

**آسیب‌شناسی وضع موجود تقسیمات کشوری در ایران  
با نگاه به سند چشم‌انداز ۱۴۰۴**

حسن کاظمی‌نیا<sup>۱</sup>  
طهمورث شیری<sup>۲</sup>  
رضا صفری شالی<sup>۳</sup>

تاریخ وصول: ۱۳۹۹/۰۴/۰۴

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۶/۲۵

**چکیده**

تقسیمات کشوری و توسعه متوازن مهم‌ترین مسائل مرتبط با امنیت پایدار کشور می‌باشد. با تأمل در وضعیت موجود تقسیمات کشوری در ایران که از طرفی متأثر از عدم هماهنگی میان بخش‌های مرتبط با موضوع و از طرفی دیگر ناشی از عدم رعایت شاخص‌ها در قانون و همچنین ناکارآمدی قانون فعلی می‌باشد در بسیاری از موارد موانع عدیده‌ای را در راستای تحقق امنیت پایدار مورد تأکید سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ جمهوری اسلامی ایران را به‌وجود آورده است. این پژوهش با هدف بررسی و آسیب‌شناسی وضع موجود تقسیمات کشوری در ایران با استفاده از روش تحقیق اسنادی (کتابخانه‌ای) و میدانی (مبتنی بر مصاحبه با خبرگان و صاحب‌نظران) به بررسی موضوع می‌پردازد. یافته‌های این تحقیق حاکی از آن است که وضعیت موجود تقسیمات کشوری در ایران دارای آسیب‌های متعددی است که موانع عدیده‌ای را در مسیر تحقق امنیت پایدار مورد توجه سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ رقم زده است؛ لذا نیازمند بازنگری اساسی است. این پژوهش در گامی نو ۱۹ آسیب وضع موجود در تقسیمات کشوری را در دسته‌بندی‌های «سیاسی»، «اقتصادی» و «اجتماعی» احصاء و در پایان ضمن نتیجه‌گیری ۲۳ الزام را در ۴ دسته‌بندی بروکراتیک، اجتماعی - فرهنگی، توسعه‌ای، و زیست‌محیطی ارائه می‌دهد.

**واژگان کلیدی:** تقسیمات کشوری، توسعه نامتوازن، امنیت پایدار، آمایش سرزمین، جمعیت.

---

۱- گروه جامعه‌شناسی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

۲- گروه جامعه‌شناسی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول).  
shiri.tahmures@gmail.com

۳- گروه جامعه‌شناسی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران.

#### مقدمه

مقطعی نبودن امنیت و تأمین آن با وصف پایداری، دغدغه اصلی تمام نظام‌های سیاسی است که با توجه به شرایط خود در جهت آن اقدام می‌کنند. پایداری و مفاهیم ترکیبی آن مانند امنیت پایدار و به طبع آن توسعه پایدار که انگاره آن، از اوائل دهه ۱۹۷۰ میلادی در پاسخ به رشد چشمگیر بحران‌های اجتماعی و زیست محیطی ناشی از توسعه افسارگسیخته به وجود آمد، این ایده در واقع یک تغییر رویکرد از اندیشه‌های روشنفکری و یک پاسخ عملی به مشکلات زمانه بود. نظریه توسعه پایدار، زمانی مطرح شد که مباحث مربوط به تقسیم کار بین‌المللی در سال ۱۹۷۷ افق‌های تازه‌ای در راه سازمان‌دهی مجدد امر تولید و تعیین وضعیت اقتصاد جهانی باز کرده بود (ساوج، ۱۳۸۰: ۵۹). شاید بتوان گفت ظهور و اشاعه این پارادایم در ابتدا تنها توجیهی برای پالایش مناطق صنعتی و شهری کشورهای شمال و تحمیل هزینه‌های پیشرفت و توسعه خود به کشورهای جنوب بوده است. اما به تدریج ضرورت‌های تحقق این رویکرد در توسعه جهان گسترش یافت. تحقق این مسائل ناظر بر درک جامعی است که بر پایه آن، به همه عوامل مؤثر سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، امنیتی در کنار یکدیگر و در تعامل باهم مورد توجه قرار می‌گیرند.

موضوع پایداری امنیت، اندیشیدن و تلاش برای آن، به اندازه استقرار امنیت حائز اهمیت است امنیت پایدار نقش اساسی در ثبات حاکمیت و دوام مردم و همچنین پیشرفت ملت‌ها دارد که بخش مهمی از آن مستلزم سازماندهی سیاسی فضای کشور در قالب تقسیمات کشوری مناسب است. تقسیمات کشوری از مهم‌ترین عواملی است که یک نظام سیاسی باید برای تهیه و اجرای برنامه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، فضایی، زیست محیطی و همچنین اداره بهتر سرزمین و بهره‌برداری بیش‌تر، به آن توجه کند. با تأمل در وضعیت موجود تقسیمات کشوری در ایران که از طرفی متأثر از عدم هماهنگی میان بخش‌های مرتبط با موضوع و از طرفی دیگر ناشی از عدم رعایت شاخص‌ها در قانون و همچنین ناکارآمدی قانون فعلی می‌باشد در بسیاری از موارد موانع عدیده‌ای را در راستای تحقق امنیت پایدار مورد تأکید سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ جمهوری اسلامی ایران را به وجود آورده است تا حدی که این امر در سنوات اخیر باعث به وجود آمدن نقاط بحرانی در برخی مناطق کشور شده و مطالباتی را با هدف کاهش نابرابری و ایجاد توسعه متوازن در جامعه ایجاد نموده است. ادامه این روند می‌تواند در بخش‌های مرتبط با توسعه، تحقق اهداف چشم‌انداز مذکور را با چالش مواجه نماید.

با نگاه به توزیع نامناسب واحدهای صنعتی در کشور می‌توان گفت: منشأ بسیاری از نابرابری‌های اجتماعی ریشه در وضع موجود تقسیمات کشوری دارد، اصلاح نابسامانی‌های وضعیت موجود تقسیمات کشوری نقش کلیدی در تأمین امنیت و بهبود اوضاع اجتماعی و اقتصادی ایفا می‌نماید تا جایی که می‌توان «افزایش همبستگی و اقتدار ملی»، «پیوند میان فرهنگ‌ها»، «افزایش بهره‌وری»، «کارایی و بازده اقتصادی»، «گسترش عدالت اجتماعی»، «رفع فقر و محرومیت»، «برقراری تعادل و توازن در تمام

مناطق جغرافیائی»، «ایجاد و تحکیم پیوندهای اقتصادی درون و برون منطقه‌ای» و نهایتاً ایجاد امنیت پایدار در کشور از جمله کارویژه‌های آن دانست. به‌گونه‌ای که زیرساخت‌های لازم در راستای تحقق اهداف بلندمدت توسعه کشور و مدیریت یک‌پارچه سرزمین را به‌صورت «متوازن»، «پایدار» و «عادلانه» فراهم نماید.

