

## آسیب‌شناسی انحطاط دولت اقتدارگرای

### بوروکراتیک محمدرضا پهلوی

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۰۸/۱۲ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۶/۰۶/۲۶)

جاسب نیکفر<sup>۱</sup>

حسن علی‌یاری<sup>۲</sup>

#### چکیده

از جمله‌ی تئوری‌ها در خصوص توسعه در کشورهای جهان سوم، نظریه‌ی دولت‌های اقتدارگرای بوروکراتیک است. بر اساس این نظریه جوامع توسعه-نیافته جهت‌گذار از وضعیت سنتی به مدرن نیاز به یک دولت مقتدر مرکزی و بوروکرات دارند. این مدل از توسعه‌گرایی، که برای نخستین بار در ایران بعد از کودتای ۲۸ مرداد شکل گرفت و تا قیام ۱۵ خرداد ۱۳۴۲ ادامه یافت، گفتمانی پیرامون عرصه‌ی سیاست و حکومت در ایران فراهم نمود که عنوان "سیاست و سلطه‌ی اقتدارگرای بوروکراتیک" داشت. پرسش اصلی مقاله این است که به چه دلایلی دولت محمد رضاشاه علی‌رغم دارا بودن تمام مشخصات تئوری اودانل و این‌که از مصادیق تئوری مذکور در میان سال‌های ۱۳۳۲-۱۳۴۲ بود اما پس از سال ۱۳۴۲ دچار آسیب‌پذیری شد و به دولت مطلقه تبدیل گشت؟ مفروض مقاله این است که؛ در حالی‌که کشورهای آمریکای لاتین و جنوب شرق آسیا بعد از چند دهه با بهره‌گیری از تضاد دو ابرقدرت

---

۱. استادیار علوم سیاسی دانشگاه یاسوج (نویسنده مسئول) (jnikfar@yu.ac.ir)

۲. مربی معارف اسلامی دانشگاه پیام‌نور بروجرد (h.aliyari54@gmail.com)

"آمریکا و شوروی" توانسته‌اند به اقدامات چشمگیر در زمینه‌های مختلف، به خصوص توسعه‌ی عظیم اقتصادی دست بزنند، اجرای آن در ایران به دلیل چند عامل عمده سرانجام نامطلوبی داشته و در نتیجه حاکمیت آن از میانه‌ی سال ۱۳۴۲ از قالب یک دولت اقتدارگرای بوروکراتیک خارج و به یک دولت مطلقه رانتیر تبدیل می‌شود. روش گردآوری اطلاعات در این مقاله توصیفی - تحلیلی است و برای جمع آوری اطلاعات و داده‌ها از منابع کتابخانه‌ای استفاده شده و نتیجه‌گیری آن استنتاجی است.

کلید واژه‌ها: اقتدارگرای بوروکراتیک، نارسایی دیوان‌سالاری، توسعه‌ی وابسته، ائتلاف شکننده، سرمایه‌ی داخلی و خارجی

## مقدمه

پس از جنگ جهانی دوم و پایان گرفتن دوره‌ی گذار از نظام توازن نیروها به نظام دو قطبی و گسترش بی‌امان اقتصاد سرمایه‌داری به سوی تثبیت سلطه‌ی اقتصادی جوامع پیشرفته بر جوامع عقب‌نگاه‌داشته‌شده و متعاقب آن تغییر در نحوه‌ی الگوی سلطه در نظام بین‌المللی از سیاسی به اقتصادی، فرآیند توسعه‌ی وابسته در کشورهای جهان سوم تداوم یافت. در سال ۱۹۵۳ رویداد مهمی در صحنه‌ی روابط بین‌الملل رخ داد که کلیه‌ی معادلات قبلی را بر هم ریخت و مربوط به شکست دموکرات‌ها و پیروزی جمهوری خواهان در آمریکا بود و منجر به یک انتقال اساسی در سیاست خارجی آمریکا گردید. روی کار آمدن "آیزنهاور" و به ویژه انتخاب "جان فاستر دالس"، و همین‌طور برادرش "آلن دالس" رئیس سازمان سیا که هیستری ضدکمونیستی داشتند. استراتژی انتقام‌گسترده یا "نگاه نو" را که در واقع ادامه‌ی جدی‌تر و آشتی‌ناپذیرتر استراتژی "سد نفوذ" رئیس‌جمهور قبلی، ترومن بود مطرح ساختند، که در واقع نقطه‌ی عطفی در تقلای آمریکا در بازیابی ابتکار عمل در رویارویی جهانی با اتحاد جماهیر شوروی محسوب می‌شد (Abrahamian, 2001: 25).

براساس این استراتژی، گام‌هایی برای کشورهای طرفدار لیبرالیسم، در آمریکای لاتین، خاورمیانه و آسیای شرقی که در پیرامون حوزه‌ی نفوذ شوروی و چین بودند با اعطای کمک‌های اقتصادی، امنیتی و نظامی که نقطه‌ی ثقل کمک‌های خارجی بود تقویت می‌شدند. در این برش تاریخی، گرایش به حکومت نظامی در برخی مناطق جهان به عنوان عامل برقراری ثبات سیاسی و اتخاذ سیاست‌های قاطع در برابر کمونیسم و جلوگیری از رفتن این کشور به پشت پرده‌ی آهنین ضروری گشت.

در این راستا، در ژئوپلیتیک ایران با اشغال شدن کشور از سوی نیروهای متفقین و برافتادن حکومت خودکامه‌ی رضاشاه، بار دیگر دگرگونی‌های سیاسی ایران

وارد مرحله‌ای تازه شد که تا کودتای مرداد ۱۳۳۲، دورانی از بی‌ثباتی و هرج و مرج سیاسی را به نمایش گذاشت، فضای سیاسی ایران در این مقطع زمانی شاهد فترت و حاکمیت دوگانه‌ای بود که جدال میان دربار و مجلس ویژگی بارز آن به شمار می‌رفت. روس‌ها براساس تحلیل مارکسیستی خود مبنی بر این‌که نهضت ملی ایران حرکتی بورژوازی بوده و آن را مقدمه‌ای بر انقلاب کمونیستی می‌دانستند. انگلیسی‌ها هم با بزرگ جلوه‌دادن حضور کمونیست‌ها که از طریق حزب توده مربوط بودند و با به تصویر کشیدن مصدق به یک فرد "متعصب روبسپیرمآب" و یک فرانگشتین تأسف‌برانگیز در مجله‌ی «آبزرور» به شدت این حضور افزودند و این باور را در آمریکایی‌ها به وجود آوردند که حمایت بیشتر از دکتر مصدق موجب افتادن ایران به دامان کمونیسم و رفتن این کشورها به پشت پرده آهنین خواهد شد. در واقع با مطالعه‌ی تطبیقی در مورد فرمولی که در کودتاهای ایران و شیلی، برزیل، گواتمالا، تایوان، کره‌ی جنوبی و غیره به کارگرفته شده می‌توان آنها را بیشتر در قالب جنگ سرد و مقابله با اردوگاه شرقی تحلیل کرد، یعنی تقابل کلاسیک ملی‌گرایی و امپریالیسم در جهان سوم (odonnell, 1978:4).

روی هم رفته، پس از جنگ جهانی دوم و پایان‌گرفتن دوره‌ی گذار از نظام توازن نیروها به نظام دوقطبی، کشورهای جهان سوم، بیشتر میان دو اردوگاه شرق و غرب تقسیم شدند و فرایند توسعه‌ی وابسته با شدت بیشتری در این کشورها تداوم یافت. این امر پیام‌آور دگرگونی‌های گسترده‌ای در زمینه‌های مختلف به کمک شکل‌گیری یک ائتلاف سه‌گانه میان سرمایه بین‌المللی، سرمایه‌ی محلی و بخش کارفرمایی سرمایه‌داری دولتی بود. که در راستای این ائتلاف، شاه به منظور اغوای سرمایه‌ی بین‌المللی مبادرت به انسداد سیاسی به منظور بستن مجاری مشارکت سیاسی نمود و همین‌طور نهادهای دموکراتیک، جنبه‌ی فرمایشی پیدا کرد. از این رو، منافع بخش بزرگی از جمعیت ایران در راه پیشبرد این رشد اقتصادی قربانی گردید. در واقع شاه با انحصار سیاسی و

اقتصادی، به دست بوروکرات‌ها و نخبگان نظامی و ریشه‌گرفتن سرمایه‌داری وابسته، سیاست و سلطه‌ی اقتدارگرایی بوروکراتیک را در این بازه‌ی زمانی تجربه کرد. این دوره‌ی آغاز ورود از نظام اقتصاد روستایی به اقتصاد سرمایه‌داری است و ایران در مسیر فراگرد نوسازی و توسعه قرار می‌گیرد. این دولت با دو وجه اقتدارگرایی و دیوان‌سالاری اعم از نخبگان و کارمندان، سرمایه‌ی داخلی و بین‌المللی تشکیل شد. در حالی‌که چنین الگویی بعد از چند دهه در کشورهای آمریکای لاتین و جنوب شرق آسیا با بهره‌گیری از تضاد دو ابرقدرت آمریکا و شوروی توانسته‌اند به اقدامات چشمگیر در زمینه‌های مختلف، به خصوص توسعه‌ی عظیم اقتصادی دست بزنند، اما اجرای آن در ایران پس از سال ۱۳۴۲ به دلایلی همچون؛ تغییر مناسبات قدرت بین شاه و نخبگان سیاسی، سطح پایین نهادمندی سیاسی و مدنی، توسعه‌ی وابسته، افزایش قیمت نفت و شخصی‌شدن قدرت دولت سرانجام نامطلوبی داشته و با شکست مواجه گردید.

چنان‌که اشاره شد، به نظر می‌رسد مسأله‌ی اقتدارگرایی و وجود حکومت‌های اقتدارگرایی بوروکراتیک به منظور توسعه و تعمیق سرمایه‌داری به عنوان یکی از الگوهای غالب در مباحث اقتصاد سیاسی و توسعه در کشورهای موسوم به جهان سوم در طول قرن بیستم، همواره وجود داشته است. از این رو ضروری می‌نماید که ابتدا مولفه‌ها و عناصر دولت اقتدارگرایی بوروکراتیک را از دیدگاه تئوری پرداز برجسته‌ی آن "گیلمو اودانل" مطمح نظر قرار دهیم و سپس در جهت تبیین و بررسی سیر انحطاط و عدم همسازماندن دولت پهلوی با شاخص‌های دولت اقتدارگرایی بوروکراتیک پس از سال ۱۳۴۲ پردازیم.

