

علل شکل‌گیری انقلاب اسلامی ایران و نظریه حکمرانی خوب: مطالعه موردی حکومت پهلوی دوم در سال‌های ۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷

فریده محمد علی پور^۱

سیدرضا رحیمی عماد^۲

چکیده: تحلیل علل شکل‌گیری انقلاب اسلامی از زوایای متفاوت سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی انجام شده است. در این مقاله با استفاده از الگوی نظری حکمرانی خوب علت شکل‌گیری انقلاب ایران در مقطع تاریخی سال‌های ۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷ ریشه‌یابی شده است. موضوع محوری نظریه حکمرانی خوب، تعامل سازنده دولت با جامعه مدنی است که برآیند این تعامل سازنده در ثبات سیاسی، مشارکت سیاسی و کنترل فساد سیاسی جلوه‌گر می‌شود. سؤال اصلی مقاله این است که نظام سیاسی حاکم در دوره پهلوی دوم (بین سال‌های ۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷)، تا چه اندازه با الگوی نظری حکمرانی خوب منطبق بوده است و چگونه براساس این نظریه علل شکل‌گیری انقلاب تحلیل می‌شود؟ یافته‌های تحقیق، نشان می‌دهند که در مقطع مورد نظر روابط خصومت‌آمیز دولت با جامعه مدنی به گسترش فساد سیاسی، بی‌ثباتی سیاسی و مشارکت سیاسی علیه نظام حاکم منجر شد، این عوامل موجب تسریع در روند شکل‌گیری انقلاب اسلامی ایران گشت.

کلیدواژه‌ها: حکمرانی خوب، بی‌ثباتی سیاسی، فساد سیاسی، مشارکت سیاسی، حکومت پهلوی دوم، انقلاب اسلامی ایران

مقدمه

انقلاب اسلامی ایران از مهم‌ترین انقلاب‌های دوران معاصر محسوب می‌شود. این انقلاب در پی ناکارآمدی ساختار نظام پیشین روی داد. در خصوص شکل‌گیری انقلاب اسلامی ایران فرضیات گوناگونی مطرح است. بعضی پژوهشگران به علل شکل‌گیری انقلاب از دیدگاه‌های سیاسی و

۱. استادیار گروه علوم سیاسی و روابط بین‌الملل دانشگاه خوارزمی
e-mail: fm.alipour@khu.ac.ir

۲. کارشناس ارشد علوم سیاسی دانشگاه خوارزمی
e-mail: emadreza65@yahoo.com

این مقاله در تاریخ ۱۳۹۲/۲/۳۱ دریافت و در تاریخ ۱۳۹۲/۴/۱ مورد تأیید قرار گرفت.

اجتماعی و برخی نیز از دیدگاه‌های اقتصادی و فرهنگی پرداخته‌اند. با وجود آثار گسترده‌ای که در این زمینه موجود است هنوز هم می‌توان با بررسی مجدد و به کارگیری نظریات جدید به تحلیل علل وقوع انقلاب اسلامی پرداخت. هسته محوری نظریه حکمرانی خوب، تعامل میان دو نهاد دولت و جامعه مدنی است. در واقع در این نظریه دولت و جامعه مدنی هر کدام عهده‌دار وظایف متقابلی هستند که انجام صحیح آنها در شاخص‌هایی نظیر بالا رفتن ثبات سیاسی، کاهش بی‌ثباتی سیاسی و افزایش مشارکت سیاسی فعال و مثبت در جهت اهداف نظام سیاسی آشکار می‌شود. این مقاله با به کارگیری شاخص‌های حکمرانی خوب به بررسی عملکرد نظام سیاسی حاکم در سال‌های ۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷ پرداخته و تأثیر آن را بر شکل‌گیری انقلاب سنجیده است. علت انتخاب این مقطع به این دلیل است که در این سال‌ها با وقوع کودتای ۱۳۳۲، مصدق برکنار می‌شود و محمدرضا شاه مجدداً به قدرت بازمی‌گردد و در تلاش برای تحکیم قدرت خویش با جامعه مدنی دچار چالش شده و احزاب سیاسی را دستخوش تحولات شگرفی می‌کند که نتیجه آن ایجاد نظام تک‌حزبی است. همچنین در این مقطع است که روحانیت به‌عنوان نیروی پیشرو، مردم را با خود همراه می‌کند.

مفهوم حکمرانی خوب

برای دریافت مفهوم حکمرانی خوب لازم است تا تعاریف دقیقی از آن صورت پذیرد. حکمرانی خوب چنانچه از ظاهر آن پیداست از دو مفهوم حکمرانی و خوبی تشکیل شده است. حکمرانی^۱، نمود عینی حاکمیت و حکومت در عرصه جامعه مدنی و جامعه سیاسی است. حکمرانی به معیارهایی اشاره دارد که شامل وضع قواعد برای اعمال قدرت و حل و فصل تعارضات در چهارچوب آن قواعد می‌گردد (Kjir 2004:2). بنا به تعریف کمیسیون اقتصادی و اجتماعی ملل متحد برای آسیا و اقیانوسیه^۲، حکمرانی در مفهوم ساده آن عبارت است از فرآیند تصمیم‌گیری و روندهایی که به وسیله آنها تصمیمات اجرا می‌شوند (یا نمی‌شوند) (UNESCAP 2002). از نظر کمیسیون اقتصادی اتحادیه اروپا^۳ حکمرانی، اشاره به فرآیندهای فعالیت دولت و

1 . Governance

2 . UNESCAP :United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

3 . UNECE :United Nations Economic Commission of Europe

نحوه انجام آنها دارد. حکمرانی در کنار فرآیند انجام فعالیت‌ها، بر اثربخشی و کیفیت آنها نیز تأکید دارد (UNECE 2008:13). حکمرانی به معنی فرمانروایی و کنترل با اقتدار است به شرط آنکه در درون حکومت صورت پذیرد و با تأکید بر فرآیندهای بلندمدت اخذ تصمیمات به جای فرآیندهای کوتاه‌مدت متمایز می‌شود. در حکمرانی آنچه اهمیت دارد هدف و مقصد است. به طور کلی حکمرانی بر پیامدهای تصمیمات حکومتی تأکید دارد (Saxena 2005:2). در اینجا باید گفت که منظور از خوبی در نظریه حکمرانی خوب، تعامل و هماهنگی دو بخش مورد نظر در فرآیند حکمرانی است که خود را در شاخص‌هایی نظیر مشارکت سیاسی، کنترل فساد و ثبات سیاسی نشان می‌دهد.

بانک جهانی در گزارش سالانه ۱۹۸۹، حکمرانی خوب را به عنوان ارائه دهنده خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو تعریف کرده است (Stowe 1992: 391 به نقل از: شریف زاده و قلی پور ۱۳۸۲: ۹۷). همچنین، این مفهوم در فرآیندی تعریف می‌شود که طی آن صاحبان قدرت انتخاب، نظارت و تعویض می‌شوند و بین شهروندان و دولت نوعی تعامل اجتماعی حاصل می‌شود (بشیری و شقاقی شهری ۱۳۹۰: ۷۲-۷۱). در واقع، حکمرانی خوب، بهره‌گیری بهینه از منابع برای توسعه اجتماعی و اقتصادی است (Isabelle 1997:10). برنامه توسعه سازمان ملل متحد^۱، حکمرانی خوب را چنین تعریف می‌کند: فرآیندی است در جهت حاکمیت قانون، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، مشارکت، برابری، کارایی، اثربخشی، پاسخگویی، آزادی فردی، آزادی مطبوعات و همچنین وجود یک جامعه مدنی فعال. حکمرانی خوب در واقع مشارکت یکسان و برابر شهروندان در فرآیند تصمیمات است و این حکمرانی متعلق به مردم است و توسط مردم شکل می‌گیرد (UNDP 1994). همچنین این سازمان در جای دیگری این تعریف را از حکمرانی خوب ارائه داده است: مدیریت امور عمومی بر اساس حاکمیت قانون، دستگاه قضایی کارآمد و عادلانه و مشارکت گسترده مردم در فرآیند حکومت‌داری (Isabelle 1997:9). کمیسیون حقوق بشر^۲ در تعریف خود، دولت شفاف، مسئول، پاسخگو و مشارکت‌جو را بنیانی برای حکمرانی خوب معرفی می‌کند (UNCHR 2007).

1 . UNDP: United Nations Development Programme

2 . UNCHR: United Nations Commission on Human Rights

از این تعاریف می‌توان دریافت که حکمرانی خوب الگویی برای توسعه هماهنگ در حوزه‌های سیاسی و اجتماعی از طریق تعامل میان دو نهاد دولت و جامعه مدنی در راستای تصمیم‌سازی بهتر و نظارت بر اخذ و اجرای تصمیمات است. در واقع می‌توان این ادعا را بیان نمود که نظریه حکمرانی خوب چرخشی از حکمرانی دولت‌محور به حکمرانی جامعه‌محور است. به عبارت دیگر، دولت به تنهایی رکن توسعه و تصمیم‌سازی نیست بلکه در کنار دولت ما شاهد گسترش نقش و جایگاه جامعه مدنی و بخش خصوصی و در کل نقش مردم و گروه‌های اجتماعی در روند حکومت‌داری هستیم.

شاخص‌های حکمرانی خوب

هر مفهومی، شاخص‌هایی را در خود دارد که از طریق آنها می‌توان درک روشن‌تری از آن به دست آورد. در ذیل مفهوم حکمرانی خوب، شاخص‌های متعدد و فراوانی از سوی سازمان‌ها، نهادها و صاحب‌نظران ارائه شده است که در اینجا به آنها توجه می‌شود.

