

شماره ثبت: ۷۰۱

مسلسل: ۱۸۰۶۴

بهمن ۱۴۰۰

دوره یازدهم - سال دوم

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**« طرح تقسیم مجدد استان های کشور »**



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۰۶۴

کد موضوعی: ۲۶۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح تقسیم مجدد استان‌های کشور»

نام دفتر: مطالعات سیاسی

تهیه و تدوین: فاطمه سادات میراحمدی

همکاران: محمد صالحی، یحیی مزروعی ابیانه (دفتر مطالعات حقوقی)، محسن ردادی،

سامان یوسفوند (دفتر مطالعات اجتماعی)

ناظر علمی: محمدرضا شمس

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. تقسیمات کشوری

۲. تقسیم مجدد استان‌ها

۳. ایجاد استان جدید



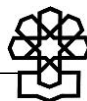
تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱۱/۱۹

به نام خدا

## فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۴	اظهار نظر کارشناسی
۴	کلیات طرح
۸	ماده واحد طرح
۱۳	نتیجه گیری
۱۴	منابع و مأخذ





## اظهار نظر کارشناسی درباره: « طرح تقسیم مجدد استان‌های کشور »

### چکیده

طبق ماده واحد طرح تقسیم مجدد استان‌های کشور، «وزارت کشور موظف است ... ظرف ۶ ماه براساس وضعیت مذهبی، قومی و سوق‌الجیشی و جمعیتی و گستردگی مساحت، مجدد استان‌های کشور آنها که نیاز دارند را تقسیم نماید مثل استان‌های تهران، سیستان و بلوچستان، خراسان رضوی، کرمان، اراک، خوزستان، هرمزگان، آذربایجان شرقی و غربی و ...». در این زمینه نکات ذیل قابل تأمل است:

- موظف کردن وزارت کشور و اعطای صلاحیت به آن در خصوص تقسیم استان‌ها و ایجاد استان‌های جدید، با توجه به اینکه این موضوع جزو امور تقنینی و در صلاحیت مجلس می‌باشد، مغایر اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی است. همچنین طرح حاضر مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نیز بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی است.

- تصویب طرح حاضر مغایر ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه است که در آن بر «اصلاح نظام اداری، صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های

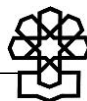
زائد» تأکید شده است. بند «الف» ماده (۲۸) بیان می‌دارد که حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی در طول اجرای قانون برنامه، باید حداقل به میزان ۱۵ درصد نسبت به وضع موجود کاهش پیدا کند.

- تقسیم مجدد استان‌ها و ایجاد استان‌های جدید، مغایر بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) مبنی بر «صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضروری و هزینه‌های زائد» و همچنین بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) است که بر «چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری» تأکید دارد.

- طبق تبصره «۱» ماده (۹) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری «استان جدید باید حداقل یک میلیون نفر جمعیت داشته باشد». از میان استان‌هایی که در ماده‌واحده طرح، تقسیم مجدد آنها پیشنهاد شده است، استان‌های مرکزی و هرمزگان، فاقد حداقل شرط قانونی برای تقسیم هستند.

- مطابق با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، «ثبات، نگاه بلندمدت و ملی» از جمله اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی است. به نظر می‌رسد تقسیم استان‌های کشور براساس نوع مذهب و قومیت، مغایر با بند مذکور بوده و همچنین در درازمدت برای کشور آسیب‌هایی را به دنبال داشته باشد. شورای نگهبان نیز طرح‌هایی که موجب بروز اختلافات مذهبی یا قومی و قبیله‌ای شود را مغایر موازین شرع و اصل سوم قانون اساسی اعلام کرده است.

