

## دولت رانتی و چالش‌های دولت‌سازی در عصر پهلوی دوم (۱۳۳۲-۱۳۵۷)

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۲/۵  
 تاریخ تأیید: ۱۳۹۷/۶/۲۸

علیرضا سمیعی اصفهانی\*  
 عالییه عباسی\*\*

### چکیده

منابع و درآمدهای ملی همواره یکی از مهم‌ترین و حیاتی‌ترین ابزارها برای تکوین دولت مدرن و پیشبرد فرایند دولت‌سازی در هر کشوری به شمار می‌آید. با این حال، میزان و نحوه بهره‌برداری از این منابع توسط نخبگان و سیاست‌گذاران می‌تواند پیامدهای مثبت و یا منفی برای توسعه ملی در پی داشته باشد. در دوره پهلوی دوم، درآمدهای سرشار نفتی جایگاه مهمی در سیاست و اقتصاد ایران پیدا کرد و بخش عمده‌ای از بودجه و هزینه‌های دولت را به خود اختصاص داد. با این توصیف، پرسش اساسی پژوهش پیش رو این است که رانتی شدن دولت و اتکای آن به درآمدهای نفتی چه تأثیری بر فرآیند دولت‌سازی (ماهیت، ساختار، عملکرد و قابلیت‌های دولت مدرن) در آن دوران بر جای گذاشت؟ فرضیه اصلی پژوهش این است که وابسته شدن دولت به درآمدهای نفتی و شیوه به کارگیری این درآمدها در فرآیند سیاست‌گذاری‌های توسعه، فرآیند دولت‌سازی در این دوره را با چالش‌هایی اساسی در زمینه امنیت، نهادسازی، استقلال ملی و ... روبه‌رو ساخت. پرداختن به این مسئله تاریخی از آن روی حائز اهمیت است که پس از گذشت بیش از نیم قرن از وابستگی برنامه‌های توسعه به درآمدهای نفتی، دولت در ایران هم‌چنان درگیر تبعات زیان‌بار این تصمیم (در عرصه داخلی و بین‌المللی) بوده و نتوانسته است خود را از کمند این چالش‌ها برهاند. برای تبیین این موضوع، ترکیبی از نظریات دولت‌سازی و نظریه دولت رانتی در این پژوهش به کار گرفته شده است.

**واژگان کلیدی:** دولت رانتی، دولت‌سازی، پهلوی دوم، حکومت شخصی، استبداد نفتی، ظرفیت‌های نهادی دولت.

\* دانشیار گروه  
 علوم سیاسی،  
 دانشگاه یاسوج  
 (نویسنده مسئول).  
 asamici@yu.ac.ir

\*\* دانش‌آموخته  
 کارشناسی ارشد  
 علوم سیاسی،  
 دانشگاه یاسوج.  
 alye.abasi1370  
 @gmail.com

## مقدمه

دولت‌سازی بی‌گمان، یکی از پیچیده‌ترین و دشوارترین مراحل تکامل یک ملت به شمار می‌رود. تجربه تاریخی بسیاری از کشورها نشان می‌دهد که رسیدن به سطح بالایی از توسعه بدون طی این مرحله حساس تاریخی امکان‌پذیر نیست. دولت‌سازی به معنای برپایی ساختار سیاسی مدرن در قالب نهادهای مستقل، کارآمد و قانونمندی است که اراده و توانایی اداره خود و همچنین اعمال حاکمیت فائقه و مشروع در قلمرو سرزمینی خود را داشته باشد. به‌عبارت‌دیگر طی فرایند دولت‌سازی جامعه سیاسی تلاش می‌کند از طریق انباشت قدرت و توسعه ظرفیت‌های نهادی و حاکمیتی، استقلال خود را کسب، حفظ و ارتقا دهد. به لحاظ تاریخی، دولت‌سازی ابتدا در قرن شانزدهم در اروپای غربی با ویژگی اساسی چون ایجاد ارتش، تأسیس هیئت‌های دیپلماتیک، متمرکز نمودن بوروکراسی، توسعه یافت. این تغییرات در اروپای غربی به‌واسطه انتقال از فئودالیسم به حکومت مطلقه و دولت-ملت مشخص می‌شوند (بشیریه، ۱۳۸۳: ۲۱۸).

در ایران معاصر به‌عنوان یک کشور در حال گذار، فرایند دولت‌سازی با پیچیدگی‌های خاص خود روبرو بوده است. در پی تلاش‌های نافرجام مشروطه‌خواهان و نیز برخی از نخبگان روشن‌اندیش قاجاری در برپایی ساختار سیاسی مدرن در ایران، «زمینه‌های شکل‌گیری دولت مدرن، نخستین بار با فروپاشی دولت قاجار و روی کارآمدن رضاخان در ایران فراهم آمد. دولت رضاخان به کمک ارتش نوظهور و بوروکراسی نوپا نخستین دولتی بود که بعد از صفویه توانست اقتدار خود را بر کل منطقه جغرافیایی کشور گسترش دهد. رضاخان نخستین دولتی به شمار می‌رفت که به شیوه‌ای برنامه‌ریزی‌شده در جهت دگرگونی و توسعه جامعه گام برداشت. این شیوه در زمان محمدرضاشاه نیز تداوم یافت. با این حال، تفاوت عمده‌ای که دولت وی با دولت رضاخان داشت مربوط به تأثیر نفت است. در دوران رضاخان، نفت هنوز نقش عمده‌ای در اقتصاد و سیاست پیدا نکرده بود (حاجی یوسفی، ۱۳۷۷: ۸۰ و ۸۱).

با کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ و در پی سرازیر شدن عواید ناشی از کنسرسیوم نفت، تداوم سیاست نوسازی دوره رضاشاه در قالب برنامه‌های ۵ ساله توسعه اقتصادی بودجه دولت را بیش از پیش به درآمدهای نفتی وابسته کرد. این وابستگی به حدی بود که بسیاری از تحلیل‌گران اقتصاد سیاسی ایران بر پایه آمار و ارقام اقتصادی، رژیم پهلوی دوم را دولتی تحصیل‌دار یا رانتهی نامیدند. افزایش و تشبیت درآمدهای نفتی دولت، گروهی از کارگزاران حکومتی را به این فکر واداشت که این منابع هنگفت را در مسیر توسعه کشور و سرمایه‌گذاری‌های صنعتی

هدایت کنند. از این‌رو، نخستین بار در سال ۱۳۲۸ نهادی به نام «سازمان برنامه» به وجود آمد که هدف اصلی آن تدوین برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور با اتکا به درآمدهای نفتی بود. در برنامه سوم توسعه دولت پهلوی، که در مقطع ۱۳۴۲ - ۱۳۴۷ اجرا شد، سهم درآمدهای نفتی ۶۶ و در برنامه چهارم (۱۳۴۸ - ۱۳۵۲) ۶۳ درصد بود. طی برنامه چهارم ۳۰ درصد تولید ناخالص ملی سهم بخش نفت بود. در سال ۱۳۴۷، نخستین سال اجرای این برنامه، ۷۵ درصد دریافت‌های ارزی کشور و ۵۰ درصد درآمدهای دولت از درآمد نفت تأمین می‌شد. افزایش درآمدهای نفتی در سال ۱۳۵۲/۱۹۷۳ به حدی بود که نه فقط برنامه چهارم توسعه را دچار تغییراتی کرد، بلکه برنامه پنجم توسعه نیز بازنویسی شد. تزریق درآمدهای سرشار نفتی به جامعه ایران در مدت‌زمانی کوتاه؛ فرهنگ، اقتصاد، سیاست داخلی، سیاست خارجی و استراتژی امنیت ملی کشور را تأثیر قرار داد. ثروت نفت برای نخبگان نوساز از یکسو عاملی نجات‌بخش و تسهیل‌کننده بوده و از سوی دیگر لعن و نفرین به همراه داشته است. چنانکه شاه خود اعتراف می‌کند: نفت در نهایت پاشنه آشیل کشور بود (Ehteshami & Zweir, 2008: 286).

حال پرسشی که پیش می‌آید این است که رانتی شدن دولت و اتکای شدید برنامه‌های توسعه به درآمدهای نفتی، چه چالش‌هایی برای فرایند دولت‌سازی در دوران پهلوی دوم در پی داشت و مشخصاً چه تأثیراتی بر ماهیت، ساختار، عملکرد و قابلیت‌های دولت مدرن در آن دوران گذاشته است؟ فرضیه مورد آزمون پژوهش این است که با توجه به ضعف شدید مشروعیت حکومت پهلوی به‌ویژه پس از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ و استوار بودن این رژیم بر بستر اجتماعی دولت ستیز؛ وابستگی رژیم پهلوی به درآمدهای نفتی، حکومت را از مسیر تاریخی و عقلانی دولت‌سازی دور ساخت و رژیم به‌جای ایجاد و تقویت نهادهای سیاسی و اجرایی که ظرفیت‌های مدیریتی و توان پاسخگویی مردمی آن را ارتقاء بخشد، بیش از پیش از محیط اجتماعی خود دور افتاد و ظرفیت‌های نهادی و قانونی آن بیشتر پاسخگوی الزامات امنیتی داخلی و محیط منطقه‌ای و بین‌المللی این دولت بود.

### ۱. پیشینه پژوهش

در خصوص اقتصاد سیاسی ایران دوره پهلوی دوم پژوهش‌های بسیاری از سوی نویسندگان و تحلیل‌گران مسائل ایران در خارج و داخل کشور صورت گرفته است که در زیر به برخی از مهم‌ترین آن‌ها اشاره می‌گردد:

حسین مهدوی (۱۹۷۰) در کتاب «دشواری‌های توسعه اقتصادی در دولت‌های رانتی»،

نخستین کسی است که با ارائه آمار و ارقام، نظریه دولت رانگی یا تحصیل دار را برای تبیین ماهیت دولت مدرن در دوره حکومت محمدرضا پهلوی به کار برد. به عقیده او، دولت شاه در دهه‌های ۴۰ و ۵۰ هجری شمسی با دولت‌های پیشین تفاوت‌های چشم‌گیری داشت؛ تفاوت اصلی به نحوه تأمین درآمدهای دولت مربوط می‌شد. با ترقی قیمت نفت در ابتدای دهه ۵۰ و افزایش نجومی درآمدهای نفتی، دولت پهلوی به یک دولت تحصیل دار تمام‌عیار بدل گردید. درآمدهای سرشار نفتی باعث کاهش درآمدهای مالیاتی، گسترش بوروکراسی و همچنین کاهش مقبولیت و مشروعیت حکومت و شخص شاه شد. رابرت لونی (۱۹۸۲) در کتاب خود با عنوان «ریشه‌های اقتصادی انقلاب ایران» معتقد است که دلیل اصلی سقوط رژیم شاه مجموعه‌ای از متغیرهای اقتصادی مانند فقدان استراتژی کشاورزی، هزینه‌های سنگین دولت بود که در نهایت به تورم و شکاف گسترده درآمدها منجر گردید. به اعتقاد وی توسعه اقتصادی نفت پایه، باعث رشد تولید و تجارت در محیطی کاذب شد و آن را از مسیر اصلی خود منحرف گردانید. همایون کاتوزیان (۱۹۸۱) در کتاب «اقتصاد سیاسی ایران مدرن»، یکی از ویژگی‌های عمده اقتصاد شبه مدرنیستی پهلوی دوم را اتکای بیش از حد به درآمدهای نفتی می‌داند. به گفته او، درآمدهای نفتی منجر به تقویت استبداد سیاسی رژیم، استقلال مالی و سیاسی آن از نیروهای تولیدی کشور و به‌طور کلی جدایی دولت از جامعه شد. مسعود کارشناس (۱۹۹۰) در کتاب «نفت، دولت و صنعتی شدن در ایران»، برنامه‌های توسعه و صنعتی شدن دوره پهلوی دوم را در بستر چالش‌هایی که دولت رانگی با آن‌ها روبروست، مورد مطالعه قرار داده و این تز را که درآمدهای نفتی نه تسهیل‌کننده توسعه اقتصادی بلکه مانعی بر سر راه توسعه بوده است را رد می‌کند و معتقد است که در صورتی که دولت سیاست‌های اقتصادی درست و مناسبی را اتخاذ می‌کرد، برکت نفت تا حدود زیادی می‌توانست به رشد صنعت کمک کند. افسانه نجم‌آبادی (۱۹۸۷) هم در مقاله‌ای با عنوان «سیاست‌زدایی در دولت تحصیل‌دار» که در کتاب حازم ببلای و جیاکومو لوسیانی به چاپ رسیده است، ماهیت غیردموکراتیک تاریخی دولت در ایران را به تحصیل دار بودن آن مرتبط می‌داند. از نظر او، دولت رانگی پهلوی نه تنها به دنبال تحکیم استقرار خود بود بلکه با تغییر مصرف و الگوی آموزش و باج‌دهی به خودی‌ها، به نحوی وسیع در مسیر سیاست‌زدایی اجتماعی تلاش کرد؛ نتیجه نه تنها بحران مشروعیت بود بلکه شرایط را از جهت ساختاری برای تغییر نظام سیاسی مهیا کرد. پروین علیزاده (۱۹۸۴) نیز همانند لونی به مجموعه‌ای از مشکلات در فرایند صنعتی شدن ایران اشاره می‌کند که به اعتقاد وی در سیاست‌گذاری اقتصادی دولت پهلوی دوم ریشه داشت. کامران مفید (۱۹۸۵) در کتاب «ایران: درآمدهای نفتی، برنامه‌های توسعه و صنعتی شدن»، برنامه نوسازی و

صنعتی شدن مبتنی بر جایگزینی واردات در ایران زمان شاه را «اقتصادی استراتژیک» می‌خواند که به هدر رفتن منابع نفتی، توقف رشد، افزایش تورم و تنش‌های اجتماعی انجامید. به اعتقاد وی، افزون بر محدودیت‌های داخلی، سیاست قدرت‌های بزرگ نیز موجب از دست رفتن فرصت ایران برای استقرار و تثبیت نهادهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی حیاتی و مورد نیاز برای توسعه و نوسازی موفقیت‌آمیز شد. امیر محمد حاجی یوسفی (۱۳۸۸) نیز با ارائه چارچوب مفهومی جدید برای فهم ماهیت دولت پهلوی و دلایل عدم توسعه اقتصادی ایران، بر رانتیر بودن دولت تأکید دارد. وی تحصیل‌دار بودن دولت پهلوی دوم را به‌عنوان یک واقعیت می‌پذیرد، اما در کنار آن بر قدرت انحصاری شاه و تمرکز و انحصار قدرت در اختیار یک شخص و نیز وابستگی ساخت قدرت به ایالات‌متحده و تحت‌الحمایه بودن دولت، تأکید می‌کند. محمد عبداللهی فیروز راد (۱۳۸۸)، در مقاله‌ای تحت عنوان «بررسی روند تحول و موانع ساختاری توسعه سیاسی (۱۳۰۴-۱۳۸۲)»، ضعف جامعه مدنی و حاکمیت دولت تحصیل‌دار را از موانع اصلی توسعه سیاسی در این دوره معرفی می‌کند. ابوالقاسم طاهری و سارا صفاری امان (۱۳۸۸)، در مقاله «تأثیر دولت رانتیر بر دموکراسی در ایران (پهلوی دوم)»، در پاسخ به این پرسش اصلی که آیا ساختار و ماهیت دولت رانتیر تأثیری بر ناپایداری احزاب سیاسی در ایران دارد؟ می‌نویسند که افزایش درآمدهای نفتی از زمان پهلوی دوم موجب فربه‌تر شدن دولت و به هم خوردن تعادل بین حوزه‌های اجتماعی شد و در نتیجه روند پیدایش حوزه عمومی و مدنی و مشارکت احزاب سیاسی را مسدود نمود. مجید عباس زاده (۱۳۹۶) در مقاله «شکل‌گیری دولت رانتیر و تأثیر آن بر فروپاشی رژیم پهلوی دوم»، رانتیری شدن این رژیم را موجب شکاف میان مردم و حکومت، تشدید بی‌اعتمادی آن‌ها و در نهایت فروپاشی حکومت پهلوی می‌داند.

