

بررسی و ارزیابی سیر تحولات تقسیمات کشوری در ایران (با تأکید بر نقش تقسیمات کشوری در روند الگوی تغییرات شهری در ایران)

معصومه باقری^۱، ابوالفضل زمانی^۲، محسن زمانی^۳

^۱ کارشناس ارشد اقلیم شناسی در برنامه ریزی محیطی، دانشگاه آزاد اسلامی؛ واحد علوم و تحقیقات تهران

^۲ دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیای سیاسی، دانشکده علوم جغرافیایی، دانشگاه خوارزمی تهران

^۳ دانشجوی دکتری جغرافیای سیاسی گرایش سازمان سیاسی فضا، دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران

چکیده

دولتها برای اداره امور خود به بهترین نحو و نیز برای تسهیل ارائه خدمات و اعمال حاکمیت خود در تمامی نقاط کشور، نیازمند تقسیم بندی سرزمینی هستند؛ که از آن تحت عنوان تقسیمات کشوری یاد میشود. 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. از این رو این پژوهش که با روشی توصیفی - تحلیلی نگاشته شده است در پی پاسخگویی به این سوال است که سیر تحولات و تکوین تقسیمات کشوری در ایران به چه صورتی بوده است و در هر دوره متناسب با چه شرایط و نیازها و ضرورت هایی این تقسیمات انجام شده است و چگونه باعث تغییرات در الگوی شهری و شهرها در ایران شده است. نتایج تحقیق نشان می دهد سابقه تقسیمات کشوری در ایران، پیشینه ای طولانی دارد و به دوران مادها مربوط می شود که اولین مرزهای اداری سیاسی را با توجه به ویژگیهای طبیعی و با تأکید بر محدوده قومی خود ترسیم میکردند. و بعداً هخامنشیان، تقسیمات سیاسی اداری مدونی را ایجاد کردند که مبنای تقسیمات کشوری در ایران شناخته شده است. با تصویب قانون انجمنهای ایالتی و ولایتی در زمان قاجاریه، اولین قانون مدون تقسیمات کشوری ایجاد شد و ایالات تا حدی خودمختاری داشتند؛ اما با انقراض سلسله قاجار و استقرار سلسله پهلوی، سیاست کلی دولت تغییر کرد. رضا شاه سیاست یکپارچه سازی کشور و برخورد شدید با نیروهای سیاسی محلی را در پیش گرفت و نظام سیاسی شدیداً متمرکز را بر کشور حاکم کرد. در شیوه جدید هویتهای ناحیهای اعتبار خود را از دست دادند. در آبانماه ۱۳۱۶ دومین قانون تقسیمات کشوری به تصویب رسید به موجب این قانون کشور به ۱۶ استان که نام آنها برگرفته از جهات جغرافیایی بود، و ۵۰ شهرستان تقسیم شد. در این شیوه جدید ناحیه ها هویت خود را از دست میدادند؛ اما بر اساس ماده سیزدهم قانون وظایف و اختیارات استانداران مصوب سال ۱۳۳۹ ه. ش دولت باید نام استان ها را از شماره گذاری سال ۱۳۱۶ به سوابق تاریخی آنها تغییر می داد. در سال ۱۳۶۲ ه. ش قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری در دو فصل شامل ۱۸ ماده به تصویب رسید و از این پس تغییرات واحدهای سیاسی فضایی کشور در سطح شهرستان، بخش و دهستان بر اساس این قانون انجام میگرفت.

واژه های کلیدی: تحولات تقسیمات کشوری، الگوی تغییرات شهری، مدیریت سیاسی فضا، حکومت، ایران

۱- مقدمه

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؛ ارائه خدمات عمومی امروزی از جمله آموزش، بهداشت، درمان، انرژی (آب و برق و گاز)، امکانات رفاهی و تفریحی، امنیت و... و همین طور به وجود آوردن امکان برخورداری تمامی شهروندان از این گونه خدمات به گونه یکسان. بنابراین دولت برای تسهیل در ارائه خدمات و گسترش حاکمیت و سيطرة خود بر اقصی نقاط قلمرو سرزمینی، نیازمند تقسیمات کشوری است. به همین سبب دولتها از نظر نظام اداری سیاسی قلمرو کشور را به واحدهای کوچکتر تقسیم می کنند؛ یعنی محدوده کشور معمولاً در نقاط روستایی به آبادی و در نقاط شهری به شهر و در شهرهای بزرگ به نواحی (محلّه منطقه یا ناحیه) شهری تقسیم میشود. این نظام سلسله مراتبی اداری را تقسیمات کشوری می نامند که در هر کشوری با در نظر گرفتن سابقه تاریخی، فرهنگ، شرایط جغرافیایی، شرایط اقتصادی، سیاسی و عوامل و متغیرهای دیگر، متفاوت است (امیر احمدیان، ۱۳۸۳: ۱۰-۹). تقسیمات کشوری نوعی سازمان دهی فضایی - اداری برای تسهیل در اعمال حاکمیت دولت، شیوه مدیریت و تصمیم گیری و همچنین انتظام نوع و نحوه رابطه دولت - ملت و ملت با ملت می باشد. در همین ارتباط محدوده های متوازن تقسیمات کشوری در واقع ظرف مکانی به شمار میرود که می توان آن را فصل مشترک تمام پدیده های عینی و غیر عینی نظیر منابع طبیعی، جمعیت، سنت و فرهنگ، زیر ساخت ها، روابط، تشکیلات، حرکات و ... دانست (اطاعت و موسوی، ۱۳۸۸: ۵۹). در این مقاله نیز هدف بررسی و ارزیابی سیر تحولات تقسیمات کشوری در ایران و ارزیابی تغییر و تحولات صورت گرفته در آن و تبیین و بررسی آنها با تاکید بر نقش تقسیمات کشوری در روند الگوی تغییرات شهری در ایران می باشد.

۲- ادبیات تحقیق

مفهوم توزیع فضایی قدرت

توزیع فضایی قدرت بیانگر نحوه سازمان دهی قدرت در اندام های فضایی به منظور ایفای نقش های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و ... است و استقرار دولت های محلی پهنه جغرافیایی کشور یکی از مظاهر آن است (حافظ نیا و قالیباف، ۱۳۸۰: ۴۳). همچنین توزیع فضایی قدرت به معنای ترتیب نظام یافته توزیع نهاد های تصمیم گیرنده کشور در پهنه جغرافیایی آن است (قالیباف، ۱۳۸۹: ۴۰).

مفهوم تقسیمات کشوری

تقسیمات کشوری به معنای مدیریت سرزمین است (احمدی پور، ۱۳۷۹: ۲۷۹). تقسیمات کشوری، سلسله مراتبی اداری سیاسی در تقسیم هر کشور به واحدهای کوچکتر، برای سهولت اداره آن و تأمین امنیت و بهبود اوضاع اجتماعی و اقتصادی است (امیر احمدیان، ۱۳۸۳: ۱۰). تقسیمات کشوری پیوسته به عنوان یک ابزار دولت مرکزی را در جهت تحقق حاکمیت ملی کمک مینماید (احمدی پور، ۱۳۷۷: ۱۰).

تقسیمات کشوری (اداری - سیاسی) یکی از موضوعات اصلی جغرافیای سیاسی است. در داخل هر واحد سیاسی بویژه کشورهای مستقل، برای اداره امور و ایجاد حداکثر کارایی در خدمات رسانی و با توجه به ضروریات سیاسی، تاریخی و وابستگیهای عاطفی منطقهای، این تقسیمات صورت میگیرد. به بیان دیگر، تقسیمات کشوری نوعی سازماندهی برای تسهیل

اعمال حاکمیت دولت هاست. از اینرو این سیاست ریشه جغرافیایی دارد و طبیعت آن اساساً پیچیده و غیر بسیط است. به همین دلیل ضابطه آن بایستی در علم جغرافیا جستجو کرده و در دانش جغرافیا بر اساس وحدت جغرافیایی استوار ساخت (میرحیدر و ذکی، ۱۳۸۱: ۵۲).

تقسیمات کشوری از اهم مسائلی است که برای انجام هر گونه برنامه ریزی در سطح کشور به طور اعم و برنامه ریزی های ناحیه ای در سطح واحدها بطور اخص جهت اداره بهتر و بهره برداری بیشتر از استعدادها صورت میگیرد. هدف تقسیمات کشوری تقسیم یک کشور به واحدهای کوچکتر بطوریکه این واحدها هرچه آسان تر مورد مطالعه و قابل اداره و بهره برداری باشند. اعتقاد بر این است مادام که تقسیمات کشوری صحیحی وجود نداشته باشد هرگونه برنامه ریزی نتیجه و اثر مطلوب را نخواهد داشت ایران به دلیل خصوصیات جغرافیایی خود یعنی وسعت نسبتاً زیاد و گسترش آن بین ۱۵ درجه عرض و ۱۱ درجه طول جغرافیایی از یک سو تنوع در مناظر جغرافیایی منجمله طبیعی و عوامل مختلف انسانی و اقتصادی از سوی دیگر دارای مناطق جغرافیایی متعدد میباشد (بدیعی، ۱۳۷۸: ۱۳۳).

