

فصلنامه تخصصی علوم سیاسی

سال هفدهم، شماره پنجاه و چهارم، بهار ۱۴۰۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۷/۱۳

تاریخ تصویب: ۱۳۹۹/۴/۲۸

صفحات: ۱۸۴-۱۶۱

## بررسی توسعه نیافتگی ایران در عصر قاجار از منظر الگوی مفهومی دولت نرم میردال

زهرا آریاکیان / گروه علوم سیاسی، واحد نیشابور، دانشگاه آزاد اسلامی، نیشابور، ایران.

دکتر علی اکبر امینی\* / گروه علوم سیاسی، واحد تهران مرکز، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

دکتر اهورا راهبر / گروه روابط بین الملل، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران.

دکتر اصغر کیوان حسینی / گروه علوم سیاسی، واحد تهران مرکز، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

### چکیده

در این مقاله، با کاربرد روش توصیفی تحلیلی و شیوه گردآوری اسنادی، تلاش بر این است تا توسعه نیافتگی ایران در عصر قاجار با توجه به نقش سیاست و ویژگی های دولت از دیدگاه میردال مورد تأمل قرار گیرد و به این سؤال اساسی پاسخ داده شود که توسعه نیافتگی ایران در دوران قاجار، چگونه با توجه به نقش و مختصات دولت نرم از دیدگاه میردال قابل تبیین است؟ یافته‌ها حاکی از این است که جامعه ایران در عصر قاجار که مصادف با توسعه صنعتی در غرب بود، در حال مواجهه فزاینده با خارج و تحولات مذکور بوده و در عین حال در درون نیز، مشکلات فراوانی داشته است که از مهم ترین آنها می توان به سلطنت دلبخواهی شاهان، نقص وضع و اجرای قانون در کشور، عدم اطاعت گروه های قدرتمند جامعه از جمله خاندان قاجار، اشراف زمیندار، خوانین و رؤسای قبایل و طبقه بازرگان از قوانین و مقررات موجود و نیز فساد دیوانسالاری فراگیر اشاره کرد که این امر باعث شد تا دولت در دوران قاجار، توانایی وضع قانون، کنترل اوضاع داخلی و به تمکین واداشتن گروه های مختلف برای اجرای قوانین و مقررات دولتی و نیز اقدام جدی در جهت برکندن ریشه ای فساد در سطوح مختلف را نداشته باشد و لذا موانع زیادی بر سر راه توسعه و اجرای برنامه های مدرنیزاسیون در این دوران ایجاد گردد.

### کلید واژگان:

ایران، عصر قاجار، توسعه نیافتگی، نهادگرایی، دولت نرم میردال

---

\* نویسنده مسئول، ایمیل: [aliamini@iauctb.ac.ir](mailto:aliamini@iauctb.ac.ir)

## مقدمه

روی کار آمدن قاجار در ایران و مصادف بودن آن با انقلاب صنعتی در غرب و توسعه فراوانی که در عرصه‌های مادی به دست آورد، این پرسش را به یک مسأله مهم و چالش برانگیز تبدیل کرد که «چرا ایران عصر قاجار از قافله تمدن غرب عقب ماند؟» در پاسخ به این سؤال، نظریات گوناگونی توسط اندیشمندان و نظریه پردازان مختلف داخلی و خارجی ارائه شده است. برخی از اندیشمندان به ابعاد توسعه سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی غرب پرداخته و دلایل مختلفی برای توسعه نیافتگی ایران برشمردند. برخی دیگر از اندیشمندان به کشورهای توسعه نیافته و ویژگی های مشترک توسعه نیافتگی در آنها اشاره کردند. از جمله اندیشمندانی که به موضوع توسعه در کشورهای توسعه نیافته با رویکردی جدید پرداخت، گونار میردال<sup>۱</sup> است که با مطرح کردن نظریه دولت نرم<sup>۲</sup>، به اهمیت ویژگی دولت در پیشبرد توسعه در این کشورها تأکید کرد.

آنچه در این مقاله، به عنوان دغدغه و مسأله پژوهشگر مطرح می شود این است که توسعه نیافتگی ایران در عصر قاجار با توجه به نقش سیاست و ویژگی های دولت از دیدگاه میردال با روش توصیفی تحلیلی و شیوه گردآوری اسنادی، مورد تأمل قرار گیرد و به این سؤال اساسی پاسخ داده شود که توسعه نیافتگی ایران در دوران قاجار، چگونه با توجه به نقش و مختصات دولت نرم از دیدگاه میردال قابل تبیین است؟ فرضیه محوری در این مقاله این است که ویژگی هایی همچون سلطنت دلبخواهی شاهان، نقص وضع و اجرای قانون در کشور، عدم اطاعت گروه های قدرتمند جامعه از جمله اشراف زمیندار، رؤسای قبایل، روحانیون، خاندان قاجار و طبقه بازرگان از قوانین و مقررات موجود و نیز فساد اداری فراگیر سبب شده است تا دولت نرم در دوران قاجار، توانایی کنترل اوضاع، به تمکین واداشتن گروههای مختلف و نیز اقدام جدی در جهت برکندن ریشه ای فساد در سطوح مختلف را نداشته باشد و لذا توسعه در ایران همانند غرب اتفاق نیفتاده است.

## ۱- پیشینه پژوهش

آثار گرانسکی در زمینه بررسی دلایل توسعه نیافتگی ایران توسط اندیشمندان و نظریه پردازان

<sup>۱</sup> - Gunnar Myrdal

<sup>۲</sup> Soft State

مختلف تا کنون به رشته تحریر در آمده است. از جمله: احمد اشرف (۱۳۵۹) در کتاب موانع تاریخی رشد سرمایه داری در ایران: دوره قاجاریه، به عوامل داخلی و خارجی موانع تاریخی رشد سرمایه داری در ایران دوران قاجار اشاره می کند. وی موانع داخلی توسعه ایران را خصوصیات شیوه های تولید شهری - روستایی - ایلی و نظام سیاسی اجتماعی حاصل از آن و موانع خارجی را وضعیت نیمه استعماری و تحولات سیاسی و اقتصادی جامعه ایرانی در شرایط سلطه استعماری می داند. همچنین محمد رضا فشاهی (۱۳۶۰) در کتابش با عنوان تکوین سرمایه داری در ایران، حکومت قرون وسطایی قاجاری را مهمترین عامل عقب ماندگی دوره قاجار می داند.

محمد علی همایون کاتوزیان (۱۳۷۲) در کتاب اقتصاد سیاسی ایران: از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی، به ریشه یابی عقب ماندگی در ایران می پردازد. وی این کتاب را در چهار بخش ارائه کرده است؛ در بخش اول با عنوان «دولت و انقلاب: دورنمای تاریخی» به سه عنوان کلی «درباره شیوه تولید: فتوالیسم یا استبداد»، «تحولات قرن نوزدهم» و «انقلاب مشروطه و پس از آن: انقلاب و رکود، ۱۲۹۷ - ۱۲۸۰» اشاره می کند. وی در ادامه، تحولاتی که در سه دوره ۱۱۸۰ تا ۱۲۳۰، ۱۲۳۰ تا ۱۲۵۰، و ۱۲۵۰ تا ۱۲۷۰ در حوزه تغییرات جمعیت، مالیات، تورم و تجارت خارجی در قرن نوزدهم در ایران صورت گرفته را بررسی می کند. همچنین علی رضاقلی (۱۳۷۷) در کتاب جامعه شناسی نخبه کشی، علل عقب ماندگی ایران را به طور مسوسط مورد بررسی قرار می دهد. وی تحلیلی جامعه‌شناسانه از ریشه‌های تاریخی استبداد و عقب‌ماندگی در ایران ارائه می‌کند.

سید محمد خاتمی (۱۳۷۹) نیز در کتاب آئین و اندیشه در دام خود کامگی، مهمترین علت توسعه نیافتگی در ایران را وجود دولت های خودکامه معرفی می کند. وی معتقد است توسعه نیافتگی سیاسی، علت اساسی توسعه نیافتگی در سایر زمینه هاست. علی محمد ایزدی (۱۳۸۲) در کتاب چرا عقب مانده ایم؟ به تشریح عوامل عقب ماندگی ایران می پردازد و استعمارگران، سیستم سلطنتی، حاکمیت هزار فامیل، منابع نفتی، موقعیت سوق الجیشی کشور و بی سوادی مردم را به عنوان علل اساسی عقب ماندگی بیان می کند.

افزون بر این آثار، می توان به کتاب کاظم علمداری (۱۳۸۴) با عنوان چرا ایران عقب ماند و غرب پیش رفت؟ اشاره کرد. وی در این کتاب با بررسی عوامل جغرافیایی، تاریخی و دینی در مقایسه شرق با غرب، عوامل عقب‌ماندگی ایران را از منظر متغیرهای مذکور بررسی می کند.

