



Development and Iran's Social Development Planning in Pahlavi II

Mansour Tabiee¹ | Nadiéh Rezaei² | Mohammad Taghi Iman³ | Jahangir Jahangiri⁴

1. Corresponding Author, Department of Economy, Faculty of Management & Social Sciences, Shiraz University, Shiraz, Iran.

Email: mtabiee@rose.shirazu.ac.ir

2. Department of Economy, Faculty of Management & Social Sciences, Shiraz University, Shiraz, Iran.

Email: rezaeinadie@gmail.com

3. Department of Economy, Faculty of Management & Social Sciences, Shiraz University, Shiraz, Iran.

Email: iman@shirazu.ac.ir

4. Department of Economy, Faculty of Management & Social Sciences, Shiraz University, Shiraz, Iran.

Email: jjahangiri@gmail.com

Article Info

Article type:

Research Article

Article history:

Received: 09 January 2025

Received in revised form: 10 April 2025

Accepted: 13 May 2025

Published online: 20 June 2025

Keywords:

Developmentalism,
Development Planning,
Pahlavi II era, Spatial
History, the Social

ABSTRACT

This article investigates the relationship between development or economic planning and the social order in Iran during the latter Pahlavi era. It encompasses the period from the mid-Reza Shah era to the 1979 revolution in terms of time. Donzelot's conceptualization of "the Social," Ewald's concept of normalization, and the theoretical articulation of the social order in the Durkheimian tradition are employed to analyze this three-decade period.

Methodologically, this research is a historical study that explicitly implements Koselleck's conceptual history model and Elden's spatial history.

Library research, document analysis, and secondary analysis comprise the technical methodologies implemented.

The idea of development planning in Iran was an internal concern that was profoundly influenced by the global development discourse following World War II. This path frequently ignored or marginalized the internal concerns and priorities of Iranian society in development.

The most important conclusions of this research are as follows: Initially economic-development planning during this era became detached from social life, which led to the prioritization of program ideas over social sustainability and the establishment of values such as social solidarity, belonging, and participation.

Secondly, the growth-oriented, modernization-oriented planning perspective in Iran largely disregarded the social life of Iran. It not only failed to institutionalize planning and development objectives, but it also resulted in pervasive deinstitutionalization. Ultimately, the Pahlavi state's endeavors to establish relative welfare conditions were unsuccessful in achieving "comprehensive normalization."

Cite this article: Tabiee, M.; Rezaei, N.; Iman, M. T. & Jahangiri, J. (2025). Development and Iran's Social Development Planning in Pahlavi II. *Social Studies and Research in Iran*, 14(2):-263-282

. <https://doi.org/10.22059/jisr.2025.388528.1576>



Authors retain the copyright and full publishing rights

Publisher: University of Tehran Press.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jisr.2025.388528.1576>



توسعه و امر اجتماعی

با تمرکز بر برنامه‌ریزی توسعه در عصر پهلوی دوم

منصور طبعی^۱ | نادیه رضایی^۲ | محمدتقی ایمان^۳ | جهانگیر جهانگیری^۴^۱. نویسنده مسئول، گروه جامعه‌شناسی، دانشکده اقتصاد، مدیریت و علوم اجتماعی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران. رایانامه: mtabiee@rose.shirazu.ac.ir^۲. گروه جامعه‌شناسی، دانشکده اقتصاد، مدیریت و علوم اجتماعی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران. رایانامه: rezaeinadie@gmail.com^۳. گروه جامعه‌شناسی، دانشکده اقتصاد، مدیریت و علوم اجتماعی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران. رایانامه: iman@shirazu.ac.ir^۴. گروه جامعه‌شناسی، دانشکده اقتصاد، مدیریت و علوم اجتماعی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران. رایانامه: jjahangiri@gmail.com

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: مقاله پژوهشی	این مقاله نسبت توسعه یا برنامه‌ریزی عمرانی را با امر اجتماعی در ایران دوران پهلوی دوم مطالعه می‌کند. به لحاظ زمانی، دورانی بررسی می‌شود که از اواسط حکومت رضاشاه تا انقلاب ۱۳۵۷ را دربرمی‌گیرد. برای تحلیل این بازه زمانی سه دهه‌ای، از صورت‌بندی نظری امر اجتماعی در سنت دورکیمی و نیز دونزلو و مفهوم بهنجارسازی ایوالد بهره برده است.
تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۰/۲۰	به لحاظ روش‌شناختی، این پژوهش مطالعه‌ای تاریخی است که از الگوی روش‌شناختی تاریخ مفاهیم کوزلک و تاریخ فضایی الدن بهره می‌برد و روش آن مطالعه کتابخانه‌ای، تحلیل اسناد و تحلیل ثانوی بوده است.
تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۱/۲۱	ایده برنامه‌ریزی توسعه در ایران، با آنکه دغدغه‌ای درونی بود، پس از جنگ جهانی دوم، عمیقاً تحت تأثیر فضای گفتمانی جهانی توسعه قرار گرفت و اغلب دغدغه‌ها و اولویت‌های درونی جامعه ایرانی در توسعه را به حاشیه برد یا نادیده گرفت.
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۲/۲۳	مهمترین نتایج این مقاله عبارتند از: نخست برنامه‌ریزی عمرانی-توسعه‌ای این عصر، از حیات اجتماعی انتزاع شد و در نتیجه اولویت با ایده‌های برنامه بود تا پایداری اجتماعی و ایجاد ارزش‌هایی مانند همبستگی اجتماعی، تعلق و مشارکت اجتماعی. دوم، چشم‌انداز رشدگرایانه-مدرنیزاسیونی برنامه‌ریزی در ایران حیات اجتماعی در ایران را نادیده گرفت و نتوانست به نهادینه‌سازی برنامه‌ریزی و اهداف توسعه در آن منجر شود و در نهایت به نهادزدایی گسترده دامن زد. در نهایت آنکه تلاش دولت پهلوی برای ایجاد وضعیت نسبی رفاهی نتوانست به «بهنجارسازی جامع» منجر شود.
کلیدواژه‌ها:	
امر اجتماعی، برنامه‌ریزی توسعه، تاریخ فضایی، رشدگرایی، عصر پهلوی دوم.	

استناد: طبعی، منصور؛ رضایی، نادیه؛ ایمان، محمدتقی و جهانگیری، جهانگیر (۱۴۰۴). توسعه و امر اجتماعی با تمرکز بر برنامه‌ریزی توسعه در عصر پهلوی دوم.

مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، ۱۴(۲): ۲۶۳-۲۸۲. <https://doi.org/10.22059/jisr.2025.388528.1576>

ناشر: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران. نویسندگان حق نشر و حقوق کامل انتشار را حفظ می‌کنند.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jisr.2025.388528.1576>

۱. مقدمه و طرح مسئله

منتظرظهور در سخنرانی سال ۱۳۵۶ خود درباره توسعه در ایران مدعی شد دستاوردهای اعلی حضرت در این زمینه «پدیده‌ای تاریخی و اقتصادی مهم در تاریخ میهن ما» بوده است. او نگرستن به این موضوع از حیث توسعه اقتصادی را مفهومی یا نگرشی جدید می‌بیند که باید مورد مذاقه قرار گیرد. به همین ترتیب، فرایند توسعه اقتصادی در ایران عصر پهلوی را به بیان خود از منظری روستویی تحلیل می‌کند. طبق این نگاه، توسعه اقتصادی در سه مرحله رخ می‌دهد که بدین قرار است: «۱. مرحله ایجاد زیربنای لازم برای توسعه اقتصادی ایران؛ ۲. مرحله خیز توسعه اقتصادی؛ و ۳. دورنمای توسعه اقتصادی ایران [یا توسعه اقتصادی پی‌دار]» (منتظرظهور، ۱۳۵۶: ۸). او بر آن است که مرحله نخست در دوران پهلوی اول رخ داده و از آغاز برنامه‌ریزی در ایران تا پایان برنامه چهارم عمرانی، مرحله دوم به سرانجام رسیده است. درنهایت در دهه پنجاه یا آن‌چنان که خود به تاریخ پهلوی می‌گوید، از سال ۲۵۳۰، مرحله سوم آغاز شد که قرار بود با نیل به «توسعه اقتصادی پی‌دار» توسعه‌یافتگی جامعه ایرانی به منصه ظهور برسد. اما سال بعد از این سخنرانی، انقلابی رخ داد که ساختار اجتماعی-سیاسی جامعه ایرانی را دچار تحولی بنیادی کرد. حال پرسش آن است که چگونه ممکن است با وجود این خوش‌بینی عمیق و گسترده و انتظار حس‌ق‌دردانی از نهاد سلطنت، به یکباره مردم برآشفته و ناسپاسی پیشه کنند و دست به اقدامی چنین زیرورکننده بزنند.

ایده برنامه‌ریزی برای توسعه یا آنچه در آن دوران برنامه عمرانی نامیده می‌شد و با تلاش کسانی مانند ابتهاج (ابتهاج، ۱۳۷۵؛ مک‌لئود، ۱۳۸۰؛ بوستاک، ۱۴۰۰) و هم‌زمان با تحولات پس از جنگ دوم جهانی و تغییر مناسبات قدرت در سطح بین‌الملل و شکل‌گیری دو بلوک شرق و غرب شکل گرفت، گفتمان جدیدی را در جهان، خصوصاً جهان درحال توسعه، شکل داد که می‌توان آن را «گفتمان توسعه»^۱ نامید. در این دوره حدود سی‌ساله، بزرگ‌ترین پروژه‌ای که در دست اجرا بود و کلان‌ترین هزینه‌های اقتصادی و زمانی و نیز نیروی کاری و... را به خود اختصاص داد، «برنامه‌ریزی عمرانی» بود. از این‌رو شش برنامه طرحی شد، اما پنج برنامه اجرا شد و برنامه ششم به سبب مصادف شدن با انقلاب سال ۱۳۵۷ هرگز اجرا نشد (نیلی و کریمی، ۱۳۸۶؛ منتظرظهور، ۱۳۵۶). همان‌طور که گفته شد، پی‌ریزی، اجرا و ارزیابی این برنامه‌ها سی سال به طول انجامید و بخشی اساسی از درآمدهای نفتی و غیرنفتی کشور را به خود اختصاص داد و درنهایت با انقلاب اجتماعی بزرگی به پایان رسید. این حجم از سرمایه‌گذاری به پژوهشگران این حوزه نشان می‌دهد شاید برای فهم «به‌اصطلاح» ناسپاسی فوق، باید به نقد درونی^۲ خود برنامه‌ریزی توسعه -به قول منتظرظهور «اقتصادی»- بپردازند.

عوامل مختلفی در روی دادن چنین انقلاب اجتماعی‌ای مؤثر بوده‌اند که پژوهشگران مختلف تلاش کرده‌اند به صورت مختلف به آن پاسخ دهند، اما پرسش اصلی مقاله حاضر این است که علی‌رغم تأکید برنامه‌ریزی عمرانی و مهم‌ترین دست‌اندرکاران طراحی و اجرا و ارزیابی آن بر نتایج مثبت آن، اثرگذاری آن در ایجاد رفاه اجتماعی، دموکراسی اقتصادی و سیاسی و... که در ادامه به جزئیات آن‌ها پرداخته خواهد شد، چرا به انقلابی اجتماعی انجامید. فارغ از تمام ابعاد و پاسخ‌های مختلفی که می‌توان به چنین پرسشی داد، مسئله خاص این مقاله، پاسخ از حیث نسبت توسعه و تحولات در حیات اجتماعی جامعه ایرانی است. به این معنا که چرا ایرانیان به توسعه عمرانی در عصر پهلوی، چنین واکنش انقلابی‌ای نشان دادند؟ آیا خود گفتمان توسعه به‌صورت درونی این پاسخ را اقتضا می‌کرد؟ به چه دلیل یا دلایلی؟

1. Development Discourse

2. Immanent

۲. پیشینه پژوهش

پس از شکل‌گیری ایده برنامه‌ریزی در ایران یا «گفتمان توسعه»، به درخواست ابتهاج، دو گروه مهندس مشاور از دانشگاه هاروارد آمریکا به ایران آمدند و در شکل‌گیری برنامه‌های عمرانی دوم و سوم مشارکت کردند (ابتهاج، ۱۳۷۵). شایان ذکر است که دعوت از این گروه‌های مشاور، از شروط اصل چهار ترومن و بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه (خلف بانک جهانی پس از کنفرانس برتون وودز^۱)، برای اعطای کمک‌ها و وام‌های خارجی بود و از تدابیر اندیشیده‌شده برای تأمین بخشی از منابع برنامه‌ها به‌شمار می‌رفت. به‌هرحال سرپرستان این دو گروه که یکی برای کمک فنی و دیگری کمک اقتصادی، به‌عنوان دو بال اصلی سازمان برنامه در آن زمان آمده بودند، درباره نتایج کار خود و نیز کم‌وکیف و امکان‌ها و موانع برنامه‌ریزی توسعه در ایران دو اثر مهم نگاشتند که اکنون به فارسی ترجمه شده و پرداختن به آن‌ها می‌تواند وجوهی اساسی از برنامه‌ریزی عمرانی-توسعه‌ای آن دوران را روشن کند.

