

**تمرکز یا عدم تمرکز قدرت در ایران؛  
یک بررسی تاریخی،  
از انجمن های ایالتی و ولایتی تا انتخابات شورای شهر**

**بخش دوم**

**دکتر سعید مقیمی**

بخش نخست

**(1) انقلاب 57 و حکومت جمهوری اسلامی**

حضور گسترده مردمی در شکل دهی و تداوم انقلاب اسلامی از جمله نکاتی بود که حاکمیت مردمی و نحوه مشارکت عمومی را در فضایی انقلابی بدنبال داشت. افسون فضای انقلابی ضمن اینکه به شکل عملی حضور ملت را در تمامی ابعاد جامعه به ارمغان آورد، محمل قانونی امر را به امری ثانویه تبدیل نموده بود. حضور نیروهای جناحهای مختلف سیاسی که در یک همگرایی موقت در پیروزی انقلاب نقش داشتند پس از گذشت زمان اندکی در خصوص نحوه حاکمیت و استقرار قانون اساسی جدید به واگرایی سیاسی تبدیل گردید. بنظر فضای انقلابی حاکم، گفتگوهای و چالشهای اساسی در خصوص مواد قانون اساسی را به سمت و سوی سیاسی قضایا بیش از پیش سوق می داد.

دیدگاه اولیه در خصوص تدوین قانون اساسی و ساختار سیاسی نوین و مشارکت مردمی با توجه به حضور افراد ملی گرا در ساخت قدرت جدید از ویژگی های دموکراتیک تری برخوردار بود. دکتر یدآء سحابی طرح اولیه ای را در خصوص استقلال و خود مختاری استانها از جانب دولت پیشنهاد نمود. اما آشوبهای سیاسی، شکل گیری نیروهای گریز از مرکز و تلاش جناح تندرو هیات حاکمه در جهت تثبیت نظامی متفاوت، تحقق این طرح را ناممکن می نمود. آیت آء طالقانی ریاست شورای انقلاب وقت با تاکید بر مشارکت مردمی و پیروی از اصل مشورت در اسلام در جهت

تدوین قانون اساسی و حاکمیت مردم، شش نفر را مامور تهیه طرح شوراها نمود. طرح پیشنهادی ایشان در 14 ماده در 20 اردیبهشت 1358 انتشار یافت. انتخاب استانداران به پیشنهاد شورای استان و تصویب وزیر کشور و محول نمودن اموری چون مسائل فرهنگی و آموزشی، بهداشت، کار، صنعت و کشاورزی محلی از مواد این طرح بشمار می آیند. همانگونه که از مفاد این طرح بر می آید واقع بینی سیاسی حاکم بر آن ضمن تلاش برای رعایت عدم تمرکز قدرت، در آن حاکمیت و مشارکت واقعی مردم نیز مد نظر قرار گرفته بود. آیت ا. طالقانی تا زمان حیات خود تلاش بسیاری را جهت تحقق اصل شوراها بکار بست اما بنظر با تشکیل اولین جلسه مجلس خبرگان در 28 مرداد 1358 جهت بررسی قانون اساسی دیدگاهی تقریباً سلبی و مصلحت گرا نسبت به اصل شوراها به شکل مشخص بروز نمود زیرا جهت گیری عده ای از بررسی کنندگان قانون اساسی به دلایل سیاسی که تاکنون به روشنی بیان نگردیده و احتمالاً نشات گرفته از تعارضات سیاسی و چند و چون‌هایی که در جهت تثبیت نظام مطرح شد، به کارشکنی در امور تصویب و اجرای قانون شوراها منجر گردید.

