

چاپ پنجم

موانع توسعهٔ سیاسی در ایران

دکتر حسین بشیریه

فهرست مطالب

شماره صفحه	عنوان
۷	دیباچه
۹	مقدمه
۱۱	- تمهیدات نظری
۳۵	گفتار اول: ساخت قدرت سیاسی
۳۷	پیشگفتار
۴۱	سازمان و نحوه اعمال قدرت در نظام سنتی ایران
۴۵	دستگاه قدرت مرکزی: ابزارها و منابع
۵۱	پراکنندگی ساخت قدرت سیاسی و گروههای قدرت
۶۳	پیامدهای انقلاب مشروطه
۶۷	تکوین ساخت دولت مطلقه (دوران رضاشاه)
۷۰	- ارتش
۷۱	- تمرکز منابع قدرت
۷۷	گسست در روند تکوین دولت مطلقه
۸۳	تکوین مجدد ساخت دولت مطلقه
۸۷	ابزارهای قدرت دولت مطلقه
۸۷	- حزب دربار
۸۹	- ارتش

۹۱	- درآمدهای نفتی
۹۳	- بوروکراسی متمرکز
۹۷	تأخیر در توسعه اقتصادی ایران به عنوان زمینه پیدایش ساخت قدرت مطلقه
۱۰۱	تأثیر ساخت قدرت در جلوگیری از توسعه سیاسی
۱۰۵	- سیاست غیررسمی و توسعه نیافتگی سیاسی
۱۰۹	- نهادسازی سیاسی از درون ساخت قدرت مطلقه
۱۱۷	ساخت قدرت و توسعه اقتصادی
۱۲۳	نتیجه گیری
۱۲۵	گفتار دوم: چندپارگیهای اجتماعی و فرهنگ سیاسی
۱۲۷	پیشگفتار
۱۳۳	بخش اول: چندپارگیهای اجتماعی
۱۳۴	چندپارگی و بیگانگی فرهنگی در ایران
۱۳۷	تأثیر چندپارگیها بر مشروعیت سیاسی
۱۳۹	خرده فرهنگ مدرن‌گرا
۱۴۳	(خرده) فرهنگ اسلامی و سیاسی شدن اسلام
۱۵۳	نتیجه گیری
۱۵۵	بخش دوم: ایدئولوژی و فرهنگ سیاسی گروههای حاکم
۱۵۷	فرهنگ سیاسی آمریت / تابعیت
۱۶۰	ساخت قدرت و فرهنگ سیاسی تابعیت
۱۶۷	نتیجه گیری
۱۶۹	جمع بندی



گام نو

تهران، خیابان شریعتی، بالاتر از سه راه طالقانی،

خیابان نیرو، شماره ۷/۱، تلفن: ۷۷۵۲۹۹۰۷

موانع توسعه سیاسی در ایران

نویسنده: دکتر حسین بشیریه

● چاپ ششم ۱۳۸۷ تهران ● شمارگان ۱۲۰۰ نسخه ● قیمت ۲۵۰۰ تومان

● لیتوگرافی: خدمات فرهنگی صبا ● چاپ: غزال ● صحافی: منصوری

● طرح روی جلد: حسن کریمزاده

شابک: ۹۶۴-۷۳۸۷-۰۳-۲-۲ ISBN 964-7387-03-2

Printed In Iran همه حقوق چاپ و نشر برای ناشر محفوظ است

بشیریه، حسین، ۱۳۳۲ -

موانع توسعه سیاسی در ایران / نویسنده حسین بشیریه. - تهران: گام نو، ۱۳۸۰.

ISBN 964-7387-03-2

فهرست نویسی بر اساس اطلاعات فیبا.

کتابنامه به صورت زیرنویس.

۱. رشد سیاسی. ۲. ایران -- سیاست و حکومت. ۳. ایران -- سیاست و حکومت

-- قرن ۱۲. ۴. دولت -- ایران -- عدم تمرکز. الف. عنوان.

۳۲۰/۰۱۱

۸۵ پ / ۱۸۷۱ J.

۱۳۸۰

۸۰-۵۶۹۳ م

کتابخانه ملی ایران

دیباچه

پژوهش حاضر حاوی بحثی در باب موانع تاریخی و ساختاری توسعه سیاسی در ایران است که در سال ۱۳۷۲ به انجام رسید. نقطه تمرکز این بحث از حیث تاریخی «دولت مطلقه پهلوی» است. در گفتار اول ساختار قدرت سیاسی به عنوان مانع توسعه بررسی شده است. در گفتار دوم که حاوی بحثی عمومی تر است، شکاف‌ها و چندپارگی‌های اجتماعی و فرهنگی در ایران به عنوان موانع توسعه تحلیل شده‌اند. به طور کلی در این پژوهش سعی شده است تعبیری تئوریک از خطوط کلی تاریخ سیاسی معاصر ایران با تأکید بر دوران پهلوی عرضه شود. استدلال اصلی آن است که تکوین ساخت دولت مطلقه مدرن همراه با گسترش چندپارگی‌های اجتماعی و فرهنگی و تداوم و تقویت فرهنگ سیاسی پدرسالارانه مواضع اصلی توسعه سیاسی ایران بوده‌اند. چنانکه اشاره شد، این پژوهش در سال ۱۳۷۲ به انجام رسید و اینک به همان صورت و بدون هیچ‌گونه کاستن یا افزودنی انتشار می‌یابد. بعلاوه، در این پژوهش بحث گسترده‌ای درباره موانع توسعه سیاسی در دوران جمهوری اسلامی صورت نگرفته است. نگارنده مبحث موانع توسعه در دوران پس از انقلاب را در کتاب دیگری تحت عنوان *فرایند گذار به دموکراسی در ایران: انگیزه‌ها و موانع بررسی کرده است که در واقع جلد دوم پژوهش حاضر است و احتمال می‌رود که به زودی منتشر شود.*

ح.ب.