هرچند پژوهش‌های فراوانی با موضوع امنیت پایدار و همچنین تقسیمات کشوری به‌طور مستقل انجام شده است لکن هیچ‌گونه پژوهشی که رابطه بین تقسیمات کشوری و امنیت پایدار را بررسی و آسیب‌شناسی نماید صورت نگرفته است. البته در برخی تحقیقات در خصوص اهمیت توسعه و امنیت که تا حدی می‌توان آن را در ابعادی هرچند غیرمستقیم ولی مرتبط با تقسیمات کشوری و آمایش سرزمین دانست اشاراتی شده است که به مواردی از آن‌ها در ذیل اشاره می‌شود:

میرمحمدی (۱۳۸۳) در مقاله‌ای تحت عنوان توسعه و امنیت ضمن ترسیم ابعاد عنوان مقاله اینگونه نتیجه می‌گیرد که بین امنیت و توسعه اقتصادی رابطه دوسویه و دیالکتیکی وجود دارد به‌طوری که هر یک از دیگری تأثیرپذیر و در آن تأثیرگذار است. فقط در مرحله ثبات اقتصادی است که بحران‌ها کمتر و بازتاب‌های منفی کاهش می‌یابد. پورسعید (۱۳۸۸) در مقاله‌ای با عنوان: امنیت پایدار و سیاست‌گذاری قومی در ایران به تشریح مفهوم امنیت پایدار به‌صورت مفصل و علمی و نیز شناسایی فرایندها و مؤلفه‌های مؤثر بر سیاست‌گذاری قومی معطوف به امنیت پایدار می‌پردازد وی برای این منظور مفهوم امنیت پایدار را در سه بعد مفهومی توضیح داده است: امنیت ملی، امنیت انسانی و امنیت جهانی. سپس اقتضائات آن‌ها را در جوامع قومی ایران به بحث گذاشته است. پژوهش‌گر در پایان به این نتیجه رسیده که متناسب با ابعاد امنیت پایدار، سه فرایند ملت‌سازی، توسعه و جهانی‌شدن و همزمان با این فرایندها سه مؤلفه سطح قومیت در جوامع قومی، سطح تعادل منطقه و سطح تنوع فرهنگی در سیاست‌گذاری قومی معطوف به امنیت پایدار مؤثرند. قریبی (۱۳۹۰) در مقاله‌ای تحت عنوان: پویایی جمعیت منطقه و تأثیر آن بر امنیت پایدار جمهوری اسلامی ایران، پویایی جمعیت را یکی از مهم‌ترین مسائل در ایجاد و حفظ امنیت کشورها می‌داند همچنین مسائلی از جمله: بهداشت و درمان، تناضعات سیاسی جرایم فرامرزی، قاچاق کالا، بحران‌های سیاسی، اجتماعی، جنگ‌های داخلی، و موضوعات مشابه آن را موضوعاتی می‌داند که امنیت پایدار کشورها متأثر از آن می‌باشد. وی در پایان اینگونه نتیجه‌گیری می‌نماید که در داخل کشورها باید این اجماع حاصل شود که بدون پرداختن به مشکلات و مسائلی که بسترساز مسائل امنیتی هستند امنیت پایدار محقق نخواهد شد. یوسفی (۱۳۸۳) در مقاله‌ای تحت عنوان تحلیل جامعه‌شناختی امنیت در ایران نتیجه می‌گیرد: چنانچه امنیت را یک پدیده اجتماعی بدانیم و آن را همزاد نظم تلقی کنیم در این صورت آن‌چه که نظم اجتماعی را به‌وجود می‌آورد مولد امنیت اجتماعی نیز خواهد بود و نظم را می‌بایست در کم‌و‌کیف روابط اجتماعی متناسب با حوزه‌های چهارگانه زندگی یعنی اقتصاد، سیاست، اجتماع و فرهنگ جستجو کرد.

امنیت و رویکرد سنتی: این رویکرد با پس‌زمینه تمرکز بر قدرت سخت‌افزاری از یکسو و مقابله با تهدیدات دشمنان خارجی از سوی دیگر، نقش و جایگاه جامعه (افراد) را به پایین‌ترین حد آن نازل می‌کند. از این رو زمینه بالقوه برای احساس ناامنی ایجاد می‌گردد. در رویکرد سنتی، قدرت و امنیت به یکدیگر گره خورده و به میزان برخورداری از قدرت می‌توان ادعا نمود که امنیت به مفهوم عدم امکان تعرض، تجاوز و خطر وجود دارد. بر این اساس آنچه موجب جلوگیری یا کنترل خطر و تهدید است، قدرت است. در این روند برای برقراری امنیت نیازمند کنترل‌های نظارتی رسمی هستیم و امنیت به مدد سیستم‌های نظارتی اعمال می‌شود. بنابراین به میزان کاهش قدرت نیروی نظارتی و کاهش مشروعیت، اعمال قدرت سیستم‌های نظارتی امنیت کاهش یافته و آسیب‌پذیری نمودار می‌شود. طبق این رویکرد افزایش ابزارهای کارآمد نظارتی از جمله عوامل اساسی در استقرار و بقای امنیت قلمداد می‌گردد. امنیت اجتماعی در رویکرد سنتی در بستر حفظ و بقای زندگی مطرح می‌شود و برای عملی کردن این امر نیازمند حذف و یا حداقل کاهش عواملی هستیم که حفظ و بقای زندگی را تهدید می‌کنند. لذا هر آنچه که مخل نظم جاری حیات شود، تهدیدی برای امنیت ملی تلقی شده و مبارزه با آن در دستور کار دولت قرار می‌گیرد (نویسنده: ۱۳۸۲، ۹-۱۰).

رویکرد مدرن (رویکرد اجتماعی): در مقابل دیدگاه فوق از نیمه دوم قرن بیستم این رویکرد با تمرکز بر بسترهای درونی و اجتماعی امنیت هرگونه تفکیک بین جامعه و دولت (قدرت) را عامل ناامنی و احساس آن برای مردم بود، نفی کرده و برعکس اعتقاد دارد که در شرایط مناسبات دوسویه بین دولت و مردم است که امنیت تولید و مبنای توسعه همه‌جانبه و پایدار قرار می‌گیرد. در این رویکرد همه افراد جامعه به تناسب در تولید امنیت نقش دارند و مبنای آن هم رضایت‌مندی افراد جامعه می‌باشد. این رویکرد گامی فراتر از رویکرد سنتی برداشته و اهداف خود را تعالی می‌بخشد و امنیت اجتماعی را صرفاً نبود خطر و تهدید برای بقا تعریف نمی‌کند. بلکه در این رویکرد، وجه غالب بقا در جهت اهداف استمرار یافته و روند تعادل و نظم در جهت دستیابی به اهداف، برنامه‌ریزی شده و جریان می‌یابد. به عبارت دیگر امنیت اجتماعی در اینجا معطوف به حفظ روش و نوع زندگی است. برعکس رویکرد سنتی که نبود جنگ و تعرض را دلیل محکمی برای وجود امنیت می‌داند، در این رویکرد حضور صرف امنیت کافی نیست، بلکه تضمین حفظ شیوه زندگی خواسته شده است که می‌تواند به‌عنوان امنیت اجتماعی مطرح گردد. برخورداری از آموزش و امکان کسب اطلاعات، دستیابی به ابزارهای اطلاعاتی، برخورداری از آزادی، اعمال عدالت در عرصه‌های مختلف، احترام متقابل و حرمت به شیوه‌های گوناگون زندگی مورد توجه است و تعرض به چنین حوزه‌هایی به‌عنوان تهدیدات امنیت اجتماعی مطرح می‌شود (غفاری و صفری شالی، ۱۳۸۸).

