



Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0)

<http://dx.doi.org/10.22067/PG.2022.73091.1097>

پژوهشی

## آسیب‌شناسی نظام تقسیمات کشوری در سطح محلی (مورد مطالعه: شهرستان ارومیه)

شمسی صالح پور (دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران. نویسنده مسئول)

[salehpor\\_p@yahoo.com](mailto:salehpor_p@yahoo.com)

وحید ریاحی (دانشیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران)

[vrali2004@yahoo.com](mailto:vrali2004@yahoo.com)

فرهاد عزیز پور (دانشیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران)

[azizpourf@yahoo.com](mailto:azizpourf@yahoo.com)

صص ۶۹-۹۱

### چکیده

سازماندهی سیاسی فضا در هر کشوری در قالب نظام تقسیمات کشوری به اجرا درمی‌آید. پژوهش حاضر باهدف آسیب‌شناسی نظام تقسیمات کشوری در سطح محلی در شهرستان ارومیه انجام شده است. این پژوهش به لحاظ هدف کاربردی و از نظر روش، کیفی است. گردآوری اطلاعات با مصاحبه عمیق و کانون‌های متمرکز صورت گرفته و تجزیه و تحلیل اطلاعات با تحلیل گفتمان انجام شده است. نتایج تحقیق نشان داد که نخست ایدئولوژی حاکم بر نظام تقسیمات کشوری در سطح محلی، نظام سیاسی متمرکز است که منجر به شکل‌گیری یک نظام کارآمد در پایین‌ترین لایه‌های تقسیمات کشوری نشده است، ثانیاً تداخل مأموریتی - قلمرویی، ضعف وحدت ساختاری - کارکردی، ضعف نظام تأمین در نیازهای روستاها، حاشیه‌ای شدن روستا در ساختار نظام تقسیمات کشوری، فقدان نقش‌پذیری سطوح خرد تقسیماتی، ضعف نظام مشارکتی، ناکارآمدی قوانین و آیین‌نامه‌ها، مدیریت ناکارآمد، ضعف توزیع منابع مالی - اعتباری و فرمانروایی از بالا به پایین، نظام تقسیمات کشوری در سطح محلی را دچار آسیب کرده و سبب افول جایگاه روستا در این نظام شده است. در نهایت «نوع ایدئولوژی حاکم بر نظام تقسیمات کشوری»، تناقض میان «ساختار فضایی سیاسی کشور» و «نارسا بودن الگوی تقسیمات کشوری در پایین‌ترین لایه‌های آن (دهستان و روستا)» به‌عنوان بلا تکلیفی ایدئولوژیک این گفتمان مشخص شد.

**واژگان کلیدی:** آسیب‌شناسی، تقسیمات کشوری، سطح محلی، روستا، ارومیه

## ۱- مقدمه

دنیای امروز به قول پیتر دراکر دنیای تحولات و تغییرات است (Fakhimi, 2000). دولت‌ها نیز همگام با این تحولات چه در ادوار تاریخی گذشته و چه در حال حاضر برای اداره امور و مدیریت بهینه سرزمین، اعمال فرمانروایی، توسعه سرزمین، آمایش سرزمین، بهره‌برداری منطقی و مطلوب از منابع در راستای برقراری توسعه پایدار با دیدگاه همه‌جانبه، آینده‌نگر و راهبردی و با در نظر گرفتن محدودیت‌های طبیعی، انسانی و اقتصادی (Ahmadipour et al, 2014: 194) اقدام به آرایش بهینه قلمرو سرزمینی و سازمان‌دهی سیاسی فضا می‌نمایند. سازمان‌دهی سیاسی فضا در قالب تقسیمات کشوری به اجرا درمی‌آید. تقسیمات کشوری از اهم مسائلی است که حکومت‌ها در قالب اهداف تعریف‌شده در عرصه سیاست داخلی همواره در راستای عمل به تعهدات خود برای توسعه سرزمین (Ryahi et al, 2019: 120) و تسهیل در اداره امور، ناگزیر از اعمال تغییرات در آن هستند تا پاسخگوی نیازهای گوناگون سرزمین در سطح ملی تا محلی باشد.

در کشور ایران از سال ۱۳۱۶ تقسیمات نوین کشوری وجود دارد. اما علی‌رغم این سابقه با توجه به دیدگاه متخصصین، روستا به‌عنوان کوچک‌ترین واحد تقسیمات کشوری در این نظام، نه تنها مبنای برنامه‌ریزی و توسعه قرار نگرفته است، بلکه بیش از هرزمانی به‌عنوان عرصه‌های ناپایدار جلوه‌گر شده‌اند. نمود و تجلی این ناپایداری را می‌توان در تمام روستاهای بزرگ، کوچک، پراکنده و غیره مشاهده کرد. به‌گونه‌ای که این پایگاه‌های اولیه تولید با ویژگی‌های جغرافیایی - سرزمینی متفاوت، در قوانین و ضوابط تقسیمات کشوری، به‌طور یکسان (همگون‌پنداری فضای جغرافیایی) دیده می‌شوند.

نظر به جایگاهی که روستا در پویایی اقتصاد کشور، از قبیل کمک به رشد اقتصادی، کنترل نرخ تورم، افزایش نرخ اشتغال و فعالیت دارد - به‌طور ویژه در تولید کالاهای اساسی و استراتژیک نیز مؤثر است - می‌تواند بستر مناسبی برای تولیدات کشاورزی، دامی، صنعتی و خدماتی، حفظ محیط‌زیست و امنیت، هنجارهای فرهنگی و اجتماعی، حراست و نگهداری مرزها را فراهم (Deputy of Rural Development and Deprived Areas of the country, 2014: 5). بنابراین ترسیم الگویی که جایگاه و نقش روستاها را به‌عنوان کوچک‌ترین واحد نظام تقسیمات کشوری در نظام برنامه‌ریزی کشور تعیین کند از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در این خصوص نظام تقسیمات کشوری به‌عنوان بستر شکل‌بانی نظام مدیریت سرزمینی و تشکیلات اداری، تقسیم سرزمین به واحدهای کوچک‌تر اداری و اختیارات نسبی نظام‌های اداری، تشکیل‌دهنده واحدهای برنامه‌ریزی در محدوده‌های تقسیماتی و مبنای توسعه (Ahmadipour et al, 2009)، نه تنها نقش مهمی در اجرای انواع برنامه‌ریزی در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی دارد، بلکه موجبات رشد و توسعه واحدهای تقسیماتی را نیز فراهم می‌کند. زیرا با تقسیم سرزمین به واحدهای کوچک‌تر، تصمیمات مهمی در مورد چگونگی توسعه اتخاذ می‌شود. بدین ترتیب بر اساس روند طبیعی باید بین نظام تقسیمات کشوری و نظام برنامه‌ریزی و توسعه‌ای هماهنگی‌های لازم وجود داشته باشد و چارچوب همکاری آن‌ها به‌طور مشخص تعیین گردد.

علی‌رغم اینکه نظام تقسیمات کشوری در طی دولت‌های مختلف تغییر و تحولاتی داشته است؛ ولی واقعیت آن است که در حال حاضر نظام تقسیمات کشوری در سطح محلی با مسائل عمده‌ای روبه‌رو است؛ به طوری که نه تنها در سطح محلی روابط سازمان‌یافته‌ای بین نظام تقسیمات کشوری با نظام برنامه‌ریزی و توسعه‌ای وجود ندارد، بلکه با تمرکز سرمایه و قدرت در کانون‌هایی که علایق و منافع مشترک اقتصادی - سیاسی دارند، عملکرد نظام کنونی تقسیمات کشوری در سطحی قرار نگرفته است که بتواند به انتظارات و مطالبات سطح محلی واکنش مناسب از خود نشان دهد. نظام تقسیمات کشوری در سطح محلی کارکرد مناسبی از خود نشان نداده و به طور مستقل راه خود را رفته و گویی که اساساً کارکرد دیگری غیر از مرزبندی سیاسی در این سطح ندارد. این امر نشانه آسیب‌مندی نظام تقسیمات کشوری و پایین بودن ظرفیت اجرایی آن است. به عبارت دیگر، ظرفیت نظام تقسیمات کشوری در سطح محلی در حدی نیست که بتواند به انتظارات تصمیم‌سازان و خط‌مشی‌گذاران نظام برنامه‌ریزی و توسعه‌ای پاسخ دهد. بنابراین آسیب‌شناسی<sup>۱</sup> نظام تقسیمات کشوری فرصتی است تا بتوان یافته‌های آن را در طراحی الگوی بهینه نظام تقسیمات سرزمینی بکار گرفت. پژوهش حاضر باهدف آسیب‌شناسی و ادراک کارآمدی نظام تقسیمات کشوری در سطح محلی به دنبال پاسخگویی به سؤال زیر انجام شده است.

نظام تقسیمات کشوری در سطح محلی با چه نارسایی‌هایی مواجه است؟

## ۲- مروری بر ادبیات نظری پژوهش

بر پایه رویکرد کارکردگرایی باید سیستم حکومتی خاصی وجود داشته باشد تا با توجه به نیازهای اساسی جامعه بتواند کالاهای و خدمات را به‌طور برابر در اختیار آنان قرار داده و آن را به سمت وسوی هدف موردنظر بکشانند (Soja, 1971: 19). از این رو همه حکومت‌ها، که درون یک قلمرو شکل گرفته‌اند و بر آن حاکمیت دارند؛ باید طیف گسترده‌ای از نقش‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را برای رفع نیازهای اساسی مردم خود انجام دهند، که خود مستلزم سازماندهی سیاسی فضا است (Lin, 1987: 5 و Chung, 2010: 1). سازمان‌دهی سیاسی فضا<sup>۲</sup> به‌عنوان یکی از ویژگی‌های مشترک تمام کشورها (Zo I, 2010: 5)، تقسیم سرزمین به مناطق اداری کوچک‌تر و توجه به ویژگی‌های خاص آن جهت مدیریت بهتر کشور است (Mäeltsemees, 2010). تقسیمات کشوری یکی از ابعاد سازماندهی سیاسی فضا و بخشی مهم از نظام سیاسی است که طی آن بخشی از سطح زمین توسط مرز محدود شده و برای ایفای نقش‌های سیاسی (Dikshit, 1995: 199)، اقتصادی و

۱. آسیب‌شناسی (Pathology) مطالعه کارکردهای نابسامان است. اگر نظامی کارکردهای مناسبی از خود نشان ندهد، آسیب‌مند تلقی می‌شود. در واقع آسیب‌شناسی شناخت میزان اختلال در کارکرد مورد انتظار نظام است

۲. سازمان‌دهی سیاسی فضا، با عناوین مختلفی چون Political Organization of Space, Administrative Division, Subnational Entity, Country Subdivision and Redistricting در ادبیات مختلف جهانی مورد بررسی قرار می‌گیرد (Ahmadipour et al, 2014: 182).

