

دولت مدرن و نظام سیاسی تقسیمات کشوری جدید: عامل مهم در توسعه ناموزون و ناپایدار  
مناطق لرنشین در ایران

هوشنگ کیانی ده کیان<sup>۱</sup> - حامد عامری گلستانی<sup>۲\*</sup> - فریدون اکبرزاده<sup>۳</sup> - بهرام یوسفی<sup>۴</sup>  
تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۰/۰۶ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۱/۱۵

چکیده:

دولت رضاشاه، اولین دولت بود که تمرکز در منابع پراکنده قدرت را با از میان برداشتن پراکندگی قدرت‌های محلی ایجاد نمود. به‌واقع با ایجاد نظام اقتدارگرا مهم‌ترین مشکل دولت-ملت سازی با کم‌اعتنایی به همزیستی قومیت‌ها در قالب استان‌های جدید شکل گرفت برجای ماندن شکاف‌های قومیتی به‌خاطر ندرت منابع، محرومیت نسبی، بی‌توجهی به قابلیت‌های بومی، پراکندگی و دور شدن افراد اقوام یک‌دیگر باعث شده تا قوم لر همچنان محروم بماند. سوال اصلی تحقیق آن است که درنظم جدید قوم لر چه جایگاهی از حیث توسعه‌یافتگی پیدا کرده است؟ با این فرضیه که از ابتدای نظام نوین تقسیمات کشوری نادیده گرفتن لرستانات به عنوان استان‌های متشخص در ایران به‌وجود آمده و به‌سنتی تبدیل شد که حتی پس از انقلاب اسلامی به‌رغم متشخص گردیدن تنها استان لرستان مسائلی چون پراکندگی و عدم تمرکز لرها در یک منطقه جغرافیایی مشخص منجر به ضعف در شکل‌گیری کاربست ظرفیت‌های جمعیتی و به‌تبع آن پتانسیل‌های منابع طبیعی یا فقدان آن برای رشد مناطق سکونتی این قوم شده است.

واژگان کلیدی: دولت مدرن، قوم لر، نظام تقسیمات کشوری، توسعه نیافتگی

JPIR-2012-1719

۱- دانش آموخته دکتری تخصصی علوم سیاسی، گروه علوم سیاسی، پردیس علوم و تحقیقات خوزستان، دانشگاه آزاد اسلامی، اهواز،

ایران؛ گروه علوم سیاسی، واحد اهواز، دانشگاه آزاد اسلامی، اهواز، ایران

۲- استادیار گروه علوم سیاسی، واحد اهواز، دانشگاه آزاد اسلامی، اهواز، ایران؛ نویسنده مسئول

hamed.ameri@gmail.com

۳- استادیار گروه علوم سیاسی، واحد اهواز، دانشگاه آزاد اسلامی، اهواز، ایران

۴- استادیار گروه علوم سیاسی، واحد اهواز، دانشگاه آزاد اسلامی، اهواز، ایران

توسعه نیافتگی همواره در دوره‌های مختلف و از دیدگاه‌های متنوعی توسط فیلسوفان، دانشمندان علوم اجتماعی، اقتصاددانان، جغرافیدانان، نظریه پردازان علوم ناحیه‌ای مورد بحث و بررسی قرار گرفته و امروزه به ظهور نظریه‌های متعددی در این زمینه منجر شده است. به زعم نگارندگان یکی از مهمترین موارد نابرابری‌ها، نابرابری در نظام تقسیمات کشوری به خاطر عدم رعایت اصل عدالت در توزیع جمعیتی یک قوم می‌باشد. منظور از نابرابری در نظام تقسیمات کشوری، توزیع نابرابر فرصت‌ها و امکانات اقتصادی اجتماعی بر اساس نادیده گرفتن منابع و پتانسیل‌های محلی به خاطر سیستم اقتدارگرای تمرکزگرا می‌باشد. به سخنی دیگر نظام تقسیمات کشوری جدید محصول دولت مدرن و ارتباطی مستقیم با توسعه دارد، زیرا بستر شکل‌یابی نظام مدیریت سرزمینی و تشکیلات اداری است. این تقسیمات تشکیل دهنده واحد-های حکومت محلی در محدوده‌های سیاسی و واحدهای برنامه ریزی است به طوری که شاید صحبت از توسعه ملی بدون اتکا بر مبنای واحدهای فضایی تقسیمات کشوری استوار نباشد. در واقع مهم‌ترین استدلال‌های مربوط به دولت مدرن در ایران در دو حوزه ساخت دولت مطلقه و کار ویژه‌های آن قابل تبیین است. در این نظریات از عمده‌ترین شاخص‌های قابل توجه به دولت مدرن التفات به مبحث مطلقه بودن آن در تاریخ دولت- ملت سازی است.

به صورت مصداقی در ایران؛ دولت رضاشاه، اولین دولت مدرن با رویکردی مطلقه است که تمرکز در منابع پراکنده قدرت را با از میان برداشتن تکثر و پراکندگی قدرت‌های محلی و نیمه مستقل (هرج و مرج عشایری و بی‌نظمی‌های ناشی از آن) را ایجاد نمود. باروی کار آمدن دولت مدرن رضاشاه؛ وی به منظور اعمال قدرت حاکمیت اقتدارگرای خود رویکردی تمرکز-گرا را در پیش گرفت. به طوری که به منظور ایجاد اقتداری آمرانه، تقسیمات کشوری ایران در ذیل دولت مدرن از نظر کمی دگرگون شده و این روند تا امروز نیز ادامه دارد. شاید بتوان بر هم زدن سیستم‌های ایالتی و ولایتی و جایگزین نمودن نظام اقتدارگرای مرکز محور را با توجه به تبعاتی چون عدم دولت - ملت سازی موفق در قالب بی‌اعتنایی به همزیستی قومیت-ها در ذیل استان‌های جدید متصف نمود. همچنین برجای ماندن شکاف‌های قومیتی به خاطر ندرت منابع، احساس محرومیت نسبی، عدم توجه به قابلیت‌های بومی و محلی، پراکندگی و دور شدن افراد اقوام بویژه قوم لر از یکدیگر باعث شده تا این قوم همچنان محروم مانده و به دور از مسیر توسعه یافتگی باشد. به طور خلاصه این پژوهش سعی دارد تا نسبت و تاثیر متغیر نظام سیاسی نوین تقسیمات کشوری بر توسعه نیافتگی مناطق لرنشین و یا قوم لر را بررسی کند. به کلامی دیگر این پژوهش معتقد است که ایجاد رویکرد تمرکز محورانه رضا شاهی

اگر چه در قالب ایجاد نظم و ثبات برای بی نظمی‌های عشایر موفق عمل نمود؛ ولی با اخذ طرد رویکرد قوم محورانه در امر دولت - ملت سازی؛ قوم لر را با پراکندگی مواجه ساخت و همین مهم منجر به از بین رفتن بسیاری از قابلیت‌ها و استعداد‌های مرتبط با این حوزه جغرافیایی و مردمان آن شد.

### طرح مسئله

توسعه نیافتگی منطقه‌ای در ایران تا حدودی به مساله قومیت‌ها نزدیک می‌شود. به طوری که اگر به جغرافیای طبیعی ایران نگاهی انداخته شود جغرافیای فرهنگی آن نیز قابل تمییز و رویت است. از این رو توسعه نیافتگی قومی شامل این بحث می‌شود که قومیت به عنوان مشکلی بزرگ در توسعه منطقه‌ای کشورهای در حال توسعه مطرح می‌باشد. این نابرابری‌ها از نتایج سیاست‌های رشد قطبی و عدم توجه به پتانسیل‌های سرزمینی که اقوام در آن یه سر می‌برند به شمار می‌آید. گفتنی است دغدغه اصلی سیاستگذاران این کشورهای چند قومیتی، جهت جلوگیری از کشمکش‌های قومی؛ همواره می‌بایست رسیدن به یک نقطه توسعه متعادل و عدالت محور باشد. این درحالی است که برخلاف سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران که بر مبنای کاهش شکاف میان توسعه مناطق مختلف و ایجاد تعادل در توسعه منطقه‌ای است، هنوز هم برخی مناطق و نواحی دارای مشکلات و کمبودهای خدماتی و تسهیلات پایه‌ای در حالت مقایسه‌ای نسبت به برخی مناطق در ایران باشند.

