

آسیب‌شناسی دولت جمهوری اسلامی قسمت اول: نزاع درون‌نهادی

فرزاد کلاته

نهاد دولت به دلیل برخورداری انحصاری از قدرت سیاسی، مهم‌ترین نهاد جامعه و یا به عبارت دیگر، نهاد نهادها است. به همین دلیل، کارآمدی یا ناکارآمدی آن نقش بسزایی در توسعه ملی دارد. با توجه به این مفروض، در سلسله یادداشت‌هایی سعی داریم به آسیب‌شناسی نهاد دولت در ایران و بدین طریق به تبیین وضعیت موجود بپردازیم؛ یعنی اینکه چرا و چگونه وضعیت موجود حاصل شد. در این یادداشت به تبیین یکی از چالش‌های مهم نهاد دولت ایران که نقش مهمی در تضعیف توانایی نهاد دولت و بحران ناکارآمدی دولت داشته است، خواهیم پرداخت. چالش مورد نظر، به کشمکش و اختلاف میان بخش‌های مختلف در درون نهاد دولت اشاره دارد که باعث شکاف در درون نهاد دولت، غیریکپارچه شدن دولت، ناهماهنگی و عدم انسجام و تداوم در سیاست‌های دولت جمهوری اسلامی ایران در حوزه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و زیست‌محیطی و در ابعاد داخلی و خارجی شده است. اما نزاع درون‌نهادی چیست؟ چرا و چگونه به وجود آمده است؟

هر نهادی^۱ به منظور حل مسئله‌ای تأسیس شده است؛ مسائلی که باعث رنج بشر است و هدف از تأسیس نهادها - مانند نهاد ازدواج، نهاد طلاق، نهاد خانواده، نهاد دانشگاه، نهاد مدرسه، نهاد قانون اساسی، نهاد حقوق مالکیت، نهاد زندان، نهاد دادگستری، نهادهای مدنی، نهاد سازمان ملل، نهاد سازمان بهداشت جهانی، و هزاران نهاد دیگر - کاهش رنج بشری است. بقای نهاد، به عملکرد آن، و عملکرد نهاد به کارآمدی نهاد بستگی دارد. نهاد ناکارآمد یا باید بتواند خودش را با شرایط جدید تطبیق و تغییرات لازم جهت افزایش کارآمدی را بپذیرد و یا در صورت عدم بهبود و یا عدم نیاز به آن، حذف خواهد شد. به عنوان مثال، نهاد ازدواج هزاران سال پیش به منظور تنظیم امر جنسی افراد تأسیس شده است و همچنان وجود دارد، ولی

^۱ نهاد یعنی قاعده‌ای که تبدیل به الگوی رفتاری افراد شده است؛ یعنی کنش افراد را تنظیم می‌کند به گونه‌ای که بعد از تبدیل شدن قاعده به نهاد، افراد برخی کنش‌های رفتاری را درست، طبیعی، عادلانه، مطلوب، انسانی و اخلاقی و سایر کنش‌ها را نادرست، غیرطبیعی، ناعادلانه، نامطلوب، غیرانسانی و غیراخلاقی می‌دانند. به عنوان مثال، برای تنظیم/ساماندهی کنش جنسی افراد، ازدواج کنشی درست و تجاوز جنسی کنشی نادرست است - زیرا، قاعده ازدواج، تبدیل به نهاد شده است. نهادها ممکن است دارای سازمان باشند مانند نهاد دولت که دارای سازمان‌هایی همچون سازمان نیروهای مسلح، سازمان مالیات، سازمان زندان است؛ یا ممکن است فاقد سازمان باشند مانند نهاد محرم و نامحرم. نهادها ممکن است مکتوب باشند مانند قوانین؛ یا غیرمکتوب باشند مانند پوشیدن لباس مشکی در مراسم عزاداری. بر حسب حوزه‌های مختلف زندگی جمعی، نهادها به سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تقسیم‌بندی می‌شوند.

طی دهه‌های اخیر، تغییرات بسیاری به‌همراه داشته است تا رنج‌زدا باشد نه رنج‌زا^۲. ولی نهاد خون‌بس^۳، از آنجایی که امروزه غیرقابل اصلاح و غیرضروری می‌باشد، رو به حذف‌شدن است.

