

بررسی و تحلیل عوامل مؤثر بر تمرکزگرایی در تاریخ معاصر ایران در دو مقطع انقلاب مشروطه و انقلاب اسلامی

علی اصغر فروغی ابری^۱
فرهاد سهامی^۲

چکیده

علی‌رغم وقوع انقلاب مشروطه و تغییر ساختار حکومت از سلطنت استبدادی به حکومت مشروطه و همچنین تلاش اکثریت نمایندگان مجلس در دوره‌های اولیه آن برای ایفای نقش در صحنه تحولات سیاسی و تمایل به تمرکززدایی، به تدریج سهم ایالات و مناطق در روند تصمیم‌گیری‌های کلان رو به نقصان نهاد. و با روی کار آمدن حکومت خودکامه پهلوی، تمرکزگرایی به یکی از ارکان اصلی حکومت پهلوی مبدل شد. در تاریخ معاصر ایران، تمرکزگرایی و تمرکززدایی، همپای توسعه نیافتگی و توسعه یافتگی سیاسی، با فراز و نشیب‌های کوتاه و بلندی همراه بوده است. در همین دوره، گاه به توسعه یافتگی سیاسی نزدیک و گاه از آن دور شده‌ایم. در دوره معاصر

۱- دانشیار دانشگاه اصفهان

farhad sahami426@yahoo.com

۲- دانشجوی دکتری تاریخ انقلاب اسلامی دانشگاه اصفهان

تاریخ ایران، تمرکزگرایی را بیشتر و تمرکززدایی را کمتر تجربه کرده‌ایم، ولی به رابطه میان تمرکزگرایی و توسعه نیافتگی سیاسی و تمرکززدایی و توسعه یافتگی سیاسی، توجه جدی‌تری شده است. پرواضح است که سخن گفتن در مورد تحولات سیاسی تاریخ معاصر ایران و بررسی کم و کیف این تحولات به دلیل تنوع موضوعات و گستردگی مباحث، کاری بس دشوار است. بنابراین در این پژوهش می‌کوشیم تا علت یکی از منازعات تاریخ معاصر ایران که همانا بحثی پیرامون به نام تمرکزگرایی و یا تمرکززدایی است را با توجه به فقدان پژوهشی متقن و مستند در این باره را دریابیم. پرسش اصلی این پژوهش این است که چه رابطه‌ای میان توسعه سیاسی و تمرکزگرایی در تاریخ معاصر ایران وجود دارد و وقوع دو انقلاب بزرگ مشروطه و انقلاب اسلامی چه تأثیری بر رابطه‌ای متقابل این دو متغیر نهاده است؟

کلید واژه‌ها: تمرکزگرایی، توسعه یافتگی سیاسی، تاریخ معاصر ایران، انقلاب مشروطه، انقلاب اسلامی

مقدمه

با توجه به پرسش اصلی این مقاله، فرضیه این پژوهش عبارت است از اینکه در تاریخ معاصر ایران، میان تمرکزگرایی و تمرکززدایی و توسعه نیافتگی سیاسی و توسعه یافتگی سیاسی رابطه مستقیم وجود دارد. برای تست این فرضیه که پاسخ پرسش اصلی این پژوهش را تشکیل می‌دهد، دو مقطع تاریخی: ۱- قبل و پس از مشروطه؛ ۲- پیش و پس از انقلاب اسلامی را در قالب چهار متغیر اصلی: تمرکزگرایی در قبل، تمرکززدایی در بعد، توسعه نیافتگی سیاسی و توسعه یافتگی سیاسی بررسی کرده‌ایم. بنابراین، دوره‌های مورد بررسی، انقلاب مشروطه و انقلاب اسلامی خواهد بود. مقایسه این دو مقطع تاریخی و استخراج نتایج آن، هدف پژوهش حاضر است.

مفاهیم و شاخصه‌ها

این پژوهش دارای چهار مفهوم است: تمرکزگرایی به تجمیع و انحصار قدرت سیاسی گفته می‌شود که اغلب با مرکزیت‌گرایی جغرافیایی یا پایتخت و در این پژوهش، با تهران‌گرایی همراه و همگام است. مراد از تمرکززدایی، توزیع و پراکندن قدرت سیاسی - اداری، تصمیم‌گیری و اجرای

آن در میان مراجع، ساختارها و کانون‌های مختلف در سطح ملی است. توسعه‌یافتگی سیاسی با افزایش کیفی ظرفیت سیاسی جامعه از طریق مشارکت دادن، کثرت‌گرایی و ایجاد و استمرار نهادهای دموکراتیک همخوان است و توسعه نیافتگی سیاسی در فقدان و یا کاهش این ظرفیت خلاصه می‌شود. بر پایه تعاریف بیان شده، شاخصه‌های هر یک از این مفاهیم عبارت است از: کانونی بودن قدرت شاه یا تجمع قدرت سیاسی فردی، اقتدارگرایی سلطانی، بردگی بوروکراتیک، شخصی شدن تصمیم‌گیری نخبگان حاکم، تشدید بوروکراسی اداری و استقرار و استمرار نهادهای امنیتی، از شاخصه‌های تمرکزگرایی، تحدید قانونی قدرت شاه، تأسیس مجلس نمایندگان یا استقرار نهادهای مستقل از دولت دموکراتیک، اصل تفکیک قوای سه‌گانه، زایش انجمن‌های ایالتی و ولایتی یا به وجود آمدن شوراهای مردمی و محلی، از شاخصه‌های تمرکززدایی، بی‌حرکی یا بی‌تفاوتی سیاسی، فقدان طبقات اجتماعی قدرتمند، شکل‌گیری احزاب دولتی و رسمی، فقدان فضایی برای مخالفت و نبود مطبوعات و رسانه‌های گروهی آزاد، از شاخصه‌های توسعه نیافتگی سیاسی و حضور فعال انجمن‌ها و جمعیت‌ها، تعدد و تنوع وسایل ارتباط جمعی، در عرصه بودن طبقات اجتماعی، گسترش فعالیت‌های انتخاباتی و افزایش مشارکت و رقابت سیاسی، از شاخصه‌های توسعه‌یافتگی سیاسی در پژوهش حاضر است.

تمرکز و توسعه سیاسی در قبل و پس از مشروطه

در این بخش، به چهار مقوله کلی تمرکزگرایی و توسعه نیافتگی در قبل از مشروطه و تمرکززدایی و توسعه‌یافتگی سیاسی پس از مشروطه می‌پردازیم.

تمرکزگرایی در قبل از مشروطه

در تاریخ ایران نزدیک به مشروطه، همچون دوره‌های پیش‌تر، نوعی تمرکز در قدرت، حکومت و اقتدار سیاسی - البته اندکی بیشتر - حاکم بوده است. سلطنت فردی و مطلقه مسلط این دوران، با تشکیلات اداری نسبتاً نهادینه شده به‌منزله بوروکراسی قدرتمند، تجمع قدرت سیاسی و اداری را به نمایش گذاشته بود. البته می‌توان پذیرفت که ابزارهای فراگیر اعمال قدرت و حاکمیت، چونان دوره‌های پس از مشروطه، در اختیار حاکمان نبوده است لکن، زمینه‌ها و ابزارهای موجود، به تمرکز و

تداوم قدرت یاری می‌رسانده است. مهم‌ترین ویژگی‌های این نظام تمرکزگرایی ضد توسعه به این شرح است:

الف) سلطان در کانون قدرت و سلطه

در کانون چنین ساختار قدرتی، سلطان یا شاه، نماد اصلی تجمع همه کانون‌ها و ابزارهای فرعی تر قدرت و تنها راه دستیابی به نهاد قدرت و بهره‌مندی از آن به شمار می‌رفته است. در واقع، همان‌گونه که شمیم گفته است: شاه یگانه مرجع صلاحیت‌دار برای رسیدگی به کلیه مسائل و امور کشوری و لشگری و فرمانده کل همه نیروهای مسلح، ولی نعمت همه افراد ملت و امرش، بدون هیچ چون‌وچرای لازم‌الاجرا، فرمانش لازم‌الاطاعه و سلطان موهبت الهی و وجود شاه منشأ خیر و برکت برای عامه و رعایا بود. هر قدرتی از شاه ناشی می‌شد و سرانجام به شاه بازمی‌گشت. کلیه افراد مردم حتی صدراعظم و وزیران و مأموران عالی‌رتبه دولت، نوکران شاه محسوب می‌شدند (شمیم ۱۳۷۱: ۳۲۴).

البته برخی چون رضاقلی گفته‌اند که چنین و چنان مسئله تمرکز، گسترش قدرت و انحصارطلبی، ربطی به متغیرهای اخلاقی حاکم سیاسی نداشت، بلکه این امر، به ماهیت قدرت مربوط می‌شود؛ قدرتی که فاقد ساختار تحدید کننده است؛ یعنی اگر ابزارهای ساختار اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی نتوانند در مقابل توسعه و مرکزیت‌یابی قدرت، منع عملی ایجاد کنند، اولاً، تمرکز قدرت را اجتناب ناپذیر می‌نماید و ثانیاً، این تمرکز، فساد و تباه کننده خواهد بود (رضاقلی ۱۳۷۱: ۴۱) چه قدرت را ناشی از اخلاقیات شاه و چه از فرهنگ سیاسی مردم بدانیم، نتیجه‌اش تمرکز قدرت بوده است. البته گسست‌هایی بر اثر عوامل داخلی و بیرونی، در تداوم قدرت عریان شاهی بروز کرده و در نتیجه، تمرکز قدرت و شوکت را تشدید یا تضعیف کرده است، ولی جریان اصلی در تاریخ نزدیک و دورتر از قبل از مشروطه، در مجموع تکاثر، تجمع و تمرکز قدرت در ابعاد گوناگون حیات سیاسی - اجتماعی داشته است.

این، همان است که آیت‌الله نائینی آن را استبداد، این گونه حکومتی را استبدادی و چنان حاکمی را مستبد می‌نامید و در توصیف دوره‌های قبل از مشروطه آن را چنین به کار می‌گیرد:

شاه کشور و مردم آن را از اموال شخصی خویش به شمار می‌آورد و مردم را به سان بردگان و چارپایانی می‌انگاشت که باید آرزوها و شهوات وی را برآوردند. هر کسی که در خدمت آن حکمران مستبد درمی‌آمد، از وی پاداش می‌گرفت، و گرنه در آن تبعیدش

می‌کرد و یا اعدامش می‌نمود و بدنش را قطعه قطعه می‌کرد، به خورد سگان خویش می‌داد و یا گرگان خون‌خوار را به ریختن خونش برمی‌انگیخت، پس از آن، دارایی او را می‌ربود. حکمران مستبد، دارایی هرکس را که مایل بود، برای خویش و یا به سود دزدان زیر فرمانش تصاحب می‌کرد و او در همه کشور به هر تصرفی خود را مختار می‌دید و آنچه به‌عنوان مالیات از مردم می‌گرفت، به‌سان مال‌الاجاره و حق‌الارض ملک شخصی خود می‌پنداشت و به مصرف می‌رساند. شاه مستبد چون کشور را ملک شخصی خود می‌دانست، مثل زارعین و کشاورزان نسبت به مزارع و مستغلات خویش، اهتمامش در نظم و حفظ مملکت به میل خودش بود؛ اگر می‌خواست نگهداری می‌کرد و اگر نه، آن را به این و آن واگذار می‌نمود. حاکم مستبد با این همه زشتی‌های اخلاقی خود را به صفات خداوند منصوب می‌کرد. (نائینی ۱۳۳۴: ۸)

ب) بردگی بوروکراتیک مردم (رعیت)

