

Criticism and Evaluation of the Economic Development Model During Reza Shah's Reign with Emphasis on the Theory of Developmental State

Ebrahim Abbasi 

Associate Professor, Department of Political Sciences, Shiraz University, Shiraz, Iran.

Mohammad Jamiri* 

Assistant Professor, Department of Theology, Bushehr University of Medical Sciences, Bushehr, Iran.

Received: 10/08/2022

Accepted: 21/09/2022

ISSN:2476-2806

eISSN:2476-6828

Extended Abstract

Introduction

The theory of developmental state is an approach to industrial and economic development that shares certain features with the policies of Reza Shah's regime in Iran. This perspective has often been used in Iran to explain the industrial trajectories of the Asian Tigers, as well as to analyze the efforts to adapt to the industrialization trend in the

- This article was sent to commemorate the first anniversary of the late Ahmad Golmohammadi.

* Corresponding Author: jamiri.mohammad@gmail.com

How to Cite: Abbasi, E. and Jamiri, M. (2024). Criticism and Evaluation of the Economic Development Model During the Reza Shah era, with Emphasis on the Theory of the Developmental State. *State Studies*, 10(40), 191 - 228. doi: [10.22054/tssq.2025.69462.1289](https://doi.org/10.22054/tssq.2025.69462.1289)

post-Islamic Revolution period. However, the core assumptions of this theory have not yet been thoroughly examined concerning the industrial and economic transformations that occurred during Reza Shah's rule. In this respect, the present study tried to answer the question of whether Reza Shah's industrial and financial measures can be understood within the theory of the developmental state. The objective was to evaluate the key indicators of this theory and assess how they align with the developments that took place during Reza Shah's reign.

Materials and Methods

The current study adopted a qualitative and explanatory approach, and drew on primary sources such as memoirs, documents, and authentic analytical works from the period to address the research question. Moreover, the theory of developmental state was used as the framework of analysis. The concept of developmental state (also known as developmentalist state) offers a theoretical framework that can help evaluate the economic transformations of Reza Shah's reign. This theory is based on the idea that government intervention can play a central role in the country's industrial development process. The term *developmental state* was first popularized by Chalmers Johnson, who used it to describe a theoretical model to explain a reality derived from the experiences of countries such as Japan, Indonesia, South Korea, Botswana, and Taiwan. A distinguishing feature of these countries was their continuous and sustainable economic growth—averaging 4% or more over two decades—accompanied by the increased level of welfare and living standards and effective inflation control. Although these governments did not follow economically liberal models and often advocated for a maximalist system, they simultaneously provided significant support to the private sector through a highly effective and efficient bureaucracy. The theory of developmental state was later developed further by scholars such as

Peter Evans and Adrian Leftwich. Leftwich defines developmental states as those whose domestic policies and foreign relations are aimed at gaining power, autonomy, independence, capability, and capacity. These goals are pursued either through the direct organization of economic growth or by fostering conditions that encourage it—or a combination of the two.

Results and Discussion

The indicators of a developmental state, as applied to the context of Reza Shah's regime, included a centralized and comprehensive bureaucracy, developmental elites, the absence of a central development body in Iran, state independence, a favorable international environment, and the neglect of agriculture. First, a key requirement of a developmental state is a centralized and comprehensive bureaucracy that extends across the entire country. In this context, bureaucracy refers to a powerful, proficient, and corruption-free network. Prior to the Pahlavi period, Iran lacked such a unified bureaucratic system. With Reza Khan's rise to power, the need to concentrate power in order to counter internal fragmentation and promote national unity led to the establishment of a unified and comprehensive bureaucracy. However, from the outset, Iran's administrative system faced significant intellectual, cultural, and managerial challenges. These obstacles prevented it from evolving into an agile, dynamic, and corruption-resistant system. As a result, the bureaucratic system became a persistent obstacle to development—one that continues to affect the country to this day. The administrative system remains dependent, passive, and informal. Within such systems, managers tend to be subordinate to the decisions coming from the top of the political pyramid. The second key indicator was the role of developmental elites. Elites—both executive and intellectual—are regarded as essential to transforming society and advancing the objectives of the state. Under Reza Shah's regime,

Iran's political elite could be broadly categorized into two groups. The first included individuals such as Davar, Hekmat, Foroughi, and Taghizadeh, who were primarily intellectuals and played a significant role in shaping the cultural and ideological foundations of the state. The second group, which exercised greater influence over political and executive affairs, comprised figures like Teimur Tash, the powerful Minister of the Court, Nosrat al-Dowleh Firouz, Seyyed Mohammad Tadayyon, and Sardar Asad. This dominant group entrenched irrational, self-centered, and anti-developmental practices within government operations, effectively limiting opportunities for capable and competent elites to emerge and advance. In addition, none of the elites during Reza Shah's reign—including Foroughi, Hekmat, Davar, Kasravi, Taghizadeh, Bahar, and others—produced any substantial work on Iran's industrial or economic development. Their intellectual contributions, including newspaper articles, were overwhelmingly focused on cultural, literary, political, and civilizational issues. Another important indicator was the absence of a central development body in Iran. The existence of a central organization capable of managing national development through well-designed planning is an essential component of a successful developmental state. Such an institution ensures policy coherence and helps identify and nurture talent. However, during Reza Shah's rule, no such organization existed. While there were efforts toward industrialization and modernization, the idea of systematic, planned economic development was not operationalized until Reza Shah's exile. According to Ebtehaj, the failure to institutionalize planning during this period stemmed from Reza Shah's resistance to the centralization of planning. The fourth indicator was state independence, which refers to the state's autonomy from reliance on social classes. In the case of Iran, the state was not dependent on any particular class but operated beyond class affiliations. Reza Shah, as the founder of the Pahlavi dynasty, did not view his government as

being indebted to any social group or class. Iran's historical experience suggests that although his regime maintained independence from all social groups, it was also distinctly isolated from them. On the one hand, the government was entirely detached from the religious leadership and groups—who constituted the majority of the population—and there was little to no shared logic. On the other hand, ties with traditional and small merchants—who represented the backbone of Iran's commercial sector—were also severed. A favorable international environment is another critical factor in enabling a developmental state. Without a suitable international environment is essential for the export and competitiveness of domestically produced good, developmentalist states face significant challenges. Many argue that the conditions in South Korea and Taiwan after World War II were exceptional. These included unwavering U.S. support aimed at curbing the spread of communism, as well as the broader conditions of the Cold War. In contrast, Iran faced a different set of challenges. During the same period, the competing interests of major powers—particularly Britain and the Soviet Union—acted as major obstacles to Iran's development. Between the two world wars, Iran was exposed to the rivalry of the superpowers, and its development became subject to their pledge and restraint. The last and sixth indicator was the neglect of agriculture during the reign of Reza Shah. Agriculture was of great importance for reasons such as leveraging the value-added potential of the agricultural sector for industrial expansion, countering the influence of communism, and ensuring the production of affordable and essential food for the population in the developmental state. At the same time, attention to agriculture, along with land reforms in Iran, was necessary and essential, but these goals were not realized in practice. This neglect can be attributed to factors such as the Shah himself becoming the largest landowner in the country.

Conclusion

The research findings indicate that although certain elements of the theory—such as a proficient bureaucracy, a weak civil society, a permanent army, and developmental elites—appear consistent with the political and economic approaches of Reza Shah's reign, in practice, several critical factors undermined a true alignment. These include the absence of a development planning body, the government's lack of engagement with social classes, an unfavorable international environment, the elimination of developmental elites and their replacement with non-developmental ones, and Reza Shah's neglect of essential development measures, such as land reforms, which are considered foundational for national development. What was necessary for real production—across industry, agriculture, services, and especially science and technology—was not achieved, with most sectors remaining subordinate to foreign markets. Iran's industrial expansion strategy was driven by individual preferences rather than being organization-oriented and purposeful. No organization or collective body was involved in planning economic and industrial growth. For these reasons, despite sharing some characteristics with the theory of developmental state—such as a weak civil society and a permanent army—Reza Shah's administration cannot be classified as developmentalist.

Keywords: Development, Developmental state, Reza Shah, Pahlavi state, Industrial transformation



نقد و ارزیابی مدل توسعه اقتصادی در دوره رضاشاه؛ با تأکید بر نظریه دولت توسعه گرا

دانشیار علوم سیاسی دانشگاه شیراز، شیراز، ایران.

ابراهیم عباسی ^{ID}

استادیار معارف اسلامی دانشگاه علوم پزشکی بوشهر، بوشهر، ایران.

محمد جمیری * ^{ID}

چکیده

در ارتباط با توسعه اقتصادی در دولت پهلوی اول، دو دیدگاه وجود دارد. برخی آن را تحولی اساسی می‌دانند. در حالی بسیاری از پژوهشگران معتقدند که در دولت رضاشاه تحولی عمیق در حوزه اقتصاد و صنعت به وجود نیامد. هرچند در ظاهر شکلی از نوسازی اقتصادی رخ نمود. در این میان، یکی از نظریاتی که می‌تواند دگرگونی‌های اقتصادی در آن دوره را مورد ارزیابی قرار دهد، نظریه دولت توسعه گراست که این مقاله تلاش می‌کند با استعانت ممکن از مفروضات این نظریه، آن را در ارتباط با فعالیت‌های صنعتی و اقتصادی دوره رضاشاه به آزمون بگذارد. بر این اساس سؤالی که این پژوهش درصدد پاسخ‌گویی به آن برآمده این است که تحولات اقتصادی در دوران رضاشاه چه نسبتی با نظریه دولت توسعه گرا داشته است؟ نتایج پژوهش نشان می‌دهد اگرچه، به ظاهر برخی از عناصر این نظریه از جمله بوروکراسی کارآمد، ضعف جامعه مدنی، تأسیس ارتش دائمی و برخی نخبگان توسعه گرا بر رویکردهای سیاسی و اقتصادی آن دوره منطبق است، اما در حقیقت فقدان نهاد برنامه ریز توسعه، عدم همکاری دولت با طبقات اجتماعی، محیط نامساعد بین‌المللی، حذف نخبگان توسعه گرا و جایگزینی آن‌ها با نخبگان غیر توسعه گرا در کنار بی‌اعتنایی رضاشاه به برخی اقدام لازم برای توسعه مانند اصلاحات ارضی که به مثابه زیرساخت تحقق توسعه محسوب می‌شود مبین آن است که نسبتی حقیقی بین این نظریه و تحول اقتصادی در آن دوره، وجود ندارد. روش این مقاله کیفی و اطلاعات لازم از منابع اصیل مانند خاطرات گردآوری شده است.

واژگان کلیدی: توسعه، دولت توسعه گرا، رضاشاه، دولت پهلوی، تحول صنعتی.

- این مقاله به مناسبت بزرگداشت نخستین سالگرد مرحوم احمد گل محمدی ارسال شده است.

* نویسنده مسئول: Jamiri.mohammad@gmail.com

مقدمه

دغدغه توسعه و پیشرفت ایران از زمان فتحعلی شاه و مقارن با جنگ‌های ایران و روس شروع شد. آنچه ترقی خوانده می‌شد، نقطه آمال دلسوزان ایرانی بود. عباس‌میرزا ولیعهد و پس از او میرزا تقی‌خان امیرکبیر کمر همت بستند تا اندکی اوضاع آشفته ایران را سامان دهند. تلاش برای تشکیل ارتش منظم، مبارزه با فساد درباری و اداری، احداث مراکز آموزشی نوین همچون دارالفنون از جمله این اقدامات بود. با این حال، امیرکبیر هم قربانی مطامع فرصت‌طلبان و قدرتمندان درباری شد و اندیشه ترقی ایران، همچون رؤیایی دست‌نیافتنی باقی ماند.

مشروطه از چند حیث توانست ایده ترقی که توسط روشنفکران ایرانی دنبال می‌شد را محقق کند. اول اینکه با محدود کردن قدرت پادشاه و تشکیل مجلس نمایندگان، گامی مهم به سوی توسعه سیاسی برداشته شد. دوم اینکه تلاشی بود در جهت انتظام امور مالی و اقتصادی، سوم اینکه کابینه را به شکلی مدرن مدون نمود تا بدین وسیله سیستم دیوان سالاری کشور هم دارای نظم و نسقی شود.