آنچه گفتنی است آن است که منظور از نابرابری و توسعه نیافتگی بین منطقه‌ای و درون منطقه‌ای در این پژوهش معلول نظام نوین تقسیمات کشوری به عنوان زاینده محصول دولت مدرن در نظر گرفته شده است. منظور دقیق از دولت مدرن یا حکومت مطلقه «حکومتی است که در انتقال جامعه از فئودالیت به سرمایه‌داری نقش اساسی داشت و بدین منظور اصلاحات اقتصادی، اداری، دیوانی و مالی قابل ملاحظه‌ای نیز انجام داد و در منابع قدرت سیاسی و اداری تمرکز ایجاد کرد». (بشیریه، ۱۳۸۷: ۳۰۱) اصلاحات دوران رضاشاه که با سیاست تمرکزگرایی و افزایش نقش دولت مرکزی در همه عرصه‌ها و جنبه بوروکراتیک قوی بود، طبیعتاً با نوسازی دستگاه اداری و گسترش آن و افزایش تعداد کارمندان و استخدام فارغ التحصیلان مدارس و مؤسسات آموزشی عالی با پرداخت حقوق و مزایا مطابق با الگوهای اروپایی همراه بود. (کارشناس، ۱۳۸۲: ۱۰۸)

یکی از دستاوردهای دولت مدرن، تقسیم نظام‌مند یک کشور و به کارکردهای متعدد است از جمله: مدیریتی و سازماندهی امور مربوط به سرزمین و مردم، فرمانروایی و اعمال دیدگاه‌ها

و ارزش‌های نظام سیاسی، امنیتی، حقوقی و قضایی، کارکردهای انتخاباتی، اعم از محلی و ملی، کارایی در سیاستگذاری و تصمیم‌گیری، کارکردهای بین‌المللی و فراملی، فرهنگی و هویتی، توزیع منابع مالی بخش‌های عمرانی و جاری و همچنین کارکردهای توسعه‌ای؛ به گونه‌ای که تقسیمات کشوری شرط ضروری، تشکیلات اداری شرط کافی برای ساماندهی نظام مدیریتی کشور و تحقق توسعه ملی است. (احمدی‌پور و دیگران، ۱۳۹۰: ۱۸) نظام تقسیمات کشوری بستر شکل‌یابی نظام مدیریت سرزمینی و تشکیلات اداری، تقسیم سرزمین به واحدهای کوچکتر اداری و اختیارات نسبی سیستم‌های اداری است. همچنین نظام تقسیمات کشوری شکل دولت‌های منطقه‌ای و محلی در محدوده‌های سیاسی که واحدهای برنامه‌ریزی توسعه می‌باشند را مشخص می‌کند. از این رو رابطه تنگاتنگی بین نظام تقسیمات کشوری و توسعه ملی وجود دارد. تقسیمات کشوری ایران تا کنون بر پایه شاخص تراکم جمعیت و به کارگیری روش استقرایی استوار بوده است. تداوم این فرآیند تقسیم‌پی‌درپی واحدهای سیاسی به اجزاء کوچکتر، افزایش کارکنان دولت و بزرگتر شدن آن و در نتیجه افزایش بودجه عمومی دولت به کل بودجه بوده است. هدف از 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. که شاید در نتیجه نظام تقسیمات کشوری کنونی ایران مانعی در برابر توسعه ملی باشد. (همان: ۱۳۹۰: ۲۲) با این اوصاف در این نوشتار تلاش بر پاسخ به این پرسش اصلی است که ویژگی‌های تقسیمات کشوری تحت تاثیر دولت مطلقه مدرن در مناطق لرنشین (غرب و جنوب‌غرب ایران) چگونه بوده و چه تاثیری بر توسعه نیافتگی مناطق و سکونت‌گاه‌های لرنشین داشته است؟ بر این اساس فرضیه اصلی این پژوهش؛ بر این مبنا طراحی شده که یعنی از ابتدای نظام نوین تقسیمات کشوری (زمان رضا شاه) منجر به نادیده گرفتن لرستانات به عنوان استان‌های متشخص در ایران برای نخستین بار است و پس از انقلاب نیز به رغم متشخص گردیدن تنها استان لرستان، نقصان‌هایی چون پراکندگی و عدم تمرکز لرها در یک منطقه جغرافیایی مشخص منجر به عدم شکل‌گیری کاربست ظرفیت‌های جمعیتی و به تبع آن پتانسیل‌های منابع طبیعی یا فقدان آن برای رشد مناطق سکونتی این قوم شده است. به طور خلاصه این پژوهش سعی دارد تا نسبت و تاثیر متغیر نظام سیاسی نوین محقق تقسیمات کشوری بر توسعه نیافتگی مناطق لرنشین و یا قوم لر را بررسی کند. در حقیقت قصد دارد تا با رهیافتی تازه توسعه را از بعد قومیتی و پتانسیل‌های موجود در آن بنا به هویت مشترک و همزیستی مردمان این قوم مورد مورد بررسی قرار دهد.

### چارچوب نظری (توسعه یافتگی و توسعه نیافتگی)

توسعه و توسعه یافتگی از مفاهیمی هستند که توافق جامعی درباره آنها وجود ندارد. با این وجود معنی آنها از پیدایش علم اقتصاد هر روز وسیع و عمیقتر شده است. ولی آنچه در مورد همه تعریفها می توان یافت آن است که توسعه مفهومی است که در اثر کاربست آن در اجتماعات انسانی حس مطلوبیت و خوشایندی حال را در افراد نسبت به گذشته ایجاد می کند. «توسعه به معنای وسعت دادن، فراخ کردن، گسترش یافتن، تکامل یافتن و ... است. توسعه جریانی است که در خود تجدید سازمان و سمت گیری های متفاوت کل نظام اقتصادی- اجتماعی را به همراه دارد. توسعه علاوه بر بهبود در تولید و در آمد، شامل دگرگونی های اساسی در ساخت- های نهادی، اجتماعی و اداری وهمچنین وجهه نظرهای عمومی مردم است». (ازکیا، ۱۳۸۷: ۸۳) با غور و تفحص در بین عموم یک جامعه شاید مفهوم توسعه در معنای نخست آن معادل تولید بیشتر، جمع آوری ثروت و تمعنتات مادی باشد. همچنین فهم ساده و مورد اجماع بیشتر نظریه پردازان توسعه و پیشرفت نیز این است که امکانات و تجهیزات پیرامون محیطی موبد و عین پنداشته شوند. بر پایه این پندارهای رایج و نافذ توسعه معادل صنعتی شدن است. زیرا از دل آن رفاه و امنیت ایجاد می شود. به هر صورت توسعه بویژه از بعد اقتصادی عبارت است از:

«رشد همراه با افزایش ظرفیت های تولیدی اعم از ظرفیت های فیزیکی، انسانی و اجتماعی در توسعه اقتصادی، رشد کمی تولید حاصل خواهد شد اما در کنار آن، نهادهای اجتماعی نیز متحول خواهند شد، نگرش ها تغییر خواهد کرد، توان بهره برداری از منابع موجود به صورت مستمر و پویا افزایش یافته و هر روز، نوآوری جدیدی انجام خواهد شد. به علاوه می توان گفت که ترکیب تولید و سهم نسبی نهاده ها نیز در فرآیند تولید تغییر می کند. توسعه امری فراگیر در جامعه است و نمی تواند تنها در یک بخش از آن اتفاق بیفتد. توسعه، حد و مرز و سقف مشخصی ندارد بلکه به دلیل وابستگی آن به انسان، پدیده ای کیفی است (برخلاف رشد اقتصادی که کاملا کمی است) که هیچ محدودیتی ندارد. توسعه اقتصادی دو هدف اصلی دارد: الف) صنعتی شدن و ایجاد اشتغال ب) افزایش ثروت و رفاه مردم جامعه (و ریشه کنی فقر)؛ که هر دوی این اهداف در راستای عدالت اجتماعی است. نگاه به توسعه اقتصادی در کشورهای پیشرفته و کشورهای توسعه نیافته متفاوت است. در کشورهای توسعه یافته، هدف اصلی افزایش رفاه و امکانات مردم است در حالی که در کشورهای عقب مانده، بیشتر ریشه کنی فقر و افزایش عدالت اجتماعی مدنظر است». (اسدمسجدی و دیگران، ۱۳۹۱: ۴)

ضمن آنکه برخی دیگر چون "سینی میلیگلو" توسعه را «فرآیند تغییرات ناشی از بهبود روزافزون زندگی، تولید بیشتر، افزایش امکانات زندگی، نظیر مسکن، تسهیلات بهداشتی، آموزش

و اشتغال می‌داند. به نظر او توسعه یک روند خلاق و نوآوری در جهت ایجاد تغییرات زیربنایی در سیستم اجتماعی است» (Sinemillioglu, 2008) این در حالی است که توسعه نیافتگی را می‌توان نیز این چنین تعریف کرد: «حالت یا وضع توسعه اقتصادی در یک ناحیه یا کشور است که وسایل ضروری برای رشد اولیه را ندارد و نسبت بالای از منابع آن باید به کارهای کشاورزی تخصیص یابد. این محدودیت از این واقعیت برخاسته است که امکانات بالقوه ناشی از علم جدید و منابع، اساساً یا موجود نیستند و یا باقاعده و نظم به کار نمی‌روند. این محدودیت از این واقعیت برخاسته است که امکانات بالقوه ناشی از علم جدید و منابع، اساساً یا موجود نیستند و یا با نظم و قاعده به کار نمی‌روند». (نراقی، ۱۳۹۰: ۷۱) مفهوم توسعه نیافتگی نیز فرآیندی چند بُعدی است و مشخصات آن عبارتند از: میزان بالای رشد جمعیت، پایین بودن سطح زندگی، تفوق بخش کشاورزی بر صنعت، ساختارهای سنتی کشاورزی و ایلاتی، اختلافات قومی، سرمایه کام، فقدان پس انداز، اشتغال ناکافی، سوءتغذیه، وضع بد بهداشت و مسکن، ضعف قابلیت تولید یا بهره‌وری پایین. توسعه نیافتگی را نمی‌توان به منزله مرحله‌ای از توسعه توصیف کرد؛ چون روندی است که در تاریخ روابط اقتصادی کشورهای صنعتی و جوامع سنتی پیدا شده است و پیش از توسعه سرمایه‌داری و استعمار، توسعه نیافتگی و توسعه یافتگی وجود نداشت؛ بلکه جوامع در مرحله‌ای از کم توسعه قرار داشتند (Pacione, 2003:29) با توجه به توضیحات فوق به نظر می‌رسد سازه توسعه اجتماعی دارای ابعاد متنوعی است که هر یک از تعاریف خاص ارائه شده از این مفهوم به تنهایی، توانایی پوشش تمامی این ابعاد را ندارد و از این‌رو ارائه تعریفی عام از مفهوم توسعه نیافتگی به صورت جدول و به طور گزینشی محقق ساخته بر اساس معیارهای توسعه اجتماعی ضروری به نظر می‌رسد. نوع و روش مطالعه این پژوهش توصیفی - تبیینی با فن فیش برداری می‌باشد.