نخستین اثر از بالدوین است؛ هرچند نسبت به اثر دوم که از مک‌لئود است، دیرتر ترجمه شده است. او در این اثر برنامه‌ریزی توسعه در ایران، از زمینه‌های تاریخی تا موانع فرهنگی آن در سطح سازمانی و اجتماعی را از ابعاد گوناگون مطالعه کرد و سپس به تحلیل وجوه مختلف بخش‌های اقتصادی-اجتماعی برنامه‌ریزی توسعه در ایران در دوران برنامه‌های عمرانی اول و دوم پرداخت. او بر آن است که ایران نسبت به دوران پیش از جنگ دوم جهانی پیشرفت بیشتری کرده و این امر بیش از هر چیز مدیون نفت است. از نظر او نفت در دو برنامه مذکور توانسته برخی مشکلات اقتصادی کلاسیک ایران، از جمله تراز پرداخت‌ها، کسری بودجه و... را حل کند، منتهی جایگزین نیروی انسانی شده است (بالدوین، ۱۳۹۴: ۳۰۹-۳۱۰). از نظر او این امر در بلندمدت مشکلات عمده‌ای ایجاد می‌کند و باید این دو مکمل یکدیگر باشند.

مک‌لئود (۱۳۸۰) نیز یکی دیگر از نخستین آثار مدون را نوشت که به نقد فرایند برنامه‌ریزی در ایران در جریان برنامه سوم عمرانی (معروف به نخستین «برنامه جامع») پرداخت. او مانند بالدوین پروژه توسعه در ایران را به‌طور عام و نتایج گروه دوم مشاوران هاروارد را به‌طور خاص، به‌عنوان پروژه‌ای شکست‌خورده مطالعه کرد. این اثر که از سطوح کلان سیاسی-اقتصادی تا سطوح میانی سازمانی و حتی فردی این شکست را برمی‌شمرد، مهم‌ترین دلیل شکست برنامه‌ریزی توسعه در ایران را در سطح مشاوره‌ای، عدم شناخت جامعه ایرانی و از درون، رقابت‌های دیوان‌سالارانه و «شخصی‌شدگی دیوانسالاری» به‌تبع جامعه شخصی‌شده ایران می‌داند. او بر ضرورت شناخت جامعه ایرانی و متغیرهای فرهنگی-اجتماعی آن به‌مثابه متغیرهای ثابت توسعه تأکید کرد. مک‌لئود پیش از هر متفکر، پژوهشگر و حتی مؤسسه دیگری به این واقعیت پی برده بود. هرگز به امر اجتماعی به‌عنوان بستر و غایت توسعه توجه نشده است و همواره از فنی و ابژکتیو است و در ادبیات نظری و تجربی او، هرگز به امر اجتماعی به‌عنوان بستر و غایت توسعه توجه نشده است و همواره از نظر او وجه فنی-عمرانی موضوع و ضرورت اقتناع و همراهی مردم با ایده‌های برنامه‌ریزان اولویت دارد.

ابتهاج (۱۳۷۵)، منوچهری، فرمانفرمائی و مجیدی (۱۳۸۱) و حتی یگانه (۱۴۰۲) نیز به‌صورت خودمستولیت‌نامه‌نگاری با توجه به مناصب مختلفی که در سازمان برنامه [و بودجه] و نیز بانک مرکزی برعهده داشته‌اند، تلاش کردند به برنامه‌ریزی عمرانی در آن دوران بپردازند. تلاش آنان در راستای توضیح اقدامات است و به‌صورت غیرتبیینی و بیشتر توصیفی، به تجارب خود پرداخته‌اند.

در کنار این دست پژوهش‌ها که از درون بن‌بست‌های توسعه در ایران را مطالعه کرده‌اند، دسته دیگری از پژوهش‌ها وجود دارند که می‌توان آن‌ها را مطالعات توسعه آمrane، دیکتاتوری یا اقتدارگرایانه نامید. در این میان، بشیریه (۱۳۹۵) با مفروض گرفتن فرهنگ پاتریمونیالیستی در ساخت چندیواره اجتماعی جامعه ایرانی، موانع توسعه سیاسی در ایران را بررسی کرد. لیلان (۱۳۹۸) نیز فرایند توسعه

اقتصادی در ایران را از برنامه سوم یا برنامه جامع تا برنامه پنجم یا بازنگری شده مطالعه کرد. این اثر علی‌رغم رویکرد تحلیلی خود، رگه‌های اقتدارگرایی در برنامه‌ریزی توسعه را پی می‌گیرد. هالیدی (۱۳۵۸) نیز در اثر خویش، به نسبت توسعه سرمایه‌داری و دیکتاتوری در عصر پهلوی دوم پرداخت. از نظر او دولت با قوای دیکتاتوری خود و با کنارزدن هرگونه مانع، از جمله با کنارزدن بزرگ‌مالکان در انقلاب سفید یا تضعیف نیروهای اجتماعی مانند دهقانان، عملاً فقط سرمایه‌داری را در ایران گسترش داد. نیلی و کریمی (۱۳۸۶) نیز با تحلیل گام‌به‌گام برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب ۱۳۵۷، به نحوی همین سنت را پی گرفتند. بررسی هریس (۱۴۰۰) درباره شکل‌گیری دولت رفاه و تحولات آن از دوران پهلوی دوم و بعد از انقلاب را نیز می‌توان در این دسته قرار داد که توسعه در ایران را ذیل منطق «مدرنیزاسیون اقتدارگرا» قرار می‌دهد. آبراهامیان (۱۳۹۱) نیز وجوه مختلفی را تحلیل کرد که امکان‌های دولت مرکزی را برای سیطره تمامیت‌گرایانه بر جامعه فراهم می‌سازد. او از منظری تاریخی به تکوین اقتدارگرایی در ایران می‌پردازد، هرچند چشم‌انداز تحلیلی او از ذات‌گرایی آثار پیشین فاصله می‌گیرد.

دسته سومی از پژوهش‌ها وجود دارند که وجوه اجتماعی-اقتصادی و محیط‌زیستی به مسئله توسعه در ایران را بررسی می‌کنند؛ برای مثال، رفعتی‌پناه مهرآبادی (۱۳۹۸) نسبت توسعه و آسیب‌های محیط‌زیستی مختلفی را مطالعه کرد که علی‌رغم موفقیت‌های نسبی یا تجدیدنظرهای جزئی صورت پذیرفته است. او خط‌مشی‌ها، سیاست‌ها و همچنین ناکامی‌های حکومت پهلوی از آغاز را به‌خصوص در دوران برنامه‌ریزی توسعه مطالعه کرد. صابر (۱۳۹۸) به زمینه‌های متناقض درونی فروپاشی رژیم شاه پرداخت که یکی از مهم‌ترین تناقضات آن، رویکردش به برنامه‌ریزی است. او در اثری دیگر (۱۳۹۸) که مجموعه‌ای از سخنرانی‌ها و گفتگوها با مهم‌ترین متفکران توسعه در ایران است، نیم قرن برنامه‌ریزی در ایران را مطالعه کرد. محور این ارزیابی انتقادی متفکران نهادگرا است که شکل‌نگرفتن زمینه‌های نهادی توسعه در ایران را عامل اصلی شکست توسعه در ایران می‌دانند؛ زمینه‌هایی که نتوانسته نوعی وفاق کارکردی میان نخبگان و سیاست‌گذاران و به تبع آن در زندگی اجتماعی ایجاد کند. رنانی و مؤیدفر (۱۳۸۹) نیز نسبت توسعه و سرمایه اجتماعی در ایران را مطالعه کردند که طبق آن، هرگاه و هر جا که مؤلفه‌های مختلف سرمایه اجتماعی شدت یا ضعف داشته، اثر مهمی بر سرنوشت برنامه‌ریزی توسعه گذاشته است.

در میانه دهه ۱۳۵۰، موسسه تحقیقات اجتماعی به هدایت اسدی و تهرانیان، دو پژوهش آینده‌نگری را در مجموعه گزارش‌هایی با عنوان «نقش رسانه‌ها در پشتیبانی توسعه ملی، اقتصادی، فرهنگی و...» و نیز «گرایش‌های فرهنگی و نگرش‌های اجتماعی در ایران؛ گزارشی از یک نظرخواهی ملی در سال ۱۳۵۳» منتشر کردند که در چند سال اخیر ارزیابی شده‌اند. عبدی و گودرزی (۱۴۰۲) با نگاشتن مقدمه‌ای بر چاپ دوباره بخش‌های باقی‌مانده این پژوهش‌ها نشان دادند تصمیم‌گیران و دربار علی‌رغم پیام این پژوهش‌ها در باب پیامدهای اجتماعی برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی، به آن توجهی نکردند و چند سال بعد نتیجه آن را دیدند. در این پژوهش‌ها مشخص شده بود چگونه مردم رو به روایتی ضد روایت قالب از توسعه یا روندی خلاف چشم‌انداز توسعه و خواست آن حرکت می‌کنند. خانیکی (۱۴۰۱) نیز تجربه توسعه را در نسبت با رسانه و ارتباطات از منظر تهرانیان توضیح داد. در این اثر او حاشیه‌ای بر مهم‌ترین ایده‌های تهرانیان در پژوهش‌ها و آثار مختلف، به‌خصوص پژوهش‌های رسانه و توسعه در دهه ۱۳۵۰ نوشت.

یکی از مهم‌ترین آثاری که درباره توسعه، نفت و انقلاب ایران در سال ۱۳۵۷ نوشته شده از اسمیث (۱۳۹۷) است. او از منظر نهادگرایی وابسته به مسیر به این نسبت، در مقایسه‌ای تطبیقی میان ایران و اندونزی پرداخت و این مسئله را مطالعه کرد که چرا با وجود نفت‌خیزبودن هردو کشور و نیز توسعه دیرنگام یا متأخر، سرنوشت اولی به انقلابی اجتماعی منجر شد و دیگری ثبات و رشد گسترده‌ای را تجربه کرد. او دلیل این تفاوت را نهادسازی اجتماعی یا فقدان نهادسازی اجتماعی پیش از آغاز توسعه نفت‌محور می‌داند.

از نظر اسمیث، دولت اندونزی پیش از آغاز این شیوه توسعه توانسته بود موقعیت نهادینی در جامعه پیدا کند و دولت وقت ایران چنین امری را ممکن نکرده بود. در نتیجه طی انقلابی اجتماعی سقوط کرد.

۳. الگوی نظری

در سنت جامعه‌شناسی، دورکیم مهم‌ترین چهره صورت‌بندی امر اجتماعی^۱ است. او به امر اجتماعی حیثیتی انکارناپذیر بخشیده و بر آن است که جامعه‌شناسی هم علمی خودبنیان^۲ (دورکیم، ۱۳۹۶) و هم ملکه علوم است (کوزر به نقل از هالبواکس، ۱۹۹۲). از نظر او، امر اجتماعی مبتنی بر «همبستگی» و «سامان اجتماعی» است. توجه به این وجوه پیچیده به صورت تاریخی نشان می‌دهد هستی اجتماعی محمل طیف وسیعی از گرایش‌ها و منافع است که بی‌توجهی به آن‌ها می‌تواند موجب تضاد و تقابل‌هایی در حیات اجتماعی شود.

