



سرشناسه: فقیهی، ابوالحسن، ۱۳۱۹،
عنوان و نام پدیدآور: اداره و سیاست در ایران:
مطالعه بوروکراسی در بستر سیاست (۱۳۵۷-۱۳۲۰)/
ابوالحسن فقیهی. برگردان مریم حیدری.
مشخصات نشر: مشخصات ظاهری: ۱۵۴ ص.
شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۲۱۴-۹۳۶-۷-۷
موضوع: بوروکراسی -- ایران
موضوع: ایران -- تاریخ -- پهلوی، ۱۳۲۰-۱۳۵۷
شناسه افزوده: دانشگاه امام صادق (ع)
رده بندی کنگره: DSR ۱۴۷۶
رده بندی دیویی: ۹۵۵/۰۸۲
شماره کتابشناسی ملی: ۷۶۶۰۱۳۴

اداره و سیاست در ایران

مطالعه بوروکراسی
در بستر سیاست
(۱۳۲۰-۱۳۵۷)

دکتر ابوالحسن فقیهی

(استاد مدیریت دولتی دانشگاه علامه طباطبائی)

برگردان: مریم حیدری





اداره و سیاست در ایران

مطالعه بوروکراسی در بستر سیاست (۱۳۵۷ - ۱۳۲۰)

مؤلف: دکتر ابوالحسن فقیهی

برگردان: مریم حیدری

ناشر: دانشگاه امام صادق علیه السلام

مشاور هنری: رسول خسرویگی

چاپ و صحافی: چاپ سپیدان

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۲۱۴-۹۳۶-۷

چاپ اول: ۱۴۰۰

قیمت: ۳۵۰/۰۰۰ ریال

فروشگاه اینترنتی:

www.press.isu.ac.ir

[E-mail: pub@isu.ac.ir](mailto:pub@isu.ac.ir)

تمام حقوق محفوظ است. هیچ بخشی از این کتاب بدون اجازه مکتوب ناشر قابل تکثیر یا تولید مجدد به هیچ شکلی از جمله چاپ، فتوکپی، انتشار الکترونیکی، فیلم و صدا و انتقال در فضای مجازی نمی باشد. این اثر تحت پوشش قانون حمایت از حقوق مؤلفان و مستفان ایران قرار دارد.



فهرست مطالب

۷	..... سخن ناشر
۹	..... پیشگفتار
۱۱	..... فصل اول: مقدمه
۱۴	..... پی‌نوشت‌ها
۱۹	..... فصل دوم: ارتباط با گذشته
۲۰	..... ۱. شرایط سیاسی قبل از ۱۳۳۲
۲۷	..... ۲. تحکیم قدرت
۳۲	..... ۳. بحران مشروعیت
۳۵	..... ۴. خلاصه
۳۳	..... پی‌نوشت‌ها
۳۹	..... فصل سوم: انقلاب سفید به مثابه ایدئولوژی توسعه
۴۴	..... ۱. انقلاب سفید مقدمه‌ای برای سیاست بوروکراتیک
۴۶	..... ۲. ایدئولوژی انقلاب سفید
۵۲	..... ۳. پیامدهای سیاسی انقلاب سفید
۶۲	..... ۴. خلاصه
۶۰	..... پی‌نوشت‌ها
۶۷	..... فصل چهارم: اصلاحات خدمات دولتی در ایران
۶۸	..... ۱. تاریخچه کوتاه اصلاحات خدمات دولتی
۷۳	..... ۲. اصلاحات ۱۳۴۵
۷۷	..... ۳. خلاصه

پی‌نوشت‌ها	۷۹
فصل پنجم: استفاده نادرست از بوروکراسی	۸۱
۱. ساختار دولتی دوران شاه	۸۳
۲. نظام شدیداً متمرکز تصمیم‌گیری	۸۴
۳. استخدام از طریق سیاست «جذب مخالفان»	۹۵
۴. روش‌های دیگر کنترل	۱۱۶
۵. بوروکراسی کشوری به‌عنوان منبع اصلی استخدام	۱۱۹
۶. خلاصه	۱۲۸
پی‌نوشت‌ها	۱۳۲
فصل ششم: نتیجه‌گیری	۱۳۵
۱. خلاصه فرایند مطالعه	۱۳۵
۲. خلاصه یافته‌های تحقیق	۱۳۸
۳. اشارات و محدودیت‌های تحقیق	۱۴۳
پی‌نوشت‌ها	۱۴۵
نمایه	۱۴۷

فهرست جداول

جدول ۱: فهرست بخشی از دیدارکنندگان هفتگی شاه، اواسط سال ۱۳۳۹ تا اواسط سال ۱۳۵۶	۹۰
جدول ۲: کابینه‌های ایران به تفکیک عمر هر کابینه (۱۳۲۹-۱۳۵۷)	۹۷
جدول ۳: کابینه‌های ایران به تفکیک میانگین درصد عمر وزرا	۹۸
جدول ۴: مقایسه تغییرات در کابینه‌های هویدا (۱۳۴۳ تا ۱۳۵۶)	۱۰۰
جدول ۵: میانگین خدمت هر وزیر در وزارتخانه‌های منتخب (۱۳۴۵-۱۳۵۵)	۱۰۱
جدول ۶: تعداد معاونان وزیر در وزارت کار و امور اجتماعی به تفکیک طول مدت خدمت (سال ۱۳۴۵ تا ۱۳۵۵)	۱۰۲
جدول ۷: تعداد معاونان وزیر در وزارت کشور به تفکیک طول مدت خدمت (سال ۱۳۴۵ تا ۱۳۵۵)	۱۰۲
جدول ۸: اداره کل در حوزه مرکزی وزارت کار و امور اجتماعی به تفکیک عنوان در سال‌های منتخب	۱۰۸

فهرست مطالب ● ۵

جدول ۹: تعداد ادارات (بخش‌ها) در ستاد مرکزی وزارت کار و امور اجتماعی در طول سال‌های منتخب	۱۰۹
جدول ۱۰: ادارات کل در حوزه مرکزی وزارت کشور به تفکیک عنوان در سال‌های منتخب.	۱۱۰
جدول ۱۱: تعداد ادارات (بخش‌ها) در حوزه مرکزی وزارت کشور در سال‌های منتخب ...	۱۱۱
جدول ۱۲: سازمان‌های مستقل و نیمه‌مستقل به تفکیک وزارتخانه در سال‌های منتخب ...	۱۱۳
جدول ۱۳: ترکیب محصولات صادراتی برای سال‌های منتخب (درصد)	۱۱۴
جدول ۱۴: هزینه‌های دولت به تفکیک بخش‌های اصلی (۱۳۴۶-۱۳۵۶)	۱۱۹
جدول ۱۵: تعداد کارکنان استخدام شده در دولت بین سال‌های (۱۳۲۰ تا ۱۳۵۵)	۱۲۰
جدول ۱۶: تعداد کارکنان دولت (مشمول قانون) در طول سال‌های (۱۳۵۳-۱۳۵۵)	۱۲۱
جدول ۱۷: حقوق پرداختی بخش دولتی (کارکنان دولت) بین سال‌های (۱۳۴۵ تا ۱۳۵۵)	۱۲۱
جدول ۱۸: تعداد کارکنان (مشمول قانون) ۱۳۵۳ - ۱۳۵۵	۱۲۴
جدول ۱۹: توزیع کارکنان دولت به تفکیک استان‌ها در سال ۱۳۵۵	۱۲۴
جدول ۲۰: تعداد کارکنان دولت دارای دیپلم دبیرستان در دوره‌های منتخب	۱۲۶
جدول ۲۱: تعداد فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌ها (۱۳۴۴-۱۳۴۵)	۱۲۷
جدول ۲۲: نسبت کارکنان دارای مدارک دانشگاهی دولت به تعداد فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌ها	۱۲۸

«بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ»
وَلَقَدْ آتَيْنَا دَاوُودَ وَ سُلَيْمَانَ عِلْمًا وَقَالَا الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
فَضَّلَنَا عَلَى كَثِيرٍ مِّنْ عِبَادِهِ الْمُؤْمِنِينَ
(قرآن کریم. سوره مبارکه النمل / آیه شریفه ۱۵)

سخن ناشر

رسالت و مأموریت دانشگاه امام صادق (علیه السلام) «تولید علوم انسانی اسلامی» و «تربیت نیروی درجه یک برای نظام» (که در راهبردهای ابلاغی مقام معظم رهبری مدظله تعیین شده) است. اثرپذیری علوم انسانی از مبانی معرفتی و نقش معارف اسلامی در تحول علوم انسانی، دانشگاه را بر آن داشت که به طراحی نو و بازمهندسی نظام آموزشی و پژوهشی جهت پاسخگویی به نیازهای نوظهور انقلاب، نظام اسلامی، و تربیت اسلامی به عنوان یک اصل محوری برای تحقق مأموریت خویش بپردازد و بر این باور است که علم توأم با تزکیه نفس می‌تواند هویت جامعه را متأثر در مسیر تعالی و رشد قرار دهد.

از این حیث «تربیت» را می‌توان مقوله‌ای محوری یاد نمود که وظایف و کارویژه‌های دانشگاه، در چهارچوب آن معنا می‌یابد؛ زیرا که «علم» بدون «تزکیه» بیش از آنکه ابزاری در مسیر تعالی و اصلاح امور جامعه باشد، عاملی مشکل‌ساز خواهد بود که سازمان و هویت جامعه را متأثر و دگرگون می‌سازد.