جدول ۱: شاخص‌های توسعه نیافتگی

<p>۱- میزان صنعتی شدن                  ۲- بیکاری                  ۳- سطح محرومیت (نابرابری‌های اجتماعی)                  ۴- توسعه کشاورزی و یا تولید محصولات زراعی                  ۵- مهاجرت</p>	<p>شاخص‌های توسعه نیافتگی</p>
---	-------------------------------

## دولت مدرن، تمرکزگرایی و تقسیمات فرهنگی، اجتماعی و سیاسی در ایران

با روی کار آمدن رضا شاه قوانین تمرکززدایی پیشین<sup>۱</sup> موقوف شدند و اعمال قوانین تمرکز-گرا به همراه، افزایش بی سابقه سیطره و اختیارات حکومت مرکزی به قیمت از میان رفتن قدرت‌ها و اختیارات مکتب ایالات و ولایات صورت گرفت. تقسیمات کشوری گذشته که عبارت بود از چند ایالت بزرگ و ولایت‌های کوچک بی‌شمار منسوخ شد و (در ۱۴ اسفند ۱۳۱۶) به جای آن ده استان و چهل و نه شهرستان و تعداد زیادی بخش و دهستان تاسیس شد. سه قانون انجمن-های ایالتی ولایتی، بلدی و تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام که در جهت توزیع قدرت سیاسی-اداری در بعد جغرافیایی و در راستای اعطای اختیارات به ایالات و ولایات مقرر و تعیین شده بود عملاً بعد از روی کار آمدن رضاخان منسوخ گردیدند، قانون تشکیل ایالات و ولایات ۱۲۸۶ به موجب قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۶ آبان ۱۳۱۶ منسوخ گردید و قانون انجمن‌های ایالتی ولایتی به قوت خود باقی ماند هر چند عملاً موقوف الاجرا ماند و قانون بلدی ۱۲۸۶ به موجب قانون بلدی ۳۰ اردیبهشت ۱۳۰۹ منسوخ شد. به این ترتیب پس از ۳۰ سال از تصویب قانون تشکیلات ایالات و ولایات اصل نظام مرکزیت معمول شد. (آروی، ۱۳۶۹: ۴۹) با مقایسه مفاد دو قانون (۱۲۸۶ و ۱۳۱۶) گسترش بوروکراسی در جهت افزایش تعداد استانها و شهرستانها به موازات کاهش حدود قدرت و اختیارات آنها شکل می‌گیرد. طبق این قانون تعیین استانداران، فرمانداران و بخشدارها توسط وزارت کشور صورت می‌گرفت و این مقامات مسئولیت انتخابات مجلس را نیز به دست گرفتند. همچنین نظارت بر کار عشایر و حتی گزارش رفت آمد و آنها را نیز به عهده بخشداران بود. که همراه با یک افسر ارشد نمایندگی از دولت در هر منطقه عشایری این وظایف را به عهده داشتند به این ترتیب با اجرای این قانون تعیین ماموران کشوری و لشکری از مرکز صورت می‌گرفت و اعمال کامل تمرکز در این خصوص تضمین می‌شد. (همان) همان‌طور که در نقشه ذیل مشاهده می‌شود، استان‌های یکم تا دهم به شرحی که در پاراگراف زیر خواهد آمد، سرزمین ایران را با تغییر اصطلاحات رایج ایالت و ولایت با ده استان که با شماره خوانده و در راستای تغییر اساسی، دولت خواسته در تقسیمات کشوری که به صورتی تاریخی و طبیعی ایجاد شده بود تقسیم می‌کرد:

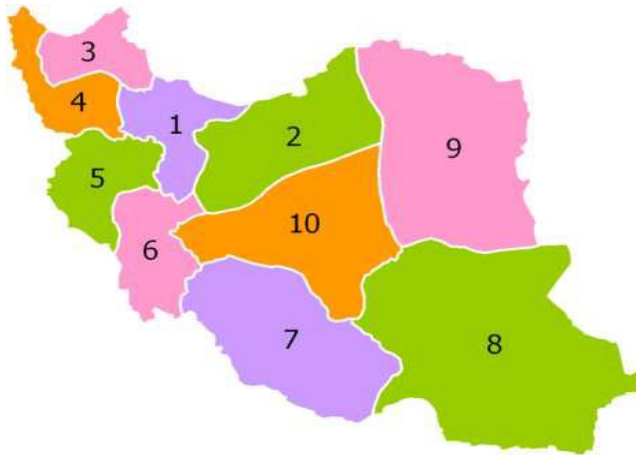
۱- استان یکم: ۱. زنجان ۲. قزوین ۳. ساوه ۴. سلطان آباد ۵. رشت ۶. شهنشاه

۲- استان دوم: ۱. قم ۲. کاشان ۳. تهران ۴. سمنان ۵. ساری ۶. گرگان

<sup>۱</sup> - در توضیح قوانینی که تحت عنوان تمرکززدایی پیشین معرفی شده اند، الزامی است تا به مبحث سیستم‌های ایالتی و ولایتی در دوران قاجار اشاره کرد که هر کدام ایالات از نظم خاصی اقتصادی، فرهنگی و حتی اجتماعی برخوردار بوده‌اند، اشاره داشت. ر.ک: آروی، پیتر (۱۳۶۹) تاریخ معاصر ایران.

- ۳- استان سوم: ۱. اردبیل ۲. تبریز؛
- ۴- استان چهارم: ۱. خوی ۲. رضاییه ۳. مهاباد ۴. مراغه ۵. بیجار؛
- ۵- استان پنجم: ۱. ایلام ۲. شاه آباد ۳. کرمانشاهان ۴. سنندج ۵. ملایر ۶. همدان؛
- ۶- استان ششم: ۱. خرم آباد ۲. گلپایگان ۳. اهواز ۴. خرمشهر؛
- ۷- استان هفتم: ۱. بهبهان ۲. شیراز ۳. بوشهر ۴. فسا ۵. آباده ۶. لار؛
- ۸- استان هشتم: ۱. کرمان ۲. بم ۳. بندعباس ۴. خاش ۵. زابل؛
- ۹- استان نهم: ۱. بیرجند ۲. تربت حیدریه ۳. مشهد ۴. قوچان ۵. بجنورد ۶. گناباد ۷. سبزوار
- ۱۰- استان دهم: ۱. اصفهان ۲. یزد (نوحه خوان، ۱۳۹۱: ۱۲۰)

شکل (۱) تقسیمات کشوری ایران در سال ۱۳۱۶ تصویر برگرفته از (wikipedia.org)



تقسیمات کشوری ایران در ذیل دولت مدرن در طول این سال‌ها از نظر کمی دگرگون شده است به گونه‌ای که تعداد استان‌های کشور در ۱۳۹۰ نسبت به سال ۱۳۱۶ بیش از سه برابر و تعداد شهرستان‌ها بیش از ۸ برابر شده است، اما تغییر کیفی چندانی در روند تقسیمات مشاهده نمی‌شود. (اعظمی و دبیری ۱۳۹۰: ۶۶-۶۵) در واقع حاکمیت با این رویکرد جدی توانست تعداد استان‌های کشور را افزایش دهد، به دنبال این تصمیمات بوروکراسی دولتی گسترش یافت، تالیس هر استان و شهرستان، گسیل گماردگان حکومت مرکزی به مناطق مختلف کشور را به دنبال داشت و مجموعاً زمینه‌ها و ابزارهای موثر حفظ و تقویت و بسط و تعمیم قدرت حکومت در سطح کشور فراهم آمد، تمام این تحولات در حالی صورت می‌گرفت که اختیارات و آزادی‌های مدیران محلی رو به کاهش بود، به عبارت دیگر نظام تمرکز گرای افراطی در نهاد تقسیمات کشور مستقر می‌شد. (همان: ۶۸)

بررسی‌ها نشان می‌دهد مهمترین ویژگی‌های نظام تقسیمات کشوری ایران، دولت خواسته بودن و تمرکزگرایی شدید آن است به گونه‌ای که نظام فعلی امکان استفاده از ظرفیت‌های



