

جغرافیا و پایداری محیط، شماره ۱۹، تابستان ۱۳۹۵  
صص. ۱-۱۶

## اثرات تقسیمات کشوری بر نابرابری‌های شهری - ناحیه‌ای در خراسان شمالی

علی اصغر پیله‌ور\* - استادیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه بجنورد، بجنورد، ایران

وصول: ۱۳۹۴/۱۰/۰۸ پذیرش: ۱۳۹۵/۰۲/۱۴

### چکیده

دولت در چند دهه اخیر، با هدف تسهیل در امر برنامه‌ریزی توسعه و امکان کنترل بیشتر بر فضای محلی - ناحیه‌ای سعی بر کوچک‌سازی فضاها داشته است. در راستای تحقق چنین هدفی، اجرای راهبرد تقسیمات کشوری در دستور کار دولت قرار داشته است. هدف این مقاله، ارزیابی و تحلیل رویکرد دولت در تقسیمات کشوری و اثرات آن در نابرابری و عدم تعادل‌های شهری - ناحیه‌ای در استان خراسان شمالی است. روش پژوهش، توصیفی - تحلیلی است. برای شناخت رابطه تقسیمات کشوری در سال ۱۳۸۳ با نابرابری شهری - ناحیه‌ای در خراسان شمالی، از مدل‌های کمی و نرم‌افزار آماری استفاده شده و معیارها (اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی، کالبدی) بر مبنای میزان اهمیت و از هر معیار چند شاخص قابل سنجش انتخاب و مورد آزمون قرار گرفته است. نتایج این پژوهش، نشانگر آن است که بر اساس مدل ضریب تغییرات و تعیین شهرستان‌های استان خراسان شمالی، شهرستان بجنورد در ۶ شاخص از ۱۰ شاخص انتخابی، رتبه اول را داراست و مقدار  $Z$  آن  $۸/۵۷$  است و فاصله آشکاری با شیروان به عنوان شهرستان دوم استان با مقدار  $Z = -۳/۵۴$  دارد. از این رو، نتیجه ارزیابی، بیانگر بیشترین اثرپذیری فضای شهری - ناحیه‌ای خراسان شمالی از تقسیمات کشوری در سال ۱۳۸۳ بوده است. این تأثیرات بر پدیده نخست‌شهری بجنورد آشکارتر بوده است. همچنین به کمک مدل رتبه - اندازه، مشخص شد بجنورد به عنوان مرکز ناحیه و استان با کارکرد سیاسی - اداری، مرکزیت خود را تحکیم نموده و تحولاتی ساختاری را به شکلی ملموس تر نسبت به دیگر شهرهای استان تجربه کرده است.

واژگان کلیدی: تقسیمات کشوری، نابرابری، نخست‌شهری، خراسان شمالی.

## مقدمه

عموماً در هر کشوری حکومت‌ها برای کنترل و خدمات‌رسانی مناسب، قلمرو سرزمینی خود را با رعایت یک نظام سلسله‌مراتبی به واحدهای کوچکتر تقسیم می‌کنند تا راهبردهای تمرکززدایی و تعادل بخشی ناحیه‌ای را تحقق بخشند. در این روند، ایدئولوژی حاکم و سیاست حکومتی، مهم‌ترین عامل در شکل‌گیری سلسله‌مراتب شهری شناخته می‌شوند؛ پس در هر نظام اقتصادی، سیستم شهری و سلسله‌مراتبی منطبق با آن ایجاد می‌گردد (شکوئی، ۱۳۷۳: ۳۳۸-۳۳۹). در دوران معاصر، افزایش آگاهی از پیچیدگی محیط شهری - ناحیه‌ای مدرن، منجر به رویکردهای مدیریتی جدید در نهادها، سازمان‌ها و حوزه‌های جغرافیایی متفاوت شده است (استوباس<sup>۱</sup>، ۲۰۰۰: ۱). در این فرایند، مهم‌ترین عامل در تصمیم‌گیری‌های سیاسی دولت در درازمدت، باعث تغییراتی در سیستم‌ها و نظام سلسله‌مراتب شهری می‌شوند (کولبی<sup>۲</sup>، ۲۰۰۴: ۷۴). ارزیابی و تحلیل تحولات ساختاری، کارکردی و ارتقایابی (ارتقای سطح سیاسی یک مکان شهری به مرکز سیاسی - اداری ناحیه‌ای) سطوح جغرافیایی ایران نشان می‌دهد این روند، در شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری ایران موجب گسترش شهرها و پیدایش مهم‌ترین مسائل نظام اجتماعی و اقتصادی شده است (پبله‌ور، ۲۰۰۷). در تبیین و تحلیل عوامل مؤثر در جریان پیدایش تحولات ساختاری همواره نقش دولت و حکومت پررنگ‌تر جلوه کرده است (سونی<sup>۳</sup>، ۲۰۰۴: ۱۹۹). با این روند بین مرکزیت اداری - سیاسی و تمرکز قدرت و خدمات، رابطه مستقیم وجود دارد (علی‌اکبری، ۱۳۸۳)؛ زیرا دولت در کشورهای جهان سوم به عنوان عنصر شهری قدرتمند در رشد و توسعه شهری یا به تعبیر بهتر، توسعه شهرنشینی و شهرگرایی نقش اساسی داشته و دارد (الاین<sup>۴</sup>، ۱۹۹۹: ۳۱). در برنامه سوم عمرانی قبل از انقلاب، سیاست توسعه زیرساخت‌ها و صنعتی کردن شهرها مورد تأکید قرار گرفت و با بروز نابرابری‌های ناحیه‌ای در برنامه پنجم، عملاً سیاست‌گذاری برای تعادل بخشی ناموفق و تشدید نابرابری‌ها و قطبی‌شدن فضایی آشکارتر شد (امیراحمدی، ۱۳۷۵). بعد از انقلاب نیز کوشش و اولویت‌بندی دولت برای تعادل ناحیه‌ای و محرومیت‌زدایی، منجر به کاهش نابرابری‌ها نشد (توکلی‌نیا و شالی، ۱۳۹۱)؛ به طوری که تاکنون توسعه شهری در ایران توسط دولت، پی‌ریزی و مهندسی شده (رضویان، ۱۳۸۱: ۴۶) و هویت بخش اصلی شهرها و چهره پرداز عمده منظر شهری دولت است (رهنمایی، ۱۳۸۸). این نوع تمرکزگرایی و مرکزیت‌یابی شهرها به لحاظ سیاسی - اداری باعث جذب سرمایه‌گذاری و گسترش کارکردهای اداری و خدماتی شده و با جریان‌های مهاجرتی (روستا - شهری)، نابرابری ناحیه‌ای بروز می‌نماید. نابرابری ناحیه‌ای به معنای عدم تعادل در ساختار فضایی مناطق است که خود را در شرایط متفاوت زندگی، نابرابری اقتصادی و سطح توسعه‌یافتگی نشان می‌دهد (کوتروس چرور<sup>۵</sup>، ۲۰۱۰)؛ همچنین پیدایش تفاوت‌های ناحیه‌ای، بر تسلط برخی نواحی بر نواحی پیرامون آن منجر می‌شود که بسترساز چالش‌های سیاسی - اقتصادی می‌شود. در مورد اثرات تقسیمات کشوری در پیدایش نابرابری شهری و ناحیه‌ای دو دیدگاه وجود دارد: برخی آن را منفی و برخی دیگر مثبت ارزیابی می‌کنند.

گروه اول معتقدند نابرابری‌های بین نواحی (شهری - ناحیه‌ای) به دلیل عدم استفاده از ظرفیت‌ها و قابلیت‌ها است و گروه دوم، نابرابری‌ها را نتیجه منحصراً به فرد بودن منابع و ظرفیت‌های نواحی در مقابل نواحی دیگر می‌دانند

