

## ایران و دولت توسعه‌گرا؛ (۱۳۲۰-۱۳۵۷)

دکتر عبدالامیر نبوی\*

### چکیده

پیشینه تأمل درباره توسعه و نقش دولت در آن، به طور معمول، به دوره قاجاریه و آشنایی جدی ایرانیان با دنیای جدید بازمی‌گردد. با این حال، این موضوع همچنان زنده و دغدغه متفکران و دولتمردان ایرانی است و امروزه میراث پُرباری را از نکته‌سنجی‌های نظری و اقدامات انجام‌شده در این زمینه در اختیار قرار دارد. در مقاله حاضر تلاش بر آن بوده که با مبنا قرار دادن نظریه دولت دموکراتیک توسعه‌گرا، برنامه‌ها و اقدامات توسعه‌ای دوره پهلوی دوم (۱۳۲۰-۱۳۵۷) بازخوانی و بررسی شود. بر این اساس، در دوره ۱۳۲۰-۱۳۳۲ نوع سیاست اجازه نمی‌داد دولت ظرفیت لازم برای توسعه‌گرایی را پیدا کند؛ در سال‌های ۱۳۴۱-۱۳۳۲ به دلیل دگرگونی در روابط دولت - جامعه نوعی گسست و تغییر در نوع سیاست رخ می‌دهد و

---

\* عضو هیئت علمی پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی (nabavisa@yahoo.com)

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۰/۵/۱۲

تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۹/۲۹

پژوهشنامه علوم سیاسی، سال ششم، شماره سوم، تابستان ۱۳۹۰، صص ۲۲۴-۱۸۷.

شرایط اولیه برای توسعه‌گرایی پدیدار می‌شود (دوره گذار و انتقال)؛ و در سال‌های ۱۳۴۱-۱۳۵۷ با تغییر ظرفیت دولت، به‌ویژه به واسطه افزایش درآمدهای نفتی، ویژگی توسعه‌گرایی به طور بارزی نمودار شد. با این حال، شرایط ایران و در نتیجه نوع سیاست بدان گونه نبوده که گرایش دموکراتیک پیدا کند.

**واژه‌های کلیدی:** دولت، سیاست، توسعه، نظریه دولت دموکراتیک توسعه‌گرا، پهلوی دوم.

## مقدمه

موضوع توسعه و نقش دولت در آن، از بحث‌انگیزترین مسائل حوزه‌های گوناگون تفکر و پژوهش در ایران، طی یک قرن اخیر، بوده است. در واقع، شاید کمتر موضوعی را بتوان یافت که تا این اندازه در کانون تأمل و توجه متفکران و سیاست‌گذاران ایرانی قرار داشته است؛ همچنانکه کمتر دولتی و دولتمردی را می‌توان یافت که در این باره فاقد برنامه، یا دست‌کم جهت‌گیری، بوده باشد. اگرچه صحنه سیاسی - اجتماعی ایران، در این مدت زمان، رویدادها و دگرگونی‌های فراوان و بنیادینی را تجربه کرده است، تفکر و تلاش به طور جدی ادامه دارد و هر از گاهی نکته‌ای یا حتی رویکردی جدید در جهت پیشرفت و رفع عقب‌ماندگی پیشنهاد می‌شود. جالب اینجاست که به‌رغم دو بار تغییر نظام سیاسی در سال‌های ۱۳۰۴ و ۱۳۵۷ و نیز ظهور جریان‌ها، احزاب و گروه‌های گوناگون، با تفکرات و ایدئولوژی‌های مختلف، در کنار پویایی‌های منطقه‌ای و بین‌المللی، مسئله توسعه و نقش دولت در آن همچنان به صورت یک دغدغه وجود دارد؛ بنابراین، بی‌راه نیست اگر گفته شود دگرگونی‌ها و تحولات ایران در یک قرن اخیر با داستان توسعه و دستاوردها و ناکامی‌های آن گره خورده است.

وضعیت زمانی پیچیده‌تر می‌شود که به یاد آوریم بسیاری از رهبران و مردم ایران مانند سایر کشورها، در دهه‌های اخیر، هم توسعه و هم دموکراسی را «ارزش» دانسته‌اند و سعی کرده‌اند همزمان به هر دو دست یابند؛ مشکل نیز از همین نقطه آغاز شده است: چگونه می‌توان برنامه‌ها و اقدامات را در جهت دستیابی به هر دو تنظیم کرد؟ نقش و جایگاه دولت در توسعه و دموکراسی چیست؟ میان دموکراسی و توسعه چه رابطه یا روابطی وجود دارد؟ سازمان‌های غیردولتی در این مسیر چه

نقشی دارند؟ پاسخگویی‌های مختلف به این پرسش‌های اساسی سبب شده امروزه میراثی پُربار از تجربیات در اختیار محققان باشد.

مقاله حاضر با هدف بازخوانی نقش دولت در توسعه و دستاوردهای آن در یکی از مقاطع مهم معاصر یعنی دوره پهلوی دوم، تنظیم شده است. در این مسیر، نظریه دولت دموکراتیک توسعه‌گرا<sup>۱</sup> به عنوان چهارچوب نظری بحث برگزیده شده است؛ چه آنکه این نظریه می‌کوشد با بهره‌گیری از تجربیات جدید جهانی و نقد رویکردهای موجود، راهی تازه برای برون‌رفت از چرخه عقب‌ماندگی بگشاید. از این رو، مقاله از دو قسمت تشکیل شده است: ابتدا نظریه دولت دموکراتیک توسعه‌گرا به صورت اجمالی معرفی، و سپس تلاش می‌شود در پرتو این نظریه، شناخت دقیق‌تری از وضعیت توسعه در ایران معاصر و نقش دولت در این زمینه به دست آید.<sup>(۱)</sup>

### نظریه دولت دموکراتیک توسعه‌گرا

لفت‌ویچ بحث خود را با طرح فرضیات دو دیدگاه مسلط در مباحث توسعه آغاز می‌کند:

۱. دیدگاهی که توسعه اقتصادی را پیش‌شرط توسعه سیاسی و دموکراسی می‌داند. بر این اساس، کشورهای توسعه‌نیافته باید به سطحی از رفاه و رشد اقتصادی برسند تا برای پذیرش نهادها و فرایندهای دموکراتیک آماده شوند؛

۲. دیدگاهی که توسعه سیاسی را پیش‌شرط توسعه اقتصادی پایدار تلقی می‌کند. طبق این دیدگاه، برپایی حکومت دموکراتیک شرط ضروری تحقق توسعه است، لذا شکل حکومت (دموکراتیک یا غیردموکراتیک بودن آن) اهمیت پیدا می‌کند.

لفت‌ویچ از زاویه دیگری به این موضوع نگاه می‌کند و به جای آنکه دموکراسی، شکل حکومت یا رشد اقتصادی را در مرکز تحلیل و تحقیق قرار دهد، به «نوع سیاست» و «دولت» توجه می‌کند. تعریف وی از سیاست چنین است: «کلیه فعالیت‌های کشمکش‌آمیز، مبتنی بر همکاری و یا مذاکره که برای استفاده، تولید و

توزیع منابع مادی و معنوی، در سطوح محلی، ملی یا بین‌المللی، و در عرصه فردی یا عمومی به کار می‌رود».<sup>(۳)</sup> به عبارت دیگر، سیاست عبارت است از مجموعه‌ای از فرایندهای آگاهانه‌ای که انسان‌ها برای منظم کردن و یا رفع تفاوت‌های بین خود پدید می‌آورند. بر این اساس، سیاست دولت را شکل می‌دهد و دولت توسعه را.<sup>(۳)</sup> پس توسعه مسئله‌ای طبیعتاً «سیاسی» می‌شود و در نتیجه دیدگاه لفت‌ویچ در نقطه مقابل هر دو رویکرد یادشده قرار می‌گیرد.

وی خاطر نشان می‌کند که در رویکرد نخست، انواع نظریه‌های چپ‌گرا و راست‌گرا یافت می‌شود و حتی در برنامه‌های کمک کشورهای قدرتمند - پس از پایان جنگ دوم جهانی - فرض بر آن بود که رشد اقتصادی و اجتماعی، زیربنای اصلی سیاست‌های دموکراتیک است، امروزه این روند عکس شده است و به دیدگاه دوم (اولویت توسعه سیاسی) توجه و گرایش بیشتری نشان داده می‌شود. دلایل این امر عبارت است از: (۱) مشروع ساختن کمک مشروط (یا اهرم فشار) به عنوان یک ابزار سیاسی؛ (۲) سلطه نظریه‌های محافظه‌کاری جدید یا لیبرالیسم جدید و ایدئولوژی‌های اقتصاد سیاسی غرب؛ (۳) فروپاشی اتحاد شوروی و بلوک شرق؛ (۴) رشد فشارهای دموکراتیک در بعضی از کشورهای در حال توسعه.<sup>(۴)</sup>

حال، پرسش این است که دموکراسی و حاکمیت شایسته - که در دیدگاه دوم پیش شرط توسعه اقتصادی به شمار می‌رود - به چه معناست؟ در این زمینه، دو معنای محدود و گسترده وجود دارد؛ در معنای محدود عبارت است از «مدیریت شایسته توسعه»، و در معنای وسیع یعنی «مدیریت دموکراتیک». معنای دوم امروزه بیشتر مورد نظر کشورهای ثروتمند صنعتی قرار دارد. از همین جا باید متوجه نکته ظریفی بود که اغلب نادیده گرفته می‌شود: دموکراسی و یا مدیریت شایسته به اجبار و با امر و نهی ایجاد نمی‌شود، بلکه مبتنی بر «نوع دولت» است؛ به عبارت دیگر، بر اساس نوع دولت است که ظرفیت، توانایی و نیز میزان عزم آن برای دستیابی به توسعه مشخص می‌شود و این بافت پویایی و اهداف سیاسی است که ساختار دولت را شکل می‌دهد، اهداف توسعه‌ای آن را تعیین می‌کند و نتایج آن را مشخص می‌سازد؛ از این رو گفته شده که «تا هنگامی که جوامعی چون هائیتی، زئیر و میانمار (برمه) نتوانند سیاست‌های کنونی خود را

که مبتنی بر غارتگری، پاتریمونیا لیزم و یا روابط دوستانه (رابطه‌ای) است دگرگون سازند، امیدی به حاکم شدن مدیریت شایسته و دموکراسی در این کشورها نیست»<sup>(۵)</sup>.

به هر صورت، لغت ویچ به جای شکل حکومت و نوع رژیم، بر نوع دولت و سیاست تمرکز می‌کند و می‌گوید پیشرفت برخی کشورها و عدم پیشرفت بعضی دیگر - بیش از نوع رژیم - به عواملی همچون ثبات داخلی، پذیرش در بازارهای اقتصادی و سیاسی بین‌المللی، روابط مثبت با اقتصادهای مسلط، خودمختاری نسبی دولت در سیاست‌های دموکراتیک و غیردموکراتیک، قوه مجریه کارآمد، کاهش فساد و رشوه‌خواری، درجه حدافلی از توافق میان گروه‌ها و مناطق درباره اهداف رشد و قوانین باز برای رسیدن به آن، درجه فزاینده برابری منطقه‌ای و اجتماعی در زمینه توزیع هزینه‌ها و منافع چنان رشدی مربوط می‌شود. این عوامل همه تجلیاتی از همان الگوهای همکاری، کشمکش و مذاکره هستند. به تعبیر دیگر، توسعه‌یافتگی در یک کشور بیش از آنکه وابسته به طراحی سیاست‌های رفاهی باشد، نیازمند جدی گرفتن نیروهای فعال و تقویت ائتلاف‌های سیاسی است.<sup>(۶)</sup>

نویسنده با بررسی آمارهای مختلف، و با توجه به دو متغیری که گفته شد، راه توسعه کشورها را به چهار دسته تقسیم می‌کند: توسعه دموکراتیک، توسعه غیردموکراتیک، دموکراتیک توسعه‌نیافته، و غیردموکراتیک توسعه‌نیافته.<sup>(۷)</sup> حال اگر بخواهیم هر دو ارزش را همزمان داشته باشیم، چه باید کرد؟ چگونه می‌توان هم از فرایندها و نهادهای دموکراتیک و هم از توسعه اقتصادی برخوردار بود؟ پاسخ نویسنده آن است که چنین ترکیبی فقط در دولت‌های دموکراتیک توسعه‌گرا میسر است؛ یعنی آنکه دولت به عنوان حلقه واسط دموکراسی و توسعه، و عامل اصلی برای ایجاد همسویی میان سیاست‌های توسعه و دموکراسی تلقی شود.

