

## Limited State; Rereading the Politics of "Dominance and Change" in the Second Pahlavi Period Based on the Theory of Jol.S. Migdal

Alireza Samiee Esfahani \*  Associate Professor of Political Science,  
Yasouj University, Yasouj, Iran

### Abstract

The main goal of the upcoming research is to analyze and read a piece of the history of "dominance and change" in Iran in the two decades of 1340 and 1350 AD, which in practice can be said to be a representation or a comprehensive mirror of the totality of state-society relations in the history of Iran. It is contemporary. Investigating the capacity of enforcing "Social control" and finally the ability and will of "social transformation" and the obstacles facing it, based on the theory of "limited State" or government within society" Jul. S. Migdal, is at the center of the discussion of this article. According to Migdal, in order to have a correct and accurate understanding of the government in the third world, one must avoid the transcendental approach and the myth of the "perfect" government desired by the statist, which puts the government in front of the society and is based on the algebraic zero-sum game between the government and society is, he avoided and paid attention to the approach of the government is a part or a piece of society. In clearer words, this view requires changing the focus of analysis from the government as an independent bureaucratic organization (structural view) to a "process oriented" view of the government in society. With this description, the main question of the research is why the politics of Mohammadreza Shah Pahlavi's social transformation in the form of the White Revolution (in the 40's and 50's) did not reach the desired result and finally the second Pahlavi faced a crisis of dominance? The findings of the research show that despite having a relatively high level of social control, the second Pahlavi government could not provide a more attractive and efficient survival strategy for the social forces and the necessary resources to support to mobilize the desired social transformation policy, therefore, it inevitably turned to the survival policy.


**Keywords:** Limited State, White Revolution, Network Society, Social Control, Second Pahlavi

\* [Asamiei@yu.ac.ir](mailto:Asamiei@yu.ac.ir)

**How to Cite:** Samiee Esfahani, A. (2022). Limited State; Rereading the Politics of "Dominance and Change" in the Second Pahlavi Period Based on the Theory of Jol.S. Migdal. *State Studies*, 8(30), -. doi: 10.22054/tssq.2022.69992.1321



## دولت محدود؛ بازخوانی سیاست «سلطه و تغییر» در دوره پهلوی دوم بر پایه نظریه جول. اس میگدال

علیرضا سمیعی اصفهانی\*  | دانشیار علوم سیاسی دانشگاه یاسوج، یاسوج، ایران

### چکیده

هدف اصلی پژوهش پیش رو، واکاوی و بازخوانی تکه‌ای از تاریخ «سلطه و تغییر» در ایران در دو دهه ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ شمسی است که در عمل می‌توان گفت بازنمود یا آیین تمام‌نمایی از کلیت مناسبات دولت - جامعه در بستر سیاست‌های «نوسازی و اصلاحات» در تاریخ ایران معاصر به شمار می‌رود. بررسی قابلیت ارائه «استراتژی بقای جدید»، ظرفیت «اعمال کنترل» و در نهایت توانایی و اراده «تحول اجتماعی» دولت پهلوی دوم و موانع پیش روی آن، بر پایه نظریه «دولت محدود یا دولت درون جامعه» جول. اس میگدال، در مرکز بحث این نوشتار قرار دارد. به اعتقاد میگدال جهت فهم درست و دقیق ماهیت و عملکرد دولت در جهان سوم، باید از رویکرد استعلایی و افسانه و اسطوره دولت «کامل» مورد نظر دولت‌گرایان که دولت را در مقابل جامعه قرار می‌دهد و مبتنی بر بازی جمع جبری صفر میان دولت و جامعه است، پرهیز نمود و رویکرد دولت «پاره‌ای یا تکه‌ای» از جامعه است را مورد توجه قرار داد. به عبارت روشن‌تر این نگاه مستلزم تغییر تمرکز تحلیل از دولت به عنوان یک سازمان بوروکراتیک مستقل (نگاه ساختاری) به دیدگاهی «فرآیندگرا» از دولت در جامعه است. با این توصیف پرسش اصلی پژوهش این است که چرا سیاست تغییر و تحول اجتماعی دولت محمدرضاشاه پهلوی در قالب انقلاب سفید (در دهه ۴۰ و ۵۰) نتوانست به اهداف مدنظر خود دست یابد و در نهایت پهلوی دوم با بحران سلطه و کنترل اجتماعی روبرو شد؟ یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که دولت پهلوی دوم به رغم برخورداری از میزان نسبتاً بالایی از کنترل اجتماعی، به جهت محدودیت‌های ناشی از ماهیت جامعه شبکه‌ای و همچنین الزامات و ضرورت‌های نظام بین‌الملل، دولت ضعیفی بود که نتوانست استراتژی بقای جذاب‌تر و کارآمدتری برای نیروهای اجتماعی ارائه و منابع لازم برای حمایت از سیاست «تحول اجتماعی» مدنظر خود را بسیج نماید، از این رو در نهایت ناگزیر به «سیاست بقا» روی آورد.

**واژگان کلیدی:** دولت محدود، انقلاب سفید، جامعه شبکه‌ای، نظام بین‌الملل، پهلوی دوم.

## مقدمه

سال‌های ۵۷-۱۳۴۲ بدون شک آغاز دوران تازه‌ای در تاریخ ایران به شمار می‌آید؛ دوره اضمحلال صورتبندی اقتصادی ماقبل سرمایه‌داری و شکل‌گیری نظام اقتصادی سرمایه‌داری مدرن در ایران. در واقع دولت مطلقه مدرن برای نخستین بار با انجام کار ویژه اقتصادی خود (اصلاحات ارضی) در قالب انقلاب سفید، نقش اساسی در پیشبرد و گسترش «روابط سرمایه‌داری» ایفا نمود. بحران اقتصادی انتهای دهه ۱۳۳۰، زنگ خطر بحران سیاسی را به صدا درآورد و رژیم را در آستانه فروپاشی قرارداد، در واکنش به این بحران‌ها شاه مجبور شد برای تضمین ثبات رژیم، مقابله با نفوذ سیاسی-ایدئولوژیک اتحاد شوروی و جلوگیری از بروز تغییرات اجتماعی ناخواسته، تحت فشار و حمایت کندی رئیس‌جمهور جدید ایالات متحده، دست به یکسری اصلاحات اجتماعی از بالا بزند؛ «انقلاب سفید» در چارچوب برنامه‌های عمرانی سوم، چهارم و پنجم، نتیجه اتخاذ چنین سیاستی بود. از منظر سیاسی نیز این انقلاب در واقع، نشانه فروپاشی ائتلاف دولت با طبقات اجتماعی قدیمی و سرآغاز شکل‌گیری ائتلاف سه‌گانه‌ای بود که عناصر اصلی آن دولت، سرمایه‌داران خارجی و طبقه نوظهور وابسته سرمایه‌دار داخلی بود.

با این حال، بازی یکطرفه دولت در بستر جامعه شبکه‌ای آن روز و پیروزی در این میدان کار آسانی نبود، محدودیت و ضعف تاریخی دولت که عمدتاً ناشی از پراکندگی و چندپاره‌گی کنترل اجتماعی در جامعه پرشکاف ایران بود، با نفوذ آمریکا در ایران و دخالت در کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ و افزایش پشتیبانی از این رژیم تشدید و تعمیق یافت. نزدیکی ایران به آمریکا گرچه پیشرفت‌هایی را در حوزه اقتصادی و موقعیت ویژه‌ای را در عرصه بین‌المللی نصیب ایران می‌ساخت، اما فقدان مدیریت نهادینه این روابط، نقش محدود نهادها و نظارت‌های مدنی در سیاست داخلی و خارجی و پایگاه ضعیف مردمی شاه به تدریج این روابط را به نوعی وابستگی و دست‌نشانده‌گی تغییر داد. در نتیجه چنین شرایطی، سیاست داخلی و خارجی ایران تحت تأثیر استراتژی‌ها و دکترین‌های سیاست خارجی قدرت‌های بزرگ قرار گرفت. با این توصیف پژوهش حاضر می‌کوشد با بهره‌گیری از رویکرد نظری «دولت محدود» می‌گدال به این پرسش اصلی پاسخ دهد که چرا سیاست تغییر و تحول اجتماعی رژیم محمدرضاشاه پهلوی در قالب انقلاب سفید به اهداف خود دست نیافت و در نهایت پهلوی ضعیف دوم با بحران سلطه و در نهایت

فروپاشی روبرو شد؟ در پاسخ، این فرضیه به آزمون گذاشته خواهد شد که دولت ضعیف پهلوی دوم به رغم برخورداری از میزان نسبتاً بالایی از کنترل اجتماعی، به جهت محدودیت‌های ناشی از ماهیت جامعه شبکه‌ای و همچنین الزامات و ضرورت‌های نظام بین‌الملل، نتوانست استراتژی بقای جذاب‌تر و کارآمدتری برای نیروهای اجتماعی ارائه و منابع لازم برای حمایت از سیاست «تحول اجتماعی» مدنظر خود را بسیج نماید، از این رو در نهایت ناگزیر به «سیاست بقا» روی آورد.

انتخاب مقطع تاریخی دهه‌های ۱۳۵۰-۱۳۴۰، برای انجام این پژوهش، از آن روی حائز اهمیت است که دولت مطلقه مدرن پهلوی دوم، برای نخستین بار در تاریخ ایران و در قالب برنامه‌های پنج ساله توسعه، در پی تغییر صورتبندی اقتصادی و مناسبات کهن اجتماعی برآمد و عملاً جامعه را رویاروی خود قرار داد. به زبان میگدال می‌توان گفت هدف اصلی انقلاب سفید، تضعیف و تحدید شالوده‌های «استراتژی بقا» و دامنه «کنترل اجتماعی» نیروهای مقاوم جامعه شبکه‌ای بود. از این رو بررسی و واکاوی کشمکش دولت-جامعه بر سر تعیین قواعد الزام‌آور برای هدایت رفتار اجتماعی مردم، دستاوردهای سودمندی برای فهم عمیق‌تر و دقیق‌تر مناسبات دولت-جامعه در ایران معاصر بویژه انقلاب مشروطه، پهلوی اول و حتی سیاست‌های اصلاحی برخی دولت‌های پس از انقلاب اسلامی، پیش‌روی خوانندگان محترم قرار خواهد داد.

نوشتار حاضر در سه بخش سامان‌دهی شده است، بخش نخست؛ چارچوب نظری پژوهش، بخش دوم؛ ضرورت تاریخی و مختصات انقلاب سفید معرفی شده و در بخش سوم؛ موانع و محدودیت‌های داخلی و خارجی پیش‌روی دولت پهلوی دوم در پیشبرد سیاست تحول اجتماعی در قالب برنامه انقلاب سفید مورد نقد و بررسی قرار می‌گیرد.

### الگوی نظری و مفهومی میگدال؛ «دولت محدود یا دولت درون جامعه»

جول. اس، میگدال استاد سیاست مقایسه‌ای در دانشگاه واشنگتن، در چندین اثر خود به نام چگونه «دولت‌ها و جوامع یکدیگر را متحول می‌کنند؟» (۲۰۰۴) «قدرت دولت و نیروهای اجتماعی»؛ سلطه و تحول در جهان سوم (۱۹۹۴) و بویژه مشهورترین کتاب خود

با عنوان، «جوامع قدرتمند، دولت‌های ضعیف»<sup>۱</sup>؛ روابط دولت و جامعه و ظرفیت‌های دولت در جهان سوم (۱۹۸۸)<sup>۲</sup> تلاش می‌کند «ظرفیت و توانایی‌های دولت جهت هدایت رفتار اجتماعی مردم و تحت کنترل در آوردن سایر سازمان‌های اجتماعی» یا «سازوکار درونی سلطه و تغییر» را مورد مطالعه و ارزیابی قرار دهد. به اعتقاد وی، تعریف رایج وبری از دولت، به عنوان سازمانی که ادعای انحصار استفاده مشروع از خشونت را دارد به صورت ناقص ویژگی‌های دولت را بیان می‌کند. تعریف وبری به ما نمی‌گوید که خطوط واقعی این سازمان بی‌شکل چگونه ترسیم می‌شود. اجبار و تهدید به اجبار، بر اساس اکثر تعاریف، در مرکز معنای دولت و خواسته‌های آن برای تبعیت از سوی جمعیت آن قرار دارد. از نظر میگدال دولت‌گرایان معمولاً دولت را بسیار آرمانی و قدرقدرت و مطلق فرض می‌کنند و آن را به موجودی فرازمینی و اخلاقی بر می‌کشند (رویکردی استعلایی و افسانه و اسطوره دولت کامل) در حالی که ما در عمل با دولت «محدود» روبرو هستیم. دولت‌ها ممکن است به واسطه ماهیت خاص مواجهه‌اشان با سایر نیروهای سیاسی، اجتماعی به شدت دچار گسست و ضعف شوند. از این رو میگدال ایدئولوژی‌هایی که بر حاکمیت کامل دولت تأکید می‌کنند و همچنین نظریه‌هایی که با دولت آرمانی و بر شروع شده و بر انحصارش بر ابزار زور و اقتدار مشروع پافشاری می‌کنند، را شدیداً مورد انتقاد قرار می‌دهد (Migdal, 2004: 3-15).

