

The crisis of government inefficiency, and the issue of the fall of the Pahlavi government

Hamed Iranshahi^{*}, Hossein Abadian^{**}

BaqerAli Adelfar^{***}, Hojjat Fallah Tootkar^{****}

Abstract

Efficiency is a concept that, although it is connected with economic and management fields, but due to its stronger connection with the concept of power, it also has clear and important examples in political science. The efficiency of political systems is the main factor of their stability and resilience, and the key factor for governments to overcome political crises around them. When a political structure collapses, the first step of that system is a set of inefficiencies, and the main cause of its downfall, before any other factor, is this issue. The collapse of the Pahlavi regime is one of the interesting subjects that can be studied from this point of view and the political crises of this era can be analyzed from this angle. In this article, an attempt will be made to obtain reliable indicators for evaluating the efficiency of the government and the political system in the Pahlavi era, with the help of systems theory, within the framework of structural-functional approaches, and the six capacities. The one that has been mentioned in order to measure the efficiency of the governments (monopoly on the use of force, extractive, shaping the national identity, regulatory, maintaining internal cohesion and redistribution) adapted it to the political structure of this era. And finally, he analyzed the fall of the Pahlavi government according to the results of this comparison.

Keywords: Efficiency, Pahlavi Government, Crisis, Cohesion, Collapse.

* PhD student of Revolutionary History, Imam Khomeini International University (Corresponding Author),
hamed_iranshahi@yahoo.com

** Professor of History, Imam Khomeini International University, hoabadian@yahoo.com

*** Associate Professor of History, Imam Khomeini International University, badelfar@yahoo.com

**** Associate Professor of History, Imam Khomeini International University, h.fallah1347@gmail.com

Date received: 19/06/2023, Date of acceptance: 02/09/2023



بحران ناکارآمدی دولت، و مسئله سقوط حکومت پهلوی

حامد ایرانشاهی*

حسین آبادیان**، باقرعلی عادلفر***، حجت فلاح توتکار****

چکیده

کارآمدی مفهومی است که اگر چه با حوزه‌های اقتصادی و مدیریتی دارای پیوستگی است و لیکن به واسطه پیوند مستحکم‌تر با مفهوم قدرت، در علم سیاست نیز دارای مصادیق بارز و قابل اهمیتی است. کارآمدی نظام‌های سیاسی، اصلی‌ترین عامل ثبات و تاب‌آوری آنها و عامل کلیدی فائق آمدن دولت‌ها بر بحران‌های سیاسی پیرامونشان است. زمانی که در یک ساختار سیاسی، فروپاشی رخ می‌دهد، در گام نخست آن نظام، مجموعه ناکارآمدی بوده و عامل اصلی سقوط آن، پیش از هر عامل دیگر، همین مسئله می‌باشد. فروپاشی حکومت پهلوی یکی از سوژه‌های جذابی است که می‌توان آن را از این منظر مورد مطالعه قرار داد و بحران‌های سیاسی موجود در این عصر را از این زاویه تحلیل کرد. در این مقاله کوشش خواهد شد تا با مددگیری از نظریه نظام‌ها، در چارچوب رهیافت‌های ساختاری-کارکردی، به شاخصه‌های قابل اتکایی برای ارزیابی کارآمدی دولت و نظام سیاسی در عصر پهلوی دست یافت و ظرفیت‌های شش‌گانه‌ای که برای سنجش کارآمدی دولت‌ها از آن سخن به میان آورده‌اند (انحصار کاربرد زور، استخراجی، شکل دادن به هویت ملی، تنظیمی، حفظ انسجام درونی و بازتوزیعی) را، با ساختار سیاسی این عصر، مورد تطبیق قرار داد و در نهایت سقوط حکومت پهلوی را با توجه به نتایج این تطبیق و تحلیل کرد.

کلیدواژه‌ها: کارآمدی، حکومت پهلوی، بحران، انسجام، فروپاشی.

* دانشجوی دکتری، تاریخ انقلاب، دانشگاه بین‌المللی امام خمینی (نویسنده مسئول)، hamed_iranshahi@yahoo.com

** استاد تاریخ، دانشگاه بین‌المللی امام خمینی، hoabadian@yahoo.com

*** دانشیار تاریخ، دانشگاه بین‌المللی امام خمینی، badelfar@yahoo.com

**** دانشیار تاریخ، دانشگاه بین‌المللی امام خمینی، h.fallah1347@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۳/۲۹، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۶/۱۱



۱. مقدمه

بحران کارآمدی (Efficiency crisis) یکی از مهم‌ترین عوامل اصلی فروپاشی دولت‌ها به شمار می‌رود و به نظر می‌رسد که مقدمه بحران‌های سیاسی دیگری، همچون بحران مشروعیت، بحران مشارکت، بحران توزیع، بحران هویت و... باشد. این مفهوم (کارآمدی) اگر چه با حوزه‌های اقتصادی و مدیریتی دارای پیوستگی است، لیکن به واسطه پیوند مستحکم‌تر با مفهوم قدرت در علم سیاست نیز دارای مصادیق بارز و قابل اهمیتی است.

کارآمدی نظام‌های سیاسی اصلی‌ترین عامل ثبات و تاب‌آوری آن‌ها و عامل کلیدی فائق‌آمدن دولت‌ها بر بحران‌های سیاسی پیرامونشان است. زمانی که در یک ساختار سیاسی فروپاشی رخ می‌دهد در گام نخست آن نظام مجموعه ناکارآمدی بوده و عامل اصلی سقوط آن پیش از هر عامل دیگر همین مسئله می‌باشد.

دولت (حاکمیت) بزرگ‌ترین و پیچیده‌ترین سازمان اداری هر جامعه‌ای به حساب می‌آید و به همین اعتبار اطلاق عنوان سازمان به آن و همچنین کاربست مفاهیمی که در علم مدیریت درباره سازمان مصداق دارد و عملکرد سازمان با آن سنجیده می‌شود، چندان دور از انتظار نیست. مخصوصاً مفاهیمی چون کارآمدی که در واقع مفهومی مشترک در قلمرو مدیریت اقتصاد و سیاست به حساب می‌آید و موضوعات فرعی‌تری را همچون اثربخشی، نفوذ، کفایت، قابلیت و لیاقت و... شامل می‌شود.

کارآمدی به میزان موفقیت سازمان (حال این سازمان می‌تواند یک سازمان سیاسی و یا سازمان اقتصادی و یا ... باشد) در تحقق اهداف و انجام ماموریت‌های آن اطلاق می‌گردد و به‌طور کلی عبارت است از: تحقق عینی یا توان سیستم در تحقق کارکردهای اساسی دولت به‌گونه‌ای که اکثریت مردم و گروه‌های قدرتمند درون نظام، آن را عیناً مشاهده کنند. (لیپیست ۱۳۷۴: ۱۱)

کارآمدی محصول قدرت زیربنایی (Underlying power) دولت است و به همین اعتبار یک حکومت خودکامه نمی‌تواند یک دولت کارآمد داشته باشد. مایکل مان در همین رابطه به دو نوع قدرت دولت اشاره دارد: قدرت خودکامه که توان تصمیم‌سازی نخبگان سیاسی و اجرایی شدن تصمیم‌های آن‌ها بدون مذاکره مستمر با گروه‌های اجتماعی است (Mann 1993: 53) و قدرت زیربنایی که به ظرفیت عملی دولت برای نفوذ در جامعه و اجرای تصمیمات در سراسر قلمرو سرزمینی اشاره دارد. (Mann 1986: 112)

دولت به عنوان نهادی گسترده، صرفاً با قدرت زیربنایی می‌تواند با کم‌ترین هزینه ممکن، زندگی اجتماعی و اقتصادی مردم نفوذ و ایجاد تعادل کند، و اصل کارآمدی که صرفاً با دارا بودن قدرت زیربنایی ممکن می‌شود، چیزی جز ملاک تشخیص تعادل و عدم تعادل و ابزار ایجاد شرایط بهنجار در جامعه نیست. (جانسون ۱۳۷۲: ۱۱۲)

دولت به عنوان بزرگ‌ترین سازمان در هر جامعه‌ای، به مفهوم مدرن آن در ایران پس از مشروطه به وجود آمد و در عصر پهلوی تلاش بسیار گردید که این نهاد با الگوبرداری از دولت‌های غربی، در ظاهر عیناً شبیه آن چیزی شوند که در غرب وجود دارد. در دوره پهلوی دوم نیز این تلاش‌ها دوچندان شد، چنان که اغلب دستگاه‌های اداری ایران با الگوبرداری از ساختار اداری کشورهای غربی، به ویژه ایالات متحده امریکا، دقیقاً شبیه نمونه‌ها و الگوهای غربی خود شدند و بر آن اساس انتظام یافتند. با این حال چون قدرت نهاد دولت در این دوره، به ویژه پس از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ از نوع قدرت خودکامه بود، و اساساً محمدرضاشاه فاقد پشتوانه قدرت زیربنایی در جامعه بود، بر همین اساس مجموع کارگزاران رژیم پهلوی عملاً نتوانستند حکومتی کارآمد داشته باشند و نهایتاً بدین واسطه حکومت پهلوی دچار فروپاشی گردید.

مطالعه و تحقیق پیرامون آنچه که دولت (حکومت) محمدرضاشاه پهلوی را ناکارآمد ساخت و باعث اضمحلال آن گردید موضوع مقاله پیش رو است و در این محمل تلاش می‌شود تا با مددگیری از نظریه ساختارگرایی پارسونز و با استفاده از روش تحقیق کتابخانه‌ای، در متون و اسناد این دوره مطالعاتی صورت پذیرفته و نسبت مسئله کارآمدی، با فروپاشی حکومت پهلوی به روشنی تبیین گردد.

