

## تقسیمات کشوری و بی‌ثباتی سیاسی در ایران (۱۳۵۷-۱۲۸۵)

دکتر زهرا احمدی پور<sup>۱</sup>

علیرضا منصوریان<sup>۲</sup>

شماره مقاله: ۱۴

### چکیده

ایران از جمله کشورهایی است که سازماندهی سیاسی فضا در آن ریشه تاریخی دارد. تا آنجا که بررسی‌های تاریخی نشان می‌دهد اولین تجربه تقسیم فضای سرزمینی به عهد هخامنشیان بر می‌گردد، حال سوال اصلی آن است که علیرغم آنکه، پیوستگی مولفه‌های تقسیمات کشوری و ثبات سیاسی از منظر تسهیل حاکمیت دولت و اتصال دولت-ملت در سطوح مختلف در پهنه سرزمینی، پیوسته به عنوان هدف غایی در نظام برنامه‌ریزی مورد عنایت بوده است. چرا الگوی تقسیمات کشوری به خصوص در دوران معاصر در دستیابی به این هدف ناکام بوده است؟ فرضیه در نظر گرفته شده آن است که در باب عوامل ناکامی این الگو یکی از عواملی که کمتر به آن توجه شده است شکل‌گیری و تقسیمات سیاسی داخلی مدرن و اجرا نشدن اصول قانون اساسی مشروطه است که تحت لوای حکومت متمرکز با کودتای ۱۲۹۹ه.ش رضاخان شروع شد. در واقع اتخاذ مشی اقتدارگرایانه او که در جهت عکس اقتدار قانون اساسی به مثابه محور توسعه سیاسی دوره پیش تحقق یافته بود باعث شد تا گرایشهای قومی و فرهنگی تقویت شوند و با فروپاشی استبداد اول و دوم به شکل فعال و متراکم در آیند که نمونه‌های آن را در بحرانهای آذربایجان و کردستان دهه بیست و بحرانهای قومی بعد از انقلاب شاهد هستیم. این تحقیق با هدف بررسی رابطه بین الگوی تقسیمات کشوری و بی‌ثباتی سیاسی بین دو انقلاب مشروطه و انقلاب اسلامی با روش کتابخانه‌ای و تحلیل محتوا درصدد است، این مقطع از تاریخ سازماندهی سیاسی فضا در ایران را تحلیل نماید.

**واژگان کلیدی:** تقسیمات کشوری، بی‌ثباتی سیاسی، دولت مدرن، تمرکز، عدم تمرکز

Email:ahmadyz@modares.ac.ir

۱- استادیار جغرافیای سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس

۲- کارشناس ارشد علوم سیاسی

## مقدمه

به دلیل اهمیت سازماندهی فضا در توسعه کشورها، دولتها نسبت به تقسیم فضای سرزمینی خود به شکل مناسب جدید خاصی دارند. سطح اختیارات و قدرت تصمیم‌گیری و کارکرد سیاسی واحدهای تقسیمات درون کشور تابع نوع دولت و سیستم سیاسی در سطح ملی می‌باشد. در سیستم‌های متمرکز و یکپارچه اقتدار واحدهای فضایی درون کشور محدود بوده و تابع قبض و بسط اختیارات دولت مرکزی است. ولی در سیستم‌های فدرال یا ناحیه‌ای اقتدار واحدهای مزبور بیشتر است. تنها عاملی که در میان نظامهای مختلف مشترک است وجود سلسله مراتب و تقسیم مسئولیت بین مناطق بزرگتر و کوچکتر و بین سطوح بالاتر و پایین‌تر است. در حکومت‌های متمرکز سلسله مراتب سطوح مختلف حکومتی از بالا به پایین و تحت فرمان حکومت مرکزی بطور عمودی عمل می‌کنند در صورتی که در حکومت‌های فدرال معمولاً طبق قراردادی تقسیم مسئولیت‌ها میان حکومت‌های محلی و دولت مرکزی به صورت افقی است (حافظ‌نیا، ۱۳۸۳: ۳۲).

کارکرد تقسیمات کشوری که شاید مورد توجه تمام نظام‌های سیاسی می‌باشد عبارت است از تامین خدمات و امکانات برای مناطق نیازمند و تسهیل حاکمیت دولت تا پایین‌ترین سطح سیاسی. این کارکرد در سطوح مختلف در پهنه سرزمین، پیوسته به عنوان هدف غایی در نظام برنامه‌ریزی ایران مورد عنایت بوده است. چرا که شاخصهایی از قبیل دسترسی مناسب سکنة در واحد سیاسی به خدمات و تقویت روحیه مشارکت عمومی می‌تواند به ایجاد فضایی امن برای ساکنین نواحی و گسترش حاکمیت دولت منجر شود. از این رو نظام تقسیمات کشوری باید به گونه‌ای کارآمد عمل نماید که کمترین تنش و بیشترین هماهنگی و همکاری متقابل را در درون مناطق و بین مناطق همجوار بوجود آورد (احمدی‌پور، ۱۳۸۰: ۵۵۷).

اما از آنجا که ایران دارای یک ساختار ناهمگون قومی فرهنگی اجتماعی است و از ناحیه‌گرایی شدید متاثر است. تاکنون در دستیابی به این هدف ناکام بوده است. بخصوص در دوران معاصر که منجر به شکل‌گیری کانونهای بحران در مناطق پیرامونی کشور شده است. در باب عوامل ناکامی تقسیمات کشوری در برقراری ثبات یکی از عواملی که کمتر به آن توجه شده است. بحث شکل‌گیری دولت و تقسیمات مدرن و اجرا نشدن اصول مشروطه است که با کودتای رضا خان آغاز می‌شود. اتخاذ مشی اقتدارگرایانه او که در جهت عکس اقتدار قانون اساسی به مثابه محور توسعه سیاسی دوره پیش انجام گرفت باعث شد تا گرایشهای قومی و فرهنگی تقویت شوند و با فروپاشی استبداد به شکل فعال و متراکم درآیند. که نمونه‌های آن را در بحرانهای قومی سرزمینی آذربایجان و کردستان دهه بیست و بحرانهای قومی در بعد از انقلاب ۱۳۵۷ شاهد هستیم.

در اینجا سعی ما بر آنست که این عامل موثر در تقسیمات کشوری ایران را از منظر برقراری ثبات و امنیت مورد بررسی قرار دهیم. اما پیش از آن لازم است به ارتباط این دو مقوله در بستری نظری پرداخته شود.

### روش تحقیق

تحقیق حاضر با روش کتابخانه‌ای و به شیوه تحلیل محتوا به بررسی رابطه بین بی‌ثباتی سیاسی و الگوی تقسیمات کشوری در ایران خواهد پرداخت. اسناد مربوط به دوره مشروطه (قانون تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی) و قانون مصوب ۱۳۱۶ و ۱۳۶۲ مورد بررسی محتوایی قرار گرفته، و تجزیه و تحلیل نهایی مبتنی بر نقش قوانین فوق در ثبات یا بی‌ثباتی سیاسی از ۱۲۸۵ تا ۱۳۵۷ خواهد بود.

### ارتباط مقوله تقسیمات کشوری و بی‌ثباتی سیاسی

مفهوم ثبات سیاسی مفهومی چند وجهی است و به همین جهت درباره معنی آن اختلاف زیادی وجود دارد. در فرهنگ‌های گوناگون از مفهوم ثبات سیاسی تعاریف گوناگونی شده است. اما نکته مشترک در این تعاریف اینست که ثبات شامل قرار گرفتن در معرض حداقل تغییر است. این که چه نوع تغییری بیشتر و یا کمتر به پایداری ثبات و بی‌ثباتی می‌انجامد در مقوله تقسیمات کشوری می‌تواند متفاوت از سایر مقولاتی باشد که به بررسی مفهوم ثبات سیاسی پرداخته‌اند. در ارتباط با تاثیر مقوله تقسیمات کشوری بر بی‌ثباتی سیاسی به طور اخص و فضا و مکان به طور اعم می‌توان سه دیدگاه را مشاهده کرد (افروغ، ۱۳۷۷: ۷).