ویژگی کلی آثار فوق این است که بیشتر از منظر اقتصاد سیاسی و تأثیر رانت نفت بر ساختار اقتصادی- اجتماعی، فرهنگ سیاسی و یا در نهایت ماهیت دولت به موضوع دولت رانتی پرداخته‌اند، اما هیچ‌کدام از این پژوهش‌ها، تأثیرات و پیامدهای درآمدهای نفتی بر فرایند دولت‌سازی و به‌طور مشخص سیاست‌های دولت در زمینه ایجاد و گسترش ظرفیت‌های نهادی دولت مدرن در ایران را مورد بررسی قرار نداده‌اند. از این‌رو ابتکار و نوآوری پژوهش حاضر، بررسی چالش‌ها و آسیب‌هایی است که خصلت تحصیل‌داری رژیم پهلوی دوم برای فرایند دولت‌سازی در ایران تحمیل کرده است. چالش‌هایی که کم‌وبیش دولت‌های پس از انقلاب نیز با آن‌ها مواجه بوده‌اند، شناسایی این چالش‌ها و تلاش برای برطرف کردن آن‌ها می‌تواند برای روند فعلی دولت‌سازی در کشور نیز مؤثر و راه‌گشا باشد.

## ۲. چارچوب نظری

چارچوب نظری پژوهش، ترکیبی از نظریات دولت‌سازی و نظریه دولت رانتهی است. به عبارت دقیق‌تر، به علت این‌که تأکید این نوشتار بر ماهیت رانتهی دولت پهلوی دوم و وابستگی شدید فرایند دولت‌سازی این دوره به درآمدهای نفتی است تلاش می‌گردد با بهره‌گیری از چارچوب نظری ترکیبی، سیاست‌های دولت رانتهی پهلوی دوم در راستای دولت‌سازی تبیین گردد.

ماکس وبر نخستین اندیشمندی بود که از منظر جامعه‌شناسی سیاسی، تعریف دقیق و جامعی از دولت مدرن عرضه کرد. در دیدگاه وبر، دولت مدرن از جایگاه مرکزی برخوردار است. او دولت مدرن را مظهر سلطه و مشروعیت قانونی و عقلانی و از نظر فنی به‌طور مطلق تابع مبنای دیوان‌سالاری خویش می‌داند. وبر خشونت مشروع و دستگاه اداری را دو ابزار اساسی دولت مدرن می‌داند و معتقد بود دولت هنگامی موفق به توسعه و تجدید شد که به هرگونه پاتریمونیالیسمی پایان بخشید و قاطعانه اعمال کارویژه‌های دولتی لشکری و کشوری را از پیوندهای خصوصی جدا ساخت (بدیع، ۱۳۷۹: ۳۳). الکسی توکویل جامعه‌شناس فرانسوی نیز مهم‌ترین ویژگی دولت مدرن را شکل‌گیری دولتی متمرکز می‌داند که با جذب قدرت‌های دیگر (خانواده، اصناف و اشخاص) به قدرتی تام تبدیل می‌گردد (باربیه، ۱۳۸۳: ۱۹۴). از دیدگاه پارسونز جامعه‌شناس آمریکایی نیز شکل‌گیری دولت مدرن با روند تمایزگذاری نظام سیاسی از نظام‌های اجتماعی (مذهب، اقتصاد، فرهنگ...) مشخص می‌شود. (بدیع، ۱۳۷۹: ۵۲).

استریر، دولت مدرن با ویژگی حاکمیت مطلقه بر جمعیت نسبتاً زیاد که از نهادهای منسجم و بی‌طرف بهره‌مند است را ساخت سیاسی متفاوتی از دولت‌های پیشامدرن (دولت - شهرها، امپراتوری‌ها، اجتماعات شهری و ترتیبات فئودالی) به شمار می‌آورد (Strayer, 1970: 26). فاینر (۱۹۹۷) و به‌ویژه اسکینر (۱۹۹۷) نیز معتقد است منشأ تولد دولت مدرن (که حاکم در پی حفظ موقعیت قدرت شخصی خود نیست مگر هنگامی که وظیفه‌اش دفاع از یک نظم قانونی و قانون اساسی مستقل و حکمرانی بر آن است) مباحث فلسفی و مفهومی در آغاز دوره اروپای مدرن است. پیر بیرن بوم، جامعه‌شناس فرانسوی، ضمن بررسی چگونگی تکوین دولت مدرن از منظر جامعه‌شناسی تاریخی، تعریف زیر را از دولت مدرن به دست می‌دهد: «برپاداشتن یک حوزه سیاسی بر گرد یک مرکز که با مجموعه ساختارهای اجتماعی نیز متفاوت باشند و تمامی اشکال مشروعیت سیاسی را به نفع خود ضبط و برپایه تراکم منافع خاص خود به‌گونه‌ای جهان‌شمول به انجام کار ویژه‌های آن پردازد و ترجمان خود را در روند فزاینده نهادینه‌سازی بازپابد. به عبارت دقیق‌تر فرایندی است که در آن نهادهای قضایی، اجرایی، مقننه، نیروی اجبار و نظامی شکل

می‌گیرند بدیهی است که هرچه این ابزارها پیشرفته‌تر و توسعه‌یافته‌تر باشند ظرفیت و توانایی دولت برای آزادی عمل در محیط خود بیشتر و دولت قادر خواهد بود اهداف جمعی را مستقل از اهداف خصوصی درون سیستم اجتماعی به مرحله اجرا بگذارد در چنین وضعیتی استقلال دولت مطابق با واقعیت است (بدیع، ۱۳۸۰: ۱۳۴). کیث جگرز نیز محوری‌ترین مؤلفه دولت‌سازی را توانایی دولت برای انباشت قدرت تعریف می‌کند و می‌نویسد: دولت‌سازی فرآیندی است که از طریق آن دولت علاوه بر افزایش قدرت اقتصادی و اجبار حکومتی از نظر سیاسی و نهادی نیز توسعه می‌یابد. به عبارت دقیق‌تر قدرت نخبگان دولتی برای تفوق بر نیروهای پیرامونی اجتماعی و سیاسی که در قبال اهداف سیاسی دولت مقاومت می‌کنند افزایش می‌یابد با فرض این شرایط قدرت دولتی از نظر من دارای سه چهره یا جنبه است؛ الف) قدرت به‌مثابه توانایی ملی ب) قدرت به‌مثابه توانایی سیاسی ج) قدرت به‌مثابه انسجام نهادی (Jaggers, 1992: 29). ساموئل فاینر، نیز دولت مدرن را این‌گونه توصیف می‌کند؛ عالی‌ترین ارگان حکومتی که کارکنان کارآموده‌ای را در خدمت دارد یکی خدمات مدنی برای اعمال تصمیمات و دیگری خدمات نظامی برای پشتیبانی از این‌گونه تصمیمات در موقع ضروری و حفظ همبستگی ملی از سایر همبستگی‌های تصنعی مشابه.

امروزه، بحث‌های دولت‌سازی نه‌تنها بر ایجاد و تقویت نهادهای رسمی و ظرفیت‌های دولت متمرکز است، بلکه همچنین جامعه بین‌المللی نسبت به این امر آگاهی بیشتری دارد که دولت نمی‌تواند منزوی باشد و مناسبات دولت-جامعه برای فرایندهای دولت‌سازی ضروری است. این بدین معناست که دولت‌سازی صرفاً رویکردی از بالا به پایین برای تقویت و استحکام نهادها نیست (تأکید بر بازیگران دولتی یا نخبگان ملی) بلکه همچنین رویکردی از پایین به بالاست که دولت و جامعه را از طریق عملکرد جامعه مدنی به یکدیگر پیوند می‌دهد (Menocal, 2011: 17-19). فریتز و منوکل، دولت‌سازی را مجموعه‌ای از اقدامات بازیگران ملی و بین‌المللی برای اصلاح و تقویت ظرفیت و مشروعیت نهادهای دولتی می‌دانند که به‌طور جدی در حال فرسایش هستند به اعتقاد آن‌ها اهداف کلیدی دولت‌سازی عبارت‌اند از: تأمین امنیت، برپایی حاکمیت قانون، توزیع مناسب کالاها و خدمات از طریق نهادهای دولتی رسمی و تولید مشروعیت سیاسی برای مجموعه جدیدی از نهادهای دولتی (Fritz & Menocal, 2007: 13).

آلن وایتز نیز دولت‌سازی را، فرآیندی تعریف می‌کند که بر پایه آن دولت‌ها توانایی عملکرد خود (ساختارها و ظرفیت‌های خود) را بهبود می‌بخشند. به اعتقاد وایتز تمامی فرایندهای دولت‌سازی مستلزم توسعه ظرفیت‌های دولت در سه حوزه؛ امنیت (توانایی کنترل استفاده از خشونت)،

درآمدها (افزایش بودجه دولت به‌ویژه از طریق مالیات) و قانون‌گذاری (ظرفیت حکومت از طریق قوانین است) (Whaites, 2008: 4-12). اسکات نیز معتقد است اکثر نویسندگان دولت‌سازی را برای اشاره به استراتژی‌های مداخله‌گری به کار می‌برند که هدف‌اش بازیابی و بازسازی نهادها و سازمان‌های دولتی مانند بوروکراسی است. در مقابل ملت‌سازی به ایجاد نوعی هویت ملی اشاره دارد که در قلمرو سرزمینی خاصی ارتباط دارد. باین‌حال، بسیاری از نویسندگان معتقدند که کارکرد مطلوب و مؤثر دولت پیش‌شرط توسعه و پیشرفت ملت است و بنابراین، دولت‌سازی مؤلفه ضروری ملت‌سازی است (Scott, 2007: 5). چنان‌که اشاره شد بخش دیگری از چارچوب نظری این پژوهش، نظریه دولت رانتی است. به اعتقاد نظریه‌پردازان دولت رانتیر، هر دولتی که قسمت عمده درآمد خود را از منابع خارجی و به شکل رانت دریافت کند، دولت‌رانتیر نامیده می‌شود. به‌عبارت‌دیگر، دولتی رانتیر است که به دلایل خاصی از فروش کالاها و خدمات با قیمت‌های بسیار بالاتر از هزینه تولید آن‌ها، درآمد مستقیمی دارد. ویژگی‌های عمده دولت رانتیر از این قرار است: (۱) هر کشوری که ۴۲٪ یا بیشتر از کل درآمد یا ۱۰٪ از تولید ناخالص ملی‌اش از رانت خارجی باشد (۲) این رانت‌ها باید از خارج کشور تأمین شود. به‌عبارت‌دیگر، رانت هیچ‌گونه ارتباطی با فرایندهای تولیدی در اقتصاد داخلی کشور ندارد (۳) در یک دولت‌رانتیر تنها درصد بسیار کمی از نیروی کار درگیر تولید رانت می‌باشند و بنابراین اکثر افراد جامعه دریافت‌کننده یا توزیع‌کننده رانت هستند، دولت‌رانتیر دریافت‌کننده اصلی رانت خارجی است و در هزینه نمودن آن نقش اساسی ایفا می‌نماید (Beblavi, 1987: 45-50). حسین مهدوی رانتیرسم را وضعیتی تعریف می‌کند که در آن دولت مقادیر کلانی رانت خارجی دریافت می‌کند. «رانت خارجی به‌مثابه پرداخت‌هایی رانتی از سوی افراد، شرکت‌ها یا حکومت‌ها به افراد، شرکت‌ها یا حکومت کشور دریافت‌کننده تعریف شده است. طبق نظر وی، ویژگی مشخص و متمایز دولت رانتیر این است که درآمدهای نفتی که به‌وسیله حکومت‌های کشورهای تولیدکننده و صادرکننده نفت دریافت می‌شود، ارتباط ناچیزی با فرایندهای تولیدی در اقتصاد داخلی آن‌ها دارد. رانت خارجی که مستقیماً به خزانه دولت واریز می‌شود و هیچ‌گونه ارتباط اساسی با فعالیت‌های تولیدی داخل کشور ندارد، تأثیرات مهمی بر دولت و تمایل آن برای ایجاد توسعه اقتصادی می‌گذارد (Mahdavi, 1970: 428). از آن جایی که اقتصاد رانتی حاصل پویش‌ها و تعاملات موجود در بین مردم یک کشور نیست این موضوع موجب می‌شود تا به تعبیر افرادی مانند چاتلوس «اقتصاد چرخشی»<sup>۱</sup> در برابر «اقتصاد تولیدی»<sup>۲</sup> به وجود آید. از نظر چاتلوس دولت رانتیر موجب به وجود آمدن مکانیسمی ناخودآگاه

1 Circulation Economy  
2 Productive Economy

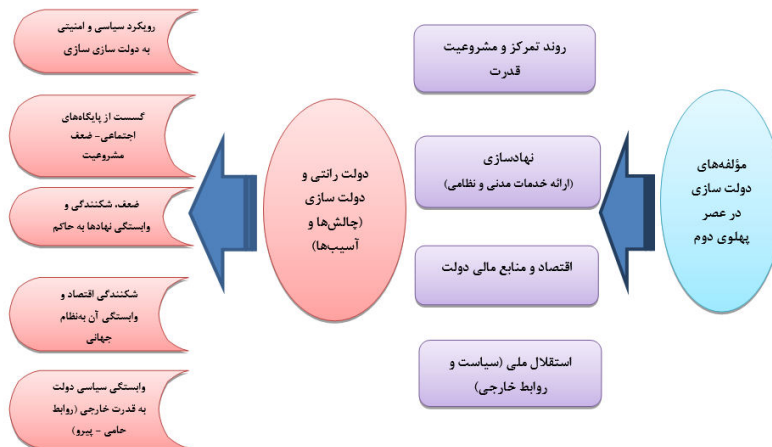


می‌شود که در آن رفتار اقتصادی افراد و شرکت‌ها در راستای رقابت برای کسب هر چه بیشتر رانت در حال چرخش، شکل می‌گیرد و در نتیجه فعالیت‌های تولیدی از کارایی و مطلوبیت چندان بهره‌مند نمی‌شوند. وی همچنین تصریح می‌کند که در اقتصادهای رانتی، دستیابی به چرخه رانت به مراتب مهم‌تر از دستیابی به کارایی تولید است و تعصب‌ها و گرایش‌های ضدتولید نیز هم منجر به تغییر رفتار اقتصادی در عرصه سیاست‌گذاری داخلی برای تولید محصولات استراتژیک می‌شوند و هم اولویت‌های سرمایه‌گذاری دولت را تحت تأثیر خود قرار می‌دهند (Chatlus, 1990: 104-127). افزون بر این، دسترسی دولت رانتیر به درآمدهای عظیم نفتی باعث تقویت استقلال آن از جامعه می‌شود. در اکثر اقتصادهای غیررانتیر، دولت درآمدهای خود را از طریق مالیات‌بندی بر شهروندان، کالاها و خدمات تأمین می‌سازد؛ اما برعکس، دولت رانتیر از اقتصاد داخلی مستقل می‌شود و نیازی ندارد که به مالیات‌بندی متکی باشد. از آنجاکه درآمدهای دولت رانتیر وابسته به تولید داخلی نیست، تصمیم‌گیرندگان آن می‌توانند توجهی به منافع و خواسته‌های جامعه مدنی نداشته باشند. این استقلال دولت از جامعه مدنی این امکان را به وجود می‌آورد که دولت رانتیر سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی را بدون در نظر گرفتن منافع جامعه در پیش گیرد (حاجی یوسفی، ۱۳۷۸: ۶۵).