۲. نقد پیشینه تحقیق

گرچه در دانش مدیریت بحث کارآمدی دارای پیشینه قابل توجهی است، لیکن کاربست آن در مطالعات تاریخ سیاسی در ایران، پیشینه‌ای کمتر از یک دهه دارد. بر همین اساس پژوهش‌های صورت گرفته حول این مفهوم در تحقیقات تاریخی، بسیار محدود می‌باشد. با این حال در کتبی همچون اقتدارگرایی ایرانی در عصر پهلوی نوشته محمود سریع القلم، درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران نوشته حسین بشریه، و حتی کتبی همچون تاریخ ایران مدرن، نوشته یرواند آبراهامیان می‌توان مباحثی کلی پیرامون این موضوع یافت. در عین حال بهترین نمونه برای این دسته مطالعات (پیرامون انقلاب اسلامی ایران)، کتاب انقلاب ایران در

دو حرکت نوشته مهدی بازرگان می‌باشد. این کتاب را می‌توان ذیل نظریه کارکردگرایی و با منطق جامعه توده‌وار (Theory of Mass Society)^۱ هانا آرنت و ویلیام کورن هاووزر مورد تحلیل قرار داد، هر چند نویسنده خیلی با این نظریه‌ها و مفاهیم آشنایی نداشته و بیانی غیرآکادمیک در کتاب دارد. منطق مرحوم بازرگان در کتاب انقلاب ایران در دو حرکت^۲ به طور کلی این است که محمدرضا شاه با برهم زدن نظم ساختاری و ناکارآمدی در عرصه قدرت^۳ رفته رفته موجبات فروپاشی خود را مهیا نمود و سبب فروپاشی حکومت خود و در نهایت انقلاب شد. او متاثر از همین تحلیل^۴ رهبر نخست انقلاب را شخص شاه معرفی می‌کند و تاکید دارد که پیش از اینکه انقلاب وارد فاز مبارزه شود^۵ شاه جامعه را به سمت و سوی فروپاشی رهنمون ساخته بود و کنش انقلابیون در فروپاشی حکومت پهلوی، فاز دوم انقلاب ایران به حساب می‌آید. لذا بر این اساس نخستین بار بحث ناکارآمدی سیستم شاهنشاهی، در کتاب مرحوم بازرگان نمود و ظهور داشت.

در کنار این آثار می‌توان ذکری از کتب خاطرات رجال دوره پهلوی نیز به میان آورد^۶ به‌ویژه کتاب خاطرات سیدحسین نصر^۷ داریوش همایون^۸ علیقتی عالیخانی^۹ اسدالله علم و... که هر کدام روایت‌های ارزشمندی از مسئله ناکارآمدی در عصر پهلوی دوم ارائه می‌دهند. کتاب خاطرات نصر بیشتر در حوزه فرهنگ^{۱۰} و کتاب خاطرات عالیخانی روایتی غیرمستقیم از ناکارآمدی‌های اقتصادی این عصر ارائه می‌دهند. به همین ترتیب خاطرات علم نیز تا حد زیادی روایت ناکارآمدی‌های شخص شاه در همه حوزه‌ها است که البته به ابعاد روانشناختی شخصیت شاه و تاثیر آن بر این مسئله نیز اشاراتی دارد.

جدای از کتب فوق الذکر و نمونه‌های دیگر از کتب خاطرات رجال عصر پهلوی دوم^{۱۱} تحقیقا اثر مکتوب قابل توجه دیگری را نمی‌توان یافت که به مسئله ناکارآمدی حکومت به شکل مستقیم پرداخته باشد و موضوع آن تحلیل این مسئله باشد. با این حال برخی از پژوهشگران انقلاب اسلامی در مقالات محدودی به شکل مستقیم به این موضوع اشاره کرده‌اند که مقاله علل انفعال نخبگان سیاسی در دوره پهلوی و تاثیر آن بر بحران کارآمدی، به قلم جواد مقیمی و سوسن صفارودی (در شماره ۵۵ فصلنامه رهیافت انقلاب اسلامی) نمونه‌ای از آن است. در این مقاله نویسندگان به شکاف نخبگان سیاسی از جامعه و پیوند آنان با دستگاه حکومت پهلوی اشاره می‌کنند^{۱۲} و دلیل بحران کارآمدی این دوره را بدین علت معرفی می‌نمایند. این تحقیق به طور کلی علل انفعال نخبگان سیاسی در دوره پهلوی دوم را مورد بررسی قرار داده و تاثیر آن را بر بحران کارآمدی تبیین می‌نماید. که البته به نظر می‌رسد به

فرضیه این تحقیق تا حد زیادی بتوان خدشه وارد نمود، زیرا که نخبگان سیاس زمانی در این بحران می‌توانند موثر باشند که منشاء اثر بوده و حکومت در امور خود، آن‌ها را مورد مشورت قرار دهد. در حالی که در دوره محمدرضا شاه اساساً چنین وضعیتی را نمی‌توان یافت و عمده مشاوران شخص شاه از وابستگان دولت‌های غربی به ویژه امریکا بودند و به طور کلی مشاور شاخصی از نخبگان داخلی ایران نمی‌توان یافت که بر اساس اسناد، در تاثیرگذاری بر تصمیمات حاکمیت در این عصر دارای سوابقی مشخص و روشن باشد. مقالات دیگری نیز در این حوزه، انتشار یافته‌اند اغلب اشاره مستقیمی به این مسئله نداشته و بیشتر متمرکز بر مفاهیمی همچون بحران مشارکت، بحران هویت، و بحران مشارکت می‌باشند، که البته این مفاهیم را نیز می‌بایست در نتیجه بحران ناکارآمدی تحلیل کرد. در عین حال در آثار ژورنالیستی و غیر علمی، بیشتر مفهوم کارآمدی در دوره پهلوی مورد بررسی قرار گرفته که البته واجد مطالب علمی قابل توجهی در این خصوص نمی‌باشند.

۳. چهارچوب نظری

تحلیل فروپاشی یکی از موضوعات جامعه‌شناسی کارکردگرا (Functionalist sociology) است. سنجش کارآمدی دولت‌ها نیز در این پارادیم قابل تحلیل است. مطابق این نظریه همه نهادها، در شکل مطلوب‌شان، در حفظ ثبات جامعه و در نتیجه، بازتولید جامعه از نسلی به نسلی بعد سهیم هستند. از این منظر جامعه یک سیستم متشکل از اجزای بی‌شماری است که هر یک باید کارکردهایی خاص را برای بقای کلی سیستم و دیگر اجزای آن انجام دهند و نظم اجتماعی پدیده‌ای است که کارکردهای اعضای مختلف این سیستم را، به صورتی مرتب و در سلسله مراتبی خاص به هم پیوند می‌دهد. کارکردگرایان بر این باورند که در یک جامعه همه این نهادها دارای ارتباط متقابل‌اند و هر یک از آن‌ها جهت ایفای نقش مشخص خود باید اندازه، قابلیت و ساختمان مناسب داشته و به گونه‌ای عمل کنند که با اجزای دیگر سازگار باشند. خروج از این قاعده دولت را دچار وقفه نموده و رفته رفته ناکارآمد می‌سازد.

مهم‌ترین گزاره کارکردگرایی نسبت به ماهیت جامعه، تلاش در جهت حفظ و توجیه نظم در مقابل ایجاد تغییر و دگرگونی در جامعه است که بعضاً به انقلاب نیز تعبیر می‌شود. با توجه به این مقدمه بر هم خوردن نظم مذکور در عصر پهلوی را تا حد زیادی می‌بایست مقدمه فروپاشی آن قلمداد کرد. به این معنا که چنانچه همه نهادها در یک آرایش معین انتظام یافته و

با کارکردهای مشخص عمل می‌نمودند، نظم اجتماعی به مخاطره نمی‌افتاد و در ساختار سیاسی دولت ایجاد خلل نمی‌شد. عدم تلاش در راستای رفع این بحران، سبب بروز ناکارآمدی در سازمان دولت گردید و آن را در مقابل تحولات اجتماعی خشتی و منفعل نمود و این انفعال در نهایت باعث بهره‌برداری مخالفان دولت شد و به فروپاشی حکومت پهلوی منجر گردید.

برای روشن‌تر شدن موضوع، ابتدا می‌بایست پیش‌فرض‌های نظریه ساختارگرا- کارگردگرا را نسبت به ماهیت جامعه تبیین نمود و در ادامه شاخص‌های کارآمدی را بر اساس این مقدمه نظری، با مصادیقی از حکومت محمدرضاشاه پهلوی ارائه کرد. (تلقی حکومت پهلوی از بنیان‌هایی که بر مبنای نظریه کارکردگرا- ساختارگرا برای حفظ ثبات در جامعه حائز اهمیت می‌باشند، بسیار مهم است و تا حدودی روشن می‌سازد که چه چیزهایی تعادل نظام سیاسی را در این دوره به مخاطره انداخت و مقدمات ناکارآمدی و سپس فروپاشی حکومت پهلوی را فراهم کرد).

