



Imam Sadiq Research Institute

for Islamic Sciences

Research Institute for Political
and Defence Studies

P. ISSN: 2545-5708 & E. ISSN: 2717-3720

Website: <http://ipr.isri.ac.ir>

Volume: 13 ; Number: 27



Structural Analysis of Institutional Crises in the National Consultative Assembly of Iran

Mojtaba Norouzi Chelicheh*, ali mohammadi masiri**

Doi: <https://doi.org/10.22034/ipr.2025.503426.2236>

Receipt: 2025/06/18 - Accepted: 2025/9/04

(201-226)

Abstract:

Iranian society, particularly its intellectual and political elites, responded to the challenges posed by conflicts of interest and values by seeking to establish legal institutions during the Constitutional Revolution to manage these conflicts and crises. However, institutional policymaking, especially concerning the National Consultative Assembly, not only failed to provide a balanced and institutionalized response to political and social disputes but also experienced functional contradictions. Instead of fostering political stability, it exacerbated conflicts, ultimately facilitating the resurgence of authoritarian and autocratic rule. This study aims to examine the structural crises of institutional dysfunction in the National Consultative Assembly and analyze the factors contributing to its transformation from an effective institution into an instrument for reproducing authoritarian autocracy. The research hypothesis posits that the National Consultative Assembly underwent functional contradictions due to various factors, including institutional overlap, institutional weakness, shifts in institutional performance, external power influence, and conflicts of interest. These crises led to the Assembly's inefficiency and its transition from a legitimate political institution to a tool for reinforcing personalized power dynamics. This research employs a qualitative methodology with a historical sociology approach, utilizing library and archival research methods for data collection.

Keywords: Institutionalism, National Consultative Assembly, Functional Contradiction, Democracy, Authoritarianism.

*. Assistant Professor, Department of Islamic Studies, Shahrekord University, Iran.
m.norouzi88@yahoo.com

** Ph.D student in Political Science and Political Sociology, University of Tehran, Iran (corresponding author). ali.mohamadi@ut.ac.ir.



پژوهشگاه علوم اسلامی امام صادق
پژوهشگاه مطالعات سیاسی و دفاعی
P. ISSN: 2345-5705 & E. ISSN: 2717-3720
نشانی پانگه نشریه: <http://ipr.isri.ac.ir>
سال سیزدهم: شماره بیست و هشتم

بررسی ساختاری بحران‌های نهادی در مجلس شورای ملی ایران

مجتبی نوروزی چلیچه*، علی محمدی مصیری**

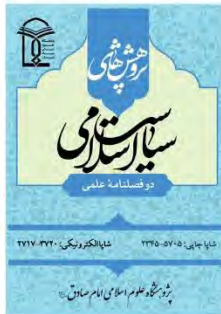
Doi: 10.22034/ipr.2025.503426.2236

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۱/۱۱ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۴
(۲۰۱-۲۲۶)

چکیده

جامعه ایرانی و به‌ویژه نخبگان فکری و سیاسی در واکنش به چالش‌های ناشی از تعارض منافع و ارزش‌ها، در دوره انقلاب مشروطه به دنبال بنیان‌گذاری نهادهای قانونی برای مدیریت این تعارضات و بحران‌ها برآمدند. با این حال، سیاست‌گذاری نهادی، به‌ویژه در مورد مجلس شورای ملی، نه تنها نتوانسته است پاسخی متوازن و نهادینه به منازعات سیاسی و اجتماعی دهد، بلکه خود دچار تعارضات کارکردی شد و به‌جای تسهیل ثبات سیاسی، به تشدید و بازتولید منازعات و نهایتاً بازگشت به نظم استبدادی و اقتدارگرا کمک کرده است. هدف این تحقیق بررسی ساختاری بحران‌های نهادی در مجلس شورای ملی و تحلیل عوامل مؤثر در دگرگونی کارکرد آن از یک نهاد مؤثر به ابزاری برای بازتولید ساختار استبدادی اقتدارگرایانه است. فرضیه این پژوهش مبتنی بر این ایده است که مجلس شورای ملی تحت تأثیر متغیرهای مختلفی نظیر تداخل نهادی، ضعف نهادی، تحول در عملکرد نهاد، نفوذ قدرت‌های بیرونی و تعارض منافع، دچار تعارض کارکردی شده است. این بحران‌ها موجب ناکارآمدی مجلس و تبدیل آن از یک نهاد سیاسی مشروع به ابزاری برای تقویت روابط شخصی قدرت‌گرفته است. پژوهش از روش تحقیق کیفی با رویکرد جامعه‌شناسی تاریخی بهره‌برده و با استفاده از روش کتابخانه‌ای-اسنادی به گردآوری داده‌ها پرداخته است.

واژگان کلیدی: نهادگرایی، مجلس شورای ملی، تعارض کارکردی، دموکراسی، اقتدارگرایی.



*. استادیار گروه معارف اسلامی، دانشگاه
شهرکرد، ایران.
m.norouzi88@yahoo.com
**. دانش‌آموخته دکتری علوم سیاسی،
گرایش جامعه‌شناسی سیاسی،
دانشگاه تهران، ایران (نویسنده مسئول).
ali.mohamadi@ut.ac.ir

۱- مقدمه

یکی از شاخصه‌های اساسی دموکراسی به منظور فراهم کردن بستری مناسب برای مشارکت سیاسی، اجتماعی و اقتصادی مردم در تعیین سرنوشتشان، ایجاد رویه‌های نهادی و سازمانی است. مجلس از مهم‌ترین نهادهای سیاسی در نظام‌های دموکراتیک محسوب می‌شود که وظیفه تشخیص، تعیین و تصویب قوانین کشور را به عهده دارد و اعضای آن را نمایندگان مردم تشکیل می‌دهند که به وسیله مردم انتخاب شده و به مفهوم دموکراسی سیاسی عینیت می‌بخشد.

اهمیت و ضرورت دموکراسی ایجاب می‌کند که توده مردم در مسائل مربوط به سرنوشت خودشان دخالت نمایند. فکر دموکراسی سیاسی در ایران نیز اگرچه سابقه ای طولانی دارد، اما انقلاب مشروطه را می‌توان نقطه عطف و زمان آغاز آن به حساب آورد. نخستین دوره مجلس در سال ۱۲۸۵ آغاز به کار کرد و در طول ۲۴ دوره فراز و نشیب‌های بسیاری را تجربه نمود، اما به تدریج ماهیت اصلی خود را از دست داد و جز در چند دوره کوتاه - دوره‌های اول تا چهارم و نیز در دهه ۱۳۲۰ تا کودتای ۱۳۳۲ که مجلس عملکرد مثبتی داشت - در بیشتر ادوار قانون‌گذاری جنبه تشریفاتی یافت که نشان از دور افتادن از اهداف اولیه و ماهیت وجودی خود داشت.

بر اساس روح قانون اساسی، مجلس، اساس و بنیاد مشروطیت به شمار می‌رفت که باید مهم‌ترین دغدغه خاطر مشروطه‌طلبان را که عبارت بود از مهار قدرت مطلقه شاه، از طریق تعریف نظامی شناخته شده؛ یعنی قانون و نظارت بر اجرای آن، جامه عمل بپوشاند؛ اما در عمل، مشروطه و نهاد مجلس نه تنها نتوانست محلی برای تجمیع منافع گروه‌های مختلف باشد بلکه خود به عرصه‌ای برای کشمکش بین نیروهای اجتماعی - سیاسی، کشمکش مجلس و شاه و ترجیح منافع شخصی و گروهی بر منافع جمعی و در نهایت تولید منازعه بیشتر و به تبع آن بی‌ثباتی و هرج و مرج تبدیل گشت. در واقع، علاوه بر مشکلات و نارسایی‌های نهادی و قانونی در کار مجلس، مداخلات گسترده نیروهای خارجی و جناح‌های محافظه کار و سلطنتی داخلی نیز بر عملکرد مجلس تأثیرگذار بودند و باعث

افزایش آسیب‌پذیری مجلس شد. از این رهگذر، مجلس همانند دیگر نهادهای نوپنیا مشروطه به میدان منازعات قدرت طلبانه و کشمکش‌های جناحی، سیاسی و صنفی در تضاد با منافع ملی و به تبع آن بی‌ثبات سیاسی کشور بدل شد که پیامد منطقی آن چیزی جز بحران و ناپایداری سیاسی نبود.