در مقابل، میگدال برای فهم دقیق و عمیق پیچیدگی مناسبات دولت-جامعه در کشورهای جهان سوم و در حال توسعه، «رویکرد دولت درون جامعه»<sup>۳</sup> یا «دولت

---

۱. برای مطالعه بیشتر در مورد این نظریه و کاربرد آن در خصوص مناسبات دولت-جامعه در ایران معاصر بنگرید به:

سمیعی اصفهانی، علیرضا (۱۳۸۵)، شکاف‌های اجتماعی و تاثیر آن بر رفتار سیاسی دولت در ایران معاصر؛ از قاجار تا جمهوری اسلامی ایران، رساله دکتری، دانشگاه تهران.

سمیعی اصفهانی، علیرضا (۱۳۸۷)، جامعه قدرتمند، دولت ضعیف؛ تبیین جامعه‌شناختی مناسبات دولت-جامعه در ایران عصر قاجار، فصلنامه سیاست، دوره ۳۸، شماره ۳.

2. Studing How States and Societies Transform and Constitute One Another (2004); Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World (1988); State power and social forces, Domination and transformation in the Third World (1994).

3. State in society

محدود<sup>۱</sup> را پیشنهاد می‌دهد. این رویکرد، شکل‌گیری و تحول دولت‌ها و جوامع را فرایندی دوجانبه و متقابل در نظر می‌گیرد نه رویدادی مستقل و مجزی؛ دولت از این منظر همزمان هم بخشی از جامعه است و هم *سوی* از جامعه، دولت در جامعه در واقع رویکردی برای درک پیچیدگی منازعه میان دولت و سایر سازمانهای درون جامعه بر سر قبضه، حفظ و افزایش کنترل اجتماعی است. از نظر وی این رویکرد برخلاف رویکرد دولت‌گرایان چهار مفروض اساسی دارد:

نخست این که؛ دولت‌ها بر اساس نوع پیوند و رابطه‌اشان با جوامع خود کارآمدی و اثرگذاری متفاوتی دارند. در جهان واقعی دولت‌ها به ندرت بازیگران محوری در جوامع خود به شمار می‌آیند و هرگز از نیروهای اجتماعی مستقل نیستند. به اعتقاد میگدال حتی در برخی کشورهای در حال توسعه که دولت‌ها فراگیر، سلطه‌جو بوده‌اند مانند چین دوران مائو یا برزیل تحت حاکمیت نظامیان دسترسی کامل دولت به جامعه «محدود» بوده است. به طور کلی کارآمدی نسبی دولت، کارکردی است که به اشکال متفاوت روابط دولت-جامعه برمی‌گردد. محیط داخلی و محیط بین‌المللی (بویژه الزامات، محدودیت‌ها و مزایای) اقتصاد سیاسی بین‌المللی نیز تأثیر غیر قابل انکاری بر پویا و عملکرد دولت در کشورهای پیرامونی دارد. بنابراین، از نگاه میگدال؛ افزون بر مرزهای سرزمینی (مورد تأکید وبر)، دومین نوع مرزی که تصویر دولت را کامل می‌کند، «مرز اجتماعی» است که دولت را از سایر بازیگران غیردولتی یا خصوصی و نیروهای اجتماعی جدا و محدودیت‌هایی بر آن اعمال می‌کند. دوم؛ دولت را باید [به اجزای آن] تفکیک نمود؛ مفروض دوم؛ که از مفروض نخست منتج می‌شود این است که اگر دولت‌ها در بطن و بافتار اجتماعی خودشان قرار دارند نکته مهم این است که نه تنها باید سازمان‌های مرکزی دولت و بازیگران کلیدی که اغلب در مرکز سیاستگذاری در پایتخت قرار دارند بلکه تعامل و کناکش دولت-جامعه در پیرامون را هم مورد توجه و بررسی قرار داد. ایفای نقش کلی دولت در جامعه منوط و مشروط به پیوندهای بی‌شمار بین بخش‌های پراکنده و سایر سازمان‌های اجتماعی است. سوم؛ نیروهای اجتماعی مانند دولت‌ها مشروط و محدود به شرایط تجربی ویژه‌ای هستند. به گفته میگدال، رفتار سیاسی و

---

1. Limited state

ظرفیت‌های قدرت گروه‌های اجتماعی، حداقل تا حدودی، مشروط است. به عبارت دیگر، عمل سیاسی و تأثیر یک گروه اجتماعی از موقعیت نسبی آن گروه در ساختار اجتماعی کاملاً قابل پیش‌بینی نیست. برای نمونه به اعتقاد وی طبقات اجتماعی، مانند پرولتاریا یا دهقانان، نقش‌های اجتماعی از پیش تعیین شده تاریخی نداشته و نمی‌توان گفت به صرف کنترل نسبی آنها بر دارایی از لحاظ سیاسی قدرتمند هستند. چهارم؛ دولت‌ها و جوامع به طور متقابل یکدیگر را توانمند می‌سازند. به اعتقاد میگدال رویکرد دولت محور که دولت را در مقابل جامعه قرار می‌دهد و مبتنی بر بازی جمع جبری صفر میان دولت و جامعه است را باید کنار گذاشت و رویکرد دولت پاره‌ای یا تکه‌ای از جامعه است را مورد توجه قرار داد. بنابراین از نگاه میگدال دولت بازیگری در میان بازیگران اجتماعی بی‌شماری است که در پی بسیج پیروان خود و افزایش دامنه کنترل اجتماعی خود و اعمال بی‌دردسر قدرت است (Migdal & etal; 1994:2-4).

به طور کلی، الگوی «دولت در جامعه» که در اینجا مورد استفاده قرار گرفته بر تعاملات منازعه‌آمیز مراکز رسمی و غیر رسمی گوناگون متولی هدایت رفتار مردم تأکید دارد، مراکزی که تلاش می‌کنند استراتژی‌هایشان به الگوی ذهنی و رفتاری گروه‌های مختلف جامعه تبدیل شود. این گروه‌های گوناگون که همگی برای دستیابی به اهدافشان از پاداش‌ها و مجازات‌های ظریف و نه چندان ظریف (از جمله گاهی اوقات خشونت عریان) استفاده می‌کنند، از گروه‌های مردمی دارای ساختار سست تا سازمان‌های شدیداً ساختارمند و برخوردار از منابع عظیم را در بر می‌گیرند (میگدال، ۱۳۹۵: ۲۲). منازعات اصلی در بسیاری از جوامع، به ویژه جوامع برخوردار از دولت‌های نسبتاً جدید، بر سر این هست که چه کسی از حق و توانایی وضع قواعد بی‌شمار برای هدایت رفتار اجتماعی مردم برخوردار است. در اینجا عدم پیروی از قواعد الزام‌آور، صرفاً انحراف یا جرمی شخصی نیست بلکه نشانه‌ای از یک منازعه اساسی‌تر بر سر این است که کدام سازمان‌ها در جامعه (دولت یا دیگر سازمان‌ها) باید این قواعد را وضع کنند. ماهیت و نتایج این مبارزات به هر جامعه‌ای ساختار و خصیصه خاص خود را می‌بخشد.

به اعتقاد میگدال دولتی که توانایی و اقتدار لازم برای وضع و اجرای قواعد الزام‌آور برای تمامی بخش‌های جامعه مردم و همچنین دستورالعمل‌هایی برای به قاعده و تحت کنترل درآوردن سایر سازمان‌های اجتماعی در سرزمینی مشخص برخوردار نباشد و

نتواند در صورت لزوم از زور مشروع استفاده کند دولت «ضعیف» و ناکارآمدی است. از نظر وی، ناکارآمدی رهبران دولتی که با موانع نفوذ ناپذیری برای اعمال سلطه دولت مواجه می‌گردند، عمدتاً ناشی از ماهیت شبکه‌ای<sup>۱</sup> جامعه‌ای است که رودرروی آنها قرار دارد. به عبارت دیگر ناشی از «مقاومتی» است که از سوی بخش‌های سنتی جامعه مانند؛ رؤسای سازمان‌ها، زمین‌داران، کارفرمایان، رؤسای قبایل، نظامیان، دهقانان ثروتمند، زعیم، افندی، آقا، کولاک، ... (یا به اختصار مردان قدرتمند) از طریق سازمان‌های اجتماعی‌اشان اعمال می‌گردد. دولت در رقابت با سازمان‌های قدرتمند اجتماعی جهت نظم بخشیدن به امور و هدایت رفتار افراد جامعه، باید بتواند استراتژی بقای<sup>۲</sup> کارآمدتر و جذاب‌تری (شامل ایدئولوژی، نمادها، پاداش‌ها، مجازات‌ها...) ارائه نماید، دولتی که توان ارائه استراتژی بقای کارآمدتر و برتری نسبت به سایر نیروهای اجتماعی نداشته باشد، در اعمال کنترل اجتماعی شکست خورده و لاجرم به سمت «سیاست بقا»<sup>۳</sup> (از جمله جابجایی‌های سریع و گسترده مقامات و مناصب دولتی، ایجاد نهادهای زائد و ناکارآمد، حیف و میل منابع مالی، اعمال نفوذ بر مجریان سیاست‌ها و نهایتاً تصرف حوزه‌هایی از اقتدار دولت) پناه می‌برد (Migdal, 1988: pp xii, 30-140).

میگدال در پاسخ به این پرسش بنیادین که چرا برخی از دولت‌ها نتوانسته‌اند سیاست‌های اجتماعی موفق برای هدایت و کنترل مردم خود به اجرا درآورند و برخی دیگر در این زمینه موفق بوده‌اند و این که مقاومت سازمان‌های جامعه بر تلاش‌های دولت برای هدایت رفتار روزانه مردم چه تأثیراتی برجای می‌گذارد؟ پاسخ را با تلاش‌های دولت برای کنترل اجتماعی آغاز می‌کند. کنترل اجتماعی؛ توانایی واقعی برای ایجاد قواعد الزام‌آور بازی برای مردم

۱. جامعه شبکه‌ای (Weblike Society)؛ از نظر میگدال چنین جامعه‌ای از حیث کنترل اجتماعی، پراکنده و چندپاره است. در واقع کنترل اجتماعی در جامعه ممکن است میان گروه‌های متعدد و نسبتاً مستقل، تقسیم شده باشد تا در دست یک دولت عمدتاً متمرکز باشد. جوامع مختلف جهان سوم مانند «شبکه پیچیده عنکبوت» انعطاف‌پذیرند می‌توان گوشه‌ای از این شبکه را قطع نمود در حالی که قسمت‌های باقیمانده شبکه بطور معجزه آسایی در میان بخش‌های دیگر پیچد درست همانطور که می‌توان رشته‌های مرکزی را قطع نمود در حالی که شبکه به حیات خود ادامه می‌دهد. اگر چه بطور قطع پیوندهایی بین این بخش‌ها وجود دارد و برخی از بخش‌ها مشخصاً مهمتر از سایر ها هستند غالباً هیچ بخش جداگانه‌ای بطور کامل سازنده و مکمل موجودیت کل شبکه نیست.

