

# بررسی و تحلیل نظام تقسیمات کشوری در ایران با تأکید بر متغیرهای علمی و جغرافیایی: مطالعه موردی استان سیستان و بلوچستان

داوود حسن آبادی<sup>۱</sup>

استادیار جغرافیا، واحد گرمسار، دانشگاه آزاد اسلامی، گرمسار، ایران

یوسفعلی غلامرضایی

دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیای سیاسی، واحد گرمسار، دانشگاه آزاد اسلامی، گرمسار، ایران

عباس نجفی

دانشجوی دکتری جغرافیای سیاسی، واحد گرمسار، دانشگاه آزاد اسلامی، گرمسار، ایران

سجاد عالی فرجا

دانشجوی دکتری جغرافیای سیاسی، واحد گرمسار، دانشگاه آزاد اسلامی، گرمسار، ایران

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۶/۰۹/۱۴

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۶/۰۶/۲۰

## چکیده

تقسیمات کشوری و سیاسی یکی از مهم‌ترین عوامل تعیین‌کننده توسعه اقتصادی و فرهنگی و اجتماعی یک کشور به حساب می‌آید؛ اما با وجود اهمیت این مؤلفه تصمیم‌گیری در خصوص چگونگی و کم و کیف آن بیشتر کاری است سیاسی و درید قدرت دولت‌ها و نظام‌های سیاسی. هدف این مقاله بررسی و تحلیل نظام تقسیمات کشوری در ایران با تأکید بر متغیرهای علمی و جغرافیایی است. سؤال اصلی مقاله این است که با در نظر گرفتن دو متغیر علمی و جغرافیایی به عنوان معیار ارزیابی و کارآمدی، نظام تقسیمات کشوری در ایران دارای چه درجه‌ای از کیفیت است و اینکه چگونه می‌توان با استفاده از متغیرهای عمدتاً علمی و جغرافیایی مدلی مطلوب برای نظام تقسیمات کشوری در ایران ارائه داد؟ می‌توان گفت که نظام تقسیمات کشوری در ایران بیشتر ماهیت سیاسی و تا حدودی جمعیتی دارد به نحوی که در سابقه تاریخی آن و یا در چشم‌انداز آینده آن کم‌تر اثری از متغیرهای علمی و جغرافیایی مشاهده می‌شود. با توجه به این مقدمه در این مقاله تلاش خواهد شد با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و اسناد بالادستی به تحلیل و تبیین موضوع بررسی و تحلیل نظام تقسیمات کشوری در ایران با تأکید بر متغیرهای علمی و جغرافیایی پرداخته شود.

**واژگان کلیدی:** نظام تقسیمات کشوری، متغیرهای علمی، جغرافیا، ایران، جمعیت.

## مقدمه

هر حکومتی برای اداره قلمرو سرزمینی خود ناگزیر است که کشور را به واحدهای اداری کوچک‌تر تقسیم کند تا بتواند در زمینه اعمال حاکمیت و نیز ارائه خدمات عمومی آن را بکار گیرد. ساختار حاکمیت سیاسی بر تقسیمات کشوری تأثیر بسزایی دارد. از اهداف مهم مدیریت سیاسی فضا، ایجاد یک توسعه متوازن در سطح سرزمین است؛ توسعه‌ای که از طریق ارائه بهینه خدمات، باعث کاهش نابرابری‌ها و ایجاد یک عدالت جغرافیایی در سطح سرزمین شود و در این راستا تقسیمات کشوری از مهم‌ترین مسائلی است که به منظور مدیریت سرزمین و انجام هر گونه برنامه‌ریزی در سطح کشور و یا نواحی به منظور کاهش نابرابری‌ها و توسعه متوازن همه نواحی یک کشور صورت می‌گیرد و کارآمدی آن زمانی محقق خواهد شد که بتواند بستر مناسبی را برای رشد و توسعه متوازن همه نواحی فراهم نماید. از مهم‌ترین کارکردهای تقسیمات کشوری که نقش مهمی در انتقال مسئولیت‌ها و اعطای قدرت تصمیم‌گیری به واحدهای سیاسی - اداری دارد ارتقای سطوح سیاسی واحدهای تقسیماتی است (باقری و دیگران، ۱۳۹۵: ۸۹).

سازماندهی سیاسی فضای هر کشور در قالب تقسیمات کشوری به اجرا در می‌آید. تقسیمات کشوری از مهم‌ترین عواملی است که یک نظام سیاسی باید برای تهیه و اجرای برنامه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، فضایی، زیست محیطی و همچنین اداره بهتر سرزمین و بهره‌برداری بیشتر، به آن توجه کند. با تأمل در وضعیت موجود تقسیمات کشوری در ایران که از طرفی متأثر از عدم هماهنگی میان بخش‌های مرتبط با موضوع و از طرفی دیگر ناشی از عدم رعایت شاخص‌ها در قانون و همچنین ناکارآمدی قانون فعلی می‌باشد در بسیاری از موارد مبنایی برای ایجاد ناهماهنگی‌های بیشتر و بهره‌برداری سیاسی برخی افراد و ذی‌نفعان گردیده است تا حدی که این امر در سنوات اخیر باعث به وجود آمدن نقاط بحرانی در برخی مناطق کشور شده و مطالباتی را با هدف کاهش نابرابری و ایجاد توسعه متوازن در جامعه ایجاد نموده است که به نوعی ادامه این روند می‌تواند در آینده آثار و تبعات منفی در بخش‌های مختلف جامعه بر جای گذارد. با نگاه به توزیع نامناسب واحدهای صنعتی در کشور می‌توان گفت: منشأ بسیاری از نابرابری‌های اجتماعی ریشه در وضعیت موجود تقسیمات کشوری دارد، اصلاح نابسامانی‌های وضعیت موجود تقسیمات کشوری نقش کلیدی در تأمین امنیت و بهبود اوضاع اجتماعی و اقتصادی ایفا می‌نماید به نوعی که می‌توان «افزایش همبستگی و اقتدار ملی»، «پیوند میان فرهنگ‌ها»، «افزایش بهره‌وری»، «کارایی و بازده اقتصادی»، «گسترش عدالت اجتماعی»، «رفع فقر و محرومیت»، «برقراری تعادل و توازن» در برخورداری از سطح معقول توسعه و رفاه) در تمام مناطق جغرافیایی «ایجاد و تحکیم پیوندهای اقتصادی درون و برون منطقه‌ای» از جمله کارکردهای آن دانست به گونه‌ای که زیرساخت‌های لازم در راستای تحقق اهداف چشم‌انداز بلند مدت توسعه کشور و مدیریت یک پارچه سرزمین را به صورت متوازن، پایدار و عادلانه را فراهم نماید (احمدی پور و دیگران، ۱۳۹۰: ۱۷).

از آنجا که تقسیمات کشوری بر اساس ضوابط و معیارهای صحیح در ارتباط کامل با حاکمیت ملی قرار دارد، عدم رعایت آن ممکن است حاکمیت را با مشکلات اساسی روبرو سازد. جمعیت، وسعت و قلمرو، همخوانی‌های اجتماعی (همگنی جامعه از طریق تعیین میزان مراودات فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی افراد) و دسترسی فاصله (توزیع خدمات در درون یک جامعه همگن بر اساس مرکزیت هندسی با در نظر گرفتن نقاطی که مردم دسترسی

بیشتری بدان داشته باشند) به عنوان ملاک‌های عمده تقسیمات کشوری مطرح می‌باشد. تقسیمات کشوری سلسه مراتب اداری سیاسی در تقسیم هر کشور به واحدهایی کوچک‌تر برای سهولت اداره آن و تأمین امنیت و بهبود اوضاع اجتماعی و اقتصادی است این تقسیم‌بندی گاه بر مبنای تاریخ و فرهنگ، اوضاع جغرافیایی و جمعیت و گاه برحسب ملاحظات سیاسی (به ویژه در دوران معاصر) صورت می‌گیرد (اعظمی و دبیری، ۱۳۹۰: ۶۳).

در سال‌های اخیر، جامعه‌ی ما شاهد افزایش تقاضاهای عمومی در خصوص تقسیم‌بندی‌های جدید کشوری بوده که این افزایش تقاضا بیشتر با نگاه تلاش در راستای کاهش فاصله طبقاتی و نابرابری اجتماعی شکل گرفته است. سؤال اصلی مقاله این است که با در نظر گرفتن دو متغیر علمی و جغرافیایی به عنوان معیار ارزیابی و کارآمدی، نظام تقسیمات کشوری در ایران دارای چه درجه‌ای از کیفیت است و اینکه چگونه می‌توان با استفاده از متغیرهای عمدتاً علمی و جغرافیایی مدلی مطلوب برای نظام تقسیمات کشوری در ایران ارائه داد؟ می‌توان گفت که نظام تقسیمات کشوری در ایران بیشتر ماهیت سیاسی و تا حدودی جمعیتی دارد به نحوی که در سابقه تاریخی آن و یا در چشم‌انداز آینده آن کم‌تر اثری از متغیرهای علمی و جغرافیایی مشاهده می‌شود. با توجه به این مقدمه در این مقاله تلاش خواهد شد با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و اسناد بالادستی به تحلیل و تبیین موضوع بررسی و تحلیل نظام تقسیمات کشوری در ایران با تأکید بر متغیرهای علمی و جغرافیایی پرداخته شود.

#### رویکرد مفهومی و نظری تحقیق

مکتب فضائی رویکرد معرفت‌شناسانه‌ای در جغرافیا است که بر پخش، پراکندگی، آرایش و انتظام پدیده‌ها و نیز ساخت‌ها، سیستم‌ها و کنش‌های متقابل در فضای جغرافیایی تمرکز می‌نماید. در این مکتب کمیت‌گرایی، اندازه‌گیری، الگوهای هندسی و ریاضی، تصویرسازی و نقشه، مدل‌سازی، طراحی و اشکال هندسی برای نمایش و تبیین الگوهای توزیع، ساخت‌ها، سیستم‌ها و کنش‌های متقابل اهمیت خاصی دارند (سجادیان و پیری، ۱۳۹۶: ۲۱).

در مکتب فضائی محدودیت مقیاس جغرافیایی وجود ندارد و الگوهای پخش و ساخت‌ها و سیستم‌های فضائی در همه مقیاس‌ها مورد توجه و مطالعه قرار می‌گیرند. مکتب فضائی با توضیح فوق‌پدیده‌ای قرن بیستمی است که تاریخ آن به اوایل قرن بیستم و کارهای پاتریک گدس در سال ۱۹۱۵ میلادی در زمینه سیستم فضائی شهر جهانی و نیز نظریه مکان مرکزی والتر کریستالر در سال ۱۹۳۳ میلادی برمی‌گردد. پدیده‌های مزبور به نوعی در حوزه جغرافیای سیاسی قرار دارند. این دیدگاه در قالب بیان تصویری و ساختی پدیده‌های فضائی نظیر ساخت‌های فضائی درون‌شهری مانند دواير متحدالمرکز، ساخت‌های قطاعی و شعاعی توسعه یافت و در سال ۱۹۵۳ میلادی با تئوری پخش تورستن هگستراند جغرافیدان سوئدی از رونق زیادی برخوردار شد (شکویی و تبریزی، ۱۳۸۲: ۱۴۱).

در حوزه ژئوپلیتیک، مکتب فضائی برای اولین بار در نظریه مکیندر در سال ۱۹۰۴ میلادی تحت عنوان هارتلند و محور جغرافیایی تاریخ تجلی یافت. مکیندر سطح سیاره زمین را در قالب یک ساختار فضائی سه‌بخشی که از ماهیت مرکز-پیرامونی برخوردار بود تبیین نمود. او در این ساختار، روابط قدرت بین سه بخش ساختار فضائی‌اش (هارتلند، هلال داخلی و هلال خارجی) را تشریح کرد. چند سال بعد از او هاوس هافر<sup>۱</sup> ژئوپلیتیسین معروف آلمانی

<sup>۱</sup> Marlen Haushofer

نظریه فضائی خود را در قالب ساختار سه بخشی شمالی-جنوبی با ماهیت مرکز-پیرامون ارائه داد (میرحیدر و حمیدی نیا، ۱۳۸۵: ۱۰).

