

Article history:

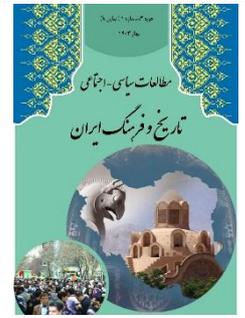
Received 25 October 2025

Revised 14 February 2026

Accepted 21 February 2026

Initial Published 22 February 2026

Final Publication 30 March 2026



## Collapse of Constitutional Institutions and the Emergence of Sultanistic Authority in the Early Pahlavi Period

Sanaz. Bakefi<sup>1</sup>, Mirebrahim. Seddigh<sup>2\*</sup>, Mohammad. Tohidfam<sup>3</sup>, Ali. Ashraf Nazari<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Department of Political Science and International Relations, Ka.C., Islamic Azad University, Karaj, Iran

<sup>2</sup> Department of Political Science, Ka.C., Islamic Azad University, Karaj, Iran

<sup>3</sup> Department of Political Science, CT.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran

<sup>4</sup> Associate Professor of Political Science, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran

\* Corresponding author email address: mirebrahimseddigh@iau.ir

### Article Info

### ABSTRACT

#### Article type:

Original Research

#### How to cite this article:

Bakefi, S., Seddigh, M., Tohidfam, M., & Nazari, A. A. (2026). Collapse of Constitutional Institutions and the Emergence of Sultanistic Authority in the Early Pahlavi Period. *Journal of Social-Political Studies of Iran's Culture and History*, 5(1), 1-17.



© 2026 the authors. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) License.

This study provides a historical–sociological analysis of the collapse of constitutional institutions and the emergence of sultanistic authority during the early Pahlavi era in Iran. The Constitutional Revolution represented the first systematic attempt to transform absolutist monarchy into a rule-based political order through the establishment of parliament, constitutional law, and representative institutions. Despite these institutional innovations, constitutionalism developed within a socio-political environment lacking the structural foundations necessary for durable institutionalization. Weak state capacity, political instability, absence of organized political parties, security crises, and foreign intervention undermined the effectiveness of constitutional governance and gradually eroded public confidence in parliamentary rule. As the gap widened between constitutional ideals and governing realities, political discourse increasingly shifted from demands for liberty toward calls for order and centralized authority. The rise of Reza Shah must therefore be understood within this broader historical context. Through military consolidation, bureaucratic centralization, and state-led modernization, the new regime restored stability and strengthened state capacity. However, modernization was accompanied by the personalization of political power, transforming formal institutions into instruments of executive authority and producing a political structure consistent with sultanistic rule. The findings suggest that Pahlavi sultanism emerged not merely from individual ambition but from the gradual institutional erosion of constitutionalism and the incomplete process of political institutionalization during Iran's transition to modernity. The study demonstrates that state modernization without autonomous political institutions can reinforce centralized authority while reproducing personalized governance within modern administrative forms.

**Keywords:** *Constitutional Revolution, Modern State Formation, Sultanistic Authority, Reza Shah, Political Institutionalization, Historical Sociology of Iran*

## EXTENDED ABSTRACT

The collapse of constitutional institutions and the emergence of sultanistic authority in early Pahlavi Iran represent one of the most significant turning points in modern Iranian political history. The Constitutional Revolution sought to transform the traditional structure of political authority by limiting monarchical power through law, representative institutions, and parliamentary governance. Constitutionalism introduced modern political concepts such as the rule of law, national sovereignty, and political accountability into Iranian political discourse, redefining the relationship between state and society. Intellectuals and reformist elites envisioned a transition from patrimonial kingship to a modern constitutional state grounded in institutional legitimacy rather than personal authority (Adamiyat, 1991). However, the institutional framework created after 1906 emerged within a society lacking prior experience with sustained bureaucratic governance, organized political parties, or autonomous civil institutions. Scholars of Iranian political development have emphasized that constitutionalism unfolded within a historical pattern characterized by a strong centralized state and a relatively weak social base capable of sustaining participatory politics (Katouzian, 1999). Consequently, constitutional institutions existed formally but struggled to acquire functional autonomy. Political modernization therefore proceeded unevenly, combining modern legal forms with persistent patterns of personalized authority (Bashiriye, 2000). This article analyzes the erosion of constitutional institutions not as a sudden political failure but as a structural process rooted in historical state–society relations, institutional fragility, and competing interpretations of modernity.

The theoretical framework of this study draws primarily on historical sociology and the theory of sultanistic regimes developed by Juan Linz and further elaborated in comparative authoritarian studies. Sultanism refers to a form of nondemocratic rule in which political power becomes concentrated in the personal authority of a ruler while formal institutions survive only as instruments of that authority (Linz, 1975). Unlike traditional despotism, sultanistic regimes frequently employ modern administrative structures, national ideology, and bureaucratic organization while maintaining personalized decision-making at the core of political power (Chehabi & Linz, 1998). This framework is particularly relevant to the Iranian case because modernization under Reza Shah combined extensive institutional reforms with the weakening of autonomous political participation. The study also adopts insights from state formation theory, which argues that successful institutionalization depends on the balance between social mobilization and organizational capacity (Skocpol, 2010). When social demands expand faster than institutional consolidation, political instability often produces authoritarian solutions. Iranian constitutionalism developed under precisely such conditions, where political participation expanded rapidly but administrative cohesion remained weak. The theoretical perspective therefore connects institutional erosion with broader processes of modernization, state-building, and elite adaptation within a transitional political order (Bashiriye, 2006).

Between 1906 and 1925, constitutional institutions underwent gradual but profound erosion. Parliamentary instability, frequent cabinet turnover, regional fragmentation, foreign intervention, and fiscal weakness undermined the effectiveness of constitutional governance. The central government lacked military and financial capacity to enforce national authority, leaving large parts of the country under tribal or local control (Keddie, 2002). Political competition increasingly took the form of factional rivalry rather than institutionalized party politics, preventing the consolidation of representative governance (Abrahamian, 2001). International pressures further complicated domestic stabilization, as

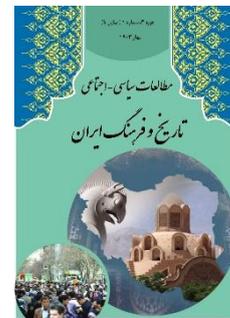
geopolitical competition between major powers constrained state autonomy and reinforced perceptions of governmental weakness (Ghani, 1999). Many intellectuals and political elites who had initially supported constitutional liberalism gradually shifted toward advocating a strong centralized state capable of restoring order and implementing modernization. This ideological transformation reflected a broader redefinition of modernity itself: progress became associated less with political participation and more with administrative efficiency and national unity (Ajoudani, 2003). The failure of constitutional institutions was therefore not merely institutional but cognitive, reshaping elite expectations regarding governance and legitimizing authoritarian alternatives.

The rise of Reza Shah must be understood within this context of institutional exhaustion rather than as an isolated military takeover. The new regime responded directly to demands for security, centralization, and national reconstruction following decades of instability. Through military consolidation, administrative reform, and territorial integration, the Pahlavi state succeeded in restoring effective governmental authority (Cronin, 2004). The creation of a national army, expansion of bureaucracy, modernization of the judiciary, and development of infrastructure strengthened the state's coercive and administrative capacities. Nationalism became a central ideological resource, promoting loyalty to the centralized state and redefining political legitimacy around modernization and national revival (Atabaki, 2017). Yet these reforms simultaneously reduced institutional autonomy. Parliament remained formally active, but political competition was restricted, opposition curtailed, and policymaking increasingly concentrated in the monarch's hands. Studies of Iranian political development describe this transformation as the emergence of a modernizing authoritarian state in which institutional forms masked personal rule (Anbarani, 2020). The regime embodied a paradox: it constructed the foundations of a modern state while undermining the institutional pluralism envisioned by constitutionalism.

The consolidation of sultanistic authority under Reza Shah resulted from the interaction between modernization and personalization of power. Bureaucratic expansion did not generate institutional independence; instead, administrative elites became dependent on royal patronage. Political loyalty shifted from constitutional norms to personal allegiance, a defining characteristic of sultanistic regimes identified in comparative political analysis (Shamsini Ghiasvand, 2004). The state achieved unprecedented capacity in taxation, law enforcement, and social regulation, yet civil society remained politically marginalized. Modernization policies—including educational reform, infrastructure development, and economic centralization—enhanced governmental effectiveness while narrowing the space for autonomous political organization (Fallahzadeh, 2020). Historical sociological interpretations suggest that this pattern reflects a broader trajectory observed in late-modernizing societies where state-building precedes democratic institutionalization (Foran, 1998). In Iran, modernization strengthened the state without producing a corresponding institutional balance capable of constraining executive authority. Consequently, the political system evolved toward a sultanistic configuration in which modern structures served the consolidation of personal power rather than the institutionalization of constitutional governance.

The study concludes that the emergence of sultanistic authority in early Pahlavi Iran was not a simple reversal of constitutionalism but the outcome of a complex historical transition. Constitutional institutions failed to institutionalize authority before encountering severe political and social crises, and their erosion created the conditions under which centralized authoritarian modernization appeared both necessary and legitimate. Reza Shah's rule resolved the crisis of state capacity but did so by redefining modernization as a state-driven project centered on executive power. The Iranian experience demonstrates

that modernization without institutional consolidation can produce strong states yet fragile political systems, where stability depends on personal authority rather than durable institutions. The collapse of constitutional structures and the rise of sultanistic governance therefore represent interconnected phases of a single transformation: the passage from aspirational constitutionalism to centralized authoritarian modernity. Understanding this trajectory highlights the broader historical lesson that sustainable political development requires not only administrative modernization but also the preservation and institutionalization of autonomous political structures capable of balancing authority and participation.



