

## نقش نظام تقسیمات کشوری در توسعه ملی مورد مطالعه: ایران<sup>۱</sup>

زهرا احمدی پور<sup>۱\*</sup>، محمدرحیم رهنما<sup>۲</sup>، ابراهیم رومینا<sup>۳</sup>

۱- دانشیار گروه جغرافیای سیاسی دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

۲- دانشیار گروه جغرافیای دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران

۳- دکترای جغرافیای سیاسی دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

پذیرش: ۸۸/۷/۱۲

دریافت: ۸۷/۸/۱۱

### چکیده

نظام تقسیمات کشوری بستر شکل‌یابی نظام مدیریت سرزمینی و تشکیلات اداری، تقسیم سرزمین به واحدهای کوچک‌تر اداری و اختیارات نسبی نظام‌های اداری است. همچنین نظام تقسیمات کشوری تشکیل دهنده واحدهای حکومت محلی در محدوده‌های سیاسی واحدهای برنامه‌ریزی هستند و توسعه ملی بر مبنای واحدهای فضایی تقسیمات کشوری استوار است. از این‌رو، بین نظام تقسیمات کشوری و توسعه ملی رابطه تنگاتنگی وجود دارد.


تا کنون تقسیمات کشوری ایران بر پایه شاخص تراکم جمعیت و به‌کارگیری روش استقرایی بوده است. تداوم این فرایند به تقسیم‌پی‌درپی واحدهای سیاسی به اجزای کوچک‌تر، افزایش کارکنان دولت و توسعه آن و در نتیجه افزایش بودجه عمومی دولت به کل بودجه منجر شده است.

هدف این پژوهش، تحلیل نقش نظام تقسیمات کشوری در عدم توسعه ملی به ویژه در دهه‌های اخیر است که موجب قطعه‌قطعه شدن سرزمین به واحدهای کوچک‌تر غیرکارآمد و ناپایدار شده است. در نتیجه، نظام تقسیمات کشوری کنونی ایران مانعی در برابر توسعه ملی است. بر اساس این، سابقه تقسیمات کشوری ایران و مبانی و معیارهایی که این نظام تقسیماتی بر آن بنا شده و نیز پیامدهای آن تجزیه و تحلیل شده است. در نهایت با پیشنهاد دو روش برای اصلاح نظام تقسیمات کشوری ایران:

E-mail: Ahmadyz@modares.ac.ir

\*نویسنده مسؤؤل مقاله:

۱. این مقاله نتیجه طرح تحقیقاتی با عنوان: مرحله دوم طرح جامع مطالعات تقسیمات کشوری است که با همکاری دانشگاه فردوسی مشهد و دفتر تقسیمات کشوری اجرا شده است.

زهره احمدی پور و همکاران  نقش نظام تقسیمات کشوری در ...

۱. درجه بندی سطوح تقسیمات کشوری در سطح بخش و شهرستان، ۲. به کارگیری روش قیاسی برای تقسیم کشور به چند کلان منطقه، سعی شده است راه حل برون رفت از این فرایند نشان داده شود. این پژوهش با روش توصیفی - تحلیلی و مطالعه کتابخانه‌ای - اسنادی انجام شده و ضمن توجه به مسائل پیش روی نظام تقسیمات کشوری موجود در ایران، نقش تقسیمات کشوری را در توسعه ملی ایران واکاوی کرده است.

واژه‌های کلیدی: ایران، تقسیمات کشوری، توسعه ملی، روش استقرایی، روش قیاسی.

## ۱- مقدمه

هدف نظام تقسیمات کشوری، تقسیم سرزمین به واحدها یا اجزای کوچک تر به منظور اداره آسان تر سرزمین از ابعاد مختلف مدیریتی، امنیتی، برنامه‌ای و توسعه‌ای است (ودیعی، ۱۳۵۴: ۱۹۹) تا از این راه حفظ وحدت و یکپارچگی ملی، امنیت سرزمینی، همگرایی ملی و جلوگیری از مرکزگرایی و واگرایی نواحی حاشیه‌ای، و روند توسعه ملی تسریع شود. نظام تقسیمات سیاسی بستر و چارچوب ساختار تشکیلات اداری کشور را تعیین می‌کند (Muir, 1981: 211) و بین نظام تقسیمات کشوری و ساختار مدیریت سرزمینی (کشوری) ارتباط نزدیکی پدید می‌آورد. واحدهای تقسیماتی درون کشوری کارکردهای سیاسی دارند. در حوزه عمل سیاسی، این واحدها دارای کارکردهایی هستند؛ از جمله کارکرد مدیریتی و سازمان‌دهی امور مربوط به سرزمین و مردم، کارکرد فرمانروایی و اعمال دیدگاه‌ها و ارزش‌های نظام سیاسی، کارکردهای امنیتی، حقوقی و قضایی، کارکردهای انتخاباتی اعم از محلی و ملی، کارکردهای سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری و کارکردهای بین‌المللی و فراملی در چارچوب معیارها و سیاست‌های دولت ملی (حافظ‌نیا، ۱۳۸۱: ۳۷۰).

تقسیمات کشوری مقدم بر نظام اداری کشور است و نظام اداری کشور نیز بر بستر جغرافیایی سرزمین بنا شده است؛ بنابراین نظام اداری معلول تقسیمات کشوری است. بر اساس این، تقسیمات کشوری شرط ضروری، و تشکیلات اداری شرط کافی برای سامان‌یابی نظام مدیریت کشور و تحقق توسعه ملی است. نظام تقسیمات کشوری تعیین‌کننده و تأثیرگذار بر این موارد است: ساختار سلسله‌مراتبی تشکیلات اداری، نحوه استقرار فضایی بخش‌های مختلف نظام اداری، حجم نیروی انسانی، توزیع منابع مالی بخش‌های عمرانی و جاری، تعامل

مدرس علوم انسانی - برنامه‌ریزی و آمایش فضا \_\_\_\_\_ دوره پانزدهم، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۰

قومی و فرهنگی و نظام مدیریتی و اگذاری اختیارات به سطوح پایین (تمرکز و عدم تمرکز). به‌طور کلی اثر هر نوع تقسیمات کشوری، تمرکززدایی است (کریمی‌پور، ۱۳۸۱: ۱). چنانچه نظام تقسیمات کشوری بر مبنای اصول و معیارهای منطقی و علمی نباشد یا به مرور زمان دخل و تصرف‌هایی در آن صورت گرفته باشد، از اهداف اولیه دور می‌شود و از یک ابزار علمی سامان‌دهی مدیریت سرزمین به ابزاری سیاسی برای دستیابی به مقاصد افراد و گروه‌ها تبدیل می‌شود. در چنین شرایطی، ثبات نسبی واحدهای سیاسی کم‌اهمیت و مرزهای اداری ناپایدار می‌شود و به عنصری در برابر توسعه ملی تبدیل می‌شود و در نتیجه روند پیشرفت کشور را با چالش روبه‌رو می‌کند.

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 (بدیعی، ۱۳۶۲: ۲۱۵). به پیروی از تقسیمات داریوش، سلوکیان قلمرو خود را به دوازده ایالت و اشکانیان به پانزده ایالت یا والی‌نشین تقسیم کردند. در دوره ساسانیان نیز کشور به چهار ایالت بزرگ یا کوست تقسیم شد. در دوره صفویه نیز به پیروی از ادوار پیش از اسلام، ایران به چهار بخش یا ایالت بزرگ شامل عراق، فارس، آذربایجان و خراسان تقسیم شد (وثوق، ۱۳۷۷: ۲۷). عناصر تقسیمات سیاسی دوره صفویه نیز (ایالت، ولایت، بلوک و قصبه) تا اندازه‌ای در دوره‌های بعد (افشاریه، زندیه و قاجاریه) ادامه داشت (وزارت آموزش و پرورش، ۱۳۶۶: ۱۵۷). اما نظام جدید تقسیمات کشوری ایران در متمم قانون اساسی مشروطه (۱۲۸۶ش) ریشه دارد که کشور را به لحاظ سلسله‌مراتبی به ایالت، ولایت، بلوک و ده تقسیم کرد و به دنبال این تحولات در آبان ۱۳۱۶ش قانون تقسیمات کشوری اصلاح، و نظام سلسله‌مراتبی تقسیمات کشوری جدیدی ارائه شد که از استان، شهرستان، بخش و دهستان تشکیل شده بود (وزارت کشور، ۱۳۷۸: ۱۲۵). بنابراین، نظم سلسله‌مراتبی حاکم بر تقسیمات کشوری که از ده، دهستان، بخش، شهرستان و استان تشکیل شده، نظامی استقرایی است و در آن رابطه سلسله‌مراتبی علت و معلول بین سطوح پایین و بالای تقسیماتی وجود ندارد؛ یعنی لزوماً چنین نیست که از مجموعه چند دهستان یک بخش و یا از ترکیب چند بخش یک شهرستان تشکیل شود. در واقع ممکن است یک



کلان‌شهر به تنهایی یک شهرستان و یا استان را تشکیل دهد (کلان‌شهر تهران) و یا یک نقطه شهری با محدوده خاص بدون روستا و سایر تقسیمات سیاسی یک بخش را تشکیل دهد (بندر امام خمینی که فاقد سایر تقسیمات سیاسی است).

