

## سیر تحول حکمرانی مردم‌پایه در ایران از مشروطه تا انقلاب اسلامی

آرش نصیری زرقانی<sup>۱</sup>\*

محمد سلگی<sup>۲</sup>

### چکیده

در جریان انقلاب مشروطه و پس از پیروزی آن، برای نخستین بار در ایران معاصر از مشارکت مردم در امر کشورداری و جایگاه ملت در حکومت و قانون، سخن به میان آمد و پس از این برهه بود که اندیشمندان و سیاستمداران کم‌وبیش برای مردم در امور سیاسی کشور ارزش و جایگاهی قائل شدند که پیش از آن محلی از اعراب نداشت. بدون شک روند حکمرانی مردم‌پایه در ایران، یکنواخت و ثابت نبوده و همواره با فراز و نشیب‌هایی همراه بوده است؛ به این صورت که در مقاطعی نقش مردم در مشارکت سیاسی بالا و از سوی دیگر تصمیمات سیاسی از جانب صاحبان قدرت با در نظر گرفتن سعادت ملت انجام می‌گرفت و در آزمون‌های دیگر نیز حکمرانی مردم‌پایه دوران حضيض خود را می‌گذرانده است. چنانکه بعد از پیروزی انقلاب مشروطه، مردمی که به تازگی جای خود را در امور سیاسی کشور باز کرده بودند، با استبداد صغیر مواجه شدند که مجدداً حکمرانی مطلقه را برای آنان به ارمغان آورده بود. مقاله حاضر با رویکردی توصیفی-تحلیلی و با تکیه بر منابع کتابخانه‌ای و اسنادی سعی دارد سیر تحول حکمرانی مردم‌پایه از دوران مشروطیت، که سرآغاز بحث حکومت مردمی در ایران معاصر به شمار می‌آید، تا انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷ که نقطه عطفی در حکمرانی مردمی تلقی می‌شود، را مورد مطالعه و بررسی قرار دهد. در این پژوهش اساس حکمرانی و عملکرد حکومت‌ها و دولت‌ها اعم از مردمی و غیرمردمی (خودکامه) در این بازه زمانی مورد توجه قرار گرفته تا بدین طریق پیشینه و تحولات اساسی حکمرانی مردم‌پایه در ایران تبیین گردد.

<sup>۱</sup> دانشجوی کارشناسی ارشد، جغرافیای سیاسی، دانشگاه تهران، تهران.

<sup>۲</sup> دانشجوی کارشناسی ارشد، جغرافیای سیاسی، دانشگاه تهران، تهران.

واژگان کلیدی: حکمرانی مردم‌پایه، مشروطه، حکومت پهلوی، انقلاب اسلامی، مشارکت، توسعه سیاسی.

### مقدمه

با افزایش اهمیت مردم و دموکراسی در اندیشه‌های نوین جهانی و رخت برپستن بسیاری از حکومت‌های مطلقه و تک‌نفری، بحث حکمرانی مردم‌پایه میان بسیاری از اندیشمندان مطرح شد. در طول دوران اخیر، مردمان بسیاری از کشورها، حکومت‌های مطلقه و استبدادی خود را کنار گذاشتند و به سوی دموکراسی و حکومت‌های مردمی گام برداشتند؛ هرچند که نمونه‌های بسیاری وجود دارد که این کشورها در راه رسیدن به آزادی و دموکراسی با شکست مواجه شدند اما نکته قابل توجه این است که نظام‌های بعدی که شکل گرفت، حتی اگر مردم‌محور نبود، حکمرانان آن خود را از جانب ملت معرفی می‌کردند و مدعی می‌شدند که در راه سعادت مردم خویش گام برمی‌دارند. این امر نشان می‌دهد که صاحبان قدرت، خود به جایگاه و اهمیت مردم در ساختار نظام سیاسی واقف شده‌اند و می‌دانند که بدون آن‌ها نمی‌توانند کاری از پیش برند چراکه در غیر این صورت، نه تنها مردم آن کشور، بلکه افکار عمومی جهان و نظام بین‌المللی نیز موجودیت آن‌ها را مشروع نمی‌داند.

در طول تاریخ ایران، شاهد حکومت‌های سلطنتی استبدادی و مطلقه‌ای هستیم که در آن حکمران یا فرمانروا، بدون محدودیت و چارچوب مشخص شده‌ای به سلطنت مشغول است و نه تنها حکومتش بر هیچ قانونی استوار نشده، بلکه مردم سرزمین را رعیت خویش پنداشته و برای آنان اهمیتی قائل نیست چه رسد به اینکه در قبال این رعایا پاسخگو باشد. ارتباط با اروپا، خواندن کتب و جرایدی که در خارج منتشر می‌شد، تأسیس مدارس چون دارالفنون، به تنگ آمدن از نفوذ بیگانگان در دوره قاجار و بسیاری علل دیگر، باعث بیداری ایرانیان در این دوره حساس تاریخی شد. برای اولین بار در ایران، بحث قانون و برابری شاه و رعیت در برابر آن، جایگاه مردم در ساختار نظام سیاسی، آزادی و دموکراسی و توسعه کشور مطرح گردید. مردم ایران به رهبری روشنفکران و علمای دینی خویش از جمله آیت‌الله طباطبایی و آیت‌الله بهبهانی بر علیه ظلم و ستم خودکامگی در ایران به پا خاسته و حماسه مشروطه را خلق کردند. اما رؤیای مشروطیت و حکومت مردم، دیری نپایید که ابتدا با استبداد صغیر محمدعلی شاه و سپس با

حکومت خودکامه رضاشاه پهلوی مواجه شد. حکومت پلیسی و یک‌نفری رضاشاه سبب اختناق و توسعه‌نیافتگی سیاسی گردید و این وضع تا سقوط او ادامه داشت. با حمله متفقین به ایران و استعفای رضاشاه، در اوایل سلطنت محمد رضا پهلوی فضای سیاسی کشور قدری بازتر شد و جریان‌ها و گروه‌های مختلف مجال فعالیت یافتند و مردم به امور کشور حساسیت بیشتری پیدا کردند. این وضعیت در دوران دولت محمد مصدق به اوج خود رسید؛ بطوریکه به جرأت می‌توان گفت که در این برهه، مردم بیشترین فعالیت را در عرصه‌های گوناگون سیاسی از جمله انتخابات، رفراندوم، تظاهرات، احزاب، مطبوعات و... در طول دوران سلطنت پهلوی داشتند. هرچند که نمی‌توان دولت مصدق را سراسر مردم‌پایه و تابع قانون دانست چراکه در مواردی قانون اساسی به وضوح زیر پا گذاشته شد و به بنیاد مشروطیت بی‌توجهی شد، ولیکن از این حیث که مردم این دوره، در امر کشورداری اشتیاق فراوانی از خود بروز دادند، قابل تأمل است. با سقوط دولت مصدق در ۲۸ مرداد ۱۳۳۲، سپهر سیاسی ایران به تاریکی گرایید و فرصت فعالیت‌های سیاسی از مردم و بسیاری گروه‌ها و احزاب سیاسی گرفته شد. تأسیس سازمان اطلاعات و امنیت کشور، روی کار آمدن عناصر وابسته به شاه در رأس قوه مجریه، سرکوب قیام‌های مردمی همچون ۱۵ خرداد ۱۳۴۲، وابسته شدن اقتصاد مملکت به نفت بخصوص پس از شوک نفتی سال ۱۳۵۲، تک‌حزبی شدن سیستم کشور در سال ۱۳۵۳، همگی سبب شد که ایران از نظر توسعه سیاسی در نامناسب‌ترین شرایط قرار گیرد. فشارهای سیاسی از یک سو، و عدم توجه به شعائر و ارزش‌های دینی و مذهبی جامعه و نیز گسترش روند مدرنیزاسیون کشور بدون توجه به بسترهای اجتماعی از سوی دیگر موجب شد که مردم ایران به رهبری امام خمینی اعتراضات دامنه‌دار و مبارزات سازماندهی شده‌ای تا پیروزی نهایی، که انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷ بود، را به انجام برسانند. انقلابی که توانست حکومت مردم‌پایه براساس قانون اسلام را بنیاد نهد که در آن ملت در نظام سیاسی جایگاهی غیرقابل انکار دارند و مسئولان کشور و حکمرانان بایستی به این نیروی عظیم پاسخگو باشند.

## روش پژوهش

تحقیق کنونی دارای ماهیتی تاریخی است که سعی دارد با رویکردی توصیفی - تحلیلی و با تکیه بر منابع کتابخانه‌ای و مستندات تاریخی مربوط به شیوه حکومت و حکمرانی ایران از بازه زمانی مشروطیت تا انقلاب اسلامی، سیر تحول حکمرانی مردم‌پایه را مورد مطالعه و بررسی قرار دهد. در این پژوهش با توجه به موضوع مورد بحث، تلاش شده کتب، مقالات و اسناد تاریخی برای تبیین دقیق‌تر که بیانگر تحولات مهم در عرصه حکمرانی مردمی ایران باشد، مورد استفاده قرار گیرد.

## پیشینه تحقیق

پیرامون بحث نقش و جایگاه مردم در حکومت، از گذشته تا کنون آثار متعددی به چاپ رسیده است ولیکن حکومت‌های مردم‌سالاری که از نظر جغرافیایی - سیاسی ملت‌پایه هستند موضوعی است که بیشتر اختصاص به دوران جدید و شکل‌گیری دولت - ملت‌ها دارد. در زمینه مفهوم حکمرانی مردم‌پایه که مدتی است بحث آن مطرح شده است، آثاری به رشته تحریر درآمده که به مهم‌ترین آن‌ها خواهیم پرداخت و در ادامه وجه تمایز آن‌ها با تحقیق کنونی ذکر خواهد شد.

صفریان و امام‌جمعه‌زاده (۱۳۹۶) در مقاله‌ای تحت عنوان «الگوی حکمرانی خوب؛ سرمایه اجتماعی و توسعه همه‌جانبه» با روشی توصیفی - تحلیلی و استفاده از منابع کتابخانه‌ای به بررسی ساختار اجتماعی و ماهیت دولت در حکمرانی خوب پرداختند. در این پژوهش نتیجه چنین حاصل شده است که الگوی حکمرانی خوب با ساختار هم‌تراز و افقی جامعه و ماهیت راهبردی دولت، شرایط را برای همکاری، اعتماد و ایجاد سرمایه اجتماعی در سه سطح فردی، گروهی و شبکه‌ای و همچنین در مجموعه خود دولت فراهم می‌کند. بنابراین دولت با ماهیتی راهبردی، فنی و سازمانی و جامعه در چشم‌انداز هماهنگ و همکار با هم مسیر توسعه را در بخش‌های مختلف پیش می‌برند. بطورکلی ابعاد گوناگون در الگوی حکمرانی خوب با شرایط جدید فنی و اجتماعی عصر جدید تناسب و سنخیت دارد و به تحول در عرصه‌های مختلف می‌انجامد و اعتماد و همکاری در تمام سطوح جامعه پیش‌زمینه این تحول است و ساختار اجتماعی و ماهیت دولت با وجوه مدیریتی و سیاسی مبنای اصلی برای برنامه‌ریزی و راهبری در این جهت است.

سردارنیا (۱۳۹۶)، بحث «حکمرانی در ایران، آسیب‌شناسی و ارائه راهبردها» را مورد بررسی قرار داده است. در این نوشتار، بر تحقق حکمرانی خوب در ایران از منظر نگاه اخلاقی به سیاست یا آشتی بین سیاست و اخلاق به ویژه از منظر ضرورت نگاه تعاملی و همکاری جویانه بین نهادهای مدنی و حکومت و بین نهادهای مدنی رقیب تأکید و توضیح داده شد. نگارنده این پژوهش، پیش از بیان راهبردها، دیدگاه و بیان انتقادی و آسیب‌شناسی خویش راجع به وضعیت حکمرانی و نوع روابط دولت و نهادهای مدنی را ارائه داد. برطبق شواهد بیان شد که فضای غالب بر سپهر سیاسی و مدنی جامعه ما حاکی از سطح پایین اعتماد، گسست نسبی اخلاق و سیاست، قدرت‌طلبی، روابط نه‌چندان همکاری جویانه دولت و نهادهای مدنی و سطح پایین دوستی‌ورزی بین کنشگران مدنی و حکومتی بوده است.

