

تقسیمات کشوری در چین:  
ابزاری برای پیشرفت اقتصادی و  
بهره‌وری مدیریتی

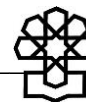
معاونت پژوهش‌های حقوقی - سیاسی  
دفتر: مطالعات سیاسی

کد موضوعی: ۲۶۰  
شماره مسلسل: ۱۵۷۴۲  
بهمن‌ماه ۱۳۹۶

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده راهبردی.....
۷	مقدمه.....
۸	۱. ادبیات نظری.....
۸	۱-۱. تقسیمات کشوری.....
۹	۱-۲. اشکال حکومت.....
۱۱	۲. ویژگی‌های کشورهای چین.....
۱۱	۲-۱. جغرافیای طبیعی.....
۱۲	۲-۲. جغرافیای انسانی.....
۱۳	۲-۳. سیستم سیاسی چین.....
۱۶	۳. تقسیمات کشوری چین.....
۲۳	۴. روند تغییر و تکامل سلسله‌مراتب تقسیمات کشوری در چین.....
۳۴	۵. استدلال‌های موافقان و مخالفان اصلاح تقسیمات کشوری کنونی.....
۳۴	۵-۱. ترسیم مجدد مرزهای استانی.....
۳۵	۵-۲. منقبض کردن اندازه استان‌ها.....
۳۵	۵-۳. لغو سطح پریفکچر.....
۳۶	۵-۴. کاهش تعداد شهرستان‌ها و قصبه‌ها.....
۳۶	۵-۵. کنار گذاشتن سلسله‌مراتب استانی.....
۳۷	۶. اصلاحات و تمرکززدایی در چین.....
۴۲	۶-۱. بازسازی دولت و حکومت در چین.....
۴۳	۶-۲. تقسیم نقش‌های اجرایی و اداری و واگذاری قدرت به دولت‌های محلی.....
۴۴	۶-۳. کوچک شدن دولت.....
۴۵	۶-۴. پیکربندی مجدد مسائل مالی.....
۴۸	۷. وظایف و اختیارات واحدهای تقسیماتی زیر سطح ملی (عدم تمرکز اقتصادی).....
۵۴	۸. روابط مرکزی- محلی (تمرکز سیاسی).....
۵۷	نتیجه‌گیری.....
۶۳	منابع و مأخذ.....



## تقسیمات کشوری در چین: ابزاری برای پیشرفت اقتصادی و بهره‌وری مدیریتی

### چکیده راهبردی

تقسیمات کشوری، به‌عنوان یکی از ابعاد سازماندهی سیاسی فضا، به تقسیم‌بندی فضای کشور به واحدهای کوچک‌تر، برای سهولت مدیریت قلمرو اطلاق می‌شود. با توجه به کاستی‌های سیستم کنونی تقسیمات کشوری ایران و لزوم اصلاح آن و همچنین با توجه به لزوم آگاهی از تقسیمات کشوری در دیگر حکومت‌ها و استفاده از تجربیات آنها، گزارش حاضر، به بررسی تقسیمات کشوری چین و تجربیات این کشور در تغییر و اصلاح سیستم تقسیمات کشوری می‌پردازد. تقسیمات کشوری و اجرایی در چین یک مسئله استراتژیک و بخشی مهم از سیستم سیاسی چین است که بر توسعه اقتصادی و بهره‌وری مدیریتی در این کشور تأثیرگذار بوده است. جمهوری خلق چین یک کشور سوسیالیستی است که دارای حکومتی تک‌ساخت است. جغرافیای طبیعی (توپوگرافی، آب و هوا، پوشش گیاهی و...) این کشور بسیار متنوع است که بر تراکم جمعیتی و اقتصادی و نیز نابرابری‌های منطقه‌ای تأثیرگذار بوده است. جغرافیای انسانی این کشور نیز به‌لحاظ ترکیب قومی و... یکدست نیست.

تقسیمات کشوری در چین از سابقه تاریخی ۴۰۰۰ ساله برخوردار است. سلسله‌مراتب تقسیمات کشوری چین، طی زمان تداوم و تغییراتی را تجربه کرده است. تقسیمات کشوری کنونی چین نسبت به کشورهای دیگر متفاوت است. براساس قانون اساسی چین، سیستم تقسیمات کشوری در این کشور، مبتنی بر یک «سیستم سه لایه» (براساس تقسیم کشور به استان، شهرستان و قصبه/شهرک) است؛ اما در این زمینه پیچیدگی‌هایی وجود دارد. کشور به استان‌ها، مناطق خودمختار و شهرداری‌هایی که به‌طور مستقیم تحت کنترل دولت مرکزی هستند، تقسیم شده است. استان‌ها و مناطق خودمختار به شهرستان‌ها، شهرستان‌های خودمختار، پریفکچرهای خودمختار و شهرها تقسیم می‌شوند. شهرستان‌ها، شهرستان‌های خودمختار و شهرها به قصبه‌ها، قصبه‌های اقلیت‌های قومی و شهرک‌ها تقسیم می‌شوند. پیچیدگی تقسیمات کشوری در چین به سه دلیل است: نخست اینکه در این سه سطح (استان، شهرستان و قصبه/شهرک) واحدهای جغرافیایی دیگری همسان با رتبه سلسله‌مراتبی استان‌ها، شهرستان‌ها و قصبه/شهرک‌ها وجود دارد. در سطح اول این واحدهای جغرافیایی عبارتند از: مناطق خودمختار، شهرداری‌هایی که به‌طور مستقیم تحت کنترل دولت مرکزی هستند و نیز مناطق اداری ویژه. در سطح دوم، علاوه بر خود شهرستان‌ها، شهرستان‌های خودمختار، پریفکچرهای خودمختار و

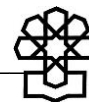
شهرها نیز قرار دارند. در سطح سوم، علاوه بر قصبه‌ها و شهرک‌ها، قصبه‌های اقلیت‌های قومی نیز قرار دارند. بنابراین در سه سطح تقسیمات کشوری در چین، واحدهای خودمختار نیز وجود دارند که همه «نواحی خودمختار قومی» هستند (مناطق خودمختار در سطح اول، شهرستان‌های خودمختار و پریفکچرهای خودمختار در سطح دوم و قصبه‌های اقلیت قومی در سطح سوم). دوم اینکه در تقسیمات کشوری چین، یک سطح چهارم به نام پریفکچر، بین استان و شهرستان وجود دارد که در قانون اساسی ذکر نشده است. سوم اینکه در تقسیمات کشوری چین، شهرها، دولت‌های محلی محسوب می‌شوند و بسته به وضعیت اداری و اجرایی خود، در سطوح استانی، سطح پریفکچر و سطح شهرستان حضور دارند، اما در این زمینه، رتبه‌بندی‌های دیگری نیز برای شهرها وجود دارد که نامی از آنها در قانون اساسی برده نشده است.

بعد از تأسیس جمهوری خلق چین، حکومت با توجه به اهدافی مانند دستیابی به رشد اقتصادی و انطباق با اقتصاد بازار، کاهش فساد، بهره‌وری دولت و... به تلاش برای فضا سازی مناسب پرداخته است. اصلاح و تغییر تقسیمات کشوری در واقع بخشی از اصلاحات گسترده‌تر اداری - اجرایی و به عبارت بهتر اصلاحات مربوط به حکمرانی طی چند دهه بوده که منجر به نتایجی مانند بازسازی دولت و حکومت، تقسیم نقش‌های اجرایی و اداری و واگذاری قدرت به دولت‌های محلی و کوچک شدن دولت شده است. نتیجه تغییرات به وجود آمده در سیستم تقسیمات کشوری نیز، کاهش سطوح تقسیماتی و تبدیل ساختار بلند تقسیمات کشوری به ساختار کوتاه و تخت و نیز تمرکززدایی و اعطای قدرت و اختیارات به واحدهای تقسیماتی زیر سطح ملی بوده است.

آنچه سیستم تقسیمات کشوری چین را از نظام‌های فدرال متفاوت می‌سازد به کارگیری ترکیبی از تمرکززدایی اقتصادی و تمرکزگرایی سیاسی است. هم تصمیم‌گیری و هم اجرای سیاست‌ها در این رژیم، از مسائل استراتژیک ملی تا امور محلی، عمیقاً تحت تأثیر این ترکیب از تمرکزگرایی سیاسی و تمرکززدایی اقتصادی است.

حکمرانی اقتصادی در چین عمدتاً به دولت‌های زیر سطح ملی واگذار شده است. با تمرکززدایی صورت گرفته، استان‌ها طیف گسترده‌ای از نقش‌های جدید اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی را به عهده گرفته‌اند و استقلال قابل توجهی از نظر سیاست‌های اقتصادی دارند. امروزه، اکثر نقش‌های دولت، توسط دولت‌های محلی انجام می‌شود. دولت‌های محلی در چین امور مربوط به اقتصاد، آموزش و پرورش، علم، فرهنگ، بهداشت عمومی، توسعه روستایی و شهری، امور مالی، امور مدنی، امنیت عمومی، امور قومی، امور قضایی، نظارت و برنامه‌ریزی خانواده و... را در نواحی اداری مربوطه انجام می‌دهند.

از سوی دیگر رژیم چین به لحاظ سیاسی بسیار تمرکزگرا است و بر مسائل سیاسی و ساختار پرسنلی کنترل شدیدی دارد. اصل اساسی راهنمای روابط مرکزی - محلی در چین «رهبری واحد و



مدیریت سطح به سطح» است. مدیریت سطح به سطح عمدتاً به وسیله وزارتخانه‌ها و دولت‌های استانی انجام می‌شود. مهمترین مکانیسم‌ها برای تمرکزگرایی سیاسی در چین عبارتند از: نخست، رهبری واحد شورای دولتی، به این معنا که دولت‌های استانی باید رهبری واحد شورای دولتی را بپذیرند. شورای دولتی قدرت لغو تصمیمات و دستورات نامناسب دولت‌های استانی را دارد. دولت‌های استانی در عین حال که در بسیاری از امور از استقلال برخوردارند، اما از مرکز نیز دستور می‌گیرند. همه دولت‌های محلی در چین، در سطوح مختلف در برابر مجلس خلق در سطوح مربوطه و نیز ارگان‌های اجرایی دولت در سطح بالاتر مسئول هستند و کارشان را به آنها گزارش می‌دهند. دومین مکانیسم، اعمال سیاست تمرکزگرایی مجدد در صورت لزوم است. قانون اساسی چین، به دولت مرکزی این اختیار را داده که قدرت را به مناطق واگذار کند و در صورت لزوم این قدرت را از آنها سلب کند. سوم، استراتژی کنترل پرسنل است. مقامات دولتی از بالا منصوب می‌شوند و دولت ملی از انتصاب و ارتقای مقامات عمده دولتی به‌عنوان یک ابزار قدرتمند برای تشویق مقامات منطقه‌ای در دنبال کردن سیاست‌های دولت مرکزی استفاده می‌کند.

ترکیب سیاست عدم تمرکز اقتصادی و تمرکز سیاسی در چین، در عین حال که بر رشد اقتصادی این کشور تأثیرگذار بوده، از بروز گرایش‌های گریز از مرکز جلوگیری کرده است. با توجه به مختصات جغرافیایی، انسانی و هویتی جمهوری اسلامی ایران، مهمترین تجارب و نقاط مثبت بررسی موردی تقسیمات کشوری چین که می‌تواند در الگوی تقسیمات کشوری جمهوری اسلامی ایران مورد توجه قرار گیرند، عبارتند از:

راهکارهای بنیادی	موانع و چالش‌ها در جمهوری اسلامی ایران	تجارب و دستاوردهای نظام تقسیمات کشوری چین	ردیف
	<p>در ایران یک سیستم «چهاررده‌ای» (شامل استان، شهرستان، بخش و دهستان) حاکم است و این سیستم نهادینه شده است. نتیجه این بلند بودن سلسله‌مراتب تقسیمات کشوری در ایران، بلند شدن ساختار تشکیلات اداری - اجرایی است که نتیجه نهایی آن معضله‌هایی مانند گند شدن فرآیند اطلاع‌رسانی؛ نیاز به امکانات، منابع و نیروی انسانی بیشتر؛ گسترش دیوان‌سالاری؛ اتلاف منابع و تحمیل هزینه‌های زیاد به مردم و سرانجام کندی فرآیند خدمات‌رسانی، توسعه و عقب‌ماندگی است.</p>	<p>ایجاد سیستم «سه‌رده‌ای» تقسیمات کشوری (شامل استان، شهرستان و قصبه)</p>	<p>۱</p>
<p>شایسته است در بحث تغییر و اصلاح تقسیمات کشوری، توجه بیشتری به نحوه سازماندهی سیاسی فضا در ادوار گذشته شود.</p>	<p>سازماندهی سیاسی فضا در ایران، همانند چین از قدمت زیادی برخوردار است و اولین تجربه تقسیم فضای سرزمینی به عهد هخامنشیان برمی‌گردد. با وجود تجربیات موفق ایرانیان در زمینه سازماندهی سیاسی فضای قلمرو وسیع خود و با وجود اینکه بعدها الگوی ایرانیان توسط دیگر قدرت‌ها مانند روم نیز مورد استفاده قرار گرفت، اما درون ایران سیستم اداره قلمرویی به مرور زمان تغییر کرده و امروزه هیچ شباهتی از نظر شاخص‌هایی مانند واحدها، مرزها و سلسله‌مراتب رده‌های قلمرویی اداری - اجرایی با ادوار گذشته وجود ندارد.</p>	<p>تقسیمات کشوری چین، دارای بیش از ۴۰۰۰ سال قدمت است. آنچه تقسیمات کشوری چین را متمایز می‌سازد این است که درجه قابل توجهی از تداوم بین واحدها، مرزها و سلسله‌مراتب رده‌های قلمرویی اداری - اجرایی در دوران اخیر و دوره امپراتوری چین دیده می‌شود. در واقع با اعمال اصلاحات، اغلب واحدهای قبلی حفظ شده‌اند. برای مثال، نزدیک به یک‌سوم شهرستان‌های کنونی چین بیشتر از یک هزار سال تاریخ ثبت شده دارند و مرزهای اکثر استان‌ها در طی سلسله‌های یوان، مینگ و چینگ کشیده شده است.</p>	<p>۲</p>
<p>۱. اصلاح سیستم تقسیمات کشوری براساس شاخص‌های کیفی و با توجه به الزامات فضایی و جغرافیای سیاسی ایران. ۲. اصلاح سیستم بودجه‌ریزی. ۳. کاهش تعداد استان‌ها و یا حداقل جلوگیری از ایجاد استان‌های جدید.</p>	<p>در جمهوری اسلامی ایران تمایل به افزایش تعداد استان‌ها و عدم وجود یک اراده برای کاهش تعداد استان‌ها وجود داشته است. به‌گونه‌ای که از سال ۱۳۶۵ تا ۱۳۹۴، تعداد استان‌ها از ۲۴ به ۳۱ رسیده است. افزایش تعداد استان‌ها و نیز دیگر رده‌های تقسیمات کشوری در ایران، ریشه در «سیستم تقسیمات کشوری» و «سیستم بودجه‌ریزی» ایران دارد که باعث عطش سیری‌ناپذیر رده‌های تقسیماتی برای ارتقا می‌شود که نتیجه آن تکه‌تکه شدن سرزمین و ایجاد واحدهای ناکارآمد بوده است.</p>	<p>حکومت کنونی چین پس از به وجود آمدن در سال ۱۹۴۹، تعداد واحدهای سطح استانی را کاهش داد و از سال ۱۹۸۷ تاکنون تغییرات کمی در واحدهای سطح استانی خود به وجود آورده است. تنها چهار واحد سطح استانی (شامل یک استان، یک شهرداری ویژه و دو منطقه اداری ویژه) به واحدهای سطح استانی اضافه شده است به‌گونه‌ای که در حال حاضر تعداد واحدهای سطح استانی در چین نسبت به «وسعت» و «جمعیت» این کشور خیلی زیاد نیست (۲۳ استان، ۵ منطقه خودمختار، ۴ شهرداری تحت نظارت دولت مرکزی و ۲ منطقه اداری ویژه)</p>	<p>۳</p>

ردیف	تجارب و دستاوردهای نظام تقسیمات کشوری چین	موانع و چالش‌ها در جمهوری اسلامی ایران	راهکارهای بنیادی
۴	در بسیاری از مناطق کشور چین، ادارات عمومی «بخش‌ها» (به‌عنوان یک سطح واسطه برای کمک به شهرستان‌ها جهت نظارت بر تعداد بسیار زیادی از شهرک‌ها و قصبه‌ها) لغو شده و در مقابل قصبه‌ها و شهرک‌ها بزرگتر شده‌اند.	در ایران، «بخش» نه به‌عنوان یک سطح واسطه، بلکه یک رده از سیستم تقسیمات کشوری محسوب می‌شود.	۱. در صورت به وجود آمدن اراده برای تبدیل سیستم چهاررده‌ای تقسیمات کشوری ایران به سیستم سه‌رده‌ای، «بخش» بهترین گزینه برای حذف شدن است. ۲. در صورت پابرجا ماندن سیستم چهاررده‌ای، برخی از چالش‌های کنونی سیستم تقسیمات کشوری را می‌توان با کاهش دادن تعداد بخش‌ها از طریق ادغام بخش‌های کوچک (به‌لحاظ جمعیت و وسعت) کاهش داد.
۵	یکی از نتایج اصلاحات سیستم قلمروی چین، رتبه‌بندی شهرها است که براساس این رتبه‌بندی شهرها از لحاظ اختیارات، مسئولیت‌ها، منابع و امتیازات متفاوت هستند. شهرهای «نایب استانی» و شهرهای «به‌طور جداگانه برنامه‌ریزی شده»، از جمله این رتبه‌بندی‌ها هستند که با وجود اینکه نامی از آنها در قانون اساسی برده نشده، اما در طیف گسترده‌ای از فعالیت‌ها از وضعیت و اقتدار سطح استانی برخوردارند و به‌لحاظ اقتصادی از کنترل دولت استانی که در آن قرار گرفته‌اند، آزاد هستند و طرح‌ریزی بودجه مخصوص خود را در طرح‌های ملی دارند. همچنین در چین برای شهرستان‌ها رتبه‌بندی‌هایی وجود دارد.	در ایران هیچ‌گونه قانونی برای رتبه‌بندی شهرستان‌ها و شهرها وجود ندارد. مهمترین پیامد این امر این است که اغلب شهرستان‌ها و شهرهایی که از نظر پتانسیل‌ها و شاخص‌های توسعه پس از پایتخت استان قرار دارند، خود را قربانی نابرابری می‌دانند و معتقدند که بیشتر بودجه استان صرف پایتخت استان می‌شود. به همین دلیل جهت دریافت بودجه و امتیازات بیشتر، به تلاش برای ارتقای سطح و تبدیل شدن به استان مستقل و پایتخت استان می‌پردازند.	ایجاد سیستمی قانونی برای رتبه‌بندی شهرها و شهرستان‌ها در ایران. اعمال سیستم رتبه‌بندی می‌تواند علاوه بر جلوگیری از بسیاری از تمایلات برای ارتقای سطح، موجب ایجاد انگیزه برای توسعه بیشتر شهرها و شهرستان‌ها شود.
۶	اصلاحات تقسیمات کشوری (و نیز اصلاحات امور اقتصادی، اداری و اجرایی و...) در چین مبتنی بر آزمایشات محلی است؛ به این معنا که یک سیاست خاص برای تغییر، ابتدا در یک محل خاص اعمال می‌شود و در صورت اطمینان از نتیجه مثبت، در دیگر مناطق به‌کار گرفته می‌شود. در واقع «قوانین محلی» در چین به‌عنوان پایه تجربی برای «قوانین ملی» جدید استفاده می‌شوند.	در ایران هیچ‌گونه سازوکار قانونی برای آزمایشات محلی وجود ندارد. قوانین در سطح ملی وضع شده و برای کل کشور اعمال می‌شوند.	می‌توان برخی تغییرات در سیستم تقسیمات کشوری (مانند اتخاذ یک سیستم سه‌رده‌ای به‌جای سیستم چهاررده‌ای) را ابتدا در یک استان به‌صورت آزمایشی اعمال کرد و در صورت بروز نتایج مثبت، این تغییرات را تبدیل به قوانین ملی کرد.
۷	تغییرات ایجاد شده در تقسیمات کشوری چین، بخشی از اصلاحات اداری-اجرایی بسیار گسترده‌ای است که طی چند دهه در این کشور انجام شده است. نتیجه این اصلاحات، علاوه بر بهینه شدن سیستم تقسیمات کشوری، بازسازی دولت و حکومت؛ تقسیم نقش‌های	طی سال‌های گذشته، تغییر اساسی در سیستم تقسیمات کشوری ایران به شکل کلی به وجود نیامده، بلکه بر تعداد شهرها، بخش‌ها، شهرستان‌ها و استان‌های کشور، با هدف دریافت بودجه و امتیازات بیشتر از دولت مرکزی، به‌شدت افزوده شده است. این تغییرات در	۱. تمرکززدایی و واگذاری قدرت و اختیارات برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌ها به سطوح زیرین تقسیمات کشوری.

راهکارهای بنیادی	موانع و چالش‌ها در جمهوری اسلامی ایران	تجارب و دستاوردهای نظام تقسیمات کشوری چین	ردیف
	<p>نتیجه مطالبات برای ارتقای سطح و استفاده ابزاری از قانون تقسیمات کشوری و بدون توجه به اصل تمرکززدایی و اعطای اختیارات بیشتر به سطوح زیرین دولت به وجود آمده است. در واقع تفویض اختیارات در سیستم تقسیمات کشوری ایران بیشتر مربوط به امور اداری و تأسیس مراکز اداری در سطح واحدها می‌باشد و نواحی ارتقایافته خود تصمیم‌گیرنده نیستند. نتیجه این امر این بوده که با وجود تغییرات مداومی که در تقسیمات کشوری ایران رخ داده، مسائلی مانند توسعه متوازن منطقه‌ای و توسعه پایدار محقق نشده است.</p> <p>بنابراین نظام تقسیمات کشوری ایران نظامی معیوب است، اما اصلاح این نظام معیوب، بدون «تمرکززدایی» و اصلاح سیستم بودجه‌ریزی تأثیر چندانی نخواهد داشت.</p>	<p>اجرایی و اداری و واگذاری قدرت به دولت‌های محلی؛ کوچک شدن دولت و پیکربندی مسائل مربوط به بودجه و امور مالی است، که منجر به رشد سریع اقتصاد چین شده است. این تجربه چین، نشان‌دهنده این واقعیت است که تغییر و اصلاح تقسیمات کشوری بدون توجه به اصلاح ساختار اداری و مدیریتی و ساختار بندی مجدد دولت و «کوچک» کردن آن، نتیجه‌ای در بر نخواهد داشت.</p>	
<p>با توجه به تک‌ساخت بودن حکومت ایران، رویه به کار گرفته شده در چین، برای کشور ما نیز مناسب است. بدین صورت که با حفظ تمرکز سیاسی (برای جلوگیری از تهدید امنیت ملی و تقویت گرایش‌های جدایی‌طلبانه) و با اعمال سیاست عدم تمرکز اقتصادی (از طریق سازماندهی مج</p> <p>دد نظام اقتصادی) می‌توان سیستم تقسیمات کشوری را تبدیل به ابزاری برای رشد اقتصادی پایدار کرد.</p>	<p>جمهوری اسلامی ایران حکومتی تک‌ساخت با تمرکز «اقتصادی» و «سیاسی» شدید است. بدین صورت که رده‌های زیرین تقسیمات کشوری در کلیه امور سیاسی و اقتصادی خود از مرکز دستور می‌گیرند و حق قانونگذاری و تصمیم‌گیری ندارند.</p>	<p>با اصلاحات به وجود آمده، نوع اختیارات و وظایف واحدهای تقسیمات کشوری در چین، مبتنی بر ترکیبی از تمرکزگرایی سیاسی و تمرکززدایی اقتصادی است. با وجود تمرکز سیاسی شدید در چین، حکمرانی اقتصادی عمدتاً به دولت‌های زیر سطح ملی واگذار شده است و رژیم چین در این زمینه به شدت غیرمتمرکز است. حتی دولت‌های محلی در این زمینه از حق قانونگذاری برخوردارند.</p> <p>مهمترین درسی که می‌توان از تجربیات تمرکززدایی و اصلاح سیستم تقسیمات کشوری چین گرفت این است که عدم تمرکز شدید (سیاسی و اقتصادی) ممکن است، همیشه مطلوب نباشد.</p>	8



## مقدمه

یکی از موضوعات مورد توجه رشته جغرافیای سیاسی، سیستم تقسیمات کشوری، به‌عنوان یکی از ابعاد سازماندهی سیاسی فضا است. سیستم تقسیمات کشوری بهینه، اساس برنامه‌ریزی‌ها را در همه سطوح تشکیل می‌دهد و می‌تواند موجب کاهش نابرابری‌ها و توسعه متوازن همه نواحی یک کشور شود (احمدی‌پور و دیگران، ۱۳۹۵: ۶۲). مادامی که تقسیمات کشوری صحیحی وجود نداشته باشد بازده هرگونه برنامه‌ریزی در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی ناچیز و احتمالاً مغشوش خواهد بود (رهنما و احمدی‌پور، ۱۳۸۲: ۳۵). ایران ازجمله کشورهایی است که سازماندهی سیاسی فضا و تقسیمات کشوری در آن ریشه تاریخی و دیرینه‌ای دارد، اما سیستم تقسیمات کشوری کنونی ایران با مشکلات زیادی مواجه است که نتیجه آن چالش‌هایی مانند شکل‌گیری رقابت‌های ناحیه‌ای و محلی، شکل‌گیری حفره‌های دولتی، عدم وحدت ساختاری و کارکردی، رقابت‌های قومی و ایلی، شکل نگرفتن حس تعلق، شکل نگرفتن شبکه ارتباطی منظم و... است (غلامی و دیگران، ۱۳۹۴: ۸۹). این امر، لزوم اصلاح و تغییر تقسیمات کشوری ایران را برجسته می‌سازد. هرچند اصلاح سیستم تقسیمات کشوری ایران، باید با توجه به جغرافیای سیاسی و الزامات فضایی خاص کشورمان انجام شود، اما یکی از مواردی که می‌تواند در بحث اصلاح سیستم تقسیمات کشوری ایران به متخصصین این امر کمک کند، بررسی تقسیمات کشوری دیگر حکومت‌ها و تجربیات آنها در بحث اصلاح و تغییر سیستم تقسیمات کشوری است. هدف نوشتار حاضر، با توجه به برخی شباهت‌ها میان ایران و چین، مانند سابقه تاریخی، تنوع فیزیوگرافیک<sup>۱</sup> و وجود نظام سیاسی تک‌ساخت در دو کشور، بررسی تقسیمات کشوری چین و تجربیات این کشور در تغییر و اصلاح سیستم تقسیمات کشوری است.

از زمان آغاز اصلاحات بازار در چین، در سال ۱۹۷۸، این کشور از اقتصاد متمرکز به سمت اقتصاد بازار حرکت و رشد اقتصادی سریعی را تجربه کرده است. متوسط رشد اقتصادی چین با حدود ده درصد در سال، سریع‌ترین رشد اقتصادی یک اقتصاد عمده در کل تاریخ بوده و بیش از هشتصد میلیون نفر را از فقر نجات داده است. چین اکنون دومین اقتصاد بزرگ جهان است و با ایفای یک نقش مهم و مؤثر در اقتصاد جهانی (worldbank, 2016b)، یکی از ابرقدرت‌های بالقوه جهان محسوب می‌شود (mapsofworld.com, 2016). حوزه مطالعات معاصر چین در سال‌های اخیر با رشد اقتصادی چین در سراسر جهان رونق گرفته است. هزاران کتاب و مقاله علمی در مورد چین منتشر شده و نسل جدیدی از کارشناسان چین در هر گوشه از جهان به وجود آمده است. با وجود عمیق شدن تخصص‌ها، هنوز هم شکاف‌های خاصی در مورد مطالعات چین معاصر وجود دارد. یکی از مهمترین این شکاف‌ها، خلأ تحقیقات در مورد تقسیمات کشوری چین است. با وجود تاریخ چند هزارساله چین، تقسیمات

کشوری و سلسله‌مراتب اداری این کشور تاکنون کمتر در ادبیات پژوهشی مورد توجه قرار گرفته است ( Chung, 2010: 9). اما چند سال گذشته، کنجکاوی زیادی در مورد چگونگی تقسیمات کشوری چین و سیاست نهفته در پشت آن به وجود آمده، چون مسئله تقسیمات کشوری یک مسئله استراتژیک مهم است که خود بر توسعه اقتصادی چین تأثیرگذار است. تقسیمات کشوری و اجرایی بخشی مهم از سیستم سیاسی چین است که برای انجام امور سیاسی و تطبیق با نیازهای توسعه اقتصادی به دولت خدمت می‌کند و به‌طور مستقیم بر بهره‌وری مدیریتی کشوری تأثیرگذار است (Mali, 2007). شایان ذکر است در این نوشتار به سیستم اداری-اجرایی نیز توجه می‌شود. چون صرف توصیف تقسیمات کشوری، بدون توجه به مسائلی مانند وظایف و میزان قدرت و اختیارات هر رده، و روابط بین سلسله‌مراتب تقسیماتی و بین کل سلسله‌مراتب تقسیماتی با دولت مرکزی بی‌فایده است.

## ۱. ادبیات نظری

### ۱-۱. تقسیمات کشوری

همه حکومت‌های مدرن درون یک قلمرو شکل گرفته‌اند و بر این قلمرو حاکمیت دارند. این قلمرو به‌لحاظ سیاسی سازماندهی شده و به‌لحاظ دیپلماتیک حفاظت شده است و معمولاً از لحاظ نظامی مورد دفاع قرار می‌گیرد. از آنجا که حکومت‌های مدرن باید طیف گسترده‌ای از نقش‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را برای رفع نیازهای اساسی مردم خود انجام دهند، درجه‌ای از نفوذ سیاسی-اداری به‌عنوان یک پیش‌نیاز محسوب می‌شود ( Chung, 2010: 1) که خود مستلزم سازماندهی سیاسی فضا است. «تقسیمات کشوری» یکی از ابعاد سازماندهی سیاسی فضا است. تمام حکومت‌ها برای مقاصد سیاسی و اداری به واحدهای کوچک‌تر تقسیم می‌شوند و هریک از این واحدها دارای یک مدیریت محلی است که به اداره امور می‌پردازد (میرحیدر و دیگران، ۱۳۹۲: ۱۹۹). درواقع، تقسیمات کشوری به تقسیم‌بندی فضای کشور به واحدهای کوچک‌تر، برای سهولت اداره آن، تأمین امنیت و بهبود اوضاع اجتماعی، اقتصادی اطلاق می‌شود (اعظمی و دبیری، ۱۳۹۰: ۱۴۷). توسعه ملی بر مبنای واحدهای فضایی تقسیمات کشوری استوار است. از این‌رو بین نظام تقسیمات کشوری و توسعه ملی رابطه تنگاتنگی وجود دارد (احمدی‌پور و دیگران، ۱۳۹۰: ۱۸). تقسیمات کشوری مقدم بر نظام اداری کشور است. بر این اساس، تقسیمات کشوری شرط ضروری و تشکیلات اداری شرط کافی برای سامان‌یابی نظام مدیریت کشور و تحقق توسعه ملی است. نظام تقسیمات کشوری تعیین‌کننده و اثرگذار بر ساختار سلسله‌مراتب تشکیلات اداری، نحوه استقرار فضایی بخش‌های مختلف نظام اداری، حجم نیروی انسانی، توزیع منابع مالی، تعامل قومی و فرهنگی نظام مدیریتی و واگذاری اختیارات به سطوح پایین (تمرکز و عدم تمرکز) است (غلامی و دیگران، ۱۳۹۴: ۹۰).

