

Text and Its Context: The Critical Discourse Analysis of the Third Development Plan of Iran (1962-1967) According to Baldwin's Monography

Hojatollah Rahimi*

Abstract

Although interest in the discourse analysis of national development policies and plans has been growing in recent years; however, little attention has been paid to the context in which these texts are articulated. This article, by supposing essential relationships between text and its context, aimed to interpret the third development plan of Iran and to analyze the social context of the plan according to Baldwin's monography and the method of the Critical Discourse Analysis (CDA). The article identified "the order of discourse of planning and development" as a joint around which two dominant discourses including (i) "individually centralized planning discourse" and (ii) "growth-based development discourse" are articulated. In addition, "a participatory decentralized planning discourse" and "a distribution-based development discourse" have been identified as competing discourses in relation to the first two discourses. Finally, the article by analyzing the political and cultural context of the plan showed that the production of the plan as a text, instead of following a rational-scientific process, has mainly been influenced by ideological-discursive formulations seeking to maintain specific relation of power among key actors and geographical spaces through text.

Keywords: Critical Discourse Analysis, the Order of Discourse, Individually Centralized Planning, Growth-Based Development, Context.

* Assistant Professor of Geography, Yazd University, Yazd, Iran, rahimi.h@yazd.ac.ir

Date received: 09/03/2021, Date of acceptance: 19/07/2021



Copyright © 2010, IHCS (Institute for Humanities and Cultural Studies). This is an Open Access article. This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> or send a letter to Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.

متن و زمینه آن:

تحلیل گفتمان انتقادی برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۱-۱۳۴۶)

براساس مونوگرافی بالدوین

حجت‌الله رحیمی*

چکیده

گرچه در سال‌های اخیر تحلیل متون توسعه کشور براساس رویکردهای گفتمانی رایج شده است، تحلیل زمینه‌های اجتماعی اثرگذار در تولید این متون به همان اندازه مورد توجه قرار نگرفته است. با توجه به این که براساس نظریه گفتمان تفسیر هر متن مستلزم تفسیر روابط میان زمینه و متن است، هدف نوشتار حاضر این است که متن برنامه سوم عمرانی کشور را با استفاده از رویکرد تحلیل گفتمان انتقادی فرکلاف تفسیر کند و زمینه‌های فرهنگی و سیاسی اثرگذار در تولید متن برنامه یادشده را براساس مونوگرافی بالدوین تحلیل کند. نوشتار حاضر، با توجه به روش تحلیل گفتمان انتقادی، نظم گفتمانی حاکم بر متن برنامه عمرانی سوم را «نظم گفتمان برنامه‌ریزی و توسعه» نام‌گذاری می‌کند که «گفتمان برنامه‌ریزی متمرکز فردگرا» و «گفتمان توسعه اقتصادی رشد محور» به مثابه گفتمان‌های مسلط در آن برنامه محسوب می‌شوند و «گفتمان برنامه‌ریزی غیر متمرکز مشارکتی» و «گفتمان توسعه اقتصادی توزیع محور» را می‌توان به عنوان گفتمان‌های رقیب شناسایی کرد. تفسیر زمینه فرهنگی و سیاسی متن برنامه نشان داد که تدوین متن یادشده، بیش از آن که از فرایندی علمی - عقلانی و فارغ از ایدئولوژی تبعیت کند، متأثر از صورت‌بندی‌های ایدئولوژیکی - گفتمانی، در پی حفظ روابط خاصی از قدرت اجتماعی از طریق متن این برنامه است.

کلیدواژه‌ها: تحلیل گفتمان انتقادی، نظم گفتمانی، برنامه‌ریزی متمرکز فردگرا، توسعه اقتصادی رشد محور، زمینه متن.

* استادیار جغرافیا، عضو هیئت علمی دانشگاه یزد، یزد، ایران، rahimi.h@yazd.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۲/۱۹، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۴/۲۸



۱. مقدمه

نظریه گفتمان، به‌عنوان یکی از جدیدترین نظریه‌ها در علوم اجتماعی، می‌کوشد جهان اجتماعی را از طریق تحلیل پراکتیس‌های گفتمانی و تحلیل متن موردپژوهش قرار بدهد. دریدا (Derrida)، فیلسوف پساساختارگرا، در جمله معروف خود اشاره می‌کند که هیچ‌چیز خارج از متن وجود ندارد (Derrida 2016: 158). متن‌ها فقط نوشته نمی‌شوند، بلکه جهان اجتماعی، تجربه‌های روزمره، و روابط و باورهای فردی و اجتماعی ما را سازمان می‌دهند. زمانی که متنی نوشته می‌شود، همواره باید در انتظار تفسیرهای گوناگون از آن متن، اثر آن در متون بعدی، و کنش‌هایی فضایی - اجتماعی بازیگران باشیم. همان‌طور که وان‌دایک اشاره می‌کند، از طریق بررسی سبک، فن بیان، و معنای متون می‌توان راه‌بردهایی را که هدفشان پنهان‌کردن یا تثبیت مناسبات اجتماعی خاصی از قدرت است نشان دهیم (دایک ۱۳۸۲: ۱۷۹). بر مبنای این ملاحظات، تحلیل متن و تحلیل‌های گفتمان در حال حاضر یکی از حوزه‌های پویا در عرصه تحلیل سیاست‌گذاری عمومی است (Hajer 1995; Hajer et al. 2006; Hewitt 2009; van den Brink and Metzger 2006). از سوی دیگر، تولید متن همواره به زمینه وابسته است و نحوه تفسیر هر متن در واقع تفسیر نحوه روابط میان زمینه و متن است. اگر نتوانیم ارتباط اثربخشی میان متن و زمینه آن متن برقرار کنیم قادر به تفسیر (interpretation) متن نخواهیم بود (Čarapić et al. 2006: 36). زمینه از نظر فرکلاف (Fairclough) به معنای جهانی بیرونی و دربرگیرنده فرایند تولید، توزیع، تفسیر متن، و نیز شامل روابط قدرت و ایدئولوژی است (Fairclough 1992).

امروز در تمام کشورها برنامه‌ها و سیاست‌گذاری‌های توسعه به‌عنوان یکی از متون اصلی و اثرگذار برای تنظیم و سازمان‌دهی روابط میان افراد، گروه‌های اجتماعی، و فضاهای جغرافیایی متداول شده است. این متون را می‌توان به‌مثابه بازنمایی‌هایی در نظر گرفت که به شیوه‌های پیچیده روابط میان افراد، گروه‌ها، و فضاهای جغرافیایی را رمزگذاری و رمزگشایی می‌کنند (Ball 1993: 11). تحلیل الگوهای حکم‌رانی اجتماعی - فضایی حاکم بر جوامع معاصر بدون تکیه بر این متون دشوار به نظر می‌رسد. هنگامی که برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه نوشته و تصویب می‌شوند به شیوه‌های متفاوت تفسیر می‌شوند و ساختارهای اجتماعی و فضایی جامعه را تحت قواعد و گزاره‌های خود سازمان‌دهی می‌کنند. برنامه‌های توسعه شیوه‌ای برای تبلور نهادی و قانونی «جامعه انضباطی» (disciplinary society) و انتظام‌بخشی به شیوه‌های توزیع قدرت در جامعه‌اند

(Foucault 2012: 193). سابقه قانونی تهیه برنامه‌ها و سیاست‌گذاری‌های توسعه در ایران به سال ۱۳۱۶ برمی‌گردد. در این سال، به‌پیش‌نهاد اداره کل تجارت وقت شورایی به‌نام شورای اقتصاد تشکیل شد و برنامه‌ای را با عنوان برنامه هفت‌ساله کشاورزی به‌منظور اصلاحات کشاورزی ارائه کرد. سپس، در سال ۱۳۲۷، اولین برنامه عمرانی هفت‌ساله کشور (۱۳۲۷-۱۳۳۴) با همکاری شرکت بین‌المللی موريسن نودسن تهیه، تصویب، و اجرا شد. برنامه اول عمرانی هم برنامه بود و هم ماشین برنامه را راه‌اندازی کرد (بالدوین ۱۳۹۴: ۵۰). در تدوین این برنامه، نیروها و جریان‌های خارجی شامل بانک جهانی، سفارت آمریکا در تهران، شرکت مشاور ماورای بحار، و شرکت مشاور موريسن نودسن، و شخصی به‌نام ماکس وستون تورنبرگ (Max Weston Thornburg) نقش مهمی ایفا کردند (همان: ۵۴). با اتمام دوره برنامه اول عمرانی در سال ۱۳۳۴، پنج مجموعه از برنامه‌های عمرانی کشور در فاصله زمانی ۱۳۳۴ تا ۱۳۵۷ به‌نگارش درآمد. برنامه‌های عمرانی اول، دوم، سوم، و چهارم با همکاری مستقیم نهادهای سیاسی و دانشگاهی آمریکا تهیه شد. برنامه عمرانی اول و دوم را شرکت مشاور ماورای بحار و شرکت موريسن نودسن و برنامه‌های عمرانی سوم و چهارم را گروه مشاوره هاروارد (Harvard Advisory Group) تهیه کردند. بالدوین (George Benedict Baldwin) سرپرستی گروه مشاوره هاروارد را در ایران در فرایند تهیه برنامه عمرانی سوم و مک‌لئود (Thomas H. McLeod) سرپرستی این گروه را در فرایند تهیه برنامه چهارم عمرانی به‌عهده داشتند. نکته حائز اهمیت درباره گروه مشاوره هاروارد این است که هم بالدوین و هم مک‌لئود تفسیرهای خود را درباره زمینه‌های نهادی و اجتماعی برنامه عمرانی سوم و چهارم در قالب دو مونوگرافی مجزا منتشر کردند. مونوگرافی بالدوین با عنوان *برنامه‌ریزی و توسعه در ایران* در سال ۱۹۶۷ میلادی و مونوگرافی مک‌لئود با عنوان *برنامه‌ریزی ملی در ایران* در سال ۱۹۶۴ میلادی منتشر شد. اثر بالدوین را در سال ۱۳۹۴ میکائیل عظیمی و اثر مک‌لئود را در سال ۱۳۷۹ علی‌اعظم محمدی‌بیگی به زبان فارسی ترجمه و منتشر کرده‌اند.