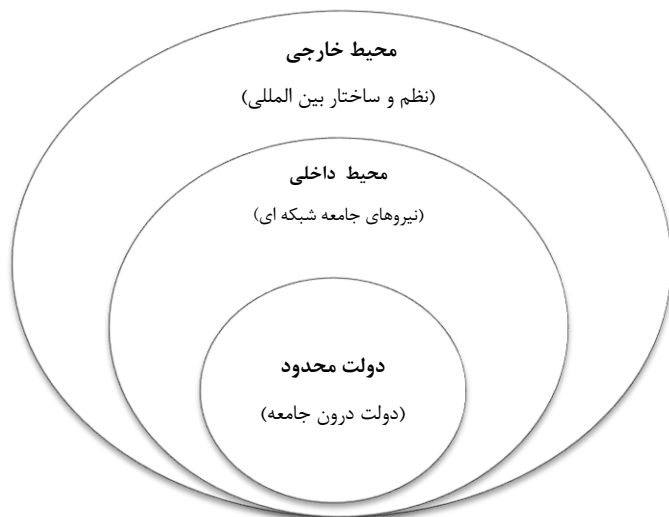
2. Survival Strategy

3. Survival Politics



در جامعه است. کنترل اجتماعی برای دولت چیزی فراتر از نفوذ کارگزاری‌های دولت در جامعه و حتی استخراج موفقیت‌آمیز منابع از درون جامعه است. کنترل اجتماعی یعنی توانایی اختصاص منابع برای اهداف خاص و هدایت و تنظیم رفتار روزمره مردم. مقامات رسمی با هزینه کردن کنترل شده و گزینشی منابع دولت این امکان و فرصت را دارند که عناصر عمده‌ای از استراتژی بقا یا پیکربندی نمادین (اسطوره‌ها، ایدئولوژی، اعتقادات و...) را به مردم عرضه دارند. صرفاً در این صورت دولت پیش شرط‌های لازم برای تنظیم مؤثر و کارآمد احتمال بسیج جمعیت را خواهد داشت.

بنابراین رویکرد نظری «دولت درون جامعه» یا «دولت محدود» به معنای پرهیز از دیدگاه‌های ساختاری است که دولت را عمدتاً نوعی روایت تاریخی بزرگ یا کلان روایت و یا آن را به عنوان یک «بازیگر» منسجم، یکپارچه و هژمون در تاریخ معرفی می‌کنند. به تعبیر میگدال اگر بخواهیم مناسبات دولت-جامعه بویژه در جوامع در حال توسعه را به روش مفیدتر و کارآمدتری بررسی کنیم، باید آن را به مثابه «دولت محدود» بشناسیم. رویکردی که بر موقعیت دولت در جامعه، فرآیند تعامل آن با سایر نیروهای اجتماعی و تحول متقابل آن با سایر گروه‌های اجتماعی تمرکز نموده و همچنین محدودیت‌های دولت را برجسته می‌کند، در واقع وجه مثبت، ایجابی و مطلوب چنین نظمی در اینگونه جوامع، همانا «حکمرانی ترکیبی»<sup>۱</sup> خواهد بود.



مرز اجتماعی

نمودار شماره ۱) الگوی مفهومی «دولت محدود» بر پایه نظریه میگدال

## ۲) انقلاب سفید؛ ضرورت و ویژگی‌ها

از منظر سیاست «نوسازی و تحول اجتماعی» بی‌گمان سال‌های ۱۳۳۹ تا ۱۳۵۷ را باید آغاز دوران تازه‌ای در تاریخ ایران به شمار آورد، چرا که با روی کار آمدن جان اف کندی و همزمان با تحولاتی که در صحنه سیاست بین‌المللی روی داد، شاه ناچار به تجدید نظر در سیاست‌های خود گردید. کندی برای جلوگیری از قیام‌های مردمی در جهان سوم که احتمال سرنگونی رژیم‌های وابسته به بلوک غرب و به ویژه آمریکا را به دنبال داشت، رهبران آن کشورها را به انجام اصلاحات مسالمت‌آمیز از بالا بر پایه دکترین خود «اتحاد برای پیشرفت» تشویق و ترغیب کرد، که بر شعارهایی نظیر اصلاحات، دموکراسی، آزادی، حقوق بشر و کرامت انسان تأکید می‌شد (هوگلدن، ۱۳۸۱: ۱۰۱). از این رو در پی درخواست‌های مکرر آمریکا برای اجرای اصلاحات، محمدرضا شاه خود شخصاً به میان آمد و زیر فشار بزرگترین حامی خارجی خود ایالات متحده، علی‌امینی را به نخست‌وزیری منصوب کرد. امینی پس از تشکیل کابینه، مجلس بیستم را که بیشتر متشکل از زمین‌داران بزرگ بود منحل و سپهبد بختیار رئیس بد نام ساواک را از کشور اخراج کرد و چهره‌های غیردرباری و اصلاح‌طلبی همچون، محمد

درخشش، نورالدین الموتی و حسن ارسنجانی مهم‌ترین پشتیبان اصلاحات ارضی را به ترتیب به پست‌های وزارت آموزش و پرورش، دادگستری و کشاورزی منصوب کرد (داریوش، ۱۳۴۲: ۷).

پیرو این امر، شاه در دهه ۱۳۴۰ به منظور درهم شکستن مقاومت نیروهای قدرتمند جامعه شبکه‌ای و تضعیف مبانی کنترل اجتماعی و استراتژی بقای<sup>۱</sup> آن‌ها برنامه انقلاب سفید که اصلاحات ارضی از مهم‌ترین اصول آن بود را با یاری نخست وزیران وقت علی امینی، اسدالله علم، حسنعلی منصور و امیرعباس هویدا به مرحله اجرا درآورد و خواهان اجرای اصلاحاتی تحت عنوان انقلاب سفید در ایران شد. «این انقلاب، هم از زمینه‌های مساعد داخلی (اوج‌گیری بحران اقتصادی و آشفتگی‌های اجتماعی - سیاسی سال‌های پایانی دهه ۱۳۳۰ و رحلت آیت‌الله بروجردی به عنوان یکی از مخالفان بزرگ برنامه نوسازی شاه) و هم از حمایت نیرومند خارجی برخوردار بود (مقصودی و دیگران، ۱۳۸۶: ۳۵۳) و حوزه‌های اجتماعی سیاسی و اقتصادی جامعه ایران را تحت تأثیر قرار داد. انقلاب سفید در آغاز کار شامل شش اصل؛ اصلاحات ارضی و الغای رژیم ارباب - رعیتی، ملی کردن جنگل‌ها و مراتع در سراسر کشور، فروش سهام کارخانه‌های دولتی به عنوان پشتوانه اصلاحات ارضی، سهم کردن کارگران در منافع کارگاه‌های تولیدی و صنعتی، اصلاح قانون انتخابات به منظور دادن حق رأی به زنان، ایجاد سپاه دانش به منظور اجرای تعلیمات عمومی و اجباری بود اما به مرور زمان به اقتضای تحول جامعه و پیدایش نیازها و مقتضیات جدید ۱۳ اصل دیگر به آن اضافه گردید (کاتوزیان، ۱۳۹۱: ۳۵۱).

مواردی چون سپاه بهداشت، سپاه ترویج و آبادانی، خانه‌های انصاف در روستاها، ملی کردن تمام منابع آب‌های زیرزمینی کشور، نوسازی شهرها و روستاها، انقلاب اداری و آموزشی، تأمین امکان فروش سهام واحدهای بزرگ صنعتی به کارگران، مبارزه با تورم و گران‌فروشی، آموزش رایگان و اجباری در هشت سال اول تحصیل، تغذیه رایگان برای کودکان خردسال در مدارس، تعمیم بیمه‌های اجتماعی به همه ایرانیان، مبارزه با معاملات سوداگرانه اراضی و اموال غیرمنقول مبارزه با فساد را در بر می‌گرفت. محمدرضا شاه

---

۱. مناسبات کهن ارباب - رعیتی و همچنین پیکربندی نمادین ارائه شده توسط گروه‌های متنفذ و ریشه‌دار جامعه جهت هدایت رفتار اجتماعی مردم

سعی داشت برنامه‌ها و اصول انقلاب سفید را به هر شکل ممکن محقق سازد. از این رو می‌کوشید با اقتدار کامل به مخالفت‌های احتمالی پاسخ دهد. او همچنین برای مشروعیت بخشی به انقلاب این لوایح را در ۶ بهمن ۱۳۴۱ به فرماندوم گذاشت. بر اساس گزارش‌های دولت، در بهمن ماه ۱۳۴۱ نودونه درصد رأی‌دهندگان این طرح شش ماده‌ای را تأیید کردند (آبراهامیان، ۱۳۸۸: ۵۲۲).

شرکت‌های چندملیتی در چارچوب گسترش سرمایه‌داری جهانی خواهان سرمایه‌گذاری در کلیه شئون اقتصادی کشورهای پیرامونی بودند اما این سرمایه‌گذاری در ایران به صنایع استخراجی نفت محدود بود، چراکه وجود نظام ماقبل سرمایه‌داری و نوع مالکیت زمین در ایران مانع گسترش فعالیت سرمایه‌داری وابسته در بخش کشاورزی ایران به شمار می‌رفت. آمریکا برای چیره شدن بر این تضاد که آن را بزرگترین مانع توسعه نفوذ خود در ایران می‌دانست، فشار سنگینی بر روی طبقه حاکم ایران آورد تا اصلاحات ارضی را اجرا کند. از این رو باید اصلاحات ارضی را کانون اصلی انقلاب سفید به شمار آورد، چرا که باید بقایای طبقه زمین‌دار را از بین می‌برد، سرمایه‌داری را گسترش می‌داد و عدالت اجتماعی را تضمین می‌کرد (تقفی خراسانی، ۱۳۷۵: ۲۲۷). گرچه محمدرضا پهلوی در ظاهر، تأمین رفاه اجتماعی را یکی از هدف‌های اصلی انقلاب سفید اعلام و چنین وانمود کرد که رژیم‌اش برای مردم ایران، فرهنگ، بهداشت، رفاه و امنیت به ارمغان آورده است، اما در حقیقت عمده‌ترین و مهم‌ترین اهداف شاه از اجرای اصلاحات چند لایه، تضعیف پایگاه طبقات متوسط سنتی و بازار، گسترش قدرت اعمال کنترل خود در سطوح پایین جامعه اعم از دهقانی و روستایی، تضعیف پایگاه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی زمین‌داران بزرگ، واگذاری بخشی از سرمایه و منابع ثروت آنان به توده‌ها و دهقانان برای جلوگیری از شورش این طبقات بود.

بدین ترتیب اصلاحات ارضی سه مرحله متفاوت را پشت سر گذاشت. مرحله اول با قانون مصوب دی‌ماه ۱۳۴۰ش، توسط کابینه دکتر علی‌امینی و حسن ارسنجانی وزیر کشاورزی به مرحله اجرا درآمد. به موجب این قانون اولاً؛ حدود مالکیت ارضی را به یک ده شش دانگ، یا شش دانگ از چند ده محدود کرد و به مالک اجازه داد تا مازاد املاک خود را به قیمت معین به دولت بفروشد. ثانیاً؛ دولت غرامت مالکان را در عرض ده سال بر اساس ارزیابی مالیات‌های پیشین، می‌پرداخت. ثالثاً؛ زمین‌های خریداری شده

توسط دولت به کشاورزانی که بر روی آن زراعت می‌کردند واگذار می‌شد و بالاخره دهقانانی که زمین دریافت می‌کردند موظف می‌شدند که به عضویت تعاونی‌های روستایی درآیند (امجد، ۱۳۸۰: ۱۴۰). طبق آمار دولتی پس از اجرای این مرحله تنها ۲۰ درصد از جمعیت روستایی مشمول اصلاحات ارضی شدند، در پایان این مرحله قدرت مالکان بزرگ به طرز چشمگیری کاهش یافت و دولت جایگزین آنها شد (امجد، ۱۳۸۰: ۱۴۲).