۱- آن دسته از آرایه‌هایی که در تبیین روابط فرآیندها و پدیده‌های اجتماعی فضا را تعیین‌کننده می‌دانند و دنیای اجتماعی را بر حسب مقولات و تمایزات فضایی آنها، تحلیل می‌کنند. تلاش این آرا علت یابی مکانی و وجوه غیر مادی روانی و فرهنگی و اجتماعی است. در این دیدگاه فضا، فی‌نفسه متغیر مستقلی است که می‌تواند نقش و تاثیر عمده‌ای در نگرشها، رفتارها و فرآیندهای اجتماعی داشته و مستقلاً علت پیدایی حوادث خاص باشد. گروهی از جغرافی‌دانان انسانی که نقش فضا را در تبیین پدیده‌های فرهنگی اجتماعی، و روانی مهم داشته و سعی کرده‌اند جوامع مختلف را براساس ماهیت و مقولات فضایی آنها تحلیل کنند و دنیای اجتماعی را از زاویه تمایزات فضایی آنها دیده و تبیین نمایند.

۲- دیدگاه نافیایی که درست در نقطه مقابل دیدگاه اول بوده و در تبیین روابط و پدیده‌های اجتماعی عوامل غیر فضایی، ذهنی، فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی را عمده می‌کند بسیاری از اندیشمندان علوم اجتماعی و اکثریت قریب به اتفاق گرایش‌های نحله‌های مارکسیستی متهم به ارائه دیدگاهی نافیایی‌اند. به عقیده این

متفکران فضا چیزی بیرون و مقدم بر جامعه نیست، چیزی است که توسط جامعه ایجاد شده است. بنابراین، پدیده‌های فضایی، پدیده‌ای اجتماعی است. از این دیدگاه چون فضا تنها جایی می‌تواند وجود داشته باشد که اشیا وجود داشته باشند، لذا در کل، قابل تحویل به آنهاست. در این بین نام دو صاحب‌نظر و جغرافیدان مارکسیست یعنی امانوئل کاستل و دیوید هاروی جلوه‌ای دیگر دارد. کاستل خود اظهار می‌دارد:

"فضا، جامعه است، یکی از ابعاد عمده و مادی آن است. بنابراین اشکال فضایی حداقل روی زمین، همانگونه که دیگر اشیا چنین‌اند، توسط عمل یا کنش انسانی تولید می‌شوند. آنها منافع طبقه حاکم با توجه به شیوه تولید خاص و یک شیوه خاص توسعه را متبلور و اعمال می‌کنند" (افروغ، ۱۳۷۷: ۱۲).

فضا فی‌نفسه مطلق، نسبی یا ربطی نیست، بلکه وابسته به شرایط است، مساله مفهوم‌سازی مناسب از فضا از طریق رفتار انسانی حل می‌شود. سوال فضا چیست؟ جای خود را به این سوال داده است: چگونه است که رفتارهای مختلف انسانی، مفهوم سازیهای متفاوتی از فضا را ایجاد و مورد استفاده قرار می‌دهد" (هاروی، ۱۳۷۶: ۱۴۰).

۳- دیدگاه غیر فضایی، منظور آرای است که به رغم انکار تاثیر علی و ذاتی عوامل فضایی با نفی مطلق فضا و محو کلی آن در تبیینات اجتماعی نیز موافق نیستند. همانگونه که اشاره شد میراث فلسفی و شناخت‌شناسی این آرای بینابینی یا ربطی از دیدگاه‌های رئالیستی و دیالکتیکی تا مواضع تعاملی و زمینه‌ای و مواضع معطوف به کنش در نوسان است.

هنری لوفور که یکی از دیالکتسینها است به شرح کاملاً روشن، ماهیت سیال و دیالکتیک فضای اجتماعی را آشکار می‌سازد: فضا یک محصول اجتماعی است... واقعیتی از خود دارد، واقعیتی که هر چند شباهتهایی با کالاهایی مثل پول و سرمایه دارد، اما مجزا از آنها است. شاید این نکته به نظر یک معما بیاید به هر حال فضای

تولید شده ابزار تفکر و کنش نیز می‌باشد، علاوه بر ابزار تولید بودن، ابزار کنترل سلطه و قدرت نیز هست.

بدین ترتیب هر کنش اجتماعی، کنشی ساختار یافته است. که در یک ساختار روابط متقابل شکل گرفته است. هر پدیده اجتماعی با دیگر پدیده‌های اجتماعی و نیز پیشینه‌های تاریخی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی پیوند دارد. بدون درک قانونمندیهای اجتماعی تجزیه و تحلیل پدیده‌های اجتماعی به طور عام و ثبات سیاسی به طور خاص مقدور نیست (بدیعی، ۱۳۶۷: ۲۱۳).

در واقع منطقه‌بندی سیاسی سرزمینی که مدخلی برای سازماندهی فضای سرزمینی است در جهت حفظ استقلال، یکپارچگی، تمامیت ارضی و ثبات سیاسی مکانیزم مناسبی را طراحی می‌نماید و در جهت افزایش مشارکت مردم در مدیریت مناطق چارچوبی را پی‌ریزی می‌کند.

بهره‌برداری مطلوب و منطقی از منابع که از مهمترین اهداف منطقه‌بندی سرزمین محسوب می‌شود. اگر با توزیع بهینه امکانات توأم و متناسب باشد می‌تواند زمینه تحقق توسعه پایدار، کنترل استراتژیک مستمر، حاکمیت و اعمال قانون را فراهم کند. هر چند مناطق درونی یک کشور به لحاظ ویژگی‌های کالبدی سیاسی، امنیتی، جغرافیایی، اجتماعی، و فرهنگی به طور مشابه نمی‌توانند مورد توجه واقع شوند. اما توجه به اصل رعایت تفاوت مکانها و توجه به حقوق هر مکان و توجه به شرایط منطقه می‌تواند مانع از تشکیل کانونهای بحران در نظام گردد. در واقع اگر این اصل مورد توجه قرار نگیرد تجانس و همگنی و اتحاد ملی در چارچوب فضای سرزمینی بدست نخواهد آمد و عمل متحد سازی مناطق در قالب یک فضای ملی بر مبنای مشترکات ملی محقق نخواهد شد.

### تقسیمات کشوری (انقلاب مشروطه تا انقلاب اسلامی)

پس از انقلاب مشروطه و تغییرات اساسی که در ارکان حکومت قاجار به وجود آمد. اولین قانون تقسیمات کشوری به نام "قانون تشکیلات ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام" در سال ۱۲۸۶ شمسی یک سال پس از اعلام مشروطیت به تصویب رسید.

به موجب این قانون که در حقیقت زیربنای قانونی فعلی تقسیمات کشوری می‌باشد، ایران به چهار ایالت آذربایجان، خراسان، فارس و کرمان و بلوچستان تقسیم شد و هر ایالت\* به چند ولایت\*\* حاکم نشین و هر ولایت به چند بلوک\*\*\* (نایب الحکومه) تفکیک گردید (نبوی، ۱۳۵۳: ۱۶۴). با انقراض سلسله قاجاریه و استقرار سلسله پهلوی سیاست کلی دولت تغییر کرد. رضا شاه تحت عنوان سیاستهای مدرنیستی و توسعه اقتصادی سیاست یکپارچه سازی و برخورد شدید با نیروهای سیاسی محلی را در پیش گرفت و نظام سیاسی شدیداً متمرکز را بر کشور حاکم کرد. در طرز تفکر جدید هویت‌های محلی اعتبار خود را از دست می‌دادند (مدیرشانه‌چی، ۱۳۷۹: ۷۲).

در آبانماه ۱۳۱۶ کشور ایران به ۶ استان که نام آنها برگرفته از جهات جغرافیایی است، و ۵۰ شهرستان تقسیم می‌شود.

در سال ۱۳۲۶ عنصر جدیدی به نام فرمانداری کل به نظام تقسیمات کشوری اضافه می‌شود که تقریباً در حد فاصل استان و شهرستان قرار داشت. اولین فرمانداری کل در حوزه بلوچستان تشکیل شد این فرمانداری کل از سه فرمانداری جز که تحت نظر یک مامور عالی رتبه به نام فرماندار کل که هم ردیف استانداری بود اداره می‌شد و مرکز آن

\* - "ایالات قسمتی از مملکت است که دارای حکومت مرکزی و ولایات حاکم نشین جزء است"

\*\* - "ولایت قسمتی از مملکت است که دارای یک شهر حاکم نشین و توابع باشد، اعم از اینکه تابع پایتخت و یا تابع

مرکز ایالتی باشد."