آیت ا. طالقانی روز 16 شهریور (سه روز قبل از وفات شان) در آخرین نماز جمعه ای که بر مزار شهدای هفدهم شهریور برگزار نمودند به روشنی به این نکته اشاره می نماید «صد بار من گفتم که مساله شوراها از اساسی ترین مسایل اسلام است .... هنوز مجلس خبرگان در این اصل اساسی قرآن بحث می کند که به چه صورت پیاده شود ..... امام دستور می دهد ، ما فریاد می کشیم ، دولت هم تصویب می کند ولی عمل نمی شود.» برخی از اصول قانون اساسی چون اصل ششم که مراجعه به آرای را عمومی تجویز نموده و یا اصل 56 که حاکمیت مطلق بر جهان و انسان را از آن خدا دانسته و هم او انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته از جمله اصولی بود که در پرتو آن حاکمیت مردم و دخالت آن در انجام امور کشور جزء لاینفک حقوق و وظایف مردمی در نظر گرفته شده بود. اما بنظر، بنا بر باور برخی قانون شوراها - با فراهم کردن بستر عملی این اعمال حاکمیت و مشارکت - با توجه به تشتت سیاسی حاکم، تلاش بر تمرکز فزاینده قدرت بخصوص در پرتو اصولی چون اصل 110 که شرایط و اختیارات رهبری و اصل ولایت فقیه را به امری اجتناب ناپذیر جهت ادامه حیات نظام جمهوری اسلامی بدل گردانیده بود به مخاطره می انداخت.

وزارت کشور انجام انتخابات شورای شهر را 20 مهر ماه 1358 بر اساس لایحه قانون انتخابات شوراهای که روزنامه‌ها در 4 مهر ماه تصویب آن را اعلام داشته بودند، نوید داد. انتخاباتی که عملاً با حذف شدن برخی از مراکز اصلی استانهای بزرگ و درگیری‌های و آشوبهای انجام شده ره بجایی نبرد. آینده انتخابات نیم بند انجام شده، از خود جریان انتخابات ناخوشایندتر بود، زیرا علیرغم انجام رفراندوم قانون اساسی و تصویب اصل شوراهای، کوران حوادث سیاسی (استعفای مهندس بازرگان، تنش‌های و زدوخوردها خونین در اغلب نقاط کشور، شروع جنگ و ...). اجرای اصل شوراهای و انتخابات انجام شده را به باد فراموشی سپرد. تشکل‌های مذهبی محلات شهری و روستایی که در پی جریان‌های سیاسی پدید آمده انسجام یافته بودند و بعنوان اهرمها و بازوی نظام بر ضد تحریکات و اقدامات گروهها و جناحهای سیاسی رقیب به فعالیتی مستمر پرداخته بودند و تعهد و باور سیاسی - مذهبی مشترک افراد، آنها را به گرد هم جمع نموده بود، در زمان عدم اجرای قانون شوراهای بخشی از وظایف انجمن شهر را به عهده گرفتند. اما این شوراهای بیش از آنکه نماینده ایفای نقش اجتماعی ملت باشند با تشکلات سیاسی همخوانی بیشتری داشتند، این حالت بخصوص در چند سال اول انقلاب از نمود بیشتری برخوردار است. اما هر چه از ضرورت سیاسی این انجمن‌ها کاسته می شد نقش و فعالیت آنها نیز دستخوش دگرگونی شد و در نهایت برخی مسائل روزمره مردم به آنها محول گردید.

با پایان جنگ و فوت آیت‌الله خمینی و سمت‌گیری سیاستهای نظام جهت بازسازی کشور و ارائه برنامه‌های اقتصادی جهت رشد و توسعه کشور مباحث قانون‌مداری و ضرورت آن و مباحث مشارکت سیاسی آرام آرام ادبیات سیاسی جامعه را فرا گرفت. توجه به دولتی‌فراگیر و متمرکز و مجلسی‌یکپارچه که بتواند با پشتوانه قانونی برنامه‌های توسعه و بازسازی کشور را امکان‌پذیر سازد، از نکاتی بود که بعنوان ضرورت سیاسی جدید معرفی گردید. ضرورتی که با اصل توسعه مشارکت سیاسی بالواقع‌چندان همخوانی نداشت. طرح مباحث مشارکت سیاسی و قانون‌مداری از سال 1368 به بعد علیرغم اینکه می‌توانست فتح‌الباب مناسبی برای ساخت سیاسی - اجتماعی جامعه باشد از سویی بدلیل تعارض فکر و عمل و از سوی دیگر بدان جهت که به ضرورت مباحث توسعه اقتصادی و برنامه‌های توسعه در ادبیات سیاسی جامعه طرح و پیگیری می‌گردیدند، فاقد عزم و پشتوانه قانونی

- اجرایی واقعی در ساخت و ساز نظام حکومتی بود.