با این همه، تحولات بین‌المللی و بستر متلاطم داخلی رمق نهضت مشروطه را کشید و در نهایت با طراحی کودتای ۱۲۹۹، رضاخان در سپهر سیاسی ایران ظهور کرد. فعل و انفعالات سیاسی ایران در بازه زمانی جنگ جهانی اول، آن‌قدر ناگوار و پر آشوب بود که بسیاری از روشنفکران دموکراسی خواه و قانون‌گرا، شاعران و نویسندگان و روحانیون تراز اول مذهبی بر لزوم استقرار دولت نیرومند تأکید داشته و از آن استقبال می‌کردند. روند تصاعدی رضاخان در صحنه سیاسی و نظامی به قدری سریع بود که طی مدت کوتاه چهار سال از افسری ناشناخته به پادشاهی مطلق‌العنان مبدل شد.

با تسلط رضاشاه بر امور کشور، روشنفکران و دغدغه‌مندان توسعه ایران، گویا مرد آرزوهای خود را یافته بودند. آن‌ها تصور می‌کردند که ایران تحت انقیاد رضاشاه، پله‌های ترقی را طی خواهد نمود و به تدریج جایگاه شایسته‌ای در جهان خواهد یافت. اینکه چه بر سر آرمان‌های منورالفکران و دلسوزان ایران آمد محل کاوش این مقاله نیست. اما در این دوره ایران تحولاتی را از جهت صنعتی و اقتصادی، عمرانی و بهداشتی و به‌خصوص آموزشی تجربه کرد. در این زمینه بسیاری از طرفداران سلطنت معتقدند تحولات صنعتی

آن زمان، شگفت انگیز و بی نظیر بوده است (همایون، ۱۳۹۳: ۸-۱۲). برعکس، عمده محققان و منتقدان سیاسی رضاشاه هرچند اقدامات او در زمینه‌های مختلف را رد نمی‌کنند اما نقدهایی جدی بر این کارها وارد می‌دانند. محققانی همچون کاتوزیان (۱۳۷۷)، آبراهامیان (۱۳۷۷) و ابتهاج (۱۳۷۱) به این نقدها اشاره نموده‌اند. اینکه رویکرد اقتصادی دولت پهلوی اول را در چه قالبی می‌توان عنوان کرد دیدگاه‌های مختلفی وجود دارد. میر سپاسی معتقد است رویدادهای دوران سلطنت رضاشاه به اصلاحات بیشتر شبیه بود تا یک برنامه عمیق تحول صنعتی و اقتصادی (میرسپاسی، ۱۳۸۴: ۲۸). نیکی کدی معتقد است که بسیاری از اقدامات اقتصادی رضاشاه تقلیدی از حرکت‌های اصلاحی آتاتورک بود. معمولاً یک یا دو سال بعد از اقدامات آتاتورک، رضاشاه نیز عین آن را در ایران عملیاتی می‌کرد (کدی، ۱۳۷۵: ۱۷۸).

علی رضا قلی بر این باور است که دولت رضاشاه از نظر اقتصادی با برنامه‌ای که ارائه نمود، ایران را جزو اقمار کشورهای صنعتی، تهیه‌کننده مواد خام و مصرف‌کننده کالای صنعتی درآورد (رضا قلی، ۱۳۸۱: ۱۷۹). لمتون آن را دوره‌ای از اقتصاد ارشادی می‌نامد (لمتون، ۱۳۶۳: ۳۴۱). جان فوران آن را تجددخواهی نظامی به رهبری دولت می‌نامد (فوران، ۱۳۷۸: ۳۳۳). فرد هالیدی بر این باور است که رضاشاه برنامه‌ای کوچک را برای صنعتی ساختن کشور دنبال کرد تا زمینه را برای توسعه سرمایه‌داری دولتی در آینده فراهم سازد اما خود از انجام آن ناتوان بود (هالیدی، ۱۳۵۸: ۳۲). رابرت گراهام ضمن توصیف عقب ماندگی اقتصاد ایران در دوره رضاشاه، معتقد است که توسعه صنعت در ایران با ملاحظات سیاسی شاه پیوند خورده بود. زیرا شاه به خوبی از خطر ایجاد یک پرولتاریای صنعتی با قدرت اعتراضی بالا آگاه بود (گراهام، ۱۳۵۸: ۵۲). نقیب‌زاده و داراب زاده دولت رضاشاه را گرفتار در تله بنیان‌گذار می‌دانند که پس از رشدی سریع، متوقف شده و نتوانست به توسعه برسد. آن‌ها سیاست‌های توسعه ملی رضاشاه را ناموفق و دلیل توسعه‌نیافتگی در ایران می‌دانند. این نویسندگان دولت رضاشاه را دولتی غارت‌گرا می‌نامند (نقیب‌زاده و داراب زاده، ۱۳۹۸: ۲۰۰).

با این حال رضاشاه، اقدام به تأسیس ارتش مدرن و دائمی، دیوان‌سالاری جدید، نظام آموزشی نوین و غیره نمود. این‌ها می‌توانست در روند توسعه ایران رویدادهای مثبتی

ارزیابی شود. همچنان که در کشورهایی مانند ژاپن، کره جنوبی، سنگاپور، تایوان و مالزی همین‌گونه شد.

از سویی در مباحث توسعه صنعتی و اقتصادی رویکردی با عنوان نظریه دولت توسعه‌گرا مطرح است که در برخی مؤلفه‌های خود با نظام رضاشاهی به ظاهر دارای اشتراکاتی است. در ایران این دیدگاه به صورت مکرر در توضیح وضعیت صنعتی بیره‌ای آسیایی و حتی انطباق با رویه صنعتی شدن در دوره پس از انقلاب اسلامی به کار گرفته شده است. به عنوان نمونه، احمد موثقی و علیرضا کاهه در مقاله «دولت توسعه‌گرا و زمینه‌های توسعه در ایران»، به شرایط دخالت مستقیم دولت در امر توسعه در اقتصاد ایران اشاره کرده و آن را امری ناممکن نمی‌دانند هرچند به دلیل ساختار اقتصادی خاص ایران آن را پیچیده و سخت می‌داند (موثقی و کاهه، ۱۳۹۴: ۹۶۷-۹۸۹). مهدی عباسی در مقاله‌ای با عنوان «ظهور دولت توسعه‌گرا در ایران»، الگویی برای مطالعه موانع توسعه در ایران، از همین زاویه به مطلب پرداخته است. نویسنده معتقد است هنوز متن تئوریک قوی و منسجمی از دولت توسعه‌خواه جز یکی دو اثر ترجمه‌ای در ایران وجود ندارد. بر همین اساس، او منتقد زیاده‌گویی‌ها درباره نقش دولت در تحول اقتصادی است (عباسی، ۱۳۸۵: ۲۳۹-۲۱۵). نقیب‌زاده و دلفروز هم طی مقاله‌ای با عنوان «بررسی فرایند اقتصادی کره جنوبی در چارچوب الگوی دولت توسعه‌گرای غیردموکراتیک»، نظریه دولت توسعه‌گرا را پیرامون کره جنوبی به آزمون گذاشته‌اند (نقیب‌زاده و دلفروز، ۱۳۹۴: ۱۰۱۵). همچنین به صورت مشخص عبدالامیر نبوی در مقاله «ایران و دولت توسعه‌گرا»، دولت رضاشاه را در زمره دولت‌های توسعه‌گرا قلمداد کرده است (نبوی، ۱۳۹۰: ۱۸۸-۲۲۴). با این حال، تاکنون به صورت جزئی مفروضات این نظریه در انطباق آن با دگرگونی‌های صنعتی و اقتصادی دوره رضاشاه آزمایش نشده است. به همین مناسبت سؤال اصلی مقاله حاضر بدین صورت مطرح می‌شود که آیا اقدامات صنعتی و اقتصادی رضاشاه را می‌توان در چارچوب نظریه دولت توسعه‌گرا قرار داد؟ در ادامه ضمن بررسی اصول نظریه دولت توسعه‌گرا، آن را با تحولات دوره رضاشاه مقایسه می‌کنیم و چنانچه خواهیم دید انطباق دقیق و سازگاری بین این دو وجود ندارد.

چارچوب نظری

نظریه دولت توسعه‌گرا یا توسعه‌خواه، بر بنیاد امکان دخالت دولت در روند توسعه صنعتی کشور شکل گرفته است. موفقیت کشورهای شرق آسیا در رشد سریع، بالا و پایدار اقتصادی و حرکت از جامعه‌ای عمدتاً کشاورزی در دهه ۱۹۶۰، به تولیدکنندگان فناوری‌های مدرن و کالاهایی با ارزش افزوده بالا در دهه ۱۹۹۰، محوریت دولت در توسعه را به خوبی نشان داد (موثقی و کاهه، ۱۳۹۰). نخستین بار چالمرز جانسون اصطلاح دولت‌های توسعه‌گرا را معمول ساخت و آن را توصیفی از صورت‌بندی تئوریک برای تبیین واقعیتی برآمده از تجربه کشورهایی همچون ژاپن، اندونزی، کره جنوبی، بوتسوانا و تایوان در نظر گرفت. ویژگی بارز این کشورها عبارت بود از رشد مستمر و پایدار اقتصادی به صورت میانگین ۴/ به بالا طی دودهمه، افزایش سطح رفاه و استانداردهای زندگی مردم همراه با کنترل تورم (دلفروز، ۱۳۹۰: ۵۰). با وجودی که آن دولت‌ها، به لحاظ اقتصادی لیبرال نبوده و به دولت حداکثری باور داشتند اما به وسیله یک دیوان‌سالاری بسیار کارآمد و قوی، حمایتی جدی از بخش خصوصی به عمل آوردند (همان: ۱۳). تئوری دولت توسعه‌گرا در ادامه توسط افرادی همچون پیتر اوانز و آدریان لفتوویچ به تکامل رسید. لفتوویچ دولت‌های توسعه‌گرا را دولت‌هایی می‌داند که سیاست‌های داخلی و روابط خارجی آن‌ها در جهت کسب قدرت، اقتدار، استقلال، توانمندی و ظرفیتی است که از طریق ایجاد و ارتقای شرایط رشد اقتصادی یا سازمان‌دهی مستقیم و یا ترکیبی از این دو تعیین و تشویق می‌شود (لفتوویچ، ۱۳۷۸: ۳۹۷). از نظر جانسون دولت توسعه‌گرا، در حقیقت توسعه‌گرای سرمایه است. یعنی شیوه‌ای برای متقاعد ساختن بخش خصوصی به انجام کارهای مورد نظر خود با همکاری عناصر بوروکراسی دولتی (همان، ۳۹۸).

لفتوویچ شاخص‌های دولت توسعه‌گرا را به شرح زیر اعلام می‌کند:

الف) قدرت بوروکراتیک و استقلال دولت: بخش محوری و متمرکز پیشبرد توسعه در کشورهای توسعه‌گرا، وجود بوروکراسی مستقل، قدرتمند و کارآمدی است که شکل کلی توسعه را متحول می‌کند (همان، ۴۰۰). در این صورت نیاز هست تا یک بوروکراسی مبتنی بر شایسته‌سالاری از نوع وبری، که آن را قفس آهنین بوروکراسی می‌نامید ایجاد کرد. در اینجا اوانز به دو نکته در خصوص دیوان‌سالاری از نوع وبری اشاره

می‌کند که در رابطه با شرایط توسعه دولتی در دوره رضاخان قابل تأمل است. اول استقلال دولت یا به عبارتی خودگردانی آن است. که سهمی مهم در رشد اقتصادی دارد و دوم ارتباط با گروه‌های اجتماعی خارج از دولت است. به باور اوانز، دولت خودگردان می‌تواند کارآمد باشد اما بدون ارتباط با گروه‌های خارج از دولت، به دولتی یغماگر با روحیه‌ای آزمند تبدیل می‌شود. تنها در صورت ارتباط با گروه‌های خارج از خود هست که می‌تواند پروژه‌های بزرگ توسعه ملی را به اجرا درآورد. در غیر این صورت مدیران دولتی نه به اطلاعات برنامه‌های قابل اجرا دسترسی خواهند داشت و نه وظایف لازم برای دستیابی به تحولات راستین را به دست خواهند آورد. بنابراین لازم است تا به نحوی تعادل بین خودگردانی دولت و اتکا به جامعه برقرار باشد. اوانز در این مورد نیز از دولت‌های شرق آسیا یاد می‌کند که در همکاری بین دولت و بخش خصوصی که در آن مقطع ضعیف بودند، رشد اقتصادی خیره‌کننده‌ای به دست آوردند (اوانز، ۱۳۸۰: ۲۴).