هدف دولت‌ها از تقسیمات کشوری، عبارت است از: اداره بهتر امور منطقه‌ای و محلی؛ نظارت

سیاسی و اعمال سیاست‌های دولت مرکزی؛ ایجاد وحدت و امنیت ملی؛ توسعه هماهنگ و پایدار؛ فراهم کردن زمینه برای عرضه خدمات و تأمین بهتر نیازهای اساسی مردم و توسعه رفاه اجتماعی و اقتصادی؛ نظارت سیاسی برای رسیدن به هدف‌های ملی و جلوگیری از ناهنجاری‌ها، ناراحتی‌ها، تجزیه‌طلبی‌ها و...؛ فراهم کردن زمینه مساعد برای مشارکت مردم در سرنوشت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی خود و ایجاد توسعه منطقه‌ای و پایه‌گذاری چارچوب فضایی و جغرافیایی لازم برای گسترش سازمانی و اداری دستگاه‌های دولت مرکزی. به‌طور کلی، هدف از تقسیمات کشوری - که مورد توجه تمام نظام‌های سیاسی است - تأمین خدمات و امکانات برای مناطق نیازمند و آسان کردن حاکمیت دولت تا پایین‌ترین سطح سیاسی در پهنه کشور است. برای رسیدن به این هدف، نظام تقسیمات کشوری باید به‌گونه‌ای کارآمد طراحی شود تا کمترین تنش و بیشترین هماهنگی و همکاری دوسویه را در مناطق و بین سرزمین‌های همجوار کشور ایجاد کند و زمینه لازم را برای توسعه منطقه‌ای فراهم آورد. (احمدی‌پور و دیگران، ۱۳۸۹: ۴۱)

## ۲-۱. اشکال حکومت

ناحیه‌بندی سیاسی قلمرو، تابع شکل حکومت یا رژیم سیاسی است. حکومت‌ها برحسب ظاهر به سه دسته تک‌ساخت، فدرال و ناحیه‌ای تقسیم می‌شوند:

حکومت تک‌ساخت، به حکومتی گفته می‌شود که دارای یک کانون بسیار قوی با قدرت سیاسی متمرکز بوده و از این طریق بر سراسر کشور اعمال قدرت می‌کند. به‌عبارت دیگر، در حکومت تک‌ساخت، یک حکومت مرکزی با اقتدار کامل وجود دارد. برای راحتی مدیریت، کشور ممکن است به چند واحد (استان‌ها و ...) تقسیم شود، اما موجودیت و نیز اختیار آنها، وابسته به اراده و خواست مرکز است. دولت مرکزی کلیه مدیریت‌های محلی را تحت نظارت خود دارد و میزان اختیارات آنها را تعیین می‌کند؛ حتی ممکن است در برخی موارد به‌طور موقت نقش مدیریت محلی را هم به‌عهده گیرد. دولت مرکزی می‌تواند تصمیم‌های خود را بر تمام واحدهای محلی تحمیل کند، بدون توجه به اینکه آیا این تصمیم‌ها مورد احترام و پذیرش مردم آن نواحی است یا خیر؟ (میرحیدر و دیگران، ۱۳۹۲: ۱۹۹-۲۰۱)

ساختارهای فدرال در تلاش‌های آگاهانه برای ارتقای خودمختاری منطقه‌ای، حفظ تنوع محلی و برای مقابله با تنش‌های چندقومی و چندفرهنگی ایجاد شده‌اند. حدود ۲۰ درصد کل حکومت‌ها در جهان معاصر ساختارهای فدرال با حاکمیت دوگانه را انتخاب کرده‌اند (Chung, 2010:1). حکومت فدرال کانون‌های قدرت متعددی دارد و واحدهایی که اجزای ترکیبی حکومت را تشکیل می‌دهند، دارای ویژگی‌های کاملاً متفاوت‌اند. برخلاف نظام‌های متمرکز که در آن دولت مرکزی قدرت خود را در تمام اجزای متشکله حکومت به‌طور یکسان اعمال می‌کند، در نظام فدرال، دولت مرکزی مجاز است

تنها در زمینه‌هایی که علایق مشترک آحاد داخلی را تشکیل می‌دهد، مانند دفاع و سیاست خارجی و ارتباطات، دخالت کند. در مقابل واحدهای داخلی محق هستند با حفظ هویت و آداب و رسوم خود به وضع قوانین و اتخاذ سیاست‌ها همت گمارند.

حکومت‌های ناحیه‌ای نیز به حکومت‌هایی اطلاق می‌شود که به میانه راه بین فدرالیسم و تک‌ساختی نزدیک می‌شوند. در این طبقه‌بندی می‌توان آن گروه از دولت‌های متمرکز را جای داد که بخشی از قدرت سیاسی خود را به نواحی داخلی واگذار کرده‌اند. معمولاً نواحی داخلی به دلایل قومی یا دوری از هسته سیاسی دارای شخصیتی متمایزند. در عمل، این دو اصطلاح (تک‌ساخت و فدرال) به نقش‌های دولت مرکزی اطلاق می‌شود. تاریخ نشان داده است که حکومت‌های فدرال و تک‌ساخت در طی زمان به تدریج تغییر و تکامل یافته‌اند. همان‌گونه که در برخی حکومت‌های تک‌ساخت نشانه‌هایی از حرکت به سوی عدم تمرکز دیده می‌شود، فدراسیون‌ها نیز در جهت حرکت به سوی مرکزیت بیشتر در حال تغییرند. (میرحیدر و دیگران، ۱۳۹۲: ۲۰۱-۲۱۰)

از نظر تعداد لایه‌های میانی بین دولت متمرکز/فدرال و دولت‌های محلی، باید گفت که تقریباً دوسوم از حکومت‌های جهان دولت محلی با دو یا سه ردیف<sup>۱</sup> را اتخاذ کرده‌اند. همچنین متغیرهای قابل توجهی در کشورهای مختلف در «تعداد» بالاترین واحد زیر سطح ملی<sup>۲</sup>، (مانند ایالت<sup>۳</sup>، استان<sup>۴</sup> و یا کانتون)<sup>۵</sup> دخیل است. سلسله‌مراتب دولت‌های محلی با توجه به انواع فاکتورهایی که یا در میان بسیاری از کشورها معمولی هستند و یا برای حکومتی خاص اهمیت دارند، طی زمان تغییرات مداومی را شاهد بوده است. دموکراسی‌سازی اغلب منجر به تمایلات تمرکززدایانه شده است. نیازهای شدید برای تحویل کارآمد کالاها و خدمات عمومی، گاهی موجب ایجاد سیستم‌ها و ساختارهای جدید دولت محلی شده است. حتی در درون یک حکومت، ساختار واحدهای دولت‌های محلی، بارها در طول دوره‌های تاریخی تغییر یافته است. در این زمینه، چین به هیچ‌وجه منحصر به فرد نیست و تغییرات زیادی در سیستم دولت‌های محلی و مدیریت محلی خود دیده است. (Chung, 2010: 1-2)

---

1. Two- or three-tier Systems
2. Highest sub-national Unit
3. State
4. Province
5. Canton

## ۲. ویژگی‌های کشور چین

### ۲-۱. جغرافیای طبیعی

جمهوری خلق چین، که معمولاً به نام چین شناخته می‌شود، در شرق قاره آسیا، در کرانه باختری اقیانوس آرام قرار گرفته و از موقعیت جغرافیایی منحصر به فردی برخوردار است. این کشور وسیع، دارای توپوگرافی پیچیده و آب‌وهوایی متنوع است که تأثیر قابل توجهی بر سیاست توسعه اقتصادی و منطقه‌ای آن گذاشته است (Yiming, 2010: 20-21). چین با مساحت ۹۷,۰۶۶,۹۶۱ کیلومتر مربع، سومین کشور پهناور دنیا (براساس برخی برآوردها چهارمین) است. طول مرزهای چین، ۲۲,۸۰۰ کیلومتر است. این کشور از شرق با کره شمالی؛ شمال با مغولستان؛ شمال شرقی با روسیه؛ شمال غربی با قزاقستان، قرقیزستان و تاجیکستان؛ غرب با افغانستان، پاکستان، هند و نپال؛ جنوب غربی با میانمار و از سمت جنوب با لائوس و ویتنام مرز مشترک دارد. همسایه‌های دیگر این کشور کره جنوبی، ژاپن، برونئی، مالزی و اندونزی هستند که با آنها دارای مرز آبی است. (دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۸۷: ۲)

به‌طور کلی چین را می‌توان به هفت منطقه طبیعی تقسیم کرد:

۱. چین شمال شرقی: دربرگیرنده کوهستان‌های پوشیده از جنگل که دشتهای حاصلخیز را احاطه کرده و از حاصلخیزترین مناطق کشاورزی چین است.
۲. چین شمالی: دربرگیرنده منطقه‌ای مناسب برای کشاورزی است و سکونت انسان در این منطقه به هزاران سال پیش بازمی‌گردد. دو شهر پکن و تیانجن از شهرهای مهم این منطقه است.
۳. چین شرقی و مرکزی نیمه‌گرمسیری: وسیع‌ترین و پرجمعیت‌ترین منطقه طبیعی در چین است که تقریباً یک‌چهارم مساحت چین را شامل می‌شود. از شهرهای مهم این منطقه شانگهای و چانگ‌کینگ است.
۴. چین جنوبی حاره‌ای: کوچک‌ترین منطقه طبیعی چین با آب و هوای گرم و مرطوب و گیاهان حاره‌ای است. هنگ‌کنگ، گوانگژو و شن‌زن از مهمترین شهرها در چین جنوبی هستند. ماکائو نیز در منتهی‌الیه جنوب شرقی آن قرار دارد.
۵. علفزارهای داخلی مغولستان: بیشتر این منطقه بافتنی کویری دارد، با صخره‌ها و پوششی شنی که امکان رویش هر گیاهی را از بین برده‌اند. استپ‌های چین نیز در این منطقه قرار دارند.
۶. چین شمال غربی: با کوهستان‌های مرتفع، صحرا و نهرهایی که به هیچ دریایی راه ندارند. صحرای تاکلاماکان که خشک‌ترین کویر آسیا است، در این منطقه قرار دارد.
۷. دشت تبت: این منطقه مرتفع‌ترین منطقه دشتی دنیاست. مرزهای این منطقه کوه‌های هیمالیا در جنوب، کوه‌های پامیر و کاراکورام در غرب و کوهستان کان‌لان در شمال هستند. کوه اورست نیز در

همین منطقه قرار دارد. (برازش، ۱۳۹۳: ۱۳-۱۵)

در کل، بخش‌های تشکیل‌دهنده سرزمین چین به جلگه‌ها (۱۴ درصد)؛ حوزه‌های آبی (۱۶ درصد)؛ تپه‌ها (۶ تا ۹ درصد)؛ فلات‌ها یا زمین‌های مسطح (۳۴ درصد) و کوه‌ها (۲۷ تا ۳۰ درصد) تقسیم می‌شوند. (دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۸۷: ۲)

چین دارای سه ردیف توپوگرافی از غرب به شرق است. مشخصه توپوگرافی چین، غرب مرتفع و شرق پست‌تر است. غرب کشور پوشیده شده از کوهستان‌های مرتفع و فلات‌ها و شرق کشور به لحاظ توپوگرافی ملایم‌تر و پوشیده شده با دشت‌ها و تپه‌های پراکنده است (Yiming, 2010: 20-21). مهمترین رشته‌کوه‌ها در چین از غرب به شرق و شمال شرق به جنوب غرب کشیده شده‌اند. کوه‌های جهت شمال شرق به جنوب غرب نیز از سه گروه تشکیل شده‌اند: گروه غربی، گروه میانی و گروه شرقی. وسعت کشور چین باعث شده تا تنوع آب و هوایی چشمگیری در این کشور ایجاد شود (برازش، ۱۳۹۳: ۱۳-۱۶). تحت تأثیر توپوگرافی و گردش موسمی، ناهمگونی فضایی چین از نظر باران و درجه حرارت، از ساحل جنوب شرقی به سمت مناطق شمال غربی تا حد زیادی متفاوت است. فلات چینگهای-تبت<sup>۱</sup> دارای اقلیم سرد و قطبی است، نواحی شرق فلات دارای آب و هوای مونسون قاره‌ای با یک فصل بارانی و همزمان آب و هوای گرم است و نواحی به سمت شمال، اقلیم خشک با بارش کمیاب دارد (Yiming, 2010: 20-22). به‌طور خاص، از جنوب به شمال، شش منطقه وسیع آب و هوایی وجود دارد (دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۸۷: ۱۰-۹). توپوگرافی عمیقاً بر نابرابری‌های منطقه‌ای در چین تأثیرگذار بوده است. شیب سطح رشد اقتصادی چین، از شرق به غرب کاهش می‌یابد. دشت‌های شرقی و مناطق ساحلی بسیار توسعه‌یافته هستند و منطقه غربی و میانی کمتر توسعه‌یافته است. به‌طور کلی، تراکم جمعیتی و اقتصادی به تدریج از جنوب شرق به سمت شمال غرب کاهش می‌یابد. (Yiming, 2010: 20-22)

## ۲-۲. جغرافیای انسانی

کشور چین با جمعیت ۱/۳۷۱ میلیارد نفر، پرجمعیت‌ترین کشور جهان محسوب می‌شود (Worldbank, 2016a). تراکم جمعیت این کشور ۱۴۰ نفر در هر کیلومتر مربع است. البته این میزان تراکم در مناطق مختلف متفاوت است؛ به‌طور مثال در استان جیانگ‌سو در هر کیلومتر مربع حدود ششصد نفر زندگی می‌کنند، در حالی که در تبت، این رقم حدود دو نفر در هر کیلومتر مربع است. در شرق و جنوب نیز که منطقه‌ای سرسبز و حاصلخیز است، تراکم جمعیت بیشتر می‌شود. استان‌های شرقی چین که نزدیک به دریا واقع شده‌اند و تنها چهل درصد خاک چین را شامل می‌شوند، بیش از نود درصد کل جمعیت کشور را در خود جای داده‌اند. (برازش، ۱۳۹۳: ۳۶)

1. Qinghai-Tibet Plateau

از نظر ترکیب قومی، در کشور چین حداقل ۵۶ قوم مختلف زندگی می‌کنند که بزرگ‌ترین آنها قوم هان<sup>۱</sup> است. این قوم بیش از ۹۱ درصد از جمعیت چین را شامل می‌شود و سایر اقوام در مجموع کمتر از ۹ درصد از جمعیت چین را به خود اختصاص داده‌اند. پس از قوم هان، اقوام ژوانگ، منچو، خوی، میائو و اویغور بزرگ‌ترین گروه‌های قومی در کشور چین هستند. هرچند اقلیت‌های قومی چین بخش کمی از جمعیت این کشور را شکل می‌دهند، ولی در ناحیه وسیعی از این کشور زندگی می‌کنند. بیشتر قوم ژوانگ در تبت و مغول‌ها بیشتر در مغولستان داخلی زندگی می‌کنند. (همان: ۳۶)

منچوها به‌طور عمده در سه استان شمال شرقی به‌سر می‌برند. بیش از بیست اقلیت دیگر در استان‌های جنوب غربی زندگی می‌کنند. شایان ذکر است که دولت در مهاجرت نژاد هان به تمامی مناطق اقلیت‌نشین سهم بسزایی دارد. برای مثال در منطقه سین‌کیانگ که قبلاً ساکنان آن مسلمانان بودند، دولت با اعزام تعداد زیادی از مردم نژاد هان سعی در کمرنگ کردن اعتقادات مذهبی داشته است (دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۸۷: ۱۶). ده اقلیت خوی، اویغور، قزاق، ازبک، تاجی، تاتار، قرقیز، دون شیان، سالار و بونان مسلمان هستند. حکومت چین، به هیچ دینی رسمیت ویژه‌ای نداده، اما می‌توان از ادیان بودایی، تائویی، مسیحیت و اسلام به‌عنوان چهار دین مهم در این کشور نام برد. البته برخی بودایی و تائویی را بیشتر به‌عنوان یک آیین یا مکتب می‌دانند تا دین. کنفوسیانیسم نیز در چین طرفداران زیادی دارد. (برازش، ۱۳۹۳: ۴۲-۴۳)

### ۳-۲. سیستم سیاسی چین

در کشور چین تا سال ۱۹۱۲، نظام پادشاهی برقرار بود.<sup>۲</sup> در این سال انقلاب شین‌های به رهبری سون یات‌سن، که از وی به‌عنوان پدر چین مدرن یاد می‌کنند، به عمر سلسله چینگ خاتمه داد و نخستین حکومت جمهوری در این کشور برقرار شد، تا اینکه، حزب کمونیست که از سال ۱۹۲۷ با حزب ملی‌گرای کومین‌تانگ<sup>۳</sup> درگیر بود، این حزب را در سال ۱۹۴۹ شکست داد و مائو تسه تونگ، رهبر حزب کمونیست، در سال ۱۹۴۹ تأسیس جمهوری خلق چین را اعلام کرد.<sup>۴</sup> (worldatlas, 2016)

جمهوری خلق چین یک کشور سوسیالیستی است (دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۸۷: ۱۸۸-۱۸۶). نظام سیاسی چین مبتنی بر دمکراسی و انتخابات است، اما نظام انتخاباتی این کشور از نظام موجود در

#### 1. Han

۲. شایان ذکر است که سلسله شانگ، نخستین دودمان پادشاهی در چین است که در تاریخ ثبت شده است (قرن ۱۱ تا ۱۷ قبل از میلاد). سپس سلسله‌هایی مانند هان، تانگ و سونگ به وجود آمد. در قرن سیزدهم میلادی، چین به تصرف امپراتوری مغول درآمد. در سال ۱۲۷۱ امپراتور مغول، سلسله «یوان» را بنیان نهاد. در سال ۱۲۶۸، با براندازی امپراتوری مغول، سلسله «مینگ» به وجود آمد تا اینکه در سال ۱۶۴۴، سلسله «چینگ» به وجود آمد که آخرین دودمان امپراتوری در این کشور است.

#### 3. Kuomintang

۴. رهبران جدید کمونیست، بعد از اعلام جمهوری خلق چین با همت تمام تلاش کردند تا از مرزهای تاریخ کشور دفاع کنند و سرزمین‌های از دست رفته تایوان، تبت، ماکائو و هنگ‌کنگ را بازپس گیرند و متعهد به حفظ استقلال و حاکمیت کامل کشور بودند. (شاهنده و طاهایی، ۱۳۸۳: ۴۱-۴۲)

کشورهای غربی متفاوت است. سیستم انتخاباتی چینی‌ها به صورت سلسله‌مراتبی است. به این ترتیب که اعضای مجالس محلی خلق<sup>۱</sup> با رأی مستقیم تمام مردم انتخاب می‌شوند. سپس، آنها با رأی خود اعضای مجالس رده بالاتر را انتخاب می‌کنند. ارگان‌های قدرت حکومت شامل مجلس ملی خلق،<sup>۲</sup> رئیس‌جمهور، شورای دولتی، مجالس محلی خلق و دولت‌های محلی، ارگان‌های خودمختار در مناطق خودمختار ملیتی،<sup>۳</sup> و دادستانی عالی خلق است. (United Nations, 2006: 6)

مجلس ملی خلق (بدنه قانونگذاری، یا همان قوه مقننه) بالاترین ارگان قدرت حکومت است (Lisheng, 2007: 3). بدنه دائمی آن «کمیته دائمی مجلس ملی خلق» است. مجلس ملی خلق، ترکیبی از نمایندگان انتخاب شده از استان‌ها، مناطق خودمختار، شهرداری‌های به‌طور مستقیم تحت کنترل دولت مرکزی، مناطق اداری ویژه و نمایندگان انتخاب شده از نیروهای مسلح است. همه ملیت‌های اقلیت، از نمایندگی مناسب در مجلس برخوردارند (The state council of the people's republic of china, 2014b). مجالس محلی خلق در سطوح مختلف، ارگان‌های قدرت حکومت در سطح محلی هستند. مجلس ملی خلق، سران مسئول در بالاترین ارگان‌های حکومت را انتخاب و منصوب می‌کند (Lisheng, 2007: 3) و وظایفی مانند اصلاح قانون اساسی و نظارت بر اجرای قانون اساسی، بررسی و تصویب طرح‌های توسعه اجتماعی و اقتصاد ملی، انتخاب و تصمیم‌گیری در مورد بالاترین ارگان‌های دولتی، انتخاب اعضای کمیته دائمی مجلس ملی خلق، انتخاب رئیس و دیگر اعضای کمیسیون نظامی مرکزی، رئیس‌جمهور، رئیس دادگاه و دادستانی عالی خلق به‌عهده مجلس ملی خلق است. اعضای مجلس ملی خلق برای یک دوره پنج‌ساله انتخاب می‌شوند و معمولاً یک بار در سال جلسه دارند. زمانی که مجلس ملی خلق جلسه ندارد، کمیته دائمی آن قدرت قانونی حکومتی را اعمال می‌کند. تحت شرایط عادی، کمیته دائمی دو ماه یک‌بار جلسه دارد. کارهای مهم روزانه در جلسات اجرایی با حضور رئیس، معاون رئیس و دبیر کل انجام می‌شود. رئیس‌جمهور و معاون رئیس‌جمهور به‌وسیله مجلس ملی خلق برای یک دوره پنج‌ساله انتخاب می‌شوند. رئیس‌جمهور کشور، رئیس حکومت و نخست‌وزیر رئیس دولت است و هیئت دولت را رهبری می‌کند که از وزیران و معاونین نخست‌وزیر تشکیل می‌شود. رئیس‌جمهور، به‌موجب تصمیمات مجلس ملی خلق یا کمیته دائمی آن، قوانین را اعلام می‌کند، اعضای شورای دولتی را منصوب و برکنار می‌کند، دستورات را صادر می‌کند، دیپلمات‌های خارجی را می‌پذیرد و... (United Nations, 2006: 6)

شورای دولتی، یا همان دولت خلق مرکزی،<sup>۴</sup> بالاترین بدنه اجرایی حکومت است. شورای دولتی از نخست‌وزیر، معاونین وی، رؤسای وزارتخانه‌ها و کمیسیون‌های مختلف، حسابرس کل و دبیر کل تشکیل می‌شود. شورای دولتی، قوانین مصوب و تصمیمات اتخاذ شده توسط مجلس ملی خلق و

- 
1. Local People's Congresses
  2. National People's Congress
  3. Nationality Autonomous Regions
  4. the Central People's Government



کمیته دائمی را پیاده‌سازی و اجرا می‌کند. شورای دولتی در برابر مجلس ملی خلق و کمیته دائمی آن مسئول است و به آنها گزارش می‌دهد و نقش‌هایی مانند تنظیم اقدامات اداری، تصویب مقررات اداری، اعلام تصمیمات و دستورات و اعمال رهبری واحد بر کار وزارتخانه‌ها و کمیسیون‌ها و کار دیگر سازمان‌های تحت صلاحیت آن را انجام می‌دهد (United Nations, 2006: 7) و کار بخش‌های اداری در سطوح ملی، استانی و محلی را هدایت می‌کند. (Lisheng, 2007: 3)

این توصیف از نهادهای سیاسی حکومت چین، منبع واقعی قدرت سیاسی در چین را نشان نمی‌دهد. در عمل، حزب کمونیست چین، رهبری واقعی کشور را به‌عهده دارد و مهمترین تصمیمات در کمیته دائمی حزب کمونیست گرفته می‌شود (Ibid: 3). چین یک نظام تک‌حزبی دارد که زیر سلطه حزب کمونیست چین است. اعضای حزب کمونیست، به پیروی از اصل سانت‌رالیسم دمکراتیک از بالا به پایین هدایت و کنترل می‌شوند. روزنامه خلق، ارگان کمیته مرکزی حزب است. حزب کمونیست براساس سلسله‌مراتب سازمان یافته است و بنای آن شکل هرمی عظیمی دارد. در پایین‌ترین سطح، واحدهای زیربنایی یا «واحدهای پایه‌ای» قرار دارند که در هر جامعه روستایی، کارخانه، مدرسه، نهادهای ارتش و هر جایی که بیش از سه نفر عضو حزبی داشته باشد، بر پا می‌شود (دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۸۷: ۱۸۶-۱۸۸). به‌عبارت دیگر، کمیته‌ها و شاخه‌هایی از حزب کمونیست از سطح حکومت به پایین تا سطح توده مردم در نواحی شهری و روستایی تثبیت شده است. رهبری حزب کمونیست بر نهادهای دیگر به‌طور سازمانی تضمین شده است. نهادهای عمده در سطح ملی، می‌توانند به‌عنوان بلوک‌های چهارگانه حول حزب کمونیست دیده شوند:

اول- کمیته مرکزی حزب کمونیست چین قرار دارد که مرکز قدرت سیاسی است و در کنار آن، دیوان سیاسی کمیته دائمی، دبیرخانه حزب و نیز کمیته مرکزی بازرسی قرار دارد.  
دوم- نهادهایی مثل مجلس ملی خلق و کمیته دائمی آن، رئیس‌جمهور، شورای دولتی و کمیته ملی کنفرانس مشورتی سیاسی خلق چین<sup>۱</sup> قرار دارند.

سوم- کمیسیون نظامی مرکزی، که به نیروهای نظامی دستور می‌دهد.  
چهارم- دادگاه عالی خلق و دادستانی عالی خلق و نیز وزارت امنیت عمومی، وزارت امنیت حکومت و وزارت دادگستری،<sup>۲</sup> که توسط کمیسیون مرکزی حزب، رهبری و هماهنگ می‌شوند. (Lisheng, 2007: 3)  
جمهوری خلق چین یک حکومت تک‌ساخت است. با این حال تحلیلگران، سیستم سیاسی چین را نه تک‌ساخت و نه به‌شدت سلسله‌مراتبی در نظر می‌گیرند. بر روی کاغذ، مجلس ملی خلق قدرت زیادی دارد، اما در عمل به‌وسیله حزب کمونیست کنترل می‌شود (Lawrence & Martin, 2013: 1). در کل می‌توان

1. Chinese People's Political Consultative Conference (CPPCC)

2. Ministry of Public Security, the Ministry of State Security and Ministry of Justice.

گفت حکومت چین، یک «رژیم اقتدارگرای به‌لحاظ منطقه‌ای غیرمتمرکز»<sup>۱</sup> است. به این معنا که مشخصه این رژیم، ترکیبی از تمرکزگرایی سیاسی و تمرکززدایی منطقه‌ای اقتصادی است. از یکسو، دولت ملی بر مسائل سیاسی و ساختار پرسنلی کنترل شدیدی دارد و در این زمینه به‌شدت متمرکز است. این ویژگی اساساً رژیم اقتدارگرای غیرمتمرکز به‌لحاظ منطقه‌ای را از فدرالیسم، که در آن فرمانداران هر ایالت بدون دخالت دولت مرکزی انتخاب می‌شوند و نماینده و جوابگوی موکلین خود هستند، جدا می‌کند. ازسوی دیگر، حکمرانی اقتصادی عمدتاً به دولت‌های زیر سطح ملی واگذار شده است. این ویژگی اقتصاد چین را از نوع معمولی، یعنی اقتصاد مبتنی بر برنامه‌ریزی متمرکز متمایز می‌کند. این رژیم طی زمان و در دوره اصلاحات پس از مائو تکامل یافت و حتی برخی از ویژگی‌های آن را می‌توان تا تاریخ اولیه چین ردیابی کرد. رژیم چین منحصر به‌فرد است. اول به این دلیل که تنها کشوری است که دارای بیش از دو هزار سال تاریخ امپراتوری است که ساختار حکمرانی خاص خود را داشته و امروزه این رژیم اقتدارگرای به‌لحاظ منطقه‌ای غیرمتمرکز، وارث برخی عناصر آن است. دوم اینکه انقلاب فرهنگی در تاریخ چین منحصر به‌فرد است و به ویژگی‌های این رژیم شکل داده و راه را برای اصلاحات پس از مائو فراهم کرده است (Xu, 2011:1078-1079). بسیاری از کارشناسان، بر سطح بالای بهره‌وری دولت و پاسخ‌های سریع و مؤثر به چالش‌ها و فرصت‌ها در چین اذعان دارند و سیستم سیاسی چین را یک عامل تأثیرگذار مثبت بر موفقیت اقتصادی این کشور می‌دانند. (chinatravel.com, 2016)

### ۳. تقسیمات کشوری چین

سیستم تقسیمات کشوری چین تا حدودی از کشورهای دیگر متفاوت است. طبق اطلاعات موجود در وب‌سایت شورای دولتی جمهوری خلق چین، براساس قانون اساسی جمهوری خلق چین، در حال حاضر واحدهای تقسیماتی کشوری براساس یک «سیستم سه‌لایه» (براساس تقسیم کشور به استان، شهرستان و قصبه) است؛ اما در این زمینه پیچیدگی‌هایی وجود دارد:

۱. کشور به استان‌ها،<sup>۲</sup> مناطق خودمختار<sup>۳</sup> و شهرداری‌هایی<sup>۴</sup> که به‌طور مستقیم تحت کنترل دولت مرکزی هستند، تقسیم شده است.

۲. استان‌ها و مناطق خودمختار به شهرستان‌ها،<sup>۵</sup> شهرستان‌های خودمختار،<sup>۶</sup> پریفکچرهای<sup>۷</sup>

1. Regionally Decentralized Authoritarian (RDA)

2. Provinces

3. Autonomous Regions

4. Municipalities

5. Counties

6. Autonomous Counties

۷. Prefecture به‌معنای یک بخش تحت اداره یک بخشدار است. اما در نظام تقسیماتی کشور چین، برخلاف کشور ما این سطح بین استان و شهرستان قرار دارد. به همین دلیل در این نوشتار به‌جای واژه بخش از خود کلمه پریفکچر استفاده می‌شود.

خودمختار و شهرها<sup>۱</sup> تقسیم می‌شوند.

۳. شهرستان‌ها، شهرستان‌های خودمختار و شهرها به قصبه‌ها،<sup>۲</sup> قصبه‌های اقلیت‌های قومی<sup>۳</sup> و شهرک‌ها<sup>۴</sup> تقسیم می‌شوند.