بانک جهانی طی تحقیقات گسترده‌ای که در ۲۰۰ کشور جهان بین سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۰ انجام داد، شش ویژگی و شاخص را برای سنجش حکمرانی خوب معرفی نمود (Kaufmann 2010: 3). این شش شاخص عبارتند از: حق اظهارنظر و پاسخگویی^۱؛ ثبات سیاسی و عدم خشونت^۲؛ اثربخشی دولت^۳؛ بار مقررات یا کاهش مقررات اضافی^۴؛ حاکمیت قانون^۵؛ فساد و کاهش آن به عبارتی کنترل فساد^۶.

از نظر کمیسیون اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد برای آسیا و اقیانوسیه، (UNESCAP 2002) ویژگی‌های حکمرانی خوب عبارتند از: مشارکت^۷، پاسخگویی^۸، شفافیت^۹، انعطاف‌پذیری^{۱۰}، اثربخشی، حاکمیت قانون و کنترل فساد.

- 1 . voice and accountability
- 2 . political stability and violence
- 3 . government effectiveness
- 4 . reducing the regulatory burden
- 5 . rule of law
- 6 . control of corruption
- 7 . participation
- 8 . accountability
- 9 . transparency
- 10 . responsiveness

برنامه توسعه ملل متحد نیز شاخص‌های حکمرانی خوب را پاسخگویی، اجماع‌محوری، قانون‌محوری، کارایی و اثربخشی، عدالت و برابری، مسئولیت‌پذیری، و شفافیت معرفی می‌کند (UNDP1994). همچنین صندوق بین‌المللی پول^۱، شفافیت مالی و پولی، پاسخگویی حکومت و تعریف و اجرای استانداردهای ثبت و نشر اطلاعات را از ویژگی‌های حکمرانی خوب می‌داند (IMF 2005).

حکمرانی خوب، روندی در جهت توسعه سیاسی و اجتماعی از طریق تعامل، هماهنگی و همکاری میان دو نهاد دولت و جامعه مدنی است. همکاری و هماهنگی این دو نهاد می‌تواند باعث رشد مشارکت سیاسی مثبت برای تقویت نظام سیاسی، کاهش فساد و کنترل آن و ایجاد ثبات سیاسی در نظام سیاسی شود. طبق این تعریف می‌توان گفت در صورت وجود فساد سیاسی، بی‌ثباتی سیاسی و مشارکت سیاسی منفی، حکمرانی بد در نظام سیاسی وجود دارد و این امر، عاملی در جهت کاهش مشروعیت نظام و تضعیف جایگاه آن است. دولت و جامعه مدنی از عناصر مهم تشکیل‌دهنده نظریه حکمرانی خوب هستند که اشاره به نقش، جایگاه و نحوه تعامل آنها در این نظریه ضروری است.

نحوه تعامل دولت و جامعه مدنی در نظریه حکمرانی خوب

چنانچه از تعاریف حکمرانی خوب مشخص شد این مفهوم در خود، نوعی فرآیند برای بهبود نظام سیاسی دارد و موضوع اصلی آن، تعامل میان دو حوزه دولت و جامعه مدنی و به عبارتی تعامل میان دو حوزه سیاسی و اجتماعی برای رسیدن به نوعی توسعه پایدار است.

در حکمرانی خوب، دولت، چهارچوب حقوقی و محدوده عمل سیاسی را تعیین می‌کند و جامعه مدنی نیز از طریق بسیج عمومی برای مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، ارتباط متقابل میان جامعه و سیاست را تسهیل می‌کند (قاسمی شاد ۱۳۸۸: ۶۸). در حکمرانی خوب، جامعه مدنی جدای از دولت نیست. به عبارتی کارکرد خوب جامعه مدنی در پیوند با حکومت خوب، تابع عوامل و فرصت‌هایی نظیر دموکراتیک بودن نسبی نظام سیاسی، وجود نهادهایی در راستای گسترش دموکراسی، چهارچوب‌های نهادی مانند عدم تمرکز و وجود یک نظام

1. IMF . International Monetary Fund

دموکراسی مشارکتی است. در قبال این شرایط، جامعه مدنی نیز با کارکرد خود به استواری نظام سیاسی در قالب حکمرانی خوب کمک می‌کند (سردارنیا ۱۳۸۹: ۷۲).

بنابراین، حکمرانی خوب تا حدود زیادی برآیند همکاری و تعامل میان نهادهای دولت و جامعه مدنی است. در نبود جامعه مدنی فعال و همگام با اهداف نظام سیاسی مستقر، حکمرانی خوب قابل تحقق نیست. تعامل دولت و جامعه مدنی به این صورت می‌تواند باشد که دولت بسترها و شرایط لازم مانند کنترل فساد، پاسخگویی و بازکردن فضای باز سیاسی برای فعالیت جامعه مدنی را فراهم آورده و در مقابل، جامعه مدنی نیز با تقویت مشارکت سیاسی در راستای مشروعیت سیاسی نظام حاکم اقدام می‌کند. محصول این تعامل بی‌شک ثبات سیاسی و تقویت پایه‌های نظام سیاسی است. در این شرایط نوعی اعتماد میان دولت و جامعه مدنی شکل می‌گیرد و به این ترتیب توسعه سیاسی، اجتماعی و اقتصادی تحقق می‌یابد. می‌توان چنین ادعا کرد که در خلأ حکمرانی خوب زمینه‌های تزلزل و تضعیف نظام سیاسی فراهم می‌شود.

شاخص‌های ثبات سیاسی

ثبات سیاسی یکی از شروط اصلی شکل‌دهی به نظریه حکمرانی خوب است. در این نظریه ثبات سیاسی شرایطی را فراهم می‌آورد که نظام سیاسی کارکردها و کارویژه‌های خود را به شیوه بهتری ارائه دهد. برای شناخت مفهوم ثبات سیاسی لاجرم باید به مفهوم بی‌ثباتی سیاسی توجه کرد. بی‌ثباتی سیاسی بر اساس وجود و تکرار برخی از انواع حوادث و وقایع سیاسی - اجتماعی رخ می‌دهد. این وقایع و حوادث بی‌ثبات کننده به طور کلی عبارتند از: تغییرات نامنظم و پی در پی کابینه‌ها و استعفای رؤسای قوه مجریه، تغییر مکرر قوانین کشوری، تظاهرات اعتراضی، اعتصابات سیاسی، شورش‌ها، کودتاها، ترورها، جنگ‌های پارتیزانی، انقلابات و کشته‌شدگان ناشی از خشونت سیاسی داخلی (طالبان ۱۳۸۹: ۱۳۲). به طور کلی در خصوص مفهوم بی‌ثباتی سیاسی، شاخص‌های این مفهوم را می‌توان به صورت زیر تقسیم کرد:

- اعتصاب: دست از فعالیت کشیدن گروه‌های اجتماعی و سیاسی؛
- تظاهرات: انجام راه‌پیمایی‌ها از طرف مردم، گروه‌ها و مخالفان؛
- مرگ در اثر خشونت سیاسی: مانند شکنجه، زندان و کشتار مخالفین توسط دولت؛
- سخنرانی‌های ضدحکومتی: سخنرانی مخالفان حکومت و انتقاد از کارکردهای رژیم سیاسی.

شاخص‌های فساد سیاسی

فساد سیاسی رفتار منحرف شده کارگزاران حکومتی از ضوابط و وظایف رسمی یک نقش عمومی بنا به ملاحظات خصوصی یا ملاحظات قومی و منطقه‌ای است (هیوود ۱۳۸۱: ۹). فساد سیاسی در بالاترین سطوح دستگاه سیاسی رخ می‌دهد. این نوع فساد معمولاً از سوی سیاست‌گذارانی سرمی‌زند که قدرت سیاسی در یک کشور را در دست دارند و تصمیمات مهم کشوری را اتخاذ می‌کنند (قلی‌پور ۱۳۸۴: ۱۰۸).

عوامل مؤثر بر گسترش فساد سیاسی عبارتند از:

- ۱) وجود رانت خواری‌های گسترده سیاسی، اقتصادی و اطلاعاتی؛
- ۲) فعال نبودن احزاب و تشکلهای سیاسی مستقل به‌عنوان ناظران فعالیت و عملکرد دولت؛
- ۳) نبود فضای سالم رقابتی بین گروه‌های سیاسی؛
- ۴) نبود مشارکت فعال مردم در جهت ارتقای انتظارات از حکومت؛
- ۵) محدودیت مطبوعات، رسانه‌ها و کنترل آنها و ممانعت از رشد افکار عمومی؛
- ۶) نبود پاسخگویی مسئولین (فرچ‌پور ۱۳۸۳: ۲۷۶).

