

## ماهیت سیاسی دولت پهلوی

سید محمد موسوی\*

استادیار گروه علوم سیاسی دانشگاه پیام نور مرکز قزوین

(تاریخ دریافت: ۱۳۸۷/۱۰/۲۱ - تاریخ تصویب: ۱۳۸۷/۴/۲۴)

### چکیده:

یکی از موضوعات اساسی در جامعه شناسی سیاسی هر جامعه ای، ماهیت دولت در آن جامعه است. دولت‌ها ماهیت اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی گوناگون دارند. در این نوشتار ماهیت سیاسی دولت در ایران دوره پهلوی از نظر میزان گذار به دموکراسی بررسی می‌شود. هدف از بررسی ماهیت سیاسی دولت آن است که چگونگی اعمال حاکمیت مردم و تعامل میان شهروندان و حاکمیت روشن شود. با این رهیافت، پرسش اساسی این است که ماهیت دولت در ایران دوره پهلوی در چارچوب چه گفتمان یا خرده گفتمان شکل می‌گیرد؟ فرض نگارنده آن است که نوع رابطه میان مردم و حاکمیت نقشی تعیین کننده در ماهیت سیاسی نظام از نظر میزان گذار به دموکراسی دارد. بر این اساس، ماهیت دولت در ایران در دوره مورد مطالعه دستخوش دگرگونی بوده و فرایند دموکراتیزاسیون در چهارچوب گفتمان دولت استبدادی شبه مدرن، خرده گفتمان های دولت خودکامه، دولت اقتدارگرایی بوروکراتیک و دولت اقتدارگری رانتیر را تجربه کرده است.

### واژگان کلیدی:

دولت خودکامه، دولت اقتدارگرایی بوروکراتیک، دولت اقتدارگری رانتیر، دموکراتیزاسیون

## مقدمه

مفهوم «دولت» به عنوان یکی از کاربردی‌ترین مفاهیم در حوزه دانش سیاسی همواره دستخوش تحول بوده است که تحول آن را می‌توان در حوزه عمل و نظر پی گرفت. مهم‌ترین تحول مفهوم دولت در اندیشه‌های سیاسی باستان و عصر جدید غرب، تحولی است که از مفهوم ارگانیک به مفهوم مکانیکی ایجاد شده است. در مفهوم ارگانیک، دولت امری طبیعی، ذاتی و یکی از اجزای جدایی‌ناپذیر زندگی انسان محسوب می‌شد. در نظریه مکانیکی دولت، ابزار ساخته انسان برای حل مسائل و مشکلات سیاسی او به حساب می‌آید. از اینرو در حوزه نظری دو دسته نظریه درباره دولت، منشأ، ماهیت و کارکرد آن مطرح شده است: نخست، نظریه دولت به عنوان پدیده‌ای انداموار و دوم، نظریه دولت به عنوان پدیده‌ای ابزارگونه و ساختگی. در قرون جدید هگل مهم‌ترین نماینده نظریه اندامواره بود. به نظر او دولت هم نهاد یا سنتز خانواده و جامعه مدنی است و در آن نارسایی‌های آن دو به عنوان نهاد (تز) و برابر نهاد (آنتی تز) مرتفع می‌شوند. دولت شکل تکامل یافته تر خانواده و جامعه مدنی است. در نظریه ابزار، دولت محصول عمل ارادی انسان است؛ ابزاری که انسان‌ها برای رسیدن به اهدافی خاص آن را ساخته‌اند. دولت نتیجه قرارداد اجتماعی برای تأمین نظم و امنیت است. در حوزه عمل نیز دولت دچار تحول بوده است. تحول عملی دولت را می‌توان از حالت فقدان دولت به سوی اشکالی چون دولت کشاورزی، دولت شهر، امپراتوری رم، دولت‌های قرون وسطی، دولت فئودالی، ملوک الطوایفی، دولت مطلقه و اشکال مدرن دولت مورد مطالعه قرار داد.

به طور کلی واژه «دولت» در اصطلاح سه کاربرد دارد:

الف- دولت به معنی کلیتی متمایز و شخصیتی مستقل و مجموعه‌ای است که بیشتر موضوع حقوق بین الملل عمومی و حقوق عمومی داخلی واقع می‌شود و موجودیتی مشخص و متمایز از عناصر ترکیبی خود دارد. وقتی می‌گوییم دولت ایران با دولت سوریه قرارداد مودت منعقد کرد، مقصود القاء کلیت و شخصیت متمایز و مجردی است که با دستگاه حکومتی و همچنین افراد و اشخاص مسئول و یا نمایندگان اشتباه نمی‌شود.

ب- دولت در مفهوم هیأت حاکمه و فرمانروایان در برابر حکومت شونده‌گان و فرمانبران است. در این وجه، مفهوم دولت بر تمامی کارگزاران و نهادهایی اطلاق می‌شود که بر مردم یا ملت حکومت می‌کنند.

ج- دولت به معنی لایه سیاسی قوه مجریه کشور است (قاضی، ۱۳۷۷: ۱۲۴).

در فارسی نیز مانند زبانهای اروپایی از نظر معنای میان دولت (state) به عنوان یک نظام کلی و انتزاعی که معرف تمامیت سیاسی- اجتماعی یک کشور است و حکومت (government)

به عنوان هیأت وزیران، مجموعه ای است انسانی و غیردایمی شامل افرادی که اقتدار را به کار می بندد، تفاوت گذاشته می شود. با این حال باید گفت که این تفاوت معنایی همواره در قالب اصطلاح دولت یا حکومت بروز نمی کند و اغلب می بینیم که این دو اصطلاح به جای هم و گاه هر کدام در هر دو معنا به کار می رود (لمتون، ۱۳۷۹: ۲۲۲).

به هر ترتیب، مفهوم دولت همواره متحول بوده است و در میان اندیشمندان سیاسی اجماع نظر و زبانی مشترک در ارائه تعریف از این مفهوم وجود ندارد. در تعریف عملیاتی مقصود نگارنده از واژه دولت در این نوشتار، جامعه سیاسی و ساختار قدرت سیاسی است.

