



۱۲۹۱.



وزارت علوم ، تحقیقات و فناوری

دانشگاه شهید بهشتی

دانشکده علوم زمین

گروه آموزشی جغرافیای انسانی

پایان نامه جهت اخذ درجه کارشناسی ارشد M.Sc

رشته جغرافیای سیاسی

عنوان:

نظام تقسیمات کشوری و توسعه پایدار در ایران

استاد راهنما:

دکتر جواد اطاعت

استاد مشاور:

دکتر حمیدرضا محمدی

نگارنده:

سیده زهرا موسوی

۱۳۸۸/۱۰/۲

نیمسال دوم سال تحصیلی ۸۸ - ۸۷

۱۲۸۹۱۰

بسمه تعالی
وزارت علوم ، تحقیقات و فناوری
دانشگاه شهید بهشتی
دانشکده علوم زمین
گروه جغرافیای انسانی
تأییدیه دفاع از پایان نامه
کارشناسی ارشد

این پایان نامه توسط خانم : سیده زهرا موسوی دانشجوی دوره کارشناسی ارشد ناپیوسته

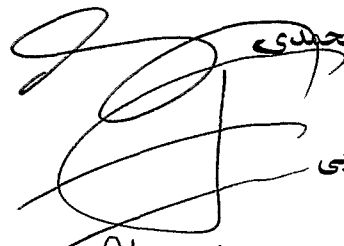
رشته : جغرافیای سیاسی در تاریخ ۱۳۸۸/۶/۱۸ مورد دفاع قرار گرفت و براساس رأی

پذیرفته شد .

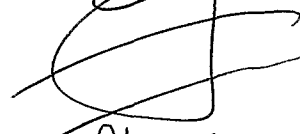
هیأت داوران با نمره ۱۹/۳۰ و درجه عالی



استاد راهنما آقای دکتر : جواد اطاعت



استاد مشاور آقای دکتر : حمیدرضا محمدی



استاد داور آقای دکتر : علیرضا محرابی



استاد داور آقای دکتر : محمدتقی رضویان

تقديم به:

سرزمينم ايران

تشکر و سپاس:

پس از شکرگزاری به پیشگاه خداوند، بر خود فرض می دانم از کسانی که طی انجام این پایان نامه راهنما و همراهم من بوده اند تشکر و قدردانی نمایم؛ تا ابد مدیون خواهم ماند به آقای دکتر جواد اطاعت به پاس صبوری ها و مهربانی هایشان، ایشان نه فقط در این پایان نامه که در دیگر موارد زندگی ام نیز راهنمای من بوده اند. بارها و بارها و بارها از ایشان تشکر می کنم.

و سپاسگزارم از:

استاد مشاور گرامی ام آقای دکتر حمیدرضا محمدی به خاطر مشاوره ارزشمند و حمایت های بی شائبه در دفتر تقسیمات کشوری وزارت کشور. آقایان دکتر محمدتقی رضویان و دکتر علیرضا محرابی که زحمت داوری این پایان نامه را بر عهده داشته اند.

خانم دکتر زهرا احمدی پور به پاس راهنمایی های بی دریغشان.

آقایان دکتر مظفر صرافقی، دکتر حمید احمدی، دکتر پاپلی یزدی و مهندس احمد خرم که طی انجام مصاحبه، بر غنای این پژوهش افزودند.

خانم دکتر توکلی نیا مدیر گروه محترم گروه جغرافیای انسانی، حضور ایشان در دانشکده همواره باعث دلگرمی من بوده است.

خانم سیده فاطمه امیراچرجمند؛ رئیس گروه فنی دفتر تقسیمات کشوری.

دوست و همراه خوبم در این دوره از تحصیل خانم طاهره میرزایی پور و همه دوستانی که در این پایان نامه با من همفکری نمودند بخصوص خانم الهام سلطانی و آقایان

حمیدرضا نصرتی، سلمان انصاری فرد، قاسم قنبری و اسماعیل ورزش.

پدر عزیز و مادر مهربانی که همواره حضور گرمشان را در کنار خود احساس می کنم.

تنها برادرم؛ همبازی دوران کودکی و یار و یاور دوران نوجوانی و جوانی ام و دو خواهرم که با هر لبخندشان، به من شور تحصیل و زندگی می بخشند.

اقرار و تعهدنامه

اینجانب سیده زهرا موسوی دانشجوی مقطع کارشناسی ارشد دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده علوم زمین، گروه جغرافیا، رشته جغرافیا، گرایش سیاسی، پایان نامه حاضر را بر اساس مطالعات و تحقیقات شخصی خود انجام داده و در صورت استفاده از داده‌ها، مآخذ، منابع و نقشه‌ها به‌طور کامل به آن ارجاع داده‌ام، ضمناً داده‌ها و نقشه‌های موجود را با توجه به مطالعات میدانی - صحرایی خود تدوین نموده‌ام. این پایان نامه پیش از این به هیچ وجه در مرجع رسمی یا غیر رسمی دیگری به‌عنوان گزارش یا طرح تحقیقاتی عرضه نشده است. در صورتی که خلاف آن ثابت شود، درجه‌ی دریافتی اینجانب از اعتبار ساقط شده، عواقب و نتایج حقوقی حاصله را می‌پذیرم.