از نظر او، اساساً ویژگی‌های دولت‌های توسعه‌گرا - اعم از دموکراتیک و غیردموکراتیک - عبارت است از: اداره دولت توسط نخبگان توسعه‌گرا، استقلال نسبی دولت، وجود بوروکراسی قدرتمند و کارآمد، ضعف جامعه مدنی، و تحکیم اقتدار دولت پیش از افزایش اهمیت سرمایه‌های داخلی و خارجی.<sup>(۸)</sup> دولت‌های

توسعه‌گرای دموکراتیک، علاوه بر ویژگی‌های پنج‌گانه یادشده، از دو ویژگی دیگر هم برخوردارند: حاکمیت طولانی‌مدت یک حزب در کشور، و برخورداری از ویژگی‌های دموکراسی‌های سیاسی.<sup>(۹)</sup> مجموع این ویژگی‌ها سبب می‌شود دولت‌های دموکراتیک توسعه‌گرا را بتوان دموکراسی‌های اقتدارگرا هم نامید.<sup>(۱۰)</sup>

چنانکه آشکار است، هدف نویسنده آن است که «اولویت سیاست در توسعه» و مرکزیت دولت را نشان دهد و با استفاده از تجربه تعدادی از کشورها، پاسخی به پرسش مهم «چه باید کرد؟» بدهد؛ هرچند راه این کشورها را به عنوان یک الگوی ثابت، همیشگی و غیرقابل‌خداشه نمی‌داند. همان‌گونه که لفت‌ویچ و همکارانش بر نبود رابطه علی میان شکل حکومت (دموکراتیک) و توسعه، انگشت تأکید می‌گذارند، این مطلب توسط تعدادی دیگر از نویسندگان هم بیان شده است؛ به عنوان نمونه، آلسینا و پروتی با بررسی وضعیت سیاسی و اقتصادی کشورهای امریکای لاتین در چهار دهه گذشته به این نتیجه رسیده‌اند «آنچه بر رشد [اقتصادی] تأثیر می‌گذارد چندان نوع رژیم (خودکامه یا مردم‌سالار) نیست، بلکه ثبات آن»<sup>(۱۱)</sup> است. آنان همچنین از کره جنوبی و تایوان مثال می‌آورند که از نظر اقتصادی کاملاً موفق بوده‌اند، درحالی‌که از حکومت دیکتاتوری نسبتاً ملایم برخوردار بوده‌اند. البته تعدادی از دیکتاتوری‌ها هم «اقتصاد کشورهای خود را به ویرانی کشانده‌اند (مانند چندین مورد در افریقا)».<sup>(۱۲)</sup>

واریتینن نیز در تحقیقی به تجربه موفق چهار کشور تایوان، کره جنوبی، فنلاند و اتریش اشاره می‌کند و از چهار واقعیت نام می‌برد که احتمالاً در موفقیت آنها نقش داشته است: برنامه‌ریزی گسترده ولی پرهیز از اقتصاد برنامه‌ریزی شده به عنوان نظام اقتصادی، دیوان‌سالاری وسیع و لایق در درون دولتی نیرومند، چالش خارجی، و فروپاشی نخبگان قدیمی.<sup>(۱۳)</sup>

اوانز در بررسی‌های خود، با اتخاذ رهیافت نهادی تطبیقی، به نتیجه جالب توجهی می‌رسد و می‌نویسد: «دخالت دولت، مفروض است و مسئله‌ای که باید به آن پرداخت نوع این مداخله است، نه میزان آن... انواع دخالت دولت‌ها متکی است به انواع خود دولت‌ها».<sup>(۱۴)</sup>

## ایران معاصر و دولت توسعه‌گرا

درباره دوره زمانی ۱۳۵۷-۱۳۲۰ مطالعات نظری فراوانی از زوایای گوناگون صورت گرفته، و نام‌گذاری‌های مختلفی هم شده است. کاتوزیان تعبیر «شبه‌مدرنیزم استبداد نفتی»<sup>(۱۵)</sup> را برای این دوره به کار می‌برد و در نوشته دیگری از واژه «سلطانیسم» بهره می‌گیرد.<sup>(۱۶)</sup> فوران با تلفیق نظریه‌های نظام جهانی، وابستگی، ماهیت دولت، شیوه‌های تولید، و مخالفت سیاسی، واژه «دولت حاشیه‌ای» را پیشنهاد می‌کند،<sup>(۱۷)</sup> و گازیوروفسکی هم بحث «دولت تحت‌الحمایه» یا «دست‌نشانده» را پیش می‌کشد.<sup>(۱۸)</sup>

در اینجا، مجال بررسی نظریه‌های موجود نیست، بلکه تمرکز بر نظریه دولت توسعه‌گرا صورت گرفته است؛ به عبارت دیگر، سعی بر آن است که برنامه‌ها و عملکرد رژیم شاه با ویژگی‌های ذکر شده برای این نوع دولت - اعم از دموکراتیک و غیر دموکراتیک - تطبیق داده شود. اما پیش از پرداختن به موضوع، مروری اجمالی بر دوره قاجار و رضاشاه خواهیم داشت.

## ایران در زمان پهلوی اول

به عنوان مقدمه‌ای تاریخی باید یادآور شد که مسئله توسعه و پیشرفت از زمان قاجاریه به صورت دغدغه‌ای دائمی برای نخبگان سیاسی ایران درآمد. شاید مهم‌ترین سند در این زمینه، گفته‌های عباس میرزا خطاب به ژنرال (رئیس یک هیئت فرانسوی) باشد: «نمی‌دانم این قدرتی که شما اروپایی‌ها بر ما مسلط کرده چیست و موجب ضعف ما و ترقی شما چه؟ شما در قشون جنگیدن و فتح کردن و به کار بردن قوای عقلیه متبحرید و حال آنکه ما در جهل و شغب غوطه‌ور و به‌ندرت آتیه را در نظر می‌گیریم. مگر جمعیت و حاصلخیزی و ثروت مشرق زمین از اروپا کمتر است؟ یا آفتاب که قبل از رسیدن به شما به ما می‌تابد تأثیرات مفیدش بر سر ما کمتر از سر شماست؟ یا خدایی که مراحمش بر جمیع ذرات عالم یکسان است خواسته شما را برتری دهد؟ گمان نمی‌کنم. اجنبی حرف بزن! بگو من چه باید بکنم که ایرانیان را هشیار نمایم؟»<sup>(۱۹)</sup>

هرچند تعدادی از نخبگان دوره قاجاریه اقدامات اصلاحی و توسعه‌گرایانه‌ای



به عمل آوردند، علل و عوامل مختلفی مانع از آن شد که این دغدغه به سرانجامی برسد و تلاش «صدراعظم‌های اصلاح‌طلب»<sup>(۲۰)</sup> به تعبیری و یا پدیده «اصلاحات از درون» به تعبیری دیگر،<sup>(۲۱)</sup> مسیر کلی ایران را تغییر دهد. اندیشه محدود کردن قدرت مطلقه پادشاه نیز در این دوره شکل گرفت، گسترش پیدا کرد و بالاخره منجر به بروز جنبش مشروطیت و صدور فرمان مظفرالدین شاه (۱۹۰۶) شد. در قانون اساسی برآمده از جنبش مشروطیت، گرایش نویسندگان به دموکراسی کاملاً مشهود است، به ویژه آنجا که سخن از «برابری همگان در برابر قانون دولتی»، «آزادی قلم و بیان»، «اصل تفکیک قوا» و «قانون‌گذاری توسط مجلس برآمده از رأی مردم» به میان می‌آید، اما همان‌گونه که می‌دانیم، این گرایش دموکراتیک در دوره قاجار به سرانجامی نرسید و اندک زمانی بعد، حکومت رضاخان پدید آمد.

اگر بخواهیم وضعیت دوره قاجاریه را به زبان لفت‌ویچ توضیح دهیم، باید بگوییم نوع سیاست در این دوره اجازه نمی‌داد دولت قاجار ظرفیت و توانایی لازم را برای تحقق اهداف توسعه‌گرایانه پیدا کند و ناکامی تلاش‌ها پیشاپیش رقم خورده بود؛ همچنان‌که نوع بافت سیاست در ایران اجازه نداد هدف دموکراسی و بازی دموکراتیک به طور جدی شناخته و پیگیری شود. البته جنبش مشروطیت نقطه عطفی در تاریخ ایران محسوب می‌شود و نشانگر تغییری در نوع سیاست حاکم بر کشور است. در واقع، انقلاب مشروطه سبب شد ضربه‌ای اساسی به نظام ایلی - عشیره‌ای دوره قاجار وارد شود. مشروطه‌طلبان خواستار هر دو ارزش توسعه و دموکراسی بودند، منتها این تغییر تحت تأثیر عوامل گوناگونی، در آن حد بود که دولتی توسعه‌گرا ولی غیر دموکراتیک تشکیل شود و سیاست توسعه آمرا نه یا به تعبیری «تجدد آمرا نه»<sup>(۲۲)</sup> پی گرفته شود؛ به عبارت دیگر، پیدایی دولت رضاشاهی به معنای تحقق تعدادی از اهداف جنبش مشروطه (حرکت در مسیر توسعه، و حاکمیت یک دولت مقتدر مرکزی)، و واگذاشتن هدفی دیگر (دموکراسی) بود.<sup>(۲۳)</sup>

اقدامات توسعه‌گرایانه رضاشاه و اطرافیانش شامل مصادیقی چون بازسازی دستگاه اداری، تشکیل ارتش مدرن، نوسازی راه‌های ارتباطی کشور و سرمایه‌گذاری صنعتی می‌شود، اما همزمان مواردی چون تعطیلی روزنامه‌ها و انجمن‌های مستقل و از بین بردن تدریجی رقبای احتمالی و مخالفان<sup>(۲۴)</sup> و منتقدان<sup>(۲۵)</sup> مشاهده می‌شود. به

عنوان نمونه، مجلس شورای ملی که یکی از مهم‌ترین تجلیات و نمودهای بازی دموکراتیک به شمار می‌آید، در این زمان کاملاً فرمایشی و ابزاری شده بود و به قول سفیر انگلیس در سال ۱۳۰۵: «مجلس ایران را نمی‌توان جدی گرفت... هنگامی که شاه طرح یا لایحه‌ای را مدنظر دارد، تصویب می‌شود. زمانی که مخالف است رد می‌شود و هنگامی که بی‌اعتناست بحث‌های فراوانی [درباره طرح یا لایحه مورد نظر] صورت می‌گیرد».<sup>(۳۶)</sup> چنین مجلسی ابزار مناسبی برای اهداف توسعه‌گرایانه یک دولت به شمار می‌آید، اما بیانگر اراده مردم و محل برخورد آراء و دیدگاه‌های مختلف نیست. بی‌توجهی به اصول دموکراسی ابتدا مورد اعتراض چندانانی واقع نشد، چراکه پس از فتح تهران توسط مشروطه‌طلبان و خلع محمد علی‌شاه از حکومت (۱۹۰۹) «بازی دموکراتیک» در ذهن مردم با ناامنی و هرج و مرج مترادف شده بود و اینک رضاشاه توانسته بود «امنیت» را برقرار کند. کرزن در تحلیل وضعیت حکمرانی قاجاریه جملاتی را گفته است که گویی عملکرد رضاشاه را توصیف می‌کند و استمرار بخشی از همان نوع سیاست را نشان می‌دهد: «شاه هر کاری بخواهد می‌تواند انجام دهد، سخنش قانون است... شاه همه وزیران را منصوب می‌کند و می‌تواند وزرا، صاحب‌منصبان، مأموران و قاضیان را برکنار کند... سه قوه حکومت یعنی مقننه، قضائیه و مجریه در وجود او متمرکز است و هیچ‌گونه قید و الزامی نمی‌توان بر شاه تحمیل کرد».<sup>(۳۷)</sup>

پس از سویی شاهد تفاوت‌هایی بین حکومت قاجارها و رضاشاه هستیم، و از سوی دیگر، به نظر می‌رسد شخص حاکم تغییر کرده ولی روابط حکومت - جامعه دگرگون نشده است. واقعیت آن است که نوع سیاست در دو دوره مذکور تغییر کرده، اما نه بدان‌گونه که گسست کاملی میان دو مقطع پدید آید و اساساً بروز گسست بین این دو دوره - به لحاظ اجتماعی و فرهنگی - غیرممکن بود؛ به عبارت دیگر، تغییرات و دگرگونی‌های فکری، اقتصادی و اجتماعی در آن حد بود که دولتی توسعه‌گرا را پدید آورد، اما در آن اندازه نبود که صفت دموکراتیک را هم بدان اضافه کند.<sup>(۳۸)</sup> از این جهت می‌بینیم در عین آنکه حکومت رضاشاه، از جهاتی، متفاوت از حکومت قاجاریه است، از جهاتی دیگر تداوم و استمرار آن به حساب می‌آید.

در مورد توسعه‌گرا بودن دولت رضاشاه، با توجه به ویژگی‌های پنج‌گانه مورد نظر لفت‌ویچ، تردید نمی‌توان کرد. در این دوره از سویی جامعه مدنی ضعیف و تحت نظارت شدید است و از سوی دیگر، استقلال نسبی دولت - به‌ویژه به مدد منظم شدن درآمدهای نفتی - تا اندازه‌ای تحقق یافته است. هم‌زمان نخبگان توسعه‌گرایی چون تیمور تاش و علی‌اکبرخان داور در مصادر اجرایی مهمی قرار گرفته‌اند و حمایت رضاشاه را پشت سر دارند. دو شرط «تحکیم اقتدار دولت» و «وجود یک دستگاه بوروکراتیک قدرتمند» هم به‌خوبی دیده می‌شود، اما ساخت سیاسی قدرت، یا از دیدی دیگر نوع سیاست‌داری این دوره اجازه نمی‌داد که دولت «دموکراتیک» هم شود. جالب اینجاست که در این سال‌ها کار به جایی رسید که نخبگان توسعه‌گرا به تدریج از صحنه رانده شده و بعضاً هم فدا شدند و فقط رضاشاه در عرصه سیاست‌گذاری باقی ماند. با توجه به چنین نکاتی البته تردیدهایی نیز در مورد واقعی بودن توسعه‌گرا بودن ایران در این زمان به وجود آمده است.<sup>(۲۹)</sup>

### ایران در زمان پهلوی دوم

دوره سی‌وهفت‌ساله حکومت محمدرضاشاه دوره یک‌دست و مداومی نبود، بلکه فراز و نشیب‌های زیادی با خود داشت؛ به‌ویژه قدرت شاه گاه افزایش و گاه کاهش پیدا می‌کرد. نخبگان سیاسی این دوره، به روش‌های مختلف، بارها تغییر کردند و میزان دخالت و اثرگذاری نیروهای فراملی هم در طول زمان یکسان نبود. این وضعیت تنها در سطح دولت نبود، بلکه جامعه نیز هم‌زمان حوادث و تحولات متفاوتی را تجربه کرد، به‌ویژه اهمیت و وزن اجتماعی بعضی طبقات دستخوش دگرگونی شد.