هدف پژوهش، بررسی ماهیت سیاسی دولت در ایران دوره پهلوی از نظر میزان گذار به دموکراسی است که با نظام انتخاباتی و مشارکت سیاسی مردم پیوند مستقیم برقرار می کند. با توجه به این هدف، سؤال اساسی این است که مشارکت سیاسی مردم و نظام انتخاباتی در تعامل با نظام سیاسی چه تأثیری بر فرایند دموکراتیزه کردن و تحول گفتمان های سیاسی داشته است؟ فرض نگارنده آن است که نظام انتخاباتی و مشارکت سیاسی مردم، نقشی تعیین کننده در ماهیت سیاسی نظام از نظر میزان گذار به دموکراسی دارد. بر اساس این فرض، ماهیت دولت در ایران دوره پهلوی همواره یکسان نبوده و بر اثر نوع تعامل میان نظام انتخاباتی و نظام سیاسی دستخوش دگرگونی بوده است. به عبارت دیگر، فرایند گذار به دموکراسی در دوره مورد مطالعه در چهارچوب گفتمان مسلط «دولت استبدادی شبه مدرن» به ترتیب خرده گفتمان های دولت خودکامه، دولت اقتدارگرای بروکراتیک و دولت اقتدارگرای رانتیر را تجربه کرده است. نگارنده تلاش دارد، فرآیند گذار به دموکراسی و نوع تعامل میان نظام سیاسی و جامعه مدنی را در چهارچوب گفتمان های مزبور مورد مطالعه قرار دهد و از این طریق ماهیت دولت را برجسته کند.

### گذار از پاتریمونیالیسم سنتی به دولت استبدادی شبه مدرن

اندیشمندان سیاسی در تبیین ماهیت دولت در ایران دوره قاجاریه از الگوهای نظری گوناگون از قبیل استبداد شرقی، فئودالیسم و پاتریمونیالیسم استفاده کرده اند. بیل و اسپرینگبورگ که پاتریمونیالیسم را الگوی مسلط رهبری در خاورمیانه می دانند، شش ویژگی اصلی به شرح زیر برای آن برمی شمارند:

۱. شخصی بودن سیاست؛
  ۲. تقرب: علی‌رغم همه مناصب و مشاغل و عناوین رسمی، تقرب فیزیکی به حاکم از اهمیتی ویژه برخوردار است. کسانی که به او نزدیکترند، موقعیت سیاسی مهم‌ترین دارند؛
  ۳. غیر رسمی بودن: شخصی بودن سیاست ناگزیر به غیررسمی بودن آن منتهی می‌شود و قدرت اکراه دارد از این که مقید به قیود قراردادی و رسمی و محدودیت‌های سازمانی شود؛
  ۴. ستیز متوازن: پاتریمونیاالیسم بر فراز تفرقه و چشم هم‌چشمی بنا شده و شعار آن «تفرقه بیانداز و حکومت کن» است؛
  ۵. نظامیگری: پاتریمونیاالیسم نوعی اقتدار سنتی است، دارای دیوان سالاری لشگری و کشوری بزرگی که سرسپردگی و ارادت به شخص حاکم دارد؛
  ۶. توجیه دینی: نظام‌های پاتریمونیاالی شرقی بویژه در خاورمیانه، با اتکاء به نوعی عقیده مذهبی، حقانیت خود را توجیه می‌کنند. در این قبیل نظام‌ها شاه، خلیفه و سایه خداست و همین اتصال به ماوراء طبیعت، پایه مشروعیت او را توجیه می‌کند (bill, james and springbory, Robert 1990:111-160).
- بدین سان الگوی نظری تبیین‌کننده نظام سیاسی سنتی ایران می‌تواند استبداد شرقی یا پاتریمونیاالیستی باشد. نگارنده نیز با تطبیق نظریه ماکس وبر بر نظام سیاسی ایران در دوره قاجاریه به دنبال آن است که نشان دهد اقتدار پادشاه، بر پایه سلطه سنتی از گونه پاتریمونیاالی آن استوار بوده است. نظام نمایندگی و متغیر انتخابات در این کشور معنا و مفهومی نداشته و جامعه سیاسی بر پایه سنت‌های قومی، قبیله‌ای، اشرافی و مذهبی قوام و دوام می‌یافته است. نظام پادشاهی از سده‌ها پیش، تداوم یافته بود و دولت، دربار و سلطنت جدانشدنی بودند. شاه سایه خدا و مالک جان، مال و ناموس رعایا و به تعبیری «قبله عالم» شمرده می‌شد؛ «دولتی که به تعبیر ماکس وبر، مظهر شکل معمول «تسلط سنتی» است... در چنین نظامی سرزمین و انسانهایی که در آن زندگی می‌کنند، جزء مایملک دولت به شمار می‌آیند. دولتی که با فرمانروایی یکی است و یا پادشاهی که ظل الله است و پدران بر رعایای خود حکومت می‌کند» (بهنام، ۱۳۷۰: ۲۷۴).
- سرجان ملکم نظام پاتریمونیاالی ایرانی را چنین تصویر کرده است: «پادشاه ایران ... از جمیع سلاطین عالم به رعایا مطلق العنان تر و مقتدرتر است... در عزل و نصب وزرا و قضاوت و صاحب منصبان از هر قبیل و ضبط اموال و سلب ارواح رعایا از هر صنف علی‌الاطلاق مختار است» (سرجان ملکم، ۱۳۳۳: ۶۱۸).
- در مقابل گفتمان مسلط پاتریمونیاالیستی قاجاری، جنبش مشروطیت ایران در آغاز سده بیستم میلادی با گرایش‌های دموکراتیک شکل گرفت. به طور کلی، انقلاب مشروطیت ایران که با مشارکت اقدار و طبقات مختلف اجتماعی با افق‌های فکری، خاستگاه‌ها، انگیزه‌ها و اهداف

متفاوت شکل گرفته بود، از علل و عوامل متعدد و گوناگون داخلی و خارجی ریشه می‌گرفت. گسترش نفوذ قدرت‌های خارجی در ایران، تأثیر انقلاب ۱۹۰۵ م روسیه، پیروزی ژاپن در جنگ با روسیه تزاری، جنبش‌های آزادی خواهی و مشروطه طلبی در بعضی از متون و آرای منورالفکران اروپایی، افزایش آگاهی‌ها و بیداری نسبی گروه‌هایی از اقشار و طبقات مختلف ایرانی در باره‌ی پیشرفت‌های علمی، فرهنگی و تمدن مغرب زمین، استبداد داخلی و عقب‌ماندگی شدید سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی حاکم بر ایران، افزایش شکل‌گیری انجمن‌ها، روزنامه‌ها و مدارس جدید و اندیشه‌ها و اقدامات اصلاحی و نوگرایانه گروهی از نیروهای مذهبی و غیرمذهبی در ایران، از جمله مهم‌ترین علل و عواملی بود که به شکل‌گیری انقلاب مشروطیت ایران انجامید.

