال، هر دولتی متناسب با شرایط طبیعی، اجتماعی و سیاسی وسعت و امکانات نواحی، می‌تواند میان آنها توازن ایجاد کرده و نوعی نظم در سطح حکومت - ملت ایجاد کند که موجب افزایش رضایت‌مندی مردم شود. بنابراین تقسیمات کشوری بر ساختار اداری، مدیریتی سرزمین، تسریع توسعه و رشد متوازن ملی تأثیر بسزایی دارد و باید تأمین‌کننده امنیت ملی، امنیت عمومی، همگرایی ملی، وحدت ملی و مشارکت ملی باشد (احمدی‌پور، ۱۳۸۰: ۳۶).

می‌توان هدف کلی تقسیمات کشوری را در تهیه چارچوب و بستر مناسب برای تداوم بقا و امنیت ملی، امنیت عمومی و تسهیل توسعه متوازن منطقه‌ای بیان کرد. از سوی دیگر، شاخص‌هایی مانند دسترسی مناسب سکنه به خدمات و تقویت روحیه مشارکت عمومی، می‌تواند به ایجاد فضایی امن برای ساکنان و گسترش حاکمیت دولت منجر شود و خود زمینه‌ساز فرصت برای امنیت عمومی کشور شود. از این رو، نظام تقسیمات کشوری باید به‌گونه‌ای کارآمد عمل کند که کمترین چالش و بیشترین فرصت هماهنگی و همکاری متقابل را در درون مناطق و بین مناطق مختلف همجوار به‌وجود آورد (احمدی‌پور و منصوریان، ۱۳۸۵: ۲).

امروزه در برخی از کشورهای در حال توسعه، بعضی از نواحی به‌دلیل سرمایه‌گذاری‌های فراوان، بسیار توسعه یافته و نواحی دیگر از این توسعه کمتر برخوردار بوده یا به‌طور کلی محروم هستند. به‌تبع این نابرابری‌های مکانی - فضایی، فشارها و آسیب‌های زیادی نصیب جغرافیای سیاسی یک کشور می‌شود. برای جلوگیری از این امر و محرومیت‌زدایی از نواحی دیگر، توسعه موزون و یکسان ناحیه‌ای لازم و ضروری است؛ یعنی تمام نواحی یک کشور باید از امکانات و نتایج رشد بهره‌مند شوند. فراهم کردن امکانات و تلاش‌هایی برای تأمین رفاه اجتماعی مردم در مناطق مختلف، گاهی در راستای توسعه مناطق تلقی می‌شود. در عدالت سرزمینی، توزیع متناسب و عادلانه ثروت، امکانات، فناوری‌ها و... در مناطق مختلف کشور مد نظر قرار می‌گیرد که این مسئله در آمایش سرزمین و مباحث توسعه پایدار نیز مطرح است. اصولاً آمایش سرزمین در هر کشور باید بر مبنای تعادل و توازن منطقه‌ای شکل بگیرد و توسعه همه مناطق در نظر گرفته شود. از آسیب‌های ناشی از عدم توازن منطقه‌ای می‌توان به مهاجرت، بیکاری و فقر، نارضایتی منطقه‌ای و قومی و ایجاد

مشکلات امنیتی برای کشور اشاره کرد. از سویی نارضایتی حاصل از محرومیت، محرکی کلی برای این مشکلات است (راستی، ۱۳۸۵: ۱).

ایران از جمله کشورهایی است که سازماندهی سیاسی فضا در آن ریشه تاریخی دارد؛ لذا دولت ایران از این حیث دارای تجارب ممتد و تاریخی است. تا آنجا که بررسی‌های تاریخی نشان می‌دهد، نخستین تجربه تقسیم فضا در ایران در عصر هخامنشیان و در دوره داریوش اول صورت گرفت (حافظنیا، ۱۳۸۲: ۳۷۳). عمر نظام تقسیمات کشوری ایران، از یک قرن گذشته است. در این مدت طولانی، نظام تقسیمات کشوری ایران با فرصت‌ها و چالش‌های زیادی روبه‌رو بوده است؛ به‌گونه‌ای که این نظام اجازه نداده تقسیمات کشوری در ایران به بلوغ کامل برسد و در قالب یک نظام سیال و شناور باقی مانده است. بنابراین یکی از تهدیدهایی که به‌تازگی نظام تقسیمات کشوری را به‌صورت جدی به چالش می‌کشد، نگاه سیاسی به ظرفیت‌ها و فرصت‌های تقسیماتی است. بعضی از مردم رمز توسعه را در گرو ارتقای واحدهای سیاسی خود می‌بینند و با جابه‌جایی قدرت سیاسی چه در سطح دولت‌ها و چه در سطح پارلمانی بروز می‌کند. نتیجه این فشارهای سیاسی، رقابت‌های منطقه‌ای، موازی‌کاری و استفاده ابزاری از قانون تقسیمات کشوری را به‌همراه آورده است (محمدی، ۱۳۸۸؛ مصاحبه با خبرگزاری ایسنا). به هر حال، تقسیمات کشوری را می‌توان ابزار کلیدی برای توسعه سرزمین دانست؛ زیرا با تقسیم سرزمین، در واقع تصمیم‌های مهمی درباره چگونگی رشد نواحی اتخاذ می‌شود. عمران عمومی، کاربری اراضی و امنیت، همگی از نحوه تقسیم سرزمین اثر می‌پذیرند (عاملی، ۱۳۸۸: ۱۵). تقسیم سرزمین متناسب با جمعیت، وسعت و امکانات نواحی، می‌تواند میان مناطق توازن برقرار کرده و به نوعی در سطح ملی نظم ایجاد کند. بنابراین تقسیم سرزمین به واحدهای همگن کوچکتر تا زمانی که قابلیت دسترسی و اداره مناسب‌تر فراهم شود؛ ادامه می‌یابد. البته برخی از واحدهای تقسیمات کشوری می‌توانند مشکل‌ساز باشند و جامعه را به سمت چالش پیش ببرند در همین راستا در کشوری مانند ایران، این امر خود یکی از عوامل بی‌نظمی در جامعه است و بارها از روابط ناشی از قدرت تأثیرپذیرفته و مسئله‌ای نقش‌آفرین بوده است، به‌ویژه آنکه از شاخص‌ها و ضوابط منطقی کاملاً شناخته‌شده‌ای پیروی نمی‌کرده است (عاملی، ۱۳۸۸: ۱۵). در کشور ایران با نابرابری‌های مختلفی روبه‌رو هستیم که اغلب این نابرابری‌ها در ارتباط با هم و گاهی علت و معلول همدیگرند. از این‌گونه نابرابری‌ها، نابرابری‌های منطقه‌ای از انواع مختلف (شهر، روستا، مرکز و پیرامون و ...) و نابرابری‌های درآمدی را می‌توان ذکر کرد. این نابرابری در شیوه زندگی، مسکن، بهداشت و آموزش افراد و مناطق مختلف مشاهده می‌شود.

با توجه به مقدمه‌ای که بیان شد، پژوهش حاضر درصدد آن است تا ارتباط توسعه و امنیت عمومی را در بستر تقسیمات کشوری ایران (که در نمونه موردی استان قزوین انتخاب شد) مورد مطالعه و بررسی قرار دهد. اهداف پژوهش را می‌توان این‌گونه مطرح کرد:

۱. تبیین ارتباط توسعه و امنیت عمومی در بستر تقسیمات کشوری ایران و منطقه مورد مطالعه؛
۲. میزان تأثیرگذاری ارتباط توسعه و امنیت عمومی بر تقسیمات کشوری ایران از طریق منطقه مورد مطالعه.