مسئله اساسی این مقاله، تحلیل نقش نظام تقسیمات کشوری ایران در روند توسعه ملی در صد سال اخیر است؛ به‌ویژه تحولاتی که بعد از اصلاح قانون نظام تقسیمات کشوری در سال ۱۳۶۲ش پدید آمده و نظام تقسیمات کشوری را با مشکلات کارآیی در پهنه سرزمین روبه‌رو کرده است.

## ۲- وضعیت موجود تقسیمات کشوری و پیامدهای آن

یکی از دلایل اصلی زمینه‌ساز تقسیم سرزمین به واحدهای سیاسی کوچک‌تر و پیامدهای آن در ایران، به‌کارگیری روش استقرایی است. در سال ۱۳۶۲ تغییراتی در شاخص‌های تشکیل سطوح تقسیمات کشوری به‌وجود آمد و بحث تعداد جمعیت، وسعت و تراکم به‌عنوان ملاک‌های اصلی تقسیم کشور به واحدهای مختلف سیاسی و تشکیل سطوح مختلف تقسیماتی مطرح شد؛ اما تحولات زیربنایی در روند قبلی ایجاد نشد و ارتقای سطوح تقسیمات سیاسی ارتباط تنگاتنگی با جمعیت برقرار کرد و آستانه جمعیتی ملاک اصلی ارتقا قرار گرفت. در تقسیمات جدید ضوابط زیر برای ارتقای سطوح مختلف ارائه شد:

۱. حداقل تراکم جمعیت دهستان به سه درجه تراکمی تقسیم شد: الف) تراکم زیاد ۸ هزار نفر؛ ب) تراکم متوسط ۶ هزار نفر؛ ج) تراکم کم ۴ هزار نفر.
۲. حداقل جمعیت هر بخش بدون در نظر گرفتن جمعیت نقاط شهری و با در نظر گرفتن وضع و پراکندگی اقلیمی به دو درجه تراکمی تقسیم شد: الف) مناطق با تراکم زیاد ۳۰ هزار نفر؛ ب) مناطق با تراکم متوسط ۲۰ هزار نفر؛ در مناطق دورافتاده و مرزی حداقل ۱۲ هزار و در موارد استثنایی نیز کمتر پیش‌بینی شد.
۳. حداقل جمعیت برای تشکیل شهرستان با در نظر گرفتن شرایط اقلیمی و غیره به دو درجه تراکمی پیشنهاد شد: الف) تراکم زیاد ۱۲۳۰ هزار نفر؛ ب) تراکم متوسط ۸۰ هزار نفر؛

در مناطق کم‌جمعیت و دورافتاده و کویری ۵۰ هزار نفر و در موارد استثنا کمتر از ۵۰ هزار نفر نیز پیشنهاد شد.

۴. حداقل جمعیت برای تشکیل استان یک میلیون نفر پیش‌بینی شد (قربانی، ۱۳۷۷: ۱۰-۱۵).  
آستانه جمعیت به‌عنوان ملاک ارتقای سلسله‌مراتبی سطوح تقسیمات، راه تقسیم سرزمین را به قطعات کوچک‌تر هموار کرد و انگیزه‌های سیاسی کم‌کم بر مبانی منطقی و علمی برای ارتقای سطوح تقسیمات کشوری غلبه کرد. جدا شدن و پیوستن روستاها و قسمت‌هایی از سرزمین و اتصال آن بخش‌ها برای رسیدن به آستانه جمعیتی، اساس تقسیمات کشوری قرار گرفت. در این حالت، تلاش مسئولان به‌جای ارتقای کیفیت و محتوای سطوح تقسیمات کشوری صرف درگیری سیاسی و اختلاف بین ساکنان قسمت‌هایی از سرزمین شد؛ این تلاش‌ها برای جدا شدن از قسمت‌هایی و پیوستن به سایر بخش‌ها با هدف برخوردار شدن از شرایط ارتقا انجام شد. در نتیجه سطوح بسیاری تحت اعمال فشار بیرونی و نه بهبود محتوایی تشکیل شد که امکانات مناسب را هم برای ارتقا نداشت. مناطقی که دارای نخبگان سیاسی، مذهبی و اداری پر نفوذی بودند، با جدا شدن یک یا چند روستا و یا یک شهرستان به سطوح بالاتر (استان و غیره) رسیدند (وعده‌های متعدد ارتقا از سوی کاندیداها در انتخابات برای کسب آراء، نشان‌دهنده شرایط موجود حاکم بر نظام تقسیمات کشوری است). اگر روند تقسیمات کنونی ادامه یابد، این پیامدها را در پی خواهد داشت:

## ۲-۱- افزایش سطوح تقسیمات کشوری

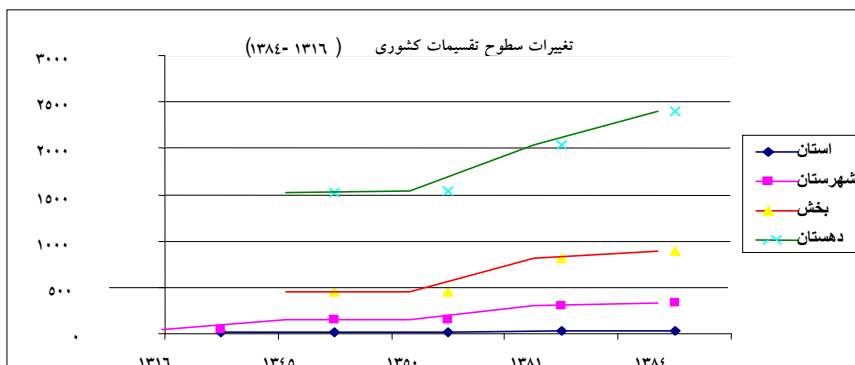
تعداد سطوح تقسیمات کشوری در طول یک دوره ۶۸ ساله (۱۳۸۴-۱۳۱۶) به تفکیک استان (۳۰٪) و شهرستان (۶۸۵٪) و طی یک دوره ۳۹ ساله (۱۳۴۵-۱۳۸۴) بخش (۲۳۱٪) و دهستان (۱۵۷٪) رشد داشته است (جدول ۱). سطوح تقسیمات کشوری در بعضی از مناطق به حدی کوچک شده که مدیریت آن‌ها را در ارتباط با شهرستان، بخش و دهستان نامتعادل کرده است. همچنین این افزایش سطوح تقسیماتی در سطح یک استان و یا شهرستان، وزن‌های متفاوت و حتی متضادی را به سطوح پایین‌تر داده است. این نامتعادلی

سطوح در تخصیص امکانات و یا اعتبارات بیشتر دیده می شود. داده های شکل شماره یک و دو روند کاهش وسعت بخش ها و در نتیجه شهرستان و استان را نشان می دهد.

