

## ویژگی‌های دولت پهلوی دوم و آسیب‌پذیری آن در مقابل بسیج انقلابی

عباس کشاورز شکری<sup>1\*</sup>، الهه عابدینی نجف‌آبادی<sup>2</sup>

(تاریخ دریافت: 92/9/30، تاریخ پذیرش: 93/4/25)

### چکیده

در این مقاله، آسیب‌پذیری‌های دولت پهلوی دوم و نقش آن در بسیج انقلابی بررسی شده است. سؤال اصلی مقاله این است که ویژگی‌ها و آسیب‌پذیری‌های دولت پهلوی دوم که موجب بسیج انقلابی شد، چه بودند. برای پاسخ به این سؤال، از روش تحلیل اسنادی که از انواع روش‌های کیفی است، استفاده شده. با این روش، اسناد و مدارک موجود شامل کتاب‌ها، مقالات و پایان‌نامه‌ها بررسی شده است. این پژوهش با استفاده از ترکیبی از نظریات دولت‌محوری که شامل نظریه‌های استقلال دولت، رویکرد توان دولت، دیدگاه فرصت‌شناسی سیاسی و نگرش ساختمان‌گرایی دولت است، مدلی جهت تبیین وضعیت دولت رژیم پهلوی و آسیب‌پذیری آن، و رابطه آن با بسیج انقلابی عرضه کرده و با استفاده از آن، به تحلیل آسیب‌پذیری‌های دولت پهلوی و رابطه آن با بسیج انقلابی پرداخته است. از نتایج تحقیق آن است که مهم‌ترین موارد آسیب‌پذیری دولت پهلوی، شامل استقلال دولت رانتهی پهلوی از طبقات اجتماعی (جامعه مدنی)، ضعف توانایی دولت در سیاست‌گذاری‌ها، ضعف

\*keshavarz@shahed.ac.ir

1. دانشیار گروه علوم سیاسی و مطالعات انقلاب اسلامی، دانشگاه شاهد

2. دانشجوی کارشناسی ارشد جامعه‌شناسی انقلاب اسلامی، دانشگاه شاهد

دیوان‌سالاری نهادهای دولتی، انحصارطلبی دولت و آسیب‌پذیری‌های حاصل از نوسازی و اصلاحات دولت در ترکیب با هم، به بسیج انقلابی منجر شده است.

**واژه‌های کلیدی:** دولت پهلوی، آسیب‌پذیری دولت، بسیج انقلابی، پهلوی دوم.

## 1. مقدمه

وقوع انقلاب اسلامی در ایران به رهبری امام خمینی، یکی از رخداد‌های بزرگ نیمه سده بیستم بود که باعث ایجاد تغییرات فراوانی در کشورهای منطقه و نیز ساختار قدرت جهانی شد. این انقلاب با برخورداری از دیدگاه فرامرزی خود، کشورها و ملت‌های فراوانی را تحت تأثیر قرار داد. انقلاب اسلامی در جامعه‌ای رخ داد که دارای اقتصادی ناموزون و تحت سلطه اقتصاد سرمایه‌داری جهانی بود. برخی عقیده دارند که اقتصاد ایران در سال‌های پیش از انقلاب، اقتصادی سرمایه‌داری و از نوع پیرامونی بوده است. اگر سرمایه‌داری را نظامی بدانیم که در آن عوامل تولید، زمین و کار بتوانند در اختیار بخش خصوصی قرار گیرند و مانند کالا در بازار مبادله شوند و کارگران شهری قسمت اعظم نیروی کار را تشکیل دهند، می‌توان گفت شیوه تولید در ایران پیش از انقلاب هرچه بیشتر بر مبنای اصول سرمایه‌داری و صنعتی شدن بوده و ایران بسیار به نظام جهانی وابسته شده است.

اما چون سلطه‌پذیری از نظام اقتصاد سرمایه‌داری جهانی و اقتصاد ناموزون از عوامل اقتصادی - اجتماعی هستند که می‌توان آن‌ها را تقریباً به تمام جوامع پیرامونی تعمیم داد، این عوامل به تنهایی نمی‌توانند علل قاطع انقلاب اسلامی ایران به‌شمار آیند. آنچه باعث تشخیص انقلاب ایران می‌شود، دولتی است که آشکارا در صنعتی کردن این کشور نقش مهمی داشته است. از آنجایی که دولت تنها دریافت‌کننده درآمد نفت بود و درآمد نفت بخش اصلی بودجه دولت و مبادلات خارجی را تشکیل می‌داد، نفوذ دولت در بسیاری از مسائل تعیین‌کننده بود. حضور دولت در زمینه‌های اقتصادی، سیاسی، نظامی و فرهنگی جامعه ایران به قدری زیاد بود که هر فعالیتی خارج از دستگاه دولتی به‌سختی می‌توانست به‌صورت مستقل انجام گیرد (کشاوری شگری، 1378: 272-273). در کشور ایران با توجه به اینکه یک فرد به‌عنوان پادشاه همه امور جامعه و حکومت را در اختیار داشت و پادشاه در تمام

ویژگی‌های دولت پهلوی دوم و آسیب‌پذیری ... \_\_\_\_\_ عباس کشاورز شکری و همکار

امور دخالت می‌کرد، طبقات مختلف جامعه پادشاه را منشأ اصلی رنج‌های خود می‌دانستند و به مخالفت با حکومت پادشاهی می‌پرداختند. بنابراین، دولت در دوره پهلوی نقش اصلی در اداره امور جامعه داشت و نه تنها در عرصه سیاست و قدرت سیاسی، بلکه در دیگر عرصه‌های اجتماعی نیز ایفای نقش می‌کرد.

با توجه به نقش مهم دولت پهلوی دوم در عرصه‌های مختلف اجتماعی، این مقاله در پی توضیح آسیب‌پذیری‌های دولت پهلوی دوم به‌عنوان یکی از دسته‌عوامل بسیج انقلابی است. سؤال اصلی پژوهش آن است که چگونه آسیب‌پذیری‌های دولت پهلوی دوم به بسیج انقلابی منجر شد. پرسش‌های فرعی نیز عبارت‌اند از: استقلال مدیران دولتی از جامعه مدنی چگونه بر ایجاد فرصت سیاسی برای بسیج انقلابی تأثیر گذاشت؛ ضعف توانایی دولت در سیاست‌گذاری‌ها و در رویارویی با جامعه مدنی چگونه به فرصت برای بسیج انقلابی بدل شد؛ خشونت ناسنجیده دولت علیه گروه‌های سیاسی چگونه باعث نارضایتی جمعی و سپس ایجاد فرصت برای بسیج انقلابی شد؛ اعمال انحصارطلبانه دولت و همچنین حمایت دولت از تنظیمات اجتماعی - اقتصادی غیرمردمی چگونه به فرصت برای بسیج سیاسی بدل شد و ضعف دیوان‌سالاری نهادهای دولتی چگونه باعث ایجاد فرصت برای بسیج سیاسی شد؟

## 2. مبانی نظری

دولت پدیده‌ای است که ذهن بسیاری از نظریه‌پردازان سیاسی را به خود مشغول کرده؛ به همین دلیل یکی از مهم‌ترین موضوعات در نظریه سیاسی است. دولت‌ها از نظر چگونگی رفتار، انباشت، پرداخت و کاربست قدرت سیاسی با هم تفاوت دارند. برای شناخت دولت باید به چیزی غیر از خود این نهاد، به معنای محدود آن، رجوع کرد. از آنجا که دولت به مثابه قدرت سامان‌یافته شکل‌بندی اجتماعی است، یک رابطه اجتماعی را نیز نشان می‌دهد. برای شناخت دولت باید رابطه دولت با جامعه وسیع‌تری - جامعه مدنی - که دولت در آن قرار دارد، بررسی شود.

دو دیدگاه درباره دولت وجود دارد: دیدگاه اول که بر دولت تکیه دارد، به مکتب دولت‌گرایی (دولت‌محور) موسوم است و دیدگاه دوم که بر جامعه تأکید می‌کند، دیدگاه جامعه‌محور است.

دولت‌گرایان با نظریه‌های جامعه‌محور درباره دولت مخالفت می‌کنند. استدلال آن‌ها این است که رویکردهای جامعه‌محور دولت را به جامعه تقلیل می‌دهند. به این ترتیب، دولت ماهیت خاص خود را به‌عنوان یک بازیگر اجتماعی و ساختار مستقل از دست می‌دهد. آنان استدلال می‌کنند که در تبیین دولت باید بر استقلال دولت تکیه کرد (چاندوک، 1377: 45-46).

رویکردهای نظری دولت‌محوری شامل بعضی از قوی‌ترین ابزار تحلیلی است که اکنون تحلیلگران انقلاب‌های اجتماعی از آن‌ها استفاده می‌کنند. تمام رویکردهای دولت‌محوری بر مجموعه ویژه‌ای از سازکارهای علی تمرکز یا تأکید دارند و منظور از این سازکارها، فرایندهایی است که دولت‌ها (خارجی و داخلی) به‌کمک آن‌ها پدیده‌های اقتصادی، فرهنگی، حمایتی و حتی روان‌شناسی اجتماعی را شکل می‌دهند یا از شکل‌گیری آن‌ها جلوگیری می‌کنند. آنان معتقدند انقلاب‌های اجتماعی تا حدود زیادی، پدیده‌هایی دولت‌محور هستند (فوران، 1388: 28-27). نظریه‌های دولت‌محوری در چهار روایت متمایز تشریح شده است: دولت - استقلال، دولت - توانایی، دولت - فرصت‌یابی و دولت - ساختمان‌گرایی.

ایده اصلی دیدگاه دولت - استقلال آن است که به‌طور کلی، دولت‌ها در برابر طبقه اجتماعی مسلط بر متغیر استقلال مأموران دولتی یا «مدیران دولتی» تأکید می‌کنند. طبق این دیدگاه که از جامعه‌شناسی ماکس وبر اقتباس شده، سیاست‌مردان، دیوان‌سالاران و مقام‌های نظامی ممکن است هویت، علاقه، آرمان‌گرایی و درنهایت، جهت‌گیری عملی خود را به راهی سوق دهند که با روش گروه‌های سازمان‌یافته در جامعه مدنی یا مقام‌های رسمی دیگر دولت‌ها تفاوت بسیار داشته باشد؛ بنابراین شاید نتوان آن‌ها را نمایندگان سرمایه‌داران قدرتمند، گروه‌های هم‌سود، «اراده عامه» یا قدرت‌های خارجی تصور کرد. درواقع، ممکن است گاهی علاقه‌های مأموران دولتی در انباشت منابع و بسیج جمعیت با علاقه‌های گروه‌های اجتماعی قدرتمند و از جمله طبقه مسلط تضاد داشته باشد، بدون اینکه بحثی از عوامل خارجی در میان باشد (همان، 29-30).

رویکرد دوم دولت‌محوری (رویکرد دولت - توانایی) که آن‌هم از وبر اقتباس شده، بر توانایی یا ناتوانی بالفعل مادی و سازمانی مأموران دولتی در اجرای موفقیت‌آمیز تصمیم‌گیری‌های سیاسی‌شان تأکید دارد و همچنین به توانایی رویارویی دولت با عوامل قدرتمند در جامعه مدنی یا دیگر دولت‌ها توجه می‌کند. این دیدگاه به تغییرات مربوط به منابع

ویژگی‌های دولت پهلوی دوم و آسیب‌پذیری ... \_\_\_\_\_ عباس کشاورز شکری و همکار

مالی دولت‌ها، قدرت نظامی، دستاوردها یا «نفوذ» سازمانی در جامعه مدنی توجه بسیار دارد. عوامل اساسی این تغییرات شامل عقلانیت سازمانی یا دیوان‌سالاری نهادهای دولتی و نیز میزان تهدیدی است که دولتی از دولت دیگر تحمل می‌کند؛ تا جایی که ملزم به آمادگی برای جنگ می‌شود. بعضی دولت‌ها هم منابع کمکی و تزریقی بسیاری از سایر دولت‌ها دریافت می‌کنند؛ به عبارت دیگر وضعیت یک دولت در نظام بین‌المللی توانایی‌های آن دولت را تحت تأثیر قرار می‌دهد (همان‌جا).

