

مطالعه تطبیقی مؤلفه‌های اثرگذار بر انتزاع استان‌ها پس از انقلاب اسلامی از دیدگاه جغرافیای سیاسی و برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای

زهرا احمدی پور^{1*}، محمد شیخی²، معصومه بیگلر³، چمران بویه⁴

- 1- استاد جغرافیای سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران
- 2- استادیار برنامه‌ریزی منطقه‌ای، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران
- 3- کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری - منطقه‌ای، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران
- 4- دانش‌آموخته کارشناسی ارشد جغرافیای سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

دریافت: 91/12/6 پذیرش: 93/8/18

چکیده

هدف این مقاله، پژوهشی بین‌رشته‌ای میان جغرافیای سیاسی و علوم منطقه‌ای برای تشخیص دلایل اثرگذار بر چگونگی صورت‌بندی تقسیمات کشوری است. روش پژوهش تلفیقی از روش اسنادی و تحلیل محتوای کیفی است و دامنه شمول آن به لحاظ موضوعی با توجه به عناصر چهارگانه فضا، شامل انتزاع، نام‌گذاری، تعیین مرکزیت و تعیین حدود استان جدید است. پرسش پژوهش ناظر بر چیستی مؤلفه‌های مورد بحث در صحن علنی مجلس شورای اسلامی به منظور تعیین عناصر چهارگانه سازمان‌دهی سیاسی فضا است. نتایج پژوهش نشان می‌دهد از مؤلفه‌های اثرگذار در ناحیه‌بندی سیاسی فضا 1. مؤلفه‌های جمعیت، وسعت، شعاع عمل‌کرد مراکز اداری و کوچک‌سازی برای همگنی در تعیین سطح، 2. مؤلفه‌های هویت نواحی و مجاورت همگن در تعیین محدوده، 3. مؤلفه‌های جمعیت و شاخص‌های اداری در تعیین مرکزیت، 4. مؤلفه‌های هویت‌یابی فرهنگی (قومی - زبانی) و هویت‌بخشی از سوی حاکمیت سیاسی در تعیین نام بوده‌اند. یافته‌های تحقیق بیانگر آن است که جغرافیای قدرت و حمایت به همراه سازکارهای موجود در قوانین ایران جهت‌ی در راستای انتزاع استان‌ها و کوچک کردن واحدهای سرزمینی دارند.



واژه‌های کلیدی: تقسیمات کشوری، سازمان سیاسی فضا، جغرافیای قدرت و حمایت، علوم منطقه‌ای، جغرافیای سیاسی.

1- مقدمه

به منظور تسهیل در اداره امور و ایجاد بیشترین کارایی در خدمات‌رسانی واحدهای سیاسی در سطح کشور و نیز همسو با الزامات سیاسی، تاریخی، فرهنگی و وابستگی‌های عاطفی، تقسیماتی صورت می‌گیرد که تقسیمات اداری - سیاسی کشوری خوانده می‌شود (میرحیدر، 1384: 6). از این رو، تقسیم هر کشور به واحدهای سرزمینی کوچک‌تر در جهت تسهیل اداره امور، امری ضروری است. در این نوشتار، صورت‌بندی دلایل شکل‌گیری استان‌های جدید براساس علوم منطقه‌ای و جغرافیای سیاسی مورد نظر است.

تجربه تاریخی تقسیمات کشوری در ایران، از دوره 1316 تاکنون نشان می‌دهد الگوی حکومت مرکزی در ایران با حرکت به سمت تجزیه استان‌ها (از استان‌های بزرگ به کوچک) خود را صورت‌بندی می‌کند. در این میان، بین این بعد از تجربه تاریخی ایران (کوچک‌تر شدن استان‌ها) با الگوی حکومت متمرکز نسبت آشکاری وجود دارد. به بیان دیگر، اگر این ادعا را بپذیریم که در نظام‌های حکومتی فدرال، ساختار حاکمیت سیاسی به دنبال سازمان‌دهی سیاسی فضا مبتنی بر واحدهای بزرگ سرزمینی است، تجربه الگوی متمرکز در ایران عکس آن عمل می‌کند؛ یعنی به دنبال کوچک کردن واحدهای سرزمینی است. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، نخستین قانون تقسیمات کشوری در سال 1362 با عنوان «قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری ایران» در دو فصل و شامل هجده ماده به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و آیین‌نامه آن را نیز هیئت وزیران در سال 1363 تصویب کردند. از این پس، هرگونه تغییر براساس این قانون انجام پذیرفت (حافظ‌نیا، 1381: 368). براساس آخرین تغییرات تقسیمات کشوری در بهمن 1390، ایران در حال حاضر 31 استان دارد.

دامنه پژوهش حاضر شامل تغییراتی است که در سطح استان‌ها رخ داده است. در سال‌های پس از انقلاب، تغییرات پدیدآمده در استان‌ها در جهت انتزاع و شکل‌گیری استان‌های جدید بوده است؛ به این معنا که در فاصله سال‌های 1372 تا 1389، پنج استان اردبیل از آذربایجان شرقی، گلستان از مازندران، و قم، قزوین و البرز از استان تهران منتزع شدند و استان خراسان

بزرگ نیز به سه استان خراسان شمالی، خراسان رضوی و خراسان جنوبی تقسیم شد. در این مقاله، فرایند ناحیه‌بندی سیاسی فضا در روند انتزاع استان‌ها با توجه به چهار سطح (تعیین سطح، تعیین محدوده، تعیین نام و تعیین مرکزیت) بررسی می‌شود.