اگرچه در سال‌های اخیر نقد و ارزیابی متون توسعه کشور به‌منظور تحلیل مناسبات میان افراد، گروه‌های اجتماعی، و فضاهای جغرافیایی و براساس رویکردهای تحلیل متن مانند رویکرد گفتمانی درحال افزایش است، اما به ارزیابی و تحلیل زمینه‌های تولید متن، باوجود اهمیت آن، به همان اندازه توجه نشده است. برای مثال، غفاری و امید (۱۳۸۷) محتوای متون عمرانی و توسعه کشور را با در نظر گرفتن مفهوم کیفیت زندگی بررسی کرده‌اند. آن‌ها

اشاره می‌کنند که مفهوم کیفیت زندگی برای اولین بار در برنامه عمرانی پنجم مطرح شده است، اما به زمینه‌های اجتماعی و نهادی اثرگذار در شکل‌گیری و ظهور این مفهوم اشاره نمی‌کنند. در پژوهش دیگری که کرمی (۱۳۹۱) درباره تحلیل گفتمانی متون توسعه کشور درباره مسائل زنان انجام داده است، با وجود این که جنبه‌هایی از رویکرد فرکلاف را به کار برده است، زمینه‌های اجتماعی‌ای را که گفتمان‌های متفاوت در آن صورت‌بندی شده‌اند نادیده گرفته است. هم‌چنین، در پژوهش‌هایی که صالحیان و همکارانش (۱۳۹۳) درباره تحلیل متون توسعه از منظر گفتمان‌های زیست‌محیطی صورت داده‌اند یا پژوهشی که صفری شالی (۱۳۹۴) درباره عدالت جنسیتی انجام داده و نیز در پژوهش غلامی شکارسرای (۱۳۹۵) درباره سیاست‌های قومیتی در برنامه‌های توسعه متن به صورت منفک از زمینه اجتماعی و سیاسی آن تحلیل شده است. بر این اساس، داشتن نگرشی چندکارکردی به متن ضروری است، زیرا زبانی که در متن استفاده می‌شود به‌طور هم‌زمان در بازنمایی ایماژهای تجربه و جهان بیرونی و در ایجاد برهم‌کنش‌های اجتماعی میان مشارکت‌کنندگان گفتمان و در ایجاد پیوند میان بخش‌های مختلف یک متن به صورت یک کل منسجم عمل می‌کند (Fairclough 2013: 6).

هدف نوشتار حاضر این است که متن لایحه قانونی برنامه سوم عمرانی کشور را با استفاده از رویکرد تحلیل گفتمان انتقادی فرکلاف تحلیل کند. برای این منظور، مونوگرافی بالدوین به‌عنوان منبعی برای فهم زمینه‌های فرهنگی و سیاسی متن برنامه مورد استفاده و تحلیل قرار می‌گیرد. بالدوین عضو اصلی تیم مشاوره دانشگاه هاروارد بود که دوره دکتری اقتصاد را در سال‌های ۱۹۴۷ میلادی تا ۱۹۵۲ میلادی از دانشگاه M. I. T. گذراند و سپس در فرایند تهیه برنامه عمرانی سوم به‌عنوان مشاور اقتصادی با سازمان برنامه وقت همکاری داشت. او، پس از اتمام مأموریت خود در ایران، تجربه برنامه‌ریزی‌اش را در قالب مونوگرافی‌ای با نام *برنامه‌ریزی و توسعه در ایران* به‌رشته تحریر درآورد. یکی از مزیت‌های مونوگرافی بالدوین این است که چشم‌اندازی را برای نگرستن به بسترهای اجتماعی و نهادی اثرگذار در تولید متن برنامه سوم عمرانی کشور در اختیار برنامه‌ریزان امروز قرار می‌دهد و تفکر و ایدئولوژی حاکم بر آن برنامه را تشریح می‌کند.

۲. روش‌شناسی پژوهش

مدل تحلیل گفتمان فرکلاف بر مبنای سه سطح اساسی تحلیل شامل تحلیل متن، تحلیل تعامل گفتمانی، و تحلیل بافت اجتماعی استوار است و براساس این تمایز سه مرحله تحقیق

در مدل او تدوین شده است که عبارت‌اند از: ۱. سطح اول: گفتمان به‌مثابه متن؛ ۲. سطح دوم: گفتمان به‌مثابه تعامل بین فرایند تولید و تفسیر متن؛ ۳. سطح سوم (سطح کلان): گفتمان به‌مثابه زمینه اجتماعی (Fairclough 1989). او در سطح اول تحلیل سه بعد اصلی را پیش‌نهاد می‌کند. این سه بخش شامل تحلیل واژگان، تحلیل دستور، و تحلیل ساخت‌های متنی می‌شوند (ibid.: 110-113). او سطح دوم را در قالب دو بعد کلی شامل تحلیل بافت متن (نظم‌های اجتماعی و اندرکنش‌های تاریخی / interactional history) و تحلیل متن (ظاهر کلام، معنای کلام، برقراری انسجام موضعی میان بخش‌هایی از یک متن و پیوند تمام اجزای متن به یک‌دیگر) بررسی می‌کند. ساختار اجتماعی در مدل فرکلاف منبعی برای تفسیر بافت موقعیتی متن است و اندرکنش‌های تاریخی نیز منبعی برای تفسیر بینامتنی متن به‌شمار می‌روند. در سطح سوم نشان داده می‌شود که چگونه ساختارهای اجتماعی، نهادی، و موقعیتی گفتمان‌ها را تعیین می‌کنند و گفتمان‌ها چه تأثیراتی در تغییر و بازتولید آن متون دارند. دانش زمینه‌ای به‌مثابه واسطه تعیین اجتماعی و تأثیرات آن‌ها عمل می‌کند، به این معنا که ساختارهای اجتماعی در شکل‌گیری دانش زمینه‌ای نقش دارند و متقابلاً دانش زمینه‌ای شکل‌دهنده ساختارهای اجتماعی و گفتمان است (ibid.: 141-164).

داده‌های مورد استفاده در نوشتار حاضر شامل متن لایحه قانونی برنامه عمرانی سوم کشور (۱۳۴۱-۱۳۴۶) و مونوگرافی جورج بالدوین با عنوان *برنامه‌ریزی و توسعه در ایران* است. کتاب *برنامه‌ریزی و توسعه در ایران* در نه فصل تنظیم شده است. نویسنده از فصل اول تا سوم کتاب به شرایط اجتماعی و نهادی‌ای می‌پردازد که به تکوین برنامه‌ریزی در ایران تا زمان تدوین برنامه سوم عمرانی و پیدایش برنامه جامع منجر شد. از فصل چهارم تا فصل هفتم به مهم‌ترین ارکان برنامه سوم عمرانی کشور می‌پردازد که به ترتیب شامل تنظیم ترازپرداخت‌ها، کیفیت کشاورزی در ایران، بخش صنعت، و بخش نیروی انسانی می‌شود. فصل هشتم کتاب درباره فرایند برنامه‌ریزی است و نویسنده به‌جای توجه به عناصر تشکیل‌دهنده برنامه عمرانی سوم نگرش فرایندی حاکم بر تدوین برنامه سوم عمرانی کشور را تشریح می‌کند. در این فصل، نویسنده از فرایند برنامه‌ریزی بالا به پایین و فرایند برنامه‌ریزی پایین به بالا و نحوه تعامل میان این دو نوع برنامه‌ریزی بحث می‌کند. در نهایت، در فصل نهم کتاب، نویسنده می‌کوشد مباحثی را که در فصل‌های قبل به آن اشاره شده است به‌اختصار جمع‌بندی کند و چشم‌انداز پیش‌روی برنامه‌ریزی و توسعه در ایران را تاحدودی تشریح کند. در ادامه نوشتار حاضر، ابتدا متن لایحه قانونی برنامه سوم عمرانی کشور براساس رویکرد تحلیل گفتمان انتقادی ارزیابی می‌شود. با توجه به مدل

فرکلاف درباره تحلیل گفتمان انتقادی، این بخش به‌طور عمده بر تحلیل واژگان، تحلیل دستور، و تحلیل ساخت‌های متنی موجود در برنامه متمرکز است. در مرحله دوم، از مونوگرافی بالدوین برای تحلیل گفتمانی پراکتیس‌های گفتمانی و اجتماعی استفاده می‌شود.