تاریخ ۱۳۸۶/۵/۱۴

امضاء

چکیده:

مطالعه نظام تقسیمات کشوری در ارتباط با توسعه پایدار، موضوع اصلی این پژوهش را تشکیل می دهد. بدین نحو که نوع نظام اداری- مدیریتی در واحدهای سیاسی مختلف با توسعه پایدار رابطه معناداری دارد. به تبع پیچیده شدن اداره امور، گسترش حجم شرح وظایف دولت ها و مشارکت مردم در فرایندهای سیاسی، ساختار اداری- مدیریتی از شکل سنتی به سمت برنامه ریزی و مسئولیت پذیری برای تسریع فرآیند توسعه، سوق پیدا کرد. در این راستا، سازماندهی فضایی و تقسیم سرزمین به واحدهای جغرافیایی (سیاسی- اداری) از نظر کمی و کیفی، به منظور اداره بهتر که با شرایط جدید سازگاری داشته باشد، در دستور کار دولت ها قرار گرفت. واحدهای سیاسی متناسب با قلمرو جغرافیایی، ساختار فرهنگی و قومیتی، وضعیت توپوگرافیک، آمایش سرزمین و نوع ساختار حقوقی- سیاسی حاکم، الگویی از نظام های متمرکز یا بسیط، عدم تمرکز یا فدرال، تراکم زدایی، تمرکززدایی، واگذاری اختیارات و خودمختاری را مبنای عمل قرار دادند.

با رهیافت فوق، این پژوهش درصدد پاسخگویی به این سوال است که با توجه به ویژگی های جغرافیایی، تفاوت ها و تنوع قومی در ایران، کدامیک از اشکال نظام تقسیمات کشوری (متمرکز- غیرمتمرکز) در جهت دستیابی به توسعه پایدار (توسعه در جهت دستیابی به عدالت در همه ابعاد با محوریت انسان) سازگارتر است؟ برای دستیابی به این منظور، از روش تبیینی- تحلیلی و جمع آوری داده ها و اطلاعات موجود به شیوه کتابخانه ای- اسنادی و بعضا مصاحبه با صاحب نظران استفاده شده است. مطالعه نظریات، تجربه کشورهای توسعه یافته، فرآیندهای حاکم بر نظام سیاسی ایران و تبیین رابطه نظام تقسیمات کشوری و توسعه پایدار در ایران این پژوهش را به این نتیجه رهنمون ساخت که نظام تقسیماتی متمرکز در ایران، با توسعه پایدار سازگاری ندارد و نه تنها نمی تواند کشور را به سوی توسعه ای همه جانبه و انسان محور رهنمون سازد، که خود مانعی جدی بر سر راه توسعه محسوب می گردد.

کلیدواژگان: نظام تقسیمات کشوری، تمرکز، عدم تمرکز، توسعه پایدار

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
	مقدمه
۲	الف؛ طرح مساله.....
۱۳	ب؛ فرضیه پژوهش.....
۱۳	پ؛ تعریف متغیرها.....
۱۳	۱- نظام تقسیمات کشوری.....
۱۶	۲- توسعه پایدار.....
۱۷	ت؛ ادبیات موجود.....
۲۲	ث؛ اهداف پژوهش.....
۲۲	ج؛ روش تحقیق.....
۲۲	چ؛ سازمان پژوهش.....
	بخش یکم) مباحث نظری
۲۵	الف) مفاهیم مرتبط با تمرکززدایی.....
۲۵	۲- چگونگی شکل گیری حکومت های متمرکز.....
۲۶	۳- تمرکززدایی.....
۲۸	الف) عدم تمرکز فنی.....
۲۸	ب) عدم تمرکز اداری.....
۲۹	پ) عدم تمرکز سیاسی.....
۲۹	۴- تفاوت تمرکززدایی و فدرالیسم.....
۳۰	۵- منطقه گرایی.....
۳۰	۶- فرایند مردمی کردن نظام اداری.....
۳۱	۶-۱ بحران هویت.....
۳۱	۶-۲ بحران مشروعیت.....
۳۱	۶-۳ بحران یکپارچگی.....
۳۱	۶-۴ بحران توزیع.....
۳۱	۶-۵ بحران مشارکت.....
۳۱	۶-۵-الف بعد دهرونی.....
۳۱	۶-۵-ب بعد بیرونی.....

ب) مقایسه مرتبط با حکومت

- ۱- حکومت، دولت و انواع آن ۳۲
- ۱ - ۱- حکومت های تک ساخت یا بسیط ۳۲
- ۱-۱-۱- دولت های بسیط سنتی ۳۴
- یونان ۳۴
- ۱-۱-۲- دولت های بسیط با تفویض اختیار به مقامات محلی ۳۴
- دانمارک ۳۵
- ۱-۱-۳- دولت های بسیط با تفویض اختیار به مناطق ۳۶
- فرانسه ۳۶
- ۱-۱-۴- دولت های بسیط منطقه ای شده ۳۷
- ایتالیا ۳۷
- اسپانیا ۳۸
- ۲-۱- حکومت فدرال ۳۹
- ایالات متحده امریکا ۴۰
- ۳-۱- اتحاد کنفدراسیونی ۴۰
- کنفدراسیون سوئیس ۴۱
- ۲- روابط مرکز و پیرامون ۴۱
- ب) مسیر تحول توسعه ۴۲
- ۱- تعریف توسعه ۴۲
- ۲- رشد اقتصادی و توسعه اقتصادی ۴۲
- ۳- توسعه سیاسی ۴۴
- ۴- مشارکت سیاسی ۴۵
- ۵- توسعه پایدار ۴۶
- ۶- توسعه پایدار انسانی ۴۶
- ۷- توسعه از بالا و توسعه از پایین ۴۷

بخش دوم: سابقه موضوع در ایران (از ایران باستان تا سال ۱۳۵۷)

