

# موانع تکوین دولت مدرن

دکتر هادی زمانی

# و توسعه اقتصادی در ایران

(مشروطیت تا جمهوری اسلامی)

جلد اول

موانع تکوین دولت مدرن  
و توسعه اقتصادی در ایران  
(مشروطیت تا جمهوری اسلامی)

**جلد اول**

هادی زمانی

۲۰۰۷

**HZ Books**

**[hzbks@yahoo.com](mailto:hzbks@yahoo.com)**

**ISBN: 978-0-9555968-0-3**

**London**

## آثاری دیگر از نویسنده:

- دموکراسی و توسعه اقتصادی پایدار- تجربه ایران، نشر کتاب ارزان، سوئد ۲۰۰۴
- ایران: فرصتها و چالشهای جهانی شدن، انتشارات بال، تهران، ۱۳۸۴
- توسعه اقتصادی و امنیت ملی، نشر hz، لندن ۲۰۰۷
- کارآیی سیاست تحریم اقتصادی و چشم انداز قطعنامه شورای امنیت علیه جمهوری اسلامی، نشر hz، لندن ۲۰۰۷

## فهرست مطالب

### فصل اول

10..... پیشگفتار

بخش نخست: تکوین دولت مدرن

### فصل دوم

35..... دولت مدرن  
35..... درآمد  
37..... شاخص های دولت مدرن  
44..... جایگاه و نقش دولت  
46..... منشا و درجه استقلال دولت  
50..... ظرفیت دولت  
54..... قدرت دولت  
56..... پیدایش دولت مدرن

### فصل سوم

61..... نظریه های دولت  
61..... درآمد  
61..... کثرت گرایی  
65..... نخبه سالاری  
67..... مارکسیسم  
71..... گزینش اجتماعی  
76..... نهادگرایی  
80..... فراساختارگرایی

### فصل چهارم

83..... تاثیر روند جهانی شدن  
83..... درآمد  
85..... جایجایی قدرت

86.....	تحول نقش اقتصادی دولت.....
87.....	دولتهای چند لایه ای.....
88.....	تحول حاکمیت ملی.....
89.....	تحول شهروندی و هویت ملی.....
90.....	تحول نقش مدیریتی دولت.....
91.....	تحول دولت.....
92.....	تأثیر نهادهای ملی.....

### فصل پنجم

موانع تکوین دولت مدرن خارج از جهان غرب

94.....	درآمد.....
95.....	اروپای شرقی.....
97.....	چین.....
99.....	هندوستان.....
.....	جهان اسلام.....
100	
102.....	شیوه تولید آسیایی.....
104.....	هجوم قبایل.....
106.....	پدرسالاری شرقی.....
107.....	استبداد شرقی.....
108.....	استعمار و استعمار نو.....

بخش دوم دولت مدرن و توسعه اقتصادی

### فصل ششم

111.....	سیر تحولات نظری و تئوری.....
----------	------------------------------

### فصل هفتم

124.....	نقش دولت در توسعه اقتصادی.....
124.....	درآمد.....
126.....	دیدبان قانون.....
126.....	رفع نارسایی بازار.....
128.....	تنظیم اقتصاد.....

- 129..... ارائه چشم انداز استراتژیک  
130..... نهاد سازی  
132..... مدیریت تنشهای ناشی از تحولات ساختاری  
135..... دستور کار اجتماعی  
137..... استراتژی مداخله دولت

#### فصل هشتم

- 144..... هماهنگ سازی  
144..... مبانی نظری  
149..... تنظیم سرمایه گذاری

#### فصل نهم

- تسهیل تحولات ساختاری و اجتماعی کردن ریسک ..  
156..... درآمد  
157..... اجتماعی کردن ریسک  
158..... هماهنگ سازی تحولات  
159..... ابداع و نوآوری  
161..... حق مالکیت فکری  
162..... چرخه عمر کالا

#### فصل دهم

- 165..... تنظیم اقتصادی انحصارات  
165..... درآمد  
167..... مبانی نظری  
169..... شکوفایی  
170..... تجدید نظر  
173..... عقب نشینی  
174..... نسل دوم بنگاه های تنظیم اقتصادی  
178..... آغاز مرحله جدید؟

#### فصل یازدهم

- 181..... نهاد سازی و ایجاد بازار

181.....	درآمد.....
182.....	نظام حقوقی.....
185.....	سیستم قضایی.....
186.....	نهادهای تنظیمی و نظارتی.....
188.....	تامین زیرساختها.....
189.....	طراحی و اجرا.....

#### فصل دوازدهم

191.....	معضل کمبود و نابرابری اطلاعات.....
191.....	درآمد.....
192.....	کمبود اطلاعات.....
193.....	نابرابری اطلاعات.....

#### فصل سیزدهم

195.....	دولت و رانت اقتصادی.....
195.....	درآمد.....
196.....	رانت اقتصادی.....
199.....	رانت خواری.....
201.....	خطر مداخله دولت.....
202.....	کنترل خطر.....
204.....	رانت‌های غیر مولد.....

#### فصل چهاردهم

206.....	نقش دولتهای ملی در اقتصاد جهانی.....
206.....	درآمد.....
208.....	تجربه جهانی.....
210.....	تأثیر دولتهای ملی بر روند جهانی شدن.....
211.....	بهره برداری از فرصتهای اقتصاد جهانی.....
213.....	تنظیم پیامدهای منفی جهانی شدن.....
214.....	تنظیم فعالیت شرکتهای فراملی.....
218.....	تحول نقش دولت.....

### بخش سوم: ایران

#### فصل پانزدهم

- 221..... ساختار سنتی قدرت در ایران  
223..... شرایط اقلیمی  
225..... جنگهای قبیله ای  
226..... ضعف مالکیت خصوصی  
228..... خودکامگی و پدر سالاری  
229..... پیوند دین و دولت  
231..... دوگانگی قدرت  
234..... نبود مکانیزم نظارت بر قدرت  
235..... شریعت اسلام  
238..... عوامل خارجی

#### فصل شانزدهم

- 239..... مشروطیت  
239..... درآمد  
240..... گسست در ساختار سنتی قدرت  
243..... دوگانگی های انقلاب مشروطیت  
253..... دست آوردهای مشروطیت

#### فصل هفدهم

- 256..... تکوین دولت مدرن مطلقه  
256..... درآمد  
258..... رضا شاه  
267..... محمد رضا شاه

#### فصل هجدهم

- 278..... جمهوری اسلامی  
278..... درآمد  
280..... ساخت قدرت در جمهوری اسلامی  
289..... سیطره اقتصادی دولت



291.....	ساختار حقوقی ناهنجار.....
295.....	رانت خواری.....
298.....	فساد اداری.....
301.....	اقتصاد زیر زمینی.....
303.....	وابستگی به یارانه های دولتی.....
305.....	افت بهره وری.....
309.....	رفاه اقتصادی.....
<b>313.....</b>	<b>منابع.....</b>

## فصل اول پیشگفتار

طی صد و پنجاه سال گذشته جهان شاهد تلاشهای مستمر، جانکاه و غرور آفرین ایرانیان برای ایجاد دولت مدرن و توسعه اقتصادی بوده است. اما این تلاشها با ناکامی های متعددی مواجه شده اند. در این روند تحولات و تراژدیهای سترگی صورت گرفته و ایرانیان بهای سنگینی را با جان و مال خود هزینه کرده اند. شکست اصلاحات امیرکبیر، ناکامی انقلاب مشروطه، تاسیس سلسله پهلوی، شکست نهضت ملی دکتر محمد مصدق و انقلاب اسلامی 1357، تنها چند نمونه از تلاشها و ناکامی های بزرگ ایران در راه مبارزه برای توسعه اقتصادی و سیاسی است.

بی شک دلایل این ناکامیها متعدد و بسیار پیچیده اند. اما شناخت نهاد دولت مدرن، درک رابطه آن با روند توسعه اقتصادی و بررسی موانع تکوین دولت مدرن و توسعه اقتصادی در ایران، میتواند به دریافت علل این ناکامی ها کمک کند و راه توسعه اقتصادی و سیاسی ایران را هموار سازد.

### دولت مدرن

دولت مدرن یکی از دست آوردهای مهم مدرنیته است که بر پایه سه اصل فردگرایی، خردباوری و دنیاگرایی استوار است. دولت مدرن، دولتی مدنی است که خردباوری، جدایی نهاد دولت از نهاد دین، حکومت قانون، قرارداد اجتماعی، مصالح عمومی، جامعه مدنی، شهروندی، فردیت و پیوند ارگانیک نهاد دولت با جامعه مدنی مشخصه ها و مفاهیم پایه ای آن میباشند.

اقتدار، حاکمیت و مشروعیت دولت مدرن از اراده مردم برمیخیزد و بر پایه قرارداد اجتماعی و قوانینی که در چارچوب مصالح عمومی تدوین شده اند استوار است. دولت مدرن، دولت قانون و شهروندان است، نه دولت رعایایی که پیرو فرمانهای پدرا نه شخص رهبر میباشند. در دولت مدرن، قدرت

غیرشخصی است، یعنی قدرت بر اساس قانون، از طریق کانالهای بوروکراتیک و بر اساس ضوابط تعیین شده اعمال میشود و نظم حاکم، نظامی است که در آن قانون فرمان میراند نه شخص. به عبارت دیگر، قدرت متعلق به پست ها است، نه اشخاص و حدود اختیارات و مسئولیتهای پست ها توسط قانون تعیین و کنترل میشوند. اقتدار دولت مدرن محدود به عرصه عمومی است و به عرصه خصوصی گسترش نمی یابد.

در دولت مدرن رابطه ای ارگانیک، متقابل و پردامنه بین نهاد دولت و نهادهای جامعه مدنی وجود دارد. به عبارت دیگر، دولت مدرن بر فراز جامعه قرار ندارد، بلکه به لحاظ اقتصادی، سیاسی و اجتماعی به آن وابسته است. جامعه مدنی نیز به نوبه خود به یاری نهاد دولت نیازمند است تا فعالیت نهادهای آنرا هماهنگ سازد و روند شکل گیری و توسعه آنها را تسهیل نماید. این وابستگی های نهادی که دارای جنبه های متعدد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی میباشد به نهاد دولت امکان میدهد تا بتواند جامعه را به نحوی کارآمد مدیریت و رهبری کند و به جامعه مدنی اجازه میدهد تا بتواند قدرت نهاد دولت را به نحوی موثر مهار کند و نظارت دموکراتیک خود را بر آن اعمال نماید. به دلیل این ویژگی ها، دولت مدرن، در مقایسه با دولت پیشا مدرن، از ظرفیت بسیار بیشتری در اجرای اهداف خود برخوردار میباشد.

### دولت مدرن و توسعه اقتصادی

ملاحظات نظری و تجربی، هر دو حاکی از آنند که بین تکوین دولت مدرن و توسعه اقتصادی همبستگی متقابل، ارگانیک و نیرومندی وجود دارد. به لحاظ تاریخی، دولت مدرن اساساً در روند انقلاب صنعتی و زایش سرمایه داری شکل گرفت و به نوبه خود نقش مهمی در شکل گیری و شکوفایی نظام سرمایه داری ایفا نمود. دولت مدرن با ایجاد یک نظام سیاسی یکپارچه و مرکزی، استقرار حکومت قانون، غیر شخصی و مقید کردن قدرت به قانون، ایجاد یک بوروکراسی مرکزی و کارآمد، تحکیم وحدت ملی، گسترش زبان و فرهنگ مشترک، یکسان سازی استانداردها و قوانین، ایجاد بازار ملی فراگیر، ایجاد نظام حقوقی و تضمین کارکرد بازار در چارچوب قوانین، ایجاد نهادها و ساختارهای لازم برای کارکرد بازار، تنظیم و هماهنگ سازی فعالیتهای

بازار و تامین محیط امن و با ثبات برای سرمایه گذاری، نقشی حیاتی در توسعه اقتصادی جهان نوین ایفا نموده است.

از سوی دیگر، ملاحظات نظری و تجربی، هر دو حاکی از آنند که مداخله بیش از اندازه و نسنجیده دولت در امور اقتصادی به صورت مانعی در برابر توسعه اقتصادی عمل میکند. سیطره نهاد دولت بر اقتصاد، انگیزه فردی برای بهبود کارایی را از بین میبرد، انضباط مالی کل سیستم را تضعیف میکند و به فعالیتهای غیر مولد و اتلاف انبوه منابع می انجامد. در حوزه علم اقتصاد و علوم سیاسی و اجتماعی نظرات متعددی مطرح شده اند که بر خطرات مداخله گسترده دولت در امور اقتصادی تاکید دارند. بر اساس نظریه «کارفرما - کارگزار»، بوروکراتها و کارمندان دولت مانند عاملین بخش خصوصی، در پی حداکثرسازی منافع اقتصادی خود میباشند و به دلیل توزیع نابرابر اطلاعات بین مردم (کارفرما) و بوروکراتها (کارگزاران) و اطلاعات بیشتر بوروکراتها در مورد موسسات دولتی، عامه مردم نمیتوانند بر عملکرد بوروکراتها نظارت موثری داشته باشند. لذا، مداخله دولت در اقتصاد با سرعت به ابزاری در دست بوروکراتها برای تامین منافع شخصی تبدیل میشود. بر اساس نظریه رانت خواری، مداخله نادرست دولت در اقتصاد، افراد جامعه را ترغیب میکند تا جهت تاثیر گذاشتن بر تصمیمات بوروکراتها و کارمندان دولت بخشی از منابع جامعه را صرف فعالیت های غیرمولد، برای مثال پرداخت رشوه به بوروکراتها و کارمندان دولت جهت دورزدن موانع ایجاد شده، نمایند که خود موجب اتلاف منابع و گسترش فساد میشود. از سوی دیگر، بر اساس نظریه تصلب نهادی، مداخله دولت در امور اقتصادی موجب پیدایش انعطاف ناپذیری ساختاری و تصلب نهادی در بازار شده، مانع از عملکرد بهینه بازار میشود که در بلند مدت به تخصیص نامطلوب منابع میانجامد. بالاخره، بر اساس نظریه معروف به مکتب اتریشی ها، در یک جهان بفرنج، با متغیرهای اقتصادی بیشمار که دایم در حال تغییراند و نا اطمینانی قابل توجهی پیرامون ارزش آتی آنها وجود دارد، مقدار داده ها و اطلاعاتی که برای مداخله موثر دولت در امور اقتصادی لازم میباشد، آنقدر زیاد است که این امر را عملاً غیرممکن میسازد.

نظریه های بالا، همراه با تجربه کشورهای متعدد به صراحت نشان میدهند که مداخله دولت در امور اقتصادی میتواند دارای پیامدهای منفی گسترده ای باشد. اما از این مشاهدات نمیتوان نتیجه گرفت که مداخله دولت در امور اقتصادی

اساسا و همیشه نادرست و مضر است. زیرا این امر به برداشت یک بعدی و ساده ای از پدیده دولت میانجامد و ضرورت مقابله با نارسایی های اقتصاد بازار آزاد را نادیده میگیرد. تجربه تکوین و توسعه اقتصاد آزاد مبین آن است که اولاً نارسائی های بازار واقعی است و رفع آنها مستلزم مشارکت نهاد دولت است. دوماً، توقف مداخله دولت در امور اقتصادی خود به خود به پیدایش و شکوفایی اقتصاد آزاد نمی انجامد. بلکه انجام این امر مستلزم رهبری و شرکت فعال دولت در ایجاد نهادهای لازم برای پاگیری و رشد سالم اقتصاد آزاد است. در مجموع، نهاد دولت دارای نقشی پایه ای و انکارناپذیر در امر توسعه اقتصادی است که موارد عمده آن عبارتند از ایجاد چارچوب حقوقی، تضمین عملکرد بازار در چارچوب قانون، رفع نارسایی های بازار، نهاد سازی، هماهنگ سازی نهادها، تنظیم اقتصاد کلان، ارائه چشم انداز استراتژیک، مدیریت پروسه تحولات ساختاری، تنظیم تنشهای ناشی از تحولات ساختاری و تهیه و اجرای دستور کار اجتماعی.

مداخله دولت در امور اقتصادی هنگامی موفق و مطلوب خواهد بود که برپایه استراتژی روشنی استوار باشد که بتواند از خطر رشد کنترل نشده دولت جلوگیری کند و پیامدهای نامطلوب مداخله دولت در امور اقتصادی را به حداقل برساند. این امر مستلزم طراحی درست مداخله دولت در اقتصاد و استفاده از مکانیزم های موثر، جهت کنترل و حفظ دیسپلین نهاد دولت است. موفقیت در این کار به نوبه خود به ساختار سیاسی جامعه بستگی دارد. در مجموع، انجام این مهم در چارچوب یک نظام سیاسی دموکراتیک آسانتر و امکان پذیرتر است.

شناخت ساختار و ویژگی های دولت مدرن و دریافت رابطه متقابل بین دولت مدرن و توسعه اقتصادی، شاخصهای مناسبی برای بررسی علل عقب افتادگی سیاسی و اقتصادی ایران بدست میدهند. به باور بسیاری از نظریه پردازان دلیل عقب افتادگی سیاسی و اقتصادی ایران را میبایست در ویژگی های ساختار قدیم قدرت در ایران و عواملی که موجب تداوم آن شده اند جستجو کرد.

## ساختار قدرت در ایران قدیم

در مورد ساختار قدرت در ایران قدیم، یعنی ساختاری که تا پیش از مشروطیت وجود داشت، نظریات متفاوتی مطرح شده اند، مانند نظریه های شیوه تولید آسیایی، استبداد شرقی، فئودالیسم ایرانی، استبداد ایرانی و پاتریمونیالیسم سنتی. اما این نظریات، علیرغم تفاوت‌هایشان دارای وجوه مشترک قابل توجهی میباشند. بر اساس این نظریه ها، برای ساختار قدرت در ایران قدیم میتوان مشخصات زیر را برشمرد:

1. سلطنت امری مقدس است که مشروعیت و حقانیت آن از منبع الهی ناشی میشود. به عبارت دیگر، نهادهای دین و دولت، اخلاق و سیاست در هم آمیخته اند و منشأ قانون الهی است، نه رای و اراده مردم.
2. قدرت سیاسی، مطلقه است، به این معنی که نهاد موثری برای نظارت بر آن وجود ندارد.
3. سلطنت خودکامه است، به این معنی که قدرت نه تنها مطلق، بلکه همچنین کاملاً شخصی است و بر اساس قوانین مشخصی اعمال نمیشود.
4. سلطنت پدانه است، به این معنی که مردم قاصر و ناتوان از تشخیص مصالح و اداره امور خود قلمداد میشوند.
5. اعمال قدرت و واگذاری وظایف و امتیازات بر اساس دودمانگرایی، مناسبات خویشاوندی و قبیله ای انجام میپذیرد. در راس دستگاه دیوان سالاری، شخص رهبر قرارداد که به هر مقام و هر اداره به صورت ملک خصوصی خود مینگردد.
6. مرز میان قلمرو زندگی خصوصی و عمومی مغشوش و درهم آمیخته است و حوزه خصوصی از مداخله نهاد دولت مصون نیست.
7. مالکیت خصوصی ضعیف است و تحت استیلائی نهاد دولت قرار دارد.
8. اقتصاد دولت بر پایه خراج گیری استوار است.

9. به لحاظ اجتماعی، اگرچه طبقات متعددی در جامعه وجود دارند، اما به دلیل فقدان مصونیت و امنیت اجتماعی و حقوق گروهی، همه ضعیف و وابسته به نهاد دولت اند.
  10. قدرت سیاسی در عین مستبد و خودکامه بودن، همزمان با تکرر و پراکندگی قدرت نیز مواجه است که عمدتاً از ساختار قبیله ای آن ناشی میشود.
  11. ماهیت و ساختار حکومت دوگانه است، به این معنی که علیرغم مطلق و خودکامه بودن سلطنت، شریعت به موازات سلطنت دارای احکام و نهادهایی است که برای حیطه گسترده ای از زندگی اجتماعی مردم تکلیف تعیین میکنند.
  12. پیوند متقابل و ارگانیک بین نهاد دولت و مردم (نهادهای اجتماعی) بسیار ضعیف است.
- نظریه های موجود دلیل پیدایش و تداوم ساختار فوق را در عواملی همچون شرایط اقلیمی، مانند کم آبی و پراکنده بودن جوامع کشاورزی، مناسبات قبیله ای، ضعف مالکیت خصوصی، در آمیختگی نهادهای دین و دولت و پاره ای از ویژگی های جهان بینی و شریعت اسلام جستجو میکنند.
- بر اساس این نظریه ها، شرایط اقلیمی و کمی آب در ایران موجب پیدایش جوامع نسبتاً کوچک و پراکنده ای گردید که بر پایه خود کفایی اداره میشدند. برای رفع مشکل کمبود آب، این جوامع اقدام به ایجاد سیستمها و تدابیری برای تقسیم آب نمودند که در غالب موارد تحت رهبری و کنترل نهاد دولت قرار داشتند. این امر موجب شد که نهاد دولت در ایران از قدرت بیش از اندازه ای برخوردار گردد. از سوی دیگر، به دلیل پایین بودن سطح مازاد تولید در جوامع کشاورزی و پراکنده بودن این جوامع، پیدایش قدرتهای فئودالی مستقل بر اساس مالکیت یک یا چند آبادی با مشکل مواجه گردید. زیرا حجم مازاد تولید حاصل از این کار به اندازه کافی نبود که بتواند مبنای پیدایش قدرتهای فئودالی مستقل گردد. در چنین شرایطی نیروی نظامی متحرک و سیال قبیله ها توانست مازاد تولید جوامع کشاورزی پراکنده را در وسعتی نسبتاً گسترده جمع آوری کند و با استفاده از آن به دولت تبدیل شود. اما در مراحل بعدی، دور پایان ناپذیر جنگهای قبیله ای روند توسعه اقتصادی کشور را آهسته

ساخت، موجب گسست بین جامعه و نهاد دولت گشت و به پیدایش حکومت‌های مستبد انجامید.

گسترش مالکیت دولتی بر زمین و نا امنی ناشی از جنگ‌های قبیله ای موجب تضعیف مالکیت خصوصی و عدم پیدایش طبقه زمینداران و اشراف مستقل از دولت گردید. این امر پایگاه استبدادی دولت را تقویت کرد و آهنگ توسعه اقتصادی کشور را آهسته ساخت. بررسی وضع مالکیت در ایران قدیم حاکی از آن است که بخش عمده زمین های کشاورزی در مالکیت دولت و یا پادشاه قرار داشت که حق بهره برداری از آنها را به افراد مورد نظر و اگذار میکرد. مالکیت خصوصی بر زمین تا حد معینی وجود داشت، اما دامنه آن محدود و اساسا وابسته به قدرت دولت بود. دامنه گسترده مالکیت دولتی بر زمین دارای دو پیامد مهم بود که نقش مهمی در توسعه اقتصادی و سیاسی ایران ایفا کردند. اولاً طبقه مالکان وابسته به دولت، به دلیل ضعف و عدم استقلال نتوانست به صورت نهادی در برابر دولت عمل کند و نهاد دولت را تبدیل به دستگاهی قانونمند سازد و از خودسرانه عمل کردن آن جلوگیری نماید. دوماً، نبود طبقه زمینداران مستقل موجب شد که ضبط مازاد تولید جامعه مستقیماً توسط دولت و بر پایه زور انجام پذیرد، نه توسط زمینداران مستقل از دولت و بر پایه ملاحظات اقتصادی و با توجه به شرایط محلی. به این ترتیب، سیستم مالکیت امتیازی مانع از پیدایش طبقه اشراف مستقل از دولت، قانونمند شدن نهاد دولت و محدود گشتن قدرت مطلقه دولت در ایران گردید. این امر نهایتاً به پیدایش دولتهای مطلقه و نهادینه شدن استبداد انجامید.

مجموعه عوامل بالا موجب گسترش مناسبات و ساختار پدرسالاری گردید که در آن نهاد دولت نه بر اساس قانون، بلکه بر پایه امیال و خواسته های پادشاه و بصورت ابزاری در دست وی برای اعمال حکومت مطلقه و خودکامه عمل میکند. نهاد دولت مافوق طبقات اجتماعی قرار دارد و دغدغه اصلی آن اخذ حداکثر مالیات از دهقانان و زمینداران با توسل به ارعاب و زور میباشد. این امر، با ترویج بی قانونی و خودکامگی نه تنها موجب پیدایش گسست بین نهاد دولت و جامعه شد، بلکه با تضعیف انگیزه مالکیت خصوصی و ضبط مازاد تولید جامعه بر اساس نیروی قهر و نه ملاحظات اقتصادی، بصورت مانعی در برابر توسعه اقتصادی و سیاسی جامعه عمل کرد.



در هم آمیختگی نهادهای دین و دولت و پیوند اخلاق و سیاست یکی دیگر از ویژگی برجسته ساختار قدرت در ایران قدیم است. شایان توجه است که پیوند دین و دولت دارای پیشینه ایرانی است. در اندیشه ایرانشهری فره ایزدی، پادشاه سایه خداوند در روی زمین است. در واقع دین، اساس و نهاد پادشاهی نگهبان آن محسوب میشود. اما برداشت متداول از جهان بینی اسلام از این فراتر میرود و حکومت را اساسا دینی می پندارد، به این معنی که وظیفه نگهبانی از دین و سیاست دنیا هر دو بر عهده نهاد دین است. نخستین هدف حکومت فراهم آوردن امکانات عبادت است. به این منظور حکومت وظیفه دارد که یکایک مسلمانان را از آسیبها و صدمات مصون دارد و به مصلحت عمومی عمل کند. قوانین حکومت نیز در قالب شریعت از سوی خداوند به وسیله پیامبر بر مردم فرض و واجب گردیده است. قدرت حکومت بر اثر هیچیک از حقوق سیاسی افراد مسلمان محدود نمیشود مگر به وسیله شریعت. به عبارت دیگر، قانون و حکومت الهی است و مشروعیت حکومت اساسا از انتصاب به پرودگار و پیامبر و اجرای احکام شریعت برمیخیزد. فهم و تفسیر شریعت نیز امری تخصصی است که تنها از عهده مجتهدین واجد شرایط ساخته است. البته از جهان بینی اسلام برداشتهای متفاوتی وجود دارد، اما استنباط غالب، حکومت را دینی میداند که در آن مذهب بر دولت غلبه دارد. به باور عده ای از نظریه پردازان، این برداشت از جهان بینی اسلام، با ادغام نهادهای دین و دولت و بی توجهی به ضرورت کنترل نهاد دولت، به صورت مانعی در برابر تکوین دولت مدرن عمل کرده است.

پس از گسترش اسلام به ایران، پیدایش نهاد خلافت موجب ابهام مبنای مشروعیت قدرت پادشاهان ایرانی گشت. اما دیرینی نپائید که دستگاه خلافت به کنترل نهاد سلطنت درآمد و شیوه حکومت کم و بیش به سبک ایران قدیم باز گشت، فقهای اسلام شاهان را سایه خداوند روی زمین خواندند و اندیشه فره ایزدی بار دیگر به تدریج رواج یافت. با اینهمه، پس از اسلام اوضاع در ایران دقیقا مانند پیش نبود. در ایران پیش از اسلام، پادشاهان مشروعیت خود را از نهاد دین می گرفتند، اما نهاد دین داعیه قدرت سیاسی نداشت. درحالیکه برداشت غالب از جهان بینی اسلام قدرت سیاسی را اساسا از آن نهاد دین میداند. پس از آنکه پادشاهان ایرانی قدرت سیاسی خود را باز یافتند، داعیه قدرت سیاسی نهاد دین مسکوت گردید، اما هیچگاه کنار گذاشته نشد. لذا، پس از اسلام (تا پیش از جمهوری اسلامی) ما در ساختار حکومت ایران با یک دوگانگی پایه ای روبرو هستیم. نهاد دین که قدرت سیاسی را اساسا از آن خود

میدانند اما توانایی کسب و اعمال حکومت را ندارد و نهاد سلطنت که قدرت سیاسی را در عمل در دست دارد و برای مشروعیت خود متکی به نهاد دین است. به این ترتیب رابطه نهاد دین با نهاد سلطنت بین توجیه فرمانبرداری از سلطنت و تلاش برای بازیابی و اعمال سیطره خود بر نهاد سلطنت همواره در نوسان است. لذا، در عمل، هر آن که قدرت نهاد سلطنت تضعیف میشود، نهاد دین دوباره در صحنه سیاست سربرمیآورد تا قدرت سیاسی را در دست گیرد.

علاوه بر موارد بالا، عده ای از نظریه پردازان بر این باورند که فراگیری و انعطاف ناپذیری شریعت اسلام و نگرش آن به اموری مانند مالکیت، به ویژه مالکیت خصوصی، ارث، مال اندوزی، ربا، آزادی، قانون، برابری در برابر قانون، بصورت مانعی در برابر شکل گیری مناسبات سرمایه داری و تکوین دولت مدرن در ایران عمل کرده است. فلسفه مالکیت اسلام، مالکیت بر زمین را اساساً حق پروردگار میدانند و به مالکیت انسان بر زمین به عنوان ودیعه ای مینگرد که از سوی خداوند به صورت موقت به وی واگذار شده است. این امر انگیزه مالکیت خصوصی را تضعیف کرده، موجب رواج مالکیت جمعی، چه شکل دولتی و یا غیردولتی آن، نظیر مالکیت نهادهای مذهبی و موقوفه گردیده است. افزون بر این، احکام مربوط به ارث، ربا و زشت شماری مال اندوزی نیز با جلوگیری از تمرکز مالکیت خصوصی و کند کردن آهنگ انباشت سرمایه به صورت مانعی در برابر توسعه اقتصادی و نیرومند شدن نهاد مالکیت خصوصی عمل کرده، انباشت قدرت اقتصادی و سیاسی در دست نهاد دولت را تسهیل نموده است.

کلیه نظریه های بالا دلیل عدم توسعه نظام سرمایه داری و تکوین دولت مدرن در ایران را در عوامل درونی، یعنی مناسبات و ساختار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور جستجو میکنند. بدیهی است که علاوه بر عوامل بالا، مبنایست به عوامل خارجی، یعنی فشار نظام جهانی، نفوذ کشورهای بیگانه در ایران و چگونگی رابطه ایران با جهان خارج نیز توجه داشت. زیرا این عوامل دارای تأثیرات چشمگیری بر ساختار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ایران، و سیر تحولات جامعه ایران بوده اند. نقش برجسته عوامل خارجی در سیر تحولات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی ایران عمدتاً به قرن نوزدهم به بعد مربوط میشود و به این ترتیب نمیتوان از آنها به عنوان یک مشخصه برجسته ساختار قدرت در ایران قدیم نام برد. اما این عوامل نقش مهمی در حفظ و بازتولید عناصر قدیم در ساختار جدید قدرت ایفا نموده اند.

نظریه های فوق در بهترین شرایط الگوی ساده ای از واقعیت بسیار پیچیده سیر تحولات جامعه ایران بدست می دهند. اما مجموعه آنها می تواند به شناخت این پدیده بسیار پیچیده یاری کند. طی صد و پنجاه سال گذشته، تلاشهای عظیم ایرانیان برای ایجاد دولت مدرن و توسعه اقتصادی و سیاسی، یکی پس از دیگری با ناکامی مواجه شده است. بی شک طی این مدت در ایران تحولات گسترده ای صورت گرفته و جامعه ایران گامهای بلندی در راه توسعه اقتصادی و اجتماعی برداشته است. اما، از سوی دیگر، پس از صد سال ایرانیان همچنان در آرزوی تحقق همان خواستهایی میباشند که در آستانه انقلاب مشروطیت پرچم آنرا برافراشتند. به عبارت دیگر، نتیجه این تحولات پیدایش ساختار ناهنجاری بوده است که عناصر قدیم و مدرن را درهم آمیخته، بصورتیکه نتیجه از ساختار قدیم قدرت متفاوت است، اما مانند ساختار مدرن نیز عمل نمیکند. دلیل این امر را میبایست در جان سختی ساختار قدیم قدرت و عواملی جست که موجب تداوم و باز تولید عناصر ساختار قدیم در ساختار جدید قدرت میشوند.

### تحولات ساختار قدرت در عصر مشروطیت

تجربه اصلاحات در ایران به دوران صفوی باز میگردد. اما تا پیش از مشروطیت، اصلاحات عمدتاً وابسته به نهاد سلطنت و تابع تمایلات آن بود. این اصلاحات غالباً مقطعی و کوتاه مدت بودند و با تصمیم شاه آغاز و متوقف میشدند. تلاشهای عباس میرزا، میرزا تقی خان امیرکبیر و سپهسالار از نمونه های برجسته برنامه اصلاحات در این دوره میباشند. تقریباً تمامی این اصلاحات با مخالفت ائتلافی از نیروهای طبقات بالای جامعه و نیروهای خارجی که از برنامه اصلاحات زیان میدند مواجه شدند و نهایتاً به شکست انجامیدند.

انقلاب مشروطیت برنامه توسعه اقتصادی - سیاسی ایران را از چارچوب تنگ «اصلاحات از بالا» خارج کرد، مرزهای گفتمان سنتی قدرت را به میزان قابل توجهی به عقب راند و ساختار قدرت را بر پایه جدیدی استوار کرد. اما، جنبش مشروطیت نتوانست عناصر سنتی را از گفتمان و ساختار قدرت خارج سازد. حضور عناصر قدیم در گفتمان قدرت، ساخت قدرت در نظام

مشروطیت را دوگانه ساخت و نهایتاً موجب شکست آن گردید. انقلاب مشروطیت حاصل ائتلاف نیروهای سنتی و نوگرا بود و به همین دلیل نوعی دوگانگی در اهداف و نگرش، آنرا از درون تضعیف کرد. اهداف اصلی انقلاب مشروطه عبارت بودند از مبارزه با استبداد و تحدید قدرت مطلقه و خودکامه سلطنت و ایجاد یک حکومت مرکزی مقتدر و کارآمد که بتواند تمامیت ارضی و استقلال کشور را در برابر قدرت فزاینده غرب حفظ کرده و موجبات ترقی آنرا فراهم آورد. نوگرایان تحقق این اهداف را در تحقق ایده‌هایی مانند قانون مکتی بر اراده مردم، مشروطیت قدرت، برابری در برابر قانون، آزادی سیاسی، نوسازی فرهنگی و ایجاد یک نظام سیاسی یکپارچه و حکومت مرکزی مقتدر و کارآمد که بتواند موجبات توسعه اقتصادی و سیاسی کشور را فراهم آورد، می‌جستند. درحالی‌که نیروهای سنتی، یعنی مشروطه خواهان، تحقق این اهداف را در مفید شدن سلطنت به شریعت و احیای "اسلام" میدانستند و نیروهای میانه رو، یعنی اکثریت مشروطه خواهان در پی بازخوانی اسلام و درآمیختن مفاهیم نو و کهنه برآمدند. تلاشهای اخیر گرچه ارزشمند بودند، اما به لحاظ نظری و قدرت سیاسی نتوانستند به برداشت غالب تبدیل شوند.

انقلاب مشروطیت، گرچه دست آوردهای قابل توجهی داشت، اما نهایتاً در تحقق اهداف خود ناکام ماند. به دلیل دوگانگی و تناقض‌های درونی خود، قدرت نیروهای سنتی، کشمکش بین مشروطه و مشروطه خواهان، رقابتهای مخرب بین مشروطه خواهان و مداخله کشورهای خارجی، جنبش مشروطیت به بحرانهای اقتصادی و سیاسی شدید و از هم گسیختگی اوضاع داخلی انجامید و نهایتاً در نهادینه کردن مردم سالاری شکست خورد و نتوانست به اهداف خود جامه عمل بپوشاند. با اینهمه، جنبش مشروطه مرزهای گفتمان سنتی قدرت را عقب راند و با وارد کردن عنصر اراده مردم به ساختار قدرت قدیم، ساختار قدرت را دگرگون کرد. به این ترتیب، انقلاب مشروطیت مرز ایران قدیم و ایران جدید، مقدمه تکوین دولت مدرن مطلقه و نقطه آغاز شکل‌گیری دولت مدرن در ایران محسوب میشود.

## تکوین دولت مدرن مطلقه در عصر پهلوی

جنبش مشروطیت همزمان سه هدف مردم سالاری، ایجاد یک دولت مرکزی نیرومند و نوسازی ایران را دنبال میکرد. اما از میان این سه هدف، اهداف مردم سالاری و «ایجاد دولت مرکزی نیرومند» دارای مقتضیات متناقضی بودند. زیرا اولی مستلزم توزیع قدرت و دومی مستلزم تمرکز قدرت بود. پیشبرد همزمان این دو هدف مستلزم وجود یک همبستگی قوی بین طبقات و اقشار اجتماعی مختلف بود. اما در ایران عصر مشروطه نه تنها این همبستگی وجود نداشت، بلکه گفتمانهای حاکم بر جامعه دارای تناقض های پایه ای بودند. از سوی دیگر، دو هدف «ایجاد دولت مرکزی نیرومند» و «نوسازی کشور» با یکدیگر سازگاری بیشتری داشتند، انجام آنها نسبتاً آسانتر بود و هر دو همزمان، هم از پشتیبانی داخلی و هم از پشتیبانی خارجی برخوردار بودند. درحالیکه مردم سالاری طبیعتاً نمیتوانست اولویت کشورهای خارجی باشد و انجام آن دشوارتر بود. افزون بر این، جنبش مشروطه عملاً نتوانست هدف مردم سالاری را به گونه ای به پیش ببرد که موفقیت دو هدف دیگر را به خطر نیاندازد. درچنین شرایطی، به دنبال عدم توفیق جنبش مشروطیت و بحرانهای حاصل از آن، سه عنصر متشکله پروژه مشروطیت، یعنی مردم سالاری، ایجاد دولت مرکزی نیرومند و نوسازی، از یکدیگر تفکیک شدند. عنصر مردم سالاری آن کنار گذاشته شد و گفتمان نوسازی آمرانه، بر پایه دو هدف ایجاد دولت مرکزی نیرومند و نوسازی کشور شکل گرفت. گفتمان نوسازی آمرانه نتوانست با تأکید بر عناصری چون وحدت ملی، استقلال و پیشرفت، هویت نیرومندی پیدا کند و با استفاده از شرایط مساعد بین المللی سکان رهبری جامعه ایران را در دست گیرد. این گفتمان که به پیدایش دولت مدرن مطلقه انجامید، تا پیروزی انقلاب اسلامی بر جامعه ایران مسلط بود.

پروژه نوسازی آمرانه ایران که با به قدرت رسیدن رضا شاه آغاز گشت، ابتدا از حمایت قابل توجه روشنفکران و قشرهای مدرن جامعه که در اثر سرخوردگی های تجربه انقلاب مشروطیت به دنبال آن بودند تا پروژه نوسازی ایران را با ایجاد یک دیکتاتوری خیر و گروهی به پیش ببرند، برخوردار بود. به این ترتیب گفتمان نوسازی آمرانه، به جای تأکید بر قانون و دموکراسی، وحدت ملی و نوسازی کشور را در دستور کار قرار داد. پروژه نوسازی آمرانه ایران دارای ضعفها و کاستی های مهمی بود، اما اشتباه خواهد بود که دلیل پیروزی آنرا به دخالت بیگانگان در سیاست ایران تقلیل دهیم. برعکس،

پیدایش و پیروزی این پروژه عمدتاً ناشی از شرایط و تحولات داخلی ایران بود. البته شرایط مساعد بین المللی نیز به پیدایش و رشد آن یاری کرد.

حکومت رضا شاه در ظرف مدتی نسبتاً کوتاه توانست اصلاحات گسترده ای را در ایران به سامان برساند که تاسیس ارتش مدرن، تمرکز دولت، آرام کردن قبایل، تضعیف قدرت خانهای محلی، محدود کردن روحانیون، کشف حجاب، لغو القاب اشرافی، اجرای نظام سربازگیری، ایجاد ثبت رسمی اموال و املاک، تاسیس نظام آموزشی مدرن، گسترش آموزش عالی، مدرن سازی نظام قضایی کشور، تاسیس دادگستری، گسترش شبکه حمل و نقل، تاسیس راه آهن سراسری، گسترش شبکه پست و تلگراف و تلفن، تاسیس بانک سراسری ایران، سامان دهی و نوسازی دستگاه مالی و بودجه دولت، تاسیس وزارت بهداشتی، تاسیس صنایع مدرن، اعزام دانشجویان به خارج از کشور جهت آموزش علوم پیشرفته، نمونه های برجسته آن میباشند.

در مجموع، دست آوردهای اقتصادی و سیاسی حکومت رضا شاه بسیار چشمگیر بود. اما تند روی های وی در زمینه نوسازی فرهنگی کشور و روی آوردن به منش های خودکامه، به ویژه در نیمه دوم حکومتش موجب نارضایتی گسترده مردم گردید و پایه های حکومت جدید را متزلزل ساخت. با اینهمه حکومت رضا شاه یک نظام سیاسی جدید به شمار میرفت. در واقع، دولت رضا شاه نخستین دولت مدرن مطلقه در ایران بود. کاربرد عنوان دولت مدرن مطلقه برای این دوره از تاریخ سیاسی ایران حاکی از تفاوت اساسی نظام رضا شاه با استبداد سنتی است. حکومت رضا شاه گرچه برخی از شیوه های اعمال قدرت خودسرانه و خودکامه را به سبک حکام پیشین بکار برد، اما برخلاف حکومتهای قدیم با تمرکز بخشیدن به منابع قدرت، برای نخستین بار مبنای ساخت دولت مطلقه مدرن را ایجاد کرد. حکومت رضا شاه با تمرکز ساختن منابع و ابزارهای قدرت، ایجاد وحدت ملی، تاسیس ارتش مدرن، تضعیف مراکز قدرت پراکنده، اسکان اجباری و خلع سلاح عشایر، عقب نشاندن نهاد دین از عرصه سیاست، ایجاد دستگاه بوروکراسی جدید و انجام اصلاحات مالی و تمرکز منابع، مبنای دولت مدرن مطلقه را بوجود آورد.

گرایش حکومت رضا شاه به استبداد و خودکامگی ریشه در گذشته و سنت تاریخی ایران داشت و در واقع بازتولید و تداوم استبداد و خودکامگی ساخت قدیم قدرت در ساختار جدید بود. این امر موجب ناهنجاری ساختار جدید

حکومت گردید، پایه های آنرا متزلزل کرد و نهایتاً به مانعی در برابر توسعه اقتصادی و سیاسی پایدار ایران تبدیل شد.

با سقوط رژیم رضا شاه روند تکوین دولت مطلقه مدرن در ایران برای نزدیک به دو دهه دچار گسست و وقفه شد. اما پس از سقوط دولت ملی دکتر مصدق، این روند به سیر گذشته خود باز گشت و از سال 1340 به نحوی سیستماتیک و با شدت بیشتر دنبال گردید. بلافاصله پس از سقوط حکومت رضا شاه منابع قدرت پراکنده شدند. نیروهای سیاسی سرکوب شده، به ویژه خانها، روسای قبایل، روحانیون و اشراف قدیم آزاد شدند و به صحنه سیاسی بازگشتند. نیروهای سیاسی جدید که در عصر نوسازی پدید آمده بودند با گرایشهای ایدئولوژیک مختلف، به ویژه لیبرالیستی، ناسیونالیستی و سوسیالیستی در صحنه رقابت سیاسی حضور یافتند. در اواخر این دوره، یعنی در فاصله سالهای 1328 تا 1332 گفتمان ناسیونال – لیبرال توانست تا اندازه ای استیلا یابد و با ملی کردن صنعت نفت و اصلاح قانون انتخابات پاره ای از اهداف خود را محقق سازد. اما در استقرار ساخت دموکراتیک قدرت توفیق نیافت.

شکست جبهه ملی به دوره گسست پایان داد و ایران بار دیگر در مسیر تکوین دولت مدرن مطلقه قرار گرفت. در فاصله 1332 تا 1342 دربار، با حذف نیروهای سیاسی اقدام به از بین بردن پراکندگی در منابع قدرت سیاسی، متمرکز کردن قدرت سیاسی و بازسازی ساخت دولت مطلقه کرد. روند حذف گروههای سیاسی ابتدا با سرکوب نیروها و تشکیلات جبهه ملی و احزاب چپ آغاز گردید. حکومت تا سال 1342 همچنان از حمایت روحانیون و اشراف زمین دار برخوردار بود. اما پس از تحکیم پایه های قدرت خود، در سال 1340 حکومت حذف این نیروها را نیز در دستور کار خود قرار داد. از سال 1341 نیز پیکار سیستماتیک و شدیدی علیه نیروهای مذهبی آغاز گردید که با سرعت به حذف و به حاشیه راندن آنها از قدرت سیاسی و اجتماعی انجامید. با در هم شکستن نا آرامی سیاسی خرداد 1341، سیاست نوسازی امرانه جامعه دوباره تفوق بی چون چرا یافت و با آهنگی به مراتب پرشتاب تر از گذشته به پیش رانده شد.

در دهه های 30 و 40 حکومت با انجام اصلاحاتی مانند اصلاحات ارضی و اعطای حقوق زنان، گام های مهمی در جهت اصلاح ساختار سیاسی و مدرن سازی جامعه برداشت. یکی از پیامدهای برنامه اصلاحات دهه 40 پیدایش

طبقه بورژوازی بزرگ بود که با برخورداری از کمکهای مالی، حمایت گمرکی، بخشش مالیاتی و امتیازات انحصاری با سرعت رشد کرد و به یکی از پایه های قدرت دربار تبدیل شد.

روند شتابان تکوین دولت مدرن مطلقه در دوره محمد رضا شاه بر پایه چهار ابزار اصلی استوار بود که عبارت بودند از ارتش، دستگاه بوروکراسی، حزب و درآمد نفت. مانند دوره رضا شاه، ارتش بصورت مهمترین ابزار ساخت دولت مطلقه عمل نمود. حزب دولتی، ابزار جدیدی بود که در این دوره دربار برای تحکیم و تعمیق پایه های قدرت خود بکار گرفت. دستگاه بوروکراسی در این دوره به نحو بیسابقه ای رشد کرد و نیرومند گردید. سهم درآمدهای نفتی در کل درآمدهای دولت از 11% در سال 1333 به 45% در سال 1342، 56% در سال 1350 و 77% در سال 1356 رسید. این درآمد سرشار به دولت اجازه داد تا بدون توسل به اخذ مالیات از مردم، هزینه های عمومی را افزایش دهد و بودجه لازم برای رشد خیره کننده ارتش و دستگاه بوروکراسی را تأمین کند.

اولین برنامه هفت ساله توسعه اقتصادی ایران در سال 1949 آغاز به کار کرد، اما پس از مدتی با شروع جنبش ملی کردن نفت، عملاً کنار گذاشته شد. برنامه هفت ساله دوم در سال 1955 پس از شکست جنبش ملی و از سرگرفتن تولید نفت در سال 1954 آغاز به کار کرد. برنامه دوم (1955-1962) تلاش کرد تا اقتصاد ایران را از طریق سیاست های مالی انبساطی و ارتقا «صنایع جانشین واردات» بازسازی کند. اما رونقی که با استفاده از سیاست های مالی انبساطی فراهم آمده بود در سال 1960 به پایان رسید. تجربه 1955-1960 نشان داد که ساختار اقتصادی و اجتماعی ایران فاقد توانایی و پویایی لازم برای پیشبرد برنامه نوسازی کشور بود. لذا، در سال 1961 محمد رضا شاه برنامه اصلاحات ارضی کشور را در دستور روز قرار داد. بی شک اصلاحات ارضی یکی از مهم ترین سیاست های دوره محمد رضا شاه بود. اما با افزایش درآمد نفت و بدست آوردن کنترل جناح لیبرال- محافظه کار، رژیم اصول بنیادین برنامه اصلاحات ارضی را رها کرده، اقدام به نوسازی کشاورزی ایران در چارچوب واحدهای بزرگ کشاورزی-صنعتی نمود. همزمان با چرخش سیاست فوق، با استفاده از افزایش درآمد نفت، دولت سرعت صنعتی کردن اقتصاد را تشدید کرد. این سیاست جدید توسط برنامه های توسعه سوم و چهارم به اجرا گذاشته شد که مجموعاً سال های 1962-



1972 را در بر گرفت. به لحاظ اقتصادی، سیاستهایی که در این دوره اتخاذ شد برنامه توسعه و نوسازی ایران را به مکانیزمی یک بعدی تبدیل کرد که نتوانست اشتغال لازم برای جمعیت رو به رشد کشور را تامین کند و اقشار کم درآمد را در دستاوردهای توسعه سهیم نماید.

در مجموع دوره 1962-1972 یکی از موفق ترین دوره های نوسازی ایران در قرن بیستم میباشد. اما، به لحاظ سیاسی، از آغاز این دوره نظام سیاسی کشور با سرعت به استبداد فردی فروغلتید، تا آنجا که در آستانه 1973 مکانیزم موثری برای حساسی فعالیت های نظام وجود نداشت. نبود رقابت سیاسی به سرعت به شکل گیری انحصارات و تخصیص امتیازات اقتصادی بر مبنای روابط سیاسی منجر گردید. تمرکز بیش از حد قدرت و نبود آزادی های سیاسی موجب افت کارایی دستگاه های اقتصادی و اداری گردید. از اوایل دهه 70، ساختار سیاسی کشور با سرعتی فزاینده به مانعی در برابر توسعه اقتصادی کشور تبدیل شد، تا بالاخره با کمک شوک های حاصل از افزایش قیمت نفت در سال 1979 از هم پاشیده شد.

درآمد دولت از بابت صادرات نفت در ظرف دو سال، از 2.4 بلیون دلار در سال 1972 به 18.5 بلیون دلار در سال 1974 افزایش یافت. این امر برای نوسازی ایران فرصتی طلایی بود که متأسفانه به دلیل نبود یک ساختار سیاسی مناسب نه تنها به هدر رفت، بلکه عملاً به سم مهلکی برای رژیم و آینده نوسازی ایران تبدیل شد. هنگامیکه شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور مستلزم پیگیری یک برنامه اقتصادی متعادل بود، رهبری سیاسی کشور، علیرغم توصیه کارشناسان داخلی و خارجی، اقتصاد کشور را با سرعتی چند برابر گذشته در مسیر استراتژی دهه 70 به پیش تازاند. با بروز نشانه های بحران، رهبری سیاسی به جای تصحیح سیاست های خود، با سرسختی بیشتری به این سیاست ها ادامه داد. نبود آزادی های سیاسی مانع از آن شد تا جامعه بتواند به نحوی مطلوب به سیاست های استبداد دولت پایان دهد.

در دوره محمد رضا پهلوی ایران موفقیت های چشمگیری در عرصه نوسازی کشور کسب کرد. اما سرکوب آزادی های سیاسی، از یکسو و سرعت شتابان روند نوسازی کشور، از سوی دیگر، پایه های جامعه مدنی را سست و شکاف بین دولت و ملت را تعمیق کرد. استراتژی نوسازی آمرانه که در پس از دهه 40، با استفاده از درآمد سرشار نفت، شدت بیسابقه ای یافته بود گسست میان

قشرهای سنتی و مدرن جامعه را بیش از اندازه عمیق کرد و بخش بزرگی از جامعه را بسوی مناسبات سنتی و بازگشت به اسلام بنیادگرا راند. از سوی دیگر، سرکوب نیروهای سیاسی پس از 28 مرداد فضای سیاسی کشور را رادیکال کرد. همچنین، تحت تأثیر گسترش و پیروزی جنبش‌های آزادیخواش و ضد امپریالیستی در آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین، به ویژه طی دهه‌های 50 تا 70، جوی چپگرا، متمایل به نظام‌های سوسیالیستی، مبارزات چریکی و شدیداً غریب‌ستیز بر فضای سیاسی کشور، به ویژه در میان روشنفکران و دانشجویان غالب گشت.

روشنفکران و دانشجویان، علیرغم فعالیت‌های سیاسی گسترده‌شان، به دلیل تنگ بودن پایگاه اجتماعی عملاً در شرایطی نبودند که بتوانند رهبری سیاسی جامعه را بدست گیرند و عمدتاً به عنوان کاتالیزور تحولات سیاسی و به قدرت رسیدن مذهب‌یون تندرو عمل کردند. از سوی دیگر، نیروهای میانه‌رو و لیبرال دموکرات که در اثر سقوط دولت ملی مصدق و سرکوب‌های متعاقب آن ابتکار عمل سیاسی را از دست داده بودند نیز نتوانستند فضای سیاسی جامعه را متعادل کنند و سکان رهبری سیاسی را بدست گیرند. در چنین شرایطی، اسلام سیاسی سربرآورد که با استفاده از شبکه سازمانی نهاد مذهب که همچنان برپا بود توانست نیروی سیاسی لازم را بسیج کند و سیر تحولات سیاسی کشور را تحت هژمونی خود در آورد.

### تحولات ساختار قدرت در جمهوری اسلامی

با پیروزی جمهوری اسلامی فصل تازه‌ای در تحول ساختار قدرت، تجربه دولت مدرن و توسعه اقتصادی در ایران گردید که امر تکوین و توسعه دولت مدرن و توسعه اقتصادی در ایران را با چالش‌های جدیدی، به ویژه در زمینه‌های جدایی نهاد دین از نهاد دولت، تمرکز قدرت، مداخله دولت در حوزه خصوصی، سیطره اقتصادی دولت بر جامعه، افت سرمایه‌گذاری و بهره‌وری اقتصاد و تنش‌های بین‌المللی روبرو ساخته است.

مهمترین مشخصه دولت مدرن جدایی نهاد دولت از نهاد دین و جدایی سیاست از اخلاق است که منشأ حقانیت و مشروعیت نهاد دولت را از آسمان و نیروی الهی به زمین و نیروی مردم منتقل میسازد و قرارداد اجتماعی، اراده مردم و

مصلحت عموم را مبنای کار دولت قرار میدهد. در دولت مدرن مشروعیت نهاد دولت نه از نیروی الهی، بلکه از اراده مردم برمیخیزد و دولت تجسم و بیانگر خواست ملت تلقی میشود. این به این معنی نیست که دولتهای مدرن الزاما همیشه بیانگر خواست مردم خویش میباشند، بلکه به این معنی است که دولت مدرن ملزم به کار درچارچوب و پارادایمی است که در آن مشروعیت نهاد دولت از اراده مردم برمیخیزد. مشخصه پایه ای دیگر دولت مدرن وابستگی متقابل نهادهای دولت و جامعه مدنی به یکدیگر است. وجود این وابستگی ها به نهاد دولت امکان میدهد تا بتواند جامعه را به نحوی مطلوب مدیریت و رهبری کند و به جامعه مدنی اجازه میدهد تا بتواند قدرت نهاد دولت را به نحوی موثر مهار کند و نظارت دموکراتیک خود را بر آن اعمال نماید. در دولت مدرن، دولت بر فراز جامعه نمی نشیند و برآن سیطره اقتصادی و سیاسی ندارد، بلکه بین دولت و جامعه مدنی وابستگی و ارتباطی متقابل و ارگانیک وجود دارد.

بنا بر ملاحظات بالا، ساختار قدرت در جمهوری اسلامی با ادغام رسمی و کامل نهادهای دین و دولت، انحصاری و شخصی کردن قدرت، گسترش دامنه اختیارات دولت به حوزه خصوصی و ایجاد سیطره اقتصادی دولت بر جامعه، به عنوان مانعی در برابر تکوین دولت مدرن و توسعه اقتصادی عمل میکند. در جمهوری اسلامی تجربه دولت مطلقه همچنان ادامه دارد. با این تفاوت که در جمهوری اسلامی منشا قانون، الهی است، دولت مطلقه عمدتا در خدمت اسلامی کردن جامعه قرار دارد، مداخله دولت به حوزه های خصوصی گسترش یافته است و شدت سیطره اقتصادی و سیاسی نهاد دولت بر جامعه بسیار گسترده تر و عمیق تر شده است. افزون بر این، نگرش فرهنگی و ایدئولوژیک جمهوری اسلامی، به لحاظ داخلی موجب منزوی و بیگانگی اجتماعی اقشار مدرن و به لحاظ خارجی موجب منزوی شدن کشور در عرصه اقتصاد و سیاست جهانی گشته است. مجموعه این عوامل کار توسعه اقتصادی و سیاسی ایران را دشوارتر ساخته، بصورت مانعی در برابر تکوین دولت مدرن و توسعه اقتصادی و سیاسی کشور عمل میکند.

تا پیش از تاسیس جمهوری اسلامی، ارتباط نهاد دین با نهاد دولت در مجموع بر پایه نوعی از همکاری استوار بود و نهاد روحانیت هیچگاه به آن میزان از قدرت دست نیافته بود که بتواند ادعای تفوق خویش بر نهاد دولت را عملی سازد. در واقع، تا پیش از جمهوری اسلامی حکومت در ایران دارای خصلتی

دوگانه بود به این معنی که مذهب شیعه حکومت را در عصر غیبت قصبی میدانست و در نتیجه یا از آن کناره می‌گرفت و یا، در بهترین شکل، با آن یک همکاری مشروط برای استقرار امنیت و حفظ دین داشت. این دوگانگی یکی از موانع پایداری و توسعه دولت مدرن در ایران بود. جمهوری اسلامی این دوگانگی را مرتفع ساخت. اما نحوه اجرای این کار، یعنی ادغام نهادهای دین و دولت، به جای حذف مانع توسعه دولت مدرن، عملاً دیوارهای آنرا بلندتر کرد.

در جمهوری اسلامی، حکومت «مشروع اسلامی» است، به این معنی که ولایت سیاسی از آن ولی فقیه است و رقابت سیاسی بین جناح‌های وفادار به حکومت برای کسب سرپرستی دولت تنها محدود به اجرای قوانین و بمنظور اجرای بهتر و موثرتر احکام "اسلام" و دستورات ولی فقیه است. به عبارت دیگر، در جمهوری اسلامی نهاد جمهوریت در سیطره نهاد ولایت فقیه قرار دارد. در عصر پهلوی نهاد مذهب توسط نهاد سلطنت، از طریق نوسازی آمرانه دستگاه دولت و جامعه از عرصه قدرت سیاسی به کنار گذاشته شد. در انقلاب اسلامی، در واقع آنچه واقع شد آن بود که نهاد مذهب با خارج کردن ماشین دولت از چنگ نهاد سلطنت و تصاحب آن، قدرت سیاسی را به انحصار خود در آورد، نهاد سلطنت را از صحنه سیاسی حذف کرد و به جای آن یک نهاد جمهوری وابسته به نهاد دین را جانشین ساخت که نه مانند نهاد سلطنت از تداوم برخوردار است و نه مانند جمهوری‌های سکولار دارای استقلال از نهاد دین میباشد که بتواند قدرت باز یافته نهاد دین را تهدید کند. در واقع در جمهوری اسلامی این نه جمهوری بلکه نهاد ولایت فقیه است که جانشین نهاد سلطنت شده است که نسبت به نهاد سلطنت از قدرت مطلقه به مراتب بیشتری برخوردار میباشد.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی، نهاد جمهوریت نخستین نهاد مردم سالارانه است. اما همنشینی نهاد جمهوریت با نهاد ولایت فقیه که دارای ماهیتی سنتی است ماهیتی خاص به نهاد جمهوریت بخشیده است که با ماهیت آن در ساختار مدرن قدرت اساساً متمایز است. مجلس شورای اسلامی که دومین نهاد مردم سالارانه در جمهوری اسلامی میباشد، دچار سرنوشت مشابهی است. بر اساس اصل دوم متمم قانون اساسی مشروطه نظارت نهاد دین بر مجلس و قانون به نظارت پنج فقیه جامع الشرایط که میبایست عضو مجلس باشند محدود گردیده بود. به عبارت دیگر تلاش شده بود تا نظارت نهاد دین بر مجلس آشکارا ناقض اصل مردم سالاری نباشد. در جمهوری اسلامی

نظارت نهاد دین بر مجلس افزایش یافت و عملاً مجلس تحت استیلای نهاد دین قرار گرفت. در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی، اختیارات قانون گذاری مجلس مستقیماً توسط شورای نگهبان که نماینده نهاد دین می باشد و اعضای آن مستقیماً توسط رهبر برگزیده میشوند، در چارچوب قانون شرع محدود شده است. افزون بر این تأیید صلاحیت نامزدهای انتخابات مجلس بر عهده شورای نگهبان قرار دارد. به این ترتیب در جمهوری اسلامی دومین نهاد مردم سالاری، یعنی مجلس شورا نیز دچار از ریخت افتادگی است و ماهیت آن با ماهیت این نهاد در ساختار مدرن قدرت بسیار متفاوت است. در مجموع، در جمهوری اسلامی مفهوم ملت که مفهوم پایه ای دولت مدرن است مطرح نیست. بلکه مفهوم پایه ای جمهوری اسلامی مفهوم امت است که متعلق به گفتمان سنتی قدرت می باشد.

همانطور که در بالا گفته شد، یکی از مشخصه های پایه ای دولت مدرن وابستگی متقابل نهادهای دولت و جامعه مدنی به یکدیگر است. به لحاظ اقتصادی، این امر بدین معنی است که دولت بر فراز جامعه نمی نشیند و بر آن سیطره اقتصادی ندارد، بلکه بین دولت و جامعه مدنی وابستگی و ارتباطی متقابل و ارگانیک وجود دارد. از این منظر، تحولات ساختار اقتصادی ایران در دوره جمهوری اسلامی در واقع در جهت عکس مقتضیات دولت مدرن حرکت کرده و از الگوی دولت مدرن فاصله گرفته است. با روی کار آمدن جمهوری اسلامی بخش عمده اقتصاد به مالکیت دولت در آمد و تحت سیطره نهاد دولت قرار گرفت، بطوریکه در سال 2002 سهم شرکت ها و موسسات دولتی در بودجه کل کشور بالغ بر 66% بود. به لحاظ نیروی انسانی، تعداد کارکنان دولت در دوره جمهوری اسلامی متجاوز از چهار برابر شده، یعنی افزایش آن نزدیک به سه برابر افزایش جمعیت بوده است. افزون بر این، مجموعه ای از سیاست ها و قوانین نسنجیده ساختار حقوقی کشور را شدیداً ناهنجار ساخته، بصورتیکه ساختار حقوقی کشور در زمینه های مهمی همچون قوانین بازار کار، سرمایه گذاری، به ویژه سرمایه گذاری خارجی، کنترل انحصارات و تنظیم رقابت، به جای تسهیل امر توسعه اقتصادی، عملاً بصورت مانعی در برابر آن عمل میکند. به لحاظ اقتصادی، اکنون نهاد دولت بر فراز اقتصاد و جامعه مدنی قرار دارد و با مداخله گسترده در امور اقتصادی، سیستم انگیزه های اقتصادی را شدیداً مخدوش کرده، موجب گسترش فساد و رانت خواری و افست کارایی تولید گردیده است. بی شک، این

تغییر ساختاری دلیل عمده عملکرد ضعیف اقتصادی، افت کارایی، پیدایش کمبودها و تنگناهای اقتصادی، بالا رفتن هزینه تولید، افزایش تورم، بحران بیکاری و گسترش سرطانی فساد اداری و رانت خواری در جمهوری اسلامی میباشد.

در مجموع، در جمهوری اسلامی تجربه دولت مطلقه همچنان ادامه دارد. با این تفاوت مهم که سمت و سوی آن بیشتر در جهت بازگشت به ساخت قدیم قدرت است تا حرکت در جهت ساخت مدرن دولت. در مقایسه با ساختار قدرت در دوره پهلوی، چند نکته زیر شایان توجه است:

- اولاً، در عصر پهلوی دولت مطلقه عمدتاً دارای ماهیتی سکولار بود. اما در عصر جمهوری اسلامی، در تحلیل نهایی، قدرت و قانون دارای منشأ الهی است که به نماینده پروردگار یعنی نهاد دین و بطور مشخص ولی فقیه واگذار شده است.
- دوماً، در عصر پهلوی دولت مطلقه در خدمت نوسازی آمرانه جامعه قرار داشت، اما در عصر جمهوری اسلامی دولت مطلقه عمدتاً در خدمت "اسلامی" کردن جامعه قرار دارد.
- سوماً، نظام سیاسی پهلوی در مجموع جهان غرب را حامی اهداف سیاسی خود میدانست و هویت سیاسی خود را در این راستا تعریف کرده بود و با کاربرد یک سیاست خارجی نسبتاً سنجیده توانسته بود در عمل از پشتیبانی کشورهای غرب و بلوک شرق بطور همزمان برخوردار شود و این پشتیبانی را در جهت پیشبرد برنامه های اقتصادی کشور بکار گیرد. اما جمهوری اسلامی هویت سیاسی خود را بر پایه ستیز با جهان غرب بنا کرده است و جهان بینی و ماهیت اهداف خود را مغایر با منافع جهان غرب میدانند. به همین دلیل تجربه دولت مطلقه در عصر جمهوری اسلامی به نحوی سیستماتیک با بحرانهای بین المللی همراه بوده و میباشد. این امر به نوبه خود امر توسعه اقتصادی – سیاسی کشور را با مشکلات پایه ای بسیار بزرگی مواجه ساخته است.
- چهارم، در عصر پهلوی، به استثنای یک دوره از حکومت رضا شاه که طی آن برنامه هایی نظیر کشف حجاب به نحوی آمرانه به اجرا گذاشته شد، در مجموع مداخله دولت در امور خصوصی مردم نسبتاً محدود بود. اما در عصر جمهوری اسلامی مرز میان حوزه های خصوصی و عمومی

در هم پاشیده است و نهاد دولت به منظور "اسلامی" کردن جامعه به نحوی گسترده و سیستماتیک در حوزه شخصی مداخله میکند.

- پنجم، در عصر پهلوی روند شتابان نوسازی، طبقات و اقشار سنتی جامعه را به حاشیه راند، شکاف بین آنها و حکومت را عمیق تر ساخت و به این ترتیب پایه های اجتماعی حکومت را متزلزل کرد. از سوی دیگر، در عصر جمهوری اسلامی روند اسلامی کردن جامعه، مداخله گسترده دولت در حوزه شخصی و ستیزه مستمر آن با جهان خارج از اسلام، اقشار و طبقات مدرن را که موتور توسعه اقتصادی و سیاسی جامعه میباشند از حکومت بیگانه کرده و از این منظر کار توسعه اقتصادی و سیاسی کشور را دشوارتر ساخته است.

در عمل جمهوری اسلامی ناچار به پذیرش پاره ای از مفاهیم دولت مدرن شده است. اما مجموعه عوامل و مشخصه های فوق موجب میشود که ساختار قدرت در جمهوری اسلامی به صورت مانعی در برابر تکوین دولت مدرن و توسعه اقتصادی و سیاسی کشور عمل کند.

## روانپارگی اجتماعی

وجود شکافهای آستی ناپذیر در جامعه مانع از شکل گیری چارچوب لازم برای همبستگی، مشارکت، رقابت سیاسی و نهایتاً تکوین هویت ملی واحد میشود و به صورت مانعی در برابر توسعه اقتصادی و سیاسی جامعه عمل میکند. این امر میتواند از شکافهای طبقاتی، قومی، فرهنگی و یا تمدنی ناشی شود. در ایران شکافهای طبقاتی از وجه ساختاری به وجه آگاهی انتقال نیافته و رقابتهای فرهنگی سیاسی و اجتماعی آستی ناپذیر و شدیداً رقیب بر محور آنها تکوین نیافته است. شکافهای قومی نیز، علیرغم مطرح بودن، نقش تعیین کننده ای در سیر تحولات ایران ایفا نکرده اند. برعکس، شکافهای تمدنی یکی از مشکلات پایه ای جامعه ایران است. ایران آمیخته ای از سه تمدن و فرهنگ ایران قدیم، فرهنگ اسلامی و تمدن و فرهنگ غربی است. طی سده گذشته اختلافهای فکری و سیاسی عمده ایران حول شکافهای تمدنی بین این سه تمدن تبلور یافته است. شکاف بین تمدن اسلامی و تمدن مدرن به ویژه نقش

مهمی در سیر تحولات سیاسی ایران ایفا کرده است. شکاف بین تمدن قدیم ایرانی و تمدن اسلامی نیز همواره موجب تفرقه و تنشهای سیاسی بوده است.

تجربه صد سال اخیر حاکی از آن است که جامعه ایران دچار روانپارگی اجتماعی است و نمیتواند بین سه عنصر تمدنی خود تعادل مطلوبی برقرار کند. انقلاب مشروطیت کوشید تا از طریق بازخوانی اسلام راه را برای مبارزه با استبداد و نوسازی جامعه ایران هموار سازد. اما این جنبش، در تحلیل نهایی به دلیل مقاومت و قدرت نیروهای اسلامگرای سنتی شکست خورد. سلطنت پهلوی با به حاشیه راندن اقتشار اسلامگرای سنتی و در اتحاد استراتژیک با جهان غرب، برنامه نوسازی ایران را به پیش راند و در این راه، به لحاظ اقتصادی و اجتماعی، دست آوردهای چشمگیری برای ایران به ارمغان آورد. اما نوسازی شتابان و آمرانه ایران، همراه با بی توجهی به اهمیت مشارکت و آزادی سیاسی موجب بیگانگی اجتماعی اقتشار سنتی، از یکسو و پیدایش گسست بین نهاد دولت و مردم گردید. این امر پایه های حکومت را متزلزل کرد و نهایتاً به فروپاشی آن انجامید. در جمهوری اسلامی ما شاهد قدرت گیری اقتشار سنتی، بازگشت به ساختار قدیم قدرت و در نتیجه بیگانگی اجتماعی، سیاسی و فرهنگی اقتشار مدرن هستیم. این امر، توسعه اقتصادی و سیاسی ایران را با موانع ساختاری مواجه ساخته و در صورت ادامه میتواند ایران را وارد یک رویارویی مهلک با جهان غرب سازد.

امنیت ملی و توسعه اقتصادی و سیاسی ایران مستلزم پایان دادن به این دور تسلسل باطل و ایجاد یک تعادل مطلوب بین عناصر تمدنی ایران و سازماندهی یک همبستگی ملی است که بتواند امر تکوین دولت مدرن و توسعه اقتصادی را تسهیل کرده، آنرا به سامان برساند.

## ساختار کتاب

پژوهش حاضر در سه بخش تنظیم شده است. در بخش نخست، فصل های دوم تا پنجم به بررسی مشخصات دولت مدرن، نظریه های دولت، تاثیر روند جهانی شدن بر سیر تحولات نهاد دولت و موانع تکوین دولت مدرن در خارج از جهان غرب می پردازند. در بخش دوم، فصلهای ششم تا چهاردهم به بررسی رابطه بین دولت مدرن و توسعه اقتصادی، از جمله بررسی سیر



تحولات نظری و تاریخی، نقش دولت در توسعه اقتصادی، پیامدهای منفی مداخله نسنجیده دولت در امور اقتصادی و نقش دولتهای ملی در اقتصاد جهانی اختصاص داده شده اند. در بخش سوم، فصلهای پانزدهم تا هجدهم به بررسی موانع تکوین دولت مدرن و توسعه اقتصادی در ایران، به ویژه، بررسی مشخصات ساختار قدرت در ایران قدیم، تحولات ساختار قدرت در دوره مشروطیت، تکوین دولت مدرن مطلقه در عصر پهلوی و تحولات ساختار قدرت در دوره جمهوری اسلامی و بررسی پیامدهای آن برای توسعه اقتصادی و سیاسی کشور میپردازند.

هادی زمانی  
لندن  
آگوست 2006

## بخش نخست

# تکوین دولت مدرن

## فصل دوم

### دولت مدرن

#### درآمد

دولت مدرن یکی از دست آوردهای مهم مدرنیته است که بر پایه سه اصل فردگرایی، خردباوری و دنیاگرایی استوار است. شکل گیری دولت مدرن در سایه جدایی نهاد دولت از نهاد دین، تفکیک اخلاق از سیاست و پیدایش اصل مصلحت دولت و نظریه های «وضع طبیعی» و قرارداد اجتماعی، از یک سو و زایش انقلاب صنعتی، نظام سرمایه داری و تحولات فناوری، از سوی دیگر، امکان پذیر گشت.

پیوند نهادهای دولت و دین و پیوند اخلاق و سیاست، اندیشه مسلط در دوران میانه بود. بر پایه این اندیشه نظریاتی شکل گرفتند که تحقق زندگی دینی و اخلاقی را غایت قدرت سیاسی میدانستند و ولایت مطلقه پاپ را بر امور دنیوی و اخروی توجیه میکردند. ولایت مطلقه پاپ که نظریه مسلط در فاصله قرنهای نهم تا سیزدهم بود به تدریج از سوی اندیشه پردازان و فیلسوفان مسیحی همچون توماس آکویناس، دانته، مارسیه پادوایی و ویلیام آکامی مورد انتقاد قرار گرفت.<sup>1</sup> در سده چهاردهم جدال بر سر برتری مرجعیت روحانی پاپ و قدرت سیاسی امپراتور، اوج بیسابقه ای یافت. بالاخره، با فروپاشی نظام امپراتوری در اروپا و پیدایش دولت های ملی جدید در اوایل قرن شانزدهم، نظریه ولایت مطلقه پاپ و کلیسا به حاشیه رانده شد و زمینه های لازم برای طرح و بررسی سیاست به گونه ای مستقل از دیانت و اخلاق فراهم شد.

پیدایش نظریه های مصلحت دولت، وضع طبیعی و قرارداد اجتماعی که توسط هابز، لاک و روسو مطرح شدند تداوم بخش تحولات فوق بودند و به لحاظ نظری نقش مهمی در شکل گیری دولت مدرن ایفا نمودند. بنا بر اصل مصلحت

---

<sup>1</sup> سید جواد طباطبایی، 1380، مفهوم ولایت مطلقه در اندیشه سده های میانه، موسسه پژوهشی نگاه معاصر

دولت، هدف دولت گسترده تر از هرگونه نظم اخلاقی است. نظریه وضعیت طبیعی، طبیعت یا ددمنشی را به عنوان وضعیتی ناپایدار و نامطلوب رد و جامعه و هویت ساختگی را جایگزین آن نمود و منشا و غایت نهاد دولت را در تحقق طرد وضع طبیعی و ایجاد جامعه جستجو کرد. بر اساس نظریه قرارداد اجتماعی روسو، موجودیت دولت به جای اراده الهی، طبیعت نیک و اخلاقیات بر پایه اراده و توافق همگان استوار است و اراده آن اراده عمومی بشمار می آید که از همه و برای همه است.

به این ترتیب منبع اقتدار سیاسی از کلیسا به مردم انتقال یافت و قرارداد اجتماعی و مصلحت عمومی مبنا و منبع مشروعیت قدرت سیاسی شد و سرنوشت دولت از سرنوشت شه‌ریار جدا گشت. انقلاب سیاسی انگلستان در سال 1689 و انقلاب فرانسه در سال 1788 در واقع نمود نهادینه شدن نگرش فوق میباشند که اولی قدرت دولت را مشروط و دومی پایه مشروعیت آنرا بطور کامل به مردم و قرارداد اجتماعی منتقل ساخت. انقلاب فرانسه به ویژه نقطه عطفی در فرایند تاسیس دولت مدرن و نهادینه شدن دولت- ملت در غرب است.<sup>2</sup>

به لحاظ تاریخی، دولت مدرن اساسا در روند انقلاب صنعتی و زایش سرمایه داری شکل گرفت و به نوبه خود نقش مهمی در شکل گیری، شکوفایی و تکامل نظام سرمایه داری ایفا نمود. ایجاد یک منطقه واحد، تحت کنترل یک نظام سیاسی واحد، تحکیم وحدت ملی، گسترش زبان و فرهنگ مشترک، تقویت هویت ملی، یکسان سازی استانداردها و قوانین، از یکسو و حذف موانع تجارت آزاد بین مناطق مختلف کشور و ایجاد یک بازار ملی فراگیر، از سوی دیگر، به نحو چشمگیری موجب افزایش قدرت نهاد دولت و تقویت توانایی آن در کنترل زندگی اقتصادی و اجتماعی مردم گردیدند. تحولات فنآوری، نظیر گسترش شبکه های حمل و نقل و ارتباطات نیز نقش مهمی در گسترش و تعمیق نفوذ نهاد دولت در جامعه ایفا نمود.

## شاخص های دولت مدرن

برای دولت مدرن تعریفهای متعددی ارائه شده است که غالب آنها بر پایه نظریه دولت ماکس وبر استوار میباشند. از دید وبر، نهاد دولت بالاترین مرجع قانون و قدرت است که در یک منطقه جغرافیایی تعیین شده و بر مردمی که در قلمرو آن زندگی میکنند حاکم است. این نهاد دارای یک مجموعه قوانین اداری و حقوقی است که بر تمام اموری که در قلمرو حقوقی آن قرار دارند ناظر است و تمام شهروندان موظف به رعایت آن میباشند. همچنین، استفاده قانونی از نیروی قهر سازمان یافته در انحصار دولت است. افزون بر این، نهاد دولت دارای یک دستگاه بوروکراسی مرکزی و سازمان یافته، با پرسنل حرفه ای است که توسط آن و با اتکا بر نیروی قهر سازمان یافته، حاکمیت خود را بر جامعه اعمال میکند.<sup>3</sup>

تعریف وبر از نهاد دولت رایج ترین تعریف از دولت مدرن است. وبر نهاد دولت را نه بر اساس وظایف آن بلکه در رابطه با نحوه کارکرد آن، به ویژه در رابطه با سازماندهی و کاربرد نیروی قهر تعریف میکند. از دید وبر، یک سازمان سیاسی اجباری هنگامی دولت خوانده میشود که گردانندگان آن موفق شوند استفاده قانونی از نیروی قهریه را جهت استقرار نظم به انحصار خود در آورند. دو جنبه این تعریف شایان توجه است. اول، دولت از نظر وبر شبکه ای از نهاد ها است که دارای پرسنل تمام وقت و حرفه ای میباشند. دوم، حق وضع قانون در محدوده تعیین شده در انحصار دولت است که با پشتوانه انحصار استفاده از نیروی قهریه در همان محدوده جغرافیایی به اجرا گذاشته میشود.

در مجموع، بر اساس تعاریف موجود میتوان ده مشخصه برای دولت مدرن بر شمرد که عبارتند از:

1. جدایی نهاد دولت از نهاد دین و جدایی سیاست از اخلاق
2. سرزمین
3. حاکمیت
4. کنترل انحصاری ابزار خشونت

---

<sup>3</sup> Max Weber, *Economy and Society, An Outline of Interpretive Sociology*, University of California Press, Berkeley, 1978

5. دیوان سالاری
6. مشروطیت و تقید قدرت به قانون اساسی
7. قانون سالاری و غیر شخصی بودن قدرت
8. مشروعیت
9. شهروندی
10. وابستگی متقابل نهادی

همانطور که در بالا اشاره شد مهمترین مشخصه دولت مدرن جدایی نهاد دولت از نهاد دین و جدایی سیاست از اخلاق است که منشا حقانیت و مشروعیت نهاد دولت را از آسمان و نیروی الهی به زمین و نیروی مردم منتقل ساخت و قرارداد اجتماعی، اراده مردم و مصلحت عموم را مبنای کار دولت قرار داد. اما علاوه بر این تحول پایه ای و ماهوی، به لحاظ ساختاری، کارکردی و سازماندهی، دولت مدرن دارای ویژگی های دیگری نیز هست که از اهمیت قابل توجهی برخوردارند.

در کلیه تعاریف دولت مدرن بر این تاکید شده است که دولت مدرن فضای فیزیکی معین و تعریف شده ای را اشغال میکند و تنها در درون این فضا از حق انحصاری اقتدار مشروع برخوردار میباشد. به عبارت دیگر، حق انحصاری حاکمیت و اقتدار دولت مدرن تنها در محدوده جغرافیایی تعیین شده که توسط سایر دولتها و جامعه جهانی به رسمیت شناخته شده باشند صادق میباشد. در خارج از این محدوده نهاد دولت از اختیارات فوق برخوردار نیست. از سوی دیگر، سایر دولتها نیز در محدوده جغرافیایی مذکور فاقد اختیارات میباشد. در گذشته نیز واحدهای سیاسی مانند امپراتوری ها، سرزمین های مشخصی داشتند. اما قلمرو سرزمینی آنها لرزان و متزلزل بود و با نشانه های آشکار مرزی مشخص نمیشد. در این واحدها فرمان در مرکز امپراتوری متمرکز بود و نواحی خارج از مرکز به جای آنکه از سوی مرکز اداره شوند، عمدتاً منبع کسب خراج به حساب میآمدند. اما در دولت مدرن، تمامیت ارضی و کنترل مرکزی از اهمیت پایه ای برخوردار است. دولت مدرن معادن زیرزمینی، آبهایی که در اطراف سرزمین وجود دارند، فضای هوایی و مردمی که در آن سرزمین زندگی میکنند را در برمیگیرد. بعد سرزمینی، نهاد دولت را از سایر سازمانهایی که قدرت و اختیارشان بر پایه نوع وظایف است، متمایز میسازد. برای مثال در نهادهایی نظیر مذهب و سازمانهای اقتصادی

مبنای قدرت و اختیارات بر پایه یک محدوده جغرافیایی تعیین شده استوار نیست.

حاکمیت و استقلال حقوقی مشخصه پایه ای دیگر دولت مدرن است. این بدین معنی است که نهاد دولت به لحاظ حقوقی تحت کنترل سازمانهای دیگر و گروه های اجتماعی نیست، بلکه مستقل و حاکم است. به عبارت دیگر، نهاد دولت دارای اقتدار مطلق و نهایی است و مرجعیت دولت همانندی ندارد. در واقع، دولت به عنوان عالی ترین مرجع اقتدار، مدعی سلطه انحصاری در درون قلمرو خویش است. دولت در قلمرویی که تحت حکومت آن قرار دارد بالاترین مرجع و منشأ قدرت است. به لحاظ داخلی، این به این معنی است که شهروندان نمیتوانند از نهاد دولت به نهاد دیگری شکایت برند، از آن فرجام خواهند و دستورات دولت را ملغی کنند. زیرا نهاد دولت مرجع نهایی است. در عرصه خارجی، استقلال و حاکمیت دولت به این معنی است که در امور بین المللی دولت میتواند به نمایندگی از طرف مردمی که در قلمرو آن زندگی میکنند سخن بگوید و تصمیم گیری کند. بر این مبنی، دولتها حق حاکمیت یکدیگر را به رسمیت میشناسند و در امور داخلی یکدیگر مداخله نمیکند.

در عمل، حاکمیت نهاد دولت هنگامی معنی خواهد داشت که دولت از توانایی لازم برای اعمال حاکمیت خود برخوردار باشد. استفاده قانونی از قدرت قهر سازمان یافته و سازماندهی بوروکراتیک دو رکن اصلی نهاد دولت میباشد که حاکمیت آنرا تضمین میکنند.

استفاده قانونی از قدرت قهر سازمان یافته در انحصار نهاد دولت است. به باور وبر، به لحاظ کارکردی، کنترل انحصاری ابزار خشونت مهمترین شاخص دولت مدرن است. وی دولت مدرن را اجتماعی انسانی تعریف میکند که ادعای انحصار مشروع به کارگیری قدرت فیزیکی را در درون سرزمینی معین دارد.<sup>4</sup> تنها نهاد دولت است که برای اجرای مقاصد خود میتواند قانونا از نیروی قهر سازمان یافته استفاده کند. نیروهای مسلح، پلیس و سازمانهای مشابه تجلی نهادی این امر است. به اعتقاد «دریپر»، اساسا نهاد دولت هنگامی بوجود میآید که ادامه حیات جامعه و نهادهایی که کارهای عمومی آنرا

---

<sup>4</sup> Cristofer Pierson, 1996, The Modern State, Routledge, London & New York

انجام میدهند مستلزم آن باشد که حق کاربرد و اعمال قهر از بدنه جامعه گرفته و به یک نهاد تخصصی واگذار شود که بتواند به نمایندگی از طرف جامعه و بمنظور استقرار و حفظ نظم از آن استفاده نماید.<sup>5</sup>

سازماندهی بوروکراتیک یکی دیگر از مشخصه های اصلی دولت مدرن است. این شکل از سازماندهی بر پایه مجموعه ای از قوانین مدون و سلسله مراتب مشخص اداره میشود. در سازماندهی بوروکراتیک هر پست دارای مسئولیتها و اختیارات مشخصی است و براساس ضوابط تعیین شده، مسئول عملکرد پست های زیردست و پاسخگو به پست های بالا دست خود میباشد. رابطه پست ها با یکدیگر و ضوابط حاکم بر مسئولیتها، اختیارات، رفتار و عملکرد آنها، ساختار اداری سازماندهی بوروکراتیک را تعیین میکند. در سازماندهی بوروکراتیک کلیه تصمیمها میبایست براساس قوانین و استانداردهای تعیین شده اتخاذ شوند تا از تصمیم گیری های شخصی و بی ضابطه جلوگیری شود. عضویت افراد در سازمان بوروکراتیک و ارتقا آنها در سلسله مراتب آن میبایست براساس ضوابط تعیین شده و شایسته سالاری انجام پذیرد. سازمانهای بوروکراتیک دارای دوائر نظارتی میباشند که بر اساس ضوابط تعیین شده مسئول ارزیابی عملکرد اعضا و ارگان های مربوطه میباشند. داشتن تخصص و تقسیم کار یکی از اصول پایه ای سازماندهی بوروکراتیک است. به لحاظ وظایف، دستگاه بوروکراسی دولت دارای سه بخش قانونگذاری، قضایی و اجرایی است که هر یک از آنها نیز دارای زیر بخشهای متعددی است. سازماندهی بوروکراتیک، علاوه بر تقسیم بندیهای تخصصی، دارای تقسیم بندی منطقه ای نیز هست. مرکز این سازماندهی غالباً در پایتخت، نزدیک به کانون دولت است. سازماندهی بوروکراتیک یکی از ارکان قدرت و ظرفیت دولت مدرن است که توسط آن نهاد دولت حاکمیت خود را بر جامعه اعمال میکند. سازماندهی بوروکراتیک یکی از دلایل اصلی برتری و کارآمدی دولت مدرن نسبت به دولتهای پیشا مدرن است.

مشروطیت و تقید قدرت به قانون اساسی از مشخصه های پایه ای دولت مدرن است. قانون اساسی بیانگر معیارهای عمومی پذیرفته شده ای است که از یکسو انگیزه اخلاقی لازم برای اطاعت از فرامین دولت را فراهم میآورد و از سوی دیگر با مقید کردن قدرت به قانون و غیر شخصی کردن آن، کارکرد آنرا

<sup>5</sup> Draper (1977)



مشروط و مهار میکند. وقتی قدرت توسط قوانین عمومی پدید آید و مقرراتش توسط همان قوانین عمومی تعیین شود، قدرت، مشروط و مهار شده و امکان اعمال آن بر اساس ابتکارات و امیال فردی به حداقل میرسد.

در دولت مدرن، قدرت غیرشخصی است. یعنی قدرت بر اساس قانون، از طریق کانالهای بوروکراتیک و بر اساس ضوابط تعیین شده اعمال میشود و نظم حاکم، نظامی است که در آن قانون فرمان میراند نه شخص. به عبارت دیگر، قدرت متعلق به پست ها است، نه اشخاص و حدود اختیارات و مسئولیتهای پست ها توسط قانون تعیین و کنترل میشوند. در دولت مدرن، از منظر توزیع و کنترل قدرت، افراد چیزی جز شاغلان پست های تخصصی نیستند که تحت کنترل قانون قرار دارند و افراد در روابط سیاسی نه از یکدیگر، بلکه از قانون اطاعت میکنند.

تاکید بر مشروعیت، مشخصه پایه ای دیگر دولت مدرن است. هیچ دولتی نمیتواند تنها با اتکا بر قدرت و اعمال زور برای مدت طولانی پایدار بماند. به عبارت دیگر، هیچ دولتی نمیتواند بدون داشتن میزانی از مشروعیت موقعیت خود را به راحتی حفظ کند. لذا دولتها غالباً بخشی از فعالیت خود را صرف ایجاد و دفاع از مشروعیت خود میکنند. این امر مختص به دولتهای مدرن نیست و در مورد دولتهای سنتی نیز صدق میکند. اما در دولت مدرن تامین و حفظ مشروعیت نقش مهم و پیچیده تری را ایفا میکند. زیرا در دولت مدرن مشروعیت نهاد دولت نه از نیروی الهی، بلکه از اراده مردم برمیخیزد و دولت تجسم و بیانگر خواست ملت تلقی میشود. این بدین معنی نیست که دولتهای مدرن الزاماً همیشه بیانگر خواست مردم خویش میباشند، بلکه به این معنی است که دولت مدرن ملزم به کار در چارچوب و پارادایمی است که در آن مشروعیت نهاد دولت از اراده مردم بر می خیزد.

در دولت مدرن، شهروندی مفهومی پایه ای، همپای قانون سالاری و مشروعیت است. در واقع، در دولت مدرن شهروندی مفهومی نوین کسب میکند. در دولت قدیم افراد رعایای دولت محسوب میشدند که وظیفه شان عمدتاً پیروی از فرمانروا بود. اما در دولت مدرن افراد تبعه و شهروند دولت اند که در عین تبعیت از قوانین دولت در حاکمیت دولت نیز سهم اند. به عبارت دیگر، در دولت مدرن، شهروندی بیانگر جنبه فعال انسان و فرد در

جامعه است و "وضعیتی است که به افراد به نحو برابر حقوق و تکالیف، آزادیها و محدودیتها، قدرت و مسئولیت در درون جامعه سیاسی میدهد".<sup>6</sup>

اصطلاح دولت - ملت در واقع بیانگر وجود یک رابطه ارگانیک میان دولت و ملت میباشد و حاکی از آن است که دولت مدرن نماینده ملت و تجسم آرزوها و قدرت ملت است. همانطور که داریوش آشوری اشاره میکند، قوم‌ها پدیده‌های طبیعی اند و کسی برای پدید آوردنشان طرح ریزی نکرده است. اما ملت‌ها فرآورده ایده‌های مدرن و خواست سیاسی مدرن اند. وجدان قومی، هویت را در همخونی، هم‌نژادی، هم‌زبانی، همدینی و زیستن در بستر فرهنگ قومی میجوید. درحالی‌که وجدان ملی اگرچه این عناصر را در تعریف خود می‌گنجاند، اما عنصر ویژه آن تعلق داشتن به دولت ملی یا قدرت برخاسته از ملت است. بنابراین، از ضروریات دولت مدرن وجود رابطه‌ای ارگانیک و ارگانیک میان دولت و ملت و احساس تعلق دوسویه است. گذار از مفهوم رعیت به شهروندی نیز حاصل همین ارتباط دوسویه است.<sup>7</sup>

مشخصه دیگر دولتهای مدرن وابستگی متقابل نهادهای دولت و جامعه مدنی به یکدیگر است. وجود این وابستگی‌ها به نهاد دولت امکان میدهد تا بتواند جامعه را مدیریت و رهبری کند و به جامعه مدنی اجازه میدهد تا بتواند قدرت نهاد دولت را به نحوی موثر مهار و کنترل کند و نظارت دموکراتیک خود را بر آن اعمال نماید. وابستگی نهادی دارای جنبه‌های متعدد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است. برای مثال دولت برای تامین نیازهای مالی خود به جامعه مدنی وابسته میباشد و وابستگی اقتصادی دولت به جامعه مدنی جنبه خراجی ندارد که در آن دولت توسط مباشران و ارگانهای خود بخشی از مازاد تولید جامعه را با توسل به زور و بدون توجه به شرایط اقتصادی مصادره میکند، بلکه ضبط مازاد تولید جامعه بر اساس قانون و با توجه به شرایط اقتصادی انجام میپذیرد. به عبارت دقیقتر، گردآوری و انباشت مازاد تولید جامعه توسط طبقات اجتماعی، در چارچوب مناسبات اجتماعی، با توجه به شرایط اقتصادی انجام میپذیرد، نه توسط نهادها و مباشران دولتی. سپس ارگانهای اقتصادی جامعه مدنی بخشی از مازاد تولید گردآمده را براساس قوانین و با توجه به

<sup>6</sup> Cristofer Pierson, 1996, The Modern state, Routledge, London and New York

<sup>7</sup> داریوش آشوری، ما و مدرنیته، تهران، 1376

ضوابط اقتصادی به دولت پرداخت میکنند. از سوی دیگر، ارگانهای اقتصادی جامعه مدنی نیز برای انجام وظایف خود نیازمند همکاری و همیاری نهادهای دولت میباشند تا با تدوین و اجرای قوانین لازم، ایجاد زیرساختهای ضروری، نظارت و تنظیم بازار، شرایط مناسب برای کارکرد بهینه بازار و پاکبیری و توسعه نهادها و ارگانهای اقتصادی جامعه مدنی را فراهم آورند. به لحاظ اجتماعی و سیاسی نیز وابستگی پر دامنه و عمیقی بین نهادهای دولت و جامعه مدنی وجود دارد. برای مثال، نهاد دولت از طریق مجموعه ای گسترده از سازمانهای نیمه دولتی، نظیر سازمانهای نظارتی و سازمانهای غیر دولتی، نظیر «ان-جی-او»<sup>8</sup> ها به جامعه مدنی وابسته است.

بسیاری برای تعریف نهاد دولت مشخصات دیگری نیز فائلند که مهمترین آنها هویت ملی و داشتن حس تعلق به یک جامعه واحد است. «دولت - ملت» همانطور که با سرزمین معین مشخص میشود، با ملت نیز آمیخته و عجین است. در بسیاری از موارد دولت - ملتها از اقوام مختلفی تشکیل میشوند که دارای زبان ها و مذاهب متفاوتی میباشند. با اینهمه، دولتها معمولاً میکوشند تا بر پایه قومیت، زبان، مذهب، فرهنگ و تاریخ مشترک، حس هویت ملی را در مردم خود تقویت کنند. در واقع ایجاد هویت ملی و حس تعلق به جامعه واحد یکی از مراحل اصلی شکل گیری دولت - ملتها است. در دولت مدرن وفاداری و حس تعلق به ملت و دولت ملی جانشین وفاداری های قبیله ای و قومی میشود.

بطور خلاصه، دولت مدرن، دولتی مدنی است که خردباوری، جدایی نهاد دولت از نهاد دین، حکومت قانون، قرارداد اجتماعی، مصالح عمومی، جامعه مدنی، شهروندی، فردیت و پیوند ارگانیک نهاد دولت با جامعه مدنی مشخصه ها و مفاهیم پایه ای آن میباشند. اقتدار، حاکمیت و مشروعیت دولت مدرن از اراده مردم برمیخیزد و برپایه قرارداد اجتماعی و قوانینی که در چارچوب مصالح عمومی تدارک شده اند استوار است. دولت مدرن دولت قانون و شهروندان است، نه دولت رعایایی که پیرو فرمانهای پدرا نه شخص رهبر میباشند. اقتدار دولت مدرن محدود به عرصه عمومی است و به عرصه خصوصی گسترش نمی یابد. در دولت مدرن رابطه ای ارگانیک، متقابل و پر دامنه بین دولت و نهادهای جامعه مدنی وجود دارد.

---

<sup>8</sup> Non Governmental Organisations (NGO)

دولتهای مدرن، علیرغم تفاوتهای تاریخی، اجتماعی، فرهنگی و ساختارهای اقتصادی، سیاسی و نهادی متفاوتشان، در مقایسه با دولتهای پیشا مدرن، در مجموع از ظرفیت بسیار بیشتری در اجرای اهداف خود برخوردار میباشند. این امر یکی از عوامل عمده ای است که دولت مدرن را از دولت پیشا مدرن متمایز میسازد. بقاء و توانایی دولت در انجام وظایف خود به ظرفیت آن بستگی دارد.

## جایگاه و نقش دولت

نقش نهاد دولت در جامعه و رابطه آن با نیروها و اقشار جامعه را میتوان از چهارمنظر بررسی کرد:

- تامین منافع دولتمردان
- پاسداری از منافع نظام
- ابزارطبقات اجتماعی نیرومند
- پاسداری از منافع عمومی

در مدل اول، هدف دولت در درجه اول تامین منافع نهاد دولت و دولتمردان است. به عبارت دیگر، نهاد دولت برای منافع خود کار میکند، نه برای منافع دیگران. این بدین معنی است که نهاد دولت مستقل از گروههای اجتماعی است و میتواند آنها را برای تامین منافع خود بکار بگیرد. هنگامیکه منافع دولت در برابر گروههای اجتماعی قرار گیرد، دولت میتواند مقاومت گروه های مزبور را در هم بشکند. از سوی دیگر، هنگامیکه منافع بخشی از گروهها با منافع دولت همسو باشد، دولت این گروهها را در جهت تامین منافع خود بکار خواهد گرفت. در هر صورت، از این منظر دولت نهادی است که بی وقفه در پی تامین منافع خود است.

از دیدگاه دوم، یعنی پاسداری از منافع نظام، دولت یک نهاد مستقل است که میتواند خواستههای گروههای اجتماعی مختلف را تعدیل و تنظیم کند تا منافع کل نظام را تامین نماید. از این منظر، هدف دولت تامین پایداری و ثبات نظام است، نه تامین منافع دولتمردان. از دید برخی، انجام این وظیفه برعهده

نخبگان و مدیران دولت است تا با استفاده از دانش و تجربه خود و اتخاذ سیاستهای مناسب مانع از آن گردند که گروههای اجتماعی با طرح خواستههای نامعقول ثبات کل سیستم را به خطر بیندازند. از سوی دیگر، عده ای خاطر نشان میکنند که در هر جامعه ای همواره یک یا چند گروه اجتماعی غالبند، مانند طبقه سرمایه دار، شرکتهای بزرگ و یا اتحادیه ها یا سندیکاها. لذا نهاد دولت با گروههای اجتماعی غالب از نزدیک همکاری میکند تا منافع و ثبات نظام را تامین کند.

از دیدگاه سوم (دولت ابزار طبقاتی) دولت یک نهاد مستقل نیست. بلکه اساسا ابزاری است که توسط گروههای خارج از آن، برای تحصیل منافع اقتصادی، سیاسی و طبقاتی کنترل و استفاده میشود. از این منظر، در هر دوره یک گروه اجتماعی موفق میشود تا نهاد دولت را تصرف کند و سپس آنرا برای تامین منافع گروهی بکار گیرد. این نظریه در میان نخبه گرایان و مارکسیستها بسیار متداول است. گرچه نظریه برخی از مارکسیستهای معاصر به دیدگاه دوم نزدیکتر است.<sup>9</sup>

در دیدگاه چهارم (دولت پاسدار منافع عمومی)، مانند دیدگاه دوم (دولت پاسدار منافع نظام)، دولت یک نهاد مستقل است که میتواند خواستههای گروههای اجتماعی مختلف را تعدیل و تنظیم کند. اما در دیدگاه چهارم دولت یک نهاد بیطرف است که هدف آن تامین منافع عمومی میباشد. این بدین معنی نیست که دولت خارج از نفوذ گروه های اجتماعی قرار دارد. برعکس، از این دیدگاه دولت دارای پیوندهای ارگانیک با جامعه است و از آنها تاثیر میپذیرد. منتهی، به دلیل وجود گروههای متعدد هیچ یک نمیتوانند دولت را به ابزار گروهی خود تبدیل کنند. از این منظر دولت عرصه ای است که نیروها و گروههای اجتماعی مختلف در چارچوب آن به رقابت میپردازند تا سیاستهای مورد نظر خود را به اجرا بگذارند. این دیدگاه در واقع بر چارچوب نظری لیبرالها و کثرت گرایان استوار است که در آن دولت در امور داخلی یک نهاد بیطرف است که هدف آن پاسداری و تامین منافع عمومی میباشد. در واقع، استفاده از قدرت برای تامین مصالح عمومی جامعه یکی از دلایل پایه ای شکل گیری دولتهای مدرن است.

---

<sup>9</sup> برای توضیحات بیشتر به فصل سوم مراجعه کنید.