رویکرد سوم دولت‌محوری، دولت - فرصت‌یابی است. این رویکرد به این نکته توجه دارد که تمایل و جهت‌گیری آشکار دولت یا «نظام حکومتی» چگونه بر توانایی گروه‌های فعال تأثیر می‌گذارد تا آن‌ها را به عمل جمعی و اثرگذاری بر سیاست دولت وادارد. نکته خاص در این رویکرد آن است که برای اقدام مردم به عمل جمعی و اثرگذاری بر خط مشی سیاست‌مردان، تحقق «فرصت‌های سیاسی» همراه با اموری مانند نارضایتی و سازمان‌دهی امری لازم تلقی می‌شود. براساس این رهیافت، در پایین‌ترین سطح، دولت باید ابزار کافی یا تمایل چندانی به سرکوب خشونت‌بار این گروه‌ها نداشته باشد. همچنین، ممکن است این گروه‌ها بتوانند در صورت انشعاب دستگاه دولتی، با یک بخش آن متحد و همدست شوند که این امر به آن‌ها خیلی کمک می‌کند (همان‌جا).

رویکرد چهارم دیدگاه دولت - ساختمان‌گرایی است. این رویکرد به چگونگی تأثیر کنش‌های دولت‌های خارجی یا داخلی در بروز بعضی نارضایتی‌های جمعی و هیجان‌ها، و شکل دادن به هویت‌ها، پیوندهای اجتماعی، آرمان‌ها و حتی عواطف کنشگران در جامعه مدنی توجه دارد. در این رویکرد، راه‌هایی بررسی می‌شود که طی آن‌ها دولت‌ها به ساختن و پرداختن جنبه‌های مختلف جامعه مدنی کمک می‌کنند (فوران، 1388: 29-30).

با مطالعه رویکردهای دولت‌محوری می‌توان دریافت که این رویکردها عوامل متعددی را در ایجاد و توسعه جنبش‌های انقلابی برمی‌شمرند.

## 2-1. استقلال نسبی مدیران دولتی از جامعه مدنی

از دیدگاه نظریه‌پردازان دولت‌محور، دولت کارکردها و خصوصیات اساسی معینی دارد که آن‌ها را به گونه‌ای مستقل از هرگونه عامل یا فشار خارجی انجام می‌دهد. کارکرد اساسی هر دولتی،

حفظ نظم و قانون و تأمین درآمد برای خود است. از این گذشته، هر دولتی باید درمقابل فشارهای اقتصادی و نظام اقتصاد بین‌المللی متشکل از دولت‌های ملی، واکنش نشان دهد. دولت با انجام دادن این کارکردها از بقیه جامعه استقلال می‌یابد.

همچنین، آنان می‌کوشند تا این فرض را بی‌اعتبار کنند که مقامات دولتی به دستور یا از طرف طبقات مسلط در جامعه عمل می‌کنند. آن‌ها تأکید می‌کنند که دیدگاه‌های مقامات دولتی اغلب با دیدگاه‌های گروه‌های جامعه تفاوت دارند. بنابراین، رابطه دولت با جامعه ذاتاً با رویارویی همراه است. در هر صورت، با توجه به قدرت عظیم و جایگاه استراتژیک دولت، اگر این رویارویی رخ دهد، منافع صاحبان قدرت دولت تأمین می‌شود. علت این امر آن است که صاحبان قدرت دولت در موقعیتی قرار دارند که می‌توانند بر هر نیرویی در جامعه فایز آیند و آن را از دور خارج کنند. همین امر برای تبدیل دولت به بازیگری مستقل از جامعه کافی است (چاندوک، 1377: 46-47).

دولت و جامعه مدنی در برابر یکدیگر با درجات متفاوتی، از توانمندی برخوردارند و تفاضل قدرت دولت و جامعه مدنی را در هر لحظه از زمان، «شکاف قدرت» گویند. در مراحل اولیه هر فرایند توسعه موفقیت‌آمیز، دولت نیرومندتر از جامعه مدنی است و شکاف قدرت معمولاً چشمگیر است؛ اما هرچه جامعه توسعه یافته‌تر می‌شود، امکان شکل‌گیری جامعه مدنی و افزایش قدرت آن نیز در برابر دولت به‌طور بالقوه بیشتر می‌شود. اگر شکاف قدرت را تناقض قدرت میان دولت و جامعه مدنی بدانیم، در این صورت کشوری که در همه ابعاد، از جمله در حوزه سیاسی توسعه می‌یابد، می‌تواند از مرحله‌ای که در آن شکاف قدرت کاملاً چشمگیر است، به مرحله‌ای وارد شود که در آن شکاف بین دولت و جامعه مدنی کاهش یافته است (عیوضی، 1380: 238).

کارگزاران دولتی فقط به‌صورت ابزار منافع گروه‌ها عمل نمی‌کنند. دست‌کم این است که حکومت باید منافع خصوصی خود را با عنوان مصلحت عمومی توجیه کند و این خود مستلزم میزانی از استقلال نسبی برای دولت است. همچنین، استقلال نسبی دولت و قدرت طبقات مسلط به میزان دخالت و قدرت اقتصادی دولت بستگی دارد. دخالت دولت در اقتصاد و پیدایش ساخت دولت رفاهی از میزان استقلال عمل طبقات مسلط می‌کاهد و درمقابل، سیاست‌های لیبرالی در اقتصاد و خصوصی‌سازی بر قدرت آن طبقات می‌افزاید و از استقلال

ویژگی‌های دولت پهلوی دوم و آسیب‌پذیری ... \_\_\_\_\_ عباس کشاورز شکری و همکار

نسبی دولت می‌کاهد. ضمن اینکه نوع رژیم سیاسی بر استقلال عملی دولت و طبقه مسلط تأثیر می‌گذارد. به طور کلی، استقلال عمل دولت در برابر طبقات اجتماعی در نظام‌های سیاسی اقتدارطلب افزایش می‌یابد (بشیریه، 1388: 136-137).

بنابراین، دیدگاه دولت‌محور یکی از عوامل تأثیرگذار بر رخداد انقلاب‌های اجتماعی را استقلال کارگزاران دولتی از جامعه مدنی می‌داند. براساس این دیدگاه، ممکن است گاهی علاقه‌های مأموران دولتی با علاقه‌های گروه‌های اجتماعی قدرتمند تضاد داشته باشد. بر همین اساس، گاهی تضاد آشکاری بین مقام‌های دولتی از یک سو و نخبگان اقتصادی یا گروه‌های فعال (جامعه مدنی) از سوی دیگر به وجود می‌آید. این تضاد باعث ایجاد بحران سیاسی و فرصت برای بسیج سیاسی می‌شود.

## 2-2. ضعف توانایی دولت در سیاست‌گذاری‌ها و رویارویی با جامعه مدنی

چنانچه توانایی‌های سیاست‌گذاری و قدرت زیربنایی دولت به طور جدی دچار ضعف شود، ممکن است مدت‌ها پیش از فروپاشی دولت، تعداد افراد انقلابی افزایش یابد و حتی سازمان‌دهی شود. اگر نیروهای انقلابی با دولتی روبه‌رو باشند که نفوذ خود را به علت فساد و ضعف انسجام دیوان‌سالاری از دست داده است و قادر به سیاست‌گذاری‌های مناسب نیست، فرصت‌های سیاسی برای نیروهای انقلابی جهت بسیج ایجاد می‌شود.

در چنین وضعیتی، انقلابیون می‌توانند باعث فروپاشی دولت شوند یا سیر فروپاشی آن را شتاب دهند. انقلابیون این کار را فقط با فشار عملیات مستقیم نظامی انجام نمی‌دهند؛ بلکه از ستیز زیاد بین طبقات مسلط و دولت و نیز بین دولت و حامیان خارجی آن‌ها سود می‌برند. علاوه بر ناامنی عمومی که به وسیله انقلابیون به وجود می‌آید، این‌گونه ستیزه‌ها ممکن است با رکود اقتصادی همراه باشد که باعث بحران‌های مالی دولتی می‌شود و سیر فروپاشی دولت را شتاب می‌دهد (فوران، 1388: 37-38).

### 2-3. خشونت ناسنجیده و کم‌توان دولت علیه بسیج گروه‌ها

درآمد دولت‌های رانتی باعث می‌شود رهبران آنان برای حفظ موقعیت و جایگاه خود، به‌ویژه پس از جنگ سرد متوجه نظامی‌گری و گسترش تجهیزات جنگی شوند و بر همین اساس، خطر خشونت‌های سیاسی دولت علیه بسیج گروه‌ها افزایش می‌یابد.

رفتار خشونت‌آمیز و ناسنجیده دولت علیه گروه‌ها و شخصیت‌های بسیج‌شده مانند انحصارطلبی سیاسی است و می‌تواند باعث تقویت اعتبار و توجیه و ترویج این اندیشه شود که باید دولت را با خشونت متقابل درهم شکست و آن را بازسازی کرد. گروه‌هایی که به‌طور جدی، آماج حمله دولت قرار می‌گیرند، ممکن است برای دفاع از خود مسلح شوند یا به گروه‌هایی بپیوندند که به اسلحه دسترسی دارند. اگر مقابله خشونت‌بار دولت توان‌فرسا نباشد، ممکن است به عقب‌نشینی ناسنجیده دولت منتهی شود و جنبش‌های مسلحانه با پشتیبانی‌های گسترده مردمی، شورش‌های عمومی فزاینده‌ای را ایجاد کنند.

تدا اسکاچپول (1979) معتقد است برای وقوع انقلاب، باید سازمان‌های سرکوبگر دولت تضعیف شده باشند؛ زیرا به‌گواهی تاریخ، جنبش‌های توده‌ای مردمی به‌تنهایی نتوانسته‌اند بر دستگاه حاکم چیره شوند.

خشونت ناسنجیده دولت مانند انحصارطلبی سیاسی، باعث تقویت اعتبار و گسترش آرمان‌های انقلابی می‌شود. مقصود از آرمان‌های انقلابی، ایدئولوژی‌هایی است که باعث بازسازی ریشه‌ای دولت و جامعه می‌شود. همچنین، در جوامعی که مردم ناراضی از به‌دست آوردن فرصتی جهت جبران بی‌عدالتی‌ها و اصلاحات جزئی ناامیدند، چنین جامعه‌ای را مستلزم بازسازی بنیادی می‌دانند. به عبارت دیگر، نظام‌های حکومتی انحصارطلب به‌طور ناخواسته، قدرت رهبری رادیکال‌ترین مخالفان اجتماعی خود را پرورش می‌دهند. منظور از مخالفان اجتماعی، انقلابیون مذهبی، زاهدان وارسته، مبارزان سوسیالیست و ملی‌گرایان رادیکال است که معتقدند جامعه آن‌ها دچار انحطاط شده و اصلاح‌پذیر نیست و باید از راه خشونت بازسازی شود (فوران، 1388: 37).



ویژگی‌های دولت پهلوی دوم و آسیب‌پذیری ... عباس کشاورز شکری و همکار

## 2-4. اعمال انحصارطلبانه دولت و پشتیبانی از تنظیمات اجتماعی - اقتصادی غیرمردمی

اعمال انحصارطلبانه دولت مقبولیت و موجه بودن فعالیت‌های سیاسی رادیکالی یا هویت جمعی علیه دولت را تقویت می‌کند؛ زیرا کمبود فرصت‌های روزمره برای دخالت در سیاست‌گذاری دولت، بعضی گروه‌ها و افراد را به سوی فعالیت‌های سیاسی رادیکالی می‌کشاند. در واقع، یکی از آثار انحصارطلبی دولت بر جامعه که باعث توسعه جنبش انقلابی می‌شود، دسترسی نداشتن گروه‌های معترض به قدرت و منابع دولتی است. در توضیح این مطلب می‌توان گفت هنگامی که در جامعه‌ای گروه‌های معترض و ناراضی از دولت مطالباتی دارند، اگر دولت شرایطی را جهت دسترسی گروه‌های معترض به قدرت و نفوذ در منابع دولتی فراهم کند، معترضان، انگیزه کمتری برای سرنگونی یا بازسازی اساسی دولت دارند. بنابراین، دسترسی معترضان و گروه‌های فعال به منابع دولتی و مشارکت سیاسی آنان، موجب غیررادیکال شدن این گروه‌ها می‌شود.