اجتماعی سازماندهی می‌شود و مطابق با نیازهای توسعه اقتصادی و اجتماعی به دولت خدمت می‌کند و به‌طور مستقیم بر ساختار اداری - مدیریتی (Mali, 2007)، نظام برنامه‌ریزی و توسعه سرزمین تأثیر می‌گذارد.

تقسیمات کشوری اصلی‌ترین نظام حکومت در اداره آسان فضای جغرافیایی کشور، تأمین امنیت و بهبود اوضاع اقتصادی و اجتماعی است که گاه بر مبنای تاریخ فرهنگ، اوضاع جغرافیایی و جمعیت و گاه برحسب ملاحظات سیاسی - امنیتی صورت می‌گیرد (Ministry of Interior, 2008). این تقسیم‌بندی فقط در مورد کوچک‌ترین کشورها است که امکان دارد از پایتخت آن، بدون اتخاذ یک یا چندطبقه واسط اداری، به‌طور کامل و مستقیم بر سرزمین آن کشور حکومت کرد (Muir, 2000: 151). کارکرد تقسیم‌بندی سرزمین که تمام نظام‌های سیاسی به آن توجه می‌کنند، عبارت‌اند از: تأمین امکانات و خدمات برای تمام نواحی جغرافیایی و تسهیل حاکمیت دولت تا پایین‌ترین سطح سیاسی (Ahmadipour and Mansoorian, 2006: 369). بنابراین، تقسیمات کشوری، نه‌تنها دارای معنای سیاسی است، بلکه دارای معنای اقتصادی، مکانی، جمعیتی، فرهنگی، برنامه‌ریزی و توسعه است. همچنین، اندازه قلمرو یک حکومت علاوه بر معنای بعد جغرافیایی، به معنای ماهیت روابط بین دولتی، بین محلی و توزیع کارکردها - محوری‌ترین مفهوم در نظریه کارکردگرایی است - می‌باشد.

پارسونز معتقد است کارکرد، مجموعه فعالیت‌هایی است که در جهت برآوردن نیازهای جوامع انجام می‌گیرد. وی معتقد است چهار تکلیف برای همه نظام‌ها ضرورت دارد: تطبیق<sup>۱</sup>؛ هر نظامی باید خودش را با موقعیتی که در آن قرار گرفته تطبیق دهد؛ دستیابی به هدف<sup>۲</sup>؛ یک نظام باید هدف‌های اصلی‌اش را تعیین کند و به آن‌ها دست یابد؛ یکپارچگی و انسجام<sup>۳</sup>؛ هر نظامی باید روابط متقابل میان اجزایش را تنظیم کرده و به رابطه میان چهار تکلیف کارکردی‌اش نیز انسجام ببخشد؛ پایداری؛ هر نظامی باید انگیزه‌های افراد و الگوهای فرهنگی آفریننده و نگهدارنده این انگیزه‌ها را ایجاد، نگهداری و تجدید کند. این چهار تکلیف با چهار نظام کش، «سیستم زیستی» از طریق سازگاری و تغییر شکل جهان خارجی، «سیستم شخصیتی» از طریق تعیین هدف نظام و بسیج منافع برای دستیابی به آن‌ها، «سیستم اجتماعی» از طریق کارکرد یکپارچگی و «سیستم فرهنگی» که از طریق وضوح‌بخشی به اهداف فرهنگی و ارائه الگو، پایداری را ایجاد می‌کنند، رابطه دارد (Diyanat, 2016: 109).

مطابق نظریه کارکردگرایی، اگر نظامی کارکردهای مناسب از خود نشان ندهد، آسیب‌مند تلقی می‌شود. در مقابل نظریه کارکردگرایی، نظریه کش‌گرایی قرار دارد که با کارکرد ذهن یا استفاده از آن توسط موجود زنده در سازگاری با محیط سروکار داشته (Schultz, 1947: 1387) و آن (ذهن یا ذهنیت) را به روندها و رویه‌های تقسیماتی - مدیریتی اضافه می‌کند؛ بدین معنا که چستی کارآمدی نظام تقسیمات کشوری در نهایت باید از محفظه ادراکی ذی‌نفعان عبور کند و همین امر

- 
1. Adaptation
  2. Goal Attainment
  3. Integration

باعث تفاوت برداشت‌های افراد در خصوص کارآمدی نظام تقسیمات کشوری می‌شود. در سرزمین ایران، نظام تقسیمات کشوری از گذشته تا به امروز تغییر و تحولات زیادی داشته است؛ اما علیرغم تغییر و تحولات، نظام تقسیمات کشوری با تکیه بر الگوی حکومتی متمرکز، تصمیم‌گیری در سطح ملی و عدم توجه به اداره امور توسط سازمان‌های سطح محلی، عدم توجه به تفاوت‌های جغرافیایی در سیاستگذاری‌های ملی - محلی و یکسان‌انگاری روستاها با ویژگی‌های جغرافیایی - سرزمینی متفاوت و ضعف گفتمان توجیه و تبلیغ در سطح محلی کارکرد مناسبی از خود بروز نداده است. این مسئله نشانه آسیب‌مندی نظام تقسیمات کشوری و پایین بودن ظرفیت اجرایی آن است.

تحقیقات در مورد تقسیمات کشوری سطح نواحی روستایی ایران، با وجود تاریخ چنددهه‌زار ساله، در ادبیات پژوهشی به‌طور شایسته‌ای مورد توجه قرار نگرفته و جایگاه روستا در این نظام به‌طور جدی مطالعه نشده است. تقسیمات کشوری یک مسئله استراتژیک مهم است که خود بر توسعه تمام سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی تأثیرگذار است. مطالعات متعددی در زمینه سازماندهی سیاسی فضا و نظام تقسیمات کشوری انجام شده است. مطالعه مورفی<sup>۱</sup> (۱۹۹۳)، چیف و ساهای<sup>۲</sup> (۱۹۹۹)، هانی (۱۹۷۷)، ویلک<sup>۳</sup> (۲۰۰۴)، ریاحی و همکاران (۱۳۹۸)، کیهان (۱۳۱۱)، کریمی‌پور (۱۳۸۱)، احمدی‌پور و همکاران (۱۳۹۵)، احمدی‌پور و همکاران (۱۳۹۳)، غلامی و همکاران (۱۳۹۴)، احمدی‌پور و همکاران (۱۳۸۸)، اطلاعات و موسوی (۱۳۸۷)، حسینی نائینی (۱۳۷۳)، محمودی (۱۳۸۹) و پورموسوی (۱۳۸۸) از جمله پژوهش‌های انجام‌شده در زمینه سازماندهی سیاسی فضا و نظام تقسیمات کشوری است. مطالعات داخلی انجام‌شده بیانگر نارسایی تقسیمات کشوری در سطح ملی می‌باشد. نتایج حاصل از این پژوهش‌ها نشان می‌دهد که تقسیمات کشوری فعلی ایران با توسعه پایدار سازگاری نداشته و نه تنها نمی‌تواند کشور را به سوی توسعه‌ای همه‌جانبه و انسان‌محور رهنمون سازد، بلکه خود مانعی جدی بر سر راه توسعه محسوب می‌گردد. از آنجایی که مطالعات صورت گرفته مبتنی بر تقسیمات کشوری در سطح ملی و منطقه‌ای انجام‌شده و روستاها مورد توجه شایسته قرار نگرفته است، پژوهش حاضر آسیب‌شناسی تقسیمات کشوری در سطح محلی را با محوریت روستاها مورد مطالعه قرار داده است.

### ۳- روش تحقیق

مطالعه حاضر به تبعیت از پارادایم تفسیرگرایی، پژوهش کیفی بوده و از روش مطالعه موردی برای انجام عملیات تحقیق استفاده کرده است. این روش به سوژه‌های تحت مطالعه امکان صحبت داده و همه واقعیات را از منظر آنان منعکس می‌سازد (Mohammad Pour, 2011: 15). این پژوهش به لحاظ نوع آن، کاربردی است. شیوه گردآوری داده‌ها با توجه به ماهیت مطالعه به صورت کتابخانه‌ای و میدانی می‌باشد. مشارکت‌کنندگان پژوهش، خبرگان و مطلعین کلیدی سازمان‌های مرتبط در امور شهری و روستایی (اعم از استانداری، فرمانداری، بخشداری، جهاد کشاورزی، دفتر تقسیمات کشوری از

1. Murphy
2. Geoff and Sahay
3. Wilk

وزارت کشور، سازمان شهرداری‌های و دهیاری‌های کشور، دفتر مناطق محروم نهاد ریاست جمهوری و غیره) و دانشگاهی بوده است. روش نمونه‌گیری به صورت غیراحتمالی با تکیه بر نمونه‌گیری گلوله برفی بوده است. حجم نمونه با توجه به قاعده اشباع نظری تعیین شده است (Strauss et al, 1998: 292). ابزار مورد استفاده در این پژوهش، مشاهده، مصاحبه و مصاحبه کانونی<sup>۱</sup> بوده است. بدین معنی که ضمن انجام مشاهده نیمه ساختارمند از نواحی روستایی، با ۲۵ نفر از خبرگان دانشگاهی، ۳۵ نفر از مطلعین سازمان‌های مرتبط و ۷۵ نفر از مطلعین روستایی<sup>۲</sup> مصاحبه عمیق به عمل آمده است. از این تعداد مصاحبه‌شوندگان، ۹۳ درصد مرد و ۷ درصد را زنان تشکیل داده‌اند. تمامی مشارکت‌کنندگان دانشگاهی دارای تحصیلات دکتری بودند. همچنین ۲۰ درصد از مشارکت‌کنندگان سازمان‌های مرتبط دارای تحصیلات دکتری، ۴۶ درصد فوق‌لیسانس، ۳۴ درصد لیسانس می‌باشد. لازم به ذکر است ۶ درصد از مشارکت‌کنندگان روستایی دارای تحصیلات فوق‌لیسانس، ۱۴ درصد لیسانس، ۵۲ درصد دیپلم و فوق‌دیپلم و ۲۸ درصد دارای تحصیلات زیردیپلم هستند.