## فروپاشی نهادهای مشروطه و زمینه‌های شکل‌گیری اقتدار سلطانی در دوره پهلوی اول

ساناز باکفی<sup>۱</sup>، میرابراهیم صدیق<sup>۲\*</sup>، محمد توحیدفام<sup>۳</sup>، علی اشرف نظری<sup>۴</sup>

۱. گروه علوم سیاسی و روابط بین الملل، واحد کرج، دانشگاه آزاد اسلامی، کرج، ایران
۲. گروه علوم سیاسی، واحد کرج، دانشگاه آزاد اسلامی، کرج، ایران
۳. گروه علوم سیاسی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
۴. دانشیار علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

\* ایمیل نویسنده مسئول: mirebrahimseddigh@iau.ir

اطلاعات مقاله

چکیده

نوع مقاله

پژوهشی اصیل

نحوه استناد به این مقاله:

باکفی، ساناز، صدیق، میرابراهیم، توحیدفام، محمد، و نظری، علی اشرف. (۱۴۰۵). فروپاشی نهادهای مشروطه و زمینه‌های شکل‌گیری اقتدار سلطانی در دوره پهلوی اول. *مطالعات سیاسی-اجتماعی تاریخ و فرهنگ ایران*, ۵(۱), ۱-۱۷.



© ۱۴۰۵ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

پژوهش حاضر با هدف تحلیل جامعه‌شناختی - تاریخی فروپاشی نهادهای مشروطه و تبیین زمینه‌های شکل‌گیری اقتدار سلطانی در دوره پهلوی اول انجام شده است. انقلاب مشروطه نخستین تلاش نظام‌مند برای گذار از سلطنت مطلقه به دولت قانونی در ایران بود و با ایجاد مجلس، قانون اساسی و نهادهای نمایندگی، زمینه نهادسازی سیاسی مدرن را فراهم ساخت. با وجود این، نهادهای مشروطه در بستری شکل گرفتند که فاقد زیرساخت‌های نهادی، اجتماعی و اقتصادی لازم برای تثبیت حکومت قانون بود. ضعف دولت مرکزی، بی‌ثباتی سیاسی، فقدان احزاب سازمان‌یافته، بحران امنیتی و مداخلات خارجی موجب شد نهادهای قانونی از کارآمدی و مشروعیت عملی برخوردار نشوند. در چنین شرایطی، شکاف میان آرمان‌های مشروطه و واقعیت‌های حکمرانی گسترش یافت و به تدریج گفتمان نظم و دولت مقتدر جایگزین آرمان آزادی سیاسی گردید. قدرت‌گیری رضاشاه در این بستر تاریخی قابل فهم است؛ جایی که بازسازی اقتدار دولت، تمرکز بوروکراسی، ایجاد ارتش ملی و پروژه نوسازی از بالا توانست ثبات سیاسی و امنیت اجتماعی ایجاد کند. با این حال، فرآیند دولت‌سازی جدید به جای تقویت نهادهای مستقل سیاسی، به شخصی‌شدن قدرت انجامید و ساختاری شکل گرفت که ویژگی‌های نظام سلطانی را بازتولید می‌کرد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد اقتدار سلطانی پهلوی اول نه صرفاً نتیجه اراده فردی رضاشاه، بلکه پیامد فرسایش تدریجی نهادهای مشروطه و شکست نهادینه‌شدن سیاسی در دوره گذار به مدرنیته بود. این مطالعه نشان می‌دهد که مدرنیزاسیون دولتی در غیاب نهادهای مشارکتی پایدار می‌تواند به تمرکز اقتدار و تداوم الگوی حکومت شخصی در قالبی مدرن منجر شود.

**کلیدواژگان:** مشروطه، دولت مدرن، اقتدار سلطانی، رضاشاه، نهادسازی سیاسی، جامعه‌شناسی تاریخی

ایران

تاریخ سیاسی ایران معاصر را نمی‌توان بدون فهم تجربه انقلاب مشروطه و پیامدهای آن درک کرد. انقلاب مشروطه نخستین تلاش گسترده جامعه ایرانی برای گذار از نظم سیاسی سنتی مبتنی بر سلطنت مطلقه به نظامی مبتنی بر قانون، مشارکت سیاسی و نهادهای مدرن حکمرانی بود. در این تجربه تاریخی، مفاهیمی چون حاکمیت قانون، مسئولیت‌پذیری دولت، تفکیک قوا و نمایندگی سیاسی وارد زبان سیاست ایرانی شد و برای نخستین بار دولت نه به‌عنوان ملک شخصی پادشاه، بلکه به‌عنوان نهادی عمومی و پاسخگو تصور گردید. اندیشه‌ورزان مشروطه با الهام از تحولات فکری قرن نوزدهم و مواجهه فزاینده ایران با جهان مدرن، کوشیدند ساختار قدرت را از شخص شاه به قانون منتقل کنند و نظامی مبتنی بر مجلس و قانون اساسی بنا نهند (Adamiyat, 1991). این تحول، اگرچه در ظاهر نقطه آغاز نهادسازی سیاسی مدرن در ایران بود، اما در عمل با چالش‌های ساختاری عمیقی روبه‌رو شد که سرنوشت آن را به‌شدت تحت تأثیر قرار داد.

مشروطه ایرانی از همان آغاز در بستری شکل گرفت که فاقد پیش‌زمینه تاریخی لازم برای تثبیت نهادهای دموکراتیک بود. برخلاف تجربه اروپا که نهادهای سیاسی طی قرن‌ها تحول اجتماعی، اقتصادی و طبقاتی تثبیت شده بودند، جامعه ایران وارد فرآیند نهادسازی سیاسی در شرایطی شد که ساختار اجتماعی همچنان بر روابط سنتی، اقتدار شخصی و شبکه‌های غیررسمی قدرت استوار بود. بسیاری از متفکران مشروطه تلاش داشتند میان سنت سیاسی ایران و الگوهای دولت مدرن نوعی سازگاری ایجاد کنند، اما همین تلفیق ناهمگون موجب شد مفاهیم مدرن بدون زیرساخت نهادی پایدار وارد عرصه سیاست شوند (Ajoudani, 2003). نتیجه آن بود که مشروطه بیش از آنکه به تثبیت نظم جدید بینجامد، عرصه‌ای از تعارض میان نیروهای اجتماعی، نخبگان سیاسی و ساختار قدرت سنتی پدید آورد.

در تحلیل جامعه‌شناسی سیاسی، گذار به مدرنیته صرفاً به تصویب قانون اساسی یا تشکیل مجلس محدود نمی‌شود، بلکه نیازمند فرآیند نهادینه‌شدن قدرت سیاسی است؛ فرآیندی که طی آن قواعد رسمی جایگزین روابط شخصی می‌شوند و اقتدار سیاسی از فرد به سازمان منتقل می‌گردد. در ایران پس از مشروطه این انتقال به‌طور کامل تحقق نیافت. دولت همچنان فاقد ظرفیت اداری، مالی و نظامی لازم برای اعمال اقتدار مؤثر بود و نهادهای تازه‌تأسیس نتوانستند استقلال و پایداری لازم را کسب کنند (Bashiriyeh, 2001). به تعبیر جامعه‌شناسی تاریخی، شکاف میان بسیج اجتماعی رو به گسترش و ضعف سازمان‌یافتگی سیاسی، زمینه بی‌ثباتی مزمن را فراهم ساخت؛ وضعیتی که در بسیاری از جوامع در حال گذار مشاهده شده است (Tilly, 1992).

افزایش آگاهی سیاسی، گسترش مطبوعات، شکل‌گیری انجمن‌ها و ورود گروه‌های جدید اجتماعی به عرصه سیاست موجب شد مطالبات عمومی از دولت افزایش یابد، اما همزمان نهادهای سیاسی توان پاسخ‌گویی به این مطالبات را نداشتند. چنین ناهماهنگی‌ای میان تحولات اجتماعی و ظرفیت نهادی، یکی از مهم‌ترین عوامل بحران سیاسی در دولت‌های در حال مدرن‌شدن تلقی می‌شود (Skocpol, 2010). در ایران نیز پس از مشروطه، دولت مرکزی با مجموعه‌ای از بحران‌ها از جمله ناامنی ایالات، ضعف مالی، مداخله قدرت‌های خارجی و رقابت نیروهای سیاسی داخلی مواجه شد؛ بحران‌هایی که اقتدار دولت قانونی را به‌شدت فرسوده ساخت (Keddie, 2002).

ضعف دولت مشروطه تنها نتیجه شرایط بیرونی نبود، بلکه ریشه در سنت تاریخی رابطه دولت و جامعه در ایران داشت. برخی پژوهشگران معتقدند دولت در ایران تاریخی طولانی از تمرکز قدرت و استقلال از جامعه داشته است و به همین دلیل نهادهای میانجی میان دولت و جامعه هرگز فرصت تثبیت نیافته‌اند (Katouzian, 1999). در چنین ساختاری، دولت نه محصول توافق اجتماعی بلکه نیرویی مسلط بر جامعه محسوب می‌شد و همین امر مانع شکل‌گیری فرهنگ سیاسی مشارکتی گردید. بنابراین تلاش مشروطه برای ایجاد دولت قانونی در واقع کوششی برای تغییر الگویی تاریخی بود که قرن‌ها استمرار یافته بود.