حسین بشیریه (۱۳۸۷) در کتاب موانع توسعه سیاسی در ایران می‌کوشد تا موانع تاریخی و ساختاری ضعیف مدنی و سیاسی در ایران را عامل اصلی توسعه نیافتگی ایران قلمداد کند. وی، ساختار قدرت سیاسی، شکاف‌ها و چند پارگی‌های اجتماعی و فرهنگی در ایران را به عنوان موانع اصلی توسعه معرفی می‌کند. به بیان دیگر، استدلال اصلی بشیریه این است که شکل‌گیری ساخت دولت همراه با گسترش چند پارگی‌های اجتماعی و فرهنگی وعدم وجود وحدت ملی و تداوم و تقویت فرهنگ پدرسالارانه، مانع اصلی توسعه سیاسی در ایران بوده است.

امیرمسعود شهرام نیا و مجید اسکندری (۱۳۸۹) در مقاله «علل ناکامی نخبگان عصر قاجار در روند توسعه یافتگی ایران»، عواملی از قبیل ساختار سیاسی استبدادی، فرهنگ توسعه نیافته، دخالت بیگانگان در امور ایران، ضعف عملکرد شاهان، نقش مخرب نظام اقتصاد جهانی و عملکرد نخبگان در نوسازی و توسعه به شیوه غربی را از جمله عوامل مهم ناکامی نخبگان در روند توسعه ایران در دوران قاجار می‌دانند.

همچنین در مقاله ای که توسط صمد رسول زاده اقدم و علیرضا طاهری (۱۳۹۲) با عنوان «بررسی علل توسعه نیافتگی ایران در دوره قاجار» نوشته شده است، مهمترین عوامل توسعه نیافتگی ایران در دوران قاجار به این شرح بیان می‌شود: ۱- کمبود بارندگی و دسترسی نداشتن به آب کافی، ۲- تجارت نابرابر بین تجار داخلی و خارجی خصوصاً تجار روس و انگلیس با تجار ایران، ۳- ناامنی و غارت دسترنج مردم، ۴- وجود فرهنگ عشیره‌ای، ۵- فروش حکومت ایالات، مناصب و زمینهای دولتی، ۶- مشکلات زیرساختی در فرهنگ سنتی ایران، ۷- اندیشه‌های تصوف، ۸- وجود نداشتن و اجرا نشدن قانون، ۹- روابط بین المللی و ۱۰- ساختار نظام سلطنت.

تقی آزاد ارمکی (۱۳۹۴) نیز در مقاله «عقب ماندگی و توسعه در ایران» با دوگانه دیدن توسعه و عقب ماندگی، جریان توسعه در ایران را به لحاظ مفهومی و نظری مورد واکاوی قرار می‌دهد و سرانجام محمد علی کاتوزیان (۱۳۹۷) در کتاب ایران، جامعه کوتاه مدت و ۳ مقاله دیگر، مشکلات تاریخی توسعه اقتصادی و سیاسی ایران را در قالب ۴ مقاله بررسی می‌کند. وی، در دو مقاله اول به این موارد می‌پردازد: فقدان امنیت برای مالکیت خصوصی و در نتیجه عدم انباشت سرمایه در دست بخش خصوصی، انحصار ثروت و قدرت اقتصادی در دست حکومت‌ها که خود به انحصار قدرت سیاسی می‌انجامد. مضمون مقاله سوم، تلاش برای استقرار قانون و نظم قانونی که به انقلاب مشروطه انجامید و علل

ناکامی‌ها و کمبودهای جنبش مشروطه است و مقاله چهارم درباره ملک الشعراى بهار از کوشندگان مشروطه ایران است.

با بررسی این منابع در می‌یابیم اگرچه موضوع توسعه نیافتگی ایران به ویژه در دوران قاجار از جنبه‌های متفاوتی مورد بررسی قرار گرفته است اما تاکنون در هیچ پژوهش علمی، به بررسی توسعه نیافتگی ایران عصر قاجار در پرتو نظریه میردال که به «نقش مهم سیاست» و «وضعیت دولت» در توسعه توجه کرده، پرداخته نشده است؛ لذا این مقاله درصد رفع این نقصان است و از این حیث واجد نوآوری می‌باشد.

## ۲- چارچوب نظری

در این پژوهش برای بررسی وضعیت دولت و نقش ساختار سیاسی در عقب ماندگی ایران عصر قاجار، از الگوی تحلیل نهادی استفاده می‌شود. در این رهیافت بر قواعد، رویه‌ها و سازمانهای رسمی حکومت تمرکز می‌شود (مارش و استوکر، ۱۳۹۰: ۱۰۱ و ۸۳) و در آن، مطالعه نهادها بر مطالعه کنشهای فردی اولویت دارد (حسینی زاده، ۱۳۹۱: ۸۳).

به عبارت دیگر، نهاد، کانون محوری در مباحث نهادگرایی است. هرچند که در تعریف نهاد، مفهوم یکسان و اجماعی که مورد توافق همه نهادگرایان باشد وجود ندارد و هرکس مطابق تفکر و سلیقه خود به تعریف جداگانه‌ای از نهاد پرداخته است (کیوانی امینه، ۱۳۸۵: ۹۲) با این حال، شاید بتوان خصوصیات مشترکی را برای نهاد برشمرد از جمله اینکه کنش متقابل کنشگران مختلف در چارچوب نهاد است که شکل می‌گیرد و قوام می‌یابد (رمضانی و میرفردی، ۱۳۹۳: ۱۲۴).

به گفته نورث، یکی از نهادگرایان برجسته، نهادها قیودی وضع شده از جانب نوع بشرند که روابط متقابل انسانها با یکدیگر را شکل می‌دهند و موجب نظام مندشدن انگیزه‌های نهفته در مبادلات بشری می‌شوند (North, 1994: 360). به بیان دیگر، نهادها نظام سازمان یافته‌ای از روابط اجتماعی هستند که متضمن ارزشها و رویه‌های عمومی مشخص بوده و نیازهای معینی از جامعه را برآورده می‌کنند و یا فرآیندهایی هستند که صورت‌های رسمی یا غیر رسمی رفتار کارگزاران سیاسی را شکل می‌دهد و بر

---

<sup>1</sup> - Institution

اندیشه‌ها و برنامه‌های آنها تأثیر می‌گذارند (Campbell, 1997: 93).

با این وصف از نهاد، در رهیافت نهادگرایی نوعی جهت‌گیری فعال به سمت نهادهای اجتماعی از طریق تمرکز بر تأثیر نهادها در عملکرد اقتصادی و فرآیندهای تحول نهادی وجود دارد (تمدن جهرمی، ۱۳۸۳: ۷۶) و توسعه در یک کشور، در پاسخ به تکامل تدریجی نهادهای حمایتی، اجتماعی و تجارت اتفاق می‌افتد. لذا نهادگرایان، خواهان افزایش حضور مؤثر دولت جهت شکل‌دهی و حمایت از نهادهای اجتماعی و اقتصادی در مسیر دستیابی به توسعه می‌باشند (Heico, 1999: 385) و همگی، نهاد حکومت را مهم‌ترین و تعیین‌کننده‌ترین نهاد در یک نظام سیاسی- اجتماعی می‌دانند. در نظر آنها، حکومت نه فقط تعیین‌کننده مجموعه نهادهای رسمی بلکه عامل مهمی در تعیین سطح سازمانی است (رمضانی و میرفردی، ۱۳۹۳: ۱۳۲-۱۳۳).

از منظر نهادگرایان، نظم سیاسی را مجموعه‌ای از نهادها ایجاد می‌کنند که کمابیش در یک نظام منسجم، سامان یافته‌اند. لذا کنشگران سیاسی، خود و عمل خود را بر طبق قواعد و رویه‌هایی که به صورت اجتماعی ساخته شده و برای عموم مردم، شناخته شده و پذیرفته شده‌اند سامان می‌دهند. لذا به دلیل این قواعد و رویه‌ها، نهادهای سیاسی به تعریف وظایف و حقوق اساسی سیاسی می‌پردازند و چگونگی تخصیص امتیازات و فرصتها و تکالیف را در جامعه تنظیم کرده و شکل می‌دهند و برای حل تضادها، اقتدار را ایجاد می‌کنند (Lowndes, 2002: 95).

به اعتقاد گای، از دیگر نهادگرایان، ویژگی مهم نهادگرایی این است که این مکتب دغدغه قانون داشته و به نقش مرکزی قانون و حقوق در حکومت توجه می‌کند. قانون، هم چارچوب بخش عمومی و هم شیوه‌ای است که دولت می‌تواند رفتار شهروندان را تنظیم کند. لذا توجه به نهادهای سیاسی به معنای توجه به قانون است. به عبارت دیگر، می‌توان گفت که قانون یک نهاد است و ظرفیت گسترده منطقی مناسبت را که در نهادهای هنجاری است دارد (Guy, 1999: 7).

میردال از جمله این اندیشمندان است که با رویکرد نهادگرایی به توسعه در کشورهای توسعه نیافته می‌نگرد (رمضانی و میرفردی، ۱۳۹۳: ۱۲۴). وی در تلاش برای توجیه روند کند توسعه‌ای در کشورهای در حال توسعه آسیای جنوبی به ویژه هند، نظریه "دولت نرم" را با تأکید بر فقدان انضباط اجتماعی به معنای عدم اطاعت گروه‌های قدرتمند اجتماعی از قوانین وضع شده توسط مقامات رسمی در ضمن

نقص وضع و اجرای قانون در کشورهای توسعه نیافته، در دهه ۱۹۶۰ میلادی ارائه می‌کند. این نظریه اگرچه بیشتر بر مبنای تحقیقات گسترده وی در آسیای جنوبی استوار است اما می‌توان آن را برای توصیف سایر کشورهای در حال توسعه (از جمله ایران که از دوران قاجار وارد عرصه توسعه شد) نیز به کار برد (لفت و بیچ، ۱۳۸۴: ۱۱۵).

