

فصلنامه ژئوپلیتیک - سال پنجم، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۸۸

صص ۲۹ - ۴۷

تحلیل عوامل مؤثر بر ارتقاء سطوح تقسیمات کشوری

مطالعه موردی: شهرستانهای استان فارس

دکتر زهرا احمدی پور* - استادیار جغرافیای سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس
قاسم قنبری - دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیای سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس
عاطفه عاملی - کارشناس ارشد سیستم اطلاعات جغرافیایی و سنجش از دور، دانشگاه تربیت مدرس

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۸/۵/۸

تاریخ دریافت: ۱۳۸۷/۱۱/۱۸

چکیده

نظام سازماندهی سیاسی کشور که در قالب تقسیمات کشوری به مرحله اجرا در می‌آید، یکی از مهمترین و ضروری‌ترین بخش نظام اداری کشور به حساب می‌آید. این اصطلاح به معنی ناحیه‌بندی مناطق جغرافیایی یا به عبارت دیگر شناسایی مناطق و نواحی همگن طبیعی، اجتماعی و اقتصادی و سازمان‌دهی آنها در قالب واحدهای سیاسی جهت اعمال حاکمیت سیاسی می‌باشد و بدین ترتیب واحدهای سیاسی - اداری علاوه بر کارکردهای اقتصادی، اجتماعی، اداری، دارای کارکردهای سیاسی نیز می‌باشند.

نظام سیاسی و شکل آن، نظام اداری، فضای جغرافیایی، پیوندهای عاطفی و سیاسی میان مردم و مکان، شبکه مناسبات اجتماعی و جمعیت و پراکنش جغرافیایی آن از شاخصهای تأثیرگذار در فرایند تقسیمات کشوری به شمار می‌آیند. در ایران در اعصار طول تاریخی گذشته همواره نحوه دریافت مالیات، دفاع از مرزهای کشور در مقابل حملات احتمالی قدرتهای بیگانه، مسائل قومی، فرهنگی و نظامی به منظور کنترل بیشتر دولت بر رفتار خوانین و ایالات مختلف کشور، بر نحوه آرایش سیاسی فضا مؤثر بوده‌اند. در استان فارس نیز عواملی نظیر وسعت زیاد استان، محرومیت مناطق جنوبی استان، تفاوت‌های فرهنگی - مذهبی و قومی، رقابتهای مکانی و ... در تقسیمات سرزمینی نقش داشته‌اند. بر این اساس پژوهش حاضر به دنبال پاسخگویی به این سؤال است که عوامل مؤثر بر ارتقاء سطوح تقسیمات کشوری در استان فارس کدامند؟ روش تحقیق این پژوهش تحلیلی - توصیفی بوده که با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و بررسی اسناد و مدارک صورت گرفته است.

واژه‌های کلیدی: سازماندهی سیاسی فضا، ناحیه‌بندی، سطوح تقسیمات کشوری، استان فارس.

۱- مقدمه

علم و هنر سازماندهی سیاسی سرزمین، همواره یکی از جنبه‌های مهم تمدنی یک قوم یا ملت به‌شمار می‌رفته است. تمدنهای تاریخی نه تنها به دلیل دستاوردهای مادی و معنوی بلکه به دلیل شیوه‌های خاص حکومتی و به تبع آن شیوه تقسیم‌بندی سیاسی فضا شناخته می‌شوند. گسترش هر چه بیشتر جوامع و توسعه جغرافیایی و جمعیتی حوزه‌های انسانی یکی از الزاماتی است که حکومتها را به تجدید نظر و برقراری تقسیمات کشوری جدید برای اعمال امور اداری و مدنی خود وا می‌دارد. از سوی دیگر، گاهی این تقسیمات جدید بر اساس مواردی چون مسئله قومیتها و اعمال سیاستهای اقتصادی و سیاسی خاص اجتناب ناپذیر می‌شود. امروزه تمامی ممالک دنیا دارای تقسیمات کشوری می‌باشند چرا که دریافته‌اند که تقسیم کشور به واحدهای کوچکتر راه را برای اعمال قدرت و همچنین برای برنامه‌ریزی‌ها و اجرای برنامه‌ها آسانتر می‌سازد.

۲- مبانی نظری

۲-۱- تعریف مساله و بیان سؤال اصلی تحقیق

دولت نقطه اتصال بین نظم جهانی و زندگی افراد عادی بر روی سرزمین است (Short, 1993: 169). هنگامی که یک سرزمین در قالب یک دولت مرزبندی شده و سازمان می‌یابد ارتباطی بین قدرت و سرزمین شکل می‌گیرد. بعلاوه سرزمین متعلق به حکومت، هم اساس و هم چارچوب اعمال قدرت را در مقیاس حکومتی و زیر حکومتی فراهم می‌آورد و در واقع آنطور که ساک می‌گوید: «یک دولت با قرار گرفتن در فضا موجودیت می‌یابد» (Demko & Wood, 211: 1999). از طرفی، اساس یک نظام سیاسی نیروهای اجتماعی هستند که در قالب مؤسسات سیاسی و از طریق این مؤسسات که همه مرتبط با محیط زیست هستند عمل می‌کنند. در این شرایط، سیستم سیاسی محصول نهایی فرایندهای سیاسی است که انسان آن را در جامعه‌ای خاص و محیط طبیعی شکل می‌دهد (Dikshit, 1995: 181). ساختار درونی حکومت، از لحاظ

تنظیم و تقسیم امور قدرت، یکی از مهمترین ارکان اداری محسوب می‌شود. تقسیم قدرت بین مرکز و نواحی پیرامون و ناحیه‌بندی سیاسی درون کشور نتیجه تفکر و اندیشه نظام سیاسی هر کشور است. قدرت هر حکومتی به طور افقی و بر سرزمین جریان پیدا می‌کند. به همین سبب عامل اصلی توجه به ساختار حکومت و چگونگی توزیع قدرت، فضای جغرافیایی است (امیراحمدیان، ۱۳۸۳: ۹). فضای مکان و ناحیه سیاسی به منظور اداره بهتر امور و تنظیم روابط افقی و عمودی آن با سایر نواحی و نیز تعریف و استقرار نهادهای سازمانی محلی، مرزهای ناحیه و قانون آن به سازماندهی سیاسی فضا نیاز دارد (حافظ‌نیا، ۱۳۸۳: ۲۱-۲۲). بنابراین شکل‌گیری فضا صورتی اجتماعی دارد. فضا از ظرافتها و پیچیدگیهای وسیع شبکه‌های ارتباطی درهم پیچیده و گسسته در مقیاسهای مختلف از محلی تا جهانی خلق می‌شود. آنچه یک دیدگاه فضایی خاص از این ارتباطات اجتماعی را به وجود می‌آورد همزمانی آنهاست (Keith & pile, 1993: 155-156). ملتها عموماً تا حد زیادی خودشان را بر اساس مفهوم فضا تعریف می‌کنند و حس هویت خود را از قطعه خاصی از سرزمین می‌گیرند. این قطعه می‌تواند دولت-ملت، خانه یا مذهب آنها باشد (Blackwell, 2006: 18).