دورکیم بر آن بود که برای هویت‌بخشی به جامعه‌شناسی به مثابه علمی متمایز باید موضوع آن را تمایز بخشید. این موضوع خاص، واقعیت اجتماعی^۳ بود. او بر آن بود که واقعیت اجتماعی را باید به مثابه شیء^۴ انگاشت (دورکیم، ۱۳۹۳). از این رو به این علم، حیثیتی در تراز علوم طبیعی بخشید؛ زیرا ویژگی‌های سه‌گانه واقعیت اجتماعی را چنین عنوان کرد: عینی بودن، اجباری بودن و عمومی بودن. واقعیات اجتماعی با این ویژگی‌های سه‌گانه شبه‌شیء، هویتی مستقل از کنشگران یافت که در گستره زمان و فضا بسط می‌یابد. او از سوی دیگر، امر اجتماعی را مانند امر کلی^۵ (۱۳۹۶) تعریف کرد. این صورت‌بندی بر این واقعیت دلالت می‌کند که دیگر سپهرهای حیات انسانی، درون امر اجتماعی سامان می‌یابند. از این نظر، اینکه این سپهرهای زندگی مشمول امر اجتماعی می‌شوند، دون شأن هیچ‌یک از آنان نیست؛ برای مثال، این صورت‌بندی، امر فردی را انکار نمی‌کند، اما بر آن است که امر اجتماعی به مثابه یک کل، ویژگی‌هایی عمومی دارد و در سطح فردی تبیین‌پذیر نیست (دورکیم، ۱۳۹۳). در چشم‌انداز اجتماعی به توسعه، امر اجتماعی بستر سپهرهای اقتصادی، سیاسی، فردی، فنی و... تلقی می‌شود. فارغ از این مباحث، نکته مهم آن است که جامعه‌شناسی با کشف امر اجتماعی و هسته آن، یعنی همبستگی و وفاق اجتماعی و نیز به رسمیت‌شناختن دیگری، پرده از راز سامان اجتماعی برمی‌دارد. دورکیم از این وجه، نظریه‌پرداز یک قرن بحران پس از انقلاب فرانسه (۱۷۸۹) بود.

نظریه‌پردازان مختلفی به این موضوع پرداخته‌اند، اما در این میان دونزولو (۱۴۰۲) و ایوالد (۲۰۲۰) به این موضوع اهمیتی مضاعف بخشیدند. فرانسه پس از انقلاب کبیر به مدت یک قرن درگیر انواع بحران بود که از بازگشت دیکتاتوری و فتح اروپا تا انقلاب ۱۸۴۸ و نیز کمون پاریس را تجربه کرد. دونزولو در این باره این پرسش‌ها را مطرح می‌کند: «چه شد که هیجانات سیاسی در [فرانسه] به آهستگی فرونشستند و از آرمان‌های بزرگ قرن گذشته [منظور قرن نوزدهم] فاصله گرفتیم تا ما به جای آن تمدن خود را به شکل‌های به مراتب بخردانه‌تری در امر اجتماعی، در مسائل زندگی روزمره، در بهبود نظام بی‌واسطه مناسبات شخصی و اجتماعی خود سرمایه‌گذاری کنیم؟ مگر نه اینکه همه این‌ها دقیقاً ناشی از سربرآوردن تدریجی گونه متفاوتی به نام امر اجتماعی بود که از نقطه تلاقی امر مدنی و امر سیاسی نضج گرفته و این دو وادی را به هم آمیخته تا در جستجوی خنثی کردن تعارض خشونت‌باری باشد که مخیله سیاسی مدرن را در مقابل واقعیات جامعه مدنی و تجاری قرار داده است؟ صحه‌گذاران بر حاکمیت برابر همگان و تمجید برابری خودخواسته که منشأ قدرت انقلابیون بود، جای خود را به نظام اخلاقی‌ای مبتنی بر همبستگی داده است» (دونزولو، ۱۴۰۲: ۱۲).

1. Social
2. Sui generis
3. Social Fact
4. Thing
5. The Whole

او همراه با ایوالد، ابداع یا تولد همبستگی را مهم‌ترین عامل تحولات در جامعه فرانسوی برای حرکت در مسیر ثبات و به تبع آن توسعه می‌داند. هرچند دونزولو بر وجه جمهوری تأکید می‌کند، ایوالد (۲۰۲۰) بر آن است که تغییرات در قوانین در دهه نخست قرن نوزدهم که زمینه‌های شکل‌گیری دولت رفاه و به تبع آن همبستگی اجتماعی را ایجاد کرد، امکان نوعی «بهنجارسازی»^۱ را فراهم ساخت که به جای استانداردسازی انضباطی^۲ بدن‌ها، به تجمیع ریسک‌ها به نفع حمایت اجتماعی دلالت داشت. از دیدگاه او، این امر موجب دگرگونی در بدنه قانونی و حتی تضمین شرایط کارفرمایان شد تا کارگران به جریان‌های کمونیستی گرایش پیدا نکنند. ایوالد توضیح داد که شکل‌گیری دولت رفاه و تولد همبستگی در آستانه قرن بیستم که دونزولو و دورکیم به صورت‌بندی آن می‌پردازند، امکان توسعه جامعه فرانسوی را فراهم کرد. توجه به امر اجتماعی، افراد و گروه‌های اجتماعی در جامعه فرانسوی را در برابر اضطراب‌ها و استرس‌های حاصل از ریسک توسعه رها و طرد نکرد و از خانواده در برابر آن‌ها دفاع کرد (ایوالد، ۲۰۲۰: ۹).

شاه نیز در /تغیلات سفید، وعده نوعی دموکراتیزاسیون اقتصادی را به عنوان مقدمه دموکراسی سیاسی داد که قرار بود موجب رفاه، ثبات و همبستگی اجتماعی شود. هرچند او در جستجوی نوعی جمهوری‌خواهی مدنظر دونزولو نبود، قرار بود برنامه‌ریزی توسعه نتایجی شبیه به آن داشته باشد. از این نظر می‌توان پرسید چه شد آنچه قرار بود موجب پیشرفت و به تبع آن رفاه، دموکراسی و در نتیجه رشد و توسعه اجتماعی-سیاسی شود، به بازگشت به خویشتن، گرایش ضد حاکمیتی به مذهب و دیگر واقعیات اجتماعی و در نهایت نوعی انقلاب اجتماعی انجامید که آن را از نوع انقلاب‌های کبیر نامیده‌اند (اسکاچپول، ۱۹۸۲). در ادامه به این پرسش به میانجی سه دهه برنامه‌ریزی توسعه، یعنی میان سال‌های ۱۳۲۷ تا ۱۳۵۷ پاسخ داده می‌شود.

۴. روش‌شناسی پژوهش

روش‌شناسی تاریخی این مقاله ملهم از ایده تاریخ مفاهیم^۳ کوزلک (۱۴۰۱ الف) و تاریخ فضایی^۴ الدن است. کوزلک اندیشیدن به تاریخ را نتیجه ایده پیشرفت در عصر روشنگری می‌داند و از قول شگل می‌نویسد: «تاریخ» در و برای خود «نتیجه پیشرفت‌گرایی عصر روشنگری است» (کوزلک، ۱۴۰۳: ۱) و فهمی از تاریخ استعلائی به دست می‌دهد که «شروط تواریخ ممکن» را با «شرط شناخت آن» این همان می‌کند. اینجا است که محوریت مفهوم، ضرورت پیدا می‌کند. از این رو تاریخ مجموعه‌ای از بازمانده‌ها یا پس‌مانده‌ها است که مورخ باید به کمک مقوله‌ها یا مفاهیم به کندوکاو آن بپردازد تا بتواند آن را بررسی کند. او این تغییر را «زمان‌رواشدگی مفاهیم» می‌نامد که در فلسفه کانت به نتیجه نهایی خود رسید.

از زمان‌رواشدگی مفاهیم سنت کانتی که کوزلک آن را ویژگی اصلی مفاهیم در عصر مدرن می‌داند و به موجب آن همه مفاهیم دچار تحولات عمیقی در دلالت می‌شوند (کوزلک، ۱۴۰۲) تا تاریخ فضایی الدن، گذار از معرفت‌شناسی به هستی‌شناسی^۵ یا اجتماع این دو نقطه عزیمت ممکن می‌شود. این به معنای تقدم فضا بر زمان نیست، بلکه فضا و زمان در مفهوم تاریخ‌مندی^۶ درهم‌تنیده می‌شوند. بالاین حال این درهم‌تنیدگی به واسطه زمان‌مندی انسان ممکن می‌شود. از این رو زمان همواره امری متقدم و بنیادی است، منتهی در

1. Normalization
2. Disciplinary standardization
3. History of Concepts
4. Spatial History
5. Ontology
6. Historicity

واقعیت تاریخی فضامند^۱ می‌شود (الدن، ۲۰۰۱). این درهم‌تنیدگی امکان بر ساخت مفاهیم بر مبنای زمینه‌های هستی‌شناسانه را ممکن می‌کند. پرداختن به امر واقع برای تحلیل امر اجتماعی این‌چنین ممکن می‌شود: نوعی راهبرد تحلیلی زمانی-فضایی^۲. تاریخ فضایی، فضا را هم عنصری از تحلیل می‌داند (در سطح معرفت‌شناختی) و از این‌رو، هم از مفاهیم فضایی مانند جامعه، برنامه، طرح و... استفاده می‌کند و هم عنصری از حیات اجتماعی می‌داند که واقعیت‌ها درون آن رخ می‌دهند (سطح هستی‌شناختی) و از مفاهیمی مانند قلمرو ملی، کشور، شهر، استان و... برای نشان دادن آن بهره می‌گیرد.

از این‌رو، این مقاله به بررسی تاریخ مجموعه مقولات و مفاهیم زمانی-فضایی می‌پردازد که حول امر اجتماعی در تاریخ توسعه عمرانی ایران عصر پهلوی دوم تبلور و تعیین یافته‌اند تا نشان دهد چه پیامدهایی در زندگی اجتماعی جامعه ایرانی داشته‌اند. برای نیل به این هدف، این پژوهش از روش کتابخانه‌ای، تحلیل اسناد و داده‌ها و تحلیل ثانوی بهره برده است. ضمن آنکه اعتبار این داده‌ها و اسناد را بایگانی رسمی کشور، خاطرات، نامه‌ها و تحلیل‌ها تأیید می‌کنند.

۵. یافته‌های پژوهش

در این بخش ابتدا به فرایند شکل‌گیری ایده برنامه‌ریزی در ایران و تحولات آن از دوره رضاشاه تا تصویب نخستین برنامه عمرانی در عصر پهلوی دوم پرداخته می‌شود. سپس تاریخ و محتوای برنامه‌های اول تا ششم عمرانی از سال ۱۳۲۸ تا ۱۳۵۷ به روش نگاهی توصیفی-تحلیلی بررسی، و در نهایت یافته‌ها در نسبت با «امر اجتماعی» که مسئله اصلی این پژوهش است، بازخوانی انتقادی خواهد شد.

۱-۵. برنامه‌ریزی توسعه و حیات اجتماعی

در آذر ۱۳۲۸ که برنامه‌ریزان آمریکایی به ابتکار ابتهاج و دیگر دغدغه‌مندان توسعه در ایران، برنامه عمرانی اول را طی گزارشی به سازمان برنامه و پس از آن مجلس ملی تحویل دادند و تصویب شد، خیل عظیمی از مردم آذربایجان در پی بحران حاصل از خواست استقلال و محاصره آن دیار، به تهران سرازیر شدند. برخی جمعیت را بین چهار تا پنج هزار نفر تخمین زده‌اند (سلیمان شاملو، خبرنگار محلی خبرگزاری آسوشیتدپرس، ۹ آذر ۱۳۲۸، در مالجو، ۱۴۰۰: ۷). نکته مهم این است که در این دوران، مشرف‌نفیسی به‌عنوان مدیرعامل وقت سازمان برنامه، بعدها در خاطرات خود، این رخداد را توطئه رزم‌آرا برای برکناری منصور تفسیر می‌کند. او در خاطرات خود می‌نویسد: «برنامه رزم‌آرا این بود که مبلغینی بین اشخاص بفرستد و آن‌ها را تحریک کند خانه‌ها و مغازه‌ها را چپاول کنند و در تهران ایجاد ناامنی نمایند. روزی که این مشکل غامض به حد رشد رسید، رزم‌آرا به بهانه اینکه منصور مرد نالایقی است به‌وسیله کودتا او را برکنار کند و خود به‌جای او بنشیند» (مشرف‌نفیسی، ۱۳۹۷: ۳۷۳).

