

تأثیر تقسیم سیاسی فضا بر توسعه منطقه‌ای (مطالعه موردی: استان‌های سواحل جنوبی ایران)

جواد اطاعت - دانشیار علوم سیاسی، دانشگاه شهید بهشتی تهران
روح‌الله نیکزاد* - کارشناس ارشد جغرافیای سیاسی، دانشگاه شهید بهشتی تهران

پذیرش مقاله: ۱۳۹۲/۰۶/۰۴ تأیید نهایی: ۱۳۹۳/۱۰/۲۸

چکیده

تقسیمات کشوری، علم و هنر سازمان‌دهی فضای سرزمینی است. نظام‌های تقسیماتی- سیاسی رایج در حکومت‌های ملت‌پایه، به سه دسته متمرکز، فدرال و ناحیه‌ای تقسیم می‌شوند. تمرکززدایی، توسعه متوازن منطقه‌ای و توزیع متوازن منابع، از اهداف کلان نظام تقسیمات کشوری به‌شمار می‌روند. در قانون تقسیمات کشوری ایران مصوب آبان ۱۳۱۶، مؤلفه‌های نظامی- امنیتی محوریت داشتند. این سال و سال‌های پس از آن، همزمان جنگ جهانی دوم و حاکمیت گفتمان ژئواستراتژیک بود. همچنین ایران از سال ۱۳۴۷ براساس نظریه دوستونی نیکسون، نقش ژاندارم منطقه خلیج فارس را برعهده داشت. تقسیمات کشوری در سواحل جنوبی ایران، به ایجاد استان‌های سیستان و بلوچستان، هرمزگان، بوشهر و خوزستان منجر شده است. استان هرمزگان با طول تقریبی بیش از ۹۰۰ کیلومتر و بوشهر به طول ۷۰۷ کیلومتر، به ترتیب در سال‌های ۱۳۴۶ و ۱۳۵۲، به‌صورت باریکه‌ای در امتداد سواحل خلیج فارس و دریای عمان تشکیل شدند. در پژوهش حاضر، محدودیت‌های توسعه منطقه‌ای، متأثر از تقسیم‌بندی استان‌ها در سواحل جنوبی ایران بررسی شد. در پاسخ به این پرسش که آیا نظام تقسیمات کشوری در سواحل جنوبی، با فرایند توسعه منطقه‌ای همخوانی دارد، این فرضیه مطرح شد که با توجه به تغییر گفتمانی از ژئواستراتژیک به ژئوآکونومیک، نظام تقسیمات کشوری در سواحل جنوبی، با این فرایند همخوانی ندارد. روش تحقیق، توصیفی- تحلیلی است. فرضیه مذکور با تکیه بر تبیین مؤلفه‌های میزان و تراکم جمعیت، توزیع متوازن و بهینه منابع، کمبود منابع آب ایران و لزوم گرایش برنامه‌ریزی‌های ملی به منابع آبی پایدار، مثبت ارزیابی شد. مطابق یافته‌ها، تشکیل استان‌های هرمزگان و بوشهر، متأثر از اندیشه‌های نظامی- امنیتی بوده است. در پایان، مدل جدیدی از نظام تقسیمات کشوری، متناسب با فرایندهای توسعه منطقه‌ای در سواحل جنوب ایران پیشنهاد شد.

کلیدواژه‌ها: ایران، تقسیمات کشوری، توسعه منطقه‌ای، ژئواستراتژیک، مناطق ساحلی.

مقدمه

امروزه یکی از مهم‌ترین دل‌مشغولی‌ها و مسائل فراروی کشورهای در حال توسعه، عدالت اجتماعی و توسعه و یافتن راهکارهای سازنده برای دستیابی به این مهم است. نحوه سازمان‌دهی و تقسیم‌بندی سیاسی فضای سرزمین، از جمله عوامل و شالوده‌های اثرگذار در ابعاد وسیع است که در رسیدن به توسعه متوازن و همگون مناطق و نواحی هر کشور مورد نظر است. تقسیم‌بندی سیاسی فضا یا به عبارتی ناحیه‌بندی سیاسی سرزمین، به علم و هنر سازمان‌دهی فضای سرزمینی گفته می‌شود که تقسیمات کشوری، رایج‌ترین نوع آن است. اغلب دولت‌ها با اهداف متعدد و متنوعی به طبقه‌بندی فضای سرزمین خود مبادرت ورزیده‌اند؛ بنابراین، هر دولت به منظور برقراری نظم، امنیت عمومی، تسهیل در اداره امور، تأمین رفاه مردم، بسترسازی برای فرایند توسعه متوازن و درنهایت، مدیریت بهینه و یکپارچه کشور، بر تقسیم سرزمین به واحدهای جغرافیایی - سیاسی مشخص و معینی متکی است؛ در غیر این صورت، حاکمیت دولت دچار اشکالات و نابسامانی‌هایی می‌شود و درنهایت، در یک فرایند زمانی، کشور را دچار ازهم‌گسیختگی می‌سازد. الگوهای رایج در کشورهای جهان، در سه گونه نظام‌های متمرکز یا بسیط، فدرال و ناحیه‌ای طبقه‌بندی می‌شوند.

شناسایی دقیق و کمی مکان‌ها و مناطق دارای فرصت‌ها و پتانسیل بالای توسعه‌زا، برای حکومت‌های ملی و دولت‌های مرکزی آن‌ها بسیار حیاتی است؛ زیرا این‌گونه فضاها باید بار تکفل موقت یا حتی دائمی مناطق محروم را برعهده گیرند (کریمی‌پور، ۱۳۸۱). تمرکززدایی، توسعه‌یافتگی متوازن سیاسی - اقتصادی منطقه‌ای و همچنین توزیع برابر منابع و امکانات، از اهداف پایه‌ای و ماهوی نظام تقسیمات کشوری است. به‌طور کلی، هدف از فرایند تقسیمات کشوری، تأمین خدمات و امکانات برای مناطق و نیز تسهیل حاکمیت دولت تا پایین‌ترین سطوح سیاسی در قلمرو کشور است. برای دستیابی به هدف مذکور، نظام تقسیماتی باید به شیوه‌ای کارآمد طراحی شود تا ضمن حذف عوامل و نیروهای گریز از مرکز، به بیشترین همگرایی و هماهنگی بین مناطق کشور منجر شود تا درنهایت، زمینه‌های لازم برای نیل به توسعه مناطق و نواحی را فراهم آورد و متناسب با پتانسیل‌های هر منطقه، سبب شکوفایی آن‌ها شود.

با تکیه بر رهیافت فوق، ایران جزء کشورهای است که در امر سازمان‌دهی سیاسی فضای سرزمینی و تقسیم‌بندی سیاسی نواحی درون کشوری از سابقه زیادی در طول تاریخ برخوردار است و از کشورهای پیشرو در این زمینه شناخته می‌شود. این در حالی است که این کشور دارای سواحل بسیار است و بخش‌هایی از واحدهای تقسیماتی آن (استان، شهرستان و دهستان)، با سواحل و مناطق ساحلی ارتباط دارند. با تکیه بر سابقه نظام سیاسی بسیط و تمرکزگرا در ایران و همچنین هسته اصلی نظام تقسیمات کشوری با رویکرد فعلی، می‌توان گفت پایه و اساس قانون نظام تقسیمات کشوری در ایران، به قانون مصوب آبان ۱۳۱۶ برمی‌گردد. این قانون، در دی‌ماه همین سال بازنگری و تصویب شد؛ در حالی که سال ۱۳۱۶، همزمان با شروع جنگ جهانی دوم، یعنی سال‌های ۱۹۳۹ - ۱۹۴۵ میلادی (۱۳۱۶ - ۱۳۱۷ تا ۱۳۲۲ هجری شمسی) و نیز حاکمیت گفتمان ژئواستراتژیک در ژئوپلیتیک نظام جهانی بود؛ بنابراین، در این قانون، عوامل و مؤلفه‌های نظامی - امنیتی مدنظر بود. در منطقه سواحل جنوبی، نبود تعادل و توازن، به لحاظ تقسیم‌بندی سیاسی در نقشه تقسیمات کشوری بارز است؛ به طوری که استان‌های بوشهر و هرمزگان، به صورت باریکه‌ای به ترتیب با طول ۷۰۷ و بیش از ۹۰۰ کیلومتر در امتداد سواحل خلیج فارس و دریای عمان تشکیل شده‌اند. به نظر می‌رسد استان‌های هرمزگان (۱۳۴۶) و بوشهر (۱۳۵۲) در دوره حاکمیت گفتمان ژئواستراتژیک، با رویکرد نظامی - امنیتی، طراحی و تشکیل شده‌اند. شایان ذکر است که طی آن دوره (دهه ۷۰ میلادی)، ایران به‌عنوان ستون نظامی در تئوری دوستونی نیکسون، نقش ژاندارم منطقه خلیج فارس را بازی می‌کرد.

بنابراین، این پژوهش با مطالعه تأثیر نظام تقسیمات کشوری بر توسعه منطقه‌ای در سواحل جنوبی ایران، با تکیه بر منابع هیدروکربوری (نفت و گاز)، منابع آب، توزیع و پراکنش جمعیت و در مجموع، شاخص‌های کلان توسعه منطقه‌ای در

بعد آمایش سرزمین، به طراحی و پیشنهاد مدلی از نظام تقسیمات کشوری، متناسب با توسعه منطقه‌ای دست می‌یابد؛ تا از ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های موجود، در راستای توسعه پایدار منطقه‌ای، به‌طور بهینه بهره‌برداری شود. بنابر این رهیافت، پژوهش حاضر به این سؤال پاسخ می‌دهد که با توجه به اهداف کلان و فرعی نظام تقسیمات کشوری و همچنین تحول گفتمانی از ژئواستراتژیک به ژئواکونومیک، آیا نظام تقسیمات کشوری در استان‌های سواحل جنوبی ایران با فرایندها و رویکردهای توسعه منطقه‌ای همخوانی دارد. فرضیه این است که با توجه به تغییر گفتمان و پارادایم حاکم از ژئواستراتژیک به ژئواکونومیک، نظام تقسیمات کشوری ایران در استان‌های سواحل جنوبی با فرایند توسعه منطقه‌ای همخوانی ندارد.