به‌طور کلی می‌توان شاخص‌های ذیل را برای مفهوم فساد سیاسی شناسایی کرد:

- ۱) فساد مالی: یکی از ویژگی‌های قدرت سیاسی، دستیابی به منابع مالی گسترده عمومی است. در این راستا سوءاستفاده از این منابع مالی، خیانت به جامعه محسوب می‌شود. از این‌رو فساد مالی را می‌توان با فساد سیاسی گره زد.
- ۲) استبداد و دیکتاتوری: این شاخص یک از مهم‌ترین مظاهر فساد سیاسی محسوب می‌شود. استبداد حاکمان سیاسی باعث محروم شدن مردم از حقوق و خواسته‌هایشان می‌شود.
- ۳) هزینه‌های نظامی مضاعف: بالا بودن بیش از اندازه هزینه‌های نظامی نشانگر خودکامگی در رژیم حاکم است و بی‌شک از مظاهر فساد سیاسی محسوب می‌شود.
- ۴) نبود شایسته‌سالاری: نادیده گرفتن افراد شایسته در کسب مناصب و موقعیت‌های سیاسی باعث گسترش تملق، چاپلوسی، رفع مسئولیت و غیره می‌شود که همگی نشان‌دهنده فساد سیاسی هستند.

۵) نبود تفکیک قوا (عدم استقلال قوا): برتری یک نهاد بر قوای سه گانه یا یکی از نهادها بر دیگری باعث گسترش فساد سیاسی می شود. نبود استقلال قوا در کارکردها باعث بی اثر شدن و در نتیجه ناکارآمدی آنها می شود.

۶) وابستگی سیاسی: عدم استقلال یک دولت در تصمیم گیری در محیط بین المللی و تبعیت بی چون و چرا از قدرت های بزرگ باعث ایجاد رابطه وابستگی می شود. در وابستگی حکام سیاسی اراده چندان از خود ندارند و در حقیقت نماینده قدرت های بزرگ هستند تا نماینده مردم.

شاخص های مشارکت سیاسی

از دیگر شاخص های مهم حکمرانی خوب در یک نظام سیاسی مشارکت سیاسی است. این شاخص اندازه و نحوه فعالیت های سیاسی افراد، نهادها و گروه های اجتماعی و سیاسی را در فرآیند حکمرانی نشان می دهد. مشارکت سیاسی از سوی جامعه مدنی جهت داده می شود به گونه ای که در شرایط متفاوت می تواند باعث تقویت جایگاه نظام سیاسی یا تضعیف و تخریب نظام موجود شود.

مشارکت سیاسی هر نوع اقدام داوطلبانه، موفق یا ناموفق، سازمان یافته یا بی سازمان، مقطعی یا مستمر برای تأثیرگذاری بر انتخاب سیاست های عمومی، اداره امور عمومی یا گزینش رهبران سیاسی در سطوح مختلف حکومتی، محلی و ملی، اعم از روش های قانونی و غیرقانونی است (پای و دیگران ۱۳۸۰: ۲۴۷).

کاهش انگیزه مشارکت سیاسی مردم به دلایلی چون تأمین نکردن حداقل مطالبات، نبود اعتماد مردم به حکومت، فقدان گروه های ذی نفع، احزاب سیاسی و نهادهای مدنی فعال و شکل نگرفتن حوزه عمومی در مقابل حوزه حاکمیت رخ می دهد (قلی پور ۱۳۸۳: ۱۰۳). در واقع مشارکت سیاسی، به این معنی است که نظرات همه افراد (زن و مرد) در تصمیم گیری ها لحاظ شود. به عبارتی همه افراد به طور مستقیم یا غیرمستقیم در روند تصمیم سازی مشارکت نمایند. البته تحقق مشارکت سیاسی افراد مستلزم ایجاد یک جامعه مدنی سازمان یافته و در کنار آن آزادی های اساسی نظیر آزادی بیان و اجتماعات است (شریف زاده و قلی پور ۱۳۸۲: ۱۰۱). محدود نمودن مشارکت در سیاست گذاری ها اغلب به کاهش مشروعیت و کاهش کیفیت تصمیمات منجر می شود. مشارکت

سیاسی مؤثر یکی از بنیادهای نیل به توسعه سیاسی پایدار است. تدوین سیاست‌های عمومی و نمایندگی در مجلس، بدون سطح کافی از آزادی‌های مدنی و حقوق سیاسی و همچنین عملکرد سیستم چند حزبی غیرممکن است (Santiso 2001:17-18).

مشارکت سیاسی در حکمرانی خوب محصول ارتباط جامعه مدنی با دولت است. اگر این دو نهاد با هم هماهنگ باشند و کارویژه‌های خود را انجام دهند، مشارکت سیاسی مثبت برای تقویت مشروعیت نظام سیاسی مستقر شکل گرفته است و عاملی برای حفظ حقوق اساسی افراد در جامعه سیاسی تلقی می‌شود. زمانی که دو نهاد دولت و جامعه مدنی روبروی هم می‌ایستند مشارکت سیاسی وجهی منفی به خود می‌گیرد. دولت سعی می‌کند با تشکیل نهادهای اجتماعی وابسته به خود سمت و سوی مشارکت سیاسی را به جانب خود بکشاند در حالی که جامعه مدنی مستقل، رسمی یا غیررسمی با جهت دادن به مشارکت سیاسی در مقابله با دولت بر می‌آید و از این طریق مشروعیت حکومت موجود را زیر سؤال می‌برد و زمینه‌های زوال آن را فراهم می‌آورد.

شاخص‌های زیر بیانگر مفهوم مشارکت سیاسی در یک نظام سیاسی هستند:

(۱) سیستم انتخاباتی آزاد: به این معنی که انتخابات با حضور احزاب مختلف که نماینده دیدگاه‌های مختلف جامعه سیاسی هستند برگزار شود و در روند آن دولت یا سایر نهادهای قدرت همچون ارتش دخالت نکنند.

(۲) فعالیت‌های حزبی: احزاب شاکله اصلی برای مشارکت سیاسی محسوب می‌شوند. شرط اساسی برای یک حزب سیاسی فعال، استقلال از نهاد دولت است. احزاب سیاسی مستقل با ایجاد رقابت سیاسی برای کسب قدرت، فضای سیاسی لازم برای مشارکت سیاسی را فراهم می‌آورند.

(۳) جایگاه مردم در مشارکت سیاسی؛ این شاخص بیانگر نقش مردم اعم از زنان و مردان در روند سیاست‌گذاری است. مردم به عنوان یکی از ارکان تشکیل‌دهنده مشارکت سیاسی محسوب می‌شوند و در واقع مشارکت سیاسی بدون حضور مردم بی‌معناست. محدود نمودن نقش مردم در تصمیم‌سازی‌ها، مشارکت سیاسی را خدشه‌دار می‌سازد.

حکومت محمدرضا پهلوی (۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷)

با فروپاشی حکومت قاجاریه در ۱۳۰۴ شکل نوینی از حکومت تحت عنوان سلسله پهلوی در ایران شکل گرفت. محمدرضا پهلوی در ۱۳۲۰ قدرت را در دست گرفت و از ۱۳۳۲ تلاش‌های او برای

تثبیت قدرت فزونی گرفت. در مقطع مورد بحث یعنی در دهه پس از کودتای ۱۳۳۲، شاه رهبران کودتا را در مقام‌های حساس گماشت؛ به عنوان مثال زاهدی را نخست وزیر کرد. همچنین برای جبران کسری مالی از ایالات متحده آمریکا کمک‌های مالی دریافت نمود؛ به عنوان نمونه برای مقابله با ورشکستگی حکومت، جمعاً ۱۴۵ میلیون دلار از آمریکا کمک دریافت کرد. شاه در سال ۱۳۳۶ سازمان جدید پلیس مخفی به نام سازمان اطلاعات و امنیت کشور (ساواک) را با همکاری سازمان امنیت اسرائیل (موساد) پایه‌گذاری کرد. خاتمه منازعات نفتی با انگلستان و پذیرش اصل مشارکت برابر در سود حاصل و امضای قراردادی با کنسرسیوم متشکل از شرکت نفتی بریتانیا (بریتیش پترولیوم) و هشت شرکت امریکایی و اروپایی دیگر، در تثبیت جایگاه حکومت محمدرضا شاه مؤثر واقع شد (آبراهامیان ۱۳۷۸: ۲۸۳-۲۸۲).

اما این اقتدار مدت‌زیادی طول نکشید و با گسترش مخالفت‌ها، تظاهرات و اعتصابات مردمی، از یکسو و فشارهای خارجی آمریکا از سوی دیگر، شاه در سیاست‌هایش دچار تزلزل شد. وی با سپردن نخست وزیری به بختیار، در ۲۶ دی ماه ۱۳۵۷ از کشور خارج شد. بختیار با دادن وعده‌هایی سعی در آرام کردن اوضاع داشت اما مخالفان، دیگر کوتاه نیامدند و مبارزه را تا سقوط رژیم پهلوی ادامه دادند. در ۱۲ بهمن ۱۳۵۷ حدود سه میلیون نفر در تهران جمع شدند تا بازگشت آیت‌الله خمینی به میهن را گرامی بدارند و نهایتاً در ۲۲ بهمن ۱۳۵۷ انقلاب ایران به ثمر نشست و رژیم پهلوی سرنگون شد (آبراهامیان ۱۳۷۸: ۴۸۹-۴۷۹).

نقش و جایگاه دولت و جامعه مدنی و نحوه تعامل آنها در دوران پهلوی (۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷)

چنانچه گفته شد موضوع محوری نظریه حکمرانی خوب، تعامل دولت و جامعه مدنی در راستای تحقق اهداف نظام سیاسی است. در واقع حکمرانی فرآیندی است که دولت و جامعه مدنی در آن، با هم در ارتباط هستند. اگر نحوه ارتباط این دو، تعامل مثبت باشد حکمرانی خوب محقق می‌شود و این امر تضمینی برای سلامتی یک نظام سیاسی محسوب می‌شود. اما اگر این دو رو در روی هم قرار بگیرند و روابط خصم‌آمیزی نسبت به هم داشته باشند، بی‌ثباتی سیاسی حاصل می‌شود، فساد سیاسی رو به فزونی می‌گذارد و مشارکت سیاسی مختل می‌شود.

