

تحلیل مفهومی روابط جامعه سیاسی، سیاست و سیاستگذاری عمومی در عصر پهلوی دوم (۱۳۵۷-۱۳۴۲)

علی رضا حیدری^۱

استادیار گروه علوم اجتماعی دانشگاه فرهنگیان

(تاریخ دریافت: ۹۳/۱۱/۲ تاریخ پذیرش: ۹۴/۱/۱۷)

چکیده

مفاهیم سیاسی از طریق ارتباطات معنایی بینابینی به یکدیگر پیوند خورده و در کلیت خود به نظام-های گفتمانی موجودیت و سامان می‌بخشند. سه مؤلفه‌ی «جامعه‌ی سیاسی»، «سیاست» و «سیاستگذاری عمومی»، همبستگی‌های نظام‌مندی با یکدیگر دارند. پویایی با بُعدی «نهادی» در بردارنده‌ی بنیادهای سیاست و شکل حکومت بوده و بسترسازی اقدام کنش‌گران عرصه‌ی قدرت را امکان‌پذیر می‌سازد. مؤلفه-ی سیاست، در قالبی «رویه‌ای» و تلفیقی از روش‌های سازش و منازعه، هسته‌ی مرکزی فعالیت‌های نظام سیاسی است. ماهیت «مساله‌محور» و جوهره‌ی هنجارآفرین سیاستگذاری عمومی، مقاصد سیاسی را صورت‌بندی و در دستور کار دولت قرار می‌دهد. نوشتار حاضر با به کارگیری روش تاریخی - مقایسه‌ای، پیوندهای مفهومی این سه مؤلفه را در عصر پهلوی دوم مورد واکاوی قرار می‌دهد.

واژگان کلیدی: جامعه‌ی سیاسی، سیاست، سیاستگذاری عمومی، پهلوی دوم

1 - alirezahaidari@ut.ac.ir

مقدمه

مفهوم‌سازی گامی اساسی در روند استدلال کردن است. مفهوم‌ها به عنوان ابزارهای تحلیلی دانش سیاست، در معنابخشی، طبقه‌بندی و فهم پدیده‌ها و نظریه‌های سیاسی بسیار سودمندند. هر چند درک عمیق پدیده‌های سیاسی مستلزم شناخت هر چه بیشتر آنان است اما وجود رویکردهای متنوع _ که از ویژگی‌های عمده‌ی دانش متکثر علوم سیاسی محسوب می‌شود _ تحقیق علمی را پیچیده‌تر ساخته و بر دشواری‌های آن می‌افزاید. تنوع رهیافت‌ها به پاسخ‌های مختلف به پرسش‌های بنیادین معرفت‌شناسانه باز می‌گردد. در هر رهیافت، پدیده‌های سیاسی از ابعاد هستی‌شناسی (ontology)، معرفت‌شناسی (epistemology) و روش‌شناسی (methodology) به گونه‌های مختلف دیده، فهمیده و تحلیل می‌شوند. (منوچهری، ۱۳۸۷: ۲۹) از این‌رو، دانشمندان علوم سیاسی منازعه‌های عمیقی در مورد مفروضات، حوزه تمرکز و روش‌های تحلیل به نمایش می‌گذارند و فرضیه‌ها و نظریه‌هایی را ارائه می‌دهند که مستقیماً در تضاد با یکدیگرند. (Zuckerman, 1991: 13) یکی از موضوعات مهم در انتخاب روش دانستن، رسیدن به تعریف واقعیت به شیوه‌ی مورد قبول همگان و به زبان مشترک پژوهش است. (مانهایم و ریچ، ۱۳۸۵: ۷) برخی پژوهشگران علم سیاست سعی دارند پدیده‌های سیاسی را به صورت یک «سیستم» یا منظومه‌ای از متغیرهای سازمان‌یافته که پیوسته در تعامل با یکدیگر هستند، بنگرند. (کاظمی، ۱۳۸۴: ۱۲)

شناخت چگونگی کارکرد و پویای هر نظام سیاسی، تبیین پیوندهای سیستماتیک مولفه‌های تاثیرگذار آن را ضروری می‌نماید. این متغیرهای سیستمی در هم تنیده و تفکیک‌ناپذیر، در تلفیق با یکدیگر، مدل‌های متنوعی از اعمال قدرت و ساختارهای گوناگونی از شیوه‌های حکمرانی و روش‌های سیاستگذاری عمومی را تولید و بازتولید می‌کنند. توصیف، طبقه‌بندی و تبیین این تنوعات نهادی و نظام‌های معنایی سازنده‌ی آنها، نیازمند کاربرد رویکردهای مطالعاتی عقلانی است. از منظر سیاست مقایسه‌ای، پدیده‌های سیاسی گوناگون امکان بررسی می‌یابند زیرا در این برداشت، طیف گسترده‌تری از مفاهیم و فعالیت‌های سیاسی مورد واکاوی قرار می‌گیرد. پدیده‌هایی مثل حکومت‌ها و نهادهای آنها. (چیلکوت، ۱۳۸۹: ۲۸) با استفاده از این چارچوب روش‌شناسی و بر مبنای گونه‌شناسی عام نظام‌های دموکراتیک و اقتدارگرا، امکان مفهوم‌سازی و ارزیابی تطبیقی شاخص‌ها و معیارهای اساسی حوزه گسترده علم سیاست، میسر می‌شود. هدف اصلی این نوشتار، مطالعه خاستگاه و فرایند تکامل و نیز تشخیص و توصیف روابط مؤلفه‌های جامعه‌ی سیاسی، سیاست و سیاستگذاری عمومی در عصر پهلوی دوم و مقایسه‌ی آنها با تحولات مفهومی این پدیده‌های سیاسی در نظام‌های لیبرال دموکراسی می‌باشد. براین

اساس، فرضیه‌ی اصلی پژوهش این است که در ساختار "اقتدارگرای" نظام سیاسی پهلوی دوم، پیوندهای وثیقی بین متغیرهای سه‌گانه‌ی جامعه‌ی سیاسی، سیاست و سیاستگذاری عمومی، به گونه‌ای متعارض و متفاوت از شرایط تکوین آن‌ها در نظام‌های سیاسی "دموکراتیک" ظهور یافت. مفروض پژوهش این است که در هر واحد سیاسی و دولتی بین شکل، ساختار و ماهیت جامعه‌ی سیاسی، فرایند سیاست و شیوه صورتبندی و اجرای سیاست گذاری عمومی، تعاملات و ارتباطات معنادار و موثقی وجود دارد. در شیوه‌ی ارائه‌ی مطالب، پس از تعریف عملیاتی هر کدام از متغیرهای مفهومی، ابتدا فرایند دگرگونی آن‌ها در متن گفتمان اصلی و سپس در چارچوب اجتماعی و ذهنی جامعه‌ی ایرانی در عصر پهلوی دوم، بررسی شده است.

۱. جامعه سیاسی

دانشواژه‌ی "جامعه‌ی سیاسی" (*polity*) - همچون برخی دیگر از اصطلاحات و عبارات تخصصی دانش سیاسی نظیر واژه‌ی "سیاست" (*politics*) و "سیاستگذاری" (*policy*) - ریشه در واژه‌ی یونانی پلیس (*polis*) به معنای دولت‌شهر (*city-state*) دارد. مفهوم جامعه‌ی سیاسی مانند بسیاری از مفاهیم علوم سیاسی، خصوصیتی «چندوجهی» و «منشوری» داشته و دارای ابعاد متفاوتی از جمله نهادی (*institutional*)، رسمی (*formal*) و ارزش-محور (*value oriented*) است. این واژه در دانشنامه‌های مختلف، با عبارات و توصیفاتی نظیر "سازمان‌دهی سیاسی"، "شکل خاصی از سازمان‌مندی سیاسی"، "واحدی که به لحاظ سیاسی، سامان یافته است" و "شیوه‌ی قانون اساسی و شکل حکومت یا دولت در معنای عام آن در یک واحد سیاسی سازمان‌یافته" ارایه شده است. (en.wikipedia.org) آستین رانی، مراد از پولیتی را جامعه‌ای می‌داند که از نظر سیاسی سازمان‌یافته است یعنی جامعه‌ای با نوعی حکومت. (رانی، ۱۳۷۴: ۱۳۴) در واقع، در تعاریف ارائه شده حکومت به‌عنوان تنها سازمان اعمال‌کننده‌ی اقتدار فائقه در یک واحد سیاسی محسوب شده است. (thefreedictionary.com) به عبارت دیگر، پولیتی را می‌توان جامعه‌ای دانست که با کاربرد اقتدار، سازمان یافته است. (هیوود، ۱۳۸۹: ۶۱۲) از این رو، می‌توان این گونه نتیجه گرفت که در متون تخصصی علوم سیاسی، جامعه سیاسی به "مبانی بنیادین سیاست" ارجاع داده می‌شود و از این رهگذر، نحوه‌ی تشکیل و پیدایش نهادهای تأسیسی عمده‌ی سیاسی نظیر حکومت و دولت به عنوان ساختارها و کارگزارانی با ماهیت اقتداری و نیز قواعد و هنجارهای پایه‌ای به ویژه قوانین اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرند. این مؤسسات سیاسی، تعیین‌کننده‌ی نحوه‌ی تعاملات کنش‌گران سیاسی و تأمین‌کننده‌ی نظم و امنیت در واحدهای سیاسی بوده‌اند. بنابراین، نخستین

گام در شناخت ساخت و ماهیت دولت، درک شأن نهادی آن است. البته مطالعه نهادهای سیاسی موضوع اصلی رشته علوم سیاسی و دانش سیاستگذاری عمومی است و نقشی اصلی را در هویت این رشته‌ها ایفا می‌نماید.

دانشمندان علوم سیاسی و دیسیپلین سیاستگذاری توجه خاص خود را به فرایندهای سیاسی در درون دولت و نهادهای سیاسی معطوف می‌نمایند و رفتار کارگزاران و سیاست‌گذاران را در این فرایندها مورد مطالعه قرار می‌دهند. بیش‌تر دولت‌پژوهان برجسته درباره شأن نهادی دولت اتفاق نظر دارند. نهادهای سیاسی الگوهای کنش، رفتار و روابط متقابل نسبتاً پایدار سیاسی میان کنش‌گران سیاسی شامل حکومت، سازمان‌های سیاسی و مردم در یک جامعه می‌باشند. کارکرد نهادهای سیاسی این است که دسترسی و استفاده از «قدرت» را تنظیم نمایند. بنابراین، آن‌ها به ساختار جامعه‌ی سیاسی شکل می‌دهند. بر این اساس، دولت «مجموعه‌ای از نهادهای سیاسی» دانسته شده است. دولت نسبت متفاوتی با دیگر نهادهای زندگی اجتماعی دارد؛ از لحاظی، خود یک نهاد اجتماعی و هم ردیف دیگر نهادهای اجتماعی است و از لحاظ دیگر، ماهیت و کارکرد دولت آن را در مقامی بالاتر و برتر از دیگر نهادهای اجتماعی قرار می‌دهد. به عبارتی، همه دیگر نهادهای زندگی اجتماعی به نوعی تحت سلطه و نظارت دولت قرار می‌گیرند و دولت می‌کوشد آن نهادها را - از طریق تدوین و اجرای سیاستگذاری عمومی - سامان دهد؛ پس دولت در عین حال که یک نهاد است نهاد نهادها به شمار می‌آید. (گل‌محمدی، ۱۳۹۲: ۱۰) بر این اساس، دولت مدرن را می‌توان به مثابه «مجموعه‌ای از ترتیبات نهادی» دانست. تحولات نهادی دولت مدرن نیز به چگونگی انتقال قدرت از شخص شاه به دستگاه دولت اشاره دارد. از این‌رو، قوانین عمومی که به‌عنوان مجموعه‌ای از ترتیبات داخلی نظام و آخرین مرجع، فعالیت ادارات را تنظیم می‌کرد، نقطه پایانی بر «پاتریمونالیسم» بود. بنابراین، ظهور دولت مدرن به مفهوم «پایان پاتریمونالیسم» است. علاوه بر این، در دولت مدرن نظام سیاسی مستقل از نظام اجتماعی است و دولت، منفک از طبقات و نظام اجتماعی است. در واقع، نظام سیاسی بر تارک نظام اجتماعی و مستقل از آن عمل می‌کند. برتران بدیع بر این باور است که ابداع دولت مدرن به استراتژی جدا ساختن بازی سیاسی از بازی اجتماعی بر می‌گردد. (بدیع، ۱۳۸۷: ۹۱)