در حال حاضر، چین دارای ۲۳ استان،<sup>۵</sup> پنج منطقه خودمختار (مغولستان داخلی،<sup>۶</sup> گوانگشی ژوانگ،<sup>۷</sup> تبت،<sup>۸</sup> نینگشیاها<sup>۹</sup> و سین‌کیانگ)،<sup>۱۰</sup> چهار شهرداری که به‌طور مستقیم تحت کنترل دولت مرکزی هستند (پکن،<sup>۱۱</sup> تیانجن،<sup>۱۲</sup> شانگهای<sup>۱۳</sup> و چانگ‌کینگ)،<sup>۱۴</sup> و دو منطقه اداری ویژه<sup>۱۵</sup> (هنگ‌کنگ<sup>۱۶</sup> و ماکائو)<sup>۱۷</sup> است (the State Council of the People's Republic of China, 2014a). پریفکچرهای خودمختار به شهرستان‌ها، شهرستان‌های خودمختار و شهرها تقسیم می‌شوند (chinatravel.com, 2016). شایان ذکر است که مناطق خودمختار، پریفکچرهای خودمختار و شهرستان‌های خودمختار، همه «نواحی خودمختار قومی»<sup>۱۸</sup> هستند. (www.china.org.cn, 2016) بیشتر کشور در نخستین سطح، به استان‌ها تقسیم می‌شود، اما چند واحد جغرافیایی دیگر همسان با رتبه سلسله‌مراتبی استان‌ها وجود دارد. در واقع، چین دارای ۳۴ واحد اداری سطح استانی (۲۳ استان، به اضافه پنج منطقه خودمختار، چهار شهرداری که به‌طور مستقیم تحت نظارت دولت مرکزی هستند و نیز دو منطقه اداری ویژه) است (crienglish.com, 213). تقریباً ۳۴ دولت استانی، بیش از ۳۰۰ دولت در سطح پریفکچر (شهر سطح پریفکچر، پریفکچر، پریفکچر خودمختار)، حدود ۳۰۰۰ دولت در سطح شهرستان (بخش‌های شهرداری، شهر سطح شهرستان، شهرستان، شهرستان خودمختار) و بیش از ۴۰۰۰ دولت در سطح قصبه و شهرک در چین وجود دارد (Yiming, 2010; chinatravel.com, 2016) در ادامه توضیحات بیشتری در مورد واحدهای تقسیمات کشوری در چین ارائه می‌شود.

1. Cities
2. Townships
3. Ethnic Minority Townships
4. Towns
5. جمهوری خلق چین، تایوان را به‌عنوان یکی از استان‌های خود در نظر می‌گیرد. جنگ داخلی چین که مدت ۲۲ سال (۱۹۵۰-۱۹۲۷) طول کشید، منجر به تقسیم شدن چین به دو بخش جمهوری خلق چین در سرزمین اصلی، تحت کنترل حزب کمونیست چین و جمهوری چین در تایوان، تحت کنترل حزب ملی‌گرا شد. هرچند خصومت‌های عمده در سال ۱۹۵۰ به پایان رسید، اما وضعیت سیاسی تایوان و اختلاف بر سر حاکمیت آن هنوز هم حل نشده باقی‌مانده است (chinatravel.com, 2016).
6. Inner Mongolia
7. Guangxi Zhuang
8. Tibet
9. Ningxia Hui
10. Xinjiang
11. Beijing
12. Tianjin
13. Shanghai
14. Chongqing
15. Special Administrative Regions
16. Hong Kong Special Administrative Region
17. Macao Special Administrative Region
18. Ethnic Autonomous Areas

## نقشه تقسیمات کشوری چین



Source: Understand-china, 2012a

### • استان

همان‌طور که بیان شد، بعد از دولت مرکزی، استان‌ها سطح اول تقسیمات سیاسی کشور چین را تشکیل می‌دهند. عملکرد استان‌ها در چین به‌منظور تسهیل مدیریت کشور توسط دولت مرکزی است. وسعت استان‌ها و تعداد جمعیت آنها، بین یک‌دهم تا یک‌سی‌ام وسعت یا جمعیت کل کشور است. مرزهای استان‌ها براساس مرزهای موجود در زمان سلسله‌های باستانی تنظیم شده است (Fitzgerald, 2002:12; worldatlas, 2016). در این زمینه، مرزهای اکثر استان‌ها در طی سلسله‌های یوان، مینگ و چینگ<sup>۱</sup> کشیده شده است (thinkingchinese, 2012). مرزهای استان‌ها در چین غالباً با الگوهای منطقه‌ای و زیر سطح منطقه‌ای فعالیت‌های اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی تطبیق ندارند؛ که این امر ناشی از سیاست «تفرقه بینداز و حکومت کن» زمان‌های گذشته بوده است. حداقل از سلسله مینگ، استان‌ها دیگر به‌طور مستقیم با نواحی فیزیوگرافیک مطابقت ندارند. البته امروز مرزهای چند استان مطابقت نزدیکی با قلمروهای اقتصادی و فرهنگی از پیش موجود دارند، اما بقیه در این زمینه به‌شدت ناقص هستند. با این حال، هویت‌های استانی براساس الگوهایی مانند زبان ایجاد شده‌اند. (Fitzgerald, 2002: 12-13)

1. Yuan, Ming and Qing

در تقسیمات کشوری چین، آنچه به اصطلاح «سطح استانی» نامیده می‌شود، به‌عنوان یک «رتبه»<sup>۱</sup> در سیستم اداری در نظر گرفته می‌شود. بنابراین، به‌لحاظ مقیاس، به‌عنوان یک منطقه در نظر گرفته نمی‌شود. این امر دلیل اینکه چرا میان چهار شهرداری به‌طور مستقیم تحت نظارت دولت مرکزی، سه عدد (به‌استثنای هنگ‌کنگ) کوچک‌تر از دیگر واحدهای سطح استانی هستند، را توضیح می‌دهد. پکن، شانگهای و تیانجن، به‌ترتیب ۱۶، ۶۳۰۰ و ۱۲ هزار کیلومتر مربع هستند، در حالی که نینگشیا، به‌عنوان کوچک‌ترین منطقه خودمختار، ناحیه‌ای حدود ۶۶ هزار کیلومتر مربع را اشغال می‌کند. بنابراین، شکاف بزرگی از نظر «مقیاس» بین واحدهای اداری سطح استانی چین وجود دارد. همچنین یک شکاف بزرگ بین واحدهای اداری سطح استانی در «اندازه جمعیت» وجود دارد. برخلاف نینگشیا و هاینان،<sup>۲</sup> که کمترین جمعیت (۶/۰۱ و ۸/۳۳ میلیون نفر) را دارند، استان‌هایی وجود دارند که دارای جمعیت‌هایی در حدود ۱۰۰ میلیون نفر هستند، مانند هنان<sup>۳</sup> (۱۰۱/۷۹ میلیون نفر)، شاندونگ<sup>۴</sup> (۹۲/۸۲ میلیون نفر) و سیچوان<sup>۵</sup> (۸۲/۲۳ میلیون نفر) (Yiming, 2010: 67). همان‌گونه که بیان شد، علاوه‌بر استان‌ها، شهرداری‌ها، مناطق خودمختار و مناطق اداری ویژه، واحدهای «سطح استانی» چین را می‌سازند (-understand china, 2010a). در ادامه به این سه مورد نیز پرداخته می‌شود.

#### • مناطق خودمختار

مناطق خودمختار در چین، مانند استان‌ها، جزء سطح استانی<sup>۶</sup> تقسیمات کشوری چین هستند و یکی دیگر از نخستین سطوح تقسیمات کشوری بعد از دولت مرکزی محسوب می‌شوند. یک منطقه خودمختار دارای دولت محلی خود است و نسبت به استان‌ها از حق قانونگذاری بیشتری برخوردار است. جمعیت غالب مناطق خودمختار را یک گروه قومی اقلیت خاص تشکیل می‌دهد (chinatoday.com, 2016). در واقع مناطق خودمختار براساس تفاوت‌های قومی تشکیل می‌شوند.

#### • شهرداری‌های تحت نظارت مستقیم حکومت

شهرداری‌های تحت نظارت مستقیم حکومت، تحت نظر استان‌ها نیستند، بلکه بعد از دولت مرکزی، در سطح اول تقسیمات کشوری قرار دارند و با هم‌تایان استانی خود برابر هستند. این شهرداری‌ها، نهادهای مستقلی هستند که رهبران‌شان مستقیماً به پکن گزارش می‌دهند. شهرداری‌های تحت نظارت مستقیم حکومت، بالاترین سطح طبقه‌بندی یک شهر در چین محسوب می‌شوند (worldatlas, 2016). کوچکترین اینها تیانجن با جمعیتی بیش از ۱۰ میلیون نفر و بزرگترین آنها چانگ‌کینگ با جمعیتی بیش از ۳۰ میلیون نفر است. برخلاف استان‌ها که دربرگیرنده مناطق روستایی گسترده‌اند، این شهرداری‌ها عمدتاً نواحی شهری هستند. در واقع

---

1. Rank  
2. Hainan  
3. Henan  
4. Sichuan  
5. Sichuan  
6. Provincial Level

شهرداری‌های خاص در چین، عمدتاً به اداره کردن نواحی مادرشهری می‌پردازند. دلیل اصلی تثبیت این شهرداری‌ها اجتناب از ایستایی بوروکراتیک و موانع غیرضروری، به‌ویژه محدودیت‌های هماهنگی اداری و اجرایی است. این شهرها تحت نظارت مستقیم حکومت مرکزی، مراکز اقتصادی، فرهنگی و سیاسی در چین هستند. برای مثال، پکن مرکز اجرایی و اداری چین است و اقتصاد عمده و نیز منابع فرهنگی را کنترل می‌کند. شانگهای بزرگترین مرکز اقتصادی چین و جهانی‌شده‌ترین شهر است. تیانجن، در مجاورت پایتخت، یک شهر بندری عمده و قطب کسب‌وکار در شمال چین است. چانگ‌کینگ که در مرکز چین قرار گرفته، نقش پیونددهنده چین ساحلی و داخلی را ایفا می‌کند. تفاوت عمده بین پکن و دیگر شهرداری‌ها در چین این است که پکن به‌عنوان پایتخت و مرکز سیاسی چین نیز عمل می‌کند. این وضعیت خاص موقعیت آن را فراسوی نقش اقتصادی و فرهنگی‌اش مهمتر می‌سازد. (Kang Leng, 2010: 40-42)

#### • مناطق اداری ویژه

منطقه اداری ویژه در چین، از طریق اصل سی‌ویکم قانون اساسی جمهوری خلق چین در سال ۱۹۸۲ میلادی تثبیت شد (understand-china, 2010b). اصل یکصدوسی‌ویکم قانون اساسی به دولت چین این قدرت را می‌دهد که در صورت لزوم، مناطق اداری ویژه را ایجاد کند. (www.fmprc.gov.cn, 2016) مناطق اداری ویژه، به‌طور مستقیم تحت نظارت دولت مرکزی هستند (www.china.org.cn, 2016). آنچه مناطق اداری ویژه را از دیگر سطوح تقسیمات سطح اول (استانی) چین متمایز می‌سازد این است که این مناطق شامل قلمروهایی است که درون سرزمین اصلی چین واقع نشده‌اند (worldatlas, 2016). هنگ‌کنگ و ماکائو، به‌عنوان مناطق اداری ویژه در چین، مستعمرات سابق بریتانیا و پرتغال هستند که در دهه ۱۹۹۰ به چین پیوستند. اقتصاد و سیستم‌های سیاسی متمایزشان به آنها اجازه داده که تحت رژیم‌های نظارتی و تنظیمی جدا از سرزمین اصلی چین شکوفا شوند. درحالی که در سرزمین اصلی چین، یک سیستم سوسیالیستی حاکم است، هنگ‌کنگ و ماکائو سیستم سرمایه‌داری دارند (United Nations, 2006: 8-9). این مناطق از قدرت بیشتر و درجه بالاتری از استقلال نسبت به واحدهای عادی برخوردارند. (Yu, 1991: 76) هنگ‌کنگ و ماکائو مدیر اجرایی خود و قانون اساسی خود را دارند (understand-china, 2010b) و نسبت به دیگر واحدهای سطح استانی از استقلال کامل‌تری در مورد قانونگذاری، ارز، صدور ویزا، سیاست‌های مهاجرتی و... برخوردارند (worldatlas, 2016) و نمایندگان خود را از طریق ترکیبی از نمایندگی مستقیم و غیرمستقیم انتخاب می‌کنند، اما در واقع جزئی از تقسیمات کشوری چین و تحت حاکمیت حکومت چین هستند.<sup>۱</sup>

۱. شایان ذکر است که در چین، مناطق اقتصادی ویژه نیز وجود دارد که به‌وسیله جمهوری خلق چین برای جذب و استفاده از سرمایه‌گذاری خارجی به وجود آمده‌اند. مناطق ویژه اقتصادی شهرها یا مناطقی هستند که سیاست‌های خاص اقتصادی و همچنین اقدامات دولتی انعطاف‌پذیر (مانند مشوق‌های مالیاتی) در آنها اعمال می‌شود. به این مناطق/شهرها استقلال بیشتری در اقدامات تجارت بین‌الملل داده می‌شود. (Understand china, 2010c)

### • پریفکچر

جغرافیای سیاسی استان‌ها و مناطق خودمختار به‌طور کلی به پریفکچرها و شهرهای سطح پریفکچر شکسته می‌شود. همان‌طور که بیان شد، براساس اصل سی‌ام قانون اساسی جمهوری خلق چین، کشور به سه سطح تقسیم شده است: اول- استان‌ها (و نیز مناطق خودمختار و شهرداری‌های خاص)، دوم- شهرستان‌ها (و نیز شهرستان‌های خودمختار، پریفکچرهای خودمختار و شهرها) و سوم- قصبه‌ها (و نیز قصبه‌های اقلیت قومی و شهرک‌ها). دولت یک سطح چهارم، یعنی پریفکچر را بین شهرستان و استان‌ها اضافه کرده است (Voïta, 2007:140). در واقع پریفکچرها عوامل<sup>۱</sup> دولت‌های استانی هستند (Shen, 2008:11) و به‌جای اینکه یک رده قائم به خویش باشند، واحدهای اداری‌اند که به‌لحاظ تکنیکی بازوی منطقه‌ای دولت استانی هستند (Fitzgerald, 2002: 28-29). پریفکچرها شبیه شهرستان‌ها در سیستم جغرافیای سیاسی آمریکایی عمل می‌کنند. پریفکچرها عمدتاً دربرگیرنده مناطق روستایی هستند، درحالی‌که شهرهای سطح پریفکچر یک منطقه شهری عمده را دربرمی‌گیرند. در پریفکچرهای خودمختار یک اقلیت قومی، جمعیت غالب را تشکیل می‌دهد. درون پریفکچرها، همچنین ممکن است شهرستان‌های خودمختار بسته به ترکیب قومی‌شان وجود داشته باشند. در طول سال‌ها، از تعداد پریفکچرها کاسته شده و به تعداد شهرهای سطح پریفکچر افزوده شده است (thinkingchinese, 2012). در واقع به مرور این سطح اجرایی، غیرضروری شده است.

### • شهر

شهرها، بخش‌های شهری<sup>۲</sup>، زیربخش‌ها<sup>۳</sup> و شهرک‌ها واحدهای اداری شهری هستند. هرچند گفته می‌شود که سه سطح شهری در سلسله‌مراتب اداری فعلی در چین وجود دارد و شهرها بسته به وضع اداری و اجرایی‌شان می‌توانند در سطح استانی، سطح پریفکچر و سطح شهرستان باشند، اما در این زمینه، رتبه‌بندی‌های دیگری مانند شهرهای نایب استانی نیز وجود دارد که نامی از آنها در قانون اساسی برده نشده است (Shen, 2008:11). یک تقسیم فرعی دیگر در شهر سطح پریفکچر وجود دارد و آن «شهرهای به‌طور جداگانه برنامه‌ریزی شده»<sup>۴</sup> است (Fitzgerald, 2002: 27). این شهرها در طیف گسترده‌ای از فعالیت‌های مربوط به مدیریت اقتصادی از وضعیت و اقتدار سطح استانی برخوردارند و از کنترل دولت استانی که در آن قرار گرفته‌اند، آزاد هستند و طرح‌ریزی بودجه

---

1. Agents  
2. Urban districts  
3. Sub-districts  
4. Separately Planned Cities

مخصوص خود را در طرح‌های ملی دارند (Chung, 2010:117-122). شهرها در چین، واحدهای اداری محلی مهمی در نظر گرفته می‌شوند. یک دولت شهری<sup>۱</sup> در واقع یک حکومت محلی<sup>۲</sup> مهم محسوب می‌شود. (Shen, 2008: 11)

از سال ۱۹۷۸، فضای شهری در چین گسترش یافته، شهرهای جدیدی به وجود آمده و مرزهای شهرها مجدداً تنظیم شده است (Shen, 2008:12). موقعیت یک شهر در سلسله‌مراتب شهری تا حد زیادی تعیین‌کننده اقتدار محلی در قلمرو آن است. به‌طور کلی، شهرها هرچه در سلسله‌مراتب بالاتر باشند، از قدرت بیشتری بهره می‌برند. جایگاه آنها در نردبان رسمی شهری تعیین‌کننده حوزه قدرت اجرایی‌شان، درجه کنترل‌شان بر تصمیمات مربوط به سرمایه‌گذاری (شامل سرمایه‌گذاری خارجی)، دسترسی نسبی‌شان به حمایت مالی از حکومت، ظرفیت‌شان برای تأمین منابع غذایی از شهرستان‌های اطراف است و همچنین تعیین‌کننده میزانی است که آنها واجد شرایط برای یارانه قیمت مواد غذایی می‌شوند. طراحی شهری در چین با هدف افزایش ظرفیت شهرها برای تطبیق با اصلاحات اقتصادی انجام شده از سال ۱۹۷۸ صورت می‌گیرد. بنابراین به نفع قصبه‌ها است که به وضعیت شهرک ارتقا یابند. برای شهرک، تبدیل شدن به شهرهای سطح شهرستان، برای شهرهای سطح شهرستان تبدیل شدن به وضعیت شهر سطح پریفکچر و برای شهرهای پریفکچر دسته‌بندی شدن به‌عنوان شهرهای «به‌طور جداگانه برنامه‌ریزی شده»<sup>۳</sup> و برای این شهرها ارتقا یافتن به شهرهای سطح استانی اهمیت زیادی دارد. (Fitzgerald, 2002: 27)

#### • شهرستان

شهرستان‌ها و شهرهای سطح شهرستان، زیربخش‌های درون پریفکچرها یا شهرهای سطح پریفکچر هستند. شهرستان‌ها، عمدتاً واحدهای اداری روستایی‌اند (Shen, 2008: 11) و در نواحی شهری بزرگی مانند پکن، از شهر اصلی دور هستند. سه نوع از شهرستان‌ها در چین وجود دارد:

۱. اولین نوع شهرستان‌ها، بخش<sup>۴</sup> است، که یک ناحیه شهری است. در این نوع از شهرستان، تراکم جمعیت بسیار زیاد است.

۲. نوع دوم شهرستان، شهر سطح شهرستان<sup>۵</sup> است. بدین معنا که در شهرستان شهرنشینی وجود دارد، اما هنوز هم سطح شهرستان است. یک شهر سطح شهرستان<sup>۶</sup> می‌تواند بزرگ‌تر از یک قصبه باشد، اما به اندازه‌ای بزرگ نیست که بر کل منطقه لنگر بیندازد.

- 
1. Urban Government
  2. Local State
  3. Separately Planned
  4. District
  5. County-City
  6. County-Level city



۳. نوع سوم شهرستان، شهرستان در معنای کلی آن است. این ناحیه معمولاً حول شهرهای مرکزی و براساس توسعه روستایی شکل می‌گیرد و هنوز هم یک فاکتور مهم برای جامعه محلی است. نوع اصلی شهرستان‌ها، نوع دوم و سوم هستند. (Liao, 2016: 4)

#### • قصبه، شهرک و روستا

قصبه‌ها، واحدهای اداری روستایی هستند (Shen, 2008:11). در زمان مائو، هر قصبه‌ای یک کمون<sup>۱</sup> را شکل می‌داد. شهرک‌ها نیز مراکز شهری کوچک در مناطق روستایی چین هستند و در واقع بیشتر مراکزی اقتصادی برای روستاهای اطراف به‌شمار می‌آیند. روستاها یا محله‌ها،<sup>۲</sup> کوچکترین واحدهای سازمان سیاسی فضا در چین هستند. در طی زمان، بسیاری از روستاها، جذب شهرهای به‌سرعت در حال رشد و قصبه‌ها شده‌اند.

#### ۴. روند تغییر و تکامل سلسله‌مراتب تقسیمات کشوری در چین

تقسیمات کشوری چین دارای بیش از ۴۰۰۰ سال قدمت است (Mali, 2007). چینی‌ها، همواره نسبت به حکمرانی مؤثر در قلمرو وسیع و جمعیت زیاد خود، نگران بوده‌اند. سلسله‌مراتب تقسیمات کشوری چین، در سلسله‌های مختلف، تداوم و تغییراتی را تجربه کرده است. (Chung, 2010: 2) با وجود تضاد شدید بین امپراتوری چین و حکومت ملی مدرن کنونی آن از نظر شاخص‌های اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی، یک استثنا در این زمینه دیده می‌شود و آن سیستم اداره قلمرویی<sup>۳</sup> این کشور است. درجه قابل توجهی از تداوم بین واحدها، مرزها و سلسله‌مراتب رده‌های قلمرویی اداری-اجرایی در دوران اخیر و امپراتوری چین دیده می‌شود (Fitzgerald, 2002: 11). به‌عبارت دیگر، درحالی که برخی از تقسیمات کنونی باقی‌مانده از امپراتوری‌های مختلف است، دیگر واحدهای تقسیماتی در دوره‌های مدرن تکامل یافته‌اند (thinkingchinese, 2012). در طی این دوره طولانی، چین به‌طور عمده سه نوع سیستم مدیریتی و اجرایی داشته است. طی ۵۷ درصد از کل این سال‌ها، محبوب‌ترین شیوه، گونه سه‌لایه‌ای بوده است. در دوره امپراتوری، شهرستان پایین‌ترین سطح دولت محلی در چین بود. دو ردیف دیگر، «بالاترین مناطق سیاسی»<sup>۴</sup> (مانند شنگ) و «مناطق سطح میانی»<sup>۵</sup> (مانند فو) بودند که بر شهرستان‌ها حکومت می‌کردند. در طول تاریخ چین، از سلسله هان تا سلسله چینگ، «شهرستان» قدیمی‌ترین (با ۲۷۰۰ سال تاریخ) و بادوام‌ترین واحد دولت محلی بود.

1. Commune
2. Villages or Neighborhoods
3. System of Territorial Administration.
4. Highest Political Regions
5. Intermediate

نزدیک به یک‌سوم شهرستان‌های کنونی چین بیشتر از یک هزار سال تاریخ ثبت شده دارند. (Chung, 2010: 2-7)

از زمان سلسله یوان (قرن سیزدهم)، استان به وجود آمد. از آن زمان، استان و شهرستان برای تسهیل مدیریت سرزمینی در حکومت پیچیده و گسترده چین به لحاظ ساختاری به هم مرتبط بوده‌اند. از همان ابتدا دولت‌های مرکزی، عمدتاً با دو مسئله ابتدایی در مورد استان‌ها مواجه بوده‌اند. اول، اندازه و تعداد استان‌ها در سیستم اداره ارضی کشور و دیگری میزان استقلال آنها بوده است. این دو مسئله یک معضل اساسی برای حکومت چین، طی اواخر دوره امپراتوری بود. درحالی که دربار، وحدت ارضی را برابر با حداکثرسازی قدرت حکومت مرکزی می‌دانست، اما وسعت کشور، تنوع منطقه‌ای مردم و فرهنگ آن و تنوع شرایط زیست‌محیطی، سیستم غیرمتمرکز را اجتناب‌ناپذیر می‌ساخت. ظهور استان در سلسله یوان با مسائلی در مورد استقلال محلی همراه بود. حکومت مرکزی اصرار بر حفظ کنترل شدید بر استان‌ها داشت و محدودیت‌هایی برای عملکرد مستقل آنها تنظیم کرد، درحالی که دولت‌های استانی به دنبال استقلال کافی برای تضمین دولت محلی مؤثر بودند. این تنش تاکنون نیز ادامه یافته است. هر رژیمی (حتی حکومت حزب کمونیست) یک تناقض نهادی بین تمرکزگرایی و تمرکززدایی نشان داده است. (Fitzgerald, 2002: 17-20)

شایان ذکر است که در چین سنتی، قدرت امپراتور هرگز به زیر سطح شهرستان نمی‌رسید (Lisheng, 2007: 3-6). از دهه‌های قبل از سلسله چینگ، اصلاح‌طلبان اداری با هدف توسعه ساختارهای حکومت در زیر سطح شهرستان، به دنبال نفوذ به این سطوح یعنی به شهرک و روستا، بودند. در نیمه اول قرن بیستم این تلاش‌ها ادامه یافت. در مجموع، اگرچه الگوی اساسی اداره ارضی امپراتوری چین در عصر جدید ابقا شد، اما تلاش‌های موفقیت‌آمیز برای جوش دادن مدل ارضی قدیمی با حکومت انقلابی جدید، تنش بین کنترل مرکزی و دولت محلی کارآمد جاسازی شده درون مدل جدید را تشدید کرد. در نیمه اول قرن بیستم، اگرچه هر رژیم ملی برای ایجاد یک حکومت ملی بوروکراتیک و متمایز مدرن تلاش کرد، اما همه آنها شور و شوق مشابهی برای اعطای استقلال کافی به استان‌ها جهت نفوذ به کوچکترین واحدهای سکونتگاه‌های انسانی، با هدف تعقیب بسیج جامعه محلی و... نشان ندادند. (Fitzgerald, 2002: 17-20)

در طی نیمه اول قرن بیستم در تعداد و تنوع رده‌های قلمرویی و واحدها بی‌ثباتی وجود داشت. افزایش تدریجی و مداوم در تعداد استان‌ها از سلسله یوان (ده استان) تا اواسط قرن نوزدهم (هجده استان) وجود داشت. طی قرن بیستم این تورم سریع (تا چهل استان) تا سال ۱۹۴۹ ادامه یافت. این افزایش، ناشی از مسائل سیستماتیک درون سیستم مدیریت ارضی و مسئولیت‌های جدید اختصاص داده شده به دولت محلی بود. در عوض دولت‌های متمرکز، به ایجاد یک رده میانی (مانند فو، دائو و ژو)، یا از بین بردن آنها به‌طور کامل و اداره کشور از طریق استان و شهرستان و یا اختراع رده‌های

متوسط جدید برای تسهیل کنترل انقلابی در سطح زیر استانی تلاش کردند. این تحولات رده میانی بین شهرستان و استان، ارزش توجه بیشتری دارند. در طول دوره جمهوری (از سال ۱۹۱۲ به بعد) دولت‌های مرکزی پی‌درپی برای کاهش تعداد رده‌های اداری از سه به دو و برای قرار دادن محدودیت‌های سخت در مورد استقلال استان، با هدف تثبیت ارتباطات مستقیم‌تر بین دولت مرکزی و شهرستان‌ها تلاش کردند. در دوره ریاست‌جمهوری یوان شی‌کی<sup>۱</sup>، دولت جمهوریخواه سطح میانی «فو» (پریفکچر) را حذف و تمام ادارات و تقسیمات زیر پریفکچرها<sup>۲</sup> را در شهرستان‌ها ادغام کرد و یک سیستم ساده شده دو رده‌ای از استان و شهرستان به وجود آورد، اما این سیستم بعد از یک سال رها شد. (Fitzgerald, 2002: 21)

تا سال ۱۹۱۴، رئیس‌جمهور چین، دوباره یک رده واسطه به نام «دائو» که شامل ۹۲ واحد بود را معرفی کرد. سون یاتسن نیز حامی مدل دوره‌ای بود، اما در واقع وی معتقد به سیستمی بود که به صراحت موقعیت شهرستان را به ضرر استان ارتقا می‌داد. به نظر می‌رسد که سون یاتسن به‌ویژه در سال‌های آخر زمامداری خود درباره وجود استان‌ها تردید داشت. او یک دولت ملی ساخته شده از کنفدراسیونی از شهرستان‌ها را پیشنهاد داد که استان را به‌عنوان یک واحد ارضی کنار می‌گذاشت. اوایل ۱۹۲۰، زمانی که یک جنبش رقیب برای ایجاد یک کنفدراسیون ملی از استان‌ها آغاز به فعالیت کرد، وی اندیشه فدراسیون استانی را به‌عنوان توطئه جنگ‌سالاران و امپریالیست‌ها در چین در نظر گرفت. در اکتبر ۱۹۲۳ جنبش فدراسیون استانی در اولین قانون اساسی جمهوری چین به اوج خود رسید. این اولین قانون اساسی کشور برای تنظیم یک تقسیم رسمی معنادر بین مرکز، استان‌ها و شهرستان‌ها بود. وی در مقاله‌ای کوتاه، با ارائه سندی شبه‌قانونی از اصول خودش، تحت عنوان اصول بازسازی ملی برای هدایت دولت ملی جایگزینش در گوانگژو، به قانون اساسی ملی ۱۹۲۳، واکنش نشان داد. در این سند به‌ندرت به استان‌ها اشاره شده و استان صرفاً واسطه بین دولت مرکزی و شهرستان و برای تأمین همکاری مؤثر بین آنها در نظر گرفته شده است. به‌طور همزمان، استان به زیررده‌ای در دولت مرکزی تحت یک سیستم کمیته‌ای تنزل یافت. دولت‌های استانی اقتدار کمی داشتند. ارگان‌های اجرایی‌شان نه‌تنها به دولت استانی، بلکه وزارتخانه‌های دولت مرکزی مربوطه نیز گزارش می‌دادند و اقتدار استان‌ها بر شهرستان‌های تابعه به حدی محدود شد که دفاتر شهرستان‌ها در نهایت به وزارتخانه‌های مرکزی پاسخگو بودند. در آگوست ۱۹۳۲، دیوان اجرایی مرکزی مقرراتی را وضع کرد که به دولت‌های استانی اجازه می‌داد خارج از مناطق نظامی و در نواحی با احتیاجات خاص، به راه‌اندازی دفاتر پرسنلی بازرسی نظامی برای نظارت بر اداره شهرستان‌ها بپردازند. به این دفاتر، قدرت و اختیاراتی در حوزه صلاحیت‌شان، برای هدایت و نظارت پلیس و نیروی نظامی داده می‌شد. (Ibid: 21-23)

1. Yuan Shikai  
2. Sub-prefectures

از این رو در دهه ۱۹۳۰، دو سیستم جداگانه مدیریت رده‌های زیرسطح استانی در بخش‌های مختلف کشور چین وجود داشت. یک سیستم متعارف و یک سیستم با بخش‌های رسمی تحت کنترل نظامی دولت استانی در برخی مناطق. در مارس ۱۹۳۶ دو سیستم با هم ادغام شدند. در این سال، یک بازنگری عمده در سیستم دولت استانی برای بازگرداندن استقلال به دولت‌های استانی به وجود آمد. مقررات جدید هر کمیسیون استانی را وادار به تصویب مقررات و صدور دستورات مستقیم از طریق دولت‌های استانی و نیز هماهنگ کردن کارش با دیگر کمیسیون‌های اداری و قضایی در سطح استان می‌کرد (به جای تلاش برای هماهنگی با شعب مرکزی آن). اما این ساختار بندی مجدد، به دلیل وقوع جنگ با ژاپن به همه استان‌ها بسط نیافت. تا اینکه بلافاصله بعد از جنگ، این سیاست در شکلی اصلاح شده، به عنوان یک اصل نهادی در قانون اساسی ۱۹۴۶ احیا شد. بنابراین تا این دوره، دولت ملی‌گرا از ترس استقلال طلبی استان‌ها، سعی در محدود کردن استان‌ها و ندادن استقلال به آنها داشت. (Fitzgerald, 2002: 23-25)

در کل تا زمان به وجود آمدن جمهوری خلق چین، به استثنای دودمان یوان و تانگ، در تقسیمات کشوری و نظام اداری محلی چین، سیستم سه‌لایه غالب بود. جمهوری خلق چین، بعد از تأسیس، شاهد توسعه‌های پیچیده‌تر در سیستم دولت محلی بوده است. (Chung, 2010: 2) سیستمی که از سال ۱۹۴۹، یعنی بعد از تأسیس جمهوری خلق چین به وجود آمد، وارث بیش از ۲۰۰۰ سال سنت چین باستان و پیشامدرن و نیز برخی از عناصر نظام شوروی بود. (Lisheng, 2007: 3-6) در سال‌های پس از به وجود آمدن جمهوری خلق چین، به تدریج یک تصویر تا حدی متفاوت از قدرت و اقتدار استانی به وجود آمد و قدرت استان افزایش یافت. تحت سیستم اقتصاد مبتنی بر برنامه<sup>۱</sup> دولت مرکزی بخش مهمی از قدرت را به دولت‌های استانی واگذار می‌کرد. (Fitzgerald, 2002: 25) بعد از تأسیس جمهوری خلق چین، اصلاحات ارضی در سراسر کشور که دسترسی مؤثر حزب کمونیست را از مرکز به پایین به شهرستان‌ها بسط داد، با مبارزات سیاسی شدید بر ضد زمین‌داران و دهقانان ثروتمند همراه شد. در طی دوره ۱۹۴۹ تا ۱۹۵۴، شش منطقه اداری بزرگ‌تر مافوق استانی<sup>۲</sup> وجود داشت (Chung, 2010: 2) که وضعیتی شبیه به جمهوری‌های اتحاد جماهیر شوروی داشتند. هر یک از آنها چند استان را اداره می‌کرد. این مناطق بازنمایی‌کننده قدرت مرکز بودند و دارای اقتدار جهت بازپخش کردن تصمیمات و دستورات شورای دولتی و صدور دستورات درون حوزه‌های صلاحیت خود بودند. اکثر این دولت‌های منطقه‌ای، در ماهیت خود نظامی بودند. با این حال، با آغاز بازسازی اقتصادی، این سطح منطقه‌ای تقسیمات کشوری دست‌وپاگیر شد. در پایان سال ۱۹۵۲، دولت تصمیم

۱. اقتصاد مبتنی بر برنامه یا اقتصاد برنامه‌ای (Planned Economy) اقتصادی است که استعمال منابع در آن بر طبق برنامه است و دولت دخالت و اعمال نظارت می‌کند.