- فصل یکم) ایران باستان ۵۰
- ۱- مآدها ۵۰
- ۲- هخامنشیان ۵۱
- ۳- سلوکیان ۵۶

- ۴- اشکانیان ۵۷
- ۵- ساسانیان ۵۸
- فصل دوم) از ظهور اسلام تا صفویه ۵۹
- ۱- امویان و عباسیان ۶۰
- ۲- غزنویان ۶۰
- ۳- سلجوقیان ۶۱
- ۴- خوارزمشاهیان ۶۱
- ۵- ایلخانان ۶۱

فصل سوم) از صفویه تا انقلاب اسلامی ۱۳۵۷

- ۱- صفویه ۶۲
- ۲- افشاریه ۶۳
- ۳- زندیه ۶۳
- ۴- قاجار ۶۳
- ۵- پهلوی ۶۵

بخش سوم: وضع موجود ایران (از سال ۱۳۵۷ تا کنون)

- الف) تغییرات کمی ۷۱
- ۱- تغییر قانون تقسیمات کشوری ۷۱
- ۲- تغییر نام و نامگذاری ۷۳
- ۳- تغییرات در تقسیمات استانی ۷۴
- ۳-۱ ایجاد استان اردبیل ۷۴
- ۳-۲ ایجاد استان قم ۷۵
- ۳-۳ ایجاد استان قزوین ۷۵
- ۳-۴ ایجاد استان گلستان ۷۵
- ۳-۵ تقسیم استان خراسان ۷۵
- ۴- تغییر در تعداد دیگر عناصر تقسیمات کشوری ۸۰
- ب) تغییرات کیفی ۸۲
- ۱- مصوبات شورای انقلاب ۸۲
- ۲- قانون اساسی ۸۲
- ۳- مصوبه مجلس شورای اسلامی و تشکیل شوراهای اسلامی ۸۳
- ۴- برنامه های توسعه ۸۵
- ۵- برنامه و بودجه ۸۶

۸۸	پ) نتیجه گیری (ارزیابی نظام کنونی).....
	بخش چهارم: ارزیابی فرضیه، نتیجه گیری و پیشنهادات
۹۳	الف) ارزیابی فرضیه.....
۱۱۱	ب) نتیجه گیری.....
۱۱۷	پ) پیشنهادات.....
۱۲۱	پیوست ۱: نمونه پرسشنامه
۱۲۳	پیوست ۲: قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری
۱۲۶	منابع و ماخذ

فهرست جداول و نمودارها

۱۴	نمودار ۱: سیر تحول نظام متمرکز به نظام غیرمتمرکز.....
۲۳	جدول ۱: نمونه هایی از مطالعات منطقه ای در ایران.....
۲۷	نمودار ۱-۱: انواع تمرکززدایی در عرصه های مختلف.....
۶۹	جدول ۱-۲: انواع حکومت از دوره باستان تاکنون.....
	جدول ۱-۳: تعداد تقریبی تغییر نام های صورت گرفته عناصر تقسیمات کشوری از
۷۴	سال ۱۳۵۷ تا سال ۱۳۸۸.....
۸۰	جدول ۲-۳: تغییر در تعداد عناصر تقسیمات کشوری از سال ۱۳۵۷ تا سال ۱۳۸۸.....
۸۱	جدول ۳-۳: تعداد عناصر و واحدهای تقسیمات کشوری در فروردین ۱۳۸۸.....
۸۸	جدول ۳-۴: مقایسه درصد شرکت کنندگان در انتخابات شوراهای اسلامی طی دو دوره اول و دوم.....
۱۰۵	جدول ۱-۴: برنامه های عمرانی قبل از انقلاب سال ۱۳۵۷ و تمرکززدایی.....
۱۰۶	جدول ۲-۴: قانون اساسی جمهوری اسلامی و تمرکززدایی.....
۱۰۷	جدول ۳-۴: برنامه های توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی و تمرکززدایی.....

فهرست نقشه ها

۷۶	نقشه شماره ۱: ایجاد استان اردبیل در سال ۱۳۷۲.....
۷۷	نقشه شماره ۲: ایجاد استان قم در سال ۱۳۷۵.....
۷۸	نقشه شماره ۳: ایجاد استان های قزوین و گلستان در سال ۱۳۷۶.....
۷۹	نقشه شماره ۴: تقسیم استان خراسان در سال ۱۳۸۳.....

مقدمه

الف؛ طرح مساله

یکی از عمده ترین مسائلی که فراروی کشورهای در حال توسعه قرار دارد، دستیابی به توسعه پایدار و عدالت اجتماعی است. به دلیل اهمیت کارکرد نظام تقسیمات کشوری در توسعه این کشورها، صاحبان قدرت با تاکید بر توسعه پایدار، سعی بر انتخاب ساختار اداری و تصمیمات سیاسی ای دارند که تاثیرگذاری بهینه در جهت دستیابی به مضمون فوق در محیط جغرافیایی را در پی داشته باشد. نظام تقسیمات کشوری می تواند متضمن روش هایی در جهت تجدیدنظر در مقررات و رویه ها باشد تا از آن راه شرایط تحقق توسعه اقتصادی و اجتماعی و بویژه توسعه پایدار را فراهم آورد.