از سوی دیگر، روشنفکران ایرانی که حاملان اصلی ایده مشروطه بودند، خود برداشت‌های متفاوت و گاه متناقضی از مدرنیته داشتند. برخی از آنان آزادی سیاسی و قانون‌گرایی را اصل مدرنیته می‌دانستند، در حالی که گروهی دیگر توسعه و نظم دولتی را اولویت اصلی تلقی می‌کردند. این دوگانه آزادی و نظم به تدریج به یکی از مهم‌ترین شکاف‌های فکری در فضای سیاسی ایران تبدیل شد (Adamiyat, 1978). هنگامی که بحران‌های سیاسی پس از مشروطه تشدید شد، بسیاری از نخبگان سیاسی به این نتیجه رسیدند که تحقق مدرنیته بدون وجود دولت مقتدر امکان‌پذیر نیست؛ برداشتی که زمینه نظری پذیرش اقتدارگرایی مدرن را فراهم ساخت.

در چنین فضایی، مفهوم «مدرنیزاسیون آمرانه» به‌عنوان راه‌حلی برای خروج از بحران مطرح شد. مدرنیزاسیون از بالا، که بر تمرکز قدرت دولتی و اصلاحات سریع اداری و نظامی تأکید داشت، در بسیاری از کشورهای غیرغربی به‌عنوان الگویی برای نوسازی انتخاب شد (Atabaki, 2017). در ایران نیز شکست نسبی تجربه پارلماناریسم موجب شد بخش مهمی از نخبگان سیاسی و نظامی، اقتدار متمرکز را شرط ضروری ایجاد دولت مدرن بدانند. این تغییر ذهنیت سیاسی، نقطه عطفی در گذار از آرمان‌های مشروطه به ظهور دولت اقتدارگرا محسوب می‌شود.

ظهور رضاخان در این بستر تاریخی قابل فهم است. برخلاف تبیین‌هایی که قدرت‌گیری او را صرفاً محصول کودتا یا حمایت خارجی می‌دانند، تحلیل جامعه‌شناسی تاریخی نشان می‌دهد که شرایط فروپاشی نهادی و بحران اقتدار دولت زمینه اجتماعی لازم برای ظهور یک رهبر مقتدر را فراهم کرده بود (Ghani, 1999). رضاخان توانست خود را به‌عنوان عامل بازگرداندن نظم، امنیت و وحدت ملی معرفی کند؛ مفاهیمی که در شرایط بی‌ثباتی سیاسی جذابیت فراوانی یافته بودند. دولت جدید نه در تقابل کامل با مشروطه، بلکه در امتداد تلاش برای دولت‌سازی مدرن شکل گرفت، اما به تدریج مسیر متفاوتی را پیمود.

در این مرحله، مسئله اصلی دیگر صرفاً نوسازی دولت نبود، بلکه ماهیت قدرت سیاسی تغییر یافت. تمرکز قدرت، تضعیف احزاب، محدودسازی مجلس و وابستگی بوروکراسی به شخص شاه نشانه‌هایی از گذار به الگویی از حکمرانی بود که در ادبیات علوم سیاسی با عنوان «نظام سلطانی» شناخته می‌شود. در نظریه سلطانیسم، اقتدار سیاسی نه بر پایه قواعد نهادی بلکه بر وفاداری شخصی به حاکم استوار می‌شود و مرز میان دولت و شخص فرمانروا از میان می‌رود (Linz, 1975). این الگو با وجود استفاده از نهادهای مدرن ظاهری، در عمل قدرت را شخصی می‌کند و امکان شکل‌گیری رقابت سیاسی را از بین می‌برد (Chehabi & Linz, 1998).

نکته مهم آن است که شکل‌گیری اقتدار سلطانی در ایران نتیجه حذف ناگهانی نهادهای مشروطه نبود، بلکه حاصل فرایندی تدریجی از فرسایش نهادی بود. مجلس، احزاب و مطبوعات پیش از تثبیت کامل خود با بحران مشروعیت و کارآمدی مواجه شدند و همین امر امکان تمرکز قدرت را فراهم ساخت. دولت رضاشاه توانست با بهره‌گیری از بوروکراسی، ارتش مدرن و پروژه دولت‌سازی ملی، اقتدار سیاسی را تثبیت کند، اما این تثبیت به قیمت تضعیف نهادهای مستقل انجام گرفت (Cronin, 2004). در نتیجه، دولت مدرن ایرانی در حالی شکل گرفت که بسیاری از سازوکارهای نظارت سیاسی و مشارکت عمومی از میان رفته بود.

برخی پژوهشگران این وضعیت را نمونه‌ای از «دولت مدرن بدون جامعه مدنی» دانسته‌اند؛ وضعیتی که در آن ابزارهای اداری و نظامی مدرن ایجاد می‌شود اما پایه‌های اجتماعی دموکراسی شکل نمی‌گیرد (Bashiriye, 2006). در چنین ساختاری، دولت توانایی بالایی در اجرای سیاست‌ها دارد اما مشروعیت آن وابسته به شخص حاکم باقی می‌ماند. همین ویژگی سبب می‌شود که ثبات سیاسی به جای نهادها بر اقتدار فردی متکی شود؛ الگویی که در تحلیل‌های نظری سلطانیسم به‌روشنی مشاهده می‌شود (Linz & Chehabi, 2014).

بررسی تاریخی این گذار نشان می‌دهد که تجربه مشروطه نه شکست کامل نهادسازی بلکه مرحله‌ای از تحول دولت ایرانی بود. دولت رضاشاه بسیاری از اهداف مدرن‌سازی مشروطه‌خواهان، مانند ایجاد ارتش ملی، نظام اداری متمرکز و وحدت سرزمینی را تحقق بخشید، اما در

عین حال روح نهادی مشروطه یعنی محدودسازی قدرت سیاسی را کنار گذاشت (Anbarani, 2020). این دوگانگی میان مدرنیزاسیون و اقتدارگرایی یکی از مهم‌ترین معماهای تاریخ سیاسی ایران معاصر به شمار می‌آید.

درک این معما نیازمند رویکردی فراتر از روایت‌های شخص‌محور یا صرفاً تاریخی است. جامعه‌شناسی تاریخی نشان می‌دهد که شکل حکومت‌ها محصول تعامل ساختارهای اجتماعی، بحران‌های سیاسی و انتخاب‌های نخبگان است (Foran, 1998). بنابراین اقتدار سلطانی پهلوی اول را باید در پیوند میان فروپاشی تدریجی نهادهای مشروطه، بحران دولت پس از انقلاب، خواست نظم اجتماعی و پروژه دولت‌سازی مدرن تحلیل کرد. چنین رویکردی امکان می‌دهد که ظهور اقتدارگرایی نه به‌عنوان انحرافی ناگهانی، بلکه به‌عنوان نتیجه منطقی فرآیند خاصی از مدرن‌شدن سیاسی فهم شود.

هدف این پژوهش تحلیل جامعه‌شناختی فروپاشی نهادهای مشروطه و تبیین زمینه‌های شکل‌گیری اقتدار سلطانی در دوره پهلوی اول است. این مطالعه می‌کوشد نشان دهد چگونه ضعف نهادینه‌شدن سیاسی، بحران کارآمدی دولت مشروطه و تغییر نگرش نخبگان نسبت به مفهوم قدرت، زمینه انتقال اقتدار از نهادهای قانونی به اقتدار شخصی را فراهم ساخت و چگونه این گذار مسیر تاریخ سیاسی ایران را در قرن بیستم دگرگون کرد.

### چارچوب نظری و زمینه‌های نهادی مشروطه

تحلیل فروپاشی نهادهای مشروطه و شکل‌گیری اقتدار سلطانی در ایران بدون تکیه بر چارچوب نظری مناسب امکان‌پذیر نیست، زیرا این تحول صرفاً یک جابه‌جایی سیاسی یا تغییر سلسله حکومتی نبود، بلکه بیانگر تغییر در ماهیت اقتدار سیاسی و رابطه دولت و جامعه محسوب می‌شود. از منظر جامعه‌شناسی تاریخی، دولت‌ها نه فقط محصول اراده افراد، بلکه نتیجه تعامل ساختارهای اجتماعی، ظرفیت نهادی و الگوهای تاریخی قدرت هستند. نظریه‌های دولت و تحول سیاسی نشان می‌دهند که فرآیند گذار به دولت مدرن زمانی پایدار می‌شود که نهادهای سیاسی بتوانند قواعد رفتاری مستقل از افراد ایجاد کنند و قدرت را از حوزه شخصی به حوزه نهادی منتقل نمایند (Skocpol, 2010). بنابراین برای فهم تجربه مشروطه ایران باید ابتدا به مفهوم نهاد سیاسی و شرایط تاریخی شکل‌گیری آن توجه کرد.