در این راستا، پژوهش حاضر درصدد بررسی، توصیف و تحلیل تعارض کارکردی مجلس شورای ملی است و به‌طور مشخص بر روی این پرسش متمرکز است که چرا مجلس شورای ملی در ایران در یک وضعیت متناقض و متعارض نه تنها به ایجاد و بازتولید ثبات سیاسی دموکراتیک کمک نکرده است بلکه خود زمینه‌ساز بی‌ثباتی سیاسی یا نظم سیاسی استبدادی و اقتدارگرا شده است؟ فرضیه پژوهش مبتنی بر این پاسخ است که مجلس شورای ملی تحت تأثیر متغیرهایی نظیر تداخل نهادی، ضعف نهادی، تحول نهادی، نفوذ نهادی و تعارض منافع، دچار تعارض کارکردی شده و به تبع آن کارآمدی خود را از دست داده و از یک نهاد سیاسی قدرتمند به یک ابزار سیاسی برای بازتولید نظم استبدادی اقتدارگرایانه تغییر کارکرد داده است.

۲- پیشینه پژوهش

خلاصه آثار چاپ‌شده مرتبط با موضوع موردبررسی

نویسندگان	سال انتشار	عنوان	نتیجه
اتحادیه، منصوره	۱۳۷۵	مجلس و انتخابات از مشروطه تا پایان قاجار	مجلس هیچ حربه‌ای علیه دولت نداشت تا آن را وادار کند که قوانین مصوب شده را به مرحله اجرا درآورد و همچنین هیچ وسیله‌ای برای جلوگیری از دوره‌های فترت و یا تغییر قانون اساسی نداشت. درواقع، رابطه ناهماهنگ میان دولت و مجلس که ریشه در تحولات قبلی جامعه ایرانی داشت، همچنان ادامه یافت.
اندیشکده برهان	۱۳۹۸	تاریخ مجالس مشروطه؛ نگاهی به	مجلس‌های نخستین مشروطه نشان داده است به وظایف اصلی و محوله کمتر پرداخته می‌شد و بیشتر دولت‌های حاکم را به چالش می‌کشیدند.

همین چالش‌ها بر تشنج فضای سیاسی کشور می‌افزود و سرنوشت مجلس را بحرانی می‌کرد.	فرازوفرود مجلس شورای ملی از مشروطه تا انقلاب اسلامی		
دموکراسی و دولت‌سازی از انقلاب مشروطه به بعد حتی پس از انقلاب اسلامی در یک رابطه نوسانی قرار داشته‌اند.	دموکراسی در ایران	۱۴۰۱	قیصری، علی و نصر، ولی
همان‌گونه که برای استقرار و تثبیت دموکراسی حداقلی از توسعه ضرورت دارد، برای توسعه نیز انبساط سیاسی تا حدودی لازم است. چراکه توسعه به نهادهای قانونی، مکانیزم‌های شفاف و پاسخ‌گویی سیاسی نیاز دارد که دموکراسی سیاسی را ضروری می‌سازد.	دو قرن چالش توسعه و دموکراسی در ایران	۱۳۸۰	فراستخواه، مقصود
تکامل نیافتگی نهادهای دموکراتیک و نبود بستری نظری و عملی پارلمانتاریسم، مجلس را به انفعال کشاند و زمینه را برای بروز استبداد فراهم آورد.	آخرین مجلس مشروطه؛ دوره بیست و چهارم مجلس شورای ملی	۱۳۹۰	خوش‌زاد، اکبر
دخالت شاه، دربار، ارتش، ساواک و دیگر نهادهای دولتی در امور انتخابات و مجلس موجب شد نهادهای سیاسی که باید وسیله‌ای برای تحقق بخشیدن به مشارکت مردم در فرایندهای سیاسی باشند، در این دوران از سوی حکومتی اقتدارگرا به شدت تضعیف و سرکوب شوند و نتوانند کار ویژه‌های اصلی خود را انجام دهند.	نگاهی به ساختار و کارکرد مجلس شورای ملی،	۱۳۹۸	ططری، علی
در عصر رضاشاه و محمدرضا شاه از طرفی بر ضرورت تحقق اندیشه‌های مشروطه‌خواهی و حکومت قانون صحنه می‌گذاشت و از سوی دیگر	مجلس شورای ملی (دوره‌های بیست و یکم تا	۱۳۸۶	مروار، محمد

می‌خواستند خود را پادشاهی مقتدر و سنت‌گرا نشان دهند. از این رو چندان پایبند اصول پارلمان‌تاریستی و مشروطه‌خواهی نبودند.	بیست و چهارم)		
مجلس همانند دیگر نهادهای نوپنیا مشروطه به میدان منازعات قدرت طلبانه و کشمکش‌های جناحی، سیاسی و صنفی در تضاد با منافع ملی بدل شد.	مجلس شورای ملی و تحکیم دیکتاتوری	۱۳۸۱	ملایی توانی، علیرضا
حکومت پارلمانی کارآمد در ایران، مستلزم وجود یک قوه مجریه قوی و بادوام است که نه در برابر مبارزه جویی مجلسی سرکش آسیب‌پذیر باشد و نه دربار بتواند آن را از کار بیندازد.	بحران دموکراسی در ایران	۱۳۷۲	عظیمی، فخرالدین

منبع (یافته‌های پژوهش)

با توجه به پیشینه تحقیق، درجه اهمیت «مجلس شورای ملی» مشخص گردیده است؛ با این وجود، این پژوهش نوآوری خود را در سه سطح نظری، مفهومی و روش‌شناختی نسبت به مطالعات پیشین ارائه می‌دهد. برخلاف مطالعات پیشین که عمدتاً بر تاریخ مجالس مشروطه، رابطه مجلس و دولت، بحران دموکراسی و تأثیر ساختارهای قدرت بر پارلمان‌تاریسم در ایران تمرکز داشته‌اند، این پژوهش برای نخستین بار مجلس شورای ملی را از منظر جامعه‌شناسی تاریخی و در چارچوب نظریه نهادگرایی و تعارض کارکردی تحلیل می‌کند. از منظر نهادگرایی تاریخی، این مقاله مفهوم «فرسایش نهادی» و «اقتدارگرایی ترکیبی» را برای توصیف وضعیتی به کار می‌برد که در آن نهادهای دموکراتیک به ظاهر حفظ می‌شوند اما در عمل در خدمت تثبیت قدرت متمرکز قرار می‌گیرند. این پژوهش، در مقایسه با مطالعات گذشته، تحلیل چندلایه‌ای از تداخل نهادی، نفوذ سیاسی و کارکرد متعارض مجلس در طول زمان ارائه می‌دهد و به جای بررسی صرف عملکرد مجلس، مکانیسم‌های ساختاری و نهادی را که موجب تضعیف تدریجی آن شدند، شناسایی و تحلیل می‌کند. مقاله فراتر از توصیف صرف تحولات تاریخی، مدل تبیینی جدیدی برای درک شکست نهادهای دموکراتیک در بسترهای اقتدارگرایانه ارائه می‌دهد و از طریق تحلیل مفاهیمی مانند سرگردانی نهادی، بازتولید اقتدارگرایی و تداخل کارکردی نهادها، چارچوبی علمی برای فهم

پویایی‌های نهادهای سیاسی در جوامع گذار به دموکراسی پیشنهاد می‌کند. این پژوهش بر نقش درونی نارسایی‌های نهادی و تأثیر آن‌ها در بازتولید اقتدارگرایی تمرکز دارد. روش‌شناسی جامعه‌شناسی تاریخی در این تحقیق، علاوه بر بازخوانی وقایع، مکانیسم‌های بلندمدت تغییرات نهادی و شکست دموکراسی پارلمانی را آشکار می‌کند. این چارچوب نظری بدیع، امکان مقایسه با سایر تجربیات دموکراتیزاسیون را نیز فراهم کرده و به درک عمیق‌تر پویایی‌های تعارض نهادی در نظام‌های گذار به دموکراسی کمک می‌کند.

۳- روش تحقیق

این پژوهش با بهره‌گیری از روش تحقیق کیفی و رویکرد جامعه‌شناسی تاریخی، در چارچوب نظریه نهادگرایی و کارکرد متعارض نهادی در سطح سیاسی انجام شده است. داده‌ها از طریق روش کتابخانه‌ای-اسنادی گردآوری شده و تحلیل آن‌ها با تمرکز بر روندها و فرآیندهای تاریخی صورت گرفته است. جامعه‌شناسی تاریخی، فراتر از توصیف صرف وقایع، به بررسی زمینه‌های زمانی و مکانی شکل‌گیری و تحول پدیده‌های اجتماعی می‌پردازد و تغییرات تاریخی را از منظر ساختارها، کنشگران و فرآیندهای نهادی تحلیل می‌کند. در این پژوهش از اسناد و منابع مکتوب به‌عنوان داده‌های اصلی استفاده شده است. اگرچه گستره منابع تاریخی وسیع است، اما محقق بر اساس رویکرد هدفمند و گزینشی، اسناد مرتبط با تاریخ سیاسی و اجتماعی ایران از انقلاب مشروطه (۱۲۸۵) تا انقلاب اسلامی (۱۳۵۷) را بررسی کرده است. به این ترتیب، پژوهش ضمن مطالعه اسناد تاریخی دسته اول و دوم، مسیرهای تغییر و بازتولید نهادهای سیاسی و اجتماعی را تحلیل کرده و به تبیین پویایی‌های نهادی در بستر تحولات تاریخی ایران می‌پردازد.