تقسیمات کشوری مطلوب در خدمت توسعه کشور را نمی‌دهد، این دو ویژگی همچون دو روی یک سکه، ماهیت اصلی تقسیمات کشوری نوین ایران را تعیین کرده‌اند. چنان که آمد، تقسیمات کشوری مطلوب می‌کوشد در امور مختلفی همچون امور مدیریتی و سازماندهی امور مربوط به سرزمین و مردم، فرمانروایی و اعمال دیدگاه‌ها و ارزش‌های نظام سیاسی، امنیتی، حقوقی و قضایی، انتخاباتی (اعم از محلی و ملی)، فرهنگی و هویتی، توزیع منابع مالی بخش‌های عمرانی و جاری و همچنین دیگر امور توسعه‌ای نقش آفرینی کند، لازمه دستیابی به چنین کارکرد-هایی تفویض حداقلی از اختیار و قدرت به واحدهای محلی است در حالی که در یک نظام تمرکزگرا، تمامی این کارکردها و مزیت‌ها قربانی رویکرد کمیت‌گرا، توجه صرف به شاخص-هایی همچون جمعیت، وسعت و تراکم و امثال آن می‌شود. می‌توان به این نتیجه رسید که می‌توان میان تمرکز زدایی و توسعه سیاسی در تاریخ معاصر ایران رابطه علی یافت؛ بدین ترتیب که هرگاه حاکمیت ایران گرایش به تمرکز زدایی داشته است شاخص‌های توسعه سیاسی از قبیل آزادی مطبوعات، فعالیت‌های احزاب، مشارکت مردم و امثال آن شرایط مطلوب‌تری داشته است. (مدیر شانه چی، ۱۳۹۹: ۸۶)

### لرستانات در نظام نوین تقسیمات کشوری

در دوره مشروطه نخستین دخالت‌های نظام مند دولتی در تقسیمات کشوری صورت گرفت که هدف اصلی آن تمرکز زدایی و رهانیدن ایالات و ولایات از یوغ استبداد دربار قاجار بود، هر چند لایحه انجمن‌های ایالتی و ولایتی مورد نظر انقلابیون هیچ گاه عینیت نیافت. «تکته بسیار قابل توجه تقسیم‌بندی در تقسیمات کشوری نوین؛ نادیده گرفتن لرستان به عنوان یک ولایت (استان) متشخص در ایران برای نخستین بار است، بدین ترتیب در حالی که در دوره قاجار لرستان فیلی در قالب دو حکومت پیشکو و پشتکوه تنها منطقه لرنشین بوده که تا حد زیادی تشخص خود را حفظ کرده بود، اینک در نظام نوین هیچ یک از مناطق لرنشین جایگاه درجه یک نداشتند و تمام سرزمین‌های لرنشین ضمیمه سرزمین‌های غیر لر اداره می‌شدند. در تقسیم‌بندی کشور به ده استان (سال ۱۳۱۶) با وجود تعداد اندک استان‌ها، چینش سرزمینی به گونه‌ای بود که مناطق لرنشین بین نیمی از استان‌ها (۵ استان) تکه تکه شدند، این در حالی اتفاق افتاد که سایر قومیت‌ها و حوزه‌های فرهنگی کشور کمتر دچار این تغییرات شدند، جمعیت اصلی اقوامی همچون ترک، کرد و عرب در یک یا حداکثر دو استان پراکنده بود. قلمرو فعلی بین استان‌های پنجم و ششم، قلمرو لر بزرگ بین استان‌های ششم، هفتم و دهم و ثلاث بین استانهای پنجم و یک تقسیم شد. در تقسیمات کشوری جدید پیشکوه لرستان فعلی

اغلب با نام خرم‌آباد و پشتکوه لرستان فیلی با نام ابداعی ایلام به عنوان دو شهرستان در استان‌های پنجم و ششم صاحب هویت نویی شد تا کلمه لرستان حتی بر یک شهرستان نیز باقی نماند! در تقسیمات جدید نام بختیاری نیز به کلی محو شد، اگر در لر کوچک چند شهرستان از جمله خرم آباد، شاه آباد و ایلام باقی ماندند و ممکن بود در چرخش مورد نظر رضاشاه (مرکزیت استان در این دوره قرار بود بین شهرستان‌ها چرخشی باشد!) گاهی مرکزیت استان‌های پنجم و ششم را داشته باشند، در منطقه بختیاری نام هیچ شهرستانی نه در استان ششم و نه در استان دهم به چشم نمی‌خورد (استان ششم شامل خرم آباد، گلپایگان، اهواز و خرمشهر و استان دهم شامل اصفهان و یزد می‌شد). در تقسیمات سال ۱۳۱۶ بخش اعظم منطقه ثلاث با نام شهرستان ملایر، زیر مجموعه استان پنجم به شمار می‌آمد، در سال ۱۳۲۵ نه‌اوند و در سال ۱۳۲۷ توپسرکان از ملایر جدا و تبدیل به شهرستان‌هایی جداگانه شدند.» (احمدوند، ۱۳۸۵: ۱۵-۱۴)

تغییر نام شهرها و مناطق مختلف نیز از جمله دگرگونی‌های تقسیمات کشوری در این دوره بود، مهمترین تغییرات در منطقه پشتکوه لرستان اتفاق افتادند، ضمن انقراض نام کل منطقه (حذف نام‌های لرستان و پشتکوه)، مرکز آن حسین آباد به ایلام تغییر نام داد و دو شهر مهم لرنشین هارون آباد و منصورآباد نیز به شاه آباد (اسلام آباد امروزی) و مهران تغییر نام دادند. تغییر نام مهم دیگر در منطقه لر بزرگ صورت گرفت که شامل حذف نام بختیاری و همچنین تغییر نام دهکرد به شهرکرد است. با سقوط رضاشاه هرچند چنانکه دیدیم شاکله اصلی نظام تقسیمات کشوری تغییری نکرد اما اجزاء آن تغییرات تدریجی بسیار زیادی داشتند که بسیاری از آنها در مناطق لرنشین رخ داد و در واقع تلاش‌هایی بر بی منطقی و مطلوب کردن تقسیمات دولت خواسته (و به عبارت دقیق تر شاه خواسته) پیشین بود. از سال ۱۳۲۶ نوع جدیدی از تقسیمات با نام فرمانداری کل با درجه بندی یک تا سه ایجاد شد که به مناطق لرنشین فرصت داد خود را از حاشیه نشینی در استان‌های دهگانه برهانند. در همان ابتدا (۱۳۲۹) منطقه کهگیلویه به مرکزیت بهبهان از این فرصت بهره برد، اما چند سال بعد (۱۳۳۴) لغو شد و تابع استان ششم شد. در ۱۳۳۳ یک فرمانداری کل به مرکزیت بوشهر تاسیس شد، در ۱۳۳۶ فرمانداری کل خرم آباد و یک سال بعد فرمانداری کل بختیاری و چهار محال تاسیس شد. فرمانداری کل بویراحمدی و کهگیلویه در ۱۳۴۲ (به مرکزیت یاسوج) تاسیس شد. از سال ۱۳۳۶ واژه بختیاری تا حدی از محدوده خشم و غضب حاکمیت رهایی یافت و فرصت این را پیدا کرد که دوباره به نقشه کشور برگردد، هفت سال بعد همین اتفاق برای لرستان افتاد و در سال ۱۳۴۳ فرمانداری کل ایلام و لرستان پیشکوه شامل شهرستان‌های ایلام، دهلران مهران و

بدره تاسیس شد، ۱۰ سال بعد در ۱۳۵۳ این فرمانداری کل تبدیل به استان ایلام شد و واژه‌های لرستان و پشتکوه از آن حذف شدند. (رحیمی مقدم، ۱۳۸۷: ۱۷۵ و ۱۷۰)

منطقه پیشکوه نیز که تاکنون بیشتر با اسامی خرم آباد و بروجرد شناخته می‌شد از سال ۱۳۵۲ رسماً دوباره لرستان خوانده شد، در این سال فرمانداری‌های کل چهار محل و بختیاری، خرم آباد، همدان و بوشهر به استان تبدیل شدند و استان لرستان به مرکزیت خرم آباد تشکیل شد. آخرین فرمانداری کلی که در دوره پهلوی تبدیل به استان شد منطقه لرنشین کهگیلویه (در ۱۳۵۵ با تشکیل استان بویراحمد و کهگیلویه) بود، بهمن بیگی نقل قول معروفی در این باره دارد که پرده از مبارزات پیگیر لرها در این سال‌ها بریا بهبود وضعیتشان در نظام تقسیمات کشوری دارد، مبارزه‌ای که اسامی کهن و تقسیمات کشوری دیرین منطقه را از چنگال به تعبیر وی، اژدهای دهان گشوده تا حد زیادی رها کرد؛ «بویراحمد آن قدر دست به ماشه برد و پا در رکاب فشرده تا از یک دهستان یک استان آفرید. بویراحمد آن قدر کوشید و خروشید تا از چنگ سه استان همسایه (فارس و خوزستان و اصفهان)، سه اژدهای دهان گشوده رهایی یافت و به صورت استانی مستقل درآمد». (بهمن بیگی، ۱۳۸۸: ۳۱۵)