چارچوب نظری: تئوری اقتدارگرایی بوروکراتیک اودانل

در دهه‌ی ۱۹۵۰ تفکر دیالکتیک مارکسیستی زمینه‌ساز نظریه‌ی وابستگی شد، که در این راستا برخی از نظریه‌پردازان، راه‌حلهایی را به منظور رهایی کشورهای توسعه‌نیافته از مدار عقب‌ماندگی سیاسی - اقتصادی ارائه کردند

(Cardoso, 1973:20). در این میان برخی با تأسی از رویکرد یک‌سویه‌ی گوندر فرانک، در عامل توسعه صرفاً بر "عامل خارجی" تأکید کرده‌اند (فرانک، ۱۳۷۲: ۱۷۲). اما برخی دیگر به پیروی از کاردوسو و فالتو تلاش کرده‌اند تا در این مباحث به جنبه‌ی داخلی ساختار اجتماعی و عوامل تاریخی نیز توجه نمایند (چیلکوت، ۱۳۷۵: ۳۳). به واقع رهیافت افراد اخیر، یعنی دیدگاه جدید وابستگی در واکنش نسبت به انتقادات وارده به دیدگاه قدیمی وابستگی پدید آمد؛ به عبارتی برخلاف دیدگاه قدیمی که وابستگی را فرایند عمومی، خارجی و اقتصادی می‌داند، آن را به صورت فرایندی اجتماعی اقتصادی و داخلی دانسته که منجر به ایجاد توسعه‌ای پویا و همه‌جانبه می‌گردد.

از دیدگاه محققان جدید وابستگی، به منظور ایجاد توسعه‌ای پویا و همه‌جانبه‌ی اقتصادی در جهان سوم، باید بر دولتی مقتدر تکیه کرد که این دولت دیگر دولتی وابسته به کشورهای خارجی نیست بلکه دولتی فعال و خیرخواه است که هدف آن پیشبرد توسعه‌ی اقتصادی از طریق شیوه‌های اقتدارگرایانه است. دولتی که بتواند با اتحاد سه‌گانه بین سرمایه‌ی دولتی، سرمایه‌ی محلی و سرمایه‌ی بین‌المللی زمینه‌ی انباشت سرمایه و توسعه‌ی صنعتی را فراهم آورد (Collier, 1980: 19).

از آنجا که این نظریات درباره‌ی چگونگی ساخت و عملکرد این رژیم‌ها توضیحی نداده بودند. این عدم توضیح نیاز به "نظریه دولت اقتدارگرا" را جلوه‌گر ساخت. که به نظر اودانل، ظهور این دولت‌ها در واقع واکنشی در قبال بحران‌های اقتصادی-سیاسی و سرمایه‌داری وابسته در دوره‌ی پس از جنگ جهانی دوم است (O'Donnell, 1978: 23). در واقع، دولت مورد نظر محققان جدید وابستگی، همان دولت اقتدارگرای بوروکراتیک یا (دیکتاتوری مصلح) است که در دهه‌ی ۱۹۵۰ ابتدا در برزیل و سپس در آرژانتین، شیلی، اروگوئه، تایوان، اندونزی، مالزی و کره‌ی جنوبی شکل گرفته است. بنابراین وابستگی از دیدگاه وابستگی جدید، برخلاف دیدگاه قدیمی، وابستگی به دولت‌های خارجی

نیست بلکه وابسته بودن به سرمایه‌های کلان بین‌المللی است که می‌تواند به توسعه منجر شود (حیبی مظاهری، ۱۳۷۳: ۲۱۱).

گیلرمو اودانل بحث خود را درباره‌ی ویژگی‌های دولت‌های جهان سوم براساس تجربه‌ی آن دسته از کشورهایی که بشدت درگیر مسائل ناشی از توسعه‌ی اقتصادی بوده‌اند، بویژه کشورهای امریکای لاتین مطرح کرده است. اودانل که نظریه‌ی کلاسیک وابستگی را برای خود رضایت‌بخش نمی‌یابد بر این اعتقاد است که محقق باید به کاربست رابطه‌ی متقابل سرمایه‌داری وابسته و الگوی سلطه‌ی سیاسی آن (دولت) رهیافت تاریخی-ساختاری کاردوسو بپردازد. اودانل متذکر می‌شود که "مفهوم وابستگی به قدری کامل و تبیین‌کننده است که سؤال در مورد چگونگی ارتباط آن با عواملی که دینامیسم آنها جز بازتایی از خود وابستگی نیست پرسشی بی‌معناست" (Odonnell, 1978:8).

از این رو اودانل با طرح ویژگی‌هایی، ظهور، گسترش و فروپاشی گونه‌ی خاصی از سلطه‌ی سیاسی، که آن را دولت دیوان سالار-اقتدارگرا می‌خواند به غنای این ادبیات می‌افزاید (Ibid). به زعم اودانل، در هر گام از تحولات صنعتی، حکومتی مقتضی ایجاد می‌شود. به نظر وی، صرفاً در آخرین گام تعمیق صنعت‌گرایی است که ضرورت ایجاد می‌کند تا حکومت اقتدارگرای دیوان سالار زمام امور را در دست گیرد. (Odonnell, 1973:44) از دیدگاه اودانل، دولت در جوامع نوگرا یک نیروی سیاسی است نه تنها به این دلیل که از جناح‌های مختلف نخبگان و جامعه‌ی مدنی استقلال نسبی دارد، بلکه همچنین به این دلیل که بر آن‌ها نیز سلطه دارد. دولت دیوان سالار-اقتدارگرا نیروی متحدی است که در تمام عرصه‌های فعالیت سیاسی وارد می‌شود و تحت سلطه‌ی دیوان سالاران نظامی و غیرنظامی است که در آن روش‌های مردم‌سالاری، صوری است یا اصولاً مطرح نیست (Ibid:85).

دولت‌های دیوان سالار -اقتدارگرا در آمریکای لاتین ابتدا در دهه‌ی ۱۹۶۰ در برزیل و آرژانتین و سپس در اروگوئه و شیلی ظاهر شدند. اودانل عنوان می‌کند

که دولت‌های اقتدارگرای بوروکراتیک بر خلاف دیگر اشکال سلطه‌ی سیاسی نظیر اقتدارگرایی سنتی و فاشیسم حاوی خصایص و ویژگی‌های از جمله حاکمیت دیوان‌سالاران، انسداد سیاسی، انسداد اقتصادی، سیاست زدایی،<sup>۱</sup> تعمیق سرمایه داری وابسته<sup>۲</sup> بوده‌اند که آن‌ها را از دولت‌های مذکور متمایز می‌کند (Odonnell, 1978: 23). در اینجا ضروری می‌نماید به اختصار هر یک از مشخصه‌های دولت اقتدارگرای بوروکراتیک را توضیح دهیم تا بتوانیم بر پایه‌ی چنین مختصاتی به آسیب‌شناسی دولت اقتدارگرای پهلوی بپردازیم.

### ۱. حاکمیت دیوان‌سالاران:

در دولت اقتدارگرا، مناصب عالی حکومتی معمولاً توسط افرادی اشغال می‌شود که یک دوره‌ی عملکرد موفقیت‌آمیز را در سازمان‌های دیوان‌سالار نظیر نیروهای مسلح، ادارات ملی و شرکت‌های بزرگ خصوصی پشت سر گذاشته‌اند. این دیوان‌سالاران که به خصوص نظامیان را شامل می‌شوند پس از دستیابی به قدرت، با ایجاد تمرکز در اقتدار و قدرت سیاسی خود، پایه‌ی قدرت خود را تثبیت نموده و توانستند پست‌های عالی حکومتی را در اختیار خود گرفته و هدف آنها چیزی جز توسعه‌ی اقتصادی کشور نیست. آن‌ها توسعه‌ی اقتصادی را مقدم بر سایر ابعاد توسعه از قبیل سیاسی و فرهنگی قرار می‌دهند. در این راه ائتلاف اقتدارگرای دیوان‌سالار حاکم سعی دارد ضمن کاربرد زور و سرکوب و اشاعه‌ی بسیج‌زدائی توده‌ای در نظام، به بازسازی و تحول نظام گذشته دست زند (Odonnell, 1978: 23).

تکنوکرات‌هایی که برای انجام هدف‌های ائتلاف اقتدارگرایی دیوان‌سالار به خدمت گرفته می‌شوند از کادرهای متخصص ارتش و دیوان‌سالاری تأمین می‌-

۱. Depoliticization

۲. Deepening of dependent capitalism



## آسیب شناسی انحطاط دولت اقتدارگرای... ۱۸۳

شوند اگر چه نقش ارتش بسیار چشمگیر است، اما ارتش خود به طرح سیاست-گذاری نمی‌پردازد. دخالت ارتش در تصمیم‌گیری حالت "وتو" دارد (Fernando, 1973: 40). با این حال میزان دخالت ارتش در رژیم‌های اقتدارگرای دیوان سالار یکسان نیست. در این مورد می‌توان دولت‌های نظامی جنوب شرقی آسیا و آمریکای لاتین را یادآور شد که همه‌ی آنها طی کودتایی نظامی می‌توانستند قدرت را به زور در دست گرفته و نظامیان را بر کشور حاکم گردانند. اما در برخی از این کشورها مانند آرژانتین و برزیل اگرچه نظامیان طی کودتا رژیم سابق را ساقط نمودند، اما بعد از مدتی حکومت را به غیرنظامیان سیاستمدار واگذار نمودند اما خود همچنان به عنوان یکی از مهم‌ترین تصمیم‌گیرندگان سیاسی باقی ماندند (9: collier, 1980).

### ۲. انسداد سیاسی:

دولت‌های اقتدارگرای -بوروکراتیک هم از طریق سرکوب و هم از طریق اعمال کنترل‌های عمودی (یا جمعی) خود، بر سازمان‌هایی نظیر اتحادیه‌های کارگری مجاری دسترسی عامه‌ی مردم به خصوص اتحادیه‌ها و احزاب کارگری مخالف سیاست را می‌بندند. تکیه به دیوان سالاری و ارتش موجب می‌شود که حکومت‌های اقتدارگرا نسبت به استقرار نظام‌های نمایندگی از طریق حزب تمایل نشان ندهند. توجیه و بهانه‌ی این رژیم‌ها در عدم استفاده از سازوکار حزب این است که تفرقه‌افکنی حزب برای وحدت جامعه خطرآفرین است، با این توجیه و بهانه، دیوان‌سالاران و ارتش به شدت حوزه‌ی اختیارات خود را در اداره‌ی جامعه گسترش می‌دهند. آنها تحت عناوین مختلف از مهرها و عوامل مورد اعتماد خود - طبقات متخصص متوسط مورد قبول ائتلاف حاکم و نه احزاب مخالف سرمایه‌داری و دولت توسعه‌گرا و توده‌های مصرف‌کننده و عوام بهره می‌گیرند (94: Odonnell, 1973).

به علاوه این رژیم راه‌های ورود گروه‌های غیرعضو در ائتلاف رهبری را مسدود

می‌کند. این انسداد از طریق اعمال کنترل شدید بر پویای سیاست‌گذاری به نحوی است که صرفاً پاسخ‌گوی هدف‌ها و منافع اعضای ائتلاف است. البته این رژیم، برخلاف رژیم توتالیتر، علاقه‌مند به کنترل همه‌ی جوانب زندگی آحاد شهروندان جامعه نیست، در واقع این رژیم علاوه بر اعتقاد به کاربرد مؤثر زور، به میزان موفقیت نظام در دفع موفقیت‌آمیز و نه جذب و مشارکت آحاد اعضا بستگی دارد (O donnell, 1978: 53-55).

