

بررسی تحولات تقسیمات کشوری ایران بعد از انقلاب با تأکید بر نقش متغیرهای جغرافیای انسانی و طبیعی

علی حسین رنجبر

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

محمدتقی رضویان^۱

استاد گروه جغرافیا، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

تاریخ صدور پذیرش: ۱۳۹۸/۰۹/۲۵

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۸/۰۵/۱۷

چکیده

دولت‌ها برای اداره امور خود به بهترین نحو و نیز برای تسهیل ارائه خدمات و اعمال حاکمیت خود در تمامی نقاط کشور، نیازمند تقسیم‌بندی سرزمینی هستند که از آن تحت عنوان تقسیمات کشوری یاد می‌شود. از این رو هر حکومتی برای اداره قلمرو سرزمینی خود ناگزیر است که کشور را به واحدهای اداری کوچک‌تر تقسیم کند تا بتواند در زمینه اعمال حاکمیت و نیز ارائه خدمات عمومی آن را به کار گیرد و ایفای نقش کند. این تقسیم‌بندی گاه بر مبنای تاریخ و فرهنگ، محرومیت، وضعیت جغرافیایی، جمعیت، ... و گاه برحسب ملاحظات سیاسی صورت می‌گیرد. بر این اساس پژوهش حاضر به دنبال پاسخگویی به این سؤال است که عوامل مؤثر بر ارتقا سطوح تقسیمات کشوری در دو استان سمنان و قزوین کدام‌اند؟ این تحقیق، به لحاظ هدف، از نوع کاربردی و به روش توصیفی - تحلیلی می‌باشد. اطلاعات لازم با استفاده از سه شیوه؛ الف) کتابخانه‌ای و اینترنتی، ب) اسنادی و آرشیوی و ج) میدانی گردآوری شده است.

واژگان کلیدی: تقسیمات کشوری، متغیرهای جغرافیایی، استان سمنان، استان قزوین

مقدمه

یکی از مسائل مهم در حوزه‌ی مدیریت و سیاست‌گذاری داخلی هر کشور، چگونگی سازمان‌دهی سیاسی فضا است. در هر واحد سیاسی (کشور مستقل)، برای آسان کردن اداره‌ی امور و حداکثر کارایی، تقسیماتی صورت می‌گیرد تا تمام بخش‌ها به صورت مجموعه‌ای هماهنگ در جهت هدف‌های محلی و ملی دولت و نظام سیاسی، وظایف مربوط را انجام دهند (ESCAP, 1996, p8).

تقسیمات کشوری سلسله مراتب اداری سیاسی در تقسیم هر کشور به واحدهایی کوچک‌تر برای سهولت اداره‌ی آن و تأمین امنیت و بهبود اوضاع اجتماعی و اقتصادی است. این تقسیم‌بندی گاه بر مبنای تاریخ و فرهنگ، اوضاع جغرافیایی و جمعیت و گاه برحسب ملاحظات سیاسی (به ویژه در دوران معاصر) صورت می‌گیرد (اعظمی و دبیری، ۱۳۹۰: ۶۳).

تقسیمات کشوری یکی از ابزارهای حکومتی در اداره و کنترل فضای جغرافیایی کشور است و تنها در مورد کوچک‌ترین کشورهاست که امکان دارد از پایتخت یک کشور، بدون اتخاذ یک یا چند طبقه واسطه‌ی اداری به‌طور کامل و گسترده بر سرزمین کشور حکومت کرد (مویر، ۱۳۷۹: ۲۵۱). 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 (احمد پور و منصوریان، ۱۳۸۵: ۳۶۹). در واقع هدف کلی تقسیمات کشوری تهیه‌ی چارچوب و بستری مناسب برای تداوم بقای ملی، امنیت ملی و تسهیل توسعه متوازن منطقه‌ای است. (کریم پور ۱۳۸۱: ۴). تصمیم‌گیری مرتبط با فضای جغرافیایی یک کشور می‌تواند از بعد امنیت داخلی یک کشور بسیار تأثیرگذار باشد. تصمیمات نادرست همگنی‌های ملی را کاهش می‌دهد و حتی در سیاست خارجی کشور نیز تأثیر می‌گذارد. عوامل و متغیرهای زیادی در امر تقسیمات کشوری تأثیرگذار می‌باشند. تقسیمات کشور می‌تواند با بقایای ملی و امنیت ملی حکومت‌ها در ارتباط باشد و صاحب‌نظران درخصوص عوامل تأثیرگذاری که به وسعت جغرافیایی کشور، ویژگی‌های طبیعی سرزمین، پراکندگی قومی - نژادی و مذهبی، توجه به کانون‌های شهری، تبعیت از جهات جغرافیایی، شیوه معیشت و ویژگی‌های اقتصادی اشاره داشته‌اند. در دوره‌ی معاصر نیز شکل حکومت و نوع رژیم سیاسی، مسائل سیاسی - امنیتی و استراتژیک، اقلیت‌های اکولوژیک، جغرافیایی قدرت و همچنین شاخص‌های علمی و قانونی بیشترین میزان اثرگذاری را در الگوی تقسیمات کشوری داشته‌اند.

کارکرد تقسیمات کشوری که مورد توجه تمام نظام‌های سیاسی می‌باشد، عبارت است: از تأمین خدمات و امکانات برای مناطق نیازمند و تسهیل حاکمیت دولت تا پایین‌ترین سطح سیاسی. این کارکرد در سطوح مختلف در پهنه سرزمین، پیوسته به عنوان هدف غائی در نظام برنامه‌ریزی ایران مورد عنایت بوده است؛ چراکه شاخص‌هایی از قبیل دسترسی مناسب سکنه در واحد سیاسی به خدمات و تقویت روحیه مشارکت عمومی می‌تواند به ایجاد فضایی امن برای ساکنین نواحی و گسترش حاکمیت دولت منجر شود. از این رو نظام تقسیمات کشوری باید به گونه‌ای کارآمد عمل نماید که کمترین تنش و بیشترین هماهنگی و همکاری متقابل را در درون مناطق و بین مناطق همجوار بوجود آورد (احمدی پور، ۱۳۸۰: ۵۵۷).