- گذشته از مغایرت‌های قانونی، ۹ استانی که ماده‌واحده طرح پیشنهاد به تقسیم آنها داده است، هر کدام جغرافیای سیاسی، فرهنگی و اقتصادی خاص خود، و همچنین مسائل



منحصر به خود را دارند که قابل تعمیم به دیگری نیست. نمی‌توان بدون توجه به این ویژگی‌ها و مسائل، برای چند استان کشور یک راهکار واحد، در قالب یک طرح واحد ارائه کرد. حتی اگر فرض بر پذیرش تقسیم به‌عنوان راهکار حل مسائل دسته‌ای از استان‌ها باشد نیز ضروری است برای هر استان، طرحی جداگانه، حاوی استدلال‌های متقن در خصوص مسائل استان و شرایط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی استان، چرایی لزوم تقسیم، محل تأمین پرسنل سازمانی، وسایل، تجهیزات و اعتبارات مورد نیاز، محدوده جغرافیایی استان پیشنهادی، مرکز استان پیشنهادی و ... ارائه شود.

نظر به موارد فوق، رد کلیات طرح حاضر توصیه می‌شود.

#### مقدمه

تقسیمات کشوری ابزاری کلیدی برای توسعه سرزمین است. چنانچه سیستم تقسیمات کشوری بر مبنای اصول و معیارهای منطقی و علمی نباشد یا به مرور زمان دخل و تصرف‌هایی ... در آن صورت گیرد، از اهداف اولیه دور خواهد شد و در نتیجه روند پیشرفت کشور را با چالش روبه‌رو می‌کند.<sup>۱</sup> نظام کنونی تقسیمات کشوری ایران به دلیل نواقص آن پاسخگوی الزامات حکمرانی کارآمد نیست. از آنجا که نظام فعلی تقسیمات کشوری با رویکرد آمایش سرزمین و تمرکززدایی طراحی نشده است، نتوانسته بستر و مبنایی برای توسعه پایدار واحدهای سیاسی قلمداد شود. همچنین به دلیل اینکه در این نظام تقسیماتی

---

۱. زهرا احمدی پور و محمد رحیم رهنما و رومینا ابراهیم، نقش نظام تقسیمات کشوری در توسعه ملی، مورد مطالعه: ایران، فصلنامه مدرس علوم انسانی-برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره پانزدهم، ش ۲، صص ۱۷-۲۹، ۱۳۹۰.

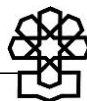
ارتقای سطح مبنایی برای اختصاص اختیارات، امکانات و منابع بیشتر است، مردم و مسئولان رده‌های زیرین سطوح تقسیماتی، برای حل مسائل و مشکلات خود، راهی جز تلاش برای ارتقای سطح پیش‌روی خود نمی‌بینند که نتیجه آن مطالبات پی‌درپی برای ایجاد واحدهای جدید سیاسی است. به دلیل همین نواقص، قوانین برنامه توسعه دوم (بند «الف» تبصره «۶۹»)، چهارم (ماده (۷۳)) و پنجم (ماده (۱۸۶)) تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری توسط دولت را مقرر داشته‌اند. در این زمینه قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه بر «جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران» در تدوین لایحه جامع تقسیمات کشوری تأکید کرده‌اند.

«طرح تقسیم مجدد استان‌های کشور» (ثبت ۷۰۱) در نظر دارد برخی استان‌های کشور را تقسیم نماید. طبق مقدمه توجیهی، این طرح «به لحاظ حل مشکلات استان‌ها و شهرستان‌ها و پیشرفت واقعی کشور، استان‌ها و شهرستان‌ها» ارائه شده است.

### اظهار نظر کارشناسی

#### کلیات طرح

۱. از آنجا که طرح هیچ اشاره‌ای به اصلاح مرزهای مشترک استان‌ها ندارد، به نظر می‌رسد که منظور و هدف از «تقسیم مجدد استان‌های کشور»، ایجاد استان‌های جدید است. تقسیم استان‌ها و تشکیل واحدهای سیاسی جدید، گذشته از هزینه‌هایی که از نظر ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز به دولت تحمیل می‌کند موجب خواهد شد که حجم تشکیلات دولتی از نظر تعداد کارکنان - که در حال حاضر نیز از وضعیت مناسبی برخوردار نیست - بیشتر شود که به معنای



افزایش هزینه‌های عمومی است. از این رو طرح حاضر مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران<sup>۱</sup> و نیز بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی است که بر «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور» تأکید دارد.