در واقع تقسیمات کشوری برای هر حکومت به مثابه ابزاری برای اداره سرزمین است. 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 (صابری، ۱۳۸۶: ۱۴).

اگوست کنت در زمینه ضرورت تقسیم مسئولیت بین دولت مرکزی و دولت های محلی میگوید چون دولتها نمی توانند و اصولاً نباید وارد جریانات شوند، کارها و وظایف دولت باید بین سازمانهای پایتخت که منحصراً با پروندههای اساسی سر و کار دارند و مقامات محلی که باید مسائل و مشکلات روزافزون مربوط به محل خود را حل و فصل نمایند، تقسیم شود (کریمی پور، ۱۳۸۱: ۱۹).

در واقع منظور و یا حد اقل اثر هر نوع تقسیمات کشوری، تمرکز زدایی است. در این صورت فرآیند تمرکززدایی درست در مقابل فرآیند فدرالیزه شدن است. در فرآیند فدرالیزه شدن گروهی از واحدهای کوچک با هم جمع میشوند تا از امتیازات بزرگ بودن استفاده کنند، بدون آنکه هویت مستقل خویش را از دست بدهند. اما در فرآیند تمرکز زدایی، کنترل کلی در دست مرکز میماند و این مرکز است که اختیارات را دارد و واگذار میکند (محمدی، ۱۳۷۸: ۳۰۸).

ایران تا قبل از برقراری حکومت مشروطه در ایران فاقد تقسیمات کشوری مدون بوده و طبق اولین قانون تقسیمات کشوری که در سال ۱۲۸۵ ه. ش مطابق ۱۳۱۵ ه. ق به تصویب رسید ایران به چهار ایالت آذربایجان، فارس، خراسان، کرمان و بلوچستان تقسیم و هر ایالت به چند ولایت حاکم نشینی و هر ولایت به چند بلوک نایب الحکومه نشین تفکیک گردیده است (فراهانی، ۱۳۷۷: ۱).

من جمله ویژگی های ایران گستردگی و تنوع در عوامل جغرافیایی منجمله طبیعی و عوامل مختلف اقتصادی و انسانی و تعدد در این مناطق است که در تقسیمات کشوری تقسیم یک کشور به واحدهای کوچکتر به طوری که این واحدها هرچه آسان تر مورد مطالعه و اداره و بهره برداری باشند به همین دلیل رابطه نزدیکی بین جغرافیای کشور ایران و تقسیمات کشوری برقرار است. برای هر حکومتی تقسیمات کشوری به مثابه ابزاری برای اداره سرزمین است و در جهت بقا و امنیت ملی صورت میگیرد.

۳- روش تحقیق:

در این تحقیق که تجزیه و تحلیل یافته‌ها با روشی توصیفی - تحلیلی صورت گرفته است. جمع آوری اطلاعات به روش کتابخانه‌ای در فضای واقعی و مجازی (اینترنتی) می‌باشد

۴- یافته‌های تحقیق

تاریخچه تقسیمات کشوری در ایران

تقسیمات کشوری (اداری - سیاسی) یکی از موضوعات اصلی جغرافیای سیاسی است. در داخل هر واحد سیاسی بویژه کشورهای مستقل، برای اداره امور و ایجاد حداکثر کارایی در خدمات رسانی و با توجه به ضروریات سیاسی، تاریخی و وابستگی‌های عاطفی منطق‌های، این تقسیمات صورت می‌گیرد. به بیان دیگر، تقسیمات کشوری نوعی سازماندهی برای تسهیل اعمال حاکمیت دولت هاست. از اینرو این سیاست ریشه جغرافیایی دارد و طبیعت آن اساساً پیچیده و غیر بسیط است. به همین دلیل ضابطه آن بایستی در علم جغرافیا جستجو کرده و در دانش جغرافیا بر اساس وحدت جغرافیایی استوار ساخت (میرحیدر و ذکی، ۱۳۸۱: ۵۲).

تقسیمات کشوری متناسب با جمعیت، وسعت و امکانات نواحی (مناطق) می‌تواند میان آنها توازن ایجاد کرده و نوعی نظم در سطح حکومت ملت ایجاد کند. بررسی‌های تاریخی نشان می‌دهد که ایرانیان اولین پیشگامان ساماندهی قلمرو سرزمین خود بوده‌اند. در طول تاریخ قرن‌ها در ایران، تقسیمات کشوری بر مبنای مسایل سیاسی و با هدف اداره کردن و جمع آوری مالیات و مسایل نظامی بوده است و در هر دوره تاریخی الگوی تقسیمات فضا و شیوه اداره آن در ایران نسبت به دوره قبل آن کامل تر و تفصیلی شده است (احمدی پور، ۱۳۷۸: ۲۷).

ساختار قبیل‌های جامعه ایرانی، همواره با تفکر رعیت بودن فرد، اعتقاد به تقدیر و فرض الهی بودن قدرت حاکمان، تفکر دینی حاکم، و استمرار حکومت خودکامه از دلایل عدم رشد حقوق عمومی در ایران است. روش کشور داری و تقسیماتی که امروزه آن را تقسیمات اداری می‌خوانیم پیشینه‌ای دیرینه در ایران دارد بی سبب نیست که اصطلاح‌های ساتراپی و ساتراپ در فرهنگ‌های غربی وارد شده است و این خود نشانی از دیرینگی تقسیمات اداری نامتمرکز در کشور ما دارد. این دیرینگی را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

امپراتوری ایلام بر اساس اتحاد میان بخش‌های مختلف پایه ریزی شده بوده است. فرمان داران بر ایالات گوناگون فرمان می‌راندند. این فرمان داران زیر نظر یک نایب السلطنه کار می‌کردند و نایب السلطنه خود زیر فرمان پادشاه بوده است (خوبروی پاک، ۱۳۸۴: ۲۹).

در آغاز قرن هفتم پیش از میلاد، مادها، نخستین سلسله ایرانی، که مرکب از شش طایفه بودند به حکومت رسیدند سرزمین ماد در واقع به کشورهای بسیار کوچکی که مستقل بودند قسمت شده بود و هر قسمت نیز دارای شاهی بوده است (خوبروی پاک، ۱۳۹۱: ۱۸۴). نخستین تقسیمات کشوری ایران در دوران داریوش اول هخامنشی مقارن با قرن پنجم قبل از میلاد صورت گرفت. قبل از آن وسعت قلمرو جغرافیایی ایران در حدی نبود که جهت اداره آن تقسیم کشور واحدهای اداری و کشوری را ایجاد نماید ولی در زمان سلطنت داریوش اول قلمرو هخامنشیان سرزمین وسیعی را که امروزه خاورمیانه و خاور نزدیک و آسیای مرکزی خوانده می‌شود، شامل می‌شد. داریوش این سرزمین وسیع را به نقل از کتیبه نقش رستم به سی قسمت (احمدی پور، ۱۳۷۸: ۲۷) و به قول هرودوت: ایران در آن زمان به بیست قسمت (استانداری خراسان، ۱۳۸۴: ۲۵). براساس ملاحظات قومی و نژادی تقسیم شده بود و برای اداره هر کدام یک والی و فرمانروا بر گمارده بود که به آن خستر پاون یا (ساتراپ) می‌گفتند. هر یک از این قسمت‌ها در واقع در حکم یک ایالت گاهی در حکم یک کشور بوده است چنانکه شاهان هخامنشی مخصوصاً داریوش ایالت پارس را یک قلمرو سلطنتی می‌شمردند و اهالی آن از پرداخت مالیات معاف بودند. عدد این ایالت هیچ‌گاه ثابت نبود بلکه بستگی به پیروزی و فتوحات سلاطین داشت. هر گاه مملکت جدیدی فتح میشد برای هر

یک از ایالات آن تشکیلاتی مقرر میشد که اغلب در امور اقتصادی و اجتماعی داخلی تا حد زیادی دارای خود مختاری بودند (احمدی پور، ۱۳۷۸: ۲۷).