انتخاب یک نظام تقسیمات کشوری متشکل از زیر مجموعه‌ها و تقسیم کارکردهای اداری مربوط به آن، چیزی نیست که به سادگی به مصلحت اداری مربوط شود. آنچه که در اینجا اهمیت دارد، پیوندهای عاطفی و سیاسی میان مردم و مکان است (مویر، ۱۳۷۹: ۲۵۱). تقسیمات کشوری از اهم مسائلی است که برای هر گونه برنامه‌ریزی در سطح کشور به‌طور اعم و برنامه‌ریزی ناحیه‌ای در سطح واحدها به‌طور اخص جهت اداره بهتر و بهره‌برداری بیشتر از استعدادها صورت می‌گیرد (بدیعی، ۱۳۶۷: ۲۱۴-۲۱۳). نظام تقسیمات کشوری فعلی ریشه در متمم قانون اساسی مشروطه (۱۲۸۶ خورشیدی) دارد که کشور ایران را به ایالت، ولایت، بلوک و ده به لحاظ سلسله مراتبی تقسیم نمود و به دنبال آن در آبان ماه ۱۳۱۶ خورشیدی قانون تقسیمات کشوری اصلاح و نظام سلسله مراتبی تقسیمات کشوری جدیدی متشکل از استان، شهرستان، بخش و دهستان ارائه شد. تاکنون نیز همین قانون در حال اجراست ولی در طول تاریخ و بویژه در سال ۱۳۶۲ تغییراتی در شاخص‌های تشکیل سطوح تقسیمات کشوری به وجود آمد و بحث تعداد جمعیت و وسعت و تراکم به عنوان ملاکهای اصلی تقسیم کشور

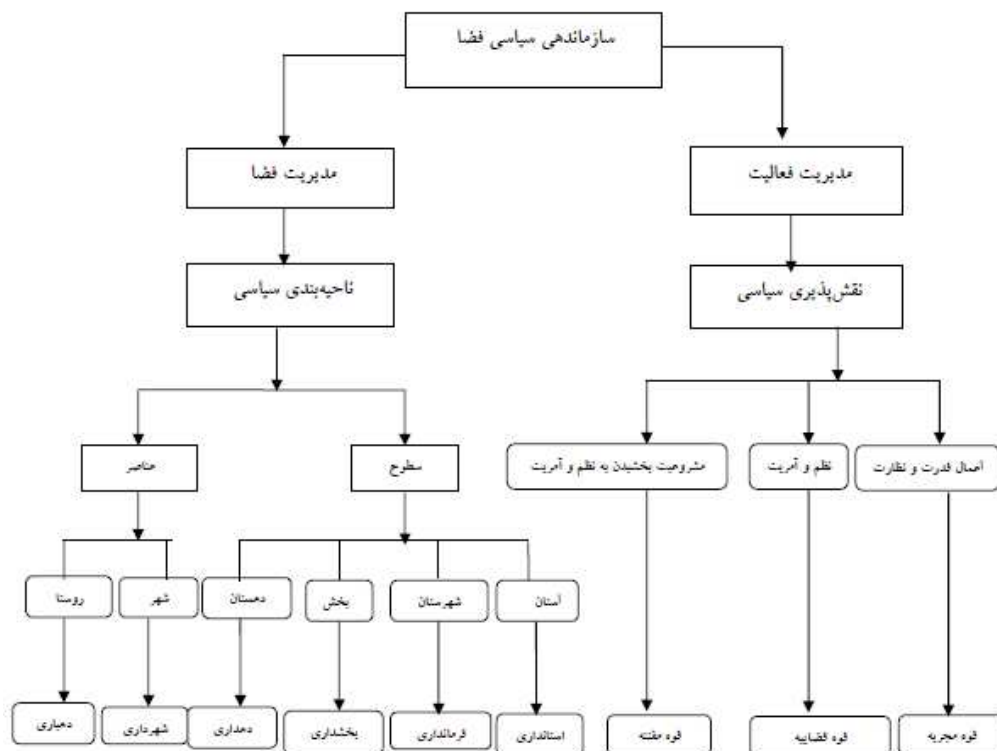
به واحدهای مختلف سیاسی و تشکیل سطوح مختلف تقسیماتی مطرح شدند. ارتقاء سطوح تقسیمات سیاسی رابطه تنگاتنگی با جمعیت دارد و آستانه جمعیتی، ملاک عمده ارتقاء شد (رهنما و احمدی پور، ۱۳۸۲: ۳۷-۳۶). بر این اساس، این پژوهش به دنبال پاسخگویی به این سؤال است که چه عواملی بر ارتقاء سطوح تقسیمات کشوری در استان فارس مؤثر بوده است؟

بر اساس سؤال مطرح شده، فرضیه زیر مطرح می‌شود: به نظر می‌رسد که عواملی نظیر وسعت زیاد استان، گستردگی شهرستانها، عدم دسترسی مناسب سکنه به مراکز اداری - سیاسی، رقابتهای مکانی، عدم برخورداری از اعتبارات دولتی و سطح بالای محرومیت در ارتقاء سطوح تقسیمات کشوری در استان فارس مؤثر بوده است.