همانگونه که در قبل اشاره گردید حاکمیت ملی و مردمی و مشارکت سیاسی کمتر بر اساس بنیانهای عقلانی و واقعی جامعه که می تواند از بطن قانون اساسی بیرون بیاید و فراتر از شعار یا مصلحت سیاسی جامعه نقشی به عهده گیرد مورد عنایت قرار گرفته است. ابزاروارگی صرف مباحث نوسازی سیاسی جامعه (مشارکت مردمی، حاکمیت مردم، تمرکز زدایی و ...) از نقاط کور ساخت سیاسی جامعه ایران است که امکان فراهم نمودن فضای لازم نوسازی سیاسی جامعه و شکل گیری پارادایم سیاسی نوین جامعه را در وزارتوهای نارو شن فرهنگ سیاسی ایران اسیر نموده است.

تجربه تاریخی نشان می دهد که جاذبه های توسعه اقتصادی در ایران و اغلب کشورهای جهان سوم از جمله نکاتی بوده است که فرهنگ سیاسی نوین مورد نیاز این جوامع را با چالشهای اساسی روبرو گردانیده است. در اغلب این کشورها تمایل کلی بر این اساس شکل می گیرد که تا زمانی که کشور از راه توسعه اقتصادی، قوام و دوام نیافته اند، تمرکز گرایی و وجود قدرتی فائقه ضرورتی اجتناب ناپذیر است.

این همان دلیلی است که در نهایت مطلق بودن قدرت را توجیه می کند و همانا اصل تقدم موجودیت دولت ملی اقتدار گرا بر دموکراسی است. نمونه بارز تاریخی این طرز تفکر را می توان پس از ناکامی های نهضت مشروطه با نضج گرفتن قدرت اولین پادشاه سلطنت پهلوی مورد بررسی قرار داد. میرزا علی اکبر خان داور یکی از چهره های برجسته دوران رضا شاهی تنها را نجات ایران را آن می دانست که «اراده محکمی اداره امور ایران را به دست گیرد و اختلافات امروزه را با حکم می کنم از بین بردارد .... ایرانی به میل آدم نخواهد شد ، سعادت را بر ایران تحمیل باید کرد.»<sup>۱</sup> این طرز استنباط - حتی در منظرهای متفاوتش - خود در عمل نوعی قیومت اجتماعی و سیاسی را بدنبال دارد که بر پایه آن فرض بر این است تا زمانی که رشد فکری، احاد ملت را بدان جا نرسانده است - و شاید هم هرگز نرسد - که عهده دار مسئولیت تصمیم گیری و مشارکت در امور شوند و به تعبیری استحقاق کسب مشارکت سیاسی را داشته باشند، دستگاه یا فردی این وظیفه را به دوش می گیرد که با تسلط کامل بر امور (نوعی دیکتاتوری مصلح) عهده دار اراده ملی نیز می گردد. همانگونه که در بیان این نظرگاه به روشنی مشهود است

از دو مبنا و رکن اصلی مفهوم نوین دولت که انقلاب فرانسه به جهان ارزانی داشته، یک پایه آن عملاً حذف شده است. یعنی مفهوم دولت ملی بعنوان رکن اساسی حکومت پذیرفته شده اما حکومت مردم بعنوان حق طبیعی که مستلزم آزادی های سیاسی و اجتماعی است، با گزینشی فاجعه بار به آینده ای نامشخص موکول گردیده است.

فصل جدیدی که در دوران پس از انقلاب برای طرح حاکمیت و مشارکت سیاسی و مبحث قانون مداری و توجه به اصل شوراها در قانون اساسی می توان در نظر گرفت، با مبارزه انتخاباتی و گزینش آقای خاتمی به ریاست جمهوری آغاز می گردد. خاتمی مشارکت سیاسی مردم را بر پایه محملهایی که قانون اساسی تعیین و مشخص نموده جز لاینفک سیاستهای آینده دولت خویش عنوان نمود. تلاشهای انجام شده بخصوص اجرای قانون مهجور مانده شوراها از جمله نکات بسیار مثبت کابینه وی بشمار میرورد لیکن بررسی و نقد حرکتها انجام شده از حوصله این مقاله خارج است اما ملاحظات عملی و نظری عنوان شده و مباحث آسیب شناسی تحولات انجام شده می تواند فرا روی دولت ایشان و نخبگان سیاسی کشور قرار گیرد. این تجربه ها موید این نکته خواهند بود که اجرای حاکمیت مردمی و مشارکت قانونمند آنها نه یک مبحث اجرایی قوه مجریه بلکه روش و نگرشی است که کل نظام اجتماعی - سیاسی حاکم برای پویایی و تداوم خود باید با درکی فراختر در تمامی ابعاد به آن تن بسپارد.