2. Supra-Provincial 'Greater Administrative Regions

گرفت که از طریق ایجاد وزارتخانه‌های بیشتر و به‌طور همزمان افزایش قدرت استان‌ها و شهرها، قدرت را متمرکزتر کند. دولت‌های منطقه‌ای لغو شدند و منطقه<sup>۱</sup> به‌عنوان یک سطح از تقسیمات کشوری حذف شد (Lisheng, 2007: 8). در سال ۱۹۵۳ بسیاری از ۵۳ واحد سطح استانی به‌طور مستقیم شهرستان‌های موجود در هر استان را کنترل می‌کردند و با لغو شش منطقه اداری بزرگ‌تر در سال ۱۹۵۴، تعداد استان‌ها به ۲۹ واحد رسید و استان بار دیگر تبدیل به بالاترین سطح در سیستم تقسیماتی و اداری چین شد. در بیشتر دوران مائو، چین شامل ۲۱ استان، سه شهر که به‌طور مستقیم توسط مرکز اداره می‌شدند و پنج منطقه خودمختار اقلیت قومی بود. (Chung, 2010: 4-5)

در کل از زمان تأسیس جمهوری خلق چین، براساس اصل سی‌ام قانون اساسی، سه رده تقسیمات کشوری در چین وجود داشت: استان- شهرستان- قصبه (شهرک). با این حال، سطح پریفکچر (فو)<sup>۲</sup> بین استان و شهرستان قرار داشت که می‌تواند به‌عنوان سازمان و تشکیلات خود استان برای تسهیل مدیریت شهرستان‌ها دیده شود. در طی این دوره، چین یک اقتصاد متمرکز داشت و شهرها و شهرستان‌ها آشکارا از هم جدا بودند. به‌علاوه دولت مرکزی نقش مهمی در جامعه چین بازی می‌کرد و درون استان‌ها، پریفکچرها، سطوح زیرین را کنترل می‌کردند. (Liao, 2016: 1) در واقع، رده پریفکچر عاملی بود که موجب تسهیل پذیرش دستورات استان توسط شهرستان‌ها و سطوح زیر شهرستان می‌شد. با این حال اهمیت نسبی رده‌های مختلف در طی زمان حتی در دوره اقتصاد متمرکز، متفاوت بود. (Fitzgerald, 2002: 25)

برخی پریفکچرها، از اواسط دهه ۱۹۸۰ میلادی به‌عنوان «شهرهای سطح پریفکچر» دوباره شکل گرفتند و سازماندهی شدند و به‌تدریج به یک لایه اضافی رسمی از دولت محلی چین تحت عنوان شهرهای هدایت‌کننده شهرستان‌ها شکل دادند (Chung, 2010: 3-4). دلیل این مسئله این بود که در سال ۱۹۸۳، اصلاحاتی به وجود آمد که پریفکچر را به شهرها تبدیل می‌کرد. هدف از این اصلاحات بهبود وضعیت شهرهای مرکزی برای ایفای نقش هدایت‌کننده پیشبرد توسعه اقتصادی منطقه‌ای و محلی بود. در واقع، شهرهای مرکزی (shi) به مناطق شهری<sup>۳</sup> تغییر یافتند. در این بازسازی فضای اداری شهری، بسیاری از شهرستان‌ها وضعیت شهر را به‌دست آوردند. چنین تغییراتی آشکارا به نفع شهرهای مرکزی بود. در سال ۱۹۸۶، تعداد شهرهای مرکزی (shi) ۵۱ درصد کل شهرها در سطح پریفکچر بود، در حالی که در سال ۲۰۰۴، تعداد آنها به ۸۵ درصد کل شهرها در سطح پریفکچر رسید. بنابراین شهرهای مرکزی توانستند به‌عنوان مدل محلی اصلی اداری- اجرایی در چین در نظر گرفته شوند. (Liao, 2016: 1)

بنابراین، ظهور شهرهای سطح پریفکچر، با ساخت یک سیستم چهار لایه به‌طور رسمی، یک لایه دیگر از دولت محلی را بین استان و شهرستان اضافه کرده است. با این حال، در شهرداری‌های به‌طور مستقیم تحت

---

1. Region  
2. Qu  
3. City-regions

نظارت حکومت، در طولانی مدت یک سیستم دولایه معمول بوده است. در این شهرداری‌ها بخش‌های شهری<sup>۱</sup> دولت محلی محسوب می‌شوند.<sup>۲</sup> از سوی دیگر، در برخی از مناطق خودمختار محل سکونت اقلیت‌های قومی، در عمل سیستم‌های پنج یا شش لایه وجود داشته است. همان‌طور که رژیم کمونیست یک اولویت کلیدی به توسعه اقتصادی اختصاص داد، اقدامات گسترده‌ای از عدم تمرکز در سراسر کشور به اجرا درآمده است. در نتیجه، وظایف و اختیارات دولت محلی به‌طور قابل توجهی گسترش یافته که منجر به تغییرات مربوطه در سیستم اداری محلی شده است. با این حال، دامنه این تغییرات، به‌طور گسترده‌ای در میان لایه‌های مختلف سلسله‌مراتب تقسیماتی و اداری چین متفاوت است. (Chung, 2010: 4)

نکته‌ای که اهمیت زیادی دارد این است که یکی از نشانه‌های گذار سریع در چین، ظهور شهر (Shi) به‌عنوان یک رده واسطه بین شهرستان و استان است. در دوره امپراتوری، شهرها تحت نظر یک رده قلمرو مناسب (فو، ژو یا دائو) اداره می‌شدند. در دومین دهه از جمهوری، شهرها به‌عنوان واحدهای قلمرویی قائم به‌خود ظاهر شدند. تغییرات در شبکه شهری چین توسط «مکانیسم بازار» پیش برده شده است. نتیجه اولیه آرامش بخشیدن بر کنترل‌ها بر توسعه شهری در دوره اصلاحات، نه‌تنها موجب تجدید حیات مراکز شهری سنتی مانند شانگهای شد، بلکه رشد اقتصادی سریعی در نواحی اطراف شهرهای موجود به‌وجود آورد. به‌طور هم‌زمان، مرزهای اداری ساختگی بین شهر و حومه با هدف ایجاد فضا برای ظهور مناطق نیمه‌شهری جدید از بین رفت. دولت مرکزی به‌سرعت به مهار و رسمی کردن این نظم جدید شهری پرداخت و در تلاش برای بازیابی کنترل بر رشد شهری برنامه‌ریزی نشده، از اواسط دهه ۱۹۸۰، به اعطای استقلال بیشتر به شهرهای بزرگ، دسته‌بندی مجدد شهرستان‌ها به‌عنوان شهرها و طراحی مجدد مرزهای شهرهای موجود و شهرستان‌ها پرداخت، به‌گونه‌ای که شهرها بیشتر با مناطق اقتصادی سازگار شوند. در نتیجه، موقعیت شهر به‌عنوان محل مورد علاقه دولت مرکزی برای تصمیم‌گیری یکپارچه اقتصادی، سیاسی و اجتماعی ارتقا داده شد و به شهرها به‌عنوان مقرهای کلیدی اقتدار، قدرت بیشتری اعطا شده است. امروزه، استان‌ها به‌طور فزاینده‌ای اقتدار را به شهر واگذار کرده‌اند. قدرت گرفتن شهرها در دهه‌های اخیر نه‌تنها در مقیاس، بلکه در تأثیر بالقوه آن بر دامنه اقتدار و اختیارات شهرستان و استان و شاید بر یکپارچگی سیستم قلمرو بی‌سابقه بوده است.

### 1. Urban Districts

۲. در مورد چگونگی به‌وجود آمدن شهرهای تحت نظارت مستقیم دولت مرکزی، شاپان ذکر است که در سال ۱۹۲۱، شهر گوانگژو به‌عنوان یک شهر خاص خودمختار معرفی شد. بعد از چهار سال، دولت ملی دوباره این شهر را به‌عنوان یک واحد اداری تحت صلاحیت استانی معرفی کرد. با گسترش ارضی اقتدار ملی از ۱۹۲۶ تا ۱۹۲۸، سبک گوانگژو به تعدادی از دیگر شهرها بسط داده شد، که در حال حاضر شهرهای ویژه نامیده می‌شوند. در آغاز دهه ۱۹۳۰، سیستم شهر خاص با یک سیستم طبقه‌بندی که شهرها را تحت حوزه صلاحیت دولت استانی یا مرکزی قرار می‌داد، جایگزین شد. یک خوشه از شهرها که پاسخ‌دهنده به مرکز بودند، به‌عنوان شهرهای تحت صلاحیت مستقیم دولت مرکزی نامیده شدند. این شهرها، در سلسله‌مراتب اداری ملی در کنار استان قرار گرفتند. آنهایی که پاسخگو به دولت‌های استانی بودند، شهرهای تحت صلاحیت استانی نامیده شدند و به‌عنوان شهرهای سطح شهرستان دسته‌بندی شدند. در زمان بروز جنگ با ژاپن، شش شهر تحت صلاحیت مستقیم و شانزده شهر تحت صلاحیت استانی وجود داشت. بعد از جنگ تعداد شهرهای تحت صلاحیت مستقیم به دوازده عدد افزایش یافت. در طول سال‌های اولیه حکومت حزب کمونیست کمتر از چهارده شهر تحت صلاحیت مستقیم وجود داشت. از سال ۱۹۵۴ این تعداد به سه شهر کاهش یافت (پکن، شانگهای و تیانجین) و بین سال‌های ۱۹۵۸ و ۱۹۶۷، به دو شهر. چون تیانجین تحت حوزه صلاحیت استان هبی قرار گرفت. امروزه چهار شهر تحت صلاحیت مستقیم وجود دارد. (Fitzgerald, 2002:25-27)

آمار منتشر شده از شهرنشینی در دهه‌های اخیر، نشان‌دهنده رشد شهرها درون سلسله‌مراتب قلمرویی است. در سال ۱۹۷۷، ۹۳ شهر سطح شهرستان وجود داشت. تا سال ۱۹۹۵ این تعداد به بیش از چهار برابر رسید. تعداد شهرهای سطح پریفکچر در همین دوره دو برابر شد و از ۹۷ به بیش از ۲۰۰ رسید. افزایش تعداد شهرهای سطح پریفکچر از طریق دسته‌بندی بسیاری از ۹۰ شهری که در سال ۱۹۷۷ به‌عنوان شهرهای سطح شهرستان رده‌بندی شدند، به‌عنوان شهرهای سطح پریفکچر اتفاق افتاد. رشد دسته‌بندی شهر سطح شهرستان طی بیش از دو دهه به‌دلیل دسته‌بندی مجدد ۴۰۰ شهرک سابق به‌عنوان شهر است. در طی یک دوره مشابه، تعداد رسمی شهرک‌ها از ۲۸۵۰ در سال ۱۹۷۷ به حدود ۱۲۰۰۰ در سال ۱۹۹۵ رسید. از لحاظ حوزه صلاحیت اداری، این فرآیند رشد شهری به ضرر استان بوده است. در سطح استانی، روند به سمت افزایش تعداد شهرهای سطح استانی است (که بر تعداد قابل توجهی از شهرستان‌های روستایی<sup>۱</sup> نظارت دارند). در سطح زیر استانی، شهرهای سطح پریفکچر، به‌جای واحدهای تابعه دولت استانی، مقرهای دولت محلی هستند. در سال‌های اخیر، واحدهای شهری در و زیر سطح استانی اقتدارشان را بر نواحی گسترش داده‌اند که دیگر تحت فرمان استان نیستند. حتی در سطح شهرستان، تبدیل سریع شهرستان‌ها به شهرها وجود داشته است. به‌طور مهم‌تر، شهرستان‌های روستایی تبدیل به «شهرهای هدایت‌کننده شهرستان‌ها» شده‌اند. در هر مورد، استان‌ها به‌طور یکنواخت و اجتناب‌ناپذیری قدرت و اقتدار خود بر نواحی بزرگی را به شهرها واگذار کرده‌اند.

اولین قربانی این تحولات، پریفکچر<sup>۲</sup> بود. جابه‌جایی پریفکچرها با شهرهای پریفکچری جدید، یا به‌وسیله شهرهای سطح شهرستان و شهرهای هدایت‌کننده شهرستان، نشان از انتقال قدرت به دولت‌های شهری محلی دارد. طرف دوم که تحت تأثیر قرار گرفت، شهرستان بود. با به وجود آمدن شهرهای هدایت‌کننده شهرستان، شهرستان‌ها تحت حوزه صلاحیت یک قطب شهری جدید قرار گرفتند و استقلال را که قبلاً تحت نظر دولت استانی داشتند از بین رفت. شهرستان‌ها حق درخواست مستقیم از استان‌ها برای کمک یا جبران خسارت را از دست داده‌اند. تحت اقتصاد متمرکز، هر دولت استانی، مجبور به رقابت با حداقل یک شهر سطح پریفکچری یا در مورد استان‌هایی که به‌شدت شهرنشینی در آنها رواج یافته، حتی دو شهر سطح پریفکچری است. شاید بزرگترین قربانی این رشد شهری، عملکرد سیستم قلمروی چین بوده است. بیشتر به این دلیل که تلاش‌ها برای حفظ تناسب بین فضای اقتصادی و فضای سیاسی در مدیریت قلمروی دولت‌های محلی، منجر به نقطه‌ای از سردرگمی در مورد تمایز بین عقلانیت اقتصادی و اداری شده است. (Ibid: 25-29)

در مورد سطح استانی، شایان ذکر است که بعد از تأسیس جمهوری خلق چین، طی سه دهه از

1. Rural Counties

2. Prefectural District

اصلاحات، سطح استانی تقسیمات کشوری چین نسبتاً باثبات بوده و فقط چهار تغییر را از سال ۱۹۸۷ تجربه کرده است (Chung, 2010: 4-5). مرگ مائو در سال ۱۹۷۶ و اصلاحات متعاقب سال ۱۹۷۸ یک تغییر مهم در نقش استان‌ها ایجاد کرد. برای کمک به این اصلاحات، دولت مرکزی به تدریج اندکی به تعداد استان‌ها اضافه کرد. تعداد واحدهای استانی تا سال ۱۹۸۷ به ۳۰ عدد رسید. این چهار تغییر عبارتند از: نخست، ایجاد استان هاینان در سال ۱۹۸۸، از طریق جدا کردن یک جزیره بزرگ از استان گوانگدونگ. دوم، ایجاد چانگ‌کینگ به‌عنوان چهارمین شهرداری به‌طور مستقیم تحت نظارت حکومت، به‌وسیله جدا کردن یک ناحیه بزرگ شامل شهر و تعدادی از شهرستان‌های روستایی اطراف در مارس ۱۹۹۷. سوم، در جولای ۱۹۹۷، هنگ‌کنگ به حاکمیت چین بازگشت و به یک منطقه اداری ویژه تبدیل شد. متعاقباً، ماکائو به هنگ‌کنگ پیوست و در دسامبر ۱۹۹۹ به‌عنوان دومین منطقه اداری ویژه چین تعیین شد (Donaldson, 2010: 27). با توجه به جمعیت زیاد و وسعت قلمرو کشور چین، تعداد کل واحدهای سطح استانی، به هیچ‌وجه در مقایسه با کشورهایمانند ایالات متحده آمریکا (۵۰)، ژاپن (۴۷) و روسیه (۸۹) زیاد نیست.

نکته بسیار مهم در مورد تقسیمات کشوری در چین، ثبات در سطح بالای تقسیمات و تغییرات کم سطح استانی است. یک دلیل این امر، نگرانی درباره گرایش‌های گریز از مرکز است. مواردی از لغو ده استان طی سال‌های ۱۹۵۳ تا ۱۹۵۴ و یک تلاش ناموفق در سال ۱۹۵۴ برای تثبیت استان سانکشیان نشان‌دهنده تمایل پکن برای تنظیم واحدهای سطح استانی است که خود به‌طور مستقیم آنها را اداره می‌کند. این امر از نزدیک مرتبط با نگرانی سنتی در مورد گرایش‌های گریز از مرکز و به‌ویژه تثبیت نواحی اداری طراحی شده برای اقلیت‌های قومی است. کل پنج منطقه خودمختار سطح استانی در سال ۱۹۵۳ تثبیت شدند. به‌علاوه در سال ۲۰۰۵، ۳۰ پریفکچر خودمختار، ۱۱۷ شهرستان خودمختار، سه شهرستان مغولی خودمختار، پنج بخش شهری اقلیت قومی<sup>۱</sup> و بیش از ۱۵۰۰ قصبه اقلیت قومی وجود داشته است. این نواحی به‌طور مشترک ۶۵ درصد کل قلمرو چین و ۷۵ درصد کل جمعیت اقلیت‌های قومی چین را دربرمی‌گیرند. در مقایسه با واحدهای سطح استانی، که بالاترین سطح ثبات نهادی را نشان داده‌اند، واحدهای مختلف زیر سطح استان، تغییرات نسبتاً گسترده‌تری را در دوران اصلاحات پسمائو تجربه کرده‌اند. اگرچه رهبران چینی تمایلی به افزایش تعداد واحدهای سطح استانی نداشته‌اند، با وجود این نقش و اختیارات دولت‌های محلی، برای پرداختن به نیازهای نوظهور به وجود آمده از اصلاحات، به‌طور فزاینده‌ای گسترش یافته است. (Chung, 2010: 4-6)

بنابر آنچه گفته شد، در چین پسمائو از نظر ساختار کلیدی تنظیمات ایجاد شده برای سطوح زیر سطح ملی، پنج تغییر اصلی ایجاد شده است:

**اول**، همان‌طور که سرعت شهرنشینی به‌طور قابل توجهی شتاب یافته، تعداد پریفکچرها به‌شدت



کاهش یافته است. در سال ۲۰۰۶، تعداد ۱۵ استان در درون حوزه قضایی و اداری خود پریفکچر نداشته‌اند. در عوض، تعداد شهرهای سطح پریفکچر، که مسئولیت هدایت شهرستان را به‌عهده دارند، از ۹۰ عدد در سال ۱۹۸۷ و ۱۶۲ عدد در سال ۱۹۸۵، به ۲۸۳ عدد در سال ۲۰۰۷ رسید. ظهور شهرهای سطح پریفکچر، نه به‌عنوان تشکیلات دولت‌های استانی، بلکه به‌عنوان یک لایه اضافی و یک سطح دولت محلی در زیر سطح استانی<sup>۱</sup>، تغییر مهمی بوده است. دلیل لغو سطح پریفکچر، در تاریخ پریفکچرها قرار دارد. در قانون اساسی چین، استان‌ها، به‌طور مستقیم بر شهرستان‌ها نظارت دارند - و سطوح اداری پریفکچرها (به‌استثنای آنهایی که خودمختار هستند) نه در قانون اساسی ذکر شده و نه تأیید شده‌اند. بنابراین، در اصل زمانی که پریفکچرها در حال تنظیم شدن بودند، آنها یک سطح شبه غیررسمی برای کمک به استان‌ها در اداره تعداد زیادی از شهرستان‌ها بودند. در نتیجه، پریفکچرها (برخلاف استان‌ها یا شهرستان‌ها) اغلب صرفاً به‌عنوان نهادهای بوروکراتیک دیده می‌شوند. با این حال قانون اجازه می‌دهد که برخی شهرها، یک سطح پریفکچر باشند (به این معنا که آنها می‌توانند شهرستان‌های اطراف را تحت نظارت داشته باشند). احتمالاً، قصد اصلی این بوده که چند شهر بسیار بزرگ در هر استان، تبدیل به شهرهای سطح پریفکچر شوند که تنها شهرستان‌های بسیار نزدیک خود را تحت کنترل و اداره داشته باشند. بقیه استان‌ها هنوز هم از شهرستان‌های تحت نظارت پریفکچرهای غیررسمی تشکیل شده‌اند. با این حال، در سال‌های اخیر، تمایلی برای جایگزینی پریفکچرهای عمده با شهرهای سطح پریفکچر به وجود آمده است. این امر از جمله‌بندی مبهم قانون اساسی بهره می‌گیرد و اساساً پریفکچرهای غیررسمی را یک شبه به سطوح رسمی مورد تأیید در قانون اساسی تبدیل می‌کند. این فرآیند خیلی سریع صورت گرفت - بیشتر استان‌ها اکنون، همه یا بیشتر شهرستان‌های خود را از طریق شهرهای سطوح پریفکچر اداره می‌کنند. تا سال ۲۰۰۷ این اصلاحات در دوسوم از قلمرو چین انجام شد. ایجاد استان هاینان و شهرداری چانگ‌کینگ، که در بالا ذکر شد علاوه‌بر آزمایش آشکار منقبض کردن استان‌ها، همچنین می‌تواند به‌عنوان آزمایش لغو پریفکچرها نیز دیده شود. همه شهرستان‌های هاینان تحت نظارت خود استان هستند و هیچ سطح واسطه پریفکچری در آنها وجود ندارد. چانگ‌کینگ، هیچ‌کدام از تقسیمات فرعی زیر سطح استانی، از هیچ نوعی را ندارد. به‌علاوه، استان‌های ژجیانگ، آنهویی، فوجیان، هوبی و هنان تعدادی از اصلاحات را، با دادن طیف گسترده‌ای از حقوق به شهرستان‌ها آغاز کرده‌اند که در حال حاضر در دیگر استان‌ها توسط پریفکچر انجام می‌شود. با این حال، در شهرستان‌های خودمختار، این نوع از اقدامات در تضاد با قانون استقلال مناطق پرجمعیت اقلیت‌های قومی است و استان‌ها نمی‌توانند پریفکچرها را حذف کنند. همچنین باید توجه داشت، که این اصلاحات در سراسر کشور به‌صورت یکنواخت اعمال نشده است. در این زمینه

---

1. Sub-Provincial Administration

عادت بوروکراتیک مانع اصلی انجام اصلاحات بوده است. در برخی استان‌ها نیز، اصلاحات، به‌ویژه در مورد امور پرداخت‌ها و نقل و انتقالات، تنها بر روی کاغذ وجود دارند.

**دوم**، تعداد واحدهای سطح شهرستان در تاریخ چین در نوسان بوده است. تعداد واحدهایی که توسط شهرستان مدیریت می‌شوند نیز بین ۱۰۳ و بالاترین میزان یعنی ۵۰۸ تغییر کرده است. تحت حاکمیت جمهوری خلق چین، تعداد واحدهای سطح شهرستان به‌طور قابل توجهی از ۲۲۴۸ در سال ۱۹۴۹ و ۲۷۹۸ در سال ۱۹۹۱، به ۲۸۵۹ در سال ۲۰۰۷ رسید که در مقایسه با چین سنتی، تعدادشان به‌طور چشمگیری افزایش یافته است. یکی از دلایل مهم برای این افزایش این است که انواع مختلفی از واحدهای سطح شهرستان ایجاد شد، مانند شهرستان‌های خودمختار اقلیت قومی، شهرستان‌های مغولی، بخش‌های شهری سطح شهرستان و از همه مهمتر، شهرهای سطح شهرستان. با وجود افزایش قابل توجه تعداد واحدهای سطح شهرستان، با این حال تعداد کل شهرستان‌ها به کاهش ادامه داد و از ۲۱۸۰ در سال ۱۹۴۹ به ۱۶۳۶ در سال ۲۰۰۵ رسید؛ که دلیل اصلی آن، سازماندهی مجدد شهرستان‌ها به‌عنوان شهرهای سطح شهرستان، بخش‌های شهری سطح شهرستان، یا حتی شهرهای سطح پریفکچر، به‌دلیل ملاحظات بودجه و انگیزه‌های توسعه‌ای است. به‌عنوان نتیجه، تعداد شهرهای سطح شهرستان، از ۶۶ عدد در سال ۱۹۴۹ به‌سرعت به ۳۶۸ در سال ۲۰۰۷ رسید. تعداد بخش‌های شهری سطح شهرستان نیز از ۶۱۵ در سال ۱۹۹۱ به ۸۵۶ در سال ۲۰۰۷ رسید.

**سوم**، همچنین تغییرات حیاتی در پایین‌ترین سطح سیستم اداری محلی چین، یعنی قصبه‌ها و شهرک‌ها اتفاق افتاده است. انقلابی‌ترین تغییرات در این سطح، طی جنبش تعاونی‌سازی<sup>۱</sup> کشاورزی (۱۹۵۳-۱۹۵۶) و جهش بزرگ رو به جلو (۱۹۵۸-۱۹۵۹) و نیز از بین بردن سیستم اشتراکی<sup>۲</sup> طی دوره پسمائو (۱۹۷۹-۱۹۸۴) اتفاق افتاد. با سطح به‌شدت افزایش یافته شهرنشینی، تعداد قصبه‌ها از ۹۲۴۷۶ در سال ۱۹۸۴ به ۳۴۶۵۸ در سال ۲۰۰۶ رسید. ازسوی دیگر، تعداد شهرک‌ها از ۷۷۵۰ در سال ۱۹۸۶ به ۱۹۲۴۹ در سال ۲۰۰۷ افزایش یافت. در سال ۲۰۰۷ در ژجیانگ ۱۴۱ شهرک به وضعیت شهرستان ارتقا یافتند. لغو ادارات عمومی بخش‌ها<sup>۳</sup> یکی دیگر از اصلاحات انجام شده برای حذف یک سطح اضافی از دولت، بین سطح شهرستان و قصبه است.

**چهارم**، ضرورت اصلاحات، همچنین منجر به ایجاد شهرهای نایب استانی<sup>۴</sup> شده است. شهرهای نایب استانی، در شیوه‌های مختلف متمایز هستند و گرچه آنها هنوز هم از نظر اداری متعلق به استان مورد نظر خود هستند، اما به‌لحاظ اقتصادی از استان‌هایی که از نظر جغرافیایی در آن قرار گرفته‌اند،

- 
1. Cooperativization
  2. Decollectivization
  3. District Public Offices
  4. Deputy-provincial Cities

متمایزند. تا سال ۲۰۱۰، ۱۵ عدد از این شهرها وجود داشته است، شامل ۱۰ پایتخت استانی و پنج شهر به‌طور جداگانه برنامه‌ریزی شده، یعنی دالیان، چینگدائو، نینگبو، زیامن و شنژن.<sup>۱</sup> نامی از این شهرها در قانون اساسی برده نشده، بلکه توسط تصمیمات و مقررات دولت مرکزی ایجاد شده‌اند. علاوه بر این، برخی از شهرهای سابقاً در سطح شهرستان، اغلب به‌سادگی بر این اساس که آنها به‌طور مستقیم توسط مقامات استانی اداره می‌شوند، دارای رتبه اداری جانشین پریفکچر<sup>۲</sup> پنداشته می‌شوند.

**پنجم،** لغو ادارات عمومی بخش‌ها،<sup>۳</sup> بخشی از اصلاحاتی است که به وجود آمده است. ادارات عمومی بخش‌ها در اصل به‌عنوان یک سطح واسطه برای کمک به شهرستان‌ها جهت پرداختن به نظارت بر تعداد بسیار زیادی از شهرک‌ها و قصبه‌ها هستند. آنها اکنون در بسیاری از بخش‌های کشور چین از بین رفته‌اند و شهرک‌ها و قصبه‌ها برای اینکه تا حدی جای خالی آنها را پر کنند، بزرگ شده‌اند. این اصلاحات در حال حاضر در بسیاری از بخش‌های کشور انجام شده است. به‌علاوه، طرح‌هایی برای ادغام شهرستان‌های کوچک با هم نیز وجود دارد.