در تلگرافی از آژانس تلگرافی اتحاد جماهیر شوروی (تاس) می‌خوانیم: «در حال حاضر در آذربایجان حدود ۵۰۰ هزار نفر بیکار و حداقل ۵۰۰ هزار نیمه‌بیکار هستند که در شهرهای آذربایجان ایران (در تبریز، رضاییه، مراغه، اردبیل، میانه، سراب، اهر، خوی، ماکو) متمرکز شده و از مقامات محلی کار و نان درخواست می‌کنند... اگر به این عده بیکار و نیمه‌بیکار، افراد گدا و روستایی را اضافه کنیم می‌توان گفت که در آذربایجان حدود دو میلیون نفر نیازمند به‌سر می‌برند» (آژانس تلگرافی اتحاد جماهیر شوروی (تاس)، ۱۱ آوریل ۱۹۵۰، در مالجو، ۱۴۰۰: ۱۰). توجهی که در رسانه‌های انگلیسی‌زبان و روسی به موضوع می‌شد، هرگز مدنظر سیاستمداران به‌طور عام و سیاست‌گذاران توسعه به‌طور خاص قرار نگرفت و همان‌طور که گفته شد، به موضوع پیش از هر چیز به‌عنوان «توطئه»

1. Spatial

2. Tempo-spatial Analytical Strategy

می‌نگریستند. قائله آذربایجان و تهی‌دست‌شدگی مردم آن، فقط مثنی نمونه خروار در ایران آن دوران است. حال پرسش اینجا است که چرا در فضای تحلیلی و گفتمانی این چهره‌ها، موضوع چنین تفسیر شد و به آن مانند نوعی مسئله اجتماعی نگریسته نشد و مهم‌تر اینکه چرا برنامه‌ریزی توسعه معطوف به حل چنین معضلاتی نشد و نگاه خود را به‌سوی آن نگرداند.

۲-۵. برنامه‌ریزی توسعه یا عمرانی در ایران

همان‌طور که پژوهشگران عرصه توسعه و تاریخ آن نیز اذعان دارند، یکی از مهم‌ترین چهره برنامه‌ریزی توسعه در ایران، ابوالحسن ابتهاج بوده است. قبل از شکل‌گیری ایده جهانی برنامه‌ریزی توسعه پس از جنگ جهانی دوم که دغدغه اصلی آن از نظم کینزیستی^۱ برمی‌خاست و در پی آن بود تا از گرایش طبقات اجتماعی در مرکز و نیز کشورهای جهان سوم به تکرار فاشیسم و همچنین کمونیسم شوروی جلوگیری کند (بنگرید به گرتسل، ۲۰۲۲)، او به ایده برنامه‌ریزی مرکزی در ایران توجه نشان داد. از این‌رو ایده ضرورت برنامه‌ریزی در ایران، از طرف کشورهای مرکز یا از ابتدا آمریکایی نبود (بالدوین، ۱۳۹۴). اما بعدها با به‌وجودآمدن حس ضرورت کمک از متخصصان خارجی، به‌ویژه شرکت‌های مشاوره‌ای آمریکایی، این اثرگذاری چشمگیر شد. اولین فعالیت‌های ابتهاج برای شکل‌گیری برنامه‌ریزی مرکزی در ایران، از زمان رضاشاه آغاز شده بود. در سال ۱۳۱۶ نخستین کار گروهی برای این امر انجام گرفت که به ایجاد «شورای اقتصادی» در همان سال انجامید (بالدوین، ۱۳۹۴). هرچند ضرورت برنامه‌ریزی و ایده آن، با وجود ایجاد زیرساخت‌های قانونی و نهادی آن چندان حس نشد یا امکان تداوم نیافت، اما ابتهاج پا پس نکشید و این فوریت را در هر فرصتی گوشزد می‌کرد. او در نامه‌ای به متین‌دفتری، برنامه‌ریزی را بهترین راه‌حل برای کاهش مشکلات عنوان کرد و به‌صورتی گزیده نوشت:

- برنامه اقتصادی لازمه اداره زندگی اقتصادی کشوری است که مایل نیست به ورشکستگی دچار شود؛
- پراکنده‌کاری به زیان اقتصاد کشور است و به‌خصوص درمورد معاملات دولتی به نفع یک کشور خارجی تمام می‌شود؛
- دولت می‌تواند کلیه کارهایی که می‌خواهد در طول هفته انجام دهد به‌ترتیب اهمیت تعیین کند و هزینه هریک را معین نماید و چنانچه درآمد دولت برای آن مخارج کافی نباشد، یا باید از آن برنامه بکاهد و یا کمبود درآمد را با جلب کمک خارجی جبران کند؛
- مانعی نیست که برای اجرای برنامه‌های اقتصادی از کارشناسان خارجی هم استفاده شود» (آشوری، به نقل از نیلی و کریمی، ۱۳۸۶: ۳۲-۳۳).

همان‌طور که مشخص است، ابتهاج چشم‌انداز اقتصادی-سیاسی خاصی به برنامه‌ریزی یا در آن زمان «نقشه» دارد که بعداً با ادغام در گفتمان جهانی توسعه، مسیر خاصی را پیش می‌برد. او دولت را محور برنامه‌ریزی می‌داند و بیش از هر نهادی به کنشگری و محوریت نهادین آن اصالت می‌بخشد. این به آن معنا نیست که دولت را باید کنار گذاشت یا آن‌چنان که بازار آزادگرایان امروزی سخن می‌گویند، از «کوچک‌سازی دولت» دفاع کرد، بلکه اصالت‌بخشیدن نهادین به دولت و اولویت‌بخشیدن به آن، فارغ از دغدغه مخارج و... درنهایت می‌تواند آن را به نهادی تبدیل کند که سایر سپهرهای حیات انسانی را در خود ادغام کند که یکی از مهم‌ترین پیامدهای برنامه‌ریزی توسعه‌ای-عمرانی در دوران پهلوی دوم است.

۱. نظم سیاسی کینزی به چارچوب مسلط اقتصادی و سیاسی در جهان غرب از دوران پس از جنگ جهانی دوم (۱۹۴۵) تا اواخر دهه ۱۹۷۰ اشاره دارد. این نظم تحت تأثیر ایده‌های جان مینارد کینز شکل گرفت و بر مداخله دولت برای تثبیت سرمایه‌داری، تضمین اشتغال کامل و کاهش نابرابری تأکید داشت. این نظم پاسخی به رکود بزرگ و شکست اقتصاد لیبرال کلاسیک بود. این نظم ویژگی‌هایی خاص داشت که از جمله آن‌ها مداخله فعال دولت در اقتصاد، توسعه دولت رفاه، اشتغال کامل، نهادهای جهانی برای ایجاد توسعه در جهان سوم در جهت ممانعت این کشورها به کمونیسم و فاشیسم و درنهایت مصالحه طبقاتی میان نیروهای اجتماعی-اقتصادی متخاصم در عصر لیبرالیسم بود (کلاک، ۲۰۰۹).

آغاز جنگ جهانی دوم، همه آمال برنامه‌ریزی در ایران آن دوره را از بین برد و ایده نقشه را متوقف کرد. با وقفه‌ای حدود نیم‌دهه‌ای و با جهانی‌شدن گفتمان توسعه، ضرورت برنامه‌ریزی این بار به‌صورتی گسترده‌تر در ایران مطرح شد. متن پیش‌نویس نخستین برنامه عمرانی کشور در سال ۱۳۲۵ با مأموریت «کمسیون برنامه»، خلف سازمان برنامه نوشته و به دولت نخست‌وزیر قوام تحویل شد و دو سال بعد، یعنی در سال ۱۳۲۷ به تصویب مجلس شورای ملی رسید و در سال ۱۳۲۸ به اجرا درآمد (ابتهاج، ۱۳۷۵). این کمسیون پیش‌بینی کرده بود که ۳۲ درصد از وجوه منابع طرح‌های عمرانی را از طریق وام خارجی تهیه کند. این به سبب آگاهی ابتهاج از سازوکار «بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه» بود که پس از کنفرانس برتون‌وودز برای کمک به بازسازی کشورهای آسیب‌دیده از جنگ تأسیس شده بود. اختصاص وام نیازمند سند توجیهی بود که جزئیات آن را ایرانیان نمی‌توانستند تهیه کنند. از این‌رو به ایران پیشنهاد کردند شرکتی مشاوره‌ای استخدام کند تا این امر را ممکن کند. «موسسه مشاورین ماوراء بحار» به همین منظور استخدام شد و تا سال ۱۳۲۸ سند مدنظر را تهیه کرد. هرچند این برنامه به سبب مصادف شدن با جنبش ملی‌شدن نفت پس از دو سال تعطیل شد، اما جزئیات آن برای فهم چشم‌انداز برنامه‌ریزی عمرانی یا توسعه‌ای در ایران مهم است.

پیش‌بینی هزینه‌های این برنامه، ابتدا بیش از ۶۰ هزار میلیون ریال بود که در نهایت به یک‌سوم کاهش یافت و با ۲۱ هزار میلیون ریال بسته شد. قرار بود ۷ هزار و ۸۰۰ میلیون ریال آن از محل پرداخت‌های شرکت نفت انگلیس و ایران تأمین شود؛ ۴ هزار و ۵۰۰ میلیون ریال از بانک ملی ایران که در آن زمان در نقش بانک مرکزی عمل می‌کرد، وام تحصیل شود؛ یک هزار میلیون ریال از فروش دارایی‌های دولت تأمین شود؛ یک هزار میلیون ریال را نیز مشارکت‌های خصوصی تأمین کند و ۶ هزار و ۷۰۰ میلیون ریال نیز از بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه استقراض شود (ابتهاج، ۱۳۷۵؛ بالدین، ۱۳۹۴؛ نیلی و کریمی، ۱۳۸۶). در اینجا ذکر این نکته ضروری است که در این دوره ایران هنوز به کشوری نفتی^۱ تبدیل نشده بود و به همین دلیل برنامه‌ریزی نفت‌محور نبود. ابتهاج به تفصیل توضیح داده است که تأمین همین میزان منابع از نفت که در اختیار شرکت نفت انگلیس و ایران بود به چه اندازه دشوار بوده است (بنگرید به ابتهاج، ۱۳۷۵). به‌رحال پیش‌بینی توزیع اعتبارات در برنامه هفت‌ساله عمرانی اول به قرار جدول ۱ بوده است.

جدول ۱. پیش‌بینی توزیع اعتبارات برحسب فصول در برنامه هفت‌ساله عمرانی اول (۱۳۲۸-۱۳۳۴)

فصل	عنوان	مبلغ	درصد
۱	کشاورزی	۵۲۵۰	۲۵
۲	راه‌های شوسه و راه‌آهن و بندرها و فرودگاه‌ها	۵۰۰	۲۳/۸۰
۳	صنایع و معادن	۳۰۰	۱۴/۲۸
۴	نفت	۱۰۰	۴/۷۶
۵	پست و تلگراف و تلفن	۷۵۰	۳/۵۷
۶	اصلاحات اجتماعی و شهری	۶۰۰	۲۸/۵۷
	جمع	۲۱۰۰	۱۰۰

منبع: سابقه برنامه‌ریزی در ایران، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی دفتر اقتصاد کلان، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷: ۱۱

همان‌طور که مشخص است، برنامه اول عمرانی در شش فصل تهیه شد که بیشترین سهم به فصل «اصلاحات اجتماعی و شهری» اختصاص داشت و بیش از هر چیز به امور عمرانی مانند اعتبار برای لوله‌کشی و برق شهرها، ساختن خانه‌های ارزان، کمک

۱. منظور از نفتی نبودن اقتصاد ایران این است که سهم اساسی درآمدهای ملی یا تولید ناخالص ملی از محل درآمدهای نفتی نبوده است.