از یک منظر، دیدگاه های فوق نظریه هایی هستند که در برابر یکدیگر قرار دارند. اما از سوی دیگر، میتوان آنها را بیانگر جوانب مختلف نهاد دولت و تصویر آن از زاویه های مختلف دانست. در هر صورت، علیرغم چشم اندازهای متفاوت، در هر چهار دیدگاه فوق، دولت دارای مجموعه ای از وظایف اولیه است که هر کدام از اهمیت پایه ای برخوردار میباشد. اهم این موارد عبارتند از:

- تامین امنیت مرزها و دفاع از کشور در برابر تهدیدهای خارجی
- تامین نظم و امنیت داخلی
- تدوین و تضمین اجرای قوانین، به ویژه قوانین مالکیت
- کمک به تاسیس زیرساختهای اولیه نظیر حمل و نقل، ارتباطات، بهداشت و آموزش
- تنظیم فعالیتهای اقتصادی

در مورد میزان مداخله دولت در امور اقتصادی نظرات بسیار متفاوتی وجود دارد. اما مداخله حداقل که عمدتاً جنبه نظارتی و تنظیمی دارد مورد توافق همگان میباشد.<sup>10</sup>

## منشا و درجه استقلال دولت

اینکه نهاد دولت تا چه حد از استقلال و آزادی عمل برخوردار است و منشا آن چیست برای بررسی و شناخت نقش دولت در توسعه اقتصادی و سیاسی جامعه و درک رابطه آن با نیروها، افشار و سازمانهای اجتماعی دارای اهمیت کلیدی است. این موضوع از جهات متعددی مورد بررسی قرار گرفته است.

از دید مارکس، نهاد دولت ابزار سیطره طبقاتی است. با این حال مارکس معتقد است که در جامعه سرمایه داری دولت نقش میانجی بین جناح های مختلف طبقه سرمایه دار را نیز ایفا میکند تا با کنترل رقابت بین آنها بتواند منافع بلند مدت نظام سرمایه داری را تامین نماید.<sup>11</sup> همچنین، در تحلیل دولت

---

<sup>10</sup> برای توضیحات بیشتر به بخش دوم مراجعه کنید.

<sup>11</sup> برای توضیحات بیشتر به فصل سوم مراجعه کنید.

بنابراین فرانسوا مارکس اظهار میدارد که در شرایط استثنایی، وقتی که توازن طبقاتی در جامعه چنان باشد که هیچیک از طبقات نتوانند کاملاً غالب شوند، دولت میتواند مستقل از طبقات اجتماعی عمل کند.<sup>12</sup> مارکسیستهای معاصر از این نیز فراتر میروند و برای نهاد دولت نقش میانجیگری بین کلیه طبقات اجتماعی را قائل میشوند. از این منظر، دولت میتواند با تامین خواستههای حداقل طبقات محروم، جلوگیری از زیاده خواهی طبقات پر قدرت و ایجاد توازن طبقاتی، ثبات جامعه و نظام سیاسی را تامین نماید.

از سوی دیگر، تریمبرگر معتقد است که درجه استقلال نهاد دولت به طبیعت رابطه دولتمردان، امیران و دیوان سالاران بلند پایه دولت با طبقه حاکم بستگی دارد. از این منظر، نهاد دولت هنگامی دارای بیشترین استقلال از طبقه حاکم خواهد بود که دولتمردان، امیران و دیوان سالاران بلند پایه دولت از طبقه حاکم برخواسته باشند و با آن دارای پیوند های خویشی، اقتصادی و اجتماعی چشمگیری نباشند.<sup>13</sup> در یک افق وسیعتر، طبیعتاً این استدلال در مورد کلیه گروه های فشار، از جمله اتحادیه ها، اصناف و نهادهای مذهبی نیز صادق است.

اما غالب نظریه پردازان دلیل و منشا استقلال دولت را در رابطه با ماهیت و ساختار سازمانی آن جستجو میکنند. از این منظر، استقلال دولت از این ناشی میشود که دولت تنها نهاد و شکل سازماندهی مرکزی در یک قلمرو جغرافیایی معین است که از حق حاکمیت، قانونگذاری و انحصار استفاده قانونی از نیروی قهریه برخوردار است.<sup>14</sup> بنا بر این تعریف، دولت در قلمرو تعیین شده اساساً از استقلال حقوقی و ساختاری برخوردار است، مگر آنکه قشر یا طبقه اجتماعی خاصی در نهاد دولت نفوذ کند و آنرا تحت کنترل و انحصار خود درآورد. در این رابطه، همانطور که عده ای از نظریه پردازان تاکید میکنند، اینکه نهاد دولت در نقطه تلاقی عرصه های داخلی و بین المللی قرار دارد از اهمیت کلیدی برخوردار است. نهاد دولت در عرصه داخلی از حق حاکمیت

---

<sup>12</sup> Karl Marx, The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte

<sup>13</sup> Trimberger, E. Kay, Revolution From Above, Military Bureaucrats and Modernisation in Japan, Turkey, Egypt, and Peru, New Brunswick, Transaction Books, 1978

<sup>14</sup> Michael Mann, The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results, in Hall, States in History

برخوردار است و در عرصه بین المللی نماینده مردم تحت حکومت خود مییابد. به این ترتیب، نهاد دولت همزمان در دو عرصه متفاوت عمل میکند. این نقش دوگانه به نهاد دولت اجازه میدهد تا خواستهای طبقات اجتماعی را در برابر یکدیگر قرار دهد و برای و یا به بهانه حفظ موقعیت کشور در عرصه بین المللی و کسب منافع بیشتر از محدوده تنگ منافع این یا آن طبقه فراتر رود و بر فراز طبقات اجتماعی عمل کند.

افزون بر این، عرصه هایی که دولت در آن عمل میکند، چه داخلی و چه خارجی، هیچ کدام یک دست نیستند. بلکه هر یک، خود از عرصه های متعدد و در هم پیچیده ای تشکیل میشوند که بازیگران متعدد، با خواستها و اهداف متنوعی در آنها فعال میباشند. این امر استقلال دولت از اقشار اجتماعی را تحکیم و تشدید میکند. زیرا تعدد عرصه ها و گروههای اجتماعی، با خواستها و اهداف بسیار متفاوت و گاه متضاد، به نهاد دولت اجازه میدهد تا با قراردادن آنها در برابر یکدیگر مستقل از طبقات و اقشار اجتماعی عمل کند.

از سوی دیگر میبایست توجه داشت که دولت نیز یک دست نیست، بلکه از بخشها و دوائر متعددی تشکیل میشود که به لحاظ نقش و وظیفه، خود منافع اجتماعی متفاوتی را منعکس میسازند. بعلاوه، پرسنل دولت، بسته به ترکیب بافت اجتماعی آن نهایتاً منافع و خواستهای اجتماعی مختلفی را نمایندگی میکنند. در ارگانهای مرکزی و بالای دولت درجه این تنوع احتمالاً محدود است. اما در دوائر و ارگانهای محلی دولت درجه این تنوع غالباً بالا و بسیار گسترده است. این امر موجب پیوند ارگانیک نهاد دولت با بدنه جامعه و وابستگی آن به طبقات و گروه های فشار جامعه میگردد. بعلاوه، در نظامهای دموکراتیک، انتخابی بودن نمایندگان قوه مقننه و هیئت دولت و ارگانهای وابسته نیز وابستگی دولت به جامعه را تشدید و تعمیق میکند. با اینهمه، به باور بسیاری از نظریه پردازان این امر بیانگر پیوند نهاد دولت با سایر نهادهای جامعه است و نافی استقلال نهاد دولت نمیشد.<sup>15</sup> از این منظر، علیرغم وجود پیوندهای ارگانیک بین نهاد دولت و سایر نهادهای جامعه، ماهیت و ساختار سازمانی دولت، از یکسو و وجود عرصه ها و گروههای اجتماعی متعدد، با خواستها و اهداف متفاوت، از سوی دیگر، به نهاد دولت

---

<sup>15</sup> Peter Evans, *Embedded Autonomy, States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, 1995



اجازه میدهد تا همچنان از استقلال و آزادی عمل قابل توجهی برخوردار باشد. در این راستا، ایدئولوژی نهاد دولت نیز به صورت یک سپر حفاظتی عمل میکند و مانع از آن میشود تا پیوند ارگانیک نهاد دولت با جامعه موجب تحلیل استقلال نهاد دولت گردد.

در جامعه همواره نیروهای متفاوتی بطور همزمان فعال میباشند که پاره ای از آنها موجب پیوند ارگانیک و وابستگی نهاد دولت به بدنه جامعه میشوند. در حالیکه دسته ای دیگر موجبات استقلال نهاد دولت از طبقات و گروههای اجتماعی را فراهم میآورند. درجه استقلال و آزادی عمل نهاد دولت به توازن این نیروها بستگی دارد. در عمل، نهاد دولت همواره از استقلال و آزادی عمل محدودی برخوردار میباشد که درجه آن به ساختار و بافت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جامعه وابسته است. در پاره ای از موارد درجه استقلال عمل نهاد دولت میتواند چنان اندک باشد که آنرا به ابزار سیطره طبقه حاکم تبدیل کند. در شرایطی دیگر، چنانچه خواستهای طبقات و اقشار اجتماعی از یکدیگر بسیار دور باشند و توازن طبقاتی چنان باشد که طبقه یا قشر خاصی غالب نباشد، ضعف و پایین بودن درجه استقلال نهاد دولت میتواند جامعه را گرفتار سردرگمی و ایستایی سازد. از سوی دیگر، استقلال بیش از حد نهاد دولت و ضعف پیوندهای ارگانیک آن با جامعه به آن اجازه خواهد داد تا خواستهای خود را بر جامعه تحمیل نماید.

به عبارت دیگر، استقلال نهاد دولت از طبقات و گروههای اجتماعی میتواند دارای تاثیرات و پیامدهای متفاوتی باشد. از یکسو، این امر به دولت اجازه میدهد تا تعادل مطلوبی بین طبقات اجتماعی برقرار سازد و توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جامعه را در راستای منافع عمومی و بر فراز منافع تنگ طبقاتی هماهنگ و رهبری کند. مشروط بر آنکه سوپاپهای اطمینان مطلوب و موثری در ساختار سیاسی وجود داشته باشند تا جامعه بتواند از زیاده روی های دولت جلوگیری کرده و نظارت دموکراتیک خود را بر آن اعمال کند. از سوی دیگر، استقلال دولت از طبقات و گروههای اجتماعی به آن اجازه میدهد تا امکانات جامعه را صرف تامین و تحمیل خواستهای خود، به ویژه کسب منافع بیشتر برای دولتمردان، امیران و دیوان سالاران بلند پایه دولت نماید.

## ظرفیت دولت

مفهوم ظرفیت دولت به توانایی نهاد دولت در اداره و مدیریت جامعه بدون استفاده از قوه قهریه مرتبط است و به میزان نفوذ نهاد دولت در جامعه مدنی و کارآمدی دستگاه اداری آن در اجرای سیاستهای مورد نظر بستگی دارد. هنگامیکه نهاد دولت از ظرفیت بالایی برخوردار است میتواند جامعه را از طریق جلب همکاری گروههای اجتماعی و با استفاده از دستگاه اداری خود و با همکاری سایر نهادهای اجتماعی به نحو موثری اداره کند. چنین دولتی از قدرت و ظرفیت ساختاری برخوردار است.

دولتهای مدرن، علیرغم تفاوتهای تاریخی، اجتماعی، فرهنگی و ساختارهای اقتصادی، سیاسی و نهادی متفاوتشان، در مقایسه با دولتهای پیشا مدرن، در مجموع از ظرفیت بسیار بیشتری در اجرای اهداف خود برخوردار میباشند. این امر یکی از عوامل عمده ای است که دولت مدرن را از دولت پیشا مدرن متمایز میسازد. بقا و توانایی دولت در انجام وظایف خود به ظرفیت آن بستگی دارد. لذا بررسی تحول و تکامل ظرفیت دولت طی دوره های تاریخی مختلف و شناخت دینامیزم این تحولات از اهمیت شایان توجهی برخوردار است.

در جوامع باستانی (پیشا فئودالی) میزان وابستگی متقابل بخشهای جامعه به یکدیگر بسیار محدود بود. کنترل مرکزی در این جوامع رسماً وجود داشت، اما در عمل پراکنده و شدیداً به همکاری صاحبان قدرت محلی متکی بود. در واقع قدرت و شیوه اداره دولتهای باستانی بر پایه جلب همکاری جامعه و داشتن پیوند ارگانیک با آن استوار نبود. به عبارت دیگر، دولتهای باستانی از ظرفیت بسیار کمی برخوردار بودند. دولتهای فئودال و دولتهای مدرن اولیه کوشیدند تا با گسترش ظرفیت بوروکراتیک دولت و تقویت رابطه ارگانیک نهادهای دولت با جامعه بر ضعف ساختاری دولتهای باستانی غلبه کنند.

بزرگترین تحول و گسترش در ظرفیت دولت طی انقلاب صنعتی انجام پذیرفت. تحولات فناوری، اجتماعی و فرهنگی که در روند انقلاب صنعتی صورت گرفت رابطه ارگانیک بین نهاد دولت و جامعه را به نحو بی سابقه ای تقویت کرد و به دولت اجازه داد تا قدرت مرکزی خود را با توانایی بسیار

بیشتری بر جامعه اعمال کند. تحولات فناوری انقلاب صنعتی به دولت امکان داد تا پوشش و توانایی دستگاه بوروکراسی را افزایش دهد. از سوی دیگر، تحولات اجتماعی انقلاب صنعتی موجبات مشارکت گسترده مردم در نهاد دولت و مدیریت جامعه را فراهم آورد.

نهاد دولت هنگامی از قدرت و ظرفیت ساختاری بالا برخوردار است که با جامعه مدنی دارای پیوندهای ارگانیک متقابل گسترده و عمیق باشد. از طریق این پیوندها جامعه مدنی در درون نهاد دولت صاحب نماینده و پایگاه قدرت میشود. از سوی دیگر، ماشین بوروکراسی دولت در بستر جامعه ریشه می‌دواند تا نهاد دولت بتواند از جامعه تغذیه کند و در بطن آن صاحب پایگاههای قدرت شود. این پیوندها دارای جنبه های متعددی میباشند که از آن میان سه بعد اقتصادی، سیاسی و سازمانی شایان توجه میباشند.

اولین بعد پیوند ارگانیک نهاد دولت با جامعه از طریق مناسبات و روابط اقتصادی است. نهاد دولت با جامعه دارای پیوندهای اقتصادی گسترده و متنوعی میباشد. در اغلب جوامع، موسسات و سازمانهای دولتی مستقیماً در بسیاری از عرصه های اقتصادی فعال میباشند. تولید کالا و خدمات عمومی که اساساً خارج از حیطه عملکرد بازار میباشد از جمله این موارد است. در بسیاری از جوامع، مشارکت مستقیم دولت در فعالیتهای اقتصادی از این فراتر میرود و صنایع و بخشهای متعددی نظیر بهداشت، آموزش و پرورش، حمل و نقل، جاده سازی، آب، انرژی، مخابرات، اطلاعات، رسانه های عمومی، تحقیقات، فعالیتهای بانکی و صنایع استراتژیک و ملی شده را نیز دربرمیگیرد. افزون بر این، دولت به شیوه های مختلف فعالیتهای بخش خصوصی را در کلیه شاخه های اقتصاد کنترل و تنظیم میکند. تعیین استانداردها، تنظیم قیمتها، تنظیم ورود و خروج شرکتها از بازار، تخصیص اعتبارات، ارائه یارانه، تنظیم نرخ بهره، تعیین و تنظیم مقررات استخدام، بیمه، حقوق بانکنشستگی، تجارت و مقررات بانکی تنها چند نمونه عمده از این موارد است. همچنین، ارگانهای اقتصادی دولت، نظیر وزارتخانه های بازرگانی، اقتصاد، کار و امور اجتماعی دارای پیوندهای تشکیلاتی و غیر تشکیلاتی گسترده ای با نهادهای اقتصادی و سازمانهای غیرانتفاعی جامعه مدنی میباشند. برای مثال، در اغلب جوامع بازرگانان، صنعتگران و صاحبان صنایع توسط گروههای فشار و سندیکاهای خود از نفوذ قابل توجهی در ارگان های اقتصادی و برنامه ریزی دولت برخوردار میباشند. بعلاوه، دولت برای

تامین مخارج خود به درآمد مالیاتی وابسته است. این امر سرنوشت دولت را به کارآیی و عملکرد اقتصادی کشور گره میزند. مجموعه عوامل فوق شبکه اقتصادی گسترده ای را بوجود میآورد که موجب پیوند ارگانیک و متقابل دولت به جامعه مدنی میشود. در کشورهایی که بخش خصوصی نیرومند است و تشکل های کارگری و سندیکایی آزاد و قوی میباشند و ابستگی اقتصادی دولت به جامعه مدنی بسیار گسترده تر، عمیقتر و نیرومند تر است.

دومین بعد پیوند ارگانیک نهاد دولت با جامعه از طریق سیستم سیاسی است که بسته به نوع و ساختار آن، چگونگی و میزان مشارکت مردم در قانون گذاری و مدیریت سیاسی جامعه را تعیین میکند. نهاد دولت از سه قوه قانون گذاری، قضایی و اجرایی تشکیل میشود. در کشورهایی که بر اساس دموکراسی پارلمانی اداره میشوند این سه قوه از یکدیگر تفکیک شده و نمایندگان قوه قانون گذاری، رئیس دولت و روسای برخی از نهادهای اجرایی دولت نظیر شهرداری ها مستقیماً توسط مردم برگزیده میشوند. به لحاظ اصولی، این امر به مردم اجازه میدهد تا از طریق نمایندگان خود در بالاترین سطوح تصمیم گیری و مدیریت سیاسی جامعه شرکت کنند و به این ترتیب موجب تحکیم و تقویت پیوند ارگانیک و متقابل نهاد دولت با جامعه میشود. البته در عمل، کیفیت، کارآمدی و عمق این مشارکت به ساختار و کیفیت نظام سیاسی بستگی دارد. از جمله اینکه در نظام سیاسی، شهروندان و گروههای اجتماعی تا چه حد از حقوق و فرصتهای برابر برخوردار میباشند و تا چه حد میتوانند از حقوق و فرصتهای مزبور بهره برداری نمایند. حتی در جوامعی که بر اساس دموکراسی پارلمانی اداره نمیشوند، چگونگی و کیفیت گزینش اعضای قوه قانون گذاری و هیئت اجرایی دولت دارای تأثیرات مهمی بر میزان و کیفیت پیوند ارگانیک نهاد دولت با جامعه مدنی خواهد بود.

ساختار و تشکیلات اداری و سازمانی دولت سومین بعد پیوند ارگانیک بین نهاد دولت و جامعه است. نهاد دولت از دوائر و بخشهای متعددی تشکیل میشود. ساختار و عملکرد این تشکیلات دارای تأثیرات چشمگیری بر روی میزان و کیفیت پیوند نهاد دولت با جامعه مدنی است. تقسیم بندی مسئولیت ها بین دوائر و بخشهای دولت دارای دو بعد جغرافیایی (عرضی) و وظیفه ای یا فانکسیونال (عمقی) است. در بعد جغرافیایی، تمرکز بیش از اندازه تصمیم گیریها در ارگان های مرکزی موجب تضعیف پیوند ارگانیک نهاد دولت با جامعه میشود. در حالیکه تفویض اختیارات به ارگانهای محلی، پیوند

ارگانیک بین دولت و جامعه مدنی را تقویت میکند. در بعد فانکسیونال، وزارتخانه ها و سازمانهایی که مسئولیت های مشخصی را بر عهده دارند - مانند وزارتخانه ها و سازمانهای مسئول امور بازرگانی، صنایع، معادن، کشاورزی، بهداشت، آموزش و پرورش، آب، برق، مخابرات، حمل و نقل و غیره - برای انجام وظایف خود نیازمند همکاری سازمانهای جامعه مدنی میباشند. چگونگی سازماندهی و کیفیت این همکاری و ارتباطات، دارای تاثیرات چشمگیری بر روی میزان و کیفیت پیوند نهاد دولت با جامعه مدنی است.

افزون بر این، نهاد دولت میبایست پرسنل مورد نیاز خود را از درون جامعه برگزیند. چگونگی و معیارهای این گزینش مستقیماً بر میزان و کیفیت پیوند نهاد دولت با جامعه مدنی تاثیر میگذارد. هرچه این گزینش بازتر و شفافتر باشد و کلیه گروههای اجتماعی را در برگیرد، برای همگان شانس و فرصتهای برابر قائل شود و علیه هیچ گروهی تبعیض نکند، پیوند نهاد دولت با جامعه مدنی قویتر خواهد بود. همچنین میبایست توجه داشت که ظرفیت دولت به کارایی سازمان اداری آن نیز بستگی دارد که خود از ساختارها و عوامل اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی متعددی تاثیر میپذیرد. شایسته سالاری در گزینش و ارتقا رتبه کارمندان دولت و فرهنگ و وجدان کاری غالب در نهاد دولت و جامعه از جمله این عوامل اند.

در جوامعی که پیوندهای ارگانیک بین نهاد دولت و جامعه مدنی قوی است، دولت از ظرفیت و توانایی بیشتری در اجرای اهداف و برنامه های خود برخوردار میباشد. زیرا وجود این پیوندها به دولت اجازه خواهد داد تا سیاستها و برنامه های خود را بر اساس اطلاعات بیشتر و با همکاری گروههای اجتماعی تدوین کند، در اجرای آنها از پشتیبانی نیروهای اجتماعی و امکانات جامعه مدنی برخوردار باشد، سیاستهای خود را از درون جامعه مدنی به پیش ببرد و دستگاه اداری خود را با کارایی بیشتری اداره کند. وجود پیوندهای متقابل بین نهاد دولت و جامعه و همکاری متقابل بین دولت و نیروهای جامعه مدنی موجب ثبات جامعه خواهد شد و به دولت اجازه خواهد داد تا سیاستهای خود را در محیطی با ثبات، با حداقل تنش، با سرعت بیشتر، هزینه کمتر و کارایی بیشتر به پیش ببرد. وجود این پیوندها همچنین به دولت امکان خواهد داد تا بتواند منابع بیشتری را برای اجرای سیاستهای خود بسیج کند.

اما همانطور که در پیش گفته شد، وجود هیچ یک از پیوندهای ارگانیک فوق به معنای نفی استقلال نسبی نهاد دولت نیست. بلکه، ماهیت و ساختار سازمانی دولت و وجود عرصه ها و گروههای اجتماعی متعدد، با خواستها و اهداف متفاوت، به نهاد دولت اجازه میدهد تا به موازات پیوندهای مزبور همچنان از استقلال و آزادی عمل قابل توجهی برخوردار باشد.

## قدرت دولت

تعریف قدرت بسیار پیچیده است و ابعاد متعددی را در برمیگیرد. بطور کلی، قدرت نهاد دولت را میتوان از دو منظر نوع قدرت و منشأ قدرت مورد بررسی قرار داد.

به لحاظ نوع، قدرت دولت بر دو نوع اصلی است. نخست، قدرت ساختاری که مربوط به رابطه نهاد دولت با جامعه مدنی است و در بالا، در بحث ظرفیت دولت به آن پرداختیم. به عبارت دقیقتر، قدرت ساختاری مربوط به اقداماتی میشود که دولت میبایست با مراجعه و مذاکره با جامعه مدنی به اجرا درآورد. در اینجا پیوند ارگانیک بین نهاد دولت و جامعه مدنی به دولت اجازه میدهد تا این اقدامات را به نحوی موثر و کارآمد به اجرا بگذارد. نوع دوم قدرت، قدرت استبدادی است که مربوط به اقداماتی میشود که دولت میتواند در چارچوب قانون اساسی بدون مراجعه و مذاکره با جامعه مدنی اتخاذ کند. در اینجا تنها جنبه حقوقی مطرح نیست، بلکه پذیرش جامعه نیز مد نظر است. به عبارت دیگر، منظور اختیاراتی است که جامعه داوطلبانه به نهاد دولت واگذار کرده است تا به نمایندگی آن، بدون مراجعه مکرر و منظم به نهادهای جامعه مدنی به اجرا بگذارد. در عمل قدرت استبدادی دولت از این فراتر میروید. زیرا در مواردی دولتها یا قانون اساسی را زیر پا میگذارند و یا اختیاراتی را برای خود قائل میشوند و در چارچوب قانون اساسی به آنها هویت "قانونی" میدهند که مورد پذیرش جامعه نمیشود. به عبارت دقیقتر، دولت اختیارات و اقداماتی را که میبایست در حیطه قدرت ساختاری باشد به حیطه قدرت استبدادی منتقل میکند و جامعه مدنی به دلیل ضعفهای ساختاری و ضعف پیوندهای ارگانیک با نهاد دولت نمیتواند دولت را از این اقدامات بازدارد.

به لحاظ منشا، قدرت دولت دارای چهار منشا اصلی است که عبارتند از: ایدئولوژیک، اقتصادی، سیاسی و نظامی.<sup>16</sup> به اعتقاد مایکل من، این چهار منشا قدرت ابزارهای متفاوتی هستند که نهاد دولت برای سازماندهی و کنترل اجتماعی مردم، منابع و سرزمین تحت قلمرو خود بکار میبندد.

در جامعه، حاکمان، نظم اجتماعی و سیاسی حاکم و مناسبات قدرت نمیتوانند برای همیشه تنها بر نیروی قهر استوار باشند. بلکه در نهایت میبایست برای خود مشروعیت و حقانیت کسب نمایند. قدرت ایدئولوژیک عمدتاً مربوط به استدلالها و گفتمانهایی میشود که برای توجیه نظم اجتماعی و سیاسی حاکم، مناسبات قدرت و حاکمیت حاکمان بکار میروند. این ایدئولوژی ها عمدتاً بر دو نوعند. آنها که مشروعیت حاکم و نظم حاکم را در آسمان و در رابطه با نیروی الهی جستجو و توجیه میکنند و آنها که حقانیت حاکم، نظم حاکم و مناسبات قدرت را در درون خود جامعه و در رابطه با مناسبات اجتماعی و اقتصادی جستجو و توجیه میکنند. البته مورد اخیر پدیده ای نسبتاً جدید است که عمر آن کمتر از 500 سال میباشد و هنوز هم تنها در بخش نسبتاً کوچکی از جهان رواج دارد. در صورتیکه طول عمر نگرش اول متجاوز از چندین هزار سال است. در مجموع، قدرت ایدئولوژیک دولت نه تنها حاکمیت حاکم و نظم حاکم را توجیه میکند، بلکه با ایجاد انسجام و همبستگی بین اقشار و طبقات اجتماعی، جامعه را حکومت پذیر میسازد.

قدرت اقتصادی دولت به ظرفیت و توانایی نهاد دولت در تعیین و تغییر شرایط اقتصادی جامعه و کنترل زندگی اقتصادی مردم مربوط میشود. در جوامع متکی بر اقتصادهای دولتی و نظامهای سیاسی خودکامه این کنترل مستقیم و غالباً بسیار شدید است. در صورتیکه در جوامع متکی بر سیستم اقتصاد آزاد و دموکراسی پارلمانی این کنترل غیر مستقیم و نسبتاً محدود است. در این جوامع کنترل اقتصادی دولت عمدتاً از طریق تدوین قوانین و سیاستهای تنظیمی و ارشادی اعمال میشود.

---

<sup>16</sup> Michael Mann, *The Sources of Social Power, Volume 1. A History of Power from the Beginning to AD 1760*, Cambridge University Press, 1986

قدرتهای سیاسی و نظامی از ضرورت ایجاد نظم و امنیت در جامعه و مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی سرچشمه میگیرند. در واقع قدرتهای سیاسی و نظامی دو بعد سیستم و دستگاهی هستند که دولت برای استقرار و حفظ نظم و امنیت در جامعه بکار میگیرد. در نهایت قدرت نظامی پشتوانه قدرت سیاسی است و در عرصه ها و مناطقی که قدرت سیاسی ضعیف و ناکارآمد است، پوشش نظم و امنیتی لازم را تامین میکند.

در عمل، دولت‌ها از توانایی‌های متفاوتی در استفاده از ابزار فوق برخوردار میباشند و آنها را به نسبتها و شیوه‌های متفاوتی بکار میگیرند. بصورتیکه دولت‌ها را میتوان بر اساس چگونگی کاربرد ابزارهای قدرت بررسی و تقسیم بندی کرد، به ویژه آنکه چگونگی و کیفیت استفاده از این ابزار دارای تاثیرات و پیامدهای چشمگیری برای الگوی توسعه اقتصادی و سیاسی کشور میباشد.

## پیدایش دولت مدرن

بر اساس نظریه متداول، منشا پیدایش نهاد دولت به گذارجوامع از ساختارهای کوچ نشین معیشتی به شکارچیان اندوختگر و سپس کشاورزی سازمان یافته باز میگردد.<sup>17</sup> در واقع این وابستگی جوامع کشاورزی به زمین و سکنا گرفتن در مناطق ثابت بود که پیدایش نهادها و ساختارهای لازم برای اعمال حکومت در یک محدوده جغرافیایی معین را میسر ساخت. به اعتقاد درپیر، نهاد دولت هنگامی بوجود میآید که ادامه حیات جامعه و نهادهایی که کارهای عمومی جامعه را انجام میدهند مستلزم آن باشد که حق کاربرد و اعمال قهر از بدنه جامعه گرفته و به یک نهاد تخصصی واگذار شود که بتواند به نمایندگی از جامعه و بمنظور استقرار و حفظ نظم از آن استفاده نماید.<sup>18</sup>

منشا پیدایش دولت مدرن به اروپای غربی باز میگردد. عواملی که موجب پیدایش دولت مدرن در اروپای غربی گردید مجموعه ای است پیچیده که در شرایط تاریخی مشخص پایه دارند. بی شک چالش امپراتوری روم توسط کلیسا نقشی کلیدی در این روند ایفا نمود. تفوق مسیحیت موجب پیدایش

---

<sup>17</sup> Hall (1986), Mann (1988), Sahlins (1974)

<sup>18</sup> Draper (1977)



فرهنگی متجانس و همگون در سراسر اروپا گردید. این امر، همراه با ساختار حقوقی نیرومندی که از امپراتوری روم به جای مانده بود گسترش تجارت آزاد در سراسر اروپا را تسهیل نمود و موجب پیدایش نهادها و ساختارهای حکومتی مشابهی گردید. نتیجه این روند پیدایش دولتهای مطلقه در قرنهای شانزدهم و هفدهم در مناطق بوربون فرانسه، هابسبورگ اسپانیا و تودور انگلستان بود<sup>19</sup> که در محدوده جغرافیایی مشخص و پذیرفته شده ای حکومت میکردند و دارای بوروکراسی مرکزی، نظام جمع آوری مالیات، ارتش منظم و مناسبات دیپلماتیک با سایر دولت ها بودند.

در واقع دولتهای مطلقه بوربون، هابسبورگ و تودور پیش درآمد « دولت - ملت های » مدرن میباشند. تا پیش از پیدایش دولتهای مطلقه در قرنهای شانزدهم و هفدهم، حکومت در وجود فرد فرمانروا و حاکم معنی داشت و در واقع بسط و گسترش وی بود. اما، با پیدایش دولتهای مطلقه فوق، حکومت از وجود فرد حاکم جدا شد و به عنوان نهادی مستقل مطرح گشت که فراتر از فرد فرمانروا میباشد و پس از وی ماندگار است. در آثار بودین و هابس<sup>20</sup> دولتهای مطلقه جدید دارای سه مشخصه اند که آنها را از اشکال پیشین دولت متمایز میسازند:

1. افراد در جامعه تابع نهاد دولت میباشند نه فرد حاکم و به حکومت سوگند یاد میکنند و در برابر آن مسئولند (نه به فرد حاکم)
2. قدرت نهاد دولت مطلق و منحصر به فرد است
3. نهاد دولت در کلیه امور کشورداری و مدنی بالاترین مرجع قدرت است

در مجموع، همانطور که در بالا گفته شد، مشخصه برجسته دولت مدرن داشتن ظرفیت بالای حکومت کردن است که از غیر شخصی شدن حکومت، پیدایش بوروکراسی مرکزی و وجود پیوندهای ارگانیک بین نهاد دولت و جامعه مدنی ناشی میشود.

---

<sup>19</sup> Bourbon France, Habsburg Spain, Tudor England

<sup>20</sup> Bodin and Hobbes

به لحاظ تاریخی، دولت مدرن اساساً در روند انقلاب صنعتی و زایش سرمایه داری شکل گرفت و به نوبه خود نقش مهمی در شکل گیری، شکوفایی و تکامل نظام سرمایه داری ایفا نمود. در این رابطه، اقدامات نهاد دولت در موارد زیر، به ویژه شایان توجه میباشند:

1. تحکیم قدرت مرکزی و حذف قدرتهای محلی که قدرت دولت مرکزی را به چالش میکشند
2. تعیین قلمرو حکومت دولت مرکزی و تثبیت مرزها
3. تثبیت و تحکیم هویت ملی، به ویژه وحدت فرهنگی و زبان مشترک که بستر و فضای سیاسی لازم را برای پیدایش و تکوین اقتصاد واحد و ملی به وجود میآورند
4. تاسیس ارتش منظم و نیروهای نظامی داخلی نظیر پلیس و ژاندارمری
5. استقرار نظم و قانون
6. ایجاد قانون مدون و تاسیس سیستم قضایی مدرن و فراگیر
7. حذف موانع و محدودیت های نظام فئودالی، نظیر مناسبات ارباب - رعیتی و تامین گردش آزاد نیروی کار در اقتصاد ملی و انجام اصلاحات ارضی
8. ایجاد پول واحد و گسترش شبکه بانکی
9. ایجاد استانداردها و سیستمهای اندازه گیری و سنجش واحد
10. ایجاد یک سیستم اقتصادی ملی واحد، از جمله حذف موانع تجارت آزاد در درون مرزها و ایجاد بازار ملی واحد
11. تعیین و تامین حقوق مالکیت، از جمله تدوین قوانین سرمایه گذاری و تامین امنیت سرمایه
12. تنظیم و تدوین قوانین کار
13. نوسازی بوروکراسی دولت
14. اصلاح و نوسازی نظام مالیاتی

15. تاسیس شبکه های حمل و نقل نظیر جاده سازی و تاسیس راه آهن

16. تاسیس شبکه های سراسری پست و مخابرات

17. حمایت از صنایع و اقتصاد ملی، به ویژه صنایع نوپا، از طریق تدوین تعرفه های اقتصادی، ایجاد سدهای حمایتی و تنظیم ورود و خروج سرمایه

18. حمایت و ترغیب انباشت سرمایه، از طریق تامین انطباق نیروی کار، بسیج سرمایه توسط نظام مالیاتی، تخصیص اعتبارات، وام، معافیت از مالیات و نرخهای بهره ترجیحی به فعالیتهای سرمایه داری

اقدامات فوق، در اشکال و به نسبت‌های مختلف، در روند تکوین دولت مدرن در بسیاری از نقاط جهان مشاهده شده اند.<sup>21</sup>

ایجاد یک منطقه واحد، تحت کنترل یک نظام سیاسی واحد، از یکسو و حذف موانع تجارت آزاد بین مناطق مختلف کشور و ایجاد یک بازار ملی فراگیر، از سوی دیگر، به نحو چشمگیری موجب افزایش قدرت نهاد دولت و تقویت

---

<sup>21</sup> . برای اطلاعات بیشتر به منابع زیر مراجعه کنید:

- Kiernan V.G., 1965, *State and nation in Western Europe, Past and Present*
- Colin Moores, 1991, *The Making of Bourgeois Europe*, London, Verso
- Immanuel Wallerstein, 1974, *The Modern World System I, Capitalist Agriculture and the Origins of the Modern European World economy in the 16<sup>th</sup> century*, New York Academic Press
- Immanuel Wallerstein, 1974, *The Modern World System II, Mercantilism and the Consolidation of the European World Economy, 1600-1750*, New York Academic Press
- Michael Mann (eds), 1988, *Europe and the Rise of Capitalism*, Oxford, Basil Blackwell
- Linda Weiss and John M. Hobson, 1995, *States and Economic Development, A Comparative Historical Analysis*, Cambridge, Polity Press
- Douglas C. North and Robert Paul Thomas, 1973, *The Rise of the West, A New Economic History*, Cambridge, Cambridge University Press

توانایی آن در کنترل زندگی اقتصادی و اجتماعی مردم گردید. تحولات فناوری، نظیر گسترش شبکه های حمل و نقل و ارتباطات نیز نقش مهمی در گسترش و تعمیق نفوذ نهاد دولت در جامعه ایفا نمود. از سوی دیگر، تحکیم وحدت ملی، گسترش زبان و فرهنگ مشترک، تقویت هویت ملی، یکسان سازی استانداردها و قوانین، یکسان سازی نظام آموزشی، تاسیس نظام آموزشی فراگیر و رشد طبقه با سواد نیز امر حکومت کردن را برای نهاد دولت آسانتر ساخت.

## فصل سوم

### نظریه های دولت

#### درآمد

در مورد دولت، چگونگی کارکرد آن، مکانیزم های درونی آن و رابطه آن با سایر نهادهای جامعه نظریه های مختلفی مطرح شده است که مهمترین آنها عبارتند از نظریه های کثرت گرایی، نخبه سالاری، مارکسیسم، گزینش اجتماعی<sup>22</sup>، نهادگرایی و فراساختارگرایی. این فصل به بررسی اجمالی نظریه های فوق اختصاص داده شده است. علاوه بر این موارد، طی چند دهه گذشته نظریه پردازان متعددی نیز نهاد دولت را از منظر فمینیسم و محیط زیست بررسی نموده اند که در اینجا به آنها نپرداخته ایم.

#### کثرت گرایی

به لحاظ معرفت شناسی، پایه نظریه کثرت گرایی در نفی یکتایی و پذیرش این امر است که در امور سیاسی و اجتماعی اساساً حقیقت، یکتا، مطلق، همه جانبه و فراگیر نیست. در اروپا کثرت گرایی در واکنش به دولتهای مطلقه و در ایالات متحده آمریکا در روند محدود کردن قدرت دولت در قانون اساسی شکل گرفت.

برای کثرت گرایان اولیه مانند کول، فیگیس و لاسکی، کثرت گرایی یک نظریه ارزشی است که نشان میدهد جامعه میبایست چگونه سازمان داده شود تا بتواند آزادی و عدالت اجتماعی را تامین کند.<sup>23</sup> اساس کلیه نظریه های کثرت گرایی این اندیشه است که در امور سیاسی و اجتماعی کثرت و تنوع مطلوب

---

<sup>22</sup> Rational or Public Choice theory

<sup>23</sup> G.D. H. Cole, J.N. Figgis, and H. Laski. See: Hirst (1989) and Nichols (1994).

است زیرا مانع از سلطه یک اندیشه واحد بر جامعه میشود. به عبارت دیگر، قدرت میبایست در جامعه پراکنده باشد و میبایست از تمرکز آن در نهاد دولت جلوگیری نمود. به اعتقاد نیکولس مکتب کثرت گرایی انگلیس دارای سه اصل است:<sup>24</sup>

1. آزادی بالاترین ارزش سیاسی است و مطمئن ترین روش برای حفظ آن عبارت است از عدم تمرکز و پراکنده بودن قدرت در درون جامعه
2. واحد تشکیل دهنده جامعه، گروه اجتماعی است
3. اندیشه حاکمیت دولت بر جامعه مضر بوده، میبایست آنرا رد کرد

در واقع، نظریه کثرت گرایی از مکتب لیبرالیسم برخاسته است. با این تفاوت که کثرت گرایی، فردگرایی لیبرالیسم را نمی پذیرد، بلکه معتقد است که عنصر اولیه و تشکیل دهنده ساختار سیاسی جامعه، گروه اجتماعی است، نه فرد. زیرا فرد در خارج از گروه اجتماعی فاقد مفهوم است. برای کثرت گرایان هویت گروهی و اینکه گروههای اجتماعی چگونه در ساختار سیاسی نمایندگی میشوند و در آن مشارکت میکنند، دارای اهمیت کلیدی است. براساس نظریه کثرت گرایی قدرت دولت میبایست محدود گردد و راه مطلوب آن تقسیم و واگذاری قدرت به گروه های اجتماعی است.

نظریه کثرت گرایی در روند تکامل خود از یک نظریه ارزشی به یک نظریه علمی و رفتاری تبدیل گشت که هدف آن توصیف و ارزیابی این مطلب است که قدرت سیاسی در جامعه عملاً چگونه تقسیم شده و عملکرد شیوه تقسیم و ساختار مربوطه چگونه است. آرتور بنتلی، بنیانگذار مکتب کثرت گرایی آمریکا سهمی عمده در این روند بر عهده داشت.<sup>25</sup>

از دید کثرت گرایان مدرن، مانند دال، نهاد دولت در کشوری مانند ایالات متحده آمریکا، مجموعه ای پیچیده از مراکز قدرت متعدد است بطوریکه هیچیک از مراکز قدرت نمیتواند به تنهایی حاکم بر کلیه امور باشد.<sup>26</sup> در این

---

<sup>24</sup> Nichols (1975)

<sup>25</sup> Arthur Bentley (1967)

<sup>26</sup> Dahl (1963)

چارچوب قدرت گروه های نیرومند همواره توسط سایر گروه ها محدود و کنترل میشود به نحوی که گروه حاکم هیچگاه نمیتواند سیاست و برنامه های خود را بدون مشورت و مصالحه با سایر گروه ها به اجرا بگذارد. از این منظر، برای شناخت لیبرال دموکراسی های مدرن غرب میبایست به سه مشخصه اصلی توجه داشت: اول، مرکزیت گروه های اجتماعی در ساختار سیاسی، دوم، چگونگی تقسیم قدرت در بین گروه های اجتماعی و سوم، میزان اشتراک نظر بین گروه های اجتماعی. از دید کثرت گرایان مدرن، اصول اساسی ساختار سیاسی ایالات متحده آمریکا توسط اکثر گروه های اجتماعی پذیرفته شده است. لذا، رقابت و تنشهای سیاسی نه بر سراسول و مرزهای سیستم، بلکه بر سر چگونگی تقسیم قدرت در درون سیستم است. در واقع، کثرت گرایان مدرن نهاد دولت در لیبرال دموکراسی های غرب را به یک پدیده خنثی و بدون ضرر تبدیل کردند که بنا به ساختار خود اساساً نمیتواند کانون انباشت قدرت مطلق باشد. زیرا وجود مراکز قدرت متعدد که هیچیک از حق حاکمیت برخوردار نمیشوند، قدرت را محدود و مشروط میسازد.

جامعه مدنی یکی از ارکان اصلی نظریه کثرت گرایی است. زیرا وجود سازمانهای مدنی نه تنها قدرت دولت را محدود میسازد، بلکه اساساً پایه توسعه اقتصادی و سیاسی محسوب میشود. پیشرفت اقتصادی و سیاسی گروه های اجتماعی مستلزم داشتن سرمایه اجتماعی است که از ایجاد سازمانهای اجتماعی مناسب و مشارکت فعال اعضای گروه در سازمانهای مربوطه تشکیل میشود. گروه های اجتماعی که نتوانند اعضای خود را در سازمانهای مدنی مناسب سازمان دهند در واقع فاقد سرمایه اجتماعی میباشند که نهایتاً به عقب افتادگی اقتصادی و سیاسی آنها خواهد انجامید.

نظریه کثرت گرایی از جوانب مختلف مورد انتقاد قرار گرفته است. از دید برخی از منتقدین، تجربه جنگهای ویتنام و عراق عملاً نشان داد که وجود گروههای اجتماعی متعدد در ساختار قدرت سیاسی مانع از آن نمیشود که یک گروه اجتماعی بتواند سیاست خود را بر سایر گروه ها تحمیل نماید. نظریه پردازانی «چون لوکز»، «باکراک» و «باراتز» یادآور میشوند که مکتب کثرت گرایی آمریکا بررسی خود را به ساختار قابل مشاهده قدرت محدود میسازد و ساختار پنهانی قدرت را نادیده میگیرد. از منظر این گروه، در پس اشتراک نظر ظاهری گروههای اجتماعی بر سر اصول اساسی نظام سیاسی،

اشکال متعدد و پیچیده ای از مکانیزم های اعمال قهرنهیفته است.<sup>27</sup> همچنین، توانایی گروههای اجتماعی در تولید و انباشت سرمایه اجتماعی به جایگاه آنها در ساختار قدرت و مشخصات ساختار قدرت وابسته است. لیندبلوم تاکید میکند که صاحبان سرمایه از موقعیت برتری در ساختار قدرت برخوردار میباشند، زیرا در نظام دموکراسی دولت برای آنکه انتخاب شود نیازمند همکاری صاحبان سرمایه برای ایجاد رونق اقتصادی میباشد.<sup>28</sup> به عبارت دیگر، و جود توافق پیرامون اصول اساسی نظام به معنای رضایت کلیه گروه های اجتماعی نیست.

مارتین اسمیت معتقد است که نظریه کثرت گرایی دارای سه خطای متدولوژیک است. اولاً، وجود گروه های اجتماعی متعدد مبین آن نیست که قدرت در ساختار سیاسی پراکنده است و دسترسی به آن برای کلیه گروههای اجتماعی آزاد و بلا مانع است. دوماً، وقتیکه گروه حاکم، جویای نظرسایر گروهها میشود بدین معنی نیست که گروه های مزبور در ساختار سیاسی از قدرت قابل توجهی برخوردار میباشند. سوماً، کثرت گرایان به شبکه قدرت بصورت مجموعه ای از روابط شخصی نگاه میکنند و ساختار نهادی آنها که مانع از مشارکت و دسترسی اکثر گروههای اجتماعی به قدرت میشود، نادیده میگیرند.<sup>29</sup>

کثرت گرایی خواهان محدود کردن قدرت نهاد دولت و واگذاری هرچه بیشتر قدرت به گروه های اجتماعی است. با اینهمه، مکتب کثرت گرایی به بررسی و شناخت مکانیزم نهاد دولت، چگونگی عملکرد آن و شناخت پیامدها، فرصتها، مخاطرات و چالشهای آن نمیپردازد. در واقع، از این منظر مکتب کثرت گرایی فاقد نظریه دولت است.

علیرغم انتقادهای فوق، نظریه کثرت گرایی همچنان پر رونق و پر طرفدار است. زیرا این نظریه بر منطقی استوار است که از حس غریزی لیبرال دموکراسی برمیخیزد.

---

<sup>27</sup> Lukes (1974), Bachrach and Baratz (1962)

<sup>28</sup> Lindblom (1977)

<sup>29</sup> Martin Smith (2006)



## نخبه سالاری

ریشه های اولیه نظریه نخبه سالاری را میتوان در اندیشه سیاسی افلاطون و ماکیاوولی جستجو کرد. اما نخبه سالاری به عنوان یک نظریه سیاسی مدون با آثار رابرت مایکلز، ویلفرد پارتو و گتانو موسکا آغاز میشود.<sup>30</sup> از دید این نظریه پردازان، متمرکز شدن قدرت سیاسی و اجتماعی در دست نخبگان جامعه اجتناب ناپذیر است. به اعتقاد مایکلز نیاز سازمانهای اجتماعی و سیاسی به مدیران متخصص خود بخود به پیدایش بوروکراسی و سپس اولیگارشی میانجامد. به عبارت دیگر، نخبه سالاری پیامد اجتناب ناپذیر سازماندهی و تشکل اجتماعی است. به گفته پارتو، تاریخ در واقع داستان دست بدست شدن قدرت از نخبگان قدیم به نخبگان جدید است. به اعتقاد موسکا، هر گروه حاکم دارای یک فرمول سیاسی است که توسط آن به قدرت سیاسی خود مشروعیت میدهد و آنرا به توده مردم می قبولاند. به این ترتیب قدرت در درون گروه نخبه گان میچرخد تا اینکه در اثر فرسوده شدن گروه حاکم، گروه جدیدی شکل بگیرد و قدرت را از آن خود کند.

بنا به نظریه کلاسیک نخبه سالاری، حاکمان و فرمانروایان جامعه همواره یک گروه اجتماعی یکدست و متجانس را تشکیل میدهند که در درون مرزهای یک دولت- ملت معین مستقر میباشند. بعلاوه، نخبگان حاکم همواره یک گروه اجتماعی بسته اند که از توده مردم کاملاً جدا میباشند و اعضای آن بر اساس مناسبات اقتصادی، سیاسی و اینولوژیک برگزیده میشوند.

نظریه پردازان جدیدتر مکتب نخبه سالاری رقابت بین اعضای گروه نخبگان را میپذیرند. بعلاوه، نظریه پردازان جدید معتقدند که نخبگان حاکم بر دولتهای ملی در عین آنکه در درون مرزهای دولت- ملت ها مستقر میباشند، از یکدیگر نیز تاثیر میپذیرند و با یکدیگر دارای مناسبات، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی میباشند. نظریه پردازانی مانند کوهان و نای تاکید میکنند که در جهان کنونی که کشورها به صورت فزاینده ای به یکدیگر وابسته میباشند، نخبگان حاکم بر دولتهای ملی سیاستهای خود را با هم هماهنگ میسازند بصورتیکه

---

<sup>30</sup> Robert Michels (1911), Vilfredo Pareto (1935) and Mosca Gaetano (1896)

یک شبکه سیاستگذاران فراملی در حال شکل گیری است.<sup>31</sup> به اعتقاد جک والکر و رودس نخبگان حاکم بر دولتهای ملی در یک شبکه فراملی وجود دارند و به عنوان بخشی از این شبکه عمل میکنند.<sup>32</sup>

در مجموع، از دید مکتب نخبه سالاری، نهاد دولت یک میانجی بیطرف و مستقل بین گروههای اجتماعی نیست که وظیفه آن تامین منافع ملی و پشتیبانی از منافع کلیه گروهها و ایجاد تعادل بین آنها باشد. بلکه نهاد دولت در دست گروه نخبگان حاکم است که از سیاستمداران، امیران ارتش و صاحبان سرمایه تشکیل میشود و هدف آنها تامین بیشترین منافع برای خود است. نظریه پردازان مکتب نخبه سالاری برای شبکه نخبگان سه مشخصه قائلند: اول تجانس اجتماعی و اشتراک پایگاه طبقاتی، دوم اشتراک نظام عقیدتی و ارزشی، سوم پیوندها و مناسبات گسترده فردی، خانوادگی، قومی و اقتصادی. این سه مشخصه سبب میشود تا نخبگان حاکم دارای منافع اقتصادی، اجتماعی و سیاسی مشترکی باشند.

بسیاری از نظریه پردازان جدید مکتب نخبه سالاری، همت خود را متوجه بررسی چگونگی کارکرد نهاد دولت و نقش نخبگان در این نهاد نموده اند. برای مثال، به اعتقاد اسکوپول نهاد دولت در واقع یک سیستم قهر سازمان یافته است که دارای ساختار مستقل و خاص خود میباشد. نخبگانی که کنترل این نهاد را به عهده دارند از استقلال نسبی برخوردارند، لذا میتوانند به دور از رقابتهای کوتاه مدت، منافع بلند مدت طبقات و افشار حاکم را تامین نمایند. نهاد دولت به گونه ای عمل میکند که ساختار و مناسبات طبقاتی و اجتماعی حاکم را حفظ و باز تولید نماید. اما، در این چارچوب، نخبگان حاکم بر نهاد دولت دارای منافع خاص خود نیز میباشد. به عبارت دیگر، در امر تصرف منابع اقتصادی جامعه نهاد دولت با طبقه حاکم در رقابت است.<sup>33</sup> بولپیت نیز معتقد است که گروه «نخبگان سیاسی» که از روسای احزاب، کارمندان ارشد و مشاوران دولت تشکیل میشوند دارای منافع خاص خود میباشد و به شرط

---

<sup>31</sup> Keohane and Nye (1997)

<sup>32</sup> Jack walker (1989), Rhodes (1997)

<sup>33</sup> Skocpol (1979)

استفاده درست از نهاد دولت و کاربرد سیاستهای مناسب، در موقعیتی میباشد که میتوانند به خواستههای خود جامه عمل بپوشانند.<sup>34</sup>

## مارکسیسم

اکثر نظریه پردازان مارکسیست نسبت به نهاد دولت دارای برداشتی ابزاری میباشد. به این معنا که نهاد دولت را ابزاری در دست طبقه حاکم برای تضمین ادامه حیات، ثبات و بازتولید ساختار طبقاتی حاکم میدانند. در این چارچوب، نظریه پردازان مارکسیست به مطالعه ساختار قدرت، شناخت مناسبات اقتصادی و اجتماعی درون شبکه قدرت، بررسی روابط اجتماعی بین صاحبان قدرت اقتصادی و صاحبان قدرت سیاسی و مطالعه روند اجتماعی که توسط آن ایدئولوژی نخبگان طبقه حاکم به ایدئولوژی مسلط جامعه، به ویژه ایدئولوژی نهاد دولت تبدیل میشود، میپردازند.

در آثار اولیه مارکس دولت سرمایه داری عمدتاً یک ابزار اعمال قهر طبقاتی است که توسط آن طبقه سرمایه دار بازتولید مناسبات سرمایه داری و حاکمیت اقتصادی و سیاسی خود را تضمین میکند. اما آثار بعدی مارکس و انگلس تصویر پیچیده تر و کاملتری از نهاد دولت بدست میدهند که شامل وظایفی نظیر تنظیم اقتصاد سرمایه داری، کنترل رقابت مخرب بین سرمایه داران، حفظ منافع بلند مدت نظام سرمایه داری، ایجاد ساختارها و نهادهای لازم برای بازتولید و توسعه نظام سرمایه داری و تنظیم و کنترل تنشهای بین طبقات اجتماعی را نیز در بر میگیرد. جنبه های اخیر در آثار مارکسیستهای معاصر مانند گرامشی، سوئیزی، میلی بند و پولانتز به ویژه برجسته اند.

اولین اظهار نظر مارکس در مورد نهاد دولت در رساله "نقد نظریه دولت هگل" به میزان قابل توجهی هگلی است. هگل نهاد دولت را از جامعه مدنی که عرصه زندگی اقتصادی است و در آن مناسبات افراد با یکدیگر بر پایه منافع شخصی است، جدا میداند و بر این عقیده است که دولت همچون یک شهروند انتزاعی ایده آل، نماد منافع عمومی شهروندان است. مارکس نظریه خود در مورد دولت را در همین چارچوب ارائه میدهد. اما برخلاف هگل،

<sup>34</sup> Bulpitt (1986, 1995)

معتقد است که نهاد دولت، از آنجا که پشتیبان نظام مالکیت خصوصی میباشد، اساساً نمیتواند حامی منافع کلیه شهروندان باشد. در این راستا، مارکس راه حل را در الغای مالکیت خصوصی و دولت جستجو میکند.<sup>35</sup> در «ایدئولوژی آلمانی» و متعاقب آن «مانیفست کمونیسم» نظریه دولت مارکس و انگلس منسجم تر میشود و نهاد دولت بطور مشخص به عنوان ابزاری در دست طبقه سرمایه دار برای حفظ و تضمین مناسبات و نظام مالکیت خصوصی سرمایه داری مطرح میگردد.<sup>36</sup>

اما در رساله های «هجدهمین برومر لوئیس بناپارت»، «مبارزات طبقاتی در فرانسه» و «جنگ داخلی فرانسه» مارکس یک گام فراتر میرود و برای نهاد دولت تا حدودی استقلال قائل میشود. در این رساله ها، همواره بخشی از طبقه سرمایه دار است که نهاد دولت را در اختیار دارد و دولت تا حدودی مستقل از طبقه حاکم عمل میکند.<sup>37</sup> در این چارچوب، مارکس حتی خاطر نشان میکند که کارمندان دستگاه دولت عمدتاً از طبقات و اقشار غیر سرمایه دار تشکیل میشوند. بالاخره، در «آنتی دورینگ» و «منشا خانواده» انگلس این مضمون را منسجم تر کرده، این نظریه را مطرح میکند که دولت نماد منافع گروهی طبقه سرمایه دار است.<sup>38</sup> در واقع، در چند اثر اخیر، مارکس و انگلس از برداشت ابزاری دولت فراتر رفته، برای نهاد دولت نقش ساختاری قائل میشوند. به این معنی که وظیفه نهاد دولت مداخله در امور اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بمنظور تنظیم اقتصاد سرمایه داری، جلوگیری از رقابتهای مخرب بین سرمایه داران و حفظ و تأمین منافع بلند مدت نظام سرمایه داری میباشد. در این چارچوب، مارکس و انگلس برای دولت استقلال محدودی قائل میشوند تا بتواند در ورای رقابت های مقطعی بین سرمایه داران، منافع بلند مدت طبقه سرمایه دار را تأمین کند.

نقش ساختاری دولت از دوجنبه دیگر نیز مطرح است که رد پای آنها را میتوان در آثار مارکس و انگلس یافت. جنبه اول، ایجاد ساختارها و نهادهای

<sup>35</sup> Critique of Hegel's Doctrine of the State (1834)

<sup>36</sup> German Ideology (1845), Communist Manifesto (1848)

<sup>37</sup> The Class Struggles in France (1850), The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte (1952), The Civil war in France (1871)

<sup>38</sup> Anti Daring (1878), The Origin of Family, Private Property and the State (1884)

لازم برای کارکرد و توسعه نظام سرمایه داری است که خود وظایف متعددی را در بر میگیرد که مهمترین آنها عبارتند از: دفاع نظامی از حاکمیت، استقلال و اقتصاد ملی، استقرار حکومت قانون و حفظ ثبات و امنیت در درون مرزهای کشور، ایجاد سیستم حقوقی برای تضمین مالکیت خصوصی و جلوگیری از رفتارهایی که کارکرد سیستم مالکیت خصوصی را به خطر میاندازد و نیز ایجاد زیرساختها و شرایط مادی که برای کارکرد و توسعه نظام سرمایه داری لازم میباشند، اما تولید آنها به دلیل عدم سودآوری در چارچوب مناسبات بازار میسر نیست.

جنبه دیگر، کنترل تنش های طبقاتی، به ویژه بین طبقه های سرمایه دار و کارگر است. در «منشا خانواده، مالکیت خصوصی و دولت» انگلس مینویسد: برای اینکه طبقاتی که دارای منافع اقتصادی متضاد میباشند خود و جامعه را در مبارزات بیهوده از بین نبرند، میبایست قدرتی وجود داشته باشد که در ظاهر بر فراز جامعه قرار بگیرد و بتواند این تنشها را کنترل و در محدوده قانون و نظم موجود نگاه دارد. این قدرت که از جامعه برمیخیزد و خود را بر فراز آن قرار میدهد و هرچه بیشتر خود را از آن بیگانه میسازد، همان نهاد دولت است.<sup>39</sup> به عبارت دیگر، وظیفه نهاد دولت عبارتست از حفظ اتحاد و همبستگی جامعه در چارچوب منافع طبقه حاکم.

به این ترتیب، برای مارکسیستها دولت در عین آنکه عمدتاً یک ابزار اعمال قهر طبقاتی است که توسط آن طبقه سرمایه دار حاکمیت اقتصادی و سیاسی خود را تضمین میکند، دارای سه وظیفه ساختاری نیز میباشند که عبارتند از: ایجاد نهادها و ساختارهای لازم برای کارکرد نظام سرمایه داری، کنترل تنشهای طبقاتی بمنظور حفظ اتحاد و همبستگی جامعه و کنترل و تنظیم رقابت بین سرمایه داران جهت تامین منافع بلند مدت نظام سرمایه داری.

جوانب ساختاری و غیر ابزاری نهاد دولت برای مارکسیستهای نیمه دوم قرن بیستم به بعد از اهمیت به مراتب بیشتری برخوردار میباشند. برای مثال، گرامشی تاکید میکند که طبقه حاکم برای حفظ هژمونی طبقاتی خود نمیتواند تنها بر ابزار اعمال قهر متکی باشد، بلکه میبایست بتواند جهان بینی و ارزشهای اخلاقی، سیاسی و فرهنگی خود را به سایر طبقات بقبولاند و آنها را

---

<sup>39</sup> Engels (1884), *The Origin of the family, Private Property and the State*

به عنوان ارزشها، ایدئولوژی و معیارهای کل جامعه حاکم سازد. زیرا در غیر این صورت پایگاه قدرت طبقه حاکم بسیار محدود، ضربه پذیر و ناپایدار خواهد بود. از این منظر، نهاد دولت تنها یک ابزار اعمال قهر نیست، بلکه کلیه نهادهایی را که برای کسب مقبولیت و مشروعیت سیاسی و اخلاقی لازم میباشند را نیز در بر میگیرد.<sup>40</sup> گرامشی خاطر نشان میکند که در جوامع اروپای غربی این نهادها غالباً در درون جامعه مدنی ریشه دارند و بین نهاد دولت و جامعه مدنی پیوندهای نیرومندی وجود دارد. لذا، در این جوامع، برخلاف جوامع شرق (مانند روسیه) که در آنها نهادهای جامعه مدنی ضعیف میباشند، برای کسب قدرت سیاسی هدف قرار دادن ارگان های اعمال قهر دولت کافی نمیشد. بلکه میبایست ابتدا نهادهای جامعه مدنی را هدف قرار داد تا پایگاه هژمونی ارزشی و اخلاقی طبقه حاکم را متزلزل کرد.

پولانتز معتقد است که مناسبات طبقاتی نظام سرمایه داری برای نهاد دولت حکم ساختار عینی را دارند که کارگزاران دولت میبایست در چارچوب و محدوده آن عمل کنند. اما در این چارچوب، پولانتز برای دولت و کارگزاران آن استقلال نسبی قائل است و بر نقش نهاد دولت در حفظ اتحاد و همبستگی طبقاتی جامعه تاکید میکند.<sup>41</sup> از سوی دیگر، «میلبند» در عین تاکید بر اینکه دولت ابزاری در دست طبقه حاکم است، یادآور میشود که این امر نمیبایست مانع از درک استقلال نسبی دولت و کارگزاران آن از طبقه حاکم گردد. به اعتقاد وی استقلال دولت از طبقه حاکم یکی از مشخصات مهم نهاد دولت است.<sup>42</sup>

از دید بلوک، دولت سرمایه داری پاسدار و متولی منافع عمومی و بلند مدت طبقه سرمایه دار است. وی تاکید میکند که مدیران دولت منافع بلند مدت نظام سرمایه داری را بهتر از اعضای عادی طبقه سرمایه دار درک میکنند. زیرا مدیران دولت به مسائل از منظر سیاسی مینگردند و دارای درکی سیستماتیک میباشند. به اعتقاد بلوک، وابستگی درآمد مدیران دولت به سطح تولید و درآمد اقتصاد و نیز وابستگی درآمد ملی به سطح سرمایه گذاری، منافع مدیران

---

<sup>40</sup> Gramsci (1971)

<sup>41</sup> Poulantzas (1969,76,78)

<sup>42</sup> Miliband (1977)

دولت را به منافع طبقه سرمایه دار پیوند زده، مانع از آن میشود که منافع مدیران دولت از منافع بلند مدت و عام طبقه سرمایه دار گسسته شود.<sup>43</sup>

به اعتقاد جسوپ، نهاد دولت سیستم و ساختار پیچیده و پویایی است که در روند بحرانهای سیاسی و اقتصادی شکل میگیرد. در هر لحظه و شرایط معین، نهاد دولت تبلور سیاستها و استراتژی های گذشته میباشد. اما بسته به آنکه با بحرانهای جدید چگونه برخورد شود داریم در حال تحول است. از این منظر، دولت و نهادهای وابسته به آن، از این جهت که منافع طبقه حاکم را بیشتر منعکس میکنند، دارای محتوای طبقاتی میباشند. اما ساختار و عملکرد نهاد دولت جزمی نیست و نمیتوان اطمینان داشت که همواره ضامن منافع طبقه حاکم باشد.<sup>44</sup>

در واقع مارکسیستهای معاصر با کنار گذاشتن نظریه های ماتریالیسم تاریخی، جبر تاریخی و جبر اقتصادی دیگر به یک تئوری کلی و فراگیر دولت که در کلیه شرایط مصداق داشته باشد، معتقد نیستند. از دید این عده، مارکسیسم ابزار و مفاهیمی را در اختیار میگذارد که توسط آنها میتوان دولتهای مشخصی را در شرایط مشخص تحلیل و ارزیابی نمود.

## گزینش اجتماعی

نظریه گزینش عقلایی یا گزینش اجتماعی<sup>45</sup> در دهه 1960 توسط تعدادی از اقتصاددانان آمریکایی تدوین گردید. وجه مشخصه این نظریه استفاده از چارچوب نظری و ابزارهای تحلیلی علم اقتصاد برای مطالعه و شناخت پدیده های سیاسی است. اولاً مانند علم اقتصاد، نظریه گزینش اجتماعی معتقد است که همه افراد عقلایی هستند و هدف آنها تامین حداکثر منافع و حداکثرسازی مطلوبیت<sup>46</sup> است. دوماً، نظریه گزینش اجتماعی بر این مبنی مدل های تئوریک میسازد و سپس مانند علم اقتصاد این مدلها را برای بررسی، توضیح

---

<sup>43</sup> Block (1987)

<sup>44</sup> Jessop (1990)

<sup>45</sup> Rational or Public Choice theory

<sup>46</sup> Utility maximisation

و پیش بینی رفتار افراد و کارگزاران بکار میگیرد. نظریه گزینش اجتماعی، با استفاده از روش ها و ابزارهای علم اقتصاد، به نتایجی سیستماتیک در مورد دولت دست مییابد که در مجموع دولت را منشا ناکارآمدی میداند. به همین دلیل، جیمز بوکانن که در سال 1986 به خاطر موفقیت‌هایش در زمینه پرداخت نظریه گزینش اجتماعی به دریافت جایزه نوبل نائل شد، نظریه گزینش اجتماعی را «علم نارسایی دولت»<sup>47</sup> میخواند. از این منظر، همانطور که علم اقتصاد به بررسی علل نارسائی مکانیزم بازار<sup>48</sup> و چگونگی برخورد با آن میپردازد، نظریه گزینش اجتماعی با کاربرد ابزار و متدهای تحلیلی مشابه به بررسی علل نارسائی نهاد دولت و چگونگی برخورد با آنها میپردازد.

نظریه پردازان «گزینش اجتماعی» علل نارسایی دولت را از جوانب متعددی مورد بررسی قرار داده اند که از آن میان نظریه های رانت خواری<sup>49</sup>، مبادله رای<sup>50</sup>، دورهای سیاسی - اقتصادی<sup>51</sup> و حداکثرسازی بودجه<sup>52</sup> شایان توجه میباشند.

نظریه رانت خواری رابطه متقابل بین گروه های فشار و دولت را مورد بررسی قرار میدهد. از این منظر، هرگونه مداخله دولت در امور اقتصادی، از یارانه دهی و تنظیم قیمت‌ها گرفته تا وضع تعرفه های گمرکی، حمایت از صادرات، تخصیص اعتبارات و غیره، همواره موجب تولید رانت و یا مزایای اقتصادی ویژه میشود که غالباً نصیب حامیان حزب حاکم میگردد. اما از دید نظریه رانت خواری، علت وجودی این سیاستها را میبایست در رابطه متقابل بین گروه های فشار و دولت جستجو کرد. به عبارت دیگر، علت آنکه دولت یک سیاست مشخص را اتخاذ میکند، بیش از آنکه به خاطر حمایت از منافع عمومی جامعه باشد، به دلیل وجود گروه های فشار میباشد که با استفاده از امکانات اقتصادی و سیاسی خود، دولت را ناچار به اتخاذ سیاست مربوطه میسازند. از سوی دیگر، دولت با تولید رانت اقتصادی و توزیع مزایای مربوطه بین اقدار اجتماعی مورد نظر موفق میشود تا حمایت سیاسی آنها را

---

<sup>47</sup> State failure

<sup>48</sup> Market failure

<sup>49</sup> Rent seeking

<sup>50</sup> Vote swapping or trading

<sup>51</sup> Political business cycles

<sup>52</sup> Budget maximisation



خریداری کرده و بدینوسیله موقعیت سیاسی خود را تحکیم کند. از دید نظریه رانت خواری، این مکانیزم به دو دلیل زیان بار است. اولاً، هرگونه مداخله دولت در امور اقتصادی با مخدوش کردن سیستم انگیزه ها، تضعیف رقابت و ایجاد یا تقویت ساختارهای انحصاری موجب افت کارایی اقتصاد میگردد. دوماً، مکانیزم رانت خواری با ترغیب تخصیص منابع به فعالیتهای غیرتولیدی، مانند لابیگری و رشوه دهی موجب اتلاف منابع اقتصادی میشود.<sup>53</sup>

یکی از ایرادهایی که به سیستم «هر فرد یک رای» گرفته میشود آن است که این سیستم به میزان و شدت میل و خواست رای دهندگان بی توجه است، زیرا برای کلیه آرا وزن برابر قائل میشود. به لحاظ نظری، مبادله یا داد و ستد رای میتواند تا حدودی بر این مشکل غلبه کند. برای مثال، در انتخابات محلی، دو شخص «الف» و «ب» میتوانند با یکدیگر توافق کنند تا شخص «الف» بر سر مسئله ای که برای وی از اهمیت کمی برخوردار است، اما برای «ب» بسیار مهم است، طبق خواسته «ب» رای بدهد و در مقابل شخص «ب» به مسئله ای که برای وی کم اهمیت و برای «الف» پراهمیت است، مطابق خواسته «الف» رای دهد. چنین معامله ای میتواند برای «الف» و «ب» مقرون به صرفه باشد. به این معنی که منافع آن نسبت به هزینه آن بیشتر باشد و «الف» و «ب» بتوانند منافع خالص مربوطه را به نحو مطلوبی بین خود تقسیم کنند. اما همانطور که بوکانون، تولوک و واگنر خاطر نشان میکنند، از این امر نمیتوان نتیجه گرفت که از دید کل جامعه مبادله رای همواره مطلوب خواهد بود.<sup>54</sup> زیرا چنانچه در اثر مبادله رای، گزینه ای انتخاب شود که اولاً هزینه آن برای بقیه جامعه بیشتر از منافع آن باشد و دوماً زیان مربوطه بیشتر از منافی باشد که توسط معامله رای بین «الف» و «ب» تولید شده است، در آن صورت مبادله رای به زیان کل جامعه عمل خواهد کرد. طرفداران نظریه «مبادله رای» معتقدند که در بسیاری از موارد سیاستمداران، تحت تاثیر گروه های فشار و برای کسب حداکثر منافع شخصی، اقدام به معاملاتی میکنند که برای کل جامعه زیان آور میباشند.

<sup>53</sup> Tullock 1989

<sup>54</sup> Buchanan and Tullock (1965), Buchanan and Wagner (1977 and 1978)

در کشورهای سرمایه داری غرب، علیرغم چیرگی نظام سرمایه داری، سهم دولت در تولید ناخالص ملی از رشد خیره کننده ای برخوردار بوده است. برای مثال، در فاصله 1913 تا 1996 سهم بودجه دولت در تولید ناخالص ملی در بریتانیا از 12.7% به 43% و در آمریکا از 7.5% به 45% افزایش یافت. در آلمان و ایتالیا این نسب در اوایل دهه 90 از مرز 50% فراتر رفت. این پدیده مورد توجه بسیاری از اقتصاددانان و سیاستمداران قرار گرفته و عده ای از آنها کوشیده اند تا علل آنرا بشناسند. نظریه های «دورهای سیاسی - اقتصادی» و «حداکثرسازی بودجه» دو نمونه موفق از این تلاشها میباشند که در چارچوب نظریه «گزینش اجتماعی» به بررسی این موضوع میپردازند.

یکی از مشخصه های بارز اقتصاد سرمایه داری، وجود بحران های ادواری یا سیکل های تجاری است. کنترل و تنظیم این بحرانها مستلزم آن است که سیاست مالیاتی و مالی دولت برخلاف جهت سیکل تجاری حرکت کند. یعنی به هنگام رکود، انقباضی و در دوره های رونق، انبساطی باشد. اما بنا برنظریه دورهای سیاسی - اقتصادی، در دموکراسی های پارلمانی که برای کسب و حفظ قدرت، سیاستمداران میبایست برای کسب حداکثر آرا با یکدیگر رقابت کنند، رعایت این انضباط دشوار خواهد بود. زیرا در دوره های رونق سیاستمداران فاقد انگیزه لازم میباشند. در دوره هایی که اقتصاد دچار رکود است، رقابت برای کسب حداکثر آرا موجب میشود که سیاستمداران اقدام به کاهش مالیات و افزایش بودجه و پرداختهای دولت نمایند تا با بالا بردن سطح تقاضا بتوانند بررکود اقتصادی غلبه کنند و آرای مورد نیاز خود را کسب نمایند. اما در دوره های رونق اقتصادی سیاستمداران فاقد انگیزه لازم برای افزایش مالیاتها و کاهش بودجه و پرداختهای دولت میباشند، زیرا این امر سبب خواهد شد تا آرای کمتری بدست آورند. بر پایه این استدلال، نظریه «دورهای سیاسی - اقتصادی» نتیجه میگیرد که این امر موجب رشد مداوم مالیات و بودجه دولت خواهد شد که نهایتا به افت نرخ رشد اقتصادی و افزایش نرخ بیکاری منجر خواهد گردید.<sup>55</sup>

از سوی دیگر، ویلیام نیسکانن معتقد است که دلیل رشد فزاینده سهم دولت در تولید ناخالص ملی کشورهای غرب را میبایست در انگیزه و

<sup>55</sup> Buchanan and Wagner (1977 and 1978)

ساختار سازمانی بوروکراسی دولت جستجو کرد.<sup>56</sup> هدف شرکتها در اقتصاد بازار آزاد عبارت است از تامین حداکثر سود. اما موسسات دولتی غالباً در چارچوب سود و زیان عمل نمیکند. زیرا موسسات دولتی غالباً محصولات و خدمات خود را به صورت رایگان و یا بسیار ارزان در اختیار عامه مردم میگذارند و بودجه خود را عمدتاً از محل درآمدهای دولت، به ویژه درآمدهای مالیاتی تامین میکنند. به اعتقاد نیسکانن، در چنین شرایطی هدف مدیران دولتی نه حداکثر سازی سود، بلکه حداکثر سازی بودجه خواهد بود. زیرا هرچه بودجه آنها بیشتر و دستگاه آنها عریضتر باشد، از درآمد، قدرت، حیطة نفوذ و پرسنل بیشتری برخوردار خواهند بود. افزون بر این، نیسکانن تأکید میکند که حداکثر سازی بودجه یک خواست انتزاعی نیست، بلکه مدیران موسسات دولتی میتوانند خواست خود را عملی کنند، زیرا نحوه سازماندهی بوروکراسی دولت به مدیران موسسات دولتی اجازه میدهد تا از قدرت انحصاری بسیار بالایی برخوردار باشند. به عبارت دیگر، همانطور که در عرصه اقتصاد وجود ساختار انحصاری موجب نارسایی اقتصاد<sup>57</sup> میشود، در عرصه سیاست نیز وجود ساختار انحصاری در بوروکراسی دولت موجب نارسایی نهاد دولت میشود.<sup>58</sup>

نظریه گزینش اجتماعی از جوانب متعددی مورد انتقاد قرار گرفته است. به ویژه، همانطور که «آمارتیا سن» خاطر نشان میکند، فرض «حداکثر سازی مطلوبیت» در عرصه سیاسی بسیار بحث برانگیز است، زیرا در بسیاری از مواقع افراد به دلیل احساس وظیفه، همبستگی و ملاحظات اخلاقی از کارهایی که مایل به انجام آنها میباشند خودداری میکنند. با اینهمه، طی دهه های 80 و 90 نظریه پردازان مکتب گزینش اجتماعی موفق شدند تا نظریه سیاستگذاران و افکار عمومی را متوجه مشکلات ناشی از رشد بی رویه دولت سازند، که در جای خود دست آورد با ارزشی محسوب میشود.

---

<sup>56</sup> William Niskanen (1971, 1994)

<sup>57</sup> Market failure

<sup>58</sup> State failure

## نهادگرایان

رونق نظریه های رفتارگرایی<sup>59</sup> و گزینش اجتماعی طی دهه های 60-90 موجب گردید تا در عرصه نظری به نقش دولت در تحولات اجتماعی کمتر توجه شود. از دید کثرت گرایان رفتارگرا، در لیبرال دموکراسی های غرب نهاد دولت یک پدیده خنثی است که بنا به ساختار خود اساساً نمیتواند کانون انباشت قدرت مطلق باشد زیرا وجود مراکز قدرت متعدد که هیچیک از حق حاکمیت برخوردار نمیباشند، قدرت را محدود و مشروط میسازند. این امر نظریه پردازان را تشویق نمود تا برای فهم تحولات اجتماعی تلاش خود را به سوی شناخت گروه های اجتماعی و بررسی رابطه آنها با یکدیگر متوجه سازند. نظریه گزینش اجتماعی از این فراتر رفت و نهاد دولت را به یک پدیده منفی تبدیل نمود. بر اساس نظریه گزینش اجتماعی، قدرت دولت میبایست محدود گردد زیرا وجود گروه های فشار، از یکسو و انگیزه بوروکراتهای دولت برای کسب حداکثر منافع شخصی، از سوی دیگر، موجب رشد فزاینده دولت، گسترش مناسبات رانت خواری، افست کارایی و اتلاف منابع اقتصادی خواهد شد. نهادگرایی ابتدا بصورت واکنشی در برابر نظریه های رفتارگرایی و گزینش اجتماعی مطرح گردید تا نهاد دولت را به عنوان یک عامل مهم و تعیین کننده در شناخت تحولات اجتماعی مجدداً وارد صحنه سازد.

از دید نهادگرایان، نهاد دولت حکم متنی را دارد که تحولات اجتماعی در بستر آن انجام میپذیرد. این متن فرصتها و محدودیتهایی را که بازیگران سیاسی در مسیر تحقق اهداف خود با آنها روبرو میشوند تعریف و تعیین میکند. به عبارت دقیقتر، این متن نهادی نوعی گزینش استراتژیک را بر بازیگران صحنه سیاست تحمیل میکند، زیرا بازیگران این صحنه میبایست جهت نیل به خواستههای خود محدوده آزادی عمل، فرصتها و تنگناهای ناشی از متن نهادی را مد نظر داشته باشند.<sup>60</sup>

نهادگرایان اولیه عمدتاً ساختار، مکانیزم عملکرد و روابط نهادهای دولت را مورد بررسی قرار دادند تا چگونگی تاثیر گذاری آنها بر سیر تحولات اجتماعی را بشناسند. اما به تدریج در بین نهادگرایان گرایشات متفاوتی به

---

<sup>59</sup> Behaviourists

<sup>60</sup> Hay (2002)

وجود آمد که چهار مورد عمده آن عبارتند از نهادگرایی گزینش اجتماعی، تاریخی، جامعه شناختی و نهادگرایی گفتمانی.<sup>61</sup>

نهادگرایی گزینش اجتماعی خود دارای دو وجه است. وجه اول به نهاد دولت به عنوان کارگزاری مینگرد که منطق تامین حداکثر منافع را دنبال میکند. در وجه دوم، نهاد دولت ساختار انگیزه هایی است که در آن بازیگران عقلایی به دنبال تامین خواسته های خود میباشند. در هر دو وجه، نهادگرایان گزینش اجتماعی همت خود را متوجه بررسی و شناخت فعالیت های عقلایی که در درون نهادهای دولت انجام میپذیرند میکنند تا با شناخت منطق، مکانیزم و پیامد آنها تاثیر دولت بر تحولات اجتماعی را ارزیابی کنند.

نهادگرایی تاریخی که در اواخر دهه 1970 با آثار اسکوپول، کاتزنشتاین، کراسنر و اسکورنک آغاز شد<sup>62</sup>، به بررسی چگونگی پیدایش و تکامل دولت و نهادهای متشکله آن میپردازد. از دید این نظریه، در هر برهه زمانی شکل گیری تحولات اجتماعی متأثر از سیر تاریخی تحولات گذشته است که در نهادهای اصلی جامعه، مانند نهاد دولت متبلور میشوند و از طریق آنها بر سیرکنونی و آتی تحولات تاثیر میگذارند. در این چارچوب، نهاد دولت به مثابه متن تاریخی دولتهای روز و بازیگران سیاست عمل میکند. عملکرد بازیگران سیاست، از جمله دولتهای روز، به فرصتها و محدودیتهایی که با آنها مواجه میباشند بستگی دارد. ظرفیتهای و ویژگی های نهاد دولت، با تعریف این فرصتها و محدودیتهای بازیگران سیاست و دولتهای روز تاثیر میگذارند و در واقع برای گزینشها و حرکت های آنها یک محدوده استراتژیک تعیین میکنند. به عبارت دیگر، برای درک ظرفیت و آزادی عمل دولتهای روز و بازیگران سیاست میبایست به نهادها، ساختارها و گزینشهای استراتژیکی که از گذشته به آنها به ارث رسیده است توجه داشت. در این چارچوب، همانطور که «کاتلین تلتن» خاطر نشان میکند، ساختارهای نهادی هنگامی دستخوش تغییر میشوند که اتخاذ اهداف جدید و یا ورود یک لایه نهادی یا گروه اجتماعی جدید، تعادل آنها را برهم زند. اما بحران ناشی از عدم تعادل، گروه های

---

<sup>61</sup> Discursive

<sup>62</sup> Theda Skocpol (1979), Peter Katzenstein (1978) and Stephen Krasner (1980), Stephen Skowronek (1982)

اجتماعی درگیر را ناچار به همگرایی میسازد که نهایتاً به پیدایش یک تعادل و صورتبندی نهادی جدید میانجامد.<sup>63</sup>

تاکید نهادگرایی تاریخی بر اهمیت و اولویت تاریخی نهادها و ساختارها، آنها را با این مشکل مواجه میسازد که نقش عنصر فرد یا انسان را چگونه توضیح دهند. برای حل این مسئله بسیاری از نهادگرایان به روش معروف به «محاسبه عقلایی-اجتماعی» روی می‌آورند که آنها را به طرفداران «گزینش اجتماعی یا عقلایی» نزدیک می‌کند.<sup>64</sup> بر اساس این نظریه، افراد در پی کسب حداکثر مطلوبیت شخصی می‌باشند و هر لحظه پیامد اقدامات و گزینشهای خود را از این منظر ارزیابی و محاسبه می‌کنند. اما در انجام این محاسبات افراد میبایست به ویژگی نهادهای اجتماعی توجه داشته باشند، زیرا میزان احتمال موفقیت گزینش آنها به فرصتها و محدودیتهای ناشی از این نهادها بستگی خواهد داشت. از سوی دیگر، عده ای دیگر از نهادگرایان تاریخی بر عنصر فرهنگ و نقش نهادها و ساختارها در شکل‌گیری فرهنگ و جهان بینی انسانها تاکید می‌کنند. این امر نهادگرایان تاریخی را به موضع نهادگرایی جامعه‌شناختی نزدیکتر میسازد. عده ای دیگر نیز بر نقش ایده و رابطه متقابل بین ایده و نهادهای اجتماعی تاکید می‌کنند که آنها را به موضع نهادگرایی گفتمانی نزدیک میسازد.

نهادگرایی اجتماعی یا جامعه‌شناختی بر این تاکید میکند که دولت ساخته جامعه و فرهنگ آن است و بازیگران عرصه سیاست ناچارند قوانین فرهنگی مشخصی را که از جامعه برمیخیزند دنبال کنند. نهادگرایی جامعه‌شناختی در اواخر دهه 70، عمدتاً به صورت شاخه ای از تئوری سازماندهی آغاز گردید. نظریه نهادگرایی اجتماعی، مانند نظریه نهادگرایی تاریخی، نظریه‌های رفتارگرایی و گزینش عقلایی را رد میکند و بر خلاف فرضیه‌های «وبر» پیرامون عقلایی و کارآمد بودن سازمانها، توجه خود را بر روی بررسی فرم‌ها، موازین و آداب «زندگی» سازمانها که از مناسبات فرهنگی مشخص برمیخیزند، متمرکز می‌کند. از دید نهادگرایی جامعه‌شناختی، نهادهای اجتماعی تبلور کدهای فرهنگی جامعه هستند که از طریق سیستم‌ها، نورم‌ها و چارچوبهای معرفت و روان‌شناختی سازمانها، رفتار افراد را شکل میدهند.

---

<sup>63</sup> Kathleen Thelen (2003)

<sup>64</sup> Calculus approach, see Peter Hall and Rosemary Taylor (1996)

از این منظر، مانند نظریه گزینش عقلایی، نهاد دولت بستر و متنی است که در آن کنش‌ها و تحولات سیاسی صورت میگیرند. اما این نهاد با نهاد دولت در نظریه گزینش عقلایی متفاوت است زیرا نهاد دولت در نظریه نهادگرایان اجتماعی یک پدیده و نهاد فرهنگی است، نه یک ساختار عقلایی. از دید نهادگرایان اجتماعی، عقلانیت نهادهای اجتماعی ساخته پدیده‌های اجتماعی و فرهنگی است و مشروط به شرایط تاریخی میباشد. نهادهای فرهنگی اصول، تمایلات اصلی و حدود عقلانیت نهادهای اجتماعی را تعریف میکنند، بستری را که در آن تحولات اجتماعی واقع میشوند شکل میدهند و از این طریق بر سیر آتی تحولات اجتماعی تأثیر میگذارند.<sup>65</sup>

نهادگرایی گفتمانی در اواخر دهه 90، تحت تأثیر فروپاشی دولتهای سوسیالیستی مطرح گردید.<sup>66</sup> این نظریه بر نقش و تأثیر ایده‌ها در شکل‌گیری نهادهای اجتماعی تأکید میکند و دولت را در رابطه با مفاهیم و استدلالهایی که بازیگران سیاست برای توضیح، تفهیم و توجیه اعمال خود بکار میبرند مورد بررسی قرار میدهد. از دید گولدشتاین، در محیطی که کلیه پدیده‌ها احتمالی میباشند، ایده‌ها حکم کلیدها یا چراغهای راهنمایی را دارند که منافع و خواسته‌ها را به سوی سیاستهای مشخصی هدایت میکنند، مانند قیف، خواسته‌های بیشتر را به چند خواسته اصلی مبدل میسازند و با ایجاد کانونهای ثقل، سیاستگذاران را به استراتژی مجهز میکنند.<sup>67</sup> در این پرداخت، ایده‌ها عمدتاً نقش مکانیزمی برای گزینش بین منافع متعدد و ایجاد یک مرکز ثقل یا نقطه تعادل را دارند.<sup>68</sup> اما، داگلاس نورس<sup>69</sup> از این فراتر میرود و ایده‌ها را به عنوان «الگوهای ذهنی جمعی»<sup>70</sup> مطرح میسازد که نهادهای اجتماعی را شکل میدهند. آن عده

---

<sup>65</sup> Meyer and Rowan (1977), DiMaggio and Powell (1983, 1991), March and John Olsen (1989), Hall and Taylor (1996)

<sup>66</sup> Discursive institutionalism (Vivien Schmidt 2006, in Hay, Lister and Marsh 2006), and Ideation institutionalism (Hay 2001). It is also referred to as constructivist institutionalism (Hay 2006), economic constructivism (Abdelal, Blyth and Parson 2005). Also, see Schmidt 2002, Campbell 2001

<sup>67</sup> Judith Goldstein (1993)

<sup>68</sup> Ruggie (1998)

<sup>69</sup> Douglass North (1990)

<sup>70</sup> Shared mental modes

از نهادگرایان گفتمانی که دارای نگرش تاریخی میباشند، به ایده ها به عنوان پدیده هایی مینگرند که توسط و در سیر تحولات تاریخی ساخته میشوند و به نوبه خود تحولات تاریخی را شکل میدهند.<sup>71</sup>

در مجموع، وجه تمایز نهادگرایان گفتمانی با سایر نهادگرایان در آنست که در دستگاه فکری نهادگرایان گفتمانی ایده عامل و توضیح دهنده تحولات تاریخی است و تحولات تاریخی با تکیه بر منافع عقلایی، عوامل ساختاری و نهادهای قابل توضیح نمیباشند.<sup>72</sup> در چنین چارچوبی، نهادگرایان گفتمانی به بررسی نقش و تأثیر تحولات درونی دولت بر نهاد دولت میپردازند. برخی از این بررسی ها بر این تأکید دارند که تولید و آفرینش ایده شرط ضروری فعالیتها و اقدامات گروهی در چارچوب نهاد دولت است. در اینجا تأکید بر جوانب معرفت شناختی ایده است، یعنی اینکه ایده ها چگونه شکل میگیرند، پذیرفته میشوند و بر سیر تحولات اجتماعی تأثیر میگذارند.<sup>73</sup> پاره ای دیگر از این بررسی ها تأکید خود را بر جوانب ارزشی ایده ها قرار میدهند، اینکه ایده ها چگونه ارزش های جامعه را شکل و تغییر میدهند و از این طریق بر سیر تحولات جامعه تأثیر میگذارند.<sup>74</sup> به این ترتیب، تلاش نهادگرایان گفتمانی بر آن است تا با بررسی تأثیر ایده ها بر تحولات اجتماعی، مکانیزم تحولات اجتماعی را بشناسند و توضیح دهند.

## فرا ساختارگرایی

در «نقد عقل ناب» امانوئل کانت عصر مدرن را عصری تعریف میکند که در آن همه چیز، از جمله مذهب، قانون و نهاد سلطنت، میبایست خود را تسلیم نیروی عقل کنند. به عبارت دیگر، در عصر مدرن نهادهای اجتماعی دیگر نمیتوانند حقانیت خود را با توسل به نیروی فرای عقل توجیه کنند. از دید کانت، عقل مرکز فلسفه، اخلاق و سیاست است. تنها عقل است که میتواند منشا و مرجع حقانیت باشد. لذا، همه چیز میبایست همواره مورد نقد عقلایی

---

<sup>71</sup> Sheri Berman (1998), Kate McNamara (1998), Mark Blyth (2002)

<sup>72</sup> Blyth (2003)

<sup>73</sup> Hall (1193), Hay (2001), Schmidt (2002)

<sup>74</sup> March and Olsen (1989), Rein and Schon (1991), Schmidt (2000)



قرار گیرد تا حقانیت آن ثابت گردد. فلسفه فرامدرن از این فراتر می‌رود و این روش را به خود عقل نیز تعمیم می‌دهد، یعنی مرجعیت عقل را مورد نقد قرار می‌دهد. میبایست توجه داشت که هدف فلسفه فرامدرن از نقد مرجعیت عقل، نفی عقل و بازگشت به پیشا مدرن نیست. بلکه هدف آن آشکار ساختن محدودیتهای فلسفه تجدد است تا با آشکار ساختن و برخورد با آنها دامنه تجدد را گسترش دهد و از آن فراتر رود.

نظریه فراساختارگرایی دولت در واقع کاربرد روش فلسفی فرامدرن در بررسی و شناخت نهاد دولت است. اصل مرجعیت عقل بدین معنی است که اصول عقلانیت، جهانی و ابدی هستند و همواره در مورد همه چیز، همه جا و در هر زمان صادق میباشند. نظریه فراساختارگرایی این اصل را مورد نقد قرار میدهد تا محدودیتهای آنرا آشکار سازد. از منظر نظریه فراساختارگرایی، عقلانیت نهادهای سیاسی خود پدیده ای تاریخی است که تحت تاثیر مناسبات اجتماعی و شرایط تاریخی معین شکل گرفته است. نظریه فراساختارگرایی میگوید تا با بررسی محدودیت عرصه عقلانیت در برهه های تاریخی مختلف نشان دهد که عقلانیت نهادهای اجتماعی جهان شمول نیست، بلکه در هر برهه تاریخی، عقلانیت مسلط بر نهادهای اجتماعی موضوعات و اقتضای اجتماعی مشخصی را خارج از عرصه تحت پوشش خود میداند. برای مثال، در تاریخ تجدد اروپا، مفاهیم شهروندی و حقوق بشر همواره مفاهیم ثابت و یکسانی نبوده اند، بلکه در هر مرحله، بر اساس شرایط تاریخی حاکم، اقتضای اجتماعی معینی را خارج از دامنه شمول قرار داده اند. به عبارت دیگر، مفاهیم شهروندی و حقوق بشر در تاریخ تجدد اروپا به تدریج گسترده تر شده اند و در هر مرحله، بر اساس شرایط تاریخی و اجتماعی حاکم، اقتضای اجتماعی بیشتری را در بر گرفته اند. به این ترتیب، عقلانیت نهاد دولت در طی تاریخ تجدد اروپا متحول شده است. نظریه فراساختارگرایی میگوید تا محدودیتهای عقلانیت نهادهای اجتماعی، از جمله نهاد دولت را در هر مرحله تاریخی آشکار سازد تا با برخورد با آنها از آنها عبور کند.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Laclau (1996), Torfing (1991), Nash (2002), Foucault (1991), A. Finlayson and V. Jeremy (2002)

از دید نظریه فراساختارگرایی، در عرصه نهادهای اجتماعی، قوانین ثابت و ابدی وجود ندارد، زیرا جامعه همواره در حال شدن، ساختن و باز آفرینی خود است. لذا، در جهان مدرن، با توجه به نا اطمینانی های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی بیشماری که با آن مواجه هستیم، نهاد دولت میبایست انعطاف پذیر باشد و همواره خود را در رابطه با سیر تحولات تعریف و باز تعریف کند. نظریه فراساختارگرایی به نهاد دولت نه به عنوان یک پدیده یا یک موجود، بلکه به عنوان یک عمل یا مجموعه ای از رفتارها مینگرد. در این چارچوب نهاد دولت هم نتیجه و هم عامل کنشها و پدیده های سیاسی است و کنشگر سیاسی، مستقل از متن سیاسی و اجتماعی که در آن فعال است وجود ندارد.

از دید نظریه فراساختارگرایی، وظیفه علم سیاست آن است که چگونگی شکل گیری پدیده ها و هویت های سیاسی را بررسی کند. این پدیده ها دارای جوانب و عناصر متشکله متعددی میباشند و روند شکل گیری آنها در حال تغییر است. در این چارچوب، شناخت عناصر متشکله ساختارهای اجتماعی به تنهایی کافی نیست، بلکه میبایست چگونگی رابطه بین این عناصر را نیز شناخت. زیرا بسته به آنکه کدام یک از عناصر متشکله ساختارهای اجتماعی، به چه صورت و به چه نسبت با یکدیگر ترکیب شوند، نتایج متفاوتی حاصل میشود. برای مثال، پدیده های فرماسیون سرمایه داری، فردیت و دموکراسی پارلمانی میتوانند به صورتهای مختلفی با یکدیگر ترکیب شوند و نهادهای اجتماعی متفاوتی را بوجود آورند. فاشیسم نازیسم نتیجه ترکیب فرماسیون سرمایه داری با عناصر ناسیونالیسم قومی و قهرمان پرستی است. حال آنکه، لیبرال دموکراسی غرب نتیجه ترکیب سرمایه داری با عناصر فردیت و دموکراسی پارلمانی است. به اعتقاد فراساختارگرایان، جامعه و نهاد دولت را نمیتوان از منظر یک منطقه یا فرهنگ خاص فرمول بندی کرد. بلکه میبایست به دولت به عنوان مجموعه ای پیچیده از عقلانیت ها، قوانین، بوروکراسی ها، سازمانهای قانون گذاری و اعمال قدرت، اشکال سازمانی، مهارت، دانش، شبکه های اطلاع رسانی، نظارت و کنترل نگریست که در حال تغییرند و بسته به شرایط تاریخی به صورتهای متفاوتی با یکدیگر ترکیب میشوند و نهادها و فرماسیونهای اجتماعی مختلفی را بوجود میآورند.

## فصل چهارم

### تاثیر روند جهانی شدن

#### در آمد

در خصوص تاثیر روند جهانی شدن بر نهاد دولت نظریه های متفاوتی ارائه شده است. از یکسو، طرفداران دوآتشه جهانی شدن برآنند که در عصر جهانی شدن، نقش دولت- ملتها کاملاً دگرگون شده و به زودی منتهی خواهد گشت.<sup>76</sup> از این منظر، عصر جهانی شدن اساساً عصر پایان جغرافیا و دولت – ملت ها است. اکنون گردش آزاد کالا، خدمات، سرمایه، نیروی کار و اطلاعات در ابعاد کلان و فزاینده در پهنه جهان در جریان است. برای مثال، در فاصله 1982 تا 2002 ارزش سرمایه گذاری خارجی از 59 میلیارد دلار در سال 1982 به 651 میلیارد دلار در سال 2002 افزایش یافت.<sup>77</sup> در فاصله چند دهه تعداد مسافرتهاى هوایی 100 برابر شده و رشد و گسترش تصاعدی ارتباطات ماهواره ای، تکنولوژی فیبرنوری و تحولات فناوری اطلاعات، گردش آنى اطلاعات را در پهنه جهان میسر ساخته است. بر این اساس، گسترش بازار آزاد، به ویژه گردش آزاد سرمایه و نیروی کار، همراه با تحولات فناوری، به ویژه در عرصه های ارتباطات، اطلاعات و حمل و نقل، تقسیم بندی های جغرافیایی را با سرعت بی معنی میسازد و نهایتاً دولت های ملی را مستحیل خواهد کرد. در جهان بدون مرز شرکتها دیگر اسیر تقسیم بندیهای جغرافیایی نیستند و در هر کجا که بخواهند سرمایه گذاری خواهند کرد. این امر همراه با انگیزه حداکثر سازی سود، سرمایه جهانی را به سوی مناطق کم هزینه و پرسود سرازیر خواهد کرد و دولتها را تحت فشار قرار خواهد داد تا برای جلب سرمایه به رقابت بپردازند و سطح مالیاتها و سدهای حمایتی را کاهش دهند و با سرعت و هرچه گسترده تر و عمیقتر در اقتصاد جهانی ادغام شوند. از این منظر، دولتهای ملی با سرعت در حال حل شدن در اقتصاد جهانی اند و دیگر نمیتوان آنها را عامل اصلی تحولات اقتصادی و سیاسی جهان دانست.

<sup>76</sup> Gray (1998), Greider (1997), Ohmae (1996), O'Brien (1992)

<sup>77</sup> UNCTAD 2003

از سوی دیگر، عده ای از نظریه پردازان با شک و تردید به روند جهانی شدن مینگرند. این عده معتقدند که جهانی شدن پدیده جدیدی نیست و به لحاظ درجه ادغام، وضعیت اقتصاد جهانی نسبت به صد سال پیش چندان متفاوت نمیشود.<sup>78</sup> از دید برخی از این نظریه پردازان، اقتصاد جهانی در پیش از جنگ جهانی اول بسیار بازر از وضعیت کنونی بود. این عده خاطر نشان میکنند که اولاً حجم عمده مبادلات تجاری بین المللی خارجی در آمریکای شمالی، اروپا و ژاپن متمرکز است، بطوریکه سهم دوسوم مردم جهان از تجارت جهانی کمتر از 16% است. دوماً، گردش آزاد نیروی کار در سطح بین المللی بسیار محدود است و با موانع حقوقی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی متعددی مواجه میشود. سوماً، گردش سرمایه نیز آنچنان که مدافعان روند جهانی شدن تصور میکنند آزاد و سیال نیست. متجاوز از 80% سرمایه جهانی در بین چند کشور محدود در گردش است و بخش عمده جهان از دایره اقتصاد به اصطلاح جهانی خارج است. همچنین، وقتی سرمایه گذاری انجام پذیرفت، امکان جابجا کردن آن بسیار محدود است. بر این مبنا، مانه با یک اقتصاد جهانی، بلکه با یک اقتصاد بین المللی باز مواجه هستیم که مانند گذشته، اقتصادهای ملی و دولت- ملت ها نقش عمده را در آن ایفا میکنند. از این منظر، ادعای جهانی شدن اقتصاد و پایان یافتن نقش دولت - ملتها خطا و دست کم زود رس است. بر عکس دولتهای ملی همچنان عامل اصلی تحولات اقتصادی و سیاسی جهان اند.<sup>79</sup>

دو نظریه فوق تصاویرمبالغه آمیزی از پدیده جهانی شدن بدست میدهند که یکی در بزرگنمایی و دیگری در انکار آن میباشد. اما بیشتر نظریه پردازان از یکسو جهانی شدن را یک پدیده جدید میدانند که تحولات اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی عمیقی در جهان بوجود آورده است و از سوی دیگر برآنند که روند جهانی شدن بسیار پیچیده تر از آن است که عباراتی چون پایان جغرافیا و پایان دولت - ملتها بتوانند درک درستی از آن بدست دهند. از این منظر، دولتهای ملی همچنان نقش تعیین کننده ای در تحولات اقتصادی، اجتماعی و

---

<sup>78</sup> Hirst and Thompson (1999), Rugman (2000), Wade (1996), Zysman (1994)

<sup>79</sup> Thompson and Krasner (1989)

سیاسی جهان ایفا میکنند. اما در روند جهانی شدن، ماهیت، عملکرد و نقش دولتهای ملی دستخوش تحولات عمیق و گسترده ای شده است.<sup>80</sup>

از دید نظریه پردازان گروه سوم، جهانی شدن نه یک وضعیت انجام شده، بلکه یک روند در حال شدن است که با گسترش دامنه آن میرود تا جهان را دگرگون سازد. گرچه کانون این تحولات در آمریکای شمالی، اروپای غربی و آسیای جنوب شرقی قرار دارد و توزیع منافع آن بسیار ناهمگون و نابرابر است، اما تاثیر پدیده جهانی شدن بر کل جامعه جهانی بسیار عمیق و گسترده است. این ادعا که روند جهانی شدن تقسیم بندیهای جغرافیایی و نقش دولت – ملتها را بی معنی و منتفی ساخته است اغراق آمیز است. ولیکن، روند جهانی شدن دارای تاثیرات عمیق و گسترده ای بر روی ماهیت و عملکرد دولتهای ملی بوده و خواهد بود که از اهمیت قابل توجهی برخوردار میباشند.

