

Distribution of Power and Structure of Local Government in the Iranian Constitutional System

Abstract

In many pluralistic societies such as Iran, the issue of distribution of power and local governance as one of the important indicators of political development and good governance is of great importance. Historical experience shows us that inaccuracies in the proper distribution of power can be a good platform for centrifugal movements or authoritarian centralism. Since the beginning of the constitutional movement in Iran, the issue of power distribution and local governance has been considered by constitutionalists and later Republicans. Given the importance of this issue, the present article seeks to find out how the mechanism of power distribution is regulated and realized by paying attention to local governance in the constitution and subsequent ordinary laws as well as in practice. Our hypothesis in this article, which is confirmed by the following evidence, is that the crisis in the Qajar patrimonialistic system paves the way for the move towards decentralization, but the international and national situation increased the need of the monopoly control of power sources by the centralized Pahlavi government, and the issue of local governance and distribution of power wasn't considered in practice. This article shows that the fluctuation between the concentration and distribution of power in the period under review indicates a duality of attitude towards political development among Iran's political elites; Development means the expansion of competition and political participation of social forces or development means increasing the power, potentiality and efficiency of government.

Keywords: Distribution of Power, Local Governance, Political Development, Constitutionalism, Pluralism

<https://doi.org/10.30510/psi.2022.282774.1682>

توزیع قدرت و ساختار حکمرانی محلی در نظام مشروطیت ایران*

رسول حیدری فرزانه^۱

علی اصغر داودی (نویسنده مسئول)^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۰/۲۵

احمد جوانشیری^۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۴/۰۸

چکیده

در جوامع متکثری چون ایران مسأله توزیع قدرت و حکمرانی محلی به عنوان یکی از شاخصه‌های مهم توسعه سیاسی و حکمرانی خوب، از اهمیت زیادی برخوردار است. تجربه تاریخی به ما نشان می‌دهد که عدم دقت در چندوچون توزیع مناسب قدرت، می‌تواند بستر مناسبی برای حرکت‌های گریز از مرکز و یا تمرکزگرایی اقتدارگرایانه را در پی داشته باشد. از آغاز جنبش مشروطه در ایران، مسأله توزیع قدرت و حکمرانی محلی مطمح نظر مشروطه‌خواهان و بعدها جمهوری‌خواهان بوده است. با توجه به اهمیت این مسأله، مقاله حاضر در پی آن است که دریابد سازوکار توزیع قدرت با عطف توجه به حکمرانی محلی در قانون اساسی مشروطه و قوانین عادی بعدی و نیز در عرصه عمل، به چه سان تنظیم و تحقق یافت. فرض ما در این مقاله که به وسیله شواهد بعدی مورد تأیید قرار گرفته، این است که بحران در نظام پاتریمونیالیستی قاجاریه، زمینه حرکت به سوی تمرکززدائی را فراهم کرد، اما شرایط بین‌المللی و ملی، ضرورت کنترل انحصاری منابع قدرت توسط حکومت متمرکز پهلوی را افزایش داد و مسأله حکمرانی محلی و توزیع قدرت در عمل، به محاق رانده شد. این مقاله نشان می‌دهد که نوسان میان تمرکز و توزیع قدرت در دوره مورد بررسی، نشان از دوگانگی نگرش نسبت به توسعه سیاسی در بین نخبگان سیاسی ایران دارد: توسعه به مفهوم بسط و گسترش رقابت و مشارکت سیاسی نیروهای اجتماعی، و یا توسعه به معنای افزایش قدرت، توان و کارائی حکومت.

کلیدواژه‌ها: توزیع قدرت، حکمرانی محلی، توسعه سیاسی، مشروطیت، کثرت‌گرایی

^۱ دانشجوی دکتری، گروه علوم سیاسی، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران r.heidariyf@yahoo.com

^۲ استادیار گروه علوم سیاسی، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران (نویسنده مسئول) ndavoudi@gmail.com

^۳ استادیار گروه علوم سیاسی، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران

* این مقاله مستخرج از رساله دکتری با عنوان "شوراهای اسلامی شهر و روستا و حکمرانی خوب در ایران از ۱۳۷۷ تا ۱۳۹۷ (مطالعه موردی: شهر مشهد)" می‌باشد.

پس از آشنائی ایرانیان با پیشرفت‌های مغرب زمین، مظاهر مختلفی از تجدد غربی وارد جامعه ایران شد که از جمله مهمترین آنها، اصول مربوط به حکمرانی مدرن است. در نظام‌های سیاسی مدرن غربی که با موج اول لیبرالیسم و مکاتب دیگری همچون مارکسیسم همراه بود، شکل جدیدی از حکمرانی رونمایی شد که مبتنی بر توزیع قدرت، وجود قانون اساسی، حاکمیت قانون، تفکیک قوا، مشارکت و دخالت مردم در سرنوشت خود و پاسخگو بودن کارگزاران در برابر مردم بود. در آستانه جنبش مشروطه در ایران، بسیاری از این مفاهیم از طریق نسل نخست روشنفکران وارد جامعه ایران شد که بعدها در خلال مبارزات مردمی، وارد متن قانون اساسی مشروطه گردید.

استقرار مشروطیت زمینه‌ساز نوعی از کثرت‌گرایی و حضور و مشارکت موثر، بی‌سابقه و تعیین‌کننده مردمی از طریق انجمن‌ها، اصناف، اقشار، احزاب سیاسی و فراکسیون‌های عمل‌کننده در مجالس اول تا پنجم شد. از این زمان به بعد بود که به کارگیری ابزارها و مجاری اعمال نظر و نظارت مردمی از جمله مطبوعات و توزیع قدرت با تفکیک رسمی و عملی قوا و شکل‌گیری کانون‌های متعدد قدرت، نوید بخش نوعی از توسعه سیاسی در جامعه ایران گردید که تا آن تاریخ مجالی برای بروز نیافته بود. درست مقارن همین دوره، با راه‌اندازی انجمن‌های ایالتی و ولایتی، وضع قانون مربوط به آن و نیز قانون بلدی و تصویب اصل عدم تمرکز در اداره امور ولایات طبق متمم قانون اساسی، تمرکزگرایی پیشین جای خود را به نوعی تمرکززدایی و توزیع قدرت داد و نقش و مشارکت نمایندگانی از اصناف، اقشار، طبقات مختلف ایالات و ولایات کشور در ساختار سیاسی-اداری و بسط و تعمیم قدرت، به جای انحصار و تمرکز قدرت سیاسی و اداری، زمینه نوعی از کثرت‌گرایی سیاسی را فراهم نمود (مدیرشانه چی، ۱۳۷۹: ۲۰).

مهمترین ویژگی نظام مشروطه این بود که قدرت توزیع شود و مردم در سرنوشت خود دخالت داشته باشند و تصمیم‌گیری و مدیریت امور محلی به خود ایشان واگذار شود. در عین حال، باید قانون اساسی که حقوق و وظایف همه را مشخص کند و همه در برابر قانون پاسخگو باشند تدوین، و مجلسی که نمایندگان منتخب مردم در آن قوانین لازم را وضع و بر اجرای قوانین نیز نظارت داشته باشند، تشکیل شود. در خلال چنین روندی می‌بایست دیگر اصول حکمرانی خوب مانند عدالت، آزادی و برابری مد نظر حاکمیت قرار گیرد.