مرحله دوم اصلاحات ارضی با اجرای بندهای الحاقی در تیرماه ۱۳۴۳ آغاز شد. در این مرحله امکان اجاره‌داری زمین برای زارعانی که آن را زیر کشت می‌بردند، فراهم شد و این امر نیز به نوبه خود حق مالکیت زمین‌داران را تضمین می‌کرد. زارعان، که در انتظار فرصتی بودند تا صاحب زمین شوند هنگامی که فقط قراردادهای اجاره ۳۰ ساله جای تقسیم محصول سنتی را گرفت به کلی مایوس شدند. مرحله دوم اصلاح قانون، نارضایتی و خصومت زارعان نسبت به مالکان را نه تنها کاهش نداد بلکه دست زدن به خرابکاری برای اعتراض به مالکیت آنان در نقاط مختلف معمول شد. از سال ۱۳۴۴ به بعد، این بی‌ثباتی فزاینده هم مالکان و هم حکومت را واداشت که در نگرش منفی خود نسبت به تقسیم مجدد اراضی تجدیدنظر کنند. سرانجام در سال ۱۳۴۸ حکومت تصمیم گرفت مرحله سوم اصلاحات ارضی را آغاز کند که طبق آن به مستأجران امکان داده می‌شد زمینی را که در اجاره داشتند مستقیماً از مالک بخرند (مهدوی، ۱۳۷۷: ۳۶-۳۵).

بدین ترتیب، اصلاحات ارضی اولیه که به منظور توزیع زمین میان اکثریت خانوار روستایی طرح شده بود در ادامه راه با مخالفت و مقاومت مالکان تعدیل شد و سپس به منظور ایجاد شرکت‌های زراعی و کشت و صنعت عملاً تغییر جهت داد. این در حالی است که رشد انفجار عواید نفت، دولت را به تعقیب استراتژی توسعه صنعتی شهری ترغیب کرد و دولت را از مازداد کشاورزی بی‌نیاز نمود. افزون بر این اعتبارات و سرمایه‌های دولتی و غیردولتی را به سوی کشت و صنعت‌ها و شرکت‌های زراعی سوق داد و به رشد خودافزای محصولات کشاورزی و مواد غذایی انجامید. بدین ترتیب اصلاحات ارضی که در سه مرحله جداگانه و در طول ده سال صورت گرفت نظام کشاورزی ایران را که ویژگی آن وجود مناسبات فتودالی میان مالکان غیابی و زارعان سهم‌بر بود تغییر داد و تقریباً نیمی از خانواده‌های روستایی را مالک دست‌کم قطعه زمینی

کوچک کرد. اصلاحات ارضی به محمدرضاشاه پهلوی این امکان را داد تا بتواند سیطره و نفوذ خود را در روستاهای ایران به صورتی بی سابقه از زمان شکل گیری دوباره کشور ایران در قرن شانزدهم میلادی افزایش دهد. برخلاف تحلیل های رایج، این برنامه بیش از این که هدف اقتصادی و توسعه ای داشته باشد بیشتر با اهدافی سیاسی صورت گرفت. همچنین هدف شاه از اجرای این اصلاحات نه جلوگیری از جنبش های دهقانی بلکه کاستن از قدرت بزرگ مالکان غایب بود (آبراهامیان، ۱۳۸۴: ۵۲) (فوران، ۱۳۷۸: ۵۳۷). در ادامه با تکیه بر نظریه دولت محدود میگدال، محدودیت ها و موانع داخلی و خارجی این اصلاحات بررسی خواهد شد.

### ۳) موانع و محدودیت های داخلی (نیروهای مقاوم جامعه شبکه ای)

انقلاب سفید و شاهیت آن یعنی اصلاحات ارضی در دهه، ۱۳۴۰ با علل، فرایندها و پیامدهایش، مشاجره فزاینده ای را میان موافقان به لزوم اصلاحات عدالت جویانه از سوی شاه و مخالفان آن با گرایش های چپ و مذهبی در تلقی از اصلاحات به عنوان طرح آمریکایی برای افزایش وابستگی به غرب ایجاد کرده و در راستای این مخالفت رویکردهای متفاوتی برای مبارزه و مقاومت در برابر این اصلاحات اتخاذ کردند که در ادامه به بررسی آنها می پردازیم.

#### ۳-۱) زمین داران و ملاکین

یکی از بخش های اصلی جامعه شبکه ای و منابع عمده مقاومت در برابر سیاست های نوگرایانه و اصلاحی دولت ها در ایران معاصر طبقه مالک و اشراف زمین دار بوده اند. به گفته لمبتون؛ «طبقه مالکین در روستاها برای قرن ها منبع قدرت سیاسی به شمار می رفتند و تا زمان اصلاحات ارضی سال ۱۳۴۲ حدود ۷۰ درصد از زمین های زراعی را در اختیار داشتند. مالکیت زمین بیش از آنکه شیوه ای برای بهره وری اقتصادی باشد روشی بود برای به دست آوردن منزلت اجتماعی، سیاسی، لذا اهمیت اقتصادی مالکیت در درجه دوم اهمیت قرار داشت» (Lambton, 1964: 262). با توجه به این واقعیت بود که شاه اعتقاد داشت در روستاها یعنی جایی که اکثریت قریب به اتفاق مردم سکونت داشتند، مالکین، یکی از بزرگترین عوامل بازدارنده گسترش قدرت حکومت هستند. این نیروهای اجتماعی در سال های پس از مشروطه نیز در همه نهادهای سیاسی رخنه کرده بودند و

اکثریت اعضای مجلس، هیأت دولت، سازمان‌های سیاسی - اقتصادی، مؤسسات فرهنگی، نظامی و ... را شکل می‌دادند و به خاطر برخورداری از اکثر کرسی‌های مجلس از قدرت سیاسی بیشتری بهره‌مند بودند، به طوری که نه تنها می‌توانستند استان‌داران، فرمانداران بخش‌ها، ژاندارمری و دیگر مقامات محلی را تحت نفوذ بگیرند حتی موفق شدند اصلاحات ارضی مختصری را که به ترتیب قوام و مصدق اجرا کرده بودند، خنثی کنند. از این رو بالقوه خطر بزرگی در راه قدرت مطلقه شاه محسوب می‌شدند (اشرف و بنوعیزی، ۱۳۸۷: ۳۶-۳۳).

بنابراین محمدرضا شاه به منظور کاهش نفوذ و همچنین درهم شکستن قدرت اجتماعی - اقتصادی آنها و مهم‌تر از همه جهت پشتیبانی و جذب گروه‌های فاقد امتیاز مانند دهقانان، یکی از ستون‌های استراتژی بقای رژیم خود را بر پایه انقلاب سفید و مهم‌ترین رکن آن، یعنی اصلاحات ارضی قرار داد. به موجب این برنامه، مالکیت بزرگ مالکان حداکثر به یک روستا محدود شد، این مرحله مخالفت و اعتراض بزرگ مالکان علیه شاه را برانگیخت. در واقع ملاکین از چند جهت به اصلاحات ارضی واکنش نشان دادند؛ اول این که اصلاحات ارضی منبع پراهمیت ثروت نخبگان سنتی و در نهایت پایه قدرت سیاسی آنها را به منابعی که تحت کنترل دولت بود تغییر داد و در عین حال پایه انتخابات و حمایت‌کنندگان را که از طریق مالکان بزرگ می‌توانستند پارلمان را کنترل کنند را نیز حذف کرد. این اقدامات در واقع موجب قطع ارتباط بین نخبگان و روستاییان انتخاب‌کننده می‌شد و شاه مجلس شورا را نیز کنترل می‌کرد. برای نمونه: تا قبل از اصلاحات ارضی اکثر کرسی‌های نمایندگی مجلس شورای ملی را مالکان در اختیار داشتند طی و بعد از اجرای اصلاحات ارضی در چهار دوره، تعداد نمایندگان مالک به تدریج کاهش یافت و در مقابل، کارمندان ۶۵ تا ۷۳ درصد از کرسی‌های مجلس را به دست آوردند. دوم این که تعاونی‌های پیش‌بینی شده در اصلاحات ارضی که در روستاها مستقر می‌شدند، پیوند شاه - دولت - رعیت را جانشین پیوند مالک - رعیت می‌کرد. چرا که این تعاونی‌ها خدماتی از قبیل دادن تخم، کود، کمک‌های فنی و بازاریابی، را که قبلاً توسط مالک انجام می‌شد به انجام می‌رساند. بدین ترتیب رعایا هم در نتیجه اصلاحات ارضی تحت کنترل مراکز سیاسی خود شاه قرار می‌گرفتند. عمده‌ترین پیامد اصلاحات ارضی برای شاه آن بود که دولت قدرت سیاسی خود را جایگزین قدرت زمین‌دار در

روستاها کرد. سپاه بهداشت، سپاه دانش، سپاه ترویج و آبادانی، سازمان‌های دولتی، نهادهای روستایی (تعاونی‌ها، واحدهای اعتباری، خانه‌های اصناف) کنترل قیمت‌ها و قدرت اجبارکننده ژاندارمری نیز هریک به عنوان ابزاری پایه‌های قدرت دولت مرکزی در روستا را تحکیم کردند (فوران، ۱۳۷۸: ۴۷۷)، (کاتوزیان، ۱۳۹۱: ۳۵۸-۳۵۷). بدین ترتیب دوره محمدرضا شاه دوره جایگزینی تدریجی رابطه سرمایه‌داری به جای رابطه مناسبات ارباب - رعیتی و حذف طبقه سنتی حاکم (زمین‌داران و تضعیف روحانیت) و زمینه‌سازی برای به وجود آمدن اقشار جدید بود (ازغندی، ۱۳۹۲: ۱۱۷).

باتوجه به نسجیدگی سیاست اصلاحات ارضی در کنار عدم نیاز حکومت به وفاداری طبقات اجتماعی، گرچه مالکان نفوذ سیاسی خود در قانون‌گذاری و اجرای آن را از دست داده و بسیاری از آنان در جهت سیاست‌های جدید تغییر ماهیت دادند، اما فرزندان آنان بعدها توانستند مناصب دولتی را تصاحب کنند. آنها پس از انقلاب سفید و اصلاحات ارضی با خرید کارخانجات به سرمایه‌داران جدید تبدیل گردیده سپس با سازوکارهای خویشاوندی، نفوذی و سیاسی به انواعی از امتیازات و تسهیلات اقتصادی، گمرکی و بانکی غیرقانونی دست یافتند. افزون بر آن، به عنوان بورژوازی جدید و به شکل جدیدی وارد ساختار قدرت سیاسی شدند (بشیریه، ۱۳۸۸: ۱۵۷) (اشرف، ۱۳۷۲: ۱۷۱).

## ۲-۳) نیروهای مذهبی (علما و روحانیون)

نیروهای مذهبی و در رأس آنها علما و روحانیون، از دیرباز به جهت توانمندی و مقبولیت خود در ارائه استراتژی بقای کارآمد و جذاب برای جامعه سنتی ایران، از موقعیت و جایگاه ممتازی در بین توده مردم برخوردار بوده و از این رو، همواره بخش عمده‌ای از کنترل اجتماعی را در دست داشته‌اند. گرچه در دهه ۱۳۳۰ رژیم شاه برای بازسازی و تقویت مشروعیت خود ناچار به همکاری با دستگاه دینی بود و علما نیز سلطنت را حامی خود در برابر تهدید کمونیسم و افزایش قدرت بهائیان می‌دانستند و از سال‌های ۴۲-۱۳۳۰ نوعی دوران‌دیشی و تعامل سازنده در روابط دولت-علما برقرار بود، اما سال ۱۳۴۲ نقطه عطفی در مناسبات روحانیون و دربار و فعال شدن شکاف دین و دولت بود. دلایل این امر را می‌توان در وهله اول نقض قانون اساسی و تشدید روند نوسازی به شیوه غربی از سوی دربار دانست که در پی اصلاحات شاه منجر به از دست



رفتن منابع و قدرت آنان شده بود. از این رو روحانیت با توجه به نفوذ اجتماعی گسترده‌ای که در جامعه ایرانی داشتند، سرمنشاء بسیاری از تحولات سیاسی اجتماعی قرار گرفتند و به‌عنوان مهم‌ترین مخالفان این اصلاحات آن را در کام مجریان خود تلخ کرده و مجریان را در انجام این کار ناموفق گذاشتند (Avery, 1965:481). از جمله دلایل مخالفت علما و روحانیون با انقلاب سفید عبارت بودند از:

#### ۱-۲-۳) اعمال محدودیت بر مدارس دینی

از سال ۱۳۴۲ به بعد رژیم، در راه کنترل هر چه شدیدتر مدارس علوم دینی از طریق کاهش تعداد آنها گام نهاد و کوشید از این راه آخرین دژ مستحکم علما را نیز از کنترل آنها خارج کند. «برای نمونه، طی سال‌های ۱۳۳۹ تا ۱۳۵۴ نه مدرسه از مجموع مدارس سی و دوگانه تهران تعطیل شد. دولت همچنین کوشید تا نقش علما را بعنوان مبلغان تشیع از آنان سلب کند. شاه دستور تشکیل سپاه دین را در شهریور ۱۳۵۰ صادر کرد که بر اساس آن اعضای سپاه مذکور باید از میان فارغ التحصیلان علوم دینی دانشگاه‌های مختلف انتخاب شده و به قسمت‌های مختلف کشور فرستاده می‌شدند. از این گذشته شاه فرمان تشکیل مبلغان دینی را نیز صادر کرد سپاهیان و مبلغان دینی اهداف سه‌گانه‌ای را دنبال می‌کردند؛ نشر و اشاعه نسخه‌ای محافظه‌کارانه و غیر سیاسی از تشیع که بر وفاق اسلام با سلطنت تأکید می‌ورزید، تقویت و تحکیم تدریجی همبستگی تشیع و دیوانسالاری دولتی و نشان دادن مراتب تعهد و پایبندی دولت به مذهب شیعه (میلانی، ۱۳۸۵:۱۳۱).