بنیان نظریه کارکردگرایی- ساختارگرایی نسبت به ماهیت جامعه به شرح زیر می‌باشد:

۱.۳ تلقی جامعه به مثابه نظام: مطابق این دیدگاه، جامعه به عنوان نظام یا کل مرکب از اجزایی است که هریک کارکردی داشته و هماهنگی میان این اجزا، بقا سیستم را تضمین می‌کند. حکومت محمدرضاشاه در سال‌های نخستین خود فاقد شالوده و اساس استواری بود و اصولاً تمرکزی در آن وجود نداشت. پس از کودتای ۲۸ مرداد نیز شخص شاه با کمک امریکایی‌ها اقدام به ایجاد یک نظام سیاسی متمرکز در سطح کشور نمود که البته جامعه در آن فاقد جایگاه معینی بود. وقایع ابتدای دهه ۱۳۴۰ نشان داد که نظام مذکور راهبردهای مشخصی برای توسعه اجتماعی نداشته و بر همین اساس شاه مجبور به ایجاد تحولاتی به منظور ارتقاء جایگاه جامعه در یک نظام اجتماعی جدید شد که وی نام آن را انقلاب شاه و مردم گذاشت. (روزنامه اطلاعات ۱۳۴۳: ۱ و ۶)

لیکن با این همه، این تغییرات نه تنها در این خصوص نیز کارگر نیوفتاد بلکه به جهت فقدان رابطه تعریف شده‌ای میان اجرای جامعه و نظام (کل) در آن، نظم اجتماعی سستی را نیز بر هم زد و نوعی سرگشتگی در سطح جامعه ایجاد کرد. جدای از این مسائل شاه هیچ سوپاپ اطمینانی برای بقای نظام مذکور نیز تعبیه ننمود و به جای نظام‌سازی واقعی، رابطه با امریکا را ضامن بقای سیستم جدید خود تلقی کرد و به هر قیمتی اصرار داشت که این رابطه حفظ و روزبه‌روز مستحکم‌تر گردد. علینقی عالیخانی وزیر اقتصاد ایران در دهه ۱۳۴۰ در خاطرات خود با اشاره به این مسئله، کیفیت این رابطه را این گونه تبیین می‌کند: «از روزی که پس از

پایان تحصیلات به ایران بازگشتم فوق‌العاده به من بر می‌خورد که می‌دیدم که حالت رابطه مسئولان آمریکا با مسئولان ایرانی حالت ارباب و نوکری است» (عالیخانی ۱۳۹۳: ۱۱۵)

۲.۳ وابستگی متقابل اجزای نظام: پیوستگی و وابستگی متقابل اجزاء نظام، یکی از فرضیه‌های زمینه‌ای در الگوی کارکردگرایی است. مفهوم پیوستگی به نوعی به پیوند مستقیم و محسوس میان اجزا و عناصر مختلف نظام به مثابه یک کل اشاره دارد؛ پیوندی که در محیط‌های بیولوژیک کاملاً آشکار است. مفهوم وابستگی در این گزاره به معنای تابعیت متقابل است؛ یعنی هر جزء به جزء دیگر وابسته است و از تغییر آن تأثیر می‌پذیرد.

محمدرضاشاه تصور می‌کرد توسعه اقتصادی بدون توسعه سیاسی ممکن است و از جامعه انتظار داشت که با تغییرات سریع اقتصادی و صنعتی او همراه شود. او در باور خود نظام سیاسی را مستقل از نظام اقتصادی و نظام فرهنگی را نیز مستقل از نظام اجتماعی تعریف کرده بود. وی در نظام اقتصادی و فرهنگی همراهی مردم را خواستار بود در حالی که در نظام سیاسی - اجتماعی خیلی به نقش ارزنده جامعه توجهی نداشت و اصرار داشت که مردم اساساً به بحث دولت حکومت نهاد قدرت و سیاست توجهی نداشته باشند. در عین حال او اصرار داشت همه نظام‌های اجتماعی و به دنبال آن تغییرات اجتماعی نه به یکدیگر که به دستگاه سلطنت وابسته و قائم به شخص اعلیحضرت باشند. شاه در توجیه این مسئله چنین اظهار نظر می‌کرد: «وضع خاص شاهنشاهی ایران ایجاب می‌کند که به گفته معروف کریستین سن یک شاه واقعی در این کشور نه تنها رئیس بلکه در عین حال یک مرشد و یک معلم برای ملت در همه سطوح باشد» (پهلوی ۱۳۵۵: ۱۷)

۳.۳ رابطه کارکردی میان اجزاء: تمثیل جامعه به ارگانسیم، بیانگر این مطلب است که رابطه عناصر تشکیل دهنده ساختار اجتماعی با هم‌دیگر و با کل جامعه از نوع رابطه کارکردی است که در تحلیل این اجزاء، کارکرد آن‌ها در تأمین نیازهای نظام در کانون توجه قرار می‌گیرد. نتیجه این است که تمام موجودیت یا حرکت اجزاء و کل، منطقی است و به‌غایتی مشخص می‌رسند. بر این اساس هر ساختار اجتماعی در پاسخ به نیازهای موجود جامعه ایجاد گردیده و چنانچه نتوانند پاسخ مناسبی به این مطالبات بدهد عملاً ساختاری اضافی در جامعه تلقی خواهند شد. فی‌المثل ایجاد سازوکار انتخابات آزاد بر مبنای نیاز جامعه در تعیین سرنوشت و امورات مردم می‌باشد و در اصل این سازوکار بخشی از یک نظام سیاسی توسعه‌یافته است و چنانچه انتخابات منجر به تغییرات عمده در جامعه نگردد اساساً توانسته نیاز نظام را به این مسئله مرتفع سازد. علاوه بر این مسئله در یک نظام اجتماعی رابطه‌ای

کارکردی بین انتخابات آزاد، توسعه اجتماعی و اقتصاد آزاد وجود دارد که انتخابات آزاد در اصل محصول کارکرد درست همه این ساختارهای اجتماعی است. همانطور که میان انتخابات فرمایشی، اقتصاد رانتیر و انسداد اجتماعی رابطه کارکردی وجود دارد.

۴.۳ وحدت کارکردی: کارکردگرایی بر این باور است که پدیده‌ها و نهادهایی مختلف دارای کارکرد معینی بوده و برای تحلیل آن‌ها می‌بایست از طریق کارکردها و پیامدهای آن‌ها برای کل نظام بررسی و تحلیل‌های لازم را به عمل آورد. برای مثال ارتش در پاسخ به تهدیدات احتمالی خارجی ایجاد می‌گردد و چنانچه در هنگامه جنگ ناتوان باشد باید آنرا ناکارآمد تلقی کرد (همچون ناتوانی ارتش ایران در مقابل تهدیدات متفقین در جنگ جهانی دوم).

در دوره محمدرضا شاه با هدف ایجاد امنیت سازمان اطلاعات و امنیت کشور (ساواک) تاسیس گردید تا در دو حوزه امنیت داخلی و امنیت خارجی فعالیت نماید. (روزنامه کیهان ۱۳۳۶: ۶)

این سازمان در بحث امنیت خارجی که اساساً اقدام خاصی صورت نداد در حوزه امنیت داخلی نیز نه تنها عاجز از تامین امنیت جامعه بود که بنا به ادعای روزنامه سندی تایمز (طی چند شماره پیاپی) به سازمان عامل سرکوب روشنفکران و در نهایت وحشی‌ترین دستگاه پلیسی جهان تبدیل گردید. (تایمز ۱۹۷۵)

۵.۳ عمومیت کارکردی: مطابق این اصل همه ساختارهای اجتماعی دارای کارکرد مثبت‌اند و حذف و نادیده انگاشتن هر یک از آن‌ها ضربه اساسی به کل نظام اجتماعی وارد می‌سازد. محمدرضا شاه اساساً به ساختارهای سیاسی جامعه توجهی نداشت و سعی در عقیم نمودن همه آن‌ها داشت. وی از کارکردهای مثبت نظام سیاسی در توسعه کشور و ایجاد تعادل در نظام سیاسی به نحو عجیبی غافل بود. او پس از ۲۸ مرداد به دموکراسی تظاهر می‌کرد و ابتدا دو حزب نمایشی به نام حزب ملیون و حزب مردم ایجاد کرد و با خیال خود اصرار داشت که با الگوی امریکا و انگلستان، سیستم دو حزبی در ایران به راه انداخته است. اما بعد از آن دیگر نیازی به تظاهر به دموکراسی هم ندید و این حزب‌ها را منحل کرد و حزب رستاخیز ملی را به منظور ایجاد جامعه تک حزبی همچون روسیه و چین تاسیس کرد. پس از این مقطع دیگر شاه نه تنها می‌گفت دموکراسی برای ایران خوب نیست بلکه اساساً مدعی بود که دموکراسی روش بد و زیان بخشی است. (فالاجی بی تا: ۸)

حکومت محمدرضا شاه به رغم ظاهر مدرنش تا حد زیادی فاقد یک نظام به هم پیوسته و منسجم در سطح کشور بود و به مخاطره افتادن ثبات در چنین جامعه‌ای نیز مطابق منطق ساختارگرایی^۴ امری قابل پیش بینی به نظر می‌رسید. مجموع شاخص‌های عنوان شده و تطبیق آن‌ها با نظام سیاسی ایران در عصر پهلوی دوم روشن می‌سازد که تغییر و دگرگونی از ضرورت‌های حکومت در آن دوره بود که به جهت عدم اعمال این اصلاحات^۵ حکومت پهلوی رفته‌رفته با بحران‌های سیاسی مختلفی روبرو گردید. در نتیجه انفعال نظام سیاسی^۶ دولت تا حد زیادی در مقابل جامعه ناکارآمد جلوه نمود و به فروپاشی نزدیک‌تر شد. که البته تحلیل شاخص‌های کارآمدی نظام سیاسی نیز این مسئله را روشن‌تر می‌سازد.