این دولت‌ها همان‌گونه که گفته شد، تنها احزاب مخالف سرمایه‌داری و دولت توسعه‌گرا را سرکوب کرده ولی اجازه‌ی مشارکت سیاسی را به گروه‌های موافق مانند روشنفکران، کارگران و احزاب موافق می‌دهند. بنابراین نباید تصور کرد که در این‌گونه دولت‌ها همچون دولت اقتدارگرای سنتی و فاشیسم احزاب آزاد نیستند، بلکه در کشورهای جنوب شرقی آسیا و آمریکای لاتین، بسیاری از احزاب و گروه‌های سیاسی وجود دارند که خود در جهت کمک به دولت برای موفقیت در توسعه‌ی کشور اقدام می‌کنند (collier, 1980).

### ۳. انسداد اقتصادی:

همین‌طور دولت‌های اقتدارگرای بوروکرات آرزوی بی‌انتهای بخش مردمی<sup>۱</sup> برای مشارکت در اقتصاد را تخفیف می‌دهند. یا آن را به آینده‌ی دورتر موکول می‌کنند. در سیاست‌گذاری‌های آن مرز بین اقتصاد و سیاست فرو می‌ریزد، در همه‌ی جوامع تازه به استقلال رسیده به علت کمبود منابع حکومت‌ها بر انباشت و توزیع منافع اقتصادی جامعه کنترل شدید دارند. به طور کلی سیاست‌گذاری ائتلاف حاکم ضمن خدشه‌دار نمودن حیثیت سیاستمداران کاملاً طرفدار سرمایه‌های خصوصی هستند (Odonnell, 1973: 104). در کشورهای مذکور، دولت تنها تصمیم‌گیرنده در زمینه‌های اقتصادی است و به شدت از سرمایه‌های داخلی

و بین المللی حمایت می‌کند و مانع آسیب رساندن به چنین سرمایه‌گذاری‌هایی می‌شود و با اعمال سیاستگذاری‌های مالی محافظه‌کارانه و انقباضی به متوقف کردن (یا معکوس کردن) روند توزیع ثروت‌ها علیه توده‌ها، برای فراهم کردن زمینه‌ی انباشت سرمایه‌ی داخلی و خارجی می‌پردازد که در نهایت به تقسیم منافع بین بخش‌های عضو ائتلاف حاکم و سرشکن کردن مخارج بین غیر اعضای ائتلاف دست می‌زند (Evans, 1983:141).

#### ۴. سیاست زدایی<sup>۱</sup>:

مسائل سیاسی - اجتماعی به درجه‌ی مسائل فنی تقلیل پیدا می‌کند و حل آنها نیز در گرو برنامه‌ریزی منطقی دیوان‌سالاران دولتی است (ی.سو، ۱۳۷۸: ۷۸). بهره‌گیری دولت اقتدارگرای بوروکراتیک از چهره‌ها و عوامل مورد اعتماد به معنای مشارکت مردمی نیست، این رژیم به شدت ضد مشارکت توده‌هاست. از این لحاظ رژیم معتقد است که رابطه‌ی مردم با حکومت نوعی ارتباط حمایتی و تبعی است و نه حاکی از قبول مشارکت فعالانه (O donnell, 1978:58). بدین سبب رژیم ضمن اخراج طبقات اجتماعی نوعی نظام سلسله مراتبی از بالا به پایین چون سازمان ارتش ایجاد می‌کند. به علاوه، حکومت سعی می‌کند تا اتحادیه‌های کارگری را با نیش و نوش به همکاری با یکدیگر وادارد و تحت سرپرستی و قیومیت خود قرار دهد. رهبران ائتلاف معتقدند شکوه و عظمت ملی به تقویت اقتدار دستگاه حاکم بستگی دارد. بدین لحاظ، هر گونه تقاضا برای مشارکت در امور سیاسی به عنوان خطری برای اقتدار حکومت محسوب می‌شود. به منظور مقابله با این خطر، حکومت، اعمال سیاست‌های سلسله‌مراتبی و نه نمایندگی به بسیج‌زدایی و بی‌تفاوت نمودن جامعه اقدام می‌ورزد. این بی‌تفاوتی به همراه دیگر مشخصه‌های نظام، به نظر اودانل، از شرایط مقدماتی و

تعمیق صنعت‌گرایی در جامعه است. در غیر این صورت، به نظر وی مشارکت و مداخلات موجب تسجیل تعارض‌ها برای کسب منافع و در نتیجه به تعویق افتادن سیر صنعت‌گرایی می‌شود (Fenando, 1973: 130).

### ۵. تعمیق سرمایه‌داری وابسته<sup>۱</sup>:

گیلمرو اودانل این نظریات را طی مقاله‌ای تحت عنوان «تبعی در الگوهای تغییر کشور اقتدارگرای دیوان سالار» به رشته‌ی تحریر در آمده است (ODonnell: 1978: 30-38). اودانل معتقد است که در هر گام از تحولات صنعتی، حکومتی مقتضی ایجاد می‌شود. به نظر وی صرفاً در گام آخرین تعمیق صنعت‌گرایی است که ضرورت ایجاد می‌کند تا حکومت اقتدارگرای دیوان-سالار زمام امور را در دست گیرد.

به زعم اودانل، به نسبت میزانی که سرمایه‌ی خارجی در تحولات داخلی نقش داشته باشد نوع تکامل اقتدارگرایی دیوان‌سالار نیز تحول می‌یابد. به هر حال، با استقرار رژیم اقتدارگرای دیوان‌سالار سیر جریان تحولات حتی علیه بعضی از حامیان رژیم نیز به کار می‌افتد. اولین فدایی تحولات مزبور بنگاه‌داران داخلی و عناصر طبقات متوسط هستند. این گروه به شدت نسبت به اعمال سیاست‌های محافظه‌کارانه، که برای تعمیق صنعت و استقراض خارجی تدوین می‌شوند، دچار زیان می‌گردند. در این حالت که سرمایه‌داری بین‌المللی به عنوان اولین حامی رژیم حاکم اقتدارگرایی - دیوان‌سالار در می‌آید. اما این اقدام به ملی‌زدایی سرمایه‌گذاری داخلی، که با استقراض خارجی عملی می‌شود، نیز نمی‌تواند مشکلات بلند مدت رژیم را حل کند. نهایتاً همکاری دوجانبه دولت و سرمایه‌گذاری خارجی با سرمایه‌گذاری داخلی ائتلاف جدیدی را تشکیل می‌دهند هرچه این ائتلاف قوی‌تر و سریع‌تر شکل گیرد، موقعیت رژیم سیاسی

در حفظ خود بهتر خواهد بود (Collier, 1970:8-9).

نخبگان نظامی - دیوان سالار این را درک کرده بودند که برای اجرای سیاست تعمیق باید دولتی نظامی - دیوانسالار بر سر کار آورند تا بتوانند که آرامش اجتماعی لازم را برای «سرمایه گذاری های بزرگ مقیاس»<sup>۱</sup> فراهم آورند. سرمایه گذاری در زمینه‌ی کالاهای سرمایه‌ای در مقایسه با سرمایه‌گذاری در کالاهای مصرفی، به یک دوره‌ی رشد بلندتر، فن‌آوری قوی‌تر، مدیریت سازمانی بیشتر و سرمایه‌گذاری عظیم نیاز دارد. هیچ‌بنگاهی راغب نیست به چنین سرمایه‌گذاری عظیم، درازمدت و پرخطر دست بزنند، مگر این‌که نسبت به شرایط آینده و سودآوری آن اطمینان زیادی داشته باشد. در نتیجه، نخبگان نظامی - دیوانسالار برای حل بحران اقتصادی جامعه مجبور بودند ابتدا بحران - های سیاسی را از طریق تأسیس یک دولت حل نمایند. این نخبگان می‌بایست تهدیدات سیاسی ناشی از فعال‌شدن بخش مردمی را فرو نشانند. بدین ترتیب با نابودکردن رهبران بخش مردمی، تبدیل سازمان‌های کارگری در سطح کارخانه‌جات به یک بازوی دولت، ممنوعیت اعتصابات، توقف انتخابات دوره - ای و نظایر آن، سرشت اقتدارگرایی دولت روز به روز بیشتر پدیدار می‌شد. به نظر اودانل، حذف بخش مردمی از صحنه‌ی سیاست، ضمن تأمین نظم و شرایط لازم برای تثبیت روابط سلطه، ضمانت بیشتری را برای سرمایه‌گذاری سودآور و انگیزه‌ی جدیدی را برای تعمیق ساخت و تولید فراهم می‌نمود. برعکس، اگر دولت بر قابلیت خودش برای اعمال کنترل کامل بر جامعه‌ی مدنی از طریق توسل به سرکوب سیاسی نمی‌افزود، فرآیند تعمیق نیز هیچگاه امکان‌پذیر نبود. (Ibid).

واکاوی علل زوال و سقوط دولت اقتدارگرای بوروکراتیک در ایران پس از

سال ۱۳۴۲ از مهم‌ترین عوامل مورد بررسی که باعث آسیب‌پذیری سیاسی و اقتصادی دولت بوروکراتیک اقتدارگرای پهلوی دوم گردیده است می‌توان به نارسایی دیوان‌سالاری، ایراد بر نقش دولت، ایراد بر نقش ارتش، ایراد بر نقش سرمایه‌ی خارجی و سرمایه‌ی داخلی اشاره کرد که هریک دارای زیر مجموعه‌هایی‌اند که تأثیر هریک را به تفصیل مورد بررسی قرار می‌دهیم.

### ۱. نارسایی دیوان‌سالاری

ریگز مدت‌ها پیش شواهد تاریخی و معاصر را در تأیید این نتیجه‌گیری که قدرت دیوان‌سالارانه و گسترش آن پیامدهای نامطلوبی برای توسعه‌ی نظام‌های سیاسی دارد، یافته است. نظام شایستگی که به شدت در شیوه‌های استخدام دیوان‌سالارانه بازتاب می‌یابد یکی از نیرومندترین پشتیبانان ظهور نظام حزبی، یعنی «غنایم» ناشی از مقام<sup>۱</sup> را زیر سؤال می‌برد (کلایو اسمیت، ۱۳۸۰: ۲۵۶). وی همچنین استدلال کرده‌است تمرکز دیوان‌سالارانه و کنترل حکومت‌های محلی، تأثیرات آموزش مشارکت سیاسی را کاهش می‌دهد. بسیج دیوان‌سالارانه گروه‌های نفوذ، مراکز فشار سیاسی مستقل را تضعیف می‌کند، بنابراین نهادهای قانون‌گذاری پارلمانی نمی‌توانند بر بنیاد احزاب و گروه‌های فشار و مشارکت ضعیف مردمی رشد نمایند. دیوان‌سالاری پیش از مجالس قانون‌گذاری جمع‌آوری درآمدها، هزینه‌ها و ابتکارات سیاسی را کنترل می‌کند. «رسمی‌گرایی» دیوان‌سالارانه<sup>۲</sup> که به موجب آن قوانین تصویب می‌شوند ولی به اجرا در نمی‌آیند نهادهای نمایندگی را بیشتر تضعیف می‌نماید.