با جنبش مشروطیت، چالش سنت و مدرنیسم در ایران آغاز شد. اگر در نظام پاتریمونیاال قاجاری، مشروطیت سنتی بازمانده از دوران کهن سبب فرمانبرداری و خشنودی مردمان بود، با ورود ایران به دوران مدرن و شکل‌گیری مجلس شورای ملی، تدوین قانون اساسی و برگزاری انتخابات، مبانی مشروعیتی تازه نیز که از حکومت قانون سرچشمه می‌گرفت بروز و نمود یافت.

از جنبش مشروطیت تا آغاز فرمانروایی رضاشاه، شرایطی بر نظام سیاسی ایران چیره شد که می‌توان آن را دوره حاکمیت دوگانه یا دوآلیسم حقوقی - سیاسی نامگذاری کرد؛ دوره‌ای که پاره‌ای از نمادهای دموکراتیک همچون قانون اساسی، نهاد پارلمان، احزاب و مطبوعات از مبانی مشروعیت بخش تازه نظام سیاسی به شمار می‌آیند. در همان حال، نهاد سلطنت همچون نمادی از مبانی مشروعیت سنتی، خودنمایی می‌کند که در تعارض با نهادهای تازه است. این دوره از تاریخ پرفراز و نشیب ایران را دوره گذار از حاکمیت پاتریمونیاالیستی قاجاری به دولت استبدادی شبه مدرن نامگذاری می‌کنیم. ناسیونالیسم ایرانی، تجدد آمرانه، اقتدارگرایی، مدرنیسم و سکولاریسم عناصر اساسی گفتمان «دولت استبدادی شبه مدرن» را تشکیل می‌دهند. در چهارچوب این گفتمان مسلط، روند گذار به دموکراسی در ایران به ترتیب سه خرده گفتمان دولت خودکامه، دولت اقتدارگرایی بوروکراتیک و دولت اقتدارگرایی رانتیر را تجربه کرد. تلاش نگارنده بر آن است که با بیان ویژگی‌های گفتمان‌های مزبور ماهیت دولت و نوع تعامل نظام سیاسی و جامعه مدنی را مورد مطالعه قرار دهد.

### ۱. دولت خودکامه

بنیانگذاری دولت پهلوی با کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹ در همان خط پیدایش دولت‌های قدرتمند پس از هرج و مرج ناشی از خیزش‌های مردم ایران قرار می‌گیرد که در سراسر

تاریخ این کشور کشیده شده است. در حکومت رضا شاه، اعمال قدرت، هرچه خود کامانه تر صورت گرفت و رگه های از ویژگی های نظام پاتریمونیالیستی قاجاریه در حکومت رضا شاه نیز استمرار یافت. «ساختار سیاسی سال های قبل از مشروطیت استبدادی بود و بعد از مشروطه که عملکرد و وظایف شاه را قانون محدود و معین می کرد، سیره شاهان، همچنان ادامه داشت. بنابراین، می توان گفت «شاه بعد از مشروطه فقط در لفاف قانون مشروطه پیچیده شد و مشروعت یافت و قیدو بندهای مشروطه فقط در قالب جملات زیبا بر کاغذ باقی ماند ولی سیاق شاهان همچون گذشته ادامه یافت. گویی استبداد، روح حکومت ایران را بین دو انقلاب شکل می داد» (کرزن، ۱۳۶۰: ۵۶۷). ساختار سیاسی در دوره حاکمیت رضاشاه مبتنی بر «سه پایه اصلی ارتش، دیوانسالاری دولتی و دربار بود و از این نظر قدرت فاقد هرگونه نهاد مردم سالارانه و مبانی مشروع کننده مردمی بود» (abrahamian, 1982: 149).

رضاخان پهلوی که با کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹ با عنوان سردار سپه تجربه سیاسی خود را آغاز کرد، وزارت جنگ را در اردیبهشت ۱۳۰۰ به دست گرفت؛ در آبان ۱۳۰۲ به نخست وزیری رسید و با گرفتن «فرماندهی کل قوا» در بهمن ۱۳۰۳ از مجلس شورای ملی خود را برای برکناری دودمان قاجار و در دست گرفتن سلطنت آماده کرد. رسیدن به این مقاصد سیاسی مرهون همراهی و همکاری مجالس چهارم و پنجم بود. او از همان آغاز با توجه به نقش و جایگاه مجلس، تلاش کرد با کمک نیروهای نظامی و با دخالت در انتخابات، افراد مورد نظر خود را روانه مجلس کند؛ اما همان گونه که دست یابی به قدرت تام با گذشت زمان و در یک فرایند تکمیلی انجام پذیرفت، فرایند کنار گذاشتن شخصیت های مردمی، ملی و مستقل از نمایندگی مجلس و تشکیل مجالسی فرمانبردار و فرمایشی نیز نیازمند گذشت زمان بود. کسانی چون مدرس و مصدق حتی تا دوره ششم نیز در میان اقلیت مجلس حضور داشتند؛ اما انتخابات مجلس هفتم، به این روند پایان داد.

پس از دوره هفتم، وضع بدتر شد و رضاشاه با وزیر دربار، وزارت داخله و نیروهای نظامی زمام امور انتخابات را یکسره در اختیار گرفت. احمد متین دفتری از وزیران و نخست وزیران دوران رضاشاه، به دخالت گسترده رژیم در انتخابات اشاره می کند و می نویسد: «از دوره هفتم رژیم دیکتاتوری بر قوه مقننه استیلا یافت و برای انتخابات لیست دولتی معمول گردید و تا سال ۱۳۲۰ دوام یافت» (سردارآبادی، ۱۳۷۸: ۳۰).

