



دانشگاه آزاد اسلامی واحد اهر  
فصلنامه‌ی علمی فضای جغرافیایی

سال بیستم، شماره‌ی ۶۹  
بهار ۱۳۹۹، صفحات ۱۸۸-۱۶۵

\* طیبه محمودی محمدآبادی<sup>۱</sup>  
محمدحسین رامشت<sup>۲</sup>

## تغییرات ساختار اداری فضای ایران (از دوره هخامنشیان تا کنون)<sup>۳</sup>

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۹/۱۴

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۸/۱۹

### چکیده

برنامه‌ریزان فضایی همگی به وجود نوعی آشفتگی و ناپایداری در فضای ایران متفق‌القول هستند. بروز این آشفتگی -ها در الگوی نامتوازن توسعه مناطق و بحران‌های زیست‌محیطی آشکار است. اگر کشور را یک سیستم تلقی کنیم در خواهیم یافت که تغییرات محیطی معمولاً با زمان تاخیر نسبتاً طولانی بروز می‌کنند و زمان پاسخ سیستم‌های محیطی گاه بعد از چند دهه تظاهر می‌کند، لذا برای درک بهتر تحولات امروز ایران باید نیم‌نگاهی نیز به گذشته داشت تا شاید بتوان به دریافت‌های عمیق‌تری دست یافت. تغییرات فضایی در ایران را باید بیش‌تر به دوره مدرن نسبت داد و غالب این تغییرات با آگاهی و برنامه‌های از قبل تدوین شده اعمال شده است. حدود یک سده از اولین تلاش‌ها برای برنامه‌ریزی فضایی ایران با طراحی یازده برنامه توسعه‌ای می‌گذرد. اکنون دستاوردی که نصیب ایرانیان شده را می‌توان در چند گزاره کوتاه خلاصه نمود. پنج برابر شدن جمعیت ایران، اضمحلال تقریبی سازماندهی عشایری، جابجایی نسبت روستانشینی و شهرنشینی، افزایش بیست‌ویک برابری سوخت‌های فسیلی، افزایش نه برابری مصرف مواد غذایی، کاهش شش میلیون هکتاری جنگل‌ها، فصلی شدن یازده رودخانه از سیزده رودخانه دائمی ایران، آلودگی ۱۵۰ روزه هوای شهرهای بزرگ، پارگی ایران به سی‌ویک بخش مدیریت اداری، حال این پرسش در برابر برنامه‌ریزان فضایی کشور قرار دارد و آن این‌که عامل اصلی این تحولات و تغییرات فضایی چه بوده

E- mail: taybeh.mahmoodi@gmail.com

\* ۱- محقق پسادکتری دانشگاه اصفهان. (نویسنده مسئول).

۲- گروه ژئومورفولوژی، دانشکده علوم جغرافیایی و برنامه‌ریزی دانشگاه اصفهان.

۳- این مقاله مستخرج از طرح شماره ۹۵۰۱۲۱۴۳ می‌باشد که با حمایت صندوق حمایت از پژوهشگران و فناوران کشور (Iran National Science

Foundation: INSF) و دانشگاه اصفهان تهیه گردیده است.

است؟ نتایج حاصل از این پژوهش که با روش پدیدارشناسی و با رویکردی تاریخی به تحلیل تغییرات فضایی ایران مبادرت کرده نشان می‌دهد:

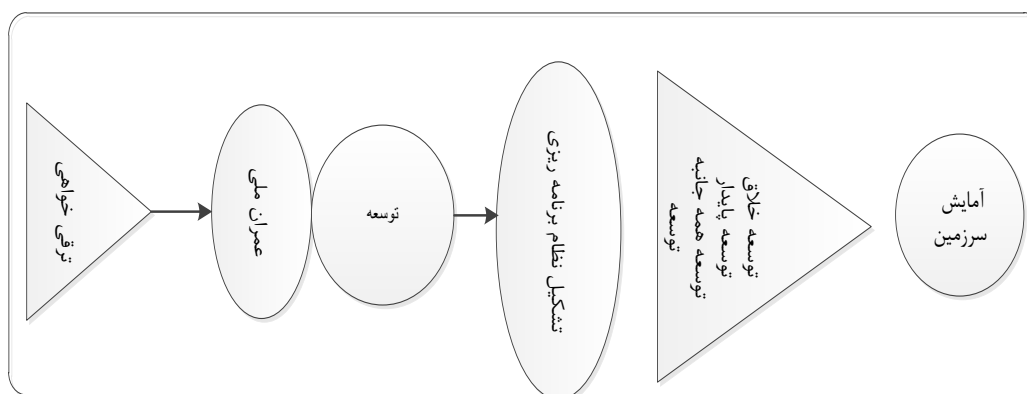
\* تغییرات فضایی ایران ناشی از تغییر ساختارهای اداری و تقسیمات کشوری در یک سده قبل است.  
\* تغییر ساختار اداری کشور در یکصد سال گذشته منجر به عدم تعادل فضایی، رشد شهرنشینی، هویت‌زدایی مکانی-اجتماعی، تغییر در مالکیت مردمی به دولتی، تقلیل تنوع در سازمندی‌های اجتماعی و آسیب‌پذیری محیطی ایران شده است.

**کلید واژه‌ها:** پدیدارشناسی، ساختار و ساختارگرایی، ایران، فضا.

#### مقدمه

در یک سده گذشته برای توسعه ایران تلاش‌های متعدد و متنوع در دیدگاه‌های گوناگون صورت پذیرفته است. نگاهی به گردش واژه‌های به‌کار گرفته شده توسط محققان و روشنفکران ایران در این زمینه، می‌تواند شاخص معتبری بر تغییر فضای فکری نخبگان و آرزومندی‌های آن‌ها تلقی شود. به‌طوری‌که تغییر موضع آن‌ها را می‌توان در تغییر

به‌کارگیری واژه‌ها در هر دوره دنبال کرد. واژه ترقی و ترقی‌خواهی، عمران ملی به‌عنوان مفهومی سازمانی، توسعه، توسعه اقتصادی، توسعه همه‌جانبه، توسعه پایدار، توسعه خلاق و آمایش سرزمین همگی بیانگر دوره‌ای از حاکمیت یک دیدگاه نظری در مورد شکل‌دهی سازمان آرمانی فضایی ایران بوده است (شکل ۱).



شکل ۱: سیری تحلیلی از تغییرات فکری در تحقق آرزومندی‌های ملی ایرانیان (Mahmood Mohammad Abadi, 2018)

Figure 1: Analyzing the process of Iranian intellectual change (Mahmood Mohammad Abadi, 2018)

از این نکته نیز نباید غافل بود که تغییرات در سیستم‌های فضایی با زمان تاخیر چند ده ساله خود را نشان می‌دهند. لذا بسیاری از مسائلی که در حال حاضر با آن روبرو هستیم را نمی‌توان زاینده عملکرد امروز در ایران دانست. تغییرات فضایی در ایران را باید بیش‌تر به دوره مدرن نسبت داد و غالب این تغییرات با آگاهی و برنامه‌های از قبل

تدوین شده اعمال شده است. حدود یک سده از اولین تلاش‌ها برای برنامه‌ریزی فضایی ایران با طراحی یازده برنامه توسعه‌ای می‌گذرد. آنچه در این پژوهش بدان پرداخته شده ابعاد گوناگون اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی فضا مطمح نظر نبوده بلکه مولفه‌های تغییر کالبدی، آن هم در حوزه آمایش فضا و در مقیاس ملی مدنظر است و هدف از بررسی این پژوهش بیان تغییرات فضایی منتج از تصمیمات عملکردی و نماد کالبدی آن در قلمرو سرزمینی است. برای تحقق این هدف، پژوهش حاضر در پی پاسخ‌گویی به سؤال زیر هست:

۱- عامل اصلی تغییرات فضایی ناشی از اجرای برنامه‌های توسعه در ایران عصر جدید چه بوده است؟

### پیشینه پژوهش

مفهوم و کارکرد عدالت اجتماعی از اواخر دهه ۱۹۶۰ وارد ادبیات جغرافیایی شد و جغرافیای رادیکال و لیبرال را بیش از سایر مکتب‌ها تحت تاثیر قرار داد، به‌طوری‌که، دیوید هاروی در کتاب "عدالت اجتماعی و شهر" و دیوید اسمیت در کتاب جغرافیا و عدالت اجتماعی این مفهوم را به‌طور جدی در جغرافیا مطرح کردند. Harvey (1977) ماهیت عادلانه بودن را در توزیع منابع و خدمات خلاصه می‌کند. Esmitt (1994) در اثر ارزشمند خود فصل تازه‌ای در علم جغرافیا می‌گشاید، وی پیوند نظریه و عمل با عدالت اجتماعی را الزام‌آور و دموکراسی واقعی را منبعث و همراه با عدالت اجتماعی معرفی می‌کند. همچنین از تحقیقات محققان در زمینه نابرابری فضایی، می‌توان از سه جغرافیدان معروف معاصر جانسون، ناکس و کوتس، نام برد که مطالعه‌ی نابرابری فضایی را کانون جغرافیای نو مطرح می‌کنند (Shokoei, 2006: 53). همچنین Hafeznia et al (2015) مکانیسم دست‌یابی به عدالت فضایی را دانشی در حوزه آمایش سرزمین می‌دانند. Rafipour (2015) با طرح نظریه محرومیت نسبی، بی‌عدالتی اجتماعی را برآمده از نوعی مقایسه تعریف می‌کند و این پدیده را در حوزه جامعه‌شناسی و اکاوی کرده است نکته درخور توجه وی در مورد فضا معطوف به کتاب ارزشمند وی تحت عنوان توسعه و تضاد است که به‌خوبی رابطه این مفاهیم را تشریح می‌کند. Afrogh (1998) در کتاب فضا و نابرابری اجتماعی ضمن واکاوی مفهوم فضا از دیدگاه فلسفی به نکات بسیار ارزشمندی در این مورد مبادرت کرده است و معتقد است نابرابری‌های اجتماعی نمی‌تواند ریشه در طبیعت انسان‌ها داشته باشد و نظام مبتنی بر رتبه‌بندی، دست‌آورد انسانی-اجتماعی است که در معرض دگ‌گونگی‌های تاریخی قرار دارد.

### مبانی نظری

نابرابری‌های فضایی، تجلی مکانی نابرابری‌های اجتماعی-اقتصادی محسوب شده (Fallahi and Mohammadi, 2018: 272) و تجزیه و تحلیل برهم‌کنش بین فضا و اجتماع در فهم بی‌عدالتی‌های اجتماعی و چگونگی تنظیم برنامه‌ریزی برای کاهش یا حل آن‌ها ضروری است (Mirabadi et al., 2018: 255). در همین رابطه اصلی‌ترین و پایه‌ای‌ترین نظریه‌ای که به تحلیل پدیده نابرابری‌های منطقه‌ای پرداخته، نظریه ویلیامسون است. ویلیامسون می‌گوید

اختلافات سرزمینی تا حدی از توسعه سرچشمه می‌گیرد ولی پس از گذراندن مرحله‌ای از توسعه این اختلاف رو به کاهش می‌گذارد. بر اساس این فرضیه که در سال ۱۹۶۵ منتشر گردید، رشد اقتصادی در گام نخست به واگرایی منطقه‌ای و در مرحله بعدی به همگرایی منطقه‌ای منجر می‌گردد (Wihhiamson, 1965: 3). این بدان مفهوم است که در توسعه مناطق، عدالت اجتماعی اولویت اول را حائز نیست اما نتیجه‌ی توسعه به صورت الزام‌آور عدالت اجتماعی خواهد بود. جان رالز بر پایه‌ی سنت قرارداد اجتماعی جان لاک روسو و کانت، استدلال کرد که لازمه‌ی عدالت آن است که جوامع طبق اصولی که اشخاص عقلایی و آزاد بر آن توافق دارند اداره شود. در نتیجه می‌توان افکار محققان در زمینه‌ی عدالت اجتماعی را به صورت زیر طبقه‌بندی نمود.