۴- چهارچوب نظری تحقیق: نظریه نهادی و کارکرد متعارض نهادی

نهادگرایی شامل سه رویکرد اصلی است؛ نهادگرایی تاریخی، نهادگرایی عقلانی و نهادگرایی جامعه‌شناختی. نهادگرایی تاریخی بر مسیرهای وابسته و تأثیرات گذشته در شکل‌گیری و پایداری نهادها تأکید دارد، نهادگرایی عقلانی نهادها را به‌عنوان نتیجه انتخاب‌های استراتژیک کنشگران در چارچوب محدودیت‌های نهادی می‌داند و نهادگرایی جامعه‌شناختی

نقش هنجارها، ارزش‌ها و الگوهای فرهنگی را در تثبیت نهادها بررسی می‌کند. ارتباط این سه رویکرد با نظریه تعارض کارکردی در این است که این نظریه، نهادها را نه تنها به عنوان ابزارهایی برای حفظ نظم اجتماعی، بلکه به عنوان ساختارهایی دربرگیرنده تضادهای درونی و پویایی‌های تغییر تحلیل می‌کند. نهادگرایی عقلانی با تأکید بر منافع رقابتی، نهادگرایی تاریخی با بررسی مسیرهای تعارض و سازش و نهادگرایی جامعه‌شناختی با تحلیل بازتولید مشروعیت و هنجارهای نهادی، هر یک به نحوی ابعاد کارکردها و تعارض‌های نهادی را روشن می‌کنند. از این منظر، نهادها هم‌زمان که کارکردهای یکپارچگی اجتماعی را دارند، بستری برای بروز تعارض‌های ساختاری نیز هستند که در نظریه تعارض کارکردی مورد توجه قرار می‌گیرد.

ویلیام اسکات در کتاب «نهادها و سازمان‌ها: ایده‌ها، علایق و هویت‌ها» به بررسی مفاهیم نهادی و نقش آن‌ها در جوامع مختلف می‌پردازد. کارکرد متعارض نهادی به وضعیتی اشاره دارد که در آن نهادهای مختلف سیاسی به دلیل اهداف، منافع یا سیاست‌های متضاد با یکدیگر در تعارض قرار می‌گیرند. این تعارضات می‌توانند باعث ایجاد تنش، رقابت و تضاد در عرصه سیاسی شوند (Scott, 2013: 50-54).

کارکرد متعارض نهادی ممکن است ناشی از تعارض و رقابت بین قوه مجریه و قوه مقننه، تعارضات درون‌حزبی یا رقابت سایر گروه‌های قدرت باشد که اهداف و منافع متفاوتی دارند و می‌تواند منجر به تعارضات و بن‌بست‌های سیاسی شود. اسکات توضیح می‌دهد که کارکرد متعارض نهادی می‌تواند منجر به کاهش کارایی دولت، افزایش تنش‌های سیاسی و کاهش اعتماد عمومی به نهادهای سیاسی شود (Scott, 2013: 150-154). در این نظریه، تأکید بر این است که نهادها چگونه باعث پایداری و تداوم الگوهای رفتاری و ساختاری می‌شوند و همچنین چگونه تغییرات و تحولات نهادی می‌توانند به تعارضات کارکردی منجر شوند. برای تحلیل تعارضات کارکردی مجلس شورای ملی ایران با استفاده از نظریه نهادی، می‌توان به موارد زیر پرداخت:

۱_ تداخل نهادی (Institutional Overlap)

تداخل نهادی به وضعیتی اشاره دارد که در آن نهادها یا سازمان‌های مختلف در انجام وظایف خود با یکدیگر هم‌پوشانی دارند. تداخل نهادی معمولاً زمانی رخ می‌دهد که مرزهای وظایف و اختیارات نهادها به وضوح تعیین نشده باشد یا قوانین و مقررات مربوط به نهادها به گونه‌ای تنظیم شده باشند که همپوشانی ایجاد کنند (DiMaggio and Walter W, 1983: 147 – 160). جیمز جی. مارچ در حوزه تعارضات کارکردی نهادها را ناشی از تداخل مسئولیت‌ها و وظایف، فشارهای محیطی و نیاز به تطبیق با تغییرات محیطی می‌داند. این تعارضات می‌توانند به شکل تضاد منافع بین نهادها، اختلافات در تفسیر قوانین و مقررات و ناهماهنگی در اجرای سیاست‌ها ظاهر شوند (March and Olsen, 1989: 45 – 67).

مارچ و اولسن به نهادها را به‌عنوان مؤسساتی در نظر می‌گیرند که سیاست را تشکیل می‌دهند و نقش مهمی در تعارضات کارکردی دارند. مارچ و اولسن، مفهوم «همسان‌سازی نهادی» را معرفی کرده‌اند که به این معناست که نهادها به دلایل مختلفی مانند فشارهای محیطی، نیاز به تأیید و اعتبار دارند و به‌طور تدریجی به یکدیگر شبیه می‌شوند و می‌توانند منجر به تعارضات کارکردی شود. همچنین به نقش نهادها در فرآیند تصمیم‌گیری سیاسی تأکید دارند. نهادها با تعیین قوانین بازی و هنجارهای رفتاری، به‌طور مستقیم بر تصمیمات و استراتژی‌های بازیگران سیاسی تأثیر می‌گذارند (March and Olsen, 1989: 50 – 60). هنیس و بنت معتقدند همپوشانی در وضعیت تداخل نهادی می‌تواند به تناقضات و تضادهای نهادی منجر شود، زیرا نهادهای مختلف ممکن است نسبت به مسئولیت‌ها و وظایف خود اختلاف نظر داشته باشند. (Henisz and Bennet, 2004: 5 – 20) بنابراین، در این شرایط نهادهای مختلف با وظایف مشابه یا متداخل به گونه‌ای تنظیم شده‌اند که مرزهای وظایف و اختیارات آن‌ها به وضوح تعریف نشده است و این موجب بروز مشکلات و چالش‌های هماهنگی می‌شود (Scott, 2013: 15 – 30).

۲_ ضعف نهادی (Institutional Weakness)

ضعف‌ها و نارسایی‌های نهادی در مجلس شورای ملی می‌توانند باعث کاهش کارآمدی آن و ایجاد تعارضات شوند. این ضعف‌ها می‌توانند شامل کمبود منابع، نبود شفافیت و فشارهای خارجی باشند. ضعف نهادی به وضعیتی اشاره دارد که در آن نهادها یا سازمان‌ها به دلایل مختلف نتوانند به طور کارآمد وظایف و مسئولیت‌های خود را انجام دهند. این ضعف‌ها ممکن است ناشی از نقص‌ها و نارسایی‌های ساختاری و ناکارآمدی قوانین و مقررات باشند. ضعف نهادی می‌تواند منجر به کاهش کارایی و اثربخشی نهادها شود و به تعارضات و ناکامی‌های مختلف در سیستم سیاسی و اجتماعی منجر گردد. نهادهایی که با قوانین و مقررات ناکارآمد مواجه هستند، نمی‌توانند به طور مؤثر وظایف خود را انجام دهند. این ناکامی‌ها ممکن است شامل قوانین ضدونقیض، نبود چارچوب‌های قانونی مناسب و نبود نظام‌های نظارتی مؤثر باشد (Scott, 2013: 128 – 134).

۳_ تحول نهادی (Institutional Change)

تحول نهادی به فرآیند تغییر و تطابق نهادها با شرایط جدید اجتماعی، اقتصادی و سیاسی اشاره دارد. این تغییرات می‌توانند ناشی از عوامل داخلی مانند تغییرات در رهبران و سیاست‌ها، یا عوامل خارجی مانند فشارهای محیطی و جهانی باشند. نهادها به طور مداوم باید به تغییرات محیطی و نیازهای جامعه پاسخ دهند تا باقی بمانند و کارآمد باشند (North, 1990: 4 – 10). نورث توضیح می‌دهد که تحول نهادی می‌تواند به تغییرات در قواعد رسمی (مانند قوانین و مقررات) و قواعد غیررسمی (مانند هنجارها و رفتارهای اجتماعی) منجر شود. در واقع، نقش قواعد رسمی و غیررسمی در شکل دهی رفتارهای نمایندگان و نهادهای مرتبط با مجلس شورای ملی اهمیت زیادی دارد.

تضاد بین قواعد رسمی و هنجارهای غیررسمی می‌تواند به تعارضات کارکردی منجر شود؛ بنابراین، تغییرات و تحولات نهادی می‌توانند به تعارضات کارکردی منجر شوند. برای مثال، اصلاحات قانونی، تغییرات در ساختار قدرت و تحولات اجتماعی می‌توانند باعث ناپایداری و تعارض در عملکرد مجلس شوند. این تغییرات ممکن است به دلایل مختلفی

از جمله تغییرات فناورانه، اقتصادی و سیاسی رخ دهند (March and Olsen, 1989: 51 - 55).