**ششم،** دوران اصلاحات همچنین شاهد ظهور مناطق اداری و حوزه‌های ویژه مختلف بوده است. طی دوره مائو، گسترش سریع حوزه‌های صنعتی طراحی شده خاص مانند حوزه‌های معدنی، حوزه‌های ساخت نمک، کمربندهای جنگلی و حوزه‌های کوهستانی وجود داشت که عمدتاً این حوزه‌ها با هدف سرمایه‌گذاری، توریسیم و... بوده و توسعه‌محور بودند. به‌ویژه طی دهه ۱۹۹۰ این گسترش قابل توجه بود. دو نتیجه از این تمایل به‌خصوص قابل توجه است. یکی مرتبط با پدید آمدن کلانشهرهای جدیدی مانند شنژن<sup>۴</sup> است که یک گذار موفق از یک حوزه اقتصادی کوچک به یک شهر نایب استانی است. دیگری اشاره به ارتقای اداری بسیاری از شهرها و حوزه‌های توسعه سطح شهرستان دارد. با توجه به اینکه هر واحد محلی در چین در تلاش برای جذاب‌تر شدن در برابر سرمایه‌گذاران خارجی، در حال رقابت برای ارتقای اداری بود، تعیین شدن به‌عنوان حوزه‌های خاص اهمیت داشت. به‌ویژه، بازگشت هنگ‌کنگ و ماکائو در سال‌های ۱۹۹۷ و ۱۹۹۹، به حاکمیت چین، منجر به ایجاد واحدهای اداری جدید، به‌ویژه مناطق اداری ویژه شد. (Ibid: 6-9)

همان‌طور که از مطالب بیان شده برمی‌آید، مهمترین نقصی که برخی کارشناسان نیز بر آن اذعان دارند، سیستم نامگذاری تقسیمات کشوری کنونی در چین است. برخی از مشکلات موجود در نامگذاری تقسیمات کشوری عبارتند از: ابهام و تغییر معنای شهر، ابهام در مفهوم بخش،<sup>۵</sup> هرج و مرج نام‌های تقسیمات کشوری در سطح شهرستان، تعداد واحدهای تقسیمات کشوری در سطح استانی،

---

1. Dalian, Qingdao, Ningbo, Xiamen and Shenzhen  
 2. Deputy prefecture  
 3. District Public Offices  
 4. Shenzhen  
 5. District

تغییر معنای شهرک، همپوشانی نام‌های تقسیمات کشوری بعد از ارتقای شهرستان به شهر، یکپارچه نبودن نام تقسیمات کشوری مکان اقلیت‌ها و... (Niu, 2015:135). این مسئله منجر به سردرگمی تحلیلگران خارجی شده، به گونه‌ای که یک تناقض فاحش در درک و برداشت‌ها از چگونگی تقسیمات کشوری در چین وجود دارد که استفاده از منابع موجود را با مشکلاتی مواجه می‌کند. اما آنچه مشخص است اینکه طی سال‌های بعد از تأسیس جمهوری خلق چین، نتیجه نهایی اصلاحات به وجود آمده در تقسیمات کشوری، کاهش سطوح تقسیماتی به سه سطح (استان، شهرستان و قصبه) و تبدیل ساختار بلند تقسیمات کشوری به ساختار کوتاه و تخت بوده است. هدف چین از این اصلاحات، مواردی مانند کاهش میزان فساد، کاهش تعداد کارکنان دولت و بالا رفتن بهره‌وری اداری و نیز فضا سازی مناسب برای اقتصاد بازار سوسیالیستی بوده است.

#### ۵. استدلال‌های موافقان و مخالفان اصلاح تقسیمات کشوری کنونی

با وجود تغییرات و اصلاحات اعمال شده، تقسیمات کشوری کنونی چین همچنان موضوعی داغ در بحث اصلاحات سیستم مدیریت قلمرویی و اجرایی دولت چین است. مهمترین مواردی که بر سر آن اختلاف وجود دارد، به شرح زیر است:

##### ۵-۱. ترسیم مجدد مرزهای استانی

همان‌گونه که بیان شد، استان به‌عنوان بالاترین سطح واحدهای اداری محلی، از زمان آغاز سلسله یوان است و به یک بخش مهم از سیستم اقتصادی، سیاسی و اجتماعی و نیز استراتژی منطقه‌بندی اداری چین تبدیل شده است. طرفداران ترسیم مجدد مرزهای استان‌ها بر این باورند که محدوده‌های کنونی موجود غیرمعقول است و مرزها باید برای انعکاس بهتر تقسیمات فرهنگی، جغرافیایی و... مجدداً ترسیم شوند که به نوبه خود به کاهش مناقشات درون استان‌ها، ترویج همکاری‌های منطقه‌ای و افزایش بهره‌وری اقتصادی و اداری کمک می‌کند. آنها معتقدند با توسعه جامعه مدرن و توسعه اقتصاد بازار چین، وضعیت اقتصادی عمدتاً به تقسیمات کشوری متکی است و وضعیت کنونی لزوماً منعکس‌کننده یک اساس اقتصادی مناسب نیست. در مقابل، مخالفان ترسیم مجدد مرزهای استان‌ها، به این واقعیت اشاره دارند که علی‌رغم وجود اختلافات درون استان‌ها، این مرزها طی قرن‌ها کم‌وبیش پایدار مانده‌اند و بخش مهمی از هویت چینی‌ها هستند. مخالفان همچنین تردید دارند که ترسیم مجدد مرزهای استان‌ها براساس مرزهای فرهنگی، بتواند واقعاً به ارتقای همکاری‌های منطقه‌ای کمک کند و معتقدند این امر می‌تواند به سادگی به افزایش منطقه‌گرایی و گرایش‌های واگرایانه منجر شود. (XiaoMei, 2007)

### ۲-۵. منقبض کردن اندازه استان‌ها

طرفداران کوچک کردن اندازه استان‌ها معتقدند محدوده استان‌ها خیلی بزرگ است و این مسئله موجب مدیریت ناکارآمد، ایجاد سطوح مختلف مدیریت و هرج و مرج اداری، تضعیف یکپارچگی مناطق اقتصادی طبیعی و... می‌شود. آنها استدلال می‌کنند اندازه بزرگ استان‌ها یک بار متناوب بر دوش دولت‌های استانی قرار می‌دهد که نتیجه آن ناکارآمدی و پاسخ ضعیف به نیازها و خواسته‌های مردمی است و همچنین منجر به ناتوانی برای تمرکز بر نواحی خاصی از توسعه است. برخی از طرفداران منقبض و کوچک کردن استان‌ها، اعتقاد دارند، که اکثر استان‌های چین از نظر مساحت و جمعیت برابر با یک کشور هستند. این استان‌ها تمایل دارند به لحاظ اقتصادی خودبسنده شوند، که این امر به ضرر یک بازار ملی واحد است. اندازه کنونی استان‌های بزرگتر به آنها قدرت چانه‌زنی بیش از حد با دولت مرکزی را داده و این بر تمامیت ارضی چین و اعمال قدرت دولت مرکزی تأثیر منفی می‌گذارد. برخی محققان پیشنهادهایی برای افزایش تعداد واحدهای سطح استانی از ۳۴ به ۵۰ واحد ارائه کرده‌اند. در این مورد، فراخوانی برای افزایش تعداد شهرداری‌های خاص، به وسیله بریدن و جدا کردن شهرهای عمده از استان‌ها به وجود آمده است، که اساساً تأثیر یکسانی خواهد داشت. تأسیس استان هاینان (مشترک شده از استان گوانگدونگ) و شهرداری چانگ‌کینگ (مشترک از استان سیچوان) می‌تواند به عنوان آزمایشی برای این تمایل دیده شود. پیشنهادهایی مبنی بر تبدیل شانزده شهر اصلی دیگر چین، به شهرداری‌های به‌طور مستقیم تحت نظارت حکومت، ارائه شده است. طرفداران ایجاد واحدهای استانی بیشتر، معتقدند که وجود ۵۰ دولت سطح استانی به دولت مرکزی قدرت هماهنگی بیشتری می‌دهد. برخی از استان‌ها برای اداره شهرستان‌ها، به شهرهای سطح پریفکچر وابسته‌اند. به‌طور متوسط یک استان، ۱۰۰ شهرستان دارد. با به وجود آمدن استان‌های کوچکتر، استان‌ها قادر خواهند بود که به‌طور مستقیم شهرستان‌ها را اداره کنند. برعکس، مخالفان منقبض‌سازی اندازه فعلی استان‌ها، چهار دلیل را برای مخالفت با کوچک کردن استان‌ها و ایجاد استان‌های جدید بیان می‌کنند: اول اینکه، آنها معتقدند، جمعیت نزدیک به ۱۰۰ میلیون نفر برای یک استان مناسب است (مانند هنان، شاندونگ و سیچوان)؛ دوم اینکه، افزایش تعداد استان‌ها می‌تواند به‌سادگی ناکارآمدی بوروکراسی دولتی را افزایش دهد؛ سوم اینکه، ایجاد استان‌های کوچکتر بر توسعه اقتصادی تأثیر منفی می‌گذارد و در نهایت معتقدند استان‌های کنونی بخش مهمی از هویت چینی‌ها هستند و نباید دستکاری شوند. (XiaoMei, 2007; Lisheng, 2007:13-17)

### ۳-۵. لغو سطح پریفکچر

حامیان لغو پریفکچرها معتقدند که وجود پریفکچرها منجر به تثبیت یک رده زائد قلمرویی و اجرایی

می‌شود که دارای عواقب مضر برای سطوح تقسیماتی پایین‌تر است و کل ساختار اداری را تضعیف می‌کند. آنها استدلال می‌کنند که سطوح بیشتر منجر به فساد و اختلاس بیشتر، هزینه‌های دولتی بیشتر، ناکارآمدی و بطالت و ایجاد فاصله بیشتر بین توده مردم و دولت است. به‌علاوه، آنها ادعا می‌کنند که این ترتیبات منجر به نابرابری می‌شود؛ به‌دلیل اینکه مرکز پریفکچرها منابعی را جذب می‌کنند که در صورت وجود نداشتن پریفکچر مستقیماً به شهرستان‌ها می‌رود. این به نوبه خود مناقشات منطقه‌ای و شکاف غنی و ضعیف را تشدید می‌کند. مسئله پریفکچر و پیچیدگی زائد اداری که ایجاد کرده، موجب شده که برخی کارشناسان از «مشکل داشتن دو مادرشوهر» برای شهرستان‌ها نام ببرند (استان و پریفکچر). مخالفان وجود پریفکچر، بیان می‌کنند که اگر استان‌ها منقبض شوند نیازی به وجود پریفکچر نیست (به‌استثنای پریفکچرهای خودمختار). اما در مقابل، مخالفان لغو پریفکچر بر این باورند که این انتظار که مرزهای کنونی استان‌ها تغییر می‌کند غیرواقع‌گرایانه است. از این‌رو وجود پریفکچرها، حداقل در کوتاه‌مدت ضروری است. آنها ادعا می‌کنند که وسعت قلمرو استان‌ها (که از نظر آنها نیازی به منقبض شدن ندارد)، به این معناست که پریفکچرها به‌عنوان یک سطح واسطه مورد نیاز هستند. همچنین استدلال می‌کنند، وظایف دولت‌های استانی همیشه هم روشن نیست و از بین رفتن پریفکچر، می‌تواند موجب تولید بار جدیدی برای دولت‌های سطح استانی در اداره کل استان شود. ریسک دیگر این است که از بین بردن سطح پریفکچر، با افزایش نابرابری همراه خواهد بود و شتاب دادن به این اصلاحات در مناطق دورافتاده دشوار است. در نهایت معتقدند این اصلاحات کل سیستم اداری را به خطر می‌اندازد، اما آنها از استقرار شهرهای سطح پریفکچر با این استدلال که به تشویق شهرنشینی و توسعه همکاری‌های کل مناطق کمک می‌کند، دفاع می‌کنند. (Voita, 2007: 140-141)

#### ۴-۵. کاهش تعداد شهرستان‌ها و قصبه‌ها

طرفداران اعتقاد دارند که یکی از دلایل گسترده بودن بوروکراسی چینی (و میزان مطلق منابعی که مصرف می‌کند) به‌دلیل تعداد فوق‌العاده زیاد شهرستان‌ها و قصبه‌ها است. آنها معتقدند که این تعداد می‌تواند (از طریق روش‌هایی مانند ادغام شهرستان‌ها) کاهش یابد. مخالفان بر این باورند که تراکم جمعیت چین به این معناست که وجود شهرستان‌های کوچک و قصبه‌ها برای حکمرانی مؤثر مورد نیاز دولت هستند و هرگونه تغییر شدید در اجتماع محلی می‌تواند تأثیرات مخربی بر ثبات اجتماعی داشته باشد.

#### ۵-۵. کنار گذاشتن سلسله‌مراتب استانی

بحث‌هایی نیز در مورد کنار گذاشتن سلسله‌مراتب استانی در چین وجود دارد. یک پیشنهاد برای این تغییر، استفاده از مدل نهادهای فدرال ایالات متحده آمریکا است. طرفداران این مدل معتقدند، با

به‌کارگیری این سبک از دخالت‌های محلی و استانی در برخی از عملکردهای دولت مرکزی چین جلوگیری می‌شود. شایان ذکر است، از مدت زمانی خیلی پیشتر اقداماتی برای جلوگیری از کنترل و نفوذ مقامات محلی بر ارتش انجام شده است. همچنین، اصلاحات مشابهی برای سیستم قضایی، کاهش فساد و حقوق‌های دولتی پیشنهاد شده است.

نکته حائز اهمیت اینکه در چین اصلاحات تقسیمات کشوری و نیز اصلاحات امور اقتصادی، اداری و اجرایی و... مبتنی بر آزمایشات محلی است؛ به این معنا که یک سیاست خاص برای تغییر ابتدا در یک محل خاص اعمال می‌شود و در صورت اطمینان از نتیجه مثبت، سپس در دیگر مناطق به‌کار گرفته می‌شود. آزمایش اصلاحات در یک مکان خاص، ریسک‌ها و چالش‌های سیاسی و مقاومت در برابر اصلاحات را در دیگر مناطق تضعیف می‌کند. اصلاحات دهه ۱۹۸۰ و اواخر دهه ۱۹۹۰، نشان‌دهنده مزیت آزمایشات محلی است. رهبران حزب کمونیست چین و آنهایی که پیشگام اصلاحات بازار در چین بودند، در مورد تبدیل اقتصاد چین به اقتصاد بازار آگاهی خیلی کمی داشتند. اصلاحات آزمایشی، انجام اصلاحات در کل کشور را بسیار امن‌تر کرد. همچنین فرآیندهای تصمیم‌گیری مرکزی مبتنی بر آزمایشات محلی، پیشرفت اصلاحات را باثبات‌تر می‌سازد؛ به این دلیل که منافع گروه‌های ذینفع طرفدار اصلاحات در بین مقامات زیر سطح ملی، یک عامل تثبیت‌کننده مهم برای سیاست‌های اصلاحات می‌شود؛ چون موفقیت در انجام اصلاحات آزمایشی موجب ارتقای مقامات می‌شود (Xu, 2011:1092). شواهد نشان می‌دهد که قوانین محلی در چین می‌تواند به‌عنوان پایه تجربی برای قوانین ملی جدید این کشور نیز باشد. (Ibid:1130)

قبل از اینکه به وظایف و سطح اختیارات واحدهای تقسیماتی زیر سطح ملی و روابط دولت مرکزی با دولت‌های محلی بپردازیم، ابتدا باید اصلاحاتی را مورد توجه قرار دارد که طی چند دهه منجر به عدم تمرکز و کوچک شدن دولت در چین شده است.

## ۶. اصلاحات و تمرکززدایی در چین

اگرچه رژیم چین طی تاریخ منحصر به‌فرد این کشور تکامل یافته است و تجربه‌های آن کمتر با دیگر کشورها تطابق دارد (Ibid: 1098) اما اصلاحات متوالی در چند دهه، درس‌های مهمی برای بحث تمرکززدایی دارد. اصلاحات اداری<sup>۱</sup> فرآیندی از تغییرات حساب شده و ارادی برای نهادهای تصمیم‌گیری، شامل ساختار و فرآیند آنها و نیز نگرش تصمیم‌گیرندگان و رفتار آنها، با هدف بهبود کارایی سازمانی است. بر این اساس، اصلاحات اداری همیشه ارادی است و نه تصادفی و فرآیندی و موجب تغییر هسته اساسی مدیریت می‌شود

و تغییرات نهادی، نگرشی و رفتاری را ایجاد می‌کند. (Burns, 2007: 1346) یک حکومت به دلایل گوناگون ممکن است سیستم‌ها و ساختارهای مدیریتی و اداری- اجرایی محلی خود را در دوره‌های مختلف تغییر دهد. (Chung, 2010: 2) واقعیت‌های اقتصادی و سیاسی به‌طور مشترک مقیاس و میزان اصلاحات اداری را مشخص می‌کنند. (Wang, 2010: 100-101)

پس از اینکه حزب کمونیست چین در سال ۱۹۴۹ به قدرت رسید، یک تمرکزگرایی سیاسی قابل توجه اتفاق افتاد. به‌طور همزمان، چین از رژیم برنامه‌ریزی مرکزی به سبک شوروی جدا شد. این تمرکزگرایی به تثبیت اقتصادی متمرکز خدمت کرد که خوشایند نخبگان حزب کمونیست چین بود (Xu, 2011: 1089). تمرکزگرایی سیاسی، به‌وسیله اقدامات مالی یکپارچه در مارس ۱۹۵۰ تقویت شد. برای مثال، بجز برخی از مالیات‌های محلی، تمام انواع درآمدها و مالیات‌ها به دولت مرکزی منتقل شدند. دولت مرکزی کنترل منحصر به فردی بر مالیات، تثبیت دفاتر، دستمزدها و حقوق استاندارد به‌دست آورد و دولت‌های محلی با حداقل منابع مالی برای نیازهای کشاورزی، فرهنگ، آموزش، ساخت‌وساز شهری و... رها شدند. (Lisheng, 2007: 7) این تمرکزگرایی، واکنش‌ها و تقاضاهایی برای واگذاری قدرت بیشتر به مقامات محلی به وجود آورد. در اوایل دهه ۱۹۵۰، دو جنبش مهم به وجود آمد که منجر به دو موج مهم تمرکززدایی در اواخر دهه ۱۹۵۰ و اواخر دهه ۱۹۶۰ میلادی، البته با هزینه‌های بسیار بالا شد. (Xu, 2006: 7)

در نتیجه، بوروکراسی دولت مرکزی کمرنگ شد؛ نظارت بر اکثر تشکیلات اقتصادی دولتی، از وزارتخانه‌ها به استان‌ها و شهرها و یا حتی شهرستان‌ها واگذار شد و مسئولیت‌های دولت‌های محلی به‌طور اساسی افزایش یافت. بازتاب موج اول عدم تمرکز در اواخر دهه ۱۹۵۰ میلادی این بود که درآمد مالیاتی دولت‌های محلی از ۲۰ درصد کل سطح ملی در سال ۱۹۵۸ به ۷۶ درصد در سال ۱۹۶۱ رسید. رقابت منطقه‌ای جایگزین برنامه‌ریزی مرکزی شد و دولت‌های محلی تشویق شدند که برای گرفتن بازارها با یکدیگر رقابت کنند. دومین موج تمرکززدایی که متناظر با «انقلاب فرهنگی» چین بود، در سال ۱۹۶۶ آغاز شد. در این دوره، با شعار مرگ بر سرمایه‌داری، بیشتر دستگاه حزب و بوروکراسی دولت مرکزی برچیده شد؛ بیشتر نخبگان اجتماعی، حکومتی و حزبی پاکسازی شدند و در نهایت با توجه به اینکه برخی وزارتخانه‌ها تعطیل شدند، دولت‌های محلی به مهم‌ترین سطوح دولت برای مدیریت اقتصاد تبدیل شدند. همه اینها راه را برای ساخت تغییرات عمده پس از مرگ مائو، جهت تغییر قواعد تصمیم‌گیری و اهداف حزب کمونیست چین هموار کرد. در نتیجه، درآمد مالیاتی محلی، در سال ۱۹۷۵ به ۸۸ درصد کل سطح ملی رسید. نتیجه این دو موج اصلاحات این بود که در چین، اقتصادهای منطقه‌ای نسبتاً خودکفا تثبیت شدند. وضعیت چین در دهه ۱۹۷۰، در تضاد شدید با دیگر اقتصادهای به‌طور رسمی متمرکز بود که تخصص و انحصار، نشانه‌های آن است. در سال ۱۹۷۶، یعنی زمانی که انقلاب فرهنگی



به پایان رسید و سالی که مائو از دنیا رفت، دولت‌های محلی عملاً مقدار زیادی از منابع را در اختیار داشتند. (Xu, 2011: 1084-1090) با این حال، همچنان موانعی وجود داشت، وزارتخانه‌های مختلف بخشی از دولت مرکزی بودند و کنترل‌شان به بسیاری از نواحی محلی در کشور می‌رسید. سیستم قبل از سال ۱۹۷۸ متکی به کنترل بخشی<sup>۱</sup> و برنامه‌ریزی متمرکز بود. دولت‌های محلی، از استقلال کامل برخوردار نبودند و دستورات وزرا را انجام می‌دادند. (Shen, 2008: 12)

اصلاحات پس از مائو از اهمیت زیادی برخوردار است. در ابتدا به‌نظر می‌رسد که اصلاحات چین شبیه یک اصلاحات اقتصادی خالص بدون یک تغییر سیاسی متناظر است. با وجود این، اصلاحات پس از مائو، از تغییرات سیاسی عجیبی آغاز شد که موجب تغییر رهبری متمرکز و تغییر فرآیند تصمیم‌گیری مرکزی حزب کمونیست چین شد. بعد از کودتای ۱۹۷۹ میلادی حزب کمونیست چین شروع به تغییر از یک حزب مبتنی بر فرد، به یک «سیستم مبتنی بر قوانین»، با خطوط روشن اقتدار و نهادهای تصمیم‌گیری جمعی کرد (Xu, 2011: 1088) و یک چارچوب برای یک سیستم قانونی سوسیالیستی، با قانون اساسی به‌عنوان هسته و قوانین اجتماعی، عمومی و خصوصی به‌عنوان تکیه‌گاه اصلی آن توسعه داد (Junhai, 1999: 5). علاوه بر این، توسعه اقتصادی به هدف حزب و حکومت تبدیل شد. در واقع پس از مائو، رهبران چین رشد اقتصادی را به‌عنوان مسئله مرگ و زندگی رژیم در نظر گرفته‌اند که این خود موجب تغییرات سیاسی، ایدئولوژیکی و اقتصادی شده است (Xu, 2011: 1088-1091). به این ترتیب، در اصلاحاتی که به وجود آمد، تمرکززدایی اداری - اجرایی با تمرکززدایی اقتصادی همراه شد. (Lisheng, 2007: 9-12)

از اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی چین شش اصلاحات اداری - اجرایی (۱۹۸۲، ۱۹۸۸، ۱۹۹۳، ۱۹۹۸، ۲۰۰۳ و ۲۰۰۸)، را به‌منظور حل مشکلات اقتصادی - اجتماعی مرتبط با توسعه اقتصادی سریع آغاز کرد. این اصلاحات عمیقاً از نظر عمق، مقیاس و پیچیدگی متفاوت بودند. به اعتقاد ینگ (۲۰۰۴) سه دلیل عمده انجام اصلاحات در چین، عبارتند از: اول، تغییر شرایط اقتصادی و سیاست‌های داخلی؛ دوم، تغییر در رهبری سیاسی و سوم، بحران‌های به وجود آمده. شش دور اول اصلاحات تحت تأثیر دو عامل فشارهای سیاسی و اقتصادی (داخلی) و جهانی شدن (خارجی) بوده است. دو عامل ثبات و جهانی شدن، دو اساس برای اخیرترین اصلاحات اداری در چین بوده است. مردم چین و نیز رهبران آن از بی‌ثباتی، بیشتر از هر چیز دیگری می‌ترسند. سبک حاکم قدیمی که بر وفاداری بنا شده بود، دیگر با واقعیت‌های اجتماعی جدید تطابق نداشت. این چالش موجب کاهش اعتماد عمومی به دولت، به‌علت فساد گسترده، بهره‌وری پایین و فقدان پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری شده بود؛ بنابراین دولت اصلاحات اداری را برای اجرای سیاست‌های اقتصادی جدید انجام داد و برای ارائه یک محیط باثبات جهت رشد اقتصادی تلاش کرد. در مورد جهانی شدن نیز گفتنی است که چین برای جذب

سرمایه‌گذاری خارجی درون قلمرو خود و برای ارتقای رشد اقتصادی، از درون و بیرون، جهت تطبیق سیاست‌ها و رویه‌های مطابق با روندها و رویه‌های جهانی تحت فشار بوده است. همان‌طور که چین به‌طور فزاینده‌ای در تجارت و سیاست جهانی و در فرآیند جهانی شدن درگیر شد، حزب کمونیست در تلاش برای پاسخگویی به چالش‌ها و مسئولیت‌های جدید چین، اصلاحات اداری را انجام داده است (Wang, 2010:100-103). بنابراین اصلاحات اداری- اجرایی در چین، به‌عنوان الزامات تغییرات داخلی و رقابت‌های بین‌المللی، با هدف سرعت بخشیدن به نوسازی اقتصادی و اجتماعی انجام شده است (Songtao, 2006: 3). در ادامه به اصلاحات انجام شده پرداخته می‌شود:

● **اصلاحات ۱۹۸۲:** در این اصلاحات، به‌لحاظ سیاسی، سیستم دوسطحی جایگزین سیستم قانونگذاری یک‌سطحی شد. قانون اساسی جدید، مصوب سال ۱۹۸۲، به کمیسیون خلق و کمیته دائمی استان‌ها، مناطق خودمختار و شهرداری‌ها برای تنظیم ترتیبات محلی در پرتو قانون اساسی و دیگر قوانین و مقررات اداری قدرت داد. علاوه بر آن، «قانون عالی مجالس خلق و دولت‌ها در تمام سطوح» به پایتخت‌های استانی و برخی از دیگر شهرهای بزرگ قدرت تنظیم مقررات محلی را اعطا کرد. (Lisheng, 2007: 9-12) دور اول اصلاحات عمدتاً یک پیکره‌بندی مجدد ساختاری برای کوچک کردن و ساده و مؤثرتر کردن بود. این اصلاحات عمدتاً به‌وسیله ترکیب سازمان‌ها و ادارات با مسئولیت‌های مشابه مدیریت اقتصادی را یکی کرد و هماهنگی و نظارت را افزایش داد. این اصلاحات کل تعداد نمایندگان مجلس و کارمندان دولت را کاهش داد. رهبران سطح وزارتخانه از ۵۴۰ به ۱۸۰ نفر کاهش یافت. تعداد کارکنان شورای دولتی از ۵۱ هزار به ۳۰ هزار نفر رسید؛ این کاهش در مناطق خودمختار از ۱۸۰ هزار نفر به ۱۲۰ هزار نفر بود. شهرستان‌ها و شهرها بیست درصد کارکنان خود را کاهش دادند. با این حال این اصلاحات غیرمؤثر و ناکافی بود. ساختار و سیستم اساسی حکمرانی بر اقتصاد به‌طور متمرکز برنامه‌ریزی شده، بنا شده بود و به اندازه زیادی دست نخورده باقی ماند. دولت نسبت به بیشتر اصلاحات اساسی، مقاوم باقی ماند و دوباره در سال‌های بعد متورم شد.

● **اصلاحات ۱۹۸۸:** اصلاحات ۱۹۸۸، بر تحول کارکرد دولت از طریق جدایی دولت از دستگاه‌های حکومتی و جدا کردن دستگاه‌های حزبی از دستگاه اجرایی و اداری متمرکز شد. در این اصلاحات، برخی از کارکردهای اقتصادی دولت به سازمان‌های اقتصادی مختلفی مانند شرکت‌های تخصصی انتقال یافت، اصلاحات تعداد ارگان‌ها در شورای دولتی را از ۷۲ به ۶۵ کاهش داد. تعداد کارکنان حدود بیست درصد کاهش یافت، اما نزاع بین اصلاح‌طلبان و محافظه‌کاران، نقاط ضعف زیادی ایجاد کرد که موجب آشفتگی شد. وضعیت آشفتگی بعد از حادثه میدان تیان‌آن‌من در سال ۱۹۸۹، به این اصلاحات بلندپروازانه خاتمه داد. با این حال برخی اصول اساسی آن باقی ماند.