یکی از خواسته‌های مهم مشروطه‌خواهان کاهش قدرت شاه و تمرکززدایی از قدرت و توزیع آن در سطوح عمودی و افقی جامعه بود، به گونه‌ای که اختیارات حاکمان محلی بیشتر شود، درست همانند چیزی که در نظام‌های مدرن اروپایی اتفاق افتاده بود. با توجه به اهمیت این مسأله از نقطه نظر مباحث توسعه‌یافتگی، ما در این مقاله در پی آنیم که ببینیم در قانون اساسی مشروطه و

قوانین عادی مصوبه بعدی و نیز در عرصه عمل، سازوکار توزیع قدرت به چه سان تنظیم و تحقق یافت و تا چه حد اصل حکمرانی محلی در ایران عصر مشروطه محقق گردید؟

فرض ما بر این است که بحران در نظام پاتریمونیالیستی عصر قاجار در نتیجه جنبش مشروطه، زمینه حرکت به سوی تمرکززدائی از ساخت قدرت مرکزی و رقابت و مشارکت گروه‌های مختلف اجتماعی و نیز مقید شدن قدرت به قانون را فراهم کرد، اما شرایط بین‌المللی ناشی از دخالت بیگانگان در بحبوحه جنگ جهانی اول و ضرورت تکوین دولت ملی مدرن بنا به دلایل ساختاری، و بهانه‌هایی همچون ایجاد وحدت و هویت ملی واحد و تسریع توسعه اقتصادی و... کنترل انحصاری منابع قدرت توسط حکومت متمرکز پهلوی را افزایش داد و مسأله حکمرانی محلی و توزیع قدرت در عمل، به محاق رانده شد. پرداختن به موضوع توزیع قدرت از این جهت حائز اهمیت است که جامعه ایران، جامعه‌ای متکثر بوده و گروه‌های مختلف قومی، زبانی و مذهبی در آن ساکن هستند. تجربه‌های تاریخی نشان می‌دهد که در چنین جوامعی مسأله توزیع قدرت از نقطه نظر توسعه سیاسی از ظرافت خاصی برخوردار است و عدم دقت در چند و چون توزیع قدرت، می‌تواند بستر مناسبی برای حرکت‌های گریز از مرکز فراهم سازد.

نگاهی به تاریخ ایران بین دو انقلاب نشان می‌دهد که در شرایط بحران‌های ساختاری، کنترل حکومت بر انواع منابع افزایش یافته و به تبع آن، نهادهای جامعه مدنی رو به ضعف نهاده‌اند. انجمن‌های ایالتی و ولایتی که در دوران پس از پیروزی انقلاب اسلامی شکل شوراهای اسلامی شهر و روستا را به خود گرفت، از جمله مهمترین نهادهای مدنی در ایران معاصر است که در غیاب گروه‌های سیاسی و اجتماعی نیرومند، بار مسؤولیت توسعه سیاسی را در مقاطعی به دوش کشیده‌اند. از این رو، تأکید ما در این مقاله معطوف به این انجمن‌ها خواهد بود و سعی می‌شود نقش آنها را در روند توزیع قدرت و تحقق حکمرانی محلی مورد بحث و بررسی قرار دهیم.

مقاله حاضر از نوع پژوهش کیفی و نقطه تمرکز آن، روند توزیع قدرت و قبض و بسط تمرکزگرائی و تمرکززدائی در ایران بین دو انقلاب و تأکید بر چندوچون حکمرانی محلی است. جمع‌آوری اطلاعات و داده‌های پژوهش به روش اسنادی و کتابخانه‌ای و تحلیل داده‌های گردآوری شده به شیوه توصیفی و تحلیلی با رویکرد جامعه‌شناسی تاریخی است.

توزیع قدرت و توسعه سیاسی

نظام‌های سیاسی متمرکز یکی از مرسوم‌ترین انواع اعمال قدرت سیاسی در جوامع بشری بوده‌اند و همچنان در برخی از کشورهای جهان امروز، حاکمیت دارند. در ایران نظام‌های پادشاهی، به دلیل شرایط اقلیمی عمدتاً متمرکز بوده‌اند و تنها با قدرت نظامی و لشگرکشی و ایجاد پادگان‌های نظامی در سرتاسر مناطق تحت نفوذ، می‌توانستند از منافع اقتصادی خود حراست نمایند.

امروزه به لحاظ تئوریک، مسأله توزیع قدرت در ساخت سیاسی و اداری یک نظام از حیث نسبتی که با توسعه سیاسی دارد، از اهمیت زیادی برخوردار شده است. با توجه به اهمیت و نقش تعیین کننده این موضوع به مثابه امری مبنایی و تاثیرگذار بر همه جوانب حیات سیاسی و اجتماعی ایران، بررسی چند و چون تمرکز منابع و ابزار قدرت در ساخت سیاسی و اداری و بررسی چند و چون توزیع قدرت و ساختار حکمرانی محلی در ایران طی یک سده اخیر، از نقطه نظر مباحث توسعه مورد توجه بسیاری از صاحب نظران قرار داشته است. رابطه متقابل توسعه نیافتگی سیاسی با تمرکزگرایی در ساختارهای سیاسی و اداری ایران می تواند زوایای مغفولی از روند توسعه نیافتگی جامعه ما را نمایان سازد.

به لحاظ مفهومی، تمرکزگرایی مبین تمرکز حکومت و اقتدار سیاسی در پایتخت و در سطح ملی، در برابر توزیع قدرت ها و مسؤولیت ها میان مراجع ملی، منطقه ای و محلی است. در این تعریف، تمرکزگرایی هم ناظر بر تجمع قدرت سیاسی و هم بیانگر تمرکز جغرافیائی قدرت سیاسی و اداری است. تمرکززدائی متضمن فرایند یا وضعیتی است که در آن قدرت ها و مسؤولیت ها از یک مرجع مرکزی به ارگان های دیگر که معمولا محلی ترند، انتقال می یابد. این اصطلاح را می توان درباره فرآیند تصمیم گیری سیاسی، توزیع قدرت ها میان مراجع منتخب و سازمان های بروکراسی به کار برد (۱۲۵: Robertson ۱۹۹۳). تمرکززدائی مورد نظر ما در این مقاله، ناظر به مرکزیت زدائی از مراحل و فرآیندهای سیاست گذاری و تصمیم گیری سیاسی و نیز مرکزیت زدائی از اداره و اجرای امور و پراکنش اختیارات اداری و اجرائی است و چنین مقوله ای در فضای کنترتگرایی امکان بروز و ظهور پیدا می کند. تمرکززدائی ناظر به مراتب و مدارج گوناگونی است که بسته به فضای جغرافیائی و سیاسی جوامع، نموده های مختلفی همچون اداری، سیاسی، فنی، سازمانی و یا عمودی و افقی پیدا می کند (بنگرید به: نبوی، ۱۳۵۶).

توسعه سیاسی تبلور شکل گیری قالب فکری جدیدی که در آن فرآیندی نهادین از حرکت پیشرونده ولی متعادل، خود افزایش و با ثبات سیاسی انجام می شود که در آن یک جماعت انسانی سیاسی به سوی مشارکت فعالانه سیاسی شهروندان خود را طلبانه، آگاهانه و عاقلانه گام بردارد تا برای کلیه مشکلات مختلف اجتماعی، اقتصادی و سیاسی خود از لحاظ سیاسی با همدلی و به طور غیر خشونت آمیز راهجویی مدبرانه و پایا داشته باشند (سیف زاده، ۱۳۷۳: ۷۵). در این مقاله توسعه سیاسی ناظر به دستیابی به موقعیتی است که در آن یک نظام سیاسی به جستجوی آگاهانه و موفقیت آمیز برای افزون شدن کیفی ظرفیت سیاسی خود از طریق ایجاد نهادهای مؤثر و موفق نائل می آید (سیف زاده، ۱۳۶۸: ۱۸۴). ما این نهادها را نهادهای سیاسی و مدنی می نامیم که مهمترین آنها در تاریخ مشروطه به بعد، احزاب سیاسی، مطبوعات و انجمن های ایالتی و ولایتی بوده اند.