مبانی نظری

تقسیمات کشوری^۱

یکی از انواع سازمان‌دهی فضایی-اداری برای تسهیل در اعمال حاکمیت دولت، توجه به شیوه مدیریت و تصمیم‌گیری و همچنین نظم‌دهی به نحوه رابطه مسئولان و مردم است. محدوده‌های متوازن تقسیمات کشوری، در واقع، ظرف مکانی به‌شمار می‌روند که می‌توان آن‌ها را فصل مشترک تمام پدیده‌های طبیعی، جمعیت، فرهنگ، فعالیت، زیرساخت‌ها و تشکیلات، روابط و حرکات دانست. این محدوده‌ها به‌تبع پیشینه و هویت تاریخی نظام حکومتی، ضرورت‌های سیاسی و اجتماعی-اقتصادی، در ظرف زمان انتظام و آرایش خاصی به خود می‌گیرند و ترجمان فضایی و مکانی آن‌ها را می‌توان در انگاره‌های متمرکز و غیرمتمرکز یا ترکیبی از موارد یادشده مشاهده کرد (طرح جامع تقسیمات کشوری، ۱۳۷۸: ۴). تقسیمات کشوری عبارت است از عملی که هدف آن، تقسیم کشور به واحدهای کوچک‌تر، به‌منظور اداره بهتر آن است؛ به‌طوری‌که هریک از واحدهای به‌دست‌آمده از تقسیم کل کشور، از درجه سیاسی خاصی برخوردارند؛ مانند استان، شهرستان، بخش، دهستان و... (ودیدی، ۱۳۵۳: ۲۰۵). به‌عبارتی، دولت‌ها برای اداره بهتر سرزمین و ارائه خدمات بیشتر به شهروندان، با تقسیم‌بندی فضای کشور، سازمان اداری خود را در بعد جغرافیایی و فضایی می‌گسترانند. از این کار به تقسیمات کشوری تعبیر می‌شود (حافظانیا، ۱۳۸۱: ۱۹۴). اگر ناحیه‌بندی سیاسی درون‌کشوری و مقوله تقسیم پهنه سرزمین ملی به واحدهای متمایز سیاسی، براساس ملاک‌های معینی تعریف شود، می‌توان اطمینان حاصل کرد که فرایند تقسیم‌بندی و ناحیه‌بندی سیاسی کشور، در مسیر صحیحی قرار گرفته و اهداف و کارکردهای مورد انتظار تأمین می‌شود. منطقه‌بندی کشور را می‌توان براساس نزدیکی و مشابهت‌ها صورت داد. همچنین می‌توان از ترکیبات یا راهبردهای دیگری سود جست؛ از جمله می‌توان از مفهوم مجاورت اجباری، یعنی استفاده از فضا به‌عنوان یک خاصیت در فرایند گروه‌بندی، یا از عوامل مجزای فضایی-زمانی که از حیث بعضی خواص همگن‌اند- استفاده کرد (هاروی، ۱۳۷۶: ۲۳). تقسیم‌بندی سیاسی ناحیه‌ای، پایه‌ای برای تقسیمات کشوری است و در این زمینه، هرچه بر بنیادهای جغرافیایی تأکید شود، نظام تقسیمات کشوری، از استحکام، ضریب پایداری و کارکرد بیشتری برخوردار خواهد بود. از جمله ملاک‌ها و شاخص‌های اثرگذار در تقسیم‌بندی سیاسی کشور می‌توان به شاخص جمعیت، روابط فاصله‌ای، همگنی طبیعی و فرهنگی مناطق، شیوه یا سبک معیشت ساکنان نواحی، حوزه نفوذ مکان‌های مرکزی، ضرورت‌های ویژه امنیتی و اندیشه‌های استراتژیک دولت اشاره کرد (کریمی‌پور، ۱۳۸۱: ۱۲).

توسعه

توسعه، فرایند جامعی از فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی است که هدف آن، بهبود شرایط زندگی آحاد جامعه، آزادی، مشارکت و توزیع عادلانه منافع و امکانات است (اتفیلد و باری، ۱۹۹۲: ۲۴). در چارچوب تعاریف و کل‌نگری‌ها می‌توان توسعه را روندی فراگیر درجهت افزایش توانایی‌های انسانی - اجتماعی برای پاسخگویی به نیازهای آن‌ها دانست؛ ضمن آنکه نیازها در پرتو ارزش‌های فرهنگی جامعه و بینش‌های پایداری جهان پالایش می‌یابند (صرافی، ۱۹۹۲: ۱۹). مهم‌ترین موضوع در تعریف توسعه، محوریت انسان است. آنچه امروزه درباره توسعه مطرح است، مردم‌گرایی، مشارکتی‌بودن و نیز درون‌زایی آن است (آبراهامسون، ۱۹۹۷: ۳۱)؛ به شکلی که توسعه درحقیقت، برای انسان و درمورد انسان است (اسکاپ، ۱۹۹۶: ۲) و هدف نهایی آن نیز رساندن انسان به رضایت از زندگی خویش است. تودارو، توسعه را امری چندبعدی می‌داند که مستلزم ایجاد تغییرات اساسی در ساختارهای اجتماعی، طرز تلقی عامه مردم، نهادهای ملی و نیز تسریع رشد اقتصادی، کاهش نابرابری‌ها و ریشه‌کن کردن فقر مطلق است (تودارو، ۱۳۶۸: ۱۱۵).

در تقسیم‌بندی توسعه از نظر پایداری، دو مفهوم توسعه پایدار^۱ و ناپایدار مطرح است. توسعه پایدار آن است که بهره‌برداری از منابع تجدیدپذیر را درنظر داشته باشد. این توسعه مربوط به زمانی است که بهره‌برداری از این منابع در اولویت باشد و جایگزینی برای آن‌ها درنظر گرفته نشود (ترنر و دیگران، ۱۳۷۴). به گزارش برانت‌لند (۱۹۷۲)، توسعه پایدار «توسعه‌ای است که نیازهای نسل حاضر را بدون کاهش توانایی‌های آتی در تأمین نیازهایشان برآورده سازد». همچنین براساس راهبرد حفاظت جهانی^۲ در سال ۱۹۸۰، توسعه هنگامی پایدار خواهد بود که قادر باشد تا ضمن حفظ منابع موجود، سیاست‌های توسعه و نگهداری منابع را به‌موازات یکدیگر قرار دهد (ژیلین، ۱۹۹۹).

نظریات توسعه منطقه‌ای^۳

توسعه منطقه‌ای، فرایندی آگاهانه و هدفمند، برای هماهنگ‌کردن برنامه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فضایی - کالبدی با نیازها، امکانات و محدودیت‌های محلی در راستای تحقق توسعه ملی است که در آن، از مشارکت مردم در اجرا استفاده می‌شود و درنهایت، همه مناطق در بعد کشوری درگیر می‌شوند (فنی، ۱۳۷۵). روند توسعه در بعد یک منطقه، برای انسانی‌بودن باید در کنار افزایش توانایی‌ها، به گسترش انتخاب‌های ساکنان منطقه در حوزه‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی بینجامد (صرافی، ۱۳۷۷: ۴۱). توسعه منطقه‌ای، در گرو پیوند اندام‌وار اقدامات، در دو سطح ملی و محلی در حدفاصل آن‌ها (منطقه) است (همان: ۱). توسعه یکپارچه و متوازن ناحیه‌ای، کاهش نابرابری‌های ناحیه‌ای در سطح کلان ملی، پیوند منطقی بین برنامه‌های توسعه ملی و محلی، آسیب‌شناسی منطقه‌ای و نیز برنامه‌ریزی برای توسعه فراگیر منطقه‌ای، از اهداف عمده برنامه‌ریزی توسعه در مناطق کشور به‌شمار می‌رود. نظریه‌های توسعه منطقه‌ای، در دو دسته کلی قابل طبقه‌بندی است. دسته اول مواردی از قبیل «رشد بخش‌های اقتصادی» و «پایه اقتصادی» که براساس تقسیم فعالیت‌های اقتصادی - اجتماعی، به بخش‌های عملکردی و تکیه‌بر برنامه‌ریزی بخشی برای توسعه منطقه‌ای، تفکیک‌پذیر است. دسته دوم نظریاتی که برپایه تقدم فضایی انسان‌ها و فعالیت‌ها و یکپارچگی آن‌ها در محیط، به برنامه‌ریزی فضایی برای توسعه متکی‌اند. از این دسته نظریات می‌توان به «قطب رشد»، «منظومه کشت - شهری (اگروپلینت)»، «نظام سلسله‌مراتبی سکونتگاه‌ها» و «زیست - منطقه و توسعه پایدار» اشاره کرد (همان: ۹۹).