ریشه واژه‌ی *Espace* از کلمه‌ی لاتین *Spatium* به معنای وسعت و گستره‌ای که با داشتن سه بعد می‌تواند اشیاء را در بر بگیرد، گرفته شده است. در بیان علمی و فلسفی، فضا معادل کلمه‌ی مکان و نقطه گرفته شده که با بخش‌های پیرامون خود مشخص می‌شود و در قلمرو فلسفه فضا محیط همگون و نامحدودی است که در آن اشیاء محسوس جایگزین شده است. به عقیده لایپ نیز و کانت فضا ادراک شدنی است و غیر قابل تقسیم می‌باشد و با مفهوم وسعت «*Etendue*» که بی‌نهایت و تقسیم شدنی است یکی نمی‌باشد. فضا گاه به مفهوم فاصله و به صورت یک بعدی نیز بکار می‌رود؛ مثلاً در عبارت «در فضای بین درختان و جنگل درختچه‌ها روئیده‌اند» که منظور از فضا فاصله‌ی بین درختان می‌باشد. فضا به مفهوم سطح نیز بکار برده شده است. مانند؛ «فضای چمن زمین فوتبال ورزشگاه». فضا گاهی با مفهوم انتزاعی و مجرد بدون داشتن بعد فیزیکی، به جهان شناخت و احساس تعلق دارد؛ مانند فضای باز سیاسی، فضای آزادی و فضای اجتماعی. فضا از دیر باز تا امروز با عنوان اهرم اتکاء عملکرد انسان‌ها، در قلب مطالعات جغرافیایی قرار داشته و با کار و کوشش انسان‌ها در رابطه بوده و پیوند خورده است (حافظ نیا، ۱۳۹۳: ۲۷).

جغرافیا بر آن است تا کیفیت پیدایش توزیع‌های پیچیده اشیاء، موجودات زنده و انسان‌ها را در سطح زمین روشن کند، دست زدن به تحلیلی از این توزیع‌ها پیش از همه مستلزم دست دادن توصیفی از آن‌هاست. می‌بایست مجدانه درصدد برآمد تا آرایش آن‌ها را دریافت و پیوندها و روابط همه‌جانبه‌ی آن‌ها را روشن کرد. جغرافیای کلاسیک از میان واقعیت‌های فضایی، تنها بخشی را برمی‌گزیند که محل آن را بتوان به آسانی در فضا تعیین کرد؛ و سراغ آن چیزهایی می‌رود که به بافت ثابت و مستحکم چشم‌انداز محیط شکل می‌بخشد؛ مانند؛ اشکال ناهمواری، پوشش گیاهی، کشتزارها و مساکن و سایر اجزای سازنده‌ی محیط. در این دیدگاه انسان‌ها تنها به واسطه‌ی آثار مستقیمی که از حضور آن‌ها در زمین بر جا می‌ماند مورد توجه قرار می‌گیرد نه به واسطه‌ی هنجارها و رفتارهایشان. جغرافیای کلاسیک بیشتر به کارهای میدانی تمایل نشان می‌دهد و موضوعی که به بررسی آن می‌پردازد بیشتر چیزی است که در بُرد نهایی نگاه قرار می‌گیرد و از طریق مشاهده به ادراک در می‌آید. این همان چشم‌انداز است که با ابزارها و تکنیک‌های روز آمد مورد مطالعه قرار گرفته و برای مطالعه‌ی سرزمین‌های وسیع‌تر ناچار به بازآفرینی محیط به یاری نقشه‌کشی ترکیبی است که خط‌مشی آن را علایق جغرافیدان تعیین یا تحمیل می‌کند (ترابی، ۱۳۷۷: ۵۵).

در چنین شرایطی رفتار گروه‌های انسان که به مناظر شکل می‌بخشد تا آنجا مورد تبیین و تفسیر قرار می‌گیرند که از آن به‌عنوان نوع معیشت یاد می‌شود و آنگاه که مقایس تغییر می‌یابد تمامی ارجاعاتی که به رفتارهای گروهی داده شده، از میان بر می‌خیزد یا از اثر می‌افتد؛ بنابراین انسان و خصایص، علایق و ویژگی‌های بسیار پیچیده آن بسیار کم‌رنگ و در حاشیه قرار دارد و پیچیدگی رفتار او که می‌تواند مرزهای چشم‌انداز را در نوردد و ابعاد فضای زیست را دگرگون سازد، مورد مطالعه قرار نمی‌گیرد. این در حالی است که «انسان در فضا جابجا می‌شود، جریانانی از کالا و اطلاعات را پدید می‌آورد و یا دریافت می‌کند بر اعتبار و ارزش آن می‌افزاید و سرانجام برای تسلط بر آن به

سازماندهی آن می‌پردازد» با توجه به این نکته است که طرفداران و مبلغین مکتب رفتار فضائی دلایل تکوین این مکتب را به شرح زیر بیان می‌دارند:

- ۱- برای شناخت و تحلیل پدیده‌های جغرافیایی، علاوه بر واقعیت‌های فیزیکی و عینی، آگاهی از محیطی که در آن تصمیم‌گیری انسان و زمینه‌های عملکردی او فراهم می‌شود ضروری است.
- ۲- در تعیین مسیر تصمیم‌گیری علم و روانشناسی نسبت به سایر علوم انسانی ترجیح می‌یابد.
- ۳- تغییر جهت نگاه مطالعات جغرافیایی از کل جمعیت به فرد یا گروه‌های کوچک در ارتباط با کل جامعه است.
- ۴- استفاده از تحلیل ادراکی محیطی و تفسیر نقشه‌های ذهنی به عنوان منابع جدید اطلاعاتی.
- ۵- تحقیقات جغرافیایی با همپوشی با سایر رشته‌های علمی به ویژه روانشناسی در جهت طرح نظریه‌ها و حل مسائل محیطی بسیار کارساز است.

۶- به‌کارگیری الگوهای علوم رفتاری ما را در رسیدن به اهداف خود بسیار کمک خواهد کرد. جغرافیدانان این مکتب علاوه بر توجه به محیط جغرافیایی به طبیعت فعالیت‌های انسانی و جریاناتی که آن‌ها را خلق می‌کنند توجه دارند. این جریانات عبارت‌اند از: عوامل اجتماعی چون طبقه اجتماعی، مذهب، دانش و پایگاه اجتماعی و عوامل اقتصادی چون معیشت، ارتباطات، حمل و نقل و درآمد و مهم‌تر از همه وجوه روان‌شناختی رفتار آدمی در فضا و تصورات و ادراکات و ارزش‌هایی که به فضا نسبت داده می‌شود را مورد بررسی قرار می‌دهد و می‌کوشد تا مراحل گوناگون مکانیسم تصمیم‌گیری را بازسازی کند و نهایتاً اینکه مکتب رفتار فضایی به این دلیل شکل گرفت که تا سر حد امکان روحیه‌ها و تلقی‌های گروه‌های انسانی را بسنجد و حوزه‌های شناخت و منطق حاکم بر رفتارهای آنان را دریابد تا با ارزیابی این رفتارها و کنش‌های او در فضای عملکردی برای آینده‌ای خوب برنامه‌ریزی نماید. بدون شک جامعه‌ی فردگرایی آمریکا در پیدایش مکتب مؤثر بوده است (ملکوتیان، ۱۳۶۶: ۷۴).

### تقسیمات کشوری در ایران

نخستین تقسیمات کشوری در ایران پس از نهضت مشروطیت در اولین دوره قانون‌گذاری در سال ۱۲۸۵ هجری شمسی تحت عنوان قانون تشکیلات ایالاتی و ولایتی به تصویب رسید که بر اساس آن کشور به ۴ ایالت و ۱۲ ولایت تقسیم گردید. در آبان ماه ۱۳۱۶ بدون آنکه تغییرات عمده‌ای در محدوده تقسیمات کشوری ایجاد شود صرفاً به تغییر نام برخی مناطق اکتفا و شرح وظایف فرمانداران و بخشداران به تصویب رسید و کشور به ۱۰ استان، ۴۹ شهرستان و ۲۹۰ بخش تقسیم گردید. از جمله ویژگی‌های قانون ۱۳۱۶ اینک است که این قانون به صورت حصری، شهرستان‌های کشور را معین نموده است و شرایط انتصاب مدیران سطوح مختلف تقسیمات کشوری از استاندار تا کدخدا را برشمرده است و وظایف و اختیارات مدیران واحدهای تقسیماتی را با ذکر جزئیات از مسائل مهم حاکمیتی تا مسائل خرد بیان کرده است. به عنوان مثال، «حفظ سیاست عمومی دولت در حوزه مأموریت خود و مراقبت در بهبودی اوضاع اجتماعی محل» از وظایف فرماندار و «راهنمایی و دادن تعلیمات فلاحتی به مالکین و رعایای محل» از وظایف شورای بخش می‌باشد در این قانون تقسیم شهرستان‌ها به بخش توسط وزارت داخله و تصویب مجلس شورا صورت می‌گیرد. قانون سال ۱۳۶۲ بر خلاف قانون ۱۳۱۶، احکام جزئی در خصوص سازوکار انتصاب مدیران محلی و اختیارات آن‌ها را ندارد. تمرکزگرایی در اداره کشور، روح حاکم بر این قانون

است. می‌توان گفت مدیران محلی مانند استانداران و فرمانداران، هیچ اختیاری مگر تبعیت از سیاست‌های ابلاغی دولت مرکزی ندارند. بنابر «ماده ۱۲ - از لحاظ نظام اداری دهستان تابع بخش و بخش تابع شهرستان و شهرستان تابع استان و استان تابع تشکیلات مرکزی خواهد بود. در این قانون هرگونه تغییرات در نظام تقسیماتی به‌جز استان، در اختیار هیئت وزیران می‌باشد. تنها شاخص برای تعیین سطوح تقسیمات، جمعیت آن سطح می‌باشد. روستا، دهستان، شهر، بخش، شهرستان و استان واحدهای تقسیماتی در این قانون می‌باشد. واحدهای بزرگ‌تر از جمع شدن نزدیک‌ترین واحدهای کوچک‌تر تشکیل می‌شوند. ماده ۱۰ بیان می‌دارد: دولت موظف است با حفظ جهات سیاسی اجتماعی هر روستا را به نزدیک‌ترین مرکز دهستان و هر دهستان را به نزدیک‌ترین مرکز بخش و هر بخش را به نزدیک‌ترین مرکز شهرستان و هر شهرستان را به نزدیک‌ترین مرکز استان منضم نماید.» قانون اصلاح تبصره ۳ ماده ۱۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و الحاق یک تبصره به آن مصوب ۱۳۶۴ این اصلاحیه تأثیری در ماهیت قانون نداشته است. قانون اصلاح تبصره ۱ ماده ۱۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و الحاق یک تبصره به عنوان تبصره ۴ به ماده مذکور مصوب ۱۳۷۲: این قانون در خصوص سازمان‌ها و ادارات تابعه تقسیمات کشوری می‌باشد. قانون اصلاح موادی از قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ که در سال ۱۳۸۹ به تصویب رسید: این قانون جدی‌ترین اصلاح قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ می‌باشد. این اصلاحیه برخی از حداقل‌ها برای ارتقاء سطوح تقسیماتی در مناطق مختلف کم تراکم و متراکم را تغییر می‌دهد. در سنوات اخیر یکی از دلایل تلاش‌ها برای تغییرات در تقسیمات کشوری، محدوده حوزه‌های انتخاباتی بوده است (اعظمی و دبیری، ۱۳۹۰: ۸۴).