بر همین اساس مبانی بوروکراسی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین اهرم‌های دولت اقتدارگرا در جهت انجام اصلاحات و نوسازی به یکی از ستون‌های اصلی رژیم

۱. Spoil of office

۲. Bureaucratic formalism

محمدرضا شاه تبدیل شد. البته پی‌ریزی اشکال جدید اداری بر روی ساختار سنتی بوروکراتیک به علل مختلف با موفقیت توأم نبود. پس از ترور حسنعلی منصور، محمدرضا شاه با برخورداری بیشتر از حمایت ایالات متحده امریکا سعی کرد با تمرکز قدرت مقام نخست‌وزیری را به سمت قدیمی وزیر اعظم سوق دهد و با انتخاب نخست‌وزیران مطلوب و چاکرمنش به این هدف دست پیدا کند. در ظاهر به نظر می‌رسید که هویدا این نقش را بهتر از دیگران می‌تواند بازی کند زیرا او به عنوان نخست‌وزیر نمی‌توانست همانند امینی نقش کلیدی و استراتژیک داشته باشد. در واقع از هنگام روی کار آمدن هویدا در بهمن ماه ۱۳۴۳ به بعد اوضاع سیاسی جامعه به شکلی درآمد که پیامدهای آن چیزی نبود جز تسلط کامل شخص محمدرضا شاه بر سازمان‌های و نهادهای دولتی کشور. در این مرحله، دیگر جایی برای بوروکرات‌های نظامی و تکنوکرات‌هایی که قدرت شاه را محدود کنند وجود نداشت. از جمله دلایل دیگر نارسایی‌های دستگاه دیوان‌سالاری بعد از سال ۱۳۴۲ می‌توان به عوامل زیر اشاره کرد.

۱-۱- گسترش دیوان‌سالاری اداری محمدرضا شاه با ترکیب ناهماهنگ: حفظ ویژگی‌های سنتی در این دیوان‌سالاری از یک سو و به عاریت‌گرفتن اصول دست و پا شکسته از نظام دموکراتیک غربی از سوی دیگر از مشخصه‌های اصلی این نظام محسوب می‌شد.

۱-۲- وجود قطب‌بندی میان کارمندان رده‌بالا و دون‌پایه در دستگاه دیوان‌سالاری: بر همین اساس اطاعت و تسلیم در برابر رؤسا و بلندپایگان دولتی رفته‌رفته جای خود را به نافرمانی و گاه بروز نارضایتی‌های جسته و گریخته‌ی جمعی داد. از طرف دیگر، کارمندان با مشاهده‌ی بی‌عدالتی و فساد اداری رو به افزایش فی‌نفسه به تشدید تضادهای ریشه‌دار و لاینحلی که سراسر جامعه را فرا گرفته بود کمک کردند.

۱-۳- الگوی رفتاری فن‌سالارانه نخبگان سیاسی: ماکس وبر، دو دسته از

نخبگان را از هم تفکیک می‌کند که از دو زاویه‌ی متفاوت به سیاست و فعالیت سیاسی نظر می‌کنند: «زندگی برای سیاست»، «زندگی از قِبَل سیاست». او اضافه می‌کند: «کسی که در سیاست چشمه‌ی سرشار درآمد و عایدات را می‌بیند از قِبَل سیاست زندگی می‌کند و کسی که از این چشم به سیاست نگاه نمی‌کند، می‌توان اذعان داشت که این دسته‌ی اخیر برای سیاست زندگی می‌کنند» (ویر، ۱۳۷۰: ۱۷). الگوهای رفتاری اکثریت بازیگران سیاسی در دوره‌ی زمانی سلطنت پهلوی آشکارا نشان می‌دهد که آنها از سال ۱۳۴۲ به بعد در درجه‌ی اول زندگی از قبل سیاست را انتخاب کرده بودند. لذا مشاغل آنها در حکم حجره‌ای تلقی می‌شد و به دست آوردن سرقفلی یا مالکیت این حجره‌ها عامل اصلی تلاش و تکاپوی آنها به شمار می‌آمد. تلاش برای جلب رضایت محمدرضاشاه را در ضمن باید در راستای این مشاغل مورد ارزیابی قرار داد. در هر حال، «نخبگان با تمایل شدید به مرکز قدرت رسالت قانونی و واقعی خود را در ایجاد یک جامعه‌ی ملی توسعه‌یافته و دموکراتیک به انجام نرساندند. بازیگران سیاسی رسمی که بر پویش تصمیم‌گیری اعمال قدرت می‌کردند، علاقه داشتند بیشتر نقش یک فن‌سالار را بازی کنند و به سیاست کاری نداشتند» (پارسونز، ۱۳۶۳: ۵۷-۵۶). به همین علت، دغدغه‌ی خاطر بازیگران رسمی در مورد این که مورد تأیید شاه قرار بگیرند یا نه یکسو و ضرورت رقابت با سایر بازیگران از سوی دیگر، جایی برای اندیشیدن و عمل کردن در راستای تأمین منافع مردم و جامعه باقی نمی‌گذاشت.

عباس صمیمی در این زمینه می‌نویسد: «نخبگان به خصوص تحصیل‌کردگان و فن‌سالاران از سال ۱۳۴۲ به بعد با فخرفروشی و جاه‌طلبی خاص، تشریک مساعی مردم در پویش تحولات سیاسی، آزادی آنها را محدود می‌ساختند. به دلیل یک‌طرفه بودن دستورات از جانب شاه، عملاً روشنفکران از رسالت خود غافل مانده و به یک سیاست‌مدار فرصت‌طلب یا یک تاجر دانش تبدیل می‌شدند و هنگامی که می‌خواستند از این هویت خارج و به انتقاد از دستگاه



بیردازند، گرفتار همین نظام استبدادی می‌شدند» (صمیمی، ۱۳۶۹: ۱۷۵).

۱-۴- اخذ الگوهای ناهماهنگ با وضعیت فرهنگی جامعه: این روشنفکران از نقصان عمده‌ای برخوردار بوده‌اند که به سقوط هر چه بیشتر پهلوی کمک کرد. این نقصان شامل عدم درک جامعه ایران و ضرورت‌های آن، اخذ الگوی ناهماهنگ با وضعیت فرهنگی و عقیدتی کشور، هواداری از قدرت سلطنت بدون آن‌که مهم‌ترین رسالت روشنفکری یعنی نقادی قدرت را به جای آورند، جدایی از ملت و فاصله‌ی روزافزون آنها از مردم و غیره نقش اساسی در تحریک توده‌ها داشته است. «در پویا نبودن نخبگان عوامل مختلفی چون فقدان تعقل سیاسی، روحیه‌ی خودکامگی و خصلت فرصت‌طلبی بازیگران سیاسی، وابستگی آنها به قدرت‌های خارجی، وابسته‌بودن طبقات و نخبگان به حکومت حاکم و بالاخره عدم چرخش نخبگان نقش اساسی دارد. نخبگان سیاسی به علت وضعیت خاص طبقاتی و وابستگی آنها به دولت و به نیروهای خارجی نتوانستند از وابستگی به دولت رهایی یابند و به عنوان گروه اجتماعی مؤثر در تصمیم‌گیری سیاسی، رسالت خود را به انجام رسانند» (عظیمی، ۱۳۷۲: ۴۶۳ - ۴۴۹).

۱-۵- مناسبات قدرت بین شاه و نخبگان سیاسی: از نگاه لینز و شهابی ورود نخستین تکنوکرات‌ها در حکومت محمدرضا شاه نمونه‌هایی از تمایل این رژیم‌ها برای عقلانی‌کردن امور است. اما آن‌ها استدلال می‌کنند حوزه‌ی دخالت این گروه‌ها پس از سال ۱۳۴۲ صرفاً تا جایی است که در راستای استثمار بیشتر منابع جامعه باشد. همچنین در صورتی که تکنوکرات‌ها سعی کنند در برابر نگرش مسلط مقاومت کنند به حاشیه رانده می‌شوند؛ چرا که در این‌جا وفاداری مقام رسمی، تعهدی غیرشخصی به وظایف غیرشخصی نیست، بلکه وفاداری یک خدمت‌گذار است که بر پایه‌ی روابط دقیقاً شخصی استوار گشته است (شهابی و لینز، ۱۳۸۰: ۷۱). در واقع در مقطع تاریخی ۵۳-۱۳۴۲ ده‌ش

نوع خاصی از نظام بازخوری وجود داشت که به موجب آن شاه و نخبگان چه در زمینه قدرت و چه از نظر رفتار و عملکرد با یکدیگر ترکیب شدند، به طور مشترک سازمان‌های سیاسی جامعه را اداره می‌کردند و در نهایت، تصمیمات اتخاذشده به طور متقابل، کمیت و کیفیت رفتار طرفین را تحت تأثیر قرار می‌داد. تصمیمات اتخاذشده از سوی شاه، منشأ طبقاتی نخبگان را به شدت دگرگون می‌ساخت و این مسئله به نوبه خود موجب تجدید سازمان نخبگان با منشأ متنوع طبقاتی می‌شد.

۶-۱. گسترش چشم‌گیر وابستگی دستگاه بوروکراسی به شخص شاه: غیرمشارکتی بودن نظام سیاسی و اداری، فقدان فضای باز سیاسی و در یک کلمه ساختار کلینتالیستی و نئوپاتریمونیالیستی نظام پهلوی، مانع از انجام صحیح وظایف این طبقه شد. بدین ترتیب نظام بوروکراسی دولت مطلقه‌ی پهلوی را می‌توان یک دستگاه اداری شبه‌بوروکراتیک - شبه‌سنتی نامید، چرا که به رغم برخورداری از برخی ویژگی‌های مدرن، به دلیل حاکمیت مناسبات شخصی - سنتی به نوعی کاملاً عقلانی-قانونی تبدیل نشد»<sup>۱</sup> (عباسی، ۱۳۸۳: ۱۷۳-۱۷۵).