جدول 1 سازمان‌دهی سیاسی فضا در مجلس شورای اسلامی

ردیف	استان	مرکزیت	دولت	مجلس	نتیجه	تاریخ تصویب در شورای نگهبان
1	اردبیل	اردبیل	لایحهٔ دولت پنجم	مجلس چهارم	تصویب انتزاع	1372/1/19
2	قم	قم	لایحهٔ دولت ششم	مجلس چهارم	تصویب انتزاع	1375/2/12
3	گلستان	گرگان	لایحهٔ دولت ششم	مجلس پنجم	تصویب انتزاع	1376/10/3
4	قزوین	قزوین	لایحهٔ دولت پنجم	مجلس چهارم	عدم تصویب انتزاع	1373
			لایحهٔ دولت ششم	مجلس پنجم	تصویب انتزاع	1376/10/3
5	تقسیم استان خراسان	نامعلوم	لایحهٔ دولت ششم	طرح نمایندگان مجلس پنجم	الزام دولت به ارائهٔ لایحه تقسیم استان	1376/9/17
6	خراسان شمالی خراسان جنوبی	مشهد بیرجند	لایحهٔ دولت هشتم	مجلس ششم	رد مصوبهٔ مجلس از سوی شورای نگهبان	1381
7	خراسان شمالی خراسان رضوی خراسان جنوبی	بجنورد مشهد بیرجند	لایحهٔ دولت هشتم	مجلس ششم	تقسیم استان خراسان به سه استان	1383/3/9
8	البرز	کرج	لایحهٔ دولت دهم	مجلس هشتم	تصویب انتزاع	1389 /4 /16

هدف از طرح سطوح یادشده، بررسی تجربهٔ عینی انتزاع استان‌ها در ایران پس از انقلاب، مبتنی بر ادلهٔ نمایندگان مجلس شورای اسلامی و دولت در صحن علنی است. استدلال‌های بیان‌شده دربارهٔ هریک از سطوح (تعیین سطح، تعیین مرکزیت، تعیین محدوده و تعیین نام) با مؤلفه‌های استخراج‌شده از علوم منطقه‌ای و جغرافیای سیاسی، به‌طور تطبیقی بررسی و با مؤلفه‌های منتج از تجربهٔ پارلمانی ایران پس از انقلاب دربارهٔ انتزاع استان‌های نام‌برده مقایسه شدند. پرسش بنیادین پژوهش این است که در جریان انتزاع استان‌ها در مجلس شورای



اسلامی، کدام مؤلفه‌ها جهت تعیین عناصر چهارگانه سازمان دهی سیاسی فضا، مورد نظر نمایندگان در صحن علنی بوده است.

2- مباحث نظری

2-1- سازمان دهی سیاسی فضا

دولت‌ها در فرایند ناحیه‌بندی سرزمینی خود چندین عامل را بررسی و سامان‌دهی می‌کنند تا براساس آن‌ها بتوانند در پهنه سیاسی کشور به تسهیل در اعمال حاکمیت بپردازند که اصل تغییرناپذیر هر کشوری به‌شمار می‌آید. فضا و مردم ساکن در محدوده هر کشور، قلمرو فرمان‌روایی نظام سیاسی و حکومت آن سرزمین را تشکیل می‌دهند. درواقع، فضاهای ایجادشده قالبی هستند از آنچه درون آن‌ها اتفاق می‌افتد (Blacksell, 2006: 18).

سامان‌دهی نظام فضایی درگرو شناخت آرایش فضایی پدیده‌هاست. به عبارت دیگر، بررسی چگونگی پراکندگی پدیده‌ها و سازکارهای حاکم بر آن‌ها به‌منظور سامان‌دهی بهینه سازمان فضایی صورت می‌گیرد (سرور، 1384: 34). به‌طور کلی، سازمان فضایی عبارت است از: ترتیب و توزیع نظام‌یافته واحدهای یک مجموع در فضا در راستای عمل‌کردهای عمومی مجموعه (زیاری، 1380: 36).

حکومت‌ها برای اداره فضا و سکونتگاه‌های مردمی و نیز فرمان‌روایی خود، به تقسیم‌بندی فضا به صورت سلسله‌مراتبی همراه با سازمان متناظر با آن اقدام می‌کنند (حافظ‌نیا، 1381: 369). سازمان‌دهی سرزمین می‌تواند با مطالعه شبکه مناسبات اجتماعی محقق شود. این امر نه تنها موجب روشن شدن وضع ساختارهای اقتصادی، بلکه سبب تصریح وجوه عمده جغرافیای اجتماعی آن‌ها نیز می‌شود (کلاوال، 1373: 148-149). از سوی دیگر، سازمان‌دهی فضا مبتنی بر حضور بافتی بسیار متراکم از مجموعه‌ای به‌هم‌تنیده، گوناگون، پیچیده و تکمیل‌کننده است که با گونه‌ای شبکه‌بندی که گره مستحکم آن را شالوده‌ریزی شهری تشکیل می‌دهد، ارتباط دارد. تجهیزات مربوط به زیرساخت‌ها در تنظیم فضا مؤثر می‌افتد و امکان توزیع فعالیت‌ها را در آن فراهم می‌آورد. تصمیم‌ها به‌سبب پیوستگی و تسلسل مناسبات، بخش‌های وسیعی را تحت تأثیر قرار می‌دهند (دولفوس، 1374: 150-151). بنابراین، سازمان‌دهی سیاسی فضا عبارت است از: تفکیک مکانی به‌منظور ساخت تعامل فضایی و ایفای

نقش‌های سیاسی (احمدی‌پور، 1385: جزوه درسی). از این دیدگاه، سازمان سیاسی فضا، فضای سازمان‌یافته انسانی به‌شمار می‌رود که هدفش ایفای نقش‌های سیاسی است و تاحدودی نظم اجتماعی و سیاسی درون جامعه را بازتاب می‌دهد که از طریق نقش اصلی آن، یعنی برقراری کنش متقابل میان واحدهای شکل‌یافته حاصل شده است (میرحیدر، 1381: 10-11).

سازمان سیاسی تجلی فرایند سازمان‌یابی سیاسی شهروندان بومی و غیربومی ناحیه سیاسی یا کشور است که شهروندان برای انجام امور مربوط به خود و سرزمینشان در این فرایند، حقوق خویش را به آن سازمان سیاسی یا نظام حکومت تفویض می‌کنند و به آن وکالت می‌دهند تا از طریق آن‌ها امور عمومی و مردم و سرزمین را اداره کند و برای تنظیم روابط، پیش‌رفت مادی، معنوی، کمی و کیفی وضع زندگی، تأمین فردی و جمعی آن‌ها و به عبارت کلی‌تر، برآوردن خواسته‌های مردم، اقتدار و فرمان‌روایی داشته باشد (احمدی‌پور و منصوریان، 1385: 11).