۲-۲- ناحیه‌بندی سیاسی

ناحیه سیاسی به بخشی از سطح سیاره زمین گفته می‌شود که در قلمرو اراده سیاسی و فرمانروایی یک قدرت سیاسی قرار می‌گیرد (حافظ‌نیا، ۱۳۷۹: ۱۳۳). نحوه سازمان‌دهی فضا در مدیریت سرزمین اهمیت بسیاری دارد. در این بین تعیین مرز واحدهای اداری - سیاسی از یکسو و تعیین مرکزیت این واحدها از سوی دیگر دو لبه حساس تقسیم‌بندی فضا هستند. به عبارتی، «مرکزیت، مجاورت و مرزهای واحد اداری - سیاسی سه پارامتر اصلی در تقسیم‌بندی فضا (تقسیمات کشوری) است» (عاملی، ۱۳۸۲: ۲). ناحیه‌بندی سیاسی سرزمینی که مدخلی برای سازماندهی سیاسی فضای سرزمینی است در جهت افزایش مشارکت مردم در مدیریت مناطق چارچوبی را پی‌ریزی می‌کند (احمدی پور و منصوریان، ۱۳۸۵: ۶۷). منظور از ناحیه‌بندی سیاسی، تقسیم بهینه سرزمین ملی به واحدهای متمایز سیاسی بر اساس ملاکهای معین می‌باشد؛ بر این اساس در بسیاری از کشورها از جمله ایران، شاخص‌های تقسیم‌کننده سرزمین همواره متأثر از قانون و ملاکهای شناخته شده نبوده است (کریمی پور، ۱۳۸۱: ۱۱-۱۰). اساس ناحیه‌بندی سیاسی بر چند شاخص استوار است: الف) شاخص جمعیت؛ ب) روابط فاصله‌ای؛ ج) همگنی طبیعی؛ د) همگنی فرهنگی؛ ه) شیوه یا سبک معیشت؛ و) حوزه نفوذ مکانهای مرکزی، ز) ضرورت‌های ویژه امنیتی، ح) اندیشه‌های استراتژیک دولت (مهمترین

شاخص؛ ط) ملاحظات جغرافیایی؛ ی) ملاحظات سیاسی.



نمودار شماره ۱: تأثیر خط مشی عمومی دولت بر فضا در قالب سازماندهی فضا

مأخذ: احمدی پور، ۱۳۸۵: جزوه درسی

۳- روش انجام تحقیق

روش تحقیق در این پژوهش، روش تحلیلی - توصیفی است. بدین معنی که ابتدا به طرح مسأله تحقیق پرداخته شده، زیرا هر پژوهشی با بیان مسأله آغاز می‌شود. در همین راستا فرضیه پژوهش مطابق با مسأله تحقیق بیان شده است. در مبحث قلمرو تحقیق، از روش میدانی و مراجعه مستقیم استفاده شده است. به این ترتیب که داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز از طریق

مراجعه به سازمانها، ادارات و مراکز مربوطه گردآوری شده، سپس به استخراج و طبقه‌بندی اطلاعات گردآوری شده پرداخته شده است. در ادامه روند تشکیل استان فارس را شرح داده و تغییرات تقسیماتی صورت گرفته در محدوده شهرستانها در مقاطع زمانی مختلف استخراج شده است و در نهایت روند تشکیل شهرستانهای استان فارس در مقاطع زمانی مورد بررسی قرار گرفته است.

۴- قلمرو تحقیق

در ایران از بعد مساحت، استان سیستان و بلوچستان با ۱۸۱۷۸۵ کیلومتر مربع در رده اول قرار می‌گیرد و رده‌های دوم تا چهارم به ترتیب متعلق به استانهای کرمان (۱۸۰۷۲۶ کیلومتر مربع)، یزد (۱۲۹۲۸۵ کیلومتر مربع) و خراسان رضوی (۱۲۸۹۴۹ کیلومتر مربع) می‌باشد. استان فارس نیز با ۱۲۲۶۰۸ کیلومتر مربع در رده پنجم قرار گرفته و ۷/۳٪ مساحت کل کشور را به خود اختصاص می‌دهد^۱.

از نظر وسعت، شهرستانهای استان فارس از گستردگی زیادی برخوردار هستند به‌طوری‌که وسعت شهرستان لارستان قبل از تفکیک، بیش از ۲۶ هزار کیلومتر مربع بوده است که از وسعت ۱۲ استان کشور بیشتر بوده است و حتی با جدا شدن شهرستانهای لامرد، خنج و مهر از شهرستان لارستان، لارستان هنوز هم بیشترین وسعت را در بین شهرستانهای استان فارس دارد.

در آبانماه سال ۱۳۱۶، استان فارس فعلی در محدوده استان جنوب قرار داشت. استان جنوب از شهرستانهای: ۱- یزد ۲- آباد ۳- شیراز ۴- اصطهبانات ۵- جهرم ۶- لنگه و لارستان ۷- بوشهر ۸- عباسی ۹- کرمان و ۱۰- جیرفت تشکیل می‌شد.

^۱ - ارقام مربوط به مساحت کل کشور و نیز استانهای کشور از دفتر تقسیمات کشوری وزارت کشور اخذ شده است.



نقشه شماره ۱: موقعیت استان هفتم در کشور

اما دیمه همان سال با اصلاح قانون تقسیمات کشوری، استان فارس فعلی در محدوده استان هفتم قرار داشت. استان هفتم مرکب از ۶ شهرستان با نامهای بهبهان، شیراز، بوشهر، فسا، آباده و لار بود. شهرستانهای شیراز، فسا، آباده و لار تاکنون نیز در محدوده این استان باقی مانده‌اند.

جدول شماره ۱: شهرستانها و بخشهای استان هفتم در سال ۱۳۱۶

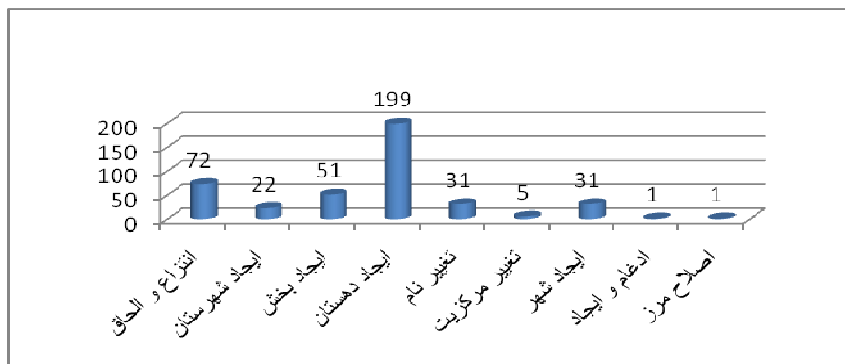
استان	شهرستانها	بخشها
استان هفتم	۱- بهبهان	۱- بهبهان ۲- تل خسرو
	۲- شیراز	۳- شیراز ۴- فیروزآباد ۵- ممسنی ۶- کازرون ۷- بیضا ۸- زرقان ۹- قیر و کارزین
	۳- بوشهر	۱۰- بوشهر ۱۱- برازجان ۱۲- خرموج ۱۳- ریک ۱۴- بولخیر ۱۵- کنگان ۱۶- دیلم
	۴- فسا	۱۷- فسا ۱۸- نیریز ۱۹- اصطهبانات ۲۰- داراب ۲۱- سعادت آباد
	۵- آباده	۲۲- آباده ۲۳- سمیرم ۲۴- بوانات
	۶- لار	۲۵- لار ۲۶- لنگه ۲۷- گاوبندی ۲۸- بستک ۲۹- جهرم ۳۰- جویم

