

تقدم اصلاح بوروکراسی و حاکمیت قانون بر دموکراسی

(معرفی و نقد کتاب نظم و زوال سیاسی اثر فرانسیس فوکویاما)

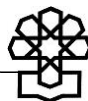
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۶۰۲۵
شهریورماه ۱۳۹۷

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۲.....	۱. در باب اهمیت کتاب نظم و زوال سیاسی و ادعاهای آن.....
۱۴.....	۲. در نقد نظریه نظم و زوال سیاسی.....
۲۴.....	نتیجه‌گیری.....
۲۷.....	منابع و مأخذ.....



تقدم اصلاح بوروکراسی و حاکمیت قانون بر دموکراسی (معرفی و نقد کتاب نظم و زوال سیاسی اثر فرانسیس فوکویاما)

چکیده^۱

در سال‌های اخیر موج جدیدی از مطالعات و نظریه‌های جدید و البته بحث‌برانگیز در حوزه توسعه مطرح شده که فارغ از ضعف‌ها و قوت‌ها، بستر ساز توجه مجدد به مقوله توسعه شده است. کتاب‌های دارون عجم اوغلو و همکارانش و همچنین اثر داگلاس نورث و همکارانش را باید جزء ارکان نظریه‌های جدید دانست. اثر سترگ دو جلدی فوکویاما با عنوان «نظم و زوال سیاسی»، سومین و از نظر برخی، اصلی‌ترین ضلع این مثلث است؛ کما اینکه برخی آن را نقدی آکادمیک بر اثر عجم اوغلو نامیده‌اند. شهرت پیشین فوکویاما نیز بر اهمیت این اثر افزوده است تا جایی که کتاب وی از زمان انتشار تاکنون هم به زبان‌های مختلف ترجمه شده و هم به یکی از کتاب مرجع توسعه در زبان انگلیسی تبدیل شده است. اختصاص فصول متعدد به تجربه توسعه سیاسی - اقتصادی تعداد قابل توجهی از کشورهای موفق و ناموفق، دلیل دیگری بر جذابیت کتاب محسوب می‌شود.

کانون نظریه وی، تأکید دیگر باره بر اهمیت نهادها و در رأس آنها، بوروکراسی (یا

۱. نوشتار پیش‌رو، مشتمل بر نقد و بررسی اثری که اخیراً با این مشخصات منتشر شده است: فرانسیس فوکویاما، نظم و زوال سیاسی، ترجمه رحمن قهرمانپور، تهران، روزه، ۱۳۹۶؛ مشخصات کتاب اصلی به شرح زیر است:

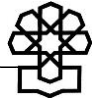
Francis Fukuyama, Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy, Farrar, Straus and Giroux, 2014.

دیوانسالاری) کارآمد و حاکمیت قانون است. چیزی که در ادبیات تخصصی از آن به ارتقای کیفیت اداره عمومی نیز یاد می‌شود. بنابراین در نظر فوکویاما، راز توسعه کشورها را باید در کیفیت اداره عمومی در آنها جستجو کرد و متغیرهای دیگر نظیر جبر جغرافیایی و فرهنگ و حتی بازار، در مراحل بعدی اهمیت قرار دارند. در این دیدگاه، تا زمانی که دولت کارآمد «وبری» و حاکمیت قانون، جای پای خود را مستحکم نکرده باشد، ابعاد دیگر توسعه، مانند دموکراسی، می‌توانند آثار مخرب داشته باشند و حتی به افزایش فساد و حامی‌پروری منجر شوند.

۱. در باب اهمیت کتاب نظم و زوال سیاسی و ادعاهای آن

۱-۱. چرا کتاب نظم و زوال سیاسی مورد توجه جهانی قرار گرفته است؟

اگر از دلایل ژورنالیستی و برند بودن فوکویاما در عالم نظریه‌پردازی بگذریم، انتشار کتاب «نظم و زوال سیاسی» را در یک کلام می‌توان احیای دوباره بحث توسعه دانست. بحث توسعه در علوم سیاسی حداقل از دهه ۱۹۸۰ به محاق رفت و دلیل آن، طرح مقولاتی چون توسعه پایدار، پست - مدرنیسم، جهانی‌شدن و گذار به دموکراسی بود. هرکدام از مقولات مذکور، در مقطعی خاص تبدیل به پارادایم مسلط شده سایر موضوعات و در صدر آنها، موضوع توسعه را تحت‌الشعاع خود قرار دادند. پیامد این امر، حاشیه‌نشینی نسبی بحث توسعه در علوم سیاسی بود و موضوعاتی چون گذار به دموکراسی یا جهانی‌شدن، بحث توسعه را تحت‌الشعاع خود قرار داد. خاصه اینکه ارتباط موضوعاتی نظیر توسعه پایدار، توسعه انسانی، حکمرانی خوب، جهانی‌شدن و دمکراتیزاسیون با توسعه نیز مناقشه‌برانگیز شده بود. عده‌ای توسعه پایدار را مهمتر از توسعه می‌دانستند و عده‌ای دیگر



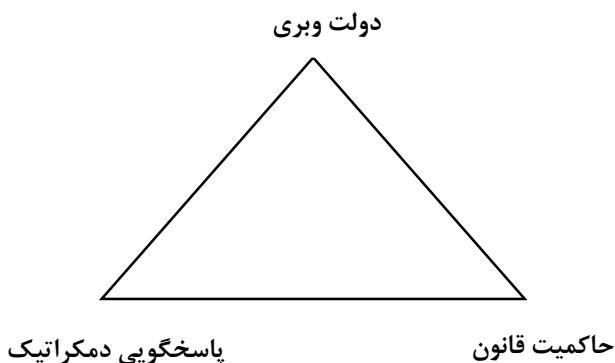
بر این باور بودند که با جهانی شدن، توسعه امری محتوم شده است. برخی نیز معتقد بودند راه توسعه از دمکراتیزاسیون می‌گذرد. شدت اختلاف‌نظرها به حدی رسیده بود که هنوز نیز عده‌ای معتقدند بحث توسعه راه به جایی نخواهد برد و باید طرحی نو در انداخت. «نظم و زوال سیاسی» در چنین اوضاع و احوالی، پرتوی جدید و نسبتاً تازه به توسعه گشوده است؛ پرتویی که می‌تواند در قیاس با گذشته به پرسش‌ها و ابهامات بیشتری در باب توسعه پاسخ دهد. رابطه بوروکراسی (دیوانسالاری)، قانون، خشونت، بسیج اجتماعی، گذار به دمکراسی، هویت‌سازی، جغرافیا، استعمار، جنگ، قانون خدمات کشوری و لشگری، تصمیم‌های سرنوشت‌ساز رهبران سیاسی و احزاب، همه و همه موضوعاتی هستند که فوکویاما سعی کرده در اثر سترگ مقایسه‌ای خود، پاسخی برای آنها پیدا کند؛ پاسخی که صرفاً با مراجعه به جوامع غربی ارائه نمی‌شود، بلکه نویسندگان در مطالعه‌ای فراگیر و مقایسه‌ای می‌کوشد تجربه کشورهای پنج‌قاره جهان را با هم مقایسه کرده و از دل آن پاسخ‌هایی استخراج کند. این مطالعه مقایسه‌ای و امکان انجام چنین کار عظیمی، ارزش علمی و سیاستگذارانه کتاب را دو چندان کرده و جذابیت آن را برای کشورها و مردمان مختلف افزایش می‌دهد. به بیان ساده‌تر، ما صرفاً با روایت غربی از توسعه مواجه نیستیم؛ بلکه در کنار آن روایت توسعه در اندونزی، کاستاریکا، تانزانیا و چین را نیز مطالعه می‌کنیم که باعث می‌شود کتاب رویکرد قوم‌گرایانه آنگلوساکسونی نداشته باشد. به عبارت دیگر، ما با یک نقشه جهانی از توسعه مواجهیم و نه یک نقشه غربی و در این نقشه، توسعه در کره جنوبی همان اندازه دغدغه جدی است که در آرژانتین یا برزیل یا حتی یونان و ایتالیا. پیشتر و در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ نیز نظریه‌پردازان توسعه با انجام مطالعات مقایسه‌ای سعی در ترسیم نقشه‌ای مشابه داشتند؛ اما تفاوت رویکرد فوکویاما در آن است که با علم

به ضعف‌ها و نواقص نظریه پردازان مزبور و البته با ایستادن بر شانه آنها، کار سترگ خود را به سرانجام رسانیده است.