از سوی دیگر تقسیمات کشوری به‌عنوان یکی از مشخصه‌های بارز رابطه میان ملت و دولت از مهمترین عواملی است که یک نظام سیاسی باید برای تهیه و اجرای برنامه‌های مختلف اقتصادی،

اجتماعی، فضایی، زیست‌محیطی و هم‌چنین اداره بهتر سرزمین و بهره‌برداری بیشتر، به آن توجه کند. از جمله این برنامه‌ها، برنامه آمایش سرزمین است که به‌منظور رفع نابرابری‌ها و ایجاد تعادل فضایی در بسیاری از کشورها تهیه و اجرا می‌شوند. نظام تقسیمات کشوری فعلی ریشه در متمم قانون اساسی مشروطه (۱۲۸۶ خورشیدی) دارد که کشور را به ایالات، ولایت، بلوک و ده به‌لحاظ سلسله‌مراتبی تقسیم نموده و به‌دنبال آن در آبان ماه ۱۳۱۶ خورشیدی قانون تقسیمات کشوری اصلاح و نظام سلسله‌مراتبی جدیدی متشکل از استان، شهرستان، بخش و دهستان ارائه شد تاکنون نیز همین قانون در حال اجرا است (هوشیار، ۱۳۷۹: ۵). نظام سیاسی مدرن لازمه تحقق و غیرمتمرکز زیرساخت ایجاد امنیت در عصر کنونی است در حالی که از زمان حکومت مدرن در ایران، نظام سیاسی متمرکز رواج داشته که به هیچ وجه تجویزی مناسب برای مدیریت این فضای در هم پیچیده نیست (میرحیدر و همکاران، ۱۳۸۱: ۱۴). مفهوم توسعه طی چند دهه‌ی اخیر، از انحصار دیدگاه‌های رشد اقتصادی خارج شده است و دیگر هدف توسعه، افزایش مصرف سرانه نیست. دیدگاه‌های عدالت اجتماعی، خودتکایی و تعادل‌های بوم‌شناسانه با مفهوم نوین توسعه پیوند خورده است (موسوی، ۱۳۸۷: ۴۶). براساس سوبه‌نگری و کل‌گرایی، تعریف توسعه را می‌توان چنین دانست: روندی است فراگیر برای افزایش توانایی‌های انسانی اجتماعی برای پاسخگویی به نیازهای انسان اجتماعی، ضمن آنکه نیازها پیوسته در پرتو ارزش‌های فرهنگی جامعه و بینش‌های پایداری جهان، پالایش یابند (موسوی، ۱۳۸۷: ۴۶).

توسعه‌ی یکپارچه و متوازن ناحیه‌ای، کاهش نابرابری‌های ناحیه‌ای در سطح کلان، پیوند منطقی بین برنامه‌های توسعه‌ی ملی و محلی و آسیب‌شناسی منطقه‌ای و برنامه‌ریزی برای روند توسعه‌ی فراگیر منطقه‌ای، از اهداف عمده‌ی برنامه‌ریزی توسعه‌ی منطقه‌ای است. لازمه‌ی دستیابی به توسعه، ایجاد تحولی اجتماعی و تحرک مردمی است و تحول اقتصادی و محرک دولتی کافی نیست. توسعه‌ی راستین در روند مشارکت فراگیر همه‌ی گروه‌های اجتماعی است و در تولید کالایی اقتصادی حاصل نمی‌شود (رحمتی، ۱۳۸۷: ۸۹)؛ در این بین آمایش سرزمین به‌عنوان فرایند بهره‌برداری عقلایی از امکانات، منابع و استعداد‌های مناطق مختلف سرزمین یک کشور به‌عبارتی، برنامه‌ریزی آمایش سرزمین به‌منظور بهره‌برداری منطقی از منابع و استقرار مطلوب جهت امکانات و فعالیت‌های که در فضای ملی صورت می‌گیرد (میرمحمدی، ۱۳۸۶: ۸). با توجه همپوشانی امنیت پایدار و توسعه متوازن که لازمه تحقق آن تعامل بین ملت دولت است و از سویی دیگر رویکردهای سنتی که متمرکز بر قدرت سخت‌افزاری است اقبالی برای توجه در این مجال ندارد؛ لذا، رویکردهای امنیتی مدرن می‌تواند مبانی نظری استواری برای بررسی امنیت پایدار در ایران و رابطه آن با توسعه متوازن باشد.

نخستین تقسیمات کشوری در ایران پس از نهضت مشروطیت در اولین دوره قانون‌گذاری در سال ۱۲۸۵ هجری شمسی تحت عنوان قانون تشکیلات ایالاتی و ولایتی به تصویب رسید که براساس آن کشور به ۴ ایالت و ۱۲ ولایت تقسیم گردید. در آبان‌ماه ۱۳۱۶ بدون آنکه تغییرات عمده‌ای در محدوده

تقسیمات کشوری ایجاد شود صرفاً به تغییر نام برخی مناطق اکتفا و شرح وظایف فرمانداران و بخشداران به تصویب رسید و کشور به ۱۰ استان، ۴۹ شهرستان و ۲۹۰ بخش تقسیم گردید. از جمله ویژگی‌های قانون ۱۳۱۶ اینک این قانون به صورت حصری، شهرستان‌های کشور را معین نموده است و شرایط انتصاب مدیران سطوح مختلف تقسیمات کشوری از استاندار تا کد خدا را برشمرده است و وظایف و اختیارات مدیران واحدهای تقسیماتی را با ذکر جزئیات از مسائل مهم حاکمیتی تا مسائل خرد بیان کرده است. به‌عنوان مثال، «حفظ سیاست عمومی دولت در حوزه مأموریت خود و مراقبت در بهبودی اوضاع اجتماعی محل» از وظایف فرماندار و «راهنمایی و دادن تعلیمات فلاحی به مالکین و رعایای محل» از وظایف شورای بخش می‌باشد در این قانون تقسیم شهرستان‌ها به بخش توسط وزارت داخله و تصویب مجلس شورا صورت می‌گیرد.

قانون سال ۱۳۶۲ برخلاف قانون ۱۳۱۶، احکام جزئی درخصوص سازوکار انتصاب مدیران محلی و اختیارات آن‌ها را ندارد. تمرکزگرایی در اداره کشور، روح حاکم بر این قانون است. می‌توان گفت مدیران محلی مانند استانداران و فرمانداران، هیچ اختیاری مگر تبعیت از سیاست‌های ابلاغی دولت مرکزی ندارند. بنابر «ماده ۱۲ از لحاظ نظام اداری دهستان تابع بخش و بخش تابع شهرستان و شهرستان تابع استان و استان تابع تشکیلات مرکزی خواهد بود. در این قانون هرگونه تغییرات در نظام تقسیماتی به‌جز استان، در اختیار هیأت وزیران می‌باشد. تنها شاخص برای تعیین سطوح تقسیمات، جمعیت آن سطح می‌باشد. روستا، دهستان، شهر، بخش، شهرستان و استان واحدهای تقسیماتی در این قانون می‌باشد. واحدهای بزرگتر از جمع‌شدن نزدیک‌ترین واحدهای کوچک‌تر تشکیل می‌شوند.