در نظام و ساختاری این‌گونه، تمرکز قدرت و فرمانروایی فردی و مطلقه، راه را بر هر نوع توزیع و پراکندن قدرت سیاسی و مشارکت در قدرت می‌بندد. از این‌رو، مفاهیمی چون تفکیک قوا و حتی استقلال نسبی اقتدار وزرا و دیگر حکومت‌گران یا اختیار رعایا و حکومت‌شوندگان در حوزه‌های فردی و اجتماعی حیات خویش در برابر قدرت متمرکز و مطلقه، جایگاهی ندارد. رواسانی در این‌باره نوشته است:

تا اعلام مشروطه سلطنتی در ایران در سال ۱۹۰۶ م / ۱۲۸۵ ش، شاه به تنهایی قانون‌گذار، بالاترین مقام قضائی، فرمانده کل همه نیروهای مسلح و مستبدی بود که دستگاه دولتی را بدون حد و مرز و قید و شرط در اختیار و بر جان و مال همه مسلط داشت. (رواسانی بی‌تا: ۷۵)

اصولاً همه مردمی که در نظام استبدادی قبل از مشروطه می‌زیستند و همه نیروهای موجود در کشور، پیرو بی‌چون و چرای قهر، استیلا، شهوت و غضب حکمران بودند. اینان، اسیران، ذلیلان و بردگانی بودند که با آنان معامله اسیر، ذلیل و برده می‌شد، به‌گونه‌ای که آنان حتی از حقوق خود نیز بی‌خبر بودند و توانایی و آگاهی لازم را نداشتند تا به تأسیس نهادهای مدنی برای حمایت از حقوق خویش در مقابل دولت دست بزنند. نوع بهره این‌گونه از مردم از حیات اجتماعی خویش، مانند بهره‌ای است که گیاهان می‌برند؛ زیرا این مردم همچون گیاهان، بهره مستقلی از زندگی ندارند و صرفاً آلت دست حاکمان مستبدند. از این‌رو، باید دانست تا مادامی که قوه عملیه اهل مملکت (مردم)

از اطاعت استبداد سرباز نزنند، حکومت استبدادی ادامه می‌یابد (نائینی ۱۳۳۴: ۹). حتی مقام و نهاد صدر اعظمی که باید واسطه شاه و مردم باشد یا می‌توانست چنین نقشی را ایفا کند، پیشکاری بیش نبود. با اینکه پیش از مشروطه، شاهان ایران، هم از نظر شمایل و هم از نظر محتوا، رئیس ایلاتی بودند که به قدرت دست یافته بودند، با این وصف، خدمت‌گران شخص شاه به شمار می‌آمدند و دلیل وجودی آنها، نیاز به انجام فرمان‌های شاه و رتق و فتق امور دربار و کشور بود و هرگز نتوانستند یا نخواستند تعدیل‌کننده قدرت شاه باشند. بدین‌سان، مردم هرگز نمی‌توانستند برای حقوق صنفی و سیاسی خود اقدام کنند (رضاقلی ۱۳۷۷: ۹۶).

ج) رژیم‌های اقتدارگرای متکی به ظواهر دین

وجه اقتداری، یکی دیگر از ویژگی‌های بارز نظام‌های سیاسی ایران قبل از مشروطه است که با برداشت‌های غلط با دین همراه بود. این وجه، اگرچه در درون مؤلفه‌های پیش‌گفته قرار دارد یا می‌توان قرار داد، ولی ویژگی خاصی دارد که عبارتند از اینکه در این نظام‌ها، به دلیل تأکید بر ضرورت زورمندی سلاطین، مفهوم ولایت و هدایت رنگ باخت و در نتیجه، مصالح سیاسی مردم فدا گردید. ابن جماع، اندیشمند متوفای ۷۳۳ قمری اهل سنت، در تأیید و مشروعیت اقتدارگرایی در نظام‌های سیاسی می‌گوید:

اگر زمانه از امام واجد شرایط خالی باشد و کسی که اهل این منصب نیست، به زور و توسط شوکت و سربازان و بدون بیعت، یا استخلاف منصب امامت را برعهده بگیرد، بیعت او استوار و اطاعتش لازم است تا بتوان نظم در بین مسلمانان و اجتماع کلمه آنان را فراهم نمود. در چنین شرایطی، صحیح تر آن است که جاهل یا فاسق بودن چنین حاکمی، ضروری به مشروعیت او نداشته باشد. (ابن جماع ۱۹۹۴: ۳۸۷)

میرزای قمی، مجتهد برجسته دوره قاجار، کامل‌ترین توصیف را از تفکر اقتدارگرایانه در سلطنت‌های دوره اسلامی ارائه داده است. وی در ارشاد نامه‌اش نوشته است:

به نظر اعتبار باید نگریست که آفریدگار عالم افراد بنی‌آدم را قاطبه از نر و ماده خلق کرده... بدون تفاوت و بعد از آن، یکی را تاج سروری بر سر نهاده و در روی زمین شبیه به جانشین از برای خود قرار داده، او را مالک رقاب بندگان کرده و بر تخت نشانده و دیگری را ریسمان ملکت و خواری در گردن نهاده و بنده سایر بندگان کرده.

(قمی ۱۳۴۸: ۳۷۷)

روشن است در نظام سیاسی اقتدارآمیزی که در این گونه نظریه‌های آمد و در عالم بیرون از نظریه‌ها هم شکل و قوام یافت، هیچ سخنی از آزادی و مشارکت سیاسی به‌عنوان ارکان توسعه سیاسی در میان نیست (فیرحی ۱۳۸۶: ۵۰).

توسعه نیافتگی سیاسی پیش از مشروطه

توسعه نیافتگی سیاسی قبل از مشروطه را با تکیه بر شاخصه‌های زیر و تعمیم آن به موارد مشابه در همان دوره می‌توان بازشناخت:

الف) بی‌حرکی سیاسی در مردم (فقدان مشارکت)

نظام متمرکز سیاسی قبل از مشروطه، دارای ویژگی ضدتوسعه سیاسی بود. در واقع، در این سیستم، مجموع قوای سه‌گانه دولتی، یعنی قوه مجریه، مقننه و قضائیه، تنها در وجود شخص شاه قرار داشت و تمام واحدهای تابعه ایالتی و ولایتی فقط از دستورات حکومت مرکزی به سروری سلطان، پیروی می‌کردند. افزون بر این: اولاً، در دولت مرکزی، شخص شاه تنها مقامی است که صلاحیت وضع قوانین و مقررات و دستورالعمل‌ها را داشت. ثانیاً، حق تشکیل سازمان‌های اداری و استخدامی و برکناری مأموران دولتی با حکومت مرکزی بود که شاه در رأس آن قرار داشت. ثالثاً، جمع‌آوری مالیات، تنظیم کشور و حسابرسی درآمدها و هزینه‌ها، به‌وسیله حکومت مرکزی شاه‌محور صورت می‌گرفت.

مرکزیت سیاسی و اداری یا سیستم متمرکز ایران به دلایل مختلفی از جمله بیسوادی، عدم رشد فکری، آشنا نبودن مردم به حقوق و تکالیف اجتماعی و مانند آن به‌وجود آمد. در این نظام، حیطة فکری و آزادی عمل مردم محدود بود و تنها مؤسسات و هیأت‌هایی پدید می‌آمدند که در جهت منافع ارباب قدرت گام برمی‌داشتند. اصولاً در این نظام‌ها، مردم به‌گونه‌ای تربیت می‌شدند که چیزی نگویند که به مذاق شاه ناخوش آید. تصور شاه و اطرافیان شاه هم آن بود که چنانچه مردم بخواهند یا به آنها اجازه داده شود که به تصمیم‌گیری بپردازند یا به انتقاد جهت اصلاح امور دست بزنند، نتیجه آن هر چه باشد، بد و غلط خواهد بود؛ چراکه مردم رشد فکری لازم را ندارند و نیز به آن دلیل که مردم با حقوق خود آشنا نیستند و امکان آشنایی با حقوق خویش را ندارند، یا به آنها اجازه چنین کاری داده نمی‌شود،

دخالت دادن مردم در امور، به شورش اجتماعی یا تفرقه و جدایی می‌انجامد. به هر روی، همه اینها بهانه‌هایی برای محدود کردن حیطه فعالیت سیاسی عمومی بود (طاهری ۱۳۷۰: ۱۰۲).

سیطره نظام متمرکز مرکزی، تا روستاها کشیده شد. از این‌رو، روستاییان هم قادر نبودند در عزل و نصب مقامات محلی دولتی دخالت کنند، بلکه همه مقامات، منصوب دولت بودند و در نتیجه، بیش از آنکه به نیازهای سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی آنان پاسخ دهند، به مقاصد شاه می‌پرداختند و این، همان نکته‌ای است که با تأسیس سازمان‌ها و گروه‌های غیردولتی و ناگزیر با منافع دولت مطلقه در تضاد بود. در واقع، حاکمیت نظام متمرکز سبب بی‌میلی به فعالیت و تلاش سیاسی و غیرسیاسی مردم شد. به علاوه، تصمیم‌گیری و به اجرا گذاشتن این تصمیمات به آن دلیل که بدون دخالت نهادهای مردمی بود، با کندی صورت می‌گرفت. حاصل این روند و جریان، گسترش دستگاه مرکزی، توسعه بی‌تناسب بوروکراسی، اشاعه بیش از اندازه تشریفات و مقررات و مانند آن بود. افزون بر آن، مسئولان دولتی امور، چون میدان عمل را بی‌رقیب دیدند، عرصه اداری را جولانگاه تمایلات و خواسته‌های خویش ساختند. از مشکلات مهمی که دامنه وسعت دولت و تمرکز آن را پدید آورد، بوروکراسی زاید اداری و گسترش رو به افزون آن بود. اصولاً برجسته شدن بوروکراسی، به کاهش شکل‌گیری و تداوم نهادهای مردمی انجامید. افزایش بی‌رویه بوروکراسی در ایران، دلایل دیگری هم داشت، از جمله از بین رفتن صنعتگران و کشاورزان کوچک بومی و تشکل‌های صنفی آنان، در حالی که اگر مناطق مختلف کشور به مردم هر منطقه در اموری که مربوط به محل آنان بود، واگذار می‌شد و آنان از آزادی، اختیار و قدرت تصمیم‌گیری برای اداره آن برخوردار بودند، پایه‌های کاغذبازی و تمرکز اداری به هم می‌ریخت و راه برای شکل‌گیری و تداوم نهادهای مردمی باز می‌شد (طاهری ۱۳۷۰: ۱۳۸).

ب) فقدان یا بی‌تأثیری طبقات اجتماعی

در مقابل استبداد عریان و لخت دوره قاجاری قبل از مشروطه، هیچ‌کس یارای مقاومت نداشت، به گونه‌ای که هیچ گروه یا طبقه اجتماعی فعال و قدرتمندی وجود نداشت تا بتواند قدرت دستگاه حکومت را به چالش بکشد یا آن را تعدیل کند. فتوالتیته به آن گونه که در غرب وجود داشت و از قدرت، آزادی و مصونیت برخوردار بود، در ایران به چشم نمی‌خورد تا سبب تحدید قدرت سلاطین شود. به همین جهت، این دوره را شیوه تولید آسیایی یا استبداد شرقی می‌نامند تا نشان‌دهنده عدم فعالیت طبقات و نیروهای مخالف نظام شاهی باشد. گروه‌های دیگری هم مانند روحانیان،

توان کافی برای به میدان آوردن مردم در رویارویی با استبداد قاجاری را نداشتند. البته روحانیان نشان داده بودند که می‌توانند مردم و گروه‌های خرده‌پای اجتماعی و سیاسی را برای زمانی کوتاه به میدان آورند و در میدان ننگه دارند، ولی نمی‌توانستند یا نمی‌خواستند آنها را در یک پروسه دائمی، معدل نظام سیاسی قرار دهند؛ زیرا اشتغال روحانیان در تصدی موقوفات، مدارس دینی، محاکم شرعی و برخی امور دیوانی و دفتری، هم آنان را از فرصت مناسب برای اندیشیدن و اقدام بازمی‌داشت و هم آنها را هر روز بیشتر از گذشته به شاه و دستگاه دیوانی وابسته می‌کرد... (بشیریه ۱۳۸۱: ۱۵).