نهاد دولت نیز از این قاعده مستثنی نیست. در قدیم هدف از تأسیس نهاد دولت، تأمین نظم و امنیت بوده است ولی در عصر مدرن، وظایف جدید و بیشتری به این نهاد واگذار شده است و نهاد دولت در صورتی می‌تواند از پس وظایف جدید خود بر بیاید که واجد ویژگی‌هایی باشد. دولت‌پژوهان از مجموعه ویژگی‌های موردنظر تحت عنوان «دولت مدرن» یا «توسعه سیاسی» یاد می‌کنند. توسعه سیاسی باعث افزایش ظرفیت یا توانایی نظام سیاسی در جهت پاسخ‌دهی به مطالبات جامعه خواهد شد. دولت پیشامدرن، یعنی دولتی که فاقد ویژگی‌های دولت مدرن است و دولت «شبه‌مدرن» یعنی دولتی که فقط واجد برخی از ویژگی‌های دولت مدرن است و یا وظایفش را به‌درستی و کامل انجام نمی‌دهد. هر قدر دولت مدرن‌تر باشد به‌همان نسبت از کارآمدی و ثبات بیشتری برخوردار خواهد بود و بالعکس. نحوه مدرن‌شدن دولت‌ها نیز متأثر از شرایط است؛ یعنی اقدامات کارگزاران و مختصات ساختار^۴ حاکم بر جامعه، ماهیت و وضعیت دولت در هر جامعه‌ای، نتیجه تعامل بین کارگزار و ساختار است. تفاوت این دو در جوامع مختلف، باعث تفاوت و تنوع وضعیت و ماهیت دولت در جوامع مختلف شده است.

نهاد دولت در ایران، تا پیش از انقلاب مشروطه، دولتی پیشامدرن محسوب می‌شود، ولی با انقلاب مشروطه و به‌دلیل شرایط و ضروریات زمانه به‌سمت مدرن‌شدن گام برداشت. ولی طی صدسال گذشته، تعامل کارگزار و ساختار باعث پیدایش دولتی در ایران شده که واجد معایبی است و معایب موردنظر منجر به تضعیف و ناکارآمدی دولت شده است. یکی از معایب موردنظر، نزاع میان بخش‌های مختلف نهاد دولت است. ریشه این اختلاف و نزاع در درون نهاد دولت ج. ا. ا. به انقلاب مشروطه بازمی‌گردد. در این مقطع، با ورود تجدد به ساخت سیاسی ایران که از مدت‌ها قبل و به‌واسطه آشنایی روشنفکران ایرانی با غرب شکل گرفته بود، نهاد دولت در ایران غیریکچاره شد.

^۲. به‌عنوان مثال، در بسیاری از کشورها، برخلاف زمان قدیم، چندهمسری غیرممکن است و جرم محسوب می‌شود تا زنان از نهاد ازدواج کمتر آسیب ببینند.

^۳. خون‌بس قاعده‌ای است که در گذشته مردم بسیاری از جوامع (ایران، عراق، پاکستان، افغانستان، ترکیه، و...) برای جلوگیری از ادامه جنگ و دعوا و پایان‌دادن به قتل، کشتار و اصلاح روابط خانواده‌ها به آن مبادرت می‌ورزیدند. در زمان گذشته به‌دلیل نبود نهادهای امروزی همچون پلیس، دادگاه، زندان و قوانین کیفری که به حل‌وفصل مختصات میان افراد می‌پردازند، بعد از وقوع قتل، خانواده مقتول برای انتقام‌گرفتن اقدام به قتل یکی از نزدیکان قاتل می‌کردند و این قضیه برای مدت طولانی ادامه می‌یافت. برای جلوگیری از تداوم این کار، بزرگان طوایف دیگر جمع می‌شدند و سران دو طایفه‌ای را که با هم اختلاف داشتند آشتی می‌دادند. برای تحکیم حالت صلح، معمولاً دختر فرد قاتل یا یکی از بستگان نزدیک او را به عقد پسر مقتول درمی‌آوردند تا غائله پایان یابد. به این جهت به این نوع ازدواج خون‌بس می‌گفتند. این دختران به اجبار بزرگان تن به ازدواج می‌دادند و در زندگی خود همیشه مورد آزار خانواده شوهر قرار می‌گرفتند و از کمترین حقوق معمول نیز بی‌بهره بودند، به‌طوری‌که سرنوشت این‌گونه زنان در بین برخی اقوام به‌صورت ضرب‌المثل درآمده است. هنوز این رسم هرچند به‌ندرت و کم‌اما در میان برخی مناطق و طوایف اجرا می‌شود. ولی، امروزه بیشتر افراد، به‌ویژه زنان، این رسم را ناعادلانه و ضدزن می‌دانند و خواهان حذف کامل آن هستند.

^۴. منظور از ساختار، شرایط جغرافیایی و آب‌وهوایی سرزمین، ساختار طبقاتی جامعه، فرهنگ عمومی و سیاسی جامعه، ساختار جمعیتی جامعه از حیث رده سنی جمعیت (پیر/ جوان) و شهری و روستایی‌نشین، شکاف‌های سیاسی موجود در جامعه، موقعیت ژئوپلیتیک جامعه، نظام اقتصادی غالب در جامعه و... است.

