Scientific-Research Quarterly Siasat-e Motalieh
14th Year, No. 53, 2026

Government Performance in Economic and Social Development during the Second Pahlavi Era: Outcomes and Implications

Mehraldin Rafiei[1], Malek Zolghadr[2], Farideh Najari[3]

[1] *Ph.D. Student, Department of Political Science, Za.C., Islamic Azad University, Zanjan, Iran. mehraddinrafiei@gmail.com*
[2] *Department of Political Science and International Relations, Za.C., Islamic Azad University, Zanjan, Iran* ***(Corresponding author).*** *malekezolgadr@gmail.com*
[3] *Department of Political Science and International Relations, Za.C., Islamic Azad University, Zanjan, Iran. research.women@azudc.ir*

Abstract

This study examines the role of governments during the Second Pahlavi era in designing and implementing economic and social development programs. Employing a descriptive-analytical method, it finds that government development strategies were grounded in modernization theory and an outward-oriented approach. These strategies were reflected in the First to Fifth Development Plans through industrial and regional development, land reform, a focus on oil, the prioritization of military development over social and economic development, efforts to attract foreign investment, urbanization, and increased attention to women's role in development. However, several obstacles prevented the realization of long-term development objectives. These included government control over the private sector and the exclusion of nongovernmental social actors from meaningful participation; trickle-down growth and widening class disparities; increasing corruption; the growing adoption of exogenous and imitative approaches to development; unbalanced urban development and high rates of rural-to-urban migration; and insufficient progress toward established targets in agriculture, literacy, and women's participation in development. Consequently, governments during the Second Pahlavi era failed to achieve their long-term economic and social development goals.

Keywords: economic development, social development, development plans, Second Pahlavi era.

Received: 2025-09-04 ; **Received in revised form:** 2025-11-27 ; **Accepted:** 2025-12-20 ; **Published online:** 2026-03-30
https://doi.org/10.22034/sm.2025.2045489.2258
© the authors
http://sm.psas.ir **Article type:** Research Article
Publisher: Political Studies Association of the Seminary

فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست متعالیه
سال ۱۴، شماره ۵۳، ۱۴۰۵

تبیین عملکرد دولت‌های عصر پهلوی دوم برای توسعه اقتصادی و اجتماعی و نتایج و آثار حاصل از آن

مهرالدین رفیعی[۱]، مالک ذوالقدر[۲]، فریده نجاری[۳]

[۱] دانشجوی دکتری، گروه علوم سیاسی، واحد زنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، زنجان، ایران. mehraddinrafiei@gmail.com

[۲] گروه علوم سیاسی و روابط بین‌الملل، واحد زنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، زنجان، ایران (**نویسنده مسئول**). malekezolgadr@gmail.com

[۳] گروه علوم سیاسی و روابط بین‌الملل، واحد زنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، زنجان، ایران. research.women@azudc.ir

چکیده

هدف پژوهش حاضر بررسی نقش دولت‌های عصر پهلوی دوم در طراحی و اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی است. روش پژوهش توصیفی- تحلیلی بوده و نتایج حاکی از آن است که استراتژی‌های طراحی و اجرای برنامه‌های توسعه توسط دولت در عصر پهلوی دوم که مبتنی بر نظریه نوسازی و نگاه برون‌گرا بود و در برنامه‌های اول تا پنجم عمرانی نیز در قالب صنایع، عمران ناحیه‌ای و اصلاحات ارضی و تمرکز بر نفت و ترجیح توسعه نظامی بر توسعه اجتماعی و اقتصادی و تلاش برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی، رشد شهرنشینی، توجه به نقش زنان در توسعه نمود و تبلور داشت، نهایتاً به واسطه بروز موانع مختلف ازجمله کنترل بخش خصوصی و عدم فرصت به بدنه اجتماعی غیردولتی، رشد قطره‌ای و شکاف طبقاتی، افزایش فساد، افزایش رویکردهای غیربومی و تقلیدی به توسعه، توسعه ناموزون شهری و نرخ بالای مهاجرت از روستاها، عدم رشد قابل توجه و هدف‌گذاری شده در بخش‌های کشاورزی، سوادآموزی و نقش‌آفرینی زنان، نتوانست اهداف بلندمدت مسیر توسعه در عصر پهلوی دوم را محقق نماید.

واژه‌های کلیدی: توسعه اقتصادی، توسعه اجتماعی، برنامه‌های عمرانی، پهلوی دوم.

استناد به این مقاله: رفیعی، مهرالدین؛ ذوالقدر، مالک؛ نجاری، فریده (۱۴۰۵). تبیین عملکرد دولت‌های عصر پهلوی دوم برای توسعه اقتصادی و اجتماعی و نتایج و آثار حاصل از آن. *سیاست متعالیه*، ۱۴(۱): ص۲۱۹-۲۳۴. https://doi.org/10.22034/sm.2025.2045489.2258

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۶/۱۳ ؛ **تاریخ اصلاح:** ۱۴۰۴/۰۹/۰۶ ؛ **تاریخ پذیرش:** ۱۴۰۴/۰۹/۲۹ ؛ **تاریخ انتشار:** ۱۴۰۵/۰۱/۱۰