ماده ۱۰ بیان می‌دارد: دولت موظف است با حفظ جهات سیاسی اجتماعی هر روستا را به نزدیک‌ترین مرکز دهستان و هر دهستان را به نزدیک‌ترین مرکز بخش و هر بخش را به نزدیک‌ترین مرکز شهرستان و هر شهرستان را به نزدیک‌ترین مرکز استان منضم نماید» قانون اصلاح تبصره ۳ ماده ۱۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و الحاق یک تبصره به آن مصوب ۱۳۶۴ این اصلاحیه تأثیری در ماهیت قانون نداشته است. قانون اصلاح تبصره ۱ ماده ۱۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و الحاق یک تبصره به‌عنوان تبصره ۴ به ماده مذکور مصوب ۱۳۷۲: این قانون درخصوص سازمان‌ها و ادارات تابعه تقسیمات کشوری می‌باشد. قانون اصلاح موادی از قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ که در سال ۱۳۸۹ به تصویب رسید: این قانون جدی‌ترین اصلاح قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ می‌باشد. این اصلاحیه برخی از حداقل‌ها برای ارتقاء سطوح تقسیماتی در مناطق مختلف کم‌تراکم و متراکم را تغییر می‌دهد. در سنوات اخیر یکی از دلایل تلاش‌ها برای تغییرات در تقسیمات کشوری، محدوده حوزه‌های انتخاباتی بوده است که وضع موجود تقسیمات کشوری دارای آسیب‌های متعددی است. لذا با توجه به مطالبی که ذکر گردید، هدف این پژوهش ضمن آسیب‌شناسی وضعیت

موجود تقسیمات کشوری بر اساس اسناد، پاسخ به این پرسش است که آسیب‌های موجود تقسیمات کشوری تا چه حد در میزان عدم تحقق امنیت پایدار نقش دارد؟

### روش

این پژوهش به‌لحاظ نوع در زمره تحقیقات کیفی است که با استفاده از دو روش «اسنادی» و «میدانی»، جمع‌آوری اطلاعات آن صورت پذیرفته است؛ بدین ترتیب که در روش اسنادی، به متون مرتبط با موضوع مراجعه شد؛ اما در روش میدانی، به برگزاری نشست‌های تخصصی با خبرگان و متخصصان آشنا به موضوع پرداخته شد. درخصوص شیوه نمونه‌گیری در بین خبرگان و متخصصان، از روش نمونه‌گیری غیراحتمالی به شکل شیوه نمونه‌گیری گلوله برفی اقدام شد؛ بدین ترتیب که هر فردی که مورد مصاحبه قرار می‌گرفت، از وی سؤال می‌گردید که فرد دیگری را می‌شناسید که در این زمینه صاحب‌نظر باشد، در صورت مثبت بودن پاسخ، آن فرد را به ما معرفی نمایید؟ بدین ترتیب افراد مطلع با موضوع را شناسایی و از آن‌ها مصاحبه به‌عمل آمد. اما حجم نمونه به روش «اشباع نظری» برآورد گردید، بدین معنا که مصاحبه‌ها را تا جایی ادامه دادیم که دیگر اطلاعات جدید یا تازه‌ای کسب شد و لذا به نمونه بیست نفر در این مطالعه بسنده شد. جامعه مطالعاتی این پژوهش استان‌های مختلف کشور و همچنین مطالعه تطبیقی شاخص‌های تقسیمات کشوری در کشورهای منطقه از لحاظ وزن جمعیت، ویژگی‌های فرهنگی، وسعت، الزامات سیاسی، امنیتی در ارتقاء واحدهای تقسیماتی در آن کشورها می‌باشد.

### یافته‌ها

**مطالعه تطبیقی در سایر کشورها؛** بر اساس مطالعات صورت گرفته در خصوص تقسیمات کشوری مؤثر در امنیت پایدار و شاخص‌های تأثیرگذار در سایر کشورها مهم‌ترین شاخص‌ها عبارتند از: «وضعیت فرهنگی و پیشینه تاریخی»، «جمعیت خدمات‌رسانی و اداره مناسب‌تر»، «وسعت» و «کنترل امنیتی و ملاحظات سیاسی».

**۱- وضعیت فرهنگی و پیشینه تاریخی؛** در بسیاری از کشورها تقسیمات کشوری بر اساس پارامترها و ویژگی‌های فرهنگی و تاریخی سازماندهی شده است. در این کشورها معمولاً تا حد امکان مرز استان یا ایالت‌ها منطبق بر مناطق فرهنگی و تاریخی است و عمدتاً تغییرات در آن‌ها به‌ندرت رخ داده و ماهیتی اصلاحی دارد. این وضعیت در کشورهای فدرال بیش‌تر رخ می‌دهد. در کشوری مانند آلمان بسیاری از استان‌های فعلی مناطق مستقلی بودند که با اتحاد مناطق در سال ۱۸۷۱ به یکی از استان‌های جمهوری فدرال آلمان تبدیل شدند. استان‌های ایتالیا نیز مناطق مستقلی هستند که در سال ۱۸۵۹ متحد شده و کشور فعلی ایتالیا شکل گرفت. با این حال در کشورهایی مانند چین نیز که وضعیتی میانه (بین فدرال و متمرکز) دارند دولت‌های ناحیه‌ای بر مبنای هویت‌های فرهنگی، تاریخی و جغرافیایی شکل گرفته

و با اختیارات ویژه اداره می‌شوند. با این حال علاوه بر مناطقی مانند تبت، ترکستان شرقی و مغولستان داخلی که خودمختار هستند، در سایر شهرهای چین نیز برخی شهرها بر اساس ویژگی‌های قومی تشکیل و مشخص شده‌اند.

**۲- وزن جمعیت در خدمات‌رسانی؛ برقراری عدالت اجتماعی و تلاش دولت‌ها برای خدمات**  
رسانی بهتر به جمعیت ساکن در نقاط مختلف کشورها یکی از شاخص‌ها بوده که در نظام تقسیمات کشوری برخی دولت‌ها مورد توجه قرار گرفته است. حتی در کشوری مانند فرانسه که نمونه یک نظام تقسیماتی مناسب با نظام سیاسی متمرکز است، در سال ۲۰۱۴ فرانسوا اولاند چندین طرح برای ادغام و بازترسیم مرزهای مناطق فرانسه ارائه کرد. با این حال در کشوری مانند کانادا از سال ۱۹۶۷ تاکنون تغییرات بسیار محدود بوده و عمدتاً اختیارات و اعتبارهای مالی افزایش یافته و مرزهای جغرافیایی تغییر نکرده است. در آلمان که ایالت‌ها سابقه‌ای تاریخی دارند. دو ایالت برلین و هامبورگ فقط یک شهر (شهر ایالتی) هستند. یعنی شهری که یکی از شانزده ایالت آلمان نیز به‌شمار می‌آید. هامبورگ دومین شهر بزرگ آلمان و هشتمین شهر بزرگ در اتحادیه اروپا است. هامبورگ همچنین سومین بندر بزرگ در اروپا است. یک شهر برلین نیز یک شهر ایالتی است، یعنی یکی از ایالت‌های شانزده‌گانه آلمان نیز به‌شمار می‌آید برلین، بزرگ‌ترین و از نظر تاریخی مهم‌ترین ایالت آلمان است این شهر پایتخت کشور آلمان و بزرگ‌ترین شهر هم از لحاظ جمعیت و هم از لحاظ مساحت در این کشور است. این شهرها به‌دلیل جمعیت و تعدد مسائل آن‌ها علیرغم وسعت کم یک ایالت هستند. در همین کشور، ایالت زاکسن در بین سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۸ به سه فرمانداری تقسیم می‌شد اما در سال ۲۰۰۸ برای اداره و خدمات‌رسانی بهتر، این تقسیم‌بندی منحل شد و این شهر به ۱۰ فرمانداری و سه منطقه شهری که خود نقش فرمانداری را دارند تقسیم شد.