الف: دسته‌ای از محققان، عدالت فضایی را بر اساس شاخص‌های اقتصادی و اجتماعی، کالبدی و فرهنگی تعریف و بیان داشته‌اند (Soares et al., 2003, Kutscherauer et al., 2010, Bak et al., 2009).

ب: دسته‌ای که تعادل در فضا را بر اساس شاخص‌ها و مولفه‌های خدماتی و آموزشی مورد بررسی قرار داده‌اند (Tsou, 2005, Taghvaei et al., 2015, Talen, 1998).

ج: عده‌ای نیز بر اساس کدهای ارزشی و دسترسی به گزاره‌ها و استناد به محتوای نامه حضرت امیرالمومنین به مالک اشتر، عدالت را مورد بحث و بررسی قرار داده‌اند (Chang & Liao, 2011: Aminzadeh & Roshan, 2012: Alavi & Ahmad, 2012: Garossi & Shamsadini motlagh, 2013, Moshref javadi, 2010).

### مواد و روش‌ها

روش این مقاله، پدیدارشناسی با رویکرد تحلیل تاریخی است که گامی فراتر از بررسی عینیت‌های ملموس و هندسه ابزاری است. تاکید اصلی این پژوهش بر ساختارهای فضایی بوده و سعی بر آن است که با پشتوانه فلسفی ساختارگرایی، تغییرات ساختار اداری و مدیریتی ایران در ۳۰ قرن گذشته مورد کنکاش قرار گیرد. لذا به لحاظ فلسفی به مفهوم ساختارها از نگاه هیلیر در فضا متکی بوده و در مرحله بعد به تحلیل متون تاریخی ۲۳ تن<sup>۴</sup> از محققان با روش ژانت به بررسی اسناد موجود و استنتاج ساختارهای اداری هفت دوره در طی سی قرن گذشته ایران مبادرت و سپس به تحلیل گزاره‌های مستخرج از این متون در سه مرحله ذیل اقدام گردید.

الف: انتخاب پنج دولت مقتدر در سابقه‌ی سه هزار ساله تاریخ ایران (هخامنشیان- اشکانیان- سلوکیان- ساسانیان- صفویه)

ب: استخراج و طبقه‌بندی و تحلیل ساختارهای اداری پنج دولت فوق‌الذکر از متون معتبر تاریخی.

4- (Albert Ten Eyek, 1948), (Dandamaev, M. A, 1989), (Herodotus,1987), (Imanpour,2004), (Kuhrt, 2007), (Meaddows, 2005), (Briant, 2002), (Frye, 1962), (Wolski, 2008), (Nillson, 1938), (Yarshater, 2005), (Shapur Shahbazi, 1989), (Amirahmadian, 2005), (Pourshariati, 2009), (Wiesehöfer,1966), (Diakonov, 1973), (Christensen,1944), (Kaempfer, 2001), (Roger, 1965), (Savory, 1980), (Foran, 1993), (Moharemi, 2006), (Misra, 1978).

ج: مقایسه ساختارهای اداری پنج دولت تاریخی ایران با عصر پهلوی.

د: تحلیل تغییرات ساختاری عصر پهلوی و تاثیر آن بر تغییرات فضایی ایران.

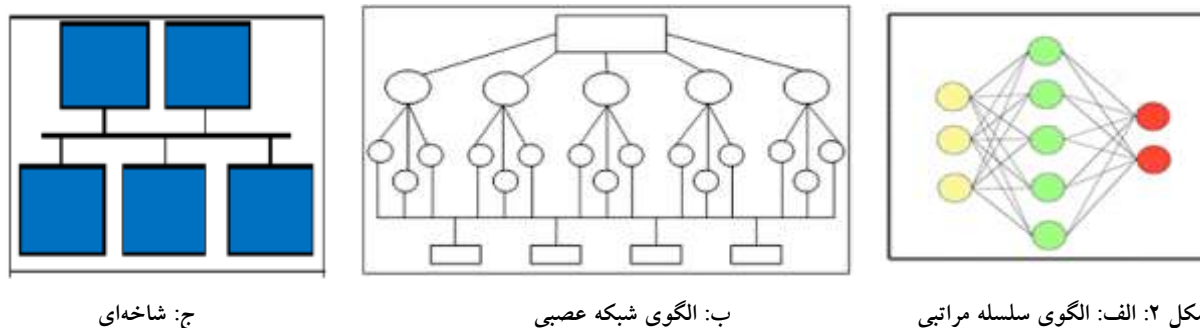
در مرحله نهایی پشتوانه‌های علمی تصمیمات تغییر در ساختار اداری دوره پهلوی و شالوده نظری میسرا در اتخاذ چهارچوب کلی توسعه ایران در عصر پهلوی تحلیل شده است.

### یافته‌ها و بحث

در ابتدا یادآوری این نکته ضروری است که آمایش با مبانی فلسفی فضا و ساختار، ارتباطی دیرینه دارد و در این پژوهش نگاه هیلپیر در مورد فضا مبنای تحلیل بوده است. فضا در نگاه هیلپیر دستگامی است که سه عنصر ساختار، محتوی و هم پیوندی منطق چیدمان آن‌ها را تعریف می‌کند، به عبارت دیگر او سازمندی‌های اجتماعی را معلول ویژگی‌های فضا می‌داند و از واژه سازمندی<sup>۵</sup> در تعاملات فضایی بهره می‌گیرد.

### تغییرات فضایی ایران

ساختارها دارای الگوهای متعدد فرمی است و می‌توان از الگوی سلسله مراتبی، شاخه‌ای، شبکه عصبی و ... به‌عنوان نمونه‌هایی از آن‌ها یاد کرد شکل (۲).



ج: شاخه‌ای

ب: الگوی شبکه عصبی

شکل ۲: الف: الگوی سلسله مراتبی

Figure 2: A: Hierarchical patterns, B: neural network patterns, C: branch patterns

لذا برای بررسی تاثیر تغییر الگوهای ساختاری اداری بر فضای ایران لازم بود ساختارهای اداری ایران در طول سه هزار سال تاریخ مکتوب آن بررسی و کالبد شکافی شود. در هفت دوره تاریخی، ایران دارای دولت‌های مقتدر با دیوانسالاری پیچیده‌ای بوده و هر کدام از این دولت‌ها چند قرن پایداری در حکومت داشته‌اند شناخت ساختارهای مدیریتی آن‌ها در تحلیل تاثیر ساختارها در تغییرات فضایی از اهمیت خاصی در این پژوهش برخوردار است به‌ویژه وقتی بدانیم ایران در آن زمان‌ها کم‌تر با مسائل محیطی امروز روبه‌رو بوده است. لذا با استفاده از متون و اسناد تاریخی معتبر موجود، به بازسازی ساختار مدیریت اداری هر دوره به‌شرح ذیل مبادرت و از لابلای نوشته‌های این اسناد ساختار اداری این دولت‌ها استنتاج و مورد تحلیل قرار گرفت.

این دوران عبارت بود از:

عهد هخامنشیان (۳۳۰-۵۵۰ پیش از میلاد)

عهد سلوکیان (۳۱۲-۶۶۳ پیش از میلاد)

عهد اشکانیان (۲۴۷ پیش از میلاد-۲۲۴ پس از میلاد)

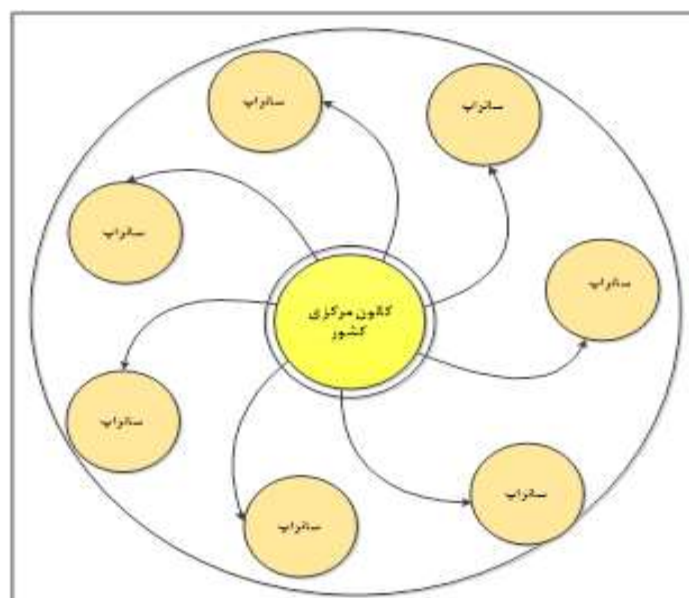
عهد ساسانیان (۲۲۴-۶۵۱ پس از میلاد)

عهد اسلامی (۶۵۱-۱۵۰۰)

عهد صفویه و قاجاریه (۱۹۲۵-۱۵۰۱)

۱- ساختار اداری و تقسیمات کشوری در عهد هخامنشیان:

الگوی ساختاری که از کنکاش و بررسی متون (Eyek, 1948)، (Dandamaev, 1989)، (Herodotus, 1987)، (Imanpour, 2004) و (Kuhrt, 2007) در مورد دوره هخامنشیان استنتاج گردید، گواه بر آن است که در عصر هخامنشیان، ایران به چند بخش تحت عنوان ساتراپ تقسیم و توسط یک حکمران محلی بنام "خستریاوان" مدیریت می‌شده است. معروف‌ترین ساتراپ‌ها در عهد داریوش اول می‌توان از: ساتراپ سغدیان (سمرقند و بخارا)، ایالت گندار (بخش غربی افغانستان)، ایالت پارت (خراسان)، ایالت خوارزم (خیوه)، ایالت ایلام (سوزیانا)، ایالت بابل و ایالت کلد، ایالت باختر (باکتریا)، ایالت ماد (هیرکانیان یا گرگان)، ایالت عربستان (سوریه و فلسطین)، ایالت اسپاردا (لیدیه و کاپادوکیه)، ایالت مصر، فینقیه و قبرس و جزایر یونان بوده‌اند (Diakonov, 1978) (شکل ۳).



شکل ۳: ساختار شاخه‌ای تقسیمات اداری در عهد هخامنشیان و بخش‌های فدراتیو آن که ساتراپ نامیده می‌شده است (Mahmood Mohammad Abadi, 2018)

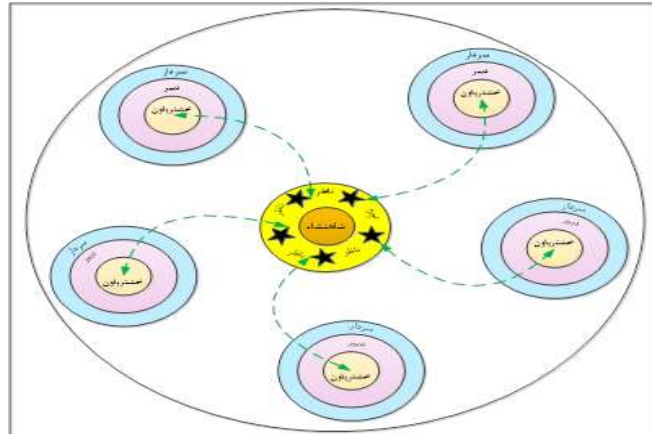
Figure 3: The branch structure of administrative divisions during the Achaemenid period and its federal sections called Satrap (Mahmood Mohammad Abadi, 2018)

۶- که "خستریاوان" به معنی "ولایت و پاون" به معنی "نگاهبان" است (Keyhan, 1932: 6).