سازمان‌دهی فضایی با الگوهای رشد و توسعه اقتصادی از یک سو و الگوهای کالبدی فضایی از سوی دیگر رابطه تنگاتنگی دارد. این سازمان‌دهی با دو هدف بهینه کردن مکان‌ها و بهینه کردن کارکردها و فعالیت‌ها صورت می‌پذیرد (ابراهیم‌زاده، 1386: 36). مهم‌ترین هدف سازمان‌دهی سیاسی فضا در هر کشور در درجه نخست، عرضه بهینه خدمات به اغلب ساکنان و در مرحله بعد کنترل افرادی است که درون آن سرزمین زندگی می‌کنند (پورموسوی، 1387: 77).

یکی از شکل‌های مهم سازمان‌دهی سیاسی فضا، ناحیه‌بندی سیاسی است. منظور از ناحیه‌بندی سیاسی، تقسیم بهینه سرزمین ملی به واحدهای متمایز سیاسی براساس ملاک‌های معین است. براساس این، در بسیاری از کشورها از جمله ایران، شاخص‌های تقسیم‌کننده سرزمین همواره از قانون و ملاک‌های شناخته‌شده متأثر نبوده است (کریمی‌پور، 1381: 10-11). برخی ویژگی‌های مؤثر در تعیین مرکزیت واحدهای سیاسی - اداری عبارت‌اند از:

جمعیت: میزان جمعیت سکونتگاه انسانی علاوه بر آنکه اهمیت آن را بیان می‌کند، می‌تواند کارکرد آن را در خدمات‌رسانی به نقاط پیرامون مشخص کند؛ از این رو یکی از عوامل مهم در تعیین مرکزیت، عامل جمعیت است.



وسعت: وسعت بیانگر توان اکولوژیک سکونتگاه‌های انسانی و میزان جمعیت آن است. به‌طور طبیعی، هر واحد با محدوده قانونی بزرگ‌تر، در مقایسه با محدوده قانونی کوچک‌تر، به‌لحاظ توان‌های محیطی، توان بیشتری دارد.

همگنی: همگنی یک نقطه سکونتگاهی با سایر نقاط یک سطح به‌لحاظ فرهنگی، مذهبی، روابط اقتصادی و همچنین روابط کار و مهاجرت در تعیین مرکزیت مؤثر است. دست‌رسی‌ها: فاصله تا مرکز، طول راه‌های ارتباطی و کیفیت آن بیانگر دست‌رسی بهینه به مرکز در جهت رفع نیازها و ضرورت‌هاست.

شاخص اداری: مردم در محدوده سکونتگاهی خود به اداره‌ها، مؤسسه‌ها و سازمان‌هایی احتیاج دارند که نیازهایشان را تأمین کند. از این حیث، تعداد کارکرد و سابقه آن‌ها در تعیین مرکزیت واحدهای سیاسی - اداری مؤثر است.

ناحیه‌بندی سیاسی سرزمین فرایندی چهارمرحله‌ای است:

1. شناخت ویژگی‌های عمومی و مشترک فضا و سرزمین؛
2. تعیین کانون اصلی سیاسی ناحیه و نیز کانون‌های فرعی؛
3. تحدید مرزهای ناحیه‌ای و تعیین حوزه نفوذ کانون سیاسی آن؛
4. نام‌گذاری واحد سیاسی (احمدی پور، 1389: جزوه درسی).

این فرایند توسط سه عامل ناحیه‌گرایی، جریان رقابت‌ها و فرصت‌ها به‌چالش کشیده می‌شود (کریمی پور، 1381: 10-11).

2-2- تقسیمات کشوری

فرایند سازمان‌دهی سیاسی هر کشور در قالب نظام تقسیمات کشوری به اجرا درمی‌آید. تقسیمات کشوری عبارت است از: عملی که هدف آن تقسیم کشور به واحدهای کوچک‌تر به‌منظور بهتر اداره کردن آن است. درواقع، تقسیمات کشوری ساختار اداری - سیاسی و سرزمینی کشور به‌صورت سلسله‌مراتبی است که از طریق تقسیم سرزمین به واحدهای کوچک‌تر همراه با سیستم دولت محلی ویژه شکل می‌گیرد. ساختار اداری - سرزمینی، سازمان فضایی کشور است که به واحدهای کوچک‌تر (واحدهای اداری - سرزمینی) همراه با سیستم دولت محلی کارکردی تقسیم شده که باعث توجه به ساختارهای ملی و کمیّتی جمعیت،

تخصیص بهینه نیروهای تولیدی، ایجاد شرایط و ابزارهایی برای عرضه خدمات اجتماعی، اقتصادی، فردی و... به جمعیت، حضور نزدیک‌تر و ملموس‌تر دولت محلی در بین مردم و سرانجام تضمین توسعه عمل‌کردهای دولت محلی می‌شود (Venice Commission, 2004: 4). از نظر فضایی و جغرافیایی، سازمان اداری سرزمین و مسائل تقسیماتی مربوط به آن در دو سطح مطرح می‌شود: 1. مدیریت و اداره سکونتگاه‌ها مثل روستاها و شهرها؛ 2. مدیریت و اداره محدوده‌ها و سطوح سیاسی - اداری مثل بخش‌ها و شهرستان‌ها. شرط ضروری عمل‌کرد موفق و مؤثر این مدیریت، ایجاد و تنظیم پیوندها و حلقه‌های ارتباطی میان سطوح مختلف است.