\*\*\* - "بلوک شامل مجموع روستاهایی است که بوسیله یک مرکز اداره می‌شوند."

زاهدان بود، در ۲۹ آذر ۱۳۳۳ فرمانداریهای کل بنادر و جزایر خلیج فارس و بنادر جزایر بحر عمان ایجاد گردید که بدین ترتیب تعداد استانهای کشور تا سال ۱۳۳۶ که استان سیستان و بلوچستان تشکیل می‌شود، ۱۰ استان بوده و پس از تشکیل استان سیستان و بلوچستان به ۱۱ استان و دو فرمانداری کل تغییر می‌یابد. در سال ۱۳۳۷ استان آذربایجان که از ادغام دو استان سوم و چهارم تشکیل یافته بود به دو استان تغییر و استانهای سوم و چهارم تشکلی دوباره یافته بودند.

در سال ۱۳۳۷ به غیر از تاسیس دوباره استانهای سوم و چهارم فرمانداری کل چهارمحال و بختیاری و استان کردستان تاسیس می‌یابند.

دولت مکلف می‌شود با توجه به سوابق تاریخی نام استانها را تعیین و اعلام (احمدی‌پور، ۱۳۷۸: ۳۰).

فرمانداری کل بوشهر آخرین فرمانداری کل تاسیس یافته بود و پس از آن از سال ۱۳۵۲ این فرمانداری‌های کل یکی پس از دیگری به استان تبدیل شدند. به این ترتیب در سال ۱۳۵۷ کشور به ۲۴ استان، ۱۶۵ شهرستان و ۴۷۴ بخش تقسیم می‌گردد.

#### یافته‌های تحقیق

#### نقش شکل‌گیری دولت مدرن در بی‌ثباتی سیاسی در ایران

متعاقب قرن‌ها سلطه حکومت خودکامه در ایران، قریب یک قرن پیش تحت تاثیر شالوده‌های داخلی و برخی همکاریهای خارجی، نهضتی در ایران شکل گرفت که تغییر وضع موجود، امید به بهسازی ساخت سیاسی و نجات جامعه از آلام و دردهای عدیده، پیام آن و حصول به حداکثر عدالت ممکنه آرمان آن بود. این نهضت ضد استبدادی، که سرانجام در قالب نظام مشروطه به ثمر رسید برای نخستین بار، به تثبیت حقوق قطعی



مردم در مقابل حاکمیت در قالب قانون اساسی و متمم آن پرداخت و در فرهنگی که تسلیم و تبعیت از سلطان و اراده مطلق او، یک اصل سیاسی و اجتماعی بود، تفسیر و معنای تازه‌ای را از روابط حاکمیت و مناسبات قدرت و همچنین حق مسلم مردم بر ذمه فرمانروایان ارائه کرد و بر آن شد تا همه باورهای جدید از این حقوق مردمی را تعمیق بخشد و به جامعه بیاموزد و هم آن حقوق را در پرتو ساخت نوین سیاسی، تحقق دهد. پس از استقرار مشروطه (۱۲۸۵) با تکوین نوعی کثرت‌گرایی و حضور و مشارکت موثر و تعیین‌کننده بی‌سابقه مردمی از طریق انجمنها، احزاب سیاسی و فراکسیونهای عمل‌کننده در مجالس اول تا پنجم مشروطه، به کارگیری ابزارها و مجاری اعمال نظر و نظارت مردمی (از جمله مطبوعات) و توزیع قدرت با تفکیک رسمی و عمل‌قوا و شکل‌گیری کانونهای متعدد قدرت، در مجموع نوعی توسعه سیاسی در جامعه ایران پدید آمد که تا آن تاریخ طبعاً مجال بروز نیافته بود. درست مقارن همین دوره با تحقق اموری چون راه‌اندازی انجمنهای ایالتی و ولایتی وضع قانون انجمنهای ایالتی و ولایتی، و قانون بلدیة، و تصویب اصل عدم تمرکز در اداره امور ولایات (شهرستانها) طبق متمم قانون اساسی، تمرکزگرایی پیشین جای خود را به نوعی تمرکززدایی داد. که نقش و مشارکت نمایندگان از اصناف، اقشار، طبقات و ایالات و ولایت کشور در ساختار سیاسی اداری و بسط و تعمیم قدرت به جای انحصار و تمرکز قدرت سیاسی-اداری نمودن از آن و در عمل شکل‌دهنده توسعه سیاسی مورد اشاره بود. اما انقلاب مشروطه نتوانست به اهدافش برسد. به جای آرمان انقلاب مشروطه نظامی متمرکز و مستبد برآمد، انحصار و تمرکز قدرت و تمرکزگرایی و استبداد بصورت مظاهر و ویژگیهای بارز این دوره تجلی یافت. در این دوره با تبدیل کثرت‌گرایی به انحصار در توزیع منابع و وسعت یافتن عرصه قدرت حکومتی، تمام عناصر و جریانهای مقتدر یا شکل‌گرفته در دو دهه پیش قلع و قمع گردید. در همین حال سایر نهادهای مدنی و مشارکت مردمی چون شوراها، انجمن‌های محلی،

انجمن‌های ایالتی و ولایتی نه تنها از میان رفت، بلکه پس از چندی با قوانین و مصوبات جدید، رسماً نیز به حضور کانونهای پراکنده قدرت و مشارکت مردمی خاتمه داده شد. به موازات آن با افزایش تعداد استانها، رشد بوروکراسی دولتی و گسیل گماردگان حکومت مرکزی به استانها و شهرستانها، زمینه‌ها و ابزارهای موثر حفظ و تقویت و نیز بسط و تعمیم قدرت فائده سلطنتی در سطح کشور فراهم شد. لوئیس بک دولت جدید ایران را چنین توصیف می‌کند: هنگامی که رضا خان در سال ۱۳۰۴ شاه ایران شد، سلطنت خودکامه پهلوی را با اتکا بر ارتش و بوروکراسی مدرن به شیوه غرب بنیان نهاد، تمرکزگرایی دولت تغییرات عمده در دستگاه حکومت و جامعه به جا گذاشت که از آن جمله می‌توان بر پیدایش یک ایدئولوژی ناسیونالیستی، توسعه و کنترل اقتصادی نوگرایی، غرب‌گرایی و غیر مذهبی شدن جامعه اشاره کرد (احمدی‌پور، ۱۳۷۹: ۱۶۷).

مهمترین نتایج این سیاست‌ها، بیگانه شدن دو حوزه مدنی و سیاسی از یکدیگر بود، این بیگانگی در حوزه اقلیت‌ها و قومیت‌ها شاید بارزتر بود. چنانچه بسیاری از قربانیان سیاست‌های خشونت آمیز رضا شاه برای نخستین بار دستخوش احساس سیاسی هویت قومی و ایلی شدند. تفاوت‌های زبانی و مذهبی میان این گروهها و دولت در فرایند این سیاسی شدن تاثیر گذاشت. قومیت‌های ناراضی این سیاست‌های دولت را تبعیض آمیز می‌دانستند، نخبگان متعلق به گروههای زبانی و مذهبی درصدد برآمدند برای بسیج مردم علیه دولت و سیاست‌های آن اختلافات مذهبی را تداوم بخشند و این فرصت با فروپاشی استبداد و خروج رضا شاه برای آنان فراهم شد (کریمی‌پور، ۱۳۸۱: ۲۵).

### انقلاب مشروطه و تمرکز زدایی سیاسی

بعد از اعلام مشروطیت، یکی از خواسته‌های اصلی و مهم آزادیخواهان و طرفداران حکومت مشروطه تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی بود تا بدینوسیله از قدرت حکومت مرکز بکاهند و حتی الامکان دست حکومت مرکزی را از کارهای مربوط به ایالات و ولایات کوتاه کرده و از سیاستهای دولت مرکزی رهایی یابند. به همین منظور در اواخر تابستان ۱۲۸۵ تعدادی انجمن انتخاباتی ابتدا در شمال و سپس در جنوب کشور تشکیل شد. ماده ۹ قانون انتخابات، تشکیل انجمنهایی را به عنوان مراکز برای نظارت بر انتخابات مجلس تعیین کرده بود. انجمنها از نمایندگان خوشنام محل و از شش گروه انتخاب‌کنندگان ترتیب می‌یافتند. در هر ایالت دو نوع انجمن تشکیل شد:

۱- انجمن‌های ایالتی در شهر اصلی ۲- انجمن‌های محلی در شهرهای دیگر. این انجمن‌های رسمی قرار بود بعد از انتخابات منحل شوند (آفاری، ۱۳۷۹: ۱۰۳).