مبانی نظری

محرومیت نسبی و نقش آن در آشوب‌های اجتماعی

محرومیت نسبی (تعاریف و مفاهیم)

حس تبعیض و رفتار غیرعادلانه حکومت با اتباع و مناطق، باعث خدشه‌دار شدن امنیت عمومی در سطح جامعه می‌شود (ترابی و گودرزی، ۱۳۸۰: ۹۲). منشأ چنین آشوب‌هایی محرومیت است. محرومیت از دید بسیاری از صاحب‌نظران و پژوهشگران، فقط در معنای اقتصادی و مادی آن فهمیده نمی‌شود و تمام جنبه‌های زندگی اجتماعی را شامل می‌شود. رویکرد اصلی محرومیت در این مطالعه، محرومیت نسبی است که وضوح و صراحت بهتر و بیشتری دارد. محرومیت نسبی، یعنی درک تفاوت میان انتظارات ارزشی و توانایی‌های ارزشی افراد که ممکن است براساس مقایسه وضعیت فعلی فرد با گذشته خود، آرمان‌های انتزاعی با معیارهایی که یک رهبر یا یک گروه مرجع طراحی کرده است (ایدئولوژی) و با ارجاع به گروه‌های دیگر، شکل گیرد (سام ولیدی، ۱۳۸۲: ۸۱۵). از دیدگاه رابرت تدگر، نسبت ارزش‌های درخواستی (مطلوب) به ارزش‌های بالفعل «امکانات» محرومیت نسبی گفته می‌شود. در تعبیری دیگر آمده است: محرومیت نسبی تصویری است که در تفاوت میان انتظارات ارزشی (مطالبات) و توانایی‌های ارزشی آنها (امکانات) تعریف می‌شود. تعریف بیان‌شده، مشابه تعریف آبرل از محرومیت نسبی است که می‌گوید: «محرومیت نسبی اختلافی منفی میان انتظارات مشروع و واقعیت است».

محرومیت نسبی به معنای شکافی است که میان انتظارات ارزشی و توانایی‌های ارزشی متصور قرار دارد. انتظارات ارزشی عبارتند از: درآمد، ثروت، موقعیت، کیفیت زندگی و حقوق سیاسی که افراد فکر می‌کنند باید آنها را به دست آورند و مقصود از توانایی‌های ارزشی درآمد، ثروت و غیره که افراد معتقدند در آینده به دست خواهند آورد؛ بنابراین یک فرد به میزان شکافی که میان انتظارات و توانایی‌های متصورش وجود دارد؛ دارای محرومیت نسبی است. معنا و مفهوم محرومیت نسبی ناشی از تصور و برداشتی است که انسان و فرد از وضعیت خود در شرایط موجود و مقایسه‌اش با شرایط مطلوب و ایده‌آل پدید می‌آورد که دارای ریشه‌های روان‌شناختی است (ترابی و گودرزی، ۱۳۸۰: ۹۷). بنابراین پدیده افزایش روزافزون محرومیت و انتظارات فزاینده انسان‌ها، عامل و زمینه‌ای برای بروز نارضایتی، عصیان و پرخاشگری و خشونت تلقی می‌شود (ترابی و گودرزی، ۱۳۸۰: ۹۷). در نتیجه هرچه محرومیت نسبی ایجاد شده براساس تفاوت میان انتظارات و توانایی‌ها شدیدتر باشد؛ آنگاه نارضایتی شدیدتر و احتمال و شدت خشونت هم بیشتر خواهد بود (سام دلیری، ۱۳۸۲: ۸۱۶). ارائه تصویر کلی از نظریه محرومیت نسبی، نشان داد که محرومیت نسبی به منزله منبع نارضایتی و پرخاشگری است و میزان آن تحت تأثیر عوامل اجتماعی قرار دارد که به شکل خشونت جمعی سیاسی ظاهر می‌شود. با توجه به نکات فوق باید گفت که محرومیت نسبی اساساً یک احساس است. بنابراین ما در این پژوهش واژه احساس محرومیت نسبی را به کار می‌بریم. به نظر می‌رسد یکی از نمودهای احساس محرومیت نسبی، احساس تبعیض است (نواح، ۱۳۸۶: ۱۴۹) که این تبعیض خود زمینه بروز نارضایتی و آشوب‌های اجتماعی را فراهم می‌کند و ممکن است امنیت عمومی یک کشور را با مشکل مواجه کند.

نظریه رابرت تدگر

یکی از رهیافت‌های شایان توجه در نظریه محرومیت نسبی، رهیافت محرومیت نسبی رابرت تدگر است که به شیوه‌ای ظریف به کالبد شکافی کشمکش‌ها - شورش‌ها، آشوب‌ها و خشونت‌های اجتماعی پرداخته است. وی در کتاب چیر/ انسان‌ها شورش می‌کنند و همچنین در مقاله منازعات مدنی، به تبیین آرای خویش در مورد کالبدشکافی علمی پدیده عصیان و خشونت پرداخته است (ترابی و گودرزی، ۱۳۸۰: ۹۴). رابرت تدگر نظریه‌پردازی از این سنخ است که کامل‌ترین و مفصل‌ترین بحث را درباره مدل پیچیده‌ای بر پایه نظریه ناکافی - پرخاشگری ارائه می‌دهد. هرچند متغیر اصلی وابسته گر خشونت سیاسی است که می‌تواند به شکل جنبش سیاسی - اجتماعی باشد یا نباشد (سام دلیری، ۱۳۸۲: ۸۱۴). به نظر رابرت تدگر «محرومیت نسبی برداشت کنش‌گران از وجود اختلاف میان انتظارات ارزشی و توانایی ارزشی آنهاست» (گر، ۱۳۷۷: ۵۴). سپس «محرومیت نسبی به صورت احساس کنش‌گران بر وجود داشتن اختلاف میان انتظارات ارزشی خود و توانایی ارزشی محیط مشخص می‌شود». در اینجا انتظارات ارزشی را باید مجموعه‌ای از کالاها و شرایط زندگی دانست که مردم خود را مستحق کسب آنها می‌دانند. توانایی ارزشی، کالاها و شرایطی هستند که مردم بر این باورند که در صورت در اختیار داشتن ابزارهای جمعی قادر خواهند بود، آنها را نیز به دست آورده و حفظ کنند (گر، ۱۳۷۷: ۳۴). رابرت تدگر در نظریه محرومیت نسبی خود بر این باور است که چنانچه در راه دستیابی افراد به اهداف و خواسته‌هایشان مانعی ایجاد شود؛ آنان دچار محرومیت نسبی شده و نتیجه طبیعی و زیستی این وضع، آسیب‌رساندن به منبع محرومیت است. بدین ترتیب، محرومیت نسبی نتیجه تفاوت درک شده میان انتظارات ارزش (خواسته‌ها) و توانایی‌های ارزشی (دانسته‌های افراد) است (سام دلیری، ۱۳۸۲: ۸۱۲). بدین منظور، تدگر در نظریه خود که معروف به محرومیت نسبی است، می‌کوشد ابتدا به چگونگی ایجاد محرومیت نسبی (منبع نارضایتی) در افراد اشاره کند و سپس نشان دهد که چگونه این وضعیت ذهنی - روانی، تحت تأثیر متغیرهای اجتماعی از حالت ذهنی خارج شده و در شکل خشونت سیاسی (وضعیتی عینی) نمایان می‌شود (سام دلیری، ۱۳۸۲: ۸۱۴).

بررسی چگونگی تعیین محرومیت نسبی

چگونگی دستیابی به محرومیت نسبی که بنا بر تعریف ارائه شده، وضعیت ذهنی است؛ یکی از مناقشات صاحب‌نظران نظریه‌های انقلاب بوده و از جمله انتقادهای وارد به نظریه محرومیت نسبی تدگر است. هرچند تدگر شیوه‌های بررسی متغیرهای روانی و اجتماعی، شدت و گستره محرومیت نسبی و پتانسیل خشونت جمعی را مشخص می‌کند، اما به روشنی چگونگی بررسی محرومیت نسبی را بیان نمی‌کند. با وجود این، در نقاط مختلف نظریه بر استفاده از شاخص‌های کلان و ساختاری برای دسترسی به محرومیت نسبی تأکید می‌شود (سام دلیری، ۱۳۸۲: ۸۱۷). به عقیده وی، می‌توان گروه‌ها و طبقات یک جامعه را از حیث تحلیلی، ساختاری یا ذهنی از یکدیگر متمایز کرد و از شرایطی همچون مجموع کالاها قابل دسترس برای توزیع در جامعه، تغییرات به وجود آمده در ابزارهای گروهی برای دسترسی به این کالاها و تغییر در سطح دستیابی به ارزش‌ها در مقایسه با گذشته گروه و تجربه سایر طبقات، میزان محرومیت نسبی آنها را استنتاج کرد. همچنین به عقیده رابرت تدگر، می‌توان از سطح درآمد نسبی به منزله شاخصی برای محرومیت نسبی اقتصادی، میزان