تقسیمات کشوری مقوله‌ای مجرد و انتزاعی نیست؛ بلکه تحت تأثیر چندین عامل اساسی است. نوع و شکل حکومت یا رژیم سیاسی مهم‌ترین عامل اثرگذار در تقسیمات کشوری است که ساختار و چگونگی تنسيق قدرت در نهادهای درونی یا به عبارت دیگر، تمرکز یا عدم تمرکز سیاسی - اداری را تعیین می‌کند. این عامل خود تابع عواملی است که در شکل‌گیری کشور تک‌ساخت یا متمرکز و کشور مرکب یا غیرمتمرکز که دارای چندین مرکز عمل‌کرد سیاسی است، مؤثر واقع می‌شود (کریمی‌پور، 1388: 13). سطح اختیارات و قدرت تصمیم‌گیری، و کارکرد سیاسی واحدهای تقسیماتی درون‌کشوری تا حد زیادی تابع نوع حکومت و نظام سیاسی سطح ملی است؛ یعنی با توجه به ماهیت حکومت (متمرکز، فدرال یا ناحیه‌ای) تفاوت می‌کند. برای مثال در نظام‌های متمرکز، قدرت واحدهای تقسیماتی درون‌کشوری محدود و تابع قبض و بسط اختیارات دولت مرکزی است؛ ولی در نظام‌های فدرال و ناحیه‌ای، قدرت واحدهای نام‌برده بیشتر است (حافظ‌نیا، 1381: 370). همچنین میزان ابعاد و جهت‌های تهدید درونی و بیرونی، فرهنگ سیاسی (از جمله احساس امنیت و هراس تاریخی)، همگنی یا ناهمگنی قومی، نظام اقتصادی، شبکه‌های ارتباطی، فضای حاکم بر منطقه جغرافیایی (از جمله منطقه خاورمیانه) و... همگی بر نوع تقسیم‌بندی اداری - سیاسی کشور اثرگذارند (کریمی‌پور، 1388: 14).

کارکرد تقسیمات کشوری - که تمام نظام‌های سیاسی به آن توجه می‌کنند - عبارت است از: تأمین خدمات و امکانات برای مناطق نیازمند و تسهیل حاکمیت دولت تا پایین‌ترین سطح



سیاسی. از نظر امنیتی، تقسیمات کشوری به معنای مدیریت سرزمین است. این تقسیمات از آن جهت صورت می‌گیرد که دولت در حالی که حاکمیت خود را در دورترین نقاط کشور اعمال می‌کند، بتواند خدمات لازم را به آسانی در اختیار همگان قرار دهد. در واقع، تقسیمات کشوری تسهیل‌کننده حاکمیت ملی است و مدیریت سرزمینی را حتی در دورترین نقاط کشور ممکن می‌سازد. اگر این تقسیمات به طور کارآمد طراحی شده باشند، می‌توانند پایه‌های حاکمیت دولت را در تمام نقاط کشور نیرومند کنند. عکس این امر نیز صادق است؛ یعنی اگر تقسیمات کشوری منطبق بر اصول و ضوابط مورد قبول عامه صورت نپذیرد، می‌تواند با خدشه بر حاکمیت دولت، آن را با مشکلات اساسی روبه‌رو کند (احمدی پور، 1379: 279). از سوی دیگر، واحدهای تقسیماتی درون‌کشوری کارکرد سیاسی دارند. در حوزه عمل سیاسی، این واحدها دارای کارکردهای مدیریتی سامان‌دهی امور مربوط به سرزمین و مردم، کارکردهای فرمان‌روایی و اعمال دیدگاه‌ها و ارزش‌های نظام سیاسی، کارکردهای غیرامنیتی، حقوقی و قضایی، کارکردهای انتخاباتی اعم از محلی و ملی، کارکردهای سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری و کارکردهای بین‌المللی و فراملی در چارچوب معیارها و سیاست‌های حکومت ملی‌اند. همچنین، این واحدها دارای کارکردهای غیرسیاسی نظیر اقتصادی، رفاهی، عمرانی، اجتماعی و... هستند که برخی حوزه نفوذ محلی و برخی دیگر حوزه نفوذ ملی یا بین‌المللی دارند. کارکردهای سیاسی و غیرسیاسی واحدهای تقسیماتی هر کشور ایجاد می‌کند به منظور بهینه‌سازی و ارتقای سطح کارکرد واحدهای تقسیمات کشوری در چارچوب کشور، سازمان و ساختار مناسب تقسیماتی ترتیب داده شود تا این واحدها به صورت مجموعه‌ای هماهنگ و در جهت اهداف محلی و ملی نظام سیاسی به وظایف خود عمل کنند. توسعه و ارتقای سطح کارکردهای یک واحد تقسیماتی تا حد زیادی به چگونگی سازمان‌دهی سیاسی فضا و آرایش بهینه قلمرو سرزمینی کشور بستگی دارد. بر همین اساس، حکومت‌ها در دوره‌های تاریخی گذشته و امروز، به تقسیم فضای سرزمین خود و سازمان‌دهی مناسب آن برای اداره امور پرداخته‌اند (حافظ‌نیا، 1381: 370).

هدف حکومت‌ها از تقسیمات کشوری عبارت است از: اداره بهتر امور محلی و منطقه‌ای، نظارت سیاسی و اعمال سیاست‌های دولت مرکزی، ایجاد وحدت و امنیت ملی، توسعه

هماهنگ و پایدار، فراهم کردن زمینه مناسب برای عرضه خدمات، تأمین بهتر نیازهای اساسی مردم و توسعه رفاه اجتماعی و اقتصادی، نظارت سیاسی برای رسیدن به هدف های ملی و جلوگیری از ناهنجاری‌ها، تجزیه‌طلبی‌ها و... فراهم کردن زمینه‌های مساعد برای مشارکت مردم در سرنوشت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی خود و ایجاد توسعه منطقه‌ای و پایه‌گذاری چارچوب فضایی و جغرافیایی لازم برای گسترش سازمانی و اداری دستگاه‌های دولتی (حافظ‌نیا، 1389: 185).