اما با تقاضای مردم ابتدا در تبریز و سپس در شهرهای دیگر به کار خود ادامه دادند و به مرور علاوه بر نظارت بر انتخابات، مسئولیتهای دیگری نیز پذیرفتند. انجمن‌های ایالتی و ولایتی قدرت اجرایی و قضایی داشتند، اما از حق قانونگذاری برخوردار نبودند طرح قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی که در متمم قانون اساسی به تصویب رسید، نشان از اهمیت گسترده در سطح کشور برای باز شناسی مفهوم تمرکززدایی در تحقق خواسته‌های یک حکومت مدرن بود. این قانون که سپس توسط مجموعه‌ای از قوانین دیگر که نظامنامه انجمنها و نیز تشکیلات ایالات و ولایات را تعیین نمود تکمیل شد و از اهمیت و جدیت این امر نزد نمایندگان دوره اول تقنینه حکایت می‌کرد. مسلم است که بخشی از این توجه ناشی از نقشی است که انجمنها در جریان جنبش مشروطیت ایفا کرده بودند. در این دوره، کشور به چهار ایالت

آذربایجان، کرمان و بلوچستان، فارس و بنادر و خراسان و سیستان و تعدادی ولایت\* تقسیم می‌شد (وزارت کشور، ۱۳۸۰: ۱۴).

انجمنها همچنین در فاصله انحلال مجلس اول به فرمان محمدعلی شاه تا اعاده مشروطیت بسیار فعال بودند و از میان بخشی همچون انجمن ایالتی ولایتی تبریز (آذربایجان) نقش اساسی نسبت به دیگر انجمنها که نقش محلی داشتند، ایفا کردند. انقلاب مشروطه هر چند توانست موازنه قدرت و ماهیت جامعه ایرانی را تغییر دهد و "قبله عالم" و "میخ میان زمین و آسمان" عملاً هیچ‌کاره شده و زمام امور مملکت در دست ملت قرار گرفت. اما انقلاب در ادامه حیاتش با ناکامی روبرو شد، چرا که این انتظارات بزرگ بر اثر شدت درگیریهای داخلی و فشارهای خارجی خیلی زود از بین رفت بنابراین در آن شرایط تنها مسأله مهم نجات کشور از ورطه فروپاشی بود، ایجاد یک دولت مرکزی مقتدر و نیرومند تنها راه حلی بود که همه بر آن توافق داشتند.

### بازگشت به استبداد و تمرکزگرایی نوین

ناکامی انقلاب مشروطه در دستیابی به اهدافش، موجی از ناراضی‌ها و هرج و مرج را در کشور ایجاد کرد. و پیش از پیش نمایان شد که نظام زاییده انقلاب مشروطه با همه خیرخواهی بسیاری از رهبرانش نتوانست ثبات را نه در پایتخت و نه در ولایات برپا کند.

به این ترتیب کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹ به مثابه حرکتی اقتدارگرایانه، زمینه محو دستاوردهای انقلاب مشروطه در قلمرو مشارکت سیاسی و کثرت‌گرایی را فراهم

\* - استرآباد، مازندران، گیلان، زنجان، کردستان، لرستان، کرمانشاهان، همدان، اصفهان، یزد، عراق و خوزستان (بیشتر ایالتها در پیرامون ایران و ولایت‌ها در محدوده داخل قرار داشتند).

ساخت و سرانجام تاجگذاری رضا شاه و آغاز سلطنت وی در سال ۱۳۰۴ به منزله تیر خلاصی بر دموکراسی نوپا مشروطه- و پایانی برای تلاشهای اصلاح‌گرایانه مشروطه بود.

فخرالدین عظیمی با اشاره به چنین فرایندی و با بیان ویژگیها و کارکردهای نظام سیاسی این دوره که گویای محور دستاوردهای توسعه سیاسی پیشین و تکوین دوره جدیدی از توسعه نیافتگی سیاسی است پی‌ریزی دولت مدرن رضا شاهی را زمینه محور توسعه سیاسی و تمامی مظاهر آرمانهای دموکراتیک می‌خواند می‌نویسد: "چنین تصور می‌شد که نوسازی کشور تنها از راه خودکامگی در اداره کشور و اعمال زور و فشار برای حصول اطاعت و پیروزی زیر دستان، همراه با کوتاهی در وسعت بخشیدن به پایگاههای اجتماعی اقتصادی حکومت و غفلت در تشکیل و ترغیب احزاب معتبر سیاسی است" (عظیمی، ۱۳۷۲: ۲۸).

دولت رضا شاه به عنوان نتیجه مبارزات در دوران پس از انقلاب مشروطه فصل تازه‌ای در تاریخ سیاسی ایران در زمینه ایجاد تمرکز در منابع قدرت باز کرد. رضا شاه با متمرکز ساختن منابع و ابزارهای قدرت ایجاد وحدت ملی، تاسیس ارتش مدرن، تضعیف مراکز قدرت پراکنده، اسکان اجباری، منابع اداری و مالی دولت مطلقه مدرن را به وجود آورد. کاربرد عنوان دولت مطلقه برای این دوره از تاریخ سیاسی ایران حاکی از تفاوت اساسی نظام رضا شاه با استبداد سنتی است. حکومت رضا شاه گرچه برخی شیوه‌های اعمال قدرت خودسرانه و خودکامه را به سبک حکام می‌برد، لیکن برخلاف حکومت‌های قدیم با تمرکز بخشیدن به منابع قدرت، برای نخستین بار مبانی ساخت دولت متمرکز را ایجاد کرد. این تمرکز که تمام ابعاد را در بر می‌گرفت. بر پایه یک ارتشی مدرن و بروکراسی جدید شکل گرفت.

در کنار ارتش، بوروکراسی نوین دولتی نیز نقش مهمی در تقویت این دولت متمرکز داشت. رضا شاه بتدریج مستوفیان سنتی، میرزاهای موروثی و وزاری بدون ادارات ایالتی

را به حکومتی با حدود ۹۰۰۰۰ کارمند تمام وقت مستقر در ده وزارتخانه داخله، امور خارجه، عدلیه، مالیه، آموزشی، تجارت پست و تلگراف، کشاورزی و راه و صنعت تبدیل کرد (آبراهامیان، ۱۳۷۹: ۱۷۰).

نیکی کدی بر تضعیف گروهها و طبقات غیرمتمرکز و تقویت بورکراسی و ارتشی در حاکمیت رضا شاه تأیید می‌ورزد. از دید او این ارکان از یک سو به ایجاد قدرت متمرکز یاری می‌رساند و از سوی دیگر خود حول محور شخص رضاشاه به ادغام و هماهنگی می‌رسید (عظیمی، ۱۳۷۲: ۲۹).

جمعی نیز حکومت مداخله‌گر رضا شاه را حکومتی متکی بر نیروهای نظامی و امنیتی از یکسو و بورکراتها و اداریان از سوی دیگر می‌بینند و آن را اساساً رژیم "نظامیان و خبرچینان" و "بازرسان و تنظیم‌کنندگان" می‌خوانند.