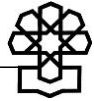
۲-۱. حرف اصلی کتاب چیست؟

نظریه‌ای که فوکویاما در این کتاب مطرح و از آن دفاع می‌کند، این است که توسعه محصول برقراری توازن میان سه عامل دولت کارآمد «وبری»، حاکمیت قانون و پاسخگویی دموکراتیک است.

شکل ۱. مؤلفه‌های توسعه از نظر فوکویاما



به نظر وی، در مدل‌ها یا تیپ‌های ایدئال توسعه، نظیر آلمان، ابتدا دولت کارآمد و به تعبیری بوروکراسی مستقل ظهور کرده، سپس حاکمیت قانون پدیدار شده و در نهایت پاسخگویی دموکراتیک یعنی انتخابات آزاد و منصفانه به وجود آمده است. کل کتاب درصدد اثبات این فرضیه و در واقع نظریه، است که توسعه زمانی با کمترین میزان بی‌ثباتی و خشونت و عدم بازگشت همراه است که این سه مؤلفه به ترتیب زمانی ذکر شده در بالا، ظهور کنند.



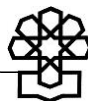
آلمان و ژاپن دو تیپ ایدئال در این مورد هستند. در هر دو کشور، دولت ابتدا از دل یک جنگ یا بوروکراسی قدرتمند و مستقل پدید آمد و توانست پروژه دولت‌سازی را با اقتدار و از بالا به پایین پیش ببرد. سپس این دولت‌ها به تدریج حاکمیت قانون را پذیرفته و خود را مقید به قانون کردند و در نهایت با ظهور دموکراسی و حق رأی همگانی، این دولت‌ها ناگزیر از پاسخگویی مبتنی بر دموکراسی شدند. به عبارتی، دموکراتیزاسیون و گذار به دموکراسی، آخرین مرحله در توسعه است. حداقل در تیپ‌های ایدئال این گونه بوده است.

اما زمانی که این تسلسل به هم بخورد چه اتفاقی می‌افتد؟ فوکویاما می‌گوید اگر پاسخگویی دموکراتیک یا دموکراسی، مقدم بر حاکمیت قانون یا وجود یک بوروکراسی قوی باشد، در آن صورت با پدیده حامی‌پروری و به تبع آن فساد اداری مواجه می‌شویم. حامی‌پروری ادامه پدرسالاری یا ویژه‌پروری نظام‌های سنتی در مقیاسی بزرگ‌تر است و در آن سیاستمداران برای پیروز شدن در انتخابات، از منابع عمومی برای خرید رأی از طریق واگذاری مناصب اداری یا خرج کردن مستقیم پول استفاده می‌کنند. این دست‌اندازی به منابع عمومی ناشی از ضعف حاکمیت قانون یا فقدان استقلال عملی در بوروکراسی است. پدیده حامی‌پروری اتفاقی بود که در قرن نوزدهم در آمریکا و بریتانیا روی داد و دلیل اصلی آن، ضعف بوروکراسی بود. در این روند، هر یک از سیاست‌سالاران با تشکیل باندها یا ماشین‌های سیاسی، آرای تعدادی زیادی از مردم را با وعده و وعیدهای مختلف می‌خریدند و چندین دوره وارد کنگره شده و در کنگره با تصویب قراردادهایی به نفع شرکت‌هایی که خود در آنها عضو بودند، منابع مالی لازم را برای حفظ پایگاه و آرای خود فراهم می‌کردند. این سیاست‌سالاران با کسب پیروزی در انتخابات، افراد نزدیک خود را در ادارات عمومی و دولتی استخدام کرده و سعی می‌کردند نفوذ خود را در بوروکراسی

افزایش دهند و این نیز به تأمین منابع مالی آنها کمک می‌کند.

آمریکا و بریتانیا با تشکیل یک ائتلاف فراگیر اجتماعی متشکل از طبقات متوسط، وکلا، کشاورزان توانستند بر این مشکل، آن هم از طریق اصلاح قانون خدمات کشوری، فایق آیند. در نتیجه بوروکراسی از تعرض سیاستمداران حامی پرور مصون ماند و به تدریج دولت قدرتمند وبری در بریتانیا و آمریکا ظهور کرد. این درحالی است که برخی کشورهای دیگر، حتی در اروپا، نتوانسته‌اند بر این مشکل غلبه پیدا کنند که نمونه‌های ایتالیا و یونان از جمله آنهاست. مهمترین دلیل ورشکستگی یونان در بحران مالی ۲۰۰۸ اتحادیه اروپا، همین امر یعنی حامی پروری و نبود یک دولت بوروکراتیک قوی بود. نکته مهم آن است که از نظر فوکویاما، مسیر کشورها، برگشت پذیر است و البته ما نیازمند مراقبت دائمی هستیم؛ چنان که به نظر وی، آمریکا در مسیر زوال قرار گرفته است.

در اینجا فوکویاما برخلاف برخی نظریه پردازان صراحتاً می‌گوید که دمکراسی نمی‌تواند باعث ظهور بوروکراسی قدرتمند و مبارزه با حامی پروری شود؛ بلکه برعکس، یک بوروکراسی قوی، سالم و مستقل است که می‌تواند مانع دست‌اندازی سیاستمداران به منابع عمومی و فساد و غارت اموال عمومی شود. این ادعا، سخت مناقشه برانگیز است و نظریه توسعه‌آمرانه افرادی چون هانتینگتون را به ذهن متبادر می‌کند. فوکویاما نیز از این نکته غافل نیست و لذا به صراحت می‌گوید که در دنیای امروز نمی‌توان به‌خاطر توسعه، دمکراسی را نادیده گرفت یا کنار گذاشت. هنر دولتمردان و برنامه‌ریزان توسعه، به‌ویژه در جوامع در حال توسعه آن است که بتوانند میان دمکراسی، حاکمیت قانون و اداره عمومی کارآمد از طریق بوروکراسی مستقل توازن ایجاد کنند. در واقع از نظر وی، بیشتر از آنکه دمکراسی باعث سرخوردگی توده‌های مردم شود، اداره عمومی ضعیف است که اسباب



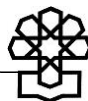
نارضایتی آنها را از حکومت را فراهم می‌کند.

بدین ترتیب، مقدمه و پیش‌شرط توسعه، وجود یک نظم سیاسی کارآمد است که تا حد زیادی محصول و معلول وجود دولتی قوی از لحاظ بوروکراسی است که بتواند در اداره عمومی کشور موفق عمل کند. در نتیجه اندازه دولت، یعنی بزرگی و کوچکی آن، در این نظریه اهمیت زیادی ندارد. هم دولت‌های بزرگی مانند چین و آمریکا می‌توانند قوی باشند و هم دولت‌های کوچکی مانند دانمارک و نروژ. آنچه اهمیت دارد، کیفیت بوروکراسی یک کشور است و اینکه بوروکراسی مزبور تا چه حد می‌تواند حاکمیت قانون را به منظور دسترسی برابر شهروندان به فرصت‌ها و مقرراتگذاری لازم، اجرا کند. به گفته فوکویاما، اصلی‌ترین بازتوزیعی که دولت انجام می‌دهد، اعمال یکسان و برابر حقوق بر همگان - گوهر حاکمیت قانون - است. اغنیا و قدرتمندان همواره راه‌هایی برای حفاظت از خود پیدا می‌کنند و اگر به حال خود رها شوند، بر سایر افراد جامعه مسلط می‌شوند. تنها حکومت است که با داشتن قوه قهریه (ابزارهای انتظامی و قضایی) می‌تواند آنان را وادار به پذیرش قواعدی کند که همگان ملزم به تبعیت از آنها هستند.