میردال می‌نویسد: درک من از شرایط کشورهای جنوب آسیا و هر کشور دیگر در حال توسعه، وجود یک نظام اجتماعی است؛ نظامی که در آن، شرایط بسیاری به طور علی با هم مرتبطند و تغییر در یکی از آنها موجب تغییرات علی در سایر شرایط می‌شود (Myrdal, 1968: 45-53).

وی ضمن بررسی دولت نرم در هند، درخصوص توسعه در سایر کشورهای توسعه‌نیافته در کتاب *درام آسیایی* می‌نویسد: «جای تردید نیست که توسعه بدون افزایش انضباط اجتماعی در تمام قشرها حتی در دهات بی‌نهایت دشوار است. به زحمت می‌توان در این کشورها درباره لزوم وضع مقررات، اشاراتی یافت که برای روستائیان تعهد ایجاد کند. حتی اگر این اشارات هم باشند، لیکن با اعتقاد کامل بیان نشده و کسی به آنها عمل نمی‌کند» (میردال، ۱۳۶۶: ۱۳۸).

میردال در ادامه با تأکید بر نقش مهم دولت در پیشبرد توسعه در کشورهای توسعه نیافته می‌گوید: «در این کشورها چنانچه بی‌انضباطی با شدت در همه جا رایج است، در این صورت راه حل آشکاری که به نظر یک شخص غربی ممکن است برسد این است که "دولت" باید به سرعت به وضع مقررات معقول اجتماعی اقدام کند و مراقب حسن اجرای آن باشد. در واقع این مهمترین رکن برنامه-ریزی توسعه در این کشورها به نظر می‌رسد» (میردال، ۱۳۶۶: ۱۳۹).

میردال برای توصیف دولتهایی که توان پیشبرد توسعه در کشورهای توسعه نیافته را ندارند، از واژه دولت نرم یا مسامحه‌گر استفاده می‌کند. از دیدگاه وی در کتاب *درام آسیایی*، عنصری که نقشی برجسته در توسعه نیافتگی کشورهای در حال توسعه ایفا می‌کند، مفهوم «دولت مسامحه‌گر یا دولت نرم» است. دولتی که به انگیزه بروز نکردن چالش یا تنش، در قاعده‌گذاری صحیح و اعمال قواعد، مسامحه می‌کند. میردال می‌نویسد: قانونگذاران و حاکمان، بی‌میلی عجیبی به وضع قوانین و قواعد و اعمال آنها دارند و در مقابل، نه خود آنها و نه مردم تمایلی به پیروی از قواعد و قوانین وضع شده با فرآیندهای دموکراتیک ندارند. به عبارتی از نظر میردال در کتاب *درام آسیایی*، ناکارایی‌های نهادی و ساختار قدرتهای اقتصادی و اجتماعی، مهم‌ترین موانع توسعه معرفی شده‌اند (میردال، ۱۳۶۶: ۱۶۱-۱۷۸).

میردال تلاش می کند تا دیدگاهی کلی از منطق سازوکار توسعه و عدم توسعه ارائه دهد. وی می گوید: «درک من از شرایط کشورهای جنوب آسیا و هر کشور دیگر، وجود یک نظام اجتماعی است؛ نظامی که در آن، شرایط بسیاری به طور علی با هم مرتبطند و تغییر در یکی از آن ها موجب تغییرات علی در سایر شرایط می شود» (Myrdal 1968, 45-53). در این نظام اجتماعی، میردال همچون سایر نهادگرایان، به انگیزشها و نقش دولت در توسعه توجه اساسی نشان می دهد. تا آنجا که می توان گفت: در دیدگاه نهادگرایی میردال، توسعه از طریق دولت و با تأکید بر ویژگی های ساختار سیاسی در کشورهای توسعه نیافته بر محور انضباط اجتماعی اتفاق می افتد (میردال، ۱۳۶۶: ۱۸۵-۱۸۱).

میردال در نظریه خویش، دولت نرم را با شاخص ها و ویژگی هایش به این شرح توصیف می کند: فقدان انضباط اجتماعی همراه با نقص قانون گذاری و به ویژه عدم رعایت و اجرای قوانین، عدم اطاعت از قوانین و مقررات ارائه شده از سوی مقامات رسمی در سطوح مختلف و وجود تضاد منافع میان مقامات رسمی و اشخاص و گروه های قدرتمند در جامعه که می توانند موجب ایجاد یک گرایش عمومی در مردم به مخالفت با کنترل های عمومی شوند و بالاخره، فساد به عنوان پدیده ای که در تمامی کشورهای توسعه نیافته در حال گسترش است نیز از مشخصات دولت نرم می باشد (Myrdal, 1970: ۲۲۳).

اگرچه می توان بیان کرد که به گفته لفت ویچ، «تصور فقدان انضباط اجتماعی به عنوان هسته مرکزی تئوری میردال، بسیار کلی است اما به نظر می رسد که منظور وی از فقدان انضباط اجتماعی، ناتوانی گسترده دولت در وادار کردن مردم به اطاعت از قوانین و یا بی اعتنایی مردم به رعایت قوانین و مقررات در تمامی سطوح می باشد. به عبارت دیگر، وضعیتی است که در آن قانون و رعایت و اجرای آن در جامعه، بسیار ضعیف می باشد» (لفت ویچ ۱۳۸۴، ۱۱۵-۱۱۶). می توان گفت: دولت نرم از دیدگاه میردال یعنی «دولتی که توانایی به تمکین واداشتن گروه ها و همچنین توانایی اقدام جدی برای ریشه کن کردن فساد در تمامی سطوح را نداشته باشد» (لفت ویچ ۱۳۸۴، ۱۱۷).

با این توصیف از دولت نرم، در ادامه مهمترین شاخص ها و ویژگی های این دولت نظیر فقدان انضباط اجتماعی، نقص قانون گذاری، عدم اطاعت قوانین از سوی گروه های قدرتمند جامعه و وجود تضاد منافع میان آنها و مقامات رسمی و سرانجام، فساد اداری گسترده در تطبیق با ساختار سیاسی ایران در عصر قاجار که همزمان با توسعه غرب بود مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت تا با ارائه مستندات تاریخی، توسعه نیافتگی ایران در این دوران در پرتو نظریه دولت نرم میردال توضیح داده شود.



۳- تشریح توسعه نیافتگی ایران در عصر قاجار بر اساس شاخص‌ها و ویژگی‌های دولت نرم چنانکه در بخش قبلی گفته شد میردال در توضیح دولت نرم، به شاخص‌ها و ویژگی‌هایی از این دولت اشاره می‌کند که می‌توان آن را در سه شاخص کلی و اساسی به این شرح دسته بندی کرد: ۱- فقدان انضباط اجتماعی در کشورهای توسعه نیافته همراه با نقص قانون گذاری و به ویژه عدم رعایت و اجرای قوانین، ۲- عدم اطاعت از قوانین و مقررات ارائه شده از سوی مقامات رسمی در سطوح مختلف و وجود تضاد منافع میان اشخاص و گروه‌های قدرتمند در جامعه با مقامات رسمی و ۳- فساد اداری گسترده.

در این بخش به تطبیق و بررسی این شاخص‌ها و ویژگی‌های ذکر شده دولت نرم، با وضعیت و ویژگی‌های دولت در ایران عصر قاجار با ارائه مستندات تاریخی پرداخته خواهد شد.

۱-۳- فقدان انضباط اجتماعی همراه با نقص قانون‌گذاری و به ویژه عدم رعایت و اجرای قوانین یکی از مشکلاتی که جامعه ایران در عصر قاجار با آن دست به گریبان بود، نبود قانون در کشور و یا بی قانونی بود و این امر با سلطنت دلبخواهی شاهان قاجار ارتباط مستقیم داشت. به گفته بسیاری از پژوهشگران، قانون در این دوران در «سخن شاه» خلاصه می‌شد و پادشاه بود که اختیار جان و مال همه را در دست داشت. اراده او در حکم قانون بود و قدرت و اقتدار وی وابسته به قانون مکتوب نبود. به گفته آبراهامیان، سلسله قاجار بسیاری از مشخصه‌های استبداد شرقی را آشکار کرد: «پادشاه را شاه شاهان، سلطان سلاطین، قبله عالم، دادگستر مردمان و سایه خدا در زمین می‌نامیدند. قدرت شاه به طور بالقوه بسیار گسترده بود. او مالک همه زمینهای غیر وقفی بود که قبلاً بخشیده نشده بود. او می‌توانست دارایی‌آنها را که مغضوب شده بودند مصادره کند. کلامش قانون بود و حق منحصر به فرد دادن امتیازات، مزیتها و انحصارات را داشت. وی صاحب مرگ و زندگی رعایایش و عزل و نصب صاحب منصبان قلمروش بود» (آبراهامیان، ۱۳۸۳: ۱۴). شاه قاجار با استفاده از روشهای غیر قانونی مانند تهدید، تطمیع، تظاهر و قهر، به کسب و حفظ قدرت خود می‌پرداخت (ازغندی، ۱۳۷۶: ۸۴).