این ویژگی در سالهای ۱۳۰۴ تا ۱۳۲۰ به موازات و همسو با مفاهیم و ابعادی که بیشتر گفته شد، در تدوین مقررات و کارکردهای ساختار اداری-سیاسی کشور متجلی شد. قوانین تمرکززدایی پیشین موقوف شدند و اعمال قوانین تمرکزگرا به همراه، افزایش بی‌سابقه سیطره و اختیارات حکومت مرکزی به قیمت از میان رفتن قدرتها و اختیارات مکتب ایالات و ولایات صورت گرفت. تقسیمات کشوری گذشته که عبارت بود از چند ایالت بزرگ و ولایتهای کوچک بشمار منسوخ شد و به جای آن ده استان و چهل و نه شهرستان و تعداد زیادی بخش و دهستان تاسیس شد. سه قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی، بلدیة و تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام که در جهت توزیع قدرت سیاسی-اداری در بعد جغرافیایی و در راستای اعطای اختیارات به ایالات و ولایات مقرر و تعیین شده بود عملاً بعد از روی کار آمدن رضاخان منسوخ گردیدند، قانون تشکیل ایالات و ولایات ۱۲۸۶ به موجب قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۶ آبان ۱۳۱۶ منسوخ گردید و قانون انجمنهای ایالتی و ولایتی به قوت خود باقی ماند هر چند عملاً موقوف الاجرا ماند و قانون بلدیة ۱۲۸۶ به موجب قانون بلدیة

۳۰ اردیبهشت ۱۳۰۹ منسوخ شد. به این ترتیب پس از ۳۰ سال از تصویب قانون تشکیلات ایالات و ولایات اصل نظام مرکزیت معمول شد (آروی، ۱۳۶۹: ۴۹).

با مقایسه مفاد دو قانون (۱۲۸۶ و ۱۳۱۶) شاهد گسترش بوروکراسی در جهت افزایش تعداد استانها و شهرستانها به موازات کاهش حدود قدرت و اختیارات آنها هستیم. طبق این قانون تعیین استانداران، فرمانداران و بخشدارها توسط وزارت کشور صورت می‌گرفت و این مقامات مسئولیت انتخابات مجلس را نیز به دست گرفتند همچنین نظارت بر کار عشایر و حتی گزارش رفت آمد و آنها را نیز به عهده بخشداران بود. که همراه با یک افسر ارشد نمایندگی از دولت در هر منطقه عشایری این وظایف را به عهده داشتند به این ترتیب با اجرای این قانون تعیین ماموران کشوری و لشکری از مرکز صورت می‌گرفت و اعمال کامل تمرکز در این خصوص تضمین می‌شد (آروی، ۱۳۶۹: ۸۱).

نیکو کدی گسترش بوروکراسی را در سالهای مورد بحث، همراه با رشد فزاینده تمرکزگرایی جغرافیایی و تمرکز قدرت و تصمیم‌گیری در تهران اشاره کرده است:

"بوروکراسی هم رشد کرد و هم با سرعتی بسیار نوگرا شد. اگر چه فساد، غلبه روابط بر ضوابط نخبه‌گرایی و اتلاف وقت همچنان به مثابه مشکلات باقی ماند و مشکل تمرکز بیش از حد در تهران بر آن افزوده شد، تمرکز بیش از حد، در واقع یکی از مفاصل آزاردهنده دوره رضا شاه پهلوی به حساب می‌آمد. با تضعیف قدرت زمینداران محلی، علما، رهبران قبایل و اصناف، تقریباً قدرت در تهران تمرکز یافت و تصمیمات مهم سیاسی و اقتصادی در آنجا گرفته می‌شد. همزمان سایر شهرها، استانها و گروههای صنفی، اهمیت پیشین خود را تا حدود زیادی از دست دادند."

کاتم نیز معتقد است:

"انهدام واقعی پایگاه حیاتی هر نوع جنبش احتمالی جدایی خواهانه، با سیاست اقتصادی رضا شاه تحقق پیدا کرد. او تهران را مرکز بازرگانی و اقتصادی ایران قرار داد.

دولت مرکزی کنترل بازرگانی خارجی، انحصار تجارت قند و شکر، توتون و تنباکو و تریاک را بر عهده گرفت. خرید نیازهای دولتی در تهران انجام می‌شد. و نیازهای شهرستان‌ها نیز از تهران ارسال می‌گردید" (کاتم، ۱۳۷۸: ۱۱۴).

سپس ادامه می‌دهد: "تمرکز فعالیت‌های سوداگرانه در تهران به زیان مراکز تجاری سنتی مثل تبریز و اصفهان انجام گردید. رضا شاه برای خنثی کردن اثرات سو اصلاحات خویش به تشویق و گسترش صنعت در کشور همت گماشت اما مناطق خارج از تهران هرگز موقعیت تجاری پیش را پیدا نکردند، به این ترتیب تمرکزگرایی رضاخان و مرکزیت بخشیدن به تهران، جریان کنترل رو به کاهش مرکز را که از زمان به قدرت رسیدن دودمان قاجار با اندکی فراز و نشیب متداول بود- وارونه ساخت."

اساس برنامه‌های تبلیغاتی رضا شاه که نظریه ناسیونالیستی باستان‌گرا را تشکیل می‌داد نفی کامل وجود قومیت‌های متنوع در ایران را به همراه داشت. در قبال آذریها، کردها، عربها، بلوچها، و ترکمنها روش تبعیض آمیز سیاسی و در مواردی اقتصادی در پیش گرفته می‌شد. تبلیغات پان ایرانیستی در مدرسه‌ها و در ارتش این احساس را به وجود آورد که ایران باید باز به عظمت دوران کوروش و داریوش برسد (سردارآبادی، ۱۳۷۸: ۱۶۳). ایرانی و آریایی بودن با شونیسیم زبانی گسترش یافت و قرار دادن معادل فارسی برای واژگان عربی زبان فارسی در فرهنگستان نویناد آغاز گشت (Ghods, 1989:106).

به طور خلاصه می‌توان گفت ناسیونالیسم باستان‌گرا مخالف تمامی سنت‌های فلسفی، عرفانی و آداب و رسوم محلی زبانها و تنوعات موجود در جامعه ایران بود و اینها را باعث از بین رفتن تمدن ایرانی و انحطاط ایرانیان به حساب می‌آورد. با چنین طرز تفکری خرده فرهنگ‌ها در سطح نازلی قرار گرفتند و دولت سیاست‌های شدیدی برای محو آنها برنامه‌ریزی کرد، و فرهنگ ایرانی و یا ایدئولوژی دولتی نقطه پرتو فرهنگ‌ها قرار گرفت. جوهر و فلسفه دولت رضاخانی در وحدت، یگانگی و از میان



برداشتن هر گونه چندگانگی بود و با تمرکز و توسعه قدرت دولتی فرهنگ‌ها افول شدیدی کردند، به این ترتیب می‌توان گفت وحدت طلبی دولت رضا شاه اصل و ریشه در فرهنگ‌زدایی داشت.

### فروپاشی استبداد

سقوط ناگهانی رضا شاه در سپتامبر ۱۹۴۱ (شهریور ۱۳۲۰) هر چند بر اثر فشار مقاومت‌ناپذیر قدرتهای بزرگ بود اما باید ریشه این فروپاشی را در ساخت متمرکز و متصلب حکومت خودکامه او دانست. با کناره‌گیری رضا شاه، نیروهای اجتماعی که تحت فشارهای او بودند آزاد شدند و راه را برای جنبشهای اجتماعی دوره بعد از جنگ جهانی دوم و سه دهه بعد از آن فراهم نمودند.

هر چند این اشغال از سوی متفقین با پیامدهای ناگوار و منفی اقتصادی برای ملت ایران همراه بود، به لحاظ سیاسی تاثیر مثبتی بر جای نهاد. فضای باز سیاسی برای گروهها و بازیگران تازه فراهم آمد. بسیاری از رؤسای تبعیدی ایلات به خانه‌های خود بازگشتند (احمدی، ۱۳۷۹: ۲۱۷) و بنای قدرت خود را مجدداً سازماندهی کردند، سیاستمداران کهنه کار هم که در بازنشستگی‌های اجباری زخمهایشان را درمان می‌کردند با شتاب به صحنه عمومی بازگشتند و در یک رشته مبارزه‌های سیاسی درگیر شدند و زمینه برای جنبشهای اجتماعی در دوره بعد از جنگ هموار گردید.

این روند راه را برای ابراز وجود غیر قابل تصور نیروهای اجتماعی عمده ایران هموار کرد. در این روند بار دیگر تلاشهایی از سوی نیروهای محلی در جهت ارتقا سطح سیاسی واحدهای محلی خود و نیز تحقق اهداف محلی‌گرایانه انقلاب مشروطه که تحت تاثیر تشکیل حکومت متمرکز رضا شاه از بین رفته بودند صورت گرفت.