از سوی دیگر «سیاست‌ها» تابع اصول و مبادی علمی هستند و نمی‌توان منکر این تجربه تاریخی شد که استواری و کارآمدی سیاست‌ها در گرو انجام پژوهش‌های علمی و بهره‌مندی از نتایج آن‌هاست. از این منظر پیشگامان عرصه علم و پژوهش، راهبران اصلی جریان‌های فکری و اجرایی به حساب می‌آیند و نمی‌توان آینده درخشانی را بدون توانایی‌های علمی - پژوهشی رقم زد و سخن از «مرجعیت علمی» در واقع پاسخ‌گویی به این نیاز بنیادین است.

دانشگاه امام صادق (علیه السلام) در واقع یک الگوی عملی برای تحقق ایده دانشگاه اسلامی در شرایط جهان معاصر است. الگویی که هم‌اکنون ثمرات نیکوی آن در فضای ملی و بین‌المللی قابل مشاهده است. طبعاً آنچه حاصل آمده محصول نیت خالصانه و جهاد علمی مستمر مجموعه بنیان‌گذاران و دانش‌آموختگان این نهاد است که امید می‌رود با اتکاء به تأییدات الهی و تلاش همه‌جانبه اساتید، دانشجویان و مدیران دانشگاه، بتواند به مرجعی تمام‌عیار در گستره جهانی تبدیل گردد.

معاونت پژوهشی دانشگاه امام صادق (علیه السلام) با توجه به شرایط، امکانات و نیازمندی جامعه در مقطع کنونی با طرحی جامع نسبت به معرفی دستاوردهای پژوهشی دانشگاه، ارزیابی سازمانی - کارکردی آن‌ها و بالاخره تحلیل شرایط آتی اقدام نموده که نتایج این پژوهش‌ها در قالب کتاب، گزارش، نشریات علمی و... تقدیم علاقه‌مندان می‌گردد. هدف از این اقدام - ضمن قدردانی از تلاش خالصانه تمام کسانی که با آرمان و اندیشه‌ای بزرگ و ادعایی اندک در این راه گام نهادند - درک کاستی‌ها و اصلاح آنها است تا از این طریق زمینه پرورش نسل جوان و علاقه‌مند به طی این طریق نیز فراهم گردد؛ هدفی بزرگ که در نهایت مرجعیت **مکتب علمی امام صادق (علیه السلام)** را در گستره بین‌المللی به همراه خواهد داشت. (ان‌شاءالله)

وَلِلَّهِ الْحَمْدُ

معاونت پژوهشی دانشگاه

پیشگفتار

هدف این تحقیق، مطالعه رابطه اداره و سیاست در دوران شاه و در بستری است که رژیم، برای کسب مشروعیت به بوروکراسی وابسته است. استدلال این مطالعه بر این ایده مبتنی است که در نظام‌های سیاسی غیردموکراتیک که رژیم از حمایت توده‌های مردم برخوردار نیست، بوروکراسی به یک بازیگر سیاسی مهم تبدیل می‌شود که نقش کلیدی آن حفظ مشروعیت و در عین حال توانمندی حرفه‌ای نظام است. اما، در این فرایند، میان هدف بوروکراتیک اثربخشی از یک سو و مشروعیت حکمرانان از سوی دیگر، تنش ایجاد می‌شود. به این معنا که استفاده نامعقول رژیم از بوروکراسی برای مشروعیت بخشیدن به خود، اثربخشی بوروکراتیک و عقلانیت آن را کاهش می‌دهد. به عبارت دیگر، ثبات و تداوم رژیم ممکن است به بهای بی‌ثباتی و عدم انسجام بوروکراسی به دست آید.

به منظور بسط ایده این تحقیق، نویسنده به بررسی سه نشانه که مشخصه غالب بوروکراسی ایران در دوره شاه است، می‌پردازد: تمرکزگرایی بیش از حد در تصمیم‌گیری؛ جابجایی سریع و تغییرات ساختاری مکرر در سطوح عالی و میانی سلسله‌مراتب سازمانی؛ و جذب نیروی بیکار در ادارات دولتی. ایده اصلی مطالعه این است که نظام بسیار متمرکز تصمیم‌گیری، تغییرات مکرر و جابجایی زود هنگام مقامات دولتی و اتخاذ سیاست جذب نخبگان مخالف در پست‌های

کلیدی که از آن برای ثبات و تداوم رژیم استفاده می‌شد، در درازمدت عقلانیت بوروکراسی را تضعیف کرد.

از نظر روش شناختی، نویسندگان کوشیده شیوه‌های متفاوتی که رژیم در تعامل با بوروکراسی به کار گرفت را جستجو کند و «دلایل» این تعامل را، آشکار سازد. بنابراین، برای پاسخ به «چگونگی» و «چرایی» این تعامل، نویسندگان ناگزیر از کاربرد راهبرد تاریخی بود.

در این مطالعه، از دو نوع داده استفاده شده: داده‌های تولید شده توسط دیگران و داده‌های خلق شده توسط نویسندگان که از مطالعات آرشیوی در ایران و ایالات متحده استخراج شدند. این منابع، شامل کتاب‌ها، تک‌نگاشت‌ها، رساله‌های دکتری، مقالات، اسناد دولتی منتشر شده و منتشر نشده، گزارش‌ها، سالنامه‌های آماری، مجلات علمی و روزنامه‌ها بوده است.

یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد که تنش ذاتی بین اهداف بوروکراتیک اثربخشی و استفاده از بوروکراسی به‌عنوان سازوکار مشروعیت رژیم وجود دارد. به بیانی دیگر، یافته‌ها حاکی از آن است که نظام‌های سیاسی که با کاهش مشروعیت روبرو هستند، قادر به استقرار بوروکراسی‌های کارآمد و توانمند نیستند. همچنین، نتایج پژوهش این نکته را آشکار می‌سازد که اصلاحات بوروکراتیک، را نمی‌توان صرفاً مسائلی فنی تلقی کرد که از بستر سیاسی و اجتماعی جامعه، تأثیر نپذیرفته باشد.

فصل اول

مقدمه

برای بیش از دو دهه، ایران به عنوان جامعه‌ای نوگرا دیده می‌شد که به‌سوی یک تحول اجتماعی، اقتصادی و سیاسی ایدئال که توسط حاکم پیشین آن محمدرضا شاه پهلوی پیش‌بینی شده بود، حرکت می‌کرد. شاه در سال ۱۳۲۰ پس از پدرش که مجبور شد از تخت سلطنت کنار برود، به قدرت رسید. او توسط کودتایی که حکومت قانونی مصدق را سرنگون کرد، دوباره به قدرت بازگردانده شد و از سال ۱۳۳۲ به‌عنوان یک پادشاه مطلق ظهور کرد. در سال‌های بعد، با دریافت کمک‌های اقتصادی و نظامی گسترده از ایالات متحده، به تحکیم قدرتش پرداخت.

در اوایل دهه ۱۳۴۰ شاه یک برنامه اصلاحات اجتماعی - اقتصادی را راه‌اندازی کرد تا به او کمک کند موقعیت خود را به‌عنوان یک حاکم نوگرا برای دو دهه تحکیم بخشد. در دوران حکومت شاه، ایران، آنطور که آمار نشان می‌دهد، تغییرات اساسی‌ای را تجربه کرد که به شکل سوادآموزی، شهرنشینی، رشد تولید ناخالص ملی، زیرساخت‌ها، ارتباطات و صنعتی شدن ظهور کرد [۱]. در دهه ۱۳۳۵ تا ۱۳۴۵، جمعیت شهری دو برابر شد و از ۵ میلیون نفر به ۱۰ میلیون نفر افزایش یافت و انتظار می‌رفت تا سال ۱۳۵۹ به ۲۰ میلیون نفر برسد. بین سال‌های ۱۳۳۵ و ۱۳۵۵، نسبت طبقه متوسط تحصیل کرده به کل شاغلین، از ۶ درصد به ۱۳ درصد افزایش یافت و تعداد کارخانه‌های صنعتی از ۱۴۰۰ در سال ۱۳۳۲ به

بیش از ۸۰۰۰ در سال ۱۳۵۷ افزایش یافت [۲]. بین سال‌های ۱۳۵۲ و ۱۳۵۵ تولید ناخالص داخلی ایران بیش از ۵۰ درصد با نرخ ثابت دلار رشد یافت. بر اساس چنین شاخص‌هایی، بسیاری از دانشمندان علوم اجتماعی و همچنین رهبران سیاسی، ایران را به عنوان نمونه امیدوارکننده رشد برنامه‌ریزی شده پنداشته و شاه را تضمین‌کننده موفق ثبات ملی معرفی می‌کردند [۳]. از دیدگاه شاه، ایران به مقیاسی از رونق اقتصادی و نوگرایی سیاسی نزدیک می‌شد که تا سال ۲۰۰۰ از کشورهایمانند سوئد پیشی می‌گرفت.

شاه برای دستیابی به چشم‌اندازهای خود از جامعه ایران، تلاش‌هایی برای عقلایی کردن دستگاه اداری دولت انجام داد که به نظر می‌رسید برای دست یافتن به اهداف نوسازی مفید باشد. بر این اساس، او گام مهمی را برای اصلاح بوروکراسی دولتی برداشت: در سال ۱۳۴۵، یک قانون جدید خدمات کشوری معرفی شد؛ و پس از تصویب قانون، یک سازمان مرکزی اداری و استخدامی ایجاد شد تا مسئولیت ارتقای ظرفیت‌های اداری وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی را بر عهده بگیرد. تلاش برای نوسازی بخش عمومی ایران یک دهه دنبال شد و در طی این مدت رژیم از طریق برنامه‌های کمک‌های فنی، از پشتیبانی‌های دوجانبه و چندجانبه گسترده‌ای برخوردار بود [۴].