جمعیت استان فارس بر اساس سرشماری سال ۱۳۸۵ مرکز آمار ایران ۴۲۲۰۷۲۱ نفر است. در سالهای اخیر، در محدوده و وسعت شهرستانهای استان تغییراتی به وجود آمده و در سال ۱۳۸۷، این استان دارای ۲۶ شهرستان، ۷۶ بخش، ۱۹۷ دهستان و ۷۸ شهر می باشد.

جدول شماره ۲: موضوع و تعداد تغییرات تقسیماتی در استان فارس

بعد از انقلاب		قبل از انقلاب	
تعداد تغییر تقسیماتی	موضوع تغییر تقسیماتی	تعداد تغییر تقسیماتی	موضوع تغییر تقسیماتی
۶۵	انتزاع و الحاق	۷	انتزاع و الحاق
۱۲	ایجاد شهرستان	۱۰	ایجاد شهرستان
۴۴	ایجاد بخش	۷	ایجاد بخش
۱۹۹	ایجاد دهستان	۳	تغییر نام
۲۸	تغییر نام	۱	تغییر مرکزیت
۴	تغییر مرکزیت	۲۸	
۳۱	ایجاد شهر		
۱	ادغام و ایجاد		
۱	اصلاح مرز		
۳۸۵	جمع		

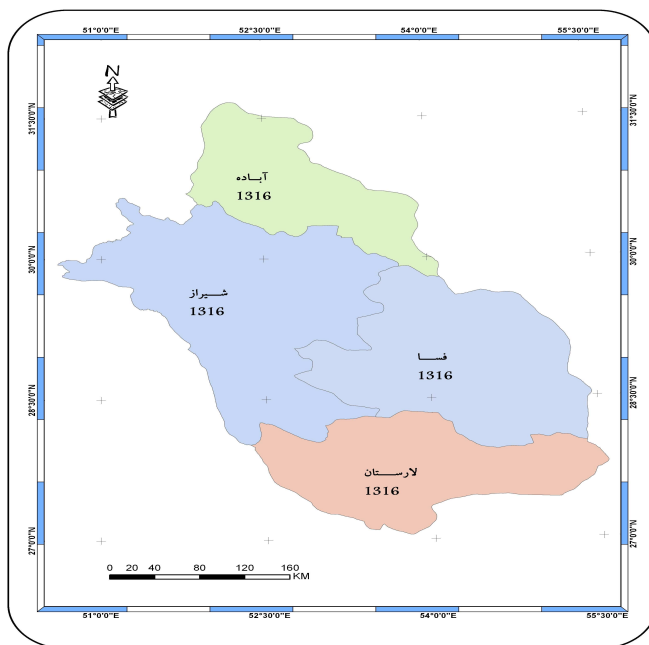
با توجه به جداول بالا، ملاحظه می شود که قبل از انقلاب، ۱۷ مورد ارتقاء سطح، بعد از انقلاب، ۲۵۵ مورد ارتقاء سطح و در مجموع ۲۷۲ مورد ارتقاء سطح صورت گرفته است. در استان فارس بیشترین تغییرات تقسیماتی صورت گرفته، مربوط به ایجاد دهستان (۱۹۹) است. رتبه دوم مربوط به انتزاع و الحاق (۷۲ مورد)، رتبه سوم مربوط به ایجاد بخش (۵۱ مورد)، رتبه چهارم و پنجم مربوط به ایجاد شهر و تغییر نام (هر کدام ۳۱ مورد) و رتبه های بعدی مربوط به ایجاد شهرستان (که مورد بحث این مقاله است) با ۲۲ مورد و تغییر مرکزیت با ۵ مورد می باشد.



نمودار شماره ۲: تعداد تغییرات تقسیماتی صورت گرفته در استان فارس بر اساس موضوع

۵- یافته‌های تحقیق

به طور کلی ۲۷۲ مورد ارتقاء سطح سیاسی در استان فارس طی سالهای ۱۳۱۶ تا ۱۳۸۷ صورت گرفته است. اما آنچه که در این مقاله مورد بحث قرار گرفته، ۲۲ مورد شهرستان ایجاد شده در استان است. این تغییرات، بیشتر در سالهای بعد از انقلاب بویژه بعد از تصویب قانون تقسیمات کشوری مصوب سال ۱۳۶۲ در استان صورت گرفته است. به طور کلی بیشترین تغییرات به ترتیب در شهرستانهای لارستان، شیراز و ممسنی رخ داده است. از نظر زمانی نیز بیشترین تغییرات به ترتیب در سالهای ۱۳۶۶ و ۱۳۷۱ صورت گرفته است. استان فارس در حال حاضر ۲۶ شهرستان دارد. در سال ۱۳۱۶، فقط چهار شهرستان آباده، شیراز، فسا و لارستان در تابعیت استان فارس (استان هفتم سابق) قرار داشته‌اند. در واقع این چهار شهرستان، شهرستانهای پایه استان را تشکیل می‌دهند و ۲۴ شهرستان دیگر از پیکره این شهرستانها به وجود آمده‌اند.



نقشه شماره ۲: استان فارس در سال ۱۳۱۶

شهرستان آبادیه یکی از شهرستانهای مادر است که از پیکره این شهرستان، ۳ شهرستان به نامهای اقلید، بوانات و خرم بید به وجود آمده‌اند.