مهاجرت به‌منزله شاخصی برای فروپاشی جماعت سنتی و سیاست‌های سرکوبگرانه حکومتی به‌منزله شاخصی برای محرومیت نسبی سیاسی استفاده کرد. به غیر از آن، می‌توان برخی از انواع محرومیت نسبی را از آمارهای جمعی مانند سطح مطلق مقدم، کاهش نسبی بهره‌وری اقتصادی و سنج‌های نابرابری در توزیع زمین یا درآمد استنتاج کرد. بر این اساس، تعریف محرومیت نسبی یعنی تفاوت درک‌شده میان انتظارات ارزشی افراد (آنچه باید باشند) و توانایی‌های ارزشی آنها (آنچه تصور می‌شود هست) به‌منظور دستیابی به محرومیت. لازم است ابتدا ارزش‌های جامعه را مشخص کرد و سپس به دانسته‌های آن رسید. پس از شناخت «درک تفاوت» بین این دو است که می‌توان محرومیت نسبی را شناخت (سام دلیری، ۱۳۸۲: ۸۱۸).

روش پژوهش

روش به‌کار رفته در این پژوهش، تحلیلی - توصیفی، مبتنی بر استدلال و تحلیل است؛ زیرا بخش‌های عمده موضوع در گذشته روی داده و عناصر مرتبط با آن در محدوده وسیعی از زمان و مکان گسترده شده است که این پژوهش در پی کشف پیامدهای این فرآیند است؛ بدین معنا که ابتدا به طرح مسئله پرداخته شده و فرضیه آن مطابق با مسئله پژوهش بیان شده است. در مبحث قلمرو پژوهش، از روش میدانی و مراجعه مستقیم بهره‌جویی شده است؛ بدین ترتیب که داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز از طریق واحدهای مختلف سیاسی و تشکیل سطوح مطرح شده‌اند. ارتقای سطوح تقسیماتی، رابطه تنگاتنگی با جمعیت، توسعه و امنیت عمومی دارد. بر این اساس، این مطالعه به‌دنبال پاسخگویی به این سؤال است که چه نسبتی بین توسعه و امنیت عمومی در چارچوب تقسیمات کشوری وجود دارد؟ روش جمع‌آوری داده‌ها و اطلاعات بر مبنای روش کتابخانه‌ای و میدانی است؛ به‌گونه‌ای که داده‌ها پس از طبقه‌بندی با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی، مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته‌اند.

بحث و یافته‌ها

توسعه - تعاریف و مفاهیم آن

توسعه فرآیند جامعی از فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی است که هدف آن بهبود مداوم شرایط زندگی آحاد جامعه، آزادی، مشارکت مناسب و توزیع عادلانه منافع و امکانات است. مایکل تودارو توسعه را امری چند بُعدی می‌داند که مستلزم ایجاد تغییرات اساسی در ساختارهای اجتماعی، طرز تلقی عامه مردم، نهادهای علمی و نیز تسریع رشد اقتصادی، کاهش نابرابری‌ها و ریشه‌کن کردن فقر مطلق است (محمودی، ۱۳۸۸: ۵۵). مفهوم توسعه طی چند دهه اخیر، از انحصار دیدگاه‌های رشد اقتصادی خارج شده است و دیگر هدف توسعه، افزایش مصرف سرانه نیست. دیدگاه‌های عدالت اجتماعی، خودتکایی و تعادل‌های بوم‌شناسانه با مفهوم نوین توسعه پیوند خورده است (موسوی، ۱۳۸۷: ۴۶). مهم‌ترین موضوع در تعریف توسعه، نوع نگرش توسعه به انسان است. توسعه به‌مثابه یک فرایند مطرح است که با هدف ایجاد رضایت‌مندی اجتماعی و فردی از زندگی، باید بتواند اکثریت افراد جامعه مورد نظر را پوشش دهد تا اینکه موفقیت خود را تضمین کند (محمودی، ۱۳۸۸: ۵۵ به نقل از صرافی، ۱۳۸۳). براساس همه‌سویه‌نگری و کل‌گرایی، تعریف توسعه

را می‌توان چنین دانست: روندی است فراگیر برای افزایش توانایی‌های انسانی - اجتماعی برای پاسخگویی به نیازهای انسانی - اجتماعی، ضمن آنکه نیازها پیوسته در پرتو ارزش‌های فرهنگی جامعه و بینش‌های پایداری جهان، پالایش یابند (موسوی، ۱۳۸۷: ۴۶). توسعه یکپارچه و متوازن ناحیه‌ای، کاهش نابرابری‌های ناحیه‌ای در سطح کلان، پیوند منطقی بین برنامه‌های توسعه ملی و محلی و آسیب‌شناسی منطقه‌ای و برنامه‌ریزی برای روند توسعه فراگیر منطقه‌ای، از اهداف عمده برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای است. لازمه دستیابی به توسعه، ایجاد تحولی اجتماعی و تحرک مردمی است و تحول اقتصادی و محرک دولتی کافی نیست. توسعه راستین در روند مشارکت فراگیر همه گروه‌های اجتماعی است و در تولید کالایی اقتصادی حاصل نمی‌شود (رحمتی، ۱۳۸۷: ۸۹).

امنیت عمومی

امنیت مصدر جعلی یا صناعی است و به «ایمن شدن، در امان بودن، بی‌بیمی» (معین، ۱۳۷۱، ۳۵۴) و ایمنی «آرامش و آسودگی» (عمید، بی‌تا، ۲۵۷) معنا شده است. در اصل امنیت از مصدر عربی «امن» اخذ شده که کاربرد آن در زبان فارسی متداول شده است. معنا و مفهوم امنیت در واقع با «امن» یکی است. چنانکه «امن» را این‌گونه معنا و تبیین کرده‌اند: «اطمینان و آرامش خاطر» و «ایمن، آرامش قلب و خاطر جمع بودن» (قریشی، ۱۳۸۸: ۳۴). امنیت در واقع مفهومی است که جنبه‌های مختلف اقتصادی، قضایی، اجتماعی و فردی را شامل می‌شود. باید اذعان کرد که این مفهوم، همانند دیگر مفاهیم علوم انسانی، تعریف مشخص و واحدی ندارد. بنابراین در همین زمینه گفته شده است: «امنیت یک کشور، عبارت است از اینکه کشور در معرض خطر قرار نگرفته و آزاد از هرگونه تهدید یا ترس از خطر باشد. سرانجام، امنیت یک کشور یعنی مقدار ثباتی که کشور از آن برخوردار است. بنابراین چارچوب هر نوع مقوله‌ای به ارزش امنیت، باید چندبعدی بوده و براساس ملاحظات اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، قومی، ایدئولوژیک و همچنین نظامی، بنا شود» (ساعس ناجا، ۱۳۷۴: ۳۶). امنیت عمومی بر بعد درونی امنیت تأکید دارد و به گفته دیگر، بر ایجاد آرامش و نظم داخلی تکیه می‌کند. مقوله امنیت عمومی نیز نسبی است؛ از یک سو به تعاریفی بستگی پیدا می‌کند که در مورد عوامل محل امنیت عمومی ارائه می‌شوند و از سوی دیگر، به احساس کلی مردمی برمی‌گردد که با مقوله مزبور درگیر هستند (فرخجسته، ۱۳۸۰: ۳۴۸). امنیت عمومی یکی از بارزترین وجوه بالندگی یک اجتماع و بسترساز رشد و توسعه و ثبات جامعه است. استقرار امنیت عمومی در یک جامعه نیازمند ساختاری است که در آن حداقل عناصری چون عدالت اجتماعی، تأمین و رفاه اجتماعی، اشتغال، عدم استبداد، آزادی و حاکمیت مردم و مشارکت کامل آنها، توزیع دانایی و اطلاعات در جامعه، عدم اختلال اجتماعی، استفاده از نیروی فرهیختگان و دانایان و سازگاری اجتماعی، وجود داشته باشد. امنیت عمومی در پی حفظ عموم شهروندان از گزند آسیب‌ها و تعارضات است. این‌گونه امنیت شهروندان را به‌طور منفرد در قالب شهر یا روستا، از آسیب‌ها و خطرات عینی و فیزیکی مانند خطرات جانی، مالی و غیره در امان داشته و با متخلفان و مجریان این‌گونه آسیب‌ها مقابله می‌کند.