تقسیمات کشوری و نظام‌های سیاسی

سطح اختیارات و قدرت تصمیم‌گیری و نیز کارکرد سیاسی واحدهای تقسیماتی درون کشوری، تا حد زیادی تابع نوع دولت و نظام سیاسی سطح ملی است (رنه شورت، ۱۹۹۳)؛ به معنای اینکه ماهیت دولت و نحوه اعمال حاکمیت آن، اعم از بسیط یا متمرکز، فدرال یا ناحیه‌ای متفاوت است؛ برای مثال، در سیستم‌های بسیط و یکپارچه، اقتدار واحدهای فضایی درون کشوری و زیرسطح دولت مرکزی، محدود و تابع قبض و بسط اختیارات این دولت است. در صورتی که در سیستم فدرال و ناحیه‌ای، اقتدار این واحدها بیشتر است. تنها عامل مشترک میان نظام‌های مختلف، وجود سلسله‌مراتب و تقسیم مسئولیت بین مناطق بزرگ‌تر و کوچک‌تر و بین سطوح بالاتر و پایین‌تر اداری است.

گفتمان ژئواستراتژیک

ژئواستراتژی درحقیقت علمی است که نقش عوامل محیط جغرافیایی در تدوین استراتژی به‌طور عام و استراتژی‌های نظامی به‌طور خاص را مطالعه می‌کند (عزتی، ۱۳۸۱: ۸). در ژئوپلیتیک نظام جهانی، طی هر دوره، متناسب با نیازها و فرصت‌ها، عوامل و مؤلفه‌هایی مدنظر قرار می‌گیرند و نظام جهانی با تکیه بر الگویی شکل می‌گیرد. الگوی مزبور، گاهی براساس عوامل جغرافیایی-محیطی، گاهی عوامل نظامی و در مواقعی هم عوامل جغرافیایی و تأثیر و کاربرد آنان در به‌کارگیری استراتژی‌های نظامی است. در عصر حاکمیت گفتمان ژئواستراتژیک، مشخصاً محوریت با مسائل نظامی با تکیه بر عوامل جغرافیایی است؛ برای مثال، در دوره‌های منطبق بر جنگ‌های اول و دوم جهانی، جنگ سرد و نیز جنگ ستارگان ریگان، اهمیت عوامل جغرافیایی-نظامی در ژئوپلیتیک نظام جهانی، به‌وضوح مشاهده می‌شد. متناسب با وضعیت موجود در نظام جهانی، در هر دوره، یکی از عوامل و مؤلفه‌های جغرافیایی در استراتژی‌های نظامی اهمیت می‌یافت؛ برای مثال، در این زمینه می‌توان از نظریه‌های فضای حیاتی، هارتلند، قدرت خشکی، قدرت دریایی و نیز ریمل‌اند در دوران حاکمیت گفتمان ژئواستراتژیک نام برد که در فضایی بر جهان سیاست مستولی شدند که در ژئوپلیتیک نظام جهانی، غلبه بر برتری‌های نظامی بود. به عبارتی، هر کشوری برای دستیابی به هژمونی در نظام جهانی و منطقه‌ای نیازمند آن بود تا قدرت نظامی بیشتری داشته باشد.

گفتمان ژئواکونومیک

پس از گذشت حدود یک سال از انتشار نظریه «پایان تاریخ» فرانسیس فوکویاما، ادوارد لوتواک در مخالفت با استدلال‌ها و نتیجه‌گیری وی، در مقاله‌ای با عنوان «از ژئوپلیتیک تا ژئواکونومیک»^۱، مفهوم ژئواکونومیک را مطرح و استدلال کرد که زوال جنگ سرد درواقع، نشان‌دهنده تغییر مسیر در دنیای سیاست و حرکت از ژئوپلیتیک به سمت ژئواکونومی است (حافظی‌نیا، ۱۳۸۵: ۶۰). دیدگاه ژئواکونومیک در حوزه علم ژئوپلیتیک عبارت است از مطالعه اثرگذاری عوامل یا زیربنای اقتصادی محیط کشوری، منطقه‌ای یا جهانی، بر تصمیم‌گیری‌های سیاسی و فرایندهای رقابتی بین قدرت‌ها و همچنین بررسی اثرگذاری این عوامل بر ساختار شکل‌گیرنده ژئوپلیتیک منطقه‌ای یا جهانی (مجتهدزاده، ۱۳۸۱: ۱۳۰). با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، تغییرات عمده‌ای در حوزه مفهومی ژئوپلیتیک رخ داد و از رهیافت نظامی و ژئواستراتژیک، به رهیافت‌هایی با رویکرد ژئواکونومیک تغییر یافت؛ بنابراین، مؤلفه‌های اقتصادی، اساس شکل‌گیری و قلمروبندی مرزهای ژئواکونومیک است (عزتی و ویسی، ۱۳۸۵).

سازمان‌دهی سیاسی فضا و توسعه منطقه‌ای

تقسیمات کشوری، ظرف و چارچوب ساختار تشکیلات اداری کشور را تعیین می‌کند. اگر نظام تقسیماتی هر کشور، از منظر سلسله‌مراتب پیچیده و وسیع باشد (برای مثال، در ایران شامل کشور، استان، شهرستان، بخش و دهستان)، به‌طور طبیعی شکل‌گیری ساختار تشکیلاتی گسترده‌تری را در پی دارد؛ بنابراین ساختار تقسیماتی موجود، فرایند اطلاع‌رسانی را کند و در پی آن، نیاز به امکانات و منابع و نیروی انسانی فراوان را افزایش می‌دهد. همچنین این نظام، سبب گسترش دیوان‌سالاری و پیچیده‌شدن بوروکراسی اداری و اتلاف منابع می‌شود و درنهایت، کندی فرایند توسعه و عقب‌ماندگی را در پی دارد (ودیدی، ۱۳۵۳: ۲۰۶). فرایند توسعه در بعد ملی، در حکم سه ضلع یک مثلث است که اضلاع آن شامل «تقسیمات کشوری»، «ساختار اداری» و «میزان اختیارات» خواهد بود. در تقسیمات کشوری، مشخص کردن فضاهای توسعه‌یافته و توسعه‌نیافته و تعیین مرز و محدوده این فضاها مورد توجه است. شناسایی دقیق و کمی محورها، کمربندها، دالان‌ها و نقاط توسعه‌یافته و مناسب برای توسعه در پهنه سرزمین ملی، برای دولت مرکزی، حساس‌تر از شناسایی نواحی و نقاط محروم است؛ زیرا فضاهای مزبور باید بار توسعه‌نیافتگی مناطق محروم را تا زمانی که از توسعه برخوردار شوند، به دوش بکشند (کریمی‌پور، ۱۳۸۱: ۲۷). در نتیجه، سازمان‌دهی سیاسی فضا، زمانی مطلوب خواهد بود که با کمترین تنش و ایجاد بیشترین زمینه همکاری و هماهنگی، مناطق متنوع جغرافیایی را به هم پیوند بزند، استعدادها و مناطق و نواحی در پهنه سرزمین ملی را بارور کند و زمینه‌های دستیابی به توسعه‌ای هماهنگ و پایدار را مهیا سازد.

روش پژوهش

این پژوهش، توصیفی-تحلیلی است و گردآوری اطلاعات پایه آن به شیوه کتابخانه‌ای و نیز اسنادی صورت گرفته است. در این زمینه، از طرح‌های مطالعاتی-اسنادی موجود در وزارت کشور استفاده شد. همچنین برای تحلیل داده‌ها، روش‌های آماری به کار گرفته شدند.

بحث و یافته‌ها

سابقه تقسیمات کشوری در محدوده مورد مطالعه

اولین قانون تقسیمات کشوری ایران، در آبان ۱۳۱۶ تدوین و در دی‌ماه همان سال بازنگاری شد. این قانون، اساس تمامی تغییرات و اصلاحات قانون نظام تقسیمات کشوری در ایران تا حال حاضر بوده است. نظام تقسیمات کشوری ایران در منطقه ساحلی جنوب، استان‌های سیستان و بلوچستان، هرمزگان، بوشهر و خوزستان را شامل می‌شود. سیستان و بلوچستان، در اولین قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۶ آبان ۱۳۱۶، در محدوده استان مکران قرار داشت (امیراحمدیان، ۱۳۸۳: ۸۶) و در تغییر بعدی در ۱۹ دی‌ماه همان سال، جزء استان هشتم شد. پس از لغو نامگذاری استان‌ها براساس شماره‌گذاری، نام استان هشت به کرمان تغییر یافت و استان سیستان و بلوچستان به‌عنوان یکی از هسته‌های استان هشتم سابق، با مرکزیت زاهدان در سال ۱۳۳۶ تشکیل شد (همان: ۹۹). در حال حاضر، سیستان و بلوچستان، براساس آخرین تغییرات سازمان سیاسی فضا در ایران، دارای ۱۴ شهرستان، ۴۱ بخش، ۳۷ شهر و ۱۰۳ دهستان است (وزارت کشور، ۱۳۸۹). استان‌های فعلی هرمزگان و بوشهر، در قانون ۱۶ آبان ۱۳۱۶ در محدوده استان جنوب قرار داشتند (امیراحمدیان، ۱۳۸۳: ۸۵)، اما در تغییرات بعدی در ۱۹ دی همان سال، استان‌های بوشهر و هرمزگان، به‌ترتیب در محدوده استان‌های هفت و هشت قرار گرفتند. پس از ایجاد فرمانداری‌های کل برای اولین بار در سال ۱۳۲۷، دو فرمانداری کل در مناطق جنوبی کشور به نام‌های «فرمانداری کل بندرها و جزایر خلیج فارس» به مرکزیت بوشهر و