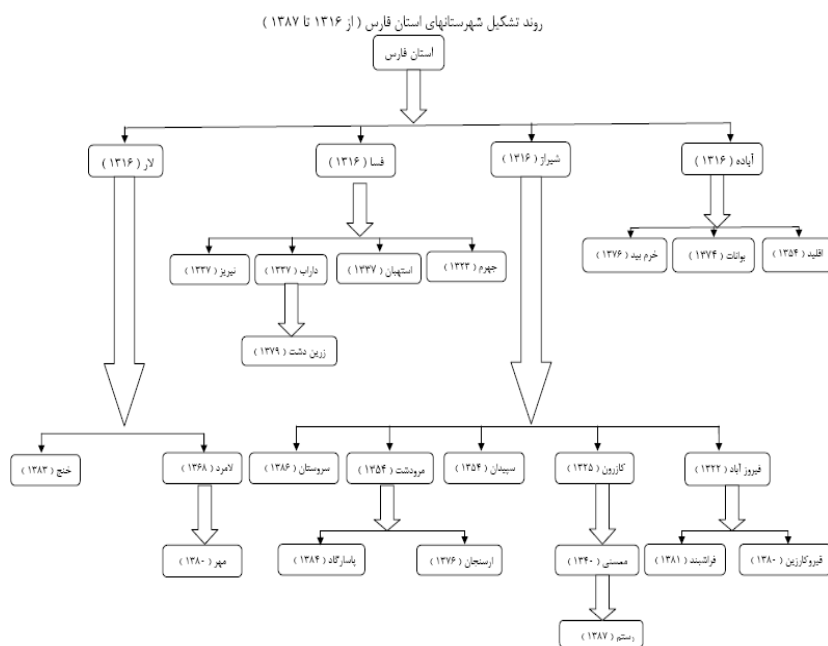
شهرستان شیراز نیز، یکی دیگر از شهرستانهای مادر است که در واقع مرکز استان می‌باشد. از محدوده این شهرستان به طور مستقیم و غیر مستقیم ۱۱ شهرستان بیرون آمده است که عبارتند از: فیروز آباد، قیر و کارزین، فراشبند، کازرون، ممسنی، رستم، سپیدان، مرودشت، ارسنجان، پاسارگاد و سروستان.

شهرستان فسا دیگر شهرستان مادر است که از پیکره آن ۵ شهرستان به طور مستقیم و غیرمستقیم به وجود آمده‌اند. این پنج شهرستان عبارتند از: جهرم، استهبان، داراب، زرین دشت و نی‌ریز.

شهرستان لارستان یکی دیگر از شهرستانهای مادر است که از پیکره آن ۳ شهرستان لامرد، مهر و خنج به وجود آمده‌اند.

از بین ۲۴ شهرستان ایجاد شده در استان، ۱۰ شهرستان تا قبل از سال ۱۳۶۲ - سال تصویب قانون فعلی تقسیمات کشوری - ایجاد و تأسیس شده‌اند. این ۱۰ شهرستان به ترتیب زمانی عبارتند از: فیروز آباد، جهرم، کازرون، استهبان، داراب، نیریز، ممسنی، اقلید، سپیدان و مرودشت. این ۱۰ شهرستان بر اساس قانون تقسیمات کشوری و وظایف فرمانداران و بخشداران مصوب آبان ۱۳۱۶، ایجاد شده‌اند. مهمترین عامل ایجاد این شهرستانها، خواست و تصمیم وزارت کشور و هیأت وزراء وقت در جهت اجرای قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۱۶ خورشیدی بوده است.

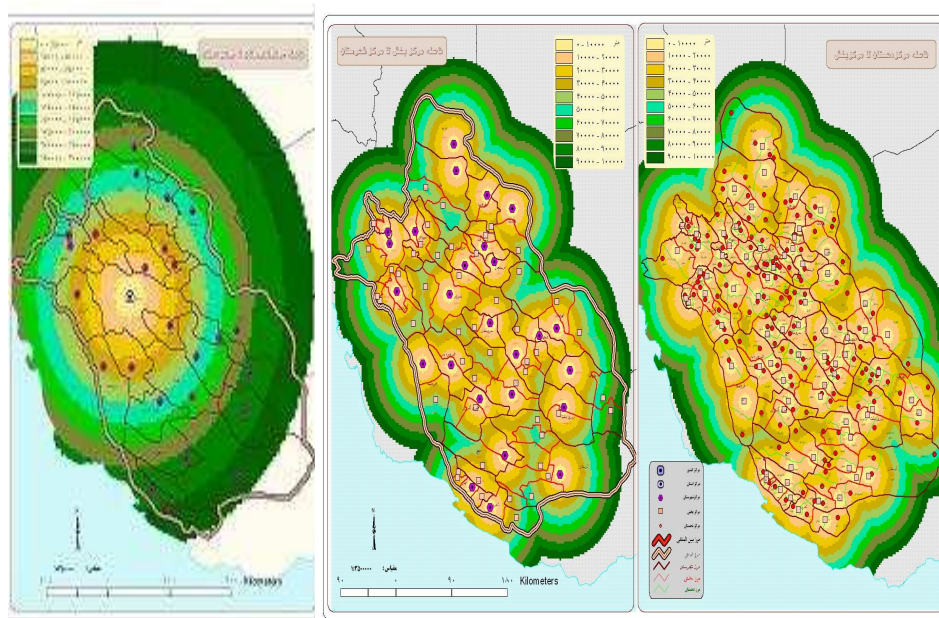
از سال ۱۳۶۲ تاکنون نیز ۱۲ شهرستان ایجاد شده‌اند که به ترتیب زمانی عبارتند از: لامرد، بوانات، خرمبید، ارسنجان، زرین دشت، قیر و کارزین، مهر، فراشبند، خنج، پاسارگاد، سروستان و رستم.



مدل شماره ۱: روند تشکیل شهرستانهای استان فارس؛ ترسیم از: نگارندگان

۶- تحلیل عوامل مؤثر بر ارتقاء سطوح تقسیمات کشوری

۱- عامل دورافتادگی: منظور از دورافتادگی، فاصله جغرافیایی یک مکان (پیرامون) نسبت به مکان دیگر مرکز) است. یکی از شهرستانهای استان که به دلیل دورافتاده بودن ایجاد و تأسیس شده است شهرستان بوانات می‌باشد. قرار گرفتن بوانات در فاصله ۲۵۰ کیلومتری از مرکز استان به انضمام اینکه دورترین نقطه مرزی شهرستان تا مرکز استان ۳۱۰ کیلومتر می‌باشد خود دلیل این ادعاست. ضمن اینکه، عامل فوق‌الذکر در ایجاد شهرستان‌های قیر و کارزین (فاصله ۱۸۷ کیلومتری تا مرکز استان، بعلاوه دورترین نقطه مرزی ۲۱۶ کیلومتر تا شیراز فاصله دارد)، فرشبند (فاصله ۱۸۱ کیلومتری تا مرکز استان)، لامرد (فاصله ۴۳۰ کیلومتری تا مرکز استان)، مهر (فاصله ۴۷۴ کیلومتری تا مرکز استان) و خنج (فاصله ۲۸۹ کیلومتری تا مرکز استان) نقش داشته است.