ناشر: انجمن مطالعات سیاسی حوزه **نوع مقاله:** پژوهشی http://sm.psas.ir

© the authors

مقدمه

در راستای بررسی برنامه‌های توسعه در دوران پهلوی دوم باید گفت که هیچ‌یک از برنامه‌های توسعه پیش از انقلاب، نگاه جامع و بومی به توسعه نداشتند. دولت ایران در دهه ۱۳۵۰ یعنی سال‌های اجرای برنامه‌های پنج‌گانه، دولتی کاملاً وابسته بوده است. پژوهش حاضر به بررسی و تحلیل الگوهای سه‌گانه عصر پهلوی دوم پرداخته و نشان داده که توسعه این دوره مبتنی بر ترقی و مدرنیزاسیون غربی بوده و با نظر و دخالت مستقیم شخص شاه و درباریان و بدون توجه به نظر نخبگان صورت می‌گرفته است. الگوی توسعه مورد نظر رژیم پهلوی دوم (تئوری اقتصادی «رشد قطره‌ای») به طور اجتناب‌ناپذیری شکاف بین‌گروه‌های اجتماعی و دارا و فقیر را وسیع‌تر کرد. استراتژی رژیم، سرازیر کردن ثروت نفتی به سوی نخبگان وابسته به دربار بود که بعدها کارخانه‌ها، شرکت‌ها و واحدهای کشت و صنعت متعددی را تأسیس کردند. ثروت به لحاظ نظری به صورت قطره‌ای به پایین جریان می‌یافت، اما در عمل، در ایران مانند بسیاری از دیگر کشورها، همچنان به بالا چسبیده بود و مسیرش به سوی رده‌های پایین‌تر نردبان اجتماعی، روزبه‌روز بسته‌تر می‌شد. ثروت مانند یخ در آب گرم، در فرآیند دست به دست شدن، ذوب می‌شود، بنابراین، نتیجه آن چندان تعجب‌آور نبود. بنا به گزارش سازمان بین‌المللی کار، در دهه ۱۳۵۰ ایران به یکی از بدترین کشورهای جهان تبدیل شده بود. قبلاً «انقلاب سفید» با محوریت «اصلاحات ارضی» شکست سختی را متوجه برنامه‌های رژیم کرده بود. اگرچه اصلاحات ارضی، تعداد روستاییان صاحب زمین را بسیار افزایش داد، اما زمین کافی در اختیار اکثر آنان قرار نداد که بتوانند کشاورزانی حداقل خوداتکاء باشند. رشد فربه‌گونه اقتصاد ایران در دهه ۱۳۵۰ با در نظر گرفتن اتکای کشور به درآمدهای نفتی و عدم اتکاء به صادرات اجناس ساخته شده صنعتی، رشدی فریبنده بیش نبود. ایران دستخوش فساد مخرب اداری و کاهش تولید کشاورزی بود. درآمد نفت، نابرابری و فساد را به نقطه جوش رسانده بود. انقلاب سفید و درپی آن رونق درآمد نفت، به‌جای پاسخگویی به انتظارات عمومی، موجب افزایش نارضایتی‌های گسترده شد. رشد سریع قیمت‌های نفت در سال‌ها ۱۳۵۲-۱۳۵۳ برای رژیم فرصتی طلایی برای عقلانی‌سازی برنامه توسعه و حرکت به سوی توسعه متوازن‌تر بخش‌های کشاورزی/صنعتی و شهری/روستایی اقتصاد فراهم کرد. روند نوسازی پهلوی دوم به این دلیل که در یک نظام اقتدارگرای پاتریمونیالیستی پیش می‌رفت و نوسازی خود را بدون اعمال در ابعاد سیاسی و جامعه مدنی اعمال داشته بود، برهم خوردن تعادل روانی و اجتماعی اقشار متوسط و پایین جامعه را به دنبال آورد. واکاوی این فرایند و مراحل آن با توجه به تغییراتی که به مدت سه دهه ایجاد کرد و پیامدهایی که در ساختار اقتصاد ایران برای سال‌هایی طولانی به بار آورد، موضوع پژوهش‌های متعددی قرار گرفته است.

۱. مفاهیم و چارچوب نظری

در گام نخست برای روشن شدن چارچوب تحقیق، مفاهیم کلیدی و همینطور چارچوب نظری پژوهش تبیین می‌شوند.

۱-۱. مفهوم توسعه اجتماعی و چارچوب نظری آن

در ادامه به بررسی یکی دیگر از مفاهیم کلیدی پژوهش، یعنی توسعه اجتماعی پرداخته و در این خصوص شاخص‌های توسعه اجتماعی و مبانی نظری مرتبط با آن نیز مورد واکاوی و مطالعه قرار می‌گیرد.

۱-۱-۱. مفهوم توسعه اجتماعی

توسعه اجتماعی از دیدگاه‌های متفاوت، معناهای مختلفی دارد؛ ازجمله گذر از جامعه سنتی به صنعتی یا مدرن از طریق تقسیم کار که از نظر دورکیم مطرح بود و دیگرانی که آن را به معنی سرمایه اجتماعی، هویت انسانی، عقلانیت ارتباطی، اعتماد، انسان بودن و غیره می‌گرفتند. در ایران این مفهوم با شاخص‌های هویت و اعتماد اجتماعی بیشتر مدنظر بوده است. توسعه اجتماعی با تقسیم حیات اجتماعی به چهار حوزه سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی خاص‌تر شده و مؤلفه‌های آن حول انسجام و یگانگی از هویت و استقلال نسبی و منطق درونی خاصی برخوردار شده است. عدم توجه به دو عامل انسجام و یگانگی به صورت آسیب‌های اجتماعی، طراوت و شادابی حیات اجتماعی را تهدید می‌کند. بنا به تعریف کانون بحث توسعه اجتماعی: اجتماع جامعه‌ای است که مطابق آن همه ابعاد سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی مطمع نظر است؛ چه در سطح خرد و کلان و چه از نظر جنبه‌های عینی و ذهنی. توسعه اجتماعی مستلزم شناخت هستی‌شناسی اجتماعی یعنی وضعیتی که اکنون در آن قرار داریم و هدف‌شناسی اجتماعی که وضعیت مطلوب را ترسیم می‌کند و بسیار هنجاری بوده و سرانجام امکان‌شناسی است که به مقدورات و محدودیت‌هایی اشاره دارد که در گذار از وضعیت موجود به مطلوب با آنها روبرو هستیم (شیرعلی، ۱۴۰۰: ص۸). براساس آخرین تعاریف سازمان ملل، توسعه اجتماعی فرایندی از تغییرات است که منجربه بهبود در به‌زیستن و روابط اجتماعی که منصفانه‌تر و سازگارتر با اصول حکومت دموکراتیک و عادلانه است، می‌باشد. توسعه اجتماعی شامل هم دستاوردهای مادی مانند سلامت، آموزش و پرورش مناسب، دسترسی پایدار به منابع، کالاها و خدمات برای زندگی مناسب در یک محیط قابل پذیرش، و هم دستاوردهای غیرمادی با ویژگی‌های اجتماعی و فرهنگی مانند حس کرامت، امنیت و شمول اجتماعی و دستاوردهای سیاسی مربوط به فعالیت، مشارکت و بازنمایی است.