جدول ۲: مقایسه تقسیمات کهن مناطق لرنشین با تقسیمات کشوری و زبانی امروزی

ردیف	تقسیمات کنونی	تقسیمات کهنی	ایلات بزرگ	زمان رایج
۱	لر بزرگ (لرستان فعلی)	پیشکوه	استان ایلام و نیمه جنوبی کرمانشاه بخش هایی از استان های مینان، دیاله و واسط عراق	ایلات بزرگ: کلهر، منگشاهی، ارکوازی، شوهان، علیشرون، کاهیرده
			بخش های شمالی و مرکزی استان لرستان	سلسله، دلقان، بیرانوند، باجولوند، چگنی
			شهرستان پلدختر بخش هایی از شهرستان خرم آباد و اندیشک	ایلات بالاگریوه «پایی» دیرکوند، جودکی، رشو و ...
۲	ولایت خلافت	بخش هایی از استان های همدان، مرکزی، لرستان و کرمانشاه	خزل، قیاسوند، روزبهانی، گودرزی، لشی	تلاکی لکی
۳	لر بزرگ	استان چهارمحال بختیاری و بخش هایی از استان های خوزستان، اصفهان و لرستان	بختیاری «ایلات چهار لنگ و هفت لنگ»	بختیاری
	کهگیلویه	استان کهگیلویه و بویراحمد و بخش هایی از استان های بوشهر و خوزستان	چاکی «ایلات چهار پیچ» لیراوی	جنوبی «میلویی -

### توسعه نیافتگی در مناطق لرنشین

با سقوط قاجاریه و تاسیس سلسله پهلوی (۱۳۰۴-۱۳۵۷ شمسی) که موجب پیدایش

دولت نوین در ایران شد، زمینه درگیری بین لرها و دولت فراهم آمد. زیرا دولت مرکزی خواهان تفویض قدرت از ایالات به مرکز شد و ایالات به مقابله برخاستند. از این‌رو درگیری لرها با حکومت مرکزی شروع شد ولی پس از جنگ‌های خونین دولت توانست بر مناطق لر نشین مستولی شود. هر چند نوسازی ایران در زمان حکمرانی پهلوی شتاب گرفت و اراضی لر نشین نیز تحت تاثیر برنامه نوسازی قرار گرفتند با این حال متاسفانه کارهای بنیادی در مناطق لر نشین انجام نگرفت. به سخنی دیگر هر چند در طول زمامداری پهلوی‌ها امنیت برقرار شد زندگی کوچ نشینی به شدت کاهش پیدا کرد و اقداماتی برای نوسازی مناطق لر نشین به عمل آمد؛ ولی با این حال مناطق لر نشین صنعتی نشدند و حتی کشاورزی آنها هم پیشرفت چندانی نکرد. سیاست‌های توسعه ناهماهنگ مناطق لر نشین را به جاهای دیگر وابسته کرد به طوری که بیشتر کالاهای مورد نیاز مردم از مناطق دیگر وارد می‌شد. برای مثال در آستانه سقوط پهلوی در استان لرستان تنها ده کارخانه وجود داشت که فقط ۴۵۰۹ نفر در این کارخانه‌ها کار می‌کردند. در استان ایلام بویژه شهرستان دره شهر که مختص اکثریت لرها بود؛ برای نمونه یک کارخانه هم ساخته نشد. به طور کلی در طول حکمرانی دولت نوین پهلوی‌ها اقتصاد اکثر مناطق لر نشین از حالت معیشتی مبتنی بر دامداری- کشاورزی تغییر کرد و جای آن را اقتصاد مبتنی بر کشاورزی دامداری، خدمات، ساختمان و صنعت در مقیاس بسیار کم گرفت. توسعه ناموزون در زمان پهلوی پیامدهای ناگواری به همراه داشت. افزایش بی‌سابقه رشد جمعیت، گسترش شهرنشینی بد قواره و کاهش اراضی و مرغوبیت محصولات کشاورزی و تخریبات محیط زیستی را به دنبال داشت. (مصاحبه با امان الهی بهاروند، ۱۳۹۸/۴/۲۰)

### - اوضاع صنعت در مناطق لر نشین

جدول ۳ وضعیت توسعه صنعتی در استان‌های کشور (بیک زاده و دیگران، ۱۳۹۳: ۵۹-۵۸)

(خروجی تحلیل عاملی با استفاده از ۱۰ شاخص منتخب)

رتبه	نام استان	نمره توسعه صنعتی	سهم از ارزش افزوده بخش صنعت کشور	سهم از جمعیت کشور
۱	یوشهر	۱۶۵۸۱	۶/۳۴	۱/۴
۲	هرمزگان	۱۱۴۲۰	۱/۶۱	۳/۱
۳	خوزستان	۴۷۸	۱۱/۴۶	۶/۰
۴	مرکزی	۳۹۷۴	۵/۲۹	۱/۹
۵	کرمان	۲۹۶۳	۳/۰۸	۳/۹
۶	اصفهان	۲۹۴۴	۱۳/۸۲	۶/۵
۷	تهران	۲۵۴۷	۲۳/۹۵	۱۶/۲
۸	یزد	۲۴۵۹	۲/۹۸	۱/۳
۹	فارس	۳۱۵۰	۳/۸۹	۶/۱
۱۰	قزوین	۲۰۳۳	۳/۹۴	۱/۶
۱۱	آذربایجان شرقی	۲۰۱۹	۳/۵۳	۴/۹

## دولت مدرن و نظام سیاسی تقسیمات کشوری جدید: عامل مهم در توسعه ناموزون و ناپایدار ...

همانگونه که از جدول فوق مشاهده می‌شود، بدترین استان‌های کشور از نظر توسعه صنعتی به ترتیب استان‌های لرستان، گیلان، آذربایجان غربی و چهارمحال بختیاری هستند که ۱۰/۹ درصد جمعیت کشور را تشکیل داده و تنها ۳/۲ درصد از کل ارزش افزوده کارگاه‌های بزرگ صنعتی کشور را به خود اختصاص داده‌اند و سایر استان‌های لر نشین کشور از وضعیت خوبی برخوردار نیستند. بدیهی است در جاهایی است که صنعتی شدن کمتر باشد در آمد پایین و به تبع آن فقر نیز ایجاد می‌شود.

### - نابرابری‌های منطقه‌ای

جدول ۴ رتبه برخی استان‌های کشور از نظر سطح مکانیزاسیون و خدمات زیربنایی (نابرابری‌های منطقه‌ای)

استان	مکانیزاسیون	رتبه	خدمات زیربنایی	رتبه
فارس	۳۷/۹۴	۳	۱۴/۴۹	۱
اصفهان	۲۸/۴	۶	۴/۸۳	۸
همدان	۲۸/۳	۷	۲/۹۸	۱۶
کرمانشاه	۱۹/۳۲	۱۲	۶/۶۲	۵
خوزستان	۲۶/۰۲	۸	۷/۴	۴
لرستان	۱۲/۲۸	۱۸	۱/۳	۲۴
مرکزی	۱۵/۰۸	۱۵	۱/۸۶	۲۰
چهارمحال و بختیاری	۹/۴	۲۰	۲/۱۴	۱۸
کهگیلویه و بویراحمد	۲/۴۷	۳۱	۱/۷	۲۲
ایلام	۴/۷۵	۲۶	۳/۵۸	۱۲
بوشهر	۲/۲۷۳	۲۹	۱/۱	۲۶

منبع: (میرزاپور رشتو و دیگران ، ۱۳۹۶: ۹۸-۹۷)

جدول بالا سطح مکانیزاسیون و خدمات زیربنایی را در برخی استان‌های کشور نشان می‌دهد که در این میان استان‌های فارس، اصفهان و همدان در صدر جدول و استان‌های لرستان کهگیلویه و بویراحمد، ایلام و بوشهر در پایین جدول قرار دارند.

### - توسعه نیافتگی بر اساس شاخص

جدول ۵: رتبه استان‌های کشور به لحاظ توسعه یافتگی در مجموعه شاخص‌های مورد مطالعه

سطح محرومیت	استان
حداقل محرومیت	تهران، خوزستان، زنجان، خراسان رضوی، هرمزگان و اصفهان
نیمه توسعه	آذربایجان شرقی، فارس، کرمان، گیلان، بوشهر، آذربایجان غربی و گلستان
نیمه فقیر	همدان، کردستان، لرستان، مرکزی، کرمانشاه، یزد، خراسان شمالی و جنوبی
حداقل توسعه	سمنان، مازندران، قزوین، سیستان و بلوچستان، قم، کهگیلویه و بویراحمد، چهارمحال و بختیاری و ایلام

منبع: (میرزاپور رشتو و دیگران ، ۱۳۹۶: ۱۰۴)

جدول فوق اوضاع استان‌های کشور به لحاظ توسعه یافتگی را نشان می‌دهد، همان طور که مشاهده می‌شود ۳ استان لرنشین کهگیلویه و بویراحمد، چهار محال و بختیاری و ایلام دارای حداقل توسعه یافتگی و استان‌های لرستان و کرمانشاه در گروه نیمه فقیر قرار دارند، براساس این جدول استان نیمه لرنشین خوزستان در گروه استان‌های با حداقل محرومیت قرار گرفته است. نقشه بالا سطح توسعه یافتگی استان‌های ایران را به خوبی نشان می‌دهد. استان‌های کمتر توسعه یافته عبارتند از: لرستان، خراسان شمالی، مرکزی، قزوین، خراسان جنوبی، گلستان، زنجان، همدان، اردبیل، کرمانشاه، سمنان و کردستان. سطح چهارم را استان‌هایی تشکیل داده‌اند که از نظر توسعه اقتصادی، از سایر استان‌های بسیار پایین‌تر بوده و این استان‌ها (کهگیلویه و بویر احمد، چهارمحال و بختیاری و ایلام) که لرنشین نیز هستند به عنوان استان‌های محروم محسوب می‌شوند.