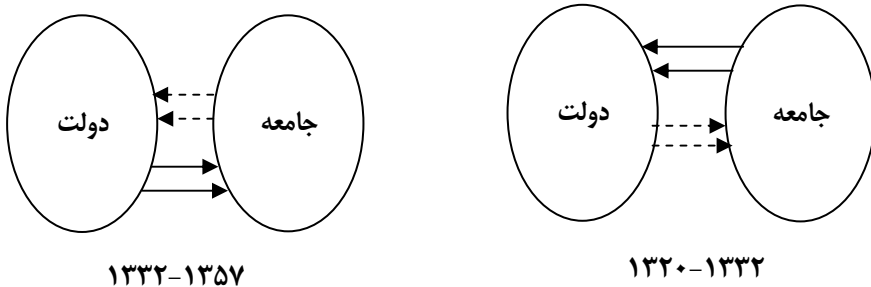
پس مشخص است که استخراج ویژگی‌های مشترک برای دولت و حکومت یا حتی جامعه در تمام این سی‌وهفت‌سال سال، اگر نگوییم غیرممکن، دشوار است؛ از این‌رو عموم محققانی که درباره‌ی زمان شاه قلم زده‌اند، ناچار از تقسیم‌بندی آن شده‌اند. به عنوان نمونه، هالیدی چون تحولات ابتدای دهه‌ی چهل شمسی را بسیار مهم می‌داند و آن را تاریخ آغاز «توسعه سریع سرمایه‌داری در ایران» می‌بیند،<sup>(۳۰)</sup> حکومت شاه را به دو دوره قبل و بعد از اصلاحات ارضی تقسیم می‌کند. آبراهامیان

هم اگرچه تقسیم‌بندی مشخصی در این باره طرح نکرده، تحولات دولت و جامعه را در پنج مقطع توضیح می‌دهد: ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۶ (پادشاهی ضعیف و گرفتار)، ۱۳۲۶ تا ۱۳۲۹ (پادشاهی مقتدر و نظامی)، ۱۳۲۲ تا ۱۳۲۹ (نخست‌وزیری مصدق)، ۱۳۳۲ تا ۱۳۴۲ (تثبیت قدرت شاه)، و ۱۳۴۲ تا ۱۳۵۷ (سیاست توسعه ناهمگون).<sup>(۳۱)</sup> منطقی است که با توجه به کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ و آثار آن، دوره حکومت شاه را به دو مقطع تقسیم کنیم:<sup>(۳۲)</sup>

۱. از ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲: در این زمان، دولت روی هم‌رفته ضعیف است و در مقابل، قدرت جامعه افزایش پیدا کرده است، البته مشکل بتوان این جامعه را طبق تعاریف موجود، «مدنی» دانست چون برخورد میان گروه‌های اجتماعی آمیخته به انواع درگیری‌ها و ویرانگری‌ها بود. کاتوزیان هم در توصیف این سال‌ها از جامعه‌ای «نسبتاً باز ولی غیردموکراتیک»<sup>(۳۳)</sup> نام می‌برد.

۲. از ۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷: این مقطع خود به دو فاصله زمانی کوچک‌تر (۱۳۳۲ تا ۱۳۴۱ و ۱۳۴۱ تا ۱۳۵۷) تقسیم می‌شود. ابتدا در اثر واقعه کودتا دولتی سرکوبگر به قدرت رسید که فضای عمل جامعه را به شدت کاهش داد؛ هرچند به دلایلی یک‌سره فاقد مشروعیت نبود، اما از ابتدای دهه ۴۰ شمسی به تعبیری پدیده استقلال دولت از جامعه<sup>(۳۴)</sup> و به تعبیری دیگر، تغییر در پایگاه‌های اجتماعی دولت<sup>(۳۵)</sup> رخ داد. به هر صورت در این سال‌ها مانند سال‌های ۱۳۳۲ تا ۱۳۴۱ گستره عمل جامعه در برابر دولت محدود بود.

رابطه دولت و جامعه در دو فاصله زمانی



حال سعی می‌کنیم ویژگی‌های نام‌برده شده توسط لفت‌ویچ را با دو مقطع زمانی تطبیق دهیم:

۱. ۱۳۳۲-۱۳۲۰

دولت ایران - چنانکه اشاره شد - در این سالها قدرت چندانی نداشت و در مقابل، قدرت جامعه افزایش پیدا کرده بود. در سالهای نخست دهه ۱۳۲۰ دولت و جامعه ایران بیشتر تحت تأثیر حضور نیروهای متفکین قرار داشتند و مهم‌ترین نمودهای آن هم وضعیت بد اقتصادی و مسئله آذربایجان به شمار می‌رفت. پس طبیعی است دغدغه اصلی دولت و جامعه، تأمین نیازهای اولیه (سیستم جیره‌بندی کالاهای اساسی) و حفظ تمامیت ارضی کشور باشد.

اگر ویژگی‌های پنج‌گانه دولت توسعه‌گرا یا ویژگی‌های هفت‌گانه دولت توسعه‌گرای دموکراتیک را در نظر بگیریم، می‌بینیم که به‌سختی می‌توان دولت‌های ایران در فاصله زمانی ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲ را تحت این عناوین قرار داد. کافی است توجه کنیم که در این ایام کابینه‌های متعددی بدون دستاورد مشخصی (به لحاظ توسعه) آمدند و رفتند. البته بعضی از این کابینه‌ها موفقیت‌هایی داشتند: قوام توانست مسئله آذربایجان را به نحوی حل کند، و مصدق سیاست ملی‌کردن صنعت نفت را با موفقیت دنبال کرد، اما هیچ‌یک از این فعالیت‌ها اقداماتی توسعه‌گرایانه نبودند. شاید بتوان قوام و رزم‌آرا و تلاش این دو برای جلب سرمایه‌گذاری خارجی در صنعت نفت را تا اندازه‌ای متمایز کرد، اما در یک جمع‌بندی باید گفت تعدد کابینه‌های این دوره (۱۲ نخست‌وزیر، ۳۱ کابینه و ۱۴۸ وزیر)<sup>(۳۱)</sup> بیانگر بی‌ثباتی شدید دولت و در نتیجه افت شدید توانایی و کارآمدی در امور اجرایی است. پس نمی‌توان از کابینه‌هایی که کمتر از پنج ماه بر سر کار بودند، هرچند خود بخواهند، انتظار ظهور دولت توسعه‌گرا را داشت.

ویژگی دومی که لفت‌ویچ بر آن انگشت می‌گذارد، استقلال نسبی دولت از طبقات اجتماعی و آزادی عمل نسبی آن در سیاست‌گذاری برای توسعه است. آشکار است که طی این سالها دولت بیش از آنکه تأثیرگذار باشد، اثرپذیر بود. تقریباً تردیدی نیست که طبقات سنتی به‌ویژه زمین‌داران هم در قوه مقننه و هم در قوه مجریه نفوذ و دخالت گسترده‌ای داشتند.

جدول شماره ۱. نمایندگان مجلس شورای ملی به نسبت شغل اصلی<sup>(۳۷)</sup>

دوره مجلس	تعداد نمایندگان	زمین داران	تجار	مذهبیون	کارمندان دولتی	کارمندان خصوصی	کارگران	غیر سرشناس
دوره چهاردهم	۱۳۴	۷۶	۱۵	۲	۲۴	۱۵	۱	-
دوره پانزدهم	۱۳۵	۷۶	۱۶	۲	۲۸	۱۳	-	-
دوره شانزدهم	۱۳۱	۷۶	۸	-	۳۴	۱۴	-	-
دوره هفدهم	۷۹	۳۸	۲	۸	۲۲	۸	-	۱

آمار جدول نشانگر حضور گسترده زمین داران و مالکان بزرگ طی سال‌های مورد اشاره است، اما همزمان نکته دیگری را هم نشان می‌دهد و آن، افزایش نسبی تعداد افرادی است که سابقه کارمندی دولت را دارند. در قوه مجریه نیز تقریباً چنین وضعیتی برقرار بود. از ۱۲ نخست‌وزیر این سال‌ها ۹ نفر از خانواده اشرف، ۱ نفر نظامی و ۲ نفر اداری بودند. از ۱۴۸ وزیر هم ۸۱ نفر از خانواده اشرف، ۱۱ نفر نظامی، ۱۳ نفر اداری (نماینده دربار) و ۸ نفر ثروتمند غیربازاری بودند.<sup>(۳۸)</sup> نتیجه آنکه دولت در ۱۲ سال نخست زمامداری شاه نتوانست حالتی مستقل از طبقات سنتی پیدا کند. شاه اگرچه میل داشت که قدرت خود را افزایش دهد و تلاش‌هایی هم در این زمینه کرد، اما موفق نبود. نه بازگرداندن زمین‌های سلطنتی به وی توسط مجلس پانزدهم، نه بازسازی ارتش، و نه اعطای حق انحلال مجلسین به او، نتوانست آن قدرتی را که شاه می‌خواست فراهم کند. شاید اگر این فعالیت‌ها قرین موفقیت شده بود، پدیده استقلال نسبی دولت شکل می‌گرفت و امکان توسعه‌گرایی سال‌ها زودتر فراهم می‌شد، هرچند این توسعه‌گرایی هیچ‌وقت متصف به صفت دموکراتیک نمی‌شد.

ویژگی سوم، بوروکراسی قدرتمند و کارآمد است. همچون دو مورد پیشین و متأثر از آنها، دولت ایران در سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲ فاقد یک دستگاه بوروکراتیک قدرتمند بود. اقتصاد ایران بر اثر جنگ دوم جهانی به شدت آسیب دید و این امر

تأثیری قاطع بر وضعیت اداری ایران گذاشت، به گونه‌ای که همزمان با بالا رفتن کسری بودجه دولت از ۳۸ میلیون دلار در سال ۱۳۲۰-۲۱ به ۵۰ میلیون دلار در خرداد تا تیر ۱۳۳۲،<sup>(۳۹)</sup> شاهد افزایش تورم، پیدایش بازار سیاه و افزایش فساد اداری و رشوه‌خواری هستیم.

در سال‌های بعد، از میزان مشکلات اقتصادی کاسته شد و اقدامات میلسپو در طراحی نظام جدید حسابداری و بودجه‌ریزی تا حدی مؤثر بود، اما عمر این اقدامات دیری نپایید؛ به عبارت دیگر، وضعیت موجود اجازه نهادینه شدن این اقدامات را نمی‌داد و با افزایش دوباره مشکلات اقتصادی در اثر ملی‌شدن صنعت نفت، بخش بوروکراسی به شدت آسیب دید و دیگر بار درگیر کمبود درآمد شد. برای مقابله با این وضعیت مداوم و نامناسب چند بار تصمیم گرفته شد سیاست‌های کنترلی و قدرتمندانه‌ای اجرا شود که در نهایت بی‌ثمر بود. مثلاً در زمان منصور (تیر ۱۳۲۸) طرح پاکسازی ادارات از مستخدمان نادرست (موسوم به بند ج) طرح و نتیجه آن در زمان رزم‌آرا (۱۴ شهریور ۱۳۲۹) اعلام شد، ولی پیامدی جز جنجال و تسویه حساب میان گروه‌های سیاسی نداشت. واقعیت آن است که پیگیری و اجرای چنین برنامه‌هایی صرفاً برای کسب حمایت مردمی نبود، بلکه خبر از وجود فساد و ناکارآمدی در دستگاه اجرایی کشور می‌داد؛ از سوی دیگر، ناکارآمدی دستگاه بوروکراتیک کشور تنها ناشی از کمبود درآمد و افزایش فساد اداری نبود، بلکه درگیری‌های فراوان و مداوم میان گروه‌های مختلف اجتماعی از یک طرف، و مجلس و دربار و دولت از طرف دیگر اجازه نمی‌داد که بوروکراسی قدرتمندی پا بگیرد. یادآوری می‌کنیم که طی این ۱۲ سال، ۱۲ نخست‌وزیر به قدرت رسیدند. درحالی‌که مجلس می‌خواست قوه مجریه را بیشتر تحت کنترل داشته باشد، شاه تلاش می‌کرد هر دو را زیر انقیاد خود درآورد. وی یک بار در سال ۱۳۲۲ به سفیر امریکا گفته بود: «ترجیح می‌دهد نیروهای متفقین در ایران بمانند و دست‌کم تا زمانی که او ارتش را بازسازی کند و در صحنه داخلی نبرد قدرت، موضع برتری پیدا کند، جلوی انقلاب‌های ضد سلطنتی را بگیرند».<sup>(۴۰)</sup> هریک از اینها حمایت گروه‌هایی از جامعه را پشت سر داشتند؛ از این رو جامعه هم به مدد فضای نسبتاً باز سیاسی، صحنه درگیری‌های حل‌ناشدنی و مستمر بود. این درگیری‌ها که گاه شدت

می‌گرفت، اجازه نمی‌داد فضای سیاسی و اجتماعی مناسب برای پیدایی یک بوروکراسی کارآمد پا بگیرد.