آرمان همیشگی نظام هخامنشیان این بود که حتی المقدور با رضایت و پشتیبانی اقوام و مردم تابعه حکومت کنند. مبتکر و پایه گذار این آرمان کوروش دوم بنیانگذار شاهنشاهی بود (نوبین بی، ۱۳۷۸: ۳۷). پس از آن، سلوکیان نیز از این شیوه برای اداره قلمرو خود پیروی کردند. اشکانیان به این سبب که روش حکومت قدیمی را بر پا داشتند، حکومت آنها شبیه به ملوک الطوائف بود. ساسانیان سنت های سیاسی، مذهبی و اجتماعی دوره هخامنشیان را احیا کردند؛ روزگار انوشیروان نقطه اوج نظم و انضباط حکومت ساسانیان بود (اطاعت و موسوی، ۱۳۸۹: ۹۸). در زمان ساسانیان روش ساتراپی باقی ماند. ایران زمین، به استان و شهر و ده تقسیم میشد و ساتراپها را مرزبان میخواندند. انوشیروان کشور را به چهار سرزمین تقسیم کرد و بر هر یک نایب السلطنه های گماشت. به این ترتیب در چهار سوی کشور، چهار واحد سیاسی و نظامی با اختیارات وسیع به وجود آمد که با روش عدم تمرکز اداره میشدند در این زمان هم مانند دوره هخامنشیان، اقلیتهای مذهبی عیسوی، مانوی، بودائی و یهودی در حاشیه نظام رسمی ساسانی که بر اساس کیش زرتشتی نهاده بود از قواعد و احکام ماهوی خاص مذاهب منبع خود پیروی میکردند (خوبروی پاک، ۱۳۸۴: ۴۳). پس از اسلام دوره جدیدی آغاز گردید که باید آن را عصر پیدایش حکومت های محلی در منتهالیه شرقی دولت اسلامی دانست. این تغییر و تحولات در تقسیمات کشور ایران تا زمان صفویه ادامه یافت. در نظام فدراتیو صفوی میزان خودمختاری ایالات با هم تفاوت داشتند و این نظام حکومتی در دوران قاجار به سرانجام افتاد و منجر به انقلاب مشروطه و تدوین قانون اساسی در سال ۱۲۸۵ ه. ش و تاسیس مجلس شورای ملی و تصویب قانون انجمنهای ایالتی و ولایتی و واگذاری اختیار به انجمنها گردید (اطاعت و موسوی، ۱۳۸۹: ۹۹-۹۸). در دوره قاجار، به علت مواجهه با سیاستهای خارجی، کوششهای زیادی برای شکل گیری وحدت سیاسی منسجم تری صورت پذیرفت. فتحعلی شاه به اسکان برخی از عشایر و ایالات یا معدوم کردن سران آنها اقدام کرد. در این زمان ایران، به نه ایالت بزرگ تقسیم شده بود (خوبروی پاک، ۱۳۹۱: ۱۸۹). اداره امور عمومی در مناطق کشور در آن دوره به روش گریز از مرکز انجام میشد که با مفهوم عدم تمرکز در دولت یکپارچه، تفاوت ماهوی داشت این نظام حکومتی در دهه چهارم قرن بیستم به دست رضاشاه پهلوی منحل و جای خود را به نظام حکومتی متمرکز داد؛ نظام تقسیمات کشوری ایران که از سال ۱۳۱۶ ه. ش با حاکمیت تمرکز گرایانه بر سرنوشت کشور حاکم گردیده تا کنون تغییر ماهوی نداشته است (اطاعت و موسوی، ۱۳۸۹: ۹۹-۹۸). با انقراض سلسله قاجار و استقرار سلسله پهلوی، سیاست کلی دولت تغییر کرد. رضا شاه سیاست یکپارچه سازی کشور و برخورد شدید با نیروهای سیاسی محلی را در پیش گرفت و نظام سیاسی شدیداً متمرکز را بر کشور حاکم کرد. در شیوه جدید هویت های ناحیه ای اعتبار خود را از دست میدادند.

تقسیمات کشوری در ایران بر خلاف دیگر جوامع، یکی از عوامل بی نظمی بوده است. منطق این تقسیمات عمدتاً از روابط قدرت ناشی میشده است و تنها با بحرانهای عظیم اجتماعی در مناطق، دستکاری هایی در آن صورت می گرفته است. افزایش استانها از ۱۳ استان در سال ۱۳۴۵ به ۲۸ استان در سال ۱۳۷۶ و افزایش آنها به ۲۹ و بعد ۳۱ استان نشان دهنده تحولات سریع در تقسیمات کشوری طی سه دهه اخیر و تحت تاثیر تحولات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی است. اما هنوز میتوان گفت که این تقسیمات اولاً متناسب با جمعیت، وسعت و امکانات مناطق نیست و ثانیاً بسیاری تنشهای آشکار و پنهان را در دل خود دارد و ثالثاً مشارکتنا نبوده است (میرحیدر و ذکی، ۱۳۸۱: ۵۸).

تقسیمات کشوری در ایران

از دیر باز از زمانی که حاکمی با توانایی محدود یا با نفوذ حکمی گسترده، با هر نقشی که برای قدرت خود قائل بود، بر قلمرویی فرمان میراند، لذا بخش اجرایی این فرمان را تقطیع میکرد و به یاری دستیارانی معین در گوشه و کنار سرزمین تحت حکم خویش فرمان خود را به مرحله اجرا در میآورد. این تقطیع نظام یافته و ایجاد سلسله مراتب اداری سیاسی در یک سرزمین

بزرگ را اصطلاحاً تقسیمات کشوری میخواند(فریدی مجید، ۱۳۸۸: ۱۵). منطقه بندی سیاسی درون کشوری یا تقسیمات کشوری، رایج ترین نوع منطقه بندی است، غالباً با هدفهای متعدد، از جمله تسهیل در اداره امور داخلی « سرزمین کوچک » دولتها غیر از دولتهای به طبقه بندی فضای سرزمین خود پرداخته اند. تقسیمات کشوری هرگز مقولهای مجرد و انتزاعی نیست، بلکه تحت تأثیر چندین عامل اساسی است. نوع و شکل حکومت با رژیم سیاسی که ساختار و نحوه تنسيق قدرت در نهادهای درونی یا به عبارت دیگر تمرکز یا عدم تمرکز سیاسی اداری را تعیین مینماید، خود تابع عواملی است که در شکل گیری کشور تک ساخت یا بسیط و کشور چندپارچه و مرکب که دارای چندین مرکز عملکرد سیاسی است، موثر قرار میگیرد. میزان، ابعاد و جهت‌های تهدید بیرونی و درونی، فرهنگ سیاسی از جمله احساس امنیت یا هراس تاریخی که خود نتیجه دو عامل پیشین است، همگنی یا ناهمگنی قومی، سیستم اقتصادی، شبکه های ارتباطی، فضای حاکم بر منطقه جغرافیایی (از جمله خاورمیانه) و... همگی میتوانند بر نوع تقسیم بندی اداری سیاسی کشور تأثیر گذار باشد(کریمی پور، ۱۳۸۸: ۱۴-۱۳). از آغاز شکل گیری پدیده ملت و دولت چه در دوران پیش از اسلام نظیر امپراطوری هخامنشی، و پس از آن، سرزمین ایران دارای تقسیمات خاص و در چارچوب معینی برای اداره کشور بوده و سیستم مدیریت مشخصی در آن وجود داشته است(محرمی و مهربان، ۱۳۸۷: ۵). یک واحد تقسیمات کشوری ممکن است دارای شکل هندسی و یا غیر هندسی باشد. اگر در ایجاد واحدهای تقسیماتی ملاک و ضابطه ای معین باشد شکل هندسی و یا غیر هندسی آن واحد نمی تواند مورد نظر قرار گیرد. آنگاه که در ایجاد واحدهای تقسیمات کشوری به مجموعه ای همگن و همسان دست یافتیم در اجرای برنامه های عمرانی خود نیز موفق خواهیم بود. اعتقاد بر این است تا زمانی که تقسیمات کشوری صحیحی وجود نداشته باشد هرگونه برنامه ریزی نتیجه و اثر مطلوب را نخواهد داشت. بنابراین می توان گفت تقسیمات کشوری ریشه جغرافیایی دارد(ثاقب حسین پور، ۱۳۶۷: ۱۴۹). در تقسیمات کشوری ملاک و ضابطه ممکن است اوضاع طبیعی، جمعیت، نوع معیشت و اقتصاد، زبان، دین، مقتضیات سیاسی، قومی، نژادی و جنبه های نظامی و امثال آن مورد توجه باشد بطوری که در این واحد جغرافیایی عوامل طبیعی، انسانی، اقتصادی و یا اجتماعی بصورت یکسان و یا مشابهی مشاهده گردد. در تقسیمات کشوری گذشته ایران کمتر به اصل وحدت جغرافیایی توجه شده بلکه بیشتر تقسیم بندیها براساس نظرات و پیشنهادهای فردی و یا گروهی از منتقدین، فتوحات و مسائل نظامی و مالیات دهی صورت می گرفته است(همان: ۱۵۰).

وظیفه پایه ای و ماهوی تقسیمات کشوری، تامین بستر و چارچوب مناسب برای تأمین امنیت ملی، کشوری و ناحیه‌های به موازات مهیا سازی شرایط مطلوب برای توسعه متوازن و متعادل تمام نواحی کشور است. لازمه تهیه چنین بستری، شناخت محیط سیاسی امنیتی سرزمین ملی، طبقه بندی دقیق آن و بهره گیری از برآیند نهایی آن جهت دستیابی به تقسیم بندی اطمینان بخش است(کریمی پور، ۱۳۸۸: ۸).