در توصیف و تحلیل علمی جامعه‌ی سیاسی لازم است در وهله‌ی نخست، هم «چیستی» و هم «چگونگی» و «چرایی» آن تبیین شود. به لحاظ مفهومی، جامعه‌ی سیاسی در غرب ابتدا در یونان باستان در قالب دولت-شهر، خصلتی "محلی" (local) یافت. زندگی سیاسی، آزادی و قانون در چارچوب شهر متمرکز بود و تمایزی بین حوزه‌های عمومی و خصوصی متصور نبود. واژه‌ی یونانی پولیتیا (politeia) به مفهوم شهروندی، هم به قانون اساسی یک دولت‌شهر و هم

به کل ساخت یک جامعه قابل اطلاق بود. (وینسنت، ۱۳۹۱: ۳۱) بر مبنای چنین نگرشی، افلاطون داشتن حکومت یا وجود فرد یا هیئتی حاکم را خصیصه‌ی اصلی جامعه‌ی سیاسی می‌دانست. (افلاطون، ۱۳۷۹: ۱۲۴) همچنین از منظر ارسطو، غایت جامعه‌ی سیاسی «تحصیل بزرگترین خیرها در عالی‌ترین صور آن برای اعضا» و هدف آن، نه تنها «زیستن» بلکه «بهزیستن» است. به زعم او، جامعه سیاسی باید در تربیت افراد خود و پرورش نیک‌منشی و دادگری بکوشد و «فضیلت» را پاس دارد. (ارسطو، ۱۳۶۴: ۱۲۳) بنابراین، ارسطو پویلیتی _حکومت طبقه‌ی متوسط_ را از انواع «خوب» حکومت برشمرده و آن را «حکمرانی عده‌ای زیاد به سود همه‌ی مردم» می‌داند. (همان: ۱۱۹)

از آن‌جا که هر جامعه‌ی سیاسی مرکب از فرمانروایان و فرمانبران است این سوال پیش می‌آید که روابط این دو گروه نسبت به هم باید قابل تعویض باشد یا این که پایدار و عوض نشدنی است. ارسطو بر خلاف افلاطون، استعداد به دست آوردن «حکمت عملی» را منحصر به «برخی افراد معدود» نمی‌داند. نظر ارسطو این است که در هر مرحله از زمان بعضی از شهروندان باید متصدی شغل فرمانروایی و بعضی دیگر عهده‌دار شغل فرمانبری گردند. فرمانبران امروز فرمانروایان فردا هستند و دوره‌ی فرمانبرداری نوعی «مکتب سودمند کارآموزی» است که آنها را برای تصدی شغل فرمانروایی آماده می‌سازد. (جونز، ۱۳۶۱: ۲۵۷) با این حال، دولت‌شهرهای یونانی نتوانستند فدراسیونی میان خود تشکیل دهند تا توانایی مقاومت در برابر فشار امپریالیسم مقدونیه را داشته باشند. در نتیجه شکست خوردند و هرکدام بخش‌های وابسته‌ی امپراتوری شدند. (عالم، ۱۳۸۵: ۱۵۸) با این وجود، جامعه‌ی سیاسی در امپراتوری روم باستان از قالب دولت‌شهری‌اش فاصله گرفته، توأم با گسترش سرزمینی، ماهیتی «جهان‌وطنانه» و «توسعه‌طلبانه» به خود گرفت. (کاپلستون، ۱۳۸۸: ۴۳۵) البته در این تغییر ساختاری، اندیشه‌های سیاسی رواقیونی چون زنون و سیزرون در باب وجود قوانین طبیعی و جهانی در ورای دولت‌شهرها و نیز تفکرات جهان مسیحیت موثر بودند. در چنین جامعه‌ی سیاسی اعتقاد بر این بود که سازمان سیاسی، نیازمند «اراده‌ی برتر» است و این اراده منبع قانون می‌باشد. امپراتور، رکن اصلی سازمان سیاسی و دارای قدرت قانونی و اقتدار لازم برای اجرای قوانین به‌شمار می‌رفت. (وینسنت، همان: ۶۰) پراکندگی قدرت سیاسی و کشمکش میان دو اقتدار کلیسا (پاپ) و دولت (امپراتور)، از ویژگی‌های اصلی جامعه‌ی سیاسی در دوران قرون وسطی است. نظام فئودالیسم، حاکمیت سیاسی را از هم گسیخت و به تشکیل واحدهای سیاسی مجزا و زیادی در داخل مرزهای مرزهای تاریخی یکپارچه‌نشین منجر شد. (عالم، همان: ۲۵۳) با این حال، فئودالیسم غربی دارای نهادهای ویژه‌ای بود که آن را از دیگر صورت‌بندی‌های اجتماعی مشخص می‌کرد و امکان توسعه‌ی دموکراتیک را در آن میسر

می‌ساخت. (مور، ۱۳۶۹: ۱۰) در عصر جدید، بروز بحران در نظم فئودالی و ضرورت تمرکز قدرت، زمینه‌های عینی و اجتماعی شکل جدید جامعه سیاسی را - به‌ویژه پس از معاهدات وستفالی (۱۶۴۸) - در قالب دولت مدرن و در ساختار سیاسی "دولت-ملت" (*nation-state*) فراهم آورد. (نقیب‌زاده، ۱۳۸۴: ۱۳) از این منظر *state* واحد سیاسی متمایز، مستقل و جدیدی است که خاستگاه آن اروپای غربی بوده و در مقابل فدرالیسم عصر سنت، دارای چهار عنصر جمعیت، سرزمین (قلمرو)، حکومت و حاکمیت بوده و بازتاب‌دهنده هنجارهای سیاسی مدرن است.

درباره علل شکل‌گیری دولت‌های جدید، نظریه‌های گوناگونی مطرح شده‌اند. پری آندرسن (*Perry Anderson*) ساخت متصلب فئودالیت اروپای غربی را همراه با عوامل خاصی که در تاریخ و فرهنگ آن سرزمین وجود داشته است مثل حقوق روم (مبتنی بر تفکیک حقوق عمومی و خصوصی) علت اصلی گذار فئودالیت به دولت مدرن معرفی می‌نماید. در حالی که والرشتاین (*Wallerstein*) بر عامل اقتصادی تکیه دارد و معتقد است در عصر جهانی شدن تجارت و شکل‌گیری سرمایه تجاری، اروپای غربی به دلیل دسترسی به دریا بستر مناسب این سرمایه‌داری قرار گرفت. به نظر والرشتاین، الزامات این سرمایه‌داری در حال تولد، به تنهایی قادرند تقسیم کار جدید بین‌المللی و جایگزین شدن دولت - ملت به جای ساختارهای فئودالی و امپراتوری در حال زوال را تبیین کنند. (نقیب‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۷۳) با وجود این، امروزه در این باره که دولت، تأثیرگذارترین نهاد و مهم‌ترین رکن و کنشگر نظام سیاسی در یک جامعه است توافق نظر وجود دارد. به‌عنوان نمونه، تالکوت پارسونز که متأثر از سنت وبری بود، دولت مدرن را کامل‌ترین شکل نظام سیاسی می‌داند که مناسب‌ترین شرایط را برای کنش سیاسی کارآمد در اختیار دارد. دولت مورد نظر وی، نهادی است که از شکل‌گیری یک نظام قانونی منتج شده و مشروعیت خود را از اصل حاکمیت قانون اخذ می‌نماید. (همان: ۱۷۶) در رویکرد پارسونزی که در پی تبیین کارکردهای نهادی و ساختار دولت است، نظام سیاسی همچون سیستمی انگاشته می‌شود که با اجزای مختلف، کارویژه‌های خود را به انجام می‌رساند. (بشیری، ۱۳۷۷: ۸۵) آدریان لفت‌ویچ (*Adrian Leftwich*) پدیدار شدن دولت مدرن در اروپا را «رونوی درون‌زا» می‌داند که محصول تکامل تدریجی نظام‌ها و واحدهای پیشین بوده است. این در حالی است که خاستگاه دولت در جهان در حال توسعه، عمدتاً «خارجی» است. به هر حال، در اندیشه‌ی سیاسی مدرن، «اراده و عقل بشری» جهت سامان دادن به جامعه‌ی سیاسی نقشی کانونی و تأثیرگذار یافت. مساله اصلی در باب عقلانیت دولت این بود که چگونه به شکلی از جامعه‌ی سیاسی دست یابیم که در آن هر شهروند در عین حال که از دولت اطاعت می‌کند همچنان تابع اراده و عقل خود باشد و مانند پیش از پیوستن به جامعه

سیاسی آزاد باشد. (پولادی، ۱۳۸۰: ۹) در واقع، یکی از شاخصه‌های فکری عصر جدید در مقایسه با قرون وسطی و عهد باستان، «تفکیک مفهوم جامعه از دولت» بود. این ایده در نظریه مکانیکی یا ابزارگونه‌ی دولت از جمله در نظریات اصحاب قرارداد اجتماعی پدیدار گردید. این درحالی بود که در نظریه‌ی ارگانیک یا اندامواره، بین دولت و جامعه تمایزی وجود نداشت. اگر نقطه‌ی محوری در مطالعه‌ی مفهوم جامعه‌ی سیاسی را «بررسی رابطه‌ی دولت و جامعه» بدانیم، در پی تحولاتی که از پایان قرون وسطی تا انقلاب فرانسه در غرب روی داد، تصور جدایی جامعه و دولت شکل گرفت. برآیند کلی این تحولات، تقویت نیروهای اجتماعی در مقابل دولت بود. ظهور جامعه به عنوان عرصه‌ی فعالیت و عمل در مقابل دولت، طبعاً مسبوق به ظهور «فرد» به عنوان موجودی کارگزار و کنش‌گری آگاه بود. (بشیریه، ۱۳۸۶: (ب) ۳۵۳) لیبرالیسم اساساً کوششی نظری برای تعیین حوزه‌ی مستقل جامعه از دولت و نهایتاً تعیین‌کننده‌ی حدود اقتدار دولت مدرن بوده است. لیبرالیسم به عنوان یک ایدئولوژی، همواره از حوزه‌ی جامعه‌ی مدنی و آزادی‌های آن در مقابل اقتدار دولت دفاع کرده است. توماس هابز برای نخستین بار، حوزه‌ای جدا از حوزه‌ی دولت را بازشناخت که در آن، افراد برابر در پی منافع خود هستند. بر اساس نظریه‌ی هابز، هنگامی که افراد حقوق مطلق خود را به قدرتی برتر واگذار کنند، یک حوزه‌ی عمومی و یک حوزه‌ی خصوصی به عنوان دولت و جامعه به صورت مشخص و مشروع تشکیل می‌شود. دولت از درون جامعه پدید می‌آید و مظهر نفع و مصلحت عموم افراد است و با این حال نمی‌تواند بنیادهای جامعه را تضعیف کند. (همان: ۳۵۴) گفتمان لیبرالی دولت در اندیشه‌ی لاک به اوج خود رسید. از دیدگاه جان لاک، دولت صرفاً وسیله‌ای برای دفاع از حقوق و منافع جامعه است. جامعه اصالت دارد و پیش از دولت موجود بوده است. بنابراین، در نتیجه‌ی قرارداد اجتماعی کل حقوق جامعه به دولت انتقال نمی‌یابد و حاکمیت همچنان در جامعه نهفته است. نکته‌ی اصلی این است که دولت در خدمت منافع جامعه است و از همین رو قدرت آن باید محدود به این کارویژه باشد. (همان: ۳۵۵) با این وجود، در «لیبرالیسم اولیه» دولت کوچک و محدود بود و مسئولیتی جز پاسداری از نظم و امنیت نداشت. در لیبرالیسم جایی برای دولت فعال و بزرگ نبود و فرد از هر حیث خودمختار و تعیین‌کننده‌ی سرنوشت خویش به‌شمار می‌رفت.

در مقابل، در الگوی دموکراسی دولت نسبت به تامین آزادی و رفاه فرد و جامعه، مسئولیت پیدا می‌کند. آزادی لیبرالی از این دیدگاه، پدیدآورنده‌ی نابرابری‌های اجتماعی است و افزایش نابرابری‌ها خود امکان تحقق آزادی سیاسی را محدود می‌سازد. پس باید نهادی موجود باشد تا میان آزادی و برابری تعادلی برقرار سازد. از همین روست که دولت در الگوی دموکراسی، ویژگی مثبتی پیدا می‌کند و دیگر شر اجتناب‌ناپذیر به‌شمار نمی‌آید، بلکه حتی خیری اجتناب-

ناپذیر محسوب می‌گردد که بدون آن، آزادی و لیبرالیسم بی‌بنیاد می‌شود و نابرابری ریشه‌ی آزادی را می‌خشکاند. (همان: ۳۸۰) علاوه بر این، از نظر وبر دولت موقعی موفق به توسعه شد که به هرگونه پاتریمونیالیسمی پایان بخشد و به‌طور قطع کارویژه لشکری و کشوری را از پیوندهای خصوصی جدا ساخت. (بدیع، ۱۳۸۷: ۴۲) محور این دولت، یک «دیوان‌سالاری ایده آل» (*Ideal Bureaucracy*) است که نمایان‌گر «اقتدار عقلایی - قانونی» (*Rational Legal Authority*) است و کاملاً متفاوت از شکل شخصی حاکمیت به شمار می‌رود.