اما انقلاب سال ۱۳۵۷، برنامه نوسازی شاه را پایان داد. در مورد شکست برنامه شاه اجماع بیشتری وجود دارد تا عللی که به انقلاب منجر شد. تفسیر محققان، سیاستمداران و روزنامه‌نگاران درباره علل انقلاب ایران متفاوت است. با این حال استدلال کلی این است که شاه در استقرار یک نظام سیاسی با دوام که قادر به جذب تقاضای روزافزون ناشی از تحول سریع جامعه باشد، توفیق نداشت. سرزنش این شکست به نظام حکمرانی شاه که ویژگی مهم آن عدم توسعه سیاسی و نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی بود نسبت داده می‌شد.

ریشه‌های انقلاب هرچه که باشد، شکست شاه در دستیابی به هدف‌های توسعه‌ای او، شایستگی و اثربخشی دستگاه و ماشین اداری ایران او را به چالش

می‌کشد. در دوران شاه، بر بوروکراسی ایران چه گذشت؟ و سوء اداره حکومت چه بود؟

این تحقیق تلاشی برای یافتن پاسخ‌هایی باورپذیر به این پرسش‌هاست. قصد تحقیق بسط نظریه‌ای برای وقوع انقلاب نیست، هرچند مخاطب ممکن است به این نتیجه برسد بوروکراسی ایران بر برنامه توسعه شاه اثر نامساعدی گذاشت که در وقوع انقلاب ۱۳۵۷ بی‌تأثیر نبود. بلکه، هدف این پژوهش مطالعه رابطه سیاست و اداره در بستری است که بقای رژیم به کارکردهای بوروکراسی متکی است. ادعا آن است در جوامعی که نهادهای سیاسی به بلوغ نرسیده‌اند و رژیم‌های سیاسی از پشتیبانی مردمی برخوردار نیستند، بوروکراسی نقش دوگانه حافظ مشروعیت و کارآمدی رژیم را ایفا می‌کند. نویسنده کوشیده است به طرح الگویی بپردازد که نشان می‌دهد، کارکرد دوگانه بوروکراسی در این جوامع در نهایت به تنش منجر خواهد شد. استدلال بر این پایه است که نقش پنهان بوروکراسی - استفاده گسترده و نامعقول آن برای کسب مشروعیت - کارکرد آن را به عنوان ابزار توسعه کاهش می‌دهد [۵].

ایده این تحقیق که به پیشینه تجارب و علایق نویسنده مرتبط بود به تدریج شکل گرفت. نویسنده مدت دوازده سال در سازمان امور اداری و استخدامی کشور، سازمان مرکزی استخدامی ایران، در ظرفیت‌هایی که از کارشناسی سازمان و مدیریت آغاز شد و به مدیر آموزش حین خدمت پایان یافت خدمت کرد. اشتغال در سازمان امور اداری و استخدامی فرصتی بود تا درک روشن و عمیقی از کارکرد بوروکراسی ایران کسب کند. بعلاوه، مطالعات برنامه دکترا در ایالات متحده، برای نویسنده چشم‌انداز گسترده‌ای درباره سرشت و نقش بوروکراسی در جوامع در حال توسعه خلق کرد. این پیشینه به انگیزه‌ای تبدیل شد که در نهایت اشتیاق نویسنده را به عنوان دانشجوی مدیریت دولتی به مطالعه بوروکراسی ایران جلب کند.

علاوه بر انگیزه شخصی، هدف این تحقیق پر کردن خلأئی بود که از نبود

مطالعه کافی درباره بوروکراسی ایران دیده می‌شد. جستجوهای نویسنده نشان می‌داد که در زمان انجام این پژوهش، هیچ تحقیق علمی درباره بوروکراسی ایران، از منظری که این مطالعه صورت گرفت وجود نداشته است.

در سال ۱۹۸۰ میلادی، در شماره پاییز مجله "مرور مدیریت دولتی"^۱، شرود^۲، سیفین^۳، مونتگمری^۴ و اسمان^۵ کوشیدند تا حدی به مشکل مدیریت دولتی ایران در دوران شاه پردازند [۶]. آنچه در ارزیابی‌های آنان سخن به میان آمد تأکید بر چالش‌های فنی نظیر انعطاف‌ناپذیری سازمانی، خشکی ساختاری و تمرکز اداری بود. آنچه این نویسنده‌ها گفته‌اند ممکن است نامرتبط نباشد، ولی ایده‌ای که در نوشته‌های آنها مورد بحث قرار نگرفت، تعامل بوروکراسی به عنوان یک پدیده اجتماعی با دیگر بازیگران، در بستر اجتماعی گسترده‌تری بود. در کل، در مورد ایران، دانش اندکی درباره ارتباط و وابستگی میان بوروکراسی و دیگر بازیگران اجتماعی سخن به میان آمده بود و شاید بتوان گفت هیچ تحقیق تجربی درباره بوروکراسی ایران از این نگاه انجام نشده بود.

ادبیات مدیریت تطبیقی و توسعه بیش از آنکه از تئوری سازمان بهره بگیرد، بطور گسترده‌ای از رشته‌های سیاست تطبیقی تأثیر پذیرفته است. جای خالی ادبیات تئوری سازمان در ادبیات حوزه مدیریت دولتی تطبیقی هنوز برجسته است. از اینرو، کارکردهای بوروکراسی‌های دولتی در فرهنگ‌های مختلف از نظرها پوشیده مانده است. یکی از هدف‌های این تحقیق بکار گرفتن و مرتبط کردن دانش تئوری سازمان به حوزه مدیریت دولتی تطبیقی بوده است. با توجه به کمبود دانش تجربی درباره این موضوع، اهمیت انجام مطالعات عمیق برای درک کارکردهای بوروکراسی‌های دولتی در جوامع در حال توسعه اهمیت شایانی دارد. تلاش این تحقیق پیوستن به کوشش کسانی است که قصد دارند گام‌هایی در جهت پر کردن

-
1. Public Administration Review
 2. Sherwood
 3. Siffin
 4. Montgomery
 5. Esman

خلاء تجربی در این حوزه دانش بردارند. نویسندگان امیدوار است یافته‌های این مطالعه برای خط‌مشی‌گذارها، کارگزارها و دانشجویهای بوروکراسی دولتی که در ظرفیت‌های گوناگون با بوروکراسی سروکار دارند و تصمیم‌های آنها قویاً بر مسیر و هدایت توسعه جوامع‌شان تأثیرگذار است، مفید باشد.

روش این مطالعه

از قرن نوزدهم به بعد، روش‌شناسی علوم اجتماعی، موضوع مباحث دامنه‌داری میان فلاسفه، تاریخ‌نویسان، جامعه‌شناسان و دانشمندان علوم سیاسی بوده است. اثبات‌گراها معتقدند که منطق تبیینی که در علوم تجربی استفاده می‌شود را می‌توان برای رفتار انسان و رخداد‌های اجتماعی هم به کار گرفت. از سوی دیگر، تفسیرگراها و پدیدارشناس‌ها معتقدند که رویدادهای اجتماعی ممکن است از راه آشکار شدن دلایل رفتار انسان که پیچیده، منحصر به فرد، ذهن‌گرا و غیرقابل پیش‌بینی است تبیین شود؛ آنها می‌گویند هر تبیین کافی از رفتار انسان باید باز گوی "هدف" و "قصد" فاعل آن رفتار باشد [۷]. این زنجیره استدلال، همچنین متضمن این نکته است که رفتار اجتماعی باید در بستر خاصی که روی می‌دهد فهمیده شود.

رویکردی که در این تحقیق از آن استفاده شده، بر پایه خط فکری اخیر است، و به دلیل سرشت و دامنه این تحقیق، از روش تحلیل تاریخی استفاده شده است. هدفی که نویسندگان بر آن داشت تا این رویکرد کیفی را برگزینند، نوعی جامع‌نگری به پدیده‌ای است که در رویکرد کمی توصیف‌پذیر نبود. نویسندگان امیدوار است این رویکرد، رفتار بازیگران گوناگونی که در یک بستر اجتماعی گسترده در تعامل بودند را بازگو کند. سؤال‌هایی که قرار است به آنها در این تحقیق پاسخ بدهیم این است که "چگونه" و "چرا" رفتاری خاص رخ می‌دهد. در این مطالعه، می‌خواهیم بدانیم "کنش" رژیم سیاسی با بوروکراسی چگونه بود و "دلیل" آن چه بود. چنین فهمی کاربرد رویکردی که در این مطالعه انجام شده را توجیه

می‌کند و تلاش نویسنده در توصیف زنجیره رویدادها و برقراری رابطه علی میان آنها را نشان می‌دهد. همان‌طور که "پتی‌گرو" می‌گوید تبیین یک پدیده اجتماعی وقتی مفید است که بتواند به عنوان یک سیستم دائمی، گذشته، حال و آینده را پیوند دهد [۸].