ساختار تقسیمات کشوری در ایران بدین شیوه است:

۱. کشور (وزیر کشور)

۲. استان (استاندار)

۳. شهرستان (فرماندار) و (فرماندار ویژه)

۴. بخش (بخشدار)

۵. دهستان (دهدار)

کشور ایران به چندین استان و هر استان به چند شهرستان و هر شهرستان به تعدادی بخش و هر بخش به چند دهستان تقسیم می‌شود. مرکز کشور پایتخت نام دارد، مرکز هر استان، مرکز استان، مرکز هر شهرستان، مرکز شهرستان، مرکز هر بخش، مرکز بخش و مرکز هر دهستان، مرکز دهستان نام دارد. واحدهای اداری مربوط به مسئولان نامبرده در بالا به ترتیب وزارت کشور، استانداری، فرمانداری، بخشداری و دهرداری نام دارند (رهنما و احمدی پور، ۱۳۸۲: ۴۸).

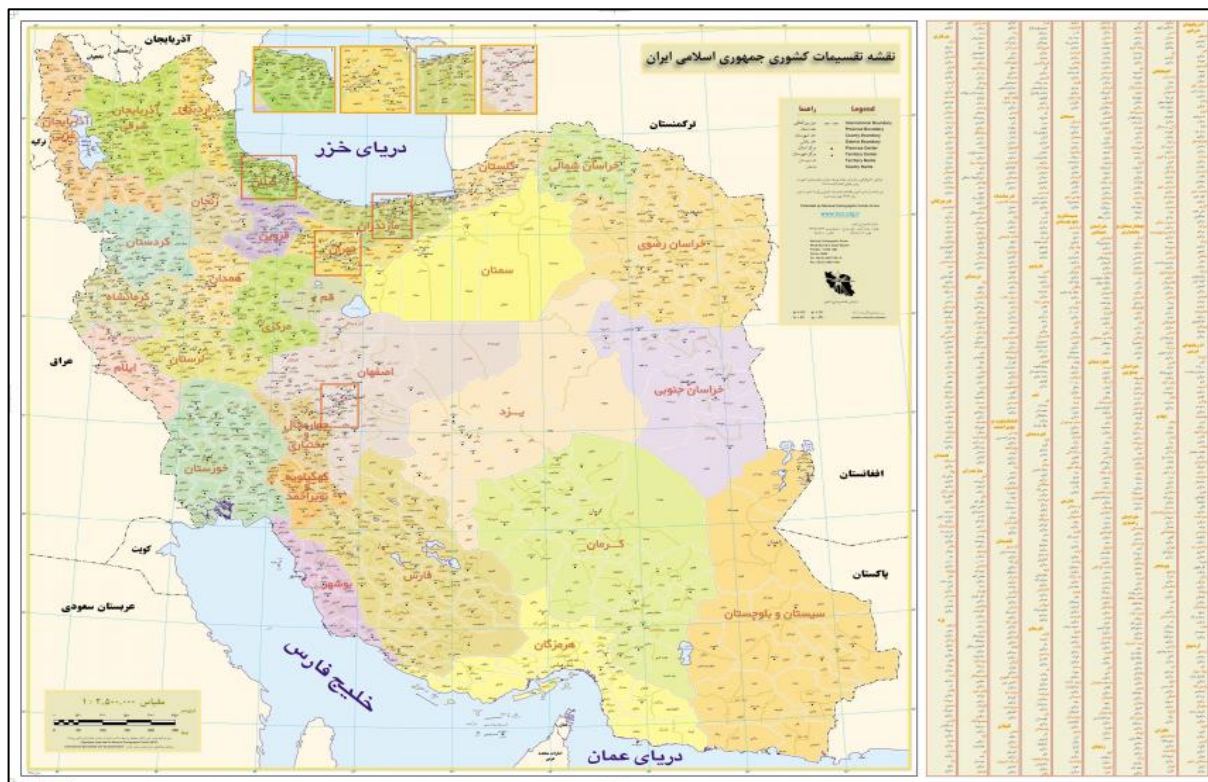
ماده ۹ قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۲ تیر ۱۳۶۲ مجلس شورای اسلامی ماده ۹: «استان»، واحدی از تقسیمات کشوری است با محدوده جغرافیایی معین که از به هم پیوستن چند شهرستان هم‌جوار با توجه به موقعیت‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و طبیعی تشکیل می‌شود (حسن نیا، ۱۳۹۱: ۷۹).

جدول شماره ۱- سیر تقسیمات کشوری در ایران

مسئول در تقسیمات پیشین	مسئول در تقسیمات کنونی	نام پیش از سال ۱۳۱۶	واحد تقسیمات کشوری ایران
شاه	وزیر کشور	ممالک محروسه	کشور
حاکم ایالتی	استاندار	ایالت	استان
حاکم، والی	فرماندار فرماندار ویژه	ولایت	شهرستان
نایب‌الحکومه	بخشدار	بلوک	بخش
سر بلوک‌باشی	دهدار	بلوک/قصبه	دهستان
رئیس بلدیة	شهردار	شهر	شهر
کدخدا	دهیار	قریه	روستا

منبع: (وزارت کشور)

تبصره ۱-وزارت کشور بنا به ضرورت می‌تواند با تصویب هیئت‌وزیران با انتزاع و الحاق روستاها، بخش‌ها یا شهرستان‌های مجاور، استان‌ها را تعدیل نماید مگر آنکه به تصویب مجلس شورای اسلامی، ایجاد استان جدید ضروری شناخته شود. استان جدید باید حداقل یک میلیون نفر جمعیت داشته باشد. تبصره ۲-مرکز استان یکی از شهرهای همان استان است که مناسب‌ترین کانون سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، طبیعی و اجتماعی آن استان شناخته می‌شود. بر اساس آخرین وضع تقسیمات کشوری در سال ۱۳۹۴ خورشیدی، کشور ایران از ۳۱ استان، ۴۲۹ شهرستان، ۱۰۵۷ بخش، ۲۵۸۹ دهستان و ۱۲۴۵ شهر، ۳۸۷۸ آبادی بلوکه، ۹۷۵۸۱ آبادی و احتمالاً از ۲۱ فرمانداری ویژه تشکیل یافته است. در روز سه شنبه ۱۳۹۲/۹/۱۸ عبدالرضا رحمانی فضلی وزیر کشور دولت یازدهم جمهوری اسلامی ایران از طرح منطقه‌ای کردن استان‌های کشور و تقسیمات جدید کشوری از سوی وزارت کشور خبر داد. اجرای این طرح نیازمند اصلاح قانون است و مسیر طولانی خواهد داشت، اما وزارت کشور به شکل قراردادی برای هر چهار یا پنج استان کشور به صورت یک منطقه برنامه‌ریزی کرده است (ثاقب حسین پور، ۱۳۶۷: ۱۸۵).



نقشه شماره ۱- آخرین تقسیمات سیاسی در ایران منبع: (<http://www.ncc.org.ir>)

## استان سیستان و بلوچستان

استان سیستان و بلوچستان با وسعتی حدود ۱۸۱۷۸۵ کیلومتر مربع پهناورترین استان کشور می باشد که با قرار گرفتن در بین ۲۵ درجه و ۳ دقیقه تا ۳۱ درجه و ۲۷ دقیقه عرض شمالی از خط استوا و ۵۸ درجه و ۵۰ دقیقه تا ۶۳ درجه و ۲۱ دقیقه طول شرقی از نصف‌النهار گرینویچ، از نظر جمعیتی از کم تراکم‌ترین استان‌های کشور است. این استان از شمال به استان خراسان جنوبی و کشور افغانستان، از شرق به کشورهای پاکستان و افغانستان، از جنوب به دریای عمان و از مغرب به استان های کرمان و هرمزگان محدود می‌شود (کریم کشته و زمانیان، ۱۳۸۳: ۳۵).

جدول شماره ۲- نتایج سرشماری استان سیستان و بلوچستان منبع: (استانداری سیستان و بلوچستان)

شرح	جمعیت	مرد	زن	خانوار
سیستان و بلوچستان	۲۷۷۵۰۱۴	۱۴۰۱۹۳۱	۱۳۷۳۰۸۳	۷۰۴۸۸۱
ساکن در نقاط شهری	۱۳۴۵۶۴۲	۶۸۵۱۶۳	۶۶۰۴۷۹	۳۳۴۸۰۸
ساکن در نقاط روستایی	۱۴۲۷۳۳۲	۷۱۵۶۱۸	۷۱۱۷۱۴	۳۶۹۲۲۶
غیر ساکن	۲۰۴۰	۱۱۵۰	۸۹۰	۸۵۴
ایرانشهر	۲۵۴۳۱۴	۱۲۷۶۹۲	۱۲۶۶۲۲	۶۲۶۲۵
ساکن در نقاط شهری	۱۴۱۴۶۱	۷۱۶۱۱	۶۹۸۵۰	۳۴۲۷۶
ساکن در نقاط روستایی	۱۱۲۸۵۱	۵۶۰۸۰	۵۶۷۷۱	۲۸۳۴۸
غیر ساکن	۲	۱	۱	۱
چابهار	۲۸۳۲۰۴	۱۴۴۴۸۲	۱۳۸۷۲۲	۶۸۱۴۷
ساکن در نقاط شهری	۱۱۲۴۰۹	۵۷۵۷۴	۵۴۸۳۵	۲۷۲۱۶
ساکن در نقاط روستایی	۱۷۰۷۷۸	۸۶۸۹۴	۸۳۸۸۴	۴۰۹۱۸
غیر ساکن	۱۷	۱۴	۳	۱۳
خاش	۱۷۳۸۲۱	۸۷۲۳۰	۸۶۵۹۱	۴۸۳۹۶
ساکن در نقاط شهری	۶۱۸۴۵	۳۱۱۱۷	۳۰۷۲۸	۱۵۷۵۴
ساکن در نقاط روستایی	۱۱۰۷۳۹	۵۵۴۶۸	۵۵۲۷۱	۳۲۱۳۹
غیر ساکن	۱۲۳۷	۶۴۵	۵۹۲	۵۰۳
دلگان	۶۷۸۵۷	۳۳۵۷۵	۳۴۲۸۲	۱۶۵۵۱
ساکن در نقاط شهری	۱۰۲۹۲	۵۱۷۲	۵۱۲۰	۲۴۵۰
ساکن در نقاط روستایی	۵۷۵۶۵	۲۸۴۰۳	۲۹۱۶۲	۱۴۱۰۱
غیر ساکن	۰	۰	۰	۰
زابل	۱۶۵۶۶۶	۸۲۹۹۶	۸۲۶۷۰	۴۳۷۰۱
ساکن در نقاط شهری	۱۳۸۷۱۰	۶۹۵۴۸	۶۹۱۶۲	۳۶۴۲۸
ساکن در نقاط روستایی	۲۶۹۲۴	۱۳۴۳۲	۱۳۴۹۲	۷۲۶۳
غیر ساکن	۳۲	۱۶	۱۶	۱۰
زاهدان	۶۷۲۵۸۹	۳۴۲۵۲۴	۳۳۰۰۶۵	۱۶۸۴۸۰
ساکن در نقاط شهری	۵۹۲۹۶۸	۳۰۲۰۹۵	۲۹۰۸۷۳	۱۴۷۹۷۲
ساکن در نقاط روستایی	۷۹۶۱۱	۴۰۴۲۰	۳۹۱۹۱	۲۰۴۹۹
غیر ساکن	۱۰	۹	۱	۹
زهک	۷۴۸۹۶	۳۷۷۶۳	۳۷۱۳۳	۲۰۰۵۵
ساکن در نقاط شهری	۱۳۳۵۷	۶۷۹۴	۶۵۶۳	۳۲۳۸
ساکن در نقاط روستایی	۶۱۵۳۹	۳۰۹۶۹	۳۰۵۷۰	۱۶۸۱۷
غیر ساکن	۰	۰	۰	۰
سراوان	۱۹۱۶۶۱	۹۶۵۸۹	۹۵۰۷۲	۵۰۵۲۴
ساکن در نقاط شهری	۹۰۹۰۶	۴۶۱۰۵	۴۴۸۰۱	۲۴۰۷۶
ساکن در نقاط روستایی	۱۰۰۳۵۳	۵۰۲۰۷	۵۰۱۴۶	۲۶۲۱۴