## جابجایی قدرت

در عصر جهانی شدن قدرت دولتهای ملی از جوانب متعدد در حال جابجایی است.<sup>81</sup> بخشی از قدرت دولتها بصورت عمودی و روبه بالا، به نهادها و سازمانهای بین المللی و فراملی، نظیر صندوق بین المللی پول، بانک جهانی، سازمان تجارت جهانی، سازمانهای اقتصادی و سیاسی منطقه ای و سازمانهای مشابه در حال واگذاری است. بخش دیگر قدرت دولتها رو به پایین، به سازمانهای محلی و گروههای فشار بومی در حال جابجایی است. افزون بر این، طی چند دهه گذشته بخش قابل توجهی از قدرت دولت بصورت عرضی به نهادها و ارگان های بازار و اگذار شده است. روند خصوصی سازی و اصلاحات اقتصادی که در دهه های 70 و 80 در اروپای غربی اوج گرفت و در دهه های 90 و 2000 با سرعت به سایر مناطق جهان گسترش یافت، نمود بارز این تحول است که دارای پیامدهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی گسترده ای بوده است.

---

<sup>80</sup> Sorensen (2004), Held McGrew, Goldlatt and Perraton (1999)

<sup>81</sup> Dicken (2003), Scholte (2000), Giddens (1999), Cenry (1997), Rhodes (1997)

در اثر این تحولات نقش دولت‌های ملی به میزان قابل توجهی دگرگون شده است. در این روند، از یکسو دولت‌های ملی پاره ای از نقشها و وظایف خود را بطور کامل یا تا حد قابل توجهی از دست داده اند. اما، از سوی دیگر، وظایف جدیدی به ویژه در عرصه نهادسازی و تنظیم فعالیت های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی عهده دار شده اند تا روند تحولات جهانی شدن را کنترل، تسهیل و تنظیم نمایند.

## تحول نقش اقتصادی دولت

در عرصه اقتصادی، جهانی شدن از جوانب مختلف با سرعت در حال گسترش است. وجوه اصلی این تحول و دگرگونی عبارتند از بین المللی شدن هرچه بیشتر اقتصادهای ملی از طریق افزایش سهم تجارت بین المللی در تولید ناخالص ملی کشورها، گسترش مناطق اقتصادی آزاد، رشد گردش آزاد نیروی کار، گسترش بازار سرمایه جهانی، رشد سرمایه گذاری مستقیم خارجی، رشد خیره کننده شرکتهای فراملی و پیدایش و رشد سازمانهای فراملی بمنظور ارتقا و تنظیم اقتصاد جهانی .

ادغام اقتصادی در عصر جهانی شدن از ادغام عرضی، یعنی تجارت بین المللی بین اقتصادهای مستقل فراتر میرود و هویت عمقی به خود میگیرد. یعنی پروسه ها و بنگاه های تولیدی که در کشورهای مختلف قرار دارند در یکدیگر ادغام میشوند. گردش آزاد عوامل تولید و رشد فزاینده شرکتهای فراملی نمود عینی این تحول است.

در روند این تحولات نه تنها ادغام عمقی اقتصادهای جهان به شدت افزایش یافته است، بلکه حیطه عمل اقتصاد بازار آزاد به سرعت گسترش یافته و بسیاری از فعالیتهای اقتصادی که پیش از این توسط دولتها و نهادهای دولتی انجام میگرفت اکنون به بازار آزاد واگذار شده است. این امر همراه با رشد شرکتهای فراملی و رقابت فزاینده کشورها برای کسب سهم بزرگتر در تجارت بین المللی و جلب سرمایه گذاری خارجی، دارای تاثیرات چشمگیری بر عملکرد و نقش دولت‌های ملی بوده است. برای مثال، اکنون دولتها بیشتر همت خود را متوجه ایجاد نهادها و ساختارهای لازم برای توسعه بازار، بهره

برداری از فرصتهای اقتصاد جهانی و تنظیم فعالیت های اقتصادی میکنند تا مداخله مستقیم در فعالیتهای اقتصادی. در این روند، اهمیت برخی از وظایف دولت کاهش یافته، اما همزمان بر اهمیت پاره ای دیگر از وظایف آن افزوده شده و وظایف جدیدی نیز بر عهده آن گذاشته شده است.<sup>82</sup>

## دولتهای چند لایه ای

تحولات فنآوری و ادغام اقتصادی کشورها موجب شده اند تا کشورها و دولتهای جهان به نحو بی سابقه ای به یکدیگر وابسته شوند. اکنون آنچه که در یک کشور بوقوع می پیوندد دارای تأثیرات چشمگیری بر روی سرنوشت و سیاست سایر دولتها میباشد. این امر موجب رشد همکاری های بین المللی و بین مرزی بین دولتها شده است که دارای تأثیرات چشمگیری بر نقش و عملکرد دولتهای ملی در عرصه سیاست بین المللی میباشد. سه پیامد و جنبه اصلی این تحول عبارتند از:

- رشد همکاری های بین المللی بین دولت ها،
- رشد سازمانهای فرا دولتی
- رشد سازمانهای فراملی

از سال 1950 همکاری بین دولتها بر سرامور بین المللی و بین مرزی با سرعت افزایش یافته است. برای مثال، در فاصله 1950 تا 1999 تعداد سازمانهای بین المللی دولتی متجاوز از دو برابر گشت.<sup>83</sup> به لحاظ سیاسی اکنون این سازمانها از اهمیت قابل توجهی برخوردار میباشند. افزون بر این، طی چند دهه اخیر اهمیت سازمانهای فرا دولتی نیز با سرعت افزایش یافته است، بطوریکه وزارتخانه ها و سازمانهای دولتی کشورهای مختلف، به ویژه سازمانهای نظارتی و تنظیمی، عملاً به صورت بخشی از یک شبکه سیاستگذاری بین المللی عمل میکنند. در واقع، برخی از نظریه پردازان بر این عقیده اند که سازمانهای فرادولتی موثرترین شیوه برای مدیریت و تنظیم

---

<sup>82</sup> برای توضیحات بیشتر به فصل چهاردهم مراجعه کنید

<sup>83</sup> Held et al (199)

اقتصاد و سیاست جهانی میباشند.<sup>84</sup> به موازات این تحولات، تعداد، عرصه عمل و دامنه نفوذ سازمانهای غیر دولتی فراملی (NGO) نیز با سرعت خیره کننده ای افزایش یافته است. در فاصله 1951 تا میانه دهه 90 تعداد این سازمانها از 832 سازمان در سال 1951 به 5742 واحد افزایش یافت.<sup>85</sup> اکنون این سازمانها بخشی از شبکه مدیریت اقتصاد و سیاست جهانی را تشکیل میدهند.

پاره ای از نظریه پردازان برآنند که در نتیجه تحولات فوق یک حکومت جهانی در حال شکل گیری است. در این روند، دولتهای ملی به مرور در شبکه ای از سازمانهای بین المللی و فراملی که در آن سازمانهای غیر دولتی نیز از نفوذ قابل توجهی برخوردار میباشند، مستحیل میشوند.<sup>86</sup> عده ای دیگر معتقدند که ما شاهد تبدیل دولتهای ملی به دولتهای چند لایه ای هستیم که در آنها، به موازات دولتهای ملی، سازمانهای بین المللی و فراملی دولتی و غیر دولتی نیز سهم مهمی در مدیریت اقتصادی و سیاسی جامعه بر عهده دارند. از این منظر، دولتهای ملی بی معنی و بی اهمیت نشده اند، بلکه نقش و عملکرد آنها متحول شده است.<sup>87</sup>

## تحول حاکمیت ملی

حاکمیت ملی یک مفهوم حقوقی است که مشخص میکند قدرت سیاسی نهایتاً از آن چه نهادی است و رابطه بین دولتها بر پایه چه ضوابطی استوار میباشند. در مرحله کنونی عصر جهانی شدن، به لحاظ حقوقی، قدرت سیاسی همچنان از آن دولتهای ملی است که هر یک بر جمعیت ساکن در محدوده جغرافیایی تعیین شده حکومت میکنند و از استقلال حقوقی<sup>88</sup> برخوردار میباشند. افزون بر این، روابط بین دولتها همچنان بر پایه اصول حقوق برابر، عدم دخالت در امور یکدیگر و احترام متقابل به منافع یکدیگر استوار میباشند.

---

<sup>84</sup> Slaughter (1997)

<sup>85</sup> Hell et al (1999)

<sup>86</sup> Ougaard and Higgott (2002)

<sup>87</sup> George Soresen (2004)

<sup>88</sup> Constitutional independence



اما روند جهانی شدن، از جوانب مختلف موجب کاهش ظرفیت دولتها در اعمال حاکمیت ملی شده است. تحولات فناوری در زمینه ارتباطات الکترونیک و ارتباطات جمعی، گردش آزاد اطلاعات را تسهیل کرده، از توانایی دولتها در کنترل افکار عمومی به میزان قابل توجهی کاسته است. در زمینه اقتصادی، رشد فزاینده بازارهای مالی و شرکتهای فراملی، ادغام اقتصادی کشورها و گسترش مناسبات بازار آزاد به نحو چشمگیری آزادی عمل دولتها در کنترل فعالیت های اقتصادی را محدود ساخته است. در زمینه سیاسی، رشد سازمانهای بین المللی، فرا دولتی و فراملی و کمرنگ شدن مرز بین سیاست داخلی و خارجی آزادی عمل دولتهای ملی را به میزان قابل توجهی محدود ساخته است.

در مجموع، به دلیل تحولات فناوری و تحولات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ناشی از روند جهانی شدن، دیگر دولتها نمیتوانند آنچه را که در درون مرزهای خود میگذرد مانند گذشته کنترل کنند. به عبارت دیگر، روند جهانی شدن محتوای اصل حاکمیت ملی را متحول ساخته است.<sup>89</sup>

### تحول شهروندی و هویت ملی

پدیده دولت – ملت بر مفاهیم شهروندی و هویت ملی استوار است. پدیده جهانی شدن دارای تأثیرات عمیقی بر محتوا و شکل شهروندی و هویت ملی بوده و از طریق این تأثیرات محتوای پدیده دولت – ملت را متحول ساخته است.

مفهوم شهروندی رابطه بین شهروندان و دولت و حقوق و تعهدات متقابل آنها به یکدیگر در امور سیاسی، اجتماعی و اقتصادی را توصیف میکند. در عصر جهانی شدن تعیین و تضمین حقوق مدنی شهروندان دیگر در انحصار دولت – ملت ها قرار ندارد. بلکه مشارکت سازمانهای بین المللی و فرا ملی در تعیین و تامین حقوق مدنی شهروندان به سرعت در حال گسترش است. برای مثال، سازمان ملل متحد و اتحادیه اروپا هر دو دارای منشورهای حقوق بشر میباشند که دولتهای عضو، متعهد به رعایت و اجرای آنها میباشند. افزون بر این،

---

<sup>89</sup> Scholte (2000), Elinks (1995)

نظارت این سازمانها بر اجرای قوانین حقوق بشر به شدت و با سرعت در حال گسترش است. اکنون، حتی کمکهای مالی و غیر مالی این سازمانها و سازمانهای وابسته، نظیر بانک جهانی و صندوق بین المللی پول گاه منوط به رعایت موازین حقوق بشر توسط دولتها است. به عبارت دیگر، تعیین و تامین حقوق مدنی شهروندان با سرعت جنبه جهانی یافته است.<sup>90</sup> ادغام اقتصادی، افزایش وابستگی کشورها به یکدیگر و کم رنگ شدن مرز بین سیاست داخلی و خارجی از علل پایه ای این تحول است.

هویت ملی جوانب متعددی را در بر میگیرد، نظیر زبان، فرهنگ، مذهب، ادبیات، موسیقی و تاریخ مشترک. تحولات فناوری و روند جهانی شدن از جوانب مختلف، به ویژه از طریق تسهیل گردش آزاد اطلاعات، افراد را در پهنه جهان ترغیب میکنند تا با شناخت بیشتر از شرایط زندگی مردم در سایر نقاط جهان، خواستها، تمایلات، سلیقه ها و توقعات خود را دایما مورد تجدید نظر قرار دهند. به عبارت دیگر، در عصر جهانی شدن افراد دیگر به هویتی که به آنها به ارث رسیده است قانع نمیشوند، بلکه همواره میکوشند تا هویت خود را در سایه امکاناتی که روند جهانی شدن برای آنها فراهم آورده است کشف، تعریف و باز تولید کنند.<sup>91</sup> این امر به مرور موجب دگرگونی هویت های ملی میشود. بسیاری از نظریه پردازان برآنند که اکنون، به موازات هویت های ملی، یک هویت و وجدان جهانی در حال شکل گیری است.<sup>92</sup>

مجموعه تحولات فوق به مرور بر محتوا و شکل دولت – ملتها تاثیر میگذارد و نهایتاً آنرا متحول خواهند ساخت.

## تحول نقش مدیریتی دولت

روند جهانی شدن شیوه های سنتی و متداولی را که دولتها برای کنترل، مدیریت و هماهنگی جامعه بکار میبرند، با چالشهای متعددی مواجه ساخته است. زیرا جهانی شدن موجب قدرت یابی سازمانها و نهادهای فراملی و بین

---

<sup>90</sup> Soysal (1994)

<sup>91</sup> Giddens (1994)

<sup>92</sup> Robertson (1992)

المللی، افزایش اهمیت و نقش بازار آزاد و ورود مجموعه ای از سازمانهای غیر دولتی جدید به عرصه سیاست و مدیریت جامعه شده است. این تحولات نقش دولت در مدیریت جامعه را دگرگون کرده است، بصورتیکه مدیریت جامعه دیگر در انحصار دولت قرار ندارد، بلکه مجموعه ای از سازمانها و نهادهای فراملی، بین المللی و غیر دولتی جایگاه تعیین کننده ای در مدیریت جامعه بدست آورده اند. این امر دارای پیامدهای مهمی برای دموکراسی، حسابدگی دولت و کنترل دموکراتیک جامعه میباشد.

## تحول دولت

این ادعا که روند جهانی شدن موجب شده است تا دولت - ملتها اهمیت و نقش خود را در مدیریت جامعه در عرصه داخلی، بین المللی و جهانی از دست بدهند اغراق آمیز است. اما مشاهدات فوق حاکی از آن است که روند جهانی شدن موجب تحولات عمیقی در ماهیت، نقش و عملکرد دولت‌های ملی شده است. این تحولات را میتوان در سه جنبه اقتصاد، ملت و دولت خلاصه نمود.

به لحاظ اقتصادی، در دوره پیش از جهانی شدن، اقتصادهای ملی واحدهایی هستند عمدتاً مستقل که برای کسب منافع بیشتر به داد و ستد تجاری با یکدیگر میپردازند. در عصر جهانی شدن، اقتصادهای ملی از طریق شبکه شرکتهای فراملی، گردش آزاد عوامل تولید و گسترش بازار آزاد، به ویژه بازار سرمایه جهانی، به نحو فزاینده ای به یکدیگر وابسته میشوند، بصورتیکه دیگر نمیتوان آنها را واحدهایی عمدتاً مستقل دانست.

در دوره پیش از جهانی شدن، ملیت در رابطه با تاریخ، زبان، مذهب و فرهنگ مشترک شهروندانی که در محدوده جغرافیایی معینی که تحت حکومت یک دولت - ملت مشخص که مسئول تعیین و تامین حقوق شهروندان میباشد تعریف میشود. در عصر جهانی شدن عناصر فراملی با سرعت وارد این عرصه میشوند. تعیین و تامین حقوق شهروندان با سرعت از انحصار دولت - ملتها خارج میشود و سازمانهای فراملی نقش تعیین کننده ای در تعیین و تامین موازین جهانی حقوق بشر به عهده میگیرند. از سوی دیگر، تحت تاثیر گردش

آزاد اطلاعات، هویت‌های ملی به یکدیگر نزدیک میشوند و به مرور، به موازات هویت‌های ملی، یک هویت جهانی شکل می‌گیرد.

از منظر دولت، در دوره پیش از جهانی شدن، ما با دولتهای مرکزی ملی که در محدوده تحت حکومت خود از انحصار قانون‌گذاری، کاربرد نیروی قهر و حق حاکمیت ملی برخوردارند مواجه هستیم. در عصر جهانی شدن دولتهای ملی از ظرفیت کمتری برای اعمال حاکمیت ملی برخوردارند. به نحویکه دیگر نمیتوانند آنچه را که در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در درون مرزهای خود می‌گذرد کاملاً کنترل کنند، بلکه بخشی از این ظرفیت به سازمانهای فراملی و بین‌المللی منتقل شده است.

به عبارت خلاصه، در عصر جهانی شدن، دولتهای ملی و مدرن که مشخصه دوران پیش از جهانی شدن میباشند جای خود را به دولتهای فرامدرن میدهند که پیچیده تر و چند لایه ای میباشند و از طریق شبکه ای از سازمانهای ملی، بین‌المللی و فراملی اعمال حکومت میکنند.<sup>93</sup>

## تاثیر نهادهای ملی

تاثیر روند جهانی شدن بر مناطق و کشورهای مختلف، علاوه بر ماهیت و ویژگی‌های روند جهانی شدن، تا حد قابل توجهی به نوع و کیفیت نهادها، سیاستها و ساختار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی مناطق و کشورهای مربوطه نیز بستگی دارد.

نهادها و سیاستهای محلی، بسته به مشخصات و ویژگی‌هایشان میتوانند روند جهانی شدن را در مناطق مزبور تشویق و تسریع کنند، یا برعکس آهنگ آن را آهسته و یا اساساً متوقف سازند. برای مثال، بی‌ثباتی سیاسی و اقتصادی، نبود قوانین مناسب، ضعف زیرساختهای اقتصادی، نظیر شبکه‌های حمل و نقل و ارتباطات، وجود موانع و سدهای تعرفه‌ای، کمبود نیروی کار ماهر، ضعف سیستم بانکی و بازار سرمایه، نظام بوروکراسی ناکارآمد و فاسد، تنشهای اجتماعی، سیاست خارجی تشنج‌آمیز، ... محیط نامناسبی برای سرمایه‌گذاری

---

<sup>93</sup> George Sorensen (2004)

خارجی بوجود آورده، موجب انزوای کشور از اقتصاد جهانی میشوند. از سوی دیگر، وجود نهادها، سیاستها و جو فرهنگی مناسب به کشور اجازه میدهد تا از مزایا و فرصتهای اقتصاد جهانی بهره برداری نماید و تأثیرات منفی روند جهانی شدن بر بافت و عملکرد جامعه و اقتصاد ملی خود را به حداقل برساند.

این امر نه تنها سبب میشود تا کشورها روند جهانی شدن را از مسیرهای متفاوتی تجربه کنند، بلکه اساسا میتواند بر سیر تحولات جهانی شدن نیز تأثیر بگذارد و موجب پیدایش اشکال مختلف آن گردد. در واقع، همانطور که نهادگرایان تأکید میکنند، شناخت روند جهانی شدن و درک تأثیر آن بر مناطق و کشورهای مختلف جهان مستلزم شناخت رابطه متقابل بین نهادهای بومی و روند جهانی شدن و تأثیر متقابل آنها بر یکدیگر است.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Weiss (2003), Hall and Soskice (2001), Scharpf (2000), Garrett (1998)

## فصل پنجم

# موانع تکوین دولت مدرن در خارج از جهان غرب

### درآمد

دولت مدرن پدیده ای برخاسته از تمدن غرب است که ابتدا در اروپای غربی شکل گرفت و با سرعت به سایر نقاط جهان گسترش یافت. تکوین دولت مدرن در کشورهایمانند آمریکا، کانادا و استرالیا با موفقیت انجام پذیرفت. اما در سایر نقاط جهان، از جمله اروپای شرقی و آمریکای لاتین و به ویژه آسیا و آفریقا، تکوین و گسترش دولت مدرن با مشکلات متعددی مواجه گردیده که دلیل آنرا میبایست در مجموعه ای از عوامل تاریخی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی جستجو کرد.

نظریه پردازان موانع متعددی برای تکوین و گسترش سرمایه داری و دولت مدرن در کشورهای خارج از حوزه غرب برشمرده اند.<sup>95</sup> در کشورهای اروپای شرقی، دولتهای مطلقه با بازسازی و تداوم مناسبات فئودالی آهنگ توسعه مناسبات سرمایه داری و تکوین دولت مدرن را آهسته و دشوار ساختند. در کشورهای آسیایی، دولتها به جای آنکه با ایجاد شرایط اقتصادی و سیاسی لازم به امر توسعه خلاقیتها و فعالیتهای اقتصادی یاری رسانند، غالباً خود به صورت مانعی در برابرگیری و توسعه مناسبات سرمایه داری عمل کرده اند. در چین، نظام دیوانسالاری پر قدرتی که بر پایه ارزش ها و فلسفه کنفوسیوس بنا گردید، نقش مهمی در این روند ایفا نمود. در هندوستان، نظام «کاستی»<sup>96</sup> و نقش دولت در حفظ و تداوم آن بصورت مانعی در برابر توسعه سرمایه داری و تکوین دولت مدرن عمل کرد. در کشورهای اسلامی غلبه نگرشهای مذهبی - خرافی، بی ثباتی سیاسی، تنشها و جنگهای ایلی و ضعف دولتهای مرکزی

---

<sup>95</sup> Fernand Braudel, 1985, *Civilisation and Capitalism*, London Fontana Press

<sup>96</sup> Cast system, نظام طبقاتی بسته

از عوامل مهم کند شدن آهنگ مناسبات سرمایه داری و تکوین دولت مدرن بوده اند.

مارکس دلیل عدم توسعه نظام سرمایه داری و تکوین دولت مدرن در کشورهای آسیایی را در شیوه تولید آسیایی جستجو میکند که مشخصه اصلی آن، نبود و یا ضعف مالکیت شخصی بر زمین، هجوم قبایل و تمرکز قدرت در دست حکومت‌های مستبدانه است. به اعتقاد مارکس، مجموعه این عوامل مانع از شکل‌گیری مناسبات طبقاتی، گسترش شهرها، انباشت سرمایه، پاکبازی و توسعه نظام سرمایه داری و تکوین دولت مدرن گشت. از سوی دیگر، «وبر» توجه خود را بیشتر متوجه عوامل فرهنگی، نقش مذهب و تأثیر نوع سازماندهی اجتماعی و سیاسی میکند. به اعتقاد وبر، به جز مذهب پروتستان، مذاهب دیگر دارای عناصر اساطیری، افسانه‌ای و غیرعقلایی بسیار شدیدی هستند که مانع از برخورد عقل‌گرایی به جهان که لازمه شکل‌گیری و توسعه نظام سرمایه داری است میشوند. به باور وبر، مذاهب کاتولیک در اروپای شرقی، کنفوسیوس در چین، بودائیسیم در هندوستان و اسلام در بقیه آسیا چنین نقشی را ایفا کرده اند. وبر همچنین به نقش منفی دیوانسالاری چین در جلوگیری از تکوین نظام سرمایه داری و دولت مدرن توجه دارد. از این منظر، نظام کاستی در هندوستان نقش مشابهی ایفا کرده است. عده‌ای دیگر از نظریه پردازان، کلونیالیسم و نوکلونیالیسم را مسئول عقب ماندگی کشورهای آسیایی و آفریقایی و عدم توسعه مناسبات سرمایه داری و تکوین دولت‌های مدرن در کشورهای این مناطق میدانند.

بررسی جامع موارد فوق خارج از حیطه پژوهش حاضر است. آنچه در زیر می‌آید تنها اشاره مختصری به برخی از رؤس اصلی این موارد است.

## اروپای شرقی

در عصر فنودالیسم سه ویژگی، اروپای شرقی را از اروپای غربی متمایز می‌ساخت که به اعتقاد نظریه پردازان سیرشکل‌گیری و گسترش مناسبات سرمایه داری و تکوین دولت مدرن در این منطقه را تحت تأثیر قرارداد. اولاً اروپای شرقی امپراتوری روم و میراث تاریخی آنرا مستقیماً تجربه نکرده

بود. دوما، اروپای غربی عمدتاً در حوزه کلیسای کاتولیک روم قرار داشت، در صورتیکه در اروپای شرقی، به استثنای لهستان و پروس، کلیسای ارتودوکس غالب بود. سوماً، پاکبیری نظام سرمایه داری در اروپای شرقی دیرتر و در رقابت شدید با دولتهای قوی اروپای غربی صورت گرفت.

از عوامل فوق، دو عامل نخست موجب شد تا اروپای شرقی در حاشیه فرهنگ غرب قرارگیرد. از سوی دیگر، عامل سوم امر تکوین و گسترش سرمایه داری و دولت مدرن در کشورهای اروپای شرقی را دشوار ساخت. به اعتقاد اندرسون، در اروپای غربی شکل گیری دولتهای مطلقه در پایان دوره فنودالیسم که به باور بسیاری پیش درآمد پیدایش نظام سرمایه داری است، بر پایه عوامل درونی انجام پذیرفت. در صورتیکه در اروپای شرقی پیدایش دولتهای مطلقه در برابر تهدید دولتهای نیرومند اروپای غربی صورت گرفت. از این منظر، دولتهای اروپای شرقی برای مقابله با تهدید دولتهای نیرومندتر اروپای غربی مناسبات فنودالیسم را در کشورهای خود بازسازی و تقویت نمودند و به قول اندرسون، دور دومی از مناسبات ارباب-رعیتی را بر مردم خود تحمیل کردند تا قدرت سیاسی را تماماً به انحصار خود درآورند و ارتش عظیمی را بر پایه مناسبات حاکم سازمان دهند.<sup>97</sup> این امر، همراه با دو عامل پیش گفته، روند شکل گیری سرمایه داری و تکوین دولت مدرن در کشورهای اروپای شرقی را آهسته و دشوار ساخت.

نظریه اندرسون از جهات متعدد، مانند ساده نگری، نادیده گرفتن نقش سایر عوامل و بی توجهی به تجربه های متفاوت انگلستان و هلند در اروپای غربی و لهستان و پروس در اروپای شرقی، مورد انتقاد قرار گرفته است. با اینهمه، تاثیر منفی عوامل فوق بر سیر تکوین سرمایه داری و دولت مدرن در کشورهای اروپای شرقی مورد توجه غالب نظریه پردازان است.

در هر صورت، پیروزی انقلاب سوسیالیستی اکتبر 1917 در روسیه و متعاقب آن گسترش نظام سوسیالیستی به سایر کشورهای اروپای شرقی پس از جنگ جهانی دوم، روند تحولات نهاد دولت در کشورهای اروپای شرقی را در مسیر کاملاً متفاوتی قرار داد. اکنون، پس از فروپاشی نظام سوسیالیستی، روند تکوین دولت مدرن در کشورهای اروپای شرقی همچنان با مشکلات متعددی

---

<sup>97</sup> Perry Anderson, 1974, *Lineages of the Absolutist State*, London, Verso



روبرو است که بخشی ناشی از ساختار اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که از نظام پیشین به آنها به ارث رسیده است میباشند.

## چین

دولت چین در سال 221 پیش از میلاد، توسط خاندان چین به صورت یک حکومت پادشاهی مرکزی و شدیداً تحت کنترل تاسیس شد. علیرغم جنگهای متعدد و دست به دست شدن سلطنت بین خاندانهای مختلف، این شکل از حکومت برای متجاوز از دوهزار سال، یعنی تا تاسیس نهاد جمهوری در سال 1911 بر چین حاکم بود. عناصر برجسته این شیوه حکومت، یعنی مرکزیت شدید و بوروکراسی بسیار پر قدرت حتی پس از تاسیس جمهوری نیز تداوم یافت.<sup>98</sup>

مذهب و ایدئولوژی کنفوسیوس در شکل گیری شیوه حکومتداری در چین نقش عمده ای بر عهده داشته است. در مذهب کنفوسیوس نقش امپراتور عمدتاً روحانی است تا نظامی و کشوری. زندگی امپراتور بسیار خصوصی، در پشت درهای بسته دربار بود. امپراتور موظف بود با داشتن یک زندگی پاک و منزه سر مشق دیگران باشد و وظیفه وی عمدتاً اجرای مراسم و آداب مذهبی و رسمی و ترغیب مسالمت و سازش بین گروههای اجتماعی بود. قدرت امپراتوری مطلق بود اما وظایف سیاسی و حکومتداری آن از طریق دستگاه بوروکراسی انجام میپذیرفت نه شخص امپراتور. لذا در چین دستگاه دیوانسالاری همیشه بسیار نیرومند بوده و هست. ایدئولوژی کنفوسیوس بر اهمیت سلسله مراتب و حفظ هماهنگی در جامعه شدیداً تأکید میورزد. در این ایدئولوژی هر فرد دارای مرتبه معینی در جامعه است. افراد میبایست فرمانبردار پدر و امپراتور باشند، جایگاه اجتماعی خود را دریابند و وظایفی را که برای آنها تعیین شده است انجام دهند.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> S.E. Finer, 1997, *The History of Government: Ancient Monarchies and Empires*, Oxford University Press,

<sup>99</sup> Vivienne Shue, 1988, *The Reach of the State, Sketches of the Chinese Body Politics*, CA, Stanford University Press

به باور بسیاری از نظریه پردازان، درچین نظام دیوانسالاری پرقدرتی که بر پایه ارزش ها و فلسفه کنفوسیوس بنا و حفظ شده است به عنوان عاملی در برابر تکوین و گسترش سرمایه داری و دولت مدرن عمل کرده است. در جامعه چین، به دلیل چیرگی مطلق دستگاه دیوانسالاری، پیوستن به دستگاه دیوانسالاری همواره کوتاهترین و آسانترین راه برای کسب مزایای اقتصادی بوده است. افزون بر این، تمرکز بیش از اندازه قدرت در دست بوروکراسی همواره موجب گسترش فساد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی شده است. شدت و گستردگی مشکلات ناشی از قدرت انحصاری دستگاه دیوانسالاری آنچنان بوده که انگیزه خلاقیت اقتصادی را تضعیف کرده و عملاً به صورت مانعی در برابر پیشرفت اقتصادی عمل کرده است. از سوی دیگر، دستگاه دیوانسالاری برای حفظ موقعیت انحصاری خود و جلوگیری از تحلیل تدریجی پایه های قدرت خود، به نحوی سیستماتیک و پیگیر مانع از توسعه فعالیتهای اقتصادی مستقل شده است. در مجموع، در جامعه چین نهاد دولت همواره بر فراز جامعه قرار داشته، بدون آنکه در بطن جامعه ریشه بدواند و یا اینکه توانایی های آنرا بسیج کند.

در عصر امپراتوری مینگ (1368-1644) و پس از آن در اوایل دوره چینگ، چین از رونق اقتصادی قابل توجهی برخوردار بود.<sup>100</sup> در واقع، تا میانه قرن هجدهم چین یکی از بزرگترین و پرقدرت ترین اقتصادهای جهان بود.<sup>101</sup> با اینهمه نظام سرمایه داری در چین پا نگرفت. به اعتقاد جان هال، دلیل این امر را میبایست در ویژگیهای نظام سیاسی چین، به ویژه دیوانسالاری آن جستجو کرد که از قدرت بازدارندگی زیاد و توانمندسازی کمی برخوردار بود.<sup>102</sup> دستگاه بوروکراسی برای حفظ موقعیت انحصاری خود از رشد فعالیتهای اقتصادی مستقل از دولت جلوگیری میکرد و بسیاری از فعالیتهای تولیدی و تجاری را به انحصار دولت درآورده بود. در اروپا نیز بخش قابل توجهی از طبقه اشراف و زمین دار مخالف انقلاب صنعتی بودند. اما از آنجا که این طبقه تحت سلطه کامل دولت قرار نداشت و از استقلال نسبی برخوردار بود، بخشی

---

<sup>100</sup> Gunder Frank, 1988, *Re Orient: Global Economy in the ancient Age*, Berkeley, University of California Press

<sup>101</sup> R. Huang, 1974, *Taxation and Government Finance in Sixteenth century Ming China*, Cambridge University Press

<sup>102</sup> John Hall, 1985, *Powers and Liberties: The Causes and Consequences of the Rise of the West*, London Penguin

از آن توانست در انقلاب صنعتی شرکت کند و آنرا به جلو براند. اما در چین سلطه مطلق دولت و دستگاه بوروکراسی بر جامعه مانع از تحقق این امر شد. به عبارت دیگر، رشد سرمایه داری مغایر منافع بوروکراسی چین بود و دستگاه بوروکراسی چین به دلیل داشتن قدرت بیش از حد توانست از توسعه مناسبات سرمایه داری جلوگیری کند.

## هندوستان

تا پیش از حمله مغولها در اوایل قرن شانزدهم (به جز در دوره نسبتاً کوتاه سلسله موریان طی سالهای 185-321 پیش از میلاد) هندوستان از دولتهای متعددی تشکیل میشد که دایم در حال جنگ و ستیز با یکدیگر بودند. امپراتوری مغولها شمال و جنوب هندوستان را متحد کرد و برای اولین بار یک حکومت یکپارچه مرکزی و نیرومند بوجود آورد.

در امپراتوری مغول، برخلاف امپراتوری چین، شخص امپراتور مستقیماً امور نظامی و کشوری را در اختیار داشت. علاوه بر این، در امپراتوری مغول توجه دولت بر امور نظامی و جمع آوری مالیات متمرکز بود و در امور و فعالیتهای اقتصادی و عرضه خدمات اقتصادی به مردم، دارای نقش برجسته ای نبود. این امر تا حدودی به دلیل وجود یک نظام کاستی نیرومند بود که تمامی هندوها را دربرمیگرفت و بر تمامی جوانب زندگی اقتصادی، اجتماعی و معنوی آنها نظارت داشت. در نظام کاستی هر فرد و گروه اجتماعی دارای جایگاه و وظایف مشخصی است که عدول از آن جایز نمیباشد. به عبارت دیگر، فرصتها و امکانات زندگی اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی هر فرد مستقیماً و تماماً به واسطه «کاست» یا طبقه ای که به آن تعلق دارد تعیین میشود و به صورت موروثی به فرزندان وی واگذار میشود. لذا، تا آنجا که دولت در برابر نظام کاستی نمی ایستاد و به حفظ، بازتولید و تداوم آن یاری میکرد، نیازی به مداخله در زندگی روزمره مردم نداشت.

در مجموع، به لحاظ تاریخی در هندوستان نظام کاستی شیوه مسلط کنترل جامعه بوده است. این سیستم حتی تا چند دهه پیش چنان پر قدرت بود که اهمیت و نقش کلیدی نهاد دولت در اداره جامعه را کم رنگ ساخته بود. به باور

- بسیاری از نظریه پردازان نظام کاستی یکی از موانع اصلی توسعه نظام سرمایه داری و تکوین دولت مدرن در هندوستان بوده است. برای این امر دلایل متعددی ارائه شده است که چهار مورد آن به ویژه شایان توجه میباشند.
- اولاً، قدرت نظام کاستی و سیستم ارزشی آن نهاد دولت را تضعیف کرده، آنرا به ابزاری برای حفظ و تقویت نظام کاستی مبدل ساخته بود.
- دوماً، نقش دولت در حفظ نظام کاستی مانع از آن میشد تا از پاگیری و توسعه فعالیتهای اقتصادی مستقل حمایت کند.
- سوماً، ضعف و بی ثباتی نهاد دولت موجب میشد تا دولتمردان به موقعیت خود عمدتاً به عنوان فرصتی برای انباشت هرچه بیشتر ثروت از هر طریق ممکن بنگرند. این امر بی توجهی به فعالیت های بلند مدت، سرمایه گذاری و توسعه فعالیتهای اقتصادی را تشدید میکرد.
- بالاخره، نظام کاستی محدودیتهای و انعطاف ناپذیری های متعددی را بر ساختار اقتصادی و اجتماعی جامعه تحمیل میکرد که اساساً با مقتضیات توسعه نظام سرمایه داری در تناقض میباشند.

## جهان اسلام

در شرایطی که نظام سرمایه داری در غرب با سرعت شکل میگرفت و توسعه میافت، جوامع اسلامی دچار فرتوتی و ایستایی شده بودند. این جوامع غالباً از بی ثباتی سیاسی رنج میبردند و گرفتار نگرشهای شدیداً «مذهبی - خرافی» شده بودند که اساساً نمیتوانستند پذیرای اصول و مقتضیات توسعه نظام سرمایه داری باشند. تنش و جنگ مکرر بین حکمرانان شهرنشین و ایل های شورشی یکی از مشخصات برجسته این جوامع بود. در چنین شرایطی، هرکس که به قدرت میرسید تمام تلاشش بر آن بود تا از فرصت بدست آمده برای انباشت حداکثر ثروت در کوتاهترین مدت استفاده کند. لذا حاکمان به برنامه های بلند مدت و توسعه خلاقیت و فعالیتهای اقتصادی توجه لازم را نداشتند. مجموعه این عوامل مانع از پیدایش شرایط لازم برای تکوین و تثبیت مناسبات سرمایه داری، یعنی رونق شهرها، توسعه خلاقیتهای اقتصادی و انباشت سرمایه میشد.

افزون بر این، بسیاری از نظریه پردازان، مانند «وبر» و «اندرسون»<sup>103</sup> بر این باورند که مبانی فلسفه سیاسی اسلام، فرهنگ و احکام شریعت آن، خود به عنوان مانعی در برابر شکل گیری مناسبات سرمایه داری و تکوین دولت مدرن در جوامع اسلامی عمل نموده است. در این خصوص، غالباً به موارد اصلی زیر اشاره میشود:

- فلسفه حکومت در اسلام که براساس آن حکومت حق پروردگار است که به پیامبر و امامان واگذار شده است و در غیاب آنها حقانیت و مشروعیت آن اساساً از انتصاب به پروردگار و پیامبر، سازگاری با احکام شریعت و تأیید مجتهدین واجدالشرايط برمخیزد.
- فلسفه مالکیت اسلام که مالکیت بر زمین را اساساً حق پروردگار میداند و به مالکیت انسان بر زمین به عنوان ودیعه ای مینگرد که از سوی خداوند به صورت موقت به وی واگذار شده است.
- رواج مالکیت جمعی، به شکل دولتی و یا غیردولتی آن (نظیر مالکیت نهادهای مذهبی و موقوفه)
- احکام مربوط به ارث که مانع از تمرکز مالکیت خصوصی و انباشت سرمایه میشوند.
- مسئله ربا و زشت شماری مال اندوزی
- فراگیری و شمول گسترده شریعت اسلام که برای تقریباً تمام جوانب زندگی فردی و اجتماعی مسلمانان دارای احکام مشخصی میباشد. این امر در عمل تطابق و هماهنگی تحولات اجتماعی با شریعت اسلام را دشوار ساخته و به باور بسیاری از نظریه پردازان آهنگ تحولات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی را در جوامع اسلامی آهسته نموده است.

در جوامع اسلامی احکام مربوط به مالکیت و ارث مانع از پیدایش و رشد زمینداران بزرگ و مستقل در مناطق روستایی گردید. برخلاف جوامع اروپای غربی که در آنها مناسبات رایج مالکیت فئودالی موجب پیدایش و رشد

---

<sup>103</sup> Anderson, 1974

زمینداران پر قدرت و مستقل در مناطق روستایی و تجار مستقل در مناطق شهری شد. همچنین، نگرش جوامع اسلامی به امر حکومت جدایی نهاد دین از نهاد دولت را که یکی از پایه های اصلی تکوین دولت مدرن میباشد دشوار ساخت. از سوی دیگر، فراگیری شریعت اسلام با ایجاد تضاد های نهادی و فرهنگی آهنگ تحولات اقتصادی و سیاسی جوامع اسلامی را آهسته نمود.

به باور این گروه از نظریه پردازان، مجموعه عوامل فوق، همراه با شرایط اقلیمی سرزمینهای اسلامی و مناسبات اجتماعی ناشی از آنها، امر پیدایش و گسترش مناسبات سرمایه داری و تکوین دولت مدرن در جوامع اسلامی را با موانع ساختاری مواجه ساخت.

## شیوه تولید آسیایی

مارکس دلیل عدم توسعه نظام سرمایه داری و تکوین دولت مدرن در کشورهای آسیایی را در شیوه تولید آسیایی جستجو میکند. به باور مارکس در جوامع آسیایی به دلیل شرایط جغرافیایی و کمبود آب، دولت ناچار به مداخله در امر مدیریت و تقسیم آب گردید. این امر موجب شد تا دولت نقشی محوری در جامعه پیدا کند و مانع از شکل گیری مناسبات طبقاتی و نهایتاً توسعه نظام سرمایه داری و تکوین دولت مدرن گردد.

در جوامع آسیایی کمبود آب موجب گردید که آب در روند تولید و مناسبات اقتصادی اهمیتی کم و بیش همپای زمین پیدا کند. برای رفع مشکل کمبود آب، این جوامع اقدام به ایجاد سیستمها و تدابیری برای تقسیم و مدیریت آب نمودند که در غالب موارد تحت رهبری و کنترل نهاد دولت قرار داشتند. نتیجه این امر گسترش مالکیت جمعی، به ویژه مالکیت دولتی بر زمین بود که به نبود و یا ضعف مالکیت شخصی بر زمین و رواج رانت مالیاتی انجامید. در واقع این دو ویژگی از مشخصه های اصلی شیوه تولید آسیایی میباشد. در کشورهای آسیایی که شیوه تولید آسیایی حاکم بود، بخش عمده زمین های کشاورزی در مالکیت دولت و یا پادشاه قرار داشت که حق بهره برداری از آنها را بر اساس ضوابط مختلف به افراد مورد نظر خود واگذار میکرد. مالکیت خصوصی بر زمین تا حد معینی وجود داشت، اما دامنه آن محدود و اساساً وابسته به قدرت دولت

بود. به این ترتیب، دامنه گسترده مالکیت دولتی بر زمین مانع از رشد طبقه ملاکان مستقل از دولت گردید.

از سوی دیگر، مالکیت گسترده دولت بر زمینهای کشاورزی و نبود طبقه زمینداران مستقل از دولت موجب گردید تا جوامع روستایی انگیزه لازم جهت تولید برای بازار را نداشته باشند. این امر به نوبه خود موجب شد تا جوامع روستایی نتوانند از اقتصاد معیشتی خارج گردند و با استفاده از امکانات بازار و مبادله، وارد مرحله بالاتری از توسعه اقتصادی شوند. نتیجه این امر کشورهایی شد متشکل از مجموعه ای از جوامع کشاورزی و شبنای خود بسنده و پراکنده که در چنبره اقتصاد معیشتی گرفتار بودند.

در چنین شرایطی، بخش بزرگی از ارزش افزوده تولید جامعه توسط دولت، بصورت رانت مالیاتی ضبط میشد. در جوامع فئودالی اروپای غربی ارزش افزوده تولید توسط ملاکین مستقل ضبط و بخشی از آن به نهاد دولت واگذار میشد. مشارکت زمینداران فئودال در روند تولید و اقتصاد محلی موجب میشد که ضبط ارزش افزوده تولید بر پایه مناسبات اقتصادی و با توجه به شرایط تولید و مقتضیات جامعه انجام پذیرد. این امر همچنان موجب تقویت پایگاه طبقاتی زمینداران و رشد مناسبات طبقاتی میشد. اما در شیوه تولید آسیایی، به دلیل نبود زمینداران مستقل از دولت، ضبط ارزش افزوده تولید جامعه مستقیماً توسط دولت و ماموران محلی آن انجام میپذیرفت. از آنجا که دولت مرکزی خارج از روند تولید و به دور از اقتصاد محلی قرار داشت، این امر موجب میشد که ارزش افزوده تولید بر پایه مناسبات اقتصادی و با توجه به شرایط تولید و مقتضیات جامعه انجام نپذیرد. نهاد دولت توسط نیروی قهر، با استفاده از نیروی نظامی خود بخش قابل توجهی از ارزش افزوده جامعه را برای تامین مخارج روز افزون لشکرکشی ها و حفظ دستگاه نظامی و دیوانی خود تصرف میکرد. این امر نه تنها مانع از انباشت سرمایه و رشد مناسبات طبقاتی میشد، بلکه گسست پیوند بین جامعه و نهاد دولت را تقویت و نهادینه میکرد. نهاد دولت روند باز تولید مناسبات اقتصادی را تامین و تضمین میکرد، اما همزمان خارج و بر فراز مناسبات اقتصادی قرار داشت. به این ترتیب، مالکیت دولتی همراه با سیستم ضبط ارزش افزوده تولید از طریق رانت مالیاتی، از یکسو مانع از پیدایش و رشد مناسبات طبقاتی گشت و از سوی دیگر موجب قدرت بیش از حد نهاد دولت و خودکامگی آن گردید.

به اعتقاد مارکس، مجموعه عوامل فوق مانع از شکل گیری مناسبات طبقاتی، گسترش شهرها، انباشت سرمایه، پاگیری و توسعه نظام سرمایه داری و تکوین دولت مدرن در کشور های آسیایی گشت.

## هجوم قبایل

عده ای دیگر از نظریه پردازان دلیل اصلی عدم توسعه نظام سرمایه داری و تکوین دولت مدرن در کشور های آسیایی را ساخت قبیله ای این جوامع و تاثیر منفی هجوم قبایل بر روند توسعه اقتصادی و سیاسی جستجو میکنند. هجوم قبایل و تمرکز قدرت در دست حکومت های مستبد یکی دیگر از ویژگی های برجسته کشور های آسیایی است. در واقع تاریخ بسیاری از کشورهای آسیایی دور تسلسلی از هجوم های قبیله ای است. در این دور باطل، هرگاه که پایه های نظامی و سیاسی در درون یک کشور سست میشود، قبیله ای از خارج به آن هجوم میآورد، همه چیز را به غارت میرد، هر آنچه را که برپا شده است در هم میکوبد و برپایه خاکستر آن اقدام به ساختن نظامی جدید میکند. به این ترتیب، پس از هر هجوم زیرساختها و سرمایه انسانی و فیزیکی کشور از بین میرود و کشور وارد یک دوره افول میشود. چنانچه قبیله پیروز ناتوان باشد، هجوم دیگری از پی میآید تا اینکه یک قبیله توانمند بتواند اختیار امور را بدست گیرد و نظام جدید و نیرومندی برپایه ویرانه ها برپا کند. این سرآغاز دوره رونق و شکوفایی اقتصادی، سیاسی و اجتماعی است که بسته به شرایط میتواند چندین دهه به طول بیانجامد. اما نظام جدید به ناچار فرتوت میشود و با سست شدن پایه های نظامی و سیاسی نظام حاکم، کشور وارد دور جدیدی از تهاجم های قبیله ای میشود.

دور پایان ناپذیر جنگهای قبیله ای دارای دو پیامد مهم است:

1. گسسته شدن سیر تکاملی جامعه
2. پیدایش گسست بین جامعه و نهاد دولت و قرار گرفتن دولتهای مستبد بر فراز جامعه

در اثر هر تهاجم بخش قابل توجهی از سرمایه فیزیکی و انسانی کشور مغلوب منهدم میشود، سیر تکاملی جامعه از هم میگسلد و جامعه از نردبان توسعه و



تکامل چندین پله به پایین فرو می‌غلند. افزون بر این، دولت قبیله پیروز که دارای پیوند های کمی با بستر اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه مغلوب میباشد بر فراز جامعه قرار میگیرد و با وضع مالیاتهای سنگین اقدام به ضبط ارزش افزوده جامعه جهت تامین هزینه دستگاه نظامی و دیوانی خود میکند. در چنین جوامعی طبقه ای مستقل از دولت پدیدار نمی شود که بتواند به موتور توسعه اقتصادی و سیاسی تبدیل گردد. سرنوشت و قدرت کلیه اقشار اجتماعی وابسته به نهاد دولت است. مردم کشور در برابر نهاد دولت از استقلال و حقوق کمی برخوردار میباشند و جامعه بر پایه سرکوب و احساس ترس اداره میشود. تداوم چنین شرایطی موجب نهادینه شدن خودکامگی و استبداد میشود بصورتیکه فروپاشی یک نظام استبدادی همواره به پیدایش یک استبداد جدید میانجامد، زیرا اساسا بدیلی برای استبداد وجود ندارد.

این گروه از نظریه پردازان، مانند طرفداران نظریه شیوه تولید آسیایی، دلیل گسترش مناسبات و تهاجم های قبیله ای را در شرایط اقلیمی و آب و هوایی کشورهای آسیایی جستجو میکنند. اما این نظریه پردازان بیشتر بر نقش شرایط اقلیمی در پراهمیت شدن نظام قبیله ای و تاثیر هجوم قبایل بر سیر تحولات جامعه و نهاد دولت تاکید دارند تا شکل و مناسبات مالکیت. به اعتقاد این نظریه پردازان، کمپایی آب در کشورهای آسیایی موجب پیدایش مجموعه ای پراکنده از جوامع کشاورزی خود کفا و معیشتی شد. این امر به نوبه خود موجب گردید که نظام فئودالی نتواند بصورتی که در اروپای غربی رواج یافت، در جوامع آسیایی پابگیرد و گسترده شود. زیرا به دلیل پایین بودن سطح مازاد تولید در جوامع کشاورزی، از یکسو، و پراکنده بودن این جوامع، از سوی دیگر، شکل گیری قدرتهای فئودالی مستقل بر اساس مالکیت یک یا چند آبادی اساسا میسر نبود. به عبارت دیگر حجم مازاد تولید حاصل از این کار به اندازه کافی نبود که بتواند مبنای پیدایش قدرتهای فئودالی مستقل گردد. در چنین شرایطی نیروی نظامی متحرک و سیال قبیله ها توانست مازاد تولید جوامع کشاورزی پراکنده را در وسعتی نسبتا گسترده جمع آوری کند و با استفاده از آن به دولت تبدیل شود. اما در مراحل بعدی، دور پایان ناپذیر جنگهای قبیله ای موجب پارگی سیر تکاملی این جوامع، پیدایش گسست بین جامعه و نهاد دولت و قرار گرفتن دولتهای مستبد بر فراز جامعه گشت که آهنگ شکل گیری مناسبات طبقاتی و توسعه اقتصادی و سیاسی این جوامع را آهسته ساخت.

## پدرسالاری شرقی

وبر، جامعه شناس برجسته آلمانی بین دو گونه مالکیت بر زمین، یعنی مالکیت دایمی و امتیازی تمیز قائل میشود. مالکیت دایمی سیستمی است متکی بر قرارداد دوجانبه، ثابت و مشخص بین پادشاه و فئودال محلی که بر اساس آن مالکیت زمین بطور کامل، با کلیه حق و حقوق مربوطه، در مقابل تامین نیازهای نظامی و امنیتی حکومت مرکزی، انجام وظایف مربوطه و پرداخت مالیات، به فئودال محلی واگذار میشود. از سوی دیگر، مالکیت امتیازی نه یک حق، بلکه امتیازی است که از طرف پادشاه به افراد، بمنظور قدردانی از خدمات آنها واگذار میشود و هرآن توسط پادشاه قابل انفسال و پس گرفتن میباشد.

وبر تاکید میکند که سیستم مالکیت دایمی موجب پیدایش یک طبقه مالکان اشراف، پر قدرت و مستقل از دولت میشود که تولید مازاد دهقانان را ضبط کرده و بخشی از آنرا به دولت مرکزی پرداخت میکنند. این سیستم که عمدتاً در اروپای غربی رایج بوده، دارای دو پیامد مهم است که نقش مهمی در توسعه جوامع اروپای غربی ایفا کرده اند. اولاً طبقه مالکان مستقل از دولت به صورت نهادی در برابر دولت عمل نمود و نهاد دولت را تبدیل به دستگاهی قانونمند ساخت که نمیتوانست خودسرانه عمل کند. این امر نهایتاً به کنترل و محدود شدن قدرت مطلقه نهاد دولت انجامید. دوماً وجود طبقه مزبور و گسترش مناسبات طبقاتی موجب شد که ضبط مازاد تولید جامعه بر اساس ضوابط اقتصادی و با توجه به شرایط محلی انجام پذیرد. به عبارت دیگر، در این سیستم توزیع قدرت سیاسی قانونمند و برپایه تقسیم بندی های جغرافیایی است و از طریق رانت فئودالی اعمال میشود. این دو ویژگی از عوامل مهم موفقیت اقتصادی و سیاسی جوامع اروپای غربی میباشد.

از سوی دیگر، سیستم مالکیت امتیازی که بیشتر در جوامع شرقی رایج بوده، مانع از پیدایش طبقه اشراف مستقل از دولت، قانونمند شدن نهاد دولت و محدود گشتن قدرت مطلقه آن گردید. در این سیستم نهاد دولت عملاً به زانده دستگاه سلطنت و به دستگاهی اداری برای جمع آوری مالیات تبدیل میشود. نهاد دولت نه بر اساس قانون، بلکه بر پایه امیال و خواسته های پادشاه و بصورت ابزاری در دست وی برای اعمال حکومت مطلقه و خودکامه عمل میکند که

ما فوق طبقات اجتماعی مینشینند و دغدغه اصلی آن اخذ حداکثر مالیات از دهقانان و زمینداران با توسل به ارعاب و زور میباشد. این امر، با ترویج بی قانونی و خودکامگی نه تنها موجب پیدایش گسست بین نهاد دولت و جامعه میشود، بلکه با تضعیف انگیزه مالکیت خصوصی و ضبط مازاد تولید جامعه بر اساس نیروی قهر و نه ملاحظات اقتصادی، بصورت مانعی در برابر توسعه اقتصادی و سیاسی جامعه عمل میکند. وبر این سیستم را پدرسالاری شرقی میخواند زیرا در آن نهاد موثری وجود ندارد که بتواند قدرت مطلق پادشاه را کنترل و محدود سازد. حاکم با سرزمین و مردم تحت حکومت خود مانند ملک شخصی خویش رفتار میکند، برفراز دولت، طبقات اجتماعی و نهادهای اقتصادی قرار میگیرد و آنها را به ابزار حکومت مطلقه و مستبدانه خود تنزل میدهد.

### استبداد شرقی

عده ای از نظریه پردازان معتقدند که سیستم مالکیت امتیازی، صورتبندی اجتماعی خاصی نیست، بلکه شکلی از صورتبندی فئودالیسم است که در شرایط مناسب به صورتتبدی کلاسیک فئودالیسم تبدیل میشود و راه توسعه اقتصادی و سیاسی جامعه را هموار میسازد. برعکس، در شرایط نامناسب صورتتبدی کلاسیک فئودالیسم میتواند به نظم پدرسالاری تنزل کند و آهنگ تحولات اقتصادی و سیاسی را آهسته سازد.

از سوی دیگر، عده ای از نظریه پردازان آنچه را که وبر به آن اشاره نموده تا حد یک صورتبندی مستقل و متفاوت از فئودالیسم ارتقا میدهند که در جوامع شرقی رواج داشته است. این نگرش موجب پیدایش ادبیات گسترده ای گردیده که به نظریه استبداد شرقی<sup>104</sup> معروف میباشد. این نظریه که میکوشد تا سیرتحولات و توسعه اقتصادی و سیاسی جوامع شرقی، خصوصاً ویژگی و وجه تمایز آن از سیرتحولات جوامع اروپای غربی را توضیح دهد، در واقع خود گرایش های متفاوتی را در برمیگیرد. یکی از معرف ترین این موارد نظریه استبداد شرقی کارل ویتفوکل است که برای توضیح صورتتبدی استبداد شرقی بر تاثیر کم آبی و پراکنده بودن جوامع کشاورزی در شرق، نقش دولت

---

<sup>104</sup> Oriental despotism

در تقسیم بندی آب و بوروکراسی گسترده، پر قدرت و مرکزی نهاد دولت (مانند بوروکراسی چین) تاکید می‌ورزد.<sup>105</sup> عده ای دیگر، تقسیم بندی آب توسط دولت و وجود بوروکراسی گسترده دولتی را قابل تعمیم به کلیه جوامع آسیایی نمی‌دانند و برای توضیح مبانی پدیده استبداد شرقی بر کم آبی و پراکنده بودن جوامع کشاورزی، گسترش مالکیت دولتی و نقش قبایل تاکید میکنند. به باور این عده سرشت استبداد شرقی بیشتر در شخصی، بی قانون و خودکامه بودن قدرت است تا مطلق بودن آن.<sup>106</sup> از سوی دیگر، آنها که دارای پیشینه مارکسیستی میباشند، تحت تاثیر نظریه شیوه تولید آسیایی مارکس، بیشتر بر تاثیر سیستم مالکیت بر شکل گیری مناسبات طبقاتی و روند تکوین دولت تاکید می‌ورزند. همچنین، هر سه گروه، به ویژه دو گروه اول برای عوامل فرهنگی مانند جهان بینی اسلام و فلسفه کنفیوس در صورتبندی مناسبات مالکیت و روند تکوین دولت نیز نقش قابل توجهی قائلند.

## استعمار و استعمار نو

کلیه نظریه های بالا دلیل عدم توسعه نظام سرمایه داری و تکوین دولت مدرن در کشورهای توسعه نیافته را در عوامل درونی، یعنی در مناسبات و ساختار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشورهای مربوطه جستجو میکنند. اما مجموعه ای دیگر از نظریه ها نیز مطرح میباشند که دلیل اصلی عقب ماندگی کشورهای توسعه نیافته را در عوامل خارجی، یعنی در چگونگی رابطه کشورهای توسعه نیافته با کشورهای سرمایه داری پیشرفته میدانند. نگرش اخیر، ادبیات بسیار گسترده ای را شامل میشود که طیف وسیع و متنوعی از نظریه های مربوط به استعمار (کلونیالیسم)، استعمار نو (نئو کلونیالیسم)، امپریالیسم و سرمایه داری وابسته را دربرمیگیرد. این نظریه ها رابطه کشورهای توسعه نیافته با کشورهای سرمایه داری پیشرفته و چگونگی عملکرد و تاثیر آن بر سیر تحولات کشورهای توسعه نیافته را از جوانب متعدد مورد مطالعه قرار داده اند.

---

<sup>105</sup> Wittfogel K., 1981, Oriental Despotism,

<sup>106</sup> برای توضیحات بیشتر به کاتوزیان، اقتصاد سیاسی ایران، ترجمه نفیسی و عزیزی، تهران، نشر مرکز، 1996 مراجعه کنید.

بررسی جامع این نظریات خارج از حیطه نوشته حاضر است. اما جان کلام این مجموعه نظریات بر آن است که نظام سرمایه داری در سیر تکاملی خود به یک شبکه بین المللی و نهایتاً جهانی تبدیل میشود که در کانون آن کشورهای پیشرفته صنعتی و در پیرامون آن کشورهای در حال رشد و توسعه نیافته قرار دارند. هدف اصلی این شبکه تامین حداکثر منافع برای کشورهای کانون میباشد و عملکرد آن به گونه ای است که به منظور تامین هدف مزبور ساختار اقتصادی و سیاسی کشورهای پیرامونی را دگرگون میسازد. این دگرگونی موجب پیدایش ناهنجاری های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی گوناگونی در کشورهای پیرامونی شده، با تضعیف نهادهای بومی و ایجاد مناسبات و وابستگی نهایتاً به مانعی در برابر توسعه به هنجار نظام سرمایه داری و تکوین دولت مدرن در کشورهای توسعه نیافته مبدل میشود.

در مراحل اولیه عملکرد این شبکه از نوع استعماری است که عمدتاً بر پایه نیروی نظامی و کشورگشایی استوار میباشد. در این روند کشورهای کانون کشورهای پیرامونی را به ضمیمی برای تامین مواد خام و فروش محصولات خود تبدیل میکنند. اما در مراحل پیشرفته تر مناسبات استعماری جای خود را به مناسبات نواستعماری میدهد که عمدتاً بر پایه قدرت اقتصادی استوار است. تامین مواد خام و بازار فروش محصولات کشورهای کانونی همچنان در صدر اهداف این مرحله است. اما این اهداف از طریق ایجاد وابستگی های اقتصادی و سیاسی برآورده میشوند، نه اشغال نظامی. به عبارت دیگر، در این روند سرمایه داران، طبقات حاکم و دولت کشورهای پیرامونی عملاً به کارگزاران و عوامل سرمایه داران و دولت های کشورهای کانونی تبدیل میشوند.

نظریه های فوق تا دهه 1980 از طرفداران بیشماری برخوردار بودند. اما با شکست اردوگاه سوسیالیستی و افول اقتصاد دولتی، نظرها بار دیگر متوجه عوامل و موانع درونی عقب افتادگی کشورهای توسعه نیافته شده است. از سوی دیگر، رشد شتابان روند جهانی شدن نظرها را متوجه درک این روند و شناخت پیامدهای آن برای توسعه اقتصادی و سیاسی کشورهای توسعه نیافته، از جمله روند تکوین دولت مدرن در این کشورها نموده است.

## بخش دوم

# دولت مدرن و توسعه اقتصادی

## فصل ششم

### سیر تحولات نظری و تاریخی

نهاد دولت همواره نقشی تعیین کننده در توسعه اقتصادی ایفا نموده است. با اینهمه، اهمیت دولت در توسعه اقتصادی، چه در عمل و چه در نظر، از فراز و نشیب های متعددی گذشته است.

علم اقتصاد با نام اقتصاد سیاسی و به عنوان شاخه ای از علم سیاست، برای کمک و مشاوره دادن به دولتمردان در اداره امور اقتصادی، متولد شد. با گسترش سرمایه داری، عنصر سیاسی این شاخه از دانش، به مرور کم رنگ گردید و در پایان قرن نوزدهم این شاخه از دانش با نام جدید علم اقتصاد هویتی مستقل یافت.

اما دیری نپایید که دولت به کانون نظریات و مدیریت اقتصادی بازگشت. در کشور های سرمایه داری پیشرفته، با تولد اقتصاد رفاه عمومی<sup>107</sup> آرتور پیگو<sup>108</sup> و متعاقب آن تولد اقتصاد کلان کینز، نقش دولت در مدیریت اقتصادی مجددا مورد توجه قرار گرفت و در چارچوب علم اقتصاد فرمول بندی گردید. اقتصاد رفاه نشان داد که بازار کاملاً آزاد<sup>109</sup> نارسا است و بدون مداخله و نظارت دولت نمیتواند متضمن تخصیص مطلوب منابع از دید کل جامعه باشد. لذا، دولت میبایست مستقیماً به تولید کالاهای عمومی که خارج از حیطه توانایی بازار میباشند، اقدام نماید و در مورد کالاهای نیمه و شبه عمومی، به تنظیم بازار، از جمله تنظیم قیمت ها و کنترل قدرت انحصارات بپردازد تا شرایط مطلوب برای عملکرد بهینه بازار را فراهم آورد.

بعد از جنگ جهانی دوم، به لحاظ نظری و عملی، کفه ترازو به زیان لیبرالیسم اقتصادی و بسود نظارت دولت بر روابط اقتصادی چرخید. در کشورهای

---

<sup>107</sup> Welfare economics

<sup>108</sup> Arthur Pigou

<sup>109</sup> Laissez faire

سرمایه داری پیشرفته غرب، نظریه اقتصاد کلان کینز چیره گشت و اقتصادهای ناظر بر رفاه همگان<sup>110</sup> جانشین اقتصادهای آزاد لیبرالی گردید. در اروپای شرقی و بخش هایی از آسیا، سوسیالیسم با سرعت گسترش یافت و برای نزدیک به دو دهه دستاوردهای اقتصادی چشمگیری به ارمغان آورد. کشورهای در حال رشد و توسعه نیافته نیز برای مقابله با کلونیالیسم، استعمار نو و تسریع آهنگ توسعه به مدیریت دولتی اقتصاد، روی آوردند.

در کشورهای سرمایه داری پیشرفته، جنگ جهانی دوم موجب پیدایش اتحادهای سیاسی جدیدی، با شرکت فعال نیروهای سیاسی چپ گردید. نقش برجسته چپ در مبارزه علیه فاشیسم و گسترش جنبش و سندیکاهای کارگری موجب شد تا پس از پایان جنگ جهانی دوم مسئله تامین اشتغال و رفاه در صدر دستور کار دولت های سرمایه داری غرب قرار گیرد. از سوی دیگر، موفقیت برنامه مارشال در بازسازی اقتصاد ویران اروپای غربی و ژاپن، مستلزم شرکت فعال نهاد دولت در فعالیت های اقتصادی بود. گرچه در فضای سیاسی جنگ سرد، گسترش جنبش های کارگری به نحو قابل توجهی محدود شده بود، اما عوامل فوق موجب شد تا توسعه سرمایه داری در غرب برپایه ائتلافهای طبقاتی و توجه به ابعاد اجتماعی توسعه، نظیر تامین اشتغال و رفاه عمومی استوار گردد.

توجه به اشتغال و رفاه عمومی پس از جنگ جهانی دوم در پاره ای از کشورهای سرمایه داری غرب، مانند کشورهای اسکاندیناوی و فرانسه بسیار قوی بود و به شکل گیری سرمایه داری اجتماعی انجامید. در بریتانیا و به ویژه آمریکا گسترش سرمایه داری اجتماعی محدودتر بود. اما حتی در این کشورها نیز دولت های حاکم ناچار به مداخله گسترده در امور اقتصادی جهت تامین اشتغال و رفاه عمومی شدند که اقتصاد کلان کینز چارچوب نظری آنرا فراهم آورد. کینز نشان داد که اقتصاد سرمایه داری دارای نوسانات ادواری است و در شرایط معینی میتواند برای مدتی طولانی در چرخه رکودی اسیر گردد و نتواند اشتغال بهینه منابع تولیدی را تضمین نماید. لذا دولت میبایست با استفاده از ابزارهای مالی و پولی، فعالیت اقتصادی را تنظیم کند تا اشتغال کامل منابع تولیدی را تامین کند.

---

<sup>110</sup> Welfare state



به این ترتیب، نظریه های اقتصاد رفاه عمومی و اقتصاد کلان کینز، همراه با تلاش دولت های غرب برای بازسازی ضایعات جنگ و روند ملی سازی صنایعی که در اثر جنگ به زیان دهی افتاده بودند، عرصه گسترده ای برای مداخله دولت در امور اقتصادی در کشورهای سرمایه داری غرب بوجود آورد. از سوی دیگر، پیروزی و گسترش سوسیالیسم در اروپای شرقی و بخشی از آسیا و موفقیت آن طی دهه های 50 و 60 در تامین رشد اقتصادی سریع و همچنین گسترش جنبش های آزادیخواهی در کشورهای توسعه نیافته و خیزش کشورهای در حال رشد برای صنعتی شدن، موجب گسترش الگوهای توسعه اقتصادی دولت محور گردید.

پیروزی و استقرار سوسیالیسم در اروپای شرقی و بخش هایی از آسیا نقش مهمی در گسترش توسعه اقتصادی دولت محور ایفا نمود. به ویژه آنکه کشورهای سوسیالیستی نقش تعیین کننده ای در شکست فاشیسم بر عهده داشتند و پس از جنگ جهانی دوم، طی دو دهه 50 و 60، نظم اقتصادی جدید توانست دستاوردهای اقتصادی گسترده ای، از جمله نرخ رشد چشمگیری را برای کشورهای مزبور به ارمغان آورد. برخی از تحولات فنآوری و نظری، نظیر توسعه صنعت کامپیوتر، پیشرفت تکنیک ها و ابزارهای محاسبه، پیش بینی و برنامه ریزی، مانند تحلیل نهاده - ستاده ها، مدل های ریاضی برنامه ریزی و تکنیک های آماری و اقتصاد سنجی، چشم انداز امیدوارکننده ای را برای برنامه ریزی مرکزی اقتصاد، به عنوان جانشین بازار، بوجود آورد. این امر به نوبه خود، به رونق اقتصاد سوسیالیستی یاری رساند.

با پیروزی جنبش های آزادی خواهی و ضد استعماری، انگیزه کسب استقلال اقتصادی و صنعتی شدن در میان کشورهای توسعه نیافته و در حال رشد با سرعت گسترش یافت و تحت تاثیر پیروزی سوسیالیسم، گرایشی دولت محور به خود گرفت. شرایط اقتصادی و تحولات نظری علم اقتصاد نیز حرکت کشورهای مزبور در جهت توسعه اقتصادی دولت محور را ترغیب کردند. در دوره مورد نظر، اکثر کشورهای توسعه نیافته و در حال رشد به صادرات کالاهای اولیه وابسته بودند. در حالیکه در شرایط موجود چشم انداز توسعه اقتصادی بر پایه صادرات کالاهای اولیه بسیار تیره بود. اقتصاد بین المللی به ویژه پس از رکود بزرگ 1939 و سقوط تجارت جهانی، بسیار شکننده و

ناپایدار بود. بعلاوه، رابطه مبادله بازرگانی<sup>111</sup> به نحوی سیستماتیک به زیان کالاهای اولیه حرکت میکرد، یعنی قیمت صادراتی کالاهای اولیه نسبت به قیمت صادراتی سایر کالاها، پیوسته در حال تنزل بود. در نتیجه کشورهای توسعه نیافته و در حال رشد ناچار بودند تا برای خرید یک واحد کالای صنعتی، همواره مقدار بیشتری کالای اولیه به کشورهای پیشرفته بپردازند. از سوی دیگر، کلیه شواهد حاکی از آن بود که کالاهای اولیه دارای کشش درآمدی کمتر از یک و کالاهای صنعتی دارای کشش درآمدی بالاتر از یک میباشند. این امر موجب میشود که با افزایش درآمد جهانی، رشد تقاضا برای کالاهای صنعتی همواره بسیار سریعتر از رشد تقاضا برای کالاهای اولیه باشد.<sup>112</sup> به این ترتیب، افت رابطه مبادله بازرگانی کالاهای اولیه و پایین بودن کشش درآمدی آنها سبب میشد تا شکاف اقتصادی بین کشورهای صنعتی و توسعه نیافته پیوسته عمیقتر گردد.

در چنین شرایطی، این نظریه مطرح گشت که راه برون رفت کشورهای توسعه نیافته از چرخه عقب ماندگی در استراتژی صنعتی شدن از طریق جانشین سازی واردات، با استفاده از سیاست های حمایتی میبایست. نظریه جدید تاکید نمود که توسعه اقتصادی بر پایه استراتژی صنعتی شدن، در مقایسه با استراتژی متکی بر توسعه کشاورزی و کالاهای اولیه، از پویایی درونی قوی تری برخوردار است. زیرا پیوندهای بین بخشی<sup>113</sup> در بخش صنایع بسیار نیرومندتر و گسترده تر از سایر بخش ها است. به عبارت دیگر، تولید ارزش افزوده در بخش صنعتی مستلزم استفاده گسترده از تولیدات کلیه بخشها است، در صورتیکه این وابستگی در بخش های کشاورزی و کالاهای اولیه ضعیف و محدود میبایست. لذا، رشد اقتصادی در بخش صنعتی با سرعت به کلیه بخشهای اقتصاد منتقل شده، موجب پیدایش رشد خودپو و پایدار میگردد. از سوی دیگر، نظریه «فشار بزرگ» روزنشتاین- رودن، نرسک و اسکینوفسکی<sup>114</sup> خاطر نشان ساخت که به دلیل وابستگی شدید بخش های صنعتی به تولیدات

<sup>111</sup> Terms of trade

<sup>112</sup> برای مثال، چنانچه کشش درآمدی کالاهای اولیه و صنعتی به ترتیب 0.5 و 2.0 باشد، اگر درآمد جهانی 10% افزایش یابد، تقاضا برای کالاهای صنعتی 20% بالا خواهد رفت در صورتیکه تقاضا برای کالاهای اولیه تنها 5% افزایش خواهد یافت.

<sup>113</sup> Inter sectoral linkages

<sup>114</sup> The Big Push theory, developed by Rosenstein-Rodan (1943), Nurske (1952), Scitovsky (1954)

یکدیگر<sup>115</sup>، استراتژی صنعتی شدن در کشورهای توسعه نیافته و در حال رشد هنگامی موفق خواهند شد که دهها بخش صنعتی همزمان ایجاد و توسعه یابند که با توجه به ضعف های ساختاری کشورهای مزبور مستلزم شرکت مستقیم و فعال دولت میباشد. به عبارت دیگر، دولت در یک «فشار بزرگ» میبایست اقدام به صنعتی کردن کشور نماید. هر شمن<sup>116</sup> تاکید کرد که در اجرای این استراتژی دولت میبایست انرژی خود را بر روی بخش هایی متمرکز کند که دارای بیشترین و گستره ترین پیوند های بین بخشی میباشد. بالاخره، بنا بر نظریه گرشن کرون<sup>117</sup>، از آنجاکه با تحولات تکنولوژی و توسعه بازار، مقیاس بهینه تولید<sup>118</sup>، یعنی سطح تولیدی که هزینه یک واحد تولید را به حداقل میرساند، همواره بالا میرود، کشورهایایی که دیرتر اقدام به صنعتی شدن مینمایند نیازمند پس انداز و سرمایه گذاری بیشتر و لذا نهادهای نیرومندتری برای بسیج پس انداز و سرمایه مورد نیاز میشوند. مجموعه این نظریات، همراه با شرایط اقتصادی و سیاسی موجود موجب گردید تا کشورهای توسعه نیافته و در حال رشد در ابعادی گسترده به توسعه اقتصادی دولت محور روی بیاورند.

در دهه 70، پس از دو دهه رشد و رونق فزاینده، اقبال توسعه دولت محور به پایان رسید و کفه ترازو به لحاظ عملی و نظری به زیان اقتصاد دولت محور و به سود اقتصاد آزاد چرخید. طی دهه 70، با آشکار شدن مشکلات مداخله دولت در اقتصاد کشورهای سرمایه داری پیشرفته، از یکسو و تشدید مشکلات توسعه اقتصادی دولت محور در کشورهای سوسیالیستی، توسعه نیافته و در حال رشد، موج شدیدی از انتقادات علیه مداخله دولت در امور اقتصادی آغاز گردید. در کشورهای سرمایه داری پیشرفته الگوهای نظری متعددی جهت بررسی مشکلات ناشی از مداخله دولت در امور اقتصادی تدوین شد. در کشورهای توسعه نیافته و در حال رشد، استراتژی صنعتی شدن از طریق سیاست جانشین سازی واردات و سدهای تعرفه ای، به دلیل ترغیب تکنولوژی سرمایه بر و عدم موفقیت آن در ایجاد اشتغال، مورد انتقاد گسترده ای قرار گرفت. در کشورهای سوسیالیستی دوره رشد اقتصادی سریع به پایان رسید و

---

<sup>115</sup> Demand complementarity

<sup>116</sup> Hirschman (1958)

<sup>117</sup> Gerschenkron (1966)

<sup>118</sup> Minimum efficient scale of production

اقتصاد اکثر این کشورها وارد مرحله ایستایی و رکود اقتصادی پایدار گردید. در دهه 80 روند خصوصی سازی در کشورهای سرمایه داری پیشرفته آغاز گردید. موفقیت کشورهای آسیای جنوب شرقی در زمینه توسعه اقتصادی توجه سیاست گذاران کشورهای توسعه نیافته و در حال رشد را به استراتژی صنعتی شدن از طریق توسعه صادرات معطوف ساخت. همزمان، آهنگ سریع گسترش روند جهانی شدن به سرعت عرصه را برای مداخله دولت در امور اقتصادی تنگتر ساخت. بالاخره فروپاشی سوسیالیسم در اروپای شرقی در پایان دهه 80 پایه های توسعه اقتصادی دولت محور را در هم شکست.

همانطور که در پیش گفته شد، شرایط سیاسی و اقتصادی پس از پایان جنگ جهانی دوم که یک نوع همکاری طبقاتی را ترغیب میکرد، یکی از دلایل پایه ای رشد و گسترش سرمایه داری اجتماعی در غرب و رونق مداخله دولت در امور اقتصادی، جهت تامین اشتغال و رفاه عمومی بود. اما در آستانه دهه 70، در اثر مجموعه ای از تحولات ساختاری در اقتصاد جهانی، پایه های این همکاری طبقاتی از هم گسست. در دهه 70، با به پایان رسیدن نیروی کارمآزاد روستایی در جوامع غرب، اوج گیری رقابت اقتصادی از سوی کشورهای تازه صنعتی شده (مانند ژاپن)، افت نرخ سود و کاهش نرخ رشد اقتصادی در کشورهای پیشرفته صنعتی و تسریع روند جهانی شدن، ضرورت انجام اصلاحات ساختاری گسترده در دستور کار کشورهای پیشرفته صنعتی غرب قرار گرفت. در روند انجام این اصلاحات که به ناچار با توزیع ثروت و تغییر توازن قدرت همراه بود، پایه های همکاری طبقاتی و توافق نظر پیرامون نقش دولت در توسعه اقتصادی و ضرورت مداخله دولت در اقتصاد، جهت تامین رفاه عمومی و تنظیم و مدیریت اقتصاد کلان، متزلزل گشت و به سرعت در هم فروپاشید.

در غرب اولین حمله علیه پارادایم «شرکت فعال دولت در اقتصاد» با حمله نظری مونتاریستها<sup>119</sup> به نظریه اقتصاد کلان کینز آغاز شد. نظریه کینز وظیفه تخصیص بهینه منابع را به بازار و نظریه اقتصاد نئوکلاسیک میسپارد اما معتقد است که در سطح کلان، دولت میبایست اقدام به تنظیم بازار به ویژه سطح تقاضای کلان نماید تا کارکرد بهینه بازار را تضمین کند. به این ترتیب، نظریه کینز در واقع مصالحه ای بین اقتصاد سرمایه داری نئوکلاسیک و اقتصاد

---

<sup>119</sup> Monetarists (طرفداران مکتب پول)

سوسیالیستی است. مونتاریستها با نشان دادن اینکه مداخله دولت برای تنظیم سطح تقاضای کلان موجب پیدایش تورم، افت قدرت خرید مردم و نهایتاً گسترش رکود و بیکاری میگردد، به نحوی جدی پایه های اقتصاد کلان کینز را سست نمودند.<sup>120</sup>

موج دوم حمله علیه سرمایه داری اجتماعی و مداخله دولت در اقتصاد از منظر انعطاف ناپذیری یا تصلب نهادی مطرح گردید. از این منظر، قانون حداقل دستمزد، عرضه رایگان خدمات رفاهی و حمایت های تجاری، در واقع نهادهایی هستند که قشر های اجتماعی ذینفع، با استفاده از قدرت دولت، برای نهادینه کردن و تضمین تداوم منافع اقتصادی که از طریق قدرت سیاسی بدست آورده اند، ایجاد نموده اند. اینگونه نهادها موجب پیدایش انعطاف ناپذیری ساختاری و تصلب نهادی در بازار شده، مانع از عملکرد بهینه بازار میشوند که نهایتاً به تخصیص نامطلوب منابع و رکود اقتصادی می انجامد.

سومین موج حمله علیه سرمایه داری اجتماعی و مداخله دولت در اقتصاد توسط نظریه «کارفرما - کارگزار»<sup>121</sup> فرمولبندی شد که در آن عامه مردم حکم کارفرما و بوروکراتها و کارمندان دولت، حکم کارگزاران مردم را دارند. بر اساس این نظریه، اولاً بوروکراتها و کارمندان دولت مانند عاملین بخش خصوصی در پی حداکثرسازی منافع اقتصادی خود میباشند. دوماً، به دلیل توزیع نابرابر اطلاعات بین مردم (کارفرما) و بوروکراتها (کارگزاران) و اطلاعات بیشتر بوروکراتها در مورد موسسات دولتی، عامه مردم در شرایطی نمیباشند که بتوانند بر عملکرد بوروکراتها و کارمندان دولت نظارت موثری داشته باشند. لذا، نمیبایست دولت را دستگاهی خوش خیم، بیطرف و از خود گذشته پنداشت که هدف آن صرفاً تامین رفاه عموم است، بلکه میبایست آنرا شدیداً تحت کنترل داشت و از رشد فزاینده آن جلوگیری نمود.<sup>122</sup> نظریه «کارفرما - کارگزار» با درک این مطلب که بوروکراتها و

---

<sup>120</sup> Kaldor 1985 for a review.

<sup>121</sup> Principal-Agent

<sup>122</sup> Niskanen (1973), Peacock (1979) and Rowley (1983)

کارمندان دولت دارای انگیزه لازم برای رفع نارسایی های بازار نمیباشند، خامی «اقتصاد رفاه» سنتی را آشکار ساخت.<sup>123</sup>

در عرصه سیاسی، به موازات نظریات اقتصادی فوق، نظریه «قرارداد اجتماعی» دولت دوباره احیا گشت. از دید پرچمداران جدید این نظریه، هرگونه توسعه دولت فرای دولت حداقل لیبرالی که وظیفه آن استقرار قانون و نظم میباشد، اساسا غیر قابل توجیه و مغایر با اصل آزادی فرد است.<sup>124</sup>

در کشورهای توسعه نیافته و درحال رشد، انتقاد به الگوی توسعه دولت محور، در دهه 70، با نقد استراتژی «صنعتی شدن از طریق جانشین سازی واردات» آغاز گردید. منتقدین استراتژی «جانشین سازی واردات» تاکید نمودند که با پیروی از این استراتژی، کشورهای توسعه نیافته و درحال رشد، خود را از منافی که تجارت بین المللی میتواند برای آنها به ارمغان بیاورد، یعنی منافع حاصل از تقسیم کار بین المللی، تخصص، تولید انبوه و تولید کالاهایی که در آن دارای مزیت نسبی میباشند، محروم میسازند. بعلاوه، با توجه به اینکه اکثر کشورهای توسعه نیافته و درحال رشد دارای بازارهای نسبتا کوچکی میباشند، استراتژی «جانشین سازی واردات» آنها را ناچار خواهد ساخت تا کالاهای صنعتی مربوطه را زیرمقیاس مطلوب<sup>125</sup>، یعنی سطح تولیدی که هزینه تولید را به حداقل میرساند، تولید نمایند. کوچک بودن بازار همچنین موجب پیدایش انحصاراتی خواهد شد که فاقد انگیزه لازم برای بهبود کارایی میباشند. از سوی دیگر، اتکای الگوی «جانشین سازی واردات» به تکنولوژی سرمایه بر و پایین نگاه داشتن مصنوعی نرخ بهره که برای اجرای این استراتژی لازم میباشد، میتواند موجب بروز یا تشدید بحران بیکاری، تشدید نابرابری توزیع درآمد و تضعیف تراز پرداختهای خارجی کشورهای توسعه نیافته و درحال رشد گردد.

در دهه 80، اتخاذ سیاست های ضد تورمی در کشورهای غرب، از جمله نرخ های بهره بسیار بالا و افت سطح تقاضای جهانی، برنامه صنعتی شدن کشورهای توسعه نیافته و درحال رشد را با بحران تراز پرداخت های خارجی

---

<sup>123</sup> Barr (1992)

<sup>124</sup> Buchanan and Tullock (1962) and Nozick (1974)

<sup>125</sup> Optimum, cost minimising or efficient scale of production

و فقدان ارزش خارجی مواجه ساخت. این شرایط، همراه با موفقیت نسبی کشورهای آسیای شرقی در اجرای توسعه متکی بر ارتقا صادرات، موجب گردید تا توافق نظر پیرامون درستی استراتژی دولت محور «صنعتی شدن از طریق جانشین سازی» از هم بپاشد. بحران تراز پرداخت های خارجی، تحت فشار و نظارت صندوق بین المللی پول و بانک جهانی، بسیاری از کشورهای توسعه نیافته و درحال رشد را مجبور ساخت تا اقدام به اجرای برنامه های آزاد سازی اقتصاد، کاهش سطح تعرفه ها و سدهای حمایتی و عقب نشاندن مرزهای مداخله دولت در اقتصاد نمایند.

طی دهه 80 انتقاد از عملکرد و کارایی صنایع دولتی به شدت بالا گرفت.<sup>126</sup> عدم کارایی صنایع دولتی علت اصلی ایستایی و ناکارآمدی اقتصاد کشورهای توسعه نیافته و درحال رشد معرفی گردید و نبود انگیزه سود، فقدان دیسپلین مالی، نبود رقابت موثر و ناتوانی بازار سرمایه در استقرار و حفظ انضباط مالی به عنوان دلایل اصلی عدم کارایی صنایع دولتی شناخته شدند. براین اساس، سیاست خصوصی سازی و اصلاح بخش دولتی، با تشویق صندوق بین المللی پول و بانک جهانی، با سرعت در میان کشورهای توسعه نیافته و درحال رشد گسترش یافت.

از سوی دیگر، مداخله بی رویه دولت در امور اقتصادی موجب گسترش بیسابقه رانت خواری و ائتلاف منابع اقتصادی گردید. اقتصاد دانان نشان دادند که ایجاد موانع مصنوعی علیه فعالیت بنگاه های تولیدی توسط دولت نه تنها موجب افت رفاه، در اثر ناکارآمد و غیربهبه شدن روند تولید میگردد،<sup>127</sup> بلکه افراد جامعه را ترغیب میکند تا جهت تاثیر گذاشتن بر تصمیمات دولت، بخشی از منابع جامعه را صرف فعالیت های سیاسی غیرمولد نمایند. برای مثال، تولید کنندگان برای دور زدن محدودیت های ایجاد شده شروع به پرداخت رشوه به بوروکراتها و کارمندان دولت میکنند. این روند، جامعه را وارد یک دور تسلسل باطل میسازد. زیرا بوروکراتها و کارمندان دولت جهت کسب منافع بیشتر و حداکثر سازی درآمد خود همواره موانع و قوانین دست و پاگیر را تشدید خواهند کرد تا رانت بیشتری تولید نمایند. این امر علاوه بر ائتلاف منابع

---

<sup>126</sup> World Bank 1983

<sup>127</sup> Deadweight welfare lost resulting from entry barriers

و گسترش فساد، کانال های ارتباط و تصمیم گیری دستگاه دولت را مسدود ساخته و نهایتاً دستگاه اداری دولت را فلج خواهد کرد.<sup>128</sup>

در کشور های سوسیالیستی، مشکلات ناشی از ساختار اقتصادی و توسعه دولت محور از اواخر دهه 60 شدت گرفت و در ظرف دو دهه به بحرانی فرا روئید که نهایتاً به فروپاشی کل نظام سوسیالیستی در اروپای شرقی انجامید. در آستانه دهه 70، پس از موفقیت های چشمگیر دهه های 50 و 60 در زمینه رشد اقتصادی، این کشور ها وارد یک دوره ایستایی و رکود اقتصادی طولانی شدند و به لحاظ تحولات فناوری و توسعه اقتصادی، به شدت از کشورهای توسعه یافته سرمایه داری عقب افتادند. ناکارآمدی تولید، رانت خواری، تصلب نهادی، ائتلاف انبوه منابع و نارضایتی سیاسی به سرعت گسترش یافت.<sup>129</sup>

در دهه 70 پیشرفت های نظری در علم اقتصاد نشان داد که نبود نهاد مالکیت خصوصی در اقتصاد سوسیالیستی انگیزه فردی برای حفظ و بهبود کارایی را از بین میبرد<sup>130</sup>، انضباط مالی کل سیستم را تضعیف میکند<sup>131</sup> و به فعالیتهای غیر مولد<sup>132</sup> و ائتلاف انبوه منابع می انجامد. این امر که مالکیت انحصاری دولت بر ابزار تولید و نبود مالکیت خصوصی، یعنی ویژگی اصلی نظام سوسیالیستی، منشا اصلی عملکرد نامطلوب آن است به نحوی جدی پایه های نظام سوسیالیستی را متزلزل کرد. از سوی دیگر، پیشرفت های نظری دهه 80 نشان داد که تعهد دولت های سوسیالیستی به حفظ اشتغال کامل و عدم پذیرش هرگونه بیکاری، انضباط نیروی کار را سست کرده، موجب افت کارایی اقتصاد میشود.<sup>133</sup> سومین حمله علیه اقتصاد سوسیالیستی توسط مکتب اتریشی ها انجام پذیرفت که به لحاظ نظری پایه های برنامه ریزی مرکزی را متزلزل کرد. این اقتصاد دانان نشان دادند که در یک جهان بغرنج، با متغیر های اقتصادی بی شمار که دایم در حال تغییر میباشند و نا اطمینانی قابل توجهی پیرامون ارزش آتی آنها وجود دارد، مقدار داده ها و اطلاعاتی که برای

---

<sup>128</sup> Krueger (1974), Posner (1975), and North (1981, Findlay (1990)

<sup>129</sup> Bleaney (1988), Brus and Laski (1989)

<sup>130</sup> Furuboton and Pejovich (1972)

<sup>131</sup> Korani (1979)

<sup>132</sup> همانجا

<sup>133</sup> Bowles (1985) and Akerlof and Yellen (1986 eds.)



برنامه ریزی مرکزی لازم می‌باشد آنقدر زیاد است که این امر را عملاً غیرممکن می‌سازد. افزون بر این، اقتصاد دانان مکتب اثربشی نشان دادند که تنها یک اقتصاد رقابتی که در آن کارگزاران اقتصادی واقعا مستقل، برای کسب حداکثر سود با یکدیگر به رقابت می‌پردازند، میتواند اطلاعات انبوه و دقیقی را که برای اداره اقتصاد های مدرن لازم می‌باشد تولید و بهره برداری نماید.<sup>134</sup>

از سوی دیگر، تسریع آهنگ جهانی شدن پس از دهه 60 همراه با رشد سریع تجارت بین المللی و سرمایه گذاری مستقیم خارجی<sup>135</sup>، انتقال مکانیزم ادغام اقتصادی از تجارت به پروسه تولید و سرمایه گذاری، پیدایش و رشد شتابان شرکت‌های فرامرزی<sup>136</sup>، تسریع گردش آزاد عوامل تولید در پهنه جهان، تفکیک هر چه بیشتر پروسه تولید، تعمیق و گسترش بیشتر تقسیم کار و بالاخره تحولات سریع و گسترده فناوری، به ویژه افزایش سرعت و توسعه شبکه حمل و نقل، افزایش گردش اطلاعات و گسترش وسایل ارتباط جمعی موجب ادغام فزاینده اقتصادی های جهان گردید. این امر با سرعت از اهمیت مرزهای جغرافیایی، سیاسی و فرهنگی کاست و حیطة اختیارات، قدرت و آزادی عمل دولتهای ملی را در مدیریت اقتصادهای ملی محدود تر ساخت.<sup>137</sup>

شایان توجه است که بسیاری از برنامه های خصوصی و آزادسازی طی دو دهه گذشته با تشویق و گاه دستور سازمان های جهانی نظیر صندوق بین المللی پول، بانک جهانی و سازمان تجارت جهانی انجام پذیرفته اند. در واقع طی چند دهه اخیر نقش و دامنه عمل این سازمان ها در اقتصادهای ملی به میزان قابل توجهی افزایش یافته است. برای مثال تا پیش از سال 1982، توجه صندوق بین المللی پول عمدتاً به تهیه برنامه های کوتاه مدت برای حل مشکلات تراز پرداخت های خارجی کشورهای عضو معطوف بود. اما با گسترش بحران بدهی های خارجی در میان کشورهای عضو، در سال 1982 صندوق بین المللی پول به سیاست تدوین برنامه های تعدیل ساختاری<sup>138</sup> روی

<sup>134</sup> Lavoie (1985)

<sup>135</sup> Foreign Direct Investment

<sup>136</sup> Trans National Companies

<sup>137</sup> برای توضیحات بیشتر به کتاب «ایران: فرصتها و چالشهای جهانی شدن» از نویسنده، چاپ انتشارات بال، تهران 1384، مراجعه فرمایید.

<sup>138</sup> Structural Adjustment Programmes

آورد و به این ترتیب شروع به مداخله و سیاست گذاری در عرصه های گوناگون اقتصاد کشورهای عضو، به ویژه در زمینه سیاستهای پولی، مالی، تجاری و مدیریت صنایع دولتی نمود. در عمل، این روند تا آنجا پیش رفت که در دهه 90 وام ها و کمکهای سازمان های بین المللی معمولاً مشروط به اجرای برنامه های گسترده برای خصوصی سازی، آزادسازی و انجام انواع و اقسام تعدیل های ساختاری، حتی در زمینه های سیاسی، حقوقی و اجتماعی بود.

مجموعه عوامل فوق به موج عظیمی علیه مداخله دولت در امور اقتصادی انجامید. بالاخره فروپاشی نظام سوسیالیستی در اروپای شرقی در پایان دهه 80 آخرین ضربه مهلک را بر نظریه اقتصاد دولت محور وارد آورد. در دهه 90 بریستر ویرانه و خاکستر اقتصاد دولت محور، ایدئولوژی اقتصاد نئو لیبرال سربر آورد و با سرعت در پهنه اقتصاد جهانی گسترش یافت. در کشورهای سرمایه داری پیشرفته روند خصوصی سازی تسریع و گسترده تر شد و مرزهای مداخله دولت در اقتصاد با سرعت عقب نشاندگی شد. در کشورهای سوسیالیستی سابق کار ساختمان اقتصاد بازار آزاد، همراه با خصوصی سازی گسترده اقتصاد دولتی با شتابی خیره کننده آغاز گردید. در کشورهای توسعه نیافته و در حال رشد تابوی اقتصاد دولتی شکسته شد و اقتصاد بازار آزاد جایگاهی مقدس یافت.

اما در ظرف یک دهه، تهاجم همه جانبه ایدئولوژی نئولیبرالیسم با دیوارهای بلند واقعیت برخورد کرد. در کشورهای سرمایه داری پیشرفته پاره ای از انحصارات تازه خصوصی شده، به ویژه در بخش های زیرساختی نظیر آب، برق و راه آهن با مشکلات متعددی مواجه گشتند. در بسیاری از موارد موفقیت های اولیه در زمینه کاهش هزینه ها و افزایش کارایی و سرمایه گذاری، کوتاه مدت از آب درآمد و تحولات انجام شده به افزایش قیمت، کاهش کیفیت تولید و نارضایتی مصرف کنندگان انجامید. در پاره ای دیگر از موارد، نظیر تامین بهداشت عمومی، بخش خصوصی میل به مشارکت فعال و سرمایه گذاری در ابعاد لازم را از خود نشان نداد. در کشورهای توسعه نیافته و در حال رشد کمبود سرمایه خصوصی، ضعف بازار سرمایه، نبود ساختارها و نهادهای لازم برای گسترش بخش خصوصی، وجود قوانین نامناسب، عادت سرمایه بومی به پروژه های کوتاه مدت، پرسود و فعالیت های رانتی و محافظه کاری سرمایه خارجی، با سرعت خیزش موج خصوصی سازی را

کوتاه و گاه متوقف ساخت. در کشورهای سوسیالیستی، روند خصوصی سازی شتابان، نشان داد که توقف مداخله دولت در امور اقتصادی خود به خود به پیدایش و شکوفایی اقتصاد آزاد نمی انجامد، بلکه این امر مستلزم رهبری خردمندانه و شرکت فعال دولت در ایجاد نهادهای لازم برای پاگیری و رشد سالم اقتصاد آزاد است. عدم درک این مهم موجب بروز بحران های اقتصادی و اجتماعی عمیق، ائتلاف انبوه منابع و تاراج ثروت ملی کشورهای اروپای شرقی در دهه 90، به ویژه در کشور روسیه گشت.

اکنون، با توجه به مشکلات فوق، خیزش ایدئولوژی نئولیبرالیسم رو به پایان است و بار دیگر نگاه ها بسوی نقش دولت در توسعه اقتصادی معطوف شده است. اما این بار بحث نه بر سر توسعه اقتصادی دولت محور، بلکه بر سر نقش دولت در ایجاد نهادهای لازم برای استقرار اقتصاد بازار آزاد و تامین شرایط لازم برای عملکرد بهینه آن است.

## فصل هفتم

### نقش دولت در توسعه اقتصادی

#### درآمد

طی سه دهه گذشته در حوزه علم اقتصاد و علوم سیاسی و اجتماعی نظرات متعددی مطرح شده اند که بر خطرات مداخله گستره دولت در امور اقتصادی تاکید دارند. بر اساس نظریه «کارفرما - کارگزار»، بوروکراتها و کارمندان دولت مانند عاملین بخش خصوصی در پی حداکثرسازی منافع اقتصادی خود میباشند و به دلیل توزیع نابرابر اطلاعات بین مردم (کارفرما) و بوروکراتها (کارگزاران) و اطلاعات بیشتر بوروکراتها در مورد موسسات دولتی، عامه مردم نمیتوانند بر عملکرد بوروکراتها و کارمندان دولت نظارت موثری داشته باشند. لذا، مداخله دولت در اقتصاد با سرعت به ابزاری در دست بوروکراتها برای تامین منافع شخصی تبدیل میشود. بر اساس نظریه رانت خواری، مداخلات دولت در اقتصاد، افراد جامعه را ترغیب میکند تا جهت تاثیر گذاشتن بر تصمیمات بوروکراتها و کارمندان دولت بخشی از منابع جامعه را صرف فعالیت های سیاسی غیرمولد، برای مثال پرداخت رشوه به بوروکراتها و کارمندان دولت جهت دورزدن موانع ایجاد شده، نمایند که خود موجب اتلاف منابع و گسترش فساد میشود. از سوی دیگر، بر اساس نظریه تصلب نهادی، مداخله دولت در امور اقتصادی موجب پیدایش انعطاف ناپذیری ساختاری و تصلب نهادی در بازار شده، مانع از عملکرد مطلوب بازار و تخصیص بهینه منابع میشود. بالاخره، بر اساس نظریه معروف به مکتب اتریشی ها، در یک جهان بفرنج، با متغیرهای اقتصادی بیشمار که دایم در حال تغییراند و نا اطمینانی قابل توجهی پیرامون ارزش آتی آنها وجود دارد، مقدار داده ها و اطلاعاتی که برای مداخله موثر دولت در امور اقتصادی لازم میباشد، آنقدر زیاد است که این امر را عملاً غیرممکن میسازد.

مکتب نئولیبرالیسم از مجموعه انتقادهای فوق نتیجه میگیرد که هرگونه دخالت دولت در امور اقتصادی، ماورای حیطة وظایف دولت حداقل، یعنی تامین قانون و تضمین عملکرد بازار در چارچوب قانون، مضر بوده و به افت کارایی،

تخصیص نامطلوب منابع و کاهش رفاه میانجامد. بر این اساس، مکتب نئولیبرالیسم میکوشد تا مرزهای مداخله دولت در اقتصاد را به سرحد دولت حداقل بازگرداند.<sup>139</sup>

بی شک، نظریه های بالا از پیشرفت های مهم علم اقتصاد در چند دهه گذشته میباشند که نشان میدهند مداخله دولت در امور اقتصادی میتواند دارای پیامدهای منفی گسترده ای باشد که در صورت عدم کنترل به موقع میتواند اقتصاد را از پای درآورد. اما از این نظریه ها نمیتوان نتیجه گرفت که مداخله دولت در امور اقتصادی اساسا نادرست و مضر است. زیرا این امر به برداشت یک بعدی و ساده ای از پدیده دولت میانجامد و ضرورت مقابله با نارسایی های اقتصاد بازار آزاد را نادیده میگیرد. افزون بر این، سیستم مداخله دولت در امور اقتصادی را میتوان به گونه ای طراحی و تنظیم نمود که خطر رشد کنترل نشده دولت و گسترش رانت خواری را به حداقل برساند.

تجربه تکوین و توسعه اقتصاد آزاد مبین آن است که اولاً نارسایی های بازار واقعی است و رفع آنها مستلزم مشارکت نهاد دولت است. دوماً، توقف مداخله دولت در امور اقتصادی خود به خود به پیدایش و شکوفایی اقتصاد آزاد نمی انجامد. بلکه انجام این امر مستلزم رهبری و شرکت فعال دولت در ایجاد نهادهای لازم برای پاکبیری و رشد سالم اقتصاد آزاد است. در مجموع، نهاد دولت دارای نقشی پایه ای و انکارناپذیر در امر توسعه اقتصادی، از جمله پیدایش نهاد بازار و ایجاد شرایط لازم برای کارکرد بهینه آن است. نقش دولت در این رابطه دارای ابعاد گوناگونی است که برخی از موارد عمده آن عبارتند از تدوین قانون و تضمین عملکرد بازار درچارچوب قانون، رفع نارسایی های بازار، نهاد سازی، هماهنگ سازی نهادها، تنظیم اقتصاد کلان، ارائه چشم انداز استراتژیک، مدیریت پروسه تحولات ساختاری، تنظیم تنشهای ناشی از تحولات ساختاری و تهیه و اجرای دستور کار اجتماعی.