شرط دیگر برای ظهور یک دولت توسعه‌گرا، ضعف جامعه مدنی است که در دوازده سال نخست حکومت شاه، این شرط هم تحقق نیافت. جامعه ایران این سال‌ها را چه مدنی بدانیم و چه غیرمدنی، به هر صورت قدرت قابل توجهی برای اثرگذاری بر فعالیت‌های دولت و دربار داشت. این قدرت از راه‌های گوناگونی اعمال می‌شد: انتخابات مجلس، اعتصاب‌ها و درگیری‌های خیابانی، و حتی ترور. این وضعیت طبیعی و شاید قابل پیش‌بینی بود. مردم که از بند سال‌ها کنترل همه‌جانبه حکومت رضاشاه رسته بودند، از ضعف محمدرضاشاه جوان و حضور نیروهای متفقین در ایران استفاده کردند، اما ضعف در ساختار قدرت سیاسی، به دلایل مختلف، قانونمندی آزادی‌های گروه‌های اجتماعی و نهادینه شدن آن را در پی نداشت، بلکه به قول *آبراهامیان*: «کشور از یک آشوب اجتماعی به آشوبی دیگر، از یک بحران سیاسی به بحرانی دیگر و از یک بلوای دیپلماتیک به بلوایی دیگر»<sup>(۴۱)</sup> دچار شد. این امر فرصت مناسب برای تجدید قوای ساختار سیاسی را فراهم کرد.

پنجمین و آخرین مؤلفه برای پیدایی یک دولت توسعه‌گرا، تحکیم اقتدار و توان آن دولت قبل از اهمیت یافتن سرمایه‌های داخلی و خارجی است؛ به عبارت دیگر، ابتدا باید قدرت و استقلال نسبی دولت تحکیم شود تا قادر باشد همزمان با افزایش اهمیت نقش سرمایه‌گذاری، این وضعیت جدید را کنترل کند و آن را به سوی اهداف توسعه‌گرایانه خود سوق دهد.<sup>(۴۲)</sup> مروری بر وضعیت دولت در سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲ که شمه‌ای از آن در خلال سطور بالا آمد، به‌خوبی نشان می‌دهد این شرط هم غایب بوده و زمینه‌ای مناسب برای تحکیم قدرت دولت وجود نداشته است.

اگر بخواهیم به جمع‌بندی مطالب یادشده پردازیم، دو نکته قابل توجه است:

۱. پنج شرط تشکیل دولت توسعه‌گرا، به اصطلاح، یک منظومه را تشکیل می‌دهند و از این رو در کنار هم معنا پیدا می‌کنند. حضور نخبگان توسعه‌گرا در مراکز تصمیم‌گیری و استقلال نسبی دولت در کارایی و توانایی بوروکراسی مؤثر است و



همه این موارد، در کنار ضعف جامعه مدنی و پیش از آن، تحکیم اقتدار دولت اهمیت پیدا می‌کنند؛

۲. با مطالبی که به اجمال طرح شد، دیدیم هیچ‌یک از پنج مؤلفه مورد نظر لغت‌ویچ در این سال‌ها وجود نداشت. البته جامعه دچار هرج‌ومرج کامل نشده بود و از ویژگی‌های یک «شبه‌دموکراسی» برخوردار بود، اما وابستگی دولت به بعضی طبقات، جنگ قدرت میان دربار و مجلس، درگیری‌های سیاسی و ایدئولوژیک در سطح جامعه، و از همه مهم‌تر ناکارآمدی بوروکراسی اجازه نمی‌داد رویکرد توسعه‌گرایانه‌ای اتخاذ شود. حتی اگر بعضی از ویژگی‌های پنج‌گانه مانند ضعف جامعه مدنی هم تحقق پیدا می‌کرد، بعید بود دولت توسعه‌گرایی ظهور کند زیرا نبود ویژگی‌های دیگر، برآیند کلی حرکت دولت را تحت تأثیر قرار می‌داد. به عنوان مثال می‌توان به تأسیس سازمان برنامه در سال ۱۳۲۷ و طراحی نخستین برنامه عمرانی کشور (۱۳۲۷) اشاره کرد که کنشی فعالانه به شمار می‌آید، اما به دلیل بحران‌های داخلی و خارجی نیمه‌کاره رها شد.

## ۲. ۱۳۵۷-۱۳۳۲

گفتیم که تفاوت اساسی این ۲۵ سال با ۱۲ سال نخست حکومت شاه، تغییر شکل رابطه میان دولت و جامعه است. در سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲ گستره عمل جامعه - در مقایسه با دولت - بیشتر بود و دولت به سبب درگیری‌ها و اختلافات گوناگون، حالت یکدست و منسجمی نداشت، اما بر اثر کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ این رابطه عکس شد و تا سال ۱۳۵۷ گستره عمل دولت افزایش چشمگیری پیدا کرد.

این سال‌ها خود به دو دوره ۱۳۳۲ تا ۱۳۴۱ و ۱۳۴۱ تا ۱۳۵۷ قابل تقسیم است که درباره هر یک توضیح می‌دهیم.

## الف) ۱۳۴۱-۱۳۳۲

در این سال‌ها بر اثر کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ که منجر به سقوط مصدق شد، دولت توان و تمرکز بیشتری پیدا کرد و توانست تحولات جامعه را تا حد زیادی زیر نظر و کنترل بگیرد. تأسیس ساواک (۱۳۳۵) و افزایش کمی و کیفی توان ارتش،

ابزارهای مهمی در این زمینه بود. شکی نیست که سیاست دولت از این پس سرکوب هرگونه مخالفتی بود، اما نباید پنداشت که رابطه این نهاد با گروه‌های اجتماعی قطع شده بود. برعکس، بعضی از گروه‌های اجتماعی از وضعیت جدید حمایت می‌کردند و یا، دست‌کم، ناراضی نبودند. کافی است توجه کنیم هیچ‌یک از اقدامات رژیم از قبیل سرکوب حزب توده، جبهه ملی و جمعیت فدائیان اسلام، و نیز عضویت در پیمان بغداد مورد انتقاد حتی تلویحی روحانیت، تجار و زمین‌داران قرار نگرفت. برخی دیگر هم که از بی‌ثباتی اقتصادی و سیاسی دوره مصدق که به نظرشان غیر قابل کنترل می‌آمد نگران شده بودند، سکوت پیشه کردند و خود را کنار کشیدند.

در مقابل، دولت کودتا هم به این گروه‌ها احتیاج داشت و نمی‌توانست حد «آستانه تحمل» آنها را نادیده بگیرد. هنوز مالکان و زمین‌داران بزرگ از توان چشمگیری برخوردار بودند؛ ۵۶ درصد از کل زمین‌های تحت مالکیت را در اختیار داشتند،<sup>(۴۳)</sup> و ۵۱ درصد نمایندگان مجلس نوزدهم (۳۹-۱۳۳۵) از آنان بودند.<sup>(۴۴)</sup> روحانیت نیز در میان مردم نفوذ فوق‌العاده‌ای داشت و نادیده گرفتن خواست‌های آن، امکان‌پذیر نبود. در اینجا بد نیست که به مسئله مبارزه با بهائیت اشاره شود که در سال ۱۳۳۴ شدت گرفت و حمایت ضمنی دولت را پشت سر داشت. در اردیبهشت ماه ۱۳۳۴ دیداری میان آیت‌الله العظمی بروجردی، انتظام (کفیل نخست‌وزیری) و علوی مقدم (رئیس شهربانی کشور) در این‌باره انجام شد. بلافاصله اعلامیه‌ای از سوی علم (وزیر کشور) منتشر شد که در آن خطاب به نیروهای انتظامی کشور گفته شده بود: «مراکز اجتماعی را که موجب فتنه دینی و دنیوی و مایه اخلال» است، منحل سازند. اندکی بعد، دستورالعملی از سوی علاء (نخست‌وزیر) خطاب به وزیر کشور صادر شد که طبق آن، باید به کار کارمندانی که دین خود را در اوراق استخدامی بهائیت ذکر کرده باشند، خاتمه داده شود و تأسیسات و تشکیلات متعلق به آنها به تصرف دولت درآید. رونوشت نامه هم برای آیت‌الله العظمی بروجردی، آیت‌الله کاشانی و آیت‌الله بهبهانی ارسال شد.<sup>(۴۵)</sup>

پس روشن است که در این سال‌ها از دو شرط مهم استقلال نسبی دولت و

ضعف جامعه مدنی، فقط دومی تحقق پیدا کرد. نکته دیگر آنکه در اثر کودتا، دربار هم مجلس و هم قوه مجریه را زیر کنترل و اختیار خود درآورد و نوعی همسویی جایگزین تعارضها و درگیریهای پیشین شد. این همسویی اقتدار مجموعه دولت را به تدریج تحکیم کرد و از طرف دیگر ثبات لازم برای فعالیت‌های اقتصادی را فراهم کرد. در نتیجه وضعیتی پدید آمد که فوران آن را دوره تثبیت اوضاع و عادی‌سازی اقتصاد می‌نامد.<sup>(۴۶)</sup> افزایش درآمدهای نفتی دولت از ۳۴ میلیون دلار در سال ۱۳۳۳ به ۴۳۷ میلیون دلار در سال ۱۳۴۱ هم تحکیم اقتدار دولت را به دنبال داشت و هم بهبود نسبی وضعیت اقتصاد کشور را. البته از سال ۳۹-۱۳۳۸ به بعد کسری تراز پرداخت‌های خارجی به واسطه فزونی واردات بر صادرات به وجود آمد و اعتراض‌های فراوانی را هم در پی داشت که با سرکوب مخالفت‌ها، اخذ وام خارجی و تغییر دولتمردان، بحران کنترل شد.

حال باید دید آیا نخبگان سیاسی این دوره را می‌توان نخبگان توسعه‌گرا نامید یا خیر. بهترین منبع برای یافتن پاسخ، برنامه عمرانی دوم (۱۳۴۱-۱۳۳۴) است. این برنامه اساساً برنامه‌ای کشاورزی‌محور بود، نه صنعت‌محور. همان‌گونه که جدول شماره ۲ نشان می‌دهد، بخش کشاورزی و آبیاری ۳۱/۱ درصد کل اعتبارات را جذب کرد، درحالی‌که بخش صنایع و معادن فقط ۱۱/۸ درصد از کل بودجه را به خود اختصاص داده بود.

اگر امر توسعه به معنای عام در نظر گرفته شود، نخبگان سیاسی ایران در این سال‌ها توسعه‌گرا بوده‌اند و ارقام مربوط به دو بخش کشاورزی و صنعت برای اثبات این مدعا کافی است، اما اگر توسعه صنعتی را مراد کنیم، این برنامه رویکردی توسعه‌گرایانه ندارد و نشان می‌دهد نخبگان سیاسی به پیگیری اهداف توسعه‌ای چندان توجهی نداشته‌اند و یا اصلاً توان این کار را نداشته‌اند.

جدول شماره ۲. اعتبارات برنامه عمرانی دوم کشور به تفکیک فصول<sup>(۴۷)</sup>

فصول اعتبارات	اعتبارات برنامه قبل از افزایش			افزایش ۲۰ درصد اعتبارات	عملکرد مالی وجوه پرداخت شده	درصد پرداختی به کل پرداخت
	تعهدات	اعتبارات جمع	درصد به کل			
فصل اول (کشاورزی و آبیاری)	۶/۲	۱۱/۹	۱۸/۱	۲۶	۲۳/۴	۳۱/۱
فصل دوم (ارتباطات و مخابرات)	۵/۳	۱۷/۴	۲۲/۷	۳۲/۶	۲۹/۹	۳۹/۸
فصل سوم (صنایع و معادن)	۲/۷	۷/۸	۱۰/۵	۱۵/۱	۸/۸	۱۱/۸
فصل چهارم (امور اجتماعی)	۲/۸	۱۵/۵	۱۸/۳	۲۶/۳	۱۳	۱۷/۳
جمع	۱۷	۵۲/۶	۶۹/۸	۱۰۰	۷۵	۱۰۰

به عبارت دیگر، به رغم افزایش تعداد کارخانه‌ها (مثلاً ۱۴۰۰ واحد تا سال ۱۳۳۹)<sup>(۴۸)</sup> و نیروی کار صنعتی و همچنین بالا رفتن میزان سرمایه‌گذاری خارجی، بیشترین توجه به کشاورزی و آبیاری بوده است. علاوه بر آن، باید از استمرار ضعف و ناکارآمدی بوروکراسی در ایران یاد کرد. از جمله مشکلات همین برنامه «عدم هماهنگی و همسویی دستگاه‌های اجرایی با سازمان برنامه و بودجه» و «کمبود و ضعف نیروی کارشناسی مفید برای دستگاه برنامه‌ریزی» ذکر شده است.<sup>(۴۹)</sup> در واقع، هر چند دستگاه‌های اداری کشور در حال رشد بودند، اما به موازات آن، ناهماهنگی میان دستگاه‌ها و نیز فساد و ناکارایی هم بیشتر می‌شد. البته هیچ‌گونه آمار دقیق و قابل اعتمادی در این باره در دست نیست، اما با توجه به تحولات ۱۳۳۸-۱۳۴۰ چنین استنباطی قابل قبول به نظر می‌رسد؛ به عبارت دیگر، شاهد آن هستیم که در کنار تثبیت اوضاع و افزایش درآمدهای نفتی در این سال‌ها، دولت درگیر کسری بودجه می‌شود و چاره‌ای جز دریافت وام از خارج نمی‌ماند. شاهد دیگر، تشکیل

بنیاد پهلوی در سال ۱۳۳۷ و گسترش بعدی آن است که هیچ معنایی جز ایجاد دولتی در دولت نداشت. وظیفه این بنیاد «مدیریت طرح‌های صنعتی، پرداخت مستمری و مزایا به وابستگان و کنترل بخش‌های بزرگ کلیدی نظیر کشاورزی، مسکن، مصالح ساختمانی، بیمه، هتل، اتومبیل، تولید مواد غذایی و چاپخانه»<sup>(۵۰)</sup> بود، و عملاً به صورت بنگاهی برای سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های اقتصادی خانواده سلطنتی درآمد.

