

مقاله پژوهشی - فصلنامه علمی **رهیافت**

سال چهاردهم، شماره ۵۳، زمستان ۱۳۹۹
صفحه ۳۰۹ تا ۳۲۸

بررسی فرایند تحول دولت در ایران معاصر (مطالعه موردی دوره مشروطه و پهلوی اول)

سید مجتبی حسینی/دانشجوی دکتری علوم سیاسی، واحد اهواز، دانشگاه آزاد اسلامی، اهواز، ایران.
seyedmojtaba.hos@gmail.com
فریدون اکبرزاده/استادیار علوم سیاسی، واحد اهواز، دانشگاه آزاد اسلامی، اهواز، ایران (نویسنده مسئول).
drferedoun.akbarzadeh@yahoo.com
روح‌اله شهابی: استادیار علوم سیاسی، واحد اهواز، دانشگاه آزاد اسلامی، اهواز، ایران.
shahabi89@hotmail.com

چکیده

موضوع این مقاله، بررسی فرایند تحول دولت در ایران معاصر از مشروطه تا پهلوی اول است. این پژوهش، با توجه به نه شاخصه دولت مدرن یعنی ۱. انحصار کنترل ابزار خشونت؛ ۲. سرزمینی بودن؛ ۳. حاکمیت؛ ۴. حکومت بر پایه قانون اساسی؛ ۵. قدرت غیرشخصی؛ ۶. بوروکراسی عمومی؛ ۷. اقتدار/ مشروعیت؛ ۸. شهروندی؛ ۹. مالیات‌ستانی، تلاش کرده به این سؤال پاسخ دهد که سیر تحول دولت از مشروطه به دولت پهلوی اول تا چه حد «مدرن» بوده است؟ فرضیه مقاله این است در تحول دولت از مشروطه به پهلوی اول، برخی از عناصر دولت مدرن که پیشتر در دولت‌های قاجار و مشروطه وجود داشت تداوم پیدا کرده، برخی در عصر پهلوی اول شکل گرفت و برخی نیز به صورت ناقص باقی ماند. نتایج می‌دهد که در سیر تحول دولت از مشروطه، به دولت مدرن پهلوی اول، این دولت در انحصار کنترل ابزار خشونت، حاکمیت، ایجاد بوروکراسی عمومی و مالیات‌ستانی، وجوه دولت مدرن را دنبال می‌کرد، اما در مواردی چون حکومت بر پایه قانون اساسی، قدرت غیرشخصی، اقتدار/ مشروعیت و شهروندی، نتوانست نماینده دولت مدرن باشد. روش پژوهش در این مقاله توصیفی-تحلیلی است.

کلیدواژه: پهلوی اول، دولت مدرن، قاجار، مشروطه، حاکمیت، قانون.

تاریخ تأیید ۱۳۹۹/۶/۲۳

تاریخ دریافت ۱۳۹۹/۲/۱۰

این مقاله برگرفته از رساله دکتری سید مجتبی حسینی می‌باشد

مقدمه

دولت مدرن در ایران، از پی تحولاتی بر آمد که از نیمه‌های عصر قاجار و با برخی اصلاحات در ساختار سنتی دولت توسط ناصرالدین شاه آغاز شد. این اصلاحات، که به دنبال ایجاد یک دولت منظم مستقل بود، می‌توانست زمینه را برای دولت مشروطه مدرن فراهم کند که به دلایلی به سرانجام نرسید و با مشروطیت، برخی از مبانی مهم آن نظیر قانون اساسی و نهادهایی چون مجلس شکل گرفتند. حوادث پس از پیروزی مشروطه و آشفته‌گی‌هایی که در پی آن آمد، موجب شد که ضعف و فتور در ارکان دولت مشروطه پدیدار گردد و آنچه باید در دل مشروطه به عنوان دولتی قانون‌مند و مقتدر پدید آید به محاق رفت و عملاً هیچ کدام از کابینه‌های متعدد پس از فتح تهران تا روی کار آمدن رضا خان، توان آن را نداشتند که بتوانند به ساختار دولت سر و شکلی مدرن و جدید بدهند. در اینجا، مسئله اساسی این بود که چگونه دولت مدرن می‌توانست شکل نهایی خود را بگیرد. تحول به دولت مدرن که مبتنی بر حاکمیت بر مبنای قانون اساسی بود به‌رغم وجود مبانی آن در مشروطیت، محقق نشد و بیش از هر چیز، دولت رو به زوال قاجار باید جای خود را به دولتی می‌داد که بتواند شکل نوینی از دولت را به منصه ظهور برساند. در این مقاله، با مبنا قرار دادن نه ویژگی دولت مدرن یعنی: ۱. انحصار کنترل ابزار خشونت؛ ۲. سرزمینی بودن؛ ۳. حاکمیت؛ ۴. حکومت بر پایه قانون اساسی؛ ۵. قدرت غیرشخصی؛ ۶. بوروکراسی عمومی؛ ۷. اقتدار/ مشروعیت؛ ۸. شهروندی؛ ۹. مالیات‌ستانی، این ویژگی‌ها در دولت رضا شاه مورد سنجش قرار گرفته است که دولت پهلوی اول تا چه حد «مدرن» بود؟ مسئله اصلی در این مقاله، بررسی تحول از دولت مشروطه به دولت مدرنی است که عمده بنیان‌های آن با سر کار آمدن رضا خان و پادشاهی او شکل گرفت. تمرکز قدرت و نیز ایجاد نهادهای نوین و در عین حال شکل دوباره دادن به حاکمیت مرکزی و مقتدر، سه مقوله اصلی در دولت مدرن ایران عصر رضا شاه بود که کمابیش در دولت‌های پس از او نیز تداوم یافت و از این رو می‌توان عصر رضا شاه را شکل نهایی دولت مدرن در ایران دانست. اگر چه در برخی موارد با ویژگی‌های «آرمانی» دولت مدرن، فاصله داشت.

مبانی نظری: نظریه دولت مدرن

مفهوم دولت در علوم اجتماعی و به طور ویژه علم سیاست مفهومی پیچیده است. دولت عالی‌ترین مظهر رابطه قدرت و حاکمیتی است که در همه جوامع وجود داشته (بشیریه، ۱۳۸۰: ۲۴) دولت مدرن را شاید بتوان بهتر از هر جا در مجموعه پیچیده‌ای از ترتیبات نهادی مشاهده

کرد که به وسیلهٔ فعالیت مداوم و منظم افرادی جریان می‌یابد که پست‌های اداری را در اشغال دارند. دولت به عنوان سرجمع آن ادارات، کار حکومت بر جامعه مقیم در یک محدوده ارضی را به خودش اختصاص می‌دهد، از طریق قانون و ... در عمل تسهیلات و تأسیسات موجود و لازم برای تحقق آن موضوع را به انحصار خود در می‌آورد و ... منحصرأً و فقط به همان مقوله در شکلی می‌پردازد که با توجه به منافع خاص او و قوانین عملی آن، برایش متصور است (پوجی، ۱۳۷۷: ۱۷)

دورکیم دولت مدرن را محصول پیچیده شدن جامعه و توسعهٔ تقسیم کار اجتماعی می‌داند، دربارهٔ رابطه بین دولت و جامعه می‌گوید ریشهٔ استبداد دولتی در زایش جامعهٔ توده‌ای و ذره‌ای قرار گرفته است، یعنی جایی که در آن هیچ گروه اولیه یا واسط یا هیچ انجمن یا تشکل صنفی قدرت نهاد دولت را محدود نمی‌سازد (قوام و المیر، ۱۳۹۳: ۱۶۲). از سوی دیگر، پارسونز دولت مدرن را کامل‌ترین شکل نظام سیاسی می‌داند که از شکل‌گیری یک نظام قانونی منتج شده و مشروعیت خود را از اصل و جاهت قانونی به دست می‌آورد. این نوع دولت در واقع چیزی جز یک دولت دموکراتیک نیست که توسعه آن بر نهاد پارلمان و اصل شهروندی استوار است. هر یک از این دو اصل، پیش‌زمینه اجتناب‌ناپذیر تمایز نظام سیاسی از سایر نظام‌های اجتماعی است (بدیع و بیرن بوم، ۱۳۷۹: ۵۱-۵۲).

نخستین دولت‌های مدرن که در اروپا تکوین یافتند دو نوع رژیم متفاوت را نمایندگی می‌کردند. نخستین آن‌ها شامل فرانسه و آلمان که به وسیلهٔ حاکمان مطلقه و گسترهٔ بوروکراسی دولتی شناخته می‌شدند و دیگری شامل بریتانیا می‌شد با مشخصهٔ حکومت مشروطه پارلمانی بدون بوروکراسی متمرکز و ارتش منظم دائمی (عنبرانی و دیگران، ۱۳۹۷: ۱۳۷). دولت مدرن ریشه در مدرنیته و انقلاب اجتماعی دوم (انقلاب فکری و صنعتی) دارد که مبتنی بر رقابت در نظام‌های سیاسی و اقتصادی جهت برقراری نظم در جامعه است (افضلی، ۱۳۸۶: ۴۵). مهم‌ترین ویژگی‌های دولت مدرن در سیر تطور تاریخی آن عبارتند از: کنترل ابزارهای خشونت، در اختیار داشتن سرزمین، حاکمیت، ابتناء بر قانون اساسی، قدرت غیرشخصی، دیوان‌سالاری عمومی، اقتدار / مشروعیت، شهروندی و مالیات‌بندی. از میان ویژگی‌های پیش‌گفته، مهم‌ترین ویژگی دولت مدرن را در به کارگیری مشروع انحصار قدرت فیزیکی می‌دانند (گرچی از ندریانی و شفیع سردشت، ۱۳۹۲: ۴۳).