نقشه شماره ۳: فواصل مرکز شهرستان تا مرکز بخش، مرکز بخش تا مرکز شهرستان و مرکز دهستان تا مرکز بخش در استان فارس

۲- محرومیت، توسعه نیافتگی و وضعیت طبیعی منطقه: یکی از ویژگیهای استانهای کشور از جمله استان فارس، وجود تضاد شدید میان مناطق (شهرستانها) است. هدف همه فرایندهای توسعه، رفاه انسان است و یکی از خصوصیات بارز توسعه نیافتگی، وجود فقر عمومی به دلیل نازل بودن سطح درآمدها و نیز توزیع نابرابر درآمدها است. در واقع نازل بودن سطح درآمدها در مناطق، فقر، سوء تغذیه، سوء بهداشت و غیره را به همراه می آورد. برای اثبات محرومیت و توسعه نیافتگی شهرستانهای استان، دو عامل کیفیت راههای روستایی و تعداد خانههای بهداشت روستایی در نظر گرفته شده است، چرا که یکی از نارساییهای مناطق توسعه نیافته به نابسامانی وضع بهداشتی آنان مربوط می شود. با این توضیح که بخشی از محرومیت و توسعه نیافتگی مناطق، به وضعیت طبیعی و شرایط آب و هوایی آنها بر می گردد. بنابراین، یکی از عوامل ایجاد شهرستانهای بوانات (طول راههای روستایی استان فارس در سال ۱۳۸۵، ۱۰۴۶۸ کیلومتر بوده که طول راههای روستایی شهرستان بوانات با وسعت ۴۶۹۶ کیلومتر مربع جمعاً ۲۶۳ کیلومتر برای ۳۴۶ روستا بوده که فقط ۱۳۹ کیلومتر آن آسفالت و بقیه شوسه است. این شهرستان فاقد بزرگراه می باشد. همچنین بوانات دارای ۲۶ خاۀ بهداشت برای ۳۴۶ روستا می باشد)، زرین دشت (کوهستانی بودن منطقه و مشکل دسترسی با توجه به وسعت شهرستان - ۴۵۸۱ کیلومتر مربع)، قیر و کارزین (طول راههای روستایی شهرستان قیر و کارزین با وسعت ۳۳۹۴ کیلومتر مربع جمعاً ۲۷۶ کیلومتر برای ۲۴۳ روستا بوده که ۱۴۰ کیلومتر آن آسفالت بوده است. این شهرستان فاقد بزرگراه می باشد، همچنین قیر و کارزین تنها دارای ۲۶ خانۀ بهداشت برای ۲۴۳ روستا بوده است) و لامرد (طول راههای روستایی شهرستان لامرد با وسعت ۳۹۱۵ کیلومتر مربع جمعاً ۲۹۶ کیلومتر برای ۳۰۴ روستا است که فقط ۱۸۶ کیلومتر آن آسفالت و بقیه شوسه است. این شهرستان فقط ۷ کیلومتر بزرگراه (چهار خطه) دارد. همچنین لامرد دارای ۲۹ خانۀ بهداشت برای ۳۰۴ روستا می باشد. بعلاوه آبادیهای این شهرستان، فاقد لوله کشی آب تصفیه شده و گاز بوده است) وجود همین عامل بوده است.

۳- دسترسی نامناسب روستاییان به مراکز سیاسی - اداری و ضرورت دسترسی مناسب سکته به خدمات: یکی از اصول سازماندهی سیاسی فضا، ارائه خدمات به سکته و دسترسی

هر چه بهتر و سریعتر سکنه به مراکز اداری - سیاسی می‌باشد. این عامل در ایجاد تمامی شهرستانهای استان نقش داشته اما به طور مشخص در ایجاد شهرستانهای قیر و کارزین، رستم، زرین دشت و مهر مؤثر بوده است.

۴- **رقابت مکانی:** این عامل در تشکیل شهرستانهای ذیل دخیل بوده است: شهرستان خرم بید (رقابت با شهرستان بوانات که در مجاورت آن قرار گرفته و در سال ۱۳۷۴ ایجاد شده است)، شهرستان رستم (تا قبل از تشکیل شهرستان رستم، ممسنی از ۴ طایفه بزرگ لر شامل بکش، جاوید، دشمن زیاری و رستم تشکیل شده بود که حدود ۸۰ درصد ساکن و ۲۰ درصد کوچ‌رو می‌باشند. میان این ۴ طایفه با قلمرو مکانی مشخص، طبیعی است که رقابت وجود دارد و رقابت قومی عامل رقابت مکانی شده است. در همین راستا بخش رستم که در واقع طایفه رستم در آن سکونت دارند ارتقاء سطح یافته و به شهرستان تبدیل شده است)، ارسنجان (با شهرستان خرم بید) و پاسارگاد (رقابت با شهرستانهای بوانات و خرم بید که در مجاورت آن قرار گرفته و به ترتیب در سالهای ۱۳۷۴ و ۱۳۷۶ ایجاد شده‌اند).

۵- **پیگیریهای مداوم و فشار سیاسی با تأکید بر امکان توسعه:** این پیگیریها معمولاً توسط نمایندگان مجلس صورت می‌گیرد، آن هم شاید به دلیل وعده‌هایی بوده که در زمان کاندیدا شدن به حوزه انتخابی خود داده‌اند. این عامل باعث ایجاد شهرستانهای خرمبید و پاسارگاد شده است.

۶- **جغرافیای قدرت:** جغرافیای قدرت در دو بخش (۱) عدم تبعیت از قانون تقسیمات کشوری به لحاظ احراز شرایط قانونی و (۲) سرعت در ارتقاء واحدهای سیاسی در استان فارس (کاهش زمان تشکیل بخشداری تا تأسیس فرمانداری و انتزاع از محدوده شهرستان / بخش مادر به منظور تأمین شرایط قانونی ارتقاء سطح) مؤثر بوده است. یکی از مهمترین عوامل ایجاد شهرستانهای پاسارگاد و سروستان جغرافیای قدرت بوده است.