۳. یافته‌های پژوهش

۱.۳ تحلیل گفتمانی متن لایحه قانونی برنامه عمرانی سوم

فرایندها و ساختارهای اجتماعی دارای خصلت زبانی و گفتمانی‌اند. ساختارهای اجتماعی شکل‌دهنده زبان و گفتمان‌ها و از آن‌ها تأثیر می‌پذیرند (Jørgensen and Phillips 2002). به همین منظور، مطالعه الگوها و ساختارهای اجتماعی یک دوره خاص ضرورتاً باید ویژگی‌های زبانی آن را در نظر بگیرد؛ زیرا ایدئولوژی‌ها از طریق زبان (نوشتاری و گفتاری) متبلور می‌شوند و ساختار و عمل اجتماعی را کنترل می‌کنند. متون به‌عنوان رخدادهای اجتماعی دارای آثار علی‌اند و موجب تغییرات اجتماعی می‌شوند (Fairclough 2003). بنابراین، ما برای تحلیل و تبیین ساختار برنامه‌ریزی و توسعه نیازمند رجوع به متون برنامه‌ریزی و توسعه‌ایم.

یکی از مفاهیم کلیدی در تحلیل گفتمان انتقادی فرکلاف مفهوم نظم گفتمانی است. نظم گفتمان به مجموعه‌ای از گفتمان‌ها اشاره می‌کند که در حوزه خاصی با یکدیگر رقابت می‌کنند (Jørgensen and Phillips 2002: 27). نظم گفتمانی حاکم بر برنامه عمرانی سوم را می‌توان «نظم گفتمان برنامه‌ریزی و توسعه» نام‌گذاری کرد و «گفتمان برنامه‌ریزی متمرکز فردگرا» و «گفتمان توسعه اقتصاد رشد‌محور» به‌مثابه گفتمان‌های مسلط آن محسوب می‌شوند. «گفتمان برنامه‌ریزی غیرمتمرکز مشارکتی» و «گفتمان توسعه اقتصادی توزیع‌محور» را نیز می‌توان به‌عنوان گفتمان‌های رقیب در این برنامه شناسایی کرد. مهم‌ترین کنش‌گران داخلی در نظام برنامه‌ریزی کشور شامل نخست‌وزیر، هیئت وزیران، مدیرعامل سازمان برنامه، سازمان برنامه، هیئت عالی برنامه، هیئت حساب‌رسی برنامه، مجلس ملی، مجلس سنا، بانک مرکزی، وزارت دارایی، وزارت اقتصاد، استان‌داری‌ها و فرمان‌داری‌ها، شهرداری، و درنهایت سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و مهندسان مشاور (اعم از افراد یا مؤسسات ایرانی و خارجی) می‌شود. وجود تعداد زیادی از کنش‌گران در متن لایحه قانونی ممکن است به این تصور منتج شود که نظام برنامه‌ریزی در برنامه سوم عمرانی از کثرت‌گرایی نهادی قابل‌ملاحظه‌ای برخوردار است. این مسئله تا حدودی می‌تواند درست

باشد، اما از سوی دیگر، هم‌چنان‌که تحلیل خواهد شد، نخست‌وزیر مهم‌ترین شخصیت تصمیم‌گیری در این نظام است و گفتمان حاکم بر این برنامه «گفتمان برنامه‌ریزی متمرکز فردگرا» است. براساس ماده ۹ لایحه قانونی برنامه عمرانی سوم، «مسئولیت امور سازمان برنامه با نخست‌وزیر است» و «سازمان برنامه تحت نظر یک مدیرعامل اداره می‌شود که در مقابل نخست‌وزیر مسئول است». از سوی دیگر، نخست‌وزیر ریاست هیئت عالی برنامه را نیز به عهده دارد. وظیفه این هیئت «هماهنگ کردن فعالیت‌های اقتصادی دستگاه‌های مختلف دولت و نیز تأمین حسن اجرای برنامه» (سازوکارهای نظارتی برنامه) است. هم‌چنین، براساس ماده ۲ لایحه قانونی، به استثنای دستگاه‌های انتظامی و شهرداری‌ها، هیچ‌یک از وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات، و شرکت‌های دولتی و مؤسسات وابسته به دولت مجاز نیستند بدون موافقت هیئت عالی برنامه مبادرت به سرمایه‌گذاری کنند. از این منظر، می‌توان گفت که قدرت هیئت عالی سازمان برنامه فراتر از قدرت وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی است و دامنه اختیارات نخست‌وزیر، به‌عنوان رئیس این هیئت‌ها، مشتمل بر تمام فرایندهای اقتصادی و سیاسی است. بنابراین، اگرچه ظاهراً کثرت‌گرایی نهادی‌ای در ساختار برنامه‌ریزی کشور در طی برنامه سوم ملاحظه می‌شود، اما تصمیم‌گیری در این برنامه به‌شدت نخبه‌گرایانه و متمرکز است و نخست‌وزیر در بخش‌های مختلف این نهادها جایگاه کنشی قابل ملاحظه دارد و از این طریق امکان حفظ سلطه و استمرار صورت‌بندی‌های گفتمانی و ایدئولوژیکی فردمحوری را فراهم می‌کند.

اگرچه انتخاب اعضای هیئت حساب‌رسی برنامه از سوی مجلس شورای ملی و مجلس سنا موجب استقلال نسبی این هیئت‌ها در نظام برنامه‌ریزی کشور می‌شود، اما از سوی دیگر مرجع رسیدگی به حل اختلاف میان هیئت حساب‌رسی برنامه و مدیرعامل سازمان برنامه درباره نحوه هزینه‌کرد منابع، براساس ماده ۲۷ قانون، برعهده نخست‌وزیر است که خود مسئولیت سازمان برنامه را به عهده دارد. با وجود این‌که در این دوره زمانی نهادهای قانونی متعددی مانند شهرداری‌ها، فرمان‌داری‌ها، و استان‌داری‌ها، و شعب وزارت‌خانه‌های متفاوت در سطح استانی و شهرستانی شکل گرفته است، سازمان برنامه اصلی‌ترین نهاد برنامه‌ریزی کشور و نخست‌وزیر مهم‌ترین شخصیت تصمیم‌گیرنده در سازمان برنامه است. می‌توان گفت که برنامه عمرانی سوم از نظر ساختار سلسله‌مراتبی قدرت به صورت زیر سازمان‌دهی شده است: نخست‌وزیر، هیئت وزیران، هیئت عالی برنامه، هیئت عامل برنامه، هیئت حساب‌رسی برنامه. هیئت وزیران وظیفه تصویب حکم انتخاب اعضای هیئت عامل برنامه (بنگرید به ماده ۱۰ قانون برنامه سوم عمرانی)، تصویب وام و کمک بلاعوض و بهره و

مدت وام به فعالیت‌های عمرانی شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و مؤسسات عمومی و عام‌المنفعه (بنگرید به ماده ۱۸ قانون برنامه سوم عمرانی)، تصویب اولویت شهرداری‌ها برای دریافت وام و کمک‌های رایگان فنی و غیرفنی (بنگرید به ماده ۱۸ قانون برنامه سوم عمرانی)، تصویب طرح‌های عملیات عمرانی غیرمستمر (بنگرید به ماده ۲۳ قانون برنامه سوم عمرانی)، تعیین حقوق و مزایای اعضای هیئت حساب‌رسی برنامه (بنگرید به ماده ۲۶ قانون برنامه سوم عمرانی)، تعیین حریم راه‌های اصلی یا فرعی یا خطوط مواصلاقی و برق و مجاری آب و لوله‌های گاز و نفت (بنگرید به ماده ۸-۲۹ قانون برنامه سوم عمرانی)، تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی قانون برنامه سوم (بنگرید به ماده ۳۷ قانون برنامه سوم عمرانی) را برعهده دارد. مهم‌ترین وظیفه سازمان برنامه «بررسی و تصویب طرح‌های مربوط به فصول و بندهای برنامه و محول‌کردن اجرای آن‌ها به دستگاه‌های اجرایی و نظارت در اجرای صحیح طرح‌ها» است. مهم‌ترین وظایف هیئت عالی برنامه نیز، براساس ماده ۱۱ لایحه قانون، تصمیم‌گیری درباره شیوه اجرای برنامه و نوع حدود عملیات سالانه، اتخاذ تصمیم درمورد مسائلی که وزارت‌خانه‌ها ضمن اجرای برنامه با آن مواجه می‌شوند، و درنهایت تصویب اعتبارات عمرانی است. هم‌چنین، تنظیم قراردادهای اجرایی و امور حقوقی قراردادهای طرح‌ها در حوزه وظایف هیئت عامل برنامه است. مهم‌ترین وظیفه این هیئت «تصویب طرح‌های اجرایی و روش اجرای آن‌ها» است. هیئت حساب‌رسی «مکلف است» محاسبات سال قبل را به‌منظور «تطبیق هزینه‌ها با اعتبارات و طرح‌های مصوب و مقررات مربوطه رسیدگی نموده، چنان‌چه [با] ایراد و اشکالی [مواجه شد]، نظر خود را به مدیر عامل سازمان برنامه بدهد».