او در خاطرات خود می نویسد: «شاه همواره اصرار داشت، نمایندگانی بر سر کار باشند که به همه امور، فرمان ها و انتصابات مورد نظر در هیأت دولت جنبه قانونی ببخشند»<sup>(۸)</sup> دولت آبادی نیز می نویسد: «نمایندگان مجلس هفتم به بعد، بدون استثنا اول باید رضایت دربار پهلوی را تحصیل کنند، مبلغ معینی هم در خفا باید به وزیر دربار بدهند و شرط معین هم که

رأی دادن به هر لایحه دولت است تقبل نمایند» (دولت آبادی، بی تا: ۴). درباره انتخابات مجلس هفتم، سید حسن مدرس به نکته ای درخور توجه اشاره می کند و می گوید «اگر باور کنیم که تمام مردم تهران به من رأی ندادند، آن یک رأی که خودم شخصاً به پای صندوق انتخابات رفته و به نام مدرس در صندوق انداختم چرا خوانده نشده است؟!» (مکی، ۱۳۷۴: ۱۳۳).

عباسقلی گلشائیان در خاطرات خود درباره انتخابات می نویسد:

از دوره هفتم و هشتم به بعد تا دوره سیزدهم، طرز انتخابات به این صورت بود که از طرف وزارت کشور به استانداران و فرمانداران دستور محرمانه داده می شد تا کمیسیون با حضور رئیس دادگستری، رئیس دارایی، رئیس شهربانی و رئیس قشون تشکیل دهند و دو سه نفر اشخاص ملاک یا تاجر و خوشنام با توجه به سوابق آنها در نظر بگیرند و صورت آنان را به تهران بفرستند تا از بین پیشنهاد شدگان، یک یا چند نفری که در حوزه انتخابیه باید نماینده شوند، تعیین و در دادن رأی به آنها اقدام شود (گلشائیان، ۱۳۷۷: ۴۲۲).

همانگونه که از اسناد پیداست، در دوران رضاشاه، نهادهای دموکراتیک پوششی بوده است برای آراستن چهره رژیم. «رضاشاه قانون اساسی را لغو نکرد؛ مصوبات دولت را جانشین قوانین نساخت؛ پارلمان را به توپ نسبت و هیأت وزیران را بر کنار نکرد؛ اما در عمل همه آنها را از محتوای حقیقی خالی کرد (ملایی توانی، ۱۳۸۱: ۲۰۸). آبراهامیان در یک سنجش تطبیقی بین دوران گذار و دولت خودکامه رضاشاه بر این باور است که «از مجلس اول تا پنجم، سیاستمداران مستقل در شهرها رقابت کرده و منتفذان روستایی، افراد تحت فرمان خود را مانند گله‌های گوسفند به صفوف رأی گیری می آورند؛ اما از مجلس ششم تا سیزدهم، شخص شاه نتایج انتخابات و ترکیب مجلس را تعیین می کرد. بنابراین، مجلس دیگر نه یک نهاد مفید و موثر، بلکه نهادی بی‌خاصیت بود که بدن عریان حکومت نظامی را می پوشاند» (آبراهامیان، ۱۳۸۳: ۱۷۲).

از اینرو، دولتی را که به دنبال کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹ در ایران روی کار آمد، می توان تحت عنوان «دولت خودکامه» تحلیل کرد. بدین معنا که از یک سو ریشه در استبداد گذشته داشت و رگه های از پاتریمونیالیسم قاجاری در آن استمرار پیدا می کند و از طرف دیگر از نهادهای مدرن، چون مجلس برای آراستن چهره خود به عنوان پوشش استفاده کرد. حال آنکه، استبداد و خشونت، ستیز با مذهب و نهادهای مذهبی، باستانگرایی ناسیونالیستی و سیاست یکپارچه سازی قومی و فرهنگی از اقدامات مهم سیاسی و فرهنگی دولت رضاشاه بود.

حسین بشیریه در تحلیل ماهیت دولت رضاشاه از عنوان «دولت مطلقه» استفاده می کند و می نویسد: دولت رضاشاه نخستین دولت مدرن مطلقه در ایران بود و با آنکه برخی از ویژگیهای آن ریشه در گذشته داشت لیکن نظام سیاسی جدید به شمار می رفت. حکومت

رضاشاه با متمرکز ساختن منابع و ابزارهای قدرت، ایجاد وحدت ملی، تأسیس ارتش مدرن، تضعیف مراکز قدرت پراکنده، اسکان اجباری و خلع سلاح عشایر، ایجاد دستگاه بوروکراسی جدید و اصلاحات مالی و تمرکز منابع اداری، مبانی دولت مطلقه مدرن را بوجود می‌آورد. کاربرد عنوان دولت مطلقه برای این دوره از تاریخ سیاسی ایران حاکی از تفاوت اساسی نظام رضاشاه با استبداد سنتی است. حکومت رضاشاه گرچه برخی شیوه‌های اعمال قدرت خودسرانه و خودکامه را به سبک حکام پیشین به کار می‌برد، لیکن برخلاف حکومت‌های قدیم با تمرکز بخشیدن به منابع قدرت، برای نخستین بار مبانی ساخت دولت مطلقه را ایجاد کرد (بشیریه، ۱۳۸۰: ۶۸).

بطور کلی پادشاهی مطلقه شکلی از دولت را در تاریخ اروپا نشان می‌دهد که مبنای آن جذب واحدهای سیاسی کوچک‌تر و ضعیف‌تر در داخل نوعی ساختار وسیع‌تر و قدرتمندتر است. درحاکمیت دولت مطلقه، مشروعیت رژیم نه به توده‌ها بلکه به مقامات دولتی و ثبات سیاسی هم به ادارات دولتی وابسته است (آندرو و نیست، ۱۳۷۱: ۱۲۰-۷۷).