خرداد ۱۳۸۰

تمهیدات نظری

در گفتگو از توسعه سیاسی طبعاً باید میان فرجام یا هدف و لوازم و شرایط نیل به آن تمیز داده شود. در این پژوهش ما فرجام یا هدف توسعه سیاسی را به معنای گسترش مشارکت و رقابت گروه‌های اجتماعی در زندگی سیاسی گرفته‌ایم.^۱ چنین تعبیری البته تعبیر دلبخواهانه‌ای نیست، بلکه مبتنی بر تجربه تاریخی بسیاری از کشورهاست. برخی از کشورهای غربی در طی تحولات اجتماعی و سیاسی خود مستقیماً به چنین فرجامی رسیدند. کشورهایی که مثل المان، ژاپن و اسپانیا از راه محافظه کارانه اصلاحات از بالا وارد جهان نو شدند، سرانجام پس از طی تجربه دولتهای راست‌گرای توتالیتار به سیاست و حکومت مشارکت‌آمیز و رقابت‌آمیز روی آوردند. از سوی دیگر اتحاد شوروی که از راه رهبر توتالیتاریسم پا به جهان نو گذاشت، نیز نهایتاً کم و بیش به همین سو گرایش یافته است. البته تصویر ما از غایات توسعه سیاسی ممکن است

۱ می‌توان گفت که این تعبیری دموکراتیک از توسعه سیاسی است. برای سابقه این تعبیر، ر. ک. به:

A. Dahl, *Polyarchy: Participation and opposition* (New Haven and London: Yale University Press, 1971); Idem, *A Preface to Democratic Theory*. (Chicago & London: The University of Chicago Press, 1956); Apter, *The Politics of Modernisation*. (Chicago: The University of Chicago Press, 1965); and S. N. Eisenstadt, *Tradition, Change and Modernity* (New York: 1973).

۲. رای بحث تفصیلی ر. ک. به: برینگن مور، ریشه‌های اجتماعی دیکتاتوری و دموکراسی،

از همه حسین بشیریه (تهران: نشر دانشگاهی، ۱۳۶۹).

تصویری از راه توسعه سیاسی غربی به نظر آید. گرچه این تصویر به تجربه غرب شباهت بسیاری دارد، لیکن می‌توان استدلال کرد که در غرب نیز بر سر راه تحقق مشارکت و رقابت سیاسی راستین، با توجه به ویژگیهای اقتصادی و اجتماعی آن کشورها، موانعی وجود دارد^۱ و حتی ممکن است با پیچیده‌تر شدن آن، ویژگیهای این موانع تشدید گردند.

مشارکت و رقابت گروههای اجتماعی در زندگی سیاسی به عنوان هدف توسعه سیاسی خود مستلزم تحقق لوازم بلافصلی است که در حقیقت اجزای تعریف توسعه سیاسی را تشکیل می‌دهند. از جمله مهمترین لوازم بلافصل توسعه سیاسی باید از ویژگیهای زیر نام برد:

- ۱- سازمان‌یابی گروهها و نیروهای اجتماعی
- ۲- آزادی آنها در مشارکت و رقابت سیاسی
- ۳- وجود مکانیسمهای حل منازعه نهادمند در درون ساختار سیاسی
- ۴- خشونت‌زدایی از زندگی سیاسی
- ۵- کیش‌زدایی از سیاست در جهت تقویت ثبات سیاسی
- ۶- مشروعیت چارچوبهای نهادی و قانونی برای رقابت و سازش سیاسی و

۱- راه توسعه سیاسی غربی روی هم رفته از دیرباز مورد دو گونه نقد اساسی و عمده قرار گرفته است و همین نقد یکی از محورهای اصلی اندیشه سیاسی در قرن بیستم را تشکیل می‌دهد. نوع اول، نقد محافظه کارانه بوده است که متفکرانی چون ادموند برک در انگلیس، آکسی دوتوکویل در فرانسه و ارتنگای گاست در اسپانیا عرضه کردند. در این گونه نقد استدلال می‌شود که با توجه به ساخت سستی و جامعه سستی و یا طبع بشر، توسعه سیاسی به مفهوم دموکراتیک موجب گسترش از خودبیگانگی و سرگردانی فرد می‌شود و حتی ناممکن است. همین‌گونه نقد نیز در بین گروههای سستی و روشنفکران برخی جوامع در حال توسعه سیاسی مانند ایران نیز هوادارانی داشته است. نقد دوم، نقد رادیکال است که به وسیله مکتبهای مختلف فکری از جمله برخی مارکسیستهای نو و آنارشیستها عرضه شده است. در این نقد استدلال می‌شود که توسعه دموکراتیک به مفهوم تاریخی آن نارسا و ناقص است و شرایط لازم و کافی برای مشارکت سیاسی و رقابت سیاسی راستین و همه‌جانبه و معنی‌دار فراهم نمی‌کند. برای بحثی جدید، ر. ک. به:

جز آن^۱.

در این باره که چنین فرجام و هدفی تحت چه شرایط اجتماعی و اقتصادی و یافرهنگی خاصی پیش می‌آید، در طی تاریخ نظریات اجتماعی و سیاسی در یکی دو قرن اخیر مشاجرات بسیاری رخ داده است (از جمله مشهورترین آنها یکی نظریه مارکسیستها در خصوص پیدایش طبقه بورژوازی به عنوان زمینه اجتماعی «دمکراسی» است و دیگری نظریه وبر درباره تحول در اخلاق اجتماعی و اقتصادی مذاهب و پیدایش اخلاق پروتستانی به عنوان زمینه پیدایش فردگرایی، علاقه فردی به مشارکت در زندگی اجتماعی و سیاسی و نیز رقابت در حوزه زندگی اقتصادی و اجتماعی است^۲).

پرداختن به نظریات کلان توسعه سیاسی و اجتماعی به طور مستقیم از

1- See: G. Almond, *Political Development: Essays in Heuristic Theory* (New York: 1937); L. Pye, *Aspects of Political Development*. (Boston: Little Brown & Company, 1966).