اختیارات قانونی نخست‌وزیر در برنامه سوم عمرانی تمام مسئولیت‌های مرتبط با نهادهای استانی و شهرستانی را تحت‌الشعاع قرار داده و جایگاه سوزه‌ای چندوجهی را برای نخست‌وزیر فراهم کرده است. به‌بیان‌دیگر، برنامه عمرانی سوم به‌شدت فردگرا و مبتنی بر تصمیمات فردی نخست‌وزیر صورت‌بندی شده است. کلمه «فردگرا» از این منظر می‌تواند برای توصیف گفتمان برنامه‌ریزی برنامه سوم مناسب باشد که براساس ماده ۹ قانون این برنامه مدیرعامل سازمان برنامه به‌جای پاسخ‌گویی به نهادهای قانونی باید به یک فرد، یعنی نخست‌وزیر، پاسخ‌گو باشد. دامنه قدرت و اختیارات نخست‌وزیر در تمام مراحل برنامه‌ریزی از مرحله تهیه، تصویب، اجرا، و نظارت برنامه گسترش می‌یابد. تحلیل ساختار متن و منطق گفتمانی حاکم بر قانون برنامه سوم نشان می‌دهد که نخست‌وزیر رئیس هیئت عالی برنامه (بنگرید به ماده ۱۲ قانون برنامه سوم عمرانی) را تعیین می‌کند و این هیئت

وظیفه تهیه و تصویب طرح‌های اجرایی را برعهده دارد. او ریاست هیئت عالی برنامه را برعهده دارد (بنگرید به ماده ۱۰ قانون برنامه سوم عمرانی) که یکی از وظایف آن نظارت بر حسن اجرای برنامه است. از سوی دیگر، نخست‌وزیر مرجع رسیدگی به اختلافات میان مدیرعامل سازمان برنامه و هیئت حساب‌رسی برنامه است (بنگرید به ماده ۲۷ قانون برنامه سوم عمرانی). افزون‌براین، او ریاست هیئت وزیران را برعهده دارد و این هیئت حقوق و مزایای اعضای هیئت حساب‌رسی برنامه را تعیین می‌کند. تحلیل جایگاه سوژه‌ای چندوجهی نخست‌وزیر هنگامی معنا و اهمیت خود را می‌یابد که به عبارت‌بندی افراطی در متن لایحه درباره جایگاه سوژه‌ای تک‌وجهی مدیرعامل سازمان برنامه (بنگرید به ماده ۹ قانون برنامه سوم عمرانی)، اعضای هیئت عامل (بنگرید به ماده ۱۲ قانون برنامه سوم عمرانی) و اعضای هیئت حساب‌رسی (بنگرید به ماده ۲۶ قانون برنامه سوم عمرانی) توجه شود. براساس متن این لایحه آن‌ها موظف‌اند فقط یک مسئولیت را در فرایند برنامه‌ریزی برعهده داشته باشند، درحالی‌که نخست‌وزیر چند مسئولیت متفاوت دارد و از این طریق می‌تواند تمام تعاملات و روابط قدرتی را که براساس متن شکل گرفته‌اند کنترل کند.

تحلیل این مواد فرایندهای ایدئولوژیک اثرگذار در هویت‌یابی سوژه‌های برنامه‌ریزی را نشان می‌دهد، فرایندهایی که باعث صورت‌بندی پراکتیس‌های گفتمانی و اجتماعی‌ای می‌شود که توزیع نامتقارن وظایف گفتمانی را موجب می‌شوند و فرایند برنامه‌ریزی را به‌شدت بر تصمیم‌گیری‌های فردی استوار می‌کند، به‌گونه‌ای که تمام فرایند برنامه‌ریزی (تهیه، تصویب، اجرا، ارزیابی، و نظارت) با تغییر شخص نخست‌وزیر دست‌خوش تغییر می‌شود.

این مسئله تا حدودی متأثر از جنبه‌های غیرگفتمانی اثرگذار در نظام برنامه‌ریزی ایران، یعنی وابستگی نظام برنامه‌ریزی به درآمدهای نفتی، است که کنترل آن‌ها در اختیار نهاد دولت است. براساس ماده ۵ لایحه قانون برنامه سوم عمرانی، در سال ۱۳۴۱ در حدود ۵۵ درصد درآمد نفت به حساب درآمد برنامه سوم عمرانی اختصاص یافته است. این مقدار در طی اجرای برنامه افزایش یافت و در انتهای برنامه، یعنی در سال ۱۳۴۶، شامل ۸۰ درصد درآمدهای نفتی شد. تمرکز عمده درآمدهای نفتی در سازمان برنامه اهمیت برنامه عمرانی سوم را در نظام سیاسی وقت نشان می‌دهد و می‌تواند به‌عنوان کلیدی برای فهم تسلط گسترده اختیارات نخست‌وزیر بر تمام فرایند برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری باشد. افزون‌براین، تمرکز درآمدهای نفتی در سازمان برنامه می‌تواند به ما در فهم چگونگی تأثیر پراکتیس‌های اجتماعی (غیرگفتمانی) در صورت‌بندی پراکتیس‌های گفتمانی و متن‌ها کمک کند.

مواد ۱۷، ۱۸، و ۱۹ در متن برنامه سوم عمرانی از نظر صورت‌بندی گفتمانی در تقابل با گفتمان مسلط بر متن قرار دارند، زیرا براساس گفتمان‌های متفاوتی که قبلاً به آن‌ها اشاره شد، یعنی «گفتمان برنامه‌ریزی غیرمتمرکز مشارکتی» و «گفتمان توسعه اقتصادی توزیع‌محور»، صورت‌بندی شده‌اند. ماده ۱۸ براساس گفتمان اقتصاد توزیعی و ماده ۱۹ براساس گفتمان برنامه‌ریزی غیرمتمرکز صورت‌بندی شده است. اگرچه گفتمان حاکم بر برنامه سوم عمرانی گفتمان رشدگراست و بر اهداف توسعه اجتماعی و ایجاد تعادل منطقه‌ای در توزیع اعتبارات عمرانی و تولیدی تأکید زیادی ندارد، اما می‌توان انگاره‌هایی از اقتصاد توزیعی را در ماده ۱۸ قانون ملاحظه کرد که با انگاره‌های مسلط در برنامه در تعارض‌اند. براساس ماده ۱۸، توزیع فعالیت‌های عمران شهری از سوی سازمان برنامه در میان شهرداری‌های موجود براساس وضعیت نامساعد اقلیمی، وضعیت نامساعد جغرافیایی، وضعیت نامساعد درآمدی، و وضعیت نامساعد شهرداری‌هاست. براساس این ماده، اولویت با اجرای طرح‌های مربوط به تأمین آب شرب و برق و طرح‌های حفاظتی و بهداشتی و تهیه مسکن و تلفن در شهرداری‌هایی است که از نظر شرایط گفته‌شده در وضعیت نامساعدی قرار دارند. باوجود این که نزدیک به هفتاد درصد جمعیت ایران، براساس سرشماری عمومی سال ۱۳۳۵، در مناطق روستایی زندگی می‌کنند، برنامه عمرانی سوم فصل خاصی را به توسعه شهری اختصاص می‌دهد و هیچ‌گونه سیاست عمرانی‌ای برای مناطق روستایی ندارد. از این منظر، می‌توان گفت که گفتمان برنامه سوم عمرانی گفتمانی متکی بر «رشد اقتصادی شهرمحور» است و برای رسیدن به رشد اقتصادی موردنظر، یعنی رشد حداقل شش درصد در هر سال (دفتر اطلاعات و آمار ۱۳۴۶: ۶)، افزون‌بر اتکا به درآمدهای نفتی، بر توسعه شهرنشینی متمرکز است (بنگرید به رهنمایی ۱۳۸۸).

اعضای دولتی هیئت عالی برنامه به‌عنوان بالاترین هیئت برنامه شامل نخست‌وزیر، وزیر دارایی، وزیر اقتصاد، رئیس کل بانک مرکزی ایران می‌شود (بنگرید به ماده ۱۰ قانون برنامه سوم عمرانی). این ترکیب نشان می‌دهد که از میان حوزه‌های مختلف سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی (اجتماعی، فرهنگی، زیست‌محیطی، و اقتصاد) ابعاد و جنبه‌های اقتصادی برای دولت دارای اهمیت بیشتری است و اهداف اجتماعی و زیست‌محیطی در حاشیه تصمیم‌گیری‌های توسعه قرار دارند.