داده‌های گردآوری شده با استفاده از تحلیل گفتمان به عنوان رویکردی از روش‌شناسی کیفی، استخراج و تحلیل شدند. تحلیل گفتمان یک روش تحلیل کیفی در مورد ارتباطات بر سازمان، ساختار، ترکیب‌بندی، تحول تاریخی و عملکرد سیستم است. این تحلیل در واقع تحلیل ساختار زبان گفتاری مانند گفت‌وگوها و مصاحبه‌ها. فرآیند تحلیل گفتمان در این پژوهش در شش گام که از سوی ویلیگ<sup>۳</sup> (۲۰۰۱)، وود و کرگور<sup>۴</sup> (۲۰۰۰) و وسرل<sup>۵</sup> و همکاران (۲۰۰۱) معرفی شده، انجام شده است.<sup>۶</sup> شایان ذکر است که برای اطمینان‌پذیری از یافته‌های پژوهش، از روش کنترل اعضاء استفاده به عمل آمده است

**معرفی منطقه مورد مطالعه:** محدوده مورد مطالعه پژوهش حاضر را شهرستان ارومیه تشکیل می‌دهد. شهرستان ارومیه به عنوان مرکز استان آذربایجان غربی نامیده شده و جزء تقسیمات ولایت آذربایجان بشمار می‌رفت، در مرز ایران، ترکیه و عراق، با وسعت ۵۲۵۱/۱۸۵ کیلومتر مربع، حدود ۱۵/۸ درصد از سطح استان را به خود اختصاص داده است. طیف ارتفاعی این شهرستان از ۱۰۰۰ متر تا بیش از ۳۵۰۰ متر از سطح دریا بوده و شیب متوسط وزنی آن نه درصد محاسبه شده است. این شهرستان با ۱۳۳۳۲ متر ارتفاع از آب‌های آزاد در غرب دریاچه لاجوردی ارومیه، در جلگه‌ای به طول ۷۰ کیلومتر و

۱. مصاحبه کانونی در قالب ۲ گروه ۴ نفره و ۱ گروه ۷ نفره تشکیل شده‌اند.

۲. انتخاب روستاها برای مصاحبه، به تناسب انتساب جمعیت بوده است.

### 3. Willig

### 4. Wood and Kroger

### 5. Wesrel

۶. مراحل تحلیل گفتمان: ۱. ثبت و ضبط مطالب و تبدیل آن‌ها به دست‌نوشته‌های مکتوب ۲. کدگذاری از طریق خواندن مکرر رونوشت‌ها و یادداشت‌برداری از نقل‌قول‌ها ۳. طبقه‌بندی کردن کدها از طریق خواندن مجدد رونوشت‌ها به گونه‌ای مکرر، با هدف جستجو و شناسایی الگوها و مضامین: با بررسی مجدد کدها و دسته‌بندی کردن آن‌ها، الگوها و مضامینی متشکل از کدهای شناسایی شده ایجاد می‌شود. ۴. طبقه‌بندی کردن الگوها و مضامین شناسایی شده در گام قبل با هدف ایجاد خزانه‌های تفسیری ۵. شناسایی بلا تکلیفی ایدئولوژیک، مواضع فاعلی و استراتژی گفتمانی و استخراج نقل‌قول‌ها از رونوشت‌ها برای تأیید یافته‌ها ۶. پالایش تحلیل‌ها.

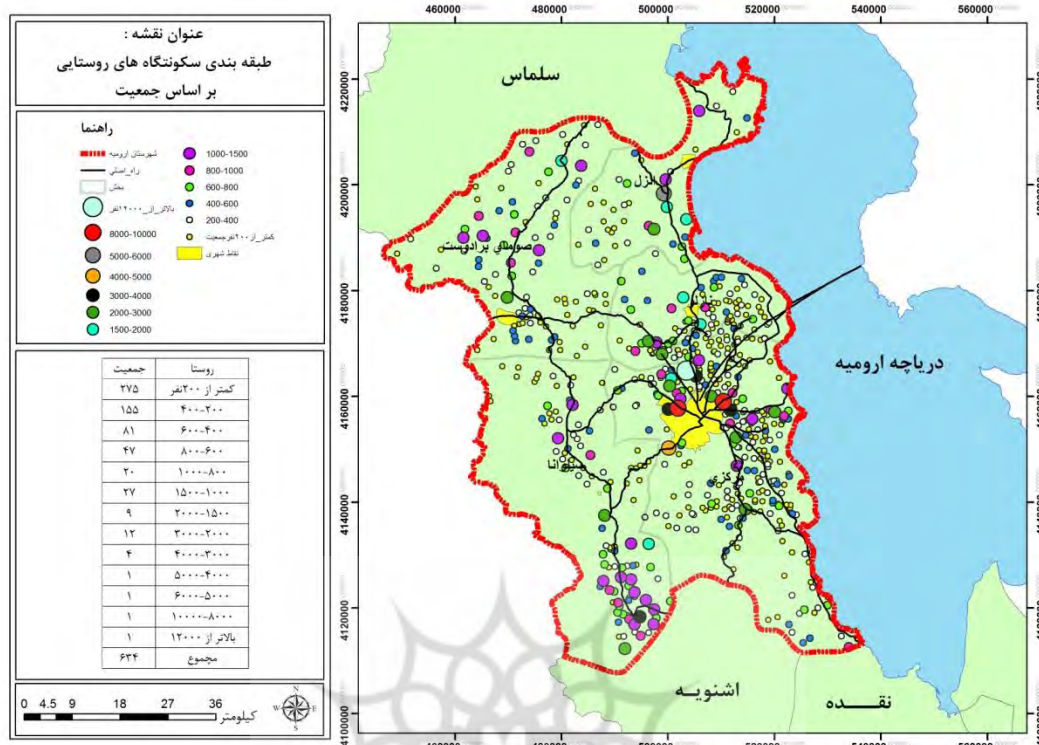
عرض ۳۰ کیلومتر گسترده شده است (Statistical Yearbook, 2015: 4). شهرستان ارومیه در گذر زمان به لحاظ تقسیمات کشوری بر اساس تصمیم‌گیری‌های سیاسی تغییرات گوناگونی را به خود دیده است. تغییرات صورت گرفته در فاصله سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۴۵ به شرح جدول شماره ۱ نشان داده است.

جدول ۱. تعداد عناصر تقسیمات کشوری در شهرستان ارومیه از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۹۵

شرح	شهرستان	تعداد بخش	تعداد شهر	تعداد دهستان	تعداد روستا
۱۳۳۵	رضائیه	—	—	—	—
۱۳۴۵	رضائیه	—	—	۱۱	—
۱۳۵۵	رضائیه	—	—	۱۱	۶۵۵
۱۳۶۵	ارومیه	۴	۱	۱۱	۶۵۲
۱۳۷۰	ارومیه	۴	۱	۱۷	۶۵۶
۱۳۷۵	ارومیه	۵	۳	۲۰	۶۵۲
۱۳۸۱	ارومیه	۵	۵	۲۰	۶۴۷
۱۳۸۵	ارومیه	۵	۵	۲۰	۶۱۱
۱۳۹۰	ارومیه	۵	۵	۲۰	۶۱۰
۱۳۹۵	ارومیه	۵	۵	۲۰	۱۶۶۹

Source: Statistical Center of Iran, 2017

شهرستان ارومیه بر اساس سرشماری ۱۳۹۵ دارای ۵ شهر (ارومیه، قوشچی، نوشین‌شهر، سیلوانا، سرو) و ۵ بخش به نام‌های مرکزی، انزل، سیلوانا، صومای برادوست و نازلو است که با ۲۰ دهستان، ۶۶۹ روستا (۶۳۲ روستا دارای سکنه و ۳۷ روستا بدون سکنه) با ۲۸۹۷۵۵ نفر جمعیت روستایی (۱۵۰۸۲۵ نفر مرد و ۱۳۸۹۳۰ نفر زن) سازمان یافته است. از تعداد ۶۶۹ روستا تعداد ۴۲ روستا در بخش انزل، ۱۰۹ روستا در بخش سیلوانا، ۹۷ روستا در بخش صومای برادوست، ۳۰۲ روستا در بخش مرکزی و ۸۲ روستا در بخش نازلو قرار دارد. شکل شماره ۱-۱، آخرین تقسیمات سرزمینی شهرستان ارومیه را به تفکیک بخش و تعداد روستا (بدون احتساب روستاهای خالی از سکنه) بر اساس آمار ۱۳۹۵ نشان می‌دهد.



نقشه ۱. موقعیت جغرافیایی شهرستان ارومیه (Authors, 2018)

#### ۴- یافته‌های تحقیق

##### ۴-۱- آسیب‌شناسی جایگاه روستا در نظام تقسیمات کشوری و ادراک کارآمدی آن در سطح محلی

نظام تقسیمات کشوری دارای ساختارها و کارکردهای ویژه‌ای است که بر اساس آن روابط بین سطوح و واحدهای سیاسی فضا تنظیم می‌شود و می‌تواند بر روی سرزمین، حین برآورد نیازهای سیاسی-اداری، اقتصادی، اجتماعی-فرهنگی و زیست‌محیطی، روابط افقی و عمودی در سطح را تأمین کند. تقسیمات کشوری که یکی از زیرنظام‌های مهم سازمان‌دهی سیاسی فضا به شمار می‌رود، به دلیل وجود ضعف‌هایی در عملکرد ساختارها و کارکردها دچار نارسایی شده و واحدهای تقسیماتی را در تنظیم روابطشان با یکدیگر درگیر مشکلاتی کرده است. این امر به نوبه خود آسیب‌هایی را ایجاد کرده است و بعضاً تنازعاتی در روابط واحدهای تقسیماتی شکل گرفته و فضاهای خرد را در تأمین نیازهایشان با موانعی روبه‌رو کرده است. می‌توان گفت آسیب‌های تقسیمات کشوری عبارت است از شرایطی که در یک سرزمین، واحدهای تقسیماتی به‌ویژه در سطح نواحی روستایی قادر نباشند نیازهای خود را برآورده سازند و در تعامل با دیگر سطوح و واحدها دچار مشکل شوند. این روابط به‌جای تأمین نیازها و تعادل بین واحدهای تقسیماتی و فضاهای زیستی، آن‌ها را درگیر نوعی عدم تعادل یا مشکل می‌سازد و نظام تقسیمات کشوری که به‌عنوان کانون تولید رابطه و معنا است، آسیب می‌بیند. از این رو، آسیب‌شناسی تقسیمات کشوری در مقیاس نواحی روستایی برای نیل به یک تقسیم‌بندی و



برنامه‌ریزی پویا، مستمر و انعطاف‌پذیر، مبتنی بر واقعیات سرزمینی، گامی ضروری است. در مطالعه صورت گرفته، ده گفتمان (خزانه تفسیری) که نشان‌دهنده ابعاد مختلف پدیده هستند به‌عنوان آسیب‌های نظام تقسیمات کشوری در سطح محلی شناسایی شده‌اند (جدول شماره ۲)!