امنیت عمومی و توسعه

بحث در ارتباط میان مفاهیم توسعه و امنیت عمومی میسر نخواهد بود، مگر اینکه پیش از آن دو مفهوم را مورد شناسایی قرار داده و حوزه آنها را مشخص کنیم. ارائه تعریفی روشن که مورد وفاق عام باشند، از دو مقوله توسعه و امنیت عمومی امری بسیار مشکل است. توسعه امری است که به ارتقای مستمر جوانب گوناگون زندگی اجتماعی یک جامعه می‌انجامد تا آن را به سوی جامعه‌ای بهتر و انسانی‌تر هدایت کند و امنیت مقوله‌ای ذهنی است که وجود آن و حتی فقط حرکت به سمت آن، به افراد جامعه می‌قبولاند که می‌توانند زندگی اجتماعی بی‌دغدغه‌ای را شاهد باشند (زاهدی، ۱۳۷۵: ۴۸۸). از مهم‌ترین مسائل جوامع امروز «حفظ امنیت عمومی همگام با برنامه‌های توسعه» است. اما سؤالی که برای ما مطرح می‌شود این است که امنیت عمومی که خود پیش‌فرض توسعه است؛ چگونه محقق می‌شود؟ در واقع چنانچه برنامه‌های توسعه بدون در نظر گرفتن جنبه‌های اجتماعی و فرهنگی جامعه پیش برود، در آینده‌ای نزدیک با مشکلات جدی و پیچیده‌ای در جامعه مواجه خواهیم شد که عوامل بحران و تشنج در جامعه بوده و امنیت عمومی را به خطر می‌اندازند. به تبع با کاهش میزان مشارکت مردم در امر توسعه، آنها در حفظ امنیت عمومی نیز مشارکتی نخواهند داشت. در چنین شرایطی، مردم که به‌منزله نیروهای اصلی و فعال امر توسعه و همچنین پاسداران واقعی امنیت ملی محسوب می‌شوند، به تدریج به گروه‌های معترض تبدیل می‌شوند که به اشکال مختلف اعتراض پنهان و آشکار، به نحوی تداوم برنامه‌های توسعه را با مشکل روبه‌رو می‌کنند. نکته مهم دیگری که در بعد اجتماعی و تداوم امنیت عمومی باید مورد توجه قرار گیرد، توجه به ساختارهای اجتماعی رفتارهای عمومی است که در سطح جامعه صورت می‌پذیرد. چگونگی معیشت و کنش‌های اجتماعی مردم و دست‌اندرکاران، نحوه توزیع فرصت‌ها و امکانات اقتصادی و اجتماعی، از جمله مواردی هستند که در موضوع توسعه و امنیت عمومی باید مورد بررسی قرار گیرند (مقدمه همایش بررسی راهبردهای علمی و عملی تقسیم استان خراسان و نقش آن در توسعه، ۱۳۷۵: ۶).

نقش سازماندهی سیاسی فضا در توسعه و امنیت مناطق

موضوع تقسیمات کشوری از چنان اهمیتی برخوردار است که کوچکترین غفلت و بی‌توجهی باعث بی‌ثباتی و ناآرامی شده و تمامیت ارضی کشور را تهدید خواهد کرد. در تقسیمات کشوری، به شناخت و مشخص کردن فضاهای توسعه‌یافته و توسعه‌نیافته و تعیین مرز و محدوده بین این فضاها توجه می‌شود. شناسایی دقیق و کمی محورها، کمربندها، دالان‌ها و نقاط توسعه‌یافته یا مناسب برای توسعه در پهنه سرزمین ملی برای دولت مرکزی، حساس‌تر از شناسایی نواحی و نقاط محروم و مشکل‌خیز است؛ زیرا این فضاها باید بار تکفل موقت یا حتی طولانی‌مدت نواحی فقیر را عهده‌دار شوند (کریمی‌پور، ۱۳۸۱: ۲۷). مهم‌ترین مسئله در تبدیل یک بخش به شهرستان یا یک شهرستان به مرکز استان، بهره‌مند شدن از اعتبارات و بودجه‌های ویژه شهرستان و استان است و علت اصلی اشتیاق مردم به اینکه بخش یا شهرستان محل سکونتشان به شهرستان یا استان تبدیل شود، در همین نکته نهفته است. در چنین صورتی شاهد توسعه روزافزون و رونق و آبادانی هرچه بیشتر محل زندگی خود خواهند بود. به گفته‌ای، ارتقای سطح واحدهای تقسیماتی امکانات و تسهیلاتی را به دنبال ارتقای سطوح ایجاد می‌کند که منجر به امر توسعه می‌شود و بار توسعه‌ای دارد. از جمله تخصیص بودجه بیشتر،

تزریق تسهیلات و امکانات مادی و معنوی بیشتر است که این روند برای دولت هزینه‌های سنگین به بار خواهد آورد، به تبع آن، از یک سو فرصتی است برای مردم تا شاهد توسعه منطقه و مکان جغرافیایی خود باشند و از سوی دیگر، ممکن است دولت زیر بار این هزینه‌های سنگین نرود که کندی توسعه و عقب‌ماندگی مناطق را به دنبال خواهد داشت. در همین راستا ممکن است که مردم به دلیل نرسیدن به توسعه مناطق و خواسته‌های خود، جامعه را به سمت چالش بکشند. در حقیقت آمایش سیاسی فضا زمانی مطلوب است که با کمترین تنش و بیشترین هماهنگی، مناطق متنوع جغرافیایی را به هم پیوند دهد (محمودی، ۱۳۸۸: ۵۶). دیدگاه دیگری نیز وجود دارد که طرفداران آن معتقدند تقسیمات کشوری نقش مؤثری را در توسعه همه‌جانبه کشور ایفا می‌کند و سرمنشأ تمام مشکلات و عقب‌ماندگی‌های منطقه‌ای، در ارتقای سطح واحدهای سیاسی است. از دید این گروه با تمرکز زدایی، سطح اختیارات و تشکیلات واحدهای سرزمین افزایش می‌یابد و کارکردهای خدماتی نیز رو به افزایش می‌رود. با این برداشت، تا زمانی که تقسیمات کشوری و امر توسعه با هم عجین باشند؛ استان‌ها و شهرستان‌ها همواره در حال تقسیم خواهند بود که چنین امری توسعه و امنیت مناطق را به سمت افول پیش می‌برد.

مدیریت توسعه و کنترل بحران (چالش دولت‌ها در برابر تغییرات ناشی از توسعه)

مدیریت توسعه به معنای اداره امور توسعه از طریق سیاستگذاری، تدوین راهکارها، تهیه پروژه‌های توسعه و نظارت بر اجرای آنهاست. بدیهی است که مدیریت توسعه کشورها در دست دولت‌ها بوده و مسئله توسعه از اساسی‌ترین وظایف و چالش‌های پیش روی دولت‌ها در حال حاضر است. اگرچه، توسعه دغدغه اصلی کشورهای در حال توسعه و توسعه‌نیافته است؛ در اکثر کشورهای توسعه‌یافته دغدغه حاضر مدیریت بحران است. در نظام منطقه‌بندی داخلی کشورها شناسایی منشأ بحران، زمان و محل وقوع بحران و بررسی عوامل تداوم بحران، می‌تواند به تقویت امنیت داخلی کمک کند. معمولاً زمانی که بخش‌هایی از سرزمین به دلایل مخالفت، اعتراض و... از تعادل خارج شود، منطقه بحرانی تشکیل می‌شود. در این صورت شناسایی انگیزه‌های تشکیل منطقه بحرانی در نظام تقسیمات کشوری، می‌تواند از آسیب‌پذیری این نظام بکاهد (محمودی، ۱۳۸۸: ۸۸-۸۷).