ساختار حکومت و قدرت سیاسی محمدرضا شاه چند ویژگی خاص داشت که عبارتند از:

الف) شخصی بودن قدرت سیاسی: شاه با حذف مدعیان، احیای سلطه بر پارلمان و از بین بردن تمامی گروه‌های اجتماعی و سیاسی این روند را تکمیل کرد و خود را شاهنشاه خواند.

ب) پایین بودن سطح نهادمندی سیاسی: شاه پس از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲، از یکسو با سرکوب جناح‌ها و گروه‌های مختلف و از سوی دیگر با تعمیق و گسترش سیطره بر ارکان نظام در مسیر تضعیف نهاد‌های سیاسی و کاهش سطح نهادمندی سیاسی جامعه حرکت نمود به نحوی که قوای مقننه، قضاییه و مجریه ابزارهایی برای اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های شاه بودند.

ج) انحصار سیاسی (فضای بسته سیاسی): سرکوب گروه‌های اجتماعی سبب شده بود که تنها حلقه کوچکی شامل نزدیکان مورد اعتماد شاه، در سیاست‌گذاری و اتخاذ و اجرای تصمیمات نقش اساسی داشته باشند (عیوضی ۱۳۸۵: ۳۱-۳۰).

ساخت قدرت شخصی در رژیم پهلوی، موجب ایجاد شکاف بین جامعه و حکومت گردید و شاه با تشدید انحصاری کردن قدرت سیاسی از جامعه فاصله بیشتری گرفت و با منزوی کردن خود و رژیمش هرچه بیشتر به نیروهای نظامی و امنیتی پناه برد. همچنین ساخت قدرت شخصی از شکل‌گیری جناح‌های میانه‌رو و مصالحه‌گر در چهارچوب نظام سیاسی جلوگیری کرد و به این دلیل امکان هرگونه سازش و مصالحه با مخالفان را منتفی ساخت و با اصرار بر حفظ قدرت، بر آسیب‌پذیری رژیم افزود (عیوضی ۱۳۸۵: ۱۶۲). مهم‌ترین ابزارهای ساخت قدرت جدید عبارت بودند از: حزب، ارتش، منابع نفتی و بوروکراسی (بشیریه ۱۳۸۹: ۸۷).

دین و جامعه به عنوان اجزای تشکیل‌دهنده جامعه مدنی محسوب می‌شوند. سیاست‌های محمدرضا شاه در زمینه دین، مسائل دینی و جامعه دینی متنوع، متعدد و گاه متعارض بود. رژیم، سیاست مدونی برای تبیین سیاست دینی نداشت. گاهی سیاست‌های نظام با وجود اینکه مستقیماً در حوزه دین قرار نمی‌گرفت اما هم به لحاظ موقعیت‌های اجتماعی و ساختار درونی جامعه و هم به لحاظ تعبیر فراگیر علما و روحانیون از دین بازتاب دینی پیدا می‌کرد. مثلاً مسائلی چون کاپیتولاسیون، رابطه با آمریکا و مستشاران خارجی در حوزه قراردادهای سیاسی و قضایی بودند اما واکنش‌ها و بازتاب‌های دینی در پی داشتند (ازغندی ۱۳۸۲: ۱۰۳).

پس از کودتای ۱۳۳۲، با گسترش نقض قانون اساسی و تشدید روند نوسازی به شیوه غربی به وسیله دربار به‌ویژه از سال ۱۳۴۲ به بعد، واکنش‌های منفی در بخش‌هایی از روحانیت برانگیخته شد و در نتیجه میان دولت و مذهب شکافی ایجاد گشت که یکی از زمینه‌های عمده انقلاب سال

۱۳۵۷ را تشکیل داد (بشیریه ۱۳۸۲: ۲۴۵). از جمله مسائلی که باعث سیاسی تر شدن هر چه بیشتر جامعه روحانیت شد، اقدامات غیردینی رژیم پهلوی بود. رژیم پهلوی با طرح مسائلی چون انتخابات انجمن‌های ایالتی و ولایتی، حذف سوگند به قرآن، طرح ورود زنان به انتخابات (چه به عنوان انتخاب کننده و چه به عنوان انتخاب شونده) در فروردین ۱۳۴۲، تصویب کاپیتولاسیون، احیای ناسیونالیسم و سنت‌های قبل از اسلام با اقداماتی همچون بزرگداشت جشن‌های ۲۵۰۰ ساله شاهنشاهی و تغییر تاریخ به مبارزه با جامعه دینی و مدنی رفت (کدیور ۱۳۷۹: ۳۶۲).

همچنین روشنفکران که یکی از عناصر تشکیل دهنده جامعه مدنی محسوب می‌شوند نقش مهمی در تحولات ایفا می‌کنند. در روند شکل‌گیری انقلاب اسلامی ایران، علی شریعتی به عنوان مهم‌ترین روشنفکر در زمان محمدرضا شاه مطرح شد. وی با نفوذ فرهنگی و سیاسی غرب در ایران از جمله وام‌گیری فرهنگی، دموکراسی، بورژوازی و تا حدی مارکسیسم مخالفت و مبارزه می‌کرد و معتقد بود دیدگاه انقلابی او از اسلام دیدگاه جامعی است که بر همه دیدگاه‌های موجود برتری دارد. باید گفت شریعتی میان [امام] خمینی و روحانیت از یکسو و دانشجویان و روشنفکران از سوی دیگر پل زد و از طریق آنان با سایر طبقه‌های شهری از جمله کارگران، محرومان و مهاجران ارتباط برقرار نمود (فوران ۱۳۷۷: ۵۴۶-۵۴۵).

در کنار روشنفکران، بازاریان نیز به همراه روحانیون، جناح عمده‌ای از مبارزان را تشکیل می‌دادند. بازار و مسجد دو بازوی سازمان یافته قدرتمند علمای مبارز در تلاش برای بسیج سیاسی مردم بودند. بسیاری از استراتژی‌ها و تاکتیک‌ها برای بسیج انقلابی، توسط بازاری‌ها و زیر نظر گروه کوچکی از علمای مبارز طرح‌ریزی و به انجام می‌رسید (اشرف و بنوعزیزی ۱۳۸۶: ۱۴۳). [امام] خمینی، به عنوان رهبر حرکت انقلابی ایران، در مبارزه علیه رژیم شاه سیاست سه‌جانبه‌ای را در پیش گرفت: نخست، از مردم خواست اعتصابات عمومی خود را ادامه دهند. دوم، با ارسال پیام‌های آشتی برای تمام سلسله مراتب ارتش و نیروهای مسلح آنان را برای پیوستن به حرکت انقلاب مردم دعوت نمود. سوم، تنها بر اهداف مشترک اپوزیسیون یعنی استقلال ملی، آزادی و مردم‌سالاری تأکید نمود (میلانی ۱۳۸۵: ۲۲۴).

ثبات سیاسی در حکومت پهلوی (۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷)

یکی از ارکان تشکیل‌دهنده نظریه حکمرانی خوب ثبات سیاسی است. در سایه ثبات سیاسی، دولت کارویژه‌های خود را به نحو بهتری ارائه می‌دهد و جامعه مدنی نیز فرصت فعالیت مشروع را برای خود پیدا می‌کند. تعامل این دو در چنین محیطی بی‌شک بر تقویت پایه‌های مشروعیت یک نظام سیاسی تأثیرگذار است. در مطالب پیش‌اشاره شد که اعتصابات، تجمعات و تظاهرات، شورش‌ها، سخنرانی‌های ضدحکومتی، مرگ بر اثر خشونت سیاسی از مصادیق بی‌ثباتی سیاسی محسوب می‌شوند.

اعتصاب

اعتصابات از مصادیق بی‌ثباتی سیاسی در بسیاری از جوامع سیاسی هستند. به عقیده آبراهامیان معضلات اقتصادی و فشارهای خارجی رژیم محمدرضا شاه را بی‌ثبات ساخته بود که در اثر آن، شمار اعتصابات رو به فزونی نهاده بود. به نحوی که شمار اعتصابات عمده که در سال‌های ۱۳۳۴ تا ۱۳۳۶ از سه مورد تجاوز نکرده بود، به بیش از ۲۰ مورد در سال‌های ۱۳۳۶ تا ۱۳۴۰ افزایش یافت و در برخی موارد به رویارویی خونین بین اعتصاب‌کنندگان و نیروهای مسلح انجامید (آبراهامیان ۱۳۷۸: ۳۸۵). در پی تبعید امام به ترکیه در بسیاری از شهرها از جمله اصفهان، مشهد، شیراز، یزد، جهرم، نیریز، آبادان، دزفول و قم، ائمه جماعات به منظور اعتراض به عمل رژیم از حضور در مساجد و برگزاری نماز جماعت خودداری کردند که نوعی مبارزه منفی به شمار می‌رفت (روحانی ۱۳۷۶: ۸۴-۸۷).