راز موفقیت دانمارک و آلمان را چه‌بسا بتوان در همین دخالت مؤثر و کارآمد دولت در هدایت اقتصاد و اعمال حاکمیت قانون و مهار نیروهای سودجوی اقتصادی دانست. وزیر مالیه سابق دانمارک در نوشتاری با عنوان «مدل دانمارک؛ داستان یک موفقیت در اتحادیه اروپا» می‌نویسد: مدل اقتصادی موفق دانمارک نه مبتنی بر نابودی سرمایه‌داری، بلکه مبتنی بر انسانی کردن آن از طریق ایجاد و تأمین حقوق برابر و امنیت برای مخالفان

اقتصاد بازار بوده است.^۱ در دانمارک، اتحادیه‌های کارگری به مثابه ترمزی در برابر نیروی منفعت‌طلب بازار و سرمایه عمل کرده و مانع سلطه آن بر اقتصاد و ایجاد انحصار شده‌اند و این کار، به مدد بوروکراسی کارآمد ممکن شده است. به بیان دیگر، اگر آزادسازی اقتصادی یا دمکراتیزاسیون در غیاب حاکمیت قانون و بوروکراسی مستقل رخ می‌دهد، می‌تواند به عواقب منفی نظیر سلطه نیروهای سرمایه‌دار بازار بر جامعه یا حامی‌پروری منجر شود و روند توسعه را با خطرات جدی مواجه کند. این همان اتفاقی است که در ایران امروز به‌نوعی شاهد آن هستیم. یعنی با وجود حرکت به سمت آزادسازی اقتصادی و خصوصی‌سازی، بوروکراسی نتوانسته مانع دست‌اندازی شرکت‌های نیمه‌دولتی - نیمه‌خصوصی یا سیاستمداران به منابع عمومی شود. در نتیجه خطر سلطه بخش‌های قدرتمند اقتصادی بر جامعه و نیز حامی‌پروری و فساد به‌وجود آمده است. در چارچوب نظریه فوکویاما، کلید مبارزه با این وضعیت، کارآمدتر و مستقل‌تر کردن بوروکراسی است تا بتوان در برابر حامی‌پروری و فساد اداری ایستاد. بوروکراسی مستقل البته به معنای مستقل شدن از گروه‌های ذی‌نفع بازار نیز هست؛ یعنی گروه‌هایی که تحت عنوان بوروکراسی دولتی قرار می‌گیرند، نتوانند بوروکرات‌های مقرراتگذار را به نفع خود بخرند. مسئله توسعه در ایران با الهام از چارچوب نظری فوکویاما بیشتر از آنکه تقدم یا تأخر توسعه اقتصادی بر توسعه سیاسی یا دمکراسی باشد، این است که چگونه می‌توان میان سه مؤلفه بوروکراسی کارآمد، حاکمیت قانون و پاسخگویی دمکراتیک توازن ایجاد کرد؛ توازنی که منجر به ظهور یک نظم سیاسی شود و زمینه را برای توسعه فراهم کند. فوکویاما در ادامه

1. Mogens Lykkeloft, "The Danish Model: A European Success Story, Economic Council of Labour Movement", 2009, available at www.ae.dk, p. 2.



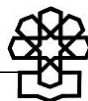
توضیح این چارچوب نظری خود، پدیده زوال سیاسی را شرح می‌دهد که لیبرال دموکراسی‌های موجود، به‌ویژه آمریکا، در معرض گرفتار شدن به آن هستند. با مراجعه به سه مؤلفه ذکر شده در شکل ۱، می‌توان گفت زوال سیاسی هنگامی آغاز می‌شود که حکومت قادر به تداوم و حفظ تعادل میان سه مؤلفه مزبور نباشد. متورم شدن هر یک از این مؤلفه‌ها، مخل نظم سیاسی است. در آمریکا، حاکمیت بیش از حد قانون و قضایی شدن امور اجرایی و اداری و ورود نظام قضایی به موضوعات اجرایی و در ژاپن استقلال بیش از حد بوروکراسی از روندهای سیاسی پاسخگویی دموکراتیک، از عوامل ظهور احتمالی زوال سیاسی محسوب می‌شوند.

۳-۱. چرا نظریه فوکویاما مناقشه‌انگیز است؟

واقعیت این است که نظریه فوکویاما درباره نظم و زوال سیاسی، با جریان غالب فکری و سیاستگذاری موجود در بسیاری از کشورها و حتی سازمان‌های بین‌المللی همخوانی ندارد و حتی آنها را به چالش می‌کشد. برای مثال، در حالی که برخی‌ها حاکمیت قانون و پاسخگویی دموکراتیک در آمریکا را امتیاز اصلی می‌دانند، فوکویاما به تبعات منفی حاکمیت بیش از حد قانون می‌پردازد. بر همین سیاق، نظریه وی به‌نوعی در تعارض با نظریه «حکمرانی خوب» است که سال‌ها مورد حمایت بانک جهانی و برخی فعالان سیاسی در کشورهای مختلف بود؛ زیرا از نظر فوکویاما، وجود یک بوروکراسی مستقل کارآمد در کشورهای در حال توسعه، مقدم و مهمتر از پاسخگویی دموکراتیک است. این بازگشت به دولت وبری، به نوعی احیای رویکرد نهادگرایانه در اقتصاد و سیاست است که با سیاست کوچک‌سازی دولت‌ها و آزادسازی اقتصادی در چارچوب سیاست «اجماع واشنگتن» در تعارض است. از این رو عده‌ای می‌گویند فوکویاما از سنت محافظه‌کاری آمریکا حمایت

می‌کند که خواهان دادن سهم بیشتر به دولت در اداره عمومی در آمریکاست. حال آنکه لیبرال‌ها به شدت نسبت به دولت بی‌اعتماد بوده و خواهان کوچک‌تر کردن دولت هستند. فوکویاما علت اصلی ظهور بحران اقتصادی اخیر در آمریکا و اروپا را بازگشت حامی‌پروری به سیاست لیبرال دموکراسی می‌داند؛ اتفاقی که خود محصول ضعف دولت‌ها در داشتن بوروکراسی کارآمد بوده است. او معتقد است دولت‌هایی در این بحران موفق بودند که بوروکراسی کارآمدی داشتند. همین‌طور در بُعد نظری نیز دیدگاه فوکویاما، چالشی جدی برای نظریه‌های توسعه جریان اصلی، چه در اقتصاد و چه در علوم سیاسی، است. در اقتصاد از دهه ۱۹۸۰ به این سو، سودمندی و کارآمدی اقتصاد بازار و کاهش نقش دولت تقریباً به یک مفروض اثبات‌شده تبدیل شده، در حالی که فوکویاما با مطالعه کشورهای مختلف صحت این ادعا را به چالش می‌کشد. همین‌طور در علوم سیاسی نیز پذیرفته شده که دموکراسی عموماً نتایج مثبتی حتی در مبارزه با فساد از طریق تأسیس مطبوعات آزاد و نهادهای مدنی دارد. اما فوکویاما نشان می‌دهد اگر دموکراسی مقدم بر بوروکراسی کارآمد و حاکمیت قانون باشد می‌تواند به حامی‌پروری و فساد منجر شود.

ایده فوکویاما، نه تأیید ایده قدیمی توسعه آمرانه است که مورد حمایت هانتینگتون بود و نه حمایت از کوچک‌سازی دولت و آزادسازی اقتصادی و کاهش هر چه بیشتر نقش دولت. در مدل‌های مورد بررسی در اغلب موارد، عامل و محرک توسعه بیشتر از آنکه نیروهای بازار باشند، دولت و دلت‌مردان و البته مدیران قوی بوده‌اند. در ژاپن، شرکت‌های بزرگی مانند میتسوبیشی، با حمایت دولت، قوی و جهانی شدند؛ در کره جنوبی نیز اتفاق مشابهی درباره شرکت سامسونگ و برخی برندهای معتبر دیگر رخ داد. این امر را می‌توان از زاویه‌ای دیگر، تأییدی بر ایده دولت توسعه‌گرا دانست که یادآور ایده‌های پیترو اوانز است.