۴. تحلیل مفهوم کارآمدی در چهارچوب کارکردگرایی^۷ در ایران عصر پهلوی

از نظر کارکردگرایان اگر نظام‌های مختلف اجتماعی قادر به انجام وظایف خود نباشند و هر بخش به عنوان جزئی از یک کل واحد^۸ نتواند با مجموعه کل هماهنگ عمل نماید^۹ نظم اجتماعی به مخاطره افتاده و نتیجه آن بروز ناکارآمدی می‌شود. در همین رابطه برای نهاد دولت به عنوان یک سازمان بزرگ سیاسی^{۱۰} شش ظرفیت ذکر گردیده که چنانچه هر دولتی واجد این موارد باشد^{۱۱} کارآمد تلقی می‌شود. (به تعبیری برای حفظ نظم اجتماعی دولت می‌بایست واجد شرایطی باشد تا کارآمد تلقی شود). تحلیل این شاخص‌ها نیز در عصر پهلوی دوم برای فهم ناکارآمدی این رژیم لازم و ضروری است:

۱.۴ ظرفیت انحصار مشروع کاربرد زور: دولت می‌باید برای مهار تهدیدات بیرونی و تهدیدات درونی مصلحت‌گرایان^{۱۲} دارای ابزاری باشد^{۱۳} همچون داشتن یک ارتش قوی که هرگونه تهدیدات بیرونی و درونی را خنثی نموده و بر اوضاع داخلی و خارجی مسلط باشد. اگر امنیت یک دولت توسط دولت خارجی تامین گردد^{۱۴} نمی‌توان آن را کارآمد دانست و متناظر با آن اگر نظم داخلی مملکت توسط یک گروه فشار داخلی مورد تعرض قرار بگیرد^{۱۵} نیز به همین صورت است. البته دولت کارآمد نباید دولت پلیسی هم باشد^{۱۶} چرا که دولت پلیسی نظم را با هزینه بالا برقرار می‌کند و وجود پرننگ پلیس در سطح عمومی خود نشانه‌ای از ناکارآمدی است. (Khoher2010: 143)

تا کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ دولت در ایران فاقد ابزار لازم جهت تسلط بر امور بود. در حدی که قدرت سیاسی طی این سال‌ها در دست نیروهای اجتماعی و گروه‌های فشار در حال دست

به دست شدن بود. پس از کودتا با مدد نیروهای خارجی این ظرفیت در حکومت پهلوی به وجود آمد تا تحت حمایت امریکا و زیر سایه دیکتاتوری فردی و ایجاد فضای امنیتی و پلیسی شاه بر اوضاع ایران تسلط نسبی پیدا نماید. (آرشیو ملی ایران: سند شماره ۳۱۱۶۶-۲۳۰) در این دوره اگرچه این ظرفیت در حاکمیت ایجاد می‌شود لیکن با حمایت نیروی خارجی و ایجاد فضای پلیسی و امنیتی است که خود نشان روشنی از ناکارآمدی و ضعف بنیادین دولت در انحصار مشروع کاربرد زور است. روزنامه فرانسوی لوموند طی یکی از سرمقاله‌هایش در همین سالها ادعا می‌کند ایران به یک زندان بزرگ تبدیل شده که با هزاران تن زندانی و اعمال فشار و اختناق و وسعت روزافزون تجاوز به حقوق انسانی سازمان جهانی حقوق بشر را نگران کرده است. (لوموند سرمقاله شماره ۹۸۵۳)

سندوق بین المللی پول نسبت هزینه های نظامی و امنیتی به تولید ناخالص داخلی را به عنوان ظرفیت سرکوبگری دولت در نظر می‌گیرد و بر اساس این شاخص افزایش بیش از حد این ظرفیت را به معنای پلیسی شدن و در نتیجه ناکارآمدی دولت قلمداد می‌شود. (Albetus and Menaldo 2012: 155)

نگاهی اجمالی به بودجه نهادهای امنیتی و همچنین بودجه ارتش در عصر پهلوی تا حد زیادی روشن می‌سازد که برای حکومت چه مسائلی مهم است و جامعه در حال پیش‌روی به کدام سو است. در سال‌های پایانی حکومت پهلوی ارتش بطور میانگین ۳۰٪ و نهادهای امنیتی حدود ۲۰٪ از بودجه سالیانه را به خود اختصاص دادند و این بدین معنا است که نیمی از بودجه کشور هزینه فائق آمدن بر بحران‌های حاکمیت با حربه ایجاد فضای پلیسی و امنیتی در جامعه می‌شود و در واقع همین معنای ناکارآمدی می‌دهد. (قانون برنامه عمرانی پنجم ۱۳۵۲: ۶-۷)

۲.۴ ظرفیت استخراج منابع (ظرفیت استخراجی) (extractive capacity): ظرفیت استخراج منابع مهم‌ترین ظرفیت دولت برای کارآمدی است و پیچیدگی دولت‌ها احتیاج آن‌ها را به ظرفیت استخراجی بالا می‌برند. بیش از سه پنجم درآمدهای دولت مدرن کارآمد از محل اخذ مالیات از فعالیت‌های اقتصادی بوده و از این راه تامین اعتبار می‌شود. (Poggi 1990: 109 - 110)

ساختار اقتصادی ایران تا قبل از ورود نفت به اقتصاد کشور به گونه‌ای و پس از ورود آن به گونه‌ای دیگر بود. تقریباً تا پیش از ملی شدن صنعت نفت درآمد ناشی از فروش نفت در انحصار دولت ایران نبود و این امکان برای دولت از اوایل دهه ۱۳۳۰ به وجود آمد تا به درآمدهای نفتی متصل شود. با اتکای دولت به درآمدهای نفتی ساختار سنتی اخذ مالیات نیز

بحران ناکارآمدی دولت، و مسئله سقوط حکومت پهلوی (حامد ایرانشاهی و دیگران) ۴۳

با اقدامی شتابزده به نام انقلاب سفید و اصلاحات ارضی از هم فروپاشید و بدین ترتیب از اوایل دهه ۱۳۴۰ به شکل کامل دولت به درآمدهای نفتی متکی گردید و مالیات‌های سستی نیز تا حد زیادی بی‌معنا شد. (لایحه برنامه عمرانی اول ۱۳۳۴: ۳-۵)

تا قبل از اصلاحات ارضی دهه ۱۹۶۰، چهار نوع زمین‌داری در ایران وجود داشت که تا حدودی هزینه‌های دولت از طریق درآمدهای مستقیم آن‌ها (در اراضی دولتی و سلطنتی) و مالیات بر آن‌ها (اراضی در انحصار مردم و خاندان‌ها) تامین می‌شد: اراضی سلطنتی مشتمل بر ۲۰۰۰ روستا (۴ درصد از روستاهای کشور)؛ اراضی دولتی یا خالصه جات، مشتمل بر ۳۰۰۰ روستا (۶ درصد از روستاهای کل کشور)؛ اراضی موقوفه، مشتمل بر ۶۰۰۰ روستا (۱۲ درصد از کل روستاهای کشور)؛ و اراضی خصوصی، مشتمل بر ۴۰۰۰۰ روستا (۸۰ درصد کل روستاهای کشور)، در مورد نوع اخیر باید افزود که ۱۹۰۰۰ روستا در تملک مالکان بزرگ (عمده مالکین) بود که به ۳۷ خانواده بزرگ تعلق داشتند؛ ۷۰۰۰ روستا متعلق به مالکان متوسط، و ۱۵۰۰۰ روستای باقیمانده نیز در اختیار و مالکیت خرده مالکین و مالکین دهقانی قرار داشت. گروه اخیرالذکر مالکیت ۱۰ درصد از کل روستاهای کشور را در دست داشت. (تحقیق سازمان فدائیان خلق تحت عنوان مجموعه پژوهش‌های روستایی. شماره ۱. صفحه ۱ تا ۱۵)

نتیجه اصلاحات ارضی چنین شد که نظام سستی مالیاتی به واسطه از بین رفتن رابطه میان کشاورز و فئودال فروپاشید و قدرت حکام محلی در ایجاد نظم کلاسیک از بین رفت. و مردم نیز که عمدتاً روستایی و کشاورز بودند مطابق انقلاب سفید برای خود از زمین کشاورزی درآمد حاصل کرده و امرار معاش می‌کردند، در مقابل دولت نیز برای خودش نفت می‌فروخت و هزینه‌های خود را از این منبع تامین می‌کرد. یعنی نه تنها رابطه‌ای اقتصادی و مالی میان مردم و دولت شکل نگرفت بلکه به گونه‌ای هر کس راه خود را می‌رفت و وابستگی اقتصادی خاصی میان مردم و جامعه وجود نداشت. تنها آن بخش از مردم اقتصادشان در دست دولت بود که به واسطه توسعه شتابزده بوروکراسی^۱ کارمند دولت شده بودند و از دولت حقوق دریافت می‌کردند. بازاری‌ها هم در وضعیتی مشابه بودند و درآمد آنها دخلی به دولت نداشت و آنها نیز فاقد ارتباط اقتصادی با دولت بودند. (آرشیو ملی ایران: سند شماره ۱۱۴۷/۹۶۹۹۸)

عامل دیگری که ظرفیت استخراجی دولت را در عصر پهلوی تا حد زیادی کاهش داده بود فساد فراوان در دستگاه‌ها و رشد پدیده رشوه‌خواری بود. بدین‌گونه درآمدی که می‌بایست در نهایت در انحصار دولت (جهت رفاه عمومی) قرار گیرد توسط مفسدین اداری و اقتصادی جذب می‌شد و جبران آن برای ایجاد تعادل موقتی^۲ با رشوه‌خواری ممکن می‌شد. نطق نخست