تنوع سرزمینی، توسعه نیافتگی برخی مناطق جغرافیایی کشور و گونه گونی تهدیدهای بیرونی و درونی، به موازات شمار کثیر همسایگان که رکوردی در دنیا محسوب میشود، زمینهای پایهای در راستای منطقه بندی استراتژیک و شناسنامه سیاسی امنیتی کشور و نیز اطلس استراتژیک ملی است. این یکی نیز به نوبه خود زمینه اساسی تدوین استراتژی کلان ملی را فراهم میآورد. طرح جامع تقسیمات کشوری خود بخشی کوچک در این مکانیزم به شمار میرود(همان: ۱۰). اولین قانونی که در باب تقسیمات تصویب شده یعنی از سال ۱۲۸۵ ه ش، به شکل های مختلف در هر دوره از زمان، یک شکل خاصی را برای همه ایران در نظر گرفته؛ حال که اینکه در هر دوره و مقطع چقدر موفق بوده که بتواند ساماندهی فضا را بطور متناسب که همراه با عدالت باشد؛ انجام دهد

نیاز به یک ارزیابی کلی دارد که باید نکات مثبت و منفی هر مقطع از زمان ارزیابی شود تا ببینیم در هر شرایط خاصی، کشور از این شکلی که بوده میتوانسته، بهتر باشد یا خیر(مجموعه مقالات، ۱۳۷۸: ۱).

کارکردهای سیاسی و غیر سیاسی واحدهای تقسیماتی فضای یک دولت ملی ایجاب میکند که به منظور بهینه سازی و ارتقای سطح کارکردهای آن در چارچوب کلیت دولت ملی، سازمان و ساختار مناسب تقسیماتی ترتیب داده شود تا این واحدها به صورت مجموعه‌های هماهنگ در جهت اهداف محلی و ملی دولت و نظام سیاسی به وظایف خود عمل کنند؛ زیرا همچنانکه یک دولت ملی دارای کارکردهای غیر سیاسی، مانند کارکردهای اقتصادی، اجتماعی، رفاهی، توسعه‌ای، فرهنگی و... است، واحدهای تقسیماتی درون کشوری نیز کارکردهای متنوع اقتصادی، رفاهی، عمرانی، اجتماعی و نظایر اینها دارند که برخی حوزه نفوذ محلی و برخی دیگر حوزه نفوذ ملی یا بین‌المللی دارند. توسعه و ارتقای سطح کارکردهای یک واحد تقسیماتی، تا اندازه زیادی به نحوه سازماندهی سیاسی فضا و آرایش سیاسی بهینه قلمرو سرزمینی کشور بستگی دارد. بر همین اساس دولت‌ها چه در ادوار تاریخی گذشته و چه در حال حاضر، به تقسیم فضای سرزمینی خود پرداخته و سازمان مناسبی را برای اداره امور آن تدارک دیده‌اند (حافظ نیا، ۱۳۸۱: ۳۷۱-۳۷۰).

کارکرد تقسیمات کشوری که شاید 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 غایی در نظام برنامه ریزی ایران مورد عنایت بوده است. چرا که 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 و منصوریان، ۱۳۸۵: ۶۳).

گرچه تقسیمات کشوری ایران در شمار نظام‌های نیمه متمرکز خوانده شده اما با ملاکهای امروزی این نظام، سیستمی متمرکز است. عمر پیدایی چنین نظامی در ایران کم‌تر از ۸۰ سال است؛ تا سال ۱۳۱۶ خورشیدی، ایران فاقد زمینه‌های قانونی و شبکه ارتباطی مناسب برای برقراری و اجرای نظام متمرکز اداری سیاسی بود. ابتدایی بودن شبکه و وسایل رفت و آمد، کثرت قدرتهای محلی و عمومیت گسترش ساختار طایفگی در بیشتر نواحی کشور، امکان تمرکز سیاسی را به سلسله‌های حکومتی نمیداد. با آغاز و گسترش موج فراگیر راه آهن، راه شوسه و وسایل ارتباطی نوین در ایران، این امکان را برای حکومت مهیا شد تا از این طریق، گام به گام نظارت و کنترلی مستمر و وسیع‌تر بر تمام نواحی کشور اعمال نماید. قانون تقسیمات کشوری ۱۳۱۶ خورشیدی که بر اساس آن کشور به ۱۱ استان با نظارت مستقیم دولت مرکزی تقسیم شد، نتیجه پیشرفت در شبکه‌ها و وسایل ارتباطی بود (کریمی پور، ۱۳۸۸: ۱۷۶).

تقسیمات کشوری از انقلاب مشروطه تا کنون

اولین تشکیلات عدلیه ایران و قانون آن به نام قانون وزارت عدلیه اعظم و عدالتخانه‌های ایرانیه منظور جلوگیری از تعدی حکام، در سال ۱۲۸۵ قمری به تصویب شاه رسید. ماده اول این قانون مقرر می‌دارد مطلق دعاوی و تظلماتی که در ممالک محروسه ایران طرح می‌شود بلانحصار به وزارت عدلیه عظمی است و در مورد ترتیب عدالت خانه‌ها چنین آمده است: در هر مملکت از ممالک محروسه یک نفر رئیس عدلیه و یک نفر معاون رئیس فرستاده خواهد شد. نخستین طرح رسمی قانون اساسی ایران را در همین زمان نوشتند ولی این طرح به تصویب شاه نرسید... در سال ۱۲۹۱ قمری کتابچه تنظیمات حسنه دولت علیه و ممالک محروسه ایرانتهیه شد که در آن اداره ممالک و ایالات به مجلس تنظیمات واگذار شده بود... کتابچه تنظیمات را میتوان اساس و پایه مواردی از قانون اساسی و متمم آن و پایه اصلی قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی دانست (خوهری پاک، ۱۳۹۱: ۱۹۱-۱۹۰). تقسیمات کشوری در ایران تا قبل از مشروطیت معنی و مفهوم خاصی نداشت (ثاقب حسین پور، ۱۳۶۷: ۱۴۹). پس از تصویب نظامنامه انجمنهای ایالتی و ولایتی مجلس برای رفع هر گونه ابهام در اجرای نظامنامه تلگرافی به شرح زیر به همه نقاط ایران فرستاد:

از ممالک ایران فقط چهار مملکت، آذربایجان، خراسان، فارس و کرمان و بلوچستان به عنوان ایالت مقبول شد و سایر ممالک ایران تماماً به عنوان ولایت شناخته شده و فقط در شهر حاکم نشینهر ولایت یک انجمن ولایتی تشکیل خواهد شد (خوبروی پاک، ۱۳۹۱: ۱۹۴). پس از برقراری حکومت مشروطه براساس قوانین مصوبه نخست کشور به چهار ایالت و چندین ولایت تقسیم گردید در سال ۱۳۲۴ ه. ق (۱۲۸۵ شمسی) خراسان یکی از چهار ایالت کشور بود. از آن سال تا سال ۱۳۱۶ ه. ش ایران از حیث تقسیمات سیاسی به ۲۷ قسمت که از نظر وسعت، جمعیت و آب و هوا با یکدیگر متناسب نبودند تقسیم شده است (ثاقب حسین پور، ۱۳۶۷: ۱۴۹).

پس از انقلاب مشروطه و تغییرات اساسی که در ارکان حکومت قاجار به وجود آمد. اولین قانون تقسیمات کشوری به نام قانون تشکیلات ایالات و ولایات و دستور العمل حکام در سال ۱۲۸۶ شمسی یک سال پس از اعلام مشروطیت به تصویب رسید (احمدی پور و منصوریان، ۱۳۸۵: ۶۸).

به موجب این قانون که در حقیقت زیربنای قانونی فعلی تقسیمات کشوری می باشد، ایران به چهار ایالت آذربایجان، خراسان، فارس و کرمان و بلوچستان تقسیم شد و هر ایالت، به چند ولایت حاکم نشین و هر ولایت به چند بلوک (نایب الحکومه) تفکیک گردید (نبوی، ۱۳۵۳: ۱۶۳).

ماده اول قانون تعریفی از ایالت بدست می دهد که به موجب آن ایالت قسمتی از مملکت است که دارای حکومت مرکزی و ولایات حاکم نشین جزو است بنابراین، اگر بخشی از مملکت حکومت مرکزی و ولایت جزء نداشته باشد ایالت محسوب نمی شود (خوبروی پاک، ۱۳۹۱: ۲۰۰).

ولایت قسمتی از مملکت است که دارای یک شهر حاکم نشین و توابع باشد، اعم از اینکه تابع پایتخت و یا تابع مرکز ایالتی باشد.