به عبارتی هر دولت به منظور برقراری نظم، امنیت عمومی، تسهیل اداره امور، تامین رفاه مردم و مدیریت بر کشور نیازمند تقسیم سرزمین به واحدهای سیاسی - جغرافیایی مشخص و معینی می باشد. در غیر اینصورت ((حاکمیت دولت بر کشور)) دچار اشکال و نهایتاً به اضحلال آن و از هم گسیختگی کشور منجر می شود. در گذشته تقسیمات سیاسی - اداری بیشتر به دلیل محدودیت وظایف دولت حتی الامکان به ((حفظ نظم و امنیت عمومی و اخذ مالیات)) محدود می شده است. لذا کم و کیف تقسیمات سیاسی - اداری چندان مدنظر نبوده و با توجه به ساختار اداری و متمرکز و یکطرفه و از بالا به پایین دولت، تقسیمات سیاسی - اداری نیز بر پایه ی شاخص های شهودی، طبیعی و فرهنگی (زبان و مذهب، قومیت) به منظور پاسخ به قیازهای فوق الذکر، شکل می گرفت و بحث هایی از قبیل نقش مشارکت مردم و استعدادهای مناطق در توسعه و غیره چندان مطرح نبوده است.^۱

ولی به تدریج با تغییر ماهیت و نحوه عملکرد دولت ها و مداخله بیشتر مردم در ساختار اداری، قلمرو و حدود وظایف دولت از شکل سنتی ((حفظ نظم و امنیت عمومی و اخذ مالیات)) به سوی برنامه ریزی و مسئولیت پذیری برای پیشرفت جوامع سوق یافت. لذا ساختار اداری دولت دچار تحولات اساسی شد و وظایف آن نیز پیچیده و متعدد گردید. در نتیجه تقسیم سرزمین به واحدهای جغرافیایی ((سیاسی - اداری)) که منطبق با ساختار جدید باشد، ضروری به نظر می رسید، لذا واحدهای جدید سیاسی - اداری با اهداف تمرکززدایی ((سیاسی - پارلمانی)) و ((اداری - اجرایی)) بوجود آمد. حکومت های فدرال، مناطق خودگردان، نواحی مادر شهری مستقل ملی، نهادهای قانونگذاری مشارکتی ملی - منطقه ای، شوراهای انتخابی در بخش ها، شهرستان ها و شهرها نمونه های عینی چنین تحولاتی می باشند. بنابراین با پیشرفت جوامع در معنای اعم آن و برقراری حکومت های دموکراسی مبتنی بر مشارکت مردم، منجر به امحاء دیکتاتوری های کاریزمایی قرون وسطی (کلیسایی)، طایفه ای، ایلی و غیره شد. این روند حتی به استقلال قوای اجرایی، مقتنسه، و قضایی و آزادی عمل حکومت مرکزی و

۱- ((طرح جامع تقسیمات کشوری؛ گزارش تلفیق))، ۱۳۷۸، ص ۱۹.

مناطق محلی در قالب نظام های فدراتیو نیز انجامید. به دلایل زیر، بستر لازم برای موفقیت برنامه ها، واحدهای همگن جغرافیایی و وجود تقسیمات ((سیاسی- اداری)) مناسب و سازگار با اهداف برنامه ریزی مشارکتی و منطقه ای به منظور توسعه مناطق، تمرکززدایی و واگذاری و انتقال قدرت به سطوح پایین می باشد.

۱- پیشرفت جوامع و به تبع آن افزایش سطح آگاهی مردم و توانایی آنها در درک نیازها و راههای برآوردن آنها، ضرورت مداخله آنها را در اداره امور بیشتر نموده، این روند نیز به قول ((رزین اشتاین)) جز از طریق سازماندهی آنها در شکل نهادهای مشارکتی ((محلی و منطقه ای)) امکانپذیر نبود. لذا تنوع در ساختارهای حکومتی و تمرکززدایی، اعطاء قدرت و اختیارات در سطوح پایینتر مطرح گردید. ۲- اصل فلسفی احترام به فطرت و اندیشه بشری و حفظ کرامت انسانی و فلسفه زندگی اجتماعی مردم که ضرورت مشارکت آنها را در اداره امور در قالب نهادهای مردمی امکانپذیر می نماید. ۳- بحث برنامه ریزی و تصمیم گیری و اجرای برنامه ها؛ که با توجه به عدم کارایی برنامه ریزی ملی متمرکز به دلیل توجه به شاخص های کلی رشد و ناتوانی آن در ملاحظه استعدادها و نیازهای مناطق، موفقیت برنامه های توسعه نیازمند به اجرای برنامه ریزی منطقه ای و محلی است که به واقع مشارکت گسترده مردمی در فرایند تصمیم گیری، برنامه ریزی، اجرا و بهره گیری از منابع را می طلبد.^۲

لذا تقسیم بندی سرزمین در جهت نیل به مدیریت بهینه ((اداری- سیاسی)) و توسعه ای از موضوعات اساسی و مهم در شرایط فعلی محسوب می شود.

از طرفی، سطح اختیارات و قدرت تصمیم گیری و کارکرد سیاسی واحدهای تقسیماتی درون کشوری، تا حد زیادی تابع نوع دولت و سیستم سیاسی سطح ملی است. یعنی با توجه به ماهیت دولت بسته به اینکه بسیط فدرال و یا ناحیه ای باشد، تفاوت می کند؛ مثلاً در سیستم های بسیط و یکپارچه، اقتدار واحدهای فضایی درون کشوری محدود و تابع قبض و بسط اختیارات دولت مرکزی است ولی در سیستم های فدرال و ناحیه ای اقتدار واحدهای مذکور بیشتر است.^۳ در ایران نیز نظام تقسیمات کشوری و به تبع آن مدیریت سیاسی- اداری حاکم بر نواحی و مناطق مختلف به منظور اداره بهینه کشور همواره مدنظر قرار گرفته است. به لحاظ تاریخی این موضوع از قدمت دیرینه ای برخوردار است. نظام حکومتی که هخامنشیان بوجود آوردند، نخستین حکومت فدراتیو در تاریخ بشر شمرده می شود.^۴

این حکومت در واقع مشترک المنافع بود که بیش از ۳۰ قوم و ملت را در بر می گرفت که بر اساس تقسیمات کشوری خاصی به بهترین نحو اداره می شدند. یک ساختار سلسله مراتبی که در آن اختیار سازمانی از پادشاه کبیر و دولت مرکزی به دولت

۲- همان، ص ۲۰.