با توجه به ویژگی‌های نظام پدرسالارانه استبداد ایرانی، هیچ‌گاه اشرافیت مستقل و واجد حقوق که بتواند از لحاظ قانونی محدودیتی در مقابل قدرت پادشاه ایجاد کند، مجال پیدایش نیافت، بلکه اشرافیت، اغلب وابسته و از خویشاوندان خاندان حاکمیت بود و چه بسا اشراف از سوی قدرت حاکم نمک‌گیر می‌شدند تا قادر نباشند در مقابل شاه قد علم کنند. به‌علاوه، هیأت حاکمه به دلیل در دست داشتن ابزارهای قدرت همچون منابع اقتصادی، نمی‌گذاشت چند طبقه اجتماعی در برابر او صف‌آرایی کنند. بنابراین، آنچه از اشرافیت در این دوره به چشم می‌خورد، اشراف دیوانی بودند که از هر جهت به دربار وابسته بودند. در عصر قاجار، به دلایل چندی، بر قدرت اجتماعی و اقتصادی تجار و بازرگانان افزوده شد، به‌گونه‌ای که در اواخر آن عصر، این طبقه به یکی از طبقات عمده صاحب نفوذ در حکومت تبدیل شد. با گسترش تجارت خارجی و نفوذ غرب، صادرات مواد خام از ایران به بازارهای خارجی افزایش یافت و این خود سبب گسترش و تقویت طبقه تجار و بازرگانان گردید، ولی این قدرت وابسته به تجارتمندی بود که دولت هر لحظه می‌توانست جلوی آن را بگیرد. طبقه دیگر آن دوره، دهقانان بودند که هرگز نقش تعیین‌کننده‌ای در تحولات سیاسی دولت قاجار نیافتند (بشیریه ۱۳۸۱: ۱۵).

تمرکززدایی پس از مشروطه

با تزلزل ارکان قدرت متمرکز قاجار که دلایل مختلف داخلی و خارجی داشت، نهادهای غیررسمی غیردولتی شکل گرفتند که هر یک در پیروزی انقلاب مشروطه، سهمی ایفا کردند، ولی سهم و گسترش بیشتر آنان در سال‌های پس از انقلاب مشروطه روی داد. حاصل این شکل‌گیری و قوام یافتن

نهادهای مدنی، تمرکززدایی از ساخت قدرت سیاسی و روی نمایاندن توسعه یافتگی سیاسی بود. این تمرکززدایی نه تنها در نظام سیاسی، بلکه در نظام اداری هم شکل گرفت. حوادث بسیاری پس از انقلاب مشروطه در تمرکززدایی از قدرت سیاسی وجود داشت که از جمله آنها می‌توان به این موارد اشاره کرد:

الف) تحدید قانونی قدرت سلطان

نخستین و مهم‌ترین اثر انقلاب مشروطه، تحدید قدرت شاه بود که این تحدید یا تبدیل سلطان مستبد به سلطان مشروطه به این معنا بود که: شاه دیگر قادر نبود به استبداد پردازد و مردم را به انقیاد خود درآورد. در نظام جدید شاهی، اساس سلطنت بر وظایفی معین قرار گرفت و قدرت و اختیار حکمران به انجام همان وظایف بود، به گونه‌ای که حکمران به هیچ رو حق تجاوز از این حدود را نداشت. در چنین نظامی، همه افراد در امور مالی و دیگر امور کشورداری، دارای حقوقی برابر با سلطان بودند و در این مورد هیچ تفاوتی میان شاه و مردم وجود نداشت. متصدیان امور و از جمله شاه، همگی امین مردم به شمار می‌آمدند و در حیطه مسئولیت خود، در برابر مردم، دارای مسئولیت و پاسخگویی بودند؛ یعنی مردم در چنین حکومتی که نائینی نام آن را مقیده، محدوده، مشروطه و مسئوله نامید، می‌توانستند اعمال نادرست شاه و دستگاه حکومت را ارزیابی، حساب‌گری و داوری کنند و بدین‌سان دولت و شاه را وادار می‌کردند به درستی عمل کند.

نائینی بر آن بود که پادشاهی همانند تولیت برخی موقوفه‌هاست که شخص متولی تنها مأمور است بر طبق قانون و مقررات تولیت به وظایف خود عمل کند. از این رو، حق هیچ‌گونه تملک دلبخواهی و تصرف شخصی را ندارد. از این روست که در لسان‌نامه و علمای اسلام، سلطان به ولی، والی و راعی و ملت را به رعیت تعبیر کرده‌اند.

تحدید قدرت شاه بر اساس قانون اساسی تازه تدوین یافته صورت گرفت. در این قانون، حدود و اختیارات حاکم، میزان استیلائی سلطان و آزادی ملت و همه حقوق طبقات اهل مملکت معین و مشخص گردید. بر اساس این قانون، خودداری کشوردار (سلطان) از وظیفه نگهبانی و ادای امانت‌داری و تن دادن به افراط مانند خیانت در دیگر امانات، سبب برکناری همیشگی وی از کار حکومت می‌شد و به‌عنوان خائن تحت تعقیب و پیگرد قرار می‌گرفت و مجازات می‌شد (نائینی: ۱۳۳۴: ۱۴) بدین‌سان، قدرت

پادشاه کاهش یافت و این میزان به نهادهای دیگری همچون مجلس شورای ملی و انجمن‌های ایالتی و ولایتی سپرده شد.

ب) تأسیس مجلس و مسئله تفکیک قوا

زایش مجلس شورای اسلامی، دومین نشانه رویکرد تمرکززدایی متأثر از انقلاب مشروطه بود. با انقلاب مشروطه، یک مجلس غیردولتی شکل گرفت که در آن، نمایندگان مردم گرد هم آمدند. این نمایندگان، از داناان مملکت و خیرخواهان ملت بودند که از سوی مردم انتخاب شدند. اینان از حقوق مشترک ملت‌ها آگاه و به وظایف و مقتضیات سیاسی عصر خود، آشنا بودند. آنها مواظب بودند تا به وظایف خود به درستی عمل کنند و از این امر نیز کاملاً آگاه بودند که باید همه متصدیان قوه اجرائیه را تحت نظارت و کنترل بگیرند و همچنین می‌دانستند بی‌توجهی قوه قانون‌گذاری به وظایف و مسئولیت‌های خویش به آن صورت که بر شمردیم، به بازگشت استبداد و تحکیم آن مدد می‌رساند. بنابراین، برقراری رژیم پارلمانی، سودمند و خدمت به مردم بود؛ زیرا افزون بر آنچه در مفید بودن مجلس بیان کردیم، در مجلس عده‌ای از مجتهدان عادل حضور داشتند که با تصحیح قوانین وضع شده، از تصویب مواد مغایر با شرع مقدس مانع می‌شدند (نائینی ۱۳۳۴: ۱۰۳). آنچه در باب تأسیس مجلس شورای ملی مهم تر از دیگر موارد است، اختیار آن در قانون‌گذاری است، عمل و اقدامی که پیش از این توسط شاه صورت می‌گرفت.

انقلاب مشروطه از یک سو با ایجاد مجلس و نظام پارلمانی، به تکوین نهادهایی برای قانون‌گذاری و وضع قوانین دست زد و از سوی دیگر، این قوه را در کنار دو قوه دیگر، یعنی قوه مجریه و قضائیه و هم‌وزن و هم‌سنگ آن قرار داد. بدین سان حکومت ایران بر اساس اصل انفصال قوا، به سه قوه تقسیم شد و حدود و وظایف هر یک از قوا تعیین گردید و به موجب اصل ۲۸ قانون اساسی، قوای ثلاثه همیشه از یکدیگر ممتاز و مفصل شد. اهمیت دیگر مجلس آن بود که برای نخستین بار در تاریخ ایران، طبقات اجتماعی که تا قبل از آن، اشراف و دربار، ارزشی برای آنها قائل نبودند، اینک هم‌وارد طبقات اشراف شدند. ظهور سیاسی طبقات جدیدی همچون دهقانان، صنعتگران، کارگران و مانند آن، به دو طریق مستقیم (حضور در صحنه‌های اجتماعی) و غیرمستقیم (از طریق نمایندگان خود در مجلس)، خواه و ناخواه به تعدیل یا به تعادل رساندن قدرت سیاسی حاکم کمک کرد (مدیرشانه‌چی ۱۳۷۹: ۶۸).

ج) انجمن‌های محلی و مردمی

با تحدید قدرت سلطان، بخشی از قدرت پیشین سلطان، به مجلس و انجمن‌های ایالتی و ولایتی واگذار شد. به واقع، تمرکززدایی در سطوح جغرافیایی با شکل‌گیری انجمن‌هایی در ایالات و ولایات صورت گرفت و این امر، با تنظیم اصولی در متمم قانون اساسی، جنبه رسمی و قانونی یافت، از جمله: در اصل ۹۰ متمم قانون اساسی آمده بود: در تمام ممالک محروسه، انجمن‌های ایالتی و ولایتی به موجب نظام‌نامه مخصوص مرتب می‌شود.

اصل ۹۱ متمم قانون اساسی از این امر خبر می‌دهد که: اعضای انجمن‌های ایالتی و ولایتی بدون واسطه از سوی اهالی انتخاب می‌شوند.

اصل ۹۲ متمم بر این نکته تأکید می‌کرد: انجمن‌های ایالتی، اختیار نظارت تامه در اصلاحات راجع به منافع عامه را با رعایت حدود قوانین مقررده دارند.

سرانجام در اصل ۹۳ متمم آمده بود: صورت خرج و دخل ایالات و ولایات از هر قبیل به‌وسیله انجمن‌های ایالتی و ولایتی چاپ و منتشر می‌شود.

درباره انجمن‌های ایالتی و ولایتی کار بدین خاتمه نیافت، بلکه مجلس شورای ملی در دو وهله، مقررات مربوط به شیوه تشکیل و اداره آن را به تصویب رساند که عبارت بود از: قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی در ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ قمری در ۱۲۲ ماده و قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام در ذیقعد ۱۳۲۵ در ۴۳ ماده. به موجب ماده ۱۲ قانون نخست، در مرکز هر ایالتی، انجمنی موسوم به انجمن ایالتی به این شرح تشکیل می‌شود. اعضای انجمن ایالتی، مرکب است از منتخبین کرسی ایالت و توابع آن و برگزیدگان که از انجمن‌های ولایتی فرستاده می‌شوند، به این ترتیب که از کرسی هر ایالت، دوازده نفر و از مرکز ولایت، یک نفر از اعضای انجمن ولایتی به اکثریت آراء، برای شرکت در انجمن ایالتی اعزام می‌شوند (ابوالحمد ۱۳۵۱: ۲۵۲). طبق قانون تشکیل ایالات و ولایات که نخستین قانون درباره تقسیمات کشور و وظایف حکام بود، با توزیع منطقه‌ای اختیارات در چهارچوب قوانین و مقررات مشخص، کشور به چهار ایالت بزرگ آذربایجان، خراسان، فارس، کرمان و بلوچستان تقسیم شد و هر ایالت نیز خود به چند ولایت، هر ولایت به چند بلوک و هر بلوک به چند قصبه تقسیم گردید (سنجایی بی‌تا: ۷۲).