کاتوزیان هم در تبیین ماهیت دولت رضاشاه می‌نویسد:

«رژیم پهلوی خودکامه بود. هر چند مدتی طول کشید تا رضاشاه بتواند حکومت مطلقه و خودکامه خود را مستقر سازد». او بر این باور است که حکومت رضاشاه پس از تاجگذاری در ۱۳۰۵ و سرکار آمدن دودمان پهلوی، بیش از آنکه یکسره سلطانی باشد، اقتدارگرا بوده است؛ اما با فرو افتادن مجلس به سطح ابزاری بی قدرت در دست دولت، سرکوب منتقدان و مخالفان، حتی دوستان و مشاوران و تبعید، زندانی کردن و کشتن آنان، گرایش فزاینده از دیکتاتوری اقتدارگرا به استبداد سلطانی آشکار شده است (کاتوزیان، ۱۳۴۲: ۲۳۰).

## ۲- دولت اقتدارگرای بوروکراتیک

در سال ۱۳۲۰ با هجوم متفقین حکومت رضاشاه پایان یافت و دوره‌ای جدید در ایران آغاز شد. سال‌های ۳۲-۱۳۲۰ بار دیگر دوره‌ای از فترت بود. دورانی که همان گرایش‌های قدیمی به سمت خیزش اجتماعی و سیاسی پس از سرنگونی یک رژیم خودکامه از نو هویدا شد. در این دوره، به دلیل کاهش قدرت دربار، گروه‌ها و دسته‌های مختلف اجتماعی وارد عرصه فعالیت‌های سیاسی شدند و در این زمان اگرچه قدرت سلطنت - به صورت مظهر حکومت مطلقه - همچنان یک عنصر اصلی بود، اما سیطره آن بر جامعه کاهش نسبی یافته بود و قدرت سیاسی بین قطب‌های مختلف، دربار، مجلس، کابینه، سفارتخانه‌های خارجی و عامه مردم تقسیم شده بود که بی‌ثباتی سیاسی یکی از پیامدهای آن بود (Abrahamian, 1982, 110).

سال‌های ۳۲-۱۳۲۰ دوره گسست در روند تکوین دولت استبدادی شبه مدرن در ایران است.



دکتر بشیریه در توصیف ساختار قدرت سیاسی در این دوره می نویسد: «گرایش اساسی سیاست و حکومت در ایران در جهت تکوین ساخت دولت مطلقه در سال‌های بعد از سقوط رژیم رضاشاه دچار گسست گردید و در نتیجه منابع قدرت تا اندازه زیادی پراکنده شدند و میزانی از مشارکت و رقابت سیاسی در بین الیتهای شهری پدیدار شد. نیروهای سیاسی سرکوب شده قدیم بویژه خوانین، روسای قبایل، روحانیون و اشراف قدیم همراه با نیروهایی که در عصرنوسازی پدید آمده بودند، آزاد شدند» (بشیریه، ۱۳۸۰: ۷۷).

از اینرو، دورانی از بی ثباتی و هرج و مرج سیاسی در قالب گذار از یک گفتمان به گفتمان دیگر شکل گرفت. همانطوری که اشاره شد در این دوره به علت نبود یک گفتمان سیاسی ویژه قدرت سیاسی در میان قطب‌های پنجگانه دربار، مجلس، دولت، سفارتخانه‌های خارجی و مردم جریان یافت و روند تحولات سیاسی و اجتماعی حاکی از آن است که در میان قطب‌های قدرت مجلس شورای ملی موقعیتی ویژه یافت. بدین سبب این دوره را تحت عنوان دولت اقتدارگرایی بوروکراتیک نام‌گذاری می‌کنیم. کار ویژه‌های دولت را از شهریور ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۹ با بکارگیری شاخص انتخابات مورد بازخوانی قرار می‌دهیم. انتخابات مجلس چهاردهم شش ماه پیش از پایان دوره مجلس سیزدهم در خرداد ۱۳۲۲ برگزار شد. هر چند این انتخابات آزادترین و رقابتی‌ترین انتخابات در دوران پهلوی بود و احزاب و نیروهای اجتماعی در فرایندی رقابتی برای بدست آوردن رای کوشیدند اما در همان حال دولت، دربار و نیروهای خارجی با اعمال نفوذ، برآن بودند که از عوامل خود پشتیبانی و از حضور نمایندگان مستقل ملی در مجلس جلوگیری کنند. دکتر مصدق در مقایسه انتخابات دوره‌های سیزدهم و چهاردهم می‌گوید: وکلای دوره سیزدهم را ملت انتخاب نکرده بودند. در انتخابات مجلس چهاردهم نیز اکثریت با کسانی شد که ترجمان افکار همگان نبودند (مرورید، ۱۳۷۷: ۱۵۴). انتخابات مجلس پانزدهم نیز نه تنها بهتر از مجلس چهاردهم نبود بلکه دخالت دولت در انتخابات موجب شد نامزدهای حزب دموکرات قوام السلطنه بیشترین کرسی‌های مجلس را به دست آورند. مصدق در اعتراضی به نحوه برگزاری انتخابات طی نامه‌ای به نخست‌وزیری اعلان می‌دارد: مردم می‌گویند هنگامی که دولت مرکزی در بعضی حوزه‌ها عملاً بازرسی ندارد در سایر حوزه‌ها خود دولت به عنوان حزب دخالت کند انتخابات آزاد نخواهد بود و مجلسی که با این طرز تشکیل شود مظهر افکار عمومی ایران نیست (جامی، ۱۳۷۷: ۴۵۰).

در این دوره، هرچند دولت در انتخابات دخالت کرد اما فضای نسبتاً باز سیاسی که بدنبال شهریور ۱۳۲۰ در ایران بوجود آمده بود موجب شده بود که دولت به صورت یک دست امکان اثرگذاری بر روند کلی انتخابات را نداشته باشد. از این‌رو بزرگان محلی نیز نقشی کارساز در سرنوشت انتخابات داشتند. مثلاً بختیاری‌ها در شهرکرد، قشقایی‌های در فیروزآباد فارس،

روسای ایلات خمسه در فسا، بیات‌ها در اراک، ذوالفقاری‌ها در زنجان، امینی‌ها در رشت، حکمت‌ها در شیراز و سردار فاخر حکمت در کرمان و ... در برابند انتخابات موثر بودند (آبراهامیان، ۱۳۸۳: ۷۷).