بنابراین، نظام‌های حکومتی باز و مردمی و همچنین حکومت‌های اقتدارگرای غیرانحصارطلب هیچ‌یک در معرض جنبش‌های انقلابی قرار نمی‌گیرند؛ بلکه برعکس، محروم کردن مداوم گروه‌های مخالف فعال از دسترسی به قدرت دولتی، امکان دارد آن‌ها را به سوی یک رویکرد یا برنامه انقلابی سوق دهد. گذشته از این، چنین انحصارطلبی‌هایی به خودی خود تفکر بیهوده بودن سیاست‌های قانون‌سالار و قانون‌باورانه را اشاعه می‌دهند. نظام‌های حکومتی اقتدارگرا و انحصارطلب زمینه ترویج اقدام‌های جمعی رادیکال را فراهم می‌کنند (همان، 36). بخش مهمی از ادبیات دولت رانتی به این مسئله می‌پردازد که دولت‌های رانتی به واسطه درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی و زیرزمینی، و نگرفتن مالیات، حاضر به پاسخ‌گویی به مردم نیستند و افزون‌بر این، به علت دارا بودن قدرت انحصاری در استفاده از رانت، از آن برای حفظ و تداوم استبداد و قدرت انحصاری خود استفاده می‌کنند. دولت یا برخی گروه‌های نزدیک به هیئت حاکمه می‌توانند با بهره‌گیری از برخی اهرم‌ها و از جمله قدرت قانون‌گذاری، انحصاراتی ایجاد کنند که مجموعه این اقدامات به ویژه خواری و رانت منجر شود (شریعتی، 1386: 106).

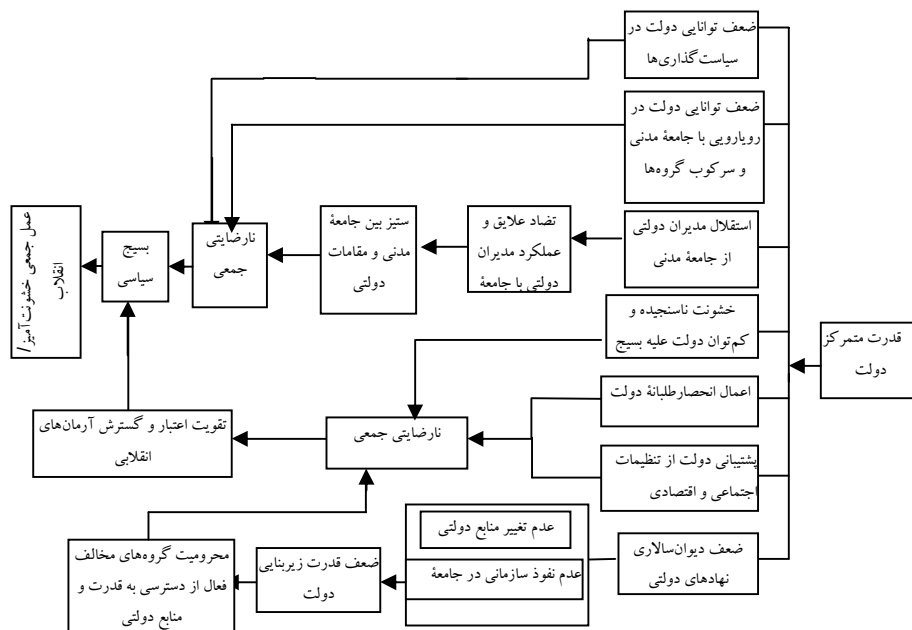
به‌باور میک مور، پیدایش دولت‌های رانتی حاصل تقسیم‌بندی دولت‌های استعماری و جگونگی قیومیت آنان است. از نظر مور، دسترسی دولت‌های رانتی به درآمدهای بدون تلاش حاصل از کمک‌های خارجی یا رانت حاصل از فروش منابع زیرزمینی، با پیامدهایی نظیر استقلال دولت از شهروندان، ضعف بروکراسی و نظامی شدن سیاست همراه می‌شود که در نهایت، خشونت و منازعه سیاسی را افزایش می‌دهد (شریعتی، 1386: 111).

نظریه پردازان دولت محور پشتیبانی دولت از تنظیمات اجتماعی و اقتصادی غیرمردمی را یکی از عوامل تأثیرگذار بر ایجاد انقلاب‌های اجتماعی می‌دانند. برای شناخت این عامل می‌توان گفت در برخی جوامع، ممکن است تنظیمات اقتصادی و اجتماعی بسیار غیرعادلانه به نظر آید؛ اما تا زمانی که مقام‌های دولتی این تنظیمات اجتماعی - اقتصادی را به‌درستی از طریق قوانین حقوقی، نظارتی، مالیاتی، سربازگیری و در نهایت اعمال زور اداره کنند، عمل جمعی یا انقلاب به‌وجود نخواهد آمد. البته، ممکن است مردم برخی مدیران و مسئولان را به دلیل گرفتاری‌هایی که برای آن‌ها ایجاد کرده‌اند، سرزنش کنند؛ اما باز هم تمام ساختار دولتی به‌چالش کشیده نمی‌شود، مگر اینکه بین دولت، مدیران و مسئولان ارتباطی نمادین و مشهور وجود داشته باشد. به همین دلیل، طبقات حاکمی که به‌طور مستقیم حکومت نمی‌کنند، بیش از سایر افرادی که در دستگاه حکومتی هستند، از آسیب درامان‌اند. ابعادی از استقلال دولت که متأثر از طبقه حاکم اقتصادی است، ممکن است در برابر انقلاب ایستادگی کند. در چنین مواردی، ممکن است اقدام‌های اعتراض‌آمیز ضدنخبگی مانند اختلاس، تمارض، خراب‌کاری، آشوب، اعتصاب و تظاهرات بروز کند؛ گرچه این اعمال به‌ندرت از مرزهای محلی و منطقه‌ای فراتر می‌رود و نمی‌تواند تهدیدی جدی و مستقیم علیه دولتی قوی باشد. اما دولت‌هایی که در جهت رفع یا مهار بی‌عدالتی‌های اقتصادی و اجتماعی گام برمی‌دارند، بیشتر از کسانی که همچنان به بی‌عدالتی‌ها دامن می‌زنند، آماج تقاضای سیاسی یا انقلابی و مانند آن قرار می‌گیرند. از سوی دیگر، دولت‌هایی که به‌سرعت به اصلاح سازمان‌های غیرمردمی که سال‌ها از آن حمایت می‌کرده‌اند می‌پردازند، شاید نتوانند یک چالش انقلابی را فرونشانند؛ حتی ممکن است چنین اصلاح‌ها یا حتی اندیشه اصلاح، نشانه‌ای از ضعف دولت انگاشته شود و در نتیجه، به حرکت انقلابی شتاب دهد (فوران، 1388: 34-35).

ویژگی‌های دولت پهلوی دوم و آسیب‌پذیری ... عباس کشاورز شکری و همکار

## 2-5. ضعف دیوان‌سالاری نهادهای دولتی

براساس نظریات دولت‌محوری، یکی از عوامل آسیب‌پذیری دولت‌های رانتی، ضعف دیوان‌سالاری نهادهای دولتی است که از ضعف قدرت نظامی، عدم نفوذ سازمانی در جامعه مدنی و عدم تغییر در منابع دولتی به وجود می‌آید. این امر باعث می‌شود تا قدرت زیربنایی دولت ضعیف شود. بر همین اساس، مردم که مطالباتی از دولت دارند، با ضعف دولت و عدم پاسخ‌گویی سیاست‌مداران مواجه می‌شوند. همچنین، گروه‌های مخالف فعال از دسترسی به قدرت و منابع دولتی محروم می‌شوند. هرچه دولت در پاسخ‌گویی به مطالبات مردمی و دسترسی گروه‌های مخالف به قدرت و منابع دولتی از خود ضعف بیشتری نشان دهد، بر نارضایتی جمعی که باعث تقویت اعتبار، گسترش آرمان‌های انقلابی و ایجاد فرصت سیاسی برای بسیج سیاسی توده‌های مردمی می‌شود، افزوده می‌شود. با توجه به آنچه بیان شد، نگارندگان مدل ترکیبی زیر را براساس نظریه‌های دولت‌محوری طراحی کرده‌اند:



شکل 1 مدل ترکیبی آسیب‌پذیری‌های دولت و بسیج انقلابی

(منبع: نگارندگان)

### 3. روش تحقیق

روش این پژوهش تحلیل اسنادی است که از انواع روش کیفی به‌شمار می‌رود. برپایه این روش، با مراجعه به اسناد (کتب، مقالات و...) آسیب‌پذیری‌های دولت پهلوی تحلیل شده است. «سند» در روش تحلیل اسنادی به‌معنای «متن نوشته» است (Scott, 1990: 34). اسناد شامل این موارد است: فایل‌ها، گزارش‌های آماری، بیانیه‌های رسمی، گزارش‌ها به‌صورت کتاب و مقالات و غیره، و تصاویر فیلم و نوارهای ضبط‌شده.

این روش پژوهشی به‌خوبی و گاهی بسیار مؤثرتر از تحقیق‌های اجتماعی زمینه‌یاب، مصاحبه‌های عمیق و مشاهده‌های مشارکتی است (Pane & J. Pane, 2004). تحلیل اسنادی در کنار تحقیق‌های زمینه‌یاب و تحقیق‌های اتنوگرافی، یکی از سه نوع مهم تحقیقات کیفی اجتماعی است. تعریف تحلیل اسنادی به این شرح است: تحلیل اسنادی فرایند نظم‌دهی، ساختاردهی و معنادهی به حجم انبوهی از اطلاعات جمع‌آوری‌شده است.

### 4. تطبیق مدل ترکیبی با دولت پهلوی

در چارچوب فرضیه اصلی این مقاله سعی بر آن است تا عوامل مؤثر بر آسیب‌پذیری دولت پهلوی طبق مدل ارائه‌شده از رویکردهای دولت‌محوری بررسی شود.

#### 4-1. استقلال دولت رانتهی پهلوی از جامعه مدنی

کاتوزیان درباره استقلال دولت رانتهی از جامعه چنین می‌گوید: «درآمدهای نفتی چون به‌عنوان درآمد به نیروی کار و سرمایه داخلی تعلق نمی‌گیرد و به‌طور مستقیم جزء درآمد دولت به‌حساب می‌آیند، باعث استقلال دولت از جامعه می‌گردند» (1374: 93). در نظریه دولت رانتهی، مهم‌ترین پیامد استقلال دولت رانتهی از جامعه، بی‌نیازی آن از منابع داخلی درآمد است. دولت رانتهی با عدم دریافت مالیات از جامعه، هیچ‌گونه تعهدی برای اعطای دموکراسی و حق مشارکت به مردم در خود احساس نمی‌کند و در واقع، مردم تقاضای کمتری برای مشارکت دارند (شکاری، 1379: 88).

ویژگی‌های دولت پهلوی دوم و آسیب‌پذیری ... \_\_\_\_\_ عباس کشاورز شکری و همکار

در ایران دوران محمدرضا پهلوی، زمینه برای توسعه جامعه مدنی فراهم نبود. رابطه بین دولت و جامعه مدنی نامتوازن، نامناسب، غیرقابل رشد و یک‌طرفه بود. دولت فاقد کمترین زمینه‌های لازم برای گسترش مردم‌سالاری و مشارکت مردمی بود، انضباط لازم را نداشت و در برابر جامعه و مردم مسئولیتی احساس نمی‌کرد. یکی از عوامل مهم در ایجاد شکاف بین دولت و جامعه مدنی، حاکمیت استبدادی بود که در تاریخ سیاسی ایران ریشه داشت؛ ایجاد حکومت مستبدی که امکان وجود نهادهای واسطه‌ای بین مردم و دولت را از بین برد و خصلت تحصیل‌داری آن نیز در برهم خوردن نظم و ثبات اجتماعی مورد نظر جامعه دخیل بود (عیوضی، 1380: 239).