۴_ قدرت و نفوذ نهادی (Institutional Change)

توزیع قدرت و نفوذ بین نهادهای مختلف می‌تواند به تعارضات کارکردی منجر شود. برای مثال، نفوذ بالای نهادهای خاصی ممکن است به کاهش استقلال و کارآمدی مجلس شورای ملی منجر شود. قدرت نهادی به توانایی یک سازمان برای کنترل و هدایت رفتار اعضای خود و استفاده از منابع مختلف اشاره دارد. این قدرت معمولاً از طریق مقررات، سیاست‌ها و فرایندهای داخلی به دست می‌آید. نفوذ نهادی به تأثیرگذاری یک سازمان بر اعضای خود، سایر سازمان‌ها و جامعه اشاره دارد. این نفوذ می‌تواند از طریق شبکه‌های اجتماعی، روابط عمومی و فرهنگ سازمانی تقویت شود (Kreitner, 2007: 13 - 19).

۵_ تعارض منافع

جفری پفر (۲۰۱۰) توضیح می‌دهد که تعارض و رقابت در سازمان‌ها معمولاً اجتناب‌ناپذیر هستند و می‌توانند به نوآوری و بهبود عملکرد یا تعارض و کشمکش منجر شوند. تعارض منافع در تضاد کارکردی نهادها در سیاست به این معناست که نهادهای مختلف در یک سیستم سیاسی ممکن است هم‌زمان اهداف و منافع متفاوتی داشته باشند که با هم در تضاد هستند. این تضاد می‌تواند منجر به ناکامی‌ها و مشکلات در اجرای سیاست‌ها شود. تعارض منافع زمانی رخ می‌دهد که یک فرد یا نهاد در موقعیتی قرار بگیرد که وظایف و مسئولیت‌های حرفه‌ای یا عمومی آن‌ها با منافع شخصی یا سازمانی‌شان تداخل پیدا کند (Pfeffer, 2010, 70 - 100). تعارض منافع می‌تواند به بروز اختلافات و تنش‌های داخلی بین نهادهای سیاسی منجر شود. این تنش‌ها می‌تواند موجب پراکندگی و ضعف در عملکرد نهادها و ناکارآمدی در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها گردد. این نوع تعارضات عمدتاً ناشی از رقابت برای منابع و اختیارات، اختلاف در اولویت‌ها و سیاست‌ها، اختلافات میان گروه‌های سیاسی، اختلافات ایدئولوژیک، اختلافات سیاسی و حتی اختلافات شخصی است.

۵. تداخل نهادی: بحران در مرزهای قدرت

بر اساس قانون اساسی، مهم‌ترین وظیفه مجلس، تصویب قوانین، نظارت بر قوه مجریه و مشورت با دولت در امور کشور بود (خوش‌زاد، ۱۳۹۰: ۱۵). مجلس ملی عرصه کشمکش میان نیروهای متمایل به نهادهای سنتی و طرفداران نهادهای مدرن بود؛ مبارزه اصلی بین مجلس و شاه حول ساختار آینده حکومت شکل گرفت (آبراهامیان، ۱۳۹۱: ۸۱). منشأ اصلی تداخل نهادی میان مجلس شورای ملی و شاه را باید در قانون اساسی مشروطه جست‌وجو کرد. طالبوف در این زمینه می‌نویسد: «این نظام‌نامه که الآن دست ماست، قانون اساسی نیست. فقط سندی است که در آن حقوق ملت تا یک درجه معین گشته، ولی حقوق دولت یا پادشاه به‌قرار سابق مبهم مانده است» (طالبوف، ۱۳۵۷؛ ۲۲۶). این ابهامات باعث شد که اشراف و درباریان از آن برای افزایش اختیارات خود و حفظ امتیازات استفاده کنند. در مقابل، روحانیون و آزادی‌خواهان به تحدید قدرت سلطنت‌طلبان پرداخته و از میل شاه به تمرکز قدرت جلوگیری کردند.

درواقع، تناقض آشکار انقلاب مشروطه در این بود که باوجود اینکه نهادهای سیاسی مستقر شد، بنیاد جامعه تغییری نکرد. بر پیکره فرسوده دولت، ادارات و وزارتخانه‌های جدیدی پیوند خورد که باعث اغتشاش در امور و ضعف دولت مرکزی گشت. تحدید قدرت شاه، مسئولیت وزرا در قبال مجلس، تدوین قانون اساسی بر اساس قوانین اقتباس شده از غرب با انقلاب مشروطه وارد صحنه سیاسی ایران شد؛ اما در تفکر دولتمردان کشور که مجریان این قوانین بودند تغییری به وجود نیامد؛ چراکه اساس قدرتشان بر اصول سنتی استبدادی نظیر مالکیت زمین و ارتباطات خانوادگی و شخصی مبتنی بود. (اتحادیه، ۱۳۶۳: ۴۶). فوکویاما باور دارد، دولت قوی که نظارت جدی بر آن وجود نداشته باشد دیکتاتوری است و دولت ضعیفی هم که تحت نظارت انواع نیروهای سیاسی باشد، ناکارآمد و اغلب بی‌ثبات است (فوکویاما، ۱۳۹۶: ۳۵).

در دوره‌های اول تا پنجم مجلس و آغاز سلطنت رضاخان، اوضاع کمابیش مشابه بود. اختلافات میان دولت و مجلس حول اصول مشروطه می‌چرخید و مجلس از اقتدار بیشتری

برخوردار بود. در دوره اول مشروطه، مجلس قدرت بیشتری داشت و دولت‌ها تابع آن بودند (مروار، ۱۳۸۶: ۳۷۱). طبق قانون اساسی، مجلس اختیارات زیادی داشت و این اختیارات گاهی باعث ناتوانی دولت‌ها و بی‌ثباتی شد. سید حسن تقی‌زاده، ابتدا طرفدار قدرت بیشتر مجلس بود، اما بعدها نظرش تغییر کرد و اعتقاد داشت که این اختیارات مطلق مجلس در پذیرش یا رد اعتبارنامه‌ها، باعث تضعیف دولت‌ها شده بود (خوش‌زاد، ۱۳۹۰: ۱۶). در واقع، مشروطه در ایجاد نهادهای سیاسی و دموکراتیک موفق بود، اما در مرحله استقرار با نهادهایی روبرو شد که منافع متعارضی داشتند. این نهادهای متداخل و متعارض، به ویژه میان سلطنت (حفظ نظم استبدادی) و مجلس شورای ملی (تضعیف سلطنت و باز توزیع قدرت)، موجب تداخل نهادی و تعارض کارکردی شدند.

تکامل نیافتگی رویه‌های دموکراتیک و حضور قدرتمند طبقات اجتماعی قدیمی از سویی و ناتوانی در نهادسازی از سوی دیگر، به تداخل نهادی و بحران سیاسی در مجلس انجامید (ملایی توانی، ۱۳۸۱: ۱۵). مجالس اولیه مشروطه بیشتر دولت‌ها را به چالش می‌کشیدند و این چالش‌ها باعث تشنج فضای سیاسی کشور می‌شد و سرنوشت مجلس را بحرانی می‌کرد (اندیشکده برهان، ۱۳۹۸: ۳۹). مجالس اول تا سوم به دلیل قرار گرفتن در مرکز تحولات کشور با چالش‌های جدی مواجه شدند و عدم پایان یافتن آن‌ها نشان از تداخل نهادی و تعارض کارکردی با دولت داشت. مجالس چهارم و پنجم نیز با جنگ جهانی اول، هرج و مرج و شورش‌های داخلی روبه‌رو بودند که زمینه را برای تقویت نظام دیکتاتوری فراهم کرد. در این وضعیت، دولت ضعیف و تغییر کابینه‌ها بیشتر تغییر افراد بود تا اصلاح سیاست‌ها (اتحادیه، ۱۳۷۵: ۱۸۶-۲۰۰).