«فرمانداری کل بندرها و جزایر بحر عمان» به مرکزیت بندرعباس تشکیل شدند. در سال ۱۳۴۶، این دو فرمانداری کل منحل شدند و استان «بندرها و جزایر و سواحل خلیج فارس و دریای عمان» به مرکزیت بندرعباس تشکیل شد. در سال ۱۳۴۹، شهرستان‌های بوشهر و دشتستان، از استان بندرها و جزایر و سواحل خلیج فارس و دریای عمان منتزع شد و فرمانداری کل بوشهر نام گرفت. بندر بوشهر، به‌عنوان مرکز این فرمانداری کل انتخاب شد. سرانجام در ۲۵ مهر ۱۳۵۲، فرمانداری کل بوشهر به استانداری بوشهر ارتقا یافت. در حال حاضر، این استان دارای ۹ شهرستان، ۲۳ بخش، ۳۲ شهر و ۴۴ دهستان است. در سال ۱۳۵۵، استان ساحلی بندرها و جزایر و سواحل خلیج فارس و دریای عمان به هرمزگان تغییر نام داد (همان: ۹۰-۱۰۰). در حال حاضر، این استان دارای ۱۳ شهرستان، ۲۸ بخش، ۳۴ نقطه شهری و ۸۵ دهستان است (وزارت کشور، ۱۳۸۹). استان خوزستان نیز هسته اولیه و اصلی استان‌های تشکیل شده در اولین قانون تقسیمات کشوری در آبان سال ۱۳۱۶ است. این استان در تغییرات بعدی در دی‌ماه سال ۱۳۱۶، در محدوده استان ششم قرار داشت و پس از حذف سیستم شماره‌گذاری، به خوزستان تغییر نام داد (فریدی مجید و دیگران، ۱۳۸۸). استان خوزستان براساس آخرین تغییرات تا پایان سال ۱۳۹۱، دارای ۲۵ شهرستان، ۵۶ بخش، ۶۳ شهر و ۱۳۱ دهستان است (وزارت کشور، ۱۳۸۹).

کمبود منابع آب ایران

ایران از جمله کشورهایی است که با مشکل شدید کم‌آبی مواجه است؛ به طوری که میانگین بارش سالانه در این کشور، تقریباً ۲۵۰ میلی‌متر است (علیزاده، ۱۳۸۵: ۱۳)؛ در حالی که این رقم در گستره جهانی، ۷۵۰ میلی‌متر در سال است (بانک جهانی، ۲۰۱۰). بدین ترتیب، میانگین بارش سالانه ایران، حدود یک‌سوم متوسط آن در سطح جهانی است. نکته شایان تأمل آن است که بیشتر منابع آبی ایران شامل رودخانه‌ها، از مرزهای کشور خارج و وارد خاک کشورهای همسایه ایران می‌شوند. مقدار آب‌های زیرزمینی هم بر اثر برداشت‌های بی‌رویه و رعایت نکردن اصول برداشت، مشخصاً در چند دهه اخیر رو به کاهش است (کردوانی، ۱۳۸۲). توزیع منابع آب در ایران هم الگوی متعادلی ندارد و هرچه از شمال و شمال غربی کشور به سمت شرق و جنوب شرق پیشروی کنیم، مسئله کم‌آبی و بحران آن ملموس‌تر است. در سال ۱۳۵۵، سهم سرانه آب تجدیدپذیر ایران حدود ۷۰۰۰ مترمکعب است که این میزان در سال ۱۳۷۵ به ۲۰۰۰ مترمکعب کاهش یافته و در سال ۱۳۸۵ نیز به میزانی کمتر از ۱۸۰۰ مترمکعب رسیده است. مطابق پیش‌بینی‌ها، در فاصله سال‌های ۱۴۰۰-۱۴۱۰، این میزان به حدود ۸۰۰ مترمکعب تنزل خواهد یافت. در مجموع، می‌توان گفت طی ۵۰ سال گذشته (۱۳۳۵-۱۳۸۵) از میزان سرانه آب تجدیدپذیر ایران ۹۹ برابر کاسته شده است (سازمان ملل متحد، ۱۹۹۷).

براساس شاخص‌های جهانی، اگر در کشوری سهم سرانه آب تجدیدپذیر بین ۱۰۰۰ تا ۱۷۰۰ مترمکعب باشد، دچار تنش آبی است. اگر کمتر از ۱۰۰۰ مترمکعب باشد، دچار بحران آبی است و در نهایت، اگر سرانه مزبور در کشوری کمتر از ۵۰۰ مترمکعب باشد، در بحران مطلق آب به سر می‌برد (آیکو، ۲۰۰۲). صرف‌نظر از تفاوت‌های آشکار منطقه‌ای در ایران و طیف گسترده مناطق خشک و کم‌آب نظیر سواحل خلیج فارس و دریای عمان، نیمه شرقی کشور از خراسان تا سیستان و بلوچستان و نیز حوزه‌های ایران مرکزی که میزان سرانه آب تجدیدپذیر آن‌ها از اندازه متوسط کشور پایین‌تر است، ارقام متوسط سرانه آب کشور در سال‌های آتی، به معنای ورود ایران به مرحله تنش و کم‌آبی است. با توجه به رهیافت فوق، یکی از مناطق مستعد کشور برای سرمایه‌گذاری و نیز رفع کمبود و بحران منابع آب در مناطق جنوب و جنوب شرقی ایران، حواشی سواحل خلیج فارس و دریای عمان، با استفاده از فناوری دستگاه‌های آب‌شیرین‌کن است.

در این میان، نحوه تقسیمات کشوری ایران در مناطق ساحلی جنوبی با توجه به توزیع متوازن منابع آبی در واحدهای سیاسی و بهره‌برداری از پتانسیل‌های منابع آب این منطقه، به گونه مطلوبی صورت نگرفته است؛ بنابراین، با تغییر در

نظام تقسیمات کشوری ایران در سواحل جنوب، اختصاص فضاهای ساحلی به واحدهای متعدد از طریق سرمایه‌گذاری در زمینه‌های گوناگون و بهره‌برداری بهینه از منابع آبی مذکور با استفاده از دستگاه‌های آب‌شیرین‌کن، ایجاد اشتغال و جذب جمعیت بیشتر متناسب با پتانسیل‌های موجود مناطق ساحلی جنوب ایران میسر خواهد شد.

پراکنش جمعیت

نحوه تقسیم‌بندی واحدهای سیاسی و مرزبندی آن‌ها، ارتباط عمیقی با چگونگی توزیع و پراکنندگی جمعیت در محدوده آن‌ها دارد. در واقع، نحوه تقسیم‌بندی واحدهای سیاسی، به شکل‌گیری الگوی توزیع جمعیت در واحدها می‌انجامد. از طرفی، در رویکردهای توسعه منطقه‌ای، یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌ها، توجه به مسائل کلی و هم‌پیوند توسعه، از جمله توزیع و پراکنش جمعیت و به تبع آن تعادل در نظام‌های سکونتگاهی مناطق هر کشور، به‌ویژه نواحی شهری آن است؛ برای مثال، شهرهای میانی در یک منطقه، نقش بارزی در برنامه‌ریزی برای دستیابی به توسعه پایدار منطقه‌ای ایفا می‌کنند. در نقشه جغرافیای جمعیت ایران، مسئله نبود تعادل فضایی جمعیت، در پهنه سرزمین ملی مشهود است. در مقیاس قلمرو جغرافیایی ایران، اگر با خطی فرضی از شمال به جنوب، ایران را به دو قسمت شرقی و غربی تقسیم کنیم، ۲۷/۳۴ درصد جمعیت در بخش شرقی و ۷۲/۶۵ درصد در بخش غربی زندگی می‌کنند. همچنین ۵۷/۳ درصد از جمعیت ایران، تنها در یک‌چهارم شمال غرب ایران متمرکز شده‌اند (اطاعت، ۱۳۹۰).



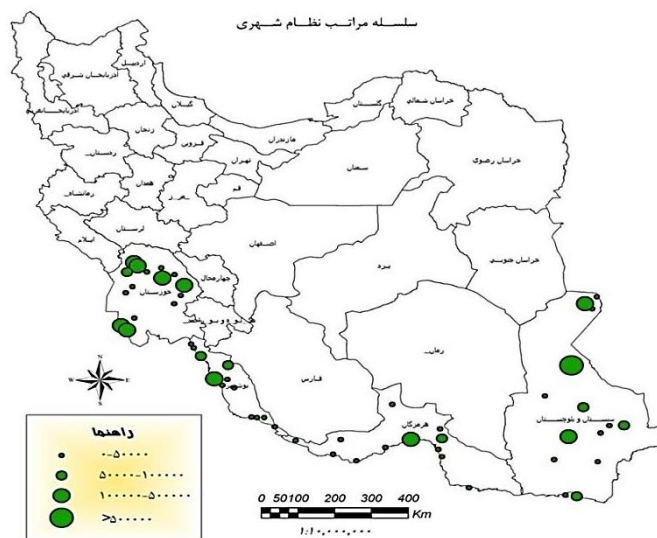
نقشه ۱. توزیع جغرافیایی جمعیت ایران برحسب تراکم در واحد سطح

منبع: نگارندگان، براساس داده‌های مرکز آمار ایران، ۱۳۹۰

در سال ۱۳۹۰، میزان تراکم جمعیت به‌طور متوسط برای استان‌های سیستان و بلوچستان، هرمزگان، بوشهر و خوزستان به ترتیب، ۱۴، ۲۲، ۴۵ و ۷۱ نفر در کیلومتر مربع است (نقشه ۱). این میزان در واحد سطح برای کل کشور ۴۶ نفر است (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۰). در نتیجه، میزان تراکم نسبی در واحد سطح به‌جز استان خوزستان، برای همه استان‌های مورد مطالعه در این پژوهش، پایین‌تر از سطح کشوری است. استان‌های سواحل جنوب ایران، در مجموع ۲۱/۲ درصد از مساحت کشور را تشکیل داده‌اند و ۱۲/۷ درصد از کل جمعیت کشور را شامل می‌شوند. در مقایسه‌ای تطبیقی با دیگر نواحی کشور، مسئله نبود توازن جمعیت استان‌های جنوبی در سطح کشور، بر ما محرز می‌شود. سیزده استان منطق بر نواحی شمال و شمال غربی کشور شامل مازندران، گیلان، آذربایجان غربی و شرقی، اردبیل، زنجان، کردستان،

همدان، قزوین، کرمانشاه، لرستان، البرز و همچنین تهران، با اشغال ۱۸/۳ درصد از مساحت کشور، بیش از نیمی از جمعیت کل کشور (۵۰/۱ درصد) را دارند (نیکزاد، ۱۳۹۰).