همچنین میبایست توجه داشت که مداخله دولت در امور اقتصادی هنگامی موفق و مطلوب خواهد بود که برپایه استراتژی روشنی استوار باشد که بتواند از خطر رشد کنترل نشده دولت جلوگیری کند و پیامدهای نامطلوب مداخله دولت در امور اقتصادی را به حداقل برساند. این امر مستلزم طراحی درست

<sup>139</sup> Alt and Shepsle (eds. 1990)

مداخله دولت در اقتصاد و استفاده از مکانیزم های موثر، جهت کنترل و حفظ دیسپیلین نهاد دولت است. موفقیت در این کار به نوبه خود به ساختار سیاسی جامعه بستگی دارد. در مجموع، انجام این مهم در چارچوب یک نظام سیاسی دموکراتیک آسانتر و امکان پذیرتر است.

## دیدبان قانون

پیدایش و کارکرد بازار پیش از هر چیز مستلزم وجود یک سیستم حقوقی مناسب و مکانیزمی است که رعایت و اجرای قوانین مربوطه را تضمین کند. و قنیکه سیستم حقوقی وجود نداشته باشد و یا اینکه پوشش آن ناکافی و غیرسیستماتیک باشد و دولت نتواند رعایت و اجرای قوانین مربوطه را تضمین کند، مکانیزم بازار یا بوجود نخواهد آمد و یا اینکه کارکرد آن نامطلوب و غیرکارآمد خواهد بود. ایجاد سیستم حقوقی مناسب و تضمین اجرای آن مهمترین وظیفه دولت در حوزه اقتصاد است. در واقع، از دید مکتب لیبرالیسم وظیفه دولت در امور اقتصادی عمدتاً عبارت است از تدوین و تامین قانون و تضمین عملکرد بازار در چارچوب قانون.<sup>140</sup>

## رفع نارسایی بازار

در نظریه نئوکلاسیک اقتصاد رفاه<sup>141</sup>، وظیفه دولت رفع نارسایی های بازار<sup>142</sup> و تامین کارکرد بهینه<sup>143</sup> آن است. در الگوی نظری اقتصاد «رقابت کامل»<sup>144</sup> پاسخ بازار به اینکه، چه کالاهایی، به چه مقدار، به چه قیمت و چگونه تولید و مصرف شود، بنا به تعریف، اساساً کارآمد و بهینه است. در این الگو، بازار با حداقل سازی هزینه های تولید و مصرف، متضمن تخصیص مطلوب منابع اقتصادی از دید فرد و کل جامعه میباشد. اما مجموعه ای

---

<sup>140</sup> برای توضیحات بیشتر به فصل یازده مراجعه کنید.

<sup>141</sup> Welfare economics

<sup>142</sup> Market failure

<sup>143</sup> Optimum

<sup>144</sup> Perfect competition

از عوامل، با نقض پیش فرضهای الگوی اقتصاد « رقابت کامل»، موجب نارسایی بازار در تخصیص بهینه منابع میشوند.

برخی از فعالیت های تولیدی یا مصرفی دارای تأثیرات خارجی میباشند که هزینه یا منافع آنها در قیمت های بازار منعکس نمیشوند. برای مثال، هنگامیکه پروسه تولید یک کالا به آلودگی هوا میانجامد، در شرایط عادی هزینه آلودگی هوا در قیمت کالا منعکس نخواهد بود. از سوی دیگر، مصرف خدماتی مثل بهداشت، علاوه بر منافی که برای مصرف کننده مستقیم آن دارد، بطور غیر مستقیم دارای تأثیرات مثبت بر سایر افراد جامعه نیز خواهد بود. در شرایط عادی، ارزش این منافع غیر مستقیم یا خارجی در قیمت کالای مربوطه منعکس نمیشود. این موارد موجب جدایی هزینه و منافع شخصی از هزینه و منافع اجتماعی شده، مانع از آن میشوند که مکانیزم بازار بتواند متضمن تخصیص بهینه منابع از دید کل جامعه باشد.

از سوی دیگر، مکانیزم بازار تنها هنگامی اقدام به تولید یک کالا میکند که بتواند کسانی را که حاضر به پرداخت قیمت کالای مربوطه نمیشوند از مصرف آن محروم سازد. برای مثال تولید کننده سیب میتواند سیب خود را تنها در اختیار کسانی بگذارد که حاضر به پرداخت قیمت آن میباشند. تولید این نوع کالا که به کالای خصوصی معروف میباشد در حیطه امکانات بازار است. اما تولید کالاهای عمومی مانند امنیت از حیطه بازار خارج است. زیرا وقتی امنیت تولید شد کلیه افراد، حتی کسانی که حاضر به پرداخت قیمت آن نمیشوند از مزایای آن برخوردار خواهند شد. لذا مکانیزم خرید و فروش، کار نخواهد کرد.

در عمل سرمایه فیزیکی (برای مثال ماشین آلات تولید) از انعطاف پذیری کامل برخوردار نمیشود (حالت مومی ندارد) که بتواند به هر مقدار یا واحدی که تولید کننده اراده میکند، قابل تقسیم باشد. برای مثال حداقل ظرفیت تولید یک ماشین ممکن است یک میلیون واحد باشد. در اینصورت تولید کالایی که توسط این ماشین انجام میپذیرد برای یک بازار 500 هزار نفری منجر به پیدایش انحصاری خواهد شد که زیر ظرفیت مطلوب عمل خواهد کرد. پیدایش انحصارات، به ویژه چنین انحصاراتی که زیر ظرفیت مطلوب عمل میکنند موجب قیمت انحصاری، ناکارآمدی الگوهای تولید و مصرف و عملکرد نامطلوب بازار میگردد.

کلیه موارد فوق شرایط رقابت کامل را نقض کرده موجب نارسایی بازار در تخصیص بهینه منابع، به ویژه از دید کل جامعه میشوند. در این موارد و موارد مشابه دولت میبایست اقدام به رفع نارسایی بازار نماید. برای مثال، در مورد کالاهای عمومی دولت میتواند به تولید این کالاها خارج از مکانیزم بازار اقدام نماید و هزینه تولید آنها را از محل درآمدهای مالیاتی خود تامین کند. در مورد کالاهایی که دارای هزینه یا منافع خارجی میباشند، دولت میتواند با استفاده از ابزارهای مالیاتی و یا با دادن یارانه، هزینه یا منافع خارجی تولید و مصرف را در قیمت های بازار منعکس سازد و به این ترتیب فاصله ای را که بین قیمتها و هزینه های فردی و اجتماعی پیدا شده است، پوشاند تا بازار بتواند تخصیص بهینه منابع از دید کلیت جامعه را تامین نماید. در مورد انحصارات، دولت میبایست با تنظیم قیمت ها، حذف موانع ورود و خروج از بازار و ارتقا رقابت آزاد، مضرات شرایط انحصاری را به حداقل برساند. به عبارت کلی، همانطور که در بالا گفته شد، وظیفه دولت رفع نارسایی های بازار و تامین کارکرد بهینه آن است. در نظریه اقتصاد رفاه مداخله دولت در امور اقتصادی نمیبایست از این حدود خارج گردد. زیرا مداخلات بی مورد موجب تضعیف مکانیزم بازار و پیدایش شرایط نامطلوبتر خواهد شد.

نظریه فوق که از منظر اقتصاد نئوکلاسیک به نقش دولت در اقتصاد مینگرد حدودی را که لیبرالها برای مداخله دولت در امور اقتصادی قائلند گسترده تر میسازد. همانطور که در بخش پیش گفته شد، از دید مکتب لیبرالیسم وظیفه دولت تامین قانون و تضمین عملکرد بازار در چارچوب قانون است. اقتصاد نئوکلاسیک وظیفه رفع نارسایی های بازار و تامین کارکرد بهینه آنرا به فهرست وظایف دولت اضافه میکند و به این ترتیب عرصه مداخله دولت در اقتصاد را به نحو چشمگیری گسترده تر میسازد.

## تنظیم اقتصاد

بر اساس نظریه کینز اقتصاد سرمایه داری دارای نوسانات ادواری است و در شرایط معینی میتواند برای مدتی طولانی اسیر چرخه رکودی گردد و از تضمین اشتغال بهینه منابع تولیدی باز ماند. لذا دولت میبایست با استفاده از ابزارهای مالی و پولی فعالیت اقتصاد را در سطح کلان تنظیم کند تا اشتغال



کامل منابع تولیدی را تامین نماید. مونتاریستها<sup>145</sup> با نشان دادن اینکه مداخله دولت بمنظور تنظیم سطح تقاضای کلان موجب پیدایش تورم، افت قدرت خرید مردم ونهایتا گسترش رکود و بیکاری میگردد، به نحوی جدی پایه های اقتصاد کلان کینز را سست نمودند. با اینهمه، ضرورت نظارت بر اقتصاد کلان و تنظیم آن همچنان در فهرست وظایف دولت مطرح است. گرچه در مورد چگونگی انجام و حیطه عملکرد این وظیفه نظرات متفاوتی وجود دارد. به هر ترتیب، در عمل بودجه دولت در غالب کشورها رقم بزرگی را تشکیل میدهد و دارای تاثیر چشمگیری بر عملکرد اقتصاد کلان میباشد.

### ارائه چشم انداز استراتژیک

در اقتصاد های مدرن بخشهای اقتصادی به یکدیگر شدیداً وابسته اند. لذا، انجام تغییرات و اصلاحات ساختاری مستلزم تغییر همزمان و هماهنگ بخشهای متعدد اقتصاد است. واگذاری کامل این امر به مدیران بازار سبب میشود تا تغییرات ساختاری، ناهماهنگ و بسیار آهسته انجام پذیرد و یا اینکه اساساً انجام نپذیرد. زیرا تصویری که هر یک از مدیران بازار از شرایط سایر بازیگران و کل بازار دارند محدود و ناقص است. در نتیجه مدیران بازار که هریک نگاه خود را عمدتاً متوجه بخش خود میکنند، به دلیل وجود نااطمینانی های استراتژیک و نداشتن چشم انداز همه جانبه، سیستماتیک و استراتژیک، نمیتوانند برنامه اصلاحات ساختاری را به موقع و همزمان آغاز کنند و آنرا به نحوی مطلوب و سیستماتیک به پیش برند. انجام این امر مستلزم وجود یک کارگزار یا نهاد مرکزی مانند دولت است که تغییرات ساختاری بخشهای اقتصاد را با یکدیگر هماهنگ سازد و برنامه اصلاحات ساختاری را با ارائه یک چشم انداز استراتژیک رهبری کند.

به عبارت دقیقتر، وظیفه دولت تنها هماهنگ ساختن تغییرات ساختاری بخش های مختلف اقتصاد نیست، بلکه میبایست برای انجام اصلاحات ساختاری یک استراتژی کلی و سیستماتیک به بازار ارائه دهد. این بدین معنی نیست که دولت مانند یک نیروی همه جا حاضر، فراگیر و توانا بر همه چیز، کلیه نقطه

---

<sup>145</sup> Monetarists (طرفداران مکتب پول)

های تعادل بازار را می‌شناسد، نقطه تعادل برتر را در یک مجموعه از پیش تعیین شده انتخاب میکند و سپس فعالیت بازار را برای حرکت از نقطه تعادل کنونی به نقطه تعادل جدید هماهنگ می‌سازد. بلکه، دولت مانند یک مدیر خلاق، بدون آنکه بر کلیه شرایط بازار و قوف کامل داشته باشد، با پذیرش ریسکهای حساب شده، برای اصلاحات ساختاری بازار یک چشم انداز استراتژیک ارائه میدهد و سپس حرکت بخش های اقتصاد را در راستای اجرای چشم انداز ارائه شده هماهنگ و تسهیل میکند.

در واقع دولت مانند یک مدیر خلاق و ریسک پذیر و یا به اصلاح اقتصادی «entrepreneur» عمل میکند و دارای خصلت و وظیفه «entrepreneurial»ی است. از این منظر، توانایی دولت در تهیه چشم انداز استراتژیک و هماهنگ سازی تغییرات ساختاری بازار از موقعیت استراتژیک دولت ناشی میشود و مستلزم آگاهی کامل و دانش برتر دولت نیست. بدیهی است که به دلایل متعدد، دولت میتواند دچار خطا شود و چشم انداز نادرستی به بازار ارائه دهد. اما این بحث دیگری است و به معنای نفی وظیفه استراتژیک و «entrepreneurial»ی دولت نیست. یکی دیگر از وظایف «entrepreneur»ی دولت بسیج منابع است که در ادبیات اقتصاد به وسعت بررسی شده است.<sup>146</sup>

به این ترتیب، یکی از وظایف اصلی دولت ارائه چشم انداز استراتژیک برای اصلاحات ساختاری و توسعه اقتصادی و ایجاد نهادهای لازم برای تحقق این استراتژی و هماهنگ سازی فعالیت های بازار در راستای اجرای استراتژی مزبور است. به عبارت دیگر، دولت طراح، سازنده، حافظ، ناظم و اصلاح کننده نهاد بازار است.

## نهاد سازی

وظیفه «entrepreneurial»ی دولت به ارائه استراتژی برای انجام تحولات ساختاری و توسعه اقتصادی ختم نمیشود. بلکه دولت میبایست به استراتژی

---

<sup>146</sup> برای توضیحات بیشتر مراجعه کنید به «Gershenkon (1966)»

مورد نظر، واقعیت نهادی بدهد، یعنی نهادهای لازم برای تحقق این استراتژی را نیز بوجود بیاورد.

از دید اقتصاد دانان لیبرال و نئوکلاسیک، بازار آزاد حالت طبیعی جامعه است و نسبت به سایر نهادهای اقتصادی از تقدم تاریخی برخوردار است. برای مثال، از دید اقتصاددان معروف، ارو (Arrow) نهادهای غیربازاری اقتصاد نظیر دولت هنگامی بوجود میآیند که مکانیزم بازار آزاد در انجام وظایف خود با شکست مواجه گردد.<sup>147</sup> به این ترتیب حتی علت وجودی و چگونگی پیدایش نهاد دولت نیز در نظریه نارسایی بازار جستجو میشود. نئولیبرالها نیز معتقدند که بازار آزاد حالت طبیعی جامعه است و نسبت به سایر نهادهای اقتصادی از تقدم تاریخی برخوردار است. اما تفاوت آنها با لیبرالها و نئوکلاسیک ها در آن است که در ادامه نئولیبرالها اضافه میکنند که نهادهای غیربازاری اقتصاد، نظیر موسسات اقتصادی دولتی که جانشین بازار میشوند محکوم به شکست اند. در صورتیکه نئوکلاسیک ها علیرغم پذیرش تقدم تاریخی بازار، عرصه گسترده ای برای مداخله دولت در اقتصاد قائلند.

اما نظریات فوق به لحاظ تاریخی با واقعیت سازگار نیستند. در کشورهای سرمایه داری پیشرفته کنونی نهاد دولت نقش مهمی در ایجاد حقوق مالکیت و سایر نهادهایی که برای استقرار و توسعه بازار آزاد لازم میباشند، ایفا نموده است.<sup>148</sup> از سوی دیگر، در بسیاری از کشورهای توسعه نیافته و در حال رشد، دولت عملاً طبقه سرمایه دار و سازمان های مالی و تولیدی مدرن را بوجود آورده است.<sup>149</sup> بعلاوه، تجربه خصوصی سازی در اروپای شرقی در دهه 90 نشان میدهد که توقف مداخله دولت در امور اقتصادی خود به خود به پیدایش و شکوفایی اقتصاد آزاد نمی انجامد. بلکه انجام این امر مستلزم رهبری و شرکت فعال دولت در ایجاد نهادهای لازم برای پانگیری و رشد سالم اقتصاد آزاد است. در کشورهای سوسیالیستی، به ویژه روسیه، اقدام به خصوصی سازی پیش از ایجاد نهادهای لازم به بحران های اقتصادی و اجتماعی عمیق، ائتلاف انبوه منابع و تاراج ثروت ملی کشورهای اروپای شرقی انجامید. به عبارت دیگر، وجود بازار کارآمد مستلزم وجود دولت کارآمد است.

---

<sup>147</sup> Arrow (1974)

<sup>148</sup> Polanyi (1957), Coase (1988), Chandler (1990) and Lazonick (1991)

<sup>149</sup> Gershenkorn (1966)

همانطور که پولانی نشان میدهد، حتی در بریتانیا که غالباً از آن به عنوان کشوری نام میبرند که در آن پیدایش بازار خود جوش بود، دولت نقش مهمی در پیدایش و استقرار بازار ایفا نمود.<sup>150</sup> در ایالات متحده آمریکا، مداخله دولت در استقرار حقوق مالکیت، ایجاد زیرساخت های فیزیکی، نظیر راه آهن و تلفن و تامین بودجه تحقیقات کشاورزی، نقش تعیین کننده ای در شکل گیری و رشد بازار برعهده داشت. در واقع نظریه حمایت از صنایع نوپا<sup>151</sup> در کشور آمریکا شکل گرفت. اکثر شواهد تاریخی حاکی از آن است که استقرار و رشد یک بازار سالم بدون حمایت و نهاد سازی دولت میسر نیست.

به عبارت دیگر، بازار آزاد حالت طبیعی جامعه نیست، بلکه نهادی است که خود توسط جامعه و با شرکت فعال نهاد دولت بوجود آمده است. بازار آزاد یکی از نهادهای اقتصادی است که نسبت به سایر نهادهای اقتصادی الزاماً از تقدم زمانی، یا تاریخی برخوردار نیست.<sup>152</sup> برعکس استقرار و رشد سالم آن مستلزم رهبری و شرکت فعال دولت در ایجاد نهادهای لازم است.

## مدیریت تنشهای ناشی از تحولات ساختاری

تحولات فناوری و تحولات ساختاری بطور عام، مستلزم جابجایی عوامل تولید از بخش های فرسوده و کهنه به بخش های نو میباشند. در اقتصاد بسیار ابتدایی که در آن سطح تخصص عوامل تولید نسبتاً پایین است، سرمایه انسانی و فیزیکی به راحتی میتواند از یک بخش به بخش دیگر منتقل گردد. اما در یک اقتصاد پیچیده، سرمایه انسانی و فیزیکی که در یک بخش معین بکار میرود به راحتی در بخش های دیگر قابل استفاده نمیشود. در مکانیزم بازار، این امر موجب میشود که تحولات فناوری و ساختاری در اقتصادهای مدرن همواره با بیکاری عوامل تولید و تنش های اقتصادی و سیاسی گسترده همراه باشند. برای مثال، افشار اجتماعی که در این روند متضرر میشوند و یا منبع درآمد خود را بطورکل از دست میدهند، میتوانند با استفاده از ابزار سیاسی مانند

---

<sup>150</sup> Polanyi (1957)

<sup>151</sup> Infant industry

<sup>152</sup> Williamson (1985) and Simons (1991)

اعتصاب، مانع از انجام تحولات ساختاری گردند. یکی از وظایف اصلی دولت مدیریت و تنظیم این تنش ها است تا با تسهیل جابجایی عوامل تولید راه پیشرفت تحولات فناوری و ساختاری را هموار سازد.

به عبارت کلی تر، در روند تغییرات ساختاری، مناسبات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کهنه از بین میروند و جای خود را به مناسبات جدید میدهند. انجام بهینه این امر مستلزم رهبری و شرکت فعال دولت است. زیرا استقرار نهادهای جدید نیازمند قوانین جدید است و دولت تنها نهادی است که میتواند با وضع قوانین، به مناسبات جدید مالکیت و قدرت، واقعیت و هویت قانونی بدهد. از سوی دیگر، فروپاشی مناسبات کهنه موجب تضعیف قدرت اقتصادی و سیاسی اقشار اجتماعی کهنه، مخالفت و مقاومت آنها در برابر انجام تغییرات و پیدایش تنش ها و بحران های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی میشود که تحولات ساختاری را آهسته و گاه متوقف میسازند.<sup>153</sup> لذا، اجرای به هنگام، سریع و بهینه تحولات ساختاری مستلزم مداخله دولت است تا تنش های ناشی از تحولات اجتماعی را کنترل و تنظیم نماید و هزینه اجتماعی آنها را به حداقل برساند.

برای مدیریت و تنظیم تنش های ناشی از تحولات ساختاری دولت میتواند راه کارهای مختلفی را برگزیند. طبیعتاً، این گزینش و تأثیر راه کارانتخاب شده بر سیر تحولات جامعه، خود از ساختار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جامعه تأثیر میپذیرد. اما این رابطه مکانیکی و جبری نیست و دولت از آزادی عمل نیز برخوردار است. در اقتصاد آزاد تخصیص منابع و جابجایی عوامل تولید بر عهده بازار و مکانیزم قیمتها است. به این معنی که افت قیمتها و سودآوری در بخش کهنه و افزایش آنها در بخش نو موجب انتقال عوامل تولید از بخش کهنه به نو میگردد. در این مکانیزم، برای مدیریت و تنظیم تنش های ناشی از تحولات ساختاری دولت با سه گزینش اصلی روبرو است.

اولاً دولت میتواند تصمیم بازار در مورد تخصیص منابع، جابجایی عوامل تولید و تحولات ساختاری را بپذیرد و با درهم شکستن مقاومت اقشار اجتماعی متضرر، اجرای تصمیم بازار را تضمین کند. طبیعتاً، این روش هنگامی میسر است که مخالفت اقشار اجتماعی متضرر با راه حل بازار در خصوص

---

<sup>153</sup> Olson (1982), Giersch (1986) and Hodgson (1989)

جابجایی عوامل تولید و تحولات ساختاری آنقدر شدید و گسترده نباشد که اجرای راه حل بازار را غیر ممکن سازد.

دوماً، به دلایل مختلف، از جمله ملاحظات سیاسی و استراتژیک، دولت میتواند تصمیم بازار در مورد جابجایی عوامل تولید و تحولات ساختاری را رد کند و با استفاده از ابزارهای سیاسی و اداری راه حل دیگری را جانشین راه کار بازار نماید. در واقع، ملی کردن صنایعی که به لحاظ شیوه تولید فرسوده شده و سود آور نمیشوند، ایجاد سدهای حمایتی تجاری نظیر وضع تعرفه های گمرکی و تخصیص یارانه به صنایع، نمونه هایی از گزینه دوم میباشند.

در گزینه سوم، دولت تصمیم بازار در مورد جابجایی عوامل تولید و تحولات ساختاری را میپذیرد اما میکوشد تا با دادن کمک، فشار اقتصادی تحولات ساختاری بر اقشار متضرر را کاهش دهد و هزینه اجتماعی تحولات را قابل پذیرش سازد. حق بیمه بیکاری، بازآموزی رایگان افراد بیکار و کاهش مالیات ها نمونه هایی از گزینه سوم اند.

در عمل، دولت میتواند مجموعه ای از سه گزینه فوق را برگزیند و در هر بخش راه کاری را به اجرا درآورد که برای شرایط مشخص آن بخش مناسبتر میباشند. در نهایت، مجموعه راه کارهایی که دولت برای تنظیم تنش های ناشی از تحولات ساختاری برمیگزیند دارای تاثیرات عمیقی بر سیر توسعه اقتصادی و سیاسی کشور است.

«مدیریت و تنظیم تنش های ناشی از تحولات ساختاری»، با ایجاد تورهای امنیتی، نظیر حق بیکاری، به جامعه و دولت اجازه میدهد تا تحولات ساختاری را با چهره ای انسانی به پیش ببرند. اما اهمیت این امر تنها به این جنبه محدود نمیشود، بلکه دارای جنبه اقتصادی مهمی نیز هست. با عهده دار شدن وظیفه «مدیریت و تنظیم تنشهای ناشی از تحولات ساختاری» در واقع دولت همان نقشی را ایفا میکند که شرکت بیمه در بازار انجام میدهد. در روند تحولات ساختاری، افراد و اقشار اجتماعی با ریسک های گوناگونی روبرو هستند. پیامد پاره ای از این ریسک ها بسیار سنگین است. این امر تمایل ریسک پذیری افراد و اقشار اجتماعی را کاهش داده، موجب کند شدن آهنگ تحولات ساختاری میگردد. دولت با گرد آوری ریسک ها و دادن پوشش بیمه ای به ریسک هایی که پیامد آنها بسیار سنگین است، راه تحولات ساختاری را هموار

میسازد. به عبارت دیگر، دولت ریسک های سنگین تحولات ساختاری را اجتماعی میکند، یعنی بخش قابل ملاحظه آنرا به کل جامعه منتقل میسازد.

این امر برای حل مناقشات، یک مکانیزم و ساختار حقوقی-اداری بوجود میآورد که سرمایه گذاری در تحولات فناوری را تشویق و تسهیل میکند. فقدان چنین ساختاری، از یک سو انگیزه و عزم صنعتگران را برای سرمایه گذاری در شیوه های جدید تولید، به ویژه پروژه های بلند مدت تضعیف میکند و از سوی دیگر موجب هراس و مقاومت نیروی کار در برابر کاربرد تکنولوژی جدید میگردد. در کشورهای توسعه نیافته، نبود یک ساختار موثر برای حل مناقشات و ضعف دولت در مدیریت و تنظیم تنش های ناشی از تحولات ساختاری، یکی از علل پایه ای رشد سوداگری، میل سرمایه به پروژه های کوتاه مدت و ضعف سرمایه گذاری در بخش های صنعتی و ساختاری است.

## دستور کار اجتماعی

دستور کار اجتماعی در واقع دستور و رهنمودی است که جامعه به دولت میدهد و شامل موضوعاتی میشود که در برهه تاریخی مشخص برای جامعه از اولویت سیاسی برخوردار است و دولت موظف به اجرای آنها از راه های مناسب میباشد.

دستور کار اجتماعی ایستا نیست و بر اساس شرایط تاریخی تغییر میکند. بطور دقیقتر، آنچه که در یک برهه تاریخی، سیاسی تلقی میشود و در دستور کار اجتماعی قرار میگیرد، ممکن است در یک شرایط تاریخی دیگر غیرسیاسی تلقی شده و اجرای آن به مکانیزم های غیرسیاسی نظیر بازار واگذار شود. برای مثال، در اروپا تامین اشتغال و مقابله با مسئله بیکاری در ابتدای شکل گیری سرمایه داری در دستور کار اجتماعی قرار داشت. با روی کار آمدن دولت های لیبرال این مسئله از دستور کار اجتماعی خارج گشت و به عهده بازار گذاشته شد. پس از جنگ جهانی این موضوع مجددا در دستور کار اجتماعی قرار گرفت و طی دهه های 80 و 90، با اوج گیری روند خصوصی سازی و اصلاحات ساختاری، دوباره از دستور کار اجتماعی خارج گردید.

یک نمونه دیگر، تعیین سن قانونی کار است. اکنون در کشورهای سرمایه داری پیشرفته کمتر کسی منع استخدام کودکان زیر سن قانونی کار را مداخله دولت در امور اقتصادی و ایجاد موانع در بازار کار میداند. اما در کشورهای توسعه نیافته این موضع پذیرفته شده نیست و بسیاری از آنها برآنند که اجرای این قانون بر اساس موازین جوامع توسعه یافته، با ایجاد موانع در بازار کار، موجب کند شدن آهنگ رشد اقتصادی آنها خواهد شد. در واقع کشورهای توسعه یافته کنونی، در مراحل اولیه توسعه خود در قرن نوزدهم نیز دارای مواضع مشابهی بودند. به این ترتیب، در عمل حد و مرز اقتصاد بازار آزاد توسط دستور کار اجتماعی مشخص میشود.

همچنین، باید توجه داشت که رابطه دولت با دستور کار اجتماعی یک طرفه نیست. به این معنی که دولت به نوبه خود میتواند بر دستور کار اجتماعی تأثیر بگذارد و در شکل گیری و تعریف آن نقش مهمی ایفا نماید. برای مثال، طی دهه 80 دولت بریتانیا توانست با استفاده از شرایط اقتصادی و اجتماعی حاکم، مسئله اشتغال را از دستور کار اجتماعی خارج سازد و به مکانیزم بازار واگذار کند. در واقع تغییر دستور کار اجتماعی یکی از شیوه هایی است که دولت برای «مدیریت و تنظیم تنش های ناشی از تحولات ساختاری در اختیار دارد». هنگامیکه یک معضل از دستور کار اجتماعی خارج میشود، دولت مسئله مدیریت و تنظیم تنش های ناشی از آنرا به بازار واگذار میکند.

برای اداره بهینه اقتصاد بسیار مهم است که امر مدیریت اقتصاد تا حد ممکن غیرسیاسی باشد و براساس ضوابط اقتصادی انجام پذیرد. زیرا سیاسی شدن مکانیزم بازار موجب تضعیف منطق آن و پیدایش تضارب منافع و ناهنجاری ساختاری میشود. بعلاوه، سیاسی شدن بیش از حد مکانیزم بازار موجب میشود که تصمیم های بازار بیطرفی و مشروعیت خود را از دست بدهند و در نتیجه همواره با مخالفت اجتماعی و سیاسی این یا آن گروه مواجه شوند. این امر با تشدید تنش های بازار موجب ائتلاف منابع و افست کارایی آن میشود. از سوی دیگر، این خطر همیشه وجود دارد که سیاست زدایی بازار، به بهانه و ابزاری در دست قشرهای اجتماعی پر قدرت برای تحمیل نظرات و منافع خود تبدیل گردد. بنا براین، نکته مهم، ایجاد یک تعادل مطلوب و کارآمد بین دو سوی معادله است.



در واقع، در پاره ای از موارد پدیده های اقتصادی و سیاسی، مقوله های سیاه و سفید نیستند که تمیز آنها به راحتی انجام پذیر باشد، بلکه بین آنها طیف خاکستری گسترده ای وجود دارد. این در واقع دستور کار اجتماعی است که بر اساس شرایط تاریخی مرز بین پدیده های اقتصادی و سیاسی را برای مدیریت اقتصادی تعیین میکند. به این ترتیب دستور کار اجتماعی و چگونگی مکانیزم تعیین آن دارای نقش تعیین کننده ای بر سیر تحولات ساختاری و توسعه اقتصادی است.<sup>154</sup>

### استراتژی مداخله دولت

همانطور که در فصل پیش گفته شد، بر اساس نظریه «کارفرما - کارگزار»<sup>155</sup>، بوروکراتها و کارمندان دولت مانند عاملین بخش خصوصی در پی حداکثرسازی منافع اقتصادی خود میباشند و دارای انگیزه لازم برای رفع نارسایی های بازار نیستند. بعلاوه، به دلیل توزیع نابرابر اطلاعات بین مردم (کارفرما) و بوروکراتها (کارگزاران) و اطلاعات بیشتر بوروکراتها در مورد موسسات دولتی، عامه مردم در شرایطی نمیباشند که بتوانند بر عملکرد بوروکراتها و کارمندان دولت نظارت موثری داشته باشند. لذا، مداخله دولت در اقتصاد با سرعت به ابزاری جهت تامین منافع گروه های اجتماعی پر قدرت تبدیل میشود.

بر اساس مدل های جدید اقتصاد سیاسی و نظریه رانت خواری، مداخلات دولت در اقتصاد، افراد جامعه را ترغیب میکند تا جهت تاثیر گذاشتن بر تصمیمات بوروکراتها و کارمندان دولت بخشی از منابع جامعه را صرف فعالیت های سیاسی غیرمولد، برای مثال پرداخت رشوه به بوروکراتها و کارمندان دولت جهت دور زدن موانع ایجاد شده، نمایند. این روند جامعه را وارد یک دور تسلسل باطل میسازد. زیرا بوروکراتها و کارمندان دولت جهت کسب منافع بیشتر و حداکثر سازی درآمد خود همواره موانع و قوانین دست و پاگیر را تشدید خواهند کرد تا رانت بیشتری تولید نمایند. این امر علاوه بر

---

<sup>154</sup> Skocpol (1985)

<sup>155</sup> Principal-Agent

اتلاف منابع و گسترش فساد، نهایتاً کانال های ارتباط و تصمیم گیری دستگاه دولت را مسدود ساخته، نهایتاً آنرا فلج خواهد کرد.

از سوی دیگر، بر اساس نظریه تصلب نهادی، مداخله دولت در امور اقتصادی، نظیر تعیین حداقل دستمزد و عرضه رایگان خدمات رفاهی موجب پیدایش انعطاف ناپذیری ساختاری و تصلب نهادی در بازار شده، مانع از عملکرد بهینه بازار میشود که در بلند مدت به تخصیص نامطلوب منابع میانجامد.

بالاخره، بر اساس نظریه معروف به مکتب اتریشی ها، در یک جهان بفرنج، با متغیرهای اقتصادی بیشمار که دایم در حال تغییر میباشند و نا اطمینانی قابل توجهی پیرامون ارزش آتی آنها وجود دارد، مقدار داده ها و اطلاعاتی که برای مداخله موثر دولت در امور اقتصادی جهت رفع نارسایی های بازار و تضمین فعالیت بهینه آن لازم میباشد، آنقدر زیاد است که این امر را عملاً غیرممکن میسازد. بعلاوه، تنها یک اقتصاد کاملاً رقابتی که در آن کارگزاران اقتصادی واقعا مستقل برای کسب حداکثر سود با یکدیگر به رقابت میپردازند، میتواند اطلاعات انبوه و دقیقی را که برای اداره و تنظیم اقتصاد های مدرن لازم میباشد تولید و بهره برداری نماید.

مکتب نئولیبرالیسم از مجموعه انتقادهای فوق نتیجه میگیرد که هرگونه دخالت دولت در امور اقتصادی، ماورای حیطه وظایف حداقل دولت، یعنی تامین قانون و تضمین عملکرد بازار در چارچوب قانون، مضر بوده و به افست کارایی، تخصیص نامطلوب منابع و افست رفاه میانجامد. بر این اساس، مکتب نئولیبرالیسم میکوشد تا مرزهای مداخله دولت در اقتصاد را به سرحد دولت حداقل بازگرداند.<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> Alt and Shepsle (eds. 1990)

برای آنکه مداخله دولت را تعریف کنیم ابتدا میبایست روشن کنیم که هدف از اقتصاد بازار آزاد چیست. از اقتصاد بازار تعریف متعددی ارائه شده است و همانطور که در بالا گفته شد، در عمل حدود و تعریف اقتصاد بازار آزاد ثابت نیست و توسط دستور کار اجتماعی مشخص میشود. همچنین باید مشخص کرد که تعریف نارسایی بازار چیست و از چه اهمیتی برخوردار است. در ارزیابی میزان مداخلات دولت در اقتصاد با دو مشکل مواجه خواهیم بود. اولاً همانطور که گفته شد، در عمل حدود و تعریف اقتصاد بازار آزاد ثابت نیست. دوماً نتیجه به شاخص ارزیابی بستگی خواهد داشت. برای اندازه گیری میزان مداخله دولت در امور

اما همانطور که در پیش گفته شد، تجربه روند خصوصی سازی و آزاد سازی اقتصاد در دهه 90 نشان داد که اولاً نارسائی های بازار واقعی است و حل آنها، دست کم در مرحله کنونی، خارج از توانایی بخش خصوصی و مکانیزم بازار میباشد. دوماً، توقف مداخله دولت در امور اقتصادی خود به خود به پیدایش و شکوفایی اقتصاد آزاد نمی انجامد، بلکه انجام این امر مستلزم رهبری و شرکت فعال دولت در ایجاد نهادهای لازم برای پاگیری و رشد سالم اقتصاد آزاد است. همانطور که گفته شد، در کشورهای سرمایه داری پیشرفته پاره ای از انحصارهایی که طی دهه 90 خصوصی شدند، به ویژه در بخش های زیرساختی نظیر آب، برق و راه آهن، با مشکلات متعددی مواجه گشتند. در بسیاری از موارد موفقیت های اولیه در زمینه کاهش هزینه ها و افزایش سرمایه گذاری و کارایی تولید کوتاه مدت بود و تحولات انجام شده به افزایش قیمت، کاهش کیفیت تولید و نارضایتی مصرف کنندگان انجامید. در پاره ای

اقتصادی غالباً از دو شاخص «سهم بودجه دولت» و «سهم صنایع دولتی در تولید ناخالص ملی» استفاده میشود. اما این دوشاخص در واقع میزان بزرگی دولت را اندازه میگیرند و نه شدت مداخله دولت در امور اقتصادی را. زیرا بزرگ بودن یک دولت الزاماً به معنی شدید بودن میزان مداخله آن در امور اقتصادی و کوچک بودن آن حاکی از آن نیست که میزان مداخله دولت در امور اقتصادی اندک است. برای مثال، بر اساس شاخص های فوق دولتهای آسیای جنوب شرقی، نظیر کره جنوبی و تایوان دولتهایی تلقی خواهند شد که میزان مداخله آنها در امور اقتصادی پایین میباشد در صورتیکه میزان مداخله دولتهای مزبور در امور اقتصادی بسیار گسترده است. این امر از آنجا ناشی میشود که در این کشورها مداخله دولت در امور اقتصادی نه از طریق مالکیت بر ابزار تولید، بلکه از طریق کنترل و تنظیم قیمت ها و تخصیص اعتبارات انجام میپذیرد. برای مثال، در سال 1985 سهم بودجه دولت ژاپن در تولید ناخالص ملی آن کشور برابر با 33% بود، در صورتیکه شاخص های مربوطه برای آلمان، بریتانیا، فرانسه و سوئد به ترتیب عبارت بودند از 47%، 48%، 52% و 65%. همچنین باید مشخص کرد که تعریف نارسایی بازار چیست و از چه اهمیتی برخوردار است. برای مثال، آنچه که از دید اقتصاد نئوکلاسیک بازار کامل تعریف میشود، از دید اقتصاد شومپیتر نارساست زیرا فاقد پویایی فنآوری و اختراع میباشد. از سوی دیگر، از دید اقتصاد دانان نهادگرا نارسایی بازار از اهمیت فوق العاده ای برخوردار نیست، زیرا از دید این اقتصاد دانان بازار تنها یکی از نهاد های نظام سرمایه داری است که شامل نهادهای دیگری مانند نهاد های دولت و بنگاه های تولیدی نیز میشود که الزاماً از اهمیت کمتری برخوردار نمیشوند. در واقع مکانیزم و کیفیت سایر نهاد های نظام سرمایه داری دارای نقش تعیین کننده ای در عملکرد و کارایی این نظام در تامین توسعه اقتصادی و تفاوت عملکرد آن در کشورهای مختلف است. برای توضیحات بیشتر مراجعه کنید به «Albert (1991), Berger and Dore (1996), Chang (1997)»

دیگراز موارد نظیر تامین بهداشت عمومی، بخش خصوصی میل به مشارکت فعال و سرمایه گذاری در ابعاد لازم را از خود نشان نداد. در کشورهای توسعه نیافته و در حال رشد، خیزش روند خصوصی سازی به دلیل ضعف بازار سرمایه بومی، نبود ساختارها و نهادهای لازم برای گسترش بخش خصوصی و وجود قوانین نامناسب آهسته و گاه متوقف گشت. در کشورهای سوسیالیستی، اقدام به خصوصی سازی پیش از ایجاد نهادهای لازم به بحران های اقتصادی و اجتماعی عمیق، ائتلاف انبوه منابع و تاراج ثروت ملی کشورهای اروپای شرقی انجامید.

نظریه «کارفرما - کارگزار»، مدل های جدید اقتصاد سیاسی به ویژه نظریه رانت خواری، نظریه تصلب نهادی و نظریه معروف به مکتب اتریشی ها از جمله پیشرفت های مهم علم اقتصاد در چند دهه گذشته میباشند که نشان میدهند مداخله دولت در امور اقتصادی، به ویژه مداخله بی مورد و بی ضابطه آن، میتواند دارای پیامدهای ناخواسته و عوارض جانبی هنگفتی باشد. اما از این نظریه ها نمیتوان و نباید نتیجه گرفت که حیطه وظایف دولت در زمینه اقتصاد به تامین قانون و دیدبانی عملکرد بازار محدود میشود و وظایفی نظیر رفع نارسایی های بازار، نهادسازی و ارائه چشم انداز استراتژیک را نادیده گرفت. همانطور که از ترس عوارض جانبی یک دارو، نمیتوان وجود بیماری و ضرورت درمان را انکار کرد و نادرستی درمان پیشنهادی را نتیجه گرفت. اما نظریه های فوق نشان میدهند که مداخله دولت در اقتصاد دارای عوارض جانبی مهمی میباشد که در صورت عدم کنترل، استفاده از ابزارهای نادرست و عدم ایجاد مکانیزم های تصحیحی و تعدیلی، میتواند اقتصاد را از پای در آورد.

در دموکراسی های مدرن جهان کنونی، روند سیاست و سیاست ورزی همزمان در سطوح مختلف اقتصادی، محلی و ملی انجام میپذیرد و بسیار بغرنج تر از آن است که نظریه «کارفرما - کارگزار» متصور میشود. تاکید یک جانبه بر اینکه بوروکراتها و کارمندان دولت، مانند کارگزاران بخش خصوصی در پی حداکثرسازی منافع شخصی خود میباشند، بغرنجی و پویایی این مناسبات را در نظر نمیگیرد. لذا، نفی ضرورت مداخله دولت در امور اقتصادی برپایه مدل های ساده «کارفرما - کارگزار» میتواند به نتایج نادرستی بیانجامد.

تکیه بر فردیت و عدم اطمینان به نهاد دولت، دو رکن اصلی نئولیبرالیسم است. اما فردیت همواره در جامعه شکل میگیرد و افراد حاصل نهادهای اجتماعی میباشند. به عبارت دقیقتر، نهاد های اجتماعی نتیجه توافق افراد مستقل، انتزاعی و مستقل از نهادهای اجتماعی نیستند. در ساده انگاری های متداول از لیبرالیسم، فرد منشا و ظرف اصلی دانش، خلاقیت و کارآفرینی<sup>157</sup> تلقی میشود. اما در دنیای پیچیده کنونی، تولید دانش بیش از آنکه یک فعالیت فردی باشد، فعالیتی جمعی است که توسط نهادهای اجتماعی انجام میپذیرد و در آنها انباشته میشود. اکنون نهادهای اجتماعی مولد و ظرف اصلی دانش و کارآفرینی اند. برداشت سنتی از تولید دانش و کارآفرینی که صرفا بر فرد متکی است و دخالت دولت در این امر را مضر و موجب تضعیف انگیزه و کارآفرینی فردی میدانند دیگر مصداق ندارد.<sup>158</sup> از سوی دیگر، عدم اطمینان عمیق نئولیبرال ها نسبت به دولت بر پایه این نظریه استوار است که افراد و نهادهای اجتماعی به دنبال منافع شخصی خود میباشند و دولت همواره به ابزاری برای تامین و تحمیل منافع گروه های نیرومند تبدیل میشود. اما، مطلق و عمده کردن بیش از حد این نگرانی، درنهایت به نفع حرکت ها و نهادهای سیاسی که هدف آنها تامین منافع جمعی است، منجر خواهد شد. بی شک، این امر با رشد جامعه مدنی مغایر است. افراد و نهادهای اجتماعی تنها به دنبال منافع اقتصادی خود نمیباشند. نئولیبرالیسم به پیچیدگی انگیزه های اجتماعی توجه لازم را ندارد. در مجموع، از اینکه برنامه ریزی مرکزی اقتصاد ناکارآمد و غیر عقلایی و غیر عملی است، نمیتوان نتیجه گرفت که هرگونه مداخله دولت در امور اقتصادی نادرست و محکوم به شکست است.

از سوی دیگر، نظریه های رفع نارسایی بازار، تنظیم بازار و نهادسازی، عرصه بسیار گسترده ای برای مداخله دولت در اقتصاد بوجود میآورند که در صورت عدم کنترل و طراحی نادرست به رشد فزاینده مداخله دولت در اقتصاد، تضعیف مکانیزم بازار و افت کارایی و رفاه میانجامد. برای مقابله با این ریسک، مداخله دولت در اقتصاد میبایست به گونه ای طراحی و اجرا شود که اولاً با ایجاد نهادهای لازم موجب تقویت و گسترش مکانیزم بازار و عملکرد بهینه آن گردد. دوماً با پاکبیری بازار آزاد در بخش مورد نظر، دولت را ناچار سازد تا فعالیت مزبور را به بخش خصوصی واگذار کند و از بخش

---

<sup>157</sup> Entrepreneurship

<sup>158</sup> Krueger (1974), Bhagwati (1982) and de Soto (1989)

مزبور خارج گردد. این امر مانع از آن خواهد شد که مداخله دولت در اقتصاد بطور فزاینده ای رشد کند و جانشین اقتصاد آزاد گردد. به این ترتیب، دولت برای ایجاد شرایط رشد بازار وارد یک بخش معین میشود و با پاکرقتن مکانیزم بازار در بخش مورد نظر، از آن خارج میشود و انرژی خود را متوجه توسعه سایر بخشها میکند.

بنا بر این بحث بر سر داشتن یک استراتژی روشن برای توسعه بازار آزاد، طراحی درست مداخله دولت در اقتصاد، استفاده از مکانیزم های موثر جهت کنترل و حفظ دیسپلین نهاد دولت و ایجاد سیستمی انعطاف پذیر و پویا است که بتواند خطاهای خود را دریابد و به موقع تصحیح کند. به عبارت دیگر، مداخله دولت در امور اقتصادی هنگامی موفق و مطلوب خواهد بود که بر پایه استراتژی روشنی استوار باشد که بتواند از خطر رشد کنترل نشده دولت جلوگیری کند و پیامدهای نامطلوب مداخله دولت در امور اقتصادی را به حداقل برساند.

برای تهیه یک استراتژی مطلوب برای مداخله دولت در امور اقتصادی، میبایست توجه داشت که موفقیت مداخله دولت در امور اقتصادی به عوامل متعددی بستگی دارد که از آن میان، ساختار سیاسی کشور، برای مثال بود نبود دموکراسی، رقابت حزبی، انتخابات آزاد، آزادی مطبوعات، میزان قدرت گروه های فشار، نظیر اتحادیه های کارگری، صنفی و کارفرمایان، چگونگی مشارکت آنها در پروسه سیاسی، درجه پویایی جامعه مدنی، مشروعیت دولت، ظرفیت و کارآمدی دستگاه اداری دولت، دارای نقشی کلیدی میباشند. طبیعتاً چگونگی و کارآمدی مداخله دولت در اقتصاد همچنین به درجه توسعه اقتصادی کشور، گستردگی، ساختار، توانمندی و کارآمدی بخش خصوصی و چگونگی مناسبات کشور با اقتصاد و جامعه جهانی نیز بستگی خواهد داشت.

از دید نهادگرایان، موفقیت مداخله دولت در امور اقتصادی، به ویژه انجام اصلاحات ساختاری، به کارکرد مجموعه ای از نهادها و چگونگی رابطه متقابل آنها با یکدیگر بستگی دارد. بازار یکی از مهمترین عناصر این مجموعه است. عنصر مهم دیگر این مجموعه نهاد دولت است. جامعه مدنی بعد سوم این مجموعه را تشکیل میدهد که مجموعه گسترده ای از نهادهای غیر دولتی، مانند اتحادیه های کارگری، اصناف و سازمانهای سیاسی را در

برمیگیرد. ویژگی این نهادها و چگونگی رابطه متقابل آنها با یکدیگر در ساختار سیاسی و اقتصادی منعکس است.

به این ترتیب، میزان و احتمال موفقیت در تدوین یک استراتژی مناسب برای مداخله دولت در امور اقتصادی که بتواند از خطر رشد کنترل نشده دولت جلوگیری کند و پیامدهای نامطلوب مداخله دولت در امور اقتصادی را به حداقل برساند به ساختار سیاسی جامعه بستگی دارد. در مجموع، انجام این مهم در چارچوب یک نظام سیاسی دموکراتیک آسانتر و امکان پذیرتر است.

به عبارت دقیقتر، نتیجه و موفقیت مداخله دولت در اقتصاد به عوامل زیر بستگی دارد.

- میزان و چگونگی تاثیر نهادها و ایدئولوژی بر دستورکار عمومی (public agenda)
- درجه استقلال دولت از گروه های فشار در تهیه و اجرای دستورکار اجتماعی و استراتژی توسعه
- فرم سازمانی ارائه خواسته ها و مشارکت گروه های فشار و تاثیر آنها بر روند و نتیجه مداخلات دولت<sup>159</sup>
- شرایط تاریخی و بافت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جامعه.

---

<sup>159</sup> Zysman (1983), Evans et al (1985), Maier (1987), Hall (1989)

## فصل هشتم

### هماهنگ سازی

#### مبانی نظری

در مدیریت فعالیت های اقتصاد میتوان بین سه نوع هماهنگ سازی تمیز قائل شد:

- هماهنگ سازی ناظر به آینده (ex-ante) که پیش از وقوع فعالیتها انجام میگردد - برای مثال هماهنگ سازی سرمایه گذاری ها در مرحله طرح ریزی و ارزیابی، پیش از اجرای سرمایه گذاری
- هماهنگ سازی همزمان (simultaneous)، یعنی هماهنگ سازی فعالیت ها هنگامیکه در حال انجام گرفتن هستند
- هماهنگ سازی بعد از وقوع (ex-post)، یعنی هماهنگ سازی فعالیت ها پس از آنکه کار خود را آغاز کردند

بنا بر نظریه اقتصاد کلاسیک، بازار رقابتی، فعالیت های اقتصادی را از پیش، همزمان و بعد از وقوع هماهنگ میسازد. به عبارت دقیقتر، بازار رقابتی مانند یک دست غیبی کلیه فعالیت های اقتصادی را از پیش هماهنگ ساخته، استقرار تعادل بین عرضه و تقاضا را به نحوی مطلوب تضمین میکند. در این چارچوب، در موارد استثنایی که بازار از تعادل خارج میشود، رقابت آزاد مانند یک مکانیزم هماهنگ سازی بعد از وقوع (ex-post) عمل کرده و با سرعت بازار را به حالت تعادل برمیگرداند.

در الگوی نظری «رقابت کامل» هماهنگ سازی فعالیت های اقتصادی به نحوی کامل و مطلوب توسط بازار انجام میپذیرد و نیازی به مداخله نهادی دیگر جهت انجام این کار نمیباشد. این امر از آنجا ناشی میشود که در الگوی رقابت کامل فرض بر آن است که:



1. بازار از مجموعه ای بسیار بزرگ از واحد هایی بی نهایت کوچک تشکیل میشود، بطوریکه تصمیم و عملکرد هیچیک از واحدها دارای تاثیر محسوسی بر تصمیم و عملکرد سایر واحدها و در نتیجه کل بازار نخواهد بود.
2. در بازار اطلاعات کامل وجود دارد، همه واحدها از اطلاعات برابر برخوردارند و از تصمیمات یکدیگر آگاهند
3. هیچگونه مانعی در برابر ورود و خروج واحدهای تولیدی از بازار وجود ندارد.
4. در حالت تعادل، شرایط «بازده کاهنده نسبت به مقیاس تولید»<sup>160</sup> حاکم است، یعنی منحنی هزینه متوسط تولید در نقطه حداقل خود میباشد.
5. در بازار، رقابت کامل حاکم است.

فرض های فوق موجب میشوند که بازار، جز در موارد استثنایی، همواره در حالت تعادل باشد. چنانچه سطح تقاضا نسبت به سطح عرضه بیشتر شود، نرخ سود بالا خواهد رفت. در نتیجه، شرکت های جدید با سرعت وارد بازار خواهند شد تا آنکه قیمت با هزینه متوسط تولید برابر شود و نرخ سود به حالت تعادل برگردد. از سوی دیگر، کاهش تقاضا نسبت به عرضه موجب افت نرخ سود و خروج سریع شرکت ها از بازار میشود تا قیمت با هزینه متوسط تولید برابر شود و نرخ سود به حالت تعادل برگردد. در اینصورت، وجود رقابت کامل در بازار موجب حذف شرکت های ناکارآمد از بازار خواهد شد. به این ترتیب سطح تولید و تعداد شرکت های حاضر در بازار در حد بهینه حفظ میشود.

در این الگو، هماهنگ سازی فعالیت های اقتصادی به نحوی مطلوب توسط بازار انجام میپذیرد. اینکه بازار از مجموعه ای از اتم ها (واحد های بسیار کوچک) تشکیل میشود که دارای اطلاعات برابر و کامل میباشند (فرض های 1 و 2) اساسا ضرورت هماهنگ سازی ناظر به آینده (ex-ante) را منتفی میسازد. فرض های 3 و 4 ناظر بر آنند که عدم تعادل بازار همواره کوتاه

---

<sup>160</sup> Decreasing return to scale

مدت بوده و هزینه قابل توجهی بر اقتصاد تحمیل نخواهند کرد. از سوی دیگر، رقابت کامل (فرض 5) به صورت یک مکانیزم هماهنگ سازی بعد از وقوع (ex-post) عمل میکند. به این معنی که چنانچه بازار از حالت تعادل خارج شود، رقابت آزاد موجب حذف شرکت های ناکارآمد و بازگشت بازار به تعادل مطلوب خواهد گشت. به عبارت دیگر، بر پایه فرض های فوق، هماهنگ سازی در «بازار کامل» به صورت همزمان (simultaneous) و خود به خودی (spontaneous) انجام میپذیرد. این همان پدیده ای است که در متون اقتصاد کلاسیک به عنوان مکانیزم "دست غیبی بازار" معروف است.

اما در عمل، بازار مجموعه ای از واحد های بی نهایت کوچک که از اطلاعات برابر و کامل برخوردارند نیست. برعکس، در برخی از بخش ها، کل بازار ممکن است در انحصار یک و یا چند شرکت بزرگ باشد. بعلاوه، واحد های اقتصادی غالباً بر پایه اطلاعات بسیار محدود و نامطمئن عمل میکنند. در چنین شرایطی، اولاً تصمیم ها و عملکرد واحد ها به یکدیگر وابسته میباشند (برای مثال تصمیم و عملکرد تولید کننده اتومبیل به تصمیم و عملکرد تولید کننده فولاد بستگی خواهد داشت زیرا کمبود تولید فولاد عملاً موجب کمبود تولید اتومبیل خواهد شد). دوماً، به دلیل عدم اطلاعات کافی واحد ها و وجود نا اطمینانی های گسترده، احتمال اینکه بازار به دلیل عدم هماهنگی تصمیمات، برای مثال عدم هماهنگی سرمایه گذاری ها در مرحله طرح ریزی و ارزیابی، دچار عدم تعادل و بحران گردد قابل توجه است. در چنین شرایطی، ضرورت هماهنگ سازی ناظر به آینده (ex-ante) نه تنها منتفی نیست، بلکه بازار برای تامین این امر نیازمند کمک خواهد بود.

بعلاوه، سرمایه فیزیکی (برای مثال، ماشین آلات تولید) کاملاً انعطاف پذیر نیست و حالت خمیری ندارد که به هر مقیاسی که تولید کننده اراده کند قابل تقسیم باشد. این امر، فرض «بازده کاهنده نسبت به مقیاس تولید» را نقض میکند. برای مثال، چنانچه حداقل ظرفیت تولید یک ماشین یک میلیون واحد باشد، تولید برای یک بازار 500 هزار واحدی منجر به پیدایش انحصاری خواهد شد که زیر ظرفیت مطلوب عمل خواهد کرد. در اینصورت «بازده فزاینده نسبت به مقیاس تولید» حاکم خواهد بود، یعنی با افزایش مقیاس تولید، هزینه متوسط تولید افزایش خواهد یافت. همچنین، شرایطی را میتوان تصور کرد که تکنولوژی تولید، تابع «بازده ثابت نسبت به مقیاس تولید» باشد.

در واقع، وقتی بازار در شرایط «بازده کاهنده نسبت به مقیاس تولید» عمل میکند، معمولاً مقیاس بهینه تولید، یعنی سطح تولیدی که در آن منحنی هزینه متوسط تولید به نقطه حداقل خود میرسد، بسیار بالا است. در چنین شرایطی بازار به انحصار یک و یا چند شرکت بزرگ در می آید که در متون نظری اقتصاد به ترتیب به شرایط مونوپولی و الیگوپولی معروف میباشند.<sup>161</sup> به عبارت دیگر، عدم تقسیم پذیری کامل سرمایه، اصل سوم «بازار رقابتی کامل» یعنی «ورود و خروج کاملاً آزاد از بازار» را نقض میکند. زیرا بالا بودن مقیاس بهینه تولید عملاً به صورت سدی در برابر ورود و خروج آزاد از بازار عمل کرده، موجب پیدایش بازارهای انحصاری میشود.

همانطور که ریچار دسون نشان داده است، چنانچه شرایط «بازده کاهنده نسبت به مقیاس تولید» حاکم نباشد، بازار «رقابتی کامل» اساساً موفق نخواهد شد تا تصمیمات مربوط به سطح تولید و سرمایه گذاری ها را از پیش هماهنگ سازد و اصل هماهنگ سازی ناظر به آینده (ex-ante) را تأمین نماید. چنانچه بازده نسبت به مقیاس تولید ثابت باشد<sup>162</sup>، سطح تولید و تعداد شرکت هایی که در بازار فعالند نامشخص خواهد بود، زیرا در حیطه ای که منحنی «هزینه متوسط تولید» افقی است (حیطه بازده ثابت نسبت به مقیاس تولید) جواب های متعددی برای متغیر کمیت تولید وجود خواهد داشت. وقتی که «بازده نسبت به مقیاس تولید» فزاینده باشد<sup>163</sup> این مشکل پایه ای تر خواهد بود و بازار اساساً نخواهد توانست که تعادل بین عرضه و تقاضا را از پیش تضمین کند و اصل هماهنگ سازی ناظر به آینده (ex-ante) را تأمین نماید.

الگوهای نظری الیگوپولی میپذیرند که بازار رقابتی کامل نمیتواند تعادل بازار را از پیش تضمین کند، اما برآنند که چنانچه اقدام کارگزار<sup>164</sup> بازار (برای مثال تصمیم کارفرما برای سرمایه گذاری) به دفعات بیشتر تکرار شود، بصورتیکه بتوان آنرا به لحاظ آماری یک پدیده تصادفی (Random) دانست، در آنصورت میتوان گفت که در نگرش احتمالی بازار رقابتی تعادل بازار را

---

<sup>161</sup> Monopoly and oligopoly

<sup>162</sup> Constant return to scale

<sup>163</sup> Increasing returns to scale

<sup>164</sup> Agent

از پیش تامین کند.<sup>165</sup> چنانچه فعالیت کارگزار بازار تکرارپذیر نباشد، اما در بخش مورد نظر تعداد بیشماری کارگزار متفاوت وجود داشته باشند، باز همان نتیجه حاصل است، یعنی در نگرش احتمالی، مکانیزم رقابت و حذف کارگزاران ضعیف میتواند تعادل را از پیش تامین کند و نیازی به مداخله دولت جهت هماهنگ سازی ناظر به آینده (ex-ante) بازار وجود نخواهد داشت.<sup>166</sup> اما در عمل، نه هر اقدام کارگزار بازار به دفعات بیشمار تکرارپذیر است و نه در هر بخش تعداد بیشماری کارگزار متفاوت وجود دارند. برای مثال، تصمیم تولید کننده فولاد برای تاسیس یک کارخانه جدید به دفعات بیشمار تکرار نمیشود و در بخش تولید فولاد، تعداد بیشماری تولید کننده های متفاوت وجود ندارند. بعلاوه، بازار، برخلاف محیط بیولوژیک، محیطی ثابت نیست، بلکه دایم در حال تغییر است و از عملکرد کارگزارانی که در آن فعالند شدیداً تأثیر میپذیرد. این امر کارکرد مکانیزم رقابت برای حفظ کارگزار کارآمد و حذف کارگزار ضعیف را بسیار پیچیده میسازد. در نتیجه استقرار تعادل در بازار از طریق مکانیزم رقابت آزاد مستلزم زمانی بسیار طولانی خواهد بود.

بازار رقابتی نه تنها هماهنگی تصمیمات بازار را از پیش تضمین نمیکند (هماهنگ سازی ناظر به آینده را برآورده نمیکند)، بلکه برای تامین تعادل بازار هزینه قابل توجهی را نیز بر اقتصاد تحمیل میکند. در الگوی «رقابت کامل» رقابت به صورت یک مکانیزم «هماهنگ سازی بعد از وقوع» کارآمد و کم هزینه عمل میکند. یعنی چنانچه بازار از حالت تعادل خارج شود، رقابت آزاد موجب حذف شرکت های ناکارآمد و بازگشت بازار به تعادل مطلوب خواهد گشت، بدون آنکه هزینه قابل توجهی را بر اقتصاد تحمیل کند. ولیکن، این هنگامی صدق خواهد کرد که سرمایه فیزیکی کاملاً انعطاف پذیر باشد، بطوریکه بتوان آنرا به راحتی از یک بخش به بخش دیگر منتقل نمود. اما در عمل، سرمایه فیزیکی از صفت بخشی برخوردار است، یعنی قسمت عمده ماشین آلاتی که در یک بخش اقتصادی معین بکار میروند در سایر بخش ها قابل استفاده نمیباشند. در این شرایط، هرگاه که بازار از تعادل خارج میشود، استقرار مجدد تعادل از راه حذف شرکت های ناکارآمد با اتلاف منابع اقتصادی

---

<sup>165</sup> Rasmusen 1989

<sup>166</sup> Parker and Maynard Smith 1982

همراه خواهد بود، زیرا بخش قابل توجهی از سرمایه شرکت های ورشکست شده به هدر خواهد رفت.

به این ترتیب نمیتوان مدعی شد که مکانیزم بازار رقابتی فعالیت کلیه واحد های بازار را به نحوی کامل و مطلوب از پیش هماهنگ میسازد و بدون اتلاف منابع، تعادل بهینه بازار را تضمین میکند. از این امر مارکس نتیجه گرفت که عدم تعادل و بحران های پر هزینه خصلت ذاتی اقتصاد سرمایه داری است که حل آن نهایتاً مستلزم برنامه ریزی مرکزی اقتصاد توسط نهاد دولت میباشد. اما پیشرفتهای علم اقتصاد طی چند دهه گذشته، از یکسو و تجربه کشورهای سوسیالیستی، از سوی دیگر، نشان میدهد که اقتصاد دولتی نه تنها مشکل هماهنگ سازی را به نحو مطلوبی حل نمیکند، بلکه با تضعیف سیستم انگیزه ها و ایجاد تصلب نهادی مشکلات جدیدی را نیز به اقتصاد اضافه میکند. از سوی دیگر، عملکرد بازار آزاد در کشورهای مختلف حاکی از آن است که شدت مشکل در حدی نیست که در چارچوب مکانیزم بازار آزاد قابل حل نباشد. به عبارت دیگر دولت میتواند با استفاده از مکانیزم و ابزار مناسب فعالیت های بازار را تنظیم و هماهنگ سازد.

## تنظیم سرمایه گذاری

یکی از مهمترین موارد هماهنگ سازی فعالیت های اقتصادی، تنظیم سرمایه گذاری است. این امر میتواند از جنبه های متعدد انجام پذیرد که سه مورد عمده آن عبارتند از:

- تنظیم سرمایه گذاری های جدید
- حفظ سرمایه گذاری های موجود در شرایط رکودی
- تنظیم خروج سرمایه از بازار

## تنظیم سرمایه گذاری های جدید

تقسیم ناپذیری سرمایه، بالا بودن مقیاس تولید، خصلت بخشی سرمایه و وجود ریسک های استراتژیک موجب میشوند که تنظیم سطح سرمایه گذاری توسط مکانیزم خود به خودی بازار با مشکل مواجه گردد. این امر با ترغیب سرمایه گذاری بیش از حد و یا ایجاد کمبود سرمایه گذاری مدیریت بهینه اقتصاد را با مشکلات متعددی مواجه ساخته و هزینه قابل توجهی را بر اقتصاد تحمیل میکند.

سرمایه گذاری همواره با نا اطمینانی های استراتژیک متعددی روبروست که کنترل آنها خارج از حیطه امکانات سرمایه گذار میباشد. برای مثال، سرمایه گذاری در صنعت اتومبیل بر اساس پیش بینی سطح تقاضا برای اتومبیل انجام می پذیرد که به میزان قابل توجهی به قیمت آتی بنزین و گازوئیل بستگی خواهد داشت. چنانچه قیمت سوخت به دلیل تحولات بازار نفت، برای مدتی طولانی مثلا دو برابر شود، در آن صورت تقاضا برای اتومبیل به میزان قابل توجهی کاهش خواهد یافت. این امر صنعت اتومبیل را با اضافه ظرفیت مواجه خواهد ساخت. در شرایط عادی، یک و یا دو شرکتی که نسبت به بقیه از سودآوری و توانایی کمتری برخوردار میباشند ناچار به خروج از بازار خواهند شد تا تعادل در بازار مجددا برقرار گردد. اما در شرایطی که سرمایه انعطاف ناپذیر است، یعنی بخش عمده آن در سایر صنایع قابل استفاده نیست، خروج از بازار به معنی از بین رفتن 60 الی 70 درصد سرمایه خواهد بود. در چنین شرایطی شرکتهای ترجیح خواهند داد تا بجای خروج از بازار و از دست دادن 70% کل سرمایه خود، قیمت تولید را کاهش دهند و با مثلا 20% ضرر به فعالیت ادامه دهند. این امر به جنگ قیمتها بین تولید کنندگان اتومبیل خواهد انجامید تا آنکه با خروج تعدادی از رقبا، بازار به حالت تعادل باز گردد.

احتمال بروز تغییرات جدی در عوامل پایه ای بازار، نظیر افت تقاضا همواره محتمل است. در صنایعی که مقیاس تولید بزرگ و سرمایه انعطاف ناپذیر است، این امر وقوع جنگ قیمتها را محتمل میسازد. این چشم انداز، چنانچه قوی باشد، میتواند موجب ترس سرمایه داران از ورود به اینگونه بازارها و در نتیجه کمبود سرمایه گذاری در بخش های مورد نظر گردد. از سوی

دیگر، چنانچه چشم انداز جنگ قیمت قوی نباشد، ممکن است شرکت های موجود با سرمایه گذاری بیش از حد اقدام به ایجاد مازاد ظرفیت تولید نمایند تا از ورود رقبای جدید به بازار جلوگیری نمایند.

همچنین میبایست توجه کرد که فعالیتهای بسیاری از بخش های اقتصادی شدیداً به یکدیگر وابسته میباشند. در چنین شرایطی سرمایه گذاری در یک بخش هنگامی موفق خواهد بود که سرمایه گذاری در بخش های دیگر که مکمل و تامین کننده منابع آن میباشند به موقع، به میزان لازم و با کیفیت لازم انجام پذیرد. مجدداً، وجود تقسیم ناپذیری سرمایه، بالا بودن مقیاس تولید، خصلت بخشی سرمایه، وجود ریسک های استراتژیک و ضعف های ساختاری بازار میتواند تامین این هماهنگی را برای مکانیزم خود به خودی بازار دشوار سازد.

در کلیه موارد فوق، دولت میتواند با استفاده از مکانیزم های مناسب فعالیت های سرمایه گذاری بازار را تنظیم و مانع از بروز کمبود سرمایه گذاری، سرمایه گذاری بیش از حد و پیدایش ناهنجاری های ساختاری گردد. این امر میتواند به صورت های مختلفی انجام پذیرد. برای مثال دولت میتواند با سازمان دادن و مدیریت گفتگوها و مذاکرات بین سرمایه داران فعالیت های آنها را هماهنگ سازد. ژاپن یکی از موارد موفق اجرای سیاست فوق میباشد. در واقع این سیاست در استراتژی صنعتی ژاپن طی دهه های 60 و 70 نقش کلیدی ایفا نمود.<sup>167</sup> کره جنوبی یکی دیگر از موارد موفق اجرای این سیاست است.

### حفظ سرمایه در شرایط رکودی

همانطور که در بالا گفته شد، در صنایعی که مقیاس تولید، بزرگ و سرمایه انعطاف ناپذیر است، افت شدید تقاضا به پیدایش اضافه ظرفیت در صنعت مربوطه خواهد انجامید که نهایتاً یک و یا چند شرکت را ناچار به ترک بازار خواهد کرد. در چنین شرایطی، چنانچه افت تقاضا یک پدیده بلند مدت نباشد، کاهش ظرفیت تولید از طریق خروج شرکت ها از بازار و ابقا ظرفیت تولید از طریق تاسیس مجدد واحدهای جدید پس از رفع بحران، موجب اتلاف منابع

---

<sup>167</sup> Dore (1986), Magaziner and Holt (1980)

اقتصادی و بروز ناهنجاری های پر هزینه خواهد شد. زیرا در اغلب صنایع بزرگ، سرمایه گذاری زمانبر است، بطوریکه تاسیس یک کارخانه جدید میتواند بین 5 تا 10 سال به طول بیانجامد.

در این موارد منطقی تر آن خواهد بود که شرکتهای موجود فعالیتهای خود را با یکدیگر هماهنگ سازند تا با کاهش برنامه ریزی شده سطح تولید به فعالیت خود ادامه دهند و زیان ناشی از افت تولید را بر یک مبنای مناسب بین خود تقسیم نمایند. واگذاری این هماهنگ سازی به مکانیزم بازار، به دلیل رقابت بین سرمایه داران، وجود نا اطمینانی های استراتژیک و خطر همیشگی نقض توافقنامه توسط یکی از شرکتهای جهت کسب سود بیشتر، به احتمال زیاد پرریسک، زمانبر و پر هزینه خواهد بود. در این موارد، دولت میتواند با استفاده از مکانیزم های مناسب فعالیت های بازار را هماهنگ سازد تا از خروج سرمایه در شرایط رکودی و به هدر رفتن منابع اقتصادی جلوگیری نماید.<sup>168</sup>

باید توجه داشت که این سیاست در عمل به معنای ایجاد کارتل جهت مقابله با شرایط رکودی خواهد بود. به این ترتیب سیاست فوق، در عین آنکه با هماهنگ سازی فعالیت ها مانع از خروج بی مورد سرمایه در شرایط رکودی و به هدر رفتن منابع اقتصادی میشود، از سوی دیگر با ایجاد ساختارهای انحصاری موجب کاهش رقابت و احتمالاً افت رفاه نیز میگردد. لذا، دولت میبایست سیاست خود را به نحوی طراحی کند و به اجرا بگذارد که منافع اجتماعی و اقتصادی آن بر هزینه های اجتماعی و اقتصادی فزونی داشته باشد.

### تنظیم خروج سرمایه

از سوی دیگر، چنانچه افت تقاضا یک پدیده بلند مدت باشد، منطقی ترین راه برای ایجاد تعادل در بازار، کاهش ظرفیت تولید از طریق خروج شرکت های نسبتاً ناکارآمد از بازار خواهد بود. اما همانطور که در بالا اشاره شد، وقتیکه

---

<sup>168</sup> Magaziner and Holt (1980), Dore (1986), Tirole (1988), Okimoto (1989)



سرمایه انعطاف ناپذیر است، یعنی بخش عمده آن در سایر صنایع قابل استفاده نیست، شرکتها ترجیح خواهند داد تا بجای خروج از بازار و از دست دادن 70% کل سرمایه خود، قیمت تولید را کاهش دهند و با ضرر به فعالیت خود ادامه دهند. این امر به جنگ قیمتها بین تولید کنندگان خواهد انجامید تا آنکه با خروج تعدادی از رقبا بازار به حالت تعادل باز گردد. اما این پروسه زمانبر است و هزینه قابل توجهی را بر بازار تحمیل میکند.<sup>169</sup>

در چنین شرایطی، دولت میتواند با هماهنگ سازی فعالیت سرمایه داران و سازمان دادن کاهش منظم ظرفیت تولید و خروج برنامه مند شرکت ها از بازار، مانع از بروز جنگ قیمت و اتلاف منابع اقتصادی گردد. این امر، بسته به شرایط اقتصادی و خصوصیات بخش مورد نظر میتواند به طرق متعددی انجام پذیرد. برای مثال، دولت میتواند اجازه ورود به یک بخش را به سطح تقاضا مرتبط سازد و یا اینکه بمنظور تسهیل خروج اضافه ظرفیت تولید از بازار به شرکت های مربوطه تضمین دهد که در صورت افزایش تقاضا، ورود مجدد آنها به بازار را تسهیل خواهد نمود. صنعت خودروسازی کره جنوبی یکی از موارد موفق اجرای این سیاست است که به نام «ورود مشروط» معروف میباشد.

همچنین دولت میتواند با دادن کمکهای نقدی و غیر نقدی به شرکت هایی که حاضر به ترک به هنگام بازار میباشند، به استقرار سریع تعادل در بازار کمک نماید و مانع از اتلاف منابع اقتصادی گردد. در اینصورت، ارزش یارانه اعطایی دولت میبایست بسیار کمتر از هزینه اجتماعی خروج نامنظم باشد تا سیاست مورد نظر از توجیه اقتصادی برخوردار باشد. بعلاوه، سیستم یارانه دهی میبایست به صورتی طراحی و اجرا شود که سیستم انگیزه ها را مخدوش نسازد و دستکم دارای کمترین زیان باشد. طی دهه 80 دولت ژاپن توانست این سیاست را برای حذف اضافه ظرفیت صنایع نساجی خود با موفقیت بکار گیرد.<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup> Ghemawat and Nalebuff (1985), Fudenberg and Tirole (1986), and Tirole (1988)

<sup>170</sup> Dore (1986)

سازماندهی ادغام شرکت ها یکی دیگر از روش های مناسب برای حذف اضافه ظرفیت بلند مدت و افزایش کارایی صنایع است. این روش در بسیاری از صنایع و کشورها با موفقیت انجام پذیرفته است. تجدید سازمان صنعت مواد شیمیایی فرانسه و برنامه تجدید سازمان صنایع کره در دهه 80 از موارد موفق اجرای این سیاست میباشند.<sup>171</sup>

چنانچه شرایط بازار و تکنولوژی اجازه دهد، بجای کاهش ظرفیت از طریق حذف شرکتهای، دولت میتواند از طریق هماهنگ سازی فعالیت شرکت های موجود به آنها کمک نماید تا هر یک بخشی از ظرفیت خود را کاهش دهند. برای مثال، هر شرکت میتواند ظرفیت خود را به تناسب با سهم آن در بازار کاهش دهد، بصورتیکه پس از حذف مازاد ظرفیت مورد نظر سهم شرکت ها در بازار در سطح قبلی باقی بماند. این سیاست طی دهه های 70 و 80 برای حذف اضافه ظرفیت در صنایع آلومینیوم، کشتی سازی، نساجی، پتروشیمی و فولاد، در بسیاری از کشورها از جمله ژاپن با موفقیت بکار گرفته شد.<sup>172</sup> این سیاست به ویژه هنگامی دارای بیشترین کاربرد خواهد بود که هر شرکت دارای چند کارخانه با قدمت ها و تکنولوژی های متفاوت باشد، بطوریکه برخی از کارخانه ها متکی بر تکنولوژی مدرن و برخی دیگر متکی بر تکنولوژی کهنه باشند. در این شرایط، با هماهنگ سازی فعالیت شرکت ها و ترغیب آنها به بستن واحدهای فرسوده، دولت میتواند علاوه بر حذف مازاد ظرفیت بلند مدت به مدرن سازی و افزایش کارایی صنعت مربوطه نیز کمک نماید.<sup>173</sup>

در عمل، هر بازار از بخش های متعددی تشکیل میشود. لذا، یکی دیگر از روش های حذف مازاد ظرفیت آن است که دولت شرکت های فعال در بازار مورد نظر را ترغیب نماید تا هر یک فعالیت خود را در بخشی که در آن از کارآمدی کمتری برخوردار است کاهش دهد و در مقابل فعالیت خود را در بخشی که دارای بیشترین کارایی است بیافزاید. این روش طی دهه 80 در

---

<sup>171</sup> Hall (1987)

<sup>172</sup> Dore (1986), Okimoto (1989)

<sup>173</sup> Salter 1960, Dore (1986)

صنعت الکترونیک و طی دهه 60 در صنعت ماشین سازی در کشورهایی نظیر ژاپن و کره با موفقیت بکار برده شد.<sup>174</sup>

یکی دیگر از روش های حذف مازاد ظرفیت، سیاست «حذف موقت» یا «mothballing» است. در این سیاست کارخانه مازاد بر ظرفیت، اوراق و از خط تولید خارج نمیشود، بلکه تعطیل شده و در شرایطی نگهداری میشود که چنانچه سطح تقاضا به حالت قبلی خود بازگردد، با هزینه نسبتاً کمی مجدداً قابل راه اندازی باشد. این روش به ویژه هنگامی مفید خواهد بود که نسبت به دایمی بودن افت تقاضا اطمینان کافی وجود نداشته باشد.<sup>175</sup>

انجام موارد فوق توسط مکانیزم بازار میسر مییابد. اما به دلیل رقابت بین سرمایه داران، وجود نا اطمینانی های استراتژیک و خطر نقض قراردادها توسط یکی از شرکتهای جهت کسب سود بیشتر، نظارت دولت ضروری خواهد بود. بعلاوه هماهنگ سازی این پروسه توسط دولت سرعت اجرای آنرا تسریع کرده، مانع از اتلاف منابع اقتصادی خواهد شد.

---

<sup>174</sup> Dore (1986)

<sup>175</sup> Dore (1986)

## فصل نهم

# تسهیل تحولات ساختاری و اجتماعی کردن ریسک

### درآمد

مخالفین مداخله دولت در امور اقتصادی استدلال میکنند که نهاد دولت ممکن است بتواند در یک محیط ایستا فعالیت های اقتصادی را هماهنگ سازد، اما در یک محیط پویا که دایم در حال تغییر میباشد انجام این امر غیرممکن و مداخله دولت به دلیل تضعیف مکانیزم پویایی بازار زیان آور خواهد بود. همانطور که «هیک» و اقتصاددانان اثریشی تاکید میکنند، عواملی را که اقتصاددانان نئوکلاسیک به عنوان داده (data) میگیرند، در واقع دایم در حال تغییر اند.<sup>176</sup> بعلاوه، بر اساس نظریه کیرزنر، بازار در هر لحظه کلیه اطلاعاتی را که برای هماهنگ سازی لازم میباشد دربر ندارد تا دولت بتواند با جمع آوری و پروسه کردن آنها اقدام به هماهنگ سازی فعالیت های بازار نماید. بلکه، تنها از طریق پروسه رقابت آزاد است که بازار میتواند اطلاعات لازم را به تدریج بنمایاند.<sup>177</sup> قدرت بازار سرمایه داری در مکانیزم رقابت آزاد است که با انتخاب واحدهای کارآمد و حذف واحدهای ناکارآمد، پویایی و کارآمدی اقتصاد را تضمین میکند. از این منظر، هرگونه مداخله دولت در امور اقتصادی به دلیل تضعیف مکانیزم رقابت آزاد، در بلند مدت به زیان پویایی و توسعه اقتصادی است و آهنگ نوآوری و تحولات فناوری را آهسته میسازد.

آنچه که هیک، کیرزنر و اقتصاددانان اثریشی میگویند به احتمال قوی در مورد اقتصاد دولت محور و برنامه ریزی مرکزی دارای مصداق است. به زبان روزنبرگ و بردزل، سیستم بازار آزاد یک ارگان زنده است که میتواند بیاموزد، پیوسته تغییر کند، خود را با شرایط منطبق سازد، رشد کند، خود را

<sup>176</sup> Hayek (1949b)

<sup>177</sup> Kirzner (1973)

باز تولید کند و آینده خود را شکل دهد.<sup>178</sup> حال آنکه برنامه ریزی مرکزی یک سیستم بیجان را که به قول برتون توانایی حل مشکلات دینامیک را ندارد<sup>179</sup>، جانشین این ارگان زنده میسازد. اما از این مطلب نمیتوان نتیجه گرفت که هرگونه مداخله دولت در امور اقتصادی قدرت پویایی بازار آزاد را تضعیف کرده، در بلند مدت آهنگ توسعه اقتصادی، نوآوری و تحولات فنآوری را آهسته خواهد کرد. برعکس، بنا به دلایل متعدد، مداخله درست دولت در امور اقتصادی، با ایجاد شرایط مطلوب برای کارکرد بهینه بازار، میتواند پویایی بازار را تقویت کرده، آهنگ توسعه اقتصادی و تحولات ساختاری را تسریع نماید.

### اجتماعی کردن ریسک

توسعه اقتصادی همواره با تحولات ساختاری گسترده و پر ریسک همراه است. در اقتصاد کلاسیک فرد به عنوان واحد اصلی تصمیم گیری حامل اصلی این ریسک ها است. در واقع، بنا بر اصل «خطر اخلاقی»<sup>180</sup> چنانچه افراد مسئولیت هزینه کامل رفتارهای خود را بر عهده نداشته باشند، عهده دار ریسک های نامعقول و بیش از اندازه شده، موجب عدم کارایی بازار و اتلاف منابع اقتصادی خواهند گشت. اما، در عمل بسیاری از فعالیت های اقتصادی که دارای منافع جنبی چشمگیر برای کل جامعه هستند بسیار پر ریسک میباشند، بطوریکه عهده دار شدن ریسک های مزبور از توانایی یک فرد و یا یک واحد تولیدی فراتر میباشد. در اینصورت دولت میتواند با استفاده از ابزار مناسب بخشی از ریسک فعالیت های مزبور را، به تناسب با منافع جانبی که برای کل جامعه دارند، به جامعه منتقل سازد. این امر نه تنها دارای توجیه اقتصادی است، بلکه عدم انجام آن موجب خواهد شد تا فعالیت مربوطه بطور

---

<sup>178</sup> Rosenberg and Birdzell (1986)

<sup>179</sup> Burton (1983)

<sup>180</sup> Moral Hazard: برای مثال در بخش بیمه، چنانچه بازار درست تنظیم نشده باشد، یک کارخانه دار ممکن است ترجیح دهد کارخانه خود را به آتش بکشد و از حق بیمه استفاده کند تا به فعالیت تولیدی خود ادامه بدهد. به این ترتیب، این امر که افراد مسئولیت هزینه کامل رفتار خود را بر عهده ندارند موجب میشود با دست زدن به اقدامات نادرست بازار را با مشکل مواجه سازند.

کل و یا به نحوی مطلوب و به هنگام انجام نپذیرند و جامعه از منافع آنها محروم گردد.

برخلاف تصور اولیه، همانطور که «روزنبرگ» و «بردزل»<sup>181</sup> اشاره میکنند، اقتصاد سرمایه داری بر پایه اجتماعی کردن ریسک موفق شده است سریعتر و بیشتر از سایر نظام ها رشد کند. این امر به اقتصادی سرمایه داری اجازه داده است تا با تجربه کردن شیوه ها و تکنولوژی های مختلف تولید، شیوه های متفاوت سازماندهی و تولید محصولات مختلف، از خلافت و کارآمدی بالایی برخوردار گردد.

### هماهنگ سازی تحولات

فعالیت های اقتصادی غالباً به یکدیگر شدیداً وابسته اند، بطوریکه تغییر یکی بدون تغییر کم و بیش همزمان تعدادی دیگر میسر نمیشود. به قول ابرامویچ، سرمایه فیزیکی یک کشور شبکه ای پیچیده از عناصر بهم وابسته است، بطوریکه نمیتوان یک عنصر آنرا مدرن و کارآمد ساخت بدون آنکه هزینه قابل توجهی صرف بازسازی سایر اجزا شبکه نمود.<sup>182</sup> وقتیکه کل شبکه و در نتیجه هزینه ها و منافع آن متعلق به یک فرد و یا یک شرکت باشد، انجام این کار آسانتر خواهد بود. اما وقتیکه مالکیت شبکه بین افراد یا شرکت های متعدد تقسیم شده باشد، انجام این کار بسیار دشوار خواهد بود، زیرا تحقق این امر مستلزم ایجاد هماهنگی بین افراد یا شرکت های متعددی خواهد بود.

به ویژه باید توجه داشت که نوسازی هر عنصر دارای هزینه و منافع جنبی برای سایر عناصر میباشد. چنانچه توزیع هزینه ها و منافع جنبی بین افراد یا شرکت های درگیر برابر و یکنواخت نباشد، ایجاد هماهنگی و همکاری لازم بین عناصر شبکه بسیار دشوار خواهد بود. در اینصورت بخشی که از تغییرات مورد نظر منافع کمتری نصیب میشود، یا هزینه بیشتری را میبایست متحمل شود و یا اساساً متضرر میشود و در نتیجه فاقد انگیزه لازم برای همکاری با سایر بخش ها خواهد بود.

---

<sup>181</sup> Rosenberg and Birdzell (1986)

<sup>182</sup> Abramovitz (1986)

به لحاظ نظری، افراد یا شرکت‌هایی که از انجام تغییرات مورد نظر نفع بیشتری می‌برند می‌توانند بخشی از منافع خود را با سایر افراد/شرکتها سهیم شوند تا همکاری آنها را جهت اجرای تغییرات لازمه جلب نمایند. سازماندهی این امر، یعنی توزیع منافع، جلب همکاری کلیه عناصر و هماهنگ سازی فعالیت آنها توسط مکانیزم بازار آزاد میسر است. اما با توجه به وجود نا اطمینانی های استراتژیک، خصلت بخشی سرمایه و سایر پیچیدگی های که در پیش برشمرديم، غالبا دشوار، زمانبر و پر هزینه خواهد بود. مجموعه این عوامل آهنگ تحولات ساختاری، تحولات فناوری و توسعه اقتصادی را آهسته خواهد ساخت. در چنین شرایطی دولت میتواند با اجتماعی کردن ریسک، یعنی انتقال بخشی از منافع، هزینه ها و ریسک های فردی به کل جامعه و هماهنگ سازی فعالیت ها، پویایی بازار را تقویت کند و راه تحولات ساختاری و توسعه اقتصادی را هموار سازد. در اجرای این امر دولت میتواند از ابزارهای مالی و غیر مالی متعددی استفاده کند و آنها را در چارچوب برنامه ریزی ارشادی، منظم و متشکل سازد تا از تاثیر و کارایی بیشتری برخوردار باشند.<sup>183</sup>

## ابداع و نوآوری

ملاحظات نظری و تجربه تاریخی حاکی از آن است که اقتصاد سرمایه داری، در مقایسه با سایر نظام ها از قدرت خلاقیت، ابداع و نوآوری بیشتری برخوردار است. در واقع، این امر یکی از برتری های کلیدی نظام بازار آزاد است. اساسا، خلاقیت، ابداع و نوآوری، جستجو در دنیای ناشناخته ها و دویدن به دنبال هدفی است که دایم در حال حرکت و تغییر است. لذا، هیچکس، از جمله دولت نمیتواند مدعی باشد که در این عرصه از برتری مطلق برخوردار است. در چنین شرایطی و آگذاری این فعالیت به یک نهاد انحصاری خطا خواهد بود، حتی اگر تنوع و رقابت با دوباره کاری و ائتلاف منابع قابل توجهی همراه باشد. بر این پایه، بازار آزاد رقابتی در مجموع بهترین شرایط را برای رشد خلاقیت، ابداع و نوآوری فراهم میسازد. اما این

---

<sup>183</sup> See Porter (1990),

امر به معنی نفی نقش دولت در این زمینه نیست. زیرا دولت میتواند با رفع نارسایی های بازار، پویایی، قدرت و ظرفیت خلاقیت، ابداع و نوآوری آنرا تقویت نماید.

فعالیت های تحقیقاتی غالباً مستلزم سرمایه قابل توجهی میباشد. اما در بسیاری از کشورها بازار سرمایه نسبتاً توسعه نیافته است و از نارسایی های متعددی رنج میبرد. نارسایی بازار سرمایه و عدم دسترسی شرکت ها به سرمایه لازم برای توسعه تحقیقات علمی یکی از مواردی است که مانع از شکوفایی خلاقیت، ابداع و نوآوری مکانیزم بازار میشود. در این موارد دولت میتواند با عرضه سرمایه برای امور تحقیقاتی این مانع را رفع و پویایی، خلاقیت و نوآوری بازار را تسهیل نماید. برای انجام این امر دولت میتواند از ابزارهای متعددی استفاده نماید. تأسیس صندوق های «سرمایه پرریسک» یا «venture capital» توسط دولت یکی از این روش ها میباشد که در بسیاری از کشورها، از جمله بریتانیا، فرانسه و کره با موفقیت به اجرا گذاشته شده است.

همچنین دولت میتواند با اعطای یارانه و کمک های فنی به فعالیت های تحقیقاتی شرکت های تولیدی، ظرفیت تحقیقاتی اقتصاد را تقویت و آهنگ تحولات فناوری را تسریع نماید. اعطای بودجه به موسسات تحقیقاتی نظیر دانشگاه ها و آزمایشگاه ها، به ویژه جهت انجام تحقیقات پایه ای و انتشار نتایج حاصله یکی دیگر از روشهای موثر برای تقویت ظرفیت علمی اقتصاد است. انگیزه مداخله دولت در این موارد از آنجا ناشی میشود که در بسیاری از موارد فعالیت تحقیقاتی، یک کالای عمومی است که از یکسو هزینه تولید آن بسیار بالا است و از سوی دیگر منافع آن نصیب کل جامعه میشود و منحصر به تولیدکننده و یا مصرف کنندگان معین نخواهد بود. لذا، دولت به تناسب با منافعی که نصیب کل جامعه میشود، میتواند بخشی از هزینه و ریسک این فعالیت ها را از تولیدکننده به کل جامعه منتقل سازد تا با ایجاد تعادل بین منافع و هزینه های تولیدکننده، انجام این فعالیتها را تسهیل و ترغیب نماید.



## حق مالکیت فکری

تولید دانش و ابداعات فنآوری مستلزم تحمل هزینه و ریسکهای سنگینی است. چنانچه تولید کنندگان دانش و ابداعات فنآوری نتوانند از نتیجه دست آوردهای خود بهره مند شوند، انگیزه خود را برای سرمایه گذاری در تولید این فعالیتها از دست خواهند داد. این امر موجب افت تولید دانش و ابداعات فنآوری و آهسته شدن آهنگ توسعه اقتصادی خواهد شد.

در این رابطه میبایست توجه داشت که دانش دارای مشخصات کالای عمومی است. یعنی وقتی که دانش تولید شد، کسانی که در تولید آن مشارکت نداشته و متحمل هزینه و ریسکی نشده اند، میتوانند با صرف هزینه ای نسبتاً کم دانش مربوطه را کسب نموده و از مزایای مالی آن بهره مند شوند. این امر در بسیاری موارد موجب خواهد شد تا تولید کننده اولیه دانش نتواند از مزایای فعالیت خود به میزان کافی بهره مند گردد. براین اساس، یکی از وظایف اقتصادی دولت، تدوین و اجرای قوانین مالکیت فکری است. به نحوی که افراد بتوانند اختراعات و ابداعات خود را به ثبت برسانند و از دولت حق تولید انحصاری محصولات مربوطه را برای یک مدت تعیین شده کسب نمایند و مجاز باشند تا حق خود را در بازار به سرمایه گذاران بفروشند. این امر با ایجاد محیطی که در آن تولید کنندگان دانش و ابداعات فنآوری بتوانند از دست آورد فعالیتهای خود بهره مند شوند، راه توسعه اقتصادی را هموار خواهد ساخت.

از سوی دیگر، باید توجه داشت که توسعه اقتصادی مستلزم گردش سریع اطلاعات و فنآوری است. لذا، دایمی و یا طولانی بودن حق مالکیت فکری مضر بوده، موجب کند شدن آهنگ توسعه اقتصادی خواهد گردید. بعلاوه، حق مالکیت فکری موجب پیدایش ساختارهای انحصاری خواهد شد. این امر بخشی از منافع حق مالکیت فکری را خنثی کرده و چنانچه دامنه آن بیش از اندازه گسترده باشد، نتیجه حاصله منفی خواهد بود. به این ترتیب، دولت میبایست بین جنبه های مثبت و منفی حق مالکیت فکری تعادل مطلوبی برقرار کند. این امر، در نهایت مستلزم محدود کردن طول عمر حق مالکیت فکری خواهد بود. در واقع، طول عمر حق مالکیت فکری میبایست در هر مورد، با توجه به ارزش اقتصادی اختراع و ابداع مربوطه برای کل جامعه تعیین شود،

بصورتیکه بین هزینه و منافع اجتماعی، و هزینه و منافع فردی، تعادل مناسبی بوجود آورد. به دلیل کثرت متغیرها و وجود نا اطمینانی های استراتژیک، انجام این محاسبه بسیار دشوار است. لذا، در عمل دولت میتواند طول عمر حق مالکیت فکری را به یک مدت مشخص، مثلا بسته به نوع و ویژگی موردی که در دست بررسی است، به 5 تا 15 سال محدود سازد و این امکان را نیز قائل شود که در پایان دوره مورد نظر، چنانچه صاحب امتیاز حق مالکیت فکری بتواند ثابت کند که طول عمر حق مربوطه بیش از اندازه کوتاه بوده است، حق انحصاری مربوطه برای یک دوره کوتاه دیگر قابل تمدید باشد. همانطور که «شرر» خاطر نشان میکند، در بسیاری از موارد موقعیت تثبیت شده صاحب امتیاز در بازار، خود بصورت مانعی در برابر ورود شرکتهای جدید عمل میکند، بصورتیکه تمدید حق انحصاری برای یک دوره جدید ضروری نخواهد بود.<sup>184</sup>

از سوی دیگر، حق مالکیت فکری الزاما نمیبایست با حق انحصار تولید همراه باشد. برای مثال، دولت میتواند به شرکتهای متعدد اجازه تولید بدهد، اما از آنها بخواهد که برای یک مدت مشخص، مثلا 5 تا 30 سال، به صاحب حق مالکیت فکری، حق امتیاز<sup>185</sup> بپردازند. این امر میتواند از ابتدا و یا پس از به پایان رسیدن دوره اول انحصار تولید انجام پذیرد.

## چرخه عمر کالا

بنا بر نظریه «چرخه عمر کالا»<sup>186</sup>، کالاها و صنایع دارای طول عمر محدودی میباشند و در چرخه عمر خود سه مرحله نوپایی، میانسالی و پیری را طی میکنند.<sup>187</sup> چنانچه ساختار و عملکرد بازار به گونه ای باشد که حرکت کالا از یک مرحله به مرحله دیگر را با مشکل مواجه سازد، در آنصورت سیر تحولات ساختاری و فناوری با مشکل مواجه شده، آهسته خواهد گشت. در چنین شرایطی دولت میتواند با اتخاذ سیاست های مناسب و رفع نارسایی های

---

<sup>184</sup> Scherer (1984)

<sup>185</sup> Royalty

<sup>186</sup> Product Life Cycle

<sup>187</sup> Vernon (1987)

بازار روند تحولات ساختاری را تسهیل نماید. به عبارت دیگر، سیاست دولت در خصوص هر صنعت میبایست با توجه به مراحل چرخه عمر صنعت و کالای مربوطه تدوین شود تا سیر تحولات لازم را هموار سازد.

در مرحله نوپایی، تکنولوژی و مدیریت تولید هنوز تثبیت نشده و صنعت مورد نظر بیش از هر چیز نیازمند محیطی امن و با ثبات است تا بتواند شیوه های متفاوت را تجربه کند. در این مرحله سیاست دولت میبایست به گونه ای باشد که با ایجاد محیط مناسب به توسعه و تثبیت فناوری جدید کمک کند. صاحبان صنایع هنگامی به تجربه و نوآوری اقدام خواهند نمود و هزینه های آنرا تامین خواهند کرد که بتوانند با اعمال مالکیت بر دست آوردهای خود از منافع مالی آن بهره مند شوند. لذا دولت میتواند با ایجاد نهادهای مناسب و تثبیت حق مالکیت فکری، شرایط مناسب را برای توسعه فناوری در صنعت مربوطه فراهم آورد.

بعلاوه، تجربه با تکنولوژی و شیوه های جدید تولید، در صورت موفقیت، غالباً دارای منافع جانبی قابل توجهی برای کل جامعه خواهد بود و منافع آن به صنعت مربوطه محدود نخواهد شد. از سوی دیگر، انجام این تجربه ها میتواند برای صاحب صنعت مربوطه بسیار پرهزینه باشد. این امر که کل هزینه برعهده صاحب صنعت باشد، اما منافع آن بین کل جامعه تقسیم گردد، میتواند مانع از پیشرفت فناوری شود. در چنین شرایطی دولت میتواند با اجتماعی کردن ریسک و انتقال بخشی از هزینه های مربوطه به کل جامعه روند توسعه فناوری را تسهیل کند. اعمال تعرفه های گمرکی، ایجاد سدهای حمایتی و ارائه یارانه، به ویژه به فعالیت های تحقیقاتی از جمله ابزارهایی میباشند که دولت میتواند در این راستا بکار گیرد. در این مرحله نقش دولت در هماهنگ سازی تحولات نیز از اهمیت قابل توجهی برخوردار است. زیرا همانطور که در بالا گفته شد، در شرایطی که بخشهای اقتصادی شدیداً به هم وابسته اند، نوسازی یک بخش بدون تغییر کم و بیش همزمان سایر بخش ها بسیار دشوار خواهد بود.

در مرحله میانسالی، ما با یک صنعت جا افتاده و نیرومند روبرو هستیم. در این مرحله، تکنولوژی و شیوه تولید تثبیت شده، بازار کاملاً سازمان یافته و کالای مورد نظر توسط تولیدکنندگان متعدد، بصورتی استاندارد تولید میشود. لذا، به مرور که صنعت وارد مرحله بلوغ و میانسالی میشود، دولت میبایست

سدهای حمایتی را که در مرحله نوپایی بوحود آورده است حذف کند. در غیر اینصورت، ادامه آنها موجب افت کارایی، اتلاف منابع و ناهنجاری ساختار اقتصاد خواهد شد. به این ترتیب، در این مرحله سیاست دولت حول ارتقا رقابت و هماهنگ سازی متمرکز است تا از پیدایش موانع در برابر تحولات ساختاری جلوگیری نماید.

در مرحله پیری، سطح مصرف کالای مربوطه و به تبع آن سطح تولید آن شدیداً تنزل میکند، تکنولوژی و سرمایه فیزیکی فرسوده میشوند، سرمایه انسانی کارایی خود را از دست میدهد و واحدها شروع به زیان دهی میکنند. این امر، در بلند مدت، نهایتاً به بسته شدن واحدهای مربوطه و انتقال سرمایه فیزیکی و انسانی به سایر بخش ها میانجامد. اما همانطور که در فصل پیش گفته شد، وقتیکه سرمایه انعطاف ناپذیر است، یعنی بخش عمده آن در سایر صنایع قابل استفاده نیست، شرکتها ترجیح خواهند داد تا بجای خروج از بازار و از دست دادن 70% کل سرمایه خود، قیمت تولید را کاهش دهند و با ضرر به فعالیت خود ادامه دهند. این امر موجب اتلاف منابع و کند شدن آهنگ تحولات ساختاری خواهد شد. لذا، در این مرحله، دولت میتواند به واحدهای فعال در بخش مورد نظر کمک کند تا ظرفیت تولید خود را به نحوی منظم کاهش دهند و از بخش مورد نظر خارج شوند. همانطور که در فصل قبل گفته شد، این امر، بسته به شرایط اقتصادی و خصوصیات بخش مورد نظر میتواند به طرق متعددی انجام پذیرد، مانند ارائه کمکهای نقدی و غیرنقدی به شرکت هایی که حاضر به ترک به هنگام بازار میباشند، بازآموزی نیروی انسانی، سازماندهی ادغام شرکت ها و تسهیل حرکت سرمایه مالی و انسانی به سایر بخش های اقتصاد. بسته به شدت نارسایی های بازار، کوتاهی دولت در تدوین و اجرای این سیاست ها میتواند موجب شدن آهنگ تحولات ساختاری گردد. همچنین، در این مرحله سیاست دولت در زمینه مدیریت تنشهای ناشی از تحولات ساختاری دارای اهمیت کلیدی برای پیشرفت تحولات فناوری و توسعه اقتصادی است.

## فصل دهم

# تنظیم اقتصادی انحصارات

### درآمد

منظور از تنظیم اقتصادی،<sup>188</sup> سیستم و مجموعه قوانینی است که دولت برای بخش های معین اقتصاد تدوین میکند تا توسط آنها تعیین نماید که بخش خصوصی چه میتواند و چه نمیتواند انجام دهد، تا عملکرد آن در برابر منافع عمومی قرار نگیرد. به لحاظ نظری، سیاست تنظیم اقتصادی شامل عرصه هایی نظیر تولید و عرضه رایگان کالاها توسط دولت از محل درآمد مالیاتها، تولید تجاری کالاها توسط موسسات و صنایع دولتی و یا سیاست های مالیاتی و یارانه ای که هدف آنها تغییر رفتار بخش خصوصی از طریق تغییر ساختار قیمتها است، نمیشود.