روی هم‌رفته، با نگاهی به این نظریات و همچنین بر پایه تجربه تاریخی کشورهای که این مرحله را پشت سر گذاشته‌اند می‌توان شاخص‌ها و مؤلفه‌های مشترک مورد نیاز برای پیشبرد فرایند دولت‌سازی را استخراج نمود که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از: انباشت قدرت و برپایی دولتی متمرکز، حاکمیت قانون، روند فزاینده نهادینه‌سازی یا توسعه ظرفیت‌های نهادی (بوروکراسی، ارتش، نظام حزبی و ...)، ارائه خدمات مدنی و خدمات نظامی، ملت‌سازی (ایجاد همگونی اجتماعی، فرهنگی بر پایه ناسیونالیسم)، شکل‌گیری سرمایه‌داری و بخش خصوصی قدرتمند، تأمین امنیت و ثبات، تفکیک ساختاری، اعمال سلطه و مشروعیت قانونی و عقلانی، تمایزگذاری نظام سیاسی از نظام‌های اجتماعی، پیشبرد اهداف جمعی، تفوق بر نیروهای پیرامونی اجتماعی و سیاسی، استقلال دولت در وضع و اجرای قانون‌گذاری و استقلال ملی.

بنابراین، بر پایه سؤال، فرضیه و هدف اصلی این پژوهش، از میان شاخص‌های فوق، چهار شاخص کلیدی برای تبیین رابطه میان متغیرهای اصلی موضوع پژوهش یعنی دولت رانتی و چالش‌های فرایند دولت‌سازی در عصر پهلوی دوم انتخاب گردیده است این شاخص‌ها عبارت‌اند از: ۱) حاکمیت سیاسی (روند تمرکز و مشروعیت قدرت)، ۲) نهادسازی (ارائه خدمات مدنی و نظامی)، ۳) اقتصاد و منابع مالی دولت و ۴) استقلال ملی (سیاست و روابط خارجی).

در ادامه تلاش خواهیم کرد پس از مروری کوتاه بر پیشینه فرایند دولت‌سازی در ایران معاصر، بر پایه این مؤلفه‌ها میزان کامیابی و یا ناکامی (آسیب‌ها و چالش‌های) سیاست‌های اتخاذ شده از سوی رژیم پهلوی دوم در مسیر دولت‌سازی را مورد آزمون قرار دهیم.



نمودار شماره ۱. مؤلفه‌ها و چالش‌های دولت‌سازی بر پایه الگوی نظری پژوهش

### ۳. نگاهی به پیشینه دولت‌سازی در عصر پهلوی اول

دولت‌سازی در ایران معاصر نخستین بار به شکل نظام‌مند و برنامه‌دار در قالب اصلاحات از بالا با به قدرت رسیدن رضاشاه و برپایی سلسله پهلوی آغاز شد. قبل از وی، در عصر قاجار برخی اقدامات اصلاحی به صورت پراکنده توسط برخی از نخبگان، روشن‌اندیشان و مصلحان اجتماعی و سیاسی صورت گرفت با این حال این تلاش‌ها هیچ‌کدام نتوانست تمرکز سیاسی را در پی داشته باشد. برخی شکل‌گیری انقلاب مشروطه را آغاز فرایند دولت‌سازی در ایران می‌دانند. با این حال، انقلاب مشروطیت نیز با توجه به مسائل و مشکلاتی که در آن دوران پیش آمد به‌ویژه بروز دودستگی و اختلاف در میان رهبران انقلاب و در نهایت هرج و مرج گسترده، نتوانست به دولت‌سازی موفق منجر شود. نهایتاً با به قدرت رسیدن رضاشاه در عرصه سیاست و اقداماتی که در جهت تمرکز قدرت، ایجاد ارتش منظم، بوروکراسی و غیره انجام داد، فرایند دولت‌سازی در این دوران آغاز گردید، به طوری که بسیاری از صاحب‌نظران، دولت مدرن رضاشاهی را در مقایسه با دولت‌های پیش از آن، واجد ویژگی‌های متمایز دانسته‌اند و دولت‌سازی را مهم‌ترین مشخصه عصر پهلوی اول به شمار آورده‌اند. به گفته فرد هالییدی، هرچند این دولت جدید نیز مانند دولت‌های گذشته یک دولت شاهنشاهی بود و همان ویژگی‌های دولت

پاتریمونیال را یدک می‌کشید، با این حال، دولت رضاخان به کمک ارتش نوظهور و بوروکراسی نوپایش اولین دولتی بود که بعد از صفویه توانست اقتدار خود بر کل منطقه جغرافیایی کشور را گسترش دهد (Hallidy, 1979: 29-30). رضاشاه پهلوی در چارچوب سیاست یک پارچه‌سازی و ایجاد دولت مدرن، قدرت‌های معارض ایلی را سرکوب و موضوع هویت ایرانی را نهادینه کرد (حاجیانی، ۱۳۸۰: ۱۲۰). ویژگی دیگر این دولت آن بود که قدرت دولت رضاخان بر پایه یک ارتش قوی، یک بوروکراسی نسبتاً تجهیز شده و نظام حمایتی وسیع دربار استوار بود. این دولت نه حمایت قبیله‌ای خاص را پشت سر داشت و نه دارای پایگاه طبقاتی بود بلکه یک دولت نظامی-بوروکراتیک به شمار می‌رفت که بر پایه اجبار و زور قرار داشت (Abrahamian, 1982: 432-446). ویژگی سوم این بود که دولت رضاخان نخستین دولتی به شمار می‌رفت که به برنامه‌ریزی در جهت دگرگونی و توسعه در جامعه اقدام کرد (Hallidy, 1979: 29-30). حاجی یوسفی در این زمینه می‌نویسد؛ تفاوت عمده این دولت با دولت‌های قبلی این بود که اولاً نقش بسیار مهمی در اقتصاد داشت و ثانیاً (هرچند به ظاهر) متمایل بود که به توسعه اقتصادی کشور بپردازد. برای به حرکت درآوردن اقتصاد ایران، یک شوک عظیم لازم بود و رضاشاه با لغو قراردادهای کاپیتولاسیون و پیمان‌های تجاری، الغاء یا تجدیدنظر در اعطای امتیازات به بیگانگان و متمرکز کردن تلاش‌های خود بر توسعه بخش‌های حمل‌ونقل و صنعت، اصلاح نهادهای مالی و پولی و کنترل تجارت خارجی، زمینه‌های این شوک را فراهم کرد (حاجی یوسفی، ۱۳۷۷: ۱۷۲). در نتیجه، گذار از ساختار اقتصاد کشاورزی و دامپروری به صنعتی مدرن یکی از نتایج رفرم از بالا بود که پایه‌های اقتصادی پیرامون ایلی را درنوردید. این اصلاحات در شرایطی صورت گرفت که در اوایل حکومت رضاشاه، حدود ۸۰ درصد جمعیت ایران-۱۱/۵ میلیون نفر- در روستاها زندگی می‌کردند (شفیعی، ۱۳۸۶: ۱۰۲).

با این حال از منظر پژوهش حاضر، یکی از ویژگی‌های متمایز دولت پهلوی اول در مقایسه با پهلوی دوم این بود که فرایند دولت‌سازی در عصر پهلوی اول وابستگی چندانی به درآمدهای نفتی نداشت و صنعت نفت، در این دوره، نقش اندکی در اقتصاد و سیاست اصلاحات در کشور داشت. همان‌طور که چارلز عیسوی نیز به این موضوع اشاره کرده حتی تا سال‌های پایانی حکومت رضاشاه، درآمدهای نفتی تنها ۱۳ درصد کل دریافت‌های حکومت را تشکیل می‌داد و تقریباً تمام آن صرف خرید تجهیزات نظامی می‌شد (به نقل از حاجی یوسفی، ۱۳۸۸: ۱۳). از این‌رو، در دوران رضاشاه، هزینه‌های دولتی بیشتر از طریق اخذ مالیات تأمین می‌شد. در واقع تأمین هزینه‌های کل طرح‌های توسعه از طریق اخذ مالیات و تعرفه تحقق می‌یافت. اخذ مالیات

۲/۳ کل درآمدهای دولت را به خود اختصاص داده بود. سودهای حاصل از انحصارات دولتی و نیز تأمین مالی از طریق کسر بودجه هم دو شیوه دیگری بود که دولت از طریق آن‌ها، هزینه طرح‌هایش را تأمین می‌نمود (حاجی یوسفی، ۱۳۸۸: ۱۳۱).

روی هم‌رفته، تشکیل دولت مدرن و پیشبرد فرایند دولت‌سازی در این دوران یعنی پهلوی اول آغاز شد و با توجه به مؤلفه‌هایی در بخش چارچوب نظری برشمردیم از جمله؛ انباشت و تمرکز قدرت، تأمین امنیت، توسعه ظرفیت‌های نهادی و ...، رضاشاه برای نخستین بار به تشکیل دولت مدرن در ایران اقدام ورزید. این فرایند در دوران پهلوی دوم نیز ادامه یافت، با این تفاوت که به دلیل ورود منبع جدید درآمدهای نفتی به منابع مالی و بودجه دولت، حکومت پهلوی دوم خصلت و ماهیت جدیدی به نام رانتیر پیدا کرد که تأثیرات غیرقابل‌انکاری بر سیاست‌های دولت‌سازی در این دوران برجای گذاشت، تحلیل و ارزیابی این سیاست‌ها موضوع بخش بعدی این نوشتار است که در پی می‌آید.

#### ۴. دولت رانتهی و چالش‌های دولت‌سازی در عصر پهلوی دوم (۱۳۳۲-۱۳۵۷)

##### ۴-۱. حاکمیت سیاسی (روند تمرکز و مشروعیت قدرت)

ساخت سیاسی عصر پهلوی دوم، در واقع پی‌آیند سیاست دولت-ملت‌سازی آمرانه و دولت‌گرایی دوره رضاشاه بود. نویسندگان و تحلیل‌گران مسائل ایران، رژیم محمدرضاشاه را با عناوین متفاوتی مانند حکومت اقتدارگرایی بوروکراتیک، رژیم نوپاتریمونیال، استبداد نفتی، دولت رانتیه، سلطانیسم، شبه مدرنیسم، دولت مطلقه، دیکتاتوری سلطنتی و ... توصیف کرده‌اند. این نام‌ها همگی نشان از این دارد که رژیم محمدرضاشاه به لحاظ سیاسی، در دسته رژیم‌های اقتدارگرا و بسته می‌گنجد. محمدرضاشاه، پس از یک دهه بی‌ثباتی سیاسی اجتماعی، با وقوع کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ و با خیالی آسوده تلاش کرد منابع پراکنده قدرت سیاسی و همچنین منابع و ابزارهای مختلف کنترل اجتماعی را تجمیع و تمامی کانون‌های مخالفت با تمرکز قدرت را از سر راه خود بردارد. محمدرضاشاه رؤیای رضاشاه برای برپایی یک دولت فراگیر را به اجرا درآورد. این رؤیا در کنار سایر پایگاه‌های قدرت وی، عمدتاً به لطف درآمدهای سرشار نفتی امکان‌پذیر گردید. میزان درآمد نفت که در سال ۱۳۴۲، ۵۵۵ میلیون دلار بود در سال ۱۳۴۷ به ۹۵۸ میلیون دلار، در سال ۱۳۵۰ به ۲/۱ میلیارد دلار، در سال ۱۳۵۳ به ۵ میلیارد دلار و پس از چهار برابر شدن قیمت نفت در بازارهای جهانی، در سال ۱۳۵۵ به حدود ۲۰ میلیارد دلار رسید. در سال‌های بین ۵۳-۱۳۴۳ کل درآمدهای نفتی به ۱۳ میلیارد دلار و از سال ۱۳۵۳ تا

۱۳۵۶ به ۳۸ میلیارد دلار رسید. (آبراهامیان، ۱۳۸۶: ۵۲۵) در طی دهه‌های ۴۰ و ۵۰ ش، ایران به چهارمین تولیدکننده عمده نفت و دومین صادرکننده این ماده خام در جهان تبدیل شد. نفت ۶۰ درصد درآمدهای نفتی و مبادلات خارجی ایران را تشکیل داد و دولت ایران به دولتی نفتی یا رانتیر بدل گردید؛ بنابراین، مؤلفه کلیدی در جاه‌طلبی شاه، ثروت روزافزون نفت بود. افزایش درآمدهای نفتی این فرصت را به شاه داد که سرنوشت کشور را به دست گیرد.

