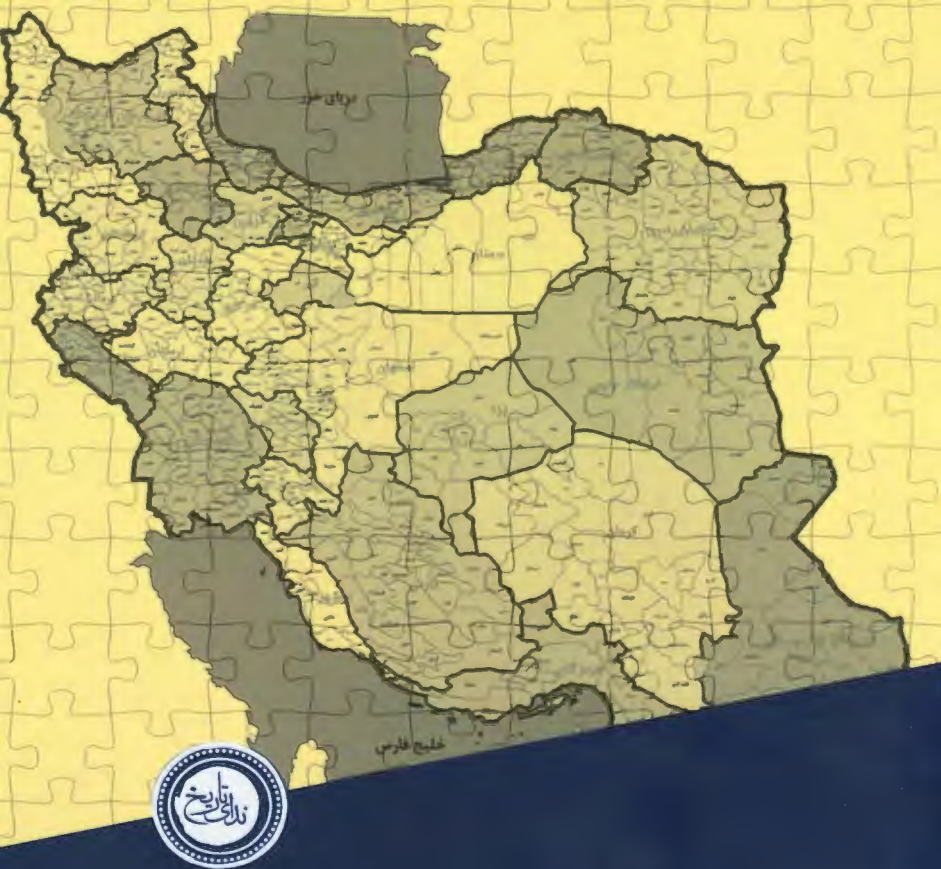




پیامدهای فرهنگی تقسیمات کشوری
و اداری ایران از ۱۳۱۶-۱۳۹۲ هـ ش
مهران شفیعی نسب لنگرودی

پیام‌های فرهنگی تقسیمات کشوری و اداری ایران از

۱۳۹۲-۱۳۱۶ ش

نخارش
مهران شفیعی نسب لنگرودی





عنوان و نام پدیدآور:	پیامدهای فرهنگی تقسیمات کشوری و اداری ایران از ۱۳۹۲-۱۳۱۶ ش./ نگارش مهران شفیعی نسب لنگرودی
مشخصات نشر:	تهران: ندای تاریخ، ۱۳۹۹
مشخصات ظاهری:	۶۴۸ ص.: مصور، نقشه، جدول؛ ۲۱/۵×۱۴/۵ س.م.
شابک:	۹۷۸_۶۰۰_۸۸۷۵۳۱_۴
وضعیت فهرست نویسی:	فیا
رده بندی کنگره:	JS۷۴۶۳
رده بندی دیویی:	۳۵۲/۰۵۵
شماره کتابشناسی ملی:	۷۳۷۴۵۴۱



پیامدهای فرهنگی تقسیمات کشوری و اداری ایران از ۱۳۹۲-۱۳۱۶ ش

پدیدآورنده: مهران شفیعی نسب لنگرودی

حروفچینی، صفحه آرایی و نظارت: موسسه و انتشارات ندای تاریخ

ویراستار: رباب آقابالا زاده

طراح جلد: جمال سرور

چاپ اول: زمستان ۱۳۹۹

تیراژ: ۵۰۰

شابک: ۹۷۸_۶۰۰_۸۸۷۵۳۱_۴

قیمت: ۱۲۵۰۰۰ تومان

حق چاپ محفوظ و در اختیار موسسه و انتشارات ندای تاریخ است.

فهرست

۷	پیشگفتار
۱۲	تعریف مفاهیم
۱۴	فرضیه جغرافیای انسانی
۱۵	اهمیت و ضرورت تقسیمات کشوری
۱۹	بنیاد ایران‌شناسی و سرگذشت تقسیمات کشوری ایران
۲۴	بررسی ادبیات موجود
۲۵	کلیات جغرافیای انسانی و سیاسی ایران
۲۵	پایه تقسیمات کشوری و مرزبندی
۲۷	مرزهای بی‌پایه
۲۹	تقسیمات کشوری برای همگرایی یا واگرایی
۳۰	جغرافیای انسانی
۳۰	تیره‌های ساکن ایران
۳۳	زبان‌ها و گویش‌های رایج در ایران
۳۳	کیش‌های رایج در ایران
۳۴	تعاریف ترازهای تقسیمات کشوری
۳۵	شهر از دیدگاه فرهنگ ایران در پیش از اسلام
۳۶	شهر در دوره اسلامی
۳۶	تعریف کنونی شهر
۳۷	تقسیمات کشوری قاجاریه
۳۸	تقسیمات کشوری ایران (پیش از انقلاب مشروطیت) در سال ۱۲۸۰ش
۴۰	تقسیمات کشوری (پس از انقلاب مشروطیت) ۱۳۰۴-۱۴ آموارداد ۱۲۸۵ش
۴۸	تقسیمات کشوری ایران در سال ۱۲۸۶ش
۵۰	تقسیمات کشوری ایران در سال ۱۳۰۰ش