بلوک شامل مجموع روستاهایی است که بوسیله یک مرکز اداره می شوند (احمدی پور و منصوریان، ۱۳۸۵: ۶۸). سلطان و دولت، والی یا فرمانفر، حاکم یا حکمران، نایب الحکومه و کدخدا به ترتیب بالاترین مقام اداره کننده مملکت، ایالت و ولایت، بلوک و قریه بودند. بر این اساس و به ظاهر طبق ماده ۱۱۷ قانون ایالات و ولایات اعضای انجمنهای ایالتی و ولایتی مرکب میشد از منتخبین شهر حاکم نشین و میوثینی که از بلوکات و توابع آن ولایت به انتخاب اهالی آنها فرستاده میشد و طبق ماده ۱۲۲ از هر قریه یک نفر به انتخاب اهل قریه انتخاب شده و تمام منتخبین قراء یک بلوک در مرکز بلوک جمع شده و با اطلاع نایب الحکومه بلوک، یک نفر را اکثریت آراء از میان خود انتخاب نموده و با اعتبار نامه‌های که امضای نایب الحکومه و انتخاب کنندگان را داشت به انجمن روانه میداشتند بدین ترتیب مملکت توسط دولت و حکومت مرکزی، و ایالات توسط حکومت مستقر در دارالخلافه و ولایت توسط حاکم یا والی و بلوک توسط نایب الحکومه و قریه توسط کدخدا اداره میشد (کریمی پور، ۱۳۸۱: ۷۷).

قانون انجمنهای ایالتی و ولایتی ایران از قوانین خارجی اقتباس شده است، چون در موقع وضع با احتیاجات و مقتضیات کشور تطبیق نمیکرد و مردم هم تا آن زمان عادت نکرده بودند که امور محلی را به وسیله نمایندگان خود اداره نمایند و حکام و مامورین دولت نیز نوعاً به مقررات و سبک اداره جدید آشنا نبودند. بنابر این انجمنهای مزبور در همه شهرستانها تشکیل نگردید و نقاطی هم که تشکیل شد از لحاظ اداری و سیاسی نتایج خوبی نداد و به زودی منحل شد

به موجب قانون ۱۳۲۵ ه. ق در مرکز هر ایالت انجمنی به نام انجمن ایالتی و در کرسی هر ولایت، انجمنی به نام انجمن ولایتی میبایست تعیین گردد. تعداد اعضای انجمن ایالتی ۱۲ نفر و انجمن ولایتی ۶ نفر تعیین شده بود که میبایست توسط شهروندان انتخاب شود. دوره هر انجمن ۴ سال تعیین شده بود، که در هر دو سال میبایست انتخابات نسبت به نصف آنها تجدید شود (همان: ۸۳-۸۱).

اختیارات گسترده انجمن های ایالتی و ولایتی و به ویژه مغایرت آن با اصول تمرکزی پیش بینی شده در قانون اساسی، باعث ناکارایی آنها شد. برخی از این اختیارات عبارت است از:

- ۱- نظارت در اجرای قوانین؛
 - ۲- رسیدگی به تنگناهای ویژه ایالت ها و ولایت ها؛
 - ۳- رسیدگی به امور امنیتی محلی؛
 - ۴- رسیدگی و نظارت بر روند توسعه و آبادانی محل؛
 - ۵- رسیدگی به شکایتهای رسیده از حکمرانان و دستگاه های حکومتی؛
 - ۶- ارسال گزارش تخلفات والی، حکمران و دستگاه حکومتی به مرکز، در صورت رسیدگی نکردن به آنها؛
 - ۷- نظارت بر وصول یا ابطال مالیات؛
 - ۸- اخذ عوارض و مالیات جدید پس از موافقت شورای ملی
 - ۹- سرشکن کردن مالیات بین اهالی به منظور مصارف محلی؛
 - ۱۰- عقد مشروط و قرار دادها و نظارت بر اجرای آنها؛
 - ۱۱- خرید و فروش و معاوضه اموال منقول و غیر منقول متعلق به ایالت و ولایت؛
 - ۱۲- ترتیب اداره، نگاهداری و اجاره اموال مذکور؛
 - ۱۳- اداره راه های ایالتی و ولایتی و نیز ایجاد وسایل عبور و حمل و نقل؛
 - ۱۴- رسیدگی و نظارت بر اجرای طرح ها؛
 - ۱۵- حفظ حقوق، علایق، املاک و منافع ایالت و ولایت در محاکم؛
 - ۱۶- رسیدگی به اختلاف حاصله بین دو یا چند بلوک؛
 - ۱۷- تصویب (همان، ۸۸-۸۷). بودجه ایالت یا ولایت پس از تنظیم آن از سوی دستگاه حکومتی
- در آبانماه ۱۳۱۶ کشور ایران به ۶ استان که نام آنها برگرفته از جهات جغرافیایی است، و ۵۰ شهرستان تقسیم می شود. در سال ۱۳۱۶ سه بار تقسیمات کشوری تغییر کرد:

الف) ابتدا برای آخرین بار تغییرات کوچکی در رژیم تقسیمات پیشین مملکت ظاهر شد. به موجب این تغییرات، کشور به ۱۳ قسمت کاملاً نابرابر از لحاظ سیاسی و اقتصادی به شرح زیر تقسیم شد:

- آذربایجان ۲- خراسان و سیستان ۳- فارس و لرستان ۴- کرمان و بلوچستان (چهار ایالت) ۵- گیلان ۶- مازندران ۷- گرگان (استر آباد) ۸- تهران ۹- قزوین ۱۰- خمسه (زنجان و حوالی آن) ۱۱- همدان ۱۲- عراق ۱۳- ملایر، نهاوند و تویسرکان (ولایت سه گانه یا ثلاثه) ۱۴- قم ۱۵- ساوه و زرنده ۱۶- کاشان ۱۷- کمره (خمین فعلی)، گلپایگان، خوانسار، محلات ۱۸- اصفهان ۱۹- بختیاری ۲۰- یزد ۲۱- بروجرد ۲۲- کردستان ۲۳- کرمانشاهان ۲۴- لرستان ۲۵- خوزستان ۲۶- بنادر خلیج فارس ۲۷- کویرهای مرکزی

ب) در نوبت دوم، به موجب ماده قانون یک تقسیمات کشور، مصوب ۱۶ آبانماه ۱۳۱۶، کشور ایران به ۶ استان و ۵۰ شهرستان تقسیم شد؛ به موجب ماده ۲، استان های کشور و شهرستان های تابعه، عبارت بودند از:

- ۱- استان شمال غرب، که تشکیل می شد از شهرستانهای: خوی، رضائیه، مهاباد، تبریز، اردبیل و مراغه
- ۲- استان غرب که تشکیل میشد از شهرستان های: کردستان، گروس، کرمانشاهان، باوندپور، پشتکوه، لرستان، بروجرد، همدان، ملایر، خرمشهر و آبادان، خوزستان، کهگیلویه
- ۳- استان شمال که تشکیل میشد از شهرستانهای: گیلان، تنکابن، مازندران، گرگان، تهران، قزوین، قم و ساوه، کاشان، اصفهان، عراق، گلپایگان و محلات، خمسه، سمنان و دامغان

- ۴- استان جنوب که تشکیل می‌شد از شهرستانهای: یزد، آباد، شیراز، اصطهبانات، جهرم، لنگه و لارستان، بوشهر، عباسی، کرمان و جیرفت
- ۵- استان شمال شرق که تشکیل می‌شد از شهرستانهای: مشهد، قوچان، سبزوار، تربت حیدریه، قائنات، فردوس، بجنورد و شاهرود
- ۶- استان مکران، شامل: زاهدان، میرجاوه و توابع، زابل و نهبدان، ایرانشهر، قصرقند، باهوکلالت و چاه بهار