فنون گردآوری داده‌ها، تابع سؤال‌های تحقیق بود: نخست کدام ابعاد بوروکراسی برای هدف‌های این مطالعه را باید برگزید؟ اغلب محققین دانشگاهی که به مطالعه بوروکراسی پرداخته‌اند، بر این باورند که هر اندازه در یک سازمان، سلسله مراتب اختیار، تفکیک وظایف و تخصص همراه با شاغلینی آموزش دیده وجود داشته باشند، آن سازمان کارآمدتر و هدفمندتر خواهد بود [۹]. بر پایه این سنت، پیش‌فرض این تحقیق آن است که بی‌ثباتی و جابجایی مکرر در سطوح عالی و میانی سلسله مراتب سازمانی، (ویژگی‌ای که کیفیت تداوم بوروکراسی را کاهش می‌دهد)، تمرکز شدید در تصمیم‌گیری (رفتاری که تفکیک وظایف و تخصص را نادیده می‌گیرد)، و خط‌مشی استخدام آزادانه بیکاران (روشی که شرایط احراز و شایستگی را کنار می‌نهد) اقداماتی است که می‌توانست بر کارایی و اثربخشی بوروکراسی ایران در دوران شاه تأثیر منفی گذاشته باشد.

دوم، نویسنده تمرکزش را بر کدام بخش‌های بوروکراسی باید بگذارد که بهره‌وری مطالعه بیشتر شود؟ با در نظر گرفتن دسترسی به داده‌ها و مدیریت تحقیق، دانشجوهای بوروکراسی اغلب، بر افرادی که در مشاغل مدیریت در سطوح عالی و میانی سلسله مراتب سازمانی شاغلند، تأکید می‌کنند [۱۰]. به دلیل این ملاحظات، و نقش مقامات بلندپایه در فرایندهای تدوین خط‌مشی، تحقیق حاضر بر مقاماتی متمرکز شده که در ظرفیت‌های مدیریتی مختلف خدمت می‌کردند.

با در نظر گرفتن معیارهای یاد شده در بالا، برای گردآوری داده‌ها، سؤال بعدی این بود که برای آزمون ایده این کتاب، چه میزان داده باید گردآوری می‌شد. فرایند گردآوری داده در زیربطور کوتاه توضیح داده می‌شود: دو گروه داده در این مطالعه

استفاده شد. داده‌هایی که توسط دیگران تولید شده بود و داده‌هایی که توسط نویسنده خلق شد. داده‌هایی که توسط دیگران تولید شده بود شامل منابع اولیه و ثانویه‌ای بودند که از مطالعات آرشیوی در ایران و ایالات متحده به دست آمدند. بیشتر شواهدی که فصل‌های ۳، و ۴ را حمایت می‌کند به دلیل آنکه دربرگیرنده کتاب‌ها، مقاله‌ها، تک‌نگاشت‌ها و رساله‌ها بودند و توسط دانشگاهیان رشته‌های علوم اجتماعی به زبان انگلیسی به رشته تحریر در آمده بودند، در ایالات متحده گردآوری شدند. داده‌های فصل ۴ در فاصله سال‌های ۱۳۶۱ و ۱۳۶۳ که نویسنده به تدریس در دانشگاه علامه طباطبائی اشتغال داشت گردآوری شد. بیشتر داده‌های فصل ۴ دربرگیرنده گزارش‌های منتشر شده و منتشر نشده دولتی است که تولیدکننده‌های آنها صاحب‌نظران ایرانی و تعدادی از کارشناسان بین‌المللی بودند که در ظرفیت‌های مشاوره‌ای در دولت ایران خدمت می‌کردند. داده‌های فصل ۵ در ایران و ایالات متحده گردآوری شدند. این شامل انتشارات دولتی، گزارش‌ها، مجموعه‌های سازمانی و نمودارهایی است که از جستجوهای آرشیوی در ایران گردآوری شدند. دیگر منابع تکمیلی - برای نمونه انتشارات کتاب‌ها و مقالاتی بود که درباره تاریخ ایران، سیاست و اقتصاد و نیز داده‌های آماری نظیر سالنامه ایران و کتاب وقایع و کتاب‌های آمار سالانه و (او که هست) ایران در کتابخانه‌های دانشگاه دولتی نیویورک، دانشگاه هاروارد و دانشگاه کرنل و بخش استقراض میان کتابخانه‌ای دانشگاه دولتی نیویورک گردآوری شد. با این حال بیشتر تحلیل‌های مندرج در فصل ۵ مبتنی بر داده‌هایی است که توسط نویسنده خلق شدند. در اینجا لازم است به این نکته اشاره شود که آموزه‌ها و تجارب نویسنده در مدیریت دولتی ایران در تأیید داده‌هایی که توسط دیگران تولید شده بود در استفاده و تحلیل داده‌های این تحقیق تاریخی یاری‌رسان بوده است.

پی‌نوشت‌ها

1. For sources on economic development in Iran see Charles Issawi, "The Iranian Economy 1925-75: Fifty Years of Economic Development," in George Lenczowski, (ed.) *Iran Under the Pahlavis*, (Stanford: Hoover Institution Press, 1978), pp. 129-166; Jahangir Amuzegar, *Iran: An Economic Profile*, (Washington, D.C.: The Middle East Institute, 1977); Farhad Kazemi, *poverty and Revolution in Iran: The Migrant Poor Urban Marginality and Politics*, (New York: New York University Press, 1981).
2. James Bill, "Iran and the Crisis of '78", *Foreign Affairs*, Vol. 57, No. 2 (Winter 1978-79), p. 333.
3. A leading scholar representative of this stream of views is Leonard Binder. See, for example, *Factors Influencing Iran's International Role*, (Santa Monica: RAND Corporation, RAND, 5968-ff, October 1969).
4. See Jahangir Amuzegar, *Technical Assistance in Theory and Practice: The Case of Iran*, (New York: Frederick A. Praeger, Publishers, 1966).
5. See, for example, Ervand, Abrahamian, *Iran Between Two Revolutions*, (Princeton: Princeton University Press, 1982), Amin, Saikal, *The Rise and Fall of the Shah*, (Princeton: Princeton University Press, 1980), Feraydoun Hovayda, *The Fall of the Shah*, (New York: Wyndham Books Co., 1980), Nikki R. Keddie, *Roots of Revolution: An Interpretative History of Modern Iran*, (New Haven: Yale University Press, 1981), Jerrold D. Green, *Revolution in Iran: The Politics of Counter-mobilization*, (New York: Praeger Publisher, 1982).
6. See pp. 407-33 in *Public Administration Review*, Vol. 40, No. (September/October 1980).
7. See Alfred Schutz, "Concept and Theory Formation in the Social Sciences," in Maurice Natanson (ed.) *Philosophy of the Social Sciences* (New York: Random House ,Inc. 1963), pp. 231 -249 . Also see Fred M. Frohock, *The Nature of Political Inquiry* , (Homewood , Illinois : The Dorsey Press. , 1967), pp. 114 – 115.
8. Andrew M. Pettigrew, "On Studying Organizational Culture" *Administrative Science Quarterly*, Vol. 24, No. 4 (December 1979), p. 570.
9. Ferrel Heady's *Public Administration: third ed.* (New York: Marcel Dekker A Comparative Perspective, Inc., 198 maintenance is reviewed. The first part examines these theories in general; the second part analyzes the literature that deals particularly with the Iranian political-administrative system.
10. Ibid.

فصل دوم:

ارتباط با گذشته

سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲، که دوران به سلطنت رسیدن شاه و قدرت یافتن دوباره او بعد از یک وقفه کوتاه است، می‌توان تأثیر پایداری بر شخصیت وی نام گذاشت، به طوری که تأثیر دیرپای آن را می‌توان بر رفتار وی در سال‌های بعد نیز مشاهده کرد. در این سال‌ها، یک نظام پارلمانی بر سر کار بود و سازمان‌ها و آزادی‌های سیاسی از جمله آزادی‌های فردی و اجتماعی برقرار شد. در دوران جنگ جهانی دوم، شاه چاره‌ای جز تبعیت از بریتانیایی‌ها و روس‌ها که ایران را اشغال کرده و پدرش رضا شاه را در سال ۱۳۲۰ تبعید کرده بودند، نداشت. روابط نزدیک رضا شاه با آلمان‌ها و مخالفت او با درخواست متفقین جهت استفاده از خاک ایران برای اهداف نظامی، منجر به سقوط وی شد. بنابراین، محمدرضا شاه مادامی که اتحاد جماهیر شوروی، برای تأمین نیازهای جنگ، خواهان برقراری ارتباط مرزهای جنوبی‌اش به خلیج فارس بود، گزینه دیگری جز تسلیم، پیش‌رو نداشت [۱].

اشغال کشور توسط متفقین تقریباً قدرت پهلوی را نابود کرد. نه تنها عدم مقاومت در برابر نیروهای متخاصم، رژیم را از نظر سیاسی بی‌اعتبار کرد، بلکه وقتی گروه‌های مخالف داخلی - در قالب احزاب سیاسی، اتحادیه‌های تجاری و مطبوعات - فعالیت‌های خود را از سر گرفتند، قدرت شاه تضعیف شد. در نتیجه،

گروه‌های سیاسی و اجتماعی زیادی بار دیگر در سپهر سیاسی ایران ظاهر شده و خواستار اصلاحات اجتماعی و در برخی موارد خودمختاری‌های محلی شدند. گروه‌های بومی با آرمان‌های ملی‌گرایی، خواستار یک نظام دموکراتیک مبتنی بر مشارکت جمعی در چهارچوب سلطنت بودند. گروه‌های تحت نفوذ شوروی خواستار تغییرات ساختاری «سوسیالیستی» انقلابی بودند و برخی سران قبایل، با حمایت بریتانیایی‌ها، خواهان خودمختاری منطقه‌ای شدند. در فضای آزادی بیان و فعالیت‌های سیاسی، مجلس شورای ملی، به جایگاه ابراز خواسته‌های سیاسی مردم و منافع عمومی در کشور تبدیل شد [۲].