از این دو مهم‌تر آن است که در این فاصله زمانی، یکی از برنامه‌های اساسی هر کابینه‌ای «مبارزه با فساد در ادارات» اعلام می‌شد؛ به عنوان مثال، تعدادی از سناتورهای اردیبهشت ماه ۱۳۳۴ طرحی را تهیه کردند که بر مبنای آن، مستخدمان دولتی - در هر رده‌ای - که مرتکب سوءاستفاده شوند، مجازات شوند و برای سوءاستفاده بیش از یک میلیون تومان، حکم اعدام صادر شود. همزمان در هیئت دولت لایحه‌ای در این باره در حال تدوین بود.<sup>(۵۱)</sup> در سال ۱۳۳۸ نیز دولت اقبال کوشید موضوع رسیدگی به دارایی کارمندان، مشهور به لایحه «از کجا آورده‌ای؟» را پیاده کند که نتیجه‌ای نداشت.

در یک جمع‌بندی باید گفت در زمان نُه‌ساله بین ۱۳۳۲ تا ۱۳۴۱ اگرچه کفه ترازوی قدرت به نفع دولت تغییر کرد و در این زمینه، حمایت گروه‌هایی هم کسب شده بود، اما دولت ایران توسعه‌گرا نبود. اگر بخواهیم از تعابیر لفت‌ویچ بهره بگیریم، دو شرط موجود (ضعف جامعه مدنی و تحکیم اقتدار دولت) و سه شرط غایب (حضور نخبگان توسعه‌گرا، بوروکراسی قدرتمند، و استقلال نسبی دولت) بوده و طبیعتاً برآیند کلی نمی‌توانست یک سیاست توسعه‌گرایانه باشد.

### ب) ۱۳۴۱-۱۳۵۷

بین سال‌های ۱۳۴۱ تا ۱۳۵۷ چند واقعه مهم رخ داد: اجرای برنامه اصلاحات ارضی، قیام پانزده خرداد ۱۳۴۲، افزایش شدید درآمدهای نفتی، و جنبش انقلابی سال‌های ۱۳۵۶-۵۷. این دوره با توجه به تمرکز شدید دولت و حوزه عمل اندک جامعه، استمرار دوره قبل (۱۳۴۱-۱۳۳۲) به شمار می‌آید، اما یک ویژگی مهم سبب می‌شود بین دو دوره نوعی تمایز ایجاد شود و آن، پیدایی استقلال نسبی دولت است.

همان گونه که بیان شد، دولت در سال‌های ۴۱-۱۳۳۲ محدوده عمل نیروهای اجتماعی را کاهش داده بود، اما از آنها کاملاً جدا نشده بود و نمی‌توانست خواست‌ها و منافع این نیروها را کاملاً نادیده بگیرد. برنامه اصلاحات ارضی و نیز افزایش درآمدهای نفتی سبب شد دولت به تدریج حالت مستقلانه‌ای بگیرد و خود را چندان نیازمند پایگاه‌های اجتماعی سابق نبیند. این نکته بدین معنا نیست که دولت خود را بی‌نیاز از هرگونه پایگاه اجتماعی می‌دید، بلکه حتی سعی کرد با اجرای برنامه‌هایی، پایگاه‌های جدیدی دست و پا کند که در عمل ناموفق ماند،<sup>(۵۲)</sup> و این عدم توفیق به‌خوبی در جریان ائتلاف نیروهای مختلف اجتماعی شرکت‌کننده در جنبش انقلابی سال‌های بعد قابل مشاهده است.

اینک چند نکته درباره این دو واقعه مهم (اصلاحات ارضی، و افزایش درآمدهای نفتی) شایان ذکر است.

سه مرحله اصلاحات ارضی (۴۱-۱۳۴۰، ۴۳-۱۳۴۱ و ۵۱-۱۳۴۷) موجب شد مناسبات حاکم روستایی ضربه اساسی بخورد و روابط اجتماعی مبتنی بر زمین‌داری جای خود را به شکل ابتدایی سرمایه‌داری بدهد.<sup>(۵۳)</sup> اگرچه تعدادی از مالکان توانستند حاکمیت خود را بر زمین‌هایشان تثبیت کنند، اما تعداد زیادی وارد عرصه صنعت و تجارت شدند و در نهایت مدیریت سنتی تولید کشاورزی کنار رفت. تجلی این امر در ترکیب نخبگان سیاسی سال ۱۳۴۱ به بعد مشاهده‌پذیر است. درحالی‌که در سال‌های گذشته، تعداد زیادی از نمایندگان مجلس و مدیران قوه مجریه زمین‌دار و دارای تحصیلات قدیمه بودند، از سال ۱۳۴۱ به بعد تعداد این گونه افراد کاهش یافت و مشخصاً در مجلس بیست‌ویکم تا بیست‌وچهارم، کارمندان ۶۵ تا ۷۳ درصد کل نمایندگان را تشکیل دادند<sup>(۵۴)</sup> و به گفته احمد/شرف، در آخرین دوره قانون‌گذاری تقریباً سه چهارم کل نمایندگان از گروه‌های متخصص، کارفرما و دیوان‌سالار تشکیل می‌شدند.<sup>(۵۵)</sup> صاحبان تحصیلات دانشگاهی در مجلس بیست‌ویکم حدود ۵۱ درصد و در مجلس بیست‌وچهارم حدود ۶۰ درصد کل نمایندگان را تشکیل می‌دادند.<sup>(۵۶)</sup> در قوه مجریه هم چنین وضعیتی حاکم بود؛ به عنوان نمونه، عموم اعضای کابینه منصور و هویدا تحصیلات دانشگاهی داشتند (۵۹/۲ درصد دکترا، ۱۳/۳ درصد فوق لیسانس، و ۲۵ درصد لیسانس)<sup>(۵۷)</sup> و از

خانواده کارمندان دولت محسوب می شدند (۸۴/۲ درصد).<sup>(۵۸)</sup>

افزایش درآمدهای نفتی نیز پدیده‌ای است که بسیاری از صاحب نظران و محققان مسائل ایران بر آن تأکید کرده‌اند و از آن به عنوان «مهم‌ترین مسئله اقتصاد ایران» مابین سال‌های کودتا تا انقلاب یاد شده است.<sup>(۵۹)</sup> بالا رفتن این درآمدها موجب شد دولت با آسودگی خیال سیاست‌های مورد نظر برای توسعه کشور را پی بگیرد و در سرکوب یا منزوی ساختن گروه‌های مخالف تردید نکند. آمارها نشان می‌دهد درآمد دولت از فروش نفت در سال ۱۳۵۰، یک میلیارد و ۸۷۰ میلیون دلار بود. این رقم در سال ۱۳۵۲ به ۵ میلیارد و ۶۰۰ میلیون دلار و در سال ۱۳۵۶ به رقم بی‌سابقه ۲۰ میلیارد و ۷ میلیون دلار رسید. همزمان سهم نفت از کل صادرات کشور افزایش یافت، به گونه‌ای که از ۶۶ درصد در برنامه سوم به ۸۰ درصد در برنامه پنجم رسید.<sup>(۶۰)</sup> البته درآمدهای نفتی ایران در دو سال آخر حکومت شاه کاهش یافت و برای کشور مشکلات جدی آفرید، به طوری که دولت مجبور شد به استقراض از خارج دست بزند، واردات را از طریق حذف تعرفه‌های گمرکی افزایش دهد، و طرح کنترل قیمت‌ها را دنبال کند.<sup>(۶۱)</sup>

از رهگذر مطالب یادشده مشخص می‌شود که دولت چگونه توانست به تدریج خود را از قید و بند منافع پایگاه‌های اجتماعی سابق رها سازد و حوزه عمل خودمختارانه‌اش را گسترش دهد، منتها باید افزود که این طبقات سنتی از بین نرفتند، بلکه به لحاظ سیاسی خنثی شدند.<sup>(۶۲)</sup> مثلاً در مورد روحانیت، دولت در عین سرکوب روحانیون سیاسی به تقویت علمایی پرداخت که با رژیم مخالفتی نداشتند و در عرصه سیاست دخالتی نمی‌کردند. بازار سنتی نیز از سیاست‌های اقتصادی رژیم بهره زیادی برد و توانست نیمی از تولید غیرکارخانه‌ای، دوسوم تجارت خود و سه‌چهارم تجارت عمده کشور را در دست داشته باشد،<sup>(۶۳)</sup> اما مخالف‌خوانی‌ها و اعتراضات آن تحت کنترل و نظارت قرار گرفت. نتیجه اصلاحات ارضی برای زمین‌داران بزرگ نیز کاهش قدرت سیاسی و اجتماعی بود، نه از بین بردن قدرت اقتصادی.<sup>(۶۴)</sup>

پس از نشان دادن چگونگی استقلال نسبی دولت، وقت آن است که ببینیم

وضعیت چهار ویژگی دیگر در این سال‌ها چگونه بوده است:

در دوره مورد بررسی، مشابه با سال‌های ۱۳۳۲ تا ۱۳۴۱، فعالیت‌های جامعه مدنی تحت کنترل و نظارت شدید دولت است. البته گهگاه اعتراض‌ها و اعتصاب‌هایی در این سال‌ها صورت گرفت، اما با شدت سرکوب شد و در کنار آن، امتیازهایی هم داده می‌شد (سیاست چماق و هویج). مهم‌ترین ابزارهای رژیم برای کنترل و سرکوب عبارت بود از: ساواک، ارتش، و شهربانی. شاید بتوان ادعا کرد تابستان ۱۳۵۷ به بعد که مصادف با اوج گرفتن اعتراض‌ها و ناتوانی دستگاه‌های یادشده از کنترل و سرکوب مخالفان بود، زمانی است که جامعه مدنی از ضعف‌های نمایان‌شده دولت بهره‌برداری کرد و قدرتمندانه وارد صحنه عمل شد، اما تا قبل از این زمان، جامعه فضای تنفس چندانی ندارد و احزاب دولتی نیز نمی‌توانستند مشارکت نیروهای مختلف اجتماعی را جلب کنند.

دو ویژگی اداره دولت توسط نخبگان توسعه‌گرا و تحکیم اقتدار دولت هم در این سال‌ها تحقق پیدا کرد. اساساً اصلاحات ارضی و پیامدهای آن، در کنار رشد و گسترش آموزش و پرورش و آموزش عالی، و افزایش درآمدهای نفتی سبب شد که نقش و اهمیت طبقات سنتی در حیات سیاسی و اجتماعی ایران کمتر شود و آنان نتوانند چون گذشته سیاست‌های توسعه‌گرایانه دولت را با مانع مواجه کنند. گفتیم که چگونه تعداد نخبگان سنتی در ترکیب نمایندگان مجلس یا مدیران رده بالای قوه مجریه، پس از اصلاحات ارضی، کاهش یافت و فعالیت‌های مخالفان در سه قشر روحانیت، زمین‌دار و بازار بدون هیچ دغدغه‌ای تحت نظارت درآمد و بعضاً سرکوب شد. این تحولات موجب شد تحرک نخبگان توسعه‌گرا در مدارج دولتی افزایش یابد، نقش آنها در نظام تصمیم‌گیری مهم‌تر، و در نبود هیچ نیروی جدی مخالفی، ثبات و اقتدار دولت تثبیت شود.

در این سال‌ها، هشت نخست‌وزیر روی کار آمدند (امینی، علم، منصور، هویدا، آموزگار، شریف‌امامی، ازهری و بختیار) که هویدا طولانی‌ترین و باثبات‌ترین دوره نخست‌وزیری را به عهده داشت. سیاست‌های هویدا در واقع استمرار سیاست‌های مورد نظر منصور و با مشارکت همان اعضای کابینه بود و از این بابت، تفاوت مهمی میان دو کابینه مشاهده نمی‌شود. اعضای این کابینه‌های جوان<sup>(۱۵)</sup> اغلب تحصیلکرده خارج از کشور بودند و سیاست‌های توسعه صنعتی



را برای پیشرفت کشور توصیه می‌کردند، شاه از ایده آنان حمایت می‌کرد، و سیاست اصلاحات ارضی توسط امینی و علم، زمینه مناسب برای فعالیت آنان را فراهم آورده بود.

تا اینجا دیدیم که چهار ویژگی از پنج ویژگی مورد نظر لفت‌ویچ تحقق یافته و اهداف برنامه‌های عمرانی پس از اصلاحات ارضی خبر از رویکرد توسعه‌گرایانه دولت می‌دهد. اینک مروری اجمالی بر این برنامه‌ها خواهیم داشت.