همچنین تصویب طرح حاضر مغایر ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه است که در آن بر «اصلاح نظام اداری، صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیر ضرور و هزینه‌های زائد» تأکید شده است. بند «الف» ماده (۲۸) بیان می‌دارد که حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی در طول اجرای قانون برنامه، باید حداقل به میزان ۱۵ درصد نسبت به وضع موجود، از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، خرید خدمات و مشارکت با بخش غیردولتی با اولویت تعاونی‌ها، حذف واحدهای غیر ضرور، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، کاهش پیدا کند.

۲. تقسیم مجدد استان‌ها و ایجاد استان‌های جدید، به‌طور اجتناب‌ناپذیر سبب گسترش تشکیلات دولت و اندازه آن خواهد شد و لذا مغایر بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) مبنی بر «صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیر ضروری و هزینه‌های زائد» و همچنین بند «۱۰» سیاست‌های

---

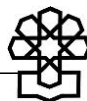
۱. شایان ذکر است شورای نگهبان طرح‌های ارائه شده در موضوعات مشابه را مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی اعلام نموده است. به‌عنوان نمونه این نهاد در اظهارنظر خود پیرامون «لایحه تقسیم استان خراسان به سه استان» بیان نمود: «بند (۱) ماده واحده با توجه به اینکه «فاروج» در لایحه دولت نبوده و ذکر آن در قانون مستلزم ایجاد شهرستان جدید فاروج می‌شود، دارای بار مالی است و مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی شناخته شد (نظر شماره ۸۲/۳۰/۷۳۶۳ مورخ ۱۳۸۲/۲/۲۲ شورای نگهبان).

کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) است که بر «چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری» تأکید دارد.

۳. گفتمان حاکم بر قوانین و اسناد بالادستی مرتبط با اداره کشور، گفتمان ترویج تمرکززدایی، کوچک‌سازی و چابک‌سازی دولت است که شواهد آن برای مثال در سیاست‌های کلی نظام اداری، سیاست‌های کلی اقتصادی مقاومتی ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) و قوانین برنامه‌های توسعه - مانند الزام دولت به تدوین لایحه جامع تقسیمات کشوری با رویکرد عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی در قوانین برنامه توسعه چهارم (ماده (۷۳)) و پنجم (ماده (۱۸۶)) - دیده می‌شود. طرح حاضر مغایر چنین گفتمانی است.

۴. طبق مقدمه توجیهی، طرح حاضر با هدف «حل مشکلات استان‌ها و شهرستان‌ها و پیشرفت واقعی کشور، استان‌ها و شهرستان‌ها» ارائه شده است:

**نخست**، مقدمه توجیهی طرح بسیار مختصر و فاقد ادله توجیهی کافی، متناسب با ماده‌واحد پیشنهادی است. تقسیم استان‌ها و ایجاد استان‌های جدید امری خطیر و نیازمند پژوهش‌های عمیق است. طرح حاضر فاقد مطالعات پشتیبان در این زمینه است. ۹ استانی که ماده‌واحد طرح پیشنهاد به تقسیم آنها داده است، هرکدام جغرافیای سیاسی، فرهنگی و اقتصادی خاص خود، و همچنین مسائل منحصر به خود را دارند که قابل تعمیم به دیگری نیست. نمی‌توان بدون توجه به این ویژگی‌ها و مسائل، برای چند استان کشور یک راهکار واحد، در قالب یک طرح واحد ارائه کرد. حتی اگر فرض بر پذیرش تقسیم به‌عنوان راهکار حل مسائل دسته‌ای از استان‌ها باشد نیز ضروری است برای هر استان، طرحی جداگانه، حاوی استدلال‌های متقن درخصوص مسائل استان و شرایط



سیاسی، اجتماعی و اقتصادی استان، چرایی لزوم تقسیم استان، محدوده جغرافیایی استان پیشنهادی، مرکز استان پیشنهادی و ... ارائه شود.