## مساله آذربایجان

مردم آذربایجان بیشترین و گاه روشنگرانه‌ترین سهم را در انقلاب مشروطه داشتند. در خلال انقلاب مشروطه همانطور که در قسمت پیش گفته شد برای نخستین بار جهت اداره امور استان به تشکیل انجمن ایالتی همت گماشتند. و شورش نافرجام فرقه دموکرات آذربایجان به رهبری شیخ محمد خیابانی نیز ناشی از انکار این حق قانونی مردم آذربایجان و سایر نقاط بود. اما بسیاری از مفسران خیابانی را متهم به تجزیه طلبی کرده‌اند.

در دوره رضا شاه بی‌عدالتی نظامی و اداری در همه جا وجود داشت، اما آذربایجان بالنسبه بیشترین فشارها را تحمل می‌کرد.

با سقوط استبداد رضا شاه، تقاضای عدالت بیشتر از سوی آذربایجانی‌ها و کردها اجتناب ناپذیر می‌نمود. که این جنبش گسترده از حمایت تهرانیها نیز برخوردار بود. توضیح صرف واقعیت اتفاق افتاده دو غائله آذربایجان و کردستان در اینجا مطرح نیست بلکه چگونگی تلاش این واحدهای محلی در جهت ارتقا سطح سیاسی خود مطرح است. به همین خاطر توجه به آرا و افکار گردانندگان این غائله و بخصوص شخص پیشه‌وری شاید مناسب‌ترین پاسخ‌ها را به ما بدهد.

پیشه‌وری در مقاله‌ای تحت عنوان "حکومت مرکزی و اختیارات محلی" ویژگیها و امتیازات حکومت‌های محلی را اینگونه بر می‌شمارد:

"در سابق گمان می‌کردند که با زور سر نیزه ممکن است، اهالی یک مملکت را در اطراف یک حکومت مرکزیت داد اما بعد از توسعه تمدن معلوم شد که زور سر نیزه لازم نیست، به وسیله اختیارات محلی و قوانین می‌توان به آسانی از تمام قوای اهالی مملکت استفاده نمود" (روزنامه حقیقت، ۱۳۰۱: ۳).

دیدگاه پیشه‌وری در مورد لزوم و اقتضای اعطای نوعی "مختاریت محلی" کاملاً روشن است وی برخلاف آنهایی که ایرانیان را به چند گروه جمعیتی و هر یک را با هویتی متفاوت، تقسیم کرده و مختاریت مورد نظر را بر این اساسی مبتنی ساختند. این موضوع را صرفاً در چهارچوب اتخاذ تریبیتی می‌دید که "احتیاجات مخصوص" هر محل را برآورده سازد. پس به طور خلاصه می‌توان گفت اهالی ایران همگی دارای یک احساس بوده فقط شرایط محلی هر ولایت متفاوت است.

به عقیده پیشه‌وری برخی از احزاب مخالف مانند اتفاق و ترقی یا سوسیالیست ایران که در مرانامه‌های خود از "فدراسیون" ذکری به میان آورده بودند، به عقیده او فدراسیون در ایران اساسی ندارد، زیرا اکثریت این ملت بی‌علم و جاهل است و ما حالا آدم‌هایی را که بتوانند طهران را اداره کنند، نداریم و به طرق اولی اداره کردن ممالک کوچک ایران حالا اجتناب به فدراسیون ندارد، امروز باید به واسطه توسعه اختیارات محلی کوشید والا روز به روز عدم رضایت اهالی توسعه یافته و فکر تجزیه تولید خواهد شد (رئیس‌دانا، ۱۳۷۷: ۵۲).

در چنین فضای فکری، پیشه‌وری به دنبال رد اعتبار نامه‌اش در مجلس شورای ملی و توقیف روزنامه آذیر و عدم حمایت سران حزب توده، ناامید از فعالیت‌های سیاسی-اجتماعی در تهران عازم تبریز و در سوم شهریور ۱۳۲۴ تاسیس فرقه دموکرات آذربایجان را اعلام کرد (مقصودی، ۱۳۸۰: ۲۶۵).

رئوس و برنامه‌های فرقه عبارت بود از: آزادی داخلی و مختاریت مدنی برای آذربایجان در چهارچوب حفظ استقلال و تمامیت ارضی ایران، تشکیل انجمنهای ایالتی و ولایتی، تدریس زبان آذری در مدارس آذربایجان، افزایش کرسی‌های نمایندگان آذری ... (جامی، ۱۳۶۲: ۲۸۷).

فرقه با تشکیل مجلس ملی آذربایجان و انتخاب حکومت خود مختار آذربایجان رسمیت یافت (اما نکته جالب در کابینه پیشه‌وری نبود وزارت خارجه بود) (مقصودی، ۱۳۸۰: ۲۶۵).

با توجه به محلی بودن فرقه و نیز توانای فکری و عملی گردانندگان آن فرقه توانست در بسیاری از برنامه‌های نظامی، فرهنگی، اقتصادی در بعد محلی به موفقیت‌های بسیاری دست یابد. البته قابل ذکر است که شرایط سیاسی داخلی و همکاری دولت شوروی نیز در موفقیت‌های فرقه دموکرات موثر بودند هر چند که به گفته کاتوزیان:

"حضور شوروی برای فرقه دموکراتیک تیغی دو لبه بود که یکی از لبه‌های آن سرانجام تیزتر از آب در آمد. از طرفی ارتش شوروی می‌توانست به عنوان نیروی بازدارنده در صورت مداخله نظامی مرکز مورد استفاده قرار گیرد، و از طرف دیگر مقابله با تهران مستلزم تایید دولت شوروی و حمایت قوای اشغالگر آن بود وضعیتی که بالاخره دموکرات‌های آذربایجانی را به مهره‌ای بی اراده در موازنه قدرت بین‌المللی بدل کرد. شکست نهایی جنبش تا اندازه‌ای مولود همین وابستگی به حمایت شوروی بود (Violet conolly, 1935: 195).

#### غائله کردستان

فرقه دموکرات کردستان که چندی پس از فرقه آذربایجان تشکیل یافت اوایل آبان ماه ۱۳۲۴ نخستین کنگره خود را در شهر مهاباد منعقد ساخت (جامی، ۱۳۶۲: ۳۱۳). به لحاظ شباهت‌های بسیار و اهداف و اقدامات این فرقه و فرقه دموکرات آذربایجان به اهداف بیان شده از سوی رهبر این حرکت و به دلایل شکست آن اشاره می‌شود.

قاضی محمد در اولین روز تاسیس جمهوری خود مختار کردستان خطاب به مردم چنین می‌گوید: مردم کرد مردمی تنها هستند سرزمینشان غصب و تقسیم شده است و از ابتدایی‌ترین حقوق که عبارت از حق تعیین سرنوشت است بی‌بهره‌اند چهار سال است که خودمختاری در اینجا اجرا می‌شود. مرام ما آنست که در بیانیه حزب دموکرات کردستان مندرج است منظور ما از این حرکت عبارت از اینهاست:

۱- ملت کرد در داخل ایران در اداره امور محل خود مختار و آزاد باشد و در حدود دولت ایران خود مختاری ملت کرد را بدست گیرد

۲- با زبان کردی خود بتواند تحصیل کند و امور دواير با همان زبان کردی اداره شود.

۳- انجمن ولایتی کردستان طبق قانون اساسی به فوریت انتخاب شده و در تمام کارهای اجتماعی و دولتی نظارت و سرکشی بکنند.

۴- مامورین دولتی باید قطعاً از اهل محل باشند.

۵- بوسیله یک قانون کلی بین رعیت و ارباب سازش به عمل آید و آتیه هر دو تامین شود.

۶- مخصوصاً حزب دموکراتیک کردستان سعی خواهد کرد که بین مردم آذربایجان و اقوامی که در آذربایجان زندگی می‌کنند وحدت و برادری کامل برقرار گردد.

۷- حزب دموکراتیک کردستان بواسطه استفاده از منابع طبیعی سرشار کردستان و ترقی امور کشاورزی و بازرگانی و توسعه امور فرهنگی و بهداشتی برای رفاه سعادت میهن خود کوشش نمایند.

همین بخش از سخنان قاضی محمد گویای تصورات ذهنی وی و تعداد قابل توجهی از مردم کردستان به ویژه متفکران کرد در آن مقطع زمانی می‌باشد. به نظر

می‌رسد آنها در چارچوب چنین تصوراتی به دنبال متحد خارجی و اعاده حق تعیین سرنوشت در قالب خودمختاری بودند.