آشنایی ایرانیان با غرب که قبل از آن در دوره صفویه، افشاریه و زندیه آغاز شده بود در دولت قاجار گسترش چشمگیری یافت و بدین طریق ایرانیان متوجه عقب ماندگی و شکاف میان خود با ملل غربی شدند، ولی به دلیل ناآگاهی نسبت به فرآیند تاریخی توسعه در غرب و بدون توجه به مبانی هستی‌شناسی، معرفت‌شناسی، انسان‌شناسی و روش‌شناسی تجدد، اقدام به کپی‌برداری از دستاوردهای تجدد کردند و خواهان انتقال آن به ایران شدند تا هرچه سریع‌تر شکاف میان ایران و غرب را مرتفع سازند. به باور سیاحان ایرانی، عامل اصلی پیشرفت غرب، نظم و امنیتی است که نتیجه وجود قانون می‌باشد، به همین دلیل به تبلیغ قانون در ایران پرداختند و خواستار تأسیس آن در ایران شدند. بعد از پیگیری و مبارزات فراوان، مظفرالدین‌شاه قاجار حاضر به پذیرش مشروطیت شد، مجلس قانون‌گذاری شروع به کار کرد، اولین قانون اساسی در ایران تدوین و برگزاری انتخابات آغاز شد. ولی این امر سرآغاز کشمکش مهمی در نهاد دولت شد، زیرا هرچند هدف از مشروطیت، مشروط‌سازی قدرت سیاسی و حاکمیت قانون بود تا همه افراد تحت امر قانون باشند نه صلاح‌دید شخصی پادشاه، ولی، از یک سو، دولت پیشامدرن (نظم سیاسی شخصی/استبدادی/پادشاهی) همچنان تداوم یافت و از سوی دیگر وجوهی از ماهیت دولت مدرن (دولت مشروطه/دولت قانونمند) به دولت ایران افزوده و منجر به تأسیس دولتی «شبه‌مدرن» در ایران شد.

علت این وضعیت دوگانه را باید در تضاد و خصومیت میان تجدد با رقبای آن جست‌وجو کرد؛ تجدد به محض ورود به ایرا، با دو مانع جدی و دیرینه مواجه شد که هر دو ریشه در سنت داشتند:

(۱) سنت غیردینی: یعنی حاکمیت صلاح‌دید شخصی پادشاه یا به عبارت دیگر نظم سیاسی استبدادی؛

(۲) سنت دینی: یعنی حاکمیت شرع یا به عبارت دیگر نظم سیاسی دینی؛

نظم سیاسی متجدد، در واقع همان نظم سیاسی دموکراتیک است؛ یعنی نظمی که مشروط به قانون است؛ قدرت سیاسی، تحت چارچوب قوانین مدون، کسب، منتقل و اعمال می‌شود؛ در چنین نظمی، برخلاف نظم سیاسی پیشامدرن، ساماندهی قدرت سیاسی مبتنی بر قانون است؛ قوانین، توسط نمایندگان جامعه، تصویب و اجرا می‌شود؛ و قوانین می‌بایست کارآمد، عقلانی و عاری از هرگونه تبعیض باشند تا مورد تأیید و پذیرش جامعه قرار گیرند. مشروعیت (حقانیت) سیاسی مردمی نظم سیاسی دموکراتیک نیز اشاره به همین امر دارد، یعنی در نظم سیاسی دموکراتیک، قانون حاکم است منتها قانونی که مقبول جامعه باشد. مقبولیت مردمی قوانین نیز مستلزم این است که قانون، کارآمد، منطقی، عقلانی و عاری از هرگونه تبعیض جنسیتی (مرد/زن)، جنسی (همجنس‌گرا/دگرجنس‌گرا)، قومی (فارس/غیرفارس)، طبقاتی (ثروتمند/فقیر)، منزلتی (مثلاً استاد دانشگاه/آبدارچی)، جغرافیایی (مرکز نشین/حومه نشین)، نژادی و عقیدتی باشد. البته فرآیند حاکمیت قانون مقدم بر

تبعیض‌زدایی از قوانین است. ابتدا می‌بایست مقدمات حاکمیت قانون برقرار گردد، سپس و به موازات رشد جوامع، از قوانین، تبعیض‌زدایی خواهد شد.

پیدایش سازوکارهایی همچون انتخابات و تفکیک قوا نیز در راستای رسیدن به قانون مقبول و کارآمد است. سازوکار «انتخابات آزاد و منصفانه»^۵ کمک می‌کند تا نمایندگان ملت طی یک رقابت سالم و آزاد و به دور از تبعیض به ساخت سیاسی راه یابند تا قوانینی متناسب با نیازهای رأی‌دهندگان و توسط نمایندگان ملت، تصویب و اجرا شوند. تفکیک قوا نیز باعث می‌شود که نخست قانون‌گذار و مجری قانون منفک از یکدیگر باشند. و دوم، قضاوت بر نحوه اجرای قانون توسط قوه دیگری مورد داوری قرار گیرد تا سوءاستفاده از قانون توسط مقاما، به حداقل کاهش یابد و «حاکمیت قانون» تبدیل به «حکومت با قانون» نشود. آزادی رسانه، احزاب، تشکل‌ها و جامعه مدنی، سازوکارهای نظارت جامعه بر تمامی ارکان دولت (قوای سه‌گانه) است تا آنها طی زدوبند با یکدیگر از منابع عمومی سوءاستفاده نکنند و وارد حریم شخصی و خصوصی افراد نشوند و دولت به صورت خودسر عمل نکند. مجموعه این ویژگی‌ها باعث شده است حکومت‌هایی که به نظم سیاسی دموکراتیک مجهز هستند، از کارآمدی، مشروعیت، استقرار^۶، استحکام^۷ و ثبات^۸ نظام سیاسی برخوردار باشند.