به هر ترتیب، انتخابات دوره پانزدهم برگزار شد و مجلس پانزدهم در ۲۵ تیر ۱۳۲۶ آغاز به کار کرد و نمایندگان در سه فراکسیون بزرگ: حزب دموکرات، سلطنت طلبان (فراکسیون اتحاد ملی) و فراکسیون ملی (طرفداران انگلیس) آرایش یافتند. با کنار رفتن دولت قوام و سوء قصد ناصر فخرایی به محمدرضا پهلوی در ۱۵ بهمن ۱۳۲۷ و ممنوعیت فعالیت حزب توده، دولت خیز جدید در راستای کنترل انتخابات در افزایش قدرت شاه برداشت. در چنین شرایطی انتخابات شانزدهمین دوره مجلس شورای ملی و انتخابات مجلس سنا آغاز شد. بیشتر اعضای مجلس شانزدهم از زمینداران، بازاریان، کارمندان بلند پایه دولت و بر سر هم از طبقات بالای اجتماع بودند (شجعی، ۱۳۲۷: ۲۵۵) نمایندگان مجلس شانزدهم در چهار فراکسیون آرایش یافتند. فراکسیون کوچکی از جبهه ملی، محافظه کاران هوا دار انگلیس، نزدیک به چهل نماینده مستقل ولی کما بیش همه نمایندگان سلطنت طلب بودند (آبراهامیان، ۱۳۸۳: ۳۲۱).

چنانکه از ترکیب مجلس و گرایش‌های فراکسیونی پیداست، علی‌رغم تلاش‌های دولت برای تأثیرگذاری بر جریان انتخابات این مجلس با مجالس دیگر در دوره‌های قبل تفاوت داشت. آخرین انتخابات در دوره دولت اقتدارگرای بوروکراتیک، انتخابات هفدهمین دوره مجلس بود که در هنگام نخست وزیری مصدق در ۲۶ آذر ۱۳۲۰ انجام گرفت. این انتخابات به علت جریان ملی شدن صنعت نفت و مبارزه دولت ایران با انگلستان و همچنین عزم نخست وزیر برای آزاد بودن انتخابات از دوره‌های پیشین متمایز است و با فراز و نشیب‌های گوناگون نیز همراه بود.

به هر ترتیب با غلبه یافتن قدرت مجلس بر سایر منابع قدرت در فاصله ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲ از دل مجلس نهضت ملی شدن صنعت نفت بیرون آمد. این نهضت با گرایش‌های مردم‌گرایانه و دموکراتیک در واقع به عنوان یک گفتمان مقاومت بود که در برابر گفتمان مسلط دولت اقتدارگری بروکراتیک شکل گرفت. اما روند تحولات حاکی از آن است که نهضت ملی در یک گفتمان مقاومت باقی ماند و نتوانست به یک گفتمان مسلط تبدیل شود. به عبارت دیگر روند گذار به دموکراسی در این دوره نیز همانند دوره مشروطه موفقیت آمیز نبود، که علل آن را باید در علل شکست نهضت ملی شدن صنعت نفت و سقوط دولت ملی دکتر مصدق جستجو کرد.

### ۳- دولت اقتدارگرای رانتیر

با سرنگونی مصدق در کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ حکومت روشنفکران و طبقات متوسط به پایان رسید و مجدداً دربار به قدرت رسید و دولت اقتدارگرا رو به تمرکز قدرت گذاشت. در تحلیل ماهیت دولت از کودتای ۲۸ مرداد سال ۱۳۳۲ تا بهمن ۱۳۵۷، تحلیل گران از عناوین گوناگون با توجه به شاخصه های دولت در این دوره بهره گرفته اند. گازورسکی در تفسیر شاخص ها و کار ویژه های داخلی دولت در این دوره از عنوان دولت تحصیلدار یا دولت رانتیر و به لحاظ بین المللی از قالب دولت دست نشانده استفاده می کند. بدین معنا که دولت ایران با تکیه بر درآمدهای نفتی و سرکوب مخالفان در مسیر ائتلاف با آمریکا و هماهنگی با اقتصاد سرمایه داری جهانی قرار گرفت (ازغندی، ۱۳۸۴: ۲۷۸).

تدا اسکاچپول استقلال نسبی دولت از طبقات اجتماعی را با بهره گیری از مفهوم «دولت صاحب درآمد مستمر» (Rentier stat) توضیح می دهد. وی در این مورد می نویسد: در دهه ۴۰ به بعد دولت ایران یک حکومت تحصیلدار غوطه ور در دلارهای نفتی و یکسره هماهنگ با اقتصاد سرمایه داری جهانی شد. به ویژه پس از سال های میانی دهه ۴۰ دولت به دریافت مالیات از شهروندان نیز نیاز نداشت و شالوده اقتصادی درآمدهای آن، صنعتی و بیشتر بر پایه صادرات نفت و گاز بود و درصد ناچیزی از نیروی کار را به خدمت می گرفت. روابط اصلی دولت با جامعه از راه هزینه های آن شکل می گرفت و دولت شهروندان را با پول می خرید و شکل و شیوه زندگی آنان را دگرگون و هر مخالف ناراضی را سرکوب می کرد. شاه از سوی یک طبقه اجتماعی مستقل یا ائتلاف با چنین طبقه ای حکومت نمی کرد (skochpol, 1982: 4) الگوی مختار نگارنده نیز در تبیین ماهیت و کار ویژه های دولت در ایران در فاصله سال های ۱۳۳۲-۵۷ گفتمان دولت رانتیر است. مقصود از دولت رانتیر دولتی است که قسمت عمده درآمد خود را از منابع خارجی به شکل رانت دریافت کند به عبارت دیگر دولت رانتیر دولتی است که به دلایل خاص از فروش کالاها و خدمات با قیمت های بسیار بالاتر از هزینه تولید آنها درآمد مستقیمی دارد (حاجی یوسفی، ۱۳۸۱: ۱۹۵) مهدوی یکی از صاحب نظرانی که برای نخستین بار مفهوم دولت رانتیر را در ارتباط با ایران به کار برده است می گوید: ویژگی متمایز کننده دولت رانتیر این است که درآمدهای نفتی آن ارتباط بسیار ناچیزی با فرایندهای تولید در اقتصاد داخلی دارد. به این معنا که نیروی کار سرمایه یا فن آوری داخلی نقشی چندانی در درآمد نفتی دولت ایفا نمی کنند (نصری، ۱۳۸۱: ۱۸۲).