2-3- برنامه‌ریزی منطقه‌ای

برنامه‌ریزی منطقه‌ای به کوششی سازمان‌یافته و منظم برای انتخاب بهترین راه‌ها و روش‌ها به منظور رسیدن به هدف‌های خاص در منطقه اطلاق می‌شود. آمار و اطلاعات از عوامل اصلی و پایه‌ای در برنامه‌ریزی منطقه‌ای به‌شمار می‌آید. از این رو، باید کوشید برای تجزیه و تحلیل کشورها، مناطق، نواحی و نقاط از آمار و اطلاعات دوره‌ای استفاده کرد؛ در غیر این صورت تمام پیش‌بینی‌ها بیهوده خواهد بود و صرف هزینه برای منطقه‌ای که آماری دقیق از آن در دست نیست؛ امکان‌پذیر نیست. برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای و استفادهٔ بهینه از منابع برای رسیدن به اهداف مهم درگرو شناخت جمعیت، منابع، امکانات محیطی و شناسایی مناطق اطراف است و در صورت نبود شناخت از منطقه، سرمایه‌گذاری و صرف هزینه‌ها بیهوده خواهد بود. برای شناخت ساختار اقتصادی و اجتماعی منطقه، به چارچوب جامع اطلاعات است تا با بهره‌گیری از این آمارها و در چارچوب مدل‌های مختلف، تحلیل منطقه امکان‌پذیر شود. از این رو، به‌واسطهٔ اینکه آمار و اطلاعات چندان شفافی از برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران وجود ندارد، فرایند برنامه‌ریزی منطقه‌ای در کشور به‌شکل مطلوب انجام نمی‌شود. به‌طور کلی، برنامه‌ریزی منطقه‌ای شامل سه مرحله است: 1. شناخت منطقه و مشکلات آن، و طرح و تنظیم برنامه توسعه آن؛ 2. اجرای برنامه تهیه‌شده؛ 3. بررسی و ارزیابی طرح اجراشده (شبیعه، 1383: 90).

برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ابعاد وسیعی متأثر از مفاهیم پایه‌ای سیاسی و اقتصادی است. هدف اولیه در برنامه‌ریزی منطقه‌ای، توزیع عمومی فعالیت‌های توسعه‌ای است که به شاخص‌سازی بر مبنای طرح و نقشه نیاز دارد و مقیاس‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای و سایر ملاحظات براساس



نمایش مفروضات جزئی، برای مثال محل سکونتگاه‌های جدید، مناطق تجاری و اقتصادی پیش‌رفته و جانمایی طولی سایر زیرساخت‌های اساسی را نشان می‌دهد که سرانجام، دستیابی به اهداف توسعه را امکان‌پذیر می‌کند (Glasco, 2007: 12-14).

هر نوع برنامه‌ریزی در فضا یا سرزمین و بحث در مورد ویژگی‌های آن نیازمند نوعی مدیریت است؛ به این معنا که سیستم‌های کاربری زمین یا طرح‌ریزی فضایی از عناصر اصلی در اداره قلمرو شهروندان است و همه شکل‌های سیاست دولتی حاوی نوعی مضمون فضایی است. این سیاست‌ها شکل فضایی از تلاش دولت برای مدیریت روابط اجتماعی و اقتصادی است (Cox & ETC, 2008: 121). منطقه‌بندی (در مجموع یک نظام برنامه‌ریزی) عبارت است از: تفکیک و طبقه‌بندی سرزمین به واحدهای مکانی و فضایی، و واحدهای جغرافیایی در سطح ملی یا ناحیه‌ای که عرصه‌های مشخص و قابل‌کنترلی را مطرح می‌کند. در منطقه‌بندی می‌توان برنامه‌های بخش را در سطح ناحیه بهتر هماهنگ کرد. علاوه بر این می‌توان یک‌پارچگی اهداف و برنامه‌های ملی، قابلیت‌ها و انگیزه‌های ابداعی محل را در این سطح درک کرد (سرور، 1384: 146).

به عبارت دیگر، منطقه‌بندی تقسیم سرزمین به منطقه‌ها برحسب چگونگی استفاده از آن در اراضی حال و آینده، به منظور نظارت بر جمعیت منطقه و هدایت آن به سوی پیش‌رفت است. اصل اساسی در منطقه‌بندی آن است که سرزمین به بخش یا منطقه‌های مختلف تقسیم شود و هر منطقه در جهت اهداف صحیح و درست در موقعیت مکانی مناسب به کار رود (هیلهورست، 1370: 84). در این میان، تقسیمات کشوری از اهم مسائل کشورها برای برنامه‌ریزی‌های اقتصادی و اجتماعی، اداره بهتر و بهره‌برداری بیشتر از منابع است و تا زمانی که تقسیمات کشوری به شکل اصولی انجام نگیرد، کارایی هرگونه برنامه‌ریزی منطقه‌ای کاهش می‌یابد و امکان مطالعه محدوده می‌شود (ودیدی، 1353: 200).

در جدول شماره یک، مؤلفه‌های جغرافیای سیاسی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای به صورت تطبیقی براساس عناصر چهارگانه ناحیه‌بندی سیاسی فضا تدوین شده است. این جدول مبنای بررسی نتایج مشروح مذاکرات مجلس است؛ به این معنا که آنچه از محتوای مذاکرات به دست آمد، به تفکیک هر استان با مؤلفه‌های این جدول مقایسه شد.

جدول 2 مؤلفه‌های مؤثر بر تقسیمات کشوری از منظر جغرافیای سیاسی و برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای

ردیف	عناصر ناحیه‌بندی سیاسی فضا	جغرافیای سیاسی	برنامه‌ریزی منطقه‌ای
1	تعیین سطح	وسعت	همگنی
		جمعیت	
		روابط فاصله‌ای (دسترسی به مرکز استان)	
		همگنی اقلیمی	
		همگنی فرهنگی (قومی - زبانی)	
		شیوه یا سبک معیشت	
		شعاع عمل‌کردی مراکز استان	
2	تعیین محدوده	ضرورت‌های امنیتی	کارکردی
		مساحت	
		هویت ناحیه	
		شدت جریان‌ها بین مرکز - پیرامون	
3	تعیین مرکزیت	مساحت	همگنی
		جمعیت	
		وسعت	
		کانون جغرافیایی	
		دسترسی‌ها	
4	تعیین نام	شعاع عمل‌کردی مراکز استان	عدم انطباق ضرورت‌های نظری برنامه‌ریزی منطقه‌ای با تعیین نام
		شعاع عمل‌کردی مراکز استان	
		شعاع عمل‌کردی مراکز استان	
		شعاع عمل‌کردی مراکز استان	