غیر ساکن	۴۰۲	۲۷۷	۱۲۵	۲۳۴
سرباز	۱۸۶۱۶۵	۹۲۸۹۴	۹۳۲۷۱	۴۵۹۱۰
ساکن در نقاط شهری	۲۸۱۴۶	۱۴۲۳۴	۱۳۹۱۲	۶۳۳۲
ساکن در نقاط روستایی	۱۵۸۰۱۵	۷۸۶۵۶	۷۹۳۵۹	۳۹۵۷۴
غیر ساکن	۴	۴	۰	۴
سیب و سوران	۸۵۰۹۵	۴۲۱۹۶	۴۲۸۹۹	۲۱۶۶۵
ساکن در نقاط شهری	۱۵۲۵۴	۷۷۳۰	۷۵۲۴	۳۷۴۰
ساکن در نقاط روستایی	۶۹۸۳۸	۳۴۴۶۳	۳۵۳۷۵	۱۷۹۲۴
غیر ساکن	۳	۳	۰	۱
فنونج	۴۹۱۶۱	۲۴۵۴۳	۲۴۶۱۸	۱۲۶۰۴
ساکن در نقاط شهری	۱۳۰۷۰	۶۵۲۹	۶۵۴۱	۳۴۱۰
ساکن در نقاط روستایی	۳۶۰۹۱	۱۸۰۱۴	۱۸۰۷۷	۹۱۹۴
غیر ساکن	۰	۰	۰	۰
قصرقند	۶۱۰۷۶	۳۰۳۲۵	۳۰۷۵۱	۱۵۵۲۴
ساکن در نقاط شهری	۱۱۶۰۵	۵۷۳۵	۵۸۷۰	۲۶۴۹
ساکن در نقاط روستایی	۴۹۴۷۱	۲۴۵۹۰	۲۴۸۸۱	۱۲۸۷۵
غیر ساکن	۰	۰	۰	۰
کنارک	۹۸۲۱۲	۵۲۷۶۸	۴۵۴۴۴	۲۳۶۰۰
ساکن در نقاط شهری	۴۷۲۶۱	۲۶۵۲۲	۲۰۷۳۹	۱۰۸۳۰
ساکن در نقاط روستایی	۵۰۹۵۱	۲۶۲۴۶	۲۴۷۰۵	۱۲۷۷۰
غیر ساکن	۰	۰	۰	۰
مهرستان	۷۰۵۷۹	۳۵۰۳۱	۳۵۵۴۸	۱۷۴۰۷
ساکن در نقاط شهری	۱۲۲۴۵	۶۰۶۷	۶۱۷۸	۲۹۶۹
ساکن در نقاط روستایی	۵۸۳۳۴	۲۸۹۶۴	۲۹۳۷۰	۱۴۴۳۸
غیر ساکن	۰	۰	۰	۰
میرجاوه	۴۵۳۵۷	۲۲۹۷۸	۲۲۳۷۹	۱۱۸۵۳
ساکن در نقاط شهری	۹۳۵۹	۴۷۵۰	۴۶۰۹	۲۱۰۷
ساکن در نقاط روستایی	۳۵۹۹۸	۱۸۲۲۸	۱۷۷۷۰	۹۷۴۶
غیر ساکن	۰	۰	۰	۰
نیک شهر	۱۴۱۸۹۴	۷۰۹۷۷	۷۰۹۱۷	۳۷۲۰۷
ساکن در نقاط شهری	۲۸۲۷۳	۱۴۴۰۵	۱۳۸۶۸	۶۷۸۶
ساکن در نقاط روستایی	۱۱۳۵۹۱	۵۶۵۵۳	۵۷۰۳۸	۳۰۴۱۱
غیر ساکن	۳۰	۱۹	۱۱	۱۰
نیمروز	۴۸۴۷۱	۲۴۵۴۲	۲۳۹۲۹	۱۲۷۰۰
ساکن در نقاط شهری	۳۶۱۳	۱۶۶۷	۱۹۴۶	۸۶۲
ساکن در نقاط روستایی	۴۴۷۱۲	۲۲۷۹۴	۲۱۹۱۸	۱۱۸۰۹
غیر ساکن	۱۴۶	۸۱	۶۵	۲۹
هامون	۴۱۰۱۷	۲۰۴۶۷	۲۰۵۵۰	۱۱۳۸۰
ساکن در نقاط شهری	۸۲۴۷	۴۱۱۴	۴۱۳۳	۲۳۰۱
ساکن در نقاط روستایی	۳۲۶۱۳	۱۶۲۷۲	۱۶۳۴۱	۹۰۳۹
غیر ساکن	۱۵۷	۸۱	۷۶	۴۰
هیرمند	۶۳۹۷۹	۳۲۳۵۹	۳۱۶۲۰	۱۶۵۵۹
ساکن در نقاط شهری	۶۶۲۱	۳۳۹۴	۳۲۲۷	۱۴۱۲
ساکن در نقاط روستایی	۵۷۳۵۸	۲۸۹۶۵	۲۸۳۹۳	۱۵۱۴۷
غیر ساکن	۰	۰	۰	۰

این استان پهناور در سمت شرق با کشور پاکستان ۹۰۰ کیلومتر و با کشور افغانستان ۳۰۰ کیلومتر مرز مشترک دارد؛ در قسمت جنوب با دریای عمان مرز آبی دارد و از قسمت شمال و شمال غرب با استان خراسان به طول ۱۹۰ کیلومتر و در قسمت غرب با استان کرمان به طول ۵۸۰ کیلومتر و با استان هرمزگان به طول ۱۶۵ کیلومتر هم‌جوار است. این استان از دو ناحیه سیستان و بلوچستان تشکیل یافته است که از لحاظ طبیعی با یکدیگر متفاوت اند. ناحیه سیستان در قسمت شمالی این استان قرار دارد و حوزه مسطح و مسدودی است که از آبرفت‌های دلتای قدیمی و فعلی رود هیرمند تشکیل شده است. ناحیه بلوچستان منطقه وسیع کوهستانی است که حد شمالی آن کویر لوت و حد جنوبی آن دریای عمان است. مرزهای طولانی آبی و خشکی استان با کشورهای افغانستان، پاکستان و کشورهای حوزه خلیج فارس، موقعیت ویژه‌ای را به آن بخشیده و سبب ایجاد شرایطی خاص شده است (حافظ نیا و قادری حاجت، ۱۳۹۳: ۱۳۱).

چندگانگی و تنوع مذهبی، گویش‌های مختلف و نمود تعلقات قومی و قبیله‌ای از دیگر ویژگی‌های اجتماعی این استان است. این استان بر اساس آخرین تغییرات شامل ۱۴ شهرستان است: ایرانشهر - چابهار - خاش - دلگان (به مرکزیت گلمورتی) - زابل - زابلی - زاهدان - زهک - سراوان - سرباز (به مرکزیت راسک) - سیب‌سوران (به مرکزیت سوران) - کنارک - میان‌کنگی (به مرکزیت دوست محمد) - و نیک‌شهر. همچنین این استان از ۴۰ بخش و ۳۶ شهر تشکیل گردیده است. بزرگ‌ترین و پرجمعیت‌ترین شهر استان زاهدان با بیش از ۵۶۷ هزار نفر جمعیت می‌باشد و کم‌جمعیت‌ترین شهر این استان شهر کوچک سرباز است که فقط ۱۰۴۷ نفر جمعیت دارد (معبودی و حکیمی، ۱۳۹۵: ۱۰۳).

در وضعیت هواشناسی این منطقه بادهای شدید موسمی، طوفان‌شن، رگبارهای سیل‌آسا، رطوبت زیاد و مه صبحگاهی پدیده‌ای قابل توجه است. این استان تابستان‌های گرم و طولانی و زمستان‌های کوتاه دارد. از آنجا که حداقل دما ندرتاً به صفر درجه سانتی‌گراد می‌رسد، رویش گیاه در اراضی آبی تقریباً در تمام طول سال ادامه دارد. عمده بارندگی در زمستان صورت می‌گیرد. این ناحیه دو فصل متمایز زمستان با درجه حرارت معتدل و خنک در ماه‌های آذر، دی و بهمن و تابستان گرم در بقیه فصل‌های سال دارد. در تمام شهرهای استان حداکثر دمای سالانه، بالای چهل درجه سانتی‌گراد گزارش شده است. این مقدار در ماه تیر، در ایرانشهر به پنجاه و یک درجه بالای صفر می‌رسد. کم‌ترین حد دمای استان در ماه‌های آذر و دی ثبت شده است (خسروی، ۱۳۸۴: ۲۷).

میانگین حداقل دمای سردترین ماه سال بین حدود دوازده تا سیزده درجه سانتی‌گراد متغیر است. سردترین شهر استان، زاهدان و گرم‌ترین شهر آن ایرانشهر است. اختلاف و نوسان دمای بین زمستان و تابستان و حتی در یک شبانه‌روز بسیار بالا است، ولی حداقل مطلق دما به ندرت به صفر درجه می‌رسد نواحی ساحلی دریای عمان به علت رطوبت ناشی از مجاورت با دریا تا حدودی از این امر مستثنی است و آب و هوای گرم آن با رطوبت بیشتری همراه است (بریمانی و دیگران، ۱۳۸۴: ۱۴۳).

به علت بالا بودن متوسط دما و وزش بادهای موسمی، میزان تبخیر در این استان زیاد است و به طور متوسط چهار میلی‌متر در روز گزارش شده است بارندگی عمدتاً در ماه‌های زمستان صورت می‌گیرد. به طور متوسط در هفت ماه

از سال در این ناحیه اثری از باران مشاهده نمی‌شود. میزان بارندگی از طرف شرق به غرب استان افزایش می‌یابد. متوسط سالیانه بارندگی آن حدود هفتاد میلی‌متر و بسیار نامنظم است.



شماره ۲- تقسیمات سیاسی استان سیستان و بلوچستان

منبع: (<https://ghasrghand.sbportal.ir>)

بیشترین نزولات جوی، در شهرستان‌های خاش و زاهدان و متوسط سالانه آن صد و بیست میلی‌متر است. کم‌ترین مقدار بارندگی در شهرستان زابل روی می‌دهد و متوسط سالانه آن پنجاه و یک میلی‌متر است میزان متوسط رطوبت نسبی در سواحل دریای عمان، حدود هفتاد تا هشتاد درصد در دی ماه است. در تابستان مقدار رطوبت نسبی کاهش می‌یابد، ولی کرانه‌های غربی بلوچستان به علت نزدیکی به اقیانوس هند در تابستان نیز رطوبت نسبتاً بالایی دارد (همان، ۱۳۸۴: ۱۴۳).