هسته مرکزی احزاب و فراکسیون‌ها در دوران مشروطه غالباً حول یک یا چند شخص برجسته شکل می‌گرفت که بنا به مقتضیات می‌توانست جهت‌گیری و رویکرد سیاسی حزب را به سرعت تغییر دهد. به گونه‌ای که رضاخان توانست پس از کودتای ۱۲۹۹ رهبران احزاب و فراکسیون‌های سیاسی را فریب داده و با زد و بندهای سیاسی با آنان، فضای مجلس و محافل سیاسی و اکثر مطبوعات را با خود هماهنگ و هم‌صدا سازد و در این اوضاع

نابسامان، احزاب ناپایدار با دخالت در انتخابات مجلس پنجم، رضاخان را به عنوان یک قهرمان ملی موردستایش قرار داده و مسیر را برای برقراری حکومت مطلقه هموار ساختند (ملائی توانی، ۱۳۸۱: ۲۴ - ۲۹). بدین ترتیب، در جامعه‌های خودکامه و استبدادی، فرایند دگرگونی به سوی نظامی دموکراتیک با خطر همراه است، نهضت‌های توده‌ای که به احتمال زیاد در این دوره‌های گذار پیدا می‌شوند، ذاتاً ضد دموکراتیک‌اند. دگرگونی‌های سیاسی در این جامعه‌ها متضمن خطر کردن است و تنها با وجود نهادهای سیاسی پرتوان امکان مهار کردن دگرگونی و احتمال ایجاد دگرگونی مثبت وجود دارد (تدین، ۱۳۶۹: ۲۰۶). در چنین شرایطی، مجلس چهارم در سایه کودتا دچار تضادهای درونی شد و در نهایت تک‌صدایی در مجلس پنجم باعث شکست مشروطه و بازتولید اقتدارگرایی شد. این تحلیل از یک منظر جدید، ضرورت اصلاح ساختار نهادهای دموکراتیک و ایجاد استقلال، شفافیت و پاسخگویی در تمامی مراحل حکمرانی را در دستور کار قرار می‌دهد. بدون این اصلاحات، نهادهای دموکراتیک نه تنها به وظایف اصلی خود عمل نمی‌کنند، بلکه خود به عامل بازتولید قدرت‌های استبدادی بدل می‌شوند.

۶. ساختار ضعیف نهادی؛ مسیرهای متعارض سیاست‌ورزی؛ بازتولید اقتدارگرایی

سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲ که دوران مجالس چهاردهم تا هجدهم را شامل می‌شود، یکی از پراشوب‌ترین دوره‌های تاریخ معاصر ایران است. سقوط رضاشاه و جانشینی محمدرضا پهلوی فرصتی پدید آورد تا مجلس شورای ملی جایگاه قانونی خود را بازیابد (زیباکلام، ۱۳۹۰: ۶۰-۶۱)؛ اما ساختار ضعیف نهادهای سیاسی و نبود احزاب سازمان‌یافته، مانع از ایجاد یک نظام کارآمد دموکراتیک شد (ازغندی، ۱۳۹۲: ۲۱۸). این وضعیت را می‌توان «سرگردانی نهادی» نامید که در آن فقدان سازوکارهای لازم برای تقسیم قدرت، فضای سیاسی را به شدت شکننده کرده بود.

در این دوره، سه مسیر برای آینده سیاسی ایران قابل تصور بود: نخست، تثبیت قدرت مطلق شاه و نهادینه‌سازی سلطنت استبدادی؛ دوم، تقویت قوه مجریه از طریق ایجاد تشکیلات سازمان‌یافته؛ و سوم، برگزاری انتخابات آزاد برای تقویت پارلمان و پشتیبانی از

حکومت ملی (عظیمی، ۱۳۷۲: ۴۶۷). با این حال، در عمل، مجلس نتوانست به عنوان نهادی نظارتی و قانون‌گذار نقشی سازنده ایفا کند. تقابل میان مجلس و دولت، همراه با نبود احزاب و تشکیلات سیاسی کارآمد، موجب شد دولت‌ها در حفظ ثبات ناتوان باشند. میانگین عمر کابینه‌ها به کمتر از هشت ماه کاهش یافت و در ۱۲ سال، ۱۲ نخست‌وزیر، ۱۷ کابینه تشکیل دادند (ایرانی، ۱۳۷۱: ۸۹). در این دوره، بی‌ثباتی سیاسی، منازعات جناحی و عدم انسجام نمایندگان مجلس به بحران‌های دموکراتیک دامن زد. به تعبیر آبراهامیان، فضای سیاست در ایران چیزی بیش از «هیاهوی ذهن‌های توسعه‌نیافته» نبود (آبراهامیان، ۱۳۹۱: ۱۸۰). این دوره که می‌توان آن را «تعارض عملکردی نهادها» توصیف کرد، به جای حل مشکلات ملی، به عرصه‌ای برای منازعات جناحی و رقابت‌های فردی تبدیل شد.

علاوه بر این، بحران‌هایی مانند ظهور فرقه دموکرات آذربایجان به رهبری جعفر پیشه‌وری و قاضی محمد، ضعف دولت مرکزی و نهادهای دموکراتیک را عمیق‌تر کرد (عظیمی، ۱۳۷۲: ۱۷۷). مجلس هفدهم، نقطه اوج ضعف نهادی و بحران کارکردی در نظام سیاسی ایران بود. منازعات شدید میان محمد مصدق و دربار، ارتش و سلطنت، به وقایعی مانند ۳۰ تیرماه ۱۳۳۱ منجر شد. مصدق برای مقابله با نفوذ دربار در انتخابات، به انحلال مجلس و برگزاری رفراندوم روی آورد (لاجوردی، ۱۳۶۸: ۱۱۶). این تصمیم، گرچه واکنشی به بحران‌های سیاسی بود؛ اما ضعف ساختاری مجلس را آشکارتر ساخت و به جای حل منازعات، آن‌ها را به بحران‌های خیابانی و سیاسی تبدیل کرد (ططری، ۱۳۹۲: ۹۴).

بدین ترتیب، مجالس شانزدهم و هفدهم، به جای ایجاد وحدت و تقویت دموکراسی به عرصه‌ای برای رقابت‌های جناحی و شخصی تبدیل شده بودند. این نوع سیاست‌ورزی که می‌توان آن را «فرسایشی شدن سیاست» توصیف کرد، نهادهای دموکراتیک را از مشروعیت و اثربخشی تهی کرد و زمینه را برای کودتای ۲۸ مرداد فراهم ساخت (یزدانی، ۱۳۹۵: ۳۹۱). در مجلس هجدهم، این روند ادامه یافت و با کاهش نقش دموکراسی، اقتدارگرایی پهلوی دوم تثبیت شد (ططری، ۱۳۹۲: ۵۰). بدیهی است که وقتی نمایندگانی که به مجلس فرستاده می‌شدند همه فرد بودند، هر فرد نظر شخصی خود را دارد و نظرهای شخصی همه

باهم متفاوت اند؛ بنابراین، هیچ وقت امید نمی‌رفت که آن‌ها وحدت نظری پیدا کنند؛ چراکه تفاهم معمولاً بر سر موضوعی پیش می‌آید که هیچ‌یک از طرفین از نظر شخصی به آن توجه نکنند بلکه منافع غیرشخصی را در نظر بگیرند. در غیر این صورت، به جای اجماع و مجلسی کارآمد که بتواند در ثبات سیاسی کشور نقش مؤثری ایفا نماید، عرصه‌ای برای تسویه حساب‌های خصوصی می‌شود و نتیجه آن چیزی به جز آشوب و بی‌ثباتی سیاسی نیست (جمعیت مبارز، ۱۳۳۰: ۱۲). ترقی در چنین نهادهای سیاسی، فقط نصیب افرادی می‌شود که اهل سازش هستند و نه تغییر و تحول. با این وضعیت و با این مناسبات، دولت‌هایی که بعد از شهریور ۱۳۲۰ سرکار آمدند نتوانستند کار مثبتی انجام دهند. بدین ترتیب، ضعف نهادین مجلس شورای ملی از رهگذر تعارض کارکردی به دلیل ضعف ساختاری، فساد و فقدان انسجام، نتوانست از بحران‌ها عبور کند و نشان داد که بدون نهادهای قوی و ساختارهای کارآمد، دموکراسی نمی‌تواند از بحران‌های سیاسی عبور کند و به ثبات برسد.

۷. تحول نهادی؛ انحراف نهادی؛ ظهور اقتدارگرایی

تحولات دوران رضاشاه، نقطه اوج بحرانی بود که نهادهای مشروطه را از کارکردهای اصلی شان تهی ساخت و راه را برای بازگشت اقتدارگرایی در قالبی مدرن هموار کرد. پس از انقلاب مشروطه، ایرانیان در محیطی بحران زده گرفتار شدند که دو نظام متعارض، یکی شاهی مشروطه و دیگری نظم نوین پارلمانی، در کنار یکدیگر اما در تضاد کامل عمل می‌کردند (متقی و همکاران، ۱۴۰۰: ۱۸). این ترکیب ناهمگون، با حذف تدریجی پویایی‌های دموکراتیک و تثبیت تمرکزگرایی قدرت، زمینه را برای ظهور یک اقتدارگرایی جدید فراهم کرد (بشیریه، ۱۳۸۰: ۱۵۱).