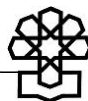
فوکویاما از نقش نیروهای اجتماعی و مدنی، به ویژه در انجام اصلاحات اداری و پایان دادن به حامی پروری غافل نیست. اما در تحلیل نهایی، او اهمیت ویژه‌ای برای دولت وبری و به تعبیری بوروکراسی مستقل، قائل است که بار اصلی توسعه را بر دوش می‌کشد. بدون وجود اداره عمومی کارآمد، حاکمیت قانون می‌تواند ابزار مانع تراشی در برابر امور اجرایی شود و پاسخگویی دمکراتیک نیز به انتخاباتی صوری منجر شود که پیامد اصلی آن، حامی پروری و توزیع منابع عمومی در میان حامیان سیاسی احزاب یا سیاستمداران است. اگر مسئله لیبرال دمکراسی‌ها در نظریه فوکویاما، نحوه مقابله با زوال سیاسی است، مسئله اصلی کشورهای در حال توسعه نظیر ایران، نحوه استحکام و دوام نظم سیاسی است؛ نظمی که راهگشای توسعه باشد. لیبرال دمکراسی‌ها باید از زوال جلوگیری کنند و کشورهای در حال توسعه باید متناسب با شرایط و مقتضیات خود، فرمول و استراتژی توسعه خود را پیدا کنند.

۴-۱. صورت‌بندی مسئله توسعه در ایران از منظر نظریه نظم و زوال سیاسی

کانون نظریه فوکویاما و به تعبیری، «نظریه نظم و زوال سیاسی»، بررسی نحوه ظهور سه متغیر دولت وبری، حاکمیت قانون و دمکراسی در طول زمان و رابطه آنها با یکدیگر و احتمالاً نحوه ایجاد تعادل و توازن میان آنها به قصد نیل و دستیابی به توسعه است. در هر کشوری، احزاب، دولتمردان و بازیگران سیاسی، بسته به شرایط خود، فرمول و راهکاری برای ایجاد توازن میان این سه مؤلفه پیدا کرده‌اند و جبر فرهنگی یا جغرافیایی مانع یافتن چنین فرمولی نشده است. تانزانیا در آفریقا و کاستاریکا در آمریکای جنوبی، نمونه‌های روشنی از غلبه عاملیت رهبران سیاسی بر جبر جغرافیایی و فرهنگی در توسعه هستند. اگر از زاویه نظریه نظم و زوال سیاسی به مسئله و معضل توسعه در ایران نگاه کنیم،

شاید بتوانیم به صورت‌بندی زیر برسیم؛ در ایران، انقلاب مشروطیت آغازکننده توسعه بود. تحولی که بیشتر درصدد اعمال حاکمیت قانون و محدود و مشروط کردن قدرت مطلق پادشاه بود. اما این انقلاب، به دلایل مختلف در مسیر خود به حکومت رضا شاه منجر شد که به جای حاکمیت قانون، بر اقتدار بوروکراتیک و ایجاد نهادهای مدرن و مشخصاً ارتش تکیه داشت. اما رضا شاه در ایجاد دولت وبری توفیق چندانی نداشت، ضمن اینکه اعتقادی نیز به حاکمیت قانون نداشت. محمدرضا شاه نیز کم‌وبیش همین مسیر، یعنی توسعه آمرانه بوروکراتیک را ادامه داد. هرچند بوروکراسی ایران در زمان وی هم فاقد استقلال و کارآمدی لازم بود. بعد از اصلاحات ارضی در سال ۱۳۴۲، محمدرضا شاه تلاش کرد دمکراسی هدایت شده‌ای را پیش ببرد، اما محور توسعه او، همچنان بوروکراسی بود. با انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ دو اتفاق مهم رخ داد؛ نخست اینکه بوروکراسی ایجاد شده توسط رژیم پهلوی، دستخوش پاکسازی و دگرگونی شدید شد و بوروکرات‌های قدیمی جای خود را به نیروهای انقلابی جوان دادند که از قضا میانه خوبی با بوروکراسی نداشتند و بسیج توده‌ای را مؤثرتر از حرکت در چارچوب بوروکراسی می‌دانستند. دوم اینکه پاسخگویی دمکراتیک ذیل انتخابات تقویت شد و مشارکت مردم در سیاست نسبت به گذشته بیشتر و مؤثرتر شد، اما ضلع دوم یعنی حاکمیت قانون همچنان ضعیف بود.

همزمان با اعمال سیاست تعدیل اقتصادی و خصوصی‌سازی در دهه ۱۳۷۰، رویداد دوم خرداد ۱۳۷۶، پاسخگویی دمکراتیک و دمکراتیزاسیون را وارد مرحله جدیدی کرد. اولی باعث کوچک‌سازی و بعدها تضعیف اقتدار دولت، به‌ویژه در حوزه اقتصادی شد و دومی، زمینه‌ساز حامی‌پروری شد. سیاستمدارانی که دنبال کسب رأی بودند، با توسل درآمدهای حاصل از نفت و همچنین نهادهای نوظهور نیمه‌دولتی و نیمه‌خصوصی،



توانستند منابع مالی لازم را برای این کار به دست آورند و همزمان با تشکیل گروه‌های سیاسی در شهرهای مختلف، حامیان خود را نیز با استفاده از راهکارهای قانونی یا چانه‌زنی، وارد بوروکراسی کنند. حامی‌پروری در دهه ۱۳۸۰ باز هم تقویت شد، ضمن اینکه نیروهای بازار و نهادهای شبه‌دولتی نیز تمایلی به محدودیت خود توسط قانون نداشتند. پیامد این امر، گسترش بی‌سابقه حامی‌پروری و در مواردی فساد اداری در اواخر دهه ۱۳۸۰ و اوایل دهه ۱۳۹۰ بود. بنابراین از منظر توسعه، آنچه در ایران اتفاق افتاده، کاهش ظرفیت بوروکراتیک دولت در اداره عمومی از یک طرف و حامی‌پروری ناشی از رشد رویه‌های دمکراتیک از طرف دیگر بوده است. به نظر می‌رسد کشور در حال حاضر فاقد بوروکراسی کارآمد، مستقل و شایسته‌سالاری است که مانع دست‌اندازی سیاسیون و باندها و جناح‌ها و احزاب سیاسی به منابع عمومی در قالب نهادهای شبه‌دولتی شود. بوروکراسی موجود ایران از نظر استقلال نسبت به گروه‌های ذی‌نفع بازار و بخش خصوصی نیز بسیار نفوذپذیر هستند؛^۱ گو اینکه در سطح جامعه نیز نیروهایی وجود ندارند که بتوانند ائتلافی برای مقابله با حامی‌پروری و به تبع آن، فساد اداری تشکیل دهند. ضعف حاکمیت قانون باعث شده است نیروهای مخالف و منتقد بازار، فاقد امنیت کافی در مهار نیروهای بازار باشند. ضمن اینکه ائتلاف نیروهای بازار با بخشی از دولت باعث شده است این کار دشوارتر شود. مدیران عمومی که باید حافظ منافع عمومی باشند، همزمان در شرکت‌های نیمه‌دولتی و دولتی حضور دارند و مانع مهار زیاده‌خواهی‌های چنین شرکت‌هایی می‌شوند و البته همزمان، استقلال و کارآمدی بوروکراسی را نیز تضعیف می‌کنند.

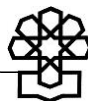
۱. برای مطالعه نمونه‌ای در نظام بانکی، ر. ک.: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی»، شماره مسلسل ۱۴۷۶۴، اسفند ۱۳۹۴.

در چنین شرایطی، راهکار برون‌رفت از وضع موجود را باید در اداره عمومی کارآمد توسط بوروکراسی قوی جستجو کرد. دولت بوروکراتیک توسعه‌گرای قوی، می‌تواند مانع حامی‌پروری و فساد اداری شود و همزمان، حاکمیت قانون را به نفع اقشار ضعیف‌تر اقتصادی و اجتماعی اعمال کند تا بتواند نیروهای بازار را مهار کند. در غیر این صورت، روند کاهش اقتدار بوروکراتیک دولت و سلطه نیروهای قوی‌تر بر ضعیف‌تر، تداوم پیدا کرده و موضوع توسعه همچنان در حاشیه خواهد ماند.