**۳- کنترل امنیتی و ملاحظات سیاسی؛ در ترکیه مناطق کردنشین به‌دلیل ملاحظات سیاسی - امنیتی، مرزهای آن‌ها تغییر و بازترسیم شد. در تقسیمات کشوری ترکیه در گذشته مناطق کردنشین مجموعاً ۱۱ استان (ایل) بودند و اما در تقسیمات کشوری جدید، همان سرزمین‌ها را ابتدا به ۱۷ استان و سپس به ۲۱ استان تقسیم کردند. هدف عمده دولت ترکیه کنترل امنیتی این مناطق و مهار شورش‌های احتمالی بود. تا چند دهه گذشته مناطق کردنشین مناطقی بودند که بر اساس قانون اساسی ترکیه از آن‌ها با نام او‌هال یا «منطقه فوق‌العاده» یاد می‌شد که نحوه اداره آن با سایر مناطق متفاوت بود. و این موضوع با اصول ۱۱۹، ۱۲۰ و ۱۲۲ قانون اساسی پشتیبانی می‌شد. در پاکستان کشوری که همواره از ناپایداری سیاسی رنج می‌برد تقسیمات کشوری همواره وجه‌المصالحه گروه‌های سیاسی بوده از این رو در درون استان‌ها تغییرات بسیار چشم‌گیر است هر چند طرح چندین باره ضرورت تغییرات توسط مقامات سیاسی، کلیت ایالات و مناطق خودمختار بنا بر ملاحظات سیاسی و امنیتی و ترس از واکنش‌های منطقه‌ای تغییر نکرده است. در این کشور بنا بر ملاحظات سیاسی اداری میزان حکمرانی دولت و اجرای قوانین مصوب**



از منطقه‌ای به منطقه‌ای دیگر بسیار متفاوت است برای مثال مصوبات مجلس پاکستان در منطقه قبایلی تنها بنا بر تشخیص رئیس جمهور اجرا می‌شود.

۴- **وسعت**؛ در کشورهای با وسعت زیاد و جمعیت پراکنده، گستردگی برخی مناطق علیرغم جمعیت اندک آنان سبب شده است تا استان‌ها و شهرستان‌هایی برای اداره بهتر و خدمات‌رسانی مطلوب‌تر به شهروندان تشکیل شود. وسعت عمدتاً در کشورهای با اقلیم خشک و بیابانی عاملی تأثیرگذار بوده است برای مثال استان شمالی عربستان (الحدودالشماليه) تنها به دلیل وسعت گسترده در نظام تقسیمات کشوری عربستان به یک استان مستقل تبدیل شده است چرا که این استان جمعیت بسیار اندکی دارد.

#### **معیارهای ارتقای وضعیت واحدهای تقسیماتی؛ برای تغییر در سطوح تقسیمات کشوری از**

جمله ارتقای واحدهای تقسیماتی در کشورهای مختلف، معیارهای مختلفی وجود دارد. به طوری که می‌توان گفت در این زمینه دو نوع معیار و الگو وجود دارد.

۱- الگوی کشورهایی با نظام‌های سیاسی فدرال، اقتصاد سرمایه‌داری و توسعه صنعتی

۲- الگوی کشورهای با نظام سیاسی متمرکز و اقتصاد توسعه‌نیافته است.

با این حال برخی از کشورها در هیچ کدام از این دو گروه قرار نمی‌گیرند. در ادامه به مهم‌ترین معیارهای ارتقاء واحدهای تقسیماتی برای ایجاد مناطق شهری پرداخته می‌شود:

#### **۱- جمعیت؛** به رغم انتقادات بسیاری از سوی جوامع دانشگاهی، متخصصان توسعه و کارشناسان

مسائل شهری، جمعیت هنوز یکی از مهم‌ترین معیارها در ارتقای واحدهای تقسیماتی کشورها است. در کشورهای در حال توسعه و با نظام سیاسی متمرکز غالباً جمعیت جوامع و واحدها برای تبدیل شدن به شهر پایین‌تر از کشورهای توسعه‌یافته و فدرال است. در این کشورها شهر شدن به‌عنوان راهکاری برای توسعه روستاها در نظر گرفته می‌شود و این به دلیل آن است که بودجه عمومی و عمرانی مناطقی که به‌عنوان شهر شناخته می‌شوند بیشتر است و همین امر به توسعه آن‌ها کمک می‌کند. برای مثال در کشور برزیل، وزارت امور داخلی در سال ۱۹۷۲ شهر شدن را از ۲۰۰۰۰ نفر به ۵۰۰۰ نفر کاهش داد که یکی از دلایل اتخاذ این تصمیم برای توسعه روستاها بود. این در حالی است که در کشورهای توسعه‌یافته روستاهایی وجود دارد که دارای جمعیتی حتی بیش از ۲۰۰۰۰ نفر است اما بر اساس قانون نمی‌توانند به شهر تبدیل شوند چرا که معیار جمعیت ۳۰۰۰۰ نفر است.

در فیلیپین میزان جمعیت یکی از چند پارامتر مهم در زمینه ارتقای واحدهای تقسیماتی است. برای مثال در این کشور برای ایجاد یک بخش وجود حداقل ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت در یک منطقه الزامی است. اداره آمار ایالات متحده آمریکا برای یک منطقه شهری (معادل شهرستان) حداقل ۵۰۰۰۰ نفر و برای نقطه شهری، داشتن حداقل ۲۵۰۰ نفر را ضروری دانسته است. در مکزیک اگر چه در برخی برهه‌های

زمانی دولت بدون توجه به معیارها تصمیمات دیگری اتخاذ کرده اما معیار شهرشدن دارا بودن حداقل ۲۰۰۰۰ نفر جمعیت است. در نروژ شهر اسلو که خود به تنهایی یک استان است از نظر مساحت کوچکترین استان نروژ است اما از نظر جمعیت پرجمعیتترین استان کشور است. این در حالی است که استان فینمارک که از نظر مساحت وسیعترین استان نروژ است در میان استانهای این کشور از کمترین جمعیت برخوردار است. نکته حائز اهمیت در این زمینه چگونگی افزایش جمعیت است. در کشورهای توسعه یافته به دلیل نهادینه شدن موضوع توسعه پایدار و حفاظت از محیط زیست، توان و تعادل اکولوژیکی محیط از موضوعات مورد توجه نهادهای دولتی و شهروندان است؛ چرا که ممکن است توسعه و رشد سکونتگاههای شهری و روستایی، بخش وسیعی از مرغوبترین و مناسبترین اراضی بلافصل آنها از جمله زمینهای کشاورزی و جنگلی مجاور را جذب نموده، تغییر شکل دهد. از این رو در این کشورها امکان تغییر کاربری اراضی در روستا به راحتی میسر نیست و حتی در روستا میزان زیربنای منازل مسکونی و تغییرات آن توسط دولت کنترل شده و افراد حتی با فرض مالکیت زمین درباره چگونگی استفاده و کاربری آن اختیار کامل ندارد و از این رو مجاز به افزایش زیربنای منازل مسکونی خود نیستند. از همین رو یکی از تفاوتهای شهر و روستا در کشورهای توسعه یافته حتی در متون علمی فاصله منازل مسکونی از یکدیگر است. در این کشورها دولت رشد اجتماعات محلی را کنترل کرده تا در درازمدت تعادل اکولوژیکی آنها به هم نخورده و با مشکلاتی نظیر فشار بر زیرساختهای محیطی و کاهش منابع روبرو نشوند.