پیرسون با الهام از نظریات ماکس وبر، ویژگی‌های زیر را برای دولت مدرن بر می‌شمارد:
۱. انحصار کنترل ابزار خشونت؛ ۲. سرزمینی بودن؛ ۳. حاکمیت؛ ۴. حکومت بر پایهٔ قانون

اساسی؛ ۵. قدرت غیرشخصی؛ ۶. بوروکراسی عمومی؛ ۷. اقتدار / مشروعیت؛ ۸. شهروندی؛ ۹. مالیات‌ستانی (عنبرانی و دیگران، ۱۳۹۷: ۱۴۲-۱۴۳)

۱. انحصار کاربرد ابزارهای خشونت فیزیکی تضمین کننده اجرای قانون در داخل و بر جمعیت سرزمینی معین، بدین معناست که تنها دولت واجد حق انحصاری کاربرد مشروع اجبار فیزیکی بر مردم و قلمرو خود است (عبدخدایی، ۱۳۹۳: ۱۰۵).

۲. گرچه همه دولت‌ها مدعی حاکمیت بر سرزمینی هستند، اما تنها با نظام دولت‌های مدرن است که مرزهای دقیق تثبیت می‌شوند (هلد، ۱۳۸۶: ۵۹) به موجب اصل سرزمینی بودن صلاحیت، هر دولتی حق دارد نسبت به اشخاص و اموالی که در سرزمینش قرار دارند، یا اموری که در محدوده قلمروش اتفاق می‌افتد، اعمال صلاحیت کند (مقتدر، ۱۳۷۰: ۸۴-۸۳).

۳. حاکمیت یکی از ویژگی‌های اصلی دولت‌های مدرن است. مقوله حاکمیت به عنوان یکی از عناصر ضروری و سازنده دولت، باید در ردیف یکی از مناقشه‌انگیزترین و به تبع آن پرکشش‌ترین مفهوم‌های دراندیشه سیاسی و حقوقی قلمداد نمود. دولت در حقوق نوین موجودی تلقی می‌گردد که از عوامل چهارگانه قلمرو، جمعیت (جامعه ملی)، حکومت و حاکمیت تشکیل شده است. در این میان، حاکمیت از اهمیت بنیادین برخوردار است به نحوی که فهم شخصیت دولت بدون شناخت واقعیت حاکمیت کشور - ملت شدنی نیست (ابوالحمد، ۱۳۶۸: ۱۵۸).

۴. حکومت بر مبنای قانون اساسی، اجمالاً به این معناست که قانون اساسی مجموعه‌ای از هنجارهای تأسیس و تنظیم‌کننده است که از یک سو میان باورها یا ارزش‌های بنیادین جاری در جامعه و از سوی دیگر نظام سیاسی یا ساختار موجود قدرت در آن جامعه، قرار می‌گیرد. به این ترتیب، از یک سو، قانون اساسی با تکیه بر ارزش‌های بنیادین غالب در پی تغییر واقعیات سیاسی و اجتماعی یک جامعه در جهت‌های خاص است و از سوی دیگر، ناگزیر از توجه به همان واقعیات است و قدرت ایجاد دگرگونی‌های سریع و یک‌باره را در آنها ندارد. از سوی دیگر بسیاری از مباحث دیگر از جمله مشروعیت، حاکمیت قانون، حقوق بنیادین، دموکراسی، شهروندی، تفکیک قوای سه‌گانه، اختیارات نهادهای حکومتی و مانند آنها به موضوع قانون اساسی مرتبط است (لاگلین، ۱۳۸۶: ۱۵۲-۱۵۳).

۵. غیرشخصی شدن قدرت سیاسی به واقع همان جدا کردن قدرت از شخصیت است. از این لحاظ، قدرت سیاسی و منابع قدرت به حوزه عمومی تعلق دارد و دارایی یک نهاد است نه شخص یا اشخاص معین. این نهاد یک شخص حقوقی یا شخص مصنوع است و

کاملاً جدا از شخص یا جماعتی که باید آن را تحمل کنند. پس (تصور) وجود قدرت سیاسی عمومی بر (تصور) وجود نهادی به نام دولت استوار است و به این معنا غیرشخصی شدن، وجهی از نهادینه شدن قدرت است (خواجeh سروی و سهراب زاده، ۱۳۹۶: ۷۲)

۶. بوروکراسی به معنای سیستم کارکرد عقلانی و قانونمند است. بوروکراسی به عنوان پدیده‌ای اجتماعی و با توجه به کاربرد عملی آن، نخستین بار توسط ماکس وبر استفاده شد. مفهوم وبری بوروکراسی بدین معناست که شما با ساختارهای اداری مواجه هستید که در آن مقامات، پست‌ها و جایگاه‌ها دارای شرح وظایف مشخصی هستند و معیار ارتقا، انتصاب و جابه‌جایی افراد در این پست‌ها، امکانات و جایگاه‌ها، بر اساس شایستگی‌های افراد است. افراد صرفاً بر اساس میزان توانایی‌ها و شایستگی‌هایشان می‌توانند در این پست‌ها قرار بگیرند و ارتقا یابند (مولوی و دیگران، ۱۳۹۶: ۲۱۵).

۷. اقتدار و مشروعیت به معنای قدرت مشروع و موجه است و قدرت را عجین با مشروعیت می‌داند، لذا عده‌ای برای دولت‌ها چند وجه قائل هستند. یک وجه قدرت عریان است، یک وجه خدمات عمومی و رفاهی است، یک وجه مشروعیت و مقبولیت است که یعنی مردم اعمال قدرت آن‌ها را می‌پذیرند، به محض آنکه دولت حقانیت و مشروعیت خود را نزد ملت از دست می‌دهد، می‌کوشد از دو طریق این عدم مشروعیت را جبران کند: یکی اینکه می‌کوشد خود را دولت خدمت‌گذار نشان دهد و با شکل‌های ظاهری و سطحی مشخصه‌های دولت رفاه می‌کوشد مقبولیت و مشروعیت به دست آورد و اگر نتواند به این شکل بحران مشروعیت خود را جبران کند به سمت سرکوب سوق پیدا می‌کند و چهره زشت و عریان قدرت غیرمشروع را عیان می‌کند (هداوند، ۱۳۹۷: ۱۶).

۸. مفهوم شهروندی در گستره حقوق مدرن معنا می‌یابد. گذار از مفهوم رعیت، اتباع و سپس به سمت شهروندی، لازمه تحقق دولت‌های مدرن است. در مفهوم رعیت، تنها با تکلیف مواجه هستیم و مردم کسانی هستند که در مقابل حکومت، تکالیفی دارند، حتی وقتی مفهوم اتباع در دولت‌های ملی مطرح می‌شود، اگرچه حقوقی هم برای افراد قائل‌اند، اما تکلیف وجه غالب است. در واقع مردم از این جهت که از قدرت مرکزی تبعیت می‌کنند دارای حقوقی هستند، ولی در مفهوم شهروندی اولویت با حقوق است و از آن جهت که حکومت‌ها، حقوق اشخاص را تأمین می‌کنند می‌توانند به مردم تکالیفی را هم واگذار کنند. مقدمه هر گونه تکلیفی، شناسایی و تضمین حق‌ها است (هداوند، ۱۳۹۷: ۱۷).

۹. مالیات‌ستانی، دولت مدرن بدون درآمدهای قابل توجه مالیاتی نمی‌توانست وجود داشته باشد. نیاز دولت به منابع مالی باعث شد سیستم وضع مالیات تکامل یابد (عنبری و دیگران، ۱۳۹۷: ۱۵۳-۱۵۴).