به سازمان‌های بهداری و فرهنگ و شهربانی‌ها و مؤسسات کشوری اختصاص یافت. در دوران اجرای این برنامه، ملی‌شدن صنعت نفت و تحریم‌های متعاقب آن رخ داد که موجب محرومیت ایران از درآمد ۳۲ درصدی پیش‌بینی‌شده بود. در این دوره، در بخش‌های مختلف سازمان، به‌عنوان هسته اصلی ستادی و حتی اجرایی برنامه، چندین شرکت مشاوره‌ای و مقاطعه‌کار استخدام شدند. ضمن آنکه قرار شد چهار دفتر فنی، اقتصادی، کشاورزی و اجتماعی در سازمان تأسیس شوند تا فصول مختلف برنامه را سامان‌دهی کنند، اما درنهایت فقط دو دفتر نخست تأسیس شدند و برای راه‌اندازی آن‌ها دو شرکت مشاوره‌ای مذکور، در دو مقطع زمانی مختلف از طرف دانشگاه هاروارد استخدام شدند (ابتهاج، ۱۳۷۵).

برنامه دوم عمرانی، پس از وقفه حدود سه‌ساله حاصل از جنبش ملی‌شدن نفت و تحریم‌ها علیه ایران و کودتای ۱۳۳۲ آغاز شد. ابتهاج که پس از حدود بیست سال تلاش برای شکل‌گیری نهاد برنامه‌ریزی در ایران، پس از این اتفاقات مدیرعامل سازمان برنامه شده بود، بلافاصله برنامه اول را مختومه اعلام کرد و مأموریت یافت تا برنامه عمرانی دوم را بنویسد و سازوکار اجرای آن را روشن سازد. او درباره مصدق و جنبش ملی‌شدن نفت و خواست آن برای توسعه بدون نفت می‌نویسد: «من ایستادگی مصدق را در مقابل خارجی‌ها تحسین می‌کردم، اما این مسئله که می‌خواست اقتصاد ایران را بدون عایدات نفت اداره کند، نه قابل اجرا و نه به صلاح ایران بود» (ابتهاج، ۱۳۷۵: ۲۷۷).

در این برنامه، سازمان برنامه که قرار بود مهم‌ترین سازمان برای نهادینه‌کردن برنامه‌ریزی عمرانی در ایران باشد، پس از کشمکش‌های بوروکراتیک از سازمانی مستقل که به «دولتی درون دولت» معروف شده بود، به زیر نظر نخست‌وزیر درآمد و مدیرعامل به وزیر مشاور نخست‌وزیر تبدیل شد. در این برنامه ایده شکل‌گیری برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمین شکل گرفت. ابتهاج که به‌صورت حسی، اهمیت خوزستان را دریافته بود، اما در برابر خواست نمایندگان آن استان مبنی بر اختصاص درصدی از درآمد نفت به آن مقاومت کرده بود، به تأسی از موفقیت «سازمان عمران دره تنسی در آمریکا» که شرایطی شبیه این اقلیم داشت، شرکت مشاوران دست‌اندرکار آنجا را برای برنامه آمایش خوزستان استخدام کرد (ابتهاج، ۱۳۷۵). در این دوران، علاوه بر طرح توسعه منطقه‌ای خوزستان، از سال ۱۳۳۶ طرح توسعه منطقه‌ای سیستان و بلوچستان با شرکت ایتالیایی مهندسين مشاور ایتال کنسولت، طرح منطقه‌ای کرمان با شرکت «آباسکو» و همچنین برنامه‌هایی برای مناطق آذربایجان، کردستان و خراسان جنوبی نیز اجرا شد که غیر از اجرای نصفه و نیمه توسعه منطقه‌ای خوزستان، بقیه حتی آغاز هم نشدند (نیلی و کریمی، ۱۳۸۶). علی‌رغم همه تأکیدها بر برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمینی، ۸۰ درصد اعتبارات به سدسازی اختصاص یافت که نشان از اهمیت و سیطره چشم‌انداز عمرانی-فنی در این برنامه دارد. در ۱ تیر ۱۳۳۶ سازمان برنامه در گزارشی سوای طرح‌های منطقه‌ای فوق و در راستای سیاست صنعتی‌سازی سریع اعلام می‌کند در سه سال گذشته، چهارده قرارداد با کمپانی‌های خارجی منعقد کرده است که از صناعی مانند ذوب‌آهن، سیمان، کنسروسازی و شیلات تا چغندرقد و بهره‌برداری از معادن را شامل شده است. این برنامه برخی تعهدات برنامه عمرانی اول را نیز متقبل شده بود. اعتبارات برنامه دوم در ابتدای برنامه تخصیص به قرار جدول ۲ بود.

جدول ۲. اعتبارات مصوب برنامه هفت‌ساله دوم (به میلیون ریال)

عنوان	تعهدات برنامه اول	اعتبار برنامه دوم	جمع	درصد نسبت به کل	پس از ۲۰ درصد افزایش
کشاورزی	۶۲۶۰	۱۱۹۵۸	۱۸۲۱۸	۲۶	۲۵۱۰۰
ارتباطات و مخابرات	۵۳۶۷	۱۷۴۵۴	۲۲۸۲۱	۳۲/۶	۳۴۰۰۰
صنایع و معادن	۲۷۵۹	۷۸۰۱	۱۰۵۶۰	۱۵/۱	۹۴۰۰
امور اجتماعی	۲۸۱۴	۱۵۵۸۷	۱۸۴۰۱	۲۶/۳	۱۵۵۰۰
جمع	۱۷۲۰۰	۵۲۸۰۰	۷۰۰۰	۱۰۰	۸۴۰۰۰

منبع: گزارش برنامه عمرانی دوم، ۱۳۳۴

ایده مدرنیزاسیونی توسعه، تازه در دوره برنامه عمرانی دوم آغاز شد و کل فضای اجتماعی را دربرگرفت. در این دوران سه سد بزرگ کرج، سفیدرود و کرج ساخته شد که تقریباً کل بودجه را به خود اختصاص دادند. در این دوره، سررسید وام بانک‌های خارجی فرارسید و سیاست انقباضی دولت موجب کاهش نرخ رشد شد. نرخ رشد کشاورزی از ۱۸/۶ درصد در سال نیم درصد در سال ۱۳۴۱ رسید. در این دوران، میانگین رشد این بخش سالانه ۴ درصد بود، اما درنهایت سهم این بخش یا سرفصل از اعتبارات به ۱۹/۲ درصد رسید که در نسبت با برنامه نخست، کاهش حدود ۶ درصدی داشت. با آنکه نرخ رشد بخش نفت از ۳۶ درصد در سال ۱۳۳۶ به ۱۱/۶ درصد در سال ۱۳۴۱ رسید، میانگین رشد ۱۷/۴ درصدی را حفظ کرد و سهم آن از تولید ناخالص ملی به حدود ۳۳/۵ درصد رسید. نرخ رشد بخش صنایع و معادن اندکی صعودی بود و از ۷/۲ درصد به ۷/۴ درصد رسید که با میانگین ۱۳/۷ درصد، سهم ۷/۴ درصدی در تولید ناخالص داشت و درنهایت، نرخ رشد بخش خدمات از ۴۰/۴ درصد در سال ۱۳۳۶ به ۳۸/۳ درصد در سال ۱۳۴۱ رسید (برآورد تولید ناخالص داخلی ایران، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی ایران، نیلی و کریمی، ۱۳۸۶). در این برنامه به مرور سهم نفت از تولید ناخالص ملی روبه‌افزایش نهاد و سهم کشاورزی و حتی سرمایه‌گذاری در آن کاهش یافت. محتوای امور اجتماعی کماکان تحت سیطره امور عمرانی و تمرکزگرایانه بود که بیش از هر چیز در پی اجرای شکلی زیست‌سیاست^۱، یعنی تربیت نیروی انسانی در راستای صنعتی‌سازی سریع بود؛ برای مثال، تحولات در ساختار کشاورزی می‌توانست پیامدهای اجتماعی عمیقی بر حیات اجتماعی ایران داشته باشد؛ زیرا تا پایان عصر پهلوی، جامعه ایرانی هنوز ساختی روستایی داشت. طبق داده‌های مرکز آمار ایران، سهم بخش‌های مختلف از اشتغال در اقتصاد ایران به‌ترتیب جدول ۳ بود.

جدول ۳. سهم بخش‌های مختلف اقتصادی از اشتغال در ایران

عنوان	صنعت و معدن	خدمات	کشاورزی
درصد از کل	۱۳	۹	۷۶

منبع: مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری سال ۱۳۳۵

این تحولات در برنامه سوم عمرانی بیش از پیش شدت یافت و پس از آن می‌توان پیامدهای اجتماعی توسعه اقتصادی یا عمرانی را مشهودتر مشاهده کرد. یک نمونه آن را می‌توان در نتیجه جنگ آذربایجان و خشکسالی آن منطقه در میانه دهه ۱۳۲۰ که شرح آن بالاتر رفت، مشاهده کرد. به عبارت دیگر، تحولات در هر سپهری از زندگی انسانی، پیامدهای خود را در حیات اجتماعی نشان

می‌دهد. به همین دلیل است که جامعه‌شناسان، جامعه‌شناسی را مطالعه پیامدهای نیت‌ناشده کنش‌های اجتماعی می‌دانند (بنگرید به گیدنز، ۱۳۹۸) ایده «برنامه‌ریزی جامع» در برنامه سوم عمرانی شکل گرفت. برای نخستین بار طول دوره اجرای برنامه عمرانی از هفت سال به پنج سال و نیم کاهش یافت تا با سال مالی هماهنگ شود. در گزارش مقدماتی آن آمده است که «بنا بر یک برآورد مقدماتی، رشد سالیانه تولید ملی ایران طی سال‌های ۱۳۳۴-۱۳۳۸ لااقل حداقل ۶ درصد بوده است» (گزارش مقدماتی برنامه عمرانی سوم، ۱۳۴۰: ۸). پس میانگین رشد سالیانه در برنامه سوم نیز همین‌قدر پیش‌بینی شد؛ هرچند گاهی با بالا رفتن درآمد نفتی، به واسطه افزایش تقاضا یا قیمت حتی به ۱۰ درصد نیز می‌رسید. در این برنامه الگوی رشد اقتصادی هاروارد-دومار مبنا قرار گرفت که براساس آن، سهم سرمایه‌گذاری از تولید ناخالص ملی اهمیت محوری می‌یافت و قرار بود این سهم در طول برنامه ۱۸ درصد باشد (نیلی و کریمی، ۱۳۸۶). بر همین اساس، پیش‌بینی‌ها مطابق جدول ۴ بود.

جدول ۴. پیش‌بینی‌ها از سهم پس‌انداز از تولید ناخالص ملی

سال	پس‌انداز واقعی	سهم از تولید ناخالص ملی
۱۳۴۱	۲۳۷/۹	۲۸/۶
۱۳۴۲	۲۸۹/۲	۳۰/۳
۱۳۴۳	۳۰۶/۶	۳۲/۲
۱۳۴۴	۳۲۵	۳۴/۱
۱۳۴۵	۳۴۴/۵	۳۶/۱۷
۱۳۴۶	۳۶۵/۲	۳۸/۳۴

منبع: گزارش مقدماتی برنامه عمرانی سوم، ۱۳۴۰: ۱۳۴

تفوق رشدگرایان بر فرایند توسعه در ایران از همین دوران آغاز شد. اهمیت توجه به این واقعیت از این حیث است که رشد و پس‌انداز در برنامه‌ریزی بر ادغام اجتماعی اولویت پیدا کرد. ضمن آنکه در این برنامه بود که به‌مرور سهم نفت در درآمد که در تأمین منابع برنامه‌ریزی اثر داشت، افزایش یافت و به بیش از ۵۰ درصد کل درآمدهای عمومی دولت رسید (عملکرد برنامه عمرانی سوم، ۱۳۴۶: ۱۷) و سهم آن از ارزش‌افزوده ملی ۳۹/۸ درصد شد؛ هرچند هنوز به‌اندازه‌ای نبود که از سایر بخش‌ها منفک شده باشد. طبق داده‌ها، در این دوره سهم خدمات از ارزش‌افزوده یا درآمد ملی ۳۸/۲ درصد، صنایع و معادن ۸/۷ درصد و سهم کشاورزی ۱۳/۵ درصد بود (داده‌های سری زمانی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران). نکته مهم در اختصاص منابع به بخش‌های مختلف برنامه‌ریزی، افزایش چشمگیر سهم امور اجتماعی بود که تا ۴۰ درصد کل تخصیص منابع را دربرگرفت.