مردم استان سیستان و بلوچستان از قومیت‌های بلوچ و سیستانی می‌باشد که بلوچ‌ها به زبان بلوچی با لهجه‌های متفاوت و اغلب با مذهب تسنن و سیستانی‌ها به گویش پارسی سیستانی صحبت می‌کنند و عموماً پیرو مذهب تشیع‌اند. این استان بیشتر آب و هوای گرم و خشک دارد اما در عین حال از تنوع آب و هوایی و اقلیمی ویژه‌ای برخوردار است و مناطق کوهستانی، جنگلی و باتلاقی نیز در این استان پهناور به چشم می‌خورد. زاهدان مرکز این استان است که از طریق راه‌آهن با میرجاوه پاکستان ارتباط دارد و از سوی کرمان هم به راه‌آهن سراسری ایران متصل

است. به زودی قرار است خط راه‌آهنی از سوی چابهار به مشهد و از آنجا به کشورهای آسیای میانه کشیده شود که این خط آهن نقش مهمی را در توسعه این استان و خاور ایران ایفا خواهد کرد (طلوعی، ۱۳۹۵: ۱۱۳).

بررسی وضعیت استان تا پایان آذر ماه ۱۳۹۲ نشان می‌دهد که ۵۷۸ فقره پروانه بهره‌برداری صنعتی با سرمایه‌گذاری ۷۰۷ میلیارد ریال و اشتغال ۱۲۲۲۷ نفر در صنایع مختلف موجود می‌باشد همچنین تعداد مجوزهای تأسیس ۱۲۹۳ فقره با پیش بینی سرمایه‌گذاری ۶۴۹۷۱۲۴ میلیون ریال و اشتغال ۳۲۹۹۷ نفر با اکثریت صنایع غذایی، کانی غیرفلزی و سایر صنایع موجود می‌باشد. تعداد طرح‌های با پیشرفت فیزیکی بین ۴۰ تا ۹۸ درصد ۷۶ واحد با پیش بینی اشتغال ۱۵۲۱ نفر می‌باشد طی سال‌های ۸۱ و ۸۰ از محل تسهیلات و جوه اداره شده جمعاً تعداد ۷۷ طرح به مبلغ ۱۷۱۶۳۲ میلیون ریال تسهیلات بانکی و اشتغال ۱۲۶۵ نفر به تصویب کمیته برنامه‌ریزی استان رسیده است (الوندی زاده و دیگران، ۱۳۹۴: ۱۳۰).

استان سیستان و بلوچستان با قرار داشتن بر روی کمربند فلزی و معدنی جهان که از یوگسلاوی تا پاکستان ادامه دارد دارای ذخایر غنی از فلزات و کانسارهای معدنی از قبیل کرومیت، مس، منگنز، سرب و روی، قلع، تنگستان و همچنین عناصر و کانسارهای غیرفلزی نظیر تالک، منیزیت، گل سفید و سنگ‌های ساختمانی و تزئینی به‌ویژه گرانیت می‌باشد (همان، ۱۳۹۴: ۱۳۰).

وجود ۴۳۰ هزار تن گارنت با عیار چهل درصد، ۱۰ میلیون تن آندالوزیت، ۵ میلیون تن فلدسپات و ۱۳۰ هزار تن سیلیس با عیار ۹۹/۸ درصد و بیش از ۴۳ هزار تن آنتیموان از دیگر مزایای معدنی این استان است. در استان سیستان و بلوچستان اراضی قابل کشت (آبی، دیم، آیش) حدود ۴۰۰ هزار هکتار می‌باشد که این مقدار حدود ۲ درصد مساحت آن را تشکیل می‌دهد و کل زمین‌های زیرکشت حدود ۳۳۰ هزار هکتار می‌باشد که به کشت محصولات زراعی و باغی اختصاص دارند. اکثر جمعیت این استان را مسلمانان تشکیل داده و در سال ۱۳۹۵ فقط ۲۵۹۰ نفر از ساکنین اقلیت‌های مذهبی (زرتشتی، مسیحی و کلیمی و ...) هستند. مردم مسلمان ساکن در این منطقه عده‌ای مذهب شیعه اثنی عشری بوده و بقیه آن‌ها سنی حنفی مذهب هستند. ساکنین منطقه سیستان و بخشی از جمعیت شهرستان زاهدان اهل تشیع بود و منطقه بلوچستان اکثراً سنی مذهب‌اند. (اینان لو، ۱۳۸۶: ۳۸).

#### تقسیمات سیاسی استان سیستان و بلوچستان

استان سیستان و بلوچستان به طور کلی از دو ناحیه سیستان و بلوچستان تشکیل یافته است که از لحاظ طبیعی با یکدیگر کاملاً متفاوت‌اند:

الف) - ناحیه سیستان : که قسمت شمالی استان را در برمی‌گیرد، و با ۸۱۱۷ کیلومتر مربع وسعت حوزه مسطح و مسدودی است که از آبرفت‌های دلتای قدیمی و فعلی رود هیرمند تشکیل شده است؛ و بزرگ‌ترین دریاچه آب شیرین جهان را در خویش جای داده است. این منطقه با وسعتی معادل ۱۵/۱۹۷ کیلومتر میان ۲۹ تا ۳۲ درجه عرض شمالی و بین ۶۰ تا ۶۴ درجه طول شرقی نصف النهار گرینویچ قرار دارد از سوی شمال و خاور به افغانستان، از جنوب به شهرستان زاهدان و از باختر و شمال غربی به کویر لوت و شهرستان بیرجند محدود است (حافظ نیا و قادری حاجت، ۱۳۹۳: ۱۳۱).

دشت سیستان که در گروه اقلیم بیابانی میانه قرار دارد، بارشی کمتر از ۶۵ میلی متر را در سال دریافت می کند و میزان تبخیر در آن به بیش از ۵۰۰۰ میلی متر می رسد. این شرایط در مجموع باعث خشکی فیزیکی شدید محیط بوده و در سال هایی که میزان ورودی آب رودخانه هیرمند کاهش می یابد، خشک سالی های مخرب توسعه پیدا می کند. شریان حیاتی منطقه یعنی هیرمند نوسانات سالیانه قابل ملاحظه ای را نشان می دهد. وزش بادهای ۱۲۰ روزه که از اواخر بهار تا پایان تابستان می وزد در تشدید نیاز و خشکی محیط مؤثر است.

ب) ناحیه بلوچستان: که قسمت جنوبی استان را در برمی گیرد و با ۱۷۹۳۸۵ کیلومتر مربع بیشترین مساحت استان را به خود اختصاص داده است. این ناحیه، منطقه وسیع کوهستانی است که بین ۲۴ تا ۳۰ درجه عرض شمالی و ۵۸ تا ۷۰ درجه طول شرقی نصف النهار گرینویچ قرار داشته، از شمال به سیستان و لوت، از مشرق به پاکستان. از جنوب به دریای عمان و از مغرب به کرمان محدود است.

مناطق جنوبی استان با توجه به مجاورت با دریای عمان و بهره گیری از بادهای موسمی اقلیم متفاوتی دارند. بالا بودن میانگین دما و پایین بودن نوسانات آن از مشخصه های اساسی اقلیم منطقه است. با توجه به پایین بودن نزولات جوی و عدم وجود منابع برفی کوهستانی اکثر جریانات رودخانه ای، موقتی و فصلی بوده و در بخش وسیعی از استان منابع محدود آب های زیر زمینی تنها امکانات تأمین آب محسوب می شوند. وجود مخروط آتشفشانی تفتان با ۳۹۴۱ متر ارتفاع در شمال بلوچستان مرکزی، شرایط اقلیمی متنوع و جالبی را فراهم آورده است. بر اساس آخرین تقسیمات کشوری این استان دارای ۱۴ شهرستان، ۳۷ مرکز شهری، ۴۰ بخش، ۱۰۲ دهستان و ۶۵۵۱ آبادی دارای سکنه است (کریم کشته و زمانیان، ۱۳۸۳: ۳۵).

جدول شماره ۳- تقسیمات سیاسی استان سیستان و بلوچستان

ردیف	شهرستان	مساحت (کیلومتر مربع)	تعداد شهر	بخش	دهستان	تعداد آبادی دارای سکنه
	استان سیستان و بلوچستان	۱۸۷۵۰۲	۳۷	۴۰	۱۰۲	۶۵۵۱
۱	زاهدان	۳۶۵۸۱	۳	۴	۸	۱۵۲۷
۲	زابل	۱۳۱۵۲	۵	۳	۹	۳۵۷
۳	زهک	۹۴۵	۱	۲	۴	۱۸۵
۴	هیرمند	۱۱۰۰	۱	۲	۵	۳۰۱
۵	خاش	۲۳۱۰۵	۲	۳	۱۱	۹۸۶
۶	سراوان	۱۳۹۰۵	۵	۳	۸	۳۱۶
۷	سیب سوران	۶۷۸۰	۲	۲	۴	۲۳۱
۸	زابلی	۶۱۰۱	۱	۲	۴	۲۳۷
۹	ایرانشهر	۱۸۴۷۵	۴	۳	۷	۳۳۰
۱۰	دلگان	۱۱۷۵۵	۱	۲	۵	۲۶۶
۱۱	سرباز	۸۵۹۴	۳	۴	۱۱	۵۳۵
۱۲	نیکشهر	۲۲۲۸۰	۵	۵	۱۵	۶۳۲
۱۳	چابهار	۱۳۱۶۲	۲	۳	۷	۵۰۸
۱۴	کنارک	۱۱۵۶۵	۲	۲	۴	۱۳۷

منبع: (سالنامه آماری سال ۱۳۹۰ مرکز آمار استان)

با وجود این، برای کشوری جوان و پهناوری همچون ایران که در حال رشد سریع است، نیاز به تقسیم های کشوری امری بدیهی به نظر می رسد. واحدهای بزرگ سرزمینی مدیریت را بسیار مشکل کرده و لزوماً بهترین موقعیت های

جغرافیایی و فرهنگی را برای تأمین امنیت، زمینه‌های توسعه‌ای و حتی رشد و انسجام فرهنگی در یک استان نمی‌سازند. هم از این رو است که استان‌های بزرگ کشور که آذربایجان و خراسان از آخرین آن‌ها بودند، به استان‌های کوچک‌تر با حفظ نام اصلی تقسیم شدند (شهرکی و سردار شهرکی، ۱۳۹۳: ۱۳).

اگر مدل‌های اروپایی و امریکایی را نیز در نظر بگیریم، می‌بینیم که آنجا نیز تمایل و گرایش به کوچک کردن واحدهای مدیریتی است زیرا در این نوع از مدیریت می‌توان رابطه نزدیک‌تری میان مردم و مسئولان ایجاد کرد و میزان مشارکت مردمی را در اداره پهنه خود بالا برد. روند عمومی نظام‌های دموکراتیک نیز در همین جهت قرار دارند یعنی تقویت حوزه‌های کوچک‌تر مدیریتی و سیاسی یا حکومت‌های ملی (شهرداری‌ها) در برابر تمرکز سیاسی (حکومت مرکزی). از این رو به نظر می‌رسد که تقسیم استان بزرگی چون سیستان و بلوچستان که در حال حاضر با بیش از ۱۸۷ هزار کیلومتر مربع بزرگ‌ترین استان کشور به حساب می‌آید، امری به خودی خود، منطقی باشد؛ اما بزرگی پهنه به خودی خود تنها دلیل در این زمینه نیست که می‌توان مطرح کرد و دلایل دیگری نیز به نظر ما می‌توانند چنین تقسیمی را توجیه کنند.