۳- محمدرضا حافظ نیا، ۱۳۸۱، ص ۳۷۰.

۴- پیروز مجتهدزاده، ۱۳۸۱، ص ۱۱۰.

های ساتراپی و محلی جریان می یافت، وجود داشت که به دو لایه ی کلی مرکزی و ساتراپی تقسیم می شد. در واقع پارس ها نوعی دولت آزادمنش با نوعی مدیریت مبتنی بر اصول تمرکز و عدم تمرکز شکل دادند. نظام متمرکز مدیریت بر نهادهای بوروکراتیک، نظامی، سیاسی و دولتی مختلف و همینطور برخی سنت ها استوار بود. تمرکزگرایی کلید مدیریت اثربخش و کارآمد بود^۵ ما عدم تمرکز نیز به دو طریق در سیستم به کار می رفت:

(۱) به عنوان عنصر محوری خط مشی حکومت صداراگونه که رهبری محلی و استانی را مجاز و به سنت های قوام تحت سلطه احترام می گذاشت و (۲) نظام اداری را به حداکثر فرصت برای انعطاف پذیری و کارایی مجهز می کرد. هر دو اصول سازمانی تمرکزگرایی و عدم تمرکز، اجرای مدیریت اثربخش سرزمین را تکمیل می کردند. در واقع این نوع بوروکراسی سازمانی دوگانه، یک نوآوری در مدیریت دولتی و حکومتی محسوب می شود که در دنیای باستان بی سابقه بود.^۵

پس از آن - سلوکیان نیز از این شیوه برای اداره قلمرو خود پیروی کردند. اشکانیان به این سبب که روش حکومت قدیمی را برپا داشتند حکومت آنها شبیه به ملوک الطوایف بود^۶ به گونه ای که سیستم کشورداری پارت ها^۷ به عنوان نماد نامتمرکز بودن معرفی می شود.^۷ ساسانیان سنت های سیاسی، مذهبی و اجتماعی دوره هخامنشیان را احیا کردند با این تفاوت که هویت شبه فدرالیسم هخامنشی با استقرار نظام حکومتی تمرکزگرا در دوره ی انوشیروان کم رنگ گردید.^۸ در واقع روزگار انوشیروان نقطه اوج نظم و انضباط حکومت ساسانیان بود.^۹

پس از اسلام در آغاز، سرزمین ایران به دست حکام و فرماندارانی اداره می شد که خلیفه آنها را تعیین و منصوب میکرد. بعد از جنبش ابو مسلم خراسانی و سقوط امویان، عباسیان با برگرداندن دوباره پایتخت به بغداد، خراسان را از حوزه نظارت خود خارج ساختند و دوره جدیدی آغاز گردید که باید آن را عصر پیدایشی حکومت های محلی در منتهالیه شرقی دولت اسلامی دانست. دوره حکومت های محلی ایرانی پس از اسلام که بصورت یک گسل بزرگ تاریخی به چشم می آید مجموعاً حدود ۲۴۲ سال طول کشید. این تغییر و تحولات در تقسیمات کشور ایران تا زمان صفویه ادامه یافت. در نظام فدراتیو صفوی، میزان خودمختاری ایالات و بیگلربیگیها با هم تفاوت داشتند و این نظام حکومتی در دوران قاجار به سرانجام رسید ((ملوک الطوایفی)) افتاد و منجر به انقلاب مشروطه و تدوین قانون اساسی در سال ۱۲۸۵

۵- ابوالحسن فقیهی، ۱۳۸۴، ص ۱۵۲.

۶- محمود زنجانی، ۱۳۸۰، ص ۶۲۷.

۷- یدالله کریمی پور، ۱۳۸۱، ص ۳۵.

۸- محمدرضا حافظ نیا، همان، ص ۲۲۷.

9- Sir Percy Sykes, 1969, p469.

۱۰ - محمدرضا حافظ نیا، همان، ص ۲۲۶.

۱۹۰۶ و تاسیس مجلس شورای ملی و تصویب ((قانون انجمن های ایالتی و ولایتی و واگذاری اختیار به انجمن ها))^{۱۱} در تاریخ ۱۲۸۶/۲/۱ و قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام^{۱۲} در ۱۲۸۶/۹/۲۷ شد. در نهایت بر اساس قانون ایالات و ولایات، کشور به ۴ ایالت (والی)، چندین ولایت (حاکم)، بلوکات (ضابط) و نواحی (نایب الحکومه) تقسیم شد.