رضاشاه با درک این وضعیت، فرایندی از «اقتدارگرایی نوسازانه» را آغاز کرد که در آن تمرکز بر ساختارهای اجرایی و نظامی، جایگزین سازوکارهای نظارتی و دموکراتیک شد و توانست با ادغام نهادهای مشروطه در چارچوب دولت مطلقه، مجلس را از نهادی نظارتی به ابزاری کاملاً مطیع و فرمایشی تبدیل کند. این تغییر، هرچند ظاهری مدرن داشت، اما در جوهر،

بازگشتی به استبداد ماقبل مشروطه بود (عظیمی، ۱۳۷۲: ۱۲). مجلس که روزگاری نماد اراده مردم و نظارت بر قدرت بود، به نهادی بی‌روح تبدیل شد (زیباکلام، ۱۳۹۰: ۶۰-۶۱). از مجلس هفتم به بعد، فرایند «ختی‌سازی نهادی» شدت گرفت؛ به گونه‌ای که مجلس به یک اداره دولتی تحت امر شاه تقلیل یافت. عین‌السلطنه در این باره می‌نویسد: «مجلس دیگر اقتداری ندارد؛ همه قوانین شبانه به دستور شاه تنظیم می‌شود و صبح نمایندگان بدون چون و چرا تصویب می‌کنند» (جمشیدیان، ۱۳۹۰: ۱۰). این پدیده، نوعی «اقتدارگرایی مشارکتی» ایجاد کرد که در آن، ظاهر دموکراسی حفظ شد، اما نقش نهادهای دموکراتیک به نمایشی تزئینی برای مشروعیت بخشی به سیاست‌های شاهانه محدود شد (سریع‌القلم، ۱۳۹۷: ۱۰۷-۱۰۸).

انتخابات که باید سازوکاری برای مشارکت سیاسی مردم باشد، به روندی فرمایشی برای انتصاب نمایندگان مطلوب شاه تبدیل شد. یحیی دولت‌آبادی این وضعیت را چنین توصیف می‌کند: «مجلس دیگر نماینده منافع عمومی نیست؛ هرکه را شاه بخواهد، به مجلس راه می‌یابد» (دولت‌آبادی، ۱۳۷۱: ۴۰۱-۴۰۹). از مجلس ششم تا سیزدهم، نظارت کامل رضاشاه بر ترکیب و عملکرد مجلس، آن را به نهادی بی‌اثر تبدیل کرد. این وضعیت، چیزی فراتر از انحلال صوری مجلس بود؛ زیرا این نهاد به طور کامل در خدمت نظام اقتدارگرا قرار گرفته بود (ملایی توانی، ۱۳۸۱: ۲۸۷). مداخله رضاشاه در تمام امور اجتماعی و سیاسی کشور و اعمال خشونت آمیز وی، مردم را از مشارکت در کارهای سیاسی و اجتماعی کشور دل‌زده و از دخالت در تمام امور مرتبط با سرنوشت وضعیت سیاسی و اجتماعی کشور بازداشت. چنانچه انتخابات مجالس شورای محلی، انجمن‌های بلدیه (شهرداری) انجمن‌های خیریه شهرستان‌ها و دیگر نهادهای سیاسی و اجتماعی تنها با نظارت مسئولان دولتی، فرماندهان نظامی و فرمانداران صورت می‌گرفت. اداره این چنین نهادهایی تحت مراقبت شدید رضاشاه و دستیارانش قرار داشت. در نتیجه مردم و سیاستمداران برای حفظ جان و مال خود چاره‌ای جز تن دادن به قدرت مطلقه رضاشاه نداشتند (امینی، ۱۳۸۲: ۹۱-۹۲). در واقع، وجود یک شخصیت نظامی در رأس هرم قدرت در کنار مجلس شورای ملی و

قانون به مثابه مهم‌ترین رهاورد انقلاب مشروطه تناقض آشکاری بود که ادامه حیات و جمع آن‌ها را در کنار هم محال می‌نمود؛ چراکه صرف نظر از جنبه‌های اجتماعی و سیاسی، رضاشاه به سبب شخصیت قلدار مآب و دارا بودن خصلت‌های ویژه فردی، خود انکارکننده قانون و انتخابات آزاد بود. گرچه او مانند محمدعلی میرزا نمی‌توانست نفرت خود را از قانون با انهدام مجلس ابراز کند اما از درون به ویرانی آن پرداخت. به طوری که قانون نه تنها تجلی اراده نمایندگان و منافع غیرشخصی نبود بلکه در خدمت قدرت فردی و سلطه متمرکز قرار داشت (رستمی، ۱۳۷۸: ۲۸).

از منظر تحول نهادی، رضاشاه موفق شد نوعی «پارلمان اقتدارگرا» ایجاد کند که به جای ایفای نقش در قانون‌گذاری مستقل و دفاع از منافع ملی، به یک ابزار قانونی برای تسریع سیاست‌های تمرکزگرایانه او بدل شود. این فرایند که می‌توان آن را بازتولید «اقتدارگرایی نهادی» نامید، به حذف مخالفان، طرد منتقدان و تمرکز کامل قدرت در دست شاه انجامید. در مجموع، این دوره از تاریخ سیاسی ایران نشان‌دهنده گسست کامل میان مفهوم مشروطه و عمل پارلمانتاریسم بود. این فرایند، فصل جدیدی در تاریخ پارلمانتاریسم ایران گشود که با سلطه فردی و حذف اصول مشروطه همراه بود و مفهوم پارلمانتاریسم را در حدی نمایشی و بی‌روح تقلیل داد.

۸. نفوذ سیاسی؛ مهندسی ترجیحات سیاسی

مجلس شورای ملی ایران، به عنوان یکی از نهادهای اصلی نظام مشروطه، در آغاز با هدف محدود کردن قدرت سلطنت و تقویت مشارکت مردمی در فرآیند حکمرانی تأسیس شد. با این حال، در طول زمان و به ویژه در دوره پهلوی، نفوذ نهادی گسترده و ساختاریافته موجب شد مجلس از ایفای وظایف اصلی خود بازمانده و به نهادی بی‌اثر و وابسته تبدیل شود (نوریان، ۱۳۸۳: ۱۴۷-۱۴۸). این نفوذ، همراه با تعارضات کارکردی میان اهداف اولیه مجلس و عملکرد واقعی آن، زمینه را برای بازتولید اقتدارگرایی و تمرکز قدرت در دست شاه فراهم کرد.

درواقع، مجلس به مرکزی جهت رقابت‌های داخلی و اعمال نفوذهای شخصیت‌های

متنفذ، دربار و سلطنت، سفارت‌های خارجی شوروی، انگلیس و آمریکا تبدیل شده بود (مروار، ۱۳۸۶: ۳۶). مجلس شورای ملی ایران در طول ۲۴ دوره فراز و نشیب‌های بسیاری را تجربه نمود، اما به تدریج ماهیت اصلی خود را که همان محدود کردن قدرت حاکمان و مشارکت مردم در حکومت بود، از دست داد و جز در چند دوره کوتاه — دوره‌های اول تا چهارم و نیز در دهه ۱۳۲۰ تا کودتای ۱۳۳۲ که مجلس تا حدودی عملکرد حداقلی مثبتی داشت — در بیشتر ادوار قانون‌گذاری جنبه تشریفاتی یافت (خوش‌زاد، ۱۳۹۰: ۹).

مرحله دوم فعالیت‌های مجلس در دوره محمدرضاشاه (۱۳۳۲-۱۳۴۲) مجالس هیجدهم تا بیست و یکم را در برمی‌گرفت. پارلمان بعد از کودتای ۲۸ مرداد به نحو قابل توجهی قدرت سیاسی خود را از دست داده و نفوذ و اقتدار کارسازی نداشت و اقتدار نیم‌بند سال‌های دهه بیست را از دست داد. در واقع، با تأسیس ساواک و تقویت ارتش و نیروهای نظامی حیطه نفوذ سیاسی شاه گسترش یافت و انتخابات مجلس تحت کنترل درآمد؛ این دوره را می‌توان نقطه اوج «سرکوب نهادی» دانست، جایی که نفوذ سلطنت از طریق ابزارهای ساختاری مانند ساواک، ارتش و احزاب ابزاری (حکومت ساخته)، هرگونه مقاومت درونی مجلس را خنثی کرد. شاه و دربار به‌طور مؤثر در انتخابات مجلس دخالت کرده و با استفاده از شیوه‌های مختلف، گزینش داوطلبان و حذف افراد مستقل در انتخابات اعمال نفوذ می‌کردند (مروار، ۱۳۸۶: ۳۷).