### بحرانهای قومی پس از پیروزی انقلاب اسلامی

بعد از سرکوب بحرانهای قومی دهه بیست و تحت تاثیر سیاست‌های استبدادی و فرهنگی پهلوی دوم، اقوام و گروههای قومی حدود سه دهه انفعال سیاسی و سیاست انزواگرایانه را پیشه خود ساختند. با پیروزی انقلاب اسلامی که محصول ائتلاف چند طبقه‌ای - چند قومی ایران بود آحاد مردم از هر طبقه و قشر و قوم و قبیله‌ای در اقصی نقاط کشور به صورت یکپارچه در مقابل رژیم محمدرضا شاه قرار گرفتند. و به سرعت سقوط آن را موجب شدند، اما بعد از انقلاب طیف بسیار متنوع و وسیع درخواستها از سوی هر یک از گروهها، طبقات، شهرها و اقوام مطرح شد. همه کسانی که هر اندازه و مقدار در پیروزی انقلاب سهم داشتند خود را محق به دریافت پاسخ مثبت در قبال درخواست‌های خود می‌دانستند. آنها در شرایط انقلابی هیچگونه تعامل و تاخیری را نمی‌تافتند؛ و لذا در صورت امکان خود را سبب کسب حقوق ادعایی مبادرت می‌ورزیدند. در چنین اوضاع و احوالی ضعف قدرت دولت مرکزی، عدم استقرار نهادهای جدید و دیگر شرایط یک دولت انقلابی باعث شکل‌گیری تنش‌ها و بحرانهایی گردید که تا مدتها توان نظام نوپا را مستحیل کرد. این درحالی بود که مسئولین نظام تقاضاهای متنوع گروههای مختلف را سنگین و زود هنگام ارزیابی می‌نمودند اما گروههای درخواست‌کننده وضعیت موجود را بهترین موقع طرح درخواست می‌دانستند.

از بهمن ۱۳۵۷ زنجیره به هم پیوسته تقاضاهای قومی و به دنبال آن خشونت‌های قومی آغاز شد، بحرانه‌های قومی کردستان، آذربایجان، خوزستان، ترکمن صحرا و بلوچستان در این راستا بررسی می‌شود.

با توجه به بحرانه‌های شکل گرفته در آستانه انقلاب می‌توان دلایل زیر را در شکل‌گیری آنها ارائه کرد. ضعف قدرت مرکزی در اعمال حاکمیت ملی در اقصی نقاط کشور شکل گرفته در رژیم گذشته به علت ساخت نابرابر اجتماعی حاکم بر جامعه که با تصلب خود مانع از دستیابی برابر توده‌های قومی به امکانات منزلتی چون ثروت، قدرت، و حیثیت اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی شده بود با سقوط رژیم محمدرضا پهلوی و از هم پاشیدگی ساختار سیاسی و سست شدن بنیادهای اجتماعی نظام قدیم و شکل‌گیری مصوباتی چون شیعه به عنوان دین رسمی، فارسی به عنوان زبان رسمی موجب شکل‌گیری بحرانه‌های قومی و تشدید جو التهاب در کشور و خصوصاً مناطق پیرامونی کشور شد. با این حال این بحرانه‌ها نتوانستند به اهداف خود برسند، تثبیت دولت انقلابی، استعفای دولت موقت، نداشتن رهبری و پراکندگی اهداف، و برچسب‌های دینی که بر این بحرانه‌ها زده شد، و نیز بروز جنگ مهمترین عوامل ناکامی این بحرانه‌های قومی بودند. در واقع این بحرانه‌ها تحت تاثیر حاکمیت ملی و منافع ملی که از سوی عوامل خارجی مورد تهدید قرار گرفته بودند تا حدودی فروکش کردند تا بار دیگر و در قالبی دیگر بتوانند خواسته‌ها و تقاضاهای خود را البته در قالب تقاضا برای توسعه اقتصادی و ارتقا سطح سیاسی مطرح کنند.

### تجزیه و تحلیل و نتیجه‌گیری

ایران نوینی که دنبال مشروطه پدید آمد. شکل گرفته بر بنیاد الگوی ملت دولتی متمرکز بود. اما در متمم قانون اساسی با تصویب اصل نود و سه (یعنی آنچه که در خصوص انجمن‌های ایالتی ولایتی آمد) سعی شد تا از تمرکز بیش از حد جلوگیری

شود و اختیارات نظارت تامه در اصلاحات به منافع عامه به انجمن‌های ایالتی و ولایتی تفویض گردد.

در تبریز ماهها پیش از تصویب متمم قانون اساسی، آذربایجانی‌ها انجمن خود را با نام انجمن تبریز برپا کردند. در نخستین روزهای برپایی انجمن، تبریزبان در روزنامه خود از آن با نام مجلسی ملی یاد می‌کردند ولی وقتی که در تهران گروهی از وکلا نسبت به انتخابات چنین نامی حساسیت نشان دادند، تبریزی‌ها بی‌درنگ انجمن را انجمن ایالتی آذربایجان نامیدند. گفتنی است که این تنها آذربایجان و انجمن تبریز نبود که بر قانون اساسی و متمم آن متکی بود. پس از انقلاب مشروطه تا پانزده سال، تمامی احزابی که در صحنه سیاسی ایران ظاهر شدند همه بر اجرای درست قانون اساسی پای می‌فشردند در آن عصر، آنچه که اردوی آزادی خواهان و ملیون را از اهل استبداد جدا می‌کرد به واقع همین قبول یا رد اجرای قانون اساسی مشروطه بود. در این زمان به باور ملیون وظیفه حکومت مرکزی منتخب مردم چیزی نبود جز اجرای قانون و برداشتن گام‌های عملی برای اعمال اصلاحات گسترده اجتماعی. به دنبال اشغال ایران و ناکامی مشروطه در تحقق اهدافش امید به اصلاحات از سوی تهران بیهوده به نظر می‌رسید. به همین علت گروهی به این باور آمدند که اجرای قانون و اصلاحات را می‌توان در خارج از مرکز قدرت سیاسی یعنی تهران نیز آغاز کرد. و بتدریج دامنه آن را به سراسر کشور کشاند اما اصرار و پافشاری این گروه بر یکپارچگی ایران نتوانست دیگر ملیون را از این دل‌نگرانیها برهاند که هر تلاشی که به تضعیف نقش سیاسی مرکز یعنی تهران منجر شود لزوماً به تجزیه ایران منتهی خواهد شد. و آنچه که قیام خیابانی و یارانش بر آن پافشاری می‌کردند همانا اجرای قانون اساسی مشروطه و متمم آن بوده در قطعنامه‌ای که از پی کنفرانس ایالتی فرقه دموکرات آذربایجان در اوت ۱۹۱۷ منتشر شد دموکرات‌های آذربایجان ضمن اشاره به این که "ایالت آذربایجان جز لاینفک ایران



بوده بواسطه اتفاقات سنین اخیر با توجه مخصوص دموکراسی را به خود جلب می‌کند". و آورده‌اند که:

"کنفرانس ایالتی که لزوم انجمن‌های ایالتی ولایتی را به شدت مطرح نمود به کمیته ایالتی تعلیم می‌دهد که هر چه زودتر به انتخاب انجمن مباشرت ورزد." فروپاشی امپراطوری عثمانی و تلاش برای تشکیل دولت نوین ترکیه و نیز تبلیغات پان ترکیست‌ها که آذربایجان را می‌خواستند، ملیون ایرانی را که در تهران بودند نگران می‌کرد. اینان هر چند به حمایت از تهران در سرکوب قیام بر نخواستند، اما با سکوتشان بر آن مهر تایید زدند.