- تقسیمات کشوری پهلوی ۱۳۵۷-۱۳۰۴ ش ----- ۵۷
- تقسیمات کشوری ایران در سال ۱۳۱۱ ش ----- ۶۰
- تقسیمات کشوری از ۱۳۱۶-۱۳۳۶ ش ----- ۶۶
- بخش نخست ۱۳۲۰-۱۳۱۶ ش ----- ۶۶
- بخش دوم ۱۳۳۶-۱۳۲۰ هـ ش در هنگام پهلوی دوم ----- ۷۶
- تقسیمات کشوری از سال ۱۳۹۲-۱۳۳۶ ش ----- ۹۳
- سال ۱۳۳۶ ش آغاز استانسازی و بیرون شدن از جاده تقسیمات کشوری ایران ----- ۹۳
- فرمانداری‌های کل بنادر و جزایر و استان ساحلی ----- ۱۰۲
- استان تهران یا استان مرکزی ----- ۱۰۵
- دیگر رویدادهای تقسیمات کشوری ایران در هنگام پهلوی دوم از ۱۳۳۶ ش ----- ۱۰۸
- تقسیمات کشوری دوره جمهوری اسلامی ----- ۱۲۲
- دگرگونی‌های تقسیمات کشوری پس از قانون ۱۳۶۲ هـ ش ----- ۱۲۷
- سوگنامه تقسیم خراسان ----- ۱۶۳
- سبزوار: برخورد قانونی با عوامل یک سوء تفاهم ----- ۱۹۷
- تاریخچه تقسیمات کشوری سمیرم ----- ۲۰۵
- سمیرم: قربانیان اعتراض به یک تقسیم ----- ۲۰۶
- ناآرامی‌های قزوین ----- ۲۰۸
- طرح‌های پیشنهادی برای تقسیمات کشوری در ایران ----- ۲۰۹
- دیدگاه وزیر کشور و مدیرکل تقسیمات کشوری درباره نظام اداری و تقسیمات کشوری ----- ۲۱۵
- تحلیل و دستاورد ----- ۲۳۳
- آسیب‌شناسی تقسیمات کشوری از ۱۳۳۶-۱۳۹۲ هـ ش ----- ۲۳۳
- ملاحظات سیاسی، امنیتی، ژئوپلیتیکی و تهدید خارجی ----- ۲۳۸
- آوردن پول نفت سر سفره مردم! ----- ۲۴۱
- دشواری‌های پدید آمده به سبب تقسیمات کشوری در این هنگام ----- ۲۴۳
- ارزیابی قانون سیوم تقسیمات کشوری ایران ۱۳۶۲ ش ----- ۲۴۹
- پیش‌آمد استان‌سازی ----- ۲۵۷
- شهرسازی دستوری در سال‌های گذشته ----- ۲۶۱
- یک مطالعه میدانی ----- ۲۹۹
- شهر چاف و چمنخاله ----- ۲۹۹
- چرا تقسیمات کشوری به کژراهه رفت ----- ۳۰۲
- نام و نام‌گذاری جای‌ها در تقسیمات کشوری ----- ۳۰۷
- خراسان ----- ۳۱۰

۳۱۲	پاژنام شهرها و جای‌ها
۳۱۴	پاژنام شهرهای مقدس اسلامی اعم از تستن، تشیع و اباضیه، عتبات عالیات و...
۳۱۶	تقسیمات کشوری به‌عنوان میراث ناملموس ایران و حتی جهانی
۳۱۷	تقسیمات کشوری به منزله شناسنامه کشور
۳۱۷	نگارش درست نام‌های جغرافیایی
۳۲۲	شهر و شهروندی
۳۳۳	عنوان شهربانان (شهرباران) بخش‌های ایران
۳۳۵	شیوه نامگذاری جاها در فرهنگ ایرانی
۳۴۶	دگرگونی نام‌های جغرافیایی
۳۴۸	تغییر نام و نامگذاری جدید
۳۵۸	نمونه‌ای از دگرگونی‌های درخور نام
۳۶۲	نمونه‌ای از دگرگونی‌های نادرخور نام
۳۷۲	نام‌های شگفت
۳۷۶	بلشویزم و نام‌های جغرافیایی تاریخی
۳۷۷	ایلام
۳۷۹	خان در واژه‌های جغرافیایی
۳۸۱	شاه در واژه‌های جغرافیایی - برخورد دوگانه
۳۸۸	تغییر نام جزایر دریاچه اورمیه
۳۸۸	اسلام‌آبادهای ما آباد نیستند
۳۹۰	طرح دولت ایالتی در ایران
۳۹۱	نقش شوراها
۳۹۲	تمرکززدایی
۳۹۳	تقسیمات جدید کشوری
۳۹۴	وزرای منطقه‌ای
۳۹۴	وظایف وزرای منطقه‌ای
۴۰۱	طرح کالبدی منطقه‌ای ایران
۴۰۱	آمایش آموزش عالی در عرصه سلامت ایران
۴۰۳	آمایش آموزش عالی کشور
۴۰۳	طرح پیشنهادی اصلاح تقسیمات شهرداری تهران
۴۰۸	نمای جدید از تهران
۴۱۰	آن سوی تغییر چهره تهران
۴۱۲	طرح پیشنهادی نگارنده پژوهش برای تقسیمات کشوری ایران

- تقسیمات کشوری ایران ----- ۴۱۳
- طرح پیشنهادی نگارنده پژوهش پیشرو برای تقسیمات کشوری ایران در یک نگاه --- ۴۴۶
- جابه‌جایی‌های قابل بررسی ----- ۴۴۸
- نیکویی‌های این طرح ----- ۴۴۹
- طرح پیشنهادی تقسیمات شهران ری ----- ۴۵۱
- بهره‌سختن ----- ۴۶۱
- منابع و مآخذ ----- ۴۶۳
- پیوست ۱: نقشه‌ها و نمودارها ----- ۴۷۳
- پیوست ۲: قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران، ... --- ۵۱۱
- پیوست ۳: اصلاح قانون تقسیمات کشور ----- ۵۲۷
- پیوست ۴: قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری ۱۳۶۲ هـ ش ----- ۵۴۱
- پیوست ۵: سرگذشت برخی دست به دست شدن‌ها در تقسیمات کشوری ... - ۵۴۹
- پیوست ۶: شتاب در شهرستان سازی دستوری پیرو قانون ... ----- ۵۶۱
- پیوست ۷: نام ۱۰۰ شهر جهان و پاژنام آنها ----- ۵۷۷
- پیوست ۸: بزرگ و کوچک در نام جاها و جانوران ----- ۵۸۳
- اعلام ----- ۵۸۶

پیشگفتار

تقسیمات کشوری ایران در درازای تاریخ آن بر پایه جغرافیای طبیعی استوار بوده است. عوارض جغرافیایی اعم از آبی و خاکی مانند رود، دریاچه، دریا، درّه، کوه، پستی و بلندی، دشت، خط‌الرأس، گوناگونی آب و هوا و به تبع آن گوناگونی پوشش گیاهی، جنگل، مرتع و بیابان تقسیمات طبیعی جغرافیایی را پدید می‌آورد. در گستره جغرافیای طبیعی، جغرافیای انسانی شکل می‌گیرد که درگذر زمان، ویژگی‌های فرهنگی و تمدنی نیز می‌یابد و به قانون ایالات و ولایات در هنگام مشروطه و همچنین به قانون تقسیمات کشوری دی ۱۳۱۶ هـ ش — که ایران در درون مرزهای کنونی به ده استان بخش شد — می‌رسد. قانون تقسیمات کشوری دی ۱۳۱۶ بدون اشکال نبود، اما اشکالات و مغایرت‌ها، در سال‌های پسین برطرف شد.