ذیل چشم‌انداز رشدگرایانه برنامه‌ریزی عمرانی، صنعتی‌شدن سریع محوریت پیدا کرد. درواقع، از نظر برنامه‌ریزان رشد لازم بود، اما کافی نبود. پس چرخه رشد باید با صنعتی‌سازی سریع توأم می‌شد تا فرایند کامل شود. از این‌رو در این راستا، پنج هدف اصلی مبنا قرار گرفت: ۱) افزایش استفاده از سرمایه‌های نیمه‌فعال از طریق افزایش تقاضا؛ ۲) استفاده از دانش روز و فناوری‌های پیشرفته (مانند بهبود بذر کشاورزی)؛ ۳) توسعه سریع‌تر بخش خدمات دولتی؛ ۴) افزایش اعتبارات اختصاص‌یافته به امور اجتماعی و توسعه خدمات از ۱۸ درصد در برنامه عمرانی دوم به ۴۰ درصد در برنامه عمرانی سوم؛ و ۵) توجه ویژه به توسعه نیروی انسانی (نیلی و کریمی، ۱۳۸۶: ۱۴۱). در پیش‌نویس برنامه، به ضرورت اصلاحات ارضی اشاره شده بود، اما شاه قویاً با آن مخالفت ورزید و چند ماه بعد در قالب «انقلاب شاه و مردم» آن را اجرا کرد. اجرای اصلاحات ارضی هدفی جهانی داشت که در برنامه‌های اجرایی ترومن گنجانده شده بود تا از گرایش

دهقانان به کمونیسم جلوگیری شود. هدف داخلی نیز این بود که یکی از مهم‌ترین طبقات رقیب نهاد سلطنت که زمین‌داران بزرگ بودند، شدیداً تضعیف شود (بنگرید به هوگلاند، ۱۴۰۲). شاه (۱۳۴۶) مهم‌ترین هدف خود از این انقلاب را جمع‌کردن بساط خان‌خانی یا «ارتجاع سپاه» می‌نامید: «آنچه هدف من بود محدودیت واقعی املاک بزرگ به نفع کشاورزان، الغای واقعی سیستم ارباب و رعیتی و بهره‌مندکردن واقعی این رعایا از حیثیت انسانی و از امکان بهره‌برداری مستقیم از کار و زحمت خودشان بود» (شاه پهلوی، ۱۳۴۶: ۴۴). البته می‌توان افزود که صنعتی‌سازی سریع که ذیل ایده رشدگرایی قرار داشت و راهبرد فعلیت‌بخش آن جایگزینی واردات بود، هدف ثانوی دیگری را نیز در چشم‌انداز اصلاحات ارضی قرار داده بود و آن ازجاکندن نیروی کار ارزان و فراوان شاغل در بخش کشاورزی سنتی و بازجایگیری آن حول مراکز صنعتی شهری جدید بود. این اقدام به نهادزدایی گسترده از روستا انجامید و جمعیت گسترده‌ای از جمعیت کم‌تجربه را به شهرها فرستاد که نه به‌لحاظ زیرساخت‌های صنعتی، نه آموزشی و رفاهی شرایط لازم برای ادغام آن‌ها را نداشت. در این شرایط، اصل بقا شیوه زیست جدیدی نیاز داشت که بیات (۱۳۹۹) به‌درستی آن را «پیشروی آرام» می‌نامد.

این شکل‌های نهادزدایی که به تغییر ساختارهای اجتماعی در ایران منجر شد و جمعیت کثیری را به موقعیت‌های ناآشنای جدید پرتاب کرد، زمانی بحرانی‌تر شد که زیست‌سیاست برنامه‌ریزی عمرانی نیز با شکست مواجه شد. در طول برنامه، جمعیت ایران از ۲۲ میلیون و ۸۰۱ هزار نفر به ۲۶ میلیون و ۴۸۹ هزار نفر رسید. هرچند در تمام این دوران، شکل غالب زیست کماکان روستایی بود (بیش از ۶۰ درصد جمعیت)، اما نرخ رشد شهرنشینی با سرعتی سرسام‌آور درحال‌افزایش بود و از ۳۵/۲ درصد در سال ۱۳۴۱ به ۳۸/۸ درصد در سال ۱۳۴۶ رسید (جمعیت ایران در برنامه عمرانی سوم، مرکز آمار ایران). اهداف سپاه دانش و سپاه بهداشت و... هم که تاکتیک‌های زیست‌سیاست توسعه برای انطباق روستاییان با فرایند مدرنیزاسیونی توسعه عمرانی بودند توفیقی نداشت. قرار بود در شهرها سالانه ۳۰۰ هزار شغل برای جمعیت سرازیرشده تولید شود که با شکست مواجه شد و در نتیجه تجاری‌سازی و تقسیم اراضی امکان بازگشت این جمعیت به روستا ممکن نبود. در این دوران راهبرد جایگزینی واردات، موجب واردکردن کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای شد که در آن عملاً صنایع بزرگ سرمایه‌بر^۱ گسترش یافتند (مدنی، ۱۳۶۷). پیامد این امر ممانعت از استخدام نیروی کار بود که به شکل‌گیری ارتشی از نیروی ذخیره کار منجر شد؛ ارتشی که در مناطق حاشیه‌نشین‌شده شهرهای بزرگ مجبور شد راه خود را پیدا کند و هرگز در این محیط جدید ادغام نشد.

در این دوران، ارباب‌ها به بیکارهای محلی روستایی کار نمی‌دادند تا مقاومت‌های اجتماعی شکل نگیرد و برای کار در مزارع، از جاهای دیگر نیروی کار می‌آوردند (کیهان، ۱ بهمن ۱۳۴۰). در گزارشی از قول عده‌ای از زارعین دهات قزوین آمده که «مالکین دو سال است که آب را به کلی به روی ما بسته‌اند، مانع زراعت و کار و زندگی ما شده‌اند. مالک چندین بار گفته است که وضع همین است که می‌بینید. نمی‌خواهید بروید. دیگر نه گاوی داریم و نه گوسفندی، اثاث خانه را فروخته‌ایم و خرج زن و فرزند کرده‌ایم» (کیهان، ۲۲ بهمن ۱۳۴۰). هدف شاه انتقال ثروت بزرگ‌مالکان به شهر بود و در تلاش بود در کنار تجاری‌سازی کشاورزی که رو به سوی کالاهای با کشش تقاضا در بازار جهانی داشت، آنان به سرمایه‌گذاری در صنایع و امور بازرگانی در شهر روی بیاورند (مؤمنی، ۱۳۵۹). برخی ارزیابی‌ها درباره نتایج این برنامه‌ها آمده که «در برنامه‌های تنظیمی، رعایت حفظ تعادل اقتصادی بین رشته‌های مختلفه نشده است و به رشته‌هایی اهمیت داده‌اند که حل آن‌ها به‌دست خارجی امکان‌پذیر بوده است» (مولوی، ۱۷ آبان ۱۳۴۰). به‌نظر می‌رسد به اولویت منافع شرکت‌های آمریکایی اهمیت محوری داده شده است تا حیات اجتماعی. این امر در باب نتایج احداث سدهای دز و سفیدرود مشهود است.

این فرایند در برنامه‌های چهارم و پنجم نیز تداوم یافت. بسیاری از پژوهشگران همان‌قدر که برنامه‌ی عمرانی چهارم را بهترین برنامه‌ی پیش از انقلاب می‌دانند، تحولات در برنامه‌ی پنجم را ویرانگر می‌پندارند. همچنین اقدامات دولت و به‌خصوص نهاد سلطنت با محوریت شاه را عامل اصلی شکست برنامه‌ریزی عمرانی در ایران تلقی می‌کنند و آن را مهم‌ترین عامل سقوط حاکمیت آن در سال ۱۳۵۷ می‌دانند (نیلی و کریمی، ۱۳۸۶؛ لیلانز، ۱۳۹۸). مهم‌ترین دلیل این امر را رشد نوسانی قیمت نفت و اصرار شاه بر تقسیم آن به‌صورت دلبخواهی و ارادی دانسته‌اند؛ برای مثال در سیاست سوبسیددهی برای تقویت صنایع در ایران، تبعیضی میان بخش‌های مختلف بورژوازی در ایران اعمال شد که در نتیجه آن بورژوازی سنتی یا تجار بازاری عمیقاً مطرود شدند و بورژوازی مدرن که توانسته بود خود را به نهاد سلطنت وصل کند، عایدات گسترده‌ای برد. این تبعیض در نهایت سبب گرایش بورژوازی سنتی به انقلاب شد (بنگرید به صالحی اصفهانی، ۱۹۸۹). با توجه به افزایش درآمد نفتی دولت، پیش‌بینی درآمد ملی از ۳ هزار و ۳۳۴ میلیارد ریال در ابتدای برنامه، به یکباره به ۸ هزار و ۲۹۶/۵ میلیارد ریال افزایش یافت. این افزایش حدود دو برابر و نیمی موجب تهیه سندی پیوست به برنامه اصلی شد که به سند بازنگری شده برنامه پنجم معروف است. وابستگی برنامه‌ریزی توسعه به درآمدهای نوسانی نفت، پیامدهای اجتماعی آن را بیش از پیش کرد. برنامه ششم توسعه به سبب مصادف شدن با انقلاب ۱۳۵۷ هرگز اجرا نشد.

۶. بحث و نتیجه‌گیری

تقسیم اراضی که یکی از اصول محوری انقلاب شاه و مردم یا انقلاب سفید بود، عملاً موجب ازجاکندگی گسترده در حیات اجتماعی ایرانیان شد که تا آن دوران جامعه‌ای با فرم روستایی بود. جمعیت روستایی که در سال ۱۳۳۵ حدود ۱۶ میلیون نفر بود و ۳۵ درصد تولید ناخالص ملی را تأمین می‌کرد (مؤمنی، ۱۳۵۹)، در طول سه دهه برنامه‌ریزی عمرانی روبه‌کاهش نهاده بود. این امر موجب جابه‌جایی گسترده جمعیت‌ها با فرهنگ‌ها و مناسبات و تجارب اقتصادی-اجتماعی گوناگون در کشور شد. از آنجا که زمینه‌های ادغام این تفاوت‌ها در موقعیت‌های جدید شهری فراهم نبود، موجب تضادهای گسترده و رهاشدگی این جمعیت شد. این تحولات با تغییر روابط تولید در روستا آغاز شد و پس از آن فرم شهرها و زندگی شهری را نیز تغییر داد.

مکانیزاسیون و تجاری‌سازی و نیز تغییر الگوی کشت با محوریت محصولات مورد تقاضای کالاهای جهانی، روابط تولید را دچار تحولی بنیادی کرد. گزارشی در سال ۱۳۴۶ که به مقایسه تحولات ده شوکت‌آباد بیرجند، از املاک خانواده علم پرداخت، نشان داد تغییر نهادی در اقتصاد کشاورزی دهقانان را به‌مرور بدل به مزدبگیر کرده و با جایگزینی فناوری‌های جدیدی مانند تراکتور و... نظام‌های اقتصادی پیشین را از بین برده است. آنان بر آن‌اند که با ورود تراکتور، نظام گاو‌بندی منسوخ شده و در نتیجه قدرت چانه‌زنی دهقانان و نوع ارتباط آنان با ارباب یا بزرگ‌مالکان کاهش یافته است؛ زیرا آن‌ها دیگر حق‌السهم خود را ازدست داده‌اند و نظام مزارعه‌ای جایگزین آن شده است (تحقیقات اقتصادی، ۱۳۴۶: ۲۲۷). این تحولات در حیات اجتماعی جامعه ایرانی موجب تغییرات ساختاری و نهادی در فرم زندگی ایرانیان شد.