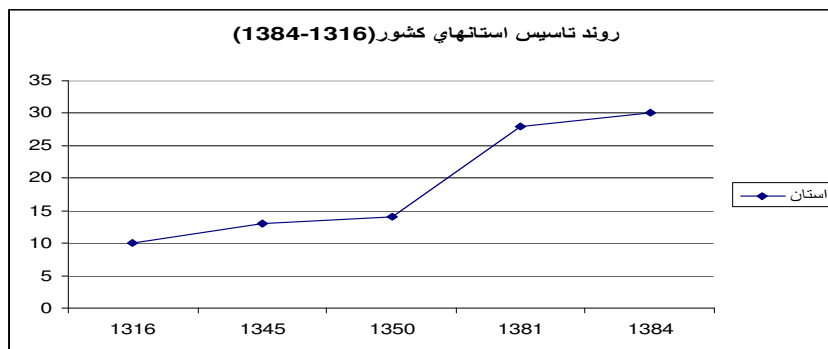
جدول ۱ تغییرات سطوح تقسیمات کشوری ایران (۱۳۸۴-۱۳۱۶)

ردیف	سال آماری	استان	فرمانداری کل	شهرستان	بخش	دهستان
۱	۱۳۱۶	۱۰	-	۴۹	-	-
۲	۱۳۴۵	۱۳	۸	۱۴۵	۴۵۴	۱۵۲۱
۳	۱۳۵۰	۱۴	۹	۱۵۱	۴۵۹	۱۵۴۳
۴	۱۳۸۱	۲۸	-	۳۰۲	۸۱۰	۲۰۳۵
۵	۱۳۸۴	۳۰	-	۳۳۶	۸۸۷	۲۳۹۸

(نبوی، ۱۳۵۳: ۱۱-۱۶۵ و سایت اینترنتی مرکز آمار ایران)



شکل ۱ تغییرات سطوح تقسیمات کشوری (۱۳۸۴-۱۳۱۶)



شکل ۲ روند تاسیس استان های کشور (۱۳۸۴-۱۳۱۶)

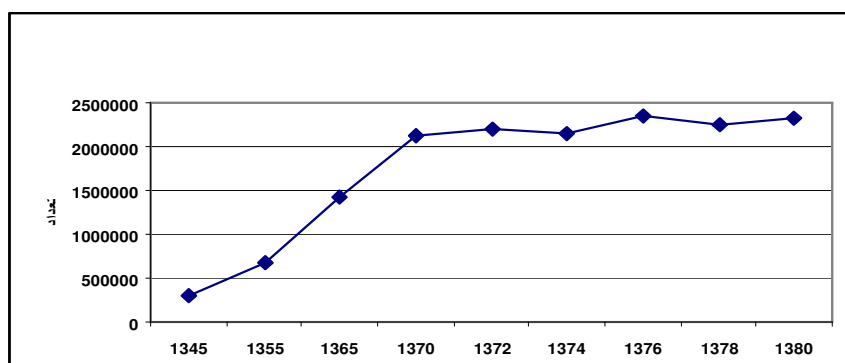
## ۲-۲- افزایش کارکنان دولت

ساختار تشکیلات دولت بر مبنای تقسیمات سیاسی شکل می‌گیرد؛ بنابراین ارتقای سطوح تقسیمات کشوری باعث ارتقای تشکیلات دولتی می‌شود. این فرایند موجب تقسیم سرزمین به واحدهای کوچک‌تر و افزایش نیروی انسانی در ساختار دولت می‌شود و با تشکیل وزارتخانه و اداره‌های جدید به افزایش کارکنان دولتی می‌انجامد؛ به طوری که تعداد کارکنان دولت از ۳۰ هزار نفر در سال ۱۳۴۵ به ۶۶۲ هزار و ۷۰۰ نفر در سال ۱۳۵۵ و ۲ میلیون و ۳۶۰ هزار و ۳۲۰ نفر در سال ۱۳۷۶ و ۲ میلیون و ۳۲۸ هزار و ۶۳۵ نفر در سال ۱۳۸۰ افزایش یافته است؛ یعنی در مدت ۳۵ سال، ۷۸۷٪ رشد داشته است. این وضعیت در جدول شماره دو آمده است.

جدول ۲. روند رشد کارکنان دولت (۱۳۴۵-۱۳۸۰)

ردیف	سال آماری	تعداد کارکنان دولت
۱	۱۳۴۵	۳۰۰۰۰۰
۲	۱۳۵۵	۶۶۲۷۰۰
۳	۱۳۶۵	۱۴۲۴۰۲۸
۴	۱۳۷۰	۲۱۱۲۸۱۱
۵	۱۳۷۲	۲۱۹۸۸۶۵
۶	۱۳۷۶	۲۲۶۰۳۲۰
۷	۱۳۷۸	۲۲۵۲۶۲۵
۸	۱۳۸۰	۲۳۲۸۶۳۵

(خوبروی، ۱۳۷۷: ۱۵۴ و مرکز آمار ایران، سالنامه آماری، ۱۳۸۰: ۱۲۵ تا ۱۲۷).



شکل ۳. رشد تعداد کارکنان دولتی بین سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۸۷



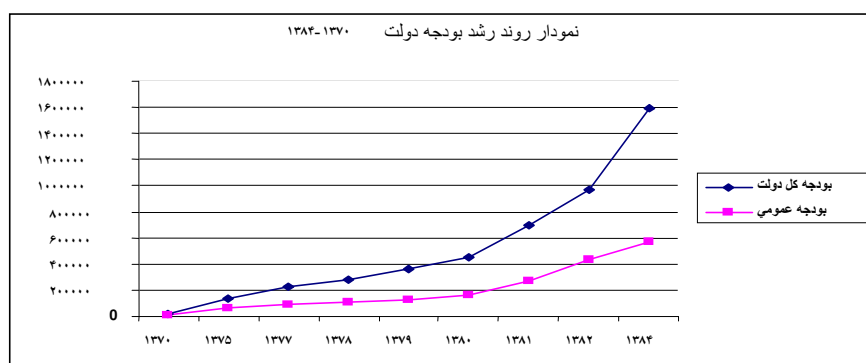
### ۲-۳- روند رشد بودجه دولت

روند رشد بودجه دولت در فاصله سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۸۴ در جدول شماره سه و شکل مربوط به آن آمده است. رشد بودجه عمومی دولت روند فزاینده‌ای داشته است و بخشی از آن متأثر از افزایش سطوح تقسیمات کشوری و در نتیجه آن ساختار تشکیلات و تعداد کارکنان دولت است.

جدول ۳ روند رشد بودجه دولت طی سالهای ۱۳۷۰-۱۳۸۴

ردیف	بودجه	کل بودجه	بودجه عمومی	درصد بودجه عمومی
۱	۱۳۷۰	۲۰۰۹۷.۳	۹۲۷۸.۵	۴۶.۱۶٪
۲	۱۳۷۵	۱۳۷۲۴۲.۶	۶۱۱۲۳.۸	۴۴.۵۳٪
۳	۱۳۷۷	۲۳۰۴۴۰.۳	۹۰۵۸۵.۹	۳۹.۳۰٪
۴	۱۳۷۸	۲۷۶۲۱۰.۲	۱۰۹۶۹۹.۵	۳۹.۷۱٪
۵	۱۳۷۹	۳۶۰۶۶۸.۱	۱۲۷۸۱۶.۲	۳۵.۴۳٪
۶	۱۳۸۰	۴۵۵۹۷۸.۲	۱۶۴۲۶۶.۹	۳۶.۰۲٪
۷	۱۳۸۱	۶۹۳۳۰۲.۲	۲۷۲۲۲۸	۳۹.۴۰٪
۸	۱۳۸۲	۱۰۹۶۸۲۶۱	۴۳۶۰۲۲.۸	۳۹.۴۵٪
۹	۱۳۸۴	۸۰۱۵۸۹۹۸۹	۱۰۵۶۹۸۳۷	۳۵.۸۳٪

منبع: (مرکز آمار ایران، سالنامه آماری، ۱۳۸۴: ۱۱۱ تا ۱۱۵).