بنا به گفته پژوهشگران عصر قاجار، مهمترین و اساسی ترین ویژگی ساختار قدرت سیاسی قاجاریه را می‌توان مطلق گرایی سیاسی دانست. در تعریفی بالنسبه عمومی، ساخت مطلقه یا «استبداد» به معنی ساختی سیاسی با این ویژگی‌هایی باشد: (الف) نبودن حدود سنتی یا قانونی برای قدرت حکومت و

۱ Absolutism

(ب) وسعت دامنه قدرت خودسرانه ای که به کار برده می شود» (آشوری ۱۳۶۶، ۲۵).

به عبارت دیگر می توان گفت که در دوران قاجار «شاه در رأس هرم اجتماعی قرار داشت و مظهر نهایی سلسله مراتبی بود که اقتدار پدرسالارانه او را در تمامی سطوح پایین تر اعم از شهری، قبیله ای و خانوادگی منعکس می کرد» (امانت ۱۳۸۳، ۴۶).

در این نظام حکومتی، «سلطنت مظهر حاکمیت دولت بود و ودیعه ای الهی به شمار می رفت. منشأ این تصور، حقوق الهی پادشاهان بود که جوهر فلسفه مشرق زمین را در سیر تحول تاریخ (تا پیش از برخورد با دانش سیاسی غرب) می ساخت. در آن زمان اصطلاح حاکمیت به مفهوم جدید آن در فلسفه سیاسی به کار نمی رفت و تعبیری که رواج داشت، حقوق سلطنت و حقوق ریاست بود که دقیقاً به معنای حقوق حاکمیت استعمال می شد» (آدمیت ۱۳۴۰، ۲۰۳).

مطابق الگوی سلطنت مطلقه «سلطان، "ظل الله" و وظیفه انتظام امور اهل اقلیمی منوط به وجود اوست. از این رو، در این سرمشق حکومتی وجود سلطان در مملکت، حکم جان را دارد در بدن و تا آن بر جا نباشد، این برپا نباشد» به عبارتی در این الگو، مردمان «در مقام مملوکیت و عبودیت پادشاهند» و در قبال سلطان، تکالیفی را بر ذمه دارند که از مهمترین آنها، اطاعت محض از سلطان مملکت است (اکبری ۱۳۸۴، ۱۵۶).

این استبداد در دوران قاجار به ویژه در دوران ناصرالدین شاه به اوج خود رسید. «شاه بدون آنکه خود را در پیشگاه هیچ مبدأ و مقامی مسئول بداند و از هیچ قانون و عدالت و جزایی بترسد به هوای نفس، هر کس را می خواست به یک اشاره می کشت یا کور می کرد و مال هر کس را می خواست ضبط می کرد و در این راه حتی دست رد بر سینه نزدیکترین کسان خود نیز می زد و بدین ترتیب افراد طبقه بالا و متوسط، در برابر استبداد شاه و هیئت حاکمه هیچ گونه تأمین جانی و مالی نداشتند» (شمیم، ۱۳۸۷: ۴۲۷).

در دوران قاجار به دلیل نقص قانون گذاری و نبود قانون یکسان در کل کشور برای یک جرم، «مجازاتهایی که به امر حکام درباره مجرمین اجرا می شد بسیار ظالمانه و دور از مروت و انسانیت بود. نکته مهم در اجرای مجازات و کیفر دادن این بود که مورد جرم، بیشتر از اصل و نوع جرم برای طبقه حاکمه اهمیت داشت چنانکه اگر مثلاً کسی از روی سهو و خطا سنگ ریزه ای به طرف کالسکه یا موکب شاه یا شاهزاده و یا والی و حکمران محل پرتاب می کرد بلافاصله و بدون محاکمه و چون و چرا

به قتل می‌رسید ولی اگر کسی از روی اراده و قصد و با تهیه مقدمات، یکی از افراد مردم عادی را می‌کشت، می‌توانست با پرداخت خونبها به ورثه مقتول یا به وسیله دادن رشوه به حاکم محل، از مجازات رهایی یابد و یا در خانه یکی از مجتهدین طراز اول بست بنشیند تا وساطت مجتهد و مرور زمان، موجبات رهایی او را فراهم کند» (شمیم، ۱۳۸۷: ۳۴۶).

به گفته سریع القلم، ایران در زمان قاجار نه اقتصادی داشت که به مردم، استقلال مالی و شغلی از حکومت بدهد و نه نظام حقوقی داشت که برای آنها امنیت به ارمغان آورد بنابراین عامه مردم، محکوم به اراده و منافع و مزاج شاهانی بودند که هر لحظه ممکن بود حکمی صادر کنند و چارچوبها و ساختارها را به نفع خود تغییر دهند (سریع القلم، ۱۳۹۰: ۸۰).

پادشاه قاجار، مالک تمام وسایل تولید بود و بر تمام مراکز حکومتی و غیر حکومتی نظارت کامل داشت. در چنین نظامی، سلطنت و حکومت مقولاتی تفکیک ناپذیر بودند. با توجه به نوشته‌های کرزن و سرجان ملکم، تمام تصمیمات ناشی از اراده شخص پادشاه بود و سه قوه مقننه، مجریه و قضاییه در وجود او متمرکز بود. به عبارت دیگر، تا استقرار نظام مشروطه سلطنتی در سال ۱۲۸۵ شاه بالاترین مقام قانون گذاری در ایران بود و اختیار قدرت اجرایی کشور را نیز داشت (کرزن، ۱۳۶۲: ۵۱۳) و (ملکم، بی تا: ۳۹۸). چنانکه ناظم الاسلام کرمانی می‌نویسد: «در مکتوب مستشارالدوله به مظفرالدین شاه آمده است که دستورالعمل حاکم در ایران ضمیر منیر درباریان است که هر چه به مقتضای اراده و میل ایشان باشد صحیح است و الاً اجوف» (کرمانی، ۱۳۶۲: ۱۷۲).

یرواند آبراهامیان به نقل از روزنامه قانون ملکم خان در این باره می‌نویسد: «ایران مملو از نعمات خدادادی است. چیزی که همه این نعمات را باطل گذاشته، نبود قانون است. هیچ‌کس در ایران مالک هیچ چیز نیست زیرا که قانون نیست، حاکم تعیین می‌کنیم بدون قانون، سرتیپ معزول می‌کنیم بدون قانون، حقوق دولت را می‌فروشیم بدون قانون، بندگان خدا را حبس می‌کنیم بدون قانون، خزانه می‌بخشیم بدون قانون، شکم پاره می‌کنیم بدون قانون. در هند و پاریس، در تفلیس، در مصر، در اسلامبول حتی در میان ترکمن هر کسی می‌داند حقوق و وظایف او چیست؟ در ایران احدی نیست که بداند تقصیر چیست و خدمت کدام؟ هیچ امیر و هیچ شاهزاده‌ای نیست که از شرط زندگی خود به قدر غلامان سفرای خارجه اطمینان داشته باشد، حتی برادران و پسرهای پادشاه نمی‌دانند فردا صبح به عراق عرب مخفی خواهند شد یا به مملکت روس فرار خواهند کرد» (آبراهامیان، ۱۳۸۳: ۸۸).

کاتوزیان نیز در نبود قانون در این دوران می‌نویسد: در عصر قاجار، قانون به معنی مجموعه ضوابطی که حد و مرزی برای اعمال قدرت دولتی تعیین کند و آن را قابل پیش بینی کند در کار نبود. جایی که حقی نباشد از قانون هم خبری نیست. به عبارت دیگر، جایی که تفاوتی بین قانون و اراده عمومی وجود داشته باشد که هر ساعت بدون حساب و کتاب معینی قابل تغییر باشد در آن قانون نیست. اصلاً معنای استبداد یا حکومت دلبخواهی دقیقاً همین است (کاتوزیان، ۱۳۸۴: ۱۰). فریدون آدمیت نیز در کتاب «امیرکبیر و ایران»، کشته شدن امیرکبیر را ناشی از همین نظام استبدادی می‌داند و می‌نویسد: «امیرکبیر، محکوم نظام سیاسی ایران و نظم میرزاتقی‌خانی گردید. نظمی که با نفع طبقه اعیان داخلی و نفع استعمار خارجی تضاد کامل داشت» (آدمیت، ۱۳۴۸: ۶۸).

در دوران قاجار، مردم ایران تحت عنوان رعیت شناخته می شدند به نوشته کرزن، «رعیت، فرمانبردار حاکم است. او فرمانبردار یک قدرت موجود است و نه فرمانبردار قانون» (کرزن، ۱۳۶۲: ۵۸۵). درواقع، پادشاه در ایران، مالک جان و مال مردم بود و هیچ کس حتی نخست وزیران و دیوانیان نیز تأمین جانی نداشتند (ازغندی، ۱۳۷۴: ۷۱۱-۷۱۲).