## نتیجه گیری

تاکید بر جامعه مدنی بیان ساختی سیاسی - اجتماعی و اقتصادی قانونمندی است که حضور و تداوم آن مستلزم شکل دهی نهادها و زیر ساختهایی است که تجسم واقعی اراده آحاد جامعه باشد. اراده آحادی که در یک جامعه پذیری سیاسی عقلانی در بستر فرهنگ سیاسی نوین قابل تحقق و پیگیری است. بیان حاکمیت ملی - مردمی و مشارکت سیاسی اقوام و گروههای اجتماعی بعنوان یکی از ارکان غیر قابل نقض جامعه مدنی نباید با عملکرد سیاسی و تهییج توده همسان تلقی گردد که حکومتها یا بازیگران عرصه سیاست بر اساس آن امکان پوشش دادن منافع کوتاه مدت و گاه بلند مدت خود را بدست می آورند بلکه مبنایی است که موجودیت و فلسفه حکومت و نهادهای سیاسی - اجتماعی جوامع مدرن بر اساس آن شکل یافته و ملزم به فعالیت گردیده است. نباید در اشتباه تنگ نظرانه سیاسی جایگاه مردم و اقوام گوناگون را (حتی در چارچوب شعارهای بسیار احساساتی و پر زرق و برق) در حد ابزاری سیاسی کاهش و تنزل مقام داد. بنظر نهادینه شدن و تحقق واقعی حاکمیت مردمی و مشارکت سیاسی (و شکل دهی یک فرهنگ سیاسی عقلایی) خارج نمودن این مباحث را از حیطه اعمال فردی و جناحی زودگذر و توسل به رویکردهای قانونی که در قانون اساسی نیز باید تبلور یابد را به ضرورتی اجتناب ناپذیر تبدیل نموده است. زیرا بهره‌مندی از حقوق اجتماعی، سیاسی و قومی در یک جامعه مدنی حقی است طبیعی و محفوظ برای مردم که بنا برخواست فرد یا جناحی خاص به آن تفویض نمی گردد. بلکه در واقع یکی از الزامات و حقوقی است که شکل گیری جامعه مدنی با خود به دنبال داشته است. از آنجایی که قانون اساسی در معنای عام خود به کلیه قواعد و مقرراتی گفته می شود که به قدرت، انتقال و اجرای آن می‌پردازد، رهگذری محسوب می شود که نظام سیاسی جامعه و تا حدودی نظرات و خاستگاههای عین و ذهن ملت در آن تجسم می یابد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که در همه پرسشی بعمل آمده در 12 آذر 1358 به تصویب رسید، محمل های حقوق اساسی ای را روشن کرد که بر اساس آن شکل