۲- نظریات کلان توسعه سیاسی در واقع نظریاتی درباره تغییر اجتماعی و عقلانی شدن فزاینده جهان هستند. در واقع همه نظریه‌های مربوط به پویایی و تحرک در تاریخ متضمن معنایی از عقلانیت و عقلانی شدن جامعه‌اند. طبعاً نظریات کلان توسعه اجتماعی مبتنی بر دیدگاههای شناخت‌شناسانه گوناگونی هستند و نمی‌توان از این حیث به آنها وحدت بخشید. در عین حال نظریه‌پردازان مختلف گاه مفاهیم مختلفی برای بیان پدیده واحدی به کار برده‌اند. از یک دیدگاه انتقادی باید تنوع و یا وحدت صوری و ماهوی را از هم تمیز داد. همچنین باید در نظر داشت که نظریه‌پردازان مختلف توسعه به مفهوم کلان آن در سطوح تحلیل مختلفی قرار دارند. شاید یکی از راههای رفع ابهامات و پیشبرد قوت علمی نظریات توسعه در سطح کلان، طبقه‌بندی همه آنها در ذیل مفهوم مرکزی عقلانیت و عقلانی شدن باشد، بویژه به این دلیل که این مفهوم نسبت به نظریات «خارجی» نیست، بلکه از درون منطق توسعه برمی‌آید. مفهوم عقلانیت در تفکر فلسفی و اجتماعی به طور کلی به دو معنی به کار رفته است: یکی به معنی فرآیندی که در آن ذهن انسان به نحو فزاینده‌ای عقلانی می‌شود و یا بر طبق نظریات توسعه نگرشها و دیدگاههای فردی عقلانی می‌گردند، دوم به معنی فرآیندی که در آن نهادها و روابط اجتماعی عقلانی می‌شوند. تقریباً همه نظریات عمده پویایی و توسعه تاریخی یکی از مفاهیم اساسی عقلانی شدن را دربر دارند. از جمله می‌توان به آرای اگوست کنت در خصوص مراحل سه‌گانه تاریخی، نظریات ماکس وبر در زمینه تحول ارزشی و گذر از جامعه سنتی به جامعه بوروکراتیک، اندیشه‌های مارکس در رابطه با گسترش عقلانیت شیوه‌های تولیدی، آرای دورکهایم در زمینه گذار از همبستگی مکانیکی به همبستگی ارگانیکی و غیره اشاره کرد.

حاصله این بحث مقدماتی خارج است، اما باید دانست که استدلال‌های اساسی همین نظریات در برخی نظریات کوتاه برد معاصر درباره توسعه سیاسی تکرار شده‌اند. در اینجا به منظور تمهید مقدمات بحث تاریخی و یافتن متغیرهای مهم و یا موانع اصلی در توسعه سیاسی به طور کلی، نظریات جدید درباره توسعه سیاسی را از دیدگاهی انتقادی‌آمیز مرور می‌کنیم.

در چند دهه اخیر علمای سیاسی در پی عرضه نظریه‌ای تجربی درباره چگونگی پیدایش فرآیند توسعه سیاسی برآمده‌اند. نگرش عمومی این‌گونه مطالعات مبتنی بر توجه به عوامل «محیط» و تأثیر آن بر توسعه سیاسی بوده است و این خود البته روش عامی در مطالعات سیاسی (از جمله جامعه‌شناسی سیاسی و سیاست تطبیقی) است که در آن، حوزه سیاسی در درون شبکه‌ای از روابط اجتماعی تصور می‌شود. در چنین دیدگاهی طبعاً محیط اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی بر توسعه سیاسی مؤثر تلقی می‌گردد و تغییر مناسب در آنها بر طبق فرض موجب توسعه سیاسی می‌شود. به عبارت دیگر توسعه سیاسی در متن عوامل تاریخی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی صورت می‌گیرد و طبعاً نمی‌تواند در خلاء تحقق یابد.^۱ در این‌گونه مطالعات جدید درباره پیدایش توسعه سیاسی دو الگوی اصلی را می‌توان از هم تمیز داد: یکی الگوی همبستگی که مبتنی بر نگرش جامعه‌شناسی کارکردی است و دیگری الگوی دترمینیستی که از حد الگوی همبستگی فراتر می‌رود. در نگرش کارکردی اجزای سیستم اجتماعی با یکدیگر متقابلاً مرتبط تلقی می‌شوند.^۲ بنابراین توسعه سیستم سیاسی با توسعه بخشهای دیگر جامعه همبستگی دارد. به عبارت دیگر بخشهای مختلف جامعه

۱- نگرشی که حوزه سیاسی را از حیث تعین، تابع حوزه اجتماعی می‌داند، نگرش قدیمی و گسترده‌ای در مطالعات توسعه اجتماعی و جامعه‌شناسی سیاسی است. برای نمونه، ر. ک. به:

R. Bendix & S. M. Lipset, "The Field of Political Sociology", in *Political Sociology*, Edited by L. Coe (New York: Harper & Talcot Parsons, *The Social System*. (New York: Harper & Row, 1966), pp. 9 - 47.

2- See: Talcot Parsons, *The Social System* (New York: Free Press, 1951).