توزیع و پراکنش قدرت سیاسی زمینه ساز مشارکت سیاسی، و مشارکت نیز از سازوکارهای توسعه سیاسی است (قوام، ۱۳۷۱: ۹۴). تمرکززدایی در مقابله با بروکراسی، به حمایت از آزادی ها و حقوق شهروندان برمی خیزد و زمینه اعمال دموکراسی را به عنوان یکی از مولفه های توسعه سیاسی فراهم می سازد. تمرکززدایی می تواند از افراد در برابر تهدیدات بروکراسی های بزرگ، دور و

غیرشخصی حمایت کند و تمهیدات و پایه‌هایی برای جامعه‌ای سالم و دموکراتیک فراهم سازد (Smith, ۱۹۸۸: ۲۱۱). با مقایسه قدرت سیاسی در جوامع واجد و فاقد توسعه‌سیاسی به لحاظ وجود یا فقدان دموکراسی در می‌یابیم که توزیع قدرت سیاسی در صحنه جوامع دموکراتیک، کثرت‌گرا و در جوامع سنتی و توتالیتر، وحدت‌گرا است. عرصه قدرت حکومتی در جوامع دموکراتیک و سنتی، محدود و در جوامع توتالیتر، وسیع است. بسط قدرت در جوامع دموکراتیک به صورت مشارکت داوطلبانه، در جوامع سنتی به شکل مشارکت بسیار محدود و در جوامع توتالیتر در قالب مشارکت سازمان داده شده مرکزی است (قوام، ۱۳۹۷: ۱۳۰). به این ترتیب، اگر کثرت‌گرایی، محدودیت عرصه قدرت حکومتی و مشارکت سیاسی آزادانه و فعال را از ویژگی‌ها و نمودهای تجلی دموکراسی به مثابه مولفه اصلی توسعه‌یافتگی سیاسی بدانیم، همه این ویژگی‌ها را در توزیع قدرت سیاسی و در واقع در تمرکززدایی از ساختار سیاسی و اداری خواهیم یافت.

توزیع قدرت در نظام مشروطیت

نظریه مشروطیت دولت، محصول قرن هجدهم است، هر چند سابقه بسیاری از اجزا و استدلالات عمده آن به قرون وسطی باز می‌گردد. ویژگی اصلی نظریه دولت مشروطه محدودیت قدرت است. از آنجا که اندیشه مشروطیت در زمینه دولت مطلقه پیدا شد، مفهوم محدودیت مهمترین مشغله فکری نظریه‌پردازان دولت مشروطه شد. نظریه دولت مشروطه تأکید می‌کند که دولت اساساً پاسدار و نگهبان نظم مبتنی بر قانون اساسی و قدرت عمومی عبارت از ساختار نهادی پیچیده‌ای است که به دلایل تاریخی، حقوقی، اخلاقی و فلسفی متضمن ابزارهای تحدید و پراکندن قدرت و اقتدار و نیز سلسله مراتب پیچیده‌ای از قواعد و هنجارهایی است که قدرت را نهادینه ساخته و روابط میان شهروندان، قوانین و نهادهای سیاسی را تنظیم می‌کند (وینسنت، ۱۳۹۵: ۳۱۹). پس یکی از ویژگی‌های اصلی دولت مشروطه، کاهش قدرت شاه و تمرکززدایی است. در توزیع قدرت مدنظر مشروطه‌خواهان، بخشی از اختیارات از جمله اداره امور محلی به انجمن‌ها و حاکمان محلی که منتخب اهل محل هستند، واگذار می‌شود. از منظر جان رنه شورت "دولت محلی یک واحد سیاسی با صلاحیت و دارای اختیارات قانونی در ناحیه جغرافیایی کمتر از دولت ملی یا ایالت فدرال تعریف شده است." (حافظنیا و پارسایی و حسین‌پور پویان، ۱۳۹۰: ۱۴۸). بنا به گزارش سازمان ملل متحد واژه حکومت محلی به تقسیم‌بندی سیاسی یک کشور و یا یک ایالت اشاره دارد که به وسیله قانون ایجاد شده و کنترل اساسی امور محلی همچون قدرت وضع مالیات را در دست دارد و هیأت اداره کننده چنین موجودیتی به صورت محلی انتخاب می‌گردد (عبدالله‌نژاد، ۱۳۹۷: ۱۴۱).

علامه‌نائینی از نظریه‌پردازان شهیر جنبش مشروطه ایران، اصول دولت مشروطه‌مشروع را چنین بیان می‌کند: "نظارت بیرونی، که از مصادیق مدرن آن، تدوین قانون اساسی و تشکیل شورای ملی است، به عنوان قدر مقدور از جانشینی قوه عصمت نگریسته و

تدارک چنین سازوکار نظارتی در دوره غیبت را واجب می‌داند، مختصاتی که با توجه به ادبیات فقه سیاسی از درون مفهوم شورا زاده و بسط می‌یابد." (نائینی، ۱۳۸۲: ۱۵۶). بدین‌سان، جز دولت معصوم (ع) که دولت آرمانی شیعه است، نائینی تنها دولت مشروع در عصر غیبت را دولت مشروطه مبتنی بر شورا، قانون اساسی و مجلس شورای ملی می‌داند (فیرحی، ۱۳۹۳: ۲۹۱). در ایران، با انقلاب مشروطه و تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی توزیع قدرت و تمرکززدایی آغاز شد. "انقلاب مشروطیت نقطه عطف بنیادینی در تاریخ ایران بود. این انقلاب پایانی بود بر شیوه سنتی حکومت در ایران که در آن شاه، سایه خداوند در زمین و بدون هیچ‌گونه محدودیت قانونی و سازمانی بر رعایایش فرمانروایی می‌کرد و مقدمه‌ای شد بر شیوه حکومت مشروطه که در آن مردم حاکمیت می‌یافتند و نمایندگان منتخب آنان وزراء، قوانین، بودجه‌ها، امتیازات و قراردادهای خارجی را تصویب یا رد می‌کردند. در این انقلاب توده مردم سیاسی نقش برجسته‌ای ایفا کردند." (آبراهامیان، ۱۳۹۶: ۱۰۸).

تمرکززدایی در قانون اساسی مشروطه

در بحبوحه جنبش مشروطه‌خواهی بود که برای اولین بار مؤلفه‌هایی مانند قانون، توزیع قدرت، تکثر، تمرکززدایی، تفکیک قوا، انتخابات و مشارکت مردم توسط روشنفکران بیان شد و برای تحقق آنها صحبت از مجلس، انجمن‌ها، احزاب، اتحادیه‌های صنفی و کارگری، مطبوعات و مجامع مختلف به میان آمد. در این بین قانون اساسی مشروطه و متمم آن که بلافاصله بعد از صدور فرمان مشروطه، توسط مجلس مؤسسان تدوین شد، مهمترین شاخصه‌ای بود که می‌توانست انقلاب نوپای مشروطه را در مسیر صحیح قرار دهد و با اصلاح ساختار نظام تمرکزگرایی قبلی، زمینه بروز و ظهور مؤلفه‌های گفته شده از جمله حکومت‌های محلی را فراهم آورد.

تفکیک قوا که خود نتیجه تمرکززدایی و توزیع قدرت است و به تشکیل و تقویت حکومت‌های محلی کمک می‌کند، به یکی از اصول مهم متمم قانون اساسی (اصل ۲۷) مشروطه بدل شد. در این راستای باید بخشی از اختیارات مرکز به ایالات و ولایات واگذار می‌شد. مشروطه‌خواهان نیز تلاش داشتند در اداره امور ایالات و ولایات نقش مؤثرتری داشته باشند، بدین جهت کوشش نمودند تا این موضوع را در قانون اساسی مشروطه وارد نمایند. با تلاش و پای‌مردی آنها، اصول ۹۰، ۹۱، ۹۲ و ۹۳ متمم قانون اساسی مشروطه به انجمن‌های ایالتی و ولایتی اختصاص یافت و این نهاد از جایگاه رسمی و قانونی برخوردار شد. طبق اصل ۲۹ منافع مخصوص هر ایالت و ولایت و بلوک با تصویب انجمن‌های ایالتی و ولایتی به موجب قوانین مخصوص آن مرتب و تسویه می‌شود. بر اساس اصل ۹۰، در تمام ممالک محروسه، انجمن‌ها به موجب نظام نامه مخصوص مرتب می‌شود. طبق اصل ۹۱، انتخاب اعضای انجمن‌ها به صورت مستقیم و بدون واسطه از طرف اهالی می‌باشد. بنابر اصل ۹۲، انجمن‌ها با رعایت حدود قوانین مقرر اختیارات تام در اصلاحات راجع به منافع عام داشتند. و خلاصه طبق اصل ۹۳ صورت خرج و دخل ایالات و ولایات از