زوال ساختار دولت قاجار

پیش از پرداختن به مسئله زوال قاجاریه، باید نگاهی کوتاه به ساختار دولت در عصر قاجارانداخت، چرا که تحولی که در عصر قاجار و مشروطه رخ داد، سیری از تحول در ساختار دولت قاجار به مشروطه و از مشروطه به دولت مدرن بود. «نظام سیاسی سنتی ایران خودکامه و استبدادی بود، اما مطلقه نبود. در این نظام، قدرت شدیداً جنبه خانوادگی داشت. از همین رو، شاه اغلب حکام و کارگزاران و صاحب‌منصبان را از بین نزدیکان و اعضای خاندان خودش می‌گماشت.» به‌طور کلی در ساختار «اصل وابستگی به خاندان شاه برای احراز مناصب دیوانی مهم، مسلم فرض می‌شد. در واقع وابستگی به خاندان سلطنتی، احراز مناصب دیوانی و مالکیت بر اراضی مبانی سه‌گانه قدرت طبقه بالا به‌شمار می‌رفت.» (بشیریه، ۱۳۸۷: ۴۷) باید به این نکته توجه نمود که، قدرت شاه به‌اندازه‌ای بود که نه تنها مردم عادی بلکه حتی صدراعظم‌ها و شاهزادگان نیز رعایای او محسوب می‌شدند. شاه و به تبعیت از او شاهزادگان و درباریان و اشراف، کشور ایران را ملک خصوص و مردم را رعایای بدون حق می‌دانستند (رواسانی، ۱۳۶۷: ۷۵) جنبش مشروطیت در بُعد بیرونی، حاکمیت محافظه‌کار قاجار به انضمام پاره‌ای از روحانیون و نیز دخالت‌های دول غربی در کار آن اخلال می‌کردند و در بعد داخلی، اختلافات متعدد میان طبقات شرکت‌کننده در جنبش، مانع پیشرفت امور می‌گردید. عدم درک معنای واقعی مشروطیت بیش از هر مورد دیگر برجسته و نمایان بود (گراوند و سوری، ۱۳۹۵: ۷۴) اما، از انقلاب مشروطه به‌بعد نظام سیاسی ایران در فرآیند تمرکز منابع قدرت قرار گرفته و به‌رغم جنبش‌هایی به‌سوی پارلمانتاریسم و توزیع قدرت، عمدتاً به‌سمت پیدایش ساخت قدرت مطلقه پیش رفت. طبعاً نمی‌توان انتظار داشت که رقابت و مشارکت سیاسی از درون چنین ساختی حاصل شود (بشیریه، ۱۳۸۷: ۳۹) این ساخت دولت، در مشروطه نیز دارای تحولاتی شد که از منظر بحث حاضر دارای اهمیت است. مشروطیت، نخستین تلاش برای ایجاد دولت مدرن در ایران، به صورت منسجم و مبتنی بر یک تفکر جدید بود. ایجاد دولتی مبتنی بر قانون اساسی راه را برای ایجاد نهادهایی در نظام سیاسی باز می‌کرد که بتواند بستری را برای دولت مدرن فراهم آورد و البته در این میان، زوال قاجار، یکی از دلایلی بود که موجب شد در ایجاد دولت مدرن در عصر مشروطه تأخیر به وجود

بیاید و این رضا شاه بود که توانست در نهایت با به دست گرفتن قدرت و تجمیع آن در دستان خود، به عنوان شاه مشروطه، حکومتی مدرن ایجاد کند و البته در این میان برخی از دستاوردهای مهم مشروطه را زیر پا گذارد. به این بحث مجدداً باگشت خواهد شد، اما مسئله این است که زوال قاجار چگونه زمینه را برای ایجاد دولت مدرن در عصر رضا شاه فراهم آورد و از دل این زوال، چه چیزی به وجود آمد.

اگر آقامحمد خان قاجار سبب برقراری ثبات و امنیت در کشور پس از دوره‌ای از هرج و مرج سیاسی و بازگرداندن وحدت ملی به ایران، و جاهت سیاسی پیدا کرد، آخرین بازماندگان قاجار حیثیت سیاسی خود را بر سر ناامنی مزمن در کشور از دست دادند. آقامحمد خان یکی از ستون‌های قدرتش را بر نظامی‌گری استوار ساخت، اما در آخرین سال‌های حیات سیاسی قاجاریه اثری از آن رکن قدرت هویدا نبود (واعظ، ۱۳۸۲: ۱۳۴) در دوره زوال و تغییر سلسله قاجاریه ایل‌های رقیب خطر اصلی برای موجودیت قاجاریه نبودند. خطرهای از نوعی دیگر بود و زمینه‌هایی جدای از تجربه تاریخی ایران زمین داشت. خطر اصلی در ابتدا از طرف تحول‌خواهانی بود که سیستم استبداد قاجاری را برای اداره کشور ناکارآمد می‌دانستند و گروهی که توانستند، سلطنت قاجاریه را براندازند، نیروی نظامی بودند که به روش و سبک جدید به وجود آمدند، تا حافظ سلطنت شاه قاجاری باشند. شاهان قاجاری در دوران زوال سلطنت شب‌ها آرام سر بر بالین می‌گذاشتند، چون قوای قزاق بیدار و مراقب جان قبله عالم و حافظ امنیت سلسله قاجار بودند. ولی همین نیرویی که از طرف شاه قاجاری مورد استفاده قرار گرفت، تا صدای تحول‌خواهان و اصلاح‌طلبان را در تلاشی نافرجام خاموش کند، خود بلای جان جانشینش شد و دست به کودتا زد و رضاخان نامی از میان قزاق‌ها سردر آورد و مدعی سلطنت احمد شاه شد (محمودهاشمی، ۱۳۸۹: ۳۳-۳۲)

سلسله قاجاریه آخرین حکومت ایلپاتی و سنتی در ایران بود که بر اساس سنت‌های قبیله‌ای اداره می‌شد. وقوع تحولات بین‌المللی و حضور قدرت‌های بزرگ اروپایی در عرصه سیاسی ایران در قرن ۱۹ میلادی و عدم توانایی رقابت دولت قاجار با آن‌ها، منجر به تضعیف اقتدار قاجاریه در عرصه داخلی و بین‌المللی گردید و فرآیند انحطاط آن‌ها شتابی دوچندان یافت. همچنین، وخامت اوضاع اقتصادی و سیاسی و افزایش آگاهی‌های سیاسی و اجتماعی در جامعه به موج آشوب‌ها و نارضایتی‌هایی در شهرها دامن زد که سرانجام، سر از جنبش مشروطه درآورد (گرچی از ندریانی و شفیع سردشت، ۱۳۹۲: ۴۷) پس از پیروزی مشروطه علی‌رغم تحقق برخی از خواست‌ها چون تشکیل مجلس و برقراری قانون، اوضاع آن‌گونه

که باید پیش نرفت. حکومت مشروطه از قدرت و توانایی لازم برای اداره کشور برخوردار نبود، مدعیان قدرت در هر گوشه از کشور سر بر آورده بودند و فقدان نیروی نظامی کارآمد، نظم و امنیت را در کشور به شدت تحت تأثیر قرار داده بود. دولت مرکزی جز در تهران و نواحی اطراف آن قدرت نداشت و نمی‌توانست برای برقراری امنیت در کشور اقدامی انجام دهد، هرج و مرج و آشفتگی‌ها در کشور با شروع جنگ جهانی اول و ورود نیروهای خارجی به ایران شدت بیشتری یافت (پورآرین و رجبی، ۱۳۹۲: ۲۶). همین مسئله، یکی از اصلی‌ترین بنیان‌ها در آغاز زوال قاجار بود.

سال‌های بعد از جنبش مشروطه، تا کودتای اسفند ۱۲۹۹ بی‌ثباتی و عدم انسجام موجود در جامعه امکان هرگونه نوسازی و اصلاح را از بین برده بود و عناصر مختلفی که اصلاح‌طلب و خواهان وضع مطلوب بودند، از پدید آمدن یک دولت قدرتمند مرکزی برای انجام اصلاحات حمایت می‌کردند (قلفی، ۱۳۷۹: ۷۱). در آستانه آغاز عصر پهلوی و زوال قاجار، ساختار قدرت سیاسی دست‌خوش تغییر شد. با کودتای رضاخان همه طبقات بانفوذ اجتماعی و در رأس آن‌ها روشنفکران اقتدارگرا با آغوش باز به او خوش آمد گفتند و قدرت او را به مثابه یک نیروی ناسیونالیست تثبیت کردند (خلیلی و دیگران، ۱۳۹۳: ۱۳).

از نظر تاریخی دخالت بیگانگان به خصوص در امور مجلس، جنگ جهانی اول و اشغال کشور به دست متفقین، برتری نمایندگان زمین‌دار نسبت به نمایندگان طبقه متوسط و روشنفکر از مجلس دوم به بعد، ناکام شدن اصلاحات اقتصادی، زوال دولت مرکزی و نادیده گرفته شدن استقلال سیاسی، ایران طبق معاهده ۱۹۱۵، شورش‌های قومی و محلی در کشور نظیر نهضت جنگل شمال، قیام شیخ محمد خیابانی در آذربایجان و ناامن شدن کردستان به دست سمیتقو و تلاش شیخ خزعل برای استقلال خوزستان و درگیری بین قشقایی‌ها و ایل خمسه و پلیس جنوب در اصفهان، از عواملی بودند که ضرورت ایجاد یک دولت مرکزی نیرومند را ایجاد می‌کردند (گراوند و سوری، ۱۳۹۵: ۷۶-۷۷). پس از استبداد صغیر و تسخیر تهران از سوی مشروطه‌خواهان، ترکیب سران مشروطه از روشنفکران و روحانیان به نفع زمین‌داران بزرگ تغییر یافت. همه این عوامل، دست در دست هم باعث ایجاد هرج و مرج بی‌سابقه‌ای در کشور شد، که همگان از جمله روشنفکران در آرزوی روی کار آمدن دولتی مقتدر و متمرکز لحظه‌شماری می‌کردند (گرگی ازندریانی و شفیعی سردشت، ۱۳۹۲: ۴۸).