بنا به گفته فوران، اعتصابات در طی ماه‌های مهر و آبان ۱۳۵۷ گسترش بیشتری یافت. کارکنان صنعت نفت، کارمندان ادارات دولتی، کارکنان راه آهن و پست، کارکنان بیمارستان‌ها، مطبوعات و کارگران بسیاری از کارخانه‌های سراسر کشور به اعتصاب پیوستند. حالا دیگر تقاضاها رنگ اقتصادی خود را از دست داده بود و ماهیت سیاسی پیدا کرده بود. اعتصابگران خواستار آزادی مطبوعات و سرنگونی نظام پهلوی بودند (فوران ۱۳۷۷: ۵۶۲).

تظاهرات

اعتراضات و شورش‌ها و برگزاری تظاهرات هم از مصادیق بی‌ثباتی سیاسی به شمار می‌روند. به تدریج تعداد افراد شرکت‌کننده در اقدامات انقلابی در هر موج در قیاس با موج پیشین به طور

چشمگیری رو به افزایش نهاد. به طوری که در آغازین موج‌های اعتراضی و انقلابی ۴۵۰۰ نفر شرکت داشتند. در موج‌های بعدی این رقم چهار برابر شد و در موج سوم به ۱۴۰۰۰۰۰ نفر افزایش یافت و در موج چهارم به ۵۲۰۰۰۰۰ نفر بالغ شد و سرانجام در واپسین مراحل ۲۹۰۰۰۰۰۰ نفر در روند انقلاب درگیر شدند. تعداد متوسط افراد شرکت کننده در تظاهرات به سرعت از ۱۲۰۰ نفر در مراحل اولیه به ۲۱۰۰۰ نفر افزایش یافت (اشرف و بنوعیزی ۱۳۸۶: ۱۸۸). بنا به گزارشات که در روزنامه اطلاعات به چاپ رسیده است، تعداد تظاهرات صورت گرفته از سال ۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷ به قرار زیر است:

جدول شماره ۱: تظاهرات در دوره زمانی ۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷

تعداد	دوره زمانی
۹	۱۳۳۲-۳۶
۴	۱۳۳۷-۴۱
۹	۱۳۴۲-۴۶
۱	۱۳۴۷-۵۱
۱۲۴	۱۳۵۲-۵۷
۱۴۷	جمع

منبع: (مؤسسه اطلاعات ۱۳۸۹ ج ۱: ۳۷۵-۱۲۷).

خشونت سیاسی

چنانچه گفته شد از دیگر مصادیق بی ثباتی سیاسی مرگ در اثر خشونت سیاسی است. در مطالب پیشین تا حدودی به این امر و به مواردی از تعداد کسانی که توسط رژیم کشته شده بودند اشاره شد. با این وجود دریافتیم که رژیم با مخالفان خود به سختی برخورد و با شدیدترین اقدامات خود از سوی نهادهایی چون ساواک و ارتش، آنها را نابود می کرد. پارسونز از وضعیت حقوق بشر در ایران انتقاد و اقرار می کند که دستگیر ساختن افراد به گونه‌ای خودسرانه، بازداشت‌های بدون محاکمه، شکنجه، اعدام‌های چند دقیقه‌ای و تعقیب دانشجویان و کارگران ناراضی در این کشور امری پیش پا افتاده است (پارسونز ۱۳۶۳: ۱۹). در این بخش به تعداد دیگری از اینگونه اقدامات رژیم

اشاره خواهد شد. تعداد افرادی که از ۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷ به دلیل فعالیت‌های سیاسی توسط رژیم سیاسی حاکم، دستگیر و کشته شده‌اند به قرار زیر است:

جدول شماره ۲: خشونت سیاسی در دوره زمانی ۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷

دوره زمانی	کشته شدگان	بازداشت شدگان
۱۳۳۲-۳۶	۶۲	۵۵۱
۱۳۳۷-۴۱	۱۶	۱۰۱
۱۳۴۲-۴۶	۷۷	۱۲۸
۱۳۴۷-۵۱	۶۵	۲۱۴
۱۳۵۲-۵۷	۱۵۳۲	۳۱۴
جمع	۱۷۵۲	۱۳۰۸

منبع: (مؤسسه اطلاعات ۱۳۸۹ ج ۱: ۳۷۵-۱۲۷).

مشارکت سیاسی در حکومت پهلوی (۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷)

از دیگر شاخص‌های نظریه حکمرانی خوب، مشارکت سیاسی است. تأمین مشارکت سیاسی آزاد از طریق نهادهای جاافتاده، یکی از اهداف اصلی انقلاب مشروطه بود اما در رژیم پهلوی با اولویت دادن به انباشت قدرت و نوسازی، این هدف تحت الشعاع قرار گرفت و به فراموشی سپرده شد. ساخت قدرت مطلقه علاوه بر شخصی کردن قدرت، موجب نهاد زدایی از سیاست نیز می‌شود که در نتیجه آن شبکه‌ای از روابط شخصی جای مشارکت را می‌گیرد (بشیریه ۱۳۸۹: ۱۰۹-۱۰۵).

سیستم انتخاباتی

شاه پس از بازگشت به قدرت دست به اخراج و انحلال مخالفین آشکار دربار؛ یعنی احزاب طبقات متوسط، اتحادیه‌های صاحبان حرف و کارگران و شبکه نظامی حزب توده زد اما به ناچار و به خاطر نیاز برای تحکیم قدرت و موقعیت خویش با روحانیون و اشراف زمین‌دار سازش نمود. رژیم پهلوی با دست کاری و دخالت در روند انتخابات عملاً به مانعی بزرگ برای مشارکت سیاسی افراد و گروه‌ها تبدیل شد. در این راستا رژیم در انتخابات ۱۳۳۹ یک نظام دو حزبی وابسته به دربار را ایجاد نمود؛ یعنی سیاست احزاب وابسته برای تأثیرگذاری مستقیم بر روند کار مجلس

در نظر گرفته شد. با وجود این و به رغم موانع موجود برخی از اشراف زمین دار و دیوانی و برخی از روحانیون به عنوان کاندیدای مستقل در انتخابات شرکت نمودند. ترس از انتخاب این عده خاص باعث شد تا دربار نتایج انتخابات را منحل کند (بشیریه ۱۳۸۹: ۸۵-۸۳).

فعالیت‌های حزبی

با توجه به اینکه کارکرد حزب سیاسی ایجاد رقابت و گسترش مشارکت سیاسی در سطح جامعه است؛ ایجاد احزابی وابسته به رژیم سیاسی، خط بطلانی بر کارکرد صحیح آنها و همچنین پایانی برای ایجاد فضای مشارکتی است. شاه با محدود نمودن عرصه فعالیت احزاب سیاسی مخالف به بازداشت و از میان برداشتن مخالفان خود دست زد. بیشترین برخورد شاه و رژیم پهلوی با حزب توده بود. آماري که از اعدام‌ها و بازداشت‌های صورت گرفته از این حزب به دست آمده قابل توجه است.

جدول شماره ۳: کشته و بازداشت شدگان حزب توده در دوره زمانی ۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷

سال	تعداد کشته شدگان	تعداد بازداشت شدگان
۱۳۳۳	۹	۵
۱۳۳۴	-	۲
۱۳۳۶	-	۱
۱۳۳۸	۱	-
۱۳۴۰	-	۹۰
۱۳۴۵	۲	۶
جمع	۱۲	۱۰۴

منبع: (مؤسسه اطلاعات ۱۳۸۹ ج ۱: ۳۷۵-۱۲۷).

رژیم همچنین برخورد شدیدی با اعضای جبهه ملی داشت. در سال ۱۳۳۴ سنجایی و بازگمان به عنوان مهم‌ترین رهبران این جبهه دستگیر و روانه زندان شدند. همچنین در سال ۱۳۴۱، ۹ تن از اعضای این حزب مخالف دستگیر شدند (مؤسسه اطلاعات ۱۳۸۹ ج ۱: ۱۹۱). علاوه بر این احزاب، در سال ۱۳۴۴ حزبی مخفی تحت عنوان حزب ملل اسلامی کشف و ۵۵ تن از اعضای آن دستگیر شدند (مؤسسه اطلاعات ۱۳۸۹ ج ۱: ۲۳۴).

در دهه پس از بحران ۱۳۳۹ تا ۱۳۴۲ و وقوع حوادثی چون نخست‌وزیری علی‌امینی و حادثه ۱۵ خرداد ۱۳۴۲، شاه احساس خطر کرد و برای تحکیم پایه‌های قدرت خود، محدود کردن و نظارت بر نحوه مشارکت سیاسی اقدام به تأسیس نظام دو حزبی در کشور نمود. با وجود همه این تغییرات و کنترل‌ها و محدود نمودن مشارکت سیاسی، رژیم برای تحکیم قدرت، نظام دو حزبی موجود را نیز نمی‌پذیرد و به ایجاد نظام تک حزبی روی می‌آورد و حزب رستاخیز را تأسیس می‌کند. رژیم شاهنشاهی به طور رسمی در اوایل اسفند ۱۳۵۳ با اعلام انحلال تمامی احزاب سیاسی تشکیل حزب رستاخیز را به عنوان تنها حزب قانونی کشور اعلام نمود. شاه در اسفند ماه ۱۳۵۳ چرخشی ناگهانی در سیستم حزبی کشور انجام داد و با منحل نمودن دو حزب دولتی موجود نظام تک حزبی را ایجاد کرد. عضویت در حزب رستاخیز، به عنوان تنها حزب مشروع به نوعی اجباری بود؛ زیرا شاه طی سخنانی اعلام نمود: کسانی که تمایلی به عضویت در حزب ندارند هواداران مخفی حزب توده هستند و آنها را خائن نامید که یا باید به زندان بروند یا اینکه کشور را ترک نمایند (مؤسسه اطلاعات ۱۳۸۹ ج ۱: ۲۹۶-۲۹۵).