وزیر علی امینی در خردادماه ۱۳۴۰ در وزارت بازرگانی به همین مسئله اشاره دارد و ابعاد مختلف این پدیده را تبیین می‌کند. (آرشیو ملی ایران: سند شماره ۰۰۲۵۷۵-۹۹۸)

نتیجه آن‌که در سال‌های پس از انقلاب سفید نظام سنتی مالیاتی از هم فروپاشید و دولت در پی اضمحلال طبقات اجتماعی کهنه برآمد. وابستگی دولت به شکل کامل به درآمدهای نفتی بود و مالیات برایش محلی از اعراب نداشت. طی این سال‌ها گرچه دولت توانسته بود از ظرفیت استخراجی برخوردار گردد، لیکن به دلیل عدم وجود ارتباط اقتصادی بین مردم و دولت عملاً نه دولت در راستای منافع ملی حرکت می‌کرد و نه جامعه از قدرت کنترل آن برخوردار بود و در نتیجه این مجموعه به این واسطه ناکارآمد گردید و جامعه نیز که فاقد ارتباط سیستماتیک اقتصادی با دولت بود و دولت نیز به هیچ طریقی نمی‌توانست آن را تهدید اقتصادی نماید، وارد فرایند انقلاب شد. (آرشیو ملی ایران: سند شماره ۷۹۶۳-۲۳۰)

۳.۴ ظرفیت شکل دادن به هویت ملی: برای حفظ کارآمدی هر نظام سیاسی نیاز به هویتی مشترک است که پشتوانه معنایی لازم برای برقرار ماندن نظم را فراهم کند. این ظرفیت در جوامع چند قومیتی همچون ایران ضرورت بیشتری دارد. توان دولت در شکل دادن به هویت ملی ظرفیتی است که به دولت این امکان را می‌دهد که خواست‌های ملی شهروندان را در درون نظام سیاسی جذب نماید و آنها را کانالیزه و اجابت کند. (shaoguang2012: 248)

در عصر پهلوی به رغم تاکید بر عناصر ملی و مظاهر مدرنیته اما نه دولت مدرن در ایران شکل گرفت و نه ناسیونالیسم به معنای واقعی کلمه در این کشور بسط و رشد یافت. البته هویت ملی ایرانیان نمی‌توانست به نیروی اندیشه و تفکر غربی تکیه کند و شاید یکی از چالش‌های ناسیونالیسم رسمی که حکومت پهلوی آن را ترویج می‌کرد همین مسئله بود. شاه خود را یکی از ستون‌های فرهنگ ایران می‌دید لیکن سبک زندگی و اندیشه‌هایش به شدت با فرهنگ ایرانی بیگانه بود. (نصر ۱۳۹۳: ۱۳۶)

در جغرافیای ذهنی محمدرضاشاه مردم فاقد جایگاهی به جز تماشاچی و سیاهی لشکر بودند و تاکید بر هویت ملی بدون حضور واقعی مردم امری نشدنی بود. احسان نراقی در پاسخ به شاه که می‌پرسد دلیل حملات مردم به حکومت و نمادهای آن چیست پاسخ می‌دهد که «قربان مردم می‌خواهند هم به خودشان و هم به دیگران ثابت کنند که وجود دارند و این حرکت نوعی احراز هویت است». (نراقی ۱۳۸۵: ۲۴۱)

کاتوزیان در همین باره می‌گوید:

بحران ناکارآمدی دولت، و مسئله سقوط حکومت پهلوی (حامد ایرانشاهی و دیگران) ۴۵

وقتی بچه بودم بعد از ۲۸ مرداد شخصا دیده بودم که مردم چطور تشک اتوبوس‌های شهری را پاره می‌کردند که این فقط یک نمونه بود و هرکس به هرطوری امکان داشت سعی می‌کرد به دولت دهن کجی کند یا ضرری به آن بزند و می‌زد تا معلوم شود جامعه دولت را از خودش نمی‌داند. (کاتوزیان ۱۳۹۳: ۱۶)

محمدرضا شاه خیلی تلاش کرد تا به هویت ملی ایرانیان شکل جدید بدهد لیکن هیچ‌گاه این توفیق نیافت. او می‌گفت «در راه نیل به تمدن بزرگ ما باید مدنیت و فرهنگ ملی خویش را با بهترین اجزای تمدن و فرهنگ جهانی در آمیزیم... باید دانش و تکنولوژی پیشرفته‌ی جهان صنعتی را به بهترین صورت مورد اقتباس و استفاده قرار دهیم». (پهلوی ۲۵۳۶: ۲۳۱)

در ادبیات رسمی تولید شده در عصر پهلوی این اقوال بسیار است، لیکن به جرات می‌توان گفت که هیچ‌گاه مردم نتوانستند با هویتی که محمدرضا شاه می‌خواست برای ملت ایران بسازد کنار بیایند. و دلیلی اصلی آن عدم اعتقاد به این جملات بود. مردم می‌دانستند که شاه از بیان بسیاری از این جملات هدفی جز تلاش در جهت بقای دستگاه سلطنت و مصون ماندن از تهدیدات شرف ندارد و خودش به چیزهایی که می‌گوید بار ندارد. برای نمونه شاه در دیدارهایش با هویدا به زبان مادری سخن نمی‌گفت و هر دو با بسیاری از سنت‌های ایرانی بیگانه بودند. (میلانی ۱۳۸۰: ۲۲۲)

۴.۴ ظرفیت مقررات گذاری در جامعه و اقتصاد (ظرفیت تنظیمی) (regulatory capacity):

اشاره به قابلیت دولت برای تغییر و کنترل رفتار خارج از قاعده افراد و گروه‌ها دارد. دولت با تصویب و اجرای دسته‌ای از مقررات استاندارد موجب بروز رفتارهای استاندارد در جامعه می‌شود. همچنین این نهاد با توجه به خیر مردم و رفاه همگانی سیاست‌هایی تدوین می‌کند تا به مدد آنها بتواند جامعه را تحت کنترل خویش بگیرد.

به دو دلیل حکومت پهلوی نتوانست به این قابلیت دست بیابد: نخست آنکه رعایت مقررات و قانون در ایران ریشه کهنه‌ای نداشت و مردم به رعایت قانون عادت و باور نداشتند. در این میان دولت نقش راهنما، ناظر و پلیس را داشت که خود در جای جای تاریخ نشان داده بود که پایندی‌ای به قانون ندارد. دیگر آنکه به دست آوردن این ظرفیت متضمن نوعی از مقبولیت سیاسی بود که حکومت پهلوی فاقد آن نیز بود. شاه که در راس نظام حقوقی کشور قرار داشت خود بزرگ‌ترین قانون شکن تلقی می‌شد و اصلاً گوش شنوایی در هیچ حوزه‌ای نداشت. (نصر ۱۳۹۳: ۱۳۶)

به نوشته سرمقاله روزنامه نیویورک تایمز دولت در عصر پهلوی از برقراری نظم و قانون کاملاً ناتوان بود و به هیچ وجه از ظرفیت قانونگذاری برخوردار نبود. این سرمقاله ادامه می‌دهد که حکومت پهلوی یک راه بیشتر ندارد و تنها می‌تواند کنار برود و به رهبران روحانی اجازه دهد تا مسولیت کار را به عهده بگیرند. (نیویورک تایمز ۱۳ دسامبر ۱۹۸۷)

۵.۴ ظرفیت حفظ انسجام درونی نهادهای دولتی: حفظ انسجام درونی دولت در گرو یک بوروکراسی کارآمد است. شایسته‌سالاری^۱ ضرورت اساسی دولت‌ها است و اجرای طرح‌های درست و همچنین اجرای درست طرح‌ها تنها در گرو وجود یک نظام شایسته‌سالار است. دولت کارآمد جلوی خاص‌گرایی و رانت خواری را می‌گیرد و توانایی جمع‌آوری منابع را در جهت منافع ملی دارد. ضعف بوروکراسی در ایران و عدم فهم صحیح این اصطلاح در عصر پهلوی باعث شده بود که بوروکراسی نیز عملاً ناکارآمد باشد و خود نه تنها به عنوان یک ظرفیت مهم در اختیار دولت قرار نگیرد که به عامل فساد و زمین‌گیری دولت نیز تبدیل شود. (آرشیو ملی ایران: سند شماره ۳۱۲۳۰-۲۳۰)

حال بماند آنجا که خود خاندان پهلوی و وابستگان به دستگاه سلطنت عامل این فساد بودند و سرشاخه‌های باندهای فساد به حساب می‌آمدند. قسمتی از نامه نصرالله انتظام به یکی از رجال دولتی درخصوص اقدامات سوء علیرضا پهلوی و نتایج بد آن بر خانواده سلطنتی و پذیرش عمومی آن خاندان؛ در آرشیو ملی موجود است که این سند نشان می‌دهد که ریشه برخی فسادها که به ناکارآمدی سیستم بوروکراسی می‌انجامد^۲ به وابستگان و نزدیکان حکومت پهلوی باز می‌گردد. (آرشیو ملی ایران: سند شماره ۰۰۹۹۷-۲۹۶)

علینقی عالیخانی در بیان خاطران خود درباره محمدرضا شاه چنین می‌گوید: شاه حوصله آدم قوی‌ای که شخصیت داشته باشد و به خصوص شاه را خوب بشناسد، نداشت و بیشتر به دنبال آدم‌های گنگی بود که هر چه او می‌گوید بدون سوال و پاسخ انجام دهند. او در چنین شرایطی تصور می‌کرد که عقلش از همه بیشتر می‌رسد، و خودش بلد است چه کار کند. او همچنین باور داشت که کشور را هم به خوبی اداره کرده و خود تشخیص می‌دهد کدام فرد را در چه موردی بکار بگیرد. (عالیخانی ۱۳۹۳: ۳۸۰ - ۳۷۸)