بطور مشخص منظور از سیاست تنظیم اقتصادی، سیستمها و قوانینی است که دولت برای کنترل و تنظیم فعالیت انحصارات خصوصی تدوین میکند تا از منافع عمومی حمایت نماید. اما در عمل پوشش سیاست تنظیم اقتصادی شامل صنایع عام المنفعه<sup>189</sup> دولتی نیز میشود. زیرا در بسیاری از کشورها صنایع عام المنفعه، نظیر آب، برق، حمل و نقل و ارتباطات، بصورت موسساتی مستقل از دولت اداره میشوند که مالکیتشان متعلق به دولت است اما مدیریت آنها خارج از کنترل مستقیم دولت میباشد. در کلیه این موارد، چه انحصارات بخش خصوصی و چه انحصاراتی که مالکیتشان بطور کامل یا بخشا متعلق به دولت است اما مدیریتشان خارج از کنترل مستقیم دولت میباشد، دولت اقدام به تاسیس «بنگاه های تنظیم اقتصادی»<sup>190</sup> میکند تا بر عملکرد انحصارات مزبور نظارت کند و فعالیت آنها را به ویژه در زمینه های سرمایه گذاری، قیمت

---

<sup>188</sup> Economic Regulation

<sup>189</sup> Public Utilities

<sup>190</sup> Regulatory Agencies

گذاری و کیفیت تولید تنظیم نماید. در علم اقتصاد، بررسی منطق، وظایف، مکانیزم و عملکرد این موسسات، موضوع تنظیم اقتصادی است.

طی شش دهه گذشته سیاست تنظیم اقتصادی چندین مرحله متفاوت را پشت سر گذاشته است. دوره 1945-1970 دوره شکوفایی و گسترش سریع سیاست تنظیم اقتصادی بود که به میزان قابل توجهی تحت تأثیر شرایط اقتصادی و سیاسی پس از جنگ جهانی دوم قرار داشت. در دهه 70 با آغاز مشکلات اقتصادی غرب، انجام اصلاحات ساختاری در دستور بسیاری از کشورهای غرب قرار گرفت. طی دهه های 70 و 80، مبنای نظری، عملکرد و دست آورد سیستم های «تنظیم اقتصادی» مورد تجدید نظر قرار گرفت و نظریه های انتقادی متعددی مطرح گشت.

در دهه 80، تغییر شرایط سیاسی و نارضایتی از عملکرد اقتصادی دولت، به موج گسترده ای علیه مداخله دولت در امور اقتصادی انجامید که همچنان ادامه دارد. طی این مدت روند خصوصی سازی، بسیاری از صنایع و بخش های اقتصادی را از مالکیت و کنترل مستقیم دولت خارج ساخت. از سوی دیگر، نارضایتی از سیستم های «تنظیم اقتصادی» حیطة عمل این سیستم ها را محدود تر ساخت و بخش های اقتصادی متعددی را از قید و بند تنگ سیستم های «تنظیم اقتصادی» آزاد کرد.

اما تأثیر کلی این روند بر سیاست تنظیم اقتصادی دوگانه بود. از یکسو برنامه «آزاد سازی اقتصادی»<sup>191</sup> عرصه عمل سیستم های «تنظیم اقتصادی» را محدود ساخت و مرز های آنرا به عقب نشانده. از سوی دیگر، خصوصی سازی گسترده موجب پیدایش نسل جدیدی از بنگاه های تنظیم اقتصادی گشت که جان تازه ای به کالبد این شاخه از علم اقتصاد دمید، صورتیکه این بنگاه ها عملاً به صنعت جدیدی برای استخدام اقتصاددانان تبدیل شدند. اما مبنایست توجه داشت که نسل دوم بنگاه های تنظیم اقتصادی دارای منطق، ساختار و عملکردی متفاوت از نسل اول میباشند. نسل اول بنگاه های تنظیم اقتصادی عملاً به صورت ادامه بازوی دولت عمل میکردند. در صورتیکه نسل دوم بنگاه های تنظیم اقتصادی با توجه بیشتر به منطق بازار، طراحی و ساخته شده

---

<sup>191</sup> Deregulation

اند، به گونه ای که در عین تنظیم فعالیت انحصارات بخش خصوصی، بتوانند آنها را از مداخله مستقیم دولت دور نگاه دارند.

از سوی دیگر، از اواخر دهه 90 روند خصوصی سازی در بسیاری از کشورها با مشکلات متعددی مواجه شده است که مجدداً مسئله تنظیم اقتصاد توسط دولت را در دستور کار روز قرار داده است.

## مبانی نظری

سیاست تنظیم اقتصادی عمدتاً بر پایه نظریه «انحصارات طبیعی» استوار است. بر اساس این نظریه، در پاره ای از صنایع، تکنولوژی تولید به گونه ای است که منحنی هزینه متوسط تولید در سطح بسیار بالایی از تولید به نقطه حداقل خود میرسد. به عبارت دیگر، مقیاس بهینه تولید در این صنایع بسیار بالا است، بصورتیکه کل نیاز بازار میتواند توسط یک کارخانه تامین شود. در پاره ای از موارد حتی کارخانه مزبور ممکن است ناچار زیر ظرفیت مطلوب تولید عمل کند، زیرا کل تقاضای بازار کمتر از مقیاس بهینه تولید میباشد. در چنین مواردی بازار با پدیده «انحصار طبیعی» روبرو است. در پاره ای از موارد دیگر ممکن است دو یا سه شرکت پاسخگوی کل تقاضای بازار باشند که به انحصار الیگوپولی معروف است. همچنین، عوامل دیگر نیز میتوانند موجب پیدایش ساختارهای انحصاری در بازار گردد که پاره ای از آنها ممکن است بطور مصنوعی توسط صاحبان کار برای محدود کردن رقابت و جلوگیری از ورود رقبای جدید به بازار ایجاد گردند، برای مثال از طریق تبلیغات و ایجاد مازاد ظرفیت در بازار.

در هر صورت، وجود ساختارهای انحصاری و نبود رقابت موثر، مصرف کنندگان را در موقعیت ضعیفی قرار میدهد زیرا تولید کنندگان میتوانند با کاهش تولید، قیمت ها را بسیار بالا ببرند و سود بیش از حدی بدست آورند. همچنین، ساختارهای انحصاری موجب میشوند که سطح تولید کمتر از مقیاس مطلوب و قیمتها بالاتر از هزینه متوسط تولید باشند. مجموعه این عوامل موجب افت کارایی، تخصیص نامطلوب منابع، اتلاف منابع و افت رفاه جامعه خواهد گشت. در چنین مواردی دولت میتواند با استفاده از سیاست های تنظیم

اقتصادی در بازار مداخله کند تا با نزدیک کردن عملکرد بازار به شرایط رقابتی از مصرف کنندگان حمایت نماید و مانع از گسترش عدم کارایی و نا هنجاری های اقتصادی گردد. ابزارهای عمده ای که در این رابطه استفاده میشوند عبارتند از تنظیم قیمتها، تنظیم سرمایه گذاریها، حذف موانع رقابت آزاد، جلوگیری از پیدایش کارتل ها، وضع قوانین ضد «تراست» و تنظیم ادغام شرکتها.

ارکان دیگر سیاست تنظیم اقتصادی را میبایست در نظریه های «هزینه ها و منافع جانبی»<sup>192</sup>، کالاهای عمومی<sup>193</sup> و کالاهای مطلوب<sup>194</sup> جست که در عمل، بطور غیر مستقیم شرایط پیدایش و رشد تنظیم اقتصادی را فراهم میآورند.

بر اساس نظریه «هزینه ها و منافع جانبی»، برخی از صنایع و خدمات دارای هزینه ها و منافع جانبی قابل توجهی برای سایر بخشها و فعالیتها هستند که در قیمت های بازار منعکس نمیشوند. برای مثال، کارخانه هایی که مقادیر زیادی سوخت کربنی مصرف میکنند برای محیط زیست و سلامت نیروی انسانی مضر میباشند و هزینه سنگینی را بر بخش بهداشت و کل جامعه تحمیل میکنند که در هزینه و قیمت تولیدات آنها منعکس نمیشود. از سوی دیگر، کارخانه هایی که از سوخت پاک استفاده میکنند دارای مزایای قابل توجهی برای کل جامعه میباشند که مجددا در هزینه و قیمت تولیدات آنها منعکس نیست. این امر موجب میشود که تصمیمات بازار که بر اساس قیمتها و هزینه های صوری تعیین میشوند و نه هزینه ها و قیمتهای واقعی اجتماعی، از دید کل جامعه بهینه و مطلوب نباشند. در این موارد مطلوبترین روش برای رفع نارسایی بازار عبارت است از استفاده از ابزارهای مالیاتی و یارانه ای جهت برابرسازی هزینه/منافع خصوصی با هزینه/منافع اجتماعی. اما در پاره ای از موارد استفاده از ابزارهای مزبور، به ویژه مالیاتی، به دلایل سیاسی و اجتماعی دشوار است. لذا، دولت برای حل مسئله به سیاست تنظیم اقتصادی روی میآورد.

---

<sup>192</sup> Externalities

<sup>193</sup> Public goods

<sup>194</sup> Merit goods



همانطور که در پیش گفته شد، تولید یک کالا را هنگامی میتوان به مکانیزم بازار واگذار کرد که تولید کننده بتواند کسانی را که حاضر به پرداخت قیمت آن نمیشناسد از مصرف محروم سازد. این امر در مورد کالاهای عمومی، نظیر امنیت و پاکی هوا صدق نمیکند، زیرا وقتیکه این نوع کالاها تولید شوند، همه افراد جامعه، از جمله کسانی که حاضر به پرداخت قیمت یا هزینه تولیدشان نمیشناسند نیز از مزایای آنها بهره مند خواهند شد. بر اساس اقتصاد نئوکلاسیک، اینگونه کالاها و خدمات میبایست توسط دولت تولید شود و هزینه آن از محل درآمد مالیات ها تامین گردد. در پاره ای از موارد، مانند خدمات پلیس شهری، مأمورین ترافیک و زندانبانی، دولت میتواند تولید این خدمات را با پرداخت هزینه تولید از محل مالیاتها، به بخش خصوصی واگذار کند و از طریق بنگاه های نظارتی فعالیت های بخش خصوصی (کمیت، کیفیت و هزینه تولید) را تنظیم و نظارت نماید.

علاوه بر کالاهای عمومی میبایست از کالاهای مطلوب نیز نام برد. این مقوله شامل کالایی میشود که در حد وسط کالاهای عمومی و کالاهای خصوصی قرار دارند. به این معنی که میتوان مصرف آنها را به افرادی که حاضر به پرداخت قیمت میباشند محدود نمود، اما وقتیکه کالا توسط این افراد مصرف شود، منافع آن شامل حال سایر افراد جامعه که کالای مورد نظر را حتی مصرف نکرده اند، نیز خواهد شد. برای مثال میتوان از آموزش و تحصیلات، بهداشت و خدمات زیر ساختی نظیر راه سازی، سیستم فاضلاب و سیستم آب تصفیه شده نام برد. تولید این کالاها میتواند به مکانیزم بازار و یا به موسسات دولتی و نیمه دولتی که مستقل از دولت اداره میشوند، واگذار شود. در کلیه این موارد، دولت به نمایندگی از طرف جامعه خواهان نظارت بر کمیت، کیفیت و قیمت تولید این نوع کالا خواهد بود.

## شکوفایی

طی دوره 1945-1970 مداخله دولت در امور اقتصادی، از جمله سیاست تنظیم اقتصادی با سرعت و دامنه ای بیسابقه گسترش یافت. مجموعه نظریات فوق بستر نظری مناسبی برای این امر فراهم آورد. از سوی دیگر، پایه های عینی این گسترش در شرایط اقتصادی و سیاسی پس از جنگ جهانی دوم قرار

داشت. بازسازی اقتصادهای اروپا و آسیا که در اثر ضایعات جنگ ویران شده بودند، صنایع خصوصی متعددی که به دلیل شرایط ناشی از جنگ ورشکست و به مالکیت دولت درآمده بودند، ضرورت برخورد با معضل بیکاری و شرایط سیاسی نسبتاً رادیکال حاکم بر جامعه، الگوی توسعه اقتصادی را در اکثر کشورها به سوی مداخله دولت در امور اقتصادی چرخاند.

در آمریکا گسترش مداخله دولت در امور اقتصادی عمدتاً شکل تنظیم اقتصادی انحصارات خصوصی را به خود گرفت که تنظیم قیمتها، تنظیم سرمایه گذاری، جلوگیری از پیدایش کارتل ها، وضع قوانین ضد «تراست» و تنظیم ادغام شرکتها، اشکال عمده آن بودند.

در اروپا مداخله دولت در اقتصاد شکل مستقیم تری به خود گرفت. زیرا بسیاری از صنایع به ویژه صنایع عام المنفعه پس از جنگ جهانی دوم به مالکیت دولت درآمده بودند و توسط موسسات مستقل تحت نظارت بنگاه های تنظیمی اداره میشدند. بعلاوه، در این کشورها سیاست تنظیم اقتصادی نگرش و چشم اندازی توسعه مند داشت و در مقایسه با آمریکا بر جنبه های ضد انحصاری کمتر و بر جوانب کنترل و تنظیم قیمتها، تنظیم سرمایه گذاری و نظارت بر کیفیت تولید بیشتر تکیه داشت.

در کشورهای در حال رشد و توسعه نیافته، تحت تاثیر جنبش های آزادی بخش و تلاش گسترده برای صنعتی شدن، گرایش بالا بسیار شدیدتر بود، بطوریکه اساس سیاست تنظیم اقتصادی در این کشورها عمدتاً بر پایه تنظیم سرمایه گذاریها، تسهیل روند صنعتی شدن، حمایت از صنایع نوپا و توسعه اقتصادی استوار بود.

## تجدید نظر

در دهه 70، اقتصاد اکثر کشورهای غرب وارد یک دوره بحرانی شد که با تورم شدید، افت کارآیی، بحران بدهی های خارجی، بحران انرژی، افت نرخ رشد اقتصادی و گسترش بیکاری همراه بود. بعلاوه، با قدرت گیری

اقتصادهای ژاپن و کشورهای تازه صنعتی شده آسیای شرقی، پایه های برتری اقتصادی غرب سست گشت و بسیاری از صنایع غرب قدرت رقابت در اقتصاد جهانی را از دست دادند. این امر اقتصاد کشورهای غرب را دچار ناهنجاری ساختاری کرد و برنامه اصلاحات ساختاری را در دستور کار آنها قرار داد. مجموعه این تحولات موجب شد تا پایه های همکاری طبقاتی که مبنای رشد اقتصاد رفاهی و سرمایه داری اجتماعی طی دهه های 1945 - 1970 بود، متزلزل گردد. به این ترتیب توازن سیاسی در بسیاری از کشورهای غرب به نفع جناح های راست و محافظه کار دگرگون گشت. برای مثال، در سال 1976 دولت سوسیال دموکرات سوئد، پس از چهل سال تفوق سیاسی بی وقفه، سقوط کرد، در بریتانیا دولت مارگارت تاچر در سال 1979 به قدرت رسید و در آمریکا دولت ریگان در سال 1981 قدرت را بدست گرفت (گرچه برنامه عقب نشاندن مرزهای مداخله دولت در اقتصاد در اواخر دهه 70 توسط دولت کارتر آغاز شده بود).

در چارچوب تحولات فوق، نارضایتی از عملکرد و مداخله دولت در امور اقتصادی به شدت گسترش یافت. در این راستا، اساس و منطق سیاست تنظیم اقتصادی زیر سوال رفت و نظریه های انتقادی متعددی وارد صحنه گردید.

از دید یک گروه از این نظریات که به تز «ناتوانی دولت» معروف است، دولت یک نهاد بیطرف، خیرخواه و آگاه بر همه چیز نیست که هدف آن صرفا بهبود رفاه کلیه اقشار جامعه باشد. برعکس، نهاد دولت شديدا تحت تاثیر قدرت اقتصادی و سیاسی اقشار و طبقات پر قدرت است و توسط کسانی اداره میشود که در پی حداکثرسازی منافع خود میباشند. بعلاوه، تدوین سیاستهای موثر برای تنظیم فعالیت های اقتصادی بسیار دشوار و پرهزینه است و غالبا با عوارض جانبی پرهزینه نظیر رانت خواری و ائتلاف منابع همراه است.<sup>195</sup>

بر اساس نظریه «رانت اقتصادی» که توسط «تولوک»، «کروگر» و «بوکانن» مطرح گردید،<sup>196</sup> مداخله دولت در امور اقتصادی، از جمله سیاست تنظیم اقتصادی که متکی بر ایجاد سدهای حمایتی و تنظیم ورود و خروج سرمایه

---

<sup>195</sup> برای توضیحات بیشتر به فصل های 12 و 13 مراجعه کنید.

<sup>196</sup> Tullock (1967), Krueger (1974), Buchanan (1980)

میباشد موجب پیدایش رانت، گسترش مناسبات رانت خواری و اتلاف انبوه منابع اقتصادی میشود.<sup>197</sup>

استیگلر، «پوزنر» و «پلترمن» نظریه «مسحور شدن بنگاه های تنظیم اقتصادی» را مطرح نمودند. بر اساس این نظریه، بنگاه های تنظیم اقتصادی مدتی پس از تاسیس به حیطه نفوذ گروه های فشار، به ویژه مدیران صناعی که موظف به تنظیم عملکرد آنها میباشند، تبدیل میشوند. زیرا مدیران و صاحبان صنایع متشکل بوده و از امکانات مالی و اطلاعات تخصصی بیشتری برخوردار میباشند. به این ترتیب، بنگاه های تنظیم اقتصادی، به جای حمایت از منافع مصرف کنندگان و ارتقا رقابت، عملاً به ابزاری برای ارتقا منافع صاحبان صنایع مبدل میشوند.<sup>198</sup>

نظریه تصلب نهادی تاکید نمود که سیاست تنظیم اقتصادی، بطور کلی مداخله دولت در امور اقتصادی و فرجهی دستگاه دولتی موجب پیدایش تصلب نهادی میشود. به این معنی که مداخلات مربوطه موجب کرختی و گرفتگی نهادهای بازار میشوند. در نتیجه بازار پویایی و چابکی خود را در پیشبرد تحولات ساختاری و تنظیم فعالیت های اقتصادی از دست میدهد.<sup>199</sup>

در کشورهای در حال رشد و توسعه نیافته، سیستم های تنظیم اقتصادی از منظر عدم کارایی و تخصیص نامطلوب منابع اقتصادی شدیداً مورد انتقاد قرار گرفتند. همانطور که در بالا اشاره شد، در کشورهای در حال رشد و توسعه نیافته سیستم های تنظیم اقتصادی عمدتاً در خدمت «سیاست تسریع آهنگ صنعتی شدن» قرار داشتند. به این معنی که دولت ها غالباً سعی میکردند تا با استفاده از سیستم های تنظیم اقتصادی محیط اقتصادی را به نفع بخش های صنعتی تغییر دهند تا شرایط رشد سریع آنها را فراهم آورند. طی دهه های 70 و 80 بسیاری از اقتصاددانان خاطر نشان ساختند که این سیاست، با کاهش مصنوعی قیمت سرمایه و افزایش مصنوعی قیمت نیروی کار و تسهیل دسترسی بخش های صنعتی به سرمایه ارزان، عملاً موجب گزینش تکنولوژی نامناسب در کشورهای در حال رشد و توسعه نیافته، تخصیص

<sup>197</sup> برای توضیحات بیشتر به فصل 13 مراجعه کنید.

<sup>198</sup> Stigler (1971), Posner (1974), Peltzman (1976)

<sup>199</sup> Giersch (1986)

نامطلوب منابع و اتلاف منابع اقتصادی میشود و در بلند مدت آهنگ توسعه اقتصادی کشور های مذکور را آهسته میسازد.<sup>200</sup> بعلاوه، سیاست مزبور موجب ناهنجاری های اجتماعی و سیاسی پدیده ای، مانند مهاجرت گسترده روستائیان به شهرها، افزایش نرخ بیکاری و پیدایش لشکر بیکاران گردید.

### عقب نشینی

نارضایتی از سیستمهای تنظیم اقتصادی و مداخله دولت در امور اقتصادی در دهه 80 به موج گسترده خصوصی سازی، عقب نشینی مرزهای مداخله دولت در امور اقتصادی و آزاد سازی اقتصاد از قید و بند سیستم های تنظیم اقتصادی منجر گردید. در دهه 70، دولت کارتر برنامه گسترده ای را برای بازنگری و تحدید حیطه عمل سیستمهای تنظیم اقتصادی در آمریکا آغاز کرد. با به قدرت رسیدن ریگان در سال 1981 این روند شدت گرفت و دامنه آن بنحو بیسابقه ای گسترش یافت.

در بریتانیا دولت محافظه کار مارگارت تاچر برنامه خصوصی سازی گسترده ای را با شتاب به پیشبرد که طی آن مالکیت بسیاری از صنایع عام المنفعه، نظیر ارتباطات تلفنی، برق، آب، راه آهن و صنایع حمل و نقل هوایی، به بخش خصوصی منتقل گردید. در بخش هایی که مالکیت همچنان در دست دولت باقیماند، مانند بهداشت و خدمات عمومی، عرصه فعالیت دولت از طریق کنترات دادن کارها به بخش خصوصی، ایجاد فرصتهای مناسب برای مشارکت سرمایه خصوصی و بازنگری در سیستمهای تنظیم اقتصادی، به میزان قابل توجهی محدود گردید. در سایر کشورهای اروپای غربی نظیر فرانسه دامنه سیاست خصوصی سازی در مقایسه با بریتانیا محدودتر بود، اما برنامه بازنگری و تحدید حیطه عمل سیستمهای تنظیم اقتصادی در ابعاد گسترده ای به اجرا گذاشته شد.

در دهه 80 اکثر کشورهای در حال رشد و توسعه نیافته، به ویژه در منطقه آمریکای جنوبی، آمریکای لاتین و آفریقا با بحران بدهی خارجی مواجه گشتند.

---

<sup>200</sup> Balassa et al (1982), Little (1982), Lal (1983), Toye (1987)

تنگنای مالی ناشی از این بحران، همراه با زیان دهی موسسات و صنایع دولتی و نارضایتی از مداخله دولت در امور اقتصادی و سیستم های تنظیم اقتصادی، برنامه اصلاحات گسترده ای را برای محدود ساختن مداخله دولت در امور اقتصادی و افزایش مشارکت بخش خصوصی به دنبال آورد.

با فروپاشی اقتصاد سوسیالیستی در کشورهای اروپای شرقی در پایان دهه 80، روند فوق شدت و دامنه بیسابقه ای یافت و در دهه 90 با سرعت در اکثر کشورهای جهان گسترده گشت. با این تحول، پایه های نظری و سیاسی توسعه اقتصادی دولت در هم فروپاشید. نهاد دولت در اکثر کشورها با سرعت از عرصه اقتصادی عقب نشست و میدان را برای گسترش اقتصاد بازار آزاد خالی کرد. کشورهای اروپای شرقی برنامه خصوصی سازی و گذار به اقتصاد آزاد را در ابعاد گسترده آغاز نمودند. در پاره ای از کشورها دامنه گسترش و شتاب این تحولات چنان شدید بود که موجب پیدایش مشکلات اقتصادی و ناآرامی های اجتماعی و سیاسی گردید.

## نسل دوم بنگاه های تنظیم اقتصادی

خصوصی سازی گسترده موجب پیدایش نسل جدیدی از سیستمهای تنظیم اقتصادی گشت که به لحاظ منطق، ساختار و عملکرد با سیستم های تنظیم اقتصادی نسل اول بسیار متفاوت اند. نسل اول بنگاه های تنظیم اقتصادی عملاً به صورت ادامه بازوی دولت عمل میکردند. در صورتیکه نسل دوم بنگاه های تنظیم اقتصادی با توجه بیشتر به منطق بازار طراحی و بنا شده اند، تا در عین تنظیم فعالیت انحصارات بخش خصوصی، بتوانند آنها را از مداخله مستقیم دولت در امان نگاه دارند. به لحاظ نظری این روند دارای جنبه های متعددی میباشد که پنج مورد آن به ویژه قابل توجه است.

همانطور که در پیش اشاره شد، هدف «سیستم های تنظیم اقتصادی» تنظیم فعالیت انحصارهای طبیعی به ویژه صنایع و خدمات عام المنفعه جهت حمایت از منافع مصرف کنندگان و ارتقا رقابت و کارایی است. در واقع، با ایجاد سیستم های تنظیم اقتصادی، دولت اقدام به شبیه سازی بازار «رقابت کامل» میکند، یعنی با وضع قوانین تنظیمی، انحصارهای مربوطه را مجبور میسازد

تا مانند «بازار رقابت کامل» عمل کنند. در سال 1968 اقتصاددان برجسته، «دمسترز» طی مقاله ای که بعدها بسیار شهرت یافت این ایده را مطرح کرد که دولت بجای آنکه از طریق ایجاد «سیستم های تنظیم اقتصادی» اقدام به شبیه سازی و کاریکاتورسازی بازار «رقابت کامل» کند، بهتر خواهد بود که حق تولید کالا و خدمات مربوطه را از طریق مزایده به بخش خصوصی واگذار نماید.

برای مثال، دولت میتواند شرکتهای خصوصی را برای تاسیس و اداره یک نیروگاه برق دعوت به مزایده نماید و سپس حق مربوطه را برای مدت مثلا 30 سال به شرکت برنده واگذار نماید. این سیاست که به «رقابت برای بازار» یا «Franchising» معروف است، بسته به دامنه مشارکت بخش خصوصی به صورت های مختلف قابل اجرا میباشد. برای مثال، مشارکت بخش خصوصی میتواند تنها به چرخاندن و مدیریت یک نیروگاه موجود که متعلق به دولت است محدود گردد.<sup>201</sup> از سوی دیگر، مشارکت بخش خصوصی میتواند کلیه فعالیتهای چرخه تولید، یعنی طراحی، تامین سرمایه، ساختن نیروگاه و چرخاندن و مدیریت نیروگاه را دربرگیرد.<sup>202</sup> در اینصورت، در پایان دوره مورد نظر (مثلا 30 سال) نیروگاه مربوطه به دولت واگذار میشود. حالت های میانی متعددی نیز میسر است. برای مثال، سرمایه لازم میتواند توسط دولت تامین گردد و نه بخش خصوصی.<sup>203</sup> طبیعتا، انتخاب بین الگوهای مختلف این سیاست، به شرایط بازار و میزان توانایی بخش خصوصی بستگی خواهد داشت.

یک روش دیگر برای تنظیم انحصارات طبیعی روش معروف به «رقابت قیاسی» است.<sup>204</sup> در این روش، دولت انحصار مربوطه را بر اساس یک معیار مناسب، برای مثال منطقه تحت پوشش، به چند بخش تقسیم میکند و سپس قیمت و عملکرد آنها را بر اساس میانگین کارایی کل مجموعه تنظیم مینماید به نحوی که واحدهایی که کارایی آنها بیشتر از میانگین است از سود بیشتر و آنهایی که کارایی آنها کمتر از میانگین است از سود کمتر برخوردار

---

<sup>201</sup> Operating franchise

<sup>202</sup> Design, Build, Finance and Operate (DBFO)

<sup>203</sup> Build, Operate and Finance (BOT)

<sup>204</sup> Yardstick competition

شوند.<sup>205</sup> این امر موجب ارتقا رقابت و تشویق خلاقیت و کارایی خواهد شد. این روش در کشورهای مختلف، به ویژه بریتانیا بسیار متداول است. برای نمونه، صنایع آب، برق و راه آهن بریتانیا بر این اساس تنظیم و اداره میشوند.

نظریات «تعهدهای معتبر»،<sup>206</sup> «بازار رقابت پذیر»<sup>207</sup> و «حق قابل خرید و فروش»<sup>208</sup> سه نظریه مهم دیگری است که در رابطه با سیستمهای جدید تنظیم اقتصادی مطرح شده اند.

بر اساس نظریه «تعهدهای معتبر»، مداخله بیش از حد دولت در امور صنایع عام المنفعه، نظیر آب، برق و حمل و نقل موجب شده است تا بخش خصوصی تمایل به سرمایه گذاری در این فعالیتها را نداشته باشد. این امر، از یکسو صنایع مزبور را از سرمایه و مدیریت بخش خصوصی محروم ساخته، موجب عقب ماندگی آنها گردیده و از سوی دیگر بار مالی سنگینی را بر بودجه دولت تحمیل کرده است. این امر تا حد قابل توجهی ناشی از ساختار و مکانیزم نسل اول سیستم های تنظیم اقتصادی است که مستقیماً تحت کنترل دولت میباشند. در چارچوب این سیستمها، هرگاه که دولت با یک مشکل اجتماعی و اقتصادی مواجه میشود، تعهدات خود به صاحبان و مدیران بخش خصوصی را کنار میگذارد و بنا بر ملاحظات سیاسی و مقطعی خود اقدام به مداخله در امور صنایع مربوطه میکند. بر اساس نظریه «تعهدهای معتبر»، برای اجتناب از این مشکل، بنگاه های تنظیم اقتصادی میبایست به لحاظ سیاسی، حقوقی و اداری از دولت مستقل باشند و مکانیزم و ساختمان سیستم های جدید میبایست به گونه ای طراحی شوند که تا حد ممکن ساده و شفاف باشند تا دولت نتواند تعهدات خود به صاحبان و مدیران بخش خصوصی را به راحتی زیر پا بگذارد.<sup>209</sup>

از سوی دیگر، بر اساس نظریه «بازار رقابت پذیر» آنچه که تعیین کننده است نه تعداد شرکتهای فعال در بازار، بلکه حجم سرمایه ثابت، انعطاف ناپذیر

---

<sup>205</sup> Vickers and Yarrow (1988)

<sup>206</sup> Credible commitments

<sup>207</sup> Contestable market

<sup>208</sup> Tradable right

<sup>209</sup> Levy and Spiller (1994), Willing (1994)



و غیر قابل بازیابی<sup>210</sup> است. وقتیکه بخش بزرگی از سرمایه ثابت، انعطاف ناپذیر و غیر قابل بازیابی باشد، شرکت‌های جدید مایل به ورود به بازار نخواهند بود زیرا میدانند که در صورت ورشکست شدن عمده سرمایه آنها قابل بازیابی نخواهد بود، یعنی از آنجا که در سایر بخش‌های اقتصاد قابل استفاده نمیباشد از بین خواهد رفت. این امر موجب پیدایش ساختارها و رفتارهای انحصاری در بازار خواهد گشت. برعکس، اگر در یک بخش تنها یک شرکت فعال باشد، اما بخش عمده سرمایه آن قابل بازیابی، یعنی متغیر یا قابل استفاده در سایر بخشها باشد، در آنصورت شرکت مزبور مانند شرکت‌های بازار رقابتی عمل خواهد کرد. زیرا در صورت بالا رفتن سود، شرکت‌های جدید به راحتی با سرعت وارد بازار خواهند شد. به عبارت دیگر، خطر ورود شرکت‌های جدید به بازار، شرکت انحصاری موجود را ناچار خواهد ساخت تا مانند یک شرکت فعال در بازار رقابتی عمل کند. به این نوع بازارها، «رقابت پذیر»<sup>211</sup> میگویند. بنا بر نظریه «بازار رقابت پذیر»، دولت نمیبایست در امور انحصارهای رقابت پذیر دخالت کند. زیرا این نوع بازارها مانند بازارهای رقابتی عمل میکنند و در نتیجه نیازی به مداخله دولت نمیباشد.

همانطور که در بالا گفته شد، جلوگیری از آلوده سازی محیط زیست توسط واحد‌های صنعتی یکی از اهداف مداخله دولت در امور اقتصادی، از جمله سیاست تنظیم اقتصادی است. این امر از آنجا ناشی میشود که هزینه آلوده سازی محیط زیست در قیمت و هزینه فعالیتهای تولیدی صنایع منعکس نمیباشد. لذا، برای رفع این نارسایی بازار، دولت تلاش میکند تا با استفاده از ابزارهای اقتصادی مناسب، هزینه و منافع اجتماعی را با هزینه و منافع خصوصی برابر سازد. اما بنا بر نظریه «حق قابل خرید و فروش»، این نارسایی بازار از نقص و کاستی سیستم قوانین مالکیت ناشی میشود. لذا، برای رفع این نارسایی، بجای مداخله مستقیم در امور بازار، دولت میبایست به رفع نارسایی سیستم قوانین مالکیت اقدام نماید.

بر اساس نظریه «حق قابل خرید و فروش»، دولت میبایست با اصلاح سیستم قوانین مالکیت، هر واحد تولیدی را مالک و مسئول گازهای گلخانه‌ای که تولید میکند، نماید. سپس، برای میزان گازهای گلخانه‌ای که توسط واحدهای

<sup>210</sup> Sunk cost

<sup>211</sup> Contestable

صنعتی تولید میشود سقف معینی تعیین نماید و به واحدهای صنعتی اجازه دهد تا حق مالکیت مربوطه خود را در بازار خرید و فروش کنند. در اینصورت، مشکل مورد نظر توسط مکانیزم بازار حل خواهد شد. زیرا واحدهایی که بیشتر از حد نصاب تعیین شده گازهای گلخانه‌ای تولید میکنند ناچار خواهند بود تا حق تولید مازاد را از واحدهایی که کمتر از حد نصاب تعیین شده گاز تولید میکنند خریداری نمایند. این امر موجب خواهد شد تا هزینه آلوده سازی محیط زیست در قیمت تولید صنایع مربوطه منعکس شود و شکاف بین هزینه خصوصی و اجتماعی از بین برود. به این ترتیب، بجای مداخله مستقیم در امور اقتصادی صنایع، دولت میتواند با اصلاح قوانین مالکیت و ایجاد بازار برای اوراق قابل خرید و فروش «حق آلوده سازی»، نارسایی پیش گفته بازار را رفع نماید. در این سیستم، دولت میتواند با کاهش حد نصاب تولید گاز گلخانه‌ای، فشار بازار برای جلوگیری از آلودگی محیط زیست را تشدید کند. زیرا با کاهش حد نصاب تولید گاز گلخانه‌ای، قیمت اوراق «حق آلوده سازی» افزایش خواهد یافت.

## آغاز مرحله جدید؟

همانطور که در بالا گفته شد، طی دهه های 80 و 90 روند خصوصی سازی و آزادسازی صنایع از قید و بند سیستم های تنظیم اقتصادی با سرعت در اکثر کشورهای جهان گسترش یافت و مرزهای مداخله دولت در امور اقتصادی عقب نشاندۀ شد. اما از اواسط دهه 90 این روند با مشکلات متعددی مواجه گردید و سرعت گسترش آن نسبت به گذشته آهسته شد.

در کشورهای پیشرفته سرمایه داری، سیاست خصوصی سازی در صناعی مانند ارتباطات که ساختار آنها در اثر تحولات فناوری بسیار دگرگون و رقابتی شده بود با موفقیت چشمگیری مواجه گشت. اما در صناعی مانند آب، برق و راه آهن که در آنها تحولات فناوری و ساختاری قابل توجهی صورت نگرفته بود، روند خصوصی سازی با مشکلات متعددی نظیر افزایش قیمت و کاهش کیفیت تولید روبرو شد.

یکی از اهداف اصلی خصوصی سازی این صنایع عبارت بود از جلب سرمایه خصوصی و افزایش سرمایه گذاری. اما در عمل، روند خصوصی سازی این گروه از صنایع به افزایش چشمگیری در سرمایه گذاری منجر نشد. بعلاوه، تقسیم صنایع مربوطه به شرکتهای متعدد و جداسازی بخش زیرساخت<sup>212</sup> و تاسیسات از بخش های خدماتی، امر هماهنگی و تنظیم فعالیت ها را دشوار ساخت و به افت کارایی انجامید. برای مثال، در صنعت راه آهن بریتانیا دامنه این مشکلات چنان گسترده شد که دولت ناچار به تجدید نظر در ساختار جدید صنعت راه آهن گردید.

از سوی دیگر، در اغلب این صنایع کاهش اولیه هزینه تولید که در سالهای اول خصوصی سازی مشاهده شد، عمدتاً از طریق اخراج نیروی کار مازاد و حذف محصولات زیان ده انجام پذیرفت. به عبارت دیگر، افزایش کارایی ایستا بود و به کارایی پویا که نتیجه خلاقیت و افزایش سرمایه گذاری است نینجامید. بعلاوه، تاثیر مثبت خصوصی سازی این صنایع عمدتاً بخشی بود، یعنی در حیطه بخش های مربوطه باقی ماند و تاثیر آن بر روی کل اقتصاد نسبتاً اندک بود.

در کشورهای درحال رشد و توسعه نیافته، علاوه بر مشکلات فوق، رشد ناکافی بازار سرمایه، کمبود سرمایه بومی و استقبال نسبتاً کم سرمایه خارجی از مشارکت و سرمایه گذاری در خصوصی سازی صنایع کشورهای درحال رشد و توسعه نیافته، دامنه رشد روند خصوصی سازی را بسیار محدود کرد. کمبود مدیران و نیروهای متخصص بومی نیز امر ایجاد سیستم های جدید تنظیم اقتصادی را با مشکلات و محدودیتهای شدیدی مواجه ساخت. بعلاوه، در بخش های مالی و بانکی روند خصوصی سازی و آزادسازی قید و بندهای دولت موجب پیدایش بحرانهای مالی و ارزی گردید.

در کشورهای اروپای شرقی روند خصوصی سازی همه جانبه و بسیار شتابان، موجب گسترش فساد و مناسبات مافیایی، پیدایش بحرانهای اجتماعی و سیاسی و افت رشد اقتصادی گردید. تجربه خصوصی سازی در روسیه نمونه بارز چنین عملکردی است. در بسیاری از موارد مدیرانی که دارای نفوذ سیاسی بودند صنایع را به قیمتهای بسیار نازل از دولت خریدند، سپس اموال و

---

<sup>212</sup> Infrastructure

دارایی های با ارزش صنایع مربوطه را در بازار نقد و ویرانه واحدهای تولیدی را به حال خود رها کردند. در بقیه موارد صنایع خصوصی شده با مشکلات اقتصادی بیشماری مواجه شدند. در مقابل، تجربه خصوصی سازی در کشورهایی مانند لهستان که آهسته تر و برنامه مند تر به اجرا گذاشته شد، از موفقیت بیشتری برخوردار گردید. در مجموع، تجربه خصوصی سازی در کشورهای اروپای شرقی نشان داد که با عقب نشینی دولت از عرصه اقتصاد، بازار آزاد خود بخود مستقر و شکوفا خواهد شد، بلکه ابتدا میبایست اقدام به ایجاد نهادهای لازمه نمود.

در نتیجه مشکلات فوق، اکنون توجه ها بار دیگر بسوی سیاست تنظیم اقتصادی معطوف شده است. اما همانطور که در پیش اشاره شد، این بار تاکید بر روی ایجاد سیستم هایی است که مستقل از دولت باشند و به رشد کنترل نشده و مداخله بی مورد دولت نیانجامند.

## فصل یازدهم

### نهادسازی و ایجاد بازار

#### درآمد

در یک نگرش کلی، در هر جامعه ای، سیستم اقتصادی میبایست به چهار سوال پایه ای پاسخ دهد که عبارتند از: چه کالاهایی تولید شود، به چه مقدار، با چه کیفیت و چگونه. برای پاسخ دادن به این سوالات، جامعه با دو گزینه اصلی روبروست: نخست، مکانیزم بازار، دوم، نهاد دولت که میتواند در چارچوب نظام دیوانسالاری در باره سوالهای مربوطه تصمیم گیری کند و تصمیمهای مربوطه را به اجرا بگذارد. بازار در واقع چارچوبی است که در آن مصرف کنندگان اعلام میکنند که خواهان چه کالاهایی، به چه مقدار، چه کیفیت و با چه قیمتی هستند و تولید کنندگان اعلام میکنند که چه کالاهایی را به چه مقدار، چگونه و با چه قیمتی میتوانند تولید کنند. در این چارچوب، تعادل بین خواست مصرف کنندگان و تولید کنندگان از طریق سیستم قیمتها برقرار میشود. زیرا، افزایش قیمت موجب افزایش عرضه و کاهش تقاضا میشود و بر عکس، کاهش قیمت موجب افزایش تقاضا و کاهش عرضه میشود. به این ترتیب، تولید کنندگان و مصرف کنندگان بر سر قیمتی که میتواند عرضه و تقاضا را بایکدیگر برابر سازد توافق میکنند و سپس بر اساس آن بین خود قراردادی منعقد میکنند تا مبادله مربوطه را انجام دهند.

مکانیزم بازار هنگامی میتواند وظیفه فوق را به نحو مطلوب انجام دهد که تولید کنندگان و مصرف کنندگان بتوانند حق مالکیت خود را بر کالا و خدمات مربوطه اعمال کنند، گردش اطلاعات سریع و ارزان باشد و قراردادهای مربوطه ضمانت اجرایی داشته باشند. برای انجام این امر، کارکرد بازار نیازمند مجموعه ای از نهادها است که قوانین و مقررات لازم را تدوین کنند، آنها را به اجرا بگذارند و بر اجرای آنها نظارت کنند. ایجاد این نهادها یکی از وظایف پایه ای نهاد دولت است.

مکانیزم بازار هیچگاه کامل نخواهد بود. لذا، کارکرد مطلوب و بهینه بازار، علاوه بر موارد فوق، مستلزم نهادهایی است که نارسایی های آنرا رفع و برکارکرد آن نظارت کنند. ایجاد این نهادها نیز برعهده نهاد دولت است. این وظیفه پهنه بسیارگسترده ای را در بر میگیرد، مانند تولید کالاهای عمومی که تولید آنها خارج از حیطه بازار قرار دارد، ایجاد شبکه های حمل و نقل، ارتباطات، بهداشت، آبرسانی، آموزش و سیستم پولی، همچنین ایجاد مجموعه گسترده ای از نهادهای تخصصی جهت نظارت و تنظیم فعالیتهای اقتصادی.

ساختار این نهادها عملاً مرزهای بازار و شرایط دسترسی به آنرا تعیین میکند و با شکل دادن به سیستم انگیزه ها بر کارایی بازار و چگونگی توزیع هزینه ها و منافع تاثیر میگذارد

## نظام حقوقی

پیدایش و کارکرد بازار پیش از هرچیز مستلزم وجود یک سیستم حقوقی مناسب است. و قتیکه سیستم حقوقی وجود نداشته باشد و یا اینکه پوشش آن ناکافی و غیرسیستماتیک باشد مکانیزم بازار یا بوجود نخواهد آمد و یا اینکه کارکرد آن نامطلوب و غیر کارآمد خواهد بود. بین نظام حقوقی و سیستم انگیزه های اقتصادی رابطه تنگاتنگ و متقابلی وجود دارد. درواقع این نظام حقوقی، به ویژه سیستم مالکیت است که سیستم انگیزه های اقتصادی را تعیین و مشخص میکند. ناهنجاری نظام حقوقی موجب ناهنجاری سیستم بازار و عملکرد نامطلوب آن خواهد شد.

سیستم حقوقی دارای جوانب بشمارایی است که موارد عمده آن عبارتند از: قوانین مربوط به حقوق مالکیت و ارث، حق مالکیت فکری، سیستم ثبت اسناد، قوانین مربوط به تنظیم رفتار شرکتها، قوانین مربوط به قراردادهای، قوانین تنظیم رقابت (مانند قوانین ورود و خروج شرکتها از بازار، کنترل رفتارهای غیر رقابتی، به ویژه کنترل قدرت انحصارات)، قانون کار، قوانین امنیت محیط کار، قوانین مربوط به بیمه و بازنشستگی، قوانین مربوط به استانداردهای تولید و قانون سرمایه گذاری، از جمله سرمایه گذاری خارجی.

برای ایجاد نهاد بازار، ابتدا دولت میبایست مشخص کند که بر اساس ارزشها و اولویتهای جامعه در کدام یک از بخش ها خواهان فعالیت بازار است. این صرفا یک تصمیم اقتصادی نیست، زیرا در پاره ای از موارد حتی اگر تولید و توزیع یک کالا توسط بازار امکان پذیر و کار آمد باشد، جامعه ممکن است بر اساس ملاحظات و ارزشهای اخلاقی خود ترجیح بدهد که انجام آنرا به مکانیزم بازار واگذار نکند. پس از تعیین این امر، دولت میبایست در بخش هایی که خواهان فعالیت بازار است، قوانین لازمه را مدون کند و به اجرا بگذارد.

تصمیم پیرامون تولید و مصرف یک کالا هنگامی میتواند در چارچوب بازار انجام پذیرد که تولیدکنندگان و مصرف کنندگان بتوانند حق مالکیت خود را بر کالای مربوطه اعمال کنند و کسانی را که حاضر به پرداخت بهای کالای مورد نظر نمیشوند از مصرف آن بازدارند. وقتیکه تولیدکنندگان، به دلیل نبود سیستم حقوقی، نتوانند حق مالکیت خود را بر تولیدات خود اعمال کنند و کسانی را که حاضر به پرداخت هزینه تولید نیستند از مصرف آنها بازدارند، طبیعتا اقدام به تولید کالاهای مربوطه در چارچوب بازار نخواهند کرد. به همین ترتیب، وقتیکه مصرف کنندگان، به دلیل ضعف سیستم حقوقی، نتوانند حق مالکیت خود را بر کالای خرید شده اعمال کنند و کسانی را که حاضر به پرداخت بهای آن نیستند از مصرف بازدارند، اقدام به خرید کالای مزبور نخواهند کرد، بلکه سعی خواهند کرد که مثل بقیه آنرا رایگان مصرف کنند. در چنین شرایطی نهاد بازار پا نخواهد گرفت. رفع این مشکل مستلزم یک سیستم حقوقی دقیق، کارآمد و شفاف است.

باید توجه داشت که مالکیت مفهوم پیچیده ای است. زیرا مالکیت نا محدود نیست و تنها در رابطه با محدودیتها و مسئولیتهای بیشمار است که دقیقا تعریف میشود. وقتیکه یک صاحبکار، مالک یک ماشین صنعتی است، سیستم حقوقی جامعه تعیین میکند که آنرا برای چه و چگونه میتواند و یا نمیتواند استفاده کند. برای مثال، بمنظور رعایت آسایش مردم، ممکن است استفاده از ماشین خارج از ساعات تعیین شده مجاز نباشد، برای حداکثر مقدار سمومی که میتواند قانونا تولید کند حد نصاب مشخصی تعیین شده باشد، استفاده از آن منوط به رعایت مجموعه ای از قوانین ایمنی باشد، استفاده از آن در مناطق معینی مجاز نباشد و غیره. مجموعه این قوانین نه تنها چگونگی استفاده از ماشین مورد نظر و مسئولیتهای مالک آنرا مشخص میکنند، بلکه مستقیما بر ارزش اقتصادی ماشین مربوطه تاثیر خواهند گذاشت. به همین ترتیب، وقتیکه یک مصرف

کننده، کالای مورد نیاز خود را میخرد، نمیتواند هرطور که مایل است آنرا استفاده کند. بلکه، سیستم حقوقی جامعه تعیین میکند که مصرف کننده کالای مورد نظر را برای چه و چگونه میتواند و یا نمیتواند مصرف کند. سیستم حقوقی با تعیین حدود اختیارات و مسئولیت های تولید کنندگان و مصرف کنندگان، مستقیماً بر سیستم انگیزه ها و چگونگی کارکرد بازار تاثیر میگذارد. هرگونه کاستی و ناهنجاری در این زمینه ها روند شکل گیری و رشد بازار را آهسته میسازد و موجب کارکرد نامطلوب آن میشود.

مطالب فوق در مورد مالکیت فکری نیز صدق میکند. همانطور که در فصل نهم اشاره شد، تولید دانش و ابداعات فناوری مستلزم تحمل هزینه و ریسکهای سنگینی است. چنانچه تولید کنندگان دانش و ابداعات فناوری نتوانند از نتیجه دست آوردهای خود بهره مند شوند، انگیزه خود را برای سرمایه گذاری در تولید این فعالیتهای از دست خواهند داد. این امر موجب افت تولید دانش و ابداعات فناوری و آهسته شدن آهنگ توسعه اقتصادی خواهد شد. یکی از وظایف اقتصادی دولت تدوین و اجرای قوانین مالکیت فکری است. به نحوی که افراد بتوانند اختراعات و ابداعات خود را به ثبت برسانند و از دولت حق تولید انحصاری محصولات مربوطه را برای یک مدت تعیین شده کسب نمایند و مجاز باشند تا حق خود را در بازار به سرمایه گذاران بفروشند. این امر با ایجاد محیطی که در آن تولید کنندگان دانش و ابداعات فناوری بتوانند از دست آورد فعالیتهای خود بهره مند شوند، راه توسعه اقتصادی را هموار خواهد ساخت. برعکس نبود آن به صورت مانعی در برابر توسعه اقتصادی عمل خواهد کرد. البته همانطور که در فصل نهم توضیح داده شد، این قوانین میبایست به صورتی تدوین شوند که بین منافع ناشی از حق مالکیت فکری و مضرات ایجاد ساختارهای انحصاری، تعادل برقرار کنند.

قوانین مربوط به تنظیم رقابت، مانند قوانین و ضوابط ورود و خروج شرکتهای از بازار، کنترل رفتارهای غیر رقابتی، به ویژه کنترل قدرت انحصارات، با تعیین مرزهای بازار، چگونگی دسترسی به آن و تعیین حدود تمرکز قدرت واحدهای فعال در آن، بر ساختار بازار و مجموعه گسترده ای از پارامترهای آن مانند، سطح رانت تولید کنندگان، سطح و ساختار قیمت ها، الگوی تخصیص منابع، سطح و ساختار بخشی سرمایه گذاری، الگوی مصرف و سطح رفاه مصرف کنندگان تاثیر میگذارند.



در مورد قوانین شرکتها، قوانین مربوط به قراردادها، قانون کار، قوانین امنیت محیط کار، قوانین مربوط به بیمه و بازنشستگی، قانون سرمایه گذاری، از جمله سرمایه گذاری خارجی، قوانین مالی و قوانین مربوط به استانداردهای تولید نیز ملاحظات مشابهی وجود دارد. نبود و کاستی این قوانین روند شکل گیری و رشد بازار را آهسته خواهد ساخت. از طرف دیگر، گسترش بیش از حد و طراحی نادرست آنها، بازار را ناکارآمد خواهد کرد.<sup>213</sup>

مجموعه این قوانین و ساختار نهادهای مربوطه، مرزهای بازار و شرایط دسترسی به آنرا تعیین میکنند و با شکل دادن به سیستم انگیزه ها بر کارایی بازار و چگونگی توزیع هزینه ها و منافع تاثیر میگذارند. کارکرد مطلوب و بهینه بازار مستلزم سیستم های حقوقی موثر، شفاف و کارآمد، در کلیه موارد فوق است. این سیستمها میبایست به گونه ای طراحی و ساخته شوند که در عین ایجاد چارچوب حقوقی لازم، با ایجاد موانع و آهسته کردن سرعت گردش اطلاعات، هزینه بی موردی را بر بازار تحمیل نکنند.

## سیستم قضایی

پیدایش، توسعه و کارکرد مطلوب بازار، علاوه بر یک سیستم حقوقی مناسب، نیازمند مکانیزمی است که رعایت و اجرای قوانین مزبور را تضمین کند. ایجاد این مکانیزم که سیستم قضایی و دستگاه پلیس، ارکان اصلی آن میباشند، یکی از وظایف پایه ای نهاد دولت است. در واقع، این تنها نهاد دولت است که میتواند عهده دار این وظیفه باشد.

ملاحظات نظری و تجربی حاکی از آن است که بین کارآمدی سیستم قضایی و توسعه اقتصادی همبستگی مستقیم و تنگاتنگ وجود دارد. سیستم قضایی، کارکرد بازار بر اساس قوانین را تضمین میکند، اختلافات و مناقشاتی را که بین کارگزاران بازار بوجود میآید بررسی و بر اساس قانون سامان میدهد. وقتیکه تولید کنندگان، مصرف کنندگان، خریداران و فروشندگان نسبت به اجرای قراردادها اطمینان خاطر نداشته باشند، به ناچار با احتیاط بیش از حد در فعالیت های بازار مشارکت خواهند کرد. این امر موجب رکود سرمایه

---

<sup>213</sup> برای مثالهای مشخص در مورد ایران به فصل هجدهم مراجعه کنید.

گذاری، افت سطح تولید، کاهش مبادلات بازار و کند شدن آهنگ توسعه اقتصادی خواهد شد. همچنین، یک سیستم قضایی که نتواند با سرعت به اختلافات و مناقشات سامان دهد و نظارت بر اجرای قوانین بازار را به نحوی کارآمد انجام دهد، هزینه بی‌موردی را بر اقتصاد تحمیل خواهد کرد. این امر دارای پیامدهای توری و رکودی خواهد بود. از سوی دیگر، تجربه حاکی از آن است که یک سیستم قضایی ناکارآمد، کند، گران و پیچیده غالباً موجب پیدایش و گسترش فساد اداری میشود که هزینه‌های بازار را بالا میبرد و کارکرد آنرا آهسته میکند.

به این ترتیب، نارسایی‌ها، ریسک‌ها و نااطمینانی‌های ناشی از ناکارآمدی سیستم قضایی بصورت افزایش سطح هزینه‌ها و قیمت‌ها، کاهش تولید و سرمایه‌گذاری، افت بهره‌وری و کارایی و کاهش نرخ رشد اقتصادی در بازار منعکس میشوند و آهنگ توسعه اقتصادی را آهسته میسازند.

سیستم قضایی هنگامی میتواند نقش مطلوب خود را در توسعه اقتصادی ایفا کند که عادلانه، بیطرف، کارآمد، سریع، کم‌هزینه، شفاف، مستقل و برای همگان قابل دسترس باشد. چنانچه فعالین بازار عادلانه و بیطرف بودن سیستم قضایی را باور نداشته باشند، با آن همکاری لازم را نخواهند کرد. چنانچه سیستم قضایی بیش از حد پیچیده، آهسته، پر هزینه و پردردسر باشد، فعالین بازار همواره سعی خواهند کرد تا به هر طریق ممکن، حتی دادن رشوه، آنرا دور بزنند و از کنار قوانین مربوطه بگذرند. چنانچه استفاده از سیستم قضایی بسیار گران باشد، بخش بزرگی از مردم توانایی مالی استفاده از آنرا نخواهند داشت. این امر کارکرد سیستم قضایی را با مشکلات متعددی مواجه خواهد ساخت. افزون بر این، عدم شفافیت، وابستگی سیاسی قوه قضائیه و عدم استقلال آن از قوه اجرائیه مانع از آن میشود که سیستم قضایی بتواند نقش مطلوب خود را در توسعه اقتصادی ایفا کند.

## نهادهای تنظیمی و نظارتی

توسعه و کارکرد مطلوب بازار، علاوه بر نظام حقوقی مناسب و سیستم قضایی کارآمد، مستلزم مجموعه‌ای از نهادهای تنظیمی و نظارتی است که کارکرد

بازار را تنظیم نمایند و بر فعالیت آن نظارت کنند. تامین و تنظیم دسترسی به بازار، حذف موانع ورود و خروج از بازار، ارتقا رقابت، کنترل و تنظیم فعالیت انحصارات خصوصی، جلوگیری از شکل گیری کارتل ها، جلوگیری از رفتارهای غیر رقابتی، مانند جنگ قیمتها و دامپینگ<sup>214</sup>، حمایت از مصرف کنندگان در برابر قدرت انحصارات و نظارت بر اجرای استانداردهای تولید، از وظایف پایه ای این نهادها است.

در غالب کشورها دولت برای نظارت بر فعالیت انحصارات طبیعی، مانند صنایع آب، برق، حمل و نقل و ارتباطات، اقدام به تاسیس بنگاه ها یا موسسات ویژه تنظیم اقتصادی میکند تا بر عملکرد انحصارات مزبور، چه در مالکیت بخش خصوصی باشند و یا دولت، نظارت کنند و فعالیت آنها را به ویژه در زمینه های سرمایه گذاری، قیمت گذاری و کیفیت تولید، تنظیم نماید. بخشهای عام المنفعه، مانند آموزش و پرورش و بهداشت نیز غالباً تحت نظارت بنگاه ها و سیاستهای تنظیمی و نظارتی دولت قرار دارند. بخش بانکی یکی دیگر از بخش های استراتژیک است که فعالیت آن توسط بنگاه ها تنظیمی و نظارتی دولت کنترل و تنظیم میشود. بخش بیمه نیز از وضعیت کم و بیش مشابهی برخوردار است. در مورد سایر بخشها، نهاد دولت از طریق مجموعه ای از بنگاه های نظارتی بر استانداردهای تولید نظارت و تعداد واحدهای فعال در بازار را تنظیم میکند. تنظیم و هماهنگ سازی فعالیت های سرمایه گذاری، تنظیم توزیع منطقه ای فعالیتهای و تنظیم بازار کار موارد دیگری هستند که شایان توجه میباشد. افزون بر اینها، بخش قابل توجهی از فعالیت دولت صرف تنظیم پارامترهای کلان اقتصاد، مانند تنظیم نرخ های بهره، تورم و مبادلات ارزی میشود، تا برای فعالیتهای بخش خصوصی، محیطی مناسب ایجاد کند.<sup>215</sup>

نهادهای فوق نقشی تعیین کننده در رفع نارسایی های بازار و تامین کارایی آن ایفا میکنند. نبود و ناهنجاری این نهادها، امر توسعه اقتصادی را با موانع

---

<sup>214</sup> «Dumping» فروش کالا به قیمت بسیار ارزان، بمنظور ورشکسته کردن سایر تولید کنندگان

<sup>215</sup> برای توضیحات بیشتر پیرامون فعالیتهای تنظیمی دولت به فصلهای هفتم تا دهم مراجعه کنید.

ساختاری مواجهه میسازد. ایجاد این نهادها یکی از وظایف پایه ای نهاد دولت است.

## تامین زیرساختها

علاوه بر موارد فوق، کارکرد بهینه بازار همچنین مستلزم وجود مجموعه ای از زیر ساختهای استراتژیک، مانند شبکه های حمل و نقل و ارتباطات است. فعالیت کلیه بخش های اقتصاد به وجود این شبکه ها بستگی دارد. اما ایجاد این شبکه ها در ابعاد گسترده غالباً برای بخش خصوصی دشوار است. اولاً، ایجاد این شبکه ها در ابعاد مورد نیاز مستلزم سرمایه گذاری های بسیار کلان است که در بسیاری از موارد خارج از توانایی بخش خصوصی میباشد. دوماً، طول عمر این شبکه ها بلند است و به دلیل مشخصات فنی و اقتصادی شان، معمولاً برای مقاطع، دست کم 40 الی 50 سال طراحی و برنامه ریزی میشوند. لذا طی چندین سال اول، گاه بیشتر از 10 الی 20 سال اول، این شبکه ها زیر ظرفیت خود کار میکنند و در نتیجه سودآور نمیشوند. در بهترین شرایط، این شبکه ها غالباً پس از 10 الی 20 سال شروع به سود دهی میکنند. در چنین شرایطی، بخش خصوصی تنها در شرایطی میتواند در این بخشها اقدام به سرمایه گذاری کند که آماده باشد زیان آنرا برای 10 الی 20 سال تحمل کند و سودهای آتی آن آنقدر چشمگیر باشد که جبران زیانهای 10، 20 سال اول را بکند. طبیعتاً، بخش خصوصی نسبت به زیان های 10 الی 20 سال اول حساستر میباشد تا سودهای احتمالی 30، 40 سال دوم. افزون بر این، بخش های بزرگی از این صنایع اساساً سودآور نمیشوند و کارکرد آنها متکی به دریافت یارانه های دولتی است.

مجموعه عوامل فوق موجب میشود که مسئولیت ایجاد این شبکه ها به میزان زیادی بر عهده بخش دولتی قرار گیرد. فعالیت کلیه بخش های اقتصاد وابسته به وجود این شبکه ها است. لذا ایجاد این شبکه ها یکی از وظایف پایه ای نهاد دولت است.<sup>216</sup>

---

<sup>216</sup> برای توضیحات بیشتر به فصل هفتم مراجعه کنید.

## طراحی و اجرا

نبود و کاستی نهادهای فوق روند شکل گیری و رشد بازار را آهسته خواهد ساخت. از طرف دیگر، گسترش بیش از حد و طراحی نادرست آنها نیز بازار را ناکارآمد کرده، موجب اتلاف منابع اقتصادی خواهد گشت. این نهادها میبایست به گونه ای طراحی و ایجاد شوند که با سیستم انگیزه های اقتصادی سازگار باشند، سرعت گردش اطلاعات را در بازار تسهیل کنند، هزینه نامعقولی را بر اقتصاد تحمیل نکنند و سطح مطلوبی از رقابت را در بازار ترغیب کنند.

نهادها و قوانینی که برپایه انگیزه های اقتصادی استواراند، غالباً کارآمدتر و کم هزینه تر میباشند. زیرا پیروی از آنها با پاداش اقتصادی و سرپیچی از آنها با هزینه اقتصادی همراه خواهد بود. برعکس، نهادها و قوانینی که برخلاف انگیزه های اقتصادی بنا میشوند، یعنی سرپیچی از آنها میتواند سودآور و پیروی از آنها میتواند پرهزینه باشد، غالباً ناموفق اند. زیرا کارکرد و اجرای آنها مستلزم یک دستگاه اداری و پلیسی گسترده و پرهزینه است. به عبارت دیگر، نهادها و قوانینی که با سیستم انگیزه ها سازگارند، در واقع دارای یک مکانیزم درونی میباشند که کارکرد و اجرا آنها را تسهیل میکند.

نهادهای فوق میبایست به گونه ای طراحی شوند که تا حد ممکن ساده، شفاف و مستقل باشند. نهادهای پیچیده و غیرشفاف اولاً هزینه سنگینی بر بازار تحمیل میکنند. دوماً، هزینه بالا، افراد را ترغیب میکند تا از قوانین و نهادهای مربوطه سرپیچی کنند. همچنین، وابستگی سیاسی و عدم استقلال این نهادها از قوه مجریه دولت مانع از آن میشود که این نهادها بتواند فعالیت های اقتصادی را به نحو مطلوبی تنظیم کنند و راه توسعه اقتصادی را هموار سازند.

سه کسری همواره مانع از کارکرد بهینه بازار میشوند:

- کسری اطلاعات
- کسری قوانین
- کسری رقابت

استراتژی نهادسازی میبایست بر پایه رفع این کسری ها استوار باشد. برای این کار میبایست ابتدا مشخص کرد که در چه بخش هایی از اقتصاد کسری اطلاعات وجود دارد و گردش اطلاعات با چه موانعی مواجه است، در چه بخشهایی قوانین، به ویژه قوانین مربوط به مالکیت، نارسا، غیر شفاف و ناکارآمدند و در چه بخش هایی سطح رقابت کمتر و یا بیشتر از حد مطلوب است. سپس با ایجاد نهادها و تدوین سیاستهای مناسب میبایست اقدام به رفع این کسری ها نمود. برای کسب نتیجه مطلوب میبایست این نهادها را به نحوی طراحی و ایجاد کرد که برپایه انگیزه های اقتصادی استوار و تا حد ممکن کم هزینه، سریع، ساده، شفاف و مستقل باشند.

## فصل دوازدهم معضل کمبود و نابرابری اطلاعات

### درآمد

کمبود و نابرابری توزیع اطلاعات یکی از دلایل اصلی مخالفت بسیاری از اقتصاددانان با مداخله دولت در امور اقتصادی است. براساس این نظریه، اولاً در اقتصادهای پیچیده نوین که دارای متغیرهای بیشماری میباشند که دایم در حال تغییراند و نا اطمینانی قابل توجهی پیرامون ارزش آتی آنها وجود دارد، دولت فاقد اطلاعات کافی و لازم برای تصمیم گیری پیرامون ساختار آتی اقتصاد است. دوماً، اطلاعات دولت درباره شرایط بازار و وضعیت درونی شرکتها، به ویژه شرایط مالی، اداری و وضعیت تولید، در مقایسه با شرکت هایی که دولت میخواهد فعالیتهایشان را برنامه ریزی و هماهنگ سازد، غالباً بسیار کمتر است. این امر سبب میشود که شرکتهای مزبور بتوانند بیشتر از حد مطلوب از دولت امتیاز بگیرند و دولت نتواند بر فعالیت های آنها به نحوی موثر نظارت داشته باشد.

بی شک نظریه فوق پایه مستحکمی برای نقد اقتصادهای دولت محور سوسیالیستی و برنامه ریزی مرکزی است. اما عده ای دیگر از اقتصاددانان، مانند برتون<sup>217</sup> از این فراتر رفته و بر اساس نظریه «کمبود و نابرابری توزیع اطلاعات» با هرگونه مداخله دولت در امور اقتصادی مخالفت میورزند. عده ای دیگر از اقتصاددانان راه میانه را گرفته، تنها با مداخله گسترده و کنترل نشده دولت در امور اقتصادی مخالفت میکنند. برای مثال، اقتصاددانانی مانند گروسمن معتقدند که به دلیل کمبود و نابرابری توزیع اطلاعات، دولت میبایست مداخلات خود در امور اقتصادی را به سیاست های عامی نظیر حمایت از فعالیت های تولیدی، سرمایه گذاری و تحقیق و توسعه محدود سازد و از مداخلات مشخص نظیر حذف شرکتهای ناکارآمد و انتخاب و

---

<sup>217</sup> Burton (1986)

ارتقای شرکتهای کارآمد خودداری نماید.<sup>218</sup> از سوی دیگر، عده ای دیگر از اقتصاددانان حتی مداخله در امور مشخص را می پذیرند، اما تاکید میکنند که مداخلات دولت میبایست بسیار محدود، کنترل شده و برای مدت زمان مشخصی تدوین شوند و دارای مکانیزم های خودکار باشند تا طی مدت زمان تعیین شده به مرور حذف شوند.

## کمیود اطلاعات

همانطور که اقتصاددانان مکتب اتریشی خاطر نشان میکنند، در اقتصادهای بغرنج نوین، با متغیرها و نا اطمینانی های بیشمار، مقدار داده ها و اطلاعاتی که برای برنامه ریزی مرکزی اقتصاد لازم میباشد آنقدر زیاد است که این امر را عملاً غیرممکن میسازد. اما از این امر نمیتوان نتیجه گرفت که هرگونه مداخله دولت در اقتصاد جهت رفع نارسایی ها و هماهنگ سازی فعالیت های بازار نادرست و مضر است.

به لحاظ کمیود اطلاعات، موقعیت شرکتهای بزرگ چندان با موقعیت دولت متفاوت نیست. شرکتهای بزرگ تصمیمات خود در خصوص سرمایه گذاری در پروژه های عظیم، تولید محصولات جدید، گسترش بازار، ورود به بازارهای جدید، افزایش ظرفیت تولید و اتخاذ شیوه های جدید تولید، سازماندهی و مدیریت را در محیطی مملو از نا اطمینانی های استراتژیک که خارج از کنترل آنها است اتخاذ میکنند. دلیل اصلی اینکه افراد و شرکتهای اقدام به برنامه ریزی میکنند، دقیقاً وجود نا اطمینانی نسبت به آینده است. تهیه برنامه های مناسب برای برخورد با نا اطمینانی های آینده یکی از وظایف اصلی مدیریت، به ویژه در شرکت های بزرگ است. عقد قراردادهای بلند مدت برای تامین مواد اولیه، تجهیزات و نیروی انسانی و پیش فروش محصولات نهایی، ایجاد انبارهای ذخیره برای مواد اولیه، قطعات یدکی و محصولات تمام شده، حفظ ظرفیت ذخیره و نقدینگی ذخیره، از جمله اقداماتی هستند که شرکتهای جهت برخورد با نا اطمینانی های آتی بازار و به حداقل رساندن تأثیر سوء آنها اتخاذ میکنند.

---

<sup>218</sup> See Grossman (1988), Price (1980), and Lindbeck (1981)



همانگونه که کمبود اطلاعات و وجود نا اطمینانی های استراتژیک مانع فعالیت شرکتهای بزرگ نمیشوند، مداخله دولت در اقتصاد را نیز نمیتوان بر پایه کمبود اطلاعات و وجود نا اطمینانی های استراتژیک غیر ممکن و الزاما مضر دانست. بعلاوه، چنانچه مداخله دولت در امور اقتصادی، محدود، کنترل شده و درست طراحی شده باشد، نیاز اطلاعاتی آن خارج از قیاس با نیاز اطلاعاتی شرکتهای بزرگ فرامرزی نیست.

## نابرابری اطلاعات

نابرابری توزیع اطلاعات دومین دلیلی است که از منظر نظریه اطلاعات علیه مداخله دولت در امور اقتصادی مطرح میشود. مانند کمبود اطلاعات، این محدودیت نیز بسیار جدی است و در تعیین حدود و چگونگی مداخله دولت در اقتصاد و طراحی سیاست ها و ابزارهای مربوطه میبایست بدان کاملا توجه نمود. اما، مانند کمبود اطلاعات، این محدودیت نیز به خودی خود کافی نیست تا برپایه آن بتوان هرگونه مداخله دولت در امور اقتصادی را یکسره نادرست و مضر دانست.

بر اساس وجه کلاسیک نظریه «کارفرما - کارگزار»<sup>219</sup>، اولاً بوروکراتها و کارمندان دولت مانند عاملین بخش خصوصی در پی حداکثرسازی منافع اقتصادی خود میباشند. دوما، به دلیل توزیع نابرابر اطلاعات بین مردم (کارفرما) و بوروکراتها (کارگزاران) و اطلاعات بیشتر بوروکراتها در مورد موسسات دولتی، عامه مردم در شرایطی نمیباشند که بتوانند بر عملکرد بوروکراتها و کارمندان دولت نظارت موثری داشته باشند.

بر اساس یک وجه دیگر از نظریه «کارفرما - کارگزار»، اطلاعات دولت درباره شرایط بازار و وضعیت داخلی شرکتهای، به ویژه شرایط مالی، وضعیت تولید و مناسبات درونی شرکتهای، بسیار کمتر از شرکت هایی است میخواهد فعالیتهايشان را برنامه ریزی و هماهنگ سازد. این امر سبب میشود که

---

<sup>219</sup> Principal-Agent

شرکتهای مزبور بیشتر از آنچه میبایست از دولت امتیاز بگیرند و دولت نتواند بر فعالیت های آنها به نحوی موثر نظارت داشته باشد. از این وجه از نظریه «کارفرما - کارگزار» عده ای از اقتصاد دانان نتیجه میگیرند که هرگونه مداخله دولت در امور اقتصادی نادرست و مضر دانست.

اما، نابرابری و ناهمسانی توزیع اطلاعات منحصر به رابطه دولت و شرکتهای بخش خصوصی نیست. بانکها و موسسات مالی نیز نسبت به شرکت هایی که میخواهد به آنها وام بدهند، دارای اطلاعات کمتری درباره شرایط بازار، وضعیت تولید و مناسبات درونی شرکتهای هستند و به نحو کاملاً موثری نمیتوانند بر فعالیت آنها نظارت داشته باشند. با این وصف، نابرابری اطلاعات مانع از آن نمیشود که بانکها و موسسات مالی وام های بلند مدت و پرریسک به شرکتهای بخش خصوصی بدهند. در شرکتهای بزرگ فرامرزی، رابطه بین شرکت مادر و زیر شرکتهای آن در کشورهای مختلف دچار همین مشکل است.

افزون بر این، وجه دوم نظریه «کارفرما - کارگزار» تلویحاً فرض را بر این میگذارد که دانش و داده های محلی که در اختیار شرکتهای است، همواره بهتر از دانش و داده های فراگیر نهادی مثل دولت است که میتواند به مسائل از منظری کلی بنگرد. زیرا دانش و داده های محلی مشخص تر و دقیقتر میباشد، حال آنکه دانش و داده های فراگیر بنا به تعریف، کلی و عام میباشد. اما داده های محلی گاه میتوانند متاثر از ناهنجاری های محلی باشند و تصویر دقیقی از شرایط بازار، به ویژه وضعیت بلند مدت و مکانیزم تحولات آن بدست ندهند.

از سوی دیگر میبایست توجه داشت که عضو یک مجموعه که از منظر مقطعی و محلی به مسائل مینگرد، میتواند تصمیمی اتخاذ کند که از منظر کل سیستم نادرست و غیر بهینه باشد. به عبارت دیگر، آنچه از دید یک عضو سیستم درست و بهینه است، الزاماً از منظر کل سیستم درست و مطلوب نیست. به ویژه هنگامیکه که تصمیمات یک بخش از سیستم دارای هزینه ها و منافع جانبی برای سایر اعضا و کل سیستم باشد. همچنین دانش و داده های محلی غالباً حامل اطلاعات لازم برای یافتن تعادل بهینه و مطلوب فراگیر، یعنی تعادلی که از منظر کل سیستم مطلوب باشد، نیستند.

## فصل سیزدهم دولت و رانت اقتصادی

### درآمد

همانطور که در پیش گفته شد، بر اساس نظریه «کارفرما - کارگزار»<sup>220</sup> بوروکراتها و کارمندان دولت مانند عاملین بخش خصوصی در پی حداکثرسازی منافع اقتصادی خود میباشند. بعلاوه، به دلیل توزیع نابرابر اطلاعات بین مردم و بوروکراتها و اطلاعات بیشتر بوروکراتها در مورد موسسات دولتی، عامه مردم نمیتوانند بر عملکرد بوروکراتها و کارمندان دولت نظارت موثری داشته باشند. این عوامل موجب میشوند تا مداخله دولت در امور اقتصادی به گسترش مناسبات رانت خواری و اتلاف انبوه منابع اقتصادی بیانجامد. تجربه کشورهای سوسیالیستی و بسیاری از کشورهای توسعه نیافته، در حال رشد و پیشرفته موید این امر است.

با اینهمه، از این قضیه نمیتوان نتیجه گرفت که هرگونه مداخله دولت در امور اقتصادی نادرست و مضر است. زیرا این امر ضرورت مقابله با نارسایی های اقتصاد بازار آزاد را نادیده میگیرد. افزون بر این، سیستم مداخله دولت در امور اقتصادی را میتوان به گونه ای طراحی و تنظیم نمود که خطر رشد کنترل نشده دولت و گسترش رانت خواری را به حداقل برساند. همچنین در روند توسعه و تحولات مکانیزم بازار آزاد رانت های غیر مولد و گاه مخربی بوجود میآید که ارتباطی به مداخله دولت در امور اقتصادی ندارد. این امر موجب میشود تا سرمایه خلاق جامعه جذب فعالیت های غیر مولد و حتی مخرب گردد. نهاد دولت میتواند نقش موثری در حذف اینگونه رانت ها ایفا نماید. در واقع، حذف اینگونه رانت ها یکی از وظایف پایه ای نهاد دولت است.

## رانت اقتصادی

عوامل تولید، مانند نیروی کار و سرمایه، دارای کاربردهای متفاوتی میباشند و میتوانند برای کسب درآمد در شرکتها و بخش های مختلف اقتصاد فعالیت کنند. رانت اقتصادی<sup>221</sup> عبارت است از مابه تفاوت بین درآمد عامل تولید از فعالیتی که در آن به کار مشغول است و حداقل درآمدی که میبایست به آن پرداخت تا آنرا در فعالیت مزبور نگاه داشت. در این تعریف که به «رانت کلاسیک عامل تولید»<sup>222</sup> معروف است، رانت اقتصادی به پدیده های «اضافه ارزش تولید کننده»<sup>223</sup> و «رانت کمیابی»<sup>224</sup> مرتبط است.

در یک تعریف دیگر که به «رانت پارتویی عامل تولید»<sup>225</sup> معروف است، رانت اقتصادی در رابطه با «هزینه فرصت از دست رفته» تعریف میشود. بمنظور حداکثر سازی درآمد، عامل تولید جذب فعالیتی میشود که از آن بتواند بیشترین درآمد را داشته باشد. «هزینه فرصت از دست رفته» عامل تولید عبارت است از بیشترین درآمدی که عامل تولید میتواند از یک فعالیت دیگر کسب نماید. در این تعریف، رانت اقتصادی عبارت است از مابه تفاوت بین درآمد عامل تولید از فعالیتی که در آن به کار مشغول است (Y) و «هزینه فرصت از دست رفته» آن، یعنی بیشترین درآمدی که پس از (Y) میتواند در یک فعالیت دیگر (X) بدست آورد. برای مثال، اگر درآمد عامل از فعالیت کنونی (Y) 200 هزار تومان باشد و بیشترین درآمدی که پس از (Y) میتواند از فعالیت (X) بدست آورد 150 هزار تومان باشد، در آنصورت رانت اقتصادی عامل تولید مورد نظر برابر 50 هزار تومان خواهد بود. به عبارت دیگر، رانت اقتصادی عبارت است از مابه تفاوت بین درآمد عامل تولید از فعالیت کنونی و حداقل درآمدی است که میبایست به آن پرداخت تا آنرا به فعالیت مزبور جذب نمود.

---

<sup>221</sup> Economic Rent

<sup>222</sup> Classical Factor Rent

<sup>223</sup> Producer Surplus

<sup>224</sup> Scarcity Rent

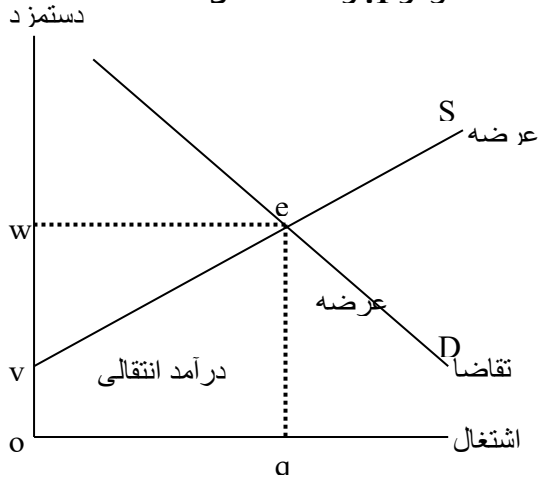
<sup>225</sup> Paretian Factor Rent

تعریف کلاسیک رانت اقتصادی را میتوان توسط نمودار ساده عرضه و تقاضا نشان داد (نمودار 1 را ملاحظه کنید). حداقل درآمدی را که میبایست به عامل تولید (برای مثال، نیروی کار) پرداخت تا آنرا در فعالیت مزبور نگاه داشت به «درآمدهای انتقالی» معرف است که در نمودار 1 برابر محیط زیر منحنی عرضه، یعنی مساحت «oveq» است. در نمودار 1، درآمد کنونی عامل تولید برابر است با مساحت «oweq». به این ترتیب، در نمودار 1 مساحت «vwe» نشان دهنده رانت اقتصادی است که برابر با مابه تفاوت بین مساحت «oveq» و مساحت «oweq» میباشد.

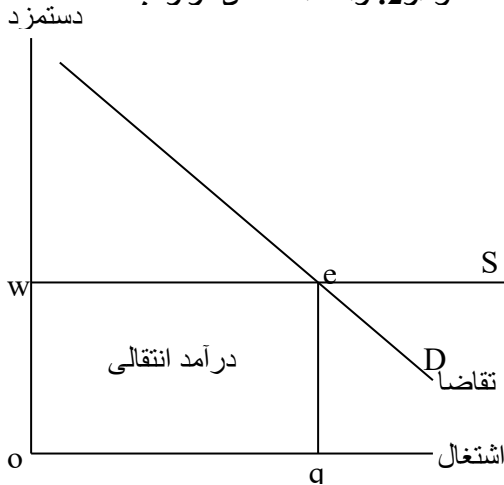
در بازار «رقابتی کامل» رانت اقتصادی وجود ندارد، یعنی در واقع ارزش آن برابر با صفر است. زیرا هرگاه که درآمد کنونی عامل تولید بیشتر از حداقل درآمدی باشد که میبایست به آن پرداخت تا آنرا به فعالیت مزبور جذب کرد و در آن نگاه داشت، آنگاه عوامل تولیدی بیشتری وارد بازار مزبور خواهند شد. این امر موجب افت درآمد عامل تولید خواهد شد و آنقدر ادامه پیدا خواهد کرد تا رانت اقتصادی از بین برود.

در واقع، پدیده رانت اقتصادی را میتوان تعمیم داد و در مورد هر کالا و بازاری بکار برد. رانت اقتصادی با میزان قدرت بازار کالا رابطه مستقیم دارد و از آن میتوان به عنوان شاخصی برای اندازه گیری «قدرت بازار»<sup>226</sup> و یا شدت انحصاری بودن بازار استفاده کرد.

نمودار 1: رانت اقتصادی



نمودار 2: رانت اقتصادی در رقابت



## رانت خواری

در تعریف کلی، رانت خواری به فعالیت اقتصادی ای گفته میشود که توسط آن یک فرد یا واحد اقتصادی بتواند بدون آنکه ارزش افزوده بیشتری تولید کند، درآمد خود را افزایش دهد، مانند:

- باج سبیل گیری تبهکاران از کسبه و مغازه داران
- ایجاد کارتل توسط شرکتهای بمنظور افزایش قیمت تولیدات خود
- افزایش بی مورد دستمزدها از طریق اعتصاب و اعمال فشار سیاسی، بدون آنکه با افزایش باروری همراه باشد
- اعمال فشار و یا دادن رشوه به دولت جهت کسب امتیازهای اقتصادی

بطور مشخص، پدیده رانت خواری اولین بار توسط اقتصاددان آمریکایی، گوردون تولوک، در رابطه با انحصارات مطرح گردید.<sup>227</sup> از دید «تولوک» رانت خواری هنگامی واقع میشود که شرکت های بزرگ با صرف منابع اقتصادی، مانند دادن رشوه و استخدام «لابی گرها» دولت را تحت فشار قرار میدهند تا با استفاده از ابزارهای اقتصادی و وضع قوانین جدید مانند ایجاد تعرفه، محدود کردن واردات، اعطای یارانه های مستقیم و غیر مستقیم، جلوگیری از ورود شرکتهای جدید به بازار و کنترل قیمتها، محیط و شرایطی را که شرکتهای مزبور در آن فعالیت میکنند، به نفع آنها تغییر دهد. این نظریه متعاقباً در سال 1973 توسط یک اقتصاددان آمریکایی دیگر به نام «ان کروگر» پرداخته تر شد و با نام رانت خواری یا «Rent Seeking» شناسانده شد.<sup>228</sup>

فعالیت رانت خواری از فعالیت سود جویی «Profit Seeking» متمایز است. زیرا در فعالیت سودجویی طرفین برای تامین منافع مشترک اقدام به تولید

---

<sup>227</sup> Tullock, G., 1976, "The Welfare Costs of tariffs, Monopolies and Theft", Western Economic Journal, 5.

<sup>228</sup> Kreuger, Anne, 1974, "The Political Economy of Rent-Seeking Society", American Economic Review, 64

ارزش افزوده میکنند. درحالیکه در فعالیت رانت خواری افزایش درآمد با تولید ارزش افزوده بیشتر همراه نیست. بلکه منابع انبوهی که صرف تبلیغات، استخدام «لایبی گرها»، دادن رشوه به کارمندان دولت و اعطای کمکهای مالی به احزاب سیاسی میشود عملاً به هدر میرود.

بعلاوه، گسترش رانت خواری موجب میشود تا منابع اقتصادی از فعالیت های تولیدی خارج و به سوی فعالیت های غیر مولد روان شوند. زیرا هنگامیکه یک شرکت موفق میشود تا با صرف مثلاً یک میلیون دلار، درآمد خود را به میزان چند صد میلیون دلار افزایش دهد، شرکتهای متعددی جذب فعالیت رانت خواری خواهند شد و منابع هنگفتی از فعالیتهای مولد به فعالیت های غیر مولد منتقل خواهد گشت.

همچنین، وقتیکه دولت در برابر دریافت رشوه و کمکهای مالی و سیاسی، با وضع قوانین جدید و ایجاد سدهای حمایتی بی مورد اقدام به حمایت از یک گروه اقتصادی مینماید، در واقع ساختار اقتصادی را مخدوش کرده، مانع از کارکرد مطلوب آن میشود. سیاستهای حمایتی دولت نظیر وضع تعرفه های گمرکی، محدود کردن سطح واردات، تنظیم قیمتها، اعطای یارانه های مستقیم و غیر مستقیم و تنظیم ورود و خروج شرکتهای از بازار، هنگامی قابل توجیه و مثبت میباشد که برای رفع نارسایی های بازار تدوین شده باشند. در غیر اینصورت، مداخله دولت در امور اقتصادی، با مخدوش کردن سیستم انگیزه های اقتصادی و ایجاد ناهنجاری ساختاری و تضلع نهادی موجب تخصیص نامطلوب منابع و افت کارایی اقتصاد خواهد شد.

به این ترتیب رانت خواری با ائتلاف انبوه منابع اقتصادی، انتقال منابع از فعالیتهای مولد به فعالیت های غیرمولد، گسترش فساد اقتصادی، مخدوش کردن سیستم انگیزه ها و ایجاد تضلع های نهادی و ناهنجاری های ساختاری نه تنها آهنگ رشد اقتصادی را آهسته میسازد، بلکه با سست کردن پایه های پویایی و ثبات اقتصادی و سیاسی جامعه عملاً مانع از توسعه اقتصادی کشور میشود.



## خطر مداخله دولت

همانطور که تجربه اقتصادی های سوسیالیستی و بسیاری از کشورهای توسعه نیافته، در حال رشد و توسعه یافته نشان میدهد، رشد بیش از اندازه و کنترل نشده دولت، به ویژه در عرصه اقتصادی بستر مناسبی برای پیدایش و گسترش سرطانی رانت خواری بوجود میآورد.

بر اساس وجه کلاسیک نظریه «کارفرما - کارگزار»<sup>229</sup> که در آن عامه مردم حکم کارفرما و بوروکراتها و کارمندان دولت حکم کارگزاران مردم را دارند، بوروکراتها و کارمندان دولت مانند عاملین بخش خصوصی در پی حداکثرسازی منافع اقتصادی خود میباشند. دوما، به دلیل توزیع نابرابر اطلاعات بین مردم (کارفرما) و بوروکراتها (کارگزاران) و اطلاعات بیشتر بوروکراتها در مورد موسسات دولتی، عامه مردم در شرایطی نمیباشند که بتوانند بر عملکرد بوروکراتها و کارمندان دولت نظارت موثری داشته باشند.

در چنین شرایطی، رشد گسترده دولت موجب رشد هرچه سریعتر مناسبات رانت خواری در اقتصاد خواهد شد. زیرا کارمندان دولت و سیاستمداران برای کسب درآمد بیشتر اقدام به وضع قوانین دست و پاگیر و ایجاد موانع بیشتر بر سر راه فعالیتهای اقتصادی خواهند نمود تا با تولید رانت بیشتر، درآمد خود را به حداکثر برسانند. در واقع، سیاستمداران و کارمندان دولت خود به خیل رانت خواران می پیوندند و با ایجاد موانع بیشتر موجب رشد فزاینده آن میشوند.

به عبارت دیگر، برخلاف نظریه اقتصاد نئوکلاسیک، دولت نگهبان و پاسدار اجتماعی بیطرفی نیست که هدف آن صرفاً حفظ منافع عمومی باشد. بلکه تا حد قابل توجهی ابزاری در دست افشار پر قدرت جامعه جهت تامین و حفظ منافع اقتصادی آنها است.

---

<sup>229</sup> Principal-Agent

شرکت های بزرگ با صرف مبالغ هنگفت، مانند دادن کمکهای مالی به احزاب سیاسی برای خود پایگاه قدرت در دولت بوجود میآورند. سپس دولت را تحت فشار قرار میدهند تا با استفاده از ابزارهای اقتصادی و وضع قوانین جدید، شرایط و محیط اقتصادی را به نفع آنها تغییر دهد. از سوی دیگر، سیاستمداران و کارمندان دولت که در پی حداکثرسازی منافع اقتصادی خود میباشند، نه تنها در برابر این روند مقاومت نمیکند، بلکه برای کسب درآمد بیشتر با وضع قوانین دست و پاگیر و ایجاد موانع بیشتر به جمع رانت خواران پیوسته موجب گسترش رانت خواری میشوند. بعلاوه، از آنجا که عامه مردم به دلیل نابرابری اطلاعات قادر به اعمال نظارت موثر بر عملکرد بوروکراتها و کارمندان دولت نمیباشند، این روند یک دور تسلسل باطل بوجود میآورد که موجب رشد فزاینده رانت خواری و مداخله دولت در امور اقتصادی میشود.

## کنترل خطر

نظریه فوق استدلال پر قدرتی علیه رشد کنترل نشده دولت و مداخله بیش از حد آن در امور اقتصادی بدست میدهد. اما از آن نمیتوان نتیجه گرفت که هرگونه مداخله دولت در امور اقتصادی نادرست و مضر میباشد. زیرا این امر به برداشت یک بعدی و ساده ای از پدیده دولت میانجامد و ضرورت مقابله با نارسایی های اقتصاد بازار آزاد را نادیده میگیرد. دریافت این مطلب که کارمندان دولت دارای منافع شخصی و انگیزه کسب درآمد بیشتر میباشد نقش مثبتی در طراحی سیستم مداخله دولت در امور اقتصادی ایفا میکند. زیرا موجب میشود که جامعه با دیدی واقع بینانه به ماهیت دستگاه دولت بنگرد و به پیامدهای منفی رشد بیش از اندازه آن آگاه باشد. اما تعمیم این مطلب به سطحی که در آن کارمندان دولت هیچ مسئولیت و انگیزه دیگری جز تأمین حداکثر درآمد ندارند و دولت عمدتاً دستگاهی در دست کارمندان برای کسب حداکثر درآمد میباشد، یک خطای متدولوژیک است که نهایتاً به نفی حرکت جمعی و نفی نهاد دولت میانجامد. از سوی دیگر، همانطور که در پیش نشان داده شد، مکانیزم بازار آزاد دارای نارسایی های انکارناپذیر متعددی است که رفع آنها مستلزم مداخله خردمندانه دولت در امور اقتصادی میباشد. بالاخره، سیستم مداخله دولت در امور اقتصادی را میتوان به گونه ای طراحی و تنظیم نمود که خطر رشد کنترل نشده دولت و گسترش رانت خواری را به حداقل برساند.

مهمترین تضمین برای جلوگیری از رشد کنترل نشده دولت و مداخله بی رویه آن در امور اقتصادی را میبایست در ماهیت و کیفیت نظام سیاسی، نهاد قانون گذاری و دستگاه اداری دولت جستجو کرد. عملکرد و کیفیت این نهادها میبایست به گونه ای باشد که نه تنها از رشد بی رویه دولت جلوگیری نمایند، بلکه شرایطی بوجود آورند که دولت نتواند هیچ مداخله و سیاست اقتصادی را بدون اثبات توجیه اقتصادی آن به تصویب برساند و به اجرا بگذارد. کیفیت نظام سیاسی کشور، پاسخگویی دولت و شفافیت دستگاه اداری آن دارای نقشی حیاتی در تحقق این امر میباشند.

افزون بر موارد فوق، شیوه مداخله دولت در امور اقتصادی و چگونگی ابزارهای مورد استفاده نیز دارای اهمیت است. اساساً، مداخله دولت در امور اقتصادی برای بخش های مورد حمایت ایجاد رانت میکند. چنانچه مداخله دولت دارای توجیه اقتصادی و برای رفع نارسایی بازار باشد، رانت مربوطه مثبت بوده، موجب عملکرد مطلوبتر اقتصاد میشود. در ایجاد چنین رانتهایی میبایست توجه داشت که ساختار و شیوه عملکرد رانت مورد نظر از اهمیت فوق العاده ای برخوردار است، زیرا میتواند موجب موفقیت و یا شکست آن و رشد مناسبات رانت خواری گردد.

در این موارد، برای آنکه رانت مورد نظر موثر باشد میبایست طول عمر آن به اندازه کافی طولانی باشد، در غیر این صورت، به نتیجه مورد نظر نخواهد رسید. برای مثال چنانچه طول عمر مالکیت فکری که توسط دولت به صنایع داده میشود بیش از اندازه کوتاه باشد، صاحبان سرمایه در نوآوری های فنآوری سرمایه گذاری نخواهند کرد. از سوی دیگر چنانچه رانت مورد نظر دائمی و یا طول عمر آن طولانی تر از حد مطلوب باشد، موجب پیدایش رانت خواری، اتلاف منابع و ناهنجاری اقتصادی خواهد گردید.

بعلاوه، دولت میبایست همواره رانت را به صورتی ایجاد کند که قادر به حذف آن نیز باشد. شرکتها با سرعت به رانت ایجاد شده عادت میکنند و چنانچه دولت بخواهد اقدام به حذف آن نماید، از کلیه توانایی های مالی و سیاسی خود استفاده خواهند کرد تا از حذف رانت مورد نظر جلوگیری نمایند. بنا براین، هرگاه که دولت اقدام به ایجاد رانت میکند، میبایست اطمینان داشته باشد که قادر به حذف آن نیز خواهد بود. برای مثال، میبایست بتواند شرکتهایی را که با حذف رانت مخالفت میکنند، تنبیه نماید. مطلوبترین راه آن است که رانت به

گونه ای تدوین شود که طول عمر آن محدود باشد و ترجیحا دارای مکانیزمی باشد که طی مدت مورد نظر خود به خود حذف شود.

همچنین، دولت میتواند رانت را به صورتی تدوین کند که ارزش آن با عملکرد و کارایی شرکتهای مورد نظر مرتبط باشد، بطوریکه اگر طی مدت تعیین شده به افزایش کارایی نینجامد خود به خود متوقف گردد و در صورت موفقیت ارزش آن به تناسب با تاثیر آن تنزل کند.

### رانت‌های غیر مولد

میبایست توجه داشت، که در روند توسعه و تحولات مکانیزم بازار آزاد، کاملاً جدا از شدت و چگونگی مداخله دولت در امور اقتصادی، همواره این خطر وجود دارد که سرمایه خلاق جامعه جذب فعالیت های غیر مولد و حتی مخرب گردد. همانطور که «بومال» خاطر نشان میکند، چنانچه ساختار انگیزه های اقتصادی یک جامعه به گونه ای باشد که برای فعالیت های مخرب نظیر جنگ افزوی و قاچاق اسلحه و مواد مخدر، رانت اقتصادی تولید شود، در آنصورت سرمایه های خلاق جامعه جذب این فعالیت ها خواهند گشت.<sup>230</sup> پاره ای از فعالیت های دیگر مخرب نیستند، اما ارزش افزوده نیز بوجود نمیآورند، مانند واسطه گری و دلالی های بی مورد که با دست به دست کردن غیر ضروری کالاها موجب افزایش قیمت‌ها میشوند. مجدداً، همانطور که «نورس» اشاره میکند، وقتیکه ساختار انگیزه های اقتصادی جامعه به گونه ای شود که برای این فعالیتها رانت اقتصادی تولید شود، سرمایه های خلاق جامعه جذب این فعالیت های غیر مولد خواهد شد.<sup>231</sup>

رانت های مخرب و غیر مولد فوق موجب ائتلاف انبوه منابع اقتصادی و پیدایش ناهنجاری های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی میشوند. اما این رانت ها الزاماً نتیجه مداخله دولت در امور اقتصادی نمیباشند. بر عکس نهاد دولت میتواند نقش موثری در حذف اینگونه رانت ها ایفا نماید. در واقع، حذف اینگونه رانت ها یکی از وظایف پایه ای نهاد دولت است. برای مثال، دولت

---

<sup>230</sup> Baumol (1990)

<sup>231</sup> North (1990b)

میتواند با استفاده از ابزارهای مالی و پولی مناسب ریسکهای استراتژیک و فشارهای تورمی را کاسته و با ایجاد یک محیط اقتصادی با ثبات بستر رشد فعالیت های بورس بازی و سوداگری های تجاری و ارزی را بخشکاند.

## فصل چهاردهم

### نقش دولتهای ملی در اقتصاد جهانی

#### درآمد

تحولات تکنولوژیک و سیاسی نیم قرن اخیر جهان را وارد عصر جدیدی کرده است که ویژگی برجسته آن کاهش سریع فاصله های زمانی و مکانی، ادغام فزاینده نظام های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جهان و رشد خیره کننده تولید و مصرف است. در اثر این تحولات پروسه های تولید، توزیع و مصرف دگرگون گشته و ساختارهای اقتصادی و سیاسی و مناسبات اجتماعی دستخوش تغییرات بنیادین شده اند.

طی سه دهه اخیر تجارت جهانی با سرعت بیسابقه ای رشد کرده است. در سال 1970 میزان کل واردات و صادرات بین المللی بالغ بر 26% تولید ناخالص جهان بود. در سال 1980 این شاخص به 40% و در سال 2000 به 50% افزایش یافت. اما رشد سرمایه گذاری مستقیم خارجی از این نیز چشمگیرتر بوده است. طی دهه 60 نرخ رشد سرمایه گذاری مستقیم خارجی دو برابر نرخ رشد تولید ناخالص و 1.4 برابر نرخ رشد صادرات جهان بود. طی دوره 1986-1999 میانگین نرخ رشد سرمایه گذاری خارجی به 26% در سال افزایش یافت. در مجموع در فاصله 1960-2000 حجم کل سرمایه گذاری خارجی جهان از 70 بیلیون دلار در سال 60 به متجاوز از 6000 بیلیون دلار در سال 2000 افزایش یافت. مقایسه روند رشد تولید ناخالص، صادرات و سرمایه گذاری مستقیم خارجی جهان بیانگر آن است که طی نیم قرن گذشته رشد صادرات سریعتر از رشد تولید و رشد سرمایه گذاری مستقیم خارجی به مراتب سریعتر از رشد تجارت خارجی بوده است. این امر به معنای افزایش وابستگی اقتصادهای جهان به یکدیگر و ادغام فزاینده آنها است.

در روند تحولات فوق نه تنها میزان داد و ستدهای بین المللی افزایش یافته بلکه با پیدایش و رشد شرکتهای فرا ملی<sup>232</sup> اقتصادهای ملی با سرعت فزاینده ای در حال ادغام اند. طی سه دهه اخیر تعداد شرکتهای فراملی بصورت تصاعدی رشد کرده است. طبق آمار UNCTAD اکنون 65 هزار شرکت مادر فراملی وجود دارد که مجموعاً 850 هزار شرکت وابسته خارجی را کنترل میکنند. متجاوز از دو سوم صادرات جهان توسط شرکت های فراملی انجام میپذیرد که بخش قابل ملاحظه آن متعلق به 100 شرکت بزرگ فراملی است. درآمد فروش این 100 شرکت نزدیک به 50% تولید ناخالص جهان میباشد. افزون بر این، بالغ بر 50% صادراتی که توسط شرکتهای فراملی انجام میگیرد مبادلات درون شرکتی است، به این معنی که در درون شرکتهای فراملی و بین زیر شرکتهای آنها انجام میپذیرد.

بعلاوه، روند جهانی شدن با رشد سیاست آزادسازی اقتصاد، کاهش نظارت دولتها بر اقتصادهای ملی و رفع موانع حقوقی و سیاسی حرکت آزاد کالا و عوامل تولید در پهنه جهان همراه بوده است. طی چند دهه اخیر موانع تجارت آزاد و حرکت آزاد سرمایه با سرعت برچیده شده اند، در اکثر کشورها مداخله دولتها در امور اقتصادی به شدت کاهش یافته و سهم شرکتهای فراملی در اقتصادهای ملی به سرعت افزایش یافته است.

مجموعه تحولات فوق حیطه اختیارات و نفوذ اقتصادی دولتهای ملی را تنگ تر کرده، امر تنظیم و مدیریت اقتصادهای ملی را برای آنها دشوارتر ساخته است. در جهان کنونی شرکتهای چند ملیتی و فرامرزی نقش مهمی در اقتصادهای ملی بازی میکنند ولی در حوزه اختیارات حقوقی دولت های ملی قرار ندارند. بعلاوه، در بسیاری از موارد قدرت اقتصادی شرکتهای فراملی به مراتب بیشتر از قدرت اقتصادی دولتهای ملی است. از سوی دیگر، وابستگی فزاینده اقتصادهای ملی به یکدیگر و افزایش گردش آزاد عوامل تولید کاربرد سیاست های تنظیم اقتصادی را دشوارتر ساخته است. زیرا از یکسو عملکرد اقتصادی هر کشور به عملکرد سایر کشورها وابسته است و از سوی دیگر دامنه تاثیر سیاستهای اقتصادی دولتها به کشورهای خود محدود نمیگردد. با توجه به این تحولات، عده ای از اقتصاد دانان بر آنند که عصر مداخله دولتهای ملی در امور اقتصادی کم و بیش به سر آمده است.