از سال ۱۳۴۱ تا سال ۱۳۵۷ سه برنامه عمرانی و توسعه اجرا شد.<sup>(۳۶)</sup> این برنامه‌ها از سه ویژگی برخوردار بودند: (۱) زمان آنها از ۷ سال به ۵ سال کاهش یافت؛ (۲) فصول مربوط به محل مصرف متنوع شد و از ۴ فصل به ۱۰ و سپس ۱۷ فصل رسید؛ (۳) جهت‌گیری آنها به تدریج از کشاورزی به سمت صنعت تغییر کرد.

برنامه سوم بین سال‌های ۱۳۴۱ تا ۱۳۴۶ به اجرا درآمد. طبق تصمیم‌گیری‌ها بخش کشاورزی ۲۱/۵ درصد از کل اعتبارات مصوب را به خود اختصاص داد، در حالی که به بخش صنایع و معادن ۱۲/۳ درصد بودجه تعلق یافته بود؛<sup>(۳۷)</sup> اما در نهایت بخش کشاورزی فقط ۲/۸ درصد رشد داشت، در حالی که بخش صنایع و معادن از رشد ۱۲/۷ درصد برخوردار شد.<sup>(۳۸)</sup> آمار اعتبارات مصوب، بیانگر آن است که جهت‌گیری دولت به سود بخش کشاورزی است و هنوز گرایش به سیاست توسعه صنعتی مشاهده نمی‌شود، اما اگر سه عامل را وارد تحلیل کنیم، خواهیم دید که این برنامه زمینه‌ساز سیاست آشکارا توسعه‌گرایانه در دو برنامه بعدی است، و از این جهت تداوم اهداف برنامه دوم عمرانی به حساب نمی‌آید. این سه عامل عبارت است از: (۱) اجرای برنامه سوم همزمان با دو مرحله از مراحل سه‌گانه اصلاحات ارضی بود و حتی بخشی از بودجه بخش کشاورزی برای تحقق این اصلاحات منظور شده بود. روشن است که اصلاحات ارضی و پیامدهای گریزناپذیر آن، زمینه مناسب برای جهت‌گیری دولت به سمت توسعه صنعتی کشور را آماده کرد؛ (۲) از سال ۱۳۴۱ یعنی یک‌سال پس از آغاز اصلاحات ارضی، طرح در قالب اصول انقلاب سفید درآمد و خود انقلاب سفید هم برنامه‌ای برای صنعتی کردن ایران بود؛ (۳) برنامه سوم توسعه، شرایط مساعد و لازم برای فعالیت بخش خصوصی را فراهم

کرد؛ به طوری که در سال ۱۳۴۱ فقط ۵۸۱۲ شرکت خصوصی ثبت شده وجود داشت، ولی تا ده سال بعد (۱۳۵۱) این رقم به ۱۳۹۶۰ شرکت افزایش یافت،<sup>(۲۹)</sup> عمده این شرکت‌ها نیز در امور صنعتی و معدنی فعال بودند؛ از این رو می‌بینیم هرچه برنامه سوم به پایان خود نزدیک‌تر می‌شود، توجه به بخش صنعت افزایش می‌یابد.

برنامه چهارم بین سال‌های ۱۳۴۶ تا ۱۳۵۱ بود که جهت‌گیری صنعتی آن کاملاً مشهود است. در این برنامه، بخش کشاورزی ۱۳/۲ درصد و بخش صنایع و معادن ۲۱/۶ درصد اعتبارات مصوب را به خود اختصاص داده بودند، اما اعتبارات پرداختی به بخش کشاورزی ۸/۱ درصد و به بخش صنایع و معادن ۲۲/۳ درصد بود.<sup>(۳۰)</sup> بیشتر بودجه صنایع و معادن صرف صنایع سنگین شد و بخش خصوصی هم در این زمینه به یاری طلبیده شد. البته بنیان اقتصادی برنامه چهارم «نفت» بود و اهتمام لازم برای متنوع ساختن کالاهای صادراتی ایران وجود نداشت.

برنامه پنجم مربوط به سال‌های ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۶ بود و یک بار در سال ۱۳۵۳ به دلیل افزایش قیمت نفت دستخوش تجدید نظر شد. هدف عمده این برنامه همانند برنامه چهارم صنعتی کردن کشور بود و البته بازتاب‌های اجتماعی آن نادیده گرفته شده بود. طی برنامه پنجم، تولید ناخالص ملی به رشد سالانه ۱۱/۲ درصد رسید که ۱۶/۱ درصد از تولید ناخالص ملی در سال ۱۳۵۶ را بخش صنایع و معادن فراهم کرد، در حالی که سهم بخش کشاورزی فقط ۸ درصد بود.<sup>(۳۱)</sup> تعداد کارخانه‌های دارای بیش از ۱۰ کارگر هم در سال ۱۳۵۵ به حدود ۴۳۰۰ واحد رسید.<sup>(۳۲)</sup> آبراهامیان نتیجه دو برنامه چهارم و پنجم توسعه را ایجاد یک «انقلاب صنعتی کوچک» در ایران می‌داند.<sup>(۳۳)</sup>

دولت توسعه‌گرای پهلوی از ویژگی پنجم (دستگاه بوروکراتیک کارآمد) بی‌بهره بود و همین امر چون پاشنه آشیل دولت ظاهر شد. توضیح اینکه در سال‌های پس از اصلاحات ارضی، ناکارآمدی و فساد بخش اداری و اجرایی کشور گسترش یافت و هیچ‌کدام از سیاست‌های اصلاحی و کنترلی به نتیجه نرسید. افزایش درآمدهای نفتی هم به این موضوع دامن زد و نتیجه آن چیزی جز رشد و تعمیق بحران کارآمدی نبود. کافی است توجه کنیم که تعداد وزارتخانه‌ها به ۲۲

وزارتخانه رسید و تعداد حقوق‌بگیران دولت از حدود ۳۱۰ هزار نفر در سال ۱۳۳۵ به حدود ۶۳۰ هزار نفر در سال ۱۳۵۶ افزایش یافت.<sup>(۷۴)</sup> این در حالی بود که بین سال‌های ۵۷-۱۳۴۴ فقط ۱۳ تا ۱۵ درصد از کارمندان دولت تحصیلاتی بیش از دبیرستان داشتند.<sup>(۷۵)</sup> از طرف دیگر، طبق یک گزارش، بین سال‌های ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۵ مقامات دولتی دست کم یک میلیارد دلار کمیسیون گرفتند.<sup>(۷۶)</sup> به این آمار و ارقام باید ناهماهنگی موجود میان دستگاه‌های دولتی و آثار تورمی درآمدهای نفتی را هم اضافه کرد.

بسیاری از محققان رشد سرطانی بخش ناکارآمد و فاسد دولتی را متأثر از افزایش درآمدهای نفتی دانسته‌اند. البته باید دقت کرد ناکارآمدی دولت چون «ارثیه‌ای شوم» بود که در ادوار مختلف تاریخ معاصر ایران وجود داشته و استقلال نسبی دولت در اثر افزایش درآمدهای نفتی، این وضعیت را تشدید کرد؛ به عبارت دیگر، سرازیر شدن دلارهای نفتی در دهه آخر حکومت شاه سبب تشدید ناتوانی‌های دولت شد، نه موجب پیدایی آن.

حال می‌توان پرسید چه عاملی سبب رشد بی‌رویه بخش دولتی شد؟ تعدادی از پژوهشگران با استفاده از مفهوم دولت رانتیر<sup>۱</sup> خواسته‌اند چنین وضعیتی را تبیین کنند.<sup>(۷۷)</sup> از نظر آنان، انحصار درآمدهای خاص مانند نفت در دست دولت سبب می‌شود استقلال دولت از جامعه و در نتیجه بی‌نیازی آن از ایجاد نهادهای دموکراتیک پدید آید. در این حالت، دولت در نقش یک توزیع‌کننده ظاهر می‌شود و می‌کوشد از این طریق، گروه‌ها و قشرهای مختلف اجتماعی را به خود وابسته کند. پیامد طبیعی چنین اقدامی آن است که توسعه واقعی و پایدار در چنین کشورهایی منتفی می‌شود. در مورد ایران کافی است بگوییم صادرات صنعتی ایران در سال ۱۳۵۴ فقط ۲ تا ۳ درصد کل صادرات ایران را تشکیل می‌داد،<sup>(۷۸)</sup> و سهم صنعت در تولید ناخالص ملی در سال‌های ۵۷-۱۳۵۶ فقط ۱۸ درصد بود، در حالی که سهم بخش نفت و خدمات، هرکدام حدود ۳۵ درصد بود.<sup>(۷۹)</sup> پس سیاست‌های صنعتی شدن ایران نتوانست در امر صادرات و نیز تولید ناخالص ملی خود را نشان دهد.

در نتیجه اصلاحات ارضی، قدرت سیاسی و اجتماعی طبقات سنتی کاهش یافت. آنان اگرچه به طور کلی از سیاست‌های اقتصادی شاه متضرر نشدند، ولی اهمیت و توان اثرگذاری گذشته را نداشتند. دولت که حمایت اینان را از دست داده بود، سعی کرد طبقات حامی جدیدی بیابد. گسترش بخش دولتی و استخدام نیروهای جدید یکی از این راه‌ها بود؛ به‌ویژه که در خاورمیانه این تلقی هم وجود دارد که «دولت و رهبران آن محقق و موظف هستند تا سمت و سوی حرکت جامعه را تعیین کنند و از منابع عمومی برای این حرکت بهره گیرند».<sup>(۸۰)</sup> توزیع شیر رایگان در مدارس، آموزش رایگان تا کلاس هشتم و آموزش عالی رایگان بخش‌های دیگری از فهرست اقدامات دولت در این زمینه را تشکیل می‌دهد.

در یک جمع‌بندی از آنچه گفته شد، این نکته به دست می‌آید که دولت ایران در سال‌های ۱۳۴۱ تا ۱۳۵۷ دولتی توسعه‌گرا بود و از پنج ویژگی یادشده، چهار ویژگی را دارا بود. منتها یک مشکل وجود داشت که اجازه نمی‌داد توسعه صنعتی ایران واقعی شود و آن، وجود دستگاهی عریض و طویل برای پیگیری و اجرای سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها بود. دولت شاه برای پیگیری سیاست‌های توسعه‌گرایانه خود و از آن مهم‌تر برای کسب مشروعیت، این دستگاه ناکارآمد را گسترش داد، درحالی‌که همین امر موجب تضعیف همان سیاست‌ها می‌شد؛ به عبارت دیگر، دولت دو اقدام متعارض را همزمان انجام داد: از سویی می‌خواست توسعه صنعتی در کشور شتاب گیرد، و از سوی دیگر خود برای اجرای سیاست‌هایش مانع‌تراشی می‌کرد.

ترکیب استقلال نسبی دولت و بوروکراسی قدرتمند و کارآمد در کارایی و پیشرفت دولت توسعه‌گرا - اعم از دموکراتیک و غیر دموکراتیک - مؤثر است. حال می‌توان این واقعیت را با توجه به تجربه ایران معاصر متذکر شد که اگر استقلال نسبی دولت با بوروکراسی گسترده و بیمار ترکیب شود، نتیجه چندان خوشایندی به دست نمی‌آید و موجب عقیم‌ماندن سیاست‌های توسعه صنعتی می‌شود. البته حکومت شاه که متوجه پیامدهای منفی گسترش بخش دولتی و آثار تورمی درآمدهای نفتی شده بود، اقدامات گوناگونی را در طول زمان انجام داد، ولی هیچ‌یک عمیق و موفقیت‌آمیز نبود؛ به عنوان مثال، طی این سال‌ها، بارها از عزم

جدی برای کاهش فساد اداری خبر داده شد و در تابستان ۱۳۵۵ هم مبارزه با گرانفروشی آغاز شد و در نتیجه حدود ۲۵۰ هزار نفر جریمه شدند، اما ثمری جز تشدید بدبینی عمومی نداشت. از این اقدامات جالب‌تر آن است که می‌بینیم ۱۶/۳ درصد مواد برنامه‌های دولت‌های مختلف دوره محمدرضاشاه در زمینه امور اداری و مدیریت، مربوط به مبارزه با فساد مالی و ارتشا در دستگاه‌های دولتی و ۱۲/۲ درصد مربوط به تجدید و اصلاح قوانین استخدامی بوده است.<sup>(۸۱)</sup>

### نتیجه‌گیری

مقاله حاضر در دو قسمت سامان یافت؛ در بخش نخست درباره چهارچوب تئوریک پژوهش توضیحاتی داده شد و گفته شد که دیدگاه لفت‌ویچ مبنا قرار گرفته است. در این دیدگاه نه توسعه اقتصادی شرط توسعه سیاسی است و نه توسعه سیاسی مقدمه اقتصادی، بلکه امر سیاست یا نوع سیاست در مرکز تحلیل قرار می‌گیرد. از این دید، سیاست عبارت است از مجموعه‌ای از فرایندهای آگاهانه‌ای که انسان‌ها برای منظم کردن و یا رفع تفاوت‌های بین خود پدید آورده‌اند.

چنین تعریفی سبب می‌شود دولت بار دیگر در مرکز مباحث مربوط به توسعه قرار گیرد و جایگاه از دست‌رفته آن احیا شود. البته این نکته بدان معنا نیست که هر دولتی یارای راه‌اندازی موفق پروژه توسعه را دارد، اتفاقاً نوع سیاست یا نوع دولت - و نه نوع رژیم یا شکل حکومت - است که چنین امری را تسهیل یا محدود می‌کند؛ به عبارت دیگر، نوع دولت سبب می‌شود ظرفیت و توانایی آن برای طی چنین مسیری شکل بگیرد. روشن است که عوامل مختلفی نوع سیاست یا دولت در یک کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهند و مهم‌ترین این عوامل، فرهنگی و تاریخی هستند.

