

فصلنامه علمی-پژوهشی رهیافت

سال دهم، شماره ۳۴، بهار ۱۳۹۵
صفحه ۲۵ تا ۴۶

چارچوبی برای بررسی عوامل مؤثر بر عملکرد دولت در جمهوری اسلامی ایران

یحیی فوزی / استاد پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
Yahyafozi@yahoo.com

چکیده

برای بررسی عملکرد دولت‌ها باید عوامل متعددی را مورد مطالعه قرار داد برخی بر تأثیر عوامل ساختاری و برخی بر اهمیت عوامل ارادی تأکید دارند. هدف این مقاله پاسخ به این سؤال است که کدامیک از این عوامل نقش مهم‌تری در عملکرد دولت‌ها در جمهوری اسلامی ایران داشته‌اند؟ این مقاله تلاش کرده با استفاده از نظریه ساختاریابی، گیدنز و روشی تاریخی - تحلیلی، با بررسی سطوح مختلف تأثیرگذاری این عوامل به ارائه چارچوبی برای بررسی عوامل مؤثر بر عملکرد دولت در ایران دست پیدا کند. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد در تحلیل عمل سیاسی، دولت باید از عملکردهای انسانی شروع کرد اما باید به این واقعیت توجه کرد که این عملکردهای ارادی حالتی بازگشتی (Recursive) داشته و کنش عاملان سیاسی در یک فرایند و در برخورد با ساختارهای موجود دائماً باز تولید می‌شوند. این بازتولید از یکسو عوامل انسانی و از سوی دیگر ساختارها را متحول می‌کند و لذا باید عمل سیاسی در ایران را به شکلی فرآیندی و با توجه به نوع بازخوردهای عاملیت و ساختارها مورد مطالعه قرار داد.

کلیدواژه: دولت، اقتصاد، فرهنگ، عملکرد دولت ج.ا.ایران، ساختاریابی گیدنز.

تاریخ دریافت ۱۳۹۵/۱/۲۱
تاریخ تأیید ۱۳۹۵/۲/۲۲
این مقاله برگرفته از طرح پژوهشی دکتر فوزی با عنوان "دولت، اقتصاد و فرهنگ در جمهوری اسلامی ایران" در پژوهشکده نظریه پردازی سیاسی پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی می‌باشد.

مقدمه

عرصه دولت در چند دهه گذشته محل ظهور دولت‌های مختلفی بوده است که هر یک بر اساس دیدگاه و رویکرد سیاسی خاص بدنبال تغییرات مورد نظر خود بوده‌اند و تلاش نموده‌اند تا اهداف و جهت‌گیری‌های مورد نظر خود را به پیش ببرند اما همه این دولت‌ها به دلایل مختلفی نتوانستند آرمان‌ها و اهداف مورد نظر خود را که در رویکرد آنها غلبه داشت تحقق بخشند و به‌رغم تفاوت در رویکردها با مشکلات مشترکی در عرصه‌های مختلف اقتصادی، فرهنگی و سیاست خارجی مواجه بوده‌اند در واقع به نظر می‌رسد عملکرد دولت‌ها تحت تأثیر عواملی فراتر از خواست آنان رقم می‌خورد و برای بررسی عملکرد دولت‌ها باید عوامل متعددی را مورد مطالعه قرار داد. بر این اساس این سؤال مطرح می‌گردد که برای بررسی عملکرد دولت در جمهوری اسلامی باید به چه عواملی توجه کرد؟ و چه عواملی در روند تصمیم‌سازی توسط دولت‌ها نقش دارند؟ آیا نخبگان سیاسی حاکم عامل مستقل و محوری در تصمیم‌سازی‌ها در حوزه‌های مختلف سیاسی اقتصادی، اجتماعی می‌باشند یا اینکه کارگزاران دولتی توسط چارچوب خاص تعیین شده توسط سیستم سیاسی-اجتماعی داخلی و یا خارجی محدود می‌گردند و در واقع آیا دولت استقلال کامل در تصمیم‌سازی خود دارد؟ و یا اینکه توسط عوامل دیگری محدود می‌گردد و عملکرد این نهاد را باید بر اساس میزان تأثیر عوامل دیگر درونی و بیرونی سنجید؟ پاسخ به این سؤالات اهمیت زیادی در نوع نگرش ما به دولت و ارزیابی عملکردی آن خواهد داشت و این مقاله تلاش خواهد کرد با بررسی سطوح مختلف تأثیرگذاری این عوامل به ارائه الگویی برای تحلیل عوامل مؤثر بر عملکرد دولت در ایران دست پیدا کنیم.