بنابراین، با اتکا به درآمدهای سرشار نفت، محمدرضا شاه به سرعت پایه‌های حکومت خود یعنی ارتش، بوروکراسی و نظام حمایتی دربار را توسعه بخشید. با این حال، سیاست دولت‌سازی پهلوی دوم نه در راستای منافع ملی بلکه بیشتر در جهت تقویت موقعیت شخصی شاه و دربار به اجرا درآمد. «شاه مهربانانه، افزایش اختیارات خود را تشریح می‌کرد. محمدرضا شاه علاوه بر قدرت انحلال پارلمان و مخالفت با قوانین وضع شده از سوی آن، معتقد بود که «در مقام پادشاه ایران، من نخست‌وزیر را تعیین و همچنین سایر وزرا را معمولاً با مشورت با وی منصوب می‌کنم. همچنین، احکام انتصاب فرمانداران کل، قضات عالی، سفراء فرماندهان ارتش و سایر مقامات را امضاء می‌کنم. من به‌عنوان فرمانده کل نیروهای مسلح، اعلام جنگ و انعقاد صلح می‌کنم» (اسپوزیتو، ۱۳۹۶: ۶۷) بنابراین، از لحاظ سیاسی دولت در قالب ساختار قدرت شخصی عمل می‌کرد که در آن تصمیمات عمده سیاسی و اقتصادی توسط شخص شاه اتخاذ می‌گردید. در حالی که نهادهای دولت به شیوه‌ای سازمان یافته بودند که اطلاعات قبل از تبدیل شدن به تصمیم می‌بایست به سمع و نظر شاه برسد. در ساختار حکومت شخصی محمدرضا شاه ویژگی بازیگر محوری از اهمیت بسزایی برخوردار بود (Afkhami, 1985: 53). برای نمونه، شاه با اصلاح قانون اساسی، اقتدار و حق انتصاب نخست‌وزیر را به خود اختصاص داد. از ۸ نفری که بین سال‌های ۱۹۷۷ تا ۵۳ هدایت کابینه‌ها را بر عهده داشتند تمامی به‌جز دو نفر یعنی زاهدی و امینی منتصب و مورد تأیید وی بودند (Abrahamian, 2008: 123-125). ضعف نخست‌وزیر و کابینه نیز ناشی از تسلط کامل شاه بر دولت بود. نخست‌وزیر و کابینه نقش محوری در هدایت، کنترل و هماهنگ‌سازی سیاست‌ها نداشتند، چراکه ابعاد اصلی خط‌مشی‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور را، صرف‌نظر از بسیاری تصمیمات کم‌اهمیت دیگر، شاه تعیین می‌کرد. از منظر خوش‌بینانه می‌توان گفت کابینه نقش یک جلسه بحث و تبادل نظر به‌منظور تنظیم برنامه‌ها و اجرای تصمیمات شاه را ایفا می‌کرد که «از قبل در ملاقات‌های خصوصی خود چه با نخست‌وزیر و چه با تک‌تک وزرا یا رؤسای سازمان‌های دولتی، به کابینه ابلاغ می‌گشت و کابینه نیز آن‌ها را در دستور کار خود قرار می‌داد». ضعف نخست‌وزیر و کابینه با ضعف مجلس

ارتباط مستقیم داشت، مجلس هیچ‌گاه در انتخاب و عزل نخست‌وزیر و اعضای کابینه، نظر منفی نداد. هرچند که قانون اساسی ایران، قدرت تام و تمام قانون‌گذاری را به مجلس داده بود، لیکن چند متممی که پهلوی اول و دوم به قانون اساسی افزودند و نیز توانایی و قدرت شاه، به مقدار قابل‌ملاحظه‌ای از قدرت مجلس کاست. تمرکز قدرت در دست شاه و نیز دست‌کاری انتخابات توسط او، مجلس به‌آسانی به «بله‌قربان‌گو» و تأییدگر دستورات دیکته شده، مبدل گشت. خلاصه اینکه دولت رانتیر در فاصله سال‌های ۱۳۴۱ تا ۱۳۵۷ را می‌توان دولتی شخصی-اقتدارگرا قلمداد کرد. شاه به قدرت اصلی و محوری در کشور مبدل گشت و تمام نهادهای دیگر دولت وابسته و مطیع او شدند (حاجی یوسفی، ۱۳۸۸: ۱۸۸).

حلقه درونی قدرت در دوره پهلوی دوم، از میان نخبگان اعضای خانواده سلطنتی، درباریان، رهبران نظامی و امنیتی، اعضای رده‌بالای مجالس سنا و شورا، معاونان وزیران و اعضای رده‌بالای تجاری و حرفه‌ای برمی‌خاستند. این افراد شامل تعدادی از مقامات بودند که رابطه آن‌ها با شاه بر اساس اعتماد و اطمینان متقابل برقرار شده بود (نوروزی، ۱۳۷۵: ۱۸۰). در واقع، شاه به فاصله یک دهه ایران را به یک دیکتاتوری سلطنتی متکی به قدرت سرکوبگر ارتش و درآمد نفت تبدیل کرد. این‌ها منبع توأمان سلطه‌اش بر جامعه ایران بودند. توقیف، اعدام و در خوف و هراس نگاه‌داشتن مدام مخالفان در بازار، کارخانه‌ها، ارتش، ایلات و عشایر و دانشگاه‌ها در دوران او جزء امور روزمره بود (فوران، ۱۳۹۰: ۴۶۲). فرد هالیدی نیز معتقد است شخصیت شاه نه تنها ارتش بلکه دولت را نیز تضعیف می‌کرد. فاصله روزافزون وی با واقعیت‌های جامعه منجر به اجرای برنامه‌های توسعه شد که بستر اجتماعی-اقتصادی انقلاب را فراهم و در نهایت موجب فروپاشی سریع رژیم وی گردید (Halliday, 1988: 42-43). مهران کامروا نیز در مورد مشکلات سیستماتیکی که موجب تضعیف حکومت شاه شد می‌نویسد: در همان زمانی که شاه به اوج قدرت خود رسید، حکومت پهلوی در سرایشی سقوط قرار گرفت. پس از سال ۱۹۷۵ ساختار دولت از درون دچار اضمحلال شد و هر چه قدر شاه در پی نجات قدرت خود برمی‌آمد، مخالفت با سیاست‌های وی گسترده‌تر می‌شد (Kamrava, 1990: 15). به‌طور کلی، هر چه درآمدهای نفتی در دهه ۱۳۵۰ افزایش پیدا می‌کرد بقایای واقع‌بینی و حزم و احتیاط نیز در شاه و اطرافیانش کمتر می‌شد. برای نمونه وی هنگام برچیدن احزاب ملی و ارائه حزب رستاخیز به همه مردم اعلام کرد یا به این حزب ملحق شوند، یا ساکت بمانند و «هیچ انتظاری از ما نداشته باشند» و یا پاسپورتشان را گرفته کشور را ترک کنند زیرا مملکت احتیاجی به خائن ندارد (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۲۸۶). به‌طور کلی، ترکیب خصلت‌های شبه مدرنیسم و شبه‌ناسیونالیستی و

استبداد ایرانی در شخص شاه به پیدایش رؤیایی انجامید که آن را با کمک درآمدهای نفتی و به بهای تباهی مردم ایران و سرانجام خودش متحقق ساخت (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۲۸۲).

روی هم رفته، ضعف پایگاه‌های اجتماعی رژیم و نامشروع تلقی شدن آن از سوی گروه‌های سیاسی اجتماعی، موجب شد سیاست دولت‌سازی رژیم پهلوی دوم، عمدتاً رویکردی امنیتی به خود بگیرد و بیشتر متوجه حفظ موقعیت و پایگاه‌های شخصی حکومت باشد تا تأمین منافع ملی، در این میان درآمدهای نفتی یکی از عمده‌ترین منابع استقلال و خودمختاری رژیم، تعمیق شکاف دولت-ملت و گرایش آن به سمت خودکامگی و انسداد سیاسی به شمار می‌آید.

## ۲-۴. نهادسازی (ارائه خدمات مدنی و نظامی)

چنان‌که اغلب نظریه‌پردازان دولت-ملت‌سازی تأکید کرده‌اند، نهادسازی و نهادینه شدن نظام سیاسی، مؤلفه کلیدی برای دولت‌سازی است؛ چراکه هرگونه تصمیمی صرفاً از طریق سازمان‌های تخصصی می‌تواند به اجرا درآید و همچنین ضامن پایداری سیاست‌گذاری است. نهادها نه تنها قواعد بازی هستند بلکه همچنین بر این امر که چه ارزش‌هایی باید در جامعه تثبیت شوند تأثیر می‌گذارند. در این میان یکی از مهم‌ترین و تأثیرگذارترین نهادهایی که می‌تواند تسهیل‌کننده و یا مانعی بر سر راه دولت‌سازی باشد بوروکراسی، ارتش و نهادهای میانجی است که در ادامه مورد بررسی قرار می‌دهیم.

### ۱-۲-۴. دیوان‌سالاری

محمدرضا شاه در راستای تحکیم قدرت خود در جامعه در حال گذار ایران و ترمیم چهره نامطلوب ارائه‌شده از رژیم، تأکید خاصی بر بوروکراسی و مدرنیزه کردن آن به‌عنوان نماد عقل‌گرایی و نوسازی ساختار قدرت در ایران داشت. بدین ترتیب، بوروکراسی پس از ارتش و درآمدهای نفتی مهم‌ترین ابزار قدرت دولت مطلقه شاه را تشکیل می‌داد. دولت مطلقه محمدرضاشاه همچنین جهت کسب پایگاه اجتماعی جدید و تحقق برنامه‌های نوسازی اقتصادی و اجتماعی خود نیازمند تخصص و خدمات طبقه بوروکرات - تکنوکرات بوده به همین جهت بخش‌هنگفتی از بودجه کل کشور را به آموزش و پرورش و آموزش عالی اختصاص داده بود (سمیعی اصفهانی، ۱۳۸۵: ۱۷۶)

افزایش درآمدهای نفتی به‌ویژه در دهه ۴۰ و ۵۰، روند رشد نظام اداری را تشدید کرد، به‌گونه‌ای که دولت به مهم‌ترین کارگزار دخالت‌کننده در نظام اقتصادی، تبدیل شد. دولت، کل صنایع سنگین، صنعت نفت و زیرساخت‌های اقتصادی را در اختیار و کنترل خود داشت.

آب، برق، گاز، نفت و گازوئیل توسط دولت در کشور توزیع می‌شد. خدمات بهداشتی، تأمین اجتماعی و نظام آموزشی کشور همگی به‌وسیله دولت اداره می‌گردید. افزون بر این، فرایند بروکراتیزه کردن جامعه، نواحی روستایی کشور را نیز دربرگرفت و اصلاحات ارضی سال ۱۳۴۱، موجب نفوذ دولت در مناطق روستایی شد (حاجی یوسفی، ۱۳۸۸: ۱۸۵).

نظام سیاسی، برای نهادینه‌سازی خود پیوسته به تقویت بوروکراسی‌های متعدد نظامی و مدنی پرداخت و عرصه سیاست بیشتر در قالب شوراهاى کنترل‌کننده دستگاه دیوانی قابل‌رؤیت شد. در واقع، رشد اندازه دیوان‌سالاری دولت محمدرضا پهلوی به‌طور دقیق‌تر دو دلیل بود: (۱) به‌زعم شاه ضرورت صنعتی‌شدن استوار بر یک بوروکراسی بود که گروه جدیدی از نخبگان با ماهیت و گرایش‌های مختلف سیاسی همراه با کارکنان بخش خصوصی قاطعانه می‌توانستند وی را در تحقق برنامه‌های نوسازی یاری دهند. در نتیجه، دولت اقتدارگرای محمدرضاشاه با عزم برای پیشبرد توسعه، بی‌وقفه سلطه خود را بر جامعه مدنی گسترش داده و از این نظر به ویژگی‌های خاصی مجهز و تا حدی مستقل شد. در نتیجه، یک حوزه بسته و یک ماشین عظیم اداری را برای سلطه بر پیرامون خود به وجود آورد، (۲) از دید محمدرضاشاه، دموکراسی مانعی در مقابل رشد اقتصادی دیده می‌شد و همین‌طور با داشتن هدفی چون تعمیق اقتصاد، دیگر فن‌سالاران دارای وقت کافی برای پرداختن به دموکراسی نبودند، از این‌رو مجاری مشارکت، اجماع‌سازی، مذاکره و سازش را که همگی بر ضد ارزش‌های فن‌سالارانه هستند، مسدود کرد که در نتیجه دموکراسی شکننده دوره زمام‌داری مصدق جای خودش را به یک دولت اقتدارگرا داد. در واقع، نهادینه‌سازی دولت محمدرضاشاه برآیند ادغام قدرت اجرایی بوروکرات‌های نظامی و غیرنظامی بود که از آسیب‌پذیری دولت در برابر تقاضاهای محلی و گروه‌های فشار به میزان زیادی می‌کاست. در همین راستا، دولت از طریق نخبگانی که در رأس خدمات عمومی، بانک‌های ملی‌شده، شرکت‌های مختلط دولتی، خصوصی و غیره گماشت، سلطه بوروکراتیک خود را بر حیات اجتماعی و سیاسی جامعه تضمین نمود. در واقع شاه، یک «ائتلاف کودتایی» طبیعی برای برقراری اتحاد میان ارتش، دیوان‌سالاری غیرنظامی و فن‌سالاری بخش خصوصی، ایجاد کرد. این دیوان‌سالاران نظامی و غیرنظامی، ابزارهای تولید را از طریق مناصب حکومتی کنترل و مدیریت کرده و سازمان لازم را برای تولید فراهم می‌کردند. (رهبر، ۱۳۹۱: ۳) به گفته ماروین زونیس تمام دوران حکومت شاه را به استثنای برخی دوره‌های موقت عقب‌نشینی، می‌توان به‌صورت ربع قرن حکومتی تصور کرد که در آن بوروکراسی - های نظامی و دولتی دائماً کنترل خود را بر فعالیت‌های مردم سراسر ایران گسترده‌تر و شدیدتر ساخته‌اند و هم‌زمان با آن شاه نیز به‌صورت خستگی‌ناپذیر قدرت خود را در رأس این بوروکراسی



تشدید کرده است. (Zonis, 1971: 179-180) شیوه تصمیم‌گیری در دیوان‌سالاری دولتی ایران و تأکید بیش از حد بر تمرکز، شاه را در استفاده از دستگاه دیوانسالاری به صورت ابزار قدرت شخصی مطلقه‌اش یاری می‌کرد. چنانکه بایندر می‌گوید بوروکراسی در ایران نه یک گروه مستقل و نه یک طبقه همگن است، روابط قدرت در آن تا اندازه زیادی بازتاب ساده‌ای از ساخت‌های قدرت سنتی هستند. (Binder, 1962: 50).

