

بازفهمی «نهاد دولت» و تاثیر آن بر توسعه در ایران دوره جمهوری اسلامی

علیرضا صحرائی^۱

چکیده

موضوع تحول در شکل‌گیری نهاد دولت یا دولت‌سازی در دهه‌های اخیر در بحث توسعه به یکی از چالش برانگیزترین مسایل در علوم سیاسی بوده است. براساس نظریات نونهادگرایان، دولت به عنوان یک کارگزار مستقل مجدداً به متن مطالعات علوم اجتماعی و سیاسی بازگشته و توانسته است به عنوان یک کارگزار فعال و مستقل در تحولات اقتصادی و اجتماعی نقش مستقل و فعال ایفا نماید. بنابراین نهاد دولت در پروسه توسعه یافتگی از اهمیت بالایی برخوردار است. این مقاله تلاش دارد تا با روش نهادگرایی و با استفاده از منابع اسنادی-کتابخانه‌ای به این سوال محوری پاسخ دهد که علیرغم گذشت بیش از یکصدسال از عمر دولت در ایران، چرا هنوز دولت مدرن به عنوان یک «نهاد» در ایران (خصوصاً در دوره مورد بحث ما یعنی جمهوری اسلامی) شکل نگرفته و در نتیجه نهاد دولت از کارایی لازم در امر توسعه برخوردار نیست. در پاسخ به سوال فوق می‌توان این فرضیه را مطرح نمود: انقلاب اسلامی ایران شروعی انعطاف‌پذیر با پدیده دولت ملی داشت، همچنین قالب دولت ملی به معنای سازوکارها و ساختارهای دولتی شکل گرفته در زمان پهلوی در دوره جمهوری اسلامی نیز حفظ شد. اگرچه ماهیت رژیم در جمهوری اسلامی هویتی اسلامی داشت و حکومت‌ها هم از نظر نهادینگی حقوقی و قانونی برخوردار هستند، اما به علت اولویت اهداف و آرمانهای کلان (نظیر تاسیس امت واحده جهانی) و بقای نقش متغیر درآمد نفت در نظام اقتصادی-سیاسی ایران، پدیده دولت-ملت تکمیل نشده و نهاد دولت از کارآمدی ضعیفی در امر توسعه برخوردار بوده است.

واژه‌گان کلیدی: دولت، توسعه، نهادگرایی، جمهوری اسلامی، نهاد.

۱- دانشجوی دکترای علوم سیاسی دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران (نویسنده مسئول)

مقدمه

موضوع تحول در شکل‌گیری نهاد دولت یا دولت‌سازی در دهه‌های اخیر در بحث توسعه به یکی از چالش‌برانگیزترین مسایل در علوم سیاسی بوده است. براساس نظریات نونهادگرایی چون دیویس و داگلاس نورث، پتر ایوانز، اتول کولی، دیتریش روشمیر و دیگر دولت‌گرایان، دولت به عنوان یک کارگزار مستقل مجدداً به متن مطالعات علوم اجتماعی و سیاسی بازگشته و برطبق واقعیات برخاسته از تحولات صنعتی و توسعه برخی کشورهای درحال توسعه توانسته است به عنوان یک کارگزار فعال و مستقل در تحولات اقتصادی و اجتماعی نقش مستقل و فعال ایفا نماید. بنابراین نهاد دولت در پروسه توسعه یافتگی از اهمیت بالایی برخوردار است.

دستگاه سیاسی و حکومتی در ایران یعنی دولت علیرغم شکل و شمایل مشابه با دولتهای جدید، در زمینه ساخت، شکل‌گیری، تکامل و نهادینگی دولت به معنا و مفهوم دولت جدید، پروسه متفاوتی را از سر گذرانده است. دولت در ایران در بساری مقاطع با کل نظام سیاسی یکی شده و مطالعه کیفیت، ساختار، عملکرد و رفتار آن با مطالعه نظام سیاسی عجین گردیده و تحت تاثیر آن قرار داشته است. در نتیجه نهاد دولت در ایران تنها نهاد مسئول عملکرد سیاسی، اجتماعی و اقتصادی نبوده و مطالعه جامع و آکادمیکی در مورد مطالعه رفتار دولت در ایران خصوصاً در دوره جمهوری اسلامی انجام پذیرفته است.