در اصل یکی از ویژگی‌های بارز نخبگان سیاسی پهلوی بعد از سال ۱۳۴۲ به عنوان مهم‌ترین گروه رسمی نهادی‌شده روی هم قرار گرفتن یا مبهم بودن مسئولیت‌های آن‌ها یا دیوانیان بود. کارکردگرایان این عدم توازن را به عنوان «چندکارکردی بودن»<sup>۲</sup> مفهوم‌بندی کرده و استدلال نموده‌اند که ساختارهای سیاسی در جوامع دستخوش‌گذار نمی‌توانند به اندازه‌ی جامعه‌ی کاملاً مدرن، تخصصی شوند. «در جوامع پیشرفته، آن‌گونه که کارکردگرایان این جوامع را

۱. به علت ضعف پایه‌های عقلانی و قانونی، دیوان‌سالاری موجود دارای بدنه‌ای بسیار بزرگ و رأسی ناتوان و وابسته به شخص شاه بود.

۲. Multifunctionality

## آسیب شناسی انحطاط دولت اقتدارگرای... ۱۹۳

تعریف کرده‌اند، قدرت در دست مردم است و کارکنان بخش دولتی به اجرای دستورات می‌پردازند، اما در جامعه دستخوش گذار ساختارهای سیاسی‌ای که هر چند هنوز کاملاً تخصصی نشده‌اند، ولی چند کارکردی هستند<sup>۱</sup> (کلایواسمیت، ۱۳۸۰: ۴۶۷). در مجموع می‌توان گفت اگر تا قبل از ۱۳۴۲ به نوعی از استقلال عمل در دیوان‌سالاری سنتی و تکنوکرات‌ها وجود داشت و دیوان‌سالاری دولت پهلوی از مصادیق اقتدارگرایی بود اما در دو دهه‌ی پایانی حکومت محمدرضاشاه، نخبگانی که از درون کلپ‌ها و دوره‌های سیاسی در رأس سازمان‌های اداری قرار گرفتند، همگی به ابزارهای اجرایی شاه بدل شدند و دیگر نشانه‌هایی از استقلال عمل بازیگران (اعم از نخبگان سیاسی و دیوانیان عالی رتبه) دیده نمی‌شد، زیرا تمام آن‌ها به ابزارهای اجرایی تصمیمات شاه تبدیل شدند. دیوان سالاران در این دو دهه‌ی پایانی عمدتاً از درون کلپ‌ها و دوره‌ها برخاستند<sup>۲</sup>.

### ۲. ایراد بر نقش دولت پهلوی

دولت پهلوی در طول سال‌های ۴۲-۱۳۳۲ به مثابه یک دولت اقتدارگرای بوروکراتیک با حضور نخبگان سنتی و روشنفکران تکنوکرات توانست حداقل موانعی را در اعمال سلطه‌ی شخصی شاه ایجاد کند، اما از سال ۱۳۴۲ با کناره‌رفتن این نخبگان، فضای بیشتری برای قدرت‌نمایی و سلطه‌ی شخصی شاه خلق شد. به واقع بعد از سال ۱۳۴۲ دولت به طرزی استثنایی با شاه و دربار عجین بوده و بخشی از طبقه‌ی حاکم را تشکیل می‌داده است. با این مطلب شاید بتوان توضیح داد چرا دولت آماج ثابت و استوار آن همه‌ی جنبش اجتماعی بوده

۱. در این نوع از جوامع، "ابرساختار" در مقایسه با "ساختار" بیش از حد فربه است.

۲. کلپ‌ها و دوره‌ها شامل محفل‌هایی بود که به دلیل ارتباط با تشکیلات سیاسی دربار و درباریان در تعیین و انتصاب شخصیت‌های مهم سیاسی نقش مهمی بازی می‌کردند و یا حداقل شاه و نخست‌وزیر را در انتخاب و انتصاب افراد یاری می‌رساندند.

است. چون دولت با شاه مترادف شمرده می‌شد و از محتوای روشن طبقاتی برخوردار بود بدون آن‌که مابقی طبقات مسلط نیز با شاه مترادف دانسته شوند و در مورد دفاع از شاه تعهد یا اجبار داشته باشند. این امر سقوط دولت را آسان‌تر می‌ساخت و طبقه‌ی متوسط جدید یعنی تکنوکرات‌ها و کارمندان که خود را فراتر از سطح عمومی جامعه می‌پنداشتند یکسره به شخص شاه و عوامل او وابسته شده بودند (فوران، ۱۳۷۷: ۳۰-۲۹). دلیل عمده‌ی نارسایی در بخش دولت این بود که در پی افزایش درآمدهای نفتی در دهه‌های ۱۳۴۰-۱۳۵۰ در حکومت شاه ساخت شخصی روابط نمود بیشتری یافت و دیوان‌سالاری به عنوان برجسته‌ترین نماد سلطه‌ی قانونی یک دولت بوروکراتیک، به نحو گسترده‌ای به ابزار بلند پروازی‌های شاه در قالب یک دولت مطلقه بدل شد. در مجموع تأثیر دولت پهلوی در زوال دولت اقتدارگرا بوروکراتیک را می‌توان در چند مشخصه اینگونه بر شمارد:

**۱-۲- شخصی شدن قدرت:** یکی از روابط خاصی که در حکومت مطلقه وجود دارد، محدود و روستایی شدن روابط سیاسی است که مانع از شکل‌گیری فردیت و مفهوم شهروندی می‌شود. متصدیان قدرت در روابط خود با جامعه بده‌بستان را به عده‌ای که می‌شناسند محدود می‌سازند و به افرادی که با آنها آشنایی ندارند بدگمان و بی‌اعتقادند که نتیجه‌ی آن همان محفلی شدن و محدود گردیدن دایره‌ی نخبگان است. «در کلینتالیسم، پاترون فقط به کلاینتی اعتماد می‌کند که می‌شناسد و همین‌طور پاترون‌ها در میان خود افرادی را حفظ و منصوب می‌کنند که مورد اعتماد آنها باشند و این مانع توجه به لیاقت و شایستگی افراد می‌گردد. در چنین وضعیتی آنچه نهایت اهمیت را دارد، پیوستن به یکی از شبکه‌های روابط و عضویت در آنهاست. پس یکی از تأثیرات شخصی شدن قدرت تقویت و ترویج فرصت‌طلبی است، به جای فعالیت سیاسی آشکار و شفاف» (شوکران، ۱۳۶۹: ۷۴).

شخصی شدن قدرت بعد از سرکوب قیام ۱۵ خرداد و افزایش ناگهانی درآمد

نفت مشهود شد، شاه شخصاً بر همه‌ی خریدهای نظامی، نصب و ترفیع افسران ارشد و ستاد، اشراف داشت و نهایتاً منجر به سرکوب دیوانسالاران، ارتش، سرمایه‌داران و غیره گردید. درحالی‌که عمق وابستگی سرمایه‌داران دیوانسالار از اقدامات مستقل آن‌ها به میزان زیادی می‌کاست، قدرت اقتصادی آنها موجبات نگرانی دولت را فراهم آورد از این رو کنترل دولت بر سندیکای کارفرمایان و اتاق بازرگانی و صنایع و معادن از طریق احزاب و وزارتخانه‌های دولتی برای کاهش این نگرانی صورت می‌گرفت.

اما رشد فزاینده‌ی طبقه‌ی جدید در دهه‌ی ۱۳۴۳ موجب نگرانی دولت و دربار شد به نحوی که از خطر رشد «فتودالیسم صنعتی» سخن به میان آمد. از این رو، «شورای عالی اجتماعی» به منظور جلوگیری از رشد بی‌رویه‌ی طبقه‌ی سرمایه‌دار جدید به دستور شاه تشکیل و مقرر شد حدود ۵۰۰۰ واحد از صنایع خصوصی بزرگ، ثلث سهام خود را به کارگران بفروشند» (آبراهامیان، ۱۳۷۸: ۲۱۳). «علاوه بر این، تورم تابستان ۱۳۵۵ فرصت مناسبی برای مقابله با سرمایه‌داران متنفذ ایجاد کرد. مقامات دولتی نخست به سراغ تجار عمده رفتند و با سروصدای زیادی تنی چند از «فتودال‌های صنعتی» مانند ایلقانیان و وهابزاده را دستگیر کردند. اریک رولو در پاییز همان سال در گاردین<sup>۱</sup> نوشت: سرمایه‌داران از یک سو از نظام اقتصادی-اجتماعی به ویژه برنامه‌های توسعه سود می‌بردند و از سوی دیگر از وجود نظام سیاسی رنج می‌کشیدند که ثروت و سرنوشت آنان را به دست یک مرد قرار داده بود. پس از سرمایه‌داران بزرگ نوبت به تجار خرده‌پا و بازاریان رسید. هم‌زمان با واردات کالا توسط دولت، گروه‌های بازرسی حزب رستاخیز و شوراهایی صنفی تحت کنترل دولت به بسیجی گسترده بر ضد سودجویان و گران‌فروشان دست

زدند» (فوران، ۱۳۷۴: ۵۶۱). «اقدامات دولت بر ضد سرمایه‌داران بزرگ و کوچک اعم از صنعتی و تجاری به بهانه‌ی مهار تورم صورت می‌گرفت اما در واقع تضعیف موقعیت اقتصادی و سیاسی آن‌ها را نشانه رفته بود. این اقدامات به نارضایتی و انفعال سرمایه‌داران صنعتی دامن زد به نحوی که برای حفظ دولتی که حیات و رشد خود را مدیون آن بودند تلاشی نکردند. بازاریان و طبقه‌ی متوسط سنتی نیز که از پیش از سیاست‌های اقتصادی دولت ناراضی بودند به همکاری و هم‌یاری با متحد قدیمی خود یعنی روحانیون روی آوردند» (کدی، ۱۳۶۹: ۱۶۱).

نتیجه اینکه، اگرچه بورژوازی ایران در دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ تحت تأثیر سیاست‌های دولت در توسعه‌ی اقتصادی و گسترش فعالیت‌های عمرانی و به مدد افزایش درآمدهای نفتی از رشد قابل توجهی برخوردار شد. اما صرف‌نظر از وابستگی عمیق بخش‌هایی از آن به دولت به هیچ یک از اجزای آن اجازه‌ی تأسیس انجمن‌ها و احزاب مستقل داده نشد. بورژوازی و دولت مطلقه‌ی پهلوی دچار موضعی متناقض‌نما نسبت به یکدیگر بودند. رشد بورژوازی مدیون سیاست‌های دولت بود و به این دلیل از آن حمایت می‌کرد اما در برابر ناامنی قضایی و موانع مشارکت و حضور در مراکز تصمیم‌گیری که منافع او را تهدید می‌کرد به اعتراض و انتقاد روی می‌آورد. از سوی دیگر دولت در چارچوب سیاست‌های خود، خواستار تقویت سرمایه‌داران بود اما مشروط به آن‌که قدرت سیاسی آن به چالش کشیده نشود. هر چند در دوران پهلوی مناسبات سرمایه‌دارانه بر اقتصاد ایران حاکم شد، اما بورژوازی به مفهوم یک طبقه اقتصادی - سیاسی برای خود و دارای آزادی عمل شکل نگرفت.