در ادبیات علوم سیاسی، نهادهای سیاسی سازوکارهایی پایدار برای تنظیم رقابت قدرت، مشارکت اجتماعی و اعمال اقتدار قانونی محسوب می‌شوند. این نهادها شامل پارلمان، قانون اساسی، احزاب، نظام اداری و سازوکارهای پاسخ‌گویی هستند که استمرار حکومت را مستقل از شخصیت حاکمان تضمین می‌کنند (Alam, 2001). انقلاب مشروطه در ایران دقیقاً با هدف ایجاد چنین ساختاری شکل گرفت؛ ساختاری که بتواند سلطنت را محدود و دولت را تابع قانون کند. اندیشه‌ورزان مشروطه تلاش داشتند مفهوم «دولت قانونی» را جایگزین «دولت شخصی» سازند و قدرت سیاسی را در قالب قواعد حقوقی تثبیت نمایند (Adamiyat, 1991). با این حال، تحقق عملی این هدف مستلزم وجود پیش‌شرط‌هایی بود که در جامعه ایران به‌طور کامل فراهم نشده بود.

یکی از مهم‌ترین مفاهیم نظری برای تحلیل وضعیت ایران پس از مشروطه، مفهوم نهادینه‌شدن سیاسی است. نهادینه‌شدن زمانی رخ می‌دهد که سازمان‌های سیاسی از ثبات، مشروعیت و استقلال برخوردار شوند و رفتار بازیگران سیاسی در چارچوب قواعد مشخص تنظیم گردد. در جوامعی که بسیج اجتماعی سریع‌تر از نهادسازی سیاسی پیش می‌رود، شکاف میان مطالبات اجتماعی و ظرفیت نهادی دولت شکل می‌گیرد و این وضعیت معمولاً به بی‌ثباتی سیاسی منجر می‌شود (Bashiriye, 2000). در ایران مشروطه نیز گسترش آگاهی سیاسی و افزایش مشارکت اجتماعی بسیار سریع‌تر از توانایی نهادهای نوپا برای مدیریت این تحولات پیش رفت.

نظریه‌های تاریخی دولت‌سازی نشان می‌دهند که شکل‌گیری دولت مدرن در اروپا نتیجه فرآیندی طولانی از رقابت نظامی، تمرکز مالی و توسعه بوروکراسی بوده است. چارلز تیلی نشان می‌دهد که دولت‌های مدرن اروپایی از دل فرآیندهای تاریخی طولانی شکل گرفتند که

طی آن حکومت‌ها برای بقا ناچار به ایجاد سازمان‌های اداری پایدار شدند (Tilly, 1992). در مقابل، بسیاری از کشورهای غیرغربی تلاش کردند این نهادها را به صورت سریع و از بالا ایجاد کنند، بدون آنکه تجربه تاریخی مشابهی داشته باشند. ایران نیز با چنین وضعیتی روبه‌رو بود؛ نهادهای مشروطه ایجاد شدند، اما زیرساخت‌های اجتماعی و اقتصادی لازم برای تثبیت آن‌ها هنوز شکل نگرفته بود.

از منظر جامعه‌شناسی سیاسی ایران، رابطه تاریخی دولت و جامعه یکی از مهم‌ترین عوامل تعیین‌کننده سرنوشت مشروطه محسوب می‌شود. برخی پژوهشگران استدلال می‌کنند که دولت در ایران تاریخی طولانی از تمرکز قدرت و استقلال نسبی از نیروهای اجتماعی داشته است و به همین دلیل جامعه مدنی هرگز فرصت کافی برای سازمان‌یابی مستقل نیافته است (Katouzian, 2010). این الگو سبب شد حتی پس از تصویب قانون اساسی، ساختار قدرت همچنان تمایل به بازتولید اقتدار متمرکز داشته باشد. بنابراین مشروطه در واقع تلاشی برای تغییر سنت سیاسی دیرپایی بود که در آن دولت بر جامعه تقدم داشت.

اندیشه مدرنیته نیز در ایران به صورت خاصی دریافت شد. مدرنیته در تجربه اروپایی با رشد فردگرایی، عقلانیت انتقادی و گسترش جامعه مدنی همراه بود، اما در ایران بیشتر به‌عنوان پروژه‌های دولتی برای پیشرفت و نوسازی درک شد (Bashiriye, 1996). این تفاوت در برداشت از مدرنیته تأثیر عمیقی بر سرنوشت نهادهای مشروطه گذاشت، زیرا بسیاری از نخبگان سیاسی بیش از آزادی سیاسی به ایجاد دولت مقتدر و نظم اداری اهمیت می‌دادند. همین تغییر اولویت‌ها به تدریج زمینه پذیرش تمرکز قدرت را فراهم کرد.

برای تحلیل دقیق‌تر این روند، نظریه نظام‌های سلطانی چارچوب مفهومی مهمی ارائه می‌دهد. خوان لینز نظام سلطانی را نوعی از حکومت‌های غیردموکراتیک می‌داند که در آن اقتدار سیاسی بر پایه وفاداری شخصی به حاکم شکل می‌گیرد و نهادهای رسمی کارکرد واقعی خود را از دست می‌دهند (Linz, 1975). در چنین نظامی، مرز میان دولت و شخص حاکم محو می‌شود و قانون به ابزار اراده فردی تبدیل می‌گردد. لینز و چه‌هایی تأکید می‌کنند که نظام سلطانی معمولاً در جوامعی ظهور می‌کند که نهادهای سیاسی ضعیف بوده و دولت برای ایجاد نظم و تمرکز قدرت به شخص رهبر متکی می‌شود (Chehabi & Linz, 1998).

کاربرد این نظریه در مطالعه تاریخ ایران مورد توجه پژوهشگران ایرانی نیز قرار گرفته است. برخی تحلیل‌ها نشان می‌دهند که حکومت پهلوی اول بسیاری از ویژگی‌های نظام سلطانی را دارا بود، از جمله شخصی‌شدن قدرت، حذف رقابت سیاسی و وابستگی بوروکراسی به اراده شاه (Shamsini Ghiasvand, 2004). با این حال، نکته اساسی آن است که سلطانیسم نه در خلأ بلکه در بستر بحران نهادی پیشین شکل می‌گیرد. بنابراین برای فهم اقتدار رضاشاهی باید شرایط نهادی دوران مشروطه را بررسی کرد.

زمینه‌های نهادی مشروطه را می‌توان در چند سطح تحلیل کرد. نخست، سطح حقوقی و قانونی است. قانون اساسی مشروطه ساختار نوینی از قدرت سیاسی تعریف کرد که در آن مجلس، دولت و سلطنت باید در چارچوب قواعد مشخص عمل می‌کردند. این تحول از نظر نظری گامی مهم در جهت دولت مدرن بود (Ajoudani, 2003). اما قانون به تنهایی نمی‌توانست رفتار سیاسی را تغییر دهد، زیرا اجرای آن نیازمند نهادهای اجرایی و فرهنگ سیاسی متناسب بود.

سطح دوم به ساختار اجتماعی مربوط می‌شود. جامعه ایران در آغاز قرن بیستم هنوز ساختاری عمدتاً سنتی داشت و نیروهای اجتماعی مدرن مانند طبقه متوسط شهری یا احزاب سازمان‌یافته قدرت کافی نداشتند. به همین دلیل مجلس و نهادهای مشروطه از پشتوانه اجتماعی پایدار برخوردار نبودند (Abrahamian, 2001). نبود نیروهای اجتماعی سازمان‌یافته سبب شد رقابت سیاسی بیشتر به رقابت میان نخبگان محدود شود و نهادهای نمایندگی نتوانند پیوندی پایدار با جامعه ایجاد کنند.

سطح سوم، مسئله دولت‌سازی و ظرفیت اداری است. دولت قاجار از نظر مالی و نظامی بسیار ضعیف بود و توان اعمال اقتدار سراسری نداشت. ناامنی ایالات، استقلال قدرت‌های محلی و وابستگی اقتصادی به خارجی‌ان موجب شد دولت مرکزی نتواند قوانین مشروطه را اجرا کند

(Keddie, 2002). در چنین شرایطی، ناکارآمدی دولت قانونی به تدریج اعتبار نهادهای مشروطه را کاهش داد و زمینه اجتماعی برای پذیرش اقتدار متمرکز فراهم شد.

نقش نخبگان سیاسی و روشنفکران نیز در این چارچوب اهمیت ویژه‌ای دارد. بسیاری از روشنفکران مشروطه‌خواه در ابتدا طرفدار آزادی و قانون بودند، اما تجربه هرچومرج سیاسی آنان را به سمت حمایت از دولت مقتدر سوق داد. برخی از آنان تصور می‌کردند که تحقق مدرنیته در جامعه‌ای سنتی تنها از طریق اقتدار مرکزی امکان‌پذیر است (Adamiyat, 1978). این تحول ذهنی نشان می‌دهد که بحران نهادی مشروطه نه تنها ساختاری بلکه فکری نیز بود.

تحولات بین‌المللی نیز در شکل‌گیری زمینه‌های نهادی مشروطه تأثیرگذار بود. ایران در آغاز قرن بیستم تحت فشار قدرت‌های خارجی قرار داشت و رقابت روسیه و بریتانیا استقلال سیاسی کشور را محدود کرده بود. این شرایط دولت را بیش از پیش به سمت تمرکز قدرت برای حفظ تمامیت ارضی سوق داد (Ghani, 1999). بنابراین مسئله اقتدار دولت نه صرفاً موضوع داخلی بلکه بخشی از واکنش به نظام بین‌المللی نیز محسوب می‌شد.