به‌طور کلی کشور در عهد هخامنشیان به چند بخش مستقل تقسیم می‌شده و می‌توان گفت تقسیمات و مدیریت آن دارای ویژگی‌های زیر بوده است.

- ۱) کشور به چندین بخش مستقل تحت عنوان ساتراپ تقسیم می‌شده است.
- ۲) یک حکمران محلی (خستریاوان)، مدیریت هر ساتراپ را به عهده داشته است.
- ۳) حکمران محلی (خستریاوان)، توسط شاهنشاه انتخاب می‌شده است (Diakonov, 1978: 314).
- ۴) حکمران محلی (خستریاوان)، در اداره امور ساتراپ آزاد و مستقل عمل می‌کرده است (Meaddows, 2005).
- ۵) حکمران محلی (خستریاوان)، در ارتباط با دیگر ساتراپ‌ها آزاد بوده و، هابی واسط ارتباط آن‌ها نبوده است.
- ۶) حکمران محلی (خستریاوان)، توسط دو شخصیت دیوانی تحت عنوان دبیر و سردار حمایت و پشتیبانی مدیریتی می‌شده است.
- ۷) هر ساتراپ توسط یک سیستم نظارتی مستقل از طرف شاهنشاه، عملکرد حکمرانان محلی (ساتراپ‌ها) را رصد می‌کرده است (شکل ۲).

با توجه به کالبد شکافی ساختاری تشکیلات اداری عهد هخامنشیان، می‌توان نتیجه گرفت که الگوی ساختار اداری هخامنشیان در مجموع یک الگوی ساختار شاخه‌ای، با مرکزیت نظارتی شاهنشاه بوده است و بدین‌وسیله پیوند و وحدت سازمانی کشور تضمین می‌شده است (شکل ۴).



شکل ۴: ساتراپ‌ها و نظام مدیریت اجرایی در دوره هخامنشیان (Mahmood Mohammad Abadi, 2018)

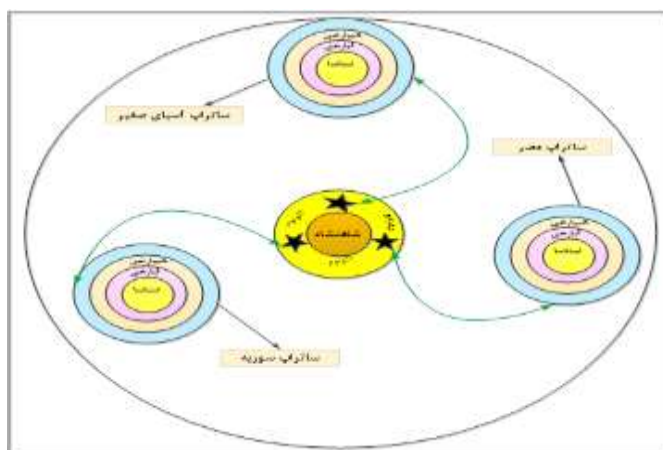
Figure 4: Satraps and executive management system in the Achaemenid period (Mahmood Mohammad Abadi, 2018)

ساتراپ‌ها در این ساختار مستقل و تنها عملکرد آن‌ها توسط ناظران کانون مرکزی قدرت رصد می‌شده است. ساتراپ‌ها در زمینه اداره امور منطقه خود و رابطه با دیگر ساتراپ‌ها آزاد و حتی سکه ضرب می‌کرده‌اند. شبکه اصلی ساختار اداری در دوره هخامنشیان با مدل شاخه‌ای سازگار است زیرا هر ساتراپ دارای استقلال داخلی است و حتی زیر نظر مستقیم شاهنشاه قرار ندارند اگرچه انتخاب حکمرانان توسط او صورت می‌گرفته است. رابطه ساتراپ‌ها با کانون قدرت مرکزی نه از بعد اجرایی بلکه از منظر نظارتی بوده و این نظارت توسط هسته‌های رصد کننده هر

ساتراپ در کانون مرکزی قدرت اعمال می‌شده است. هسته‌های نظارتی هر ساتراپ در کانون اصلی قدرت مستقل از یکدیگر و مستقیماً با شاهنشاه در ارتباط بوده‌اند. به تعبیر امروزی نوعی فدراتیو با نظارت مرکزی ساختار کلی اداری آن‌ها را شکل می‌داده است.

#### سلوکیان

الگوی ساختاری که از کنکاش و بررسی متون (Briant, 2002)، (Frye, 1962)، (Salamon and Wolski, 2008)، (Nillson, 1938)، (Yarshater, 1989) و (Shapur Shahbaz, 2005) در مورد دوره سلوکیان استنتاج گردید گواه بر آن است که در دوران سلوکیان، ساختار اداری و توزیع قدرت به ساختاری ترکیبی تغییر یافت. در این ساختار ترکیب ساختار در دو مقیاس کلان و محلی از دو تیپ شاخه‌ای و سلسله مراتبی تبعیت می‌کرده، بدین نحو که ابتدا کشور به چند ایالت مستقل تقسیم و سپس ایالت‌ها خود الگوی تقسیمات سلسله مراتبی را در اداره امور شکل می‌دادند (شکل ۵).



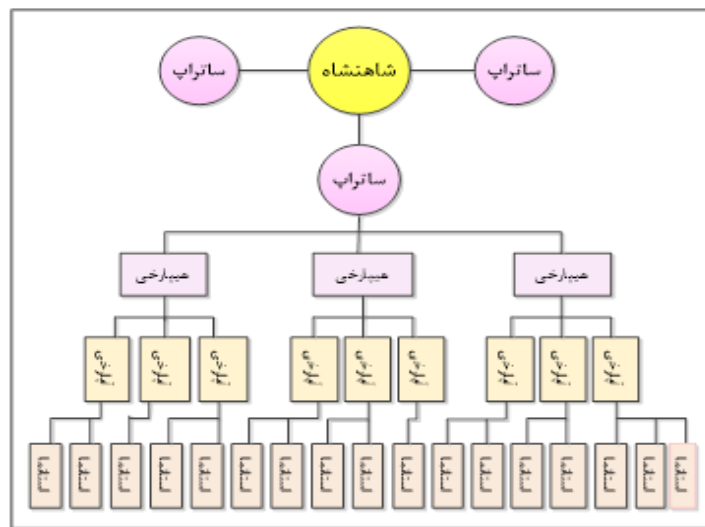
شکل ۵: تقسیمات کشوری و ساختار آن در مقیاس ملی در عصر سلوکیان (Mahmood Mohammad Abadi, 2018)

Figure 5: National divisions and their structure on a national scale in the Seleucid era (Mahmood Mohammad Abadi, 2018)

همان‌گونه که در شکل (۵) دیده می‌شود سلوکیان در سه سرزمین آسیای صغیر (به مرکزیت شهر سارد)، سوریه (به مرکزیت انطاکیه) و مصر حکمرانی داشتند و هر یک از این سرزمین‌ها که مستقل از یکدیگر اداره می‌شدند ساتراپ نامیده می‌شدند (Diakonov, 2012: 22). تا این مرحله تقسیمات ساختاری از نوع شاخه‌ای است اما بعد از این مرحله تقسیمات به صورت سلسله مراتبی تدارک شده بود. به گونه‌ای که هر ساتراپ خود مشتمل بر چند بخش سلسله مراتبی بودند که تحت عنوان هیپارخی، آپارخی و استاتما از آن‌ها یاد می‌شد (شکل ۶). حکمرانان ساتراپ‌ها که از طرف شاهنشاه منصوب می‌شدند به "استراتگ" شهره بودند و در مکانی (پایتخت) مستقر و اداره امور را به عهده داشت. به غیر از استراتگ‌ها که ریاست اداری و سیاسی ساتراپ را به عهده داشتند سیستم مالی ساتراپ‌ها مستقل از استراتگ‌ها توسط فردی که اکنون نامیده می‌شد و زیر نظر مستقیم شاهنشاه کار می‌کرد و امور مالی



قلمروهای ساتراپی را رصد می‌کرد (Amirahmadian, 2004: 26). در دوره سلوکیان ساختار مدیریتی در ایران در مقیاس ایالات شاخه‌ای و در مقیاس ساتراپ‌ها سلسله مراتبی بوده است. به عبارت دیگر در این دوره تلفیق دو ساختار متفاوت در دو مقیاس ملی و محلی عمل می‌کرده است. بدین نحو که ابتدا کشور به سه بخش مختلف تقسیم می‌شده است که کاملاً مستقل از یکدیگر اداره می‌شدند. در مقیاس دوم ولایات به چند ساتراپ تقسیم می‌شدند و هر ساتراپ به واحدهای کوچک‌تر تقسیم می‌شدند و در اداره امور آن‌ها سلسله مراتب ساتراپ، هیپارخی، آپارخی و استاتما رعایت می‌شده است.



شکل ۶: ساختار ترکیبی شاخه‌ای و سلسله مراتبی در عهد سلوکیان (Mahmood Mohammad Abadi, 2018)

Figure 6: Structural and hierarchical hybrid structure in the Seleucid era (Mahmood Mohammad Abadi, 2018)

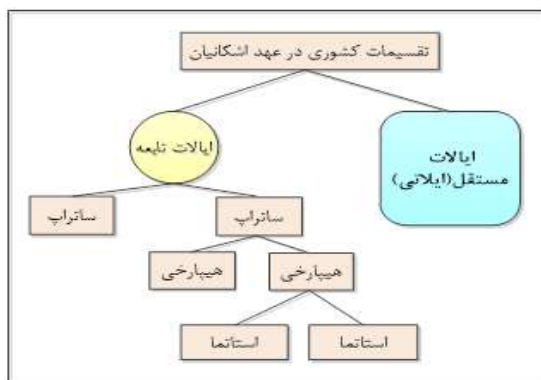
تقسیمات کشوری در دوره اشکانیان

الگوی ساختاری که از کنکاش و بررسی متون (Briant, 2002)، (Frye, 1962)، (Salamon and Wolski, 2008)، (Nillson, 1938)، (Yarshater, 1989)، (Shapur Shahbaz, 2005)، (Pourshariati, 2009)، (Wiesehöfer, 1966) و (Dandamaev, 1989) در مورد دوره اشکانیان استنتاج گردید گواه بر آن است که ساختار تقسیمات کشور در زمان اشکانیان دو قطبی شد بدین نحو که کشور عملاً به دو بلوک تقسیم می‌شده است.

۱- بلوک تابعه

۲- بلوک مستقل

بلوک تابعه که زیر نظر مستقیم شاه اداره می‌شد دارای ساختار سلسله مراتبی بود و مشتمل بر ساتراپ و هیپارخی و استاتما از اجزا آن بودند. بلوک مستقل، اگرچه حکمرانان آن توسط شاه برگزیده می‌شدند ولی دارای استقلال بوده و پیش‌تر ایلاتی را شامل می‌شد که توسط والیان اداره می‌شدند (Diakonov, 2012: 25) (شکل ۷).