شرایط سیاسی قبل از ۱۳۳۲

شوروی، به منظور تغییر شرایط اقتصادی - اجتماعی و سیاسی مناطق تحت اشغالش، خط‌مشی‌های متعددی اتخاذ کرد که در نهایت به تشکیل دو جمهوری طرفدار شوروی در آذربایجان و کردستان منجر شد. این نخستین بار نبود که ایران چنین تجزیه‌ای را در تاریخ اخیر خود تجربه می‌کرد. در سال ۱۲۸۶، بریتانیایی‌ها و روس‌ها توافق کرده بودند تا ایران را به مناطق تحت نفوذ خود تجزیه کنند؛ به این ترتیب که بریتانیا کنترل جنوب و روسیه کنترل شمال کشور را در دست گرفته و یک منطقه بی‌طرف در مرکز کشور را برای دولت آن روز ایران باقی بگذارند. در طول جنگ جهانی اول، نیروهای شوروی نیمه شمالی کشور را اشغال کرده و کوشیده بودند تا جمهوری سوسیالیستی گیلان را در جنوب غربی دریای خزر دایر کنند. [۳] در اواسط سال ۱۳۲۴، با تشکیل فرقه دموکرات آذربایجان (حزب دموکراتیک آذربایجان) در مرکز این استان، تبریز، بحران آذربایجان به اوج خود رسید. مؤسسان این حزب، گروهی از کمونیست‌های کهنه‌کار، به رهبری جعفر پیشه‌وری بودند. با حمایت ارتش شوروی، این فرقه، به سرعت شاخه‌های محلی حزب توده را راه‌اندازی کرده و نفوذ خود را در سراسر استان آذربایجان گسترش داد. در ظرف چهار هفته، بعد از تشکیل حزب، فرقه دموکرات برنامه‌اش را علنی کرد و

شاخه‌های خود را در استان گسترش داد. اولین بیانیه این حزب از حق ایجاد شوراهای محلی در استان و تدریس زبان آذری در مدارس دفاع می‌کرد. [۴] در اواخر سال ۱۳۲۴، فرقه دموکرات اولین کنگره حزبی را برگزار کرد و مجلس ملی خود را در تبریز تشکیل داد. مجلس، اعضای کابینه را انتخاب کرد و پیشه‌وری را به‌عنوان نخست‌وزیر برگزید و به این ترتیب، فرایند نهادینه‌سازی دولت خودمختار آذربایجان تکمیل شد. در سال بعد، این دولت تجزیه‌طلب چندین برنامه سوسیالیستی را به اجرا گذاشت: «آن‌ها املاک دولتی و برخی از اراضی واگذار شده به مالکان پیشین را در میان روستائیان توزیع کردند؛ برای اولین بار در تاریخ ایران به زنان حق رأی دادند؛ یک مالیات بر درآمد مرفقی را معرفی کردند و به ساخت جاده، درمانگاه، مدرسه و دانشگاه پرداختند». [۵] این اصلاحات هم برای ساکنان محلی و هم برای تندروهای تهرانی جذاب بود. دولت پیشه‌وری تا آذر ۱۳۲۵ در قدرت باقی ماند. در این زمان، دولت شوروی، تحت فشار بریتانیایی‌ها و آمریکایی‌ها و مذاکرات مستقیم با نخست‌وزیر وقت ایران، احمد قوام، تصمیم گرفت تا نیروهای خود را از آذربایجان خارج کند. روس‌ها با دریافت وعده امتیاز استخراج نفت شمال ایران، به حمایت خود از آذربایجان خودمختار و جمهوری کردستان خاتمه داده و به ارتش ایران اجازه داد تا دولت‌های کمونیست تجزیه‌طلب را در هم بکوبد و دوباره این مناطق را به سرزمین ایران بازگرداند. [۶] بحران آذربایجان بر بی‌اعتمادی شاه به اتحاد شوروی افزود و او را تشویق کرد تا روابط خود با آمریکا و بریتانیا که از او در شکست دادن دولت کمونیست آذربایجان حمایت کرده بودند، را تقویت کند. شاه همچنین فهمید که یک ارتش قدرتمند می‌تواند از حق حاکمیت ملی محافظت کند و او هم مانند پدرش، بخش عمده‌ای از وقت خود را صرف رسیدن به این هدف کرد. [۷] دومین حزب طرفدار شوروی که در ایران فعالیت می‌کرد حزب توده بود. این حزب، در سال ۱۳۲۰، توسط گروهی از روشنفکران مارکسیست که از سرکوب رضاشاه در دهه ۱۳۱۰ جان به در برده بودند، تأسیس شد. این حزب که پس از تشکیل، توانست شمار زیادی هوادار

در میان طبقات روشنفکر، متوسط و کارگر جذب کند، به یک جنبش ملی تبدیل شد و تا زمان سرکوبش، پس از کودتای ۱۳۳۲، نفوذ خود را تا حدود زیادی حفظ کرد. یک سال بعد از تشکیل، حزب توده توانست برنامه موقت خود را تدوین و اولین کنگره خود را برگزار کند. به منظور جذب توده‌های مردم، اولین برنامه حزب، درخواست اصلاحات اجتماعی و اقتصادی گسترده بود. این اصلاحات به کارگران نوید قوانین جدیدی را می‌داد که دولت را به اجرا و رعایت مرخصی با حقوق، هشت ساعت کار روزانه، پرداخت اضافه کار، بیمه ازکارافتادگی، مسکن یارانه‌ای، حقوق بازنشستگی و ممنوعیت کار کودکان، ملزم می‌کرد. به علاوه، در این قوانین توزیع مجدد زمین‌های خصوصی، سلطنتی و دولتی بین کشاورزها، تشکیل شوراهای روستایی، حذف عوارض فئودالی، تشکیل بانک کشاورزی و اتحادیه‌های روستایی، ساخت مدارس و درمانگاه‌های روستایی و پروژه‌های آبیاری پیشنهاد شده بود. برای زن‌ها حقوق سیاسی، کمک هزینه‌های رفاهی برای زنان بی‌بضاعت، و حقوق برابر با مردها در ازای کار برابر، پیش‌بینی شده بود. همچنین به تجار و صنعت‌گران وعده اجازه تأسیس صنف، کارگاه‌های یارانه‌ای دولتی و حفاظت در برابر رقیب خارجی می‌داد. در پایان، این برنامه به طبقه متوسط حقوق‌بگیر نوید تضمین شغلی، درآمد بیشتر، مالیات بر مصرف کمتر، کنترل بر قیمت غذا و اجاره بهای مسکن می‌داد. در حوزه‌های سیاسی، این برنامه خواستار استقلال ملی و رهایی از همه اشکال و انواع استعمار و نظام سلطه، صیانت از حقوق بشر و آزادی‌های مدنی، طبق قانون اساسی و جدایی قوای قضائیه و مجریه از یکدیگر بود. [۸]

در ضمن، این حزب روزنامه‌ای به‌عنوان ارگان مرکزی خود منتشر کرد، همچنین سازمان‌های ویژه‌ای برای زنان و جوانان تأسیس کرد و تمرکزش را بر ایجاد یک جنبش اتحادیه تجاری گسترده معطوف کرد. سپس، فعالیت‌های حزب، برای تشکیل شعبات و شاخه‌های بیشتر در شهرهای بزرگ، به خصوص اطراف مراکز صنعتی، گسترش یافت. باور بر این بود که حزب تا اواسط سال ۱۳۲۱،

زمانی که اولین کنگره خود را برگزار کرد، بیش از ۲۵ هزار عضو داشت و شاخه‌ها و سلول‌های مخفی و سرّی در سراسر کشور ایجاد کرده بود. علاوه بر این، تا قبل از سال ۱۳۲۵، این حزب از حمایت شورای مرکزی اتحادیه‌های تجاری متحد که ۳۵۵ هزار عضو داشت برخوردار بود. گذشته از این، در سال ۱۳۲۴، نُه تن از رهبران حزب به عضویت مجلس شورای ملی درآمده بودند و در سال بعد، سه تن از اعضای حزب وارد کابینه دولت شدند. [۱۰] باین حال، شکوفایی حزب در سال ۱۳۲۸ زمانی که به تلاش و همدستی در سوءقصد به جان شاه متهم شد، به پایان رسید. بعد از این اتفاق، پلیس دفاتر حزب را اشغال کرد، دارایی‌هایش را مصادره نمود و رهبران و بیش از دویست تن دیگر از اعضایش را دستگیر کرد. جان به در برده‌های کمیته مرکزی و هیئت مشاور به شاخه‌های حزب دستور دادند تا مخفی شوند و همچنین به طرفدارهای خود در ارتش توصیه کردند تا یک شبکه سرّی و مخفی درون نیروهای مسلح تشکیل دهند. در زمان انتخابات مجلس شانزدهم، که دولت در آن مشارکت را آزاد اعلام کرده بود، حزب فعالیت‌های آشکار خود را از سر گرفت، نشست‌هایی برگزار کرد و نظرات خود را علنی کرد. در سال ۱۳۳۰، همزمان با تلاش دولت مصدق برای کاهش محدودیت‌های سیاسی و تسریع در روند آزادسازی، حزب توده، بار دیگر به‌عنوان یک نیروی سیاسی مهم ظهور کرد. [۱۱] بعد از برطرف شدن بحران آذربایجان، که شاه اندکی اعتماد به نفس و شجاعت به دست آورده بود، به افزایش قدرتش تا پیش از ظهور جبهه ملی دکتر محمد مصدق در اواخر دهه ۱۳۲۰، ادامه داد. [۱۲] مصدق و جبهه ملی، که اعضای آن گروهی از مشروطه‌خواه‌ها و سیاستمدارهای ملی‌گرا بودند، شدیداً طرفدار اصلاحات پارلمانی برای دموکراتیزه کردن نظام سیاسی کشور بودند. آن‌ها همچنین خواستار یک قدرت سلطنتی محدود و عدم دخالت ارتش در سیاست بودند. مصدق حدود سال ۱۲۶۰ در خانواده‌ای با پیشینه نخبه‌سالاری متولد شده بود که سابقه تحصیل در سوئیس و فرانسه را داشتند. وی در زمان انقلاب مشروطه در ۱۲۸۵ به یک لیبرال دموکرات واقعی تبدیل شده بود. او معتقد بود که ایران باید