اما از سال ۱۳۳۶ تا ۱۳۹۲ تقسیمات کشوری ناگهان به راه دیگری رفت. ملاحظات سیاسی، امنیتی و اداری بر اصول پیشین تقسیمات کشوری حکم فرما شد. واحدهای تقسیمات کشوری — که زین پس تراز نامیده می‌شود. — به شکل بی‌رویه، به رده‌های بالاتر رفتند و شمار استان‌ها و به تبع آن شهرستان‌ها، بخش‌ها، شهرها و دهستان‌ها افزایش یافتند. تنها در یک مورد در سال ۱۳۵۲، شش استان نو پدید آمد تا اینکه در ۱۳۵۳/۱/۱۸ شمار استان‌ها به صورت بی‌سابقه ۱/۵ برابر شد و از ۱۴ به ۲۱ افزایش یافت.

شمار استان‌ها در پایان دودمان پهلوی به ۲۴ و درازای تنها پنج سال ۷۱/۵ درصد افزوده شد. در دوره جمهوری اسلامی در یک مرحله از سال ۷۶-۱۳۷۲ به ۲۸، سپس در ۱۳۸۳ به ۳۰ و در سال ۱۳۸۹ به ۳۱ افزایش یافت و زمره‌های بسیاری برای پدید آمدن استان‌های نو شنیده می‌شود. با این کار تنها منصبهای دولتی استاندار، فرماندار، بخشدار، شهردار، اعضای شورای شهر، رؤسای ادارات و غیره، افزون شد.

یکی از دشواری‌ها در درازای این سال‌ها عدم ارضای نیازمندی‌های تعاریف واحدهای تقسیمات کشوری بود. اگرچه شاید مسؤولان بنابر برخی ملاحظات سیاسی و امنیتی و... به خواسته‌های خود دست یافتند اما این رویه دشواری‌های فرهنگی بزرگی را برای کشور پدید آورد. به‌ویژه این دگرگونی‌ها به‌هیچ عنوان بازتاب تاریخ و فرهنگ ایران نیست و باعث فراموشی میراث فرهنگی ایران در میان ایرانیان و به‌ویژه، پدید آمدن عارضه‌ای شد که می‌توانیم «از خودیگانگی فرهنگی» بخوانیم. در اینجا، این پرسش، بسیار مهم می‌نماید که چگونه تقسیمات کشوری در سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۳۶ باعث از خودیگانگی فرهنگی شده است.

دکتر زهرا احمدی‌پور مدیرکل دفتر تقسیمات کشوری وزارت کشور، هنگام سخنرانی در همایش بررسی راهبردهای علمی و عملی تقسیم استان خراسان و نقش آن در توسعه بیان داشته «تغییر ضروری صورت نگرفته و ما رسیده‌ایم به این عدم تناسبی که فعلاً در وضع تقسیمات می‌بینیم. عدم تناسبی که از حیث وسعت، جمعیت و توزیع امکانات و تخصیص بودجه دیده می‌شود. همه مستحضر هستند و عمده‌ترین اعتراضاتی که به دفتر تقسیمات کشوری می‌شود از شیوه تقسیمات این است که تخصیص بودجه با توجه به مساحت نیست و با توجه به میزان جمعیت نیست همه اینها منجر به این شده که ما یک استان را تحت عنوان استان محروم درجه یک و یک استان ملی هم در کنار چهار استان محروم داریم. به نظر می‌رسد که اگر

قرار باشد که عدالتی را در بحث تعادل‌های منطقه‌ای داشته باشیم و یک شکل صحیحی را برای تقسیمات در نظر بگیریم؛ نیاز به یک بازنگری اساسی در تقسیمات کشوری داریم چون این ضرورت در برنامه دوم توسعه احساس می‌شده، در بند الف تبصره ۶۹ دولت تکلیف می‌شود که طرح جامع تقسیمات کشوری را تصویب کند».

طرح تقسیم استان خراسان به عنوان پیش‌درآمد این طرح جامع تقسیمات کشوری به وزارت کشور محول شده که تا پایان سال ۷۶ انجام می‌گیرد. در طرح جامع، هدف را به این منوال معرفی کردند که اگر قرار باشد که یک وضعیت باثبات و پایداری را در نظام تقسیمات داشته باشیم؛ نیاز به بازنگری داریم و اینکه این بازنگری به چه صورت و به چه شیوه‌ای انجام شود؛ به هر حال به عنوان یک کار کارشناسی به دفتر تقسیمات محول شده که ان شاء الله تا پایان برنامه دوم توسعه حداقل مراحل اولیه اش انجام خواهد شد.

هم ایشان با اشاره به لزوم عدالت سرزمینی در نظام تقسیمات کشوری گفت: چگونگی مدیریت آسیب‌شناسانه، ساماندهی و بهره‌برداری از ظرفیت‌های قانونی برای رفع اشکالات به وجود آمده در نظام تقسیمات کشوری با رویکردی منظم، منسجم و سامانمند مورد تأکید است. وی در اولین نشست تخصصی کارشناسان تقسیمات کشوری استانداری‌های سراسر کشور، هدف از تشکیل این نشست را تدوین چارچوب سیاست‌ها و برنامه‌های تقسیمات کشوری برای بهره‌برداری مناسب از فضای موجود و مبتنی بر اصول و برنامه‌های طراحی شده در دولت تدبیر و امید عنوان کرد و گفت: با توجه به شعار دولت مبنی بر حرکت روی ریل قانون، وزارت کشور و دفتر تقسیمات کشوری نیز مبتنی بر همین اصل و چارچوب برنامه‌های خود را دنبال می‌کند.

