



به نام خدا

## بوروکراسی و توسعه در ایران

نویسندگان: ابوالحسن فقیهی - حسن دانایی فرد

**فصل ۸ - انقلاب سفید: پیش درآمدی بر سیاست‌های دیوان سالارانه**

تلخیص: سیده هدی شمس



بخش سوم

مدیریت دولتی در ایران معاصر



## انقلاب سفید: پیش درآمدی بر سیاست‌های دیوان سالارانه

ابوالحسن فقیهی

بعد از باز پس‌گیری قدرت در سال ۱۳۳۲، محمدرضا شاه قانون اساسی را در موقعیت‌های مختلف تغییر داد. برای ایرانیان، قانون اساسی منبع مشروعیتی بود که شاه و دولت وی مجاز به زیر پا گذاشتن آن نبودند. از این رو تصمیم شاه به انحلال مجلس مادامی که از تشکیل مجلس جدید امتناع می‌ورزید اقدامی مخالف قانون اساسی محسوب می‌شد.

شرایط اقتصادی سال ۱۳۳۹ نارضایتی سیاسی را تقویت کرد به گونه‌ای که شاه را در وضعیت آسیب‌پذیر و غیرقابل دفاع قرار داد، وضعیتی که تا اواخر دهه ۱۳۳۰ درگیر آن بود. در حقیقت شاه در وضعیت دشواری گرفتار شده بود: دوره سلطنت او بین سالهای ۱۳۲۰ و ۱۳۳۲ با بی‌ثباتی سیاسی و هرج و مرج همراه بود که بقای رژیم او را به شدت مورد تهدید قرار می‌داد و دوره حکومت وی بین سالهای ۱۳۳۲ و ۱۳۳۹ هر چند بر اقتدار شخصی او افزوده بود ولی پایداری رژیم را تضمین نمی‌کرد.

در چنین شرایطی، شاه راهبرد جدیدی را به کار بست. او مسأله اصلاحات ارضی را به عنوان ابزار کلیدی نظم نوین اقتصادی - اجتماعی و سیاسی مطرح کرد، مسأله‌ای که از آن طریق توانست حمایت بسیاری از مردم ناآشنا به مسایل سیاسی<sup>۱</sup> را جلب کند. برنامه اصلاحات ارضی در زمان نخست وزیر علی امینی آغاز شد و توسط وزیر کشاورزی او یعنی ارسنجانلی که بازیگر اصلی در طرح‌ریزی و اجرای برنامه اصلاحات ارضی بود دنبال شد.

<sup>۱</sup>. منظور روستاییان و دهقانان غیرسیاسی آن دوران است.



زمانی که شاه در پاییز ۱۳۴۰ از ضرورت اصلاحات صحبت کرد، پیشاپیش یک برنامه اصلاحی ۶ ماده‌ای به شرح زیر آماده کرده بود:

- ۱- اصلاحات اراضی
- ۲- فروش کارخانه‌های دولتی
- ۳- ملی کردن جنگلها
- ۴- سهام کردن کارگران در سود کارخانه‌ها
- ۵- تشکیل سپاه دانش
- ۶- اصلاح قانون انتخابات و اعطای حق رأی برای زنان

او برنامه خود را «انقلاب سفید» نامید.

ایده اصلاحات ارضی زمانی شکل گرفت که امینی نخست وزیری را بر عهده گرفت و حسن ارسنجانی را به عنوان وزیر کشاورزی منصوب کرد. اما اجرای آن در طی نخست وزیری علم آغاز شد.

در پایان دهه ۱۳۴۰ برنامه شش ماده‌ای اولیه شاه به دوازده ماده بسط داده شد:

سپاه بهداشت<sup>۲</sup>، سپاه ترویج و آبادانی<sup>۳</sup>، خانه‌های انصاف<sup>۴</sup>، ملی کردن آب، بازسازی ملی و انقلاب اداری و آموزشی. انقلاب سفید به عنوان فرآیندی پیوسته، برنامه‌های دیگری را در سالهای بعد دربرگرفت.

در سال ۱۳۵۶ شاه پنج برنامه دیگر را معرفی کرد: گسترش مالکیت واحدهای صنعتی و تولیدی، طرح مقابله با ثروت‌اندوزی و تثبیت قیمت‌ها، آموزش رایگان، طرح مراقبت و تغذیه رایگان کودکان و بیمه خدمات درمانی عمومی. انقلاب سفید، به گونه‌ای که در این فصل مورد بحث قرار می‌گیرد حرکتی غیرمتعارف بود که برای گسترش مبانی محدود مشروعیت سیاسی رژیم به خدمت گرفته شد.