دروویل می‌نویسد: «مرگ و زندگی افراد، به دست پادشاه ایران است. بدون هیچ محاکمه‌ای می‌تواند محکوم کند و می‌تواند هرگاه که بخواهد مال و اموالشان را بدون کوچکترین توجهی به مسأله حق و حقوق ضبط کند» (دروویل، ۱۳۸۷: ۸۹-۹۰). به گفته محققان عصر قاجار «صدور حکم از یک قانون مشخص و معین سرچشمه نمی گرفت و به تبع آن، تنبیه مجرم یا مجرمان نیز از چنین قاعده ای پیروی نمی کرد بلکه بر اساس موازین شرعی، عرف، ترجیح یا مصلحت فردی اجرا می شد» (اتحادیه، ۱۳۸۴: ۳۳).

میرزا فتحعلی آخوندزاده در کتاب مکتوبات نیز در این باره می‌نویسد: «اوضاع ایالات به مرتبه ای مغشوش است که به وصف نمی‌آید. نه قانونی هست و نه نظامی و نه اختیار معینی. اگر کسی به کسی سیلی بزند مظلوم نمی‌داند که به کدام اختیار رجوع نماید؛ یکی نزد مجتهد می‌دود و دیگری به خدمت شیخ الاسلام می‌رود؛ یکی به امام جمعه شکایت می‌برد و دیگری به داروغه رجوع می‌کند. یک قانون معین و دستاویز هر کس موجود نیست تا بدانند وقتی که به کسی سیلی زده می‌شود به کدام اختیار رجوع باید کرد؟ مقصر را بعضی جرمه می‌کنند، بعضی به چوب کاری مستحق می‌دانند و برخی عفو می‌نمایند» (آخوندزاده، ۱۳۶۴، ۱۴۱).

هر چند بعضی از پژوهشگران معتقدند که در این دوران، قانون شرعی به طور ضمنی در کنار قانون عرفی اجرا می‌شد و مانع بی‌نظمی در امور بوداما در پاسخ باید گفت: در این دوران، از یک طرف قانون عرف هنوز منضبط نشده بود و صاحب هر اداره بنا بر صلاح روز، قانون می‌گذاشت. در حقیقت آنچه زیر عنوان قانون عرف شناخته شده می‌شد، همان قانون دلبخواهی بود (راسخ و بخشی زاده، ۱۳۹۲: ۴۵)؛ از طرف دیگر، اختلاف آراء علمای اسلام که مروج قانون شریعت بودند و رشته احکام شرع را در دست داشتند نیز به حدی بود که مطلقاً برای انتظام امور دولت و ملت، کافی و مفید فایده به نظر نمی‌آمد؛ افزون بر این در اجرای مقررات شرعی نیز محدودیت وجود داشت چراکه این مقررات هم، فقط وقتی قابل اجرا بودند که با خواست شاه، درباریان و حکام در تعارض قرار نمی‌گرفتند (کاتوزیان، ۱۳۸۴: ۱۱۵).

آبراهامیان در این باره می‌نویسد: «شاهان قاجار با عنوان ظل ا...، سلطه عظیمی بر جان و مال مردم یافته بودند و با اینکه بنابر قاعده، سخن آنها مادام که معایر شرع نبود قانون انگاشته می‌شد اما احکام صادره از سوی ایشان و درباریانشان نه بر مبنای قوانین شرع بلکه بر مبنای مصالح سیاسی آنها صادر می‌گشت» (آبراهامیان، ۱۳۸۳: ۴۴). به این ترتیب مقررات عرفی و شرعی به گونه‌ای بود که هیچ‌یک نمی‌توانست اعمال قدرت حکومت را محدود و آن را پیش بینی پذیر کند. به گفته ملکم خان در روزنامه قانون «در صفحه روزگار، هیچ قانون شرعی و هیچ قرار عرفی نبود که در اقلیم ایران لگدکوب استبداد نشده باشد» (ملکم خان، ۲۵۳۵: ۱۲).

همزمان با این ضعف وضع و اجرای قانون و به گفته ملکم خان، وجود سلطنت مطلقه غیرمنظم (مستقل) و مفهوم قانون مالک الرقابی بود که با مطرح شدن سلطنت مطلقه منظم و قانونی که به مثابه تنظیمات عمل کند، پیشینه رسیدن به نظام مشروطه و فهم غالب متفکران آن دوره از قانون ایجاد شد (راسخ و بخشی زاده، ۱۳۹۲، ۳۷) که این امر با ارتباط هرچه بیشتر ایرانیان با اروپا اتفاق افتاد.

به عبارت دیگر در قرن نوزدهم به ویژه در نیمه دوم آن، به سبب چالش‌های سیاسی و نزا عهای نظامی مانند جنگ‌های نسبتاً طولانی با روسیه و کشمکش سیاسی - نظامی میان ایران و انگلستان بر سر مسأله هرات، اعزام دانشجویان برای تحصیل در علوم و فنون جدید به خارج از کشور، اطلاع یافتن از تحولات دولت عثمانی و مانند آنها، روبه رویی با تمدن غرب صورت جدی به خود گرفت و پس از احساس نیاز به اصلاحات نظامی، ذهن متفکران و فعالان سیاسی و دیوانی به سوی آشنایی بیشتر با نظام‌های سیاسی در جوامع غربی گرایش یافت. این آشنایی موجب شد که به قول آدمیت، «ایرانیان با

مشاهده اروپای متمدن مترقی، عقب‌ماندگی مادی و اجتماعی وطن خود را نیک دریافته و شیفته ترقیات صنعتی اروپا شدند و از آن افزونتر مفتون معنویات فرهنگ و عزت آزادی و حکومت قانون در اروپا شدند» (آدمیت، ۱۳۴۰: ۳۷). یکی راز پیشرفت غرب را اختراعات و صنایع آنها می‌دانست و دیگری ایجاد راه آهن و ترقیات دیگر می‌شمرد اما از این میان، میرزا یوسف خان مستشارالدوله این راز را تنها در یک کلمه و آن هم «قانون» نهفته می‌دید که «بنیان و اصول نظم فرنگستان و دلیل تمام خوبیها و ترقی‌های آنجاست» (مستشارالدوله تبریزی، ۱۳۸۶: ۲۵).

در بخشی از نامه میرزا یوسف خان به مظفرالدین میرزا آمده است: «با این ترقیات فوق‌العاده اروپاییان چندی نخواهد گذشت که موقع حال اهالی ایران مقتضی آن خواهد شد که لابد و لاعلاج، دولت ایران در سخت‌ترین روزگار، در عداد دول کنستیتوسیون بر می‌آید» (عامری، ۱۳۹۴: پیش مقدمه). مستشارالدوله نیز به این نتیجه رسیده بود که اصلی‌ترین مسأله در ایران، موضوع قانون و حکومت قانون و عدم وجود مبانی مشخص برای آن است (عامری، ۱۳۹۴: ۱۶).

اگرچه تداوم این افکار در میان طبقه روشنفکر و برخی از نخبگان دولتی سبب ایجاد انقلاب مشروطه و قانون خواهی در ایران شد اما حتی با وجود انقلاب مشروطه و شکل‌گیری بنیادهای قانونی برای وضع صحیح قانون از قبیل مجلس شورای ملی نیز، دولت ایران نتوانست بی‌انضباطی اجتماعی درهم تنیده در تار و پود ساختار اجتماعی و سیاسی کشور وضع و اجرای قانون را در مملکت ریشه کن کند.

۳-۳- عدم اطاعت از قوانین و مقررات ارائه شده از سوی مقامات رسمی در سطوح مختلف و وجود تضاد منافع میان اشخاص و گروه‌های قدرتمند در جامعه با مقامات رسمی

در دوران سلطنت ناصرالدین شاه، تکثر و پراکندگی قدرت در ایران وجود داشت. به گفته بشیریه، کانونهای قدرت متعدد از جمله خاندان قاجار، اشراف زمیندار، خوانین و رؤسای قبایل، روحانیون و طبقه بازرگان در ایران حضور داشتند (بشیریه، ۱۳۸۷: ۵۲) و به عنوان موانع اصلی اجرای مقررات و قوانین وضع شده از سوی مقامات مصلح و نواندیش درباری همچون سپهسالار و امیرکبیر اقدام می‌کردند. این گروه‌ها هر جا که قوانین وضع شده با منافع آنها سازگار نبود، با توطئه و کارشکنی جلوی اجرای آن را می‌گرفتند.

خاندان قاجار، از جمله گروه‌های اجتماعی دوران قاجار هستند. آن‌ها در برابر هرگونه وضع و اجرای

صحیح قانون در جامعه توسط نخبگان دولتی که موجب تقویت دستگاه دولت و تضعیف موقعیت و امتیازات آنها و دست‌اندازی به حوزه اختیارات و کنترل اجتماعی آنها می‌شد به شدت مقاومت می‌کردند و حتی خود، به عنوان ترویج‌کنندگان بی‌قانونی در کشور بودند. چنانکه سرپرسی سایکس می‌نویسد: «وقتی من در حضور یک شاهزاده پیر ایرانی از فعالیت‌های حاکمی در اعاده نظم و امنیت و دستگیری و اعدام دزدان تمجید نمودم شاهزاده پاسخ داد: حاکم کار خطایی نموده است. او بایستی فقط به زندانی نمودن راهزنان قناعت نماید و از آنها پولی گرفته و در موقعی که از حکومت منفصل می‌شود آنها را نیز آزاد نماید. چنانچه او در ایالت خود انتظام و امنیت را چنان برقرار کند که بعداً یک پسر بقال نیز بتواند به آسانی حکومت نماید، پس او دشمن طبقه حاکمه می‌باشد» (سایکس، ۱۳۳۵: ۵۹۸).