حشمت‌زاده و همکاران (۱۳۹۶) به «بررسی موانع تحقق حکمرانی خوب در فرهنگ سیاسی ایران» پرداختند. در این مقاله حکمرانی خوب به مجموعه فرآیندهایی اطلاق شده که از طریق آن، دولت در تعامل با جامعه مدنی و بخش خصوصی و با رعایت اصولی چون شفافیت، پاسخ‌گویی، قانون‌گرایی، برابری و جلب مشارکت، همه منابع کشور را در خدمت نفع همگانی و ارتقای سطح زندگی و رفاه همه مردم قرار می‌دهد. مدعای این مطلب آن بود که درمقابل هر شاخص حکمرانی خوب، مؤلفه‌هایی از فرهنگ سیاسی قرار داشتند که تأثیر منفی خود را بر شاخص‌ها در فضای تصمیم‌گیری و در بستر تحقق حکمرانی خوب در ایران به اثبات رسانده‌اند. نتیجه بعدی این مقاله به اهمیت نقش دولت در رفع موانع تحقق حکمرانی خوب بازمی‌گردد. حکمرانی خوب از تعامل سه بخش مردم، جامعه مدنی و دولت به وجود می‌آید. این مقاله نشان داد نقش دولت هم به جهت حرکت به سمت حکمرانی خوب و هم به جهت تحت‌تأثیر قرار گرفتن از موانع فرهنگ سیاسی، بیشتر از دورکن دیگر است. دولتی که تأثیرگذار بر رفتارهای فردی مردم و کنش‌های جامعه مدنی است لذا با صراحت باید نقش دولت را در عدم تحقق حکمرانی خوب پذیرفت و انتظار داشت که به عنوان بازیگر اصلی، زمینه تحقق حکمرانی خوب را فراهم نماید.

ابراهیم‌پور و الیکلی (۱۳۹۵)، به «بررسی نقش حکمرانی خوب در کارآمدی دولت‌ها» پرداختند. نگارندگان در این اثر پس از بررسی مفاهیم حکمرانی خوب و نقش دولت‌ها، کارکردهای حکمرانی خوب را در قالب

مواردی از جمله توسعه پایدار انسانی، توانمندسازی، همکاری و مشارکت، تقویت سرمایه و توسعه مردم‌سالاری بررسی کردند.

ابوالحسنی (۱۳۹۱) در مقاله‌ای با عنوان «حکمرانی مردم‌سالارانه» به ابعاد مردمی حاکمیت و حکمرانی پرداخت. به جرأت می‌توان گفت نسبت به سایر آثاری که شرح آن گذشت، این اثر بیشترین قرابت را با موضوع تحقیق حاضر دارد. نویسنده در این مقاله ابتدا مبحث دموکراسی را از گذشته‌های دور تا به امروز مورد مطالعه قرار می‌دهد و آنگاه به بررسی مفاهیم حکمرانی و حکمرانی مردم‌سالارانه می‌پردازد. وی در این مطلب، ویژگی‌هایی را برای حکمرانی مردم‌سالارانه مطرح می‌کند که در اثر کنونی از آن بهره کافی برده شد. ویژگی‌های مهم این نوع حکمرانی عبارت است از: پاسخگویی، شفاف‌سازی، مشارکت، کارآمدی، حاکمیت قانون، فسادزدایی و دولت کوچک. نتیجه‌ای که حاصل شد این است که حکومت‌ها چاره‌ای جز شفاف‌سازی ندارند تا خود اطلاعات را در اختیار شهروندان قرار دهند و اعتراضات مردم را بشنوند و پاسخگو باشند. مهم‌ترین ابزار حکمرانی مردم‌سالارانه شفاف‌سازی از طریق اطلاع‌رسانی سیاست‌ها، تصمیم‌گیری‌ها و اطلاعات اجرایی است. اگر شفاف‌سازی تحقق یابد و اطلاع‌رسانی کارکرد درست خود را داشته باشد، حکمرانی دموکراتیک می‌تواند پاسخگوی نیازهای مردم باشد. از طریق شفاف‌سازی، دسترسی همه مردم به اطلاعات و تصمیمات مربوط به حکومت حق شهروندان است که از کارکردها و تصمیمات حکومت، نباید بخشی از اطلاعات مردم پنهان بماند.

#### جدول ۱: تحقیقات انجام‌شده پیرامون مبحث حکمرانی و نقش مردم در آن

ردیف	عنوان اثر	نویسندگان (سال)
۱	الگوی حکمرانی خوب؛ سرمایه اجتماعی و توسعه همه‌جانبه	صفریان و امام‌جمعه‌زاده (۱۳۹۶)
۲	حکمرانی در ایران، آسیب‌شناسی و ارائه راهبردها	سردارنیا (۱۳۹۶)
۳	بررسی موانع تحقق حکمرانی خوب در فرهنگ سیاسی ایران	حشمت‌زاده و همکاران (۱۳۹۶)

۴	بررسی نقش حکمرانی خوب در کارآمدی دولت‌ها	ابراهیم‌پور و الیک (۱۳۹۵)
۵	حکمرانی مردم‌سالارانه	ابوالحسنی (۱۳۹۱)

(منبع: نگارندگان، ۱۴۰۰)

با دقت در آثاری که ذکر آن به میان آمد، می‌توان پی برد که تحقیقات انجام شده هیچکدام به طور مستقیم و آشکار با موضوع مورد بحث ما در این نوشتار همپوشانی نداشته و نمی‌تواند در یک راستا باشد. در این تحقیق سعی شده است که حکمرانی مردم‌پایه و نقش و جایگاه مردم در حکمرانی و میزان مردمی‌بودن حکومت‌ها در ایران از مشروطیت تا انقلاب اسلامی مورد بررسی قرار گیرد. در صورتی که در آثار فوق‌الذکر این بازه زمانی مورد بحث قرار نگرفته و از نظر موضوعی هم تنها مقاله «حکمرانی مردم‌سالارانه» با نوشته کنونی می‌تواند هم‌ردیف باشد. اما بطورکلی سعی شده تا آن‌جا که نیاز باشد از تمامی این آثار نهایت استفاده به عمل آید.

## چارچوب مفهومی

### حکمرانی<sup>۱</sup>

این واژه یکی از قدیمی‌ترین واژه‌ها در مطالعه علم سیاست است. در یونان باستان این واژه بکار می‌رفته و ریشه یونانی آن به معنی هدایت کردن و کنترل کردن بوده است. افلاطون این کلمه را برای چگونگی اداره نظام حکومتی به کار برده است و حکمران به کسی گفته می‌شد که سکان کشتی یا هدایت سفینه‌ای را بدست داشته است. در دوره میانه اروپا حکمرانی به معنی حکومت کردن و کنترل کردن توأم با اقتدار دلالت داشته است [۱]. باید ذکر کرد که حکمرانی، سازمانی سیاسی یا تشکیلاتی اداری نیست که نیاز به مکانی برای استقرار داشته یا نیاز به رئیس یا رهبر برای اداره تشکیلات داشته باشد. بلکه حکمرانی فرآیندی است که به تصمیم‌گیری و به اجرا درآوردن تصمیمات مربوط می‌شود و فرآیندها و پروسه‌های

<sup>۱</sup> Governance

مدیریتی، اداره و مدیریت امور به دست بازیگران دولتی و غیردولتی، سازمان‌های رسمی و غیررسمی را از مرحله تصمیم‌گیری تا مرحله اجرا تحت کنترل و نظارت قرار می‌دهد.

حکومت‌های لیبرال دموکراسی از طریق احزاب و نهادهای دموکراتیک برای حضور مردم در اداره امور امکاناتی فراهم کردند تا مشارکت مردم در امور اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی با شعار "آزادی حداکثر فرد" امکان‌پذیر شود. از آنجا که همیشه دولت‌ها میل به انحصار قدرت و اقتدار بیشتر دارند، در دموکراسی‌ها نقش مردم کم‌رنگ شده و به شرکت در انتخابات و حضور در بعضی حوزه‌ها محدود شده است. شهروندان نه تنها از آزادی کامل برخوردار نیستند، بلکه در تصمیم‌گیری‌ها و اداره امور به جای نقش فعال، نقش منفعل دارند. در موج اخیر دموکراسی، یکی از راه‌حل‌های مطرح شده برای فعال شدن شهروندان، طرح "حکمرانی" است [۲]. بطورکلی جامعه نیازمند است به حکمران؛ وضع قانون، اجرای قانون، مصالح کلی جامعه در مقابل فرد، وحدت، تأمین امکانات اجتماعی، دفاع از هجوم اقوام و ملل دیگر، جلوگیری از تجاوزات افراد در داخل و حفظ آزادی و امنیت افراد از تجاوز افراد دیگر، مدیریت، قضاوت و فصل خصومات، ارتباط و عهد و پیمان و معامله با واحدهای اجتماعی دیگر، تعلیم و تربیت، بهداشت، حفظ موارث فرهنگی، و بسیاری امور دیگر، نیازمند وجود حکمران است [۳].

### حکمرانی مردم‌پایه<sup>۱</sup>

حکمرانی مردم‌پایه یا مردم‌سالارانه، فرآیندی است که در هر سازمانی به هر اندازه می‌تواند وجود داشته باشد و می‌تواند از یک نفر تا تمام انسان‌ها را شامل شود. همچنین ممکن است برای هر هدفی در نظر گرفته شود؛ اهداف خوب، اهداف بد، اهداف عقلانی یا اهداف غیرعقلانی. در هر حال فرآیندی است که به بخش مدیریتی رهبری و کنترل و نظارت برمی‌گردد و دارای ویژگی‌هایی است که بارزترین آن‌ها عبارت است از پاسخگویی، شفاف‌سازی، مشارکت، کارآمدی، حاکمیت قانون و فسادزدایی [۴].

حکمرانی خوب ناظر بر اعمال قدرت و حاکمیت بر مبنای ویژگی‌های مهمی همچون: حاکمیت قانون، پاسخگویی، شفافیت در تصمیم‌گیری‌ها و کنش‌ها، مسئولیت‌پذیری، نظارت قاعده‌مند و مستمر،



نظارت‌پذیری، عدم تبعیض، فسادستیزی و اخلاق مدنی است. در جهان امروز که آینده از پیچیدگی‌های روزافزون، رشد و گوناگونی فزاینده نیروهای اجتماعی و تشکلات مدنی و رشد شتابان آگاهی‌های سیاسی-اجتماعی است، حکمرانی دیگر نمی‌تواند صرفاً مقوله‌ای مرتبط با حکومت و دولتمردان تلقی شود، بلکه بایستی مقوله‌ای ناظر به تعامل دو سویه حکومت و نهادهای مدنی و مردم باشد [۵].

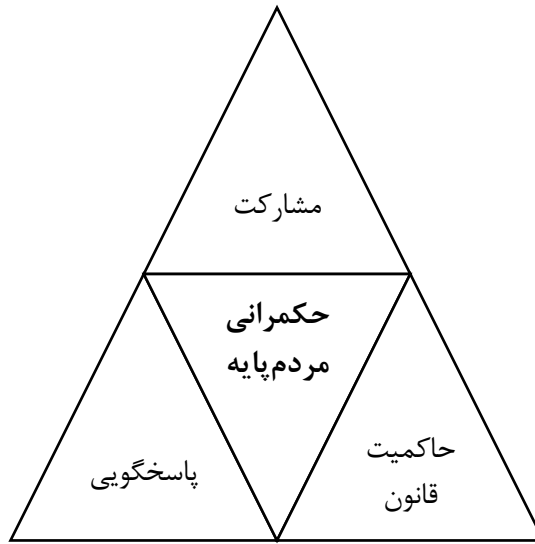
در الگوی حکمرانی خوب، نظام سیاسی با ماهیت کیفی و راهبردی در عرصه اجتماعی حضور پیدا می‌کند. دولت نقش مزاحم و انحصاری خود را به نقشی راهبردی و تسهیل‌کننده می‌دهد. دولت سطح گوناگون اداره و سازماندهی خود را برپایه تسریع‌کنندگی و تسهیل‌دهی، بنیان‌گذاری و هدایت می‌کند. نیروها و گروه‌های اجتماعی با تعامل و تقابل اصولی شکل‌دهنده جامعه‌ای همساز و هماهنگ برای حرکت در جهت توسعه هستند. بدین‌سان اعتماد و همکاری و ساختار شبکه‌ای بر مبنایی سازمان‌یافته، در تمام سطوح زمینه را برای شکل‌گیری و گسترش سرمایه‌ای اجتماعی فراهم می‌کند و جامعه با این سرمایه اجتماعی مسیر توسعه را آسان‌تر طی می‌کند [۶].