اما از آنجا که ایران دارای یک ساختار ناهمگون قومی، فرهنگی و اجتماعی است و از ناحیه‌گرایی شدید متأثر است، تاکنون در دستیابی به این هدف ناکام بوده است. بخصوص در دوران معاصر که منجر به شکل‌گیری قانون‌های بحران در مناطق پیرامونی کشور شده است. اگر تقسیمات کشوری به شکل متناسب با شرایط یک منطقه صورت گیرد دارای پیامدهای مناسب نظیر امنیت سیاسی - عدالت و آرامش را به منطقه مورد نظر به ارمغان خواهد آورد. سیستم تقسیمات کشوری، به عنوان یکی از ابعاد سازماندهی سیاسی فضا کاربرد مؤثری دارد و این سیستم در صورت بهینه بودن اساس برنامه‌ریزی‌ها را در همه سطوح تشکیل می‌دهد و می‌تواند موجب کاهش نابرابری‌ها و توسعه متوازن همه نواحی یک کشور شود. می‌توان گفت تا زمانی که تقسیمات کشوری صحیحی وجود نداشته باشد بازده هرگونه برنامه‌ریزی در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی ناچیز و احتمالاً مغشوش خواهد بود. ایران از جمله کشورهایی است که سازماندهی سیاسی فضا و تقسیمات کشوری در آن ریشه تاریخی و دیرینه‌ای دارد. اما سیستم تقسیمات کشوری کنونی ایران با مشکلات زیادی مواجه است که نتیجه آن چالش‌هایی مانند شکل‌گیری رقابت‌های ناحیه‌ای و محلی، شکل‌گیری حفره‌های دولتی، عدم وحدت ساختاری و کارکردی، رقابت‌های قومی و ایلی، شکل نگرفتن حس تعلق، شکل نگرفتن شبکه ارتباطی منظم و... است. این امر، لزوم اصلاح و تغییر تقسیمات کشوری ایران را برجسته می‌سازد.

تقسیمات کشوری از اهم مسائلی است که یک نظام سیاسی باید برای انجام برنامه‌ریزی‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی برای اداره‌ی بهتر یک سرزمین و بهره‌برداری بهینه از منابع و امکانات موجود بیشتر به آنان باید توجه کند (Dikshit, 1995, p12). از مهم‌ترین کارکردهای تقسیمات کشوری که نقش مهمی در انتقال مسئولیت‌ها و اعطای قدرت تصمیم‌گیری به واحدهای سیاسی - اداری دارد، ارتقای سطوح سیاسی واحدهای تقسیماتی است (باقری و دیگران، ۱۳۹۵: ۸۹). کشور به‌عنوان یک نهاد از سازمان سیاسی فضا متضمن و چگونگی تقسیم فضایی اعمال حاکمیت دولتی است؛ به‌طوری که هر دولت برای اعمال قدرت اداره قلمرو سرزمین حیطه خود از تقسیم بندی فضایی استفاده می‌کند. در حقیقت تقسیمات کشوری تسهیل‌کننده، حاکمیت ملی و مدیریت سرزمینی در نقاط دور دست را ممکن می‌سازد، ایران از جمله کشورهایی است که سازمان‌دهی سیاسی فضا در آن ریشه‌ی تاریخی دیرینه دارد.

با توجه به گستردگی شهرها و استان‌ها از نظر وسعت و جمعیت، می‌توان گفت که تقسیمات کشوری و استانی از موضوعاتی است که یک کشور در حال توسعه، مانند ایران باید برای انجام برنامه‌ریزی‌های اقتصادی - اجتماعی، بهره‌برداری و اداره‌ی بیشتر کشور انجام دهد. مادامی که تقسیمات کشوری مناسبی نداشته باشیم، بازده هرگونه برنامه‌ریزی در داخل کشور ناچیز و یا ناکارآمد خواهد بود. ناحیه‌بندی سیاسی بعد از انقلاب، معلول عامل‌های مختلف بوده است که این احساس در ایران تا حدودی تحت تأثیر جغرافیای قدرت و جغرافیای حمایت بوده است. این بدین معناست که این تحلیل تنها با بهره‌گیری از شاخص‌های شناخته شده و معتبر جغرافیایی اداری و سیاسی و حتی موارد بیان شده امکان‌پذیر نیست؛ بلکه شناخت فرهنگ سیاسی، نظام‌های سیاسی و مناسبات درونی آن‌ها به‌ویژه مناسبات درونی قدرت نیز الزامی است.

عناصر تقسیمات کشوری

طبق ماده‌ی یکم قانون (تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری) مصوب ۱۵ تیر ماه ۱۳۶۲ ه.ش. عناصر تقسیمات کشوری عبارت‌اند از: استان، شهرستان، بخش، شهر، دهستان و روستا.

مروری بر روند سازماندهی سیاسی فضا در ایران

پیشینه تقسیمات سیاسی - اداری در ایران به سه دوره تقسیم می‌شود:

۱. تقسیمات کشوری در ایران باستان (قبل از اسلام)

پیشینه تقسیمات کشوری در ایران به قرن پنجم پیش از میلاد می‌رسد که بر اساس آن داریوش پادشاه هخامنشی، کشور را به سی خستره یا شتره (همان کشور یا شهر) تقسیم کرد. نظام حکومتی که هخامنشیان به وجود آوردند نخستین پدیده‌ی حکومتی و نخستین حکومت فدراتیو در تاریخ بشر شمرده می‌شود (مجتهد زاده ۱۳۸۶: ۱۱۰).