3- روش تحقیق

روش تحقیق این پژوهش، اسنادی و تحلیل محتوای کیفی مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی درباره انتزاع استان‌هاست. در تحلیل محتوای کیفی، برخلاف تحلیل محتوای کمی، مبنای صدق گزاره‌ها، تکرار کلمات و واژگان نیست. بنابراین، نتایج این پژوهش بر مبنای محتوای مذاکرات و سخن‌رانی‌ها در صحن علنی مجلس به دست آمده است. نخست، مشروح مذاکرات تمام جلسات مجلس شورای اسلامی که در آن از تعیین عناصر چهارگانه سازمان‌دهی سیاسی فضا بحث شده بود، گردآوری شد و سپس تحلیل محتوای کیفی صورت گرفت. در ادامه، در جدول‌های جداگانه‌ای نتایج هر استان آورده و سپس موضوع‌بندی شد. از جدول‌های موضوع‌بندی شده (برای مثال، جدول دلایل نمایندگان در مخالفت با انتزاع استان اردبیل و...) نتایج به صورت درختی استخراج شد. در مرحله بعد، جدول شماره یک با نتایج به دست آمده از هر استان به تفکیک مقایسه شد. در پایان، سه گروه مؤلفه از نتایج پژوهش به دست آمد. روش نمونه‌گیری پژوهش تمام‌شماری است؛ تمام جلساتی که در آن درباره سطوح چهارگانه (تعیین سطح، تعیین مرکزیت، تعیین محدوده و تعیین نام) هر استان بحث شده بود، مورد تحلیل محتوای کیفی قرار گرفت.

4- یافته‌های تحقیق

یافته‌های مقاله حاصل بررسی نتایج تحلیل محتوای مشروح مذاکرات مجلس درباره انتزاع استان‌های نام‌برده در مقایسه با جدول شماره یک است. به بیان دیگر، آن بخش از جدول شماره یک که در هر استان به تفکیک مورد توجه قرار گرفته، در قالب عناصر چهارگانه در این بخش آمده است. در مواردی که مذاکرات صورت گرفته در مجلس با مؤلفه‌های استخراج شده انطباقی نداشته باشد، «عدم انطباق» ذکر شده است. در نهایت، آن بخش از ادله طرح شده در صحن علنی که مابه‌ازایی در مفاهیم و چارچوب نظری نداشت، در قالب «ملاحظات طرح شده در صحن علنی» ذکر شده است. در این بخش، به ترتیب مؤلفه‌های اثرگذار بر انتزاع هر استان (استان اردبیل در سال 1372، قم در سال 1375، گلستان در سال 1376، قزوین در سال 1376، خراسان در سال 1383 و استان البرز در سال 1389) در جدول بیان شده است.

جدول 3 مؤلفه‌های اثرگذار در فرایند ناحیه‌بندی سیاسی فضا در جغرافیای سیاسی و برنامه‌ریزی در استان‌های مطالعه

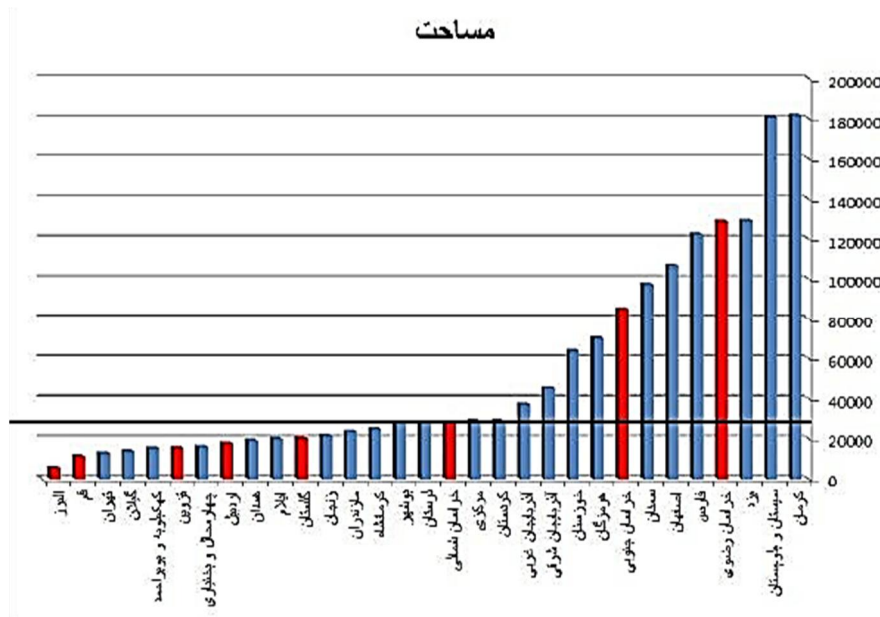
نام استان	تعیین سطح	تعیین محدوده	تعیین مرکزیت	تعیین نام	
استان اردبیل	روابط زیرمنطقه‌ها، ظرفیت منابع بالقوه و بالفعل، نسبت معکوس فاصله و جمعیت، شدت جریان‌ها بین مرکز و پیرامون	روابط و جمعیت، روابط فاصله‌ای (دست‌رسی به مرکز استان)، شعاع عمل‌کرد مراکز اداری استان، اندیشه‌های استراتژیک دولت	انطباق مذاکرات صورت‌گرفته در مجلس با مؤلفه‌های استخراج‌شده	جمعیّت، وسعت، شاخص‌های اداری	تاریخی، هویت‌یابی فرهنگی (قومی - زبانی)
	عدم انطباق مذاکرات صورت‌گرفته در مجلس با مؤلفه‌های استخراج‌شده	مجاورت همگن	پراکنش جمعیت در مرکز، پراکنش تسهیلات در مرکز	عدم انطباق مذاکرات صورت‌گرفته در مجلس با مؤلفه‌های استخراج‌شده	
- ملاحظات مطرح‌شده در صحن علنی درباره ضرورت انتزاع استان اردبیل: وجود علمای بزرگ و شخصیت‌های فرهنگی در اردبیل، تقدیم شهید، جان‌باز، آزاده و رزمنده در دوران جنگ، خواست مردم برای انتزاع از تبریز، قدمت تاریخی، خواست مردم (از ابتدای انقلاب)، نبود بار مالی، سابقه تاریخی - فرهنگی اردبیل، وجود منازعات هویت‌بخش.					
استان قم	جمعیّت، همگنی (قومی - زبانی)، اندیشه‌های استراتژیک دولت	هویت ناحیه	جمعیّت، همگنی، شاخص‌های اداری	تاریخی، هویت‌بخشی (از سوی حاکمیت سیاسی)	
	کوچک کردن در جهت همگنی، ظرفیت منابع بالقوه و بالفعل	عدم انطباق مذاکرات صورت‌گرفته در مجلس با مؤلفه‌های استخراج‌شده	پراکنش جمعیت در مرکز، پراکنش تسهیلات در مرکز	عدم انطباق مذاکرات صورت‌گرفته در مجلس با مؤلفه‌های استخراج‌شده	
- ملاحظات طرح‌شده در صحن علنی درباره ضرورت انتزاع استان قم: نقش جغرافیای قدرت و حمایت در شکل‌گیری استان قم، تعیین مرکزیت و تعیین نام، تقدیم شهید، رزمنده، جان‌باز و آزاده در دوران جنگ، جایگاه ویژه شهر قم و ضرورت محرومیت‌زدایی از آن.					