ایران در دولت رژیم پهلوی به‌عنوان یک دولت رانتی شناخته شد. مهم‌ترین ویژگی دولت پهلوی دوم قبل از انقلاب ایران، استقلال آن از طبقات داخلی بود. مانند بسیاری از کشورهای پیرامونی، این استقلال ناشی از ناتوانی تاریخی صنعتگران محلی در ایفای نقش پیش‌روی بورژوازی بود. در ایران، سنت سلطه دولت بر ابزار تولید (زمین تا اوایل قرن بیستم و نفت در سال‌های اخیر) مانع رشد طبقه بورژوازی توانمند و منسجم بود. علاوه بر ضعف تاریخی بورژوازی، نقش روزافزون دولت در فرایند تولید را نیز می‌توان به‌عنوان منشأ استقلال و خودمختاری دولت ایران از جامعه مدنی مطرح کرد. دولت ایران همچون بسیاری از جوامع پیرامونی، در عرصه اقتصادی حضور فعالی داشت و در تولید مازاد اقتصادی و انباشت آن نقش مهمی ایفا می‌کرد. در ایران، استقلال از طبقات داخلی به دلیل نظارت مستقیم دولت بر تولید نفت و درآمد حاصل از فروش آن در بازارهای بین‌المللی به وجود آمده بود (فرهی، 1375: 178-179).

رشد درآمد نفت میزان استقلال مادی و قدرت سیاسی دولت را از طبقات دارا و نهادهای مذهبی افزایش داد. عواید نفت بهره مالکانه‌ای است که یکجا و مستقیماً به دولت پرداخت می‌شود. این عواید هنگامی که تا حد زیادی افزایش یابد و دست‌کم 10 درصد تولید ملی را تشکیل دهد، استقلال غیرعادی اقتصادی - سیاسی دولت را از نیروهای مولد و طبقات اجتماعی فراهم می‌آورد (شیراوند، 1387: 81-82). همچنین، رشد بوروکراسی دولتی موجب افزایش تقاضا و عرضه آموزش به سبک غربی شد. آموزش به سبک غربی به صورت مهم‌ترین

مجرای دستیابی به مقامات بالای دولتی درآمد. به تدریج، گسترش فرهنگ مدرن غربی، مذهب و جامعه مذهبی را به حاشیه ساختار اجتماعی راند.

استقلال عمل رژیم پهلوی دوم از جامعه باعث مصون ماندن رژیم پهلوی از فشارهای درونی شد و سیاست‌های آن را در تعارض با منافع و ارزش‌های جامعه ایران قرار داد. درآمد نفت که در ایران مانند بیشتر کشورهای صادرکننده نفت، به طور مستقیم به حکومت پرداخت می‌شد، باعث کاهش وابستگی حکومت به جامعه داخلی در زمینه دریافت مالیات شد و حکومت را قادر کرد تا از طریق استخدام دولتی و هزینه کردن درآمدهای نفتی در برنامه‌های مردم‌پسندانه، مردم را به چارچوب نظام سیاسی خود جذب کند (شکاری، 1379: 90).

تدا اسکاچپول استقلال نسبی دولت از طبقات اجتماعی را با بهره‌گیری از مفهوم «صاحب درآمد مستمر» توضیح می‌دهد:

در دولت پهلوی، دولت به طور فزاینده، به درآمدهای حاصل از صدور نفت و گاز وابسته شد و در قالب یک دولت تحصیل‌دار در عرصه سیاسی و اقتصادی جهان ظاهر گردید و در دلارهای نفتی غرق شد و به طور کامل و تمام‌عیار به نظام اقتصاد سرمایه‌داری جهانی پیوست. به اعتقاد وی، درآمدهای نفتی، دولت‌های تحصیل‌دار را قادر می‌سازد تا از طریق پایین نگه داشتن مالیات‌ها، تأمین منافع برای حامی‌پروری، ممانعت از شکل‌گیری گروه‌های اجتماعی و سیاسی مستقل و نیز تدارک گسترده ابزار سرکوب، فشارهای مردم‌سالارانه و آزادی‌خواهانه را دفع کند (1382: 124).

نخستین جهش مهمی که باعث شد درآمدهای نفتی سهم مهمی از درآمدهای دولتی را تشکیل دهند، در سال 1950م با ملی کردن صنعت نفت روی داد. درآمدهای نفتی در سال 1948م فقط شامل 11 درصد کل درآمدهای دولتی می‌شد. در سال 1960م این سهم به بالای 41 درصد رسید. جهش بزرگ بعدی در درآمدهای نفتی در سال 1974م اتفاق افتاد. در این سال، بهای نفت چهاربرابر شد و سهم درآمدهای نفتی را در بودجه دولتی به بیش از 80 درصد رساند. به این ترتیب، استقلال مالی دولت از جامعه - که به سبب اتکا نداشتن دولت به مالیات و وابسته نبودن آن به تولید به دست آمد - این امکان را فراهم کرد که بتواند سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی گوناگون را بدون توجه به رضایت اجتماعی تعقیب کند. همچنین، دولت نماینده و تضمین‌کننده منافع قشر خاصی نبود و طبقات اجتماعی مجبور بودند خود را با

ویژگی‌های دولت پهلوی دوم و آسیب‌پذیری ... \_\_\_\_\_ عباس کشاورز شکری و همکار

سیاست‌هایی منطبق کنند که قدرت نفوذ بر آن را نداشتند (نجم‌آبادی، 1377: 373-374). این خصیصه باعث شد تا امکان رشد فرهنگ سیاسی و اقتصادی غیرمولد و ضدارزشی در جامعه به وجود آید و جامعه مدنی به خواست‌ها و گرایش‌های منفی و توده‌ای دولت تن دهد. بنابراین، مقوله افزایش درآمد نفتی و به تبع آن، شکل‌گیری استبداد نفتی، ریشه جامعه مدنی را از بیخ خشکانید و درآمدهای کلان نفتی باعث تقویت استقلال دولت از جامعه مدنی شد (عیوضی، 1380: 239).

سیاست‌های اتخاذشده در دوره پس از جنگ برای بسط بازار داخلی و دگرگونی اقتصاد روستایی تأثیر بسزایی بر دولت پهلوی داشت؛ به‌ویژه اصلاحات ارضی که ملاکان غایب را حذف کرد؛ این ملاکان به‌لحاظ اجتماعی، طبقه‌ای مهم و به‌لحاظ سیاسی، ضروری به‌شمار می‌آمدند. این ملاکان به صاحبان صنایع، کشاورزان تجاری و سرمایه‌گذاران در املاک و تجارت شهری تبدیل شدند. آن‌ها دیگر به‌عنوان یک گروه اجتماعی که در امور کشور دارای نفوذ سیاسی بودند، وجود نداشتند. همچنین، سیاست‌های جدید مرکز اقتصاد را از بازار به فعالیت‌های تولیدی تغییر داد. تاجران سنتی که در دوره رضاشاه نفوذ سیاسی خود را از دست داده بودند، در زمان پهلوی دوم، جایگاه محوری خود را نیز در اقتصاد ایران از دست می‌دادند (نجم‌آبادی، 1377: 374).

تمرکز روزافزون قدرت در شاه از طریق کنترل دستگاه‌های اداری - نظامی گسترده به‌حدی بود که پس از 1963م، دربار مرکز قدرت سیاسی و مسلط بر دیگر ساختارهای دولت (از قبیل قوه مجریه، مجلس و تشکیلات حزبی) شد. با وجود همه مشابهت‌هایی که در زمینه‌های اجتماعی - سیاسی و ماهیت رژیم استبدادی محمدرضاشاه و پدرش وجود داشت، مهم‌ترین عاملی که آن‌ها را از نظر ظرفیت دولت برای مداخله در امور و محتوای چنین مداخله‌ای از هم متمایز می‌کند، افزایش اساسی عواید نفتی و دسترسی آسان و ساده به سرمایه خارجی طی دوره پس از 1953م بود. دخالت دولت در امور اقتصادی و شکل‌ها و کارکردهای نهادهای اقتصادی دولتی، نقش دولت در فرایند انباشت سرمایه را به‌طور جدی تغییر داد و ظرفیت دولت در کنترل تخصیص منابع، در غیاب یا با ضعف بورژوازی ملی را بالا برد (موثقی، 1385: 246).

با این توضیحات می‌توان دریافت که دولت مرکزی به‌عنوان تنها دریافت‌کننده درآمدهای نفتی، در اقتصاد کشور دخالت بسیاری داشته و در پی آن در تمام جنبه‌های زندگی مردم نیز دارای دخالت مستقیم بوده است. بر همین اساس، سیاست‌گذاری‌ها و چگونگی عملکرد مدیران دولتی با خواسته‌ها و انتظارات جامعه مدنی در تضاد بوده و به نارضایتی جمعی منجر شده است که همین امر از دلایل آسیب‌پذیری دولت پهلوی دوم بود؛ زیرا به این ترتیب، دولت آماج مبارزات سیاسی مخالفان قرار گرفت و تمام کاستی‌ها متوجه دولت شد.

#### 4-2. مدیریت و سیاست‌گذاری دولت پهلوی

محمدرضا پهلوی پس از روی کار آمدن، دست به اصلاحات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی متعدد زد. او برای گسترش قدرت خویش در ارکان کشور موفق شد آخرین تصمیم‌گیرنده سیاست داخلی و خارجی ایران باشد. او برای انجام دادن هرچه بهتر مقاصد خویش، از ترفند قدیمی «تفرقه بینداز و حکومت کن» برای هدایت امور کشور به‌خوبی بهره برد. هدف اصلی محمدرضاشاه، جلوگیری از ایجاد ائتلاف نخبگان کشور علیه وی بود. بر همین اساس، کارها و مأموریت‌هایی که برای حکومت جنبه حیاتی داشت، هرگز به فرد خاص یا سازمان واحد داده نمی‌شد (ملک‌محمدی، 1381: 214-215).

در دهه‌های 1950 و 1960م، حکومت شاه ظاهراً با هدف فراهم کردن مشارکت سیاسی، بیشتر دست به اصلاحاتی زد. براساس این، به زنان حق رأی داد و یک حزب سیاسی ملی نیز تشکیل داد. این اصلاحات به ابتکار شخص شاه صورت گرفت. اما نمایندگان حزب و همچنین نمایندگان قوه مقننه را خود شاه تأیید و منصوب می‌کرد. همچنین، قدرت و اختیار انحلال مجلس قانون‌گذاری و انتصاب نخست‌وزیر به شاه داده شد.

به‌موازات تغییرات ایجادشده در موقعیت سیاسی حکومت شاه و درقبال افزایش خشونت‌های سیاسی مخالفان حکومت، ساواک (سازمان اطلاعات و امنیت کشور) فعالیت‌های بسیار زیادی برای سرکوبی مخالفان شاه انجام داد (رود و دیگران، 1378: 46).

محمدرضاشاه از دستگاه عظیم و گسترده دولت برای حفظ و تثبیت سلطنت استفاده کرد و تمام کوشش خود را به کار برد تا با گسترش و تقویت ماشین دولت، به مسائل



ویژگی‌های دولت پهلوی دوم و آسیب‌پذیری ... عباس کشاورز شکری و همکار

گسترده و پیچیده یک جامعه پرتلاطم و متغیر، از آن طریق و بر آن شالوده پاسخ گوید. اما سرانجام نهادها و سازمان‌های دولتی با آن گستره بی‌حدومرزشان، خود به تشدید تضادهای ریشه‌دار و حل‌ناشدنی‌ای که سراسر جامعه را در کام خود فروبرده بود، کمک کردند و به عاملی برای فروپاشی سلطنت تبدیل شدند. به‌ویژه در وزارتخانه‌هایی مانند آموزش و پرورش، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی، بانک‌ها و واحدهای اقتصادی، مبارزه میان بوروکراسی و خودکامگی از یک‌سو و آزادی کار و سرمایه از سوی دیگر به تناقض‌ها دامن می‌زد (سوداگر، 1369: 140-141).