در مجموع، چارچوب نظری این پژوهش بر این فرض استوار است که مشروطه ایرانی تلاشی برای گذار از دولت شخصی به دولت نهادی بود، اما ضعف نهادینه‌شدن سیاسی، شکاف میان دولت و جامعه، بحران کارآمدی و تغییر نگرش نخبگان نسبت به مفهوم قدرت موجب شد این گذار نیمه‌تمام باقی بماند. در چنین بستری، شرایط اجتماعی و سیاسی به‌گونه‌ای شکل گرفت که تمرکز قدرت نه به‌عنوان بازگشت به استبداد سنتی، بلکه به‌عنوان راه‌حل مدرن بحران دولت تلقی شد. همین فرآیند زمینه نظری و نهادی ظهور اقتدار سلطانی در دوره پهلوی اول را فراهم ساخت و مسیر تحول دولت ایرانی را وارد مرحله‌ای تازه کرد.

### فرسایش نهادهای مشروطه (۱۲۸۵-۱۳۰۴)

انقلاب مشروطه نقطه عطفی در تاریخ سیاسی ایران محسوب می‌شود، زیرا برای نخستین بار قدرت سلطنتی در چارچوب قانون اساسی محدود شد و نهادهایی با هدف مشارکت سیاسی و نظارت بر حکومت شکل گرفتند. با این حال، تجربه مشروطه بیش از آنکه به تثبیت نظم نهادی جدید بینجامد، وارد مرحله‌ای از بحران مستمر شد که طی آن نهادهای نوپدید به تدریج فرسوده گردیدند. در فاصله سال‌های ۱۲۸۵ تا ۱۳۰۴، یعنی از تأسیس نظام مشروطه تا استقرار سلطنت پهلوی، روندی تدریجی اما عمیق از تضعیف ساختارهای قانونی رخ داد؛ روندی که نه ناشی از یک حادثه ناگهانی بلکه حاصل تعامل عوامل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی بود. فهم این فرسایش نهادی برای درک ظهور اقتدار سلطانی در سال‌های بعد اهمیت بنیادی دارد.

نخستین عامل فرسایش نهادهای مشروطه را باید در ضعف ساختاری دولت پس از انقلاب جست‌وجو کرد. دولت قاجار که وارث نظامی اداری ناکارآمد، اقتصاد وابسته و ساختار قدرت پراکنده بود، توانایی لازم برای اجرای اصول قانون اساسی را نداشت. حکومت مرکزی نه از منابع مالی پایدار برخوردار بود و نه قدرت نظامی کافی برای اعمال اقتدار در سراسر کشور داشت (Katouzian, 2010). در چنین شرایطی، مجلس شورای ملی به‌عنوان مهم‌ترین نهاد مشروطه در فضایی فعالیت می‌کرد که دولت عملاً قادر به اجرای مصوبات آن نبود. ضعف اجرایی دولت موجب شد قانون از سطح متن سیاسی فراتر نرود و به رفتار واقعی قدرت تبدیل نشود.

بی‌ثباتی سیاسی نیز به سرعت اعتبار نهادهای مشروطه را تضعیف کرد. در سال‌های پس از انقلاب، تغییر مداوم کابینه‌ها، اختلافات شدید میان جناح‌های سیاسی و رقابت میان نیروهای اجتماعی مختلف فضای سیاسی کشور را به شدت ناپایدار ساخت. دولت‌ها عمر کوتاهی داشتند و برنامه‌های اصلاحی پیش از اجرا متوقف می‌شدند. این وضعیت موجب شد مجلس به جای تبدیل شدن به مرکز تصمیم‌گیری ملی، به

عرصه کشمکش‌های شخصی و جناحی بدل گردد (Madani, 1996). در نتیجه، افکار عمومی به تدریج نهاد پارلمان را نه نماد نظم جدید بلکه عامل بی‌ثباتی سیاسی تلقی کرد.

یکی دیگر از عوامل مهم فرسایش نهادی، شکاف میان آرمان‌های مشروطه و واقعیت‌های اجتماعی ایران بود. مشروطه‌خواهان مفاهیمی مانند حاکمیت قانون و نمایندگی سیاسی را وارد نظام سیاسی کردند، اما جامعه ایران هنوز فاقد طبقات اجتماعی سازمان‌یافته‌ای بود که بتوانند از این نهادها حمایت پایدار کنند. نبود احزاب مدرن، ضعف جامعه مدنی و غلبه روابط سنتی قدرت باعث شد نهادهای مشروطه از پشتوانه اجتماعی گسترده محروم بمانند (Abrahamian, 2001). در نتیجه، رقابت سیاسی بیشتر در سطح نخبگان باقی ماند و پیوند میان جامعه و ساختارهای جدید سیاسی شکل نگرفت.

در این دوره، ساختار ایلاتی و منطقه‌ای کشور نیز مانعی جدی برای تثبیت اقتدار قانونی به شمار می‌رفت. بسیاری از مناطق ایران عملاً تحت کنترل نیروهای محلی، خوانین و رؤسای ایلات اداره می‌شدند و دولت مرکزی نفوذ محدودی داشت. این پراکندگی قدرت مانع از شکل‌گیری دولت ملی مدرن شد و اجرای قوانین مصوب مجلس را دشوار ساخت (Keddie, 2002). از دید جامعه‌شناسی دولت، نهادهای سیاسی زمانی پایدار می‌شوند که دولت بتواند انحصار مشروع خشونت را در اختیار گیرد؛ امری که در ایران پس از مشروطه تحقق نیافت. همزمان با این مشکلات داخلی، فشارهای خارجی نیز فرایند فرسایش نهادی را تشدید کرد. رقابت روسیه و بریتانیا در ایران نه تنها استقلال سیاسی کشور را محدود کرد بلکه دولت مرکزی را به شدت تضعیف نمود. مداخلات خارجی در امور مالی و نظامی کشور سبب شد حکومت مشروطه نتواند اقتدار مستقل خود را تثبیت کند (Ghani, 1999). این شرایط باعث شد بسیاری از سیاستمداران ایرانی ناتوانی دولت مشروطه را نتیجه ضعف ساختاری نظام پارلمانی بدانند و به ضرورت قدرت متمرکز بیندیشند.

از منظر فکری نیز تحولی مهم در حال وقوع بود. روشنفکرانی که در آغاز از آزادی‌های سیاسی دفاع می‌کردند، در مواجهه با هرج و مرج سیاسی به تدریج به این باور رسیدند که جامعه ایران پیش از دموکراسی نیازمند دولت مقتدر است. برخی از آنان نظم و پیشرفت را مقدم بر آزادی تلقی کردند و الگوی «مصلح مستبد» را راهی برای نوسازی کشور دانستند (Adamiyat, 1991). این تغییر نگرش نقش مهمی در تضعیف مشروعیت گفتمان مشروطه داشت، زیرا مشروعیت نهادهای قانونی وابسته به حمایت نخبگان فکری نیز بود.

ضعف نهادهای حزبی نیز به بحران پارلمانتاریسم دامن زد. احزاب سیاسی در ایران بیشتر حول شخصیت‌ها یا منافع کوتاه‌مدت شکل می‌گرفتند و فاقد سازماندهی پایدار بودند. نبود احزاب قدرتمند مانع از شکل‌گیری رقابت سیاسی نهادمند شد و مجلس را از کارکرد نمایندگی واقعی محروم ساخت (Bashiriyeh, 2001). در نتیجه، سیاست به رقابت میان افراد تبدیل شد نه رقابت میان برنامه‌ها و ایدئولوژی‌ها؛ وضعیتی که نهادهای مشروطه را آسیب‌پذیر ساخت.

عامل مهم دیگر، بحران اقتصادی و مالی دولت بود. دولت مشروطه برای اجرای اصلاحات اداری و اجتماعی به منابع مالی نیاز داشت، اما ساختار مالیاتی سنتی و وابستگی اقتصادی به قدرت‌های خارجی امکان ایجاد درآمد پایدار را از میان برده بود. ناتوانی دولت در پرداخت حقوق نظامیان و کارمندان اداری به کاهش اقتدار سیاسی انجامید (Foran, 1998). این وضعیت نشان داد که نهادهای سیاسی بدون ظرفیت اقتصادی نمی‌توانند دوام یابند.

در این دوره، ارتش نیز به‌عنوان نهادی مدرن هنوز شکل نگرفته بود. نبود نیروی نظامی منسجم باعث شد دولت مرکزی در برابر شورش‌های داخلی و تهدیدهای خارجی ناتوان باشد. بحران امنیتی ناشی از جنگ جهانی اول، اشغال بخش‌هایی از ایران و گسترش ناامنی راه‌ها احساس نیاز به اقتدار نظامی متمرکز را در جامعه افزایش داد (Cronin, 2004). بدین ترتیب، امنیت به مسئله‌ای محوری تبدیل شد و بسیاری از گروه‌های اجتماعی حاضر شدند آزادی‌های سیاسی را در برابر بازگشت نظم قربانی کنند.