همچنین امروزه شهرها مهم‌ترین مراکز استقرار جمعیت در جوامع توسعه‌یافته و نیز در حال توسعه محسوب می‌شوند. هم‌اکنون شهرهای ساحلی و بندری، به یکی از متراکم‌ترین نقاط جمعیتی دنیا تبدیل شده‌اند. در آینده، گرایش مسلط در جغرافیای شهری، به سمت شهرهای بندری و ساحلی یا مناطق دارای منابع آبی پایدار و دائم از جمله مصب رودهای دائمی و پرآب خواهد بود. با وجود این، به دلیل اینکه صحبت از توزیع و استقرار جمعیت و توازن یا نبود توازن آن در پهنه کشور است و مراکز شهری، از مهم‌ترین نقاط جذب و اسکان جمعیت به‌شمار می‌روند، به‌طور اجمالی نگاهی به توزیع نظام شهری در محدوده مورد مطالعه داریم و در مقایسه‌ای تطبیقی، وضعیت آن را با مناطق مشتمل بر استان‌هایی با نقاط شهری متراکم تبیین می‌کنیم. در نوعی دسته‌بندی رایج، به شهرهای با جمعیت بیش از یک میلیون نفر کلان‌شهر، به شهرهای با جمعیت بین نیم میلیون تا یک میلیون نفر شهر بزرگ، به شهرهای بین صد هزار نفر تا پانصد هزار نفر، متوسط و به شهرهای با جمعیت کمتر از صد هزار نفر، کوچک گفته می‌شود (نظریان، ۱۳۸۶). البته این دسته‌بندی، با توجه به اقتضاهای محیطی - جغرافیایی هر کشور متفاوت است. بر همین اساس، بررسی توزیع نظام شهری و روند سلسله مراتبی آن در محدوده مورد مطالعه این پژوهش و مقایسه تطبیقی آن با مناطق شمال و شمال غرب کشور (به‌عنوان متراکم‌ترین منطقه از حیث نقاط شهری)، بیانگر نبود تعادل و تناسب در نظام مکانی و سلسله‌مراتب شهری کشور در ارتباط با نظام تقسیمات سیاسی فضا در ایران است. شهر بوشهر با جمعیت حدود ۰۰۰،۱۷۰ نفر، نقش مکان مرکزی را برای استان بوشهر بازی می‌کند؛ در حالی که بیشتر نقاط شهری این استان، در گروه شهرهای با جمعیت کمتر از ۰۰۰،۵۰ نفر قرار دارند. شهرهای تنگستان، جم، دیر، بندر دلم، کنگان و خورموج در این گروه قرار می‌گیرند. شهرهای گناوه و برازجان نیز از مجموعه شهرهای کوچک با جمعیت زیر ۰۰۰،۱۰۰ نفر هستند.



نقشه ۲. توزیع سلسله‌مراتب سکونتگاهی شهری در زمینه نظام تقسیمات کشوری

منبع: نگارندگان

در استان هرمزگان نیز تنها شهر بندرعباس با جمعیت حدود ۰۰۰،۳۸۰ نفر، متوسط به‌شمار می‌آید. نقشه جغرافیای جمعیت هرمزگان نشانگر آن است که بیشتر نقاط شهری این استان، از شهرهای بسیار کم‌جمعیت کشورند. شهرهای حاجی‌آباد، دهبازر و همچنین بندرهای جاسک، بستک، سیریک، خمیر، لنگه، چارک، کوهستک و پارسیان با جمعیتی بین

۱۰۰۰۰ تا ۳۰۰۰۰ نفر، به لحاظ جمعیتی، در نظام شهری ایران از جمله شهرهای فوق‌العاده کم‌وزن محسوب می‌شوند. با توجه به این دسته‌بندی، جغرافیای شهری دو استان بوشهر و هرمزگان در صورتی بدین‌گونه شکل گرفته که این استان‌ها، در امتداد سواحل جنوب (بیش از ۱۶۰۷ کیلومتر)، طول زیادی دارند و عمدتاً شهرهای این دو استان در یک موقعیت برتر به لحاظ ساحلی قرار گرفته‌اند. این درحالی است که با سرمایه‌گذاری، امکان جذب جمعیت فراتر از حد موجود در سواحل جنوبی ایران وجود دارد و یکی از راه‌های توسعه سرمایه‌گذاری در این مناطق، تغییر در نظام تقسیماتی این منطقه و توزیع متوازن فضاهای ساحلی در واحدهای سیاسی متعدد است. این درحالی است که نواحی و مناطق ساحلی در بیشتر کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه جهان، تراکم جمعیتی بالایی در نقاط شهری دارند؛ بنابراین، تغییر در نحوه تقسیمات کشوری در سواحل جنوب، در راستای توسعه مناطق شهری در سواحل جنوب مؤثر واقع می‌شود.

شاخص‌های توسعه در محدوده مورد مطالعه

به منظور سنجش میزان توسعه‌یافتگی منطقه، شاخص‌هایی وجود دارد که از جمله مهم‌ترین آن‌ها اشتغال، میزان امید به زندگی و باسوادی است. بانک جهانی، سنجش توسعه انسانی را براساس سه شاخص فوق‌ارزایی کرده است. در ادامه، به‌طور مختصر به بررسی این شاخص‌ها در استان‌های سواحل جنوبی می‌پردازیم.

نرخ بیکاری برای کل ایران، در سال ۱۳۹۰ برابر با ۱۲/۷ درصد بود. براین اساس، درصد بیکاری در استان‌های مورد مطالعه این پژوهش به‌استثنای استان بوشهر، بالاتر از میانگین کشوری بوده است.

میزان باسوادی نیز در این استان‌ها، از میانگین کشوری (۸۴/۶) پایین‌تر است. استان سیستان و بلوچستان، از این حیث در رتبه آخر قرار دارد. میانگین امید به زندگی در سال ۱۳۹۰، برای کل کشور، ۷۴ سال است که این میزان برای زنان ۷۴/۶ و برای مردان ۷۲/۱ برآورد شده است. متوسط امید به زندگی در استان‌های مزبور برای زنان، بالاتر و برای مردان پایین‌تر از میانگین کشوری است (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۰). در راستای افزایش شاخص‌های توسعه در استان‌های جنوبی ایران، افزایش سرمایه‌گذاری در سواحل جنوبی، با توجه به پتانسیل‌های بالای این مناطق در ایجاد فرصت‌های اشتغال ضرورت دارد؛ بنابراین، می‌توان گفت که تغییر نظام سازمان‌دهی سیاسی فضا در این استان‌ها، امکان سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از مناطق ساحلی را برای رشد شاخص‌های توسعه آن‌ها میسر خواهد کرد.

توزیع منابع در منطقه مورد مطالعه

یکی از عوامل تأثیرگذار بر مدیریت سرزمین، منابع و چگونگی مدیریت و بهره‌برداری از آن‌هاست (طرح جامع تقسیمات کشوری، ۱۳۷۸: ۱۰۸). آنچه در امر سازمان‌دهی سیاسی سرزمین اهمیت بسزایی دارد، ارتباط میان منابع موجود و اندازه و سطح عملکردی واحدهای تقسیماتی است. از این‌رو، هنگامی که سطح درجه تقسیمات سیاسی، در تناسب با میزان منابع و نظام فعالیت درونی آن باشد، می‌توان نظام تقسیماتی را واجد توازن و تعادل در اندازه میان سطح تقسیم واحدها و منابع و نیز فعالیت‌های درونی هر واحد سیاسی دانست. هنگامی که چنین توازنی وجود نداشته باشد، نابرابری‌ها و کمبودهایی در نظام تقسیمات کشوری بروز می‌یابد (همان: ۱۰۹). اولین اثرگذاری توزیع بهینه منابع در یک منطقه، بر توزیع جمعیت آن منطقه رخ می‌دهد. در صورتی که منابع به‌طور متمرکز در یک استان یا واحدهای تقسیماتی درون‌استانی قرار گیرد، نخستین تبلور جغرافیایی- فضایی آن شکل می‌گیرد و تقویت یک نقطه شهری متراکم، در سطح یک واحد سیاسی خواهد بود، اما اگر منابع در سطح چند واحد تقسیماتی به‌گونه‌ای تقریباً متوازن قرار گیرند، جمعیت در سطح واحدهای تقسیماتی به‌صورت بهینه و متناسب توزیع خواهد شد.