اجرای برنامه‌های نوسازی در دهه ۴۰ روند گسترش دولت و حجیم شدن دستگاه بوروکراسی را سرعت بیشتری بخشید. با افزایش قیمت نفت و از آنجا که دولت با در دست داشتن این منبع توانست بزرگ‌ترین سرمایه‌دار در رشته‌های گوناگون گردیده و تقریباً کلیه فعالیت‌های اقتصادی را در اختیار گیرد، امکان جذب و اشتغال گروه کثیری از نیروهای جوان و فعال کشور من جمله تحصیل‌کردگان را در دستگاه دولتی به دست آورد. همچنین بخش بزرگی از کارکنان دولت از کارمندان شاغل در وزارتخانه‌های دولتی که مشمول قانون استخدام کشوری بودند، تشکیل می‌دادند که شمار این کارمندان به‌ویژه در سال‌های ۱۳۵۲-۱۳۵۴ (همپای افزایش درآمد نفت) به سیر صعودی خود ادامه داد. به طوری که شمار این افزایش از ۵۰ هزار نفر در فاصله سال‌های ۱۳۵۱-۱۳۵۲ به ۸۰ هزار نفر در هر یک از سال‌های بین ۱۳۵۲-۱۳۵۴ رسید (سوداگر، ۱۳۶۹: ۱۳۷). در مجموع، طی چهارده سال، اعضای دیوانسالاری دولتی از ۱۲ وزیر و ۱۵۰۰۰۰ کارمند به ۱۹ وزیر و بیش از ۳۰۴۰۰۰ کارمند رسیده بود (آبراهامیان، ۱۳۹۲: ۵۳۹). در راستای توسعه بوروکراسی، تقسیمات استانی نیز از ۱۰ استان به ۲۳ استان رسید (میرموسوی، ۱۳۸۴: ۲۳۶).

افزون بر این، دولت به منظور ایجاد تمرکز و کنترل فراگیر بر امور مختلف کشور، سازمان‌های اجرایی موازی و غیرقانونی مختلفی را پدید آورد، که از آن میان، دو سازمان بازرسی شاهنشاهی و کمیسیون شاهنشاهی از قدرت فراوانی برخوردار بودند. این سازمان‌ها به جز شخص شاه در مقابل هیچ نهاد یا مقام دیگری پاسخگو نبودند (گراهام، ۱۳۵۸: ۵-۱۷۳). بدین ترتیب، با رشد فزاینده دیوان‌سالاری، دولت توانست در زندگی روزمره شهروندان عادی کاملاً نفوذ کند. دولت در مناطق شهری چنان رشد یافته بود که یکی از دو کارمند تمام‌وقت را در خدمت داشت. بوروکراتیزه کردن جامعه دو کارکرد داشت: از طریق شاخه کشوری، خدماتی برای شهروندان تدارک می‌دید و از طرف دیگر، شاخه نظامی، مردم را مرعوب و مخالفان را سرکوب می‌کرد. بوروکراتیزه کردن جامعه به شهرها منحصر نمی‌شد. انقلاب سفید روستاها را نیز از طریق کارمندان دولت، بانک‌های روستایی، سپاهیان دانش و بهداشت، ژاندارمری و ... زیر سلطه دولت

درآورد. در پی افزایش درآمدهای نفتی در دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ دستگاه بوروکراسی به طرز چشمگیری گسترش یافت و نقش مهم‌تری در پیشبرد برنامه‌های توسعه و رهبری اصلاحات اقتصادی و اجتماعی به عهده گرفت (سمیعی اصفهانی، ۱۳۸۵: ۱۷۵).

روی‌هم‌رفته، به دلیل شخصی بودن حاکمیت، رشد و تمرکز دستگاه‌های اداری و نظامی، گسترش قدرت شخص شاه را در پی داشت. به همین دلیل، در سراسر حکومت شاه دیوان‌سالاری‌های نظامی و دولتی به‌طور دائم کنترل خود را بر فعالیت مردم ایران تنگ‌تر و زیاده‌تر کرده بودند و هم‌زمان با آن، شاه نیز به‌صورت خستگی‌ناپذیر قدرت خود را در رأس این دستگاه دیوان‌سالاری افزوده بود. از این‌رو، نظام بوروکراسی دولت مطلقه پهلوی را می‌توان یک دستگاه اداری شبه‌بورکراتیک-شبه مدرن نامید، چراکه به‌رغم برخورداری از برخی ویژگی‌های مدرن، به دلیل حاکمیت مناسبات شخصی سنتی به نوع «عقلانی-قانونی» که از ابزارهای لازم برای پیشبرد پروژه دولت‌سازی است، تبدیل نشد.

## ۲-۲-۴. ارتش و نیروهای امنیتی

درآمدهای نفتی همچنین یکی از مهم‌ترین عوامل و متغیرهای تأثیرگذار بر تقویت و توسعه ارتش و گسترش نظامی‌گری در دوره پهلوی دوم بود. اگر به رابطه میزان درآمدهای نفتی و بودجه‌های نظامی ایران و تعداد نیروهای مسلح و تجهیزات نظامی بین سال‌های ۱۳۴۲ تا ۱۳۵۷ توجه کنیم، در خواهیم یافت که این دو متغیر رابطه مستقیمی با یکدیگر دارند؛ به‌گونه‌ای که آمارها نشان‌دهنده افزایش فزاینده هزینه‌های نظامی در پایان سال‌های حکومت پهلوی دوم هستند. مسئله‌ای که با افزایش درآمدهای نفتی در پیوند بود. افزایش قیمت هر بشکه نفت از ۵,۲ به ۱۱,۵ به این معنی بود که دریافت‌های ارزی ایران از درآمدهای نفتی از ۵ میلیارد دلار در ۱۹۷۳ به ۱۹ میلیارد دلار در ۱۹۷۴ رسید در طی دو سال درآمدهای خارجی ایران تقریباً هشت برابر شد تأثیر چشمگیر افزایش قیمت نفت علاوه بر تزریق مقادیر زیادی پول به نظام اقتصادی منجر به افزایش خریدهای نظامی از سوی رژیم شاه شد (Daneshku, 2014:299).

بدین ترتیب، شاه بودجه سالانه ارتش را از ۲۹۳ میلیون دلار در سال ۱۳۴۲ به ۱/۸ میلیارد دلار در سال ۱۳۵۲ و پس از چهار برابر شدن قیمت نفت، به ۷/۳ میلیارد دلار در سال ۱۳۵۵ رساند (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۵۳۵). ارتش در دوره پهلوی قرار بود به‌مثابه شبکه‌ای امنیتی عمدتاً برای حفاظت از سلطنت در برابر تهدیدات داخلی عمل کند. به اعتقاد منوچهر پروین، اختصاص بخش عمده‌ای از بودجه ملی به نیروی نظامی در وهله نخست، ضرورت سرکوب مخالفان داخلی

بود، دوم این که هزینه امنیت ملی ایران در مقایسه با سایر کشورها به دلایلی بیشتر بود و سوم این که سیاست خارجی ایران به تدریج و به آرامی به سمت توسعه طلبی پیش می رفت (Parvin, 1968: 153). چنانکه روبرت پرانگر و دال تهتینن خاطر نشان می کنند ارتش ایران هدف یک مبارزه عمده بود. بین سال های مالی ۱۹۵۳ تا ۱۹۶۱ مجموع کمک های مالی ما به ارتش ایران نزدیک به نیمی از کمک هایی بود که در اختیار تمامی کشورها قرار داده بودیم و تمامی این کمک ها به شکل مستقیم بود (Ledeen & Lewis, 1982: 39).

بنابراین افزایش هزینه های نظامی حکومت که عمدتاً از منابع درآمدهای نفتی تأمین می شد، به تقویت نظامی گری ایران در این دوره کمک کرد. در واقع مقایسه ای بین تجهیزات نظامی ارسال شده از آمریکا به ایران که منبع اصلی تأمین تجهیزات نظامی در این دوران است، خود گویای رابطه ای بین تقویت نظامی گری و افزایش درآمدهای نفتی در این دوران است؛ به گونه ای که از سال ۱۳۲۵ تا سال ۱۳۴۸ حدود ۱/۵ میلیارد دلار تجهیزات نظامی به ایران ارسال شده بود (هالیدی، ۱۳۵۸: ۲۸۹). در واقع، شاه نیروهای مسلح را پشتیبان اصلی خود می دانست و توانست شمار نیروهای مسلح را از ۲۰۰۰۰۰ نفر در سال ۱۳۴۲ با بودجه ای معادل ۱۸۲ میلیون دلار به ۴۱۰۰۰۰ نفر و بودجه ای معادل چهار میلیارد و سه میلیون دلار در سال ۱۳۵۶ برساند (کمالی، ۱۳۸۱: ۲۱۰).

نیکی کدی نیز تقویت ارتش و میلیتاریزه شدن جامعه را ناشی از افزایش بهای نفت می داند و می نویسد: «علاقه غرب به فروش سالیانه میلیاردها دلار اسلحه به ایران، رونق اقتصادی غرب را که اوپک به خاطر افزایش بهای نفت به وجود آورده بود، تقویت کرد. به نظر می رسد که فروش اسلحه یکی از راه های مناسب برگرداندن دلارهای نفتی است» (کدی، ۱۳۸۵: ۳۰۴).

نکته حائز اهمیت این که ارتش در فرایند دولت سازی ایران معاصر برخلاف ارتش های اروپایی صرفاً کارویژه ای داخلی داشت و هدفش تأمین امنیت نظام سیاسی و قدرت حاکم و نه مقابله با دشمن خارجی بود. ارتش شاهنشاهی ایران در طول عمر حکومت پهلوی، نه قصد مقابله با دشمنان خارجی و نه توانایی انجام چنین کاری را داشت. مهم ترین وظیفه ارتش در این دوره، از میان بردن هر نوع قدرت خودمختار و تعمیم و گسترش اقتدار دولت مرکزی در سراسر کشور بود. با توجه به چنین کارکرد و وظیفه ای بود که از هنگام آغاز به کار ارتش، نیروهای نظامی در راستای برقراری ثبات و امنیت و قلع و سرکوب عوامل داخلی تهدید کننده قدرت مرکزی به کار گرفته شدند. محمدرضا شاه، احساس می کرد یک ارتش قوی و نیرومند و در عین حال وفادار به شاه، نه تنها می تواند نظام سیاسی او را در قبال مخالفین داخلی حفظ کند، بلکه با

توجه به جاه‌طلبی‌هایش، می‌تواند ابزار و اهرم لازم برای دخالت در امور منطقه و همسایگان‌اش و پیشبرد اهداف بین‌المللی او را فراهم کند؛ از این‌رو نیروهای نظامی ایران تحت حاکمیت رژیم مستبدی مانند رژیم شاه بیش از آن‌که برای حفظ حاکمیت ملی مطرح باشند، ضامن حفظ قدرت سیاسی بود.

محمدرضا شاه در کنار ارتش، سازمان امنیتی-اطلاعاتی رژیم (ساواک) را بنیان نهاد. وظیفه اصلی ساواک سرکوب داخلی و کنترل اجتماعی-سیاسی بود. این سازمان در ۱۳۳۶ ش با همکاری سیا، اف بی آی و سازمان اطلاعاتی اسرائیل (موساد) شکل گرفت. اعضای نیروی ساواک در مجموع بالغ بر ۵۳۰۰ مأمور تمام‌وقت و شمار بسیاری از جاسوسان ناشناس را در برمی‌گرفت (آبراهامیان، ۱۳۹۲: ۵۳۶). افزون بر این، نیروهای پلیس، ژاندارمری و بازرسی شاهنشاهی نیز هر یک نقش مهمی در زمینه پاسداری و تحکیم سلطنت پهلوی بازی می‌کردند. نهاد دیگری که نقش عمده و تعیین‌کننده‌ای در این زمینه ایفا می‌کرد «بازرسی شاهنشاهی» یا سازمان مستقلی بود که بر دیگر نیروهای امنیتی و به‌طور کلی بر سازمان‌های حکومتی نظارت می‌کرد. این سازمان که در سال ۱۹۵۸ تأسیس و در اواخر دهه ۱۹۶۰ تجدید سازمان شد، دارای کارمندانی اندک بود که مستقیماً به شاه گزارش می‌داد وظیفه اصلی آن جلوگیری از ایجاد دسیسه توسط مقام‌های بالای دیگر سازمان‌های امنیتی کشور علیه شاه بود، چون چنین وضعی بارها در اواخر دهه ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۶۰ رخ داده بود، در میانه دهه ۱۹۷۰ شاه اقدام به تبدیل بازرسی شاهنشاهی به سازمانی ناظر و مسئول نظارت بر امور فساد و چگونگی کار مقام‌های حکومتی کرد.

بدین ترتیب، نظامی شدن گسترده دولت و جامعه نشان از ضعف شدید مشروعیت و فقدان پایگاه‌های اجتماعی رژیم و بالطبع نگرانی شدید شاه از امنیت رژیم خود در برابر تهدیدات داخلی داشت و در چنین شرایطی تزیق بخش عمده‌ای از درآمدهای نفتی به این سازمان‌ها برای تضمین حیات و پایداری حکومت امری طبیعی و ضروری به نظر می‌رسید.

### ۳-۲-۴. نهادهای مدنی (مجلس، احزاب سیاسی و...)

ساخت اقتدارگرای حکومت پهلوی دوم، مهم‌ترین ویژگی نهادهای سیاسی یعنی استقلال عمل و خودمختاری آن‌ها را بر نمی‌تابید. بایندر حکومت پهلوی را «فسیل زنده» یا مجموعه‌ای از «افسانه‌های مشروعیت بخش» می‌خواند که سمبل‌های مشروعیت مختلف را به بازی می‌گیرد و یا بازپچه خود می‌سازد. سمبل‌های مذهبی، ملی، قانونی و انقلابی و اصلاحی همگی برای تشریح

نظام سیاسی به کار گرفته می‌شوند (به نقل از بشیریه، ۱۳۸۰: ۱۳۹). در همین زمینه، در واقع احزاب سیاسی، مجلس و انتخابات در تحت حکومت پاتریمونیالیستی بیشتر به‌عنوان سمبل‌های مشروعیت به کار گرفته می‌شدند تا به‌عنوان مجاری اعمال قدرت و نفوذ گروه‌های اجتماعی، بدین سان «ائتلاف سمبل‌ها» جای ائتلاف نیروها را در دولت مطلقه در حال گذار می‌گیرد. در زمینه مشروعیت سنتی نیز کاربرد سمبل‌های مذهبی طبعاً به معنی فعالیت نیروهای سیاسی و اجتماعی سنتی نبود، به همین سان کاربرد ساخت فکری مشروعیت عقلانی به‌ویژه در زمینه گسترش بوروکراسی بیشتر در جهت تقویت مبنای سنتی اقتدار صورت می‌گرفته است (به نقل از بشیریه، ۱۳۸۰: ۱۳۹).