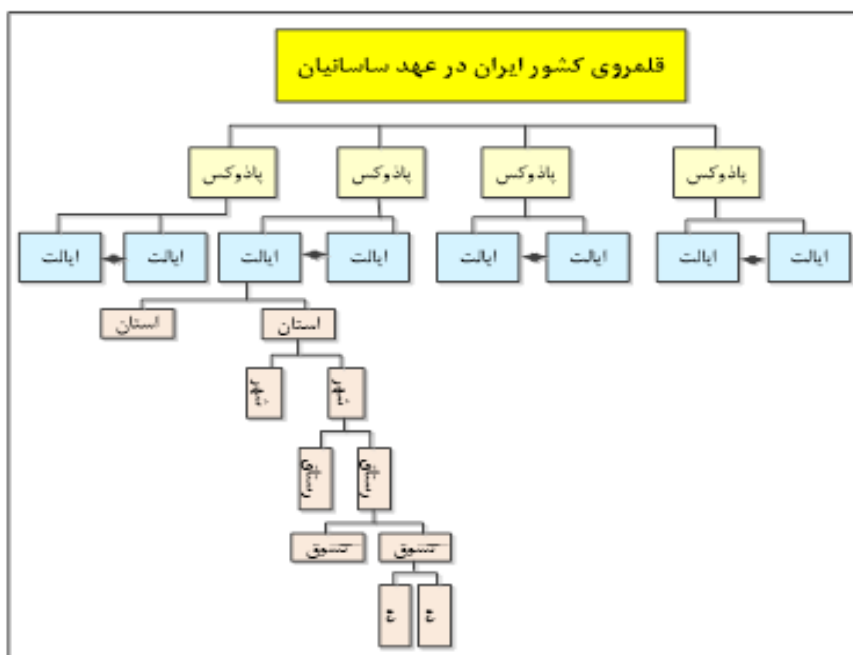


شکل ۷: تقسیمات کشوری در دوره اشکانیان (Mahmood Mohammad Abadi, 2018)

Figure 7: Country divisions during the Parthian period (Mahmood Mohammad Abadi, 2018)

تقسیمات کشوری در دوره ساسانیان

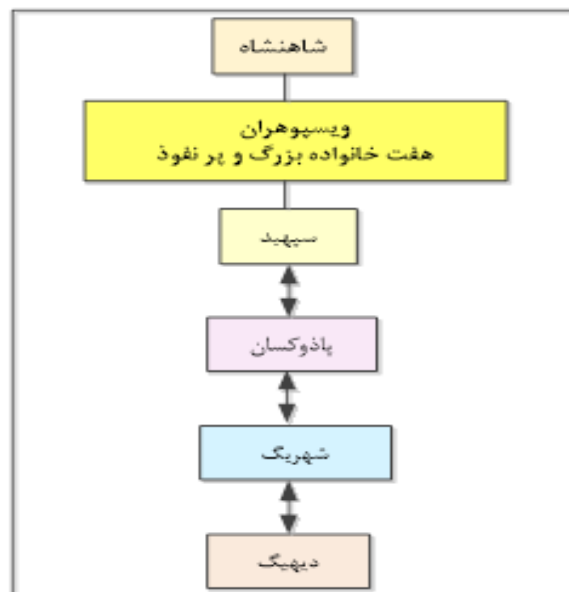
الگوی ساختاری که از بررسی متون (Diakonov, 2011)، (Christensen, 1944)، (Briant, 2002)، (Frye, 1962)، (Shapur Shahbaz, 2005)، (Yarshater, 1989)، (Nillson, 1938)، (Salamon and Wolski, 2008)، (Pourshariati, 2009)، (Wiesehöfer, 1966) و (Dandamaev, 1989) در مورد دوره ساسانیان استنتاج گردید گواه بر آن است که در این دوره تقسیمات کشوری ساختاری کاملاً سلسله مراتبی پیدا کرد اگرچه واحدها در این سلسله مراتب نام‌گذاری جدیدی داشتند. در این دوره کشور به چهار قسمت تحت عنوان پادوکس تقسیم و هر پادوکس می‌توانست چند ایالت و هر ایالت چند استان و هر استان شامل چند شهر و هر شهر شامل چند رستاق و هر رستاق شامل چند تسوق و هر تسوق شامل چند ده می‌شد (شکل ۸).



شکل ۸: تقسیمات کشوری در عصر ساسانیان (Mahmood Mohammad Abadi, 2018)

Figure 8: Country divisions during the Sassanid period (Mahmood Mohammad Abadi, 2018)

نکته درخور توجه در عهد ساسانیان اعمال قدرت شاه در کلیه امور سلسله مراتب و تبعیت هر کدام از زیرمجموعه-ها از رتبه بالاتر بود به طوری که برای هر یک از واحدها فردی با نام بخصوص منصوب و زیر نظر رتبه بالاتر انجام وظیفه می کرده است. در این نظام قدرت مطلقه به هفت خاندان قدیمی صاحب نفوذ ختم می شد و از حقوق مدنی مرجعی نیز برخوردار بودند. از جمله ویژگی های این عهد ترجیح مراتب از نظر حقوق مدنی و مزایای مورثی بود. سپهد، ویسپوهران، شهریک، دیهیک، از جمله مقامات حلقه های سلسله مراتبی بشمار می آمدند و غالباً از قدرت نظامی هم برخوردار بودند (شکل ۹) (Amirahmadian, 2004: 46).



شکل ۹: تقسیمات ترجیحی در دوره ساسانیان (Mahmood Mohammad Abadi, 2018)

Figure 9: Country divisions during the Sassanid period (Mahmood Mohammad Abadi, 2018)

ساختار تقسیمات اداری ایران پس از اسلام

الگوی ساختاری که از کنکاش و بررسی متون (Kaempfer, 1981)، (Roger, 1965) و (Savory, 2007) در مورد دوره صفویان استنتاج گردید گواه بر آن است که بعد از ورود اسلام به ایران تقسیمات کشوری مفهومی نداشت و دولت های مستقل نظیر طاهریان، صفاریان، سامانیان، آل زیار و آل بویه و غیره به صورت هم زمان بر برخی از نواحی ایران حاکمیت داشتند هر کدام دارای استقلال و شاه و حاکم خود بوده و حتی گاهی باهم مخالف و یا در حال جنگ نیز بودند<sup>۷</sup> با این وجود همه این حکومت ها خود را ایرانی تلقی کرده و علی رغم این که مدیریت یکپارچه و ارتباط مرکزی و قانونی نیز وجود نداشته است اما با هم یک ارتباط قانونی معنایی برقرار کرده و این هم پیوندی فرهنگی

۷- برای مثال حکومت هایی که تقریباً بصورت همزمان در ایران حکومت می کردند می توان از زبیریان (۹۲۸-۱۰۴۳)، صفاریان (۸۶۷-۱۰۰۲)، سامانیان (۸۷۵-۹۹۹)، آل بویه (۹۳۴-۱۰۵۵)، غزنویان (۹۶۳-۱۱۸۶)، سلجوقیان (۱۰۳۷-۱۱۹۴)، خوارزمشاهیان (۱۰۷۷-۱۲۳۱)، ایلخانان (۱۲۵۶-۱۳۳۵)، قراقویونلوها (۱۴۰۶-۱۴۶۸) و تیموریان (۱۴۰۵-۱۵۰۷) نام برد.

معنایی کلیت و ساختاری پنهان را به وجود می‌آورد که در حین تکثر و تعدد، کسرناپذیر بودند و هویت آینه‌ای ایران در آن تجلی پیدا می‌کرد. این نوع واحد حکومتی نیز در نوع خود نظیری نداشت زیرا مرکزیتی برای آن نمی‌توان متصور شد ولی با همه این اوصاف مفهوم ملت در گستره ایران جایگاه خود را داشت.

ساختار تقسیمات اداری ایران در زمان صفویان

در دوران صفویه یکپارچگی واحدهای ملوک الطوائفی با یک هم پیوندی مینوی (تشیع) به یک واحد سیاسی مستقل و یکپارچه به نام "ایران" منجر گشت.

این تغییر عمده در وحدت بین ملوک الطوائفی‌های متعدد سبب رسمیت یافتن هویت مشترک فرهنگی بنام ایران شد و برای اولین بار در این دوره پرچم ایران نماد چنین وحدتی گردید. این واحد فرهنگی توانست در برابر یک ابر قدرت متخاصم خارجی (عثمانی) از کیان خود دفاع نماید. نکته درخور توجه در این دوره ایجاد هم‌پیوندی سازمانی نه در ساختارهای صلب عینی که در ساختاری غیرعینی در کشور بود و اتکا به ساختارهای پنهان فرهنگی از جمله مهم‌ترین ویژگی‌های این دوره است. از جمله ویژگی‌های دیگر ساختار مدیریت کشوری تنوع در ساختارها بود به طوری که سه مجموعه مدیریتی تحت عناوین ایالت، بیگلربیگی‌ها و خالصه برحسب شرایط محیطی و مکانی ساختار کلی مدیریت قدرت را در این عصر شکل می‌داد. لذا به‌طور خلاصه می‌توان گفت:

ایران به چهار ایالت عربستان، لرستان فیلی، گرجستان، کردستان، سیزده بیگلربیگی (قندهار، شروان، هرات، آذربایجان، چخورسعد، قره باغ و گنجه، استرآباد، کهگیلویه، کرمان، مروشاهجان، قلمرو علی شکر، مشهد مقدس معلی و دارالسلطنه قزوین) و وزیر (متولی اراضی خالصه) تقسیم می‌شد.

۱) هر ایالت به چند بلوک (جمع آن بلوکات) می‌توانست تقسیم و اداره شود.

۲) برای هر یک از ساختارها، مدیرانی تحت عناوین خان، والی، سلطان، بیلربیگی، وزیر، داروغه، کلانتر، عسس<sup>۸</sup>، کوتوال<sup>۹</sup>، کلانتر<sup>۱۰</sup> و محتسب<sup>۱۱</sup> تدارک شده بود.

۳) خان‌ها و سلطان‌ها در بخش زیر فرمان خود مانند یک شاه کوچک فرمانروایی می‌کردند و کاملاً خودمختار بودند.

۴) در این میان برخی از بخش‌های کشور بودند که فرمانروای آن‌ها از خودمختاری خان یا سلطان برخوردار نبود و نماینده‌ای از طرف شاه آن‌ها را اداره می‌کرد که آن‌ها را وزیر می‌نامیدند. وزیران مسئول بخش اراضی خاصه بودند.

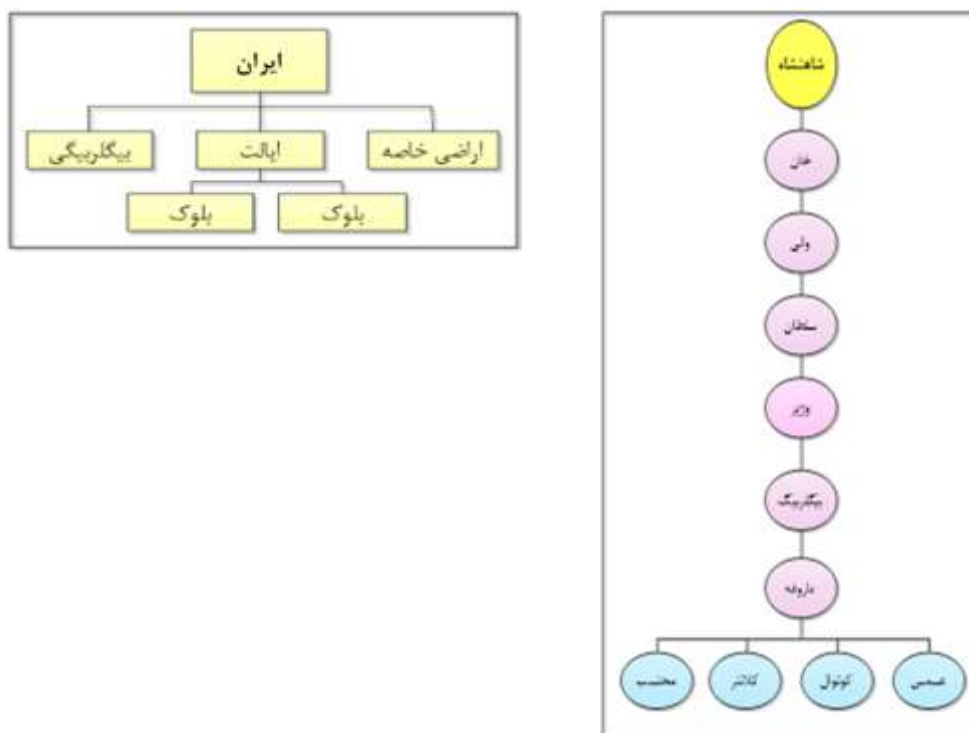
۵) پس از خان یا سلطان یا وزیر، داروغه قرار می‌گرفت که اداره کننده اصلی شهر به‌عنوان یک مجموعه زیست گاهی بود (شکل ۱۰).