۲. تقسیمات کشوری در ایران بعد از اسلام

بعد از حمله و تسلط اعراب بر ایرانیان تا مدت‌ها تقسیم کشور به چند بخش یا استان مفهومی نداشت. خلیفه برای هر شهر حاکمی تعیین می‌کرد و همه امور حکومتی را از جمله تعیین قواعد اجتماعی و اداره امور قضایی و اجرایی را بر عهده او می‌گذاشت (امیراحمدیان، ۱۳۸۳: ۲۸).

با روی کار آمدن سلسله‌های گوناگونی همچون غزنویان، سلجوقیان، ایلخانان مغول، صفویان و قاجاریه نظام تقسیمات کشوری همچنان به صورت متمرکز باقی ماند و فقط بعضی نام‌های واحدهای سیاسی تغییر کرد ولی کارکرد واحدهای تقسیماتی را همچنان نظارت بر کشور و جمع‌آوری مالیات و غیره بود.

۳. تقسیمات کشوری در دوران معاصر (دوره پهلوی و جمهوری اسلامی)

در آبان ۱۳۷۶ هجری قمری در دوره سلطنت رضا شاه قانون جدید تقسیمات کشوری را تصویب کرد و اختیار تغییر آن را به هیئت وزیران واگذار کرد. مطابق این مصوبه ایران به شش استان تقسیم شد، که هر استان از چند شهرستان و هر شهرستان از چند بخش و هر بخش از چند دهستان و هر دهستان از چند قصبه و روستا تشکیل می‌شد.

این تغییرات در دوره محمدرضا شاه نیز ادامه یافت که گاه جنبه کاملاً سیاسی به خود می‌گرفت و از جمله این موارد تصمیم به وارد کردن بحرین در تقسیمات کشور ایران به عنوان استان چهاردهم بود عناوین تقسیمات کشوری در این دوره عبارت بودند از: استان، شهرستان، بخش، دهستان و روستا. در آستانه انقلاب اسلامی ایران کشور شامل ۲۴ استان، ۱۶۵ شهرستان و ۴۷۴ بخش بود.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، مردم مناطق مختلف کشور و دولت با توجه به شرایط انقلابی کشور تغییراتی در اسامی شهرها و روستاها انجام دادند. در دو سال نخست استقرار جمهوری اسلامی در حدود سی شهرستان جدید به وجود آمد. این روند کم و بیش ادامه یافت. بروز جنگ تحمیلی و نوپا بودن نظام جمهوری اسلامی و شرایط زمانی و... باعث شد که هرگونه ارتقای سطح سیاسی تا سال ۱۳۶۶ ممنوع باشد. از سال ۱۳۶۶ تا سال ۱۳۸۴ در حدود ۱۳۸ مورد ارتقا سطح در استان‌های مختلف کشور صورت گرفت.

همچنین فضای سیاسی کشور در چند سال اخیر به لحاظ تقسیمات استانی تحولات زیادی را تجربه کرده است که با پیدایش استان‌های تازه تأسیس قم، قزوین، اردبیل، گلستان، خراسان‌های رضوی، شمالی، جنوبی و البرز از آن جمله است.

متغیر تأثیرگذار بر فرایند تقسیمات کشوری

از جمله معیارهای تأثیرگذار در تقسیم‌بندی کشور، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ۱- شاخص جمعیت؛ ۲- وسعت جغرافیایی؛ ۳- همگنی طبیعی؛ ۴- همگنی فرهنگی؛ ۵- محرومیت؛ ۶- حوزه نفوذ مکان‌های مرکزی؛ ۷- ضرورت‌های ویژه امنیتی؛ ۸- نیازها و فرصت‌های مشابه؛ ۹- اندیشه‌های استراتژیک دولت؛ ۱۰- روابط فاصله‌ای، علاوه بر موارد فوق‌الذکر می‌توان به مسائل نظامی و امنیتی، فرهنگی و اجتماعی، سیاسی و جغرافیایی نیز اشاره کرد. برخی از این عوامل را که بیشترین تأثیر را بر تقسیم‌بندی فضای سرزمین دارند، می‌توان به شرح زیر دانست:

شاخص جمعیت

شاخص جمعیت که در ایران نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد. ارتقای واحد سیاسی به مرتبه بالاتر را در گرو دسترسی ناحیه به یک سقف مشخص جمعیتی می‌داند (کریمی پور، ۱۳۸۱: ۱۲). حداقل جمعیت برای تشکیل استان یک میلیون نفر پیش‌بینی شد (Etaat and Nikzad 2016: 243). شاید بتوان گفت مهمترین شاخص قانونی و رسمی مرتبط با تقسیمات کشوری شاخص جمعیتی باشد. گرایش مسلط در الگوی تقسیمات موجود ایران به سمت پارامتر جمعیت بوده و گاهی اوقات با عامل سیاسی همراه شده است (حافظ نیا، ۱۳۸۱: ۲۹۶).

در بین این عوامل و شاخص‌ها که اغلب آن‌ها نیز دارای ماهیتی جغرافیایی سیاسی هستند، جمعیت کشور در دوره‌ی تاریخی و شکل حکومت در دوره‌ی معاصر، از شاخص‌های جغرافیایی سیاسی محسوب می‌شود که نقش محوری را در شکل‌گیری الگوی تقسیمات کشوری داشته‌اند. توجه به نحوه و شاخص‌های تقسیمات کشوری دارای اهمیت خاص است.

وسعت جغرافیایی

حکومت‌ها در ایران همواره دارای وسعت جغرافیایی زیادی بوده‌اند، به طوری که قلمرو سرزمینی آنها منطبق بر فلات و حتی حوزه‌های جغرافیایی اطراف آن موجود است، مرزهای ایران در دوران هخامنشیان به حد‌اعلای گسترش تاریخی خود رسید که در جهت شناسایی حدود و ثغور آن باید امپراطوری آسیایی-اروپایی و آفریقایی را در نظر گرفت (محمدی، ۱۳۸۶: ۹۰).