نمی‌توانند از لحاظ سطح توسعه فاصله زیادی با یکدیگر داشته باشند. اجزای سیستم اجتماعی با پشتیبانی یکدیگر همواره وضعی متعادل را به وجود می‌آورند. مفهوم اصلی در این برداشت، مفهوم کلی و مبهم همبستگی^۱ است. از جمله پژوهش‌های مهمی که الگوی همبستگی را در مورد توسعه سیاسی به کار برده‌اند، می‌توان چند مورد زیر را ذکر کرد:

۱- سیمور مارتین لیپست جامعه‌شناس سیاسی مهم آمریکایی در مقاله عمده‌ای در سال ۱۹۵۹ صریحاً نشان داد که میان توسعه سیاسی (به معنای دموکراسی) و عوامل اجتماعی و اقتصادی رابطه همبستگی وجود دارد. وی برخی از کشورها را بر حسب شاخصهای اقتصادی مختلفی مانند درآمد ملی، صنعت، آموزش و شهرنشینی با یکدیگر مقایسه کرد و به این نتیجه رسید که نظامهای سیاسی عقب مانده و توسعه یافته بر مبنای این شاخصها با یکدیگر تفاوت‌های اساسی دارند.^۲

۲- جیمز کلمن در سال ۱۹۶۰ در طی پژوهشی که مبتنی بر مقایسه میان ۷۵ کشور بود، به این نتیجه رسید که میان سطح توسعه اقتصادی و میزان توسعه سیاسی (به معنی گسترش رقابت میان گروهها) رابطه همبستگی مثبتی وجود دارد.^۳

۳- فیلیپ کاتریت در طی مقاله‌ای که در سال ۱۹۶۳ نوشت استدلال کرد که توسعه سیاسی (به معنای دموکراسی غربی) با توسعه سیستم آموزشی، نهادهای اقتصادی، سیستم ارتباطاتی و میزان شهرنشینی و نحوه توزیع نیروی کار رابطه همبستگی دارد.^۴

1- correlation

2- S. M. Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review* (March 1959), pp. 69 - 105.

3- J. Coleman, "Conclusion", in G. Almond & J. Coleman (eds.), *The Politics of Developing Areas*. (Princeton: Princeton University Press, 1960), pp. 532 - 76.

4- P. Cutright, "National Political Development: Social and Economic Correlates", in N.

۴- نیدلر در طی مقاله‌ای در سال ۱۹۶۸ نشان داد که در کشورهای آمریکای لاتین میان توسعه سیاسی (به معنی گسترش مشارکت سیاسی مردم و رعایت قوانین اساسی) با سطح توسعه اقتصادی (بر حسب شاخصهای متعارف) رابطه همبستگی وجود دارد.

۵- سیمپسون در پژوهشی که در سال ۱۹۶۴ در مورد ۷۴ کشور در حال توسعه انجام داد، استدلال کرد که میان سطح درآمد، سطح سواد و مشارکت سیاسی رابطه همبستگی مثبتی وجود دارد.^۲

در الگوی همبستگی روی هم رفته استدلال می‌شود که تغییر عمده در یک حوزه از نظام اجتماعی به نحوی با تغییری عمده در حوزه‌های دیگر همراه خواهد بود. در واقع این الگو متضمن نظریه‌ای در باب توسعه سیاسی نیست، زیرا رابطه مفروض میان حوزه‌های مختلف خود نیازمند توضیح و تبیین است و صرف وجود چنین رابطه‌ای چیزی را توضیح نمی‌دهد. برخی از پژوهشهایی که در انتقاد به این الگو انجام گرفته‌اند، نشان داده‌اند که بالاتر از سطح توسعه اجتماعی و اقتصادی مشخصی هیچ‌گونه رابطه معنادار مستقیمی میان توسعه سیاسی و توسعه اجتماعی و اقتصادی وجود ندارد.^۳ بر حسب انتقاد دیگری در خصوص رابطه مبهم میان توسعه اقتصادی و سیاسی «معلوم نیست که شهروندان مرفه و باسواد هواداران بهتری برای دموکراسی تأمین می‌کنند و یا دموکراسیها مدارس بهتر و محیط مناسبتری برای رشد اقتصادی ایجاد می‌کنند... و یا اصلاً مجموعه عوامل دیگری در کار است که در عین حال موجب دموکراسی

Polsy et al (eds.) *Politics and Social Life*. (Boston: Houghton - Mifflin, 1963), pp. 569 - 82.

1- Needler, "Political Development and Socio-Economic Development: The Case of Latin America", *American Political Science Review*. (Sept. 1968), pp. 889 - 97.

2- D. Simpson, "The Congruence of Political, Social and Economic Aspects of Development", *International Development Review*. (June 1964), pp. 21 - 25.

3- D. Neubauer, "Some Conditions of Democracy", *American Political Science Review* (Dec. 1967), pp. 1112 • 1114.

و رفاه اقتصادی می‌گردد»^۱. به عبارت دیگر رابطه علی میان حوزه‌های مختلف نامشخص است و بنابراین نمی‌توان نظریه‌ای در باب توسعه سیاسی به دست داد. در واکنش به نارساییهای الگوی همبستگی، برخی از نظریه پردازان توسعه سیاسی در پی عرضه الگویی علمی یا دترمینیستی برآمدند. از جمله پژوهشهای انجام شده در درون این الگو می‌توان موارد عمده زیر را ذکر کرد:

۱- دانیل لرنر در اثر کلاسیک خود: *زوال جامعه سنتی* (۱۹۵۶) به تنظیم نظریه‌ای علمی درباره توسعه سیاسی پرداخت. بر طبق استدلال او پیدایش جامعه مبتنی بر مشارکت سیاسی متضمن وقوع توسعه شهرنشینی، توسعه آموزش عمومی و توسعه وسایل ارتباطی است. به نظر لرنر الگوی توسعه غرب الگویی جهانی است که در طی آن افزایش شهرنشینی به افزایش سواد و آموزش، افزایش ارتباطات، افزایش مشارکت عمومی در زندگی اقتصادی و نهایتاً افزایش مشارکت سیاسی می‌انجامد.

۲- مک کرون و کراد در پژوهشی تحت عنوان *نظریه ارتباطاتی توسعه سیاسی دموکراتیک* (۱۹۶۷) استدلال کردند که براساس مطالعات آماری معمولاً در فرایند توسعه عمومی، گسترش شهرنشینی به توسعه بخش آموزشی می‌انجامد و عامل اخیر به نوبه خود موجب توسعه بخش ارتباطات می‌شود و همه این تحولات خود موجب توسعه سیاسی می‌گردند.