لفت‌ویچ و برخی از همکارانش با بررسی تجربه تعدادی از کشورهای درحال توسعه، ویژگی‌های پنج‌گانه مشترک آنها را استخراج کرده‌اند و این دولت‌ها را توسعه‌گرا نامیده‌اند. طی سال‌های گذشته و با اوج گرفتن روند دموکراتیزاسیون، برخی از این دولت‌ها از دو شرط تکمیلی هم برخوردار شده‌اند و به وضعیت دموکراتیک توسعه‌گرا رسیده‌اند.

در بخش دوم سعی شد تحولات ایران - با تأکید بر دوره پهلوی دوم - با توجه با نظریه فوق توضیح داده شود. در این بخش گفته شد که انقلاب مشروطیت نقطه عطفی در تاریخ یک قرن اخیر ایران است و تجلی تغییری تدریجی در نوع سیاست این کشور. تا پیش از انقلاب مشروطه، بافت ایلی - عشیره‌ای اجازه نمی‌داد توانایی و ظرفیت لازم برای پیگیری اهداف توسعه‌گرایانه یا دموکراتیک پدید آید، اما تحت تأثیر عوامل گوناگونی، نوع سیاست و دولت دستخوش دگرگونی شد و ظرفیت لازم برای توسعه‌گرایی به وجود آمد. ولی این دگرگونی در آن اندازه بود که دولت وجه توسعه‌گرایانه پیدا کند، ولی نتوانست صفت دیگری (دموکراتیک) برا بدن اضافه کند. سپس دوره محمدرضا شاه با تفصیل بیشتری مرور شد، و این فاصله زمانی با توجه به رابطه دولت - جامعه به دو مقطع تقسیم شد: در دوره نخست، دولت بیشتر اثرپذیر بود و در دوره دوم، بیشتر اثرگذار. دوره دوم خود به دو مقطع ۱۳۳۲ تا ۱۳۴۱ و ۱۳۴۱ تا ۱۳۵۷ تقسیم شده است، زیرا این دو مدت به‌رغم وجود مشابهت‌هایی، دارای تفاوت‌های مهمی هم هستند.

دیدیم که در سال‌های ۱۳۳۲-۱۳۲۰ هیچ‌کدام از شرایط مورد نظر لفت‌ویج برای توسعه‌گرا شدن دولت فراهم نیست؛ جامعه قدرتی بیش از دولت دارد، نخبگان توسعه‌گرا در رأس امور نیستند، اقتدار دولت و بوروکراسی کارآمد به چشم نمی‌خورد، و دولت هم چندان استقلالی از طبقات سنتی ندارد. البته گهگاه کسانی در این سال‌ها روی کار آمدند که دل در گرو توسعه کشور داشتند و اقداماتی به عمل آوردند، ولی موفقیتی کسب نکردند؛ به عبارت دیگر، عدم تحقق این ویژگی‌ها در دوازده سال نخست حکومت پهلوی نشان می‌دهد نوع سیاست اجازه نمی‌دهد دولت ظرفیت و عزم لازم را برای توسعه‌گرایی پیدا کند.

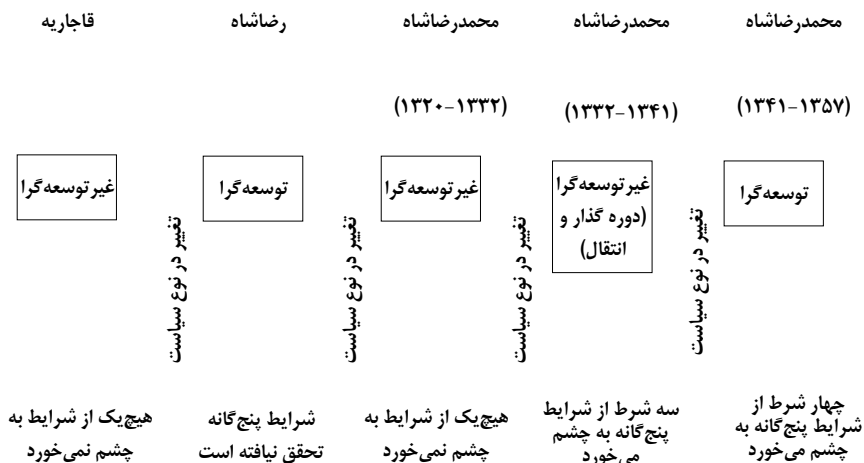
سال ۱۳۳۲ تا ۱۳۴۱ هم تداوم سال‌های قبل محسوب می‌شود و هم گسست از آن؛ از سویی تداوم است چون بافت سیاسی اجازه نمی‌دهد ویژگی‌های پنج‌گانه به طور کامل و در کنار هم باشند، در نتیجه دولت وجهی توسعه‌گرا نمی‌یابد. از سوی دیگر، بین دو دوره گسست مشاهده می‌شود زیرا با دگرگونی در روابط دولت - جامعه، شرایط به تدریج برای توسعه‌گرایی فراهم می‌شود، و سه مؤلفه ضعف جامعه مدنی، تحکیم اقتدار دولت، و قدرت‌گیری نخبگان توسعه‌گرا خود را نشان می‌دهند.

این سال‌ها را می‌توان سال‌های گذار و انتقال نامید، تا اینکه با تحول بسیار مهم و دامنه‌دار اصلاحات ارضی، حالت گذار به پایان می‌رسد و دولت آشکارا توسعه‌گرا می‌شود؛ از این‌رو در برنامه‌ی عمرانی دوم، توجه اصلی به کشاورزی است، ولی در برنامه‌های بعدی اولویت نخست به صنعت و معدن داده شده است.

پیامدهای اصلاحات ارضی و در اندک زمانی کسب درآمدهای فراوان نفتی سبب شد که نوع سیاست تغییر کند و همچون دوره‌ی رضاشاه عزم و توان توسعه‌گرایی به وجود آید و دولت با حالتی خودمختارانه، به پیاده کردن خط مشی‌های مورد نظرش پردازد. از این زمان به بعد، دولت بازیگری بود که «می‌توانست منافع خود را توسعه دهد، منافی که ممکن بود در تضاد با منافع دیگر گروه‌ها و طبقات اجتماعی باشد».<sup>(۸۲)</sup> در مقابل، نقطه‌ی ضعفی هم وجود داشت که تلاش‌های نخبگان توسعه‌گرا را محدود می‌کرد و آن، رشد و گسترش دستگاه بوروکراتیک کشور و کاهش توانایی و کارآمدی آن بود. دولت که پشتیبانی طبقات سنتی را از دست داده بود، سعی کرد طبقات حامی جدیدی خلق کند، اما این کار، نتایج فعالیت‌های توسعه‌گرایانه را محدود و بی‌اثر می‌کرد.

تعدادی از محققان اشاره کرده‌اند توسعه‌ی ایران در اواخر حکومت پهلوی دوم مبتنی بر درآمدهای نفتی بود، و نه ناشی از توسعه‌ی صادرات؛ به عبارت دیگر، توسعه‌ی صنعتی موجب نشد درآمدی از این بابت به دست آید لذا در واقعی بودن توسعه‌ی صنعتی ایران تردید شده است. آنان اشاره می‌کنند وقتی درآمدهای نفتی کاهش یافت، سیاست‌های توسعه‌گرایانه هم با مشکل و مانع روبه‌رو شد.<sup>(۸۳)</sup> این تحلیل اگرچه واقع‌بینانه به نظر می‌رسد، قابل خدشه است، زیرا حجم قابل توجهی از درآمدهای نفتی برای ساخت بخش زیربنایی صنعت و معدن صرف شد و پیش از آنکه زمان لازم برای کسب تجربه در مورد گسترش صنایع سنگین، بالا بردن کیفیت تولیدات و نیز بازاریابی سپری شود، انقلاب ۱۳۵۷ رخ داد. نمونه‌ی مناسب، صنعت نساجی در ایران است که به مدد گذشت زمان و کسب تجربه توانسته بود جایگاهی مناسب در بازار بین‌المللی کسب کند، اما در مورد صنایع سنگین این دوره‌ی آزمون - خطا و تجربه‌اندوزی طی نشد.

تحول نوع سیاست را می‌توان در وضعیت زیر ترسیم کرد.



در نوشته حاضر تغییر نوع سیاست در دوره‌های مختلف مورد نظر بوده، و نه علل و عوامل مؤثر در این تغییر. طبیعی است اگر بخواهیم علل تغییر چندباره نوع سیاست در یک قرن اخیر را مشخص کنیم، باید مجموعه‌ای از عوامل عینی - ذهنی، دور - نزدیک، داخلی - خارجی را نام ببریم. ترکیب این علل و عوامل که با هم رابطه تعاملی داشته‌اند، سبب می‌شد نوع سیاست گاه اجازه دهد دولت توسعه‌گرا پدید آید، و گاه چنین توانی را سلب می‌کرد. با عنایت به مطالب طرح‌شده، جدول شماره ۲ ویژگی‌های دولت توسعه‌گرای دموکراتیک در مورد دوره قاجاریه و پهلوی را نشان می‌دهد:

شرایط	محمدرضاشاه			رضاشاه	زمان
	۱۳۴۱-۱۳۵۷	۱۳۳۲-۱۳۴۱	۱۳۲۰-۱۳۳۲		
اداره دولت توسط نخبگان توسعه‌گرا	+	+	-	+	
استقلال نسبی دولت	+	-	-	+	
بوروکراسی قدرتمند و کارآمد	-	-	-	+	
ضعف جامعه مدنی	+	+	-	+	
تحکیم اقتدار دولت پیش از افزایش اهمیت سرمایه‌ها	+	+	-	+	
حاکمیت طولانی مدت یک حزب در کشور	-	-	-	-	
حضور ویژگی‌های دموکراسی‌های سیاسی	-	-	+	-	

علامت + نشانه تحقق مؤلفه‌های فوق در زمان مورد نظر است.

علامت - نشانه عدم تحقق مؤلفه‌های فوق در زمان مورد نظر است. \*



## پی‌نوشت‌ها

۱. پیش از این، عباسی با ارائه الگویی از دولت توسعه‌خواه، آن را برای مطالعه ایران دوره جمهوری اسلامی به کار برده است، ن.ک: مهدی عباسی، «دولت توسعه‌خواه در ایران: الگویی برای مطالعه موانع توسعه در ایران»، فصلنامه فرهنگ اندیشه، شماره ۱۹، پاییز ۱۳۸۵، صص ۲۳۹-۲۱۵.

2. Adrian Leftwich (ed), *Democracy and Development, Theory and Politics*, (Cambridge: Polity Press, 1996), p. 6.

3. Adrian Leftwich, *States of Development, On the Primacy of Politics in Development*, (Cambridge: Polity Press, 2000).

4. Leftwich, 1996, Op. Cit., p. 11.

5. Ibid., p. 18.

6. Adrian Leftwich, *What is Politics, the Activity and its Study*, (Cambridge: Polity Press, 2004), ch. 1.

7. Leftwich, Op. Cit., 1996, p. 282; Leftwich, 2000, ch. 7.

8. Leftwich, Op. Cit., 1996, pp. 285-87.

لفت‌ویچ در جایی دیگر شش ویژگی برای دولت توسعه‌گرا ذکر می‌کند: گروهی از نخبگان توسعه‌خواه مصمم، استقلال نسبی دولت، بوروکراسی اقتصادی قوی، جامعه مدنی ضعیف، مدیریت کارآمد منابع اقتصادی غیردولتی، و سرکوب، مشروعیت و حسن عملکرد. ن.ک: آدریان لفت‌ویچ، «به سوی مدلی از دولت توسعه‌خواه: توجهی دوباره به سیاست»، مترجم: سیداحمد موثقی، فصلنامه فرهنگ اندیشه، شماره ۱۹، پاییز ۱۳۸۵، ص ۶۵.

9. Ibid., pp. 290-291.

10. Ibid., p. 290.

۱۱. آلبرتو آلسینا و روبرتو پروتی، «مروری بر سیاست‌های رشد» در دولت و رشد، ویراسته ویلی بر گستروم، مترجم: علی حیاتی، (تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸)، ص ۳۱.

۱۲. همان، ص ۳۶.

۱۳. جوهانا وارتیان، «درک موارد اخیر صنعتی شدن با سمت گیری دولتی»، در دولت و رشد، پیشین، ص ۲۴۵.

۱۴. پیتر اوانز، توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی، مترجم: عباس زندباف و عباس مخبر، (تهران: طرح نو، ۱۳۸۰)، صص ۴۳ و ۴۴-۴۵.

۱۵. محمدعلی (همایون) کاتوزیان، اقتصاد سیاسی ایران، مترجم: محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، (تهران: نشر مرکز، ۱۳۷۲).

۱۶. همایون کاتوزیان، «نظام پهلوی در ایران» در: نظام‌های سلطانی، ویراسته هوشنگ شهابی و خوان لینز، مترجم: منوچهر صبوری، (تهران: شیرازه، ۱۳۸۰)، صص ۴۱۲-۳۶۹.

۱۷. جان فوران، مقاومت شکننده، تاریخ تحولات اجتماعی ایران از صفویه تا سال‌های پس از انقلاب اسلامی، مترجم: احمد تدین، (تهران: رسا، ۱۳۷۷). تعبیر «دولت حاشیه‌ای» کاملاً با مفهوم «پیرامونی شدن» در سنت نظری وابستگی و مکتب نظام جهانی قرابت دارد و بر مفروضات آنها مبتنی است. درباره مفهوم پیرامونی شدن، علاوه بر آثار والرشتاین، ن.ک:

John Walton and Charles Ragin, "Global and National Sources of Politics Protest," *American Sociological Review*, Vol. 55, No. 6, Dec. 1990, pp. 876-890.