#### ۲-۲-۳) تشکیل سازمان اوقاف

یکی دیگر از مهم‌ترین دلایل مخالفت علما با اصلاحات ارضی تأثیر آن بر زمین‌هایی بود که به عنوان وقف در اختیار روحانیت بود چرا که در سال ۱۳۴۳، در تداوم سیاست اصلاحات شاه سازمان اوقاف تحت نظارت حکومت سازماندهی شد. شاه با سازماندهی جدید سازمان اوقاف و ایجاد سپاه دین که تابع سازمان اوقاف بود سعی کرد تا هم استقلال مادی حوزه را با مشکل مواجه کند و هم ارتباط معنوی مردم را با روحانیون قطع نماید. آمارهای آن زمان نشان می‌دهد که در حدود ۷۳۶۹۴ فقره موقوفات درآمدهی بالغ بر ۲۷۵۴۵۴۳۴۲ ریال داشتند. با توجه به وظایف سازمان اوقاف که از حمایت‌های همه‌جانبه سازمانی و مالی دولت برخوردار بود، دیگر امکان هیچ‌گونه

فعالیت‌های جدی برای وظایفی غیرحکومتی باقی نمی‌ماند. فعال کردن سازمان اوقاف و واگذاری مسئولیت‌های وسیع مذهبی به آن نشان دهنده این واقعیت است که دولت آگاهانه و برنامه‌ریزی شده در تلاش رسمی کردن دین و خلع روحانیون مترقی بوده است (Akhavi, 1980: 130).

### ۳-۲-۳) تصویب لایحه انجمن‌های ایالتی و ولایتی در مهر ماه ۱۳۴۱

تصویب این لایحه نیز انگیزه دیگری برای نارضایتی و مخالفت روحانیون با اصول انقلاب سفید بدست داد. در لایحه مزبور، برخلاف قانون اساسی، شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان تغییر کرد و شرط با سواد بودن جایگزین شرط ذکوریت و سوگند به «کتاب آسمانی» جایگزین سوگند به قرآن گردید. حذف قید اسلام و سوگند به قرآن که اقدامی در جهت تقویت بیگانگان و غیرمسلمان بویژه گروه‌های صاحب نفوذ غیرمسلمان و فرصتی برای اعلام موجودیت رسمی آنها بود. خطر نفوذ بیشتر صهیونیست‌ها و عناصر بهایی در سیاست کشور را تقویت نمود و مخالفت و اعتراض شدید روحانیون بویژه امام خمینی را باعث شد (اشرف، بنوعیزی، ۱۳۸۷: ۹۵).

### ۳-۲-۴) اعطای حق رأی به زنان

از آنجاکه زنان نیز چون مردان از حقوق انسانی و قانونی اولیه خود محروم بودند و انتخابات آزاد وجود نداشت و فهرست نامزدها قبلاً توسط دولت و ساواک تعیین می‌شد، اعطای حق رأی به زنان، از سوی روحانیون اقدامی فریب‌کارانه برای به ابتدال کشاندن زنان توصیف شد. در نتیجه واکنش شدید روحانیون و گروه‌های مذهبی شاه از مفاد خلاف شرع و غیرقانونی این مصوبه اعلام براءت نمود و در تاریخ ۷ آذر ۱۳۴۱ خبر لغو تصویب‌نامه منتشر شد (اشرف، بنوعیزی، ۱۳۸۷: ۹۵).

افزون بر این، سکولاریزه کردن جامعه به رسمیت شناختن اسرائیل، توسعه و ترویج ارزش‌ها و هنجارهای غربی و ستایش شاه از ایران باستان، برگزاری جشن‌های دوهزار و پانصدمین سالروز سلطنت شاهنشاهی، جایگزینی تقویم شاهنشاهی به جای تقویم هجری قمری و خورشیدی، کنترل هر چه شدیدتر مدارس علوم دینی، تشکیل سپاه دین، حملات مستقیم به روحانیت مخالف با دخالت‌های شاه در امر تعیین مرجع تقلید پس از درگذشت آیت‌الله بروجردی از دلایل دیگری هستند که قدرت روحانیون را تضعیف

می کرد و شاه را یک رهبر مرفقی جلوه می داد و روحانیت را پاسدار قرون وسطی می نامید (زونیس، ۱۳۷۰: ۱۵۱) (میلانی، ۱۳۸۵: ۱۳۰).

بدین ترتیب نارضایتی گروه های مذهبی از استراتژی بقای رژیم پهلوی دوم که عمدتاً سبک و سیاقی غربی و عرفی داشت، اگرچه در اعتراضات ۱۵ خرداد سال ۱۳۴۲ سرکوب شد، لیکن پانزده سال بعد در جریان انقلاب اسلامی سال ۵۷ طومار دولت ضعیف محمدرضا شاه را درهم پیچید.

### ۳-۳) تجار و کسبه (بازاریان)

بازار به مثابه یک نهاد اقتصادی- فرهنگی، یکی دیگر از بخش های متنقد و تأثیرگذار جامعه شبکه ای و منبع عمده مقاومت در قبال سیاست های اصلاحی دولت ها در تاریخ معاصر ایران بوده است. «این گروه به دلیل ارتباطات و مبادلات تجاری در داخل و خارج از کشور، مایحتاج جامعه را تأمین می کردند و به واسطه تبادلات تجاری که داشتند ارز و نقدینگی فراوانی در اختیارشان بود که همین امر سبب قدرت ایشان و نیاز دولت به آنان می گردید (میلانی، ۱۳۸۵: ۱۲۸).

در پی کودتای ۱۳۳۲ و اتحاد دولت با سرمایه داری بین المللی، منافع اصناف و تجار در نتیجه سیاست های اقتصادی جدید رژیم، تضعیف گردید. با این حال در دهه ۱۳۳۰ شاه هنوز توان بالایی برای برخورد با طبقات متوسط سنتی از جمله بازاریان را نداشت بطوری که بازار توانست تا حدودی استقلال نسبی خود را حفظ کند. سیاست محتاطانه و تعاملی شاه در برخورد با بازاریان در پی بحران های سال های ۱۳۴۲-۱۳۳۹ و فشار آمریکا برای انجام اصلاحات در ایران، تغییر یافت و به تقابل بدل گردید. سیاست های توسعه صنعتی شاه در دهه های ۴۰ و ۵۰ آشکارا در مقابل منافع بازار قرار داشت، شاه تنفر خود نسبت به رویکردهای سنتی و محافظه کارانه بازار را این گونه بیان داشت: «بازاریان گروهی متعصب و سرسخت هستند که در مقابل هر گونه «تغییر» از خود «مقاومت» نشان می دهند چرا که موقعیت آنها امکان دسترسی به انحصاری پر سود را فراهم می آورد، من نمی توانستم مانع این سوپرمارکت ها بشوم. من کشوری مدرن می خواستم. حرکت در خلاف جهت بازار، بارزترین نمونه خطراتی بود که من در راستای گرایش های تجددخواهانه خود ناگزیر از رویارویی با آن بودم (Pahlavi, 1981: 156).

بدین ترتیب، با توجه به رشد طبقه جدید سرمایه دار مدرن در ایران، بازاریان به ویژه بعد از

سال ۱۳۴۰ به دلایلی چون؛ ۱) ضدیت شاه با طبقه بازار و اقتصاد سنتی و انحلال اصناف سنتی و ایجاد تشکلات جدید تحت نظارت دولت و بورژوازی غرب گرای خارج از بازار (اتاق اصناف)؛ ۲) محدود کردن بازار توسط دولت با حمایت از بخش فنی و تولیدی، ایجاد بانک‌ها و مراکز جدید خرید کالا، گسترش سوپرمارکت‌ها و فروشگاه‌های بزرگ و زنجیره‌ای کوروش؛ ۳) اعتراض به مالیات‌های بالاتر و غیرشرعی دانستن حکومت؛ ۴) پیش‌بینی بازاریان از آینده نامطمئن اصلاحات اقتصادی؛ ۵) ایجاد تنگناهای اعتباری برای بازاریان با خیابان‌کشی، تخریب بعضی از مغازه‌ها برای شهرسازی و کشیدن اتوبان از وسط بازار تهران؛ ۶) سیاست ضد تورمی رژیم بعد از بحران اقتصادی سال ۱۳۵۴-۱۳۵۶ و جریمه و زندانی نمودن بازاریان بزرگ و مغازه‌داران همراه تبلیغات شدید رژیم علیه بازار، به جرگه مخالفان شاه پیوستند. با این حال توانسته بودند اهمیت و قدرت اقتصادی خود را همچنان حفظ نمایند. برای نمونه؛ در سال ۱۳۵۵ بازاریان حدود ۷۲۵ هزار نفر (۶/۸ درصد نیروی کار) شامل مغازه‌داران کوچک و صنعت‌گرانی بودند که خارج از حوزه فیزیکی بازار قرار داشتند، ولی با جامعه بازار گره خورده بودند (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۳۸۴)، (دهباشی، ۱۳۹۳: ۱۲۳).

در چرایی علل حفظ استراتژی بقا و کنترل اجتماعی بازار در قبال سیاست‌های نوگرایانه رژیم می‌توان گفت؛ طبقه سرمایه‌دار تجاری، از یک سو بر خلاف طبقات جدید توانسته بودند بخشی از سازمان‌های صنفی خود را حفظ کنند که کاملاً مستقل از دولت بود، آنها نه فقط بر کارگران و دستیاران خود، بلکه بر هزاران دست‌فروش، خرده‌فروش و دلال جزء به علت وابستگی‌شان به بازار نیز نفوذ چشمگیری داشتند. از سوی دیگر دامنه نفوذ بازار، مناطق غیرشهری نظیر مزارع تجاری و کارگاه‌های کوچک روستایی را نیز در بر می‌گرفت. افزون بر این، پیوندهای عمیق اجتماعی، مالی، سیاسی، ایدئولوژیک و تاریخی با تشکلات مذهبی یکی از ابزار مهم قدرت بازار بود که هر لحظه با فشارهای رژیم بیشتر می‌شد. بازاری‌ها نه تنها می‌توانستند موقعیت اقتصادی خود را حفظ کنند، بلکه همچنین قادر بودند منافع اقتصادی‌شان را خارج از محدوده کنترل دولت نگاه دارند در نتیجه بدون ترس از تلافی دولت، به اقدام جمعی دست بزنند. این در حالی بود که اتحادیه‌ها و انجمن‌ها تحت کنترل دولت بودند (مطلبی، ۱۳۸۶: ۶۷-۶۶).

بنابراین، مبارزه رژیم با این بخش از جامعه شبکه‌ای هم کاملاً غیر مؤثر بود. در مقابل سیاست‌های گسترش سرمایه‌داری صنعتی و مدرن، طبقات وجه تولید خرده کالایی به هم نزدیک‌تر شدند و در مقابل دولت و سرمایه‌داران کلان «هویت سیاسی و مذهبی مشترکی» پیدا کردند. نارضایتی طبقه متوسط سنتی بخصوص بازاریان از رژیم شاه به حدی بود که در مبارزات سال‌های ۵۷-۱۳۵۶ هسته اصلی ائتلاف مردمی بر علیه حکومت پهلوی را تشکیل دادند.

