

فصلنامه علمی- پژوهشی **ریافت**

سال دهم، شماره ۳۴، بهار ۱۳۹۵
صفحه ۱۱۷ تا ۱۳۶

بررسی مقایسه‌ای رویکرد توسعه‌ای دولت‌های هفتم و هشتم (اصلاحات) و نهم و دهم (عدالت)

حشمت الله فلاحی پیشه / استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی

حافظ شورچی / دانشجوی دکتری علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی h.shourchi@yahoo.com

چکیده

این پژوهش براساس چارچوب نظری دولت توسعه‌گرا به بررسی رویکرد و عملکرد توسعه‌ای دولت‌های ایران در فاصله سال‌های میانی ۱۳۷۶ تا ۱۳۹۲ می‌پردازد. روش تحقیق در این مقاله، مبتنی بر روش تحلیل محتوا و بصورت توصیفی- تحلیلی می‌باشد. فرض اساسی تحقیق نیز این است که رویکرد و نگرش مثبت به مؤلفه‌های دولت توسعه‌گرا و تقویت این مؤلفه‌ها، دولت‌های هفتم و هشتم را به ایده دولت توسعه‌گرا نزدیک‌تر کرده است. بدین ترتیب که نگرش مثبت به مؤلفه‌های متعارف توسعه، تصور پیوند توسعه ملی با آشتی با نظام بین‌الملل و اتخاذ سیاست تنش‌زدایی در روابط خارجی، در کنار اولویت بخشی به توسعه سیاسی، توجه به نهادهای مدنی و اصلاحات سیاسی در عرصه داخلی، مهم‌ترین ویژگی‌های رویکردی دولت‌های هفتم و هشتم نسبت به توسعه بوده است. تردید در مؤلفه‌های متعارف توسعه و اولویت بخشی به دیپلماسی عمومی در روابط خارجی، تأکید بر شعار تحقق عدالت در عرصه داخلی و توجه بسیار کم رنگ به مقوله تحزب و احزاب سیاسی، مهم‌ترین ویژگی‌های رویکردی دولت‌های نهم و دهم نسبت به توسعه بوده است. از نظر عملکردی نیز، هر دو دولت موفقیت‌ها و عدم موفقیت‌هایی در قبال توسعه داشته‌اند. مهم‌ترین تفاوت رویکردی و عملکردی دولت‌های مذکور در روابط بین‌الملل، توسعه سیاسی و توجه به نهادهای مدنی و احزاب، کنترل فساد و افزایش شفافیت بوده است.

کلیدواژه: دولت توسعه‌گرا، نهادهای مدنی، دولت اصلاحات، دولت عدالت، تنش‌زدایی، خصوصی سازی، بوروکراسی.

تاریخ تأیید ۱۳۹۵/۲/۲۰

تاریخ دریافت ۱۳۹۵/۱/۲۲

این مقاله برگرفته از پایان‌نامه دکترای آقای شورچی به راهنمایی دکتر فلاحی پیشه می‌باشد.