۱۸. مارک جی. گازیوروفسکی، سیاست خارجی آمریکا و شاه، مترجم: فریدون فاطمی، (تهران: نشر مرکز، ۱۳۷۱).

۱۹. عبدالهادی حائری، نخستین رویارویی‌های اندیشه گران ایران با دو رویه تمدن بورژوازی غرب، (تهران: امیرکبیر، ۱۳۶۷)، ص ۳۰۸؛ به نقل از: ب. آ. ژوبر، مسافرت به ارمنستان و ایران، مترجم: محمود هدایت، (تهران: بی‌نا، ۱۳۲۲)، صص ۹۵-۹۴.

۲۰. تعبیری برگرفته از: علی اصغر شمیم، ایران در دوره سلطنت قاجاریه، (تهران: نشر افکار، ۱۳۷۴).

۲۱. تعبیری برگرفته از زیباکلام، ر.ک: صادق زیباکلام، سنت و مدرنیته، ریشه‌یابی علل شکست

کوشش‌های اصلاح‌طلبانه و نوسازی سیاسی در ایران عصر قاجار، (تهران: روزنه، ۱۳۷۷)، ص ۲۳۲.

۲۲. تورج اتابکی (گردآوری و تألیف)، تجدد آمرانه، مترجم: مهدی حقیقت‌خواه، (تهران: ققنوس، ۱۳۸۷).

۲۳. ابراهیم فیوضات، دولت در عصر پهلوی، (تهران: چاپخش، ۱۳۷۵)، ص ۳۵؛ حسین بشیریه،

«جامعه مدنی، قدرت، ایدئولوژی: موانع تحقق جامعه مدنی در ایران» در: تحقق جامعه مدنی در انقلاب اسلامی ایران (مجموعه مقالات)، (تهران: سازمان مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی، ۱۳۷۶)، ص ۲۶.

۲۴. در این باره گفته شده که در دوره سلطنت رضاشاه چندصد مورد قتل سیاسی به دستور دولت انجام شد، ن.ک: جوزف آبتون، نگرشی بر تاریخ ایران نوین، مترجم: یعقوب آژند، (تهران: نیلوفر،

۱۳۶۱)، ص ۹۸.

۲۵. جالب اینجاست که منتقدان وفادار نیز از حملات حکومت در امان نبودند؛ مثلاً تدین، به جرم آنکه انتقاد کرد چرا بودجه وزارت جنگ بیشتر از بودجه وزارت آموزش و پرورش است، از کابینه اخراج و به زندان فرستاده شد.

۲۶. یرواند آبراهامیان، *ایران بین دو انقلاب*، مترجم: احمد گل محمدی و محمدابراهیم فتاحی، (تهران: نشر نی، ۱۳۷۷)، ص ۱۷۱. به نقل از:

British Minister to the Foreign office, *Annual Report for 1927*, F. O. 371/persia.1928/34-13069.

۲۷. همان، ص ۱۳؛ به نقل از:

G. Curzon, *Persia and the Persian Question*, (London: Longman, 1892), Vol. 1, p. 433.

۲۸. حاجی یوسفی برای این دولت سه ویژگی متمایزکننده برمی شمرد: (۱) انحصار استفاده از زور؛ (۲) اتکا به یک ارتش بزرگ و دائمی؛ (۳) خدمات‌رسانی و مسئولیت امر توسعه؛ ن.ک: امیرمحمد حاجی یوسفی، «ظهور و تثبیت دولت رانتیر در ایران»، *فصلنامه رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی*، شماره ۴، بهار و تابستان ۱۳۸۲، صص ۸۲-۸۱.

۲۹. فوران، پیشین، صص ۳۸۱-۳۷۸؛ امیرمحمد حاجی یوسفی، پیشین، ص ۸۴.

۳۰. فرد هالیدی، *دیکتاتوری و توسعه سرمایه‌داری در ایران*، مترجم فضل‌الله نیک‌آئین، (تهران: امیرکبیر، ۱۳۵۸)، ص ۳۵.

۳۱. آبراهامیان، پیشین.

۳۲. این تقسیم‌بندی تا اندازه‌ای با دوره‌بندی اخوی شباهت دارد. او دوره حکومت شاه را به سه مقطع تقسیم می‌کند: ۱۹۵۳-۱۹۴۱ (تقریباً کثرت‌گرایانه)، ۱۹۶۳-۱۹۵۳ (خودکامه و اقتداری)، ۱۹۷۹-۱۹۶۳ (سلطنت مطلقه بوروکراتیک)، ن.ک:

Shahrough Akhavi, "Shiism, Corporatism and Rentierism in the Iranian Revolution" in *Comparing muslim societies*, Edited by Juan R. I. (Cole: University of Michigan Press, 1992), p. 265.

۳۳. کاتوزیان، پیشین، ص ۳۷۸.

۳۴. نویسندگان بسیاری درباره پدیده استقلال دولت از جامعه در ایران سخن گفته‌اند، اگرچه در مورد زمان دقیق آن اختلاف نظر هست. درحالی‌که گازیوروفسکی کودتای ۱۳۳۲ را نشانه ظهور این پدیده می‌داند، اسکاچپول به سال‌های پایانی حکومت شاه اشاره می‌کند. ن.ک: گازیوروفسکی، پیشین؛ فوران، پیشین.

Theda Skocpol, "Rentier State and Shi'a Islam in the Iranian Revolution", *Theory and*

Society, No. 11, pp. 265- 283; Hossein Bashiriye, *State and Revelation in Iran*, 1962-1982, (New York: St. Martin's Press, 1984).

۳۵. کورزمن اساساً با این تحلیل مخالف است و می‌گوید رژیم شاه اگرچه پایگاه‌های اجتماعی سنتی خود را از دست داد، اما توانست پایگاه‌های اجتماعی جدیدی برای خود دست و پا کند، ن.ک:

Charles Kurzman, "Structural Opportunity and Perceived Opportunity in Social-Movement Theory: The Iranian Revolution of 1979", *American sociological Review*, Vol. 61, No. 1, Feb. 1996.

۳۶. آبراهامیان، پیشین، صص ۲۰۸-۲۰۹.

۳۷. دانشجویان مسلمان پیرو خط امام، *از ظهور تا سقوط، مجموعه اسناد لانه جاسوسی امریکا*، ج ۱، (تهران: مرکز نشر اسناد لانه جاسوسی امریکا، ۱۳۶۶)، ص ۷۱.

۳۸. آبراهامیان، پیشین، ص ۲۰۹.

۳۹. فوران، پیشین، ص ۳۹۷.

۴۰. همان، ص ۴۰۵.

۴۱. آبراهامیان، پیشین، ص ۲۰۹.

42. Leftwich, Op. cit, p. 287.

۴۳. هالیدی، پیشین، ص ۱۱۵؛ به نقل از:

*The Cambridge History of Iran*, Vol. 1, (Cambridge, 1968), p. 687.

۴۴. آبراهامیان، پیشین، ص ۵۱۷؛ به نقل از: زهرا شجیعی، *نمایندگان مجلس شورای ملی*، (تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۴۴)، ص ۱۷۶.

۴۵. *تهران مصور*، شماره‌های ۶۱۲ (۱۳۳۴/۲/۹) و ۶۲۱ (۱۳۳۴/۵/۶).

۴۶. فوران، پیشین، ص ۴۰۷.

۴۷. غلامرضا لطیفی، «نیم‌نگاهی به سابقه و نظام برنامه‌ریزی در ایران»، *ماهنامه اطلاعات سیاسی-اقتصادی*، شماره ۱۵۴-۱۵۳، خرداد و تیر ۱۳۷۹، ص ۱۵۰. به نقل از: سازمان برنامه و بودجه، *گزارش اجرای برنامه هفت‌ساله دوم*، ۱۳۴۳، ج ۱، پیوست ۲ تا ۵.

۴۸. احمد اشرف و علی بنوعزیزی، «طبقات اجتماعی در دوره پهلوی»، مترجم: عماد افروغ، *فصلنامه راهبرد*، شماره ۲، پاییز ۱۳۷۲، ص ۱۰۶.

۴۹. لطیفی، پیشین، ص ۱۵۱.

۵۰. فوران، پیشین، ص ۴۶۴.

۵۱. *تهران مصور*، شماره ۶۰۹ (۱۳۳۴/۲/۸).

52. Bashiriyeh, Op. cit., pp. 94-95.

۵۳. فیوضات، پیشین، ص ۱۰۰.
۵۴. محمدرضا سوداگر، رشد روابط سرمایه‌داری در ایران: مرحله گسترش (۱۳۴۲-۱۳۵۷)، (تهران: شعله اندیشه، ۱۳۶۹)، صص ۵۵۰ و ۵۵۴.
۵۵. اشرف و بنوعزیزی، پیشین، ص ۱۰۴.
۵۶. زهرا شجیعی، *نخبگان سیاسی ایران از انقلاب مشروطیت تا انقلاب اسلامی*، ج ۴، (تهران: انتشارات سخن، ۱۳۷۲)، صص ۳۶۱-۳۵۷.
۵۷. شجیعی، همان، ج ۲، صص ۳۴۹ و ۳۶۱-۳۶۰.
۵۸. پیشین، صص ۲۷۸-۲۷۶.
۵۹. مسعود کارشناس، نفت، دولت و صنعتی‌شدن در ایران، مترجم: علی‌اصغر سعیدی و یوسف حاجی‌الوهاب، (تهران: گام نو، ۱۳۸۲)، ص ۳۳۹.
۶۰. سوداگر، پیشین، صص ۵۵۰ و ۵۵۴.
۶۱. محمدهاشم پسران، «توسعه اقتصادی و شورش‌های انقلابی در ایران»، مترجم منصور انصاری، *فصلنامه نامه پژوهش*، شماره ۱۳-۱۲، بهار و تابستان ۱۳۷۸، ص ۱۲۶؛ میثاق پارسا، «توسعه اقتصادی و دگرگونی سیاسی (تحلیلی مقایسه‌ای از ایالات متحده روسیه، نیکاراگوئه و ایران)»، مترجم: علی مرشدی‌زاد، *فصلنامه نامه پژوهش*، شماره ۱۱-۱۰، پاییز و زمستان ۱۳۷۷، صص ۹۴-۹۳.
۶۲. زونیس در این‌باره بحث جالبی را مطرح کرده است، رک: ماروین زونیس، *روانشناسی نخبگان سیاسی ایران*، مترجم: پرویز صالحی، سلیمان امین‌زاده و زهرا لبادی، (تهران: چاپخش، ۱۳۸۷)، فصل ۲.
۶۳. آبراهامیان، پیشین، ص ۵۳۲.
۶۴. پسران، پیشین، ص ۴۳.
۶۵. آمار نشان می‌دهد میانگین سنی اعضای کابینه منصور ۴۵/۶۸ سال و اعضای سه کابینه نخست هویدا ۴۵-۴۱ سال بود، درحالی‌که میانگین سنی کابینه‌های پیش از منصور ۵۳ سال بود. رک: شجیعی، پیشین، ج ۳، ص ۳۴؛ ازغندی، *تاریخ تحولات سیاسی و اجتماعی ایران*، ج ۲، (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۹)، ص ۵۹.
۶۶. قرار بود برنامه ششم بین سال‌های ۱۳۵۶ تا ۱۳۶۱ به اجرا درآید که به دلیل وقوع انقلاب میسر نشد.
۶۷. غلامرضا لطیفی، همان، ص ۱۵۱؛ به نقل از: سازمان برنامه و بودجه، گزارش عملکرد برنامه عمرانی سوم کشور، ص ۲۱.

۶۸. همان، ص ۱۵۲. به نقل از: سازمان برنامه و بودجه، پیشین.

۶۹. ازغندی، پیشین، ص ۱۵۵.

۷۰. لطیفی، پیشین، صص ۱۵۳-۱۵۲.

۷۱. همان، صص ۱۵۴-۱۵۳.

۷۲. اشرف و بنوعزیزی، پیشین، ص ۱۰۶.

۷۳. آبراهامیان، پیشین، صص ۵۳۴-۵۲۴.

۷۴. همان، ص ۵۳۳.

۷۵. ازغندی، پیشین، ص ۶۱.

۷۶. آبراهامیان، پیشین، ص ۵۵۲؛ به نقل از:

A. Mansur (prendouym), "The Crisis in Iran", *Armed Forces Journal International*, January 1979, pp. 33-34.

۷۷. در این زمینه می‌توان از آثار مهدوی، اسکاچیل، ببالوی و حاجی یوسفی نام برد.

۷۸. فوران، پیشین، ص ۴۸۴.

۷۹. همان.

۸۰. امیرمحمد حاجی یوسفی، دولت، نفت و توسعه اقتصادی در ایران، (تهران: مرکز اسناد انقلاب

اسلامی، ۱۳۷۸، ص ۵۱. به نقل از:

A. Richard and Waterbury, *A Political Economy of Middle East*, (Boulder: Westview Press, 1990), p. 184.

۸۱. شجعی، پیشین، ج ۳، ص ۳۸۱.

۸۲. حاجی یوسفی، پیشین، ص ۶۶.

۸۳. فوران، پیشین، ص ۵۱۷.