هر قبیل به وسیله انجمن‌ها طبع و نشر می‌شد. با توجه به اینکه این اصول صرفاً به بیان کلیات مربوط به توزیع قدرت می‌پرداخت، مجلس نوپای شورای ملی یکی از نخستین لوایحی که در دستور کار خود قرار داد، لایحه مربوط به «قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی» بود که مشتمل بر ۱۲۲ ماده در تاریخ ۸ خردادماه ۱۲۸۶ به تصویب رسید. این مجلس انقلابی به فاصله چهار روز بعد «قانون بلدیّه» و در ۱۸ بهمن همان سال «قانون آزادی مطبوعات» را به تصویب رساند که هر سه این قوانین، گام‌های مهمی در مسیر تمرکززدایی از ساخت قدرت سیاسی و اداری ایران محسوب می‌شد (شجیعی، ۱۳۷۲: ج ۴، ۹۵).

با توجه به این اصول، مشروطه‌خواهان تا حد زیادی به اهداف خود رسیدند و در اداره ایالات و ولایات اختیارات زیادی به انجمن‌ها داده شد. نکته مهم در اینجا اختیار نظارت تام در اصلاحات راجع به منافع عام به وسیله انجمن‌هاست. قانون با تفویض این اختیار به انجمن‌ها، به شکلی خودمختاری منطقی را به ایالات و ولایات اعطا کرده بود. با توجه به ظرفیت‌های قانونی ایجاد شده برای توزیع قدرت باید دید پس از انقلاب مشروطه در عمل چه اتفاقی برای این انجمن‌ها افتاد و روند توزیع قدرت چه سرنوشتی پیدا کرد. بدین منظور، در ادامه به بررسی و تحلیل وضعیت توزیع قدرت و ساختار حکمرانی محلی پس از مشروطه در چهار مقطع زمانی می‌پردازیم.

۱. فضای کثرت‌گرای پسامشروطه

پس از تصویب قانون اساسی و برقراری حکومت مشروطه، آزادیخواهان فعال‌تر و پرشورتر از گذشته در صحنه‌های سیاسی و اجتماعی حاضر شدند. انقلاب مشروطه و حوادث بعد از آن زمینه‌ساز پیدایش احزاب و سازمان‌های سیاسی متکثر در سراسر کشور گردید. انجمن‌های مخفی که به پیروزی انقلاب مشروطه کمک کرده بودند، به تدریج به صورت احزاب رسمی و قانونی ظاهر شدند. دو حزب اعتدالیون و دموکرات از جمله احزابی بودند که در مجالس شورای ملی بسیار فعال بودند. "بسیاری از سیاستمداران و رهبران انقلابی بعدی ایران مانند سیدحسن تقی‌زاده، دکتر محمد مصدق، میرزا کوچک‌خان، نخستین تجربه‌های سیاسی خود را در این انجمن‌ها کسب نمودند." (خارابی، ۱۳۸۶: ۱۳). گذشته از این، با گشایش سیاسی و استقرار نظام مشروطه، انجمن‌های زیادی بویژه در تهران در حمایت یا مخالفت مشروطه شکل گرفت که بازگوکننده نظرات اقشار و اقوام گوناگون و یا ساکنان محلات مختلف پایتخت بود. "در مراکز ایالات مردم محل به سرکردگی بازاریان دست به کار تشکیل انجمن‌هایی مستقل از حکام ایالات و عموماً مخالف با آنان شدند. در پایتخت بیش از سی انجمن مشروطه‌خواه در صحنه سیاسی ظهور کرد. از بین این انجمن‌ها فعالتر و بزرگتر از همه انجمن آذربایجانی‌ها بود که سه هزار عضو داشت." (آبراهامیان، ۱۳۹۵: ۷۹).

با اجرائی شدن قانون تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی، انتخابات مربوط به این انجمن‌ها شور و هیجان عمومی فراوانی را برانگیخت. "انجمن تبریز در ۱۲۸۵ با استظهار به پیشینیانی توده‌های وسیع، از طرف حکومت آذربایجان به رسمیت شناخته شد و

بر اعمال حکومت عملاً نظارت می‌کرد. به دنبال انجمن تبریز، در سایر شهرها و نواحی ایران، نخست در شمال و سپس در جنوب، در تهران، رشت، مشهد، شیراز، اصفهان، کرمان، بندر بوشهر، بندر عباس، سیستان و شهرهای دیگر انجمن‌های دیگری به وجود آمد. بزودی در سراسر ایران هیچ شهر یا ناحیه کم‌اهمیتی باقی نماند که انجمن نداشته باشد. (الموتی، ۱۳۷۰: ۴۳). اعضای انجمن را مردم همان محل انتخاب می‌کردند و به عنوان نماینده دولت مرکزی فعالیت می‌کردند و وظایفی مانند نظارت بر انتخابات، رسیدگی به شکایات و جمع‌آوری مالیات را بر عهده داشتند. انجمن‌های ایالات ۱۲ نفر و انجمن‌های ولایات ۶ نفر عضو داشتند که در ماده ۴ قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی تصریح شده بود (آل‌کجاف، ۱۳۸۷: ۵۳).

در کنار پیدایش و رشد انجمن‌ها، تعدد و تنوع مطبوعات به عنوان شاخصه مهمی در توزیع قدرت و مؤلفه‌ی تأثیرگذار در تقویت انجمن‌ها، پس از انقلاب مشروطه بسیار چشمگیر است. "تعداد روزنامه‌ها و نشریاتی که در داخل ایران منتشر می‌شد از شش فقره در آستانه انقلاب، به بیش از یکصد فقره در عرض ده ماه ترقی کرد. بسیاری از نشریات عناوین خوش‌بینانه، ناسیونالیستی و رادیکالی چون ترقی، بیداری، وطن، آدمیت، اتحاد، امید و عصر نو داشتند. به نظر می‌رسد که روشنفکران پس از سال‌ها سکوت اجباری به چاپخانه‌ها هجوم آوردند تا آرای سیاسی نویافته خود را بیرون بریزند." (آبراهامیان، ۱۳۹۵: ۸۰).

۲. تجدد آمرانه و رجعت به تمرکزگرایی

شرایط بین‌المللی ناشی از جنگ جهانی اول و اشغال قسمت‌هایی از خاک ایران به وسیله نیروهای بیگانه از یک سو، و شرایط داخلی ناشی از مبارزات قدرت در دوران پس از انقلاب مشروطه فصل تازه‌ای در تاریخ سیاسی ایران گشود و زمینه رجعت به تمرکز در منابع قدرت، افزایش کمیت قدرت‌سیاسی و ایجاد ابزارهای جدید برای متمرکز ساختن اعمال قدرت آمرانه را فراهم ساخت. وضعیت پراکندگی و تفرق ملی و اوضاع ناگوار اقتصادی و سیاسی، ضرورت چنین تمرکزی در منابع قدرت را ایجاب می‌کرد. حکومت رضاشاه که بدنبال کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹ روی کار آمد، به یک معنا مجری و میراث‌دار انقلاب مشروطه به شمار می‌رفت، اما ضرورت فایق آمدن بر بحران‌های واگرایانه داخلی و نیز نوسازی ایران به شیوه غربی، بر شیوه اعمال قدرت و افزایش مشارکت سیاسی مورد نظر انقلاب مشروطه، ترجیح داده شد. کوشش در زمینه تمرکز منابع قدرت، لازمه ایجاد امنیت و وحدت ملی و نیز ایجاد تحولات اجتماعی و اقتصادی تلقی می‌شد و طبعاً معطوف به گسترش مشارکت و نهادسازی سیاسی نبود. در واقع، ایران در این دوران به طور هم‌زمان با ضرورت پاسخ‌گویی به معضلات ناشی از انقلاب وحدت‌ملی، انقلاب در ساخت قدرت، انقلاب رفاه اقتصادی و انقلاب مشارکت مواجه شد، لیکن بحران‌های ناشی از فقدان وحدت و هویت ملی و عقب‌ماندگی اقتصادی، ضرورت تاکید بر افزایش و تمرکز منابع قدرت سیاسی را ایجاب می‌کرد. بدین سان، از بین اهداف و ضرورت‌های مهم این دوران، هدف افزایش قدرت سیاسی اولویت یافت. حکومت رضاشاه با متمرکز ساختن منابع و ابزارهای قدرت، ایجاد

وحدت ملی، تاسیس ارتش مدرن، تضعیف مراکز قدرت پراکنده، اسکان اجباری و خلع سلاح عشایر، ایجاد دستگاه بروکراسی جدید، اصلاحات مالی و تمرکز منابع اداری، مبانی دولت مطلقه مدرن را به وجود آورد.