اشراف زمیندار از دیگر نیروهای اجتماعی مقاوم در برابر اقدامات برخی نخبگان مصلح دولتی برای وضع و اجرای قانون و کاهش بی‌انضباطی اجتماعی در ایران محسوب می‌شدند. به لحاظ تاریخی، از آنجا که اشراف و خوانین یکی از عمده‌ترین منابع ثروت و منزلت اجتماعی یعنی زمین را در اختیار داشتند و حیات و ممت بخش اعظمی از جامعه سنتی ایران یعنی دهقانان را در کنترل خود داشتند در برابر تلاش‌هایی که حیطة اقتدار آنها را محدود می‌کرد مقاومت می‌کردند. دولت قاجار با توجه به ضرورت نوسازی و کمبود منابع مالی، به فروش اراضی خالصه و دولتی دست زد. به این ترتیب در کنار طبقه تیولداران قدیم، طبقه جدیدی از زمینداران پدید آمد (بشیریه، ۱۳۸۷: ۵۳) که دارای قدرت مقابله در برابر مقررات مخالف خود بودند.

این مسأله در دوران مشروطه نیز ادامه یافت. بازخورد مثبت قدرت فزاینده زمینداران در مقابل سایر طبقات ضعیف‌تر جامعه ایران در اواخر دوران قاجار، این امکان را فراهم ساخت تا فرصت تغییر نهادی متناسب با منافع زمینداران پدید آید (قفلی، ۱۳۷۹: ۵۹). قانون جدید انتخاباتی، فرصت نفوذ گسترده و تحکیم جایگاه زمینداران را در مجالس ایران تثبیت می‌کرد. قانون سال ۱۹۱۴ شرط ثروت که در قانون سال ۱۹۰۶ مبلغ ۱۰۰۰ تومان دارایی بود را برداشت و به همه مردان حق رأی داد (رجب زاده و فاضلی، ۱۳۸۷: ۱۲۳). با این قانون، رعیت تحت کنترل زمین‌داران مبدل به کنشگران سیاسی شدند که موجب ورود گسترده زمینداران به مجالس ایران شدند. بنا به اظهار عبدالله یف، بخش اعظم اراضی در قرن نوزدهم یا در دست سرکردگان فئودال و خوانین، متمرکز بود یا در دست ملاکین بزرگی که در آن زمان به عنوان یک نیروی اجتماعی، نفوذ و قدرت روزافزون داشتند (یف، ۱۳۶۱: ۲۳۷).

همچنین خوانین و رؤسای قبایل را می توان از دیگر گروه های قدرتمند اجتماعی در دوران قاجار دانست. باتوجه به اینکه حدود ربع جمعیت ایران در دوران قاجار متشکل از عشایر بود، رؤسای آن ها از قدرت اجتماعی و سیاسی چشمگیری برخوردار بودند. از نظر سازمان قدرت داخلی، ایلات و عشایر، جماعات نسبتاً به هم بسته و خودکفایی به شمار می رفتند و همواره در تاریخ ایران جزئی از ساخت قدرت متکثر بودند (عیسوی، ۱۳۶۲: ۵۴). خصلت گریز از مرکز و شورش بر علیه حکومت مرکزی توسط رؤسای ایلات که از توانایی خاص نظامی آنها و از وسعت اراضی تیولشان برمی خاست نکته مهمی است که باید به آن توجه داشت. نقش رؤسای ایلات در برخورد با حکومت از یک سو، حامی آن بودن و از سوی دیگر، رودرروی آن قرار گرفتن بود (سمیعی اصفهانی، ۱۳۸۵: ۱۳۳).

علاوه بر این گروه ها باید از روحانیت در دوران قاجار نیز به عنوان یک شبکه قدرتمند در جامعه نام برد. حامد الگار با تأکید بر نقش روحانیون در دوران قاجار در این باره می نویسد: «شاهان قاجار به جلب توجه و نظر مساعد روحانیون به حکومت، علاقه ای خاص داشتند و با توجه به منابع قدرت متعدد که در اختیار روحانیون بود پادشاهان مجبور بودند احترام ایشان را نگه دارند» (الگار، ۱۳۵۵: ۴۸). به گفته لمبتون، تصمیم در مسائل حقوق فردی، نوشتن و تصدیق اسناد مالکیت و امور تجاری که نیازمند گواهی اسناد بود به روحانیون ارجاع می شد (لمبتون، ۱۳۷۹: ۱۶۳).

به عبارت دیگر، «علما به عنوان یک سازمان اجتماعی مقتدر، بخش اعظم کنترل اجتماعی را در دست داشتند. در این دوران، دولت قاجار اگر چه بر مقررات اداری و پاره ای قوانین جزایی غیر شرعی کنترل داشت اما مسئولیت اکثر دادگاهها به عهده علما بود. در عرصه آموزش نیز تا پایان سلطنت ناصرالدین شاه (به غیر دارالفنون که امیرکبیر آن را تأسیس کرد) فقط مکتب خانه ها و مدارس علمیه وجود داشت. به طور کلی از آنجا که علما در دوران قاجار در عرصه های مختلف فرهنگی، اقتصادی و سیاسی از قدرت گسترده ای برخوردار بودند با هرگونه تعدی به حیثه های تحت کنترل خود (با وضع مقررات جدید) مخالفت می کردند» (سمیعی اصفهانی، ۱۳۸۵: ۱۲۹ و ۱۲۸).

در کنار این گروه ها، طبقه بازرگان بود. در دوران قاجار، «تجار از احترام بالایی برخوردار بودند و امین مردم محسوب می شدند. گاهی دولت نیز از تجار، پول قرض می گرفت» (عیسوی، ۱۳۶۲: ۱۳۸). در این دوران، اگرچه ادغام اقتصاد معیشتی ایران در شبکه تجارت جهانی، زمینه های تحول مناسبات اقتصاد سنتی و بهبود نسبی شرایط زندگی مردم را در پی داشت اما سیاستهای اقتصادی دولت باعث شد تا این



قشر سنتی جهت حفظ منافع و موقعیت اجتماعی خود در برابر اقدامات دولت ایستادگی کنند(سمیعی اصفهانی، ۱۳۸۵: ۱۳۱). چنانکه سهیلا ترابی فارسانی در کتاب تجار، مشروطیت و دولت مدرن، به نقش تجار ایران در مشروطیت برای حفظ و بقای خود در برابر سیاستهای تجاری دولت می پردازد(ترابی فارسانی، ۱۳۸۴: ۶۳) و همچنین عبدالحسین ناهیدی آذر نیز در کتاب تجار و دهقانان ایران در عصر مشروطه خواهی، به نقش پررنگ تجار و دهقانان(به ویژه آذربایجان) در انقلاب مشروطه اشاره می کند(ناهیدی آذر، ۱۳۸۹: ۵۷-۹۴).

در مجموع باید گفت: در ایران عصر قاجار، دولت توان وادارکردن گروه های قدرتمند اجتماعی به اطاعت از قوانین و مقرراتی که برخی از دولتمردان مصلح درباری وضع می کردند را نداشت و این گروه ها از اجرای قوانین و مقررات ارائه شده از سوی دولت در سطوح مختلف، سر باز می زدند. علاوه بر این ویژگی دولت نرم میردال که در دوران قاجار با مستندات تاریخی بررسی شد باید گفت: شاخص و ویژگی دیگر دولت نرم که وجود تضاد منافع میان اشخاص و گروه های قدرتمند در جامعه با مقامات رسمی بود نیز با توجه به گفته های فوق الذکر، در دوران قاجار به وضوح مشاهده می شد.

### ۳-۳- فساد اداری گسترده

فراگیرشدن فساد دولتی از دیگر ویژگی ها و شاخص های دولت نرم است که بنا به مستندات بررسی شده تاریخی، در ایران عصر قاجار وجود داشت.

به گفته بسیاری از پژوهشگران، فساد در دیوانسالاری قاجار آن چنان ریشه دوانیده بود که دیوانیان و کارمندان حکومت برای انجام هر عمل اداری که وظیفه آنها بود درخواست رشوه می کردند. چنین ساختاری موجب شد تا افراد طماع و فاسد، به کارهای اداری و دولتی مشغول شوند(جعفری و دیگران، ۱۳۹۵: ۱۱).