- 1- Stubbas
- 2- Kolbe
- 3- Sonne
- 4- Alain
- 5- kutscherauer

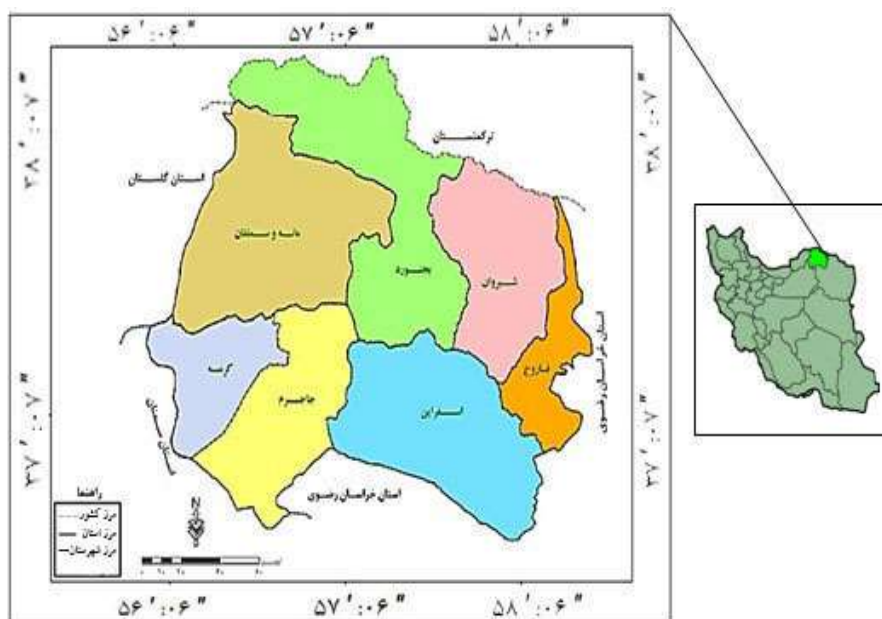
که می‌تواند منجر به مزیت‌های رقابتی شود و آثار مثبت فراوان دارد (کیم<sup>۱</sup>، ۲۰۰۸-۲۰۰۷) و چنانچه عدم تعادل و نابرابری ریشه در تصمیمات سیاسی و تقسیمات کشوری داشته باشد و زمینه‌ساز تبعیض در سرمایه‌گذاری، تمرکز خدمات در مناطق شهری و... شود، تفاوت‌ها بروز می‌نماید و این تفاوت‌ها، تهدید محسوب می‌شوند (استوارد<sup>۲</sup>، ۲۰۰۲). در مناطق جغرافیایی، کانون‌های شهری جایگاه ویژه‌ای در تمرکز جمعیت و فعالیت‌ها دارند؛ لذا تمرکز اقتصادی - اجتماعی و... در شهرها، غفلت از پیرامون را نیز به دنبال داشته است. در چنین شرایطی، مسائل شهری تشدید می‌شود. به طوری که مرکز از تمرکزگرایی تهی شده و پیرامون از فراموشی و نابرابری ناحیه‌ای آسیب می‌بیند. در جریان تصمیمات سیاسی و نقش‌آفرینی دولت، ساختار مکان‌های شهری متحول و پراکنده‌روی شهری را تشدید کرده و ضمن کاهش تراکم بر ارزش املاک شهر اثر می‌گذارد (عزیزی و یارمحمدی، ۱۳۹۳). در چند دهه اخیر، به منظور تسهیل در امر برنامه‌ریزی و امکان کنترل بیشتر بر فضای محلی - ناحیه‌ای دولت‌ها سعی بر کوچک‌سازی فضاها داشته‌اند و در راستای چنین هدفی، تقسیمات کشوری در فضای ناحیه‌ای و منطقه‌ای با رویکرد مدیریت سیاسی فضا صورت گرفته است. در تحلیل مدیریت سیاسی و چگونگی تصمیم‌گیری مدیران در حوزه‌های جغرافیایی می‌توان به جذب سرمایه‌گذاری‌های بخش دولتی، نقش تصمیمات سیاسی در دریافت خدمات عمومی، نقش تصمیمات سیاسی در ارتقایابی یک مکان جغرافیایی به مرکز ناحیه‌ای از طریق تصمیمات سیاسی و تقسیمات کشوری و... اشاره کرد. معیارهایی همچون آستانه جمعیتی، فاصله، سهولت دسترسی، همگنی طبیعی، وحدت ناحیه‌ای، ضرورت‌ها و برابری توزیع خدمات در ناحیه‌بندی سیاسی درون کشور در نظر گرفته می‌شود (علی اکبری و فرجی دارابخانی، ۱۳۸۵). تحقیقات نشان می‌دهد انگیزه سیاسی، نقش اساسی در تقسیمات کشوری ایران داشته است و در نتیجه اعمال فشار بیرونی و نه در نتیجه بهبود محتوا تشکیل شده‌اند که امکانات مناسب برای ارتقایابی را نداشتند. آثار نامطلوب چنین رویکردی در تقسیمات کشوری و افزایش ساختارها و تشکیلات دولتی در حوزه سرزمینی از یک سو و سازماندهی سیاسی رو به عدم تعادل در کارکرد و ساختار شهر از سوی دیگر بوده است (رهنما و احمدی‌پور، ۱۳۸۲). بخشی از تحولات و تغییرات ساختاری و کارکردی در خراسان شمالی نمود یافته است. یکی از اقدامات دولت در اجرای طرح تقسیمات کشوری، تقسیم خراسان و سازماندهی جغرافیایی و سیاسی فضا در شرق و شمال شرق ایران در سال ۱۳۸۳ بوده است؛ که نتایج بررسی این مقاله، نشان از شکاف ملموس نابرابری از لحاظ سهم اشتغال، سرمایه‌گذاری، خدمات، زیرساخت و... در سطح شهرستان‌های خراسان شمالی و رشد پراکنده کالبد شهر و تمرکز جمعیت و فعالیت در شهر بجنورد به عنوان مرکز استان دارد؛ لذا فرض اصلی این پژوهش این است که ظهور استان خراسان شمالی و تأثیرپذیری از این رویکرد سیاسی - جغرافیایی، ضمن تمرکزگرایی، به نابرابری شهری - ناحیه‌ای نیز دامن زده است. پژوهش حاضر، با هدف ارزیابی و تحلیل طرح تقسیمات کشوری در خراسان و رابطه آن با عدم تعادل شهری - ناحیه‌ای به کمک مدل‌های تحلیلی ارائه شده است.

### معرفی منطقه مورد بررسی

از لحاظ موقعیت جغرافیایی، استان خراسان شمالی از شمال با کشور ترکمنستان حدود ۲۷۰ کیلومترمربع مرز مشترک، از شرق و جنوب با استان خراسان رضوی، از غرب با گلستان و از جنوب غربی با سمنان همسایه است (شکل ۱).

1- Kim

2- Steward



شکل ۱. موقعیت منطقه مورد مطالعه

بر اساس قانون تقسیمات کشوری در سال ۱۳۸۲، خراسان شمالی به مرکزیت شهر بجنورد و شش شهرستان در سال ۱۳۸۳ از خراسان منفک و تشکیل شد. بر اساس آخرین سرشماری رسمی در سال ۱۳۹۰، خراسان شمالی دارای ۶ شهرستان، ۱۷ بخش، ۱۸ شهر و ۴۲ دهستان بوده است (پیلهور، ۱۳۹۲: ۲۷). با آخرین تغییرات در سال ۱۳۹۳، خراسان شمالی دارای ۸ شهرستان، ۱۹ بخش، ۲۲ شهر و ۴۵ دهستان و ۸۲۹ آبادی بوده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی خراسان شمالی، ۱۳۹۴: ۲۷). مبنای این پژوهش، داده‌های رسمی سال ۱۳۹۰ بوده است.

### مواد و روش‌ها

داده‌های مورد نیاز در این پژوهش، با بهره‌گیری از منابع آماری مربوط به سرشماری عمومی نفوس و مسکن استان خراسان شمالی، سالنامه آماری استان و کتابخانه‌ای جمع‌آوری شده است. یکی از راهبردهای رشد و توسعه محلی - ناحیه‌ای، برنامه‌ریزی و تلاش در کاهش نابرابری و تعادل بخشی است. از روش‌های تعیین سطوح نابرابری، بهره‌گیری از مدل ضریب تغییرات است. این مدل، با تعیین مقدار  $Z$  کمک می‌کند تا میزان تغییرات یا روند تعادل یا عدم تعادل در معیارهای انتخابی به نمایش درآید؛ همچنین با تعیین میزان  $Z$  هر یک از شهرستان‌ها، می‌توان به کمک داده‌های به دست آمده از طریق محاسبه ضریب تغییرات، تحلیل‌های هر معیار را ارائه داد. در تحلیل، هرچه ضریب تغییرات از عدد یک بزرگتر باشد نشانگر عدم تعادل و نابرابری شهرستان در معیارهای مورد بررسی است و هرچه تعادل کمتر باشد ضریب تغییرات نیز کمتر است. برای شناخت و تحلیل نابرابری‌های شهری - ناحیه‌ای و تحلیل از مدل ضریب تغییرات و رتبه - اندازه با تشکیل جدول داده‌ها و ارائه نمودار و مقایسه آنها با قبل و بعد از اجرای طرح تقسیمات کشوری و مقایسه با نتایج تحقیقات مرتبط با این موضوع استفاده شده است. ناحیه در جغرافیا، معادل یک شهرستان است (زیاری، ۱۳۷۸: ۷۴) و در این پژوهش ناحیه معادل شهرستان در نظر گرفته شده است. برای تحلیل میزان برخورداری و تعیین ضریب تغییرات در هر شهرستان، ۱۰ معیار بر اساس جدول ۱ از ۴ شاخص اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی و کالبدی بر مبنای میزان اهمیت و سنجش‌پذیری معیارها انتخاب شد؛ لذا این پژوهش، در دو سطح انجام شده است:

سطح اول: تحلیل داده‌ها به کمک مدل ضریب تغییرات<sup>۱</sup>، برای تعیین میزان نابرابری ناحیه‌ای. هدف از ارائه این ضریب، شناخت نابرابری ناحیه‌ای در سطح خراسان شمالی و تعیین میزان برخورداری هر شهرستان از مواهب اجرای طرح تقسیمات کشوری در خراسان بعد از تقسیمات کشوری است. در سطح دوم، داده‌ها به صورت تطبیقی و تبیین نابرابری شهری به کمک مدل رتبه - اندازه ارزیابی شده و با نمایش سلسله‌مراتب جمعیت شهری در خراسان شمالی، نابرابری شهری و پدیده نخست‌شهری مورد ارزیابی و تحلیل قرار گرفته است.

## نتایج

برای انجام، تحلیل و نمایش سطوح تغییرات، با استفاده از داده‌های هر شهرستان در خراسان شمالی از مدل ضریب تغییرات استفاده شده است. داده‌ها در جدول ۱ و ضریب تغییرات در جدول ۲ نشان می‌دهد شهرستان‌های خراسان شمالی از لحاظ سطح برخورداری یا عدم برخورداری از معیارهای انتخابی متفاوت بوده است و شهرستان بجنورد در تمرکز امکانات و زیرساخت‌ها سهم قابل توجهی را به خود اختصاص داده و با مرکزیت‌یابی، جایگاهش به عنوان شهر و شهرستان برتر در حال تحکیم است. درصدها و سرانه‌ها در هر شهرستان، نشان می‌دهد تمرکزگرایی و روند نابرابری و عدم تعادل شهری - ناحیه‌ای به شکل معنی‌دار در حال تشدید است (جدول ۱ و ۲).