مهران کامروا، ضمن توصیف رژیم محمدرضاشاه بین سال‌های ۱۹۵۳ م. تا ۱۹۷۵ م. با عنوان «دوره استبداد سلطنتی» می‌نویسد: کودتای ۱۹۵۳ م به استقلال و اختیارات پارلمان و در عمل، تمامی نهادهای موجود در حکومت به‌استثنای سلطنت، پایان بخشید. انتخابات پارلمانی به نمایشی تبدیل شد که هیچ‌کس حتی اعضای دستگاه حاکم هم آن را جدی نمی‌گرفتند؛ برای نمونه، استانداران می‌بایست از ژاندارمری‌های مستقر در روستاها و پلیس شهری برای تضمین این که نامزدهای موردنظر حکومت برای تصدی مناصب سیاسی انتخاب می‌شوند، استفاده کنند. پارلمان همانند عصر رضاشاه، بار دیگر به مهر لاستیکی رژیم بدل گردید و چنانچه در مواردی نادر، نامزد تأییدنشده‌ای به هر دلیلی به پارلمان راه می‌یافت، از وی سلب صلاحیت و دستگیر می‌شد (Kamrava: 2013:145).

به‌طور کلی در عصر پهلوی دوم، سیاست در ایران به‌گونه‌ای رسمی و نهادمند مبتنی بر فعالیت احزاب و انجمن‌ها و اتحادیه‌ها نبود، بلکه برعکس سیاست غیررسمی و مبتنی بر روابط شخصی گروه‌های سازمان‌نیافته و نامشخص بود. برخی از نویسندگان از این گروه‌ها به‌عنوان «دوره» نام برده‌اند. دوره‌ها در بحث نخبگان شامل محفل‌هایی می‌شود که به دلیل ارتباط با تشکیلات سیاسی بین‌المللی و دربار و درباریان در تعیین و انتصاب نمایندگان و وزرا و به‌طور کلی شخصیت‌های سیاسی نقش مهمی بازی می‌کنند یا حداقل شاه و نخست‌وزیر را در انتخاب و انتصاب افراد یاری می‌رسانند. به گفته جیمز بیل «دوره» در ایران یک گروه غیررسمی است که برای زدوبندهای سیاسی رسمی ایران در دوران محمدرضاشاه پهلوی پوشش مخفی ایجاد می‌کرد (Bill, 1972: 44-49).

با افزایش ناگهانی قیمت نفت در اوایل دهه ۱۳۵۰ و فراهم آمدن توانایی مالی لازم دولت برای راضی کردن گروه‌های مخالف و بی‌طرف، سیاست حزبی رسمی رژیم به یک‌باره تغییر یافت. وی

توانست با استفاده از منابع عظیم نفتی، احزابی دولتی ایجاد کند که نه تنها کارکردهای احزاب در جوامع دموکراتیک را نداشتند بلکه به گسترش و تعمیق رابطه حامی- پیرو نیز که از ویژگی‌های کشورهای رانتیر است، کمک کردند؛ بنابراین عده‌ای را در مقام اکثریت و عده‌ای را در مقام اقلیت گرد آورد و چهار حزب را تأسیس کرد. درباریان قدیمی و کهنه کار از جمله منوچهر اقبال و اسدالله اعلم مجلس را به دو حزب سلطنت طلب تقسیم کردند. اقبال، رهبر حزب ملیون بود و علم، هدایت حزب مردم را بر عهده گرفت. این دو حزب به احزاب «بله قربان» و «چشم قربان» معروف شده بودند (آبراهامیان، ۱۳۹۲: ۵۱۶). حزب ایران نوین سازمان سیاسی شاه بود که به منظور اجرای اصلاحات و کنترل حکومت و پارلمان ایجاد شده بود. این حزب نخستین حزب درباری موفق در تسلط بر مجلس و حکومت و نخستین نوع آن در ایران بود. این حزب به مثابه نهادی هدایت کننده عمل می کرد و می کوشید گروه‌های نفوذ عمده را تحت پوشش دولت قرار دهد. ریشه این حزب در جنبش اصلاحات و ایدئولوژی دربار قرار داشت که نه به عنوان یک ایدئولوژی طبقاتی، بلکه به عنوان یک ایدئولوژی دولتی ارائه می گردید که گفته می شد منافع طبقاتی مختلف را نمایندگی می کند. از همین رو؛ حزب کنترل خود را بر روی تمام انجمن‌های کارفرمایان، اتحادیه‌های کارگری، صنوف بازار، انجمن‌های ادارت دولتی و تعاونی‌های روستایی که در ارتباط یا اصلاحات ارضی به وجود آمده بودند، بسط و گسترش داد. از سوی دیگر حزب ایران نوین به واسطه کنترل دولت و مجلس، از دید دربار ابزار مؤثری برای کنترل قوه مقننه از طریق شورای عالی اقتصاد به شمار می رفت؛ اما به طور کلی کارکرد اصلی حزب بسیج حمایت‌ها و پشتیبانی‌ها به نفع دربار بود، هر چند شاه در اواخر حکومت خود به این نتیجه رسید که در این امر ناکام بوده است و آن را در حزب رستاخیز ادغام کرد (بشیریه، ۱۳۹۳: ۵۷-۶۰).

در سال ۱۳۵۳، شاه کاملاً عقیده خود را نسبت به نظام دوحزبی عوض کرد. وی با انحلال دو حزب نام برده، حزب رستاخیز را تشکیل داد و اعلام کرد که در آینده یک دولت تک‌حزبی خواهد داشت. با این کار شاه دو هدف اساسی را تعقیب می کرد نخست؛ تشدید تسلط دولت بر طبقه متوسط حقوق‌بگیر، طبقه کارگر شهری و توده‌های روستایی؛ و نفوذ حساب شده دولت در بین طبقه متوسط مرفه به ویژه بازار و نهادهای مذهبی برای نخستین بار در ایران. دوم؛ هدف حزب رستاخیز این بود که شاه را چونان رهبر معنوی و سیاسی معرفی کند؛ علما را مرتجعان سیاه قرون وسطایی نامید؛ و در کنار این ادعا که ایران به سوی تمدن بزرگ پیش می رود، به دنبال ملی کردن مذهب بود. به طوری که حزب تلاش می کرد تا با تسلط بر اوقاف، به عضویت ساواک درآوردن روحانی‌ها، دادن مقرری به روحانی‌های درباری، انحصاری کردن چاپ

کتاب‌های مذهبی و فرستادن سپاه دانش به روستاها برای بدبین کردن دهقانان نسبت به مراجع روحانی کشور در این راه (ملی کردن مذهب) گام بردارد (روزنامه مجاهد، ۱۳۵۴: ۱۰-۶).  
روی هم‌رفته، نظام حزبی نیز از آن جاکه خصلتی فرمایشی و صوری داشت و بیشتر به شخص شاه پاسخگو بود، همانند نظام اداری نه‌تنها کمکی به افزایش ظرفیت و توان پاسخگویی نظام سیاسی نکرد بلکه خود به مانعی بر سر راه استقلال و انسجام نهادی دولت بدل گردید. دربار ایران و شخص شاه در ظاهر برای نوسازی و در باطن برای کنترل جامعه از شکل‌گیری احزاب دولتی حمایت کرد. دولت ایران که ساختاری پاتریمونیال داشت، توانست با استفاده از منابع عظیم نفتی، احزابی دولتی ایجاد کند که نه‌تنها کارکردهای احزاب در جوامع دموکراتیک را نداشتند بلکه به گسترش و تعمیق رابطه حامی- پیرو نیز که از ویژگی‌های کشورهای رانتیر است، کمک کردند (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۵۱۶).

### ۳-۴. اقتصاد و منابع مالی دولت

در دوره بین سال‌های ۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷، افزایش درآمدهای نفتی به‌عنوان مهم‌ترین ابزار دولت رانتی به افزایش نقش اقتصادی دولت انجامید و آن را به مهم‌ترین نهاد اشتغال‌زا و سرمایه‌گذار (با توجه به ضعف بخش خصوصی) در کشور تبدیل کرد. درآمدهای نفتی دولت ایران در سال ۱۳۴۲، ۲۸ میلیارد ریال بود که این رقم در سال ۱۳۵۱، به ۱۸۲ میلیارد ریال بالغ گردید. به‌موازات افزایش درآمدها، هزینه‌های دولت نیز رو به افزایش گذاشت و از ۳۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۴۲ به ۱۸۹ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۱ رسید. افزایش درآمدهای نفتی، سبب شد دولت در اجرای برنامه‌های توسعه هر چه بیشتر به درآمد نفت تکیه کند. میزان اتکای برنامه سوم اقتصادی (۴۶-۱۳۴۱) به درآمدهای نفت ۶۲ درصد بود، حال آنکه این میزان در برنامه پنجم (۵۷-۱۳۵۲) پس از تجدیدنظر در آن، به ۸۰ درصد رسید (میرترابی، ۱۳۸۷: ۱۲۴). جدول زیر به‌خوبی سهم درآمدهای نفتی را در کل درآمد دولت در سال‌های مختلف نشان می‌دهد.

جدول ۱. سهم درآمدهای نفتی در کل درآمد دولت

سال	۱۹۸۰	۱۹۷۵	۱۹۷۰	۱۹۶۵	۱۹۶۰	۱۹۵۴
سهم نفت (درصد)	۶۵/۹٪	۷۸٪	۴۹٪	۵۴٪	۴۲٪	۱۱٪

منبع: امیرمحمد حاجی یوسفی، ۱۳۸۸: ۱۵۸

بر اساس آمار و ارقام ارائه‌شده توسط حسین مهدوی، افسانه نجم‌آبادی و مسعود کارشناس، درآمدهای نفتی کشور، یک‌سوم بودجه دولت در سال ۱۹۵۴ را تشکیل می‌داد. در نیمه دوم دهه ۱۹۵۰ و دهه ۱۹۶۰ نزدیک به نیمی از بودجه دولت را رانت تشکیل می‌داد (Mahdavi, 1970: 455; Najmabadi, 1987: 215 Karshenas, 1990: 82). جهانگیر آموزگار در خصوص وضعیت پارادوکسیکال توسعه اقتصادی ایران دهه ۱۳۵۰ را این‌گونه توضیح می‌دهد: به‌رغم تلاش‌های هماهنگ دولت، برنامه‌ها و طرح‌های اقتصادی به نظر نمی‌رسد به اهداف اعلام‌شده آن‌ها مبنی بر بهبود شرایط زندگی توده‌های مردم ایران دست یافته باشند. اگرچه آمار دقیقی در دست نیست با این‌حال شواهد جامعی وجود دارد که در سه دهه گذشته وضعیت اقتصادی طبقه متوسط ایرانی بدتر شده و نابرابری در توزیع ثروت و درآمدها تشدید شده است (Amuzegar, 1957: 3). جدول شماره ۲ منابع مختلف درآمدهای دولت و همچنین هزینه‌های آن را بین سال‌های ۱۳۴۸ تا ۱۳۵۶ را نشان می‌دهد. ارقام نشان‌دهنده این است که در مقایسه با سایر درآمدهای دولت، درآمدهای حاصل از نفت به‌طور میانگین ۶ برابر بیشتر است.

یکی از خصلت‌های اساسی دولت‌های رانتی این است که به‌واسطه اتکای روزافزون به درآمدهای نفت، به‌تدریج از بدنه جامعه جدا می‌شوند و در همین چارچوب، سهم درآمدهای مالیاتی در بودجه آن‌ها کاهش می‌یابد. کم‌شدن اتکای دولت به درآمدهای مالیاتی، علاوه بر ناسالم شدن بودجه از نظر مالی، حلقه‌های ارتباط و اتصال میان دولت و جامعه را تضعیف می‌کند، چراکه استخراج مالیات از جامعه در واقع یکی از مهم‌ترین سازوکارهایی است که طی آن دولت به شکل دقیقی از شرایط و روندهای داخل جامعه و تقاضاهای گروه‌های مختلف آگاه می‌شود و بر اساس آن قادر خواهد بود روابط خود را با مردم با بهره‌گیری از اطلاعات روزآمد تنظیم کند. در همان زمان که ساختارهای دولت رانتی در ایران پا گرفت، درآمدهای مالیاتی رو به کاهش گذاشت. درآمدهای مالیاتی دولت پهلوی که در سال ۱۳۳۸، ۳۷ درصد کل بودجه را تشکیل می‌داد در سال ۱۳۵۰ به ۲۶ درصد سقوط کرد. این رقم در سال‌های بعد به‌موازات افزایش شدید درآمدهای نفتی، باز هم کاهش یافت و از ۲۵ درصد در سال ۱۳۵۲ به ۲۳ درصد در سال ۱۳۵۷ کاهش پیدا کرد (میرترابی، ۱۳۸۷: ۱۲۵).



۱۳۵۶	۱۳۵۵	۱۳۵۴	۱۳۵۳	۱۳۵۲	۱۳۵۱	۱۳۵۰	۱۳۴۹	۱۳۴۸	
۲,۰۰۱,۲	۱,۸۳۲,۷	۱,۶۱۷	۱,۴۱۸,۵	۴۸۴,۴	۳۰۸,۴	۲۶۰,۸	۱۸۴,۸	۱۶۳,۲	جمع درآمدها
۱,۴۸۱,۶	۱,۴۴۲,۴	۱,۲۷۳,۵	۱,۲۲۸,۵	۳۲۸,۹	۲۰۳,۵	۱۶۶,۳	۱۰۳,۴	۹۱,۹	نفق و گاز
۱۹۷,۹	۱۶۲,۲	۱۵۳,۱	۷۲,۸	۵۳,۷	۳۶,۸	۳۱,۰	۲۶,۸	۲۲,۱	مالیات بر درآمد و ثروت
۱۲۳,۵	۹۱,۵	۸۵,۴	۵۰,۵	۴۰,۴	۳۲,۵	۳۲,۲	۲۷,۴	۲۵,۱	سایر درآمدها
۲,۳۱۶,۰	۱,۰۰۲,۴	۱,۷۶۱,۴	۱,۲۵۰,۱	۴۹۸,۴	۳۸۶,۹	۳۱۵,۸	۲۳۸,۹	۱۹۹,۹	جمع هزینه‌ها
۵۶۱,۱	۵۶۶,۸	۴۷۶,۶	۳۷۲,۶	۱۳۴,۹	۱۰۰,۹	۷۸,۶	۵۸,۴	۴۷,۶	هزینه‌های دفاعی
۱۶۲,۲	۱۴۲,۱	۱۲۲,۹	۱۰۶,۳	۴۰,۲	۱۶,۲	۱۳,۶	۱۰,۰	۹,۷	هزینه‌های اقتصادی
۳۴۹,۹	۲۷۱,۹	۲۰۰,۰	۱۵۱,۸	۶۹,۲	۴۶,۲	۳۸,۷	۳۲,۰	۲۸,۹	خدمات اجتماعی
۲۰۹,۳	۱۷۷,۶	۱۵۲,۹	۱۹۴,۶	۴۱,۹	۴۹,۴	۳۹,۸	۲۷,۸	۲۰,۷	سایر هزینه‌ها

جدول ۲. درآمدها و هزینه‌های دولت بین سال‌های ۱۳۴۸ تا ۱۳۵۶ (میلیارد ریال)

Source: UN, Statistical Yearbook for Asia and the Pacific, 1978 Bank Markazi, Annual Report and Balance Sheet, 1357 (1978)

رشد کاذب و نامتوازن اقتصاد کشور از دو سو متکی به نفت شد: از یک‌سو مصرف داخلی نفت با سرعت افزایش یافت تا سوخت کارخانجات و نیروگاه‌های جدید و گرمای منازل در شهرهای رو به گسترش و بخش حمل و نقل و ترابری را تأمین کند. از طرف دیگر درآمد نفت، مایه اصلی واردات و توسعه صنایع وابسته مونتاز بود. با وجود وابستگی اقتصاد ایران به نفت این صنعت اتکایی به داخل نداشت و پیوند ارگانیک و فعالی با اقتصاد کشور برقرار نساخت. معمولاً در اقتصاد توسعه یک صنعت یا بخشی از اقتصاد موتور رشد و پیشرفت سایر بخش‌ها می‌شود این نقش را صنعت نفت می‌توانست ایفا نماید؛ اما سلطه استعمار و بی‌خبری و خودکامگی استبداد داخلی مانع اصلی این پیوند بود و این نکته نشانگر نقش سیاست در نفت است؛ بنابراین صنعت نفت نه تنها خود عنصری درون‌زا نبود بلکه بقیه اقتصاد کشور را هم از توسعه درون‌زا بازداشت (کانونیان، ۱۳۷۲: ۱۳۷).