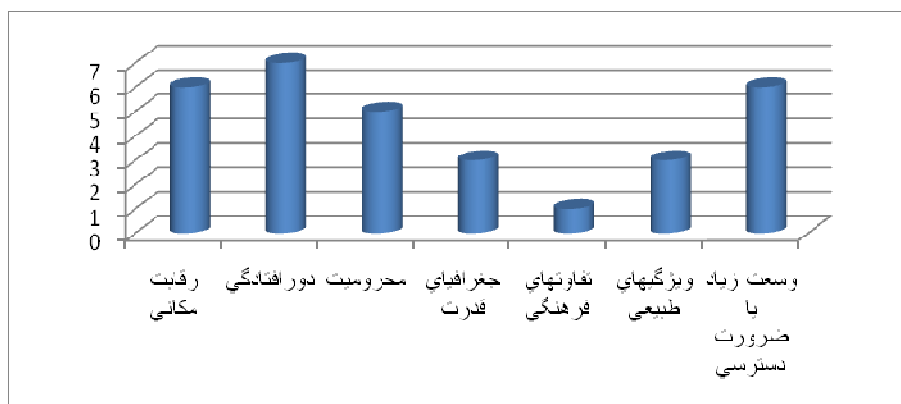
۷- **تفاوتهای فرهنگی - مذهبی:** که باعث ایجاد و تأسیس شهرستان خنج شده است. به لحاظ مذهبی، بخش خنج سنی‌نشین، بخش اوز سنی‌نشین و بخش گراش شیعه‌نشین است و هر سه در تابعیت شهرستان لارستان می‌باشند. گراش که در فاصله کمتر از ۲۰ کیلومتری لارستان قرار

تحلیل عوامل مؤثر بر ارتقاء سطوح تقسیمات کشوری ... ۴۳

گرفته است اما رقابت بین اوز و خنج وجود داشته است. در صورت ایجاد شهرستانی با وجود دو بخش خنج و اوز گر چه هر دو بخش سنی نشین است اما تعیین مرکزیت همچنان به عنوان مشکل اصلی باقی خواهد ماند.

جدول شماره ۳: فراوانی عوامل مؤثر بر ارتقاء سطوح تقسیمات کشوری در استان فارس

فراوانی	عوامل مؤثر بر ارتقاء	فراوانی	عوامل مؤثر بر ارتقاء
۱	تفاوت‌های فرهنگی	۶	رقابت مکانی
۳	ویژگی‌های طبیعی	۷	دورافتادگی
۶	وسعت زیاد یا ضرورت دسترسی	۵	محرومیت و توسعه نیافتگی
		۳	جغرافیای قدرت



نمودار شماره ۳: فراوانی عوامل مؤثر بر ارتقاء سطوح تقسیمات کشوری در استان فارس

جدول شماره ۴: تعداد شهرستانها و بودجه عمومی استان فارس

سال	تعداد شهرستانها	دریافتی‌ها (میلیون ریال)
۱۳۷۵	۱۶	۸۴۹۷۷۸
۱۳۷۸	۱۸	۱۴۹۹۲۶۰
۱۳۸۰	۲۱	۲۶۷۵۵۸۴
۱۳۸۳	۲۳	۴۵۰۶۵۴۴

مآخذ: سالنامه آماری استان فارس

در سال ۱۳۷۵، استان فارس ۱۶ شهرستان داشته که برای این تعداد شهرستان ۸۴۹۷۷۸ میلیون ریال بودجه اختصاص داده شده است. در سال ۱۳۷۸، با اضافه شدن دو شهرستان جدید، بودجه تخصیصی به استان فارس، ۱۴۹۹۲۶۰ میلیون ریال بوده است که نسبت به سال ۱۳۷۵، ۱۷۶/۴ درصد افزایش داشته است. درصد افزایش بودجه تخصیصی استان در سال ۱۳۸۰ نسبت به سال ۱۳۷۸، ۱۷۸/۴ درصد بوده است. در سال ۱۳۸۳، استان فارس ۲۳ شهرستان داشته که بودجه تخصیصی ۴۵۰۶۵۴۴ میلیون ریال بوده که نسبت به سال ۱۳۸۰، ۱۶۸/۴ درصد افزایش نشان می‌دهد.

در نظام سیاسی - اداری ایران، هم توزیع اعتبارات بر اساس سطوح تقسیمات کشوری صورت می‌گیرد و هم ساختار اداری مبتنی بر این سطوح می‌باشد. با توجه به نکاتی که ذکر آنها در یافته‌های تحقیق گذشت فرضیه تحقیق تأیید می‌شود. ضمن اینکه عوامل مؤثر بر ارتقاء سطوح در هر یک از شهرستانها با دیگری تا حدودی متفاوت و تا حدودی دارای هم پوشی می‌باشد.

۷- نتیجه‌گیری

تا قبل از سال ۱۲۸۵ خورشیدی، قانون خاصی در زمینه تقسیمات کشوری وجود نداشت و در هر مقطعی میزان قدرت هر سلسله به دلیل حفظ آرامش داخلی و امنیت مرزها، تعیین کننده محدوده و قلمرو بهینه ایران بود. اما به طور کلی در هر مقطعی عوامل مختلفی در نظام تقسیماتی دخیل بوده‌اند. این عوامل در بازه‌های زمانی مختلف با یکدیگر متفاوت بوده است. مثلاً در دوره مادها عامل اصلی توجه به تقسیمات کشوری، اداره قبایل بوده است. در دوره هخامنشیان، عامل سیاسی - اقتصادی، در دوره قاجاریه، بافت فرهنگی - تاریخی و نیازهای کارکردی باعث توجه به تقسیمات داخلی شده است. اما از سال ۱۲۸۵، ۴ قانون در زمینه تقسیمات کشوری به تصویب رسیده است. اولین قانون قانون ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام بود که بر اساس آن ایران به چهار ایالت تقسیم شده بود. دومین قانون در آبان ماه سال ۱۳۱۶ به تصویب رسید که ایران به ۶ استان و ۵۰ شهرستان تقسیم شده بود. این قانون در دیماه سال ۱۳۱۶ اصلاح شد که تغییرات آن نسبت به آبان ماه، کم شدن یک شهرستان

(شهرستان شاهرود) و اضافه شدن ۴ استان به استانهای قبلی بوده است. آخرین قانون در تیرماه سال ۱۳۶۲ بر اساس دو پارامتر فضا و جمعیت به تصویب رسیده است. معیار جمعیت برای یک فضای جغرافیای متعادل که جمعیت در آن فضا به طور متوازن پخش شده باشد مناسب است در صورتی که برای کشور ما که الگوی پخش جمعیت در ایران نامتعادل است. بنابراین در این قانون نیز تناسبی از حیث وسعت، جمعیت و توزیع امکانات و تخصیص بودجه دیده نمی شود.