در ساحت نظری، دو نوع نگرش به نوع رابطه دولت و جامعه مدنی وجود دارد. رویکرد نخست، بدبینانه است به این معنی که حکومت، جامعه مدنی را نوعی مزاحم یا کرم روده برای خود می‌داند و قائل به جلب مشارکت آن‌ها در تصمیم‌گیری‌ها نیست. در مقابل، نهادهای مدنی نیز حکومت را نقطه مقابل خود تلقی کرده و برای خود رسالتی جز بیان تقاضاها و نقدها بر حکومت قائل نیستند. پیامد مهم چنین نگرش و باورهای بدبینانه، گسترش دیوار بی‌اعتمادی، دشمنی، عدم تفاهم و عدم همکاری بین حکومت و نهادهای مدنی و نیروهای اجتماعی است. رویکرد دوم، رویکردی ایجابی است؛ طبق این رویکرد، حکمرانی فرایندی دو سویه بر مبنای همکاری، تعامل، تفاهم، دوستی و انتقاد و نظارت‌پذیری متقابل بین دولت و جامعه مدنی است. نهادهای مدنی از طریق بیان نقدها و خواسته‌ها و تعامل با حکومت در تصمیم‌گیری‌ها مشارکت داده می‌شوند. به عبارتی دیگر، آنها به مثابه همکار، متمم و دوست برای حکومت در حکمرانی تلقی می‌شوند و نقدهای منصفانه آن‌ها در حکم کمک به تصمیم‌گیری پویا و بهتر در حکومت تلقی می‌شود. بر طبق رویکرد دوم، از یک سو، حکومت بایستی بستر و فرصت‌های لازم را برای گسترش و توانمندی جامعه مدنی فراهم کند؛ مطالبات، انتقادات و انتظارات جامعه مدنی را به فال نیک گرفته و به آنها پاسخ دهد؛ زیرا نقدها و چالش‌ها باعث هوشیاری حکومت به ضعف‌های خود شده

و با رفع آنها توانمند می‌گردد. از سوی دیگر، شایسته و بایسته است که نهادها و انجمن‌های مدنی و احزاب به قواعد و ارزش‌های دموکراتیک، اخلاق مدنی (تعهد به قانون و مصالح عمومی) و مسئولیت‌پذیری مدنی پایبند باشند. تنها در این فضای تعاملی، اعتماد، همکاری و دوسویگی صحیح بین دولت و جامعه مدنی است که حکمرانی خوب حاصل خواهد شد [۷].

### ویژگی‌های حکمرانی مردم‌پایه در ایران معاصر

هرچند که حکمرانی مردم‌پایه دارای ویژگی‌های فراوانی است و خصیصه‌های بسیاری دارد که می‌توان آن‌ها را برشمرد ولیکن در این پژوهش که ایران معاصر از دوران مشروطیت تا انقلاب اسلامی را مطالعه می‌کند، سه ویژگی اساسی و بنیادی حکمرانی مردم‌پایه، که در این دوره وجود یا عدم وجود آن واجد اهمیت می‌باشد، مورد بررسی قرار می‌گیرند. این سه ویژگی عبارتند از پاسخگویی، مشارکت و حاکمیت قانون (شکل ۱). سه مؤلفه فوق، در برخی ادوار قابل مشاهده بوده و در مقابل در بسیاری از دولت‌های ایران، محلی از اعراب نداشته است. کوتاه سخن آن که در این نوشتار، حکمرانی مردم‌پایه از مشروطه تا انقلاب اسلامی با در نظر گرفتن سه خصیصه فوق‌الذکر مورد بحث قرار می‌گیرد که در ادامه به اختصار تعریف آن‌ها خواهد آمد. لازم به توضیح است، برای بررسی بهتر و دقیق‌تر، دوره‌های زمانی تحقیق در پنج قسمت شامل «حکمرانی در ایران تا پیش از انقلاب مشروطه»، «تحول حکمرانی در انقلاب مشروطه»، «حکومت خودکامه رضاشاه»، «سلطنت پهلوی دوم» و «انقلاب اسلامی ایران» مورد بحث قرار خواهند گرفت.



شکل ۱: ویژگی‌های مورد بحث حکمرانی مردم پایه در تحقیق حاضر (ترسیم: نگارندگان، ۱۴۰۰)

### پاسخگویی

پاسخگویی یکی از شاخص‌های کلیدی حکمرانی مردم پایه است که براساس آن نه تنها نهادهای دولتی، بلکه بخش خصوصی و سازمان‌های مختلف جامعه مدنی نیز باید در برابر عامه مردم و ذی‌نفعانی که جزو آن نهاد به حساب می‌آیند پاسخگو باشند. همچنین منظور از پاسخگویی و حق اظهار نظر، میزان مشارکتی است که شهروندان می‌توانند در انتخاب دولت و نظام سیاسی داشته باشند. این شاخص همچنین بیانگر میزان آزادی بیان، آزادی احزاب، تشکلهای و اجتماعات و آزادی رسانه‌های جمعی است [۸].

### مشارکت

مشارکت سیاسی یکی از مسائل اساسی علوم اجتماعی می‌باشد که در مباحث مختلف مانند توسعه و نوسازی، تئوری‌های انقلاب، جامعه‌شناسی سیاسی و... مورد بررسی قرار می‌گیرد. همچنین از بعد علمی، از جریانات مهمی است که در زمان ما اکثر جوامع صنعتی و نیز کشورهای در حال توسعه با آن مواجه می‌باشند. اگر یکی از عوامل توسعه را هماهنگی اقدامات سیاسی، اقتصادی و فرهنگی فرض کنیم، از یک

طرف رژیم‌های مختلف برای کسب مشروعیت و مقبولیت مردمی، در ارتباط با طرح‌ها و برنامه‌های خود، به بسیج توده‌ها و مشارکت سیاسی آن‌ها نیاز دارند و از طرف دیگر مشارکت سیاسی گروه‌های مختلف می‌تواند ثبات و نظم سیاسی- اجتماعی جامعه را که لازمه اجرای برنامه‌های توسعه می‌باشد، مورد تهدید قرار دهد، بنابراین بررسی چگونگی مشارکت سیاسی در ابعاد علمی می‌تواند قابل تأمل باشد. در اینجا به سه تعریف از مشارکت بسنده می‌کنیم:

۱. مشارکت سیاسی عبارت است از شرکت دلخواهانه و غیر تحریک شده مردم با هدف تأثیرگذاری بر جریان تعیین سیاست‌های مملکتی و انتخاب رهبران سیاسی.
۲. مشارکت سیاسی تلاش‌های سازمان‌یافته مردم است برای انتخاب رهبران و تأثیرگذاری بر سیاست دولت و هدایت آن از طریق افکار عمومی.
۳. مشارکت سیاسی عبارت است از فعالیت شهروندان غیردولتی برای تأثیرگذاری بر تصمیمات حکومت [۹].

### حاکمیت قانون

میزان احترام عملی که دولتمردان و شهروندان یک کشور برای نهادهایی قائل هستند که با هدف وضع و اجرای قانون و حل اختلاف ایجاد شده است. افراد در برابر قانون یکسان بوده و حقوق اکثریت و اقلیت مورد توجه قرار می‌گیرد. حاکمیت قانون، امنیت و احساس خوشبختی و رضایت از زندگی را فراهم کند. در این زمینه قوه قضاییه مستقل یک پیش نیاز است [۱۰].

### حکمرانی در ایران تا پیش از انقلاب مشروطه

در تاریخ و جامعه ایران تا قبل از عصر مشروطه‌طلبی، حکومت سلطنت استبدادی تنها شکل رایج و حاکم در نظام سیاسی ایران بود. میراث باستانی ایران در اعتقاد به حکومت سلطانی که از فزایدی برخوردار بود، با باورهای اسلامی در اعتقاد به حق الهی سلطنت، که به موجب آن، سلطنت از سوی خداوند به شخص سلطان به عنوان ظل‌الله اعطا می‌شد در هم آمیخت و حداقل بطور نظری، دیانت و

سیاست از پیوندهای مستحکمی برخوردار شد. تا پیش از انقلاب مشروطه، استبداد مطلقه همواره یکی از پایدارترین ویژگی‌ها و مؤلفه‌های ساخت قدرت در طول تاریخ ایران بوده است. بدون هیچ‌گونه محدودیت قانونی، که در مقابل حکومت‌شوندگان هیچ پاسخگو نبود. تأکید علمای شیعی بر لزوم عدالت سلطان و سلطنت در برابر مردم نیز بیشتر جنبه اخلاقی و ارشادی داشت و هیچ الزام و تعهدی برای حکومت و سلطان ایجاد نمی‌کرد [۱۱]. پادشاه در برابر خدا و نه در برابر افراد یا طبقات مردم مسئول بود. مشروعیت پادشاه به فر ایزدی بود، یعنی خداوند او را برای حکومت برگزیده بود. به همین جهت او در برابر هیچ کس جز کردگار پاسخگو نبود، اما طبق نظریه فر ایزدی اگر بیدادگری پیشه می‌کرد به اراده خدا ساقط می‌شد. اراده خداوند هم به صورت هجوم دشمنان خارجی و یا قیام دشمنان داخلی تجلی می‌کرد. به همین دلیل جامعه دچار هرج و مرج می‌شد تا اینکه یکی از مدعیان غالب شود و از دیگران نسق بگیرد و حکومت خودسرانه و فردی جدیدی را پایه‌گذاری کند [۱۲].

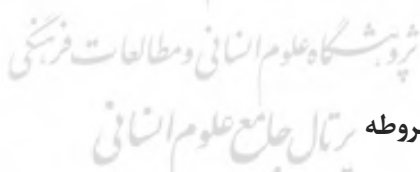
اصولاً همه مردمی که در نظام استبدادی قبل از مشروطه می‌زیستند و همه نیروهای موجود در کشور، پیرو بی چون و چرای قهر، استیلا، شهوت و غضب حکمران بودند. اینان، اسیران، ذلیلان و بردگانی بودند که با آنان معامله اسیر، ذلیل و برده می‌شد، به گونه‌ای که آنان حتی از حقوق خود نیز بی‌خبر بودند و توانایی و آگاهی لازم را نداشتند تا به تأسیس نهادهای مدنی برای حمایت از حقوق خویش در مقابل دولت دست بزنند [۱۳] به این معنی که ایرانیان تا پیش از مشروطه بر حقوق خود واقف نبوده و خود را جزو رعایای حکمران می‌دانستند و هیچ اختیاری از خود بجز اطاعت از دستورات حکمران نداشتند. حتی واژگان و مفاهیمی همچون ملت و مردم محلی از اعراب نداشت و ساکنان واحد سیاسی تنها رعایا و سرسپردگان سلطان به شمار می‌رفتند.

در نظام و ساختار ایران پیش از استقرار مشروطیت، تمرکز قدرت و فرمانروایی فردی و مطلقه، راه را بر هر نوع توزیع و پراکندن قدرت سیاسی و مشارکت در قدرت می‌بست. از این رو، 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 [۱۴].

نوع حکومت در ایران پیش از مشروطه، پادشاهی استبدادی یا مطلقه بوده که در آن پادشاه رئیس واقعی دولت است و قدرت و اختیارات خود را بنا به اراده خود اعمال می‌کند. حکومت استبدادی حکومتی

است که هیچ‌گونه ضابطه، قانون و قراردادی مکتوب یا نانوخته را بر نمی‌تابد [۱۵] گاهی چنین می‌پندارند که استبداد همان دیکتاتوری است و این الفاظ را مترادف یکدیگر می‌دانند. دیکتاتوری چنانچه از نامش برمی‌آید یک نظام اروپایی عصر مدرن است. این حکومت، حکومت فردی و خودسرانه نیست بلکه حکومت اقلیت است که در رأس آن یک فرد مقتدر قرار دارد. رژیم دیکتاتوری مبنی بر قانون است، اگرچه قانون در آن محدود و غیرمنصفانه است [۱۶]. بی‌شک آنچه که در ایران پیش از مشروطه شاهد هستیم، نه یک نظام دیکتاتوری بلکه یک حکومت پادشاهی استبدادی و مطلقه بود که در آن شخص پادشاه بدون هیچ محدودیتی و بی‌هیچ چارچوبی به اداره امور براساس سلیق خود می‌پرداخت و نه تنها به ملت بلکه به هیچ نهاد و گروه دیگری نیز پاسخگو نبود.