انجمن‌های ایالتی و ولایتی چون قوانین مصوب، در عمل هم تحقق پیدا کرد. ضیاء الدین الموتی در این باره نوشته است:

انجمن تبریز در ۱۲۸۵ شمسی با استظهار به پشتیبانی توده‌های وسیع، از طرف حکومت آذربایجان به رسمیت شناخته شد و بر اعمال حکومت عملاً به نظارت پرداخت... به دنبال تبریز، در سایر شهرها و نواحی ایران، مانند... تهران، رشت، مشهد، شیراز، اصفهان، کرمان، بندر بوشهر، بندرعباس، سیستان و شهرهای دیگر، انجمن‌های دیگری به وجود آمد. به زودی در سراسر ایران هیچ شهر یا ناحیه کم‌اهمیتی باقی نماند که انجمن نداشته باشد (الموتی ۱۳۷۰: ۴۴).

توسعه یافتگی سیاسی پس از مشروطه

از میان شاخصه‌های فراوان توسعه یافتگی سیاسی پس انقلاب مشروطه، تنها به موارد زیر اشاره می‌شود.

الف) زایش احزاب و جمعیت‌ها

با شکل‌گیری مجلس شورای ملی و قوام یافتن نظام انتخاباتی، همزاد و همراه آن، یعنی احزاب و جمعیت‌ها، در داخل و بیرون مجلس و به واسطه هم ظهور یافتند. به بیان دیگر، با پیروزی انقلاب و استقرار نظام مشروطه، انجمن‌ها و جمعیت‌های تا دیروز مخفی و سری که در پیدایش انقلاب سهم داشتند، آشکارا و به صورت رسمی و قانونی به فعالیت سیاسی پرداختند و به‌عنوان اولین شاخصه‌های توسعه سیاسی قدم در میدان نهادند. این جمعیت‌ها و حزب‌ها که هر یک منافع طبقه‌ای یا افکار قشری را نمایندگی می‌کردند، در صحنه سیاسی حضوری پررنگ یافتند. از جمله این تشکل‌ها می‌توان به این موارد اشاره کرد: اجتماعيون اعتدالیون (اعتدالی)، اجتماعيون عاميون (دموکرات) اتفاق و ترقی، ترقی خواهان، اجتماعيون اتحاديون ایران (سوسیالیست اونیفیه)، اصلاحيون عاميون، دانشناکسوتيون، سوسیال دموکرات ایران (هنچاکیان)، عدالت، کمونیست ایران، سوسیالیست و اصلاح طلب (اتحادیه ۱۳۶۱: مقدمه).

گذشته از این احزاب و جمعیت‌های سیاسی، از آغاز شکل‌گیری مشروطه، انجمن‌های متعددی از جمله در تهران به حمایت یا مخالفت با مشروطه به وجود آمد که انعکاسی از دیدگاه‌ها و منافع جمعی طبقات و اقشار و نیروهای اجتماعی موجود و ساکنان محله‌های مختلف تهران و افراد مقیم پایتخت از ایالات دور و

نزدیک بود. نام برخی از این انجمن‌ها از این قرار بود: اصفهانی‌ها، شیرازی‌ها، جنوب، آذربایجان، طلاب، اصناف، شاهزادگان، ورامین، همت‌آباد، فتوت، آل محمد، اسلامی، سنگلج، خدمت یا اکابر یا علما، مرکزی، انصار، برادران دروازه قزوین، شاه‌آباد، مظفری، مجاهدین، سادات و فاطمیه (اتحادیه ۱۳۶۱: ۱۵۱).

الموتی ضمن بیان شکل‌گیری و نقش‌آفرینی این قبیل انجمن‌ها در کنش‌های سیاسی دوره پس‌پیروزی انقلاب مشروطه، به گستره وسیع و سراسری آنها در سطح کشور و نیز، ایجاد دیگر تشکلهای سیاسی، صنفی، حرفه‌ای و مذهبی در راستای گسترش و تعمیق مشارکت سیاسی و اجتماعی اشاره می‌کند. به نوشته وی، انجمن‌ها، سازمان‌های علنی انقلابی دموکراتیک و متخبی بودند که رشد فعالیت اجتماعی و سیاسی مردم را به نمایش می‌گذاشتند. در همین راستا، شکل‌گیری نخستین اتحادیه‌های کارگری، نشان از ظهور شاخصه‌های توسعه سیاسی در این دوره داشت. اولین اتحادیه کارگری کشور با آغاز این دوره ایجاد شد که همان اتحادیه کارگری چاپخانه‌های تهران بود و در همین سال نخستین جنبش اعتصابی کارگران و کارمندان پدید آمد (الموتی ۱۳۷۰: ۴۴).

ب) تعدد و تنوع مطبوعات

تعدد و تنوع مطبوعات نیز به‌عنوان شاخصه دیگری در توسعه سیاسی، با پیروزی انقلاب ۱۲۸۵ و استقرار نظام مشروطه، صرف نظر از وقفه‌های کوتاه، تا پایان این دوره ادامه یافت. بر اساس آنچه الموتی نقل کرده است: فقط در سال‌های اول انقلاب مشروطه تا پایان دوره استبداد صغیر در سال ۱۲۸۷ شمسی، بیش از ۱۵۰ روزنامه و مجله منتشر می‌شد. پس از خلع محمدعلی شاه در سال ۱۲۸۸، به تنهایی بیش از ۱۰۰ روزنامه در کشور انتشار می‌یافت. همچنین مطبوعات، علاوه بر کثرت و استقلال، دامنه و گستره وسیعی در سطح کشور داشت. در واقع، روزنامه‌ها و مجلات نه تنها در تهران و شهرهای بزرگ ایالتی مانند تبریز، رشت، مشهد، اصفهان، شیراز، بلکه در شهرهای کم‌اهمیت‌تر مانند همدان، یزد، کرمان، اردبیل و خوی نیز منتشر می‌شد. در این باره، گیلان مثال خوبی است؛ زیرا در این ایالت، بیش از ۶۰ روزنامه و مجله در مقطعی از این دوره منتشر می‌شد (الموتی ۱۳۷۰: ۴۴).

ج) به میدان آمدن زنان

مشروطه تنها محصول کار مردان نیست، بلکه زنان به صورت‌های مختلف در آن شرکت جستند. البته از همان روزهای آغازین مشروطه، بازتاب دو‌گرایش فکری دیگر در فعالیت سیاسی اجتماعی زنان به چشم می‌خورد: نخست آنکه شماری از زنان به تأثیرپذیری از اروپایی‌ها یا اروپا زده‌ها، با افکار

فمینیستی به میدان آمدند، عده‌ای دیگر تحت تأثیر جنبش سوسیالیسم در روسیه بودند، اما تعداد هواداران و میزان فعالیت این دو جریان فکری، محدود باقی ماند و توده زنان مسلمان همچنان پیش‌قراول حرکت‌های سیاسی ضداستبدادی و استعماری این دوره بودند. از مهم‌ترین مشارکت‌های سیاسی زنان در دوره وقوع و پیروزی انقلاب مشروطه، حمایت از علمای دین، تلاش برای تأسیس بانک ملی و مشارکت در برخوردهای مسلحانه بود.

پس از انقلاب، زنان به حضور سیاسی خود شدت بخشیدند، از جمله:

۱- در جریان انقلاب مشروطه، زنان هیچ‌گاه خواسته‌های صنفی خود را مطرح نکردند، اما پس از پیروزی انقلاب، آنان خواهان آن شدند که تشکل‌های سیاسی آنان از سوی مجلس به رسمیت شناخته شود. اولین اقدامی که زنان برای رفع موانع موجود بر سر راه فعالیت تشکل‌های سیاسی بانوان انجام دادند، آن بود که از مرتضی قلی‌خان، نماینده اصفهان، خواستند این مسئله را در مجلس مطرح نماید و زمینه را به گونه‌ای فراهم آورد که مجلس مجوز قانونی آن را تصویب کند (خسروپناه ۱۳۸۱: ۲۹).

۲- به دنبال اولتیماتوم دولت روسیه، فریاد مردم از جمله زنان اصفهان، قزوین، آذربایجان و تهران، از هر سو برخاست. حتی زنان هندی در همدردی با زنان ایرانی، صدای اعتراض خود را بلند کردند. در تهران، حدود پنجاه هزار نفر ضمن اعلام اعتصاب، به خیابان‌ها ریختند و هزاران زن نیز درحالی که می‌گریستند و برخی از آنها کفن پوشیده بودند، آمادگی خود را برای جنگ با روسیه و دفاع از کشور اعلام کردند (آفاری ۱۳۶۹: ۸۷). بدرالملوک بامداد در این باره نوشته است:

هزاران زن ایرانی در تظاهرات گرد آمدند و بعضی از آنها بر فراز دیوار یا سکویی رفتند و برای مردم سخن گفتند و بر ضرورت دفاع از انقلاب پای فشردند و از مجلس خواستند که در برابر تهدیدهای خارجی بایستد. (بامداد ۱۳۵۲ ج ۲: ۴۸)

۳- بارها زنان در مخالفت با استعمارگران، به تحریم کالاهای خارجی روی آوردند و چون اغلب زنان مسئول خرید خانه یا تعیین‌کننده نوع مصرف کالای منزل هستند، تحریم کالا از سوی آنان، به منزله کاهش فروش کالای خارجی در سطح کشور به شمار می‌آید. از این رو، این امر می‌توانست زیان‌های بسیاری بر کشورهای خارجی و اجنبی صادرکننده کالا به ایران، بگذارد. زنان با درک این مسئله، بارها به تحریم کالاهای خارجی پرداختند.

نتیجه‌ایی که از مباحث گذشته به دست می‌آید، آن است که: در دوره قبل از انقلاب مشروطه و در دهه‌های منتهی به آن، تمرکز بالایی از قدرت و فقدان توسعه سیاسی به چشم می‌خورد، در آستانه انقلاب مشروطه و در میانه یک و نیم دهه پس از آن، شاخصه‌های بالا رفتن قدرت سیاسی توأم با رشد مؤلفه‌هایی از توسعه سیاسی آشکارا قابل لمس بود، ولی با تصرف قدرت از سوی رضاخان و سپس رضا شاه، تمرکز مدیریت اداره کشور در تهران، تأسیس ارتش و بوروکراسی مدرن متمرکز، تحکیم و گسترش دستگاه پلیس، انحصار بازرگانی از سوی دولت، از نمونه‌های تمرکزگرایی و افزایش دخالت‌های دولتی در انتخابات مجلس، تضعیف گروه‌ها و طبقات اجتماعی، تعطیلی روزنامه‌ها و احزاب، توقف فعالیت اتحادیه‌های کارگری و سرکوب شدید مخالفان دولت، از نشانه‌های پایان توسعه سیاسی پیشین بود. این روند با وجود رشد نسبی، ولی کوتاه شاخصه‌های تمرکززدایی و رشد مؤلفه‌های توسعه سیاسی در مقاطع ۱۳۳۲-۱۳۴۲، ۱۳۲۰-۱۳۳۹ و ۱۳۵۷-۱۳۵۵ که به دوره‌های فضای باز نسبتاً سیاسی مشهور است، افتان، اما با خیز بالایی ادامه یافت.

تمرکز، توسعه سیاسی در قبل و پس از انقلاب اسلامی

اوج تمرکزگرایی و نبود توسعه سیاسی، پس از سال ۱۳۴۲ به بعد صورت گرفت. نقطه آغاز این دوره را باید مصادف با روی کار آمدن اسدالله اعلم در پست نخست‌وزیری و تمرکز قدرت سرکوب در این دولت دانست که به کاهش نزدیک به صفر توسعه سیاسی انجامید. در این دوره، سرکوب شدید قیام ۱۵ خرداد ۱۳۴۲ و تبعید عالی‌ترین سخنگوی مردم علیه ظلم دستگاه، یعنی امام خمینی، به ترتیب نشانه‌های تشدید تمرکزگرایی حکومت و کاهش توسعه سیاسی به شمار می‌رود که با اقدامات دیگر رژیم چون تأسیس کمیته ضد خرابکاری، تعطیلی احزاب دولتی و ایجاد یک حزب دولتی سراسری به نام حزب رستاخیز ادامه یافت.