جدول ۱. معیارهای اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی و کالبدی برای تعیین ضریب تغییرات بین شهرستان‌های استان خراسان شمالی

| شاخص<br>ردیف<br>معیارها<br>ردیف | نام شهرستان      | کل جمعیت | درصد جمعیت شهری | سرانه فضای سبز شهری و پارک‌های عمومی در برابر ۱۰ هزار نفر | تعداد بناهای ساخته‌شده بتن آرمه در نقاط شهری در برابر ۱۰ هزار نفر | درصد شاغلان بالای ۱۰ سال در برابر کل جمعیت در سن کار | تعداد عمده‌فروشی و خرده‌فروشی در برابر ۱۰ هزار نفر | تعداد واحدهای بانکی در برابر ۱۰ هزار نفر | سرانه پزشک در برابر ۱۰ هزار نفر | سرانه بهداشتی در برابر ۱۰ هزار نفر | تعداد دانش‌آموزان دبیرستان در برابر ۱۰ هزار نفر | درصد راه آسفالت‌روستایی نسبت به کل راه روستایی | کل (بدون جمعیت) Z score |
|---------------------------------|------------------|----------|-----------------|---|---|--|--|--|---------------------------------|------------------------------------|---|--|-------------------------|
| ۱                               | بجنورد           | ۳۲۸۴۸۹   | ۵۵/۶            | ۴۰/۳۵   | ۱۸/۶۰   | ۵۱/۸۹  | ۲۶۷/۸۹   | ۱/۳۶                                     | ۵۸                              | ۳۶                                 | ۶۰۱/۸۴  | ۸۰   | ۸/۵۷                    |
| ۲                               | اسفراین          | ۱۲۳۱۴۴   | ۴۵/۷            | ۸/۲۰  | ۲۸/۰۹   | ۳۹/۵۹  | ۱۸۶/۷۷   | ۱/۶۲                                     | ۲۵                              | ۱۷                                 | ۷۱۸/۵۸  | ۶۵   | -۲/۱۸                   |
| ۳                               | شیروان           | ۱۵۶۱۸۱   | ۵۴/۵            | ۷/۰۴  | ۲۲/۴۰   | ۵۰/۰۶  | ۲۱۷/۶۹   | ۱/۰۲                                     | ۲۲                              | ۱۶                                 | ۷۲۵/۵۰  | ۶۰   | -۴/۵۴                   |
| ۴                               | جاجرم            | ۵۸۴۸۳    | ۵۸/۵            | ۲۸/۵۵   | ۴۶/۳۳   | ۵۲/۷۵  | ۲۵۶/۴۸   | ۲/۲۲                                     | ۶                               | ۱۱                                 | ۶۴۴/۵۷  | ۴۶   | -۱/۷۷                   |
| ۵                               | مانه و<br>سملقان | ۹۵۵۸۲    | ۲۴/۲۰           | ۱/۵۶  | ۵/۳۳  | ۲۴/۰۹  | ۲۶۱/۵۵   | ۲/۰۱                                     | ۷                               | ۱۵                                 | ۴۰۸/۳۰  | ۸۴   | -۱/۲۶                   |
| ۶                               | فاروج            | ۴۹۶۹۳    | ۲۱/۵۰           | ۰/۳۲  | ۳۱/۳۹   | ۲۱/۹۷  | ۱۰۰/۶۱   | ۰/۹۴                                     | ۸                               | ۸                                  | ۸۷۴/۱۶  | ۵۲   | ۰/۱۸                    |
| جمع                             | -                | ۸۱۱۵۷۲   | ۱۰۰             | -   | -   | -  | -  | -  | ۱۲۶                             | ۱۰۳                                | -   | -  | -                       |

با توجه به وسعت و جمعیت هر شهرستان در جدول ۲، به جز دو معیار یعنی درصد جمعیت شهری و درصد راه آسفالت روستایی که نشان از تمرکز بیشتر و نابرابری دارد دیگر معیارها در هر شهرستان رو به تعادل است (جدول ۲).

### تقسیمات کشوری و تأثیرات آن بر نابرابری

در سطح اول از انجام این پژوهش، به کمک جدول ۲ هر کدام از معیارهای ۱۰ گانه از سطح نابرابری به سوی تعادل به شرح زیر بررسی و تحلیل شده است:

#### درصد جمعیت شهری

درصد جمعیت شهری، با ضریب تغییرات ۱/۱۵ در بین ۱۰ معیار انتخابی سطحی نابرابر را نشان می‌دهد. از آنجا که شهرستان بجنورد با ۳۵۴۰۱۵ نفر، بیشترین جمعیت استان را دارد و شهر بجنورد با جمعیت ۱۹۹۷۹۱ نفر در سال ۱۳۹۰ نیز بزرگترین کانون شهری استان محسوب می‌شود، منجر به بروز بیشتر تغییرات در این معیار شده و پدیده نخست شهری بودن بجنورد در بین شهرهای استان بیشتر نمایان است. در این خصوص، شهرستان جاجرم به دلیل کاهش تعداد جمعیت روستایی و ویژگی اقلیمی گرم و خشک و نزدیک بودن به مناطق کویری، سهم شهرنشینی آن بیشتر بوده و در میزان نابرابری درصد جمعیت شهری ناحیه نقش داشته است.

#### درصد راه آسفالت روستایی

داده‌های این معیار در مدل ضریب تغییرات نشان می‌دهد تعادل در آن در ناحیه برقرار است. نمایش عدد ۱/۰۰ در این معیار، نشان می‌دهد در کل استان خراسان شمالی راه‌های روستایی به تناسب توزیع و زیرساخت‌ها در این حوزه متناسب بوده است. می‌توان گفت تناسب در توزیع جمعیت شهرستان‌ها و توجه به توزیع متوازن اعتبارات استانی و بهره‌مندی استان خراسان شمالی از طرح توازن منطقه‌ای نقش مهمی در توجه به زیرساخت‌ها و راه آسفالت روستایی داشته است و این امر، بر تعادل این معیار مهم بوده است.

جدول ۲. ضریب تغییرات، انحراف معیار و میانگین معیارهای ۱۰ گانه شهرستان‌های خراسان شمالی

| معیار   | تعداد | میانگین | انحراف معیار | ضریب تغییرات |
|---|-------|---------|--------------|--------------|
| کل جمعیت  | ۶     | ۱۳/۵۲   | ۱۰/۲۶        | ۰/۷۵         |
| درصد جمعیت شهری   | ۶     | ۱۵/۵۰   | ۱۷/۸۵        | ۱/۱۵         |
| سرانه فضای سبز و پارک‌های عمومی   | ۶     | ۳۰/۱۶   | ۱۷/۲۶        | ۰/۵۷         |
| تعداد بنای ساخته شده بر اساس بتن آرمه در نقاط شهری در برابر ۱۰ هزار نفر | ۶     | ۵۵/۸۳   | ۳۹/۶۲        | ۰/۷۰         |
| درصد شاغلان بالای ۱۰ سال نسبت به کل جمعیت در سن کار                     | ۶     | ۳۵/۶۶   | ۱۶/۴۱        | ۰/۴۶         |
| تعداد خرده‌فروشی و عمده‌فروشی در برابر ۱۰ هزار نفر                      | ۶     | ۲۱۵/۱۷  | ۶۴/۱۴        | ۰/۲۹         |
| تعداد واحد بانکی در برابر ۱۰ هزار نفر                                   | ۶     | ۶۴/۵۰   | ۱۵/۰۹        | ۰/۲۳         |
| سرانه پزشک در برابر ۱۰ هزار نفر   | ۶     | ۴۹/۱۶   | ۲۳/۷۵        | ۰/۴۸         |
| سرانه بهداشتی - درمانی  | ۶     | ۱۷/۱۶   | ۹/۸۲         | ۰/۵۷         |
| تعداد دانش‌آموز در برابر ۱۰ هزار نفر                                    | ۶     | ۲۱/۰۰   | ۱۹/۸۷        | ۰/۹۴         |
| درصد راه آسفالت روستایی نسبت به کل راه روستایی                          | ۶     | ۳۶/۱۶   | ۳۶/۳۷        | ۱/۰۰۵۸       |

### تعداد دانش‌آموزان دبیرستانی

این معیار، با عدد ۰/۹۴ نشان می‌دهد توزیع جمعیت دانش‌آموزی دبیرستان رو به تعادل است. در این خصوص، می‌توان به توزیع و مکان‌یابی دبیرستان‌ها بر اساس نیازهای محلی اشاره کرد؛ چراکه پاسخ به تقاضای دانش‌آموزان مقطع دبیرستان با تأسیس مکان و فضای آموزشی مناسب ضمن کاهش مهاجرت به مراکز شهری مهم و تمرکز در شهرها، با کاهش مشکلات خانواده و سازمان‌ها ارتباط داشته است. لذا با برنامه‌ریزی و تدابیر لازم، توزیع مناسب فضای آموزشی و تمرکز تعداد دانش‌آموز دبیرستانی در شهرستان، زمینه تعادل و برابری در سطح ناحیه برقرار شده است. از سوی دیگر، تمرکز جمعیت دانش‌آموزی و پاسخ به تقاضا برای فضای آموزشی در بهبود این معیار در ناحیه و شهرستان‌ها کمک شایانی کرده است. نتیجه اینکه در این معیار، میزان و سطح برخورداری و دسترسی ساکنان و جوانان به امکانات آموزشی مقطع دبیرستان در هر شهرستان، متناسب بوده است.