در سال ۱۳۵۶، یعنی حول‌وحوش سخنرانی منتظرظهور، چند پژوهش آینده‌نگرانه که پژوهشگران علوم اجتماعی پیش‌تر انجام داده بودند نشان دادند خوش‌بینی‌ای که او بر آن تأکید می‌کرد و از توسعه پی‌دار سخن می‌گفت، چندان واقع‌بینانه نیست. این پژوهشگران از نوعی «اکنون‌زدگی» و گرایش عمیق به گذشته سخن می‌گویند که نتیجه آن «بیگانگی سیاسی» بوده است. آن‌ها ایران را به «آزمایشگاه رشد شتابان» تشبیه کردند که موجب انقطاع هرگونه ارتباط اجتماعی درون این آزمایشگاه شده است (اسدی و تهرانیان، ۱۴۰۲). آن‌ها از ضرورت توجه توسعه به انسان ارتباط‌جو سخن می‌گویند که فرایند توسعه چه در سطح سیاسی و چه در

سطح اقتصادی هرگز به آن توجه نکرده بود. به عبارت دیگر، توسعه عمرانی مبتنی بر چشم‌انداز رشدگرایانه-مدرنیزاسیونی که معطوف به اهداف انتزاعی گفتمان جهانی توسعه بود، از حیات اجتماعی منتزع شده بود و به قول بالدوین (۱۳۹۴) و مک‌لئود (۱۳۸۰) هرگز نتوانست فرهنگ اجتماعی را اقناع کند؛ تا جایی که درنهایت، نوعی روایت ضددولتی از مذهب، محور مقاومت اجتماعی در برابر سازوکارهای مختلف ازجاکندگی، پردشدگی، رهاشدگی و درنهایت مالکیت‌زدایی شد.

این سازوکارها که پیامدهای اجتماعی گسترده‌ای داشت، به سبب بی‌توجهی عمیق سیاست‌گذاری توسعه یا عمرانی به جایگاه امر اجتماعی بود. دلالت‌های برنامه جامع که از برنامه سوم عمرانی آغاز شد، مبتنی بر تمرکزگرایی، سیاست‌های انتزاعی عمرانی و مهندسی-ریاضیاتی رشدگرایانه بود که به‌جای توجه به تفاوت‌های اجتماعی در سیاست‌گذاری منطقه‌ای، بیشتر بر تفاوت‌های فیزیکی-اقلیمی تأکید می‌کرد؛ برای مثال، در طرح توسعه منطقه‌ای خوزستان، اولویت با منابع نفتی، سدسازی و تنوع محصولات کشاورزی مانند نیشکر بود تا حیات اجتماعی جمعیت لر، عرب و... آن استان. در برنامه‌های مربوط به تأسیس واحدهای کشت و صنعت در خوزستان، چندین روستا با بولدور صاف شدند و شرکت کشت و صنعت ایران-آمریکا سه ده مدرن با تجهیزات لازم ساخت. در جریان این برنامه‌ها ۵۷ آبادی که جمعیت آن‌ها حدود ۱۴ هزار بود باید جابه‌جا می‌شدند. از سوی دیگر، طرح بزرگ دیگری در دست اجرا بود که ۱۳۸ هزار نفر را باید جابه‌جا می‌کرد که از آن تعداد بیش از ۴۶ هزار نفر دهقان بودند (مزینی، مدیر قسمت عمران خوزستان در سازمان برنامه، ۱۴ شهریور ۱۳۳۹). طراحی این برنامه‌ها که همراه با شرکت‌های آمریکایی بود، بر این مبنا بود که «کشاورزان ایرانی آمادگی به‌کارستن روش‌های نوین کشاورزی و ایجاد تعاونی‌های تولید ندارند» (ربانی، ۱۳۵۰: ۱۱۲). از این‌رو هنگامی که جمعیت درنتیجه این سیاست‌ها با سازوکارهای مختلف مجبور به جابه‌جایی می‌شد، غیرماهر، زائد و... نامیده می‌شد و علائقش در ساخت‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی به‌رسمیت شناخته نمی‌شد. این امر فقط در باب دهقانانی صادق نیست که درنتیجه خشکسالی یا اصلاحات ارضی از آغاز برنامه‌ریزی توسعه در ایران مجبور به ترک موقعیت تاریخی-فرهنگی خود شده بودند، بلکه درباره سایر طبقات اجتماعی، از بورژوازی سنتی تا بیکاران و کارگران شهری نیز رخ داد.

این ضعف حتی در طرح جامع تهران (۱۳۴۸) نیز تکرار شد و آرزوی تهران به‌مثابه پایتخت آینده، به‌جای آنکه به نحوی سازوکارهای ادغام‌پذیری، دسترس‌پذیری، تعلق و... را سامان دهد که بتواند کل شهر را دربرگیرد، با طراحی شهستان پهلوی، عمیقاً به پردشدگی فضایی بخش اساسی از تهران منجر می‌شد که حول بازار قدیمی شهر شکل گرفته بود و امکان ادغام جمعیت‌های ازجای‌کنده‌شده را نیز تا حدی فراهم ساخته بود. شهری که به‌سختی در حال جا بازکردن برای این تفاوت‌های جدید بود، با این طرح خود نیز طرد می‌شد و شهر لوکس شهستان پهلوی قرار بود خود را از لوث حضور این جمعیت زائد آزاد سازد. در این طرح فوق‌العاده انتزاعی قرار بود جمعیت تهران به‌نوعی سامان داده شود تا در سال ۱۳۷۰، جمعیتی دقیقاً برابر با ۵ میلیون و ۵۰ هزار نفر داشته باشد. این سیاست توسعه که خانواده سلطنتی محور آن بود، موجب «جدایی اجتماعی و سپس گسستگی سیاسی شد» (اورکاد، ۱۳۷۴: ۲۳۳). درنهایت آنکه این سیاست‌ها به سبب بی‌توجهی به امر اجتماعی و درنتیجه هجوم به منابع اجتماعی که می‌توانست موجب سامان اجتماعی و ایجاد سازوکارهای انطباق‌پذیری با تحولات جدید شود، امر اجتماعی را عمرانی-مهندسی تفسیر می‌کرد (کلانتری و منصوری، ۱۳۹۸).

درنهایت آنکه مفروض‌گرفتن اقتدارگرایی یا دیکتاتوری و توتالیترسم برای توضیح شکست توسعه در ایران، در عین داشتن رگه‌هایی در حقیقت می‌تواند منحرف‌کننده باشد. گفته شد که ایده برنامه‌ریزی در ایران تا حد زیادی درونی بود، اما گفتمان جهانی توسعه آن را وارد مسیر جدیدی کرد. از سوی دیگر، در همان دوران آغازین شکل‌گیری این ایده، به‌مرور نهادسازی و ایجاد ساختارهای حقوقی و حتی سازمانی در حال شکل‌گیری بود که عملاً پس از جنگ چرخشی اساسی به‌سوی اهداف جهانی کرد. رشد

قیمت نفت و گسترش اقتصاد کربنی یا نفتی نیز اثرات خاص خود را داشت که پرداختن به آن مجال خود را می‌خواهد. درواقع، برنامه‌ریزی عمرانی-توسعه‌ای در عصر پهلوی دوم و پیامدهای آن بیش از هر چیز موجب تحولات نهادی-ساختاری‌ای در حیات اجتماعی ایران شد که موجب ایجاد بحران گسترده در امر اجتماعی می‌شد و مانع ایجاد همبستگی و شکلی از بهنجارسازی شد که بتواند کنشگران اجتماعی را از ریسک‌ها و فشارهای ناشی از توسعه محافظت کند. این امر خود موجب شد تا زمینه‌های مقاومت در برابر افق توسعه بر همدلی و اقبال به آن غلبه یابد و در نتیجه جریان‌های ضد توسعه بتوانند اثرگذاری چشمگیری در این میان داشته باشند. از همین رو می‌توان پیامدهای حاصل از توسعه را یکی از مهم‌ترین دلایل شکل‌گیری انقلاب ۱۳۵۷ دانست. این امر نه حاصل انحراف از اهداف یا برنامه‌ریزی عمرانی-توسعه‌ای که نتیجه منطقی آن بود. در نتیجه گروه‌ها و طبقات اجتماعی مانند روحانیان، روشنفکران چپ و راست، بزرگ‌مالکان و... که ذیل مفاهیم پردکننده‌ای نظیر ارتجاع سرخ و سیاه دسته‌بندی می‌شدند یا تهی‌دستان شهری که نتوانسته بودند در شرایط جدید ادغام شوند و در مقام انسان‌های زائد مدام جابه‌جا می‌شدند و به‌صورت خیزشی فضاهای خاص خود را مالک شده بودند، به‌صورت بالفعل و بالقوه، بدل به نیروهایی رادیکال شدند که وجه مشترک آن‌ها ضدیت با سیاست‌های توسعه‌ای این دوران بود.

مأخذ مقاله: مستخرج از پایان‌نامه نویسنده دوم با عنوان «برنامه‌ریزی توسعه و ارزیابی پیامدهای آن در فرایندی پس‌کاوانه در ایران (۱۳۲۷-۱۳۵۷ شمسی)»، گروه جامعه‌شناسی، دانشکده اقتصاد، مدیریت و علوم اجتماعی، دانشگاه شیراز. در این مقاله تعارض منافی وجود ندارد.

منابع

- آبراهامیان، یرواند (۱۳۹۱). *تاریخ ایران مدرن*. ترجمه محمدابراهیم فتاحی. تهران: نشرنی.
- آرشیو روزنامه کیهان از سال ۱۳۲۸ تا ۱۳۵۰ شمسی
- ابتهج، ابوالحسن (۱۳۷۵). *خاطرات ابتهج: جلد نخست*. تهران: علمی.
- اسمیث، بنیامین (۱۳۹۷). *دوران سخت در سرزمین فراوانی: سیاست‌های نفت در ایران و اندونزی*. ترجمه علی طیبی. تهران: شیرازه.
- اوضاع در ایران، آژانس تلگرافی اتحاد جماهیر شوروی (تاس)، ۱۱ آوریل ۱۹۵۰، پرونده شماره ۱۰۷.
- بالدوین، جورج. بی. (۱۳۹۴). *برنامه‌ریزی و توسعه: سرپرست گروه اول مشاوران هاروارد (۱۳۳۸ تا ۱۳۴۱)*. ترجمه میکائیل عظیمی. تهران: علم.
- بشیری، حسین (۱۳۹۵). *موانع توسعه سیاسی در ایران*. تهران: گام نو.
- بلیکی، نورمن (۱۳۹۵). *طراحی پژوهش‌های اجتماعی*. ترجمه حسن چاوشیان. تهران: نشرنی.
- بیات، آسف (۱۳۹۹). *سیاست‌های خیابانی: جنبش تهی‌دستان در ایران*. ترجمه سید اسدالله نبوی چاشمی. تهران: شیرازه.
- پهلوی، محمدرضا (۱۳۴۶). *انقلاب سفید*. تهران: باشگاه ادبیات.
- تلگراف سلیمان شاملو به آسوشیتدپرس لندن (تهران به لندن)، ۹ آذر ۱۳۲۸، اسناد وزارت پست و تلگراف و تلفن، پرونده شماره ۱.
- سابقه برنامه‌ریزی در ایران (۱۳۷۷). معاونت امور اقتصادی و هماهنگی دفتر اقتصاد کلان. سازمان برنامه و بودجه: انتشارات سازمان برنامه و بودجه ۷۷/۰۰/۱۰۴.
- سایت داده‌های سری زمانی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران: <https://www.cbi.ir/page/4275.aspx>
- صابر، هدی (۱۳۹۸). *پنج‌جاه سال برنامه‌ریزی در ایران*. تهران: بنگاه ترجمه و نشر پارسه.