ارتباط توسعه و امنیت عمومی در بستر تقسیمات کشوری ایران

می‌توان گفت توسعه و امنیت لازم و ملزوم یکدیگرند. در صورت عدم تأمین شرایط امنیتی، نمی‌توان در انتظار به ثمر نشستن و حتی پاگرفتن نهاد توسعه بود؛ جامعه توسعه‌یافته، می‌تواند ناامنی و بی‌ثباتی را تحمل کند. توسعه بی‌تردید، به تقویت مبانی امنیتی جامعه می‌انجامد. شواهد موجود در سطح کشورها به خوبی این نکته را بیان می‌کند که بی‌ثباتی، آثار مخربی بر رشد اقتصادی که خود شرط لازم توسعه قلمداد می‌شود، به جای می‌گذارد (جمعی از نویسندگان، ۱۳۷۵: ۶). یکی از موضوعات اساسی که در این قالب می‌گنجد، موضوع احساس محرومیت نسبی و نابرابری‌های ناحیه‌ای در میان ساکنان نواحی، در حوزه تقسیمات کشوری است. این موضوع که خود ناشی از توسعه است، ممکن است امنیت عمومی و ملی را به سمت چالش پیش ببرد. به هر صورت، از آنجا که نابرابری‌های ناحیه‌ای می‌تواند به بی‌ثباتی سیاسی - امنیتی انجامیده و بستری برای تکوین نواحی بحرانی فراهم کند، برای دولت‌های متمرکز ناخوشایند است. در عین حال

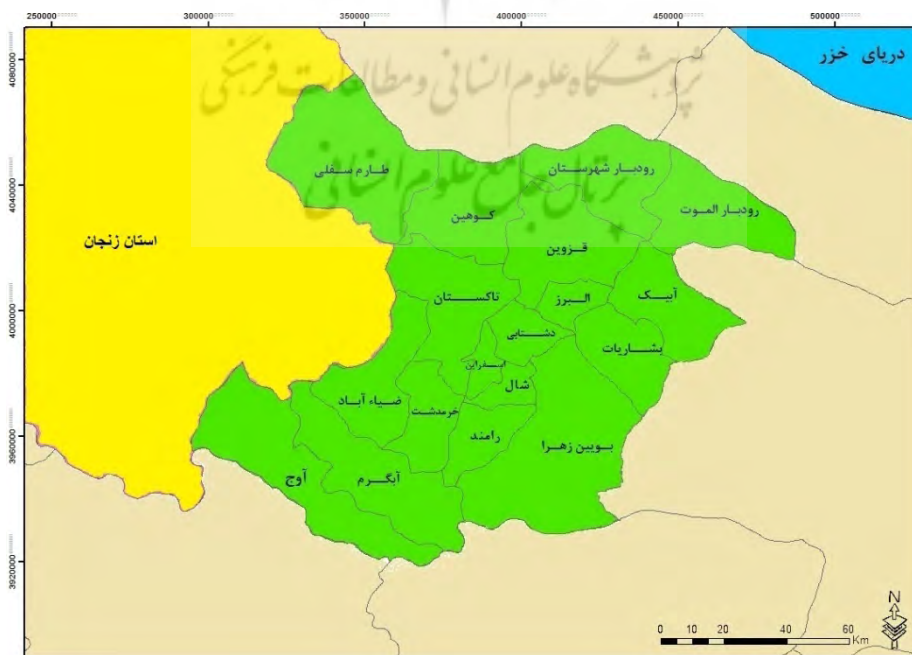
نابرابری‌های فضایی، رفاه اقتصادی و اجتماعی، موجب تکوین و استمرار مهاجرت از نواحی فقیر یا فقیرتر به نواحی ثروتمندتر خواهد شد. بدین ترتیب دولت‌ها ناگزیر به دخالت برای تعدیل نابرابری‌های ناحیه‌ای هستند (کریمی‌پور، ۱۳۸۱: ۲۰). تا آنجا که به کشورهای کمتر توسعه‌یافته مربوط می‌شود، پُر کردن شکاف‌ها و گسل‌های نابرابری بین ناحیه‌ای از طریق برنامه‌های تسهیم عایدات، تا کنون موفق نبوده است. کشورهای کمتر توسعه‌یافته و صادرکننده نفت، مانند ایران، برای رویارویی با نابرابری‌های بارز ناحیه‌ای و بی‌ثباتی‌های سیاسی - امنیتی ناشی از آن، از ارز بادآورده و سهل‌نفتی بهره می‌گیرند. برای نمونه، دولت ایران پس از پیروزی انقلاب، ضمن معرفی برخی استان‌ها با عنوان مناطق محروم و دادن اعتبارات ویژه به آنها، در واقع تلاش می‌کند تا از مرگ بیمارهای در حال احتضاری به نام استان‌های محروم جلوگیری کند. شاید تعیین دقیق مرزهای نواحی فقیر، گامی اصولی برای مقابله با فقر و محرومیت آنها باشد (کریمی‌پور، ۱۳۸۱: ۲۲-۲۳). از همین روست که یکی از مطالبات همیشگی مردم ساکن در هر منطقه و ناحیه برای ارتقای واحدهای تقسیماتی خود، رفع محرومیت‌ها و نابرابری‌ها و دریافت امکانات بیشتر از دولت است (وزارت کشور، ۱۳۸۴: ۲). تقسیمات کشوری و تبدیل یک منطقه از بخش به شهرستان و شهر یا استان، از دیرباز محل مناقشه مردم و مسئولان بوده است؛ به طوری که در برخی موارد به جنجال و آشوب در یک منطقه منجر شده و خسارات مالی و جانی فراوانی را به بار آورده است. آشوب‌هایی که چند سال پیش در پی موافقت و مخالفت نمایندگان مجلس با استان شدن شهرستان قزوین به وجود آمد، هنوز از یادها نرفته است. از اعتراض‌های مردمی بر سر تقسیم استان خراسان در شهرستان‌های فردوس و سبزوار نیز که در جریان آن به اموال بیت‌المال خسارات سنگینی وارد آمد و اعتراض‌هایی که در بقیه جاهای کشور می‌شود، نباید به همین سادگی گذشت. مهم‌ترین نکته‌ای که در تبدیل یک بخش به شهرستان یا تبدیل یک شهرستان به مرکز استان مورد نظر پیشنهاددهندگان است، بهره‌مند شدن از اعتبارات ویژه شهرستان و استان است و علت اشتیاق مردم به اینکه بخش یا شهرستان محل سکونتشان به شهرستان یا استان تبدیل شود، در همین نکته نهفته شده است و معتقدند در چنین صورتی شاهد توسعه روزافزون و رونق و آبادانی هرچه بیشتر محل زندگی خود خواهند بود (ملکیان، ۱۳۸۱: ۱). بنابراین تقسیمات کشوری خود مبنایی برای ایجاد ناهماهنگی‌های بیشتر است؛ چراکه اعتبارات و بودجه‌هایی که برای همه استان‌ها در نظر گرفته می‌شود، بر اساس بزرگی و کوچکی آنها نیست و حتی توازن شکلی نیز در نقشه تقسیمات انجام شده، وجود ندارد که به سبب آن، نقاط بحرانی در قسمت‌های مختلف کشور پدید آمده و به طور بالفعل یا بالقوه، بر امنیت عمومی و ملی تأثیر می‌گذارند (احمدی‌پور، ۱۳۸۰: ۲۸۰). این دیدگاه که کلید و رمز توسعه در ارتقای واحدهای سیاسی است، موجب شده که با جابه‌جایی قدرت، چه در سطح دولت و چه در سطح مجلس، درخواست‌ها بروز کند؛ به گونه‌ای که هیچ‌گاه آرامش و ایستایی شکل نمی‌گیرد. نتیجه این حالت استفاده ابزاری از قانون تقسیمات کشوری است (محمدی، ۱۳۸۶: خبرگزاری ایسنا). در این میان نقش عوامل اقتصادی بیشتر مشاهده می‌شود. هنگامی که مقام یک شهر ارتقا می‌یابد، برای احداث ساختمان‌ها و طرح‌های عمرانی برنامه‌های گوناگونی مطرح می‌شوند، در نتیجه قیمت اراضی و املاک افزایش می‌یابد، این است که نخبگان محلی به این گونه ارتقای مقام‌ها تمایل نشان می‌دهند (شهبابی، ۱۳۷۷: ۶). به طور کلی، در صورت بی‌توجهی به این درخواست‌ها، منطقی یا احساسی که از موضوع توسعه نشئت می‌گیرد، اوضاع امنیت و نظم کشور در هم خواهد ریخت و تنش‌هایی به وجود خواهد آمد که دولت از عهده رفع آنها بر نمی‌آید و مردم ناراضی و

خشمگین با هزاران نوع نگرانی وضعیتی را پدید خواهند آورد که از کنترل دولت خارج است و این چیزی است که هیچ دولت خردمند و مسئول دلسوزی نباید آن را بپذیرد. دولت باید هوشیار باشد و از افتادن در دام آن خود را برهاند (وزارت کشور، ۱۳۸۴: ۵۵-۵۴). در نتیجه برای فرار از این بحران، دولت باید به مقوله تقسیمات کشوری توجه ویژه‌ای کند.