دقیق ترین و کاملترین تعریف دولت رانتیر در کتابی تحت همین عنوان که نوشته حازم بیلاوی است مطرح شده است. براساس این تعریف دولت رانتیر دولتی است که مقادیر قابل توجهی از رانتهای خارجی را به شکل منظم دریافت می دارد. در این کتاب آستانه ۴۲ درصدی

برای درآمدهای دولت رانتیر در نظر گرفته شده است. بدین معنا که هر دولتی که ۴۲ درصد یا بیشتر از کل درآمدها از رانت خارجی باشد دولت رانتیر قلمداد می‌شود (حاج یوسفی، ۱۳۸۱: ۱۵۳). در ادبیات مربوط به دولت رانتیر معمولاً چنین دولتی را دارای شیوه خاصی از سیاست و حکومت می‌دانند. این شیوه خاص سیاست و حکومت که در اصطلاح «رانتیریزم» خوانده می‌شود دارای دو مشخصه عمده است: نخست اینکه رانت در کنترل نخبگان حاکم است و دوم اینکه نخبگان حاکم از این رانت برای جلب همکاری و کنترل جامعه استفاده می‌کنند، تا در نتیجه ثبات سیاسی دولت را حفظ کنند.

بطور کلی می‌توان گفت رانتیریزم سه تأثیر عمده بر ساخت دولت در بردارد که بدین شرح است: ۱- افزایش استقلال دولت از جامعه؛ ۲- ایجاد مانع در مسیر توسعه نظام سیاسی؛ ۳- تضعیف توانایی استخراجی و بازتوزیعی دولت.

از سوی دیگر، تأثیر رانتیریزم بر روابط دولت و جامعه را می‌توان به دو صورت عمده مشاهده کرد: ۱- دگرگونی در قشر بندی اجتماعی؛ ۲- تغییر شکل تقابل دولت و جامعه و به عبارت دیگر تضعیف ماهیت نمایندگی دولت.

همچنین رانتیریزم پیامدهایی گسترده بر اقتصاد جامعه دارد. با این حال در این جا دو مورد عمده از این پیامدها اشاره می‌شود که عبارتند از: ۱- تشدید روحیه رانت جویی و مصرف‌گرایی؛ ۲- اختلال در برنامه های توسعه اقتصادی.

از اینرو، با افزایش درآمدهای نفتی در دهه های ۴۰ و ۵۰ در ایران دولت رانتیر نفتی شکل گرفت و بر این اساس دولت از طبقات اجتماعی احساس استقلال نمود. شاه با نگرش اقتدارگرایانه بر این پندار بود که طبقات محافظه کار سنتی همزمان با پیشرفت چشمگیر روند نوسازی از صحنه کنار خواهند رفت. رژیم پهلوی در تلاش هایش برای حفظ ثبات در پی ایجاد گونه‌ای تعادل اقتصادی - اجتماعی با دادن اختیار به طبقات اجتماعی عمده برآمد. در ادامه این نوشتار به منظور تبیین گفتمان اقتدارگری رانتیریزم با بهره گیری از شاخص انتخابات رابطه نظام سیاسی و جامعه مدنی را پی می‌گیریم. در چهارچوب این گفتمان اقتدارگرا انتخابات در دست افراد و سازمان‌های وابسته و وفادار به شاه بود. علم، منصور، اقبال، شریف امامی، هویدا و اویسی و... در احزاب ملیون و مردم و سپس حزب رستاخیز با بهره گیری از عوامل نفوذی چون کارفرمایان و دارندگان صنایع و با هدایت شاه انتخابات و مجلس را زیر نفوذ خود داشتند. در نخستین سال های دهه چهل پس از برکناری امینی، اسدالله علم که مهره مورد اعتماد شاه بود، مأمور تشکیل کابینه شد وی در ماههای بعد زمینه دستکاری در انتخابات مجلس بیست و یکم را فراهم کرد. این انتخابات در ۲۱ شهریور ۱۳۴۲ برگزار شد و مجلس شورای ملی در ۱۴ مهر ۱۳۴۲ گشایش یافت. در آن دوران شاه با از سر

گذراندن فشار بیرونی مایه گرفته از برنامه های اصلاح طلبانه کندی، رئیس جمهوری آمریکا، و سرکوب مخالفان داخلی که این بار از حوزه علمیه سر برآورده بودند، کوشید پایه های قدرت خویش را به جای اشراف زمیندار سنتی که احساس قدرتی نیمه مستقل داشتند، بر طبقات نو پای دانشگاهی و اداری و سرمایه داری صنعتی و تجاری استوار کند گرچه به علت درآمد نفت و وجود دولت تحصیلدار وابسته به طبقات نیز نبود. با راهبرد تازه شاه توانست پارلمانی برپا کند که گذشته از پشتیبانی از برنامه هایش، از نمایندگان مستقل تهی باشد (اطاعت، ۱۳۸۱: ۷۵).

انتخابات دوره های بیست دوم تا بیست چهارم یکسره فرمایشی بود وزیر نفوذ و اقتدار شاه و کارگزاران حلقه اصلی هرم قدرت انجام گرفت. با تشکیل حزب رستاخیز، شاه اعلام کرد: آنهایی که به این حزب نمی پیوندند باید هواداران حزب توده باشند. این خائنان یا باید به زندان بروند و یا اینکه همین فردا کشور را ترک کنند (آبراهامیان، ۱۳۸۳: ۱۳۷۲) این نظر که شهروندان یا باید به حزب رستاخیز بپیوندند یا از کشور بروند پایه و اساس غیردموکراتیک رژیم را نشان می دهد. انتخابات مجلس بیست و چهارم در پایان خرداد ۱۳۵۴ در چنین شرایطی برگزار شد. از آنچه که بیان شد چنین برمی آید که خاستگاه عملی رژیم، ارتش، کابینه، دیوانسالاری دولتی و نظام حزبی بود و سران این نهاد به عنوان بازیگران برجسته دولتی از قدرت بسیار برخوردار بودند و در رأس هرم سیاسی ساختار اجتماعی پیوندی استوار با شاه داشتند (جان فوران، ۱۳۸: ۴۶۸). از اینرو ساختار قدرت سیاسی به صورت یکجانبه و عمودی بود و چنین ساختاری زمینه را بر دموکراتیک شدن و گذار به دموکراسی آماده نمی کند.