سوال اساسی که در این پژوهش مطرح می‌شود این است که علیرغم گذشت بیش از یکصدسال از عمر دولت در ایران، چرا هنوز دولت مدرن به عنوان یک "نهاد" در ایران (خصوصاً در دوره مورد بحث ما یعنی جمهوری اسلامی) شکل نگرفته و در نتیجه نهاد دولت از کارایی لازم در امر توسعه برخوردار نیست؟ در پاسخ به سوال فوق می‌توان این فرضیه را مطرح نمود: «انقلاب اسلامی ایران شروعی انعطاف‌پذیر با پدیده دولت ملی داشت، همچنین قالب دولت ملی به معنای سازوکارها و ساختارهای دولتی شکل گرفته در زمان پهلوی در دوره جمهوری اسلامی نیز حفظ شد. اگرچه ماهیت رژیم در جمهوری

اسلامی هویتی اسلامی داشت و حکومت‌ها هم از نظر نهادینگی حقوقی و قانونی برخوردار هستند، اما به علت اولویت اهداف و آرمانهای کلان (نظیر تاسیس امت واحده جهانی) و بقای نقش متغیر در آمد نفت در نظام اقتصادی - سیاسی ایران، پدیده دولت-ملت تکمیل نشده و نهاد دولت از کارآمدی ضعیفی در امر توسعه برخوردار بوده است.»

توضیح اولیه فرضیه این است که دولت سازی در ایران به عنوان یک تصمیم و فرایند کوتاه مدت سیاسی از بالا (در مقایسه با فرایند بلندمدت و از پایین تکوین دولت ملی در اروپا) در عصر مشروطه حاصل شده است، این دولت در عصر رضاشاه پروسه مدرنیزاسیون را به پیش برد. اما نهاد دولت به علت خلاصه شدن در شخص شاه، تکامل نیافته و ویژگی شخصی داشت. دولت در عصر محمدرضاشاه اگرچه تحول و تطور زیادی از نظر عملکرد داشت اما همچنان تحت تاثیر تمرکز منابع قدرت در رژیم شاه بوده و نهادسازی در دولت شکل نگرفته و نهاد دولت از قامت دولت مطلقه خارج نشد، نهادهای ایجادشده در نظام حکومتی در پس دولت رانتیر و نفت محور پهلوی بود. انقلاب اسلامی وقفه ای در تحولات معطوف به ساخت دولت در ایران ایجاد کرد. پس از انقلاب اسلامی تحولات گسترده ای در شکل گیری نهاد دولت ملی جدید حاصل شده ولی کماکان برخی موانع ساختاری نظیر عدم تفکیک ساختاری بین دولت، رژیم و حکومت و همچنین اهداف آرمانی انقلاب اسلامی برمبنای ایده و اندیشه سیاسی تاسیس امت واحده جهانی مانع از تقویت نهاد دولت به معنای نئووبری آن در ایران شده و و برآیند این امر آن است که پروسه توسعه نیز تحت تاثیر آن قرار گرفته است.

نهادگرایی؛ پایه نظری نوشتار

نهادهای سیاسی رسمی ظرفیت های بسیاری برای حذف کردن بدیل های خود دارند. (Elisabeth Cemens and James Cook, 1999) نهادگرایی از رهیافت های اصلی علوم سیاسی بوده است و به گفته برخی متفکران به اندازه مطالعه سیاست قدمت دارد.

اندیشمندان این رشته از ابتدا به دنبال شناخت و تحلیل نهادهای سیاسی و تشخیص عملکردها و تاثیرات آنها و نیز مقایسه آنها با یکدیگر بوده‌اند. از دغدغه‌های اصلی اندیشمندان علم سیاست از آغاز این بوده است که چگونه بهترین نهادهای حکومتی را طراحی کنند تا رفتار فردی را به سوی اهداف بهتر هدایت کنند (Peters, 1999:195). رهیافت و روش نهادی به ارایه گزاره‌هایی در مورد علت و نتایج عملکرد نهادها می‌پردازد. این رهیافت دو درون‌مایه اصلی دارد: اول، فرایند تحول و تطور در نهادهای سیاسی و دوم درهم‌تندگی و نفوذ متقابل سیاست و اقتصاد در ساختار نهادی و رفتار جامعه (الیوت، ۱۳۸۶:۷۶). چنانکه اکشتاین اشاره کرد، طرفداران گرایش قانونی-رسمی در نهادگرایی، قواعد و رویه‌های قانونی را به عنوان متغیر مستقل و کارکرد دموکراسی‌ها را به عنوان متغیر وابسته مورد مطالعه قرار می‌دهند. در واقع آنان قواعد را تجویز کننده رفتار فردی بر می‌شمارند. بدین معنا که رفتار به دلیل یک قاعده مشخص رخ داده است. آنان همچنین ارزش‌ها و از جمله ارزش‌های سیاسی، به عنوان نهاد و دارای ماهیتی هستند که به طور مدام در افراد یک جامعه دستوراتی را مبنی بر اینکه می‌بایست به شیوه‌های مشخص در پی اهداف خاصی باشند را القا می‌کنند. در این صورت نهادها به صورت عواملی که حاصل اجزای هنجاری هستند مورد مطالعه قرار می‌گیرند. (مارش و استوکر، ۱۳۷۸: ۸۹-۹۰)