از دیدگاه نظریه‌های گذار سیاسی، چنین شرایطی اغلب زمینه ظهور رهبران اقتدارگرا را فراهم می‌کند. زمانی که نهادهای دموکراتیک نتوانند کارآمدی لازم را نشان دهند، جامعه به دنبال بدیلی می‌گردد که بتواند ثبات و کارآمدی را تضمین کند. لینز نشان می‌دهد که نظام‌های اقتدارگرا اغلب در بستر بحران مشروعیت دموکراسی‌های ضعیف شکل می‌گیرند (Lin & Stepan, 1996). تجربه ایران نیز از این الگو مستثنا نبود؛ ناکامی عملی مشروطه به تضعیف اعتماد عمومی به حکومت قانون انجامید.

فرسایش تدریجی مجلس یکی از نمودهای روشن این روند بود. مجلس که قرار بود مرکز قدرت سیاسی باشد، به تدریج تحت نفوذ نیروهای نظامی، دربار و قدرت‌های خارجی قرار گرفت. نمایندگان از استقلال لازم برخوردار نبودند و تصمیم‌گیری‌های کلان اغلب خارج از چارچوب نهادی صورت می‌گرفت (Ajoudani, 2003). این امر موجب شد پارلمان کارکرد نظارتی خود را از دست بدهد و به نهادی نمادین تبدیل شود.

در کنار این تحولات، گفتمان ملی‌گرایی نیز دچار دگرگونی شد. اگر در آغاز مشروطه ملی‌گرایی با آزادی و قانون پیوند داشت، در سال‌های بعد به تدریج با ایده دولت مرکزی مقتدر و وحدت ملی گره خورد. این تغییر معنایی زمینه ایدئولوژیک لازم برای تمرکز قدرت را فراهم کرد (Anbarani, 2020). ناسیونالیسم جدید، دولت قوی را ضامن استقلال کشور می‌دانست و همین امر به کاهش اهمیت نهادهای مشارکتی انجامید.

در نهایت، مجموعه این عوامل موجب شد مشروطه ایرانی پیش از آنکه فرصت تثبیت نهادی پیدا کند وارد مرحله‌ای از بحران دائمی شود. جامعه‌ای که با امید به آزادی سیاسی وارد عصر جدید شده بود، اکنون با بی‌ثباتی، ناامنی و ناکارآمدی دولت روبه‌رو بود. در چنین فضایی، ظهور یک نیروی نظامی منسجم و رهبری مقتدر نه به‌عنوان پایان مشروطه بلکه به‌عنوان راه‌حل بحران تلقی شد. قدرت‌گیری رضاخان دقیقاً در بستر همین فرسایش نهادی معنا پیدا می‌کند؛ فرآیندی که طی آن مشروعیت از نهادهای قانونی به توانایی ایجاد نظم منتقل شد (Fallahzadeh, 2020).

بنابراین سال‌های میان ۱۲۸۵ تا ۱۳۰۴ را باید دوره گذار از امید نهادی به واقعیت اقتدار سیاسی دانست. نهادهای مشروطه نه با یک کودتا بلکه از طریق فرسایش تدریجی مشروعیت، کارآمدی و حمایت اجتماعی تضعیف شدند. این فرسایش راه را برای بازگشت الگوی تاریخی تمرکز قدرت هموار ساخت، اما این بار در قالبی مدرن و بوروکراتیک. نتیجه این تحول ظهور دولتی بود که از ابزارهای مدرن دولت‌سازی بهره می‌برد، اما منطق اقتدار آن بیش از هر چیز بر شخص حاکم استوار شد؛ وضعیتی که زمینه‌های شکل‌گیری اقتدار سلطانی در دوره پهلوی اول را فراهم کرد.

### شکل‌گیری اقتدار سلطانی در دوره رضاشاه

استقرار حکومت رضاشاه پهلوی را نمی‌توان صرفاً نتیجه یک کودتای نظامی یا تغییر سلسله سلطنتی دانست، بلکه این تحول بیانگر مرحله‌ای تازه در تحول دولت ایرانی بود؛ مرحله‌ای که در آن بحران نهادی برجای‌مانده از عصر مشروطه به تمرکز بی‌سابقه قدرت سیاسی انجامید. در فاصله سال‌های پس از کودتای ۱۲۹۹ تا تثبیت سلطنت پهلوی، دولت جدید به تدریج ساختاری را شکل داد که ویژگی‌های آن بیش از هر چیز با الگوی اقتدار سلطانی قابل توضیح است. این اقتدار نه بازگشت ساده به استبداد سنتی، بلکه نوعی اقتدار مدرن‌شده بود که در قالب نهادهای جدید اداری، نظامی و ملی‌گرایانه عمل می‌کرد. بسیاری از پژوهشگران تأکید کرده‌اند که رضاشاه در شرایطی به قدرت رسید که جامعه ایرانی از بی‌ثباتی سیاسی، ناامنی اجتماعی و ضعف دولت مرکزی خسته شده بود و همین زمینه اجتماعی پذیرش تمرکز قدرت را فراهم ساخت (Ghani, 1999).

نخستین گام در شکل‌گیری اقتدار سلطانی، بازسازی اقتدار دولت مرکزی بود. دولت رضاشاه تلاش کرد انحصار قدرت سیاسی و نظامی را در اختیار خود گیرد و اقتدار پراکنده ایلات، نیروهای محلی و مراکز قدرت منطقه‌ای را از میان ببرد. ایجاد ارتش منظم ملی یکی از مهم‌ترین ابزارهای این پروژه بود. ارتش جدید نه تنها کارکرد نظامی داشت، بلکه ابزار اصلی دولت برای یکپارچه‌سازی سرزمینی و کنترل سیاسی جامعه محسوب می‌شد (Cronin, 2004). تمرکز قدرت نظامی به دولت امکان داد برای نخستین بار پس از مشروطه اقتدار واقعی خود را در سراسر کشور اعمال کند و همین امر پایه مادی اقتدار شخص شاه را تقویت نمود.

در کنار تمرکز نظامی، دولت رضاشاه پروژه گسترده دولت‌سازی اداری را آغاز کرد. بوروکراسی مدرن، وزارتخانه‌های تخصصی، نظام ثبت احوال، دستگاه قضایی جدید و نظام مالیاتی متمرکز به‌وجود آمدند. این نهادها ظاهراً نشانه‌های دولت مدرن بودند، اما کارکرد واقعی آن‌ها وابستگی مستقیم به اراده شاه بود. بوروکراسی به‌جای تبدیل شدن به نهادی مستقل، به شبکه‌ای از وفاداری شخصی بدل شد که مشروعیت خود را از شخص پادشاه می‌گرفت (Katouzian, 2010). در چنین شرایطی، دولت مدرن شکل گرفت اما نهادگرایی سیاسی تحقق نیافت.

یکی از ویژگی‌های مهم اقتدار رضاشاهی، تغییر ماهیت رابطه میان قانون و قدرت بود. اگر در مشروطه هدف اصلی محدود کردن قدرت از طریق قانون اساسی بود، در دوره رضاشاه قانون بیشتر به ابزاری برای اجرای سیاست‌های دولت تبدیل شد. مجلس شورای ملی به فعالیت ادامه داد، اما استقلال سیاسی آن به تدریج کاهش یافت و نقش نظارتی خود را از دست داد. بسیاری از تصمیمات کلان پیش از طرح در مجلس اتخاذ می‌شد و پارلمان بیشتر نقش تأییدکننده سیاست‌های دولت را ایفا می‌کرد (Abrahamian, 2001). این وضعیت یکی از نشانه‌های گذار از حکومت نهادی به اقتدار شخصی محسوب می‌شود.

نظریه نظام سلطانی چارچوبی مناسب برای فهم این تحول فراهم می‌کند. خوان لینز نظام سلطانی را نوعی از حکومت اقتدارگرا می‌داند که در آن همه نهادهای سیاسی در نهایت تابع اراده فرد حاکم می‌شوند و مرز میان دولت و شخص فرمانروا از میان می‌رود (Linz, 1975). در حکومت رضاشاه نیز وفاداری سیاسی نه به قانون یا ایدئولوژی بلکه به شخص شاه وابسته بود. ارتش، بوروکراسی و حتی نخبگان سیاسی موقعیت خود را از نزدیکی به مرکز قدرت کسب می‌کردند؛ ویژگی‌ای که از شاخص‌های اصلی سلطانیسم به شمار می‌آید (Chehabi & Linz, 1998).

اقتدار رضاشاهی تنها بر ابزارهای سرکوب متکی نبود، بلکه بر نوعی ایدئولوژی مشروعیت‌بخش نیز استوار شد. ملی‌گرایی دولتی به یکی از پایه‌های اصلی مشروعیت حکومت تبدیل گردید. دولت تلاش کرد با تأکید بر هویت ملی، تاریخ باستانی ایران و مفهوم دولت-ملت مدرن، مشروعیت سیاسی جدیدی خلق کند. این ملی‌گرایی از بالا هدایت می‌شد و هدف آن ایجاد وفاداری مستقیم جامعه به دولت مرکزی بود (Atabaki, 2017). بدین ترتیب، ایدئولوژی ملی به ابزاری برای تحکیم اقتدار شخص شاه بدل شد.

در این دوره، روشنفکران نیز نقش دوگانه‌ای ایفا کردند. بخشی از نخبگان فکری که از ناکامی تجربه مشروطه ناامید شده بودند، از پروژه نوسازی اقتدارگرایانه حمایت کردند. آنان دولت مقتدر را شرط لازم پیشرفت اقتصادی و اجتماعی می‌دانستند و بر این باور بودند که جامعه ایران هنوز آمادگی دموکراسی سیاسی را ندارد (Bashiriyeh, 2006). این هم‌سویی فکری میان دولت و بخشی از روشنفکران موجب شد اقتدار رضاشاهی در سال‌های نخست با مقاومت جدی نظری مواجه نشود.