#### ۳-۴) نیروهای سیاسی (احزاب و نهادهای میانجی)

به دنبال اصلاحات، احزاب و گروه‌های سیاسی که توسط شاه طی سال‌های ۱۳۳۲ الی ۱۳۳۹ به حاشیه رانده شده بودند با ایجاد شدن فضای سیاسی باز در سال‌های ۱۳۳۹ تا ۱۳۴۲ موقت به صحنه بازگشتند و هر یک از این گروه‌ها مطابق خط‌مشی و آرمان‌های خود عملکرد متفاوتی در مقابل برنامه انقلاب سفید از خود نشان دادند.

#### ۱-۴-۳) جبهه ملی دوم

جبهه ملی دوم که در سال ۱۳۳۹ با هدف تداوم میراث جبهه ملی تأسیس شد جزوه کوچکی در مهر ماه ۱۳۴۱ منتشر کرد و در آن به مسئله اصلاحات پرداخت. جبهه ملی دوم استدلال کرد که چون در ایران فتوایسبم از نوع اروپایی هرگز وجود نداشته است اصلاحات ارضی هم موضوع بی‌ربطی است. این حزب درباره انقلاب سفید نیز چند روز قبل از رفراندوم بهمن ماه آن سال اعلامیه‌ای با شعار «اصلاحات آری، استبداد نه» منتشر کرد. اعضای جبهه ملی به خودی خود با مفاد انقلاب سفید و اصلاحات ارضی موافق بودند و تنها از رژیم دیکتاتوری حاکم و مجریان انجام این اصلاحات اعلام نارضایتی می‌کردند. در واقع علل مخالفت جبهه ملی با این اصلاحات بیشتر به علت مخالفت با دولت علی امینی بود و اعضای این جبهه ذاتاً با نفس اصلاحات مشکلی نداشتند. از این‌رو آغاز رویارویی و مقابله جبهه ملی با علی امینی به میتینگ این حزب به مناسبت سالروز قیام تیرماه ۱۳۳۱ و فاتحه خوانی بر مزار شهیدان آن واقعه و مخالفت دولت با برگزاری آن بر می‌گردد چرا که جبهه، بدون توجه به مخالفت دولت تصمیم قاطع به اجرای میتینگ اتخاذ نمود و در نتیجه، تظاهرات به برخورد مأمورین با تظاهرکنندگان و دستگیری حدود ۶۰ تن از جمله دکتر سعید فاطمی، دکتر صدیقی و برخی از دانشجویان انجامید. از این پس به ویژه از اوایل شهریور ۱۳۴۰.ش جبهه ملی

در نشریات و اجتماعاتش دولت را بدلیل خودداری از انجام انتخابات و اعمال محدودیت در آزادی تجمعات مورد انتقاد قرار داد. هدف عمده و اساسی جبهه ملی از انتقاد، برگزاری انتخابات آزاد و فوری و در غیر این صورت کناره‌گیری نخست وزیر بود. از آنجا که رابطه جبهه ملی و علی‌امینی با فراز و فرودهایی همراه بود در نهایت منجر به قطع رابطه شد تا جایی که رهبران و اعضای جبهه ملی حاضر نشدند امینی را در برنامه‌های اصلاحی‌اش همراهی کنند (نجاتی، ۱۳۶۹: ۱۷۲)، (افشار، ۱۹۸۱: ۱۰۹۹) و (افراسیابی، ۱۳۶۴: ۱۴۲-۱۴۱).

### ۲-۴-۳) نهضت آزادی

نهضت آزادی نیز گروه سیاسی دیگری بود که با روی کار آمدن دولت دکتر امینی، به عنوان فعالیت در فضای باز سیاسی، شروع به فعالیت کردند. از آنجا که رهبران این گروه مذهبی بودند در کنار مخالفت علما و روحانیون، با لایحه انجمن‌های ایالتی و ولایتی و انقلاب سفید و اصلاحات ارضی مخالفت کردند. این تشکل سیاسی-مذهبی پس از دیدار با مراجع قم و با صدور اعلامیه‌ای، به دفاع از نهضت روحانیت برخاست و به افشای ماهیت اصلاحات شاه، کیندی و انقلاب سفید پرداخت. نهضت آزادی در این اعلامیه عنوان کرد «سکوت نکردن و اعلام خطر در برابر رفراندوم شش ماده‌ای شاهانه یک وظیفه تاریخی است». نهضت آزادی این اقدامات را حاصل نفوذ آمریکا می‌دانست و عقیده داشت که آمریکایی‌ها طالب اصلاحات ارضی و مبارزه با فساد هستند تا بدین طریق جلوی پیشروی کمونیسم را بگیرند. به باور اعضای این نهضت، وقتی در جامعه‌ای عناوین عالی و ارزش‌ها و کمالات مطلوب مانند اصلاحات ارضی و انتخابات قانونی و حق رفراندوم به صورت تصنعی فرمایشی و در غیر مجرای صحیح وسیله عوام‌فریبی و استفاده‌های نامشروع قرار گیرند، خود این آرمان‌ها و هدف‌ها که سرمایه‌ای حیاتی برای نجات و حرکت ملت‌ها هستند، مفلوک و منفور و مطرود شده به جای آنها بدر ناامیدی و تباهی رویانده می‌شود. بدین ترتیب پس از اعلام علنی مخالفت این نهضت با اصلاحات شاه، رهبران آن از جمله مهندس بازرگان و آیت‌الله طالقانی در مدت زمان کوتاهی دستگیر شدند و تا پس از قیام ۱۵ خرداد در زندان باقی ماندند (برزین، ۱۳۷۸: ۱۶۳)، (بازرگان، ۱۳۶۳: ۲۱).

## ۳-۴-۳) حزب توده

گرچه اصلاحات ارضی اصولاً بخشی از بن‌مایه نظری چپ مارکسیستی در سطح جهان بوده و هست و چپ مارکسیستی ایران نیز از این قاعده مستثنی نیست. با این حال حزب توده به خاطر نامشروع بودن حکومت و مجریان این ایده از سر مخالفت درآمد. چرا که مواضع حزب توده نسبت به رویدادها و تحولات سیاسی داخل کشور بازتابی از مواضع اتحاد جماهیر شوروی بود. از آنجا که روابط ایران و اتحاد شوروی در پایان دهه ۱۳۳۰ (۱۹۵۰) به دلیل انعقاد قرارداد نظامی دو جانبه ایران و آمریکا رو به تیرگی می‌رفت، شوروی در این دوران به یک جنگ شدید تبلیغاتی علیه ایران مبادرت ورزیده بود. روی کارآمدن دولت علی امینی و فضای باز سیاسی در ایران نیز به کاهش این تنش کمک نکرد و در رسانه‌های اتحاد شوروی، امینی نیز به دلیل ارتباط نزدیک با کیندی مورد حمله قرار می‌گرفت و سیاست همراهی و همگامی ایران با آمریکا همچنان از سوی اتحاد شوروی محکوم می‌گردید از این رو اتحاد شوروی برنامه اصلاحات ارضی امینی را نیز به شدت مورد حمله قرار می‌داد و آن را برنامه‌ای برای حفظ منافع مالکین بزرگ و فئودال‌ها و قشر کوچک کولاک‌ها معرفی می‌کرد و هدف طراحان این قانون را منحرف کردن نظر توده‌ها از مبارزه برای حقوق خود و مهم‌تر از آن، تحکیم پایه‌های رژیم پوسیده سلطنتی‌عنوان می‌کرد (سولیوان، ۱۳۷۲: ۶۷).

در ادامه، تعهد شاه به عدم تبدیل ایران به پایگاه موشکی علیه شوروی این روند را به طور جدی تحت‌تأثیر قرار داد و منجر به بهبود روابط دو کشور شد، به طوری که تحلیل‌گران شوروی در چارچوب بهبود روابط خود با شاه، اصلاحات ارضی را گامی مثبت در مسیر انتقال از فئودالیسم به سوی سرمایه‌داری و در نتیجه، متری ارزیابی کرده و وظیفه مردم ایران را کمک به رفع جنبه‌های منفی آن به شمار می‌آورد. با امضای موافقتنامه‌های اقتصادی میان ایران و اتحاد شوروی و احداث واحدهای گوناگون صنعتی از سوی شوروی در ایران، حزب توده باز هم مواضع تأییدآمیز خود را نسبت به رژیم شاه تقویت کرد (کارردانکوس، ۱۳۶۷: ۲۲۴). از همین رو باید برخورد نیروهای چپ با اصلاحات ارضی شاه را از دو منظر مورد توجه قرار داد: اول این که مشکل چپ ایران با اصلاحات دوران هر دو پادشاه پهلوی کمتر با محتوای اصلاحات و بیشتر با مجریان اصلاحات بود. بدین معنی که اگر قدرت سیاسی در دست یک یا

چند گرایش چپ در ایران بود، آنان نیز بخش و یا کل اصلاحات دوران پهلوی را به اجرا می گذاشتند. دوم اینکه برخورد حزب توده با اصلاحات و جبهه گیری های حزب در این قبال به شدت تحت جناح بندی درون حزبی و مسئله ارتباط آن حزب با شوروی بود. از این رو حزب توده به دلایل این وابستگی نتوانست در برابر یکی از مهم ترین اصلاحات اجتماعی - اقتصادی در تاریخ ایران، واکنش هوشیارانه ای از خود نشان دهد. نوسانات حزب توده در ارزیابی این اصلاحات بی گمان نشان دهنده دور بودن حزب از جامعه ایران و ناکارآمدی رهبری آن بوده است.

#### ۴) موانع و محدودیت های خارجی

##### ۱-۴) اقتصاد سیاسی بین المللی

از نظر میگدال سویه دیگر «محدود بودن» دولت، به موقعیت و جایگاه آن در نظم و ساختار بین المللی مربوط می شود. درک جایگاه جهانی ایران در دهه های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ش مستلزم بررسی دقیق و عمیق روابط سیاسی و اقتصادی آن با مراکز جدید قدرت یعنی ایالات متحده آمریکا، سایر کشورهای پیشرفته صنعتی، ژاپن، بلوک سوسیالیستی خاصه شوروی و جهان سوم خاصه خاورمیانه و همسایگان آسیایی است. با این حال، از حیث نظری، جالب ترین مسئله همانا میزان دور شدن ایران از حاشیه اقتصاد جهانی به جایی است که امانوئل والرشتاین آن را نیمه حاشیه ای می خواند. نیمه حاشیه ای، دولت هایی هستند که حالت بینابینی دارند، مرور این روابط، توضیح کامل مفهوم وابستگی به یک یا چند کشور را امکان پذیر می سازد.

الگوی توسعه اقتصادی دهه ۴۰ و ۵۰ به گونه ای اتخاذ شده بود که تابع الگوهای غربی و وابستگی به قدرت های خارجی بود که به عقیده مارک گازیوروسکی این وابستگی اقتصادی به حدی بود که شاه حتی قیمت های نفت را هم بر اساس سیاست تنظیم قیمت انرژی آمریکا تنظیم می کرد. در امر بازرگانی خارجی، تراز بازرگانی، ماهیت واردات و صادرات و شرایط حاکم بر مبادله موضوع های محوری، گسترش عظیم میزان واردات و صادرات به خاطر افزایش تولید نفت و وقفه صادرات غیر نفتی در دوره ۱۳۳۲-۱۳۵۷ آمده است. تراز خارجی بازرگانی بدون نفت غالباً منفی بوده و حتی با آن نیز در اغلب موارد منفی بوده و این امر وابستگی مطلق ایران را به درآمد نفت نشان می دهد. هنگامی



که حتی با نفت، تراز بازرگانی خارجی منفی می‌شد، ایران به قرضه خارجی روی می‌آورد، در دوره ۱۳۴۲-۱۳۵۱ میزان این وام‌ها به ۲/۶ میلیارد دلار رسید (Scott, 2016: 62).

در الگوی توسعه وابسته، وابستگی کامل صنایع مونتاژ به مواد اولیه و خدمات مهندسی، استقلال اقتصادی را مورد مخاطره قرار می‌داد. نقش مسلط حکومت در اقتصاد و رخنه سرمایه‌داری بین‌الملل به کشور، ساختار تولید داخلی را به سمت تمرکز فزاینده در امور تجارت خارجی و مهم‌تر از آن تولید و صدور نفت دگرگون ساخت. این امر به توسعه «اقتصاد جزیره‌ای» در اقتصاد ایران منجر شد که ویژگی آن توسعه ناموزون بین تولید داخلی و بین‌المللی و جدایی و عدم ارتباط بخش‌های مختلف اقتصاد داخلی بود (فوران، ۱۳۷۸: ۵۰۷-۵۰۶).