هم‌چنین، اگرچه برنامه عمرانی سوم برنامه‌ای به‌شدت متمرکز و فردگراست و نخست‌وزیر به‌مثابه عنصر تصمیم‌گیری کلیدی آن عمل می‌کند، در ماده ۱۷ لایحه قانونی برنامه اشاره شده است که «سازمان برنامه برنامه‌های عمرانی استان‌ها و فرمان‌داری‌های

کل را با توجه به نظر استان‌داران و فرمان‌داران کل تهیه می‌نماید». این ماده به وجود گفتمان برنامه‌ریزی غیرمتمرکز و رجوع به نهادهای محلی و منطقه‌ای در تدوین برنامه اشاره می‌کند، اگرچه در نهایت سازمان برنامه و نخست‌وزیر مرجع نهایی تصمیم‌گیری و تصویب برنامه‌ها باشد. برنامه سوم برنامه‌ای دولت‌محور است و نهادهای مدنی دیگر مانند شوراهای محلی و بخش خصوصی در فرایند آن دخالت ندارند، اما در ماده ۱۹ این برنامه می‌توان عبارت‌بندی‌هایی را مشاهده کرد که با عبارت‌بندی مسلط درباره تفاوت است و روابط متفاوتی از قدرت را تعریف می‌کنند. براساس ماده ۱۹ این برنامه، «برای تشویق و به‌کارانداختن سرمایه‌گذاری خصوصی در فعالیتهای عمرانی و تولیدی که در جهت هدف‌های برنامه سوم باشد سازمان برنامه می‌تواند مستقیماً یا از طریق مؤسسات اعتباری و جوه لازم را به صورت وام در اختیار افراد و مؤسسات خصوصی بگذارد»، اگرچه بخش خصوصی هنوز از توان لازم برای مشارکت در فرایند برنامه برخوردار نیست و دارای قدرت تصمیم‌گیری در سازمان برنامه نیست. تحلیل گفتمانی برنامه سوم و فرایند تصمیم‌گیری حاکم بر آن نشان می‌دهد که دولت به مثابه کنش‌گر مسلط در فرایند تصمیم‌گیری به بخش خصوصی به مثابه ابزار و نه شریک برای دستیابی به رشد ملی می‌نگرد. در مجموع، گفتمان برنامه‌ریزی در ایران در فرایند تهیه برنامه مبتنی بر فرایندهای انتصابی است و نهادهای مدنی مبتنی بر انتخابات، شورا، و مشارکت در این گفتمان هنوز صورت‌بندی نشده است. نه تنها شعبه‌های استانی و شهرستانی دولت بلکه هم‌چنین بخش خصوصی جایگاه ویژه‌ای در فرایند تصمیم‌گیری و تدوین برنامه عمرانی ندارد و ماده قانونی اخیر را می‌توان صرفاً به‌عنوان بیان کلیشه‌ای برای کاهش حساسیت بازیگران بخش خصوصی به فرایند تصمیم‌گیری‌ها به‌شدت نخبه‌گرایانه تفسیر کرد.

تحلیل گفتمانی برنامه سوم عمرانی نشان می‌دهد که این برنامه بیش از هرچیز بر مبنای «گفتمان برنامه‌ریزی متمرکز فردگرا و رشد‌محور» سازمان‌دهی شده است. هم‌چنان‌که در نظریه تحلیل گفتمان انتقادی مورد تأکید است، هر متن افزون‌بر بیان روابط اجتماعی بیان‌کننده روابط قدرت، ایدئولوژی‌ها، و زمینه‌های اجتماعی است و این روابط براساس آن‌ها تنظیم می‌شود. نوشتار حاضر در بخش بعدی زمینه‌های اجتماعی و نهادی اثرگذار در تولید متن برنامه سوم عمرانی را براساس مونوگرافی بالدوین تحلیل می‌کند و در پی پاسخ به این سؤال است که زمینه‌های فرهنگی و اجتماعی چگونه در شکل‌گیری پراکتیس‌های گفتمانی و متن برنامه سوم عمرانی تأثیرگذار بوده‌اند.

۲.۳ زمینه‌های اجتماعی و نهادی تولید متن برنامه عمرانی سوم

نهادهای اجتماعی شامل صورت‌بندی‌های ایدئولوژیکی - گفتمانی گوناگونی‌اند که با گروه‌های مختلف در درون نهاد پیوند دارند و از میان این صورت‌بندی‌ها معمولاً یکی آشکارا بر دیگران تسلط دارد (Fairclough 2013). هدف نظریه گفتمان این است که دانش طبیعی شده در متن را به‌چالش بکشد و نشان بدهد که دانشی که متن براساس آن تولید می‌شود امری تاریخی، اجتماعی، و کاملاً زمینه‌مند است. دانش در زمینه اجتماعی خاص خود تولید می‌شود و با تغییر این زمینه‌ها به تدریج گفتمان‌های دیگری از دانش جای‌گزین گفتمان‌های قبلی می‌شوند. متون برنامه‌ریزی و توسعه نیز دربرگیرنده روابط و صورت‌بندی‌های ایدئولوژیک و گفتمانی خاص خودند و می‌توانند بر مبنای این چهارچوب تفسیر شوند. نوشتار حاضر برای تحلیل زمینه‌های اجتماعی اثرگذار در تولید متن برنامه سوم عمرانی کشور از مونوگرافی بالدوین استفاده می‌کند. هدف بالدوین از نوشتن کتاب *برنامه‌ریزی و توسعه در ایران*، هم‌چنان‌که خود او اشاره می‌کند، تلاش برای نمایش جهت‌ست‌ی سیاست حاکم بر تلاش این کشور برای دستیابی به برنامه توسعه اقتصادی است (بالدوین ۱۳۹۴: ۴۶). من از تلاش برای فشاندن نوری هرچند اندک بر رابطه بین تلاش برای برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی و ترتیبات سیاسی و فرهنگی، آن‌طورکه رخ می‌دهد، خوشنود خواهم بود (همان: ۲۵).

بالدوین در جهت‌دهی به محتوای کتاب برای نمایش زمینه‌های سیاسی و فرهنگی کشور هنگام تهیه برنامه عمرانی سوم دو انگیزه اصلی دارد. در مرحله اول، او اعتقاد دارد که «موفقیت برنامه‌ریزی در این کشورها به فضای سیاسی و نه سیاست‌ها بستگی دارد» (همان: ۲۶). در گام دوم، بالدوین در کتاب *برنامه‌ریزی و توسعه در ایران* در تلاش برای توضیح این نکته کلیدی است که چگونه این امکان وجود دارد که توسعه اقتصادی در یک کشور بدون برنامه‌ریزی اقتصادی اتفاق بیفتد. از نظر او، برنامه‌ریزی اقتصادی و توسعه اقتصادی دو هدف متمایز و مجزایند و هدف او از نگارش کتاب

شفاف و روشن‌کردن این نکته است که توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی اقتصادی ضرورتاً به یک‌دیگر وابسته نیستند. ایران کشوری است که در آن توسعه اقتصادی در حال وقوع است، اما برنامه‌ریزی اقتصادی، آن‌طورکه معمولاً درک می‌شود، تا حد زیادی ناکام بوده است (همان: «پیش‌گفتار»).

البته این تنها بالدوین نیست که زمینه‌های سیاسی و فرهنگی جامعه ایران را مبنایی برای تبیین چرایی شکست برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران می‌داند. بعد از بالدوین، بوستاک

(Bostock) و جافلی (Geoflhy) نیز فاکتورهای اجتماعی - فرهنگی را بیش‌تر از فاکتورهای اقتصادی در توجیه ناکامی برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران مؤثر دانسته و نشان داده‌اند که چگونه ابوالحسن ابتهاج، به‌عنوان نماینده نیروهای مدرن و تکنوکرات در ایران، درمقابل نیروهای فرهنگی و اجتماعی سنتی و حاکم، از ادامه فعالیت در سازمان برنامه بازمی‌ماند (Wilson 1990: 206)؛ زیرا صورت‌بندی‌های گفتمانی و اجتماعی از چنان نیرویی برخوردارند که حتی آنانی که «می‌خواهند تحت قواعد متفاوتی ایفای نقش کنند در سیستمی اسیر می‌شوند که حتی اگر بخواهند به امور مدنظر خود پردازند تقاضای سیستم آن‌ها را در مسیر معینی هدایت می‌کند» (بالدوین ۱۳۹۴: ۴۳).