دیوان‌سالاری وبری، سازمانی است که در آن مجموعه‌ای از کنش‌گران بر پایه اصل «شایسته‌سالاری» به انجام وظیفه می‌پردازند. این بازیگران بی‌طرف‌اند و بر پایه سلسله مراتب از پیش تعیین‌شده دارای روابط غیرشخصی هستند. کارکنان دیوان‌سالاری وبری از ثبات شغلی برخوردارند و این امر به آن‌ها امکان می‌دهد تا هرچه بیش‌تر به درونی‌شدن نقش خود بپردازند. البته خود وبر اذعان می‌داشت که دولت‌ها در عالم واقع، از این نوع آرمانی فاصله دارند. وبر تبدیل شدن کارمندان به فعالان سیاسی را باعث کاهش جنبه کارکردی دیوان‌سالاری می‌دانست. (بدیع، ۱۳۸۷: ۴۶) با این وجود، وبر بر این باور بود که دولت‌های اروپایی در مقایسه با دیگر دولت‌ها به این نوع آرمانی بسیار نزدیک‌تر هستند. بر این اساس، بیش‌تر اندیشمندان سیاسی در توصیف معنای «دولت مدرن» به تعریف ماکس وبر توجه داشته‌اند. وی دولت را با در نظر گرفتن اساسی‌ترین وضعیت آن این‌گونه تعریف کرده است: «دولت نهادی است که انحصار کاربرد زور را در قلمرویی مشخص در اختیار دارد». بر این اساس، یکی از مهم‌ترین عناصر دولت، حاکمیت است، حاکمیت به معنای توانایی دولت در انجام اقدامات و اجرای سیاست‌هایش در قلمرویی مشخص و مستقل از بازیگران خارجی و رقبای داخلی است. در این راستا، دولت باید به سیاستگذاری، وضع قوانین، حل اختلاف میان افراد و تأمین امنیت برای جامعه بپردازد. (اونیل، ۱۳۸۶: ۳۱-۳۰) در مجموع، هر چند ساختار دولت مدرن در ابتدا، شکلی «مطلقه» به خود گرفت اما از قرن هفدهم متأثر از دیدگاه‌های نظریه‌پردازان لیبرالیسم و سپس در قرن نوزدهم تحت تأثیر اندیشه‌ی دموکراسی، استقرار و تأسیس جامعه‌ی سیاسی «دموکراتیک» به نحو نظام‌مندی تکوین یافت.

به لحاظ مطالعات تطبیقی، در نقطه‌ی مقابل جامعه‌ی سیاسی دموکراتیک، «جامعه‌ی اقتدارگرا» قرار می‌گیرد. جامعه‌ی سیاسی اقتدارگرا یا به تعبیر کارل پوپر «جامعه‌ی بسته»، جامعه‌ای است که در آن کل حقایق کشف‌شده به‌شمار می‌روند. بر اساس این ادعا چنین جامعه‌ای برای نقد و ابطال سیاست‌ها باقی نمی‌گذارد. بر عکس، در چارچوب جامعه‌ی سیاسی دموکراتیک، یکی از پایه‌های سنت لیبرال، پذیرفتن دوگانگی امور واقع و شاخص-هاست، به این معنا که بین امور واقع و شاخص‌ها، تعارض یا لااقل تفاوتی وجود دارد و آنچه

هست (واقعیات)، ممکن است در قیاس با آنچه باید باشد (شاخص‌ها)، نقص و نارسایی نشان دهد. براین اساس، بویژه در زمینه‌ی سیاست و سیاستگذاری عمومی همیشه باید درصدد یافتن شاخص‌هایی بهتر از پیش برای سامان دادن بهینه به جامعه‌ی سیاسی بود. (پوپر، ۱۳۸۰: ۱۳۵۰) این در حالی است که به باور پژوهشگران سیاسی، مطالعه‌ی خطی و انباشتی تاریخ ایران معرف این واقعیت است که ایرانیان تجربه‌ای خارج از تنوعات اقتدارگرایی نداشته‌اند و از یک نظام اقتداری به نظامی دیگر سوق داده شده‌اند. (سریع‌القلم، ۱۳۹۰: ۱۳)

در بحث مارکس و انگلس درباره‌ی «شیوه‌ی تولید آسیایی»، دولت سرمایه‌داری غربی برخاسته از نظام فئودالیت‌ی اروپایی، از دولت مستبد شرقی برخاسته از نظام اجتماعی غیرطبقاتی و سلطه‌پذیر وابسته به دولت، تمیز داده می‌شود. (ازغندی، ۱۳۸۹: ۲۰) ویتفوجل (Wittfogel) در کتاب استبداد شرقی، ضعف مالکیت در جامعه‌ی آب‌سالار شرقی را عامل مهمی در ایجاد «استبداد آب‌سالارانه» می‌داند. او معتقد است در جوامع شرقی، کمبود آب از همه جا آشکارتر در قدرت استبدادی مرجع سیاسی آن‌ها نمایان می‌شود. (ویتفوجل، ۱۳۹۱: ۲۰۲) کاتوزیان با طرح «نظریه استبداد ایرانی» و با بیان این‌که در ایران، حکومت بر فراز هرم طبقات اجتماعی - یعنی در فوق جامعه - قرار داشته، تعبیر «جامعه‌ی استبدادی» متکی بر جامعه‌ی کم‌آب و پراکنده (اریدیسولاتیک - *Aridisolatic*) را برای توصیف جامعه‌ی سیاسی ایران مورد استفاده قرار می‌دهد. (کاتوزیان، ۱۳۹۱ (الف): ۳۴۷) وی همچنین «نبود چارچوب حقوقی پابرجا»، «عدم پیوستگی» و «فقدان استمرار» را از ویژگی‌های اساسی جامعه‌ی ایرانی دانسته و عبارت «جامعه‌ی کوتاه‌مدت» را در این ارتباط ارائه می‌دهد. کاتوزیان با اشاره به چرخه‌ی بلندمدت «حکومت خودکامه - هرج و مرج - حکومت خودکامه»، بین این نوع حکومت در جامعه‌ی ایران با حکومت مطلقه در اروپا، از نظر ماهوی و کارکرد اجتماعی تفاوت قائل شده و استدلال می‌کند که حکومت مطلقه، دارای «چارچوبی قانونی» است ولی حکومت خودکامه، فاقد چنین چارچوبی است. (کاتوزیان، ۱۳۹۱ (ب): ۲۴) این پژوهشگر، تضاد بنیادین حکومت و جامعه - دولت و ملت - را ویژگی دیگر جامعه‌ی سیاسی ایران برشمرده و معتقد است که جامعه معمولاً سلطه‌ی حکومت را مشروع نمی‌دانست و بنابراین حکومت را نیرویی «بیگانه» تلقی می‌کرد. همکاری داوطلبانه جامعه با حکومت - و نه تسلیم اجباری یکی در برابر دیگری - به ندرت در تاریخ ایران پیش آمده است. (همان، ۱۳۹۲: ۱۲) برتران بدیع که از منظر جامعه‌شناسی تاریخی به بررسی تطبیقی دولت در جوامع مسیحی و جوامع اسلامی پرداخته، بر آن است که هر جامعه‌ای تاریخ خاص خود را دارد که قابل فروکاستن به تواریخ سایر جوامع نیست. وی دموکراسی را امری خاص کشورهای اروپای غربی می‌داند که خاستگاه ظهور دولت‌های مدرن بوده است. بر همین

اساس، نویسنده استدلال می‌کند که در سرزمین‌های اسلامی هیچ‌گاه نظام دموکراسی استقرار نمی‌یابد زیرا نگرش مونیسم اندیشه‌ی امت‌محور و رمزگان وحدت (وحدت حوزه‌های اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی)، امکان استقلال امر سیاسی را از بین می‌برد و بدون چنین استقلالی، دولت مستقل شکل نمی‌گیرد. (بدیع، ۱۳۷۶: ۹۶) به اعتقاد وی، ورود تجدد در فضای اجتماعی جوامع اسلامی، حالتی ناقص، شکننده و در واقع شکست‌خورده پیدا کرد. (همان، ۱۳۹۱: ۲۴۰) آجودانی، «مشروطه‌ی ایرانی» را فرایند تقلیل بنیادی‌ترین مفاهیم مدرن و اصول دموکراسی غربی به مفاهیم آشنا با برداشت‌های تاریخی و تجربیات زبانی خود یا به عبارت دیگر «اسلامیزه کردن» همه‌ی آن مفاهیم دانسته و در خصوص اختلاف تاریخی دولت و ملت در جامعه‌ی سیاسی ایران بر این باور است که «انقلاب ناقص» مشروطه نتوانست به یکی از مهم‌ترین آرزوهای مشروطه‌خواهان، یعنی آرزوی اتحاد ملت و دولت جامعه‌ی عمل ببوشاند و نقطه‌ی پایانی بر این اختلاف دیرینه نهد، اختلافی که از درون و برون فرهنگ ما سر بر می‌کشید و در فضای استبدادزده‌ی جامعه‌ی ما می‌بالید تا به عنوان یکی از اساسی‌ترین موانع، سد راه رشد و گسترش جامعه مدنی گردد. (آجودانی، ۲۰۱۳: ۱۳۸۷)

طباطبایی با بیان این که در شرایط زوال اندیشه‌ی سیاسی امکان تدوین فلسفه سیاسی مشروطه خواهی وجود نداشت (طباطبایی، ۱۳۸۷ (الف): ۷۵)، شکست‌های پی در پی تحولات تاریخی و تجدد در ایران را صرف‌نظر از جنبه‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و تاریخی، ناشی از فقدان اندیشه‌ی منسجم و کمبود برخی مفاهیم بنیادینی می‌داند که بدون آن، شالوده‌ی هیچ‌گونه دگرگونی تاریخی عمده‌ای استوار نخواهد شد. از دیدگاه او، به خلاف مغرب زمین که هزاره‌ی «قرون وسطای» آن، به طور منطقی پیش از دوره «نوزایش» آن قرار داشت، دوره‌ی اسلامی با «نوزایشی» در نخستین سده‌ها آغاز شد و با انحطاط تاریخی و زوال اندیشه، سده‌های میانه به دنبال نوزایش آن آمد. (طباطبایی، ۱۳۸۷ (ب): ۱۰) بشیریه، فرهنگ سیاسی تابعیت، نگرش سیاسی گروه‌های حاکم، ضعف زمینه‌های اجماع و ائتلاف و نیز شکنندگی اختلاف‌ها را علل اصلی تداوم ساختار قدرت پاتریمونیالیستی (پدرسالارانه) به صورت رابطه‌ای عمودی و آمرانه از بالا به پایین میان حکام و مردم می‌داند. (بشیریه، ۱۳۸۶ (ب): ۵۶۴) به لحاظ تحلیل جامعه‌ی سیاسی در ساختار قدرت در دولت پهلوی دوم، جیمز بیل (*Jams Bill*) به همراه کارل لیدن (*Carl Leiden*) این دولت را به دلیل دارا بودن ویژگی‌هایی چون شخص-گرایی، تفرقه‌اندازی و رقابت ناصحیح، عدم اعتماد به دیگران و تصمیم‌گیری غیرعقلانی، به-مثابه‌ی یک دولت با ماهیت «پاتریمونیال» ارزیابی می‌کنند. (ازغندی، همان: ۲۹) هوشنگ شهابی نیز واژه‌ی «نظام سلطانی» - که از تحلیل تطبیقی خوان لینز (*Juan Linz*) درباره‌ی نظام‌های غیردموکراتیک پدید آمده است - را در توصیف حکومت محمدرضا شاه به کار می‌برد. ساموئل

هانتینگتون (Samuel Huntington) دولت پهلوی دوم را از نمونه‌های الگوی رژیم سلطانی وبری می‌داند که حامی‌پروری، خویشاوندنوازی، رفیق‌بازی و فساد، از مشخصه‌های آن به شمار می‌رود. برخی از پژوهشگران نیز از عبارت "دولت تحصیلدار یا رانتیر" برای مفهوم-سازی دولت پهلوی استفاده کرده‌اند. (اسکاچپول- مهدوی - نجم آبادی- حاجی یوسفی) در مجموع، توصیفات گوناگون اندیشمندان سیاسی بر «ماهیت اقتدارگرایانه و خودکامه‌ی جامعه‌ی سیاسی پهلوی دوم» بین سال‌های ۱۳۵۷-۱۳۴۲ دلالت دارد. شکل هر می و سلسله‌مراتبی ساختار قدرت در ایران، دولت پهلوی دوم را در موقعیت برتری نسبت به جامعه‌ی مدنی ضعیف قرار داده بود. محمدرضا شاه از این عامل در کنار استفاده از درآمدهای کلان نفتی، نفوذ شبکه‌ی هوادارانش در ارتش، بوروکراسی و دربار و نیز حمایت ابرقدرت آمریکا، در جهت تکوین ساختار دولتی فراگیر و گسترده و تحکیم پایه‌های سلطنت خویش سود جست. افراط او در انحصار قدرت سیاسی و سوق دادن ساخت قدرت به شخص‌گرایی، به بیگانگی بیش‌تر شاه از جامعه منتهی گردید. دیکتاتوری و اعمال خودسرانه‌ی قدرت توأم با سیاست حذف و سرکوب، به حاشیه‌راندن گروه‌های سیاسی موجود در جامعه و خروج آنان از عرصه-ی سیاست را در پی داشت. برآیند این شیوه‌ی یک‌تازانه‌ی حکمرانی و افزایش نابرابری‌های اجتماعی و فساد اداری، عمیق‌تر شدن شکاف‌های دیرینه و تضادهای تاریخی دولت - ملت و همچنین بروز بحران‌های سیاسی متعدد به ویژه بحران مشارکت و مشروعیت در ساخت و ماهیت این دولت بود. ساختار متمرکز و متصلب حکومت به دلیل پایین بودن توانایی‌های نهادی و کارکردی، قادر به حل مسالمت‌آمیز منازعات نبود. ناتوانی در مدیریت بحران‌های سیاسی به سرنگونی سازمان دولت از طریق طغیان انقلابی جامعه منجر شده و موجبات فروپاشی این نظام سیاسی را فراهم کرد.