۲. در نقد نظریه نظم و زوال سیاسی

۱-۲. ارائه مفهومی موسع از توسعه

اولین نقد به کتاب نظم و زوال سیاسی، به تعریف آن از توسعه بازمی‌گردد. نظریه‌پردازان توسعه در اقتصاد، توسعه را با متغیرهایی همچون رشد اقتصادی، بهبود کیفیت زندگی شهروندان، افزایش درآمد سرانه شهروندان و نظیر اینها می‌سنجند و تعریف می‌کنند. در حوزه سیاست نیز توسعه سیاسی با شاخص‌هایی مانند رشد طبقه متوسط، رشد فردیت و عقلانیت، وجود نهادهای مدنی و صنفی قدرتمند و شکل‌گیری یک هویت ملی سنجیده می‌شود. تفکیک توسعه اقتصادی از توسعه سیاسی (و بعضاً اجتماعی و فرهنگی) کار نسل اول نظریه‌پردازان توسعه بود و بعدها رابطه بین این دو نوع توسعه، به یکی از موضوعات مناقشه‌برانگیز تبدیل شد. یک نظر آن بود که توسعه سیاسی مقدم بر توسعه اقتصادی است که تجربه چین این نظر را متزلزل ساخت. نظر دیگر این بود که توسعه اقتصادی مقدمه توسعه سیاسی است؛ اما تجربه هند در گذار به دمکراسی بدون توسعه اقتصادی و



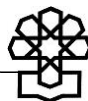
برخی موارد دیگر این نظر را به چالش کشید و در دهه ۱۹۹۰ با ظهور نظریه‌های گذار به دمکراسی ادعا شد که خود دمکراسی می‌تواند عامل و شتاب‌دهنده توسعه اقتصادی آن هم از طریق ایجاد شفافیت، تولید سرمایه اجتماعی، مشارکت مردم و نظیر اینها باشد.

فوکویاما با علم به اینکه این مشکلات نظری در بحث توسعه که باعث حاشیه‌نشینی آن شده بود، تلاش می‌کند مفهوم موسعی از توسعه ارائه دهد، بی‌آنکه توسعه را به بخش‌هایی نظیر توسعه اقتصادی یا سیاسی تفکیک کند. در این مفهوم موسع، خود دمکراسی بخشی از فرآیند توسعه بوده و جدای از آن نیست. این نوع مفهوم‌سازی در همان حال که بخشی از مشکل قدیمی رابطه توسعه اقتصادی با توسعه سیاسی یا دمکراسی را تا حد زیادی حل می‌کند، اما خود مشکلات نظری تازه‌ای را پیش‌روی توسعه می‌گذارد؛ از جمله اینکه با این تعریف، کشورهایمانند سنگاپور یا چین را که در آنها دولت قوی بوروکراتیک و تا حدی کمتر، حاکمیت قانون وجود دارد، اما خبری از دمکراسی به معنای رایج آن نیست، چگونه باید تعریف و توصیف کرد؟ آیا می‌توان این کشورها را توسعه‌یافته دانست یا آنها صرفاً توسعه اقتصادی را تجربه کرده‌اند؟ ظاهراً فوکویاما این کشورها را توسعه‌یافته نمی‌داند؛ زیرا در نظر وی، توسعه باید همزمان شامل هر سه مؤلفه بوروکراسی قوی، حاکمیت قانون و دمکراسی باشد که در کشوری مانند چین، حداقل دومی و سومی خیلی ضعیف است. اما واضح است که چنین نگرشی بحث‌برانگیز است.

شاید به همین دلیل است که فوکویاما در بحث از زوال سیاسی، از ظهور بدیل‌های احتمالی برای لیبرال دمکراسی‌ها در صورت زوال آنها سخن می‌گوید و در این میان، مدل چینی اهمیت ویژه‌ای دارد. به عبارت ساده‌تر، ممکن است چین در آینده به توسعه بدون لیبرال دمکراسی دست پیدا کند و فهم متعارف ما از توسعه غربی یا «دانمارکی شدن» را سخت

تحت تأثیر قرار دهد. این ادعای فوکویاما با مفروض اصلی نظریه نظم و زوال سیاسی که معتقد است توسعه فقط یک مدل (غربی) ندارد، سازگار است.

مشکل دیگر مفهوم موسع توسعه، به‌ویژه برای کشورهایی که مشکل آنها فقدان یا ضعف نظم سیاسی (و نه زوال) است، پیچیده‌تر شدن توسعه و سیاستگذاری برای آن است که خیلی مورد پسند اقتصاددانان و مدیران نیست. یعنی اگر در گذشته مثلاً چهار یا پنج شاخص عمده برای توسعه (اقتصادی) وجود داشت، حالا باید برای هر سه مؤلفه اصلی توسعه یعنی بوروکراسی قوی، حاکمیت قانون و دموکراسی، شاخص‌های معینی را استخراج کنیم و بگوییم کشوری توسعه‌یافته است که مثلاً ۲۰ شاخص معین را داشته باشد. سیاستگذاری برای تأمین این ۲۰ شاخص، حتماً دشوارتر و پیچیده‌تر از سیاستگذاری برای چهار یا پنج شاخص است و کار سیاستگذاران توسعه‌اعم از رهبران سیاسی کشورها و سازمان‌های بین‌المللی را دشوارتر می‌کند. فوکویاما برای حل این مشکل نظری، بار اصلی توسعه را بر دوش رهبران سیاسی می‌گذارد و برای مثال در مقایسه آرژانتین با کاستاریکا، نشان می‌دهد که چگونه در اولی، رهبران سیاسی زمینه‌ساز بازگشت‌های مکرر و نوعی نگون‌بختی برای کشور ثروتمندی چون آرژانتین شدند؛ حال آنکه در کاستاریکا، تصمیم‌های رهبران سیاسی توانست برخلاف جبر جغرافیایی باعث توسعه شود، اما در جایی مانند آمریکای قرن نوزدهم، این نیروهای اجتماعی بودند که با تشکیل ائتلافی، باعث پایان دادن به حامی‌پروری شدند. نتیجه آنکه در هر کشوری بسته به شرایط عوامل مختلف و البته متفاوت، می‌توانند باعث توسعه شوند و این را رهبران و بازیگران سیاسی و اجتماعی خود آن کشورها بهتر تشخیص می‌دهند. شاید به همین دلیل است که فوکویاما صادقانه اعتراف می‌کند ما هنوز درک روشنی از اینکه دانمارک چگونه دانمارک شد نداریم!



۲-۲. کم توجهی به مدل دانمارک

دومین انتقاد جدی به ایده کتاب نظم و زوال سیاسی آن است که درباره تیپ ایدئال توسعه (به معنای وبری) - یعنی مدل دانمارک - توضیح زیادی نمی‌دهد و کار را از توصیف بوروکراسی آلمانی به‌عنوان تیپ ایدئال آغاز می‌کند. می‌دانیم این بوروکراسی قدرتمند چه در آلمان و چه در ژاپن، در مقاطعی کشور را گرفتار جنگ کرد و فوکویاما نیز این را تصریح می‌کند و لذا در مقطع فعلی، الگویی نیست که بتوان آن را توصیه کرد. آنچه نیاز بیشتری بدان داریم، فهم الگوی دانمارک و در معنای دقیق‌تر، الگوی توسعه کشورهای اسکاندیناوی است که بوروکراسی‌های آنها زمینه‌ساز جنگ یا فساد نبوده است.

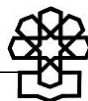
شواهد و فراین نشان می‌دهد تیپ ایدئال در نظریه نظم و زوال سیاسی، همان آلمان است و نه دانمارک. اما می‌دانیم که آلمان مسیر دشواری را برای توسعه پیمود و زمینه‌ساز فاجعه جنگ جهانی دوم و فاشیسم شد. الگوی دیگر، یعنی ژاپن، نیز کم‌وبیش گرفتار همین مسیر سخت شد. لذا فهم اینکه کشورهایی مانند دانمارک چگونه توانستند بدون جنگ، روند موفق دولت‌سازی و ایجاد بوروکراسی کارآمد و حاکمیت قانون را پیش ببرند، حداقل برای اجتناب از پیامدهای منفی مدل آلمان، اهمیت ویژه‌ای دارد. این کشورها موفق شده‌اند بدون جنگ و خشونت فراگیر، میان سه مؤلفه اصلی توسعه، یعنی بوروکراسی قوی، حاکمیت قانون و دموکراسی، توازن برقرار کنند در حالی که آلمان و ژاپن و حتی آمریکا، با پرداخت هزینه‌های زیادی موفق به ایجاد چنین توازنی شده‌اند.