بدین ترتیب، جامعه بار دیگر در مسیر تمرکزگرایی سیاسی - اداری قرار گرفت و راه برای انهدام قدرت‌های محلی، ساختارهای پارلمانی و استقرار حکومت دیکتاتوری پهلوی هموار شد. رضاشاه می‌دانست که برای تمرکز بیشتر قدرت، حذف حکومت‌های محلی و تشکل‌های مردمی و سیطره کامل بر ساختار سیاسی کشور، باید نهادهای برآمده از مشروطیت را در اختیار بگیرد و برای این منظور مجلس شورای ملی می‌توانست اولین هدف او باشد و چنین نیز شد. در طول حکومت او تقریباً اثری از احزاب سیاسی مستقل که از شاخصه‌های توزیع قدرت و بازوی توانمند حکومت‌های محلی می‌باشند، دیده نمی‌شود و تمام ابزارهای بیان خواسته‌های انجمن‌ها و دیگر نهادهای مردمی ممنوع یا محدود شدند. "دهقانان حق سنتی خود در انتخاب کدخدا را از دست دادند؛ اعتصابات بی‌درنگ با نیروی نظامی سرکوب شد. تبلیغ هر نوع فلسفه سیاسی مانند جمهوری خواهی و سوسیالیسم، ده سال زندان به دنبال داشت. دادگاه‌های نظامی در محاکمه روشنفکران رادیکال، سازمان‌دهندگان کارگری، رؤسای ایلات، اشراف محافظه‌کار و حتی مقام‌های مذهبی کاملاً آزاد بودند. فعالیت همه سازمان‌های سیاسی که یک حزب درباری را نیز شامل می‌شد به عنوان تهدیدی بر ضد رژیم، ممنوع اعلام گردید. مصونیت پارلمانی از نمایندگان دست‌چین شده مجلس گرفته شد. عده کثیری، از جمله برخی سیاستمداران برجسته، در حالی که محکومیت‌شان را در زندان می‌گذراندند، زندگی خود را از دست دادند. برای مثال دو نفر از وزرای معروف در زندان کشته شدند و سومی که انتظار مشابهی داشت، دست به خودکشی زد." (آبراهامیان، ۱۳۹۶: ۱۵۶).

حکومت‌های محلی، اتحادیه‌های صنفی و کارگری و دیگر مجامع مردمی نیز به سرنوشتی مشابه احزاب سیاسی دچار گشتند و فعالیت انجمن‌ها، اتحادیه‌ها، اصناف، تعاونی‌ها اصناف و کارگران ممنوع شد. همچنین تعداد و تنوع مطبوعات کمتر شد و مطبوعات باقیمانده با نظارت و سانسور شدید کار می‌کردند. "رضاشاه برای تضمین قدرت خود، روزنامه‌های مستقل را تعطیل کرد. در سال ۱۳۱۶ همه اتحادیه‌های کارگری بویژه شورای متحده ممنوع و تا سال ۱۳۱۱، ۱۵۰ نفر از فعالان جنبش کارگری دستگیر شد." (آبراهامیان، ۱۳۹۵: ۱۲۷). در این دوران انجمن‌های ایالتی و ولایتی به عنوان یکی از مهمترین دستاوردهای نظام مشروطه در زمینه توزیع قدرت، به حاشیه رانده شدند و قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران سال ۱۳۱۶ در واقع پایانی بود بر این انجمن‌ها. طبق این قانون، کشور به چند استان تقسیم شد، هر استان دارای چند شهرستان، هر شهرستان مشتمل بر چند بخش بود، تصمیم‌گیری‌ها و تعیین امور در مرکز صورت می‌گرفت و به استانداران، فرمانداران، بخشداران، ده‌داران و کدخداهای که با نظر دولت انتخاب می‌شدند، جهت اجرا ابلاغ می‌شد. مطابق ماده ۲۶ این قانون، کلیه قوانین دیگر از جمله قانون تشکیلات ایالات و ولایات، در آن قسمت که مخالف با این قانون باشند نسخ می‌شد.

رضاشاه با ایجاد مؤسسات مالی و تسلط بر عرصه تجارت خارجی و داخلی، کنترل و نظارت امور اقتصادی و منابع مالی را عهده‌دار شد و نهایتاً با قبضه مراکز قدرت، فرصت رقابت و مشارکت سیاسی را از حکومت‌های محلی گرفت. "بدین شکل، پی-ریزی دولت مدرن به بهای سرکوبی تحول و پیشرفت سیاسی و تمامی مظاهر آرمان‌های دموکراتیک انجام گرفت." (عظیمی، ۱۳۹۷: ۲۰). تمرکز دوباره در همه حوزه‌ها و بویژه در عرصه توزیع قدرت، رسماً و عملاً جای تمرکززدایی دوره قبل را گرفت. حکومت رضاشاه که با دیکتاتوری شروع شده بود، با حذف همه دستاوردهای انقلاب مشروطه و گرفتن قدرت انجمن‌های ایالتی و ولایتی، به استبدادی رسید (کاتوزیان، ۱۳۹۴: ۳۳۱).

۳. نوزائی مشروطه و احیای تمرکززدائی

با شروع جنگ جهانی دوم و حذف رضاشاه از صحنه سیاسی کشور در شهریور ۱۳۲۰ و فروپاشی رژیم اقتدارگرای او، بار دیگر تمرکز قدرت از بین رفت و دوره‌ای از مشارکت سیاسی و لیبرالیسم اقتصادی به وجود آمد. کانون‌های قدرت از یکدیگر تفکیک و مجلس و دولت از سلطه و سیطره شاه رها شدند، بسیاری از شاخصه‌های تمرکززدایی و توزیع قدرت نمودار گشت و انجمن‌های ایالتی و ولایتی بیشتر مورد توجه قرار گرفت. با گسست در روند ساخت دولت مطلقه در دهه ۱۳۲۰، منابع قدرت دولت تا اندازه زیادی پراکنده شد و میزانی از مشارکت و رقابت سیاسی در بین نخبگان شهری پدیدار شد. در این برهه نیروهای سیاسی سرکوب شده قدیم بویژه خوانین، روسای قبایل، روحانیون و اشراف قدیم همراه با نیروهایی که در عصر نوسازی پدید آمده بودند، آزاد شدند. با از میان رفتن تمرکز منابع قدرت سیاسی، نوعی پلورالیسم در ساخت قدرت پدیدار گردید و در نتیجه از یک جهت شرایط برای توسعه سیاسی فراهم شد، هر چند موانع دیگر مانند پارگی‌های اجتماعی و یا فرهنگ سیاسی نخبگان، همچنان به قوت خود باقی مانده بود.