بررسی موضوع در نمونه مورد مطالعه (استان قزوین)

در تقسیمات کشوری، محرومیت و شرایط خاص منطقه و تصور مردم از توسعه، مسائل امنیتی را مطرح می‌کند. ماده ۱۶ قانون تقسیمات کشوری، مرکز استان را شهری از مراکز شهرستان‌های تشکیل‌دهنده استان می‌داند که از نظر موقعیت طبیعی و شرایط سیاسی - اجتماعی و همچنین از لحاظ مسائل اقتصادی، ارتباطات و قابلیت توسعه و جذب، از اهمیت بیشتری برخوردار باشد. صرفه‌جویی‌های اقتصادی ناشی از تراکم، شرایط خدماتی و زیرساختی، در قطبی شدن و توسعه مؤثر است؛ چنانچه اگر شرایط اقتصادی مناسب باشد، مراکز رشد تحت تأثیر صرفه‌های ناشی از تراکم، شرایط خدماتی و زیرساختی، در جهت رشد و توسعه ناحیه‌ای موفق خواهند بود. در این زمینه سه نوع صرفه‌جویی ناشی از مقیاس، یعنی صرفه‌های مکان‌یابی، صرفه‌های شهرنشینی و صرفه‌جویی‌های ناشی از انتقال، تعیین قطب‌ها و مراکز رشد آنها را با آسانه و حداقل‌های جمعیتی و اقتصادی مطرح می‌کند.

تقسیمات کشوری یکی از عوامل مؤثر در فرآیند سازمان‌دهی سیاسی فضای جغرافیایی کشور است که به‌طور مستقیم در سرنوشت ساکنان یک منطقه تأثیرگذار است. نمونه عینی آن جداسدن قزوین از استان زنجان است که در ابعاد گوناگون، از جمله توسعه و امنیت عمومی، اثرات مختلفی از خود برجای گذاشته است. در سال ۱۳۵۶ شهرستان قزوین از استان مرکزی جدا و به استان زنجان ملحق شد (قنبری، ۱۳۸۷: ۱۳۳) (شکل ۱).



شکل ۱. نقشه موقعیت استان قزوین در تقسیمات کشوری ایران

ترسیم: نگارندگان

جدایی شهرستان قزوین از استان زنجان بیشتر شبیه یک رخداد یا حادثه بود تا یک عمل برنامه‌ریزی شده. این رخداد با ناآرامی و بحران همراه شد و خسارات جبران‌ناپذیری در ابعاد مختلف سیاسی، امنیتی، اقتصادی و غیره به کشور، استان زنجان و به خود شهرستان قزوین وارد کرد و بازتاب گسترده‌ای در سطح کشور و منطقه داشت. شهرستان قزوین یکی از شهرستان‌های قدیمی و تاریخی ایران و یکی از مراکز و قطب‌های صنعتی کشور به‌شمار می‌رود. جداسدن قزوین، از نظر اقتصادی - سیاسی ضربه‌ای سنگین بر پیکره استان زنجان وارد کرد؛ چراکه بیشتر زیرساخت‌های اقتصادی - صنعتی و خدمات برتر استان در قزوین متمرکز بود و پس از جدا شدن آن، جایگاه استان در بین استان‌های دیگر از جنبه‌های مختلف کاهش یافت.

از نظر تقسیمات کشوری، محدوده سیاسی استان زنجان در سال ۱۳۷۲ با مساحت ۳۹۳۶۹ کیلومترمربع برابر با ۲/۴۱ درصد مساحت کل کشور را شامل می‌شد. بعد از انتزاع صورت گرفته، مساحت استان زنجان به ۲۲۱۶۴ کیلومترمربع کاهش یافت. این رقم ۱/۳۵ درصد مساحت کشور را دربرمی‌گیرد. به‌طور نسبی تقریباً نصف استان از پیکره اصلی آن جدا شده است. جدول ۱ به خوبی میزان مساحت جداشده قزوین از استان زنجان را نشان می‌دهد.

جدول ۱. میزان مساحت جدا شده قزوین از استان زنجان

سال	مساحت استان	شهرستان	بخش	شهر	دهستان	آبادی
۱۳۷۲	۳۹۳۶۹	۵	۲۰	۱۸	۷۹	۱۹۳۶
۱۳۷۴	۲۶۱۳۹	۴	۱۶	۹	۵۱	۱۱۱۶
بخش‌های منفک از استان زنجان	۱۳۳۳۰	۱	۴	۹	۲۸	۸۲۰

منبع: قنبری، ۱۳۸۷: ۱۰۲

همچنین به‌لحاظ جایگاه اقتصادی، اجتماعی و... استان زنجان در رتبه‌ای بالا قرار داشت؛ به‌طوری که استان زنجان در ابتدای برنامه اول توسعه اجتماعی، اقتصادی و سیاسی سال ۱۳۶۸ با درجه توسعه‌یافتگی ۷۰ درصد، در رتبه دوازدهم قرار داشت و فاصله درجه توسعه‌یافتگی استان زنجان با استان تهران ۰/۳۹۰۷ بود. رتبه استان در گروه شاخص‌های اقتصادی - زیربنایی بهتر از گروه شاخص‌های فرهنگی بود و در گروه استان‌های سطح سوم جای گرفته بود. در پایان برنامه اول (۱۳۷۲) این استان از لحاظ درجه توسعه‌یافتگی در رتبه یازدهم قرار گرفت و فاصله درجه توسعه‌یافتگی آن با استان تهران نسبت به مقطع قبلی کاهش یافت. در پایان برنامه دوم (۱۳۷۸) استان از لحاظ درجه توسعه‌یافتگی در بین ۲۸ استان کشور در رتبه هفدهم قرار گرفت. از سوی دیگر، از بُعد روان‌شناختی نیز با توجه به تحقیقات میدانی صورت گرفته در این خصوص، انتزاع شهرستان برای مرکز استان از نظر روانی آثار مثبت امنیتی به‌همراه داشته است؛ چراکه مرکز استان (زنجان) همیشه از موقعیت سیاسی و اقتصادی و مطرح بودن با عنوان قطب صنعتی (به‌لحاظ ملی - منطقه‌ای) شهرستان قزوین در رنج بوده و آن را رقیب و حتی در بسیاری جنبه‌ها بالاتر از خود می‌دید که به‌لحاظ روانی این مسئله برای مرکز استان قابل درک نبود. موقعیت جغرافیایی برتر، نزدیکی به پایتخت، تفاوت‌های فرهنگی مانند زبان و غیره باعث شده بود شهرستان قزوین، در عمل تابعیت استان زنجان را در جایگاه مرکز سیاسی نپذیرد؛ چراکه خود را از جنبه‌های گوناگون (به‌ویژه اقتصادی) برتر از مرکز استان می‌دید. شاید به همین دلیل معاونت استانداری در شهرستان