اگر بنا بر بنیادهای مفهومی تحقیق، این دوره را بخواهیم مورد ارزیابی قرار دهیم، خواهیم دید که مشارکت به عنوان ابتدایی‌ترین اصل حکمرانی مردم‌پایه، جایگاهی در این نظام سیاسی نداشته است و چون در آن زمان هیچ قانونی از جمله قانون اساسی، بعنوان پایه و چارچوب کشورداری نگاشته نشده بود، لذا سخن از حاکمیت قانون نیز بیهوده می‌نماید. بررسی‌های تاریخی در ازمنه موردنظر نشان می‌دهد که هیچ نمونه عینی و آشکاری مبنی بر پاسخگویی حکمران به مردم مشاهده نشده است. با این وجود، در نتیجه می‌توان چنین برداشت کرد که ساکنان این سرزمین هیچ مرتبتی در اداره امور کشور و حکومت نداشته‌اند.



### تحول حکمرانی در انقلاب مشروطه

نهضت مشروطیت پدیده تاریخی بهم‌پیچیده‌ای است. این حرکت اجتماعی را عوامل سیاسی و اقتصادی بوجود آوردند؛ طبقات اجتماعی مختلف با افق اجتماعی گوناگون در آن شرکت کردند و پایه‌ایدئولوژی‌اش را دموکراسی سیاسی می‌ساخت [۱۷]. برای آشنایی مختصر و جهت یادآوری تاریخی لازم است که شرایط شکل‌گیری جنبش مشروطه در ایران ذکر شود.

از زمان صدرات امیرکبیر و گشایش مدرسه عالی دارالفنون، ملت ایران که به مضار دو عهدنامه گلستان و ترکمانچای پی برده بود، به تدریج به حقوق خود آشنا شده، از خواب غفلت بیدار گردید. رابطه با اروپا و

مغرب زمین و خواندن جراید و کتب خارجی و یا ترجمه آن‌ها مردم ایران را با طرز تفکر ملل مغرب‌زمین آشنا کرد. انتشار افکار آزادی‌خواهانی چون سید جمال‌الدین اسدآبادی و آقاشیخ هادی نجم‌آبادی و ملک‌خان ناظم‌الدوله و ملاحظه جرایدی مانند روزنامه قانون، حبل‌المتین و اختر که در خارج منتشر می‌شد، موجبات بیداری مردم ایران را فراهم آورد و موقعیت مردم ایران در لغو قرارداد رژی و ایستادگی در مقابل قدرت ناصرالدین‌شاه و امین‌السلطان صدراعظم این مسأله را برای آنان روشن ساخت که از طریق وحدت و اتفاق می‌توانند با ظلم و جور جنگیده، عدالت را در کشور مستقر سازند [۱۸]. تا زمان سلطنت ناصرالدین‌شاه به علت قدرت سرشار وی، مردم نتوانستند علناً به آزادی خواهی قیام کنند اما پس از ترور سلطان صاحبقران و به سلطنت رسیدن فرزندش مظفرالدین‌شاه، سلسله قیام‌ها و جنبش‌های در درون کشور شکل گرفت که فرجام آن استقرار نظام مشروطه سلطنتی در ایران بود. بدون شک آغاز خیزش مردم ایران را در دوره موردنظر بایستی در جنبش تنباکو و قیام سراسری برعلیه اعطای امتیاز انحصار توتون و تنباکو ایران به کمپانی رژی دانست اما همانطور که می‌دانیم پیروزی مردم و رهبران دینی جامعه در این کارزار، پایان کار نبود و سلسله فعالیت‌هایی روی داد تا به پیروزی انقلاب مشروطیت در سال ۱۲۸۵ خورشیدی انجامید.

مشروطیت ایران ریشه‌های عمیقی در برداشت که آن‌ها را باید در دوران سلطنت ناصرالدین‌شاه و مظفرالدین‌شاه جستجو نمود. پنجاه سال سلطنت ناصرالدین‌شاه و سیزده سال سلطنت مظفرالدین‌شاه دارای مشخصه‌هایی به شرح زیر می‌باشد:

- ۱- دیکتاتوری مطلق شاه و ظلم و ستم و شقاوت شاهزادگان پلافصل و اقدامات خودسرانه و جابرانه ولایات و حکام و عوامل حکومت؛
- ۲- فشار بی‌حد و حصر به مردم و وصول مالیات‌های سنگین، بدون توجه به درآمد کشاورزان و کارگران؛
- ۳- نبودن مراجع دادرسی و عدالتخانه برای رسیدگی به شکوائیه مردم از مأمورین دولتی و ثروتمندان؛
- ۴- بذل و بخشش بی‌حساب بیت‌المال به دولتمردان و شاهزادگان از طرف پادشاه؛
- ۵- اخذ تیول، وظیفه، مستمری، مداخل، باج از مردم [۱۹].

آیت‌الله طباطبایی از طلایه‌داران جنبش مشروطه ایران در نامه‌ای خطاب به مظفرالدین‌شاه پیرامون ضرورت وجود عدالتخانه می‌نویسد: «اعلیحضرتا، تمام این مفاسد را مجلس عدالت یعنی انجمنی مرکب

از تمام اصناف مردم که در آن انجمن به داد عامهٔ مردم برسند شاه و گدا در آن مساوی باشد [چاره خواهد کرد]... مجلس اگر باشد این ظلم‌ها رفع خواهد شد، خرابی‌ها آباد خواهد شد، خارجه طمع به مملکت نخواهد کرد...» [۲۰] اما با مطلق‌العنانی عین‌الدوله و عدم پذیرش تأسیس عدالتخانه از جانب حکومت، به مرور دامنه اعتراضات بیشتر شد و عدالتخانه‌ای که مبارزان به دنبال آن بودند به تأسیس مجلس شورای ملی ختم شد.

در سال ۱۳۲۲ هجری قمری، مبارزات علنی مردم، زیر پرچم علمای روحانی با دولت مستبد عین‌الدوله آغاز شد. این کشمکش قریب یک سال بین علما و طلاب مدارس، تجار، کسبه از یک طرف و دولت از طرف دیگر دوام داشت. سخت‌گیری‌های عین‌الدوله و شدت عمل او و مهاجرت علما به زاویه حضرت عبدالعظیم در ۱۶ شوال ۱۳۲۳ و در سال بعد به قم و عاقبت تحصن عده زیادی در سفارت انگلیس در جمادی‌الآخر ۱۳۲۴ به قدر کافی معروف است که منتهی به اعلان تأسیس مجلس شورای ملی از منتخبین مردم در ۱۴ جمادی‌الآخر همان سال گردید [۲۱]. رهبری مذهبی در برانگیختن یک انقلاب توده‌ای دارای نقش بسیار عمده‌ای بود و البته از این نظر، ایران نه تنها با دیگر نقاط خاورمیانه، بلکه با اروپا نیز کاملاً تفاوت داشت. حمایت رهبران مذهبی سنتی از انقلاب و حتی رهبری انقلاب نوگرایانه مشروطه از سوی آنان، امری منحصر به فرد بود. اگرچه رهبری شیعه بطور یکپارچه به انقلاب نپیوست، و همچنان که انقلاب بویژه در تبریز موضع تندروانه‌تری به خود می‌گرفت، بسیاری از علما به شاه پیوستند، با این حال میزان مشارکت علما و مجتهدان در انقلاب به اندازه‌ای بود که در انقلاب عامل عمده‌ای محسوب می‌شد [۲۲]. حضور علما در عرصه مبارزه از آن جهت واجد اهمیت است که مردم ایران دارای اعتقادات مذهبی ریشه‌داری هستند و بدون شک جنبش مبارزاتی به پشتوانه علمای شیعه می‌تواند به این حرکت جنبه مردمی و جامعی دهد.

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 بپردازد 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 [۲۳]. نظریه دولت مشروطه علاوه بر آن که تحدید قدرت سیاسی از طریق تدوین قانون اساسی و تأکید بر اندیشه قرارداد اجتماعی و رضایت مردم است، در پی حل یکی دیگر از مسائل اساسی حاکمیت مطلقه، یعنی انتقال حاکمیت از یکی به دیگری و تداوم آن می‌باشد. نظریه دولت مشروطه مبتنی بر مجموعه قواعد و اصولی است که بر نهادینه کردن روابط قدرت تأکید بسیار کرده است و در عین حال، مناصبی واجد حقوق و تکالیف مشخص را در درون چارچوب قواعد مشخص پدید می‌آورد [۲۴]. از منظر جغرافیای سیاسی نیز از سال ۱۲۸۵ شمسی با انقلاب مشروطه، تمرکز قدرت شاه و دربار دیرینه در ایران در ابعاد و جنبه‌های گوناگون جای خود را به تمرکززدایی و توزیع قدرت داد. این تمرکززدایی نه تنها در نظام سیاسی بلکه در خرده‌نظام اداری کشور نیز شکل گرفت. تمرکززدایی متجلی در قانون اساسی مشروطه و متمم آن، در گستره جغرافیایی کشور بسط یافت و همچنان که در ساختار سیاسی و اداری به توزیع اقتدار و حدود اختیارات منجر شد، به توزیع منطقه‌ای قدرت و انتقال بخشی از اختیارات از پایتخت به ایالات و ولایات انجامید. تمرکززدایی در سطوح جغرافیایی عمدتاً با شکل‌گیری انجمن‌هایی در ایالات و ولایات کشور صورت گرفت و این امر با تنظیم اصولی در متمم قانون اساسی جنبه رسمی و قانونی یافت [۲۵].

پس از مظفردالدین‌شاه، ولیعهد او محمدعلی میرزا بر تخت نشست. او که با مشروطه سر عناد داشت در اقدامی غافلگیرانه مجلس را به توپ بست و مردم مشروطه‌طلب و آزادی‌خواه را در سوگ فرو برد. در تاریخ ایران این برهه حساس به استبداد ضعیف معروف است که حدود سیزده ماه به طول انجامید و سرانجام با فتح تهران توسط مشروطه‌خواهان و عزل محمدعلی شاه از سلطنت و آغاز پادشاهی احمد میرزا به پایان رسید.

عملکردی که احمدشاه در دوران حاکمیت از خود نشان داد کاملاً برخلاف سلطنت پدرش بود. احمدشاه خیلی سعی می‌نمود که از حدود اختیاراتی که قانون اساسی به او داده بود کوچکترین تجاوزی ننماید و همانطوری که نسبت به اجرای آن قسم یاد کرده بود، در انجام و اجرای آن نیز بسیار حساسیت نشان می‌داد. به همین لحاظ هم کمترین مداخله غیرمشروع در اموری که قانوناً به مشارالیه اختیار داده نشده بود، نمی‌کرد. حتی عده‌ای از دوستان و نزدیکان، از راه پند و اندرز بر وی خرده می‌گرفتند که چرا در امور مملکتی رسماً و من‌غیررسم مداخله نمی‌نماید، ولی احمدشاه کراراً در پاسخ به این قبیل خرده‌گیری‌ها

و نصایح اظهار می‌داشت که بروید قانون اساسی را به دقت مطالعه کنید؛ قانون اساسی به من چنین حقی نداده است. اگر واقعاً لازم است که در امور جاریه کشور مداخله نمایم باید قانون اساسی را اصلاح کنید تا من بتوانم در امور دخالت کنم... [۲۶].