نمونه بارز کاربرد نامؤثر قدرت، در دوره احمد شاه قاجار به منصفه ظهور رسید. احمد شاه ناتوانی آشکاری در حفظ قدرت داشت و با به این که آخرین پادشاه سلسله قاجار شد،

عدم تمایل او به قدرت به تسریع سقوط قاجاریه انجامید. از مظاهر ناتوانی احمد شاه یکی آنکه مبادرت به غیبت سیاسی طولانی از صحنه حوادث ایران نموده و همین امر راه را برای انتقال قدرت از قاجاریه به پهلوی هموار کرد و کم کم «از طرفداران قاجار کاسته و عقلای مملکت توجه خود را به سردار سپه معطوف داشتند» پس از مشروطه نهاد مجلس به یکی از ستون‌های نگاه دارنده قدرت تبدیل شده بود، اما چون هیأت حاکمه در همین مقطع ناتوانی حادی را در حفظ روابط صحیح با این نهاد از خود بروز داد، از این رو مجلس شورای ملی برای حفظ قدرت در خاندان قاجاریه، تعصبی از خود بروز نداد و حتی به ابتکار تنی چند از نمایندگان به انحلال سلطنت قاجار وجه قانونی بخشیده شد (واعظ، ۱۳۸۲: ۱۳۵-۱۳۶).

تحول دولت مدرن در دوره پهلوی

بنای دولت مدرن به دنبال پیروزی انقلاب مشروطه گذارده شد. بدین ترتیب که با شکل‌گیری مجلس شورای ملی، قانون اساسی نوشته و تدوین شد و نمایندگان ملت با تصویب قوانینی مانند تأسیس بانک ملی، لغو تیول‌داری، تحت فشار قرار دادن دولت برای رسیدگی به امتیازات واگذار شده به بیگانگان، اصلاح وزارت‌خانه‌ها، امور مالی، گمرک، پیشنهاد نظام وظیفه عمومی، تصویب قوانین مطبوعات، ثبت اسناد و املاک، دیوان محاسبات عمومی و قانون محاسبات برای کنترل بودجه دولت، تلاش کردند دولتی نوین و قدرتمند را پایه‌ریزی کنند (سینایی، ۱۳۸۴: ۱۲۹). باید به این مسئله توجه داشت که، دولت مشروطه که از ضعف نیروی انسانی کافی و متخصص و کمبود منابع مالی رنج می‌برد، تنها بر روی کاغذ وجود داشت (شریعتی و عباسی شاهکوه، ۱۳۹۴: ۲۰۱). این خود موجب شد که دولت مشروطه، نتواند به معنای دقیق کلمه، دولتی مدرن باشد یا به بیان بهتر در «عمل» نتوانست جنبه‌های اساسی دولت مدرن را که به صورت بالقوه در آن وجود داشت بالفعل کند.

آشفته‌گی‌های ناشی از وضعیت بغرنج جامعه نیز مزید بر علت گردید و شرایطی را به وجود آورد که هیچ دولتی نتواند کارکرد درست خود را داشته باشد «این شرایط حکومت مرکزی به سبب دخالت قدرت‌های خارجی در امور کشور، بیش از پیش ناتوان شد و به طبع ناامنی و هرج و مرج نیز به صورت بی‌سابقه‌ای ظاهر شد. این شرایط بحرانی سبب روی کار آمدن رضا خان شد.» (شریعتی و عباسی شاهکوه، ۱۳۹۴: ۲۰۲) همچنین، نبود گروه‌های اجتماعی کنترل‌کننده مستقل از دولت و نیز بروز شورش‌های ایلداتی و جنگ جهانی اول در استقرار ساختار نظامی دولت متمرکز رضاخان، تأثیر بسزایی داشت (شفیعی، ۱۳۸۶: ۱۰۰) به دنبال کودتای اسفند ۱۲۹۹ و روی کار آمدن سلسله پهلوی و آغاز سلطنت رضاشاه، دولت

و اقدامات اصلاح طلبانه جان تازه‌ای گرفت. با روی کار آمدن دولت پهلوی موازنه سنتی قدرت میان دولت و نیروهای اجتماعی دچار تغییراتی شد، اما وجود دولت پهلوی روابط سنتی قدرت را تا چه میزان متحول ساخت (شریعتی و عباسی شاهکوه، ۱۳۹۴: ۱۸۹-۱۹۰). باید به این مسئله پرداخته شود که از میان ویژگی‌های نه‌گانه دولت مدرن، کدام‌ها در دولت مدرن رضا شاه تحقق پیدا کرد تا بتوان سنجش مناسبی از این دولت کرد. در ادامه، این شاخص‌ها را مجدداً ذکر کرده و ویژگی‌های دولت رضا شاه در مورد هر کدام، مورد بحث قرار خواهد گرفت.

۱. انحصار کنترل ابزار خشونت: پهلوی اول، نخستین دولت مدرن در ایران بود و مبانی آن را به وجود آورد که مهم‌ترین ویژگی آن تمرکز و انحصار در منابع و ابزارهای قدرت دولتی، تمرکز وسایل اداره جامعه در دست دولت متمرکز ملی، پیدایش ارتش جدید، ناسیونالیسم و تأکید بر مصحلت ملی بوده است (بشیریه، ۱۳۷۸: ۶۹) در عین حال، دولت رضا شاه، برای رسیدن به اهداف مدرن خود به هیچ وجه شبکه‌های اجتماعی قدرت را بر نمی‌تابید و بر همین اساس نیز تلاش می‌کرد با افزایش قدرت کنترل و نظارت دولتی، رقبای دیگر را از صحنه خارج کند (شریعتی و عباسی شاهکوه، ۱۳۹۴: ۱۸۸) حکومت رضا شاه به رغم داشتن نهادهای کارآمد، پایگاه‌های طبقاتی قدرتمند و پشتیبانان اجتماعی نیرومند و بنابراین بنیاد مدنی استواری نداشت. کوتاه سخن این که، دولت پهلوی از لحاظ داشتن وسایل اجبار و زورگویی قدرتمند بود، ولی از این لحاظ که نتوانست وسایل اجبار را بر ساختار طبقاتی و پایگاه‌های اجتماعی مبتنی کند، ضعیف بود (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۱۸۶) آنچه مشخص است آن است که رضا شاه توانست با انجام قوه قهریه، سرکوب و بانداختن اختلاف بین سران عشایر و استفاده از آن‌ها برای سرکوب عشایر دیگر (مثلاً استفاده از عشایر بختیاری و قشقانی برای سرکوب عشایر بوییر احمد) نظمی ایجاد کند، اما این نظم، لزوماً نشانگر اقتدار حکومت نبود. به عبارت دیگر حکومت رضا شاه فاقد ساز و کار پایا و مشروع برای اعمال سلطه بود، زیرا تکیه صرف بر سرنیزه داشت. نارضایتی عمیقی در میان روحانیون، برخی از طبقات متوسط و به ویژه مردم عشایر وجود داشت (رحمانی‌زاده دهکردی و زنجانی، ۱۳۹۵: ۱۸۴) رضا خان از سال ۱۲۹۹ تا ۱۳۰۴ با جناح‌های قدرت ارتباط برقرار کرد و از سال ۱۳۰۴ تا ۱۳۱۲ با اتکا به برخی از رهبران و سردمداران جنبش مشروطه و تعدادی از اشراف قاجاری، حکومت خود را تثبیت کرد. از سال ۱۳۱۳، دیگر نیازی به اشراف قاجاری تابع خود نداشت و به رهبران مشروطه نیز وفادار نماند و به نظامیان و طبقه متوسطی که خود موجد آن‌ها بود، اتکا

کرد (خلیلی و دیگران، ۱۳۹۳: ۱۴-۱۵) از مجلس ششم به بعد «نهادهای برآمده از مشروطیت نیز در درون ساخت دولت مطلقه ادغام شدند و در مقابل، قوهٔ مجریه و دربار و ارتش به عنوان مراکز اصلی قدرت سیاسی پدیدار گردیدند.» (بشیریه، ۱۳۸۷: ۶۹) به اعتقاد نگارندگان، اصلی‌ترین عنصر در «انحصار کنترل ابزار خشونت» در دولت رضا شاه، تمرکزگرایی دولت او بود. این تمرکزگرایی توانست جلوی هرگونه تفرق و تشتت را در دولت بگیرد و اگر چه تالی‌های بعضاً نامناسبی به دنبال داشت، اما در روزگار آشفتهٔ آن زمان، اصلی لازم برای ایجاد دولت مدرن به شمار می‌رفت. بدون وجود چنین انحصاری نمی‌توان انتظار داشت که دولتی با وجوه مدرن آن به وجود می‌آمد. از این رو، با تمرکز بالای قدرت، رضا شاه، هرگونه رقیبی را در مقابل خود برداشت و همهٔ قدرت‌های خرد و ریز را از مقابل خود برداشت و البته چنان در این زمینه پیش رفت که عرصهٔ جامعهٔ مدنی را بسیار ضعیف کرد و از لحاظ جامعه‌شناسی سیاسی، دولتی اقتدارگرا را شکل داد.