جدول ۲. خزانه‌های تفسیری (گفتمان) و مضامین آن‌ها

مضامین	خزانه تفسیری	مضامین	خزانه تفسیری
نگاه ابزارری به روستاها رهانشدگی روستاها در تقسیمات کشوری نگرش موضعی به تقسیمات کشوری در دولت‌های مختلف تعریف مبهم روستا در قانون تقسیمات کشوری فقر بنیان نظری نبود نگاه علمی به تقسیمات کشوری	کشای شمن روستا در ساختار نظام تقسیمات	تداخل عملکردی تداخل قلمروی ناهماهنگی‌های قوانین مرتبط با بسترهای مدیریت محلی	تداخل مأموریتی - قلمروی
فقدان نقش‌پذیری سطح دهستان در تقسیمات کشوری فقدان تشکیلات در سطح دهستان	عدم نقش‌پذیری سطح خرد تقسیمات	ضعف وجود شبکه‌های ارتباط منظم تقسیماتی عدم وجود تعلق مکانی فرمولوژی نامناسب هندسی ضعف توجه به همگرایی واحدهای تقسیمات کشوری	ضعف وحدت ساختاری - کارکردی
عدم مشارکت واقعی مدیریت محلی در اداره امور روستایی ضعف نقش مردم و نهادهای مدنی در اداره امور محلی	ضعف نظام مشارکتی	عدم وجود رابطه افقی حاکمیت رابطه عمودی	فرمانروایی از بالا به پایین
ضعف تأمین خدمات و تسهیلات عمومی عدم تأمین حقوق شهروند روستایی	ضعف نظام تأمین در نیازهای روستاها	ضعف قوانین و مقررات مؤثر و کاربردی عدم به‌روزرسانی قوانین تقسیمات کشوری قانون‌گذاری یکسان برای نواحی روستایی کشور یکسان‌پنداری به واحدهای تقسیماتی בלاتکلیفی حریم روستاهای واقع در پیرامون کلان‌شهرها عدم توجه به تفاوت‌های جغرافیایی در تعیین مرزهای اصیل ناحیه‌ای	ناکارآمدی قوانین و آیین‌نامه‌ها

۱. مبنای گفتمان‌های ایجادشده، پارچوب نظری را در بر نمی‌گیرد؛ بلکه مبنای اظهارات مشارکت‌کنندگان است که محقق تنها با انتزاع این ویژگی‌ها نام متناسبی بر آن‌ها انتخاب نموده است.

مضامین	مضامین	مضامین	مضامین
عدم تخصیص اعتبار کافی به سطح محلی نداشتن منابع مالی پایدار ضعف نظام بودجه‌ریزی فقدان مطالعه در طرح‌های تقسیمات کشوری در سطح محلی	کمبود مدیران کارآمد در سطح محلی تمرکزگرایی در کانون‌های اداری - سیاسی	خرانه تفسیری	خرانه تفسیری

## Research findings, 2019

گفتمان‌های شناسایی شده که سبب ناکارآمدی تقسیمات کشوری در سطح محلی شده است در دو گروه عمومی و اختصاصی مورد بررسی قرار می‌گیرد:

## ۴-۱-۱- گفتمان‌های اختصاصی

**عدم نقش‌پذیری سطوح خرد تقسیماتی:** بر اساس تحولات و اقدامات انجام‌شده در سطح حکومت و قدرت سیاسی، در واحدهای تقسیمات کشوری تغییرات زیادی ایجاد شده است. تغییرات صورت گرفته در گذر زمان بلا تکلیفی سطح دهستان را به دنبال داشته است. در سال ۱۳۷۷ بعد از تصویب قانون تشکیل دهیاری‌ها بر اساس تبصره ۲ ماده واحده قانونی تأسیس دهیاری‌های خودکفا مصوب ۱۳۷۷/۴/۱۴، مدیریت روستاهای کشور به دهیاری‌ها واگذار شد. بر اساس اظهارات مشارکت‌کنندگان بعد از تأسیس دهیاری‌ها، از سال ۱۳۸۴ به بعد، ساختمان دهرداری به دهیاری‌ها تحویل داده شد و نهاد دهرداری به دلیل ناکارآمدی حذف شد و سطح دهستان در بین سطوح تقسیمات کشوری بلا تکلیف رها شد. فقدان جایگاه و نقش‌پذیری سطح دهستان در تقسیمات کشوری و فقدان تشکیلات سازمانی برای آن، در قالب گفتمان «بلا تکلیفی سطوح خرد تقسیماتی» مطرح می‌شود. مشارکت‌کننده‌ای از گروه جغرافیای سیاسی دانشگاه مدرس در این خصوص، چنین اظهار می‌دارند:

«ما در کشور ایران یک ساختار چند سطحی از نظام تقسیمات کشوری را داریم. سطح استان، شهرستان، بخش و دهستان. بعد واحد سکونتگاه‌های شهر و روستا. بنیاد این نظام تقسیمات کشوری را سکونتگاه‌ها تشکیل می‌دهند، سکونتگاه‌های شهری و روستایی. اولین واحد تقسیمات کشوری هم دهستان است. با یک مرکزیت دهستان به نام مرکز دهستان این فضا مدیریت می‌شود. این سطح فاقد مدیریت سیاسی بوده و یک نقض است... دهستان به عنوان اولین سطح عملیاتی تعامل حکومت با شهروند سه رکن مجریه، مقننه و قضائیه را ندارد...».

**حاشیه‌ای شدن روستا در ساختار نظام تقسیمات کشوری:** روستا به عنوان کوچک‌ترین واحد سیاسی و اجتماعی در نظام تقسیمات کشوری به دلیل وجود نگرش‌های سیاسی و غیرعلمی، تعریف یکسان از روستاهای متنوع کشور، فقر بنیان نظری و عدم تمایز دقیق شهر از روستا در نظام تقسیمات کشوری در حاشیه قرار گرفته و همواره به عنوان ابزاری برای جمع‌آوری آمار و برنده شدن نمایندگان در انتخابات تبدیل شده است. مشارکت‌کننده‌ای از حوزه تقسیمات کشوری وزارت کشور نیز در این خصوص چنین اظهار می‌دارند:

«... روستامیری داریم. گفتیم ۳۵۰۰ نفر برود شهر شود. نباید به جمعیت تأکید کنیم، چون منطقه‌ای ممکن است ۱۰۰۰۰ هزار نفر جمعیت داشته باشد، اما هنوز بافت روستایی داشته باشد. روستای بالای ۶۰۰۰ نفر داریم که هنوز روستاست. ارائه یک تعریف مناسب از روستا، که دیگر روستایی به فرهنگ ما احساس دهاتی بودن نکند. روستا محل تولید است، تولید از سنخ دیگر... باید جایگاه روستا را ارتقا دهیم. برای روستا کارکرد و نقش تعریف شود. روستاهای ویژه گردشگری، روستاهای دارای معادن، روستاهای نفت‌خیز، روستاهای جزایری. جزایر (مثلاً جزایر دریاچه) در توسعه نقش مهمی دارند، پس روستا باید در تقسیمات جایگاه خوبی پیدا کند. ارتقا جایگاه روستا باید یک نیاز ملی باشد. این باید تبدیل به نیاز ملی شود. تا در دولت‌های بعدی هم ادامه پیدا کند و با تغییر دولت، مسیر تغییر نکند. توسعه را بریم به سمت توسعه پایدار منطقه‌ای. یعنی در حوزه شهر، توسعه شهری، در حوزه روستا، توسعه روستایی. شهری شدن روستا، عین لباس ناچوری است در تن روستا، لباسش غیرمتناسب با اندام روستا می‌شود. اگر چنین شود، خیلی چیزها را از دست می‌دهد، هویت، اصالت، فرهنگ، میراث تاریخی، اقتصاد تولیدی روستا...».

فضای فکری تقسیمات کشوری اگرچه از سال‌های بعد ۱۳۶۲ تا حد زیادی تعدیل شد؛ اما همراه شدن آن با تمرکز تصمیم‌گیری‌ها در سطوح بالاتر سیاسی، ترویج شهرنشینی، روستاها به‌عنوان کانون تولید مواد اولیه چرخ‌های صنایع به حاشیه رانده شده‌اند. به‌گونه‌ای که روستاهای زیر ۲۰ خانوار که درصد زیادی از روستاهای کشور را شامل می‌شوند در قانون به رسمیت شناخته نشده و بلا تکلیف رها شده‌اند. عدم توجه به تنوعات گوناگون روستاها در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، حق رأی نداشتن شوراهای دهیاری‌ها، عدم توجه به همگنی روستاها، روستاهای فاقد کد آبادی، بی‌توجهی به روستاهایی که داخل همدیگر واقع شده‌اند نمونه‌های دیگری از حاشیه‌ای شدن روستاها محسوب می‌شوند که سبب از بین رفتن وزن نواحی روستایی در مباحث سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی شده‌اند.

**ضعف نظام تأمین در نیازهای روستاها:** ضعف تأمین خدمات و تسهیلات عمومی، حقوق شهروندی و قواعد حاکم بر روابط امور روستایی از دیگر مواردی است که بر پایه دیدگاه مشارکت‌کنندگان بر محتوای نظام تقسیمات کشوری آسیب‌زده است. زیرا یکی از اهداف تقسیمات کشوری توزیع خدمات و رفع بهتر نیازهای اساسی در تمام سطوح تقسیماتی است؛ اما بر اساس اظهارات مشارکت‌کنندگان، تقسیمات کشوری کنونی با تأثیرپذیری از عوامل مختلف، در جهت هماهنگ کردن منابع موجود برای توسعه فضاهای روستایی و تأمین نیازهای آنان، ناموفق عمل کرده است. به‌طوری‌که تشدید شدن نیازها و رفع نشدن آن‌ها در روستاها به‌عنوان کوچک‌ترین واحد نظام تقسیمات کشوری بر نظام مذکور آسیب‌زده و آن را در مقیاس محلی دچار ناپایداری و بی‌ثباتی کرده است. مشارکت‌کننده‌ای از بخش‌داری صومالی برادوست چنین بیان می‌دارد:

«... روستای براسبی و حسن‌آباد از روستاهای بخش صومالی برادوست از روستاهایی هستند که نیازهای اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی آن‌ها در از بخش صومالی تأمین نمی‌شود، آن‌ها مجبورند برای تأمین نیازهایشان به نزدیک‌ترین

شهرستان مجاور یعنی سلماس بروند. و وقتی سیاست‌هایی برای مرزبندی تعریف می‌کنند نمی‌آیند ببینند که این روستا آیا نیازش در اینجا تأمین می‌شود... معلوم است سازمان‌ها نیز در چنین وضعیتی در اجرای سیاست‌ها دچار ضعف و ناکارایی می‌شوند...».

روستاهای شهرستان ارومیه به لحاظ وسعت و فاصله نقاط داخل شهرستانی دارای تفاوت محسوسی با یکدیگر هستند. در غرب و شمال شهرستان که روستاهای کوهستانی محسوب می‌شوند، از مرکز شهرستان و بخش فاصله زیادی دارند. در چنین وضعیتی نیازهای روستاییان به‌طور صحیح تأمین نمی‌شود.