شکل شماره ۱. نقشه تقسیمات کشوری در آبان ۱۳۱۶



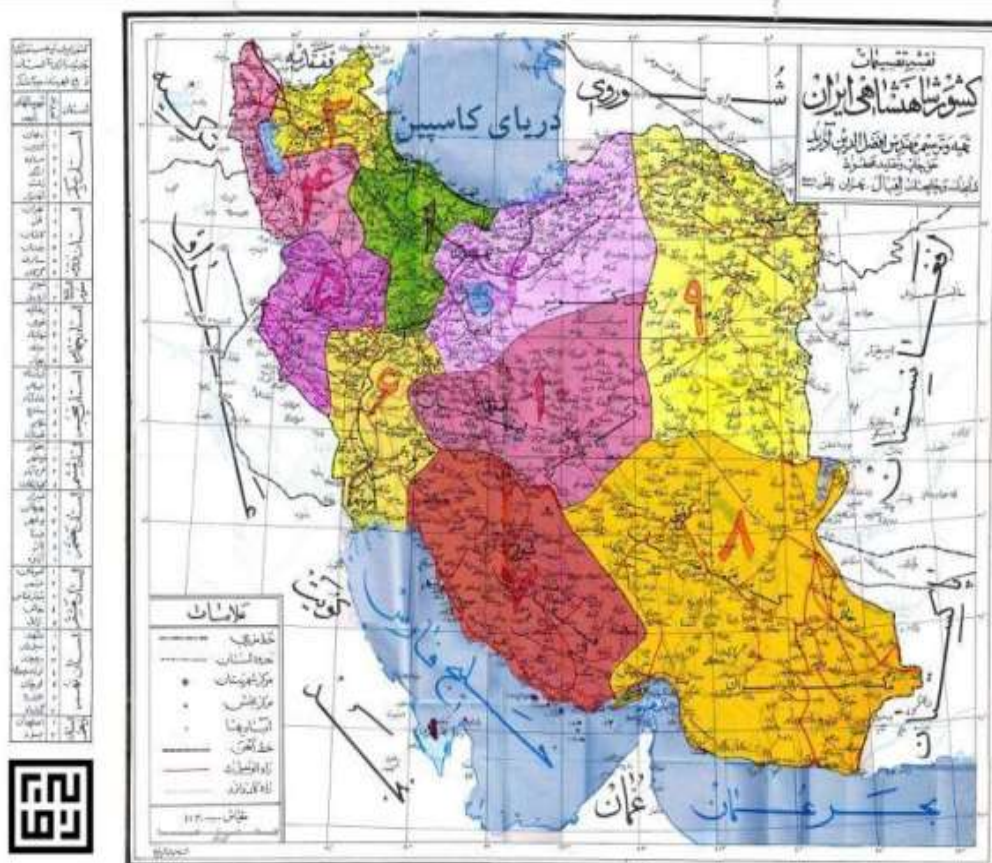
منبع (اعظمی و دبیری، ۱۳۸۹: ۱۶۶)

ج) و بالاخره در مدت کم تر از دو ماه از ابلاغ قانون نخست، ایران طبق ماده یک، اصلاح قانون تقسیمات کشوری، مصوب ۱۹ دی ماه ۱۳۱۶، به ده استان و ۴۹ شهرستان تقسیم گردید: بر اساس ماده دوم این قانون، استان های کشور و شهرستان های تابعه آنها عبارت بودند از:

- ۱- استان یکم شامل شهرستانهای: زنجان، قزوین، ساوه، سلطان آباد، رشت، شهبسوار
- ۲- استان دوم شامل شهرستانهای: قم، کاشان، تهران، سمنان، ساری، گرگان
- ۳- استان سوم شامل شهرستانهای: تبریز، اردبیل؛
- ۴- استان چهارم شامل شهرستانهای: خوی، رشائیه، مهاباد، مراغه، بیجار؛
- ۵- استان پنجم شامل شهرستانهای: ایلام، شاه آباد، کرمانشاهان، سنندج، ملایر، همدان؛
- ۶- استان ششم شامل شهرستانهای: خرم آباد، گلپایگان، اهواز، خرمشهر؛

- ۷- استان هفتم شامل شهرستانهای: بهبهان، شیراز، بوشهر، فسا، آباد و لار؛
- ۸- استان هشتم شامل شهرستانهای: کرمان، بندرعباس، خاش، زابل؛
- ۹- استان نهم شامل شهرستانهای: بیرجند، تربت حیدریه، مشهد، قوچان، بجنورد، گناباد، سبزوار؛
- ۱۰- استان دهم شامل شهرستانهای: اصفهان، یزد(کریمی پور، ۱۳۸۱: ۱۰۵-۹۷).

شکل شماره ۲. تقسیمات کشوری ایران به ایالت های ده گانه



منبع: meisamansarirad.blogfa.com

با انقراض سلسله قاجاریه و استقرار سلسله پهلوی سیاست کلی دولت تغییر کرد. رضا شاه تحت عنوان سیاستهای مدرنیستی و توسعه اقتصادی سیاست یکپارچه سازی و برخورد شدید با نیروهای سیاسی محلی را در پیش گرفت و نظام سیاسی شدیداً متمرکز را بر کشور حاکم کرد. در طرز تفکر جدید هویت های محلی اعتبار خود را از دست می دادند (مدیر شانه چی، ۱۳۷۹: ۷۲). رضا شاه در سال ۱۳۱۶ ه. ش قانون جدید تقسیمات کشوری را به تصویب رساند. در این قانون کشور به ده استان و ۴۹ شهرستان تقسیم می شد. از ویژگیهای این قانون مدون بودن، برخورداری از شرح وظایف فرمانداران و بخشداران، استخدام عناوین و اصطلاحات جدید برای عناصر تقسیمات کشوری و حکام آنها و از همه مهم تر نامگذاری استان ها بر اساس اعداد از یک تا ده بود. در پرتوی کدگذاری جدید، هویت های تقسیمات سطح اول کشور نادیده انگاشته میشد؛ هویت های سرشت جغرافیایی داشتند و در طول تاریخ ایران در تقسیم بندی سیاسی فضا نقش ایفا می کردند (حافظ نیا، ۱۳۸۱: ۳۸۲-۳۸۱).

در سال ۱۳۲۶ عنصر جدیدی به نام فرمانداری کل به نظام تقسیمات کشوری اضافه می شود که تقریباً در حدفاصل استان و شهرستان قرار داشت. اولین فرمانداری کل در حوزه بلوچستان تشکیل شد این فرمانداری کل از سه فرمانداری جز که تحت نظر یک مامور عالی رتبه به نام فرماندار کل که هم ردیف استانداری بود اداره می شد و مرکز آن زاهدان بود (احمدی پور و منصوریان، ۱۳۸۵: ۶۸).

قانون جدید تقسیمات کشوری مشتمل بر هیجده ماده و بیست و دو تبصره در جلسه روز چهارشنبه پانزدهم تیرماه ۱۳۶۲ مجلس شورای اسلامی و آئین نامه اجرایی آن در سال ۱۳۶۳ شامل سی و شش ماده و ۱۳ تبصره از تصویب هیأت دولت گذشت و برای اجرا به وزارت کشور ابلاغ شد. در قانون مزبور هدف برقراری نظام مطلوب تقسیمات کشوری به منظور فراهم آوردن موجبات هماهنگی در فعالیتهای مختلف سازمانها و مؤسسات دولتی، محلی و نهادهای انقلاب اسلامی در جهت اجرای سیاست عمومی دولت جمهوری اسلامی ایران اعلام شده است. از ویژگیهای بارز قانون ایجاد واحدهای تقسیماتی از واحد کوچک به بزرگتر می باشد. به این عبارت دهستان کوچکترین واحد تقسیماتی کشور است و از مجموع چند دهستان یک بخش و از چند بخش یک شهرستان و از چند شهرستان همجوار و همگن یک استان تشکیل می گردد. در ایجاد این واحدهای تقسیماتی شاخص های طبیعی از جمله حوضه آبریز، پستی و بلندی، آب و هوا، راههای ارتباطی با حفظ جهات سیاسی، اقتصادی، مسائل قومی و نژادی ملاک و ضابطه کار خواهد بود (ثاقب حسین پور، ۱۳۶۷: ۱۷۴).

قوانین تقسیمات کشوری، مهمترین طرح بنیادی و اساسی کشور میباشد اگر دقیق به اجرا در آید طرحهای دیگری مثل برنامه ریزی و توسعه و تدوین نظام اداری جمهوری اسلامی بطور کامل و نهایی مقدور خواهد بود. پس از بررسی طرحهای ایجاد واحدهای تقسیمات کشوری در قبل از انقلاب اسلامی تا حدودی مشخص می شود در رژیم گذشته برای ایجاد واحدهای تقسیماتی مسائل سیاسی را بیشتر در نظر می گرفته اند ولی رفاه مردم و جنبه های فنی و عوارض طبیعی را چندان مورد نظر قرار نمی دادند. اجرای قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و ایجاد واحدهای تقسیماتی بعنوان یک واحد جغرافیایی می تواند مورد توجه برنامه ریزان کشور نیز باشد. اگر در عمل و به منظور تشکیل یک دهستان بدنبال یک مجموعه همگن و جغرافیایی باشیم آن وقت هرگونه اتخاذ تصمیم در برنامه ریزی برای آن دهستان در محدوده روستاها و مزارع تابع قابل تعمیم خواهد بود. بهمین تعبیر در تشکیل بخشها که مجموعه ای از چند دهستان همگن و ایجاد شهرستان که از چند بخش همجوار و همگن تشکیل می شود یک خط مشی واحد برای توسعه قابلیت اجرایی پیدا خواهد کرد و برنامه ریزان می توانند با توجه ای عمیق به مسائل گوناگون سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی آن بر حسب قابلیت ها برنامه ای برای توسعه آینده آن محدوده ترسیم نمایند (ثاقب حسین پور، ۱۳۶۷: ۱۷۹-۱۷۸).