نخستین دلیل که آن هم به امری جغرافیایی و سیاسی بر می‌گردد، طولانی بودن مسیرهای مرزی این استان است که شامل ۱۱۰۰ کیلومتر مرز خشکی با دو کشور افغانستان و پاکستان و ۳۰۰ کیلومتر مرز آبی با دریای عمان می‌شود. این طولانی بودن مرزها، در استان دارای تبعاتی بیشتر منفی بوده است زیرا مناطق هم‌جوار خشکی، عموماً مناطق آسیب‌زا (قاچاق مواد مخدر، تأثیر نامطلوب روابط قبیله‌ای، فشارهای سیاسی و حتی امنیتی) هستند. مرزهای آبی نیز برای آنکه از موقعیت آسیب‌زایی (قاچاق) خارج شده و به یک فرصت اساسی برای استان تبدیل شود، نیاز به آن دارند که زیر مدیریت مناسبی قرار بگیرند؛ اما در حال حاضر، با توجه به محروم بودن و مشکلات متعددی که این استان دارد، این مرزهای طولانی به خودی خود یک امر منفی به حساب آمده و هزینه بسیار سنگینی را به کشور و به خود آن‌ها، تحمیل می‌کنند، در نتیجه تقسیم آن‌ها در دو استان متفاوت می‌تواند موقعیت بهتری را برای مدیریت استان به دست بدهد (اینان لو، ۱۳۸۶: ۳۸).

نکته دیگر که بسیار حائز اهمیت است، ناهمگن بودن فرهنگی سیستان و بلوچستان است: دو بخش این استان از لحاظ زبانی، قومی، دینی و طبعاً آداب و رسوم و سبک زندگی با یکدیگر تفاوت زیادی دارند و اصولاً همین نام‌گذاری «سیستان و بلوچستان» گویای آن بوده و هست که نمی‌توان برای آن دو یک نام مشترک پیدا کرد چون هر دو بخش به مثابه دو پاره اساسی و ارزشمند از تاریخ و جغرافیای ایران، بر نام‌هایی باستانی تکیه زده‌اند که حفظ آن‌ها به مثابه میراث فرهنگی کشور ایران، اهمیتی بسیار بالا دارد. احساس تعلق محلی در کنار احساس تعلق ملی، در هر دو استان قوی است و بنابراین سیستانی‌ها خود را بیشتر با هویت سیستانی خود می‌شناسند و بلوچ‌ها نیز به همین صورت. این امر به خودی خود هیچ اشکالی نداشته و بر عکس بخشی از تنوع قومی، فرهنگی، زبانی، اقلیمی ایران است که کشور ما را به چنین درجه‌ای از جذابیت و استثنایی بودن در جهان رسانده است؛ اما قرار دادن دو پهنه با یکدیگر که چنین تفاوت‌های مهمی از لحاظ فرهنگی دارند همواره می‌تواند منشاء سوء تفاهم‌ها و مشکلاتی شود که هم اکنون نیز استان با آن‌ها بیگانه نیست (رخشانی نسب و بیک محمدی، ۱۳۸۷: ۲۷۵).



نقشه شماره ۳- موقعیت استان سیستان و بلوچستان منبع: (ResearchGate)

استان سیستان و بلوچستان با وسعتی معادل ۱۸۷ هزار کیلومترمربع به عنوان پهناورترین استان کشور از نظر پیشرفت و توسعه در شرایط خوبی نیست. علیرغم تلاش دولت‌های مختلف در طی سی و پنج سال گذشته، سیستان و بلوچستان به عنوان یکی از محروم‌ترین استان‌های کشور مطرح است. رتبه‌ی اول بیکاری، رتبه‌ی اول بی‌سوادی، رتبه‌ی اول زایمان‌های غیربهداشتی (زایمان در منزل)، رتبه‌ی اول بیماری‌های ایدز و سل، وجود بیش از پانصد هزار نفر تحت پوشش نهادهای حمایتی از جمله کمیته‌ی امداد و بهزیستی تنها گوشه‌ای از عقب‌ماندگی‌های استان است. در این شرایط به نظر می‌رسد که اگر قرار است که در مورد تقسیم استان تصمیم‌گیری شود شایسته است مبنای این تصمیم‌گیری توسعه‌ی استان باشد. باید به این نکته توجه داشت که عقب‌ماندگی استان محصول عواملی است از جمله: محرومیت تاریخی به جای مانده از بی‌توجهی حکومت پهلوی، دوری راه به نحوی که هزینه‌ی پروژه‌های عمرانی را بسیار بالا می‌برد، طولانی شدن فرآیند اجرای پروژه‌ها که در مواردی به چهار تا پنج برابر زمان پیش بینی شده می‌رسد، سیستم بودجه دهی دولت اگر چه مکانیزمی علمی است اما با توجه به موارد پیش گفته برای رسیدن استان به متوسط نورم‌های توسعه در کشور کفایت نمی‌کند و با این روند هرگز استان به متوسط نورم‌های توسعه‌ی کشور نمی‌رسد، نظام اداری تبیل و پرگیر و گرفت اداری و فرآیند طولانی صدور و مجوزها و موافقت‌نامه‌ها و عدم نظارت لازم و کافی، مهاجرت نخبگان و تحصیل کردگان و مدیریت‌های ناکارآمد هم از دیگر عوامل عقب‌ماندگی استان است (شهرکی و سردار شهرکی، ۱۳۹۳: ۱۳).

جدول شماره ۴- مقایسه تقسیمات سیاسی استان سیستان و بلوچستان طی سال‌های ۸۸ تا ۱۳۶۵ منبع: (وزارت کشور)

سال	تعداد شهرستان	تعداد بخش	تعداد شهر	تعداد دهستان
۱۳۶۵	۶	۲۳	۱۱	۷۰
۱۳۷۵	۷	۲۹	۱۶	۹۰
۱۳۸۰	۸	۳۲	۳۱	۹۴
۱۳۸۴	۱۰	۳۷	۳۲	۹۸
۱۳۸۵	۱۰	۳۷	۳۲	۹۸
۱۳۸۶	۱۰	۳۷	۳۲	۹۸
۱۳۸۷	۱۴	۴۰	۳۶	۱۰۲
۱۳۸۸	۱۴	۴۰	۳۷	۱۰۲
۱۳۹۲	۱۸	۴۷	۳۷	۱۱۱

از لحاظ جغرافیایی نیز تقسیمات سیاسی استان نیز جای نقد دارد. تمایز آشکار بین دو منطقه استان با توجه به شرایط طبیعی و جغرافیایی، اوضاع کشاورزی خاصی در منطقه به وجود آورده است: کشاورزان در شمال استان با توجه به موقعیت آب و هوایی، تمایل بیشتری به کشت غلات، حبوبات، محصولات جالیزی، توتون و یونجه دارند و عمده‌ترین محصول باغی آنان انگور است (کریم کشته و دیگران، ۱۳۸۱: ۱۳۹). کشاورزان در قسمت جنوب استان به پرورش انواع میوه‌های گرمسیری همچون انواع مرکبات، خرما، موز، پاپایا، خربزه درختی، گواوا، چیکو می‌پردازند. در منطقه گرم و خشک بلوچستان، شالی‌کاری رواج داشته و غلات و حبوبات و یونجه در این دیار بسیار خوب محصول می‌دهد. ساکنان هر دو منطقه سیستان و بلوچستان به مرغداری، دامداری و دام‌پروری اهمیت ویژه‌ای می‌دهند. نژاد گاو دشتیاری و سیستانی در شمار بهترین نژادهای شناخته شده ایران بشمار می‌آیند و صیادی نیز در دریای عمان، بلوچستان و دریاچه هامون سیستان سبب اشتغال عده کثیری از مردم شده و نیز تأمین کننده قسمت عمده پروتئین مورد نیاز استان و کشور است. مسئله فوق مشکل دیگری را در این استان سبب شده است به نحوی که یکی از مشکلاتی که در بازدید از نقاط دیدنی این شهرستان برای گردشگران وجود دارد؛ دور بودن نقاط دیدنی از یکدیگر است. کوه گل افشان در فاصله حدود ۱۰۰ کیلومتری غرب؛ جنگل‌های حرا در شرقی‌ترین نقطه شهرستان در خلیج گواتر و رودخانه سرباز (با تمساح مشهور پوزه کوتاهش) در شمال شهرستان و فاصله‌ای نسبتاً دور قرار دارد. به همین دلیل ممکن است گردشگران در مدتی کوتاه موفق به دیدن همه آن‌ها نشوند (زرآبادی و دیگران، ۱۳۹۳: ۱۵۹).

#### نتیجه‌گیری و دستاورد علمی و پژوهشی

تقسیمات کشوری، نوعی سازماندهی فضایی - اداری برای تسهیل در اعمال حاکمیت دولت، شیوه مدیریت و تصمیم‌گیری و همچنین انتظام نوع و نحوه رابطه دولت - ملت و ملت با ملت می‌باشد. در همین ارتباط محدوده‌ای متوازن تقسیمات کشوری در واقع ظرف مکانی به شمار می‌رود که می‌توان آن را فصل مشترک تمام پدیده‌های عینی و غیر عینی نظیر منابع طبیعی، جمعیت، سنت و فرهنگ، فعالیت، زیرساخت‌ها، تشکیلات، روابط، حرکات و ... دانست که به تبع پیشینه تاریخی، نظام حکومتی، ضرورت‌های سیاسی و اجتماعی - اقتصادی در ظرف زمان انتظام و آرایش خاصی به خود می‌گیرد.

نظام تقسیمات کشوری بستر شکل‌یابی نظام مدیریت سرزمینی و تشکیلات اداری، تقسیم سرزمین به واحدهای کوچک‌تر اداری و اختیارات نسبی نظام‌های اداری است. همچنین نظام تقسیمات کشوری تشکیل دهنده واحدهای حکومت محلی در محدوده‌های سیاسی واحدهای برنامه‌ریزی هستند و توسعه ملی بر مبنای واحدهای فضایی تقسیمات کشوری استوار است. از این‌رو بین نظام تقسیمات کشوری و توسعه ملی رابطه تنگاتنگی وجود دارد. تاکنون تقسیمات کشوری ایران بر پایه شاخص تراکم جمعیت و به کارگیری روش استقرایی بوده است. تداوم این فرایند به تقسیم‌پی‌درپی واحدهای سیاسی به اجزای کوچک‌تر، افزایش کارکنان دولت و توسعه آن و در نتیجه افزایش بودجه عمومی دولت به کل بودجه منجر شده است.

به نظر می‌رسد قانون تقسیمات کشوری در ایران منجر به شکل‌گیری یک سیستم کارآمد نشده است و در این زمینه با چالشی‌های زیادی مواجه است. نظام کنونی تقسیمات کشوری و روح حاکم بر آن علاوه بر کاستی‌های بارز



کالبدی، در بعد ایجاد انگیزه برای کسب و کار، عمران و آبادی، جلب مشارکت شهروندان، تقویت توان تصمیم سازی و تصمیم‌گیری ناحیه‌ای و کاستن از دیوان سالاری دچار ضعف و کاستی‌های جدی است. از مهم‌ترین معایب قانون تقسیمات کشوری ایران می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱. سیستم متمرکز: افزایش تمرکز اداری - سیاسی به عنوان یکی از مهم‌ترین چالش‌های تقسیمات کشوری در ایجاد تهدیدات نظیر شکل‌گیری بی‌عدالتی فضایی و جغرافیایی میان استان‌ها، بی‌توجهی به جغرافیای فرهنگی کشور، بی‌اعتنایی به مشارکت مردمی، بی‌ثباتی نظام تقسیمات کشوری و رخنه عوامل غیررسمی، مؤثر بوده است.

۲. عدم کیفی بودن شاخص‌ها و تک‌بعدی بودن قانون تقسیمات کشوری:

قانون تقسیمات کشوری شاخصی جمعیت را که یک شاخصی کمی است به عنوان شاخص اصلی و کلیدی برگزیده است. درحالی که معیارهای چنین قانونی باید وسعت، جمعیت، درآمد، ویژگی‌های فرهنگی و جغرافیایی باشد. عدم توجه به شاخصی‌های کیفی در تقسیمات کشوری موجب عدم مدیریت سیاسی صحیح فضا، ارتقای نامناسب واحدهای سیای و جری مندرینگ (ترسیم مجدد و جانبدارانه حوزه‌های انتخابیه به منظور تأثیرگذاری بر نتایج انتخابات) می‌شود.