۳- ریموند تانتر در پژوهشی در سال ۱۹۶۷ استدلال کرد که گسترش شهرنشینی به دو تحول می‌انجامد: یکی بسیج اجتماعی و دیگری توسعه اقتصادی. توسعه اقتصادی خود به نوبه خویش بر بسیج اجتماعی تأثیر مثبت

1- D. A. Rustow, "Transitions to Democracy: Towards a Dynamic Model", *American Political Science Association*. Mimeo (1969), pp. 6 - 7.

2- D. Lerner, *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*. (New York: Free Press, 1956).

3- D. Mc Crone & C. Crude, "Toward a Communications Theory of Democratic Political Development: A Casual Model", *American Political Science Review* (March 1967), pp.

می‌گذارد. بسیج اجتماعی به نوبه خود موجب پیدایش احزاب و رقابت حزبی و گردآوری منابع گروه‌های اجتماعی در درون سازمان‌های سیاسی می‌گردد و این خود به معنی توسعه سیاسی است.^۱

در نگرش علمی یا دترمینیستی به هر حال توسعه سیاسی تابعی از گسترش شهرنشینی و اقتصاد شهری و یا عوامل دیگر تلقی می‌شود. این دیدگاه، دیدگاهی مکانیکی است و بر تابعیت مطلق توسعه سیاسی و اولویت تعیین‌کننده عوامل اقتصادی و اجتماعی در این فرآیند تأکید می‌گذارد. در واقع امر بر طبق مفاهیم این نگرش ممکن است جامعه‌ای که از نظر سیاسی توسعه یافته است، از نظر اقتصادی نیز توسعه یافته باشد و اما جامعه‌ای که از نظر اقتصادی توسعه یافته است، حتماً از نظر سیاسی توسعه یافته نخواهد بود.^۲ ذکر مثال دولتهای مدرن صنعتی پیشرفته که دارای ساخت دولت توالتیر هستند، در این مورد کافی است. در این نگرش چنانکه مشاهده می‌شود، در بحث از علل توسعه سیاسی به عوامل غیر سیاسی اولویت داده می‌شود. در اینکه توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و ارتباطاتی شرایط لازم برای توسعه سیاسی را فراهم می‌آورند چندان نمی‌توان تردید کرد، اما آشکار است که این تحولات برای پیدایش توسعه سیاسی کافی نیستند. در این برداشت به نقش عوامل سیاسی، ساخت قدرت، دولت و دیوانسالاری اصلاً توجهی نشده است و به همین دلیل این برداشت عناصر یک نظریه دقیق و متقاعدکننده در مورد توسعه سیاسی را به دست نمی‌دهد.^۳

1- R. Tanter, "Toward a Theory of Political Development", *Midwest Journal of Political Science* (May 1967), pp. 145 - 72.

2- See: Dahl, *Polyarchy*, op. cit., chap. 5.

۳- از لحاظ روش‌شناسی، در این خصوص که هدف علم توضیح و تبیین است چندان اختلافی وجود ندارد، اما در این باره که توضیح و تبیین باید واجد چه شرایطی باشد تا علمی به شمار رود اختلاف نظر هست. روی هم رفته منظور از توضیح علمی از زمان ارسطو تا دوران جان استوارت میل، بیان علل امور و با کوشش برای ارتباط دادن میان امر مورد توضیح با امور دیگر است که تئوری و با توضیح علمی (nomological explanation) به دست

در واکنش به چنین نارساییهایی در برداشت علمی و دترمینیستی، برخی از نظریه پردازان توسعه سیاسی استدلال کرده‌اند که توسعه سیاسی نه تنها به تحولات محیط پیرامون (یعنی حوزه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و غیره)، بلکه به‌ویژه به خصوصیات ساخت قدرت و حوزه سیاسی بستگی مستقیم دارد.^۱ از این رو نادیده گرفتن نقش ساختار قدرت در تسهیل و یا در جلوگیری از توسعه سیاسی موجب پرداختن نظریاتی ضعیف و نارسا در باره توسعه سیاسی می‌گردد. به گفته یکی از این نظریه پردازان «عامل سیاست به عنوان متغیری اساسی و در واقع سازنده و مؤثر در فرآیند دگرگونی اجتماعی نادیده گرفته شده است».^۲ ملاحظه ساخت قدرت صرفاً به عنوان تابعی از عوامل تعیین‌کننده اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، ماهیت اساسی سیاست، یعنی قدرت سیاسی به عنوان مهمترین عامل موجد یا مانع تحولات را پوشیده نگه می‌دارد. به موجب برخی پژوهشها حتی توسعه نظام سیاسی از نظر تاریخی بر توسعه اقتصادی و اجتماعی اولویت داشته است.^۳ به عبارت دیگر سرآغاز توسعه اقتصادی و اجتماعی خود تحولی سیاسی بود که ساختار قدرت مناسبی برای توسعه در سایر حوزه‌ها

می‌دهد. دیوید هیوم هم بر آن بود که قضیه علمی قضیه‌ای متضمن قانون است و یک قضیه تنها وقتی متضمن قانون علمی است که شرایط یا علل کافی برای پیدایش پدیده مورد نظر را بیان کند. ر. ک. به:

E. Nagel, *The Structure of Science: Problems In the Logic of Scientific Explanation*. (New York: Harcourt, 1961).

۱- بر طبق استدلال این پژوهش چنانکه بتدریج خواهیم دید عوامل کافی توسعه به معنایی که بیشتر گفتیم در ساخت قدرت به دست می‌آیند. ممکن است با وجود تحولات اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی لازم برای توسعه سیاسی ساختار قدرت سستی همچنان مقاومت کند.
ر. ک. به:

J. La Palombara, "Macro-Theories and Micro-Applications in Comparative Politics: A Widening Chasm", *Comparative Politics*. (Oct. 1968), pp. 52 - 78.