**دوم**، با توجه به اینکه عنوان طرح «تقسیم مجدد استان‌های کشور» است، لازم و ضروری است که در مقدمه توجیهی، هدف از تقسیم «مجدد» برخی از استان‌ها که قبلاً طبق قانون تقسیم شده‌اند و مجدداً نام آنها در این طرح بیان شده است، ذکر شود. به‌عنوان مثال به‌موجب «قانون تقسیم استان خراسان به سه استان» مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۲۹، استان خراسان به سه استان خراسان شمالی، خراسان جنوبی و خراسان رضوی تقسیم شده است و مجدداً نام استان خراسان رضوی در این طرح بیان شده است.

**سوم**، عبارت «به‌لحاظ حل مشکلات استان‌ها و شهرستان‌ها و پیشرفت واقعی کشور» در مقدمه توجیهی طرح، در عین ابهام، بسیار کلی است و برای توجیه ارائه هر طرح دیگری غیر از طرح «تقسیم مجدد استان‌های کشور» نیز می‌تواند بیان شود. ضروری است به‌صورت دقیق مشکلات مربوطه تشریح شوند، تا بتوان اظهارنظر نمود که آیا رفع آنها مستلزم تقسیم استان‌های مذکور است؟ همچنین این سؤال وجود دارد که ایجاد استان‌های جدید که به‌معنای بار مالی فزاینده بر دوش دولت و افزایش هزینه‌های عمومی کشور است، چگونه باعث «پیشرفت واقعی کشور» خواهد شد؟

ایجاد سطوح و واحدهای جدید در قالب قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵، نه‌تنها رافع مسائل و چالش‌های ناشی از سیستم کنونی تقسیماتی نیست، بلکه سبب تکثیر مسائل و چالش‌های مذکور نیز خواهد شد که درنهایت توسعه ملی پایدار را با خطر مواجه می‌کند. در صورتی که روند کنونی قطعه‌قطعه کردن سرزمین و ارتقا و تشکیل واحدهای سیاسی جدید ادامه یابد، تا چند سال آینده کل کشور

به واحدهای کوچک ناکارآمد تقسیم خواهد شد که از جمله پیامدهای آن می‌توان به تکه‌تکه شدن مدیریت سرزمینی، افزایش سطوح سلسله‌مراتبی، بزرگ‌تر شدن تشکیلات اداری، افزایش تعداد کارکنان دولت، مصرف بخش عمده‌ای از منابع درآمدی دولت در بخش جاری به ضرر بخش عمرانی، انطباق مرزهای سیاسی بر قلمروهای خرده‌فرهنگی و تهدید وحدت و انسجام ملی اشاره کرد.

۵. در نگارش طرح حاضر اصول نگارش متون قانونی رعایت نشده است:

- در ماده واحده، مشخص نیست بعد از استان هرمزگان، کدام‌یک از استان‌های کشور هدف طرح برای تقسیم خواهد بود. لذا نام استان‌های مورد نظر برای تقسیم، باید به‌صراحت ذکر شوند. استفاده از تمثیل در این خصوص موجب ابهام و مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.

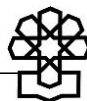
- ضروری است، اغلاط تایپی طرح اصلاح شوند. برای مثال «آذربایجان» صحیح است که به اشتباه «آزربایجان» نوشته شده است.

- هرمزگان دوبار در ماده‌واحد تکرار شده است. همچنین ضروری است «استان مرکزی» جایگزین «اراک» شود.

- استفاده از عبارت «سوق الجیشی» در متن طرح خلاف اصل پانزدهم قانون اساسی است. طبق اصل پانزدهم قانون اساسی «زبان و خط رسمی و مشترک مردم ایران فارسی است. اسناد و مکاتبات و متون رسمی و کتب درسی باید با این زبان و خط باشد».