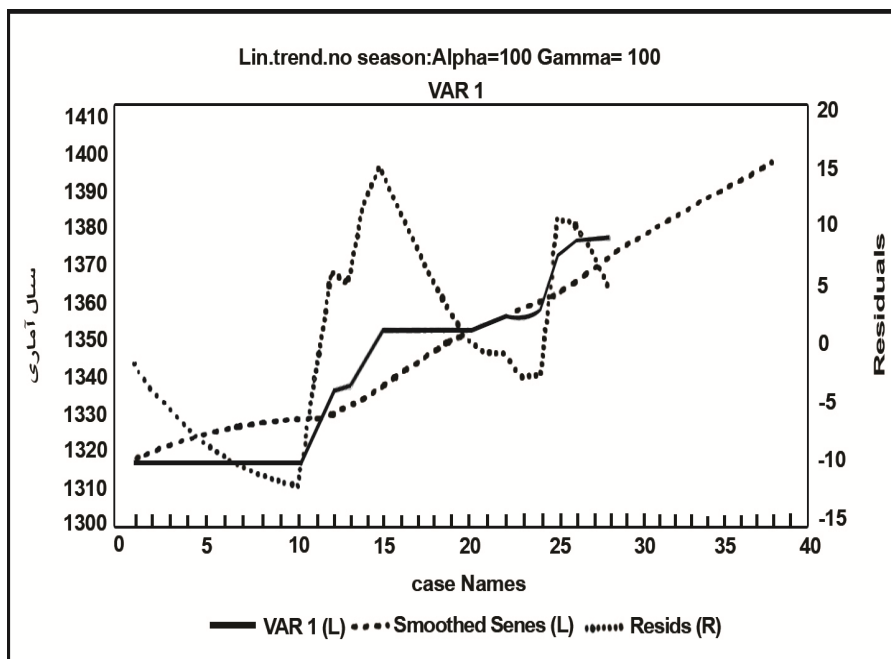


شکل ۴ روند رشد بودجه دولت (۱۳۷۰-۱۳۸۴)



## ۲-۴- تقاضای تقسیم کشور به واحدهای جدید

چنانچه روش جدیدی جایگزین روش موجود تقسیمات کشوری نشود و تقاضای مسئولان ملی - منطقه‌ای و محلی برای ارتقا و تشکیل سطوح تقسیمات کشوری جدید همچنان پابرجا باشد، روند تقسیم سرزمین به واحدهای کوچک‌تر و غیرکارآمد افزایش خواهد یافت. روند افزایش استان‌ها و پیش‌بینی آینده، حداقل تا سال ۱۴۰۰ به روش سری‌های زمانی<sup>۱</sup> نشان می‌دهد تا سال ۱۴۱۰ تعداد استان‌ها حداقل به ۴۰ استان افزایش خواهد یافت. با روند کنونی، تلاش‌های داخلی، محتوایی و محلی برای توسعه و ارتقا به تلاش‌های بیرونی - که بیشترین فشار را بر منابع عمومی دولت تحمیل می‌کند - تبدیل می‌شود و نگاه مسئولان محلی به منابعی است که از سوی دولت توزیع می‌شود.



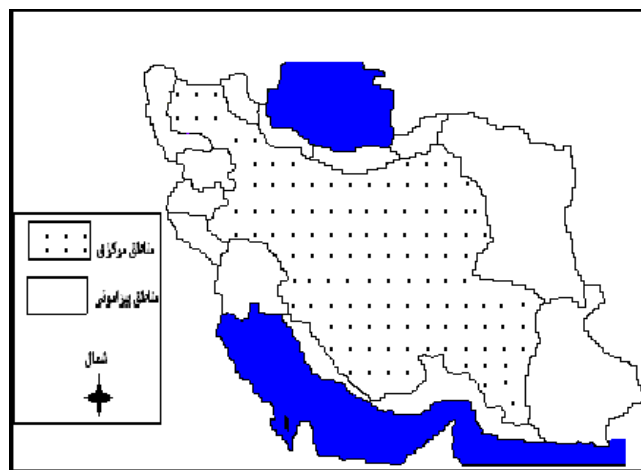
شکل ۵ سری زمانی پیش‌بینی تعداد استان‌ها، شهرستان‌ها و بخش‌ها

1. Time series



## ۲-۵- تبدیل برش نواری تقسیمات کشوری به برش عمقی

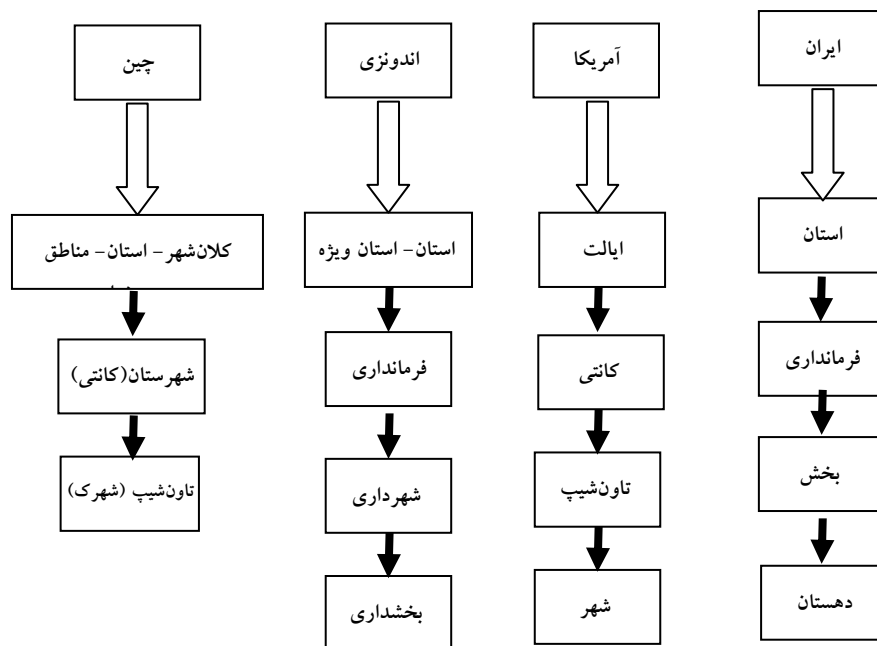
ایجاد واحدهای سیاسی با برش نواری در حاشیه مرزهای کشور (استان‌های بوشهر، آذربایجان غربی، گیلان، مازندران، هرمزگان، خراسان و غیره) یکی دیگر از معایب روش کنونی تقسیمات کشوری است. عدم بهره‌گیری از روش تقسیماتی با برش عمقی، باعث کندی ارتباط بین مناطق داخلی با مناطق حاشیهای می‌شود. در نتیجه، به دلیل عدم تحرک جریان‌های سرمایه، نیروی انسانی و کالا از مناطق داخلی به حاشیه، زمینه انزوای جغرافیایی مناطق حاشیهای به وجود می‌آید و موجب عدم تعادل توسعه بین استان‌های داخلی و مناطق حاشیهای می‌شود. ساکنان این نواحی که فاقد امکانات و در فقر و محرومیت به سر می‌برند، نمی‌توانند نسبت به جامعه بزرگ‌تر (کشور) ادعایی داشته باشند (هاگت، ۱۳۷۵: ۴۶۱). برش نواری، دوری از مراکز مالی و اداری داخلی و ناامنی حاشیه مرزهای بین‌المللی، امکانات بالقوه آن‌ها را از فرصت به تهدید تبدیل کرده است. ایجاد تعادل بین منطقه‌ای در فضای ملی، انتشار امواج توسعه از مرکز به مناطق اطراف و بهره‌گیری از مزیت‌های حاشیه مرزهای بین‌المللی، با حفظ و تحکیم یکپارچگی و انسجام ملی، نیازمند بازنگری در نظام تقسیمات کشوری از برش نواری به برش عمقی به منظور حمایت استان‌های قدرتمند داخلی از مناطق اطراف است (برای مثال دسترسی استان فارس به آب‌های خلیج فارس از طریق مناطق حاشیهای استان بوشهر، دسترسی استان کرمان به آب‌های خلیج فارس و دریای عمان، حمایت خوزستان از استان مرزی ایلام و لرستان و غیره).



شکل ۶ تفکیک برش نواری مناطق مرکزی و پیرامونی در تقسیمات کشوری

## ۲-۶- نظام تقسیمات کشوری و ساختار تشکیلات اداری (مدیریتی)

بین سلسله‌مراتب نظام تقسیمات کشوری و ساختار تشکیلات اداری پیوند تنگاتنگی وجود دارد. تقسیمات اداری با توجه به شرایط اجتماعی و فرهنگی و نوع حکومت هر کشور متفاوت است (احمدی و احمدی‌پور، ۱۳۸۲: ۲۱-۴۷). چنانچه ساختار سلسله‌مراتب تقسیمات کشوری بلند یا متمایل به تخت باشد، ساختار تشکیلات اداری نیز از آن پیروی می‌کند. این وضعیت با درجات تمرکز و عدم تمرکز ارتباط نزدیکی دارد. نظام تقسیمات کشوری در ایران به لحاظ سلسله‌مراتبی متمایل به بلند است (شکل ۸) و در مقایسه با نظام تقسیمات کشوری برخی از کشورهای دیگر تفاوت‌هایی دارد. سطوح تقسیمات در آمریکا، قیرقیزستان و اندونزی چهارسطحی و در چین سه‌سطحی است.