۳. عدم شکل‌گیری واقعی واحدهای سیاسی به ویژه شهر: عدم سازماندهی صحیح سیاسی فضا در ایران باعث شده تا واحدهای سیاسی کشور با مشکلات زیادی روبرو شوند. پیامدها و تبعات عدم شکل‌گیری واقعی واحدهای سیاسی به شرح زیر است: عدم شکل‌گیری روستاهای مولد، منسجم و پرجمعیت، تشدید تغییر کاربری اراضی کشاورزی، بار روانی بر ذهن ساکنان روستا و عموم جامعه، تشدید عدم توازن جمعیت شهری - روستایی، کاهش وزن نواحی روستایی در مباحث سیاست‌گذاری، مغایرت با سیاست‌های کلی بخشی کشاورزی ابلاغی مقام معظم رهبری، مغایرت با بند «د» و مغایرت با ماده (ع ۱۹) قانون برنامه پنجم توسعه و ایجاد بار مالی و مغایرت با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی

۴. ساختار سلسله مراتبی بلند: ساختار مدیریتی ترسیم شده در قانون تقسیمات کشوری به شکل سلسله مراتبی بلند است و همین امر باعث کندی فرآیند توسعه و عقب ماندگی می‌شود. درحالی‌که یک ساختار تشکیلات اداری تخت از بزرگ شدن دولت و کندی فرآیند توسعه جلوگیری می‌کند.

۵. عدم وحدت ساختاری، کارکردی و همگنی جغرافیایی: سازماندهی نامناسب سیاسی فضا در ایران باعث شد تا بسیاری از واحدهای سیاسی کشور، نه تنها از همگنی طبیعی برخوردار نبوده بلکه دارای وحدت ساختاری و کارکردی نیز نباشند. مهم‌ترین مشکلات عدم توجه به همگنی فضایی و وحدت ساختاری و کارکردی عبارت‌اند از: عدم شکل‌گیری هندسی مناسب، عدم شکل‌گیری شبکه ارتباطی منظم، عدم شکل‌گیری حس تعلق و عدم شکل‌گیری قطب رشد.

۶. بعد امنیتی قانون تقسیمات کشور: به دلیل ملاحظات امنیتی تقسیمات کشوری با واقعیت‌های کشوری همگونی ندارد. نتایج منفی چنین رویکردی عبارت‌اند از: غالب شدن یک گروه فرهنگی، توسعه نامتوازن منطقه‌ای، رقابت‌های درون فضایی

در خصوصی ضوابط و شرایط ناحیه‌بندی باید به موارد ذیل اشاره کرد:

۱. ویژگی‌ها و شاخص‌های طبیعی و نقش آن‌ها در شکل‌گیری وحدت جغرافیایی. در این مورد نقش آب و هواهای مسلط، نوع عوارض زمین، ساختمان زمین‌شناسی، مشخصات رویش گیاهی، موقع جغرافیایی و شکل زمین از لحاظ شیب و ارتفاع در وهله اول مورد مطالعه و توجه قرار می‌گیرد.

۲. جمعیت و مشخصات اجتماعی آن شامل: عدد، تراکم، تراکم زیستی و رشد جمعیت - نحوه توزیع مکانی جمعیت - ساختمان سنی، ساختار جنسی، ساختمان و ترکیب شغلی جمعیت، مهاجرپذیری و مهاجرفرستی، سنت‌گرایی و درجه پایبندی به اعتقادات آبا و اجدادی، نوگرایی و میزان تحول در جامعه، ۳. شاخص‌های فرهنگی جامعه شامل: ساختمان نژادی و قومی، زبان و لهجه و انواع گرایش‌های محلی، دین و مذهب، خصوصیات ذاتی و اخلاقی مردم، آداب و رسوم خانوادگی و اجتماعی، انواع پوشش‌ها به ویژه لباس محلی، سبک‌ها و شیوه‌های زندگی، ۶. نوع معیشت و شیوه‌های استفاده از زمین، ۵. تیپولوژی مسکن و مشخصات شهری - روستایی در ناحیه، ۹. شبکه ارتباطی و نحوه ارتباط اجزای درون ناحیه‌ای به یکدیگر. واضح است که شکل‌گیری و توسعه عناصر درون ناحیه و سرانجام توسعه ناحیه‌ای به برقراری یک شبکه قوی ارتباطی نیاز دارد. ۷. قدمت تاریخی و باستان‌شناسی ناحیه. سابقه تاریخی و برخورداری از یک گنجینه تاریخی و باستانی که در واقع اصالت وجودی و هویت تاریخی آن سرزمین را ۸. اهمیت سیاسی و نظامی ناحیه ۹. جاذبه‌های توریستی و گردشگری، ۱۰. شاخص‌های دیگر از قبیل میزان توسعه یافتگی و توسعه نیافتگی ناحیه و مقیاسی فعالی بودن و غیرفعال بودن ناحیه و نحوه ارتباط و دسترسی نواحی نسبت به هم و به خارج، خودکفایی ناحیه از تولیدات داخلی و متقابلاً میزان وابستگی به نواحی هم‌جوار خود. شاخص‌های متعدد اقلیمی، شکل زمین، تراکم جمعیت، ویژگی‌های فرهنگی (مانند مذهب، زبان، نژاد و...)، امنیتی، اجتماعی و اقتصادی به منظور ایجاد نواحی کوچک‌تر سیاسی.

با این وجود در ایران مهم‌ترین عامل در زمینه تقسیمات کشوری، جمعیت می‌باشد و مدیریت سیاسی فضا نه تنها سعی بر کیفی‌سازی شاخصی‌های تقسیمات کشوری نکرده است، بلکه حتی در قانون اصلاح مواد از قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۱۲ که در سال ۱۳۸۹ به تصویب رسیده است باز بر عامل جمعیت در زمینه تبدیل روستاها به شهر در تبصره «ه» ماده (ع) این قانون تأکید کرده‌اند. کمی و تک عامله بودن قانون تقسیمات کشوری، باعث به وجود آمدن چالش‌های در زمینه سازماندهی سیاسی فضا در ایران شده است که مهم‌ترین آن‌ها بدین شرح است:

تقسیمات کشوری رسماً بازیچه دست سیاسیونی شده که سلايق سیاسی را بر قانون تحمیل می‌کنند چراکه واقعی به شرایط و ضوابط آمده در قانون نمی‌گذارند و با فشار سیاسی قانون تقسیمات کشوری را بی‌خاصیت و از مسیر درست تصمیم‌گیری‌ها خارج می‌نمایند. امروزه متأسفانه در کشور ما ضوابط و شرایط در تقسیمات کشوری جای خود را به اعمالی نفوذ عناصر سیاسی داده است. اعمال نفوذهای سیاسی هیچ‌نگاهی به تبعات منفی ناشی از اقدامات خارج از ضوابط و چالش‌های پیش رو ندارد. با وجود این اعمال نفوذها دیگر قانون تقسیمات کشوری بی‌معنا شده است. هزینه‌های دولت افزایش یافته، بدون اینکه این افزایش هزینه‌ها، هدفمند و در راستا با محرومیت‌زدایی، فقرزدایی و امر حیاتی توسعه و خدمات‌رسانی بهتر باشد در واقع به دلیل آنکه بحث تقسیمات کشوری در ایران تک‌عاملی می‌باشد و ارتقای واحدهای سیاسی بر این پایه صورت می‌گیرند، مدیریت سیاسی فضا به نحو صحیحی انجام

نمی‌گیرد چراکه با فشارهای زیادی از طرف افراد مختلف مواجه شده و در نتیجه تقسیم سیاسی فضا از مسیر درست خود خارج شده است.

در مواردی تغییرات صورت گرفته در تقسیمات کشوری صرفاً متأثر از نظامی سامان‌مند و بر پایه شاخص‌هایی منطقی که به وسیله دولت و مجلسی تهیه، تنظیم، تصویب و اجرا می‌شود نبوده و عوامل پنهان و دور از دسترسی و یا عوامل غیررسمی در چنین ترتیباتی دخالت می‌کنند که از اهمیت بالایی برخوردارند. به شکل کلی تر رخنه و نفوذ عوامل غیررسمی و فراقانونی به واسطه نفوذ و اقتدار که فرصت‌مانور در تصمیم‌گیری‌های حکومت را دارند، تابعی از جغرافیای قدرت می‌باشند (رهنما، ۱۳۸۰: ۳). جغرافیای قدرت به دو صورت در نظام تقسیمات کشوری تأثیرگذار بوده است: یکی پیروی نکردن از قانون تقسیمات کشوری به لحاظ احراز شرایط قانونی و دیگری سرعت در ارتقای واحدهای سیاسی. عوامل غیررسمی در زمره عوامل جغرافیایی - سیاسی، امنیتی و راهبردی نیز نمی‌گنجد، بلکه شامل آن دسته از افراد، گروه‌ها و لابی‌ها در ساختار حکومت یا خارج از آن است که با نفوذ و قدرتی که در اختیار دارند، بدون توجه به شاخص‌های قانونی و علمی، باعث شکل‌گیری یا ارتقای یک واحد سیاسی - اداری می‌شوند. تأثیر این عوامل در نظام تقسیمات کشوری پیامدهای منفی خواهد داشت از جمله: تلاش برای ایجاد لابی‌های قدرت و حمایت به منظور شکل دهی و ارتقای واحدهای سیاسی در میان نخبگان نواحی مختلف کشور، کاهش اهمیت و کارکرد قوانین تقسیمات کشوری و حاکم شدن عوامل غیررسمی و سیاسی، شکل‌گیری رقابت‌های منفی محلی و ناحیه‌ای و گسترش نارضایتی عمومی. همه این عواملی در اثر عدم کیفی بودن شاخص‌های ناحیه‌بندی است چراکه تکیه بر عوامل کمی باعث شده تا به راحتی قانون تقسیمات کشوری قابل دور زدن باشد.

چنانچه نظام سازماندهی سیاسی فضا به لحاظ سلسله مراتبی بلند (در ایران شامل کشور، استان، بخشی و دهستان) باشد، ساختار تشکیلاتی نیز متمایل به بلند خواهد شد. ساختار بلند فرآیند اطلاع‌رسانی را کند و نیاز به امکانات، منابع و نیروی انسانی زیاد باعث گسترش دیوان‌سالاری و پیچیده شدن بوروکراسی اداری و اتلاف منابع، تحمیل هزینه‌های زیاد (به ویژه هزینه‌های جاری در مقابل عمرانی) بر دوشی مردم و سرانجام کندی فرآیند توسعه و عقب‌ماندگی را به دنبال خواهد داشت. بسیاری از کشورها نظام سازماندهی سیاسی فضا و به تبع آن ساختار تشکیلات اداری را از بلند به سمت تخت هدایت نموده‌اند تا از بزرگ شدن تشکیلات دولتی و از کندی فرآیند توسعه جلوگیری نمایند، به طوری که تعداد کارمندان دولت آمریکا به اندازه دولت ایران است.