- صابر، هدی (۱۳۹۸). *فروپاشی: نگاهی به درون رژیم شاه (بحران‌ها، تضادها و ناکامی‌ها)*. تهران: بنگاه ترجمه و نشر پارسه.
- دورکیم، امیل (۱۳۹۳). *قواعد روش جامعه‌شناسی*. ترجمه علی محمد کاردان. تهران: دانشگاه تهران.
- دورکیم، امیل (۱۳۹۶). *درباره تقسیم‌کار اجتماعی*. ترجمه باقر پرهام. تهران: مرکز.
- دونزو، ژاک (۱۴۰۲). *ابداع/ امر اجتماعی: رساله‌ای درباره افول هیجانات سیاسی*. ترجمه آرام قریب. تهران: شیرازه.
- رفعتی‌پناه مهرآبادی، مهدی (۱۳۹۸). *توسعه و تخریب: بررسی سیاست‌های محیط‌زیستی دولت ایران (طی برنامه‌های عمرانی ۱۳۲۷-۱۳۵۷)*. تهران: شیرازه.
- رنانی، محسن و مؤیدفر، روزیتا (۱۳۹۲). *چرخه‌های افول اخلاق و اقتصاد: سرمایه اجتماعی و توسعه در ایران*. تهران: طرح نو.
- خانیکی، هادی (۱۴۰۱). *اندیشه پیشرفت و تحولات جدید جامعه ایرانی: بازخوانی مطالعات مجید تهرانیان در حوزه توسعه، فرهنگ و ارتباطات*. تهران: نشرنی.
- کلانتری، عبدالحسین و منصوری، امید (۱۴۰۰). *خوانش انتقادی فضا و زمان برنامه‌ریزی توسعه در حاکمیت اقتدارگرایی پهلوی (طرح جامع شهر تهران در دهه چهل شمسی)*. *مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران*، ۱۰ (۳)، ۶۵۹-۶۸۷.
- <https://doi.org/10.22059/ijisr.2021.285457.901>
- کوزلک، راینهارت (۱۴۰۱). *تاریخ مفهومی: بنیان‌های نوین نظریه تاریخ*. ترجمه عیسی عبدی. تهران: فرهامه.
- کوزلک، راینهارت (۱۴۰۲). *زمان و زبان انقلابی*. ترجمه سیمین حسن‌دخت فیروز. *نقد اقتصاد سیاسی*.
- کوزلک، راینهارت (۱۴۰۳). *فضای تجربه و افق انتظار (دو مقوله تاریخی)*. ترجمه امیر صفری. *نقد اقتصاد سیاسی*.
- گزارش‌مقدماتی برنامه عمرانی سوم ایران: از مهرماه ۱۳۴۱ تا پایان ۱۳۴۶. تهران: سازمان برنامه، امور اقتصادی.
- گودرزی، منوچهر، فرمانفرمائیان، خداداد و مجیدی، عبدالمجید (۱۳۸۱). *توسعه در ایران ۱۳۳۰-۱۳۵۷*. تهران: گام نو.
- جلایی‌پور حمیدرضا و محمدی، جمال (۱۳۹۸). *نظریه‌های متأخر جامعه‌شناسی*. تهران: نشرنی.
- فرمانفرمائیان، عبدالعزیز، موسسه ویکتور گروئن و مهندسین مشاور (۱۳۴۸). *برنامه جامع شهر تهران*. تهران: شهرداری تهران و شورای عالی شهرسازی تهران.
- عبدی، عباس و گودرزی، محسن (۱۴۰۲). *صدایی که شنیده نشد: نگرش‌های اجتماعی-فرهنگی و توسعه ناموزون در ایران (گزارشی از یافته‌های طرح آینده‌نگری علی‌اسدی و مجید تهرانیان)*. تهران: نشرنی.
- عدل، شهریار و اوکارد، برایان (۱۳۷۴). *تهران پایتخت دویست‌ساله (مجموعه مقاله)*. ترجمه ابوالحسن سروقدمقدم، احمد سیدی، فاطمه وثوقی خزائی. تهران: سازمان مشاور فنی و مهندسی شهر تهران و انجمن ایران‌شناسی فرانسه در ایران.
- لیلاز، سعید (۱۳۹۸). *موج دوم: تجدد آمرانه در ایران (تاریخ برنامه‌های عمرانی سوم تا پنجم)*. تهران: نیلوفر.
- مالجو، محمد (۱۴۰۰). *کوچ در پی کار و نان: فاعلیت منفعلانه مستمندان آذربایجان از ۱۳۲۷ تا ۱۳۲۹ خورشیدی*. تهران: اختران.
- مدنی، امیرباقر (۱۳۶۷). *استراتژی‌های توسعه اقتصادی: مقایسه روش‌های توسعه ایران با کره*. تهران: آذر.
- مک‌لئود، تاس. اچ (۱۳۸۰). *برنامه‌ریزی در ایران: براساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم*. ترجمه علی اعظم محمدیگی. تهران: نشرنی.
- مؤمنی، باقر (۱۳۵۹). *مسئله ارضی و جنگ طبقاتی در ایران*. تهران: پیوند.
- هالیدی، فرد (۱۳۵۸). *دیکتاتوری و توسعه سرمایه‌داری در ایران*. ترجمه فضل‌الله نیک‌آیین. تهران: امیرکبیر.
- هریس، کوان (۱۴۰۰). *انقلاب اجتماعی: سیاست و دولت رفاه در ایران*. ترجمه محمدرضا فدایی. تهران: شیرازه.
- هوگلاند، اریک. ج. (۱۴۰۲). *زمین و انقلاب در ایران (۱۳۴۰-۱۳۶۰)*. ترجمه فیروزه مهاجر. تهران: شیرازه.

- Abdi, A., & Goudarzi, M. (2023). *The Voice That Was Not Heard: Socio-Cultural Attitudes and Uneven Development in Iran (A Report from Majid Tehranian and Ali Asadi's "Future Studies" Project)*. Tehran: Ney. (In Persian)
- Abrahamian, E. (2012). *A History of Modern Iran*: Translated by: M. E. Fattahi. Tehran: Ney. (In Persian)
- Adle, C., & Hourcade, B. (1995). *Tehran, the 200-year- old capital (A collection of articles)*. Translated by: A. Sarvqad-Moqaddam, A. Seyedi, F. Vosooqi Khazaei. Tehran: Technical and Engineering Consulting Organization of Tehran Municipality & French Institute of Iranian Studies in Iran. (In Persian)
- Akerstrom Anderson, N. (2003). *Discursive Analytical Strategies: Understanding Foucault, Koselleck, Laclau, Lumann*. Bristol: Policy Press.
- Archive of Keyhan Newspaper from 1949 to 1971 (Telegram channel of the Great Archive of Iranian Publications: t.me/nashrieh7). (In Persian)
- Baldwin, G. B. (2015). *Planning and Development in Iran*. Translated by: M. Azimi. Tehran: Elm. (In Persian)
- Bashiriyeh, H. (2016). *Obstacles to Political Development in Iran*. Tehran: Gam-e Now. (In Persian)
- Bayat, A. (2020). *Street politics: The movement of the urban poor in Iran*. Translated by: S. A. Nabavi Cheshmi. Tehran: Shirazeh. (In Persian)
- Blaikie, N. (2016). *Designing social research*. Translated by: H. Chavoshian. Tehran: Ney. (In Persian)
- Central Bank of the Islamic Republic of Iran Time Series Data Site: <https://www.cbi.ir/page/4275.aspx> (In Persian)
- Ebtehaj, A. (1996). *Memoirs of Ebtehaj: Vol. 1*. Tehran: Elmi. (In Persian)
- Ball, T., & Pocock, J. G. A. (eds.) (1988). *Conceptual change and the constitution*. Lawrence, KA: University Press of Kansas.
- Clarke, P. (2009). *Keynes: The Twentieth Century's Most Influential Economist*. London: Bloomsbury Press.
- Donzelot, J. (2023). *The invention of the social: An essay on the decline of political passions*. Translated by: A. Gharib. Tehran: Shirazeh. (In Persian)
- Durkheim, É. (2014). *The Rules of Sociological Method*. Translated by: A. M. Kardan. Tehran: University of Tehran Press. (In Persian)
- Durkheim, É. (2017). *On the division of social labor*. Translated by: B. Parham. Tehran: Markaz. (In Persian)
- Elden, S. (2001) *Mapping the present: Heidegger, Foucault and the Project of a spatial history*. New York: Continuum.
- Ewald, F. (2020). *The birth of solidarity: The history of the french welfare state*. Edited by: M. Cooper. Translated by: T. S. Johnson. Durham & London: Duke University Press.
- Farmanfarmaian, A., Victor Gruen Institute and Consulting Engineers (1969). *Tehran city comprehensive plan*. Tehran: Tehran Municipality and Tehran High Urban Planning Council. (In Persian)
- Gerstle, G. (2022). *The rise and fall of Neoliberalism order: America and the world in the free market era*. New York: Oxford University Press.
- Giddens, A. (2019). *Late sociological theories*. Translated by: H. Jalaeipour & J. Mohammadi. Tehran: Ney. (In Persian)
- Halbwachs, M. (1992) *On Collective Memory*. Edited and Translated by: L. A. Coser. Chicago: University of Chicago press.
- Halliday, F. (1979). *Dictatorship and capitalist development in Iran*. Translated by: F. Nik- Ayin. Tehran: Amir Kabir. (In Persian)
- Harris, K. (2021). *A social revolution: Politics and the welfare state in Iran*. Translated by: M. Fadaei. Tehran: Shirazeh. (In Persian)
- Hooglund, E. J. (2023). *Land and revolution in Iran (1961–1981)*. Translated by: F. Mohajer. Tehran: Shirazeh. (In Persian)
- Kalantari, A. H., & Mansouri, O. (2021). Critical reading of space and time of development planning in authoritarian reign of Pahlavi (The comprehensive plan of Tehran City in (1960s). *Quarterly of Social Studies and Research in Iran*, 10(3), 659-687. <https://doi.org/10.22059/jisr.2021.285457.901>
- Khaniki, H. (2022). *The idea of progress and new transformations in Iranian society: revisiting Majid Tehranian's studies in development, culture, and communications*. Tehran: Ney. (In Persian)

- Koselleck, R. (2022). *Conceptual history: New foundations of historical theory*. Translated by: E. Abdi. Tehran: Farhameh. (In Persian)
- Koselleck, R. (2023). Time and revolutionary language. Translated by: S. Hassandokht Firooz. *Critique of Political Economy*. (In Persian)
- Koselleck, R. (2024). Space of experience and horizon of expectation (Two historical categories). Translated by: A. Safari: *Critique of Political Economy*. (In Persian)
- Leilaz, S. (2019). *The Second Wave: Authoritarian Modernization in Iran (A History of the Third to Fifth Development Plans)*. Tehran: Niloofar. (In Persian)
- McLloyd, T. H. (2001). *Planning in Iran: Based on the Experiences of the Harvard University Advisory Group in Iran in Preparing the Third Development Plan*. Translated by: A. Mohammadbeigi. Tehran: Ney. (In Persian)
- Madani, A. (1988). *Economic development strategies: A comparison of development methods between Iran and South Korea*. Tehran: Azar. (In Persian)
- Maljoo, M. (2021). *Migration in Pursuit of Work and Bread: The Passive Agency of the Poor in Azerbaijan (1948–1950)*. Tehran: Akhtaran. (In Persian)
- Momeni, B. (1980). *The Agrarian Question and Class Struggle in Iran*. Tehran: Peyvand. (In Persian)
- Pahlavi, M. R. (1967). *The White Revolution*. Tehran: Literary Club. (In Persian)
- Preliminary report on the third development plan of Iran: from October 1962 to the end of 1967*, Tehran: Planning Organization, Economic Affairs. (In Persian)
- Planning History in Iran (1998). Deputy for Economic Affairs and Coordination of the Macroeconomics Office, Planning and Budget Organization: Planning and Budget Organization Publications 104/00/77. (In Persian)
- Rafati-Panah Mehrabadi, M. (2019). *Development and destruction: A study of the Iranian government's environmental policies (During development plans 1948-1978)*. Tehran: Shirazeh. (In Persian)
- Renani, M., & Moayyedfar, R. (2013). *Cycles of Moral and Economic Decline: Social Capital and Development in Iran*. Tehran: Tarh-e Now. (In Persian)
- Saber, H. (2019). *Fifty Years of Planning in Iran*. Tehran: Parseh. (In Persian)
- Saber, H. (2019). *Collapse: A Look Inside the Shah's Regime (Crises, Conflicts, and Failures)*. Tehran: Parseh. (In Persian)
- Salehi-Isfahani, D. (1989). The political economy of credit subsidy in Iran, 1973–1978. *International Journal of Middle East Studies*, 21(3), 359-379. <https://doi.org/10.1017/S0020743800032554>
- Situation in Iran, Telegraph Agency of the Soviet Union (TASS), April 11, 1950, File No. 107. (In Persian)
- Skocpol, T. (1982). Rentier state and Shi'a Islam in the Iranian revolution. *Theory and Society*, 11(3), 265-283.
- Smith, B. (2018). *Hard Times in the Lands of Plenty*. Translated by: A. Tayebi. Tehran: Shirazeh. (In Persian)
- Telegram from Soleiman Shamlou to the Associated Press London (Tehran to London), 30 November 1949. Documents of the Ministry of Posts, Telegraphs and Telephones, File No. 1. (In Persian)