تمرکزگرایی قبل از انقلاب اسلامی

شخصی‌تر شدن تصمیمات نخبگان به‌ویژه شاه، تشدید تمرکزگرایی بوروکراسی اداری و تقویت سازمان‌های امنیتی و شدت یافتن سرکوب سیاسی، از جمله شاخصه‌های تمرکزگرایی قبل از انقلاب است.

الف) شخصی تر شدن تصمیمات شاه

فصل چهارم کتاب ماروین زونیس، به توصیف و طبقه‌بندی اقدامات و شیوه‌هایی اختصاص دارد که شاه در دهه‌های چهل و پنجاه، به کمک آن، به حذف و محدود کردن قدرت نخبگان مخالف بالفعل و بالقوه و تحکیم قدرت مطلقه فردی خود دست زده است. زونیس در این زمینه مواردی از تبعید اجباری، مانند تبعید امام خمینی، تبعید اختیاری همچون تبعید سپهبد تیمور بختیار، انتصاب به پست‌هایی در خارج از کشور مانند نصب دکتر حسن ارسنجانی، برکنار کردن از کار، مانند عزل حسین علاء، عبدالله انتظام، سردار فاخر حکمت و سپهبد مرتضی یزدان پناه، و نیز حبس همچون ابوالحسن ابتهاج، از سران جبهه ملی ایران را شرح می‌دهد (زونیس ۱۳۷۰: ۱۲۶).

در ادامه بررسی و تحلیل تمرکزگرایی و بیان وجوه و ویژگی‌های تمرکز قدرت در سال‌های ۱۳۴۲ تا ۱۳۵۷، لازم است به شناسایی گسترده و دامنه اقتدارگرایی مطلقه فردی و تسری آن به ساختارهای سیاسی و غیرسیاسی با استناد به منابعی در این زمینه پردازیم. نارک گازیوروسکی در بیان تمرکز و شخصی تر شدن تصمیم‌گیری‌ها، فقدان اختیار و استقلال سازمان‌های حکومتی در برابر قدرت فائقه شاه و سرانجام استحاله کامل قوه مجریه در اقتدارگرایی شاهانه و تبدیل این قوه به ابزار این اقتدارگرایی می‌نویسد:

به علت نقش بی‌چون و چرای شاه در تصمیم‌گیری، سازمان‌های حکومتی، اختیارات مستقلی نداشته یا از اندک اختیاری برخوردار بودند. پس از اوایل دهه ۱۹۶۰، نخست‌وزیر صرفاً از سوی شاه برگزیده می‌شد و این خلاف حقی بود که قانون اساسی به وی می‌داد... از این روی، نخست‌وزیر و کابینه وی به صورت ابزارهای اجرای تصمیم شاه درمی‌آمدند و نه کانون‌های مستقل قدرت، یعنی موقعیتی که در دهه ۱۹۲۰ و اوایل دهه ۱۹۵۰ از آن برخوردار بود. (گازیوروسکی ۱۳۷۱: ۲۳۱)

طی این سال‌ها، هر سه قوه مجریه، مقننه و قضاییه، عملاً به ابزار قدرت بلامنازع و نامحدود شاه و بازوی اجرایی سلطنت بدل شدند، به گونه‌ایی که اساساً تفکیک قوا، استقلال و اقتدار آن بی‌معنا بود. در واقع، سلطنت یگانه نهاد کشور شد که همه قدرت سیاسی و غیرسیاسی کشور حول محور آن قرار داشت. گازیوروسکی با اشاره به عدم استقلال قوه مقننه می‌گوید دو مجلس قانون‌گذاری پس از اوایل دهه ۱۹۶۰ هیچ‌گونه اختیارات واقعی نداشت (گازیوروسکی ۱۳۷۱: ۲۳۲) و با توجه به

انتخاب نیمی از اعضای سنا توسط شاه، این مجلس به آلت دست شاه تبدیل گردید. به علاوه، قوه قضائیه تقریباً جذب قوه مجریه و شخص شاه شد و شاه این گونه ترویج می کرد که دولت خطاناپذیر است (هالیدی ۱۳۵۸: ۱۹۳).

ب) تشدید تمرکز بوروکراسی اداری

گسترش بوروکراسی، رابطه مستقیمی با تشدید تمرکزگرایی در حکومت دارد. بوروکراسی طی سالهای ۱۳۴۲ تا ۱۳۵۷، با افزایش بنیه اقتصادی رژیم به دلیل رشد قیمت نفت، شدت گرفت؛ زیرا بخش عمده‌ای از سرمایه‌ها و درآمدها در این دو دهه صرف تقویت بوروکراسی اداری و نظامی به منظور تحکیم پایه‌های قدرت سلطنت گردید. افزون بر درآمدهای نفتی، نهاد سلطنت با بلعیدن بخشی از ثروت زمین‌داران و خان‌ها در پروسه اصلاحات ارضی، نظام بوروکراسی عریض و طولی را سامان داد و به خدمت گرفت. بنابراین، رژیم با تمرکز ثروت اقتصادی در دست دربار و سلطنت، تمرکزگرایی را در ساختار سیاسی - اداری کشور شدت بخشید. در روند افزایش نهادهای بوروکراتیک و گسترش کمی واحدهای سیاسی - اداری در تقسیمات کشوری که طبعاً در چهارچوب تمرکزگرایی با کاهش اختیارات این واحدها در سطوح محلی و منطقه‌ای همراه بود، در بهمن ۱۳۴۶، طبق آمار وزارت کشور، تعداد استان‌ها به ۲۴، شهرستان‌ها به ۱۹۶، بخش‌ها به ۴۹۸ و شهرداری‌ها به ۴۵۷ واحد افزایش یافت (کاتم ۱۳۷۱: ۳۸۸).

تشدید بوروکراسی به اندازه‌ای با تمرکز آن همراه بود که خانم زونیس از آن به تهران‌گرایی یاد می کند و می نویسد:

کثرت نخبگان در پایتخت با غلبه آشکار و شدید تهران در حیات ایران همراه است...، درحالی که در مورد امور سیاسی چنین وضعی مشخصاً وجود دارد، غلبه تهران در زمینه‌های دیگر نیز به وضوح است. ده درصد جمعیت ایران در تهران زندگی می‌کنند و از این میان، عملاً نخبگان سیاسی از مقادیر نامتناسب و غیر عادی ارزش‌های جامعه ایران برخوردارند و در این روند، به همه زمینه‌های حیات ایران شکل و محتوا می‌دهند. در امور آموزشی از ۳۳ تا ۳۷ درصد، در امور بهداشتی از ۴۸ تا ۷۹ درصد، در ارتباطات از ۴۳ تا ۹۵ درصد، در اقتصاد از ۳۷ تا ۱۰۰ درصد امکانات و صاحبان این امکانات در تهران گرد آمده‌اند. (زونیس ۱۳۷۰: ۱۳۲)

گازیوروسکی نیز از گستره قدرت ساختار اداری در تهران و نبود اختیار و استقلال عمل سازمان‌های اداری خارج از تهران سخن به میان آورده است: «اداره‌های حکومتی در استان‌ها، استقلال عمل بسیار اندکی نسبت به اداره‌های مرکزی خود در تهران، یعنی جایی که تصمیمات مهم گرفته می‌شد، داشتند» (گازیوروسکی ۱۳۷۱: ۳۲۸). تمرکز قدرت در تهران و متقابلاً فقدان اختیار و اقتدار لازم در سطوح استان‌ها و شهرستان‌ها و در فرایند تصمیم‌گیری و اداره و اجرای امور، در برخی از نوشته‌های نویسندگان ایرانی هم آمده است.

ج) سازمان اطلاعات و امنیت کشور (ساواک)

ساواک در نیمه اول دهه ۱۳۳۰ تأسیس شد، ولی در نیمه دوم دهه ۱۳۴۰ به اوج اقتدار رسید. وظیفه اصلی ساواک، شناسایی و نابود کردن تمام کسانی بود که به گونه‌ای با شاه و رژیم شاهنشاهی مخالفت می‌کردند. ساواک در اجرای این وظیفه، پا را از محدوده وظایف قانونی خویش فراتر می‌نهاد که دلیل آن هم این بود که رژیم دوست داشت همه بدانند که چنین سازمانی وجود دارد؛ زیرا این امر، حکایت از اقتدار رژیم داشت. در راستای تحقق این هدف، گاهی مقامات مختلف ساواک در مصاحبه‌ها و گفتگوها، با اشاره به خطراتی که ایران را تهدید می‌کند، به ضرورت وجود و برخورد شدید ساواک با مخالفان تأکید می‌کردند و حتی ثابتی همواره به مردم گوشزد می‌کرد که تشکیلات مقتدر ساواک را فراموش نکنند. در جامعه ایران در اواخر دهه ۴۰ و اوایل دهه ۵۰، شایع بود که از هر چند نفر ایرانی، یکی مأمور ساواک است یا با ساواک ارتباط دارد (ایریزگر ۱۳۵۷: ۵۴).

مهم‌ترین زندان‌های سیاسی، در اختیار ساواک بود. معروف‌ترین زندان‌های سیاسی ایران در تهران زندان قصر، اوین و قزل قلعه بود. زندان‌های دیگر ساواک، در شهرهای تبریز، شیراز، ارومیه، رشت، اراک، بندرعباس، مشهد، مهاباد، برازجان، بوشهر، زاهدان، سمنان و کرمانشاه ایجاد شده بود. ساواک به هیچ ناظر خارجی اجازه نمی‌داد از این زندان‌ها بازدید کند. این سازمان از همان آغاز تأسیس، شکنجه را در مقیاس وسیع به کار می‌برد، ولی روش‌ها و ابزارهای شکنجه، قدیمی و عقب‌مانده بود. چند سال بعد، نوع شکنجه‌ها پیشرفته شد، تا حدی که شکنجه‌های ساواک، در جهان شهرت یافت. به همین دلیل، دبیر کل سازمان عفو بین‌المللی، در سال ۱۳۵۴ اعلام کرد: پرونده هیچ کشوری در جهان، در مورد نقض حقوق بشر، به سیاهی پرونده دولت ایران نیست (نجاری‌راد ۱۳۷۸: ۱۳۲).

ساواک، به راحتی آدم می‌کشت و مخالفان را از سر راه برمی‌داشت. در واقع، تعداد نامعلومی از دستگیرشدگان، در جریان گذراندن دوره محکومیت زندان خود به قتل رسیدند. یکی دیگر از جنایت‌های ساواک، تأسیس کمیته مشترک ضد خرابکاری بود. بنا به سفارش سازمان سیا و کارشناسان اسرائیلی، اوایل سال ۱۳۵۰، طرح ایجاد سازمان مشترکی از ساواک، شهربانی، ژاندارمری و اداره دوم ارتش، تهیه و به وسیله شاه، برای اجرا ابلاغ شد. نام انتخاب شده برای این سازمان، کمیته مشترک ضد خرابکاری بود. معنای این نام، عبارت بود از: مجموعه نیروهای هماهنگ شده برای عملیات علیه مبارزان و مخالفان رژیم که در آن زمان، از سوی دولت به عنوان خرابکار معرفی می‌شدند. در آن زمان و پس از آن، این سخن که شاه بدون ساواک هیچ قدرتی ندارد بسیار بجا و درست بود (فردوست ۱۳۷۱: ۸۱-۸۲).

توسعه نیافتگی قبل از انقلاب اسلامی

قبل از انقلاب با یک دوره توسعه نیافتگی سیاسی روبرو هستیم که با شاخصه‌هایی چون شکل‌گیری احزاب دولتی و فقدان فضایی برای مخالفت کردن و محدودیت انتشار آزادانه مطبوعات و... می‌توان آن را شناخت.