۲. سیاست

Politics که دربرگیرنده‌ی سیاست نظری و عملی می‌باشد، از سوی "اندرو هیوود" (Andrew Heywood) به صورت «ایجاد، حفظ و اصلاح قواعد کلی اجتماعی» تعریف شده است. از این‌رو، سیاست با پدیده‌هایی چون درگیری (conflict) و همکاری (cooperation) پیوند تنگاتنگ دارد. از یک‌سو، وجود عقاید رقابتگر، خواست‌های متفاوت، نیازهای متناقض و منافع متضاد، درباره‌ی قاعده‌هایی متناقض که مردم طبق آن‌ها زندگی می‌کنند اختلاف نظر به وجود می‌آورند، و از سوی دیگر، مردم تشخیص می‌دهند که برای اثر گذاشتن بر این قاعده‌ها، یا تضمین رعایت آن‌ها، باید با یکدیگر همکاری کنند. به همین سبب، هانا آرت (Hannah Arendt) قدرت سیاسی را «عمل کردن هماهنگ» تعریف کرد، به این دلیل که اغلب سیاست را

در اصل «فرایند حل درگیری» دانسته‌اند که در آن دیدگاه‌های مخالف یا منافع متضاد با یکدیگر سازش می‌کنند. با این حال، بهتر است سیاست در این معنای گسترده، کوشش برای حل درگیری تلقی شود نه دستاورد آن، چرا که همه‌ی درگیری‌ها را نمی‌توان حل کرد (هیوود، ۱۳۸۹: ۹). سیاست، عرصه‌ی برخوردها و هماهنگی‌های منافع و روابط نیروهای اجتماعی است. (عالم، همان: ۳۱) دوورژه با ارائه‌ی تصویری ژانوسی، جوهره‌ی سیاست را ترکیبی از «مبارزه» و «همگونی» می‌داند. (دوورژه، ۱۳۸۹: ۲۳)

مؤلفه‌ی سیاست، هسته‌ی مرکزی نظام سیاسی و نمایان‌گر نظریه و عمل منازعه‌ی قدرت بین کنشگران در درون پوییتی است. به عبارت دیگر، "سیاست" فرآیندی است که در عرصه "پوییتی" رخ می‌دهد یعنی در نظامی از سازمان اجتماعی که بر دستگاه حکومت تمرکز یافته است. (هیوود، همان: ۱۲-۱۱) اگرچه به نظر می‌رسد در هر تعریفی از سیاست، عناصری از آنچه توماس کوهن، پارادایم (*paradigm*) و کارل پوپر، ابطال پذیری (*refutability*) می‌نامند مستتر بوده (پوپر، ۱۳۷۵: ۴۷ - کوهن، ۱۳۶۹: ۹۹) و این تعریف نمی‌تواند رها از آنچه مایکل پولانی، "بعد مضمّر" (*tacit dimension*) می‌شمارد باشد (*Polanyi, 1967:21*) با این وجود می‌توان استدلال کرد که مهم‌ترین عامل موثر در تعریف "سیاست"، شکل، صورت‌بندی یا ساختار جامعه‌ی سیاسی‌ای است که در آن قصد تبیین و توضیح سیاست را داریم. این که جامعه‌ی سیاسی از نظر ساختاری چه صورتی دارد، عملاً در بینش، رهیافت و روش نگرستن به مقولات سیاسی تاثیر می‌گذارد. بنابراین هر گونه تعریفی از "سیاست" متأثر از ساختارهای سیاسی حاکم بر "جامعه‌ی سیاسی" است. (رجایی، ۱۳۶۸: ۱۷۸) همچنین بین شکل، ساختار و ماهیت جامعه‌ی سیاسی و فرایند سیاست، تعاملات و ارتباطات نزدیک و مستقیمی وجود دارد. (بال و پیترز، ۱۳۹۰: ۸) سیاست، به ویژه در ابعاد نهادی، فرایندی و هنجاری، پیوندهای مفهومی عمیقی با مؤلفه‌های جامعه‌ی سیاسی و سیاستگذاری عمومی دارد. برخی از پژوهشگران، سیاست را به معنای حکمرانی و اداره‌ی امور عمومی دولت‌ها و واحدهای سیاسی دانسته‌اند. آنها سعی داشته‌اند تا از طریق تجزیه و تحلیل سیستماتیک نهادها و نیز تاثیرات آنها بر جامعه، به علوم سیاسی شکل دهند. افلاطون از منظری غایت‌محور، وظیفه‌ی حکمران سیاسی را حفظ تشکیلات جامعه‌ی سیاسی، تهذیب نفس شهروندان و رساندن آنها به درجه‌ی کمال می‌داند. (افلاطون، ۱۳۷۹: ۲۲۷) ارسطو با تاکید بر گفت‌وگو، تفاهم و هم‌فکری در عرصه‌ی سیاست، بر این باور است که جامعه‌ی سیاسی این خصوصیت ممتاز را دارد که اعضای آن توانایی فهم قوانین اجتماع خود را دارند و شرط اصلی زندگی سیاسی انسان‌ها همین است که شهروندان درباره‌ی قوانین جامعه‌ی خویش با یکدیگر شور کنند و شهروندان نیز به جای تحمیل فرمان‌هایش، دلایل عقلی و منطقی در لزوم اطاعت از آنها بیاورد و پیروان

خویش را به پذیرش آن‌ها نه مجبور بلکه مجاب گرداند. (ارسطو، ۱۳۶۴:۱۳۱) پل ژانت متفکر و محقق فرانسوی، محور بحث سیاست را بررسی بنیادهای دولت و اصول حکومت می‌داند. به عقیده‌ی سجویک، سیاست بررسی جامعه‌های دارای حکومت است. (عالم، همان: ۲۷-۲۶) اگر مطالعه‌ی ماهیت و چگونگی روابط دولت و جامعه را حوزه‌ی اصلی نگرش‌مان به جامعه‌ی سیاسی بدانیم، برخی از متفکران سیاسی مانند موسکا (Mosca, 1939:18) و رانی (Runney, 1993:47)، بررسی روابط حکومت‌کنندگان یا فرمانروایان و حکومت‌شوندگان یا فرمانبرداران را بحث محوری سیاست می‌دانند. با این وجود، این موضوع مهم که حکومت‌ها چگونه سازمان یافته و به چه شیوه کار می‌کنند و چگونه مردم با آن‌ها در تعامل هستند، جملگی می‌توانند اشکال مختلف این‌گونه تشکیلات را به منصفی ظهور رسانند. در این چارچوب نظری، نظام‌های سیاسی به انواع «دموکراتیک» و «اقتدارگرا» طبقه‌بندی می‌شوند. فلسفه‌ی وجودی دموکراسی برخورداری مردم از حق تعیین کسانی است که بر آن‌ها حکومت کرده و پاسخگو به آن‌ها می‌باشند. دموکراسی‌ها، محدودیت‌های قانونی بر اقتدار حکومت از طریق تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان خویش اعمال می‌نمایند. اقتدارگرایی نقطه‌ی مقابل دموکراسی است. بدین معنا در شرایطی که دموکراسی‌ها، جامعه را در رأس حکومت قرار می‌دهند، نظام‌های اقتدارگرا، مقامات حکومتی را در رأس جامعه قرار می‌دهند. (قوام، ۱۳۸۹: ۲۸)

برنارد کریک (Bernard Crick) در کتاب دفاع از سیاست (*In Defence of Politics*)، با تأکید بر "اجماع" به عنوان ویژگی اصلی جامعه‌ی سیاسی، شمول پدیده‌ی سیاست را به لحاظ بُعد زمانی و مکانی، محدود به جوامع کثرت‌گرای لیبرال که در آن‌ها فضای نسبی به منظور گفت‌وگو، مناظره و بحث وجود دارد، می‌داند. (Crick, 2000:35) اگرچه این برداشت، با توصیف کاتوزیان از جامعه‌ی سیاسی ایران که آن را جامعه‌ای «پیش از سیاست» خوانده است، هماهنگی دارد (کاتوزیان، ۱۳۹۱: ۷۵) با این وجود، رویکردی «تقلیل‌گرایانه» محسوب می‌گردد، زیرا بدین ترتیب، بسیاری از جوامع - جوامع اقتدارگرا - از حیطه‌ی مطالعه‌ی سیاست خارج می‌گردند. به هر روی، حوزه‌ی سیاست در جامعه‌ی سیاسی دموکراتیک، عرصه‌ای است که «اصول و قواعد بازی دموکراسی» در آن رعایت می‌شود، اما در نظام‌های اقتدارگرا، سیاست مساوی با «حاصل جمع صفر» بوده و «شخص»، فراتر از قانون و مقررات است و دامنه‌ی عملکرد او حدود نمی‌شناسد. اقتدارگرایی پروسه‌محور نیست بلکه «قدرت‌محور» و «شخص-محور» است. (سریع‌القلم، همان: ۳۸) در نظام‌های اقتدارگرا، عموم مردم در انتخاب رهبران یا کنار زدن آن‌ها از قدرت تأثیری بسزا ندارند. بنابراین، رهبران سیاسی در این‌گونه نظام‌ها، آزادی عمل بسیار بیش‌تری در - حوزه‌ی سیاستگذاری‌های عمومی و - پایه‌ریزی سیاست‌هایی

دارند که به مردم «دیگته» می‌کنند. (اونیل، ۱۳۸۶: ۱۵۲) از سوی دیگر، شفافیت حوزه‌ی سیاست از طریق تضمین احساس مسئولیت مقامات عمومی، به شیوه‌های مختلف در جامعه‌ی سیاسی دموکراتیک تامین می‌شود. در حقیقت، مسئولیت‌پذیری مقامات سیاسی در نزد عامه‌ی مردم، مهم‌ترین معیار و ملاک جامعه‌ی سیاسی دموکراتیک است. فرض اساسی در این جا این است که کسب منصب در حکومت و جامعه‌ی سیاسی دموکراتیک نباید وسیله‌ای برای سودجویی شخصی و انباشت ثروت تلقی شود. (بشیری، ۱۳۸۷: ۱۳۷) لیست، حکومت محمدرضا پهلوی را از نوع «سلطانی» شمرده که عمدتاً از اهداف شخصی نشأت می‌گیرد نه از تلاش برای تحقق مفهوم خاصی از جامعه یا دفاع از منافع یک طبقه یا گروه خاص. او تلاش در راه کسب قدرت و ثروت برای خود یا اقوام و دوستان، به جای تلاش برای تحقق اهداف جمعی را وجهه‌ی حکومت مستبدانی چون محمدرضا شاه ایران می‌داند. (لیست، ۱۳۸۳: ۲۱۵) برخی محققان، دوره پانزده ساله‌ی ۵۷-۱۳۴۲ را «دوره شبه‌مدرنیست متکی بر نفت» (استبداد نفتی) نامیده‌اند. در واقع، با آغاز انقلاب سفید و سرکوب قیام پانزده خرداد ۱۳۴۲، شاه طبقات بالا و با نفوذ جامعه را عملاً از قدرت، اقتدار و مشارکت سیاسی محدودی که از زمان کودتای ۱۳۳۲ از آن برخوردار بودند محروم کرد. به این ترتیب، شاه شخصاً قدرت را در انحصار خود درآورده و سیاست، مانند دوره دوم حکومت رضاشاه، از زندگی جامعه حذف شد. با این تفاوت که اکنون تعداد بیش‌تری از مردم می‌خواستند در زندگی سیاسی شرکت کنند و کشور بسیار بیش‌تر در جهانی که استعمارزدایی، توسعه‌ی اجتماعی- سیاسی و مبارزه‌ی انقلابی را تجربه می‌کرد جذب شده بود. (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۲۹۷) سیاست حذف تأثیری دیپلماتیکی داشت و در حالی که محافظه‌کاران، لیبرال‌ها و دموکرات‌ها را از صحنه‌ی سیاست برمی‌داشت، رشد مخالفان آنان را تشویق می‌کرد. به این معنی که به عقاید، ایدئولوژی‌ها و جنبش‌هایی که به نحوی از انحاء، خواستار سرنگونی رژیم و حذف خود شاه بودند قدرت می‌بخشید. (همان، ۳۱۷) در واقع، سیاست سرکوب و اعمال خشونت سازمان‌یافته منجر به رادیکالیزه‌شدن اپوزیسیون شده و آنان را به سوی مبارزات مسلحانه و چریکی کشاند.