<sup>۲</sup> . Health Corps

<sup>۳</sup> . Development and Extension Corps

<sup>۴</sup> . Houses of Equity



## ایدئولوژی انقلاب سفید

همان طور که در ابتدای فصل ذکر شد، شرایط اجتماعی - اقتصادی و سیاسی اوایل دهه ۱۳۴۰ شاه را در موقعیتی دشوار قرار داده بود که نمی‌توانست از آن رهایی یابد، مگر آن که گامی غیرمتعارف برای تضمین استمرار حکومت خود در پیش می‌گرفت.

پایه‌های داخلی قدرت وی فقط به ماشین نظامی، پلیس مخفی، بوروکراسی کشوی نه چندان منسجم، زمین‌داران و طبقه اشراف و گروهی از کارآفرینان طبقه بالا و متوسط محدود می‌شد. بدین ترتیب از حمایت طبقه دهقانان، کارگران شهری، و تعداد روزافزون جوانان و طبقه متوسط شهری که اکثریت جمعیت شهری را تشکیل می‌داد، برخوردار نبود. بنابراین انقلاب سفید، سازوکاری برای شاه جهت کسب حمایت واقعی بسیاری از گروهها و طبقات اجتماعی بود. در عین حال، شاه به خلع سلاح مخالفان سیاسی داخلی نیاز داشت: گروه‌هایی چون جبهه ملی، حزب توده و مخالفان مذهبی که از اوایل دهه ۱۳۲۰ خواهان اصلاحات اجتماعی - اقتصادی و سیاسی بودند.

در این اوضاع و احوال، شاه انقلاب سفید را مطرح کرد. این برنامه برای ارضای عناصر طبقه متوسط لیبرال، «سفید» نام‌گذاری شد و برای خشنودی روشنفکران بنیادگرا «انقلاب» نامیده شد. هدف انقلاب سفید گسترش پایه‌های حمایتی و مشروعیت بخشیدن به حکومت سنتی شاه از طریق اجرای تغییرات وسیع اجتماعی - اقتصادی و سیاسی و اشاعه ایدئولوژی لیبرالی غربی بود. در چشم‌انداز شاه، ایران آماده بود تا نوعی دموکراسی سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را تجربه کند. دموکراسی شاه، آن طور که اظهار می‌داشت، حاوی سه بخش بود: دموکراسی سیاسی و اداری، دموکراسی اقتصادی و دموکراسی اجتماعی. دموکراسی سیاسی و اداری مدنظر وی نوعی دولت پارلمانی با محوریت نظام دو حزبی موجود بود که می‌بایست درون چارچوب نظام پادشاهی فعالیت کند. برنامه اقتصادی شاه قرار بود به برنامه‌های اقتصادی جوامع غربی شباهت داشته باشد. نظام سرمایه‌داری آمریکا آرمان شاه بود. دموکراسی اجتماعی شاه بر این محور استوار بود که هر خانواده ایرانی به حداقل غذا،



سرپناه، آموزش و مراقبت‌های بهداشتی دسترسی داشته باشد. اگر سرپرست خانواده نمی‌توانست این نیازها را تأمین کند، دولت یا سازمانهای غیرانتفاعی باید به یاری او بشتابند.

انقلاب سفید شاه نوعی تغییر کلی در راستای غربی کردن کشور بود. با این وجود، به اعتقاد شاه غربی کردن ایران باید به نحوی متفاوت از سایر کشورها به پیش می‌رفت. به اعتقاد شاه غربی کردن و دموکراسی به هم گره می‌خورند زیرا تحقق اولی می‌تواند به ایجاد دومی کمک کند. غربی‌سازی جامعه ایرانی اولویت اصلی شاه برای دهه‌های آتی بود. شاه به منظور کسب حمایت برای برنامه‌های اصلاحی خود، به چند منبع، از فرهنگ ایران باستان گرفته تا سنت تشیع و ملی‌گرایی ایرانی متوسل می‌شد. وی در کتاب «انقلاب سفید» خود به طور مرتب به آداب و رسوم پارسیان باستان به منظور تأیید برنامه اصلاحات ارضی خود اشاره می‌کرد. برای مثال، از زرتشت نقل می‌کند، که می‌پرسد «چه کسی بیشترین میزان شادی را به زمین می‌آورد؟» و اهورامزدا در پاسخ می‌گوید «کسی که برای ایجاد کشتزار، بیابانها را آبیاری می‌کند و باتلاقیها را می‌خشکاند».