2- F. W. Riggs, "The Theory of Political Development", in J. Charlesworth (ed.) *Contemporary Political Analysis*. (New York: Free Press, 1967), p. 325.

۳- استدلال اصلی مور در ریشه‌های اجتماعی دیکتاتوری و دموکراسی، همین است.

فراهم کرد. مثلاً ریچارد پراید در پژوهشی مبتنی بر مقایسه ۲۶ کشور در فاصله سالهای ۱۸۴۰ و ۱۹۶۰ استدلال کرده است که توسعه سیاسی (به معنای مشارکت و رقابت سیاسی) تنها در کشورهایی موفق شده است که دارای الگوی تحول سیاسی زودرس (در ساخت قدرت) و تحول اقتصادی دیررس بوده‌اند. برعکس کشورهایی که شاهد تحول اقتصادی و اجتماعی زودرس (یعنی از نظر تاریخی مقدم) بوده‌اند، چندان پیشرفتی در توسعه سیاسی نداشته‌اند. براساس این پژوهش اولویت تحول در ساخت قدرت بر تحولات اقتصادی و اجتماعی، دست‌کم تاریخی بوده است.

در پژوهش حاضر که درباره موانع توسعه سیاسی در ساخت قدرت در ایران است، می‌کوشیم از کاربرد نظریاتی مانند نظریه همبستگی و دترمینیسم که شرح آنها رفت، به دلیل عدم دقت آنها در تبیین توسعه سیاسی و صرف تأکید بر عوامل لازم و بعید و پیرامونی پرهیز کنیم.^۱ البته تحولات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در محیط یا پیرامون ممکن است در درازمدت تسهیلات لازم برای توسعه سیاسی به معنای مورد نظر ما را فراهم آورد. با این حال ممکن است چنانکه گفتیم ساخت سیاسی، ساختی مقاوم باشد و یا حتی این‌گونه تحولات زمینه تقویت روابط قدرت سیاسی را فراهم آورد. ممکن است همه شرایط لازم برای مشارکت و رقابت سیاسی (اعم از گروه‌ها، سازمانها، آگاهی و غیره) آماده باشد ولیکن ویژگیهای ساخت قدرت دست‌کم در کوتاه‌مدت مانع تحقق آنها در عمل گردد. فرض اساسی ما در این پژوهش در حقیقت غیرکارکردگرایانه است.^۲

1- R. Pride, *Origins of Democracy: A Cross-National Study of Mobilization, Party Systems and Democratic Stability*, Sage Professional Papers, no. 01 - 012 (1970).

۲- بحکی نسبتاً مفصل از نظریات توسعه سیاسی را می‌توان در منبع زیر یافت:

L. Sigelman, *Modernization and the Political System: A Critique and Preliminary Empirical Analysis*. Sage Professional Papers, vol. 2, no 01 - 016.

۳- باید در اینجا اجمالاً اشاره کرد که در علوم اجتماعی بهر توضیح علمی فانومند که چنانکه گفتیم متضمن تبیین شرایط لازم و کافی پیدایش یک پدیده است، انواع توضیحات علمی دیگری وجود دارند که ضرورتاً علی و

بنابراین در اینجا لازم است شرایط سیاسی نزدیک و تعیین‌کننده مربوط به ساخت قدرت را که موجب تسهیل یا ممانعت از توسعه سیاسی می‌گردند روشن کنیم تا بعد بتوانیم اطلاعات و شواهد تاریخی موجود درباره موانع توسعه سیاسی در ساخت قدرت ایران را برحسب آن شرایط (یا موانع) تفکیک، تنظیم و عرضه کنیم. این شرایط عبارتند از:

۱- تمرکز منابع قدرت: نخستین فرض اساسی ما این است که افزایش کنترل حکومت بر منابع قدرت (اعم از منابع اجبارآمیز و غیر از آن) احتمال مشارکت و

فانونمند به معنای مورد نظر نیستند. چنین توضیحاتی نیز در نظریات مربوط به توسعه اجتماعی و سیاسی یافت می‌شوند و بجز توضیح مبتنی بر بیان همبستگی که به تفصیل ملاحظه شد انواع دیگری از توضیح علمی به شرح زیر در نظریات مزبور قابل ذکراند:

- توضیح انگیزشی (motivational explanation)، که ریشه توسعه اجتماعی و سیاسی را به انگیزه‌های گروهها و نیروهای اجتماعی نسبت می‌دهد. مثلاً بنای این نظریه که توسعه سیاسی حاصل پیدایش طبقه متوسط است، زیرا این طبقه در همه‌جا خواهان مشارکت سیاسی است، انگیزشی است.

- توضیح ارگانیکی، که به موجب آن اگر عضوی از یک نظام کارویژه خود را انجام ندهد، عضو دیگر نیز معطل خواهد ماند. مثلاً اگر رشد اقتصادی به مفهوم متداول در زمان ما رخ ندهد، زمینه لازم برای پیچیده‌تر شدن کارویژه‌های حکومت پدید نمی‌آید (این توضیح از همان نوع توضیح دترمینیستی است که در بالا از آن سخن گفتیم).

- توضیح مبتنی بر احتمالات، که به موجب تجربه کاملاً قابل نفی یا اثبات نیستند، زیرا رابطه‌ای ضروری را بیان نمی‌کنند. مثلاً در برخی نظریات توسعه سیاسی گفته می‌شود در صورتی که محیط ذهنی و فرهنگی تغییر کند، ممکن است محیط سیاسی نیز دگرگون شود (این در واقع همان نظریه‌ای است که فاقد شرایط کافی است).

- توضیح تاریخی (historicist explanation) که اساس بسیاری نظریات پویایی تاریخی و توسعه اجتماعی (مانند نظریه اگوست کنت) است و گرچه متضمن داعیه‌ای درباره فانونمندی تحول تاریخ است، لیکن اغلب این داعیه یا فرض تنها ابراز می‌شود، بدون آنکه دقیقاً اثبات شود.