در این دوران شمار بسیاری از نیروها، سازمان‌ها، احزاب و عقاید سیاسی پدیدار شدند و طبقات و گروه‌های مختلف اجتماعی از خوانین گرفته تا روشنفکران و طبقات اجتماعی، با گرایش‌های ایدئولوژیک مختلف، به ویژه گرایش‌های لیبرالی، ناسیونالیستی و سوسیالیستی به عرصه فعالیت سیاسی گام نهادند. حمایت از اجرای قانون اساسی مشروطه و اصالت پارلمان، محور مشترک گرایش‌های سیاسی مختلف را تشکیل می‌داد. در یک دهه پس از سقوط رضاشاه، نظام سیاسی، متکثر و کم و بیش مبتنی بر اجرای قانون اساسی بود و پارلمان مهمترین نهاد سیاسی به شمار می‌رفت. در این دوران دربار قدرت چندانی نداشت و بسیاری از امتیازات خود را از دست داده بود. برخلاف گذشته، مجلس به جای دربار نقش تعیین کننده‌ای در عرصه سیاسی به عهده گرفته بود. در مجالس این دوره نیروهای عمده سیاسی اجتماعی یعنی زمینداران، روسای عشایر، بازاریان و روحانیون نماینده داشتند (بشیریه، ۱۳۹۵: ۷۸).

تجدید حیات حکومت مشروطه، مستلزم فعالیت مؤثر، اما مجزا و قانونی قوای سه گانه بود. با پایان حکومت خودکامه، قدرت سیاسی از حالت تمرکز بیرون آمد و بین نهادهای مختلف پخش شد. ترتیبات سیاسی جدید، مشروعیت خود را با غیرشخصی کردن و محدود نمودن کاربرد قدرت سیاسی که عمدتاً از استقرار دوباره راه و روش‌های پارلمانی ناشی می‌شد، به دست آورد (عظیمی، ۱۳۹۷: ۲۱). تمرکززدایی مستلزم تشکیل حکومت‌های محلی بود که از نظر حقوقی و تدوین و تصویب قوانین در فاصله سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲ تا حدودی تحقق یافت. با تصویب قانون شهرداری‌ها و انجمن‌شهر در سال ۱۳۲۸، استقلال شهرستان‌ها و مشارکت مردم در اداره امور بیشتر مورد توجه قرار گرفت. از یک سو، گسترش انجمن‌ها در این قانون پیش‌بینی گردید به طوری که دایر کردن آنها در هر شهر و قصبه‌ای که دولت مقتضی بداند، امکان‌پذیر شد و از سوی دیگر، اختیارات گسترده‌تری به آنها داده شد به طوری که می‌توانستند در امور زیادی مانند تأمین نیازمندی‌های عمومی و تصویب نرخ آنها، تدوین مقررات انتظامی، رفع اختلافات صنفی، تعلیمات عمومی و ابتدایی و حرفه‌ای، بودجه شهرداری و بیمارستان‌ها، مسائل کتابخانه و موزه‌ها و بسیاری از موارد دیگر نظارت و دخالت کنند.

در این دوره مجلس به عنوان مهمترین نهاد سیاسی که در مقابل شاه به استقلال نسبی رسیده بود، قوانین لازم را تصویب کرد و شاه نیز از این مورد به عنوان یکی از شاخصه‌های توزیع قدرت و تقویت حکمرانی محلی حمایت کرد. "مجلس، قانونی در خصوص بازگرداندن اراضی سلطنتی به صاحبان اصلی آنها تصویب کرد." (بشیریه، ۱۳۹۵: ۷۹). تکثرگرایی در دهه ۱۳۲۰، به حوزه مطبوعات و فعالیت‌های مطبوعاتی نیز تسری یافت. تعدد و تنوع مطبوعاتی که نسبتاً از قید سانسور آزاد شده بودند و طبعاً برخی از آنها مربوط به کمیته‌های ایالتی و ولایتی احزاب بودند، می‌توانستند به تجدید حیات و تقویت انجمن‌ها کمک کنند. همچنین شکل‌ها و اتحادیه‌ها نیز نشریات خاص خودشان را داشتند. با تشکیل احزاب و اتحادیه‌ها، در فضای سیاسی سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲، استفاده از آزادی‌ها و حقوق سیاسی و صنفی از قبیل راهپیمایی و اعتصاب به عنوان یکی از مهمترین ابزارهای افزایش قدرت و اختیارات حکومت‌های محلی میسر شد.

۴. بازسازی دولت مطلقه و تجدید تمرکزگرایی

خاتمه جنگ جهانی دوم، تسخیر آذربایجان و کردستان پس از خروج روس‌ها توسط ارتش، کمک‌های نظامی آمریکا به رژیم شاه و تقویت و تجهیز ارتش، به درازا کشیدن دعوی بین ایران و انگلیس و افول شور و حال ملی‌گرایی، زمینه تکوین مجدد ساخت دولت مطلقه در ایران را فراهم نمود. به دنبال کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ دربارسلطنتی کوشش‌های مستمری در جهت از میان بردن وضعیت پراکندگی منابع قدرت سیاسی و ایجاد کنترل متمرکز بر آنها انجام داد. در این فرآیند، گروه‌های قدرتی که در نتیجه فروپاشی ساخت قدرت مطلقه رضاشاه آزاد شده بودند، یکی پس از دیگری منکوب و متفاد گردیدند. پس از کودتا، دربار

فرماندهی نیروهای مسلح را بار دیگر به دست آورد و نیروی پلیس امنیتی جدیدی به نام ساواک را سازمان داد. اراضی سلطنتی بار دیگر به دربار بازگردانده شد و مخالفین آشکار دربار، یعنی اعضای طبقات متوسط، اتحادیه‌های صاحبان حرف و کارگران و شبکه نظامی حزب توده درهم شکسته شدند. در این دوران بر خلاف دوره رضاشاه، دربار به منظور تحکیم ساخت قدرت مطلقه از احزاب وابسته بهره‌برداری کرد. با ایجاد احزاب درباری، دسترسی به پارلمان محدود شد و چهره‌های جدیدی که اغلب از طبقات متوسط بودند، به عنوان کاندیدای پارلمان معرفی شدند. پهلوی دوم به منظور تقویت تجدید ساخت قدرت مطلقه نیازمند اخراج گروه‌های قدیمی از بلوک قدرت و ایجاد پایگاه اجتماعی جدید برای تحکیم قدرت خود بود. از آغاز دهه ۱۳۴۰ شاه درصد برآمد از طریق تشکیل یک کابینه نیرومند، قدرت مجلس را در هم بشکنند. مجلس به مدت دو سال و نیم تعطیل و طی این مدت دربار در جهت تجدید ساخت دولت مطلقه با نیروهای سیاسی مختلف درگیر شد و با استفاده از ارتش و از طریق حکومت به موجب فرمان، آنها را شکست داده و رژیم سیاسی جدیدی ایجاد کرد. سلطه دربار بر صحنه سیاسی مخالفت‌هایی در میان اشراف، روحانیون، بازاریان و روشنفکران پیدا نمود، اما دربار با استفاده از ارتش و ساواک به سرکوب مخالفت‌ها پرداخت.

انجمن‌های ایالتی و ولایتی هم مانند دیگر نهادهای مردمی، در دولت برآمده از کودتای ۱۳۳۲، تضعیف و متروک شدند. در فاصله سال‌های ۴۲ - ۱۳۳۹، شاه با آزمون دشوارتری مواجه شد چون در داخل با جنبش‌های سیاسی توده‌ای و در خارج با ورود کندی به کاخ سفید، با فشار برای انجام اصلاحات روبرو بود. سرانجام شاه متقاعد شد که دست به اصلاحات اجتماعی - اقتصادی بزند. مردم مخالف دیکتاتوری و تمرکز قدرت بودند و درخواست توجه بیشتر به حکومت‌های محلی و توزیع قدرت را داشتند. شاه مجلس بیستم را منحل و به رغم میل خود، علی‌امینی منتقد لیبرال رژیم را به نخست‌وزیری انتخاب کرد. مردم در همه‌پرسی سال ۱۳۴۱، به اصلاحات اعلام شده که شاه آن را «انقلاب سفید» نامید، رأی مثبت داده و اصلاحات ارضی به مورد اجرا گذاشته شد. هر چند اصلاحات شاه در داخل با مخالفت‌های زیادی روبرو شد، اما به شدت سرکوب گردید و تا آستانه انقلاب اسلامی، قدرت متمرکز شاه بلامنزاع ماند.