الف) شکل‌گیری احزاب دولتی

به گفته شاه اصلاحات ارضی، آزادی زنان و سهمین شدن کارگران در سود کارگاه‌ها، تنها مقدمه بود. هدف، برقراری حکومت مردم به وسیله مردم و دستیابی به دموکراسی واقعی بود! در پرتو چنین اندیشه‌ای بود که رژیم به ایجاد احزاب سیاسی از درون ساخت قدرت سیاسی حاکم دست زد. حکومت شاه پس از اصلاحات اوایل دهه ۱۳۴۰ و کوشش در جهت تغییر وضع موجود، نظام حزبی وابسته‌ای ایجاد کرد که تداوم آن دست کم در مقایسه با تجربه گذشته رژیم چشمگیر بود. رژیم به چنین رویکردی بدان جهت نیازمند بود که از سوی طبقات مردم، حمایت بیشتری را برای ادامه اصلاحات خود به دست آورد. رژیم برای تأمین رهبری احزاب دولتی خود، به نسل تازه‌ای از تکنوکرات‌ها روی آورد که سخت مشتاق قدرت بودند. در این راستا، نظرات حزب ایران نوین در ضرورت ایجاد رشد اقتصادی سریع تحت نظارت و برنامه‌ریزی دولتی، نظر شاه را به خود جلب کرد. حزب با پرهیز از اتخاذ هرگونه موضع ایدئولوژیک، در سیاست‌گذاری اقتصادی و اجرای آن همپای شاه از انعطاف بالایی برخوردار بود. این ویژگی‌ها در واقع خود حاکی از عدم خودمختاری حزب در مقابل دربار به عنوان نیرومندترین مرکز قدرت سیاسی بود (بشیریه ۱۳۸۰: ۱۱۲).

انحلال حزب ایران نوین و برقراری نظام تک‌حزبی رستاخیز ملت ایران با ترکیب احزاب رسمی، به منظور گسترش بخشیدن به مبانی مورد حمایت رژیم صورت گرفت. نظام تک‌حزبی نیز همانند نظام دو حزبی دولتی، نسبت به مرکز قدرت سیاسی استقلال نداشت. رابطه میان حزب، ارتش و نیروهای امنیتی و تصرف رهبری حزب به‌وسیله سرآمدان حزب سابق به این معنی بود که حزب جدید هیچ‌گونه مجاری مستقل و خودمختاری برای مشارکت و رقابت سیاسی ایجاد نمی‌کرد. در واقع، نظام تک‌حزبی بیشتر نماینده دسته‌بندی‌های درونی حکومت بود تا نیروهای سیاسی مدنی. به طور کلی، با رشد حکومت اقتدارگرا و انباشت منابع قدرت به صورت متمرکز، فرآیند توسعه و نهادمند شدن احزاب سیاسی رو به افول گذاشت؛ یعنی احزاب سیاسی این دوران به دلیل وابستگی به رژیم و نه وابستگی به مردم، هیچ‌یک از کارویژه‌های اساسی احزاب خودجوش را انجام نمی‌دادند. از این روست که دست کم یکی از عوامل عمده بی‌ثباتی سیاسی و فروپاشی نظام پهلوی و پیروزی انقلاب اسلامی را باید در ساخت قدرت مطلقه که مانع از مشارکت و رقابت سیاسی در طی سالیان متمادی شده بود، یافت (بشیریه ۱۳۸۰: ۱۱۳).

فقدان فضایی برای مخالفت

بخش مهمی از مخالفان شاه، گروه‌هایی بودند که در فاصله سال‌های ۱۳۴۲ تا ۱۳۵۴ پدید آمدند و به فعالیت‌های زیرزمینی و مسلحانه روی آوردند؛ برای مثال، از حزب ملل اسلامی که در سال ۱۳۴۲ با هدف برپایی حکومت اسلامی شکل یافت، استقبال خوبی به عمل آمد، به گونه‌ای که توانست تعداد بسیاری عضو بگیرد، ولی در سال ۱۳۴۴ لو رفت و در پی آن، ۷۰ نفر از اعضای حزب دستگیر و ۵۵ نفر آنان به دادگاه معرفی شدند که حاصل آن، یک نفر به اعدام، هفت نفر به حبس ابد و مابقی به حبس‌های از شش ماه تا ده سال محکوم شد. سازمان چریک‌های فدایی خلق ایران به قصد ایجاد یک نظام سوسیالیستی، در سال ۱۳۴۵ تأسیس شد. این سازمان که از سال تأسیس به استراتژی مبارزه مسلحانه روی آورد، در نخستین روزهای عملی کردن این استراتژی، در سال ۱۳۴۹ در منطقه سیاهکل، دستگیر و چند نفری از آنان کشته شدند. پس از آن، دیگر این سازمان به‌عنوان نیروی مخالف شاه قد علم نکرد. گروه‌های دیگر مارکسیستی چون توفان، در سال ۱۳۵۰ متلاشی شدند، به گونه‌ای که دیگر قادر به انجام مخالفت و عملیات علیه رژیم نشدند. در همین سال، سازمان مجاهدین خلق ایران هم ضربه سختی

خورد و بسیاری از اعضای سازمان به زندان افتادند، ولی با اعلام مارکسیست شدن اعضای باقی مانده، این سازمان عملاً به دامی افتاد که رژیم تدارک دیده بود.

همه این سازمان‌ها و گروه‌ها، اولاً، پس از حادثه ۱۵ خرداد ۱۳۴۲ پدید آمدند؛ ثانیاً، همگی به سمت و سوی مبارزه زیرزمینی رفتند؛ ثالثاً، اغلب اعضای آنان را جوانان تحصیل کرده تشکیل می‌دادند. از سه نکته مذکور، می‌توان به چند نتیجه دست یافت:

۱- گرایش به مبارزه مسلحانه به این دلیل صورت می‌گرفت که فضایی برای مبارزه سیاسی پیش روی جوانان نبود.

۲- وعده‌های سیاسی نیمه‌بندی که هر از گاهی از سوی رژیم به میان می‌آمد، امیدی را برای تحول و تغییر سیاسی بر نمی‌انگیخت.

۳- در ایران آن زمان، توسعه یافتگی سیاسی به معنای وجود سازمان‌ها و گروه‌های مخالف نبود، بلکه به معنای سازمان و گروه‌هایی موافق و همراه تلقی می‌شد.

تمرکززدایی بعد از انقلاب اسلامی

انقلاب اسلامی، تمرکززدایی را در عرصه‌های مختلف، از جمله در ابعاد سیاسی - اقتصادی و در متغیرهایی مانند تفکیک‌گرایی در قوای سه‌گانه، گسترش تمرکززدایی در عرصه اقتصاد و شکل‌دهی شوراهای محلی و مردمی دامن زد که اینک به شرح آن می‌پردازیم.

الف) اصل تفکیک قوای سه‌گانه

در اصل ۵۷ قانون اساسی، قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران مستقل از هم هستند، ولی این قوا زیر نظر ولایت فقیه اداره می‌شوند. آنچه در این اصل آمده، تفکیک سه قوه مقننه، قضائیه و مجریه است که زیر نظر رهبری اداره می‌شوند. البته نظارت رهبری به منزله از بین رفتن استقلال قوا نیست؛ زیرا رهبری بر مبنای بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، وظیفه حل اختلافات و تنظیم روابط قوا را بر عهده دارد. به بیان دیگر، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پس از پذیرش مهم‌ترین اصل خود، یعنی ولایت مطلقه فقیه عادل و جامع شرایط که عامه مردم آن را پذیرفته‌اند، نقطه اتصال قوای حاکم را ولی فقیه و رهبری و اعمال حاکمیت قوای مزبور را صرفاً بر اساس نظر و نظارت رهبر، مشروع و قانونی می‌داند. پس اصل ۵۷ بر دو مسئله تأکید دارد: نخست اینکه در ایران سه قوه وجود دارد و این سه قوه از یکدیگر مستقل هستند، به گونه‌ای که هیچ‌یک از قوا نمی‌تواند قوه دیگری را

منحل سازد و او را از انجام وظایفش بازدارد یا آن را به تأثیر از خود به انجام اقدام یا اقداماتی وادارد. دوم، این قوا زیر نظر رهبری است که خود منتخب مردم است. در واقع، نظارت ولی فقیه بر قوای سه گانه به این مفهوم است که وضع کنندگان قانون اساسی و مردمی که این قانون را تأیید کرده‌اند، نظارت عالی‌ترین منتخب خود را برای حفظ استقلال قوا لازم دیده‌اند. به بیان دیگر، رهبری در نظام جمهوری اسلامی از ویژگی‌هایی چون عدالت و تقوا برخوردار است و همین امر سبب اطمینانی برای مردم است که هیچ‌یک از قوا توان سوء استفاده و تمرکز قدرت را نخواهد داشت (قانون اساسی ۱۳۶۸: اصل ۵۷).

موارد بسیاری از استقلال قوا را در قانون اساسی می‌توان دید، از جمله:

- ۱- سمت نمایندگی، قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. لذا مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند، ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار تصویب اساسنامه‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی را به دولت واگذار نماید، ولی هرگاه مجلس بخواهد، می‌تواند این مصوبات را غیرقابل اجرا اعلام نماید (قانون اساسی ۱۳۶۸: اصل ۸۵).
- ۲- رئیس جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی یا قوانین عادی به عهده دارد، در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است (قانون اساسی ۱۳۶۸: اصل ۱۲۲). او حتی در انجام وظایفش در برابر قوه قضائیه، پاسخگو است. در غیر این صورت، دیوان عالی کشور به تخلف او از وظایف قانون رأی می‌دهد (قانون اساسی ۱۳۶۸: اصل ۱۱۰ بند ۱۰).
- ۳- قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی است (قانون اساسی ۱۳۶۸: اصل ۱۵۶) و استخدام قضات عادل و شایسته و عزل و نصب و تغییر محل مأموریت و تعیین مشاغل و ترفیع آنان از وظایف رئیس قوه قضائیه است و دیگر قوا حق دخالت در این موارد را ندارند (قانون اساسی ۱۳۶۸: اصل ۱۵۸).

ب) اصل ۴۴ قانون اساسی

این اصل، تمرکززدایی در پهنه اقتصاد کشور را دامن زده است؛ زیرا بر اساس این اصل: نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن

بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند اینهاست که به صورت مالکیت عمومی، در اختیار دولت قرار دارد. بخش دولتی شامل شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود. بخش خصوصی شامل آن بخش از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است. مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این سه بخش مطابق باشد، از محدوده قوانین اسلام خارج نشود، موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و نیز مایه زیان جامعه نشود، مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است، ولی بحث اصل ۴۴ و قوانین اقتصادی در اینجا به پایان نمی‌رسد و آنچه این مسئله را مهم‌تر کرده، ابلاغیه مقام معظم رهبری درباره سیاست‌های کلی اصل ۴۴ یا همان فرمان خصوصی‌سازی است.

هدف از اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی، گسترش بخش خصوصی و تعاونی است، به گونه‌ای که در ماده ۱۲ از ابلاغیه اصل ۴۴ نیز افزایش سهم بخش تعاون در اقتصاد دولت به ۲۵ درصد تا پایان برنامه پنجم توسعه را به دولت دستور داده است و دولت موظف است تا با وضع سیاست‌های مشوق پولی و بازرگانی، و تشکیل بانک توسعه تعاون با سرمایه خود دولت و پرهیز از مداخله در امور بخش تعاونی، توسعه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و دیگر حمایت‌های لازم برای توسعه بخش تعاونی و همچنین شرکت‌های تعاونی عام جهت تحت پوشش قرار دادن سه دهک اول جامعه اقدام نماید. افزون بر این، دولت مکلف است تا سند چشم‌انداز توسعه بخش تعاونی را به وسیله وزارت تعاون و با همکاری وزارتخانه‌های صنایع، بهداشت و درمان، مسکن و شهرسازی و بازرگانی تهیه کند. به علاوه دولت باید از این بخش جهت پیشبرد اهداف سند چشم‌انداز که همان جایگاه اول اقتصادی در منطقه است، حمایت‌های لازم را به عمل آورد. از جمله راهکارهایی که جهت پیشرفت بخش خصوصی مد نظر گرفته شده، ایجاد یک فضای رقابتی سالم در بخش خصوصی وسیله دولت است که در این راستا، دولت مکلف است شورایی با عنوان شورای رقابت به منظور کنترل انحصارات غیرقانونی و گسترش رقابت تأسیس کند (مجمع تشخیص مصلحت ۱۳۸۵: سایت).