جدول (۱): مقایسه میزان جمعیت برای ایجاد مناطق شهری در برخی کشورها

| کشور    | میزان جمعیت |
|---------|-------------|
| ایران   | ۵۰۰۰ نفر    |
| آمریکا  | ۵۰/۰۰۰ نفر  |
| برزیل   | ۲۰/۰۰۰ نفر  |
| مکزیک   | ۲۰/۰۰۰ نفر  |
| فیلیپین | ۱۰/۰۰۰ نفر  |
| ژاپن    | ۳۰/۰۰۰ نفر  |

(منبع: کاظمی نیا، ۱۳۹۵)

**۲- وضعیت مالی و اقتصادی؛** در کشورهای صنعتی و سرمایه‌داری، اجتماعات شهری باید اقتصادی خودسامان داشته باشند تا دولت بتواند از طریق دریافت مالیات به اداره شهر مبادرت ورزد. از این رو وضعیت اقتصادی و مالی شهروندان نقش مهمی در ارتقای واحدهای تقسیماتی دارد. همان طور که بیان شد در ژاپن در حال حاضر، یکی از معیارهای شهرشدن وجود ۳۰۰۰۰ نفر جمعیت است، اما برخلاف بسیاری از کشورها از جمله ایران، در این کشور اکثر سکونتگاههای روستایی دارای بیش از ۳۰۰۰۰ نفر جمعیت، هیچ‌گونه تمایلی به ارتقاء وضعیت و تبدیل شدن به شهر ندارند. دلیل اصلی چنین رویه‌ای در ژاپن این است که در صورت تبدیل شدن به شهر، شهروندان و سازمانهای شهری می‌بایست مالیات

بیش‌تری به دولت ملی و منطقه‌ای پردازند، به همین علت تعداد زیادی روستاهای بسیار بزرگ وجود دارد که درخواستی برای تبدیل شدن به شهر ندارند. در فیلیپین نیز وضعیت اقتصادی یکی از معیارهای اصلی است در این کشور برای ارتقاء یک ناحیه به بخش باید میانگین درآمد سالیانه ناحیه در سه سال آخر به میزان متناسب با آن برسد.

**۳- وسعت و فاصله؛** وسعت و شکل واحدهای تقسیماتی نقش مهمی در میزان رضایت شهروندان از وضعیت واحدهای تقسیماتی و موفقیت دولت در ارائه خدمات به آن‌ها دارد. در بسیاری از موارد ایجاد واحدهای تقسیماتی جدید و یا ارتقای واحدها به دلیل وسعت و شکل واحد تقسیماتی موجود بوده است که این دو عامل، بعد فاصله، زمان و هزینه را تحت تأثیر قرار می‌دهند. شهروندان تمایل دارند فاصله اندکی را برای دریافت خدمات و انجام امور اداری طی کنند از همین رو در واحدهایی وسیع و با شکل جغرافیایی کشیده درخواست برای ارتقاء بیش‌تر است. از همین رو دولت‌ها سعی می‌کنند با در نظر گرفتن این چالش‌ها تقسیمات کشوری خود را سامان داده یا با اصلاح مرزها و ارتقای واحدها و ایجاد واحدهای جدید با کاستن از هزینه‌های شهروندان رضایت آنان را جلب کنند.

در فرانسه در یک دوره زمانی معیار وسعت و زمان نقش اصلی را در ایجاد استان‌های جدید داشتند. بدین صورت که معیار ایجاد استان‌های جدید و کارآمدی استان‌های موجود آن بود که شهروندانی که در درون مرزهای این استان‌ها زندگی می‌کنند اگر قصد انجام کاری اداری در مرکز استان را داشتند بتوانند از هر نقطه استان در یک روز به مرکز آن رفته و پس از دیدار با مسئولین و پیگیری کار خود در همان روز به شهر و محل زندگی خود برگردند اما با توسعه ارتباطات و گسترش حمل و نقل این معیار تجدید نظر شد و اندازه و وسعت جغرافیایی استان‌ها توسعه پیدا کرد و از شمار آن‌ها کاسته شد. در این کشور از نظر شکلی نیز تعداد استان‌ها و شکل آن‌ها تابعی از شرایط محیطی کشور است. در فرانسه تلاش شده استان‌ها شکلی نزدیک به دایره یا مربع (شعاعی) داشته باشند تا شهروندان مسافت‌های طولانی را طی نکنند. در برخی موارد با وجود جمعیت اندک برای رفاه شهروندان برخی واحدهای تقسیماتی ایجاد شده است.

همان‌طور که اشاره شد استان فین‌مارک که از نظر مساحت وسیع‌ترین استان نروژ است در میان استان‌های این کشور از کمترین جمعیت برخوردار است. دلیل این امر آن است که قرار گرفتن فین‌مارک در شمال نروژ که دارای شرایط نامناسب آب و هوایی سبب شود این استان پذیرای جمعیت اندکی داشته باشد. از سوی دیگر به دلیل فاصله آن با مراکز سایر استان‌ها بسیار زیاد است و این موضوع ایجاد این استان به‌عنوان یک واحد جدید را گریزناپذیر کرده است. در فیلیپین نیز وسعت ناحیه سیاسی نقش مهمی در ارتقای وضعیت آن دارد و یکی از چند معیار اصلی است.

**۴- آمایش سرزمین؛** آمایش سرزمین عبارت است از: فرآیند بهره‌برداری عقلایی از امکانات، منابع و استعداد‌های مناطق مختلف سرزمین یک کشور به‌عبارتی، برنامه‌ریزی آمایش سرزمین به‌منظور بهره‌برداری منطقی از منابع و استقرار مطلوب جهت امکانات و فعالیت‌هایی که در فضای ملی صورت می‌گیرد (میرمحمدی، ۱۳۸۶: ۸). در نظام آمایش سرزمین ایران، آمایش سرزمین عبارت است از: تنظیم کنش متقابل عوامل انسانی و عوامل محیطی به‌منظور ایجاد سازمان سرزمینی مبتنی بر بهره‌گیری بهینه از استعداد‌های انسانی و محیطی (بصیرت، ۱۳۹۰: ۶).

**توزیع نامناسب واحدهای صنعتی ناشی از وضعیت موجود تقسیمات کشوری؛** براساس بررسی‌های به‌عمل آمده از تعداد کل این واحدها سهم مجموع ۱۷ استان کمتر از سهم استان اصفهان و نیز سهم ۲۳ استان کشور با احتساب خوزستان، فارس، گیلان، مازندران، یزد و قم کمتر از استان تهران از نظر ایجاد فرصت اشتغال از طریق صنایع بوده است. بیش از ۲۰ درصد جمعیت کشور در ۱۲ استان زندگی می‌کنند که کمتر از ۵ درصد واحدهای تولیدی صنعتی کشور در آن‌ها قرار دارند و در بسیاری از این استان‌ها در زمینه توسعه‌ی سایر فرصت‌های اشتغال‌زا اقدام اساسی به‌عمل نیامده است. کمتر از ۴ درصد جمعیت کشور در دو استان قزوین و مرکزی زندگی می‌کنند، در حالی که بیش از ۱۲ درصد واحدهای صنعتی را در خود جا داده‌اند. همچنین بیش از ۵۰ درصد واحدهای صنعتی بزرگ و متوسط که از نظر اشتغال‌زایی حائز اهمیت هستند در سه استان تهران، اصفهان، و خراسان رضوی تشکیل شده‌اند. علیرغم اینکه استان‌های تهران و اصفهان در نتیجه برخورداری از صنایع خودرو، فلزات و معادن نسبت به برخی استان‌های کشور از نظر ایجاد اشتغال از وضعیت مطلوبی برخوردار هستند. به‌نوعی که می‌توان گفت: یکی از عوامل اصلی مهاجرت به حاشیه کلان‌شهرها و شکل‌گیری مناطق فرودست در نتیجه توزیع نامتوازن واحدهای صنعتی در کشور می‌باشد. بسیاری از روستاها که در گذشته از جمله قطب‌های تولیدی کشور محسوب می‌شدند در نتیجه‌ی تصمیمات نامناسب تقسیماتی و عدم توازن در توزیع امکانات رفاهی خالی از سکنه شدند که آثار زیان‌بار آن در سایر حوزه‌ها نیز مشهود است.