شکل ۷ مقایسه نظام تقسیمات کشوری ایران با کشورهای منتخب

(وزارت کشور، ۱۳۸۱: ۱۴۱-۱۴۳)



ساختار بلند نظام تقسیمات کشوری، فرایند اطلاع‌رسانی را کند می‌کند و امکانات و منابع و نیروی انسانی زیادی را نیاز دارد. این ساختار موجب گسترش دیوان‌سالاری، پیچیده شدن نظام اداری، اتلاف منابع و تحمیل هزینه‌های زیاد (به‌ویژه هزینه‌های جاری در مقابل عمرانی) بر کشور می‌شود و در نتیجه کندی فرایند توسعه و عقب‌ماندگی را در پی خواهد داشت. بنابراین، بسیاری از کشورها (از جمله چین، فرانسه، ترکیه و فیلیپین) نظام تقسیمات کشوری و در پی آن ساختار تشکیلات اداری خود را از بلند به سمت کوتاه‌شدن هدایت کرده‌اند تا از بزرگ شدن تشکیلات دولتی و کندی فرایند توسعه جلوگیری کنند (رهنما، ۱۳۸۰: ۵۴). توسعه سرزمین دارای مثلث سه‌ضلعی تقسیمات سیاسی، ساختار اداری و میزان اختیارات (رضاییان، ۱۳۸۰: ۱۵۰-۱۵۷) واحدهای فضایی است که این سه عامل با یکدیگر رابطه تنگاتنگ داشته و در تعامل با یکدیگرند.

ضرورت کاهش سلسله‌مراتب تقسیمات کشوری به‌ویژه در سطح دهستان، به دلیل ناکارایی آن به لحاظ اجرایی و بهره‌گیری از آن به‌عنوان واحدهای سیاسی برای جمع‌آوری آمار و اطلاعات است. تجهیز ۲ هزار دهستان به نیروی انسانی، امکانات و منابع مالی بسیار پرهزینه است و امکان حفظ نیروی متخصص در این سطح مدیریتی با موانع زیادی روبه‌رو است. بنابراین، حذف چنین سطحی و افزودن سطوح جدید به‌نام کلان‌شهر از دیگر مسائلی است که اصلاح نظام تقسیمات کشوری را ضروری می‌نماید. با اصلاح نظام تقسیمات سیاسی، ساختار تشکیلاتی و در پی آن اختیارات و وظایف نیز تغییر خواهد کرد.

## ۲-۷- تحولات جمعیتی ایران در ۸۵ سال اخیر (۱۳۰۰-۱۳۸۵) و پیش‌بینی جمعیت تا سال ۱۴۰۰

جمعیت ایران در طول ۸۵ سال اخیر، رشدی معادل ۲/۴۵٪ در سال داشته است. نسبت شهرنشینی از ۲۸٪ به ۶۸/۴۸٪ افزایش، و روستائینی از ۷۲٪ به ۳۲/۵۲٪ کاهش یافته است. تعداد جمعیت از ۹۷۰۷۰۰۰ نفر در سال ۱۳۰۰ به ۷۰۴۷۲۸۴۶ نفر در سال ۱۳۸۵ افزایش پیدا کرده است. تراکم جمعیت از ۶ نفر در سال ۱۳۰۰ به ۴۳ نفر در سال ۱۳۸۵ افزایش یافته است. پیش‌بینی جمعیت تا سال ۱۴۰۰ بر اساس فرض‌های ۲/۴۵ درصد، ۲ درصد و ۱/۵ درصد بیانگر این است که فرض معقول ۲ درصد به حدود ۹۸۵۲۷۳۹۳ نفر افزایش خواهد یافت (رهنما،

۱۳۸۰: ۳۳-۳۵). پیش‌بینی رشد جمعیت ایران تا سال ۱۴۰۰ بر اساس سه فرض زیر در بیست سال آینده، باعث افزایش سطوح تراکمی و تغییر اجباری نظام تقسیمات کشوری می‌شود (جدول ۴)؛ یعنی تعداد زیادی از شهرستان‌ها به استان، بخش‌ها به شهرستان و دهستان‌ها به بخش تبدیل خواهد شد. بنابراین ارائه الگوی جدید تقسیمات کشوری به منظور هدایت منطقی سطوح تراکمی ضروری است.

جدول ۴ پیش‌بینی جمعیت کشور تا سال ۱۴۰۰ ش

ردیف	فرض	تعداد جمعیت (نفر)
۱	۲/۴۵ درصد	۱۰۹۸۹۶۷۷
۲	۲ درصد	۹۸۵۲۷۳۹۳
۳	۱/۵ درصد	۸۷۱۳۷۲۳۱

## ۲-۸- شاخص‌های تعیین درجه تراکمی سطوح تقسیمات کشوری

تحلیل وضعیت جمعیت دهستان‌های کشور در یک مطالعه نمونه‌ای (پانصد دهستان) نشان می‌دهد میانگین جمعیت دهستان‌ها ۱۱۱۰۶ نفر و با حداکثر ۷۷۰۰۳ نفر و حداقل ۷۳۹ نفر است. حدود ۴۵ درصد دهستان‌ها بالای ۸۰۰۰ نفر جمعیت دارند (بالاتر از تراکم زیاد قانون فعلی) (وزارت کشور، ۱۳۸۰ الف، ۱۲۱-۱۲۳). در روند طبیعی، در سال ۱۳۸۵ حدود ۵۰ درصد دهستان‌ها به لحاظ تقسیمات کشوری از پتانسیل لازم برای تبدیل به سطوح بالاتر (بخش) برخوردارند و به اجبار، انتقال عمودی درجه باید صورت گیرد. بنابراین به منظور جلوگیری از کشمکش‌های سیاسی برای ارتقای سطح دهستان‌ها، اصلاح قانون ضوابط تقسیمات کشوری در سطح دهستان، بخش و شهرستان ضروری به نظر می‌رسد.

## ۳- تجزیه و تحلیل و ارائه الگوی‌های جدید

تجزیه و تحلیل نظام تقسیمات کشوری به لحاظ روش تقسیم سرزمین (روش استقرایی)، شاخص‌های تقسیم سرزمین به واحدهای کوچک‌تر (شاخص تراکم کم، متوسط و زیاد جمعیت)، انطباق مرزهای سیاسی بر برخی عارضه‌های طبیعی (اقلیم و ارتفاعات)، ساختار



خدمات‌رسانی مدیریتی کشور (توزیع درآمدهای نفتی دولت در قالب بودجه بین واحدهای سیاسی با توجه به جایگاه اداری و سطح آن‌ها به جای توجه به استعدادها و پتانسیل‌های نواحی) و الگوی تقسیم شعاعی کشور (تقسیم کشور به واحدهای سرزمینی از مرکز به شکل دایره‌وار)، زمینه طبیعی سیری‌ناپذیری در سطح محلی برای ارتقای سطح و تقسیم سرزمین به واحدهای سیاسی به وجود آورده است. به این معنا که ابتدا ارتقای سطح صورت می‌گیرد- یعنی بخش به شهرستان و یا شهرستان به استان تبدیل می‌شود- بعد امکانات و خدمات در این واحدهای سیاسی مستقر می‌شود؛ در صورتی که باید امکانات و خدمات با توجه به تلاش مسئولان و بالفعل شدن پتانسیل‌ها متمرکز شود و محتوای واحدهای سیاسی بهبود یابد تا امکان ارتقای سطح عمودی آن‌ها فراهم شود. در این صورت، نگاه‌ها از کشمکش‌های سیاسی برای جدا کردن و ادغام بخش‌هایی از سرزمین برای دستیابی به تراکم جمعیتی لازم به منظور ارتقا یافتن، به تلاش مسئولان برای بارور کردن پتانسیل‌های محلی و بهبود شاخص‌های توسعه تبدیل می‌شود. نظام فعلی تقسیمات کشوری چنین ویژگی‌ای ندارد و موجب قطعه‌قطعه شدن سطوح تقسیمات کشوری، گسترده‌گی ساختار اداری، افزایش نیروی انسانی تشکیلات دولتی، افزایش مصرف بودجه دولت در بخش جاری و کندی فعالیت‌های عمرانی شده است. بنابراین دو راه‌حل برای سامان‌دهی نظام تقسیمات کشوری ارائه می‌شود:

### ۳-۱- اجرای نظام درجه‌بندی برای سطوح تقسیمات کشوری در سطح بخش و شهرستان و

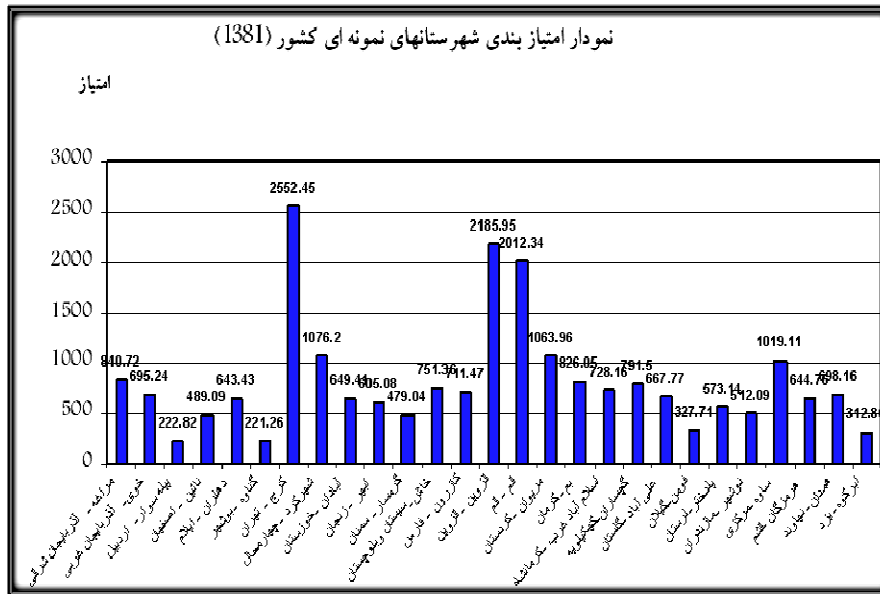
#### حذف سطح دهستان به منظور کاهش نظام سلسله‌مراتبی اداری

در نظام درجه‌بندی بر اساس شاخص‌های مختلف، سطوح بخش و شهرستان با توجه به امتیازاتی که از طریق شاخص‌ها به دست می‌آورند، بین سه تا چهار درجه طبقه‌بندی شده‌اند. بنابراین، ابتدا ارتقای درجه درون‌گروهی به جای برون‌گروهی صورت می‌گیرد. همچنین تا واحدها به سطحی از توسعه دست نیابند، ارتقای بین‌گروهی سطوح صورت نخواهد گرفت؛ از سوی دیگر فقط به یک شاخص جمعیت نیز نمی‌توان تکیه کرد و سایر شاخص‌های اجتماعی و اقتصادی، طبیعی، امنیتی، انتظامی و زیربنایی مورد توجه قرار می‌گیرد (در طرح پیشنهادی ۹ گروه عمده شاخص و ۲۸ زیربخش و حدود ۱۶۰ شاخص پیشنهاد شده است (وزارت کشور، ۱۳۸۰: ب: ۱۱۱-۱۱۲)). ویژگی برجسته این روش، تکیه بر اهداف وزارت کشور و در نتیجه

تأمین اهداف کلی ملی از قبیل تحکیم و تقویت وحدت ملی و امنیت ملی، اعمال حاکمیت، تسریع روند توسعه، سهولت در اعمال قوانین و مقررات و ساختار نظام مدیریتی است. بر این اساس، حذف دهستان از پایین‌ترین سطح و تقویت سطوح بخش و شهرستان و درجه‌بندی آن‌ها همراه با تقسیم سرزمین به مناطق مختلف سیاسی (منطقه‌بندی) به‌گونه‌ای خواهد بود که در نهایت استان‌ها حذف و مناطق جایگزین خواهند شد. در این طرح ۹ گروه شاخص عمده، ۲۸ زیربخش و ۲۱۸ شاخص به‌عنوان شاخص‌های نهایی انتخاب شدند. پس از طراحی پرسش‌نامه، ۲۷ استان کشور به‌عنوان نمونه مطالعاتی برگزیده شدند. از هر استان یک شهرستان به‌عنوان نمونه برگزیده شد و با انتخاب تمام بخش‌های هر شهرستان، مرحله نهایی پژوهش با تکمیل پرسش‌نامه آغاز شد؛ یعنی ۹۶ بخش و ۲۷ شهرستان از تمام استان‌ها به‌عنوان نمونه تحقیق درجه‌بندی سطوح تقسیمات کشوری انتخاب شدند. پس از تکمیل پرسش‌نامه توسط کارشناسان تقسیمات کشوری، نتایج حاصل از استخراج داده‌ها، به تفکیک بخش‌ها و شهرستان‌ها به شرح زیر طبقه‌بندی شدند:

۱. محاسبه امتیاز بخش‌ها: میانگین امتیاز ۹۶ بخش مورد مطالعه برابر با ۱۸۰.۷۶ امتیاز محاسبه شد. حداکثر این امتیاز برابر ۴۲۵.۴۳ امتیاز و مربوط به بخش سروآباد شهرستان مریوان از استان کردستان، و حداقل امتیاز برابر با ۶۵.۷ و مربوط به بخش هرمز از شهرستان قشم استان هرمزگان است.

۲. محاسبه امتیاز شهرستان‌ها: در این مرحله از تحقیق پس از امتیازبندی بخش‌ها، ۲۷ شهرستان مورد مطالعه از ترکیب امتیاز بخش‌ها امتیازبندی شدند. میانگین امتیاز شهرستان‌ها برابر ۸۲۵.۹ امتیاز محاسبه شد. حداکثر امتیاز ۲۵۵۲.۵ مربوط به شهرستان کرج و حداقل امتیاز ۲۲۱.۲ و مربوط به شهرستان گناوه استان بوشهر است. در مجموع ۸۸.۹ درصد شهرستان‌ها تا رقم ۲۰۰۰ دارای امتیازند؛ یعنی اگر حداقل امتیاز ۵۰۰۰ برای ارتقای شهرستان به استان در نظر گرفته شود، با روند فعلی هیچ‌یک از شهرستان‌های موجود قادر به ارتقا نخواهند بود و با توجه به میانگین امتیاز بخش‌ها دست‌کم پنج شهرستان باید با یکدیگر ترکیب شوند تا امتیاز لازم برای ارتقا به سطح استان را به‌دست آورند. امتیازبندی شهرستان‌ها در نمودار زیر مشخص شده است.



شکل ۸ امتیاز بندی شهرستانهای نمونه ای کشور (۱۳۸۱)

براساس نتایج امتیاز بندی این پژوهش، به ترتیب بخش ها و شهرستان ها به شرح زیر ارتقا می یابند:

۱. بخش ها: بخش ها به لحاظ امتیاز بندی به سه سطح به شرح جدول ۵ درجه بندی شده اند:

جدول ۵ سطح بندی امتیاز بخش های پیشنهادی

درجه بخش	حدود طبقات (امتیاز)	ردیف
۳	۱۰۰-۲۵۰	۱
۲	۲۵۰-۴۰۰	۲
۱	۴۰۰ به بالا	۳

تمام بخش های کمتر از ۱۰۰ امتیاز در همان طبقه سه قرار می گیرند.

۲. شهرستان ها: شهرستان ها به لحاظ امتیاز بندی به چهار سطح به شرح جدول ۶ درجه بندی شده اند:



جدول ۶ سطح‌بندی امتیاز شهرستان‌های پیشنهادی

ردیف	حدود طبقات (امتیاز)	درجه شهرستان
۱	۵۰۰-۱۵۰۰	۴
۲	۱۵۰۰-۲۵۰۰	۳
۳	۲۵۰۰-۳۵۰۰	۲
۴	۳۵۰۰ به بالا	۱

تمام شهرستان‌های کمتر از ۵۰۰ امتیاز در همان طبقه چهار قرار می‌گیرند.