۱-۱-۲. چارچوب نظری توسعه اجتماعی

در زمینه توسعه اجتماعی، پنج دیدگاه نظری اصلی را می‌توان در ادبیات ملاحظه نمود که به شرح زیر است.

۱-۱-۲-۱. رویکرد نیازهای اولیه

رویکرد «نیازهای اولیه» متأثر از پذیرش حق برخورداری از نیازهای اولیه انسان‌ها (آموزش، بهداشت، خوراک، پوشاک، مسکن) به عنوان حقی بشری است (اصغرپور ماسوله و روشنفکر، ۱۳۹۳: ص۱۷). هدف اصلی توسعه اجتماعی برآورده کردن کل نیازهای اساسی بشریت- امری که از جامعه‌ای به جامعه دیگر با توجه به نیازها، گرایش‌ها و محدودیت‌ها فرق می‌کند- است و هدف کلیدی، بهبود کیفیت زندگی محسوب می‌شود (مدنی قهرخی، ۱۳۹۴: ص۴۳). این نوع توسعه، متعهد بر استفادهٔ خلاقانه از «قدرت دولت» در تخصیص منابع به نفع محرومان جامعه، بسیج سیاسی محرومین برای مطالبهٔ منابع از جامعه و مشارکت دادن آحاد مردم در فرایند توسعه و تبعیت سازوکار بازار از محاسبات اجتماعی است (اصغرپور ماسوله و روشنفکر، ۱۳۹۳: ص۱۸).

۱-۱-۲-۲. رویکرد تکاملی

براساس رویکرد «تکاملی»، هدف اصلی توسعهٔ اجتماعی برقراری نظم اجتماعی و نتیجهٔ آن یکپارچگی اجتماعی بوده و وقوع توسعهٔ اجتماعی به شرط نهادینه شدن توسعه‌های انسانی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی است (جغتایی و همکاران، ۱۳۹۵: ص۶۸). براساس این دیدگاه، فرایند توسعه اجتماعی پیشرفتی خطی و پیچیده دارد که نتایج هریک از مراحل با مرحله قبلی ارتباط تنگانگی دارد، درست به همین دلیل به آن رویکرد تکاملی گفته می‌شود. بر این اساس، توسعه اجتماعی محصول «تغییر اجتماعی» است که اغلب از آن با عنوان مدرنیزاسیون نام برده می‌شود (مدنی قهرخی، ۱۳۹۴: ص۴۴).

۱-۱-۲-۳. رویکرد کارکردگرایی

رویکرد «کارکردگرایی» چهار حوزه توسعه سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی را به عنوان چهار عنصر توسعه ملی مطرح می‌کند و هر یک را دارای هویت و استقلال نسبی می‌داند. در اینجا توسعه اجتماعی به معنای بسط و تحکیم اجتماع جامعه‌ای است که یکی از حوزه‌های چهارگانه حیات اجتماعی انسان در هر جامعه بوده و هدف توسعهٔ اجتماعی رسیدن به نقطه مطلوب است که توسط بعد هنجاری توسعهٔ اجتماعی مشخص می‌شود (اصغرپور ماسوله و روشنفکر، ۱۳۹۳: ص۱۹).

۱-۲. مفهوم توسعه اقتصادی و چارچوب نظری آن

در ادامه به بررسی یکی دیگر از مفاهیم کلیدی پژوهش، یعنی توسعه اقتصادی پرداخته و در این خصوص شاخص‌های توسعه اقتصادی و مبانی نظری مرتبط با آن نیز مورد واکاوی و مطالعه قرار می‌گیرد.

۱-۲-۱. مفهوم توسعه اقتصادی

توسعه اقتصادی، به سیاست‌ها، برنامه‌ها یا فعالیت‌هایی گفته می‌شود که به منظور دستیابی به بهبود شرایط اقتصادی و کیفیت زندگی یک جامعه استفاده می‌شوند. تعریف دقیق این مفهوم وابسته به جامعه‌ای است که درباره آن بحث می‌شود. اما ابعاد مختلفی از تغییرات اجتماعی- اقتصادی همراه با افزایش ظرفیت‌های تولیدی، فیزیکی، زیرساختی، فنی و فناوری را شامل می‌شود. توسعه اقتصادی از طریق تغییر بنیادی در متغیرها به دلیل ایجاد تحول از اقتصاد سنّتی به مدرن طی فرآیند رشد، انجام می‌شود (شجاعی، ۱۳۹۹: ص۲۲). امروزه توسعه و توسعهٔ اقتصادی دو مقولهٔ تفکیک‌ناپذیرند. از جهت تاریخی، این مسئله غیر قابل‌انکار است که در جوامع توسعه‌یافتهٔ غربی، عامل اقتصادی و فناورانه، موتور اصلی و شرط اساسی روند توسعه بوده است. روشه، در کتاب «تغییرات اجتماعی» به این نکته اشاره کرده و می‌آورد: «در واقع، در روند نوسازی، صنعتی شدن به‌مثابه وسیله‌ای کاربردی و یا حتی به عنوان هدف اساسی عمل می‌کند که به گرد آن، انگیزه‌ها و نیروها جمع می‌شوند و نیز به نام آن مسئولیت سیاسی و کنترل‌ها و مقررات قضایی وضع می‌شود و به همین ترتیب در جهت پاسخ به نیازهایش جابه‌جایی جمعیت‌ها صورت گرفته و شکل زندگی و سازمان اجتماعی دگرگون می‌شود. بدین ترتیب، اهمیت عامل اقتصادی و تکنیکی در دگرگونی‌های اجتماعی که مدت زمان طولانی ناشناخته بود، اکنون کاملاً روشن و بدیهی می‌نماید» (جهانیان، ۱۳۷۷: ص۷).