**جدول (۲): نگاهی به توزیع نامناسب واحدهای صنعتی ناشی از وضعیت موجود تقسیمات کشوری**

| کل واحدهای صنعتی | واحدهای بیش از ۱۰ نفر کارگر | واحدهای بیش از ۵۰ نفر کارگر | جمع تعداد کارگران |
|------------------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------|
| ۱۶۶۵۰            | ۷۰٪                         | ۳۰٪                         | ۱/۱۰۰/۰۰۰         |

(منبع: سرور، ۱۳۸۴: ۲۶)

یافته‌های این مطالعه، با توجه به مطالعات اسنادی و یافته‌های حاصل از مصاحبه با خبرگان به‌دست آمد، بدین‌ترتیب که بعد از انجام مصاحبه‌ها و مطالعات اسنادی، به طبقه‌بندی یافته‌ها در قالب آسیب‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی پرداخته شد و در ضمن، به مؤلفه‌ها و پارامترهای ذیل هر یک از این آسیب‌ها نیز به تفکیک پرداخته شد که مبین یافته‌هایی بود که اهم آن، آسیب‌های وضعیت موجود تقسیمات

## آسیب‌شناسی وضع موجود تقسیمات کشوری در ایران با نگاه به سند چشم‌انداز ۱۴۰۴

کشوری در عدم تحقق امنیت پایدار است؛ به طوری که یافته‌ها حاکی از آن است که از جمله مهم‌ترین مسائل، مشکلات و ویژگی‌های فعلی سازماندهی سیاسی فضا و نظام تقسیماتی کشوری به تفکیک آسیب‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی است (که هر کدام دارای مؤلفه‌هایی می‌باشند) که می‌توان از جمله موانع تحقق امنیت پایدار برشمرد. این موارد عبارتند از:

**آسیب‌های سیاسی؛** در زمره آسیب‌های سیاسی به موارد زیر می‌توان اشاره کرد:

### جدول (۳): آسیب‌های سیاسی

|   |
|---|
| نظام سیاسی متمرکز   |
| بی‌ثباتی نظام تقسیمات کشوری   |
| فرسودگی و ناکارآمدی نظام اداری، سرزمینی کشور و عدم تناسب آن با نیازهای جدید       |
| رشد بی‌قاعده ساختار اداری و افزایش کارکنان بخش دولتی نسبت به سایر بخش‌های اقتصادی |
| ساختار سلسله‌مراتبی بلند که کندی روند توسعه را در پی داشته است.                   |
| تسلط رویکرد مرکز - پیرامون در سازماندهی سیاسی فضا و تقسیمات کشوری                 |
| نقش پررنگ لایه‌های سیاسی در تغییر مرزها و ارتقای واحدهای تقسیماتی                 |
| مشخص نبودن حوزه کاری و اختیارات نهادها و مسئولان و مدیران و همپوشانی وظایف        |
| تلاش برای جبران ضعف مدیریتی از طریق تقسیم استان‌ها و مناطق                        |
| عدم تناسب قوانین موجود با شرایط فعلی و نیاز آتی                                   |
| وجود خلأ و مغایرت‌های قانونی در قوانین موجود                                      |

**آسیب‌های اجتماعی؛** در زمره آسیب‌های اجتماعی به موارد زیر می‌توان اشاره کرد:

### جدول (۴): آسیب‌های اجتماعی

|   |
|---|
| هویت‌آفرینی مرزهای فعلی علیرغم برخی کاستی‌ها و حساسیت شهروندان نسبت به تغییر آن‌ها                            |
| مهاجرت‌های رو به رشد به علت پولاویز شدن توسعه (عدم توازن در قطب‌های موجود باعث مهاجرت‌های بی‌رویه گردیده است) |
| وزن بالای جمعیت در ارتقای واحدهای تقسیماتی  |

**آسیب‌های اقتصادی؛** در زمره آسیب‌های اقتصادی به موارد زیر می‌توان اشاره کرد:

### جدول (۵): آسیب‌های اقتصادی

|   |
|---|
| رابطه ارتقای سطح و افزایش بودجه و توسعه و افزایش بودجه جاری نسبت به بودجه‌های عمرانی کشور |
| ناپودی اراضی و پایه‌های اقتصاد روستایی و کشاورزی بر اثر تبدیل روستاها به شهر              |
| عدم شکل‌گیری قطب‌ها و مراکز رشد و توسعه مکان‌های مرکزی مبتنی بر مدل مرکز و پیرامون        |
| توسعه نامتوازن نواحی و فقدان عدالت جغرافیایی  |
| عدم استفاده بهینه از سواحل  |

## بحث و نتیجه‌گیری

یافته‌های مطالعه نشان می‌دهد با توجه به عدم توزیع نامناسب واحدهای صنعتی در کشور و آسیب‌های وضعیت موجود تقسیمات کشوری که ناشی عدم پیروی از الگوهای رایج تقسیماتی در سایر کشورهای موفق می‌باشد شرایط نامتعادلی در تحقق امنیت پایدار در کشور رقم زده است که می‌بایست برطرف شود.

لذا از آنجا که دولت نقش اول را در ایجاد زمینه و بسترسازی برای اجرایی کردن سند چشم‌انداز بر عهده دارد و برنامه‌های پنج ساله را تنظیم و اجرا می‌کند، چگونگی اعتقاد دولت به محتوای متن سند و نیز تبدیل آن به برنامه‌های کمی، تأثیر زیادی در تحقق یا عدم تحقق اهداف چشم‌انداز دارد.

میزان توانایی و کارآمدی دولت نیز در به‌ثمر رساندن اهداف چشم‌انداز بسیار مهم است، زیرا دولت ناتوان و غیرکارآمد عملاً نمی‌تواند رشد اقتصادی ۶/۸ درصدی مورد نظر سند چشم‌انداز را که هر ساله باید تحقق یابد، بدون بازنگری در تقسیمات کشوری کنونی به مرحله اجرا درآورد. طبیعی است که اگر توسعه متوازن ایجاد نشود و حجم اقتصاد کشور بزرگ نشود و همچنین آسیب‌های تقسیمات کشوری اصلاح نشود، نه تنها پیشرفت در حوزه‌های مختلف محقق نخواهد شد بلکه کشورهای رقیب در افق چشم‌انداز از ایران جلو خواهند افتاد. از سوی دیگر، توسعه متوازن زیرساخت امنیت پایدار در کشور می‌باشد ضرورت دارد: در الگوی راهبردی و کلان ساختی کشور به‌گونه‌ای توسعه و حفظ امنیت پایدار تدوین گردد که به‌عنوان زیرساخت اساسی در نظام برنامه‌ای کشور پدیدار و تعیین شود که متأسفانه در این حوزه خلأهای متعدد وجود دارد. حفظ، تداوم و توسعه بنیان‌های هویتی، ارزشی و ملی به‌عنوان مؤلفه‌های اساسی امنیت پایدار مستلزم شناخت، موقعیت‌سنجی و تبیین دقیق تحولات و پیش‌بینی از فرایندها، موضوعات بازیگران آن در جامعه است.