تأکید زیاد بر استقلال دولت به منظور استقلال نخبگان و نهادهای تحت فرمان آن‌ها از درخواست گروه‌های هم‌سود است. یعنی آن‌ها دارای آزادی نسبی بوده و تحت تأثیر درخواست نهادهای خارج از دولت قرار نمی‌گیرند. اوانز در اینجا تعبیر استقلال ریشه‌دار را به کار می‌برد؛ یعنی حالتی از رابطه بین دولت در پیوند با بازیگران غیردولتی که در رسیدن به اهداف توسعه کمک می‌کنند (همان: ۳۹۹). به‌طور مثال در ژاپن نزدیکی بین دیوان‌سالاران اصلی و بازیگران بخش خصوصی انگیزه مناسب را برای دستیابی به توسعه فراهم آورد. در چنین صورتی دولت و بخش خصوصی در یک جهت حرکت می‌کنند. از سوی دیگر منظور از بوروکراسی قدرتمند، به معنای جلوگیری از اعمال نفوذ بخش خصوصی و استفاده‌های نامشروع آن‌ها از امکانات دولتی است نه حذف و تضعیف بخش خصوصی؛ بلکه برعکس ارتباط دولت و بازیگران غیردولتی به درجه‌ای از اهمیت است که اوانز و هابسون معتقدند افزایش قدرت زیرساختی دولت از طریق همکاری با بازیگران غیردولتی و بهره‌برداری از قدرت آن‌ها در جهت منافع ملی، اثرگذاری بیشتری به دنبال دارد (دلفروز: ۱۳۹۰: ۴۱). ژاپن و تایوان نمونه‌ای از این مدل همکاری‌ها می‌باشند.

ب) ذیل قدرت بالای بوروکراسی، از نهادهای مرکزی توسعه یاد می‌شود. نهادهایی که به مثابه قوه عاقله و موتور محرکه توسعه عمل می‌کنند. نهادهایی با ظرفیت

بالای تحول‌آفرینی و شایسته‌سالاری به دور از خویشاوند سالاری و ائتلاف منابع. به‌طور مثال می‌توان به MITI در ژاپن، هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی در کره جنوبی، هیئت توسعه اقتصادی در سنگاپور و وزارت برنامه‌ریزی مالی و توسعه در بوتسوانا اشاره نمود. این نهادها همچون مراکز عالی فرماندهی اقتصادی عمل نموده و عواملی مانند قدرت واقعی، توانایی فنی و استقلال آن‌ها در شکل‌دهی به نیروهای بنیادین توسعه ویژگی بارز آن‌هاست (لغت‌ویچ، ۱۳۷۸: ۴۰۰).

ج) نخبگان توسعه‌گرا: این دسته از نخبگان مصمم‌اند که روند توسعه را پیش ببرند. امتیاز برجسته آن‌ها دوری از فساد است. آن‌ها لااقل در مقایسه با میزان فساد که توسط رهبران دولت‌های زئیر، هائیتی و فیلیپین رخ داد به دور بوده و بیشتر به رهبرانی همچون «لی کوان» در سنگاپور، «سه سه خام» در بوتسوانا و از همه مهم‌تر همچون «پارک چون هی» در کره جنوبی شبیه هستند. این نخبگان علی‌رغم اینکه گروه اندکی از بروکرات‌ها و نظامیان را شامل می‌شوند؛ اما دارای عزم راسخ برای تحول اقتصادی هستند (همان، ۳۹۸). **د) ویژگی دیگر دولت‌های توسعه‌گرا** وجود جامعه مدنی ضعیف است. در این کشورها یا همچون بوتسوانا جامعه مدنی هنوز شکل نگرفته است و یا همچون چین و اندونزی و کره، در هم شکسته شده هستند (همان: ۴۰۰).

برخی دیگر علاوه بر آنچه لغت‌ویچ به عنوان عناصر اصلی دولت توسعه‌گرا اشاره می‌کند به مؤلفه‌های دیگری همچون وجود ارتش منظم دائمی و حمایت خارجی در جهت توسعه اقتصادی نیز اشاره می‌کنند. علاوه بر این، ارتباط این دولت‌ها با اقتصاد جهانی، ارتباطی پویا و متعامل است و ضمن واردات کالا و خدمات از کشورهای مرکز، به صادرات کالا و خدمات نیز مبادرت می‌ورزند (دلفروز ۱۳۹۰: ۱۳).

همچنین، هرچند که بخش کشاورزی و مسائل مرتبط با آن جزو مؤلفه‌های مطرح در نظریه دولت توسعه‌گرا نیست، اما عملکرد دولت‌های توسعه‌گرا در این حوزه قابل بررسی و تأمل است. بنابراین در نوشتار حاضر به این حوزه نیز پرداخته می‌شود. رسیدگی به وضعیت کشاورزی و کشاورزان، از مهم‌ترین مراحل توسعه اقتصادی در هر کشوری از جمله در دولت‌های توسعه‌گرا به حساب می‌آید. به عبارت بهتر، این بخش پیشران توسعه اقتصادی محسوب می‌شود. به نحوی که دولت‌ها ابتدا باید مشکلات مربوط به تولید، انتقال

و استفاده از مازاد کشاورزی را حل کنند. در این مرحله ابتدا از منابع حاصل از کشاورزی به توسعه صنعت وام داده می‌شود و پس از توسعه صنعت، از منابع حاصل از صنعت به کشاورزی یارانه داده می‌شود. دولت‌ها به همین مناسبت با دو هدف به اصلاحات ارضی می‌پردازند. اول با انگیزه سیاسی و اجتماعی که از این طریق به دنبال توزیع عادلانه‌تر زمین و جلوگیری از شورش‌های دهقانی هستند. دوم به دلیل افزایش بهره‌وری و انباشت منابع مالی و انتقال این منابع به بخش صنعت. در کره جنوبی و تایوان که هر دو در معرض خطر کمونیسم بودند ابتدا به تقسیم و اصلاح اراضی اقدام نمودند و در کنار آن به افزایش سطح آموزش و بهره‌وری دست زده و در نتیجه سطح سواد کشاورزان بالا رفت. در واقع تحول در کشاورزی پیش‌نیاز تحول در صنعت به حساب می‌آمد (دلفروز، ۱۳۹۰: ۱۴۶).

در مجموع، می‌توان دولت توسعه‌گرا را دولتی در نظر گرفت که با بهره‌مندی از قدرت استقلال طبقاتی و توانایی بالای دیوان‌سالارانه، کشور را به سمت توسعه اقتصادی هدایت می‌کند. هرچند برخی از نظریه‌پردازان ایده دولت توسعه‌گرا را مختص دولت‌های مدرن می‌دانند اما افرادی مانند لیست برخی از کشورهای قرن نوزدهم مانند ژاپن عصر میجی و آلمان عهد بیسمارک را هم ذیل همین عنوان تقسیم‌بندی می‌کنند (همان: ۴۹).

بررسی مفروضات دولت توسعه‌گرا در دوره رضاشاه

بوروکراسی (دیوان‌سالاری)

همان‌طور که اشاره شد وجود بوروکراسی متمرکز و فراگیر، به نحوی که تمام کشور را در برگیرد از لوازم اولیه توسعه‌گرا بودن دولت است. در اینجا منظور از بوروکراسی، شبکه‌ای قدرتمند، کارآمد و عاری از فساد است. ایران تا پیش از دوره پهلوی، فاقد شبکه یکپارچه بوروکراتیک بود. با روی کار آمدن رضاخان و لزوم تمرکز قدرت به منظور مقابله با چندجانبه گرایی در کشور و ایجاد وحدت ملی، دیوان‌سالاری یکپارچه و سرتاسری هم در کشور بنا نهاده شد. به این ترتیب بوروکراسی به یکی از مهم‌ترین پایه‌های حکومت رضاشاه مبدل شد (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۱۶۹). وزارتخانه‌ها یکی پس از دیگری شکل نوین خود را بازیافتند و کارمندان زیادی برای خدمت در این نظام جدید اداری به استخدام دولت درآمدند.

با این حال نظام اداری ایران از همان ابتدا دچار چالش‌های جدی فکری - فرهنگی و مدیریتی بود. چالش‌هایی که نتوانست آن را به یک مجموعه بوروکراتیک چابک، پویا و ضد فساد تبدیل نموده و در نتیجه خود به یکی از موانع توسعه در کشور حتی تا زمان حاضر تبدیل شد. از آنجا که رضاشاه میل فراوانی به تمرکز امور در دستان خود و استبداد روزافزون داشت، نظام اداری هم وابسته به شخص او قلمداد می‌شد. در این نوع نظام‌ها، سیستم اداری وابسته و منفعل، غیررسمی و دارای مدیرانی است که صرفاً تابع تصمیم‌گیری‌های رأس هرم سیاسی هستند. دستگاه دیوانی رضاشاه که چیزی در حدود نود هزار کارمند تحصیل کرده داشت و تحول کمی گسترده‌ای در رویکرد سنتی دیوانی در دوره قاجار به وجود آورده بود، چیزی نبود جز شبکه‌ای از وابستگان به دربار که صرفاً شاه از آن طریق دستورات بی چون و چرای خود را اعمال می‌کرد. این دستگاه دیوانی، گرد اقلیتی از بروکرات‌های ممتلق شکل گرفته بود که بر پایه منویات او تحصیل کرده و پرورش یافته بودند (سردارنیا، ۱۳۸۶: ۳۲۱). این سازمان بوروکراسی از مدل آرمانی ویری فاصله و با ترکیبی از عناصر سنتی و مدرن در وضعیتی دوگانه قرار داشت. بخشی از آن بر اساس اصول منطقی مانند آزمون استخدام برقرار و بخش دیگر نیز بر اساس جنبه‌های فرهمندی، روابط غیررسمی و شخصی شکل گرفته بود (سمعی ۱۳۸۶: ۴۴۹-۴۵۰).

علاوه بر این، عوامل ساختاری هم بر وخیم‌تر شدن وضعیت دستگاه دیوانی دامن می‌زد. پایین بودن دستمزد، عدم آشنایی به کار توسط کارمندان، تسلط شخصیت‌های متنفذ کشور در رأس نظام دیوانی و پایین بودن جایگاه طبقات معمولی و متوسط در این ساختار، که به علت دستمزد پایین و امرارمعاش سخت معمولاً، دچار رشوه و فساد گسترده بودند سلامت این دستگاه را متزلزل ساخته بود (فوران، ۱۳۷۷: ۳۳۵). این سیستم ضمن تمرکز منابع قدرت در دربار به توزیع منابع و درآمدهای کشور در بین تعداد معدودی از افراد دامن می‌زد. این ویژگی‌ها تفاوت بارز دستگاه بوروکراتیک رضاشاه با کشورهای هم‌چون ژاپن و کره جنوبی بود. در ژاپن دیوان‌سالاری نیرومند، پرنفوذ و با استعداد مطابق آن چیزی بود که ویر از آن به‌عنوان دیوان‌سالاری راستین یاد می‌کند. مقامات دیوان‌سالار ژاپن به دنبال اقدامات درازمدت بودند و دقیقاً مطابق هنجارهای جاافتاده عمل می‌کردند (لفتوویچ، ۱۳۷۸: ۹۹-۱۰۰). دیوان‌سالاری شایسته‌سالار هم در ژاپن و هم در کره جنوبی

به نحو بسیار سخت‌گیرانه‌ای از دل آزمون‌های استخدامی محقق می‌شد. شرکت‌کنندگان در این آزمون‌ها از بین با استعدادترین دانش‌آموختگان از برجسته‌ترین دانشگاه‌های این دو کشور بودند. به‌طور مثال در ژاپن طی سال ۱۹۷۷ از میان ۵۳ هزار شرکت‌کننده در آزمون استخدام دولتی تنها ۱۳۰۰ نفر موفق به قبولی در این آزمون شدند. در تایوان هم دیوان‌سالاری شایسته‌گزین از جمله مهم‌ترین عوامل موفقیت در توسعه اقتصادی و تحول صنعتی بود (همان، ۱۰۱).