۸- عسس فرماندهی نگهبانان شب را به دوش داشت.

۹- کوتوال مسئول نگاهبانی و نگهداری از استحکامات بود.

۱۰- کلانتر میانجی بین داروغه و مقام‌های بالاتر و مردم عادی بود. در شهرهای بزرگ هر محله برای خود دارای کلانتر بود. کلانتر کار نگاهبانی از حقوق مردم در برابر دولتیان و بخش‌بندی کارهای سخت (گفته شده از سوی مقام‌ها) به گونه‌ی برابر بین مردم و گرفتن مالیات‌ها از مردم را بر دوش داشت. در روستاها کدخداهای کارهای کلانترها را انجام می‌دادند.

۱۱- محتسب بر درستی اندازه‌ها و اوزان در شهر نظارت می‌کرد و نرخ کالاهای اساسی را نیز در شهر تعیین و اعلام می‌کرد.



شکل ۱۰: تقسیمات کشوری در دوره صفویان (Mahmood Mohammad Abadi, 2018)

Figure 10: Country divisions during the Safavid period (Mahmood Mohammad Abadi, 2018)

ساختار اداری ایران در عصر پهلوی

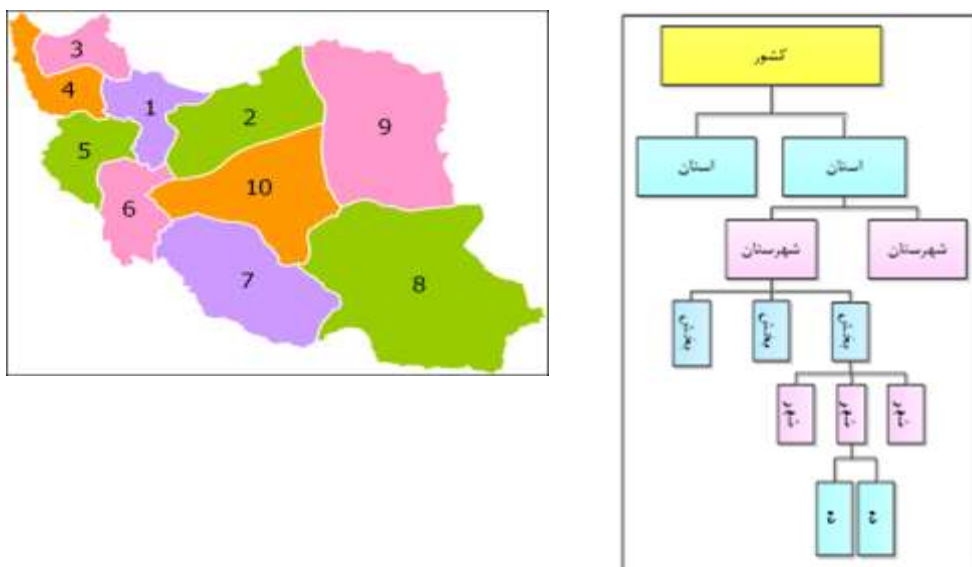
الف: پهلوی اول

الگوی ساختاری که از کنکاش و بررسی متون (Foran, 1993) و (Moharrami, 2003) در مورد دوره پهلوی استنتاج گردید گواه بر آن است که:

عصر پهلوی را به تمامی وجه باید عصر نوین نامید زیرا کارهایی که در این دوره در ایران انجام گرفت دارای عمقی و اگرایانه نسبت به سنت‌های پیشین عصر صفویه و قاجاریه و هخامنشی بود و تنها قرابتی که در طول چند هزار سال حکومت اداری در ایران می‌توان از لابلای اسناد به دست آورد قرابت سیستم اداری و توزیع قدرت در زمان ساسانیان است. ساسانیان نیز با اندک تفاوتی الگوی ساختار سلسله مراتبی را در ایران پیاده کرده بودند.

در این دوره نام ایران به جای اسامی پرس، پرسیا، پرسیان، پرسین، پرسه و غیره در اسناد وزارت خارجه در تاریخ ۱۳۱۳/۱۰/۲ به تصویب رسید. سال ۱۳۱۶ سالی مهم و تأثیرگذار در تاریخ تقسیمات کشوری ایران محسوب می‌شود. در این سال، فرهنگستان وارد عرصه‌ی تصمیم‌گیری در تقسیمات کشوری شد و با انتخاب نام برای تعدادی از ایستگاه‌های راه‌آهن و تغییر نام برخی از شهرها که به تصویب شاه هم رسید کار خود را شروع کرد. اما مهم‌ترین مصوبه فرهنگستان تغییر ساختار توزیع قدرت در تقسیمات کشوری و ایجاد ساختاری شبیه دوره ساسانیان با اسامی جدید بود. اسامی استان، استانداری، شهرستان، فرماندار، بخش، بخشدار، دهستان و دهدار، نام‌هایی بودند که

فرهنگستان از زبان‌های کهن استخراج نمود تا جایگزین کلمات ایالت، ولایت و بلوک شوند (Moharrami, 2006: 33). اما اتفاقاتی به مراتب مهم‌تر از اقدامات فرهنگستان در این سال تکمیل فرآیند تقسیمات کشوری بود. در سال ۱۲۸۵ تنها چهار ایالت در قانون تقسیمات کشوری نام برده شده بود. در دومین قانون تقسیمات کشوری، وظایف فرمانداران و بخشداران در ۱۶ آبان ۱۳۱۶ به تصویب رسید و کشور ایران به شش استان و پنجاه شهرستان تقسیم می‌شود. هر استان مرکب از چند دهستان و هر دهستان مرکب از چند قصبه بود و در ۱۱ بهمن ماه ۱۳۱۶ کشور به ده استان و چهل و نه شهرستان تقسیم شد (شکل ۱۱).



شکل ۱۱: تقسیمات کشوری در عصر پهلوی (Mahmood Mohammad Abadi, 2018)

Figure 11: Country divisions during the Pahlavi period (Mahmood Mohammad Abadi, 2018)

این نکته نیز قابل تامل است که در آن روزگار نظریه سلسله مراتبی در اروپا جایگاه خاصی داشت و بیش‌تر علمای زیست‌شناسی، زمین‌شناسی و .. سعی داشتند که این نظریه را به‌عنوان مدرن‌ترین نظریه در تقسیمات طبیعی معرفی و به‌کار گیرند. به تعبیر دیگر ایجاد چنین تغییرات به‌ظاهر در اسم دارای عقبه دانشی قوی و همراه با آن نتایج بسیار مهمی نیز در اداره امور کشور می‌شد که آثار آن بعد از یک‌صد سال در عرصه‌های مختلف اجتماعی و محیطی خود را نشان داد. اگرچه کم‌تر کسی در آن زمان می‌توانست پیش‌بینی کند که آنچه بر سر قدرت دودمان ساسانیان آمد بیش‌تر متأثر از تقسیمات سیاسی و اداری و توزیع قدرت در آن زمان بود ولی بهر حال در این عصر دانسته برای ایجاد قدرتی متمرکز که بتواند نفوذ و رابطه اروپاییان با ایران را قوت و استمرار بخشد لازم ضروری و با آخرین تکنیک‌های نظری همراه و همگام بوده است و آن چیزی است که غالب محققان تصور دارند که آنچه امروز با آن مواجه هستیم به سوء مدیریت معطوف است درخور تامل است زیرا چنین ساختاری هر مدیریت مطلوبی را به سویی هدایت می‌کند که نتیجه‌ای جز تمرکزگرایی در قدرت و به دنبال آن فساد و تخریب محیط اجتماعی و طبیعی در پی نخواهد داشت همچنان که در دوره ساسانیان چنین اتفاق افتاد.

ب: پهلوی دوم

در حقیقت بعد از کودتای ۲۸ مرداد و بازگشت مجدد پهلوی دوم به قدرت، تلاش‌های همه جانبه‌ای برای تغییر و تحول اجتماعی در ایران صورت گرفت. سناریو نویس اصلی این تغییرات را دانشگاه هاروارد هدایت و مدیریت می‌کرد. با کنترل مخالفت‌های داخلی و برای ایجاد تغییر و تحول در جامعه سنتی ایران میسرا از جمله نظریه‌پردازان هندی الاصل دانشگاه هاروارد بود که نظریه اقطاب رشد در ایران را توصیه نمود. به اعتقاد وی<sup>۱۲</sup> (۱۹۷۸) آمایش، مجموعه‌ای از مفاهیم، رویکردها، روش‌ها و ابزارهای مورد نیاز برای دستیابی به سازمان و ساختار فضایی مطلوب است. از این تعریف به‌خوبی می‌توان دریافت که وی با مفهوم فضا به‌خوبی آشنا و نگاه عمیقی نسبت به این مساله داشته و طرح تغییر فضا رکن اصلی تفکر ذهنی او بوده است.

براساس اطلاعاتی که از ایران به او داده شده بود وی تاکید داشت که با توجه به وسعت ایران و پراکنش جمعیت در مناطق مختلف با پخشیدگی<sup>۱۳</sup> بالا امکان توسعه همه مناطق ایران وجود ندارد و لذا بر اساس نظریه تکامل جوامع انسانی<sup>۱۴</sup>، شهرنشینی به‌عنوان آخرین مرحله تکوینی، ابتدا ۸ کانون و سپس ۱۱ کانون قطب رشد در ایران پیشنهاد کرد. وی معتقد بود که جمعیت ایران باید در این ۱۱ قطب تجمع یابند تا بتوان توسعه کنترل شده را برای آن‌ها به اجرا گذارد. زیرا امکان توسعه همه مناطق با این پراکنش نه امکان‌پذیر می‌نمود و نه از نظر اقتصادی معقول. اما مشکل اصلی در دستیابی به چنین هدفی، سرعت تغییر و تحول بود زیرا جامعه ایران علی‌رغم کنترل همه مخالفان هنوز آمادگی ذهنی برای چنین عملیات گسترده‌ای را نداشت.