۱-۲-۱-۱. نظریه آدام اسمیت

آدام اسمیت، به‌عنوان «پدر علم اقتصاد»، یکی از برجسته‌ترین اقتصاددانان کلاسیک است. او و سایر اقتصاددانان کلاسیک همچون ریکاردو و مالتوس، زمین، کار و سرمایه را به‌عنوان عوامل تولید در نظر گرفته‌اند. نظریه او بر پایه چند مفهوم کلیدی بنا شده است: دست نامرئی، تقسیم کار، انباشت سرمایه و گسترش بازار. اسمیت بر این باور بود که نظام سرمایه‌داری رقابتی، منافع همه طرف‌ها را تأمین می‌کند. به اعتقاد او، تقسیم کار و تخصصی شدن باعث افزایش مهارت و بهره‌وری می‌شود و توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل و گسترش بازارها، امکان مبادله کالاها و افزایش رفاه عمومی را فراهم می‌آورد (خدادادی، ۱۴۰۰: ص۶۵).

۱-۲-۱-۲. نظریه مالتوس

شهرت مالتوس بیشتر به دلیل نظریه جمعیتی او است، اما وی در زمینه مسائل اقتصادی مانند اشباع بازار و بحران‌های اقتصادی نیز نظریات دقیقی ارائه کرده است. دو نظریه اصلی او به صورت خلاصه عبارتند از:

نظریه جمعیتی: مالتوس معتقد بود که با افزایش دستمزدها، جمعیت افزایش می‌یابد؛ زیرا افزایش دستمزدها منجربه افزایش تولید مواد غذایی و کالاهای ضروری می‌شود و تعداد بیشتری از کودکان زنده می‌مانند. اما رشد محصولات کشاورزی به کندی صورت می‌گیرد، که درنهایت باعث محدود شدن رشد جمعیت و کاهش درآمد سرانه به کمتر از سطح معیشت می‌شود.

۱-۲-۱-۳. نظریه ریکاردو

برخلاف اسمیت که بر تولید تمرکز داشت، ریکاردو بر توزیع درآمد متمرکز شد. دو نظریه مشهور او عبارتند از:

قانون بازده نزولی: ریکاردو معتقد بود که با رشد اقتصادی و جمعیتی، کشاورزان مجبور می‌شوند زمین‌های با بهره‌وری پایین‌تر را نیز زیر کشت ببرند. این امر منجربه افزایش هزینه تولید و افزایش قیمت مواد غذایی می‌شود، در نتیجه سودی نصیب صاحبان زمین‌های باکیفیت‌تر (رانت) می‌گردد. این شرایط منجربه کاهش سود سرمایه‌گذاران و کارگران شده و در نهایت به تعادل ایستا در اقتصاد می‌رسد.

۱-۲-۲. تلاش برای صنعتی شدن و رشد اقتصادی

براساس نظریه نوسازی به عنوان یکی از نظریه‌های توسعه گذار یک کشور سنّتی به کشور مدرن، صنعتی شدن یکی از پیش‌نیازهای توسعه است. در یکصد سال اخیر توسعه و نوسازی در ایران به انحای مختلف بیش از هر متغیر دیگری به درآمدهای حاصل از نفت استوار بوده است. در واقع نفت به عنوان یک متغیر مستقل و تأثیرگذارترین عامل برای نوسازی صنعتی در دوره پهلوی، بویژه در دوره پهلوی دوم بوده است. سهم نفت در نوسازی صنعتی و دوام و ثبات سیاسی با هیچ عامل دیگری قابل مقایسه نیست. در سال‌های ۱۳۲۰-۱۳۴۰ بخش اعظم درآمدهای نفتی برای تأمین اعتبار بودجه‌های عمرانی و احتمالاً کسر بودجه مالی مورد استفاده قرار گرفت. اما در سال‌های صدارت هویدا بخش قابل‌توجه و روزافزونی از آن برای توسعه صنعتی و امور اجتماعی کشور به‌کار رفت و با استفاده از درآمد نفت صدها کارخانه و موسسه اقتصادی و مالی بزرگ و کوچک برپا شد. از آغاز دهه ۱۳٤۰ شمسی، تولید برای بازار داخلی و منطقه‌ای آغاز شد، از آن زمان تاکنون درآمدهای نفتی نقش عمده‌ای در تأمین سرمایه صنایع داشته‌اند، دولت ایران به عنوان دریافت‌کننده درآمد