مقدمه

توسعه از جمله مفاهیمی است که بشدت هنجاری است و در میان اندیشمندان مختلف در باب تعریف آن اجماع و توافقی وجود ندارد. ولی به طور کلی همه می‌توانند بر این امر که توسعه به معنای پیشرفت در سطح زندگی است که با افزایش در تولید و مصرف کالاها و خدمت بدست می‌آید توافق داشته باشند (حاج یوسفی، ۱۳۷۷: ۲۰۸). فارغ از اینکه کدام یک از تعاریف متعدد توسعه را بپذیریم رویکردهای مختلفی به این مفهوم وجود دارد و طیف گوناگونی از نظریه پردازان از جمله مارکسیست‌ها، کلاسیک‌ها، نئوکلاسیک‌ها، نظریه پردازان دولت توسعه‌گرا و اندیشمندان متأخری مانند آمارتیاسن که به ترکیب مؤلفه‌ها و پیش‌نیازهای مختلف توسعه پرداخته در این باره سخن گفته‌اند و بر الزامات و چگونگی توسعه در کشورهای مختلف به ویژه جهان سوم تأکید کرده‌اند. از زمان ورود دولت مدرن به ایران در عصر مشروطه همواره یکی از دغدغه‌های اصلی سیاست‌گذاران، مباحث مربوط به توسعه بوده است. در دوران پهلوی اول و دوم نیز مسئله توسعه و گذار از توسعه نیافتگی به توسعه یافتگی با تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه در کانون توجه دولت‌ها بوده است. پس از انقلاب اسلامی و با پایان جنگ هشت ساله و لزوم بازسازی خرابی‌های ناشی از جنگ، اهمیت توسعه بیش از پیش احساس شد و اولین تجلیات خود را در سیاست‌های توسعه‌ای دولت سازندگی نشان داد. دولت مذکور با ملاحظه مسائل خاص کشور در آن برهه، توسعه اقتصادی صرف را هدف قرار داد. دولت‌های بعدی نیز هر کدام تلاش کردند براساس رویکردهای خود به توسعه، برنامه‌های خود را پیگیری نمایند. به‌رغم اینکه اجرای برنامه‌های توسعه در کشور دستاوردهای مهمی داشته است، اما براساس شواهد می‌توان اینگونه داوری نمود که تلاش دولت‌های مختلف ایران برای توسعه همه جانبه، با موفقیت کامل همراه نبوده است و تصویر واقعی توسعه در ایران با تصور مبتنی بر توسعه ناسازگار است. بررسی چرایی این موضوع نیازمند نگاه عمیق و موشکافانه به رویکرد و عملکرد دولت‌ها در ایران بعنوان کارگزاران برنامه‌های توسعه است. برای تحلیل و بررسی چگونگی عملکرد توسعه دولت‌ها، توجه به رویکرد آنها نسبت به توسعه ضروری می‌باشد.

در این پژوهش به بررسی رویکرد دولت‌های ایران به توسعه و عملکردهای آنها در فاصله سال‌های میانی ۱۳۷۶ تا ۱۳۹۲ می‌پردازیم. سؤالی که اکنون پیش می‌آید و محور اصلی پژوهش حاضر نیز می‌باشد این است که رویکرد دولت‌های اصلاحات و عدالت به

توسعه چگونه بوده است؟ و در بررسی مقایسه‌ای آنها چه مؤلفه‌هایی قابل بررسی است؟ آیا رویکرد این دو به توسعه متفاوت بوده است؟ در این پژوهش، تلاش می‌شود تادر چارچوب نظریه دولت توسعه‌گرای آدریان لفت ویچ و پیتر ایوانز به این پرسش‌ها پاسخ داده شود.

۲- چارچوب نظری: دولت توسعه‌گرا

ایده دولت توسعه‌گرا یک مفهوم و دارای جایگاهی برجسته در نظریه‌های توسعه محسوب می‌شود. در دهه ۱۹۸۰ و ۹۰ این مفهوم دو نقش در منازعات مربوط به توسعه بازی می‌کرد. اول معرفی برای روایت نئولیبرال حاکم به حساب می‌آمد که بازار را به‌عنوان مرجع اصلی رشد و رفاه توصیف می‌کرد. دوم بر موفقیت چشمگیر کشورهای شرق آسیا متمرکز می‌شد. اما این مفهوم در طول زمان از این دو مصداق نیز فراتر رفت. رابرت جانسون این مفهوم را برای توصیف تولد دوباره ژاپن از خرابی‌های جنگ دوم جهانی و تبدیل شدن به یک قدرت صنعتی بکار می‌برد اما کره و تایوان نمونه‌های جالب‌تری از ژاپن هستند و این، به واسطه نقش دگرگون‌شونده دولت توسعه‌گرا می‌باشد. ژاپن یک قدرت استعماری با زیرساخت‌های صنعتی مناسب بود. اما کره و تایوان کشورهایی مستعمره بودند که به لحاظ سطح درآمدی پائین‌تر از کشورهای آفریقایی موفق‌تر، قرار داشتند (Evans, 2012:2).