تحلیل گفتمانی متن برنامه سوم عمرانی نشان می‌دهد که اگرچه این متن به‌گونه‌ای سازمان‌دهی شده است که قدرت تصمیم‌گیری درمیان مشارکان مختلف در تولید متن توزیع شود و نهادهای متفاوتی در فرایند تهیه، اجرا، ارزیابی، و نظارت برنامه‌ریزی مشارکت کنند، اما درنهایت گفتمان حاکم بر متن به‌گونه‌ای متبلور می‌شود که نخست‌وزیر را در موقعیت سوژه‌ای چندوجهی قرار می‌دهد و همه فرایندهای تصمیم‌گیری به شخص نخست‌وزیر منتهی می‌شود. فرایندهای تصمیم‌گیری در سازمان برنامه در کنترل نخست‌وزیر قرار دارد و نخست‌وزیر به یک فرد، یعنی شخص شاه، پاسخ‌گوست و سازمان برنامه نیز به یک فرد، یعنی نخست‌وزیر، پاسخ‌گوست. اگرچه تشکیل سازمان برنامه این فرصت را برای جامعه سیاسی ایران فراهم کرد که نظم نهادی جدیدی را بر مبنای گفتمان برنامه‌ریزی غیرمتمرکز (کثرت‌گرایی نهادی) جای‌گزین روابط فردی کند، اما آنچه در عمل اتفاق افتاد این بود که (همان: ۳۹):

در طول دوره حکومت رضاشاه، او به‌طور کامل بر پارلمان غلبه داشت. محمدرضاشاه [نیز اگرچه] کنترل قدرت‌مندان امور دولتی را تا سقوط مصدق در ۱۳۳۲ در اختیار نگرفت. [اما] طی سال‌های گذشته، شاه کنترل خود را بر همه ابعاد دولت قوی‌تر کرده است (همان: ۴۰). [...] شاه بسیاری از مردان خود را با هنر سیاست ایرانی رهبری می‌کند. [او] هرگز به هیچ‌کس اجازه نداد تا بیش‌از اندازه قدرت‌مند یا محبوب شود. هرگز اجازه نداد تا به‌طور عمومی حوادثی رخ بدهد که بتواند دیگران را به‌خاطر آن‌ها سرزنش کند و بالأخره با کاشت ابهامی در زندگی سیاسی که با تظاهر به حمایت از خواست‌های منتقدان آن‌ها را فرومی‌نشاند، درحالی‌که آن‌ها را از تداوم اندک اصلاحات وعده‌داده‌شده مطمئن می‌کرد (همان: ۴۶).

و از این طریق، نظم اجتماعی حاکم مانع از شکل‌گیری نظم نهادی جدید در نظام برنامه‌ریزی کشور شد، به گونه‌ای که حتی با شکل‌گیری نهادهای برنامه‌ریزی غیرمتمرکز، مانند سازمان برنامه، در نهایت فضای سیاسی جامعه آن را به سازمانی فردمحور تبدیل کرد. ویلسون معتقد است، با وجود این که رضاشاه معمولاً به عنوان شخصیتی غرب‌زده به تصویر کشیده شده است، اما سبک حکمرانی او در اکثر موارد این گونه نبود (Wilson 1990: 206). بالدوین در تفسیر خود از محیط سیاسی و فرهنگی ایران چشم‌اندازی را ترسیم می‌کند که عناصر گفتمان برنامه‌ریزی غیرمتمرکز مانند مشارکت نواحی پیرامونی (استان‌داری‌ها و فرمان‌داری‌ها) و نهادهای مردم‌سالاری (انجمن شهر و شهرداری‌ها) در حاشیه نظام تصمیم‌گیری آن قرار دارند. ویژگی برجسته محیط سیاسی ایران در این دوره زمانی این است که

امور سیاسی و دولتی تقریباً در یک شهر هدایت می‌شود: تهران. [اگرچه] در ایران، پانزده تا بیست استان وجود دارد، اما هیچ استانی نیست که دارای قانون، پارلمان، مدیران برآمده از انتخابات، نظام مالی یا احزاب سیاسی خاص خود استان باشد (بالدوین ۱۳۹۴: ۴۰).

[...] در واقع، تقریباً شاهد فقدان کامل گروه‌های سازمان‌دهی شده هستیم؛ گروه‌هایی که در نبرد و رقابت زندگی منافع مشترک را دنبال می‌کنند - گروه‌هایی مانند اتحادیه‌های تجاری، احزاب سیاسی، انجمن‌های علمی، سازمان‌های مدنی، اتحادیه‌های کارفرمایی، اتحادیه‌های بازرگانی، و نظیر این‌ها (همان: ۴۱).

شهرداری‌ها، به عنوان یکی از خاستگاه‌های مردم‌سالاری، کاملاً به بدنه سیاسی دولت وابسته‌اند و توانایی لازم را برای مدیریت شهری و نمایندگی جامعه مدنی ندارند، زیرا درآمدهایی که از جانب دولت به شهرداری‌های تزریق می‌شود آن قدر اندک است که امکان ایفای نقش‌های مدرن را از آن‌ها می‌گیرد (همان: ۴۰). دولت از طریق تأمین مالی نهادهای مدنی و مردم‌سالاری به کنترل آن‌ها اقدام می‌کند. به بیان دیگر، دولت از اهرم‌های اقتصادی برای حفظ صورت‌بندی‌های ایدئولوژیک و گفتمانی خود استفاده می‌کند و از ارائه فرصت‌های سیاسی لازم، به نحوی که انتظار موفقیت مردم و کنش‌گران را برای رفتار جمعی جدید و تبلور نهادی و اجتماعی گفتمانی جدید فراهم کند (Diani 1996)، اجتناب می‌کند. فرصت‌های سیاسی در کنار عناصر سازمانی خود، از یک عنصر قوی فرهنگی برخوردارند (Gamson and Meyer 1996). در چهارچوب این فرهنگ،

متن و زمینه آن: تحلیل گفتمان انتقادی برنامه سوم عمرانی ... (حجت‌اله رحیمی) ۱۳۷

حکمرانان ایران به‌طور سنتی از گسترش مراکز مستقل سیاست‌گذاری و پیوند منافع گروه‌ها می‌ترسند. برای جلوگیری از تشکیل چنین گروه‌هایی، دولت تقریباً همه گروه‌های ذی‌نفعی را که مجاز به فعالیت هستند تأمین مالی و در نتیجه کنترل می‌کند. دولت این کار را با تعیین مقررات رنج‌آور برای تشکیل این گروه‌ها و با انتصاب یا تأیید مدیران انجام می‌دهد (بالدوین ۱۳۹۴: ۴۲).

بالدوین مهم‌ترین مؤلفه گفتمان حاکم در این دوره زمانی را فردگرایی مفرط در سیاست توصیف و اشاره می‌کند که «فردگرایی مبنایی و کمبود اعتماد که مشخصه جامعه ایران است موجب شده است که تشکیل این سازمان‌ها تا زمان حاضر مشکل باشد» (همان: ۴۱).

این فردگرایی مبنایی از طریق ایجاد تغییر پیوسته در ائتلاف‌های سیاسی (Gamson and Meyer 1996) امکان بی‌ثباتی و تغییر پیوسته ساختار بازار را موجب می‌شود. بر همین اساس، می‌توان مشاهده کرد که میزان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در فاصله زمانی ۱۳۴۰ تا ۱۳۴۳ از میزان ۲۸/۸ میلیارد ریال به ۲۲/۴ میلیارد ریال کاهش یافته است و در مقابل میزان سرمایه‌گذاری بخش دولتی در همین فاصله زمانی از ۲۲/۲ میلیارد ریال به ۳۵/۸ میلیارد ریال افزایش یافته است (دفتر اطلاعات و آمار ۱۳۴۴: ۲).

در نتیجه هیچ فعال اقتصادی نمی‌تواند وام یا مجوز گرفته، یا چیزی به دولت بفروشد، یا از قرارداد با دولت مطمئن باشد، یا از خط تلفن بهره‌مند باشد و یا بتواند بدون مداخله دوستی صاحب‌منصب و یا تأمین نظر وی با پرداخت رشوه (یا هر دو شیوه) کالای خود را از گمرک عبور بدهد (بالدوین ۱۳۹۴: ۴۳).

توصیف بالدوین از زمینه‌های اجتماعی اثرگذار در تولید متن برنامه بیان‌گر تثبیت یا گفتمان برنامه‌ریزی متمرکز و فردگرا در سطوح بالای تصمیم‌گیری است. این گفتمان مشارکت‌های سازمانی را به‌گونه‌ای کاهش داده است که «یکی از دشوارترین و دل‌سردکننده‌ترین ابعاد برنامه‌ریزی در ایران تمایل اندک وزیران برای ارائه پروژه‌های پیش‌نهادی خود برای بررسی توسط نهاد برنامه‌ریزی است» (همان: ۲۸۸). قانون به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های گفتمان برنامه‌ریزی غیرمتمرکز و مردم‌سالار در وضعیتی حاشیه‌ای قرار دارد. و مدیر سازمان برنامه، به‌جای این‌که پاسخ‌گوی قانون و نهادهای مدنی باشد، پاسخ‌گوی فرد نخست‌وزیر است؛ زیرا

در ایران قانون از اشخاص ضعیف‌تر است، بسیار ضعیف‌تر. نمی‌توان انتظار داشت وقتی دولت وارد عرصه‌ای می‌شود قانون را رعایت کند. دو هفته پس از آن‌که هیئت

وزیران برنامه سوم را با ۱۴۰ میلیارد ریال تأیید کرد نخست‌وزیر اعلام کرد که این برنامه حدود یک‌سوم محدودتر شده است. یک سال و نیم بعد، در فروردین ۱۳۴۳، نخست‌وزیر جدید اعلام کرد که برنامه سوم تا مبلغ دویست میلیارد ریال افزایش یافته است (همان: ۱۸۹).