نفت، عامل محرك رشد صنعتی بوده و این سیاست را به شیوه‌های مختلف اجرا کرده است. در بسیاری از موارد، دولت به طور مستقیم به سرمایه‌گذاری در صنایع پرداخته است. طبق برنامه سوم توسعه، ۵۳/۱ درصد از کل سرمایه‌گذاری‌های صنعتی به وسیله دولت انجام شد، سهم دولت در برنامه چهارم ۳۸/۸ درصد و در برنامه پنجم ٤٠ درصد از سرمایه‌گذاری صنعتی بوده است. افزایش قیمت نفت در برنامه پنجم، این نسبت را بالا برد؛ به طوری که ٦٠ درصد از کل سرمایه‌گذاری‌های صنعتی مستقیماً از سوی دولت صورت گرفت. علاوه‌بر این، دولت در تأمین سرمایه صنایع بخش خصوصی نیز نقش داشته است، افزایش تعداد کارگاه‌های صنعتی در دهه ۱۳۵۰ نسبت به دهه‌های قبل از آن، به خوبی وجود رابطه مستقیم میان دو متغیر اقتصادی نفت و صنعت را نشان می‌دهد. در سال ۱۳۳۲ تعداد کارخانه‌های کوچک (با ۱۰ تا ۴۹ کارگر) کمتر از ۱۰۰۰ واحد بود، اما در سال ۱۳۵۶ این تعداد به بالاتر از ۷۰۰۰ رسید (فوران، ۱۳۹۰: ص۴۸۴). هرچند که درآمدهای نفتی دولت موجب رشد سریع‌تر نیروهای تولید می‌شد، ولی اصرار بر حفظ سیاست تک‌محصولی کشور به‌نوبه خود به ناموزون‌تر کردن هرچه بیشتر اقتصاد منجر می‌شد. در واقع به جای آنکه به مرور زمان و با اتخاذ و اجرای سیاستی واقع‌بینانه و ملی، سعی گردد با تقویت بخش‌های اصلی و مورد نیاز اقتصاد جامعه مانند کشاورزی، از وابستگی بیشتر برنامه‌های عمرانی به درآمد نفت کاسته شود، در عمل با سرمایه‌گذاری‌های یک‌جانبه حکومتی در صنایع مادر، اقتصاد کشور هرچه بیشتر به درآمدهای نفتی وابسته می‌شد. به طور کلی کمک صنایع نفت به اقتصاد ایران در خلال ۱۵ سال آخر رژیم پهلوی مهم بود، ولی اساسی نبود. گسترش صنعت نفت فی‌النفسه در حدی نبود که وضع درهم ایران را که پس از جنگ جهانی گرفتار شده بود، بهبود بخشد (ربیعی و ساعی، ۱۳۹۸: ص١٦٠). افزایش بهای نفت در دهه ۱۳۵۰ش/ ۱۹۷۰م، سبب شد که حکومت پهلوی دوم برخی اقدامات سیاسی را انجام دهد. دولت پهلوی در سال ۱۳۵۳ش/١٩٧٤م تصمیم گرفت که برای ایجاد موقعیت جهانی بزرگ‌تر برای حکومت ایران، وسعت بیشتری به برنامه کمک‌ها و سرمایه‌گذاری‌های خارجی خود دهد. اضافه درآمد نفت مسئله‌ای مقطعی بود؛ اما به حکومت اجازه می‌داد تا قدرت نفوذ بیشتری در سیاست جهان کسب کند. بر این اساس، مبلغ ۲ میلیارد و ۳۸۰ میلیون دلار صرف قرض به خارج از کشور، کمک‌های بی‌عوض و سرمایه‌گذاری در دیگر کشورها شد. همزمان اقتصاد ایران در دهه ۴۰ این فرصت را پیدا کرد که تیمی هماهنگ و کارآمد بر سر مهم‌ترین دستگاه‌های سیاست‌گذار و برنامه‌ریز اقتصادی قرار گیرند. تجدید ساختار دوباره وزارتخانه‌های اقتصادی و ادغام تمام وزارت‌خانه‌های اقتصادی و متمرکز کردن آنها در یک وزارت و آن هم وزارت اقتصاد از مهم‌ترین علل شکل‌گیری روند صنعتی‌شدن در آن دهه به حساب می‌آید. سکّان وزارت اقتصاد به چهره‌هایی مانند

علینقی عالیخانی و تیمش در وزارت اقتصاد سپرده شد. این افراد راهبری اقتصاد ایران را در آن دوره طلایی برعهده داشتند. رضا نیازمند، محمد یگانه، رکن‌الدین سادات تهرانی و غلامرضا کیان‌پور همراه با علینقی عالیخانی، پنج نفری بودند که پایه‌گذاری تکنوکراسی (فن‌سالاری) در تاریخ اقتصادی ایران به آنها نسبت داده شده است. هم‌زمانی فعالیت این گروه با حضور افرادی چون محمدعلی صفی اصفیا، خداداد فرمانفرماییان و غلامرضا مقدم در نهادهای تصمیم‌گیری همچون بانک مرکزی و سازمان برنامه، ترکیبی هماهنگ و رویایی برای تحقق اهداف بلندپروازانه توسعه ایران بود. مقایسه نرخ رشد اقتصادی به تفکیک دولت‌ها نیز جالب توجه است، از این حیث بالاترین نرخ رشد اقتصادی در میان سیاستمدارانی که در ۶ دهه گذشته دولت را راهبری کرده‌اند، مربوط به دولت امیرعباس هویدا است که نزدیک به ۱۳ سال نخست‌وزیر بود و میانگین نرخ رشد اقتصادی در دوران صدارتش به ۱۲ درصد می‌رسید.

۲-۲. آثار و نتایج

علی‌رغم تلاش‌های صورت گرفته توسط دولت‌های پهلوی دوم، در ادامه به بررسی و مطالعه آثار و نتایج حاصل از این اقدامات پرداخته می‌شود که عمدتاً مطلوب نبوده و مفید فایده واقع نشده است.

۳. تحلیل زوایای مغفول مانده از برنامه‌های توسعه در عصر پهلوی دوم

درباره عملکرد دولت‌های عصر پهلوی دوم در توسعه اقتصادی و اجتماعی، می‌توان چندین مورد از اموری که کمتر به آن پرداخته شده را نیز در نظر گرفت.

۳-۱. بررسی ساختارهای نهادی و تطبیق با جهانی‌سازی

تحقیقات نشان می‌دهد که دوره پهلوی دوم همزمان با آغاز فرآیند جهانی‌سازی بوده است. بررسی چگونگی تعامل دولت با نهادهای بین‌المللی مانند بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، و تأثیر این نهادها بر سیاست‌های توسعه اقتصادی ایران امری است که کمتر به آن پرداخته شده است، در این خصوص به طور خاص می‌توان تأثیر برنامه‌های اقتصادی مانند برنامه‌های توسعه پنج‌ساله را در این چارچوب بررسی کرد و مقایسه کرد که چگونه روند جهانی شدن بر سیاستگذاری اقتصادی تأثیر گذاشته است. روند جهانی شدن بر سیاستگذاری اقتصادی دولت‌های پهلوی دوم از چند طریق اثرگذار بود. ازجمله ورود ایران به سازمان‌های بین‌المللی مانند صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، که سیاست‌های توسعه‌ای را با اصول اقتصاد جهانی هماهنگ کرد. همچنین این روند به گسترش تجارت خارجی، سرمایه‌گذاری‌های خارجی و ورود فناوری‌های

نوین کمک کرد. در این دوره، سیاست‌های توسعه اقتصادی و صنعتی با هدف ادغام در اقتصاد جهانی و جذب سرمایه‌های خارجی اتخاذ شد، که در بلندمدت باعث تغییرات عمده در ساختار اقتصادی ایران و مدرن‌سازی زیرساخت‌ها شد.