فضای جغرافیایی وسیع، تقسیم‌بندی فضای سرزمین را به منظور کنترل و اداره آن امری الزامی می‌نمود. بنابراین وسعت جغرافیایی کشور بیش از آن که عاملی تأثیرگذار بر الگوی تقسیمات کشوری در دوره تاریخی باشد، علت وجودی شکل‌گیری تقسیمات کشوری محسوب می‌شود. وسعت زیاد کشور در دوره‌های مختلف تاریخی باعث تعدد واحدهای جغرافیایی، تنوع طبیعی و انسانی در داخل کشور بوده که موجب تنوع معیشتی، اجتماعی، قومی،

نژادی و زبانی شده است که خود این تفاوت‌ها و تنوعات در پهنه جغرافیایی کشور زمینه ایجاد واحدهای جغرافیایی و در نتیجه تقسیم‌بندی فضای سرزمین را فراهم می‌آورد (اعظیمی و دبیری، ۱۳۹۰: ۸).

عوامل غیر رسمی (جغرافیای قدرت)

عوامل غیر رسمی که می‌تواند الگوی تقسیمات کشوری را تحت تأثیر قرار دهد، نه عوامل رسمی و قانونی است و نه عوامل علمی و فنی. حتی عوامل غیر رسمی را نمی‌توان جزء عوامل امنیتی جغرافیای سیاسی دانست؛ بلکه شامل آن دسته از افراد و یا گروه‌هایی می‌شود که تحت عنوان لابی‌ها در ساختار حکومت چنان قدرتی دارند که می‌توانند با نفوذ قدرتی خود دستگاه‌های حکومتی را تحت تأثیر قرار داده و بدون توجه به شاخص‌های قانونی و علمی باعث شکل‌گیری ارتقای یک واحد سیاسی شوند و یا بعضی مواقع این گروه‌ها می‌توانند از ارتقای سیاسی یک واحد جلوگیری کنند (کریمی پور، ۱۳۸۱: ۱۱).

جغرافیای قدرت به دو صورت، یکی عدم تبعیت از قانون تقسیمات کشوری و دیگری سرعت در ارتقای واحدهای سیاسی؛ می‌تواند تأثیرگذار باشد و در نتیجه می‌توان عوامل غیر رسمی مثل جغرافیای قدرت و حمایت در واحدهای دوم و سوم تقسیمات کشوری یعنی در سطح شهرستان و بخش، نمود و فراوانی بیشتری می‌تواند داشته باشد.

شاخص دسترسی فاصله

توزیع خدمات در درون یک جامعه معمولاً بر اساس فرضیات هندسی نقاط در نظر گرفته می‌شوند که مردم دسترسی بیشتر به آن دانسته باشند. این نقاط برتر تحت عنوان مرکز بخش یا استان شناخته می‌شوند (احمدی پور و همکاران، ۱۳۸۵: ۸۱) بر اساس ماده ۱۰ قانون تقسیمات کشوری دولت موظف است با حفظ جهات سیاسی و اجتماعی هر روستا را به نزدیکترین مرکز دهستان یا هر دهستان را به نزدیکترین بخش و هر بخش را به نزدیکترین مرکز دهستان و هر شهرستان را به نزدیکترین مرکز استان ضمیمه نماید.

تأثیر محیط طبیعی و ویژگی‌های طبیعی یک سرزمین بر تقسیم‌بندی فضایی

در دوره‌های تاریخی، تقسیم فضایی سرزمین ایران به شکلی متفاوت با دوره‌های قبل بوده است. یکی از عواملی که تأثیر قابل توجهی بر تحول تقسیم‌بندی فضایی سرزمین در دوره‌های تاریخی داشته، جبر محیط و ویژگی‌های طبیعی یک کشور بوده است. آب و هوا و توپوگرافی دو شاخصه‌ی مهم در محیط طبیعی ایران نقش بسیار مؤثری در تقسیمات سیاسی کشور داشته است. فلات ایران که خاستگاه شکل‌گیری حکومت‌های ایرانی بود، سرزمینی است با ناهمواری‌های متنوع کوهستانی که باعث شده در گوشه و کنار ایران حکومت‌هایی با پایتخت‌های خاص خود تشکیل شوند و تقسیم‌بندی فضایی خاصی بر سرزمین ایران بخشند. به طوری که وجود کوه‌های البرز باعث شده که حکومت علویان در طبرستان شکل گیرد. همچنین وجود دشت‌های بسیار وسیع مثل لوت موجب تشکیل حکومت صفاریان در جنوب شرق ایران شد.

تأثیر فرهنگ و نژاد و اقوام بر تقسیمات سیاسی کشور

رقابت‌های مکانی به خودی خود تأثیراتی بر سازمان‌دهی سیاسی فضا را در بر خواهد داشت که نتیجه آن توسعه پایدار و ترقی مناطق و همچنین ایجاد قطب‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی منطقه‌ای است. توسعه، زمانی پایدار

است که بر شالوده اصول بوم شناسی استوار باشد (Bronman, 1996: p53). ملت‌ها عموماً تا حد زیادی خودشان را بر اساس مفهوم فضا تعریف می‌کنند و حس هویت خود را از قطعه‌ی خاصی از سرزمین می‌گیرند. این قطعه می‌تواند دولت - ملت، خانه یا مذهب آنها باشد (Blackwell, 2006: 18). کشور ایران با اقلیت‌های قومی در حاشیه باعث شده است که در فضای سیاسی کشور یک الگوی تقسیمات خاصی را رقم بزند و این اقلیت‌ها با فرهنگ‌های مشابه و مشترک با نژادهای خاص تمایل بر داشتن یک الگوی تقسیمات خاص که منطبق بر این شاخصه‌ها باشند دارند. وجود اقوام ترک در شمال غرب ایران و ترکمن در شمال شرق کشور، بلوچ در جنوب شرق و کرد در غرب هر کدام متناسب با نژاد و قومیتی که دارند باعث شکل‌گیری یک سرزمین با مردمان خاص و نژاد خاصی شده است که این عمل واگرایی را کمتر کرده و باعث اتحاد ملی شده است.