نکته مهم در این دوره، تدوین و نگارش قانون مدون و در نتیجه شکل‌گیری ساختار حکومتی قانون‌مند بود. در قانون اساسی مشروطه و متمم آن برای نخستین بار در تاریخ ایران، جایگاه قابل توجه و مشخصی برای ملت در نظر گرفته شد و مردم را در امور مملکتی سهیم دانسته و حاکمان را موظف به برطرف کردن نیازهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی آن‌ها قلمداد کرد. در متمم قانون اساسی پس از کلیات، بخشی به نام حقوق ملت ایران در نظر گرفته شد که شامل هجده اصل بود که اهم آن پیرامون تساوی همه آحاد مردم در مقابل قانون، تضمین جان و مال مردم، نفی و ردّ نفی بلد، حفظ مرسولات پستی جهت امنیت اطلاعاتی مردم، آزادی انجمن‌ها و اجتماعات و... بوده است. اما نکته مهم در مورد جایگاه مردم در این قانون را باید در اصل سی و پنجم جستجو کرد که در آن ذکر شده: «سلطنت و دیعه‌ای است که به موهبت الهی از طرف ملت به شخص پادشاه مفوض شده». این نکته بیانگر تحولی بنیادین در تاریخ حکمرانی ایران است؛ کشوری که پیش از آن مردم و رعایا از هیچ حقی مبنی بر دخالت در امور سیاسی و کشورداری برخوردار نبودند، در این برهه و پس از تحمل مرارت‌ها، به جایگاهی رسیده که پادشاه، سلطنت خود را از جانب ملت می‌داند و باید آن‌ها را محترم بشمارد.

### حکومت خودکامه رضاشاه

روشن است که انقلاب مشروطه، با هدف اصلی تعدیل و تغییر در مناسبات قدرت شکل گرفت و با تشکیل نهادهایی نظیر مجلس شورای ملی و تأسیس قانون اساسی و پاسخگو کردن دولت و وزرا در برابر نمایندگان مردم، سعی در دگرگون کردن نظم سیاسی موجود داشت. این تمایل به دگرگونی، با پس‌زمینه قوی‌تر «میل به تغییر» در شرایط زندگی و نوسازی کشور اتفاق افتاد. اما نتیجه‌ای که حاصل شد، جز ناامنی و هرج و مرج نبود. از این رو، طرح «حکومت مشروطه / قدرت دموکراتیک» کارآیی لازم را از خود نشان نداد و به ویژه حوادث بعد از جنگ جهانی اول موجب شد تا با وقوع یک کودتا، مشروطه شکست

بخورد. نتیجه سیاسی کودتا و پس از آن، روی کارآمدن رضاخان، که با رضایت روشنفکران ملت‌گرا و عموم مشروطه‌خواهان سکولار همراه بود، چیزی جز حکومت یک‌نفره و خودسرانه به همراه نداشت. در واقع در سال‌های جنگ جهانی اول تا وقوع کودتا و نیز تا به سلطنت رسیدن رضاخان، یک تغییر گفتمانی عمده در میان فعالان سیاسی رخ داد و آن، تولید طرح جدید «دیکتاتور صالح / استبداد منور» به جای «حکومت مشروطه / حکومت قانون» بود [۲۷].

همانطور که گفتیم، نیروی روحانیت و علمای شیعه نشان داد که در تحولات سیاسی معاصر در ایران و سازماندهی مردم تا چه میزان می‌تواند مثمرتر باشد. رضاخان که به این نیروی عظیم آگاه بود در ابتدا سعی کرد که خود را همراه با حرکت آنان نشان دهد. رضاخان پهلوی از نخستین روزهایی که به قدرت رسید و مقام وزارت جنگ را احراز کرد برای آنکه هرچه زودتر به مقصود خود نائل شود به روحانیون نزدیک شد و با آن‌ها حشر و نشر پیدا کرد و در مراسم سوگواری و عزاداری شرکت می‌نمود و در صف مقدم عزاداران قرار می‌گرفت و حتی در قزاقخانه مجالس مفصل روضه‌خوانی دائر می‌نمود و خود جزء صاحبان عزا از مردم پذیرایی می‌کرد. در جریان جمهوریت به خواسته علمای اعلامیه‌ای انصراف خود را از تغییر رژیم اعلام نمود و هنگام تبعید علمای بین‌النهرین به ایران بیش از هر مقامی از آن‌ها استقبال نمود ولی تدریجاً وقتی پایه‌های قدرت خود را استحکام بخشید از علما و مذهب روگردانید و در زوال آن‌ها کوشش بسیاری کرد [۲۸]. این رویگردانی رضاشاه تنها به روحانیون محدود نمی‌شد؛ او نه تنها به آنان، بلکه به مشروطه‌خواهانی که هوادار او بودند، به منورالفکران و حتی اطرفیان خود که در به قدرت رسیدن وی تلاش بسیار کردند نیز پشت کرد و در نتیجه این افراد یا خانه‌نشین شدند و یا عاقبتی جز مرگ در انتظارشان نبود.

همانطور که استالین برای فرمانروایی بر شوروی، صدها نفر از مخالفین، یا مطلعین، یا ایدئولوگ‌ها را کشت، بدون این که توجهی به گذشته و خدمات آن‌ها داشته باشد، رضاشاه نیز از همین مکتب پیروی کرد. مکتبی که سال‌ها قبل از استالین نیز در ایران رواج داشت و بسیاری از شاهان؛ وزیران، ندیمان، موافقان و حتی برادران خود را نیز به وسیله عقاید این مکتب می‌کشتند و زمانی فرزند رشیدشان را هم در گور می‌کردند چه رسد به مخالفان و معاندان که جای خود داشت [۲۹].

باری، از ۱۳۰۷ حکومت استبدادی نخست به خودکامگی و سپس به زودی به حکومت دلخواهانه و خودسرانه تبدیل شد. طی دوره دیکتاتوری که تاریخ آن به زمان نخست‌وزیری رضاخان برمی‌گشت، البته انحراف‌هایی از برخی اصول قانون اساسی صورت می‌گرفت؛ اما حکومت در مواردی که صرفاً شخصی نبود هنوز مشروطه بود و هنوز تا اندازه زیادی هم به نظر وزارتخانه‌ها و هم عقاید مجلس توجه می‌شد و بدین‌گونه روش تعدیل و توازی وجود داشت. روی هم رفته این همان چیزی است که استبداد و حتی خودکامگی را از حکومت دلبخواهی و خودسرانه متمایز می‌ساخت [۳۰]. ممبرالسلطنه هدایت در مورد تفاوت میان نیمه نخست و نیمه پایانی سلطنت رضاشاه چنین می‌نویسد: «در دوران اول سلطنت رضاشاه، رعایت افکار و عنایت به شعار می‌شد. اشاره به حسن اخلاق می‌رفت، مجلس مقامی داشت و ملت احترامی. تأسیسات مقید بسیار شد، به ساختن راه‌آهن توفیق یافتیم. اقتصادیات نمو لایق کرد. قوانین از مجلس گذشت. عایدات دولت روزبه‌روز افزود. دولت که همیشه دستش برای مختصر مبلغی دراز بود صد هزار لیره به دولت شوروی مساعدت کرد. برنامه ده ساله در نظر گرفته شد. اساس برنامه عبارت بود از نواها به جای معمولات و آداب کهنه... گل آرزوهای سی ساله در بستان کشور رخ برنمود. ولی مسافرت به ترکیه و مشاهده تجددطلبی شدید آتاتورک رفتار رضاشاه را تغییر داد. آن فرمایشی که هر مملکتی رژیم دارد و رژیم ما یک نفره است به تمام معنی جلوه‌گر شد». توضیح آن که آتاتورک که علاقه زیادی به رضاشاه داشت، از طریق سفیرش به رضاشاه توصیه کرده بود که بگذار مجلس را مردم انتخاب کنند و رژیم کار دسته‌جمعی را متداول کن تا بعد از تو همه چیز از هم نپاشد. رضاشاه پس از دریافت پیام جواب می‌دهد: به برادر عزیزم بگویند که هر کشوری رژیمی مناسب خود دارد، رژیم مناسب ایران رژیم یک‌نفری است [۳۱]. بدان معنا که هرچه مردم در جریان مبارزات خود سختی‌ها و رنج‌ها تحمل کرده بودند تا به حکومت مشروطه و حاکمیت ملت دست یابند، از کف رفت و مجدداً حکومتی تک‌نفره در رأس قرار گرفت با این تفاوت که در این زمان همه شعائر و ارزش‌های مشروطیت تشریفاتی بود و مملکت را سیستم دیکتاتوری اداره می‌کرد.

طبقه روحانیت نیز که همواره در کنار مردم و راهبر آنان بود، در سلطنت رضاشاه به انزوا کشیده شد. شاید دوران رضاشاه را بتوان یکی از ضعیف‌ترین دوره‌های کنش سیاسی روحانیت برشمرد؛ آن‌ها در برخورد با رضاشاه چندقطبی عمل کردند، شدت عمل حکومت موجب شد استراتژی روحانیت ناخواسته

و به تبع پیامدهای فشار حکومت به سوی درون‌گرایی تغییر محسوسی داشته باشد؛ لذا تفکر تأسیس مرکز علمی و کادرسازی را تسریع نماید. آیت‌الله عبدالکریم حائری یزدی مؤسس حوزه علمیه قم راه دیگری بر تأثیرگذاری در ساخت قدرت پیمود؛ وی معتقد به مماشات با حاکمیت برای اعتلای قدرت و اعتبار روحانیت و گسترش کمی و کیفی نهاد روحانیت بود. شاید برخی از تاریخ‌نگاران این رویه را ترس یا عدم دخالت در سیاست ذکر کرده باشند اما به نظر می‌رسد که بعدها بسط و گسترش حوزه نفوذ روحانیت در اقصی نقاط کشور به واسطه عملکرد حوزه علمیه قم در سال‌های آینده مؤید وجود استراتژی استقلال حوزه‌های علمیه از دولت بود. این رویه تغییرات عظیمی در شکل و محتوای قدرت نهادی روحانیت به وجود آورد که تبعات آن چند دهه بعد نمایان شد [۳۲].

در این برهه، از قانون و حکومت قانون جز نام، چیز دیگری باقی نمانده بود و هر آنچه که رضاشاه اراده می‌کرد همان حکم قانون را داشت، چنانکه بسیاری از اقدامات حکومت مرکزی از جمله سرکوب عشایر و ایلات بدون آنکه از مجلس شورای ملی بگذرند، به انجام رسید. از سوی دیگر، اصل پاسخگویی که در حکمرانی مردم‌پایه بسیار مورد توجه است در دوره رضاشاه به چشم نمی‌خورد. مشارکت مردم که اغلب به انتخابات مجلس محدود بود در این زمان بویژه در اواسط سلطنت رضاشاه به علت دخالت‌های رضاشاه در انتخابات مجلس و گزینش نمایندگان، بسیار ناچیز جلوه می‌کرد.

## سلطنت پهلوی دوم

سال‌های دهه بیست را به علت تحولاتی که در پی برداشته شدن استبداد رضاخانی و گشوده شدن فضای سیاسی، حضور گروه‌ها و احزاب و توزیع قدرت بین نهادهایی چون مجلس، دربار، شاه، دولت و ارتش به همراه داشت و جوی سیال در صحنه سیاست کشور پدید آورد، شاید بتوان از بعد سیاسی، سال‌های تمرین مجدد دموکراسی دانست؛ هرچند حضور نیروهای خارجی در ایران در این دوره سبب شکست این روند و بازگشت مجدد دیکتاتوری در سال ۱۳۳۲ شد. در این مدت توزیع قدرت متمرکز بین نهادهای مذکور، محوریت نهاد سلطنت را به شدت تضعیف نمود و سبب تقویت مجلس شد. مجلس تقریباً جایگاه ویژه خود را در یک نظام پارلمانی باز یافت. لیکن به کانونی برای رقابت داخلی و اعمال نفوذ

افراد، احزاب، دربار و سفارتخانه‌های شوروی، انگلیس و آمریکا تبدیل شد. درحالی‌که در دهه بیست، مجلس از اقتدار بیشتری برای تحقق اهداف خود برخوردار بود، پس از کودتای ۲۸ مرداد شاه قدرت مجلس را تا حد یک نهاد تشریفاتی پایین آورد. به عبارتی در این دوره، مجلس کاملاً تحت سیطره شاه درآمد؛ شاه سعی می‌کرد در ظاهر قانون اساسی را رعایت کند هرچند مجلس مهر تأییدی برای اعمال و اوامر شاه به حساب می‌آمد ولی با این حال مباحثه و سایر نشانه‌های وجود مجلس مستقل رعایت می‌شد و حتی با وجود بعضی افراد مخالف باز هم مجلس حول اجرای فرامین شاه دور می‌زد [۳۳].