چرایی و ضرورت پیدایش دموکراسی یا همان نظم سیاسی مبتنی بر حاکمیت قانون، ریشه در تحولاتی دارد که در عصر مدرن (یعنی از قرن هفدهم به بعد) و در حوزه‌های مختلف اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی به وقوع پیوست. مجموعه این تحولات باعث شد که دولت جدیدی تحت عنوان دولت مدرن شکل گیرد که با دولت‌های پیشامدرن بسیار متفاوت است. از جمله تحولات موردنظر می‌توان به انقلاب صنعتی، رنسانس، پیمان وستفالی و تأسیس دولت-ملت و شهرنشینی اشاره کرد. بین تحولات موردنظر رابطه تأثیر و تأثر وجود دارد و مجموعه این تحولات در نهایت منجر به گذار از دولت فئودالی به دولت مدرن و ضرورت حاکمیت قانون شد.

ایرانیان تجددخواه، علت اصلی توسعه‌نیافتگی ایران را نبود نظم می‌دانستند. آن‌ها بر این باور بودند که نظم سیاسی شخص‌محور، یعنی نظامی که تابع دستورات مالک قدرت سیاسی است، فاقد ثبات و کارآمدی می‌باشد، در نتیجه تصمیم گرفتند به مانند غرب به کمک تدوین قانون، قدرت سیاسی را مشروط و نظم و امنیتی باثبات در جامعه مستقر نمایند. در همین راستا، اقدام به تدوین قانون اساسی، تأسیس مجلس قانون‌گذاری و برگزاری انتخابات، ولو محدود، کردند. ولی از همان سال‌های نخست، پادشاه به‌عنوان نماینده سنت غیردینی به مخالفت با تجدد پرداخت. از آن تاریخ به بعد، شخصی‌بودن قدرت

^۵. Free and fair elections

^۶. Establishment

^۷. Solidification

^۸. Stabilization

سیاسی و میل شدید مالک قدرت سیاسی به حفظ قدرت سیاسی و عدم پذیرش حاکمیت قانون باعث شد که شکاف بین بخش‌های مختلف در درون نهاد دولت حول تضاد و رقابت میان حاکمیت شخصی و حاکمیت قانون شکل گیرد و به مرور گسترش یابد.

در دوره پهلوی اول و دوم، سلطنت نماینده حاکمیت شخصی و مجلس و انتخابات، نماینده و متولی حاکمیت قانون بودند. در این مقطع، سلطنت به کمک ریاست بر نیروهای نظامی و امنیتی و درآمد نفت، به اشکال مختلف سعی کرد مجلس را تضعیف کند و از طریق مهار انتخابات، افراد ضعیف و مطیع پادشاه به مجلس راه یابند. از سوی دیگر، قانون اساسی در راستای منافع پادشاه مدام مورد تغییر و تفسیر سلیقه‌ای پادشاه قرار گرفت. علاوه بر این، به دلیل عدم تفکیک قدرت و عدم توازن قدرت بین بخش‌های مختلف دولت، قوه قضائیه فاقد استقلال و مطیع نهاد سلطنت بود و به همین دلیل قادر به نظارت بر مجریان قدرت و مجازات مفسدان نبود. به عبارت دیگر، عدم پایداری به قوانین، برای افراد نزدیک به مرکز قدرت هزینه‌ای در پی نداشت. در نتیجه، افراد به تناسب قربانی که با مرکز اصلی قدرت سیاسی، یعنی دربار، داشتند، از نظارت و مجازات قوه قضائیه در امان و از امتیازات بیشتری برخوردار بودند.