استان‌های مورد مطالعه

استان سمنان

مرکز استان سمنان، شهرستان سمنان است. ۷۰۲ هزار و ۳۶۰ نفر جمعیت دارد. این استان از جانب شمال به استان‌های خراسان شمالی، گلستان و مازندران، از جنوب به استان‌های خراسان جنوبی و اصفهان، از مشرق به استان خراسان رضوی و از مغرب به استان‌های تهران و قم محدود است. مساحت استان سمنان برابر با ۹۷/۴۹۱ کیلومتر مربع است که ۵/۹ درصد مساحت کل کشور را شامل می‌شود و از نظر مساحت ششمین استان ایران است و از نظر جمعیت سی‌امین استان کشور است. سهم استان سمنان از کل جمعیت به میزان ۰/۸۸ درصد است. میزان باسوادی استان سمنان به میزان ۹۱،۵ درصد بوده و سمنان پس از استان‌های تهران و البرز، رتبه سوم کشور را در این شاخص دارد. این استان هم‌اکنون دارای ۸ شهرستان، ۲۰ شهر، ۱۵ بخش و ۳۱ دهستان است. شهرستان‌های این استان شامل: ۱- سمنان؛ ۲- شاهرود؛ ۳- دامغان؛ ۴- گرمسار؛ ۵- مهدیشهر؛ ۶- سرخه؛ ۷- میامی؛ ۸- آرادان می‌باشد (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵).



شکل شماره ۱: موقعیت استان سمنان



شکل شماره ۲: موقعیت شهرستان‌های استان سمنان منبع: پرتابل استانداری سمنان

استان قزوین

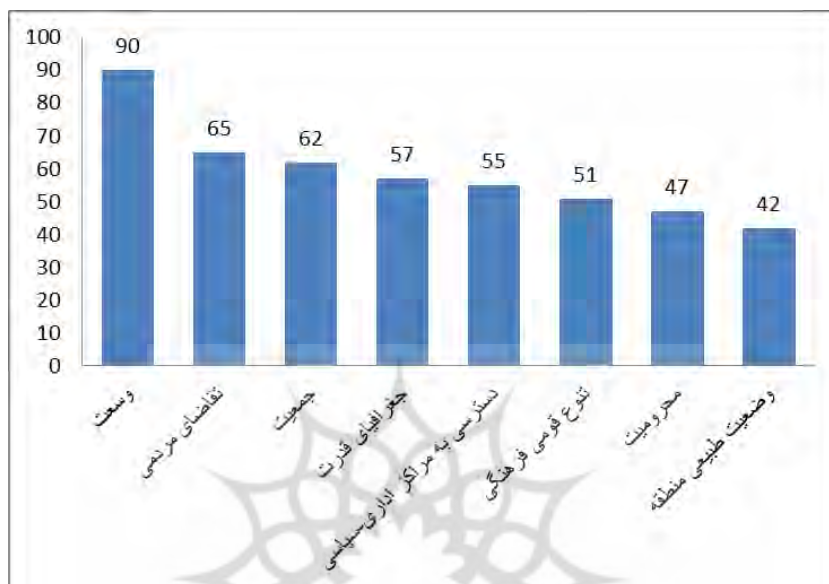
مرکز استان قزوین شهرستان قزوین است. ۱,۲۷۳,۷۶۱ نفر جمعیت دارد و ۱,۶۰ درصد جمعیت کشور را در خود جای داده‌است. مساحت آن برابر با ۱۵۵۶۷ کیلومتر مربع است. درصد باسوادی این استان ۸۴,۱ درصد می‌باشد. این استان هم‌اکنون دارای ۶ شهرستان، ۲۵ شهر، ۱۹ بخش و ۴۶ دهستان است. شهرستان‌های این استان عبارت‌اند از: ۱- قزوین؛ ۲- آوج؛ ۳- تاکستان؛ ۴- البرز؛ ۵- بوئین زهرا؛ ۶- آبیک می‌باشد (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵). این استان از جانب شمال به استان گیلان، از جنوب به استان مرکزی، از غرب به استان زنجان، از شرق به استان تهران محدود است.



شکل شماره ۳: موقعیت استان قزوین و شهرستان‌های تابع منبع: پرتابل استانداری قزوین

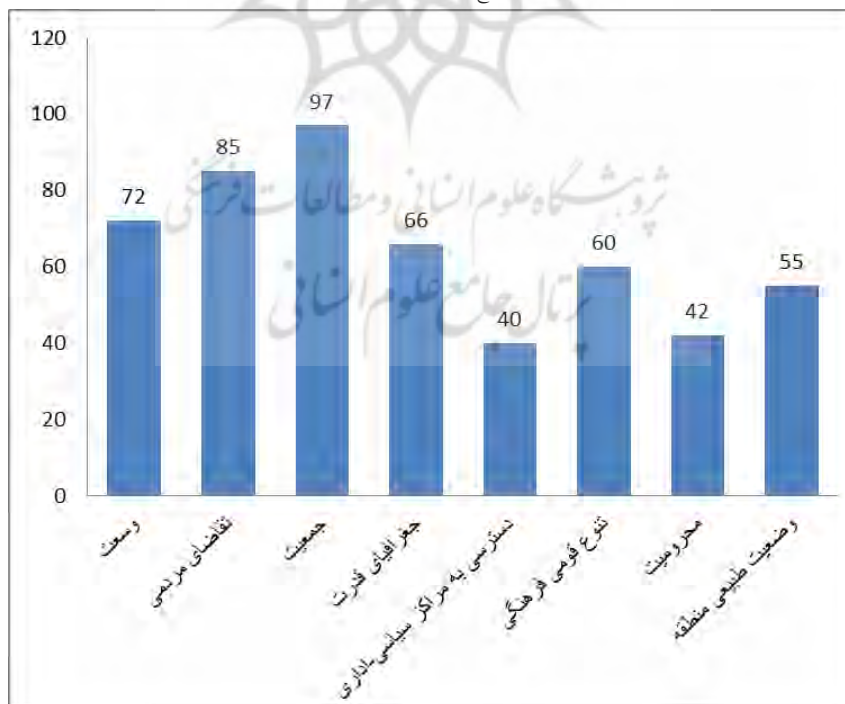
تحلیل تطبیقی تقسیمات کشوری در استان سمنان و قزوین