۳-۲. تحلیل پایداری و محیط زیست در سیاست‌های توسعه

یکی از مباحث کمتر پرداخته‌شده درباره سیاست‌های توسعه عصر پهلوی دوم، مسئله تأثیرات محیط‌زیستی این سیاست‌ها است. تحلیل پروژه‌های صنعتی و زیرساختی مانند ساخت سدها، توسعه صنعت نفت و گاز، و تأثیرات این سیاست‌ها بر محیط زیست و منابع طبیعی کشور در آن دوره می‌تواند موضوعی جدید باشد. پروژه‌های بزرگ صنعتی و زیرساختی مانند ساخت سدها، توسعه صنعت نفت و گاز، و مدرنیزاسیون کشاورزی به طور مستقیم و غیرمستقیم به تخریب منابع طبیعی و تغییرات زیست‌محیطی منجر شد. سدسازی‌های گسترده در این دوره، هرچند با هدف تأمین آب و انرژی صورت گرفت، ولی باعث تغییر الگوهای طبیعی جریان آب، از بین رفتن پوشش گیاهی و نابودی زیست‌بوم‌های محلی شد. توسعه صنعت نفت و گاز نیز با انتشار گازهای گلخانه‌ای و تخلیه آلاینده‌ها به هوا و آب‌های زیرزمینی، آثار زیست‌محیطی جدی برجای گذاشت.

۳-۳. نقش ایدئولوژی‌های نوسازی در ایجاد نابرابری اقتصادی

یکی از موضوعات مهم دیگر تحلیل نقش ایدئولوژی‌های مدرنیسم و نوسازی در سیاست‌های اقتصادی پهلوی دوم است. بررسی اینکه چگونه این ایدئولوژی‌ها منجربه افزایش نابرابری‌های اقتصادی و طبقاتی شدند و نتایج آن برای توسعه اجتماعی و اقتصادی کشور چه بود، می‌تواند به ارائه دیدگاه‌های جدید کمک کند. تمرکز بر نابرابری‌های منطقه‌ای و تاثیر آنها بر رشد نابرابر اقتصادی کشور نیز رویکرد مناسبی خواهد بود. ایدئولوژی‌های مدرنیسم و نوسازی در سیاست‌های اقتصادی پهلوی دوم نقش مهمی داشتند. این ایدئولوژی‌ها بر توسعه سریع و ایجاد زیرساخت‌های مدرن تأکید می‌کردند و به عنوان ابزارهای اصلی برای تبدیل ایران به یک کشور صنعتی و پیشرفته مورد استفاده قرار گرفتند. محمدرضا شاه پهلوی، با الگو گرفتن از کشورهای غربی (آمریکا و انگلیس) به‌دنبال آن بود تا اقتصاد کشور را به سمت صنعتی‌سازی و کاهش وابستگی به کشاورزی سنتی سوق دهد. این سیاست‌ها از طریق اصلاحات ارضی، گسترش صنایع سنگین، ملی‌سازی نفت، و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها مانند راه‌ها، سدها، و شبکه برق اجرا شد. هرچند این اقدامات در کوتاه‌مدت رشد اقتصادی را به دنبال داشت، اما در بلندمدت به مشکلات اجتماعی و نابرابری‌های اقتصادی

دامن زد و نتایج متفاوتی از مدرنیزاسیون به بار آورد.

۳-٤. برنامه‌های آموزشی و فرهنگی

یکی از رویکردهای جدید در این بحث می‌تواند تحلیل برنامه‌های فرهنگی و آموزشی دولت پهلوی دوم و تاثیر آنها بر توسعه اجتماعی باشد. بررسی اینکه چگونه برنامه‌های اصلاح آموزشی و گسترش نظام‌های آموزشی جدید بر تحرک اجتماعی و اقتصادی در جامعه ایران تاثیر گذاشت و این سیاست‌ها چه نقش‌هایی در نوسازی فرهنگی جامعه ایفا کردند، می‌تواند به زوایای جدیدی از توسعه اجتماعی آن دوران بپردازد.

۳-۵. نحوه تعامل دولت با نهادهای غیردولتی

در بررسی نقش سازمان‌های غیردولتی و جامعه مدنی در فرایند توسعه اجتماعی و اقتصادی در عصر پهلوی دوم، باید بررسی شود که چگونه این نهادها به عنوان پل ارتباطی بین دولت و جامعه عمل کرده و توانسته‌اند در تسهیل یا محدود کردن سیاست‌های دولتی تأثیر بگذارند. سازمان‌های غیردولتی به‌عنوان نهادهایی مستقل، در ارائه خدمات اجتماعی و بهبود شرایط اقتصادی در مناطق مختلف کشور نقش داشتند. این نهادها نیازهای خاص جوامع محلی را شناسایی و به آن‌ها پاسخ دادند، به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند بهداشت، آموزش و پرورش و توسعه روستایی، این سازمان‌ها معمولاً به‌عنوان واسطه‌ای بین دولت و جامعه عمل می‌کردند. آن‌ها نظرات و نیازهای مردم را به دولت منتقل نموده و در عین‌حال، اطلاعات و سیاست‌های دولتی را به جامعه رساندند. این نقش می‌توانست به بهبود ارتباطات و تعاملات میان دولت و شهروندان کمک کند. در برخی موارد، سازمان‌های غیردولتی می‌توانستند به محدود کردن سیاست‌های دولتی بپردازند. این نهادها به افزایش آگاهی‌های اجتماعی و فرهنگی نیز کمک می‌کردند.

٤. نتیجه‌گیری

به طور کلی، استراتژی‌های مختلفی برای توسعه پیش‌بینی شده است، این استراتژی‌های توسعه به مجموعه‌ای از برنامه‌ها، سیاست‌ها و اقدامات اشاره دارد که به منظور دستیابی به رشد اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی پایدار در یک کشور یا منطقه تدوین و اجرا می‌شوند. این استراتژی‌ها معمولاً با توجه به نیازها و شرایط خاص هر جامعه طراحی می‌شوند. یکی از آنها استراتژی صنعتی‌سازی است که بر توسعه صنایع تولیدی، افزایش ارزش‌افزوده و سرمایه‌گذاری در فناوری تاکید دارد. استراتژی توسعه کشاورزی متکی بر افزایش بهره‌وری کشاورزی، توسعه زیرساخت‌های روستایی، حمایت از کشاورزان کوچک، ارائه تسهیلات