اگر مسئله غرب و لیبرال دموکراسی‌ها، چگونگی جلوگیری از به‌هم خوردن این توازن و ظهور روند زوال است، مسئله کشورهای در حال توسعه، چگونگی ایجاد این توازن یا همان نظم سیاسی است. لذا ضرورت دارد در کنار تجربه آلمان، آمریکا، ژاپن و بریتانیا، تجارب

کشورهای اسکاندیناوی نیز مورد توجه و بررسی قرار گیرد. در این کشورها، اتحادیه‌های کارگری کم‌وبیش همان نقشی را ایفا می‌کنند که ائتلاف اجتماعی طبقه متوسط آمریکای در قرن نوزدهم در عبور از حامی‌پروری ایجاد کرد. در این کشورها دموکراسی بیشتر از آنکه منجر به حامی‌پروری و فساد اداری و ظهور انواع گروه‌های لابی‌کننده و ذی‌نفع شود، زمینه‌ساز مهار و کنترل نیروهای سودطلب بازار و سرمایه‌داری بوده است. یعنی بیش از آنکه دولت نیروی بازار را کنترل و مهار کند، نیروهای اجتماعی و در رأس آنها اتحادیه‌های قدرتمند کارگری، این کار را انجام داده‌اند؛ همان اتحادیه‌هایی که در گذار از بحران مالی ۲۰۰۸ اروپا نقش کلیدی ایفا کردند. اما جالب توجه این است که همین اتحادیه‌های کارگری، مانع عملکرد و فعالیت نیروهای بازار و سرمایه‌داری نشده‌اند. اگر مدل توسعه در اسکاندیناوی با مدل‌های توسعه‌ای بحث شده در کتاب نظم و زوال سیاسی (یعنی آفریقا، شرق آسیا، آمریکای لاتین، اروپا و آمریکا) مقایسه می‌شد، چه‌بسا ارزش عملی نظریه فوکویاما دو چندان می‌شد.

۳-۲. کم‌توجهی به مقوله خشونت در روند توسعه

یکی از خطرات جدی برای توسعه، گسترش خشونت در جامعه است. داگلاس نورث و همکارانش در کتاب «در سایه خشونت»، ما را متوجه اهمیت رابطه خشونت و توسعه کرده‌اند. فوکویاما نیز اشاره‌ای به این کتاب دارد، اما آن‌گونه که شایسته است به رابطه خشونت با توسعه نمی‌پردازد. شاید به این دلیل که تیپ ایدئال او، یعنی آلمان، با خشونت روند توسعه را پیش برده است. اما واقعیت این است که خشونت، حداقل در جوامعی که دنبال ایجاد نظم سیاسی جهت توسعه هستند، می‌تواند شیرازه جامعه را از هم پاشیده و توسعه را بلاوجه کند. پس تعجب‌آور نیست که نورث و همکارانش در اثر پیش‌گفته،



جسورانه این ادعا را مطرح می‌کنند که گاه در انتخاب میان توزیع رانت و خشونت، باید اولویت را به توزیع رانت داد تا بتوان مانع خشونت شد. برای مثال، در هند در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، توزیع رانت‌های سیاسی زمینه‌ساز ثبات سیاسی شد. در نتیجه نمی‌توان گفت حامی‌پروری مطلقاً منفی است. اگر حامی‌پروری بتواند مانع خشونت فراگیر و گسترده شود، می‌تواند حداقل در دوره‌هایی مفید به حال توسعه باشد. برای مثال، در عراق کنونی، یکی از دلایل عدم فروپاشی این کشور، حامی‌پروری موجود و رانت‌هایی است که بین گروه‌های سیاسی و اجتماعی مختلف تقسیم می‌شود.

از نظر فوکویاما، همان‌گونه که در ابتدای کتاب نیز در مثال لیبی می‌گوید، مهم‌ترین عامل بروز خشونت، نبود یک دولت بوروکراتیک قوی است که قادر به اداره امور عمومی و کنترل ابزار خشونت و اعمال حاکمیت باشد. اما زمانی که به هر دلیلی در یک کشور خشونت فراگیر شده باشد، چه بسا تشکیل ائتلاف‌هایی براساس توزیع رانت و حامی‌پروری، بتواند راه‌حل موقتی برای مهار خشونت و مقدمه‌چینی برای ظهور یک نظم سیاسی باشد. البته براساس نظریه نظم و زوال سیاسی، راه‌حل حامی‌پروری و به‌تبع آن سوءاستفاده از منابع عمومی و فساد اداری، صرفاً افشای فساد توسط رسانه‌ها یا حساس کردن افکار عمومی نسبت به فساد نیست؛ بلکه در نهایت، بوروکراسی قوی و کارآمد است که می‌تواند جلوی سوءاستفاده از منابع عمومی را بگیرد.

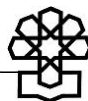
۴-۲. تقلیل‌گرایی روش‌شناختی

یکی دیگر از انتقادهای وارده به محتوای کتاب نظم و زوال سیاسی آن است که توسعه را در نهایت به بوروکراسی تقلیل می‌دهد. گویی با ظهور یک بوروکراسی قوی، سالم، کارآمد

و مستقل، مشکل اساسی توسعه حل می‌شود. این نگرش که الهام گرفته از دیدگاه ماکس وبر، جامعه‌شناس آلمانی است، ضعف‌ها و ایرادهای خاص خود را دارد که در متون مختلف به آنها اشاره شده است. شاید مهمترین ایراد از منظر نو نهادگرایی این باشد که خود نهاد و بوروکراسی، سخت متأثر از بسته‌های فرهنگی و اجتماعی موجود در هر جامعه است و نمی‌تواند به راحتی خود را از آنها خلاص کند. آنچه گفته شد، به معنای داشتن نگاه جبرگرایانه نیست؛ اما واقعیت این است که بوروکراسی آلمانی سخت متأثر از فرهنگ و رفتار آلمانی‌ها به‌عنوان شهروندان منضبط و قاعده‌مند است. ریچارد بوید و همکارانش، در مطالعه مقایسه‌ای توسعه در شرق آسیا و آمریکای لاتین به این نکته مهم اشاره می‌کنند که سیاست‌ها و نهادهای مشابه در بسته‌های مختلف، به نتایج توسعه‌ای متفاوت منجر می‌شوند و راز موفقیت توسعه در شرق آسیا در دهه ۱۹۸۰ و شکست آن در آمریکای لاتین، در همین دهه در این نکته نهفته است.^۱ وبر نیز نسبت به فهم غربی از ماهیت دولت‌ها در خارج از جهان غرب هشدار می‌دهد. درست است که کتاب نظم و زوال سیاسی، غرب - محور نیست، اما تلویحاً، تبعیت از مدل غربی بوروکراسی را راه‌حل نهایی توسعه می‌داند و این نوعی تقلیل‌گرایی است.

درست است که فوکویاما در تشریح ماهیت بوروکراسی چینی یا ژاپنی، به نقش فرهنگ چین باستان و ژاپن هم اشاره می‌کند، اما وقتی می‌گوید که در چین و حتی در ژاپن حاکمیت قانون و فهم از حقوق فردی طبیعی وجود نداشت، تلویحاً بر این نکته تأکید می‌کند که چین و ژاپن برای اعمال حاکمیت قانون و لذا توسعه از طریق داشتن

۱. ریچارد بوید و دیگران، منازعه سیاسی و توسعه در شرق آسیا و آمریکای لاتین، ترجمه علی بی‌نیاز، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۸۹، ص ۱۵.