جایگاه مردم

فريدون هويدا در خصوص نحوه مشارکت سیاسی مردم و نمادین بودن احزاب سیاسی عقیده دارد که:

در سال‌های پس از ۱۳۵۱، بی‌اعتنایی و عدم اشتیاق مردم به مشارکت در کارها تا بدان پایه رسید که ارتباط اندیشه‌ها را از هم گسیخت و وضعی ناراحت‌کننده به وجود آورد... همه کارهای مملکت به نظر دروغین و تصنعی می‌آمد. مردم به صورت اشباحی در آمدند که جلوی صحنه یک تئاتر غیر واقعی در هم می‌لولند... انحلال کلیه احزاب سیاسی و تأسیس حزب رستاخیز، به عنوان تنها حزب سیاسی کشور، در سال ۱۹۷۵ آخرین پرده از این نمایش حزن‌انگیز محسوب می‌شود. گرچه بسیاری از افراد معتقد بودند که شاه با این اقدام خود اشتباه فاحشی مرتکب شده، ولی روحیه نفوق‌طلبی شاه به هیچ کس اجازه نمی‌داد که در مقابل تصمیم او نظری ابراز کند. حزب رستاخیز چون از بالا شکل گرفته بود، هرگز نمی‌توانست پایگاه مردمی داشته باشد و ایرانی‌ها هم فقط به این دلیل که به آنها دستور داده

شده بود در حزب ثبت نام کنند، دست به این کار می‌زدند، چون می‌ترسیدند که مبادا به عنوان مخالف رژیم، انگشت‌نما شوند و به دردسر بیفتند (هویدا ۱۳۷۴: ۱۰۳).

فریده دیبا، در خصوص صوری بودن مشارکت سیاسی مردم در دوران پهلوی در خاطراتش می‌نویسد:

انتخابات برگزار می‌شد، اما من می‌دانستم اسامی کسانی که باید به مجلس بروند از سوی نخست‌وزیر به اطلاع محمدرضا می‌رسد و محمدرضا اسامی عده‌ای را خط می‌زند و عده‌ای را تأیید می‌کند. این اسامی را ساواک تهیه می‌کرد و تلاش ساواک بر این بود که در شهرها و شهرستان‌ها بگردد و افرادی را پیدا کند که ضمن وفاداری به نظام حکومتی، پسندیدگی محلی هم داشته باشند. ساواک فهرست نهایی را به نخست‌وزیر می‌داد و نخست‌وزیر هم نظر خودش را اعمال می‌کرد و برای تصمیم‌گیری به محمدرضا می‌داد. از سال ۱۳۵۰ به بعد، محمدرضا، نظر فرح را هم می‌پرسید و فرح دست کم در مورد انتخاب زنان به نمایندگی مجلس یا سناتوری سنا حرف آخر را می‌زد (دیبا ۱۳۸۲: ۱۳۸-۱۳۷).

در این رابطه مینو صمیمی توصیف جالبی در خصوص آزادی در دوران محمدرضا شاه دارد و به این مسأله با حالت تردید نگاه می‌کند. وی می‌نویسد:

موقعی که می‌شنیدم ما در کشور از آزادی حق رأی برای انتخاب و کلای مجلس برخورداریم یا می‌گفتند زنان با استفاده از آزادی اعطا شده می‌توانند در انتخابات شرکت کنند، بلافاصله این سؤال به ذهنم می‌آمد که اصولاً وقتی ساواک همه نمایندگان مجلس را برمی‌گزیند، چگونه امکان دارد کسی مسأله وجود آزادی حق رأی را باور داشته باشد (صمیمی ۱۳۶۸: ۵۲).

فساد در حکومت پهلوی (۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷)

از دیگر شاخص‌های تشکیل‌دهنده نظریه حکمرانی خوب، کنترل فساد و نبود فساد در رژیم سیاسی است. از مهم‌ترین زیرشاخه‌های مفهوم فساد، فساد سیاسی است. فساد سیاسی به معنای سوءاستفاده از امکانات و منابع موجود، شخصی نمودن قدرت و استبداد سیاسی برای رسیدن به اهداف سیاسی و منافع شخصی است. از جمله مشخصات فساد سیاسی وابستگی رژیم سیاسی به قدرت‌های

خارجی، استبداد و دیکتاتوری در حکومت که مصالح عمومی را نادیده می‌گیرد، نبود شایسته‌سالاری، بالا بودن بیش از حد هزینه‌های نظامی و تسلیحاتی، نبود تفکیک و استقلال قوا، عدم استقلال مسئولان در تصمیم‌سازی، رشوه‌خواری، فضای سیاسی بسته و شخصی نمودن قدرت است.

فساد مالی

فساد جزء لاینفک حکومت پهلوی بود. شاه و درباریان هر یک به نحوی گرفتار فساد بودند. مقامات و مأموران دولت، بخش قابل توجهی از تسهیلات دولت را به خود اختصاص می‌دادند. به نوعی که در هنگام قراردادهای دولتی با اشخاص یا دولت‌های دیگر مبالغ هنگفتی اخاذی می‌کردند. حکومت شاه روز به روز مستبدتر و اطرافیانش فاسدتر می‌شدند و این فساد از اوایل دهه ۱۳۵۰ رو به افزایش بود (زیباکلام ۱۳۸۷: ۱۲۸).

استبداد و دیکتاتوری

در خصوص استبداد رژیم شاهنشاهی، اطرافیان شاه نکات جالبی را بیان می‌کنند. در این خصوص فریدون هویدا می‌گوید:

شاه بدون نظر خواهی از مشاورانش یا حتی در میان گذاشتن مسأله با مردم کشور به صورتی یک جانبه تصمیم می‌گرفت و آن را به اجرا می‌گذاشت. شاه نظرات و خواسته‌های خود را، که طبعاً با مصالح کشور مغایرت داشت، بر همه چیز ترجیح می‌داد و در حقیقت می‌توان گفت عقیده او بر این بود که شاه باید تصمیم بگیرد و بقیه اطاعت کنند (هویدا ۱۳۷۴: ۱۵۵).

مینو صمیمی نیز در خاطرات خود بیان می‌کند:

رفتار شاه به صورتی بود که گویی هیچ چیز جز قدرت مطلقه خوشنودش نمی‌کند و از مقامات نیز جز اطاعت محض و پذیرش سیاست‌های دیکته شده بیگانگان و ستایش از خودش انتظار دیگری ندارد (صمیمی ۱۳۶۸: ۴۳).

هزینه‌های نظامی مضاعف

از دیگر مصادیق فساد سیاسی، بالا بودن بیش از حد هزینه‌های نظامی و خرید تسلیحات بیش از اندازه است. هزینه‌های نظامی سالانه از ۷ میلیون دلار در سال ۱۳۳۹ به ۵۵۰۰ میلیون دلار در سال

۱۳۵۳ و به ۹۰۰۰ میلیون دلار در سال ۱۳۵۶ افزایش یافت (بشیره ۱۳۸۹: ۹۰). بنا به گفته گراهام، هزینه‌های نظامی در سال ۱۳۵۳ برابر با پنج میلیارد و پانصد میلیون دلار بود که ۴۲/۲ درصد کل بودجه کشور را شامل می‌شد. این مقدار در سال ۱۳۵۴ به ۸/۱۹۷ میلیون دلار و در سال ۱۳۵۶ به ۷/۸۸۱ میلیون دلار رسید (گراهام ۱۳۵۸: ۲۲۱). مطبوعات ایران طی خبری در سال ۱۳۵۰ اعلام نمودند ایران قصد خرید دو میلیارد دلار اسلحه را از آمریکا دارد. در این خبر آمده است این خریدها بخشی از برنامه‌های وسیع درازمدت ایران برای مدرنیزه کردن وسایل دفاعی و نیز هماهنگی با نیازهای جدید ملی خود به‌شمار می‌رود (مؤسسه اطلاعات ۱۳۸۹ ج ۱: ۴۳۴).

عدم شایسته‌سالاری

از دیگر مصادیق فساد سیاسی نبود شایسته‌سالاری در کسب مناصب و ارزش‌هاست. این امر در حکومت محمدرضا شاه پهلوی به نحوی بود که اکثر مناصب مهم در اختیار وابستگان به شاه و قدرت‌های خارجی بود. چنانچه ذکر شد رژیم شاهنشاهی وابستگی عمیقی به قدرت‌های بزرگ خارجی داشت و این امر نیز در کسب منافع و مناصب دخیل بود.

اصل مهم در همه افرادی که به وزارت و وکالت و سفارت و سایر مشاغل مهم و پولساز می‌رسیدند وابستگی به سیاست انگلیس و آمریکا بود. علاوه بر این، استعداد شخصی افراد در نادرستی و بی‌صداقتی در حد اعلان نیز از دیگر شروط افراد برای کسب برخی مناصب بود. از دیگر شرایط کسب منافع و مناصب در دوره محمدرضا شاه حقه بازی، شارلاتانی، زبان‌بازی و زرنگی و تملق بود (فردوست ۱۳۷۰: ۲۶۰-۲۵۹).

عدم تفکیک قوا (عدم استقلال قوا)

یکی از شاخصه‌های فساد سیاسی در هر جامعه سیاسی، نبود تفکیک قوا و در واقع عدم استقلال قوا نسبت به یک قوه دیگر یا نهاد یا شخص خاصی است که استقلال تصمیم‌سازی و اجرای تصمیمات را مخدوش می‌کند.