مالی و آموزشی به کشاورزان کوچک برای بهبود تولید و افزایش درآمد است. مدل استراتژی توسعه انسانی نیز بر بهبود آموزش و پرورش، ارتقای سلامت، کاهش فقر و نابرابری و اجرای برنامه‌های اجتماعی برای کاهش تفاوت‌های اقتصادی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر متکی است. استراتژی توسعه زیرساخت‌ها بر توسعه حمل‌ونقل، توسعه انرژی و توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات استوار است. استراتژی توسعه پایدار نیز بر حفاظت از محیط زیست، استفاده پایدار از منابع و توسعه شهری پایدار و برنامه‌ریزی شهری به گونه‌ای که محیط زیست را حفظ و کیفیت زندگی را ارتقاء دهد، تاکید دارد. استراتژی توسعه اقتصادی فراگیر نیز بر توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط و حمایت از کسب‌وکارهای کوچک و متوسط برای ایجاد اشتغال و افزایش تولید و جذب سرمایه‌گذاری خارجی و ایجاد شرایط مناسب برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی به منظور افزایش تولید و انتقال فناوری و تنوع‌بخشی به اقتصاد و کاهش وابستگی به یک یا چند صنعت خاص و گسترش سایر بخش‌های اقتصادی باور دارد. استراتژی توسعه اجتماعی نیز بر تقویت جامعه مدنی و حمایت از سازمان‌های غیردولتی و جامعه مدنی برای افزایش مشارکت مردمی در فرآیند توسعه، توسعه فرهنگی و حفظ و ترویج فرهنگ و میراث ملی به عنوان عاملی برای توسعه اجتماعی و عدالت اجتماعی و تلاش برای کاهش نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی و افزایش عدالت در توزیع منابع و فرصت‌ها متکی است. استراتژی توسعه منطقه‌ای نیز بر مناطق محروم و توسعه مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته برای کاهش تفاوت‌های منطقه‌ای و توسعه کلان‌شهرها و برنامه‌ریزی برای توسعه کلان‌شهرها و افزایش کارایی و کیفیت زندگی در این مناطق و توسعه متوازن و تلاش برای توزیع متوازن امکانات و منابع در سراسر کشور متکی است. استراتژی‌های توسعه باید با توجه به شرایط خاص هر کشور یا منطقه و نیازهای جامعه تدوین و اجرا شوند. این استراتژی‌ها باید شامل برنامه‌ها و سیاست‌هایی باشند که به تحقق رشد اقتصادی پایدار، بهبود کیفیت زندگی و حفاظت از محیط زیست کمک کنند. همکاری میان دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی نیز در اجرای موفقیت‌آمیز این استراتژی‌ها بسیار حیاتی است. هدف اصلی پژوهش حاضر تبیین این نکته بود که اساساً استراتژی رژیم پهلوی دوم، در طراحی و اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی ایران چه بوده و برنامه‌ها و طرح‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی بر چه اساسی طرح‌ریزی شده و رشد فزایندهٔ اقتصادی، متأثر از چه مواردی بوده است. نتایج تحقیق موید این نکته هستند که اساساً استراتژی رژیم پهلوی دوم، سرازیر کردن ثروت نفتی به سوی نخبگان وابسته به دربار بود که بعدها کارخانه‌ها، شرکت‌ها و واحدهای کشت و صنعت متعددی را تأسیس کردند، از نتایج عملکرد دولت در طول برنامه‌های چندگانه برای کشور، در سطح خارجی، افزایش میزان وابستگی و در سطح داخلی، افت و خیز و بحران‌های اقتصادی و اجتماعی بود، همین

توسعهٔ نامتوازن که تقلیدی کورکورانه از برنامه‌های توسعهٔ خارجی بود.

در مورد اینکه اساساً نقش دولت، مجلس و دربار در دوره دوم پهلوی، در جهت رفع مشکلات جامعه در حال توسعه آن زمان، که عمدتاً از مشکلات عمیقی نظیر بیکاری، فقر، فقدان امنیت اقتصادی و غذایی رنج می‌بردند و همچنین بهبود کیفیت زندگی، چگونه بوده است نیز نتایج تحقیق حاکی از آن است که اساساً غالب طرح‌ها و برنامه‌های اقتصادی دولت در دست عدهٔ معدودی از جریان دربار بود. به بیان دیگر، بدنهٔ اجتماعی دخالتی در برنامه‌های اقتصادی رژیم نداشت، الگوی توسعهٔ مورد نظر رژیم پهلوی دوم (تئوری اقتصادی «رشد قطره‌ای») به طور اجتناب‌ناپذیری شکاف بین گروه‌های اجتماعی و دارا و فقیر را وسیع‌تر کرد. نتایج تحقیق همچنین در خصوص اینکه موانع اصلی در راه توسعه و نوآوری اقتصادی- اجتماعی در دوران پهلوی دوم چه بوده است نیز نشان داد که به طور کلی سه ویژگی استبداد، فساد سیاسی و اداری و دخیل بودن ملاحظات سیاسی و کنترل کامل بخش خصوصی از یک طرف و شیوع فساد مالی و استفاده از اموال عمومی در جهت منافع شخصی، گسترش رانت اقتصادی در میان درباریان و اعطای مناصب اداری و پروژه‌ها و امتیازات اقتصادی از طرف دیگر و دخالت‌های گاه و بی‌گاه شاه در برنامه‌های توسعه، هرگونه مجالی را برای توسعه و نوآوری از بین می‌برد. در مورد رویکرد و وجه غالب الگوهای توسعه در دوران پهلوی دوم برای رسیدن به توسعه نیز مشخص گردید که وجه غالب الگوهای توسعه، رویکرد غیربومی به توسعه بود، یعنی برای رسیدن به توسعه، بیشترین تلاش دولت تکیه بر عناصر توسعهٔ برون‌زا بود. محمدرضا پهلوی در طول ۳۷ سال حکومت، به مرور و با استفاده از فضای بین‌المللی، راه را برای دیکتاتوری تک‌نفره هموار کرد. یافته‌های پژوهش بیانگر این است که استراتژی‌های طراحی و اجرای برنامه‌های توسعه توسط مجلس، دولت و دربار در عصر پهلوی دوم که مبتنی بر نظریه نوسازی و نگاه برون‌گرا بود و در برنامه‌های اول تا پنجم عمرانی نیز در قالب صنایع، عمران ناحیه‌ای و کشاورزی و اصلاحات ارضی و تمرکز بر نفت و ترجیح توسعه نظامی بر توسعه اجتماعی و اقتصادی و تلاش برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی، رشد شهرنشینی، توجه به نقش زنان در توسعه نمود و تبلور داشت، نهایتاً به واسطه بروز چالش‌ها و موانع مختلف ازجمله افزایش ضریب نفوذ دربار و ایجاد رانت، کنترل بخش خصوصی و عدم فرصت به بدنه اجتماعی غیردولتی، رشد قطره‌ای و شکاف طبقاتی، افزایش فساد سیاسی، اداری و مالی، افزایش رویکردهای غیربومی و تقلیدی به توسعه، توسعه ناموزون شهری و نرخ بالای مهاجرت از روستاها، عدم رشد قابل توجه و هدف‌گذاری شده در بخش‌های کشاورزی، سوادآموزی و نقش‌آفرینی زنان، نهایتاً نتوانست اهداف بلندمدت مسیر توسعه در عصر پهلوی دوم را محقق نماید و از مسیر اصلی منحرف گردید، به نحوی که مسیر ریل‌گذاری شده توسعه توسط دولت،