### تعداد بنای ساخته‌شده بر اساس بتن آرمه در نقاط شهری

این معیار با نمایش عدد ۰/۷۰ نشان می‌دهد در هر نقطه شهری در استان، با توجه شرایط محلی و استانداردسازی و گرایش به ساخت و ساز بر اساس استاندارد ISO ۲۸۰۰ بیشتر شده است؛ بنابراین در این معیار، از یک سو توان اقتصادی هر خانواده شهری برای ساختمان‌سازی بر اساس بتن آرمه و از سوی دیگر ضرورت مقاوم‌سازی در برابر تهدیدات محیطی و احساس امنیت به عنوان یک باور عمومی از جایگاه مهمی برخوردار بوده است. همچنین می‌توان گفت در نقاط شهری مهم همچون بجنورد، اسفراین، شیروان در دو دهه اخیر توجه به مقاوم‌سازی، نوسازی بافت‌های فرسوده و اعمال ضوابط شهرسازی جدید روبه‌رو شده و رویکرد مردم به این نوع ساخت (بتن آرمه) بیشتر شده است. لذا این رویکرد، خود موجب تعادل بخشی بین بافت‌های فرسوده و ساختمان‌های کم دوام با ساخت‌های جدید بادوام شده است.

### سرانه مراکز بهداشتی - درمانی

این معیار در جدول داده‌ها بیانگر فزونی تعداد ۳۶ مرکز در شهرستان بجنورد به عنوان شهرستان اول و ۸ مرکز در فاروج به عنوان شهرستان آخر از نظر میزان برخورداری از مراکز و امکانات درمانی است. با توجه به جدول ۲ و ملاحظه عدد ۰/۵۷ می‌توان به توزیع متناسب این معیار در سطح شهرستان‌ها با توجه به میزان تمرکز جمعیت آنها اشاره کرد. تمرکز جمعیت ۳۵۴۰۱۵ نفری در شهرستان بجنورد نقش مهمی در افزایش سرانه بهداشتی و رعایت استانداردهای بهداشتی - درمانی داشته است. از سوی دیگر، فاروج با کمترین میزان جمعیت شهرستان، کمترین مراکز و سرانه بهداشتی را در خود جای داده و تعادل نسبی، قابل مشاهده است.

### سرانه فضای سبز و پارک‌های عمومی

یکی دیگر از معیارهای همسان با تعداد مراکز درمانی - بهداشتی به لحاظ ضریب تغییرات، معیار سرانه فضای سبز و پارک‌های عمومی است که در جدول تحلیل‌های آماری (جدول ۲) ضریب تغییرات، عدد ۰/۵۷ را نشان می‌دهد. این معیارها به لحاظ سرانه در بجنورد با ۴۰ مترمربع بیشترین و در جاجرم با ۰/۳۲ کمترین رقم را نشان می‌دهد. فضای سبز و پارک‌های شهری به عنوان شش‌های یک شهر تلقی می‌شوند و در تلطیف هوا نقش اساسی دارند، از این رو همواره تلاش می‌شود بر سرانه آن در اماکن شهری افزوده شود. در نقاط شهری استان خراسان شمالی نیز بر اساس میزان تلاش شهرداری‌ها هر ساله بر سرانه فضای سبز و پارک‌های عمومی شهرها افزوده می‌شود. نتیجه اینکه چون این معیار نمایانگر دلپذیری و سرسبزی ناحیه و هر مکان شهری است، از توجه لازم برخوردار بوده و سطح متناسب را نشان می‌دهد.

### سرانه پزشکی

بررسی و تحلیل این معیار در جدول ۲ نشان می‌دهد سرانه پزشکی، گرایش بیشتری به تعادل داشته است. این معیار، با معیار مراکز بهداشتی - درمانی در ارتباط مستقیم بوده و هر دو در راستای بهداشت عمومی و سلامت جامعه هر شهرستان قرار دارند. در جدول ۲، نشان می‌دهد مقدار ضریب تغییرات این معیار، ۰/۴۸ است. مفهوم این عدد این است که توزیع تعداد پزشکان بر اساس میزان جمعیت هر شهرستان متناسب بوده و روند تعادلی را نشان می‌دهد. با توجه به فزونی پزشکان عمومی و متخصص در کشور، پاسخگویی به جمعیت نواحی جغرافیایی کشور نیز ملموس به نظر می‌رسد. لذا در این معیار، شهرستان‌های مورد بررسی با مشکلات کمتری مواجه هستند.

### درصد شاغلان بالای ۱۰ سال نسبت به کل جمعیت در سن کار

این معیار، بیانگر توسعه اقتصادی و ایجاد شغل در یک منطقه و یا ناحیه است. در عین حال، مبین امنیت روحی و روانی افراد و همچنین امنیت اجتماعی است. بررسی و ارزیابی معیار درصد شاغلان بالای ۱۰ سال هر شهرستان در خراسان شمالی نشان می‌دهد این معیار با ضریب تغییرات ۰/۴۶ تعادل لازم را دارد. این امر، در نتیجه رویکرد توسعه محلی - منطقه‌ای دولت و تلاش مدیران و مسئولین محلی - منطقه‌ای در تعادل بخشی روند توسعه پایدار اقتصادی می‌تواند باشد. در این معیار، شاغلان با توجه به میزان جمعیت هر شهرستان در استان، به تناسب توزیع و اشتغال لازم برخوردار شده اند و نمایش ضریب تغییرات نشان می‌دهد شاغلان در هر شهرستان توزیع و اشتغال رضایت بخش دارند. استقرار مجتمع بزرگ پتروشیمی خراسان و سیمان بجنورد در بجنورد، مجتمع بزرگ لوله بدون درز، فولاد اسفراین در شهرستان اسفراین، مجتمع ملی آلومینای جاجرم، کارخانه قند و نیروگاه سیکل ترکیبی در شیروان و دیگر کارخانه‌ها و کارگاه‌های تولیدی متوسط و کوچک در کل استان و شهرستان‌ها، نقش مهمی در توزیع و تعادل میزان شاغلان در این معیار داشته‌اند. سهم بجنورد در اختصاص درصد شاغلان قابل توجه است (جدول ۳).

### تعداد عمده‌فروشی و خرده‌فروشی

در جدول ۲، ضریب تغییرات این معیار کاملاً رو به تعادل بوده است. در این معیار، ضریب تغییرات ۰/۲۹ کمترین تفاوت را در بین شهرستان‌ها دارد. از آنجا که این معیار در فعالیت‌های اقتصادی با کمترین هزینه و سرمایه، سطحی از خدمات اقتصادی و اجتماعی را ارائه می‌نماید می‌توان این معیار را در ردیف معیارهای مهم ایجاد تعادل در هر شهرستان قرار داد. بررسی این معیار در شهرستان‌ها نشان می‌دهد توزیع آنها متناسب با تمرکز جمعیت و میزان عرضه و تقاضا بوده است؛ بنابراین بزرگترین و کوچکترین شهرستان به لحاظ میزان جمعیت به خوبی به نیازها پاسخ داده و سطح متعادل را در شهرستان‌ها ارائه کرده‌اند.

جدول ۳. درصد اشتغال صنعت، خدمات و کشاورزی در شهرستان‌های خراسان شمالی در سال ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰

| ردیف | نام شهرستان   | سال ۱۳۸۵ | سال ۱۳۹۰ |
|------|---------------|----------|----------|
| ۱    | اسفراین       | ۱۶/۹۹    | ۱۵/۱۳    |
| ۲    | بجنورد        | ۳۹/۹۶    | ۴۰/۹۸    |
| ۳    | جاجرم         | ۸/۱۰     | ۴/۱۵     |
| ۴    | شیروان        | ۱۸/۲۶    | ۱۶/۹۴    |
| ۵    | فاروج         | ۵/۵۴     | ۷/۱۱     |
| ۶    | مانه و سملقان | ۱۱/۱۱    | ۱۲/۶۱    |
| جمع  | -             | ۱۰۰      | ۱۰۰      |



## تعداد واحدهای بانکی

کمترین ضریب تغییرات در بررسی‌های ۱۰ معیار ارائه‌شده متعلق به معیار تعداد واحدهای بانکی در سطح شهرستان‌هاست. این معیار، متعادل‌ترین در بین کل استان و شهرستان‌های مورد بررسی بوده است. از دلایل این وضع می‌توان به سیاست‌های متمرکز هر مدیریت شعب بانکی (بانک ملی، ملت، مسکن و...) اشاره کرد که در رابطه با توزیع صنایع، مجتمع‌های بزرگ تولیدی - صنعتی و... در هر شهرستان یک شعبه بانکی مستقر کرده‌اند و به ارائه خدمات بانکی می‌پردازند؛ بنابراین ضرورت پاسخ به نیازهای محلی - منطقه‌ای (ایجاد شعب ریالی - ارزی) در توزیع و استقرار متعادل واحدهای بانکی در هر شهرستان با توجه به فاکتور جمعیتی - اقتصادی از عوامل اصلی تعادل و برابری این معیار در کل استان بوده است.