قزوین مستقر شد. از سوی دیگر، بخش کلانی از بودجه و اعتبارات استان را نیز جذب می‌کرد. به لحاظ سیاسی، انتزاع شهرستان قزوین باعث شد که مسئولان کشور (دولت و مجلس) چند نقطه جمعیتی استان زنجان را شهرستان‌های جدید اعلام کنند تا شکاف به وجود آمده در نظام سیاسی - اداری استان زنجان جبران شود (قنبری، ۱۳۸۷: ۱۳۹-۱۳۳). از سوی دیگر، در همین اوضاع، بحثی از مطالبات مردمی نیز از طریق ایجاد واحدهای استانی جدید یا جابه‌جایی در سطح واحدهای تقسیماتی مطرح شد. این امر زمانی رخ داد که آنها یا از طریق تجربه، یا از طریق مطالعه و بررسی به این نتیجه رسیدند که در قیاس با دیگر واحدهای تقسیماتی یا مجموعه‌ای از عناصر تقسیماتی، در راستای بهره‌مندی و دسترسی به خدمات عمومی با چالش‌هایی مواجه‌اند که عدم رسیدگی به موقع و منطقی به آنها منجر به افزایش ناراضیاتی عمومی خواهد شد (رشوند، ۱۳۹۰: ۶). در همین راستا، قزوین یکی از مناطقی بود که ناراضیاتی عمومی ناشی از توسعه در آن منجر به چالش کشیدن امنیت عمومی شد. پیشینه بحث استان شدن قزوین به حوالی سال ۱۳۵۵ (زمان جدا شدن قزوین از استان مرکزی) برمی‌گردد که با نفوذ نماینده وقت استان تازه تأسیس زنجان، بحث استان شدن قزوین منتفی و به استان زنجان پیوست (تاجیک، ۱۳۸۴: ۲۵۹). این ناراضیاتی‌ها تا دو دهه بعد نیز در میان مردم قزوین ادامه داشت؛ به طوری که از تلاش ناموفق آنان در تابستان ۱۳۷۳ می‌توان یاد کرد. در این دوره از زمان، امنیت عمومی در قزوین دارای بیشترین چالش بود. در این سال مردمان قزوین میل نداشتند که این شهرستان را شهر دیگری، به خصوص زنجان اداره کند. قزوین مدت‌ها بخشی از قلمرو اداری استان تهران به شمار می‌رفت، ولی تابع استان زنجان قرار گرفته بود. رئیس جمهور وقت (هاشمی رفسنجانی) در سال ۱۳۷۳، طی دیداری از قزوین وعده داده بود که به خواسته‌های مردم ترتیب اثر دهد و لایحه‌ای نیز در همین زمینه تهیه شد. هنگامی که دولت طرح خود را برای استان شدن قزوین اعلام کرد، به طبع مردم شهر به شادمانی پرداختند، ولی هنگامی که لایحه مزبور تقدیم مجلس شد، نمایندگان مخالف اظهار داشتند که مطابق با ماده ۹ قانون تقسیمات کشوری، منطقه قزوین کوچک‌تر از آن بود که بتواند استان شود.

به‌طور کلی تقاضاهای مردم قزوین برای استان شدن و مخالفت با زنجان ریشه در عوامل زیر دارد:

- دوری از مرکز استان (زنجان) در مقایسه با تهران؛
- چنین منطقه مستعدی، برای رونق بیشتر به یک تشکیلات اداری مستقل احتیاج دارد؛
- احساس قابلیت و استعداد بیشتر در مقایسه با شهرستان زنجان به اعتبار شاخص‌هایی همچون جمعیت، وسعت، مراکز تولیدی و اقتصادی؛
- همگنی کمتر میان فرهنگ دو شهرستان (تاجیک، ۱۳۸۴: ۲۵۹).

به سبب این درخواست‌ها و تقاضاهای ناشی از توسعه، چالش‌های امنیتی زیادی در سطح منطقه بروز کرد. با پیروزی انقلاب اسلامی و شروع جنگ تحمیلی، موضوع به فراموشی سپرده شد و شهرستان قزوین همچنان یکی از توابع استان زنجان باقی ماند. پس از پایان جنگ و بحث بازسازی و تجدید نظر در تقسیمات کشوری، موضوع استان شدن قزوین از حالت فراموشی خارج شد و مردم و مسئولان با جدیت بیشتر به این موضوع پرداختند؛ نمود این تقاضاها را می‌توان در فعالیت‌های تبلیغاتی نمایندگان مردم این شهرستان یافت. با فشار افکار عمومی در سال ۱۳۶۸، فرمانداری قزوین به حوزه معاونت استانداری ارتقا یافت؛ اما این پاسخگوی تقاضاهای مردم نبود. در جریان انتخابات دوره چهارم مجلس و پیروزی

جریان سیاسی به اصطلاح راست، موضوع استان شدن قزوین گسترده‌تر بیان شد. پس از اتمام انتخابات و مشخص شدن نتایج، با یکدست شدن جناح حاکم بر شهر و هماهنگی کامل نمایندگان با امام جمعه قزوین، طرح استان شدن قزوین شدت یافت و مسئولان و نمایندگان قزوین در نشست‌ها و سخنرانی‌های عمومی به طور مکرر مسئله را مطرح کردند. همزمان با آن، نشریه‌های محلی قزوین با درج مطالب به تهییج عواطف و احساسات عمومی پرداختند (تاجیک، ۱۳۸۴: ۲۵۹). البته نباید تأثیری که استان شدن اردبیل بر افکار عمومی قزوین داشت را نادیده گرفت. استان شدن اردبیل بر مردم قزوین تأثیر زیادی داشت؛ به طوری که مردم در سال ۱۳۷۲ نسبت به اینکه شهر قزوین توسط شهر دیگر اداره شود، بی‌میل بودند و نسبت به آن احساس نارضایتی می‌کردند. در سال ۱۳۷۲ رئیس جمهور وقت (هاشمی رفسنجانی) در دیداری که از قزوین داشت؛ وعده داد که به این خواسته مردم ترتیب اثر بدهد. بنابراین لایحه‌ای در این زمینه تهیه و به تصویب هیئت وزیران رسید. با اعلام این لایحه دولت، شادمانی سراسر شهر را فرا گرفت، ولی هنگامی که این لایحه را نمایندگان مجلس شورای اسلامی با اکثریت رد کردند (۱۰۳ رأی موافق در برابر ۱۰۵ رأی مخالف و ۲۱ رأی ممتنع)، در قزوین آشوب شد؛ اداره‌های دولتی هدف تعرض مخالفان قرار گرفت و نظم و امنیت، تنها در پی اعزام واحدهای انتظامی از مرکز و پس از برجای ماندن تلفات مالی و جانی به منطقه بازگشت.

بررسی‌های انجام گرفته نشان داد که این آشوب بیش از آنکه اقدامی از سوی نیروهای مخالف دولت باشد، واکنشی خودجوش و مردمی بود که با نوعی همدردی مقامات محلی نیز همراه بود (شهابی، ۱۳۷۷: ۱۷-۱۶). این نارضایتی‌ها در سال ۱۳۷۳ نیز ادامه یافت؛ حمله به مراکز نظامی، اداره‌های دولتی و اماکن عمومی، موجب از بین رفتن اسناد و مدارک، تخریب ساختمان‌ها و غارت اموال موجود در آنها شد. البته در این میان نباید از نقش و نفوذ مقامات محلی در دعوت مردم به اعتراض و احقاق حق خود غافل بود. با توجه به گسترش دامنه اعتراضات و اقدامات جمعیت معترض که در ساعت اوج‌گیری آن بیش از ۱۵۰۰۰ نفر تخمین زده شده است؛ بر اساس دستور فرمانده ناجا، با یک بسیج انتظامی، نیروهای کمکی از یگان ویژه ناجا و ناحیه انتظامی همجوار (تهران بزرگ و استان تهران) و همچنین از مرکز، برای کنترل این بحران به منطقه اعزام و در نقاط حساس شهر مستقر شدند (اسناد انتظامی، ۱۳۷۳: ۴-۳). نخستین اقدام دولت برای کاهش نارضایتی اهالی قزوین، آن بود که شهرستان قزوین را از حوزه اداری زنجان جدا کرده و در حیطه اداری تهران قرار دهد (شهابی، ۱۳۷۷: ۱۷-۱۶). با اعلام خبر الحاق قزوین به استان تهران در اخبار سراسری، تا حدود زیادی از احساسات مردم کاسته شد. پس از پایان غائله، آرامش نسبی در شهرستان قزوین ایجاد شد. در این دوره نمایندگان شهرستان قزوین در مجلس شورای اسلامی، سخنانی پیرامون جدایی قزوین از استان زنجان و استان شدن قزوین را در آینده بیان کردند (اسناد انتظامی، ۱۳۷۳: ۴). با حل این بحران و استان شدن قزوین، این استان توانست در بعد تجارت و اقتصاد در سطح کشور صاحب نام و منزلتی شود؛ چه از نظر مجموع عوامل و امکانات عدیده بالقوه و بالفعل و چه از نظر امکانات کشاورزی، صنعتی، بازرگانی و خدماتی، جزء اولین استان‌های توسعه‌یافته کشور محسوب می‌شود.