الف- بحث نظری

برای بررسی عملکرد دولت‌ها سه رویکرد مهم توسط اندیشمندان علوم سیاسی مطرح شده است. برخی با تأکید بر اولویت ساختارها، مدعی هستند که تحول دولت و عملکرد آن تحت تأثیر ساختارهای سیاسی مستقر می‌باشد و دولت‌ها اختیارات محدودی در ایجاد تحولات دارند. در واقع بر اساس این دیدگاه، ساختارهای مستقر در عرصه سیاسی تا حد زیادی، سمت و سو و نحوه عملکرد نهادهای سیاسی همچون دولت را تعیین می‌کند. بنابراین با ارجاع به این ساختارها می‌توان به فهم مناسبی از عملکرد نهادهای سیاسی دست یافت. ساختارگرایان تلاش می‌کنند تا ثابت کنند که کارگزاران سیاسی و اجتماعی کاملاً آزاد در اعمال اراده خود نمی‌باشند و همواره در درون قالب‌های محدود شده‌ای که توسط

ساختارهای اجتماعی سیاسی برای آنها در نظر گرفته شده تصمیم می‌گیرند و حرکت می‌کنند. ساختارگرایان بر کل در مقابل جزء تأکید دارند و ساخت را به‌عنوان مفهومی تحلیلی برای مطالعه اجزاء مطرح می‌سازند و معتقدند که تحلیل درستی از کل و نوع رابطه آن با اجزاء می‌تواند تحلیلی جامع ارائه نماید (بشیریه، ۱۳۹۱: ۲۸۴).

اصولاً ساختارگرایی در معنای حداکثری آن، نگرشی است که جامعه را همچون مجموعه‌ای عینی و ساختارمند می‌بیند که مستقل از افراد و کنشگران است (مارش، ۱۳۸۴: ۳۱۲) اما نقدهای مختلفی بر این نظریات شده است. دیوید مارش برخی از این نقدها را به شکل زیر خلاصه کرده است: «ساختارگرایی معمولاً فعالیت افراد را دست کم گرفته و گاهی کاملاً از آن غفلت کرده است. به عبارت دیگر، استقلال واقعی افراد را نپذیرفته و تأثیرگذاری و یا توانایی آنان در ایجاد دگرگونی را انکار کرده است. به علاوه ساختارگرایی تصویری از جهان اجتماعی و سیاسی ترسیم می‌کند که در آن همه ما صرفاً فریب خوردگان وارفته و بی دست و پای ساختارهایی که فراتر از فهم و درکمان هستند، می‌باشیم و بر آنها هیچ نفوذی و تأثیری نداریم. بر اساس این تقدیر گرایی، تمام آنچه ما می‌توانیم انجام دهیم این است که بنشینیم و منتظر ظهور و بروز ذاتی تاریخ باشیم. سرانجام اینکه، اگر این ادعا درست باشد پس چگونه پژوهشگران ساختارگرا توانسته‌اند بیرون از آن ساختارهایی که به شکل اجتناب ناپذیری ما را محدود می‌سازند، قدم بگذارند؟» (مارش، ۱۳۸۴: ۳۱۲)