یک نظام دموکراتیک پارلمانی داشته باشد و قدرت شاه باید محدود و تحت نظارت قانون باشد. این مواضع بود که او را در تقابل مستقیم با رضاشاه و بعداً با پسرش محمدرضا پهلوی قرار داد. مصدق در یکی از سخنرانی‌هایش در مجلس شانزدهم چنین گفت:

"مایلم از این فرصت استفاده کرده و این مطلب را با مردم در میان بگذارم که اینجانب در مرداد ۱۳۲۰ توصیه‌ای به شاه جوان کردم..... به ایشان توصیه کردم که راه پدرشان را پی نگیرند، چون آن راه دشمنان زیادی برای پدرایشان درست کرده بود. من همچنین به شاه جوان توصیه کردم تا از نمونه پادشاهی بریتانیا پیروی کنند. پادشاه انگلستان از اینرو بسیار محترم است که خود را از سیاست کنار می‌کشد و از کار پلید عزل و نصب وزره معاونان و استاندارها دوری می‌کند..... این دلیل اصلی مخالفت من با دیکتاتوری فردی است. کشور به مردم تعلق دارد و مردم حق بی‌چون‌وچرای انتخاب نمایندگان خود را دارند. اگر آنها نتوانند از این حق استفاده کنند، یک اقلیت کوچک می‌تواند کنترل را به دست بگیرد، به زیان اکثریت کار کرده و فقط به فکر ارضای منافع خودخواهانه خود باشد..... [۱۳]

مواضع ملی‌گرایی و ضدامپریالیستی مصدق، او را به رهبر محبوبی در چشم ملت ایران تبدیل کرد. از زمان انتخابش به‌عنوان نماینده مجلس شانزدهم در سال ۱۳۲۹، او به معتمدترین رهبر طبقات روشنفکر و متوسط ایران تبدیل شد. او همچنین، پس از پیروزی‌اش بر بریتانیایی‌ها و ملی کردن صنعت نفت ایران، حمایت تعداد زیاد و رو به افزونی از طبقه پایین‌تر شهری را به دست آورد. [۱۴] در سال ۱۳۲۳، به‌عنوان نماینده مجلس، طرحی را برای تصویب تدوین کرد که به موجب آن اعطای هرگونه امتیاز انحصاری درخصوص استخراج نفت به قدرت‌های خارجی ممنوع شده و از مالکیت و کنترل ایران بر منابع طبیعی خود دفاع می‌شد. در اواخر دهه ۱۳۲۰، مذاکرات بین دولت ایران و شرکت نفت ایران و انگلیس، که اساساً درباره افزایش پرداخت حق‌الامتیاز این شرکت به دولت بود، به نقطه

حساسی رسید. در مجلس، جبهه ملی، به رهبری مصدق خواستار ملی کردن صنعت نفت بود. با تشدید بحران، شاه، ژنرال رزم‌آرا را که یک ارتشی مقتدر و قدرتمند بود به نخست‌وزیری برگزید. در ۱۶ اسفند ۱۳۲۹، ظاهراً به خاطر مواضع مخالفش با موضوع ملی کردن نفت، نخست‌وزیر رزم‌آرا ترور شد. با به اوج رسیدن بحران سیاسی، شاه حکومت نظامی اعلام کرد و حسین علاء را به‌عنوان نخست‌وزیر جدید معرفی کرد. وقتی که تنش‌ها و خواسته‌ها بر سر ملی کردن صنعت نفت تشدید شد، شاه - تحت فشار نمایندگان مجلس که رأی به نخست‌وزیری مصدق و توقیف دارایی‌های شرکت نفت ایران و انگلیس داده بودند - در تاریخ هفتم اردیبهشت مصدق را نخست‌وزیر اعلام کرد. [۱۵] در بیست‌وهفتم اردیبهشت، مصدق ملی شدن شرکت نفت ایران و انگلیس را اعلام کرد و دستور داد تا شرکت ملی تازه تأسیس نفت ایران جایگزین شرکت نفت ایران و انگلیس شود. در واکنش به این عمل، بریتانیایی‌ها از صدور نفت ایران جلوگیری کردند. آماده‌شدن برای انتخابات مجلس هفدهم توجه مصدق را به سیاست داخلی جلب کرد. برای جبهه ملی، انتخابات در واقع پویشی در برابر سلطنت‌طلب‌ها، ارتش، ارباب‌ها و ملاک‌های محافظه‌کار و رؤسای قبایل بود. نامزدهای جبهه ملی در شهرهای بزرگ رأی آوردند، اما در بیشتر حوزه‌های انتخابی، به‌خصوص مناطق روستایی، مخالفانش پیروز شدند. در نتیجه، سلطنت‌طلب‌ها و عوامل طرفدار بریتانیا در مجلس هفدهم توانستند جلوی برنامه‌های مصدق را بگیرند. برای مثال، آن‌ها با اعطای اختیارات ویژه مورد نیاز مصدق، برای مقابله با مشکلات اقتصادی ناشی از کاهش سریع درآمدهای نفتی مخالفت کردند. کشمکش‌های پارلمانی در ماه‌های بعدی، زمانی که شاه گزینه پیشنهادی مصدق برای وزارت جنگ را رد کرد، به اوج رسیدند. مصدق استعفا داد و مستقیم به مردم روی آورد و دست به دامن آنان شد. شاه، قوام را به‌عنوان نخست‌وزیر جدید انتخاب کرد، اما جبهه ملی خواستار اعتصاب و تظاهرات عمومی به نفع مصدق شد. بعد از پنج روز تظاهرات، خونریزی و بروز نشانه‌های اختلاف نظر در ارتش، شاه تسلیم شد و از

مصدق خواست تا دولت جدید تشکیل دهد. [۱۶] پیروزی مصدق، با کاهش قدرت دربار و ارتش همراه شد. او بودجه دربار را به نفع وزارت بهداشت کاهش داد، زمین‌های سلطنتی را به دولت برگرداند، ارتباط مستقیم شاه با دیپلمات‌های خارجی را ممنوع کرد، خواهر دوقلوی شاه، شاهدخت اشرف که در سیاست دخالت می‌کرد را تبعید کرد و ترتیب یک بازرسی بسیار دقیق از ثروت هنگفت خاندان پهلوی که در طول یک نسل به دست آمده بود را داد. اصلاحات مصدق در ارتش، دومین اقدام وی برای از بین بردن قدرت شاه بود. او اسم وزارت جنگ را به وزارت دفاع تغییر داد، خود را به‌عنوان وزیر دفاع معرفی کرد، بودجه ارتش را تا ۱۵ درصد کاهش داد، ارتش را پاکسازی کرد (پانزده ژنرال را با افسران مورد اعتماد خود در رده‌های بالا جایگزین کرد) و صحبت پایان دادن به مأموریت نظامی آمریکا در ایران را مطرح کرد. [۱۷] هجده مصدق همچنین دامن‌گیر طبقه اشراف و ملاکین شد، که اکثریت کرسی‌ها را در مجالس سنا و شورای ملی در اختیار داشتند. در اولین سال نخست‌وزیری‌اش، مصدق یک برنامه اصلاحات را راه‌اندازی کرد که مهم‌ترین بخش آن، اصلاحات ارضی بود. این برنامه با تشریفات و تبلیغات بسیار کمتری در مقایسه با برنامه‌ای که شاه در دهه ۱۳۴۰ به راه انداخته بود اجرا شد؛ اما بسیار بنیادی‌تر از آن بود. به موجب این طرح درصد سود کمتری عاید ملاک‌ها می‌شد. بر اساس این برنامه، هر ملاک ملزم بود که بیست درصد از سودش را بابت بهبود و بهسازی جامعه روستایی هزینه کند. علاوه بر این، در برنامه اصلاحات، مسئولیت بهداشت، سلامت و آبیاری روستاها به شورای روستا محول می‌شد که پیش از آن، از اختیارات ملاک‌ها بود. دولت مصدق همچنین برنامه‌هایی در زمینه‌های آموزش، سلامت، و صنعت تدوین کرد. با این حال، برنامه اصلاحات مصدق به دلیل کاهش شدید درآمدهای نفتی دولت نتوانست به تمام اهداف خود دست یابد. [۱۸] در تیرماه ۱۳۳۲، وقتی که ابتدا مجلس سنا و بعد مجلس شورای ملی، برنامه اصلاحات مصدق (که با اختیارات فراقانونی واگذار شده توسط پارلمان به او شروع شده بود) را رد کردند، مصدق

مجلس را منحل کرد و خواستار فرماندوم ملی شد. او حمایت سیاسی ایرانیان را به دست آورد، اما این بار پیروزی اش دست نیافتنی به نظر می‌رسید. به گزارش، کوتام^۱ از اوایل زمستان ۱۳۳۱ «مصدق بر سر یک دوراهی گرفتار شده بود که تنها راه گریز از آن، مصالحه ایدئولوژی لیبرال دموکراسی وی بود که شدیداً به آن باور داشت. او این ضرورت را پذیرفت، اما با چنان اکراه و تردیدی که به مرور او را به سمت عرصه فراقانونی هدایت کرد، عرصه‌ای که رستگاری در آن نبود».[۱۹] تحریم فروش نفت ایران توسط انگلیس، منجر به تضعیف اقتصاد شده بود و این خود سبب بیکاری و بالا رفتن نرخ تورم شده بود. در عرصه سیاسی، کنشگرها به دو دسته نیروهای مخالف و طرفدار دولت تقسیم شده بودند، و عوامل مخالف مصدق، که از حمایت فرماندهان سطح بالای نیروهای مسلح ایران برخوردار بودند، دوروبر شاه گرد آمده بودند.