پس از اشغال ایران توسط متفقین می‌توان گفت که قدرت از دست حکومت برای مدتی خارج شد. در این گسله تاریخی، قدرت از مرکز خارج شده بود و حتی نیروهای تجزیه طلب در برخی نواحی مرزی کشور فعال شده و دعوی استقلال و جدایی نمودند که سرانجام در اواسط دهه ۱۳۲۰ ش. سرکوب شدند. با خروج بیگانگان از خاک کشور و سرکوب نیروهای مدعی، هنوز هم حکومت مرکزی اقتداری را که نیاز داشت، به دست نیاورده بود. شاه جوان، قدرت کافی را که انتظار می‌رفت به مانند پدرش داشته باشد در اختیار نداشت و اقتدار راستین در دستان دولت و نخست‌وزیران با سابقه‌ای مانند احمد قوام بود. اما پس از وقایع مرداد ۱۳۳۲ ش. به یک باره ورق برگشت و دوران استبداد بیست و پنج ساله شاهنشاهی آغاز گردید هرچند هنوز برای تثبیت قدرت و انجام اقدامات اصلاحی برای این مقصود، زمان نیاز بود. وقایع مهم اوایل دهه ۱۳۴۰ شمسی مانند وفات آیت‌الله بروجردی (۱۳۴۰ ش.)، انقلاب سفید با وجود مخالفت‌ها و تنگناها (۱۳۴۱ ش.)، سرکوب قیام ۱۵ خرداد (۱۳۴۲ ش.)، تبعید آیت‌الله خمینی (۱۳۴۳ ش.) به عنوان مخالف جدی و سدی برای اقدامات بعدی حکومت، و حتی به نوعی وفات محمد مصدق (۱۳۴۵ ش.) به عنوان رهبر جریان ملی‌گرا، سبب شد که رژیم خود را در جایگاهی بیابد که می‌تواند بدون هیچ مانع و سدی به یکه‌تازی‌های خود ادامه داده و برنامه‌هایی را که از مدت‌ها مدنظر داشت به اجرا درآورد [۳۴].

به عبارتی دیگر، دوران سلطنت محمدرضا شاه را می‌توان به دو قسمت کلی تقسیم کرد: اول، پیش از وقایع ۲۸ مرداد سال ۱۳۳۲ که در ابتدای این دوره یعنی آغاز سلطنت، وضعیت سیاسی کشور نسبت به دوره رضاشاه بسیار مطلوب‌تر شده بود و گروه‌ها، احزاب و بطورکلی مردم به سهولت می‌توانستند به مشارکت و فعالیت‌های سیاسی دست بزنند. دوره دوم، پس از مرداد ۱۳۳۲ و سرنگونی دولت مصدق است که از این زمان به بعد شاهد اختناق شدیدی تا پیروزی انقلاب اسلامی هستیم. هرچند در برخی برهه‌ها

مانند اوایل دهه ۱۳۴۰، یا ۱۳۵۵ فضای سیاسی کشور قدری باز شده بود اما بطورکلی در این زمان بویژه با تسلط سازمان امنیت، شدت سرکوب و فشار سیاسی به بالاترین حد خود رسید.

در بین سی‌و‌دو کابینه‌ای که در دوران سلطنت پهلوی دوم روی کار آمدند، در بحث حکمرانی مردم‌پایه می‌توان به دولت محمد مصدق اشاره کرد که در آن ملی‌گرایی و حاکمیت مردم به عنوان یک اصل، هدف نخست‌وزیر و سایر همفکرانش شده بود و یک نقطه عطفی در تجربه دولت‌های مردم‌محور به شمار می‌رفت. مصدق از معدود نخست‌وزیرانی بود که به طور آشکار درمقابل شاه ایستاد. او برای اولین بار در دوران پهلوی، شاه را به موجودی کنش‌پذیر و سردرگم تبدیل کرد. مصدق با اقدامات خود برخورداری شاه را از اختیاراتی که مجلس مؤسسان به او بخشیده بود، عملاً ناممکن ساخت و بهره‌مندی او را از حق وتوی تعلیقی مصوبات پارلمان ناکام گذاشت. مصدق بر آن بود که مشروطیت تنها در صورتی در ایران به راه درست خواهد رفت که قدرت اجرایی در دست رئیس دولت باشد که مسئولیت قانونی امور را بر دوش دارد و تنها در صورتی این امر عملی می‌شود که شاه بر آن گردن نهد و مانع تحقق و نهادینه شدن آن نشود. جامعه مدنی و فضای سیاسی ایران در دوره دولت مصدق نیز قابل تأمل است. جامعه مدنی برای اولین بار در انقلاب مشروطیت وارد جامعه ایران شد و افکار عمومی را به خود مشغول کرد و همه توجهات را به قانون اساسی و قانون مدنی و در نتیجه قانون‌گرایی معطوف کرد. اما بیست‌وهشت ماهی که ایران به نخست‌وزیری مصدق اداره شد، کشور شاهد مطلوب‌ترین جامعه به لحاظ توجه به بایدها و نبایدها بود. دوران نهضت ملی دو دستاورد بزرگ داشت که همان ملی شدن نفت و همچنین اصلاح قانون انتخابات بود که این امر، مردم را صاحب اختیار می‌کرد. همچنین اوج آزادی و استقلال بویژه آزادی احزاب، نشریات و جراید و اجتماعات به خوبی قابل مشاهده است [۳۵].

مصدق در مدت کوتاه زمامداری خود با وجود انواع مشکلات و محاصره اقتصادی در تأمین مصالح، منافع و رفاه مملکت و مردم اقداماتی انجام داد که بسیاری از دولت‌های قبل او توفیق انجام آن را نیافته بودند؛ از جمله قانون تکمیل لوله‌کشی آب تهران، قانون ملی شدن ارتباط تلفنی در سراسر ایران، لایحه افزایش اعتبار بودجه وزارت فرهنگ برای اجرای قانون تعلیم اجباری و تعلیم و تربیت اطفال عشایر، قانون تأسیس شرکت اتوبوسرانی، لایحه الغای عوارض مالکانه در دهات که از باج‌گیری مالکان جلوگیری می‌کرد، لایحه قانون حذف محاکمه اختصاصی محدود کردن صلاحیت دادگاه‌های نظامی، لایحه قانونی تصفیه

قضات، ترمیم حقوق بازنشستگی قضات، لایحه قانونی تشویق صادرات و تأسیس اتاق‌های بازرگانی، لایحه قانون تأسیس بانک ساختمانی برای تقسیم اراضی و ساختمان و دادن وام مسکن، تصویب و اجرای قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران، لایحه قانونی مطبوعات برای تأمین آزادی قلم و امنیت ارباب مطبوعات و... [۳۶]. شاه نیز با وجود اختلافات اساسی که با مصدق و دولت‌ش داشت، در مورد اقدامات وی در کتاب «مأموریت برای وطنم» خود چنین می‌نویسد: «بعدها این سؤال به ذهن من خطور کرده است که آیا واقعاً مصدق در مدت نخست وزیری خود چه اقدام مثبت و مفیدی به نفع مردم انجام داده است؟ برای یافتن پاسخی به این سؤال واقعاً کوشش بسیار کرده‌ام و یگانه اقدام مثبتی که به نظر آمده است همان قانون مربوط به سهم مالکانه بود که برای آن تبلیغ بسیار می‌کرد. وی مقرر نموده بود که اضافه بر سهمی که زارعین از محصول به دست می‌آوردند مالکین نیز صدی بیست از بهره مالکانه خود را به آن‌ها تخصیص دهند. از این بهره مالکانه صدی ده به خود زارعین می‌رسید و ده درصد دیگر را مقرر بود به انجمنی که از طرف روستائیان تشکیل می‌شد بپردازند تا صرف امور عمرانی دهات و نواحی مسکونی کشاورزان بشود» [۳۷].

البته با شرحی که گذشت نباید این تصور به ذهن متبادر شود که حاکمیت مصدق سراسر خیر و منفعت برای کشور داشت و بویژه از نظر حکمرانی مردم‌پایه، دولت بهترین شرایط ممکن را بوجود آورده بود! اول آنکه مصدق برخلاف آنچه که اظهار می‌کرد، نتوانسته بود به قانون اساسی وفادار بماند و نمونه‌های متعددی از تخلفات او از قانون اساسی را می‌توان شرح داد که در این مقال نمی‌گنجد اما نمونه بارز آن می‌توان به درخواست مصدق از مجلس مبنی بر اعطای اختیار قانون‌گذاری به قوه مجریه بود که نه تنها در ایران بلکه در طول تاریخ دموکراسی در جهان این امر بی‌سابقه و برخلاف اصل تفکیک قوا بود. با این وجود مجلس برای شش ماه به وی این اختیار را داد، اما وقتی مهلت شش ماهه رو به اتمام بود مصدق تقاضای تمدید آن را کرد که با مخالفت نمایندگان مجلس و حتی حامیان او مواجه شد و آیت‌الله کاشانی که زمانی همراه مصدق بود و از او حمایت می‌کرد، در این جا و در مقام ریاست مجلس مخالفت صریح و قاطع خود را از این تقاضای مصدق اعلام کرد.

ماجرا از این قرار بود که مصدق پس از بازگشت به قدرت به دنبال قیام سی تیر ۱۳۳۱، اختیارات شش ماهه‌ای برای وضع و اجرای قوانین از مجلس گرفت که در جو پر هیجان بعد از وقایع تیر بدون مقاومت



زیادی به تصویب مجلس رسید. ولی در مهرماه ۱۳۳۱ که مصدق درصدد تمدید اختیارات خود به مدت یک سال دیگر برآمد، آیت‌الله کاشانی که در آن موقع ریاست مجلس شورای ملی را به عهده داشت، طی نامه‌ای به نمایندگان مجلس که در جلسه مورخ ۲۸ مهرماه ۱۳۳۱ مجلس قرائت شد، مخالفت خود را با تمدید اختیارات نخست‌وزیر اعلام و ضمن آن تصریح نمود که: «چون در اصل ۲۷ متمم قانون اساسی، حق قانونگذاری به مجلس شورای ملی محول گردیده است و قوه قضاییه به محاکم شرعیه در شرعیات و محاکم عدلیه در عرفیات و اجرای قوانین در عهده هیأت دولت و قوه اجرائیه واگذار شده، و در اصل ۲۸، قوای مذکور برای همیشه از یکدیگر ممتاز و منفصل نموده است، و تخلف از موارد مزبور، که روح قانون اساسی و حکومت مشروطه می‌باشد، تمکین در برابر حکومت خودسرانه و تسلیم به مطلق‌العنانی است، و مخالف صریح قانون اساسی می‌باشد نگهداری آن را نمایندگان محترم مجلس در برابر خدای بزرگ و ملت ایران قسم یاد نموده‌اند، بنابر وظیفه محوله از طرف خلق فداکار ایران، به نمایندگی مجلس و تفویض سمت ریاست مجلس به اینجانب از طرف نمایندگان، لزوماً بالصراحه اعلام می‌نمایم که لایحه اختیارات تقدیمی آقای دکتر مصدق نخست‌وزیر به مجلس مخالف و مباین اصول قانون اساسی و صلاح مملکت و دولت است» [۳۸].

زین پس مصدق که محبوبیت و منزلت اجتماعی خود را بویژه در میان اسلام‌گرایان مرهون آیت‌الله کاشانی بود، راه خود را از وی و حتی مشروطه جدا کرد. شاید بتوان گفت که اساساً راه این دو با یکدیگر متفاوت بود؛ حرکت مصدق سیاسی و حرکت کاشانی در مواردی مکتبی بود، مصدق در عین مسلمانی در حرکت اجتماعی تنها براساس قواعد سیاسی و تجربیات شخصی عمل کرده و به معیارهای مکتبی آگاهی نداشته و طبعاً عمل نمی‌کرد. بطور خلاصه خط مشی مصدق از ایدئولوژی اسلام منبعث نمی‌شد، براساس چنین حقیقتی اصولاً ارتباط بین دین و سیاست را تشخیص نداده و به شعار جدایی دین از سیاست مؤمن و معتقد بود [۳۹].

ما در این نوشتار قصد نداریم بیش از این به دولت مصدق و دلایل شکست آن بحث کنیم ولی همانطور که گفته شد، دولت مصدق از منظر حکمرانی مردم‌پایه بسیار قابل تأمل است؛ اول به علت آن که مصدق و همفکرانش دولت او را دولتی ملی و مردم‌پایه و مردم‌محور می‌دانستند و حتی در مقایسه با سایر دولت‌های مستقر در دوران سلطنت پهلوی این نکته قابل اثبات است، و از سوی دیگر باید در نظر

داشت که عملکرد دولت مصدق و سقوط او بود که در شرایط اختناق، افزایش ظلم و ستم و بسته شدن فضای سیاسی کشور در بیست و پنج سال بعد تا پیروزی انقلاب دخیل بود، لذا بررسی مختصر دولت بر مبنای موضوع مورد بحث اجتناب ناپذیر بود.