در واقع نگرستن به قواعد، رویه‌ها، مقررات و هنجارها و حتی سازمان‌ها به عنوان نهاد و به عنوان متغیر مستقل، رهیافتی است که ابزار و فصل مشترک روش بسیاری از تحلیل‌گران تاریخی و حقوقدانان به عنوان پژوهشگر نهادگر است. داگلاس نورث از مهم‌ترین نظریه پردازان نهادگرایی در کتاب "ساختار و دگرگونی در تاریخ اقتصادی" مفهوم ساختار را برای چارچوب نهادی برگزیده است (نورث، ۱۳۸۹: ۲۲۹/۳۶۰ North, 1994). وی به نهاد به صورت گسترده‌ای می‌نگرد که براساس آن مفهوم نهاد عبارت می‌شود از «چارچوبی که تعاملات انسانی در آن رخ می‌دهد» (وندنبرگ، ۱۳۸۵: ۳۰۷). چنین تعریفی

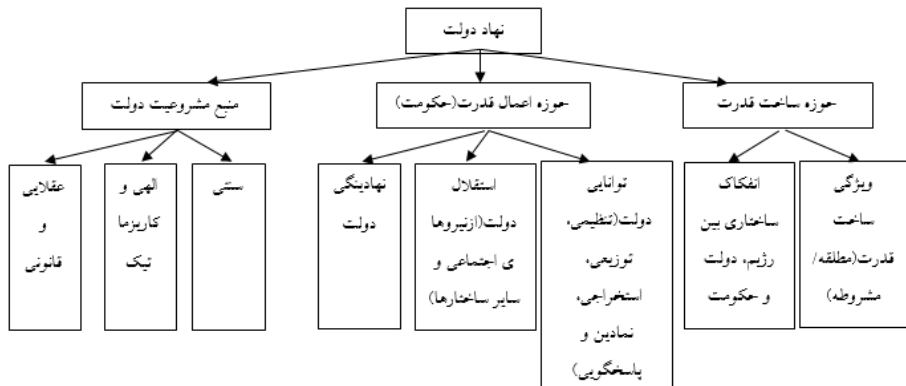
دربردارنده قلمرو وسیعی از زمینه های مبادلات در بخش خصوصی، موضوعات بین سازمانی و درون سازمانی، محیط حقوقی، ضوابط سیاسی و نیز فرایندهای وسیع فرهنگی، اجتماعی و شناختی ای می شود که ساخت های هنجاری را فراهم می آورند و در نتیجه تعاملات انسانی را هدایت و شکل می دهند. نورث، همچنین نهادها را به مثابه "قواعد بازی" در جامعه مورد تحلیل قرار می دهد. به عبارت دیگر آن را به معنای قیودی که از جانب بشر برای شکل بخشیدن به روابط متقابل انسانی وضع می شوند به کار می برد (نورث، ۱۹:۳۷۷).

پیتر ایوانز از جمله نهادگرایانی است که بر نقش دولت و زمینه نهادی بر توسعه اقتصادی تاکید می کند و این دیدگاه چارچوب نظری اصلی این پژوهش را تشکیل می دهد. براساس این قرائت از رهیافت نهادی، تصمیمات دولت متکی به بستر نهادی است و این بستر مرکب از الگوی پیچیده ای از کنش گر است که در ساختارهای اجتماعی تجسم می یابند. اقدامات دولت و پیامدهای آن برای توسعه در بستری امکان پذیر است که دولت در آن غوطه ور می باشد. تحلیل نهادی تطبیقی که خود ایوانز به کار می گیرد، از بررسی تفاوت بسترها آغاز می شود و سپس یافتن قانونمندی های اساسی را هدف قرار می دهد. این دیدگاه برخلاف دیدگاه های نوئلیبرال و نوفایده گرایی که دادوستد در بازار را امری طبیعی قلمداد می کنند که به کمترین شالوده نهادی نیاز دارد، گستره وسیعی از اقدامات دولت را برپا پاگیری و ثبات دادوستد در بازار ضروری قلمداد می کند (ایوانز، ۱۳۸۲: ۷۱-۸۹ به نقل از دلفروز، ۱۳۹۳: ۲۲).