احمدی پور، تقسیمات کشوری را یک نوع تقسیم سیاسی در فضای سرزمینی که تابعی از چگونگی قدرت سیاسی است برشمرد و گفت: اینکه قدرت به صورت متمرکز و یا غیرمتمرکز صورت پذیرد، الگوی تقسیمات کشوری را مشخص می کند و قانون تقسیمات کشوری با رویکردی کاملاً متمرکز در حال پیگیری و اجرا است و بخش زیادی از مشکلات موجود نیز به اجرای متمرکز و محدودیت های مربوط به آن برمی گردد. وی با بیان اینکه در تقسیمات کشوری نباید بتوانیم به راحتی سطوح را تغییر دهیم، تصریح کرد: سطوح جدید ظرفیت های رقابت پذیری را از بین می برد و فرصت های توسعه را از مناطق می گیرد. مدیرکل دفتر تقسیمات کشوری افزود: آنچه به عنوان اولویت در ساختار تقسیمات کشوری مورد توجه قرار دارد، این است که بتوانیم با رویکردی مبتنی بر عدالت سرزمینی، ضمن ایجاد رضایت شهروندی، یک نوع نظام برنامه ریزی فرا بخشی را به خوبی مدیریت و اجرا کنیم.

وی عمده مسائل و مشکلات موجود را ناشی از نگاه بخشی، مکان محور و عدم توجه به رفاه عمومی و عدالت فضایی عنوان کرد و گفت: باید ضمن کاهش حساسیت محلی، مناطق در کنار یکدیگر و در پوشش ملی مورد لحاظ قرار گیرند که متأسفانه براساس قانون تقسیمات کشوری بمحض افزایش ظرفیت و در آستانه رقابت پذیری استان، با تغییر سطوح از شرایط رقابت پذیری خارج می شود.

احمدی پور با بیان اینکه با نگاه بلندمدت، رویکرد برنامه ریزی فضایی و نگاه آسیب شناسانه به تغییرات در سطح تقسیمات کشوری به آسانی حاضر به ایجاد تغییرات در سطوح جدید نخواهیم شد، تصریح کرد: زیرا به ازای انجام هر نوع تغییرات در سطوح ظرفیت های رقابت پذیری و توانایی بهره برداری از فرصت های به دست آمده از بین می رود و ما نفعی را از تقسیم در فضای سرزمینی نخواهیم داشت. مدیرکل دفتر تقسیمات

کشوری با اشاره به محدودیت در ظرفیت‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست محیط کشور، گفت: باید تلاش شود تا با جدیت، ساماندهی و کند کردن روند شتاب این نوع تغییرات در استان‌ها، شرایط مناطق به حالت اولیه خود بازگردد و بتوانیم از شرایط منطقه‌ای به‌عنوان بسترهای ظرفیت‌های توسعه‌ای استان، استفاده کنیم. احمدی‌پور گفت: انتظار ما این است که با شناسایی مناطق آسیب‌دیده، گام‌های مهم‌تری را در سال ۹۵ برداشته و ضمن رعایت قانون بتوانیم طبق چارچوب، برنامه‌های خود را تنظیم کنیم.^۱

«تقسیمات کشوری طی صد سال گذشته چندین بار به‌صورت کلی و هرچند سال یک‌بار و گاه هر سال، هرچند ماه یک‌بار، به‌صورت قسمی و جزئی تغییر کرده‌اند به‌گونه‌ای که هم ساختار و کالبد و هم محتوی را از لحاظ مبنایی دگرگون ساخته‌اند. تنها یک مثال وسعت تغییرات شکلی و مفهومی را برای ما روشن می‌کند. از مفهوم ایالت و ولایت تا استان و شهرستان و از داشتن چهار ایالت تا سی استان، فاصله‌ای در واقع به‌اندازه صدسال تقویمی راه است؛ در نتیجه، درج این تغییرات کمی و کیفی در متن یک کتاب و نمود و نمایش سیر تدریجی آنها نباید کار ساده‌ای تلقی شود.» به‌هر حال کوشش شده است که این کلاف پیچیده به‌آرامی و طمأنینه باز شود. از جمله دشواری‌های پژوهشگران در این عرصه، علاوه بر اختلاف مطالب، بریدگی آثار و نشانه‌ای اطلاعاتی در بعضی از موارد است و تلاش در زمین نکات راهنما برای دستیابی به یک پاسخ قانع‌کننده در این خصوص در موارد متعدد به نتیجه‌ای نمی‌رسد. بنابراین، باید به جست‌وجو و پرسش و حدس و گمان ادامه داد تا شاید بتوان در متنی، پاسخ خود را یافت. یکی از دلایل ناپیدایی دوره‌ای مدارک، تغییرات ناگهانی و بدون اطلاع‌رسانی نام‌های اماکن یا جدایی از یک محل و پیوستگی به محلی

دیگر است.^۱ «اما هنگامی که تبدیل ایالات چهارگانه و چند ولایت به استان‌ها و شهرها و بلوکهای متعدد و سپس به سی استان به یک‌باره باشد، برقراری ارتباط بین تصمیم‌گیریهای قدیم و جدید آسان نیست.

پی بردن به تغییر مکرر نام‌ها، که گاه نیز دلایل آن نامعلوم‌اند، به سهولت میسر نیست. انتزاع از یک محل و الحاق بمحلی دیگر و مجدداً انتزاع از محل دوم و الحاق به محل اول یا به محلی غیر از محل اول (یعنی به محل سوم) و سپس، تغییر عنوان آن در تقسیمات کشوری، تسلط بر هر یک از این قسمتها را دشوار می‌سازد. در مورد این تغییر و تبدیلهای ناگهانی در اندازه‌های نامتجانس، ...»^۲

تعریف مفاهیم

سازمان سیاسی فضا تا حدودی منعکس‌کننده نظم اجتماعی و سیاسی درون جامعه است که از طریق نقش اصلی آن، یعنی برقراری کنش متقابل میان واحدهای شکل یافته حاصل شده است. هدف عمده سازمان سیاسی فضا ایجاد و حفظ انسجام و وحدت درون جامعه از طریق اداره و کنترل فرایندهای مسابقه، تقابل و همکاری است که به‌طور فضایی عمل می‌کند.^۳ مدیریت خردمندانه سرزمین (فضا)، تحلیل نظام سکونتگاهی، سطوح سلسله مراتب سکونتگاهی و استفاده از مدل «گاتمن» و به‌کارگیری قانون رتبه و رایلی در تعیین حوزه نفوذ شهرها، تعادل جمعیتی، توزیع فضایی جمعیت که مورد وثوق مراکز علمی است و حتی در مشروح

۱. فریدی مجید، فاطمه، سرگذشت تقسیمات کشوری ایران، ج ۱، ص ۲۱.

۲. همان، ج ۱، ص ۲۲.

۳. میرحیدر (مهاجرانی)، دژه، (۱۳۸۱)، مبانی جغرافیای سیاسی، تهران، انتشارات سمت، ص ۱۱.