● **اصلاحات ۱۹۹۳:** در سال ۱۹۹۳، حزب کمونیست به‌طور رسمی سیستم «اقتصاد بازار سوسیالیست» را در چین به تصویب رساند. همچنین اصلاح «سیستم اداری» برای شل‌تر کردن گره‌های بین دولت و بخش خصوصی به تصویب رسید. طبق اندیشه بازار، نظارت دولت بر جزئیات امور تجاری محدود و مدیریت مستقیم شرکت‌های خصوصی تقویت شد. به‌دنبال اصلاحات، تعداد ارگان‌های تحت نظر شورای دولتی از ۸۶ به ۵۹ کاهش یافت و تعداد کارکنان دولت، کاهشی بیست درصدی را تجربه کرد. واگذاری اختیارات به شهرها و شهرستان‌ها تا حدی دولت را کوچک کرد. (Wang, 2010: 104-107) کاهش مداوم درآمد مرکزی در مقابل افزایش درآمد محلی موجب معرفی سیستم به اشتراک‌گذاری مالیات در سال ۱۹۹۴ شد. براساس این سیستم، مالیات‌ها به سه دسته مرکزی، محلی و مشترک دسته‌بندی شدند. انواع اصلی مالیات‌ها مانند مالیات بر مصرف و عوارض گمرکی جزء مالیات مرکزی بود. مالیات محلی شامل کاربری زمین و تشکیلات اقتصادی محلی بود. مالیات مشترک، نیز مالیات ارزش‌افزوده و کسب‌وکار را شامل می‌شد (Lisheng, 2007: 9-12). به‌علاوه پیشرفتی اساسی به سمت افزایش تخصصی شدن خدمات مدنی ایجاد شد. با این حال، اهداف اصلاحات ۱۹۹۳ به‌دلیل فقدان تلاش‌ها و مهارت سیاسی و نیز محدودیت‌های خود اصلاحات به‌طور کامل به‌دست نیامدند. (Wang, 2010: 107)

● **اصلاحات ۱۹۹۸:** در اصلاحات سال ۱۹۹۸، رهبران برای اولین بار تعریف مجدد نقش حکومت در جامعه را پیشنهاد کردند. (Burns, 2007: 1345) این اصلاحات همچنین نخستین تلاش دولت برای تعریف مجدد کارکرد خودش بود. در کل سه هدف برای اصلاحات ۱۹۹۸، می‌توان برشمرد: تنظیم یک سیستم اجرایی کارآمد به‌خوبی تنظیم شده؛ ایجاد یک گروه از مدیران صالح و تخصصی؛ گذار تدریجی به یک نظام اجرایی سازگار با جامعه چینی و اقتصاد بازار سوسیالیستی. (Wang, 2010: 8-9) در جهت دستیابی به این اهداف، پنج اصل ارائه شد: اول، تعریف مجدد عملکردهای دولت و جدا کردن دولت از تشکیلات اقتصادی. دوم، قرار دادن الزامات دولت در مدیریت کلان اقتصاد ملی و ارائه خدمات عمومی. سوم، تجدید ساختار سازمان‌های دولتی برای بهینه‌سازی ساختار اداری، کوچک‌سازی خدمات شهری و بهبود کارایی اداری. چهارم، توجیه مسئولیت‌های اداری و کاهش تداخل در تطابق با شرایط پاسخگویی. پنجم، هدایت اصلاحات اداری سازمان‌های دولتی، طبق وضعیت محلی مربوطه براساس توسعه اقتصادی و اجتماعی و تثبیت یک چارچوب استاندارد برای دولت. (Songtao, 2006: 3-4) اصلاحات ۱۹۹۸، به‌ویژه قصد تقویت کنترل ماکرو<sup>۱</sup> دولت را داشت. نهادهایی مانند کمیسیون اقتصاد و تجارت حکومت<sup>۲</sup>، به سازمان‌های ماکرو تبدیل شدند و کارکردهای جدیدی به آنها واگذار شد. درون

1. Macrocontrol

2. State Economic and Trade Commission (SETC)

شورای دولتی، تعداد سازمان‌های در سطح وزارتخانه از ۴۰ به ۲۹ کاهش یافت و کل پرسنل از ۳۳ هزار نفر به ۱۶ هزار نفر رسید. در سطوح استان، شهرداری و شهرستان، تعداد کارگزاران دولت کاهش یافت. بیش از ۲۰۰ کارکرد از دولت مرکزی به دولت‌های محلی منتقل شد، بیش از ۱۰۰ کارکرد دیگر درون شورای دولتی تلفیق یا منتقل شد. حزب مرکزی و عوامل دولتی، کنترل بر بیش از ۵۳۰ شرکت را که قبلاً صاحب آن بودند و آنها را کنترل می‌کردند واگذار کردند. (Wang, 2010: 8-9)

● **اصلاحات ۲۰۰۳:** چین در سال ۲۰۰۱ به سازمان تجارت جهانی پیوست و دور جدید اصلاحات در مارس ۲۰۰۳ آغاز شد. وظیفه اصلی اصلاحات ۲۰۰۳، عمیق‌تر کردن سیستم مدیریت دارایی‌های دولتی به منظور بهبود رژیم کنترل ماکرو اقتصادی، برای تقویت سیستم تنظیمی مالی، ادغام تجارت داخلی و خارجی، به اجرا درآوردن ایمنی غذایی و رژیم‌های نظارتی ایمن بود. برای رسیدن به این اهداف، شورای دولتی می‌بایست بازسازی شود. اصلاحات ۲۰۰۳، به روشنی اصلاحات ۱۹۹۸ را از نظر ساخت سیستم اجرایی کارآمد، براساس اقتصاد بازار سوسیالیستی توسعه داد. (Ibid:110)

● **اصلاحات ۲۰۰۸:** کمیته مرکزی حزب کمونیست در سال ۲۰۰۸ با این استدلال که سیستم موجود ناکارآمدی‌هایی دارد تصمیم خود را با عنوان «اندیشه‌هایی در مورد عمیق کردن اصلاحات سیستم اجرایی» منتشر کرد. ناکارآمدی سازماندهی مجدد کارکردهای دولت، دخالت اداری بیش‌ازحد در عملیات اقتصادی خرد، مدیریت اجتماعی و خدمات اجتماعی نسبتاً ضعیف از جمله این ناکارآمدی‌ها بودند. بنابراین دور جدید اصلاحات اجرا شد. این اصلاحات به وسیله مفهوم «سوسیالیسم نوع چینی» شکل گرفت و هدف آن ساخت یک دولت تابع قانون و دولت مبتنی بر خدمات<sup>۱</sup> و در حالت کلی‌تر، سیستم اجرایی سوسیالیستی نسبتاً کامل با مشخصه چینی تا سال ۲۰۲۰ بود. همچنین هدف آن ایجاد ساختار اجرایی به نسبت با ثبات و پایان دادن به تغییرات و تقسیمات مکرر ادارات و سازمان‌ها پس از هشت دوره اصلاحات بود. اهداف بلندمدت این اصلاحات، سرعت بخشیدن به جهت‌گیری مجدد عملکرد دولت، ارتقای تغییرات سازمانی دولت تحت اصول سادگی، تثبیت و بازده و ساخت سیستم اجرایی مبتنی بر قوانین و به‌ویژه قانون اساسی و به‌طور مؤثر نظارت کردن بر کارآیی و تطابق با قانون بود. اصلاحات ۲۰۰۸ اصلاحات پیشین را توسعه داد و تکمیل کرد. (Ibid: 110-111)

در کل اصلاحات انجام شده، نتایج زیر را در بر داشته است:

## ۱-۶. بازسازی دولت و حکومت در چین

محور اصلاحات چین، ساختاربندهی مجدد دولت بوده و در این زمینه اصلاحات سال ۱۹۹۸ پویاترین و شدیدترین بوده است. این تلاش‌ها سیستم اداری دولتی چین را برای اقتصاد بازار سوسیالیستی

1. service-oriented and law-abiding

مناسب‌تر ساخت. این اصلاحات همچنین موجب پیکربندی مجدد حکومت شده است. بازسازی دولت در چین دستاوردهایی به شرح زیر داشته است:

**الف)** نقش‌های دولت تغییر یافته است. بیش از ۲۸۰ نقش که توسط دولت مرکزی انجام می‌شد، به تشکیلات و شرکت‌های اقتصادی و دیگر نهادهای اجتماعی متوسط داده شده است.

**ب)** مدیریت شرکت‌ها و تشکیلات اقتصادی از امور اداری جدا شده است. برخی سازمان‌های اقتصادی که در گذشته توسط دولت مدیریت می‌شدند، پیوندشان با دولت را قطع کرده و تبدیل به واحدهایی شده‌اند که مسئولیت کامل کسب‌وکار و سود و زیان خود را به‌عهده دارند. به‌عنوان مثال سهم دولت در تولید صنعتی، از ۷۰ درصد کل ارزش تولیدات در سال ۱۹۷۹، به ۴/۶ درصد در سال ۱۹۹۸ کاهش یافت. در دولت مرکزی تقریباً تمام وزارتخانه‌ها و اداراتی که به کنترل مستقیم صنعت می‌پرداختند، حذف و یا اصلاح شده‌اند. در مقابل برخی سازمان‌های مربوط به مدیریت اقتصاد کلان تقویت شده‌اند. کمیسیون اقتصاد و تجارت امور خارجه، مسئولیت مدیریت کلان صنعت را به‌عهده گرفته است. در دولت‌های استانی و برخی شرکت‌هایی که دارای توابع دولتی بوده‌اند همین رویه به‌کار گرفته شده است.

**ج)** کوچک‌سازی سازمان‌های دولتی به‌وسیله کاهش تعداد وزارتخانه‌ها و ادارات اجرا شده است. برای مثال، درون وزارتخانه‌ها و ادارات، بیش از ۲۰۰ بخش (۲۵ درصد) حذف شدند. در سطح استانی، تعداد متوسط ادارات از ۵۵ به ۴۰ در سال ۲۰۰۶ رسید. طی چهار دوره اصلاحات از ۱۹۸۲ به بعد، تعداد وزارتخانه‌ها و کمیسیون‌های تحت نظر شورای دولتی از ۱۰۰ در قبل از سال ۱۹۸۲ به ۵۳ در سال ۱۹۹۸ کاهش یافت.

**د)** کاهش تعداد کارکنان. در سازمان‌های دولت مرکزی، استقرار نیروی انسانی از ۳۲۰۰۰ نفر به ۱۶۰۰۰ نفر در سال ۲۰۰۶، کاهش یافته است. متوسط کاهش در دولت استانی ۴۸ درصد است. در این زمینه اصلاحات نهادی در سال ۱۹۹۸، شاهد بزرگترین کاهش پرسنل بوده که شامل حدود نیمی از اعضای شورای دولتی بوده است. این امر به کاهش بار مالی دولت در تمام سطوح و بهبود بهره‌وری کمک کرده و موجب شکل‌گیری یک پرسنل باکیفیت شده است. (Songtao, 2006: 3-8; Yuan, 2010: 85)

## ۲-۶. تقسیم نقش‌های اجرایی و اداری و واگذاری قدرت به دولت‌های محلی

این هدف، از محورهای اصلی اصلاحات اداری در چین و یک پایه سازمانی برای توسعه اقتصادی سریع است. چین برای برآورده کردن الزامات اقتصاد بازار سوسیالیستی، اهمیت زیادی به‌درستی سه رابطه در سیستم اجرایی عمومی خود داده است.

**الف) روابط بین دولت محلی و مرکزی:** چینی‌ها از زمان گشایش درهای کشور، توجه مداومی به درستی روابط مرکزی-محلی و تمرکز و عدم تمرکز کرده‌اند. از یک طرف، دولت مرکزی تلاش کرده اقتدار خود را در سراسر کشور حفظ و تضمین کند و از سوی دیگر، انگیزه‌هایی برای فعالیت دولت‌های

محلی ایجاد و به تفویض و واگذاری قدرت اداری و اجرایی به دولت‌های محلی پرداخته است (Songtao, 2006: 8). یکی از استراتژی‌های عمده در دوره اصلاحات پس از مائو (به‌ویژه در طی پانزده سال اول اصلاحات)، اعطای قدرت مستقل بیشتر به دولت‌های محلی به دلایل سیاسی و اقتصادی بوده است. انگیزه‌های قوی به دولت‌های محلی داده شده و آنها به‌طور مستقیم به مدیریت و راه‌اندازی شرکت‌ها و تشکیلات اقتصادی و انجام سرمایه‌گذاری‌های مشترک با سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی و... می‌پردازند (Xu, 2011: 1086) و انعطاف زیادی در مدیریت، عملکرد و رقابت با دیگران به‌دست آورده‌اند. حکومت‌های محلی در تأمین و عملکرد مالی استقلال زیادی به‌دست آورده‌اند. محلی‌ترین دولت‌های محلی استراتژی توسعه تهاجمی<sup>۱</sup> را به‌کار گرفته‌اند. به‌ویژه از اوایل دهه ۱۹۸۰، دولت‌های شهری نقش رو به رشدی در چین به‌دست آورده‌اند. (Shen, 2008:12)

**ب) روابط بین دولت و تشکیلات اقتصادی و شرکت‌ها:** یکی از ضعف‌های غالب در سیستم اداری چین این بود که هیچ تمایزی بین فعالیت‌های دولت و امور مربوط به تشکیلات اقتصادی وجود نداشت. دولت به‌طور مستقیم درگیر امور تولید و مدیریت فعالیت‌های شرکت‌های دولتی بود. همان‌طور که بیان شد، طی اصلاحات، دولت قدرت تولید و مدیریت شرکت‌ها و تشکیلات اقتصادی را واگذار کرد و نقش‌هایی که جامعه خودش می‌توانست تنظیم و مدیریت کند را به بدنه اجتماعی سپرد. برای دستیابی به این اهداف، دولت اداری را که تولید و تجارت صنایع را مدیریت می‌کردند لغو کرد و نقش‌های مربوط به مدیریت و هماهنگی اقتصادی و مدیریت اجتماعی را در ادارات مسئول تقویت کرد. بنابراین نقش‌های دولت به سمت تنظیمات ماکرو، مدیریت اجتماعی و ارائه خدمات به عموم مردم تغییر کرد.

**ج) روابط بین بخش‌های مختلف دولت:** با در نظر گرفتن تعداد زیاد ادارات دولتی و نقش‌های تکراری، دولت در تطابق با اصل وحدت پاسخگویی و مسئولیت، با لغو و ادغام برخی ادارات، نقش‌های میان ادارات را دوباره تنظیم کرد. جابه‌جایی بیش از صد نقش در میان ادارات دولتی، اساساً مسئله تکراری عدم پاسخگویی و مسئولیت‌های غیرمشخص ادارات دولتی، مدیریت یک وظیفه توسط چند بخش دولتی و... را حل کرده است.

### ۳-۶. کوچک شدن دولت

تثبیت مکانیسم بازار و تقویت آن، دولت و نیروی کار آن را کوچک می‌کند که پدیده‌ای رایج در اصلاحات اداری در کشورهای مختلف است. در چین با شکل گرفتن اقتصاد بازار سوسیالیستی، نقش‌های دولت کاهش یافته که منجر به ایجاد یک دولت کوچک کارآمد شده است. (Songtao, 2006: 8-10)

#### ۴-۶. پیکربندی مجدد مسائل مالی

در نتیجه اصلاحات به وجود آمده، رژیم اقتدارگرای چین به لحاظ مالی تبدیل به یکی از غیرمتمرکزترین حکومت‌ها در سراسر جهان شده است. مقایسه عدم تمرکز مالی چین با هم‌تایان خود در سراسر جهان در اوایل دهه ۲۰۰۰، نشان می‌دهد که هزینه‌های مالی دولت‌های محلی چین بسیار زیادتر از هزینه‌های مالی بزرگترین حکومت‌های فدرال، مانند ایالات متحده آمریکا (۴۶ درصد)، آلمان (۴۰ درصد) و روسیه (۳۸ درصد) بوده است. (Xu, 2011: 1083)

اصلاحات مالی نیازمند توضیح بیشتر است. سیستم اجرایی امور مالی و بودجه در چین عمدتاً شامل یک سلسله‌مراتب برای توزیع درآمد، تقسیم نقش‌ها و قدرت با توجه به مسئولیت‌ها، مخارج و سیستم پرداخت انتقال مالی است. چین یک حکومت تک‌ساخت است که سیستم مالی «نظارت بر سطوح پایین‌تر» را دنبال می‌کند. به‌طور خلاصه، تخصیص بودجه به‌وسیله دولت و به‌جای قانون انجام می‌شود. دولت‌های محلی همه در حال رقابت برای کسب درآمد هستند. همان‌گونه که بیان شد، در سال ۱۹۹۴ سیستم به اشتراک‌گذاری مالیات به‌وجود آمد که روابط مالی مرکزی \_ استانی را تعریف می‌کرد. براساس این سیستم، مالیات‌ها به سه دسته مرکزی، محلی و مشترک دسته‌بندی شدند، اما مقررات خاصی در مورد سیستم مدیریت مالی زیر سطح استانی به‌وجود نیامد. بنابراین شهرستان‌ها و قصبه‌های چین در یک مخمسه مالی قرار دارند، این مشکل تا حد زیادی به‌دلیل سیستم چندلایه است. براساس سیستم به اشتراک‌گذاری مالیات، استان‌ها باید سیستمی را برای مدیریت مالی<sup>۱</sup> شهرها و شهرستان‌های درون حوزه صلاحیت خود تدوین کنند. استان‌ها اصلاحات سیستم‌های مدیریت مالی زیر سطح ملی را از سال ۱۹۹۴ انجام دادند. به‌عنوان پیامد این اصلاحات، اکثر استان‌ها اصول «نظارت بر سطح پایین‌تر» را به‌کار گرفتند و سیستم مدیریت مالیاتی را تثبیت کردند که شامل سلسله‌مراتب استان‌های نظارت‌کننده بر شهر تا شهرهای نظارت‌کننده بر شهرستان (بجز استان ژجیانگ)<sup>۲</sup> بود. دو نوع سیستم مدیریت مالی شهرستان به وجود آمد. یکی استان‌های به‌طور مستقیم نظارت‌کننده بر امور مالی شهرستان<sup>۳</sup> بود که «سیستم استان نظارت‌کننده بر شهرستان» نامیده شد؛ دیگری شهرهایی بود که بر امور مالی شهرستان نظارت داشتند که «سیستم شهر نظارت‌کننده بر شهرستان» نامیده شد. سیستم «استان نظارت‌کننده بر شهرستان» شامل تخصیص مستقیم درآمد مالیاتی، هزینه‌ها و بودجه استان برای شهرستان، آرایش مستقیم و پیوند بین امور مالی شهرستان و امور مالی استان است، که مشابه پیوند مالی استانی- شهرداری است. برعکس، در سیستم «شهر نظارت‌کننده بر شهرستان» مدیریت مالی شهرستان، توسط یک شهر مرکزی انجام می‌شود. مزیت سیستم «شهر نظارت‌کننده بر

1. Fiscal Administration  
2. Zhejiang  
3. County Finance

شهرستان» این است که برخی از شهرهای به‌لحاظ اقتصادی قوی سطح پریفکچر، توانستند رشد شهرستان‌های اطراف را تا درجه معینی به پیش برانند. (Xingyuan, 2012: 2-4)

استان‌های هوبی و آنهویی در سال ۲۰۰۲ اصلاحات مالی آزمایشی «استان نظارت‌کننده بر شهرستان» را آغاز کردند. تا سال ۲۰۰۷ هجده استان در سراسر چین سیستم مدیریتی مالیاتی «استان نظارت‌کننده بر شهرستان» را به‌کار گرفتند. با پیوستن چهار شهرداری به‌طور مستقیم تحت نظارت دولت مرکزی به این سیستم، کل ۲۲ استان، شهرداری‌ها و مناطق خودمختار مستقل، درون سیستم «استان‌های نظارت‌کننده بر شهرستان» قرار گرفتند. در سال ۲۰۰۹، سیستم مالیاتی «استان نظارت‌کننده بر شهرستان» به‌وسیله پیشنهادهایی ارتقا یافت. بسیاری از شهرستان‌ها و شهرها برای اصلاح سیستم مالیاتی «استان نظارت‌کننده بر شهرستان» و به‌طور مشابه اصلاح آزمایشی «تقویت شهرستان و افزایش قدرت» فشار آوردند. تاکنون تعداد فزاینده‌ای از استان‌ها این اصلاحات آزمایشی را به‌کار گرفته‌اند. در چند سال اخیر، چین اصلاحات فوق‌الذکر در مورد تقویت شهرستان و افزایش قدرت آن را، عمدتاً شامل واگذار کردن قدرت مالی به سطوح پایین‌تر اجرا کرده است (Ibid: 6). با اصلاحات به وجود آمده، سیستم مالی سطوح زیراستانی تغییر کرده است. برای مثال، بخش (شهری)، اکنون می‌تواند بدون دخالت شهر مرکزی به‌طور مستقیم از استان کمک‌هزینه بگیرد که در گذشته معمولاً بخشی از این بودجه را می‌گرفت؛ بنابراین اکنون بخش شهری می‌تواند از حمایت مالی اثبات‌تری برخوردار شود. (Liao, 2016: 4)

ازسوی دیگر، اصلاحات، موجب تولید و حفظ درآمد بیشتر برای سطوح زیرین دولت‌های محلی شده و همچنین راه را برای سطوح بالاتر دولت مرکزی در کاهش اختصاص بودجه به سطوح زیرین دولت هموار کرده است. این امر منجر به استقلال اقتصادی بیشتر شده است. (Waldron & Brown, 2003: 1)

دولت‌های محلی مختلف، خود برای سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در زیرساخت‌ها رقابت می‌کنند. (Xu, 2006: 13) برای نواحی روستایی، توسعه شرکت‌ها و صنعتی شدن راهی عمده برای ساخت یک پایگاه درآمد است. با این حال، بخش زیادی از مناطق روستایی چین که فقیر هستند و قادر نیستند از پس صنعتی شدن برآیند و هنوز هم به تولید محصولات اولیه کشاورزی اتکا دارند، از این اصلاحات مالی متضرر شده‌اند؛ بنابراین اصلاحات بر شیوه‌ای که سطوح زیرین دولت محلی و نواحی روستایی کوچک به‌ویژه با اساس کشاورزی، با سطوح بالاتر تعامل می‌کنند، تأثیرگذار بوده است. اول، محل‌های با اقتصاد مبتنی بر کشاورزی برای تأمین بودجه، سرمایه‌گذاری یا درواقع هر فعالیتی که مستلزم منابع اضافی است، نسبتاً متکی به سطوح بالاتر دولت هستند. ازسوی دیگر، مقامات محلی دارای ظرفیت محدودی برای سازماندهی کشاورزان جهت تولید اولیه، بسیج منابع و توسعه سریع برنامه‌های هدفمند هستند. بنابراین، در مقایسه با نواحی صنعتی شده توسعه‌یافته، یک حس قوی از



وابستگی بین نواحی فقیرنشین مبتنی بر اقتصاد کشاورزی و سطوح بالاتر دولت وجود دارد. (Waldron & Brown, 2003: 22)

نکته آخر در مورد اصلاحات مالی این است که سیاست اصلاحات به‌طور کلی شکل «قراردادهای خاص»<sup>۱</sup> بین دولت و واحدهای زیر سطح ملی به‌خود گرفته است، مانند قراردادهای مالی بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی و قراردادهای سود صنعتی بین دولت و تشکیلات حکومتی. با این حال، این اصلاحات برای تثبیت یک سیستم بازار مبتنی بر قواعد و هماهنگ با بهترین رویه‌های نهادهای بین‌المللی هم در سطح مرکزی-استانی و هم در سطوح ملی شکست خورد. به عبارت دیگر یک فدرالیسم مالی با اساس قانونی اتفاق نیفتاد که به دلیل ماهیت رابطه قراردادی بین دولت مرکزی و دولت‌های استانی بود. (Liu & Tao, 2016: 76-77) بسیاری از اقتصاددانان معتقدند که اصلاحات بخش مالی چین هنوز کامل نشده است. به‌طور خاص دولت مرکزی به اعمال کنترل قابل توجه بر بخش مالی ادامه داده است. برای مثال، فعالیت‌های بانک‌های تجاری دولتی، تغییر کمی کرده و بسیاری از وام‌های آن همچنان به بخش دولتی اختصاص دارد. همچنین نرخ بهره این بانک‌ها و ارائه سپرده‌ها همچنان از سوی بانک خلق چین کنترل می‌شود. (Huang et al, 2013: 13)

به‌عنوان جمع‌بندی مبحث تمرکززدایی در چین، می‌توان گفت اصلاحات چین عمدتاً از نوع اصلاحات مربوط به «حکمرانی» بوده است (Keping, 2008: 8). این اصلاحات باید نه تنها به‌عنوان اصلاح دستگاه حکومت، بلکه سیستم سیاسی، اقتصادی و اداری-اجرایی دیده شود (White, 1988: 12). محتوای اصلاحات چینی عمدتاً سست کردن کنترل دولت و محدودیت‌های نظارتی با هدف بهبود بخشیدن به انگیزه‌ها بود. آنچه انجام شد عمدتاً تفویض قدرت، تسهیم منافع و استفاده از انگیزه‌های مادی به‌منظور بهبود انگیزش‌های تشکیلات اقتصادی، محل‌ها و کارگران بود. (Liu & Tao, 2016: 76-77) اصلاحات موجب تغییر از حکمرانی مونیستیک (رهبانی)<sup>۲</sup> به حکمرانی پلورالیستی، از تمرکزگرایی به تمرکززدایی و از مسلط بودن افراد به مسلط بودن قانون، از دولت تنظیمی به دولت خدماتی<sup>۳</sup> و از دمکراسی بین حزبی به دمکراسی اجتماعی بوده است (Keping, 2008: 8-9). نتیجه این اصلاحات، به اذعان بسیاری از کارشناسان، رشد سریع اقتصاد چین بوده است. (Zhou & Miao, 2014: 381; Shoulong, 2012: 1)

- 
1. Particularistic Contracting
  2. Monistic
  3. Regulation to a Government of Service

## ۷. وظایف و اختیارات واحدهای تقسیماتی زیر سطح ملی (عدم تمرکز اقتصادی)

در چین، تقسیم قدرت بین حکومت مرکزی و نهادهای محلی از اصل رهبری واحد و یکپارچه از مرکز برای وارد بازی کردن سطوح زیرین پیروی می‌کند. قانون عالی دولت‌ها و مجالس محلی خلق در همه سطوح، در سال ۱۹۷۹ تصویب شده و سپس در سال‌های ۱۹۸۲، ۱۹۸۶ و ۱۹۹۵ اصلاح شده است. این قانون برخی از اختیارات دولت‌های محلی را بیان می‌کند. اما در واقع حوزه‌های صلاحیت محلی و مرکزی، به‌ویژه قلمرو صلاحیت مقامات محلی به‌روشنی مشخص نشده است. محققان چینی معتقدند که حوزه‌های صلاحیت مرکزی و محلی از نظر گستره و مقیاس شبیه هم هستند. تنها تفاوت این است که دولت مرکزی یا سطوح بالاتر، از اختیارات و قدرت بیشتر برخوردارند و مرکز حرف آخر را می‌زند. (Lisheng, 2007:13-17) شورای دولتی، عامل اجرایی حکومت است. وزارتخانه‌های تابع به‌عنوان عوامل اجرایی عمل می‌کنند. دولت‌های محلی بدنه‌های اجرایی و اداری اقتدار حکومت هستند. مسئولیت‌ها به رهبران سطوح محلی داده شده است. با این حال، پیچیدگی‌هایی در سلسله‌مراتب وجود دارد. (Waldron & Brown, 2003; Zhang, 2011: 10)

اکثر نقش‌های دولت، توسط دولت‌های محلی انجام می‌شود. اگرچه براساس قانون اساسی، چین یک حکومت فدرال ندارد، اما در بسیاری از مسائل مهم اقتصادی، دولت‌های محلی به‌دلیل مسئولیتی که برای مسائل منطقه‌ای بسیار گسترده‌تر از مسائل ساده مالیاتی دارند، قدرتمندتر از همتایان خود در کشورهای فدرال در سراسر جهان هستند. در واقع، یکی از مشخصه‌های ساختار حکمرانی چینی، رویکرد دست کشیدن دولت ملی از دخالت در بیشتر اقتصاد ملی و انجام فعالیت‌های اقتصادی توسط دولت‌های زیر سطح ملی درون حوزه صلاحیت آنهاست. دولت مرکزی تنها قسمت کوچکی از صنعت را به‌طور مستقیم کنترل می‌کند. درون این بخش نیز، دولت مرکزی به‌طور مستقیم کمتر از ۴ درصد کل کارکنان صنعت را در سراسر کشور دارد. (Xu, 2011:1082) در چین، با وجود اینکه هر دولت محلی، به‌لحاظ سیاسی توسط دولت مرکزی کنترل می‌شود، اما در عین حال، از درجه معینی از استقلال برخوردار است و به خود متکی است: در مقام مقایسه با دیگر اقتصادهای به‌طور رسمی متمرکز، که وزارتخانه‌های خاص تشکیلات اقتصادی صنعتی را کنترل می‌کنند، دولت مرکزی در چین مسئول هماهنگی وظایف مکمل وزارتخانه‌های مختلف است.

دولت چین شامل سلسله‌مراتب چندسطحی است. در زیر دولت مرکزی، چهار سطح دولت محلی وجود دارد:

- سطح نخست، دولت سطح استانی<sup>۱</sup> است. شامل ۳۴ واحد (۲۳ استان، پنج منطقه خودمختار، چهار شهرداری که به‌طور مستقیم به دولت مرکزی گزارش می‌دهند و دو منطقه اداری ویژه).

1. Provincial-Level Governments

- سطح دوم اجرایی، پریفکچر است (پریفکچرها و شهرهای سطح پریفکچر).
- سطح سوم اجرایی، شهرستان است (شهرستان و شهرهای سطح شهرستان).
- سطح چهارم، قصبه و شهرک است.

سطوح اول، سوم و چهارم اجرایی همه دارای ساختارهای سیاسی هستند که منعکس کننده دولت مرکزی، با سازمان‌های حزب، دولت موازی و مجلس خلق است. در سطح دوم اجرایی، شهرهای سطح پریفکچر و پریفکچرهای خودمختار، دارای سازمان‌های دولتی و مجالس خلق هستند، اما پریفکچر عادی این سازمان‌ها را ندارد. در عوض، آنها سازمان‌هایی اجرایی دارند. روستاها به‌عنوان بخشی از ساختار رسمی در نظر گرفته نمی‌شوند، بلکه بیشتر به‌عنوان سازمان‌هایی مردمی در نظر گرفته می‌شوند که خودشان به کنترل خویش می‌پردازند. (Lawrence & Martin, 2013: 8-9)، (Xu, 2006: 4-7)

- **دولت‌های محلی سطح استانی:** استان به‌وسیله کمیته استانی اداره می‌شود که این کمیته به‌وسیله یک دبیر<sup>۱</sup> هدایت می‌شود که فرد اول یک استان است. (worldatlas, 2016) رهبران استانی بازیگرانی قدرتمند در سیستم سیاسی چین هستند. همه رهبران استانی حداقل رتبه بوروکراتیک یکسانی مانند وزرای دولت مرکزی دارند. (Lawrence & Martin, 2013: 9) دولت‌های استانی قوانین محلی، مقررات و تصمیمات مجلس خلق استانی و کمیته‌های دائمی آنها را اجرا می‌کنند و در برابر مجلس خلق استانی و کمیته‌های آنها مسئول هستند و گزارش کارشان را به آنها تحویل می‌دهند. مجالس خلق استانی و کمیته‌های آنها قدرت نظارت بر کار دولت‌های استانی و تغییر و لغو قوانین و تصمیمات نامناسب دولت‌های محلی را دارند. دولت‌های استانی قدرت اعمال رهبری واحد بر کار دولت‌ها در سطح شهرها، شهرستان‌ها، قصبه‌ها و شهرک‌های تحت حوزه صلاحیت‌شان را دارند. (china.org.cn, 2016) وزارتخانه‌های دولت مرکزی دارای دیوان‌هایی<sup>۲</sup> در استان‌ها هستند، اما هم دیوان‌ها و هم رهبران استانی به وزارتخانه مربوطه در پکن گزارش می‌دهند. زمانی که اولویت‌ها در تضاد هستند، رهبران چین، معمولاً منافع رهبران استانی را در اولویت قرار می‌دهند. (Lawrence & Martin, 2013: 9)

تمرکززدایی و قدرت دادن به استان در میان اولین مشخصه‌های اصلاحات چین بود. (Donaldson, 2010: 27) با اینکه استان‌ها و رهبران آنها تحت فرمان دولت مرکزی کار می‌کنند، اما استقلال قابل توجهی از نظر سیاست‌های اقتصادی دارند. (worldatlas, 2016) تمرکززدایی طیف گسترده‌ای از نقش‌های جدید - اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی - را به استان‌ها واگذار کرده است. همان‌گونه که بیان شد، از سال ۱۹۷۹ میلادی به دولت‌های استانی قدرت قانونگذاری اعطا شده است.