برخی استدلال می‌کنند که اگر مصدق سرنگون نشده بود، مردم‌سالاری و کثرت‌گرایی در ایران ریشه دوانده و سرانجام به صورت دموکراسی تمام عیار شکوفا شده بود [۴۰] اما به هرتقدیر دولت مصدق در ۲۸ مرداد سرنگون شد و تقریباً تمامی دولت‌های پس از آن مطیع دستورات ملوکانه بودند. شاه بعد از فرونشاندن بحران‌های مرداد ۱۳۳۲ و مراجعت دوباره به کشور، همانطور که صریحاً اعلام داشته بود، نه تنها تصمیم به حکومت کردن، به جای سلطنت در چارچوب بسیار محدود قانون اساسی، داشت بلکه چاره‌ای جز این برایش نبود که با استبداد و خودکامگی و فراگیری کامل، حکومت نموده، شخصاً به همه چیز و همه جا تسلط و تحکم داشته باشد و با تأسیس و تکیه بر سازمان امنیت هر دم بر اختناق، انحصار و خشونت بیافزاید. اگر شاه و ساواک می‌خواستند بندهای نظارت و اسارت مردم و خشونت را اندکی ملایم کرده مختصر آزادی و امکان اعتراض و عمل به ملت بدهند، تمام دستگاه مانند یک سد خاکی مرتفع، که کمترین حفره و رخنه آب سراپای آن را می‌شوید و می‌برد، متلاشی و واژگون می‌گردید. شاه در منطق نظام و نقشه‌اش راه دیگری نداشت و هر بار که امریکا یا انگلیس فشار آورده و مصلحت‌اندیشی می‌کردند که تا حدودی با افکار عمومی و تسکین نارضایتی‌ها کنار آمده از شدت فساد و فشارها بکاهد، آثار سوء کوتاه‌مدت آزادی و ملایمت را می‌دید و برمی‌گشت [۴۱]. پس از ۲۸ مرداد می‌بینیم که اوضاع مملکت دوباره مدتی به ایران عصر رضاشاه برمی‌گردد و همان سختگیری‌ها ادامه می‌یابد تا اینکه به سال ۴۰-۱۳۳۹ می‌رسیم که دوباره یک مختصر آزادی‌هایی داده می‌شود به طوری که در همین سال هاست که جبهه ملی دوم، نهضت آزادی، سازمان دانشجویان وابسته به جبهه ملی و حرکت‌های دانشجویی ناشی از آن شکل می‌گیرد، مسجد هدایت فعال می‌شود، اعلامیه‌هایی علیه شاه صادر می‌شود و پس از هفت سال که اصلاً نامی از جبهه ملی نبود در همین سال در میدان جلالیه یک میتینگ ۷۰-۸۰ هزار نفره از طرف جبهه ملی برگزار می‌گردد که به نسبت آن زمان میتینگ خیلی عظیمی بود. دوباره می‌بینیم که در سال ۱۳۴۲ قیام ۱۵ خرداد شکل می‌گیرد که به وسیله رژیم شاه سرکوب می‌شود و به مدت ۱۵-۱۴ سال یک اختناق شدید حاکم می‌شود و مجدداً در سال ۱۳۵۷-۱۳۵۶ دستگاه حاکمیت

مختصر آزادی‌هایی می‌دهد که البته این بار دیگر انقلاب صورت می‌گیرد و آن الیگارش‌پهلوی‌ها از بین می‌رود [۴۲].

علاوه بر فشارهای سیاسی، عدم توجه حکومت به شعائر اسلامی و شیعی و تحت فشار قرار دادن علما، محدود کردن فعالیت‌های سیاسی مردم و...؛ نکته دیگری که منجر به جدایی بیشتر حکومت و مردم شد، بحث مربوط به اقتصاد و فروش نفت است. بعد از جنگ اکتبر میان اعراب و اسرائیل در سال ۱۹۷۳م. / ۱۳۵۲ ش. کشورهای عربی دست به تحریم کشورهای حامی اسرائیل زدند و به این ترتیب، جهان غرب در بحران شدید انرژی قرار گرفت. در این میان، ایران تنها کشور اسلامی دارای نفت بود که با کشورهای عربی مبنی بر تحریم نفتی همراه نشد و شاه اعلام کرد که از نفت به عنوان سلاح سیاسی استفاده نخواهد کرد. نتیجه این که اسرائیل و کشورهای غربی به سوی ایران جهت خرید نفت هجوم آوردند و شاه فرصت را مغتنم شمرد و هدایت اوپک را بدست گرفت، قیمت نفت را افزایش داد. هرچند که این اقدام او اعتراض کشورهای جهان غرب را به همراه داشت ولیکن چاره‌ای جز خرید از ایران نداشتند. به همین جهت درآمد نفتی ایران در سال ۱۳۵۳ آنچنان افزایش داد که بیش از ۸۶ درصد از درآمد کشور را تأمین می‌کرد (جدول ۲). در نتیجه تکیه دولت بر مالیات‌ها کمتر شده و اقتصاد ایران به اقتصادی رانتی متکی به نفت تبدیل شد.

جدول ۲: ترکیب درآمدهای دولت از ۱۳۵۳ تا ۱۳۵۷ (درصد)

سال	مالیات	درآمد نفت	سایر درآمدها
۱۳۵۳	۱۱/۲۸	۸۶/۴۷	۲/۲۵
۱۳۵۴	۱۷/۱۲	۷۸/۸۱	۴/۰۸
۱۳۵۵	۱۸/۶۸	۷۷/۴۱	۳/۹۲
۱۳۵۶	۲۱/۸۱	۷۳/۶۳	۴/۵۶
۱۳۵۷	۲۹/۱۴	۶۳/۳۷	۷/۴۹

(منبع: قالیباف و همکاران، ۱۳۹۷)

در دهه پنجاه بویژه با تأسیس حزب رستاخیز در سال ۱۳۵۳ ش. و الغای تمامی احزاب و گروه‌های سیاسی، مشارکت در جامعه ایران به پایین‌ترین حد خود رسید. غیرقانونی بودن بسیاری از گروه‌های سیاسی اعم از مذهبی و ملی، باعث سرخوردگی مردم از مشارکت در امور سیاسی شده بود. از سوی دیگر حکومت قانون بصورت نیم‌بند درآمد و تنها نامی از نظام مشروطه باقی مانده بود تا اینکه در سال پایانی سلطنت و گسترش موج اعتراضات، شاه تصمیم گرفت که برای تشکیل دولت از افراد ملی‌گرا بهره‌گیرد و به این ترتیب شاپور بختیار به نخست‌وزیری رسید. وی سعی کرد شعار بازگشت به اصول مشروطیت و قانون اساسی را سر دهد و حتی برخی رسوم پارلمانی مشروطه مانند سنت رأی تمایل که مدت بیست و پنج سال به فراموشی سپرده شده بود را احیاء کرد ولیکن مردم ایران به رهبری امام خمینی، عزم خود را برای سرنگونی رژیم سلطنتی جزم کرده بودند و سرانجام در روز ۲۲ بهمن ۱۳۵۷ موفق شدند که حکومت پهلوی را واژگون کنند و نظامی بنا به خواست و انتخاب خود تشکیل دهند.

### انقلاب اسلامی ایران

با بررسی شرایط سیاسی - اجتماعی نظام شاهنشاهی می‌توان علت مبارزات مردم که منتهی به پیروزی انقلاب شد را بیشتر درک کرد. به عبارت دیگر، عصر پهلوی دوم به علت زمینه‌سازی انقلاب اسلامی در تاریخ تحولات سیاسی و اجتماعی ایران معاصر، نقشی بی‌بدیل دارد. شکل‌گیری انقلاب اسلامی ایران برمبنای بسیاری از مطالعات انجام شده با سیاست‌هایی که در عصر پهلوی اتخاذ شد، ارتباط تنگاتنگی داشته است. در توصیف ماهیت دولت در عصر پهلوی، به‌ویژه پهلوی دوم، صاحب‌نظران بسیاری دیدگاه‌های خود را مطرح و هر یک، از منظری خاص، ماهیت دولت در این دوره را مطالعه کرده‌اند. گروهی با توجه به بعد اقتصادی و متأثر از نظریه‌های مارکسیستی، ماهیت دولت را سرمایه‌داری وابسته، گروهی به علت تسلط اقتصاد نفتی، ماهیت دولت را رانتیر، گروهی دیگر به لحاظ سیاسی، ماهیت دولت را مطلقه و دولت استبدادی دانسته‌اند. تمامی این دیدگاه‌ها هرچند از منظری خاص به ماهیت دولت توجه کرده‌اند، اما همگی بر این نکته اتفاق نظر دارند که ماهیت دولت در این دوره به لحاظ تاریخی از ادوار گذشته که نظام سیاسی تحت سیطره نظام ایلی و عشیره‌ای قرار داشت، به شدت متفاوت است

[۴۳]. حتی با بررسی و مقایسه سیر تحول حکومت‌های پیش از پهلوی و ظهور و سقوط آن‌ها در چارچوب نظریه مراحل دولت ابن‌خلدون می‌توان پی برد که حکومت پهلوی نه با نقش عصبیت و جایگاه ایل و طایفه بر سر کار آمد و نه با آن سرنگون شد. سقوط پهلوی کاملاً با نمونه‌های پیشین که در آن یک خاندان به جای خاندانی دیگر بر سر کار می‌آمد متفاوت بود و در اینجا می‌بینیم که برای نخستین بار ملت با خیرش سراسری توانستند یک حکومت به کنار زده و حکومتی دیگر را منتخب خود قرار دهند. در این حرکت اجتماعی گسترده که سراسر کشور را پوشش می‌داد، ملت ایران به رهبری امام خمینی، توانستند با شیوه‌های مبارزاتی رایج در دوران مدرن مانند تظاهرات و اعتصابات، به مقصود خود که انقلاب و برقراری حکومتی اسلامی و مردم‌پایه بود دست یابند. ما در این قسمت قصد نداریم که عملکرد حکومت جمهوری اسلامی را در زمینه‌های مشارکت سیاسی، حاکمیت قانون و پاسخگویی مورد بحث قرار دهیم چراکه در این صورت خود، تحقیق مفصل و مجزایی را می‌طلبد لذا ما در این بخش به دستاوردهای انقلاب اسلامی جهت دستیابی به حکومت مردمی و برپایه خواست و تمایلات ملت خواهیم پرداخت.

سخنرانی‌ها، مصاحبه‌ها و نوشته‌ها و بطورکلی اندیشه‌های امام را می‌توان بعنوان مرجع اصلی ایدئولوژی انقلاب اسلامی قلمداد کرد. امام همواره در سخنان خود بر اهمیت و جایگاه مردم سخن گفتند و بر آن تأکید کردند. برای نمونه، ایشان در پاسخ به اوربانا فالاجی نویسنده و روزنامه‌نگار ایتالیایی که گفته بود «ایران در دست شماسست» گفتند که «ایران در دست من نیست، در دست ملت است و ملت هم کسی که خدمتگزار باشد و مصالح‌شان را بخواهد، با آزادی مطلق، به او ممکن است روی بیاورد» و یا زمانی که فالاجی می‌پرسد: «آزادی آیا در حدی برای مردم هست که بتوانند سیستم دولت خودشان را تعیین کنند، آیا این آزادی هم برای ملت هست؟» امام پاسخ می‌دهند: «به همان ترتیبی که در همه جای دنیا هست، آن‌ها می‌توانند وکیل انتخاب کنند. وکیل می‌تواند به حسب آن چیزی که ملت به او اعطا کرده، دولت را تصویب کند یا رد بکند. رئیس‌جمهور را خود مردم تعیین بکنند. همه این‌ها با دست خود مردم هست و خودشان می‌توانند انجام بدهند [۴۴].»