مذاکرات مجلس نیز آمده است.^۱ در ایران دفتر تقسیمات کشوری وزارت کشور، مجری سامان‌دهی سیاسی فضا است. اهمیت سازمان حکومتی محلی از آن جهت است که نمایندگی نظام عمومی کشور را در اقصی نقاط به‌عهده دارد.^۲

تقسیمات کشوری: از دیرباز، از زمانی که حاکمی با توانایی محدود یا با نفوذ حکمی گسترده، با هر منشأیی که برای قدرت خود قائل بود، بر قلمرویی فرمان می‌راند، عملاً بخش اجرایی این فرمانروایی را تقطیع می‌کرد و بیاری دستیارانی معین در گوشه و کنار سرزمین تحت حکم خویش، فرمان خود را به مرحله اجرا در می‌آورد. این تقطیع نظام‌یافته و ایجاد سلسله مراتب اداری و سیاسی در یک سرزمین بزرگ را اصطلاحاً تقسیمات کشوری می‌خوانند.^۳

میراث فرهنگی ناملموس (معنوی):^۴ بنابه تعریف کنوانسیون پاسداشت از میراث فرهنگی ناملموس،^۵ رفتارها، نمادها و آیین‌هایی است که یک اجتماع آنها را بخشی از میراث فرهنگی خود می‌شناسد. توسعه پایدار: توسعه‌ای که نیازمندی‌های نسل کنونی را بدون زیان رساندن به توانایی نسل‌های آینده در گردآوری نیازهای خود، برآورد می‌سازد.^۶

۱. روزنامه رسمی ۱۳۸۳. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، جلسه ۴۱۴.

www.rooznamehrasmi.ir. روزنامه رسمی. ۱۳۸۳/۲/۱۷

۲. فریدی مجید، فاطمه، سرگذشت تقسیمات کشوری ایران، ج ۱، ص ۲۷.

۳. همان، ج ۱، ص ۱۵.

۴. Intangible Cultural Heritage (ICH)

۵. Intergovernmental Committee for the Safeguarding of Intangible Cultural Heritage

۶. کمیسیون براندلند (Brundland Commision)، ۱۹۸۷.

آمایش سرزمین: طراحی فضا با تکیه بر توانمندی‌های محیطی به منظور ایجاد محیطی سالم و مطلوب برای انسان بر پایه فرهنگ و بهره‌بردن از ابزارهای علم، فناوری و تجربه. هراندازه برنامه‌های اقتصادی، سودگرا، بازده‌نگر و دارای صرفه اقتصادی باشد، بی‌تردید آمایش سرزمین - به‌ویژه در فضای متضاد و گوناگون محیطی - امری واجب و ضروری است. جغرافیای سیاسی: تفاوت‌ها و تشابهات سیاسی مناطق را در ارتباط با سایر تفاوت‌ها و تشابهات جغرافیایی آنها بررسی می‌کند.^۱ از اوایل دهه هفتاد در پی ظهور دیدگاه فضایی و توجه جغرافی‌دانان به «چگونگی سازمان‌یابی فضایی فعالیت‌های انسان»، جغرافی‌دانان سیاسی نیز به بررسی چگونگی سازمان‌یابی سیاسی فضا پرداختند و از این زمان جغرافیای سیاسی حیاتی تازه یافت.^۲

فرضیه جغرافیای انسانی

هر چند که «یکی از انتقادهایی که همواره به جغرافیای سیاسی وارد می‌شود، کمبود نظریه در این رشته نسبت به سایر شاخه‌های جغرافیا است. واقعیت این است که جغرافیای سیاسی بیشتر تجربه‌گرا بوده و از جنبه نظری غافل مانده است.»^۳ در این پژوهش فرضیه زیر مورد بررسی قرار می‌گیرد. «تقسیمات کشوری در سال‌های ۹۲-۱۳۳۶، از طریق ایجاد اختلالات فرهنگی باعث از خودبیگانگی فرهنگی شده است.» جغرافیای سیاسی بر

۱. میرحیدر، دژه، ۱۳۸۱، مبانی جغرافیای سیاسی، تهران، انتشارات سمت، ص ۸.

۲. Soja, E. W. (۱۹۷۱); "The Political Organization of space"; AAG, Resource Paper; No. ۸, Washington D. C. p. ۱.

۳. مینایی، مهدی، (۱۳۸۱)، مقدمه‌ای بر جغرافیای سیاسی ایران، تهران، انتشارات دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه، ص ۱۴.

پایه انسان و فضا است. به نظر می‌رسد، فرهنگ را باید به این دو افزود و جغرافیای سیاسی را بر پایه انسان، فرهنگ و فضا بررسی کرد.

اهمیت و ضرورت تقسیمات کشوری

مهمترین ضرورت در وجود تقسیمات کشوری و مرز را طبیعت با ایجاد عوارض طبیعی چه آبی و چه خاکی دیکته کرده است عوارضی مثل دریا، دریاچه، رودخانه، ناهمواری، کوه، دشت، گوناگونی آب‌وهوا و به تبع آن گوناگونی زندگی گیاهی، جنگل، مرتع، بیابان و به دنبال آن گوناگونی زندگی جانوری به طور خودبه‌خودی و بدون دخالت اولیه مردمان مرز و تقسیماتی را به صورت طبیعی انجام داده است که تغییر آن یا اصولاً غیرممکن است و یا با صرف هزینه گزاف میسر است که نه تنها غیر ضروری بلکه از لحاظ زیست‌محیطی حتی زیان‌بار و غیر قابل جبران است. با نگاه به جانوران نیز مرز و تعریف قلمرو زندگی را به صورت یک رفتار غریزی مشاهده می‌کنیم. مردمان هم مانند جانوران از هنگام‌های پیش از تاریخ مرز و قلمرو را در حد یک خانواده، چند خانوار و سپس با به وجود آمدن آبادی‌ها در حد یک یا چند آبادی سپس با به وجود آمدن شهرها، حکومت‌ها، کشورها به فراخور حال بین خود مشخص می‌کردند. امروزه هم این مرزها وجود دارند.