۲-۲- سطح پایین نهادمندی سیاسی و مدنی: از مطالعه‌ی تاریخ سیاسی و اجتماعی ایران در می‌یابیم که قدرت سیاسی در پویش نوسازی، همیشه به تمرکزگرایی تمایل داشته و با توزیع قدرت و مشارکت گروه‌ها دم‌ساز نبوده است. از سال ۱۳۴۲ ساخت قدرت سیاسی یک‌جانبه و عمودی و هر نوع

## آسیب شناسی انحطاط دولت اقتدارگرای... ۱۹۷

مشارکت حاصل از این نوع ساخت قدرت فرمایشی و منفعلانه بود. شاه به عنوان شخص اول مملکت و عنصر اصلی در ساختار اجتماعی و سیاسی در تاریخ نظام سیاسی قرار داشت و نقش تعیین کننده‌ای در تحولات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی ایفا می‌کرد. شاه هسته‌ی اصلی منظومه‌ی قدرت را تشکیل می‌داد و هر حرکت خلاف اراده و حکومت خود را سرکوب می‌کرد. برخوردار بودن از عالی‌ترین قدرت وی را از هرگونه مسئولیت پذیری و پاسخ‌گویی در مقابل مردم و گروه‌های سیاسی و اجتماعی باز می‌داشت. در چنین فضایی، نیروهای اجتماعی قادر به مشارکت نبودند و طبعاً نظارت عمومی گروه‌ها بی‌معنا بود.

در واقع فقدان مشارکت باعث می‌شود که دولت مستقل از جامعه بماند (به ویژه در وضعیت رانتیریزم) و لذا در مقابل آن پاسخ‌گو و مسئول نباشد. دولتی که از طرف جامعه تحت فشار جدی قرار نمی‌گیرد در آن گردش نخبگان هم روی نمی‌دهد و به همین دلیل مسئولین به خاطر از دست دادن قدرت، نگرانی نخواهند داشت و این سرآغاز فساد حکومت و خودکامگی است. این خصلت ذات رژیم‌های مطلقه است، نظام‌های مذکور متضمن عدم مشارکت‌اند و عدم مشارکت را نیز باز تولید می‌کنند (گرچه پارادوکس مذکور وجود دارد). این حکومت‌ها برای داشتن مشروعیت به جامعه و طبقات متوسل نمی‌شوند زیرا محافل حامی خود را دارند.

### ۳. ایراد بر نقش ارتش

در چارچوب دولت مطلقه بر خلاف دولت اقتدارگرا، ارتش نه تنها به حامی و ابزار نوسازی بلکه به پیشاهنگ آن تبدیل شد. اما ارتش و نظامیان در ایران تنها در مقاطعی که دولت در موقعیت برتر و مرفقی‌تری نسبت به جامعه بود قادر به ایفای نقش‌های نوسازانه و اصلاح‌گرایانه بودند. به عبارت دیگر دولت مطلقه‌ی نوساز و نهادهای نوین آن از جمله ارتش تنها در جامعه‌ای واپس‌مانده ابزار و

حامی نوسازی و در مواردی پیش‌قراول آن بودند. اما به محض آن‌که جامعه به مراتب و سطوح بالاتری از پیشرفت و توسعه دست یافت کم‌رنگ و در مواردی بی‌رنگ شد. لطفیان در مورد نقش ارتش در قدرت دولت می‌نویسد: «بی‌تردید، ارتش در سال ۱۳۳۲ یکی از مهم‌ترین ابزار و ستون حمایتی دولت محمدرضا شاه بود که در جهت انباشت قدرت و سیطره‌ی بلامنازع بر کلیه گروه‌ها و نیروهای اجتماعی و سیاسی عمل می‌کرد، اما؛ انباشت قدرت از راه گسترش ارتش منجر به فربه شدن فزاینده‌ی دولت، تضعیف جامعه‌ی مدنی و حتی ائتلافیون شاه در سال ۱۳۴۲ شد (لطفیان، ۱۳۸۰: ۱۹۵).

استفاده شاه از ارتش بعد از ۱۵ خرداد ۱۳۴۲ نه در جهت جلوگیری از تهاجمات و تهدیدهای خارجی بلکه برای تضعیف نهادهای مدنی و سرکوب جامعه‌ی مدنی بود. بدیهی است که توسعه‌ی سیاسی به توزیع قدرت سیاسی و عدم انباشت شدید قدرت نیازمند است، ولی انباشت قدرت از راه ارتش سرکوبگر مانع تحقق این امر می‌شد. در این جا نیز ممکن است یک ارتش حرفه‌ای وجود داشته باشد، اما رابطه‌ی نزدیک آن با شخص شاه یا حاکم باعث می‌شود تا ارتش از حالت حرفه‌ای خارج و به ابزارهای خصوصی قدرت فرمانروا تبدیل شود. لینز و شهابی بر این باورند: «که چنین ارتشی در ایران وجود داشته است، اما از نگاه آنها ارتش ایران در دوره‌ی محمدرضا شاه ارتشی حرفه‌ای اما در عین حال وابسته به شخص شاه بوده است.» (لینز و شهابی، ۱۳۸۰: ۳۴).

ارتش به عنوان مهم‌ترین ابزار دولت، عملاً در کنترل شاه بود و دولت از طریق ارتش جامعه را کنترل می‌کرد. «در این سال‌ها سرنوشت شاه و ارتش آن چنان در هم تنیده شده بود که او در مصاحبه با یک محقق آمریکایی، خودش را نه مانند لویی چهاردهم، دولت، بلکه همانند رضاشاه یک ارتش می‌نامید» (اسناد لانه‌ی جاسوسی آمریکا، ۱۳۶۴: ۵۳). «همچنین ساختار رسمی دیوان‌سالاری نظامی به دلیل حرفه‌ای بودن اقلیت نظامیان و غیرحرفه‌ای بودن اکثر سربازان



نظام وظیفه با دوگانگی‌ها و ناهنجاری متعددی روبرو بوده است. در حالی که فرماندهان عالی‌رتبه‌ی نظامی به پندارهای سنت‌گرایانه‌ی تشریفاتی زیستن و مخالفت با هر نوع حرکت و اندیشه نوگرایانه پایبندی و علاقه نشان می‌دهند، نیروهای جوان درون نظام دیوان‌سالاری به دلایل متعدد تمایل به تغییر و تحول دارند» (سینایی، ۱۳۸۴: ۵۶۰). استخدام همگانی برای خدمت در ارتش به مرور به مردمی‌شدن این سازمان کمک کرد و نیروهای نظامی و انتظامی را در برابر نفوذ افکار و اندیشه‌های آزادی‌خواهانه، تأثیرپذیر کرد و انسجام و انضباط آهنین حاکم در درون ارتش را بر هم زد.

#### ۴. ایراد بر نقش سرمایه‌ی خارجی

از سال ۱۳۴۲ روابط سیاسی - اقتصادی شاه با ابرقدرت‌ها و نیز سایر قدرت‌های جهانی و منطقه‌ای برپایه‌ی شبه‌مدرنیسم استبدادی در داخل و واقع‌گرایی کلبی‌مشربانه<sup>۱</sup> در خارج از کشور استوار بود. در داخل کشور شاه قدرت مطلق و خودکامه را در انحصار داشت. در آرزوی تبدیل ایران به یک قدرت عمده‌ی صنعتی و نظامی بود. برای دست‌یافتن به آرزویی که ذهن‌اش را همواره مشغول داشته بود به منابع مالی بی‌حد و حصری نیاز داشت و برای این که بتواند بدون هیچ‌گونه آشفتگی عمده‌ی داخلی یا خارجی اهداف‌اش را دنبال کند خواستار صلح و مسالمت با قدرت‌های خارجی و به‌ویژه ابرقدرت‌ها بود. واقع‌گرایی کلبی‌مشربانه‌ی وی در دیپلماسی کاملاً ثمر بخش بود. این فقط طرح مخرب وی در داخل کشور بود که هلاکت اقتصادی و سیاسی وی را به ارمغان آورد. از عواملی که موجب بروز تعارضات در اقتصاد و صنعت در حال رشد ایران شد فعالیت سرمایه‌های خارجی و امکاناتی بود که دولت زمینه‌ی حضور و فعالیت بی‌دغدغه‌ی آنها در ایران را فراهم می‌کرد.

۱. اصطلاح "کلبی‌مشربی" یا "کلبی‌مشرب" نمایانگر بی‌اعتنایی به رنج مردم است.

قدرت‌های خارجی هرکدام بسته به موقعیت نسبی‌شان در امور سیاسی کشورها دخالت می‌کردند. ابرقدرت‌ها و قدرت‌های آژمند این کار را به دلایل اقتصادی و استراتژیک و یا به هر دو دلیل انجام می‌دادند. اولویت یکی از این دو بر دیگری به اوضاع و موقعیت‌های خاص بستگی داشت و بنابراین دستخوش تغییر بود. سرمایه‌داران خارجی ترجیح می‌دادند در بخش‌هایی سرمایه‌گذاری کنند که بتوانند بدون دردسر و خطرهای احتمالی سودهای گزافی به دست آورند. «سرمایه‌ی خارجی در ایران در آغاز سال ۱۳۵۶، ۵/۲ میلیارد دلار برآورده شده بود، این رقم حتی کمتر از ۴ درصد همه سرمایه‌گذاری در ایران بود و هر چند رقم قابل توجهی را تشکیل نمی‌داد، اما در مهم‌ترین بخش‌های اقتصادی ایران تمرکز یافته بود. تعقیب سیاست صنعتی کردن کشور و افزایش سرمایه‌گذاری در صنایع در چارچوب استراتژی توسعه‌ی مورد نظر نظام بین‌الملل و بازیگران اصلی آن انجام می‌گرفت و در نتیجه، موجب رشد بازارهای خارجی متعلق به انحصارات بین‌المللی می‌شد و با جذب تولیدات صنایع خارجی قدرت سرمایه‌گذاری ملی را کاهش می‌داد» (هالیدی، ۱۳۵۸: ۱۶۰ - ۱۵۹).

سرمایه‌ی خارجی به دلیل قدرت خود، سرمایه‌ی داخلی را به خود وابسته کرده و مانع رشد مستقل آن شد. همچنین این سرمایه توسعه‌ی ایران را به خود وابسته کرده و مانع رشد مستقل آن شد. به عبارتی دیگر، صرفاً به دلیل وجود نفت و سرمایه‌ی خارجی بود که پیشرفت‌هایی داشت. این وابستگی‌ها باعث شد درآمد ایران و به تبع آن پیشرفت کشور تحت تأثیر نوسان‌های قیمت نفت در بازار جهانی و تصمیمات ابرقدرت‌ها در مورد چگونگی استفاده از سرمایه‌شان باشد، کما این‌که بحران اقتصادی ۱۳۵۷ تحت تأثیر کاهش قیمت نفت و ناشی از تصمیمات کشورهای بزرگ دنیا بود. دقیقاً همین وابستگی باعث شد ایران در اوج عدم مشروعیت خود سیاست دیکته‌شده‌ی آمریکا یعنی فضای باز سیاسی را ایجاد کند. در طول شکل‌گیری بحران ۱۳۵۷ هم با وجود این‌که منافع

## آسیب شناسی انحطاط دولت اقتدارگرای... ۲۰۱

ابرقدرت‌ها مخصوصاً آمریکا در استمرار رژیم پهلوی بود با این همه این کشورها تا مرز به خطر افتادن سرمایه‌های خود حاضر به حمایت از رژیم نبودند. خصلت دولت ائتلافی همین است، یک مشارکت چاره‌ناپذیر که هر طرف فقط تا زمان سوددهی برای خود در آن می‌ماند و توسعه‌ی کشور هم وابسته به وجود این سه متحد مخصوصاً سرمایه‌ی خارجی است، آن هم به شرط حضور دولتی که شرایط استثمار این کشور را برای سرمایه‌ی خارجی فراهم کند.