مجلس و دربار نهایتاً منجربه سقوط سلطنت پهلوی شد.

با توجه به نتایج پژوهش، پیشنهادهایی به این شرح ارائه می‌شود:

۱) در کشورهای در حال توسعه نظیر ایران، استراتژی‌های توسعه و طرح‌ریزی و برنامه‌ریزی‌های برنامه‌های توسعه، باید منطبق با واقعیت و وضعیت کشور، منطقه و اوضاع اقتصادی و اجتماعی باشد و نباید به نحوی طرح‌ریزی شود که از همان زمان تصویب، تقریباً مشخص باشد که شانس عدم تحقق آن اهداف از محقق شدن آن بیشتر است.

۲) انتخاب استراتژی و الگوهای از پیش طراحی شده و موفقی که با جامعه و اقتصاد ایران قابلیت انطباق داشته باشد؛ چراکه بسیاری از الگوهای تقلیدی و غیربومی که در عصر پهلوی به اجرا درآمد، به واسطه عدم انطباق با آنچه که در جامعه ایرانی- اسلامی شناسایی شده است، ناکام مانده بود.

۳) پیشنهاد سوم به نهادهای ذیربط در حوزه برنامه‌ریزی کلان توسعه این است که با توجه به یافته‌های تاریخی و عدم موفقیت برنامه توسعه در عصر پهلوی دوم، به موانع و چالش‌های مسیر توسعه توجه داشته و در رفع آن بکوشند، ازجمله این موانع می‌تواند فساد مالی و اداری، ایجاد رانت اقتصادی، نامتوازن بودن برنامه، ترجیح بخش‌های فاقد اولویت بر حوزه‌های دارای اولویت باشد که همگی این موارد در عصر پهلوی عاملی برای ناکام ماندن برنامه‌های توسعه گردید.

٤) دست‌اندرکاران طرح‌ریزی برنامه‌های توسعه، مخصوصاً بخش پشتیبانی پژوهشی و تحقیقاتی، باید به تجربه موفق کشورهای توسعه یافته در کنار عدم موفقیت تاریخی برنامه توسعه در ایران توجه داشته باشند؛ چراکه برنامه‌های موفقی که توسط کشورهایی با تجربه بیشتر در طی کردن مسیر توسعه تدوین و اجرایی شده است، می‌تواند با فرهنگ ایرانی و اسلامی ادغام شده و از نظر توجه به شاخص‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی، الگویی برای اقتباس ارائه نماید.

٥) محققین در آینده می‌توانند به طور تخصصی به بررسی حوزه‌های مغفول مانده نظیر چگونگی اجرای برنامه‌های توسعه صنعتی، توسعه زیرساخت‌ها، توسعه فرهنگی و رسانه‌ها، تحولات سیاسی و تاثیر آنها در برنامه‌های توسعه و آثار آن بپردازند. این حوزه‌ها می‌توانند به محققان کمک کنند تا تحلیلی جامع و عمیق از دوره پهلوی دوم ارائه دهند و تأثیرات مختلف سیاست‌ها و برنامه‌ها بر توسعه اقتصادی و اجتماعی ایران را بهتر درک کنند.

منـابـع

اصغرپور ماسوله، احمدرضا؛ روشنفکر، پیام (۱۳۹۳). *توسعه اجتماعی در شهر تهران*. تهران: نشر مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.

جغتایی، فائزه؛ موسوی، میرطاهر (۱۳۹۵). ابعاد و مولفه‌های توسعه اجتماعی در برنامه‌های توسعه. *رفاه اجتماعی*، شماره ۶۳.

جهانیان، ناصر (۱۳۷۷). تحول مفهوم توسعه و ارتباط آن با دین. *قبسات*، شماره ۷.

خدادادی، مرسده (۱۴۰۰). *اندیشه‌های بنیادی آدام اسمیت*. تهران: نشر امین الضرب.

ربیعی، اسماعیل؛ ساعی، احمد (۱۳۹۸). تاثیر درآمدهای نفتی بر روند دولت‌سازی در دوره پهلوی دوم. *مطالعات سیاسی*، شماره ۴۵.

شجاعی، معصومه؛ آزاد، امیر (۱۳۹۹). *توسعه اقتصادی*. تهران: نشر کارآفرین.

شیرعلی، اسماعیل (۱۴۰۰). *بررسی شاخص‌های توسعه اجتماعی در برنامه‌های توسعه‌ای بعد از انقلاب اسلامی*. در: همایش ملی توسعه اجتماعی و فرهنگی در ایران، چالش‌ها و توانمندی‌ها.

فوران، جان (۱۳۹۰). *مقاومت شکننده*. ترجمهٔ احمد تدین. تهران: مؤسسهٔ خدمات فرهنگی رسا.

مدنی قهرخی، سعید؛ روشنفکر، پیام (۱۳۹۴). *توسعه اجتماعی: مفهوم‌شناسی و سنجش*. تهران: نشر بازتاب.