در این مرحله، رهیافت فوق را در منطقه مورد مطالعه تبیین می‌کنیم. عمده درآمدهای دولتی ایران، بر منابع تجدیدناپذیر از جمله نفت و گاز متکی است و از طرفی بیشتر منابع مزبور در حاشیه جنوب کشور واقع شده است (نقشه ۳). از طرفی، در ساختار نظام تقسیمات کشوری در این منطقه، بیشتر منابع مذکور در سه استان خوزستان، بوشهر و هرمزگان قرار گرفته‌اند. استان خوزستان به‌عنوان مهم‌ترین منطقه نفت‌خیز ایران، به‌تنهایی رقمی معادل ۴۶ درصد از میادین نفتی واقع در خشکی کشور را در اختیار دارد. در زمینه منابع گاز نیز خوزستان بیشترین میادین مستقل خشکی گاز طبیعی را در اختیار دارد، اما سهم استان بوشهر در تولید گاز بیشتر است؛ به‌گونه‌ای که این استان، با برخورداری از منابع گاز کنگان و نار، ۳۱/۳۱ درصد از گاز موجود اولیه و ۳۳/۸ درصد از ذخایر باقیمانده قابل‌استحصال کشور را در اختیار دارد (همان: ۱۲۴).



نقشه ۳. توزیع فضایی منابع تجدیدناپذیر نفت و گاز در فضای سرزمینی ایران
منبع: شرکت ملی نفت ایران، ۱۳۸۹

نکته شایان توجه دیگر درباره منابع و توزیع متناسب آن‌ها بین واحدهای تقسیماتی، منابع تجدیدپذیر دریایی در سواحل جنوب ایران است که این قابلیت و پتانسیل بالا، با توجه به ساختار نظام تقسیماتی ایران در امتداد سواحل، تنها در اختیار چند استان قرار دارد. رهیافت مزبور، در مواردی دیگر از قبیل سرمایه‌گذاری در زمینه ایجاد و توسعه بندرهای آزاد، گردشگری ساحلی، پارک‌های فناوری و...، در حاشیه سواحل جنوب مصداق دارد؛ درحالی‌که استان‌های بوشهر و هرمزگان - که بخش شایان توجهی از سواحل جنوب را در اختیار دارند - نتوانسته‌اند از این ظرفیت‌ها به‌صورت بهینه، بهره‌برداری و از آن‌ها در راستای توسعه منطقه ساحلی جنوب کشور استفاده کنند.

تبیین فرضیه

نظام تقسیمات کشوری ایران در منطقه سواحل جنوبی، شامل استان‌های سیستان و بلوچستان و خوزستان (تأسیس در سال ۱۳۱۶) و استان هرمزگان و بوشهر (تأسیس به‌ترتیب در سال‌های ۱۳۴۶ و ۱۳۵۲) را شامل می‌شود. در این پژوهش، بیشتر به نحوه، چرایی و نوع تقسیم استان‌های هرمزگان و بوشهر در شکل و قالب برش طولی و نواری در امتداد سواحل خلیج فارس و دریای عمان پرداخته می‌شود. سال‌های تأسیس دو استان فوق، بیانگر آن است که تشکیل آن‌ها منطبق بر

دوره حاکمیت گفتمان ژئواستراتژیک بوده است. تشکیل استان سواحل و بندرها و جزایر جنوب، در سال ۱۳۴۶ شمسی مقارن با دهه هفتاد میلادی بود و در آن دوره، ایران به‌عنوان ستون نظامی در تئوری دوستونی نیکسون، تأمین امنیت در منطقه خلیج فارس را برعهده داشت؛ بنابراین، تقسیم‌بندی واحدهای سیاسی ایران در آن زمان، بیش از آنکه به واحدهای سیاسی-اداری باشد، نظامی-اداری بود (کریمی‌پور، ۱۳۸۱: ۹۶).

کاتوزیان درباره علل و آثار تقسیمات کشوری در دوره مذکور و همچنین محوریت مؤلفه‌های نظامی و امنیتی می‌نویسد: «شبکه نظامی-اداری جدید، شباهت بسزایی به نظام امپراتوری ایران باستان داشت. کشور به استان‌هایی تقسیم شد که مرزهای بعضی از آن‌ها، صرفاً بر پایه اهداف استراتژیک دولت تعیین شده بود» (کاتوزیان، ۱۳۶۶: ۱۵۲). در آن دوره، نه لشکر در نه استان تشکیل شدند و گذشته از آن، پنج تیپ مستقل در نواحی دیگر فراهم آورده شده بود. این عوامل از هر حیث، ایران را از نظر امنیت در سطح ملی و فروملی، تأمین رفاه و آسایش مردم، خلع سلاح چادرنشینان و... تأمین می‌کرد (نفیسی، ۱۳۴۴: ۳۲).

در سطح واحدهای سیاسی، دو نوع حاکمیت به‌موازات هم قرار داشتند. حاکمیت دوگانه نظامی و غیرنظامی در استان‌ها، هم به‌منظور تقسیم کار بود و هم برای اینکه فعالیت‌های هر یک از دو حکمران وقت (استاندار و فرمانده نظامی) به‌وسیله دیگری کنترل شود. به‌موازات این تقسیم‌بندی، نیروی پلیس شهری یا همان شهربانی ایجاد شد که معمولاً زیر فرماندهی یکی از امرای نیروی زمینی در تهران قرار داشت. یک نیروی پلیس روستایی (ژاندارمری) هم زیر نظر یکی از امرای نیروی زمینی در تهران تشکیل شد (کاتوزیان، ۱۳۶۸: ۱۵۴). در جایی دیگر، درباره زمینه‌ها و منشأ قانون تقسیمات کشوری در سال ۱۳۱۶ و نیز اصلاحیه‌ها و تغییرات بعدی در دوره حکومت پهلوی اول آمده است: به‌ظاهر، در ایجاد و تشکیل استان‌ها و نیز واحدهای تقسیماتی، تمرکز اصلی حکومت، بر انطباق سازمان‌های کشوری با لشکری بود؛ بدین معنا که رضاشاه می‌خواست در کشور ده مرکز سپاه تشکیل شود و در هر یک از این مراکز، مأمور کشوری عالی‌مقام هم‌شان و هم‌مقام با فرمانده سپاه انتخاب شود (کریمی‌پور، ۱۳۸۱: ۱۹۶).

اساس نظام تقسیمات کشوری ایران در دوره حکومت رضاشاه (۱۳۱۶ به بعد) پی‌ریزی شد که خود شخصیتی کاملاً نظامی داشت. نظامی‌گری وی، علاوه بر تقسیمات کشوری، تقریباً تمامی ابعاد حیات فرهنگی، اجتماعی و سیاسی کشور را فراگرفته بود. به اعتقاد کریمی‌پور، نظام تقسیمات کشوری ایران، مطابق اصلاحیه قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۹ دی‌ماه ۱۳۱۶- که براساس نیازها و اندیشه‌های میلیتاریستی بود- اساس کلیه تغییرات و اصلاحیه‌های بعدی تا پایان حکومت پهلوی به‌شمار می‌آید (همان: ۹۷). از طرفی، طی این سال‌ها رخدادهای نظام جهانی، با تکیه بر مسائل نظامی-امنیتی در چارچوب گفتمان ژئواستراتژیک شکل گرفت و وقوع جنگ جهانی دوم بین سال‌های ۱۹۳۹-۱۹۴۵ (۱۳۱۷-۱۳۲۱ هجری شمسی)، یعنی هم‌زمان با تدوین اولین قانون تقسیمات کشوری مصوب (۱۳۱۶) در ایران بود.

نظام تقسیمات کشوری فعلی در ایران و همچنین منطقه مورد مطالعه این پژوهش، براساس قانون تقسیمات کشوری مصوب آبان‌ماه ۱۳۱۶ و اصلاحیه آن در دی‌ماه همان سال طرح‌ریزی شد. درواقع، اندیشه و استراتژی تشکیل استان سواحل و بنادر بحر عمان و خلیج فارس (منطبق بر استان‌های هرمزگان و بوشهر فعلی) و سپس تفکیک آن به دو استان هرمزگان و بوشهر، به قوانین مصوب در سال‌های مذکور برمی‌گردد. با توجه به رهیافت فوق، به‌نظر می‌رسد تشکیل استان سواحل و بندرهای بحر عمان و خلیج فارس در سال ۱۳۴۶ (۱۹۶۷ میلادی) هم‌زمان با دوره اعمال نظریه دوستونی نیکسون در منطقه خلیج فارس و نیز هژمونی ایالات متحده آمریکا در ژئوپلیتیک نظام جهانی بود. استان مزبور، در سال ۱۳۵۲ با انتزاع فرمانداری کل بوشهر از آن، به دو استان هرمزگان و بوشهر تبدیل شد. تشکیل این دو استان به‌صورت طولی و برش نواری در امتداد سواحل جنوبی ایران در دوره حاکمیت گفتمان ژئواستراتژیک و نیز ایفای نقش ستون نظامی در بعد منطقه برای ایران، براساس اندیشه‌های نظامی و امنیتی بود. به‌نظر می‌رسد شاه برای انسجام نیروی

دریابی و نیز جلوگیری از پراکندگی نیروهای نظامی در چند استان، به این کار دست زده بود. پیش‌تر اشاره شد که فرمانده نظامی در هر استان، مقامی والا داشت و هم‌تراز با مأمور عالی کشوری (استاندار) بود.

نتیجه‌گیری

نظام تقسیمات کشوری در استان‌های سواحل جنوبی ایران و به‌طور مشخص دو استان بوشهر و هرمزگان، به سال‌های حاکمیت گفتمان ژئواستراتژیک در نظام جهانی برمی‌گردد و طی این سال‌ها، یعنی از ۱۳۴۶ تا ۱۳۵۲ و پس از آن، مقارن با تشکیل استان‌های جنوبی به‌صورت باریک و طولی در امتداد سواحل جنوب، نظریه دوستونی نیکسون، مبنی بر ایفای نقش ستون نظامی ایران در منطقه خلیج فارس اعمال می‌شد. در این پژوهش، با تأکید بر دلایل و عوامل نحوه تقسیم‌بندی این استان‌ها مشخص شد که عمدتاً تشکیل دو استان هرمزگان و بوشهر، با تأکید بر مسائل نظامی و امنیتی بوده است و به‌دلیل تجمیع و تمرکز نیروهای نظامی و امنیتی، در واحدهای سیاسی محدودی متمرکز شده است.