پی بردن به نقش دولت توسعه‌گرا اندکی پیچیده شده است و این امر پیش از همه به واسطه تغییر تئوری توسعه می‌باشد. نظریه منسجم آمارتیا سن به توسعه، مدل‌های جدید رشد را درهم آمیخت. تمرکز سن روی توسعه توانایی‌های انسانی به‌عنوان هدف والای بشری و ابزارهای دستیابی به رشد اقتصادی ابعاد گوناگون اقتصادهای مدرن را یکپارچه و همسو کرد. رویکرد او عمیقاً متناسب با عقلانیت متعارف اقتصادی بوده و بر نقش مهم سرمایه انسانی در تشویق رشد اقتصادی تأکید می‌کرد. همچنین او با شواهد تجربی و استدلال‌های تئوریک اثبات کرد که استفاده از ایده‌های جدید برای قرن حاضر مهم‌تر از انباشت طرح‌ها، تجهیزات و سرمایه‌های ملموس دیگر است.

تفکر سنتی و نیمه قرن بیستمی اغلب انباشت سرمایه را محرک رشد اقتصادی می‌دانست و این رشد را عامل بهبود وضعیت بهداشت، آموزش و رفاه تلقی می‌کرد. اما تحقیقات جدید درباره رشد اقتصادی، بهبود شاخصه‌های توسعه انسانی را به‌عنوان عامل رشد درآمد ارزیابی می‌کرد. نمونه‌های آن را می‌توان در آثار رینس، استوارت و همکاران شاهد بود که بر تعامل میان رشد و توسعه انسانی تأکید دارند. حتی کسانی مانند هائو و

استفان فراتر از این، کارایی دولت سرمایه‌گذار اجتماعی در کشورهای اسکانندیناوی را در افزایش رشد و تولید دانش گستره و صنایع بسیار مجهز و مدرن یادآور شدند. تغییر در جهت تئوری‌های توانایی محور توسعه (capability-centered theories) همچنین به خوبی با احیاء نگرانی‌های قدیمی در ارتباط میان نابرابری و توسعه هماهنگ شد. همانطور که هوبر و استفان اشاره دارند همبستگی بالایی میان نابرابری و فقر و به صورت جزئی‌تر میان نابرابری آموزشی و پیشرفت آموزشی پائین‌تر وجود دارد. پژوهش‌های بیشتر نیز پیامدهای مخرب این نابرابری‌ها را برای افراد حتی در جوامع رفاهی و ثروتمند تأیید می‌کند (Wilkinson 2005; Hacker 2006; Zuberi 2006).

داده‌های ملی نیز در بسیاری از کشورها از ارتباط میان سطوح پائین‌تر نابرابری و افزایش طول عمر حکایت دارد. لذا تغییر از رویکردهای انباشت‌گرایی به توانایی محوری باعث تمرکز بر انواع جدید پویایی‌های سیاسی شد. درحالی‌که رابطه میان شکل‌های دموکراتیک سیاسی و رشد درآمد هنوز هم به صورت یک مناقشه لاینحل تئوریک باقی مانده است، پژوهش‌های موجود حاکی از رابطه میان شکل مسئولیت‌پذیر و توسعه توانایی‌ها دارد. در بنیانی‌ترین سطح این ارتباط توسط آمارتیا سن توضیح داده می‌شود جایی که می‌گوید کشورهای توسعه یافته با نهادهای سیاسی دموکراتیک هیچ‌گاه از قحطی رنج نخواهند برد. ۲۵ سال قبل کالدول (Caldwell) استدلال کرد که دموکراسی و عمل‌گرایی اجتماعی به صورت مثبت در نتایج بهداشتی بهتر به‌ویژه در کشورهای با درآمد پائین عمل می‌کند. تحقیقات جدیدتر نیز نشان دهنده همبستگی قوی میان میانگین عمر و دموکراسی، دموکراسی و نتایج بهداشتی، وجود دارد. در مجموع این پژوهش‌ها زمینه بروز انقلاب نظری و ظهور تئوری دولت توسعه‌گرا را فراهم کرده است. اگرچه نسل اول این تئوری‌ها (تئوری‌های مربوط به دولت توسعه‌گرا) بر تمرکز نقش این دولت در رشد اقتصادی تأکید می‌کرد ملاحظه توسعه به مثابه «گسترش توانایی» نقش این دولت را مهم‌تر و محوری‌تر کرد. این دولت بسیار متفاوت‌تر از مدل دهه‌های ۱۹۸۰ و ۹۰-آنگونه که لفت و یچ توضیح می‌دهد- می‌باشد (Evans, 2012:8).