کودتای 28 مرداد 1332 به ظهور یک دولت اقتدارگرای بوروکراتیک انجامید که نتیجه آن، جدایی ساختار دولت از جامعه مدنی بود. در دوران پس از کودتا، ویژگی دولت پهلوی بوروکراسی فراگیر و گسترده بود که توسعه این بوروکراسی اصولاً به‌دلیل مداخلات دولت در اقتصاد کشور بوده است. آنچه باعث تشویق این مداخله می‌شد، ضعف بورژوازی داخلی و عدم تمایل سرمایه خارجی به تهیه عناصر زیربنایی لازم برای توسعه سرمایه‌دارانه و انباشت سرمایه بوده است (کشاورز شکری، 1382: 102).

دولت پهلوی با هزینه تمام جامعه به ساختن کانال‌ها، جاده‌ها، بندرها، فرودگاه‌ها، راه‌آهن و غیره مبادرت کرد و بدین ترتیب، شرایط عام و مادی تولید را فراهم آورد. همچنین، دولت، خود به سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی دست زد و دارای مؤسسه‌های تولیدی متنوعی بود. دولت پهلوی برای حل تعارض‌هایی که گریبان‌گیرش شده بود، سیاست‌های اجتماعی خاصی را از سوی دیوان‌سالارانش درپیش گرفت و چون این سیاست‌ها ناکام ماند، سرانجام دچار بحران شد. بنابراین، دولت پهلوی بسیار گسترده بود؛ ولی به‌علت ناکارایی، سیاست‌های نادرستی اتخاذ کرد و دچار بحران شد.

دولت پهلوی برای تسهیل ادغام در بازارهای جهانی، وظیفه تضمین شرایط عام و مادی تولید (ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی و فعالیت‌های مستقیم تولیدی از سوی دولت) وابسته به بازار جهانی را برعهده گرفت و همچنین، نیروی کار و استقرار روابط سرمایه‌دارانه (استقرار قوانین عام مبادله) را تضمین کرد. بر همین اساس، سلطه دیوان‌سالاران دولت پهلوی به‌منظور تحقق هرچه بهتر این سیاست‌های دولت بود. دولت پهلوی برای آنکه بتواند بازتولید وابسته به بازار جهانی را تضمین کند و سیاست استقرار

روابط سرمایه‌داری و ادغام ایران در بازار جهانی را محقق کند، به طرح برنامه‌هایی همت گماشت. جهت‌گیری عمومی این برنامه‌ریزی‌ها به سمت خارج بود و باعث نفوذ ساختار جهانی در ساختار اقتصادی جامعه پیرامونی ایران شد. اصلاحات ارضی و راهبرد جای‌گزینی واردات مهم‌ترین سیاست‌هایی بودند که در جهت تحقق این مهم در برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم به اجرا درآمدند (کشاورز شکری، 1378: 286 و 288).

دولت پهلوی با اتخاذ راهبرد جای‌گزینی واردات موجبات رشد اقتصادی ایران را در دهه 1340 فراهم کرد. با اجرای این راهبرد، وظیفه ایران در تقسیم کار جهانی تغییر کرد و تقاضا برای کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای افزایش یافت. با وجود نرخ رشد چشمگیر در بخش واردات و صنایع سنگین؛ تعرفه‌های بالا، سود تضمین‌شده و افزایش چشمگیر دستمزدها مؤید آن بود که فقط بخش ناچیزی از تولیدات قابل صدور است.

اصلاحات ارضی یکی از سیاست‌گذاری‌های دولت پهلوی بود که به منظور درهم شکستن ساختارهای قدرت فئودالی و وارد کردن روستاها در اقتصاد ملی صورت گرفت و سرانجام با شکست مواجه شد. شکست اصلاحات ارضی از اینجا مشخص می‌شود که تولید و بازده کشاورزی افزایش رضایت‌بخشی نیافت و صاحب‌زمین شدن دهقانان جنبه اقتصادی نداشت و بیشتر جنبه سیاسی و تبلیغاتی داشت (موتقی، 1385: 241). به‌گفته جان فوران (1387: 477)، مهم‌ترین پیامد برنامه اصلاحات ارضی آن بود که «دولت قدرت سیاسی خود را جای‌گزین قدرت زمیندار در روستاها کرد».

با آغاز دهه چهل، محمدرضا شاه سیاست نظامی‌گری را اتخاذ کرد و در پی عقد قراردادهای نظامی مهمی با آمریکا برآمد. مانور مشترک ایران و آمریکا در 30 اسفند 1342 در پی چنین سیاستی برگزار شد. رژیم محمدرضا درآمد نفت را از راه افزایش صادرات نفتی بالا برد؛ اما یک‌سوم این درآمدها صرف خریدهای نظامی می‌شد و در جهت خواست سیاست آمریکا بود که با پول ناشی از عواید نفت به تشکیل پایگاه نظامی اقدام می‌کرد (عیوضی، 1380: 240-241).

از سیاست‌گذاری‌های دولت محمدرضا پهلوی، اتخاذ سیاست‌های توزیعی، تولیدی و رفاهی، بهره‌گیری از ایدئولوژی شاهنشاهی و سرانجام استفاده از ابزار قهر و سرکوب بود. اما با وجود اجرای این سیاست‌ها، دولت دچار بحران شد و نارضایتی طبقات مختلف جامعه فراهم

ویژگی‌های دولت پهلوی دوم و آسیب‌پذیری ... عباس کشاورز شکری و همکار

آمد. طبقات مختلف جامعه برای فروپاشی دولت پهلوی به ائتلاف‌های گوناگون، تظاهرات سیاسی، اعتصاب‌های گوناگون، وارد کردن خسارت به مکان‌های دولتی و... دست زدند. در واقع، دگرگونی‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی موجب شد تا تقاضاهای سیاسی و اجتماعی مردم از نهادهای سیاسی سنتی پیشی گیرد.

#### 3-4. انحصارطلبی دولت پهلوی و پشتیبانی از تنظیمات اجتماعی - اقتصادی غیرمردمی

انحصار سیاسی یکی از ویژگی‌های ساخت قدرت در نظام سیاسی پهلوی به‌شمار می‌رفت که از پیامدهای شخصی بودن قدرت و تلاش پی‌گیر شاه در سرکوب نهادهای مردم‌سالارانه بود. محدود کردن کانال‌های مشروع مشارکت مانند نابودی احزاب سیاسی و سرکوب گروه‌های اجتماعی باعث شده بود حلقه کوچکی شامل نزدیکان مورد اعتماد شاه در سیاست‌گذاری و اتخاذ تصمیم‌های مهم نقش داشته باشند. حلقه درونی قدرت در زمان محمدرضا شاه از میان نخبگان اعضای خانواده سلطنتی، درباریان، رهبران نظامی و امنیتی، اعضای رده‌بالای مجالس سنا و شورا، وزیران، معاونان وزیران، و اعضای رده‌بالای تجاری و حرفه‌ای برمی‌خاستند. این افراد شامل تعدادی از مقامات بودند که رابطه آن‌ها با شاه براساس اعتماد و اطمینان متقابل برقرار شده بود (نوروزی، 1375: 180).

در دولت محمدرضا شاه برخلاف روند حاکم در نظام‌های سرمایه‌داری که همراه با گسترش و تکامل نیروهای تولیدی، مردم را نیز در اداره کشور دخالت می‌دادند، به جلب رضایت طبقات مختلف اجتماعی توجه نمی‌شد و در رهبری و اداره سازمان‌ها و ادارات دولتی نیز مانند دیگر نهادهای تصمیم‌گیری، به این مسئله بی‌اعتنایی می‌شد. بر همین اساس، هر قدر سازمان‌های دولتی گسترش و تمرکز بیشتری پیدا می‌کرد و در زندگی مردم دخالت خودسرانه بیشتر می‌شد، تنفر و جدایی مردم از مأموران دولتی فزونی می‌یافت (سوداگر، 1369: 141).

دولت محمدرضا شاه علاوه بر انحصار سیاسی، اقتصاد کشور را نیز به انحصار خود درآورد؛ به‌گونه‌ای که درآمدهای نفتی را به‌دست گرفت. این امر باعث افزایش استقلال اقتصادی و سلطه کامل دولت سرمایه‌دار بر جامعه و اقتصاد شد. نحوه پس‌انداز دولت از این ثروت نفتی

به‌گونه‌ای بود که پیامدهای منفی بسیاری را برای همه طبقات اجتماعی به‌بار آورد و باعث قطب‌بندی و به‌تبع آن، سقوط دولت پهلوی شد.

انحصارطلبی محمدرضا در اقتصاد به‌گونه‌ای بود که در پایان دوره حکومت او، دولت بسیار ثروتمند شد. نفت بیش از یک‌سوم درآمد ملی را تشکیل می‌داد. همچنین، دولت منابع و معادن کشور، تمام صنایع مدرن، امکانات حمل‌ونقل، ارتباطات، بانکداری، شرکت‌های بیمه و تعداد زیادی از مزارع و مشاغل مهم زراعی را در اختیار داشت (پارسا، 1377: 92).

انحصارطلبی دولت محمدرضا شاه و همچنین پشتیبانی او از تنظیمات اجتماعی و اقتصادی به‌گونه‌ای بود که هیچ بخشی از جامعه ایران نمی‌توانست بدون شریک کردن دولت و جیره‌خواران آن، به‌ویژه خانواده سلطنتی، به اقدام اقتصادی مهمی دست زند. در واقع، هیچ‌یک از گروه‌های اقتصادی کشور قدرتی مستقل از دولت محمدرضا نداشتند.

سرمایه‌داران و تاجران ایرانی برای پیشبرد اهداف اقتصادی خود به‌ناچار با دربار سلطنتی پیوندهای سیاسی برقرار می‌کردند. محمدرضا شاه نیز برای ایجاد مشروعیت و تحکیم پایه‌های حکومت خود، از برنامه‌های اقتصادی آن‌ها حمایت می‌کرد و از آن‌ها می‌خواست تا فعالیت‌های صنعتی خود را آغاز کنند. به‌رغم انباشت انبوه، طبقه بالای صنعتی از به‌وجود آوردن پایگاه حمایتی نیرومند برای سلطنت ناتوان بودند. پارسا در این‌باره می‌نویسد:

قدرت و استقلال دولت بدین معنا نبود که دولت در حوزه سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی خود آزادانه عمل می‌کند. راهبرد توسعه اقتصادی شاه در هر دو حوزه صنعت و کشاورزی، همیشه به‌نفع ثروتمندان، بزرگان، شهری‌ها، افراد ماهر، و [درمقابل] علیه فقرا، زیردستان، روستاییان و افراد غیرماهر بود. سیاست‌های مذکور که به‌طور اجتناب‌ناپذیری اقلیتی از مردم را ثروتمند کرد، آشکارا نشان‌دهنده ارتباط میان سیاست‌های دولت و انباشت سرمایه و ماهیت طبقاتی دولت بود. از نظر بیشتر ایرانیان، دولت بیش از آنکه برآورنده منافع اجتماعی باشد، در خدمت منافع طبقه‌ای خاص قرار داشت. این ویژگی‌ها، همراه با سیاست‌های ویژه توسعه اقتصادی به سقوط دولت انجامید (1377: 86-87).

محمدرضا شاه در طول دوران حکومت خود به‌ویژه در نزدیکی انقلاب، برای مشروعیت‌بخشی به حکومت خود و جلوگیری از اعتراض‌های مردمی، دست به اصلاحات شتاب‌زده‌ای زد که نه‌تنها ناکام ماند؛ بلکه این اصلاحات باعث ضعف دولت و شتاب بیشتر

ویژگی‌های دولت پهلوی دوم و آسیب‌پذیری ... عباس کشاورز شکری و همکار

حرکت انقلاب مردمی شد. در اینجا به اختصار برخی از این اصلاحات و تأثیر آن‌ها در رخداد انقلاب بیان می‌شود.