در دوره پهلوی دوم، دو مجلس قانونگذاری ایران (شورا و سنا)، در حقیقت پس از اوایل دهه ۱۹۶۰ دیگر هیچ‌گونه اختیاری از خود نداشتند. از آنجا که انتصاب نیمی از اعضای سنا در اختیار شاه بود این مجلس وسیله‌ای برای پیشبرد اهداف شخصی بود و هیچ‌گاه مشروعیتی مردمی پیدا

نکرد و اختیار تصمیم‌گیری مستقلی نداشت (گازیورسکی ۱۳۷۱: ۳۲۹). قوه قضائیه تقریباً به طور کامل در قوه مجریه ادغام شده بود. تصمیمات قضایی منعکس‌کننده میل دولت بود. تحت حکومت رضاشاه و محمدرضاشاه، نظام قانونی مملکت بر این اساس استوار شده بود که: حکومت، اشتباه نمی‌کند (گراهام ۱۳۵۸: ۱۶۸). حکومت مطلقه شاه به گونه‌ای بود که قوه مقننه نقشی در امور سیاسی و تصمیمات کشور نداشت به گونه‌ای که دو سازمان اجرایی وابسته به دربار یعنی سازمان بازرسی شاهنشاهی و دیگری کمیسیون شاهنشاهی در مقابل مجلس مسئولیتی نداشتند (بشیریه ۱۳۸۹: ۹۵-۹۴). شاه بر ارتش و ساواک مسلط بود، وزرا را برمی‌گزید، نیمی از سناتورها را منصوب می‌کرد و در انتخاب مجلس اعمال نفوذ می‌کرد (مدیرشانه‌چی ۱۳۷۹: ۹۲). از دیگر اقدامات شاه، تعطیلی دو و نیم ساله مجلس شورا به فرمان وی بود. در انتخابات مجلس بیست و یکم، همه کاندیداهای انتخابات را حکومت معرفی می‌کرد که از آن میان ۳۹ نفر از کانون ترقی بودند که به فراکسیون اکثریت مجلس و بعد هم به دستور دربار به حزب ایران نوین تبدیل شد (بشیریه ۱۳۸۹: ۸۶-۸۵).

وابستگی سیاسی

یکی از مظاهر اصلی فساد سیاسی، داشتن رابطه وابستگی است. وابستگی به قدرت‌های خارجی، استقلال سیاسی را مخدوش می‌سازد و فضای سیاسی را دچار فساد می‌کند. قدرت‌های خارجی به خصوص انگلستان باعث روی کار آمدن رضاشاه و پسرش شدند. به نحوی که محمدرضاشاه از دوران طفولیت زیر نظر انگلیسی‌ها پرورش یافت. در این ارتباط فردوست بیان می‌کند:

علاوه بر اینکه انگلیسی‌ها روی محمدرضا (ولیعهد) و اطرافیان او نفوذ داشته‌اند، روی زن‌های رضاخان و بچه‌های او و اطرافیان آنها هم نفوذ داشته‌اند. ... در زمان رضاخان این نفوذ غیر محسوس بود. ... ولی در زمان محمدرضا نه فقط محسوس بود بلکه علنی بود (فردوست ۱۳۷۰: ۱۸۷).

ارتشبد زاهدی در خصوص وابستگی رژیم به قدرت‌های بزرگ معتقد بود:

اصولاً اگر انگلستان و آمریکا نبودند، در همان شهریور ۱۳۲۰، که اعلی‌حضرت رضاشاه از کشور تبعید شدند، بساط سلطنت پهلوی جمع‌آوری می‌شد. همه می‌دانند که در جریان کنفرانس تهران که سران متفقین، یعنی عالیجناب استالین، پرزیدنت روزولت و وینستون چرچیل گردهم آمده بودند، استالین قضیه تشکیل جمهوری و حکومت مردمی در

ایران را مطرح و خواستار برکناری اعلی حضرت شده... اما چرچیل و روزولت جداً با نظر استالین مخالفت کرده و خواستار بقای سلطنت در خانواده پهلوی و پادشاهی اعلی حضرت محمدرضا شاه شده بودند و اگر پافشاری این دو رهبر غربی نبود در همان شهریور ۱۳۲۰ در ایران، جمهوری اعلام می شد (زاهدی ۱۳۸۱: ۸۳).

در جای دیگری زاهدی وابستگی دولت ایران به انگلستان را چنین توصیف می کند:
 شاه شخصاً به بنده (اردشیر زاهدی)، فرمودند: خود ما هم از اولین روزهای سلطنت در جهت منافع حیاتی انگلستان و متحدان حرکت کرده ایم (زاهدی ۱۳۸۱: ۲۵۲).

شاه چنان وفادار و صمیمی نسبت به ایالات متحده رفتار می کرد که در وهله اول در میان ملت خویش و سپس در نزد دیگران به نوکری آمریکا مشهور شد. تلقی مخالفان شاه در داخل از روابط ایران و آمریکا در یک رابطه ساده خادم و مخدوم یا برده و ارباب، خلاصه می شد. مردم با این دید با شاه مخالفت می کردند که او را مهره آمریکا، مهره امپریالیسم، نوکر آمریکا و حتی سنگ آمریکایی می نامیدند (عیوضی ۱۳۸۵: ۱۶۰-۱۵۹).

جمع بندی و نتیجه گیری

نظریه حکمرانی خوب، توصیف گر وضعیت حکمرانی و ارائه راهکارهایی برای بهبود آن بود. حکمرانی به عنوان یک فرآیند دربرگیرنده ارتباطات و کنش های بین دولت و جامعه مدنی است. در واقع دولت و جامعه مدنی به عنوان نهادهایی در درون فرآیند حکمرانی محسوب می شوند. تعامل و هماهنگی میان دولت و جامعه مدنی و انجام کارویژه ها و نقش هایشان به حکمرانی خوب می انجامد. حکمرانی خوب با فراهم آوردن شرایطی چون ثبات سیاسی، مشارکت سیاسی فعال و مثبت، کنترل فساد و بالا بردن پاسخگویی نظام سیاسی سبب تقویت پایه های نظام سیاسی و بالا رفتن مشروعیت سیاسی آن می شود که این امر تضمینی برای سلامتی نظام سیاسی است.

در مقابل حکمرانی خوب، وضعیتی نیز وجود دارد که حکمرانی بد است. در حکمرانی بد برخلاف وضعیت پیشین، دولت و جامعه مدنی نه تنها در تعامل سازنده با هم نیستند بلکه روابط خصم آمیز و گاه خشونت آمیزی نسبت به هم دارند. این امر سبب می شود که ثبات سیاسی نظام سیاسی به خطر بیافتد و حالتی از بی ثباتی سیاسی در جامعه حاکم شود. همچنین در حکمرانی بد،

نظارتی بر فساد سیاسی وجود ندارد و فساد سیاسی در ابعاد گوناگون آن نظیر استبداد، عدم شایسته‌سالاری و وابستگی خارجی گسترش می‌یابد. در این بین دولت با استفاده از ابزارهای سرکوب و با بستن فضای سیاسی برای گروه‌های مخالف، باعث تضعیف جامعه مدنی می‌شود به گونه‌ای که روند سیاست‌گذاری به حوزه محدودی از حکومت منجر می‌شود و آن را انحصاری می‌کند. جامعه مدنی تضعیف می‌شود؛ اما به دلیل پایگاه اجتماعی، در جهت‌بخشی به مشارکت سیاسی توده‌ها و بسیج سیاسی مردم نقش آفرین است. جامعه مدنی مخالف، مشروعیت رژیم مستقر را به زیر سؤال می‌برد و با اقدامات خود در اصلاح، و در شرایط حساس در انهدام رژیم سیاسی می‌کوشد.

در خصوص نحوه شکل‌گیری انقلاب مباحث گوناگونی با دیدگاه‌های گوناگون وجود دارد. اما در این مقاله سعی شد با تمرکز در سال‌های ۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷، از دیدگاهی جدید به این مسأله نگاه شود و مباحث نوینی ارائه گردد. با کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲، حکومت مصدق در ایران به اتمام رسید و شاه با کمک آمریکا و انگلستان به صحنه قدرت سیاسی بازگشت و با قبضه قدرت به تحکیم پایه‌های حکومتش پرداخت.

شاه با سرکوب گروه‌های اجتماعی و با تأسیس سازمانی چون ساواک و تقویت نیروهای مسلح و محدود کردن سیاست‌گذاری به دربار عملاً به مبارزه با جامعه مدنی پرداخت. در این مقطع به جرأت می‌توان نهاد روحانیت را به عنوان تنها نماینده جامعه مدنی معرفی نمود چرا که شاه با سرکوب و به انقیاد در آوردن تمامی احزاب، گروه‌ها، سندیکاها و نهادهای اجتماعی دیگر حضور آنان در صحنه سیاسی را خنثی ساخت. نهاد روحانیت با اتکا به پایگاه اجتماعی گسترده‌ای که در میان توده‌های مردم داشت و با ابزارهایی نظیر منابر، مساجد و حوزه‌های علمیه پا برجا ماند. همچنین این نهاد با همکاری خود با نهادهای اجتماعی مخالفی نظیر بازار، روشنفکران و کارگران زمینه‌های زوال سلطنت پهلوی را فراهم آورد. این گروه‌های مخالف با همکاری خود به اجتماعات، تظاهرات و شورش‌های ضدنظام دامن زدند.