1. Secretary  
2. Bureaus

این قدرت به وسیله اصلاح قانون اساسی سال ۱۹۸۲ نهادینه شده است. به علاوه، دولت مرکزی گاهی در مواردی مانند قانونگذاری برای آزمایش اصلاحات جدید، قدرت قانونگذاری بیشتری به دولت‌های استانی می‌دهد. (Xu, 2006: 21-22) استان‌ها، بین سال‌های ۱۹۷۹ و ۱۹۹۱، به تنهایی حدود ۲۴۸۳ قانون استانی تصویب کردند. نصف این قوانین به مسائل اقتصادی مربوط می‌شد، که به عمیق‌تر شدن اصلاحات اقتصادی کمک کرد. تا سال ۲۰۰۶، بیش از ۶ هزار قانون به وسیله دولت‌های منطقه‌ای تصویب شده است. (Donaldson, 2010: 28) همپوشانی و مناقشه بین قوانین استانی و ملی اغلب مسئله‌ای پیچیده است. با این حال باید توجه داشت که نقش دولت‌های منطقه‌ای در اجرای قانون بسیار مهمتر از نقش آنها در قانونگذاری است. (Xu, 2006: 21-22)

هر دولت استانی کارکردها و نقش‌های عمده‌ای را در حوزه صلاحیتش انجام می‌دهد: مانند امور اقتصادی مربوط به صنعت و کشاورزی، امور مالی و پرسنلی و کارهای مربوط به آموزش، بهداشت عمومی، فرهنگ، علم، توسعه روستایی و شهری، تنظیم خانواده، امور مدنی، امنیت عمومی، امور مربوط به اقلیت‌ها و اداره قوه قضائیه. (9: Lawrence & Martin, 2013; chinatravel.com, 2016) قانون اساسی به دولت‌های محلی اجازه می‌دهد که نفوذ یا کنترل مستقیمی بر مقدار قابل توجهی از منابع، مانند زمین، شرکت‌ها، انرژی، مواد خام و... داشته باشند. آنها تحت نظارت دولت مرکزی، اصلاحات، سیاست‌ها، قوانین و مقررات و دستورات را تصویب و پیاده‌سازی می‌کنند و گاهی در برابر دستورات دولت مرکزی مقاومت می‌کنند. رقابت منطقه‌ای یک جزء اصلی اصلاحات در چین بوده است. زمانی که یک سطح محلی دارای نرخ رشد بیشتری از دیگران است، رهبر آن از قدرت بیشتری برخوردار خواهد بود. مسئولیت قابل توجهی به دولت‌های محلی برای هماهنگی منطقه‌ای داده شده است. (Xu, 2011:1079) برخی از نقش‌های کلیدی دولت‌های استانی مشابه دیگر دولت‌های محلی است، شامل حفظ ثبات سیاسی و اجتماعی، مهار محلی‌گرایی‌ها و کنترل رشد جمعیت. (Donaldson, 2010: 28) عدم تمرکز مالی، یک نیروی عمده اقتداردهنده به دولت‌های استانی بوده است. استان‌ها جریان‌های درآمد خود را دارند و در سطح استانی و سطوح زیرین آن بیشترین بخش از هزینه‌های عمومی کشور را دارند مانند هزینه‌های عمومی در آموزش، بهداشت، بیمه بیکاری، امنیت اجتماعی و رفاه. (Lawrence & Martin, 2013: 9)

شایان ذکر است که دولت‌های مناطق خودمختار و دولت‌های استانی ممکن است، هر زمانی که لازم بدانند، پس از تصویب شورای دولتی، نمایندگی‌هایی را به سطوح زیرین خود ارسال کنند. آنها معمولاً «دفاتر اجرایی»<sup>۱</sup> نامیده می‌شوند. مسئولیت اولیه دفاتر اجرایی ارائه راهنمایی‌ها و هماهنگ کردن کارهای شهرستان‌ها و شهرهای استان، به نمایندگی از دولت‌های منطقه‌ای خودمختار یا استانی

است. یک دفتر اجرایی دارای یک کمیسیون، معاون کمیسیون و مشاوران است که به‌وسیله دولت‌های منطقه‌ای خودمختار یا استانی منصوب یا برکنار می‌شوند. کمیسیون‌ها مسئول کار دفاتر اجرایی هستند. جلسات کاری دفاتر اجرایی، با حضور معاون کمیسیون، مشاوران، دستیار مشاوران، دبیر کل و معاون دبیر کل برگزار و تصمیمات نهایی گرفته می‌شود. کمیسیون هیچ خدمات ثابتی ندارد. تغییرات پرسنلی هر زمانی که نیاز باشد با توجه به کار و مقررات دفاتر ایجاد می‌شود. ارگان‌های کاری دفاتر اجرایی به‌طور معمول دیوان<sup>۱</sup> نامیده می‌شوند که تعداد آنها از ۴۰ تا ۵۰ برای هر دفتر اجرایی است. (china.org.cn, 2016)

همان‌طور که بیان شد، شهرداری‌ها به‌طور مستقیم تحت نظارت دولت مرکزی، از دیدگاه اجرایی و اداری، معادل یک استان واحد هستند. این شهرداری‌ها مانند استان‌ها، از درجه معینی از اقتدار در تنظیم قوانین و مقررات برخوردارند، اما قدرت اجرایی و وظایف آنها تحت کنترل مستقیم شورای دولتی است. از زمان تثبیت آنها در دهه ۱۹۵۰، این شهرداری‌ها پیاده‌سازی وظایف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم دولت مرکزی به‌عهده گرفته‌اند. (Kang Leng, 2010:41-42) آنها قوانین، مقررات و تصمیمات مجالس خلق و کمیته‌های دائمی شهرداری‌ها را اجرا می‌کنند و به ارائه گزارش به مجلس خلق و کمیته‌های دائمی آنها می‌پردازند. مجلس خلق و کمیته‌های دائمی آنها در شهرداری‌ها دارای قدرت برای نظارت بر کار دولت‌های شهرداری‌ها، تغییر و لغو تصمیمات و دستورات نامناسب دولت‌های شهرداری‌ها هستند. رهبران استان‌ها و شهرداری‌های سطح استانی به‌وسیله مجلس خلق در استان‌ها و شهرداری‌ها انتخاب می‌شوند. (china.org.cn, 2016)

– **دولت‌های محلی سطح پریفکچر:** همان‌طور که بیان شد، پریفکچرها، عوامل دولت‌های استانی هستند. تنها تعداد کمی پریفکچر باقی مانده است، چون اکثر پریفکچرها در دوره اصلاحات به شهرها تبدیل شده‌اند و شهرها وظایف آنها را انجام می‌دهند. شهر یک واحد سیاسی مهم در چین است. یک دولت شهری هم در برابر مجلس خلق شهر و هم سازمان اجرایی دولت در سطح بالاتر مسئول است. این بدان معناست که دولت مرکزی قدرت نهایی را در ابداع و شروع تغییرات و کنترل دولت‌های محلی در سطوح مختلف دارد. با وجود این، درجه نسبی کنترل و استقلال بین حکومت مرکزی و دولت‌های شهری می‌تواند به‌طور قابل ملاحظه‌ای تغییر کند. دولت‌های استانی قدرت مالی، اقتصادی و سیاسی زیادی به دولت‌های شهری اعطا کرده‌اند. (Shen, 2008:13-14) آنها حق اعمال نظارت واحد را بر کار بخش‌ها، شهرها، شهرستان‌ها، قصبه‌ها، شهرک‌ها و نیز اداره واحد امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، در نواحی تحت حوزه‌های صلاحیت خود دارند. همان‌طور که بیان شد چند نوع شهر در چین وجود دارد. در چین ۱۵ شهر به نسبت بزرگ با رتبه زیر سطح استانی<sup>۲</sup> وجود دارد. وضعیت اجرایی این

1. Bureaus

2. City Governments With sub-Provincial Ranking

شهرها پایین‌تر از دولت‌های استانی و چهار شهرداری ویژه است. شهرهای سطح پریفکچر، شهرهای بزرگ و متوسطی هستند که کارشان را به دولت‌های سطح استانی گزارش می‌کنند و در برابر دولت‌های استانی مسئول هستند. این شهرها فعالیت‌های اقتصادی، فرهنگی، اجرایی و اداری را هدایت می‌کنند. همچنین بر امور دولت‌های شهرستان‌ها و نواحی تحت حوزه صلاحیت‌شان نظارت می‌کنند. به‌طور معمول، بیش از یک چهارم میلیون نفر از جمعیت شهرهای سطح پریفکچر، غیرکشاورزی است و ارزش تولید صنعتی‌شان، بیش از دو میلیارد یوان است. آنها دارای کارخانجات تولیدی به نسبت پیشرفته هستند که بیش از ۳۵ درصد تولید ناخالص داخلی را در شهرها می‌سازند و درآمد بودجه محلی‌شان فراتر از دویست میلیون یوان است. دولت‌های شهرهای سطح پریفکچر، در برابر مجلس خلق و کمیته‌های دائمی آنها در همان سطح مسئول هستند و گزارش کار خود را برای آنها ارسال می‌کنند. رهبران دولت‌های شهرهای سطح پریفکچری از شهرداران، معاون شهردار، دبیر کل و مدیران ادارات و کمیسیون‌ها تشکیل می‌شوند. شهرداران و معاونان شهرداران به‌وسیله مجلس خلق شهرها انتخاب می‌شوند. زمانی که مجلس خلق جلسه ندارد، انتصاب و برکناری معاونان شهرداری به‌وسیله کمیته دائمی مجلس خلق انجام می‌شود.<sup>۱</sup> (china.org.cn, 2016)

– **دولت‌های سطح شهرستان:** سطح شهرستان، شامل شهرستان‌ها و شهرهای سطح شهرستان است. دولت‌های شهرستان دولت‌های محلی تثبیت شده در نواحی روستایی‌اند. آنها شامل دسته‌بندی‌های زیر هستند:

الف) در نواحی بدون دفاتر اجرایی، دولت‌های شهرستان رهبری مستقیم را از دولت‌های منطقه‌ای خودمختار یا استانی دریافت می‌کنند.

ب) در نواحی که سیستم شهرهای سطح پریفکچری دارند و شهرهای اداره‌کننده شهرستان و شهرهای سطح شهرستان در نواحی خودمختار قومی، دولت‌های شهرستان‌ها، رهبری را از شهرهای سطح پریفکچری، شهرهای اداره‌کننده شهرستان یا دولت‌های خودمختار پریفکچری دریافت می‌کنند.

دولت‌های شهرستان، دولت‌های قصبه‌ها، قصبه‌های قومی و شهرک‌ها را ایجاد می‌کنند. آنها همچنین ممکن است دفاتر محله ایجاد کنند. رهبران شهرستان، معاونان وی، شهرداران، معاونان شهردار به‌وسیله مجالس خلق شهرستان‌ها، شهرها و بخش‌ها انتخاب می‌شوند. زمانی که مجالس خلق جلسه ندارند، کمیته‌های دائمی مجلس خلق در مورد انتصاب و برکناری مقامات تصمیم می‌گیرند. دولت‌های شهرستان، امور مربوط به اقتصاد، آموزش و پرورش، علم، فرهنگ، بهداشت عمومی، توسعه روستایی و شهری، امور

۱. کسب وضعیت شهری و افزایش ناحیه تحت حوزه صلاحیت دولت محلی در چین یک استراتژی جدید برای دوام توسعه محلی است، که نتیجه آن تغییر فضایی شهری قابل ملاحظه در چین پس‌اصلاحات است. تغییر فضایی در چین دو شکل عمده داشته است، مقیاس‌بندی مجدد شهر و قلمرویی شدن. مقیاس‌بندی مجدد شهر اشاره به ارتقای یک شهر در سلسله‌مراتب اداری شهری، از سطح شهرستان به پریفکچر، نایب استانی، یا استانی است. قلمرویی شدن نیز اشاره به مواردی دارد که قلمرو یک شهر برای دربرگرفتن نواحی بیشتری تحت کنترل خود توسعه می‌یابد. (Shen, 2008:14-16)

مالی، امور مدنی، امنیت عمومی، امور قومی، امور قضایی، نظارت و برنامه‌ریزی خانواده و... را در نواحی اداری مربوطه انجام می‌دهند. دولت‌های محلی خلق، در سطح شهرستان در برابر کمیته‌های دائم مجلس خلق در سطوح مربوطه مسئول هستند و زمانی که مجلس جلسه ندارد، کارشان را به کمیته‌های دائم مجلس خلق در سطوح مربوطه گزارش می‌دهند. (Ibid)

- **دولت‌های محلی سطح قصبه و شهرک:** دولت‌های سطح روستایی شامل قصبه‌ها، قصبه‌های قومی و شهرک‌ها است. همان‌طور که بیان شد قصبه‌ها و قصبه‌های قومی هر دو نواحی روستایی هستند. شهرک‌ها نیز مراکز شهری کوچک در مناطق روستایی چین هستند. آنها دستورات را از دولت‌های شهرستان‌ها، شهرستان‌های خودمختار، شهرهای سطح شهرستان و بخش‌ها دریافت می‌کنند. دولت‌های قصبه‌ها، قصبه‌های قومی یا شهرک‌ها دارای یک رئیس و چندین معاون هستند. رئیس یک دولت قصبه قومی باید یک شهروند با ریشه آن اقلیت قومی باشد. رئیس و معاون قصبه‌ها، قصبه‌های قومی و شهرک‌ها به وسیله مجلس خلق قصبه‌ها، قصبه‌های قومی و شهرک‌ها انتخاب می‌شوند. دولت‌های محلی خلق استان‌ها و شهرداری‌هایی که مستقیماً تحت نظارت دولت مرکزی هستند، در مورد تثبیت و تقسیم جغرافیایی قصبه‌ها، قصبه‌های قومی و شهرک‌ها تصمیم می‌گیرند. دولت‌های سطح قصبه و شهرک نیز مانند سطوح بالاتر امور مربوط به اقتصاد، آموزش و پرورش، علم، فرهنگ، بهداشت عمومی، توسعه روستایی و شهری، امور مالی، امور مدنی، امنیت عمومی، امور قومی، امور قضایی، نظارت و برنامه‌ریزی خانواده را در نواحی اداری مربوطه انجام می‌دهند. دولت‌های خلق قصبه‌ها، قصبه‌های قومی و شهرک‌ها، دستورات مجلس خلق در سطح مربوطه و تصمیمات و دستورات ارگان‌های اجرایی حکومت در سطح بالاتر و نیز امور اجرایی را در نواحی اداری مربوطه انجام می‌دهند. در کل، دولت‌های محلی خلق، در سطوح مختلف در برابر مجلس خلق مسئول هستند و کارشان را به مجلس خلق در سطوح مربوطه گزارش می‌دهند. همچنین دولت‌های محلی خلق در سطوح مختلف، کارشان را به ارگان‌های اجرایی دولت در سطح بالاتر گزارش می‌دهند و در برابر آنها مسئول هستند. دولت‌های محلی خلق، در سراسر کشور در سطوح مختلف، ارگان‌های اجرایی تحت رهبری واحد شورای دولتی هستند. همچنین دولت‌های محلی خلق در شهرستان و بالای سطح شهرستان، بر کار ادارات تابعه خود و دولت‌های خلق در سطوح پایین‌تر نظارت می‌کنند و دارای قدرت تغییر یا لغو تصمیمات نامناسب ادارات تابعه خود و دولت‌های خلق در سطوح پایین‌تر هستند. (Ibid)

### ۸. روابط مرکزی - محلی (تمرکز سیاسی)

در چین، همیشه روابط مرکزی - منطقه‌ای/محلی، یکی از مهمترین مسائل در حکمرانی بوده است. (Xu, 2011: 1094) اصل اساسی راهنمای روابط مرکزی - محلی «رهبری واحد و مدیریت سطح به سطح» بوده است. رهبری کمیته مرکزی حزب کمونیست چین، نه تنها سیاسی، بلکه همچنین در ماهیت اجرایی و اداری است، در حالی که شورای دولتی بر مدیریت اقتصادی و اجتماعی متمرکز است. مدیریت سطح به سطح عمدتاً به وسیله وزارتخانه‌های شورای دولتی و دولت‌های استانی انجام می‌شود. گرچه تغییرات مکرر و بزرگ مقیاسی در روابط مرکزی - محلی در پنج دهه گذشته اتفاق افتاده‌اند، این اصل اساسی حفظ شده است. دولت‌های محلی در تمام سطوح از دولت مرکزی اطاعت می‌کنند. (Lisheng, 2007: 3-6) سیستم اقتدارگرای به لحاظ منطقه‌ای غیرمتمرکز چین، سیستمی است که مشخصه آن کنترل‌های پرسنلی و سیاسی به شدت متمرکز در سطح ملی و سیستم اداری - اجرایی و اقتصادی به لحاظ منطقه‌ای غیرمتمرکز است. هم تصمیم‌گیری و هم اجرای سیاست‌ها در این رژیم، از مسائل استراتژیک ملی تا امور اساساً محلی، عمیقاً تحت تأثیر این ترکیب از تمرکزگرایی سیاسی و تمرکززدایی اقتصادی است. (Xu, 2011: 1082) ستون فقرات رژیم اقتدارگرای به لحاظ منطقه‌ای غیرمتمرکز چین، حزب کمونیست چین است که امور پرسنلی دولت‌های محلی را کنترل می‌کند و به بخش‌های اقتصادی بالا دستور می‌دهد (مانند بانکداری، انرژی، ارتباطات راه دور، راه‌آهن و غیره) و کنترل ایدئولوژی در رسانه‌های جمعی را به عهده دارد. (Ibid: 1086) در حکومت چین، مهمترین مکانیسم‌ها برای تمرکزگرایی سیاسی به شرح زیر است:

**الف) رهبری واحد شورای دولتی:** تمرکززدایی، هرچند مهم بوده، اما روابط اساسی بین استان‌ها و مرکز را تحلیل نبرده، بلکه پیچیدگی آن را افزایش داده است. مرکز از استان‌ها برای عمل کردن به صورت مستقل در بسیاری از حوزه‌ها، اما در درون چارچوب دستورات مرکز، انتظار دارد. به طور مشابه، در چین، دو مسئولیت گاهی اوقات مناقشه برانگیز نهادی به استان‌ها تحمیل شده است. دولت‌های استانی به عنوان یک عنصر درون یک حکومت تک‌ساخت، به طور مستقیم تحت رهبری دولت مرکزی و از سوی دیگر بخشی از سیستم نمایندگی تحت نظر مجلس ملی خلق هستند. در عین حال که دولت‌های استانی در بسیاری از امور از استقلال برخوردارند، شورای دولتی چین به طور مرتب دستوراتی را برای دولت‌های استانی جهت پیاده‌سازی و انتقال به دولت‌های سطوح پایین‌تر منتشر می‌کند. همزمان، استان‌ها به طور رسمی کنترل می‌شوند و مسئول اجرای تصمیمات مجلس ملی خلق سطح استانی هستند. (Donaldson, 2010: 27)

دولت‌های استانی باید رهبری واحد شورای دولتی را بپذیرند. طبق اصل هشتادونهم قانون اساسی چین، شورای دولتی رهبری یکپارچه‌ای را بر کار ارگان‌های محلی اجرایی حکومت در سطوح مختلف



کل کشور اعمال و تقسیم مسئولیت‌ها و اختیارات بین دولت مرکزی و ارگان‌های اجرایی را در دولت‌های سطح استانی مشخص می‌کند. شورای دولتی دارای قدرت تصویب تقسیمات جغرافیایی استان‌ها و تصویب ایجاد و تقسیم جغرافیایی پریفکچرها، خودمختار، شهرستان‌ها، شهرستان‌های خودمختار و شهرها است. (Kang Leng, 2010: 40) شورای دولتی همچنین قدرت لغو تصمیمات و دستورات نامناسب دولت‌های استانی را دارد. (china.org.cn, 2016) بنابراین استان‌ها در عین داشتن یک مسئولیت برای نمایندگی منافع محلی، مسئول اجرا کردن دستورات مرکزی نیز هستند که گاهی اوقات این منافع با آن دستورات تناقض پیدا می‌کند. هرچه روند تمرکززدایی توسعه یافته، این تناقض نیز بیشتر شده است. دولت مرکزی برای دوباره متمرکز کردن قدرت تلاش کرده است. با این حال، گرایش کلی در جهت تمرکززدایی بوده است. (Donaldson, 2010: 28)

**ب) اعمال سیاست تمرکزگرایی مجدد در صورت لزوم:** دولت مرکزی همچنین حق اعمال سیاست‌های تمرکزگرایانه مجدد را در زمان لازم، برای کسب کنترل بر منابع مالی و قدرت اجرایی خود حفظ کرده است. (Shen, 2008: 17) نقش عمده حزب کمونیست چین، رژیم چین را اساساً از سیستم فدرال متفاوت می‌سازد. (Xu, 2011: 1087) استان‌ها قانون اساسی مخصوصی برای خود ندارند. (Lawrence & Martin, 2013: 9) قانون اساسی، تصریح می‌کند که مناطق دارای قدرت ذاتی نیستند و قدرت به‌وسیله مقامات مرکزی به آنها اعطا شده است. به دولت مرکزی این اختیار داده شده که قدرت را به مناطق واگذار و همچنین از آنها سلب کند. (Xu, 2011:1087) برای مثال، در اوایل دهه ۱۹۹۰ میلادی به دلیل اعمال اصلاحات مربوط به عدم تمرکز منطقه‌ای، سهم دولت مرکزی از کل درآمد ملی، کاهش اساسی را تجربه کرد. زمانی که دولت مرکزی دچار کسری شد، مجبور به قرض گرفتن از برخی از استان‌ها شد. این امر به کاهش قدرت و ظرفیت دولت مرکزی انجامید که وحدت سیاسی چین را تضعیف کرد. در پاسخ به این وضعیت، در اوایل دهه ۱۹۹۰ میلادی دولت مرکزی کنترل سیاسی و اجرایی بر رهبران دولت‌های استانی را افزایش داد و برخی از قدرت‌ها و اختیارات دولت‌های محلی را لغو کرد. برای مثال، جمع‌آوری مالیات دوباره متمرکز شد. از دست دادن درآمدهای مالیاتی دولت‌های منطقه‌ای از طرق دیگر جبران شد. با این حال، این تمرکزگرایی مجدد، اساساً رژیم اقتدارگرایی به لحاظ اقتصادی غیرمتمرکز چین را تغییر نداد و به عدم تمرکز منطقه‌ای خاتمه نداد. این گونه سیاست‌های دولت مرکزی باید به‌عنوان تلاش‌هایی برای حفظ تعادل بین منافع دولت‌های محلی و دولت ملی دیده شود. (Ibid: 1096-1097)

**ج) کنترل پرسنل:** استان‌ها قدرت انتصاب رهبران خود را ندارند. (Lawrence & Martin, 2013: 9) مقامات دولتی از بالا منصوب می‌شوند و دولت ملی از انتصاب و ارتقای مقامات عمده دولتی به‌عنوان یک ابزار قدرتمند برای تشویق مقامات منطقه‌ای برای دنبال کردن سیاست‌های دولت مرکزی

استفاده می‌کند. در واقع، کنترل پرسنل، روشی مهم است که از طریق آن دولت مرکزی، مقامات محلی را کنترل می‌کند، با آنها هماهنگ می‌شود و به آنها انگیزه می‌دهد. با استفاده از این ابزار، رژیم چین، یک تمرکزگرایی کنترل شده را پیاده می‌کند. با اینکه رهبران استانی، به لحاظ اقتصادی، مقدار زیادی از منابع را کنترل می‌کنند و از استقلال به نسبت گسترده‌ای درون حوزه صلاحیت‌شان برخوردارند، اما مسیر شغلی‌شان به وسیله مرکز کنترل می‌شود. به طور خاص، در چین انتصاب‌ها، ارتقاها و تنزل مقامات (با حتی مجازات‌های شدیدتر، مانند زندان برای نقض جدی قواعد) در زیر سطح ملی در نهایت به وسیله مرکز تعیین می‌شود و مسیرهای شغلی مسئولین به عملکردشان گره خورده است. این سیستم کنترل پرسنل، شبکه‌ای تودرتو است که در آن مرکز به طور مستقیم موقعیت‌های کلیدی در سطح استانی را کنترل و به دولت‌های محلی قدرت انتصاب مقامات کلیدی را در سطح زیرین آن اعطا می‌کند. هر سطح دولت محلی بر انتصاب، ارزیابی، ارتقا و عزل رهبران منطقه‌ای سطح تابعه آن نظارت می‌کند. مقامات محلی در انطباق با وظایف کلیدی و اهداف، توسط سطح بالاتر دولت ارزیابی می‌شوند. سطح به سطح، هر سطح از دولت محلی با دولت زیر سطح تابع خود برای اجرای اهداف مذاکره می‌کند. سپس مقامات منطقه‌ای در سطوح مختلف قرارداد مسئولیت را با مافوق‌های خود امضا می‌کنند. اهداف، وظایف و نیز پاداش/مجازات در این قراردادها مشخص شده است. بیشتر این اهداف اقتصادی است. مقامات منطقه‌ای، باید به ۶۰ تا ۷۰ درصد اهداف دست یابند، در حالی که دیگر جنبه‌ها، مانند یکپارچگی سیاسی، شایستگی و سعی و کوشش با هم ۳۰ تا ۴۰ درصد بقیه را شامل می‌شود. (Xu, 2011: 1093)

دولت‌های شهرستان نیز مقامات و مسئولین قصبه‌ها و روستاها را از طریق پیوند دادن عملکردشان به ارتقا، کنترل می‌کنند. دبیران حزب و سران قصبه‌ها قراردادهایی را با مسئولین سطح شهرستان امضا می‌کنند. در این قراردادها، مقامات قصبه‌ها تعهد می‌دهند که به اهداف تعیین شده توسط مقامات شهرستان دست یابند و شخصاً مسئول رسیدن به آن اهداف هستند. علاوه بر این، رقابت بین مقامات منطقه‌ای در میان یک سطح یکسان، مانند سطح شهرستان یا قصبه، بخشی ضروری از سیستم مدیریت پرسنل در چین است. برای مثال، عملکرد عالی یک رهبر قصبه و جایزه گرفتن با عنوان رهبر پیشرفته، شانس ارتقای اساسی وی برای تبدیل شدن به رهبر شهرستان را افزایش می‌دهد. برعکس عملکرد نامناسب موجب تنزل رتبه می‌شود.

راهکار دیگری که برای افزایش اثربخشی سیستم کنترل پرسنل به کار گرفته می‌شود، چرخشی بودن رهبران مناطق است. عمل چرخش مقامات استانی همیشه وجود داشته و از دهه ۱۹۹۰ بیشتر نهادینه شده است. هدف عمده چرخش مقامات، ارتقای توسعه اقتصادی از طریق انتشار یا تقلید از تجربیات اصلاحات منطقه‌ای است. براساس این سیاست، در طی دوره بین ۱۹۷۸ و ۲۰۰۵، حدود ۸۰ درصد رهبران ارتقا یافتند یا به استان‌های دیگر منتقل شدند. در طی دوره اصلاحات، چرخش اغلب با

ارتقا ترکیب شده است. این مکانیسم، موجب ایجاد انگیزه برای رهبران منطقه‌ای جهت عملکرد بهتر و نیز به‌عنوان یک مکانیسم برای پخش موفق تجربیات منطقه‌ای است. (Ibid: 1094) علاوه بر این، مداخله دولت مرکزی در انتصاب و تغییرات سازمانی مکرر مقامات محلی، اقدامی کلیدی برای جلوگیری از افزایش محلی‌گرایی و به وجود آمدن گرایش‌های جدایی‌طلبانه است. شایان ذکر است که دولت مرکزی برای کنترل واحدهای زیر سطح ملی، راهکارهای دیگری نیز به کار گرفته است. به‌عنوان مثال، مرزهای منطقه‌ای نظامی<sup>۱</sup> با مرزهای استانی همپوشانی ندارند. نفوذ قدرت پکن بر استان‌ها همچنین شامل توانایی آن برای فرستادن کمیسیون بازرسی انضباطی مرکزی حزب به استان، به‌منظور تحقیق در مورد فساد و ارسال حسابرس کل به استان‌ها برای بررسی دفاتر آنها است. (Shen, 2008:17; Lawrence & Martin, 2013: 9) همچنین، یکی دیگر از مهمترین مکانیسم‌های مورد استفاده، فرآیند انتخاب مسئولان زیر سطح ملی و مرکزی آینده است. هر کسی که برای پستی کلیدی نامزد می‌شود، باید رهبران ارشد را متقاعد کند که تابع ارزش‌های اصلی آنهاست و توانایی انجام کار را نیز دارد. به این ترتیب، عملکرد عالی در سطح استانی برای هر کسی که نامزد می‌شود و در نهایت به‌عنوان یک رهبر ارشد ارتقا می‌یابد لازم است. از سال ۱۹۹۲ تا ۲۰۰۸ همه رئیس‌جمهورها، نخست‌وزیرها و اعضای تازه انتخاب شده کمیته دائمی حزب کمونیست چین، از موقعیت استانی به مقام و مسئولیت بالاتر ارتقا یافتند. در کل، این راهکارها مکانیسم‌هایی برای حفظ تعادل بین عدم تمرکز اقتصادی و تمرکز سیاسی ارائه می‌دهند و به حفظ روابط باثبات بین مرکز و محل کمک می‌کنند. (Xu, 2011:1096)

### نتیجه‌گیری

سیستم تقسیمات کشوری بهینه و کارآمد عاملی مهم در افزایش کارایی سیستم مدیریت سیاسی فضا، حکمرانی خوب، توسعه اقتصادی، حفظ وحدت و امنیت ملی و... است. با وجود اینکه ایران از جمله کشورهایی است که تقسیمات کشوری در آن ریشه تاریخی و دیرینه دارد، اما نظام تقسیمات کشوری کنونی ایران نقص‌هایی دارد. با توجه به ضرورت اصلاح و تغییر سیستم تقسیمات کشوری کنونی ایران، در این نوشتار تلاش شد، تقسیمات کشوری جمهوری خلق چین و تجارب این کشور در زمینه اصلاح و تغییر تقسیمات کشوری بررسی شود. باید توجه داشت که با وجود همه پیشرفت‌های صورت گرفته در چین، این کشور همچنان یک کشور در حال توسعه است و با چالش‌هایی مانند نهادهای ضعیف، فقدان پاسخگویی دمکراتیک، کامل نبودن اصلاحات بازار، نابرابری بالا،

1. Military Region Boundaries

گسترش سریع شهرنشینی، چالش پایداری محیط زیست، فساد بالا و رانت‌جویی و نبود یک قوه قضائیه مستقل مواجه است، اما از تجربه‌های مثبت این کشور می‌توان برای اصلاح تقسیمات کشوری ایران استفاده کرد. علی‌رغم پیچیدگی‌ها و ابهامات خاص تقسیمات کشوری در چین، نکات زیر را می‌توان به‌عنوان نتیجه بیان کرد:

۱. چین، یکی از کشورهایی است که از سابقه تاریخی زیادی برخوردار است. چینی‌ها همیشه نسبت به اداره قلمرو خود دغدغه داشته و در این زمینه تقسیمات کشوری خاص خود را داشته‌اند. آنچه تقسیمات کشوری چین را متمایز می‌سازد این است که درجه قابل توجهی از تداوم بین واحدها، مرزها و سلسله‌مراتب رده‌های قلمرویی اداری - اجرایی در دوران اخیر و دوره امپراتوری چین دیده می‌شود. در این راستا، با توجه به پیشینه تاریخی ایران و اینکه سیستم تقسیمات کشوری در ایران نیز از سابقه تاریخی زیادی برخوردار است، شایسته است در بحث تغییر و اصلاح تقسیمات کشوری، توجه بیشتری به سیستم تقسیمات کشوری ایران در ادوار گذشته شود.