در ۲۹ آذر ۱۳۳۳ فرمانداریهای کل بنادر و جزایر خلیج فارس و بنادر جزایر بحر عمان ایجاد گردید که بدین ترتیب تعداد استانهای کشور تا سال ۱۳۳۶ که استان سیستان و بلوچستان تشکیل می شود، ۱۰ استان بوده و پس از تشکیل استان سیستان و بلوچستان به ۱۱ استان و دو فرمانداری کل تغییر می یابد. در سال ۱۳۳۷ استان آذربایجان که از ادغام دو استان سوم و چهارم تشکیل یافته بود به دو استان تغییر و استانهای سوم و چهارم تشکیلی دوباره یافته بودند. در سال ۱۳۳۷ به غیر از تأسیس دوباره استانهای سوم و چهارم فرمانداری کل چهارمحال و بختاری و استان کردستان تأسیس می یابند دولت مکلف می شود با توجه به سوابق تاریخی نام استانها را تعیین و اعلام کند (احمدی پور، ۱۳۷۸: ۳۰).

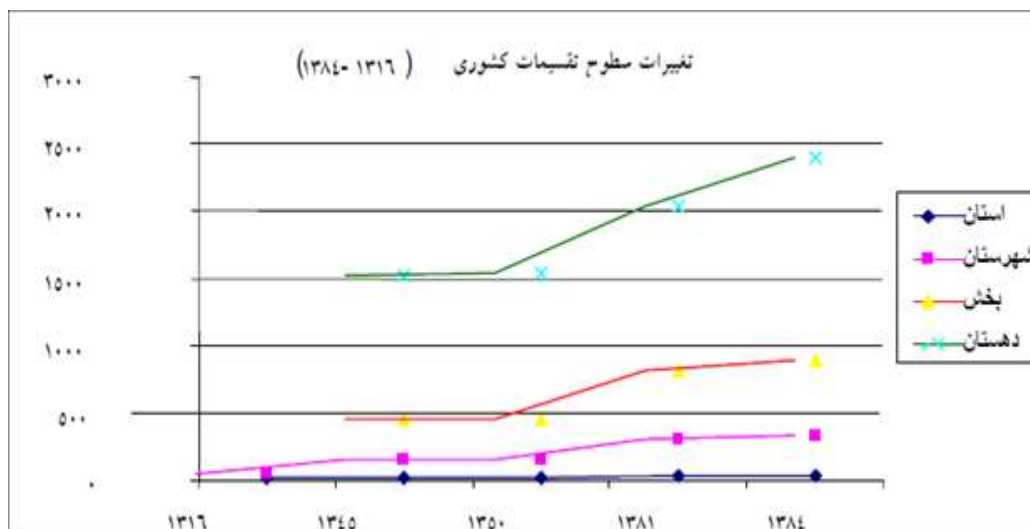
فرمانداری کل بوشهر آخرین فرمانداری کل تأسیس یافته بود و پس از آن از سال ۱۳۵۲ این فرمانداری های کل یکی پس از دیگری به استان تبدیل شدند. به این ترتیب در سال ۱۳۵۷ کشور به ۲۴ استان، ۱۶۵ شهرستان و ۴۷۴ بخش تقسیم می گردد (احمدی پور و منصوریان، ۱۳۸۵: ۶۸).

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

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	-	۳۲۶	۸۸۷	۲۳۹۸

منبع (احمدی پور و دیگران، ۱۳۸۸: ۲۲)

شکل شماره ۳. تغییرات سطوح تقسیمات کشوری ایران (۱۳۱۶-۱۳۸۴)



منبع (احمدی پور و دیگران، ۱۳۸۸: ۲۲)

تقسیمات استان ها بر اساس سال به شرح زیر می باشد:

سال ۱۳۱۶: آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، اصفهان، خراسان، خوزستان، فارس، کرمان، کرمانشاه، گیلان، مازندران

۱۳۲۶: مرکزی و هرمزگان

۱۳۳۶: سیستان و بلوچستان

۱۳۳۷: کردستان

۱۳۵۲: بوشهر، چهارمحال، زنجان، لرستان، همدان، یزد

۱۳۵۳: ایلام

۱۳۵۳: سمنان و کهگیلویه و بویر احمد

۱۳۵۷: تهران

۱۳۷۵: قم

۱۳۷۶: قزوین و گلستان

۱۳۸۳: خراسان شمالی و جنوبی (استانداری خراسان، ۱۳۸۴: ۲۶).

در سال ۱۳۶۲ ه. ش قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری ایران، پس از ۴۶ سال در دو فصل و شامل ۱۸ ماده به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و آیین نامهٔ مربوط به آن یک سال بعد، یعنی در سال ۱۳۶۳ ه. ش به تصویب هیأت وزیران رسید. از این پس تغییرات واحدهای سیاسی فضایی کشور در سطوح شهرستان، بخش و دهستان بر اساس این قانون انجام می پذیرفت؛ ولی تعداد استانها تا مدت ده سال دچار تغییر نشد؛ تا اینکه طرح اولین استان جدید به نام اردبیل در سال ۱۳۷۲ ه. ش به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و پس از آن استان قم در سال ۱۳۷۵ ه. ش، قزوین و گلستان در سال ۱۳۷۶ ه. ش با مصوبهٔ مجلس تأسیس شدند. در پی آن مسألهٔ تقسیم بزرگترین استان کشور، یعنی خراسان مطرح شد و مجلس دولت را بر اساس مصوبهٔ مورخ ۹ آذر ۱۳۷۶ مکلف به تقسیم استان خراسان کرد (حافظ نیا، ۱۳۸۱: ۳۸۶). و اخیراً استان البرز تأسیس شد. تقسیمات استانی ایران نه تنها برمبنای ضوابط طبیعی، فرهنگی یا اقتصادی نیستند بلکه در اندازه نیز تفاوت فاحشی را نشان میدهند. خراسان با ۳۳۷،۳۱۳ کیلومتر مربع مساحت بزرگترین و بویراحمد کهگیلویه با ۱۴،۲۶۱ کیلومتر مربع مساحت کوچکترین تقسیمات کشوری ایران در سال ۱۳۵۱ می باشند. عبارت دیگر وسعت بزرگترین استان کشور در حدود ۲۲ برابر وسعت کوچکترین فرمانداری کل است. تفاوت نسبی اندازه گیری تقسیمات فعلی مملکت را میتوان با مطالعهٔ نسبت مساحت هر استان یا فرمانداری کل به میانگین اندازه تقسیمات کشوری دریافت (حمصی، ۱۳۵۱: ۸۱).

با توجه به روند تقسیمات کشوری در ایران از عصر هخامنشیان تا عصر حاضر میتوان اذعان نمود در هر زمانی که حکومت وقت دارای قدرت و اقتدار زیاد بوده، سعی نموده در تقسیم و اداره کشور به صورت غیر متمرکز عمل نماید و بلعکس هر زمان که خطر تجزیه، ایران را فرا میگرفته، کنترل کشور به سمت تمرکز روی آورده است. در الگوی این تقسیم بندی، اعمال نفوذ سیاسی بیشترین سهم را در تعیین واحدها و محدوده بندی آنها به عهده داشته است (میرحیدر و ذکی، ۱۳۸۱: ۵۳).

۵- بحث و نتیجه گیری

سابقه تقسیمات کشوری در ایران، پیشینه ای طولانی دارد و به دوران مادها مربوط می شود که اولین مرزهای اداری سیاسی را با توجه به ویژگیهای طبیعی و با تأکید بر محدودهٔ قومی خود ترسیم میکردند. و بعداً هخامنشیان، تقسیمات سیاسی اداری مدونی را ایجاد کردند که مبنای تقسیمات کشوری در ایران شناخته شده است. آنان تقسیمات سیاسی خود را ساتراپ می خواندند. به نقل از کتیبه نقش رستم تعداد این ساتراپ ها ۳۰ عدد ذکر شده است و این نشان دهنده گستردگی قلمرو هخامنشیان بوده است، و مطابق قوانین هر یک از این ساتراپها حکم یک کشور را داشته اند. تقسیمات سیاسی اداری در عهد هخامنشیان، نشان دهندهٔ عدم تمرکز و بعلاوه اعطای خودمختاری به نواحی (ساتراپ ها) میباشد. به همین جهت ایرانیان را پایه گذار تقسیمات کشوری میدانند. در دوره سلوکیان و اشکانیان نیز تقسیمات کشوری به همین منوال ادامه داشت، و در زمان ساسانیان تقسیمات کشوری شبیه به اشکانیان بود با این تفاوت که عوامل جدیدی در تقسیم بندی سیاسی فضا وارد شد. این تغییر و تحولات در تقسیمات کشور ایران تا زمان صفویه ادامه یافت. در نظام فدراتیو صفوی میزان خودمختاری ایالات با هم تفاوت داشتند و این نظام حکومتی در دوران قاجار به سرایش افتاد و منجر به انقلاب مشروطه و تدوین قانون اساسی در سال ۱۲۸۵ ه. ش و تأسیس مجلس شورای ملی و تصویب قانون انجمنهای ایالتی و ولایتی و واگذاری اختیار به انجمنها گردید. با تصویب قانون انجمنهای ایالتی و ولایتی در زمان قاجاریه، اولین قانون مدون تقسیمات کشوری ایجاد شد و ایالات تا حدی خودمختاری داشتند؛ اما با انقراض سلسله قاجار و استقرار سلسله پهلوی، سیاست کلی دولت تغییر کرد. رضا شاه سیاست یکپارچه سازی کشور و برخورد شدید با نیروهای سیاسی محلی را در پیش گرفت و نظام سیاسی شدیداً متمرکز را بر کشور حاکم کرد. در شیوه جدید هویتهای ناحیهای اعتبار خود را از دست دادند.