به هر حال، دیوان‌سالاری ایرانی علی‌رغم گستردگی و نیروی انسانی زیاد، فاقد تحول‌آفرینی و کارایی لازم برای دگرگونی اقتصادی بود. به نظر می‌رسد که باید به‌جای دیوان‌سالاری عقل‌محور، کارآمد و عاری از فساد از عنوانی که علی رضا قلی آن را «دیوان‌سالاری انگلی» می‌نامد، یاد کرد. یعنی سازوکاری که در آن دسترسی گروه اقلیت و بلندمرتبه از حکومت‌کنندگان شامل قضات، نظامیان، مدیران ارشد به منابع اقتصادی فراهم بوده و برعکس دسترسی بقیه مردم محدود. این رویه باعث می‌شود که تخصیص منابع اقتصادی و رانت‌ها در قوی‌ترین حالت ممکن شکل بگیرد و در نهایت موجب انحراف مسیر اقتصاد و توسعه و از بین رفتن رقابت شود (eghtesadgardan.ir/fa/print/91512 5/5).

نخبگان توسعه‌گرا

نخبگان اعم از اجرایی و فکری از اجزای اصلی تحول‌سازی جامعه و پیشبرد اهداف حکومت به شمار می‌روند. نخبه سیاسی در جوامع توسعه‌یافته و صنعتی به گروهی اطلاق می‌شود که به‌صورت رسمی و قانونی برگزیده شده و مناصب را در اختیار دارند. اما در کشورهای در حال توسعه نخبه به گروه کوچکی درون طبقه سیاسی حاکم اطلاق می‌شود که مناصب را یکجا در اختیار خود گرفته‌اند (ازغندی، ۱۳۷۶: ۱۷). اگر در کشورهای غربی تأثیرگذار نخبگان سیاسی بر روندهای اجتماعی نتیجه هوش، ذکاوت و کاردانی آن‌ها تلقی می‌شود، در ایران اما نخبه سیاسی بودن با روابط خانوادگی شاخص، تملق و سوء استفاده از قدرت همراه بوده است. در نتیجه نخبگان سیاسی همان نخبگان قدرت به حساب می‌آیند که شامل شاه، درباریان و دیوانیان بودند. در اینجا منظور از نخبگان سیاسی

افرادی از قوای مجریه و مقننه می‌باشند که به‌طور رسمی و با نظارت شاه امور اداری را در دست داشتند (همان، ۱۱۷). جایگاه آنان ناشی از لیاقت و کاردانی‌شان نبود؛ بلکه تحفه‌ای از سوی شاه به حساب می‌آمد. وجود فضایی از رعب و وحشت، سوء و ظن و بدبینی که خصلت فرهنگ سیاسی تبعی است ویژگی بارز نظام رضاشاهی هم بود. در چنین فضایی، تنها چاکرماپی و تملق کارایی دارد. مخبرالسلطنه هدایت که خود یکی از همین نخبگان بوده در شرحی کوتاه تصویری واضح از روحیه نخبگان آن زمان را ترسیم می‌کند. «برای هیچ کس امنیت نیست. شاه به احدی به جز چاپلوسان و چاکران رحم نمی‌کند. حتی به دوستان خود هم رحم نمی‌کند تیمورتاش، نصرت الدوله، سردار اسعد، تدین و همه سینه‌زن‌های پای علم جمهوری و تغییر سلطنت، یکی یکی پاداش خدمت خود را گرفتند» (هدایت، ۱۳۶۳: ۴۰۳).

نخبگان سیاسی ایران در این مقطع را دو گروه تشکیل می‌دادند. گروهی همچون داور، حکمت، فروغی، تقی‌زاده که در واقع جزو روشنفکران بوده و بنیان‌های فکری و فرهنگی آن دولت را قوام بخشیدند. گروه دوم هم افرادی مانند تیمورتاش وزیر قدرتمند دربار، نصرت الدوله فیروز، سید محمد تدین، سردار اسعد و غیره که غالباً در حوزه سیاسی و اجرایی فعال بودند. تسلط این گروه بر امور کشور بسیار فراتر از دسته اول بود. آن‌ها غالباً به منافع شخصی خود می‌اندیشیدند. رواج فضای تملق، چاپلوسی، ارتشاء، غصب اموال و املاک مردم توسط این افراد تفاوتی با دوره‌های قبلی نشان نمی‌داد. در نتیجه، رفتارهای نابخردانه و شخص محور و ضد توسعه‌ای خود را به‌گونه‌ای در امور دولتی نهادینه ساختند که راه برای ارتقا نخبگان کاردان و لایق تنگ شد و همچنان برخی از همان رویه‌های ناصواب در نظام اداری ایران بر جای مانده است. البته افراد گروه اول هم به مرور قربانی بدبینی‌ها و سوء رفتار شاه شده و از صحنه حذف گردیدند.

توجه به فضای فکری نخبگان ایرانی در آن مقطع هم ضروری است. عمده این افراد کسانی بودند که در اصطلاح جامعه‌شناسی سیاسی با عنوان روشنفکر از ایشان یاد می‌شود. اینان به دنبال حکومت قانون، توسعه جامعه مدنی و ترقی و پیشرفت بودند. آن‌ها تصور می‌کردند آنچه مشروطه نتوانست محقق سازد، رضاخان در قامت دیکتاتور مصلح می‌تواند به منصفه ظهور برساند. اما بعد از روشن شدن تکلیف آزادی‌های مدنی و قانون‌گرایی،

دل‌خوشی خود از رضاخان را در قالب کم‌رنگ کردن چهره ارزش‌های دینی و دگرگون سازی کشور ذیل عنوان ترقی بروز می‌دادند. این در حالی بود که رضاشاه با مبانی مدرنیسم در غرب از اساس نا آشنا بود. مدرنیزاسیون در ایران به وسیله فردی اجرا می‌شد که اصرار داشت او را با عنوان «سرباز» بشناسند، نه شخصیتی فرهنگی (Vaghefi, 1975: 11). به عبارتی آنچه در ایران با عنوان نوسازی عصر رضاشاهی شهرت یافته، حاصل نگاه روشنفکرانی است که به دنبال تحقق مدرنیته بودند. این دسته، پروژه مدرن کردن کشور را لزوماً مترادف با غربی شدن می‌دانستند. بنابراین شاه دست به هر نوع تغییری هرچند بدون برنامه و بدون آینده‌نگری می‌زد تا ایران را به شکل غربی‌ها جلوه دهد، روشنفکران با مسرتی زائد الوصف به آن می‌نگریستند (میرسپاسی، ۱۳۸۴: ۲۹). حال آنکه کشورهایی مانند کره و ژاپن بر اساس سنت‌های فرهنگی خود روند توسعه را پیش بردند. فرهنگ کنفوسیوس از مهم‌ترین مبانی توسعه در ژاپن و کره جنوبی به حساب می‌آمد.

همان‌طور که در مفروضات نظریه دولت توسعه‌گرا اشاره شد نخبگان این دولت‌ها تا حد زیادی ضد فساد هستند. اما در ایران عکس این قضیه جاری بود. در رأس نخبگان سیاسی ایران شاه قرار داشت. او که در ۱۳۰۰ با حقوق اندک قزاقی زندگی می‌کرد در زمان سلطنت چنان ثروتی به هم زد که ثروتمندترین فرد ایران به حساب می‌آمد. سود حاصل از املاک غصب شده توسط وی صرف ساخت هتل‌ها، کازینوها، کاخ‌ها و شرکت‌ها می‌شد و به این ترتیب دربار به مجتمع ثروتمندی تبدیل شد که برای افراد مشتاق خدمت به خاندان پهلوی، مقامات و موقعیت‌های ویژه و پرسود را فراهم می‌ساخت (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۱۷۷). در همین راستا یک طبقه قدرتمند شامل افسران بلندپایه ارتش و بروکرات‌ها از طریق ارتباط نزدیک با دربار به وجود آمد که در بهترین حالت ممکن از سلامت اقتصادی به دور بودند (سمیعی، ۱۳۸۶: ۴۵۷). از این میان عبدالحسین تیمورتاش فرد دوم کشور و برجسته‌ترین نخبه سیاسی دوره رضاشاه، از جنبه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی و اخلاقی مشهور به فساد بود. قاسم غنی شرحی کامل از رفتارهای غیراخلاقی و غیرانسانی او به دست داده است (غنی، ۱۳۶۱: ۱۵۵-۱۶۵). او سرانجام قربانی جاه‌طلبی خود و خودکامگی شاه شد.

علاوه بر این هیچ‌یک از نخبگان دوره رضاشاه از فروغی تا حکمت، از داور تا کسروی و تقی‌زاده و بهار و دیگران هیچ اثری درباره توسعه صنعتی و اقتصادی ایران ارائه نکردند. اغلب نوشته‌ها و آثار نامبردگان و حتی یادداشت‌های روزنامه‌ای ایشان صرف موارد فرهنگی، ادبی، سیاسی و تمدنی شده است. همان‌گونه که بهار اشاره می‌کند بعد از مجلس ششم حسب اوامر رضاشاه، قرار بر این شد افرادی مانند او و تقی‌زاده به امور فرهنگی بپردازند (بهار، ۱۳۵۴: ۳۰). فروغی در نامه‌ای به برگزارکنندگان غرفه ایران در مسکو تنها به ذکر اینکه ایران در قدیم صنایعی داشته است اکتفا کرده و خاطرنشان می‌سازد در دوره حاضر مجدداً صنایعی مانند کاشی و معماری و فرش در حال رونق گرفتن هستند (فروغی، ۱۳۷۸: ۲۵۵). حتی خود رضاشاه هم درباره برنامه‌نوسازی هرگز طرحی ننوشت و برنامه منظمی برای ارائه نداد. رساله مهمی یا سخنرانی جالبی هم از خود به یادگار نگذاشت (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۱۷۴). تنها در مانفیسست حزب تجدد که به دستور خود شاه تشکیل شده، به صورتی خیلی کلی به صنعتی شدن کشور به‌عنوان یکی از برنامه‌های دولت جدید اشاره شده بود که آن هم بعد از آغاز سلطنت و ممنوعیت فعالیت احزاب، منحل شد. این در حالی است که به عنوان نمونه ژنرال پارک در سال ۱۹۶۱ به سه نفر از نزدیکان خود مأموریت داد تا برنامه دراز مدت توسعه اقتصادی کره جنوبی را ضمن هشتاد روز تدوین کنند. این برنامه که برای بسیاری در کره و حتی آمریکا تمسخرآمیز می‌آمد، برای او بسیار مهم بود. بهر حال این برنامه که در ۱۹۶۳ به دولت کره جنوبی ابلاغ شد، آغازی برای برنامه‌ریزی‌های توسعه در این کشور گردید ()

<https://www.irna.ir/news/83500675/>.

خلاصه اینکه اغلب نخبگان این دوره در پیوست با همان نظام بوروکراتیک، ناتوان از اجرای برنامه‌ای بودند که تحولی عمیق و ژرف در ساختار اقتصادی و صنعتی کشور ایجاد کند. ساختار دیوانی همچون موم در اختیار نخبگان منفعت‌طلب و خویشاوند سالار بود. این ساختار که صرفاً به قصد تمرکز قدرت در دستان فرمانروای خودکامه ایجاد شده بود، نمی‌توانست مدیرانی توسعه‌گرا و تحول‌آفرین را تحمل کند. در نتیجه بوروکراسی و نخبگان هر دو مکمل هم بوده و ضعف‌های همدیگر را تشدید می‌کردند.