### - بیکاری

به باور محقق جمعیت شناس، استان‌های لرستان، کهگیلویه بویر احمد، ایلام، خوزستان و چهارمحال بختیاری (یعنی استان‌های لرنشین) بیشترین نرخ بیکاری را داشته‌اند. وی براساس جدیدترین آمارها، می‌نویسد: «استان لرستان در زمستان ۹۶ با نرخ بیش از ۱۴ درصدی بیکاری در رده ششم استان‌های بیکار کشور قرار دارد. دولت تاکنون تلاش زیادی برای بهبود وضعیت بیکاری در استان‌های لرنشین انجام داده ولی به علت فاصله داشتن با آمارها و میانگین کشوری باید سرمایه‌گذاری کلان و بلند مدت صورت بگیرد تا به حد نصاب کشوری برسند. سال گذشته و امسال دولت همچون روال گذشته اقدام به پرداخت تسهیلات اشتغالزایی به متقاضیان اقشار مختلف کرده است که نظرات متفاوتی در مورد این اقدام وجود دارد. وضعیت حال حاضر متأثر از وضعیت اقتصادی نامناسب و یک نزول فراگیر در کشور است اما نشان از مرگ تدریجی رویای توسعه و یا بهبود جایگاه اقتصادی مناطق لرنشین در کشور دارد». (کیانی، ۱۳۹۷: ۲۱۹) همچنین بر اساس جدیدترین آمار بیکاری در بهار سال ۱۳۹۸ نیز وضعیت بیکاری در مناطق لرنشین تشدید شده است. سایت وزارت کار و رفاه اجتماعی بیکاری در بهار ۱۳۹۸ بیشترین میزان بیکاری هم متعلق به چهارمحال و بختیاری با ۱۶.۷ درصد است و استان‌های خوزستان با ۱۶.۲ درصد (بیشترین بیکاری متعلق به شهرهای لرنشین چون اندیمشک، دزفول، شوشتر، مسجد سلیمان، ایذه و باغملک و گتوند) لرستان ۱۶.۱ درصد و هرمزگان ۱۵.۹ درصد در رده‌های بعدی قرار دارند. (<https://www.mcls.gov.ir>)

جدول ۶ رتبه بندی استان‌های کشور بر حسب تولید محصولات باغی

استان	سطح زیر کشت		میزان تولید	
	رتبه	سطح (هکتار)	رتبه	تولید (هزار تن)
فارس	۲	۳۳۰/۸۳	۲	۲۰۲۰/۳۶
همدان	۱۵	۵۹/۸۸	۱۳	۳۲۰/۹۴
اصفهان	۸	۸۰/۵۶	۱۴	۲۹۳/۷۳
خوزستان	۱۴	۶۰/۲۰	۱۵	۲۸۷/۶۸
کرمانشاه	۲۰	۴۲/۱۳	۱۸	۳۱۶/۰۶
لرستان	۱۷	۵۳/۳۹	۱۹	۱۶۳/۳۷
بوشهر	۲۲	۴۰/۱۸۶	۲۰	۱۵۳/۶۵
مرکزی	۱۹	۴۶/۲۸	۲۳	۱۴۰/۶۱
کهگیلویه و بویراحمد	۲۸	۲۸۰/۰۸	۲۴	۱۳۲/۸۶
چهارمحال و بختیاری	۲۱	۴۲/۰۱	۲۶	۱۳۱/۶۰
ایلام	۳۰	۴/۵۵	۳۰	۷/۱۱

منبع: آمارنامه وزارت جهاد کشاورزی، ۱۳۹۷: ۲۱۲

جدول فوق میزان محصولات باغی در برخی استان‌های کشور را نشان می‌دهد که استان‌های فارس، همدان و اصفهان در صدر جدول و بیشترین محصولات باغی را در میان استان‌های مذکور دارا هستند و در پایین جدول نیز استان‌های کهگیلویه و بویراحمد، چهارمحال و بختیاری و ایلام قرار دارند که کمترین میزان تولیدات باغی را به خود اختصاص داده‌اند. هر چند که با توجه به وسعت کمتر این سه استان نسبت به استان‌های بالای جدول، میزان کم محصولات باغی قابل توجیح است. اما قرار گرفتن این سه استان در میان کوه‌های زاگرس و داشتن آب و هوای مناسب برای باغداری موجب شده که انتظارات از میزان محصولات این استان‌ها بسیار بیشتر از این باشد و این نشان دهنده عدم توجه مسئولان مربوطه به توانمندی‌های این استان‌ها در این زمینه است.

جدول ۷ رتبه بندی استان‌ها بر حسب تولید محصولات زراعی

استان	سطح زیر کشت		میزان تولید	
	رتبه	سطح (هکتار)	رتبه	تولید (هزار تن)
خوزستان	۹	۶۹۳/۹۶	۱	۵۸۸۱/۵۱
فارس	۳	۷۸۳/۶۹	۲	۵۸۷۵/۰۲
همدان	۷	۷۰۸/۴۴	۶	۲۲۰۷/۴۱
اصفهان	۱۸	۲۴۹/۹۰	۱۲	۲۵۷۰/۵۰
کرمانشاه	۲	۸۰۷/۲۱	۱۵	۲۰۴۵/۷۱
مرکزی	۱۴	۳۸۵/۴۸	۱۸	۱۴۲۲/۷۹
لرستان	۸	۶۹۴/۲۶	۲۰	۱۱۴۴/۲۲
بوشهر	۲۸	۶۴/۹۱	۲۱	۹۱۶/۹۱
چهارمحال و بختیاری	۲۵	۱۳۶/۱۵	۲۴	۷۱۴/۴۳
ایلام	۲۰	۱۸۰/۸۸	۲۷	۵۷۸/۳۶
کهگیلویه و بویراحمد	۲۲	۱۵۴/۴۲	۳۰	۳۰۱/۴۶

جدول بالا میزان محصولات زراعی را در برخی استان‌های کشور نشان داده است. خوزستان، فارس و همدان به دلیل شرایط مناسب برای محصولات زراعی از قابلیت بیشتری برای کاشت این محصولات برخوردارند. استان‌های چهارمحال و بختیاری، ایلام و کهگیلویه و بویراحمد نیز به دلیل کمتر صنعتی شدن وسایل تولیدی به رغم بهترین پتانسیل برای تولید بالا نسبت به دیگر استان‌ها از محصولات زراعی کمتری برخوردار هستند.

جدول ۹: طبقه بندی استان‌های کشور از نظر توسعه کشاورزی

گروه	وضعیت کشاورزی	توسعه	نام استان‌ها
اول	توسعه یافته		فارس، مازندران، آذربایجان غربی، گلستان، اصفهان، کرمان، آذربایجان شرقی، خراسان شمالی
دوم	نسبتاً توسعه یافته		اردبیل، گیلان، تهران، خراسان رضوی، همدان، خوزستان، لرستان، کرمانشاه، کردستان، قزوین
سوم	کمتر توسعه یافته		مرکزی، زنجان، البرز، سیستان و بلوچستان، چهارمحال و بختیاری، کهگیلویه و بویراحمد، سمنان، یزد

منبع: (میرزاپور رشنو و دیگران، ۱۳۹۶: ۱۱۵)

جدول بالا طبقه بندی استان‌های کشور از نظر توسعه کشاورزی را نشان می‌دهد که گروه اول را استان‌های توسعه یافته مثل فارس، مازندران، آذربایجان غربی، گلستان، اصفهان را شامل می‌شود و در پایین جدول نیز گروه کمتر توسعه یافته مثل استان‌های مرکزی، زنجان، البرز، سیستان و بلوچستان، چهارمحال و بختیاری، کهگیلویه و بویراحمد، سمنان، یزد قرار دارند.

### - مهاجرت

در بیشتر استان‌های لر نشین ایران وضعیت جامعه نیمه سنتی و نیمه مدرن است. بنابراین نیروی کار آن به تبع شرایط تاریخی، آزاد شده از یک شیوه تولید روستایی و عشایری است. طبیعی است که بسیاری از این نیروی کار که در سن ۱۵ تا ۶۵ سالگی قرار دارند بیسواد بوده و یا در صورت باسوادی نیز فاقد مهارت‌های تخصصی و کار آفرینی بوده و حتی در صورت دارا بودن مهارت تخصصی و دانشگاهی قابلیت جذب پتانسیل خود را در استان خود ندارند. بنابراین چنین نیروی کاری به خاطر اینکه در زادگاه خویش امکان تأمین معاش روزانه خود را ندارد دست به مهاجرت برون استانی و یا درون استانی می‌زنند. روندی که متأسفانه در چند ساله اخیر بسیار تشدید شده تا جایی که سرزمین‌های لر نشین را به یکی از مهاجر فرستترین استان‌های ایران تبدیل کرده است. (مصاحبه با ترکرانی، ۱۳۹۸/۴/۱۵) بر اساس آمارها، لرستان در بحث مهاجرت رتبه اول کشور را دارد، سالانه حدود ۱۲ هزار نفر از استان مهاجرت می‌کنند.