در پی اجرای سیاست‌های توسعه دهه‌های ۴۰ و ۵۰ ش، هزینه‌های آموزشی و بهداشتی دولت پهلوی نیز همگام با عواید نفت افزایش و نسبت به سایر خدمات اجتماعی اولویت یافت. به این هزینه‌ها می‌بایست هزینه‌های سرمایه‌گذاری دولتی را نیز اضافه کرد که تأکید آن بر بخش شهری بود و در زمینه فعالیت‌های ساختمانی و بخش‌های خدماتی جدید نظیر بانکداری و بیمه و صنایع سنگین متمرکز بود. دولت پهلوی این هزینه‌ها را از طریق تولید وابسته به بازار جهانی (نفت) تأمین می‌کرد (کشاورز شکری، ۱۳۷۸: ۲۹۲ و ۲۹۱).

درآمدهای نفتی دولت را ترغیب می‌کرد تا نه تنها مالیات بر درآمدهای ملایم خود را اعمال نکند، بلکه از تدوین مالیات‌های مترقی دیگر نیز اجتناب نماید. دولت اساساً می‌توانست بدون دریافت مالیات نیز دوام آورد، از این‌رو هرگز به‌طور جدی سعی نکرد تا نظام مالیاتی صحیحی را اعمال کند، نه برای ایجاد توازن معقول تری در سطح درآمدها و نه برای آماده شدن برای روزی که درآمدهای نفتی رو به کاهش می‌گذاشت. از آن جدی‌تر این مسئله بود که درآمدهای نفتی نه تنها باعث تقلیل اختلافات سطح درآمدها بین ثروتمندان و فقرا نشد، بلکه آن را افزایش هم داد. عمدتاً به دلیل سیاست‌های دولت، بیش‌تر منافع نصیب طبقات بالا می‌شد (کدی، ۱۳۸۵: ۲۹۵-۲۹۴).

به‌رغم مداخله فزاینده دولت، برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی نیز تسهیلاتی ایجاد شده بود، ولی نرخ رشد صرف هزینه‌های نجومی تسلط شاه در جامعه‌ای صورت می‌گرفت که از نبود زیرساخت‌های اولیه توسعه‌یافتگی رنج می‌برد. در سال ۱۳۵۴ درحالی‌که درآمد خالص ایران از محل فروش نفت بالغ بر ۲۰ میلیارد دلار شده بود، کمبود نان و قطعی دائمی برق آسیب‌های

فراوانی به مردم ک شور می‌زد. افزایش تورم و بیکاری، زندگی روزمره مردم را تحت تأثیر قرار داده بود و این در حالی بود که حکومت دائماً از رسیدن ایران به عصر طلایی و دروازه‌های بزرگ تمدن بشری صحبت می‌کرد (موسوی نیا، ۱۳۹۲: ۱۲۶-۱۲۴).

به گفته گازپوروسکی اولویت‌های برنامه‌های نوسازی شاه سه نوع ناهماهنگی در اقتصاد ایران به همراه داشت: (۱) عدم تعادل در رشد و بازدهی بخش‌های گوناگون؛ (۲) ایجاد یک بخش صنعتی بیش‌ازاندازه سرمایه افزون و (۳) سطح بسیار بالای مصرف دولتی. تأکید بر استراتژی جانشین‌سازی واردات، مایه کاهش رقابت کالاهای ساخت داخل کشور و تضعیف پیوندهای میان صنایع و بخش‌های دیگر اقتصاد شد و کارایی آن را تحت‌الشعاع قرار داد و در نتیجه باعث افزایش حجم واردات گردید. برنامه صنعتی‌شدن سرمایه افزون نیز منابع نیروی کار ایران را زیر فشار قرار داده و مایه بروز تنش اجتماعی شد و نهایتاً رشد سریع مصرف دولت باعث وابستگی شدید به درآمدهای نفتی شد اما نوسان‌های بهای نفت در بازارهای جهانی باعث افزایش درجه حساسیت اقتصاد ایران شد (گازپوروسکی، ۱۳۷۱: ۳۰۳). وابستگی بودجه و هزینه‌های دولت به درآمدهای نفتی موجب شد با کاهش تقاضای جهانی نفت از ۱۳۵۴ ش. به علت افزایش زیاد قیمت آن و حل شدن بحران نفتی غرب از طریق سیاست‌های جایگزین‌سازی، اقتصاد ایران با بحران گسترده‌ای مواجه شود. وابسته شدن بودجه دولت به درآمد نفت و به تبع آن به اقتصاد جهانی، آن را بیش از پیش آماج خطر نوسان‌های قیمت و تهدید رکود اقتصادی بازارهای نفت قرار داد. در سال ۱۳۵۳ ش امیدهای شاه به افزایش درآمد نفت به یأس مبدل شد. تولید نفت ابتدا ۱۱/۸٪ کاهش یافت و پس از تصویب ۱۰٪ افزایش بهای نفت از سوی اعضای اوپک، میزان تولید نفت بار دیگر کاهش داده شد. ایران بر اثر کاهش تقاضای نفت مجبور شد به دنبال عربستان سعودی و کویت بهای نفت خود را کاهش دهد. در نتیجه، در پی کاهش درآمد نفت، برنامه‌های اقتصادی-عمرانی شاه نیز مختل شد و مردم فشار اقتصادی را بر جنبه‌های مختلف زندگی خود احساس کردند. رشد اقتصادی آن سال‌ها که باعث بالا رفتن انتظارات و توقعات طبقات مختلف اجتماعی شده بود، پس از برخورد با بحران قیمت‌ها جای خود را به رکود و تنزل داد و در نتیجه انتظار و امید مردم را به یأس و سرخوردگی تبدیل کرد. بحران اقتصادی که از سال ۱۳۵۴ ش شدت گرفت، تأثیرها و پیامدهای سیاسی و اجتماعی به دنبال داشت و چون حکومت توان مقابله با بحران را از دست داده بود، سیر زوال و فروپاشی آن آغاز شد و این به سهم خود یکی از علل فروپاشی دولت پهلوی دوم و پیروزی انقلاب بود (قدسی زاد و همکاران، ۱۳۸۸: ۱۰۱-۹۹).

روی هم‌رفته، درآمدهای نفتی به دو شکل مانع از فراهم شدن زمینه‌های شکل‌گیری و تثبیت روند عقلانی دولت-ملت‌سازی شد: از یک‌سو با تثبیت اقتصاد دولتی قدرتمند، از تقویت موقعیت بخش غیردولتی جلوگیری کرد. از سوی دیگر، با تضعیف بنیه اقتصادی بافت اجتماعی وابسته کردن جامعه به دولت، مانع از تقویت ساختار اجتماعی در مقابل دولت شد. این شرایط باعث شد اگر زمانی دولتی توسعه‌گرا قدرت را در دست گیرد هزینه‌های سنگین را برای جدایی از ساختار بیمار اما نهادینه‌شده اقتصادی به خود و ساختار اجتماعی تحمیل کند. نمونه واقعی این وضعیت یارانه‌های عظیمی است که دولت به‌طور خاص در حوزه انرژی به‌پردازد که رهایی یافتن از آن مستلزم پرداخت هزینه‌های سنگین از سوی دولت و شهروندان است. درآمدهای بالای نفت در عین حال زمینه‌ساز پدیده‌ای نامیمون در جامعه ایرانی شد که کاملاً در تضاد با روند دولت-ملت‌سازی است. این پدیده بروز شکاف میان دولت و جامعه است

### ۳-۴. استقلال ملی (سیاست و روابط خارجی)

یکی دیگر از اهداف دولت‌سازی تقویت ناسیونالیسم و کسب استقلال دولت از قدرت‌های خارجی است. این هدف نیز در دوره پهلوی دوم به علت وابستگی شدید دولت به درآمدهای نفتی محقق نگردید در عوض از یکسو منجر به وابستگی بیش‌ازحد بودجه دولت به نوسانات قیمت این ماده حیاتی در بازارهای بین‌المللی و از سوی دیگر موجب شکل‌گیری ساختار کلاینتالیستی (حامی-پیرو) دولت در عرصه سیاست خارجی و ضعف استقلال کشور شد. همان‌گونه که گازپوروسکی تأکید می‌کند، روابط خارجی ایران و آمریکا در دوره پهلوی دوم را می‌توان در چارچوب الگوی کشورهای حامی و کارگزار تحلیل کرد. این الگوی فرادستی آثار و پیامد خود را در ساختار دولت فرودست بر جا گذاشت. در دوران پهلوی دوم بخش قابل توجهی از روابط اقتصادی و راهبردی ایران همسو با استراتژی جهانی و منطقه‌ای غرب و آمریکا بود. بازگشت شاه به اریکه قدرت پس از کودتای ۲۸ مرداد، دوره‌ای است که ایران به‌شدت 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 استراتژیکی اش (به‌ویژه در رقابت آمریکا با شوروی)، برخوردار از منابع سرشار نفت و همچنین بازار گسترده فروش کالاها، تجهیزات صنعتی و

تسليحات نظامي، متحد منطقه‌ای مهمی محسوب می‌شد (Bakhash, 2009: 2). در سراسر دهه ۱۹۵۰، شاه سیاست خود مبنی بر دریافت کمک‌های مالی امریکا جهت تقویت موقعیت خود در داخل و خارج و ادغام کشور در نظام دفاعی غرب را پیگیری نمود. بر این اساس، در ۱۹۵۵ به همراه ترکیه، پاکستان، عراق و بریتانیا به پیمان امنیت جمعی بغداد و بعدها موسوم به سنتو پیوست. پرفسور رضانی در این زمینه می‌نویسد: شاه تصمیم قاطع خود برای تعمیق روابط با امریکا را نشان داد هم به‌عنوان ابزاری برای تقویت حکومت خویش از طریق نوسازی اقتصاد و ساختار ارتش و همچنین به‌مثابه تدبیری برای مقاومت در برابر فشارهای شوروی و بریتانیا (Ramazani, 1982: 13).

بنابراین، ایران از دوره ریاست‌جمهور آیزنهاور تا فروپاشی رژیم همواره مورد توجه رهبران امریکا بود و کمک‌های مالی و نظامی به این کشور سرازیر شد. برای نمونه هنگامی که پریزیدنت نیکسون در سال ۱۳۵۱ به همراه مشاور امنیت ملی خود هنری کیسینجر به ایران آمد در اقدامی بی‌سابقه ایران یک چک سفید امضاء برای خریدهای نظامی از امریکا دریافت کرد. به‌طوری‌که شاه می‌توانست تمامی تجهیزات نظامی پیشرفته را بدون اعمال محدودیت از سوی وزارت امور خارجه و دولت امریکا، از این کشور خریداری نماید؛ بنابراین، بین سال‌های ۱۹۷۲ تا ۱۹۷۷ ارزش خرید تسلیحات به سطح بی‌سابقه ۱۶ میلیارد دلار رسید (Zuckerstin, 2014: 12). واشنگتن می‌دانست که محمدرضا شاه رهبری اقتدارگرا و شریک کاملاً راهبردی برای امریکاست که از نظر ژئواستراتژیکی مخالف توسعه‌طلبی شوروی در خاورمیانه است، از جنگ ویتنام حمایت می‌کند و پس از خروج نیروهای بریتانیا از خلیج فارس همانند یک نیروی هژمون منطقه‌ای عمل می‌کند و مخالف رادیکالیسم چپ در منطقه و همچنین حامی اسرائیل است. بر پایه دکترین نیکسون نیز واشنگتن نیازمند یک قدرت منطقه‌ای بود که حافظ منافع امریکا باشد (Zuckerstin, 2014: 11-12). بنابراین، با توجه به ملاحظات فوق و همچنین سیاست شاه مبنی بر ژاندارمی منطقه، سیاست نفتی ایران در دهه ۵۰ ش نیز مبتنی بر ادامه صدور نفت به تمامی کشورهای جهان به‌ویژه کشورهای غربی از یک‌سو و سعی در افزایش قیمت به‌منظور کسب درآمدهای بیشتر برای هزینه‌های فوق‌العاده زیاد تسلیحاتی و مخارج طرح‌های اقتصادی و اجتماعی بلندپروازانه محمدرضا شاه از سوی دیگر بود. سیاست نفتی شاه را می‌توان حول محور نظرات محمدرضا شاه در جهت افزایش توان نظامی ایران در منطقه دانست (ازغندی، ۱۳۸۶: ۳۱۶).

بدین ترتیب، سیاست نظامی‌گری و جایگاه پررنگ آن در امور داخلی و روابط خارجی با

افزایش تحمیل هزینه‌های تصاعدی، بدنه رژیم پهلو را فرسوده ساخت. با کاهش قیمت نفت از سال ۱۳۵۵ ه.ش به بعد، تأثیر هزینه‌های گزاف خریدهای نظامی و مداخلات برون مرزی بر پیکره اقتصادی ایران آشکارتر گردید. اتخاذ این سیاست‌ها در عرصه خارجی به تضعیف جنبش‌های ضد غربی، افزایش نفرت منطقه‌ای از حکومت پهلو و مخالفت با آن و در عرصه داخلی به فروپاشی اقتصادی و سیاسی این حکومت انجامید (چمنکار، ۱۳۸۹: ۷۲ و ۷۳).