فقدان نهاد مرکزی توسعه در ایران

وجود سازمانی مرکزی که بتواند با طراحی دقیق، برنامه توسعه را در کشور مدیریت کند، ضرورتی است انکارناپذیر. چنین نهادی زمینه را برای انسجام در خط‌مشی‌ها و ظهور استعدادها فراهم می‌کند. سؤالی که در این بخش مطرح می‌شود این است که در ایران چه نهادی نقش برنامه‌ریزی توسعه را بر عهده داشت؟ آیا سازمان برنامه و بودجه چنین وظیفه‌ای را به دوش می‌کشید یا بانک‌های تازه تأسیس؟ سؤال بعد به بررسی عملکرد این نهادها می‌پردازد. آیا چنین سازمان‌هایی موفقیتی در توسعه ایران داشتند؟ نتیجه اقدامات اقتصادی و صنعتی این سازمان‌ها چه بود؟

با بررسی تجربه کره جنوبی به این نکته می‌رسیم که ژنرال پارک سازمانی به‌عنوان دفتر برنامه‌ریزی اقتصادی که از پیش ایجاد شده بود را به مثابه یک سازمان راهنما در حوزه اقتصادی و بلکه به یک ابر سازمان مبدل ساخت و ریاست آن را به معاون نخست‌وزیر سپرد. این سازمان که به‌صورت مرتب با مدیران ارشد اقتصادی در ارتباط بود و از مشاوره آنان بهره می‌گرفت، جایگاه خود را در قالب یک نهاد مرکزی برنامه‌ریز، برای هماهنگی خط‌مشی‌های اقتصادی از راه کنترل فرایند بودجه تقویت می‌کرد. در ژاپن نیز چنین نهادی وجود داشت (اوانز، ۱۳۸۰: ۱۰۶)؛ اما در ایران چنین سازمانی وجود نداشت. هاشم پسران معتقد است که هرچند گام‌هایی برای صنعتی شدن و نوگرایی در دوره رضاشاه برداشته شد؛ اما مفهوم توسعه اقتصادی در چارچوب برنامه‌ریزی شده تا تبعید رضاخان هیچ‌گاه عملیاتی نشد (پسران، ۱۳۷۸: ۱۱۸). بانک‌های ملی، سپه و فلاح هم که در ابتدای تأسیس خود بودند مشکلاتی داشتند که بدان‌ها اشاره خواهد شد. با این همه بنا به اصرار افرادی همچون ابتهاج نهادی با نام «شورای اقتصاد» در فروردین ۱۳۱۶ به تصویب هیئت‌وزیران رسید. وظیفه این شورا «تمرکز مطالعات اقتصادی در رابطه با کلیه مسائلی که در زندگی اقتصادی کشور مؤثر است» بود (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۲۹۹). در این شورا جمعی از مقامات اصلی اقتصادی کشور از جمله نخست‌وزیر، وزیر دارایی، رئیس اداره کشاورزی، رئیس اداره صنعت، رئیس اداره تجارت، رئیس هیئت نظارت بر شرکت‌ها، رئیس بانک ملی ایران، رئیس بانک کشاورزی و سه نفر عضو دیگر از اشخاص صلاحیت‌دار عضویت داشتند. به‌طور خلاصه وظیفه شورا عبارت بود از طراحی نقشه‌های اقتصادی و ارائه طریق در اجرای

آن‌ها به علاوه بررسی تمامی طرح‌های اقتصادی که قرار بود در اجزاء دولت به موقع اجرا گذشته شود. اما پس از تشکیل این شور، همچنان برخی از مدیران ارشد دولت در روند برنامه‌ریزی بلندمدت کشور کارشکنی می‌کردند. از جمله محمود بدر کفیل وزارت دارایی که می‌گفت: «شما ایران و ایرانی را نمی‌شناسید ولی من می‌شناسم، اصلاً برنامه بلندمدت یعنی چه؟ من اعتقاد دارم در ایران باید روزمره‌گری کرد. من فکر فردا را هم نمی‌توانم بکنم آن وقت شما می‌خواهید نقشه تهیه کنید که پنج سال دیگر کار بکنید» (همان: ۳۰۳). ابتهاج اضافه می‌کند بعد از این موضع‌گیری بدر، گفتم: «من دیگر دنبال این کار را نخواهم گرفت. به این ترتیب فکر تشکیل برنامه برای کارهای مملکت از بین رفت و شورای اقتصاد هم دیگر تشکیل جلسه نداد» (همان: ۳۰۳). در نهایت شورای برنامه‌ریزی اقتصادی بیش از دو سال دوام نیاورد و به تعطیلی کشیده شد. ابتهاج معتقد بود که شکست تفکر برنامه‌ریزی در آن دوره به این دلیل بود که اصولاً رضاشاه به تمرکز کارهای برنامه‌ریزی اعتقادی نداشت. به عقیده او کلیه کارهایی که در راه اصلاحات صنعتی و اقتصادی ایران لازم بود انجام شود می‌بایست به ابتکار و دستور او باشد (همان: ۳۰۴). فقدان برنامه‌ریزی مفرط باعث شده بود تا پروژه‌های صنعتی و اقتصادی سنگین بدون نظر گرفتن موقعیت مکانی، هزینه‌های اجرایی طرح‌ها و آینده‌نگری لازم به اجرا درآید. این پروژه‌ها از طرفی تعهدات مالی سنگینی برای کشور ایجاد می‌کردند که محل تأمین آن‌ها مشخص نبود و از طرفی هم بلافاصله پس از تکمیل، یا کلاً از کار می‌افتادند و یا با زیان بالا ادامه حیات می‌دادند. به عنوان نمونه، می‌توان به سد کرخه، کارخانه چغندر قند شاهی (گرگان) و کارخانه ذوب آهن کرج اشاره نمود که بدون مطالعه انجام شد و نتیجه‌ای جز اتلاف پول مملکت نداشت (همان: ۳۰۴). ابتهاج که در دوره رضاشاه، مدیریت بانک رهنی و معاونت بانک ملی را بر عهده داشته، زمانی را به خاطر می‌آورد که رضاخان به امان‌الله جهانبانی رئیس اداره کل صنایع دستور می‌دهد ظرف مدت ده روز طرح ساخت ذوب آهن کرج را نهایی کند. جهانبانی که با تعجب با این دستور شاه مواجه شده بود، از استیصال خود در طراحی ده روزه این پروژه سنگین خبر می‌دهد. در نهایت، این طرح بدون اطلاع وزیر مالیه (اقتصاد و دارایی) وقت نهایی شد و بعداً وزیر مالیه متوجه شد تا قراردادی با تعهد ۲۳

میلیون مارک منعقد شده که نمی‌داند اصلاً از کجا باید تأمین اعتبار شود (همان: ۳۰۱ و ۳۰۲).

توجه به نظرات اوغلو و رایینسون هم در همین رابطه قابل تحلیل است. آن‌ها به دو دسته از نهادهای سیاسی و اقتصادی فراگیر و بهره‌کش اشاره می‌کنند. بر این اساس با دو نوع جامعه در جریان توسعه مواجه هستیم. دسته اول جوامعی که به اصطلاح از آن‌ها تحت عنوان جوامعی با نهادهای بهره‌کشانه یاد می‌شود. در این جوامع نهادهای اقتصادی شرایط لازم را برای بهره‌کشی از شهروندان به منظور خلق ثروت برای گروه کوچکی از صاحبان قدرت و به زیان اکثریت جامعه فراهم می‌آورند. در این صورت ثروت خلق شده نه برای رفاه عمومی که برای منافع شخصی صاحب‌منصبان هزینه خواهد شد. علاوه بر این، تسلط گروه کوچک اقتصادی فرادست بر مناصب سیاسی، سبب بروز چرخه معیوب اقتصادی و سیاسی شده و در نتیجه فقر را گسترش خواهد داد. در این صورت فرصت‌ها و مزایای اقتصادی در حلقه گروهی خاص و اندک گرفتار خواهد آمد. این نهادها توصیفی از جوامعی با دولت‌های غارت‌گر هستند. برعکس در جوامعی که نهادهای فراگیر وجود دارند، تلاش می‌شود تا امکانات و منابع جامعه به صورتی نسبتاً مناسب در میان شهروندان توزیع شود و از گسترش دامنه فقر جلوگیری شود (اوغلو و رایینسون، ۱۳۹۷: ۱۴). هرچند نهادهای سیاسی فراگیر به کشورهای لیبرال دموکرات شباهت بیشتری دارد اما حتی در کشوری مانند کره جنوبی هم که تا مدت‌ها خبری از آزادی‌های مدنی و سیاسی نبود، به وسیله باز توزیع ثروت عمومی تا حد زیادی فقر کمتر، درآمد سرانه افزایش و تورم کنترل شد. ژنرال پارک توانست اقتصادی با نهادهای اقتصادی فراگیر ایجاد و امنیت کافی را برای رشد اقتصادی فراهم سازد. در دهه دوم حکومت پارک (۱۹۷۰) نهادهای اقتصادی در این کشور آن‌قدر فراگیر شده بودند که سردمداران نهادهای سیاسی بهره‌کش مانند امرای ارتش و فرادستان اقتصادی از کنترلی که بر سیاست اعمال می‌کردند نفع چندانی نمی‌بردند (همان: ۱۱۰). در نتیجه سیاست‌های اقتصادی دولت توسعه‌گرا در کره جنوبی جهشی بزرگ را نشان می‌داد. درآمد سرانه این کشور در سال ۱۹۶۳ یعنی دو سال بعد از

به قدرت رسیدن پارک، ۱۰۳ دلار بوده که در سال ۱۹۹۳ به ۷۴۳۵ دلار رسید. میزان نرخ رشد اقتصادی این کشور تا سال ۱۹۶۲، سه درصد بود که از سال ۱۹۶۵ به بعد به بیش از ۱۰٪ رسید. همچنین کشوری که در سال ۱۹۶۲ تنها به میزان ۴۲ میلیون دلار در سال صادرات داشته است، توانسته میزان صادرات خود را تا ابتدای دهه ۱۹۹۰ که پایان دولت توسعه‌گرا و آغاز دولت دموکراتیک بود به میزان ۷۶ میلیارد دلار در سال از افزایش بدهد (لغت‌ویچ، ۱۳۸۰: ۱۹۱). در صورت بررسی وضعیت دولت‌هایی مانند ژاپن، تایوان و سنگاپور نیز به نتایج مشابهی دست خواهیم یافت. این همه نشان می‌دهد که دولت کره جنوبی و ببرهای آسیایی دارای استراتژی مشخص و راهبرد دقیق در توسعه صنعتی و اقتصادی خود بوده‌اند.

در حالی که در ایران نهادهای رسمی همچون سازمان‌های دولتی و نهادهای اجتماعی سنتی همچون خوانین، مقامات ارشد نظامی و دولتی با زد و بندهای مختلف تسلط خود را بر املاک، واردات کالا، سازمان‌های مالی و غیره حفظ کرده و فقر در جامعه گسترش می‌یافت. تورم افزایش و قدرت خرید کم شده بود. در این دوره بانک ملی و سپه به عنوان نخستین بانک‌های ایرانی و یکی از آرزوهای روشنفکران دولتی تأسیس شدند. بعداً بانک فلاح هم به آن‌ها اضافه شد. اما در مجموع نقشی در توسعه کشور نداشتند. آن‌ها در شرایطی، تولید ظرفیت پولی می‌کردند که تولید کالا کم بود و عرضه را، در جایی گسترش می‌دادند که تقاضا اندک بود. به علاوه این بانک‌ها در جلب تجارت سنتی ایران که بخش مهم تجارت کشور را بر عهده داشتند ناکام ماندند. تجار ترجیح می‌دادند برای رفع نیازهای خود به صرافی‌ها سنتی که به مثابه نهادهای مورد اعتماد آن‌ها عمل می‌کردند، مراجعه کنند. حتی بهره بالای صرافی‌ها نیز نتوانست نظر این دسته در رجوع به بانک‌های تازه تأسیس را تغییر دهد. زیرا اولاً بهره‌های بانکی نیز بالا بود. ثانیاً بانک‌ها در انتخاب مشتریان خود حساسیت‌های خاصی داشتند. ثالثاً عمده منابع بانکی به وابستگان و خویشاوندان صاحبان نفوذ تعلق می‌گرفت. به عبارتی رفتار گزینشی بانک‌ها، عدم تسلط بر امور بوروکراتیک توسط کارکنان بانک و بهره بالا عملاً در جلب مشتری توسط آن‌ها اثر منفی بر جای گذاشت (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۱۵۷). علاوه بر این تمام شرکت‌های تجاری و اقتصادی در دوره رضاشاه دولتی بودند و در اختیار مرتبطان با دربار قرار داشتند. به همین دلیل، با

میزان فساد گسترده‌ای همراه می‌شد که اغلب نادیده گرفته می‌شد. وقتی داور در سال ۱۳۱۲ به کرسی وزارت مالیه (اقتصاد) تکیه زد، مصمم شد تا کلیه روابط اقتصادی کشور را به انحصار دولت دریاورد. او با این اقدام خود بازار مصرف داخل را به صورت یک موسسه اقتصادی دولتی درآورد. داور به تدریج به تأسیس شرکت‌هایی پرداخت که انحصار همه داد و ستدها حتی خرید و فروش ارزاق عمومی را در اختیار داشتند. قبل از این مرحله این‌گونه روابط تجاری داخلی توسط سرمایه‌داران خصوصی هرچند خرده‌پا انجام می‌شد (قاضی، ۱۳۷۲: ۵۰-۵۱). در همین زمان انحصار کلیه محصولات مورد نیاز مردم از جای وقت و کبریت گرفته تا پارچه و شیشه و سیمان و غیره همگی در اختیار دولت بود (Vaghefi, 1975: 12). مضاف بر این، صنایع کارگاهی کوچک اما دارای پیشینه قدیمی در بلاتکلیفی بسر می‌بردند و نتوانستند نیروی کار ماهر برای صنایع جدید فراهم کند. صنایع تازه تأسیس هم سالانه رقمی بین ۵۰ تا ۷۰ میلیون ریال زیان دهی داشتند (فیوضات، ۱۳۷۵: ۴۹-۵۰). در حالی که در چشم‌انداز تحول صنعتی دولت‌های توسعه‌گرا ابتدا شرکت‌های کوچک محلی با حمایت و تشویق دولت شروع به فعالیت نمودند. در مرحله بعد در جایگاه پیمانکار دولت قرار گرفتند و در نهایت به درجه‌ای از قوت اقتصادی و صنعتی دست یافتند که به متحدان فراملی دست یافتند (اوانز، ۱۳۸۰: ۵۱).