**ناکارآمدی قوانین و آیین‌نامه‌ها:** قوه مقننه در ایران که ناشی از تفکر یکسان‌انگاری و یکپارچگی ملت و حقوق مساوی آن‌ها است (Roumina, 2011)، از توجه به هرگونه تمایز قومی و نژادی، جغرافیایی، تفاوت‌های زیستی و معیشتی، صرف‌نظر کرده و به تمام نواحی جغرافیایی و روستایی نگاه یکسانی دارد. در مرکز سیاسی کشور برای این نواحی متفاوت در ساختار قوه مقننه، قوانین یکسان تصویب و در قالب قوه مجریه از بالاترین تا پایین‌ترین سطح و روستاها به اجرا درمی‌آید. یکی از مشارکت‌کنندگان دانشگاه تربیت مدرس، قوانین تقسیمات کشوری را با شرایط محیطی و جامعه فعلی ناسازگار دانسته و در این خصوص چنین اظهار می‌دارد:

«... ناکارآمدی برمی‌گردد به قوانین موضوعی کشور. چون در عرصه‌های مختلف قوانین مختلف و یکسانی داریم. قوانین تقسیمات کشوری کهنه است، آن قوانین با تنوعات جغرافیایی، قومی و فرهنگی، با اجتماعات و بنیادهای جدید ما سازگار نیستند، ناسازگارند. آیا این قوانین یکسان منجر به شکوفایی خلاقیت‌ها می‌شود؟ منجر به بهره‌برداری از ظرفیت‌ها می‌شوند، منجر به استقلال نسبی اقتصاد روستایی می‌شوند، منجر به بهبود وضعیت روستا می‌شوند، منجر به ماندگاری روستایی در روستا می‌شوند؟ آیا بسترهای مشارکت را فراهم می‌کنند. منجر به تمرکز امکانات در روستا می‌شود، منجر به اشتغال‌زایی و درآمد در روستا می‌شود؟ ... برای این‌ها به لحاظ قانونی جواب محکمی نداریم...».

تعارض قانون اساسی و ضعف قوانین و آیین‌نامه‌های مؤثر و کاربردی همانند منطبق نبودن فرآیندهای اجرایی با رویه‌های عملکردی نظام تقسیمات کشوری، بلا تکلیفی حریم روستاها از ضعف‌های قانون است که موجب ناکارآمدی نظام تقسیمات کشوری شده است؛ قوانین تقسیمات متناسب با شرایط سطح محلی تدوین نشده و قوانین بدون در نظر گرفتن تنگناها و پتانسیل‌های نواحی در مرکزی واحد، با نگاهی یکسان اتخاذ شده و به سراسر کشور برای اجرا ابلاغ می‌شود. وجود کاستی در قوانین طی ادوار مختلف، عدم اجرای برخی قوانین موجود و ناکارآمدی آن‌ها در سطح محلی و یکسان‌پنداری قوانین به نواحی جغرافیایی با ویژگی‌های متفاوت محتوای تقسیمات کشوری را با چالش مواجه ساخته است.

## ۴-۱-۲- گفتمان‌های عمومی

**تداخل مأموریتی - قلمرویی:** نظام تقسیمات کشوری فعلی، یک نظام سلسله‌مراتبی است که در چارچوب آن هماهنگی‌های بین سازمانی انجام می‌گیرد. واگرایی و پراکندگی حاکم بر ساختار اداری - اجرایی هر یک از عناصر تقسیمات کشوری با ساختار واگرا و پراکنده تقسیمات کشوری (Kazemian, 2004) در سطح محلی درهم آمیخته و ناهماهنگی‌های دستگاه‌های خدمات‌رسان را سبب شده است. ناهماهنگی بین سازمان‌های مختلف که در این پژوهش تداخل مأموریتی - قلمرویی نامیده شده است، پس از تقسیم کارکردها و وظایف بین نهادها و سازمان‌های یک قلمرو خاص همانند (Barlow, 1991) یک روستا به وجود می‌آید. بدین معنی که کارکردها و وظایفی که ماهیت محلی دارند بین چندین نهاد تقسیم می‌شود. مشارکت‌کننده‌ای از حوزه عمران استانداری آذربایجان غربی در این خصوص چنین بیان می‌دارد:

«... بین نظام فعلی تقسیمات کشوری و نظام‌های برنامه‌ریزی شهری، روستایی و توسعه‌ای اتصال محکمی وجود ندارد. به‌طور مثال ما در استان آذربایجان غربی شهری به اسم گرد کشانه داریم که هیئت وزیران این را به‌عنوان شهر تصویب کرده است. موقعی که طرح مطالعه می‌شد، مشاور طرح مطالعه کرده و گفته است که بهتر است این شهر را ما باید با دو روستای پیرامونش در نظر بگیریم و طرح بر آن مبنا تهیه‌شده است. طرح ظاهری منطقی دارد. اما جالب است دقیقاً از سال ۱۳۸۶ که این طرح اجرا شده است، در روستاهای داخل محدوده شهر دو دوره است که انتخابات انجام می‌شود، شورای روستایی انتخاب می‌شود، دهیار انتخاب می‌شوند. درحالی‌که این دو نقطه روستایی دقیقاً قانوناً داخل محدوده شهری هستند و قانوناً شهرداری باید ارائه خدمات نماید، ساخت‌وسازها را کنترل نماید و غیره. این یکی دیگر از ایرادات و آسیب‌ها است که نظام‌های مختلف باهم در ارتباط نیستند و هماهنگی لازم بین آن‌ها وجود ندارد و این یک گپ بسیار جدی است...».

**ضعف وحدت ساختاری - کارکردی:** بر اساس اظهارات مشارکت‌کنندگان پژوهش، تقسیمات کشوری سبب شده است تا شهرستان ارومیه، ضمن عدم برخورداری از همگنی طبیعی، دارای وحدت ساختاری - کارکردی نباشد. ضعف وحدت ساختاری - کارکردی مانع عملکرد بهتر نظام اداری شده و مشکلاتی در اداره امور واحدهای تقسیماتی ایجاد کرده است. برای سازمان‌دهی سیاسی فضای مطلوب‌تر، یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌ها، الگوی هندسی مناسب واحدهای تقسیماتی است. به‌طوری‌که شکل هندسی در اداره و توسعه واحدهای تقسیماتی نقش بسیار مهمی دارد و باید از به‌کارگیری شکل‌های طولی و دنباله‌دار پرهیز شود. به‌طور مثال در شهرستان ارومیه بخش انزل شکل طولی و دنباله‌داری دارد. یکی از مشارکت‌کنندگان گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی دانشگاه تهران شکل هندسی نامناسب را از جمله آسیب‌های تقسیمات در سطح محلی برشمرده و در این زمینه چنین اظهار می‌دارد:

«... با اینکه سعی کرده‌اند، شکل فشرده را رعایت کنند؛ اما خیلی رعایت نشده مخصوصاً در نواحی مرزی. آذربایجان غربی هم یک استان مرزی هست و شکلی طولی دارد. نه فقط استان، بلکه داخل استان، برخی شهرستان‌ها، داخل

شهرستان‌ها برخی بخش‌ها و حتی بعضی دهستان‌ها شکل طولی دارند. شاید چون نگاه سیاسی به این منطقه حاکمه... زمانی شکل واحدهای تقسیمات طولانی هست، راه‌های ارتباطی ما هم یکی دیگر از مشکلاتمون میشه. چون مردم نمی‌توانند با اون وضعیت با مناطق مرکزی ارتباط خوبی برقرار کنند... نمی‌توانند از مرکز شهرستانی که به اون تعلق دارند خدمات بگیرند... برای همین می‌روند به سمت نزدیک‌ترین استان، یا شهرستان مجاور...».

نکته قابل توجه در مباحث فوق، علاوه بر شکل هندسی نامنظم و طولی واحدهای تقسیمات سیاسی، وجود شبکه‌های ارتباطی نامنظم و عدم تعلق مکانی است که بر عدم ایجاد وحدت ساختاری - کارکردی در تقسیمات کشوری تأثیر دارد. فرمولوژی نامناسب واحدهای تقسیماتی مانع شکل‌گیری شبکه‌های ارتباطی منظم می‌شود.

**ضعف نظام مشارکتی:** در تعریف‌هایی که از نظام مشارکتی به‌عمل آمده است نخست به فرهنگ سیاسی محدود که در ساخت‌های بدون دولت و یا دارای دولت ضعیف شکل می‌گیرد اشاره می‌گردد و از آنجاکه افراد در این قبیل ساخت‌ها فاقد نقش‌های مشخص سیاسی هستند؛ لذا مردم هم اساساً تصویری از اینکه یک نظام سیاسی می‌تواند و یا باید نیازهای آنان را برآورده کند؛ ندارند. بر اساس اظهارات مشارکت‌کنندگان، قانون تقسیمات کشوری در رابطه با مشارکت مردم، نهادهای مدنی با سازمان‌های حکومتی و مدیریتی علی‌رغم تأکید قانون اساسی، سکوت کرده است. مشارکت‌کننده‌ای از بخش‌داری بخش مرکزی ارومیه در این خصوص چنین بیان می‌دارد:

«... نقش شهروندان روستایی فقط در زمان انتخابات برجسته‌تر می‌شود. از دیدگاه‌های آنان در تصمیم‌گیری مربوط به روستای خود خیلی کم استفاده می‌شود. حتی وقتی می‌خواهند روستای آن‌ها را واگذار کنند به بخش یا شهرستان دیگر از آن‌ها سؤال نمی‌کنند. مدیران در سطح پایین فقط اجراکننده هستند و در سطوح بالاتر در تصمیمات مربوط به روستا مشارکت ندارند. در حالی که این دهیار از نزدیک با وضعیت منطقه آشناست و بهتر می‌تواند در تصمیم‌گیری مشارکت داشته باشد... این نظام مشارکت‌زا نبوده و اقدامات لازم برای مشارکت مردم و نهادهای مدنی صورت نگرفته است، سازوکارهای مشارکت در قانون مشخص نیست...».

نظام تقسیمات کشوری به مشارکت مردمی بی‌اعتنا بوده و نتوانسته است آن را تا مقیاس محلی بگستراند. مشارکت مردم، نهادهای مدنی به‌صورت مقطعی در زمان انتخابات است و در سایر موارد اگر مشارکتی هرچند اندک صورت گیرد، دولت‌محور بوده و بر اساس خواسته‌های سطوح بالاتر انجام می‌شود. به دلیل بی‌توجهی به حس تعلق مکانی مردم در مورد نحوه تقسیم‌بندی و بی‌اعتمادی به خرد جمعی و نبوغ دسته‌جمعی آنان، نظام فعلی نتوانسته است زمینه‌ها و بسترهای لازم را برای مشارکت مردمی فراهم کند. این امر از کارکرد مثبت تقسیمات کشوری کاسته و آن را ناکارآمد کرده است. این بخش از یافته‌ها با نتایج مطالعات کریمی‌پور و محمدی (۱۳۸۸)، اعظمی و دبیری (۱۳۹۰)، اطاعت و موسوی (۱۳۹۰)، ودیعی (۱۳۵۴) و حافظ‌نیا (۱۳۸۱) همخوانی دارد.