۲. سرزمینی بودن: مرزهای سیاسی ایران، که تعیین‌کنندهٔ وجه اصلی «سرزمینی بودن» دولت بود، در عصر قاجار با جدا شدن سرزمین‌هایی از ایران، طی جنگ‌ها و معاهداتی، تا حد زیادی شکل گرفته بود و دولت رضا شاه به عنوان میراث‌دار این دولت، تقریباً در همان مرزها، وجه سرزمینی دولت خود را شکل داده بود. در عین حال، اقدامات رضا خان پیش از سلطنت و در ادامهٔ آن در دورهٔ پادشاهی‌اش در قلم و قمع شورش‌های گوناگونی که در سراسر کشور به وجود آمده بود، یکی از مهم‌ترین کارهایی بود که او در راستای وحدت سرزمینی ایران انجام داد. به نحوی که یکی از دلایل صعود او به قدرت و پادشاهی را می‌توان همین عامل دانست. «رضا شاه با سرکوب شورش‌های عشیره‌ای و منطقه‌ای و قومی در غرب، شمال غرب و جنوب کشور، امنیت راه‌ها و وحدت و یک‌پارچگی ملی را برقرار کرد، اگرچه این سیاست به نحوی خشن و تخریبی همراه با نابودی بخش زیادی از امکانات مالی و احتشام عشایر و غارت اموال و دارایی‌های رؤسای آن‌ها توسط رضا خان و امرای ارتش بود.» (موثقی، ۱۳۸۴: ۲۴۶) یکی از مهم‌ترین اقدامات رضا خان، برای تثبیت قدرت خود و در عین حال بازگرداندن یک‌پارچگی سرزمینی، رفتن به جنوب و سرکوب شیخ خزعل بود که در آن زمان با حمایت انگلستان و در هم‌پیمانی با این کشور در امور خود در خوزستان مستقل عمل می‌کرد و البته «تحت‌الحمايه» انگلستان بود (زیباکلام، ۱۳۹۸: ۱۹۱-۱۹۲) انگلیسی‌ها با خزعل، برای کنترل بر منابع نفتی، همکاری نزدیکی داشتند و توسط او بر امور خوزستان تسلط داشتند و سرکوب او، نقش مهمی در یک‌پارچگی سرزمینی ایران در

مرزهای تثبیت شده داشت. در اینجا باید به این نکته نیز توجه داشت که رضا شاه با صعود به قدرت، راه را برای تثبیت عنصر سرزمینی حکومت باز کرد و مرزهای سیاسی به نحوی تثبیت شد که بتوان آن عنصر را باثبات ترین وجه از دولت مدرن در عصر پهلوی اول دانست.

۳. حاکمیت: یکی از مهم ترین عناصر دولت رضا شاه، که آن را با دولت های دیگر در ایران متفاوت می کند، و خصیلت «مدرن» به آن می دهد، «تمرکزگرایی و اعمال حاکمیت بر کل کشور بود.» (رحمانی زاده دهکردی و زنجانی، ۱۳۹۵: ۱۷۷) این را باید در نظر داشت که یکی از دلایلی که در ایران اواخر قاجار، رضا خان توانست به قدرت برسد و پله های ترقی را به سرعت طی کند، «ایجاد وحدت ملی ایران بود، ایرانی که تا پیش از ظهور او در عرصه سیاست تقریباً از هم پاشیده و تجزیه شده بود. حاکمیت دولت مرکزی احمد شاه فراتر از تهران نبود و در تمام ایالات ایران حکومت های خودمختار عشایر مختلف سر از اطاعت دولت مرکزی برتافته بودند. پروژه خلع سلاح و سرکوب خان های ایل های بزرگ ایران کاری بس دشوار بود که طی چند سال اول رضا خان با اقتدار موفق به انجام آن گردید.» (سعیدی نژاد و میرزایی، ۱۳۹۷: ۶۰) در عین حال به این نکته نیز باید توجه داشت که «مجموع تحولات فرهنگی و اجتماعی که در جهت تحقق اهداف کلان رضا شاه صورت گرفتند، برای تثبیت اقتدار حاکمیت وی و ایجاد یک ملت و کشور واحد مطابق الگوی کشورهای اروپایی بودند.» (علی زاده و طرفداری، ۱۳۸۹: ۱۱۷). حاکمیت متمرکزی که در عصر پهلوی اول به وجود آمد، تا حد زیادی یادآور اصل حاکمیت در معنای کلاسیک آن بود که قدرت را در دست حاکمی مقتدر می دید و این عنصر در کنار عنصر انحصار کنترل ابزار خشونت، لازمه اصلی ایجاد دولت مدرنی بود که بسیاری در ایران به دنبال آن بودند. حاکمیت فائده ای که توانست «تمام» قدرت را در دست خود بگیرد.

۴. حکومت بر پایه قانون اساسی: اگر چه رضا شاه، قانون اساسی مشروطه را، به رغم حکومت استبدادی خود ملغی نکرد و بلکه بر اساس آن به سلطنت رسید و نهاد اصلی آن یعنی مجلس را حفظ نمود و هرگز هیچ مجلسی را منحل نکرد، اما، روح حاکم بر حکومت او موافق بنیاد مشروطیت در «تحدید قدرت» نبود. اگر چه برخی اعتقاد دارند که حکومت پهلوی در تداوم مشروطیت بود و دستاوردهای مشروطیت را دنبال می کرد، اما اصل اساسی آن را در مقید کردن قدرت شاه و آنچه مطابق اصل چهل و چهارم متمم قانون اساسی آمده بود که «شخص پادشاه از مسئولیت مبری است وزراء دولت در هر گونه امور مسئول مجلسین هستند.» به طور کلی کنار گذاشته شده بود. این را باید در نظر داشت که شکل گیری

ایده‌هایی مانند «استبداد منور» پیش از پادشاهی رضا خان، از عوامل فکری مهمی بود که توسط روشنفکران آن زمان در تعلیق پایه‌های حکومت مشروطه نقش بسزایی داشت. «تجددگرایان ناامید از کارآمدی نظام مشروطه، سعی داشتند به منظور ایجاد دگرگونی‌های اساسی در نهادها و ساختارهای سیاسی-اجتماعی کشور، ترکیبی تندرو و هودار اصلاحات در مجلس پدید آورند. آنان سرسختانه از تحقق حاکمیت متمرکز ملی که در نظام‌های سیاسی مبتنی بر جمهوریت یا دیکتاتوری منور تجلی می‌یافت، دفاع کردند تا به کمک آن، کشور را از شر ناکارآمدی نظام مشروطه و پراکندگی قدرت نجات دهند.» (کدی، ۱۳۸۱: ۱۴۶) توسل روشنفکران و نظریه‌پردازان این دوره به یک «شخصیت نیرومند»، «فرمانروای مستبد روشن‌اندیش»، «یک نفر مصلح»، «یک دماغ منور و فکر باز» بیان‌گر ادراک جدید آنان از هویت جدید در ایران در چارچوب دولتی مقتدر و متمرکز بود که بتواند با رفع از هم گسیختگی و تنش‌های عارض شده، «سعادت را بر ما تحمیل کند» و «پرده‌اوهام را به زور از جلوی چشم ما رد نماید.» (وحدت، ۱۳۸۳: ۱۲۸-۱۲۹) به نظر، این سخنان، زمینه را برای عبور از قانون اساسی مشروطه، که حکومت را بر مبنای تحدید قدرت در نظر داشت، فراهم کرد و رضا خان/شاه، همان دیکتاتور «منور»ی بود که اینان به دنبال آن می‌گشتند و در طول پادشاهی رضا شاه، این دیکتاتوری به نحو مشخصی بروز و ظهور پیدا کرد. عبور رضا شاه از قانون اساسی، و نگاه داشتن آن در ظاهر، تناقضی بزرگ در حکومت او بود

۵. قدرت غیرشخصی: به این موضوع باید توجه داشت که، اگر چه یکی از مهم‌ترین نشانه‌های دولت مدرن «غیرشخصی» بودن قدرت است، این ویژگی در دولت رضا شاه وجود ندارد و در عوض آن، قدرت در این دوره کاملاً شخصی و برخاست و اراده رضا شاه استوار است. شخصی شدن قدرت یکی از ویژگی‌های مهم در عصر رضا شاه بود که موجب بازتولید استبداد ایرانی در «شخص» رضا شاه گردید. اگر چه رضا شاه، با ایجاد بوروکراسی نوین، علی‌القاعده، باید پایه‌های نظامی غیرشخصی را ریخته باشد اما «واقعیت آنچه که در حکومت عصر رضا شاه اتفاق افتاده است نشان می‌دهد که همان نظم شبه‌بوروکراتیک نیز، تمایل به شخصی شدن داشت. اداری کردن، یعنی قانون‌مند کردن و عقلایی کردن امور. در سیاست، اداری کردن یعنی عقلانی کردن ساختار و اقتدار سیاسی. مدرنیزاسیون، از سویی، شامل مدرن‌سازی هر قلمرویی از حیات جامعه می‌شود؛ پس ساختار سیاسی نمی‌توانست از آن برکنار بماند؛ از سوی دیگر، تجربه تاریخی سیاست در ایران، یارای آن نداشت که به یک‌باره و بدون تحمل چالش و بحران (لااقل در سطح مشروعیت) از ساختار سنتی پیشین

خود کننده شود. بر همین اساس، دولت رضا شاه، میان سنت و مدرنیته گرفتار شده بود و خود رضا شاه، به رغم تلاش در جهت نوسازی کشور، به طرز متناقض‌نما، تمایل به اعمال شخصی قدرت داشت.» (یاور، ۱۳۹۴: ۹۴) به اعتقاد نگارندگان، این خصلت دولت پهلوی اول، بیش از هر چیز موجب شد که دولت مدرن در ایران به گونه‌ای تداوم همان استبداد سنتی ایرانی باشد که در آن، عنصر بنیادین «شخصی» بودن قدرت بود. بازتولید استبداد در رویه‌ای مدرن باعث شد که دولت مدرن ایرانی، شکلی استبدادی به خود گیرد و باید این شخصی شدن را با تمرکز بالای قدرت در کنار هم دید که با تقویت شدن وجه شخصی قدرت، بیش از هر چیز دولت پهلوی اول از رسیدن به دولتی مدرن دور ماند.