در این مقطع، رابطه میان نهادهای سیاسی متولی تجدد و نهادهای سیاسی متولی نظم استبدادی، رابطه نابرابر و عمودی بوده است، زیرا هر دو واجد قدرت یکسان نبوده‌اند و توزیع قدرت سیاسی میان این دو بخش، نامتوازن و نابرابر بوده است. نهاد سلطنت واجد قدرت سیاسی (یعنی ریاست بر نیروهای نظامی و امنیتی) و بخش اعظم قدرت اقتصادی (یعنی درآمد نفت، معادن، زمین، انحصار واردات و صادرات و...) و قدرت فرهنگی (ریاست بر رسانه، دانشگاه، فعالیت‌های هنری) بود. ولی نهادهای سیاسی متجدد، نه تنها فاقد قدرت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی^۹ بودند، بلکه از قدرت اجتماعی چندان گسترده‌ای نیز برخوردار نبودند، چرا که در این دوره بافت جامعه ایران بافتی سنتی بود؛ یعنی با توجه به دو معیار ثروت اقتصادی و تحصیلات، طبقه متوسط جدید که پایگاه اجتماعی تجدد/دموکراسی محسوب می‌شود، در اقلیت قرار داشت، ولی به مرور و به واسطه سیاست‌های مدرنیزاسیون دولت، بر جمعیت این طبقه افزوده شد. در واقع در این مقطع، هر چند سلطنت با وجه کیفی تجدد یا همان مدرنیته، یعنی حاکمیت قانون، مخالف بود ولی با وجه کمی آن، یعنی مدرنیزاسیون، نه تنها مخالف نبود بلکه به منظور افزایش قدرت ایران، شدیداً طرفدار آن بود. در همین راستا، دولت اقدام به تأسیس و گسترش نهاد دانشگاه کرد تا نیروهای مورد نیاز برای مدرنیزاسیون را تربیت کند، از صنایع حمایت کرد، حمل و نقل عمومی و ارتباطات (روزنامه، رادیو، تلویزیون) را گسترش داد و از فعالیت‌های هنری و هنرمندان حمایت کرد.

^۹. البته در این دوره، دین و اماکن دینی مانند حوزه و مساجد به عنوان یکی از بخش‌های مهم قدرت فرهنگی، در اختیار و تسلط دولت قرار نداشت. ولی، دین، پشتیبان تجدد محسوب نمی‌شود بلکه دین، روی دیگر سنت است که بعد از انقلاب اسلامی ۵۷ وارد ساخت سیاسی شد.

در کل، رویکرد تجدد آمرانه دولت، از یک سو منجر به گسترش کمی و کیفی قشر تحصیلکرده جامعه، جمعیت شهرنشین، افشار / گروه‌های جدید مانند قشر دانشجو، استاد، وکیل، مهندس، معلم، پزشک و... و در مجموع طبقه متوسط جدید در ایران شد. و از سوی دیگر، مدرنیزاسیون باعث تغییر فرهنگ / باور افراد شد و مطالبات افراد جامعه افزایش یافت و خواستار به رسمیت پذیرفته شدن آن از سوی دولت بودند، مطالباتی همچون: حق مشارکت سیاسی در فرآیند حکمرانی، آزادی بیان، آزادی اندیشه، و... به همین دلیل، مدرنیته و مدرنیزاسیون را دو روی یک سکه می‌دانند و هر چند مدرنیزاسیون مقدم بر مدرنیته است، ولی قابل تفکیک از یکدیگر نیستند؛ یعنی دولت‌ها نمی‌توانند به صورت گزینشی عمل کنند و تنها مدرنیزاسیون را انتخاب نمایند. مدرنیزاسیون منجر به تأسیس گروه‌های جدید در جامعه می‌شود و هر یک از این گروه‌ها، مطالباتی از دولت دارند و به همین دلیل اقدام به تأسیس نهاد مدنی - مانند کانون وکلا، کانون نویسندگان، کانون معلمان و... - می‌کنند تا بتوانند مطالبات خود را تجمیع و پیگیری کنند. نهاد دولت، نتیجه سازماندهی زور سیاسی است و نهاد مدنی، نتیجه سازماندهی زور اجتماعی است. یکی از پیامدهای حتمی و ناگزیر گسترش نهادهای مدنی، مهار و کنترل نهاد دولت است. در واقع، نهاد دولت، تنها با نهاد مدنی، مهار و کنترل خواهد شد.^{۱۰} بنابراین، دولت‌ها نمی‌توانند طرفدار مدرنیزاسیون ولی مخالف نهادهای مدنی باشند، چرا که در این صورت میان دولت و جامعه، شکاف و ستیز شکل خواهد گرفت.

علاوه بر این، مدرنیزاسیون مبتنی بر انسان‌باوری، خردباوری و علم‌باوری است؛ علمی که نتیجه خرد انسان و محصول روش‌شناسی تجربی است؛ و روشی که از گزاره‌های علمی و منطقی تشکیل شده و قابل آزمون و خطا است. به همین دلیل، گروه‌های جدیدی که در پی مدرنیزاسیون شکل می‌گیرند، نه تنها دارای مطالبات صنفی خود هستند (مانند مطالبه افزایش حقوق معلمان)، بلکه متأثر از مبانی تجدد، یعنی انسان‌باوری، خردباوری و علم‌باوری، ذهنیت و باورهای جدیدی کسب می‌کنند؛ ذهنیتی که در آن انسان در مرکز عالم هستی قرار دارد و در نتیجه خواهان به رسمیت پذیرفته شدن انسان به عنوان موجودی دارای حق از سوی دولت می‌شوند. پردازش‌گردهای مشروعیت سیاسی سنتی و دینی و مطالبه عرفی شدن مشروعیت سیاسی نظام سیاسی حاکم و مشارکت در آن پیامد ذهنیت مدرن است. ضرورت حاکمیت مردمی نظام سیاسی متجدد نیز ریشه در همین امر دارد.