### ماده‌واحد طرح

طبق ماده‌واحد طرح «وزارت کشور موظف است ... ظرف ۶ ماه براساس وضعیت مذهبی، قومی و سوق‌الجیشی و جمعیتی و گستردگی مساحت، مجدد استان‌های کشور آنها که



نیاز دارند را تقسیم نماید مثل استان‌های تهران، سیستان و بلوچستان، خراسان رضوی، کرمان، اراک، خوزستان، هرمزگان، آذربایجان شرقی و غربی و ...». در این زمینه نکات ذیل قابل تأمل است:

۱. ماده (۱۳) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵، ایجاد استان را با تصویب مجلس شورای اسلامی مقرر داشته است. موظف کردن وزارت کشور و اعطای صلاحیت به آن در خصوص تقسیم استان‌ها و ایجاد استان‌های جدید، با توجه به اینکه این موضوع جزو امور تقنینی و در صلاحیت مجلس می‌باشد، مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

۲. ماده واحد طرح، پیشنهاد تقسیم استان‌هایی که به تقسیم «نیاز دارند» را مطرح کرده است و در این زمینه به وضعیت «مذهبی، قومی، سوق‌الجیشی، جمعیتی و گستردگی مساحت» اشاره شده است.

از منظر قانونی، سیستم تقسیمات کشوری ایران در حال حاضر برمبنای «قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری» (مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵)، اصلاحیه‌های وارد بر آن و آیین‌نامه اجرایی این قانون قرار دارد و بدیهی است که هرگونه تغییر در نقشه تقسیمات کشوری باید برمبنای قانون مذکور و با رعایت سایر قوانین موضوعه کشور تنظیم و عملیاتی شود. طبق قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، در همه سطوح و واحدها، عامل «جمعیت» محور کلیه تغییرات در نقشه تقسیمات کشوری در نظر گرفته شده است. طبق تبصره «۱» ماده (۹) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری «استان جدید باید حداقل یک میلیون نفر جمعیت

داشته باشد». از میان استان‌هایی که در ماده‌واحدہ طرح، تقسیم مجدد آنها پیشنهاد شده است، استان‌های مرکزی<sup>۱</sup> و هرمزگان<sup>۲</sup>، فاقد حداقل شرط قانونی برای تقسیم هستند.

۳. گذشته از عامل جمعیت به‌عنوان عامل اصلی، قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و آیین‌نامه اجرایی آن، ضوابط دیگری را برای انتزاع و الحاق واحدهای سیاسی تعیین کرده است. طبق تبصره «۲» ماده (۹) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، «مرکز استان یکی از شهرهای همان استان است که مناسب‌ترین کانون سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، طبیعی و اجتماعی آن استان شناخته می‌شود». طبق ماده (۱۶) آیین‌نامه اجرایی قانون تقسیمات کشوری، «مرکز استان شهری از مراکز شهرستان‌های تشکیل‌دهنده استان است که علاوه بر داشتن کلیه شرایط مندرج در تبصره «۲» ماده (۹) قانون، محل استقرار ستاد اداری و هماهنگی بوده که بنا به ضرورت عوامل اجرایی و پیگیری و سازمان‌های دولتی به‌عنوان ستاد اجرایی می‌توانند بر حسب مورد و برای مدتی در هر یک از واحدهای تابعه تقسیمات کشوری مستقر و اجرای هدف‌ها و برنامه‌های دولت و تصمیم‌گیری در محل را تسهیل نمایند». همچنین ماده (۱۷) آیین‌نامه اجرایی قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری بیان می‌دارد «در مواقع انجام هرگونه انتزاع و الحاق لازم است حفظ جهات طبیعی، فرهنگی، اقتصادی و دسترسی نیز رعایت گردد». مهم‌ترین شاخص‌هایی که معمولاً از این مواد استخراج می‌شود عبارتند از: «همگنی طبیعی و اجتماعی، قابلیت دسترسی و روابط فاصله‌ای و حوزه نفوذ مکان‌های مرکزی».<sup>۳</sup> علاوه بر این، معمولاً

۱. براساس سرشماری ۱۳۹۵، جمعیت استان مرکزی ۱,۴۲۹,۴۷۵ نفر است.