یکی از عناصر مهم در شکل‌گیری اقتدار سلطانی، حذف تدریجی نیروهای مستقل سیاسی بود. احزاب سیاسی، مطبوعات آزاد و انجمن‌های مدنی که در دوران مشروطه شکل گرفته بودند، به تدریج محدود یا منحل شدند. دولت با کنترل فضای سیاسی امکان رقابت واقعی را از میان برد و عرصه سیاست را به حوزه‌ای تحت نظارت کامل تبدیل کرد (Bashiriyeh, 2001). در نظام سلطانی، وجود نهادهای رسمی مانع تمرکز قدرت نیست، زیرا این نهادها استقلال خود را از دست داده‌اند و در خدمت تثبیت اقتدار فردی قرار می‌گیرند.

اصلاحات اقتصادی و اجتماعی رضاشاه نیز در تقویت اقتدار سیاسی نقش داشت. توسعه زیرساخت‌ها، ایجاد راه‌آهن، گسترش آموزش نوین و اصلاحات اداری تصویر دولتی کارآمد و مدرن را به نمایش گذاشت. بسیاری از شهروندان دولت جدید را عامل نظم و پیشرفت می‌دانستند، زیرا توانسته بود امنیت و ثبات نسبی ایجاد کند (Fallahzadeh, 2020). این کارآمدی اجرایی یکی از منابع مهم مشروعیت اقتدارگرایی بود و سبب شد تمرکز قدرت با مخالفت گسترده اجتماعی روبه‌رو نشود.

با این حال، همین فرآیند مدرن‌سازی دولتی به تضعیف بیشتر نهادهای مشارکتی انجامید. دولت رضاشاه جامعه را از طریق بوروکراسی، نظام آموزشی و سیاست‌های فرهنگی بازسازی کرد، اما این بازسازی بیشتر جنبه انضباطی داشت تا مشارکتی. جامعه نه به‌عنوان شریک سیاسی بلکه به‌عنوان موضوع مدیریت دولتی تعریف شد (Anbarani, 2020). چنین رویکردی موجب شد فاصله میان دولت و جامعه کاهش نیابد و قدرت سیاسی همچنان ماهیتی عمودی داشته باشد.

از منظر نظری، این وضعیت نمونه‌ای از مدرنیزاسیون بدون دموکراتیزاسیون است. در بسیاری از جوامع در حال گذار، دولت‌های اقتدارگرا توانسته‌اند نهادهای اداری و اقتصادی مدرن ایجاد کنند، اما همزمان فرآیند نهادینه‌شدن سیاسی را متوقف کرده‌اند (Skocpol, 2010). ایران دوره رضاشاه نیز در همین چارچوب قابل تحلیل است؛ دولتی که توانست دولت ملی متمرکز ایجاد کند، اما این دولت بیش از آنکه نهادی باشد، شخصی باقی ماند.

تمرکز قدرت در شخص شاه به تدریج شبکه‌ای از وابستگی‌های سیاسی ایجاد کرد. نخبگان اداری، نظامی و اقتصادی برای حفظ موقعیت خود ناچار به حفظ وفاداری شخصی بودند. این الگو موجب شد فرآیند جانشینی سیاسی و انتقال قدرت نهادمند شکل نگیرد؛ یکی از ویژگی‌های کلیدی نظام‌های سلطانی که لینز بر آن تأکید دارد (Linz & Chehabi, 1998). در چنین نظامی، ثبات سیاسی وابسته به استمرار اقتدار فردی است و نه به دوام نهادها.

مقایسه تجربه ایران با سایر کشورها نشان می‌دهد که اقتدار رضاشاهی محصول شرایط خاص گذار تاریخی بود. شکست نسبی مشروطه، بحران امنیتی، فشارهای بین‌المللی و خواست اجتماعی برای نظم زمینه‌هایی فراهم کردند که تمرکز قدرت را نه عقب‌گرد بلکه پیشرفت تلقی می‌کردند. بنابراین اقتدار سلطانی رضاشاه را باید نتیجه تعامل میان بحران نهادی گذشته و پروژه دولت‌سازی مدرن دانست، نه صرفاً اراده شخصی یک حاکم.

در نهایت، شکل‌گیری اقتدار سلطانی در دوره رضاشاه را می‌توان مرحله‌ای از تحول دولت ایرانی دانست که طی آن دولت موفق شد اقتدار اجرایی خود را تثبیت کند، اما این تثبیت به بهای حذف نهادهای مشارکتی و محدودسازی رقابت سیاسی تحقق یافت. دولت مدرن ایجاد شد، اما سیاست مدرن شکل نگرفت. نهادهایی که قرار بود حامل حاکمیت قانون باشند، به ابزارهای اداره اقتدار شخصی تبدیل شدند و بدین ترتیب الگوی سلطانیسم در قالبی نوین در ایران تثبیت شد. این تحول زمینه‌ای تعیین‌کننده برای مسیر بعدی تاریخ سیاسی ایران فراهم ساخت و نشان داد که مدرنیزاسیون در غیاب نهادینه‌شدن سیاسی می‌تواند به تمرکز قدرتی بیانجامد که از درون خود ظرفیت بازتولید اقتدار شخصی را حفظ می‌کند.

## نتیجه‌گیری

تحول سیاسی ایران در فاصله انقلاب مشروطه تا استقرار حکومت رضاشاه را نمی‌توان صرفاً به‌عنوان تغییر یک سلسله یا جایگزینی یک حاکم با حاکمی دیگر تحلیل کرد، بلکه این دوره بیانگر دگرگونی عمیق در ماهیت اقتدار سیاسی و سرنوشت نهادسازی مدرن در ایران است. انقلاب مشروطه با هدف انتقال قدرت از شخص پادشاه به قانون و نهادهای نمایندگی شکل گرفت و برای نخستین بار تلاش کرد الگوی دیرپای حکومت شخصی را با نظم نهادی جایگزین کند. با این حال، تجربه تاریخی نشان داد که تأسیس نهادهای سیاسی بدون فراهم شدن

شرایط اجتماعی، فرهنگی و ساختاری لازم، نمی‌تواند به تثبیت نظم دموکراتیک منجر شود. مشروطه اگرچه نقطه آغاز دولت قانونی در ایران بود، اما نتوانست فرآیند نهادینه‌شدن سیاسی را به‌طور کامل تحقق بخشد.

نهادهای مشروطه در محیطی شکل گرفتند که هنوز ساختار اجتماعی آن بر روابط سنتی قدرت، شبکه‌های شخصی نفوذ و ضعف سازمان‌یافتگی سیاسی استوار بود. مجلس، قانون اساسی و سایر سازوکارهای جدید سیاسی بیش از آنکه بر پایه نیروهای اجتماعی پایدار بنا شوند، محصول اراده نخبگان سیاسی و روشنفکران بودند. در نتیجه، این نهادها فاقد پشتوانه اجتماعی لازم برای بقا در شرایط بحران بودند. هنگامی که دولت با چالش‌های امنیتی، اقتصادی و سیاسی مواجه شد، نهادهای نوپا نتوانستند کارآمدی لازم را نشان دهند و به تدریج اعتماد عمومی نسبت به توانایی نظام مشروطه در ایجاد نظم و ثبات کاهش یافت.

فرسایش نهادهای مشروطه فرآیندی تدریجی بود که از درون ساختار سیاسی آغاز شد. بی‌ثباتی کابینه‌ها، رقابت‌های جناحی، ضعف دولت مرکزی و ناتوانی در اجرای قانون سبب شد شکاف میان آرمان‌های مشروطه و واقعیت سیاسی روزبه‌روز عمیق‌تر شود. قانون اساسی وجود داشت، اما قدرت اجرایی کافی برای تحقق آن فراهم نبود. مجلس برقرار بود، اما توان نظارت مؤثر بر دولت را نداشت. در چنین شرایطی، مفهوم حکومت قانون به تدریج جای خود را به ضرورت بازگشت اقتدار سیاسی داد. جامعه‌ای که در آغاز قرن بیستم خواهان آزادی سیاسی بود، در دهه‌های بعد بیش از هر چیز به امنیت و ثبات نیاز داشت.

در این بستر تاریخی، ظهور رضاخان نه یک حادثه استثنایی بلکه پاسخی به بحران دولت بود. قدرت‌گیری او را باید نتیجه منطقی مجموعه‌ای از شرایط اجتماعی و سیاسی دانست که در آن نظم سیاسی پیشین مشروعیت خود را از دست داده بود. رضاشاه توانست با ایجاد ارتش منظم، تمرکز بوروکراسی و احیای اقتدار دولت مرکزی، نیاز جامعه به نظم را پاسخ دهد. دولت جدید موفق شد کارکردهایی را انجام دهد که دولت مشروطه از انجام آن ناتوان مانده بود؛ از جمله تأمین امنیت، یکپارچه‌سازی سرزمینی و ایجاد ساختار اداری کارآمد. همین موفقیت‌های اولیه، پایه‌های اجتماعی اقتدار جدید را تقویت کرد.