(مصاحبه تلفنی با چگنی، ۱۳۹۸/۴/۲۷)

میزان خالص مهاجرت در استان‌های مهاجرفرست لرستان، کرمانشاه و چهارمحال و بختیاری به ترتیب منفی ۲۰/۵، منفی ۱۹/۹ و منفی ۱۸/۷ در هزار و میزان مهاجرفرستی در این استان‌ها به ترتیب ۴۰، ۳۵ و ۲۶ است. بدین ترتیب با توجه به نتایج حاصل از خالص مهاجرت‌های بین استانی می‌توان اذعان نمود که طی سرشماری‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۹۵ استان‌های تهران، البرز، یزد، اصفهان، سمنان و قم همیشه در رده‌ی استان‌های مهاجرپذیر و استان‌هایی مانند لرستان، کرمانشاه، همدان (با بیشترین جمعیت مهاجر فرست شهرهای لر نشین: نهاوند، تویسرکان، ملایر)، چهارمحال و بختیاری، کهگیلویه و بویراحمد، ایلام (با بیشترین جمعیت مهاجر فرست شهرهای لر نشین دره شهر، آبدانان، بدره) همیشه در رده‌ی استان‌های مهاجرفرست بوده‌اند. (حسینی و دیگران، ۱۳۹۵: ۲۹)

به هر صورت و به طور کلی مساله توسعه نیافتگی بحرانی اساسی در مناطق لر نشین است. «اگرچه پس از انقلاب با تلاش‌های زیادی برای بهبود اوضاع اقتصادی مناطق لر نشین صورت گرفت؛ ولی این محرومیت‌ها بهبود پیدا نکرد. وجود عواملی چون افزایش شدید جمعیت، کمبود بودجه‌های عمرانی، سرمایه گذرای‌های دولتی و خصوصی وعدم استفاده بهینه از این منابع در کنار وقوع جنگ تحمیلی برای این مناطق باعث شده تا همچنان لرستان، ایلام چهار محال بختیاری و کهگیلویه و بویر احمد به عنوان استان‌های محروم شناخته شوند. مهمترین ویژگی‌های توسعه نیافتگی این استان‌ها عبارتند از: افزایش بیکاری، وابستگی اقتصادی به استان‌های دیگر، اشتغال در صد بالایی از جمعیت شاغل به امور غیر تولیدی و خدماتی، اشتغال در صد بالایی از جمعیت فعال به امور کشاورزی- دامداری سنتی، گسترش فقر و مشاغل کاذب، مهاجرت متخصصان، توزیع ناعادلانه ثروت (مصاحبه با امان الهی بهاروند، ۱۳۹۸/۴/۲۰)

همان‌طور که از عنوان مقاله مشهود است، موضوع «دولت مدرن و نظام سیاسی تقسیمات کشوری جدید عامل توسعه نیافتگی مناطق لر نشین در ایران» مطمح نظر می‌باشد و به هیچ وجه ناظر به مساله توسعه نیافتگی استان لرستان نمی‌باشد. کما اینکه ذکر این نکته الزامی است که «در طول قرن‌ها برای اداره امور کشور، سرزمین ایران را به نیت مختلف منطقه بندی

<sup>۱</sup> - توضیح از نگارنده : با مشاهدات میدانی محقق (که خود اصالت سرزمینی خوزستانی دارد) لرها به علت پراکندگی شان در بین استان‌های مختلف کشور نسبت به سایر قومیت‌ها درون استان‌ها ، بیشترین مهاجرت را دارند.گفتنی است حتی مهاجرت در استانی مثل خوزستان که کمتر در رسانه‌ها به آن اشاره می‌شود. بیشتر شامل مناطق لر نشین آن می‌باشد. بیشترین جمعیت لر نشین خوزستان از مسجد سلیمان، ایذه و باغملک، گتوند، شوشتر، شوش، اندیمشک و دزفول به مناطقی صنعتی چون اصفهان و بوشهر برای مشاغل یدی و خدماتی مهاجرت می‌کنند.

کرده‌اند. در گذشته منطقه بندی‌ها بیشتر جنبه سیاسی، اداری و یا نظامی داشت، اما تقریباً در قرن اخیر تلاش‌هایی برای منطقه بندی یک منظوره و چند منظوره اقتصادی- آموزشی، مالیاتی، برنامه ریزی و... به عمل آمده است، با این وجود روش‌های مطالعات منطقه‌ای در ایران بازنگری نشده است. روش‌های جاری بنا به نیازهایی که چندین دهه پیش مطرح بود، طراحی شده‌اند و هنوز هم از آنها استفاده می‌نمایند، در حالی که طی زمان نیازهای جدیدی پیش آمده و نارسایی‌های روش‌های جاری برای بیشتر برنامه‌ریزان و پژوهشگران ثابت شده است. حتی زمانی که برنامه ریزی منطقه‌ای به عنوان تکنیکی برای انجام برنامه ریزی در سطوح محلی به کار رفته، نگرش از بالا و کلی نگری بر آن مسلط بوده است. بنابراین بازبینی در این شیوه‌ها که سیاستگذاری و مدیریت قومی، ایجاد توازن و سازش میان تعلقات ملی و قومی را بر مبنای منطق استقرایی ایجاد کند ضرورتی انکار ناپذیر است. با این اوصاف می‌توان تا حدودی با فرضیه مقاله شما نیز هم نظر بود که اقتدار دولت مطلقه مدرن مبنای برنامه ریزی بر بنیان پتانسیل- های قومیتی را نادیده گرفته است». (مصاحبه با تاجگردون، ۱۳۹۸/۱۰/۲۸)

### نتیجه‌گیری

در این مقاله نکته بسیار مهم این مسوله است که عدم تمرکز لرها در یک منطقه جغرافیایی مشخص باعث عدم برنامه‌ریزی مشخص برای تقویت این قوم شده است. در واقع توزیع فراوانی و پراکندگی لرها در استان‌های مختلف کشور و در ذیل سایه اقتدار بوروکراتیک سایر قومیت- های دیگر قرار گرفتن باعث شده تا شکاف‌های قومیتی بین لرها و این قومیت‌ها همچنان وجود داشته باشد.

به طور خلاصه مهمترین ویژگی مناطق لرنشین از تکوین دولت مدرن مطلقه تا تقسیم بندی‌های رسمی فعلی جمهوری اسلامی ایران که تغییرات ناچیزی نسبت به دوره پهلوی داشته است به شرح ذیل است: پراکندگی لرها در چندین استان، کوچکی استان‌های لرنشین، حاشیه‌نشینی لرها در استان‌های بزرگ، فقدان اختیارات کافی استان‌ها و شهرستان‌ها، بی توجهی به ویژگی‌های محلی و مطالبات مردمی، رشد بسیار سریع شهرنشینی و پیدایش شهرستان- های جدید، برخی ویژگی‌های طبیعی منطقه سیاست‌های قطب رشد، طرح‌های منطقه‌ای، عدم راه دسترسی مناسب بین نواحی مختلف و در نهایت به وجود آمدن شهر غالب در منطقه نیاز امروز منطقه لرنشین می‌تواند در پیشبرد توسعه مناطق لرنشین موثر باشد. به طور خلاصه نتایج پژوهش حاضر نشان می‌دهد که نابرابری منطقه ای در تمام سطوح جمعیت لرنشین مشهود است. به نحوی که بین توانمندی‌ها و شرایط محیطی و سطح توسعه سایر قومیت‌ها ارتباطی منطقی و برابانه وجود ندارد و تقریباً اکثر مناطق لرنشین نتوانسته‌اند متناسب با

توانمندی‌های خود به توسعه‌ای متوازن و پایدار برسند.

### توصیه‌های سیاستی

۱- در حال حاضر سرزمین اصلی لرها (غیر از لرهایی که به صورت تبعیدی یا مهاجر در بیشتر استان‌های کشور سکونت دارند) در ۱۱ استان لر نشین یا نیمه لر نشین بوشهر، کهگیلویه و بویراحمد، خوزستان، فارس، چهارمحال و بختیاری، اصفهان، لرستان، مرکزی، همدان، کرمانشاه و ایلام پراکنده است. استان‌هایی که اکثریت جمعیت آنها لر؛ قبیل لرستان، چهار-محال و بختیاری، ایلام و کهگیلویه استان‌هایی کوچک از نظر جمعیت و وسعت به شمار می-روند به گونه‌ای که سه استان اخیر از کوچک‌ترین و کم‌جمعیت‌ترین استان‌های کشور هستند. بخش قابل توجهی از جمعیت و سرزمین لرها در سه استان پرجمعیت و پهناور خوزستان، فارس و اصفهان پراکنده است، این جمعیت و وسعت با وجود آنکه قابل توجه است اما سه استان مذکور دارای جمعیت‌های قابل توجه غیر لر نیز هستند.