---

<sup>232</sup> Trans National Company (TNC)

بدون شک روند جهانی سازی از قدرت دولت های ملی کاسته و همچنان خواهد کاست. اما علیرغم ساده انگاری متداول، دولتهای ملی هنوز دارای نقش تعیین کننده ای در عرصه اقتصاد میباشند. اولاً، چگونگی عملکرد دولت های ملی بر روند و سیر تکاملی جهانی شدن تاثیر میگذارد. دوماً، بهره برداری مطلوب از روند جهانی شدن از یکسو مستلزم ایجاد ظرفیت های جدید برای بهره برداری از فرصتهای جدید میباشد و از سوی دیگر نیازمند کنترل و به حداقل رساندن تاثیرات اقتصادی و اجتماعی منفی جهانی شدن است. دریافت و شناخت این امر برای کنترل و مدیریت پروسه جهانی شدن و تهیه یک استراتژی موثر برای بهره برداری مناسب از آن، به ویژه برای کشورهای در حال رشد ضروری و کلیدی است. سوماً، دولتهای ملی، آنچنان که تصور میشود در برابر شرکتهای فرا ملی ناتوان نمیباشند. برعکس، در صورت استفاده درست از ابزارهای اقتصادی، میتوانند بر رفتار و عملکرد شرکتهای فرا ملی تاثیر قابل توجهی داشته باشند.

## تجربه جهانی

بررسی روند شکل گیری صنایع گلوبال و پروسه جهانی شدن در کشورهای مختلف به ویژه آسیای شرقی و اروپا بیانگر نقش کلیدی دولت در شکل گیری اقتصاد جهانی و تعیین جایگاه کشورهای مختلف در آن است. برای مثال دولت ژاپن نقش تعیین کننده ای در توسعه اقتصادی این کشور و جایگاه آن در اقتصاد جهانی ایفا نموده که مستقیماً توسط وزارت صنایع و تجارت خارجی ژاپن به مرحله اجرا گذاشته شده است. طی دهه های 60 تا 80 این وزارتخانه ها تکنولوژی مناسب برای توسعه اقتصادی ژاپن را انتخاب نمودند و با استفاده از سیاستهای مالی و مالیاتی ترجیحی، شکل گیری و توسعه صنایع مربوطه را مورد حمایت قرار دادند. یکی از علل عمده موفقیت این سیاست در این هفته است که اجرای آن به بخش خصوصی متکی بوده و سیاستهای دولت همواره رقابت شدید بین شرکتهای بخش خصوصی را ترغیب و تشویق کرده اند. البته در چند بخش معین دولت از ادغام شرکتهای کوچک و رقابت بین چند شرکت بزرگ نیز حمایت کرده است. در مرحله اول دولت ژاپن انرژی خود را متوجه صنایعی مانند صنایع فولاد، برق، کشتی سازی، کودهای



شیمیایی کرد و در مرحله بعد دامنه کار خود را به صنایع پتروشیمی، پلاستیک، اتومبیل و صنایع الکترونیک گسترش داد. بسیاری از شرکتهای فراملی ژاپنی که اکنون در اقتصاد جهانی نقش برجسته ای ایفا میکنند در این پروسه شکل گرفته و تکامل یافته اند.

برخلاف تصور رایج، توسعه اقتصادی کشورهای آسیای جنوب شرقی و ادغام آنها در بازار جهانی تقریباً بدون استثنا بر پایه مشارکت فعال دولتهای ملی آنها در برنامه های اقتصادی استوار بوده است. این کشورها مسیرهای متفاوتی را پیموده اند. در برخی از آنها دولت مستقیماً در سرمایه گذاری مشارکت کرده و در برخی دیگر محور برنامه توسعه اقتصادی بر جلب سرمایه گذاری خارجی استوار بوده است. اما در تمام موارد دولت نقش تعیین کننده ای در پیشبرد برنامه توسعه اقتصادی ایفا کرده است.

در کره جنوبی سازمانهای برنامه ریزی اقتصاد و وزارت دارایی نقش تعیین کننده ای در تنظیم بخش خصوصی و پیشبرد توسعه اقتصادی آن کشور ایفا کرده اند. محورهای عمده این سیاست عبارتند از کنترل تخصیص اعتبارات و تاسیس چندین شرکت بسیار بزرگ (معروف به Chaebol) که هر یک در زمینه های متعدد فعال میباشند. در تایوان محور عمده برنامه توسعه اقتصادی عبارت بوده است از پیشبرد همزمان سیاست جانشین سازی واردات و ارتقا صادرات بر مبنای مشارکت فعال دولت در سرمایه گذاری های بخش خصوصی و جلب سرمایه گذاری خارجی. در سنگاپور محور برنامه توسعه اقتصادی دولت عبارت بوده است از تشویق صادرات و تبدیل سنگاپور به مرکز تجاری و مالی منطقه. این سیاست با سرمایه گذاری گسترده دولت در تاسیسات پایه ای، شبکه حمل و نقل، ارتباطات، اطلاعات و صنعت کامپیوتر همراه بوده است.

افزون بر این، در اروپای غربی، به استثنای بریتانیا، توسعه اقتصادی و روند جهانی شدن بر پایه بازار اجتماعی و مشارکت فعال دولت در امور اقتصادی انجام پذیرفته است. این امر به ویژه در کشورهای اسکانديناوی، فرانسه و آلمان چشمگیر است.

تجربه عملی کلیه کشورهای شرقی و جنوب شرقی آسیا، اروپا و آمریکای لاتین نیز حاکی از آن است که دولتهای ملی در چگونگی پیشرفت جهانی شدن،

بهره برداری از فرصتهای آن و کنترل آثار سوء آن دارای نقشی تعیین کننده میباشند. بدون شک جایگاه و نقش دولتهای ملی در اقتصاد جهانی دستخوش تغییرات مهمی شده است. در شرایط کنونی کشورهای در حال رشد نخواهند توانست دقیقا همان سیاستهایی را که کشورهای فوق در دهه های 60 تا 90 برای پیوستن به اقتصاد جهانی دنبال کردند بکار گیرند. نتیجه چنین اقدامی احتمالا مطلوب نخواهد بود. اما این امر به معنای بی مورد شدن نقش کلیدی دولتهای ملی نیست.

## تاثیر دولتهای ملی بر روند جهانی شدن

تحولات اقتصادی، سیاسی و فرهنگی پدیده هایی تکاملی و وابسته به سیر گذشته خود<sup>233</sup> میباشند، به این معنا که در هر برهه زمانی، عملکرد آنها وابسته به عملکرد گذشته آنها است. پایداری و تداوم تفاوتهای فرهنگی و اجتماعی سبب شده است تا پیدایش و تکامل سرمایه داری در مناطق مختلف مسیرهای متفاوتی را طی کند. این امر موجب پیدایش صور مختلف سرمایه داری گردیده است، مانند سرمایه داری نئولیبرال در آمریکا و بریتانیا، سرمایه داری اجتماعی در آلمان، فرانسه و کشورهای اسکاندیناوی و سرمایه داری توسعه ساز در ژاپن، کره جنوبی، تایوان، سنگاپور و اکثر کشورهای آسیای شرقی.

به همین ترتیب روند جهانی سازی در مناطق مختلف، مسیرها و سرنوشت های متفاوتی را تجربه خواهد کرد. دولتهای ملی دارای نقش قابل توجهی در شکل گیری و تکامل این پروسه میباشند. چگونگی عملکرد دولت های ملی میتواند از سرعت روند جهانی شدن بکاهد و یا موجب شتاب آن گردد، میتواند سیر تکاملی آنرا از مسیرهای مختلف هدایت کند، تاثیرات آنرا کنترل و تنظیم نماید و سرنوشتهای متفاوتی را برای آن رقم زند.

سیاست دولتهای ملی در زمینه های مختلف مانند قوانین تجاری، سرمایه گذاری خارجی و تنظیم فعالیت شرکتهای فراملی بر سیر تکاملی جهانی شدن تاثیر میگذارد. همچنین دولتها برای نفوذ در بازار جهانی و جلب سرمایه

---

<sup>233</sup> Path dependent

گذاری خارجی با یکدیگر به رقابت میپردازند. سیر تکاملی جهانی شدن وابسته به نتیجه این رقابتها است.

از سوی دیگر دولتها برای پیشبرد برنامه های مشترک و تقسیم بازار جهانی اقدام به تشکیل پیمانها، اتحادیه ها و مناطق اقتصادی میکنند. این نهادها غالباً مکانیزم بسط روند جهانی شدن میباشند و مستقیماً بر سیر تکاملی و سرنوشت نهایی آن تاثیر میگذارند

## بهره برداری از فرصتهای اقتصاد جهانی

بهره برداری از فرصتهای جهانی شدن غالباً مستلزم مهارتها، منابع و زیرساختهای جدید، انجام تحولات ساختاری و جابجایی عوامل تولید از بخش های کهنه به بخش های نو میباشد. برای بهره برداری مطلوب از روند جهانی شدن، دولت های ملی میبایست با اتخاذ سیاست های مناسب راه تحولات ساختاری را هموار سازند و با ایجاد ظرفیت های اقتصادی جدید شرایط مناسب برای بهره برداری از فرصتهای جهانی شدن را فراهم آورند.

جایگاه و عملکرد کشورها در اقتصاد جهانی و میزان بهره مندی آنها از روند جهانی شدن، علاوه بر ساختار اقتصاد جهانی، به میزان قابل توجهی به سیاست دولتهای آنها بستگی خواهد داشت. سیاست دولتهای ملی در زمینه های مختلف مانند قوانین تجاری، مالی، ارزی، بانکی، سرمایه گذاری خارجی، بیمه، کار، تنظیم رقابت، مدیریت شرکت ها، توسعه صنایع داخلی، بسط تکنولوژی، آموزش، بهداشت، خدمات اجتماعی و غیره دارای تاثیر قابل ملاحظه ای بر عملکرد کشورها در اقتصاد جهانی میباشد.

برای مثال، قوانین تجاری نامناسب میتوانند موجب انزوای اقتصادی و سیاسی کشور شده، مانع از بهره برداری از فرصتهای روند جهانی شدن شوند. قوانین نامناسب در زمینه تنظیم و کنترل سرمایه گذاری خارجی، جلب سرمایه گذاری خارجی را دشوار خواهد ساخت. سیاستها و قوانین نادرست در زمینه بازار کار، تنظیم فعالیت شرکتها، جلب شرکتهای فراملی و انتقال تکنولوژی را دشوار خواهند کرد. سیستم های بانکی ناهنجار، سیاستهای پولی و ارزی

نادرست و سیستم های مالیاتی نامتعادل نیز بهره برداری از فرصتهای جهانی شدن را دشوار خواهند نمود. افزون بر این، جلب سرمایه گذاری خارجی و شرکتهای فراملی مستلزم وجود محیط اقتصادی با ثبات است. همچنین، سرمایه گذاری خارجی و شرکتهای فراملی غالباً جلب کشورهای میثوند که دارای چشم انداز رشد اقتصادی سریع و پایدار میباشند. سیاستهای اقتصادی نادرست با ایجاد موانع در برابر توسعه اقتصادی کشور و ایجاد بی ثباتی اقتصادی و سیاسی، بهره برداری از فرصتهای جهانی شدن را دشوار خواهند ساخت.

در مجموع، بهره برداری مطلوب از فرصتهای جهانی شدن مستلزم وجود مجموعه ای گسترده از نهادها و زیر ساختهای فیزیکی، حقوقی و اقتصادی است. دولت نقشی کلیدی در ایجاد این ساختارها و نهادها و در نتیجه ایجاد محیط مناسب برای بهره برداری از فرصت های جهانی شدن به عهده دارد. در این چارچوب، عملکرد دولت در ایجاد ساختارها و نهادهای زیر به ویژه قابل توجه است:

- تاسیسات و زیر ساختهای فیزیکی مناسب، نظیر شبکه های حمل و نقل و ارتباطات
- سیستم موثر، شفاف و کارآمدی برای تعیین، تشخیص و اعمال حقوق مالکیت
- قوانین سرمایه گذاری خارجی
- قوانین شرکتهای برای جلوگیری از فساد و سوء مدیریت شرکتهای
- قوانین بازار کار
- قوانین رقابت و کنترل رفتارهای غیر رقابتی به ویژه کنترل قدرت انحصارات
- سیستم مالی، بانکی و ارزی کارآمد و شفاف
- نظام مالیاتی متعادل
- نظام قضایی مستقل، کارآمد و شفاف
- سیستم بوروکراسی شفاف، پاسخگو و کارآمد

بدون وجود نهادها و تسهیلات فوق کشورها موفق به بهره برداری موثر از فرصتهای اقتصاد جهانی نخواهند شد.

## تنظیم پیامدهای منفی جهانی شدن

جهانی شدن موجب تغییرات ساختاری عمیقی در کلیه اقتصادهای جهان میشود. این روند میتواند موجب تغییر مکان پایگاه تولید از یک کشور به کشور دیگر گردد، برای یک کشور رونق اقتصادی به ارمغان آورد و یک کشور دیگر را با بحرانهای عمیق اقتصادی و اجتماعی مواجه کند. از سوی دیگر، تحولات ساختاری میتواند در درون کشور، بین بخش های اقتصادی و یا بین مناطق مختلف کشور انجام پذیرد. این امر موجب انتقال منابع و عوامل تولید از یک بخش به بخش دیگر و یا یک منطقه به منطقه دیگر خواهد شد. این روند میتواند موجب پیدایش بحرانهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی عمیقی گردد و تعادل و ثبات جامعه را به خطر بیاندازد. برای بهره برداری مطلوب از روند جهانی شدن، دولتهای ملی میبایست با همکاری سایر نهادهای اجتماعی این روند را مدیریت و تنظیم کنند و پیامدهای منفی آنرا کنترل و تنظیم نمایند. انجام این امر مستلزم حمایت از افشار ضربه پذیر است، به گونه ای که حمایت مربوطه مانع از انجام تغییرات ساختاری لازم نگردد.

پیوستن به اقتصاد جهانی غالباً با برنامه های گسترده ای برای آزاد سازی تجارت و بازار مالی و خصوصی سازی همراه است. اجرای این برنامه ها غالباً هزینه اقتصادی و اجتماعی سنگینی را بر جامعه به ویژه افشار کم درآمد تحمیل میکند. مدیریت بهینه این پروسه و حمایت از افشار ضربه پذیر عمدتاً در مسئولیت دولت است. تجربه اصلاحات اقتصادی روسیه نشان دهنده هزینه سنگینی است که مدیریت نادرست اصلاحات میتواند بر جامعه تحمیل کند. در مجموع، روند جهانی شدن اقتصاد ملی را با ریسکهای بیشتری مواجه میسازد، مانند ریسکهای ناشی از آزادسازی تجارت و بازار مالی، تحولات تکنولوژیک و تشدید رقابت بین المللی. این امر موجب تقویت نقش دولت در مدیریت اقتصادی میشود، نه تضعیف آن.

مردم و کشورهای وابسته به صنایع و فعالیتهایی که قادر به رقابت در عرصه جهانی نمیباشند در برابر روند جهانی شدن شدیداً ضربه پذیرند. صنایعی که تحت حمایت سدهای تعرفه ای و سوبسیدهای دولتی میباشند، صنایع کوچک و متوسطی که از ظرفیت محدودی برای پاسخگویی به مقتضیات تجارت آزاد برخوردارند، تولیدکنندگان محصولات کشاورزی و کالاهایی که در رقابت با کالاهای وارداتی میباشند، کارگران بدون تخصص و کلیه کشورها و اقشار اجتماعی متکی به شیوه تولید و مناسبات اقتصادی و اجتماعی سنتی در برابر جهانی شدن، به ویژه بسیار ضربه پذیر میباشند.

از سوی دیگر، نبود قوانین و نهادهای مناسب برای تنظیم بازار کار، نیروی کار، به ویژه اقشار کم درآمد و کم مهارت را در برابر تحولات بازار جهانی ضربه پذیر خواهد کرد. بیمه اجتماعی و سیاستهای تنظیم و توزیع درآمد ابعاد دیگر مدیریت مطلوب روند جهانی شدن میباشند.

## تنظیم فعالیت شرکتهای فراملی

بدون شک، رشد سریع شرکتهای فراملی طی چند دهه گذشته و رقابت شدید کشورها برای جلب سرمایه گذاری خارجی توازن قدرت بین دولت های ملی و شرکتهای فراملی را دگرگون کرده و از قدرت دولتهای ملی کاسته است. در پاره ای از کشورها این تحول بسیار چشمگیر است، زیرا توان اقتصادی شرکتهای فراملی گاه به مراتب بیشتر از قدرت اقتصادی دولت های ملی میباشند. اما در مجموع این تحول به گونه ای نبوده است که دولت های ملی را از صحنه خارج سازد. برعکس دولتهای ملی هنوز بازیگر عمده این صحنه اند و از قدرت قابل توجهی در برابر شرکتهای فراملی برخوردار میباشند.

دولتهای ملی میتوانند با استفاده از سیاستها و ابزار اقتصادی مناسب، فعالیت شرکت های فراملی را در زمینه هایی که دارای اهمیت استراتژیک میباشند، ترغیب کنند. همانطور که در بالا اشاره شد، سرمایه گذاری خارجی در توسعه اقتصادی کشور های آسیای شرقی و جنوب شرقی آسیا، نظیر سنگاپور، مالزی، کره جنوبی و تایوان نقش تعیین کننده ای ایفا نموده است. اما در کلیه این موارد دولتهای ملی این کشورها نقشی منفعل در برابر سرمایه گذاری خارجی

و شرکتهای فراملی نداشته اند. برعکس، به طرق مختلف فعالیت آنها را تنظیم نموده اند.

نمونه های متداول سیاستهایی که برای تشویق و تنظیم فعالیت شرکتهای فراملی و سرمایه گذاری مستقیم خارجی بکار برده میشوند عبارتند از: تعیین بخشهایی که از اولویت استراتژیک برخوردار میباشند، ترغیب سرمایه گذاری مشترک، تعیین حد نصاب برای سهم سرمایه خارجی در صنایع و بخشهای مختلف و تعیین ضوابط برای انتقال تکنولوژی و استفاده از منابع بومی.

علاوه بر موارد فوق، دولتهای ملی میتوانند بر روند انتخاب و انتقال تکنولوژی نیز نظارت نمایند تا اطمینان حاصل کنند که اولاً تکنولوژی مورد استفاده فرسوده و از رده خارج شده نیست. دوما امتیازهایی که به شرکتهای مادر پرداخته میشود بیش از اندازه نباشد. سوماً، با استفاده از تدابیر مناسب، استفاده از منابع بومی و روند انتقال تکنولوژی را ترغیب و تشویق نمایند.

برای مثال، دولت کره جنوبی فعالیت شرکتهای فراملی و مشارکت سرمایه گذاری خارجی را در سه زمینه تشویق نموده است: نخست، بخش هایی که کالاهای واسطه مورد نیاز کشور را تامین و انتقال تکنولوژی پیشرفته را تسهیل میکنند، نظیر پالایش نفت و صنایع پتروشیمی. دوم، بخشهایی که اشتغال را میباشند، مانند نساجی. سوم، بخشهای صادراتی که برای کشور درآمد ارزی تولید میکنند، مانند صنایع الکترونیک. از سوی دیگر، فعالیت شرکتهای فراملی و سرمایه گذاری خارجی در صنایعی که هدف آنها تولید کالاهای مصرفی پردوام برای بازار داخلی میباشد ترغیب نمیشود. در کلیه موارد، پروژه ها میبایست بر پایه سرمایه گذاری مشترک انجام پذیرند. بعلاوه، حد نصاب سهم سرمایه خارجی بسته به گروه صنعت مورد نظر بین 20 تا 50 درصد میباشد. همچنین، دولت بر روند انتخاب و انتقال تکنولوژی نظارت میکند تا اطمینان حاصل نماید که تکنولوژی انتخاب شده مناسب کشور میباشد و تدابیر لازم برای استفاده از منابع بومی و انتقال تکنولوژی صورت گرفته اند.<sup>234</sup> تدابیر فوق در سایر کشورهای آسیای شرقی و جنوب شرقی به نحوی گسترده استفاده شده اند و در کشورهای آمریکای لاتین و آمریکای جنوبی نیز متداول میباشند.

---

<sup>234</sup> Evans (1987)

با توجه به رقابت شدید کشورها برای جلب سرمایه خارجی، تدابیر فوق را میبایست با توجه به موقعیت کشور، وضعیت صنعت مربوطه و سیاستهای کشورهای رقیب بکار برد و از زیاده روی و سیاست های کلی که منعکس کننده شرایط مشخص نمیباشند، اجتناب کرد. توازن قدرت بین دولتهای ملی و شرکتهای فراملی در کشورهای مختلف و صنایع مختلف بسیار متفاوت است.

قدرت چانه زنی و امتیازگیری شرکتهای فراملی تا حد قابل توجهی به مشخصات صنعتی که در آن فعال میباشند بستگی دارد. در بخشهایی مانند صنعت نفت و معادن، شرکتهای فراملی در برابر دولتهای ملی از قدرت امتیازگیری و چانه زنی کمتری برخوردار میباشند. زیرا منابع اولیه این صنایع در هر نقطه و کشوری یافت نمیشود و شرکتهای فراملی در شرایطی نمیباشند که بتوانند خواست دولتهای ملی را نادیده بگیرند. در بخشهایی که نزدیک بودن به بازار مصرف و یا بازار مواد اولیه برای تولید کنندگان دارای اهمیت استراتژیک است، برای مثال به دلیل بالا بودن هزینه حمل و نقل، نیز شرایط مشابهی وجود دارد. در این موارد دولتهای ملی از قدرت امتیازگیری و چانه زنی بیشتری برخوردار میباشند و میتوانند از شرکتهای فراملی امتیازهای بیشتری کسب نمایند.

در صنایعی که تکنولوژی تولید به گونه ای است که سهم سرمایه ثابت و برگشت ناپذیر<sup>235</sup> در کل هزینه تولید بسیار بالا میباشد، مجددا دولتهای ملی از قدرت امتیازگیری و چانه زنی قابل توجهی در برابر شرکتهای فراملی برخوردار میباشند. زیرا پس از انجام پروژه، شرکتهای فراملی در شرایطی نخواهند بود که بتوانند سرمایه خود را به کشورهای دیگر انتقال دهند، چراکه بخش عمده آن از بین رفته و غیر قابل مصرف خواهد بود. البته، در این موارد برتری دولتهای ملی بر شرکتهای فراملی پس از تکمیل پروژه، تحقق خواهد یافت. در مورد یک پروژه مشخص دولتهای ملی میتوانند از این برتری استفاده نمایند، اما چنانچه در این خصوص زیاده روی کنند، شرکتهای فراملی در آینده در کشور مزبور سرمایه گذاری نخواهند کرد.

---

<sup>235</sup> Sunk cost



برعکس، در صنایع کم ریشه و فرار<sup>236</sup> که بخش کوچکی از سرمایه برگشت ناپذیر است، مانند صنایع پوشاک، کفش و اسباب بازی، دولت‌های ملی از قدرت امتیازگیری و چانه زنی کمی برخوردار خواهند بود. زیرا شرکت‌های فراملی با تحمل هزینه نسبتاً کمی قادر خواهند بود سرمایه خود را به کشور دیگری منتقل کنند.

همچنین میبایست توجه داشت که میزان آزادی عمل و محدودیت مداخلات دولت در امور اقتصادی تنها ملاک شرکت‌های فراملی در انتخاب منطقه سرمایه‌گذاری و تولید نیست. بلکه شرکت‌های فراملی غالباً جلب کشورهای می‌شوند که دارای بازارهای بزرگ، با چشم انداز رشد اقتصادی سریع و پایدار میباشند. در شرایط کنونی، تعداد اینگونه کشورها بیشمار نیست. لذا، کشورهایمانند چین و هندوستان از موقعیت مطلوبی در برابر شرکت‌های فراملی برخوردار میباشند.

افزون بر این، همانطور که در بالا گفته شد، فعالیت شرکت‌های فراملی مستلزم وجود مجموعه‌ای گسترده از نهادها و زیرساخت‌های فیزیکی، حقوقی و اقتصادی است. لذا، دولت‌های ملی میتوانند با ایجاد نهادها و زیرساخت‌های مورد نیاز موقعیت خود را در برابر شرکت‌های فراملی تقویت کنند.

از سوی دیگر، دولت‌های ملی میبایست سیاست خود را در برابر شرکت‌های فراملی، در هر بخش بر اساس اهمیت بخش یا صنعت مربوطه در استراتژی اقتصادی کشور تعیین نمایند. برای مثال، در صنایعی مانند نفت که سرمایه بر و نیازمند تکنولوژی پیشرفته هستند اما برای کشور درآمد قابل توجهی تولید میکنند، دولت میبایست از سرمایه‌گذاری شرکت‌های فراملی استقبال کند. در عین حال، سیاست خود را طوری تنظیم نماید که متضمن انتقال تکنولوژی باشد و حداکثر رانت اقتصادی را در درون کشور حفظ کند. با توجه به اینکه نفت تنها در مناطق معدودی موجود میباشد، اجرای این سیاست و ایجاد یک تعادل مطلوب بین جذب سرمایه‌گذاری خارجی و تحصیل حداکثر منافع ملی، پروژه‌ای امکان‌پذیر و ضروری است.

---

<sup>236</sup> Foot loose

همچنین، در صنایعی که کشور دارای مزیت نسبی است و در صورت کسب تکنولوژی لازم، ظرف چند سال میتواند در بازار جهانی به رقابت بپردازد، سیاست دولت در عین استقبال از سرمایه خارجی و شرکتهای فراملی مبیایست به گونه ای باشد که بتواند از فرصتهای موجود به نحوی مطلوب بهره برداری نماید.

برعکس، در صنایعی مانند پوشاک و کفش که برای کشور تولید اشتغال میکنند ولی از اهمیت استراتژیک برخوردار نمیباشند، چنانچه راه اندازی این صنایع در مزیغه سرمایه باشد، دولت میتواند از سرمایه گذاری خارجی و شرکتهای فراملی با آزادی عمل بیشتری استقبال نماید. در واقع، همانطور که در بالا گفته شد، در این صنایع به دلیل فرار بودن سرمایه، امکان امتیازگیری و چانه زنی دولت در برابر شرکتهای فراملی نسبتاً محدود و کمتر است.

در مجموع، چنانچه دولت در برابر شرکتهای فراملی درست عمل کند و سیاستهای خود را در هر بخش براساس موقعیت کشور در اقتصاد جهانی، سیاست سایر کشورها و مشخصات اقتصادی و فنی بخش مربوطه تدوین نماید، موفق خواهد شد تا بر رفتار و عملکرد سرمایه خارجی و شرکتهای فراملی تاثیر بگذارد و از فرصتهای روند جهانی شدن به نحوی مطلوب بهره برداری نماید.

## تحول نقش دولت

بدون شک روند جهانی سازی از قدرت دولت های ملی کاسته و همچنان خواهد کاست. اما همانطور که در بالا نشان داده شد، علیرغم ساده انگاری متداول، دولتهای ملی هنوز دارای نقش تعیین کننده ای در بهره برداری از فرصتهای جهانی شدن و تنظیم پیامدهای آن میباشند.

در واقع آنچه اتفاق افتاده و در حال شکل گیری است تغییر آرایش در تناسب قدرت، نقش و عملکرد دولتهای ملی، سرمایه و نهادهای مدنی است و نه بی مورد شدن دولتهای ملی. با رشد اقتصاد جهانی، از اهمیت فعالیت و نظارت دولت در برخی از عرصه ها کاسته میشود، اما همزمان عرصه های جدیدی

بوجود می‌آیند که مستلزم فعالیت و نظارت دولت می‌باشند. بی شک نقش دولت در اقتصاد جهانی نسبت به نقش آن در اقتصاد پیش از جهانی شدن متفاوت است. برای مثال دولتهای ملی دیگر نمیتوانند فعالیتهای اقتصادی را از طریق برنامه ریزی مرکزی کنترل و دیکته کنند و مجبور به عقب نشینی از بسیاری از عرصه های اقتصادی شده اند. اما این امر بدین معنا نیست که دولتهای ملی دیگر دارای نقش تعیین کننده ای نمیباشند.

دگرگونی در اهمیت و نقش سیاست های تنظیم اقتصادی، نمودی دیگر از این تحول است. آنچه واقع شده، این نیست که سیاست تنظیم اقتصادی دیگر بی مورد است. بلکه ضرورت تنظیم فعالیت اقتصادی از برخی از عرصه ها به عرصه های جدیدتر منتقل شده است. به این معنا که در اثر تحولات اقتصاد جهانی، ضرورت اعمال سیاستهای تنظیمی در برخی از عرصه ها بی مورد شده، اما در برخی از عرصه های جدید و یا موجود ضرورت یافته است. به این ترتیب سیاستهای آزادسازی و کنترل و تنظیم فعالیتهای اقتصادی همزمان مطرح میباشند. برخی از عرصه هایی که کنترل و تنظیم آنها در حال حاضر مطرح میباشند عبارتند از کنترل و تنظیم فعالیت شرکتهای فراملی، وضع قوانین و استانداردهای جدید برای کنترل و کاهش آلودگی محیط زیست، تنظیم حقوق مربوط به فعالیتهای فکری و اختراعات.

# بخش سوم ایران

## فصل پانزدهم

### ساختار سنتی قدرت در ایران

در مورد ساختار قدرت و ماهیت نظام سیاسی قدیم ایران، یعنی نظام و ساختاری که تا پیش از مشروطیت بر ایران حاکم بود، نظریات متفاوتی مطرح شده است. نظریه های شیوه تولید آسیایی، استبداد شرقی، فئودالیسم ایرانی، استبداد ایرانی و پاتریمونالیسم سنتی از این جمله اند. اما این نظریات، علیرغم تفاوت‌هایشان دارای وجوه مشترک قابل توجهی میباشند. تقریباً همه این نظریه ها بر مطلق، خودکامه، شخصی و پدرسالارانه بودن نظام سیاسی قدیم ایران تأکید دارند و دلیل آنرا در عواملی همچون ضعف مالکیت خصوصی، شرایط اقلیمی مانند کم آبی و پراکنده بودن جوامع کشاورزی، مناسبات و تهاجم های قبیله ای و ویژگی های جهان بینی و شریعت اسلام جستجو میکنند.

بر اساس نظریه های فوق، برای ساخت سنتی قدرت در ایران قدیم میتوان مشخصات زیر را برشمرد:

1. سلطنت امری مقدس است که مشروعیت و حقانیت آن از منبع الهی ناشی میشود. به عبارت دیگر، نهادهای دین و دولت، اخلاق و سیاست در هم آمیخته اند. غایت دولت و سیاست پاسداری از دین است. منشا قانون نیز الهی است، نه رای و اراده مردم.
2. قدرت سیاسی (سلطنت) مطلقه است به این معنی که نهاد موثری برای نظارت بر آن وجود ندارد و قدرت همواره بطور مطلق توسط عالی ترین مرجع به اجرا گذاشته میشود. این مشخصه را میتوان در نظریه های پادشاهی ایرانی، خلافت، سلطنت متکی بر خلافت و حتی امامت مشاهده کرد.
3. سلطنت خودکامه است، به این معنی که قدرت نه تنها مطلق بلکه همچنین کاملاً شخصی است، بر اساس قوانین مشخصی اعمال نمیشود و تماماً تابع خواست و امیال شخص پادشاه است.

4. سلطنت پدرا نه است، به این معنی که مردم قاصر و ناتوان از تشخیص مصالح و اداره امور خود قلمداد میشوند.
5. اعمال قدرت و واگذاری وظایف و امتیازات بر اساس دودمانگرایی، مناسبات خویشاوندی و قبیله ای انجام میپذیرد. علیرغم دیوانسالاری گسترده و پیچیده، تفکیکی میان مناصب و اشخاص برقرار نیست. در راس دستگاه دیوان سالاری، سلطنت و شخص پادشاه قرار دارد که به هر مقام و هر اداره به صورت ملک خصوصی خود مینگردد.
6. مرز میان قلمرو زندگی خصوصی و عمومی مغشوش و درهم آمیخته است و حوزه خصوصی از مداخله نهاد دولت مصون نیست.
7. مالکیت خصوصی ضعیف است و تحت استیلای نهاد دولت (سلطنت) قرار دارد.
8. اقتصاد دولت بر پایه خراج گیری استوار است به این معنی که بودجه دولت از محل گرفتن خراج تامین میشود که توسط عمال و کارگزاران دولت، با کاربرد نیروی قهر و زور، از دهقانان و زمینداران ستانده میشود. به عبارت دیگر بخش عمده مازاد تولید جامعه مستقیماً توسط دولت و بر پایه زور ضبط میشود، بر خلاف نظام فنودالی غربی که در آن مازاد تولید جامعه توسط فنودال ها بر پایه ملاحظات اقتصادی ضبط گشته و بخشی از آن بصورت مالیات به دولت و اگذار میشود.
9. به لحاظ اجتماعی، اگرچه طبقات متعددی در جامعه وجود دارند، اما به دلیل فقدان مصونیت و امنیت اجتماعی و حقوق گروهی، همه ضعیف و وابسته به نهاد دولت اند. بدین سبب طبقات اشراف، فنودال و بورژوازی، به شکل نظامهای غربی که در آن طبقات مزبور نیرومند بوده و دارای استقلال نسبی از نهاد دولت میباشند، پدیدار نمیشود.
10. قدرت سیاسی در عین مستبد و خودکامه بودن، همزمان با تکثر و پراکندگی قدرت نیز مواجه است که عمدتاً از ساخت قبیله ای آن ناشی میشود. کشمکش و ستیزه های قبیله ای نه تنها مانع از پیدایش یک سیستم سیاسی و اداری یکپارچه و متمرکز میشوند، بلکه کار انباشت سرمایه و توسعه اقتصادی را نیز دشوار میسازند. زیرا در اثر هر هجوم قبیله ای امر انباشت سرمایه و توسعه اقتصادی گسسته و

برای چندین سال متوقف میشود و در اثر ویرانی های ناشی از لشکرکشی ها، به ویژه انهدام زیرساختهای اقتصادی، ابزار و واحدهای تولید، سرمایه انسانی و منابع اقتصادی، کشور چندین پله از نردبان توسعه اقتصادی به پایین فرو میغلتد.

11. ماهیت و ساختار حکومت دوگانه است، به این معنی که علیرغم مطلق و خودکامه بودن سلطنت، شریعت به موازات سلطنت دارای احکام و نهادهایی است که برای حیطه گسترده ای از زندگی اجتماعی مردم تکلیف تعیین میکنند و بر آنها نظارت دارند

12. پیوند متقابل و ارگانیک بین نهاد دولت و مردم (نهادهای اجتماعی) بسیار ضعیف است. از دید نهاد دولت (سلطنت) مردم، رعیت پادشاه اند، از حقوق تضمین شده ای برخوردار نیستند و موظف به فرمانبرداری از پادشاه میباشند. از دید نهاد دین، مردم، امت اسلام اند که حکومت آن جهانی و قوانین آن الهی، مطلق و کامل است. امت موظف به فرمانبرداری از قوانین شریعت و فرستادگان خداوند (پیامبر و امامان) و در غیاب آنها، ولی فقیه و یا مجتهدین واجد شرایط اند، زیرا در غیاب پیامبر و امامان تنها آنها قادر به درک و تفسیر قوانین الهی میباشند.

پاره ای از علل پیدایش ساختار فوق و موانع تکوین دولت مدرن در ایران را میتوان در تاثیر شرایط اقلیمی ایران، ساختار قبیله ای، ضعف مالکیت خصوصی، درهم آمیختگی نهادهای دین و دولت، نگرش اسلام به حکومت، دوگانگی ساختار حکومت، بی توجهی به مکانیزم های کنترل و نظارت بر قدرت و برخی برداشتهای حاکم بر شریعت اسلام جستجو کرد.

## شرایط اقلیمی

ایران سرزمینی است خشک که بخش قابل توجهی از آن از بیابان ها و زمین های غیر قابل کشت تشکیل میشود. این امر دارای پیامدهای گسترده ای برای شکل بندی مناسبات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در ایران بوده است که از آن میان میتوان از پیدایش جوامع پراکنده معیشتی، پیدایش مناسبات قبیله ای،

گسترش مالکیت جمعی، به ویژه مالکیت دولتی بر زمین، ضعف مالکیت شخصی بر زمین، عدم پیدایش زمینداران و اشراف مستقل از دولت، غلبه یافتن نهاد دولت بر سیر تحولات جامعه و پیدایش حکومت‌های مستبدانه نام برد.

به دلیل شرایط اقلیمی و کمی آب، از سرزمین نسبتاً پهناور ایران تنها کمتر از 10% آن قابل کشت است که نسبتاً پراکنده بوده و در یک و یا چند منطقه بزرگ متمرکز نمیباشد. این امر موجب پیدایش جوامع نسبتاً کوچک و پراکنده ای گردید که به دلیل دوری از یکدیگر و محدود بودن امکانات مبادلات تجاری بین منطقه ای به ناچار بر پایه خود کفایی اداره میشدند. کوچک بودن این جوامع و اتکا به خود کفائی به نوبه خود موجب پیدایش مجموعه ای از جوامع معیشتی با بهره وری اقتصادی نسبتاً پایین و مازاد تولید کم گردید.<sup>237</sup>

افزون بر این، کمبود آب موجب گردید که آب در روند تولید و مناسبات اقتصادی اهمیتی کم و بیش همپای زمین پیدا کند. برای رفع مشکل کمبود آب این جوامع اقدام به ایجاد سیستمها و تدابیری برای تقسیم و مدیریت آب نمودند که در غالب موارد تحت رهبری و کنترل نهاد دولت قرار داشتند. این امر موجب شد که نهاد دولت در ایران، در مقایسه با کشورهای اروپایی، از قدرت بیشتری برخوردار گردد.

از سوی دیگر، تلاش برای افزایش مازاد تولید موجب گسترش مالکیت جمعی، به ویژه مالکیت دولتی زمینهای کشاورزی و ضعف مالکیت خصوصی گردید. این امر انگیزه جوامع روستایی جهت تولید برای بازار را تضعیف کرد و موجب شد تا جوامع روستایی نتوانند از اقتصاد معیشتی خارج گردند و با استفاده از امکانات بازار و داد و ستد وارد مرحله بالاتری از توسعه اقتصادی شوند.

در چنین شرایطی، به دلیل نبود یا ضعف زمین دران مستقل از دولت، ضبط مازاد تولید جامعه مستقیماً توسط دولت و ماموران محلی آن انجام میپذیرفت. از آنجا که دولت مرکزی خارج از روند تولید و به دور از اقتصاد محلی قرار داشت، این امر موجب میشد که ضبط مازاد تولید بر پایه مناسبات اقتصادی و

---

<sup>237</sup> برای توضیحات بیشتر به کتاب «ما چگونه ما شدیم، نوشته صادق زیبا کلام، 1374، انتشارات روزنه» مراجعه کنید.



با توجه به شرایط تولید و مقتضیات جامعه انجام نپذیرد. نهاد دولت توسط نیروی قهر و با استفاده از نیروی نظامی خود بخش قابل توجهی از مازاد تولید جامعه را برای تامین مخارج روز افزون لشکرکشی ها و حفظ دستگاه نظامی و دیوانی خود تصرف میکرد. این نه تنها مانع از انباشت سرمایه و رشد مناسبات طبقاتی میشد، بلکه گسست پیوند بین جامعه و نهاد دولت را تقویت و نهادینه میکرد.

به این ترتیب، مالکیت دولتی همراه با مداخله دولت در تقسیم منابع آب و سیستم ضبط ارزش افزوده تولید از طریق رانت مالیاتی از یکسو مانع پیدایش و رشد مناسبات طبقاتی گشت و از سوی دیگر موجب قدرت بیش از حد نهاد دولت و خودکامگی آن گردید. مجموعه این عوامل نهایتاً مانع از شکل گیری مناسبات طبقاتی، گسترش شهرها، انباشت سرمایه، پاگیری و توسعه نظام سرمایه داری و تکوین دولت مدرن در ایران گشت.

## جنگهای قبیله ای

ساختار قبیله ای و جنگهای پی در پی قبیله ای یکی دیگر از ویژگی های برجسته ساختار قدرت در ایران قدیم است. همانطور که در بالا اشاره شد، کمپایی آب در ایران موجب پیدایش مجموعه ای پراکنده از جوامع کشاورزی خود کفا و معیشتی شد. این امر به نوبه خود موجب گردید که نظام فئودالی، بصورتی که در اروپای غربی رواج یافت، نتواند در ایران پا بگیرد و گسترده شود. زیرا به دلیل پایین بودن سطح مازاد تولید در جوامع کشاورزی، از یکسو و پراکنده بودن این جوامع، از سوی دیگر، شکل گیری قدرتهای فئودالی مستقل بر اساس مالکیت یک یا چند آبادی اساساً میسر نبود. به عبارت دیگر حجم مازاد تولید حاصل از این کار به اندازه کافی نبود که بتواند مبنای پیدایش قدرتهای فئودالی مستقل گردد. در چنین شرایطی نیروی نظامی متحرک و سیال قبیله ها توانست مازاد تولید جوامع کشاورزی پراکنده را در وسعتی نسبتاً گسترده جمع آوری کند و با استفاده از آن به دولت تبدیل شود. اما در مراحل بعدی، دور پایان ناپذیر جنگهای قبیله ای روند توسعه اقتصادی

کشور را آهسته ساخت، موجب پیدایش گسست بین جامعه و نهاد دولت گشت و به پیدایش حکومت‌های مستبد انجامید.<sup>238</sup>

در اثر هر جنگ قبیله ای بخش قابل توجهی از سرمایه فیزیکی و انسانی کشور از بین میرفت، سیر تکاملی جامعه از هم می‌گسست و جامعه از نردبان توسعه و تکامل چندین پله به پایین فرو می‌غلطید. افزون بر این، دولت قبیله پیروز که دارای پیوند های کمی با بستر اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی قبایل مغلوب بود بر فراز جامعه قرار می‌گرفت و با وضع مالیات‌های سنگین اقدام به ضبط ارزش افزوده جامعه جهت تأمین هزینه دستگاه نظامی و دیوانی خود می‌کرد. تداوم این شرایط موجب گسست نهاد دولت از مردم و نهادینه شدن خودکامگی و استبداد گردید.

### ضعف مالکیت خصوصی

گسترش مالکیت دولتی بر زمین و نا امنی ناشی از جنگ‌های قبیله ای موجب تضعیف مالکیت خصوصی و عدم پیدایش طبقه زمینداران و اشراف مستقل از دولت گردید. این امر پایگاه استبدادی دولت را تقویت کرد و آهنگ توسعه اقتصادی کشور را آهسته ساخت.

بررسی وضع مالکیت در عصر صفوی نشان میدهد که در ایران چهار نوع مالکیت زمین وجود داشته است: زمین های متعلق به شاه، زمین های دولتی، موقوفه و زمین های متعلق به افراد.<sup>239</sup> در دوران قاجار نیز مالکیت زمین همچنان بر چهار نوع بود. زمین های متعلق به شاه خالصه نام داشتند و شکل اساسی زمین های دولتی، تیول بود. در این تقسیم بندی، زمین های متعلق به افراد همواره از کمترین اهمیت برخوردار بوده اند. در حوزه تجارت نیز مالکیت خصوصی چندان محترم نبود. آنچنانکه در بسیاری از موارد وقف راه گریزی برای فرار از دستبرد دولت و امنیت سرمایه به حساب میرفت.<sup>240</sup>

---

238 کاتوزیان، چهارده مقاله در ادبیات، اجتماع، فلسفه و اقتصاد، تهران، نشر مرکز 1374

239 مینورسکی، تذکره الملوک

240 کاتوزیان، چهارده مقاله در ادبیات، اجتماع، فلسفه و اقتصاد، تهران، نشر مرکز 1374

در مجموع، بخش عمده زمین های کشاورزی در مالکیت دولت و یا پادشاه قرار داشت که حق بهره برداری از آنها را بر اساس ضوابط مختلف به افراد مورد نظر واگذار میکرد. مالکیت خصوصی بر زمین تا حد معینی وجود داشت، اما دامنه آن محدود و اساسا وابسته به قدرت دولت بود. به این ترتیب، دامنه گسترده مالکیت دولتی بر زمین مانع از رشد طبقه ملاکان مستقل از دولت گردید. این امر دارای دو پیامد مهم بود که نقش مهمی در توسعه اقتصادی و سیاسی ایران ایفا کردند.

اولا طبقه مالکان وابسته به دولت، به دلیل ضعف و عدم استقلال نتوانست به صورت نهادی در برابر دولت عمل کند و نهاد دولت را تبدیل به دستگاهی قانونمند سازد و از خودسرانه عمل کردن آن جلوگیری نماید. دوما، نبود طبقه مزبور موجب شد که ضبط مازاد تولید جامعه مستقیما توسط دولت و بر پایه زور انجام پذیرد، نه توسط زمینداران مستقل از دولت و برپایه ملاحظات اقتصادی و با توجه به شرایط محلی.

در جوامع فنودالی اروپای غربی مشارکت زمینداران مستقل از دولت در روند تولید و اقتصاد محلی موجب میشد که ضبط ارزش افزوده تولید بر پایه مناسبات اقتصادی و با توجه به شرایط تولید و مقتضیات جامعه انجام پذیرد. این امر همچنان موجب تقویت پایگاه طبقاتی زمینداران و رشد مناسبات طبقاتی میشد. اما در ایران، به دلیل گسترش مالکیت دولتی و نبود زمینداران مستقل از دولت، ضبط ارزش افزوده تولید جامعه مستقیما توسط دولت و ماموران محلی آن انجام میپذیرفت. از آنجا که دولت مرکزی خارج از روند تولید و به دور از اقتصاد محلی قرار داشت، این امر موجب میشد که ارزش افزوده تولید بر پایه مناسبات اقتصادی و با توجه به شرایط تولید و مقتضیات جامعه انجام پذیرد. نهاد دولت توسط نیروی قهر، با استفاده از نیروی نظامی خود بخش قابل توجهی از ارزش افزوده جامعه را برای تامین مخارج روز افزون لشکرکشی ها و حفظ دستگاه نظامی و دیوانی خود تصرف میکرد. این نه تنها مانع از انباشت سرمایه و رشد مناسبات طبقاتی شد، بلکه گسست پیوند بین جامعه و نهاد دولت را تقویت و نهادینه کرد.

به این ترتیب، سیستم مالکیت امتیازی مانع از پیدایش طبقه اشراف مستقل از دولت، قانونمند شدن نهاد دولت و محدود گشتن قدرت مطلقه دولت در ایران گردید و بصورت مانعی در برابر توسعه اقتصادی و سیاسی ایران عمل کرد و

نهایتاً به پیدایش دولتهای مطلقه و نهادینه شدن استبداد انجامید. نهاد دولت روند بازتولید مناسبات اقتصادی را تامین و تضمین میکرد، اما همزمان خارج و برفراز مناسبات اقتصادی قرار داشت. به این ترتیب، مالکیت دولتی همراه با سیستم ضبط ارزش افزوده تولید از طریق رانت مالیاتی از یکسو مانع از پیدایش و رشد مناسبات طبقاتی گشت و از سوی دیگر موجب قدرت بیش از حد نهاد دولت و خودکامگی آن گردید.

## خودکامگی و پدرسالاری

ماکس وبر در یک تقسیم بندی کلی انواع اقتدار را به سه نوع کلی سنتی، کاریزماتیک، و عقلانی تقسیم میکند. در اقتدار سنتی توزیع و تخصیص منابع قدرت بر اساس سنت ها صورت میگیرد و فرمان و حکم بر اساس سنت صادر میشود و اطاعت نیز بر همین اساس انجام میپذیرد. وبر اصطلاح پاتریمونیالیسم سنتی را برای توصیف این اقتدار بکار برده است.<sup>241</sup>

در چارچوب بالا، گفتمان حاکم بر ایران در دوره اسلامی تا پیش از انقلاب مشروطه، نوعی پاتریمونیالیسم سنتی است که ترکیبی از عناصر ایرانشهری، اسلامی و یونانی میباشد. در این سیستم نهاد دولت عملاً به زایده و بازوی خانواده یا دربار پادشاه و به دستگاهی اداری برای جمع آوری مالیات تبدیل میشود. نهاد دولت نه بر اساس قانون، بلکه بر پایه امیال و خواسته های پادشاه و بصورت ابزاری در دست وی برای اعمال حکومت مطلقه و خودکامه عمل میکند که مافوق طبقات اجتماعی مینشیند و دغدغه اصلی آن اخذ حداکثر مالیات از دهقانان و زمینداران با توسل به ارباب و زور میباشد. این امر، با ترویج بی قانونی و خودکامگی نه تنها موجب پیدایش گسست بین نهاد دولت و جامعه میشود، بلکه با تضعیف انگیزه مالکیت خصوصی و ضبط مازاد تولید جامعه بر اساس نیروی قهر و نه ملاحظاتی اقتصادی، بصورت مانعی در برابر توسعه اقتصادی و سیاسی جامعه عمل میکند. وبر این سیستم را پدرسالاری شرقی میخواند زیرا در آن نهاد موثری وجود ندارد که بتواند قدرت مطلق پادشاه را کنترل و محدود سازد. حاکم با سرزمین و مردم تحت حکومت خود

---

241 حسین بشیریه، 1374، جامعه شناسی سیاسی، تهران، نشر نی

مانند ملک شخصی خویش رفتار میکند، بر فراز دولت، طبقات اجتماعی و نهادهای اقتصادی قرار میگیرد و آنها را به ابزار حکومت مطلقه و مستبدانه خود تنزل میدهد.<sup>242</sup>

## پیوند دین و دولت

در هم آمیختگی نهادهای دین و دولت و پیوند اخلاق و سیاست ویژگی برجسته ساختار قدرت در ایران قدیم است. شایان توجه است که پیوند دین و دولت دارای پیشینه ایرانشهری است. در اندیشه ایرانشهری فره ایزدی، پادشاه سایه خداوند در روی زمین است. در واقع دین اساس و پادشاهی نگهبان آن محسوب میشود. ابن خلدون دلیل این امر را در ساختار قبیله ای جامعه جستجو میکند. به باور وی، عصبیت قبیله ای به تنهایی قادر به تاسیس یک دولت فراگیر نیست. لذا، برای تاسیس یک امپراتوری بزرگ به نیرویی مکمل احتیاج دارد که آنرا دین فراهم میسازد. دین، عصبیتی تازه بوجود میآورد که همانا ایمان مطلق به اوامر شرع و اطاعت از شارع است.<sup>243</sup> در این چارچوب قدرت سیاسی از آن پادشاه است، منتهی پادشاه مشروعیت خود را از نهاد دین میگیرد و موظف به پاسداری از دین است.

اما اسلام از چارچوب فوق بسیار فراتر میرود. حکومت در اسلام اساساً حکومت دینی است، یعنی وظیفه نگهبانی از دین و سیاست دنیا هر دو بر عهده نهاد دین است. فلسفه حکومت در اسلام، حکومت را اساساً حق پروردگار میدانند که به پیامبر و اگذار شده است و پس از پیامبر نهاد خلافت یا امامت پاسدار آن میباشد. همانطور که «فون گرونه بام» خاطر نشان میکنند، «از نظر اسلام هدف انسان عبادت خداست و عبادت کامل به وجود امت سازمان یافته ای از معتقدان نیاز دارد. چنین امتی خود محتاج حکومت است و نخستین

---

<sup>242</sup> برای توضیحات بیشتر رجوع کنید به «اسلام، سنت، دولت مدرن، سید علی میر موسوی، 1384، انتشارات نی»

<sup>243</sup> فلسفه تاریخ ابن خلدون، محسن مهدی، ترجمه مسعودی، انتشارات علمی و فرهنگی،

هدف حکومت فراهم آوردن امکانات عبادت است.»<sup>244</sup> در تحقق این هدف، حکومت اسلامی با سه وظیفه اصلی روبروست: نخست، حمایت از امت اسلامی در برابر جهان غیر اسلامی، دوم حمایت از امت اسلامی در برابر انشقاق و الحاد و سوم، تحمیل زندگی درست، یعنی زندگی منطبق با موازین شریعت.<sup>245</sup> به عبارت دیگر، حکومت در اسلام اساساً حکومت دینی است که قوانین آن از سوی خداوند به وسیله پیامبر بر مردم فرض و واجب گردیده است. پس از پیامبر وظیفه حفظ حکومت اسلامی بر عهده نهاد خلافت یا امامت است. به گفته ابن خلدون، «خلافت در حقیقت جانشینی صاحب شریعت است به منظور نگهداری از دین و سیاست دنیا به وسیله دین. خلافت برای آن است که مردم طبق موازین شرعی که مصلحت آن جهان و این جهان آنان را در نظر میگیرد هدایت شوند».<sup>246</sup>

پس از پیامبر، در مورد مقام خلافت در میان مسلمانان اختلاف نظر بوجود آمد. اهل تسنن بر آن شدند که جانشین پیغمبر، یعنی خلیفه میبایست از قبیله قریش باشد، منتهی برای مردم در امر برگزیدن یک فرد صالح از میان قبیله قریش حق انتخاب قایل شدند. شیعیان امر خلافت (امامت) را یکی از ارکان دین دانستند که اساساً نمیتواند به نظر امت واگذار شود. بر این اساس شیعیان بر آن شدند که حضرت محمد، علی را به جانشینی خود تعیین کرده است و حکومت از آن علی و خانواده او است. از سوی دیگر، خوارج تساوی همه مسلمانان، عرب و غیر عرب را در امر انتخاب خلیفه و خلیفه شدن ضروری دانستند. بر این اساس نه تنها هر مسلمانی باید دارای حق انتخاب کردن خلیفه باشد، بلکه هر مسلمانی میبایست بتواند به خلافت انتخاب شود. در این راستا، گرایش‌های دیگری نیز به مرور مطرح گشتند.

<sup>244</sup> Von grunebaum, G.E., Islam, essays in the Nature and Growth of a Cultural Tradition, Routledge & Kegan Paul Ltd

<sup>245</sup> نظریه دولت در ایران، نوشته آن.کی.اس. لمبتون، گردآوری و ترجمه چنگیز پهلوان، نشر گوی، تهران 1379

<sup>246</sup> عبدالرحمن ابن خلدون، مقدمه ابن خلدون، ترجمه پروین گنابادی، تهران، بنگاه ترجمه و نشر کتاب

گرچه تفاوت بین این گرایشها از اهمیت کلیدی برخوردار میباشد، اما همه این گرایشها در اساس یکسان اند، یعنی از دید همه آنها حکومت دینی است، قانون و حکومت الهی است و مشروعیت حکومت اساسا از انتصاب به پرودگار و پیامبر و اجرای احکام شریعت برمیخیزد. همانطور که ابن خلدون تصریح میکند، «امام یا خلیفه نماینده خدا و قانونگذار عالی و رئیس دنیوی و معنوی جهان اسلام است و همه قدرتهای لازم را برای هدایت جهان در وجود خود متمرکز میکند». به عبارت دیگر، در اسلام وظیفه نگهبانی از دین و سیاست دنیا هر دو بر عهده نهاد دین است. استنباط اصلی اسلام از دولت، یک حکومت دینی است که در آن قدرت سیاسی در دست مذهبیین است و مذهب بر دولت غلبه دارد. در صورتیکه در نظام پادشاهی ایرانی، قدرت سیاسی از آن پادشاه بود. گرچه پادشاه مشروعیت خود را از نهاد دین میگیرفت و موظف به پاسداری از دین بود، اما نهاد دین قدرت سیاسی را از آن خود نمیدانست.

## دوگانگی قدرت

فتوحات اسلام، آن را با امپراتوری های ایران و بیزانس که نظام اداری بسیار تکامل یافته ای داشتند مرتبط ساخت. دشواری و چالشهای اداره یک حکومت گسترده، از یکسو و آشنایی و ارتباط با امپراتوری های ایران و بیزانس، از سوی دیگر، به تدریج تحولات عمیقی در دستگاه خلافت بوجود آورد و آنرا به نظام حکومت سلطانی نزدیک کرد.

از سوی دیگر، با گسترش و پراکنده شدن اسلام و دور شدن کشورهای اسلامی از یکدیگر، کنترل امور و اعمال حکومت از مرکز برای خلیفه دشوار و عملا غیر ممکن گشت. این امر موجب شد تا انتخاب خلیفه یا امام دیگری در کشورهایی که از مقرر حکومت دور بودند مجاز شمرده شود. افزون بر این، با گذشت زمان و ضعیف شدن حکومت خلفای مرکزی، پادشاهان محلی به تدریج قدرت یافتند و اداره امور سیاسی را مجددا به دست گرفتند. این روند به ویژه در ایران بسیار برجسته بود.

پس از گسترش اسلام به ایران، پیدایش نهاد خلافت موجب ابهام مبنای مشروعیت قدرت پادشاهان ایرانی گشت. اما دیریبی نپایید که دستگاه خلافت به

کنترل نهاد سلطنت در آمد و شیوه حکومت کم و بیش به سبک ایران قدیم باز گشت، فقهای اسلام شاهان را سایه خداوند روی زمین خواندند و اندیشه فره ایزدی بار دیگر به تدریج رواج یافت. در عصر صفوی مبنای الهی قدرت سیاسی به شیوه ای کامل ترمیم شد و نظریه سیاسی شیعه در خصوص امامت برای تشریح قدرت و حکومت بکار گرفته شد. در عصر صفوی روحانیون مذهبی در واقع دست پرورده قدرت دربار بودند و شاهان صفوی خود را نماینده امام زمان و حتی مامور خداوند و سایه خدا روی زمین تلقی میکردند.<sup>247</sup>

در ایران گرچه پادشاهان در عمل قدرت سیاسی را مجدداً از آن خود کردند، اما پس از اسلام اوضاع دقیقاً مانند پیش نبود. در ایران پیش از اسلام، پادشاهان مشروعیت خود را از نهاد دین می‌گرفتند، اما نهاد دین داعیه قدرت سیاسی نداشت. در حالیکه اسلام قدرت سیاسی را اساساً از آن نهاد دین میداند. پس از آنکه پادشاهان ایرانی قدرت سیاسی خود را باز یافتند، داعیه قدرت سیاسی نهاد دین (اسلام) مسکوت گذاشته شد، اما هیچگاه کنار گذاشته نشد. لذا، پس از اسلام (تا پیش از جمهوری اسلامی) ما در ساختار حکومت ایران با یک دوگانگی پایه ای روبرو هستیم. نهاد دین که قدرت سیاسی را اساساً از آن خود میداند اما توانایی کسب و اعمال حکومت را ندارد و نهاد سلطنت که قدرت سیاسی را در عمل در دست دارد و برای مشروعیت خود متکی به نهاد دین است. به این ترتیب رابطه نهاد دین با نهاد سلطنت بین توجیه فرمانبرداری از سلطنت و تلاش برای بازیابی و اعمال سیطره خود بر نهاد سلطنت همواره در نوسان است. لذا، در عمل، هر لحظه که قدرت نهاد سلطنت تضعیف میشود، نهاد دین دوباره در صحنه سیاست سربرمیآورد تا قدرت سیاسی را بدست گیرد.

در عرصه نظر، اندیشه پردازان اسلامی برای توجیه شرایط جدید، یعنی وضعیتی که نهاد دین قدرت سیاسی خود را از دست داده بود و ناچار به پذیرش سیطره سیاسی نهاد سلطنت بود، نظریه های متعددی مطرح ساختند. هدف اصلی این نظریه ها عمدتاً آشتی دادن نهاد دین با نهاد سلطنت بود. گروہ بزرگی از این تلاشها در راستای دادن چهره مذهبی به مقام پادشاه و مطرح

---

<sup>247</sup> نظریه دولت در ایران، نوشته آن.کی.اس. لمبتون، گردآوری و ترجمه چنگیز پهلوان، نشر گبو، تهران 1379



ساختن آن به عنوان برگزیده خداوند، سایه خدا بر روی زمین، وارث پیامبر و یا جانشین امام بودند. پایه دیگر این تلاشها بر این نظریه استوار بود که بمنظور دوری جستن از اغتشاش و هرج و مرج، اطاعت از پادشاه بر امت مسلمان واجب است.

در میان اهل تسنن، تلاش غزالی به ویژه شایان توجه است. غزالی برای حفظ زندگی مذهبی امت سعی کرد تا رابطه ای جدید میان خلیفه و سلطان برقرار کند که مبتنی بر همکاری خلیفه با صاحب قدرت واقعی باشد. در این راستا، غزالی نوعی مصالحه را مطرح میکند که اعتبار حکومت سلطان، تنها با ادای سوگند بیعت با خلیفه و تعیین خلیفه توسط سلطان استقرار می یابد. به عبارت دیگر، قدرت ساختاری از آن خلیفه است، اما قدرت سازنده یا سیاسی از آن سلطان میباشد. در میان شیعیان، نزدیک کردن نهاد دین و سلطنت با دشواری بیشتری روبرو شد، اما آنها نیز کم و بیش در این جهت حرکت کردند.

در راستای فوق، در اندیشه سیاسی شیعه دو رهیافت اصلی سلبی و ایجابی شکل گرفت. رهیافت ایجابی خود دارای دوگرایش است که به نظریه «سلطنت مشروعه» و نظریه «ولایت انتصابی عامه فقیه» معروف میباشند. نظریه «سلطنت مشروعه» بر پایه اندیشه «اذن به سلطان» استوار است.<sup>248</sup> واژه اذن به معنای اجازه دادن تصرف و آزادی عمل و رفع محرومیت از کسی است که شرعا ممنوع از تصرف و محروم از آزادی عمل میباشد. بنا بر این اندیشه «اذن به سلطان» به معنای دادن اجازه به سلطان برای تصرف حکومت و سلطنت در غیبت امام معصوم است، مشروط بر آنکه سلطنت را برای حفظ، پاسداری و ترویج دین اسلام بکار گیرد. از سوی دیگر، نظریه «ولایت انتصابی عامه فقیه» امر حکومت و ولایت سیاسی را در عصر غیبت امام معصوم به ولی فقیه و اگذار میکند و به این ترتیب دامنه ولایت فقها را به امور سلطانی گسترش میدهد.

از منظر رهیافت سلبی حکومت مطلوب تنها با حضور امام معصوم قابل تحقق میباشد و در غیاب وی هر نوع حکومتی خصلت جائزانه، ستمکارانه و نا به حق دارد. رهیافت سلبی، سلطنت را به دو دسته کلی عادل و جائز تقسیم میکند. سلطنت عادل تنها با حضور امام معصوم قابل تحقق است. در غیاب

---

<sup>248</sup> سید علی موسوی، 1384، اسلام، سنت، دولت مدرن، نشر نی

امام معصوم، سلطنت جائر است، اما میتواند جائرمومن و یا جائر کافر باشد. به این ترتیب، رهیافت سلبی بر محدودیت ولایت فقها در عصر غیبت و ماهیت غاصبانه و جائرانه سلطنت غیر معصوم تأکید دارد. از این منظر، ماهیت جوری سلطنت حتی با اذن فقیه جامع الشرایط نیز تبدیل نخواهد شد، زیرا قلمرو ولایت فقیه امور سلطانی را دربرنمیگیرد و از محدوده حسبیه و قضاوت تجاوز نمیکند.<sup>249</sup> به اعتقاد عده ای از نظریه پردازان رهیافت سلبی در بسیاری از مواقع موجب بروز شکاف بین حکومت و مردم دیندار شده، عدم مشارکت مردم در امور سیاسی را دامن زده است.

رهیافت ایجابی در زمان صفویه با طرح اندیشه «اذن به سلطان» رونق یافت و عمدتاً برای مشروعیت بخشیدن به حکومت صفویه بکار گرفته شد. با بروز بیعدالتی ها و زیاده روی های سلاطین صفویه این نظریه به تدریج برای نهاد دین تولید اشکال کرد و نهاد دین را به سوی نظریه سلبی سوق داد. در عصر قاجار رهیافت سلبی در مجموع مسلط بود، گرچه در پایان این دوره، در روند نهضت مشروطیت و بمنظور احیا قدرت اسلام نظریه سلطنت مشروعه مجدداً مورد توجه قرار گرفت.<sup>250</sup>

## نبود مکانیزم نظارت بر قدرت

با باور خانم لمبتون در اندیشه سیاسی ایران و اسلام به این اصل که چه کسی میبایست بر نگهبان نظارت کند توجه نشده است، در نتیجه در ساختار سیاسی جامعه ایران نهادهای نظارت کننده بر قدرت سربرنیآورده اند و قدرت همواره

---

<sup>249</sup> همانجا

<sup>250</sup> علاوه بر نظریه های فوق که غالب بودند، نظریات متعدد دیگری نیز مطرح شده اند که از اهمیت قابل توجهی برخوردار میباشند. از این میان مکتب معتزله به ویژه شایان توجه است. معتزله، بندگان خدا را صاحب افعال خود میدانند و برآن است که انسان در رفتار و کردار خود آزاد است. مطابق این نظر، فقط اجرای احکام شرع واجب است و هرگاه امت بر عدالت و اجرای احکام خدا توافق کند نیازی به امامت نخواهد داشت. برای توضیحات بیشتر پیرامون این نظریات مراجعه کنید به کتاب «اندیشه سیاسی در اسلام معاصر، نوشته حمید عنایت، انتشارات خوارزمی، 1362» و «نظریه دولت در ایران، نوشته آن.کی.اس. لمبتون، گردآوری و ترجمه چنگیز پهلوان، نشر گیبو، تهران 1379»

بطور مطلق توسط عالی ترین مرجع به اجرا در آمده است. به اعتقاد وی این ضعف را میتوان در نظریه های پادشاهی ایرانی، خلافت، سلطنت متکی بر خلافت و حتی امامت مشاهده کرد. به عبارت دیگر، در کلیه این موارد مشروعیت قدرت، منشاء الهی و فوق مردمی دارد.<sup>251</sup>

در دولت مدرن مشروعیت حکومت از مردم برمیخیزد. در دیدگاه فوق مشروعیت حکومت دارای خواستگاهی الهی است که از طریق پیامبر به انسان واگذار شده و حدود آن در شریعت تعیین شده است. چون فهم شریعت تنها از عهده مجتهدان برمیآید حکومت میبایست با اذن ایشان و با نظارت آنها انجام پذیرد. در حاشیه، مردم نیز در اعمال حاکمیت و تعیین خط مشی دارای سهم اند، اما حدود این سهم مقید به شریعت است و توسط فقیه تعیین میگردد.

در این چارچوب، همانطور که در پیش اشاره شد، نخستین هدف حکومت فراهم آوردن امکانات عبادت است. به این منظور حکومت وظیفه دارد که یکایک مسلمانان را از آسیبها و صدمات مصون دارد و به مصلحت عمومی عمل کند. قوانین حکومت نیز در غالب شریعت از سوی خداوند به وسیله پیامبر بر مردم فرض و واجب گردیده است. قدرت حکومت بر اثر هیچیک از حقوق سیاسی افراد مسلمان محدود نمیشود مگر به وسیله شریعت.

## شریعت اسلام

علاوه بر موارد بالا، عده ای از نظریه پردازان بر این باورند که فراگیری و انعطاف ناپذیری شریعت اسلام و نگرش آن به اموری مانند مالکیت، به ویژه مالکیت خصوصی، ارث، مال اندوزی، ربا، آزادی، قانون، برابری در برابر قانون، بصورت مانعی در برابر شکل گیری مناسبات سرمایه داری و تکوین دولت مدرن در ایران عمل کرده است.<sup>252</sup>

---

<sup>251</sup> همانجا

<sup>252</sup> این نظریه پردازان غالبا تحت تاثیر نظریه های «ویر» و اندرسون میباشند

(Anderson, 1974)

فلسفه مالکیت اسلام، مالکیت بر زمین را اساساً حق پروردگار میداند و به مالکیت انسان بر زمین به عنوان ودیعه ای مینگرد که از سوی خداوند به صورت موقت به وی واگذار شده است. این امر انگیزه مالکیت خصوصی را تضعیف کرده، موجب رواج مالکیت جمعی، چه شکل دولتی و یا غیردولتی آن، نظیر مالکیت نهادهای مذهبی و موقوفه گردیده است. افزون بر این، احکام مربوط به ارث نیز با جلوگیری از تمرکز مالکیت خصوصی و کند کردن آهنگ انباشت سرمایه به صورت مانعی در برابر توسعه اقتصادی و نیرومند شدن نهاد مالکیت خصوصی عمل کرده است. به این ترتیب، در جوامع اسلامی احکام مربوط به مالکیت و ارث مانع از پیدایش و رشد زمینداران بزرگ و مستقل در مناطق روستایی و تجار مستقل و قدرتمند در مناطق شهری گردید، برخلاف جوامع اروپای غربی که در آنها مناسبات رایج مالکیت فئودالی موجب پیدایش و رشد زمینداران پر قدرت و مستقل در مناطق روستایی و تجار مستقل در مناطق شهری شد. همانطور که در بالا اشاره شد، این امر پایگاه استبدادی دولت را تقویت کرد و آهنگ توسعه اقتصادی کشور را آهسته ساخت. مسئله ربا و زشت شماری مال اندوزی، با تضعیف انگیزه انباشت سرمایه نیز نقش مشابهی ایفا کرده است.

در سطحی پایه ای تر، نگرش متداول اسلام به امر حکومت، به ویژه در هم آمیختگی نهادهای دین و دولت، و تعریف آن از مفاهیم قانون، برابری در برابر قانون و آزادی نیز بصورت مانعی در برابر تکوین دولت مدرن در ایران عمل کرده است.

در گفتمان مدرن، قانون موضوعه بر بنیادهای قرارداد اجتماعی و اراده مردم بمنظور حفظ نظم و برقراری عدالت استوار است. به عبارت دیگر، اداره امور جامعه تابع اراده خودکامه پادشاه یا حاکم سیاسی نیست، بلکه حوزه عمومی تحت پوشش قانون قرار دارد و توسط مجموعه قوانین مدونی اداره میشود که مشروعیت آنها از اراده انسان برمیخیزد. اما در گفتمان اسلام، قانون دارای منشا الهی است. بالاترین و کامل ترین قانون، قانون الهی است که توسط پیامبر بر مردم آشکار شده است. فهم قانون شریعت امری تخصصی است که تنها از عهده عالمان و مجتهدان ساخته است. افزون بر این، شریعت هم بر حوزه عمومی ناظر است و هم بر حوزه خصوصی. به عبارت دیگر، مرز حوزه های عمومی و خصوصی در هم آمیخته است. در نهایت، در این چارچوب اساساً هیچ ضرورتی به وضع قانون برای ایجاد نظم و برقراری

عدالت وجود ندارد و چنین کاری اساساً دخالت در دین و بدعت محسوب میشود که جلوگیری از آن وظیفه شرعی است.

در مورد مفاهیم برابری در برابر قانون و آزادی نیز مشکلات مشابهی وجود دارد. در گفتمان اسلام، برابری در برابر قانون بدون در نظر گرفتن عواملی مانند مذهب و جنسیت اساساً با شریعت مغایر است. به گفته شیخ فضل الله نوری، «مساوات و برابری در برابر قانون در اسلام محال است زیرا در بسیاری از احکام اسلام به عدم تساوی بر اساس جنسیت، مذهب، جنون، سن و مانند آن حکم شده است». برای گریز از این تنگنا عده ای از مجتهدین، اصل «برابری در برابر قانون» را به «برابری در اجرای قانون» تعبیر کرده اند تا آنرا با شریعت سازگار سازند. اما مفهوم «برابری در اجرای قانون» اساساً با مفهوم «برابری در برابر قانون» از پایه متفاوت است.

در گفتمان مدرن، آزادی به معنای آزادی از بندگی دولت و به عنوان یک حق مطرح است. در این چارچوب، هر فرد تا آنجا که حقوق دیگران را پایمال نکند حق دارد آنچه میخواهد بکند. در حالیکه در گفتمان اسلام آزادی یک «اصل دینی» است، نه یک حق انسانی. تفاوت این دو برداشت در نوع محدودیت هایی است که این دو گفتمان بر آزادی قائل میشوند. در چارچوب گفتمان مدرن، آزادی اساساً امری فرآ دینی است که تنها بر اساس قانون ناشی از اراده همگانی محدودیت پذیر است. اما در گفتمان اسلام، حدود آزادی توسط احکام دینی و شریعت تعریف میشود که دارای منشا الهی است و فهم آن تخصصی و بر عهده مجتهد واجدالشرایط است. این امر نه تنها آزادی را مقید به شریعت میکند (نه قانون متکی بر اراده همگانی)، بلکه باب مداخله مجتهدین در حوزه شخصی و عمومی را نیز میگذشاید.

به باور عده ای از نظریه پردازان، موارد فوق بصورت مانعی در برابر تکوین دولت مدرن در ایران عمل کرده، کار کنترل و نظارت بر قدرت سیاسی را دشوار ساخته و در عمل بصورت یکی از عوامل شکل گیری دولتهای مطلقه و خودکامه و تداخل حوزه های عمومی و خصوصی عمل نموده است.

## عوامل خارجی

کلیه نظریه های بالا دلیل عدم توسعه نظام سرمایه داری و تکوین دولت مدرن در ایران را در عوامل درونی، یعنی در مناسبات و ساختار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور جستجو میکنند. بدیهی است که علاوه بر عوامل بالا، مبنایست به عوامل خارجی، یعنی فشار نظام جهانی، نفوذ نیروهای کشورهای بیگانه در ایران و چگونگی رابطه ایران با جهان خارج، به ویژه کشورهای روسیه، انگلیس و فرانسه نیز توجه داشت. زیرا این عوامل دارای تاثیر چشمگیری بر ساختار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ایران، و سیر تحولات جامعه ایران بوده اند. اما نقش برجسته این عوامل در سیر تحولات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی ایران عمدتاً به قرن نوزدهم به بعد، یعنی دوره ایران مدرن و دوره گذار از ساختار قدیم به ساختار جدید قدرت مربوط میشود. لذا، نمیتوان از آن به عنوان یک مشخصه برجسته ساختار قدرت در ایران قدیم نام برد.

## فصل شانزدهم

### مشروطیت

#### درآمد

انقلاب مشروطیت حاصل ائتلاف نیروهای سنتی و نوگرا بود و به همین دلیل نوعی دوگانگی در اهداف و نگرش، آنرا از درون تضعیف کرد. اهداف اصلی انقلاب مشروطه عبارت بودند از مبارزه با استبداد و تحدید قدرت مطلقه و خودکامه سلطنت و ایجاد یک حکومت مرکزی مقتدر و کارآمد که بتواند تمامیت ارضی و استقلال کشور را در برابر قدرت فزاینده غرب حفظ کرده و موجبات ترقی کشور را فراهم آورد. نوگرایان تحقق این اهداف را در قانون متکی بر اراده مردم، مشروطیت قدرت و پیروی آن از قانون، برابری در برابر قانون، آزادی سیاسی و نوسازی فرهنگی و سیاسی کشور جستجو میکردند. درحالیکه نیروهای سنتی، یعنی مشروطه خواهان، تحقق این اهداف را در مقید شدن سلطنت به شریعت و احیای اسلام میدانستند و نیروهای میانه رو، یعنی اکثریت مشروطه خواهان در پی بازخوانی اسلام و درآمیختن مفاهیم نو و کهنه برآمدند.

پروژه مشروطه به دلیل دوگانگی و تناقض های درونی خود، قدرت نیروهای سنتی، کشمکش بین مشروطه و مشروطه خواهان، رقابتهای مخرب بین مشروطه خواهان و مداخله کشورهای خارجی، به بحرانهای اقتصادی و سیاسی شدید و از هم گسیختگی اوضاع داخلی انجامید و نهایتاً در نهادینه کردن مردم سالاری شکست خورد و نتوانست به اهداف خود جامه عمل بپوشاند.

با اینهمه، جنبش مشروطه مرزهای گفتمان سنتی قدرت را به عقب راند و با تغییر ساختار قدرت از «دین - سلطنت» به «دین - سلطنت - مردم»، یعنی با وارد کردن عنصر اراده مردم به ساختار قدرت قدیم، ساختار قدرت را دگرگون کرد. به این ترتیب، انقلاب مشروطیت مرز ایران قدیم و ایران جدید

و مقدمه تکوین دولت مدرن مطلقه و نقطه آغاز شکل گیری دولت مدرن در ایران محسوب میشود.

## گسست در ساختار سنتی قدرت

تجربه اصلاحات در ایران به دوران صفوی باز میگردد. اما تا پیش از مشروطیت اصلاحات عمدتاً وابسته به نهاد سلطنت و تابع تمایلات آن بود. این اصلاحات غالباً مقطعی و کوتاه مدت بودند و با تصمیم شاه آغاز و متوقف میشدند. تلاشهای عباس میرزا، قائم مقام فراهانی، میرزا تقی خان امیرکبیر و سپهسالار از نمونه های برجسته برنامه اصلاحات در این دوره میباشند. برنامه نوسازی دولت در واقع با عباس میرزا آغاز شد و پس از مرگ او توسط قائم مقام دنبال شد. تلاش برای نوسازی دولت با قتل قائم مقام متوقف شد، اما پس از چندی دوباره آغاز گردید و تا به قدرت رسیدن ناصرالدین شاه ادامه داشت. بی شک صدارت امیرکبیر نقطه عطفی در برنامه اصلاحات ایران بود. اصلاحات امیر کبیر فراگیر بود و همه نهادها از جمله دیوانسالاری را در بر میگرفت، اما دغدغه اصلی اصلاحات امیر کبیر ایجاد تمرکز در حاکمیت و اصلاح نهاد دولت بود.<sup>253</sup> از سوی دیگر، گرایش کلی اصلاحات میرزا تقی خان ایجاد تناسب در رابطه ایران با کشورهای غربی بود. اصلاحات سپهسالار نیز دارای گرایش مشابهی بود. تقریباً تمامی این اصلاحات با مخالفت ائتلافی از نیروهای طبقات بالای جامعه و نیروهای

---

<sup>253</sup> فریدون آدمیت در بیان برنامه اصلاحات امیر کبیر مینویسد اقدامات امیر عبارتند از: استقرار امنیت، اصلاح امور مالیه و تعدیل بودجه، تنظیم سپاه با اسلوب جدید اروپا، احداث کارخانه های اسلحه سازی، اصلاح امور قضایی، جرح و تعدیل محاضر شرع، جلوگیری از شکنجه و جور حکام، تاسیس چاپارخانه، تاسیس دارالفنون و نشر علوم جدید، استخدام استادان اروپایی، ترویج ترجمه و انتشار کتب علمی، ایجاد روزنامه و انتشار کتب مفید، ترویج ساده نویسی، بنای بیمارستان و تلقیح عمومی مایه ابله، احیا و مرمت ابنیه تاریخی، مبارزه با ارتشا یعنی مزمن ترین درد اجتماعی ایران، کاستن نفوذ روحانیت، مخالفت با اصول کهنه پرستی و تعزیه خوانی، تقویت بنیه اقتصادی کشور، ترویج صنایع جدید، فرستادن صنعتگر به روسیه، استخراج معادن، بسط فلاحات و آبیاری، توسعه تجارت داخلی و خارجی، کوتاه کردن دست اجانب در امور کشور، تعیین مشی سیاسی معین در سیاست خارجی، ... " فریدون آدمیت، امیر کبیر و ایران، شرکت سهامی چاپ 1323.



خارجی که از برنامه اصلاحات زیان میدند مواجه شدند و نهایتاً به شکست انجامیدند.

رشد شتابان سرمایه داری در غرب از یکسو و ضعف دولت مرکزی ایران از سوی دیگر موجب وابستگی شدید ایران به دولت های خارجی شده بود و به نحوی انکار ناپذیر تمامیت ارضی و استقلال سیاسی کشور را تهدید میکرد. ایران با سرعت در سرانسیب انحطاط و فروپاشی فرو میگلتید ولی نیروهای سیاسی نمیتوانستند با تدوین یک استراتژی درست و برنامه مطلوب برای اصلاحات، کشور را از سرنوشت محتومی که در انتظار آن بود نجات دهند. تلاشهای اصلاحگران یکی پس از دیگری به شکست میانجامید، زیرا همه آنها در صدد اصلاح ایران در چارچوب ساختار سنتی قدرت بودند. اما گفتمان سنتی قدرت پاسخگوی دوران جدید نبود. ساخت قدیمی قدرت، به ویژه سلطنت مطلقه که با نهاد دین در آمیخته بود در برابر تغییرات و اصلاحات مقاومت نشان میداد.

مقابله با مخاطرات جهان نوین مستلزم ایجاد ارتش منظم و سازمان یافته، بوروکراسی قانونمند، کارآمد و شایسته سالار، گسترش شهر نشینی، ایجاد سیستمهای مالیاتی نوین، نوسازی نظام آموزشی، تحول شیوه های تولید و مصرف، جداسازی نهادهای دین و دولت و انتقال مرجعیت قدرت سیاسی به قانون و مردم بود. اما غالب این مقتضیات، به ویژه ایجاد ارتش منظم، تقویت مرکزیت حکومت و گسترش شهر نشینی با صورتبندی قبیله ای آشکارا در تضاد بودند. افزون بر این، دیوانسالاری ساخت قدیم قدرت که متکی بر مناسبات پاتریمونالیستی بود و شاه با آن مانند ملک شخصی خود رفتار میکرد نمیتوانست پاسخگوی مقتضیات جهان نوین باشد. اقتصاد سنتی نیز یارای مقابله با اقتصاد رو به رشد کشورهای اروپایی را نداشت. هموردی با غرب نیازمند دانش و فناوری جدیدی بود که شکوفایی و بالندگی آن بر پایه نظام آموزشی سنتی میسر نبود. مقابله با مخاطرات جهان نوین مستلزم تحولات پایه ای و گسترده در ساختار اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کشور بود، اما در هم آمیختگی نهادهای دین و دولت به صورت مانعی در برابر انجام تحولات عمل میکرد.

در سده نوزده پیشرفتهای خیره کننده جهان غرب در عرصه دانش و فن آوری و بسط گفتمان تجدد که از اروپای غربی برخاسته بود و با سرعت به سایر نقاط

جهان در حال گسترش بود، از یکسو و وضعیت رقت بار اقتصادی، سیاسی و اجتماعی ایران و شکست پی در پی اصلاح طلبان از سوی دیگر، ضعف های گفتمان سنتی قدرت در ایران را آشکار و پایه های آنرا متزلزل کرد. ساخت سنتی قدرت از درون و بیرون در معرض آسیب های جدی قرار گرفت. از داخل به دلیل شکست برنامه های نوسازی اندیشه اصلاحی تضعیف و اندیشه انقلابی چیره گشت. از بیرون به دلیل رقابت روس و انگلیس تمامیت ارضی ایران در معرض خطر قرار گرفت. بدین ترتیب نظام کهنه ترک برداشت و پایه های ساختار قدرت سنتی، یعنی سیطره نظام قبیله ای، بوروکراسی پاتریمونیالیستی، اقتصاد خراجی، در هم آمیختگی نهادهای دین و دولت، به ویژه سرشت استبدادی و خودکامگی سلطنت با سرعت تحت ضربات شدید و متعدد قرار گرفتند.

در دوران قاجار در اثر تماس بیشتر ایران با جهان غرب و بسط گفتمان تجدد که با سرعت از غرب به سایر نقاط جهان، از جمله آسیا در حال گسترش بود، به ویژه در اثر همسایگی ایران با دو کشور در حال انقلاب یعنی روسیه و ترکیه عثمانی و پیوند ایرانی ها با مصر و هندوستان و آگاهی از رویدادهای سیاسی و اجتماعی در ژاپن و چین، افشار نوگرایی در ایران پدیدار شدند که خواهان تحولات پایه ای در ساختار قدرت، بر اساس جدایی دین از دولت، حکومت قانون، مردمسالاری، ایجاد یک حکومت مرکزی قوی و کارآمد و نوسازی همه جانبه ایران بودند.

همزمان، بخش بزرگی از نیروهای مذهبی که عمدتاً دارای پایگاه سنتی بودند و به دلیل گسترش سریع قدرت اقتصادی، سیاسی و فرهنگی غرب دل نگران سر نوشت کشور و موقعیت اجتماعی و سیاسی خود بودند، به صف منتقدین سلطنت استبدادی و خودکامه پیوستند. تا پایان قرن نوزدهم روابط روحانیون با سلطنت عمدتاً بر پایه همکاری قرار داشت. اما در اواخر سده نوزدهم برداشت روحانیت از پادشاهان قاجار به تدریج دگرگون شد، بصورتیکه در این دوره روحانیون، حکومت قاجار را به چشم دولتی مینگریستند که با قدرتهای نامسلمان همکاری میکند.

در چنین شرایطی، جنبش مشروطیت، بر پایه یک اتحاد گسترده بین نیروهای سنتی و نوگرا، استراتژی اصلاحات ایران را از چارچوب تنگ ساختار سنتی قدرت خارج کرد و با هدف قرار دادن ساختار سنتی قدرت، یعنی سلطنت

مطلفه و خودکامه که با نهاد دین در هم آمیخته بود افق جدیدی در برابر برنامه اصلاحات ایران گشود تا کشور را از چنگال وابستگی و عقب ماندگی نجات دهد.

## دوگانگی های انقلاب مشروطیت

انقلاب مشروطیت حاصل ائتلاف نیروهای سنتی و نوگرا بود و به همین دلیل دچار نوعی دوگانگی در اهداف و عملکرد خود بود. هدف اصلی انقلاب مشروطیت تحدید قدرت خودکامه و مقید کردن آن به قانون و رها کردن کشور از سیطره نیروهای خارجی بود. نوگرایان برای نیل به این اهداف به دنبال تحقق ایده هایی مانند مشروطیت، قانون، آزادی، ایجاد یک نظام سیاسی یکپارچه و منسجم و حکومت مرکزی مقتدر و کارآ بودند که بتواند موجب توسعه اقتصادی و سیاسی کشور را فراهم آورد. اما نیروهای سنتی تحقق اهداف انقلاب مشروطه را در اجرای شریعت، برقراری عدالت و قطع دخالت و سیطره اجانب میجستند.

آشنایی ایران با پیشرفت خیره کننده جهان غرب، اندیشمندان و مردم ایران را به تعمق در مورد علل عقب افتادگی جوامع اسلامی واداشت. در برابر این پرسمان سه گروهبندی اصلی شکل گرفت. یک گروه اسلام را دلیل اصلی عقب ماندگی این جوامع دانستند، گروه دوم در صدد قرانتهی جدید از اسلام برآمدند که با تجدد سازگار باشد وگروه سوم، یعنی بنیادگرایان، تهاجم بیگانه در ابعاد فرهنگی؛ سیاسی، نظامی و اقتصادی را عامل اصلی انحطاط جوامع اسلامی دانستند. به باور بنیادگرایان دین گوهری ثابت دارد و تنها یک تفسیر از آن ممکن است که همان تفسیر گذشتگان است. از این منظر پسرقت جامعه اسلامی نه تنها ناشی از فرهنگ خودی نیست، بلکه به سبب کنارگذااردن و یا تحریف آن است.

گفتمان سنتی قدرت بر دوپایه دین و سلطنت استوار بود. جنبش مشروطیت توانست عنصر اراده مردم را وارد گفتمان قدرت کند و ساختار قدرت را برسه پایه مردم، دین و سلطنت استوار سازد. به این ترتیب انقلاب مشروطیت نقطه عطفی در تاریخ تحول دولت در ایران محسوب میشود که مرزهای

گفتمان سنتی قدرت را به میزان قابل توجهی به عقب راند و ساختار قدرت را بر پایه جدیدی استوار کرد. اما مشروطیت نتوانست عناصر سنتی را از گفتمان و ساختار قدرت خارج سازد. حضور عناصر قدیم در گفتمان قدرت، ساخت قدرت در نظام مشروطیت را دوگانه ساخت. نمود و پیامد این امر را میتوان در مفاهیم پایه ای مشروطیت، یعنی نهاد سلطنت، قانون، مجلس شورا، برابری در برابر قانون و آزادی مشاهده کرد.

مشروطیت با تقسیم سلطنت به دو نوع مطلقه استبدادی و مشروطه در صدد محدود کردن اختیارات این نهاد به قانون اساسی و اراده مردم برآمد. با وجود تاکید مشروطه خواهان بر نقش اراده ملت در قدرت سلطنت، جنبش مشروطه خواهی نتوانست پیوند سلطنت را با آسمان قطع کند. در اصل سی و پنجم متمم قانون اساسی آمده است که "سلطنت و دیعه ای است که به موهبت الهی از طرف ملت به شخص پادشاه تفویض شده است". افزون بر این، طبق اصل چهل و چهارم شخص پادشاه از مسئولیت مبرا است، درحالیکه طی مفاد قانون اساسی پادشاه از اختیاراتی نظیر قانون گذاری و انحلال مجلس برخوردار میباشد.

همانطور که در فصل پیش گفته شد، اندیشه سیاسی شیعه دارای دو رهیافت اصلی سلبی و ایجابی است که رهیافت ایجابی خود دارای دوگرایش «سلطنت مشروعه» و «ولایت انتصابی عامه فقیه» است. از منظر رهیافت سلبی حکومت مطلوب تنها با حضور امام معصوم قابل تحقق میباشد و در غیاب وی هر نوع حکومتی خصلت جائرانه، ستمکارانه و نا به حق دارد. از این دیدگاه، ماهیت جوری سلطنت حتی با اذن فقیه جامع الشرایط نیز تغییر نخواهد کرد، زیرا قلمرو ولایت فقیه امور سلطانی را دربرنمیگیرد و از محدوده حسیبه و قضاوت تجاوز نمیکند. از سوی دیگر، بر اساس وجه نخست رهیافت ایجابی، یعنی «سلطنت مشروعه» که بر پایه اندیشه «اذن به سلطان» استوار است، با اجازه (اذن) ولی فقیه و یا مجتهدین واجدالشرایط، سلطان میتواند در غیبت امام معصوم در حکومت و سلطنت تصرف کند، مشروط برآنکه سلطنت را برای حفظ، پاسداری و ترویج دین اسلام بکار گیرد. وجه دوم رهیافت ایجابی، یعنی «ولایت انتصابی عامه فقیه»، از این فراتر میرود و امر حکومت و ولایت سیاسی را در عصر غیبت امام معصوم به ولی فقیه واگذار میکند و به این ترتیب دامنه ولایت فقها را به امور سلطانی گسترش میدهد.

دردوره مشروطیت، بمنظور مبارزه با استبداد و سلطنت مطلقه عده ای از علما و روحانیون به رهیافت ایجابی روی آوردند و شعار سلطنت مشروعه را مطرح ساختند. نظریه پردازان این گروه مشروطیت را حاکمیت قانون بشری تفسیر میکردند و از این جهت آنرا با نظام معنایی اسلام قابل جمع نمیدانستند. از سوی دیگر، عده ای دیگر از روحانیون مانند آخوند خراسانی، میرزا عبدالله مازندرانی، نائینی و محلاتی با تاکید بر عنصر عقل در شریعت تلاش کردند تا راهی میانه در بین گرایش های سلبی و ایجابی جستجو کنند که مستلزم تن دادن به حکومت های مستبد و ستمکار نباشد و اسلام را با گفتمان تجدد سازگار سازد.

برای مثال محلاتی حکومت را متشکل از سه نوع، سلطنت مطلقه الهی، سلطنت مشروطه و سلطنت مطلقه استبدادی میداند که نوع اول آن به انبیا و امامان اختصاص دارد. محلاتی حکومت آرمانی شیعه را به لحاظ مطلق بودن اختیارات حاکم از نوع استبدادی و به لحاظ کارکرد و تامین مصالح عمومی همانند مشروطه میداند. نائینی از این فراتر می رود، تمیز بین حکومت در عصر حضور و غیبت معصومان را کنار میگذارد و حکومت، چه حکومت انبیا و امامان و چه حکومت های بعد از آنها را اساسا امری ولایتی میداند. از این منظر، ماهیت ولایت سیاسی مانند تولیت و سرپرستی موقوفات است یعنی حکومت یا دولت مانند متولی موقوفه نسبت به کسانی که وقف بر آنها صورت میگیرد، ولایت ندارند بلکه تولیت و سرپرستی آن محدود به نظم، حفظ موقوفه (مملکت) و ایجاد برابری بین صاحبان حق است. به این ترتیب نائینی میکوشد تا مالکیت دولت بر اتباع را حذف و دولت را به نهادی از مردم و برای مردم تبدیل کند. نائینی فسادآور بودن قدرت مطلق را پذیرفته و جلوگیری از آن را ضروری میداند.<sup>254</sup>

اما تلاش های فوق به لحاظ نظری از انسجام لازم و به لحاظ عملی از قدرت کافی برخوردار نبودند تا بتوانند به گفتمان غالب تبدیل شوند. علمای مشروطیت برای همخوان کردن مشروطیت با نظام فکری اسلام به دخل و تصرف در معنای مشروطیت پرداختند تا آنرا نسبت به نهاد دین و شریعت

254 عبدالهادی حائری، تشیع و مشروطیت در ایران

اسلام مقید و نظارت پذیر سازند. حتی نائینی نیز مشروعیت را با صفات «مقیده، محدوده، عادلانه، مسئوله و دستوری» همراه میکند.<sup>255</sup>

در مفهوم غربی مشروعیت، مشروعیت اقتدار، یعنی مشروعیت حق حکومت و امرکردن از اراده مردم و عقل بشری برمیخیزد، در صورتیکه در آرا نائینی مانند سایر علمای شیعه، در تحلیل نهایی مشروعیت اقتدار از انطباق با شریعت برمیخیزد و شریعت منبع حق شناسی است. نائینی حکومت را از مقوله سرپرستی موقوفات میدانند اما در برابر این سوال که این حق را چه کسی و چگونه به حاکم داده است و مالک آن کیست پاسخی دوگانه میدهد. وی بر حقوق مردم در نظارت بر حکومت تاکید میکند. اما از سوی دیگر حکومت را حقی الهی میدانند که از ناحیه خداوند به پیامبر و امامان واگذار شده است. به عبارت دیگر، هیچکس حق ولایت و فرمان دادن بر دیگران را جز با اذن خداوند ندارد. پیامبر و امامان به این اعتبار که از ناحیه خداوند منصوب شده اند دارای ولایت اند. در واقع وی مانند ایجابی ها حکومت و سلطنت را تنها با اذن فقیه مشروع میدانند. اما در راستای جنبش مشروعیت تاکید میکند که سلطنت "مشروطه" به دلیل محدود شدن حوزه اختیارات حاکم و مقید شدن آن به قانون و نظارت عمومی از ظلم فارغ بوده و به آستانه مشروعیت نزدیکتر است. همچنین نائینی، مانند شیخ انصاری، مجتهد سلبی، ولایت فقها را در عصر غیبت محدود به امور حسبه میدانند، گرچه دایره آنرا گسترده تر از شیخ انصاری تعریف میکند. بعلاوه از دید نائینی تصدی شخص مجتهد در امور حسبه لازم نیست و تنها اجازه او کافی است.

همانطور که در پیش گفته شد این تلاشها همه برای یافتن رهیافتی بین گرایشهای سلبی و ایجابی بود که با مقتضیات جنبش مشروطه خواهی سازگار باشد. اما این تلاشها چون همچنان در چارچوب متداول اجتهاد باقی ماندند نتوانستند خود را از چنگ محدودیت های پایه ای شریعت رها سازند. در دولت مدرن مشروعیت حکومت از مردم برمیخیزد. در دیدگاه فوق مشروعیت حکومت دارای خواستگاهی الهی است که از طریق پیامبر به انسان واگذار شده و حدود آن در شریعت تعیین شده است. چون فهم شریعت تنها از عهده مجتهدان برمیآید حکومت میبایست با اذن ایشان و با نظارت آنها انجام پذیرد. در

حاشیه، مردم نیز در اعمال حاکمیت و تعیین خط مشی سهم اند، اما حدود این سهم مقید به شریعت است و توسط فقیه تعیین میگردد.

در گفتمان مدرن، قانون موضوعه بر بنیادهای قرارداد اجتماعی و اراده مردم بمنظور حفظ نظم و برقراری عدالت، استوار است. در این چارچوب، اداره امور جامعه تابع اراده خودکامه شاه یا حاکم سیاسی نیست، بلکه حوزه عمومی تحت پوشش قانون قرار دارد و توسط مجموعه قوانین مدونی اداره میشود که مشروعیت آنها از اراده انسان برمیخیزد. اما در گفتمان سنتی قانون دارای منشا الهی است. بالاترین و کامل ترین قانون، قانون الهی است که توسط پیامبر بر مردم آشکار شده است. فهم قانون شریعت امری تخصصی است که تنها از عهده عالمان و مجتهدان بر میآید. بر این مبنی، اساساً هیچ ضرورتی به وضع قانون برای ایجاد نظم و برقراری عدالت وجود ندارد. برعکس، چنین کاری دخالت در دین و بدعت محسوب میشود که جلوگیری از آن وظیفه شرعی است. در این چارچوب، وظیفه سلطنت حفظ و پاسداری از نهاد دین و شریعت است.

بدین سان، در ساخت قدیم قدرت در ایران تنها نظام حقوقی و قانونی منسجم و مدون، شریعت بود که عمدتاً ناظر بر مناسبات خصوصی است و در حوزه عمومی از کارایی محدودی برخوردار میباشد. حوزه عمومی عمدتاً توسط نهاد سلطنت و برپایه قوانینی اداره میشد که منسجم و مدون نبودند و تحت اراده خودکامه پادشاه قرار داشتند. در چنین بستری، انقلاب مشروطه قانون را بر پایه قرارداد اجتماعی و اراده مردم استوار ساخت. اما به دلیل قدرت نیروهای سنتی ناچار شد تا «قانون مکتبی بر قرارداد اجتماعی و اراده مردم» را به نهاد دین مقید سازد و آنرا به گونه ای تعبیر کند که با شریعت و خواست نهاد سلطنت سازگار باشد. در اصل بیست و هفتم قانون اساسی آمده است که «قوه مقننه که مخصوص است به وضع و تهذیب قوانین و این قوه ناشی میشود از اعلیحضرت شاهنشاهی، مجلس شورای ملی و مجلس سنا و هریک از این سه منشا حق انشاء قانون دارد و لی استقرار آن موقوف است به عدم مخالفت با موازین شرعی و تصویب مجلسین و توشیح به صحه همایونی...»

بمنظور مبارزه با استبداد و خودکامگی، روشنفکران و مبارزین مشروطه خواه، با الهام از تجربه جهان غرب کوشیدند تا حوزه عمومی را تحت پوشش حکومت قانون در آورند. رساله تنظیمات ملکم خان و رساله «یک کلمه»

مستشارالدوله تبریزی دو نمونه برجسته از این کوشش‌ها میباشند. اما در پیشبرد این امر مشروطه خواهان به سرعت با دیوارهای بلند سنت مواجه شدند. سنتگرایان، مانند شیخ فضل‌الله نوری بر آن بودند که نظم معاش میبایست به گونه‌ای باشد که نظم معاد را برهم نزند و چنین کاری تنها بر پایه قانون الهی میسر است که توسط پیامبر به بشر ابلاغ شده است. به عبارت دیگر، احکام و مقررات اسلام جامع و ابدی میباشند و هر قانونی جز شریعت مغایر با اسلام است. بمنظور عبور از این سد روشنفکران مشروطه تلاش کردند تا مفهوم مدرن قانون را با شریعت اسلام سازگار کنند و به این ترتیب مفهومی دوگانه از قانون بوجود آوردند.

بمنظور سازگار کردن شریعت با مقتضیات انقلاب مشروطیت، تلاشهای متعددی توسط مجتهدین و روشنفکران صورت گرفت. اما همه آنها دارای یک کاستی اساسی بودند که آنرا میتوان در نظریه نائینی که از اهمیت پایه‌ای برخوردار است مشاهده کرد. نائینی بین دو دسته نیاز انسان و به تبع آن، دو دسته قانون تمیز قائل شد. نیازهای ثابت که حوزه قوانین ثابت، یعنی نصوص دینی و قانون شریعت میباشند و نیازهای متغیر که حوزه قوانین موضوعه و عرفی میباشند. به این ترتیب نائینی ضرورت قانون مدون عرفی را پذیرفت و آنرا دستوری تفسیر کرد که کارکرد آن محدود ساختن قدرت و تفکیک حوزه عمومی از حوزه خصوصی است. در مقایسه با موضع سنتگرایان این گامی مهم به پیش بود. اما بمنظور سازگار کردن قانون بشری با قانون شریعت، نائینی در تحلیل نهایی به ناچار تاکید ورزید که قوانین موضوعه چنانچه به حوزه نخست، یعنی نیازهای ثابت مربوط شوند میبایست با شریعت منطبق باشند و چنانچه به حوزه دوم، یعنی نیازهای متغیر مربوط شوند میبایست با شریعت در تضاد نباشند که تشخیص هر دو مورد بر عهده فقها است. به این ترتیب قانون موضوعه عملاً ملزم به پیروی از قانون شریعت گردید. برای مقابله با این مشکل نائینی اضافه کرد که برای تشخیص سازگاری قوانین موضوعه با قوانین شرع تنها نظارت فقها کافی است. اما واقعیت آن است که در این چارچوب نظری قانون موضوعه دارای نقشی حاشیه‌ای است که در صورت پافشاری فقها نقش آن میتواند به تبعیت مطلق از شرع کاسته شود و عملاً بی‌خاصیت و بی‌مورد گردد. این برداشت از قانون با مفهوم قانون در گفتمان مدرن اساساً متفاوت است.