در مقابل دیدگاه‌های اراده‌گرایانه بر نقش کارگزاران سیاسی در تحولات تأکید دارند و آن را برجسته می‌سازند و در این راستا بر نقش گفتمان‌های سیاسی و اراده‌گزاران به‌عنوان مهم‌ترین عوامل تغییر ساز تأکید می‌کنند. اراده‌گرایی رویکردی است که بر خلاف ساختارگرایان، اصالت را به کارگزاران و اراده انسانی می‌دهد و عامل تعیین‌کننده در تصمیمات سیاسی را انگیزه‌ها و اراده‌های بازیگران می‌داند. در واقع مبتنی بر فردگرایی روش‌شناختی می‌باشد و معتقد است در تبیین‌های سیاسی اجتماعی باید محور تحلیل انگیزه‌ها و نیت فردی باشد. بر این اساس بر نظریاتی همچون انتخاب عقلانی، فایده‌گرایی و... به‌عنوان محور تحلیل خود تأکید دارند (وهر، ۱۳۸۲: ۸۴). اما این دیدگاه نیز با نقدهای مهمی مواجه شده از جمله اینکه اصولاً تصمیمات فردی اشخاص همواره تحت تأثیر عقلانیت فردی آنها نمی‌باشد بلکه تحت تأثیر عوامل احساسی و عاطفی شخص و یا تحت تأثیر عواملی است که ساخته اراده فرد نیست بلکه در واقع تحت تأثیر ساختارهای نامرئی

احساسات و عواطف او شکل می‌گیرد. علاوه بر اینکه هیچ فعل عقلانی محضی خارج از زمینه و ساختارهای اجتماعی که در آن محقق می‌شود وجود ندارد و از آن بی‌تأثیر نیست و از این رو فهمی از زمینه‌ای که در واقع شرط هر مفهومی از عقلانیت است ضروری است. اما در نگرش‌های جدید هر دو رویکردهای قبلی با نقدهای جدی مواجه شده است بطوریکه در سال‌های اخیر دیدگاه‌های ساختارگرایانه کلاسیک (اعم از مارکسیستی و فونکسیونالیستی) همچون دیدگاه‌های اراده‌گرایی محض طرفدارانی چندانی ندارد. در مقابل، تفسیرهای متعادل‌تری از ساختارگرایی ارائه شده است که ضمن توجه به نقش ذهنیت و کنش فردی، بر نقش ساختارهای عینی به‌عنوان چارچوبهای کم و بیش منعطف برای این ذهنیت و کنش‌ها تأکید می‌کنند (Giddens, 1984:85). که آن را می‌توان رویکرد ساختاریابی نامید این دیدگاه تلاشی برای پیوند بین دو سطح تحلیلی ساختار - کارگزار محسوب می‌گردد. این رویکرد سعی می‌کنند تا از دو انگاری ساختاری و کارگزار فاصله گرفته و آنها را دو سطحی بدانند که در یکدیگر تأثیر و تأثر متقابل دارند. در واقع بر اساس این رویکرد اگر چه فرد به جهان و درون ساختارهایی به سر می‌برد ولی به‌وسیله ساختارهای مزبور تعیین پیدا نمی‌کند، زیرا فرد به‌طور دائم، در حال ساخته شدن است و محدود به ساختار نیست (معینی علمداری، ۱۳۸۵: ۶۳). برخی از طرفداران این دیدگاه با نقد فردگرایی افراطی معتقدند که ارزش‌ها، خواست‌ها و تمایلات فردی انعکاس یک گفتمان یا محصول درونی سازی یک نظام ارزشی است در چارچوب این دیدگاه می‌توان گفت که کارگزاران هرچند کاملاً تحت تأثیر ساختارهای تعیین شده سیاسی و اجتماعی نمی‌باشند و اراده انسانی خود نیز ساخت‌ها را تغییر شکل می‌دهد و قادر به تصمیماتی است که عاملیت کارگزار را به‌عنوان یک تأثیر گزار بر ساخت‌ها مورد تأکید قرار دهد. اما از سوی دیگر خواست‌ها و ارزش‌های فردی نیز مستقل از محیط بیرونی نمی‌باشد (سیدمن، ۱۳۸۶: ۱۹۲). نکته کلیدی در این دیدگاه آن است که حیات سیاسی نه مجموعه‌ای از کنش‌های فردی و نه مجموعه‌ای از ساختارها است بلکه به مثابه فرآیندی در نظر گرفته شده است که مفهوم کلیدی آن عمل سیاسی به شمار می‌آید و دارای دو جنبه «عاملانه» و «ساختاری» است. این رویکرد فرآیندوار (Processual) به زندگی سیاسی نقشی اساسی در این نظریه دارد.