به همین طریق شاه اغلب از سنت شیعه برای حمایت از ایدئولوژی انقلاب سفید استفاده می‌کرد. او از نامه منتسب به امام علی (ع) نقل می‌کند که:

«کراراً از پیامبر می‌شنیدم که می‌فرمود هیچ جامعه‌ای نمی‌تواند رستگار شود اگر حقوق ضعفا توسط اغنیا مورد بی‌اعتنایی قرار گیرد.»

شاه به منظور جلب حمایت توده‌های ایرانی همواره به اسلام متوسل می‌شد. با اشاره به گروهی از کارگران در اردیبهشت ۱۳۴۲ اظهار داشت: «دشمنان ملت شیعه آرام نمی‌نشینند. چرا تلاش می‌کنند تا ملت شیعه را از میان کشورهای اسلامی جهان به عقب برگردانند؟ اینها قصد دارند کشور ما را خراب کنند آنچه را که انجام می‌دهیم با قوانین اسلامی سازگار است»

شاه به طور رسمی در زمستان ۱۳۴۲ انقلاب سفید خود را مطرح کرد. او داعیه آن را داشت، ایران را از کشوری ضعیف از لحاظ اقتصادی، فئودالی و پراکنده از لحاظ اجتماعی و ورشکسته از لحاظ سیاسی به کشوری مترقی،



صنعتی، خودکفا و کشوری مستقل از نظر حکومتی تبدیل کرد. برای تحقق این هدفها، شاه باید بر ماشین اداری کارآمد و شایسته‌ای اتکاء می‌کرد.

### تبعات سیاسی انقلاب سفید

برنامه اصلاحات شاه به طرقي مختلف جامعه ایران را تحت تأثیر قرار داد. صاحب‌نظران بیشتر در مورد جنبه‌های اقتصادی و اجتماعی انقلاب سفید گفته‌اند. در عین حال آنچه در این فصل حائز اهمیت است اثرات سیاسی برنامه اصلاحات بر پایه‌های اقتدار شاه بود. همواره استدلال کرده‌اند که انقلاب سفید حمایت گسترده از شاه را به همراه داشت. محبوبیت برنامه اصلاحات اراضی در اوائل دهه ۱۳۴۰ شاه را بر آن داشت تا از این موفقیت برای آزمون نوعی رفراندم ملی استفاده کند. این اولین بار بود که شاه به طور مستقیم به مردم متوسل می‌شد. شاه با کسب حمایت مردم، به اجرای اصلاحات اراضی پرداخت و در پی آن برنامه‌های اصلاحی را به اجرا درآورد. تا قبل از سال ۱۳۴۱، روستاهای ایرانی از چند طبقه اجتماعی تشکیل می‌شد: ملاک و نمایندگان محلی وی، واسطه‌ها، کشاورزان، کسبه و کارگران روستایی. کشاورزان به دو طبقه تقسیم می‌شدند: «نسق‌داران» که حق کشت داشتند و «خوش‌نشینان» که نیروی کار روستایی را فراهم می‌کردند. واسطه‌ها معمولاً ابزار تولید را در ازای دریافت سهمی از محصول عرضه می‌کردند. مالک زمین دو پنجم نخست را خود و بقیه را کشاورزان پس از کسر سهم بذر و حیوانات که به عرضه‌کننده آنها تخصیص می‌یافت دریافت می‌کردند. در عمل بخش بزرگی از زمین‌های زراعی در اختیار مالکین بود که در بسیاری از مناطق کشور طبقه غالب بودند. اصلاحات اراضی در سه مرحله اجرا شد. در مرحله نخست دولت تقریباً ۱۶۰۰۰ روستا را از مالکان خریداری کرد و هر مالک را به داشتن فقط یک روستا محدود کرد. روستاهای خریداری شده میان ۷۴۴۰۰۰ خانوار کشاورز توزیع شد. در عوض کشاورزان مجبور بودند به تعاونی‌های دولتی بپیوندند. مرحله دوم که از سال ۱۳۴۴ آغاز شد، نسبت به مرحله اول معتدل‌تر بود به گونه‌ای که به ملاکان شیوه‌های گزینشی مختلفی ارائه می‌کرد. یعنی می‌توانستند یا زمینها



را به دهقانان بفروشد، یا زمین را بر اساس توافق‌های سهم‌بندی پیشین تقسیم کنند و یا این که اجاره دهند و یا تعاونی‌های روستایی را تشکیل دهند.