اگر در گذشته در دوران دولت‌های قبل از کودتا، ترکیب نمایندگان از طیف‌های مختلف دربار، مستقل، ملی و دیگر فراکسیون‌ها تشکیل می‌شد، اما بعد از کودتا اوضاع کاملاً با گذشته متفاوت بود و در ادوار پایانی مجلس شرایط به مراتب بدتر شد (نوریان، ۱۳۸۳: ۱۵۰). آشکارترین نوع سرکوب در این دوره به دوروش یعنی «سرکوب ابزاری» و «سرکوب ساختاری» صورت می‌گرفت. سرکوب ساختاری، غالباً از طریق فروبست نهادی در دستگاه‌های قانونی از جمله مجلس شورای ملی، قوه قضائیه، احزاب و رسانه‌های جمعی و بوروکراسی پیگیری می‌شد (شایسته‌پور، ۱۳۸۵: ۱۳۰-۱۳۱).

خصلت وابسته، نمایشی و ناکارآمدی نهاد مجلس در انتخابات دوره ۲۰ که با تشکیل

دو حزب اکثریت به رهبری منوچهر اقبال و حزب اقلیت به رهبری اسدالله علم با حذف رقبا دخالت گسترده‌ای در انتخابات انجام دادند و بر مجلس سیطره یافتند، به خوبی نمایان است؛ به گونه‌ای که نتایج این انتخابات مورد اعتراض واقع شد و چند ماه بعد محمدرضا پهلوی به ناچار به نادرستی آن اعتراف و دستور متوقف کردن آن را صادر نمود (فوران، ۱۳۹۲: ۴۶۲). در انتخابات دوره ۲۱ و ۲۲ هنگامی که اسدالله علم به وزارت دربار منصوب شد؛ با توجه به رابطه صمیمانه و نزدیکی که با شاه داشت، دخالت گسترده‌ای در انتخاب داشته‌اند. در این دوره فقط کسانی می‌توانستند به‌عنوان نماینده در مجلس شورای ملی و مجلس سنا از صندوق رأی بیرون بیایند که در درجه اول در سرسپردگی شان نسبت به شاه تردیدی وجود نداشت (مرادی جو، ۱۳۸۸: ۲۲۳).

در دوره ۲۳ مجلس شورای ملی، حزب ایران نوین به‌عنوان حزب اکثریت توانست اکثر کرسی‌های مجلس را به کمک دولت و دربار و یا حمایت نیروهای امنیتی و ساواک به دست آورد و اجازه اعمال نفوذ به دیگران برای ورود به عرصه انتخابات نمی‌داد (خوش‌زاد، ۱۳۹۰: ۵۱ — ۵۳). حزب ایران نوین، سازمان سیاسی شاه بود که به‌مثابه ارگانی هدایت‌کننده عمل می‌کرد و تلاش داشت تا تمام گروه‌های ذی‌نفوذ را تحت کنترل و پوشش دولت درآورد. منشأ این حزب را می‌توان در جنبش اصلاحات و ایدئولوژی دربار جست (بشیریه، ۱۳۹۸: ۶۷). نهایتاً این که در انتخابات حزبی دوره‌های بیست و یک تا بیست و چهارم ابتکار مبارزات انتخاباتی را همواره تشکیلات مرکزی احزاب در دست داشتند و توده رأی دهندگان در نقاط مختلف کشور احساس می‌کردند که فقط در جریان یک رویدادی به نام انتخابات قرار دارند و مجال مداخله مؤثر به آن‌ها داده نمی‌شود (مروار، ۱۳۸۶: ۳۷۴).

بدین وسیله، مبارزه انتخاباتی به محافظه‌کاران درون حاکمیت از مجلس هیجدهم تا پارلمان بیست و چهارم ادامه یافت (ساعی، ۱۳۸۶: ۱۵۰). نتیجه چنین وضعیتی ظهور شبکه‌ای از روابط شخصی قدرت به جای روابط قانونی بود که به نحو فزاینده‌ای فرایندهای سیاسی را شخصی می‌سازد (بشیریه، ۱۳۸۰: ۱۰۵). دوره بیست و چهارم مجلس شورای ملی که به مجلس «رستاخیز» معروف شد، آخرین مجلس دوران پهلوی است (خوش‌زاد،

۱۳۹۰: ۵۹). دوره بیست و چهارم مجلس، اوج روند فرمایشی شدن انتخابات مجلس پس از کودتای ۲۸ مرداد محسوب می‌شود. در این دوره مجلس و دولت هر دو ذیل رهبری حزب رستاخیز (۱۳۵۳) و در رأس آن شاه قرار داشتند. بدین‌صورت، دوره بیست و چهارم در فضای نظام تک‌حزبی برگزار شد (ساعی، ۱۳۸۶: ۱۹۷).

درنهایت نیز مجلس شورای ملی دوره بیست و چهارم با اعلام فراخوان امام خمینی مبنی بر این‌که نمایندگان مجلس از حضور در جلسات مجلس خودداری کنند. نمایندگان مجلس دسته‌دسته استعفای خود را تقدیم می‌کردند و باوجود مخالفت گسترده عده‌ای از وابستگان به رژیم، درنهایت در روز ۲۲ بهمن ۱۳۵۷ پارلمان ایران منحل شد و با استعفای تمام نمایندگان این دوره نیز به طور نیم‌کاره به پایان رسید (مروار، ۱۳۸۶: ۳۷۱). نتیجه این سیاست، از دست رفتن مشروعیت مجلس و ناکارآمدی آن در تشخیص مصالح عمومی از مصالح شخصی بود. بدین ترتیب، آخرین مجلس رژیم پهلوی بیش از سه سال دوام نیاورد و پایان مجلس رستاخیز با رستاخیز انقلابی مردم ایران برای تجدیدنظر در نظم سیاسی قدیم و تأسیس نظم سیاسی جدید همراه شد.

نتیجه‌گیری

تحلیل جامعه‌شناسی تاریخی مجلس شورای ملی ایران نشان می‌دهد که این نهاد در طی دوره‌های مختلف، به جای تحقق آرمان‌های دموکراسی، به تدریج به ابزاری برای بازتولید اقتدارگرایی تبدیل شد. این فرآیند نه صرفاً نتیجه عوامل سیاسی و اجتماعی مقطعی، بلکه ناشی از ضعف‌های ساختاری و تداخل نهادی بود. مجلس که به‌عنوان سنگ بنای نظارت بر قدرت و تضمین مشارکت مردمی طراحی شده بود، درنهایت به نهادی بدل شد که به طور سیستماتیک تحت نفوذ دربار، طبقات حاکم و فشارهای خارجی قرار گرفت. همچنین با توجه به ابهامات موجود در قانون اساسی و ضعف در نهادسازی، تعارضات و تداخل‌های نهادی میان مجلس و سلطنت، مجلس نتوانست به وظایف خود عمل کند. این تداخل، از همان ابتدا در نتیجه بی‌توجهی به ضرورت استقلال نهادهای دموکراتیک و ضعف شفافیت در فرآیندهای حکمرانی، موجب شد که مجلس در جایگاه واقعی خود قرار نگیرد و به تدریج از

حالت یک نهاد نظارتی و قانون‌گذار به ابزاری برای تثبیت سلطنت و تمرکزگرایی قدرت تبدیل شود. این فرآیند را می‌توان به‌عنوان یک نوع «اقتدارگرایی نهادی‌شده» تحلیل کرد که در آن نهادهای دموکراتیک نه تنها تضعیف می‌شوند بلکه به ابزارهایی برای تقویت تمرکزگرایی و سرکوب هرگونه مخالفت تبدیل می‌گردند.

در سطح نظری، ریشه این ناکامی را می‌توان در تعارضات کارکردی و شکاف نهادی میان مجلس و دیگر نهادهای قدرت، به‌ویژه سلطنت، جست‌وجو کرد. قانون اساسی مشروطه، اگرچه تلاش کرد قدرت شاه را محدود و نقش نظارتی مجلس را تقویت کند اما ابهامات موجود در آن و عدم تطبیق با ساختار اجتماعی و سیاسی ایران آن زمان، زمینه را برای تداخل نهادی و تعارضات کارکردی فراهم کرد. از سوی دیگر، تکامل نیافتگی نهادهای دموکراتیک، ضعف در شفافیت و پاسخگویی و فقدان ساختارهای حزبی منسجم، مجلس را به صحنه‌ای برای رقابت‌های شخصی و جناحی بدل کرد. این وضعیت را می‌توان «سرگردانی نهادی» نامید که مجلس را از ایفای نقش نظارتی و قانون‌گذاری مؤثر بازداشت و موجب بی‌ثباتی سیاسی شد. از منظر جامعه‌شناسی تاریخی، فرآیند بازتولید اقتدارگرایی و تضعیف نهادهای دموکراتیک، نه تنها نتیجه تعارضات نهادی درون‌کشوری، بلکه برآیند تحولات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی خاصی است که بر ساختارهای قدرت و نهادهای حکومتی ایران تأثیر گذاشت. این تحولات، از جمله مبارزات میان نیروهای سنتی و مدرن، حضور طبقات قدیمی و درگیری‌های مداوم میان نهادهای حکومتی، نشان‌دهنده نقش بی‌بدیل فرآیندهای تاریخی در شکل‌گیری و تضعیف نهادهای دموکراتیک است.