نتیجه این بحث این است که برای بررسی عملکرد دولت‌ها باید به این فرآیند در دو سطح کلان و خرد توجه کرد، یعنی به ویژگی‌های ساختاری (داخلی و بین‌المللی) از یک سو

و ویژگی‌های ارادی کارگزاران از سوی دیگر توجه کرد اما به جای فرض رابطه‌ای تعاملی میان فرد (عاملیت) و جامعه (ساختار)، با الهام از نظریه گیدنز باید عاملیت و ساختار را صرفاً وجوه مختلف کلیه اعمال سیاسی در نظر گرفت. در واقع در این نظریه نگرش فرآیندوار به زندگی جایگزین اراده گرای و تعیین گرای ساختاری می‌گردد (سیدمن، ۱۳۸۸: ۱۹۲). زیرا ساختار و عاملیت دو آلیسمی هستند که جدا از یکدیگر قابل درک نیستند و اراده و ساختار نمی‌توانند جدا از هم تحلیل شوند. همان طور که ساختارها از طریق اعمال ارادی ایجاد شده حفظ می‌شوند و تغییر می‌کنند، اعمال ارادی نیز تنها از طریق پیش زمینه ساختاری شکل معناداری به خود می‌گیرند. به عبارت دیگر هر چند با شناخت ویژگی‌های ساختاری از یک سو و با توجه به نقش کنشگران از سوی دیگر، می‌توان برخی از ویژگی‌های امور و رویدادهای جزئی‌تر و همچنین ویژگی‌های فرآیندهای دگرگونی در عرصه سیاسی را تا حدودی فهمیده و توضیح داد، اما در فرآیند عمل سیاسی امکان و توضیح و تبیین امور بدون ارجاع همزمان به کنشگران و ساختارها به عنوان وجوه مختلف کلیه اعمال سیاسی وجود ندارد هر چند در این فرآیند اراده انسانی اهمیت کلیدی دارد و انسان‌ها ضمن ابراز وجود به عنوان کنشگر درگیر فعالیت می‌شوند و از طریق همین فعالیت یعنی «جریان مداوم کردار» است که هم آگاهی و هم ساختار ایجاد می‌شود که در این پژوهش تلاش شده است تا با این رویکرد به بررسی تحول دولت در ایران و عوامل مؤثر بر عملکرد آن پردازیم و به این منظور ابتدا به تبیین فرآیند عمل سیاسی و نقش ساختارها و عوامل ارادی در این فرآیند در ایران می‌پردازیم و سپس رابطه دیاکتیکی بین ساختارها و اراده‌ها را در این فرآیند و در یک بستر زمانی و مکانی مورد بررسی قرار خواهیم داد. تا بتوانیم تصویر درستی از این فرآیند را ترسیم کرده که بتواند راهگشای ارائه مدلی برای تحلیل عملکرد سیاسی دولت در ایران باشد.

ب - فرایند عمل سیاسی در عرصه دولت در ایران و عوامل مؤثر بر آن

نگاهی به مکانیسم تصمیم‌سازی برای عمل سیاسی در ایران نشان می‌دهد که عمل سیاسی در ایران فرایندی است که تحت تأثیر عوامل مختلفی می‌باشد هر چند این فرایند از یکسو در قالب یک ساختار سیاسی تعریف شده انجام می‌گیرد و از سوی دیگر تحت تأثیر کارگزاران سیاسی شکل می‌گیرد اما در عین حال باید به این واقعیت نیز توجه کرد که این ساختارها همواره در حال ساخته شدن مجدد توسط کارگزاران می‌باشند برای تبیین این بحث ابتدا این تجلی دوگانه فرآیند عمل سیاسی در ایران را که در شکل نقش عوامل