**مدیریت ناکارا:** نظام مدیریتی، مهم‌ترین عامل در رشد و مرگ یک جامعه است و حرکت از وضع موجود به سوی وضع مطلوب را کنترل می‌کند. در نظام فعلی سرزمین ایران نه تنها نیازهای مدیران و جامعه در مقیاس محلی تأمین نشده، بلکه سبب‌ساز پیدایش ساختاری ناهمگون در نظام مدیریت شده‌اند. این امر به عوامل متعددی بستگی دارد که از آن جمله می‌توان به ابهام‌های قانون اساسی، ضعف نظام شورایی و بلا تکلیفی آن در قانون، جایگاه نداشتن مدیران محلی در تصمیم‌گیری‌ها، ضعف پارلمان محلی، وجود لایه‌های مختلف مدیریتی در مقیاس محلی و تغییر مدیران سطوح تقسیمات کشوری با تغییر دولت اشاره کرد. مشارکت‌کنندگانی از گروه جغرافیای انسانی دانشگاه خوارزمی، در جلسه‌ای مشترک، جایگاه نداشتن شوراها در قانون به‌عنوان نهاد مدیریتی مقیاس محلی، از جمله آسیب‌هایی معرفی کرده‌اند که منجر به تضعیف محتوای تقسیمات کشوری شده است.

«... ما اگرچه نظام شورا را از سطح استان تا روستا تعریف کردیم. اما جایگاه شوراها در ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران مشخص نیست. شورای عالی استان‌ها یا شوراهای دیگر به‌رغم اینکه در اصل ۶ و ۷ و اصل یکصد و یکم تا یکصد و ششم گفته شده است که شوراها جز ارکان تصمیم‌گیری کشور هستند. ولی معلوم نیست جایگاه اینها در ساختار سیاسی کجاست. شورا زیرمجموعه تصمیم‌گیری است. یعنی قدرت تبیین دارد. اگر شوراها قدرت تبیین در امور محلی را دارد. ذیل مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرد و به موازات آن قرار می‌گیرد. رابطه‌اش با دولت، نهاد رهبری، قوه قضائیه چیست؟ اینها اصلاً تعریف نشده است...».

در نظام فعلی تقسیمات کشوری مدیریت در سطح محلی دارای ساختاری نامناسب و ناهماهنگ است. زیرا لایه‌های مختلف مدیریتی در مقیاس محلی به‌وسیله سازمان‌های مختلفی همچون جهاد کشاورزی، منابع طبیعی، محیط‌زیست، بنیاد مسکن، بخشداری، فرمانداری و غیره در کنار نهاد دهیاری‌ها و نظام شورایی به سیاست‌گذاری و مدیریت می‌پردازند. نظام شورایی و دهیاری‌ها به‌عنوان مدیران محلی روستاها، ضعف قوانین و عدم تفویض اختیارات در سطح محلی و همچنین به دلیل ضعف منابع مالی و اعتباری، به پویایی نرسیده و منجر به ناکارآمدی تقسیمات کشوری در مقیاس محلی شده‌اند.

**ضعف توزیع مطلوب منابع مالی - اعتباری:** بر اساس اظهارات مشارکت‌کنندگان پژوهش، منابع مالی - اعتباری بیشتر صرف سطوح بالای سیاسی و شهرها شده و روستاها که در قاعده نظام تقسیمات کشوری به‌عنوان نظام فضایی فعالیت و سکونت به شمار رفته و نقش اساسی در توسعه ملی دارند، میزان کمتری از اعتبارات را (تحت عنوان منابع ملی) دریافت می‌کنند. مشارکت‌کننده‌ای از گروه جغرافیای دانشگاه فرهنگیان استان البرز، ضعف بودجه و منابع اعتباری اختصاص یافته از سوی دولت را یکی از آسیب‌های جدی مطرح کرده و چنین بیان می‌دارد:

«...الآن ۲۷ درصد جمعیت ما در روستاها هستند. آیا الآن ۲۷ درصد بودجه را به روستاها تزریق می‌کنیم. نه هیچ موقع چنین چیزی صورت نمی‌گیرد. پس نباید انتظار داشته باشیم که با چنین سیستمی می‌توانیم کارایی محلی را انتظار داشته

باشیم. در آینده نه تنها چالش‌های ما بیشتر خواهد شد، بلکه موجب فرار مردم از حاشیه‌ها دوردست و حتی استان‌های مرزی خواهد شد...».

روند تخصیص منابع مالی و اعتباری از بالا به پایین بر اساس سلسله‌مراتب نظام تقسیمات کشوری قرار دارد و با توجه ماهیت نظام سیاسی متمرکز در ایران و شهرمحور بودن آن، بیشترین اعتبارات به سطوح بالاتر و واحدهای شهری اختصاص داشته و سطح محلی و روستاها کمترین میزان منابع مالی و اعتباری را دریافت می‌کند. واحدهای تقسیماتی در مقیاس محلی با استفاده از نیروی‌های قدرتمند و گروه‌های فشار به‌منظور دریافت اعتبارات و امکانات مالی بیشتر از بودجه‌ها، منابع ملی و رانت‌های دولتی که از نشانه‌های حاکمیت دولت متمرکز در چهره‌پردازی جغرافیای سرزمین است، سعی در ارتقای سیاسی - اداری واحدهای تقسیماتی هستند تا به منابع مالی و اعتباری مناسب دست پیدا کنند.

**فرمانروایی یکسویه از بالا به پایین:** تقسیمات کشوری، نظامی عمودی است که تمامی سازمان‌های اداری - مدیریتی بر مبنای آن از رابطه‌ای یکسویه و عمودی پیروی می‌کنند. مشارکت‌کنندگان بر این نکته اتفاق نظر دارند که حاکمیت روابط عمودی بر نظام تقسیمات کشوری در مقیاس محلی منجر به ناکارآمدی تقسیمات کشوری شده است. زیرا که اغلب دستوراتی که در بالا و مراکز سیاسی برای روستاها گرفته می‌شود و با نیازمندی‌های آن‌ها در انطباق نیست. مشارکت‌کننده‌ای در خصوص یکسویه بودن ارتباطات چنین می‌گوید:

«... نظام تقسیمات کشوری ایران بر اساس الگوی حکومتی متمرکز از بالا به پایین است. نظام تقسیمات کشوری ماهیتش این است که مدیریت در سطح محلی را آسان‌تر بکند تا بر اساس آن بتواند به روستاها بهتر و بیشتر خدمات برساند. اما؛ تقسیمات کشوری عملاً در سطح محلی نظام مشخصی ندارد. در سطح محلی، تقسیمات کشوری صرفاً اجرای بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌هایی است که در مرکز کشور تعیین ... مرکز است که تعیین می‌کند مثلاً روستا بماند یا حذف شود. سطح محلی و روستا در این دیوان گسترده اداری گم‌شده است. بین قاعده هرم و رأس هرم تقسیماتی کشوری ارتباطی افقی وجود ندارد، همه ارتباطات عمودی و سلسله‌مراتبی است و بالادستی به پایین‌دستی حکومت می‌کند...».

حاکمیت رابطه عمودی و رعایت اصل سلسله‌مراتبی ایجاب می‌نماید تا مقامات اداری از اجرای نمودن قوانین، بدون نظر مافوق، خودداری نمایند. شرح وظایف استانداران و فرمانداران (به‌طور نمونه ماده ۲ قانون اختیارات استانداران و میزان تصمیم‌گیری آنان در ساختار اداری کشور: استانداران در قلمرو مأموریت خود نماینده عالی دولت محسوب می‌شوند و مسئول اجرای سیاست عمومی دولت در حوزه مأموریت خود هستند و در کلیه امور اجرایی استان نظارت تام و عالیه دارند). نشان می‌دهد، سطح محلی (میانی و پایین) که با مسائل محلی شدیدی درگیر هستند، فاقد اختیارات لازم جهت تصمیم‌گیری در امور کاملاً مرتبط با خود بوده و تنها اجراکننده دستورات از بالا به پایین هستند.



#### ۴-۲- جایگاه‌یابی روستا به‌عنوان یک واحد سیاسی در نظام تقسیمات کشوری<sup>۱</sup>

بسیاری از مشارکت‌کنندگان، پیرامون مفاهیمی همچون «فراموش شدن روستا»، «بی‌صاحب بودن روستا»، «توجه به روستاها به‌صورت مقطعی در زمان انتخابات»، «حذف روستاهای زیر ۲۰ خانوار در عمل و قانون»، «مورد احترام واقع نشدن»، «روستاهای فاقد کد آبادی»، «مبنا قرار نگرفتن روستا در نظام برنامه‌ریزی و توسعه»، «احساس عدم تعلق خاطر»، «از بین رفتن هویت روستا»، «نابودی تدریجی روستاها»، «عدم وجود خدمات و امکانات مناسب»، «عدم تخصیص منابع مالی لازم به روستاها»، «مزاحم بودن دهستان در میان سطوح تقسیمات کشوری»، «مشارکت ناپذیری تقسیمات کشوری در سطح محلی»، «بی‌ارزش بودن مدیر روستاها در سطوح بالاتر» و «ضمانت اجرایی نداشتن تصمیمات شوراها» صحبت کرده‌اند. آن‌ها این‌گونه بیان داشته‌اند که در نظام تقسیمات کشوری کنونی، دهستان بلا تکلیف رها شده و روستا به‌عنوان کوچک‌ترین واحد تقسیماتی مبنای برنامه‌ریزی قرار نگرفته و مدیران روستا (شورا و دهیار) در نظام سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری، برخلاف اشارات قانون اساسی، مشارکت داده نمی‌شوند. بر اساس اظهارات مشارکت‌کنندگان در یک جمع‌بندی می‌توان گفت: بودن در نقش یک روستا و دهستان در نظام تقسیمات کشوری برابر است با بی‌سرپرست بودن، بلا تکلیف بودن، بی‌ارزش بودن، محترم نبودن، بی‌مصرف بودن و قدر و منزلت نداشتن، فقدان جایگاه روستا در نظام برنامه‌ریزی و توسعه و نهایتاً ارتقاء، الحاق و ادغام روستاها به شهرها، نابودی هویت روستایی و از بین رفتن روستاهای مولد.