نحوه تقسیم‌بندی استان‌های بوشهر و هرمزگان، در انطباق با اصول پایه‌ای و مقدماتی نظام تقسیمات کشوری، یعنی تسهیل توسعه متوازن منطقه‌ای، توزیع بهینه منابع و همچنین پایداری و توسعه شهرهای بندری و ساحلی، عملکرد موفق‌تری نداشته است. همچنین با توجه به مسئله کم‌آبی و بحران‌های ناشی از آن در آینده برای ایران، نظام تقسیماتی مذکور، نه تنها امکان بهره‌برداری بهینه از این منابع را فراهم نیاورده، بلکه از کارآمدی آن کاسته است. همچنین با توجه به اهمیت و نقش نقاط ساحلی در توسعه و آمایش سرزمین در بعد منطقه مورد مطالعه، این تقسیم‌بندی در حد پتانسیل‌های موجود به جذب، توزیع و پراکنش جمعیت و نیز ایجاد زمینه‌های اشتغال منجر نشده است.

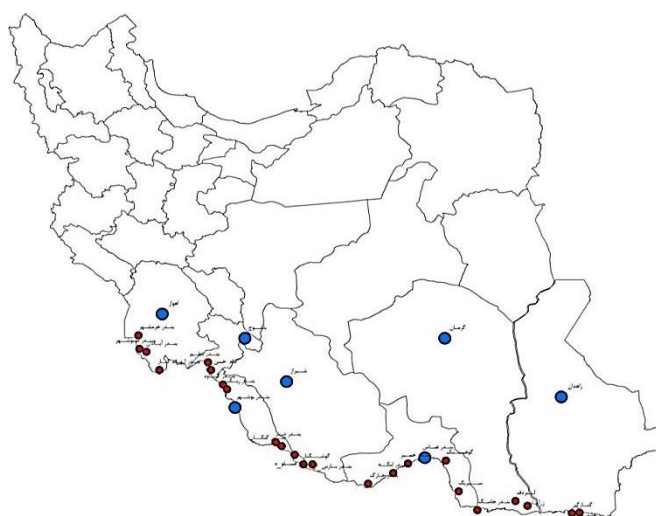
با توجه به اینکه در آینده، گرایش مسلط در جغرافیای شهری در توسعه پایدار شهرها، به سمت نواحی دارای منابع آبی دائم و پایدار و به‌طور مشخص مناطق ساحلی و بندری خواهد بود، نحوه نظام تقسیمات کشوری، نه تنها پتانسیل مزبور را در محدوده سواحل جنوب بارور نساخته، بلکه از زمینه‌های شکوفایی آن کاسته است؛ زیرا فضایی ممتد و طولانی (بیش از ۱۶۰۰ کیلومتر) از مناطق ساحلی را در اختیار دو واحد سیاسی (هرمزگان و بوشهر) قرار داده است؛ به طوری که در حواشی سواحل این دو استان، درحالی شهرهایی با جمعیت کم (عمدتاً ۲۰،۰۰۰ نفر و کمتر) شکل گرفته‌اند که با توجه به پتانسیل‌های موجود، قابلیت جذب جمعیتی فراتر از وضعیت موجود را دارند.

با توجه به رهیافت‌های ذکر شده در زمینه‌های ضرورت سرمایه‌گذاری در سواحل جنوب، با تکیه بر کمبود و بحران منابع آب در ایران، پراکنش نامتناسب و نامتوازن جمعیت در پهنه سرزمین ملی و بهره‌برداری بهینه از فرصت‌های مناطق ساحلی در زمینه‌های مختلف، ضروری است نظام تقسیمات کشوری ایران در منطقه سواحل جنوبی دگرگون شود و متناسب با مؤلفه‌های توسعه منطقه‌ای در بعد کلان آمایش سرزمین، نظام تقسیماتی جدیدی در این منطقه ایجاد شود. از این‌رو، ضروری است که مرز استان‌های سواحل جنوبی، در راستای انطباق با فرایند توسعه مناطق ساحلی تغییر کند و استان‌های کرمان، فارس و کهگیلویه و بویراحمد، از طریق الحاق واحدهایی از استان‌های هم‌جوار، به مناطق ساحلی جنوب متصل شوند.

بدین منظور، بهتر است قسمت‌هایی از نواحی جنوب شرقی بخش مرکزی شهرستان بهبهان از استان خوزستان و همچنین قسمتی از بخش زیدون از توابع شهرستان بهبهان و نیز ناحیه جنوب شرقی بخش مرکزی شهرستان هندیجان، به استان کهگیلویه و بویراحمد ملحق شوند. همچنین شهرستان دیلم و قسمت‌هایی از شمال غربی شهرستان گناوه نیز به این استان افزوده شوند. بدین‌گونه، بندر دیلم و نیز شهر بندری امام حسن - که به ترتیب ۱۹،۹۶۵ نفر و ۲۱۹۲ نفر جمعیت دارند (مرکز آمار ایران، همان) و هردو به‌نوعی، علی‌رغم پتانسیل‌های بالا، جزء شهرهای بسیار کم‌جمعیت کشور محسوب می‌شوند - در حیطه استان کهگیلویه و بویراحمد قرار خواهند گرفت (نقشه ۴). این دو شهر، با جذب جمعیت

بیشتر و به‌نوعی جمعیت سرریز شهرهای مختلف استان، به شهرهای میانی و درجه دوم در حاشیه ساحل تبدیل می‌شوند و در مقایسه با داشته‌های جغرافیایی- محیطی در سواحل خلیج فارس، از رونق بیشتری برخوردار خواهند شد. به این صورت، سلسله‌مراتب نظام سکونتگاهی استان نیز نظم خاصی خواهد یافت.

همچنین از طریق انتزاع شهرستان پارسیان و بخش شیبکوه از توابع شهرستان بندر لنگه و نیز بخش جناح از توابع شهرستان بستک در ناحیه غربی این شهرستان از استان هرمزگان و الحاق به آن، زمینه اتصال به کرانه‌های ساحلی خلیج فارس برای استان فارس فراهم خواهد آمد. در این صورت، این استان از شهرهای بندری و ساحلی کوشکنار، پارسیان و نیز بندر چارک برای سرمایه‌گذاری در زمینه‌های مختلف (گردشگری ساحلی، صنایع دریایی و شیلات، ایجاد بندرهای آزاد و...) بهره‌مند خواهد شد (نقشه ۴).



نقشه ۴. مدل پیشنهادی نظام تقسیمات کشوری، منطبق با فرایند توسعه در سواحل جنوب ایران
منبع: نگارندگان

استان کرمان نیز از طریق انتزاع شهرستان‌های جاسک و بشاگرد و همچنین ناحیه شرقی بخش زرآباد از توابع شهرستان کنارک استان‌های هرمزگان و سیستان و بلوچستان و الحاق به آن، به سواحل دریای عمان راه خواهد یافت. درواقع، با این اعمال تغییر، استان کرمان از شهرهای بندر جاسک، زرآباد و بندر لیردف با سرمایه‌گذاری و مدیریت در امور مختلف و همچنین جذب سرمایه‌های داخلی و خارجی، از پتانسیل‌های شهرهای بندری، منابع آبی، منابع کشاورزی، منابع دریایی و... بهره‌برداری می‌کند. این امر درنهایت، به جذب جمعیت بیشتر، متناسب با بالقوه‌های موجود در کرانه‌های ساحلی و آمایش نوار ساحلی در محدوده تحت حاکمیت خود منجر می‌شود (نقشه ۴).

درنتیجه، در سواحل جنوبی ایران منطبق بر کرانه‌های سواحل خلیج فارس و دریای عمان، هفت استان سیستان و بلوچستان، کرمان، هرمزگان، فارس، بوشهر، کهگیلویه و بویراحمد و خوزستان، در بهره‌برداری از مناطق ساحلی سهیم‌اند (نقشه ۴) و امکان سرمایه‌گذاری و ایجاد فرصت‌های توسعه مناطق ساحلی در زمینه نحوه و الگوی نظام سازمان‌دهی فضای سرزمین میسر می‌شود. درواقع، پتانسیل‌های موجود مناطق ساحلی، به‌گونه‌ای متوازن و متعادل‌تر میان واحدهای سیاسی تقسیم می‌شوند. اصل توزیع بهینه و متوازن امکانات و قابلیت‌های محیطی- مکانی (به‌عنوان یکی از محوری‌ترین مؤلفه‌های نظام تقسیمات کشوری) عملی می‌شود و بهره‌برداری مطلوب و بهینه از منابع، زمینه توسعه متوازن و پایدار منطقه‌ای و نیز کاهش شکاف‌های فضایی توسعه در منطقه مورد نظر را در پی دارد.