۲. براساس سرشماری ۱۳۹۵، جمعیت استان هرمزگان ۱,۷۷۶,۴۱۵ نفر است.

۳. هادی اعظمی و علی‌اکبر دبیری، تحلیل نظام تقسیم سیاسی فضا در ایران، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال هفتم، ش ۲، صص ۱۴۷-۱۸۱، ۱۳۹۰.



شاخص‌های دیگری از جمله «ضرورت‌های ویژه امنیتی» نیز در ایجاد استان جدید مؤثرند. از آنجا که جزئیات چگونگی تقسیم استان‌ها (مرز و محدوده جغرافیایی استان‌های جدیدی که با تقسیم استان‌های نامبرده در ماده‌واحد ایجاد خواهند شد، مرکز استان پیشنهادی و ...) در طرح حاضر، مغفول مانده است، نمی‌توان در این زمینه یک اظهارنظر دقیق از منظر تطابق ماده‌واحد با بندهای قانون فوق‌الذکر ارائه داد.

۴. وسعت یک مکان یکی از عوامل تعیین‌کننده توانایی‌های آن مکان برای برآوردن نیازهای ساکنان و ظرفیت‌های آن برای توسعه است. در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، حداقل مساحت برای قلمرو یک استان تعیین نشده است، با این حال، به لحاظ علمی یک استان باید از نظر وسعت، توانمندی لازم برای اجرای فرایند توسعه و نگهداری جمعیت را داشته باشد.<sup>۱</sup> طرح حاضر به حداقل مساحت یک استان برای تقسیم اشاره نکرده است. از طرف دیگر استان‌هایی که طرح حاضر - برای نمونه - پیشنهاد به تقسیم آنها داده است، از منظر مساحت شباهتی به هم ندارند. در این میان استان‌های مرکزی، تهران و هرمزگان جزء استان‌های وسیع کشور قلمداد نمی‌شوند.

۵. مطابق با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، «ثبات، نگاه بلندمدت و ملی» از جمله اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی است. به نظر می‌رسد تقسیم استان‌های کشور براساس نوع مذهب و قومیت، مغایر با بند مذکور بوده و همچنین در درازمدت برای کشور آسیب‌هایی را به دنبال داشته باشد. شورای نگهبان نیز طرح‌هایی که موجب بروز اختلافات

---

۱. محمدرضا مالکی و مریم طهرانی، گزارش اظهارنظر کارشناسی درباره «لایحه تأسیس استان البرز»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹، شماره مسلسل ۱۰۲۳۵.

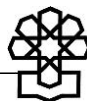
مذهبی یا قومی و قبیله‌ای شود را مغایر موازین شرع و اصل سوم قانون اساسی اعلام کرده است.<sup>۱</sup>

۶. پیشنهاد تقسیم استان‌های کشور بدون توجه به ملاحظات اجتماعی تبعات منفی در بردارد. نخست، هر استانی (و از جمله استان‌هایی که در طرح حاضر پیشنهاد به تقسیم آنها داده شده است) دارای ذخایر و تجارب انباشته هویتی و تاریخی مشترک است. تقسیم استان‌ها بدون لحاظ کردن ملاحظات هویتی و توجه به اقتضائات اجتماعی و فرهنگی مناطق منجر به تضعیف هویت‌های همدل و یکپارچه می‌شود. دوم، مردم استان‌های کشور در طول سال‌ها آموخته‌اند که چگونه مسالمت‌آمیز و همدلانه با یکدیگر زندگی کنند. مطرح شدن بحث تقسیم مجدد استان‌های کشور براساس «وضعیت مذهبی و قومی» که در ماده‌واحد طرح مورد تأکید قرار گرفته است، سبب برانگیختن حساسیت‌های اجتماعی و برجسته شدن مسائل قومی خواهد شد و تحقق آن پیامدهای منفی از جمله انطباق مرزهای سیاسی استان‌ها بر مرزهای خرده‌فرهنگ‌ها و در نتیجه رقابت منفی و فعال شدن شکاف‌های اجتماعی میان استان‌ها را دربر خواهد داشت.