حکومت و قوای سازنده آن (مقننه، مجریه، قضائیه) و طرز شرکت افراد در ایجاد قوای سه گانه و حقوق و آزادیهای آنان در مقابل دولت مورد تأیید قرار گرفت. همانگونه که در مباحث گذشته به آن اشاره گردید متأسفانه نیابت سیاسی فرا قانونی که از جانب نخبگان سیاسی حاکم و برخی نظریه پردازان از مشروطیت تا کنون اعمال و یا طرح گردیده و حتی به انحاء مختلف مشروع تلقی شده است موجب گردیده که برخی از اصول قانون اساسی (که حداقل‌هایی را برای فعالیت گروه‌ها اجتماعی و قومی فراهم می‌کند) چنان مهجور بمانند که تحقق و اجرای آنها دشوارتر از تصویب یک قانون اساسی جدید تصور می‌شود. قانون شوراها را می‌توان یکی از اصلی‌ترین این اصول مهجور دانست. این مهجوریت در ادبیات سیاسی جامعه به شکلی است که طرح مجدد اجرای قانون شوراها در بافت تفکر سیاسی نخبگان مترادف با واگذاری امتیازی نوین به توده مردم قلمداد می‌گردد و بدین نحو در چالشهای سیاسی جامعه گرفتار می‌شود. غافل از اینکه ضعف و عدم اجرای قانون اساسی به نحوی به سادگی در ادبیات سیاسی ما نادیده انگاشته شده که حال تحقق آن به حرکتی جهت توجیه و کسب وجه سیاسی فردی یا جناحی تبدیل گردیده است در حالیکه برای جناحهای مختلف سیاسی نه تحقق این اصل بلکه گسترش مفاد آن و پیروی و احترام عملی در جریان اجرای قانونمند مفاد آن باید محل مذاکره و مناقشه و در عین حال تفاخر باشد. از نتایج بسیار منفی برخورد کوتاه نظرانه سیاسی با مبحث مشارکت سیاسی - اجتماعی (با تأکید بر اصل شوراها) فراهم نمودن شرایطی است که یک حرکت قانونمند در چارچوب منازعات فردی، گروهی یا قومی جای گیرد که یکی از تبعات منفی آن در داخل این است که بهانه جویان سیاسی را به عدم اجرای کامل قانون اساسی تشویق و ترغیب می‌نماید و دوباره واژه پر ابهام «مصلحت سیاسی» را باب روز می‌گرداند و از سوی دیگر می‌تواند باب منازعات قومی را گسترش دهد. تجربه تاریخی نشان داده است که اگر بحث مشارکت سیاسی - اجتماعی و اجرای قانونهای مرتبط با آن به امری صرفاً سیاسی و تحت نفوذ نخبگان حاکم تبدیل گردد حق طبیعی مردم و لزوم قانون مداری جامعه فدای نگرشهای محدود سیاسی - سنتی می‌گردد که در نهایت ضمن نادیده گرفته شدن قانون اساسی، حقوق فردی و قومی جامعه بحران فرهنگ سیاسی بدون ارائه پاسخی صحیح و عقلایی استمرار می‌یابد. از نتایج اجتناب ناپذیر این حالت برای نظام، بحران مشارکت و بحران مشروعیتی می‌تواند باشد که

با از بین بردن فرصت‌های طبیعی نظام (جهت بازسازی و شکل دهی یک جامعه مدنی و فرهنگ سیاسی عقلایی) ثبات سیاسی و ادامه حیات نظام را با مخاطره‌ای جدی روبرو خواهد نمود.

در واقع توجه به مکانیسم‌های صحیح و کارآمد و متناسب با واقعیت فرای جامعه ما بدون تن دادن به پذیرش بی چون و چرای الگوهای رایج ساختار قدرت سیاسی نوین، همانند فدرالیسم می‌توان به نوعی تمرکز زدایی در ساختار قدرت سیاسی و اجتماعی منتهی گردد. در این خصوص با واگذاری قدرت تصمیم‌گیری و اجرا به مراکز شهری و روستایی و گرامی داشتن هویت‌های قومی همانگونه که در نخستین قانون اساسی ایران ذیل قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی نخستین گام آن به درستی برداشته شد، (و به نظر با ساخت قدرت سنتی نیز همخوانی داشت که حکایت از پادشاهی فردی می‌کرد که بر «ممالک محروسه» حکمفرمایی می‌کرد) می‌توان تجربه واقعی دموکراسی را به مردم و نهاد و از هسته‌های گریز از مرکزی که می‌تواند برای همه خطر آفرین باشد جلوگیری نمود.

پدید آوردن و محیاء نمودن مجال بروز تفکری خلاق که بستر ظهور روح تاریخی جدیدی برای جامعه باشد از جدی‌ترین مباحثی است که ساخت قدرت در ایران نه برای اضمحلال خویش بلکه برای تداوم و قوام خود به آن نیازمند است. توجه به این واقعیت است که شرایط لازم را جهت اتخاذ سیاستی آگاهانه و همگام با نیازهای واقعی جامعه در بستری قانونمند و با تکیه بر مشارکت و حضور خلاق مردم در تمامی عرصه‌ها را پدید می‌آورد. نباید از نظر دور داشت که توسعه خودجوش و مبتنی بر بنیادهای اجتماعی داخلی، مستلزم درکی فراختر از واقعیت‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه است. کوتاهی قامت‌های سنتی و ضرورت خیزش همه سویه در جامعه، موبد این مطلب است که پاسخگویی به چالش‌های اساسی جامعه در گرو نگرش‌های جدید از منظر دید انسانی نوین است.

<sup>۱</sup> - کاوه بیات - « اندیشه سیاسی داور و تاسیس دولت مدرن در ایران » - فصلنامه گفتگو - شماره 2 ( دی ماه 1372 ) - ص 125