مهمترین متغیرهای تأثیرگذار بر تقسیمات کشوری در دو استان، از دیدگاه مسئولین استانی مورد ارزیابی قرار گرفت. نتایج نشان داد که مهمترین عوامل جمعیت، وسعت، تقاضای مردمی، جغرافیای قدرت، دسترسی به مراکز سیاسی-اداری، تنوع قومی فرهنگ، وضعیت طبیعی منطقه و محرومیت بوده است. البته تأثیر متغیرها در دو استان با یکدیگر تفاوت دارد.



نمودار شماره ۱: فراوانی متغیرهای تأثیرگذار بر تصمیمات کشوری در استان سمنان از دیدگاه مسئولین مرتبط

منبع: یافته‌های تحقیق



نمودار شماره ۲: فراوانی متغیرهای تأثیرگذار بر تصمیمات کشوری در استان قزوین از دیدگاه مسئولین مرتبط

منبع: یافته‌های تحقیق

شاخص وسعت در استان سمنان و قزوین در گذشته

جدول شماره ۱: مقایسه تطبیقی تأسیس دو استان

استان	مرکز	سال تأسیس	تعداد شهرستان‌های اولیه	بخش	شهر	دهستان
سمنان	سمنان	۱۳۵۵	سمنان- شاهرود- دامغان- گرمسار	۱۰	۱۴	۲۸
قزوین	قزوین	۱۳۷۶	قزوین- تاکستان- بوئین زهرا- الوند	۱۸	۱۷	۲۴

منبع: مرکز آمار ایران

جدول شماره ۲: مقایسه تطبیقی تقسیمات کشوری دو استان سال ۹۵

استان	مرکز	شهرستان	بخش	شهر	دهستان	فرمانداری ویژه	وسعت
سمنان	سمنان	۸	۱۵	۲۰	۳۱	شاهرود	۹۷۴۹۱
قزوین	قزوین	۶	۱۹	۲۵	۴۶	-	۱۵۵۶۷

ششمین استان کشور

بیست و ششمین استان کشور

منبع: مرکز آمار ایران

شاخص جمعیت در استان سمنان

استان سمنان ۷۰۲ هزار و ۳۶۰ نفر جمعیت دارد. این استان ۸۸ صدم درصد از جمعیت کشور را در خود جای داده‌است. و از نظر شاخص جمعیت رتبه ۳۰ را در کشور دارد.

جدول شماره ۴: جمعیت استان سمنان به تفکیک شهرستان‌ها

شهرستان	مرکز	جمعیت سال ۱۳۹۵	سال تأسیس
سمنان	سمنان	۱۹۶۵۲۱	۱۳۵۵
شاهرود	شاهرود	۲۱۸۶۲۸	۱۳۵۵
دامغان	دامغان	۹۴۱۹۰	۱۳۵۵
گرمسار	گرمسار	۷۷۴۲۱	۱۳۵۵
مهدیشهر	مهدیشهر	۴۷۴۷۵	۱۳۸۶
ارادن	ارادن	۱۳۸۸۴	۱۳۹۰
میامی	میامی	۳۸۷۱۸	۱۳۹۰
سرخه	سرخه	۱۵۵۲۳	۱۳۹۱

منبع: نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۹۵

شاخص جمعیت در استان قزوین

استان قزوین ۱۲۷۳۷۶۱ نفر جمعیت دارد. این استان ۱۶,۶۰ درصد از جمعیت کشور را در خود جای داده‌است. و از نظر شاخص جمعیت رتبه ۲۱ را در کشور دارد.

جدول شماره ۳: جمعیت استان قزوین به تفکیک شهرستان‌ها

شهرستان	مرکز	جمعیت سال ۱۳۹۵	سال تأسیس
قزوین	قزوین	۵۹۶۹۳۲	۱۳۱۶
آوج	آوج	۴۳۷۹۸	۱۳۴۳
آبیک	آبیک	۹۴۵۳۶	۱۳۷۵
بوئین زهرا	بوئین زهرا	۱۲۲۹۹۴	۱۳۷۵
تاکستان	تاکستان	۱۷۲۶۳۶	۱۳۵۹
البرز	الوند	۲۴۲۸۶۵	۱۳۸۳

منبع: نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۹۵

یافته‌های تحقیق

در ایران بعد از اولین قانون تقسیمات کشوری در سال ۱۳۱۶ هجری شمسی، پیشرفت هر منطقه منوط به ارتقاء سطح آن واحد سیاسی تعریف شده‌است؛ یعنی دهستان به مرکز بخش، بخش به شهرستان و شهرستان به مرکز استان

تبدیل شود. با ارتقاء سطح توجه دولت به آن واحدها بیشتر می‌گردد. این موضوع سبب درخواست مردمی برای افزایش این روند می‌شود که نتیجه آن بزرگ‌تر شدن دولت مرکزی و زیاده‌تر شدن بوروکراسی ناکارتر می‌شود. در تقسیمات کشوری همیشه دو متغیر جمعیت و وسعت نسبت به شاخص‌های دیگر تأثیرات بیشتری داشته است. بررسی یافته‌های تحقیق در دو استان سمنان و قزوین به شرح زیر می‌باشد.