منابع

۱. صرافی، مظفر، ۱۳۷۷، مبانی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای، مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، تهران.
۲. ودیعی، کاظم، ۱۳۵۳، مقدمه‌ای بر جغرافیای انسانی ایران، انتشارات دانشگاه تهران، تهران.
۳. مرکز آمار ایران، ۱۳۸۵، نتایج تفصیلی سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۸۵.
۴. علیزاده، امین، ۱۳۸۵، اصول هیدرولوژی کاربردی، چاپ سی‌ام، انتشارات دانشگاه امام رضا (ع)، مشهد.
۵. امیراحمدیان، بهرام، ۱۳۸۳، تقسیمات کشوری، چاپ اول، انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی، تهران.
۶. اطاعت، جواد، ۱۳۹۰، جمعیت و توسعه پایدار در ایران، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال یازدهم، شماره ۴۲، صص ۷-۳۶.
۷. عزت‌الله، عزتی، ۱۳۸۴، ژئواستراتژی، سمت، تهران.
۸. عزتی، عزت‌الله و هادی ویسی، ۱۳۸۵، تحلیل ژئوپلیتیک و ژئواکونومی خط لوله گاز ایران و هندوستان، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال دوم، شماره ۲، صص ۲۷-۴۵.
۹. فریدی مجید، فاطمه و دیگران، ۱۳۸۸، سرگذشت تقسیمات کشوری ایران، جلد چهارم، زیر نظر حسن حبیبی، انتشارات بنیاد ایران‌شناسی، تهران.
۱۰. فنی، زهره، ۱۳۷۵، نقش شهرهای کوچک در توسعه منطقه‌ای (مورد: خوزستان)، رساله دکتری، جغرافیای شهری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران.
۱۱. حافظنیا، محمدرضا، ۱۳۸۵، اصول و مفاهیم ژئوپلیتیک، انتشارات پاپلی (پژوهشکده امیرکبیر)، مشهد.
۱۲. حافظنیا، محمدرضا، ۱۳۸۱، جغرافیای سیاسی ایران، انتشارات سمت، تهران.
۱۳. هاروی، دیوید، ۱۳۷۶، عدالت اجتماعی و شهر، ترجمه فرح حسامیان و دیگران، انتشارات پردازش و برنامه‌ریزی شهری، تهران.
۱۴. کاتوزیان، همایون، ۱۳۶۸، اقتصاد سیاسی ایران، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، چاپ اول، جلد دوم، انتشارات پایپروس، تهران.
۱۵. کاتوزیان، همایون، ۱۳۶۶، اقتصاد سیاسی ایران، ترجمه سعید نفیسی، چاپ اول، جلد اول، انتشارات پایپروس، تهران.
۱۶. کریمی‌پور، یدالله، ۱۳۸۱، مقدمه‌ای بر تقسیمات کشوری ایران، جلد نخست: وضع موجود، انتشارات انجمن جغرافیایی ایران، تهران.
۱۷. کردوانی، پرویز، ۱۳۸۲، منابع و مسائل آب در ایران، جلد اول: آب‌های سطحی و زیرزمینی و نحوه بهره‌برداری از آن‌ها، چاپ چهارم، انتشارات دانشگاه تهران، تهران.
۱۸. وزارت کشور، ۱۳۸۹، طرح دفتر کل تقسیمات کشوری، تهران.
۱۹. وزارت کشور، ۱۳۷۸، طرح جامع تقسیمات کشوری، مرحله اول: گزارش تلفیق، دفتر کل تقسیمات کشوری، تهران.
۲۰. تودارو، مایکل، ۱۳۷۰، توسعه اقتصادی در جهان سوم، جلد اول: مجموعه برنامه و توسعه، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران.
۲۱. نیکزاد، روح‌الله، ۱۳۹۰، تقسیمات کشوری و توسعه منطقه‌ای، مطالعه موردی: استان‌های ساحلی جنوب ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی، تهران.
۲۲. ترنر، آر. کی و دیگران، ۱۳۷۴، اقتصاد و محیط زیست، ترجمه عیوض کوچکی و دیگران، بی‌جا.
۲۳. مجتهدزاده، پیروز، ۱۳۸۱، جغرافیای سیاسی و سیاست جغرافیایی، انتشارات سمت، تهران.
۲۴. نفیسی، سعید، ۱۳۴۴، تاریخ شهرداری شاهنشاه رضاشاه پهلوی، تهران، انتشارات شورای مرکزی جشن‌های بنیانگذاری شاهنشاهی، تهران.

۲۵. شرکت ملی نفت ایران، ۱۳۸۸، تهران.

۲۶. نظریان، اصغر، ۱۳۸۹، **پویایی نظام شهری در ایران**، چاپ اول، انتشارات پیشروان، تهران.

27. Abrahamson, K. Ed. V., 1997, **Paradigms of Sustainability in S. Sorlin, The Road towards Sustainable Baltic Region**, The Baltic University Programmed, Uppsalla University, PP. 30–35.
28. Alizadeh, A., 2006, **Principles of Applied Hydrology**, 30th Edition, Publication of Imam Reza University, Mashhad. (*In Persian*)
29. Amirahmadian, B., 2004, **Administrative Division**, Tehran, 1st Edition, Publication of Cultural Researches, Tehran. (*In Persian*)
30. Attfield, R. and Barry, W., 1992, **International Justice and the Third World**, Rutledge, London.
31. Brandt-land Report, 1972, www.unic-ir.Org
32. Etaat, J., 2011, **Population and Sustainable Development in Iran**, Journal of Social Welfare, Vol. 11, No. 42, PP. 7-36. (*In Persian*)
33. ESCAP, 1996, **Showing the Way, Methodologies For Successful Rural Poverty Alleviation Projects**, Bang Kok.
34. Ezzati, E., 2002, **Geostrategy**, Publication of SAMT, Tehran. (*In Persian*)
35. Ezzati, E. and Veysi, H., 2006, **The Analysis of Geopolitics and Geo-economic Iran– India Gas Pipelines**, Geopolitics Quarterly, Vol. 2, No. 2, PP. 27-45. (*In Persian*)
36. Fanni, Z., 1996, **The Role of Small Towns in Regional Development (Case study: Provinces of Khuzistan)**, PhD Thesis, Course of Urban Geography, University of Trabiati Modares, Tehran. (*In Persian*)
37. Faridie Majid, F., et al., 2009, **The History of Iran's Administrative Divisions**, Vol. 4, The Following of Hassan Habibi, Institute of Iranology, Tehran. (*In Persian*)
38. Gilpin, A., 1999, **Environmental Economics**, John Wiley & Son, PP. 89-112.
39. Hafeznia, M. R., 2002, **Political Geography of Iran**, Publication of Samt, Tehran. (*In Persian*)
40. Hafeznia, M. R., 2006, **Principles and Concepts of Geopolitics**, No. 1, Publication of Papoli, Mashhad. (*In Persian*)
41. Harvey, D., 1997, **Social Justice and the City**, Translated by: Hessamian, F. et al., Publication of Processing and Urban Planning, Tehran. (*In Persian*)
42. IOC, 2002, **Steps and Tools towards Integrated Coastal Area Management**, Vol. 1, Manuals and Guide, No. 42, Enesco.
43. Katouzian, H., 1987, **Political Economy of Iran**, Vol. 1, Translated by: Nafisi, S. and Nafissi, S., Vol. 1, Publication of Papyrus, Tehran. (*In Persian*)
44. Katuzian, H., 1989, **Political Economy of Iran**, Vol. 2, Translated by: Nafisi, M. R., et al., 1st Edition, Publication of Papyrus, Tehran. (*In Persian*)
45. Karimipour, Y., 2002, **Introduction to Administrative Division in Iran**, The Present Situation, Vol. 1, Publication of Iranian Geographical Association, Tehran. (*In Persian*)
46. Kardavani, P., 2003, **Resource and Water Issues in Iran, Ground and Surface Water and How to Utilizing Them**, 4th Edition, Publication of Tehran University, Tehran. (*In Persian*)
47. Ministry of Interior, 2010, **General Office of Administrative Division**, Tehran. (*In Persian*)
48. Ministry of Interior, 1999, **Comprehensive Plan for Administrative Division, The First Phase, Modulation report**, General Office of Administrative Division, Tehran. (*In Persian*)
49. Mojtahedzadeh, P., 2002, **Political Geography and Geopolitics**, Publication of University of Samt, Tehran. (*In Persian*)
50. Nafissi, S., 1966, **The History of Rezashah Pahlavi's Monarchy**, Publications of Central Council of Imperial Founding Celebrations, Tehran. (*In Persian*)

51. Nazarian, A., 2007, **Flourishment Urban System in Iran**, Publication of Pishrovan, Tehran. (*In Persian*)
52. National Iranain Oil Company, 2012, Tehran. (*In Persian*)
53. Nikzad, R., 2012, **Administrative Division and Regional Development, Case Study: Provinces of Southern Coastal In Iran**, MS Thesis, University of Shahid Beheshti, Tehran. (*In Persian*)
54. Todaro, M., 1991, **Economic Development in Third World, Vol. 1: Collection of Plan and Development**, Management and Planning Organization, Tehran. (*In Persian*)
55. Turner R. K., et al., 1995, **Economy and Biology Environment**, Translated by: Kouchaki, E., et al. (*In Persian*)
56. Sarrafi, M., 1992, **Planning Theory and Development**, Discussion Paper, No. 32. Vancouver, UBC, school of Regional Planning.
57. Sarrafi, M., 1998, **Principles of Regional Development Planning**, Publication of Plan and Budget Organization in Iran, Documentation Centre of Socio-Economical, Tehran. (*In Persian*)
58. Short, J. R., 1993, **An Introduction to Political Geography**, Routledge, London and New York.
59. Statistical Centre of Iran, 2011, Comprehensive Results of Census at 2006 in Iran. (*In Persian*)
60. United Nation, 1997, **Sustainable Development of Water Resource in Asia and Pacific; an Overview**, United Nation Publication, New York.
61. Vadiee, K., 1974, **An Introduction to Human Geography**, Publication of Tehran University, Tehran. (*In Persian*)
www.data.worldbank.org