از منظر نهادگرایی تاریخی، می‌توان این مسیر را فرایندی از «فرسایش نهادی» و «اقتدارگرایی ترکیبی» دانست؛ جایی که ظاهر نهادهای دموکراتیک حفظ می‌شود اما محتوا و کارکرد آن‌ها کاملاً در خدمت تمرکز قدرت و بازتولید سلطه قرار می‌گیرد. این وضعیت در مجالس هیجدهم تا بیست و چهارم که تحت نظارت مستقیم دربار و حزب‌های حکومتی فعالیت می‌کردند، به اوج خود رسید. انتخابات نمایشی، حذف مخالفان و تمرکزگرایی قدرت، مجلس را از نهادی برای تحقق اراده عمومی به نهادی برای مشروعیت‌بخشی به

اقتدارگرایی تبدیل کرد. این تحولات نهادی و بازتولید اقتدارگرایی در ایران، نشان‌دهنده ضعف‌های عمیق در نهادهای دموکراتیک و فرآیندهای حکمرانی است.

یکی از مهم‌ترین پیامدهای این وضعیت، شکست ایده پارلمانتاریسم و دموکراسی در ایران است. مجلس که باید به‌عنوان نهاد نظارتی و مستقل عمل می‌کرد، به نهادی وابسته تبدیل شد که نقش آن به‌طور کامل در خدمت تقویت سلطنت قرار گرفت. این فرآیند را می‌توان به‌عنوان یک نوع «بازتولید اقتدارگرایی نهادی» تحلیل کرد که در آن نهادهای دموکراتیک از محتوای واقعی خود تهی شده و به ابزاری برای تأسیس نظم استبدادی تبدیل می‌شوند. در این دوران، تضاد کارکردی مجلس با امر حکمرانی سیاسی به‌ویژه در دوره رضاشاه و محمدرضا شاه عیان شد. در این مقاطع، نهادهای دموکراتیک به جای ایفای نقش در حل مسائل عمومی و نظارت بر قدرت، به ابزارهایی برای تثبیت سلطنت تبدیل شدند. در واقع، تداخل نهادی و تعارض کارکردی میان مجلس و دولت، در کنار ضعف در فرآیندهای دموکراتیک، موجب شد که مجلس از نهادی نظارتی به نهادی ابزاری تبدیل شود. در نهایت، سرنوشت مجلس شورای ملی در دوران پهلوی، تصویری از چگونگی تبدیل نهادهای دموکراتیک به ابزار اقتدارگرایی در غیاب زیرساخت‌های نهادی مناسب و شفافیت در حکمرانی است. این تجربه تاریخی، ضرورت بازتعریف روابط قدرت، تقویت نهادهای نظارتی مستقل، ایجاد فضای مشارکت سیاسی واقعی و اصلاح فرآیندهای حکمرانی را برجسته می‌کند. تنها از این طریق است که می‌توان از تکرار چرخه‌های اقتدارگرایی و تعارض کارکردی نهادهای سیاسی جلوگیری کرد و به‌سوی تحقق دموکراسی پایدار گام برداشت.

کتابنامه

- آبراهامیان، یرواند (۱۳۹۱). تاریخ ایران مدرن. تهران، نی.
- اتحادیه، منصوره (۱۳۶۱). پیدایش و تحول احزاب سیاسی مشروطیت. تهران، گستره.
- اتحادیه، منصوره (۱۳۷۵). مجلس و انتخابات از مشروطه تا پایان قاجار. تهران، تاریخ ایران.
- اندیشکده برهان (۱۳۹۸). تاریخ مجالس مشروطه؛ نگاهی به فراز و فرود مجلس شورای ملی از مشروطه تا انقلاب اسلامی. تهران، دیدمان.
- ایرانی، ناصر (۱۳۷۱). بحران دموکراسی در ایران. تهران، مرکز نشر دانشگاهی.
- امینی، داوود (۱۳۸۲). چالش‌های روحانیت با رضاشاه. تهران، سپاس.
- بشیری، حسین (۱۳۸۰). موانع توسعه سیاسی در ایران. تهران، گام نو.
- بشیری، حسین (۱۳۹۷). دولت و انقلاب در ایران. تهران، مانیاهنر.
- تدین، احمد (۱۳۶۹). کارگردانی دگرگونی سیاسی: دانشمندان علوم اجتماعی و جهان سوم. تهران، سفیر.
- جمشیدیان، سجاد (۱۳۹۰). بررسی عملکرد نیروهای مخالف رضاشاه در مجلس ششم ملی. اسناد بهارستان، ۴ (۱۱)، ۴۷ - ۷۰.
- جمعیت مبارز (۱۳۳۰). مملکت بی نقشه و بی هدف. تهران، جمعیت مبارز.
- خوش‌زاد، اکبر (۱۳۹۰). آخرین مجلس مشروطه؛ دوره بیست و چهارم مجلس شورای ملی و انقلاب اسلامی. تهران، سوره مهر.
- دولت‌آبادی، یحیی (۱۳۷۱). حیات یحیی. تهران، عطار و فردوس.
- رستمی، فرهاد (۱۳۷۸). پهلوی‌ها به روایت اسناد. تهران، مؤسسه فرهنگی و پژوهشی چاپ و نشر نظر.
- زیباکلام، صادق (۱۳۹۰). تحولات سیاسی و اجتماعی ایران. تهران، سمت.
- ساعی، علی (۱۳۸۶). دموکراتیزاسیون در ایران (۱۲۸۵ - ۱۳۸۲). تهران، آگاه.
- سریع‌القلم، محمود (۱۳۷۸). توسعه سیاسی و ثبات سیاسی. مجله اطلاعات سیاسی و اقتصادی، ۶ (۱۴۵)، ۴ - ۱۱.
- شایسته‌پور، حمید (۱۳۸۵). قدرت سرکوب رژیم پهلوی و انقلاب اسلامی. تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- طالبوف، عبدالرحیم (۱۳۵۷). آزادی و سیاست. تهران، سحر.

ططری، علی (۱۳۹۲). نگاهی به ساختار و کارکرد مجلس شورای ملی. تهران، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی.

ططری، علی (۱۳۹۸). نگاهی به ساختار و کارکرد مجلس شورای ملی دوره‌های بیستم و بیست و یکم. تهران، مرکز اسناد مجلس.

عظیمی، فخرالدین (۱۳۷۲). بحران دموکراسی در ایران. (عبدالرضا هوشنگ مهدوی و بیژن نوذری، مترجم). تهران، البرز.

فراستخواه، مقصود (۱۳۸۰). دو قرن چالش توسعه و دموکراسی در ایران، اطلاعات سیاسی، ۱۶ (۱۷۱)، ۷۲-۸۱.

فوران، جان (۱۳۹۲). مقاومت شکننده. (احمد تدین، مترجم). تهران، رسا.

فوکویاما، فرانسیس (۱۳۹۶). نظم و زوال سیاسی. (رحمان قهرمانپور، مترجم). تهران، روزنه.

قیصری، علی؛ و نصر، ولی (۱۴۰۱). دموکراسی در ایران. تهران، فرهنگ جاوید.

لاجوردی، حبیب‌الله (۱۳۷۶). خاطرات علی امینی. تهران، گفتار.

متقی، ابراهیم؛ و خسرو شاهین، هادی (۱۴۰۰). صور خیال: اسطوره و دولت مقتدر در عصر

پهلوی اول، پژوهشنامه علوم سیاسی، ۱ (۶۵)، ۱۷۳-۲۱۶. <https://civilica.com/doc/1487488>

مرادی جو، علیجان (۱۳۸۷). گروه‌های قدرت در ساختار سیاسی دوره پهلوی دوم، قم، اعتدال.

مروار، محمد (۱۳۸۶). مجلس شورای ملی (دوره‌های بیست و یکم تا بیست و چهارم). تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

ملایی توانی، علیرضا (۱۳۸۱). مشروطه و جمهوری (ریشه‌های نابسامانی نظم دموکراتیک در ایران). تهران، گستره.

نوریان، عبدالحسن (۱۳۸۳). ناپایداری کابینه‌ها در ایران. تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

یزدانی، سهراب (۱۳۹۵). کودتاهای ایران. تهران، ماهی.

March, James G. and Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press.

DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.

Henisz, Witold J. & Zelner, Bennet A. (2004). The Institutional Environment for Economic Growth. *Economics and Politics*, 16(1), 1-27.

Scott, W. Richard (2013), *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*, 4th edition, Sage Publications.

North, Douglass C (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.

Kreitner, R, & Kinicki, A (2007), *Organizational Behavior*. McGraw-Hill Education.

Pfeffer, J. (2010). *Power: Why Some People Have It and Others Don't*, HarperCollins.