در سال‌های ۱۳۴۲ تا ۱۳۵۷، از یک طرف، همه ابزارهای تمرکزگرایی و خودکامگی شکل گرفتند و یا احیا شدند و از طرف دیگر همسو با تضعیف قوای مملکتی، سایر ابزارها و سازوکارهای تکثرگرایی و توزیع قدرت مانند حکومت‌های محلی و احزاب مستقل حذف یا محدود شدند. با دستور شاه، مطبوعات آزاد که یکی از شاخصه‌های مهم توزیع قدرت و هم‌راستا با اهداف حکومت‌های محلی می‌باشند، تعطیل و یا تحت سانسور شدید قرار گرفتند. تعداد زیادی از مخالفان سیاسی، حاکمان محلی و منتقدان رژیم حذف و یا زندانی شدند. "تعداد واقعی زندانیان سیاسی معلوم نبود، اما عفو بین‌الملل در ۱۳۵۵، این تعداد را بین ۲۵ تا ۱۰۰ هزار برآورد کرد و اعلام داشت هیچ کشوری در جهان از نظر تعداد سوء سابقه در حقوق بشر به پای ایران نمی‌رسد." (فوران، ۱۳۹۹: ۴۶۶).

با سرکوب احزاب مستقل تمامی مجامع مردمی و مجاری حضور و مشارکت شهروندان مانند انجمن‌ها، منحل و یا تضعیف شدند. رژیم از احزاب مطیع و درباری به عنوان یکی از مهمترین ابزارهای تمرکز قدرت بهره می‌برد به طوری که نمایندگان نیز توسط حزب دربار گزینش می‌شدند. «حزب ایران نوین» سازمان سیاسی بود که دربار برای اعمال کنترل بر مجلس و حکومت و نیز برای اعمال سیاست‌ها و اصلاحات خود ایجاد کرده بود. این حزب در واقع مولود پیروزی دربار در نزاع قدرت بود و بر تمام اتحادیه‌های کارفرمایی، اتحادیه‌های کارگری، اصناف‌بازار و تعاونی‌های روستایی کنترل داشت. تمرکزگرایی در این دوران به ساختارها و اجتماعاتی که در ادوار گذشته کمتر تحت سیطره و مداخله مستقیم حکومت قرار گرفته بودند و بیشتر توسط انجمن‌های و قدرت‌های محلی اداره می‌شدند، نیز تسری یافت. "رژیم بیشترین نفع را از تعاونی‌های روستایی به دست آورد. سلول‌های محلی حزب با این تعاونی‌ها ارتباط برقرار کردند و برخی از دهقانان را در شوراهای حزبی قرار دادند. تقریباً تمام ۸۰۰۰ تعاونی به حزب وابسته بودند." (بشیریه، ۱۳۹۴: ۸۸).

شاه برای جلوگیری از تشکیل و قدرتمند شدن حکومت‌های محلی، ارتباط نظامیان با حاکمان محلی را کنترل و شخصاً اختیار ارتش را در دست گرفت و بر ترفیع و کنترل امیران ارتش نظارت داشت. او برای کنترل کامل ارتش، مقرر کرد همه ارتباطات نظامیان ارشد از کانال دربار انجام گیرد. مقامات ارشد نظامی و غیرنظامی در معرض اتهام فساد قرار گرفتند و بسیاری از افسران ارتش که از نظر سیاسی مهم و یا خطرناک تشخیص داده می‌شدند، بازداشت شدند. "در حالی که ارتش نقطه اتکا و حامی سلطنت بود، رژیم به منظور تقویت و تحکیم تمرکز قدرت سیاسی و مبارزه با کانون‌های قدرت محلی، ساواک را تشکیل که در زمینه‌های اعمال سانسور، اتحادیه‌های کارگری به مدیریت دولت، گزینش کارکنان دولت خاصه معلمان شدیداً فعال بود. ساواک افراد مورد سوءظن را خودسرانه توقیف می‌کرد و برای مدت نامعلومی در زندان نگاه می‌داشت." (فوران، ۱۳۹۹: ۴۶۶).

بروکراسی نیز یکی از پایه‌های تمرکز قدرت محسوب می‌شد. در اواخر حکومت پهلوی، افزایش توان اقتصادی دولت ناشی از افزایش قیمت نفت، در جهت گسترش بروکراسی قرار گرفت که از ویژگی‌های مهم آن عدم توزیع قدرت اداری برای پیرامون و حفظ حق برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری برای مرکز بود. افزایش حقوق‌بگیران دولت و همچنین سازمان‌ها و واحدهای اداری، طبعاً در چارچوب حامی پروری، تمرکزگرایی و با کاهش اختیارات این واحدها همراه بود و بسیاری از افراد که قبلاً برای حاکمان محلی کار می‌کردند، حقوق‌بگیر دولت شدند. در کنار اینها با ایجاد بنیاد پهلوی در ۱۳۳۷ امکانات و اختیارات دربار نیز رشد قابل ملاحظه‌ای یافت و به حذف رقبای سیاسی و قدرت‌های محلی کمک کرد. سرازیر شدن دلارهای نفتی به دربار کمک کرد که سیاست تمرکز قدرت و حاکمیت مطلقه فردی را پیش ببرند و بتوانند حکومت‌های محلی را نادیده بگیرند. درآمدهای حاصل از رشد قیمت نفت، هزینه‌های عظیم دولت ناشی از تقویت ارتش، گسترش بروکراسی و افزایش هزینه‌های عمومی را تأمین می‌کرد و رژیم می‌توانست با سوسپندهای گسترده، طبقات اجتماعی را کنترل کند و در اوضاع مناسب اقتصادی، بیشتر به منازعات سیاسی پاسخ دهد.

در سال ۱۳۵۴ شاه با انحلال تمامی احزاب، تشکیل حزب رستاخیز را اعلام کرد. او گفت که حکومت ایران در آینده تک‌حزبی خواهد بود و همه شهروندان وظیفه دارند به حزب ملحق شوند. در این سال حزب رستاخیز به عنوان یکی از پایه‌های اقتدارگرایی و تمرکز قدرت ظاهر شد و شاه با ایجاد نظام تک‌حزبی، روبنای مشروطه‌خواهی، توزیع قدرت و پای‌بندی به قانون‌اساسی را به طور کامل به کنار نهاد و با در دست گرفتن همه ابزارهای خودکامگی و اقتدارگرایی از جمله ارتش، بروکراسی، دربار، درآمد‌های نفتی و حزب دولتی، با تمرکز کامل قدرت، ساختارهای حکمروایی محلی را که در دوره‌های قبل ایجاد شده بود، از بین برد.