در حالی که جبهه ملی به گروه‌های مخالف هم تجزیه می‌شد، این پراکندگی، افسران سلطنت طلب را ترغیب می‌کرد تا در خفا، ترتیب یک کودتای نظامی را بدهند. بعد از یک تلاش نافرجام برای سرنگون کردن مصدق، شاه کشور را ترک کرد. اما افسران سلطنت طلب، با حمایت سازمان سیا و اراذل مزدور، سرانجام سلطنت را ظرف چند روز باز گردانند. [۲۰]

تحکیم قدرت

رویدادهای بین سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲ بر سیاست‌هایی که شاه در دهه بعد اتخاذ کرد، شدیداً تأثیر گذاشت. بعد از کودتای ۱۳۳۲، شاه بر تحکیم و تقویت قدرت خود از طریق اقدامات اقتصادی و سرکوب سیاسی افزود. دولت آمریکا، که با سیاست‌های ملی‌گرایانه مصدق مخالف بود، آمادگی خود را برای ارائه حمایت‌های مالی گسترده و مشاوره اقتصادی به شاه ضدکمونیست و طرفدار الگوی نوین‌گرایی توسعه پساجنگ جوامع در حال توسعه نشان داد. [۲۱] ظرف یک ماه بعد از سرنگونی مصدق، شاه چهل و پنج میلیون دلار به عنوان کمک

اقتصادی فوری از ایالات متحده دریافت کرد. در زمان مصدق، آمریکا مبلغ سی و سه میلیون دلار به ایران به عنوان بخشش و یا قرض داده بود، اما این حمایت در مقابل تحریم بریتانیا از فروش نفت ایران کافی نبود. بین سال‌های ۱۳۳۳ تا ۱۳۳۶، حمایت مالی آمریکا از ایران به بیش از پانصد میلیون دلار افزایش یافت که یک چهارم این مبلغ صرف مصارف نظامی شده بود. [۲۲] این حمایت بر اعتماد به نفس سلطنت طلب‌ها به دولت افزود و اعتماد را به کسب و کار باز گرداند. با کنار گذاشتن ابتکار مصدق برای ملی کردن نفت، شاه به اختلافات نفتی با بریتانیا پایان داد و با اصل تقسیم برابر سود با آن کشور موافقت کرد. به توصیه شاه، دولت قراردادی با کنسرسیومی متشکل از بریتیش پترولیوم و دیگر شرکت‌های نفتی اروپایی و آمریکایی امضا کرد. این قرارداد جدید درآمدهای نفتی ایران را از ۳۴ میلیون دلار در [۱۳۳۳-۱۳۳۴] به ۱۸۱ میلیون دلار در [۱۳۳۶-۱۳۳۵]، به ۳۵۸ میلیون دلار در [۱۳۴۰-۱۳۳۹]، و به ۴۳۷ میلیون دلار در [۱۳۴۲-۱۳۴۱] افزایش داد. [۲۳]

با دریافت کمک از آمریکا و جریان ورود درآمدهای نفتی به خزانه کشور، شاه توانست حرکت به سوی توسعه اقتصادی را آغاز کند. اولین برنامه هفت‌ساله توسعه اقتصادی ایران (۱۳۳۴-۱۳۲۷) به دلیل مشکلات اقتصادی دوران مصدق رها شده بود. اما با فرصت‌های به دست آمده توسط رژیم جدید، شاه دومین برنامه هفت ساله توسعه اقتصادی (۱۳۴۱-۱۳۳۴) را راه‌اندازی کرد. این برنامه قرار بود که با درآمدهای نفتی دولت و وام‌های خارجی برای اجرای سرمایه‌گذاری‌های خصوصی و دولتی اجرا شود. با این حال درآمدهای نفتی پیش‌بینی شده برای تأمین بودجه این برنامه به دلیل هزینه‌های شدید دولت در حوزه‌های ارتش، امنیت و اداره کشور شدیداً کمتر از میزان پیش‌بینی شده بود. علاوه بر این، این طرح از یک بی‌تجربگی تطبیقی در برنامه‌ریزی کلان، بی‌کفایتی و نبود هماهنگی در میان سازمان‌های دولتی رنج می‌برد. در نتیجه، موفقیت‌هایش از نظر اقتصادی بسیار محدود شدند. [۲۴] این برنامه نتوانست تغییرات اجتماعی - اقتصادی مورد نظر

برنامه‌ریزها را به ارمغان بیاورد، اما توانست منافع سیاسی بسیاری برای رژیم فراهم کند. برنامه، فرصت‌های جدیدی را در اختیار گروه‌های کارآفرین بانفوذ قرارداد تا اعتماد دوباره‌ای به رژیم پیدا کنند؛ همچنین مشاغل جدیدی ایجاد کرد و درآمد طبقه متوسط نوظهور، گروه‌های حرفه‌ای و بورکراتیک که خواهان سهم بیشتری از فعالیت‌های اجتماعی - اقتصادی بودند را افزایش داد. [۲۵] از نظر سیاسی، شاه به تقویت ارتش و نیروهای امنیتی پرداخت و سازمان‌های سیاسی لازم برای یک جامعه دموکراتیک را تضعیف کرد. افزایش درآمدهای نفتی از یک سو، و کمک‌های نظامی آمریکا که بین سال‌های ۱۳۳۲ تا ۱۳۴۲ به ۵۰۰ میلیون دلار رسیده بود، از سوی دیگر به شاه کمک کرد تا تعداد نیروهای مسلح خود را از ۱۲۰ هزار تن به بیش از ۲۰۰ هزار تن در همین دوره برساند. او همچنین بودجه سالیانه ارتش را از ۸۰ میلیون دلار در سال ۱۳۳۲ به ۱۸۳ میلیون دلار در سال ۱۳۴۲ افزایش داد. [۲۶] در سال ۱۳۳۶، با کمک و حمایت فنی مشاوران ایالات متحده آمریکا، شاه توانست سازمان اطلاعات و امنیت کشور «ساواک» را که از کمک‌های فنی سرویس اطلاعات اسرائیل معروف به موساد هم برخوردار می‌شد تأسیس کند. از زمانی که شاه تصمیم گرفت حکومت کند و نه سلطنت، ارتش به ابزار کلیدی این هدف تبدیل شد. شکست مصدق در ماندن بر سر قدرت به‌اتکای محبوبیت میان آحاد مردم، به‌عنوان تنها سازوکار کنترل، و موفقیت شاه از طریق سیاست‌های عدم مصالحه برای کنترل مخالفان، از طریق نیروهای امنیتی و نظامی، شاه را متقاعد کرده بود که اقتدار خود را بر پایه ابزار ترس و هراس بنا کند. او در سال ۱۳۳۴ به این امر این‌گونه اعتراف می‌کند:

«برای یک مرد، در زندگی هیچ چیزی بدتر و غم‌انگیزتر از زمانی نیست که تصمیم می‌گیرد به‌جای سلطنت، حکومت کند، اما من حکومت خواهم کرد. من می‌خواهم حکومت کنم». [۲۷]

ساواک نقش بسیار مهمی در پیدایش قدرت مطلق و خودکامه شاه ایفا کرد. ساواک به تدریج شبکه‌های خود را نه تنها برای سرکوب مخالفان سیاسی رژیم

بلکه برای تفتیش سوابق هر کسی که می‌خواست وارد سازمان‌های دولتی شود توسعه داد. ساواک همچنین تلاش می‌کرد تا رفتار شهروندان را تغییر دهد، آرای عمومی را به نفع بقا و امنیت رژیم کنترل و هدایت کند.

بعد از سقوط مصدق، شاه شروع به سرکوب تمام مخالفان خود کرد. او سانسور شدیدی را بر رسانه‌های گروهی اعمال کرد و تشکیل هرگونه سازمان سیاسی را ممنوع اعلام کرد و هر حرکتی که تهدیدکننده امنیتش بود را در نطفه خفه کرد. ارتش و ساواک، جبهه ملی و حزب توده را قلع و قمع کردند. آن‌ها مصدق و اعضای اصلی کابینه‌اش، رهبران حزب ایران، حزب ملت و حزب نیروی سوم را دستگیر کردند. مصدق توسط یک دادگاه نظامی محاکمه شد و به سه سال حبس و بعد حصر خانگی تا پایان عمرش محکوم شد. رژیم، وزیر خارجه وی، حسین فاطمی، را اعدام و باقی رهبران جبهه ملی را زندانی کرد. علاوه بر این، از ۱۳۳۲ تا ۱۳۳۷، رژیم بیش از سه هزار نفر از اعضای حزب توده را دستگیر کرد و رهبران این حزب، فعالان شبه نظامی و اعضای نظامی این حزب را شدیداً تنبیه نمود. در میان آن‌ها، چهل تن اعدام شدند، چهارده نفر تا سرحد مرگ شکنجه شدند و بیش از دویست نفر به حبس ابد محکوم شدند. ضربه اصلی به بدنه حزب توده در سال ۱۳۳۳ وارد آمد، یعنی زمانی که رژیم اقدام به پاکسازی ارتش کرد، حدود ششصد تن از افسرانی که گفته می‌شد عضو حزب توده هستند را دستگیر کرد و آن‌ها را در یک دادگاه نظامی محاکمه کرد. اعدام و حبس گسترده حامیان حزب توده منجر به فروپاشی این حزب به‌عنوان یک اپوزیسیون سازمان‌یافته در اواخر دهه ۱۳۳۰ شد.