## تحلیل تطبیقی معیارها

ارزیابی و بررسی معیارهای انتخابی در بخش‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، بهداشتی و کالبدی در سطح ۶ شهرستان خراسان شمالی، بیانگر عدم تعادل در برخی معیارها و برابری نسبی در دیگر معیارهاست. جهت ارزیابی وضعیت برابری یا نابرابری از جدول ۱ استفاده شده است و ۱۰ معیار با توجه به میزان اهمیت و سنجش‌پذیری آن در حوزه شهری و روستایی انتخاب و داده‌های خام تهیه و به کمک نرم افزار SPSS و مدل ضریب تغییرات تجزیه و تحلیل شد.

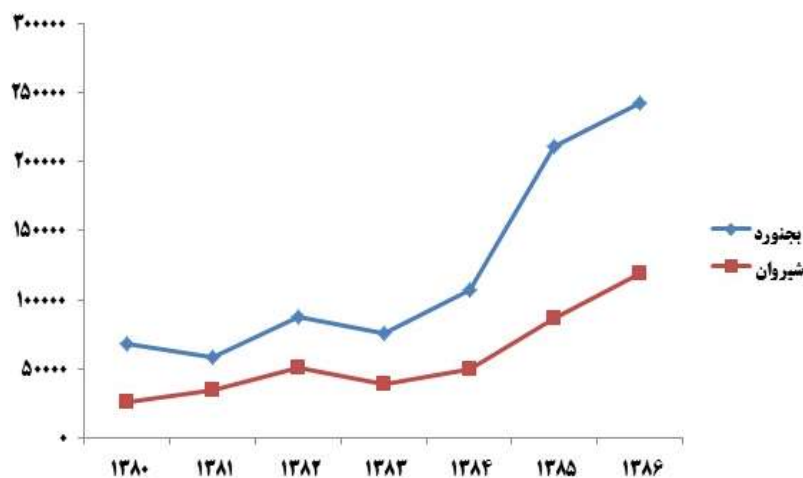
ابتدا Z-Score<sup>۱</sup> هر شهرستان در تمام ۱۰ معیار بدون محاسبه معیار جمعیت محاسبه و میانگین و انحراف معیار آنها به کمک فرمول ضریب تغییرات به دست آمد و نتیجه محاسبات در جدول ۲ به کمک رابطه ۱ ارائه شد.

$$Z = \frac{X_i - X}{\Sigma} \quad \text{رابطه ۱}$$

نتایج حاصل از محاسبه رابطه ۱ نشان می‌دهد هرچه عدد بیشتر باشد، نشان از نابرابری و هرچه کمتر باشد، بیانگر برقراری تعادل و کاهش ضریب تغییرات در آن شهرستان است. با تحلیل تطبیقی میزان Z معیارهای انتخابی نشان می‌دهد شهرستان بجنورد به عنوان کانون اداری - سیاسی و مهم‌ترین شهرستان، میزان Z آن ۸/۵۷ بوده و میزان Z دیگر شهرستان‌ها از ۰/۱۸ تا ۳/۵۴ متغیر بوده است (جدول ۲). داده‌های جدول ۲ نشان می‌دهد شهرستان بجنورد با عدد ۸/۵۷ سهم بیشتری در تمرکز فعالیت‌ها و جذب سرمایه و اعتبارات نه به دلیل افزایش سهم جمعیت و یا تراکم آن، بلکه به دلیل اهمیت‌یابی مکانی و تمرکز جغرافیایی معیارهای انتخابی نسبت به شهرستان دوم استان پرداخته و در مجموع معیارها، بالاترین سهم را بعد از اجرای طرح تقسیمات کشوری داشته است. شهرستان شیروان با  $Z = -۳/۵۴$  کمترین برخورداری را در بین معیارهای انتخابی به نمایش گذاشته است. شکل ۲ روند افزایش اعتبارات بعد از سال ۱۳۸۳ که طرح تقسیمات کشوری اجرا شد را نشان می‌دهد. (شکل ۲).

نکته قابل توجه، سهم شهرستان تازه تأسیس فاروج است که Z آن در کل معیارها، ۰/۱۸ است و وضعیت مطلوبی را نسبت به بجنورد و دیگر شهرستان‌ها نشان می‌دهد. با وجود اینکه شهرستان جاجرم و مانه و سملقان از وسعت زیادی برخوردار و جمعیت آنها نیز کم است، Z آنها با ۱/۷۷ و ۱/۲۶ - نسبت به شیروان و اسفراین وضعیت مطلوبی را نشان می‌دهد. نتیجه کل از محاسبه Z تمام شهرستان‌های استان (با محاسبه جمعیت یا بدون محاسبه جمعیت) بیانگر نابرابری بسیار بین شهرستان بجنورد و دیگر شهرستان‌هاست.

۱- Z-Score نشان می‌دهد هرچه عدد در معیارها بیشتر باشد آن شهرستان امکانات، تجهیزات و زیرساخت‌های توسعه بیشتری را به خود اختصاص داده است.



شکل ۲ روند افزایش میزان اعتبارات شهرستان‌های بجنورد و شیروان طی سال‌های ۱۳۸۰-۱۳۸۶

### نتایج بررسی اثرات تقسیمات کشوری بر نابرابری شهری

در سطح دوم از انجام این پژوهش، برای تعیین وزن جمعیتی بجنورد به عنوان مرکز ناحیه‌ای و مرکز مهم سیاسی - اداری و شناخت سلسله مراتب شهرهای خراسان شمالی از مدل رتبه - اندازه استفاده شده است؛ همچنین برای بررسی تطبیقی دو دوره سرشماری ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰ مورد بررسی قرار گرفته و نتایج آن در جدول ۴ و ۵ نشان داده شده است.

برای شناخت کانون‌های شهری و سلسله‌مراتب جمعیت شهری ناحیه مورد مطالعه، شهرها با توجه به جمعیت و تعداد آنها در مقطع زمانی ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰ طبقه‌بندی و تحلیل شده‌اند. بررسی طبقات جمعیتی شهرهای استان خراسان شمالی در سال ۱۳۸۵، نشان می‌دهد شهر بجنورد همچنان به عنوان نخست‌شهر، نقش غالب در بالاترین درصد جمعیت شهری استان را دارد. به طوری که با ۴۴/۹۹ درصد جمعیت شهرنشین استان در طبقه اول قرار می‌گیرد (جدول ۶ و شکل ۳).

جدول ۴. نظام سلسله‌مراتب جمعیت شهرهای استان خراسان شمالی و اندازه واقعی - تئوری در سال ۱۳۸۵

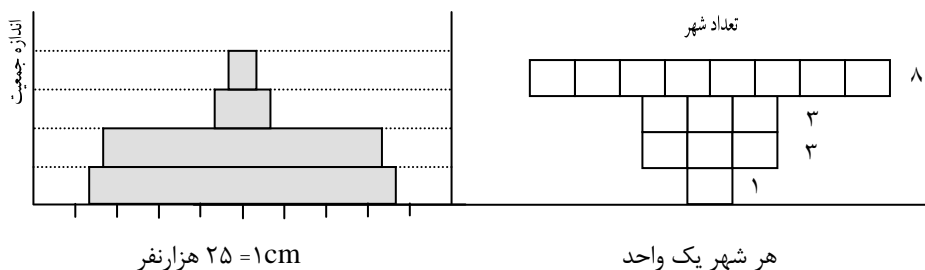
| ردیف | نام شهر     | جمعیت سال ۱۳۸۵ | جمعیت بر مبنای قانون رتبه - اندازه | تفاضل جمعیت |
|------|-------------|----------------|------------------------------------|-------------|
| ۱    | بجنورد      | ۱۷۶۷۲۶         | ۱۷۶۷۲۶                             | ۰           |
| ۲    | شیروان      | ۸۴۱۸۵          | ۸۸۳۶۳                              | -۴۱۷۸       |
| ۳    | اسفراین     | ۵۳۱۳۲          | ۵۸۹۰۹                              | -۵۷۷۷       |
| ۴    | گرمه جاجرم  | ۲۵۲۰۵          | ۴۴۱۸۱                              | -۱۸۹۷۶      |
| ۵    | آشخانه      | ۱۸۷۸۴          | ۳۵۳۴۵                              | -۱۶۵۶۱      |
| ۶    | فاروج       | ۱۰۶۶۸          | ۲۹۴۵۴                              | -۱۸۷۸۶      |
| ۷    | راز         | ۵۲۲۷           | ۲۵۲۴۷                              | -۲۰۰۲۰      |
| ۸    | درق         | ۴۵۹۵           | ۲۲۰۹۱                              | -۱۷۴۹۶      |
| ۹    | صفی‌آباد    | ۳۲۴۰           | ۱۹۶۳۶                              | -۱۶۳۹۶      |
| ۱۰   | قاضی        | ۲۵۹۲           | ۱۷۶۷۳                              | -۱۵۰۸۱      |
| ۱۱   | شوقان       | ۲۳۵۴           | ۱۶۰۶۶                              | -۱۳۷۱۲      |
| ۱۲   | سنخواست     | ۲۱۱۴           | ۱۴۷۲۷                              | -۱۲۶۱۳      |
| ۱۳   | پیش قلعه    | ۱۷۸۳           | ۱۳۵۹۴                              | -۱۱۸۱۱      |
| ۱۴   | حصار گرمخان | ۱۱۰۸           | ۱۲۶۲۳                              | -۱۱۵۱۶      |
| ۱۵   | لوجلی       | ۱۰۵۶           | ۱۱۷۸۲                              | -۱۰۷۲۶      |
| جمع  |             | ۳۹۲۷۶۹         | ۵۸۶۴۱۷                             | -۱۹۳۶۴۹     |