رویکرد تجدد آمرانه پهلوی اول و دوم، علاوه بر گسترش کمی و کیفی طبقه متوسط جدید که پایگاه اجتماعی دموکراسی محسوب می‌شوند، پیامد دیگری نیز به همراه داشت؛ سرعت بالای دولت در مدرنیزاسیون جامعه، منجر به تحریک و تشدید شکاف سنت دینی با تجدد در بطن جامعه و تحریک گروه‌های سرآمد و نماینده سنت دینی در جامعه، از جمله علمای

^{۱۰} در یادداشت دیگری، ذیل آسیب‌شناسی نهاد دولت، به بررسی چیستی و کارکرد نهاد مدنی و رابطه نهاد دولت با نهاد مدنی و نزاع میان این دو در تاریخ معاصر ایران خواهیم پرداخت.

دینی شد. البته پیش از روی کار آمدن دولت پهلوی و در همان بطن ورود تجدد به ایران، نزاع میان تجدد با سنت غیردینی نیز شکل گرفت. جدال میان آیت الله نائینی و شیخ فضل الله نوری ریشه در تباین سنت دینی با تجدد دارد. این جدال در نهایت باعث شد به منظور کسب رضایت نمایندگان سنت دینی، چند تن از روحانیون به انتخاب مراجع تقلید، در مجلس قانون گذاری حضور یابند تا بر فرآیند تصویب قوانین نظارت داشته باشند که در تضاد (نه منطبق) با موازین اسلامی نباشد. ولی به مرور، در پی سیاست های گسترده مدرنیزاسیون دولت پهلوی، شکاف میان تجدد و سنت دینی در بطن جامعه تشدید شد. در این دوره، زنان از محیط خانه خارج و وارد فعالیت های اقتصادی و فرهنگی-اجتماعی شدند. در نتیجه، نمایندگان سنت دینی، بیش از پیش تحریک و ترغیب به مقابله با مدرنیته و مدرنیزاسیون شدند. از سوی دیگر در دوره پهلوی، به ویژه پهلوی اول، به دلیل کنترل نهاد سلطنت بر نهاد مجلس و انتخابات و مخالفت روشنفکران با حضور و نظارت روحانیت در مجلس قانون گذاری، عملاً نقش و حضور روحانیت در ساختار سیاسی تضعیف شد و در حاشیه قرار گرفت. به همین دلیل، نمایندگان سنت دینی در بیرون از دایره قدرت سیاسی، به مقابله با مدرنیته و مدرنیزاسیون و نمایندگان آن برخاستند. سیاسی شدن اسلام و پیدایش گروه فداییان اسلام و رویکرد مسلحانه آن ها از جمله پیامدها و نشانگان تشدید شکاف سنت دینی و تجدد به شمار می رود. به مرور نیز شکاف مورد نظر در جامعه شدیدتر و تبدیل به اصلی ترین و مهم ترین شکاف سیاسی جامعه در دوره پهلوی دوم شد و در نهایت همین شکاف به سرنگونی نهاد سلطنت در ایران انجامید.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ۵۷، به دلیل آنکه نیروهای سیاسی اسلامی از قدرت اجتماعی، یعنی پایگاه اجتماعی، بیشتری برخوردار بودند، نقش بسزایی در تأسیس قواعد سیاسی و نظام سیاسی جدید داشتند و آن ها نیز متناسب با باورها و منافع خود نظام سیاسی جدید را مستقر ساختند به گونه ای که جایگاه نمایندگان سنت دینی در ساختار سیاسی تقویت و تثبیت گردد تا بتوانند در مقابل تجدد، از دین محافظت کنند. قدرت اجتماعی نیروهای سیاسی اسلامی، ریشه در قرابت فکری میان باورهای آنان با باورهای مردم داشت. به همین دلیل، عمده نظریه پردازان توسعه سیاسی، تغییر فرهنگ و گذار از فرهنگ سنتی به فرهنگ مدنی را از شروط بنیادین و مهم استقرار و تثبیت دموکراسی می دانند. فرهنگ، یعنی نظام معنایی یا مجموعه باورهای افراد جامعه. فرهنگ سیاسی، یعنی باورها یا نگرش های سیاسی افراد. بین نظام سیاسی و فرهنگ سیاسی، رابطه دوسویه برقرار است. به عنوان مثال، اگر اکثریت جامعه با سپردن قدرت سیاسی به زنان مخالف باشند و مردان را در این امر برتر بدانند، نیروهای سیاسی در هنگام تنظیم چگونگی کسب قدرت سیاسی، قواعدی متناسب با خواست جامعه وضع خواهند کرد. تبعیت نیروهای سیاسی از جامعه در اوایل تأسیس نظم سیاسی جدید به مراتب بیشتر خواهد بود، چرا که در این برهه حساس به حمایت و پشتیبانی جامعه شدیداً نیازمند هستند.