ج) شوراهای شهر و روستا

طبق اصل ۱۰۰ قانون اساسی، برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و دیگر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان، صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. این شوراهای ضمن جلب مشارکت مردم در اداره امور مربوط به خودشان، سبب دقت عمل و تسریع کارهای اجتماعی و... می‌شوند. همچنین مسئولان بخش‌های دیگر سیاسی و اداری، با پشتیبانی و حمایت شوراهای می‌توانند بیشتر و سریع‌تر در امور واگذار شده به آنان انجام وظیفه کنند. در واقع، شوراهای به‌عنوان یک مرجع ناظر و هدایت‌کننده و بازوی متفکری که دارای دانش تجربی و اندوخته‌ها عملی بیشتری است، در کنار مدیران جامعه و نهادهای اجتماعی دیگر، به امر کنترل و هدایت می‌پردازند. این شیوه عمل، غیر از اصل ۱۰۰ قانون اساسی، در اصل ۱۰۴ نیز تحت عنوان شوراهای کارگری و کشاورزی و دیگر قشرهای مختلف اجتماعی تشکیل گردید که پس از طی مراحل قانونی، در امر تهیه برنامه‌های اقتصادی، تولیدی، صنعتی، کشاورزی و... فعالیت مستقیم خود را آغاز کرد و با هدف تأمین قسط و عدالت و حاکمیت ارزش‌های اسلامی به تلاش پرداخت (شعبانی ۱۳۸۵: ۱۴۹).

در قانون اساسی، شوراهای دیگری هم مطرح است که خود از مراکز تصمیم‌گیرنده و نیز متکفل اداره بخش‌های دیگری از نظام سیاسی هستند، همچون:

الف) شورای نگهبان که بر اساس اصل ۹۱ قانون اساسی و به‌منظور پاسداری از احکام اسلام و اصول قانون اساسی تشکیل شده است.

ب) شوراهای کارگری و صنفی مطابق با اصل ۱۰۴ قانون اساسی تشکیل می‌شوند و اعضای آن از میان نمایندگان واحدهای تولیدی، کارگری، صنعتی، آموزشی و مانند آن هستند.

ج) شورای عالی امنیت ملی با هدف تأمین منافع ملی، پاسداری از انقلاب اسلامی، پاسداری از تمامیت ارضی و دفاع از حاکمیت ملی و بر مبنای اصل ۱۷۶ تشکیل می‌شود. در رأس این شورا، رئیس‌جمهور قرار دارد و مصوبات آن پس از تأیید رهبری قابل اجراست.

شوراهای پیش‌بینی شده در قانون اساسی بیش از موارد مذکور است، ولی کارکرد هریک یا همه آنها در کنار هم، به تمرکززدایی، اخذ تصمیمات و اجرای آن در سطح ملی کمک می‌کند. البته موارد مشابه این هم در دوره پهلوی دوم وجود داشت، ولی بخش قابل توجهی از شوراهای مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی به صورت مستقیم از سوی مردم انتخاب می‌شوند و به اخذ تصمیم و اجرای آن می‌پردازند (شعبانی ۱۳۸۵: ۱۵۲).

توسعه یافتگی سیاسی پس از انقلاب اسلامی

پیدایی انقلاب اسلامی با فقدان توسعه سیاسی در دوره پهلوی ارتباط تنگاتنگی دارد. از این رو، پس از پیروزی کوشید خود به توسعه سیاسی در ابعاد مختلف و از جمله در موارد زیر دست بزند:

الف) گسترش فعالیت‌های حزبی

در دوره پس از انقلاب اسلامی، احزاب و گروه‌های مختلف سیاسی سربر آوردند که هریک گرایش سیاسی خاصی را رهبری می‌کردند. دلیل پیدایی فراوان این گروه‌های سیاسی، به چند دلیل است: از یک سو به‌منزله جبران محرومیت آن دسته از فعالیت‌های سیاسی‌ای بود که در دوره پهلوی وجود داشت و از سوی دیگر، مجاز بودن تلاش‌های حزبی در قانون اساسی و انتظاری که انقلاب و پیروزی آن در افزایش چنین فعالیت‌هایی پدید آورده بود، اما برخی از این گروه‌ها و دسته‌ها به‌جای پذیرش قواعد دموکراتیک فعالیت‌های سیاسی که در همه کشورهای برخوردار از دموکراسی جریان دارد، کمر به نابودی نظام سیاسی بستند و هم خود و هم با کمک به دیگر گروه‌های معاند، درصدد نابودی انقلاب اسلامی برآمدند و در نتیجه، مردم و نظام سیاسی تازه بنیاد جمهوری اسلامی که ثمره مجاهدت ملت بود را در مقابل خود قرار دادند. این موضوع در اطلاعیه دادستانی در سال ۱۳۶۰ آشکار است: احزاب و گروه‌هایی که بر ضد جمهوری اسلامی اعلام مبارزه مسلحانه کرده‌اند، تنها به شرط رها کردن موضع قبلی خود و تحویل سلاح‌ها می‌توانند در چهارچوب قانون فعالیت کنند (شهرام‌نیا ۱۳۸۵: ۲۸۴)، ولی هیچ‌گاه حتی در دوره جنگ، از فعالیت احزاب سیاسی مخالف غیرمعاند چون نهضت آزادی، جلوگیری به عمل نیامد و تنها کسانی را کنار گذاشت که حزب را محلی نه برای فعالیت‌های سیاسی قانونی، بلکه مکانی برای جنگ مسلحانه و نابودی نظام قرار داده بودند، اما انقلاب نمی‌توانست نسبت به آزادی فعالیت‌های سیاسی بی‌تفاوت باشد؛ زیرا انقلاب با تمام وجود بر پایه مشارکت مردم و دسته‌های سیاسی پدید آمده بود و نمی‌توانست و نیز نمی‌تواند بدون آن، به حیاتش ادامه دهد، ولی احزاب باید بر مبنای اساس و قواعد

فعالیت‌های سیاسی دموکراتیک و در چهارچوب نظم پذیرفته شده حاکم حرکت کنند که در غیر این صورت، چنین گروه‌هایی، حزب به‌شمار نمی‌آیند. به هر حال، دوره تازه‌ای از فعالیت‌های واقعی و آزاد پس از مشروطه در ایران شکل گرفت که در تاریخ ایران هم‌تا ندارد. البته این فعالیت‌ها در دوره‌های مختلف، فراز و نشیب داشته است، ولی بدترین شرایط فعالیت‌های حزبی که به اقتضای طبیعت جنگ پیش آمد، بهترین وضعیت را در همه دوران قبل از انقلاب نشان می‌دهد.

یکی از علل مهم ایجاد زیاد احزاب، توجه قانون اساسی به آن بود؛ زیرا قانون اساسی به شیوه‌های متعدد به توسعه احزاب سیاسی کمک کرد، از جمله:

۱- هیچ فرد یا گروه یا مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور، آزادی‌های مشروع را هرچند با وضع قوانین و مقررات سلب کند (قانون اساسی ۱۳۶۸: اصل ۹).

۲- احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده، آزادند، مشروط به اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس نظام جمهوری اسلامی را نقض نکنند. هیچ‌کس را نمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در آنها مجبور ساخت (قانون اساسی ۱۳۶۸: اصل ۲۶).

۳- تشکیل اجتماعات و راه‌پیمایی‌ها، بدون حمل سلاح به شرط آنکه مخل مبانی اسلام نباشد، آزاد است (قانون اساسی ۱۳۶۸: اصل ۲۷).

ب) آزادی مطبوعات و رسانه‌ها

از شعارهای محوری انقلاب اسلامی، آزادی به مفهوم کلی و آزادی به معنای آزادی مطبوعات است. پس از انقلاب، انقلاب همه توان خود را برای عملیاتی کردن آن به کار گرفت، اما همواره عده‌ای در داخل و خارج از فقدان یا کمبود آزادی در ایران سخن گفته‌اند، ولی مراد آنها، آزادی‌های قانونی (قانون اساسی) و مشروع (شرع مقدس) نبوده است. از این رو است که دادستانی در سال ۱۳۶۰، مطبوعات کشور را از تخطی از روندهای قانونی نهی می‌کند و برگزاری میتینگ و تظاهرات با توجه به شرایط جنگی کشور، منوط به اجازه وزارت کشور می‌شود (شهرام‌نیا ۱۳۸۵: ۲۸۴). در دوره امام خمینی و پس از آن، آزادی مطبوعات به‌عنوان یکی از شاخصه‌های مهم دموکراسی، با عدم پایبندی‌های قانونی مخالفان و البته بیشتر به نفع مطبوعات قانون‌گرا در جریان بود، اما می‌توان پذیرفت که:

- ۱- زیاده‌طلبی غیرقانون‌مند مطبوعات و رسانه‌های مخالف و معاند، از نهادینه شدن نهاد مطبوعات و رسانه‌های گروهی داخلی به آن صورتی که انقلاب می‌خواست، مانع شد.
- ۲- در شرایط جنگی، بسیاری از کشورهای دموکراتیک، به اعمال محدودیت‌های گسترده در مطبوعات و رسانه‌های ملی دست می‌زنند، مانند اعمال محدودیت‌های دو هفته‌ای رسانه‌های امریکایی در زمان حمله بوش پدر به عراق. در ایران هم شرایط جنگی، محدودیت‌های به مراتب کمتر از موارد مشابه را برای فعالیت رسانه‌ها پدید آورد، ولی پس از آن، این محدودیت‌ها برطرف شد.
- بی‌شک، علل استراتژیک گسترش آزادانه مطبوعات به ظرفیت‌های قانون اساسی مربوط است. برخی از این ظرفیت‌ها، در اصول زیر مشهود است:
 - ۱- وسایل ارتباط جمعی... بایستی در جهت روند تکاملی انقلاب اسلامی در خدمت اشاعه فرهنگ اسلامی قرار گیرد و در این زمینه از برخورد سالم اندیشه‌های متفاوت بهره جوید و از ترویج ویژگی‌های تخریبی و ضد اسلامی جداً پرهیز شود (قانون اساسی ۱۳۶۸: مقدمه).
 - ۲- جمهوری اسلامی، نظامی است بر پایه ایمان به: ... کرامت و ارزش والای انسان و آزادی توأم با مسئولیت او در برابر خدا (قانون اساسی ۱۳۶۸ اصل ۲ بند ۶).
 - ۳- دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد... تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حد قانون.
 - ۴- نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند، مگر آنکه مخل مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد (قانون اساسی ۱۳۶۸: اصل ۲۳). نتیجه اینکه آزادی پدید آمده پس از انقلاب اسلامی، چه در عرصه تنوریک و چه در میدان عمل، در طول تاریخ بی‌نظیر است.