فساد سیاسی به حدی دامنگیر رژیم شاه شده بود که تنها راه خلاصی از آن تغییر بنیادی نظام از طریق یک انقلاب بود. همچنین رژیم با کمرنگ نمودن نقش مردم، باعث بحران مشارکت شد و مشارکت مردم علیه خود را برانگیخت. در این مقطع احزاب سیاسی مخالف حذف و نظام حزبی وابسته روی کار آمد. از این رو رژیم راه‌های مشارکت سیاسی را محدود کرد و با امنیتی کردن

جامعه راه را برای فعالیت افراد، گروه‌ها و سازمان‌های مدنی بست. رژیم پهلوی نه تنها ساز و کارها و نهادهای قانونی مشارکت سیاسی را فعال نکرد بلکه با تخریب این ساز و کارها و تلاش برای شخصی کردن قدرت و گسترش نظارت بر فعالیت‌ها و منحل نمودن احزاب سیاسی و ایجاد سیستم تک حزبی وابسته به دربار تمام راه‌های مشارکت سیاسی مسالمت‌آمیز را بست و مخالفین را به این نتیجه رسانید که با اقدامات زیرزمینی و غیرقانونی و همچنین تهییج افکار عمومی ضد نظام، مشارکت سیاسی را علیه ساختارهای موجود سازماندهی نمایند و از این رهگذر مشروعیت سیستم زیر سؤال رفت و زمینه‌های شکل‌گیری انقلاب اسلامی ایران فراهم شد. سیاست‌های رژیم شاه به جدایی دولت از جامعه مدنی انجامید و در قبال سیاست‌های رژیم پهلوی جامعه روحانیت که نقش جامعه مدنی را برعهده گرفته بود به هدایت مشارکت سیاسی علیه رژیم دست زد و سلسله‌ای از بی‌ثباتی سیاسی را دامن زد. در نهایت امر می‌توان به این نتیجه کلی رسید که رعایت شاخص‌های نظریه حکمرانی خوب، عامل مهمی در تقویت مشروعیت سیاسی یک نظام و جلوگیری از سقوط آن قلمداد شود.

منابع

- آبراهامیان، پرواند. (۱۳۷۸) *ایران بین دو انقلاب: از مشروطه تا انقلاب اسلامی*، ترجمه کاظم فیروزمنند، حسن شمس آبادی و محسن مدیرشانه‌چی، تهران: نشر مرکز.
- ازغندی، سید علیرضا. (۱۳۸۲) *تاریخ تحولات سیاسی و اجتماعی ایران (۱۳۵۷-۱۳۳۰)*، تهران: انتشارات سمت.
- اشرف، احمد و علی بنو عزیز. (۱۳۸۶) *طبقات اجتماعی، دولت و انقلاب در ایران*، ترجمه سهیلا ترابی فارسانی، تهران: نشر نیلوفر.
- بشیری، عباس و وحید شقاقی شهری. (۱۳۹۰) «حکمرانی خوب، فساد و رشد اقتصادی (رویکرد اقتصاد به مقوله حکمرانی خوب)»، *بررسی‌های بازرگانی*، شماره ۴۸.
- بشیری، حسین. (۱۳۸۹) *موانع توسعه سیاسی در ایران*، تهران: گام نو، چاپ هشتم.
- _____ . (۱۳۸۲) *عقل در سیاست (سی و پنج گفتار در فلسفه، جامعه‌شناسی و توسعه سیاسی)*، تهران: نگاه معاصر.
- پارسونز، آنتونی. (۱۳۶۳) *غرور و سقوط*، ترجمه پاشا شریفی، تهران: راه نو.
- پای، لوسین و دیگران. (۱۳۸۰) *بحران‌ها و توالی‌ها در توسعه سیاسی*، ترجمه غلامرضا خواجه سروی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

- دیا، فریده. (۱۳۸۲) *دخترم فرح، خاطرات فریده دیا*، ترجمه الهه رئیس فیروز، تهران: انتشارات به آفرین، چاپ دهم.
- روحانی، سید حمید. (۱۳۷۶) *نهضت امام خمینی*، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ سوم.
- زاهدی، اردشیر. (۱۳۸۱) *۲۵ سال در کنار پادشاه*، به کوشش حسین ابوترایان، تهران: اطلاعات.
- زیباکلام، صادق. (۱۳۸۷) *مقدمه‌ای بر انقلاب اسلامی*، تهران: روزنه، چاپ هفتم.
- سردارنیا، خلیل‌الله. (۱۳۸۹) «جامعه مدنی اخلاقی و حقوق بشر بنیاد و حکمرانی خوب»، *مطالعات سیاسی - اقتصادی*، شماره ۲۸۲-۲۸۱.
- شریف زاده، فتاح و رحمت‌الله قلی پور. (۱۳۸۲) «حکمرانی خوب و نقش دولت»، *فرهنگ مدیریت*، شماره ۴.
- صمیمی، مینو. (۱۳۶۸) *پشت پرده تخت طاووس*، ترجمه حسین ابوترایان، تهران: اطلاعات.
- طالبان، محمدرضا. (۱۳۸۹) *جامعه‌شناسی سیاسی کلان: تحلیلی بین‌کشوری از بی‌ثباتی سیاسی*، تهران: نشر جامعه‌شناسان.
- عیوضی، محمدرحیم. (۱۳۸۵) *جامعه‌شناسی سیاسی اپوزیسیون در ایران*، تهران: قومس.
- فرج‌پور، مجید. (۱۳۸۳) *فساد و تبعیض موانع توسعه در ایران*، تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
- فردوست، حسین. (۱۳۷۰) *ظهور و سقوط سلطنت پهلوی*، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های سیاسی.
- فوران، جان. (۱۳۷۷) *مقاومت شکننده، تاریخ تحولات اجتماعی ایران از صفویه تا سال‌های پس از انقلاب اسلامی*، ترجمه احمد تدین، تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
- قاسمی‌شاد، حسن. (۱۳۸۸) «حکمرانی خوب»، *ماهنامه کارآفرین‌ناپ*، سال اول، شماره ۶.
- قلی‌پور، رحمت‌الله. (۱۳۸۴) «تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری»، *فرهنگ مدیریت*، سال سوم، شماره ۱۰.
- _____ . (۱۳۸۳) «تحلیل امکان‌سنجی الگوی حکمرانی خوب در ایران با تأکید بر نقش دولت»، *دانش مدیریت*، شماره ۶۷.
- کدیور، جمیله. (۱۳۷۹) *تحول گفتمان سیاسی شیعه*، تهران: طرح نو، چاپ دوم.
- گازبوریسکی، مارک. (۱۳۷۱) *سیاست خارجی امریکا و شاه، ایجاد یک حکومت سلطه‌پذیر در ایران*، ترجمه جمشید زنگنه، تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
- گراهام، رابرت. (۱۳۵۸) *ایران، سواب قدرت*، ترجمه فیروز فیروزنیا، تهران: نشر سحاب کتاب.
- مدیرشانه‌چی، محسن. (۱۳۷۹) *تمرکزگرایی و توسعه‌نیافتگی در ایران معاصر*، تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
- مؤسسه اطلاعات. (۱۳۸۹) *اطلاعات ۸۰ سال*، تهران: اطلاعات، چاپ چهارم.
- میلانی، محسن. (۱۳۸۵) *شکل‌گیری انقلاب اسلامی از سلطنت پهلوی تا جمهوری اسلامی*، ترجمه مجتبی عطارزاده، تهران: گام نو.

- هویدا، فریدون. (۱۳۷۴) *سقوط شاه*، ترجمه ح.ا. مهران، تهران: اطلاعات، چاپ هفتم.
- هیوود، پل. (۱۳۸۱) *فساد سیاسی*، ترجمه محمد طاهری و میر قاسم بنی‌هاشمی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

IMF. (2005) *The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption - A Guide*, available at: <http://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm>, [accessed at 28 September 2012].

Isabelle Johnson. (1997) *Redefining the Concept of Governance*, available at: <http://www.bvsde.paho.org/texcom/cd050853/johnson.pdf>, [accessed at 28 September 2012].

Kaufmann, Daniel. (2010) *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, Brookings Institution, World Bank, available at: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf>, [accessed at 28 September 2012].

Kjr, Anne Mette. (2004) *Governance (Key Concepts in the Social Sciences)*, Charlotte, NC, USA: Polity Press.

Santiso, Carols. (2001) Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality, *The Georgetown Public Policy Review*, Vol 7.

Saxena, K.B.C.(2005) Towards Excellence in E.Governance, *International Journal of Public Sector Management*, India, available at:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan045361.pdf>, [accessed at 28 September 2012].

Stowe, Kenneth. (1992) Good Piano won't play bad music: Administrative Reform and Good Governance, *Public Administration*. Vol. 70.

UNCHR.(2007) *Good Governance Practices for the Protection of Human Rights*, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47ea6c842.html>, [accessed at 15 June 2012]

UNDP. (1994) *Good Governance - and Sustainable Human Development*, available at: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm>, [accessed at 25 September 2012].

UNECE. (2008) *Guidebook on Promoting Good Governance in Public - Private Partnerships*, *United Nations Economic Commission for Europe*, New York and Geneva, available at:

<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>, [accessed at 28 September 2012].

UNESCAP. (2002) *What is Good Governance?* Available at: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>, [accessed at 25 September 2012].