5- تجزیه و تحلیل یافته‌ها

بررسی مؤلفه‌های جغرافیای سیاسی مؤثر بر تعیین سطح نشان می‌دهد جمعیت و وسعت از اصلی‌ترین عوامل مؤثر بر شکل‌گیری استان‌ها بوده‌اند. اگرچه در مورد استان قم عامل وسعت و در استان قزوین عامل جمعیت در انتزاع این دو استان اثری نداشته‌اند، حتی در دو مورد یادشده نیز با توجه به قانون تقسیمات کشوری، این دو پارامتر لحاظ شده‌اند. شکل شماره یک مساحت استان‌های کشور را نشان می‌دهد. خط سیاه این نمودار بیانگر میانگین مساحت استان‌های کشور است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، جز استان البرز و قم که از استان تهران



جدا شده‌اند و «جمعیت» مهم‌ترین عامل انتزاع بوده است، سایر استان‌های منتزع مساحتی بیش از میانگین مساحت استان‌ها در کشور داشته‌اند (درباره استان خراسان، حتی دو استان منتزع باز هم مساحتی بیش از میانگین کشوری دارند).



شکل 1 بررسی مساحت استان‌های کشور با تأکید بر استان‌های منتزع پس از انقلاب اسلامی

دیگر عامل مؤثر از دیدگاه جغرافیای سیاسی در شکل‌گیری استان‌های جدید، جمعیت است. در شکل شماره دو، وضعیت استان‌های کشور بررسی شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، استان‌های خراسان رضوی و البرز جمعیتی بیش از میانگین جمعیت استان‌های کشور پس از انتزاع دارند. استان مازندران نیز پس از انتزاع از گلستان هنوز جزء استان‌های پرجمعیت کشور است. درباره استان‌های قم، قزوین و اردبیل - همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد - عواملی غیر از جمعیت در شکل‌گیری استان نقش دارند.



ندارد. فقط در مورد استان قزوین این ملاحظات شامل «تعیین محدوده» نیز می‌شود. اشتراکات مؤلفه‌های یادشده به این شرح است: خواست مردم برای انتزاع، قدمت تاریخی، بار مالی، سابقه تاریخی - فرهنگی منطقه، نقش جغرافیای قدرت و حمایت در شکل‌گیری استان، وجود کشمکش‌های هویت‌بخش در منطقه، وجود عالمان و شخصیت‌های بزرگ در منطقه مورد بحث، قول مسئولان نظام به مردم مبنی بر انتزاع، تعداد نمایندگان هر استان در مجلس پس از انتزاع و تلاش برای انتزاع در جهت دریافت سهم بیشتر از منابع عمومی. همچنین، مؤلفه وجود بار مالی در انتزاع و تعیین مرکزیت یک استان که در ساخت ساختمان‌های دولتی در استان جدید متجلی است، بارها از سوی نمایندگان مجلس مطرح شده است.

6- نتیجه

تلاش برای شکل‌گیری استان‌های جدید به معنای ایجاد مکانی است برای منطقه مورد بحث تا سهم جداگانه‌ای از درآمد ملی (فروش نفت) کسب کند. این خواست در استان‌هایی محقق می‌شود که به لحاظ تاریخی، فاقد حساسیت‌های امنیتی (جز نمونه استان گلستان) از جهت تجزیه‌طلبی و نیز مشارکت در دوران جنگ و اثرگذاری در روند انقلاب اسلامی بوده‌اند. در اینجا است که خواست مردم با جدیت از سوی نمایندگان آنان در مجلس پی‌گیری می‌شود و زمانی که با «جغرافیای قدرت و حمایت» همراه شود، می‌تواند افقی از رفع محرومیت به دلیل «مرکز بودن» را برای مردم منطقه بگشاید. نتایج تحلیل محتوای مذاکرات و سخنرانی نمایندگان مجلس شورای اسلامی درباره انتزاع استان‌ها، بیانگر سه گروه مؤلفه مؤثر بر عناصر چهارگانه سازمان‌دهی سیاسی فضا است: 1. مؤلفه‌هایی که در علم جغرافیای سیاسی مورد نظر بوده‌اند؛ 2. مؤلفه‌هایی که در علوم منطقه‌ای مطرح شده‌اند؛ 3. مؤلفه‌هایی که در هیچ‌یک از این دو گروه قرار نداشته‌اند. مؤلفه‌های یادشده می‌توانند بیانگر صورت‌بندی 4 گفتمانی نگاه مجالس شورای اسلامی به سازمان سیاسی فضا باشند.

7- منابع

- ابراهیم‌زاده، عیسی «مدل تحلیلی در ساماندهی فضاهای ناحیه‌ای مورد: ناحیه سنگان خاش»، فصلنامه پژوهش‌های جغرافیایی، ش 59، صص 35-53، 1363.