روی هم‌رفته، به نظر می‌رسد طی دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ قرار گرفتن ایران در حاشیه نظام جهانی و تبدیل آن به قدرت شبه پیرامونی دو دلیل عمده داشت: نخست، ضعف شدید مشروعیت داخلی نظام سیاسی پهلو 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 دولت‌سازی دوره پهلو دوم در پی داشت، مهم‌ترین پیامد آن امنیتی شدن سیاست‌های دولت‌سازی این دوره و پررنگ شدن وجه سرکوبگرانه آن بود. نکته مهم دیگر که از منظر استقلال ملی باید بدان توجه داشت وابسته شدن شدید دولت رانته ایران به عملکرد بازارهای بین‌المللی بود که در شرایط بحرانی (نوسانات بازار نفت، ارز و اعمال تحریم‌های بین‌المللی)، لطمات جبران‌ناپذیری بر اقتصاد ایران در دهه ۱۳۵۰ وارد کرد (تبعات زیان‌بار اتخاذ این سیاست پس از گذشت چندین دهه همچنان بر اقتصاد ایران سنگینی می‌کند). ثمره این وابستگی اقتصادی، چیزی جز شکنندگی سیاسی و فروپاشی برای رژیم پهلو نبود.

## نتیجه گیری

پژوهش حاضر درصدد پاسخ‌گویی به این پرسش اصلی بود که رانتیه شدن دولت و وابستگی بودجه و هزینه‌های آن به درآمدهای نفتی، چه تأثیراتی بر ماهیت، ساختار، عملکرد و قابلیت‌های دولت مدرن در آن دوران گذاشته است؟ برای آزمون فرضیه، با بهره‌گیری از چارچوب ترکیبی نظریه‌های دولت‌سازی و نظریه دولت رانتیر، شاخص‌های چهارگانه (۱) حاکمیت سیاسی (روند تمرکز و مشروعیت قدرت)، (۲) نهادسازی (ارائه خدمات مدنی و نظامی)، (۳) اقتصاد و منابع مالی دولت و (۴) استقلال ملی (سیاست و روابط خارجی) را استخراج نموده و به کمک داده‌ها و مستندات تاریخی تبیین کردیم. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که وابسته شدن بودجه و هزینه‌های دولت به درآمدهای سرشار نفتی تبعات جبران‌ناپذیری برای فرایند دولت‌سازی در عصر پهلوی دوم در دو عرصه داخلی و خارجی در پی داشت. مهم‌ترین و بارزترین ویژگی فرایند دولت‌سازی در این دوره، سیاسی و امنیتی شدن این فرآیند بود. این امر 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 ژئوپلیتیک و شرایط منطقه‌ای ایران در فضای جنگ سرد دو ابرقدرت که ناگزیر ایران را به بازیگر متحد و پیرو غرب در منطقه بدل کرد. 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 تحریم‌های بین‌المللی) لطمات جبران‌ناپذیری بر اقتصاد ایران در دهه ۱۳۵۰ وارد و به تبع آن روند دولت‌سازی را با بحران‌های متعددی روبه‌رو ساخت. به‌طور کلی، نظام سیاسی پهلوی دوم در این دوره، با چالش‌ها و مشکلاتی در زمینه یک‌پارچگی و انسجام ساختاری و نهادی دولت، امنیت، گسست از پایگاه‌های اجتماعی، استقلال ملی و ... روبه‌رو شد، به‌نحوی که دولت‌سازی به پروژه و ابزاری در راستای حفاظت از حکومت شخصی بدل گردید و از این‌رو قادر به فرمول‌بندی اهداف جمعی و منافع ملی نبود. در نهایت، هزینه کردن درآمدهای هنگفت نفت در پروژه‌های نامناسب و غیرضروری، باعث تضعیف و تحلیل تدریجی ظرفیت‌های نهادی حکومت و شکل‌گیری بحران‌هایی بود که مانع رژیم پهلوی در به پایان رساندن وظیفه تاریخی خود در زمینه دولت‌سازی شد و در مقابل، پایان بخشیدن به حکومت سلسله پهلوی را تسریع کرد.

## منابع

### الف) منابع فارسی

- آبراهامیان، پرواند. (۱۳۹۲). **ایران بین دو انقلاب**، ترجمه احمد گل محمدی و محمد ابراهیم فتاحی ولی لایی، تهران: نشرنی، چاپ بیستم.
- آبراهامیان، پرواند. (۱۳۷۶). **مقالاتی در جامعه‌شناسی ایران**، ترجمه سهیلا ترابی فارسانی، تهران: نشر شیراز.
- ازغندی، علیرضا. (۱۳۸۶). روابط خارجی ایران (دولت دست‌نشانده) ۱۳۵۷-۱۳۲۰، تهران: قومس، چاپ هفتم.
- اشرف، احمد؛ عزیزی، علی بنو. (۱۳۸۷). **طبقات اجتماعی، دولت و انقلاب در ایران**، تهران: نیلوفر.
- باربیه، موریس. (۱۳۸۳). **مدرنیته سیاسی**، ترجمه عبدالوهاب احمدی، تهران: انتشارات آگاه.
- بشیری، حسین. (۱۳۸۰). **موانع توسعه سیاسی**، چاپ دوم، تهران: گام نو.
- بدیع، برتران. (۱۳۷۹). **توسعه سیاسی**، ترجمه احمد نقیب زاده، تهران: نشر قومس.
- بدیع، برتران؛ بیرن بوم، پی یر. (۱۳۷۹). **جامعه‌شناسی دولت**، ترجمه احمد نقیب زاده، تهران: انتشارات باز.
- بدیع، برتران. (۱۳۸۰). **دو دولت**، ترجمه احمد نقیب زاده، تهران: انتشارات باز.
- چمنکار، محمدجعفر. (۱۳۸۹). **مأموریت نظامی‌گری دولت پهلوی دوم و تأثیرات آن بر سیاست خارجی ایران، پژوهش‌های تاریخی**، شماره ۸، صص ۲۷ و ۳۷.
- حاجیانی، ابراهیم. (۱۳۸۰). **الگوی سیاست قومی در ایران، مطالعات راهبردی**، شماره‌های ۱ و ۲، ص ۲۱.
- حاجی یوسفی، امیرمحمد. (۱۳۸۸). **دولت، نفت و توسعه اقتصادی در ایران**، چاپ دوم، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- حاجی یوسفی، امیرمحمد. (۱۳۷۷). **استقلال نسبی دولت یا جامعه مدنی در جمهوری اسلامی ایران، مطالعات راهبردی**، شماره ۲، زمستان.
- حاجی یوسفی، امیر محمد. (۱۳۷۶). **رانت، دولت رانتیر و رانتیریسیم: یک بررسی مفهومی**، **اطلاعات سیاسی - اقتصادی**، بهمن و اسفند، شماره ۱۲۵ و ۱۲۶.
- سوداگر، محمدرضا. (۱۳۶۹). **رشد روابط سرمایه‌داری در ایران**، تهران: موسسه تحقیقات اقتصادی و اجتماعی پازند.



سمیعی اصفهانی، علیرضا. (۱۳۸۵). شکاف‌های اجتماعی و تأثیر آن بر رفتار سیاسی دولت در ایران معاصر (از انقلاب مشروطه تا پس از انقلاب اسلامی ایران)، رساله دکتری علوم سیاسی، دانشگاه تهران.

شفیعی، حسن. (۱۳۸۶). فراز و فرود سیاست‌های ایللی در آستانه دولت‌سازی مدرن در ایران، سیاست داخلی، شماره ۲، بهار.

طاهری، ابوالقاسم؛ صفاری امان، سارا. (۱۳۸۸). تأثیر دولت رانتیر بر دموکراسی در ایران (پهلوی دوم)، فصلنامه تاریخ، شماره ۲۱، بهار.

فوران، جان. (۱۳۷۸). مقاومت شکننده، تاریخ تحولات اجتماعی ایران، ترجمه احمد تدین، تهران: نشر رسا.

قدسی‌زاد، پروین؛ جودکی، محبوبه؛ ذوقی، ایرج؛ افضل‌ی، رسول؛ امینی، محمدمهدی. (۸۸۳۱). پهلوی‌ها، چاپ اول، تهران: نشر کتاب مرجع.

کشاورز شکری، عباس؛ عابدینی نجف‌آبادی، الهه. (۱۳۹۳). ویژگی‌های دولت پهلوی دوم و آسیب‌پذیری آن در مقابل بسیج/انقلابی، جامعه‌شناسی تاریخی، دوره ۶، شماره ۲، پاییز و زمستان.

کدی، نیکی. (۱۳۹۰). ریشه‌های انقلاب اسلامی، ترجمه عبدالرحیم گواهی، چاپ دوم، تهران: نشر علم.

کاتوزیان، محمدعلی. (۱۳۷۲). اقتصاد سیاسی ایران از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران: نشر مرکز.

کاتوزیان، محمد علی. (۱۳۸۹). اقتصاد سیاسی ایران از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، چاپ هفتم، تهران: نشر مرکز.

کاتوزیان، محمدعلی. (۱۳۹۰). اقتصاد سیاسی ایران از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، چاپ هفدهم، تهران: نشر مرکز.

کارشناس، مسعود. (۱۳۸۲). نفت دولت و صنعتی شدن در ایران، ترجمه یوسف حاجی عبد الوهاب و علی اصغر سعیدی، تهران: گام نو.

گازیوروسکی، مارک جی. (۱۳۷۱). سیاست خارجی آمریکا و شاه، ترجمه فریدون فاطمی، تهران: نشر مرکز.

گراهام، رابرت. (۱۳۵۸). ایران سراب قدرت، ترجمه فیروز فیروزنیا، تهران: انتشارات سحاب. میرترابی، سعید. (۱۳۸۷). نفت، سیاست و دموکراسی، تهران: قومس.

میرترابی، سعید. (۷۸۳۱). مسائل نفت ایران، چاپ چهارم، تهران: قومس.

محمدی فر، نجات؛ احمدی، روح‌الله. (۱۹۳۱). نقش دولت نفتی (رانتیر) در شکل‌گیری و

ماهیت طبقه متوسط جدید، چشم‌انداز ایران، شماره ۲۷.

### ب) منابع انگلیسی

Abrahamian, Ervand. (2008). **A History of Modern Iran**, Cambridge University Press.

Afkhami, Gholam R. (1985). *The Iranian Revolution, Thanatos on a National Scale*, Washington: Middle East Institute.

Amuzegar, Jahangir. (1957). *Iran's Economic Planning Once Again, Middle East Economic Papers*, Beirut: Economic Research Unit, American University of Beirut.

Shaul, Bakhsh. (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/>

Beblawi, Hazem. (1387). **the Rentier in the Arab State**, London.

Chatlus, M. (1990). *Policies for Developmental: Attitudes towards Industry and Services*, in G. luciani (ed.), **The Arab State**, University of California Press, 1990, PP 104-127.

Ehteshami, Anoushiravan; Mahjoob Zweiri. (2008). **Iran's Foreign Policy: From Khatami to Ahmadinejad**, Berkshire: Ithaca press, Pdf.

Finer, Samuel E. (1997). **The History of Government**, New York: Oxford University Press.

Fritz, Verena and Menocal R. Alina. (2007). *Understanding State-Building from a Political Economy Perspective: An Analytical and Conceptual Paper on Processes, Embedded Tensions and Lessons for International Engagement*, report prepared for DFID's Effective And Fragile States Teams, **Overseas Development Institute**.

Jaggers, Keith. (1992). *War and the Three Faces of power: "War Making and State Making in Europe and the American, Comparative Political studies*, 25 no 1 (April) p.29

Ghosh, Palash. (2012). *Iran's Feared SAVAK: Norman Schwarzkopf's Father Had Greater Impact on Middle East Affairs*, **International Business Times**, December 28, available on: <http://www.ibtimes.com/irans-feared-savak-norman-schwarzkopf-s-father-had-greater-impact-middle->

east-affairs-97650 accessed September 27, 2014.

Halliday, Fred. (1979). **Iran: Dictatorship and Development**, New York, Penguin Book, pp 29-30.

Halliday, Fred & Alavi, Hamza. (eds.). (1988). **State and Ideology in the Middle East and Pakistan**, London: Macmillan, pp.42-3. For a detailed analysis of the Shah's character and the Role of his personality in his eventual overthrow, see Marvin Zonis, **Majestic Failure: The Fall of the Shah**, Chicago and London: University of Chicago Press, 1991.

Kamrava, Mehran. (1990). **Revolution in Iran: The Roots of Turmoil**, London: Routledge, 1990), p.15.

Kamrava, Mehran. (2013). **the Modern Middle East: A Political History since the First World War**, 3rd ed. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, p. 145.

Karshenas, Massoud. (1990). **Oil, State and Industrialization in Iran**, Cambridge: Cambridge University Press, p. xvii.

Ledeem, Michael & Lewis, William. (1982). **Debauch: The American Failure in Iran**, New York: Vintage, p.39

Mahdavy.Hosein. (1970). *The problems of Economic Development in Rentier States: the Case of Iran*, in cook. M. A. (Ed). **Studies in the Economic History of Middle East**, London, Oxford University press, Available on: [Www. Cid.harvard. Edu/cid data/Warner-Files/natres...pdf](http://www.Cid.harvard.Edu/cid_data/Warner-Files/natres...pdf)

Mofid, Kamran. (1985). *Iran: Oil Revenues, Development Planning and Industrialisation - From Monarchy to Islamic Republic*, **PhD. thesis in the Department of Economics**, University of Birmingham. (1985). Published under the title, *Development Planning in Iran: From Monarchy to Islamic Republic*, Wisbech: Middle East and NorthAfrican Studies, 1987).

Najmabadi, Afsaneh. (1987). *Depoliticisation of a Rentier State. The Case of Pahlavi Iran*, in Beblawi, Hazem / Luciani, Giacomo. (eds.). **The Rentier State**, London: Croom Helm, 211-227.

Parvin, Manouchehr. (1968). *Military Expenditure in Iran: A Forgotten Question*,

**Iranian Studies**, Vol. 1, No. 4, fall.

Ramazani, R. (1982). **The United States and Iran: the patterns of influence**, New York, N.Y.: Praeger.

Scott, Zoe. (2007). **Literature Review on State-Building**, University of Birmingham

International Development Department, available on: <http://www>.

gsdrc.org/docs/open/hd528.pdf.

Smith, Anthony c. (1983). **State and Nation in the Third word**, New York st. Martin s press, p11-17

Strayer, Joseph. (1970). **On the Medieval Origins of the Modern State**, Princeton: Princeton University Press.

Tilly, Charles. (1990). **Coercion capial and Euroupean ststes**, Cambridge basil black well 1990, p. 43.

Zonis, Marvin. (1971). **the political Elite of Iran**, Princeton Unuversity Press, PP 179-180.

Zukerstein, J. (2014). **On the Edge of Dependency: Iran in the Foreign Policy of the United States**, 1979 – 2009, available on: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/download/120157728>

Whaites, Alan. (2008). *State in Development: Understanding State-building*, A DFID Working Paper.