۷. ضروری است در طرح ارائه شده در خصوص امور مختلفی نظیر پرسنل سازمانی، وسایل، تجهیزات و بودجه و اعتبارات استان‌ها نیز تصمیم‌گیری شود که این امر نیز مغفول مانده است.

---

۱. به‌عنوان مثال این نهاد در نظر شماره ۸۲/۳۰/۳۳۳۹ مورخ ۱۳۸۲/۳/۲۲ در ارتباط با «طرح استانی شدن حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی» اعلام نمود: «مفاد مصوبه چون موجب بروز و ازدیاد اختلافات محلی، قومی، قبیله‌ای و مذهبی می‌گردد و این اختلافات خلاف هم‌بستگی و وحدت ملی است و عامل از بین رفتن توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی بین همه مردم می‌شود بنابراین خلاف موازین شرع و مغایر بند پانزدهم اصل سوم قانون اساسی شناخته شد.»



## نتیجه گیری

با عنایت به استدلال‌های مطرح در این گزارش، رد کلیات طرح حاضر توصیه می‌شود. با توجه به اینکه سیستم کنونی تقسیمات کشوری ایران دارای نواقصی از قبیل غلبه شاخص‌های کمی در ایجاد و ارتقای سطوح تقسیماتی، متمرکز بودن، بلند بودن سیستم تقسیماتی و به تبع آن نظام اداری و... است که نیازمند اصلاح و تغییرات اساسی، به‌ویژه براساس رویکرد «تمرکززدایی» است، پیشنهاد می‌شود تا زمانی که لایحه جامع تقسیمات کشوری به تصویب نرسیده، از هرگونه تغییر در تقسیمات کشوری اجتناب شود.

در شرایط کنونی اقتصادی کشور، به‌جای تلاش برای تقسیم استان‌های کشور و ایجاد استان‌های جدید که بار فزاینده‌ای بر دوش دولت ایجاد خواهد کرد، شایسته است مجلس به اتخاذ و تصویب راهکارهای قانونی برای کاهش بار اقتصادی موجود بر دوش دولت، تمرکززدایی و درعین حال از بین بردن عدم توازن‌های ناحیه‌ای موجود در استان‌ها بپردازد.

## منابع و مآخذ

۱. زهرا احمدی پور و محمد رحیم رهنما و رومینا ابراهیم، نقش نظام تقسیمات کشوری در توسعه ملی، مورد مطالعه: ایران، فصلنامه مدرس علوم انسانی- برنامه ریزی و آمایش فضا، دوره پانزدهم، ش ۲، صص ۱۷-۳۹، ۱۳۹۰.
۲. هادی اعظمی و علی اکبر دبیری، تحلیل نظام تقسیم سیاسی فضا در ایران، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال هفتم، ش ۲، صص ۱۴۷-۱۸۱، ۱۳۹۰.
۳. محمدرضا مالکی و مریم طهرانی، گزارش اظهارنظر کارشناسی درباره «لایحه تأسیس استان البرز»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹، شماره مسلسل ۱۰۲۳۵.
۴. سرشماری ۱۳۹۵ کل کشور
۵. نظر شماره ۸۲/۳۰/۳۲۳۹ مورخ ۱۳۸۲/۳/۲۲ شورای نگهبان در خصوص «طرح استانی شدن حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی»
۶. نظر شماره ۸۳/۳۰/۷۳۶۳ مورخ ۱۳۸۳/۲/۲۲ شورای نگهبان در خصوص «لایحه تقسیم استان خراسان به سه استان»