بوروکراسی کارآمد، باید از مدل غربی بهره بگیرند. این سخن چندان تازه نیست و آن اندازه تکرار شده است که گاهی بدیهی به نظر می‌رسد. اما نکته اینجاست که همه داستان توسعه، داستان بوروکراسی نیست و گرنه به گفته خود فوکویاما، چین هزار سال پیش از مدرنیزاسیون در اروپا، دولت و دیوان‌سالاری مدرن داشت و اگر قرار بود بوروکراسی قوی، تنهاترین یا اصلی‌ترین عامل توسعه باشد، چین با مشکلات فعلی در گذار به دموکراسی و حاکمیت قانون مواجه نبود. ما هم در ایران در گذشته دیوان‌سالاری نسبتاً قدرتمندی داشتیم، هرچند برخلاف چینی‌ها نتوانستیم در قرن بیستم آن را احیا کنیم. ترکیه نیز به‌رغم داشتن بوروکراسی نسبتاً قدرتمند در زمان‌های گذشته، تا دهه ۱۹۸۰ نتوانست در مسیر توسعه گام بردارد. در زمان تورگوت اوزال بود که با اتکا به سرمایه جهانی و ائتلاف سیاسی داخلی، جمهوری ترکیه در مسیر توسعه قرار گرفت.

از این منظر، بوروکراسی قدرتمند در بسیاری از موارد پیش‌شرط توسعه است و نحوه استفاده از این بوروکراسی، به فرهنگ هر جامعه و البته تصمیم‌های بازیگران و رهبران سیاسی بستگی دارد. بوروکراسی را نمی‌توان بدون توجه به زمینه‌های فرهنگی و اجتماعی، قدرتمند، کارآمد و مستقل ساخت. از اینجا پرسشی سر بر می‌آورد که فوکویاما نه در این کتاب و نه در مقاله مشترک خود با عده‌ای دیگر در سال ۲۰۱۰ به سفارش بانک جهانی^۱ پاسخ روشنی برای آن ندارد. وقتی در کشوری بوروکراسی مستقلی وجود نداشته باشد و از نظر فرهنگی و سازمانی نیز ایجاد بوروکراسی کارآمد، زمانبر و دشوار بوده و همراه با

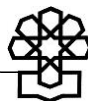
1. Brian Levy and Francis Fukuyama, Development strategies: Integrating Governance and growth, The World Bank, Jan 2010.

این مقاله با مشخصات زیر، ترجمه و منتشر شده است:
«راهبردهای توسعه: تلفیق حکمرانی و رشد اقتصادی»، ترجمه اصلان قودجانی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۳۷۰۵، آذر ۱۳۹۱.

مقاومت‌های سازمانی باشد، چه مسیری برای توسعه وجود دارد؟ یعنی اگر فرض کنیم رهبران سیاسی یک کشور تصمیم بگیرند توسعه یابند، ولی فاقد بوروکراسی سیاسی کارآمد، حرفه‌ای باشند باید چه کنند؟ آیا باید نهادهای مدنی را تقویت کرده از این طریق مدیران بوروکرات را برای پذیرش اصلاحات تحت فشار قرار دهند؟ آیا باید هزینه اصلاحات بنیادین در بوروکراسی و اخراج اجباری کارکنان و مدیران و پیامدهای سیاسی و اجتماعی آن را بپذیرند؟ این پرسش‌ها برای لیبرال دمکراسی‌هایی که مشکل آنها زوال سیاسی است، خیلی موضوعیت ندارد؛ اما برای کشورهایهایی که هنوز گرفتار معضل پیدا کردن فرمول نظم سیاسی و توسعه‌اند، بسیار واجد اهمیت است.

۵-۲. زمانبندی و ترتیب زمانی سه مؤلفه اصلی توسعه

فوکویاما می‌گوید در مدل ایدئال توسعه (یعنی آلمان) ابتدا یک بوروکراسی قدرتمند وجود دارد. سپس مدیران این بوروکراسی یا رهبران سیاسی تصمیم می‌گیرند داوطلبانه خود را به قانون مقید کرده از طریق قانون (ولو ناعادلانه اما مستحکم) اعمال قدرت کنند. این مرحله هنوز حاکمیت قانون نیست، بلکه در گام سوم و با ظهور دمکراسی و انتخابات آزاد و منصفانه، حاکمان و رهبران نیز انتخابی و تابع حاکمیت قانون می‌شوند و نمی‌توانند از قانون تخطی کنند و به این ترتیب توازن میان این سه مؤلفه اساسی برقرار می‌شود. در دسته‌بندی دوم، کشورهایی قرار می‌گیرند که در آنها ترتیب زمانی ظهور این سه مؤلفه به این ترتیب بوده که ابتدا بوروکراسی نسبتاً قوی ظاهر شده، اما بلافاصله دمکراسی پدیدار شده و حاکمیت قانون از دمکراسی عقب مانده است. آمریکا و بریتانیای قرن نوزدهم و ایتالیا و یونان فعلی، نمونه این کشورها هستند؛ با این تفاوت که دو کشور اول توانستند



به توازن میان سه مؤلفه دست یابند، اما یونان و ایتالیا هنوز موفق به این کار نشده‌اند. در خارج از اروپا و آمریکا، چین هنوز در مرحله بوروکراسی کارآمد قوی است و نتوانسته به مرحله دمکراسی برسد. در آمریکای لاتین نیز تلفیقی از ائتلاف‌های اجتماعی و سیاسی و تصمیم‌های رهبران سیاسی، توانسته حاکمیت قانون را تقویت کند و بدین ترتیب، توازن شکننده‌ای میان سه مؤلفه توسعه به وجود آمده است. هرچند در کشورهایمانند برزیل و شیلی، بوروکراسی نسبتاً قدرتمندی در ائتلاف با نظامیان وجود داشت. در شرق آسیا نیز بوروکراسی موتور اصلی توسعه بود.

در نگاه اول به نظر می‌رسد نظریه نظم و زوال سیاسی با قاطعیت می‌گوید که کار توسعه را باید از بوروکراسی آغاز کرد و گام اول همین است. اما سوای از ایرادهایی که به این ادعا می‌توان گرفت و به بخشی از آنها اشاره کردیم، سؤال این است که گام بعدی باید حاکمیت از طریق قانون (یا همان توسعه آمرانه) باشد یا گذار به دمکراسی؟ برای مثال، در جایی مثل چین یا ایران که حاکمیت قانون به صورت تاریخی ضعیف است، گام دوم توسعه باید اصرار بر حاکمیت قانون باشد یا گذار به دمکراسی به قصد تقویت نیروهای مدنی که خواهان اعمال حاکمیت قانون یا مهار نیروهای بازار باشند؟ فوکویاما نمی‌خواهد - یا حداقل نمی‌تواند بگوید - زمانبندی مطلوب این سه مؤلفه کدام است و از آن مهمتر، راه‌ها و فرمول‌های ایجاد توازن میان آنها چیست؟ چه زمانی دنبال حاکمیت به وسیله قانون^۱ بود و چه زمانی در پی حاکمیت قانون؟^۲ در چه مقطعی رهبران می‌توانند آسوده خاطر شوند که گذار به دمکراسی باعث حامی‌پروری نخواهد شد؟ همه اینها پرسش‌های مهمی در سیاستگذاری توسعه هستند و باید رهبران هر کشور پاسخ‌هایی برای آنها داشته باشند.

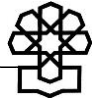
-
1. Rule by law
 2. Rule of law

نتیجه‌گیری

کتاب نظم و زوال سیاسی، چکیده و ماحصل نظرات یک نسل از نظریه‌پردازان از دهه ۱۹۸۰ تاکنون است. با خواندن این کتاب می‌توان فهمید در سی سال گذشته، چه نظریه‌هایی در کانون توجه و جریان‌ساز بوده‌اند. از این منظر سیاستگذاران و نظریه‌پردازان را گریزی از مطالعه این اثر ارزشمند نیست. جدای از ایده جسورانه «زوال» و برگشت‌پذیری توسعه که فوکویاما در این کتاب مطرح کرده، موضوعات بسیار مهم و سرنوشت‌ساز دیگری نیز در کتاب آمده که توجه بدان‌ها ضروری است. خلاصه اینکه نمی‌توان این کتاب و نظریه نظم و زوال سیاسی را نادیده گرفت.