در این فضای متشنج بین‌المللی و منطقه‌ای و از سوی دیگر با توجه به آشفتگی‌های داخلی بنا بر همان الگوی جامعه ایرانی (نظم، استبداد) بسیاری از روشنفکران، سیاسیون و مردم تنها راه نجات کشور را در تکیه بر هویت و حضور حکومتی متمرکز و قوی و مقتدر می‌دانستند. و نظام سیاسی متمرکز را برای اطمینان از خطر تجزیه کشور توصیه می‌نمودند. برای بسیاری تکیه بر هویت ایرانی معنایی جز برجسته کردن زبان فارسی به مثابه پرسشنامه‌ای از هویت ایرانی و محور زبان اقوام دیگر نداشت. با توجه به این پشتوانه ایدئولوژیک ایران حکومتی را تجربه کرد که تقریباً تمامی خواست‌های این روشنفکران را به عمل آورد، جز پرهیز از استبداد دولت به ابزار نوگرایی تبدیل شد و تجربه جمهوری نویناد ترکیه الگوی مناسب تلقی شد. در راستای تشکیل ملتی همگن بسیاری از اقوام و فرهنگهای محلی به گونه‌ای آشکار یا ضمنی نفی شد. مهمترین نتیجه سیاستهای تمرکزگرایانه رضا شاه بیگانه شدن بسیاری از اقوام و خرد فرهنگهای محلی از دولت بود. همانطور که "بک" تایید کرده بسیاری از قربانیان سیاست‌های خشونت آمیز رضا شاه برای نخستین بار دستخوش احساس سیاسی هویت قومی و فرهنگی شدند، تفاوت‌های زبانی و مذهبی میان گروهها و دولت در فرایند این سیاسی شدن تاثیر داشت. در این فضای بسته سیاسی راه هر گونه

مشارکت سیاسی واحدهای محلی بسته و سرکوب شد و استبداد فردی به بهانه نظام متمرکز سیاسی سدی شد در برابر نهادینه شدن نهادهای برآمده در قانون اساسی مشروطه. با رسیدن شهریور ۱۳۲۰ آنگاه که نماد استبداد از قدرت به زیر آمد بسیاری از آنانی که به بهانه همگنی ملی از خانه و کاشانه شان رانده شده بودند به زادگاهشان برگشتند و تلاشهایی را برای تحقق اهداف انقلاب مشروطه آغاز کردند. طرح شعارهای خود رأیی و خودمختاری محلی در قائله آذربایجان و کردستان و تغییر نظام متمرکز سیاسی در این قالب بود. تجربه دولت مدرن رضا شاهی نشان داد که تمرکز اداری گسترده حکومت در اعمال قدرت خویش به حدود قانونی یا سستی محدودیت و استبداد به واقع از بطن چنین تمرکزی زاده می‌شود. و چنین استبدادی گاه حتی بضاعت این را داشته که شالوده حکومتی فراگیر را بریزد. که خود از جمله به زیان تنوع فرهنگی و نادیده گرفتن پاره‌ای از حقوق اقوام گوناگون ایران منتهی شد. هر چند با فروپاشی پهلوی اول؛ بسیاری از قومیت‌ها توانستند یک دوره دوازده ساله از فضای باز سیاسی را تجربه کنند، و تلاشهایی را برای رسیدن به اهداف مشروطه انجام دادند. اما با تثبیت پهلوی دوم و تحت تاثیر سیاستهای استبدادی و فرهنگی پهلوی دوم حدود سه دهه انفعال سیاسی و سیاست انزواگرایانه بر اقوام و اقلیتهای درون کشور حاکم گردید. تا بار دیگر در آستانه انقلاب با فروپاشی استبداد هر یک از اقوام، گروهها، طبقات و اقشار جامعه ایران منزلت سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی خود را در ساخت اجتماعی ایران دوران پهلوی به وجهی نابرابر و تحت ستم می‌دیدند، انقلاب را زمینه‌ای برای تشدید تقاضا و مطالبات قومی، و با وعده برابری آحاد جامعه و از بین بردن نابرابری منزلتی که در انقلاب ایران نمود بیشتری یافته بود پا به عرصه حیات سیاسی گذارند. حجم وسیع و خارج از انتظار درخواستها از اقصی نقاط کشور و بروز سوطن درمیان مسئولین نظام نسبت به این تقاضاها در مرحله آغازین استقرار نظام در پاسخگویی سریع به درخواستها و همچنین ایجاد سوطن متقابل در گروههای قومی

موجب تشدید درگیرها و بحرانهای قومی در استانه انقلاب شد و به دنبال نگرانی‌های جدی مدیران نظام پیشنهاد تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی مجدداً نظام متمرکز سیاسی به منظور ایجاد همبستگی ملی در بین اقوام مختلف و جلوگیری از خطر تجزیه کشور مطرح و در تدوین قانون اساسی نظام سیاسی ایران به عنوان نظام سیاسی متمرکز قلمداد گردید و به این ترتیب الگوی تقسیمات کشوری انتخاب شده پس از انقلاب مشروطه و پس از انقلاب اسلامی متأثر از جریانات سیاسی قومیتها به سمت تمرکز سوق پیدا کرد.



## منابع و مأخذ

- ۱- آبراهامیان، یرواند، ایران بین دو انقلاب، ترجمه احمد گل محمدی و محمد ابراهیم فتاحی، تهران، نشر نی، ۱۳۷۹
- ۲- آروی، پیتر، تاریخ معاصر ایران، ترجمه محمد رفیعی مهرآبادی، جلد دوم، تهران، مطبوعات عطایی، ۱۳۶۹
- ۳- آفاری، ژانت، انقلاب مشروطه ایران، ترجمه رضا رضایی، تهران، انتشارات بیستون ۱۳۷۹
- ۴- احمد پور، زهرا، پایداری امنیت در بستر تقسیمات کشوری، تهران، همایش امنیت عمومی و وحدت ملی،
- ۵- احمدی پور، زهرا، مروری بر تحولات تقسیمات کشوری در ایران، مجله رشد جغرافیا، شماره ۵۰، ۱۳۷۸
- ۶- احمدی، حمید، قومیت و قوم‌گرایی در ایران، تهران، نشر نی، ۱۳۷۹
- ۷- افروغ، عماد، فضا و نابرابری اجتماعی، تهران، دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۷۷
- ۹- بدیعی، ربیع، جغرافیای مفصل ایران، تهران، انتشارات اقبال، ۱۳۶۷
- ۱۰- تاریخ تقسیمات کشوری در ایران، وزارت کشور، دفتر تقسیمات کشوری، ۱۳۸۰
- ۱۱- حافظ‌نیا، محمدرضا، افق‌های جدید در جغرافیای سیاسی، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۳
- ۱۲- جامی، گذشته، چراغ راه آینده است، جلد دوم، تهران، انتشارات ققنوس، ۱۳۶۲
- ۱۳- رئیس دانا، رحیم، ایرانیت و ساماندهی سیاسی منطقه‌ای اندیشه پیشه‌روی جوان، مجله گفتگو، شماره ۲۰ تابستان ۱۳۷۷
- ۱۴- روزنامه حقیقت، ۱۸ خرداد، ۱۳۰۱ ه.ش
- ۱۵- سردار آبادی، خلیل اله، موانع توسعه سیاسی در دوره سلطنت رضا شاه، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۷۸
- ۱۶- کریمی‌پور، یداله، مقدمه‌ای بر تقسیمات کشوری در ایران، تهران، انتشارات انجمن جغرافیایی ایران، ۱۳۸۱
- ۱۷- کاتم، ریچارد، ناسیونالیسم در ایران، ترجمه احمد تدین، تهران، نشر مرکز، ۱۳۷۸
- ۱۸- عظیمی، فخرالدین، بحران دموکراسی در ایران ۱۳۳۲-۱۳۲۰، ترجمه عبدالرضا هوشنگ مهدوی و بیژن نوذری، تهران، انتشارات البرز، ۱۳۷۲
- ۱۹- مدیر شانه چی، محسن، تمرکز و توسعه نیافتگی در ایران معاصر، تهران، انتشارات رسا، ۱۳۷۹
- ۲۰- مقصودی، مجتبی، تحولات قومی ایران، تهران، مطالعات ملی ۱۳۸۰
- ۲۱- هاروی، دیوید، عدالت اجتماعی و شهر، ترجمه فرخ حسامیان و دیگران، تهران، پردازش و برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۷۶
- ۲۲- نبوی، مصطفی، تمرکز و عدم تمرکز سیاسی و اداری در ایران، تهران، بی‌جا، ۱۳۵۳
- 23- Violet conolly, 'The Industrialization of Persia' Journal of the Royal central Asian society july, 1935.
- 24- Ghods, Mohammad Rezs, Iran in the Twentieth century: A political History, lyme Rienner publication. United States of America, 1989.