در ایران عصر پهلوی افراد بسیاری بودند که تحصیلات عالی کسب کرده بودند که اغلب در دستگاه بوروکراسی کشور مشغول به فعالیت شده بودند از قضا در اطراف محمدرضا شاه نیز این افراد کم نبودند^۳ ولی شاقول به کارگیری آن‌ها و اهمیت هر یک با درجه وفاداری‌شان به شاه تعیین می‌شد. (آرشیو ملی ایران: سند شماره ۲۹۱۵۳-۲۳۰)

در میان فعالین سیاسی نیز این افراد بسیار بودند ولی شاه میان خود و آنها یک دیوار بلند ایجاد کرده بود و جز در موارد بحران به سراغ آنها نمی‌رفت. در سال‌های منتهی به سقوط حکومت پهلوی، تحرکاتی به صورت آشکار و پنهان از سوی دربار برای ملاقات و ارتباط‌گیری با برخی شخصیت‌های جبهه ملی آغاز شد و هدف شاه از برقراری این تماس‌ها تشکیل یک دولت با کمک جبهه ملی بود. هوشنگ نهاوندی در منزل ناصر تکمیل همایون خطاب به داریوش فروهر می‌گوید: اعلیحضرت می‌خواهد جامعه‌ای آرام و نسبتاً دموکراتیک ایجاد کند و برای این امر مایل است که با اعضای جبهه ملی همکاری داشته باشد. بعد خطاب به فروهر ادامه می‌دهد که اعلیحضرت شما را فردی وطن‌پرست منطقی و سالم در میان اعضای جبهه ملی می‌داند و به خدمت شما آمده‌ایم تا این دولت ائتلافی ملی به دست شما شکل بگیرد و ضمن اعلان عفو عمومی ترتیبی اتخاذ کنید که مملکت روی آرامش ببیند و جلوی تظاهرات و ناآرامی‌ها گرفته شود. فروهر در پاسخ می‌گوید که این موج انقلابی که امروز در کشور به وجود آمده به باور من کسی نمی‌تواند جلویش بایستد و اگر هم بایستد شکست خواهد خورد. وی ادامه می‌دهد که من هیچ اعتمادی به اعلیحضرت ندارم. ایشان هر وقت در سختی قرار می‌گیرند به سراغ ما می‌آید و از جبهه ملی کمک می‌خواهد و هر وقت قدرت پیدا می‌کند ما را به زندان می‌اندازد. (تکمیل همایون ۱۳۹۷: ۵۱ - ۵۲)

شاه همچنین تصورش از جامعه ایران کاملاً انتزاعی بود و کارآمدی دولت و دولتمردان خیلی برایش مهم نبود. فی‌المثل زمانی که او می‌خواست ظرف مدت ده سال ایرانیان را به همان استانداردهایی برساند که ملت‌های آلمان و فرانسه و انگلیس از آن برخوردارند (پهلوی ۱۳۷۸: ۹۶) رئیس ساواکش که به تعبیری مهم‌ترین دستگاه سیاسی او در هنگامه بحران به حساب می‌آمد از دوبرابر شدن قیمت بنزین اطلاعی نداشت. (عالیخانی ۱۳۹۳: ۳۹۷)

۶.۴ ظرفیت توزیع منابع (بازتوزیعی) (redistributive capacity): توزیع ثروت و بازتوزیع اقتدارآمیز منابع کمیاب بین گروه‌های اجتماعی تضمین امنیت اقتصادی کاهش نابرابری در درآمد نابرابری و پایین بودن ظرفیت بازتوزیعی دولت به بی‌ثباتی شدید سیاسی منجر می‌شود و این بی‌ثباتی‌ها دولت را ناکارآمد خواهد کرد. رژیم اقتدارگرای پهلوی به لحاظ اقتصادی بر کنترل دولتی منابع مالی بزرگ که مهم‌ترین آن منابع عظیم نفتی است استوار بود. این انحصار سبب شکل‌گیری اقتصاد دستوری با ایجاد امکان برای برخی افراد و گروه‌های اجتماعی خاص که به ثبات و تداوم حکومت پهلوی کمک قابل توجهی می‌کنند شده بود. بداقبالی حکومت پهلوی نیز این مسئله بود که مردم از شرایط اقتصادی تحلیل داشتند و نابرابری‌های اقتصادی را

درک می‌کردند. در چنین شرایطی رژیم منابع را میان کارآفرینان (مطابق برنامه های حکومت) به شکل وامهای آسان، معافیت و امتیازات انحصاری تقسیم می‌کرد. کارآفرینان نیز به منظور کسب منافع بیشتر از رژیم می‌کوشیدند در سیاست‌های دولت نفوذ کنند. خانواده فرجی در ورامین (آرشیو ملی ایران: سند شماره ۹۷۸۴-۲۳۰) حبیب‌الله ثابت و هرمز شاهرخ‌شاهی در تهران (آرشیو ملی ایران: سند شماره ۱۳۴۲۳-۲۳۰) خانواده نارویی در کرمان (آرشیو ملی ایران: سند شماره ۳۱۱۶۶-۲-۳۱۱۶۶-۲۳۰) نیری در بلوچستان (آرشیو ملی ایران: سند شماره ۴-۳۱۱۶۶-۲۳۰) نمونه‌ای از این افراد و خانواده‌ها هستند که حکومت پهلوی آن‌ها را برای سرمایه‌گذاری در نقاط مختلف ایران گزینش نمود و این افراد دیری نپایید که در مقابل مردم قرار گرفتند و خود به بحران‌های منطقه‌ای تبدیل شدند.

۵. نحوه مواجهه دولت (حکومت پهلوی) با بحران ناکارآمدی

در سال ۱۳۵۳ گروهی از اندیشمندان برای مطالعه مسایل ایران در گزارشی به شاه، مشکلات کشور را در شش اصل بدین شرح خلاصه کردند:

۱. فساد عده‌ای محدود از سیاستمداران؛

۲. اهداف به دست نیامده؛

۳. ناهماهنگی در برنامه‌ریزی اقتصادی؛

۴. افزایش تدریجی قیمت‌ها؛

۵. عدم تماس با روحانیت؛

۶. سیاست‌های تند ساواک. (میلانی ۱۳۷۸: ۲۵۱)

پرواضح است که در تبیین مشکلات واقعی کشور در گزارش مذکور، محافظه‌کاری‌هایی صورت پذیرفته ولی با این حال این متن واجد واقعیت‌هایی بود که رژیم پهلوی می‌توانست برای خروج از بن‌بست از آن‌ها راهبرد استخراج نماید. در کنگره انقلاب اداری که پیش‌تر از این گزارش در بهمن ماه ۱۳۴۶ در تهران برگزار گردید نیز به شدت از فساد اداری و رشوه‌خواری سخن به میان آمده بود و از دولت خواسته شده بود که هر چه سریع‌تر جلوی این مسئله که به بی‌عدالتی اجتماعی منجر گردیده است را بگیرد. گزارش تعدادی از جامعه‌شناسان از اوضاع ایران در سال ۱۳۵۶ نیز به مواردی از این دست اشاره داشته و

بحران ناکارآمدی دولت، و مسئله سقوط حکومت پهلوی (حامد ایرانی‌شاهی و دیگران) ۴۹

اذعان دارد که حکومت در مقابل خواسته‌های اجتماعی بسیار ناکارآمد است. مخرج مشترک همه گزارش‌ها و تحلیل‌های رسمی از این دوران، وجود فساد، بی‌عدالتی، فضای پلیسی و در یک کلمه ناکارآمدی دولت در مهار بحران‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی موجود در جامعه است که شاه نیز گرچه علی‌الظاهر به برخی از این کنگره‌ها نیز پیام می‌فرستاد، ولیکن در مجموع گوش شنوایی نسبت به نتایج هیچ یک از آن‌ها نداشت و راه خود را می‌رفت. (آرشیو ملی ایران - سند شماره ۳۸۲۵۶-۹۹۹)

علینقی عالیخانی مهم‌ترین وزیر اقتصاد عصر پهلوی درباره نحوه مواجهه محمدرضاشاه با بحران‌های اقتصادی چنین می‌گوید:

تورم ایران در سال ۱۹۷۵ در حدود ۲۵ درصد بود... بعد شاهنشاه که آریامهر شده می‌آید یک فرمان صادر می‌کند جزو اصول انقلاب، که افزایش قیمت‌ها ممنوع است... یعنی شما می‌خواهید بگویید بالا آمدن خورشید ممنوع! نه فقط ممنوعیتش میسر نبود بلکه نرخ تورم شد ۳۵ درصد. (عالیخانی ۱۳۹۳: ۱۴۰)

فخرالدین صدیق یکی از قضات عالی‌رتبه دیوان عالی کشور نیز در خردادماه ۱۳۵۳ خورشیدی عریضه‌ای به محمدرضاشاه می‌نویسد که در آن به صراحت از فساد شایع و ریشه‌دار در ساختار اجرائی، قضایی و حتی نظامی کشور سخن می‌گوید و پیشنهاد می‌دهد که ساواک تلاش جدی برای بررسی فساد، اخاذی و ارتشاء صورت دهد و این مساله را به اصلی‌ترین ماموریت خود تبدیل نماید. اما نه شاه و نه ساواک فهم درستی از این عرایض و نامه‌های این‌چنینی نداشتند و مهم‌ترین وظیفه خود را ایجاد فضای پلیسی در جامعه به منظور کنترل سیاسی امور می‌دانستند. (آرشیو ملی ایران: سند شماره ۱۹۶۳۳-۲۳۰)