در مورد پارلمان که مفهوم پایه ای دیگر گفتمان مدرن است، وضعیت مشابهی وجود دارد. در چارچوب گفتمان مدرن که در آن منشا حقانیت قانون اراده مردم است، یک فرمان، فرمان پادشاه، رهبر مذهبی و یا هر شخص دیگر، هنگامی به قانون تبدیل میشود که از مجرای اراده همگانی گذشته باشد و توسط نهادی که منتخب اراده همگانی است به تصویب رسیده باشد. در این گفتمان نهاد پارلمان یا مجلس شورا که تجلی اراده مردم است، عهده دار این وظیفه میباشد. اما در چارچوب متداول دستگاه نظری اسلام که در آن منشا قانون الهی است، در حوزه قوانین ثابت، شورا مصداق ندارد و در حوزه قوانین متغیر، احکام اسلام بر ترجیح و مطلوب بودن شورا در هنگام اتخاذ تصمیم دلالت دارند، نه بر التزام و گردن نهادن بر رای و نتیجه شورا. در تحلیل نهایی، تصمیم گیری همواره بر عهده پیامبر، امامان و در غیاب آنها، ولی فقیه است. از این منظر، مانند قانون موضوعه، مجلس شورا نیز دارای نقشی حاشیه ای است.

مجتهدان و روشنفکران مشروطه بر این اساس که بسیاری از احکام اسلام اشاره بر مطلوبیت شورا دارند کوشیدند تا این احکام را به حوزه عمومی گسترش دهند و از آنها ضرورت تشکیل نهاد مجلس شورا را نتیجه بگیرند و به این ترتیب بین مفهوم پارلمان و مفهوم اسلامی شورا سازگاری برقرار کنند. اما مفاد امر به شورا در نصوص دینی نوعی توصیه اخلاقی برای بهره برداری از دیدگاه و تجارب دیگران است. حتی در این ظرفیت محدود نیز مجلس شورا میبایست تحت نظارت ولی فقیه عمل کند تا عملکرد آنرا با شریعت منطبق و هماهنگ سازد. برای تحقق این امر بنیادگرایان بر آن بودند که ریاست مجلس شورا میبایست مستقیماً بر عهده ولی فقیه باشد. از سوی دیگر، مجتهدین مشروطه خواه بر آن بودند که نظارت ولی فقیه بر مجلس شورا از طریق عضویت پنج مجتهد واجد شرایط در مجلس کافی است. بی شک، در مقایسه با موضع بنیادگرایان این گامی بزرگ به پیش بود. اما در این چارچوب، در تحلیل نهایی مجلس شورا در سیطره نهاد دین قرار دارد. در عرصه قوانین ثابت مصوبات آن میبایست منطبق با شریعت باشد و در حوزه متغیرات میبایست دست کم با شریعت مغایرت نداشته باشد و تشخیص هر دو این امور با ولی فقیه و مجتهدین واجد شرایط است.

با صدور فرمان مشروطیت در چهاردهم جمادی الثانی 1285 شمسی و تصویب قانون انتخابات ملی، مجلس شورای ملی تأسیس شد و به این ترتیب

نمایندگان مردم حق قانونگذاری یافتند. قانون اساسی مشروطیت بر "مختار بودن مجلس در انشاء کلیه قوانین" ناظر است. اما نهاد سلطنت توانست تا مجلس سنا را به عنوان شریک مجلس در قانون گذاری بگنجانند و گرایش مذهبی موفق شد تا نهاد مجلس را به نهاد دین مقید سازد. طبق اصل دوم قانون اساسی "باید در هیچ عصری از اعصار مواد قانونیه ... {مجلس} مخالفتی با قواعد مقدسه اسلام و قوانین موضوعه ... {پیامبر اسلام} نداشته باشد و ... تشخیص مخالفت قوانین موضوعه با قوانین اسلامی بر عهده علما ... بوده و هست ... و لهذا رسماً مقرر است ... هیئتی که کمتر از پنج نباشد از مجتهدین و فقهای متدین ... به سمت عضویت {مجلس شورای ملی شناخته شوند} ... تا موادی که در مجلسین عنوان میشود غور و بررسی نموده، هر یک از آن مواد معنویه که مخالفت با قواعد مقدسه اسلام داشته باشد طرح و رد نمایند که عنوان قانونیت پیدا نکند؛ رای این هیئت علما در این باب مطاع خواهد بود و این ماده تا زمان ظهور حضرت حجت الله فرجه تغییر ناپذیر خواهد بود". بدینسان اختیار قانونگذاری مجلس در چارچوب انطباق با شریعت محدود شد.<sup>256</sup>

مفهوم «برابری در برابر قانون» نیز دچار وضع مشابهی بود. از دیدگاه سنت گرایان، مانند شیخ فضل الله نوری، مساوات و برابری در برابر قانون در اسلام محال است زیرا بسیاری از احکام اسلام به عدم تساوی بر اساس جنسیت، مذهب، جنون، سن و مانند آن حکم شده است. از این دیدگاه برابری در برابر قانون بدون در نظر گرفتن مذهب مغایر با شریعت اسلام است. برای گریز از این تنگنا و ایجاد مبنای نظری لازم برای مبارزه با بی قانونی، استبداد و خودکامگی سلطنت، مجتهدین مشروطه خواه، مانند نائینی، اصل «برابری در برابر قانون» را به «برابری در اجرای قانون» تعبیر کردند که با شریعت سازگار است. زیرا از اصل اجرای مساوی قانون، قانون و حکم یکسان برای همگان مستفاد نمیشود و با برداشت غالب شریعت مغایرت ندارد. برعکس،

<sup>256</sup> برای مقید کردن مصوبات مجلس به قوانین شریعت طرحهای مختلفی مطرح گشت. برای مثال، سید لاری بر ریاست فقیه بر مجلس تاکید میکرد. طرح دیگر آن بود که نظارت نهاد دین از طریق حجج اسلام که در مجلس بودند اعمال شود. از سوی دیگر، شیخ فضل الله نوری خواهان تشکیل یک هیئت پنج نفره از علمای درجه اول با حق و تو بود که همیشه بیرون از مجلس کلیه قوانین را بررسی و آنچه را که به شناخت آنها مغایر با شریعت اسلام میباشد رد کنند. آنچه به تصویب رسید عملاً طرح شیخ فضل الله نوری بود، با این تفاوت که بنا شد هیئت نظارت نیز عضو مجلس باشد.

در احکام و روایات متعددی بر ضرورت برابری در اجرای قانون تاکید شده است. این تفسیر برای مبارزه با بی قانونی و استبداد مبنای دینی آورد و بی شک به پیشبرد آن یاری کرد. اما «برابری در اجرای قانون» با مفهوم مدرن «برابری در برابر قانون» از پایه متفاوت است.

در گفتمان مدرن «برابری در برابر قانون» ناظر بر برابری کلیه شهروندان در برابر قانون، بدون در نظر گرفتن مذهب، جنسیت، نژاد، رنگ پوست، ملیت، قومیت، زبان و مانند آن است. این برابری از مفهوم «برابری در اجرای قانون» مستفاد نمیشود. طرح اصل «برابری در اجرای قانون» گرچه پراهمیت بود، اما در مراحل بعدی ایجاد اشکال کرد و همچنان میکند. شریعت نابرابری بر اساس جنسیت و مذهب را به رسمیت می‌شناسد. این امر با ساخت جدید قدرت و تکوین دولت مدرن در تعارض است و مانع از پذیرش هویت ملی به عنوان معیاری برابر برای مشارکت سیاسی است. نظریه غالب مشروطیت هیچگاه اصل «برابری در برابر قانون» را نپذیرفت. حتی حق مشارکت سیاسی زنان را بر نتافت. سید حسن مدرس که به عنوان مجتهد ناظر در مجلس دوم حضور داشت بیان داشت: "از کسانی که حق انتخاب ندارند، نسان هستند... زنان در مذهب اسلام ما در تحت قیومیت رجال هستند... ابد حق انتخاب نخواهند داشت دیگران باید حفظ حقوق زنها را بکنند که خداوند هم در قرآن میفرماید در تحت قیومیت اند، و حق انتخاب نخواهند داشت، هم دینی و هم دنیوی...." 257

دوگانگی های فوق در مفهوم آزادی نیز مشهود است. آزادی به عنوان یک اصل بنیادی از سوی مشروطه خواهان پذیرفته شده بود. اما مشروطه خواهان از این مفهوم پایه ای برداشتهای متفاوتی داشتند. عده معدودی از مشروطه خواهان مانند طالبوف یزدی، از آزادی برداشتی کم و بیش غربی داشتند که بر اساس آن «هر فرد تا آنجا که حق دیگران را پایمال نکند، حق دارد هر چه میخواهد بکند». اما منظور غالب مشروطه خواهان از آزادی، آزادی سیاسی، یعنی آزادی از استبداد و اراده خودسرانه حکام بود و برداشت آنها از آزادی به مفهوم عام آن به گونه ای بود که با محدودیتهای شرعی در تعارض نباشد.

در روند مجادلات مشروطه خواهی، اسلام گرایان سنتی، مانند شیخ فضل الله نوری، آزادی را مترادف حریت قرار دادند که در دستگاه معرفت شناسی اسلام مفهومی شناخته شده است و در مقابل «عبودیت از خداوند» قرار دارد. بر این اساس، مشروطه خواهان آزادی را به عنوان مفهومی ضد دینی که همپایه نفی «عبودیت از خداوند» است، طرد کردند. برای مقابله با این امر و بمنظور مبارزه با استبداد، مجتهدین مشروطه خواه، مانند محلاتی و نائینی، بین دو نوع آزادی، یعنی حریت و آزادی مردم از استبداد تمیز قائل شده، تاکید ورزیدند که آزادی مورد نظر مشروطه خواهان از گونه دوم است که به استناد احکامی که در قرآن و شریعت در نفی بندگی غیرخداوند آمده، از اصول دین اسلام است. این تفسیر، گرچه گشایش مهمی بود، اما با مترادف این مفهوم در گفتمان مدرن دارای تفاوت پایه ای است.

در گفتمان مدرن، آزادی به عنوان یک حق و به معنای آزادی از بندگی دولت مطرح است. به گفته منتسکیو "آزادی عبارتست از اینکه انسان حق داشته باشد هرکاری را که قانون اجازه داده و میدهد بکند و آنچه قانون منع کرده و صلاح او نیست، مجبور به انجام آن نگردد".<sup>258</sup> به عبارت دیگر، هر فرد تا آنجا که حقوق دیگران را پایمال نکند حق دارد آنچه میخواهد بکند. اما در برداشت مجتهدین مشروطه خواه، آزادی یک «اصل دینی» است، نه یک حق انسانی. تفاوت این دو برداشت در نوع محدودیتهایی است که این دو گفتمان بر آزادی قائل میشوند. در چارچوب گفتمان مدرن، آزادی اساساً امری فرآ دینی است که تنها براساس قانون ناشی از اراده همگانی محدودیت پذیر است. اما در برداشت مجتهدین مشروطه خواه که آزادی را به عنوان یک اصل دینی مطرح میکنند، حدود آزادی توسط احکام دینی و شریعت تعریف میشود که دارای منشا الهی است و فهم آن تخصصی و بر عهده مجتهد واجدالشرایط است. این امر نه تنها آزادی را مقید به شریعت میکند، بلکه باب مداخله مجتهدین در حوزه شخصی و عمومی را نیز میگشاید.

روشنفکران مشروطه به جای بازنگری پایه ای در دستگاه نظری اسلام به گونه ای که آنرا با مقتضیات جهان مدرن هماهنگ سازند اقدام به متحول ساختن مفاهیم مدرن کردند تا آنها را با اسلام موجود سازگار سازند. واژه

---

<sup>258</sup> منتسکیو، روح القوانين، ترجمه علی اکبر مهدی، 1349، چاپ ششم، انتشارات امیرکبیر

هایی مانند مشروطه، قانون، حریت، مساوات و شورا در فرهنگ اسلامی معنایی خاص داشتند و برخی از آنها لباس قداست به تن کرده بودند. هنگامیکه این واژه ها در برابر واژه های بیگانه قرار داده شدند معانی قبلی مانع از شفافیت و آشکار شدن معانی جدید شدند و به این ترتیب مفاهیم تیره و نیمه شفاف پدید آمدند.<sup>259</sup>

گفتمان سنتی قدرت بر دویپایه دین و سلطنت استوار بود. جنبش مشروطه عنصر اراده مردم را نیز وارد گفتمان قدرت ساخت و ساختار قدرت را بر سه پایه مردم، دین و سلطنت استوار کرد. به این ترتیب مشروطیت مرزهای گفتمان سنتی قدرت را به عقب راند و ساختار قدرت را بر پایه جدیدی استوار کرد. اما مشروطیت نتوانست عناصر سنتی را از گفتمان و ساختار قدرت خارج سازد. حضور عناصر قدیم در گفتمان قدرت ساخت قدرت در نظام مشروطه را دوگانه ساخت.

## دست آوردهای مشروطیت

علیرغم کاستی های فوق، در روند انقلاب مشروطیت تحولات مهمی در اندیشه سیاسی شیعه در ایران صورت گرفت که عناصر عمده آن عبارتند از ضرورت وجود قانون و نظارت حقوقی به شرط عدم منافات با شریعت، برابری در اجرای قانون، تاسیس قوه مقننه ای که اعضای آن از طریق انتخابات تعیین میشوند، تفکیک قوای سه گانه، مقید شدن نهاد سلطنت به قانون، محدود شدن حضور فقها در زندگی سیاسی جامعه به قضاوت در محاکم شرعی و نظارت بر امر قانون گذاری از طریق عضویت پنج مجتهد جامع الشرایط در مجلس شورا و به رسمیت شناختن حاکمیت ملی در امور عرفی.

جنبش مشروطه در ساختار قدرت تغییرات اساسی بوجود آورد. انقلاب مشروطه ضربه های سنگینی بر پیکره گفتمان پدرسالارانه وارد آورد و در واقع نقطه آغاز شکل گیری دولت مدرن در ایران محسوب میشود. سلطنت به قانون محدود شد، دولت از حالت شخصی و انتساب به ایل قاجار به دولت

---

<sup>259</sup> برای توضیحات بیشتر مراجعه کنید به: سید علی میرموسوی، 1384، اسلام، سنت، دولت مدرن: نوسازی دولت و تحول اندیشه سیاسی معاصر شیعه، نشر نی، تهران

ایران تحول یافت، گام هایی در راه رفع دوگانگی از حاکمیت و تفکیک دین از سیاست برداشته شد، جامعه مدنی به نحوی ضعیف و ناپایدار شکل گرفت، قانون تشکیلات ایالتی تصویب و ضرورت تشکیل مجلس و انجمن های محلی، ایجاد نظام وظیفه عمومی و توزیع املاک اربابی میان دهقانان پیش بینی شد، لویایحی در جهت اصلاحات مالی و شیوه واگذاری امتیازات به دول و سرمایه گذاران خارجی تصویب شد و گامهایی در جهت اصلاحات اقتصادی برداشته شد.<sup>260</sup> پیروزی انقلاب مشروطه موجب شد تا نهادهایی مانند قانون اساسی، مجلس شورا و انتخابات شکل گیرند.

ایدئولوژی انقلاب مشروطیت متأثر از لیبرالیسم بود و تحدید قدرت خودکامه، استقرار حکومت قانون، تاسیس پارلمان، مشارکت آزاد گرو ههای سیاسی در زندگی سیاسی و تفکیک قوا و اختیارات حکومت، از خواسته های اصلی انقلاب مشروطه بودند. همزمان، انقلاب مشروطه به دنبال ایجاد یک دولت مرکزی نیرومند و مدرن بود. مجلس اول و دوم به نظام تیولداری و امتیازات اشرافی پایان داد و با تصویب قانون دیوان محاسبات عمومی، تصویب قانون ثبت اسناد و املاک، تصویب قانون تشکیلات ایالتی، پیش بینی ضرورت تشکیل مجالس و انجمنهای محلی، پیشنهاد ایجاد نظام وظیفه عمومی، توزیع املاک اربابی میان دهقانان و انجام برخی اصلاحات مالی در پی ساخت دولت مدرن برآمد. نوسازی فرهنگی و نوعی ناسیونالیسم ایرانی از جوانب دیگر انقلاب مشروطه بودند.

اما، متأسفانه حتی دست آوردهای محدود فوق نیز دوام نیاورد. شدت ستیز و رقابت بین مشروعه خواهان و مشروطه خواهان، از یکسو و چند دستگی مشروطه خواهان، از سوی دیگر، به حدی رسید که اداره امور کشور را فلج کرد و جامعه را با یک بحران فزاینده سیاسی و اقتصادی مواجه ساخت. بی شک مداخله و دسیسه های بیگانگان، به ویژه پشتیبانی روسیه تزاری از نیروهای ضد اصلاحات در دربار و در میان مذهبیون و متعاقب قدرت گرفتن سوسیالیستها در روسیه، رقابت و پشتیبانی بریتانیا و روسیه از جناح های مختلف مشروطه خواهان، نقش مهمی در ایجاد و دامن زدن به این بحران ایفا نمود. اما اشتباه خواهد بود که این امر را عامل اصلی شکست مشروطیت بدانیم. در تحلیل نهایی، عامل اصلی این بحران را میبایست در مقاومت

260 فریدون آدمیت، ایدئولوژی نهضت مشروطیت، انتشارات پیام، 2535

نیروهای سنتی در نهادهای سلطنت و دین در برابر روند اصلاحات، ضعف نسبی و چند دستگی نیروهای اصلاح طلب و ضعفهای ساختاری و فرهنگی جامعه ایران جستجو کرد.

در تحلیل نهایی، پروژه مشروطه به دلیل دوگانگی و تناقض های درونی خود، قدرت نیروهای سنتی، جدل و ستیز بین مشروعه و مشروطه خواهان، رقابتهای مخرب بین مشروطه خواهان و مداخله کشورهای خارجی، به بحرانهای اقتصادی و سیاسی شدید و از هم گسیختگی اوضاع داخلی انجامید و در تحقق اهداف خود ناکام ماند.

انقلاب مشروطیت در ایجاد یک دولت مدرن در ایران شکست خورد، اما موفق شد تا مرزهای گفتمان سنتی قدرت را به عقب براند و با وارد کردن عنصر اراده مردم به ساختار قدرت، ساختار قدرت را از «دین - سلطنت» به «دین - سلطنت - مردم» تغییر دهد. گرچه عنصر اراده مردم همچنان تحت الشعاع نهادهای دین و سلطنت ماند. به این ترتیب، انقلاب مشروطه مرز ایران قدیم و ایران جدید، مقدمه تکوین دولت مدرن مطلقه و نقطه آغاز شکل گیری دولت مدرن در ایران محسوب میشود.

با شکست مشروطیت تلاشهای نظری مجتهدین اصلاح طلب که در بالا به آنها اشاره شد، به دست فراموشی سپرده شد، گرایش های لیبرالی کنار گذاشته شد و از مشروطیت، اندیشه نوسازی آمرانه و دولت مدرن مطلقه سر بر آورد.

## فصل هفدهم

### تکوین دولت مدرن مطلقه

#### درآمد

جنبش مشروطیت همزمان سه هدف مردم سالاری، ایجاد یک دولت مرکزی نیرومند و نوسازی ایران را دنبال میکرد. اما، به دلیل دوگانگی های درونی جنبش، کشمکش مداوم بین مشروعه خواهان و مشروطه خواهان، ضعف نسبی اقتدار مدرن، رقابت شدید بین جناحهای مختلف مشروطه خواهان و مداخله کشور های خارجی در جهت دامن زدن به تنشها و رقابتهای داخلی، جنبش مشروطیت نتوانست پروژه اصلاحات سیاسی و نوسازی ایران را به سامان برساند. در واقع، جنبش مشروطیت عملاً به یک بن بست سیاسی انجامید که منجر به پیدایش بحرانها و تنشهای اقتصادی و سیاسی شدیدی گردید که کشور را در آستانه از هم گسیختگی قرار داد. ادامه این وضعیت بحرانی دیگر میسر نبود. اما، با توجه به شرایط عینی و ذهنی جامعه ایران، از یکسو، و شرایط بین المللی از سوی دیگر، بازگشت به گذشته نیز خارج از تصور می بود. در چنین شرایطی عده ای از نیروهای اصلاح طلب که خواهان نوسازی کشور بودند و از مشکلات و ناکامی های جنبش مشروطیت و اخورده شده بودند، با استفاده از شرایط مساعد داخلی و خارجی و با تاکید بر عناصری چون وحدت ملی، استقلال و پیشرفت، پرچم نوسازی آمرانه ایران را برافراشتند و دولت مدرن مطلقه را بنا کردند.

به لحاظ داخلی، عقب ماندگیهایی که در اثر انحطاط چند صد ساله نظام سیاسی ایران حاصل شده بود موج نیرومندی را در داخل ایران برای نوسازی کشور، جبران عقب ماندگیها و جلوگیری از مداخلات کشور های خارجی در امور داخلی ایران بوجود آورده بود. نبود یک دولت مرکزی نیرومند که بتواند به کشمشهای قبيله ای پایان دهد، نظام سیاسی کشور را یکپارچه سازد و دستگاه اداری، نظامی و سیاسی آنرا بر پایه اصول مدرن سازمان دهد، پروژه نوسازی کشور را رهبری و سازماندهی کند و بیشترین قوای ملی را برای



پیشبرد آن بسیج کند، یکی از دلایل پایه ای این عقب افتادگی بود. از سوی دیگر، نبود حکومت قانون و استبداد و خودکامگی پادشاهان که به صورت مانعی در برابر پیشبرد سیستماتیک برنامه اصلاحات عمل میکرد، اکثر نیروهای اجتماعی، اعم از سنتی و مدرن را به ستوه آورده، نیروی عظیمی را علیه استبداد، متحد و متشکل ساخته بود.

به لحاظ خارجی، شرایط بین المللی، به ویژه رقابت بریتانیا و روسیه، ایجاد یک دولت کارآمد و نیرومند مرکزی را در ایران ایجاب میکرد که بتواند از فروپاشی کشور و سقوط کامل آن به دامان این یا آن رقیب خارجی جلوگیری کند. این امر برای بریتانیا به ویژه از اهمیت خاصی برخوردار بود. بریتانیا برای حفظ موقعیت خود در هندوستان خواهان ایجاد یک دولت مرکزی قوی در ایران بود که بتواند با ایجاد یک منطقه امن و با ثبات بین هندوستان و روسیه مانع از پیشروی های نظامی و سیاسی روسیه و متعاقباً دولت انقلابی شوروی در منطقه گردد و به بصورت سپر حفاظتی هندوستان در برابر روسیه عمل کند.

به این ترتیب اهداف سه گانه مردم سالاری، ایجاد یک دولت مرکزی نیرومند و نوسازی در صدراولویتهای انقلاب مشروطیت قرار گرفتند. اما از میان این سه هدف، اهداف مردم سالاری و «ایجاد دولت مرکزی نیرومند» دارای مقتضیات متناقضی بودند. زیرا اولی مستلزم توزیع قدرت و دومی مستلزم تمرکز قدرت بود. پیشبرد همزمان این دو هدف مستلزم وجود یک همبستگی قوی بین طبقات و اقشار اجتماعی مختلف بود. اما در ایران عصر مشروطه نه تنها این همبستگی وجود نداشت، بلکه گفتمانهای حاکم بر جامعه دارای تناقض های پایه ای بودند. از سوی دیگر، دو هدف «ایجاد دولت مرکزی نیرومند» و نوسازی کشور با یکدیگر سازگاری بیشتری داشتند، انجام آنها نسبتاً آسانتر بود و هر دو همزمان، هم از پشتیبانی داخلی و هم از پشتیبانی خارجی برخوردار بودند. در حالیکه مردم سالاری طبیعتاً نمیتوانست اولویت کشور های خارجی باشد و انجام آن دشوارتر بود. افزون بر این جنبش مشروطه عملاً نتوانست هدف مردم سالاری را به گونه ای به پیش ببرد که موفقیت دو هدف دیگر را به خطر نیاندازد. در چنین شرایطی، به دنبال عدم توفیق جنبش مشروطیت و بحرانهای حاصله آن، عناصر متشکله پروژه مشروطیت، یعنی مردم سالاری، ایجاد دولت مرکزی نیرومند و نوسازی از یکدیگر تفکیک شدند. عنصر مردم

سالاری آن کنار گذاشته شد و گفتمان نوسازی آمرانه، بر پایه دوهدف ایجاد دولت مرکزی نیرومند و نوسازی کشور شکل گرفت.

گفتمان نوسازی آمرانه توانست با تاکید بر عناصری چون وحدت ملی، استقلال و پیشرفت، هویت نیرومندی پیدا کند و با استفاده از شرایط مساعد بین المللی سکان رهبری جامعه ایران را در دست گیرد. این گفتمان که به پیدایش دولت مدرن مطلقه انجامید و تا پیروزی انقلاب اسلامی بر جامعه ایران مسلط بود دارای سه ویژگی اصلی است:

- نوسازی جامعه از طریق وارد کردن محصولات، فناوری و مدیریت غرب
- تاکید بر ضرورت تحقق اجباری و آمرانه نوسازی
- انحصاری شدن قدرت سیاسی

با شکست مشروطیت گرایش های لیبرالی و تلاشهای مجتهدین اصلاح طلب که در بالا به اختصار به آنها اشاره کردیم، به دست فراموشی سپرده شد، نهاد دین در عمل به حاشیه رانده شد و دولت مدرن مطلقه بر پایه اندیشه نوسازی آمرانه بنا گردید.

## رضا شاه

پروژه نوسازی آمرانه ایران که با به قدرت رسیدن رضا شاه آغاز گشت ابتدا از حمایت قابل توجه روشنفکران و قشرهای مدرن جامعه برخوردار بود که در اثر سرخوردگی های تجربه انقلاب مشروطه به دنبال آن بودند تا پروژه نوسازی ایران را با ایجاد یک دیکتاتوری خیر و گروهی به پیش ببرند. کاوه، ارگان میهن پرستان ایران، متشکل از مشروطه خواهانی بود که با شکست نهضت مشروطه جلالی وطن کرده بودند. مجله ایرانشهر طی سالهای 1922 تا 1927 در برلن توسط کسانی منتشر شد که بعد ها روشنفکران دوره رضا شاهی را تشکیل دادند. نویسندگان این مجله، مانند حسین کاظمیه بنیانگذار آن، در پی هویت ملی و تحقق و تحکیم وحدت ملی در ایران بودند. نامه فرنگستان که توسط تجدد خواهان سرخورده از مشروطه در فاصله 1924 تا 1935

منتشر شد خواهان اروپایی کردن ایران بود.<sup>261</sup> تاکید این روشنفکران جملگی بر نوسازی آمرانه ایران توسط یک دیکتاتور مصلح بود. نامه در شماره 1924/10/1 خود نوشت "اگر ایران میخواد روزی لذت آزادی را که امروز اروپایی در آغوش دارد بچشد باید دیکتاتور عالم تربیت کند". به این ترتیب گفتمان نوسازی آمرانه به جای تاکید بر قانون، مشروطیت و دموکراسی، وحدت ملی و اصلاح و نوسازی کشور بر پایه کاربرد فناوری و مدیریت غربی را در دستور کار قرار داد.

پروژه نوسازی آمرانه ایران دارای ضعفها و کاستی های مهمی بود، اما اشتباه خواهد بود که دلیل پیروزی آنرا به دخالت بیگانگان در سیاست ایران تقلیل دهیم. برعکس، پیدایش و پیروزی این پروژه عمدتا ناشی از شرایط و تحولات داخلی ایران بود. البته شرایط مساعد بین المللی نیز به پیدایش و رشد آن یاری کرد

گرایش حکومت رضا شاه به استبداد و خودکامگی، به ویژه در نیمه دوم حکومت خود، ریشه در گذشته و سنت تاریخی ایران داشت و در واقع بازتولید و تداوم استبداد و خودکامگی ساخت قدیم قدرت بود. با اینهمه حکومت رضا شاه یک نظام سیاسی جدید به شمار میرفت. در واقع، دولت رضا شاه نخستین دولت مدرن مطلقه در ایران بود. کاربرد عنوان دولت مطلقه برای این دوره از تاریخ سیاسی ایران حاکی از تفاوت اساسی نظام رضا شاه با استبداد سنتی است. حکومت رضا شاه گرچه برخی از شیوه های اعمال قدرت خودسرانه و خودکامه را به سبک حکام پیشین بکار برد، اما برخلاف حکومت های قدیم با تمرکز بخشیدن به منابع قدرت، برای نخستین بار مبانی ساخت دولت مدرن مطلقه را ایجاد کرد. حکومت رضا شاه با متمرکز ساختن منابع و ابزارهای قدرت، ایجاد وحدت ملی، تاسیس ارتش مدرن، تضعیف مراکز قدرت پراکنده، اسکان اجباری و خلع سلاح عشایر، ایجاد دستگاه بوروکراسی جدید و انجام اصلاحات مالی و تمرکز منابع، مبانی دولت مدرن مطلقه را بوجود آورد.<sup>262</sup>

حکومت رضا شاه در ظرف مدتی نسبتا کوتاه توانست اصلاحات گسترده ای را در ایران به سامان برساند که تاسیس ارتش مدرن، تمرکز دولت، آرام کردن

---

<sup>261</sup> عباس میلانی، تجدد و تجدد ستیزی در ایران، آئینه، 1378  
<sup>262</sup> حسین بشیریه، 1380، موانع توسعه سیاسی در ایران، تهران، گام نو

قبایل، تضعیف قدرت خانهای محلی، محدود کردن روحانیون، کشف حجاب، لغو القاب اشرافی، اجرای نظام سربازگیری، ایجاد ثبت رسمی اموال و املاک، تاسیس نظام آموزشی مدرن، گسترش آموزش عالی، مدرن سازی نظام قضایی کشور و تاسیس دادگستری، گسترش شبکه حمل و نقل، تاسیس راه آهن سراسری، گسترش شبکه پست و تلگراف و تلفن، تاسیس بانک سراسری ایران، سامان دهی و نوسازی دستگاه مالی و بودجه دولت، تاسیس وزارت بهداشتی، تاسیس صنایع مدرن، اعزام دانشجویان به خارج از کشور جهت آموزش علوم پیشرفته نمونه های برجسته آن میباشند.

ارتش مهمترین پایه شکل گیری قدرت دولت مطلقه بود. تمرکز قدرت، وحدت ملی، انجام اصلاحات و ایجاد نظام دیوانی مدرن همگی نیازمند استقرار ارتش جدید بودند. ارتش از ترکیب قوای موجود به ویژه بریگاد قزاق و بریگاد مرکزی تشکیل شد. کل قشون دارای لباس متحد الشکل گردید، افسران خارجی کنار گذاشته شدند و در سال 1300 دانشکده افسری تاسیس شد. بودجه ارتش از 110 میلیون ریال در سال 1307 به 592 میلیون ریال در سال 1320 رسید و شمار ارتشیان از 40 هزار نفر به 150 هزار نفر افزایش یافت. طی این دوره بودجه نیروهای نظامی بطور متوسط برابر با یک سوم کل بودجه کشور بود. نیروی هوایی و نیروی دریایی نیز، با خرید چند فروند هواپیما و کشتی از خارج در زمان رضا شاه تاسیس شدند.

ادغام مناطق نیمه مستقل عشایری در درون چارچوب دولت جدید بوروکراتیک ملی، تحدید قدرت خوانین و روسای عشایر، منحل کردن تشکیلات ایلی و عشایری و اسکان قبایل و ایلات از اولین اقدامات ارتش بود. ایلات و عشایر کرد در فاصله سالهای 1301-1302، ایلات لرستان در فاصله سالهای 1302 تا 1307 و قبایل و ایلات قشقایی، بختیاری، شاهسون، عشایر بویر احمد، بلوچستان، خراسان، خوزستان و آذربایجان تا سال 1312 یکی پس از دیگری سرکوب و خلع سلاح شدند. بسیاری از سرکردگان عشایر تبعید و یا اعدام شدند، قسمت عمده ای از اراضی و املاک روسای قبایل و عشایر به تصرف ارتشیان و هواداران حکومت درآمد، پستهای ارتش و ژاندارمری در قلب سرزمینهای عشایری مستقر شدند و ارتش برزندگی ایلات و عشایر استیلا یافت. در سال 1317 تقسیمات جدید کشوری بوجود آمد و تعیین فرمانداران محلی رسماً به حکومت مرکزی واگذار شد.

اقدامات حکومت رضا شاه در زمینه نوسازی دستگاه بوروکراسی دولت برپایه اصول مدرن و پیشرفته، اصلاح ساختار اداری دولت، سامان دهی و نوسازی دستگاه مالی و بودجه دولت یک دستگاه بوروکراسی متمرکز و مدرن برپا ساخت که در مقایسه با گذشته از کارآمدی بسیار بیشتری برخوردار بود و عملاً بصورت پایه دوم دستگاه نوسازی امرانه ایران عمل کرد.

تکوین دولت مدرن و توسعه اقتصادی علاوه بر استقرار امنیت و ایجاد یک دستگاه بوروکراتیک مرکزی نیرومند، مستلزم زیرساختهای نرم و فیزیکی متعددی است که گسترش مناسبات مدرن و توسعه اقتصادی در بستر آنها انجام میگیرد. نظام حقوقی از جمله زیرساختهای نرم است که انگیزه های مناسب برای توسعه اقتصادی و سیاسی را بوجود میآورد. شبکه های حمل و نقل و ارتباطات نیز از جمله زیرساختهای فیزیکی اند که برای شکل گیری، گسترش و کارکرد مطلوب بازار و توسعه اقتصادی لازم میباشند. نظام های آموزشی و پولی کشور نیز از زیرساختهای ضروری توسعه اقتصادی میباشند که جوانبی از آنها جزء زیرساختهای نرم و بخشهایی دیگر جزء زیرساختهای فیزیکی محسوب میشوند. حکومت رضا شاه در کلیه این موارد گامهای بلندی برداشت.

ایجاد نظام حقوقی لازم برای عملکرد اقتصادی دولت و توسعه بخش خصوصی در عصر رضا شاه آغاز شد. ایجاد ثبت رسمی اموال و املاک و اصلاح نظام قضایی و حقوقی کشور، انحلال محاکم شرعی، تاسیس محاکم عرفی و تشکیلات دادگستری از سال 1305 و تصویب قوانین مدرن و کارآمد در زمینه حقوق مدنی و تجارت در فاصله 1307 تا 1314، یکی از دست آوردهای مهم حکومت رضا شاه در جهت ایجاد زیرساخت حقوقی لازم برای توسعه اقتصادی کشور است.

تاسیس نظام آموزشی مدرن، تاسیس مدارس به سبک اروپایی، تدریس مواد درسی جدید، برچیدن نظام آموزشی کهنه و گسترش آموزش عالی در سال 1304 یکی دیگر از اقدامات پایه ای و زیرساختی حکومت رضاه شاه است که نقش مهمی در تحول ایران ایفا نمود. طی دوره 1307-1312 نزدیک به 7% کل بودجه کشور به ایجاد و گسترش نظام آموزشی مدرن اختصاص داده شد که در مقایسه با سایر کشورها رقم بسیار چشمگیری است. برای کل دوره 1307 - 1320 سهم بخش آموزش در کل بودجه کشور نزدیک به 6% بود.

نوسازی نظام پولی کشور با تاسیس بانک سراسری ایرانی، یعنی بانک ملی ایران آغاز شد. همزمان انحصار چاپ اسکناس که تا آن زمان در اختیار بانک (انگلیسی) شاهی بود به بانک جدید منتقل گشت.

علاوه بر ایجاد زیر ساخت نرم (حقوقی) گامهای بلندی نیز در جهت ایجاد زیرساختهای فیزیکی لازم برای توسعه اقتصادی، به ویژه ایجاد شبکه حمل و نقل، گسترش شبکه ارتباطات برداشته شد. طی دوره 1307-1312 بطور متوسط نزدیک به 7% بودجه کل کشور به ایجاد و گسترش شبکه ارتباطات، یعنی شبکه های پست، تلگراف و تلفن اختصاص داده شد. طی دوره 1313-1320 سهم شبکه حمل و نقل در کل بودجه کشور بطور متوسط نزدیک به 24% بود. در فاصله 1318-1319 متجاوز از 32% کل بودجه کشور به بخش حمل و نقل اختصاص داشت. ساختمان راه آهن سراسری ایران که بندر شاه را از طریق تهران و غرب و جنوب غربی به اهواز در فاصله 1400 کیلومتری آن وصل میکرد آغاز شد و در سال 1317 پایان یافت. هزینه این پروژه عمدتاً از محل مالیاتهای ویژه برچای و قند تامین شد.

صنعتی کردن کشور یکی از اهداف حکومت رضا شاه بود. در سال 1306 برای نخستین بار 13% بودجه کشور به اجرای طرح های توسعه اقتصادی اختصاص داده شد. سهم صنایع و معادن در بودجه کل کشور از آن حدود 1% طی دوره 1307-1312 به 19% طی دوره 1313-1320 افزایش یافت. در سالهای 1319 و 1320 نزدیک به 20% کل بودجه کشور به بخش صنایع و بازرگانی اختصاص داشت. این سهم در اواخر دوره مزبور یعنی سالهای 1319 و 1320 متجاوز از 24% بود. در واقع در سال 1320 بودجه صنایع تقریباً پنجاه برابر رقم مربوط به سال 1313 بود. بیشتر این بودجه صرف برپایی کارخانه های مدرن، مانند کارخانه های تولید قند و شکر، محصولات نخی و ابریشمی، مصالح ساختمانی، شیشه، کبریت و محصولات چرمی شد. در سال 1320 نیروی کار صنعتی، به جز نفت، تقریباً سه برابر بیشتر از ده سال پیش از آن بود. در سال 1319 سهم اعتبارات راهسازی و صنایع در کل بودجه کشور به 55% بالغ گردید.

بخش کشاورزی مورد عنایت و پشتیبانی خاص دولت نبود. با اینهمه شواهد حاکی از آن است که تولیدات بخش کشاورزی توانست همپای رشد جمعیت و

افزایش در آمد سرانه کشور رشد کند. طی دوره مورد نظر، افزایش نرخ رشد جمعیت و درآمد سرانه کشور نسبتاً چشمگیر بود. با این وجود، کمبود ساختاری مواد غذایی بوجود نیامد و صادرات غیر نفتی ایران که عمدتاً از محصولات کشاورزی و فرش تشکیل میشد تنزل نکرد.

در مجموع، دست آوردهای اقتصادی و سیاسی حکومت رضا شاه بسیار چشمگیر میباشند. اما پاره ای از تندروی های وی در زمینه نوسازی فرهنگی کشور و روی آوری وی به منش های خودکامه، به ویژه در نیمه دوم حکومتش موجب نارضایتی گسترده مردم گردید و پایه های حکومت جدید را متزلزل ساخت.

کوشش رضا شاه برای تبدیل سریع ایران به کشوری سکولار و مدرن باسرکوب بیرحمانه افشار و مناسبات سنتی همراه بود. کشف حجاب و تغییر لباس مردان به نحوی بسیار آمرانه و تهاجم گسترده و پیگیر به شیوه های سنتی زندگی موجب نارضایتی توده های مردم، به ویژه افشارسنتی گردید و آنها را با کسانی که امتیازهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی ویژه خود را در دوره حکومت جدید از دست داده بودند همسنگر ساخت.

انحلال محاکم شرعی، تاسیس محاکم عرفی، تشکیلات دادگستری، تغییرات گسترده در نظام قانون و سیستم قضایی کشور، اصلاح سیستم آموزشی، تاسیس مدارس به سبک اروپایی و تدریس مواد درسی جدید و بعهده گرفتن برخی از املاک وقفی توسط حکومت در سال 1315، موجب خروج بسیاری از مشاغل مانند قضاوت، ثبت اسناد، امور وکالت و تعلیم و تربیت از دست روحانیون شد و موقعیت اقتصادی و اجتماعی آنان را شدیداً تضعیف کرد. در دوران رضا شاه شمار نمایندگان روحانی در مجلس از 13% به 1% رسید. این اصلاحات همراه با اقداماتی که حکومت در جهت تضعیف فرهنگ سنتی و دینی اتخاذ نمود، روحانیون را به مخالفین سرسخت رضا شاه تبدیل کرد.

از سوی دیگر، اقدامات دولت در زمینه مداخله در امور اقتصادی، بمنظور نظارت بر منابع مالی، به ویژه کسب انحصار تجارت خارجی و برخی از انحصارات داخلی در زمینه ارزاق عمومی و نظارت بر توزیع آنها و تاسیس موسسات مالی و بانکی جدید موقعیت تجار و بازرگانان را تضعیف کرد و موجب بروز پاره ای از نارضایتی ها در میان آنان گشت.

در دوران رضا شاه وضع اقتصادی زمینداران روی هم رفته مستحکم شد. با تصویب ثبت اسناد و املاک امنیت حقوقی و سیاسی مالکیت ارضی تضمین شد. در این دوران بر اساس قانون مالکیت اربابی تنها مالیات ارضی مشخصی بر اراضی بسته شد که بعدها به مالیات فروش تبدیل گردید. همچنین بخشی از املاک خالصه به منظور تامین درآمد برای دولت به فروش رسید. افزون بر این بخشی از اراضی و املاک عشایری به زمینهای اربابی تبدیل شد. با اینهمه و با اینکه هنوز 54% نمایندگان مجلس را اشراف زمین دار تشکیل میدادند، در دوران رضا شاه وضع زمینداران به افول رفت، زیرا قدرت سیاسی به میزان قابل توجهی به روشنفکران و فرماندهان نظامی که گرد رضا شاه جمع شده بودند منتقل گشته بود.

مجموعه عوامل فوق پایگاه اجتماعی حکومت رضا شاه را تضعیف کرد. اما، این تمایل رضا شاه به خودکامگی، به ویژه در نیمه دوم حکومت خود بود که ضربه کاری را بر پایگاه اجتماعی حکومت وارد کرد. سلطنت رضا شاه را میتوان به دو دوره تقسیم کرد. در دوره اول که سالهای 1303 تا 1312 را در بر میگیرد قدرت رضا شاه در عین مطلق بودن، خودکامه نبود و از پشتیبانی بسیاری از روشنفکران و طرفداران اصلاحات و نوسازی برخوردار بود. اما در دوره دوم یعنی در فاصله سالهای 1312 تا 1320 رضا شاه با زیر پا گذاشتن قانون اساسی مشروطه، ترجیح ارتش بر سایر نهادها، گردآوری ثروت شخصی، سرکوب روشنفکران مترقی، از جمله کشتن و سرکوب هم پیمانان خود و کسانی که وی را به قدرت رسانده بودند راه خودکامگی در پیش گرفت و با سرعت پایگاه اجتماعی خود را تضعیف کرد.

اقدامات رضا شاه در جهت استقرار امنیت و ثبات سیاسی به ایجاد زمینه مساعد برای گسترش مالکیت خصوصی یاری کرد. اما از سوی دیگر، اقداماتی که رضا شاه به ویژه در مرحله دوم حکومت یعنی پس از تحکیم پایه های اقتدار حکومت جدید، در جهت غصب املاک زمینداران بزرگ به منظور ثروت اندوزی شخصی انجام داد، انگیزه مالکیت خصوصی را تضعیف کرد. بسیاری از زمینداران بزرگ و ادار به فروش زمینهای خود به قیمت ارزان شدند. انحصار تجارت خارجی و محدود کردن تجارت داخلی، همراه با مالیاتهای سنگین نیز موجب تضعیف بیشتر مالکیت خصوصی گشت. این



اقدامات همراه با سرکوب روشنفکران و منتقدین حکومت، اقدامات دیگر رضا شاه را که می‌توانستند زمینه ساز رشد جامعه مدنی باشند خنثی کردند.

تمرکز قدرت و نظم از شرایط اولیه توسعه اقتصادی میباشند. اما تمرکز قدرت چنانچه از حد خارج شود و با مکانیزم هایی همراه نباشد که بر عملکرد آن نظارت کنند خود به مانعی در برابر توسعه اقتصادی و سیاسی تبدیل میشود. در مجموع دولت مطلقه مدرن هم بصورت عامل و هم بصورت مانع توسعه اقتصادی و سیاسی ایران عمل کرده است.

**جدول 1 : میانگین سهم وزارتخانه ها در بودجه عمومی دولت 1307-1320**

1313-1320		1307-1312	
19.6	جنگ	41.8	جنگ
10.2	دارایی	22.2	مالیه
4.0	کشور	9.7	داخله
2.6	پست و تلگراف و تلفن	6.2	پست و تلگراف و تلفن
4.9	فرهنگ	6.8	معارف
2.4	دادگستری	4.6	عدلیه
0.8	دربار	3.3	دربار
1.3	امور خارجه	3.3	امور خارجه
19.0	صنایع و بازرگانی	1.9	صنایع و معادن و تجارت و طرق و فواید عامه
23.7	راه	0.2	
2.4	بهداری		
2.5	کشاورزی		فلاحت
6.6	سایر		
15055	کل (میلیون ریال)	2345	کل (میلیون ریال)

منبع: بر اساس اقتصاد سیاسی ایران، از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی، محمد علی کاتوزیان، 1372، نشر مرکز، تهران

## محمد رضا شاه

با سقوط رژیم رضا شاه روند تکوین دولت مطلقه مدرن در ایران برای نزدیک به دو دهه دچار گسست و وقفه شد. اما پس از کودتای 28 مرداد 1332 این روند به سیر گذشته خود باز گشت و از سال 1340 به نحوی سیمتاتیک، پیگیر و با شدت بیشتر دنبال گردید.

بلافاصله پس از سقوط حکومت رضا شاه منابع قدرت پراکنده شدند. نیروهای سیاسی سرکوب شده، به ویژه خانها، روسای قبایل، روحانیون و اشراف قدیم آزاد شدند و به صحنه سیاسی بازگشتند. نیروهای سیاسی جدید که در عصر نوسازی پدید آمده بودند با گرایشهای ایدئولوژیک مختلف، به ویژه لیبرالیستی، ناسیونالیستی و سوسیالیستی در صحنه رقابت سیاسی حضور یافتند. پشتیبانی از قانون اساسی قدرت گرفت و مجلس به مهمترین نهاد سیاسی تبدیل شد. در اواخر این دوره، یعنی در فاصله سالهای 1328 تا 1332 گفتمان ناسیونال – لیبرال توانست تا اندازه ای استیلا یابد و با ملی کردن صنعت نفت و اصلاح قانون انتخابات پاره ای از اهداف خود را محقق سازد. اما در استقرار ساخت دموکراتیک قدرت توفیق نیافت.

با شکل گیری جبهه ملی که ائتلافی از طبقات متوسط قدیم و جدید، به ویژه حزب ایران، حزب پان ایرانیست، حزب مردم ایران، حزب زحمتکشان و مجاهدین اسلام بود قدرت دربار در صحنه سیاسی به نحو چشمگیری کاهش یافت. جبهه ملی به رهبری دکتر مصدق خواهان اصلاح قوانین بمنظور دموکراتیک کردن نظام سیاسی، تحدید قدرت قانونی دربار و جلوگیری از دخالت ارتش در سیاست و حکومت شد و با قرار دادن شعار ملی کردن صنعت نفت در صدر برنامه های خود توانست نیروی اجتماعی گسترده ای را برای نوسازی ایران در چارچوب مردمسالاری بسیج کند. اما مقاومت دربار، بحرانهای اقتصادی و سیاسی ناشی از جنبش ملی شدن نفت و پیدایش اختلافهای شدید بین جناحهای جبهه ملی که به کناره گیری آیت الله کاشانی، حزب مجاهدین، بازاریان و حزب زحمتکشان انجامید، جبهه ملی را تضعیف کرد و شرایط را برای سرنگونی آن در 28 مرداد 1332 فراهم آورد.

شکست جبهه ملی به دوره گسست پایان داد و ایران بار دیگر در مسیر تکوین دولت مدرن مطلقه قرار گرفت. در فاصله 1332 تا 1342 دربار، با حذف نیروهای سیاسی اقدام به از بین بردن پراکندگی در منابع قدرت سیاسی، متمرکز کردن قدرت سیاسی و بازسازی ساخت دولت مطلقه کرد. روند حذف گروه‌های سیاسی ابتدا با سرکوب نیروها و تشکیلات جبهه ملی و احزاب چپ آغاز گردید. حکومت تا سال 1342 همچنان از حمایت روحانیون و اشراف زمین دار برخوردار بود. برای مثال در مجلس هجدهم 60% نمایندگان مجلس را اشراف زمین دار تشکیل میدادند. اما پس از تحکیم پایه های قدرت خود، در سال 1340 دربار حذف این نیروها را نیز در دستور کار خود قرار داد. در سال 1340 شاه مجلس را مرکز فنودالها و نیروهای ضد اصلاحات خواند و آنرا برای دو سال و نیم منحل کرد. متعاقبا اقدام به پاکسازی ارتش از امیران و افسرانی که به لحاظ سیاسی خطرناک تشخیص داده میشدند، نمود. از سال 1341 نیز پیکار سیستماتیک و شدیدی علیه نیروهای مذهبی آغاز گردید که با سرعت به حذف و به حاشیه راندن آنها از قدرت سیاسی و اجتماعی انجامید.

در دهه های 30 و 40 حکومت با انجام اصلاحاتی مانند اصلاحات ارضی و اعطای حقوق زنان، گام های مهمی در جهت اصلاح ساختار سیاسی و مدرن سازی جامعه برداشت. یکی از پیامدهای برنامه اصلاحات دهه 40 پیدایش طبقه بورژوازی بزرگ بود که با برخورداری از کمکهای مالی، حمایت گمرکی، بخش مالیاتی و امتیازات انحصاری با سرعت رشد کرد و به یکی از پایه های قدرت دربار تبدیل شد.

سرکوب آزادی های سیاسی و تشدید اختناق، از یکسو و سرعت شتابان روند نوسازی کشور، از سوی دیگر، پایه های جامعه منی را سست و شکاف بین دولت و ملت را شدیداً تعمیق کردند. در دهه 40 این روند سرانجام به قیام 15 خرداد 1341 انجامید. در واقع، قیام 15 خرداد 1341 بیانگر مقاومت نیروهای سنتی در برابر نوسازی شتابان جامعه، از یکسو و سست شدن پایه های مشروعیت حکومت، از سوی دیگر، بود.

با در هم شکستن قیام خرداد 1341، سیاست نوسازی آمرانه جامعه دوباره تفوق بی چون چرا یافت و با آهنگی به مراتب پرشتاب تر از گذشته به پیش رانده شد. ساخت قدرت مطلقه برای تثبیت خود، دستگاه سرکوب گسترده و نیرومندی تاسیس کرد. دستگاه دیوانسالاری با سرعت خیره کننده گسترش

یافت، بصورتیکه دامنه گسترش بوروکراسی با سرعت، روستاها را نیز در برگرفت. دخالت دولت در امور اقتصادی جامعه به نحو بیسابقه ای گسترش یافت و برنامه بلند پروازانه ای برای نوسازی و توسعه اقتصادی کشور آغاز گردید.

روند شتابان تکوین دولت مطلقه مدرن در دوره محمد رضا شاه بر پایه چهار ابزار اصلی استوار بود که عبارت بودند از ارتش، دستگاه بوروکراسی، حزب و درآمد نفت. مانند دوره رضا شاه، ارتش بصورت مهمترین ابزار ساخت دولت مطلقه عمل نمود. بعد از سال 1332 ارتش به عنوان رکن اصلی دستگاه سیاسی ظاهر شد. در فاصله 1340 تا 1350 شمار ارتشیان به 400 هزار نفر افزایش یافت، کشور به نحو فزاینده ای به انواع سلاحهای جدید مسلح گردید. بودجه نظامی از 70 میلیون دلار در سال 1339 به 5500 میلیون دلار در سال 1353 و 9000 میلیون دلار در سال 1356 افزایش یافت. با بازسازی ساخت قدرت مطلقه و آغاز برنامه اصلاحات در دهه 1340 دستگاه بوروکراسی با سرعت گسترده شد و تمرکز آن به نحو بیسابقه ای شدت یافت. حزب دولتی، ابزار جدیدی بود که در این دوره دربار برای تحکیم و تعمیق پایه های قدرت خود بکار گرفت. حزب ایران نوین نخستین حزب درباری ایران بود که توانست با موفقیت بر مجلس و قوه مجریه مسلط گردد. با تشکیل حزب، دسترسی به مجلس محدود گردید، مسئولیت گزینش کاندیداهای مجلس به عهده حزب ایران نوین گذاشته شد، اتحادیه های کارگری، اصناف، تعاونیها، انجمنهای کارمندان، صاحبان حرف، معلمان، مهندسين، وکلا و غیره، تحت کنترل و نظارت حزب قرار گرفتند. در نتیجه این اقدامات نسل سیاستمداران اشرافی قدیم جای خود را به نسل جدیدی از نظامیان، روشنفکران و صاحبان حرف دادند که خود را وابسته به حکومت و دربار میدانستند و در ارتش، دستگاه بوروکراسی دولت و حزب ایران نوین متشکل بودند.

درآمد نفت پایه چهارم تکوین دولت مدرن مطلقه در این دوره بود. درآمد نفت از 28 میلیارد ریال در سال 1342 به 182 میلیارد ریال در سال 1351 افزایش یافت. سهم درآمدهای نفتی در کل درآمدهای دولت از 11% در سال 1333 به 45% در سال 1342، 56% در سال 1350 و 77% در سال 1356 رسید. این درآمد سرشار به دولت اجازه داد تا بدون توسل به اخذ مالیات از مردم هزینه های عمومی را افزایش دهد و بودجه لازم برای رشد خیره کننده ارتش و دستگاه بوروکراسی را تامین کند.

در مجموع در دوره محمد رضا پهلوی ایران موفقیت‌های چشمگیری در عرصه نوسازی کشور کسب کرد. اما استراتژی نوسازی آمرانه که پس از دهه 40، با استفاده از درآمد سرشار نفت شدت بیسابقه ای یافته بود، گسست میان قشرهای سنتی و مدرن جامعه را بیش از اندازه عمیق کرد و موجب پیدایش بحران اقتصادی، اجتماعی و سیاسی عمیقی گردید که نهایتاً به فروپاشی رژیم پهلوی انجامید.

اولین برنامه هفت ساله توسعه اقتصادی ایران در سال 1949 آغاز به کار کرد، اما پس از مدتی با شروع جنبش ملی کردن نفت، عملاً کنار گذاشته شد. برنامه هفت ساله دوم در سال 1955 پس از شکست جنبش ملی و از سرگرفتن تولید نفت در سال 1954 با کمک های مالی و فنی ایالات متحده آمریکا آغاز به کار کرد. برنامه دوم (1955-1962) تلاش کرد تا اقتصاد ایران را از طریق سیاست های مالی انبساطی و ارتقا صنایع جانشین واردات، بازسازی کند. اما رونقی که با استفاده از سیاست های مالی انبساطی فراهم آمده بود در سال 1960 به پایان رسید. در پایان 1960 دولت ناچار شد تا برای تثبیت شرایط اقتصادی متوسل به سیاست های صرفه جویانه شود. نتیجه این سیاست رکود اقتصادی شدیدی بود که نهایتاً به ناآرامی های 1962 منجر شد.

تجربه 1955-1960 نشان داد که ساختار اقتصادی و اجتماعی ایران فاقد توانایی و پویایی لازم برای پیشبرد برنامه نوسازی کشور بود. لذا، در سال 1961 محمد رضا شاه، با تشویق دولت کندی، برنامه اصلاحات ارضی کشور را در دستور روز قرار داد. بی شک اصلاحات ارضی یکی از مهم ترین سیاست های دوره محمد رضا شاه میباشد، به ویژه در دوره اول که دارای دستاوردهای چشمگیری بود. اما با افزایش درآمد نفت و بدست آوردن کنترل جناح لیبرال- محافظه کار، رژیم، اصول بنیادین برنامه اصلاحات ارضی را رها کرده، اقدام به نوسازی کشاورزی ایران در چارچوب واحدهای بزرگ کشاورزی-صنعتی نمود. مرحله دوم اصلاحات ارضی عملاً آنرا به قانون اجاره نشینی تبدیل کرد و مرحله سوم دهقانان (مستاجرین) را مجبور کرد تا زمین های خود را به شرکت های تعاونی واگذار کنند و معادل ارزش آن را از شرکت های مزبور سهام دریافت کنند. همزمان دولت اقدام به خرید زمین های خرده مالکان کرد و زمین های مربوطه را به صورت شرکت های سهامی بزرگ در اختیار سرمایه گذاران ایرانی و خارجی قرارداد. در این

فرایند، بیشتر امکانات مالی و فنی دولت به واحدهای کشاورزی بزرگ تخصیص داده شد. اما علیرغم تمام پشتیبانی های دولت تنها 30% زمین هایی که به واحدهای بزرگ تخصیص داده شده بود مورد بهره برداری قرار گرفت. بسیاری از این شرکت ها عملاً ورشکسته شدند و بقیه نتوانستند سطح تولید و کارایی مورد نظر خود را بدست بیاورند.

همزمان با چرخش سیاست فوق، با استفاده از افزایش درآمد نفت، دولت سرعت صنعتی کردن اقتصاد را تشدید کرد. این سیاست جدید توسط برنامه های توسعه سوم و چهارم به اجرا گذاشته شد که مجموعاً سال های 1962-1972 را در بر گرفت. طی این دوره ارزش افزوده در بخش مصنوعات صنعتی بطور متوسط 12.3% در سال رشد کرد. میانگین نرخ رشد در صنایع تولید کننده نهاده های تولید (مانند فولاد و مواد صنعتی) و کالاهای صنعتی به ترتیب 19% و 21% در سال بود. نیروی محرک این رشد سریع، تقاضای داخلی بود که پیش از آن توسط واردات برآورده میشد. تاسیس و ارتقا صنایع "جانشین کننده واردات" در پناه دیوارهای حمایت تعرفه ای و تخصیص کمک های مالی به بخش صنایع انجام پذیرفت که با سرعت اقتصاد کشور را به سیستمی غیر رقابتی تبدیل کرد. همزمان، بی توجهی به بخش کشاورزی ابعاد گسترده تری یافت. طی این دوره تنها 8% بودجه توسعه، به بخش کشاورزی تخصیص داده شد، در حالیکه بالغ بر 72% بودجه به بخش صنایع (شامل حمل و نقل، آب و برق و خانه سازی) اختصاص یافت. این تدابیر، همراه با تعیین حداکثر قیمت برای محصولات کشاورزی موجب رکود این بخش گردید.

مجموعه این سیاست ها برنامه توسعه و نوسازی ایران را به مکانیزمی یک بعدی تبدیل کرد که نتوانست اشتغال لازم برای جمعیت رو به رشد کشور را تامین کند و اقبال کم درآمد را در دستاوردهای توسعه سهیم نماید. طی این دوره نرخ رشد تولید ناخالص ملی بالغ بر 11% در سال بود، اما نرخ بیکاری از 7% به 9% افزایش یافت، سهم 40% فقیر جامعه در مصرف از 16% به 14% تنزل کرد در حالیکه سهم 20% ثروتمند جامعه از 50% به 52% افزایش یافت.

در مجموع دوره 1962-1972 یکی از موفق ترین دوره های نوسازی ایران در قرن بیستم میباشد. اما، به لحاظ سیاسی، از آغاز این دوره نظام سیاسی

کشور با سرعت به استبداد فردی فروغلتید، تا آنجا که در آستانه 1973 مکانیزم موثری برای حسابرسی فعالیت های نظام وجود نداشت. نبود رقابت سیاسی به سرعت به شکل گیری انحصارات و تخصیص امتیازات اقتصادی بر مبنای روابط سیاسی منجر گردید، به نحوی که پیشبرد هیچ پروژه بزرگی بدون جلب موافقت و احتمالاً مشارکت رده های بالای نظام سیاسی میسر نبود. تمرکز بیش از حد قدرت و نبود آزادی های سیاسی موجب افت کارایی دستگاه های اقتصادی و اداری گردید. از اوایل دهه 70، ساختار سیاسی کشور با سرعتی فزاینده به مانعی در برابر توسعه اقتصادی کشور تبدیل شد، تا بالاخره با کمک شوک های حاصل از افزایش قیمت نفت در سال 1979 از هم پاشیده شد.

درآمد دولت از بابت صادرات نفت در ظرف دو سال، از 2.4 بلیون دلار در سال 1972 به 18.5 بلیون دلار در سال 1974 افزایش یافت. این امر برای نوسازی ایران فرصتی طلایی بود که متأسفانه به دلیل نبود یک ساختار سیاسی مناسب نه تنها به هدر رفت، بلکه عملاً به سم مهلکی برای رژیم و آینده نوسازی ایران تبدیل شد. هنگامیکه شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور مستلزم پیگیری یک برنامه اقتصادی متعادل بود، رهبری سیاسی کشور، علیرغم توصیه کارشناسان داخلی و خارجی، اقتصاد کشور را با سرعتی چند برابر گذشته در مسیر استراتژی دهه 70 به پیش تازاند. با بروز نشانه های بحران، رهبری سیاسی به جای تصحیح سیاست های خود، با سرسختی بیشتری به این سیاست ها ادامه داد. سلطه استبداد فردی و نبود آزادی های سیاسی مانع از آن شد تا جامعه بتواند به نحوی مطلوب به سیاست های اشتباه دولت پایان دهد.

برنامه توسعه پنجم که در سال 1973 به تصویب رسید، با تخصیص 2460 بلیون ریال به سرمایه گذاری، برنامه ای بلند پروازانه بود که جامعه را در چارچوب مناسبات اقتصادی و سیاسی موجود، تا سر حد ظرفیت جذب<sup>263</sup> و توانائیش به پیش رانده بود. در سال 1973 کمبود نیروی کار ماهر و تنگنای ساختاری گسترش یافته بود، اقتصاد کشور در مدار تورمی قرار داشت و سیل مهاجران روستایی به شهرهای بزرگ، کشور را با بحرانی اجتماعی و سیاسی روبرو کرده بود. با این همه، با افزایش قیمت نفت در سال 1974،

---

<sup>263</sup> Absorptive capacity



برنامه پنجم بر خلاف توصیه کارشناسان به کنار گذاشته شد و برنامه پنجم جدید با بودجه ای نزدیک به سه برابر برنامه اولیه آغاز به کار کرد. در سال 1976 این برنامه نیز به کنار گذاشته شد و برنامه ششم با بودجه ای باز هم بیشتر شروع به کار کرد. در سال 1978 محمد رضا شاه اعلام کرد که ایران دیگر به برنامه های پنج ساله نیازی ندارد و مدیریت اقتصاد کشور را تحت هدایت برنامه های سالانه قرار داد. این استراتژی جدید عملاً مبتنی بر این برداشت ساده انگارانه بود که با درآمد نفت "هر چیزی را میتوان وارد کرد".

همانطور که انتظار میرفت، افزایش بیش از حد تقاضا موجب تشدید موج های تورمی شد. نرخ تورم از 4% در سال 1972 به 25% در سال 1977 افزایش یافت. فشار تورم در بخش هایی که دولت میتوانست کمبود تولید را با افزایش واردات جبران کند (مانند کالاهای صنعتی، مصرفی و کشاورزی) نسبتاً کمتر بود. اما در بخش هایی که این امکان وجود نداشت، مانند ساختمان سازی و خدمات، نرخ تورم به مراتب بالاتر بود. این امر موجب کاهش نسبی نرخ سودآوری بخش های صنایع و کشاورزی، نسبت به نرخ سود در بخش های ساختمان و خدمات گردید. در نتیجه، سرمایه در جستجوی حداکثر سود از این بخش ها خارج و بسوی بخش های ساختمان سازی و خدمات جاری شد که موجب رکود بخش های صنایع و کشاورزی گردید و عملاً دست آوردهای اقتصادی دهه 70 را تضعیف کرد. این عملکرد زیان بار در مورد بخش های کشاورزی و صنایع سنتی، از جمله صادرات غیر نفتی، بسیار شدید بود. زیرا این بخش ها دارای ساختار ضعیف تری بوده و از حمایت دولت، به ویژه حمایت های تعرفه ای برخوردار نبودند. بخش کشاورزی نه تنها تحت فشار شدید رقابت با کالاهای وارداتی ارزان قرار داشت، بلکه از سوی دیگر، دولت با تعیین سقف قیمت برای محصولات کشاورزی موجب تضعیف بیشتر سودآوری این بخش گردید.

برآیند سیاست های فوق، رکود بخش های کشاورزی و صنایع سنتی بود که موجب تشدید مهاجرت روستائیان به شهرهای بزرگ و تشدید بحران های اجتماعی و سیاسی گردید. همچنین، با توجه به نقش کلیدی بخش های کشاورزی و صنایع کوچک در ایجاد اشتغال و توزیع درآمد، سیاست فوق موجب تشدید بحران بیکاری و نابرابری بیشتر توزیع درآمد گردید. در شرایطی که بودجه اقتصادی کشور چهار برابر شده بود و نرخ رشد تولید ناخالص ملی از مرز 12% گذشته بود، نرخ بیکاری به 10% (در سال

1976) افزایش یافت، ضریب نابرابری توزیع درآمد 11% بالا رفت (از 0.47 در سال 1972 به 0.52 در سال 1976)، سهم 20% ثروتمند جامعه در مصرف از 52% در سال 1973 به 57% در سال 1976 افزایش یافت، در حالیکه سهم 40% فقیر جامعه از 14% به 11% کاهش یافت و نسبت مصرف مناطق شهری به روستایی، پس از احتساب تفاوت جمعیت، به پنج برابر در سال 1975 رسید.

در فاصله 1973 تا 1978 واردات کشور متجاوز از 412% افزایش یافت که معادل نرخ رشدی برابر با 46% در سال میباشد. ساختار اقتصادی کشور، به ویژه شبکه حمل و نقل، انبارها، سردخانه ها، و دستگاه اداری دولت، ظرفیت جذب، ترخیص و توزیع این افزایش سریع در حجم واردات را نداشت. لذا، از سال 1976 کالاهای وارداتی در بنادر و انبارهای گمرک کشور انباشته شد و سرعت ترخیص و توزیع آنها کاهش یافت که متعاقباً موجب افزایش قیمت ها شد. به این ترتیب، از توانایی بخش واردات در تخفیف فشارهای تورمی کاسته شد و روند تورمی شدت بیشتری گرفت. دولت در مقابله با تشدید موج های تورمی، به جای تصحیح سیاست های خود، به دستگیری و مجازات "گران فروشان" پرداخت. این امر موجب تشدید ناآرامی های اجتماعی گردید و بازار را که طی دهه گذشته تا حدودی از نیروهای مذهبی- سنتی جامعه فاصله گرفته بود بسوی این نیروها سوق داد.

رابطه تنگاتنگ سرمایه داران و دولت در مراحل اولیه توسعه، کار پیشبرد برنامه توسعه اقتصادی را تسهیل کرد. اما در مراحل بعدی موجب گسترش فساد و نابه هنجاری ساختاری نظام اقتصادی و سیاسی کشور گردید. عدم شفافیت سیستم و نظارت نادرست دولت بر سیستم بانکی کشور سبب شد که بانک ها به سرمایه دارانی که صاحب قدرت سیاسی بودند بیش از اندازه و بدون توجه به ظرفیت آنها وام بدهد. این سرمایه داران به نوبه خود بدون ارزیابی دقیق اقتصادی بر روی پروژه های پر ریسک سرمایه گذاری کردند. سرمایه دارانی که به نظام وابسته بودند از امکانات به مراتب بیشتری برخوردار بودند و تحت حمایت سیاسی حکومت و به دور از رقابت بازار جهانی و رقابت سایر سرمایه داران رشد میکردند. در این محیط، راز بقا داشتن وابستگی سیاسی بود نه کارایی اقتصادی. برخی از سرمایه داران بزرگ به اتکای روابط سیاسی خود آنقدر از سیستم بانکی قرض کرده بودند که ورشکست کردن آنها برای نظام بانکی میسر نبود، زیرا ورشکستگی آنها

موجب ورشکستگی بسیاری از شرکت های دیگر و در نهایت خود بانک ها میشد. به این ترتیب، اقتصاد کشور وابسته به مجموعه ای از صنایع بزرگ و ناکارآمد شد که شالوده اقتصادی و مالی آنها متزلزل بود. این امر بر میزان نا بهنجاری ساختاری اقتصاد کشور افزود.

تورم، سرمایه گذاری های نادرست، افت کارایی، تخصیص نامطلوب منابع، پروژه های نمایشی و مصرف گرایی بی رویه موجب اتلاف انبوه منابع تولیدی گردید. از سوی دیگر، بخش متناهی از ثروت کشور از طریق افزایش بی رویه بودجه نظامی به هدر داده شد. طی 1972 تا 1978 بودجه نظامی از 13% تولید ناخالص ملی به 20% افزایش یافت و سهم کالاهای نظامی در کل واردات کشور از مرز 30% گذشت (در مقایسه با 12% در سال 1972). به این ترتیب، کشوری که در سال 1974 دارای مازاد تراز پرداخت هنگفتی بود، در سال 1976 ناچار شد برای حل بحران مالی خود به صندوق بین المللی پول روی آورد.

استراتژی توسعه دهه های 60 و 70 به لحاظ اقتصادی، متکی بر برداشتی ساده انگارانه از روند توسعه اقتصاد بود که توسعه اقتصادی را برابری رشد سطح تولید میدانند و به جنبه های دیگر آن، مانند اشتغال، بهبود توزیع درآمد، و تامین ساختار رقابتی و بهنجار اهمیت نمیدهد و بر پایه دوگانگی هایی نادرست، مانند تقابل صنعتی کردن با توسعه کشاورزی، تقابل جانشین سازی واردات با توسعه صادرات و تقابل رشد سطح تولید با بهبود توزیع درآمد بنا شده است. به لحاظ سیاسی، این استراتژی متکی بر نظامی غیر دموکراتیک، غیر شفاف و بیش از حد متمرکز بود که مکانیزم موثری برای بازبینی و تصحیح اشتباهات خود نداشت. بعلاوه، با افزایش درآمد نفت، رهبری سیاسی کشور واقع بینی خود را از دست داد و دچار توهمات و خود بزرگی بینی های ناخردانه گشت<sup>264</sup>.

<sup>264</sup> برای توضیحات بیشتر به نوشته زیر مراجعه کنید:

Hadi Zamani, 1988, Growth, Employment and Income Distribution: An Input-Output and General Equilibrium Study of Iran, 1959-1986, Ph.D. Thesis, London University.

علیرغم شرایط مناسب بین‌المللی و دست‌آوردهای چشمگیر گذشته، استراتژی دهه 70 موجب تشدید نا بهنجاری اقتصادی و اجتماعی گردید. رهبری سیاسی، کشور را با سرعت به سراشیب بحرانی راند که توانایی کنترل آنرا نداشت. از سوی دیگر، به علت نبود آزادی‌های سیاسی، جامعه نتوانست رفتار رهبران سیاسی خود را کنترل کرده و سیاست‌های آنها را به نحوی مطلوب تصحیح کند. مجموعه این سیاست‌ها و نبود یک آلترناتیو سیاسی مناسب و موثر سبب شد تا کشور در فرصتی نسبتاً کوتاه به دامن نظامی فروغلتد که بنا به ماهیت خود، نه‌توان استقرار دموکراسی را داشت و نه توان توسعه اقتصادی و نوسازی کشور را. تجربه دهه 70 با صراحتی انکارناپذیر بیانگر ضرورت آزادی‌های سیاسی برای توسعه اقتصادی پایدار است.<sup>265</sup>

در مجموع در دوره محمد رضا پهلوی ایران موفقیت‌های چشمگیری در عرصه نوسازی کشور کسب کرد. اما استراتژی نوسازی آمرانه که در پس از دهه 40، با استفاده از درآمد سرشار نفت، شدت بیسابقه‌ای یافته بود گسست میان قشرهای سنتی و مدرن جامعه را بیش از اندازه عمیق کرد و بخش بزرگی از جامعه را بسوی مناسبات سنتی و بازگشت به اسلام راند. از سوی دیگر، سرکوب نیروهای سیاسی پس از کودتای 28 مرداد، به ویژه پس از استقرار اقتدار حکومت در دهه 40، فضای سیاسی کشور را رادیکال کرد. همچنین، تحت تأثیر گسترش و پیروزی جنبش‌های آزادیبخش و ضد امپریالیستی بعد از جنگ جهانی دوم، به ویژه طی دهه‌های 60 و 70، در آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین، جوی چپ‌گرا، متمایل به نظام‌های سوسیالیستی، مبارزات چریکی و شدیداً غرب‌ستیز بر فضای سیاسی کشور، به ویژه در میان روشنفکران و دانشجویان غالب گشت.

روشنفکران و دانشجویان، علیرغم فعالیت‌های سیاسی گسترده‌شان، به دلیل تنگ‌بودن پایگاه اجتماعی عملاً در شرایطی نبودند که بتوانند رهبری سیاسی جامعه را بدست گیرند و عمدتاً به عنوان کاتالیزور تحولات سیاسی و به قدرت رسیدن مذهب‌یون تندرو عمل کردند. از سوی دیگر، نیروهای میانه‌رو و

<sup>265</sup> برای توضیحات بیشتر رجوع کنید به کتاب «دموکراسی و توسعه اقتصادی پایدار، تجربه ایران، هادی زمانی، 2004، انتشارات ارزان، سوئد. بخشی از فصل حاضر برگرفته از فصل چهارم این کتاب است.

لیبرال دموکرات که در اثر سقوط دولت ملی مصدق و سرکوبهای کودتای 28 مرداد ابتکار عمل سیاسی را از دست داده بودند نیز نتوانستند فضای سیاسی جامعه را متعادل کنند و سکان رهبری سیاسی را بدست گیرند.

در چنین شرایطی، اسلام سیاسی سربرآورد که با استفاده از شبکه سازمانی نهاد مذهب که همچنان برپا بود توانست نیروی سیاسی لازم را بسیج کند و سیر تحولات سیاسی کشور را تحت هژمونی خود در آورد<sup>266</sup>. تحت تأثیر جو غالب بر جامعه این گرایش در ابتدا لباس استقلال، آزادی، عدالت اجتماعی و ترقی برتن کرد. اما سیر تحولات آتی نشان داد این گرایش عمدتاً همان مشروعه خواهان گذشته اند که متأثر از تجربه حذف شدن از صحنه سیاست اکنون به دنبال کسب انحصار قدرت سیاسی هستند. با این تفاوت که در اثر سیر تحولات ایران و جهان، غرب ستیزی آنها بسیار تشدید شده و تحت تأثیر گسترش سوسیالیسم و جنبشهای آزادیبخش به اندیشه های اقتصاد دولتی، مبارزه با امپریالیسم و قدرت سازماندهی مدرن نیز مجهز شده بودند.

---

<sup>266</sup> در دوران محمد رضا شاه سه گرایش اصلی در میان روحانیون شیعه غالب بود. اول گرایش سلبی آیت الله خویی که در تداوم مکتب شیخ انصاری با نگرش سلبی به حکومت در عصر غیبت مینگریستند و بر اساس اصل تقیه نظاره گر عرصه سیاست بودند و دامنه اختیارات فقیه را به افتنا و قضا محدود میدانستند. دوم گرایش ایجابی آیت الله گلپایگانی که به تبعیت از سنت فکری آیت الله بروجردی اندیشه نظامی اسلامی را در سر داشت که تحت ولایت فقیه اداره شود و از چارچوب احکام شرعیه تخطی نکند.<sup>266</sup> سوم گرایش ایجابی آیت الله خمینی که داعیه کسب قدرت سیاسی و ولایت سیاسی فقیه را داشت.

## فصل هجدهم جمهوری اسلامی

### درآمد

با پیروزی جمهوری اسلامی فصل تازه ای در تحول ساختار قدرت، تجربه دولت مدرن و توسعه اقتصادی در ایران آغاز گردید که امر تکوین و توسعه دولت مدرن و توسعه اقتصادی در ایران را با چالشهای جدیدی، به ویژه در زمینه های جدایی نهاد دین از نهاد دولت، تمرکز قدرت، مداخله دولت در حوزه خصوصی، سیطره اقتصادی دولت بر جامعه، افت سرمایه گذاری و بهره وری اقتصاد و تنشهای بین المللی روبرو ساخته است.

بنا بر تعریف های موجود، دولت مدرن، دولتی است مدنی که خردباوری، جدایی نهاد دولت از نهاد دین، حکومت قانون، قرارداد اجتماعی، مصالح عمومی، جامعه مدنی، شهروندی، فردیت و پیوند ارگانیک نهاد دولت با جامعه مدنی، مشخصه ها و مفاهیم پایه ای آن میباشند. اقتدار، حاکمیت و مشروعیت دولت مدرن از اراده مردم برمیخیزد و برپایه قرارداد اجتماعی و قوانینی که در چارچوب مصالح عمومی تدارک شده اند استوار است. دولت مدرن دولت قانون و شهروندان است، نه دولت رعایایی که پیرو فرمانهای پدرانیه شخص رهبر میباشند. اقتدار دولت مدرن محدود به عرصه عمومی است و به عرصه خصوصی گسترش نمی یابد. در دولت مدرن رابطه ای ارگانیک، متقابل و پر دامنه بین نهادهای دولت و جامعه مدنی وجود دارد.

مهمترین مشخصه دولت مدرن جدایی نهاد دولت از نهاد دین و جدایی سیاست از اخلاق است که منشا حقانیت و مشروعیت نهاد دولت را از آسمان و نیروی الهی به زمین و نیروی مردم منتقل میسازد و قرارداد اجتماعی، اراده مردم و مصلحت عموم را مبنای کار دولت قرار میدهد. در دولت مدرن مشروعیت نهاد دولت نه از نیروی الهی، بلکه از اراده مردم برمیخیزد و دولت تجسم و بیانگر خواست ملت تلقی میشود. این به این معنی نیست که دولت های مدرن الزاما همیشه بیانگر خواست مردم خویش میباشند، بلکه به این معنی است که

دولت مدرن ملزم به کار درچارچوب و پارادایمی است که در آن مشروعیت نهاد دولت از اراده مردم بر می خیزد.

مشخصه پایه ای دیگر دولت مدرن وابستگی متقابل نهادهای دولت و جامعه مدنی به یکدیگر است. وجود این وابستگی های به نهاد دولت امکان میدهد تا بتواند جامعه را به نحوی مطلوب مدیریت و رهبری کند و به جامعه مدنی اجازه میدهد تا بتواند قدرت نهاد دولت را به نحوی موثر مهار و کنترل کند و نظارت دموکراتیک خود را بر آن اعمال نماید. وابستگی نهادی دارای جنبه های متعدد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است. در دولت مدرن، دولت بر فراز جامعه نمی نشیند و برآن سبطره اقتصادی و سیاسی ندارد، بلکه بین دولت و جامعه مدنی وابستگی و ارتباطی متقابل و ارگاتیک وجود دارد. دولت مدرن به لحاظ اقتصادی به جامعه وابسته است. همزمان ارگانهای اقتصادی جامعه مدنی نیز برای انجام وظایف خود نیازمند همکاری و همیاری نهادهای دولت میباشد تا با تدوین و اجرای قوانین لازم، ایجاد زیرساختهای ضروری و نظارت و تنظیم بازار، شرایط مناسب برای کارکرد بهینه بازار و پاگیری و توسعه نهاد و ارگانهای اقتصادی جامعه مدنی را فراهم آورند. به لحاظ اجتماعی و سیاسی نیز وابستگی پر دامنه و عمیقی بین نهادهای دولت و جامعه مدنی وجود دارد. دولت مدرن مشروعیتش را از جامعه مدنی میگیرد و از طریق مجموعه ای گسترده از سازمانهای نیمه دولتی، نظیر سازمانهای نظارتی و سازمانهای غیر دولتی، نظیر «ان-جی-او» ها به جامعه مدنی وابسته است.

بنا بر ملاحظات بالا، ساختار قدرت در جمهوری اسلامی با ادغام رسمی و کامل نهادهای دین و دولت، انحصاری و شخصی کردن قدرت، گسترش دامنه اختیارات دولت به حوزه خصوصی و ایجاد سبطره اقتصادی دولت بر جامعه، به عنوان مانعی در برابر تکوین دولت مدرن و توسعه اقتصادی عمل میکند. در جمهوری اسلامی تجربه دولت مطلقه همچنان ادامه دارد. با این تفاوت که در جمهوری اسلامی منشأ قانون، الهی است؛ دولت مطلقه عمدتاً در خدمت اسلامی کردن جامعه قرار دارد؛ مداخله دولت به حوزه های خصوصی گسترش یافته است و شدت سبطره اقتصادی و سیاسی نهاد دولت بر جامعه بسیار گسترده تر و عمیقتر شده است. افزون بر این، نگرش فرهنگی و ایدئولوژیک جمهوری اسلامی به لحاظ داخلی موجب انزوا و بیگانگی اجتماعی اقشار مدرن و به لحاظ خارجی موجب منزوی شدن کشور در عرصه

اقتصاد و سیاست جهانی گشته است. مجموعه این عوامل کار توسعه اقتصادی و سیاسی ایران را دشوارتر ساخته، بصورت مانعی در برابر تکوین دولت مدرن و توسعه اقتصادی و سیاسی کشور عمل میکند.

### ساخت قدرت در جمهوری اسلامی

تا پیش از تاسیس جمهوری اسلامی ارتباط نهاد دین با نهاد دولت در مجموع بر پایه نوعی از همکاری استوار بود و نهاد روحانیت هیچگاه به آن میزان از قدرت دست نیافته بود که بتواند ادعای تفوق خویش بر نهاد دولت را عملی سازد. در واقع، تا پیش از جمهوری اسلامی حکومت در ایران دارای خصلتی دوگانه بود به این معنی که مذهب شیعه حکومت را در عصر غیبت قصبی میدانست و در نتیجه یا از آن کناره میگرفت و یا، در بهترین شکل، با آن یک همکاری مشروط برای استقرار امنیت و حفظ دین داشت. این دوگانگی یکی از موانع پاگیری و توسعه دولت مدرن در ایران بوده است. جمهوری اسلامی این دوگانگی را مرتفع ساخت. اما نحوه اجرای این کار، یعنی ادغام نهادهای دین و دولت، به جای حذف مانع توسعه دولت مدرن عملاً دیوارهای آنرا بلندتر کرد. از نظر آیت الله خمینی حکومت که شعبه ای از ولایت مطلقه پیامبر است یکی از احکام اولیه اسلام میباشد که مقدم بر تمام احکام فرعیه و حتی نماز و روزه و حج است.<sup>267</sup> این امر دوگانگی بین حکومت و دین را از میان برد، اما به جای سوکولاریزه کردن حکومت و واگذاری آن به نهادهای جامعه مدنی، با ادغام نهادهای دین و حکومت، عملاً حکومت را به نهاد دین منتقل کرد.

در دوران محمد رضا شاه سه گرایش اصلی در میان روحانیون شیعه غالب بود. اول گرایش سلبی آیت الله خویی که در تداوم مکتب شیخ انصاری با نگرش سلبی به حکومت در عصر غیبت مینگریست و بر اساس اصل تقیه نظاره گر عرصه سیاست بود و دامنه اختیارات فقیه را به افتنا و قضا محدود میدانست. دوم گرایش ایجابی آیت الله گلپایگانی که به تبعیت از سنت فکری آیت الله بروجردی، اندیشه نظامی اسلامی را در سر داشت که تحت نظارت

---

<sup>267</sup> آیت الله خمینی، صحیفه نور، ج 20



ولایت فقیه اداره شود و از چارچوب احکام شرعیه تخطی نکند.<sup>268</sup> سوم گرایش ایجابی آیت الله خمینی که داعیه کسب قدرت سیاسی و ولایت سیاسی را داشت.

در برخورد اول نظریه آیت الله خمینی تداوم نگرش مشروطه خواهان دوران مشروطیت، مانند شیخ فضل الله نوری بنظر میرسد. در کتاب ولایت فقیه آیت الله خمینی مینویسد: "حکومت اسلامی نه استبدادی و نه مطلقه، بلکه مشروطه است. البته نه مشروطه به معنای متعارف و فعلی آن که تصویب قوانین را تابع آرای اشخاص و اکثریت باشد. مشروطه از این جهت که حکومت کنندگان در اجرا و اداره مقید به یک مجموعه شرط هستند که در قرآن کریم و سنت رسول اکرم (ص) معین گشته است".<sup>269</sup> به اعتقاد آیت الله خمینی مشروطه رایج «توطئه دولت استعماری انگلیس» بود که بمنظور قطع نفوذ روسیه و جایگزینی قوانین غربی به جای احکام اسلام صورت گرفته است.<sup>270</sup> اما آیت الله خمینی از این به مراتب فراتر می‌رود. زیرا وی اساسا خواهان کسب قدرت سیاسی و ولایت سیاسی فقیه است. از این منظر وی به مشروطه و مشروطه خواهان به یکسان ایراد دارد، زیرا هر دو ولایت سیاسی را به نهاد سلطنت وامی‌گذارند. وی تاکید میکند که "سلطنت و ولایتعهدی همان است که اسلام بر آن خط بطلان کشیده و بساط آنرا در صدر اسلام در ایران و روم شرقی بر انداخته است".<sup>271</sup> آیت الله خمینی موروثی بودن سلطنت را باطل میدانند. اما مخالفت وی با سلطنت تنها به دلیل موروثی بودن آن نیست، بلکه به دلیل اصل ولایت سیاسی است که به باور آیت الله خمینی از آن ولی فقیه است.

از این دیدگاه، اسلام تنها به اعمال عبادی محدود نیست، بلکه نظامی فراگیر است و همه آنچه انسان در امور معاش و معاد به آن نیاز دارد را در بر می‌گیرد.<sup>272</sup> افزون براین، تحقق این نظام مستلزم وجود یک دستگاه اجرایی است. "به همین جهت خداوند متعال در کنار فرستادن یک مجموعه قانون، یعنی احکام شرع، یک حکومت و دستگاه اجرا و اداره مستقر کرده است".<sup>273</sup> بر

268 محسن کدیور، 1376، نظریه های دولت در فقه شیعه، تهران نشر نی

269 آیت الله خمینی، ولایت فقیه

270 همانجا

271 همانجا

272 آیت الله حسینعلی منتظری، 1380، نظام الحکم فی الاسلام، قم

273 آیت الله خمینی، ولایت فقیه

این اساس حکومت اسلامی حکومت قانون الهی بر مردم است. فرق اساسی حکومت اسلامی با مشروطه سلطنتی و جمهوری در همین است. در اینکه نمایندگان مردم یا شاه در اینگونه رژیمها به قانونگذاری میپردازند در صورتیکه قدرت مقتنه و اختیار تشریح در اسلام به خداوند متعال اختصاص یافته است.<sup>274</sup> در این چارچوب حکومت عبارتست از دستگاه اجرایی احکام شریعت که خود دارای احکام و قواعد خاصی بوده و متصدی آن از سوی شارع مشخص شده است.<sup>275</sup> نفس احکام اجتماعی اسلام به گونه ای است که «اجرا و عمل به آنها مستلزم تشکیل حکومت است» و از آنجا که تعطیل این احکام در هیچ زمانی روا نیست، باید برای تاسیس چنین دستگاهی اقدام کرد.<sup>276</sup>

به این ترتیب حکومت مورد نظر آیت الله خمینی «مشروطه اسلامی» است که در آن ولایت سیاسی از آن ولی فقیه است و رقابت سیاسی بین جناح های وفادار به حکومت برای کسب سرپرستی دولت تنها محدود به اجرای قوانین و بمنظور اجرای بهتر و موثرتر احکام اسلام و دستورات ولی فقیه است. این نوع حکومت به لحاظ محتوا استبدادی است زیرا برپایه قانون الهی شرع است که از جانب خداوند توسط پیامبر به انسان داده شده است و تفسیر آن بر عهده ولی فقیه است. اما به لحاظ چگونگی اجرا غیراستبدادی است زیرا در اجرای قوانین برای خواست مردم و رقابت سیاسی نقشی قائل است. به عبارت دیگر مشروطه بودن آن از دو مبنای مختلف برمیخیزد، یعنی در درجه اول مشروط بودن به شریعت و ولایت فقیه در اصل قانون و در درجه دوم مشروط بودن به خواست مردم در چگونگی اجرای قانون. البته، در صورت لزوم حتی در مورد دوم نیز نظر ولایت فقیه غالب است. زیرا در تحلیل نهایی تشخیص ولایت امت اسلام با ولی فقیه است.

نگرش فوق مبنای وجودی نهاد سلطنت را تضعیف کرد و عملاً به حذف نهاد سلطنت انجامید. وجود دو نهاد غیرانتخابی سلطنت و دین امکان رقابت بین این دو نهاد را بوجود میآورد. حاکمان جدید که دوره پهلوی را تجربه کرده و شاهد آن بودند که نهاد سلطنت چگونه نهاد دین را در عمل از عرصه سیاسی

274 همانجا

275 سید علی میرموسوی، 1384، اسلام، سنت و دولت مدرن، نشر نی

276 آیت الله خمینی، ولایت فقیه

حذف کرد، همواره نگرانی وقوع دوباره این سناریو را داشتند. حذف نهاد سلطنت و جانشین ساختن آن توسط یک نهاد جمهوری که تحت سیطره ولی فقیه قرار داشته باشد و انتخابات دوره ای مانع از انباشت قدرت صاحب منصبان آن گردد، این نگرانی را مرتفع میساخت. مضاف بر اینکه این امر با ذهنیت انقلابی حاکم بر جامعه سازگارتر بود.

در جمهوری اسلامی نهاد جمهوریت در سیطره نهاد ولایت فقیه قرار دارد. با اینهمه، از دیدگاه تحول اندیشه سیاسی شیعه، پذیرش جمهوریت به عنوان شکل حکومت از اهمیت قابل توجهی برخوردار است. زیرا پیوند تاریخی بین نهاد سلطنت و نهاد دین را از هم می گسلد و افق تازه ای می گشاید. افزون بر این، جامعه مدنی در عمل موفق شده است تا نهاد جمهوریت را، علیرغم کلیه محدودیتهای آن، تا حدودی در جهت پیشبرد اهداف و خواسته های خود بکار گیرد.

در عصر پهلوی نهاد مذهب توسط نهاد سلطنت، از طریق نوسازی آمرانه دستگاه دولت و جامعه از عرصه قدرت سیاسی به کنار گذاشته شد. در انقلاب اسلامی در واقع آنچه واقع شد آن بود که نهاد مذهب با خارج کردن ماشین دولت از چنگ نهاد سلطنت و تصاحب آن، با استفاده از انرژی انقلاب مردم قدرت سیاسی را به انحصار خود در آورد، نهاد سلطنت را از صحنه سیاسی حذف کرد و به جای آن یک نهاد جمهوری وابسته به نهاد دین جانشین ساخت که نه مانند نهاد سلطنت از تداوم برخوردار است و نه مانند جمهوری های سکولار دارای استقلال از نهاد دین میباشد که بتواند قدرت باز یافته نهاد دین را تهدید کند. در واقع در جمهوری اسلامی این نه جمهوری بلکه نهاد ولایت فقیه است که جانشین نهاد سلطنت شده است که نسبت به نهاد سلطنت از قدرت مطلقه به مراتب بیشتری برخوردار میباشد.

جمهوری اسلامی اساساً بر پایه مجموعه ای از مفاهیم متناقض و ناسازگار مانند خداسالاری - مردم سالاری، قانون - شریعت، امت - ملت، آزادی - فضیلت بنا شده است. خصلت ساختار قدرت در جمهوری اسلامی اساساً با مقتضیات جامعه مدنی ناسازگار است. انقلاب 57 از همان ابتدا دو هدف متناقض را در پی داشت. اول، مقابله با ساختار مطلقه دولت که مورد اجماع همگان بود. دوم، اسلامی کردن ایران و ضدیت با برنامه نوسازی فرهنگی - اجتماعی عصر پهلوی که بطور عمده از سوی نیروهای مذهبی سنتی و

بنیادگرا دنبال میشود. گفتمان اسلامی که پس از انقلاب به گفتمان مسلط بدل شد بیشتر بر هدف دوم تاکید میکرد.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی اصول 5 و 57 قانون اساسی اشعار برجسته الهی حکومت دارند<sup>277</sup> و اصول 107، 110 و 111 جنبه مردمی آنرا تائید میکنند. بر این اساس، در حکومت جمهوری اسلامی، نهاد جمهوری بالاترین نهاد مردمسالاری است. اما همنشینی نهاد جمهوریت با نهاد ولایت فقیه که دارای ماهیتی سنتی است ماهیتی خاص به نهاد جمهوریت بخشیده است که با ماهیت آن در ساختار مدرن قدرت متمایز است. همانطور که در بالا گفته شد، در نظام ولایت فقیه، نهاد جمهوری وابسته به نهاد دین است و از استقلال و قدرت لازم برخوردار نمیشود. صلاحیت نامزدهای پست ریاست جمهوری و مجلس میبایست مورد تایید شورای نگهبان قرار گیرند. در واقع در نظام ولایت فقیه، نهاد جمهوری و انتخابات دوره ای رئیس جمهور بصورت یک لایه یا سپر دفاعی و ضربه گیر بین نهاد ولایت فقیه و جامعه مدنی عمل میکنند تا نهاد ولایت فقیه را از زیر ضربه های مستقیم جامعه مدنی خارج سازد.

مجلس شورای ملی که در جمهوری اسلامی به مجلس شورای اسلامی تغییر نام یافت، دومین نهاد مردم سالارانه در جمهوری اسلامی است. در قانون اساسی مشروطه دو نکته شایان توجه است. نخست، مجلس سنا که تحت نفوذ نهاد سلطنت قرار داشت نیز دارای حق قانون گذاری بود. دوم، بر اساس اصل دوم متمم قانون اساسی مشروطه نظارت نهاد دین بر مجلس و قانون به نظارت پنج فقیه جامع الشرایط که میبایست عضو مجلس باشند محدود گردیده بود. به عبارت دیگر تلاش شده بود تا نظارت نهاد دین بر مجلس آشکارا ناقض اصل مردم سالاری نباشد. در جمهوری اسلامی با حذف نهاد سلطنت محدودیت اول بر طرف گردید. اما نظارت نهاد دین بر مجلس افزایش یافت و عملاً مجلس تحت استیلای نهاد دین قرار گرفت.

آیت الله خمینی در کتاب ولایت فقیه پیرامون جایگاه و وظیفه مجلس در حکومت اسلامی مینویسد، "شارع در اسلام یگانه قدرت مقننه است. هیچ کس حق قانون گذاری ندارد و هیچ قانونی جز حکم شارع را نمیتوان به مورد اجرا

---

<sup>277</sup> در سال 68 در قانون اساسی تجدید نظر شد. در جریان این تجدید نظر ظرفیت های مردم سالارانه این قانون کاهش یافت و قید مطلقه به اصل 57 قانون اساسی اضافه شد.

گذاشت. به همین سبب در حکومت اسلامی به جای مجلس قانون گذاری ... مجلس برنامه ریزی وجود دارد که برای وزارتخانه ها در پرتو احکام اسلام برنامه ترتیب میدهد و با این برنامه ها کیفیت انجام خدمات عمومی را در سراسر کشور تعیین میکند.<sup>278</sup> همچنین، در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی اختیارات قانون گذاری مجلس مستقیماً توسط شورای نگهبان که نماینده نهاد دین میباشد و اعضای آن مستقیماً توسط رهبر برگزیده میشوند، در چارچوب قانون شرع محدود شده است. افزون بر این تأیید صلاحیت نامزدهای انتخابات مجلس بر عهده شورای نگهبان قرار دارد. به این ترتیب در جمهوری اسلامی دومین نهاد مردم سالاری، یعنی مجلس شورا نیز دچار از ریخت افتادگی است و ماهیت آن با ماهیت این نهاد در ساختار مدرن قدرت اساساً متفاوت است.

مجلس خیرگان عنصر پایه ای دیگر ساخت قدرت در جمهوری اسلامی است. این نهاد که صرفاً کار نظارت و عزل رهبر در مواقع ضروری را بر عهده دارد در واقع دارای خاصیت اشرافی است زیرا اعضای آن مبیایست از صنف خاص روحانیون باشند. اعضای مجلس خیرگان توسط مردم انتخاب میشوند، اما صلاحیت علمی و سیاسی نامزدهای انتخابات مبیایست ابتدا مورد تأیید شورای نگهبان قرار گیرد که اعضای آن توسط رهبر انتخاب میشوند. به عبارت دیگر، ارگانی که وظیفه نظارت بر رهبر را بر عهده دارد بطور غیر مستقیم توسط خود رهبر انتخاب میشود.

در مورد نقش مردم در حکومت اسلامی آیت الله مصباح یزدی تصریح میکند که "مردم هیچ مشروعیتی به حکومت ولایت فقیه نمیدهند. (بلکه) رای و رضایت آنان باعث بوجود آمدن آن میشود".<sup>279</sup> به عبارت دیگر «انتخابات زمینه ای برای کشف رهبر است، نه اینکه به او مشروعیت ببخشد». بنابراین، مراجعه به آرای عمومی به این اعتبار لازم است که عامل تحقق حاکمیت دینی است. به باور آیت الله مصباح یزدی «دو فایده دیگر بر انتخابات مترتب است، نخست اینکه با برگزاری آن، مردم خود را در نظام سهیم میدانند و از آن بیشتر

<sup>278</sup> آیت الله خمینی، ولایت فقیه

<sup>279</sup> محمد تقی مصباح یزدی، 1369، حکومت اسلامی و ولایت فقیه، تهران، سازمان تبلیغات اسلامی

حمایت میکنند؛ دوم اینکه، تبلیغات مخالفان نظام مبتنی بر استبدادی بودن آن خنثا میشود».<sup>280</sup>

در جمهوری اسلامی مفهوم ملت که مفهوم پایه ای دولت مدرن است مطرح نیست. بلکه مفهوم پایه ای جمهوری اسلامی مفهوم امت است که متعلق به گفتمان سنتی قدرت میباشد. جمهوری اسلامی شهروندان را به دو دسته مسلمان و غیر مسلمان تقسیم میکند. از میان غیر مسلمانان نیز تنها زرتشتیان، کلیمیان و مسیحیان را به عنوان اقلیت مذهبی به رسمیت میشناسد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی حضور اقلیت های مذهبی در مجلس شورای اسلامی به پنج کرسی محدود شده است. افزون بر این، مشارکت سیاسی زنان تنها در برخی سطوح پذیرفته شده است.<sup>281</sup>

علاوه بر موارد فوق، در چارچوب جمهوری اسلامی اصل تفکیک قوا که از مختصات دولت مدرن است کنار گذاشته میشود و جای خود را به تقسیم قوا میدهد. به گفته آیت الله مصباح یزدی، در جمهوری اسلامی "همه کارهایی که مربوط به قوای مقننه و مجریه و قضائیه است، اعتبارش وقتی است که رضایت ولی فقیه را که نایب امام زمان است، داشته باشد".<sup>282</sup> آیت الله منتظری در توصیف جایگاه رهبر و رابطه آن با دیگر نهادها مینویسد: "برحسب نیاز قطعاً قوای سه گانه مقننه و اجرائیه و قضائیه پدید می آیند و هر کاری به نهاد متناسب با آن واگذار میشود. هر چند رهبر و حاکم به منزله راس هرم بر تمامی آن قوا احاطه و اشراف تام دارد، از این رو در نهایت او مسئول و مکلف میباشد".<sup>283</sup>

280 همانجا

281 علیرغم محدودیتهای شدیدی که در جمهوری اسلامی ایران در برابر مشارکت سیاسی و اقتصادی زنان در جامعه وجود دارد، پذیرش نقش زنان در سرنوشت سیاسی جامعه به همین میزان محدود که در جمهوری اسلامی صورت گرفته است یک تحول فکری در اندیشه سیاسی شیعه محسوب میشود.