یکی از مهم‌ترین مظاهر جمهوریت در اندیشه امام خمینی، تأکید بر لزوم مشارکت سیاسی مردم و حق نظارت آن‌هاست. اصل مشارکت که یکی از بنیادی‌ترین اصول اجتماعی مردم‌سالاری در نزد امام بود،

حقی است مبتنی بر اعتقاد برابری و آزادی همه قشرهای جامعه. مشارکت سیاسی در اندیشه امام، هم حق و هم تکلیف است؛ بدین بیان که از یک سو حق اولیه هر فرد است «که خودش انتخاب کند یک چیزی را که راجع به مقدرات مملکت خودش است» و از سوی دیگر تکلیفی شرعی برای مسلمانان است که سرنوشت سیاسی خود را تعیین کنند، بنابراین در این دیدگاه، شرکت در مشارکت‌ها و انتخابات یک تکلیف شرعی است. بر این اساس امام تلاش نمود جایگاه این مشارکت را در قانون اساسی نهادینه کند و مردم را به حضور در صحنه‌های مهم سیاسی ترغیب نماید [۴۵]. افزون بر این، عبارت «تعیین سرنوشت سیاسی» از دیدگاه امام خمینی، علاوه بر مشارکت مردم در تأسیس سیاسی و انتخاب کارگزاران، با حق نظارت در عرصه‌های مختلف سیاسی و اجتماعی تداوم می‌یابد [۴۶].

پس از بررسی اندیشه‌های امام لازم است که به قانون اساسی به عنوان سند همکاری مردم و حکومت اشاره شود. در نخستین اصل قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حکومت نوبنیاد، برخاسته از خیزش ملت ایران در پی انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷ معرفی شده است. بسیاری از اصول قانون اساسی گویای مردم‌محوری آن است؛ در اصل سوم این قانون وظایف حکومت در قبال ملت ذکر شده که مهم‌ترین آن‌ها در ارتباط با موضوع این مقاله عبارتند از: محو هرگونه استبداد، خودکامگی و انحصارطلبی؛ تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون؛ مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش. علاوه بر این در اصل ششم درمورد مردم‌محوری اساس حکومت آمده است که «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود از راه انتخابات؛ انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر این‌ها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد». فصل سوم قانون به حقوق ملت اختصاص دارد که بیست و چهار اصل را در برمی‌گیرد که در راستای اهداف تحقیق مهم‌ترین موارد آن را موضوعاتی پیرامون حقوق مساوی مردم فارغ از هرگونه تفاوت در رنگ، نژاد و زبان؛ یکسان بودن همه افراد در برابر قانون؛ حقوق زنان؛ ممنوعیت تفتیش عقاید؛ آزادی احزاب، گروه‌ها و تشکل‌های سیاسی، اجتماعی و فرهنگی مشروط به ضاله و مضر نبودن آن‌ها برای استقلال و آزادی کشور؛ تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی و... را شامل می‌شود.

## منابع

- [۱] ابوالحسنی، الهه (۱۳۹۱)، حکمرانی مردم‌سالارانه، فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۲، شماره ۱، ۱۹-۱.
- [۲] همان.
- [۳] مطهری، مرتضی (۱۳۸۴)، پیرامون جمهوری اسلامی، چاپ هجدهم، تهران: انتشارات صدرا.
- [۴] ابوالحسنی، همان.
- [۵] سردارنیا، خلیل‌الله (۱۳۹۵)، حکمرانی در ایران، آسیب‌شناسی و ارائه راهبردها، فصلنامه راهبرد توسعه، شماره ۴۹، صص ۲۲۵-۲۰۵.
- [۶] صفریان، روح‌الله و سیدجواد، امام‌جمعه‌زاده (۱۳۹۶)، الگوی حکمرانی خوب؛ سرمایه اجتماعی و توسعه همه‌جانبه، فصلنامه دولت‌پژوهی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، سال سوم، شماره ۱۲، صص ۱۸۱-۱۴۵.
- [۷] سردارنیا، خلیل‌الله (۱۳۹۰)، درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی جدید، تهران: نشر میزان.
- [۸] حشمت‌زاده، محمدباقر و حاجی‌یوسفی، امیرمحمد و طالبی، محمدعلی (۱۳۹۶)، بررسی موانع تحقق حکمرانی خوب در فرهنگ سیاسی ایران، جستارهای سیاسی معاصر، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال هشتم، شماره ۱، صص ۲۴-۱.
- [۹] شریفیان، جمشید (۱۳۷۴)، مشارکت سیاسی، نشریه پژوهش‌های راهبردی، شماره‌های ۹ و ۱۰.
- [۱۰] قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۸۳)، تحلیل و امکان‌سنجی الگوی حکمرانی خوب در ایران با تأکید بر نقش دولت، فصلنامه دانش مدیریت، شماره ۶۷، صص ۱۱۱-۸۵.
- [۱۱] آجدانی، لطف‌الله (۱۳۸۷)، روشنفکران ایران در عصر مشروطیت، چاپ دوم، تهران: نشر اختران.
- [۱۲] کاتوزیان، همایون (۱۳۹۷)، نظریه حکومت استبدادی و جامعه کوتاه‌مدت، جامعه‌شناسی تاریخی، دوره دهم، شماره ۲، صص ۱۴-۱.
- [۱۳] شیروودی، مرتضی (۱۳۸۷)، تمرکز و توسعه سیاسی در تاریخ معاصر ایران (مقایسه دو مقطع مشروطه و انقلاب اسلامی)، فصلنامه انقلاب اسلامی ایران، سال چهارم، شماره ۱۳، صص ۴۹-۸۳.
- [۱۴] همان.

- [۱۵] زارعی، بهادر و شفیع، شهاب‌الدین (۱۳۹۸)، شناسایی عوامل شکل‌گیری حکومت‌های استبدادی و تداوم آن در منطقه خلیج فارس، پژوهش‌های دانش زمین، سال دهم، شماره ۳۷، صص ۷۷-۵۰.
- [۱۶] کاتوزیان، همان.
- [۱۷] آدمیت، فریدون (۱۳۸۷)، ایدئولوژی نهضت مشروطیت ایران، چاپ اول، تهران: انتشارات گستره.
- [۱۸] رضایی، عبدالعظیم (۱۳۷۸)، تاریخ ده هزار ساله ایران، جلد چهارم، چاپ دهم، تهران: انتشارات اقبال.
- [۱۹] عاقلی، باقر (۱۳۹۷)، نخست‌وزیران ایران، چاپ چهارم، تهران: سازمان انتشارات جاویدان.
- [۲۰] کسروی، احمد (۱۳۸۸)، تاریخ مشروطه ایران، چاپ پنجم، تهران: مؤسسه انتشارات نگاه.
- [۲۱] ستایش، محمود (۱۳۸۵)، مشروطیت ایران، چاپ اول، تهران: نشر ثالث.
- [۲۲] کدی، نیکی (۱۳۸۰)، مشارکت مردمی در مشروطه ایران، ترجمه نصرالله صالحی، پژوهشنامه متین، دوره پنجم، شماره پیاپی ۲۰، صص ۱۳۶-۱۲۳.
- [۲۳] شیروودی، همان.
- [۲۴] جعفری ندوشن، علی‌اکبر و زارعی محمودآبادی، حسن (۱۳۸۲)، تجدیدنظرهای چندگانه در قانون اساسی مشروطه، چاپ اول، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- [۲۵] قالیباف، محمدباقر و پورموسوی، سیدموسی و امیدوی آوج، مریم (۱۳۹۰)، درآمد‌های نفتی و توزیع فضایی قدرت سیاسی در ایران، سال هفتم، شماره ۲، صص ۷۰-۳۷.
- [۲۶] مکی، حسین (۱۳۵۷)، زندگانی سیاسی سلطان احمدشاه، چاپ سوم، تهران: مؤسسه انتشارات امیرکبیر.
- [۲۷] زائری، قاسم (۱۳۹۵)، بررسی چگونگی تحول جایگاه «مردم» در گفتمان مسلط منورالفکران ایرانی از «دولت مشروطه» تا «حکومت رضاخان»، فصلنامه مطالعات جامعه‌شناختی، دوره بیست‌وسوم، شماره ۲، صص ۴۰۴-۳۷۵.
- [۲۸] عاقلی، باقر (۱۳۹۰)، رضاشاه و قشون متحدالشکل، چاپ ششم، تهران: انتشارات نامک.
- [۲۹] پسیان، نجفقلی و معتضد، خسرو (۱۳۸۸)، از سوادکوه تا ژوهانسبورگ، چاپ پنجم، تهران: نشر ثالث.



[۳۰] کرونین، استفانی و همکاران (۱۳۸۹)، رضاشاه و شکل‌گیری ایران نوین، ترجمه مرتضی ثاقب‌فر، چاپ دوم، تهران: نشر جامی.

[۳۱] نیازمند، رضا (۱۳۸۶)، رضاشاه از سقوط تا مرگ، چاپ اول، تهران: انتشارات حکایت قلم نوین.

[۳۲] رحمانی‌زاده دهکردی، حمیدرضا و زنجانی، محمدمهدی (۱۳۹۵)، دولت مدرن و خودکامگی (بررسی موردی دولت رضاشاه)، فصلنامه دولت‌پژوهی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، سال دوم، شماره ۶، صص ۲۱۲-۱۷۵.

[۳۳] مروار، محمد (۱۳۸۶)، مجلس شورای ملی (دوره‌های بیست و یکم تا بیست و چهارم)، چاپ اول، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

[۳۴] نصیری زرقانی، آرش (۱۳۹۹)، بررسی و تحلیل سیر تحول حکومت پهلوی برپایه نظریه مراحل دولت این‌خلدون، چهارمین کنفرانس بین‌المللی زبان، ادبیات، تاریخ و تمدن.

[۳۵] جهانگیری، سعید (۱۳۹۶)، سیاست‌های داخلی مصدق و توسعه سیاسی، فصلنامه مطالعات سیاسی بین‌الملل، سال دوم، شماره ۳، صص ۱۳۴-۱۱۹.

[۳۶] تربتی سنجابی، محمود (۱۳۹۲)، ۶۶۶ روز با مصدق، چاپ اول، تهران: انتشارات گلریز.

[۳۷] پهلوی، محمدرضا (۱۳۵۵)، مأموریت برای وطنم، چاپ نهم، تهران: بنگاه ترجمه و نشر کتاب.

[۳۸] عاقلی (۱۳۹۷)، همان.

[۳۹] سازمان مجاهدین انقلاب اسلامی (۱۳۵۸)، نگرشی کوتاه بر نهضت ملی ایران؛ روابط و ریشه‌های اختلاف بین مصدق و کاشانی، بیانیه شماره ۲۳، چاپ دوم، تهران: انتشارات سازمان مجاهدین انقلاب اسلامی.

[۴۰] آبراهامیان، یرواند (۱۳۹۲)، کودتا، ترجمه عبدالرضا هوشنگ مهدوی، چاپ اول، تهران: نشر البرز.

[۴۱] بازرگان، مهدی (۱۳۶۳)، انقلاب ایران در دو حرکت، چاپ پنجم، تهران: نشر توسط مهدی بازرگان.

[۴۲] زیباکلام، صادق (۱۳۸۸)، یادداشت‌های انقلاب، چاپ اول، تهران: انتشارات روزنه.

[۴۳] ربانی خوراسگانی، علی و معمار، ثریا و ترابی‌اقدم، جمشید (۱۳۹۳)، تحلیل نگرش محمدرضاشاه پهلوی به حکومت‌گری، طبقات و جریان‌های پرنفوذ اجتماعی (از ۱۳۳۲ تا ۱۳۵۵)، فصلنامه جامعه‌شناسی کاربردی، سال بیست و پنجم، شماره ۵۶، صص ۵۸-۴۱.

- [۴۴] امامی، غلامرضا (۱۳۹۳)، گفتگوهای اورینا فالاجی، چاپ هشتم، تهران: نشر افق.
- [۴۵] سپاهی، سعید (۱۳۹۵)، بررسی نقش مردم در تشکیل حکومت اسلامی در اندیشه سیاسی امام خمینی<sup>(۵)</sup>، مجموعه آثار و مقالات برگزیده دهمین کنگره پیشگامان پیشرفت، صص ۳۹۵۵-۳۹۴۹.
- [۴۶] فتحی، یوسف (۱۳۹۸)، نقش مردم در سیاست، مبانی و پیامدهای آن در اندیشه سیاسی امام خمینی، فصلنامه پژوهشنامه انقلاب اسلامی، سال نهم، شماره ۳۱، صص ۹۵-۷۹.