ناکارآمدی حکومت پهلوی همه طبقات اجتماعی را در مقابل رژیم قرار داد و چون دامنه این ناکارآمدی‌ها بسیار گسترده بود، تقریباً دولت در همه حوزه‌ها با بحران مواجه شده بود. بحرانی که یک فرصت مناسب احتیاج داشت تا به انقلاب تبدیل شود که باز شدن نسبی فضای سیاسی و اجتماعی برای مخالفان (به دنبال تغییرات سیاسی در امریکا) به منزله پیدایش این فرصت بود. در نهایت ناکارآمدی حکومت پهلوی به بسط و توسعه یک ایدئولوژی انقلابی که سال‌ها قبل از انقلاب، جامعه‌ای بهتر را به تصویر می‌کشید، انجامید و بحران اقتصادی سال‌های ۱۳۵۱ تا ۱۳۵۶ خورشیدی که خود منجر به نارضایتی‌ها و اعتراض‌های فراوان در مقیاسی گسترده شده بود نیز به انرژی مورد نیاز موتور انقلاب تبدیل گردید و این گونه مقدمات فروپاشی حکومت پهلوی فراهم شد.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

برهم‌خوردن تعادل در یک نظام اجتماعی مقدمات آسیب‌پذیری آن را از جهات مختلف فراهم می‌کند. مطابق منطق کارکردگرایانه جامعه یک سیستم متشکل از اعضا و اجزای بی‌شماری است که هر یک باید کارکردهای خاصی را برای بقای کلی سیستم انجام دهند. این اجزا به نحو عجیبی دارای وابستگی متقابل اند و خلل در یک بخش از نظام سبب ایجاد اختلال در کل نظام می‌شود. در دوره پهلوی دوم دولت که در راس نظام اجتماعی قرار داشت و کارکرد آن ایجاد تعادل در نظام اجتماعی بود به نحو عجیبی به اصلی‌ترین عامل برهم‌زننده نظم اجتماعی تبدیل شده بود و به جهت فقدان چشم‌انداز و عدم وجود نقشه راه مشخص تصویر روشنی از نظام اجتماعی مقابل روی خود نداشت.

همان‌گونه که به روشنی تبیین گردید محمدرضاشاه به عنوان نماد و راس نظام سیاسی نه تنها از جامعه تلقی یک نظام گسترده سیاسی اجتماعی فرهنگی اقتصادی و... را نداشت بلکه به نحو عجیبی سعی داشت تا با نرم‌افزارهای سنتی جامعه را اداره نماید. وی مدام دم از توسعه اقتصادی و صنعتی می‌زد ولیکن از نوسازی و توسعه در دیگر حوزه‌های اجتماعی غافل بود. او علی‌الظاهر شکل و شمایل دولت را نو کرده بود اما در کنه ماجرا هرگز تلقی مدرنی (دولت-ملت) از مفهوم دولت نداشت. بدیهی است که با چنین باوری سخن گفتن از مفاهیمی همچون وابستگی متقابل اجزای نظام رابطه کارکردی میان اجزاء وحدت و عمومیت کارکردی که تضمین‌کننده نظم اجتماعی می‌باشند نیز محلی از اعراب ندارد.

مجموع این اقدامات و برداشت‌ها نظمی که می‌بایست دولت در جامعه ایجاد نماید را به مخاطره انداخته و جامعه را از حالت ثبات خارج می‌کرد. قرار گرفتن در چنین وضعیتی حاکمیت را در کنترل اجتماعی ناتوان و به سمت و سوی ناکارآمدی رهنمون می‌ساخت چراکه کارآمدی محصول نظم و تعادل اجتماعی است و در یک شرایط مطلوب حاصل می‌گردد. حکومت محمدرضاشاه پهلوی در میانه دهه ۱۳۵۰ همه ظرفیت‌هایی را که به واسطه آن می‌توانست حکومتی کارآمد داشته باشد را ناخواسته از میان برداشت. نه ظرفیت انحصار کاربرد زور داشت که یا بر اوضاع تسلطی نداشت (نظیر حد فاصل سال‌ها ۱۳۲۰ - ۱۳۳۲) و یا اگر سلطه‌ای نیم‌بند بر امور داشت به مدد حمایت‌های کشورهای دیگر و ایجاد فضای پلیسی در جامعه بود (همچون سال‌های پس از انقلاب سفید). و نه از ظرفیت استخراجی برخوردار بود که اساساً دولتی رانتیر بود و بر درآمدهای نفتی تکیه داشت.

حکومت پهلوی به رغم همه تلاش‌های ارزشمندش در احیای هویت ایرانی و زبان فارسی^۱ در شکل دادن به هویت ملی نیز ناکارآمد بود. چرا که تأکید بیش از حد بر مدرنیته و غرب‌گرایی^۲ همه این تلاش‌ها را تحت‌الشعاع خود قرار می‌داد و مردم درک کرده بودند که حاکمانشان بیش از آنکه دل‌باخته هویت ایرانی باشند^۳ دل‌سپرده مدنیت جدید غرب هستند. هم‌چنان که بیان‌گردید محمدرضاشاه و نخست‌وزیرش هویدا در حتی دیدارهای خصوصی نیز تأکید داشتند که به زبان لاتین سخن گفته و بر اساس سنت‌های غربی عمل نمایند. همچنین مردم درک کرده بودند که هویت ملی‌ای که شاه از آن سخن می‌گوید صرفاً حربه‌ای برای تسلط بر افکار عمومی و بقای سلطنت است و به همین واسطه هیچ‌گاه نتوانستند در این خصوص نیز با حاکمیت رابطه‌ای برقرار نمایند. در مقاطعی نیز به طور مثال مصادیقی چون مصدق داشتند که آن را نماد هویت ملی می‌دانستند و قویاً میان‌گفتمان مصدق و شاه تمیز قائل بودند. در مورد ظرفیت حفظ انسجام درونی نیز اوضاع تقریباً بر همین منوال بود و مردم بدین درک رسیده بود که بوروکراسی نه در خدمت مردم که در راستای بقای دستگاه سلطنت و شخص شاه است و در هیچ حوزه‌ای مسئله محور عمل نمی‌نماید. فساد اداری نیز مزید بر علت شده بود که به طور کلی نسبت به بوروکراسی نیز بدبین باشند و با حکومت در این خصوص نیز همدلانه عمل نمایند. در نتیجه دولت فاقد این ظرفیت نیز گردیده بود و از این لحاظ نیز ناکارآمد جلوه می‌کرد.

رژیم پهلوی از ظرفیت تنظیمی نیز برخوردار نبود چرا که اساساً توان وضع مقررات در جامعه را نیز نداشت. این رژیم خود مقررات‌گریز بود و ناقض همه قوانین نوشته و نانوشته‌ای بود که به بقای جامعه کمک می‌کرد. فقدان حاکمیت قانون در جامعه نیز این مسئله را تشدید می‌کرد و دولت را در وضع قانون ناکارآمد می‌ساخت. از لحاظ مقبولیت نیز در سطح قابل‌قبولی نبود که مردم بخواهند مقررات تعیین شده از سوی دولت را بپذیرند و براساس آن عمل نمایند. دولت پهلوی دولت رانت‌ها و انحصارها بود و به همین لحاظ از ظرفیت بازتوزیعی نیز برخوردار نبود. در این عصر تمامی امتیازات انحصاری تحت کنترل دولت و در دستان وابستگان حکومت پهلوی بود و خود دولت در ایجاد یک طبقه بورژوازی صنعتی نقش چشمگیری داشت. بر همین اساس حس بی‌عدالتی و ویژه‌خواری در سطح جامعه نسبت به حکومت پهلوی وجود داشت و بسط و گسترش گفتمان چپ در ایران نیز تا حد زیادی معلول همین مسئله بود.

فقدان این ظرفیت‌ها و تداوم این ناکارآمدی‌ها رفته‌رفته زمینه‌های سقوط مشروعیت حکومت پهلوی را فراهم ساخت و دولت را به نقطه‌ای رساند که در همه حوزه‌ها مردم درمقابلش قرار بگیرند و حتی بدون هیچ چشم‌اندازی از آینده خواهان سقوط آن شوند.

پی‌نوشت

۱. مطابق این نظریه ساختارهای معینی در جامعه موجب ثبات و پایداری آن شده‌اند و تا زمانی که ترتیبات ساختاری خاص متأثر ساختارهای مذکور بر جامعه حاکم است، مشکلی در جامعه به وجود نخواهد آمد. در مقابل زمانی که این ترتیبات به هم خورده و جابجا شوند، احتمال بروز فروپاشی از سوی توده‌ها و انقلاب توده‌ای در جامعه افزایش می‌یابد. به همین ترتیب پس از فروپاشی نیز احتمال تأسیس حکومت و رژیم توده‌ای نیز افزایش می‌یابد.