### ۵. ایراد بر نقش سرمایه‌ی داخلی

هر چند که در این دوره بخش خصوصی با برخورداری از سیاست‌های دولت شروع به سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف تولیدی و صنعتی کرد، لیکن نیاز فزاینده به مواد اولیه، ماشین‌آلات و نیروی کار ماهر روند توسعه‌یافتگی جامعه را محدود می‌کرد. ۱۵ سال آخر سلطنت پهلوی دوم پرسودترین سال‌ها برای سرمایه‌داران بزرگ ایران بود. در دوران سلطنت محمدرضاشاه، بورژوازی بزرگ وابسته، به تدریج جایگزین طبقه‌ی زمین‌دار شد و به مثابه عمده‌ترین طبقه‌ی حاکم مهم‌ترین منابع اقتصادی جامعه را در تملک داشت و قدرت و اعتبار اجتماعی بالایی داشت. تحولات وسیع ناشی از اصلاحات ارضی و حمایت‌های مالی دولت از نوسازی صنعتی جامعه افزایش یافت و با کسب درآمد بادآورده به تدریج به گروه نیروهای حاکم پیوستند. بورژوازی بزرگ بدون مساعدت دولت نمی‌توانست به سرمایه‌گذاری‌های کلان اقدام کند و بدین دلیل، برای تسریع در سوداندوزی خود به شریک کردن اعضای خانواده‌ی سلطنتی در معاملات و مراودات تجاری و سرمایه‌ای خود مبادرت کرد. این وابستگی به دولت و دربار تأثیر تعیین‌کننده‌ای بر ماهیت و نقش سرمایه‌داران داشت و مانع بزرگی در استقلال عمل بورژوازی بود.

در گذار جامعه از نظام ارباب‌رعیتی و سرمایه‌داری، بورژوازی ملی ایران به دلیل هجوم سرمایه و کالاهای خارجی و بی‌وطنی و بی‌کفایتی حکومت حاکم در

جلوگیری از این هجوم، نهایتاً به بورژوازی وابسته تبدیل شد. البته نباید ناتوانی فکری، مالی و ابزاری بورژوازی ملی را در مقابله با تهاجم سرمایه‌های خارجی نادیده گرفت. حمایت دولت از بازرگانان و بانک‌های خارجی و اعطای امتیازات بخش‌های اساسی صنعتی همچون نفت به بیگانگان، باعث از بین رفتن زمینه‌ی فعالیت سرمایه‌داران داخلی در بخش‌های صنعتی شده و اعطای اجازه‌ی ورود به کالاهای خارجی بدون آن که کنترلی وجود داشته باشد پیشه‌وران داخلی را به ورشکستگی سوق داد. بدین ترتیب، در مرحله‌ی سرنوشت‌ساز گذار اقتصادی به سرمایه‌داری، به جای تقویت و تحکیم پایه‌های بورژوازی ملی - سنتی و در خدمت مردم، اقتصاد داخلی بورژوازی وابسته و در خدمت اقتصاد بین‌المللی به وجود آمد. همچنین این امر که شاه انگیزه‌های سیاسی بورژوازی را تحقیر می‌کرد تعهد و وفاداری آنان را نسبت به مقام سلطنت کاهش می‌داد و توان آنان را در مواقع بحران‌های سیاسی در حمایت از دربار محدود می‌کرد.

#### ۶. ائتلاف شکننده

از سال‌های ۱۳۴۲ به بعد به دلیل استبداد نفتی، رژیم پهلوی بیش از پیش توانست به صورت و راطبقاتی و وراقانونی عمل کند و قدرت خود را بر همه‌ی طبقات جامعه اعمال نماید و لذا به تمامی از مختصات یک دولت اقتدارگرا دور شد. استبداد نفتی، وابستگی شاه را به کمک‌های مالی غرب کاهش و قدرت‌اش را در منطقه و تقریباً در جهان افزایش داد. بر سرمایه‌ی داخلی هم بیش از پیش توانست اعمال نفوذ کرده و سیاست‌های خود را به آنها دیکته کند. البته به نظر می‌رسد این اعمال قدرت به راحتی امکان‌پذیر نبود و به هر حال کشورهای بیگانه همچنان توانایی اعمال قدرت بر رژیم شاه را داشتند. این مسائل شاه خودکامه را ناراضی و عصبانی می‌کرد ولی حکومت شاه ناگزیر از تحمل این متحدان بود. سرمایه‌ی خارجی هم ناگزیر از تحمل وجود سرمایه‌ی داخلی و بورژوازی وابسته بود و به بهای به دست آوردن بازار فروش و نفوذ سیاسی و

## آسیب شناسی انحطاط دولت اقتدارگرایی... ۲۰۳

اقتصادی در ایران وجود فرد مستبدی چون محمدرضا شاه و استبداد نفتی او و سرمایه‌ی داخلی را که به هر حال قدرتی در کنار قدرت خارجی بود تحمل می‌نمود. در واقع ریسک سرمایه‌گذاری‌های این شرکت‌ها در کشوری که هر لحظه ممکن بود دچار آشوب شود بسیار زیاد بود. همان‌طور که گفته شد، سرمایه‌ی داخلی و بورژوازی ملی ایران هم به دلیل هجوم سرمایه و کالاهای خارجی و بی‌کفایتی حکومت حاکم در جلوگیری از این هجوم نهایتاً به یک بورژوازی وابسته تبدیل شد و نیز به دلیل عدم توانایی مالی و وابستگی به حمایت مالی دولت و سرمایه‌ی خارجی به طور مستقیم در خدمت اقتصاد بین‌المللی قرار گرفت. البته در بسیاری از بخش‌های صنعتی هم که سرمایه‌ی خارجی سرمایه‌گذاری می‌کرد، فعالیت سرمایه‌داران داخلی بسیار محدود می‌شد. همچنین از طرف دولت هم انگیزه‌های سیاسی بورژوازی تحقیر می‌شد و رژیم خواهان وفاداری مطلق بورژوازی به خود بود که همان‌طور که گفته شد همین مسئله باعث می‌شد که در مواقع بحرانی حمایت این گروه از رژیم کم شود.

در کل این شکل از ائتلاف با این ماهیت و با این اهداف برای کل جامعه هم بسیار زیان‌آور بود. جامعه رژیمی را می‌دید که دارای استبداد مطلق و نظامی‌گری است و به خواست نیز مردم بی‌توجه است و اگر از گروهی هم حمایت می‌کند، آن گروه فقط سرمایه‌داران داخلی و خارجی هستند. جامعه روال صنعتی کردن کشور را فقط در ثروتمندتر شدن هر چه بیشتر ثروتمندان و فقیرتر شدن فقیران می‌دید. توده‌ها جایی در این رژیم برای خود نمی‌دیدند. با نگاهی کلی به اقتصاد کشور حتی متوجه این مسئله می‌شدند که برنامه‌های توسعه‌ی اقتصادی آن‌چنان که شاه می‌گفت نبوده و رؤیای رسیدن به دروازه‌های تمدن در واقع سرابی بیش نیست. همچنین با اجرای برنامه‌ی صنعتی شدن، ساختار اجتماعی تغییر یافت. فاصله‌ی شهر و روستا و فاصله‌ی طبقات شدیدتر شده و جامعه به دو قطب فقیر و غنی تقسیم شد که سطح زندگی‌شان بسیار با یکدیگر در تعارض بود. توسعه‌ای که رژیم از آن دم می‌زد صرفاً توسعه‌ای

وابسته بود که در خدمت اقتصاد بین‌المللی و شرکت‌های چند ملیتی و کشورهای خارجی بود و هیچ سودی برای طبقات محروم در برنداشت و آنها همچنان در فقر به سر می‌بردند. همچنین مردم ایران وجود شرکت‌های بین‌المللی را که آورنده‌ی فرهنگ غربی به ایران بودند با اعتقادات مذهبی‌شان در تعارض می‌دیدند.

### نتیجه‌گیری

از جمله تئوری‌هایی که در خصوص توسعه در کشورهای جهان سوم ارائه شده است، تئوری دولت‌های اقتدارگرای بوروکراتیک است که توسط گیلرمو اودانل و در توصیف وضعیت توسعه در آمریکای لاتین ارائه شده است. در این نظریه عنوان می‌شود که جوامع توسعه‌نیافته به منظور گذار از وضعیت سنتی و دستیابی به مدرنیته نیاز به یک دولت مقتدر مرکزی و بوروکرات دارند. براساس تئوری اودانل مشخصات دولت اقتدارگرای بوروکراتیک عبارت است از کاربرد مؤثر زور در تمامی عرصه‌ها، موفقیت نظام در کاهش مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های سیاسی، حاکمیت دیوان‌سالاران، انحصار سیاسی، انحصار اقتصادی، سیاست‌زدایی و تعمیق سرمایه‌داری وابسته.

از این رو، در نظر گرفتن مؤلفه‌هایی مانند نظامی‌گری، گسترش دیوان‌سالاری و بروز تحولات در بخش صنعت و تجارت، انحصار سیاسی و دفع مشارکت سیاسی مردم به عنوان مشخصات برجسته دولت محمدرضا شاه در دهه‌ی ۱۳۴۲-۱۳۳۲ و نیز مقایسه‌ی آنها با ویژگی‌های حکومت‌ها مورد نظر در تئوری اودانل امکان می‌دهد تا حکومت محمدرضا شاه در این دهه را از مصادیق تئوری مذکور دانسته و یک نمونه از دولت اقتدارگرای بوروکراتیک محسوب نماییم. رژیم اقتدارگرای بوروکراتیک در ایران محصول دوران تغییر ساختار اقتصادی کشور از اقتصاد سنتی مبتنی بر سلطه‌ی زمین‌داران و بازار، به اقتصاد سرمایه‌داری صنعتی است. این رژیم همانند مدل آمریکای لاتین و جنوب شرق

## آسیب شناسی انحطاط دولت اقتدارگرای... ۲۰۵

آسیا بر ائتلاف سه‌گانه میان دولت، ارتش و نخبگان فکری در بعد سیاسی و ائتلاف اقتصادی سه‌گانه‌ی میان سرمایه‌ی دولتی، سرمایه‌ی خصوصی و سرمایه‌های بین‌المللی بنا شد. این دولت نیز با حمایت گسترده‌ی بین‌المللی هدف اولیه‌ی خود را توسعه‌ی اقتصادی بدون توسعه سیاسی قرارداد و با هرگونه تشکل‌گرایی به ویژه میان کارگران به شدت برخورد می‌کرد. نمونه‌ی این رژیم‌ها در آمریکای لاتین در شیلی توسط ژنرال پینوشه و در جنوب شرق آسیا در اندونزی توسط سوهارتو تشکیل شده بود که هرگونه کاربرد خشونت را برای رساندن کشور به توسعه‌ی اقتصادی و ادغام در نظام اقتصادی بین‌المللی و مقابله با کمونیزم جایز می‌دانستند. از این‌رو این دولت بر دستگاه‌های امنیتی و نظامی گسترده‌ای تکیه زده بود که از سوی قدرت‌های غربی برای مقابله با جنبش‌های چپ دوران جنگ سرد حمایت می‌شد.