جدول ۵. نظام سلسله‌مراتب جمعیت شهرهای استان خراسان شمالی و اندازه واقعی - تئوری در سال ۱۳۹۰

| ردیف | نام شهر     | جمعیت سال ۱۳۹۰ | جمعیت بر مبنای قانون رتبه-اندازه | تفاضل جمعیت |
|------|-------------|----------------|----------------------------------|-------------|
| ۱    | بجنورد      | ۱۹۹۷۹۱         | ۱۹۹۷۹۱                           | ۰           |
| ۲    | شیروان      | ۸۸۲۵۴          | ۹۹۸۹۶                            | -۱۱۶۴۲      |
| ۳    | اسفراین     | ۶۰۳۷۲          | ۶۶۵۹۷                            | -۶۲۲۵       |
| ۴    | آشخانه      | ۲۲۸۷۷          | ۴۹۹۴۸                            | -۲۷۰۷۱      |
| ۵    | جاجرم       | ۱۸۵۴۷          | ۳۹۹۵۸                            | -۲۱۴۱۱      |
| ۶    | فاروج       | ۱۱۷۳۱          | ۳۳۲۹۹                            | -۲۱۵۶۸      |
| ۷    | گرمه        | ۱۰۷۱۶          | ۲۸۵۴۲                            | -۱۷۸۲۶      |
| ۸    | راز         | ۵۷۴۷           | ۲۴۹۷۴                            | -۱۹۲۲۷      |
| ۹    | درق         | ۵۱۵۳           | ۲۲۱۹۹                            | -۱۷۰۴۶      |
| ۱۰   | تیتکانلو    | ۳۸۲۷           | ۱۹۹۷۹                            | -۱۶۱۵۲      |
| ۱۱   | ایور        | ۳۷۸۳           | ۱۸۱۶۳                            | -۱۴۳۸۰      |
| ۱۲   | صفی‌آباد    | ۳۵۲۷           | ۱۶۶۴۹                            | -۱۳۱۲۲      |
| ۱۳   | قاضی        | ۲۹۵۶           | ۱۵۳۶۹                            | -۱۲۴۱۳      |
| ۱۴   | شوقان       | ۲۴۳۶           | ۱۴۲۷۱                            | -۱۱۸۳۵      |
| ۱۵   | سنخواست     | ۲۱۲۰           | ۱۳۳۱۹                            | -۱۱۱۹۹      |
| ۱۶   | پیش قلعه    | ۲۲۱۱           | ۱۲۴۸۷                            | -۱۰۲۷۶      |
| ۱۷   | حصار گرمخان | ۱۶۵۸           | ۱۱۷۵۲                            | -۱۰۰۹۴      |
| ۱۸   | لوجلی       | ۱۱۶۰           | ۱۱۱۰۰                            | -۹۹۴۰       |
| جمع  |             | ۴۴۶۸۶۶         | ۶۹۸۲۹۱                           | -۲۵۱۴۲۵     |

جدول ۶. طبقات جمعیتی شهرهای استان خراسان شمالی در سال ۱۳۸۵

| ردیف | طبقات جمعیتی                  | تعداد شهر | جمعیت  | درصد |
|------|-------------------------------|-----------|--------|------|
| ۱    | شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر     | ۱         | ۱۷۶۷۲۶ | ۴۴/۹ |
| ۲    | شهرهای بین ۲۵ تا ۱۰۰ هزار نفر | ۳         | ۱۶۲۵۲۲ | ۴۱/۳ |
| ۳    | شهرهای بین ۵ تا ۲۵ هزار نفر   | ۳         | ۳۴۶۷۹  | ۸/۸  |
| ۴    | شهرهای کمتر از ۵ هزار نفر     | ۸         | ۱۸۸۴۲  | ۴/۷  |
| جمع  | -                             | ۱۵        | ۳۹۲۷۶۹ | ۱۰۰  |



شکل ۳. نمایش تعداد طبقات جمعیتی و شهرهای خراسان شمالی در سال ۱۳۸۵

جدول طبقات جمعیتی ۱۳۸۵ نشان می‌دهد طبقه جمعیتی شهرهای بین ۲۵ تا ۱۰۰ هزار نفر جمعیت با ۴۱/۳ درصد جمعیت شهری در سال ۱۳۸۵ از جایگاه مهمی برخوردار بوده است. مهم‌ترین علت افزایش تعداد شهرها در این طبقه، افزایش جمعیت شهر گرمه و جاجرم بوده است. این دو شهر به دلیل وجود مجتمع ملی آلومینای جاجرم و به تبع مهاجرت‌های عمدتاً شهر به شهر و رشد طبیعی جمعیت شهر از رشد زیادی برخوردار

بوده و ضریب جذب آن با ۱۷/۵۵ در سال ۱۳۸۵ در رتبه دوم جذب جمعیت در استان خراسان شمالی بوده است. ارقام جدول ۷، نشان می‌دهد در خراسان شمالی در سال ۱۳۹۰، شهر بجنورد به تنهایی، بالای ۱۰۰ هزار نفر جمعیت داشته است. در واقع ۴۴/۷ درصد جمعیت شهری استان را به خود اختصاص داده است. در طبقه دوم، شهرهای با جمعیت بین ۲۵ تا ۱۰۰ هزار نفر قرار دارند که شهر شیروان و اسفراین با ۳۳/۲ درصد جمعیت شهری در این طبقه قرار دارند. همان طور که در جدول ۷ مشاهده می‌شود، طبقه سوم جمعیتی نشانگر آن است که ۶ شهر با جمعیت ۵ تا ۲۵ هزار نفر وجود داشته است. از نکات مهم و قابل توجه در این جدول، درصد جمعیت شهری طبقه چهارم است که متشکل از ۹ شهر است و عمدتاً کمتر از ۵ هزار نفر جمعیت دارند و در واقع ۵/۲ درصد جمعیت شهری را به خود اختصاص داده‌اند. بررسی و تحلیل این جدول، بیانگر نقش غالب شهر بجنورد به عنوان مهم‌ترین کانون شهری استان در نخست‌شهر بودن آن است (جدول ۷).

### بحث

قدرت دولت‌ها، مهم‌ترین عامل در تصمیم‌گیری و امور سیاسی آنها در فرایند رشد و توسعه شهری - ناحیه‌ای به شمار می‌رود و در درازمدت، باعث تغییراتی در کارکردهای شهری و نظام سلسله‌مراتب شهری می‌شود؛ چراکه به باور پاول<sup>۱</sup>، شهرها در این فرایند، نقش تسهیل‌بخش در روند توسعه ناحیه‌ای دارند (پاول، ۱۹۹۰). در تحقیقات رضویان (۱۳۸۱) نیز بر سازماندهی رشد و توسعه شهری در ایران به کمک دولت تأکید شده است. رهنمایی (۱۳۸۸) نیز به این نتیجه رسیده است که دولت، هویت بخش اصلی شهرها و چهره پرداز عمده منظر شهری است. ارزیابی و تحلیل تحولات ساختاری - کارکردی و ارتقایی (ارتقای سطح سیاسی یک مکان شهری به مرکز سیاسی - اداری ناحیه‌ای) سطوح جغرافیایی در قرن حاضر در ایران نشان می‌دهد این روند در شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری ایران موجب گسترش شهرها و پیدایش مهم‌ترین مسائل نظام اجتماعی و اقتصادی شده است. بدین معنی که تصمیمات سیاسی و تقسیمات کشوری در ایران از لحاظ ساختاری اثرات نامطلوب داشته اما از لحاظ کارکردی، قابلیت‌هایی شهری - ناحیه‌ای ایجاد کرده است.

در تاریخ شهرنشینی ایران معاصر، کارکرد اداری - سیاسی، یکی از کارکردهای شهری شناخته شده و در تمرکزگرایی مؤثر بوده است (فردوسیان<sup>۲</sup>، ۲۰۰۲). تحقیقات علی‌اکبری (۱۳۸۳) نشان می‌دهد این نوع تمرکزگرایی و مرکزیت‌یابی شهرها به لحاظ سیاسی - اداری باعث جذب سرمایه‌گذاری و گسترش کارکردهای اداری - خدماتی و به دنبال آن پذیرش مهاجرین شده و تحولات ساختاری - کارکردی و تمرکز قدرت را به دنبال داشته است. در مقایسه با پژوهش علی‌اکبری، این پژوهش نشان داده است بجنورد به عنوان مرکز جغرافیایی خراسان شمالی با اجرای طرح تقسیمات کشوری در سال ۱۳۸۳ اهمیت خاص یافته و نقش دولت و تقسیمات کشوری در پراکنده‌روی و افزایش ارزش املاک شهر بجنورد همان‌طور که عزیزی و یارمحمدی (۱۳۹۳) نیز در تحقیق خود بر

جدول ۷. طبقات جمعیتی شهرهای استان خراسان شمالی در سال ۱۳۹۰

| ردیف | طبقات جمعیتی                  | تعداد شهر | جمعیت  | درصد |
|------|-------------------------------|-----------|--------|------|
| ۱    | شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر     | ۱         | ۱۹۹۷۹۱ | ۴۴/۷ |
| ۲    | شهرهای بین ۲۵ تا ۱۰۰ هزار نفر | ۲         | ۱۴۸۶۲۶ | ۳۳/۲ |
| ۳    | شهرهای بین ۵ تا ۲۵ هزار نفر   | ۶         | ۷۴۷۷۱  | ۱۶/۷ |
| ۴    | شهرهای کمتر از ۵ هزار نفر     | ۹         | ۲۳۶۷۸  | ۵/۲  |
| جمع  | -                             | ۱۸        | ۴۴۶۸۶۶ | ۱۰۰  |