بازیگران خارجی به عنوان یکی از مهمترین عوامل تأثیرگذار بر اقتصاد سیاسی کشور جهان سوم تلقی شده و معمولاً در بزنگاه‌های تاریخی بر سرنوشت کشور مؤثر بوده‌اند، از جمله دخالت‌های نیروهای خارجی باید، کودتای ۲۸ مرداد، طرح کاپیتولاسیون، مساله انرژی هسته‌ای، پیگیری پروژه‌های بزرگ و کمک‌های مالی و غیره در این دوره اشاره کرد. هرچند به ظاهر این اقدامات به بهانه ایجاد ثبات انجام می‌گرفت اما باید گفت که در مکانیسم سرمایه‌داری وابسته دولت‌هایی که شرکت‌های چندملیتی در آن مستقر هستند لازم می‌دانند تا راه ورود این شرکت‌ها به کشورهای پیرامون را به شکل دخالت در امور داخلی آن‌ها هموار سازند. چنانچه در سال ۱۳۳۲، آمریکایی‌ها قدرت نفوذ در کشور را در دست گرفته و به شدت در تصمیم‌گیری‌های شاه دخالت می‌کردند و حتی در پاره‌ای از اوقات نخست وزیر و وزیران به پیشنهاد آنان منصوب می‌شدند. برای نمونه، انتخاب علی امینی و علی منصور برای اجرای اصلاحات پیشنهاد شده از سوی آمریکا و اعطای کاپیتولاسیون را باید در این راستا مورد بررسی قرار داد (آموزگار، ۱۳۷۵: ۵۸). چرا که آمریکایی‌ها ادامه کمک‌های خود به شاه را منوط به کاپیتولاسیون کرده بودند. در واقع کاپیتولاسیون بستری بود برای حضور شرکت‌های چندملیتی در حوزه‌های مختلف اقتصادی، نظامی و سیاسی در ایران (عالیخانی، ۱۳۸۵: ۲۱۰).

از سوی دیگر، اگرچه جنگ اعراب و اسرائیل و عدم فروش نفت در بالا رفتن بهای نفت در جهان تأثیرگذار بود، اما به عقیده هویدا گران شدن نفت نیز در دهه ۱۳۵۰ با طراحی آمریکایی‌ها در جهان پدید آمد (هویدا، ۱۳۶۵: ۵۱۵). در واقع آمریکایی‌ها در پی آن بودند که با افزایش قدرت خرید کشورهای ایران، زمینه را برای حضور پررنگ‌تر شرکت‌های چندملیتی اقتصادی آمریکا در ایران ممکن سازند. امضاء توافق‌نامه تجاری در کمیسیون مشترک ایرانی - آمریکایی به ریاست وزرای خارجه ایران و آمریکا در نیمه اول ۱۳۵۰ تأیید این ادعا است که سود سرشاری را نصیب اقتصاد آمریکا کرد (زوئیس، ۱۳۷۰: ۱۳۶). کنسرسیوم نفتی نیز یکی از مهم‌ترین قراردادهای بین دو کشور است که ۴۰ درصد منافع آن مستقیماً نصیب اقتصاد ایالات متحده آمریکا شد. به اعتقاد گازیوروسکی دولت پهلوی در عین حال که مقابل جامعه، خودمختار بود، در مقابل آمریکا دست نشانده بود. این وضعیت، منافع زیادی را برای شرکت‌های چندملیتی داشت. برای مثال؛ ورود شرکت لیلینتال - کلاپ در طرح توسعه ایران بدون هیچ‌گونه حسابرسی از سوی دولت ایران بود، به نحوی که حتی انتقاد اعضای کنگره آمریکا را به دنبال داشت (بیل، ۱۳۷۱: ۱۷۲).

روی هم‌رفته، به نظر می‌رسد طی دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ قرار گرفتن ایران در حاشیه نظام اقتصاد جهانی و تبدیل آن به قدرت شبه‌پیرامونی دو دلیل عمده داشت: نخست، ضعف شدید مشروعیت داخلی نظام سیاسی پهلوی دوم که نیازمند پشتیبانی یک دولت حامی از بیرون بود و دیگری، موقعیت ژئوپلتیک و شرایط منطقه‌ای ایران در فضای جنگ سرد دو ابرقدرت که ناگزیر ایران را به بازیگر متحد و پیرو غرب در منطقه بدل کرد. این وضعیت تبعات ناگوار و جبران‌ناپذیری برای فرایند سیاست‌های توسعه و دولت‌سازی دوره پهلوی دوم در پی داشت، مهم‌ترین پیامد آن امنیتی‌شدن این سیاست‌ها و پررنگ شدن وجه سرکوبگرانه آن بود. نکته مهم دیگر که از منظر استقلال ملی باید بدان توجه داشت وابسته شدن شدید دولت رانتی ایران به عملکرد بازارهای بین‌المللی بود که در شرایط بحرانی (نوسانات بازار نفت، ارز و اعمال فشارهای بین‌المللی)، لطمات جبران‌ناپذیری بر اقتصاد ایران در دهه ۱۳۵۰ وارد کرد (سمیعی اصفهانی، ۱۳۹۷: ۱۴۳).

## ۲-۴) هم پیمانی با غرب

رویکرد شاه به سیاست و قدرت پس از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ را باید بر اساس ضرورت‌های امنیتی و الزامات و محدودیت‌های ژئوپلیتیک نظم دوقطبی جنگ سرد و بویژه سیاست خارجی ایالات متحده درک نمود. تحولات سیاسی ایران در خصوص بحران آذربایجان و کردستان و نقشی که آمریکا در حل این بحران‌ها داشت، شاه و دولتمردان را به این نتیجه رسانید که ایالات متحده آمریکا را به عنوان قدرت برتر برای مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی وارد صحنه کنند.

بازگشت شاه به اریکه قدرت پس از کودتای ۲۸ مرداد، دوره‌ای است که ایران به شدت به کمک‌های اقتصادی و حمایت‌های سیاسی آمریکا وابسته می‌شود. روشن است که در این رابطه حامی - پیرو، آمریکا شریک برتر و رابطه‌ای فرادستی نسبت به ایران داشت. از نظر شاه، آمریکا نه تنها کشور حامی ایران به شمار می‌آمد بلکه همچنین برای توسعه جاه‌طلبی‌های شاه، یعنی ایده وی مبنی بر تبدیل شدن به قدرت منطقه‌ای، هم‌پیمان مطمئنی به نظر می‌رسید. از سوی دیگر از نگاه آمریکا نیز ایران به دلیل موقعیت استراتژیکی‌اش (به ویژه در رقابت آمریکا با شوروی)، برخوردار از منابع سرشار نفت و همچنین بازار گسترده فروش کالاها، تجهیزات صنعتی و تسلیحات نظامی، متحد منطقه‌ای مهمی محسوب می‌شد (Bakhash, ۲۰۰۹: ۲). با گسترش سطح درگیری آمریکا و شوروی در دهه‌های ۱۹۵۰-۱۹۶۰ و جهانی شدن تهدیدات، ایران ناگزیر به سیاست ائتلاف و اتحاد با غرب گردید. از نظر شاه اتحاد با غرب همان ناسیونالیسم مثبت بود که در تقابل با ناسیونالیسم منفی، مورد حمایت جبهه ملی قرار داشت (۱۷۱-۱۷۰: Ansari, ۲۰۰۷). بنابراین، در طول این سال‌ها، شاه سیاست خود مبنی بر دریافت کمک‌های مالی آمریکا جهت تقویت موقعیت خود در داخل و خارج و ادغام کشور در نظام دفاعی غرب را پیگیری نمود. اجرای برنامه اصل ۴، انعقاد قرارداد کنسرسیوم، خروج انگلستان از منطقه خاورمیانه در سال ۱۹۶۹، اجرای سیاست دوستونی نیکسون و تبدیل ایران به ژاندارم منطقه، انعقاد قراردادهای چند میلیاردی خرید تسلیحات نظامی، ورود به پیمان‌های نظامی زیر چتر آمریکا مانند سیتو و سنتو در همین راستا قابل ارزیابی است. با این حال، همانگونه که گازیوروسکی اشاره می‌کند، «اگرچه نزدیکی ایران به قدرت‌های بزرگ، بویژه آمریکا، منافع بسیاری همچون پیشرفت‌های داخلی و

برخورداری از پرستیژ بین‌المللی را نصیب ایران می‌ساخت، اما فقدان مدیریت نهادینه این روابط، نقش محدود نهادها و نظارت‌های مدنی در سیاست خارجی و پایگاه ضعیف مردمی پادشاه ایران، به تدریج این رابطه را به نوعی وابستگی و دست‌نشانده‌گی تغییر داد (Gasiorowski ۱۹۹۱: ۳۴۱) و سرنوشت سیاسی - اقتصادی کشور بیش از پیش به ناپایداری‌ها و محدودیت‌های سیاست بین‌الملل گره خورد. بدین ترتیب، به تعبیر میگدال می‌توان گفت ضعف شدید دولت محمدرضا شاه و ناتوانی آن در پیشبرد سیاست تحول اجتماعی، که از یکسو ناشی از پراکندگی و چندپاره‌گی کنترل اجتماعی (مقاومت و مخالفت بخش‌های سنتی و نیرومند جامعه مانند اشراف زمیندار، روحانیون، بازاریان و... در قبال برنامه اصلاحات وی نشانه آن بود) و از سوی دیگر ناشی از موقعیت متزلزل این دولت در اقتصاد سیاسی بین‌المللی و همچنین تحت‌الحمایگی قدرت‌های خارجی بود، راهی به جز روی‌آوری به «سیاست بقا» برای رژیم باقی نگذاشت. تکیه بر دستگاه‌های سرکوب (سازمان‌های نظامی، امنیتی و اطلاعاتی)، مکانیسم جذب و در برگیری یا ادغام مخالفان، مناسبات حامی - پیرو و گسترش «فساد»، نهادزدایی و سطح پایین نهادمندی سیاسی و... از مؤلفه‌های عمده چنین سیاستی بود.

### نتیجه‌گیری

هدف اصلی پژوهش پیش‌رو، پاسخ به این پرسش اصلی بود که چرا سیاست «تغییر و تحول اجتماعی» در دوره محمدرضا شاه پهلوی در قالب انقلاب سفید (در دهه ۴۰ و ۵۰) به اهداف مدنظر خود دست نیافت و در نهایت پهلوی دوم با بحران سلطه و فروپاشی روبرو شد؟ در پاسخ و با بهره‌گیری از رویکرد نظری جول.اس. میگدال با عنوان «دولت محدود» یا «دولت درون جامعه» تلاش گردید سیاست «سلطه و تغییر» در این دوره مورد بازخوانی و بررسی قرار گیرد. چنانکه اشاره شد، بررسی قابلیت ارائه «استراتژی بقای کارآمد»، ظرفیت «اعمال کنترل» و در نهایت توانایی و اراده انجام «تحول اجتماعی» و موانع پیش‌روی آن، در کانون بحث این نوشتار قرار داشت. این رویکرد با اجتناب از تحلیل‌های ساختاری و تلقی دولت به عنوان یک سازمان بوروکراتیک مستقل، نگاهی «فرآیندی» به دولت و مناسبات آن با بستر و محیط اجتماعی خود دارد. به تعبیر میگدال پیشبرد سیاست و تغییر و تحول اجتماعی از سوی دولت‌های در حال توسعه، مستلزم

برخورد و درگیری با نیروهای مقاوم و قدرتمند جامعه شبکه‌ای است و ناتوانی دولت در تعامل یا غلبه بر این بستر اجتماعی ناهمگون و پراکنده، نتیجه‌ای جز اتخاذ رویکرد اقتدارگرایانه نسبت به جامعه و روی آوردن به «سیاست بقا» ندارد.