چنانچه در طراحی مرزبندی‌های سیاسی - اداری، ویژگی‌های پایدار جغرافیایی مانند موقعیت ریاضی و نسبی، شکل زمین و عوارضی موجود، از جمله کوه‌ها، رودها و دشت‌ها به عنوان ملاک و بستر پایه‌ای انتخاب شوند منطقه‌بندی جنبه پایدارتری خواهد یافت. همگنی طبیعی به عنوان یک واقعیت طبیعی در تعیین مرزهای ناحیه بایستی مورد توجه قرار گیرد. از طرف دیگر چنانچه در یک منطقه اشتراکات قومی در حد بالایی باشد می‌توان مرزهای ناحیه را بر اساسی محدوده سکونت قومیت‌های مختلف قرار داد. حسن این مرزبندی آن است که وجود اشتراکات قومی در بین افراد ساکن در یک محدوده، تنش‌ها را به حداقل رسانده و در چنین شرایطی تضاد و تقابلی مابین افراد نبوده و آنان به نحو بهتری در امور مربوط به ناحیه‌ای که در آن زندگی می‌کنند مشارکت خواهند کرد. همچنین نقش و کارکرد غالب اقتصادی نواحی، اغلب بر محدوده‌های طبیعی انطباق دارند. محدوده‌های طبیعی نیز هماهنگی سیاسی

- منطقه‌ای را ممکن و تسهیل می‌سازد. بدین ترتیب برخی مناطق دارای هویت‌های مختلف از جمله فرهنگی، نظامی، صنعتی، مسکونی، تجاری، تفریحی - توریستی، دیپلماتیک و... باشند. با توجه به اینکه برنامه‌ریزی برای هویت‌های مختلف یک منطقه پیش‌بینی‌ها و تمهیدات خاصی خود را می‌طلبد، لذا با شناسایی این هویت‌ها و تعیین محدوده‌های هویت‌های غالب یک ناحیه می‌توان به ناحیه‌بندی پرداخت و به راحتی در جهت اداره آن و خدمات‌رسانی به اهالی آن اقدام نمود. برای مثال می‌توان نقاط ساحلی کشور را مشاهده نمود که کارکرد خاص دریایی بر این مناطق تأثیر بسزایی دارد و لذا سازماندهی باید به شکلی باشد که سبب تداخل کارکردهای دریایی و مناطق اطراف آن نشود؛ اما سازماندهی نامناسب سیاسی فضا در ایران باعث شده تا بسیاری از واحدهای سیاسی کشور، نه تنها از همگنی طبیعی برخوردار نبوده بلکه دارای وحدت ساختاری و کارکردی نیز نباشند. در نتیجه، فضاهای شکل دهنده این واحدها از همگرایی مناسب برخوردار نبوده و این امر مانع از عملکرد بهتر دولت در آن‌ها شده است. به عنوان مثال آنچه که باعث شکل‌گیری سازماندهی سیاسی فضا در استان ایلام گردیده است دلایل نظامی، سیاسی و امنیتی بوده است. در واقع ایلام یک واحد اداری سیاسی است که بنا به ملاحظات سیاسی و اداری ایجاد شده است و ریشه واقعی در تاریخ ندارد و از جدا کردن بخش‌هایی از استان کرمانشاهان و پیوند زدن آن با پشتکوه و دهلران در ابتدا فرمانداری کل (۱۳۶۳) و سپس استان ایلام (۱۳۵۳) به وجود آمد؛ اما تنها چیزی که این مردم را گرد یکدیگر نگه داشته است سازماندهی اداری و سیاسی و امید به کمک‌های دولتی برای محرومیت زدایی از استان محروم ایلام است. علاوه بر این، عدم توجه به همگنی فضایی و وحدت ساختاری و کارکردی مشکلات زیادی را برای واحدهای سیاسی کشور ایجاد کرده است که از جمله مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

یکی از مهم‌ترین این مشکلات عدم شکل‌گزینی مناسب می‌باشد. برای انجام بهتر سازماندهی سیاسی فضا، یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌هایی که باید مورد توجه قرار گیرد، شکل‌گزینی مناسب برای تقسیمات واحدهای سیاسی می‌باشد. چراکه شکل هندسی سهم بسزایی در سرنوشت واحدهای سیاسی دارد و دارای نقش بسیار مهمی در اداره و توسعه آن‌ها می‌بخشد. اکثر کشورهای جهان از اشکال فشرده (دایره‌ای، مربع، مستطیلی نزدیک به مربع و...) جهت سازماندهی فضای خود استفاده می‌کنند و از استفاده از اشکال نامناسب به ویژه طویل و زائده دار خودداری می‌کنند زیرا که این گونه اشکال روند توسعه و اداره امور را با مشکل مواجه می‌سازند. در این بین واحدهای سیاسی کشور به خصوص در سطح استان (مانند ایلام، آذربایجان غربی، بوشهر، اردبیل، سیستان و بلوچستان، هرمزگان و...) از اشکال هندسی نامناسبی برخوردارند. این اشکال هندسی در عدم توسعه آن‌ها بسیار مؤثر بوده است و چالشی بزرگ برای مدیریت محلی محسوب می‌شود چراکه باعث شده تا وحدت ساختاری و کارکردی امکان‌پذیر نباشد. ۲-۵. عدم شکل‌گیری شبکه ارتباطی منظم همچنین عدم وحدت فضایی واحدهای سیاسی منجر به عدم شکل‌گیری شبکه ارتباطی منظم در آن‌ها شده است. در صورتی که راه‌های ارتباطی، خطوط زندگی و جریان‌های حیاتی یک منطقه اقتصادی بوده و باعث ارتقای توسعه می‌شوند. این خطوط ارتباطی نقش مهمی را در جابجایی منابع و کاهش فاصله بین مناطق شهری و روستایی ایفا می‌کنند. به منظور بهره‌برداری از پتانسیل‌های یک ناحیه جاده‌ها را باید بر مبنای اولویت قرار دادن ایجاد تغییرات کلی در سیمای منطقه توسعه بخشید. ایالت‌های پنجاب و هاریانا را می‌توان به

عنوان نمونه‌های شاخصی در این رابطه ذکر کرد زیرا توسعه اقتصادی این ایالت‌ها مستقیماً نتیجه حاصل از شبکه‌های ارتباطی مناسب پیرامونشان است.

## منابع

- احمدی پور، زهرا و محمد رحیم رهنما و ابراهیم رومینا (۱۳۹۰)، نقش نظام تقسیمات کشوری در توسعه ملی مورد مطالعه: ایران، فصلنامه برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره پانزدهم - شماره ۲
- اعظمی، هادی و علی اکبر دبیری (۱۳۹۰)، تحلیل عناصر تهدید سیاسی - امنیتی در نظام تقسیمات کشوری ایران، فصلنامه برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره پانزدهم - شماره ۴
- اینان لو، علی (۱۳۸۶)، بررسی الگوی توزیع فضایی جمعیت در نظام شهری استان سیستان و بلوچستان، فصلنامه رشد آموزش جغرافیا، شماره ۸۱
- باقری، معصومه و ابوالفضل زمانی و محسن زمانی (۱۳۹۵)، بررسی و ارزیابی سیر تحولات تقسیمات کشوری در ایران (با تأکید بر نقش تقسیمات کشوری در روند الگوی تغییرات شهری در ایران)، فصلنامه مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، سال دوم - شماره ۱/۲
- بریمانی، فرامرز و محمد حسن صندوقداران و محمود رضا جهان تیغ (۱۳۸۴)، بررسی اثرات خشکسالی در جامعه عشایری استان سیستان و بلوچستان و راههای مقابله با آن، فصلنامه جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای، شماره ۵
- ترابی، سیما (۱۳۷۷)، نقد و بررسی کتاب، ماهیت و قلمرو جغرافیا (مجموعه سخنرانیها)، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۵۱
- ثاقب حسین پور، غلامرضا (۱۳۶۷)، تقسیمات کشوری، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۹
- حافظ نیا، محمد رضا و مصطفی قادری حاجت (۱۳۹۳)، بی‌عدالتی فضایی و مخاطرات انسانی مطالعه موردی: استان سیستان و بلوچستان، فصلنامه دانش مخاطرات، دوره یکم - شماره ۲
- حافظ نیا، محمد رضا و مصطفی قادری حاجت (۱۳۹۳)، بی‌عدالتی فضایی و مخاطرات انسانی مطالعه موردی: استان سیستان و بلوچستان، فصلنامه دانش مخاطرات، دوره یکم - شماره ۲
- حافظ نیا، محمد رضا (۱۳۹۳)، تبیین فلسفه علم جغرافیا، فصلنامه برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره هجدهم - شماره ۲
- حسن نیا، محمد (۱۳۹۱)، تقسیمات کشوری، فصلنامه کتاب ماه تاریخ و جغرافیا، شماره ۱۷۵
- خسروی، محمود (۱۳۸۴)، بررسی اثر الگوهای دورپیوند بر خشکسالیهای فراگیر زمستانه استان سیستان و بلوچستان، فصلنامه جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای، شماره ۴
- رخشانی نسب، حمید رضا و حسن بیک محمدی (۱۳۸۷)، عدم تعادل و نابرابری در نظام سلسله مراتب شهری استان سیستان و بلوچستان، فصلنامه رفاه اجتماعی، شماره ۲۹
- رهنما، محمد رحیم و زهرا احمدی پور (۱۳۸۲)، درجه‌بندی نظام تقسیمات کشوری، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۶۹
- زرآبادی، زهرا سادات (سعیده) و مهدیه توفیقی محمدی (۱۳۹۳)، بررسی تحولات ساختار اشتغال با بهره‌گیری از تکنیک‌های تحلیل اقتصادی؛ موردپژوهی: استان سیستان و بلوچستان، فصلنامه نگرش‌های نو در جغرافیای انسانی، شماره ۲۴
- سجادیان، ناهید و فاطمه پیری (۱۳۹۶)، بررسی عوامل فضایی مؤثر در تقاضای جاذبه‌های گردشگری شهری (نمونه موردی: شهر ایلام)، فصلنامه جغرافیایی سرزمین، شماره ۵۳
- شکویی، حسین و جلال تبریزی (۱۳۸۲)، تأثیر نوسازی شهری فن‌گرا بر ایجاد حس لامکانی: (مطالعه موردی پروژه نواب)، فصلنامه مدرس علوم انسانی، شماره ۲۹
- شهرکی، جواد و علی سردار شهرکی (۱۳۹۳)، بررسی درجه توسعه یافتگی شهرستانهای استان سیستان و بلوچستان با تأکید بر شاخص‌های عمده بخش کشاورزی، فصلنامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، شماره ۱۵
- طلوعی، هادی (۱۳۹۵)، رابطه مناسبات قومی و امنیت در استان سیستان و بلوچستان، فصلنامه سیاست (دانشگاه تربیت مدرس)، شماره

- کریم کشته، محمد حسین و بیژن رفیعی و عباس اشکانی (۱۳۸۱)، کارایی بازار رسانی انگور و راههای بهبود آن در استان سیستان و بلوچستان، فصلنامه پژوهش نامه بازرگانی، شماره ۲۳
- کریم کشته، محمد حسین و غلامرضا زمانیان (۱۳۸۳)، بررسی شاخص‌های توسعه‌ی انسانی در استان سیستان و بلوچستان (۱۳۷۹) - (۱۳۶۸)، فصلنامه جغرافیا و توسعه، شماره ۴
- کریم کشته، محمد حسین و غلامرضا زمانیان (۱۳۸۳)، بررسی شاخص‌های توسعه‌ی انسانی در استان سیستان و بلوچستان (۱۳۷۹) - (۱۳۶۸)، فصلنامه جغرافیا و توسعه، شماره ۴
- معبودی، محمدتقی و هادی حکیمی (۱۳۹۵)، سنجش سطح توسعه و نابرابری‌های ناحیه‌ای در جنوب شرق ایران؛ نمونه موردی: شهرستان‌های استان سیستان و بلوچستان، فصلنامه راهبرد توسعه، شماره ۴۸
- الوندی زاده، اسدالله و مصیب پهلوانی و سید مسلم سید الحسینی (۱۳۹۴)، رتبه‌بندی اولویت‌های سرمایه گذاری صنعتی در استان سیستان و بلوچستان، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت عمومی، شماره ۲۹

<https://www.moi.ir/>

<http://www.ncc.org.ir>

<https://www.sb-ostan.ir>

<https://ghasrghand.sbportal.ir>

<https://www.amar.org.ir>

ResearchGate