۲- رشد جمعیت در مناطق لر نشین آهنگ سریعی داشته است، این رشد و همراه با آن تغییر سبک زندگی از کوچندگی و دهنشینی و شهرنشینی باعث پدید آمدن شهرها و شهرستان-های جدید بسیاری شده است به گونه‌ای که در سال‌های اخیر دائماً خبرهایی از تشکیل شهرستان‌ها، شهرها و بخش‌های جدید لر نشین هستیم.

۳- امروزه شهرهای لر نشین همچون دیگر شهرهای کشور از وضعیت متعادلی به لحاظ سلسله مراتب، برخوردار نیستند. عدم وجود شهر غالب (کلانشهر) لر نشین، شهرهای عموماً با جمعیت متوسط و کم، وابستگی اقتصادی این شهرها به تهران و دیگر کلان‌شهرهای منطقه‌ای، مهاجر فرستی، اقتصاد غالب خدماتی و در مرحله بعد کشاورزی و غیر صنعتی و... از ویژگی شهرهای لر نشین می‌باشد. منطقه لر نشین دارای شهرهای زیادی است که جزء چند مرکز استان، مابقی عموماً کم جمعیت هستند. موارد زیر از جمله دلایل عدم شکل‌گیری شبکه شهری در مناطق لر نشین می‌باشند.

۴- توجه به سیاست ایجاد قطب رشد در دوره قبل از انقلاب و تقویت برخی شهرهای منطقه‌ای و نیز فاصله گرفتن آنها از سایر شهرهای متوسط و کوچک، عدم توازن در بسیاری از مناطق به وجود آمد که منطقه لر نشین نیز از این مقوله به دور نماند و متأسفانه تا به امروز عدم عدالت سرزمینی در بسیاری مناطق وجود دارد. در طرح‌ها و برنامه‌های فرا دستی کشور، در اغلب موارد برای برخی قومیت‌ها منطقه ویژه‌ای در نظر گرفته شده است، اما در مورد قوم لر باید گفت که در تمامی تقسیمات و برنامه ریزی‌های منطقه‌ای هر قسمت از سرزمین لر در حاشیه یکی از مراکز توسعه قرار گرفته و هیچ شهر لر نشینی نقش یک شهر مرکزی برای

خدمات رسانی فرا استانی به دیگر شهرها و مناطق لر نشین را به عهده نگرفته است.

۵- براساس گزارش عملکرد دولت، تهیه نظام یکپارچه برنامه ریزی و مدیریت توسعه سرزمین، مبتنی بر تکالیف قانونی مقرر در ماده (۱۸۲) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه، از سال ۱۳۹۳ آغاز شده است. مراد از نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی، مجموعه‌ای از اقدامات و تمهیداتی است که تأثیرات سرزمینی جریان‌های تصمیم‌گیری را با اصول، قواعد و الزامات و ترتیبات منطقی توسعه سرزمین همساز و هماهنگ می‌سازد. به نظر می‌رسد برای این اصل برنامه‌ریزی می‌بایست حتماً مباحث توسعه را زاویه سرزمینی و باعطف با مساله هویت قومی مشترک برای ایجاد هماهنگی و پیشرفت تدارک دید.

#### محدودیت‌های پژوهش

- فقدان و یا کمبود پژوهش‌های میدانی و آماری در ارتباط وضعیت توسعه یافتگی قوم لر
- عدم تمایل و یا ضعف بسیاری از دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی جهت تولید پژوهش‌های نوین
- عدم مقایسه توسعه مناطق کردنشین با سایر مناطق به صورت مصداقی.

## منابع فارسی

### کتب

- آروی، پیتر (۱۳۶۹)، تاریخ معاصر ایران، ترجمه محمد رفیعی مهرآبادی، جلد دوم، تهران: مطبوعات عطایی
- ازکیا، مصطفی (۱۳۸۷)، مقدمه‌های بر جامعه‌شناسی توسعه روستایی، انتشارات اطلاعات، تهران
- بشیریه، حسین (۱۳۸۷)، جامعه‌شناسی سیاسی ایران، تهران: نشر نگاه معاصر
- بهمن بیگی، محمد (۱۳۸۸)، بخارای من ایل من، شیراز، نوید شیراز
- کارشناس، مسعود (۱۳۸۲)، نفت و دولت و صنعتی شدن، ترجمه علی اصغر سعیدی و یوسف حاجی عبدالوهاب، تهران: گام نو
- کیانی، مزده (۱۳۹۷)، جمعیت‌شناسی ایران، تهران: دانشگاه پیام نور
- مدیر شانه چی، محسن (۱۳۷۹)، تمرکزگرایی و توسعه نیافتگی سیاسی در ایران معاصر، تهران: موسسه خدمات فرهنگی رسا
- نراقی، یوسف (۱۳۹۰)، توسعه و کشورهای توسعه‌نیافته، تهران: شرکت سهامی انتشار

### مقالات

- احمدوند، کاووس (۱۳۸۵)، روند تقسیمات کشوری استان همدان در یکصدساله اخیر (۱۲۸۵-۱۳۸۵)، فرهنگان، شماره‌های ۲۸-۲۷
- جعفر بیک‌زاده، حامد تیرانداز، حامد (۱۳۹۳)، خوشه‌های صنعتی و توسعه صنایع کوچک، تدبیر، شماره ۲۴
- رحیمی مقدم، جواد (۱۳۸۷)، تاریخچه تقسیمات کشوری در استان ایلام، فرهنگ ایلام، شماره‌های ۲۱-۲۰
- زهرا احمدی‌پور، محمد رحیم رهنما و رومینا ابراهیم (۱۳۹۰)، نقش نظام تقسیمات کشوری در توسعه ملی مطالعه موردی ایران، برنامه ریزی و آمایش فضا، دوره ۱۵، شماره ۲
- قربان حسینی، محمود مشفق و راحله زارع مهرجردی (۱۳۹۵)، توصیف و تحلیل مهاجرت‌های بین استانی در ایران و تعیین‌کننده‌های آن طی دوره ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۰، برنامه‌ریزی فضایی، دوره ۶، شماره ۴
- ناصر اسد مسجدی، جلیل توتونچی و زهره طباطبایی نسب (۱۳۹۳)، بررسی درجه توسعه یافتگی در بخش ارتباطات (مطالعه موردی: استان‌های منتخب)، دومین همایش ملی رویکردی

بر حسابداری، مدیریت و اقتصاد دانشگاه آزاد اسلامی واحد فومن و شفت ۱۳۹۳/۵/۲۳  
- نوحه خوان، حامد (۱۳۹۱)، معیارهای تقسیمات کشوری در دوره پهلوی، خردنامه شماره ۹  
- هادی اعظمی و علی اکبر دبیری (۱۳۹۰)، تحلیل عناصر تهدید سیاسی-امنیتی در نظام  
تقسیمات کشوری ایران، برنامه ریزی و آمایش فضا دوره ۱۵، شماره ۴

#### سایت

- آمارنامه کشاورزی (۱۳۹۶)، (کتاب الکترونیکی) وزارت جهاد کشاورزی، قابل دریافت در:  
<https://www.maj.ir>

- آمارنامه کشاورزی (۱۳۹۷)، (کتاب الکترونیکی) وزارت جهاد کشاورزی، قابل دریافت در:  
<https://www.maj.ir>

- دانشنامه جهان اسلام به نشانی (سایت اینترنتی): نقشه تقسیمات کشوری  
<https://fa.wikipedia.org>

- پیشینه نقشه تقسیمات کشوری  
<https://www.mcls.gov.ir>

-سایت وزارت کار و رفاه اجتماعی، بیکاری در بهار ۱۳۹۸

#### مصاحبه‌ها

- مصاحبه با پرفسور اسکندر امان الهی بهاروند، موضوع مصاحبه: توسعه نیافتگی مناطق لرنشین  
(استاد تمام بازنشته رشته مردم شناسی دانشگاه شیراز و استاد مدعو دانشگاه هاروارد آمریکا،  
۱۳۹۸/۴/۲۰

- مصاحبه با زهرا ذاکری (۱۳۹۸/۱۰/۳۰)، پژوهشگر ارشد نظام برنامه‌ریزی استانی در ایران در  
سازمان برنامه و بودجه کشور، موضوع مصاحبه: آمایش سرزمینی منطقه‌ای و قومی در ایران  
- مصاحبه با دکتر مجتبی ترکارانی، دکترای جامعه‌شناسی و دبیر انجمن‌شناسی استان لرستان،  
موضوع مصاحبه: مهاجرت در مناطق لرنشین ، ۱۳۹۸/۴/۱۵

- مصاحبه تلفنی با علی هادی چگنی، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی لرستان، موضوع  
گفتگو مهاجرت در استان لرستان، ۱۳۹۸/۴/۲۷

- مصاحبه تلفنی با غلامرضا تاجگردون (۱۳۹۸/۱۰/۲۸)، نماینده مجلس و رئیس کمیسیون  
برنامه و بودجه و محاسبات دهمین دوره مجلس شورای اسلامی. موضوع مصاحبه: دولت مدرن  
رضا شاهی و توسعه نیافتگی لرستان.

#### English Resources

-Sinemillioglu, M. (2008), **Sustainable Regional Development and an to Approach to Decreasing Regional Disparities in Turkey**, Did university department of architecture  
- Pacione, M.(2003), **Urban Geography, A Global Perspective**, 2th, London:Routledge