### ۳-۲- اجرای نظام منطقه‌بندی برای تقسیم سرزمین به واحدهای کلان سیاسی

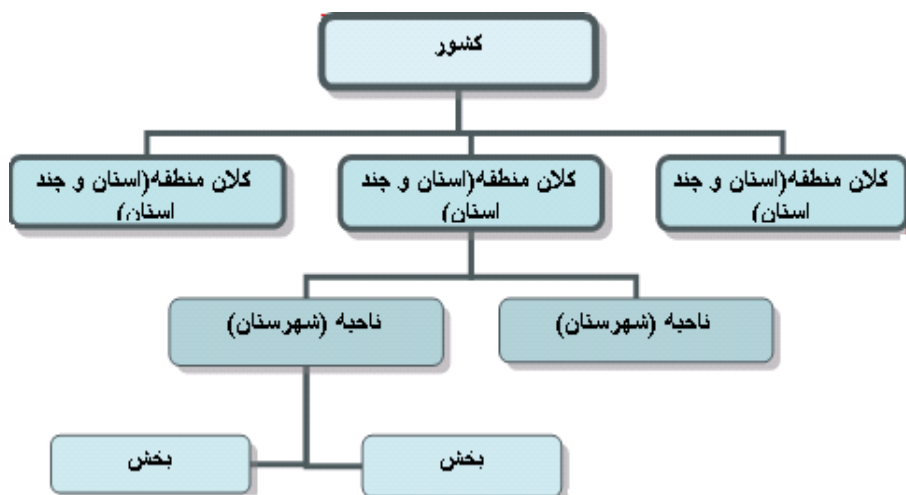
در روش استقرایی از ترکیب دهستان‌ها، بخش و از ترکیب چند بخش شهرستان و از ترکیب چند شهرستان استان تشکیل می‌شود. به لحاظ منطقی، رابطه علی و معلولی بین سطوح به چشم نمی‌خورد؛ در نتیجه این روش باعث مشکلات موجود نظام تقسیمات کشوری می‌شود. اما در روش قیاسی، تقسیم کشور بر اساس بزرگ‌ترین واحدها و پذیرش واحدهای بزرگ جغرافیایی (طبیعی و انسانی) و وجوه متمایز آن‌ها استوار است. هر مکان ضمن تجانس‌یابی در داخل خود با خصیصه‌ها و شرایط گوناگون سایر مکان‌ها برخورد می‌کند؛ یعنی تأثیرپذیر و تأثیرگذار است. در نتیجه، مکان‌ها ترکیبی از نظام طبیعی و انسانی هستند (شکویی، ۱۳۷۸: ۲۷۶) که در قالب واحدهای بزرگ فضایی نمود می‌یابند. در چنین شرایطی واحدهای بزرگ فضایی در قالب ساخت‌های جغرافیایی (دلفوس، ۱۳۷۳: ۳۸) مجموعه‌ای از پدیده‌های بهم‌پیوسته را تشکیل می‌دهند و در ارتباط با دیگر عناصر آن واحد فضایی امکان رشد و توسعه می‌یابند. با تشخیص واحدهای بزرگ طبیعی و انسانی و تعیین حدود هر یک از آن‌ها در سراسر کشور، نوعی تقسیم‌بندی صورت می‌گیرد که تقسیم‌بندی مادر (منطقه‌بندی) نامیده می‌شود. این تقسیم‌بندی سه ویژگی و امتیاز دارد:

۱. تقسیم‌بندی مادر می‌تواند پایه و مبنای تقسیمات کشور یا حتی خود آن باشد؛ یعنی هر واحد بزرگ طبیعی را معادل یک واحد بزرگ سیاسی کشور قرار داد.

۲. از آنجا که تقسیم‌بندی مادر بر اساس واحد یا مناطق طبیعی یا انسانی صورت می‌گیرد، می‌تواند مبنای هر گونه برنامه‌ریزی منطقه‌ای یا مدیریت منطقه‌ای باشد.

۳. در این تقسیم‌بندی هر واحد (واحدهایی که از لحاظ وسعت مساوی نیستند) استعداد و امکان تقسیم‌شدن به واحدهای کوچک‌تر را دارد.

در تقسیم‌بندی به روش قیاسی، هر کلان‌منطقه به چندین خردمنطقه و هر خردمنطقه به چند ناحیه و هر ناحیه به چند بخش تقسیم می‌شود؛ یعنی حرکت از کل به جزء. بر اساس این، نظم سلسله‌مراتبی بین سطوح مختلف تقسیماتی تا حدی بیانگر رابطه علی است. در این روش ده (روستا) واحد پایه تقسیمات کشوری نیست. ده، شهرک، شهر و کلان‌شهر، عناصر نقطه‌ای هستند و در واقع مفاهیم «کلان‌منطقه»، «منطقه» و «ناحیه» سطوح تقسیمات کشوری به‌شمار می‌روند (شکل ۹). روش قیاسی در مقایسه با روش استقرایی سطوح کمتری دارد و اغتشاش حاکم بر روش استقرایی (عناصر متضاد روستا، شهر، کلان‌شهر، بخش، شهرستان، استان و غیره) را ندارد.



شکل ۹ روش قیاسی در تقسیمات کشوری

در روش قیاسی، کشور بر اساس شاخص‌های مختلف امنیتی، اجتماعی، اقتصادی، توسعه‌ای و طبیعی به چند کلان‌منطقه تقسیم می‌شود (وزارت کشور، ۱۳۸۱: ۱۶۴-۱۶۵). در این صورت دو الگو ممکن است به وجود آید: ۱. ترکیب چند استان و تشکیل منطقه بدون حذف مرز استان‌ها؛ ۲. ترکیب یک یا چند استان و تشکیل منطقه و حذف مرز استان‌ها. در هر دو الگو نظام مدیریت جدیدی به نام مدیریت منطقه‌ای پدید می‌آید و ساختار جدیدی با اختیارات بیشتر شکل می‌گیرد که با نوعی تمرکززدایی سیاسی و اداری همراه است. بر اساس روش‌های منطقه‌بندی و الگوهای که تا کنون سازمان‌ها (مهندسين مشاور بتل، ستیران، طرح کالبدی ملی، طرح جامع آمایش سرزمین و غیره) برای منطقه‌بندی کشور انجام داده‌اند، کشور بین هشت تا دوازده منطقه تقسیم شده است. بر اساس الگوی پیشنهادی طرح جامع تقسیمات کشوری و با توجه به ملاحظه نه‌گروه شاخص، کشور بر اساس دو الگوی یادشده بین هشت و ده منطقه با نظام مدیریت و مراکز متفاوت تقسیم می‌شود و خرده‌منطقه‌ها در درون این مناطق صورت می‌گیرد.

بر اساس الگوی منطقه‌بندی قیاسی، سه نوع الگوی مدیریت برای سامان‌دهی مناطق در نظر گرفته می‌شود که در جدول شماره هفت مشخص شده است. هر یک از این الگوها مزایا و معایبی دارند؛ ولی آنچه مسلم است تدوam الگوی موجود (ادامه وضع موجود) امکان‌پذیر نیست. الگوهای اول و دوم نیز به تناسب اینکه هدف تشکیل منطقه و در نتیجه ادغام استان‌های موجود و یا تشکیل استان‌های جدید چیست؟ می‌تواند در جهت ایجاد سازوکارها و زیرساخت‌های توسعه ملی بر مبنای تقسیمات کشوری به کار گرفته شود.