## نتیجه

در این مقاله، ماهیت سیاسی دولت در ایران دوره پهلوی با معیارمیزان گذار به دموکراسی و براساس شاخص انتخابات که نشانگر نوع رابطه دولت و مردم و میزان نیرومندی نهادهای جامعه مدنی است مورد مطالعه قرار گرفت. نتیجه آنکه با جنبش مشروطه، برگزاری انتخابات و تشکیل مجلس شورای ملی، گفتمان سیاسی مسلط در ایران قرن نوزده که از آن به پاتریمونالیسم سنتی قاجاری تعبیر می شود، دگرگون شد و با جنبش مشروطه بعنوان گفتمان مقاومت با گرایش های دموکراتیک دوران گذار به دموکراسی در ایران آغاز شد. با نافرجامی مشروطه زمینه های شکل گیری گفتمان مسلط «دولت استبدادی شبه مدرن» با ویژگی هایی از قبیل تجدد آمرانه، ایران گرایی باستان گرایی، اقتدارگرایی، مدرنیسم و سکولاریسم بوجود آمد و از آن هنگام تا پیروزی انقلاب اسلامی در سایه تعامل نظام سیاسی با نظام انتخاباتی خرده گفتمان های گوناگون از قبیل دولت خودکامه، دولت اقتدارگرایی بوروکراتیک و دولت اقتدارگرایی رانتیر در پهنه سیاست و حکومت ایران ظاهر شد، به گونه ای

که فرایند گذار به دموکراسی به جای فرایند تکاملی با فراز و نشیب های بسیار مواجهه شد. از اینرو ماهیت اقتدارگرایانه دولت در الگوهای مذکور زمینه را برای گذار به دموکراسی آماده نکرد، بلکه ساختار قدرت سیاسی خود، مانع مهم در روند این گذار بود. این فرایند با انقلاب اسلامی به پایان رسید و گفتمان های سیاسی به شیوه دیگر تداوم یافت.

## منابع و مأخذ:

### الف. فارسی:

۱. یرواند، آبراهامیان (۱۳۸۸)، *ایران بین دو انقلاب*، ترجمه احمد گل محمدی و دیگران، تهران، نشرنی.
۲. ازغندی، علیرضا (۱۳۸۴)، *روابط خارجی ایران از ۱۳۵۷-۱۳۲۰*، تهران، نشر قدس .
۳. اطاعت، جواد (۱۳۸۱)، *ماهیت دولت در ایران*، اطلاعات سیاسی - اقتصادی .
۴. بشیریه، حسین (۱۳۸۳)، *آموزش دانش سیاسی*، تهران، نگاه معاصر .
۵. بهنام، جمشید (۱۳۷۰)، «دولت-ملت، هویت فردی و تجدد»، *ایران نامه* .
۶. جامی، احمد (۱۳۷۷)، *گذشته چراغ آینده است*، تاریخ ایران در فاصله دو کودتا (۱۳۳۲-۱۲۹۹)، تهران، ققنوس .
۷. حاج یوسفی، امیرمحمد (۱۳۸۱)، «دولت رانتیر، یک بررسی مفهومی»، *اطلاعات سیاسی - اقتصادی* .
۸. سردارآبادی، خلیل الله (۱۳۷۸)، *موانع تحقق توسعه سیاسی در دوره سلطنت رضاشاه*، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی .
۹. فوران، جان (۱۳۸۰)، *مقاومت شکننده، تاریخ تحولات اجتماعی ایران از صفویه تا سال های پس از انقلاب اسلامی*، ترجمه احمد الدین، تهران موسسه فرهنگی رسا .
۱۰. قاضی، ابوالفضل (۱۳۷۷) *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران، دانشگاه تهران .
۱۱. کاتوزیان، همایون (۱۳۴۲)، *استبداد، دموکراسی و نهضت ملی*، تهران، نشر مرکز .
۱۲. گلشانیان، عباسقلی (۱۳۷۷)، *گذشته ها و اندیشه های زندگی یا خاطرات من*، تهران، انیشتین .
۱۳. لمتون، آن. کی. اس. (۱۳۷۹)، *مالک و زارع در ایران*، ترجمه منوچهر امیدی، تهران، نشر کتاب .
۱۴. مروارید، یونس (۱۳۷۷)، *ادوار مجالس قانون گذاری در دوران مشروطیت*، جلد سوم، تهران، انتشارات اوحدی .
۱۵. مکی، حسین (۱۳۷۴)، *تاریخ بیست ساله ایران*، تهران، انتشارات علمی فرهنگی.
۱۶. ملایبی توانی، علیرضا (۱۳۸۱)، *مجلس شورای ملی و تحکیم دیکتاتوری*، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی .
۱۷. ملکم، سرجان (۱۳۷۳)، *تاریخ ایران*، ترجمه میرزا حیرت، تهران، سعدی .
۱۸. نصری، قدیر (۱۳۸۱)، *نفث و امنیت ملی جمهوری اسلامی*، تهران، انتشارات پژوهشکده راهبردی .
۱۹. وینسنت، اندرو (۱۳۸۰)، *نظریه های دولت*، ترجمه حسین بشیریه، تهران، نشرنی .

### ب. خارجی:

1. Abrahamian, Ervand, (1982), *Iran Between Two Revolution*, New Jersey, Princeton university press.
2. Bill, James and Sprinyborg Robert (1990) , *Politics in the middle East*, New York, Harper collins publishers .
3. Lambton, A.K.S, (1918), "Social change in Persia in nineteen century" *Asian and African studies* 15, vol15 .
4. Skocpol, Theda, (1982) , "*Rentier state and shia Islam in the Iranian Revolution*" , theory and society , vol II .