مرحله دوم تا حدی پیش رفت که موقوفات مذهبی را نیز تحت پوشش قرار داد. در عین حال در فرآیند اجرای مرحله دوم برخی از مسائل ظهور کرد. برای مثال مالکیت زمین در بسیاری از موارد به حصه رعیتی تبدیل شد و شرایط عمومی توزیع زمین برای دهقانان به مانند مرحله نخست مطلوب نبود. هدف مرحله سوم برنامه اصلاحی، آن طور که دولت مطرح می‌کرد، بهبود استاندارد زندگی دهقانان و کمک به کلیت اقتصاد از طریق استفاده از فنون بازاریابی و تولید و تثبیت قیمت کالاهای کشاورزی بود.

یکی از تبعات کوتاه مدت سیاسی برنامه اصلاحات اراضی افول شدید در پایه سنتی اقتدار مالکان بود. این برنامه اقتدار اجتماعی - اقتصادی ملاکان را که معلوم شده بود توانایی ایجاد مشروعیت سیاسی برای رژیم ندارند را مخدوش کرد. دولت از طریق کاهش اقتدار ملاکان می‌توانست به طور مستقیم از طریق تعاونی‌های دولتی با اکثریت مردم ایران در تماس باشد. بنابراین، ابتکار عمل شاه در ارائه برنامه اصلاحات اراضی منجر به حمایت میلیونها دهقانی شد که به تدریج یک طبقه اجتماعی یکپارچه از لحاظ سیاسی را تشکیل می‌داد. در شهریور ۱۳۴۱، زمانی که شاه از دو استانی که در گذشته تحت حاکمیت کمونیست‌ها بود یعنی آذربایجان و گیلان بازدید کرد، با واکنش مشتاقانه‌ای روبرو شد که سرعت در اجرای برنامه اصلاحات را در وی قوت بخشید.

گروه دومی که برنامه‌های اصلاحی برای آنها حائز اهمیت بود، کارگران صنعتی شهری بودند. ایران در طی دوره برنامه هفت ساله دوم پیشرفت‌هایی خصوصاً در بخش زیرساختاری به خود دیده بود. در برنامه سوم، تأکید بر صنعتی کردن کشور بود. در طی دوره برنامه (۱۳۴۶-۱۳۴۱) ایران چندین پروژه صنعتی عمده، از جمله، فولاد و پتروشیمی را پی گرفت. در نتیجه، تعداد کارخانجات صنعتی از ۸۵۰۰ به ۱۱۲۵۰ مورد و تعداد کارگران صنعتی از ۱۲۱۸۰۰ به بیش از ۵۴۰۰۰۰ در طی دوره برنامه رسید. در چنین بستری بود که شاه طرح تسهیم سود با کارگران را به عنوان یکی از اصول برنامه اصلاحی ۶ ماده‌ای خود معرفی کرد. بر اساس قانونی که در خرداد ۱۳۴۲ مطرح شد همه کارگاههای دارای ده کارگر یا بیشتر را ملزم به توزیع ۲۰ درصد سود خالص خود با



کارگران می‌کرد یا آنها را وادار می‌کرد تا خدمات آنان را از طریق بهبود فنون تولید جبران کنند. همانطور که به صورت رسمی گزارش شده است این قانون تا پایان سال ۱۳۴۷ بیش از ۱۲۵۷۰۰ کارگر را تحت تأثیر قرار داده بود.

سومین گروه مهمی که محور برنامه اصلاحات قرار گرفت، زنان ایرانی بودند. هدف اصلاحیه قانون انتخاباتی، اساساً دادن حق رأی به زنان بود. قانون انتخابات ۱۲۸۵ چنین حقی برای زنان ایرانی را نادیده گرفته بود و بدین ترتیب از مشارکت فعال آنان در اداره امور کشور جلوگیری می‌کرد. برنامه شاه برای حق انتخاب زنان در ۱۳۴۲ آن دسته از زنان باسواد را که برای مشارکت فعالیتهای اجتماعی - سیاسی و اقتصادی آمادگی داشتند بسیج کرد. بر این اساس، زنان در چارچوب سازمانهای تحت کنترل دولت به حمایت و وفاداری از رژیم پرداختند.

در نهایت، انقلاب سفید جوانان تحصیل کرده شهری را از طریق مشارکت «سپاه دانش»، «سپاه بهداشت» و «سپاه ترویج و آبادانی» درگیر کرد. این طرحها فارغالتحصیلان جوان دبیرستانی و دانشگاهی را در چارچوب طرح دو ساله خدمت سربازی، ملزم به کار در حوزه‌های روستایی می‌کرد. آنان پس از طی دوره آموزش به منظور ارتقاء سواد، بهداشت و توسعه روستا و کشاورزی به روستاها فرستاده می‌شدند. در پایان دهه ۱۳۴۰، شاه از طریق ابداع و اجرای انقلاب سفید از شرایط بسیار دشواری که در اوایل دهه ۱۳۴۰ دست به گریبان بود رهایی یافته بود. اگر چه مخالفان سیاسی وی مدعی بودند که برنامه‌های وی غیردموکراتیک و ناسودمند بودند و نتایج مشخصی برای مردم ایران نداشت ولی انقلاب سفید موقعیت و امنیت داخلی شاه را بهبود داده بود.