#### ۴-۳- استراتژی‌های گفتمانی

با توجه به گفتگوهای انجام‌شده با مشارکت‌کنندگان، مشخص شد که آن‌ها تقسیمات کشوری کنونی در سطح محلی را به دلیل ضعف نظام عملکردی، ناکارآمدی قوانین و مقررات، یکسان‌پنداری واحدهای تقسیماتی، حاشیه‌ای شدن روستاها در ساختار نظام تقسیماتی، ضعف در تأمین نیازهای روستاییان و بلا تکلیفی پایین‌ترین سطح تقسیمات کشوری (دهستان) ناکارآمد بیان داشته‌اند. مشارکت‌کنندگان، مدیریت واحدهای تقسیماتی سطح محلی را در وضعیت موجود، چه از طریق بخشداری‌ها و چه از طریق دهیاری‌ها و شوراها، به‌صورت سلسله‌مراتبی از بالا به پایین و از مرکز به پیرامون، به‌عنوان یک‌راه حل نهایی و مفید قبول ندارند. آن‌ها همچنین نظرات برخی از متخصصان را که معتقد هستند، سازگاری و مدیریت سطح محلی با سطوح بالاتر (به‌طور مثال سازگاری روستاها و دهستان‌ها با سطح بخش و مدیریت پهنه‌های روستایی توسط بخشداری) به‌عنوان یک راه حل واقع‌بینانه برای مدیریت روستایی و توسعه آن، قبول ندارند و معتقدند این

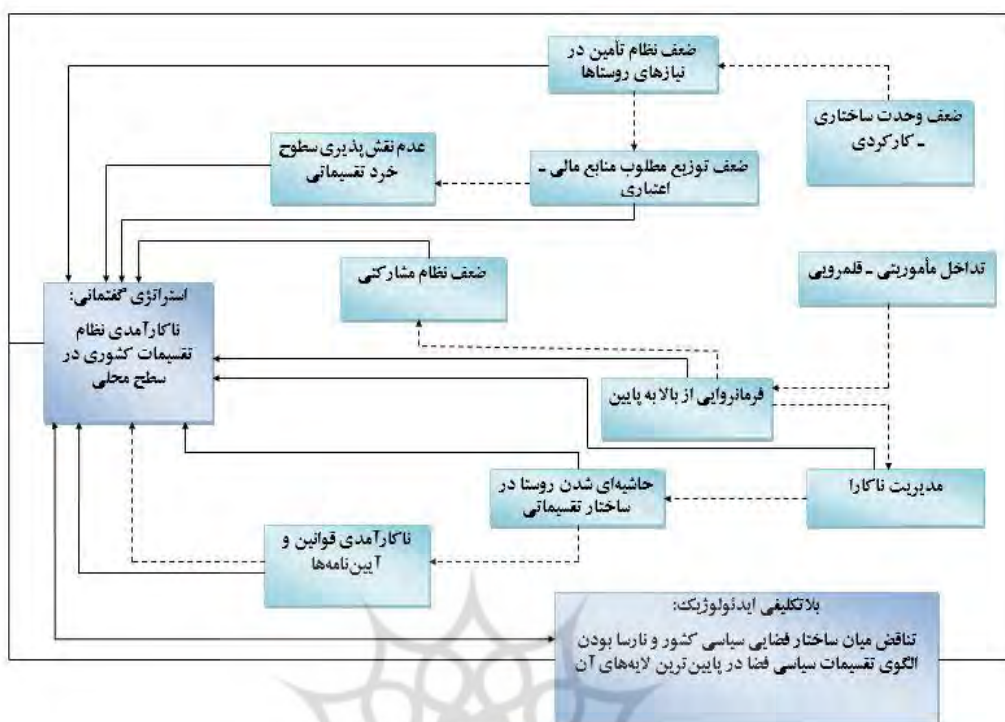
۱. مرحله پنجم (استراتژی گفتمانی، شناسایی ایدئولوژی بلا تکلیف: این مرحله مطابق با مرحله پنجم، ششم و هفتم رویکرد تحلیل گفتمان فرکلاف است)، ششم (استخراج نقل قول‌ها برای تأیید یافته‌ها: این مرحله مطابق با مرحله ششم رویکرد تحلیل گفتمان فرکلاف است) و هفتم (پالایش تحلیل‌ها و مستندسازی‌ها: این مرحله مطابق با مرحله ششم و هفتم رویکرد تحلیل گفتمان فرکلاف است) در قالب مرحله پنجم انجام شده است.

عمل منجر به نتایج و پیامدهای منفی می‌شود. به طوری که روستا از سوی سطوح دیگر، در لیست سیاه نظام تقسیمات کشوری قرار گرفته و به عنوان «واحد‌های سیاسی در دسرساز» مورد توجه قرار خواهند گرفت. مشارکت‌کنندگان در این مطالعه، در ناکارآمدی نظام تقسیمات کشوری و فقدان نقش‌پذیری روستاها بر اساس ظرفیت‌های آن‌ها، واجد یک استراتژی گفتمانی مشترک بودند. آن‌ها معتقد هستند که تمرکزگرایی تقسیمات کشوری، نظام مدیریتی متمرکز، ضعف تخصص و مهارت‌های مدیریتی - انسانی در سطح محلی سبب شکل‌گیری آسیب در نظام تقسیمات کشوری شده است.

#### ۴-۴- بلا تکلیفی ایدئولوژیک

بلا تکلیفی ایدئولوژیک این گفتمان، «نوع ایدئولوژی<sup>۱</sup> حاکم بر نظام تقسیمات کشوری»، تناقض میان «ساختار فضایی سیاسی کشور» و «نارسا بودن الگوی تقسیمات کشوری در پایین‌ترین لایه‌های آن (دهستان و روستا)» است. روستا مانند یک کشور است و تعریف عناصر ساختاری مدیریت فضا (سه رکن شهروندی، اجرایی و قضایی) برای آن ضروری است. چراکه نارسا و ناقص بودن الگوی مدیریت فضا در پایین‌ترین سطح لایه‌های حکومتی و همچنین بلا تکلیفی سطح دهستان به عنوان پایین‌ترین حلقه ارتباطی ملت و حکومت، محتوا و بدنه نظام تقسیمات کشوری را دچار آسیب کرده و ثبات آن را به مخاطره انداخته است. ساخت گفتمانی مشارکت‌کنندگان از نظام تقسیمات کشوری در سطح محلی، ممکن است به عنوان تلاشی در جهت بازگرداندن جایگاه، احترام و منزلت روستا، احساس قدرتمندی آن واحد تقسیماتی و سازوکارهای فرصت در مسئولیت‌پذیری مدیران محلی و توسعه ظرفیتی آنان باشد که به واسطه حذف روستاهای کوچک از نظام برنامه‌ریزی و توسعه، تمرکزگرایی و عدم تفویض اختیارات در سطح محلی دچار آسیب شده است؛ در نظر گرفته شود. به عبارتی، ساخت گفتمانی آسیب‌شناسی نظام تقسیمات کشوری، ابزاری بود تا مشارکت‌کنندگان بدان وسیله ناکارآمدی نظام تقسیمات کشوری در سطح محلی را ناشی از نظام سیاسی متمرکز و روح حاکم بر آن بیان دارند. مشارکت‌کنندگان معتقد بودند که «تمرکزگرایی» در قالب مجموعه گفتمان‌هایی همچون ضعف قوانین مؤثر و کاربردی در مقیاس محلی، در حاشیه قرار گرفتن روستا و رهاشدگی روستاهای زیر ۲۰ خانوار و تعریف یکسان از روستاهای متنوع کشور در قانون، فقدان تشکیلات در سطح دهستان به عنوان کوچک‌ترین واحد تقسیمات کشوری و نگرش موضعی دولت‌های مختلف به تقسیمات، سبب ناکارآمدی نظام تقسیمات کشوری است.

۱. در این پژوهش، ایدئولوژی مجموعه‌ای از باورها، ایده‌ها و اعتقادات نظام متمرکز کنونی و سازمان سیاسی فضای حاصل از آن باورها و اعتقادات است که وزارت کشور و نظام تقسیمات کشوری فعلی با تکیه بر نظام اعتقادی الگوی حکومتی متمرکز کنونی، تکالیف و وظایف مشخصی را در برنامه کاری خود دارد. وظایفی که بدون قابلیت انعطاف در نظام اعتقادی و قوانین و بدون توجه به ویژگی‌های سرزمینی، خارج از اراده و حاکمیت مردم و مشارکت آنان در تصمیم‌گیری‌ها؛ تعیین می‌شود و همگان موظف به انجام آن هستند. چنین فرآیندی، ضمن کارایی پایین عملکرد نظام تقسیمات کشوری، سبب افول جایگاه روستا به عنوان کوچکترین مبدا این نظام شده است.



شکل ۱. مکانیسم اثربخشی آسیب‌های نظام تقسیمات کشوری بر ناکارآمدی آن (Research findings, 2019)

یافته‌های پژوهش حاضر نشان داد که یکی از آسیب‌پذیرترین واحد نظام تقسیمات کشوری، روستا است. نواحی که در عین حال می‌توانند منشأ رشد پایدار باشند، سرآغاز رکود در گستره یک منطقه جغرافیایی نیز تلقی می‌شوند. با تحولات تقسیمات کشوری نوین - از سال ۱۳۱۶ به بعد - در راستای توازن و تعادل بخشی به فرآیندهای توسعه پایدار و عدالت فضایی، فاصله بین شهرها و روستاها عمیق‌تر شده و روستاها روزبه‌روز در نظام تقسیمات سرزمینی به حاشیه رانده شده و کم‌کم از روند رشد آرام خود خارج و از طریق برخی از عوامل برون‌زا و درون‌زا به سمت ناپایداری هدایت شده‌اند. این مسئله زمانی شدت یافت که نه تنها هم‌زمان با تغییر و تحولات نظام تقسیمات کشوری، نظام برنامه‌ریزی کشور متحول نشد و روستا مبنای نظام برنامه‌ریزی و توسعه قرار نگرفت؛ بلکه با یک نسخه واحد با تکیه بر قوانین و آیین‌نامه‌های ناکارا برای فضاهای روستایی با ویژگی‌های جغرافیایی و سرزمینی متفاوت برنامه‌ریزی شد. در دل این برنامه‌ریزی نوین با فرمانروایی یکسویه از بالا به پایین با تکیه بر الگوی حکومتی متمرکز، نیازهای روستا به‌عنوان کوچک‌ترین واحد تقسیمات کشوری و یکی زیر نظام‌های فضایی در نظام تصمیم‌گیری تأمین نشده و دهستان به‌عنوان سطح اتصال شهروند روستایی به حکومت در تقسیمات سرزمینی، در وضعیت بلا تکلیفی قرار گرفته است.

## ۵- بحث و نتیجه‌گیری

یکی از ملزومات مهم نظام برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های توسعه در سطح محلی - نواحی روستایی - ساختار تقسیمات کشوری است. این مسئله از مهم‌ترین مواردی است که از نظر بنیان‌های ادبیاتی و کاربردی با چالش‌های زیادی مواجه است. عطف به این نگرانی پژوهش حاضر باهدف بررسی نارسایی‌های نظام تقسیمات کشوری در سطح محلی انجام شده است. از سال ۱۳۱۶ تقسیمات نوین کشوری در راستای مدیریت بهینه فضا و دستیابی به توسعه در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی، تغییر و تحولات فراوانی داشته است؛ اما علی‌رغم تغییرات و تحولات حادث شده، نقش و کارکرد خود را به‌طور واقعی ایفاء نکرده است. این مهم با مطالعات ودیعی (۱۳۵۴)، احمدی‌پور (۱۳۸۰)، حافظ‌نیا (۱۳۸۱)، کاظمیان (۱۳۸۳)، احمدی و احمدی‌پور (۱۳۸۴)، کریمی‌پور و محمدی (۱۳۸۸)، رومینا (۱۳۹۰)، اطاعات و موسوی (۱۳۸۷)، اعظمی و دبیری (۱۳۹۰)، میرشکاران (۱۳۹۲)، صرافی و نجاتی (۱۳۹۳)، غلامی و همکاران (۱۳۹۴) و رشیدی و همکاران (۱۳۹۵) قرابت معنایی دارد. بدین معنی که نظام فعلی تقسیمات کشوری برای پاسداری از یکپارچگی ملی - محلی منطبق با استانداردهای کنونی نبوده و سیستمی ناکارآمد است. بر اساس مطالعه حاضر، تداخل مأموریتی - قلمرویی، ضعف وحدت ساختاری - کارکردی، ضعف نظام مشارکتی، مدیریت ناکارآمد، ضعف توزیع منابع مالی - اعتباری و فرمانروایی یکسویه از بالا به پایین، عدم نقش‌پذیری سطوح خرد تقسیماتی، حاشیه‌ای شدن روستا در ساختار نظام تقسیماتی، ضعف نظام تأمین در نیازهای روستاها و ناکارآمدی قوانین و آیین‌نامه‌ها منجر به ناکارآمدی نظام تقسیمات کشوری در سطح محلی شده است.