با وجود زیان‌های انباشته شرکت‌ها و صنایع دولتی، اما عده اندکی همچون شاه، از همین صنایع سودهای کلان می‌بردند. در حالی که دولت کره جنوبی نه تنها بخش خصوصی را نابود نکرد؛ بلکه با دخالت آگاهانه آن‌ها را هدایت، هماهنگ و منظم نمود و زمینه رشد آن‌ها را فراهم ساخت، در ایران اما، سرمایه‌داری خصوصی پیشرفت چندانی نکرد و اغلب صرف کارهای کم‌خطری مانند دلالتی زمین می‌شد. از طرفی کارهای بزرگ و پرهزینه دولتی هم بازدهی اندکی داشت و از جمله با کالاهای موجود غربی توان رقابت نداشتند. قدرت خرید مردم بسیار پایین و در نتیجه کارهای اقتصادی دولت نیز به انباشت سرمایه منتهی نمی‌شد. اندک کالاهای تولید داخل هم با وضع تعرفه بالا بر کالاهای وارداتی، تنها با افزایش قیمت و نه بهبود کیفیت مواجه بودند و تورم بسیار سنگینی را دامن می‌زدند. سیاست صنعتی کردن رضاشاه عمده‌تأمتکی به جذب بازارهای موجود بود تا ایجاد بازارهای روبه توسعه جدید (کدی، ۱۳۷۷: ۱۷۶-۱۷۹).

استقلال دولت

منظور از مستقل بودن دولت، عدم وابستگی دولت به هیچ‌یک از طبقات اجتماعی است. در ایران عموماً دولت‌ها متکی به طبقه خاصی نبوده‌اند و بلکه فراتر از هر طبقه‌ای قرار داشته‌اند. به عنوان نمونه طبقه کارگر هیچ‌گاه در تشکیل دولت در ایران نقش‌آفرین نبوده است. یا طبقه زمین‌دار نه تنها در تأسیس دولت نقشی نداشته؛ بلکه مایملک زمین‌دار بنا به اراده شاه می‌توانست از او سلب شده یا چند برابر به او هدیه شود. تاجران و سرمایه‌داران و حتی مدیران صنایع جدید نیز هیچ‌کدام در روی کار آمدن دولت در ایران نقش‌آفرین نبوده‌اند. رضاشاه نیز که بنیان‌گذار سلسله پهلوی بود، حکومت خود را وامدار هیچ گروه و طبقه‌ای نمی‌دانست. مطابق با نظریه دولت توسعه‌گرا، استقلال دولت باید شرایط توسعه صنعتی را فراهم سازد. به عبارتی دولت باید بتواند بدون اینکه به وسیله تقاضای گروه‌های مختلف محدود شود از استقلال خود برای طراحی سیاست‌های اقتصادی بلندمدت استفاده کند (دلفروز، ۱۳۹۰: ۵۴) و به این ترتیب دولت با اقتدار تمام نه تنها مانع از حیف و میل منابع می‌شود بلکه باج‌خواهی اجتماعی را نیز به حداقل می‌رساند.

تجربه تاریخی ایران نشان می‌دهد که هرچند دولت رضاشاه نسبت به همه گروه‌های اجتماعی دارای استقلال بود اما از همه آن‌ها بریده و جدا بود. از سویی از رهبران و طیف‌های مذهبی که اکثریت جامعه را تشکیل می‌دادند به صورت کامل جدا شده بود و هیچ منطق مشترکی بین آن‌ها وجود نداشت. ارتباط دولت با تجار و بازرگانان سنتی و خرده‌پا که عمده بخش تجاری ایران را تشکیل می‌دادند هم به واسطه دلایلی که ذکر شد، گسسته بود. ارتباط شاه با قوای نظامی البته به صورت مطیع و فرمان‌بردار کامل برقرار بود. طبقه کارگر نیز که در آن مقطع نه تنها نقشی در روند سیاسی کشور نداشت بلکه امکان هرگونه فعالیت صنفی و مدنی هم از آن سلب شده بود.

هرچند برخی از روشنفکران نسل مشروطه از طرفداران او بودند اما به مرور در اثر رفتارهای خودکامه وی به ستوه آمده و به تدریج خانه‌نشین شدند. نسل جدید روشنفکران هم او را نه به عنوان ناجی که به عنوان عامل استعمار تلقی می‌کردند (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۱۷۰). خلاصه آنکه روند توسعه دولتی در دوره رضاخان تهی از اجماع طبقاتی بود زیرا او خود را فراتر از همه طبقات و بی‌نیاز از جلب نظر آن‌ها می‌دانست. همچنان که برنامه‌های

او در زمینه‌های فرهنگی و آموزشی هیچ‌گاه با اجماع ملی همراه نشد و حتی برنامه مهمی مانند راه‌آهن چه در همان زمان توسط منتقدانی مانند محمد مصدق و یا به وسیله دولتمردان آن دوره مانند ابوالحسن ابتهاج (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۳۰۴) و (مکی، ۱۳۷۴، ج ۴: ۲۴۲) چه هم‌اکنون محل نقدهای جدی است. روند توسعه دولتی در دوره رضاشاه در ستیزی ناشیانه با مبانی فرهنگی و ارزشی قرار گرفت که نتوانست یک اجماع ملی را برای این مهم کسب کند.

نقش ارتش در توسعه صنعتی

همچون نخبگان سیاسی، نیروهای بلند مقام ارتشی هم در دولت‌های توسعه‌گرا، عزم راسخ برای توسعه داشته و بلکه خود یکی از ارکان نهادینه کردن توسعه هستند. مدیریت عالی قدرت در کره جنوبی در دوره ژنرال پارک و حتی پس از او، از درون دانشکده نظامی شکل گرفت به نحوی که مقامات بالا به اشغال نظامیان درآمد. با این حال ارتش از ابزار هم بستگی مشارکتی خود در جهت تقویت دیوان‌سالاری استفاده می‌کرد نه تضعیف آن (لفتوویچ، ۱۳۷۸: ۱۰۶). ژنرال پارک بیشتر دوستان ارتشی خود را در رأس نهادهای دولتی قرار داد. نقش مهم آن‌ها فشار به دیوان‌سالاری برای تحقق اهداف توسعه‌ای بود (نقیب‌زاده و دلفروز، ۱۳۹۰). به این ترتیب ارتش به محملی برای تحقق توسعه مبدل شد.

اما در ایران، علی‌رغم اینکه اکثر هم‌قطاران رضاخان در ایام قزاقی به مناصب بالای نظامی منصوب شده بودند و بیشتر بودجه دولتی در تمام دوره رضاخان به وزارت جنگ تعلق می‌گرفت و فرماندهان ارتش از نفوذ فوق‌العاده‌ای برخوردار بودند و به عبارتی بیشتر اقدامات رضاشاه از کوچک تا بزرگ با دخالت مستقیم ارتش همراه بود (فوران، ۱۳۷۸: ۳۴۳). با این حال در مسیر توسعه ایران نقش مهمی نداشتند. عناصر رده‌بالای ارتش در آن دوره نه تنها درگیر در مفاسد اقتصادی بودند بلکه ابزار سرکوب مناسبی برای مسائل سیاسی هم بودند. رضاخان تا سال ۱۳۰۵ به شیوه‌ای زیرکانه از ارتش برای دست‌اندازی و غلبه بر محیط سیاسی در فضای سیاسی استفاده کرد. ارتش با دخالت آشکار در انتخابات مجلس استقلال این نهاد را به شکلی ویرانگر مورد هجوم قرار داد (کرونین، ۱۳۸۷: ۱۶۸).

مهم‌ترین برنامه امرای ارتش ایران در آن دوره سرکوبی ایلات، خوانین و عشایر بود. رضاخان به هرکدام از امرای ارتش، مقادیر زیادی زمین و املاک هدیه کرد. علاوه بر آن خود آن‌ها نیز به طرق مختلف به سوء استفاده از مقام و موقعیت خود می‌پرداختند. سربازان ارتشی که مبالغ بسیار ناچیزی دریافت می‌کردند به دله دزدی و غارت مردم عادت کرده بودند. افسران ارشد نیز بی‌محابا تنها به فکر ثروت‌اندوزی و غارت‌های بزرگ از اموال و املاک مردم بودند. (همان: ۱۶۸) در واقع سندروم بی‌کفایتی و خودمحوری و غارتگری که مبتلا به نخبگان سیاسی بود، به فرماندهان ارتش هم سرایت کرده بود. با همه توجهی که رضا شاه به ارتش مبذول می‌کرد اما در جریان اشغال ایران و طی سه روز چنان به سرعت عقب‌نشینی کرد که حتی فرماندهی عالی متفقین هم آن را پیش‌بینی نکرده بود (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۲۰۲). به این ترتیب همگان به ضعف درونی ارتش که بیشترین حجم از بودجه کشور و بیشترین توجه شاه راه به خود اختصاص می‌داد پی بردند.