به‌طور خلاصه می‌توان گفت: امنیت پایدار در ایران بنابر دلایل گوناگون در ابعاد مختلف در معرض تهدید می‌باشد. لذا از آنجایی که تقسیمات کشوری و توسعه متوازن مهم‌ترین مسائل مرتبط با امنیت پایدار می‌باشد، راهکارها و پیشنهادات ذیل به تفکیک در حوزه‌های مختلف جهت تسریع در تحقق سند چشم‌انداز امنیت پایدار جمهوری اسلامی ایران ارائه می‌گردد:

#### جدول (۶): راهکارها و پیشنهادات جهت تسریع در تحقق سند چشم‌انداز امنیت پایدار جمهوری اسلامی ایران

|  |                           |
|--|---------------------------|
| اصلاح ساختار اداری کشور در راستای کارآمدی، اصلاح و بهبود ساختارهای مدیریتی، نظام تصمیم‌گیری در سطح منطقه‌ای، استانی و محلی   |                           |
| بازسازی و بازتعریف روابط و اختیارات اداری درون استانی، بین استانی و کشوری تقسیمات اداری تمرکز و تجمیع نظام تصمیم‌گیری در استان‌ها و تجمیع نهادهای پراکنده مؤثر در تبیین اولویت‌ها  | الزامات<br>پوروکراتیک     |
| ضرورت توجه به موضوع تمرکززدایی اداری و چگونگی و مکانیزم‌های تفویض تدریجی اختیارات بازاندیشی در برخی معیارها و شیوه انتخاب مقامات استانی و محلی   |                           |
| تقویت نهادها و مکانیزم‌های نظارت بر عملکرد ساختارها و همچنین مسئولان یا مدیران عالی‌رتبه دولتی توجه به متغیرهایی مانند تعادل منطقه‌ای و توسعه متوازن   |                           |
| مسئله تمرکززدایی از منابع ثروت و خدمات و ضرورت بازتوزیع منابع مادی و سازمانی قدرت تقویت مزیت‌های منطقه‌ای مناطق پیرامونی در بهره‌گیری از موقعیت ژئوپلیتیکی استان‌های همجوار  | الزامات توسعه‌ای          |
| تقویت و بهبود فضای کسب‌وکار در مناطق پیرامونی مانند کاهش هزینه‌های اقتصادی سرمایه‌گذاری کاهش شکاف‌های توسعه‌یافتگی (اقتصادی و رفاهی) بین مناطق برخوردار و مناطق محروم در پیش گرفتن سیاست تبعیض مثبت در مناطق محروم و بهبود شاخص‌های کلان اقتصادی |                           |
| توجه به عامل خودسامانی اقتصادی در ارتقای واحدهای اقتصادی جلوگیری از قطعی شدن توسعه که منجر به عدم تعادل، مهاجرت گسترده و خالی‌شدن برخی مناطق می‌شود.   |                           |
| متوازن‌سازی یا ایجاد تعادل در پراکندگی جمعیت   |                           |
| توجه به سازوکارهای نهادی و رویکردهای نوین در کاهش بلندمدت منازعات محلی، ایلی، قبیله‌ای مهاجرت معکوس، توقف استمرار مهاجرت از پیرامون به مراکز شهری و کلان شهرها   | الزامات<br>اجتماعی فرهنگی |
| بهبود امنیت اجتماعی در مناطق محروم، با توجه به افزایش ناهنجاری‌ها و ناامنی‌ها  |                           |
| توجه به ظرفیت‌های طبیعی و تعادل اکولوژیکی مکان‌ها و مناطق مختلف  |                           |
| توجه به توسعه پایدار به‌عنوان یکی از محورهای‌ترین اصول در تغییرات تقسیماتی   | الزامات زیست<br>محیطی     |
| توجه به گستره در جهت رشد و گسترش فیزیکی روستاها، شهرها و مناطق   |                           |
| جلوگیری از تغییر کاربری اراضی روستایی و جنگلی برای ایجاد و گسترش سکونتگاه‌ها اولویت و ارجحیت آمایش زیست‌محیطی بر آمایش سیاسی و اقتصادی   |                           |

## منابع

- ازکیا، مصطفی. (۱۳۷۷). جامعه‌شناسی توسعه، تهران: نشر علم.
- افتخاری، اصغر. (۱۳۸۰). ناامنی جهانی، تهران: نشر پژوهش‌گده مطالعات راهبردی.
- باردن، لورنس. (۱۳۷۵). تحلیل محتوا، ترجمه‌ی ملیحه یمنی سرخابی و محمد آشتیانی، تهران: دانشگاه شهید بهشتی.
- برژینسکی، زیبگنیو. (۱۳۶۹). در جستجوی امنیت ملی، ترجمه‌ی ابراهیم خلیلی، تهران: نشر سفیر.
- بوزان، باری. (۱۳۷۸). مردم، دولت‌ها و هراس، تهران: پژوهش‌گده مطالعات راهبردی.
- بیات، عبدالرسول و جمعی از نویسندگان. (۱۳۸۱). فرهنگ واژه‌ها، تهران: مؤسسه اندیشه و فرهنگ دینی.
- تهامی، سیدمجتبی. (۱۳۸۴). امنیت ملی، دکترین، سیاست‌های دفاعی و امنیتی، تهران: سازمان عقیدتی سیاسی ارتش جمهوری اسلامی ایران.
- مرتضوی، مهدی. (۱۳۹۲). مدیریت محلی و حکمروایی شهری، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- مصطفوی، فرشید. (۱۳۹۲). قوانین مدیریت شهری ترکیه و جمهوری کره، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- مرکز آمار ایران. (۱۳۹۳). برآورد جمعیت شهرستان‌های ایران، تهران: مرکز آمار ایران.
- بیران، صدیقه. (۱۳۸۲). سند اجلاس جهانی توسعه پایدار زوهانسبورگ ۲۰۰۳ سازمان حفاظت محیط زیست.
- سعیدی، عباس. (۱۳۹۲). طرح پیشنهادی توسعه فضایی منظومه‌های روستایی کشور، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، معاونت عمران روستایی، تهران.
- مهدوی، علیرضا؛ دامغانی عبدالمجید. (۱۳۸۲). جایگاه تنوع اکولوژیکی در توسعه پایدار، ترجمه‌ی علیرضا کوچکی، دانشگاه فردوسی مشهد.
- گیدنز، آنتونی. (۱۳۸۹). جامعه‌شناسی، ترجمه‌ی منوچهر صبوری، تهران: نشر نی.
- تودارو، مایکل. (۱۳۶۸). توسعه اقتصادی در جهان سوم، ترجمه‌ی غلامعلی فرجادی، ج ۱، چ ۷، تهران: نشر سازمان برنامه و بودجه.
- عندلیب، علیرضا؛ مطوف، شریف (۱۳۸۸). توسعه و امنیت در آمایش مناطق مرزی ایران فصلنامه باغ نظر، شماره دوازدهم سال ششم پاییز و زمستان، صص ۵۷-۷۶.
- علایی، حسین. (۱۳۹۱). امنیت پایدار در سند چشم‌انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران، نشریه راهبردی دفاعی، دوره ۱۱، شماره ۱۵.

- Acharya. Amitav. (1997). the periphery as the Core: The Third World and Security Studies, in: KEITH KRAUSE AND MICHAEL, C.WILLIAMS, Critical Security Studies: Concepts and Cases, London, UCL Press.
- Blackburn, William R. (2007), the Sustainability Hand Book, UK: Cromwell Press.
- Booth, ken. (1997). Security and Self: Reflection of a Fallen Realist, in: Krause, Krause. And Williams, Michael C. Critical Security Studies: Concepts and Cases, London, University College London press.
- Booth. Ken and vale, Peter. (1997). Critical Security Studies and Regional Insecurity: The Case of Southern Africa, in: Krause, Krause and Williams, Michael C. Critical Security Studies: Concepts and Cases, London, University College London press.
- Booth. Ken and vale, Peter. (1997). Critical Security Studies and Regional Insecurity: The Case of Southern Africa, in: Krause, Krause and Williams, Michael C. Critical Security Studies: Concepts and Cases, London, UCL press.
- Booth. Ken. (2014). global security in: Mary Kaldor and Iavor Rangelov, Global Security Policy, London, Wiley Blackwell press.