ج) افزایش مشارکت سیاسی

انقلاب اسلامی در پی مشارکت گسترده مردمی، خلق شد. از این‌رو، پس از پیروزی هم نمی‌توانست بدون اتکا به مشارکت‌های مردمی به‌ویژه در عرصه سیاسی، به حیات خود ادامه دهد. بنابراین، پس از انقلاب، سراسر ایران شاهد حضور مستمر مردم در عرصه‌هایی چون انتخابات است. از جمله این انتخابات، انتخابات ریاست جمهوری است: از انتخابات نخست ریاست جمهوری بنی‌صدر تا پایان ریاست جمهوری دکتر روحانی، ده انتخابات ریاست جمهوری با تعداد آرای مأخوذه بالغ بر ۱۵۰ میلیون برگزار شده و هیچ‌گاه درصد آرای فرد منتخب نسبت به کل آرای

مأخوذه به طور متوسط کمتر از ۷۵ درصد نبوده است. این در صورتی است که در سه مرحله، ریاست جمهوری برنده انتخابات بوده است و به همین علت، میزان مشارکت در مرحله دوم به استثنای مرحله دوم انتخاب خاتمی، کمتر از مرحله اول همان فرد بوده است. گاه درصد آرای کسب شده به وسیله برخی کاندیداهای ریاست جمهوری از درصد شگفت‌انگیز ۹۰ درصد تجاوز کرده است. برای مثال، آیت‌الله خامنه‌ای در دوره اول ریاست جمهوری خود در مهر ۱۳۶۰، موفق به کسب آرای ۹۵/۵ درصد واجدین شرایط شرکت کننده می‌شود.

در هشت دوره اخیر انتخابات مجلس شورای اسلامی، درصد مشارکت همواره بیش از ۵۰ درصد بوده است و میزان شرکت کننده‌ها، آماری بالغ بر ۱۶۰ میلیون را نشان می‌دهد. این رقم، غیر از رقم شرکت کننده‌ها در انتخابات میان مرحله‌ای شهرهای مختلف کشور است که به دلایل متعددی همچون فوت یا شهادت نماینده یا نمایندگان پیشین انجام شده است. دو رقم ۵۰ درصد و بالغ بر ۱۶۰ میلیون، نشان از آن دارد که: انتخابات مجلس برای مردم از اهمیت کمتری نسبت به انتخابات ریاست جمهوری برخوردار است. با این وصف، حضور نیمی از واجدین شرایط با توجه به حدود ۳۰ انتخابات انجام شده، قابل توجه و مایه تأمل است. نکته قابل توجه دیگر آنکه در هر مرحله از انتخابات مجلس نسبت به دوره قبلی آن، اغلب میزان متوسط شرکت کننده‌ها رو به افزایش بوده است. انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا نیز عرصه‌ای برای مشارکت و رقابت سیاسی است. انتخابات دور اول شوراها با حضور گسترده و مشارکت فعالانه مردم و رقابت کاندیداهای، در سال ۱۳۷۸ برگزار گردید. البته باید اذعان داشت که تعداد شرکت کنندگان در انتخابات سه دوره برگزار شده شوراها، در مقایسه با انتخابات مجلس، بسیار کمتر است، ولی شوراها هم گامی دیگر در جهت واگذاری عرصه‌های تصمیم‌گیری در مسائل مربوط به افراد جامعه به نمایندگان آنها و همگامی در افزایش مشارکت و رقابت سیاسی به شمار می‌روند. نهایتاً پس از بررسی‌های متعدد درباره انتخابات در ایران می‌گویند: شاخص مشارکت سیاسی در ایران پس از انقلاب همواره بالاتر از حد متوسط بوده است (شهرام نیا ۱۳۸۵: ۵۲۵).

از مباحث بخش دوم می‌توان به این نتایج دست یافت: در دوره قبل از انقلاب اسلامی، تمرکز قابل توجهی از قدرت و فقدان توسعه سیاسی دیده می‌شود، اما همراه با پیروزی انقلاب اسلامی و پس از

آن، شاخصه‌های تکثر قدرت سیاسی همراه با افزایش عناصری از توسعه سیاسی به وضوح قابل درک است. این وضعیت کم‌وبیش در دهه‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی ادامه یافت. بنابراین، در دوره جنگ و به اقتضای آن، تمرکزگرایی بیشتر و توسعه نیافتگی عمیق‌تر وجود داشته است، اما با پایان جنگ و با آغاز دوره ریاست‌جمهوری آقای هاشمی رفسنجانی و ادامه آن، در دوره بعد، با یک شیب ملایم، تمرکززدایی و توسعه یافتگی سیاسی شدت گرفت. در دو دوره ریاست‌جمهوری آقای خاتمی، تمرکززدایی و توسعه یافتگی سیاسی با سرعت بیشتری متجلی گشت. در دوره بعد (احمدی نژاد)، از شدت تمرکززدایی کاسته شد، ولی بر شدت گسترش مؤلفه‌های توسعه سیاسی افزوده گردید.

نتیجه‌گیری

چند نتیجه کلی که از آزمون فرضیه توأم با پاسخ به پرسش حاصل می‌شود:

۱- نوعی همزمانی میان تمرکززدایی و توسعه یافتگی سیاسی در تاریخ معاصر ایران وجود دارد. به بیان دیگر، دوره‌های تمرکززدایی با حضور مؤلفه‌های توسعه سیاسی چون: رقابت و مشارکت سیاسی، دموکراسی و کثرت‌گرایی، تضعیف بوروکراسی دولتی و دورماندن ارتش از دخالت در سیاست مواجه است. از همین نکته، نتیجه دیگری هم به دست می‌آید که تمرکزگرایی با توسعه‌نیافتگی سیاسی قرین و همراه است.

۲- همان‌گونه که تمرکززدایی به توسعه سیاسی می‌انجامد، تاریخ معاصر ایران نشان می‌دهد که توسعه یافتگی سیاسی هم به تمرکززدایی ختم می‌شود، اما به نظر می‌رسد تمرکززدایی متغیر اصلی و مستقل است و توسعه یافتگی سیاسی متغیر وابسته یعنی در توسعه یافتگی سیاسی اولویت با تمرکززدایی است که بیشتر به ساخت قدرت سیاسی مرتبط می‌گردد به این معنا که نخست باید تمرکززدایی در ساخت قدرت صورت بگیرد تا توسعه یافتگی سیاسی روی دهد. به عبارت دیگر، تمرکززدایی ابتدا از سوی قدرت سیاسی آغاز می‌شود و با قدرت اجتماعی تداوم می‌یابد. به عبارت دیگر، تمرکززدایی از بسترهای اجتماعی ریشه می‌گیرد و نیز، در فرهنگ سیاسی ریشه دارد ولی نقش و همراهی نظام سیاسی در آن بسیار با اهمیت است.

۳- ادوار تمرکززدایی و توسعه یافتگی سیاسی اندک و کوتاه بود و این نشان‌دهنده ریشه‌داری استبداد در ساخت قدرت سیاسی ایران معاصر است.

- ۴- بسیاری از مؤلفه‌های تمرکززدایی و توسعه‌یافتگی سیاسی، غیربومی و بیگانه با فرهنگ سیاسی ایران است و حتی بسیاری از آنها، بومی نشده، لذا به ناکامی‌های تمرکززدایی و توسعه‌یافتگی سیاسی منجر شده است.
- ۵- تمرکززدایی و تمرکزگرایی و توسعه‌یافتگی و توسعه نیافتگی سیاسی، همبسته و همزادند یعنی هر فقدان تمرکز از درون تمرکز و هر توسعه نیافتگی سیاسی از درون توسعه‌یافتگی سیاسی، قابل دسترسی است.
- ۶- رابطه معنادار و بلاواسطه و مستقیمی بین تمرکززدایی، تمرکزگرایی، توسعه‌یافتگی و توسعه نیافتگی سیاسی در ابعاد تنوریک و در عرصه عمل در ایران معاصر وجود داشته است.

منابع

- آفاری، ژانت. (۱۳۶۹) *انجمن‌های نیمه سری زنان در نهضت مشروطه*، ترجمه جواد یوسفیان، تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- ابن جماعه. (۱۹۹۴) *تحریر الاحکام فی تدبیر اهل الاسلام در السلطنه فی الفکر الاسلامی*، به اهتمام یوسف ایش و یاسوشی کوسوجی، بیروت: داراحمراء.
- ابوالحمد، عبدالحمید. (۱۳۵۱) *حقوق اداری*، سازمان‌های اداری ایران، تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، چاپ سوم، جلد ۱.
- اتحادیه (نظام‌مافی)، منصوره. (۱۳۶۱) *مرامنامه‌ها و نظامنامه‌های احزاب سیاسی ایران در دومین دوره مجلس شورای ملی*، تهران: نشر تاریخ ایران.
- ایربیزگر، هارالد. (۱۳۵۷) *درباره ساواک*، ترجمه جمعیت آزادی، تهران: جمعیت آزادی.
- بامداد، بدرالملوک. (۱۳۵۲)، *مشعل‌داران و پیشتاژان آزادی زنان*، تهران: زیتون، جلد ۲.
- بشیریه، حسین. (۱۳۸۱) *دیباچه‌ای بر جامعه‌شناسی ایران*، تهران: نشر نگاه معاصر.
- خسروپناه، محمدحسین. (۱۳۸۱) *هدف‌ها و مبارزه زن ایرانی*، تهران: پیام امروز.
- رضاقلی، علی. (۱۳۷۱) *جامعه‌شناسی خودکامگی: تحلیل جامعه‌شناختی ضحاک ماردوش*، تهران: نشر نی.
- ----- (۱۳۷۷) *جامعه‌شناسی نخبه‌کشی: قائم مقام، امیرکبیر و مصدق*، تهران: نشر نی.
- روسانی، شاپور. (بی‌تا) *دولت و حکومت در ایران در دوره تسلط استعمار سرمایه‌داری*، بی‌جا، نشر شمع.
- زونیس، ماروین. (۱۳۷۰) *شکست شاهانه*، ترجمه اسماعیل زند و بتول سعیدی، تهران: نشر نور.
- سنجابی، کریم. (بی‌تا) *حقوق اداری ایران*، بی‌جا، بی‌نا، چاپ ۳.

- شانه‌چی، محسن. (۱۳۷۹) تمرکزگرایی و توسعه‌نیافتگی در ایران معاصر، تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
- شعبانی، قاسم. (۱۳۸۵) حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، تهران: اطلاعات.
- شمیم، علی‌اصغر. (۱۳۷۱) تاریخ ایران در دوره سلطنت قاجار، تهران: شرکت چاپ و انتشارات علمی.
- شهرام‌نیا، امیر مسعود. (۱۳۸۵) جهانی شدن و دموکراسی در ایران، تهران: نشر نگاه معاصر.
- طاهری، ابوالقاسم. (۱۳۷۰) حکومت‌های محلی و عدم تمرکز، تهران: قومس.
- فردوست، حسین. (۱۳۷۱) ظهور و سقوط سلطنت پهلوی، تهران: اطلاعات، جلد ۱.
- قمی، میرزا ابوالقاسم. (۱۳۴۸) ارشاد نامه، تحقیق حسن قاضی طباطبایی، تبریز: مجله علوم انسانی دانشگاه تبریز.
- کاتم، ریچارد. (۱۳۷۱) ناسیونالیسم در ایران، ترجمه احمد تدین، تهران: کویر.
- گازیوروسکی، مارک ج. (۱۳۷۱) سیاست خارجی آمریکا و شاه: ایجاد یک حکومت سلطه‌پذیر در ایران، ترجمه جمشید زنگنه، تهران: رسا.
- الموتی، ضیاء‌الدین. (۱۳۷۰) فصولی از تاریخ مبارزات سیاسی و اجتماعی ایران: جنبش‌های چپ، تهران: شرکت انتشارات چاپخش.
- نائینی، محمدحسین. (۱۳۳۴) تنبیه‌الامه و تنزیه‌المله، به کوشش سید محمود طالقانی، تهران: بی‌نا.
- نجاری‌راد، تقی. (۱۳۷۸) ساواک و نقش آن در تحولات داخلی رژیم شاه، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- هالیدی، فرد (۱۳۵۸) ایران: دیکتاتوری و توسعه، ترجمه محسن یلفانی و علی طلوع، تهران: انتشارات اعلم.