نیکی کدی (Nikki Keddie)، تغییرات اجتماعی و اقتصادی و پروژه‌هایی که رژیم شاه در سال‌های ۱۳۵۷-۱۳۴۲ انجام داد را اقداماتی در جهت رشد کاپیتالیست‌گونه‌ی کشاورزی و صنعت می‌خواند و این اقدامات را کارهایی دانسته که تاکید اساسی آن‌ها، با توجه به ماهیت استبدادی رژیم و کنترل انحصارگونه‌اش روی درآمد رو به افزایش نفت، بر کاپیتالیسم دولتی بوده است. (کدی، ۱۳۸۵: ۲۷۹) آبراهامیان در خصوص «سیاست توسعه‌ی ناهمگون» معتقد است که محمدرضاشاه در حوزه اقتصادی- اجتماعی نوسازی کرد و در نتیجه طبقه‌ی متوسط جدید و طبقه‌ی کارگر صنعتی را گسترش داد اما نتوانست در حوزه‌ی دیگر -یعنی حوزه‌ی

سیاسی - نوسازی نماید. این ناتوانی، حلقه‌های پیونددهنده‌ی حکومت و ساختار اجتماعی را فرسوده کرد، راه‌های ارتباطی میان نظام سیاسی و مردم را بست، شکاف بین گروه‌های حاکم و نیروهای اجتماعی را فرسوده کرد و مهم‌تر از همه این که پل‌های ارتباطی اندکی را که در گذشته پیونددهنده‌ی نهاد سیاسی با نیروهای اجتماعی سنتی به ویژه بازار و مراجع دینی بود، ویران ساخت. (آبراهامیان، ۱۳۸۹ (الف): ۵۲۴) شاه به‌جای نوسازی سیاسی، قدرتش را همانند پدرش بر روی سه ستون نیروهای مسلح، شبکه‌ی حمایتی دربار و دیوان‌سالاری گسترده‌ی دولتی قرار داد. (همان، ۵۳۵) کاتوزیان با استناد به خاطرات علّم، مانع اصلی توسعه‌ی سیاسی را حاکمیت استبدادی و تجدد سطحی می‌داند. به نظر او، شخصیت شاه در هر دو زمینه نقش مهم و در حقیقت تعیین‌کننده داشته است. (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۲۹۲) ازغندی نیز بر این باور است که محمدرضا شاه اقدامی جهت مشارکت دادن جامعه در امر توسعه‌ی سیاسی و تغییر ساخت قدرت بسته‌ی سیاسی انجام نداد. به باور او، در سال‌های سلطنت پهلوی دوم، تلاش دولت در جهت کاهش تاثیرگذاری نهادهای مشارکت قانونی بر خط‌مشی و سیاستگذاری‌های عمومی، نوعی بی‌مسئولیتی حکومت را در مقابل جامعه رقم زد و تمرکز و تمرکزگرایی را شدت بخشید. (ازغندی، ۱۳۸۹: ۲۲۱) بشیریه، تاثیرات گفتمان مدرنیسم بر فرایند سیاست را مورد توجه قرار داده و بر این باور است که ظهور دولت مطلقه تحت ایدئولوژی مدرنیسم، تنوعات جامعه‌ی سنتی و گروه‌های آن را بر نمی‌تافت. مدرنیسم پهلوی با خصلت‌های وحدت‌گرایانه، ناسیونالیستی، نوسازانه و اقتدارطلبانه‌ی خود، فضای جامعه‌ی سنتی را فرو می‌بست و تمایلاتی به سوی تمرکز و بهنجارسازی ایجاد می‌کرد. وجوه مختلف مدرنیسم، موجب تخریب تنوعات جامعه‌ی سنتی می‌شد. صنعتی‌کردن مستلزم حذف یا تضعیف بازار و خرده بورژوازی و اصناف بود، سکولاریسم جایگاه روحانیت و فرقه‌های مذهبی را تضعیف می‌کرد، ناسیونالیسم موجب حذف زبان‌ها و فرهنگ‌های محلی و اقلیت‌های قومی از هویت مرکزی می‌شد، و ایجاد تمرکز سیاسی به سرکوب عشایر و قبایل می‌انجامید. (بشیریه، ۱۳۸۶ (ب): ۷۰۴-۷۰۳)

زرین‌کوب در خصوص استبدادی شدن فرایند سیاست در این مقطع زمانی معتقد است که «در دوران حکومت اسدالله علم، حسنعلی منصور، امیرعباس هویدا و جمشید آموزگار، قدرت و مداخله‌ی شخصی شاه در امور مملکت اوج گرفت، او دیگر به افکار اطرافیان توجه نداشت. جمعی از رجال را که جهت تصویب مواد شش‌گانه‌ی انقلاب‌اش معتقد به رجوع به افکار عمومی (رفراندوم) نبودند، بی‌تأمل و با خشونت کنار گذاشت. عقاید جمعی دیگر را که از سیاست علّم در قبال روحانیت انتقاد کردند و طالب سیاستی معتدل و مبتنی بر دلجویی از روحانیان بودند، مورد تحقیر قرار داد. یک بار به امام جمعه‌ی تهران - دکتر سید حسن امامی - که به وی گفته بود افکار عمومی با فلان اقدام وی موافق نیست، با تجاهر و استهزاء گفته بود

افکار عمومی یعنی چه؟ بار دیگر هم به وزیر دربار خود، اسدالله عَلم گفته بود در هر مسئله‌ای که پیش می‌آید حرف آخر را من می‌زنم چرا که مسائل مملکت را از همهی وزیران بهتر می‌فهمم. با آن که در سخنرانی‌ها و کتابهایش ادعا می‌کرد که می‌خواهد ایران را به مرحله‌ی تمدن بزرگ برساند، آمادگی برای تحمل عقاید دیگران را که تمدن بزرگ بی آن حاصل شدنی نیست، نداشت. هرگونه نقد و اعتراضی را مخالفت با شخص خود تلقی می‌کرد و دوست داشت دنیا را چنان‌که خوشایند خود او بود ببیند. (زرین‌کوب، ۱۳۸۱: ۸۹۵) در واقع، در این دوره‌ی زمانی از حکومت پهلوی دوم، به علت شخصی‌بودن ساخت قدرت و کاهش سطح نهادمندی سیاسی، سیاست حالتی «انحصاری» و «مسدود» داشت. به این معنا که، تصمیم‌گیری سیاسی تنها محدود به نزدیکان و وابستگان شاه بود. به ویژه آن که سیاست «موازنه تضاد» در کنترل نزدیکان و وابستگان به میزان زیادی استفاده می‌شد. محمدرضا شاه و بسیاری از اعضای محفل درونی وی از سیاست «تفرقه بینداز و حکومت کن» استفاده می‌کردند، یعنی برای دستیابی سریع‌تر به اهداف و امیال خود در میان رقبا اختلاف می‌انداختند. در مجموع، در چنین فضاها و شرایطی، قدرت مقید به قیود قراردادی و محدودیت‌های سازمانی نیست.

در نظام سیاسی محمدرضا شاهی، ساخت قدرت از نهادینگی گریزان است و تصمیم‌گیری‌ها «غیرشفاف» و از نوع «پشت‌پرده» است. در چنین محیطی، روابط مبتنی بر وابستگی و حمایت خانوادگی اهمیت می‌یابد و نهادهای رسمی و قانونی مانند مجلس، احزاب، اتحادیه‌ها و مطبوعات نقش اصلی خود را از دست می‌دهند و به سازمان‌های فرمایشی تبدیل می‌شوند. (ازغندی، ۱۳۸۴: ۲۳۶) البته افزایش درآمدهای نفتی، عاملی مهم و تاثیرگذار در انحصاری و شخصی‌شدن فرایند سیاست، تضعیف نهادهای مدنی و سلطه‌ی بوروکراتیک محسوب می‌گردد. نقش تعیین‌کننده‌ی نفت در اقتصاد ملی و درآمدهای دولت، باعث شد که وابستگی نهادهای حکومتی به درآمدهای داخلی کم شود و دولت بتواند مستقل از مردم و خواست‌هایشان تصمیم بگیرد و با قدرت اقتصادی حاصل از فروش نفت برنامه‌های خودش را در کشور جلو ببرد. در واقع، از یک‌سو وابستگی دولت به مردم کم شد و از سوی دیگر، توان دولت افزایش پیدا کرد و همین امر باعث شد تا دولت بتواند قدرتش را بر نیروهای اجتماعی خواهان تحول تحمیل کند و مانع شکل‌گیری مستقل و دموکراتیک آن‌ها بشود. استقلال دولت از مردم همچنین باعث شد مسئولیت‌پذیری دولت در قبال جامعه کم شود و در نتیجه دولت به دلیل هراس از نابودی قدرتش، امکان شکل‌گیری نهادهای مدنی و اجتماعی لازم برای دخالت مردم در قدرت را محدود کند. (امیراحمدی، ۱۳۸۱: ۹۱-۹۰) بنابراین، ماهیت اقتدارگرای جامعه-سیاسی پهلوی دوم با بنیادهای ضعیف و ناکارآمدش، امکان تبدیل فرایند سیاست به عرصه‌ای متمرکز و شخص‌محور را میسر ساخت. در چنین فضای سیاسی، شاه با استفاده از ابزار

درآمدهای نفتی و تجهیز ارتش، به حذف و سرکوب مخالفان مبادرت ورزید. در واقع، او تلاش می‌کرد تا با بهره‌گیری از روش‌های خشونت آمیز، بر بحران‌های سیاسی‌ای که با آن مواجه بود فائق آید.

۳. سیاست گذاری عمومی

«سیاست گذاری» به معنای فرایند و عمل تدوین و اخذ سیاست‌ها، تصمیمات و خط-مشی‌ها و اجرای آن‌ها در جامعه می‌باشد. از آن جا که در هر جامعه‌ای، این وظیفه بر عهده نهاد دولت می‌باشد بنابراین بهتر است تا از «سیاستگذاری عمومی» سخن به میان آورده شود. در تعریف «سیاست گذاری عمومی» گفته شده است که «سیاستگذاری عمومی، مطالعه دولت در عمل است». از این رو، بر اساس تعریفی که از سوی فیلیپ برو (Philippe Braud) استاد علوم سیاسی دانشگاه سوربن ارائه شده است «سیاستگذاری‌های عمومی تجلی اراده حکومت در عمل (یا خودداری از عمل) می‌باشند و آن‌ها را می‌توان به‌عنوان مجموعه‌هایی ساختاری و مرتبط متشکل از مقاصد، تصمیمات و اعمال که قابل نسبت به اقتدار عمومی در سطوح محلی و ملی و بین‌المللی هستند در نظر گرفت.» (وحید، ۱۳۸۸: ۱۶) به تعبیر پاتریس دیوران (Patrice Duran) «علوم سیاست‌گذاری بخشی از جنبش عقلایی کردن زندگی بشری و عقلایی عمل کردن بشر است که به کمک آن انسان سعی می‌کند به تسلط روزافزونی بر زندگی اجتماعی خویش دست یابد.» (اشتریان، ۱۳۷۶: ۱۶۲) جی.ام. شافریتز (Jay M. Shafrits) و کریستوفر پی. بریک (Christopher P. Barick) نیز در کتاب خود، تعریفی از «سیاستگذاری عمومی» بدین قرار ارائه داده‌اند: «سیاستگذاری عمومی به معنای وضع یک سیاست از سوی یک عموم به کمک حقوق عمومی است که به وسیله امور عمومی، به اجرا در می‌آید.» (ملک محمدی، ۱۳۹۰: ۶۴) هارولد لاسول (Harold Lasswell)، سه‌ویژگی «چندرشته-ای» (multidisciplinary)، «راه‌حل‌یاب» (problem solving) و «هنجاری» (normative) را برای علوم سیاستگذاری بر می‌شمارد. (اشتریان، ۱۳۸۶: ۱۶) توماس دای (Thomas Day)، سیاستگذاری عمومی را "هر آن چه حکومتی انتخاب می‌کند تا انجام دهد یا انجام ندهد" تعریف می‌کند. (هاولت و رامش، ۱۳۸۰: ۷) ویلیام جنکینز (William Jenkins)، آن را مجموعه‌ی تصمیمات متعامل کنش‌گر یا گروهی از کنش‌گران سیاسی در مورد انتخاب اهداف و ابزار دستیابی به آن‌ها در شرایط مشخص، می‌داند. (همان: ۸) جیمز آندرسون (James Anderson) سیاستگذاری عمومی را مجموعه‌ی اقداماتی هدف‌مدار توصیف می‌کند که به وسیله‌ی یک کنش‌گر یا مجموعه‌ای از کنش‌گران برای برخورد با مشکل یا مسئله‌ی مورد توجه در نظر گرفته می‌شود. (همان: ۱۰) سیاستگذاری عمومی دربرگیرنده‌ی اجزایی است که اصطلاحاً هدف، محتوا و