نابرابری در قدرت اجتماعی نیروهای سیاسی انقلابی در اوایل انقلاب، منجر به نابرابری در سهم و نقش نیروهای سیاسی در تأسیس نظم سیاسی جدید و در نتیجه منجر به نابرابری در توزیع قدرت سیاسی میان بخش های مختلف نظم

سیاسی جدید شد. به‌عنوان مثال، بعد از برگزاری انتخابات مجلس خبرگان قانون اساسی در سال ۵۸، اکثریت نمایندگان مجلس، منتسب به طیف نیروهای اسلام سیاسی فقه‌پرهیزی (خط امامی) بودند. در نتیجه، متن پیش‌نویس قانون اساسی که پیش از انقلاب تدوین شده بود و تا قبل از انتخابات مجلس خبرگان قانون اساسی، چندین مرتبه توسط دولت موقت بازرگان و شورای انقلاب مورد اصلاح و بازنویسی قرار گرفته بود، در مجلس خبرگان قانون اساسی متناسب با باور و منافع سیاسی نمایندگان مجلس مورد بازنگری اساسی قرار گرفت. در نتیجه، قانون اساسی و سایر قوانین بر اساس منافع نیروهای سیاسی قدرتمند تدوین شد و به‌همین منظور برای حضور روحانیت در ساختار سیاسی، بخش‌های سیاسی و قواعد بسیاری تأسیس شد؛ از جمله ولایت فقیه، شورای نگهبان، شورای عالی انقلاب فرهنگی، مجلس خبرگان.

در قانون اساسی مشروطه، نمایندگان سنت دینی به حضور چند تن از روحانیون در مجلس قانون‌گذاری جهت نظارت بر قوانین اکتفا کرده بودند ولی در قانون اساسی ج. ا، نهاد قدرتمند جدیدی تحت عنوان شورای نگهبان تأسیس شد و علاوه بر نظارت بر قوانین، اختیارات دیگری از جمله تفسیر قانون اساسی و نظارت بر انتخابات نیز بدین نهاد واگذار گردید. از سوی دیگر، نحوه انتخاب اعضای این نهاد، به جای مراجع تقلید، به ولایت فقیه واگذار شد. در مجموع، در این انقلاب، برخلاف انقلاب مشروطه، نمایندگان سنت دینی در ساختار سیاسی در جایگاه برتر قرار گرفتند و نهاد سلطنت به‌عنوان نماینده سنت غیردینی، از ساختار سیاسی ایران حذف شد.

علاوه بر واگذاری قدرت سیاسی به نهادهای نماینده سنت دینی، به دلیل حمایت اکثر نیروهای سیاسی از سیاست‌های مساوات‌طلبانه و مخالفت با اقتصاد آزاد و سرمایه‌داری و همچنین پایگاه اجتماعی آنها که عمدتاً از طبقه پایین جامعه بودند، در سال‌های نخست انقلاب، سازمان‌های دولتی بسیار زیادی تأسیس شد تا اهداف اقتصادی دولت را اجرایی کنند؛ از جمله این سازمان‌ها می‌توان به بنیاد مسکن، بنیاد مستضعفان، بنیاد پانزده خرداد و ستاد اجرایی فرمان امام (ره)، اشاره کرد. سازمان‌های نامبرده، مالکیت و مدیریت بخش‌هایی از منابع اقتصادی را در اختیار گرفتند و همین امر بعدها باعث شد که قدرت اقتصادی بخش‌های انتخابی نهاد دولت، بیش از پیش تضعیف گردد. ولی، قدرت اجتماعی نهادهای انتخابی، برخلاف دوره پهلوی، در دوره ج. ا، به‌ویژه از دهه هفتاد به بعد، همزمان با گسترش کمی و کیفی مدارس، دانشگاه و وسایل ارتباط جمعی به شدت افزایش یافت. همین امر، به مرور منجر به تشدید شکاف سیاسی تجدد/سنت دینی در دهه هفتاد و تأسیس نیروی سیاسی اصلاح‌طلبی شد.

علاوه بر سیاست‌های مدرنیزاسیون دولت ج. ا، در ساختار سیاسی جمهوری اسلامی نیز از همان ابتدای استقرار، شکاف میان تجدد و سنت دینی تشدید شده بود. هرچند در فرآیند تأسیس نظم سیاسی جدید، جریان اسلام سیاسی سهم و نقش پررنگ‌تری داشت، ولی نخست برخی از گروه‌های این جریان (مانند طرفداران فقه پویا و چپ اسلامی) با وجوهی از تجدد مانند حاکمیت قانون، اداره شورایی، نهادهای انتخابی و انتخابات، حقوق شهروندی، موافق بودند و از آن حمایت

می‌کردند. دوم، جمعیت طبقه متوسط تا حدودی، در پی سیاست‌های مدرنیزاسیون طی دوره پهلوی گسترش یافته بود و جمهوری اسلامی گریزی از پذیرش مطالبات آن‌ها در ساختار سیاسی نداشت. در نتیجه، در ساختار سیاسی جدید، نهادهای انتخابی و انتخابات، از حیث کمی و کیفی گسترش یافت و همین امر باعث شد به‌مرور و به‌موازات گسترش پایگاه اجتماعی تجدد، یعنی طبقه متوسط جدید، جدال و نزاع درون‌نهادی میان نهادهای متجدد و سنت دینی شدت یابد.