محیط مساعد بین‌المللی

همه آنچه گفته شد متعلق به محیط درونی کشورهای در حال توسعه بود. در صورتی که فضای بین‌المللی مناسبی جهت صادرات و رقابت کالاهای تولیدی داخل وجود نداشته باشد دولت توسعه‌گرا با ضعف‌های جدی مواجه خواهد شد. بسیاری معتقدند که شرایط و وضعیت ویژه دولت‌های توسعه‌گرا در کره جنوبی و تایوان بعد از جنگ جهانی دوم استثنائی بوده است. از آن جمله می‌توان به حمایت‌های بی‌دریغ آمریکا از این کشورها به جهت جلوگیری از نفوذ کمونیسم و شرایط خاص جنگ سرد اشاره کرد (دلفروز، ۱۳۹۰: ۶۷). به عبارتی ایالات متحده که نگران گسترش کمونیسم در این کشورها بود تلاش کرد تا کشورهای جنوب شرقی آسیا که در همسایگی چین، کره شمالی، ویتنام شمالی، و حتی شوروی بودند را به سمت اقتصادهای توسعه‌یافته بکشانند. آمریکا با نادیده انگاشتن فضای سیاسی داخلی این کشورها، نقشی سازنده در ارتقا توان صنعتی آن‌ها ایفا کرد. این شرایط در ایران دقیقاً برعکس بود. در حالی که شوروی با عقد عهدنامه مودت ۱۹۲۱، عملاً صحنه سیاسی ایران را ترک و مشغول تثبیت موقعیت خود در داخل بوده و ایالات متحده نیز کماکان به استراتژی انزوا گرایی مشغول بود، این تنها بریتانیا بود که عملاً در عرصه

سیاست و اقتصاد ایران یکه‌تازی می‌کرد. هرچند رضاشاه از حضور انگلیسی‌ها در ایران رضایتی نداشت. آنچه در ارتباط با کشورهایمانند ایران نباید فراموش شود که این کشورها تولیدکنندگان مواد خامی همچون نفت هستند که خود محل منازعات بین‌المللی شدیدی است. بنابراین آنچه از این دولت‌ها در عرصه اقتصاد جهانی انتظار می‌رود تولید ماده خام اولیه است نه صنعتی شدن. بریتانیا که در آن مقطع مهم‌ترین قدرت در عرصه جهانی به شمار می‌رفت و در ایران حضور خود را تثبیت کرده بود، تمایلی به توسعه اقتصادی ایران نداشت. دولت بریتانیا که بر کل نفت ایران مسلط بود از هرگونه کمک به توسعه صنعتی ایران خودداری می‌کرد و حتی حاضر به مشارکت دادن ایرانیان در امور فنی شرکت نفت نیز نبود. رفتار انگلیسی‌ها با ایران از زمان کشف نفت تنها به مثابه کشوری بود که نفت در آن پیدا شده است. در این حالت ایران همچون شریکی مهم اما نادان به حساب می‌آمد که گاه باید تحقیر می‌شد. نامه لرد جرج کرزن وزیر مستعمرات و امور خارجه بریتانیا که خوی امپریالیستی‌اش زبانزد بود، نشان از همین نگاه تحقیرآمیز داشت. کرزن به وزیر امور هند نوشت: «به تو توصیه می‌کنم فکر نکنی تجدید حیات صنعتی ایران، به دست آقای دارسی دوباره شروع خواهد شد» (گراهام، ۱۳۵۸: ۳۵). شیرین هانتر هم بر این باور است که بریتانیا سیاست مختل کردن پیشرفت و ترقی ایران را در پیش گرفته بود (هانتر، ۱۳۹۷: ۲۳۰). شاید دقیق‌ترین نگاه انگلیسی‌ها به ایران همان باشد که آنتونی پارسونز بیان کرده است. آن‌ها ایران را منبعی مهم برای نفت خام، یک متحد با ارزش استراتژیک در بخشی آشفته از جهان و بازاری وسیع برای کالاهای صنعتی خود می‌دانستند. (پارسونز، ۱۳۶۳: ۲۷) داستان رقت‌انگیز تجدید پیمان دارسی در دوره رضاشاه مؤید همین نکته است. در نتیجه اینکه صحنه بین‌المللی برای رشد و توسعه صنعتی ایران نه تنها مساعد نبود بلکه قدرت بزرگ آن دوره از صنعتی شدن ایران جلوگیری هم می‌کرد و چون کالاهای ایرانی به بازارهای جهان وارد نمی‌شدند توان رقابت بین‌المللی هم نداشتند.

بی‌اعتنایی به حوزه کشاورزی در دوره رضاشاه

در دولت‌های توسعه‌گرا به دلایلی همچون بهره‌مندی از ظرفیت ارزش افزوده بخش کشاورزی به جهت توسعه صنعتی، مبارزه با نفوذ کمونیسم و اطمینان از تولید غذای مورد نیاز و ارزان برای مردم، کشاورزی از اهمیت بسیار زیادی برخوردار بوده است. در عین حال توجه به کشاورزی در کنار اقدام به اصلاحات ارضی در ایران نیز امری لازم و ضروری می‌نمود، اما در عمل محقق نشد. این بی‌اعتنایی را می‌توان در عواملی همچون تبدیل شدن خود شاه به عنوان بزرگ‌ترین مالک کشور در نظر گرفت. به طوری که حسین مکی اشاره می‌کند رضاخان از ابتدا با تصرف بومهن و سپس رودهن شروع کرد و در ادامه به غصب املاک در مازندران و گرگان و گیلان پرداخت. او صاحب بزرگ‌ترین کارخانه‌های برنج‌کوبی، پارچه‌بافی و پنبه بود (مکی، ۱۳۷۴، جلد ۶: ۲۰). کارخانه‌هایی که مستقیماً به حوزه کشاورزی مرتبط می‌شدند. همچنین تسلط او بر مزارع و باغات و املاک آن‌قدر گسترده بود که طنز نویسان رسانه‌های خارجی او را شاه بادمجان فروش لقب داده بودند (قاضی، ۱۳۷۲: ۵۹). اما موارد مربوط به تقویت حوزه کشاورزی در کشورهای توسعه‌گرا متفاوت از ایران بود. به طور مثال در مالزی در دوره اولیه توسعه، صنعت کشاورزی رشد بی‌نظیری را تجربه کرد. به نحوی که این کشور توانست طی سال‌های ۱۹۶۱ تا ۱۹۷۱ در تولید روغن نخل از نیجریه پیشی گیرد و در تولید این محصول مهم آن‌قدر پیشرفت کرد که امروزه نیمی از تولید جهانی روغن نخل را به خود اختصاص داده است (دلفروز، ۱۳۹۳: ۱۰۳).

اقدامات صنعتی آن دوره هم نتوانست در بخش کشاورزی هیچ دگرگونی به وجود بیاورد، در نتیجه همان رویکرد معیشتی و سنتی در زندگی دهقانان ایرانی بدون تغییر باقی ماند. (لمتون، ۱۳۶۳: ۳۷۲) لازم به یادآوری است که نخستین مرحله از اصلاحات ارضی در ایران بیست سال پس از سقوط رضاشاه آغاز شد که آن هم نتوانست به موفقیت دست یابد.

در این زمینه کافی است به میزان بودجه دو وزارت خانه فلاحه (کشاورزی) و جنگ بین سال‌های ۱۳۱۳ تا ۱۳۲۰ اشاره شود. در حالی که از سال ۱۳۰۷ تا سال ۱۳۱۳ بودجه وزارت فلاحه تقریباً بین صفر تا ۹۰۰ هزار تومان است، اما بودجه وزارت جنگ طی

همین سال‌ها بیش از ۱۲ میلیون تومان بود. طی سال‌های بعدی نیز همین نسبت تکرار شد. به عبارتی بین سال‌های ۱۳۱۴ تا ۱۳۲۰ مجموع بودجه وزارت فلاح و ۳ میلیون و ۷۱۴ هزار تومان بود، در حالی که بودجه وزارت جنگ طی همین سال‌ها به ۲۷۱ میلیون و ۳۰۰ هزار تومان رسید (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۱۵۹). نتیجه آنکه بخش مهم کشاورزی که می‌توانست به عنوان زیربنای توسعه اقتصادی کشور عمل نموده ضمن تقویت ساختار اقتصادی به کاهش تورم در مواد غذایی و ایجاد اشتغال بیانجامد عملاً مورد غفلت قرار گرفت و دولت وقت نتوانست همچون کشورهای شرق آسیا از این حوزه بهره لازم و مناسب را در راستای توسعه کشور ببرد.

جامعه مدنی ضعیف

وجود جامعه مدنی ضعیف و در هم شکسته تنها مورد واقعی مشترک بین دولت‌های توسعه‌گرا و دولت رضاشاه است. به این معنا که جامعه مدنی نحیفی که به دنبال نهضت مشروطه شکل گرفته بود و امید آن می‌رفت که به تدریج تقویت شود، با روی کار آمدن رضاخان، به صورت کامل و در شدیدترین شکل ممکن سرکوب شد. رضاشاه برخلاف کمال آتاتورک رهبر یک جنبش انقلابی سازمان‌دهی شده، دارای برنامه و ایدئولوژی نبود. او خود حاصل شکست چنین جنبشی در ایران بود. انگیزه‌های ذاتی - شخصیتی او بعلاوه شرایط به قدرت رسیدنش، به او اجازه نداد که همدرد نظریه آرمان‌گرایان باشد. او به دنبال اهداف فوری و عملیاتی بود تا آرمان‌های آزادی‌خواهانه (Banani, 1960: 44). با این حال در جوامعی مانند کره جنوبی پس از قریب به سه دهه در نهایت دولت توسعه‌گرا در مقابل جنبش‌های مدنی تاب مقاومت نیاورد و جنبش دموکراسی خواهی موفقیت‌های زیادی به دست آورد؛ اما در ایران تازمانی که رضاشاه با عنایت به تحولات بین‌المللی مجبور به ترک قدرت نشد، هیچ حرکت مدنی نضج نگرفت. به تعبیر برخی از نویسندگان دولت او از ۱۳۰۴ تا ۱۳۱۲ در شکل دیکتاتوری اداره می‌شد و از این به بعد تا زمان سقوط به شکل دیکتاتوری استبدادی اداره شد (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۵۸).

نتیجه گیری

توسعه نیازمند مبانی تئوری قوی و اجماع نخبگانی است. بدون برنامه‌ریزی منسجم و راهبردی، امکان تحقق توسعه وجود ندارد. هرچند ممکن است ساخت و سازهایی سلیقه‌ای به وجود بیایند. در این راستا یکی از مشهورترین نظریات در باب توسعه در جوامعی که خودکامگی حاکم است، نظریه دولت توسعه‌گرا است که سنجش مفروضات آن با تحولات دوره رضاشاه بیانگر عدم تطابق این نظریه بر واقعیت موجود است. در این دوره آنچه لازمه تولید واقعی اعم از صنعتی، کشاورزی، خدمات و به‌خصوص علم و فناوری بود، محقق نشد و بلکه بیشتر آن‌ها تابع بازارهای خارجی بود. استراتژی توسعه صنعتی ایران فرد محور و ذوقی بود نه سازمان محور و هدف مند. هیچ سازمان یا گروهی به برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی و صنعتی اشتغال نداشت. حتی سازمان برنامه و بودجه نیز هفت سال پس از پایان حکومت رضاشاه ایجاد شد. احداث کارخانه‌هایی بدون ایجاد ارزش افزوده و بدون در نظر گرفتن بازار برای محصولاتشان و بی‌ارتباط منطقی با سایر بخش‌های صنعت، تمرکز بر صنایع اولیه نظامی، ضعف در ایجاد ارزش افزوده در بخش کشاورزی، در کنار فقدان برنامه‌ریزی عمیق و درازمدت و دگرگون ساز، همراه با برخی نخبگانی غیر توسعه‌گرا، ایران را در جایگاه کشوری با اقتصادی ضعیف قرار داده بود. چرخه بروکراسی کشور علی‌رغم گستردگی اما ناتوان از جذب نخبگان توسعه‌گرا بود. به این دلایل نمی‌توان دولت رضاشاه را دولتی توسعه‌گرا نامید. هرچند که در برخی از مختصات همچون جامعه مدنی ضعیف یا ایجاد ارتش منظم شرایط مشابهی با آن نظریه داشت. اینکه تحولات اقتصادی و صنعتی آن دوره را بر اساس کدام تئوری می‌توان تحلیل نمود نیازمند مقالات دیگری است که مفروضات و جزئیات آن نظریه را بر متغیرهای سیاسی، اقتصادی و فرهنگی در دوره رضاشاه به آزمون گذارد. آیا می‌توان آن را در چارچوب نظریه نوسازی قرار داد؟ یا باید در قالب نظریه وابستگی یا نظام جهانی تحلیل کرد؟

تعارض منافع

هیچگونه تعارض منافع در این مقاله وجود ندارد.