اثر نامیده می‌شود. هدف به مقصدی گفته می‌شود که سیاستگذاری عمومی برای نیل به آن شکل می‌گیرد. محتوا به بخشی از سیاستگذاری اطلاق می‌شود که از انتخاب گزینه‌ی مطلوب به دست می‌آید، به عبارت دیگر، محتوا همان طریقی است که ما را به هدف می‌رساند. اثر یا نتیجه نیز بر تغییراتی که به سبب اجرای سیاستگذاری حادث می‌شود دلالت دارد. (الوانی و فراتی، ۱۳۹۱: ۲)

پیدایی سیاستگذاری عمومی در بستر دموکراسی و جامعه‌ی مدنی، دولت مدرن را از دیگر دولت‌ها متفاوت‌تر و مقتدرتر کرده است. اقتداری که به تعبیر گیدنز نه وابسته به بزرگی دولت که مرتبط با کارآمدی آن است. محیط کثرت‌گرای نهادی و فکری که سیاست‌ها در چارچوب آن شکل می‌گیرند، گزیر و گریزهای دولت از پاسخگویی را محدود می‌کند و «دولت پاسخگو» را مفهومی واجد معنا می‌سازد. (وحید، ۱۳۸۸: ۸) دستگاه اداری دولت مدرن سرشتی غیرشخصی، منصفانه و بی‌طرف دارد. همچنین بوروکراسی قانون وضع نمی‌کند بلکه قانون را از واضع آن دریافت و اجرا می‌کند. با این حال در عمل سیاستگذاری پدیده‌ای پیچیده‌تر است و تأثیرگذاری فزاینده درون‌دادهای دستگاه بوروکراسی بر امر سیاستگذاری، پدیده‌ای رایج است. به‌علاوه، بخش‌های مختلف بوروکراسی عمومی، اغلب منافع بسیار متفاوتی دارند و برای پیشبرد ترجیحات خود، بر سر منابع با یکدیگر رقابت می‌کنند. آن‌ها از این راه بر حوزه عمل خود می‌افزایند و شمار کارکنان‌شان را افزایش می‌دهند. در هر حال ویژگی مهمی که دولت مدرن را از اشکال پیشین دولت جدا می‌کند، اصل استقلال نسبی و خودمختاری خدمات دولتی از نخبگان سیاسی منتخب، احزاب و هر چیز دیگر است. به‌علاوه در دولت مدرن، ادارات (و اختیارات ادارات) در تصدی مقام‌های دولتی، همگی به دولت و نه شخص پادشاه مشروطه، رئیس‌جمهور، نمایندگان پارلمان، قضات، نیروهای پلیس و کارکنان دولت تعلق دارد. فرض بنیادین دولت مدرن این است که این ادارات دولتی (و اختیارات آن‌ها) نباید توسط کارکنان این ادارات برای دستیابی به اهداف شخصی به کار گرفته شود. (این چیزی است که به‌طور معمول از آن به‌عنوان فساد یاد می‌شود) تصدی این ادارات، نباید اختیاراتی را دربرگیرد که به واسطه هوادارسازی شخصی فرد متصدی کسب شده باشد. این تصدی همچنین نباید برای حمایت از پایگاه شخصی از هواداران (نوپه‌پروری) به کار گرفته شود. (برنل و رندال، ۱۳۸۹: ۱۶۳-۱۶۲) این در حالی است که تمرکز شدید در نظام‌های سیاسی اقتدارگرا، همواره مانعی اساسی در تدوین و اجرای سیاست‌گذاری عمومی محسوب می‌شده است. توسعه‌ی برنامه‌ریزی‌شده، مداخله‌ی دولت را در امور اجتماعی و اقتصادی افزایش داده است و این به نوبه‌ی خود منجر به افزایش بیشتر مقررات و رویه‌ها گردیده است. به این ترتیب، تمرکز به عنوان یکی از عواملی که فساد بوروکراتیک را در این جوامع ترویج

می‌نماید موجب اشکال در عملکرد سازمان‌ها نیز می‌شود. صاحب‌نظران معتقدند که عدم انعطاف‌پذیری فرایندها و ساختارهای تصمیم‌گیری بیش از حد متمرکز، فعالیت اداری را به تأخیر انداخته و موجب می‌شود آن‌هایی که سعی در تسریع انجام کارها دارند به فساد و رشوه جهت غلبه بر رویه‌های اجرای سیاست‌های غیرقابل‌انعطاف متوسل شوند. (الوانی و فراتی، همان: ۱۶۹) یکی از مراحل مهم در حوزه سیاستگذاری عمومی، مرحله‌ی تصمیم‌گیری است تفاوت آشکاری میان شکل تصمیم‌گیری در جامعه‌ی سیاسی دموکراتیک با این شیوه در جامعه‌ی سیاسی اقتدارگرا وجود دارد. در جامعه‌ی سیاسی دموکراتیک تصمیم‌گیری‌ها در خصوص امور عمومی به صورت سیستمی، عقلانی و گروهی انجام می‌پذیرد، در حالی که در جامعه سیاسی اقتدارگرا، تصمیمات ماهیتی فردی داشته و فردگرا می‌باشند.

ویژگی جامعه‌ی سیاسی ایران به عنوان جامعه‌ای استبدادی و کوتاه مدت باعث شده تا شخص شاه مستقیماً بر فرایند سیاستگذاری عمومی سلطه داشته باشد. بنابراین معمولاً در تدوین سیاست‌گذاری، عناصری مانند نهادگرایی، عقلانیت و ملاحظات بلندمدت، کمتر لحاظ شده است. علاوه بر این، دولت مدرن و سازمان بوروکراتیک آن بدان گونه که در جامعه‌شناسی ماکس وبر شرح خصوصیات آن رفته است و در جامعه‌شناسی نوربرت الیاس (Elias) زمینه‌ساز شده است. تمایز بستر فکری و تاریخی دولت در غرب و ایران، ماهیت این پدیده را در دو محیط مذکور متفاوت کرده است. ورود دولت به ایران، در تداوم فرمانروایی و حکومتی صورت گرفته است که مشخصه‌ی آن خودکامگی و تقابل با «ملت» بوده است. (کاتوزیان، ۱۳۸۰- طباطبایی، ۱۳۸۰-آجودانی) شکل نیافتن ساخت اجتماعی دولت در ایران و تزریق آن در محیط عدم انقیاد حکومت به پاسخگویی و «ملت» به قانون‌پذیری، زمینه‌ساز فضایی شده است که چارچوب‌های آن کمتر می‌تواند پذیرای سیاست‌های عمومی پایدار باشد. (وحید، ۱۳۸۴(الف): ۲۶۳) سیاستگذاری در ایران فرعی است بر اصولی که منطبق آن‌ها یا آشکار نیست یا محل نزاع است و محیط ابهام و نزاع ناچار نتایجی را به بار خواهد نشانید که ناخواسته ولی ناگزیر هستند. اصولی مانند تعریف رژیم سیاسی، دولت، ملت، منافع ملی و نتایجی نظیر گردش بی‌منطق در مرجعیت سیاستگذاری، درگیری با روزمرگی و رادیکالیسم، بی‌توجهی به ارزیابی و اقبال به منافع فردی در بی‌توجهی به منافع جمعی. (وحید، ۱۳۸۴(ب): ۳۱۸) تصمیمات غیرمنطقی و اقدامات خوسرانه‌ی محمدرضا شاه در عرصه‌ی سیاستگذاری عمومی، به جز پراکندگی، ضعف و آسیب‌پذیری بیش‌تر دولت، دستاورد دیگری نداشت. در واقع، دولت محمدرضا پهلوی نمونه‌ی خوبی از یک دولت مردد و دودل است. (Amirahmadi, 1990:35) شاه در اوایل دهه‌ی ۱۳۴۰ زیر فشار آمریکا برنامه‌ی اصلاحات

ارضی را به اجرا گذاشت و شروع به خصوصی کردن بنگاه‌های اقتصادی عمومی کرد. هدف ظاهری وی، تبدیل یک طبقه‌ی حاکم عمدتاً فئودال (زمینداران) به یک بورژوازی صنعتی بود. طرح شاه که در دهه ۱۳۴۰ «انقلاب سفید» نام گرفت نمایانگر حرکتی در جهت دور شدن از فئودالیسم و نزدیک شدن به توسعه‌ی سرمایه‌داری صنعتی بود. بر این اساس، قرار بود دولت فئودالی شاه و طبقه‌ی حاکم فئودال به یک دولت بورژوازی تحت سلطه‌ی بورژوازی نوپا مبدل گردد. اما در همین شرایط حساس تاریخی، شاه به ایجاد تغییرات لازم برای ادامه‌ی روند توسعه تن نداد. محافظه‌کاری وی در مورد توسعه‌ی جامعه‌ی مدنی - که عمدتاً ناشی از ناتوانی او از پذیرش قدرت یافتن بورژوازی صنعتی و زمینه‌های اجتماعی و سیاسی آن بود - رشد سیاسی ایران را در نطفه خفه کرد. کوتاهی شاه در ادامه‌ی روند قدرت بخشیدن به یک طبقه‌ی صنعت گستر و از بین رفتن پایگاه حمایتی سنتی وی، از عوامل اصلی فروپاشی رژیم پهلوی در اواخر دهه ۱۳۵۰ بود. (امیراحمدی، ۱۳۸۱: ۴۵) انقلاب سفید شاه، طبقه‌ای را که در گذشته عموماً پشتیبان سلطنت و به‌ویژه رژیم پهلوی بود از میان برد: طبقه‌ی زمین‌دار، روسای ایلات و عشایر و متنفذین روستایی. ناکامی او در پی‌گیری اصول انقلاب سفید به‌ویژه در حوزه‌ی خدمات مورد نظر روستایی، طبقه‌ی جدید زمین‌دار متوسط را تنها و بی‌یار و یاور گذاشت. در نتیجه، طبقه‌ای که می‌بایست در روزهای سخت پشتیبان رژیم باشد، در حاشیه نظاره‌گر فروپاشی آن شد. شکست در ایجاد بهبود شرایط زندگی روستایی - به همراه رشد سریع جمعیت - مهاجرت گسترده‌ی دهقانان بی‌زمین به شهرها را به دنبال داشت. این امر لشکر بزرگی از فقرای زاغه‌نشین را به وجود آورد. (آبراهامیان، ۱۳۸۹: (ب) ۲۷۹)

تمرکز قدرت سیاسی در شخص پادشاه، مانع عمده نهادگرایی در عرصه سیاستگذاری عمومی در این عصر بود که به این مؤلفه، خصلت و ماهیتی فردگرایانه و انحصارگرایانه داد. این اصلی بود که در تمامی ابعاد سیاستگذاری عمومی مصداق داشت. در سیاستگذاری اقتصادی به‌ویژه در برنامه‌های توسعه، شاه عقاید خاص خود را داشت. بنابراین هرگاه برنامه‌ها و خط‌مشی‌ها با نقشه‌هایش جور در نمی‌آمد یا در تضاد با آن‌ها قرار می‌گرفت، به برنامه‌ها اهمیتی نمی‌داد. گام نخست و مهم شاه برای تحمیل اراده‌ی خود بر اقتصاد هنگام اعلام رسمی اصلاحات ارضی برداشته شد. شاه سررشته‌ی اصلاحات ارضی را به‌عنوان وسیله‌ای برای اصلاحات سیاسی به دست گرفت تا بتواند قدرت را از طبقه‌ی مالکان بزرگ بگیرد و حمایت روستاییان را جلب کند. در سال ۱۳۴۲ با اضافه کردن پنج ماده‌ی دیگر انقلاب سفید خود را اعلام کرد. شاه برای این اصلاحات چنان اهمیتی قائل بود که قربانی کردن برنامه‌ها - و سیاستگذاری‌های اقتصادی - در صورت تحقق اصلاحات کاملاً توجیه‌پذیر بود. (مک لاکلان، ۱۳۸۸: ۱۷۵) در عرصه‌ی اجرای سیاست‌ها نیز شاه بر قدرت سرکوبگر ارتش و نهادهای