۶. بوروکراسی عمومی: بوروکراسی در عصر پهلوی اول، با سلسله اصلاحاتی در ساختار بوروکراسی توسعه یافت و ساختار بوروکراسی کهن ایرانی با این اصلاحات به صورت کلی به هم ریخت. اصلاحات اداری با افزایش تعداد کارمندان و استخدام فارغ‌التحصیلان مدارس و مؤسسات آموزش عالی و نیز پرداخت حقوق و مزایا مطابق الگوهای اروپایی در ۱۹۲۲ م. آغاز شد و تقسیمات جدید اداری و کشوری با سیزده استان و هر استان با چندین شهرستان و هر شهرستان با چندین بخش از سال ۱۳۱۶ به اجرا درآمد (کاتوزیان، ۱۳۶۶: ۱۵۴) رضا شاه در ابتدا با ایجاد ارتش دائمی و سراسری، نظام وظیفه اجباری و نظام دیوانسالاری تلاش نمود تا با سرکوب عناصر گریز از مرکز نظیر حکام ایالات و سران قبایل، حس میهن پرستی و وحدت ملی را تقویت کند (بشیریه، ۱۳۸۷: ۷۱-۷۲) رضا شاه به کمک ارتش مدرن مرزهای سرزمینی را مشخص ساخت و دستگاه دیوانسالاری مدرن را بنیان نهاد. با وجود این، غیربومی بودن و وارداتی بودن این عناصر مدرنیته باعث شد تا کارویژه‌های ناقص و معیوب داشته باشند (گرگی ازندریانی و شفیع سردشت، ۱۳۹۲: ۵۰) پیوستن روشنفکران به بوروکراسی رضاشاه، باعث برخی اصلاحات سطحی در ساختار بوروکراسی حاکم گردید (مانند نوسازی دستگاه قضائی با تلاش علی‌اکبر داور) (شهرام‌نیا و اسکندری، ۱۳۸۹: ۹۶) رضاشاه بوروکراسی را ابزاری برای گسترش اقتدار حکومت مرکزی می‌دید و نیروی مورد نیاز آن را فارغ‌التحصیلان مدارس و مؤسسات آموزش عالی فراهم کرد (قنبری، ۱۳۸۵: ۱۹۸-۱۹۷) در عین حال باید در نظر داشت که، برخی محققین بحث دولت رضاشاه را در چارچوب دولت اقتدارگرای بوروکراتیک بررسی کرده‌اند، و با توضیح دو پایه نظامیان و بوروکراسی، دولت رضاشاه را یک دولت اقتدارگرای بوروکراتیک دانستند که در چارچوب همین دو پایه اقداماتی برای شکل‌دهی دولت مدرن و جدید در ایران انجام داده

است (آقاجان پور، ۱۳۹۴) به نظر نگارندگان، بوروکراسی رضا شاه، با تلاشی برای تمرکزگرا توانست دولت را به سمتی ببرد که به کلی از انواع سنتی خود دور شود. فروپاشی دیوان سالاری کهن ایرانی، از مهم ترین دستاوردهای دولت مدرن در ایران بود که رضا شاه، با همراهی متجددان عصر خود نظیر داور و تیمورتاش و فروغی و دیگران موفق شد آن را ایجاد کند. یکی از نمونه های مهم این بوروکراسی، ایجاد دادگستری نوین بود که با تنظیم و تصویب قوانین جدیدی مانند قانون مدنی و تشکیلات جدید دادگستری با کوشش فراوان کسانی چون علی اکبر داور به سرانجام رسید و نظام نوینی را در دستگاه قضایی، که بخش مهمی از بوروکراسی جدید بود ایجاد کرد.

۷. اقتدار / مشروعیت: در بطن مشروعیت نظام رضا شاه آمیزه متناقض و ابهام آمیزی از ملی گرایی و غرب گرایی وجود داشت (علی زاده و طرفداری، ۱۳۸۹: ۱۱۷) دولت رضا شاه، از آنجا که نهادهای مدنی استواری نداشت، نیازمند رجوع به عناصری فرهنگی بود که با تکیه بر آن ها، بتواند مبانی لازم را برای ایجاد اعتبار فراهم نماید. این امر، در چارچوب رجوع به گذشته ایران باستان صورت وقوع یافت (یاور، ۱۳۹۴: ۹۶) در عین حال، کسانی چون محمدعلی فروغی، در ابتدای سلطنت رضا شاه، برای او پایه مشروعیتی مانند دیگر شاهان ایرانی فراهم کرد. خطابه معروف فروغی در مراسم تاج گذاری رضا شاه، نمایان گر نوع نگاه او به مشروعیتی است که می خواستند به رضا شاه و سلطنت او بدهند. «خطابه محمدعلی فروغی، ... در مراسم تاج گذاری رضا شاه را می بایست دفاعیه ای عیان و سترگ از حق الهی پادشاهان خواند. او در فرازی از این نطق تاریخی، مراسم تاج گذاری پهلوی را بشارتی از جانب خداوند جهت به سر آمدن روزگار حرمان و محنت ایرانیان می داند. او در اینجا نه در مقام یک فیلسوف، بلکه در جایگاه یک متکلم وارد حکمت بالغه خداوندی می شود و ظهور رادمردان از شاه اسماعیل صفوی تا رضا شاه را نشانی از فضل الهی بر می شمارد.» (خسروشاهین، ۱۳۹۸) فروغی، در ابتدای خطابه خود چنین می گوید: «این تاج و تخت که امروز به مبارکی و میمنت به وجود مسعود اعلی حضرت همایون شاهنشاهی خلدالله ملکه و سلطان مزین می شود، یادگار سلاسل عدیده از ملوکان نامدار و جمعی کثیر از سلاطین عظیم الشان است که از دیرزمانی آوازه این سرزمین را در دنیا به نیکی بلند نموده و قوم ایرانی را به مدارج عالیة مجد و شرف رسانیده اند، جمشید و فریدون پیش دادی و کیکاوس و کی خسرو کیانی را اگر موضوع افسانه های باستانی بخوانند درباره رفعت مقام کورش و داریوش هخامنشی شبهه نمی توانند که مصداق الفضل ما شهدت به لاعداء گردیده

و در ۲۵ قرن پیش به تصدیق دشمنان معظم‌ترین دولت دنیا را تأسیس نموده و عرصه پهنآوری را که یک حد آن چین و هند و حد دیگرش روم و یونان بود. (فروغی، ۱۳۸۹: ۱۱۳) از این رو به اعتقاد نگارندگان، در ابتدای حکومت رضا شاه، سعی وافری شد که برای او که فاقد مشروعیت سنتی است، با ارجاع به «سنت» سیاسی کهن ایرانی، پادشاهی او را در تداوم سلطنت کهن ایرانی تعریف کنند و فروغی تجددخواه، با توجه به اینکه می‌دانست صرف پادشاهی رضا شاه از طریق تغییر قانون اساسی برای او مشروعیت‌زایی نخواهد کرد، راه حل نهایی را در آن دید که در خطبه تاج‌گذاری شاه جدید، سلطنت را به جای ارجاع به مبانی مشروعیت‌بخش نوین آن، یعنی قانون اساسی، به «سنت» کهن پادشاهی بازگرداند.

۸. شهروندی: تبدیل «رعیت» به «شهروند» بیش از هر چیز مبتنی بر ایده‌های جدیدی بود که در عصر قاجار به وجود آمد و در مشروطیت تبلور یافت و در متمم قانون اساسی با در نظر گرفتن فصلی به نام «حقوق ملت» و البته در نظر داشتن گروه‌های شش‌گانه در فرمان تأسیس مجلس شورای ملی، که می‌توانستند نمایندگان مجلس را انتخاب کنند، شکل نوینی از روابط میان افراد جامعه و دولت بروز و ظهور یافت که می‌توان آن را شهروندی دانست. این تحول بخش مهمی از زمینه تغییر در ساخت دولت از دیدگاه جامعه‌شناسی سیاسی بود چرا که با شکل‌گیری مفهوم شهروندی، فرد، دیگر به مثابه یک «ذی‌حق» در جامعه با دولت در ارتباط خواهد بود. البته این را باید در نظر داشت که با گسترده شدن وجه اقتدارآمیز دولت رضا شاه، مقوله شهروندی در ایران تا حد زیادی به محاق رفت ولی دیگر بازگشت به این نقطه که افراد رعیت پادشاه محسوب می‌شدند نیز امکان‌پذیر نبود. باید به این موضوع توجه داشت که در عصر رضا شاه، عناصر مردن دولت، نظیر همین عنصر شهروندی، اگر چه در اسم و ظاهر وجود داشتند، اما، بیش از همه زیر سایه قدرت شخصی شده رضا شاه قرار داشتند و همین مسئله موجب شد که فرآیند تحول به دولت مدرن، به‌رغم شکل‌گیری خش مهمی از آن، بر اساس معیارهایی که در اینجا مد نظر است، صورت نهایی به خود نگیرد.