ORCID

Ebrahim Abbasi



<https://orcid.org/0000-0002-1420-9556>

Mohammad Jamiri



<https://orcid.org/0000-0002-5895-5913>

منابع

فارسی

- آبراهامیان، یرواند (۱۳۷۷). *ایران بین دو انقلاب*. احمد گل محمدی و محمدابراهیم فتاحی. تهران. نشر نی.
- ازغندی، علیرضا (۱۳۷۶). *ناکارآمدی نخبگان سیاسی ایران بین دو انقلاب*. تهران. نشر قومس.
- ابتهاج، ابوالحسن (۱۳۷۱). *خاطرات*. به کوشش علیرضا عروضی. تهران. انتشارات علمی.
- اوانز، پیتر (۱۳۸۰). *توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی*. عباس زندباف و عباس مخبر. تهران. طرح نو.
- بهار، محمدتقی (۱۳۵۴). *دیوان اشعار*. با تلاش محمد ملک‌زاده. تهران. انتشارات امیرکبیر.
- پارسونز، آنتونی (۱۳۶۳). *غرور و سقوط*. منوچهر راستین. تهران. انتشارات هفته.
- پسران، محمدهاشم (۱۳۷۸). *توسعه اقتصادی و شورش‌های انقلابی*. ترجمه منصور عباسی. نامه پژوهش. شماره ۱۲ و ۱۳. ۱۴۱-۱۰۷.
- دلفروز، محمدتقی (۱۳۹۳). *دولت و توسعه اقتصادی*. تهران. انتشارات آگاه.
- رضا قلی، علی (۱۳۸۱). *جامعه‌شناسی نخبه‌کشی*. تهران. نشر نی.
- سمیعی، علیرضا (۱۳۸۶). *دولت مطلقه مدرن و نوسازی اقتصادی و اداری در ایران در دولت مدرن در ایران* (۴۴۱-۴۹۷) به کوشش رسول افضلی. قم. دانشگاه مفید.
- سردارنیا، خلیل‌الله (۱۳۸۶). *دولت مطلقه مدرن و عدم شکل‌گیری توسعه سیاسی در ایران در دولت مدرن در ایران* (۳۱۱-۳۵۹) به کوشش رسول افضلی. قم. دانشگاه مفید.
- عجم‌اوغلو، دارون و رایینسون، جیمز (۱۳۹۷). *چرا ملت‌ها شکست می‌خورند*. ترجمه علی حبیبی. تهران. نور علم.
- عباسی، مهدی (۱۳۸۵). *دولت توسعه‌خواه در ایران*. فرهنگ اندیشه. سال پنجم، شماره ۱۹، ۲۱۵-۲۳۹.
- غنی، قاسم (۱۳۶۱). *زندگانی من*. به کوشش سیروس غنی. تهران. نشر آفتاب.

- فوران، جان. (۱۳۷۸). *مقاومت شکننده*. ترجمه احمد تدین. تهران: انتشارات رسا.
- فیوضات، ابراهیم. (۱۳۷۵). *دولت در عصر پهلوی*، تهران، چاپخش.
- فروغی، محمدعلی. (۱۳۷۸). *مجموع مقالات*. جلد دوم. تهران، توس.
- قاضی، نعمت‌الله. (۱۳۷۲). *علل سقوط حکومت رضاشاه*. تهران: نشر آثار
- کاتوزیان، محمدعلی (همایون). (۱۳۷۷). *اقتصاد سیاسی ایران*. تهران: نشر مرکز.
- کاتوزیان، محمدعلی (همایون). (۱۳۸۰). *استبداد، دموکراسی و نهضت ملی*. تهران: نشر مرکز
- کدی، نیکو. (۱۳۷۵). *ریشه‌های انقلاب ایران*. ترجمه عبدالرحیم گواهی. تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
- کرونین، استفانی. (۱۳۸۷). *ارتش، جامعه مدنی و دولت در ایران در تجدد آمرانه (۱۴۰-۱۸۰)*، به کوشش تورج اتابکی. ترجمه مهدی حقیقت‌بین. تهران: نشر ققنوس
- گراهام، رابرت. (۱۳۵۸). *ایران سراب قدرت*. مترجم فیروز فیروز نیا. تهران: سحاب کتاب.
- لغت‌ویج، آدریان. (۱۳۷۸). *دموکراسی و توسعه*. ترجمه احمد علیقلیان و افشین خاکباز. تهران: طرح نو.
- لمتون، آن. (۱۳۶۳). *مالک و زارع در ایران*. تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
- مصدق، محمد. (بی‌تا). *خاطرات و تأملات*. به کوشش ایرج افشار. تهران: چاپ پنجم. انتشارات علمی.
- میرسپاسی، علی. (۱۳۸۴). *تأملی در مدرنیته ایرانی*. ترجمه جلال توکلیان. تهران: طرح نو.
- موثقی، احمد و کاهه، علی رضا. (۱۳۶۴). *دولت توسعه‌خواه و زمینه‌های توسعه در ایران*.
- سیاست. مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی. دوره ۴۵. شماره ۴.
- مکی، حسین. (۱۳۷۴). *تاریخ بیست ساله*. جلد چهارم و ششم. تهران: انتشارات علمی
- مخبرالسلطنه هدایت، مهدی قلی. (۱۳۶۴). *خاطرات و خطرات*. تهران: انتشارات علمی
- نبوی، سید عبدالامیر. (۱۳۹۰). *ایران و دولت توسعه‌گرا (۱۳۲۰ تا ۱۳۵۷)*. پژوهش‌نامه علوم سیاسی. سال ششم، شماره سوم.
- نقیب‌زاده احمد و داراب زاده، عاطفه. (۱۳۹۸). *دولت مدرن در تله بنیان‌گذار*. پژوهش‌نامه علوم سیاسی. سال ۱۴، شماره ۴. ص ۲۰۰-۲۲۴

نقیب‌زاده احمد و دلفروز، محمدتقی. (۱۳۹۴). بررسی فرایند اقتصادی کره جنوبی در چارچوب الگوی دولت توسعه‌گرای غیر دموکراتیک. سیاست. مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی. دوره ۴۵. شماره ۴. ص ۱۰۱۵-۱۰۳۲.

همایون، داریوش. (۱۳۹۳). *آیندگان و روندگان، گردآورنده حسین دهباشی*. تهران. سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران.

هانتر، شیرین. (۱۳۹۷). *سیاست خارجی ایران بعد از فروپاشی شوروی*. ترجمه سیدجواد صالحی و فریبرز ارغوانی. مرکز پژوهش‌های علمی و مطالعات استراتژیک خاورمیانه. تهران.

References

Banani, Amin. (1960). *The modernization of iran*. california, Stanford University

Vaghefi, Mohammad Reza. (1975). *ENTERPRENEURS OF IRAN*. Palo Alto, California.

Translated References into English

Abrahamian, Yervand (1998). *Iran Between Two Revolutions*. Ahmad Golmohammadi and Mohammad Ebrahim Fattahi. Tehran. Ney Publications. [In Persian].

Azghandi, Alireza (1997). *Ineffectiveness of Iran's Political Elite Between Two Revolutions*. Tehran. Qomes Publications. [In Persian].

Ebtehaj, Abolhasan (1992). *Memoirs*. With efforts of Alireza Orouzi. Tehran. Elmi Publications. [In Persian].

Evans, Peter (2001). *Development or Plunder: Role of Government in Industrial Transformation*. Abbas Zandbaf and Abbas Mokhber. Tehran. Tarh-e-No, [In Persian].

- Bahar, Mohammad Taghi (1975). Poetry Collection. With efforts of Mohammad Malekzadeh. Tehran. Amir Kabir Publications. [In Persian].
- Parsons, Anthony (1984). Pride and Fall. Manouchehr Rastin. Tehran. Haftah Publications. [In Persian].
- Pesaran, Mohammad Hashem (1999). Economic Development and Revolutionary Insurgencies, translated by Mansour Abbasi. Nameh-e-Pazhouhesh. No. 12 and 13. 107-141. [In Persian].
- Delforuz, Mohammad Taghi (2014). Government and Economic Development. Tehran. Agah Publications. [In Persian].
- Reza Gholi, Ali (2002). Sociology of Eliticide (Elitocide). Tehran. Ney Publications. [In Persian].
- Samiei, Alireza (2007). Modern Absolute State and Economic and Administrative Renovation in Iran in the Modern State in Iran (441-497) with the efforts of Rasoul Afzali. Qom. Mofid University. [In Persian].
- Sardarnia, Khalilullah (2007). Modern Absolute State and Lack of Formation of Political Development in Iran in the Modern State in Iran (311-359) by Rasoul Afzali. Qom. Mofid University. [In Persian].
- Ajamoglu, Darun and Robinson, James (2018). Why do Nations fail? Translated by Ali Habibi. Tehran. Nour Elm. [In Persian].
- Abbasi, Mehdi (2006). Developmental State in Iran. Quarterly Journal of the Culture of Thought. Year 5, Issue 19, 215-239. [In Persian].
- Ghani, Qasem (1982). My Life. Translated by Sirous Ghani. Tehran. Aftab Publications. [In Persian].

- Foran, Jan (1999). *Fragile Resistance*. Translated by Ahmad Tadayyon. Tehran. Rasa Publications. [In Persian].
- Foyuzat, Ebrahim (1996). *State in Pahlavi Era*, Tehran, Chapakhsh. [In Persian].
- Foroughi, Mohammad Ali (1999). *Collection of Papers*. Volume 2. Tehran, Toos. [In Persian].
- Ghazi, Nematollah (1993). *Causes of the Fall of Reza Shah's Reign*. Tehran. Asar Publications. [In Persian].
- Katouzian, Mohammad Ali (Homayun) (1998). *Political Economy of Iran*. Tehran. Markaz Publications. [In Persian].
- 20- Katouzian, Mohammad Ali (Homayun) (1999). *Despotism, Democracy, and National Movement*. Tehran. Markaz Publications. [In Persian].
- Kodi, Niki (1996). *The Roots of the Iranian Revolution*. Translated by Abdolrahim Gohi. Tehran. Islamic Culture Publication House. [In Persian].
- Cronin, Stephanie (1998). *The Army, Civil Society, and State in Iran in Authoritarian Modernity (140-180)* by Touraj Atabaki. Translated by Mehdi Haghighatbin. Tehran. Qoqnos Publications. [In Persian].
- Graham, Robert (1979). *Iran, the Mirage of Power*. Translated by Firouz Firouznia. Tehran. Sahab Ketab. [In Persian].
- Leftwich, Adrian (1999). *Democracy and Development*. Translated by Ahmad Aliqolian and Afshin Khakbaz. Tehran. Tarh-e-No. [In Persian].

- Lambton, Ann (1984). Owner and Farmer in Iran. Tehran. Scientific and Cultural Publications. [In Persian].
- Mosaddegh, Mohammad (Bita). Memoirs and Reflections. With efforts of Iraj Afshar. Tehran. Fifth edition. Elmi publications. [In Persian].
- Mirsepasi, Ali (2005). Reflections on Iranian Modernity. Translated by Jalal Tavakkolian. Tehran. Tarh-e-No. [In Persian].
- Movassaghi, Ahmad and Kaheh, Alireza (1985). The Developmental State and Fields of Development in Iran. Politics Quarterly. Journal of the Faculty of Law and Political Sciences. Volume 45. Issue 4. [In Persian].
- Makki, Hossein (1995), Twenty-Year History. Volumes 4 and 6. Tehran. Elmi Publications. [In Persian].
- Mokhber-al-Saltaneh Hedayat, Mehdiqoli (1985). Memoirs and Dangers. Tehran. Elmi Publications. [In Persian].
- Nabavi, Seyyed Abdol-Amir (2011). Iran and Developmental State (1941 to 1978). Political Science Research Journal. Year 6, Issue 3. [In Persian].
- Naqibzadeh Ahmad and Darabzadeh, Atefeh (2019). Modern State in Founder's Trap. Journal Research of Political Science. Year 14, No. 4. pp. 200 – 224. [In Persian].
- Naqibzadeh Ahmad and Delforuz, Mohammad Taghi (2015). A Study of the Economic Process of South Korea Within the Framework of Non-Democratic Developmental State Model. Politics Quarterly. Journal of Faculty of Law and Political Science. Volume 45. Issue 4. pp. 1015-1032. [In Persian].

Homayoun, Daryoush (2014), *Futures and Goers*, compiled by Hossein Dehbashi. Tehran. National Library and Archives Organization of Iran. [In Persian].

Hunter, Shirin (2018). *Iran's Foreign Policy after the Collapse of the Soviet Union*. Translated by Seyyed Javad Salehi and Fariborz Arghavani. Center for Scientific Research and Strategic Studies of the Middle East. Tehran. [In Persian].

استناد به این مقاله: عباسی، ابراهیم و جمیری، محمد. (۱۴۰۳). نقد و ارزیابی مدل توسعه اقتصادی در دوره رضاشاه؛ با تأکید بر نظریه دولت توسعه‌گرا. *دولت‌پژوهی*، ۱۰(۴۰)، ۱۹۱-۲۲۸. doi: 10.22054/tssq.2025.69462.1289



The State Studies Quarterly is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License