- توضیح نوع آرمانی (ideal-type explanation) که در آن نوع مثالی یک پدیده ترسیم می‌شود و موارد و مصادیق عینی و میزان انحراف آنها از نوع مثالی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در نظریات توسعه سیاسی شایع‌ترین توضیح نوع آرمانی ترسیم غرب به عنوان نوع مثالی و مطالعه کشورهای غیرغربی به عنوان مصادیق کم و بیش منحرف از آن نوع است. ر. ک. به:

A. Albert, F. Fisher and H. Simon, **Essays on the Structure of Social Science**

Models. (Cambridge, Mass: 1963).

رقابت سیاسی را کاهش می‌دهد و از این رو موانع توسعه سیاسی می‌شود. معمولاً در شرایط بحران‌های ساختاری، کنترل حکومت بر انواع منابع افزایش می‌یابد^۱ (در مورد ایران این بحرانها را می‌توان در افول نظام سیاسی، انقلاب سیاسی، ضعف ملی و اقتصادی در قبال نظام بین‌المللی، عدم پیدایش نظام سیاسی همبسته و منضبط جدید و ادامه نزاع بر سر قدرت سیاسی پس از انقلاب مشروطه دید، چنانکه به تفصیل خواهیم گفت). همچنین کنترل متمرکز بر منابع مختلف در فرآیند اولیه تکوین دولتهای ملی مدرن (دوران حکومتهای مطلقه) به دلایل ساختاری ضرورت می‌یابد (در این زمینه ایران را نیز می‌توان در طی قرن بیستم در فرآیند تکوین دولت ملی مدرن یافت). به هر حال پیدایش کنترل متمرکز بر منابع پیش از گسترش مشارکت و رقابت سیاسی، مانعی بر سر راه توسعه سیاسی به معنای مورد نظر ما ایجاد می‌کند. در مورد ایران استدلال ما این است که در دوران بعد از انقلاب مشروطه، به طور کلی علی‌رغم مقید شدن قدرت به قانون در ظاهر، ساخت دولتی اقتدار طلب پدید آمد و به دلایل و یا بهانه‌های مختلف اعم از ایجاد وحدت ملی و هویت ملی واحد، تسریع توسعه اقتصادی و غیره، منابع اجباراً گسترش یافته و به صورتی انحصاری در دست حکومت متمرکز گردید. در این کشور روی هم رفته نهادهای اجبار آمیز در غیاب نهادهای جامعه مدنی و یا ضعف و سرکوب آنها نیرومند و متمرکز گردیده‌اند.

به طریق اولی کنترل حکومت بر منابع قدرت غیر اجبار آمیز (اعم از منابع مالی، وسایل ارتباطی و دستگاههای آموزشی) بر میزان اقتدار و تمرکز قدرت در حکومت می‌افزاید و از امکان رقابت و مشارکت سیاسی می‌کاهد. مشارکت در

۱. در خصوص تأثیر بحرانها بر افزایش کیمت و تمرکز قدرت سیاسی، ر. ک. به:

C. Rossiter, *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*. (Princeton: Princeton University Press, 1948).

۲. در خصوص تأثیرات اولویت زمانی تمرکز قدرت و با گسترش مشارکت در پیدایش راههای گوناگون

توسعه سیاسی، ر. ک. به:

Dahl, *Polyarchy*, op. cit., chap. 3.

سیاست نیازمند پیدایش فرصت‌های لازم و این نیز خود نیازمند توزیع منابع غیراجبارآمیز به نحوی است که مانع پیدایش آن فرصت‌ها نگردد. تمرکز منابع مختلف در دست حکومت ممکن است کارایی حکومت را افزایش دهد و اما قطعاً مانع رقابت و مشارکت در سیاست خواهد شد^۱ و از آنجا که کارایی حکومت ممکن است در نظام‌های غیررقابتی هم افزایش چشمگیر یابد، بنابراین بر طبق استدلال قبلی ما صرف افزایش کارایی حکومت به معنی توسعه سیاسی نیست.^۱

برخی از نظریه‌پردازان توسعه سیاسی افزایش قدرت و توان و کارایی حکومت را مهمترین عامل برای توسعه سیاسی قلمداد کرده‌اند. به عنوان نمونه‌ای مهم ساموئل هانتینگتون در کتاب *نظم سیاسی در جوامع در حال تغییر* استدلال می‌کند که میزان قدرت در چنین جوامعی می‌باید افزایش یافته و در حکومت متمرکز گردد: «جوامع از هم پاشیده نمی‌توانند بدون قدرت متمرکز به حیات خود ادامه دهند».^۲ به نظر هانتینگتون می‌باید دستگاه اجرایی نیرومند و بوروکراسی کارآمدی بدون دخالت مؤثر دستگاه پارلمانی در این جوامع ایجاد گردد. تنها از این طریق است که به نظر این نویسنده الیت سیاسی می‌تواند

۱- از یک دیدگاه می‌توان تئوریهای توسعه سیاسی را به دو دسته تقسیم کرد: یکی تئوریهایی که توسعه سیاسی را در پیدایش برخی ویژگیها در ساخت دولت می‌دانند، از جمله کارایی، انجام کارویژه‌های حکومتی، نظم و کنترل و جز آن، دوم نظریاتی که به جای دولت بر جامعه تأکید می‌گذارند و گسترش تواناییهای جامعه از جمله رقابت مساعدت‌آمیز، مشارکت گسترده، انتظام یافتن علائق اجتماعی و غیره را شرط توسعه سیاسی می‌دانند. لرض اصلی ما در پژوهش حاضر این است که تأکید بر ساخت دولت و بویژه کارایی و افزایش قدرت سیاسی به لیان رشد جامعه مدنی تمام می‌شود و در نتیجه از وقوع توسعه سیاسی جلوگیری می‌کند.