باینکه رشد اقتصادی ایران یکی از بالاترین رشدها در میان کشورهای جهان سوم بود، توسعه اقتصادی کشور بسیار نابرابر بود. با افزایش درآمد شهری، تقاضا برای کالاهای کشاورزی افزایش یافت؛ اما بخش کشاورزی در پاسخ به این تقاضاها ناکام ماند. علت شکست بخش کشاورزی، فشارهای فنی و نهادی و همچنین غفلت از کشاورزی در راهبرد توسعه حکومت بود و فشارهای نهادی در شیوه اجرای اصلاحات ارضی ریشه داشت.

با افزایش درآمدهای نفتی و کمبودهای روزافزون در بخش کشاورزی، حکومت واردات مواد غذایی را آغاز کرد و از طریق یارانه‌هایی که برای مواد غذایی می‌پرداخت، قیمت این مواد را بنابه دلایل سیاسی پایین نگه داشت. تأثیر این سیاست بر کشاورزی مصیبت‌بار بود. وضعیت آشفته کشاورزی باعث مهاجرت روستاییان شد؛ به گونه‌ای که از اواسط دهه 1960م سالیانه حدود یک‌چهارم از جمعیت یک‌میلیونی روستایی، روستاها را به قصد شهرها ترک می‌کردند.

در بخش شهری، سیاست‌های دولتی به گسترش نابرابری درآمد و تمرکز ثروت انجامید. سیاست‌های صنعتی دولت در ابتدا با جای‌گزینی واردات به نفع انحصارات تمام شد. دولت از طریق مجوز محدود و امتیازات مالیاتی، صنعتگران مهم را به نرخ بالای بازگشت تشویق کرد. بانک‌های دولتی اعتباراتی با بهره پایین در اختیار مشاغل بزرگ و مدرن گذاشتند و بخش‌های صنعتی کوچک را نادیده گرفتند. به علاوه، ماهیت توسعه صنعتی که سرمایه زیادی داشت و اغلب از نیروی کار ماهر استفاده می‌کرد، نوعی اشرافیت کاری به وجود آورد که بیش از پیش به قشر بندی طبقه کارگر انجامید. مهاجرت روستاییان میزان نیروی کار غیرماهر را افزایش داد و بر میزان نابرابری شهری افزود؛ همچنین با سرکوب شدن سازمان‌های کارگری مستقل به وسیله حکومت، ظرفیت نیروی کار برای تقاضای دست‌مزدهای بالاتر به شکل چشمگیری کاهش یافت. سیاست‌های توسعه دولت نیز در جهت نادیده گرفتن اقلیت‌های ملی، نابرابری منطقه‌ای را افزایش داد (همان، 89-90).

دولت با انتقال غیرمستقیم عواید نفتی به برخی طبقات و گروه‌های اجتماعی تلاش می‌کرد برای حکومت خود مشروعیت کسب کند. وجود درآمدهای زیاد حاصل از عواید نفتی به

دولت کمک می‌کرد تا هزینه‌هایش را افزایش دهد و از این راه بخش عمومی را توسعه دهد و با عرضه خدمات رفاهی، طبقات فرودست را راضی نگاه دارد.

دولت پهلوی درآمدهای نفتی را از طریق هزینه‌های مصرفی به جامعه منتقل می‌کرد. شایان ذکر است دولت این درآمدهای نفتی را بیشتر برای طبقاتی هزینه می‌کرد که از سیاست‌های او حمایت می‌کردند. این طبقات شامل بورژوازی مدرن و کارگران صنعتی مدرن می‌شد. در واقع، گروه‌ها و طبقات اجتماعی جامعه به یک اندازه از درآمدهای نفتی بهره‌مند نمی‌شدند. این راهبردهای توزیعی دولت پهلوی باعث ایجاد نابرابری در میان طبقات مختلف اجتماعی و سرانجام، نارضایتی این طبقات از توزیع ناعادلانه ثروت در میان جامعه شد.

با افزایش درآمد نفت، نابرابری‌های اقتصادی در میان طبقات اجتماعی شدت یافت؛ به طوری که در سال 1974م، 47 خانواده از ثروتمندترین آنها، صاحب 85 درصد از کارخانه‌هایی بودند که سرمایه جاری آنها بیشتر از 10 میلیون ریال بود. خانواده سلطنتی که از راه فعالیت‌های خصوصی بخش بزرگی از اقتصاد کشور را در دست داشتند، به ثروتمندترین خانواده در کشور تبدیل شدند.

با وجود نابرابری‌های اقتصادی و سیاست‌های نادرست دولت، مردم برای درخواست مطالبات قانونی خود و رفع بی‌عدالتی‌ها، دست به اعتراض‌هایی علیه حکومت زدند. شاه در مقابل فشارهای انقلابی فزاینده، طی بیانیه‌ای خصوصی در سوم ژوئیه 1978 خانواده سلطنتی را از معاملات تجاری برحذر داشت. دو ماه بعد، اعضای خانواده سلطنتی را از معاملات مالی با سازمان‌های حکومتی یا شرکت‌هایی که با حکومت رابطه تجاری داشتند، منع کرد. با وجود این اصلاحات، ثروت همچنان متمرکز باقی ماند.

در واقع، با افزایش درآمد نفتی، دولت بیش از پیش با اقتصاد درآمیخت. مداخله دولت نیروهای بازار را تحت الشعاع قرار داد و انباشت سرمایه را سیاسی و جامعه را قطب‌بندی کرد. در همان حال، اقتصاد ایران به درآمدهای نفتی کاملاً وابسته شد. توسعه نابرابر حاصل از نفت به بحران جذب درآمد و در نتیجه، نرخ بالای تورم انجامید. دولت کوشید تا با کنترل قیمت‌ها و مبارزه با سودآوری، افزایش تورم را مهار کند. کنترل قیمت‌ها به طور تحمیلی، زمینه را برای تعارض انقلابی میان دولت و طبقه متوسط فراهم کرد و به آشتی و همسازی طبقات مختلف و از میان رفتن سلطنت منجر شد (همان، 91-95).

ویژگی‌های دولت پهلوی دوم و آسیب‌پذیری ... عباس کشاورز شکری و همکار

به‌طور کلی، انحصارطلبی دولت محمدرضا شاه و پشتیبانی از تنظیمات اجتماعی - اقتصادی غیرمردمی او شامل این موارد است: 1 نظارت دولت بر منافع مالی گسترده به‌وسیله ثروت‌های کلان نفتی؛ 2. موفقیت‌های برنامه‌های رشد و تثبیت اقتصادی و مداخله شاه در اقتصاد برای تضمین ثبات اقتصادی؛ 3. تلاش‌های متناوب در بسیج توده‌ها و ایجاد نوعی توازن طبقاتی و مداخله در اقتصاد؛ 4. ایجاد روابط حامی - پیرو با بورژوازی جدید و نظارت شاه بر شرکت‌های خصوصی با مشارکت در فعالیت‌های کارفرمایانه؛ 5. گسترش نیروی اجبارآور دولتی (Bashiriyeh, 1984: 29- 30).

#### 4-4. خشونت ناسنجیده و کم‌توان دولت علیه بسیج گروه‌ها

یکی از عواملی که باعث آسیب‌پذیری دولت محمدرضا پهلوی شد، خشونت ناسنجیده و کم‌توان دولت علیه بسیج گروه‌ها بود. برخی سیاست‌های نادرست دولت نارضایتی‌های جمعی را برانگیخت که به‌دنبال آن، گروه‌های مختلف جامعه به بسیج سیاسی دست زدند. در این قسمت به برخی اقدامات سیاسی دولت پهلوی که موجبات نارضایتی جمعی را فراهم آورد و به‌دنبال آن ناکامی دولت در سرکوبی مخالفان حکومتی را دربرداشت، اشاره می‌شود.

در اواخر دهه 1330 و در زمان نخست‌وزیری منوچهر اقبال، باوجود کنترل‌های زیاد ساواک به ریاست تیمور بختیار و تقویت نیروهای نظامی، نارضایتی‌ها علیه حکومت افزایش یافت و آثار تزلزل در رژیم نمایان شد که نمونه بارز آن، کشف توطئه کودتای سرلشکر قرنی بود که ظاهراً از حمایت آمریکا نیز برخوردار بود (کاتوزیان، 1372: 256).

تقلب علنی در انتخابات مجلس بیستم، تورم زیاد و فساد فزاینده از یک‌سو و فشارهای جان. اف. کندی، رئیس‌جمهور آمریکا، به شاه برای انجام اصلاحات اقتصادی جهت خنثی کردن جاذبه کمونیسم از سوی دیگر، موجب تغییراتی در سیاست‌های شاه شد که مهم‌ترین آن، روی کار آمدن دکتر علی امینی با حمایت مستقیم آمریکا برای نخست‌وزیری بود. مهم‌ترین اقداماتی که در زمان نخست‌وزیری دکتر امینی رخ داد، عبارت بودند از: انحلال مجلس بیستم، برنامه اصلاحات ارضی و تقسیم زمین بین کشاورزان، برکناری سپهد تیمور بختیار و سپس اخراج وی از ایران، اخراج منوچهر اقبال از ایران و بازداشت عده‌ای از امرای ارتش به اتهام فساد (شایسته‌پور، 1385: 117- 119).

با وجود این، دولت امینی مدت‌زمان کوتاهی بر سر کار بود و به‌علت انجام دادن برخی اقدامات و عوامل، از جمله اصلاحات ارضی (که موجب نارضایتی اشراف، زمینداران و صاحبان صنایع شد)، عدم برگزاری انتخابات مجلس، نارضایتی‌های سیاسی (که به سرکوب شدید دانشجویان انجامید)، بیانیه‌های جبهه ملی علیه آن و در نهایت عدم حمایت آمریکا از آن و متقاعد شدن آن‌ها به برکناری امینی، ناگزیر استعفا کرد و امیر اسدالله علم به نخست‌وزیری منصوب شد.

با روی کار آمدن علم، وجهه سرکوب‌گرایانه قدرت رژیم شاه تقویت شد که از حمایت آمریکا برخوردار بود. مهم‌ترین وقایعی که طی دوران نخست‌وزیری علم رخ داد، عبارت بودند از: لایحه انجمن‌های ایالتی و ولایتی و سرانجام لغو آن در نتیجه فشار امام خمینی و روحانیون، و به فراندوم گذاشتن اصول شش‌گانه اصلاحات ارضی با عنوان انقلاب سفید که با مخالفت تمام گروه‌های مستقل و در رأس آن امام خمینی و روحانیون مواجه شد و به کشتار طلاب مدرسه فیضیه قم در فروردین 1342 و در نهایت سرکوب قیام 15 خرداد 1342 در اعتراض به دستگیری امام خمینی منجر شد.

پس از این واقعه که حمایت همه کشورهای و قدرت‌های بزرگ حتی شوروی را به‌همراه داشت، دور جدیدی از سیاست‌های سرکوب‌گرایانه رژیم شاه در تمام ابعاد و با شدت هرچه تمام‌تر آغاز شد. در کنار آن، شاه از قدرت تشویقی نیز به‌ویژه پس از افزایش بهای نفت طی دهه‌های 1340 و 1350 که به رانتی شدن دولت منجر شد، سود می‌برد. عایدات نفتی به دو صورت منبع امتیازی برای شاه شد: اول اینکه، با استفاده از آن‌ها، وفاداری نیروهای نظامی و مقامات بلندپایه را به خود ثبات می‌بخشید؛ دوم اینکه، از این عایدات در جهت فرونشاندن مخالفت‌ها، به‌ویژه مخالفت‌های روشن‌فکران و اکثر اشخاص تحصیل‌کرده، با اعطای مقام‌ها در نظام بوروکراسی سود می‌برد. با این حال، ناکامی رژیم در استفاده از قدرت اقناعی و کسب مشروعیت و نیز وابسته کردن سازمان‌ها و قدرت ناشی از آن‌ها به شخص خود و به‌شیوه مستبدانه، زمینه‌ساز بحران از اواسط دهه 1350 به این سو شد (همان، 120-121).