دولت توسعه‌گرا دارای دو بعد «استقلال متکی به جامعه» (Embedded autonomy) و جامعه مدنی است. ایوانز و راج معتقدند که دولت کارآمد، دولتی است که از ویژگی «استقلال متکی به جامعه» برخوردار باشد. در اینجا استقلال به دیوانسالاری منسجم و اتکای به جامعه، به رابطه‌ای که دولت با جامعه و گروه‌های اجتماعی یا مدنی دارد،

برمی‌گردد (Evans & Ruch, 2000: 44).

از نظر وبر، دیوانسالاری با ترکیب ویژگی‌های خاص خود «دست یافتن به بالاترین حد کارآیی را ممکن می‌سازد». در اندیشه وبر به شایسته سالاری اهمیت زیادی داده می‌شود. این صلاحیت‌ها یا از طریق آزمون و یا با مدرکی که میزان تحصیلات داوطلب را نشان می‌دهد، تعیین می‌شود و این شروط تحصیلی نوعی همگنی طبقاتی را در میان کارمندان سازمان ایجاد می‌کند ولی در کشورهای عقب‌مانده و یا به تعبیری یغماگر از شایسته سالاری خبری نیست. کشورهای توسعه یافته به‌طور مداوم به گونه آرمانی وبری، نزدیک می‌شوند و با شیوه‌های نوین، همانند ایجاد زمینه رقابت، مشارکت و نظارت مردم، حاکمیت بیشتر قوانین و مقررات، به حداکثر کارآیی می‌افزاید.

در گزارش سال ۱۹۹۳ بانک جهانی با اشاره به دیوانسالاری منسجم در شرق آسیا یادآوری می‌کند که تقلای دولت توسعه‌گرا برای جلب همکاری و کسب و کارهای بزرگ بدون دستگاه اداری کارآمد و خوشنام ناکام خواهد ماند (World Bank, 1993: 18). آامسدن (Amsden) نیز معتقد است که حمایت‌های دولت از صنعت، زمانی مؤثر است که بر پایه یک دستگاه اداری منسجم و استانداردهای اجرایی کامل مبتنی باشد. این استانداردها از کشوری به کشور دیگر متفاوت است که در این میان کشورهای کره جنوبی، ژاپن و تایوان به خاطر داشتن قدرت در ایجاد نظم برای تجارت‌های غنی مؤثرتر از بقیه کشورهای در حال توسعه بوده‌اند (Amsden, 1990: 24).

اما دیوانسالاری آرمانی وبری به‌تنهایی کفایت نمی‌کند بلکه استقلال متکی به جامعه یعنی استقلال برآمده از این دیوانسالاری نیز باید متکی به جامعه باشد. به عبارت دیگر، لازم است زمینه‌ای مناسب برای مجموعه‌ای از روابط اجتماعی که دولت را به جامعه پیوند زند، فراهم شود. از این رو خودگردانی متکی به جامعه آمیزه‌ای است از جدایی دیوانسالاری از جامعه به مفهوم وبری آن و پیوند استوار آن با ساختار اجتماعی که در انواع گروه‌های اجتماعی تعریف می‌شود. البته چگونگی این ترکیب به ماهیت تاریخی دستگاه دولت و سرشت ساختار اجتماعی بستگی دارد. هافستد محقق هلندی این ترکیب را در عبارت «شکاف قدرت» توضیح می‌دهد. شکاف قدرت، فاصله موجود مابین قدرت سیاسی و قدرت اجتماعی (مردم) است. کم یا زیاد بودن این شکاف، ویژگی‌های افراد همچون نابرابری و استقلال، سلسله مراتب درون جامعه، قدرت و حقوق آنها را آشکار می‌کند (حبیبی، ۱۳۸۹: ۶۲).