الگوی ساختاری که از کنکاش و بررسی متون (Foran, 1993)، (Moharrami, 2006) و (Misra, 1978) در مورد دوره پهلوی استنتاج گردید مبرهن آن است که با توجه به فضای کلی سیاسی، اتفاق مهمی که باید در این دوره بر روی آن تأکید کرد افزایش تعداد فرمانداری‌های کل است. هم چنین تعدادی استان جدید در این دوره تأسیس شد. زیرا پهلوی دوم افزایش تعداد استان‌ها، را تنها راه کنترل حکومت مرکزی بر بخش‌های مختلف کشور تشخیص می‌داد. از یک سو با زیاد شدن استان‌ها تعداد استاندارها که با "حکم همایونی" منصوب می‌شدند زیادتر می‌شد و از سوی دیگر مراکز استانی با افزایش امکانات رغبت مهاجرت به این مراکز بیشتر تر و این اقدام تدریجاً به سست شدن پیوندهای قومی و تاریخی منجر می‌گردید و این همان هدفی بود که حکومت مرکزی دنبال می‌نمود. تغییر در ساختار و جایگزینی ساختار سلسله مراتبی تنها به تقسیمات کشوری هم محدود نشد و ساختار اداری نیز از چنین نظریه‌ای تبعیت کرد و لذا چارت‌های سازمانی ادارات نیز بدین صورت آرایش و وزارت خانه‌ها هم با همین ساختار تشکیلات خود را سامان دادند.

12- Misra (1978)

13- Disparity

۱۴- به نظر جامعه‌شناسان، سیر تکامل و تطور جوامع انسانی به‌صورت یک سیر جبری از غارنشینی، شکار، میوه چینی، ایل‌نشینی، رمه‌داری، روستانشینی، تا شهرنشینی بوده است. دیوید هاروی معتقد است شهرنشینی در عصر جدید بدان خاطر مرجح قلمداد شد که می‌توانست انباشت سرمایه را تحقق بخشد و برای آنکه این هدف تحقق یابد به تئوریزه کردن مرجح بودن شهرنشینی مبادرت شده است و در واقع چنین موضوعی تنها یک ترفند سیستم‌های سرمایه داری برای تحقق انباشت سرمایه بوده است و هرگز جوامع بشری چنین سیری را پشت سر نگذاشته‌اند.

- پیامدهای فضایی تغییر ساختار اداری در ایران:

پیامد تغییر ساختار مدیریت و تقسیمات اداری ایران بسیار عمیق‌تر از آن بوده است که به تصور در آید و در وجوه مختلفی فضای ایران را تحت تاثیر قرار داده است. در اینجاست که می‌توان به استناد نظریه‌پردازان ساختارگرا اهمیت تغییر در ساختارها را در عملکرد کلی سیستم‌ها به کالبد شکافی نشست و گستره تحولات حوزه‌های گوناگون را با تغییر در ساختار ارزیابی نمود. البته نمی‌توان دست‌اندرکاران چنین تحولات عمیقی را بدون شناخت دقیق و افرادی ناتوان از نظر علمی قلمداد کرد بلکه همه این اتفاقات اگرچه ممکن است به‌صورت جزیره‌ای رخ داده باشد ولی دست‌اندرکاران اصلی، به پازل بودن آن اشراف داشته و تکمیل این پازل هدف‌گذاری غایی آن‌ها تلقی می‌شده است. به‌طورکلی می‌توان تغییرات فضایی ناشی از جایگزینی ساختار سلسله مراتبی اداری ایران را در مقولات زیر دسته‌بندی نمود.

۱- تاثیرات هویتی و اشتیاق به تغییر هویت محلی

۲- مهاجرت و جابجایی جمعیتی

۳- تقلیل تنوع در سازمندی‌های اجتماعی ایران

۴- تغییرات معنی‌دار فضای ایران

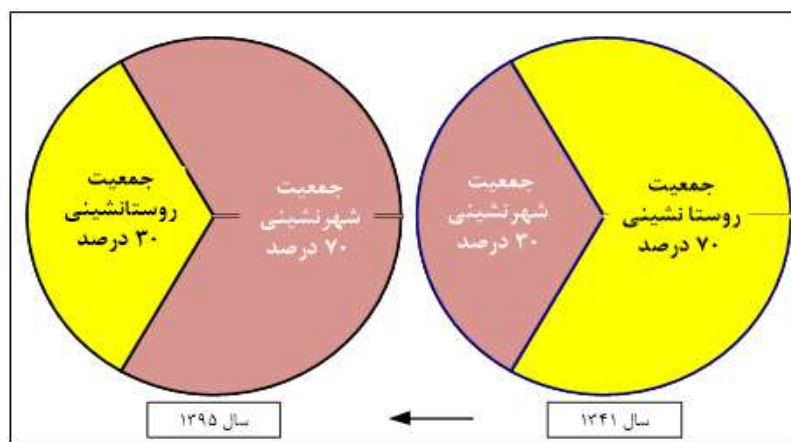
۵- تغییر در مالکیت و آسیب‌پذیری محیطی

- در مورد اول یعنی تاثیرات هویتی اولین اثر الگوی ساختار مکانی تعریف جدیدی از پیشرفت و توسعه را به اذهان القا می‌کرد که سبب ایجاد اشتیاق جدیدی در تغییر هویت محلی می‌شد. در این تقسیمات مکانی، شهر به‌عنوان مکان مرجح نسبت به بخش، ده و روستا معرفی می‌شود و چون داشتن زندگی شهری به‌عنوان آخرین و پیشرفته‌ترین مرحله زیستی و سکونت قلمداد می‌شود لذا در دیگر مراکز سکونتی نوعی احساس حقارت به وجود آورده به‌گونه‌ای که اشتیاق برای تغییر هویت محلی به مرز غیرقابل‌تصور می‌میل می‌کند. در این فرآیند ابتدا سکونت مزیت به‌شمار می‌آید و هرگونه مدنیت روان (کوچندها) نفی و نشان عقب‌ماندگی و عقب‌افتادگی معرفی می‌شود و سپس به دیگر سکونت‌ها در نظام سلسله مراتبی شانیت و مرتبه‌ای برای آن قائل و شهر و شهرنشینی به‌عنوان قله مدرن زیستن و مترقی بودن شناخته می‌شود. این نظریه که در غالب آموزش‌ها تبلیغ می‌شود سبب شد که بیش‌تر عشایر و روستاییان رفته‌رفته از عشیره‌ای و دهاتی بودن سازمان اجتماعی خود احساس حقارت و سعی در تغییر آن بنمایند. این تغییر که بیش‌تر یک کار فرهنگی و مدیریت اذهان را به عهده داشت بجایی رسید که در حال حاضر افراد برای زودن نسبت آن‌ها به روستاها و یا عشیره خود با صرف هزینه و وقت نسبت به حذف پسوند نام خانوادگی خود و یا تغییر آن اقدام می‌کنند. به عبارت دیگر اولین گام اثرات فرهنگی ساختار سلسله مراتبی در هویت زدایی محلی تظاهر پیدا کرد.

- دومین اثر فضایی ساختار سلسله مراتبی آمادگی ذهنی افراد برای مهاجرت از روستاها و دهکده‌ها به شهرها یعنی همان مکان مرجحی بود که در سلسله مراتب ساختاری تعریف شده بود. شهری شدن تنها با زودودن پسوند فامیل



تحقق نمی‌یافت و لذا تغییر محل سکونت و مهاجرت به شهر می‌توانست عطش حقرت هویتی را تا اندازه‌ای التیام بخشد. این اشتیاق به‌گونه‌ای تشدید شد که نسبت افراد شهرنشین در سال ۱۳۴۱ به سال ۱۳۹۵ کاملاً عکس شد (۷۰ درصد روستایی و ۳۰ درصد جمعیت شهری و سال ۱۳۹۵، ۷۳ درصد جمعیت شهرنشینی و ۲۷ درصد جمعیت روستا نشین) و این در واقع در طول ۴۹ سال، تغییر باور نکردنی را بما نشان می‌دهد. این تغییر حکایت از تغییرات عمیقی در سازمان فضایی ایران است که خود مقوله بسیار مهم و درخور توجهی به‌شمار می‌آید به‌گونه‌ای که به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین مسائل اجتماعی ایران مطرح است. شکل (۱۲) جمعیت روستایی و شهری ایران کاملاً گویای این تغییر نسبت شهرنشینی به روستانشینی در دو مقطع زمانی ۱۳۴۱ و ۱۳۹۵ می‌باشد (شکل ۱۲).

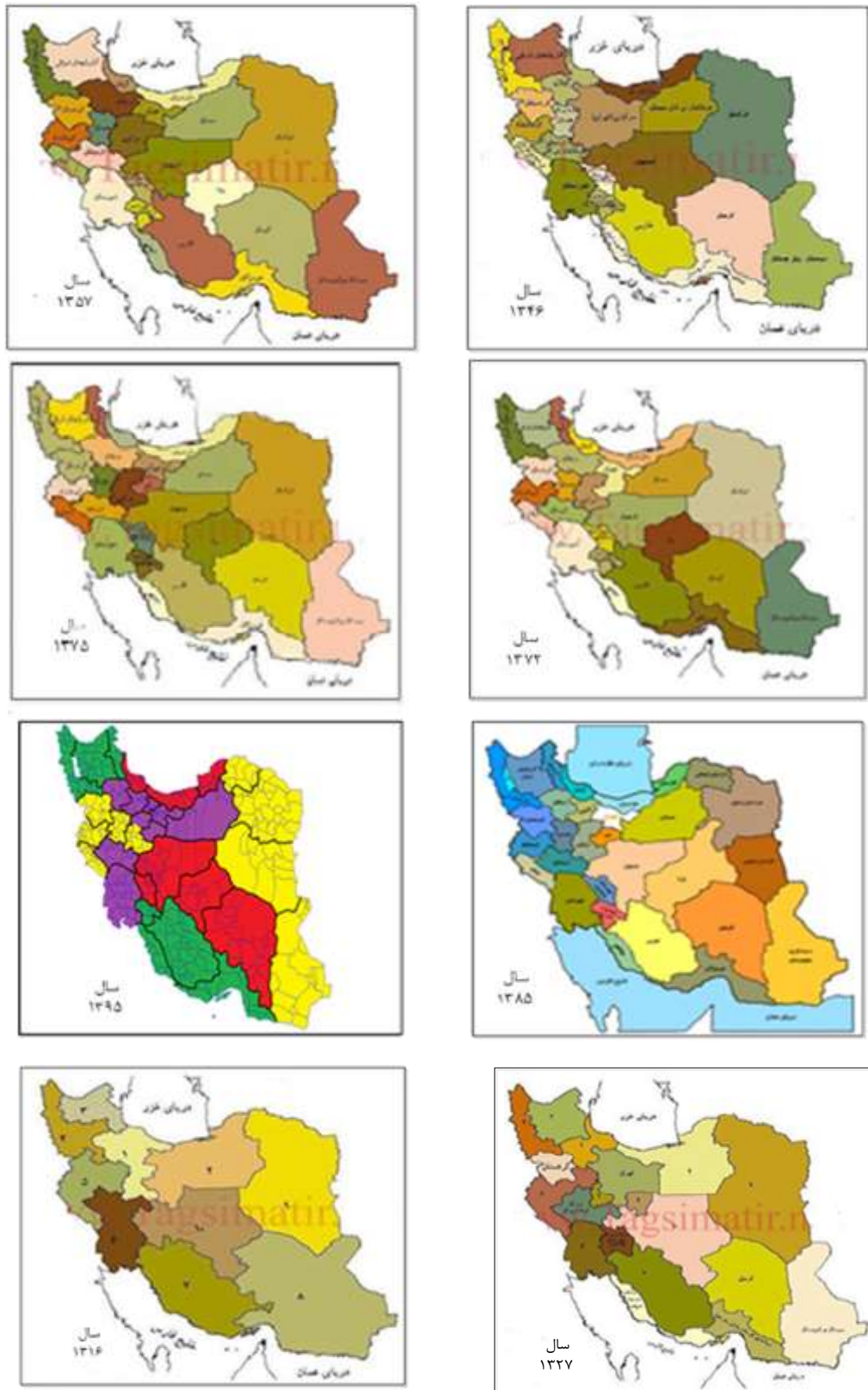


شکل ۱۲: جابجایی نسبت درصد شهرنشینی از سال ۱۳۴۱ تا ۱۳۹۵ (محمودی محمدآبادی، ۱۳۹۷)

Figure 12: Moving the percentage of urbanization from 1962 to 2016 (Mahmood Mohammad Abadi, 2018)

- سومین اثر تغییر ساختار کشوری در ایران متوجه تقلیل در سازمندی‌های اجتماعی ایران بوده است. با توجه به اینکه در الگوی سلسله مراتبی مکانی ایران، برای سازمندی‌های اجتماعی جایگاهی تعریف نشده بود لذا عملاً این‌گونه ساختارها به رسمیت شمرده نشده و تمهیدات متعددی برای از میان برداشتن آن‌ها صورت می‌گرفت<sup>۱۵</sup> که در نهایت بانفوذترین سازمندی‌های اجتماعی رفته‌رفته مضمحل گردیدند به‌طوری‌که تدریجاً پاره‌ای از سازمندی‌های اجتماعی ایران مانند جنگل‌نشینان و ایل‌نشینان از میان رفتند. این اتفاق تأثیرات بسیار مهمی در تضعیف پایداری فضایی ایران داشته است. زیرا بر اساس اصل تنوع اکوسیستمی کاهش حلقه‌ها در سازمندی ساختارها سبب آسیب‌پذیری سیستم می‌شود. پیامد بعدی این تحول آن بود که، حس استقلال طلبی و پاره‌پاره شدن ایران به مناطق استانی بالا گرفت و ایران ۸ استانی در سال ۱۳۸۵ به سی سه پاره استانی تبدیل گشت (شکل ۱۳).