در سال‌های پایانی حکومت پهلوی در شرایطی که به‌علت تشدید تناقض‌های اجتماعی-سیاسی، طبقات مختلف جامعه رودرروی رژیم قرار گرفتند، سازمان‌های دولتی و نیروهای مسلح که در سال‌های 1332-1357 مهم‌ترین تکیه‌گاه و ابزار حاکمیت شاه به‌شمار می‌رفتند،



ویژگی‌های دولت پهلوی دوم و آسیب‌پذیری ... \_\_\_\_\_ عباس کشاورز شکری و همکار

نه تنها نتوانستند جنبش مردم را سرکوب و نابود کنند؛ بلکه خود یا به صف مخالفان پیوستند، یا با سردرگم شدن، آهنگ فروپاشی رژیم را سرعت بخشیدند. در واقع، همراه با گسترش روابط سرمایه‌داری در کشور، هر قدر ارتش و سازمان‌های دولتی بزرگ‌تر و فربه‌تر شدند، تضادهای درونی آن‌ها زیاده‌تر و کارایی‌شان در پاس‌داری از رژیم و حفظ سیاست و منافع آن کمتر شد و در نتیجه، توانایی و قدرت ضربه زدن و دفاع را از دست دادند (سوداگر، 1369: 144-145).

با دوره طولانی سرکوب سیاسی، شکنجه زندانیان سیاسی و حضور گسترده کارکنان نظامی آمریکا در ایران، روحیه نارضایتی در سال‌های پایانی حکومت پهلوی بیشتر تقویت شده بود. علاوه بر این، فساد کارگزاران حکومت زمینه‌ای فراهم کرد تا گروه‌های مختلف به سلاح‌های مشروع برای بسیج توده‌های ناراضی بر ضد حکومت تجهیز شوند. همچنین، روشن‌فکران سرکوب‌شده با سیاست آزادسازی شاه، فرصتی جهت مبارزه با حکومت یافتند و فعالیت‌های ضدحکومتی خود را زیاد کردند. بازاریان نیز که به علت فعالیت گران‌فروشی شاه سخت رنجیده بودند، فعالیت‌های ضدحکومتی‌شان را آغاز کردند. روحانیون نیز به دلیل سیاست‌های ضداسلامی شاه، نارضایتی‌های خود را علیه حکومت اعلام کردند. در واقع، سه گروه شامل روشن‌فکران با نفوذشان بر دانشجویان و نخبگان، بازاریان با قدرت مالی و روحانیون با قدرت مذهبی‌شان، متحد شدند و با تقویت اعتبار و گسترش آرمان‌های انقلابی، توده‌های ناراضی و پراکنده را جهت فروپاشی حکومت پهلوی بسیج کردند.

## 5. دیوان‌سالاری نهادهای دولتی

در دوره پهلوی دوم، شاه نظامی متمرکز برای دستگاه دیوانی کشور ایجاد کرد و خود محور اصلی آن شد. این نظام بیش از هر چیز، بر اعتماد و وفاداری تمام بازیگران سیاسی، نظامی و ... به شخص شاه استوار شده بود. رقابت و تضاد منافع در میان این بازیگران و نبود هر نوع ارتباط دوجانبه میان آن‌ها، از دیگر ویژگی‌های این نظام است. کمترین اطلاعات از پایین به بالا منتقل می‌شد و دستورها نیز حرکتی از بالا به پایین داشت. حاصل این حرکت رفت‌وبرگشتی و بازخوردها تصمیم‌هایی بود که اتخاذ می‌شد. شاه به‌طور عادی، ریاست مجموعه دولت را برعهده داشت و در همه موارد می‌توانست به آن‌ها امر و نهی کند (ملک‌محمدی، 1381: 212).

گسترش دیوان‌سالاری دولتی از ویژگی‌های مهم دولت محمدرضا شاه بود که این امر نتیجه مستقیم افزایش درآمدهای دولت و نیاز دولت به ایجاد طبقه‌ای وابسته به خود برای حفظ مشروعیت نظام سلطنتی بود (همان، 72). در دوره پهلوی دوم، دستگاه اداری یکی از پایه‌های اصلی گسترش قدرت فردی شاه و دربار بود. استانی شدن کشور و به‌وجود آمدن وزارتخانه‌ها و اداره‌های کل، باعث رشد چشمگیر دیوان‌سالاری دولتی شده بود و آن را قادر می‌ساخت تا به‌طور عمیقی در زندگی روزانه مردم نفوذ کند. گسترش هرچه بیشتر حوزه عملکرد دولت با رشد کمی وسعت حوزه عملکرد دیوان‌سالاری دولتی همراه بود.

اجرای برنامه‌های نوسازی، روند گسترش دولت و بزرگ شدن دستگاه دیوان‌سالاری را سرعت بیشتری بخشید. با اجرای اصلاحات ارضی، نفوذ دیوان‌سالاری دولتی به سطح روستاها نیز گسترش یافت. بین سال‌های 1335-1351 میزان استخدام در دستگاه‌های دولتی بیش از 72 درصد افزایش یافت.

رشد و تمرکز دستگاه‌های اداری و نظامی، گسترش قدرت شخصی شاه را در پی داشت. به همین دلیل، در سراسر حکومت شاه دیوان‌سالاری‌های نظامی و دولتی به‌طور دائم کنترل خود را بر فعالیت‌های مردم ایران تنگ‌تر و زیاده‌تر کرده بودند و هم‌زمان با آن، شاه نیز به‌صورت خستگی‌ناپذیر قدرت خود را در رأس این دستگاه دیوان‌سالاری افزوده بود.

شیوه تصمیم‌گیری در دیوان‌سالاری دولتی ایران و تأکید بیش از حد بر تمرکز، شاه را در استفاده از دستگاه دیوان‌سالاری به‌صورت ابزار قدرت شخصی مطلقه‌اش کمک می‌کرد. تمرکز قدرت و مسئولیت در رده‌های بالا به این معنا بود که فقط در صورت توجه شاه به یک موضوع است که دیوان‌سالاری دولتی اقداماتی را انجام می‌دهد (نوروزی، 1375: 176).

یکی از پیامدهای بزرگ شدن دستگاه دیوان‌سالاری در دوران پادشاهی محمدرضا پهلوی، گسترش بی‌بندوبار اداره‌ها و سازمان‌های دولتی بود که براساس شیوه‌های دیوان‌سالارانه کهنه و دست‌وپاگیر و بدون توجه به خواست‌ها، الزامات مردم و نیازهای روز، به‌تدریج موجب از میان رفتن کارایی معمول و رایج آن‌ها در حل و فصل مسائل اجتماعی خود دولت شد (سوداگر، 1369: 141).

درواقع، با بزرگ شدن دستگاه دیوان‌سالاری و انحصارطلبی سیاست‌مردان، تمام منابع دولتی در دست شاه و عده‌ای از اطرافیان او قرار گرفت و همه راه‌ها برای نفوذ افراد در سازمان‌های

ویژگی‌های دولت پهلوی دوم و آسیب‌پذیری ... عباس کشاورز شگری و همکار

دولتی بسته شد. گروه‌های مختلف جامعه از دسترسی به قدرت و منابع دولتی برای رسیدن به خواست‌ها و انتظارات قانونی خود محروم ماندند. همین مسئله پس از گذشت دورانی از خفقان و سرکوب سیاسی توسط حکومت، نارضایتی‌های جمعی را به همراه داشت. گروه‌های مخالف فعال نیز برای رسیدن به اهداف خود، با اتکا به آرمان‌های انقلابی که مورد پذیرش توده‌های ناراضی جامعه بود، بسیج سیاسی را جهت براندازی حکومت پهلوی ایجاد کردند.

## 6. نتیجه

این مقاله درصدد پاسخ دادن به این سؤال بود که چگونه آسیب‌پذیری‌های دولت پهلوی دوم به بسیج انقلابی منجر شد. برای پاسخ به این پرسش از نظریات دولت‌محوری استفاده شد. براساس نظریات دولت‌محوری، در تبیین آسیب‌پذیری دولت‌ها می‌توان عواملی مانند استقلال دولت از طبقات اجتماعی (جامعه مدنی)، ضعف توانایی دولت در سیاست‌گذاری‌ها، ضعف دیوان‌سالاری نهادهای دولتی، انحصارطلبی دولت و پشتیبانی از تنظیمات اجتماعی - اقتصادی غیرمردمی، و خشونت ناسنجیده و کم‌توان دولت علیه بسیج گروه‌ها را برشمرد. بر همین اساس، در این مقاله به منظور تبیین آسیب‌پذیری دولت رژیم پهلوی، عواملی مانند استقلال دولت رانتهی پهلوی از طبقات اجتماعی (جامعه مدنی)، مدیریت و سیاست‌گذاری دولت پهلوی، ضعف دیوان‌سالاری نهادهای دولتی، انحصارطلبی دولت پهلوی و خشونت ناسنجیده دولت پهلوی علیه بسیج مردمی بررسی شده است. نتایج تحقیق به این شرح است:

همان‌طور که در مدل ترکیبی نظریات دولت‌محوری آمده، یکی از عوامل مؤثر بر رخداد انقلاب در ایران، استقلال دولت از جامعه مدنی است. براساس مباحث مطرح‌شده، در دوران حکومت محمدرضا شاه، رابطه بین دولت و جامعه مدنی، نامتوازن، نامناسب، غیرقابل رشد و یک‌طرفه بود؛ به طوری که دولت فاقد حداقل زمینه‌های لازم برای گسترش مردم‌سالاری و مشارکت مردمی بود و درقبال جامعه و مردم مسئولیتی احساس نمی‌کرد. دولت به دلیل نظارت مستقیم بر تولید نفت و درآمد حاصل از فروش آن در بازارهای بین‌المللی، از طبقات داخلی جامعه استقلال یافته بود. استقلال مالی دولت از جامعه این امکان را فراهم آورد تا بتواند سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی گوناگون را بدون توجه به رضایت اجتماعی اجرا کند. همین

مسئله باعث شد تا میان عملکرد دولت و جامعه مدنی تضاد به وجود آید؛ به گونه‌ای که عملکرد دولت موجب پیدایش بی‌اعتمادی مردم به حکومت شد. همچنین، میان خواست‌ها و گرایش‌های منفی مقامات دولتی و خواست‌ها و گرایش‌های جامعه مدنی نوعی ستیز به وجود آمد. طبقات اجتماعی جامعه به دلیل نادیده انگاشتن حقوق و مطالبات اجتماعی‌شان، دست به اعتراض‌های گسترده زدند و علیه سیاست‌های توسعه‌طلبانه دولت برانگیختند.

ناتوانی دولت در سیاست‌گذاری‌ها یکی دیگر از عوامل مؤثر بر رخداد انقلاب ایران است. محمدرضا پهلوی برای گسترش قدرت خویش بر ارکان کشور، موفق شده بود آخرین تصمیم‌گیرنده سیاست داخلی و خارجی ایران باشد. هدف اصلی محمدرضاشاه جلوگیری از ایجاد ائتلاف نخبگان کشور علیه وی بود. او از دستگاه عظیم و گسترده دولت برای حفظ و تثبیت سلطنت استفاده می‌کرد؛ اما سرانجام نهادها و سازمان‌های دولتی خود به عاملی برای فروپاشی سلطنت تبدیل شدند. دولت پهلوی برای حل تعارضات، سیاست‌های اجتماعی خاصی را از سوی دیوان‌سالارانش پی ریخت و چون این سیاست‌ها ناکام ماند، سرانجام دچار بحران شد. ضعف دولت در مدیریت و سیاست‌گذاری باعث ایجاد نارضایتی‌های جمعی شد؛ به گونه‌ای که یکی از علل نارضایتی مردم و برانگیختن خشم آنان بر رژیم پهلوی، مدیریت نادرست و سیاست‌گذاری‌های وابسته به امپریالیسم جهانی بود.