نزاع موردنظر، به‌ویژه طی دو دهه اخیر، در تمامی حوزه‌ها و ابعاد داخلی و خارجی، تأثیرات مخرب و ضدتوسعه زیادی به‌همراه داشته است. به‌عنوان مثال، در حوزه سیاست خارجی، نهادهای انتخابی، به‌خصوص در مقاطعی که این نهادها در اختیار نیروهای سیاسی حامی تجدد است، طرفدار ادغام در نظم جهانی و پذیرش قواعد آن، مذاکره با دولت امریکا و تنش‌زدایی از سیاست خارجی هستند، ولی نهادهای سنت دینی، به‌دلیل شرایط حاکم در سال‌های اولیه انقلاب ۵۷ و نوع منافع سیاسی و اقتصادی و به‌منظور حفاظت از آن، به کمک قدرت در اختیار، رویکرد متفاوتی را اتخاذ می‌کنند و همین امر منجر به عدم انسجام و ناهماهنگی در سیاست خارجی نهاد دولت شده است.^{۱۱} در حوزه اقتصاد نیز به‌عنوان مثال، می‌توان به برنامه‌های توسعه اشاره کرد. برنامه‌ها توسط نهادهای انتخابی تهیه می‌شود ولی در مقام اجرا، به‌دلیل اینکه بخشی از ساختار حکمرانی و قدرت اقتصادی در اختیار نهادهای سنت دینی قرار دارد، دچار تغییر و یا توقف می‌شود. در حوزه آموزش می‌توان به کشمکش میان وزارت علوم و آموزش و پرورش که زیر مجموعه نهادهای تجدد قرار دارند با نهاد شورای عالی انقلاب فرهنگی اشاره کرد.

علاوه بر چالش ناهماهنگی میان بخش‌های مختلف دولت، اختلاف و نزاع میان نهادهای تجدد و سنت دینی باعث شده است که بخش سنتی به‌منظور حفاظت از جایگاه خود، طی سال‌های گذشته، مدام اقدام به تأسیس سازمان‌های جدیدی کند که این امر علاوه بر تشدید و تعمیق مسئله عدم انسجام در سیاست‌های دولت، منجر به گسترش ابعاد دولت و تودر تویی نهادی شده است.

بنابراین باتوجه به آنچه بیان شد، می‌توان گفت یکی از مهم‌ترین و نخستین اقدامات لازم و ضروری جهت برون‌رفت از وضعیت موجود و گذار به وضعیت بهتر، حل‌وفصل نزاع درون‌نهادی است. مادامی که این نزاع وجود داشته باشد، سیاست‌های دولت در تمامی حوزه‌ها و ابعاد با چالش و شکست مواجه خواهد شد و فرصت‌ها و منابع از بین خواهد رفت. باتوجه به قدرت سیاسی، اقتصادی و اجتماعی دو طرف منازعه، به‌نظر می‌رسد هیچ‌یک از طرفین قادر به حذف کامل دیگری نبوده و تداوم شرایط موجود نیز امکان‌پذیر نیست. بنابراین، برون‌رفت از این وضعیت نیازمند مذاکره میان نیروهای سیاسی و سرآمدان نهادهای متجدد و سنتی است. مذاکره، بهترین و کم‌هزینه‌ترین راه‌حل برای حل معضل موردنظر و رسیدن به اجماع

^{۱۱}. در یادداشت دیگری، ذیل آسیب‌شناسی نهاد دولت، به بررسی چرایی و چگونگی شکل‌گیری رویکرد سیاست خارجی حاکم در دوره ج. ا. خواهیم پرداخت.

است. در این مذاکره، طرفین باید متناسب با قدرتی که دارند امتیاز رد و بدل کنند و ماحصل مذاکره باید از پذیرش و ضمانت اجرایی لازم و دائمی برخوردار باشد. بدون حل و فصل نزاع مخرب درون نهادی، ناکارآمدی دولت و به تبع آن شدت مسائل و بحران‌ها، و به موازات آن، نارضایتی و اعتراضات جامعه افزایش خواهد یافت. برخورد دولت با نارضایتی‌ها و اعتراضات، منجر به خشم، و خشم منجر به افزایش قدرت جامعه^{۱۲} خواهد شد و جامعه‌ای که از طریق خشم قدرتمند شده باشد، ویرانگر خواهد بود نه سازنده.

^{۱۲}. در یادداشت دیگری ذیل عنوان «جامعه قدرتمند» به انواع منابع قدرت‌یابی جامعه و قدرت سازنده و مخرب خواهیم پرداخت.