در نخستین سال های پس از استقرار مشروطیت، دخالت دولت در امور عمومی محدود بود. سازمان های مرکزی دولت، گسترش امروری را نداشتند، ارتباط بین مرکز کشور و ایالات و ولایات ضعیف بود؛ گرچه همانطور که گفته شد در آن سال ها قوانینی به تصویب مجلس رسید که بر طبق آنها تشکیل سازمان های محلی انتخابی و از سوی مردم هر محل پذیرفته شد ولی حقوق و اختیار آن سازمان ها در شبکه ای از نظارت سازمان های مرکزی محدود گردید چون وزرا به تنهایی و به هیات اتفاق در برابر مجلس مسئول بودند و ابزار لازم را برای اعمال نظارت نداشتند، از تفویض اختیار به سازمان ها یا مقامات محلی امتناع می کردند. اداره امور عمومی در مناطق کشور (سیاسی، اداری، اقتصادی) در آن دوره به روش گریز از مرکز انجام می شد که با مفهوم عدم تمرکز در دولت یکپارچه، تفاوت ماهوی داشت. سرانجام هم به دلیل همان حرکت های گریز از مرکز و قفوذ و پابرجایی سنت تمرکزگرایی در اعمال قدرت و ساختار حکومت، قوانین مصوب سال های اولیه به فراموشی سپرده شد. با آنکه دخالت دولت در آن سالها در امور اقتصادی کشور محدود بود و دولت نتوانسته بود با انحصار اهرم های مالی و پولی جایگاه برتر امروری را در اقتصاد کشور به دست آورد، تمرکز جمعیت در برخی شهرهای کشور که مرکز تصمیم گیری های حکومتی به شمار می آید، مانند تهران و تبریز، نشان می دهد که تمرکز تصمیم گیری های دولتی در هدایت تمرکز جمعیت و فعالیت تا چه اندازه موثر است.^{۱۳}

این نظام حکومتی در سال ۱۳۰۴ شمسی به دست رضاشاه پهلوی منحل و جای خود را به نظام حکومتی متمرکز و حکومت ملتی به مفهوم نوین داد. سال های سلطنت رضاشاه، دوران پی ریزی یک نظام جدید بود. برای نخستین بار پس از حکومت صفوی ها، دولت می توانست به واسطه سه ابزار مناسب نهادهای حکومتی، قانون و زور و سلطه، جامعه را کنترل کند. رضاشاه همچنین این نظام جدید را با بوروکراسی نوین دولتی تقویت کرد. از کم کم تجمع گاه به گاه مستوفیان سنتی، میرزاها و موروثی و وزرای بدون ادارات ایالتی را به حکومتی با حدود ۹۰۰۰۰ کارمند تمام وقت مستقر در ده وزارتخانه داخله، امور خارجه، عدلیه، مالیه، آموزش، تجارت، پست و تلگراف، کشاورزی، راه و صنعت تبدیل کرد.^{۱۴}

۱۱- قانون انجمن های ایالتی و ولایتی، مجموعه قوانین و مقررات کشور.

۱۲- قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام، مجموعه قوانین و مقررات کشور.

۱۳- طرح کالبدی ملی ایران بررسی های پایه ((تمرکززدایی و اثرات کالبدی آن))، ۱۳۷۲، ص ۱۹۰.

۱۴- پروانده آبراهامیان، ۱۳۷۷، ص ۱۷۰.

تقسیمات کشوری قدیمی که عبارت بود از چند ایالت بزرگ و ولایت های کوچک بی شمار منسوخ شد و به جای آن، وزارت داخله، اداره یازده استان، چهل و نه شهرستان و تعداد زیادی بخشی و دهستان را بر عهده گرفت. استان ها توسط استاندار، شهرستان ها توسط فرماندار، بخشها توسط بخشدار و برخی دهستان ها به وسیله شوراهای ویژه انتصابی وزارت داخله اداره می شد. برای نخستین بار در دوران جدید، دولت مرکزی به شهرهای استانی، شهرستان ها و حتی برخی روستاهای بزرگ دسترسی یافت.^{۱۵} در واقع در آن زمان پذیرش روش تمرکز اداری-سیامی به عنوان نظام حکومتی ایران، یک انتخاب نبود، بلکه ضرورتی اجتناب ناپذیر به شمار می رفت. بدین ترتیب که تداوم حیات ایران به عنوان یک واحد سیاسی مستقل، در سال های پایانی سده سیزدهم هجری شمسی، در گرو تمرکز استوار و خلل ناپذیر بود.^{۱۶}

می توان گفت قانون تقسیمات کشوری صوب ۱۶ آبان ماه ۱۳۱۶^{۱۷} و به ویژه تکامل یافته آن صوب ۱۹ دیماه ۱۳۱۶، کاملترین قوانین و مقررات مدون، شناخته شده و در دسترس ایران، تا آن تاریخ دانست. در واقع، اصلاحیه ی قانون تقسیمات کشوری، مصوب دیماه ۱۳۱۶، اساس کلیه تغییرات و اصلاحیه های بعدی تا امروز بوده است. قبل از آن نیز در آذر ۱۳۱۴ قانون کدخدایی تصویب گردید که طی آن برای هر ده و قصبه، یک نفر کدخدا تعیین می گردید.^{۱۸}

در سال های پس از شهریور ۱۳۲۰ موضوع تشکیل انجمن ها دوباره مطرح شد و در غوغای جنگ جهانی دوم و اشغال ایران موضوع انجمن ها اهمیت بیشتری یافت. پس از آن دولت قوام السلطنه مصمم شد تا قانون نوینی برای انجمن های ایالتی و ولایتی به مجلس دوره پانزدهم تقدیم دارد که با سقوط دولت او منتفی شد. در سال ۱۳۲۷ در برنامه دولت هژیر و در تیرماه ۱۳۲۹ در برنامه دولت رزم آرا موضوع واگذاری کارهای عمومی به دست مردم از طریق تشکیل انجمن های محلی در ده، بخش، شهرستان و استان قید شده بود. در ۲۵ تیرماه همان سال در بیانیه جبهه ملی که توسط دکتر مصدق در مجلس قرائت شد، جبهه نظر موافق خود را اعلام داشته و تشکیل انجمن ها را لازم و مفید دانسته بود.^{۱۹}

در لایحه قانونی مربوط به اعطای اختیارات برای مدت شش ماه به دکتر مصدق که در ۱۲ مرداد ۱۳۳۱ به تصویب رسید و حاوی مواد نه گانه دولت او بود، بند ششم به ایجاد شوراهای

۱۵- همان، ص ۱۷۱.