نتیجه‌گیری

در این مقاله فرآیند توزیع قدرت و ساختار حکمرانی محلی ایران در مقطع زمانی بین دو انقلاب مورد بررسی قرار گرفت. ما نشان دادیم که در ادوار تمرکزگرایی در ساختار سیاسی - اداری کشور، مولفه‌های توسعه‌سیاسی همچون مشارکت‌سیاسی، دموکراسی و کثرت‌گرایی مجال بروز و ظهور پیدا نمی‌کرد، بر عکس مولفه‌های توسعه‌نیافتگی سیاسی مانند دیکتاتوری، خودکامگی و اقتدارگرایی به مثابه ثمره و مولود تمرکزگرایی، نمودار می‌شد. تجارب مختلف تاریخ معاصر ایران گواه بر این است که تمرکزاداری گسترده دست حکومت‌ها را باز گذاشته که در اعمال قدرت خویش به حدود قانونی یا سنتی محدود نباشند و استبداد از بطن چنین تمرکزی زاده شده است. در دوره پس از استقرار نظام مشروطه که زمینه تمرکززدایی و توزیع قدرت فراهم شد، مؤلفه‌های توسعه‌یافتگی از جمله تحقق حکمرانی محلی نیز مهیا گردید، اما با برآمدن رضاشاه به اریکه قدرت، به دلیل ضرورت‌های ناشی از تکوین دولت مطلقه، نوعی تمرکز و انحصار در منابع قدرت سیاسی، اقتصادی و نظامی پدید آمد و این راه را برای به محاق رفتن شاخصه‌های توسعه‌سیاسی و حکمرانی محلی هموار کرد. با رفتن رضاشاه از ایران، مجدداً پتانسیل‌های جامعه‌مدنی که در طول بیست سال گذشته سرکوب شده بود، مجال برای احیای اصول مشروطه فراهم ساخت و در فاصله زمانی شهریور ۱۳۲۰ تا کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ دورانی از نوزایی اصول مشروطه‌خواهی محقق شد که به تبع آن، زمینه توزیع قدرت، حکمرانی محلی، رقابت و مشارکت گروه‌های سیاسی اجتماعی فراهم شد.

نوسان میان تمرکز و توزیع قدرت در دوره مورد بررسی ما در این مقاله نشان از دوگانگی نگرش نسبت به توسعه‌سیاسی در بین نخبگان سیاسی ایران دارد: توسعه به مفهوم بسط و گسترش رقابت و مشارکت‌سیاسی نیروهای اجتماعی، و یا توسعه به معنای افزایش قدرت، توان و کارائی حکومت. در مقاطعی چون ۱۴ سال نخست پس از انقلاب مشروطه و نیز ۱۲ سال پس از رفتن رضاشاه نگرش نخست و در دوران پهلوی اول و دوم نگرش دوم حاکم، بوده است. تمرکز منابع قدرت به عنوان ویژگی عمده فرایند تکمیل ساخت قدرت مطلقه به عنوان مرحله اولیه پیدایش دولت ملی مدرن در ایران، معلول ضرورت‌های ساختاری مختلف از جمله واپس ماندگی اقتصادی و اجتماعی ایران و لزوم نوسازی و توسعه اقتصادی بوده است. به طور کلی، اولویت زمانی

کنترل متمرکز بر منابع قدرت به هر دلیل نسبت به گسترش مشارکت و رقابت سیاسی حتی در سطح محدود و عکس آن، دو راه عمده تحول سیاسی به شمار می‌رود. در ایران به دلایلی که توضیح دادیم، کنترل متمرکز بر منابع قدرت نسبت به گسترش رقابت و مشارکت سیاسی اولویت یافت و در نتیجه توسعه سیاسی ایران مواجه با موانع عمده گردید. تکمیل ساخت دولت مطلق در ایران خود ناشی از ضرورت تحقق چنین اولویتی بوده است. در نتیجه در راه توسعه سیاسی ایران، بیشتر به افزایش کارایی و قدرت حکومت تاکید گذاشته شده تا بر افزایش فرصت‌های رقابت و مشارکت سیاسی. تصور ضرورت و انباشت و افزایش منابع قدرت به عنوان گام اول توسعه سیاسی، خود معلول علل و عوامل تاریخی و ساختاری بوده است. نتیجه آنکه نیاز به انباشت قدرت، عواقب وخیمی برای توسعه سیاسی به معنی پیدایش نهادهای مدنی خودمختار و گسترش رقابت ایدئولوژیک و تحقق حکمرانی محلی در بر داشته است.

- آبراهامیان، پرواند (۱۳۹۵). ایران بین دو انقلاب از مشروطه تا انقلاب اسلامی، ترجمه کاظم فیروزمند و حسن شمس‌آبادی و محسن مدیرشانه‌چی، تهران: نشر مرکز.
- _____ (۱۳۹۶). مقالاتی در جامعه‌شناسی سیاسی ایران، ترجمه سهیلا ترابی‌فارسانی، تهران: شیرازه کتاب‌ما.
- آل کجباف، حسین (۱۳۸۷). شوراهاى اسلامی در نظام حقوقی ایران، تهران: پیام پویا.
- الموتی، ضیاءالدین (۱۳۷۰). فصولی از تاریخ مبارزات سیاسی و اجتماعی ایران - جنبش‌های چپ، تهران: شرکت انتشارات چاپخش.
- بشیریه، حسین (۱۳۹۴). زمینه‌های اجتماعی انقلاب ایران، تهران: نشر نگاه معاصر.
- _____ (۱۳۹۵). موانع توسعه سیاسی در ایران، تهران: گام نو.
- حافظ‌نیا، محمدرضا و پارسائی، اسماعیل و حسین‌پورپویان، رضا (۱۳۹۰). «بررسی تطبیقی تأثیر نهادهای محلی قبل و بعد از انقلاب اسلامی بر مشارکت شهروندی (مطالعه موردی: خانه‌ی انصاف و شوراهاى حل اختلاف)»، پژوهش‌های جغرافیای انسانی، دوره ۴۳، شماره ۷۷، پاییز، ۱۶۴ - ۱۴۵.
- خارابی، فاروق (۱۳۸۶). انجمن‌های عصر مشروطه، تهران: انتشارات مؤسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی.
- سیف‌زاده، حسین (۱۳۶۸). نوسازی و دگرگونی سیاسی، تهران: قومس.
- _____ (۱۳۷۳). نظریه‌های مختلف درباره راههای گوناگون نوسازی و دگرگونی سیاسی، تهران: قومس.
- شجیعی، زهرا (۱۳۷۲). نخبگان سیاسی ایران از انقلاب مشروطه تا انقلاب اسلامی، ج چهارم. تهران: انتشارات سخن.
- عبدالله‌نژاد، اسرین (۱۳۹۷). «بررسی عملکرد دولت محلی و تمرکززدایی از دیدگاه حقوق عمومی»، مجله بین‌المللی پژوهش ملل، دوره سوم، شماره ۳۱، تیرماه، ۱۵۰ - ۱۳۷.
- عظیمی، فخرالدین (۱۳۹۷). بحران دموکراسی در ایران از ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲، ترجمه عبدالرضا هوشنگ‌مهدوی و بیژن نوروزی، تهران: نشر قطره.
- فوران، جان (۱۳۹۹). مقاومت شکننده: تاریخ تحولات اجتماعی ایران از صفویه تا سال‌های بعد از انقلاب اسلامی، ترجمه احمد تدین، تهران: خدمات فرهنگی رسا.
- فیرحی، داود (۱۳۹۳). فقه و سیاست در ایران معاصر، ج دوم. تهران: نشر نی.

قوام، عبدالعلی (۱۳۷۱). توسعه سیاسی و تحول اداری، تهران: قومس.

_____ (۱۳۹۷). سیاست‌های مقایسه‌ای، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت).

کاتوزیان، محمدعلی همایون (۱۳۹۴). دولت و جامعه در ایران: انقراض قاجار و استقرار پهلوی، ترجمه حسن افشار، تهران: نشر مرکز.

مدیرشانه‌چی، محسن (۱۳۷۹). تمرکزگرایی و توسعه نیافتگی سیاسی در ایران معاصر، تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.

نائینی، محمد حسین (۱۳۸۲). تشبیه الامه و تنزیه المله، تصحیح سید جواد ورعی، قم: بوستان کتاب.

نبوی، مصطفی (۱۳۵۶). تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی در ایران، بی‌جا: چاپ خواجه.

وینسنت، اندرو (۱۳۹۵). نظریه‌های دولت، ترجمه حسین بشیریه، تهران: نشر نی.

(ب) منابع انگلیسی

Robertson, David (۱۹۹۳). *A Dictionary of Modern Politics*. London: Europe Publication Limited.

Smith, B. c. (۱۹۸۸). *Bureaucracy and Political Power*. Sussex: Wheat sheaf Books.