امنیتی و بوروکراتیک وابسته‌اش متکی بود. همچنین از آن‌جا که شاه تنها منبع و مرجع سیاستگذاری‌ها و تصمیمات بود، کارکرد سیستم، وابستگی شدیدی به او داشت. (ملک-محمدی، ۱۳۸۱: ۲۱۲) از سوی دیگر، بی‌اعتمادی‌های عمومی جامعه نسبت به ساختار حکومتی، خود منجر به عدم توفیق سیاستگذاری‌ها و برنامه‌های توسعه می‌گردد. (مصلی‌نژاد، ۱۳۸۴: ۱۰) صاحب‌نظران معتقدند در حوزه‌ی سیاستگذاری عمومی، این تفکر که "دستورات با ابزار تهدید، ضمانت اجرایی یابند"، روش مطلوبی برای به اجرا درآمدن سیاست‌ها محسوب نمی‌شود. برعکس، در این حوزه تاکید زیادی بر فرایند «متقاعدسازی» (*persuasion*) است. بخش مهمی از این فرایند، معطوف به مرئوسانی است که قرار است سیاست‌های اتخاذ شده‌ی مقامات مافوق‌شان را عملیاتی و اجرایی کنند. براین اساس، سازمان‌های پیچیده را نمی‌توان با اجبار و ارباب‌مدیریت کرد. (Etzioni, 1965: 10) همچنین، در حکمرانی شبکه‌ای که کمتر بر ساختارهای سلسله‌مراتبی اقتداری، یکسویه و عمودی، و بیش‌تر بر چانه‌زنی در میان مجموعه‌های غیرمتمرکز استوار است، به جای تحمیل و دیکته کردن منویات شخصی، اصل بر همکاری گسترده کنشگران مستقل برای نیل به اهداف جمعی است.

(Goodin, Moren & Rein, 2006: 12) به لحاظ ارزیابی سیاستگذاری عمومی در عصر پهلوی دوم، جریان توسعه به‌طور گزینشی تنها محدود به ابعاد اقتصادی و اجتماعی گردید و به بعد سیاسی آن توجهی نشد. به‌علاوه، ویژگی دیگر فرایند توسعه در دولت پهلوی دوم، وابسته بودن آن است. تلاش بلندپروازانه‌ی شاه به‌منظور بیرون کشاندن ایران از وضعیت حاشیه‌ای نظام جهانی و ارتقای کشور به موضع نیمه‌حاشیه‌ای، در محدوده‌های توسعه‌ی وابسته صورت گرفت. اقتصاد متکی به نفت پشتوانه‌ی مالی آن را تشکیل می‌داد و دولت خودکامه، قوی و نظامی نهایتاً با حمایت آمریکا، این روند را تضمین می‌کرد. (فوران، ۱۳۹۲: ۳۲۸) استراتژی‌هایی که برای رسیدن به این اهداف انتخاب شده بود به توسعه‌ی اقتصادی منجر نشد. به‌ویژه استراتژی‌های جان‌شینی واردات، به رشد صنایع و بخش‌های اقتصادی نوینی که می‌توانستند به تدریج درآمد نفت را تکمیل کنند و سرانجام جای آن را بگیرند اجازه ظهور نمی‌داد. (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۳۱۲) البته مشکل تنها در سیاستگذاری‌ها و انتخاب استراتژی‌های برنامه‌ریزی نبود، بلکه در بی‌انضباطی و نابسامانی کلی اقتصادی - و اجتماعی - بود. هزینه‌ها به‌طور روزافزونی خارج از چارچوب برنامه‌های توسعه انجام می‌شد. (مک‌لاکلان، همان: ۱۸۲) پذیرش و تصویب طرح‌های بسیار بزرگ جاه‌طلبانه جدید از سوی دولت در واقع تکمیل طرح‌های در دست اجرا را به تعویق انداخت و هزینه‌های هر دو را بالا برد. (همان: ۱۸۳) تراز بازرگانی خارجی بدون نفت غالباً منفی بوده و حتی با آن نیز در اغلب موارد منفی بوده و این امر وابستگی مطلق پهلوی دوم را به درآمد نفت نشان می‌دهد. در سال ۱۳۴۲، نفت و گاز ۷۷

درصد همه‌ی صادرات ایران را از لحاظ ارزش تشکیل می‌داد، این رقم در ۱۳۵۱ به ۸۵ درصد و در ۱۳۵۷ به رقم باورنکردنی ۹۸ درصد رسیده بود. عملکرد فرآورده‌های صنعتی در بخش صادرات غیرنفتی نیز به همین اندازه مایوس‌کننده بود. (فوران، همان: ۵۰۶) از سوی دیگر، تنها ۱۰ درصد درآمد نفت و کمتر از ۱۵ درصد واردات به امر توسعه اختصاص یافته بود که این هم در واقع بیش‌تر در رابطه‌های فاسد به هدر رفته یا صرف ارقام مصرفی شده است. (همان: ۵۰۷)

درآمدهای نفتی دولت را ترغیب می‌کرد تا نه تنها مالیات بر درآمدهای ملایم خود را اعمال نکند، بلکه از تدوین مالیات‌های مترقی دیگر نیز اجتناب نماید. دولت اساساً می‌توانست بدون دریافت مالیات نیز دوام آورد، از این روی هرگز به‌طور جدی سعی نکرد تا نظام مالیاتی صحیحی را اعمال کند، نه برای ایجاد توازن معقول‌تری در سطح درآمدها و نه برای آماده شدن برای روزی که درآمدهای نفتی رو به کاهش می‌گذاشت. (کدی، ۱۳۸۵: ۲۹۴) از آن جدی‌تر این مسئله بود که درآمدهای نفتی نه تنها باعث تقلیل اختلاف سطح درآمدها بین ثروتمندان و فقرا نشد، بلکه آن را افزایش هم داد. عمدتاً به دلیل سیاست‌های دولت، بیش‌تر منافع نصیب طبقات بالا می‌شد. (همان: ۲۹۵) وضع تعرفه‌های بازرگانی بالا و یا ممنوعیت ورود بعضی از کالاها، در پاره‌ای از موارد خاص و به‌منظور کوشش در جهت پا گرفتن بعضی از صنایع احتمالاً کار لازمی بود، اما این تعرفه‌ها به ندرت پایین آورده می‌شدند. در نتیجه برای بالا بردن بازده کارها و یا هدایت سرمایه به سمت آن بخش از کارهای تولیدی که از قطعات و مواد اولیه‌ی داخلی استفاده می‌کرد، انگیزه‌ی چندانی وجود نداشت. سیاست‌های اعتباری دولت نیز روی حمایت از واحدهای تولیدی و بازرگانی بزرگ و سرمایه‌داران ایرانی و خارجی، اعم از مدیران و یا مالکان کارخانه‌ها، متمرکز بود. به‌طور کلی برای این واحدهای بزرگ، ارقام سنگین اعتبارات با نرخ بهره‌هایی که از طرف دولت سوبسید داده می‌شد و لذا بسیار نازل‌تر از نرخ بهره در بازار آزاد بود، در دسترس قرار داشت. در حالی که دارندگان بنگاه‌های تولیدی و بازرگانی و صنعتگران کوچک، حتی اعتبار بدون سوبسید هم به دست نمی‌آوردند، زیرا کارخانجات و تأسیسات آن‌ها برای وثیقه گذاشتن نزد بانک‌ها و دریافت وام عادی از بانک‌ها که نرخ آن دوازده درصد بود واجد شرایط نبودند و لذا باید پول را از بازار آزاد با نرخ بیست و پنج تا صد در صد تهیه کنند. اگر سیاست پرداخت وام از طرف دولت بر عکس بود، یعنی به صنایع بزرگ با نرخ بهره‌ی بیش‌تر و به صنایع کوچک با نرخ بهره‌ی کمتری وام پرداخت می‌شد، طبعاً از میزان بیکاری و اختلاف سطح درآمدها کاسته می‌شد. (همان، ۷-۲۹۶) در نهایت، موقعیت‌ها و فرصت‌هایی نظیر اصلاحات ارضی، انقلاب سفید و رونق درآمد نفت و ... که می‌توانست رشد اقتصادی، توسعه‌ی همه‌جانبه و پایدار، وحدت ملی و عدالت اجتماعی را برای ایرانیان

به ارمغان آورد، به دلیل شخص‌گرایانه بودن ساخت قدرت، استفاده نکردن از عقلانیت و خرد جمعی، ضعیف بودن جامعه‌ی مدنی و عدم شکل‌گیری طبقات مستقل از دولت، فرآیند سیاستگذاری عمومی را نا کارآمد کرده و به تعمیق شکاف دیرینه‌ی دولت-ملت و شکنندگی بیش‌تر جامعه‌ی سیاسی انجامید.

نتیجه

در دانش سیاسی، تمایز و تفکیک بین مؤلفه‌ی سیاستگذاری عمومی، سیاست و جامعه‌ی سیاسی بسیار دشوار است زیرا از یک سو، بدون کنش و اقدام سیاستگذاری، فرایندها و فراگردهای عرصه‌ی سیاست معنا و مفهوم نمی‌یابد و از سوی دیگر این مفهوم، با بنیادهای حکومتی و ساختارهای نهادین جامعه‌ی سیاسی پیوندی عمیق دارد. ماهیت و چگونگی سامان‌دهی جامعه‌ی سیاسی از یک سو و شیوه و نوع فرایند سیاست از سوی دیگر، به کیفیت و محتوای سیاستگذاری عمومی تعیین و هویت ویژه‌ای می‌بخشد. با این وجود، اگر چه به لحاظ مفهومی و نظری میان مؤلفه‌های سه‌گانه‌ی مورد بررسی، ارتباطات نزدیکی وجود دارد، اما تکوین و تحول آن‌ها، در فضاهای گفتمانی و سنت‌های ایدئولوژیک متفاوت و حتی متعارضی در غرب و ایران، صورت‌بندی گردیده و تبلور یافت. در نظام‌های سیاسی لیبرال دموکراسی و در فرایندی تاریخی، انباشتی و عقلانی، این مفاهیم، «ماهیتی دموکراتیک» یافته و موجبات کارآمدی، انسجام و پویایی سیستم‌های سیاسی‌شان را فراهم آوردند. این در حالی‌که، ورود تحریف شده این مفاهیم به جامعه‌ی ایرانی، مانع از تأسیس منطقی و استقرار باثبات و مستحکم جامعه‌ی سیاسی و شکل‌گیری حوزه‌ی مستقل سیاست گردید. بر این اساس، در عصر پهلوی دوم -به دلیل نبود رویه‌ها و ساختارهای ذهنی و نهادی لازم- پیوند میان مؤلفه‌های این پژوهش، بر «بنیانی اقتدارگرایانه» برساخته شده و قوام یافت. در چنین جامعه‌ی سیاسی اقتدارگرایی، روابط یک‌سویه و عمودی و سلطه‌ی دولت بر جامعه، تعاملات میان آن‌ها را به جای سازش، ائتلاف و توافق، به سوی منازعه و کشمکش سوق داد. ماهیت و ساختار استبدادی و خودکامه‌ی جامعه‌ی سیاسی در تلفیق با ویژگی‌های خودخواهانه و شخص-محورانه‌ی محمدرضا شاه، برایندی جز تولید سیاست حذف و سرکوب برای نظام سیاسی ایران نداشت. نتیجه‌ی این وضعیت، تشدید تضاد تاریخی دولت و ملت در بستر جامعه‌ی سیاسی بود، به نحوی که هرکدام در صدد ازمیان برداشتن دیگری بود. شاه با قرار گرفتن در

رأس سلسله مراتب ساخت قدرت سیاسی، مشروعیت و مقبولیت خود را نه در وفاق و همکاری با طبقات اجتماعی مستقل، بلکه در وابسته کردن بیش تر آنان با بهره گیری از ابزارهای نظامی و درآمدهای هنگفت نفت، جستجو می کرد. از سوی دیگر، وابستگی گسترده به خارج و تسلط همه جانبه سرمایه داری وابسته (کمپرادور)، عواقب ناگواری چون ورشکستگی صنایع داخلی، بیکاری و تورم بالا به دنبال داشت. در حوزه سیاستگذاری عمومی، مشکلاتی نظیر عدم اجماع سیاسی و ضعف بینشی در شناخت و تشخیص صحیح مشکلات و مسائل عمومی جامعه، مانع از گزینش عقلانی الگوها و استراتژی های مناسب توسعه گردید. خصلت استبدادی و شخص محورانهی ساخت سیاسی و شیوه های تنازعی در عرصه سیاست، فرایند توسعه را به ابعاد اقتصادی و اجتماعی تقلیل داده و آن را به جریانی نامتوازن و ناهمگون تبدیل کرد. ممانعت حکومت از مشارکت نخبگان فکری و گروه های سیاسی، به چرخه ی سیاستگذاری عمومی جنبه ای تحمیلی و دستوری داد. پیامد این شرایط، ناکارآمدی و ظرفیت پایین نظام سیاسی در استفاده ی بهینه از منابع و امکانات در دسترس و در نتیجه ی، تبدیل فرصت ها به تهدیدات بود.