۱۶- جدا... کریمی پور، همان، ص ۴۴.

۱۷- طبق این قانون، کشور ایران به ۶ استان و ۵۰ شهرستان تقسیم می شد؛ استان شمالغرب، استان غرب، استان شمال، استان جنوب، استان شمالشرق و استان مکران. و طبق اصلاح قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۹ دیماه ۱۳۱۶، به ۱۰ استان و ۴۹ شهرستان تقسیم گردید. طبق این قانون استان ها با نام های استان یکم تا دهم، نامگذاری شده بودند. در واقع قانون تشکیل ایالات و ولایات ۱۲۸۶ به موجب قانون تقسیمات کشور مصوب ۱۶ آبان ۱۳۱۶ و قانون بلدییه ۱۲۸۶ به موجب قانون بلدییه ۳۰ اردیبهشت ۳۰۹ منسوخ گردید و قانون انجمن های ایالتی و ولایتی گرچه به قوت خود باقی ماند، عملاً موقوف الاجرا ماند.

۱۸- جدا... کریمی پور، همان، ص ۷۷.

۱۹- محمدرضا خوهری پاک، ۱۳۸۴، ص ۴۷.

محلّی در دهات به منظور اصلاحات اجتماعی تاکید گردید.^{۲۰} در ۲۶ تیرماه ۱۳۳۵ قانون اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات به تصویب رسید که طی آن به منظور ایحاد هماهنگی در امور اجتماعی و عمران دهات و ترقی سطح زندگی و رفاه کشاورزان و ساکنین دهات کشور، امور اجتماعی و عمران دهات کشور، باید به عهده انجمن های ده، بخش و شهرستان واگذار می گردید.^{۲۱} در صهرماه ۱۳۴۱، هیات وزیران لایحه تشکیل انجمن های ایالتی و ولایتی را تصویب کرد که به علت عدم ذکر اسلام و دادن حق رای به زنان مورد اعتراض برخی علما قرار گرفت. در سال ۱۳۴۹ قانون تشکیل انجمن ها برای اجرای مواد متمم قانون اساسی تهیه و تصویب شد. در سال ۱۳۵۳ نواقص قانون انجمن ده و دهستانی به تصویب مجلس شورای ملی رسید که در سال ۱۳۵۵ اصلاحاتی در آن به عمل آمد.^{۲۲}

در دهه چهل و پنجاه شمسی، با توجه به درآمد نفت و برنامه های توسعه خدمات رفاهی و فرهنگی بر تمرکز دولت افزوده شد و انجمن های شهر بصورتی نمادین درآمدند که دارای اختیارات لازم نبودند. شهرداری ها از لحاظ اداری تابع وزارت کشور و از حیث درآمد و بودجه ناچار از تبعیت از سازمان برنامه بودند و طرح های عمرانی شهرداری ها باید به تصویب وزارت آبادانی و مسکن می رسید.^{۲۳}

از طرفی در حالیکه اختیار مقامات محلی (استانداران و مدیران کل) تا اواسط دهه چهل، با گذشت حدود نیم قرن از تصویب نخستین قانون (قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام) تغییر اساسی نیافته بود، تحت عنوان ((تمرکز و هماهنگی)) (که در مقدمه قوانین سازمانی وزار تخانه های جدید تکرار می شد) شمار وزارتخانه ها و سازمان های مرکزی افزایش یافت. حکومت در میانه ی دهه چهل پی برد که سیاست های منع و محدودیت و کنترل و نظارت از مرکز کارساز نیست و نمی تواند پاسخگوی نابرابری های منطقه ای، عدم تعادل در توزیع امکانات و نابسامانی های فضایی ناشی از تمرکز باشد. بنابراین تلاش کرد تا از طریق برنامه های عمرانی، اعزام سپاهیان خدماتی به روستاها و نقاط دورافتاده، شوراهای آموزش و پرورش و انجمن های بهداری، انجمن های ده، شهر، شهرستان و استان، تاسیس دفاتر برنامه ریزی و کمیته های برنامه ریزی در استان ها و واگذاری اختیار و اعتبار محدودی به آنها، در

۲۰- ((لایحه قانونی مربوط به اعطای اختیارات برای مدت شش ماه به دکتر محمد مصدق)) مصوب ۱۳۳۱/۵/۱۲، مجموعه قوانین و مقررات کشور.

۲۱- ((قانون اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات)) مصوب ۱۳۳۵/۴/۲۶، مجموعه قوانین و مقررات کشور.

۲۲- محمدرضا خوبروی پاک، همان، ص ۵۰.

۲۳- همان، ص ۵۲.