در ایران معاصر دولت‌ها و دولت‌مردانی که با اراده و خواست خود و یا به ضرورت و جبر تاریخی قصد انجام تحول اجتماعی را داشته‌اند ناگزیر خود را در میدان نبرد و کشمکش با نیروهای ریشه‌دار و مقاوم جامعه سنتی یافته‌اند که قاعدتاً در برابر تضعیف شدن استراتژی‌های بقا و شالوده‌های کنترل اجتماعی خود واکنش نشان داده‌اند. مقاومت و ایستادگی این گروه‌ها اگرچه همانند تجارب تاریخی بسیاری از کشورهایی که در مسیر دولت‌سازی گام برداشتند، طبیعی و مورد انتظار بوده، با این حال منشاء، ماهیت، اهداف و پیامدهای آن با تجارب تاریخی سایر کشورها متفاوت بوده. از این رو سیاست‌های تمرکزگرایانه و دگرگون‌ساز دولت‌ها در ایران با محدودیت‌های جدی مواجه بوده است. دولت پهلوی دوم نیز از این قاعده دیرین در تاریخ ایران مستثنی نبود، دولتی که با «محدودیت‌های» خاص خود در دو عرصه داخلی و خارجی روبرو بود و البته عقلانیت لازم برای درک و همزیستی با این محدودیت‌ها را هم نداشت. در داخل با مقاومت بازیگران و نیروهای سنتی جامعه مانند ملاکین و زمینداران، بازاریان و علما روبرو شد که معتقد بودند سیاست توسعه و تحول پهلوی، استراتژی‌های بقای (الگوی عقیده و عمل، ارزش‌ها، هنجارها، نمادها و...) دیرپای آنها و همچنین میزان و دامنه کنترل اجتماعی آنها را مورد تهدید و تحدید قرار می‌دهد و از حیث خارجی نیز ساختار نظام بین‌الملل و بویژه اقتصاد سیاسی سرمایه‌داری بین‌المللی که الزامات و ضرورت‌های خاص خود را بر اقتصاد و سیاست سست و وابسته یک دولت پیرامونی تحمیل می‌کرد. در نهایت این که شخص محمدرضاشاه و همچنین تئوریسین‌ها و مشاوران وی، درک درست و عمیقی از «محدودیت‌های» ناشی از الزامات مرزهای سرزمینی (سیاست خارجی) و مرزهای اجتماعی (قدرت و نفوذ و اعتبار نیروهای اجتماعی) جامعه خود نداشتند و نتوانستند به دستورالعمل مناسبی برای اجرا و عملیاتی کردن سیاست تغییر و تحول اجتماعی در بستر «محدودیت‌های» موجود دست یابند. در واقع نوشتار حاضر دوره تاریخی مدنظر را نمونه‌پژوهی بارزی از ناکامی تعاملات و مناسبات دولت-جامعه در ایران معاصر تلقی می‌کند و مدعی است که این ناکامی به کلیت تاریخ ایران معاصر از

انقلاب مشروطه تا پس از انقلاب اسلامی (از آرمان‌های مشروطه‌خواهان گرفته تا سیاست دولت-ملت سازی پهلوی‌ها و همچنین برنامه‌های اصلاحی برخی دولت‌های پس از انقلاب اسلامی) قابل تسری و تعمیم است و راه برون‌رفت از این معضل، فهم دولت به مثابه کنش‌گر و بازیگری «درون جامعه» است و نه در «برابر جامعه» و نه «کاملاً مستقل از» آن. بنابراین «دولت‌مندی محدود» چنانکه اشاره شد مستلزم شناسایی «محدودیت‌ها» و همچنین فرصت‌ها در دو سطح داخلی و خارجی و مدیریت، بهره‌برداری و همزیستی هوشمندانه با آنهاست.

## منابع

### الف فارسی

- آبراهامیان، یرواند. (۱۳۸۴). *ایران بین دو انقلاب*، ترجمه احمد گل محمدی و محمد ابراهیم فتاحی، تهران: نشرنی، چ ۱۱.
- ازغندی، علیرضا. (۱۳۸۲). *تاریخ تحولات سیاسی و اجتماعی ایران (۱۳۲۰-۱۳۵۷)*، تهران: انتشارات سمت.
- ازغندی، علیرضا. (۱۳۸۶). *روابط خارجی ایران، دولت دست نشانده (۱۳۲۰-۱۳۵۷)*، تهران: قومس، چاپ هفتم.
- اشرف، احمد؛ بنوعیزی، علی. (۱۳۸۷). *طبقات اجتماعی، دولت و انقلاب در ایران*، ترجمه سهیلا ترابی فارسانی، تهران: نیلوفر.
- اشرف، احمد. (۱۳۷۲). «زمینه اجتماعی سنت گرایی و تجددخواهی»، مجله ایران نامه، شماره ۴۲، صص ۱۸۴-۱۶۳.
- افراسیابی، بهرام. (۱۳۶۴). *ایران و تاریخ؛ از کودتا تا انقلاب*، تهران: انتشارات زرین.
- امجد، محمد. (۱۳۸۰). *ایران از دیکتاتوری سلطنتی تا دین سالاری*، ترجمه حسین مفتخری، تهران: مرکز بازشناسی اسلام در ایران.
- آموزگار، جهانگیر. (۱۳۷۵). *فراز و فرود دودمان پهاوی*، ترجمه اردشیر لطفیان، بی‌جا: مرکز ترجمه و نشر کتاب.
- بازرگان، مهدی. (۱۳۶۳). *انقلاب ایران در دو حرکت*، تهران: ناشر مهدی بازرگان، چاپ ۵.
- برزین، سعید. (۱۳۸۷). *زندگینامه سیاسی مهندس مهدی بازرگان*، تهران: نشر مرکز، چ ۳.
- بشیریه، حسین. (۱۳۸۸). *جامعه شناسی سیاسی؛ نقش نیروهای اجتماعی در زندگی سیاسی*، چاپ هفدهم، تهران: نشر نی.
- بیل، جمیز. (۱۳۷۱). *شیر و عقاب: روابط بدفرجام ایران و آمریکا*، ترجمه فروزنده برلیان، تهران: انتشارات فاخته.
- ثقفی خراسانی، علیرضا. (۱۳۷۵). *سیر تحولات استعماری در ایران*، مشهد: نشر نیکا
- دانشجویان مسلمان پیرو خط امام. (۱۳۶۶). *از ظهور تا سقوط، اسناد لانه جاسوسی آمریکا*، جلد ۱، تهران: مرکز نشر اسناد لانه جاسوسی آمریکا.
- دهباشی، حسین. (۱۳۹۳). *اقتصاد و امنیت: تاریخ شفاهی*، زندگینو آثار علینقی عالیخانی، تهران: سازمان اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران.

- زونیس، ماروین. (۱۳۷۰). *شکست شاهانه: روانشناسی شخصیت شاه*، ترجمه عباس فجر، تهران: طرح نو.
- سولیوان، ویلیام؛ پارسونز، آنتونی. (۱۳۷۲). *خاطرات دوسفیر، اسراری از سقوط شاه و نقش آمریکا و انگلیس در انقلاب اسلامی*، ترجمه محمود طلوعی، تهران: انتشارات علم.
- سمیعی اصفهانی، علیرضا، عباسی، عالیه. (۱۳۹۷). *دولت رانتی و چالش‌های دولت‌سازی در عصر پهلوی دوم ۱۳۳۲-۱۳۵۷، رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی*، (۱۵) ۷.
- عالیخانی، علینقی. (۱۳۸۵). *خاطرات علینقی عالیخانی، وزیر اقتصاد ۱۳۴۸-۱۳۴۱: سیاست و سیاستگذاری در ایران*، مصاحبه کننده غلامرضا افخمی، چاپ دوم، تهران: انتشارات طرح نو.
- فوران، جان. (۱۳۷۱). *مفهوم توسعه وابسته، کلید اقتصاد سیاسی ایران در عصر قاجار*، اطلاعات سیاسی و اقتصادی، شماره ۶۰-۵۹.
- فوران، جان. (۱۳۷۸). *مقاومت شکننده تاریخ تحولات اجتماعی ایران از سال ۱۵۰۰ میلادی مطابق با ۸۷۹ شمسی تا انقلاب*، ترجمه احمد تدین، تهران: موسسه خدمات فرهنگی رسا، چاپ دوم.
- کاتوزیان، محمدعلی همایون. (۱۳۹۱). *اقتصاد سیاسی ایران از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی*، چاپ هجدهم، تهران: نشر مرکز.
- کارردانکوس، هلن. (۱۳۶۷). *نه صلح نه جنگ (امپراتوری جدید شوروی یا حق استفاده از تنش‌زدایی)*، چاپ دوم، ترجمه: هوشنگ مهدوی، تهران: البرز.
- گازیوروسکی، مارک ج. (۱۳۷۱). *سیاست خارجی آمریکا و شاه*، ترجمه فریدون فاطمی، تهران: نشر مرکز.
- مطلبی، مسعود. (۱۳۸۶). *واکاوی علل مخالفت بازاریان با حکومت پهلوی*، مجله زمانه، شماره ۵۷، صص ۷۰-۶۱.
- مهدوی، مسعود. (۱۳۷۷). *مقدمه‌ای بر جغرافیای روستایی ایران*، ج اول، تهران: انتشارات سمت.
- میلانی، محسن. (۱۳۸۵). *شکل‌گیری انقلاب اسلامی از سلطنت پهلوی تا جمهوری اسلامی*، ترجمه مجتبی عطارزاده تهران: نشر گام نو.
- نجاتی، غلامرضا. (۱۳۶۹). *پیرامون ملی شدن صنعت نفت - سه گزارش جرج مک گی*، تهران: شرکت سهامی انتشار.



هوگلند، اریک.ج.(۱۳۸۱). *زمین و انقلاب در ایران (۱۳۶۰-۱۳۴۰)*، ترجمه فیروزه مهاجر، تهران: انتشارات شیرازه.  
هویدا، فریدون.(۱۳۶۵). *سقوط شاه*، ترجمه مهرا، تهران: انتشارات اطلاعات

### ب) انگلیسی

- Ansari, M. Ali (2007) *Modern Iran The Pahlavis and After*, Second Edition, New York; Routledge
- Avery, Peter. *Modern Iran* (London: 1965) P. 481.
- Akhavi, Shahrough (۱۹۸۰) *Religion and Politics in Contemporary Iran*, (New York, State university of New York press). P130.
- Afshar, Haleh (1981). "An Assessment of Agricultural Development Policies in Iran." *World Develop.* 9, pp 1097-1107.
- Shaul, Bakhash. (2009). *The U.S. and Iran in Historical Perspective, Program on the Middle East*, available on: <https://www.fpri.org/article/2009/09/the-u-s-and-iran-in-historical-perspective/>
- Bagheri, Esfandiar & et.al, (2019) "Economic situation of Iran during the reign of Hoveyda's prime minister (1973-1978)", *Dilemas Contemporáneos: Toluca* Vol. VI, No 2, pp. 4-5.
- Gasiorowski, Mark, (1991) *U.S. Foreign Policy and the Shah: Building a Client State in Iran*, Newyork: Cornell University press Lambton, ANN (1964). Landlord and Peasant in Persia (London, Oxford University Press). P 262
- Migdal, Joel, S. (1988) Strong Societies and Weak States, State- Society Relationship and State Capabilities in the Third World (Princ Eton University Press) PP11-35.
- Migdal, Joel S. (1988) *Vision and Practice: The Leader, the state, and the Transformation of society* International political Science Review, Vol, 9, 1, 23-41.
- Migdal, Joel. S. (2004). Boundaries and Belonging, States and Societies in the Struggle to Shape Identities, and Local Practices, Edited by University of Washington.
- Migdal, Joel. S; Kohli, Atul & Vivienne Shue (1994). *State power and social forces Domination and transformation in the Third World*, Edited by Cornell University, CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS Cambridge University Press.
- Pahlavi, Mohammad Reza (1981) *Answer to History* (New york, 1981) P. 156
- Scott Cooper, Andrew (۲۰۱۶) *the fall of Heaven: The Pahlavis and the Final Days of Imperial Iran*, New York, Henry Holt and Company, 2016, p 62

**استناد به این مقاله:** سمیعی اصفهانی، علیرضا. (۱۴۰۱). دولت محدود؛ بازخوانی سیاست «سلطه و تغییر» در دوره پهلوی دوم بر پایه نظریه جول. اس. میگدال. دولت پژوهی، ۸(۳۰)، -. doi: 10.22054/tssq.2022.69992.1321



**The State Studies Quarterly** is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.