[۲۸] علاوه بر این، شاه با از بین بردن کارکرد نظام پارلمانی، مخالفان خود را بیش‌ازپیش بی‌اعتبار کرد. او به ایده اصلی قانون اساسی ۱۲۸۵ که هدفش ایجاد نظامی برای نظارت بر عملکرد دولت، اعطای آزادی بیان به مطبوعات، و دیگر آزادی‌های انفرادی و گروهی بود، پایان داد. انتخابات سال ۱۳۳۳ برای مجلس هجدهم به شکلی کاملاً کنترل‌شده برگزار شد و نامزدها توسط رژیم دستچین شدند. در نتیجه، فعالیت‌های قانون‌گذاری تحت نظارت قوه مجریه درآمد و کارکرد

مجلس به کارکرد یک مَهر پلاستیکی تنزل پیدا کرد. به نظر می‌رسید، شاه به مجلس اجازه داده بود مادامی که فعالیت‌های او را تأیید کرده و منبع اصلی مشروعیت او باشد، به کارش ادامه دهد. در ۱۳۳۶ شاه ایجاد یک سیستم دو حزبی را در دستور کار قرار داد. این اقدام به منظور ساکت کردن اپوزیسیون داخلی و آرام کردن غرب بود تا نشان دهد قصد دموکراتیزه کردن سیاست‌های ایران را دارد. حزب ملّیون، به رهبری نخست‌وزیر اقبال، به‌عنوان نیروی طرفدار دولت و حزب مردم، به رهبری معتمدترین دوست شاه یعنی عَلم، به‌عنوان اپوزیسیون، عمل می‌کرد. رژیم هیچ‌گونه فعالیت سیاسی خارج از این دو حزب را تحمل نمی‌کرد. رژیم به مطبوعات اجازه نمی‌داد که خانواده سلطنتی، ارتش، یا آمریکائی‌ها که حامیشان برای بقای رژیم حیاتی بود، را به چالش بکشند. در عوض، رژیم تمام کتاب‌هایی که ماهیت تندروی و رادیکالی داشتند را ممنوع اعلام می‌کرد و مؤسساتی، مانند مؤسسه انتشارات فرانکلین را که گرایشات ضد کمونیستی داشتند، تأسیس کرد. هدف این فعالیت‌ها، تثبیت موقعیت شاه به‌عنوان تنها رهبر ایران و ترویج یک نظام ارزشی جدید به‌عنوان تلاشی برای خلق یک نظام سرمایه‌داری حکومتی بود. [۲۹]

پیش از پایان دهه ۱۳۳۰، شاه موفق به تحکیم قدرت خود از طریق ایجاد یک حکومت مطلقه شده بود. اما به دلایلی چند، نتوانست به حکومت خود مشروعیت ببخشد. اول، سقوط مصدق در ۱۳۳۲، هرگز تصویر او را از اذهان مردم ایران محو نکرد. یکی از حاضران در جلسه محاکمه او می‌نویسد: «میراث مصدق، برای ایرانیان جاذبه زیادی دارد. او اژدهای شرکت نفت ایران و انگلیس را سربرید... دفاع مصدق در واقع داستان شکست شرکت نفت بریتانیایی بود، استدلالی کاملاً قابل درک... که برای همگان پذیرفتنی است. دولت (زاهدی)، شاید او را محکوم کرد؛ اما نتوانست این اسطوره را نابود کند». [۳۰] دوم، در دهه بعد از ۱۳۳۲، شاه مجبور شد تا با تعداد فزاینده‌ای از اعضای طبقه روشنفکر که از سیاست‌های شاه برای بازگشت به دیکتاتوری و وابستگی شدید به ایالات متحده ناامید شده بودند روبه‌رو شود. شاه بازگشت خود به استبداد را با تحکیم و تثبیت

بی‌رحمانه قدرت به نام ضدکمونیسم و نقض همیشگی آزادی‌های مدنی و حکومت ترس و وحشت نشان داده بود. [۳۱] این سیاست‌ها نقض آرمان‌های ملی‌گرایانه و مشروطه‌خواهانه‌ای بودند که ایرانی‌ها سال‌ها آرزویش را داشتند. سوم، رژیم در بهبود شرایط اجتماعی و اقتصادی اکثریت قاطع ایرانیان شکست خورده بود. علی‌رغم در اختیار داشتن یکی از غنی‌ترین منابع نفتی جهان، اکثریت قریب به اتفاق مردم هنوز زیر خط فقر زندگی می‌کردند. در نتیجه، پایگاه مردمی محدود شاه بدون تغییر باقی ماند و ادامه حکومتش مشکل‌زا شد.

بحران مشروعیت

نداشتن پایگاه مردمی در طول دهه ۱۳۳۰ شاه را وادار کرد تا بیش‌ازپیش به نیروهای مسلح، دستگاه امنیتی، پارلمان وابسته و تحت سلطه اشراف، کارآفرین‌هایی از طبقات بالا و متوسط جامعه و یک بوروکراسی کشوری متشکل از یک طبقه متوسط با رشد بسیار کند، وابسته شود. اما با گذشت زمان و تغییر شرایط اجتماعی - اقتصادی جامعه ایران، این پایگاه‌های حمایتی، نمی‌توانستند کمک چندانی به شاه بکنند. در این دوران آگاهی و مطالبات سیاسی مردم روزبه‌روز بیشتر می‌شد. بنابراین، شاه ناگزیر بود برای تضمین و تداوم حکومت خود پایگاه مشروعیت سیاسی محدود خود را توسعه دهد. او اغلب سراغ دیگر منابع حمایت می‌رفت، که از مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به نهاد پادشاهی ایران و مذهب تشیع اشاره کرد. این دو منبع مشروعیت به شکل گسترده‌ای توسط شاه برای پذیرش سیاست‌ها و برنامه‌هایش توسط جامعه، استفاده می‌شد.

از نهاد پادشاهی، برای لزوم تداوم میراث باستانی ایرانی تا به امروز، استفاده می‌شد. نگاه و برداشت شاه از بزرگی و شکوه گذشته را می‌توان به‌خوبی در جشن‌های ۲۵۰۰ ساله پادشاهی ایران در سال ۱۳۵۰ مشاهده کرد. شاه قصد داشت بین پادشاهی قرن بیستم ایران با پادشاهان گذشته ایران پیوندی برقرار کند. همانند پدرش که تلاش کرده بود با اتخاذ نام خانوادگی «پهلوی» سلسله جدید را

به پادشاهان گذشته نسبت دهد، جشن ۲۵۰۰ ساله محمدرضا شاه نیز تلاشی بود برای اثبات این که او وارث کوروش کبیر است. موارد دیگری نیز وجود دارند که با کمک آن‌ها شاه تلاش کرد تا از رویدادهای اجتماعی برای حکومت خود مشروعیت کسب کند. برای مثال، بیست و پنجمین سالگرد باشکوه حکومت خود را در سال ۱۳۴۵ برگزار کرد که در طول آن مجلس را ملزم کرد تا به او لقب آریامهر (نور آریایی‌ها) بدهد. او در سال ۱۳۴۸ تاج‌گذاری‌اش را جشن گرفت و بالاخره پنجاهمین سالگرد به قدرت رسیدن سلسله پهلوی را در سال ۱۳۵۵ جشن گرفت. [۳۲] وقتی از او پرسیدند، آیا لازم می‌داند برای تحقق هدف‌هایش از حس ملیت بهره بگیرد، او گفت:

«بله. اما این همچنین با ویژگی‌های ملت ما سازگار است. درک آن‌ها غیر از این نیست. آن‌ها در طول ۲۵۰۰ سال، به این ذهنیت عادت کرده‌اند... بنابراین، پادشاهی ریشه در تاریخ دارد. پادشاهی از جامعه نشأت می‌گیرد... افسانه پادشاهی در ایران به همراه تحصیلات و سرشت من... فکر می‌کنم دانسته یا ناخودآگاه، به این نگرش رسیده‌ام که یک پادشاه و ملتش نمی‌توانند از هم جدا باشند. آن‌ها چه بخواهند و چه نخواهند باید با هم باشند. و من در واقع فکر می‌کنم که این نگاه دلیل قدرت من است.» / ۳۳

با این حال، متوسل شدن شاه به سنت پادشاهی، ارزش عملی کمی در جامعه‌ای مانند ایران داشت که در آن اکثریت مردم جامعه از نظر سیاسی قادر به بیان دیدگاه‌ها و احساس خود نبودند. از بیست میلیون جمعیت ایران در سال ۱۳۴۰، حدود هفتاد درصد آن‌ها در مناطق روستایی زندگی می‌کردند. حس وفاداری سنتی و اطاعت روستائیان به خوانین و ارباب‌هایی بود که می‌توانستند زندگی حقیرانه و شرایط اسفبارشان را به طرز مثبتی تغییر دهند. ارباب‌هایی که در گذشته قدرتمندترین پایگاه سلطنت ایران بودند؛ اگر اراده می‌کردند، می‌توانستند مانع از دسترسی دولت مرکزی و تأثیرگذاری بر توده‌های جمعیت روستایی ایران