1- Paul

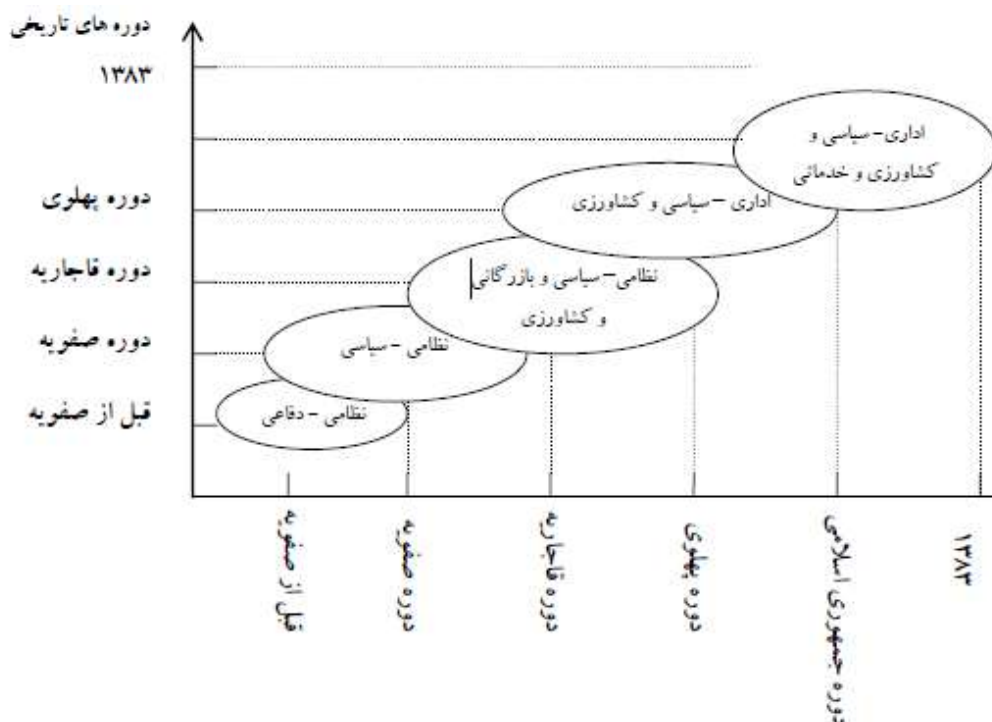
2- Ferdowsian

این موضوع تأکید کرده‌اند آشکار است؛ و با رویکرد و مدیریت سیاسی دولت جایگاه بجنورد با ۳ عامل ذیل تقویت شده و به نابرابری شهری - ناحیه‌ای کمک شده است:

- ۱- نقش دولت در تمرکز سازمان‌ها و نهادها و تقویت زیرساخت‌ها در شهر و شهرستان بجنورد
- ۲- وجود بسترهای طبیعی و موقعیت مناسب جغرافیایی و مکان مرکزی بجنورد
- ۳- رویکرد سیاسی - امنیتی حکومت و دولت در گذشته و حال به دلیل نزدیکی به مرزهای بین‌المللی شمال شرق و اهمیت‌یابی بجنورد به عنوان مهم‌ترین کانون جمعیتی بعد از مشهد.

بنابراین نتایج تحقیقات پیشین و این پژوهش، بیانگر درستی نقش بارز دولت و اجرای طرح تقسیمات کشوری در تحولات ساختاری و کارکردی ناحیه‌ای و شهری در ایران به طور عام و خراسان شمالی به طور خاص بوده؛ که عموماً فرصت‌آفرین و نه تهدیدزا بوده است. هرچند در این پژوهش، نابسامانی و شکاف در روند رشد و توسعه محلی و ناحیه‌ای خراسان شمالی آشکار می‌نماید؛ به طوری که ارتقا یافتن بجنورد به مرکز استان خراسان شمالی با چهار عامل افزایش جمعیت و مهاجرت، افزایش قیمت زمین و بورس‌بازی، گستردگی ساختار دولت و لزوم تأمین خدمات منطقه‌ای، رشد افقی شهر را تشدید کرده است (عزیزی و یارمحمدی، ۱۳۹۳). همچنین جدول ۲ و میزان Z به دست آمده در تمام شاخص‌ها برای هر شهرستان در این پژوهش نشان داد فاصله بجنورد به لحاظ میزان برخورداری از مواهب سیاسی - اقتصادی - فرهنگی و... از دیگر شهرستان‌ها و شهرهای استان چشمگیر و در حال افزایش و پیشران شکاف ناحیه‌ای و شهری بوده است. چراکه به اعتقاد افراخته (۱۳۸۴)، شهرها عامل ایجادکننده و گسترش‌دهنده موتور محرک توسعه هستند. تحقیقات علی‌اکبری و دارابخانی (۱۳۸۵)، نشان داده است دولت‌ها با ایجاد واحدهای سیاسی - اداری در مناطق جغرافیایی نقش مهمی در توسعه ناحیه‌ای و منطقه‌ای داشته و تلاش در رشد و توسعه و مدیریت سیاسی - اجتماعی و اقتصادی نواحی و حوزه سرزمینی خود دارند (علی‌اکبری و فرجی دارابخانی، ۱۳۸۵). انجام کارکردهای اداری با شعاع ناحیه‌ای و مرکزیت‌یابی سیاسی هم به تمرکزگرایی جمعیت و هم به تغییر ساختارها در شهر مرکزی می‌انجامد. به طور مثال، کارکرد اداری - سیاسی در سطح ناحیه‌ای هم بر افزایش سطح تقاضاها در مسکن و خدمات و هم بر افزایش وزن شهر به لحاظ محتوای فضای شهری (ایجاد زیرساخت‌ها، افزایش تراکم‌ها، رشد کالبد شهر و...) انجامیده است که این پژوهش نیز در بررسی میزان نابرابری شهری - ناحیه‌ای در خراسان شمالی به نتیجه مشابه دست یافته است (جدول ۲ و ۶). همچنین پژوهش بازخانه‌ای (۱۳۸۳)، نشان داده است مهاجرت‌های روزافزون به این کانون ناحیه‌ای یعنی بجنورد در یک دهه اخیر به ویژه متأثر از نقش جدید آن، موجب شده جایگاه بجنورد بیش از پیش تحکیم و تقویت شود و بر پدیده نخست‌شهری آن اثر گذارد و موقعیت جغرافیایی و مکان مرکزی بودن شهر و شهرستان بجنورد انگیزه لازم برای دولت در تفکیک محدوده سرزمینی و اجرای نظام تقسیمات کشوری داشته است.

رویکرد دولت در مدیریت سیاسی فضا با اجرای قانون تقسیمات کشوری، مکان مرکزی بودن (شکل ۱)، تمرکز جغرافیایی جمعیت و فعالیت، مهاجرت‌های روستا - شهری، دوری این شهر از مشهد (مرکز منطقه‌ای شمال شرق ایران) و گرگان (از شهرهای بزرگ و کانون همگرایی محلی - ناحیه‌ای) در استان‌های خراسان رضوی و گلستان بستر ساز تشدید تمرکزگرایی و پراکنده‌روی شهر بجنورد، افزایش ارزش املاک و بورس‌بازی زمین شهری و در کل، زمینه‌ساز نابرابری شهری - ناحیه‌ای در ناحیه خراسان شمالی شده است. از سوی دیگر، بررسی‌ها نشانگر تحوّل و تطوّر کارکردی - ساختاری شهر بجنورد در دوره‌های مختلف و تثبیت جایگاه آن به عنوان یک کانون مهم ناحیه‌ای بعد از تقسیمات کشوری در سال ۱۳۸۳ بوده است (پیلهور، ۱۳۸۷) (شکل ۴).



شکل ۴. روند تغییر و تطوّر در نقش‌پذیری بجنورد در دوره‌های تاریخی تا سال تشکیل خراسان شمالی

### نتیجه‌گیری

دولت‌ها همواره بر ایجاد امنیت و راهبردهای رشد و توسعه ناحیه‌ای در تمام حوزه سرزمین خود تأکید دارند. برای تحقق این امر، لازم است تقسیمات کشوری برحسب ویژگی‌های طبیعی، قومی، نژادی و توجه به توان‌های ناحیه‌ای از نظر طبیعی، اجتماعی، اقتصادی و امور سیاسی باشد تا به مقتضیات شرایط ناحیه‌ای، واحد جغرافیایی مطلوب بدون تنش و فشارپذیری سیاسی شکل گیرد تا تعادل ناحیه‌ای و توازن واحدهای سیاسی برقرار و این رویکرد فرصت‌آفرینی محسوب شده و نابرابری‌های شهری - ناحیه‌ای کاهش یابد. همواره ارائه خدمات تخصصی، ایجاد فرصت‌های شغلی و... در مراکز مهم شهری، خود نوعی همگرایی و تمرکز ایجاد می‌کند. از سوی دیگر، سرمایه‌گذاری‌های دولت و توجه به راهبردهای رشد و توسعه محلی - ناحیه‌ای موجبات تمرکز را فراهم می‌آورد (مکفرسون<sup>۱</sup>، ۲۰۰۷). رویکرد دولت در اجرای طرح تقسیمات کشوری برای تقسیم خراسان و اهمیت‌یابی کانون ناحیه (بجنورد) از یک سو و شکاف روزافزون بین کانون‌های شهری و روستایی از سوی دیگر خود به همگرایی و تمرکز گرایش داشته است. با این روند در محدوده مورد مطالعه تشدید نابرابری ناحیه‌ای آشکار و تمرکز امکانات و زیرساخت‌ها در شهرستان و شهر بجنورد پدیده نخست‌شهری بجنورد و گسترش کالبدی و افقی شهر، افزایش قیمت زمین و کاهش تراکم نمایان شده است. این روند، در تحقیقات و پژوهش‌های بازخانه‌ای (۱۳۸۳)، پیله‌ور (۱۳۸۷) و عزیزی و یارمحمدی (۱۳۹۳) آشکار بوده است و در این پژوهش، بررسی‌ها و تحلیل‌های تطبیقی نشان داده است شکاف و نابرابری بین شهرستان بجنورد با دیگر شهرستان‌ها از لحاظ تمرکز فعالیت‌ها، سرانه‌های اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی و کالبدی نسبت به قبل از اجرای طرح تقسیمات کشوری در سال ۱۳۸۳ تشدید شده است. تعیین میزان Z شهرستان بجنورد با عدد ۸/۵۷ با بیشترین مقدار نشان از شکاف و نابرابری بین این