۹. مالیات‌ستانی: پایه مالیات در ایران مالیات مستقیم زمین بود. مالیات اهل حرفه و تجارت انواع مختلفی داشت که بر اساس سرشماری و گاهی هم از روی عایدات و منافع محاسبه و دریافت می‌شد. مالیات مستقیم خود به دو شیوه نقدی و جنسی دریافت می‌شد. تا پیش از مشروطه، مالیات غیرمستقیمی در ایران دریافت نمی‌شد، اما در پی کسر بودجه و افزایش هزینه‌های دولتی نسبت به درآمدها، در این دوره، درآمد مالیات‌های غیرمستقیم، از جمله مالیات بر نمک، تریاک، الکل و... برقرار شد و پس از آن، مالیات غیرمستقیم و مستقیم

توأمان تبدیل به یکی از منابع اصلی درآمدی دولت شد. در دولت پهلوی نیز مالیات‌های غیرمستقیم و مالیات بر درآمد، همچنان در کنار عواید نفت و درآمد گمرکات از منابع مهم درآمد دولت محسوب می‌شد (شیرین‌بخش و دیگران، ۱۳۹۶: ۱۵۶) با جلوس رضا خان بر تخت سلطنت، به مانند دوره قاجار، همچنان یکی از منابع درآمد حکومت جدید، درآمدهای مالیاتی بود. با تثبیت قدرت دولت مرکزی، رضا شاه درصدد برآمد، اقتصاد کشور را نیز سروسامانی دهد (بیگدلی و دیگران، : ۵۰)

یکی از مهم‌ترین مواردی که به عنصر «مالیات‌ستانی» در دولت پهلوی اول کمک فراوانی کرد، تصویب قوانینی برای گرفتن مالیات در مجلس شورای ملی بود. این قوانین به خوبی نشان‌دهنده منویات دولت برای کسب درآمد هر چه بیشتر از مالیات بود. از میان این قوانین می‌توان به «قانون مالیات بر درآمد مصوب ۱۲ و ۱۶ فروردین ۱۳۰۹» اشاره کرد که «سرآغاز تحول عمده‌ای در قوانین مالیاتی ایران به شمار می‌رفت. بر اساس این قانون برای نخستین بار از کلیه شرکت‌های انتفاعی، کارخانجات، بانک‌ها و مؤسسات صرافی، بازرگانان، اصناف و دلالان و وکلای دادگستری، پزشکان، حقوق‌بگیران دولتی و سایر درآمدها مالیات اخذ می‌شد.» همچنین «در تاریخ ۲۹ آبان ۱۳۱۲، قانون مالیات بر درآمد دیگری از تصویب مجلس شورای ملی گذشت که قانون قبلی را ملغی می‌کرد. در قانون مالیات بر درآمد ۱۳۱۲ که مشتمل بر ۳۲ ماده بود بر خلاف قانون ۱۳۰۹ میزان معاملات به عنوان مأخذ تشخیص و وصول مالیات تعیین شد.» (سوریاس، ۱۳۹۹: ۵۷-۵۸) همچنین طی سال‌های ۱۳۱۲-۱۳۱۴ و ۱۳۲۰ نیز اصلاحاتی در قانون ثبت اسناد و املاک به وقوع پیوست. در سال‌های مذکور دولت وقت ایران، به منظور ایجاد یک نظام حکومتی متمرکز و مقتدر در کنار کسب آگاهی از تولد، مرگ و سایر اطلاعات مربوط به احوال آحاد ایران، نیازمند اطلاع از وضعیت املاک کشور نیز بود. اهمیت این اطلاعات هنگامی مشخص می‌گردد که بدانیم مالیات اراضی یکی از منابع اصلی و مهم دولت به شمار می‌آمد (ملک‌زاده و علیزاده بیرجندی، ۱۳۹۰: ۷۸).

نتیجه‌گیری

فرآیند شکل‌گیری دولت مدرن در ایران، شاید ریشه در تحولات عصر قاجار به خصوص پادشاهی ناصرالدین شاه دارد که با برخی تحولات به دنبال شکل دادن به دولتی «متفاوت» بودند، که الزاماً مدرن نبود، اما با داشتن تئوری‌هایی مانند «دولت مستقلة منتظم» می‌توان آن را نخستین تلاش‌های جدی برای تحول در دولت دانست. از دیدگاهی که در این مقاله دنبال می‌شود، که به ویژگی‌های نه‌گانه دولت مدرن توجه دارد، مشروطیت نخستین زمینه برای

ایجاد آن بود و یکی از خواست‌های مهم مشروطه‌خواهان ایجاد دولتی مبتنی بر قانون اساسی و تقریباً مطابق با ویژگی‌های نه‌گانه مد نظر این مقاله. آشفتگی سیاسی و ناکامی مشروطه‌خواهان در شکل دادن به دولتی که بتواند به تمام معنا مشروطه و متمرکز و مدرن باشد، ایده دولت مقتدر را بیش از پیش تقویت کرد و چند سالی پیش از کودتای اسفند ۱۲۹۹ این ایده مورد توجه جدی قرار گرفت و با روی کار آمدن رضا خان، گویی فرد مورد نظر برای بسیاری از نخبگان سیاسی و فکری آن زمان، جهت به دست گرفتن زمام‌داری و تکمیل خواست‌های مشروطیت در زمینه دولت‌سازی به صورت مدرن متمرکز آن، پیدا شد. با صعود تدریجی، ولی سریم رضا خان به قدرت و پادشاهی او گونه جدیدی از دولت شروع به شکل گرفتن کرد. این دولت، از تحول در برخی از ویژگی‌های دولت مشروطه و حتی عبور از آن‌ها و نیز تداوم برخی دیگر به وجود آمد. حال به این نکته مهم باید توجه کرد که دولت پهلوی اول در عنصری مانند سرزمینی بودن دولت، تداوم دولت مشروطه است و در عنصر مالیات‌ستانی، با تنظیم امور مالیاتی بر اساس قوانین مدون، یک گام از دولت مشروطه و قاجار فراتر گذاشته و اگر چه همچنان پایه اقتصادی اصلی‌اش مالیات است، سعی می‌کند با مدرن کردن نوع دریافت آن، مداخل دولتی را افزایش داده تا بتواند برنامه‌های نوسازی خود را به پیش ببرد.

اما در ویژگی‌های دیگری که می‌توان برای این دولت در نظر گرفت، دولت مدرن پهلوی اول در انحصار کنترل ابزار خشونت، حاکمیت، ایجاد بوروکراسی عمومی و مالیات‌ستانی، دقیقاً وجوه دولت مدرن را دنبال می‌کرد، اما در مواردی چون حکومت بر پایه قانون اساسی، قدرت غیرشخصی، اقتدار/مشروعیت و شهروندی، نتوانست به صورت دقیق نماینده دولت مدرن باشد. اصلی‌ترین ویژگی دولت پهلوی اول، تمرکز بالای قدرت در آن بود که این تمرکز اگر چه برای ایجاد دولت مدرن بسیار ضروری است و عنصر حاکمیت را به صورت کامل شکل می‌دهد، اما هنگامی که بدون توجه به عناصر دیگر به خصوص شهروندی و قانون اساسی‌گرایی شکل بگیرد، موجب می‌گردد که فرآیند تحول به دولت مدرن ناقص صورت گیرد و عنصر استبداد و شخصی شدن قدرت، در این دولت بازتولید گردد. از این رو دولت پهلوی اول، اما نتوانست ویژگی‌های نه‌گانه آن را در خود داشته باشد.