در عین حال، حمایت گروه‌های متأثر از انقلاب سفید تداوم حکومت وی را تضمین نکرد. تلاشهای نوسازی وی ساختار اجتماعی جامعه ایرانی را تحت تأثیر قرار داده بود. بدین ترتیب که به رشد سریع طبقه متوسط و آگاه سیاسی منجر شد، طبقه‌ای که فشار تقاضاهای آنان بر رژیم روزافزون بود. صنعتی شدن و توسعه شهری شتابان دهه ۱۳۴۰ که با گسترش نظامهای آموزش و ارتباطی همراه بود موقعیت طبقه متوسط، خصوصاً روشنفکران و کارگران صنعتی را بهبود بخشید. برنامه اصلاحات ارضی هر چند در آغاز برای رژیم خوشایند می‌نمود در سالهای بعد به بوته فراموشی سپرده شد.





تأکید و دلبستگی شاه بر پروژه‌های صنعتی منجر به تضعیف بخش کشاورزی شد.

نوسازی شاه تقریباً برخی مشکلات اجتماعی و سیاسی به بار آورده بود که از نگاه طراحان برنامه او دور مانده بود. فرآیند بسیج اجتماعی منجر به سیاسی شدن بخش بزرگتری از جامعه شد که در نتیجه تقاضای مشارکت را به همراه داشت زیرا گروه‌های نوظهور در پی کسب قدرت، ثروت، احترام و جایگاهی بودند که در گذشته صرفاً در اختیار طبقه‌های سنتی قرار داشت. برخلاف آنچه تصور می‌شد سیاست شاه در متمرکز کردن قدرت در نهاد سلطنت، که پیش شرط ارتقاء برنامه اصلاحی او به شمار می‌رفت، شرایط مناسب برای مشارکت گروه‌های نوظهور در سیاست را دشوار کرده بود. به نظر می‌رسید که برنامه‌های اصلاحی شاه «همدلی گروه‌ها نسبت به نوسازی و علاقه به مشارکت در سیاست را ایجاد کرده بود اما ابزار نهادی مشارکت را در اختیار آنان قرار نمی‌داد» چه راه کارهایی فراروی شاه قرار داشت؟ آیا او می‌توانست مشارکت سیاسی را بپذیرد و تن به سلطنتی مبتنی بر قانون اساسی بدهد، گزینه‌ای که او مجبور شده بود در زمان نخست وزیری مصدق به آن تن دهد یا اینکه مشارکت را نپذیرد و پادشاهی خود را به خاطر اندازد؟ با تشدید فشار گروه‌های جدید جویای مشارکت، موضع شاه پیچیده‌تر شد. او برای فرار از این معضل، تصمیم گرفت کماکان در رأس قدرت باقی بماند در عین حال تلاش می‌کرد تا اثرات مخرب آگاهی سیاسی مردم بر رژیم را کاهش دهد. از این رو تصمیم گرفت فرایند شبه مشارکت را جایگزین مشارکت واقعی کند. چگونه این کار صورت گرفت؟ او بوروکراسی را به عنوان ابزاری برای تحقق هدفش به کار گرفت و آن را قربانی فرایند شبه مشارکتی کرد.

تصمیم شاه برای اتکاء بر بوروکراسی به عنوان منبع مهم حمایتی قابل درک بود. نخست آنکه به نظر می‌رسید بوروکراسی دشمن طبیعی ساختار اجتماعی سنتی ایران است که شاه پیش از آن مجبور به تضعیف آن شده بود. در عین حال، اتکای شاه بر بوروکراسی بدون هزینه نبود. او نمی‌توانست بوروکراسی را به عنوان ابزار کنترل و حمایت از رژیم خود به کار گیرد بی‌آنکه کارآمدی آن را کاهش دهد. در حقیقت، برای شاه ایجاد بوروکراسی کارآمد و اثربخش برای انجام برنامه‌هایش در اولویت قرار داشت. اما این هدف شدیداً با خط‌مشی وی مبتنی بر استفاده از آن به عنوان ابزار اصلی کنترل و حفظ رژیم در تضاد بود.