منابع و مأخذ

الف. فارسی

- ۱- آبراهامیان، پرواند (۱۳۸۹ الف)، ایران بین دو انقلاب، چاپ شانزدهم، تهران: نشر نی.
- ۲- آبراهامیان، پرواند (۱۳۸۹ ب)، تاریخ ایران مدرن، چاپ اول، تهران: نشر نی.
- ۳- آجودانی، ماشاء الله (۱۳۸۷)، مشروطه ایرانی، چاپ نهم، تهران: اختران.
- ۴- اشتریان، کیومرث (۱۳۸۶)، سیاست گذاری عمومی، چاپ اول، تهران: میزان.
- ۵- ارسطو (۱۳۶۴)، سیاست، حمید عنایت، چاپ چهارم، تهران: سپهر.
- ۶- ازغندی، علیرضا (۱۳۸۹)، درآمدی بر جامعه شناسی سیاسی ایران، چاپ دوم، تهران: قومس.
- ۷- افلاطون (۱۳۸۶)، جمهور، فواد روحانی، چاپ یازدهم، تهران: علمی و فرهنگی.
- ۸- الوانی، سید مهدی، شریف زاده، فتاح (۱۳۹۱) فرایند خط مشی گذاری عمومی، چاپ نهم، تهران: دانشگاه علامه طباطبایی.
- ۹- الوانی، سید مهدی و دیگران (۱۳۹۲) مدیریت توسعه، چاپ دوم، تهران: صفار.
- ۱۰- امیر احمدی، هوشنگ (۱۳۸۱) جامعه سیاسی، جامعه مدنی و توسعه ملی، چاپ اول، تهران: نقش و نگار.
- ۱۱- اونیل، پاتریک (۱۳۸۶) مبانی سیاست تطبیقی، سعید میرترابی، چاپ اول، تهران: قومس.
- ۱۲- بال، آلن - پیترز، گای (۱۳۹۰) سیاست و حکومت جدید، عبدالرحمن عالم، چاپ دوم، تهران: قومس.
- ۱۳- برنل، پیتز؛ رندال، ویکی (۱۳۸۹) مسائل جهان سوم، ترجمه احمد ساعی و سعید میرترابی، چاپ دوم، تهران: قومس.
- ۱۴- بدیع، برتران (۱۳۹۱)، مطالعه تطبیقی دولت در جوامع مسیحی و جوامع اسلامی، احمد نقیب زاده، چاپ اول، تهران: علم.

- ۱۵- بدیع، برتران (۱۳۷۶)، فرهنگ و سیاست، احمد نقیب زاده، چاپ اول، تهران: نشر دادگستر.
- ۱۶- بشیریه، حسین (۱۳۸۶ الف) آموزش دانش سیاسی: مبانی علم سیاست نظری و تاسیسی، چاپ هفتم، تهران: نگاه معاصر.
- ۱۷- بشیریه، حسین (۱۳۸۶ ب) عقل در سیاست، چاپ سوم، تهران: نگاه معاصر.
- ۱۸- بیل، جیمز آلبن (۱۳۸۷) سیاست در ایران: گروه‌ها، طبقات و نوسازی، ترجمه علی مرشدی‌زاده، چاپ اول، تهران: اختران.
- ۱۹- پوپر، کارل (۱۳۸۰)، جامعه باز و دشمنان آن، عزت الله فولادوند، چاپ سوم، تهران: خوارزمی.
- ۲۰- جونز، وت (۱۳۶۲) خداوندان اندیشه سیاسی، علی رامین، چاپ دوم، تهران: امیر کبیر.
- ۲۱- چیلکوت، رونالد (۱۳۸۹) نظریه‌های سیاست‌های مقایسه‌ای، وحید بزرگی و علیرضا طیب، چاپ سوم، تهران: رسا.
- ۲۲- حقیقت، سید صادق (۱۳۹۱)، روش شناسی در علوم سیاسی، چاپ سوم، قم: دانشگاه مفید.
- ۲۳- دورژه، موریس (۱۳۸۹)، اصول علم سیاست، ابوالفضل قاضی، چاپ نهم، تهران: امیر کبیر.
- ۲۴- رانی، آستین (۱۳۷۴)، حکومت، ترجمه لی لا سازگار، چاپ اول، تهران: مرکز نشر دانشگاهی.
- ۲۵- رجایی، فرهنگ (۱۳۳۸)، «سیاست چیست و چگونه تعریف می‌شود؟»، سیاست خارجی، ش ۲، ۱۷۵ تا ۱۹۱.
- ۲۶- زرین کوب، عبدالحسین (۱۳۸۱)، روزگاران: تاریخ ایران از آغاز تا سقوط سلطنت پهلوی، چاپ چهارم، تهران: سخن.
- ۲۷- سریع القلم، محمود (۱۳۹۰)، اقتدار گرایی ایرانی، چاپ اول، تهران: فرزانه روز.
- ۲۸- شهابی، هوشنگ؛ لیز، خوان (۱۳۹۳) نظام‌های سلطانی، ترجمه منوچهر صبوری، چاپ اول، تهران: پردیس دانش.
- ۲۹- طباطبایی، سید جواد (۱۳۸۷ الف)، درآمدی بر تاریخ اندیشه سیاسی در ایران، چاپ نهم، تهران: کویر.
- ۳۰- طباطبایی، سید جواد (۱۳۸۷ ب)، زوال اندیشه سیاسی در ایران، چاپ هشتم، تهران: کویر.
- ۳۱- عالم، عبدالرحمن (۱۳۹۰)، بنیادهای علم سیاست، چاپ بیست و دوم، تهران: نشر نی.
- ۳۲- عالم، عبدالرحمن (۱۳۸۵)، تاریخ فلسفه سیاسی غرب، چاپ نهم، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
- ۳۳- عنایت، حمید (۱۳۸۸)، بنیاد فلسفه سیاسی در غرب، تهران: زمستان.
- ۳۴- فوران، جان (۱۳۹۲) مقاومت شکننده: تاریخ تحولات اجتماعی ایران، احمد تدین، چاپ سیزدهم، تهران: رسا.
- ۳۵- قوام، عبدالعلی (۱۳۸۸)، سیاست شناسی: مبانی علم سیاست، چاپ اول، تهران: سمت.
- ۳۶- کاپلستون، فردریک (۱۳۸۸) تاریخ فلسفه، سید جلال الدین مجتبی، جلد یکم، چاپ ششم: تهران: سروش.
- ۳۷- کاتوزیان، همایون (الف) اقتصاد سیاسی ایران، محمد رضا نفیسی و کامبیز عزیزی، چاپ هجدهم: تهران: نشر مرکز.
- ۳۸- کاتوزیان، همایون (ب) تضاد دولت و ملت، علیرضا طیب، چاپ نهم: تهران: نشر نی.
- ۳۹- کاتوزیان، همایون (۱۳۹۲) ایرانیان: دوران باستان تا دوره معاصر، حسین شهیدی، چاپ دوم: تهران: نشر مرکز.
- ۴۰- کاظمی، علی اصغر (۱۳۸۴) روش و بینش در سیاست، چاپ اول، تهران: وزارت امور خارجه.
- ۴۱- کدی، نیکی (۱۳۹۰) ریشه‌های انقلاب ایران، عبدالرحیم گواهی، چاپ دوم: تهران: نشر علم.
- ۴۲- مارش، دیوید، استوکر، جری (۱۳۸۸) روش و نظریه در علوم سیاسی، امیر محمد حاجی یوسفی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- ۴۳- مانهایم، یارول، ریچ، ریچارد (۱۳۸۵)، روش‌های تحقیق در علوم سیاسی، لی لا سازگار، چاپ دوم، تهران: مرکز نشر دانشگاهی.
- ۴۴- مصلی‌نژاد، عباس (۱۳۸۴) آسیب شناسی توسعه اقتصادی در ایران، چاپ اول، تهران: قومس.
- ۴۵- معینی علمداری، جهانگیر (۱۳۸۵) روش شناسی نظریه‌های جدید در سیاست، چاپ اول، تهران: دانشگاه تهران.
- ۴۶- مک لاکان، ک، آوری، پیترو (۱۳۸۸) تاریخ ایران دوره پهلوی، مرتضی ثاقب فر، چاپ اول، تهران: جامی.
- ۴۷- ملک محمدی، حمیدرضا (۱۳۸۱) از توسعه لرزان تا سقوط شتابان، چاپ اول، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

- ۴۸- منوچهری، عباس (۱۳۸۷) *رهیافت و روش در علوم سیاسی*، چاپ اول، تهران: سمت.
- ۴۹- نقیب زاده، احمد (۱۳۸۴)، *تاریخ دیپلماسی و روابط بین الملل*، چاپ هشتم، تهران: قومس.
- ۵۰- وحید، مجید (۱۳۸۸)، *سیاست گذاری عمومی*، چاپ دوم، تهران: میزان.
- ۵۱- وحید، مجید (۱۳۸۴ الف)، «جستاری پیرامون مشکل سیاست گذاری در ایران»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، ش ۶۷، ۲۶۱ تا ۲۷۳.
- ۵۲- وحید، مجید (۱۳۸۴ ب)، «نگاهی به مشکل سیاست گذاری عمومی در ایران در قالب جامعه شناسی سازمان ها و با بهره گیری از مفهوم مرجعیت»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، ش ۶۹، ۳۱۷ تا ۳۳۰.
- ۵۳- وینفولگ، کارل (۱۳۹۱)، *استبداد شرقی*، محسن ثلاثی، چاپ دوم، تهران: نشر ثالث.
- ۵۴- وینست، اندرو (۱۳۹۱)، *نظریه های دولت*، حسین بشیریه، چاپ هشتم، تهران: نشر نی.
- ۵۵- هاولت، مایکل، رامش، ام. (۱۳۸۰)، *مطالعه خط مشی عمومی*، عباس منوریان، چاپ اول، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- ۵۶- هیوود، اندرو (۱۳۸۹)، *سیاست*، عبدالرحمن عالم، چاپ اول، تهران: نی.
- ۵۷- هیوود، اندرو (۱۳۹۰)، *مقدمه نظریه سیاسی*، عبدالرحمن عالم، چاپ چهارم، تهران: نی.

ب. انگلیسی

- 58- Amrahmadi, Hooshang (1990) *Revolution and Economic Transition: The Iranian Experience*, Albany: State University of New York Press
- 59- Beblawi, Hazem (1987) *The Rentier State in the Arab World*, in Hazem Beblawi and Giacomo Luciani: New York: Groom Helm.
- 60- Crick, B. (2000) *IN Defence of Politics*, Harmondsworth and New York, Penguin.
- 61- Etzioni, A (1965) *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, New York: Free Press.
- 62- Finer, H. (1954) *The Theory and Practice of Modern Government* (abridged, 1 vol. edn.)
- 63- Mahdavy, Hussein (1970) *The Pattern and Problems of Economic Development in Rentier State: The Case of Iran*, in M.A Cook, *Studies in Economic History of the Middle East*, London: Oxford University Press.
- 64- Midlarsky, Manus and Kenneth Roberts, (1985) *Class, State, and Revolution in Central America*. *Journal of Conflict Resolution* 29 (2): 163-93
- 65- Moren, M, Rein, M & Gooden, R. (2006) *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- 66- Mosca, G. (1939) *Ruling Class*, New York: McGraw, Hill.
- 67- Polanyi, Micheal (1967) *The Tacit Dimension*, New York: Anchor Books.
- 68- Zukerman, A (1991) *Doing political science* (Boulder, col: Westview)

ج. سایت های اینترنتی

- 69- <http://en.wikipedia.org/wiki/polity>
- 70- www.merriam_webster.com/dictionary
- 71- www.thefreedictionary.com
- 72- www.oxforddictionaries.com
- 73- www.dictionary.reference.com/brows/polity
- 74- www.collindictionary.com
- 75- www.palgraue_journals.com