اما در این میان، درحالی‌که کشورهای جنوب شرق آسیا و آمریکای لاتین مسیر توسعه‌ی اقتصادی را با اتکاء به ساختار اقتدارگرای بوروکراتیک خود ادامه می‌دادند و به توسعه نیز دست یافتند، رژیم ایران در سال ۱۳۴۲ به علت سازوکارهای نادرست در بخش دیوان‌سالاری، افزایش درآمد حاصل از فروش نفت و شخصی‌شدن قدرت، ائتلاف شکننده‌ی سرمایه‌ی داخلی و خارجی، ناکارآمدی ارتش به یک دولت مطلقه تبدیل گشت. این دوران در تفاوت با رژیم‌های اقتدارگرای بوروکراتیک شاهد قدرت فوق‌العاده‌ی حکومت در مقایسه با سایر ائتلاف‌کنندگان بود که تمامی فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را زیر چتر حمایت مالی خود قرار داد، به گونه‌ای که برخلاف آن رژیم‌ها، امکان رشد مستقل سرمایه‌های داخلی و خارجی را به علت انحصار قدرت اقتصادی و توان مالی ناشی از درآمدهای نفتی از بین برد و به جای آن دولت یکه‌تاز میدان شد. اگر چه سرمایه‌گذاری‌های دولت در امور زیربنایی، بخش‌های حمل و نقل، ارتباطات، انرژی و صنایع سبک و سنگین به همراه برنامه‌ریزی، هدایت، حمایت و دخالت در اقتصاد امکان شکل‌گیری یک بازار

داخلی یکپارچه و به هم وابسته و زمینه‌های لازم برای گذار از اقتصاد ماقبل سرمایه‌داری را در ایران فراهم آورد و تحولات ایجاد شده در بخش صنعت و اقتصاد ایران در دوران پهلوی اساسی و در مقایسه با وضعیت پیشین قابل توجه بود، اما فاصله‌ی ادعاهای رژیم شاه با واقعیت نیز بسیار بود. تبدیل ایران به یکی از پنج غول اقتصادی جهان و ایجاد ژاپن دوم در آسیا گزاره‌هایی بود که تنها کارکرد تبلیغاتی و آن هم در کوتاه مدت داشت. به واقع وابستگی رشد اقتصادی امکان تحقق این شعارها را منتفی می‌کرد.

مشکل اصلی در ذات و سرشت توسعه ایران نهفته بود. دولت موتور محرک توسعه اقتصادی کشور بود اما خود صرف نظر از داشتن ساختاری ناسالم و ناکارآمد عاملی برای بحران و مانعی برای پایداری توسعه بود. این دوران که تا سال ۱۳۵۷ ادامه یافت، با نظام اقتصادی دیگری تحت عنوان "رانتیریسیم" همراه بوده است که مبتنی بر وابستگی اقتصادی تک تک افراد جامعه به حمایت های دولت بود، به گونه ای که قطع و یا کاهش این حمایت ها رژیم دچار بحران می شد.

در هر حال دولت مطلقه‌ی پهلوی برخلاف رژیم‌های اقتدارگرای بوروکراتیک به جای آن که حامی سرمایه‌های خصوصی و بین‌المللی باشد، خود به سرمایه‌گذار بزرگی تبدیل می‌شود که امکان رقابت با آن وجود ندارد. تا آنجا که، در آستانه‌ی ۱۹۷۳ مکانیزم مؤثری برای حساس‌سازی فعالیت‌های نظام وجود نداشت. نبود رقابت سیاسی به سرعت به شکل‌گیری انحصارات و تخصیص امتیازات اقتصادی بر مبنای روابط سیاسی منجر گردید، به نحوی که پیشبرد هیچ پروژه‌ی بزرگی بدون جلب موافقت و احتمالاً مشارکت رده‌های بالای نظام سیاسی میسر نبود. تمرکز بیش از حد قدرت و نبود آزادی‌های سیاسی موجب افت کارایی دستگاه‌های اقتصادی و اداری گردید. در حالی که می‌بایست از مالیات و سایر منابع مالی غیرنفتی برای تأمین هزینه‌های عمومی دولت استفاده می‌شد، در ایران به ویژه به دلیل افزایش درآمدهای نفتی دولت هزینه‌ی برنامه-



## آسیب شناسی انحطاط دولت اقتدارگرای... ۲۰۷

های نظامی، نوسازی، توسعه و دیوان‌سالاری را از درآمدهای نفتی تأمین می‌کرد. این امر به استقلال بیش‌تر دولت از طبقات اجتماعی در ایران کمک کرد که نهایتاً منجر به یک انتقال اساسی در ساختار دولت و شکل‌گیری یک دولت مطلقه از سال ۱۳۴۲ به بعد گردید.

### منابع

- آبراهامیان، یرواند (۱۳۷۸)، «ایران بین دو انقلاب»، ترجمه‌ی احمد گل‌محمدی و محمد ابراهیم فتاحی، تهران: نشر مرکز.
- اسناد لانه جاسوسی (۱۳۶۴)، دخالت‌های امریکا در ایران (۱)، جلد ۸، ترجمه‌ی دانشجویان مسلمان پیرو خط امام. تهران: مرکز اسناد لانه جاسوسی امریکا.
- بشیری، حسین (۱۳۸۰)، موانع توسعه سیاسی در ایران، تهران، گام نو.
- پارسونز، آنتونی (۱۳۶۳)، غرور و سقوط، ترجمه‌ی منوچهر راستین، تهران.
- سینایی، وحید، (۱۳۸۴)، دولت مطلقه، نظامیان و سیاست در ایران، تهران، نشر کویر.
- سیف زاده، حسین (۱۳۷۳)، نوسازی و دگرگونی سیاسی، تهران، قومس.
- شهابی، هوشنگ و خوان لینز (۱۳۸۰)، نظام‌های سلطانی، ترجمه‌ی منوچهر صبوری. تهران، انتشارات شیرازه.
- شوکراس، ویلیام (۱۳۶۹)، آخرین سفر شاه، ترجمه‌ی عبدالرضا هوشنگ مهدوی، تهران، نشر سفیر.
- صمیمی، مینو (۱۳۶۹)، پشت پرده‌ی تخت طاووس، ترجمه‌ی حسین ابوترابیان، تهران، اطلاعات.
- عباسی، ابراهیم (۱۳۸۳)، دولت پهلوی و توسعه اقتصادی، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- عظیمی، فخرالدین (۱۳۷۲)، بحران دموکراسی در ایران ۱۳۳۲-۱۳۲۰، ترجمه‌ی عبدالرضا هوشنگ مهدوی و بیژن نوذری، تهران، نشر البرز.
- فوران، جان (۱۳۷۴)، مقاومت شکننده، تاریخ تحولات اجتماعی ایران، ترجمه‌ی احمد تدین، تهران، نشر رسا.

- رزاقی، ابراهیم (۱۳۷۱)، *اقتصاد ایران*، تهران، نشرنی.
- زونیس، ماروین (۱۳۷۰)، *شکست شاهانه*، ترجمه‌ی اسماعیل زند و بتول سعیدی، تهران، نشر نور.
- کلایو اسمیت، برایان (۱۳۸۰)، *فهم سیاست جهان سوم*، ترجمه‌ی امیر محمد حاجی یوسفی و محمد سعید قائمی نجفی، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین الملل.
- کاتم، ریچارد (۱۳۷۱)، *ناسیونالیسم در ایران*، ترجمه‌ی فرشته سرلک، تهران، نشر گفتار.
- کرونین، استفان (۱۳۷۷)، *ارتش و تشکیل حکومت پهلوی در ایران*، ترجمه‌ی غلامرضا بابایی، نشر خجسته.
- کدی، نیکی (۱۳۶۹)، *ریشه‌های انقلاب ایران*، ترجمه‌ی شاهرخ قائم مقامی، تهران، انتشارات قلم.
- لطفیان، سعیده (۱۳۸۰)، *ارتش و انقلاب اسلامی ایران*، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- ویر، ماکس (۱۳۷۳)، *اقتصاد و جامعه*، ترجمه‌ی عباس منوچهری و دیگران، تهران، نشر مولی.
- هالیدی، فرد (۱۳۵۸)، *دیکتاتوری و توسعه‌ی سرمایه‌داری در ایران*، ترجمه‌ی فضل‌الله نیک‌آیین، تهران، انتشارات امیرکبیر.
- هانتینگتون، ساموئل (۱۳۷۳)، *موج سوم دموکراسی*، ترجمه‌ی احمد شهباش، تهران، نشر روزنه.
- ی.سو، آلوین (۱۳۷۸)، *تغییرات اجتماعی و توسعه*، ترجمه‌ی محمود حبیبی مظاهری، تهران، پژوهشکده‌ی مطالعات راهبردی.
- Apter, David, E. (1969), *The Political Of Modernization*. Chicago: The University Of Chicago press.
- Banani, Amin. (1961), *The Modernization Of Iran 1921-1941*. Stanford: Stanford University Press.
- Cardoso. F.H and E. Faletto (1979), *Dependency and Development in latinAmerica* Berkely : university of California press.
- Collier. David, (1980), *the Bureaucratic Authoritarian Model*, in the *New Authorianism in Latin America*.
- Pesaran, Hashem, (1985), *Economic Development and revolutionary upheavals in Iran*.Haleh Afshar. Iran: A Revolution in Turmoil. London: macmilan press.
- O, Danell. G (spring 1995), **Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism**: studies in south American politics; Berkely: university of California perss, 1973.
- Skocpol. T (1982), **“Rentier state and shia Islam in Iranian”**, theory and society.
- Zonis, Marvin. (1971), **The Political Elite of Iran** (Princeton

آسیب شناسی انحطاط دولت اقتدارگرای... ۲۰۹

University Press.  
Y. SO. Alvin, (1990), Social change and Development, SAGE.



زمانه  
سال سوم، شماره ۱۲