ر. ک. به:

F. W. Riggs, "The Dialectics of Developmental Conflict", *Comparative Political Studies*, Vol. 1, pp. 197 - 266; F. J. Popper, "Internal War as a Stimulant of Political Development" *Comparative Political Studies*, Vol. 3, pp. 413 - 23; and M. Kesselman, "Order or Movements: The Literature of Political Development as Ideology", *World Politics*, Vol. 26.

2- S. P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*. (New Haven: Yale University Press, 1969), p. 125.

نهادهای سیاسی نیرومند، پایدار و انعطاف‌پذیری جهت جذب مشارکت گروه‌های اجتماعی بسیج شده ایجاد نماید. بدون چنین نهادهایی افزایش تقاضای مشارکت از جانب گروه‌های اجتماعی در حال گسترش، همچون سیلی توفنده نظم دستگاه سیاسی را به هم می‌زند. پس برای تأمین شرایط توسعه سیاسی که مستلزم نهادسازی و جلوگیری از مشارکت و بسیج سیاسی بیش از حد گروه‌های اجتماعی است، باید توان و قدرت حکومت افزایش یابد. به نظر هانتینگتون نخستین گام در توسعه سیاسی افزایش و تمرکز منابع قدرت در دست حکومت به منظور حفظ نظم و نهادهای سیاسی موجود است. بنابراین به نظر او باید قدرت حکومت گسترش یابد و رقابت و مشارکت سیاسی محدود گردد. این نظر در واقع عکس استدلال ما در پژوهش حاضر است. به نظر هانتینگتون نظام سیاسی به منظور تأمین شرایط توسعه خویش باید حدود و فشار تقاضاهای گروه‌های تابع را محدود کند. بنابراین قدرت و نظم شرط اولیه توسعه سیاسی است: «مسئله اولیه ایجاد نظم سیاسی مشروع است نه ایجاد آزادی. آدیان البته ممکن است بدون آزادی از نظم برخوردار باشند، اما نمی‌توانند بدون نظم از آزادی برخوردار شوند و قدرت باید پیش از آنکه محدود شود وجود داشته باشد». وی در جای دیگری می‌گوید:

«چون مشکل اصلی سیاست، واپس ماندگی نهادهای سیاسی نسبت به دگرگونی اجتماعی و اقتصادی است، بنابراین پیدایش حکومتی نیرومند برای نهادمند کردن حوزه سیاسی ضروری است».

همچنین به نظر هانتینگتون نیاز اولیه جوامع در حال توسعه «انباشت و تمرکز قدرت است نه پراکندگی آن».

چارچوب مناسب برای توسعه سیاسی و جذب علایق مختلف اجتماعی وقتی حاصل می‌شود که نظام سیاسی از طریق انباشت و تمرکز منابع قدرت نهادهای «انعطاف‌پذیر»، «پیچیده»، «خودمختار» و «همبسته» به وجود آورد. به

1- Ibid, pp. 7 - 8

2- Ibid, p. 5.

3- Ibid, p. 137.

عبارت دیگر هانتینگتون وسیله نهادسازی و توسعه سیاسی را افزایش تمرکز قدرت در حکومت می‌داند.

چنین نظراتی با توجه به تجربه بسیاری از کشورها عواقب وخیم تمرکز قدرت برای روند توسعه سیاسی را نادیده می‌گیرند. تمرکز قدرت سیاسی نه تنها ضرورتاً به پیدایش نهادهای سیاسی خودمختار و همبسته نمی‌انجامد، بلکه ممکن است مانع مشارکت و رقابت سیاسی گردیده و نهایتاً بی‌نظمی و بی‌ثباتی سیاسی را به همراه آورد. از لحاظ نظری شاید بتوان پذیرفت که حکومت نیرومند به‌شتر از حکومت ضعیف می‌تواند علایق گروه‌های اجتماعی مختلف را پاسداری کند، اما در عین حال حکومت نیرومند می‌تواند آن علایق را مخدوش کرده و یا برخی را به نفع برخی دیگر سرکوب کند. همچنین حکومت نیرومند و سرکوبگر شاید بتواند زمینه‌های توسعه اقتصادی بیشتری را فراهم کند، اما زمینه‌های پیدایش توسعه سیاسی و اقتصادی با هم بسیار فرق دارند. همچنین نیرومندی و قوت یک نظام سیاسی را نمی‌توان صرفاً در تمرکز منابع قدرت در آن یافت. تمرکز منابع قدرت در دست یک گروه حاکمه خود ممکن است عامل اصلی تأخر توسعه حوزه سیاسی نسبت به حوزه‌های اجتماعی و اقتصادی باشد و مانع پذیرش نیروهای مختلف اجتماعی در فرآیند سیاسی گردد. در این پژوهش نتایج وخیم فرآیند تمرکز قدرت سیاسی در ایران مدرن را به عنوان

۱- عدم تفکیک این شرایط موجب خلط مبحث و حمایت از دولتهای اقتدار طلب شده است. ریشه این سوء تعبیر را باید در این فرض شایع میان نظریه پردازان توسعه سیاسی جست که بهتر شدن اوضاع یا رشد اقتصادی به پیدایش دموکراسی می‌انجامد. گرچه ممکن است این گفته درست باشد و رشد اقتصادی برخی شرایط لازم برای توسعه سیاسی را فراهم آورد، لیکن از همین قضیه برخی چنین استنباط می‌کنند که بنابراین برای رسیدن به دموکراسی باید به رشد اقتصادی دامن زد و البته با توجه به ضعف جامعه مدنی در جوامع رشد نیافته، ظاهراً تنها دستگاه دولت است که می‌تواند از طریق انباشت منابع قدرت سیاسی زمینه رشد اقتصادی را فراهم آورد. از نظر تاریخ‌نگاری توسعه سیاسی در غرب نیز باید یادآوری کرد که علایق نظری مربوط به توسعه سیاسی پس از گسترش علایق نظری راجع به توسعه اقتصادی و در واقع به اقتباس از آنها پدیدار شد. ر. ک. به:

I. Gendzier, *Managing Political Change* (New York: Westview Press, 1985), chap. I.