۱۵- طرح تخت قاپو کردن ایلات در زمان پهلوی و اسکان عشایر در عهد جمهوری اسلامی.



شکل ۱۳: سیر تزايد تقسیمات کشوری

Figure 13: The process of increasing national divisions

چهارمین تاثیر تغییر ساختار اداری، تغییرات معنی دار فضای ایران است. این تاثیر بیش تر متوجه تعادل فضایی بوده به طوری که فاصله فقر و غنی از نظر کالبدی بشدت افزایش یافت و استعدادهای منطقه‌ای تحت تاثیر آن خفته باقی ماند. همان گونه که قبلا ملاحظه شد مراکز استان‌ها نقاط قابل تامل در توسعه قلمداد شدند و چون این مراکز جبرا می‌بایست توسعه یابند لذا بودجه‌های عمران منطقه‌ای به آن‌ها اختصاص و لذا سرمایه‌گذاری‌های کلان در این مراکز صورت می‌گیرد و لذا جذابیت‌های جدید ناشی از سرمایه‌گذاری‌ها، مناطق حاشیه را ضعیف‌تر و غیرقابل رقابت با آن‌ها می‌کند. در الگوی سلسله مراتبی تخصیص اعتبارات و یا اولویت‌ها، بر مبنای شانیت گره در الگو صورت می‌گیرد و لذا ایجاد خدمات زیربنایی مانند فرودگاه، جاده، بیمارستان و ... همواره به رتبه اول این تقسیمات اختصاص می‌یافته و در نتیجه این اولین قدم برای تغییر در فضا بود. در مراکز استان‌ها معمولا بیمارستان‌ها، فرودگاه‌ها، استودیوم‌های ورزشی، نمایشگاه‌ها، دانشگاه‌ها و صدها مرکز خدماتی دیگر مستقر شدند و همین امر رشد سریع آن‌ها و فاصله تعادل فضایی این مناطق با مناطق حاشیه‌ای را بشدت افزایش داد. همین الگو در توزیع امکانات و سرمایه‌گذاری‌ها در مناطق یازده گانه میسرا به اجرا در آمد بدین معنی که بین اقطاب نیز شکاف تعادل فضایی به نحو عمیقی شکل گرفت. این الگو و تفاوت بین شهر و روستا نیز اعمال می‌شود به طوری که یک شهر با جمعیتی برابر با یک روستا ۷۰۰ برابر بودجه عمرانی دریافت می‌کند و این توزیع، نابرابری‌های فضایی باورنکردنی را در سطح فضای ایران دامن زد. در بسیاری از شهرهای مدرن ایران کافی است تنها حدود یک صد کیلومتر از آن فاصله بگیرد آنگاه به روستاهایی برخورد خواهید کرد که گویا در عهد مغاره نشینی زیست می‌کنند. پنجمین تاثیر ساختار تقسیمات کشوری در فضای ایران معطوف به تغییر گسترده در مالکیت و بهره‌مندی از منابع ملی سرزمینی و آسیب‌پذیری آن بود. این طرح‌ها که تحت عنوان ملی کردن اراضی، جنگل‌ها، قانون عادلانه توزیع آب و ... در زمان پهلوی اول و دوم به اجرا گذارده شد و در عصر جمهوری اسلامی هم ادامه یافت ظاهری مترقیانه داشت ولی در باطن نوعی تغییر مالکیت مردمی به مالکیت دولتی بود. عدم توانایی دولت‌ها در حفظ و حراست از این منابع و تاثیر و نفوذ صاحبان قدرت سبب شد که عملا مدیریت منابع ارضی، مراتع و جنگل‌ها و رودخانه‌های اصلی رها و یا به بهره‌برداری تملیکی قدرتمندان بیانجامد. این موضوع اصلی‌ترین ضربه را به محیط‌زیست و منابع طبیعی ایران وارد ساخت و ایجاد سازمان‌های حفاظت محیط‌زیست و منابع طبیعی تنها نمایی بود که نقاب مدرن بر این تغییر می‌پوشاند. پشتوانه نظریه میسرا برای بالابردن ظرفیت ساختار سلسله مراتبی از موضوعات بسیار اساسی و بنیادی بود که شاکله و روند تغییرات فضایی ایران را استحکام می‌بخشید. نامبرده در دهه سال‌های ۱۳۴۰ برای توسعه ایران نظریه اقطاب رشد را لازمه توسعه و تحول در ایران قلمداد و لذا با توجه به اطلاعاتی که از ایران دریافت کرده بود به این نکته تاکید داشت که کشوری با بیش از ۷۰ هزار نقطه جمعیتی نمی‌تواند برنامه توسعه موفق داشته باشد، لذا ایران را به ۸ کانون منطقه شهری طبقه‌بندی و دقیقا جمعیت وسعتی که می‌بایست به این نقاط مهاجرت داده شوند تا توسعه در آن مراکز اتفاق بیافتد را معلوم داشت. اگرچه این طرح تحت عنوان عدم تمرکزگرایی صورت می‌گرفت ولی بر هیچ اندیشمند حوزه آمایش پوشیده نیست که پیامدهای اجرای نظریه اقطاب میسرا در ایران چیزی جز

تمرگرایی و عدم تعادل فضایی نمی‌تواند باشد. حتی این موضوع برای غیرمتخصصان این امور با تامل در عنوان نظریه وی کاملاً مشخص و مبرهن است.

- پیامدهای اجرای نظریه میسرا و تاثیر آن در فضای ایران

\*یکی از آثار نظریه میسرا که در ایجاد تغییرات فضایی ایران نقش موثری را ایفا کرد استمرار نظریه او در همه دولت‌های عصر پهلوی و جمهوری اسلامی است. شالوده‌ای که وی در زمینه تقسیم امکانات ملی در تقسیم‌بندی وی بنیاد گزارده شد کمابیش در دوره‌های بعدی همواره به‌عنوان اصلی خدشه‌ناپذیر ادامه یافت و حتی بعد از انقلاب اسلامی نیز به‌واسطه آن‌که کادر نظام برنامه‌ریزی کشور با چنین ریل‌گذاری آشنا و آموزش دیده بودند خواسته یا ناخواسته همان روش افتراق تعادل در فضا را دنبال کردند و همین امر در تمام این چند دهه استمرار یافت و به‌عنوان روح جاری در یازده برنامه توسعه ایران استحکام یافت.

\* از اثرات دیگر اجرای نظریه میسرا تغییر جمعیت روستایی و افزایش جمعیت شهری و از میان رفتن ایل‌نشینی در ایران شد زیرا شهرنشینی غایت تحول مدنی تعریف شده بود و این سیاست حتی در برنامه ششم و هفتم جمهوری اسلامی ایران تحت عنوان CDS ها دنبال شده و تنها دو قطب توسعه آن هم در ایران مرکزی تدارک شده است.

\* الگوی تغییر در سازمان فضایی ایران بدین نحو پیامد مهم دیگری را نیز به دنبال داشت و آن این‌که پایداری مدنی در ایران باسابقه چند هزارساله را به‌عنوان واحدی فرهنگی شدیداً به مخاطره می‌افکند. زیرا بر اساس (قانون Diversity) در زیست‌شناسی و اکولوژی انسانی هر دستگاهی که تنوع و تکثر آن تقلیل یابد ظرفیت پایداری آن کاهش خواهد یافت (Mahmoodi, 2014).

\* سومین خطای راهبردی که نظریه میسرا در فضای ایران اعمال نمود موضوع نادیده انگاشتن اولین قاعده سرزمینی ایران یعنی قاعده (Land disparity) بود (Kennt, 1995). این‌که جمعیت ایران در ۷۰ هزار روستا و صدها شهرگرد آمده‌اند حکایت از یک قاعده سرزمینی دارد و آن این‌که منابع این سرزمین دارای پخشیدگی زیادی است و به عبارت دیگر ظرفیت تمرکزگرایی نقطه‌ای را ندارد.

\*چهارمین پیامد نظریه میسرا برخلاف بیان هدف عدم تمرکزگرایی آن با توجه به این‌که روش وی منجر به ایجاد Atract point های منطقه‌ای می‌شود سیکل آنتروپی مثبت را تشدید و سرمایه‌گذاری‌ها در نقاط تعریف شده خود جذابیت‌های جدیدی را برای تمرکزگرایی نقطه‌ای به‌وجود می‌آورد و این سیکل مرتب سبب افزایش تمرکز در ابعاد مختلف می‌شود که بدون تردید این فرآیند با قاعده پخشیدگی سرزمینی (Land-Disparity) در تضاد است.

### نتیجه‌گیری

بر اساس دیدگاه ساختارگرایی و با تحلیلی پدیدار شناختی به استناد بررسی‌های تاریخ چند هزارساله تقسیمات اداری کشور ایران می‌توان ابتدا به این واقعیت اذعان نمود که ساختارهایی که برای اداره فضا انتخاب می‌شوند گاه

آنقدر تاثیرگذار است که نتایج آن به صورت خزنده تا چند دهه به وضوح روشن نخواهد بود. تغییرات ساختار تقسیمات کشوری در عصر پهلوی را باید از تاثیرگذارترین مولفه‌های تغییر فضایی ایران در سده اخیر دانست و بخش عمده‌ای از مسائلی که امروز، با آن مواجه هستیم، نتیجه تغییر ساختار اداری کشور در عهد پهلوی است که با زمان تاخیر چند دهه‌ای تظاهرات آن را اکنون تجربه می‌کنیم. برخلاف آنچه معمولاً گفته می‌شود، این اقدامات از پشتوانه‌های نظری مشهورترین دانشمندان تحلیل فضا (میسرا) دانشگاه‌های آمریکا (هاروارد) و کارشناسان خبره خارجی برخوردار بوده است. با این حال خطای راهبردی که در تصمیم آن‌ها صورت گرفته اگر از اهداف سیاسی خاص آن‌ها صرف نظر کنیم، بیش تر متوجه عدم شناخت کافی از اصول سرزمینی ایران بوده است، زیرا ایران چه از نظر ویژگی‌های طبیعی و سرزمینی و چه از نظر ویژگی‌های انسانی و فرهنگی، سرزمینی است بسیار متنوع و متکثر که از درجه پخشیدگی بالایی برخوردار است. به همین علت چنین سرزمینی با این ویژگی‌ها جوابگوی برنامه‌های توسعه تمرکز گرایانه نقطه‌ای نیست. بر همین اساس به نظر می‌رسد برای برون رفت از وضعیت فعلی، باید در تدارک ساختار جدیدی در تقسیمات کشوری بود که از الگوهای ترکیبی پیروی کند به گونه‌ای که بتواند ضمن حفظ و ارتقا هویت محلی، مرجح بودن کانون‌های مکانی نفی و هر منطقه دارای هویت قابل افتخار اختصاصی خود باشد و تقسیم امکانات کشوری بر اساس ظرفیت جمعیتی آن‌ها توزیع تا تعادل فضایی امکان تحقق داشته باشد. بدیهی است که دستیابی به چنین تعادلی تغییر بسیاری از قوانین مالی و اداری در کشور را نیز طلب می‌کند.