نتیجه تحقیق نشان می‌دهد که در سطح استان سمنان به مقوله‌های محرومیت، وضعیت طبیعی منطقه، دسترسی به مراکز سیاسی-اداری توجه چندانی نشده است؛ اما متغیرهای وسعت، تقاضای مردمی، جغرافیای قدرت و جمعیت مهمترین شاخص‌های تأثیرگذار بوده‌اند. این استان یکی از پهناورترین و کم جمعیت‌ترین استان‌های کشور است. به طوری که در میان استان‌های موجود از لحاظ وسعت رتبه ششم را دارد ولی از لحاظ جمعیت در رتبه سی‌ام قرار دارد. بنابراین مقدار جمعیت آن با توجه به مقدار وسعت آن بسیار کم است. حداقل نیمی از وسعت این استان به نوبه خود از شرایط و تمهیدات کافی و وافی برای استقرار جمعیت‌های انسانی لاقبل در حد میانگین تراکم جمعیت کشور برخوردار است؛ ولی در حال حاضر این خصوصیت برای این استان وجود ندارد. علاوه بر این، استان سمنان از لحاظ مقدار تراکم جمعیت (تعداد نفرات در واحد سطح) در میان استان‌های کشور، در پایین‌ترین رتبه قرار گرفته است. همچنین چیدمان جمعیت مستقر در آن نیز از نظم و سامان لازم برخوردار نیست؛ به گونه‌ای که غالب جمعیت این استان در حریم شهرهای آن (به‌خصوص شهرهای رده اول استان) و همچنین در نواحی اطراف این شهرها و در امتداد جاده سراسری استان استقرار یافته‌اند و سایر نقاط استان علی‌رغم برخورداری از شرایط و تمهیدات کافی، غالباً دچار روند نزولی و گسیختگی جمعیت و واحدهای سکونت‌گاهی مستقر (با توجه به قدمت آنها) شده‌اند.

با تصمیم وزرات کشور در سال ۱۳۵۶ هجری شمسی، قزوین از استان تهران جدا و به استان زنجان ملحق شد ولی همگنی طبیعی، اجتماعی و اقتصادی مراعات نشده بود. با مرور زمان این مسئله مورد پذیرش مردم قزوین و حتی اهالی شهر زنجان قرار نگرفت. با بالا گرفتن تنش‌ها و تأثیر جغرافیای قدرت دولت وقت به خاطر ملاحظات سیاسی و با در نظر گرفتن عوامل مؤثر و تأثیرگذار تقسیمات کشوری و با توجه به بالا بودن تراکم جمعیت قزوین در سال ۱۳۶۷ قزوین از زنجان جدا و به صورت استان مستقل درآمد. استان قزوین با دارا بودن قابلیت‌های اقتصادی (شهرک‌های صنعتی فعال، کشاورزی و دامداری) برخورداری از جاذبه‌های طبیعی، تاریخی و مذهبی و به رقم نزدیکی به مهمترین کانون جمعیتی کشور (تهران) وضعیت مناسب‌تری نسبت به سمنان دارد.

نتیجه‌گیری و دستاورد علمی پژوهشی

نظام متمرکز در ایران به علت عدم واگذاری اختیارات به سطوح پایین و در نتیجه ناتوانی در نیازسنجی مردم مناطق مختلف، محوریت انسان در امر توسعه و توسعه پایدار را نادیده گرفته است. علاوه بر این روند ارتقای فوق از منظر بوروکراسی نیز مورد توجه قرار گرفته است. در این فرآیند که دستگاه اداری توسعه‌ای فزاینده یافته و به طور مستمر بر شمار کارکنان دولت در سازمان‌ها افزوده شده، موجب افزایش منابع و هزینه‌های جاری دستگاه‌های اداری، ساخت و ساز ادارات و سازمان‌ها و حقوق و دستمزد کارکنان گردیده است. حال آنکه اگر به جای ارتقای کمی، ارتقای کیفی اختیارات مدنظر قرار می‌گرفت، این هزینه‌ها صرف توسعه زیرساخت‌ها و در نتیجه پایداری توسعه می‌گردید. مضافاً اینکه در این نظام متمرکز علائق و حس مالکیت به خلاقیت و نوآوری دیده نمی‌شود؛ مدیر و پرسنل

دولت بدون تلاش جهت تولید، رونق، ارتقای کیفیت، بهره‌وری و سودآوری صنعت مربوطه، عمدتاً به حقوق و مزایای خود می‌اندیشند. (Etaat and Mousavi, 2011: 23-24)

از مهم‌ترین کارکردهای تقسیمات کشوری که نقش مهمی در انتقال مسئولیت‌ها و اعطای قدرت تصمیم‌گیری به واحدهای سیاسی - اداری دارد ارتقای سطوح سیاسی واحدهای تقسیماتی است (باقری و دیگران، ۱۳۹۵: ۸۹).
 نظام کنونی تقسیمات کشوری ایران، سیستمی ناکارآمد جهت ساخت یک فضای منسجم و مبتنی بر درونی سازی است و تاکنون نه تنها توسعه کشور را به همراه نداشته، بلکه باعث عدم توسعه متوازن فضایی نیز شده است. از مهمترین نقدهایی که می‌توان به این قانون وارد دانست، عدم کیفی سازی شاخص‌ها و معیارهای تقسیمات کشوری تمرکزگرایی، عدم شکل‌گیری واقعی واحدهای سیاسی، عدم وحدت ساختاری و کارکردی، عدم همگنی جغرافیایی، حاکمیت بعد امنیتی بر قانون تقسیمات کشوری، داشتن ساختار سلسله مراتبی بلند، رخنه عوامل غیررسمی در نظام تقسیمات کشوری و شکل‌گیری رقابت‌های ناحیه‌ای و محلی، نبود ساخت و ساز بهینه برای مشارکت دادن گروه‌های قومی - زبانی و مذهبی (بی‌توجهی به جغرافیای فرهنگی)، عدم عدالت فضایی و مشخص نبودن دقیق مدیران و اداره‌کنندگان واحدهای سیاسی است.