- احمدی پور، زهرا و علیرضا منصوریان، «تقسیمات کشوری و بی‌ثباتی سیاسی در ایران، (1285-1357)»، فصلنامه ژئوپلیتیک، س 2، ش 1، صص 62-89. 1385.
- احمدی پور، زهرا، «تقسیمات کشوری و امنیت داخلی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات راهبردی، د 3، ش 7 و 8، صص 279-283. 1379.
- _____ «تحلیلی بر سیر نامگذاری واحدهای سیاسی - اداری در ایران»، مجله مدرس، د 7، ش 3، صص 1-21. 1382.
- _____ «جزوه درسی اصول و روش های سازمان‌دهی سیاسی فضا»، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، 1389.
- بیگلر، معصومه، بررسی روند نظام تقسیمات کشوری (سیاسی - اداری) بعد از انقلاب اسلامی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، 1390.
- پورموسوی، موسی، «سازمان‌دهی سیاسی فضا و نواحی فرهنگی و کارکردی در ایران»، فصلنامه ژئوپلیتیک، ش 13، صص 75-101، 1387.
- حافظ‌نیا، محمدرضا، جغرافیای سیاسی ایران، تهران: سمت، 1381.
- حافظ‌نیا، محمدرضا و دیگران، سیاست و فضا، تهران: پاپلی، 1389.
- دولفوس، اولیویه، فضای جغرافیایی، ترجمه سیروس سهامی، مشهد: نشر نیکا، 1374.
- زیاری، کرامت‌الله، اصول و روش‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای، چ 2، یزد: دانشگاه یزد، 1380.
- سالنامه آمار، 1390.
- سرور، رحیم، جغرافیای کاربردی و آمایش سرزمین، تهران: سمت، 1384.
- شیعه، اسماعیل، مقدمه‌ای بر مبانی برنامه‌ریزی شهری، تهران: دانشگاه علم و صنعت ایران، 1383.
- کریمی پور، یدالله، مقدمه‌ای بر تقسیمات کشوری ایران، تهران: سمت، 1381.
- _____ ژئوپلیتیک ناحیه‌گرایی و تقسیمات کشوری ایران، تهران: نشر انتخاب، 1388.
- کلاوال، پل، جغرافیای نو، ترجمه سیروس سهامی، [مشهد]: سازمان چاپ مشهد، 1373.

- مجتهدزاده غلامحسین، مقدمه‌ای بر اصول و مبانی برنامه‌ریزی منطقه‌ای، تهران: چاپ مسعود، 1368.
- میرحیدر، دره، مبانی جغرافیای سیاسی، تهران: سمت، 1381.
- _____ مفاهیم بنیادی در جغرافیای سیاسی، تهران: انتشارات سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح، 1384.
- ودیعی، کاظم، مقدمه‌ای بر جغرافیای انسانی ایران، چ 2، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، 1353.
- هیلهورست، ژوزف، برنامه‌ریزی منطقه‌ای (برداشت سیستمی)، ترجمه سیدغلامرضا شیرازیان، مرضیه صدیقی و سیدابوالقاسم حسینیون، [بی‌جا]: [بی‌نا]، 1370.
- Ahmadi Pour, Z. & A.R. Mansourian, "Country Division and Political Instability in of Iran, (1357 * 1285)", *Journal Geopolitics, Yr. 2, No. 1*, 2006. [in Persian]
- Ahmadi Pour, Z., "Country Division and Internal Security of the Islamic Republic of Iran", *Journal of Strategic Studies, Vol. 3, No. 7 & 8*, 2000. [in Persian]
- _____ "Analysis Naming the Course of Political-Administrative Units in of Iran", *Madras Journal, Vol. 7, No. 2*, 2003. [in Persian]
- _____ "Educational Pamphlet Principles and Methods of Organizing Political Space", Tarbiat Modarres University, 2010. [in Persian]
- Annals of Statistics, 2011. [in Persian]
- Biglar, M., *Review Process the Country Division (Political- Administrative), after the Islamic Revolution*, the Master, Regional Development Planning, Allameh Tabatabai University, Tehran, 2011. [in Persian]
- Blacksell, M., *Political Geography*, New York: Routledge Cox, Kevin R & ETC, The Sage Handbook of Political Geography Bangalore, India: CEPHA Imagine Pvt, 2006.
- Dvlfus, O., *Geographic Space*, S. Sahami (Trans.), Mashhad: Nika Publication, 1995. [in Persian]

- Ebrahimzadeh, I., "Analytical Model in Organizing Spaces of Friends Item: Khash Sangan area," *Geographical Research Journal Spring, Issue 59*, 1984. [in Persian]
- Glasson, J. & T. Marshal, *Regional Planning*, Newyork: Routledge, Taylor and Francis Group, 2007. www.wikipedia.org.
- Hafeznia, M.R. Et al., *Politics and Space*, Tehran: Papeli, 2010. [in persian]
- Hafeznia, M.R., *The Political Geography of Iran*, Tehran: SAMT, 2002. [in persian]
- Hilhorst, J., *Regional Planning (Cropping System)*, S.Gh.R. Shirazian, M. Sediqi & S.A. Hosseinyun (Trans.), 1991. [in Persian]
- Karimi Pour, Y., *Introduction to Iran's Administrative Divisions*, Tehran: Samte, 2002. [in Persian]
- Karimi Pour, Y., *Geopolitical Regionalism and Country Division in Iran*, Tehran: Selected Publications, 2009. [in Persian]
- Klaval, P., *The New Geography*, S. Sahami (Trans.), Publisher of Print Mashhad, 1994. [in persian]
- Mirhaidar, D., *Principles of Political Geography*, Tehran: SAMT, 2002. [in persian]
- Mirhaidar, D., *Fundamental Concepts in Political Geography*, Tehran: Publishing Geographical Organization Armed Forces, 2005. [in persian]
- Mojtahedzadeh, G.H., *An Introduction to the Principles of Regional Planning*, Masoud Printing, 1989. [in Persian]
- Pour Mousavi, M., "Political Organization of Space and Cultural and Functional Areas in Iran", *Geopolitics Journal, No. 13*, 2008. [in Persian]
- Sarvar, R., *Geography and Land Use Planning*, Tehran: SAMT, 2005. [in Persian]
- Shia, E., *Introduction to the Fundamentals of Urban Planning*, University of Iran Science and Technology, Tehran, 2004. [in Persian]

زهره احمدی پور و همکاران مطالعه تطبیقی مؤلفه‌های اثرگذار ... 

- Vadii, K., *Introduction to Human Geography of Iran*, 2nd Ed., Tehran: Publishing Tehran University, 1974. [in Persian]
- Venice Commission, "Administrative and Territorial Reforms Creating Territorial Communities or Authorities at Deferent Levels", Final Activity Report, Strasbourg, 2002.
- Ziyari, K., *Principles and Methods of Regional Planning*, Yazd: University of Yazd, 2001. [in Persian]