282 مصباح یزدی، 1369، حکومت اسلامی و ولایت فقیه، سازمان تبلیغات اسلامی، تهران  
283 آیت الله منتظری، در اسات فی ولایه الفقیه

به این ترتیب ساخت قدرت در جمهوری اسلامی عمدتاً انحصاری است و در انحصار فشر خاصی از روحانیون قرار دارد. عناصر مردم سالاری در حاشیه از نقش محدودی برخوردار میباشند که در شرایط مناسب، بسته به توازن قوای سیاسی در بطن جامعه، نقش آنها میتواند در عمل برجسته تر شود. این انعطاف پذیری محدود میتواند خصلتی دوگانه به ساخت قدرت در جمهوری اسلامی بدهد اما در مجموع به صورت سپر بلای نظام ولایت عمل میکند زیرا به آن اجازه میدهد تا با تغییر و حتی قربانی کردن مهره های غیر کلیدی خود در بخش "جمهوری" نظام، نهاد پایه ای رژیم، یعنی نهاد ولایت فقیه را از رویارویی مستقیم با مردم و جامعه مدنی خارج سازد.

انقلاب ایران گرچه بر پایه بسیج توده های مردم انجام پذیرفت، اما در ماهیت به دلیل دین سالاری انقلابی مردم سالارانه نبود. در مرحله اول این تحول بر پایه نیروی کاریزمای رهبر انقلاب انجام پذیرفت. اما در مراحل بعدی با تقویت پایه های قدرت مطلقه و تشدید تمرکز قدرت به پیش برده شد. در دوره ریاست جمهوری آقای خاتمی گرایش اصلاح طلب، ساخت مطلقه حکومت را به چالش طلبید و کوشید تا در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی عناصر مردم سالارانه ساخت قدرت را تقویت کند و دفاع از قانون گرایی و تقویت جامعه مدنی را به پیش ببرد. اما این حرکت با سرعت با دیوارهای بلند قانون اساسی و ساخت قدرت در درون نظام مواجه شد و حذف گردید.

در مجموع، در جمهوری اسلامی تجربه دولت مطلقه همچنان ادامه دارد. با این تفاوت که:

- اولاً، در عصر پهلوی دولت مطلقه عمدتاً دارای ماهیتی سکولار بود. اما در عصر جمهوری اسلامی، در تحلیل نهایی، قدرت و قانون دارای منشاء الهی است که به نماینده پروردگار یعنی نهاد دین و بطور مشخص ولی فقیه واگذار شده است.
- دوماً، در عصر پهلوی دولت مطلقه در خدمت نوسازی آمرانه جامعه قرار داشت، اما در عصر جمهوری اسلامی دولت مطلقه عمدتاً در خدمت اسلامی کردن جامعه قرار دارد. در این چارچوب بهره برداری از فناوری مدرن و رشد اقتصادی عمدتاً وسیله ای برای گسترش استیلای اسلام است.

- سوما، نظام سیاسی پهلوی در مجموع جهان غرب را حامی اهداف سیاسی خود میدانست و هویت سیاسی خود را در این راستا تعریف کرده بود و با کاربرد یک سیاست خارجی نسبتاً حساب شده توانسته بود در عمل از پشتیبانی کشورهای غرب و بلوک شرق بطور همزمان برخوردار شود و این پشتیبانی را در جهت پیشبرد برنامه های اقتصادی خود بکار گیرد. اما جمهوری اسلامی هویت سیاسی خود را بر پایه سنتز با جهان غرب بنا کرده است و جهان بینی و ماهیت اهداف خود را مغایر با منافع جهان غرب میداند. به همین دلیل تجربه دولت مطلقه در عصر جمهوری اسلامی به نحوی سیستماتیک با بحرانهای بین المللی همراه بوده و میباشد. این امر به نوبه خود امر توسعه اقتصادی - سیاسی کشور را با مشکلات پایه ای بسیار بزرگی مواجه ساخته است.
- چهارم، در عصر پهلوی، به استثنای دوره اول حکومت رضا شاه که طی آن برنامه هایی نظیر کشف حجاب به نحوی آمرانه به اجرا گذاشته شد، در مجموع مداخله دولت در امور خصوصی مردم نسبتاً محدود بود. اما در عصر جمهوری اسلامی مرز میان حوزه های خصوصی و عمومی در هم پاشیده است و نهاد دولت به منظور اسلامی کردن جامعه به نحوی گسترده و سیستماتیک در حوزه شخصی مداخله میکند.
- پنجم، در عصر پهلوی روند شتابان نوسازی، طبقات و اقشار سنتی جامعه را به حاشیه راند، شکاف بین آنها و حکومت را عمیقتر ساخت و به این ترتیب پایه های اجتماعی حکومت را متزلزل کرد که نهایتاً به فروپاشی نظام سیاسی حاکم انجامید. از سوی دیگر، در عصر جمهوری اسلامی روند اسلامی کردن جامعه، مداخله گسترده دولت در حوزه شخصی و ستیزه مستمر آن با جهان خارج از اسلام، اقشار و طبقات مدرن را که موتور توسعه اقتصادی و سیاسی جامعه میباشند از حکومت بیگانه کرده و از این منظر کار توسعه اقتصادی و سیاسی کشور را دشوارتر ساخته است. با بروز و تشدید مشکلات اقتصادی دامنه این مخالفت گسترده تر شده و به تدریج اقشار و طبقات نیمه مدرن و نیمه سنتی را نیز در بر گرفته است. ادامه این روند میتواند پایه های حکومت را سست کند و از زاویه ای دیگر موجب فروپاشی نظام سیاسی کشور گردد.

در عمل جمهوری اسلامی ناچار به پذیرش پاره ای از مفاهیم دولت مدرن شده است. اما مجموعه عوامل و مشخصه های فوق موجب میشود که ساختار



قدرت در جمهوری اسلامی به صورت مانعی در برابر تکوین دولت مدرن و توسعه اقتصادی و سیاسی کشور عمل کند.

## سیطره اقتصادی دولت

همانطور که در پیش گفته شد، یکی از مشخصه های پایه ای دولت مدرن وابستگی متقابل نهادهای دولت و جامعه مدنی به یکدیگر است. به لحاظ اقتصادی، این بدین معنی است که دولت بر فراز جامعه نمی نشیند و بر آن سیطره اقتصادی ندارد. بلکه بین دولت و جامعه مدنی وابستگی و ارتباطی متقابل و ارگانیک وجود دارد. دولت مدرن به لحاظ اقتصادی به جامعه وابسته است. همزمان ارگانهای اقتصادی جامعه مدنی نیز برای انجام وظایف خود نیازمند همکاری و همیاری نهادهای دولت میباشند تا با تدوین و اجرای قوانین لازم، ایجاد زیرساختهای ضروری و نظارت و تنظیم بازار، شرایط مناسب برای کارکرد بهینه بازار و پاکبیری و توسعه نهاد و ارگانهای اقتصادی جامعه مدنی را فراهم آورند.

به لحاظ ملاحظات فوق، تحولات ساختار اقتصادی ایران در دوره جمهوری اسلامی در واقع در جهت عکس مقتضیات دولت مدرن حرکت کرده و از الگوی دولت مدرن فاصله گرفته است. با روی کار آمدن جمهوری اسلامی بخش قابل ملاحظه ای از اقتصاد کشور، از یکسو تحت تاثیر بحران های ناشی از انقلاب و فرار سرمایه و از سوی دیگر تحت تاثیر تفکرات و فشارگروه های سیاسی چپ، با پیگیری سیاست ملی کردن صنایع، بانک ها و بازرگانی خارجی به مالکیت بخش دولتی در آمد. در جولای 1979 یعنی 6 ماه پس از پیروزی انقلاب، 28 بانک خصوصی که مجموعاً 44% کل سرمایه بانکی را در اختیار داشتند ملی اعلام شدند. همزمان، تمامی صنایع ماشین سازی، مس، فولاد، آلومینیوم و تمامی کارخانجات و موسسات متعلق به 51 سرمایه دار بزرگ کشور ملی اعلام گردید. همچنین مالکیت و مدیریت تمامی دارائی های مصادره شده به بنیاد مستضعفان واگذار گردید. در سال 1982 بنیاد، مالک 203 کارخانه صنعتی، 472 مجتمع کشاورزی بزرگ، 101 شرکت ساختمان سازی معطم، 238 شرکت بازرگانی و خدمات و 2786 قطعه زمین و ساختمان بزرگ بود. در این سال 96% کارخانه ها یی که دارای بیش از

1000 پرسنل بودند و 38% واحدهایی که دارای 50 تا 999 پرسنل بودند تحت مدیریت دولت قرار داشتند.

در روند فوق، در سال 1988 تعداد شرکت های دولتی به 268 شرکت و در سال 1999 به 562 شرکت افزایش یافت که با احتساب شرکت های وابسته بالغ بر 16447 شرکت گردید. در سال 2000 به علت عدم کارایی و زیان های سنگین تعداد این شرکت ها از 562 شرکت به 550 شرکت کاهش یافت. در سال 2002 با افزایش شدت زیاندهی این شرکت ها و آغاز خصوصی سازی، تعداد شرکت های دولتی به 505 شرکت کاهش یافت. در سال 2002 سهم شرکت ها و موسسات دولتی در بودجه کل کشور بالغ بر 66% بود<sup>284</sup>. به لحاظ نیروی انسانی، تعداد کارکنان دولت از سال 1978 تا سال 2001 حدود چها برابر شده است یعنی از 557 هزار به 2 میلیون و 329 هزار نفر افزایش یافته است. این آمار شامل نیروی نظامی و انتظامی، کارکنان وزارتخانه های اطلاعات، دفاع و پشتیبانی، نیروهای مسلح و شرکت های تحت پوشش شرکت های دولتی نمیشود. با احتساب این موارد، افزایش تعداد کارکنان دولت در دوره جمهوری اسلامی نزدیک به سه برابر افزایش جمعیت بوده است.

این تغییر ساختاری بی شک یکی از عمده ترین دلایل عملکرد ضعیف توسعه اقتصادی، افت کارایی، پیدایش کمبودها و تنگناهای اقتصادی، بالا رفتن هزینه تولید، افزایش تورم، بحران بیکاری، سقوط ارزش ریال، بحران بدهی های خارجی و تراز پرداخت ها و گسترش سرطانی فساد اداری و رانت خواری در جمهوری اسلامی است. بر مبنای برآوردهای موجود عدم کارایی و زیاندهی شرکت های دولتی به حدی است که بدون دریافت یارانه بیش از 60% آنها ورشکست خواهند شد<sup>285</sup>. سودآوری بقیه نیز غالباً به سبب برخورداری از موقعیتی انحصاری است. در صورت وجود رقابت موثر، بخش قابل ملاحظه ای از این شرکت ها نیز ورشکست خواهند شد. بین سالهای 1977 تا 2000 بودجه دولت 55 برابر شد. اما این رشد سرسام آور، به جای تسریع رشد اقتصاد، موجب ائتلاف انبوه منابع اقتصادی گردید و نا به هنجاری و بحران اقتصادی عمیقی را برای کشور به ارمغان آورد. طی دهه

---

284 اقتصاد ایران، مارس 2002، جلد چهارم شماره 35.

285 همانجا.

گذشته جمهوری اسلامی تلاش کرده است تا بخشی از موسسات دولتی را مجدداً به بخش خصوصی منتقل کند. اما این سیاست به دلیل نبود جو مناسب برای فعالیت های بخش خصوصی، نبود ثبات سیاسی و اقتصادی، بالا بودن ریسک سرمایه گذاری، وجود قوانین نامناسب و وجود نا بهنجاری ساختاری تا کنون ناموفق بوده و به احتمال قوی اجرای مطلوب آن بدون انجام تغییرات بنیادین در ساختار اقتصاد سیاسی کشور میسر نخواهد بود.

### ساختار حقوقی ناهنجار

همانطور که در پیش گفته شد، به لحاظ اقتصادی یکی از وظایف پایه ای دولت مدرن عبارتست از ایجاد ساختار حقوقی مناسب برای توسعه اقتصادی. ارگانهای اقتصادی جامعه مدنی برای انجام وظایف خود نیازمند همکاری و همیاری نهادهای دولت میباشند تا با تدوین و اجرای قوانین مناسب، ایجاد زیرساختهای ضروری و نظارت و تنظیم بازار، شرایط مناسب برای کارکرد بهینه بازار و پاگیری و توسعه نهاد و ارگانهای اقتصادی جامعه مدنی را فراهم آورد.

اما، با روی کار آمدن جمهوری اسلامی مجموعه ای از قوانین نسنجیده بر اداره اقتصادی کشور تحمیل گردید که همواره به صورت موانعی ساختاری در برابر توسعه اقتصادی کشور عمل کرده اند. برخی از این قوانین با پایان جنگ و اصلاحات متعاقب آن، به ویژه طی چند ساله اخیر بر چیده شده اند که مهمترین آنها عبارتند از قوانین مربوط به کنترل صادرات، واردات و مبادلات ارزی. علیرغم این اصلاحات، اقتصاد کشور همچنان اسیر مجموعه گسترده ای از قوانین نادرست است که مانع نوسازی و توسعه اقتصادی کشور میباشند. قوانین مربوط به بازار کار، نظام بانکی و سرمایه گذاری خارجی تنها سه مورد عمده از اینگونه نا بهنجاری های ساختاری میباشند.

قانون کار جمهوری اسلامی در گرما گرم انقلاب، بمنظور دفاع از منافع کارگران و زحمتکشان و ارتقاء سطح رفاه آنان تدوین و تصویب شد، اما در عمل نتایجی کاملاً خلاف آرمان اولیه خود به بار آورد. اقتصاد جمهوری اسلامی گرفتار نا بهنجاری ساختاری عمیق و گسترده ای است. ایران دارای

4 تا 5 میلیون بیکاری پنهان است. بسیاری از موسسات تولیدی سودآور نبوده و تنها با دریافت یارانه های کلان میتوانند به فعالیت خود ادامه دهند. بسیاری از صنایع کشور نزدیک به 40% زیر ظرفیت تولیدی خود کار میکنند. در مجموع کارآیی کار و سرمایه پایین است. با وجود این شرایط، اقتصاد کشور اگر به مرور ورشکسته نشود، نرخ رشد بالایی را هم که برای حل بحران اقتصادی و اجتماعی کشور، به ویژه بحران بیکاری، لازم است، نمیتواند تامین کند. حل این مشکل مستلزم عقلایی کردن ساختار و روند تولید و انتقال سرمایه و نیروی کار از موسسات و بخش های غیر سودآور به موسسات و بخش های سودآور است. اما قوانین موجود بازار کار مانع از انجام این تعدیل و تصحیح ساختاری میشوند و عملاً به زیان زحمتکشان کار میکنند. ماده 21 قانون کار که مربوط به انفصال قرارداد کار است، به وضوح تصریح میکند که کارفرما اجازه ندارد قرارداد کار کارگر یا کارمند خود را پایان دهد مگر آنکه قرارداد برای مدت محدودی باشد، یا اینکه کارگر/کارمند از عهده انجام وظایف محوله بر نیاید و یا از قوانین انضباطی کار تخطی کرده باشد. ماده 27 قانون کار تصریح میکند که کارفرما تنها در صورتی میتواند کارگر/کارمند خود را به علت عدم کارآیی و یا سرپیچی از قوانین انضباطی کار اخراج کند که عدم کارآیی یا سرپیچی کارگر/کارمند مورد تائید نماینده کارگران باشد<sup>286</sup>.

موارد دیگری از قانون کار نیز با تحمیل تصمیم های غیر اقتصادی و هزینه های غیر لازم موجب افت کارآیی و سودآوری تولید میشوند. قوانین مربوط به پرداخت مزایای غیر نقدی و اضافه کار از آن جمله اند. حقوق کارمند میتواند بخشی به صورت مزایای غیر نقدی، مسکن رایگان یا ارزان، کالای مصرفی، خدمات آموزشی، بهداشتی و غیره پرداخت شود. تصمیم در مورد اینکه چه مقدار از حقوق به صورت غیر نقدی پرداخت شود و به صورت چه کالاهایی، میبایست بر اساس موازین اقتصادی اتخاذ شود. گاه کارفرما میتواند کالای خدمات معینی را به قیمتی کمتر از بازار، تولید یا فراهم کرده و آنها را به صورت بخشی از حقوق در اختیار کارمندان خود قرار دهد و مابه تفاوت قیمت بازار و هزینه تولید یا تامین را به نسبت مطلوبی بین خود و کارمندان تقسیم کند. این امر به کارفرما اجازه میدهد که در عین کاهش هزینه تولید، عملاً

286 برای توضیحات بیشتر رجوع کنید به فصل هفتم کتاب «دموکراسی و توسعه اقتصادی پدیدار» هادی زمانی، 1384، انتشارات ارزان، سوئد.

حقوق بیشتری به کارمندان خود بپردازد. اما قانون کار این امر را مطلق کرده و از همه کارفرماها میخواید که کالاها و خدمات متعددی را به صورت مزایای غیر نقدی در اختیار کارمندان خود قرار دهند - مانند مسکن (ماده 149 قانون کار)، رفت و آمد بین خانه و محل کار (ماده 152)، امکانات ورزشی (ماده 154)....

تصمیم در باره پرداخت اضافه کار از منطق مشابهی پیروی میکند و میبایست بر مبنای موازین اقتصادی اتخاذ شود. اما مواد 58 و 61 قانون کار امکان استفاده بهینه از اضافه کار را تا حدود زیادی محدود میکنند. حل بحران اقتصادی کشور و تامین سطح لازم رشد اقتصادی، نیازمند ایجاد پروژه های سودآور جدید است. اما در شرایط موجود، سرمایه گذاران به ناچار با احتیاط بسیار زیاد اقدام به سرمایه گذاری بر روی پروژه های جدید میکنند. زیرا چنانچه سودآوری پروژه کمتر از تخمین اولیه باشد و یا اینکه ترکیب بخشی یا ساختاری آن احتیاج به تعدیل داشته باشد، به علت انعطاف ناپذیری قوانین کار نخواهند توانست سطح تولید را پایین آورده و آنرا بهینه کنند و برای همیشه مجبور به پرداخت زیان های غیر ضروری خواهند بود.

سیستم بانکی کشور و ابزارهایی که میتواند برای دریافت سپرده ها، دادن وام و تنظیم و اجرای سیاست های مالی کشور استفاده شود توسط قانون بانکداری اسلامی 1982 تعیین شده است. بیشتر مشکلات نظام بانکی جمهوری اسلامی به ویژه عدم کارایی و عدم شفافیت آن و مشکلات ساختاری که برای کل اقتصاد کشور بوجود آورده است، ناشی از این قانون و دخالت دولت در مدیریت و کارکرد بانک ها میباشد. نظام بانکی جمهوری اسلامی نظامی نه تنها کاملاً دولتی است، بلکه دولت مستقیماً کلیه نرخ های بهره را تعیین کرده و توسط بخشنامه های بانکی مشخص میکند که چند درصد سرمایه بانک ها میتواند به نسبت ها و نرخ های بهره دیکته شده به بخش های مختلف اقتصاد وام داده شود. طی دهه 90 بطور متوسط نرخ بهره بین 6% تا 15% زیر نرخ رسمی تورم بوده است. در مقایسه با نرخ صوری بهره، نرخ واقعی بهره بین منفی 15% تا منفی 25% بوده است.

منفی بودن نرخ بهره موجب کاهش سطح پس انداز و لذا سرمایه گذاری میگردد که در بلند مدت موجب افت کارایی اقتصاد شده و مصرف گرایی را دامن میزند. این امر همچنین موجب افزایش نقدینگی و جلب آن به فعالیت های

دلالی و مصرفی شده، منجر به افزایش تورم میگردد. از سوی دیگر، پایین بودن نرخ بهره وام ها در واقع بمنزله اعطای نوعی سوبسید به دریافت کنندگان وام است که میتواند موجب اتلاف انبوه منابع اقتصادی گردد. بعلاوه، تخصیص وام به پروژه ها و بخش های مختلف اقتصاد بر اساس دستورهای دولت و به نرخ های از پیش تعیین شده سبب میشود که نرخ بهره وام ها نتواند ریسک فعالیت های مورد نظر را به درستی منعکس کند. این امر موجب اتلاف بیشتر سرمایه های کشور میگردد. طبق برآوردهای موجود سیستم بانکی جمهوری اسلامی نیازمند تزریق 1.5 بیلیون دلار سرمایه است تا بتواند زیان های ناشی از وام های نسنجیده را جبران کند. در مجموع، نظام بانکی ج.ا.م موجب افزایش هزینه ها و نبود یک سیستم مطلوب برای ارزیابی، نظارت و کنترل ریسک شده است. مدیران بانکهای دولتی غالباً نمیتوانند در مقابل فشار سیاسی وام خواهان پرنفوذ برای دریافت وام های کم بهره دوام بیاورند. این پدیده همراه با نبود یک سیستم حسابرسی شفاف به سرعت سبب شیوع فساد اداری و پیدایش باندهای مافیایی گشته است. سیاست پولی یکی از روش های اصلی مدیریت و تنظیم اقتصاد کلان، از جمله تنظیم تقاضا، سرمایه گذاری، اشتغال و کنترل تورم میباشد. این سیاست از طریق ابزار مختلفی اعمال میشود که مهمترین آنها نرخ بهره میباشد. نظام بانکی جمهوری اسلامی با مختل کردن این ابزار و تحمیل یک نظام عقب مانده، عملاً مدیریت اقتصاد کلان کشور را دشوار و پر هزینه کرده و زیان های هنگفتی بر اقتصاد کشور وارد آورده است.

قانون سرمایه گذاری خارجی بعد دیگر ساختار حقوقی نا به هنجار جمهوری اسلامی میباشد که توسعه اقتصادی کشور را در چنبره خود محبوس کرده است. برای مثال، در زمینه نفت ماده 81 قانون اساسی استفاده از قراردادهای مشارکت در تولید که شیوه متداول قراردادهای بین المللی برای سرمایه گذاری در صنعت نفت میباشد را عملاً غیر ممکن ساخته است. این امر موجب شده تا سرمایه گذاری در بخش نفت به مراتب دشوارتر و پرهزینه تر گردد. در سال های اخیر شرکت ملی نفت ایران کوشیده است تا با استفاده از قراردادهای "بازخرد" (Buy Back) این مانع حقوقی را دور بزند. اما ساختار این نوع قراردادها، به ویژه تناسب ریسک و بازده آنها به دلایل مختلف برای سرمایه گذاری در بخش نفت مناسب نمیباشد. برای مثال، در چارچوب این نوع قراردادها سرمایه گذار خارجی هیچگونه کنترلی بر روی مراحل بعد از توسعه نخواهد داشت. این امر از دید سرمایه گذار خارجی موجب افزایش

ریسک پروژه و لذا کاهش بازده پروژه می‌گردد. شرکت نفت کوشیده است تا با تضمین کارایی پروسه تولید بر این مشکل فائق آید. اما ساختار حقوقی نامناسب همچنان به صورت مانعی در برابر جلب سرمایه گذاری خارجی عمل میکند. این در شرایطی است که 25 سال کوتاهی در سرمایه گذاری در پروژه های زیر ساختی صنعت نفت، سلامت اقتصادی این بخش و نهایتاً کل اقتصاد را با خطری جدی مواجه کرده است.

در ژوئن 2001، شورای نگهبان لایحه سرمایه گذاری خارجی را که در ماه می به تصویب مجلس رسیده بود رد کرد. در ماه نوامبر مجلس این لایحه را با تغییرات بسیار زیاد دوباره تصویب کرد که در ماه دسامبر مجدداً توسط شورای نگهبان رد شد. بالاخره در می 2002 این لایحه با تغییرات باز هم بیشتر و با پا در میانی مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب رسید و در ژانویه 2003 برای اجرا به دولت ابلاغ شد. گرچه این لایحه قدمی است در جهت درست، اما پاسخگوی نیازهای کشور نمیباشد. جلب سرمایه گذاری بطور کل و سرمایه خارجی بطور خاص مستلزم اصلاح بنیادین نظام حقوقی کشور در عرصه های مختلف میباشد.

## رانت خواری

همانطور که در فصل سیزدهم به تفصیل بحث شد، رشد گسترده دولت موجب رشد هرچه سریعتر مناسبات رانت خواری در اقتصاد میشود. زیرا کارمندان دولت و سیاستمداران برای کسب درآمد بیشتر اقدام به وضع قوانین دست و پاگیر و ایجاد موانع بیشتر بر سر راه فعالیتهای اقتصادی خواهند نمود تا با تولید رانت بیشتر درآمد خود را به حداکثر برسانند. در واقع، سیاستمداران و کارمندان دولت خود به خیل رانت خواران میپیوندند و با ایجاد موانع بیشتر موجب رشد فزاینده آن میشوند. به عبارت دیگر، بوروکراتها و کارمندان دولت مانند عاملین بخش خصوصی در پی حداکثرسازی منافع اقتصادی خود میباشند. بعلاوه، به دلیل توزیع نابرابر اطلاعات بین مردم و بوروکراتها و اطلاعات بیشتر بوروکراتها در مورد موسسات دولتی، عامه مردم نمیتوانند بر عملکرد بوروکراتها و کارمندان دولت نظارت موثری داشته باشند. این

عوامل موجب میشوند تا مداخله دولت در امور اقتصادی به گسترش مناسبات رانت خواری و اتلاف انبوه منابع اقتصادی بیانجامد.

گسترش رانت خواری موجب میشود تا منابع اقتصادی از فعالیت های تولیدی خارج و به سوی فعالیت های غیر مولد روان شوند. زیرا هنگامیکه یک شرکت موفق میشود تا با صرف مثلا یک میلیون دلار، درآمد خود را به میزان چند صد میلیون دلار افزایش دهد، شرکتهای متعددی جذب فعالیت رانت خواری خواهند شد و منابع هنگفتی از فعالیتهای مولد به فعالیت های غیر مولد منتقل خواهند گشت. همچنین، وقتیکه دولت در برابر دریافت رشوه و کمکهای مالی و سیاسی، با وضع قوانین جدید و ایجاد سدهای حمایتی بی مورد اقدام به حمایت از یک گروه اقتصادی مینماید در واقع ساختار اقتصادی را مخدوش کرده مانع از کارکرد مطلوب آن میشود. سیاستهای حمایتی دولت نظیر وضع تعرفه های گمرکی، محدود کردن سطح واردات، تنظیم قیمتها، اعطای یارانه های مستقیم و غیر مستقیم و تنظیم ورود و خروج شرکتهای از بازار، هنگامی قابل توجیه و مثبت میباشد که برای رفع نارسایی های بازار تدوین شده باشند. در غیر اینصورت، با مخدوش کردن سیستم انگیزه های اقتصادی و ایجاد ناهنجاری ساختاری و تصلب نهادی موجب تخصیص نامطلوب منابع و افت کارایی اقتصاد خواهند شد.

در نظام های تمامیت خواه رانت خواری غالبا متداول و بسیار گسترده است. زیرا نظام های تمامیت خواه نمیتوانند از راه کارهای متداول در دموکراسی اعتماد و پشتیبانی مردم را بدست بیاورند. عرضه رانت اقتصادی در برابر دریافت پشتیبانی شیوه متداول نظام های دیکتاتوری برای جلب اعتماد و پشتیبانی مردم است<sup>287</sup>. دیکتاتورها با دخالت در مناسبات اقتصادی و توزیع امتیازهای اقتصادی به نفع طرفداران رژیم (توزیع رانت) میکوشند تا برای رژیم خود یک پایگاه اجتماعی فراهم آورند<sup>288</sup>.

287 برای توضیحات بیشتر رجوع کنید به فصل سیزدهم کتاب «دموکراسی و توسعه اقتصادی پایدار»، هادی زمانی، 1384، انتشارات ارزان، سوئد

288 روش های عمده توزیع رانت عبارتند از: سهمیه بندی در تخصیص مشاغل، تبعیض شغلی، سهمیه بندی در موسسات آموزشی، توزیع پروانه های صادرات و واردات به حامیان رژیم، عرضه ارز ارزان، سهمیه بندی کالاهای مصرفی، توزیع زمین رایگان به خانوارها و واحدهای تولیدی، توزیع رایگان یا ارزان خانه، ماشین، و کالای مصرفی،



در جمهوری اسلامی کاربرد سیاست توزیع رانت و فرهنگ رانت خواری بسیار رایج و پر دامنه است. علت این امر را علاوه بر دولتی کردن اقتصاد، وجود قوانین نامطلوب، نبود آزادی های سیاسی، عدم پاسخگویی حکومت به شهروندان و شیوع فساد سیاسی، میباید در ایدئولوژی رژیم جست که با تحمیل فرهنگ و مناسبات اجتماعی سنتی موجب قطبی شدن بیش از حد جامعه شده و نظام را بطور فزاینده ای به استفاده از سیاست توزیع رانت برای خرید پشتیبانی مردم وابسته کرده است. این گرایش، به ویژه پس از درگذشت بنیانگذار جمهوری اسلامی، سست شدن پایگاه ایدئولوژیک رژیم و از دست دادن شخصیت متحد کننده آن شدت بیسابقه ای یافته است.

بررسی سیاست های اقتصادی جمهوری اسلامی نشان میدهد که طی دو دهه 80 و 90 تنها از طریق سیاست های واردات و ارزی هرساله نزدیک به 10% تولید ناخالص ملی کشور به صورت رانت اقتصادی به تجار بازار و مدیران نهادها پرداخت شده که احتمالاً بخش عمده آن نصیب سران و سرسپردگان رژیم شده است<sup>289</sup>. به این مقدار میبایست رانت تولید شده توسط نظام بانکی<sup>290</sup>، سیاست های صادراتی<sup>291</sup>، تخصیص پروژه های دولتی، دادن امتیاز تاسیس موسسات انحصاری به سرمایه داران خودی، توزیع کالاها، خدمات و امتیازات غیر نقدی را نیز اضافه کرد. در یک برآورد محافظه کارانه میتوان میزان رانتی را که طی این دوره در اقتصاد کشور تولید شده است نزدیک به 20% کل تولید ناخالص ملی تخمین زد که یکی از مکانیزم های اصلی انباشت سرمایه توسط سرمایه داران وابسته به رژیم بوده است.

تولید و توزیع رانت، مانند یک سیاست مالیاتی نادرست، اقتصاد را از پویایی بازداشته، سبب افزایش هزینه تولید و کاهش پس انداز، سرمایه گذاری، خلاقیت و نوآوری میشود و با هدایت انرژی مردم به سوی فعالیت های غیر تولیدی انرژی قابل ملاحظه ای را به هدر میدهد. همچنین، سیستم رانت

---

توزیع پروانه های کسب به حامیان، توزیع مواد خام و کالاهای سرمایه ای با نرخ های ترجیحی و ضوابط آسان، معافیت های مالیاتی، توزیع وام های ارزان و آسان...

289 برای توضیحات بیشتر رجوع کنید به فصل سیزدهم، همانجا

290 برای توضیحات بیشتر رجوع کنید به فصل دوازدهم، همانجا.

291 برای توضیحات بیشتر رجوع کنید به فصل یازدهم، همانجا.

خواری موجب پیدایش مناسبات نادرست در نظام اداری کشور میشود. در چنین سیستمی، پس از مدتی، تکنوکرات های وزارتخانه ها با مدیران بنگاههای اقتصادی تباری میکنند تا حداکثر درآمد را برای خود و نه برای دولت و کشور تامین کنند. همانگونه که مدیران بنگاه های تولیدی برای تحصیل سودهای انحصاری در بازار کمبودهای ساختگی بوجود میآورند، مدیران ادارات دولتی برای ایجاد فرصت های رشوه گیری و تحصیل حداکثر درآمد، دستگاه اداری دولت را انباشته از قوانین غیر ضروری و دست و پاگیر میکنند. این امر کاتال های تصمیم گیری سیستم اداری را مسدود کرده، آنرا از کارایی و موثر بودن می اندازد و زیان های هنگفتی بر اقتصاد وارد میآورد که در نهایت میتواند سبب از هم پاشیدگی دستگاه اداری و اقتصادی شود. پیآمدهای منفی سیاست رانت خواری در نظام جمهوری اسلامی در مقایسه با سایر سیستم های تمامیت خواه به مراتب شدیدتر است. زیرا در جمهوری اسلامی توزیع رانت سبب انتقال منابع اقتصادی از قشرهای مدرن به قشرهای سنتی میشود که نسبتاً از مهارت و پویایی اقتصادی کمتری برخوردار میباشند.

## فساد اداری

مجموعه عوامل فوق، همراه با رکود اقتصادی و کاهش سطح درآمد سرانه موجب گسترش بیسابقه فساد اقتصادی-اداری شده است. فساد اداری دارای جلوه های گوناگون است، مانند رشوه خواری، اختلاس، دزدی و استفاده از اموال عمومی برای منافع شخصی. اما وجه عمده آن داد و ستد انواع خدمات در درون نظام اداری توسط باندهای قدرت و الیگارشسی و خانواده های ذی نفوذ است. این داد و ستد ها گرچه با مبادله وجوه نقدی آغاز نمیشود، اما نهایتاً به دست آوردهای مالی هنگفت میانجامد. در جمهوری اسلامی ادغام نهادهای سیاسی و مذهبی، وجود منابع مشروعیت دوگانه در سازمانهای اجرایی، عدم شفافیت و پاسخگویی دستگاه های اداری و رشد مناسبات سنتی و خاندان سالاری محیط مناسبی برای رشد سرطانی فساد اداری بوجود آورده است. این مکانیزم روش عمده برای تقسیم امتیازات اقتصادی مانند واگذاری پروژه های کلان دولتی به سرمایه داران خودی، اعطای انحصار واردات و صادرات، دریافت ارز و وام های ارزان از نظام بانکی، اجازه تاسیس انحصارات و موسسات تولیدی و خدماتی، دریافت یارانه های مستقیم و غیر

مستقیم و سایر امتیازات اقتصادی کلان میباشد. در این فرایند، با استفاده از عناوینی همچون امور خیریه، بسیاری از قانون شکنی ها مشروع جلوه داده میشود. سرمایه داران خودی در مقابل دریافت امتیازات اقتصادی بخشی از سود معاملات خود را به عنوان خیریه به مسئولین میپردازند. مسئولین مربوطه با صرف وجوه مربوطه برای اعطای کمک های نقدی و غیر نقدی به گروه اجتماعی مورد نظر خود، وجوه مربوطه را ابتدا به قدرت سیاسی و در دور بعدی قدرت سیاسی را به قدرت اقتصادی تبدیل میکنند<sup>292</sup>.

بنا به تعریف بانک جهانی، فساد اقتصادی- اداری عبارت است از استفاده از امکانات و منابع عمومی در جهت منافع و سود شخصی از سوی مدیران، کارگزاران و پاپوران سازمانهای اداری و موسسات. پیدایش و گسترش فساد اقتصادی-اداری غالباً در شرایطی رخ میدهد که:

1. به لحاظ اقتصادی، عرضه برخی از کالاها و خدمات در انحصار یک موسسه و یا سازمان باشد و امکان جایگزینی وجود نداشته باشد.

2. از منظر اداری، دستگاه اداری و اجرایی دولت فاقد ظرفیت، توانایی و کارایی لازم باشد، به ویژه هنگامیکه وجود قوانین غیر ضروری و دست و پاگیر از یکسو موجب پیدایش فعالیت ها و مراجعین غیر ضروری گشته و از سوی دیگر موجب کاهش کارایی دستگاه اداری شود.

3. به لحاظ عدالت اجتماعی، توزیع درآمد در جامعه بسیار نابرابر باشد، به ویژه هنگامیکه سطح حقوق کارمندان و دیوانسالاران پایین بوده و سطح دستمزد آنها با نیازها و بازده کارشان منطبق نباشد.

4. از منظر سیاسی، نبود آزادیهای سیاسی، به ویژه فقدان نهادهای مدنی قدرتمند و رسانه های آزاد مانع از آن شود که ارگان های مقننه، قضائیه و مجریه دولت در برابر جامعه پاسخگو باشند.

---

292 برای توضیحات بیشتر در باره فساد اقتصادی در ایران به مقاله "فساد اقتصادی در ایران" از ی. علوی مراجعه کنید.

5. به لحاظ فرهنگی، سابقه طولانی استبداد سیاسی سبب شده باشد که جدایی بین دولت و مردم و بی احترامی به قوانین و دور زدن و نقض مقررات اجتماعی در فرهنگ جامعه نهادینه شده باشد.

فساد اقتصادی پدیده جدیدی در ایران نیست. اما تحولاتی که در دوران جمهوری اسلامی در ساختار اقتصادی و سیاسی کشور صورت گرفته است موجب گسترش بیسابقه این پدیده شده، به نحوی که آنرا به وجه غالب مناسبات اقتصادی و سیاسی کشور تبدیل کرده است. مهمترین این تغییرات عبارتند از:

- دولتی شدن اقتصاد، رشد انحصارات در قالب بخش های عمده اقتصاد و افزایش نابه هنجاری ساختاری و وجود قوانین نامطلوب.
- ادغام نهادهای دین و دولت و کاهش استقلال قوای مقننه، قضائیه و مجریه
- غلبه بنیادگرایی اسلامی، احیا مناسبات پیشا صنعتی و پیدایش الیگارش‌های قدرتمند مذهبی-سیاسی-اقتصادی
- تضعیف نهادهای مدنی و نقض سیستماتیک آزادی های مدنی و آزادی های فردی
- افزایش وابستگی رژیم به تولید و توزیع رانت اقتصادی به عنوان ابزاری برای استقرار و تحکیم سلطه سیاسی خود.
- افزایش نابه هنجاری ساختاری اقتصاد در اثر اتخاذ سیاست های اقتصادی و سیاسی نادرست .

براساس تحقیقات بین المللی، شاخص فساد ایران معادل 3.25 میباشد که ایران را در رده فاسدترین کشورهای جهان قرار میدهد<sup>293</sup>. بر اساس این تخمین

---

<sup>293</sup> کشورهای سوئیس و اسکاندیناوی با شاخص 10 دارای کمترین فساد میباشند. برای توضیحات بیشتر به مقاله زیر مراجعه کنید:

فساد اداری در ایران 70% بیشتر از کشورهای بالای جدول، مانند کشورهای توسعه نیافته آفریقایی و آمریکای جنوبی است. از نظر شاخص خط قرمز قانونی یعنی رعایت قانون، ایران دارای 1.25 امتیاز (از 10 امتیاز) است. کارایی نظام حقوقی ایران و ساختار دولت، با امتیازهای 2 و 2.17 دارای وضع مشابهی است. ارگان های حکومتی میکوشند که فساد اقتصادی-اداری را امری فردی جلوه دهند و آنرا به عنوان جرم مورد پیگرد قضایی قرار دهند. اما واقعیت آن است که گسترش فساد اقتصادی-اداری پیامد طبیعی ساختار سیاسی و اقتصادی جمهوری اسلامی است و حل آن مستلزم دگرگونی بنیادین ساختار سیاسی کشور است.

## اقتصاد زیر زمینی

اقتصاد زیر زمینی یا غیر رسمی شامل فعالیت هایی میشود که به راحتی قابل اندازه گیری نبوده و در تولید ناخالص ملی منعکس نمیشوند. این فعالیت ها میتوانند قانونی، نیمه قانونی و غیر قانونی باشند. بخش قانونی شامل فعالیت هایی میشود مانند خانه داری، کارگرهای خانگی، کارهای داوطلبانه و مبادلات پایاپای. بخش نیمه قانونی فعالیت هایی را در بر میگیرد که عمدتاً پار اقتصاد رانت خواری دارند، مانند گرفتن کمیسیون، خرید و فروش کالاهای سهمیه بندی شده، خرید و فروش اجازه نامه های واردات و صادرات و سایر امتیازات اقتصادی، فعالیت های شبکه مالی غیر رسمی بازار، فعالیت هایی که برای دور زدن محدودیت های قانون کار تعداد واقعی کارگران خود را اعلام نمی کنند، فروش کالاهای و خدمات دولتی به قیمتی بالاتر از حد تعیین شده و سایر فعالیت هایی که اساساً قانونی میباشند اما برای گریز از مالیات و یا قوانین دست و پاگیر، سطح واقعی فعالیت های خود را اعلام نمیکند. از سوی دیگر، بخش غیر قانونی شامل فعالیت هایی مانند قاچاق مواد مخدر، فحشا، پول شویی و غیره میشود.

اقتصاد زیر زمینی در تمام کشور های دنیا، به ویژه کشورهای در حال توسعه که فعالیت های غیر رسمی قانونی بخش قابل ملاحظه ای از اقتصاد آنها را

تشکیل میدهند وجود دارد. اما اقتصاد زیر زمینی غالباً زائده ناخواسته سیستم بوده و مورد حمایت دولت نمیشد. ولیکن، در جمهوری اسلامی اقتصاد زیرزمینی نه یک زائده ناخواسته سیستم اجتماعی، بلکه پیامد طبیعی ایدئولوژی، فرهنگ و ساختار سیاسی و اجتماعی رژیم میباشد. لذا حکومت، آگاهانه فعالیت این بخش را نادیده گرفته و گاه آنرا تشویق نیز میکند.

جمهوری اسلامی، با وارد کردن نهاد مذهب به عرصه حکومتی موجب پیدایش یک ساختار حکومتی دوگانه و رشد اقتصاد زیر زمینی گردیده است. وابستگی بعد اول نظام، یعنی وابستگی نهادهای مذهبی به درآمد خمس و ذکات و فرهنگ سنتی یکی از عوامل اصلی رشد اقتصاد زیرزمینی است. مبالغ هنگفتی که به صورت خمس و ذکات به نهادهای مذهبی پرداخت میشود توسط دولت و نهادهای مربوطه ثبت نمیشود و در ارقام تولید ناخالص ملی منعکس نمیشد. از سوی دیگر، بخش دولتی با مداخله در فعالیت های اقتصادی و نقض آزادی های اقتصادی، اجتماعی و ترغیب مناسبات رانت خواری موجب رشد سیستماتیک اقتصاد زیر زمینی شده است. بخش دولتی برای پیشبرد اهداف و برنامه های سیاسی خود غالباً وارد فعالیت های زیر زمینی شده است. سپاه، وزارت دفاع و بسیاری از وزارتخانه های دیگر اقدام به تاسیس شرکت های خصوصی متعددی کرده اند که تراز مالی آنها غالباً نا آشکار بوده و در سطح تولید ناخالص ملی منعکس نمیشد. همچنین پرداخت امتیازات غیر نقدی (مانند خانه، زمین، ماشین و کالاهای مصرفی) به طرفداران رژیم که غالباً به منظور خرید حمایت سیاسی آنها انجام میگردد، معمولاً مستند نبوده و در تولید ناخالص ملی منعکس نمیشد.

بافت ایدئولوژیک، فرهنگی و اجتماعی جمهوری اسلامی علت دیگر رشد اقتصاد زیر زمینی در جمهوری اسلامی است. دخالت دولت در امور شخصی و نقض حقوق مدنی شهروندان، از قبیل محدودیت هایی که در زمینه های مصرفی، فرهنگی و اجتماعی بر زندگی شهروندان تحمیل شده است، موجب رشد اقتصاد زیرزمینی و پیدایش فعالیت هایی گردیده که سطح تولید آنها در تولید ناخالص ملی منعکس نمیشد. همچنین محدودیت های اجتماعی و فرهنگی که جمهوری اسلامی برای اشتغال زنان بوجود آورده است موجب روی آوری این بخش از جامعه به اقتصاد زیر زمینی شده است. اتخاذ سیاست های نادرست اقتصادی، عدم شفافیت سیاست ها و دستگاه های اداری دولت، گسترش فساد اقتصادی، رشد باندهای مافیایی و ناتوانی دستگاه اجرایی دولت

در تامین و اجرای قانون از جمله علل دیگر رشد اقتصاد زیر زمینی در جمهوری اسلامی است که غالباً دارای علل ساختاری میباشند.

طبق تخمین های موجود اقتصاد زیر زمینی اکنون نزدیک به 25% اقتصاد را در بر میگیرد<sup>294</sup>. رشد اقتصاد زیر زمینی از یکسو موجب گسترش فساد اقتصادی و اجتماعی میگردد و از سوی دیگر مدیریت اقتصاد را دشوار میسازد. رشد اقتصاد زیرزمینی موجب کاهش درآمد مالیاتی دولت و لذا افزایش کسری بودجه، افزایش بدهی های دولت و روی آوری آن به چاپ اسکناس برای تامین کسری بودجه، کاهش سرمایه گذاری و در نهایت کاهش نرخ رشد اقتصاد میگردد.

## وابستگی به یارانه های دولتی

سیاست اقتصادی نا درست جمهوری اسلامی طی 25 سال گذشته اقتصاد کشور را شدیداً به دریافت یارانه های دولتی وابسته کرده است. این امر موجب پیدایش نابه هنجاری های گسترده از جمله پیدایش انحصارات مصنوعی، افت کارایی اقتصاد و پیدایش یک سیستم یارانه دهی بسیار بغرنج شده که حجم قابل ملاحظه ای از منابع تولیدی ایران را به هدر میدهد. وضعیت یارانه های ضمنی، یعنی یارانه هایی که بطور غیر مستقیم از طریق عرضه ارزان کالا و خدمات پرداخت میشوند به ویژه قابل توجه است. حجم

---

294 حجم اقتصاد زیرزمینی مستقیماً قابل اندازه گیری نیست. اما از طریق شاخص هایی مانند رشد نقدینگی، افزایش فاصله بین درآمد و هزینه خانوارها، و رشد سطح اشتغال غیر دستمزدی میتوان حجم اقتصاد زیرزمینی را تخمین زد. طبق آمارهای بانک مرکزی نسبت نقدینگی به تولید ناخالص ملی از 15.8 در سال 1979 به 244 افزایش یافته است. این رشد سرسام آور دارای عوامل متعددی است که رشد اقتصاد زیر زمینی یکی از آنها میباشد. آمارهای جمهوری اسلامی نشان میدهد که در سال 2001 هزینه خانوارها در مناطق شهری 8% و در مناطق روستایی 13% کمتر از درآمد آنها بوده است. همچنین، آمارهای موجود نشان میدهند که سطح اشتغال بدون دستمزد طی 20 سال گذشته افزایش یافته است. طبق برآوردهای موجود اکنون سطح اشتغال بدون دستمزد در مناطق شهری بالغ بر 12% است (برای توضیحات بیشتر به مقاله جهانگیر آموزگار در MEES شماره 36 سپتامبر 2003 مراجعه کنید).

این یارانه ها بالغ بر 15% تولید ناخالص ملی می باشد که دو سوم آن مربوط به یارانه های انرژی (برق و سوخت) است<sup>295</sup>. توجهی که برای پرداخت این یارانه ها ارائه میشود حمایت از اقشار کم درآمد و مبارزه با فقر میباشد. اما در عمل حجم عمده این یارانه ها نصیب اقشار پر درآمد میشود. برای مثال، مبالغی که از طریق یارانه های نان، دارو، گاز، و نفت سفید نصیب پر درآمدترین دهک (percentile) جامعه میشود به ترتیب 2 برابر، 4 برابر، 32 برابر و 3.5 برابر سهم فقیرترین دهک جامعه است. وجود این یارانه ها سبب میشود که قیمت ها نتوانند هزینه واقعی تولید و فرصت های از دست رفته را منعکس کنند که به نوبه خود موجب تخصیص نامطلوب منابع اقتصادی و به هدر رفتن ثروت کشور میگردد.

در پی تلاش برای پیوستن به سازمان تجارت جهانی در مارس 2002 سیستم چند نرخ ارز در ایران برچیده شد و جای خود را به یک سیستم تک نرخی شناور داد که قرار است بر مبنای موازین اقتصادی اداره شود! اما متجاوزان بیست سال این سیاست ارزی خسارات هنگفتی بر اقتصاد ایران وارد آورد. این سیاست ارزی از یکسو موجب گسترش و تشدید ناکارایی در بخش های تولیدی، تخصیص نامطلوب منابع، نا بهنجاری ساختار تولید، نا بهنجاری الگوی مصرف، تضعیف تولیدات داخلی، تضعیف صادرات غیر نفتی، رشد بیمارگونه بخش تجاری و اتلاف انبوه منابع اقتصادی شده و از سوی دیگر فساد اقتصادی و اداری پر دامنه و بیسابقه ای را پدید آورده است. طبق برآوردهای موجود، طی این مدت بالغ بر 6% تولید ناخالص ملی از طریق سیستم ارزی بطور غیر مستقیم به بخش های دولتی و غیر دولتی پرداخت شده است که بخش قابل ملاحظه ای از آن به صورت رانت اقتصادی نصیب سران و حامیان رژیم شده است<sup>296</sup>. این سیاست، در کلیت خود نظام اقتصادی کشور را تبدیل به سیستمی بس نا بهنجار کرده که برون رفت از آن مستلزم یک تلاش ملی و سال ها ممارست است. در سیستم چند نرخ گذشته بطور متوسط متجاوز از 80% درآمد ارزی دولت با نرخ نزدیک به یک پنجم نرخ

<sup>295</sup> برای توضیحات بیشتر رجوع کنید به فصل، هشتم کتاب «دموکراسی و توسعه اقتصادی پایدار» هادی زمانی، 1384، انتشارات ارزان، سوئد.

<sup>296</sup> برای توضیحات بیشتر رجوع کنید به فصل نهم، کتاب «دموکراسی و توسعه اقتصادی پایدار» هادی زمانی، 1384، انتشارات ارزان، سوئد



بازار در اختیار موسسات دولتی و نهادهای انقلابی گذاشته میشد. در سیستم تک نرخ جدید این موسسات ارز خود را به قیمت بازار تامین میکنند، اما بخش قابل ملاحظه ای از ما به تفاوت بین نرخ بازار و نرخ رسمی گذشته به آنها پرداخت میشود. بدون کاهش این یارانه ها، سیستم ارزی جدید عمدتاً یک شگرد حسابداری محسوب خواهد شد که تنها هزینه یارانه هایی را که قبلاً بطور ضمنی پرداخت میشد، اکنون آشکار میسازد.

سیاست های دولت در زمینه کنترل واردات و صادرات از وضعیتی مشابه برخوردار است. سیاست های دولت در بخش واردات تا سال 2001 به شدت متکی بر مجموعه ای بغرنج از قوانین اداری مانند صدور پروانه واردات و سیستم تخصیص ارز چند نرخ بود که موجب گسترش فساد اقتصادی و اتلاف منابع گردید و عملاً به صورت سیستمی برای دادن یارانه به بخش واردات و تولید رانت عمل کرد.<sup>297</sup> در زمینه صادرات، سیاست های جمهوری اسلامی دوگانه و متضاد است. از یکسو، رژیم با کاربرد سیاست های نادرست ارزی و بانکی، دادن یارانه های غیر مستقیم به واردات و ایجاد قوانین دست و پاگیر در بخش صادرات موجب برهم زدن تناسب قیمت ها و رقابت به زیان صادرات غیر نفتی میگردد. از سوی دیگر، بخش قابل توجهی از درآمد نفتی کشور را به صورت وام های سوبسید شده صرف ارتقا صادرات غیر نفتی میکند. این سیاست متضاد امکانات محدود مالی کشور را به هدر داده<sup>298</sup>، سبب شده است تا صادرات غیر نفتی کشور، در بهترین شرایط از حد 5% تولید ناخالص ملی تجاوز نکند که نه با توان اقتصاد کشور متناسب بوده و نه پاسخگوی معضلات آن، به ویژه بحران بیکاری میباشد.

## افت بهره وری

در دوره جمهوری اسلامی مجموعه عوامل فوق موجب افت شدید بهره وری عوامل تولید و سرمایه گذاری شده است. شاخص بهره وری سرمایه در ایران از 257 واحد در سال 1976 به 46 واحد در سال 2001 کاهش یافته

---

<sup>297</sup> برای توضیحات بیشتر رجوع کنید به فصل دهم همانجا

<sup>298</sup> برای توضیحات بیشتر رجوع کنید به فصل یازدهم، همانجا

است<sup>299</sup>. شاخص بهره وری کل عوامل تولید در سال 2001 برابر با 128 واحد بود، در حالیکه در 25 سال پیش از مرز 168 واحد گذشته بود<sup>300</sup>.

شاخص بهره وری مبین ناکارایی عوامل اقتصادی در استفاده از منابع است. پایین بودن این شاخص ها بیانگر نبود زیر ساخت های فیزیکی مناسب، نبود قوانین مناسب، فقدان امنیت و ثبات سیاسی و نبود نیروی کار ماهر است. در چنین شرایطی سرمایه داران به ویژه سرمایه داران خارجی تنها در صورتی در ایران سرمایه گذاری خواهند کرد که به آنها امتیازاتی استثنایی داده شود. در فاصله 1959 تا 1977 میانگین نرخ رشد سرمایه گذاری ثابت در کشور بالغ بر 15% در سال بود. اما در فاصله 1977 تا 2000 سرمایه گذاری ثابت در کشور بطور متوسط نزدیک به 1% در سال کاهش یافت. بنا بر گزارش بانک جهانی میزان سرمایه گذاری خارجی در ایران طی دوره سه ساله 1997-2000 بطور متوسط برابر 39 میلیون دلار در سال بوده است. این میزان از سرمایه گذاری کمتر از یک صدم کل صادرات و کمتر از چهار هزارم تولید ناخالص داخلی ایران است. طی دو دهه اخیر علاوه بر کاهش میزان سرمایه گذاری ثابت در اقتصاد، کیفیت سرمایه گذاری نیز تنزل کرده است که در افت شاخص بهره وری سرمایه منعکس میباشد.

سطح نا مطلوب سرمایه گذاری یکی از مشکلات پایه ای جمهوری اسلامی است. مسئولین حکومت با روشهای گوناگون، از جمله ایجاد مناطق تجاری آزاد و ایجاد تسهیلات برای سرمایه گذاری های خارجی و دعوت از ایرانیان خارج از کشور تلاش کرده اند تا بر این مشکل فائق آیند. اما تا کنون این تلاش ها در مجموع نا موفق بوده اند، زیرا علل اصلی پایین بودن سرمایه گذاری در جمهوری اسلامی در ساختار سیاسی و نهادی رژیم نهفته است. همانطور که در بخش های قبلی اشاره شد، نرخ سرمایه گذاری بخش خصوصی در اقتصاد به بازده سرمایه گذاری و میزان ریسکی که با آن مواجه است بستگی دارد<sup>301</sup>. میزان ریسک و رابطه آن با بازده سرمایه تعیین میکند

299 بنا به تخمین دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور. برای توضیحات بیشتر به مقاله ع. علوی، "اقتصاد ایران و سرمایه گذاری خارجی" مراجعه کنید.

300 Total factor Productivity.

301 به عبارت دقیقتر، میزان سرمایه گذاری به بازده واقعی سرمایه گذاری بستگی دارد که برابر است با حاصلضرب بازده صوری سرمایه گذاری و احتمال یا ریسک بازده آن.

که به چه میزان، در چه کشورهایی، در چه مناطقی و در چه بخش‌هایی سرمایه‌گذاری شود. سرمایه‌گذاری، بخصوص نوع خارجی آن دستکم با پنج نوع ریسک مواجه است: ریسک سیاسی، ریسک‌های مربوط به حقوق و قوانین سرمایه و کار، ریسک تغییر سیاست‌های دولت، ریسک ارزی و ریسک اقتصادی. ساختار اقتصادی و سیاسی جمهوری اسلامی بطور سیستماتیک موجب افزایش بسیار زیاد ریسک‌های فوق و لذا کاهش شدید سرمایه‌گذاری در کشور شده است. علل عمده این امر عبارتند از:

1. تکثر مراکز قدرت و تصمیم‌گیری و روشن نبودن نقش و رابطه این مراکز با یکدیگر؛ از جمله، وجود دستکم سه مرکز قانون‌گذاری موازی رسمی، یعنی مجلس، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت، وجود ارگان‌های اجرایی موازی، وجود مراکز قدرت غیر رسمی در درون رژیم که خارج از قانون عمل میکنند، مانند چماقدارها و گروه‌های فشار غیر قانونی
2. تداخل قوای سه‌گانه کشور، یعنی قوه مقننه، مجریه و قوه قضائیه و کشمکش پیوسته بین آنها
3. شفاف نبودن قوانین و وجود برداشت‌های متفاوت و متناقض از آنها در تمام عرصه‌های حکومتی. همچنین، وجود قوانین نامناسب و دست و پاگیر، مانند قانون کار، قوانین مالکیت، قوانین بانکی و قوانین گمرکی
4. ناسازگاری جمهوری اسلامی با جامعه بین‌المللی و اهمیت پارامترهای خارجی در سیاست داخلی. برای مثال، تحریم اقتصادی آمریکا، مسئله اسرائیل و فلسطین، تنش‌های مذهبی و ایدئولوژیکی با کشورهای منطقه، ماجراجویی‌های بین‌المللی، از جمله تروریسم دولتی
5. ایدئولوژی زدگی سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی دولت و دستگاه اداری آن

---

برای مثال بازده واقعی پروژه‌ای با بازده 10% و ریسک موفقیت 80%، برابر 8% است.

6. عدم سازگاری و تجانس ایدئولوژی و فرهنگ رژیم با فرهنگ مردم، به ویژه شهرنشینان، طبقه متوسط، زنان و جوانان
7. نقض آزادی های اقتصادی
8. نقض سیستماتیک آزادی های مدنی و سیاسی شهروندان توسط دولت
9. بی ثباتی سیاسی و بی ثباتی سیاست های اقتصادی دولت
10. فساد اقتصادی گسترده، به ویژه در دستگاه اداری و اجرایی دولت و سلطه باند بازی در کلیه شئون اقتصادی و اجتماعی که بهره وری سرمایه گذاری را کاهش داده و منجر به افزایش هزینه و ریسک سرمایه گذاری شده است
11. سیاست های نادرستی که منجر به نابسامانی اقتصادی، مانند تورم، بیکاری، کسری بودجه، بدهی های خارجی و تشدید تنگناهای ساختاری شده و توان کشور را در جذب سرمایه های خارجی کاهش داده اند
12. قطبی بودن خواست های اجتماعی و اقتصادی و وجود اپوزیسیون خارج از حاکمیت که خواهان دگرگونی بنیادین ساختار سیاسی میباشد

از میزان خروج سرمایه از کشور آمار دقیقی در دست نیست. اما اطلاعات مندرج در روزنامه های دولتی حاکی از آن است که طی 5 سال اخیر حدود 16.5 میلیارد دلار سرمایه از کشور خارج شده است. به این ترتیب میانگین سالانه خروج سرمایه از کشور 3.3 میلیارد دلار است که بیش از 85 برابر ورود سرمایه به داخل کشور میباشد. با توجه به قوانین و شرایط کشور، این رقم تنها میتواند توسط سرمایه داران وابسته به حکومت از کشور خارج شده باشد. این عملکرد سرمایه داران خودی تنها میتواند مبین پایین بودن بهره وری سرمایه و بالا بودن ریسک سرمایه گذاری باشد. چنین شرایطی نمیتواند حاوی پیام مثبتی برای سرمایه گذاران خارجی و سرمایه گذاران داخلی غیر خودی باشد.

همزمان با افت میزان و کیفیت سرمایه گذاری ثابت و خروج سرمایه های مالی کشور، بخش انبوهی از سرمایه نیروی انسانی نیز از کشور خارج شده است. طبق آمار صندوق بین المللی پول، ایران در بین 91 کشور در حال توسعه و توسعه نیافته رتبه اول فرار مغزها را دارد. برابر اعلام وزارت علوم و فناوری در سال 2002 بیش از 220 هزار نفر از نخبگان کشور را ترک کرده اند. همچنین، 92% برندگان المپیادهای علمی ایران کشور را ترک میکنند. این عملکرد مختص به یک یا چند سال نمیباشد، بلکه میزان فرار مغزها در جمهوری اسلامی همواره بسیار بالا بوده است. این اتلاف انبوه سرمایه نیروی انسانی کشور که یکی از علل مهم نابسامانی اقتصادی کشور میباشد پیامد طبیعی ساختار فرهنگی، اجتماعی و سیاسی جمهوری اسلامی است.

در مجموع در دوره جمهوری اسلامی ایران از اقتصادی پویا به اقتصادی ناکارآمد و مصرف گرا تبدیل شده است. طی 25 سال گذشته درآمد ایران از محل صادرات نفت بالغ بر 400 بیلیون دلار بوده است. از این مبلغ تنها 20% صرف سرمایه گذاری و باقیمانده آن عمدتاً صرف امور مصرفی شده است. در واقع استفاده از پس انداز و ثروت ملی، به جای تولید ثروت یکی از ویژگی های عمده جمهوری اسلامی میباشد. تحولاتی که در ساختار اجتماعی و فرهنگی کشور طی این دوران صورت گرفته است بر شدت روند مصرف گرایی افزوده است.

## رفاه اقتصادی

رفاه اقتصادی جامعه به عوامل متعددی بستگی دارد، به ویژه نرخ رشد تولید ناخالص ملی، نرخ رشد جمعیت، نرخ بیکاری و توزیع درآمد. مجموعه عوامل فوق موجب شده است تا میانگین رشد اقتصادی کشور از 11% در فاصله 1962 تا 1972 به 2.5% طی 1982 تا 2002 کاهش یابد. تولید ناخالص ایران در سال 1980 برابر 93 میلیارد دلار بود. در سال 2000 یعنی 20 سال بعد، سطح تولید ناخالص ملی به رقم 99 میلیارد دلار رسید که تنها 6% بیشتر از سال 1980 میباشد.

کاهش نرخ رشد تولید ناخالص ملی، همراه با افزایش سرسام آور جمعیت که در فاصله 1979 تا 2003 متجاوز از دو برابر شد<sup>302</sup>، موجب شده است که درآمد سرانه کشور به قیمت واقعی متجاوز از 40% کاهش یابد. طبق آمار بانک جهانی سطح تولید ناخالص سرانه ایران کمتر از یک سوم میانگین تولید ناخالص سرانه جهان است و از نظر رده بندی جهانی ایران در رده صد و یازدهم جهان قرار دارد (سالنامه 2000). درآمد سرانه ایران حتی نسبت به کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا نیز پایین تر است. در آمد سرانه ایران در سال 2000 برابر 1640 دلار بود، حال آنکه میانگین درآمد سرانه منطقه برابر 2020 دلار بود. جمهوری اسلامی از نظر جمعیت هجدهمین کشور جهان است اما به لحاظ حجم تولید ناخالص ملی در رده سی و چهارم جهان قرار دارد.

بحران بیکاری بیش از همیشه ثبات اجتماعی، سیاسی و اقتصادی ایران را تهدید میکند. طبق برآوردهای موجود نرخ بیکاری در ایران بالغ بر 20% است. نرخ بیکاری بین جوانان به مراتب بالاتر بوده و بین 30% تا 40% برآورد میشود. در ایران نزدیک به 20 میلیون دانش آموز وجود دارد که تعداد قابل ملاحظه ای از آنها به ناچار به خیل بیکاران خواهند پیوست. هر

<sup>302</sup> طی 25 سال اخیر جمعیت ایران نزدیک به دو برابر شده و اکنون متجاوز از 66 میلیون نفر است. بخش عمده این افزایش مربوط به سالهای 1978-1991 میباشد که به علت احیا باورها، فرهنگ و مناسبات اجتماعی سنتی، رها کردن سیاست کنترل جمعیت و بی ثباتی سیاسی و اقتصادی، میانگین نرخ رشد سالانه جمعیت کشور به 4% افزایش یافت. این انفجار جمعیت موجب دگرگونی عمیقی در ترکیب جمعیتی کشور شده که دارای پیامدهای اجتماعی و سیاسی گسترده ای میباشد. هم اکنون ایران سومین کشور دارای جمعیت جوان در جهان است که 50% جمعیت آن زیر 19 سال میباشدند. بیش از 70% جمعیت کنونی در دوران پس از انقلاب اسلامی پرورش یافته اند که حدود هفت میلیون تن از آنها بین 15 تا 19 سال دارند. به لحاظ ترکیب جنسی، اکنون بیش از نیمی از جمعیت کشور را زنان تشکیل میدهند که به دلیل پامال شدن سیستماتیک حقوق سیاسی و اجتماعیشان توسط جمهوری اسلامی خواهان تحولات بنیادین در ساختار اجتماعی و سیاسی کشور هستند. همچنین، نزدیک به 65% جمعیت کشور شهرنشین میباشد. بعلاوه، به علت گسترش وسیع راه سازی، توسعه شبکه برق و ارتباطات و سایر خدمات رفاهی بخش مهمی از جمعیت روستایی به لحاظ فرهنگی تقریباً شهری شده اند و دارای خواست ها و توقعاتی مشابه طبقه متوسط شهری میباشدند. بدینسان در فاصله دو دهه ایران از یک جامعه نیمه شهری به جامعه ای بطور عمده شهری تبدیل شده است. به لحاظ اقتصادی این رشد سریع جمعیت موجب افت شدید بهره وری نیروی کار و کاهش درآمد سرانه شده است.

سال نزدیک به 250 هزار نفر فارغ التحصیل دانشگاهی وارد بازار کار میشوند که تنها برای 70 هزار نفر از آنها کار وجود دارد. متجاوز از 11% نیروی شاغل ایران دارای تحصیلات دانشگاهی میباشند که در مقایسه با کشورهای هم ردیف ایران نرخ نسبتاً بالایی است. میانگین نرخ بیکاری نیروی کار روستایی 1 تا 2 درصد بالاتر از نرخ بیکاری شهری است. با توجه به رشد باروری نیروی کار، تثبیت نرخ بیکاری در سطح کنونی، مستلزم ایجاد بیش از یک میلیون شغل جدید در سال است. برای تحقق این امر، نرخ رشد تولید ناخالص ملی میبایست به 7% در سال، یعنی 2% بیشتر از میانگین تاریخی آن (5%) افزایش یابد. در غیر اینصورت، تا سال 2010 نرخ بیکاری از مرز 23% فراتر خواهد رفت. برای آنکه بتوان تا سال 2010 نرخ بیکاری را به 10% کاهش داد، تولید ناخالص ملی کشور میبایست بطور متوسط نزدیک به 10% در سال رشد داشته باشد<sup>303</sup>. انجام این کار در چارچوب مناسبات اقتصادی موجود، اگر غیر ممکن نباشد، بسیار دشوار خواهد بود.

به لحاظ توزیع درآمد، اقتصاد ایران در دوره جمهوری اسلامی مانند دوره 1962 تا 1978 همچنان دارای توزیع درآمد بسیار نامطلوبی است. 10% ثروتمندترین طبقات درآمدی جامعه بیش از 30% از کل مصرف جامعه را به خود اختصاص میدهند، در حالیکه این سهم برای 10% فقیرترین طبقه حدود 1.5% است. متجاوز از 50% مصرف کل جامعه به 20% بالای جامعه تعلق دارد.<sup>304</sup>

---

<sup>303</sup> برای توضیحات بیشتر رجوع کنید به فصل ششم، کتاب «دموکراسی و توسعه اقتصادی پایدار» هادی زمانی، 1384، انتشارات ارزان، سوئد

<sup>304</sup> برای توضیحات بیشتر در مورد کارنامه اقتصادی جمهوری اسلامی رجوع کنید به کتاب «دموکراسی و توسعه اقتصادی پایدار» هادی زمانی، 1384، انتشارات ارزان، سوئد. بخشی از فصل حاضر برگرفته از این کتاب است.

**جدول شماره 1: مقایسه شاخص های توسعه اقتصادی ایران در دوره های 1978-1959 و 2002-1982**

دوره جمهوری اسلامی	قبل از انقلاب	
3.9% طی 1976-1986 2.5% طی 1986-1991 1.7% طی 1991-2001 2.7% طی 1978-2002	2.7% طی 1966-1976	نرخ رشد جمعیت، میانگین سالانه
2.5% طی 1982-2002 1.5% طی 1977-2000	9% طی 1959-1978 11% طی 1962-1972	نرخ رشد تولید ناخالص ملی، میانگین سالانه
2.8% طی 1982 تا 2002	15% طی 1959-1977 23% طی 1974-1977	نرخ رشد سرمایه گذاری ثابت، میانگین سالانه
1977 - 2000 = 60	1977 - 1974 = 100	مقایسه درآمد سرانه
20% طی 1981 - 2001	16% طی 1974 - 1977	نرخ تورم، میانگین سالانه
در سال 2002: 16% (آمار رسمی)، 25% برآوردهای مستقل	7% در سال 1962 9% در سال 1972 10% در سال 1976	نرخ بیکاری
48% در سال 1984 51% در سال 2000	50% در سال 1969 52% در سال 1973 57% در سال 1976	سهام 20% بالای خانوارها (از نظر سطح درآمد) در کل مصرف خانوارها
15% در سال 1984 13% در سال 2000	16% در سال 1969 14% در سال 1973 11% در سال 1976	سهام 40% پایین خانوارها (از نظر سطح درآمد) در کل مصرف خانوارها
0.44 در سال 1984 0.48 در سال 2000	0.44 در سال 1969 0.47 در سال 1973 0.52 در سال 1976	ضریب نابرابری توزیع درآمد (GINI COEFFICIENT)
1% در سال 1982 15% در سال 1992 19% در سال 2002	26% در سال 1970 10% در سال 1974 7% در سال 1976	نسبت صادرات غیر نفتی در کل صادرات



## منابع

- Abbas Vali, 1993, Pre-capitalist Iran, A Theoretical History, New York University Press
- Abdelal, Rawi, Blyth, Mark and Parson, Craig 2005, Constructivist Political Economy, Princeton University Press, Princeton
- Abramovitz M. 1986, Catching Up, Forging Ahead and Falling Behind, Journal of Economic History, vol 46
- Akerlof G. and Yellen J. 1986 (eds), Efficiency Wage Models of the Labour Market, Cambridge, Cambridge University Press
- Albert M. 1991, Capitalism vs Capitalism, New York, Four walls Eight Windows
- Almond G., Political Development: Essays in Heuristic Theory, 1937 New York
- Alt J. and Shepsle K. eds. 1990, Prospective on Positive Political Economy, Cambridge, Cambridge University Press
- Amin Banani, Modernisation of Iran, Stanford University Press 1961
- Anderson, Perry 1974, *Lineages of the Absolutist State*, London, Verso
- Arrow K. 1974, Limits of Organisation, New York and London, WW Norton and Company
- Arrow K. 1991, The Economics of Agency, in I. Patt and R. Zeckhauser (eds), Principals and Agents: The Structure of Business, Boston, Harvard Business School Press

- Ashraf, A 1975, Historical Obstacle to Development of Bourgeoisie in Iran, in M.A. Cook (ed), Studies in the Economic History of the Middle East
- Bachrach P. and Baratz N. 1962, Two Faces of Power, American Political Science Review, 56
- Balassa Bella 1982, Development Strategies in Semi Industrial Economies, Baltimore, MD Johns Hopkins University Press
- Barr N. 1992, Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation, Journal of Economic Literature, vol 30, no2
- Baumol W. 1980, Public Enterprise in a Mixed Economy, London and Basingstoke, Macmillan
- Baumol W. 1990, Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive, Journal of Political Economy, vol 98, no 5
- Bentley, Arthur 1967, The Process of Government, Chicago University Press, Chicago
- Berger S. and Dore R. 1996 (ed), National Diversity and Global Capitalism, Ithaca and London, Cornell University Press
- Berman, Sheri 1998, The Social Democratic Moment: Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe, Cambridge, Harvard University Press
- Bhagwati J.N. 1982, Directly Unproductive Profit Seeking (DUP) Activities, Journal of Political Economy. 90, October
- Bharier, Julian, 1971, Economic Development in Iran 1900-1970, London, Oxford University Press 1971

Bleaney M. 1988, *Do Socialist Economies Work?* Oxford, Blackwell

Block F. 1987, *The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State*, in idlem, *Reviewing State Theory: Essays in Politics and Post Industrialism*, Philadelphia, Temple University Press

Blyth M. 2003, 'Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas, and Progress in Political Science', *Perspectives on Politics*, 1

Blyth, Mark 2002, *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the 20<sup>th</sup> Century*, New York, Cambridge University Press

Bowles S. 1985, *The Production Process in a Competitive Equilibrium: Walraisian, Neo-Hobbseian, and Marxian Models*, *American Economic Review*, Vol 75 no 1

Brus W and Laski K. 1989, *From Marx to the Market*, Oxford, Clarendon Press

Buchanan J. 1988, *Market Failure and Political Failure*, *Cato Journal*, 8

Buchanan J. and Tullock G 1962, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: University of Michigan Press

Buchanan J. and Wagner R. 1977, *Democracy in Deficit*, New York, Basic Books

Buchanan J. and Wagner R. 1978, *The Consequences of Mr. Keynes*, London IEA

Bulpitt J. 1986, *The Discipline of the New Democracy: Mrs Thatcher's Domestic State Craft*, Political Studies, Volume 2, Exeter

Bulpitt J. 1995, 'Historical Politics: Macro, In-time, Government Regime Analysis' in J. Lovendsuki and J. Stanyer (eds), *Contemporary Political Studies*, 1995, Exeter PSA

Burton J. 1983, *Picking Losers ...?: The Political Economy of Industrial Policy*, London: Institute of Economics Affairs

Burton, H 1998, *Reconstruction of Import Substitution*, *Journal of Economic Literature*, Vol 36

Campbell J. L. 2001, *International Analysis and Role of Ideas in Political Economy*, in J. L. Campbell and O.K. Pederson (eds), *The Second Movement in Institutional Analysis*, Princeton University Press, Princeton

Cenry P. G. 1997, 'Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalisation' *Government and Opposition*, 32

Chandler A. 1990, *Scale and Scope*, Cambridge MA, Belknap Press

Chang 1997, *The Economics and Politics of Regulation*, *Cambridge Journal of Economics*, Vol 2

Chang and Rowthorn 1995, *Role of State in Economic Change: Entrepreneurship and Conflict Management*, in Chang and Rowthorn, *Role of the State in Economic Change*, Oxford, Oxford University Press

Chang H.J. 2003, *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*, Zed Books, Third World Network, Penang, Malaysia

Chang H.J. and Rowthorn R., 1995, Role of the State in Economic Change, Oxford University Press

Coase R. 1988, The Firm, The Market and The Law, in The Firm, The Market and The Law, Chicago, University of Chicago Press

Colin Moores, 1991, The Making of Bourgeois Europe, London, Verso

Cristofer Pierson, 1996, The Modern State, Routledge, London & New York

Cullis J. and Jones P. 1987, Microeconomies and the Public Economy: A Defence of Leviathan, Oxford, Blackwell

Dahl 1963, Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent, Chicago: Rand McNally

de Soto H. 1989, The Other Path, New York, Harper and Row

Deane, 1989, The Stat and the Economic System, Oxford University Press

Dicken P. 2003, Global Shift: Reshaping the Global Economic Map in the 21<sup>st</sup> Century, London, Sage

DiMaggio and Powell 1983, 1991, 'Introduction', in idem, The New Institutionalism in Organisational Analysis, Chicago University Press, Chicago

Donald Wilber, Reza Shah Pahlavi, The Resurrection and Reconstruction of Iran, New York, Exposition Press, 1975

Dore R. 1986, Flexible Rigidities: Industrial Policy and Structural Adjustment in Japanese Economy 1970-80, London, The Athlone Press

- Draper H, 1977, Karl Marx Theory and Revolution, Volume 1: State and Bureaucracy, New York, Monthly Review Press
- Elinks D.J.1995, Beyond Sovereignty: Territorial and Political Economy in the 21<sup>st</sup> Century, Toronto, University of Toronto Press
- Ellman M. 1989, Socialist Planning, 2<sup>nd</sup> ed. Cambridge, Cambridge University Press
- Elman R. Service, 1975, Origins of the State and Civilisation, The Process of Cultural Evolution, New York, WW Norton
- Engels 1878, Anti Daring, Moscow, Progress Publisher
- Engels 1884, The Origin of the Family, Private Property and the State
- Evans, Peter 1995, Embedded Autonomy, States and Industrial Transformation, Princeton University Press,
- Evans, Rueschemeyer and Skocpol 1985, Bringing the State Back In, Cambridge University Press, Cambridge
- Fernand Braudel, 1985, Civilisation and Capitalism, London Fontana Press
- Findlay R.1990, New Political Economy, Economics and Politics, vol 2 no 2
- Finer, S.E. 1997, The History of Government: Ancient Monarchies and Empires, Oxford University Press,
- Finlayson A. and V. Jeremy (eds) 2002, Politics and Post-structuralism, Edinburgh, Edinburgh University Press
- Finlayson A., 2006, Po-ststructuralism, in Lister M. and Marsh D. 2006, The State, Theories and Issues, Palgrave Macmillan

Foran, John 1988, The Modes of Production Approach to 17<sup>th</sup> Century Iran, International Journal of Middle East Studies , August 1988

Foucault 1991, Governmentality, in Graham Burchell et.al. (eds), The Foucault Effect: Studies in Governmentality, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf

Frank, Gunder 1988, Re Orient: Global Economy in the Ancient Age, Berkeley, University of California Press

Fudenberg D. and Tirole J. 1986, A Theory of Exit in Duopoly, Econometrica, vol 54, no 4

Furubotn E. and Pejovich S. 1972, Property Rights and Economic Literature: A Survey of Recent Literature, Journal of Economic Literature, vol 10, no 4

Garrett G. 1998, Partisan Politics in the Global Economy, Cambridge University Press, Cambridge

Gerschenkorn A. 1966, Economic Backwardness in Historical Perspective, Cambridge MA, Belknap Press

Ghemawat P. and Nalebuff B. 1985, Exit, The Rand Journal of Economics, vol 16 no 2

Giddens 1984, The Constitution of Society, Cambridge, Polity Press

Giddens 1991, The Consequences of Modernity, Cambridge, Polity Press

Giddens 1994, Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics, Stanford University Press, Stanford

Giddens 1999, Runaway World: The Reith Lectures Revisited, Lecture 1

Giersch H. 1986, Liberalisation for Faster Economic Growth, IEA Occasional Paper, no 74 London, Institute of Economic Affairs

Gill, Graeme, 2003, The Nature and Development of the Modern State, Palgrave Macmillan

Goldstein, Judith 1993, Ideas, Interests and American Trade Policy, Ithaca, NY, Cornell University Press

Gramsci, Antonio, 1971, Selections from the Prison Notebook, ed., Quentin Hoare and Geoffrey Nowell Smith, London: Lawrence & Wishart

Gray J.1998, False Dawn: The Delusions of Global Capitalism. London, Granta

Greider W. 1997, One World, Ready for Not, New York: Simon & Schuster

Grossman G. 1988, Strategic Export Promotion: A Critique, in P. Krugman (ed) Strategic Trade Policy and the New International Economics, Cambridge MA, The MIT Press

Hall P. 1993, Policy Paradigm, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain, Comparative Politics. 25

Hall, J. 1986, States in History, Oxford Basil Blackwell,

Hall, John 1985, Powers and Liberties: The Causes and Consequences of the Rise of the West, London Penguin

Hall, P. 1986, Governing Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France, New York, Oxford University Press

Hall, P. 1987, Governing the Economy, Cambridge, Polity Press



- Hall, P. and Soskice D. 2001, Introduction, in idem (eds), Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford University Press, Oxford
- Hall, P. & Taylor R. 1996, Political Science and the Three New Institutionalism, Political Studies, 44
- Hall, P. 1989, Conclusions, in idem (ed.), The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations, Princeton University Press, Princeton
- Hay C. 2001, The Crisis of Keynesianism and the Rise of Neo Liberalism in Britain: An Ideational Institutionalists Approach, in John Campbell and Ove Pedersen (eds), The Rise of Neo Liberalism and Institutional Analysis, Princeton, Princeton University Press
- Hay C. 2002, Political Analysis, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan
- Hay C. 2006, Constructivist Institutionalism, in R.A.W. Rhodes, Sarah Binder and Bert Rockman (eds), The Oxford Handbook of Political Institutions, Oxford, Oxford University Press
- Hay C., M. Lister and D. Marsh, 2006, The State: Theories and Issues, Palgrave Macmillan,
- Hayek F. 1949, Individualism and Economic Order, London, Routledge & Kegan Paul
- Held D., A. McGrew, D. Goldlatt and J. Perraton 1999, Global Transformations: Politics, Economics and Culture, Cambridge, Cambridge University Press
- Hirschman A.O. 1958, The Strategy of Economic Development, New Haven, CT, Yale University Press

Hirst and Thompson 1999, *Globalisation in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge, Polity Press

Hodgson G. 1989, *Institutional Rigidities and Economic Growth*, Cambridge Journal of Economics, 13

Huang, R. 1974, *Taxation and Government Finance in Sixteenth century Ming China*, Cambridge University Press

Jessop B. 1990, *State Theory: Putting Capitalist State in Their Place*, Cambridge, Polity Press

Kaldor N. 1985, *The Sources of Monetarism*, 2<sup>nd</sup> ed, Oxford, Oxford University Press

Katouzian, H, 1981, *The Political Economy of Modern Iran*, 1981, New York University Press

Katouzian, H. 1983, *The Aridisolatic Society. A Model of Long Term Social and Economic Development I n Iran*, International Journal of Middle East Studies, July 1983

Katouzian, H. 1999, *Towards a Central Theory of Iranian Revolutions*, Journal of Iranian Research and Analysis, Nov. 1999

Katouzian, H. 1996, *Problems of Political Development in Iran: Democracy, Dictatorship or Arbitrary Rule*, British Journal of Middle East Studies, May 1996

Katzenstein Peter 1978, *Between Power and Plenty*, Madison, University of Wisconsin Press

Keohane and Nye 1997, *Power and Interdependence*, Boston, Little Brown

Kiernan V.G., 1965, *State and Nation in Western Europe, Past and Present*

- Kirzner I.1973, *Capitalism and Entrepreneurship*, Chicago, University of Chicago
- Korani J.1979, *Resource Constrained versus Demand Constrained Systems*, *Econometrica*, vol 47 no 4
- Krasner, Stephen 1980, *Defining the National Interest*, Princeton, Princeton University Press
- Kreuger, Anne, 1974, “The Political Economy of Rent-Seeking Society”, *American Economic Review*, 64
- Laclau, Ernesto 1996, *Emancipations*, London and New York, Verso
- Lal, Deepak 1983, *The Poverty of Development Economics*, London, Institute of Economic Affairs
- Lavoie D. 1985, *Rivalry and Central Planning*, Cambridge, Cambridge University Press
- Lazonick W. 1991, *Business Organisation and the Myth of the Market Economy*, Cambridge, Cambridge University Press
- Levy B. and Spiller P. 1994, *Regulations, Institutions, and Commitment*, in *Telecommunications: A Comparative Analysis of Five Country Studies*, in *Proceedings of the World Bank Annual Conference in Development Economics 1993*, Washington DC, World Bank
- Linda Weiss and John M. Hobson, 1995, *States and Economic Development, A Comparative Historical Analysis*, Cambridge, Polity Press
- Lindbeck A.1981, *Industrial Policy an Issue in the Economic Environment*, *The World Economy*, vol 4, no 4

- Lindblom C. 1977, Politics and Markets, New York, Basic Books
- Lister M. and Marsh D. 2006, The State, Theories and Issues, Palgrave Macmillan
- Little I.M.D.1982, Economic Development, Theory, Policy and International Relations, New York, Basic Books
- Lukes S. 1974, Power: A Radical View, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan
- Magaziner and Hout 1980, Japanese Industrial Policy, London, Policy Studies Institute
- Maier C. 1987, In Search of Stability, Cambridge, Cambridge University Press
- Mann, Michael 1988, States, War and Capitalism, New York, Basil Blackwell
- Mann, Michael, 1988, Europe and the Rise of Capitalism, Oxford, Basil Blackwell
- Mann, Michael, The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results, in Hall, States in History
- March J. and Olsen J.1989, Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics, New York, Free Press
- Martinussen J. 1997, Society, State and Market, Zed Book Ltd, London and New York
- Max Weber, Economy and Society, An Outline of Interpretive Sociology, University of California Press, Berkeley, 1978
- Marx, Karl and F. Engels, 1845, The German Ideology, Moscow, Progress Publishers

- Marx, Karl and F. Engels, 1848 (1967), *The Communist Manifesto*, London, Pelican
- Marx, Karl, 1843 (1975), *Critique of Hegel's Doctrine of the State*, in L. Colletti (eds) *Karl Marx: Early Writings*, London Pelican
- Marx, Karl, 1852 (1979), *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*, in Karl Marx and F. Engels, *Collected Works*, Volume 11, London, Lawrence & Wishart
- Mauro, P.1995, *Corruption, and Growth*, *Quarterly Journal of Economics*, Aug. 1995
- McNamara Kate 1998, *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*, Ithaca, NY, Cornell University Press
- Meyer J. and Rowan B.1977, *Institutionalised Organisations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, *American Journal of Sociology*, 83
- Michael Mann eds, 1988, *Europe and the Rise of Capitalism*, Oxford, Basil Blackwell
- Michael Mann, *The Sources of Social Power*, Volume 1. *A History of Power from the Beginning to AD 1760*, Cambridge University Press, 1986
- Michels, Robert 1911 (1962), *Political Parties*, New York, Free Press
- Miliband R. 1977, *Marxism and Politics*, Oxford University Press, Oxford
- Mosca G.1896, *The Ruling Class*, New York, McGraw Hill
- Mueller D. 1979, *Public Choice*, Cambridge, Cambridge University Press

- Nash K. 2002, *Thinking Political Sociology: Beyond the Limits of Post Marxism*, History of Human Sciences, 15
- Nichols D. 1975, *Three Varieties of Pluralism*, Basingstoke: Palgrave and Macmillan
- Nichols D. 1994, *The Pluralist State*, 2<sup>nd</sup> eds, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan
- Niskanen W. 1971, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine
- Niskanen William 1971, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine
- Niskanen William 1994, *Bureaucracy and Public Economics*, Aldershot, Edward Elgar
- North D. 1981, *Neo Classical Theory of the State*, in *Structure and Change in Economic History*, New York, WW Noprton and Company
- North D. 1994, *Economic Performance Through Time*, *American Economic Review*
- North D. and Thomas R. P., 1973, *The Rise of the Western World, A New Economic History*, Cambridge, Cambridge University Press
- North, Douglas C and Robert Paul Thomas, 1973, *The Rise of the West, A New Economic History*, Cambridge, Cambridge University Press
- North, Douglas, 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press
- Nozick R. 1974, *Anarchy, Utopia and the State*, Oxford Blackwell

Nurske R. 1952, Some International Aspects of the Problem of Economic Development, American Economic Review, vol 42, no 2

Nurske R. 1953, Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, Oxford, Blackwell

O'Brien R. 1992, Global Financial Integration: The End of Geography, New York, Council of Foreign Relations Press

Ohmae K. 1996, End of Nation State: The Rise of Regional Economics, London, Harper Collins

Okimoto D. 1989, Between MIT and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology, Stanford, Stanford University Press

Olson M. 1982, The Rise and Decline of Nations, New Haven, Yale University Press

Ougaard M. and Higgott R. 2002, Introduction, in idem (eds), Towards a Global Polity, London, Routledge

Pareto V. 1935, The Mind and Society, London, Cape

Parker G. and Maynard Smith 1982, Optimality Theory in Evolutionary Biology, Nature vol 348, no 1

Peacock A. 1979, Appraising Government Expenditure: A Simple Economic Analysis, in Peacock, The Economic Analysis of Government, Oxford, Martin Robertson

Peltzman S. 1976, Towards a More General Theory of Regulation, Journal of Law and Economics, vol 19

Polanyi, K. 1944 (1957), The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time, Boston, Beacon Books

- Porter M.E. 1990, *The Competitive Advantage of Nations*, London Macmillan
- Posner R. 1974, *Theories of Economic Regulation*, *Bell Journal of Economic and management Science*, vol 5
- Posner R. 1975, *The Social Cost of Monopoly and Regulation*, *Journal of Political Economy*, vol 83, no 4
- Poulantzas N 1976, *The Capitalist State: A Reply to Miliband and Laclau*, *New Left Review*, 95
- Poulantzas N 1978, *State, Power, Socialism*, London, New Left Books
- Poulantzas N. 1969, *The Problems of Capitalist States*, *New Left Review*, 58
- Price V. 1980, *Alternatives to Delayed Structural Adjustment in "Workshop Europe"*, *The World Economy*, vol 3, no 2
- Rasmusen E. 1989, *Games and Information*, Oxford, Basil Blackwell
- Rauch and Evans 2000, *Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries*, *Journal of Public Economics*, no 75
- Rein M. and Schon D. 1991, *Frame-Reflective Policy Discourse*, in P. Wagner et al (ed) *Social Sciences, Modern States, National Experiences, and Theoretical Crossroads*, Cambridge, Cambridge University Press
- Rhodes R. 1997, *Understanding Governance*, Milton Keynes: Open University Press
- Robertson R. 1992, *Globalisation: Social Theory and Global Culture*, London Sage



Rosenstein-Rodan 1943, Problems of Industrialisation of Eastern and South eastern Europe, Economic Journal

Rowley C, Tollison and Tullock (ed), The Political Economy of Rent Seeking, Boston, Kluwer Academic

Rowley C. 1983, The Political Economy of the Public Sector, in B Jones (ed), Prospectives on Political Economy, London France Printer

Ruggie J. 1998, What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge, International Organisation, 52

Rugman A. 2000, The End of Globalisation, London, Random House

Sahlins M.1974, Stone Age Economics, London, Tavistock

Salter W. 1960, Productivity and Technical Change, Cambridge, Cambridge University Press

Scharpf, F.W. 2000, Governing in Europe, Oxford, Oxford University Press

Schmidt V.A.2000, Values and Discourse in the Politics of Adjustment, in Fritz W. Scharpf and V. Schmidt (eds), Welfare and Work in Open Economy, Volume I: From Vulnerability to Competitiveness, Oxford, Oxford University Press

Schmidt, Vivien 2006, in Hay, Lister and Marsh 2006

Scholte J. 2000, Globalisation: A Critical Introduction, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan

Scitovsky T. 1954, Two Concepts of External Economies, Journal of Political Economy, vol 62, no 2

- Shapiro H. and Taylor L. 1990, The State and Industrial Strategy, World Development, vol 18, no 6
- Shue, Vivienne 1988, The Reach of the State, Sketches of the Chinese Body Politics, CA, Stanford University Press
- Simon H. 1991, Organisation and Markets, Journal of Economic Perspectives, vol 5
- Skocpol T. 1985, Bringing the State Back In, in P. Evans and et. al. Bringing the State Back In, Cambridge, Cambridge University Press
- Skocpol T. 1979, States and Social Revolutions, Cambridge, Cambridge University Press
- Skowronek, S 1982, see Evans, Rueschemeyer and Skocpol 1985, Bringing the State Back In, Cambridge University Press, Cambridge
- Skowronek, S 1995, The Politics Presidents Make: Leadership From John Adams to George Bush, Cambridge, MA, Harvard University Press
- Slaughter A.M. 1997, The Real New World Order, Foreign Affairs, 76
- Smith, Martin 2006, Pluralism, in Lister M. and Marsh D. 2006, The State, Theories and Issues, Palgrave Macmillan
- Sorensen, George 2004, Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan
- Soysal Y.N. 1994, Limits of Citizenship: Migrants and Post national Membership in Europe, Chicago, University of Chicago Press

- Stigler G. 1975, *The Citizen and The State*, Chicago, University of Chicago Press
- Stigler G. 1971, *The Theory of Economic Regulation*, *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol 2
- Thelen K. 2003, *How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis*, in James Mahoney and Dietrich Ruschemeyer (eds), *Comparative Historical Analysis in the Social Science*, New York, Cambridge University Press
- Thompson J.E. and Krasner S.D. 1989, *Global Transformations and the Consolidation of Sovereignty*, in Czempiel and et al, *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s*, Lexington MA, Lexington Books
- Tirole, J. 1988, *The Theory of Industrial Organisation*, Cambridge, MA, The MIT Press
- Torfinn J. 1991, *A Hegemony Approach to Capitalist Regulation*, in Bertramsen and et al (eds), *State, Economy and Society*, London Unwin Hyman
- Toye, John 1987, *Dilemmas of Development, Reflections on the Counter Revolution in Development Theory and Policy*, Oxford, Basil Blackwell
- Toye, John 1993, *New Institutional Economics and Its Implications for Development Theory*
- Trimberger, E. Kay, *Revolution From Above, Military Bureaucrats and Modernisation in Japan, Turkey, Egypt, and Peru*, New Brunswick, Transaction Books, 1978

- Tullock G. 1989, The Economics of Special Privilege, in J. Alt and K. Shepsle (eds) Perspectives on Positive Political Economy, Cambridge, Cambridge University Press
- Tullock G. 1967, The Welfare Costs of Monopolies, Tariffs and Theft, Western Economic Journal, 5
- UNCTAD 2003, World Investment Report, , New York, United Nations
- Vartiainen 1995, The State of Structural Change: What Can Be Learnt from the Successful Late Industrialisers?, in H.J. Chang and B. Rowthorn (ed), Role of the State in Economic Change, Oxford, Oxford University Press
- Vernon R. 1987, Product Cycle, in The Palgrave Dictionary of Economics, vol 3, London, Macmillan
- Vernon, Raymond 1979, The Product Cycle Hypothesis in a New International Environment, Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Vol 41, no 4
- Vickers and Yarrow, 1988, Privatization: An Economic Analysis, Cambridge, MA, The MIT Press
- Von Grunebaum, G.E., Islam, Essays in the Nature and Growth of a Cultural Tradition, Routledge & Kegan Paul Ltd
- Wade R. 1996, Globalisation and Its Limits: Reports on the Death of the National Economy are Greatly Exaggerated, in Berger and Dore (eds), National Diversity and Global Capitalism, London, Cornell University Press
- Walker, Jack 1989, Introduction: Policy Communities and Global Phenomena, Governance, 2:1-4
- Wallerstein, Immanuel 1974, The Modern World System I, Capitalist Agriculture and the Origins of the Modern

- European World economy in the 16<sup>th</sup> century, New York Academic Press
- Wallerstein, Immanuel 1974, *The Modern World System II, Mercantilism and the Consolidation of the European World Economy, 1600-1750*, New York Academic Press
- Weber M., 1978, *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*, Berkeley, CA, University of California Press
- Weiss and Hobson, *State and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*, Cambridge, Polity Press
- Weiss L. 2003, *States in the Global Economy, Bringing Domestic Institutions Back In*, Cambridge, Cambridge University Press
- Williamson O. 1985, *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, Free Press
- Willig R. 1994, *Public Versus Regulated Enterprise*, in *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993*, Washington DC, World Bank
- Wittfogel K., 1981, *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*, New York
- World Bank 1983, *World Development Report 1983*, New York, Oxford University Press
- World Bank 1997, *World Development Report 1997*, New York, Oxford University Press
- Zamani, Hadi 1988, *Growth, Employment and Income Distribution: An Input-Output and General Equilibrium Study of Iran, 1959-1986*, Ph.D. Thesis, London University

Zysman J. 1994, How Institutions Create Historically Rooted Trajectories of Growth, Industrial and Corporate Change, 3

Zysman J. 1983, Governments, Markets and Growth, Oxford, Martin Robertson

آیت الله حسینعلی منتظری، 1380، نظام الحکم فی الاسلام، قم

آیت الله خمینی، صحیفه نور، ج 20

آیت الله خمینی، ولایت فقیه

پطروشفسکی، ای، پ، اسلام در ایران، ترجمه کریم کشاورز، تهران انتشارات پیام

جان فرانکو بودجی، 1377، تکوین دولت مدرن، انتشارات آگاه

جان فوران، 1378، مقاومت شکننده: تاریخ تحولات اجتماعی ایران از صفویه تا سالهای پس از انقلاب اسلامی، موسسه خدمات فرهنگی رسا

جواد طباطبایی، 1372، درآمدی فلسفی بر تاریخ اندیشه سیاسی در ایران، انتشارات کویر،

حسین بشیریه، 1383، تاریخ اندیشه های سیاسی در قرن بیستم

حسین بشیریه، 1374، جامعه شناسی سیاسی، نشر نی

حسین بشیریه، 1378، جامعه مدنی و توسعه سیاسی، نشر علوم نوین

حسین بشیریه، 1378، دولت و جامعه مدنی، کتاب نقد و نظر، دفتر تبلیغات قم،

حسین بشیریه، 1380، موانع توسعه سیاسی، گام نو

حسین زرگری نژاد، 1374، رسائل مشروطیت، انتشارات کویر

حسین زرگری نژاد، 1374، رسائل مشروطیت، انتشارات کویر

- حمید عنایت، 1362، اندیشه سیاسی در اسلام معاصر، انتشارات خوارزمی
- سعید نفیسی، 1966، تاریخ معاصر ایران، از کودتا 1299 تا بیست و چهارم شهریور ماه 1320، تهران، فروغی
- سید جواد طباطبایی، 1380 و مفهوم ولایت مطلقه در اندیشه سده های میانه، موسسه پژوهشی نگاه معاصر
- سید علی موسوی، 1384، اسلام، سنت، دولت مدرن، نشر نی
- عباس میلانی، 1378، تجدد و تجدد ستیزی در ایران، آیین
- عبدالحسین نوایی، ایران و جهان، جلد 1 و 2
- عبدالرحمن بن خلدون، مقدمه ی ابن خلدون، ترجمه پروین گنابادی، تهران، بنگاه ترجمه و نشر کتاب
- عبدالهادی حائری، 1364، تشیع و مشروطیت در ایران و نقش ایرانیان مقیم عراق، تهران، انتشارات امیرکبیر
- عبدالهادی حائری، 1995، حکمت و حکومت، لندن
- عبدالهادی حائری، تشیع و مشروطیت در ایران
- کاتوزیان، 1372، استبداد، دموکراسی و نهضت ملی، تهران، نشر مرکز
- کاتوزیان، 1996، اقتصاد سیاسی ایران، ترجمه نفیسی و عزیزی، تهران، نشر مرکز
- کاتوزیان، 1996، چهارده مقاله در ادبیات، اجتماع، فلسفه و اقتصاد، تهران، نشر مرکز
- فریدون آدمیت، 1323، امیر کبیر و ایران، شرکت سهامی چاپ
- فریدون آدمیت، 1351، اندیشه ترقی و حکومت قانون، خوارزمی
- لمتون، 1379، نظریه دولت در ایران، چنگیز پهلوان، نشر گبو
- مجسن کدیور، 1376، نظریه های دولت در فقه شیعه، تهران نشر نی
- محسن کدیور، 1378، حکومت ولایی، نشر نی
- محسن کدیور، 1376، نظریه های دولت در فقه شیعه، نشر نی

محمد ترکان، 1367، مدرس در پنج دوره تقنینیه، تهران، دفتر نشر فرهنگ اسلامی.

محسن مهدی، 1373، فلسفه تاریخ ابن خلدون ترجمه مسعودی، انتشارات علمی و فرهنگی

محمد نفیسی، 1371، نگاهی به سیر اندیشه اقتصادی در عصر پهلوی، طرح نو

مصباح یزدی، 1369، حکومت اسلامی و ولایت فقیه، سازمان تبلیغات اسلامی، تهران

منتسکیو، روح القوانین، ترجمه علی اکبر مهدی، 1349، چاپ ششم، انتشارات امیرکبیر

مینورسکی، تذکره الملوک

هادی زمانی، 2004، دموکراسی و توسعه اقتصادی پایدار، انتشارات ارزان، سوئد

هادی زمانی، 1384، ایران: فرصتها و چالشهای جهانی شدن، انتشارات بال، تهران

هادی زمانی، 2006، توسعه اقتصادی و امنیت ملی، [www.hadizamani.com](http://www.hadizamani.com)



آثاری دیگر از نویسنده:

- دموکراسی و توسعه اقتصادی پایدار- تجربه ایران، نشر کتاب ارزان، سوئد ۲۰۰۴
- ایران: فرصتها و چالشهای جهانی شدن، انتشارات بال، تهران، ۱۳۸۴
- توسعه اقتصادی و امنیت ملی، نشر hz، لندن ۲۰۰۷
- کارآیی سیاست تحریم اقتصادی و چشم انداز قطعنامه شورای امنیت علیه جمهوری اسلامی، نشر hz، لندن ۲۰۰۷

موانع تکوین دولت مدرن  
و توسعه اقتصادی در ایران

(مشروطیت تا جمهوری اسلامی)

جلد اول

هادی زمانی

۲۰۰۷

**HZ Books**

**[hzbooks@yahoo.com](mailto:hzbooks@yahoo.com)**

**ISBN: 978-0-9555968-0-3**

**London**