منابع و مآخذ:

- آبراهامیان، پرواند (۱۳۷۷). **ایران بین دو انقلاب**، ترجمه احمد گل محمدی و محمدابراهیم فتاحی، تهران، نشر نی.
- آقاجان پور، معصومه (۱۳۹۴). دولت مطلقه رضا شاهی، در سایت فرهنگ امروز، آدرس <http://farhangemrooz.com>، تاریخ مطلب ۲۰ اسفند ۱۳۹۴، تاریخ بازدید ۱۳۹۹/۱۰/۸.
- ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۶۸). **مبانی علم سیاست**، تهران، انتشارات توس.
- افضلی، رسول (۱۳۸۶). چیستی دولت مدرن، در: رسول افضلی، **دولت مدرن در ایران**، قم، انتشارات دانشگاه مفید.
- بدیع، برتران و پیر بیرن بوم (۱۳۷۹). **جامعه‌شناسی دولت**، ترجمه احمد نقیب‌زاده، تهران، انتشارات باز.
- بشیری، حسین (۱۳۷۸). **جامعه‌مدنی و توسعه سیاسی در ایران**، تهران، مؤسسه نشر علوم نوین.
- بشیری، حسین (۱۳۸۰). **آموزش دانش سیاسی**، تهران، انتشارات نگاه معاصر.
- بشیری، حسین (۱۳۸۷). **موانع توسعه سیاسی در ایران**، تهران، گام نو.
- بیگلدی، علی و دیگران (۱۳۹۲). **الغای مالیات سرانه و صنفی در دوره رضا شاه و پیامدهای آن در ایالت فارس، پژوهشنامه تاریخ‌های محلی ایران**، سال اول، شماره سوم، پاییز و زمستان.
- پوچی، جان‌فرانکو (۱۳۷۷). **تکوین دولت مدرن**، ترجمه بهزاد باشی، تهران، نشر آگه.
- پورآرین، فواد و علی‌اصغر رجیبی (۱۳۹۲). بررسی زمینه‌های سیاسی و اجتماعی قدرت‌یابی رضا شاه، **تاریخنامه خوارزمی**، سال اول، شماره ۲، زمستان.
- خسروشاهین، هادی (۱۳۹۸). فروغی فیلسوف لیبرال نبوده متکلم دولت‌گرایی بود، منتشر شده در کانال تلگرامی مطالعات ایران، آدرس <https://t.me/IRANPOLITICALSTUDIES/321>
- خلیلی، محسن و دیگران (۱۳۹۳). فرهنگ سیاسی نخنگان؛ زمانه برآمدن و برافزادن پهلوی اول، **پژوهشنامه علوم سیاسی**، سال دهم، شماره اول، زمستان.
- خواجهمسوری، غلامرضا و عباس سهراب‌زاده (۱۳۹۶). رسانه و شخصیت‌زدایی قدرت، **پژوهش‌های راهبردی سیاست**، سال ششم، شماره ۲۲ (شماره پیاپی ۵۲)، پاییز.
- رحمانی‌زاده دهکردی، حمیدرضا و محمد مهدی زنجانی (۱۳۹۵). دولت مدرن و خودکامگی (ررسی موردی دولت رضاشاه)، **دولت پژوهی**، سال دوم، شماره ۶، تابستان.
- رواسانی، شاپور (۱۳۶۷). **دولت و حکومت در ایران**، تهران، نشر شمع.
- زیباکلام، صادق (۱۳۹۸). **رضا شاه**، تهران، روزنه، لندن، اچ‌اند اس.
- سرویاس، لیلیا (۱۳۹۹). بررسی دلایل ناکارآمدی بازار و اصناف در تحولات دوران پهلوی اول (۱۳۲۰). **تاریخ**، سال پانزدهم، شماره پنجاه و هفت، تابستان.
- سعیدی‌نژاد، حمیدرضا و جلال میرزایی (۱۳۹۷). تلاش ایران برای استقلال از انگلستان در سیاست خارجی در دوران رضا شاه بر اساس الگوی چرخش نقش قدرت، **فصلنامه تخصصی علوم سیاسی**، سال چهاردهم، شماره چهل و دوم، بهار.
- سینایی، وحید (۱۳۸۴). **دولت مطلقه، نظامیان و سیاست در ایران (۱۳۵۷-۱۳۹۹)**، تهران، انتشارات کویر.
- شریعتی، شهرزاد و مهدی عباسی شاهکوه (۱۳۹۴). دولت و مسئله کنترل اجتماعی در ایران (۱۳۲۰-۱۳۰۴)، **دولت پژوهی**، دوره ۱، شماره ۴، زمستان.
- شفیعی، حسن (۱۳۸۶). فراز و فرود سیاست‌های ایلی در آستانه دولت‌سازی مدرن در ایران، **سیاست داخلی**، شماره دوم.
- شهرام‌نیا، امیرمسعود و مجید اسکندری (۱۳۸۹). ناکارآمدی نخنگان سیاسی در کارآمدسازی روند توسعه ایران عصر پهلوی، **گنجینه اسناد**، سال بیستم، دفتر اول، شماره ۷۷، بهار.
- شیرین‌بخش، زهره (۱۳۹۶). رابطه مالیاتی دولت و اصناف در دوره پهلوی اول: نارضایتی از مالیات صنفی، **تحقیقات تاریخ اجتماعی**، سال هفتم، شماره اول، بهار و تابستان.
- عبدخدایی، مجتبی (۱۳۹۳). دولت مدرن، دولت تمدنی، **فلسفه والایات**، سال نوزدهم، شماره سوم، پاییز.
- علی‌زاده، محمدعلی و علی‌محمد طرفداری (۱۳۸۹). تأثیر گفتمان ملی‌گرایی بر تحولات اجتماعی و فرهنگی دوره پهلوی اول، **پژوهش‌نامه تاریخ**، سال پنجم، شماره نوزدهم.
- عنبرانی، عطا و دیگران (۱۳۹۷). در چیستی دولت مدرن (به سوی یک رویکرد سازمانی)، **فصلنامه تخصصی علوم سیاسی**، سال چهاردهم، شماره چهل و سوم، تابستان.
- فروغی، محمدعلی (۱۳۸۹). **سیاست‌نامه فروغی: مقاله‌ها، نامه‌ها و سخنرانی‌های سیاسی**، به اهتمام ایرج افشار و هرمز همایون‌پور، تهران، کتاب روشن.
- قلنی، محمدوحید (۱۳۷۹). **مجلس و نوسازی در ایران**، تهران، نشر نی.
- قنبری، داریوش (۱۳۸۵). **دولت مدرن و یکپارچگی ملی در ایران**، تهران، تمدن ایران.
- قوام، عبدالعلی و مهدی‌المیر (۱۳۹۳). ارائه یک مدل تحلیلی برای بررسی شکاف دولت ملت (الگویابی روابط بین دولت و جامعه)، **پژوهشنامه علوم سیاسی**، سال دهم، شماره اول، زمستان.
- کاتوزیان، محمدعلی (همایون) (۱۳۶۶). **اقتصاد سیاسی ایران**، ترجمه محمدرضا نفیسی، تهران، انتشارات پایروس.
- کدی، نیکی آر (۱۳۸۱). **ایران دوران قاجار و برآمدن رضا خان ۱۱۷۵-۱۳۰۴**، ترجمه مهدی حقیقت‌خواه، تهران، نشر ققنوس.
- گراوند، مجتبی و ایرج سوری (۱۳۹۵). شکل‌گیری نظام پارلمانتاریسم در ایران زمینه‌های انتقال قدرت سیاسی از قاجار به پهلوی اول، **سیاست پژوهی**، دوره ۳، شماره ۵، زمستان.
- گرجی‌ازندریانی، علی‌اکبر و جعفر شفیعی سردشت (۱۳۹۲). در جستجوی دولت مدرن در ایران: سرنوشت لویاتان ایرانی، **مجله پژوهش‌های حقوقی**، شماره ۲۳.

لاگین، مارتین (۱۳۸۶). نظریه مشروطه [درآمدی بر مبانی حقوق عمومی]، ترجمه محمدراسخ، **مجلس و پژوهش**، سال چهاردهم، شماره ۵۶، تابستان.

محمود هاشمی، محمد (۱۳۸۹). **واکنش و عملکرد خاندان قاجار در تغییر سلطنت از قاجاریه به پهلوی**، پایان نامه کارشناسی ارشد تاریخ ایران اسلامی، دانشگاه شهید بهشتی. مقتدر، هوشنگ (۱۳۷۰). **صلاحیت دولت‌ها و انواع آن، نشریه دانشکده حقوق و علوم سیاسی**، شماره ۲۶.

ملک‌زاده، الهام و زهرا علیزاده بیرجندی (۱۳۹۰)، عوامل مؤثر در شکل‌گیری سیاست‌ها و تحولات جمعیتی در دوره رضا شاه طی سال‌های (۱۳۲۰-۱۳۰۴)، **جمعیت**، شماره ۷۵ و ۷۶، بهار و تابستان.

موتقی، احمد (۱۳۸۴)، **نوسازی و اصلاحات در ایران معاصر، دانشکده حقوق و علوم سیاسی (دانشگاه تهران)**، شماره ۶۹، پاییز.

مولوی، زینب و دیگران (۱۳۹۶). **بوروکراسی‌ها سی: نگاه دوگانه شهروندان به خدمات عمومی، مدیریت دولتی**، دوره ۹، شماره ۲، تابستان.

واعظ، نفیسه (۱۳۸۲). **انتقال قدرت از قاجاریه به پهلوی، علوم سیاسی**، سال ششم، شماره بیست و چهارم، زمستان.

وحدت، فرزین (۱۳۸۳)، **رویارویی فکری ایران با مدرنیته**، ترجمه مهدی حقیقت‌خواه، تهران، انتشارات ققنوس.

هداوند، مهدی (۱۳۹۷). **دولت مدرن چیست؟، ماهنامه قلمرو رفاه**، شماره ۴۶ و ۴۷، بهمن و اسفند.

هلد، دیوید (۱۳۸۶). **شکل‌گیری دولت مدرن**، تهران، نشر آگه.

یاور، مجتبی (۱۳۹۴)، **نوستالژی؛ مشروعیت و ضد مشروعیت در دولت پهلوی، دولت پژوهی**، دوره ۱، شماره ۴، زمستان.