نظام تقسیمات کشوری پدیده‌ای پیچیده و چندبعدی است که با تکیه بر تداخل مأموریتی - قلمرویی، ضعف وحدت ساختاری - کارکردی، ضعف نظام مشارکتی، مدیریت ناکارآمد، ضعف توزیع منابع مالی - اعتباری و فرمانروایی یکسویه از بالا به پایین، عدم نقش‌پذیری سطوح خرد تقسیماتی، حاشیه‌ای شدن روستا در ساختار نظام تقسیماتی، ضعف نظام تأمین در نیازهای روستاها و ناکارآمدی قوانین و آیین‌نامه‌ها مانع شکل‌گیری روستاهای مولد، منسجم و پایدار شده و روستاها را به ضعیف‌ترین و آسیب‌پذیرترین حلقه در این نظام تبدیل کرده و دیدگاه منفی نسبت به آن‌ها پروراند است. بر اساس مطالعه حاضر و با توجه به مجموع مباحث پیرامون آسیب‌شناسی می‌توان اشاره کرده که: این نوع نظام تقسیمات کشوری در سطح محلی بر اساس تجارب چند دهه گذشته بعد از انقلاب اسلامی به‌ویژه در سطح محلی نه تنها موجب رفع نیازهای روستاییان نشده و عملاً ناکارآمدی را به دنبال دارد، نتوانسته است در روند نقش‌آفرینی توسعه ملی، جایگاه و نقش روستاها را به‌خوبی تبیین کند و از نظر اجرای برنامه‌های توسعه و عملیاتی ساختن آن‌ها موفق عمل نماید. همچنین به لحاظ حقوقی، قانونی و آیین‌نامه‌ای منجر به تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی غیرسیستماتیک شده است که نتیجه آن منجر به دخالت عوامل غیررسمی، نفوذ نخبگان و ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری‌هایی همانند افزایش بی‌رویه واحدهای تقسیماتی یا ارتقاء آن‌ها

و تبدیل روستاهای مولد به شهرهای کوچک ناکارآمد شده و نهایتاً وحدت جغرافیایی و انسجام سرزمینی را با چالش مواجه ساخته است.

### قدردانی

نگارندگان بر خود لازم می‌دانند از تمام مشارکت‌کنندگان پژوهش و همه کسانی که در نگارش مقاله حاضر آن‌ها را یاری نموده‌اند و با نظرات اصلاحی خود بر غنای آن افزوده‌اند، تقدیر و تشکر نمایند.

### کتابنامه

1. Ahmadipour, Z., & Mansoorian, A., (2006). Country Divisions and Political Instability in Iran (1978-1906). *Geopolitical Quarterly*, 2(1), 120-189 [In Persian].
2. Ahmadipour, Z., (2001). *Sustainability of Public Security in the Context of Country Divisions*. Proceedings of the Conference on Public Security and National Unity, Deputy Minister of Security and Law Enforcement of the Ministry of Interior, First Edition, Tehran [In Persian].
3. Ammiii rrrr , "" "" 'rraa,, Htt tttt ttt ri ,,, Krrimi ,,, ()))) )Isss tittt igg tee Rll e ff Country Divisions in Regional Development (Case Study: Bavanat and Khorrambid Cities). *Geopolitical Quarterly*, 12(1), 60-82. [In Persian].
4. Ahmadipour, Z., Mirshakaran, Y., & Horkard, B., (2014). Political Organization of Space in Simple Structures. *Geopolitical Quarterly*, 10(3), 199-176. [In Persian].
5. Ahmadipour, Z., Rahnama, M.R., & Romina, I., (2009). The Role of the System country Divisions in National Development (Case Study: Iran). *Lecturer of Humanities-Planning and Spatial Planning*, 15(2), 17-29. [In Persian]
6. Alam, R., & Vasegh, M., (2015). Fundamentals of political geography from the perspective of Islam with emphasis on Nahj al-Balaghah. *Journal of Nahj al-Balaghah*3(10), 43-62 [In Persian].
7. Azami, H., , Dabiri, A.A., (2011). Analysis of the system of political division of space in Iran. *Geopolitical Quarterly*, 7(2), 181-147 [In Persian].
8. Deputy of Rural Development and Deprived Areas of the country (2014). Strategic Rural Development Plan, 1/1/1901. [In Persian].
9. Diyanat, M., (2016). The Impact of Functionalist Theory on the Formation of Bureaucracy and the Structure of Culture in Iran. *Quarterly Journal of Political Research in the Islamic World*, 6(2), 125-105 [In Persian].
10. Etaat, J., Mousavi, S.Z., (2008). Country Divisions and Sustainable Development (Case Study: Iran). *Geopolitical Quarterly*, 4(3), 74-57 [In Persian].
11. Fakhimi, F. (2000). Organization and Management: Duties and Responsibilities. Iran, Tehran: Hestan Publishing [In Persian].
12. Geoff, W., Sundeep, S., (1999). Gis for district- level administration in India: Problems and opportunities. *Mis Quarterly*, 23(1), 39.
13. Gholami, B., Ahmadi, S.A., Khaledi, H., (2014). Political Organization of Space and Regional Challenges in Iran (Case Study: Provinces of Ilam and West Azerbaijan). *Quarterly Journal of Spatial Planning and Planning*, 9(2), 120-89 [In Persian].
14. Honey, R., (1977). From, Process and the Political Organization of space, 29(1), 14-20.
15. Hosseini Naeni, H., (1994). The need to review the divisions of the country. *Abadi Magazine*, No. 15, 80-76 [In Persian].

16. Hung, J.H., (2010). *The evolving hierarchy of China's local administration: tradition and change*. In Cii ' ' ' s lllll Ammiii ttrtt inn aaaii tissss ddd aaasssss in tee bbb-national hierarchy, Edited by Jae Ho Chung and Tao-Chiu Lam, London & New York: Routledge, pp 1-13.
17. Karimipour, Y., (2002). Introduction to Country divisions of Iran. Iran, Tehran: Iranian Geographic Society Publications, University of Tehran [In Persian].
18. Karimipour, Y., Mohammadi, H.R., (2009). *Geopolitics of Regionalism and Country divisions of Iran*. Iran, Tehran: Entekhab. [In Persian].
19. Kayhan, M., (1932). *Detailed Geography of Iran*. Iran, Tehran: Library, Museum and Documentation Center of the Islamic Consultative Assembly. [In Persian].
20. Kazemian, Gh., (2004). *Explaining the relationship between governance structure and urban power with space organization, trying to design a model (example: Tehran metropolis)*. PhD thesis in geography and urban planning, Supervisor: Akbar Parhizgar, Tarbiat Modares University, Tehran [In Persian].
21. Mahmoudi, S., (2010). *The Role of Country Divisions in Spatial Development of Kermanshah Province (Over the Last Two Decades)*. M.Sc. Thesis, Supervisor: Hamidreza Mohammadi, Department of Political Geography, Faculty of Earth Sciences, Shahid Beheshti University, Tehran [In Persian].
22. Mali, R., (2007). *Assumptions on the Reform of Administrative Division in China*. Master's thesis, Northeast Normal University.
23. Mir Haidar, D., & Zaki GH.A., (2002). A Study of the Regional Geopolitical System and Its Feasibility Study in Iran. *Geographical Research Quarterly*, No. 42, 64-49 [In Persian].
24. Mir Haider, D., (2002). *Fundamentals of Political Geography*. Iran, Tehran: Samat Publications [In Persian].
25. Mirshekaran, Y., (2013). *Finding Pattern of Political Organization of Space in Unitary Systems with Emphasis on Iran*. PhD thesis of Political Geography, Supervisor: Dr. Zahra Ahmadipour, Geography Department of Humanities Faculty, Tarbiat Modares University. [In Persian].
26. Mohammad Pour, A., (2011). *Out of the Philosophical and Practical Foundations of Combined Research in Social Sciences and Behavioral Sciences*. Iran, Tehran: Publication of Sociologists, Third Edition, [In Persian].
27. Mojtahedzadeh, P., (2002). *Political Geography and Geographical Politics*. Iran, Tehran: Samt Publications. [In Persian].
28. Muir, R., (2000). *A new introduction on political geography*. Mirahidar, D. & Safavi, Y. Trans.). Iran, Tehran: Geographic Organization of the Armed Forces [In Persian].
29. Murphy, A.B., (1993). Political Organization of Space in Advanced Placement Human Geography. *Journal of Geography*, 99(3-4), 120-131.
30. Rashidi, M., Alipour, A., Hosseinvand Shokri, R., & Saeedzade, M., (2015). Geopolitical pathology of the divisions of Iran from the perspective of land management. *Journal of Political Geography Research*, 1(3), 186-156 [In Persian].
31. Roumina, E., (2011). *Explaining of the Political Management of Space in the Centralized Unitary Systems; Case Study: Iran*. Phd dissertation on political geography, Supervisor: Mohammad Reza Hafezia Nia, of Humanities Faculty, Tarbiat Modares University, Tehran [In Persian].
32. Ryahi, V., Afrakhteh, H., & Salehpour, Sh., (2019). Analysis of effective factors on the annexation of rural settlements to the city based on the framework of national divisions (case study: Urmia metropolis). *regional planning*, 9(33), 73-86. [In Persian].

33. Sarafi, M., & Nejati, N., (2014). Neo-regionalist approach in order to improve the management system of space development in Iran. *Human Geography Research*, 46(4), 874-857 [In Persian].
34. Schultz, D.P., (2008). History of Modern Psychology. (Ali Akbar Seif, Trans.). Iran, Tehran: Doran Publishing. [In Persian].
35. Soja, E., (1971). *The political organization of space, association of American Geographers*. Washington D.C.: Association of American Geographers, Commission on College Geography.
36. Statistical yearbook of the whole country. ( 2015) [In Persian].
37. Vadeae, k., (1975). *An Introduction to Human Geography of Iran*. Iran, Tehran: University of Tehran Press [In Persian].
38. Wilk, W., (2004). *The effect of changes in administrative division on the economic position of the largest cities in Poland*. Warszawa: miscellanea geographical.
39. Zo I Lin, H., (1987). *Administrative Division and Administrative Geography in Hungary*. Center for regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences, Discussion Papers, No. 3, 1-58.