بالدوین در جایی دیگر اشاره می‌کند که «هیچ‌کس برنامه سوم را به‌عنوان عامل و علت تحولات مهمی که در طی برنامه سوم در این بخش [کشاورزی] رخ داد محسوب نمی‌کند» (همان: ۱۲۲).

فردگرایی مبنایی در فرهنگ سیاسی ایران در این دوره زمانی به این نتیجه منجر می‌شود که دامنه اختیارات نخست‌وزیر از مجرای ساختار سازمان برنامه در تمام حوزه‌های برنامه‌ریزی، از فرایند تهیه تا فرایند نظارت و ارزیابی، تسری بیابد. این مسئله ناشی از اراده ساختار سیاسی وقت برای گسترش حوزه مسئولیت و تصمیم‌گیری نخست‌وزیر ناشی می‌شود. پراکتیس‌های اجتماعی، که در سطور فوق به آن‌ها اشاره شد، در نحوه شکل‌گیری پراکتیس‌های گفتمانی تأثیرگذار است. در نتیجه،

ابهام در نقش سازمان برنامه ناشی از طراحی غلط یا سوءمدیریت نیست. بلکه نشان‌گر محیط سیاسی و فرهنگی است که این سازمان باید در آن فعالیت کند. این محیط مانع رشد سازمان برنامه برای ارتقای سطح متوسطی از یک ارگان برنامه‌ریزی یا اجرا شده است (همان: ۵۱).

[...] درگیر شدن سازمان برنامه در اجرای برنامه این سازمان را وادار کرد تا با تمام انواع مشکلات اجرایی مواجه شود که فراتر از برنامه‌ریزی هستند (همان).

ناکامی در بسط اجتماعی روشن و شفاف درباره نقش برنامه‌ریزی سازمان برنامه در مقابل نقش اجرایی آن در طی برنامه سوم بیش‌تر از آن‌که ناشی از پراکتیس‌های گفتمانی باشد در پراکتیس‌های اجتماعی و سیاسی وقت، یعنی اراده به تمرکز افراطی قدرت در دستان نخست‌وزیر و شخص شاه، ریشه داشت. بنابراین، بسترهای سیاسی حاکم بر فضای تولید متن برنامه سوم عمرانی مانع از آن می‌شد که برنامه به‌گونه‌ای تنظیم شود که وظایف اجرایی و نظارتی سازمان برنامه از یک‌دیگر تفکیک شوند و در نتیجه از قدرت نخست‌وزیر کاسته شود.

بالدوین به پراکتیس‌های گفتمانی در فرایند تولید متن اشاره می‌کند که برای تشویق و بسط صورت‌بندی‌های غیرمتمرکز برنامه و نظام برنامه انجام شده بود. برای مثال،

متن و زمینه آن: تحلیل گفتمان انتقادی برنامه سوم عمرانی ... (حجت‌اله رحیمی) ۱۳۹

کابینه وقت با ارسال گزارش به مجلس تلاش کرده بود که سازمان‌دهی سازمان برنامه را تغییر دهد و بخشی از قدرت سازمان برنامه و نخست‌وزیر را میان سایر وزارت‌خانه‌ها توزیع کند، اما از سوی دیگر در نتیجه تسلط «گفتمان برنامه‌ریزی فردگرا و متمرکز»

وزارت‌خانه‌ها در گذشته ثابت کرده بودند قادر نیستند برنامه‌های حتی بسیار کوچک‌تر را به‌انجام برسانند و دارای نظامی بدون قدرت نظارت بر ناتوانی‌ها و بی‌کفایتی‌ها، فاقد توان قضاوت و فاقد مسئولیت‌پذیری، بدون توان اجرای اولویت‌ها، روش‌ها، ضوابط، و مقررات تحمیل‌شده به آن‌ها هستند (همان: ۵۹).

[...] با چنین دیدگاه‌های نزدیکی، قدرت مستقل غالب شد (همان).

شاید یک دلیل برای گرایش به تمرکزگرایی تصمیم‌گیری‌ها در فرایند تدوین و اجرای برنامه سوم عمرانی این بود که تولید متن برنامه در محیط سیاسی و اقتصادی‌ای روبه‌زوال در حال انجام بود. این مسئله باعث شد که دولت پهلوی تمایل بیش‌تری برای حفظ سلطه روابط ایدئولوژیک و گفتمانی خود داشته باشد تا از این طریق تعاملات و مناسباتی را کنترل کند که احساس می‌شد در حال فروپاشی‌اند. بالدوین می‌نویسد:

همه، از جمله شاه، احساس می‌کنند در آستانه مواجهه با بحران هستند، بحرانی که هیچ‌کس را شگفت‌زده نخواهد کرد. آنچه بیش‌تر موجب شگفت‌زدگی می‌شود این است که بحران رخ ندهد. بزرگ‌ترین پرسش بی‌پاسخ این است که آیا بن‌بست سیاسی‌ای که کشور دچار آن شده به آرامی، به تدریج، و صلح‌آمیز از میان خواهد رفت یا به‌صورت ناگهانی، پیش‌بینی‌نشده، و خشونت‌بار به‌پایان خواهد رسید (همان: ۴۴).

از سوی دیگر، وجود درآمدهای نفت و اتکای سازمان برنامه بر منابع حاصل از درآمدهای نفتی این امکان را برای نخست‌وزیر فراهم می‌کرد که عدم شایستگی‌ها و کاستی‌های ناشی از فردگرایی سازمانی و فقدان مشارکت سازمانی را جبران کند. در واقع، «نفت بسیاری از ضعف‌های ساختاری منابع انسان‌ساز ایران را جبران کرده است» (همان: ۳۰۹).

محیط سیاسی و اجتماعی ایران در نهایت بالدوین را به این نتیجه می‌رساند که

این‌که در ایران تلاش برای برنامه‌ریزی ارزش‌پی‌گیری دارد را نمی‌توان مشخص کرد (همان: ۸۹).

[...] بسیاری از نیروهای مدرن امروز قدرت‌مند هستند. تا امروز این نیروها به‌طور معناداری تحت تأثیر روش‌های سنتی سیاست‌مداری بوده‌اند. آیا رفتار سنتی قدرت اسرارآمیزی از تاریخ به‌دست می‌آورد که سبب می‌شود این سنت در برابر نیروهایی که باید این سنت را تعدیل کنند مقاومت کند؛ یا می‌توان فرض کرد، با توجه به عقاید و تاریخ هر جایی، نیروهای جدید به تدریج و به‌طور غیرقابل مشاهده جامعه سنتی را به سویی تغییر می‌دهند که در نهایت به‌جای تخریب از برنامه‌ریزی اقتصادی پشتیبانی خواهند کرد؟ (همان: ۹۱).

[...] سیاست در ایران ضدبرنامه‌ریزی و ضدبرنامه‌های اجرایی است. برنامه‌ریزی و تدوین برنامه‌های اجرایی و کنترل‌های مالی ابزارهای متعارف دولت نیستند که دولت بدون آن‌ها شکست بخورد و کاری نتواند کند (همان: ۳۱۱).

براساس نظر فرکلاف (Fairclough 2013: 6)، می‌توان گفت که متن برنامه سوم عمرانی در واقع بازنمایی کنش‌ها، تجربه‌ها، و جهان بیرونی تولیدکنندگان این متن و ازسوی دیگر ابزاری برای تنظیم برهم‌کنش‌های اجتماعی مشارکت‌کنندگان متن است. اثر بالدوین امکان درک تأثیر پراکتیس‌های اجتماعی را در شکل‌گیری گفتمان‌ها و تولید متن و تأثیر متقابل متن و گفتمان را در تغییر و بازتولید آن پراکتیس‌ها فراهم می‌کند. با خوانش این اثر، می‌توان فهمید که گزاره‌ها و قضایای مطرح‌شده، کلمات و عبارات مورداستفاده در متن برنامه عمرانی سوم را چه کسی به‌نفع یا علیه چه کسی یا چه چیزی و برای کسب چه چیزی بیان کرده است (مک‌دانل ۱۳۸۰). به بیان دیگر، هدف تحلیل گفتمان انتقادی تمرکز بر مطالعه و تحلیل راه‌بردهای گفتمانی است که کنترل را مشروع می‌سازند و نظم اجتماعی و به‌ویژه روابط نابرابر را طبیعی جلوه می‌دهند (وان‌دایک ۱۳۸۲: ۱۸۷). از آن‌جا که نحوه تفسیر هر متن در واقع تفسیر نحوه مناسبات میان زمینه و متن است (Čarapić et al. 2006: 36)، تحلیل گفتمان انتقادی مستلزم جابه‌جایی پیوسته زاویه دید مفسر از متن به زمینه متن و برعکس است. مونوگرافی بالدوین تأیید می‌کند که متن‌های برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری توسعه، بیش از آن‌که براساس فرایند علمی و فارغ از ایدئولوژی و جانب‌داری تولید شوند، از صورت‌بندی‌های ایدئولوژیکی متأثر می‌شوند که پیوسته در پی استمرار قدرت اجتماعی افراد، گروه‌ها، و فضاها، جغرافیایی خاصی‌اند و افراد، گروه‌ها، و فضاها، دیگر جغرافیایی را از قدرت محروم می‌کنند. زمینه‌های فرهنگی و سیاسی متن از چنان نیرویی برخوردارند که حتی مشاوران خارجی گروه‌ها را به اعتراف وامی‌دارد. بالدوین در سراسر مونوگرافی خود قدرت این نیروها اعتراف و آثار آن‌ها را ثبت می‌کند و شرح می‌دهد.