به وجود آمدن اتحادیه‌های اقتصادی، سیاسی، نظامی، فرهنگی، فن‌آوری ارتباطات، ماهواره‌ها، اینترنت و مباحث دهکده جهانی نیز با اینکه در برخی از زمینه‌ها، مرزها و تقسیمات را تعلیل کرده‌اند اما هیچ‌گاه و به هیچ عنوان نتوانسته‌اند باعث از میان برداشته شدن آنها بشوند. البته باید توجه داشت که بیماری‌ها، آلودگی‌های زیست‌محیطی از قبیل آلودگی هوا، آب، خاک، آلودگی‌های رادیواکتیو، شیمیایی، میکروبی، هیچ‌گاه به مرزهای طبیعی یا انسان‌ساخته و قراردادی متوقف نمی‌شود و تاوان آن را تمامی نوع بشر و تمامی ساکنان کره زمین پرداخت خواهند کرد. برای مثال می‌توان به

پدیده سوراخ شدن لایه ازن و بیماری ایدز اشاره کرد. زمانی می‌توان کشوری پیشرفته با احتساب تمامی جنبه‌های رفاه اقتصادی، فرهنگی، بهداشتی و درمانی، امنیتی و ... داشت که این جنبه‌ها تا حدی در سایر کشورها نیز وجود داشته باشد. در اینجا می‌توان به ناهنجاری‌های ناشی از قاچاق مواد مخدر، پدیده مهاجرت، مبارزه‌های عدالت‌خواهانه ملت‌های جنوب که در مقابل شکاف باورنکردنی با شمال به وجود آمده و حتی پدیده باندهای مافیایی، تروریسم و چالش‌هایی که کشورهای توسعه‌یافته با آنها دست در گریبان هستند اشاره کرد.

ضرورت دیگر وجود مرز و تقسیمات کشوری و بین کشوری علاوه بر جنبه طبیعی، جنبه‌های انسانی و وجود تفاوت‌های نژادی، فرهنگی (زبانی و گویشی، دینی و مذهبی) بین ملت‌ها و بین افراد یک کشور می‌باشد.

ضرورت دیگر اعمال حاکمیت، اداره کردن، مدیریت، برنامه‌ریزی و نحوه استفاده از ابزارهای مباحث مذکور از قبیل اختصاص بودجه و ... است. درباره آمایش سرزمین تاکنون کار عمده‌ای صورت نگرفته است تا در اختیار برنامه‌ریزان کشور قرار گیرد. آمایش سرزمین رابطه نزدیکی با تقسیمات کشوری دارد و تقسیمات کشوری درست، پیش‌نیاز آن است. در اینجا باید به یک نکته اساسی که متأسفانه سال‌هاست به اشتباه تلقی شده و موجب جابه‌جایی اصل و فرع گشته توجه داشت و آن اینکه تقسیمات کشوری به وجود نمی‌آید که به تعیین بودجه خدمت دهد یعنی تقسیمات کشوری نباید انجام شود تا مبلغ بودجه سالانه معلوم گردد بلکه ابتدا باید تقسیمات کشوری به‌درستی و فارغ از دخالت‌های نابجا مانند اعمال سلیقه و تعصب افراد و جنبه‌های جانبی غیر کارشناسانه و نامربوط انجام گیرد و سپس بودجه برای اداره کردن و اجرای برنامه‌های از پیش تدوین شده به فراخور نیاز و هدف تعیین شده در زمان مشخص اختصاص یابد. اعمال

حاکمیت نیز به معنای اعمال قدرت آن گونه که در نظام های خودکامه و استبدادی تعبیر می شود نیست. اعمال حاکمیت یعنی سیاست گذاری، برنامه ریزی و نظارت بر هر آنچه لازمه زندگی است اعم از امنیت، آب، برق، مخابرات و ... البته هرچقدر یک حکومت مردمی تر باشد و اداره امور کشور و مردم را به دست خود مردم بسپارد. تقسیمات کشوری کارا تر خواهد بود. با برعکس هرچقدر حکومت متمرکز و خودکامه تر باشد تقسیمات کشوری ظاهری تر و درنهایت بی محتوی خواهد بود.

یکی از نیکویی های تقسیمات کشوری درست این است که تقسیمات یکتاست و همه وزارتخانه ها، سازمان ها، اداره ها از آن استفاده می کنند و احتیاجی به تقسیمات منحصر به خود ندارند. درحالی که امروز شاهد آن هستیم که سازمان آب کشور دارای تقسیماتی جدا از تقسیمات کشوری است زیرا تقسیمات کشوری ما با موقعیت جغرافیایی و آبریزها هماهنگی ندارد. تقسیمات برق و مخابرات هم با تقسیمات کشوری به کلی متفاوت است. در تهران تنها وزارت آموزش و پرورش از تقسیمات شهرداری تبعیت می کند و پست و مخابرات و آب و برق هر یک تقسیمات دیگری دارند. همراه اول (مخابرات سیار) کم و بیش از تقسیمات کشوری دی ۱۳۱۶ پیروی می کند. شگفت آور است که حتی حوزه های انتخابات مجلس شورای اسلامی به تمامی با تقسیمات کشوری هماهنگ نیست.^۱

سخنرانی سرکار خانم دکتر زهرا احمدی پور مدیر تقسیمات کشوری: «بسیاری از مشکلات تقسیم که ما داریم، ناشی از این است که حوزه های عملکردی و اجرایی وزارتخانه ها با محدوده های تقسیمات کشوری انطباق ندارد. وزارت مسکن کشور را به ده منطقه تقسیم می کند که این نه با واژه استان ما انطباق دارد نه با شهرستان و اصلاً ما چیزی را به عنوان منطقه در

۱. تبصره ۲ فصل دوم قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵ مجلس شورای اسلامی.

واژه‌ها و عناصر تقسیماتی نداریم. گمرک، ایران را به ده منطقه گمرکی تقسیم کرده و عمدتاً مراکز استان‌ها فعال نیست با توجه به نیازهایی که دارد، در مرزهای آبی یا خاکی قرار گرفته‌اند و خیلی از مراکز ما که در این محدوده قرار نگرفته‌اند؛ فارغ از این مرکز گمرکی است و چون با تقسیمات ما انطباق ندارد، کار گمرک مشکل پیدا می‌کند و همین‌طور خیلی جاهای دیگر. وزارت جهاد سازندگی یک واژه‌ای تحت عنوان منظومه به‌کار برده‌اند نه با دهستان ما هماهنگی دارد نه با شهرستان ما. در بعضی نقاط، منطبق بر یک مجموعه دهستان است و در بعضی نقاط می‌بینیم تا سطح شهرستان را پوشش می‌دهد. در صورتی که در شرح وظایف آن وقتی منظومه را بررسی می‌کنید با شرح وظایف یک شهرستان و فرمانداری که در آن شهرستان است، اصلاً انطباق ندارد. این مشکلات است که در تقسیمات کشوری وجود دارد و این عدم انطباقی که بین وزارتخانه و دفتر تقسیمات وجود دارد برای اینکه بیایند مرزهای مصوب را ملاک عمل قرار دهند، مشکلاتی را ایجاد کرده که با توجه به آن مشکلات، در حال برنامه‌ریزی طرحی هستیم تا شیوه‌های تقسیماتی را بهبود بدهیم.»^۱