نتیجه گیری

می‌توان گفت که توسعه و امنیت، لازم و ملزوم یکدیگرند. در صورت عدم تأمین شرایط امنیتی، نمی‌توان در انتظار به ثمر رسیدن و حتی پاگرفتن توسعه در جامعه‌ای توسعه‌یافته نشست. توسعه، بی‌تردید به تقویت مبانی امنیتی جامعه می‌انجامد. در تقسیمات کشوری محرومیت و شرایط خاص منطقه و تصور مردم از توسعه، مسائل امنیتی را مطرح می‌کند. یکی از مطالبات همیشگی مردم ساکن در هر منطقه و ناحیه برای ارتقای واحدهای سیاسی خود، رفع محرومیت‌ها و نابرابری‌ها و دریافت امکانات بیشتر از دولت است. در صورت بی‌توجهی به این مطالبات و درخواست‌های منطقی یا احساسی که از موضوع توسعه نشئت می‌گیرد، اوضاع امنیت و نظم کشور فروخواهد ریخت و به تنش‌هایی منجر خواهد شد که ممکن است کشور را به سمت بحران به پیش ببرد. نمونه عینی آن جدایی قزوین از استان زنجان است که در ابعاد گوناگون، از جمله توسعه و امنیت عمومی آثار مختلفی از خود برجای گذاشت. از این رو، قزوین یکی از مناطقی است که نارضایتی عمومی ناشی از توسعه در آن، منجر به چالش کشیدن امنیت عمومی شد. به‌طور کلی تقاضاهای مردم قزوین برای استان شدن و جدایی از زنجان ریشه در عوامل زیر دارد:

- احساس قابلیت و استعداد بیشتر در مقایسه با شهرستان زنجان، به‌اعتبار شاخص‌هایی همچون مراکز تولیدی و اقتصادی، وسعت و جمعیت؛
- چنین منطقه مستعدی برای رونق بیشتر به یک تشکیلات اداری مستقل احتیاج دارد؛
- همگنی کمتر میان دو شهرستان؛
- دوری از مرکز استان (زنجان) در مقایسه با قزوین.

این درخواست‌ها و تقاضاهای ناشی از توسعه، موجب بروز چالش‌های امنیتی زیادی در سطح منطقه شد. بررسی‌های انجام‌گرفته، نشان داد که این آشوب بیش از آنکه از سوی نیروهای مخالف دولت باشد، واکنش خودجوش مردمی بود که با نوعی همدردی مقامات محلی نیز همراه بود. نخستین اقدام دولت برای کاهش نارضایتی اهالی قزوین آن بود که شهرستان قزوین را از حوزه اداری زنجان جدا کرده و در حیطه اداری تهران قرار دهد. پس از پایان غائله، آرامش نسبی در شهرستان قزوین ایجاد شد. با حل این بحران و استان شدن قزوین، این استان توانسته در بعد تجارت و اقتصاد در سطح کشور صاحب نام و منزلتی باشد؛ به‌گونه‌ای که از نظر مجموع و امکانات عدیده بالقوه و بالفعل و از نظر امکانات کشاورزی، صنعتی، بازرگانی و خدماتی، جزء اولین استان‌های توسعه‌یافته کشور محسوب می‌شود. درنهایت، یافته‌های پژوهش نشان داد که ارتباط معناداری بین توسعه و امنیت عمومی در بستر تقسیمات کشوری وجود دارد. بررسی‌های انجام‌شده ما را به این نتیجه رهنمون رساند که ارتباط توسعه و امنیت عمومی، تقسیمات کشوری ایران را تحت تأثیر قرار داده است و چنین موضوعی به خوبی در منطقه مورد مطالعه اثبات می‌شود.

منابع

1. Ahmadipur, Z., 2001, **Administrative Division and Internal Security of Islamic Republic of Iran**, Strategic Studies Quarterly, Vol. 3, No. 7&8, PP. 279-282. (in Persian)

2. Ahmadipur, Z., Mansurian, A., 2006, **Administrative Division and Political Instability in Iran (1902-1978)**, Geopolitics Quarterly, Vol. 2, No. 1, PP. 1-42. *(in Persian)*
3. Farrokh, Joste, H., 2001, **Investigation About Iranian Attitudes and Their Relationship with General Security**, General Security and National Unity, Country Ministry of Iran, Tehran. *(in Persian)*
4. Ghanbari, A., 2008, **Influence of Administrative Division Pattern on Development of Geographical Space, Case of Zanjan Province**, Master Thesis, Tarbiat Modares University *(in Persian)*
5. Hafeznia, M., 2002, **Political Geography of Iran**, Samt, Tehran *(in Persian)*
6. Karimipur, Y., 2002, **Introduction to Administrative Division of Iran**, Geographical Association of Iran, Tehran. *(in Persian)*
7. Mahmudi, S., 2009, **Role of Administrative Division on Provincial Development of Kermanshah**, Master Thesis, Earth Science Faculty, Shahid Beheshti University. *(in Persian)*
8. Malekian, H., 2002, **Administrative Division and Resource Allocation**, Keyhan, Tehran. *(in Persian)*
9. Military Center of Zanjan Documents, 1994, **Analytical Report about Disruptions in Ghazvin County**. *(in Persian)*
10. Ministry of Country, 2002, **Comprehensive Project of Division of Ghazvin Province**. *(in Persian)*
11. Ministry of Country, 2005, **Project of Division of Khorasan Province**. *(in Persian)*
12. Mohammadi, H., 2009, **Administrative Division of Iran**, Interview in Isna News. *(in Persian)*
13. Musavi, S.Z., 2008, **System of Administrative Division and Sustainable Development in Iran**, Master Thesis, Earth Science Faculty, Shahid Beheshti University. *(in Persian)*
14. Navvah, A., Taghavinassab, S.M., 2007, **Influence of Relative Deprivation Feelings on Ethnical and National Entity**, Journal of Iran Sociology, Vol. 8, No. 2, PP. 142-163. *(in Persian)*
15. Politics and Attitudes Organization of NAJA, 1995, **Examination of the Relationship between Population and Social Security**, NAJA, Tehran. *(in Persian)*
16. Rahmati, M., 2008, **Effects of Enhancement in Political Level on Tourism Development, Case Study: Ardabil Province**, Master Thesis, Tarbiat Modares University. *(in Persian)*
17. Rashvand, A., 2011, **Introduction to Trend of Administrative Division, Ghazvin Province, Hoda, Ghom**. *(in Persian)*
18. Samedaliri, K., 2003, **Examination of Relative Privation in Robert Tedger Theory**, Strategic Studies Quarterly, No. 2, PP. 813-826. *(in Persian)*
19. Shahabi, H., 1998, **Shadan Region of Ardabil Province, an Approach to Marginal-Center Relationship in Iran**, Geography Quarterly, <http://www.ensani.ir/storage/Files/20120327182246-3062-91.pdf>. *(in Persian)*
20. Tajik, M., 2005, **Crisis Management**, Gofman Press, Tehran. *(in Persian)*
21. Tarbiat Moalem Sabzevar, 1997, **Conference Papers about Applied Scientific Strategies on Division of Khorasan Province and its Effects on Development**, Mashhad *(in Persian)*
22. Tedger, R., 1998, **Why Human Beings Make Disputes?** Translated by Ali Morshedi, Strategic Studies Research Institute, Tehran. *(in Persian)*
23. Torabi, Y., Gudarzi, A., 2001, **Examination of Relative Deprivation in Social Disruptions**, Military Science Quarterly, No. 11, PP. 90-102. *(in Persian)*