یکی دیگر از علل تأثیرگذار بر ایجاد بحران سیاسی در رژیم پهلوی دوم، اعمال انحصارطلبانه دولت و پشتیبانی از تنظیمات اجتماعی - اقتصادی غیرمردمی بود. محمدرضاشاه برای ایجاد تمرکز قدرت در شخص خود، همواره نهادهای مردم‌سالارانه را سرکوب می‌کرد؛ به طوری که فقط حلقه کوچکی از نزدیکان مورد اعتماد شاه در سیاست‌گذاری و تصمیمات دولتی نقش داشتند. در دولت محمدرضاشاه، به جلب رضایت طبقات مختلف اجتماعی توجهی نمی‌شد و در اداره سازمان‌ها و ادارات دولتی نیز، مانند دیگر نهادهای تصمیم‌گیری، به این مسئله بی‌اعتنایی می‌شد. بر همین اساس، هرچه سازمان‌های دولتی گسترش و تمرکز بیشتری می‌یافت و در زندگی مردم دخالت خودسرانه بیشتری می‌شد، تنفر و جدایی مردم از مأموران دولتی فزونی می‌یافت. انحصارطلبی دولت محمدرضاشاه و همچنین پشتیبانی او از تنظیمات اجتماعی - اقتصادی به گونه‌ای بود که هیچ بخشی از جامعه ایران نمی‌توانست بدون شریک کردن دولت و جیره‌خواران وابسته به آن به‌ویژه خانواده سلطنتی، دست به اقدام

ویژگی‌های دولت پهلوی دوم و آسیب‌پذیری ... \_\_\_\_\_ عباس کشاورز شکری و همکار

اقتصادی مهمی بزند. محمدرضا شاه نیز برای ایجاد مشروعیت و تحکیم پایه‌های حکومت خود، از برنامه‌های اقتصادی آن‌ها حمایت می‌کرد و از آن‌ها می‌خواست تا فعالیت‌های صنعتی خود را آغاز کنند. به‌رغم انباشت انبوه، طبقه بالای صنعتی از فراهم آوردن پایگاه حمایتی نیرومند برای سلطنت ناتوان بود. رژیم پهلوی هزینه‌های مصرفی حاصل از درآمدهای نفتی را بیشتر صرف طبقات خاصی از جامعه می‌کرد و بسیاری از طبقات از این هزینه‌ها محروم می‌ماندند. همین مسئله باعث نارضایتی بسیاری از گروه‌های اجتماعی جامعه از انحصارطلبی دولت در زمینه‌های اقتصادی - سیاسی و توزیع ناعادلانه هزینه‌های مصرفی شد.

خشونت ناسنجیده و کم‌توان دولت علیه بسیج گروه‌ها نیز یکی دیگر از عوامل تأثیرگذار بر وقوع انقلاب در ایران بود. در اواخر دهه 1330 با وجود بازرسی‌های شدید ساواک و تقویت نیروهای نظامی، نارضایتی‌ها علیه حکومت افزایش یافت و آثار تزلزل در رژیم نمایان شد. محمدرضا در طول دوران حکومت خود با چالش‌هایی مواجه می‌شد که برای ازمیان بردن آن‌ها سیاست‌هایش را تغییر می‌داد؛ اما این تغییرات نه تنها باعث کاهش مشکلات نمی‌شد؛ بلکه نارضایتی قشرهای مختلف جامعه را برمی‌انگیخت. وی برای ایجاد تغییرات سیاسی خود به سرکوب مخالفان می‌پرداخت. در سال‌های پایانی حکومت پهلوی در شرایطی که به‌علت افزایش تناقضات اجتماعی - سیاسی، طبقات مختلف جامعه رودرروی رژیم قرار گرفتند، سازمان‌های دولتی و نیروهای مسلح که در سال‌های 1332-1357 اصلی‌ترین تکیه‌گاه و ابزار حاکمیت شاه به‌شمار می‌رفتند، نه تنها نتوانستند جنبش مردم را سرکوب و نابود کنند؛ بلکه خود یا به صف مخالفان پیوستند، یا با سردرگم شدن، آهنگ فروپاشی رژیم را سرعت بخشیدند. همین مسئله باعث شد تا دولت نتواند به‌وسیله خشونت، اعتراض‌های مخالفان خود را سرکوب کند. مخالفان رژیم که از گروه‌های مختلف جامعه تشکیل می‌شدند، با اتکا به آرمان‌های انقلابی که برگرفته از اعتقادات مذهبی آنان بود، توانستند درمقابل سرکوب‌گری‌های رژیم ایستادگی کنند و با همدلی و تشکیل بسیج سیاسی، پایه‌های حکومت پهلوی را سست و سرنگون کنند.

ضعف دیوان‌سالاری نهادهای دولتی نیز یکی دیگر از عوامل فروپاشی رژیم پهلوی شناخته می‌شود. در دوره پهلوی دوم، شاه نظامی متمرکز برای دستگاه دیوانی کشور ایجاد کرد و خود محور اصلی آن شد. گسترش دیوان‌سالاری دولتی از ویژگی‌های مهم دولت

محمدرضا شاه بود. این امر نتیجه مستقیم افزایش درآمدهای دولت و نیاز دولت به ایجاد طبقه‌ای وابسته به خود، برای حفظ مشروعیت نظام سلطنتی بود. اجرای برنامه‌های نوسازی روند گسترش دولت و بزرگ شدن دستگاه دیوان‌سالاری را سرعت بیشتری بخشید. رشد و تمرکز دستگاه‌های اداری و نظامی گسترش قدرت شخصی شاه را در پی داشت. به همین دلیل، در سراسر حکومت شاه دیوان‌سالاری‌های نظامی و دولتی به‌طور دائم کنترل خود را بر فعالیت‌های مردم ایران تنگ‌تر و شدیدتر می‌کردند و هم‌زمان با آن شاه نیز به‌صورت خستگی‌ناپذیر قدرت را در رأس این دستگاه دیوان‌سالاری تشدید می‌کرد. یکی از پیامدهای بزرگ شدن دستگاه دیوان‌سالاری در دوران پادشاهی محمدرضا پهلوی، گسترش بی‌بندوبار ادارات و سازمان‌های دولتی بود که براساس شیوه‌های دیوان‌سالارانه کهنه و دست‌وپاگیر و بدون توجه به خواست‌ها، الزامات مردم و نیازهای روز، به تدریج موجب از میان رفتن کارایی معمول و رایج آن‌ها در حل و فصل مسائل اجتماعی خود دولت شد و همین امر باعث ضعف قدرت زیربنایی آن شد. جامعه مدنی نیز با وجود دیوان‌سالاری‌های نظامی نتوانست برای به‌دست آوردن مطالبات خود در سازمان‌های وابسته به دولت نفوذ یابد و از دست‌یابی به قدرت و منابع دولتی محروم ماند. همین مسئله موجب نارضایتی جمعی آنان شد. در واقع، یکی از عوامل ایجاد نارضایتی در میان قشرهای مختلف جامعه که به نوعی بحران سیاسی منجر شد، ضعف دیوان‌سالاری نهادهای دولتی بود.

در پایان نیز باید یادآور شد که هیچ‌یک از این عوامل به‌تنهایی نمی‌توانست در وقوع انقلاب مؤثر باشد؛ بلکه وجود همه آن‌ها در کنار هم نتوانست در ایجاد بسیج انقلابی در انقلاب ایران اثرگذار باشد.

## منابع

- اسکاچپول، تدا (1382). «دولت رانتیر و اسلام شیعی در انقلاب اسلامی». ترجمه محمدتقی دلفروز. *مطالعات راهبردی*. ش 19. صص 119-141.
- بشیریه، حسین (1388). *جامعه‌شناسی سیاسی: نقش نیروهای اجتماعی در زندگی سیاسی*. تهران: نشر نی.

- ویژگی‌های دولت پهلوی دوم و آسیب‌پذیری ... عباس کشاورز شکری و همکار
- پارسا، میثاق (1377). «توسعه اقتصادی و دگرگونی سیاسی (تحلیلی مقایسه‌ای از ایالات متحده، روسیه، نیکاراگوئه و ایران)». ترجمه علی مرشدی‌زاد. *نامه پژوهش*. س 3. ش 10-11. صص 37-101.
- چاندوک، نیرا (1377). *جامعه مدنی و دولت: کاوش‌هایی در نظریه سیاسی*. ترجمه فریدون فاطمی و وحید بزرگی. تهران: نشر مرکز.
- رود، سی.سی. و دیگران (1378). «جامعه، اقتصاد، سیاست و انقلاب در ایران: 1983-1979». ترجمه سیدمحمود نجاتی حسینی. *نامه پژوهش*. ش 12-13. صص 35-50.
- سوداگر، محمدرضا (1369). *رشد روابط سرمایه‌داری در ایران*. تهران: مؤسسه تحقیقات اقتصادی و اجتماعی پازند.
- شایسته‌پور، حمید (1385). *قدرت سرکوب رژیم پهلوی و انقلاب اسلامی*. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- شریعتی، شهروز (1386). «چیستی و کاستی نظریه دولت رانتیر». *راهبرد یاس*. ش 11. صص 104-122.
- شکاری، عبدالقیوم (1379). *نظریه دولت تحصیل‌دار و انقلاب اسلامی*. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- شیرواند، مهران (1387). *صعود نافرجام: تحلیلی بر درآمدهای نفتی بر فروپاشی رژیم پهلوی*. تهران: سازمان چاپ و انتشارات.
- عیوضی، محمدرحیم (1380). *طبقات اجتماعی و رژیم شاه*. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- فرهی، فریده (1375). «فروپاشی دولت و انقلاب‌های شهری: تحلیلی تطبیقی از انقلاب‌های ایران و نیکاراگوئه». *راهبرد*. ش 10. صص 173-194.
- فوران، جان (1388). *نظریه‌پردازی انقلاب‌ها*. ترجمه فرهنگ ارشاد. تهران: نشر نی.
- \_\_\_\_\_ (1387). *مقاومت شکننده: تاریخ تحولات اجتماعی ایران از صفویه تا سال‌های پس از انقلاب اسلامی*. ترجمه احمد تدین. تهران: خدمات فرهنگی رسا.

- کاتوزیان، همایون (1374). «اقتصاد سیاسی کشورهای صادرکننده نفت». ترجمه علیرضا طیب. *اطلاعات سیاسی - اقتصادی*. ش 95-96. صص 932-97.
- کاتوزیان، محمدعلی (1372). *اقتصاد سیاسی ایران*. ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی. تهران: نشر مرکز.
- کشاورز شکری، عباس (1382). «تبیین انقلاب اسلامی ایران از دیدگاه تدا اسکاچپول». *پژوهش‌نامه متین*. ش 19. صص 97-118.
- \_\_\_\_\_ (1378). «آسیب‌پذیری دولت پهلوی». *نامه پژوهش*. ش 11-12. صص 271-300.
- نجم‌آبادی، افسانه (1377). «بازگشت به اسلام از مدرنیسم به نظم اخلاقی». ترجمه عباس کشاورز شکری. *پژوهش‌نامه متین*. ش 1. صص 359-381.
- ملک‌محمدی، حمیدرضا (1381). *از توسعه لرزان تا سقوط شتابان*. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- موثقی، احمد (1385). *نوسازی و اصلاحات در ایران (از اندیشه تا عمل)*. تهران: قومس.
- نوروزی، نصرالله (1375). «ساخت قدرت شخصی و فروپاشی حکومت پهلوی». *راهبرد*. ش 9. صص 157-192.
- Bashiriyeh, H. (1984). *The State and Revolution in Iran (1962-1982)*. London: Croom Helm. New York: St. Martin's Press.
- Scott, J. (1990). *A Matter of Record, Documentary Sources in Social Research*. Cambridge: Polity Press.
- Skocpol, T. (1979). *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge University Press.
- Payne, G. & J. Payne (2004). *Key Concepts in Social Research*. London: Sage Publications.