ایشان در همین سخنرانی به فشارهای سیاسی در تقسیمات کشوری که مانع از انجام یک کار علمی می‌شود نیز اشاره می‌کند. «این فشارهای سیاسی که دارد دائماً وارد می‌شود، مانع از آن می‌شود که ما بتوانیم کارمان را با صراحت انجام دهیم. به همین جهت ما بنا را بر این گذاشته‌ایم که ما فارغ از فشارهای سیاسی داریم کار را انجام می‌دهیم و این راه هم احساس می‌کنیم که جمع دانشگاه بیاید به عنوان پشتوانه اجرایی وزارت کشور انجام دهد...» ایشان می‌افزاید «ما با خیلی از دانشگاه‌ها مکاتبه کردیم و از آنها

۱. جمعی از نویسندگان، (۱۳۷۸)، مجموعه مقالات «همایش بررسی راهبردهای علمی و عملی تقسیم استان خراسان و نقش آن در توسعه»، سبزوار، ناشر دانشگاه تربیت معلم سبزوار، ص ۳-۴.

خواسته‌ایم اگر طرحی در مورد نحوه تقسیمات کشوری و شیوه‌های بهبود آن دارند، برای ما بفرستند که متأسفانه تا حال جز یک یا دو طرح به دست ما نرسیده است... من همین جا از همه عزیزان این تقاضا را دارم که در مورد بهبود شیوه‌های تقسیمات کشوری، حتماً دفتر تقسیمات را یاری کنند.^۱

بنیاد ایران‌شناسی و سرگذشت تقسیمات کشوری ایران

بنیاد ایران‌شناسی، با اجرای پروژه‌ای به نام «طرح بررسی و تدوین سازمان‌های اداری ایالات و ولایات/ استان‌ها و شهرستان‌ها و شهرها و... در ایران» از خرداد ۱۳۸۳ دگرگونی‌های سد ساله تقسیمات کشوری، اعم از مرزها و نام‌ها را در همه ترازها بررسی کرده است که بهره آن چاپ شش جلد با نام «سرگذشت تقسیمات کشوری از ۱۳۸۵-۱۲۸۵» است.^۲ این پروژه از سوی ۱۴ استانی که در آنها شعبه بنیاد ایران‌شناسی قرار داشت، مانند استان‌های آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، اردبیل، قزوین،

۱. همان، ص ۵.

۲. تارنمای سازمان نقشه برداری کشور

<http://www.ncc.gov.ir/fa/news/۲۱۹۵>

جلد اول: آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، اردبیل و اصفهان

جلد دوم: ایلام، بوشهر، تهران، چهارمحال و بختیاری

جلد سوم: خراسان جنوبی، خراسان رضوی، خراسان شمالی و خوزستان

جلد چهارم: زنجان، سمنان، سیستان و بلوچستان، فارس

جلد پنجم: قزوین، قم، کردستان، کرمان

جلد ششم: کرمانشاه، کهگیلویه و بویراحمد، گلستان، گیلان و لرستان

لرستان، کهگیلویه و بویراحمد، چهارمحال و بختیاری، و ... انجام گرفت. در استان‌هایی نیز که در آنها شعب بنیاد ایران‌شناسی وجود نداشت، پروژه از طریق مراکز تحقیقاتی مرتبط، دنبال شد. همه تحولات مربوط به تغییرات استانی و مرزهای جغرافیایی، تغییر دهستان به بخش یا بخش به شهرستان، تغییر اسامی شهرها و روستاها و ... ذکر شد. این پروژه به‌منظور تکمیل اطلاعات درباره سیر تحول نظام اداری و تقسیمات کشوری به‌صورت سراسری در ایران انجام شد.

اهمیت این شش جلد در آن است که منابع زیر را بررسی کرده و نگارنده را از خوانش آنها بی‌نیاز کرده است. معاونت سیاسی و اجتماعی دفتر تقسیمات کشوری، فهرست اسامی شهرستان‌های کشور به‌ترتیب جمعیت، ۱۳۷۱؛ معاونت سیاسی و اجتماعی دفتر تقسیمات کشوری، فهرست اسامی بخش‌های کشور به‌ترتیب حروف الفبا، ۱۳۷۱؛ معاونت سیاسی و اجتماعی دفتر تقسیمات کشوری، قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، فهرست اسامی بخش‌های کشور به‌ترتیب مساحت، ۱۳۷۱؛ معاونت سیاسی و اجتماعی دفتر تقسیمات کشوری، قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، فهرست اسامی بخش‌های کشور به‌ترتیب جمعیت، ۱۳۷۱؛ معاونت سیاسی و اجتماعی دفتر تقسیمات کشوری، قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، فهرست اسامی دهستان‌های کشور به‌ترتیب مساحت، ۱۳۷۱؛ دفتر تقسیمات کشوری، جداول مشخص‌کننده تغییر نام واحدهای تقسیمات کشوری از ۱۳۱۶ تا ۱۳۷۸ به‌تفکیک استان، ۱۳۷۸؛ معاونت سیاسی دفتر تقسیمات کشوری، نشریه عناصر و واحدهای تقسیمات کشوری مرکزدار، ۱۳۸۰؛ وزارت کشور دفتر تقسیمات کشوری، قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری.^۱

۱. رتبه‌بندی عناصر و واحدهای تقسیمات کشوری براساس تعداد دهستان، ۱۳۸۲؛ معاونت سیاسی وزارت کشور دفتر تقسیمات کشوری و شهرستان‌ها، ۱۳۸۲؛ معاونت

بخشنامه‌های وزارت کشور در مقام اجرای قوانین مجلس و مصوبات هیئت‌دولت و نیز بخشنامه‌های فرهنگستان.

کتابها و جزوه‌های مرکز آمار ایران تحت عنوان نتایج تفضیلی سرشماری عمومی نفوس و مسکن مربوط به سرشماری سال‌های ۱۳۳۵، ۱۳۴۵، ۱۳۵۵، ۱۳۶۵ و ۱۳۷۵.