نظم و زوال سیاسی پرسش‌هایی بسیار جدی را در باب توسعه و چشم‌انداز آن مطرح می‌کند و از یک زاویه می‌توان آن را روحی تازه در کالبد بحث توسعه دانست که در سال‌های اخیر در محاق رفته بود. توجه دوباره به اهمیت بوروکراسی کارآمد و مستقل، مهم‌ترین ویژگی رویکرد فوکویاما است. به‌رغم همه انتقادهای نظری و بعضاً عملی که می‌توان به «نظم و زوال سیاسی» وارد کرد، این نظریه افقی جدید در مباحث توسعه گنوده و موفق شده برخی معضلات نظری از قبیل تقدم توسعه اقتصادی بر سیاسی، یا رابطه توسعه و دموکراسی، را تا حد قابل قبولی رفع کند. از طرف دیگر، نظریه فوکویاما توصیه‌آکیدی است به سازمان‌های بین‌المللی و رهبران غربی که مسئله توسعه را صرفاً از زاویه تحولات غربی ننگرند و فرمول یکسانی برای توسعه در کشورهای مختلف پیدا نکنند؛ زیرا اساساً چنین فرمولی وجود ندارد.

به‌نظر می‌رسد می‌توان از نظریه نظم و زوال سیاسی درباره شرایط ما در ایران



راهکارهایی استخراج کرد که می‌توان آن را به صورت زیر برشمرد:

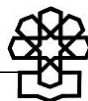
۱. بوروکراسی کارآمد، حرفه‌ای و مستقل، نقش انکارناپذیری در توسعه دارد. بدون اصلاح بوروکراسی و اداره کارآمد عمومی، نمی‌توان امید چندانی به توسعه داشت. اصلاح اداره عمومی، یک ضرورت فوری در ایران برای تسهیل مسیر توسعه است.^۱ دو راهکار کلی در این مورد وجود دارد: یا باید رهبران سیاسی و تصمیم‌گیران درباره ضرورت اصلاح اداره عمومی به اجماع برسند؛ یا باید ائتلافی فراگیر در سطح جامعه درباره ضرورت اصلاح بوروکراسی شکل گیرد. هر دو روش، سختی‌ها و مشکلات خاص خود را دارد؛ اما در شرایط فعلی ایران به نظر می‌رسد راه اول، یعنی اجماع تصمیم‌گیران، دست‌یافتنی‌تر و مؤثرتر باشد.
۲. مشکل بنیادینی که ما به تبع ضعف بوروکراسی گرفتار شده‌ایم، رشد و گسترش حامی‌پروری از دهه ۱۳۷۰ به این سو در پی اعمال سیاست تعدیل ساختاری و نیز رشد دموکراسی خواهی و افزایش اهمیت انتخابات غیرحزبی در تعیین معادلات و قدرت سیاسی است. پیوند میان مدیران دولتی، شرکت‌های شبه‌دولتی یا خصولتی، سیاستمداران و نیروهای بازار، اصلی‌ترین عامل تداوم این حامی‌پروری است که خود، مولد و محرک فساد اداری و سوءاستفاده از منابع عمومی است. این حامی‌پروری، در حال حاضر نقش مثبتی در جلوگیری از بروز خشونت و ایجاد ثبات سیاسی دارد؛ اما به سبب وجود دموکراسی، می‌تواند باعث نارضایتی گسترده مردم از حاکمیت شود. مدیریت و مقابله با حامی‌پروری نیز الزامات و دشواری‌های خاص خود را دارد و سیاسی و جناحی کردن آن، تأثیری منفی بر عبور از حامی‌پروری دارد. در کنار اجماع سیاسی برای مقابله با این امر، یک راهکار دیگر، می‌تواند

۱. برای مطالعه نمونه‌ای از مطالعات صورت‌گرفته در این باره، ر. ک.: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «اصلاح مدیریت بخش عمومی: اولویت راهبردی حل مسائل اساسی کشور»، شماره مسلسل ۱۳۱۰۸، مرداد ۱۳۹۲.

اجازه دادن به نیروهای مدنی و صنفی برای مهار نیروهای بازار و سرمایه‌سالار باشد.

۳. مشکل حاکمیت قانون در ایران به مراتب جدی‌تر و اساسی‌تر از دو مشکل پیش‌گفته است. شاید در مرحله نخست، نیازمند حاکمیت از طریق یا به‌وسیله قانون باشیم تا حاکمیت قانون؛ یعنی حاکمان خود را مقید به قوانین کرده و از آنها تخطی نکنند تا اندک اندک اعتماد به قانون در جامعه نیز تقویت شود؛ اما واقعیت آن است که توسعه نیازمند وجود حداقلی از قوانین و مقررات معتبری است که نقض و زیر پا گذاشتن آنها به سادگی امکانپذیر نباشد و قانون مبنایی برای تعاملات اجتماعی و اقتصادی مردم باشد. علاوه بر این، به باور برخی صاحب‌نظران، مشکل ما نه کمبود قوانین، بلکه تورم قوانینی است که در عمل اجرا نمی‌شوند و حتی تهیه و تصویب‌کنندگان این قوانین، خود اعتقادی به کارآمدی آنها ندارند. حاکمیت قانون به اندازه توسعه یا فساد اداری، دغدغه افکار عمومی نیست و لذا نیروهای اجتماعی و مدنی نمی‌توانند در این مورد اثرگذاری چندانی داشته باشند و البته این فرصتی است برای دولت تا بتواند حاکمیت به‌وسیله قانون را در دستور کار قرار دهد.

۴. نظریه نظم و زوال سیاسی، همسو با موج جدید مطالعات توسعه بر این نکته تأکید دارد که توسعه یک امر صرفاً اقتصادی یا سیاسی نیست، بلکه امری چندوجهی است. تأکید بر حاکمیت قانون و نقش آن در توسعه، گویای اهمیت قوانین و نظام حقوقی - قضایی، به‌ویژه تضمین شایسته حقوق مالکیت در روند توسعه است و در این بین، رشته حقوق و حقوق‌دانان، نقشی حائز اهمیت دارند. این درحالی است که ما به‌صورت سنتی عادت کرده‌ایم توسعه را امری اقتصادی یا سیاسی بدانیم و کمتر به حالت بینارشته‌ای آن توجه کرده‌ایم. اما واقعیت آن است که گشودن گره توسعه در ایران کاری نیست که از عهده گروه خاص و محدودی از کارشناسان یا تصمیم‌گیران برآید. همان‌گونه که توسعه در سطح کلان سیاسی نیازمند اجماع‌سازی است، در سطح کارشناسی و اجرایی نیز وجود چنین اجماعی ضروری است.



منابع و مآخذ

۱. بوید، ریچارد و دیگران. منازعه سیاسی و توسعه در شرق آسیا و آمریکای لاتین، ترجمه علی بی‌نیاز، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۸۹.
۲. فوکویاما، فرانسیس، نظم و زوال سیاسی، ترجمه رحمن قهرمانپور، تهران، نشر روزنه، ۱۳۹۶.
۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی، شماره مسلسل ۱۴۷۶۴، اسفندماه ۱۳۹۴.
۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اصلاح مدیریت بخش عمومی: اولویت راهبردی حل مسائل اساسی کشور، شماره مسلسل ۱۳۱۰۸، مردادماه ۱۳۹۲.
۵. نورث، داگلاس سی و دیگران. در سایه خشونت، ترجمه محسن میردامادی و محمدحسین نعیمی‌پور، تهران، نشر روزنه، ۱۳۹۵.
6. Levy, Brian and Francis Fukuyama, Development Strategies: Integrating Governance and Growth, The World Bank, Jan 2010.
7. Lykketoft, Mogens, The Danish Model: A European Success Story, Economic Council of Labour Movement, 2009.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۰۲۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تقدم اصلاح بوروکراسی و حاکمیت قانون بر ديمقراسی (معرفی و نقد کتاب نظم و زوال سیاسی اثر فرانسیس فوکویاما)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مطالعات محیط کسب و کار)

تهیه و تدوین: رحمن قهرمانپور

ناظر علمی: سیداحسان خاندوزی

ویراستار تخصصی: احمد مرکزالمیری

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. توسعه
۲. نظم سیاسی
۳. زوال سیاسی
۴. حاکمیت قانون
۵. بوروکراسی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۶/۷