چنانکه اعتمادالسلطنه - وزیر انطباعات ناصرالدین شاه- در این خصوص می نویسد: «هرکس مسخره بود بیشتر مورد توجه بوده، تمام اشخاص بزرگ عالی عاقل، خانه نشین و تمام مردم مفسد بی سواد نانجیب، مصدرکارهای عمده» (اعتمادالسلطنه، ۱۳۵۰: ۲۲). به گفته واتسن، «در زمان صدارت حاج میرزا آقاسی، صدراعظم محمدشاه، عده زیادی بدون استحقاق و بدون اینکه خدمتی انجام دهند از دستگاه دولت با عناوین مختلف، حقوق و مستمری و پاداش می گرفتند. هروقت مأموران کشوری و لشکری از حاج میرزا آقاسی درخواست اضافه حقوق و پاداش می کردند بی چون و چرا با تقاضای آنها موافقت می -

شد» (واتسن، ۱۳۴۰: ۲۵۳-۲۵۴).

براساس گزارش های سیاحان و سفرنامه نویسانی که در عصر قاجار به ایران رفت و آمد می کردند، کارکنان ادارات و وزارتخانه ها از هر وسیله و عنوانی برای رسیدن به اهداف شخصی دریغ نورزیده و بیشتر استخدامی ها بدون توجه به تخصص و ضوابط خاصی بود. همچنین علاوه بر دریافت رشوه، به نوشته دروویل «دزدی نیز به شدت در دستگاه دولتی رایج بود» (دروویل، ۱۳۶۷: ۱۹۲-۱۹۳). چنانکه میرزا آقاخان کرمانی در حکایتی که بازگوکننده وضعیت این دوران است می گوید: «یکی از وکلای ایران به دربار شاهی، دزدی را دید که به معرض قتل می بردند. گفت: درحقیقت این دزد کشتن را مستوجب است زیرا بدون لباس رسمی و منصب دولتی دزدی می کند» (آدمیت، ۱۳۴۶: ۲۷۰).

در ایران عصر قاجار، مناصب دولتی به افرادی واگذار می شد که بیشترین مبلغ را برای تصاحب آن می پرداختند و در مقابل، دست آن ها در گرفتن رشوه و مالیات گیری از مردم باز گذاشته می شد (فرزانه پور و فیضی، ۱۳۹۷: ۱۴۶). به گفته یحیی دولت آبادی، در این دوران رشوه و فساد در نظام دیوانسالاری و در بین صاحب منصبان دولتی به قدری فراگیر و گسترده شده بود که هرکسی از فساد اداری شکایت می کرد «به فساد عقیده متهم می شد و می گفتند: بابی است. به دلیل ترس از تهمت فساد عقیده، کسی جرأت شکایت از مظالم درباریان و صاحب منصبان اداری را نداشت» (دولت آبادی، ۱۳۶۳: ۱۰۴/۱).

### نتیجه گیری

در مقاله حاضر با کاربرد روش توصیفی تحلیلی و استفاده از شیوه گردآوری اسنادی، این موضوع محوری مورد بحث و بررسی قرار گرفت که چرا ایران در دوران قاجار که همزمان با رشد و توسعه صنعتی در غرب بود نتوانست به توسعه ای که شایسته تاریخ و تمدن درخشان آن بود دست یابد؟ فرضیه محوری که در این مقاله به آن پرداخته شد این بود که به دلیل وجود دولت نرم با ویژگی ها و شاخص های اساسی همچون فقدان انضباط اجتماعی، نقص قانونگذاری، عدم رعایت و اجرای قوانین از سوی مقامات و افراد قدرتمند و نیز فساد گسترده که از دیدگاه میردال عامل اساسی عقب ماندگی است، ایران عصر قاجار نتوانست به توسعه دست یابد.

بنابراین در این مقاله برای بررسی فرضیه مورد استفاده، ویژگی های دولت در دوران قاجار براساس مستندات تاریخی موجود با ویژگی ها و شاخص های دولت نرم میردال مورد بحث و تطبیق قرار گرفت.

براساس یافته های این مقاله، سلطنت دلبخواهی شاهان قاجار را می توان از جمله ویژگی های ساختار سیاسی در این دوران دانست که قدرت و اقتدارشان، وابسته به قانون مکتوب نبود و حتی اگر قانون شرع هم مخالف اراده و مصالح سیاسی شاهان قاجار بود، از طرف ایشان نقض می شد.

همچنین در این عصر، گروه های ذی نفوذ و قدرتمند اجتماعی همچون خاندان قاجار، اشراف زمیندار، علما و روحانیون، خوانین و رؤسای قبایل و بازرگانان نیز در صورت تضاد منافع خود با مقررات دولتی، از اجرای قوانین سر باز می زدند. لذا عدم اطاعت، رعایت و اجرای قوانین و مقررات در سطوح بالا، خود به خود سبب تسری به سطوح پایین تر جامعه و ایجاد گرایش عمومی به عدم تمکین و مخالفت با کنترل های دولتی می شد.

در کنار این ناتوانی دولت در وادار کردن گروه های مختلف به تمکین از مقررات دولتی که میردال از آن با عنوان فقدان انضباط اجتماعی در دولت نرم یاد می کند، فراگیر شدن فساد دولتی در ایران مشهود بود که به گفته بسیاری از پژوهشگران، از جمله عمده ترین شاخص های وضعیت اجتماعی دوران قاجار بود.

بدین ترتیب می توان ساختار سیاسی ایران در عصر قاجار را از منظر سیاسی و ویژگی های دولت، واجد شاخص ها و ویژگی های دولت نرم مطابق چارچوب نظری مورد استفاده دانست و چنین نتیجه گرفت که در دوران قاجار، دولت توانایی کنترل اوضاع، به تمکین واداشتن گروه های مختلف و نیز اقدام جدی در جهت برکندن ریشه ای فساد در سطوح مختلف را نداشته و لذا نتوانسته است به توسعه ای همانند کشورهای غربی دست یابد.

## منابع فارسی

- آبراهامیان، پرواند (۱۳۸۳)، *ایران بین دو انقلاب: از مشروطه تا انقلاب اسلامی*، ترجمه کاظم فیروزمند، حسن شمس آوری و محسن مدیرشانه چی، چاپ هشتم، تهران: مرکز.
- آخوندزاده، میرزا فتح علی (۱۳۶۴)، *مکتوبات*، مقدمه و تصحیح و تجدیدنظر از م. صبحدل، بی جا: انتشارات مرد امروز، چاپ اول.
- آدمیت، فریدون (۱۳۴۰)، *فکر آزادی و نهضت مشروطه در ایران*، تهران: سخن.

- آدمیت، فریدون (۱۳۴۶)، *اندیشه های میرزا آقاخان کرمانی*، تهران: طهوری.
- آدمیت، فریدون (۱۳۴۸)، *امیرکبیر و ایران*، تهران: خوارزمی.
- آدمیت، فریدون (۱۳۵۶)، *اندیشه ترقی و حکومت قانون سپهسالار*، چاپ دوم، تهران: خوارزمی.
- آزاد ارمکی، تقی (۱۳۹۴)، «عقب ماندگی و توسعه در ایران»، *مجله علمی پژوهشی برنامه ریزی رفاه و توسعه اجتماعی*، شماره ۲۲: ۵۱-۷۸.
- آشوری، داریوش (۱۳۶۶)، *دانشنامه سیاسی*، تهران: انتشارات سهروردی و مروارید.
- ازغندی، علیرضا (۱۳۷۴)، «تأثیر نخبگان قاجار بر تحولات سیاسی و اجتماعی ایران قسمت اول»، *فصلنامه خاورمیانه*، سال دوم / شماره ۳: ۷۰۳-۷۳۵.
- ازغندی، علیرضا (۱۳۷۶)، *ناکارآمدی نخبگان سیاسی ایران بین دو انقلاب*، تهران: قومس.
- اشرف، احمد (۱۳۵۹)، *موانع تاریخی رشد سرمایه داری در ایران: دوره قاجاریه*، تهران: زمینه.
- اکبری، محمدعلی (۱۳۸۴)، *تبارشناسی هویت جدید ایرانی (عصر قاجاریه و پهلوی اول)*، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
- الگار، حامد (۱۳۵۵)، *دین و دولت در ایران نقش علما در دوره قاجار*، ترجمه ابوالقاسم سری. تهران: توس.
- امانت، عباس (۱۳۸۳)، *قبله عالم: ناصرالدین شاه قاجار و پادشاهی ایران (۱۲۴۷-۱۳۱۳)*، ترجمه حسن کامشاد، تهران: نشر کارنامه.
- اتحادیه، منصوره (۱۳۸۴)، *اینجا تهران است*. تهران: نشر تاریخ ایران، چاپ اول.
- اعتمادالسلطنه، محمدحسن بن علی (۱۳۵۰)، *روزنامه خاطرات اعتمادالسلطنه*، بامقدمه ایرج افشار، تهران: امیرکبیر.
- ایزدی، علی محمد (۱۳۸۲)، *چرا عقب مانده ایم؟ جامعه شناسی مردم ایران*، انتشارات علم، تهران.
- بشیریه، حسین (۱۳۸۷)، *موانع توسعه سیاسی در ایران*، چاپ ششم، تهران: غزال.
- تراپی فارسانی، سهیلا (۱۳۸۴)، *تجار، مشروطیت و دولت مدرن*، تهران، نشر تاریخ ایران.
- تمدن جهرمی، محمدحسین (۱۳۸۳)، *رویارویی مکاتب اقتصادی*، تهران: انتشارات جهاد دانشگاهی.
- جعفری، علی و دهقان نژاد، مرتضی و اللهیاری، فریدون (۱۳۹۵)، «اصلاح نظام اداری ایران در عصر قاجار با تأکید بر قانون استخدام کشوری»، *فصلنامه علمی- پژوهشی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه*

الزهور (س)، سال بیست و هشتم / شماره ۲۹: ۵-۳۸.