با تحلیل عوامل مؤثر در روند تغییرات تقسیماتی استان فارس، می توان سه منطقه را از یکدیگر تفکیک نمود؛ با این توضیح که دو عامل وسعت زیاد استان و همچنین ضرورت دسترسی سکنه به مراکز خدماتی - اداری در تمامی تغییرات ایجاد شده در محدوده استان نقش داشته است.

الف- در جنوب و جنوب غربی استان، عوامل دورافتادگی، محرومیت، توسعه نیافتگی و تفاوت های فرهنگی - مذهبی عوامل غالب در ارتقاء سطوح تقسیمات کشوری بوده اند.

ب- در شمال شرقی و شمال غربی استان، عوامل رقابت مکانی و توسعه نیافتگی تأثیر بیشتری بر ارتقاء داشته اند.

ج- در منطقه مرکزی استان، عامل جغرافیای قدرت نقش بیشتری داشته است.

با توجه به عدم ظرفیت لازم برای ارتقاء سطوح و ایجاد شهرستانهای جدید، بسیاری از شهرستانهای فعلی بخشی از جمعیت، مساحت و ساختار تقسیمات کشوری خود را جهت ایجاد واحدهای جدید از دست می دهند، به گونه ای که برخی از آنها قبل از ارتقاء سطح از جمعیت و مساحت بیشتری برخوردار بوده اند. مثلاً بخش بوانات در تابعیت شهرستان آباده، در سال ۱۳۶۵ دارای ۵۱۷۵۱ نفر جمعیت بوده که در سال ۱۳۸۵، جمعیت این شهرستان به ۴۴۰۶۹ نفر رسیده است.

بنابراین با توجه به اینکه توسعه منطقه ای و ملی یکی از هدفهای اساسی تقسیم سیاسی فضاست، در صورت وجود ظرفیتهای قانونی، دستیابی به توسعه منطقه ای از طریق تقسیمات سیاسی بهینه امکان پذیر خواهد بود. در استان فارس با توجه به فقدان ظرفیت مناطق برای تقسیم به فضاهای جدید و موزاییکی شدن هر چه بیشتر نواحی، ادامه روند فعلی تقسیمات و

ارتقاء سطوح منجر به از بین رفتن روند توسعه در سطح استان و همچنین در سطح ملی خواهد شد. با توجه به رقابتهای موجود در مناطق این استان و ناپایداری مرزهای تقسیمات کشوری آن، باید این روند جهت جلوگیری از تخریب زیربناهای توسعه مهار شود.

۷- قدردانی

نگارندگان بر خود لازم می‌دانند از حمایت‌های دانشگاه تربیت مدرس در انجام این پژوهش تشکر و قدردانی به عمل آورند.

منابع

۱. احمدی پور، زهرا (۱۳۸۵)، جزوه درسی اصول و روشهای سازماندهی سیاسی فضا؛ دانشگاه تربیت مدرس؛ منتشر نشده.
۲. احمدی پور، زهرا و منصوریان، علیرضا (۱۳۸۵)، تقسیمات کشوری و بی ثباتی سیاسی در ایران (۱۳۵۷-۱۳۸۵)؛ فصلنامه ژئوپلیتیک، سال دوم، شماره اول، تهران: انجمن ژئوپلیتیک ایران.
۳. امیر احمدیان، بهرام (۱۳۸۳)، تقسیمات کشوری؛ تهران: دفتر پژوهش های فرهنگی.
۴. بدیعی، ربیع (۱۳۶۷)، جغرافیای مفصل ایران؛ جلد دوم: جغرافیای انسانی، تهران: انتشارات اقبال.
۵. حافظنیا، محمدرضا (۱۳۷۹)، مبانی مطالعات سیاسی - اجتماعی (۱)، قم: انتشارات سازمان حوزه ها و مدارس علمیه خارج از کشور.
۶. حافظنیا، محمدرضا. کاویانی راد، مراد (۱۳۸۳)، افقهای جدید در جغرافیای سیاسی؛ تهران: انتشارات سمت.
۷. دفتر تقسیمات کشوری، وزارت کشور.
۸. رهنما، محمدرحیم و احمدی پور، زهرا (۱۳۸۲)، درجه بندی نظام تقسیمات کشوری؛ مشهد: فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۶۹ و ۷۰.
۹. سالنامه آماری استان فارس، سالهای ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۵
۱۰. عاملی، عاطفه (۱۳۸۲)، تعیین مرکزیت واحدهای اداری - سیاسی بر اساس تحلیل همگنی شرایط اجتماعی و دسترسی ها با استفاده از سنجش از دور و GIS (مطالعه موردی کرج). پایان نامه کارشناسی ارشد رشته سنجش از دور و سیستم اطلاعات جغرافیایی، به راهنمایی زهرا احمدی پور، تهران: دانشگاه تربیت مدرس.
۱۱. کریمی پور، یدالله (۱۳۸۱). مقدمه ای بر تقسیمات کشوری ایران؛ جلد نخست: وضع موجود. تهران: انتشارات انجمن جغرافیایی ایران.
۱۲. مویر، ریچارد (۱۳۷۹)، درآمدی نو بر جغرافیای سیاسی؛ ترجمه دره میرحیدر با همکاری یحیی صفوی. تهران: انتشارات سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح.
13. Blacksell, Mark. (2006), Political Geography; New York: Rutledge.
14. Demko, George J & Wood, William B. (1999), Reordering the Word Geopolitical Perspectives: On the twenty – First Century; Second Edition. United States of America: West view Press.
15. Dikshit, Rammesh Dutta. (1995), Political Geography; second edition, New Delhi, Tata Mc Grow–Hill Publishing Co.
16. Keith, Michael & pile, Pile. (1993), Place And The Politics Of Identity; New York: Rutledge.
17. Short, John Rennie. (1993), An Introduction To Political Geography; London: Rutledge.