کتاب‌نامه

الف - منابع کتابی فارسی

- آبراهامیان (۱۳۸۹)، پروانده، تاریخ ایران مدرن، ترجمه ی محمد ابراهیم فتاحی، تهران، نشر نی، چاپ سوم.
- آبراهامیان (۱۳۸۳)، پروانده، ایران بین دو انقلاب، ترجمه احمد گل محمدی و محمد ابراهیم فتاحی، تهران، نشر نی.
- آشوری (۱۳۷۶)، داریوش، ما و مدرنیت، تهران، مؤسسه فرهنگی صراط، چاپ دوم.
- اسکاچپول (۱۳۸۲)، تدا، دولت رانتیر و اسلام شیعی در انقلاب ایران، ترجمه محمدتقی دلفروز، مجله مطالعات راهبردی، سال ششم، شماره اول.
- اسکاچپول (۱۳۸۹)، تدا، دولت‌ها و انقلاب‌های اجتماعی، ترجمه سید مجید روین تن، انتشارات سروش، چاپ دوم.
- استونز، راب (۱۳۷۹) متفکران بزرگ جامعه شناسی، ترجمه مهرداد میردامادی، تهران، نشر مرکز.
- اسکولز، رابرت (۱۳۷۹) درآمدی بر ساختارگرایی در ادبیات، ترجمه فرزانه طاهری، تهران، نشر آگاه.
- جانسون، چالمرز (۱۳۷۲) تحول انقلابی (بررسی نظری پدیده انقلاب) ترجمه حمید الیاسی، تهران، انتشارات امیرکبیر.
- چالمرز، جانسون (۱۳۷۱) تحول انقلابی، ترجمه حمید الیاسی، انتشارات امیرکبیر.
- ریترز، جرج (۱۳۸۴) نظریه جامعه‌شناسی در دوران معاصر، ترجمه محسن ثلاثی، تهران، انتشارات علمی - فرهنگی.

بحران ناکارآمدی دولت، و مسئله سقوط حکومت پهلوی (حامد ایرانشاهی و دیگران) ۵۳

عالیخانی (۱۳۹۳)، 'علینقی' امنیت و اقتصاد' تاریخ شفاهی' به کوشش حسین دهباشی' تهران' انتشارات کتابخانه ملی.

کاتوزیان (۱۳۹۳)، محمدعلی، در جستجوی جامعه‌ی بلند مدت، در گفتگو با کریم ارغنده پور، تهران، نشر نی.

گی روشه (۱۳۸۷)، تغییرات اجتماعی، ترجمه منصور وثوقی، تهران، نشرنی.

میلانی (۱۳۸۷)، محسن، شکل‌گیری انقلاب اسلامی، ترجمه مجتبی عطارزاده، تهران، گام نو، چاپ اول.

نراقی (۱۳۸۵) احسان، از کاخ شاه تا زندان اوین، ترجمه سعید آذری، تهران، موسسه خدمات فرهنگی رسا، چاپ ششم.

نصر (۱۳۹۳)، سید حسین، حکمت و سیاست، در گفتگو با حسین دهباشی، تهران، انتشارات کتابخانه ملی، چاپ اول.

ب - منابع سندی

آرشیو ملی ایران - سند شماره ۳۱۲۳۰-۲۳۰ - پاسخ محمود جعفری، کارمند وزارت دارائی، به ادعای سرلشکر بازنشسته، علی‌اکبر ضرغام در خصوص افزایش درآمد مملکت در زمان حضور وی به عنوان وزیر دارائی و افشای غارتگری و فسادهای مالی وی در مالیات سنواتی، اتخاذ سیاست دروازه‌های باز با ورود بی‌سابقه کالاهای تجملی و خروج ارز، ضرر تولیدکنندگان داخلی و...؛ ۲۷ خرداد ۱۳۳۲ش.

آرشیو ملی ایران - سند شماره ۲۵۷۵-۰۰-۹۹۸ - قسمتی از نطق علی‌امینی (نخست وزیر) در وزارت بازرگانی درباره رواج فساد و رشوه خواری در ایران به نقل از روزنامه اطلاعات هوائی؛ (خرداد ۱۳۴۰ش)

آرشیو ملی ایران - سند شماره ۷۹۶۳-۲۳۰ - نامه دعوت از نخست‌وزیر برای حضور در مجلس شورای ملی و پاسخگویی به پرسش درباره ترقی روزافزون هزینه زندگی و نقشه دولت برای بهبود وضع؛ ۱۱ مهر ۱۳۳۴ش.

آرشیو ملی ایران - سند شماره ۲۹۱۵۳-۲۳۰ - نامه شکایت‌آمیز پاشایی از دانشسرایعالی به نخست‌وزیر در اعتراض به وضعیت موجود در شرکت اتوبوسرانی، برق و استانداری و انتقاد از نبودن اشخاص مناسب در رأس امور؛ ۲۶ مرداد ۱۳۴۷ش.

آرشیو ملی ایران - سند شماره ۰۰۰۹۹۷-۲۹۶ - قسمتی از نامه نصرالله انتظام به یکی از رجال دولتی در خصوص اقدامات سوء علیرضا پهلوی و نتایج بد آن بر خانواده سلطنتی و پذیرش عمومی آن خاندان؛ (نامه ناقص است) فاقد تاریخ.

آرشیو ملی ایران - سند شماره ۲۰۶۴۶-۲۳۰ - تلگراف نصراله اهور هوش شیرازی، مدیر روزنامه در حال توقیف جوشن، به ارتشبد از هاری، نخست‌وزیر، برای اعلام فساد و قاچاق کابینه‌های قبلی، سوء استفاده مدیران شرکت‌های دولتی و وزارتخانه‌ها بودجه و موقعیت خود و درخواست وقت ملاقات از وی؛ ۲۸ آبان ۱۳۵۷ش.

۵۴ جستارهای تاریخی، سال ۱۴، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۲

آرشیو ملی ایران - سند شماره ۳۱۱۶۶-۲۳۰ - تلگراف به نخست‌ویر در اعتراض به عملکرد جانشین بازپرس بم با مردم، اعمال خشونت و اهانت نسبت به متهمین در بازجویی و اقرار گرفتن با تهدید آنان؛ ۸ اسفند ۱۳۳۸ ش.

آرشیو ملی ایران - سند شماره ۹۷۸۴-۲۳۰ - اعمال نفوذ خاندان فرجی در ورامین.

آرشیو ملی ایران - سند شماره ۱۳۴۲۳-۲۳۰ - نامه غلامرضا دانائی به هویدا، نخست‌وزیر، برای اعتراض به اعمال نفوذ غیرقانونی مهندس هرمز شاهرخ‌شاهی، صاحب شرکت اختر ماشین، در دادگستری؛ ۱۶ فروردین ۱۳۴۶ ش.

آرشیو ملی ایران - سند شماره ۳۱۱۶۶-۴-۲۳۰ - تلگراف جمعی از اهالی سراوان به مجلس شورای ملی در اعتراض به عملکرد رئیس بهداری بلوچستان در استفاده از بودجه و امکانات بهداری برای فعالیت‌ها و تبلیغات انتخاباتی خود؛ ۱۴ خرداد ۱۳۳۹ ش.

آرشیو ملی ایران - سند شماره ۳۸۲۵۶-۹۹۹ - کنگره انقلاب اداری هفتم تا شانزدهم بهمن ماه ۱۳۴۶ تهران.

آرشیو ملی ایران - سند شماره ۹۶/۹۹۸/۱۱۴۷ - قانون اصلاحات ارضی - بهمن ماه ۱۳۴۲ تهران.

قانون برنامه پنجم عمرانی کشور - اسناد سازمان برنامه و بودجه - ۱۳۵۶.

لایحه قانون برنامه دوم عمرانی کشور - اسناد سازمان برنامه و بودجه - ۱۳۳۴.

ج. منابع مطبوعاتی

نیویورک تایمز ۱۹۸۷: سرمقاله ۱۳ دسامبر؛

تایمز ۱۹۷۶: ۱۶ اوت ' صفحه ۳۲؛

لوموند ۱۹۸۷: سرمقاله شماره ۹۸۵۳؛

سندی تایمز ۱۹۷۵: سرمقاله ۱۹ ژانویه؛

کیهان ۱۳۳۶: ۳ اردیبهشت ' صفحه ۴ (اهداف تشکیل سازمان اطلاعات و امنیت کشور)؛

اطلاعات ۱۳۴۳: ۱۸ خرداد صفحه ۱ و ۴ اصول انقلاب شاه و مردم؛

د- منابع کتابی لاتین

Albertus, Michael and Victor Menaldo (2012) "Coercive Capacity and the Prospects for Democratization," *Comparative Politics* January, Vol. 44, No. 2, pp. 151-169.

Easton, David (1965) *A system analysis of political life*, New York, John Wiley & Sons.

Kocher, Matthew Adam (2010) "State Capacity as a Conceptual Variable" *Yale Journal of International Affairs*, Vol. 5, No. 2, pp. 137—145.

Mann, Michael (1986) "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results." In John A. Hall (Ed.), *States in History*, London: Basic Blackwell, pp. 109-136.

بحران ناکارآمدی دولت، و مسئله سقوط حکومت پهلوی (حامد ایرانشاهی و دیگران) ۵۵

Mann, Michael (1993) *The Sources of Social Power, The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, New York, Cambridge University Press.

Poggi, Gianfranco (1990) *The State, Its Nature, Development and Prospects*. Cambridge, Polity Press

Slater, Dan (2008) "Can Leviathan Be Democratic? Competitive Elections, Robust.

Fearon James D. and David D. Laitin (2003) "Ethnicity, Insurgency, and Civil War," *American Political Science Review* 97(1), 75-80.

Shaoguang, Wang (2012) "Why is state effectiveness essential for democracy? Asian examples," In Fred Reinhard Dallmayr and Tingyang Zhao, *Contemporary Chinese Political Thought, Debates and Perspectives*, Kentucky, The University Press of Kentucky, pp. 242-266.

Sorensen, George (2002) *State Transformation and New Security Dilemmas*, Ankara, Centre for Eurasian Strategic Studies.

Weiss, Linda (1998) *The Myth of the Powerless State, Governing the Economy in a Global Era*, Cambridge, Polity.