- احتسایان، سلطان احمد، ۱۳۱۱ جغرافیای نظامی، مطبوعه باقرزاده
- احتسایان، سلطان احمد، ۱۳۱۵ جغرافیای ایران، تهران، مطبوعه طلوع فردوسی
- اقبال آشتیانی، عباس، ۱۳۰۵ دوره جغرافیایی
- رزم‌آرا، حاج علی، ۱۳۲۰ جغرافیای نظامی ایران (آذربایجان خاوری)، تهران، بی‌نا،
- رزم‌آرا، حاج علی، ۱۳۲۰ جغرافیای نظامی ایران (آذربایجان باختری)، تهران، بی‌نا،
- رزم‌آرا، حاج علی، ۱۳۲۰ جغرافیای نظامی ایران (پشت‌کوه)، تهران، بی‌نا،
- رزم‌آرا، حاج علی، ۱۳۲۰ جغرافیای نظامی ایران (خوزستان)، تهران، بی‌نا،
- رزم‌آرا، حاج علی، ۱۳۲۰ جغرافیای نظامی ایران (جزایر ایران در خلیج فارس)، تهران، بی‌نا،
- رزم‌آرا، حاج علی، ۱۳۲۰ جغرافیای نظامی ایران (کرمان)، تهران، بی‌نا،

- رزم‌آرا، حاج علی، ۱۳۲۰ جغرافیای نظامی ایران (مکران)، تهران، بی‌نا،
- رزم‌آرا، حاج علی، ۱۳۲۰ جغرافیای نظامی ایران (اصفهان و بختیاری)، تهران، بی‌نا،
- رزم‌آرا، حاج علی، ۱۳۲۰ جغرافیای نظامی ایران (خراسان)، تهران، بی‌نا،
- اداره آمار و سرشماری ۱۳۲۹ جغرافیا و اسامی دهات کشور جلد ۱ (استان‌های ۱ و ۲ و ۳ و ۴) تهران چاپخانه مجلس
- اداره آمار و سرشماری ۱۳۲۹ جغرافیا و اسامی دهات کشور جلد ۲ (استان‌های ۵ و ۶ و ۷) تهران چاپخانه مجلس
- اداره آمار و سرشماری ۱۳۲۹ جغرافیا و اسامی دهات کشور جلد ۳ (استان‌های ۸ و ۹ و ۱۰) تهران چاپخانه مجلس
- رزم‌آرا، حسینعلی، ۱۳۲۸ فرهنگ جغرافیایی ایران جلد نخست استان مرکزی تهران انتشارات دایره جغرافیائی ستاد ارتش
- رزم‌آرا، حسینعلی، ۱۳۲۸ فرهنگ جغرافیایی ایران جلد دوم استان یکم تهران انتشارات دایره جغرافیائی ستاد ارتش
- رزم‌آرا، حسینعلی، ۱۳۲۹ فرهنگ جغرافیایی ایران جلد سوم استان دوم تهران انتشارات دایره جغرافیائی ستاد ارتش
- رزم‌آرا، حسینعلی، ۱۳۳۰ فرهنگ جغرافیایی ایران جلد چهارم استان سوم و چهارم تهران انتشارات دایره جغرافیائی ستاد ارتش
- رزم‌آرا، حسینعلی، ۱۳۳۱ فرهنگ جغرافیایی ایران جلد پنجم استان پنجم تهران انتشارات دایره جغرافیائی ستاد ارتش
- رزم‌آرا، حسینعلی، ۱۳۳۰ فرهنگ جغرافیایی ایران جلد ششم استان ششم تهران انتشارات دایره جغرافیائی ستاد ارتش

- رزم‌آرا، حسینعلی، ۱۳۳۰ فرهنگ جغرافیایی ایران جلد هفتم استان هفتم تهران انتشارات دایره جغرافیائی ستاد ارتش
 - رزم‌آرا، حسینعلی، ۱۳۳۲ فرهنگ جغرافیایی ایران جلد هشتم استان هشتم تهران انتشارات دایره جغرافیائی ستاد ارتش
 - رزم‌آرا، حسینعلی، ۱۳۲۹ فرهنگ جغرافیایی ایران جلد نهم استان نهم تهران انتشارات دایره جغرافیائی ستاد ارتش
 - رزم‌آرا، حسینعلی، ۱۳۳۲ فرهنگ جغرافیایی ایران جلد دهم استان دهم تهران انتشارات دایره جغرافیائی ستاد ارتش
 - مفخم پایان، لطف‌الله، ۱۳۳۹ فرهنگ آبادیهای ایران جلد یازدهم نام‌ها و موقعیت جغرافیائی شهرها و آبادیها تهران انتشارات دایره جغرافیائی ستاد ارتش^۱
 - کیهان، مسعود، ۱۳۱۱ جغرافیای مفصل ایران
 - گل‌گلاب، حسین، ۱۳۱۰ دوره جغرافیایی، تهران شرکت مطبوعات
 - محمد صفی‌خان، ۱۲۸۶ کتاب جغرافیا، وزارت معارف
 - نجم‌الدوله، عبدالغفار، ۱۲۷۹ کفایه الجغرافی جدید، بی‌نا
 - نجمی تبریزی (مهندس الملک)، میرزا رضاخان، ۱۳۰۰ کلیات جغرافیایی ایران، بی‌نا
- افزون بر اینها، گزارش‌های مختلف بخش‌داران، استانداران و فرمانداران؛ آمارهای وزارتخانه‌های مختلف؛ مکاتبات دولتمردان و درخواست‌های مردمی برای پاره‌ای تغییرات؛ بخشنامه‌های قضایی؛ صورت‌اسامی آبادی‌ها در سیستم‌های نظامی، و ... این اسناد از مرکز سازمان اسناد

۱ فرهنگ آبادیهای ایران، جلد یازدهم فرهنگ جغرافیایی ایران است اما با عنوان دیگر منتشر شد، زیرا گردآورنده به جای رزم‌آرا، مفخم پایان بود.

ملّی کشور و نیز بایگانی‌های دفتر هیأت‌دولت و ریاست جمهوری و ... جمع‌آوری گردید.^۱

بررسی ادبیات موجود

افزون بر آنچه درباره کتاب سرگذشت تقسیمات کشوری از ۱۳۸۵-۱۲۸۵ گفته شد، جاوید شیرازی و دیگران در سال ۱۳۸۲، کتاب تقسیمات کشوری در ایران - پارادوکس الگوهای سنتی و مدرن - و بهرام امیراحمدیان، در سال ۱۳۸۳، کتاب تقسیمات کشوری را از مجموعه از ایران چه می‌دانم؟ منتشر کردند. اما این کتاب‌ها تنها به شرح مختصری از تاریخچه تقسیمات کشوری پرداخته‌اند، پیامدهای فرهنگی دگرگونی آن را بررسی نکرده‌اند و حتی هیچ گونه تحلیل و طرحی برای تقسیمات کشوری پیشنهاد نکردند.

۱. فریدی مجید، فاطمه، سرگذشت تقسیمات کشوری ایران، ج ۱، ص ۲۱.