انتخاب ساختار مطلوب در تقسیمات اداری آینده ایران بدون اشراف به تحولات آتی جهانی چه در حوزه علوم شناختی و چه در علوم انسانی و اجتماعی راهگشا نمی‌تواند باشد و همواره باید به یاد داشته باشیم که اگر آمایش بنیادین در پی تحقق عدالت و راستی در سرزمین ایران است، الگوی ساختار تقسیمات کشوری از جمله مهم‌ترین مولفه تاثیر گذار بر این قلمرو است زیرا مبانی بسیاری از مفاهیم چون عدالت و... با ایجاد تغییر در ساختار فعلی میسور خواهد شد و البته شرط لازم برای ایجاد چنین تغییراتی در فضای ایران مستلزم داشتن دانش و بینشی بر اساس تجربه تاریخی هر جامعه‌ای است و تا عقلای یک جامعه نتوانند منطقی و چیدمان فضا در جامعه خود را واکاوی و فهم کنند نباید انتظار بیش از این را توقع داشت. شاید در این زمینه بهترین آرزو آن باشد که جامعه ما در قمارخانه‌های غرب بازی نکنند.<sup>۱۶</sup>

۱۶- دیوید هاروی در کتاب سرمایه این اصطلاح را در مورد محققان کشورهای جهان سوم به کار می‌برد و معتقد است خرید و فروش حق آلاینده‌گی و شرط بندی در مورد روش‌های پیش‌بینی تغییرات اقلیمی در سال ۲۰۰۵ بالغ بر ۲۵۰ بیلیون دلار در سال رسیده در حالی که کل تولید جهان یک دهم این مبلغ است. به عبارت دیگر او معتقد است محققان کشورهای در حال توسعه برای آن‌که به دریافت‌های واقعی جوامع خود پی ببرند لازم است در میدان تعریف شده پژوهش‌های جهانی (سرمایه داری) بازی نکنند.

## References

- Afroogh, E., (1998), "*Space and social inequality, provide a model for spatial separation and its consequences*", Tehran: Tarbiat Modares University Press. [In Persian].
- Alavi, S.A., Ahmadi, F., (2014), "Quantitative modeling of access to urban parks with spatial justice approach, region 6 of Tehran metropolis", *Applied Journal of Geographical Sciences Research*, 43: 69-88. [In Persian].
- Aminzadeh, B., Roshan, M., (2012), "Evaluation of spatial justice measurement methods in urban land use distribution, Case study: Qazvin city", *Armanshahr Architecture and Urban Planning Magazine*, 13: 243-258. [In Persian].
- Amirahmadian, B., (2004), "*Tehran national divisions*", Cultural Research Office, Tehran, No. 47. [In Persian].
- Bąk, A., (2009), "*Regional disparities in Poland*", Warsaw: Ministry of Regional Development Institute for Structural Research.
- Briant, P., (2002), "*From cyrus to Alexander: A history of the persian empire*", Pennsylvania: Pennsylvania State University Press. 1196.
- Chang, H. S., Liao, C. H., (2011), "Exploring an integrated method for measuring the relative spatial equity in public facilities in the context of urban parks", *Cities*, 4 (2): 1-11.
- Christensen, A. E., (1944), "*LIran sous les sassanides*", 2<sup>nd</sup> edition, Osnabruck: Otto Zeller.
- Dandamaev, M. A., (1989), "*Political history of achaemenid empire*", Translated into English by. Vogelsang, W.J., New York: E. J. Brill.
- Diakonov, M. M., (2012), "*Parthians, Translated by Karim Keshavarz*", Tehran: Vania Press. [In Persian].
- Diakonov, M. M., (2011), "*History of ancient Iran*", Translated by Roohi Arbab, Tehran: Scientific and Cultural Press. [In Persian].
- Diakonov, M. M., (2012), "*Parthians*", Translated by Karim Keshavarz, Tehran: Science and Technology Co Press. [In Persian].
- Diakonov, M. M., (1978), "*Median history*", Translated by Karim Keshavarz, Tehran: Science and Technology Co Press. [In Persian].
- Fallahi, H., Mohammad, J., (2018), "Geographical explanation of spatial differentiation in Tehran metropolis with emphasis on public facilities of the city", *Journal of geographic space*, 18 (61): 271-294. [In Persian].
- Foran, J., (1993), "*Fragile resistance: Social transformation in Iran from 1500 to the revolution*", Boulder, CO: Westview Press, Inc.
- Frye, R. N., (1962), "*The Heritage of Persia*", William Clowes: Londo.
- Garossi, S., Shamsaddini Motlagh, M. H., (2013), "Perception of social justice based on citizens' access to urban services (Case study: Kerman city)", *Urban Sociological Studies Journal*, 9: 66-41. [In Persian].
- Hafeznia, M.R., Ghaderi Hojat, M., Ahmadipoor, Z., Roknadin Eftekhari, A.R., Gohari, M., (2015), "Designing a model for measuring spatial justice (Case study: Iran)", *Journal of Spatial Planning and Space Land Use*, 19 (1): 43-59. [In Persian].
- Harvey, D., (2000), "*Social justice and the city*", Translated by Farrokh Hesamian, Mohammad Reza Haeri and Behrooz Monadizadeh, Tehran: Urban Processing and Planning Co Press. [In Persian].
- Herodotus, (1987), "*The history of Herodotus*", Translated by David Grene, Chicago: University of Chicago Press.

- Imanpour, M. T., (2004), "*The construction of Apadana of Persepolis and Susa: which one was built first?*" In: Kamran Karimi (eds), Proceedings of the First National Congress on Iranian Studies. 17 -20 June 2002. Tehran: Entekhab Press, PP 1-9.
- Kaempfer, E., (1981), "*Safarnameh kaempfer (Travel literature of Kaempfer)*", Translated by Kaikavous Jahandari, Tehran: Kharazmi Press.
- Kenneth, W., (1995), "*Fundamentals of the environment*", Translated by Abdolhossein Vahabzadeh, Mashhad: Mashhad University Press. [In Persian].
- Kuhrt, A., (2007), "*The persian empire: A corpus of sources from the Achaemenid*", London: Routledge.
- Kutscherauer, A., (2010), "*Regional disparities in regional development of the Czech republic*", Ostrava: University Of Ostrava.
- Mahmoodi Mohammadabadi, T., (2014), "The mirror identity of Iran's civilization core", *Journal of Geography and Environmental Planning*, 53 (25): 90-79. [In Persian].
- Mahmoodi Mohammadabadi, T., (2014), "The geomorphic elements in conversional civilization core of Iran", Ph.D. Thesis, Faculty of Geographical Sciences and Planning, University of Isfahan. [In Persian].
- Meadows, A. R., (2005), "*The administration of the achaemenid empire*", In: Curtis, J., Tallis, N., (eds). Forgo Hen Persian empire, the world of ancient Persia. London: British museum, PP 181-210.
- Mirabadi, M., Rajabi, A., Mahdavi Hajilooei, M., (2018), "Explaining and analyzing spatial imbalance and measuring the factors affecting concentration and segregation in Mahabad city", *journal of geographic space*, 18 (61): 253-274. [In Persian]
- Misra, R. P., (1978), "*Regional planning, concept-techniques-policies and case studies: centre for gandhian studies & peace recerch*", Concept Publishing Company: New Delhi.
- Moharrami, N., Mehraban, H., (2006), "*Collection of laws and approvals of national divisions*", Tehran: Goharshad Press. [In Persian].
- Moshref Javadi, M. H., Aboutaleb, M. M., (2010), "Investigating the indicators of organizational justice in Nahj al-Balaghah with emphasis on Imam Ali's order to Malik Ashtar", *Quarterly Journal of Islamic Management*, 1: 11-36. [In Persian].
- Nillson, C., Debevoise, J. J., (1938), "*A political history of partia*", University of Shicago press: Chicago.
- Pourshariati, P., (2009), "*Decline and fall of the sassanian empire: The sassanian – parthian confederacy and the Arab conquest of Iran*", I. B. Tauris: London.
- Rafipour, F., (2015), "*Development and contradiction*", Tehran: Enteshar Co. Press. [In Persian].
- Roger, M., Savory, R. M., (1965), "The significance of the political murder of Mirza Salman", *Journal of the central institute of Islamic research, Karach*, 3 (2): 91-181.
- Salamon, M., Wolski, J., (2008), "Expert in parthian history, historian of antiquity", *Palamedes*, 3: 9-16.
- Savory, R., (2007), "*Iran under the Safavids*", Cambridge: Cambridge University Press.
- Shapur Shahbazi, A., (2005), "*Hormozdgan*", Vol. XII. In: Ehsan Yarshater (eds). The Encyclopaedia Iranica Foundation, Routledge and kegan Paul: New York, pp. 469-470.
- Shokooi, H., (2006), "*Environmental philosophy and geographical schools*", Tehran: Gita Shenasi Press. [In Persian].
- Smit, D.M., (1994), "*Geography and social justic*", Oxford: Basil Blackwell.

- Soares, J. O., Marques, M. M., Monteiro, C. M., (2003), "A multivariate methodology to uncover regional disparities: A contribution to improve European Union and governmental decisions", *European Journal of Operational Research*, 145: 121-135.
- Taghvaei, A. A., Bemanian, M. R., Poorjafar, M. R., Bharampoor, M., (2015), "Spatial justice measurement based on justice-oriented city theory; Case Study: 22 Region of Tehran City", *Journal of Urban Management*, 38: 391-423. [In Persian].
- Talen, E., Anselin, L., (1998), "Assessing spatial equity: An evaluation of measures of accessibility to public playgrounds", *Environment and Planning*, 30 (1): 595-613.
- Ten Eyek, A., (1948), "*The history of the persian empire omitted*", University of Shikago press: shikago.
- Tsou, K. Wan, H., Yu, T. H., YaoLin, C., (2005), "Accessibility based integrated measure of relative spatial equity in urban public facilities", *Cities*, 22 (6): 424-435.
- Wiesehöfer, J., (1986), "*Ardašīr I*", Vol. II. In: Ehsan Yarshater (eds), The *Encyclopaedia Iranica* foundation. Routledge & Kegan Paul: London. Boston and Henly: New york, pp 371-376.
- Williamson, J. G., (1965), "Regional inequality and the process of national development", *Description of patterns. Economic development and cultural change*, 13 (4): 1-84.
- Yarshater, E., (1989), "*Encyclopaedia Iranica (London: Routledge and Kegan Paul, 1989)*", Cambridge: Cambridge University Press.