جدول ۷ الگوهای مدیریت منطقه‌ای پیشنهادی

ردیف	الگوها	شاخص‌های مقایسه	
		جایگاه مدیریت کلان منطقه	آثار سیاسی-اجتماعی
۱	الگوی اول: حذف مرزهای استان‌های موجود و ادغام چند استان و تشکیل استان جدید	۱. استان‌دار جدید (مدیر منطقه) معاون وزیر کشور؛ ۲. ارتقای جایگاه فرمانداری‌ها و بخش‌داری‌ها بر اساس درجه‌بندی؛ ۳. افزایش اختیارات مدیر منطقه در حد معاون وزیر کشور؛ ۴. افزایش اختیارات فرمانداران تا حد استان‌داران سابق در فرمانداری‌های با درجه بالاتر	۱. ایجاد تنش سیاسی و سطح مدیریت عالی استان‌ها به دلیل حذف استان‌های موجود؛ ۲. ایجاد تنش‌های سیاسی محلی به دلیل از دست دادن مرکزیت سیاسی؛ ۳. رقابت بین استان‌ها به منظور تصاحب مرکزیت منطقه؛ ۴. دگرگونی در روابط عملکردی بین سطوح تقسیمات کشوری به لحاظ اداری، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی؛ ۵. ایجاد بحران‌های فرهنگی بین زیرمناطق
۲	الگوی دوم: ترکیب چند استان موجود و تشکیل استان‌های جدید (منطقه) بدون حذف مرز استان‌های موجود	۱. استان‌دار جدید (مدیر منطقه) معاون وزیر کشور؛ ۲. اضافه شدن یک سطح به نظام تقسیمات سیاسی و تشکیلات اداری موجود؛ ۳. تغییرات ناچیز در نظام اداری موجود (استان‌داری‌ها، فرمانداری‌ها و بخش‌داری‌ها)؛ ۴. درجه‌بندی فرمانداری‌ها و بخش‌داری‌ها بر اساس امتیازات؛ ۵. برقراری توازن به لحاظ جمعیت و وسعت بین مناطق؛ ۶. ضرورت اصلاح قانون تقسیمات کشوری و تصویب آن در مجمع قانونی	۱. کاهش تنش‌های سیاسی در سطح مدیریت عالی منطقه به دلیل عدم حذف تشکیلات استان‌داری‌های موجود؛ ۲. خفیف شدن رقابت سیاسی بین استان‌های منطقه به دلیل عدم حذف مرکزیت سیاسی استان برای تصاحب مرکزیت منطقه؛ ۳. برقراری آرامش سیاسی در منطقه وزیر مناطق به دلیل حفظ روابط عملکردی بین سطوح تقسیمات کشوری شکل گرفته از قبل؛ ۴. قابلیت انعطاف و امکان‌پذیری بالا
۳	الگوی سوم: حفظ نظام تقسیمات سیاسی-اداری موجود (ادامه وضع موجود)	۱. امکان ارتقای جایگاه استان‌دار تا حد معاون وزیر کشور؛ ۲. ارتقای جایگاه فرمانداری‌ها و بخش‌داری‌ها بر اساس نظام درجه‌بندی؛ ۳. حفظ سلسله مراتب عمودی سطوح تقسیمات کشوری و تشکیلات اداری؛ ۴. کاهش اهمیت دستگاه اداری استانی به دلیل کاهش وزن جمعیتی و ادامه قطعه‌قطعه شدن تقسیمات کشوری	۱. ادامه روند قطعه‌قطعه شدن کشور به واحدهای کوچک‌تر؛ ۲. ادامه روند مرکزگرایی استان‌های حاشیایی؛ ۳. عدم امکان بهره‌گیری استان‌های داخلی به مزایای ساحلی و مرزهای بین‌المللی؛ ۴. گسترده شدن تشکیلات دولتی (کارمندان امکانات و تجهیزات و غیره)؛ ۵. ادامه روند افزایش بودجه جاری دولت نسبت به سایر بودجه‌ها؛ ۶. عدم انطباق نظام تقسیمات کشوری با وظایف دستگاه‌های اجرایی (به‌کارگیری شیوه‌های منطقه‌بندی توسط سایر دستگاه‌ها)

#### ۴- نتیجه‌گیری

چنانچه روند فعلی نظام تقسیمات کشوری تداوم یابد، از یک سو موجب قطعه‌قطعه شدن ناکارآمد سرزمین به واحدهای کوچک‌تر سیاسی، افزایش سطوح سلسله‌مراتبی، بزرگ شدن تشکیلات اداری، افزایش تعداد کارکنان دولت، مصرف بخش عمده‌ای از منابع درآمدی دولت در بخش جاری می‌شود؛ از سوی دیگر چالش‌های جدی را در نتیجه انطباق مرزهای سیاسی بر قلمروهای خرده‌فرهنگی به وجود می‌آورد و بی‌تعادلی و شکاف بین مناطق مرکزی و حاشیه‌ای را گسترش می‌دهد و کشور را با مسائل امنیتی، حفظ وحدت و یکپارچگی سرزمینی روبه‌رو می‌کند.

رویارویی با این مشکل، ضرورت اصلاح نظام تقسیمات سیاسی و فرضیه پایداری و ثبات مرزها و متحول و پویا نمودن محتوای درونی تقسیمات کشوری را مطرح می‌کند. ارتقای سطوح تقسیمات کشوری باید در نتیجه تلاش‌های محلی پس از بهبود شاخص‌های توسعه صورت گیرد.

در روش درجه‌بندی پس از بارور شدن استعدادها و دستیابی به سطحی از توسعه که در نتیجه تلاش مسئولان محلی به دست می‌آید، ارتقای سطح صورت می‌گیرد. در روش منطقه‌بندی که روشی قیاسی در تقسیمات است، اجرای نظام منطقه‌بندی برای تقسیم سرزمین به واحدهای کلان سیاسی با توجه به متغیرهای طبیعی و انسانی صورت می‌گیرد.

#### ۵- قدردانی و تشکر

نویسندگان مقاله از حمایت‌های مادی و معنوی وزارت کشور و همچنین پژوهشکده جهاد دانشگاهی دانشگاه فردوسی مشهد تقدیر و تشکر دارند.

#### ۶- منابع

- احمدی، سیدعباس و زهرا احمدی‌پور. (۱۳۸۲). «نقش تقسیمات کشوری در توسعه مناطق». مجموعه مقالات همایش سیاست‌ها و مدیریت برنامه‌های رشد و توسعه در ایران. تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.



- بدیعی، ربیع. (۱۳۶۲). جغرافیای مفصل ایران. ج ۲. تهران: اقبال.
- حافظ‌نیا، محمدرضا. (۱۳۸۱). جغرافیای سیاسی ایران. تهران: سمت.
- خوبروی، محمدرضا. (۱۳۷۷). نقدی بر فدرالیسم. تهران: مؤسسه چاپ و نشر شیراز.
- رضاییان، علی. (۱۳۸۰). اصل مدیریت. تهران: سمت.
- رهنما، محمدرحیم. (۱۳۸۰). گزارش طرح آینده‌شناسی در شرق ایران. ج ۲. دانشگاه فردوسی مشهد، معاونت پژوهشی.
- شکویی، حسین. (۱۳۷۸). اندیشه‌های نو در فلسفه جغرافیا. ج ۱. تهران: گیتاشناسی.
- قربانی، فرج‌الله. (۱۳۷۷). مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و خدمات عمومی. تهران: فردوسی.
- کریمی‌پور، یدالله. (۱۳۸۱). مقدمه‌ای بر تقسیمات کشوری. ج ۱: وضع موجود. تهران: انجمن جغرافیایی ایران.
- مرکز آمار ایران [www.sci.ir](http://www.sci.ir)
- مرکز آمار ایران. (۱۳۸۰). سالنامه آماری. تهران.
- مرکز آمار ایران. (۱۳۸۴). سالنامه آماری. تهران.
- وزارت کشور. (۱۳۸۱). گزارش چهارم طرح جامع تقسیمات کشوری؛ ارائه الگوی منطقه‌بندی تقسیمات کشوری.
- وثوق، فاطمه. (۱۳۷۷). «منطقه‌بندی در ایران». فصلنامه تحقیقات جغرافیایی. س ۱۳. ش ۲ و ۳.
- وزارت آموزش و پرورش. (۱۳۶۶). جغرافیای کامل ایران. تهران: وزارت آموزش و پرورش.
- وزارت کشور. (۱۳۸۰ الف). طرح جامع تقسیمات کشوری، گزارش ضرورت‌های اصلاح نظام تقسیمات کشوری.
- وزارت کشور. (۱۳۸۰ ب). طرح جامع تقسیمات کشوری، گزارش درجه‌بندی نظام تقسیمات کشوری.
- وزارت کشور. (۱۳۷۸). طرح جامع تقسیمات کشوری، گزارش ادبیات و روش‌ها و الگوهای منطقه‌بندی.

- دولفوس، اولیویه. (۱۳۷۳). تحلیل جغرافیایی. ترجمه سیروس سهامی. ج ۲. مشهد: نیکا.
- وزارت کشور. (۱۳۸۱). گزارش چهارم طرح جامع تقسیمات کشوری، ارائه الگوی منطقه‌بندی تقسیمات کشوری.
- ودیعی، کاظم. (۱۳۵۴). مقدمه بر جغرافیای انسانی ایران. انتشارات دانشگاه تهران.
- هاگت، پیتر. (۱۳۷۵). جغرافیای ترکیبی نو. ترجمه شاپور گودرزی‌نژاد. ج ۲. تهران: سمت.
- نبوی، مصطفی. (۱۳۵۳). تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی در ایران. تهران: خواجه.
- Muir, Richard. (1981). *Modern Political Geography*. Hong Kong: Macmilan Education.