۴. نتیجه‌گیری

روش و نظریه گفتمان انتقادی بر این پیش‌فرض اساسی استوار است که تفسیر متن به‌مثابه نوعی گفتمان مستلزم تحلیل مناسبات متقابل میان متن و زمینه سیاسی و فرهنگی اثرگذار در تولید آن متن است. تحلیل گفتمانی متن برنامه سوم عمرانی براساس مونوگرافی بالدوین با پیش‌فرض نظریه گفتمان انتقادی مطابقت دارد و بیان‌گر آن است که تولید متون برنامه‌ریزی و توسعه به زمینه وابسته‌اند و این متون مناسبات قدرت و گفتمان حاکم بر روابط اجتماعی را تغییر می‌دهند یا بازتولید می‌کنند. براساس این تحلیل، اختیارات قانونی و سیاسی نخست‌وزیر در گفتمان حاکم بر برنامه سوم عمرانی به‌گونه‌ای صورت‌بندی شده است که نه‌تنها فرایندهای تصمیم‌گیری درون سازمان برنامه بلکه هم‌چنین مسئولیت‌ها و اختیارات نهادهای استانی و شهرستانی را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. گفتمان برنامه‌ریزی متمرکز در برنامه عمرانی سوم متأثر از زمینه فرهنگی و سیاسی جامعه ایران دوره پهلوی است. براساس مونوگرافی بالدوین، زمینه فرهنگی و سیاسی جامعه ایران به‌شدت فردگرا و مبتنی بر تصمیمات فردی است. دامنه قدرت و اختیارات نخست‌وزیر تمام مراحل برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری را در بر می‌گیرد، به‌نحوی که فرایند برنامه‌ریزی همواره در معرض عدم ثبات قرار دارد؛ زیرا برنامه به‌جای این که بر شالوده قانون استوار باشد به تصمیم‌گیری‌های فردی وابسته است. تحلیل هم‌زمان متن برنامه سوم عمرانی کشور و زمینه اجتماعی تولید این متن براساس برنامه‌ریزی و توسعه در ایران انتقال این پیام به برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران توسعه است که میان علم برنامه‌ریزی و زمینه سیاسی و فرهنگی آن مناسبات ناگسستنی وجود دارد. به‌بیان‌دیگر، مونوگرافی بالدوین عرصه‌ای برای نقد برنامه‌ریزی عقلانی فراهم می‌کند که مدعی است تولید متون برنامه‌ریزی و توسعه فارغ از مناسبات سیاسی و فرهنگی و بدون اتکا به زمینه و تنها براساس عقلانیت علمی و بی‌طرفانه انجام می‌شود. تحلیل هم‌زمان متن برنامه سوم عمرانی و زمینه اجتماعی آن نشان می‌دهد که این متن با هدف تنظیم مناسبات قدرت اجتماعی و سیاسی خاصی تهیه شده است که براساس منافع گروه‌های اجتماعی (شاه و نخست‌وزیر) و فضاها جغرافیایی خاصی (شهر تهران) حفظ می‌شود و منافع سایر گروه‌ها و فضاها (استان‌ها و شهرستان‌های دیگر) در حاشیه قرار می‌گیرد.

کتاب‌نامه

- بالدوین، جورج بی. (۱۳۹۴)، *برنامه‌ریزی و توسعه در ایران*، ترجمه م. عظیمی، تهران: علم.
- دفتر آمار و اطلاعات (۱۳۴۴)، *نظری به وضع سرمایه‌گذاری دولتی و خصوصی طی برنامه سوم (سال‌های ۱۳۴۱ تا ۱۳۴۳)*، ج ۹، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- دفتر آمار و اطلاعات (۱۳۴۶)، *پیشرفت‌های ایران در دوره برنامه عمرانی سوم*، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- ره‌نمایی، محمدتقی (۱۳۸۸)، «دولت و شهرنشینی در ایران (مبانی و اصول کلی نظریه توسعه شهر و شهرنشینی در ایران)»، *پژوهش‌های بوم‌شناسی شهری*، پیش‌شماره، آذر.
- صالحی، صادق، علی اصغر فیروزجاییان، و فاطمه غلام‌رضازاده (۱۳۹۳)، «تحلیل گفتمان زیست‌محیطی برنامه‌های توسعه اقتصادی اجتماعی جمهوری اسلامی ایران»، *برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی*، ش ۲۱.
- صفری شالی، رضا (۱۳۹۴)، «تحلیل گفتمان عدالت جنسیتی در لوایح و برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»، *مطالعات جامعه‌شناختی*، دوره ۲، ش ۲۲.
- غفاری، غلام‌رضا و رضا امیدی (۱۳۸۷)، «کیفیت زندگی در برنامه‌های عمرانی و توسعه ایران»، *رفاه اجتماعی*، دوره ۸، ش ۳۰-۳۱.
- غلامی شکارسرای، محمدرضا (۱۳۹۵)، «تحلیل گفتمان سیاست‌های قومی پس از انقلاب اسلامی (با تأکید بر دوره ۱۳۶۸-۱۳۷۶)»، *مطالعات راه‌بردی سیاست‌گذاری عمومی*، دوره ۶، ش ۲۰.
- کرمی، محمدتقی (۱۳۹۱)، «تحلیل گفتمان سه برنامه توسعه با رویکردی به مسائل زنان و خانواده»، *برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی*، دوره ۴، ش ۱۳.
- مک‌دانل، دایان (۱۳۸۰)، *مقدمه‌ای بر نظریه‌های گفتمان*، ترجمه حسین علی‌نوذری، تهران: فرهنگ گفتمان.
- وان‌دایک، تئون ای. (۱۳۸۲)، *مطالعاتی در تحلیل گفتمان: از دستور متن تا گفتمان کاوی انتقادی*، تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه.

Ball, Stephen J. (1993), "What Is Policy? Texts, Trajectories and Toolboxes", *The Australian Journal of Education Studies*, vol. 13, no. 2.

Čarapić, Aleksandar et al. (2006), "Text, Context, Pretext: Critical Issues in Discourse analysis, In Other Words: Variations in reference and narrative, Asocijativni rečnik srpskoga jezika, Analysing Political Discourse: Theory and Practice, Read the Cultural Other: Formas of Otherness", *Suvremena Lingvistika*, vol. 61, no. 1.

Derrida, Jacques (2016), *Of Grammatology*, JHU Press.

Diani, Mario (1996), "Linking Mobilization Frames and Political Opportunities: Insights from Regional Populism in Italy", *American Sociological Review*.

- Fairclough, Norman (1989), *Language and Power*, London and New York: Longman.
- Fairclough, Norman (1992), *Discourse and Social Change*, Cambridge: Polity Press.
- Fairclough, Norman (2003), *Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research*, Psychology Press.
- Fairclough, Norman (2013), *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*, Routledge.
- Foucault, Michel, (2012), *The Archaeology of Knowledge*, Vintage.
- Gamson, William A. and David S. Meyer (1996), "Framing Political Opportunity", in: D. McAdam, J. D. McCarthy, and M. Z. Cambridge (eds.), *Opportunities, Mobilizing Structures, and Framing*, London and New York: Cambridge University Press.
- Hajer, Maarten A. (1995), *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford: Clarendon Press.
- Hajer, Maarten A., Margo van den Brink, and Tamara Metze (2006), "Doing Discourse Analysis: Coalitions, Practices, Meaning", in: M. van den Brink and T. Metze (eds.), *Words Matter in Policy and Planning: Discourse Theory and Method in the Social Sciences*, Utrecht: Netherlands Geographical Studies.
- Hewitt, Sally (2009), "Discourse Analysis and Public Policy Research", *Centre for Rural Economy Discussion Paper Series*, vol. 24.
- Howarth, David and Jacob Torfing (2004), *Discourse Theory in European Politics: Identity, Policy and Governance*, Springer.
- Jørgensen, Marianne W. and Louise J. Phillips (2002), *Discourse Analysis as Theory and Method*, Sage.
- Pike, Andy, Andrés Rodríguez-Pose, and John Tomaney (2007), "What Kind of Local and Regional Development and for Whom?", *Regional Studies*, vol. 41, no. 9.
- van den Brink, M. A. and Tamara Metze (2006), *Words Matter in Policy and Planning: Discourse Theory and Method in The Social Sciences*, Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap.
- Wilson, Rodney (1990), *Planning and Power in Iran: Ebtehaj and Economic Development under the Shah*, Bostock Frances and Jones Geoffrey (eds.), London: Frank Cass and Company Ltd., 1989, Illustrations, References, Bibliography, and Index", *Business History Review*, vol. 64, no. 1.