با این حال، تثبیت اقتدار سیاسی در دوره رضاشاه مسیری متفاوت از آرمان‌های مشروطه پیمود. دولت جدید اگرچه ابزارهای مدرن حکمرانی را توسعه داد، اما فرآیند نهادینه‌شدن سیاسی را متوقف ساخت. قدرت به‌جای آنکه در میان نهادهای مستقل توزیع شود، در شخص شاه متمرکز گردید. مجلس، بوروکراسی و سایر سازمان‌های سیاسی به حیات خود ادامه دادند، اما استقلال واقعی خود را از دست دادند و در چارچوب اقتدار فردی عمل کردند. بدین ترتیب، دولت مدرن از نظر اداری شکل گرفت، اما سیاست مدرن که مبتنی بر رقابت، پاسخ‌گویی و مشارکت است تحقق نیافت.

اقتدار سلطانی رضاشاه را باید محصول ترکیب دو روند متضاد دانست: مدرنیزاسیون و تمرکز شخصی قدرت. از یک سو، دولت تلاش کرد کشور را از نظر اقتصادی، اداری و فرهنگی نوسازی کند و ایران را وارد عصر دولت ملی مدرن سازد. از سوی دیگر، همین فرآیند نوسازی تحت کنترل شدید سیاسی قرار گرفت و امکان شکل‌گیری نیروهای اجتماعی مستقل را محدود کرد. نتیجه آن بود که دولت توانمند شد، اما جامعه سیاسی ضعیف باقی ماند. رابطه دولت و جامعه نه بر پایه مشارکت متقابل بلکه بر اساس انضباط و کنترل تعریف شد.

این تجربه تاریخی نشان می‌دهد که مدرنیزاسیون الزاماً به دموکراتیزاسیون منجر نمی‌شود. در شرایطی که نهادهای سیاسی پیش از تثبیت تضعیف شوند، فرآیند نوسازی می‌تواند به تمرکز قدرت و ظهور اقتدارگرایی بیانجامد. در ایران، شکست نسبی تجربه پارلماناریسم باعث شد اقتدار متمرکز به‌عنوان راه‌حل بحران دولت پذیرفته شود. بنابراین اقتدار سلطانی رضاشاه را نمی‌توان صرفاً انحرافی از مسیر مشروطه دانست؛ بلکه باید آن را نتیجه نوع خاصی از گذار به مدرنیته سیاسی در جامعه‌ای دانست که هنوز ظرفیت نهادی لازم برای دموکراسی پایدار را نداشت.

یکی از مهم‌ترین پیامدهای این تحول، تغییر جایگاه نهادهای سیاسی در فرهنگ سیاسی ایران بود. مشروطه تلاش کرده بود اعتماد به قانون و نهادهای عمومی را جایگزین وابستگی به حاکم کند، اما تجربه اقتدار رضاشاهی بار دیگر نقش تعیین‌کننده فرد در سیاست را برجسته ساخت. دولت توانست اقتدار اجرایی خود را افزایش دهد، اما این اقتدار بیش از آنکه به نهادها تعلق داشته باشد، به شخصیت سیاسی حاکم وابسته بود. چنین الگویی باعث شد ثبات سیاسی به استمرار اقتدار فردی گره بخورد و مسئله جانشینی سیاسی به یکی از نقاط آسیب‌پذیر نظام تبدیل شود.

از منظر تاریخی، فروپاشی نهادهای مشروطه و شکل‌گیری اقتدار سلطانی نشان می‌دهد که دولت‌سازی و نهادسازی الزاماً همزمان پیش نمی‌روند. ممکن است دولت از نظر اداری و نظامی تقویت شود، اما اگر نهادهای سیاسی مستقل رشد نکنند، تمرکز قدرت اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. تجربه ایران در اوایل قرن بیستم نمونه‌ای روشن از این وضعیت است؛ دولتی قدرتمند شکل گرفت، اما جامعه سیاسی نتوانست به سطحی از سازمان‌یافتگی برسد که بتواند اقتدار دولت را در چارچوب نهادی مهار کند.

در نتیجه، تاریخ این دوره نه داستان شکست کامل مشروطه و نه صرفاً موفقیت دولت رضاشاه است، بلکه روایت پیچیده‌ای از گذار نیمه‌تمام به مدرنیته سیاسی محسوب می‌شود. مشروطه بذر دولت مدرن را کاشت، اما بحران‌های ساختاری مانع رشد نهادی آن شد. رضاشاه توانست ساختار دولت را بازسازی کند، اما این بازسازی بر پایه تمرکز شخصی قدرت انجام گرفت. همین ترکیب متناقض، مسیر بعدی تحولات سیاسی ایران را شکل داد و نشان داد که بدون توازن میان اقتدار دولت و استقلال نهادهای سیاسی، مدرنیته سیاسی به ثبات پایدار نخواهد رسید.

در نهایت، مطالعه این تجربه تاریخی یادآور آن است که پایداری نظام‌های سیاسی نه صرفاً به قدرت دولت بلکه به کیفیت نهادهای میانجی میان دولت و جامعه وابسته است. نهادهایی که بتوانند همزمان اقتدار دولت را ممکن سازند و از تمرکز بی‌حد قدرت جلوگیری کنند، شرط اساسی تحقق حکومت پایدار محسوب می‌شوند. فروپاشی نهادهای مشروطه و ظهور اقتدار سلطانی در دوره پهلوی اول نشان داد که هنگامی که این توازن از میان برود، حتی پروژه‌های مدرن‌سازی نیز می‌توانند به بازتولید اقتدار شخصی بینجامند؛ اقتداری که در ظاهر مدرن است، اما در بنیاد خود همچنان بر منطق دیرپای حکومت فردی استوار باقی می‌ماند.

## تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

## مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

## موازن اخلاقی

در انجام این پژوهش تمامی موازن و اصول اخلاقی رعایت گردیده است.

## شفافیت داده‌ها

داده‌ها و مآخذ پژوهش حاضر در صورت درخواست از نویسنده مسئول و ضمن رعایت اصول کپی رایت ارسال خواهد شد.

## حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

## References

- Abrahamian, E. (2001). *Iran Between Two Revolutions*. Ney Publishing.
- Adamiyat, F. (1978). *Thoughts of Mirza Aqa Khan Kermani*. Payam Publications.
- Adamiyat, F. (1991). *The Idea of Social Democracy in the Iranian Constitutional Movement*. Payam.
- Ajoudani, M. (2003). *Iranian Constitutionalism*. Akhtaran.
- Alam, A. (2001). *Foundations of Political Science* (7th Edition ed.). Ney Publishing.
- Anbarani, A. (2020). *Reza Shah and the Formation of the National State in Iran* (2nd Edition ed.). Elm Publishing.
- Atabaki, T. (2017). *Authoritarian Modernization* (5th Edition ed.). Ghognoos Publications.
- Bashiriyeh, H. (1996). Sociology of Modernity (1). *Naghd va Nazar*, 3(9), 354-380.
- Bashiriyeh, H. (2000). *An Introduction to the Political Sociology of Modernity* (1st Edition ed.). Naghd va Nazar.
- Bashiriyeh, H. (2001). *State and Society in Iran*. Ney Publishing.
- Bashiriyeh, H. (2006). *Obstacles to Political Development in Iran*. Gaam-e No.
- Chehabi, H. E., & Linz, J. J. (1998). *Sultanistic Regimes*. Johns Hopkins University Press. <https://doi.org/10.56021/9780801856938>
- Cronin, S. (2004). *Reza Shah and the Making of Modern Iran: State and Society under Reza Shah*. Jami Publications.
- Fallahzadeh, S. H. (2020). *Reza Khan and the Development of Iran* (2nd Edition ed.). Research Institute for Islamic Culture and Thought.
- Foran, J. (1998). *Fragile Resistance: Social Transformation in Iran from 1500 to the Revolution* (1st Edition ed.). Rasa Cultural Services Institute. <https://doi.org/10.5040/9780755612079>
- Ghani, C. (1999). *Iran and the Rise of Reza Shah: From the Fall of the Qajar to the Role of the British* (2nd Edition ed.). Niloufar Publications.
- Katouzian, H. (1999). *The Political Economy of Modern Iran*. Markaz.
- Katouzian, H. (2010). *State and Society in Iran: The Fall of the Qajars and the Establishment of the Pahlavis*. Markaz.
- Keddie, N. R. (2002). *Qajar Iran and the Rise of Reza Khan 1796-1925*. Ghognoos.
- Linz, J. J. (1975). Totalitarian and Authoritarian Regimes. In F. I. Greenstein & N. W. Polsby (Eds.), *Handbook of Political Science* (Vol. 3). Addison-Wesley.
- Linz, J. J., & Chehabi, H. (1998). A Theory of Sultanism 1: A Type of Nondemocratic Rule. In *Sultanistic Regimes*. Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. J., & Chehabi, H. (2014). *Sultanistic Regimes*. Pardis Danesh.
- Linz, J. J., & Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Johns Hopkins University Press. <https://doi.org/10.56021/9780801851575>
- Madani, J. (1996). *Contemporary Political History of Iran*. Office of Islamic Culture Publishing.
- Shamsini Ghiasvand, H. (2004). The Pahlavis and Max Weber's Sultanism. *Zamaneh Magazine*(22).
- Skocpol, T. (2010). *States and Social Revolutions*. Soroush Publications.
- Tilly, C. (1992). *Coercion, Capital, and European States*. Blackwell.