ساختار تصمیم‌گیری و اجرا به تمرکززدایی بپردازد؛ نابرابری‌های منطقه‌ای را تعدیل کند و در زمینه‌های غیر سیاسی (بیشتر مالی و اقتصادی)، نهادها و سازمان‌های محلی برپا کرد.^{۲۴}

در برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶) در بخش سیاست‌ها و خطوط مشی به ایجاد تغییرات سازمانی و انجام اصلاحات اداری در جهت کسب کارایی بیشتر اشاره شده است.^{۲۵} در برنامه عمرانی چهارم (۱۳۴۷-۱۳۵۱) توزیع عادلانه درآمد و بهبود خدمات اداری مورد تأکید قرار گرفت^{۲۶} و در برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶)^{۲۷} به گسترش عدالت اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی با تأکید خاص در مورد توزیع عادلانه خدمات در کلیه سطوح و اقشار اجتماعی و تغییر نظام اداری اشاره می‌شود که شامل نحوه تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت و شرکت عموم در برنامه ریزی و احاله اختیارات اجرایی به مناطق می‌باشد. این برنامه سیاست دولت را در این مورد به شرح زیر آورده است:

- توسعه برنامه ریزی منطقه‌ای و تفویض اختیارات در مورد تهیه و پیشنهاد برنامه‌های جامع برای هر منطقه با توجه به نظرات مردم و مقامات محلی
- ایجاد و تقویت نظام عدم تمرکز در قالب قانون اساسی
- ایجاد نظام اجرایی محلی متناسب با توسعه اقتصادی کشور برای اجرای برنامه‌های عمرانی و تبدیل نظام اداری سنتی به نظام غیر متمرکز
- تقویت سازمان‌های محلی که به وسیله منتخبان مردم اداره می‌شود مانند انجمن‌های استان و شهرستان و ده.

همزمان با اتخاذ سیاست‌های تمرکززدایی در برنامه‌های عمرانی، در قوانین بودجه سالانه نیز تبصره‌ها و اعتباراتی تحت عنوان ((عمران ناحیه‌ای)) تصویب شد که سهم مقامات محلی را در تصمیم‌گیری و اجرای برنامه‌های عمرانی نسبت به گذشته افزایش می‌داد. دامنه دگرگونی‌های فوق به حوزه برنامه و بودجه محدود می‌شد. در این حوزه نیز، تصمیم‌های اساسی (تعیین سقف اعتبارات استانی، توزیع بخشی آن، سرند کردن طرح‌ها و پروژه‌ها و تصویب نهایی آنها و ضوابط حاکم بر هزینه اعتبارات) در سطح ملی متمرکز بود و اختیار مقامات یا سازمان‌های محلی، پس از این مراحل آغاز می‌شد. گذشته از این، مجموع اعتباراتی که با ساز و کارهای عمران ناحیه‌ای به مصرف می‌رسید، نسبت اندکی از کل اعتبارات و امکانات دولتی بود. (۴٪ از مجموع اعتبارات عمرانی در سال‌های ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۶) ضابطه توزیع

۲۴- طرح کالبدی ملی ایران؛ بررسی‌های پایه ((تمرکززدایی و اثرات کالبدی آن))، همان، ص ۱۹۵.

۲۵- برنامه پنجساله عمرانی سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶)، مجموعه قوانین و مقررات کشور.

۲۶- برنامه پنجساله عمرانی چهارم (۱۳۴۷-۱۳۵۱)، مجموعه قوانین و مقررات کشور.

۲۷- برنامه پنجساله عمرانی پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶)، مجموعه قوانین و مقررات کشور.

استانی این اعتبارات بر اساس جمعیت، امکانات تولیدی، توان اجرایی و مالی و بخصوص تجهیز منابع محلی بود. آشکار است که بر پایه ی چنین ضوابطی، به استان های برخوردار از توسعه نسبی، سهم بیشتری اختصاص می یافت. (سهم استان های محروم در برنامه پنجم ۲۷٪ و سهم استان های توسعه یافته ۷۳٪ از اعتبارات ناحیه ای بود).^{۲۸}

تنگنای اساسی سیاست برنامه و بودجه، آنجا بود که در ساختار تصمیم گیری و اجرا تغییری بنیادی پدید نمی آورد و ناگزیر با سازوکارهای مدیریت کلان و متمرکز کشور همگرایی نداشت. به این جهت، هر چند که در تعدیل نسبی نابرابری های منطقه ای و توزیع رو به تعادل برخی خدمات عمومی تاثیر می گذاشت ولی در بهبود شاخص های ترکیبی کالبدی (شاخص های توسعه متعادل) کارایی چندانی نداشت.^{۲۹}

بعد از انقلاب با استقرار نظام جمهوری اسلامی، در اصل سوم قانون اساسی بر مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش، تاکید گردید.^{۳۰} در اصل ششم بر احاره امور کشور با اتکا آراء عمومی اشاره شده^{۳۱} و متن اصل چهارم و هشتم قانون اساسی بدینقرار است:

((در بهره برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان ها و توزیع فعالیت های اقتصادی میان استان ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد، به طوری که در هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس باشد.))^{۳۲}

در اصل یکصدم نیز آورده شده است برای پیشبرد سریع برنامه های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخشی، شهر، شهرستان یا استان صورت می گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می کنند.^{۳۳} در ۱۳۶۱/۹/۱ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری به تصویب رسید که در سال ۱۳۷۷ به مرحله اجرا در آمد. در اصل سوم قانون اساسی ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور تاکید شده^{۳۴} که آن نیز تا سال ۱۳۸۱ مورد بی توجهی قرار گرفته بود. هیات وزیران در جلسه ۱۳۸۱/۱/۱۸ پس از استماع گزارش سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور در مورد برنامه تحول اداری موافقت نمود. برنامه منطقی نمودن اندازه دولت، تحول در

۲۸- طرح کالبدی ملی ایران؛ بررسی های پایه ((تمرکززدایی و اثرات کالبدی آن))، همان، ص ۲۰۰.

۲۹- همان، ص ۲۰۱.

۳۰- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۷، اصل سوم.

۳۱- همان، اصل ششم.

۳۲- همان، اصل چهارم و هشتم.

۳۳- همان، اصل یکصدم.

۳۴- همان، اصل سوم.