حسینی زاده، محمد علی (۱۳۹۱)، «از نهادگرایی تا گفتمان: درآمدی بر کاربرد نظریه های نهادگرایی در علوم سیاسی»، *فصلنامه علوم سیاسی*، سال پانزدهم / شماره ۶۰: ۸۳-۱۰۹.

خاتمی، سید محمد (۱۳۷۹)، *آیین و اندیشه در دام خودکامگی: سیری در اندیشه سیاسی مسلمانان در فراز و فرود تمدن اسلامی*، تهران: طرح نو.

دروویل، گاسپار (۱۳۶۷)، *سفر در ایران*، ترجمه منوچهر اعتماد مقدم. چاپ سوم. تهران: شبوویز.

دروویل، گاسپار (۱۳۸۷)، *سفرنامه دروویل*، ترجمه جواد محیی. تهران: گوتنبرگ.

دولت آبادی، یحیی (۱۳۶۳)، *حیات یحیی*، جلد اول. تهران: فردوسی.

راسخ، محمد و بخشی زاده، فاطمه (۱۳۹۲)، «پیش زمینه مفهوم قانون در عصر مشروطه از مالک الرقابی تا تنظیمات»، *مجله حقوقی دادگستری*، شماره ۸۳: ۳۷-۶۱.

رجب زاده، احمد و فاضلی، محمد (۱۳۸۷)، «طبقات اجتماعی و دموکراسی: بررسی تطبیقی - تاریخی ایران، ترکیه و کره جنوبی»، *مجله جامعه شناسی ایران*، دوره هشتم / شماره ۲: ۱۱۲-۱۴۱.

رسول زاده اقدم، صمد و طاهری، علیرضا (۱۳۹۲)، «بررسی علل توسعه نیافتگی ایران در عصر قاجار»، *مطالعات علوم اجتماعی ایران*، دوره ۱۱ / شماره ۴۰: ۹۲-۱۱۱.

رضاقلی، علی (۱۳۷۷)، *جامعه شناسی نخبه کشی*. تهران: نشر نی.

رمضانی باصری، عباس و میرفردی، اصغر (۱۳۹۳)، «تبیین نهادگرایی و گرایش آن به توسعه»، *مجله اطلاعات سیاسی-اقتصادی*، شماره های ۳ و ۴ / خرداد و تیر.

سایکس، سرپرسی (۱۳۳۵)، *تاریخ ایران*، ترجمه سید محمد تقی فخر داعی گیلانی، جلد دوم، چاپ دوم، تهران: بی نا.

سریع القلم، محمود (۱۳۹۰)، *اقتدارگرایی ایرانی در عصر قاجار*، تهران: نشر فروزان روز.

سمیعی اصفهانی، علیرضا (۱۳۸۵)، «جامعه قدرتمند، دولت ضعیف؛ تبیین جامعه شناختی مناسبات دولت - جامعه در ایران عصر قاجار»، *فصلنامه سیاست*، دوره ۳۸ / شماره ۳: ۱۱۷-۱۴۳.

شمیم، علی اصغر (۱۳۸۷)، *ایران در دوره سلطنت قاجار*، تهران: بهزاد.

شهرام نیا، مسعود و اسکندری، مجید (۱۳۸۹)، «علل ناکامی نخبگان عصر قاجار در روند توسعه یافتگی ایران»، *مجله علمی پژوهشی راهبرد*، شماره ۲۱: ۳۱۲-۳۳۱.

♦ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال هفدهم، شماره پنجاه و چهارم، بهار ۱۴۰۰

عامری، حامد (۱۳۹۴)، *تجدد و قانون گرایی؛ اندیشه میرزا یوسف خان مستشارالدوله به ضمیمه رساله یک کلمه*، تهران: نگاه معاصر.

علمداری، کاظم (۱۳۸۴)، *چرا ایران عقب ماند و غرب پیش رفت؟*، تهران: توسعه.  
عیسوی، چارلز (۱۳۶۲)، *تاریخ اقتصاد ایران: عصر قاجار ۱۲۱۵-۱۳۳۲ ق.م*. ترجمه یعقوب آژند، چاپ سوم، تهران: انتشارات گسترده.

فرزانه پور، حسین و فیضی، سودابه (۱۳۹۷)، «تأثیر فرهنگ پاتریمونیالیستی بر توسعه فرهنگی دوره قاجاریه و پهلوی؛ گسست یا تداوم»، *فصلنامه رهیافت انقلاب اسلامی*، سال دوازدهم/ شماره ۴۳: ۱۳۷-۱۶۰.

فشاهی، محمدرضا (۱۳۶۰)، *تکوین سرمایه داری در ایران (۱۷۹۶-۱۹۰۵)*، تهران: گوتنبرگ.  
قفلی، محمد وحید (۱۳۷۹)، *مجلس و نوسازی در ایران*، تهران، نشر نی.

کاتوزیان، محمد علی (همایون) (۱۳۷۲)، *اقتصاد سیاسی ایران: از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی*، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی. چاپ دوم، تهران: مرکز.

کاتوزیان، محمد علی (همایون) (۱۳۸۴)، *دولت و جامعه در ایران*، ترجمه حسن افشار. چاپ سوم، تهران: مرکز.

کاتوزیان، محمد علی (همایون) (۱۳۹۷)، *جامعه کوتاه مدت و ۳ مقاله دیگر*، ترجمه: عبدالله کوثری. چاپ ۰۱۲. تهران: نشر نی.

کرزن، جرج. ن (۱۳۶۲)، *ایران و قضیه ایران*، ترجمه وحید خراسانی. چاپ دوم. تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.

کرمانی، ناظم الاسلام (۱۳۶۲)، *تاریخ بیداری ایرانیان بخش دوم*، به کوشش علی اکبر سعیدی سیرجانی. چاپ چهارم، تهران: آگاه.

کیوانی امینه، محمد (۱۳۸۵)، «آشنایی با مکتب نهادگرائی»، *فصلنامه اندیشه صادق*، مرکز تحقیقات دانشگاه امام صادق(ع) // شماره ۲۲: ۹۱-۱۱۹.

لفت ویچ، آدریان (۱۳۸۴)، *سیاست و توسعه در جهان سوم*، تهران: ابرار معاصر.  
لمبتون، آن (۱۳۷۹)، *نظریه دولت در ایران*، ترجمه چنگیز پهلوان، تهران: گیو.

مارش، دیوید و استوکر، جری (۱۳۹۰)، *روش و نظریه در علوم سیاسی*، ترجمه امیرمحمد حاجی

یوسفی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

مستشارالدوله تبریزی، میرزا یوسف خان (۱۳۸۶)، *رساله موسوم به یک کلمه*، به اهتمام علیرضا دولتشاهی، تهران: بال.

ملکم، سرجان (بی تا)، *تاریخ ایران*، ترجمه میرزا اسماعیل حیرت، تهران: سعدی.

ملکم، سرجان (۲۵۳۵)، *روزنامه قانون*، تهران: نشر کویر.

میردال، گونار (۱۳۶۶)، *درام آسیایی*، ترجمه منوچهر امیری، تهران: چاپخانه سپهر.

ناهیدی آذر، عبدالحسین (۱۳۸۹)، *تجار و دهقانان ایران در عصر مشروطه خواهی (مجموعه مقالات)*، تهران: اختر.

واتسن، رابرت گرنت (۱۳۴۰)، *تاریخ قاجار*، ترجمه عباسقلی آذری، بی جا: بی نا.

یف، عبدالله (۱۳۶۱)، *مسائل ارضی و دهقانی روستائیان ایران در اواخر قاجاریه*، ترجمه مارینا کاظم زاده، تهران: انتشارات آگاه.

#### English Source

Cambell, J. (1997), *Mechanism of evolutionary chang in economic governance*, London: Edvard Elgar.

Hico, Kerkmeester (1999), "Institutional Methodology: General", *Eacyclopedia, Low and Economic*, pp: 383- 395.

Guy, Peter. B (1999), *Institutional Theory in Political Science*, London and New York Continuum.

Lowndes, Viven (2002). *Institutionalism, in David Marsh and Gerry Stoker. Theory and Method in Political Science*, second edition, palagrave: Macmillan.

Myrdal, Gunnar (1968), *Asiun Drama: An Inquiry In to the poverty of Nations*, New York: Pan theon.

Myrdal, Gunnar (1970), "The Soft State in under developed countries, in. p. Strecten (ed) An fashion able Economics: Essays in Honour of Lord Balogh", London,

◇ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال هفدهم، شماره پنجاه و چهارم، بهار ۱۴۰۰

*Weidenfeld and Nicolson*, pp: 22-37.

North, Douglassc (1994), "Economic Performance Through Time", *The American Economic Review*, Vol. 84. No. 3.