شهرستان با دیگر شهرستان‌های استان و ناحیه دارد؛ بنابراین ارتقایابی به عنوان یک محرک برای حوزه‌های پیرامونی شهر تلقی شده و شهرهای استان تعامل بیشتری با مرکزیت ناحیه‌ای (بجنورد) داشته‌اند و فاصله شهر بجنورد نسبت به دیگر شهرهای استان بعد از اجرای طرح تقسیمات کشوری بیشتر و در نتیجه پدیده نخست‌شهری تشدید شده است (جداول ۴، ۵، ۶، ۷). از نگاه دیگر، انجام کارکردهای تخصصی مانند مبادلات ارز و کالا، اقدامات گمرکی، ایجاد و استقرار نمایشگاه بین‌المللی، بیمارستان تخصصی و... موجب کارکرد تخصصی مرکزیت ناحیه‌ای شده است. در این ارتباط، افزایش حوزه نفوذ و کشش اداری و مالی، نقش آفرینی سیاسی، سازماندهی ناحیه‌ای، کانون همگرایی شدن و... از عوامل اصلی در تعاملات بجنورد با شهرهای ناحیه در سلسله مراتب شهری بوده است. یکی از آثار منفی تقسیمات کشوری، تغییر الگوی سازمان فضایی خراسان شمالی از متعادل (قبل از تقسیمات کشوری) به عدم تعادل با روند قطبی شدن شهرستان و شهر بجنورد به عنوان شهر برتر استان بوده که بیانگر نارسایی در نظام تقسیمات کشوری و تصمیمات سیاسی در تقسیم خراسان و انعکاس آن در خراسان شمالی بوده است.

لذا رویکرد دولت در ایجاد زیرساخت و ضرورت ساماندهی مجدد فضا نیز در شرایط کارکردپذیری جدید (مرکزیت استان) منجر به تمرکز و برخورداری از مواهب و مزایای مرکزیت‌یابی و تقدّم آن بر بسترسازی جهت نقش‌پذیری ناحیه‌ای بجنورد شده است. چنین رویکردی در تمرکز نابرابری ناحیه‌ای و پیدایش کانون شهری مهم و پدیده نخست‌شهری نقش اساسی داشته که سطحی از نابرابری است؛ بنابراین پیشنهاد این است که اجرای طرح تقسیمات کشوری با هدف تعادل ناحیه‌ای، توازن واحدهای سیاسی سرزمینی و کاهش فاصله‌های فضایی باید با رویکرد فرصت‌آفرینی باشد. پس تقسیم سیاسی فضا رویکردی برنامه‌ریزی شده و آگاهانه‌تر می‌طلبد تا جهت سازماندهی و تکمیل فضای جدید سیاسی، ابتدا تدارک لازم دیده شود و بسترها فراهم آید بعد طرح تقسیمات کشوری انجام گیرد. همچنین راهبرد مؤثر و مطلوب این است که برای سازماندهی مجدد فضای ناحیه‌ای همچون تقسیمات کشوری، رویکردی برنامه‌ریزی‌گرا و تعادل‌بخش به نواحی کمتر برخوردار در دستور کار باشد. همچنین به صورت واقع‌گرایانه در اجرای طرح تقسیمات کشوری و سیاسی فضا باید رویکرد آمایش ملی همراه با بیشترین هماهنگی اجتماعی - فرهنگی و کمترین تنش و فشارپذیری سیاسی همراه باشد.

## منابع

- افراخته، حسن (۱۳۸۴) ارزیابی نقش شهرها در توسعه ناحیه‌ای (مطالعه موردی: استان سیستان و بلوچستان)، پژوهش‌های جغرافیایی، ۳۶ (۵۰)، صص. ۱۱۵-۱۰۳.
- امیراحمدی، هوشنگ (۱۳۷۵) پویایی‌شناسی توسعه و نابرابری استان‌ها در ایران، ترجمه علی طایفی، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، (۱۱۰-۱۰۹)، صص. ۱۷۱-۱۵۴.
- بازخانه‌ای، علی (۱۳۸۳) بجنورد مرکز جاذبه خراسان شمالی، نشر پژوهش توس، بجنورد.
- پیلهور، علی‌اصغر (۱۳۸۷) ارتقایابی مرکزیت ناحیه‌ای و تحولات ساختاری - کارکردی شهر: مورد شهر بجنورد، رساله دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، استاد راهنما حسن افراخته و یدان... کریمی‌پور، دانشگاه خوارزمی.
- پیلهور، علی‌اصغر (۱۳۹۲) جمعیت و شهرنشینی در خراسان شمالی، چاپ اول، انتشارات سخن‌گستر، مشهد.
- توکلی‌نیا، جمیله، شالی، محمد (۱۳۹۱) نابرابری‌های منطقه‌ای در ایران، آمایش محیط، ۵ (۱۸)، صص. ۱-۱۵.
- رضویان، محمدتقی (۱۳۸۱) مدیریت عمران شهری، انتشارات پیوند نو، تهران.
- رهنما، محمد رحیم؛ احمدی‌پور، زهرا (۱۳۸۲) درجه‌بندی نظام تقسیمات کشوری، تحقیقات جغرافیایی، (۳۵)، صص. ۴۸-

۳۵

رهنمایی، محمد تقی (۱۳۸۸) دولت و شهرنشینی در ایران، مبانی و اصول کلی نظری توسعه شهر و شهرنشینی در ایران، **جغرافیا و برنامه‌ریزی منطقه‌ای**، صص. ۱۶۵-۱۴۳.

زیاری، کرامت ا... (۱۳۷۸) **اصول و روش‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای**، نشر دانشگاه یزد، یزد.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی خراسان شمالی (۱۳۹۴) گزارش اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استان خراسان شمالی، صص. ۹۸-۹۴.

شکوئی، حسین (۱۳۷۳) **دیدگاه‌های نو در جغرافیای شهری**، جلد اول، چاپ اول، انتشارات سمت، تهران.

عزیزی، محمد مهدی؛ یارمحمدی، سیما (۱۳۹۳) تأثیر تقسیمات کشوری جدید بر پراکنده‌روی شهری، مطالعه موردی: شهر بجنورد، **هنرهای زیبا، معماری و شهرسازی**، ۱۹ (۲)، صص. ۱۱۶-۱۰۳.

علی‌اکبری، اسماعیل؛ فرجی دارابخانی، محمد (۱۳۸۵) شهرهای اداری - سیاسی و ناپایدار شهری، مورد سرابله، **جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای**، (۶)، صص. ۱۷۸-۱۵۵.

علی‌اکبری، اسماعیل (۱۳۸۳)، دولت‌مداری در اقتصاد شهری ایران؛ مطالعه موردی استان ایلام، **تحقیقات اقتصادی**، ۶۶ (۶۱) صص. ۲۳۵-۲۰۹.

Alain, R. A (1999) **Urbanization and Town in the Third World**, London, SOAS, p.31.

Ferdowsian, F. (2002) **Modern and Traditional Urban Design, Concepts and Principles in Iran**, University of Stuttgart, Institute of Urban Planning, p.65.

Kim, S. (2007-2008) **Spatial Inequality and Economic Development: Theories, Fact, and Policies**. Working Paper, Commission on Growth and Development, Washington, DC. (6), p.42.

Kolbe, L. (2004) **Helsinki: from Provincial to National Centre Twentieth Century Capital Cities** Routledge Press, London and New York, p.74.

Kutscherauer, A. (2010) **Regional Disparities in Regional Development of the Czech Republic**. Ostrava: University of Ostrava, p.10.

Mcperson, E. M. (2007) **Plant Location Selection Techniques**, Jaico Publishing House, USA, p. 21.

Paul Vleugels, R. M. (1990) **Industrialization and Secondary Cities in Central Mexico**, Saarbruchen, pp. 225-249.

Pilehvar, A. A. (2007) Partnership, a New Approach for the Urban Management of Iran, Case Study- Management of Mashhad Religious Metropolis, **International Journal of Sustainable Development and Planning**, 12 (1), pp. 435-444.

Sonne, W. (2004) **Berlin Capital under Changing Political Systems**. Planning Twentieth Century Capital Cities, Routledge Press, London, p.199.

Steward, K. (2002) **Measuring Well-Being and Exclusion in Europe Regions**, London: Center for Analysis of Socialexclusion, London School of Economics and Political Science.

Stubbs, M. (2000) Intelligent Urban Management: Learning to Manage and Managing to learn Together for a Change, **Urban Studies**, 37 (10), pp. 1801-1811.