برای دستیابی به اندازه‌ی صحیح کشور، نیاز به تدوین یک نظام تقسیمات اداری - سیاسی کارآمد و مطلوب داریم که با بررسی عوامل تأثیرگذار بر تقسیمات کشوری می‌توان به نکات جالبی دست یافت؛ از جمله اینکه سوابق تاریخی نشان می‌دهد نظام تقسیمات کشوری در هیچ دوره‌ای با آرامش صورت نگرفت و همیشه با مشکلات متعددی روبه‌رو بوده است. بنابراین برای اجرای یک نظام تقسیمات کشوری کارآمد ابتدا باید موانع و مؤلفه‌های تأثیرگذار را شناسایی کرد و تقسیمات کشوری را با توجه به جغرافیای سیاسی و الزامات فضایی خاص کشورمان انجام داد.

استان‌های فعلی از لحاظ شکل، وسعت و سلسله مراتب سطوح ناهماهنگ و نامتوازن هستند. مشکل دیگر فقدان تعادل و توازن نسبی در مساحت سطوح تقسیمات کشوری در سطح استانی فرمانداری و بخشداری است؛ در حال حاضر برخی فرمانداری‌های (مانند شاهرود در استان سمنان) از هفت استان وسیع‌تر است و مشکل دیگر ناموزونی سطح توسعه نیافتگی است.

با تجدید نظر در طرح تقسیمات کشوری باید اتصال بین سطح تقسیمات و سطح دریافت خدمات و امکانات حذف شود و نظام درجه‌بندی به وجود آید که این امر موجب کاهش رقابت بین سطوح تقسیمات کشوری و افزایش امنیت پایدار مرزها خواهد شد.

نتایج این تحقیق حاکی از آن است که تقسیمات پی در پی نقشی در پیشرفت این دو استان نداشته است، بنابراین پیشنهاد می‌شود که قدرت بیشتری به استانداری‌ها و فرمانداری‌ها داده شود تا آنها تقسیمات کشوری را بر مبنای متغیرهای جغرافیایی که هویت حقیقی دارند، انجام دهند.

منابع

- احمدپور، ز. پایداری امنیت در بستر تقسیمات کشوری. همایش امنیت عمومی و وحدت ملی. تهران. ۲۵۶.
 احمدی پور، ز، منصوریان، ع. ۱۳۸۵. تقسیمات کشوری و بی‌ثباتی سیاسی در ایران (۱۳۵۷-۱۳۸۵). فصل نامه ژئوپلتیک، ۲ (۱). ۱۴۵.

- اعظمی، ه.، دبیری، ع. ۱۳۹۰. تحلیل عناصر تهدید سیاسی - امنیتی در نظام تقسیمات کشوری ایران. فصلنامه برنامه ریزی و آمایش فضا. ۴ (۱۵). ۱۲۴.
- اعظمی، ه.، دبیری، ع. ۱۳۹۰. تحلیل عناصر تهدید اقتصادی - کارکردی و شکلی - کالبدی در نظام تقسیمات کشوری ایران، مجله جغرافیا و توسعه ناحیه ای. ۱۲ (۱۸). ۲۰۰-۱۷۹.
- امیراحمدیان، ب. ۱۳۸۳. تقسیمات کشوری، تهران: دفتر پژوهش های فرهنگی. ۲۸۶.
- باقری، م.، زمانی، ا.، زمانی، م. ۱۳۹۵. بررسی و ارزیابی سیر تحولات تقسیمات کشوری در ایران (با تأکید بر نقش تقسیمات کشوری در روند الگوی تغییرات شهری در ایران). فصلنامه مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، سال دوم (۱). ۱۱۹.
- حافظ نیا، م. ۱۳۸۱. جغرافیای سیاسی ایران. سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه ها سمت. ۵۴۸.
- دفتر تقسیمات وزارت کشور. ۱۳۸۷. طرح جامعه تقسیمات کشوری. خلاصه مطالعات گروه های مطالعاتی. مرحله اول. سایت مرکز امار ایران. سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵.
- کریمی پور، ی. ۱۳۸۱. مقدمه ای بر تقسیمات کشوری در ایران، جلد اول. انجمن جغرافیایی ایران. ۳۲۰.
- مجتهدزاده، پ. ۱۳۸۶. جغرافیای سیاسی و سیاست جغرافیایی. سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه ها (سمت). ۴۲۴.
- محمدی، م. ۱۳۸۶. تاریخ و فرهنگ ایران انتقال از عصر ساسانی به عصر اسلامی. انتشارات یزدان. ۲۴۵.
- مویر، ر. ۱۳۷۹. درآمدی نو بر جغرافیای سیاسی. ترجمه ی حیدر دره میر با همکاری یحیی صفوی. انتشارات سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح. ۵۶۰.

Blackwell, Mark. 2006. Political Geography; New York: Rutledge. 170.

Etaat, Javad and sayyede Zahra Mousavi. 2011. country divisions and sustainable development Iran case study, Geopolitical Quarterly 12(13). 131.

Bronman, john. 1996. Popular Development; London: Biakwell Publisher. 185.

Dikshit R.D. 1995. Political geography; Second Edition, TATA; MAC GRO HILL; Publishing New Delhi. 240.

Etaat, Jawad and Ruhollah Nikzad. 2016, The Effect of Political Dividing the Space on Regional Development (Case Study: Provinces of South Coast of Iran), Quarterly Journal of Human Geography. 42 (2). 76.

ESCAP1. 1996. Showing the Way: Methodologies For Successfull Rural Poverty Alleviation Projects. Bang kok: ESCAP. 210.