۲. تقسیمات کشوری کنونی چین براساس یک «سیستم سه‌لایه» براساس استان، شهرستان و قصبه (شهرک) است. به این ترتیب که کشور به استان‌ها، مناطق خودمختار و شهرداری‌هایی که به‌طور مستقیم تحت کنترل دولت مرکزی هستند تقسیم شده است. استان‌ها و مناطق خودمختار به شهرستان‌ها، شهرستان‌های خودمختار، پریفکچرها، خودمختار و شهرها تقسیم می‌شوند و در نهایت شهرستان‌ها، شهرستان‌های خودمختار و شهرها به قصبه‌ها، قصبه‌های اقلیت‌های قومی و شهرک‌ها تقسیم می‌شوند. حکومت چین طی سال‌ها تلاش کرده، ساختار بلند تقسیمات کشوری را به ساختار کوتاه و تخت تبدیل کند و سطوح تقسیمات کشوری را کاهش دهد. هدف چین از این اصلاحات، از بین بردن بوروکراسی، اتلاف منابع و هزینه‌های زیاد بوده است. در این زمینه با توجه به ساختار بلند تقسیمات کشوری ایران ضروری است، کاهش سطوح تقسیمات کشوری مدنظر قرار گیرد.

۳. تغییرات ایجاد شده در تقسیمات کشوری چین، بخشی از اصلاحات اداری - اجرایی بسیار گسترده‌ای است که طی چند دهه در این کشور انجام شده است. مهمترین نتیجه این اصلاحات، بازسازی دولت و حکومت؛ تقسیم نقش‌های اجرایی و اداری و واگذاری قدرت به دولت‌های محلی؛ کوچک شدن دولت و پیکربندی مسائل مربوط به بودجه و امور مالی است. در واقع در این کشور اصلاحات گسترده‌ای در مورد حکمرانی به وجود آمده است که موجب اصلاح دستگاه حکومت و سیستم سیاسی، اقتصادی و اداری - اجرایی شده است. نتیجه این اصلاحات، به اذعان بسیاری از کارشناسان، رشد سریع اقتصاد چین بوده است. این تجربه چین، نشان‌دهنده این واقعیت است که تغییر و اصلاح تقسیمات کشوری بدون توجه به مسائلی مانند ساختار بندی مجدد دولت و کوچک کردن آن، نتیجه‌ای در بر نخواهد داشت.

۴. حکومت چین، طی روند اصلاح تقسیمات کشوری و اداری و اجرایی خود، اهمیت زیادی به «شهر» داده است. به نظر می‌رسد حکومت چین، اهمیت و جایگاه شهرها در دنیای جهانی شده و در نظام سرمایه‌داری را درک کرده است. طی دوره جهانی شدن، یک جغرافیای سیاسی منحصر به فرد به وجود آمده که **موزائیک** سیاسی سنتی از قلمرو حکومت‌ها را با شبکه‌ای منحصر به فرد از شهرهای جهانی ادغام کرده است. با شکل‌گیری فضای جریان‌ها، شهرهای جهانی برندگان رقابت فضایی بر سر قدرت هستند. از سوی دیگر به نظر می‌رسد، تلاش‌ها برای ارتقای شهر به عنوان یک واحد اساسی اداره قلمرویی در چین، براساس این اصل بوده که فضای اداری باید با فضای اجتماعی - اقتصادی تطابق داشته باشد.

۵. بررسی تغییرات به وجود آمده در تقسیمات کشوری چین، نشان‌دهنده ثبات در سطح بالای تقسیمات کشوری یعنی سطح استان و تغییرات کم این سطح طی دهه‌های گذشته و تغییرات گسترده در سطوح زیرین استان است. تغییرات زیاد در سطح زیر سطح استان شامل: ۱. افزایش تعداد شهرها و ایجاد شهرهای جدید، مانند شهرهای نایب استانی و تبدیل شدن پریفکچرها به شهرهای سطح پریفکچر، ۲. افزایش تعداد واحدهای سطح شهرستان، به دلایلی مانند ارتقای شهرک‌ها و تبدیل شدن آنها به شهرستان، ایجاد شهرستان‌های خودمختار اقلیت قومی، شهرستان‌های مغولی و بخش‌های شهری سطح شهرستان و از همه مهمتر، شهرهای سطح شهرستان، ۳. کاهش تعداد قصبه‌ها به دلایلی مانند ارتقای آنها به سطح شهرک و ۴. لغو ادارات عمومی بخش‌ها (یک سطح از دولت بین سطح شهرستان و قصبه) بوده است.

۶. تقسیمات کشوری، نوع اختیارات و وظایف واحدهای تقسیمات کشوری در چین، از شکل حکومت چین یعنی تک‌ساخت بودن آن تأثیر پذیرفته است. با این حال آنچه حکومت چین را متمایز می‌کند، ترکیبی از تمرکزگرایی سیاسی و تمرکززدایی اقتصادی است که اساساً این رژیم اقتدارگرای غیرمتمرکز به لحاظ منطقه‌ای را از فدرالیسم متمایز می‌کند. این ویژگی تعیین‌کننده وظایف و اختیارات واحدهای تقسیماتی و نیز چگونگی روابط آنها با دولت مرکزی است؛ به این معنا که:

رژیم چین به لحاظ سیاسی بسیار تمرکزگرا است و بر مسائل سیاسی و ساختار پرسنلی کنترل شدیدی دارد. از سوی دیگر، حکمرانی اقتصادی، عمدتاً به دولت‌های زیر سطح ملی واگذار شده است و رژیم چین در این زمینه به شدت غیرمتمرکز است. حتی دولت‌های محلی از حق قانونگذاری برخوردارند. اکثر نقش‌های دولت، توسط دولت‌های محلی انجام می‌شود و در این زمینه از استقلال زیادی برخوردارند و حتی از هم‌تایان خود در کشورهای فدرال در سراسر جهان قدرتمندتر هستند. با توجه به تک‌ساخت بودن حکومت ایران، این رویه به کار گرفته شده در چین، برای کشور ما نیز مناسب است.

۷. هر دولت محلی کارکردها و نقش‌هایی مانند امور کشاورزی، صنعتی، مالی و پرسنلی و کارهای مربوط به آموزش، بهداشت عمومی، فرهنگ، علم، توسعه روستایی و شهری، تنظیم خانواده، امور مدنی، امنیت عمومی، امور مربوط به اقلیت‌ها و اداره قوه قضائیه را انجام می‌دهد. سیستم تقسیمات

کشوری در چین، مبتنی بر مدیریت سطح به سطح است. دولت‌های استانی دارای قدرت برای اعمال رهبری واحد بر کار دولت‌ها در سطح شهرها، شهرستان‌ها، شهرک‌ها و قصبه‌ها تحت حوزه صلاحیت‌شان هستند. به همین ترتیب سطوح پایین‌تر نیز بر سطح زیرین خود کنترل دارند. با این حال، حوزه‌های صلاحیت محلی و مرکزی، به‌ویژه قلمرو صلاحیت مقامات محلی به‌روشنی مشخص نشده است. تنها تفاوت این است که مرکز یا سطوح بالاتر از اختیارات و قدرت بیشتر برخوردارند و مرکز حرف آخر را می‌زند. دولت‌های محلی، قوانین محلی و نیز مقررات و تصمیمات مجلس خلق را در سطح مربوطه و کمیته‌های دائمی آنها اجرا می‌کنند و در برابر آنها مسئول هستند و گزارش کارشان را به آنها تحویل می‌دهند. آنها تحت نظارت دولت مرکزی، اصلاحات، سیاست‌ها، قوانین، مقررات و دستورات را تصویب و پیاده‌سازی کرده و گاهی در برابر دستورات دولت مرکزی مقاومت می‌کنند. مرکز از استان‌ها برای عمل کردن به‌صورت مستقل در بسیاری از حوزه‌ها، اما در درون چارچوب دستورات مرکز، انتظار دارد. در عین حال که دولت‌های استانی در بسیاری از امور از استقلال برخوردارند، شورای دولتی چین به‌طور مرتب دستوراتی را برای دولت‌های استانی جهت پیاده‌سازی و نیز انتقال به دولت‌های سطح پایین منتشر می‌کند.

۸. اصلاح تقسیمات کشوری در چین، مبتنی بر آزمایشات محلی بوده است. به این معنا که اصلاحات ابتدا در فضاهای خاص اعمال شده و سپس در صورت داشتن نتایج مثبت، در کل کشور اجرا شده است. این استراتژی، ریسک‌های سیاسی پیشبرد اصلاحات را کاهش داده و مخالفان سیاسی اصلاحات را تضعیف کرده است. همچنین اصلاحات در کشور چین مبتنی بر اقدامات گام به گام بوده است.

۹. با تمام نقاط مثبتی که سیستم تقسیمات کشوری چین دارد، نقص‌هایی نیز وجود دارد که مهمترین آن سیستم نامگذاری تقسیمات کشوری کنونی در چین است که موجب ابهامات و سوءبرداشت‌هایی شده است. از طرف دیگر وجود واحدهای غیررسمی (پریفکچر)ها و نیز وجود شهرهای با رتبه‌های مختلف و به‌کارگیری اصطلاحات یکسان، در سطوح مختلف بر ابهامات افزوده است. همچنین تمرکززدایی در تقسیمات کشوری چین موجب ظهور محلی‌گرایی شده است. به این معنا که هر دولت محلی مایل به جذب منابع و متمرکز کردن توسعه در قلمرو خود است. همچنین روابط مرکزی- محلی موجب شکاف در حال افزایش بین مناطق و اقشار مختلف اجتماعی و مشکلات جدی در مناطق روستایی فقیر شده است.

به‌نظر می‌رسد بتوان از تجارب تقسیمات کشوری چین درس‌هایی نیز برای اصلاح تقسیمات کشوری ایران استخراج کرد. در زیر ضمن اشاره به چالش‌های اصلی تقسیمات کشوری ایران، راهکارهایی برای بهبود آن ارائه می‌شود:

۱. در ایران یک سیستم «چهاررده‌ای» (شامل استان، شهرستان، بخش و دهستان) حاکم است و این سیستم نهادینه شده است. نتیجه این بلند بودن سلسله‌مراتب تقسیمات کشوری در ایران، بلند شدن ساختار تشکیلات اداری-اجرایی است که نتیجه نهایی آن معضله‌هایی مانند کند شدن فرآیند اطلاع‌رسانی؛ نیاز به امکانات، منابع و نیروی انسانی بیشتر؛ گسترش دیوان‌سالاری؛ اتلاف منابع و تحمیل هزینه‌های زیاد به مردم و سرانجام کندی فرآیند خدمات‌رسانی، توسعه و عقب‌ماندگی است. علاوه بر کشور چین، حدود «دوسوم» از کشورهای دنیا سیستم دوره‌ای یا سه‌رده‌ای تقسیمات کشوری را برگزیده‌اند. تبدیل سیستم چهاررده‌ای تقسیمات کشوری در ایران به یک سیستم سه‌رده‌ای، مشکلات ذکر شده (اتلاف منابع و افزایش دیوان‌سالاری و ...) را کاهش خواهد داد.
۲. در ایران، «بخش» نه به‌عنوان یک سطح واسطه، بلکه یک رده از سیستم تقسیمات کشوری محسوب می‌شود. بنابراین، در صورتی که اراده‌ای برای تبدیل سیستم چهاررده‌ای تقسیمات کشوری ایران به سیستم سه‌رده‌ای وجود داشته باشد، «بخش» بهترین گزینه برای حذف شدن است. در غیر این صورت، برخی از چالش‌های کنونی سیستم تقسیمات کشوری را می‌توان با کاهش دادن تعداد بخش‌ها از طریق ادغام بخش‌های کوچک (به‌لحاظ جمعیت و وسعت) کاهش داد.
۳. سازماندهی سیاسی فضا در ایران، همانند چین از قدمت زیادی برخوردار است و اولین تجربه تقسیم فضا سرزمینی به عهد هخامنشیان برمی‌گردد. با وجود تجربیات موفق ایرانیان در زمینه سازماندهی سیاسی فضای قلمرو وسیع خود و با وجود اینکه بعدها الگوی ایرانیان توسط دیگر قدرت‌ها مانند روم نیز مورد استفاده قرار گرفت، اما درون ایران سیستم اداره قلمرویی به مرور زمان تغییر کرده و امروزه هیچ شباهتی از نظر شاخص‌هایی مانند واحدها، مرزها و سلسله‌مراتب رده‌های قلمرویی اداری-اجرایی با ادوار گذشته وجود ندارد. از این‌رو، شایسته است در بحث تغییر و اصلاح تقسیمات کشوری، توجه بیشتری به نحوه سازماندهی سیاسی فضا در ادوار گذشته شود.
۴. طی سال‌های گذشته، تغییر اساسی در سیستم تقسیمات کشوری ایران به شکل کلی به وجود نیامده، بلکه بر تعداد شهرها، بخش‌ها، شهرستان‌ها و استان‌های کشور، با هدف دریافت بودجه و امتیازات بیشتر از دولت مرکزی، به شدت افزوده شده است. این تغییرات در نتیجه مطالبات برای ارتقای سطح و استفاده ابزاری از قانون تقسیمات کشوری و بدون توجه به اصل تمرکززدایی و اعطای اختیارات بیشتر به سطوح زیرین دولت به وجود آمده است. در واقع تفویض اختیارات در سیستم تقسیمات کشوری ایران، بیشتر مربوط به امور اداری و تأسیس مراکز اداری در سطح واحدها می‌باشد و نواحی ارتقا یافته، تصمیم‌گیرنده نیستند. نتیجه این امر این بوده که با وجود تغییرات مداومی که در تقسیمات کشوری ایران رخ داده، مسائلی مانند توسعه متوازن منطقه‌ای و توسعه پایدار محقق نشده

است. بنابراین نظام تقسیمات کشوری ایران نظامی معیوب است، اما اصلاح این نظام معیوب، بدون «تمرکززدایی» و اصلاح سیستم بودجه‌ریزی تأثیر چندانی نخواهد داشت.

۵. در جمهوری اسلامی ایران تمایل به افزایش تعداد استان‌ها و عدم وجود یک اراده برای کاهش تعداد استان‌ها وجود داشته است، به گونه‌ای که از سال ۱۳۶۵ تا ۱۳۹۴، تعداد استان‌ها از ۲۴ به ۳۱ رسیده است. افزایش تعداد استان‌ها و نیز دیگر رده‌های تقسیمات کشوری در ایران، ریشه در «سیستم تقسیمات کشوری» و «سیستم بودجه‌ریزی» ایران دارد که باعث عطش سیری‌ناپذیر رده‌های تقسیماتی برای ارتقا می‌شود که نتیجه آن تکه‌تکه شدن سرزمین و ایجاد واحدهای ناکارآمد بوده است. بنابراین سه اقدام مهم زیر ضرورت دارد:

الف) اصلاح سیستم تقسیمات کشوری براساس شاخص‌های کیفی و با توجه به الزامات فضایی و جغرافیای سیاسی ایران،

ب) اصلاح سیستم بودجه‌ریزی،

ج) کاهش تعداد استان‌ها و یا حداقل جلوگیری از ایجاد استان‌های جدید.

۶. در ایران هیچ‌گونه قانونی برای رتبه‌بندی شهرستان‌ها و شهرها وجود ندارد. مهمترین پیامد این امر این است که اغلب شهرستان‌ها و شهرهایی که از نظر پتانسیل‌ها و شاخص‌های توسعه پس از پایتخت استان قرار دارند، خود را قربانی نابرابری می‌دانند و معتقدند که بیشتر بودجه استان صرف مرکز استان می‌شود. به همین دلیل جهت دریافت بودجه و امتیازات بیشتر، به تلاش برای ارتقای سطح و تبدیل شدن به استان مستقل می‌پردازند. لذا ایجاد سیستمی قانونی برای رتبه‌بندی شهرها و شهرستان‌ها در ایران ضرورت دارد. اعمال سیستم رتبه‌بندی می‌تواند علاوه بر جلوگیری از بسیاری از تمایلات برای ارتقای سطح، موجب ایجاد انگیزه برای توسعه بیشتر شهرها و شهرستان‌ها شود.

۷. در ایران هیچ‌گونه سازوکار قانونی برای آزمایشات محلی وجود ندارد. قوانین در سطح ملی وضع شده و برای کل کشور اعمال می‌شوند. می‌توان برخی تغییرات در سیستم تقسیمات کشوری (مانند اتخاذ یک سیستم چهاررده‌ای به جای سیستم سه‌رده‌ای) را ابتدا در یک استان به صورت آزمایشی اعمال کرد و در صورت بروز نتایج مثبت، این تغییرات را تبدیل به قوانین ملی کرد.



## منابع و مأخذ

۱. احمدی‌پور، زهرا و دیگران. بررسی نقش تقسیمات کشوری در توسعه ناحیه‌ای (مطالعه موردی: شهرستان‌های بوانات و خرم‌بید)، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال دوازدهم، شماره اول، ۱۳۹۵.
۲. احمدی‌پور، زهرا، رهنما، محمدرحیم و ابراهیم رومینا. نقش نظام تقسیمات کشوری در توسعه ملی (مورد مطالعه: ایران)، فصلنامه مدرس علوم انسانی، دوره پانزدهم، شماره ۲، ۱۳۹۰.
۳. احمدی‌پور، زهرا؛ قنبری، عزیزالله و محمدرضا حافظ‌نیا. تأثیر الگوی تقسیمات کشوری بر توسعه فضای جغرافیایی (مورد مطالعه: استان زنجان)، فصلنامه مدرس علوم انسانی، دوره چهاردهم، شماره ۴، ۱۳۸۹.
۴. اعظمی، هادی و علی‌اکبر دبیری. تحلیل عناصر تهدید سیاسی-امنیتی در نظام تقسیمات کشوری ایران، دوره پانزدهم، شماره ۴، ۱۳۹۰.
۵. برازش، محمود. چین، مشهد، انتشارات آفتاب هشتم، ۱۳۹۳.
۶. شاهنده، بهزاد و سیدجواد طاهایی. چین نو، تهران، انتشارات مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۳.
۷. دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، چین، تهران، انتشارات امور خارجه، ۱۳۸۷.
۸. رهنما، محمدرحیم و زهرا احمدی‌پور. درجه‌بندی نظام تقسیمات کشوری، تحقیقات جغرافیایی، دوره ۱۸، شماره ۲، ۱۳۸۲.
۹. غلامی، بهادر، احمدی، سیدعباس و حسین خالدی. سازماندهی سیاسی فضا و چالش‌های ناحیه‌ای در ایران (مطالعه موردی: استان‌های ایلام و آذربایجان غربی)، فصلنامه برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره نوزدهم، شماره ۲، ۱۳۹۴.
۱۰. میرحیدر، درّه؛ راستی، عمران و فاطمه‌سادات میراحمدی. مبانی جغرافیای سیاسی، چاپ نوزدهم، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۹۲.
11. Burns, J. P. (1993) Administrative reform in china: Issues and prospects, *Journal of Public administration*, 16,9: 1345-1369.
12. Burns, J. (2007) Civil Service Reform in China. *OECD Journal on Budgeting*, Volume 7 – No. 1, pp 1-26.
13. Cartier, C. (2016) The Territorial City, Retrieved 30 July 2016 from <https://www.thechinastory.org/2013/07/the-territorial-city/>
14. Chung, J. H. (2010) The evolving hierarchy of China's local administration: tradition and change. In *China's Local Administration Traditions and changes in the sub-national hierarchy*, Edited by Jae Ho Chung and Tao-Chiu Lam, London & New York: Routledge, pp 1-13.
15. Chung, J. H. (2010) Deputy-provincial cities: embedded yet de facto players. In *China's Local Administration Traditions and changes in the sub-national hierarchy*, Edited by Jae Ho Chung and Tao-Chiu Lam, London & New York: Routledge, pp 111-126.
16. chinatoday.com (2016) China's Autonomous Regions. Retrieved 1 October 2016 from [http://www.chinatoday.com/city/china\\_autonomous\\_regions.htm](http://www.chinatoday.com/city/china_autonomous_regions.htm)
17. china.org.cn (2016) The Local Administrative System. Retrieved 30 October 2016 from <http://www.china.org.cn/english/Political/28842.htm>
18. CRIENGLISH.com. (2013) China's Administrative Territory Division System. Retrieved 1 October 2016 from <http://english.cri.cn/7586/2013/10/31/3481s795334.htm>
19. Donaldson, J. (2010) Provinces: paradoxical politics, problematic partners, In *China's Local Administration Traditions and changes in the sub-national hierarchy*, Edited by Jae Ho Chung and Tao-Chiu Lam, London & New York: Routledge, pp 14-38.

20. Fitzgerald, J. (2002) Provinces in history. In *Rethinking China's provinces*, Edited by John Fitzgerald, London and New York: Routledge.
21. Huang, Y., Wang, X. Wang, B. Lin, N. (2013) Financial Reform in China: Progresses and Challenges. In book: *How Finance Is Shaping the Economies of China, Japan, and Korea*, DOI: 10.7312/park16526-002.
22. Jircas (2011) China Administrative Divisions. Retrieved 15 October 2016 from <http://www.jircas.affrc.go.jp/program/proD/english/demand-supply/china-food/divisions-population/chian-administrative-divisions/>
23. Junhai, L. (1999) Legal Reforms in China. *Legal Reforms in China*, ZEF – Discussion Papers on Development Policy No. 13, Center for Development Research, Bonn, August 1999, pp. 1- 90.
24. KANG LENG, T. (2010) centrally administered municipalities: locomotives of national development. Pp39-61. In *China's Local Administration Traditions and changes in the sub-national hierarchy*, Edited by Jae Ho Chung and Tao-Chiu Lam, London & New York: Routledge.
25. Keping, Y. (2008) China's Governance Reform from 1978 to 2008. *Duisburg Working Papers on East Asian Studies / Duisburger Arbeitspapiere Ostasienwissenschaften*, No. 76, pp 1-26.
26. Liu, M. & Tao, R. (2016) Centralization-decentralization Cycle in China. Retrieved 1 October 2016 from [www.vanderbilt.edu/econ/faculty/Wooders/APET/Pet2004/Papers/centralization%20decentralization%20cycle%20in%20china.pdf](http://www.vanderbilt.edu/econ/faculty/Wooders/APET/Pet2004/Papers/centralization%20decentralization%20cycle%20in%20china.pdf)
27. mapsofworld.com (2016) Political Map of China. Retrieved 1 October 2016 from <http://www.mapsofworld.com/china/china-political-map.html>
28. Lawrence, S. V. & Martin, M. F. (2013) *Understanding China's Political System*, Congressional Research Service, <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41007.pdf>
29. Lisheng , D. (2007) CENTRALLOCAL RELATIONS IN CHINA: RETROSPECT AND PROSPECT, China Policy Institute, Retrieved 13 October 2016 from <https://www.nottingham.ac.uk/cpi/documents/discussion-papers/discussion-paper-16-central-local-relations.pdf>
30. Liao, L. (2016) Inter-governmental reforms and county levels in China, Retrieved 1 October 2016 from [www.sciencespo-aix.fr/wp-content/.../liao-inter-governmental-reforms-avril2013.pdf](http://www.sciencespo-aix.fr/wp-content/.../liao-inter-governmental-reforms-avril2013.pdf)
31. Mali, (2007) Assumptions on the Reform of Administrative Division in China. Master's thesis, Tutor: LiuTong, Northeast Normal University.
32. Niu, R. C. (2015). Naming Countermeasures of Administrative Division in Sight of Chinese Naming View. *The International Archives of Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences*, 40(7), 135-137.
33. The state council the people's republic of china (2014a). Administrative Division. Retrieved 9 October 2016 from [http://english.gov.cn/archive/china\\_abc/2014/08/27/content\\_281474983873401.htm](http://english.gov.cn/archive/china_abc/2014/08/27/content_281474983873401.htm)
34. The state council the people's republic of china (2014b) State Structure of the People's Republic of China, Retrieved 1 October 2016 from [http://english.gov.cn/archive/china\\_abc/2014/08/23/content\\_281474982987300.htm](http://english.gov.cn/archive/china_abc/2014/08/23/content_281474982987300.htm)
35. Songtao, X (2006) China's Public Administration Reform: New Approaches. Retrieved 1 October 2016 from

- unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan042433.pdf
36. Shen, J. (2008) Spatial Strategies of Urban Development: Rescaling and Territorialization in Post Reform China, *The Open Urban Studies Journal*, 1, 11-18.
37. Shoulong, M. (2016) Development of Public Administration in China: Since 1978, Retrieved 28 October 2016 from [www.indiana.edu/~wow4/papers/mao\\_wow4.pdf](http://www.indiana.edu/~wow4/papers/mao_wow4.pdf)
38. World Bank (2016a) China. Retrieved 1 October 2016 from <http://www.worldbank.org/en/country/china>
39. Understand-china (2010a) Provinces in China. Retrieved 5 October 2016 from <http://understand-china.com/chinese-provinces/>
40. Understand-china (2010b) China's Special Administrative Regions (SARs). Retrieved 5 October 2016 from <http://understand-china.com/special-administrative-region-sar/>
41. United nation (2006) PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, Public Administration Country Profile, Retrieved 7 October 2016 from [unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/.../unpan023305.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/.../unpan023305.pdf)
42. Understand china (2010c) China's Special Economic Zones (New Areas & SEZs) Retrieved 5 October 2016 from <http://understand-china.com/special-economic-zone-sez/>
43. chinatravel.com (2016) Administrative Divisions, Retrieved 20 October 2016 from [www.chinatravel.com/facts/administrative-divisions.htm](http://www.chinatravel.com/facts/administrative-divisions.htm)
44. www.china.org.cn (2016) Administrative Division System, Retrieved 1 October 2016 from [www.china.org.cn/english/feature/38436.htm](http://www.china.org.cn/english/feature/38436.htm)
45. Voïta, T. (2007) China Analysis Rationalizing administrative division: the resistance of the prefecture. *China Perspectives*, Retrieved 11 October 2016 from [chinaperspectives.revues.org/pdf/2323](http://chinaperspectives.revues.org/pdf/2323)
46. Waldron, S. and C. Brown. 2003. "State sector reform in China: structural considerations in Agriculture." In *Proceedings of the 15th Annual Conference of the Association for Chinese Economics Studies Australia (ACESA)*, Melbourne, October 2-3, 2003 <http://mams.rmit.edu.au/1y5iyuz4m59p.doc>
47. Wang, Q. (2010) Administrative Reform in China: Past, Present, and Future. *Southeast Review of Asian Studies*, Volume 32 (2010), pp. 100–19.
48. White, G. (1988) Administrative Reforms in Post-Mao China, *IDS Bulletin*, Volume 19 Issue 4, 12-18.
49. Worldatlas (2016) Provinces and Administrative Divisions of China. Retrieved 1 October 2016 from <http://www.worldatlas.com/articles/provinces-and-administrative-divisions-of-china.html>
50. World bank (2016b) China Overview, Retrieved 6 November 2016 from <http://www.worldbank.org/en/country/china/overview>
51. thinkingchinese (2012) Inside china, Retrieved 4 November 2016 from [http://thinkingchinese.com/index.php?page\\_id=126](http://thinkingchinese.com/index.php?page_id=126)
52. fmprc.gov.cn (2016) China's Administrative Division System, Retrieved 1 October 2016 from <http://www.fmprc.gov.cn/ce/cggb/eng/xnyfgk/t216950.htm>
53. Xu, C. (2006) Chinese Reform and Chinese Regional Decentralization. *Chinese Reform and Chinese Regional Decentralization*. Retrieved 15 October 2016 from [policydialogue.org/.../Xu\\_Chinese\\_Reform\\_and\\_Chinese\\_Regional\\_Decentralization...](http://policydialogue.org/.../Xu_Chinese_Reform_and_Chinese_Regional_Decentralization...)

54. XiaoMei, Z. (2007) Reform of China 's provincial-level administrative divisions, Master's thesis, Tutor: QinZuFu, University of Electronic Science and Technology.
55. Yuan, F. (2010) A Study on Characteristics of China's Government Reform in Different Stages since the Reform and Opening-Up and Its Prospects. *Journal of Politics and Law*, Vol. 3, No. 1, pp 85-90.
56. Yiming, W. (2010). EU-China Cooperative Research Program on Regional Policy, Retrieved 15 October 2016 from [ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/international/pdf/china\\_study\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/international/pdf/china_study_report_en.pdf)
57. Yu, W. (1991) A Brief Review of the Special Administrative Regions and the Special Administrative Region System. *Academic Journal of "One Country, Two Systems"* Vol. III, pp 77-87.
58. Zhou, Y. & Miao, Q. (2014) Servant leadership and affective commitment in the Chinese public sector: The mediating role of perceived organization support: *Psychological Reports: Employment Psychology & Marketing*, 115, 2, 381-395.
59. Zhang, T. (2011). The Cotton Sector in China. The sustainable trade initiative. Retrieved 15 October 2016 from [www.search4dev.nl/download/431911/460191.pdf](http://www.search4dev.nl/download/431911/460191.pdf)
60. Xingyuan, F. (2012) Features, Problems and Reform of County and Township Fiscal Administration System in China. Retrieved 15 October 2016 from [english.unirule.org.cn/Files/DownLoad/20131127.pdf](http://english.unirule.org.cn/Files/DownLoad/20131127.pdf)
61. Xu, G. (2011) The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development, *Journal of Economic Literature* 2011, 49:4, 1076-1151.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۷۴۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تقسیمات کشوری در چین: ابزاری برای پیشرفت اقتصادی و بهره‌وری مدیریتی

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: فاطمه سادات میراحمدی

ناظر علمی: خیراله خیری اصل

متقاضی: معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی:

۱. تقسیمات کشوری

۲. چین

۳. پیشرفت اقتصادی

۴. تمرکززدایی

۵. تمرکزگرایی

۶. اصلاحات اداری

۷. بهره‌وری مدیریتی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۱/۱۶