در آبانماه ۱۳۱۶ دومین قانون تقسیمات کشوری به تصویب رسید به موجب این قانون کشور به ۶ استان که نام آنها برگرفته از جهات جغرافیایی بود، و ۵۰ شهرستان تقسیم شد. در این شیوه جدید ناحیه ها هویت خود را از دست میدادند؛ اما بر اساس مادهٔ سیزدهم قانون وظایف و اختیارات استانداران مصوب سال ۱۳۳۹ ه. ش دولت باید نام استان ها را از شماره گذاری سال

۱۳۱۶ به سوابق تاریخی آنها تغییر می داد. در سال ۱۳۶۲ ه. ش قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری در دو فصل شامل ماده ۱۸ به تصویب رسید و از این پس تغییرات واحدهای سیاسی فضایی کشور در سطح شهرستان، بخش و دهستان بر اساس این قانون انجام میگرفت. نکته مهم در تقسیمات کشوری که باید مورد توجه قرار گیرد این است که این تقسیمات باید با هدف پایدار و غیر قابل دگرگونی و در جهت بقای ملی باشد، و این امر خود متأثر از دو عامل تهدیدات درونی و بیرونی میباشد. بررسیهای تاریخی حاکی از این امر میباشد که ایرانیان پیشگامان تقسیمات کشوری بودهاند و همواره به مدیریت فضای سرزمینی خود میپرداخته اند و این امر به موجب اداره بهتر و کارآمدتر سرزمینی بوده است و در طی زمان تقسیمات کشوری به عنوان ابزاری در دست حکومت مرکزی برای تحقق حاکمیت ملی و توسعه نواحی درون مرزی و به علاوه دست یابی به هدف اصلی هر دولتی که همان بقای ملی است میباشد. در الگوی تقسیماتی قبل از رضاشاه از مفاهیمی از قبیل ایالات و ولایات در تقسیمات کشوری استفاده میشده است در حالی که پس از وی این اسامی به استان شهرستان و بخش تغییر یافت؛ که این نشان دهنده تفاوت ماهیت در الگوی تقسیماتی در این دو دوره میباشد؛ و همچنین متمرکز شدن اداره امور را نمایان میسازد. همچنین با روی کار آمدن سلسله پهلوی حکومت بسیط در کشور مستقر گردید و تنها حاکم یا دولت مرکزی اداره امور مملکتی را تعیین میکرد. در دهه های اخیر نظام حکومتی متمرکز در ایران و تقسیمات استانی ناشی از آن به عنوان عامل کم تر توسعه یافتگی ایران مورد حمله بوده است و اکثر عوامل توسعه نیافتگی و یا دلایل کم توجهی به مناطق و نواحی سیاسی اداری را ناشی از نظام متمرکز ایران دانسته اند. به موجب این امر در طی دهه های اخیر تقاضا برای ارتقای واحدهای سیاسی از سطح پایین به بالا صورت گرفته است و انتقاد به نوع نظام تقسیماتی جاری است.

منابع

- ۱- احمدی پور، زهرا (۱۳۷۹) تقسیمات کشوری و امنیت داخلی جمهوری اسلامی ایران، نشریه مطالعات راهبردی علوم سیاسی، شماره ۷ و ۸.
- ۲- احمدی پور، زهرا (۱۳۷۷) مروری بر تاریخچه و سیر تحولات تقسیمات کشوری در ایران، نشریه رشد و آموزش جغرافیا، شماره ۵۰.
- ۳- احمدی پور، زهرا و منصوریان، علیرضا (۱۳۸۵) تقسیمات کشوری و بی ثباتی سیاسی در ایران (۱۳۵۷-۱۳۸۵)، تهران: فصلنامه ژئوپلیتیک شماره ۳.
- ۴- احدی پور، زهرا و قنبری، قاسم و عاملی، عاطفه (۱۳۸۸) تحلیل عوامل موثر بر ارتقاء سطوح تقسیمات کشوری مطالعه موردی شهرستان های استان فارس، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال پنجم، شماره اول
- ۵- اطاعت، جواد و موسوی، سیده زهرا (۱۳۸۹) تمرکز زدایی و توسعه پایدار در ایران، تهران: مجله پژوهش های جغرافیای انسانی، شماره ۷۱.
- ۶- اعظمی، هادی و دبیری، علی اکبر (۱۳۸۹) تحلیل نظام تقسیم سیاسی فضا در ایران فصلنامه ژئوپلیتیک، سال هفتم، شماره دوم.
- ۷- امیر احمدیان، بهرام (۱۳۸۳) تقسیمات کشوری، تهران: دفتر پژوهش های فرهنگی.
- ۸- بدیعی، ربیع (۱۳۷۸) جغرافیای مفصل ایران، تهران: نشر اقبال.
- ۹- ثاقب حسین پور، غلامرضا (۱۳۶۷) تقسیمات کشوری، مجله تحقیقات جغرافیایی، شماره ۹
- ۱۰- حافظ نیا، محمد رضا (۱۳۸۱) جغرافیای سیاسی ایران، تهران: انتشارات سمت.
- ۱۱- حافظ نیا، محمدرضا و قالیباف، محمداقرا (۱۳۸۰) راهبرد توزیع فضایی قدرت سیاسی در ایران از طریق توسعه نهادهای محلی، تهران: فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۶۱

- ۱۲- حمصی، محمد (۱۳۵۳) روشی برای تقسیم بندی شهرها و مناطق همگن اقتصادی و اجتماعی ایران، مجله خرد و کوشش، شماره ۱۵.
- ۱۳- خوبروی پاک، محمدرضا (۱۳۸۹) فدرالیسم در جهان سوم، تهران: انتشارات هزار کرمان
- ۱۴- خوبروی پاک، محمدرضا (۱۳۸۴) تمرکززدائی و خودمدیری، تهران: نشر چشمه
- ۱۵- خوبروی پاک، محمدرضا (۱۳۹۱) نقدی بر فدرالیسم، تهران: پردیس دانش
- ۱۶- صابری، حسن (۱۳۸۶) بررسی قابلیت های جغرافیایی استان شدن غرب مازندران و شرق گیلان (از شهرستان نور تا شهرستان رودسر).
- ۱۷- فراهانی، محترم (۱۳۷۷) سیر تحول نقشه و تقسیمات کشور ایران از سال ۱۲۸۵ تا ۱۳۷۷: معاونت سیاسی و اجتماعی دفتر (تقسیمات کشوری)
- ۱۸- فریدی مجید، فاطمه (۱۳۸۸) سرگذشت تقسیمات کشوری ایران (از ۱۲۸۵ تا ۱۳۸۵)، تهران: بنیاد ایران شناسی
- ۱۹- کریمی پور، یدالله (۱۳۸۱) مقدمه ای بر تقسیمات کشوری ایران، تهران: انجمن جغرافیایی ایران.
- ۲۰- کریمی پور، یدالله (۱۳۸۸) ژئوپلتیک ناحیه گرایي و تقسیمات کشوری ایران، تهران: نشر انتخاب
- ۲۱- مجموعه مقالات همایش بررسی راهبردهای علمی و عملی تقسیم استان خراسان و نقش آن در توسعه، (۱۳۷۸)، انتشارات دانشگاه تربیت معلم سبزواری.
- ۲۲- محرمی، نعمت اله و مهربان، حسن (۱۳۸۷). مجموعه قوانین و مصوبات تقسیمات کشوری، تهران: انتشارات گوهرشاد
- ۲۳- میرحیدر، دره، ذکی، قربانعلی (۱۳۸۱) بررسی نظام جغرافیایی - سیاسی ناحیه ای و امکان سنجی آن در ایران، تهران: مجله پژوهش های جغرافیایی، شماره ۴۲.
- ۲۴- نبوی، مصطفی (۱۳۵۰) تمرکز و عدم تمرکز ساسی و اداری در ایران