واحد تحلیل در این مقاله «نهاد دولت» می باشد. منظور از دولت در اینجا دولت جدید است، دولت و موانع ساختاری تکمیل ساخت دولت (دولت سازی) به عنوان متغیر مستقل در نظر گرفته شده است. منظور همان تعریف نئووبری از دولت است: «سازمان دارای مزیت نسبی در انحصار کاربرد مشروع قدرت فیزیکی در سرزمین تحت حاکمیت یا قلمرو خود» (ر.ک: گل محمدی، ۱۳۹۲: فصل ۲). مضاف بر آن، دولت در نقش «نهاد» دارای

انفکاک ساختاری از «رژیم» و «حکومت» بوده و بر کل نهادهای حکومت مداری شمولیت دارد. این دولت به لحاظ ساخت قدرت، اعمال قدرت و منبع مشروعیت دارای ویژگیهایی می‌باشد که در قالب مدل پژوهشی زیر ارائه می‌شود:

مدل پژوهشی:



فراز و فرود تحولات "نهاد دولت" در دوره جمهوری اسلامی

انقلاب اسلامی ایران پس از دوره طولانی از درگیری و اعتراض و تظاهرات خیابانی علیه نظام شاهنشاهی به ثمر نشست. از مجموع سه ستونی (ارتش، بروکراسی و دربار) که دودمان پهلوی برای تقویت دولت خود ایجاد کرده بودند، ارتش از کار افتاده و فلج شده بود. بروکراسی به انقلاب پیوست و پشتیبانی دربار نیز به شدت سردرگم و دستپاچه شده بود. صدای مردم نشان داد که بسیار قوی‌تر از سلطنت پهلوی است. به واضح‌ترین تبیین می‌توان ادعا کرد انقلاب اسلامی نمود ناکارآمدی دولت پهلوی بر مبنای فرضیه این پژوهش است. چنانچه دولت پهلوی از توانایی‌های تنظیمی و توزیعی و خصوصاً توانایی پاسخگویی برخوردار بود و ارتباط خود را در عین استقلال در اتخاذ سیاست‌های کلان با جامعه برقرار می‌کرد و به عبارتی جامعه را نمایندگی می‌کرد و در نتیجه این امور دولت پهلوی از حکومت و رژیم به طرز معناداری دارای مرزبندی مشخص می‌بود، نمی‌توان گفت که وقوع انقلاب اسلامی تحت تاثیر جدی قرار نمی‌گرفت. انقلاب اسلامی نتیجه و

پیامد صداهایی بود که تا آن زمان اجازه ورود به کریدورهای قدرت نداشت. در نتیجه انقلاب اسلامی را می توان نشانه ناتوانی و ناکارآمدی دولت پیشین به معنای گفته شده دانست (صحرایی، ۱۳۸۹: فصل ششم).

الف) دولت سازی و نهادسازی در جمهوری اسلامی

در یک جمع بندی اولیه از نظر نهادسازی های حوزه دولت می توان گفت که نهادهای ذیل در دهه های سه گانه یا چهار مقطع دولت های جمهوری اسلامی ایران پس از انقلاب شکل گرفتند:

۱- در دهه اول انقلاب و تحت تأثیر متغیر جنگ و رهیافت عدالتگرا، برخی نهادهای اقتصادی و سیاسی و فرهنگی و همچنین نهادهای نظامی، انتظامی و امنیتی شکل گرفتند. مصادیق آن عبارتند از در حوزه اقتصادی: تأسیس سازمان بسیج اقتصادی، مراکز تهیه و توزیع کالا، سازمان بازرگانی دولتی، تعاونی های شهر و روستا؛ در حوزه عمرانی: جهاد سازندگی؛ در حوزه فرهنگی: سازمان تبلیغات اسلامی؛ و مهم ترین نهادهای متناسب با فضای انقلابی شامل نهادهای نظامی، انتظامی و امنیتی نظیر کمیته های انقلاب اسلامی، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، وزارت اطلاعات؛ در تشکیلات ستادی دولت هم نهاد ریاست جمهوری و نهاد رهبری شکل گرفت. معنای این گفته شکل بندی جدید ساختار و سازمان های دولت نیست بلکه سازمان های دولت تداوم دارند ولی تغییرات فوق به آنها افزوده شده و یا جایگزین برخی سازمان های بدنام دوره قبل مانند ساواک شده اند. در شمار نظامیان نیز افزایش شمار نظامیان بسیج و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و تبدیل این نهاد در سطح وزارتخانه به وقوع پیوست. دولت در این مقطع تحت تأثیر انقلاب اسلامی و ملاحظات امنیتی آن است. پیروزی انقلاب اسلامی و تلاش برای ایجاد وحدت و انسجام داخلی، رفع چالش های سیاسی، فرهنگی، منطقه ای و بین المللی برخاسته از انقلاب اسلامی، دفع تهدیدات

خارجی و مقابله با متجاوزان جنگ تحمیلی بر نهادهای حوزه دولت شدیداً موثر است (دلفروز، ۱۳۹۳: ۲۴۵-۲۴۰).

۲- در دهه دوم انقلاب و تحت تأثیر نوسازی اقتصادی و رهیافت رشد اقتصادی، نهادهای اقتصادی بیشتری شکل گرفتند. نهادهای حوزه خصوصی سازی، یکسان سازی نرخ ارز در حوزه اقتصادی و تشکیل خانه‌های فرهنگ و اجرای قانون احزاب و تأسیس احزاب مختلف سیاسی و اصلاح و تدوین و تصویب قانون شوراهای اسلامی شهر، شهرک و روستا که قابلیت اجرا داشته باشد. دوره اول شوراهای اسلامی شهر و شهرک و روستا در سال ۱۳۷۷ در زمان ریاست جمهوری سید محمد خاتمی برگزار گردید. ادولت در دهه دوم انقلاب اسلامی به دولت سازندگی معروف است چون عمده ترین اولویت دولت بازسازی خرابی‌های ناشی از جنگ تحمیلی، وضعیت معیشت مردم و سامان دهی اقتصادی است. اگرچه سیاست‌های دولت (عمدتاً در دوره اکبر هاشمی رفسنجانی)، وضعیت اقتصادی مطلوبی را به بار نیاورده است و نهادهای حوزه دولت توسعه - محور نیست.

۳- در دهه سوم انقلاب یا در زمان دولت‌های هفتم و هشتم و تحت تأثیر رهیافت توسعه سیاسی، نهادهای سیاسی جامعه مدنی و مشارکت سیاسی شکل گرفتند. مصادیق آن در ارکان چهارم دموکراسی یعنی مطبوعات (تعداد مطبوعات و شمارگان آنها در این دوره افزایش بسیار قابل توجهی داشته است)، انتخابات پر رونق (نرخ رشد بالای مشارکت مردمی در انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۳۷۶ که برابر با ۷۲ درصد بود)، شوراهای شهر و شهرک و روستا (برای اولین بار در سال ۱۳۷۷ برگزار شد)، تعاملات بین‌المللی از طریق

۱. پیش از آن دو بار برای برگزاری انتخابات شوراها اقدام شده بود: یکی در سال ۱۳۵۸ که انتخابات آن باطل شد و دیگری در سال ۱۳۶۰ که دولت در صدد برنامه ریزی برای برگزاری انتخابات شوراها بود اما عمده استانداران استان‌های کشور، به علت شرایط جنگی در کشور موافق با برگزاری آن نبودند (مجموعه مدون شده اسناد انتخابات وزارت کشور، ایرج همتی و تیمور بیش‌رگنبندی، ۱۳۸۴)

طرح گفتگوی تمدن‌ها (سال ۲۰۰۱ به عنوان مثال گفتگوی تمدن‌ها نامگذاری شد) متبلور گشت.

۴- در دهه چهارم انقلاب و هم‌زمان با دولت‌های نهم و دهم مجدداً نهادهای رهیافت عدالتگرا و کاهش فقر و خدمات عمومی رشد کردند. طرح‌های سهام عدالت، هدفمندی یارانه‌ها، مسکن مهر و صندوق مهر امام رضا(ع) از این دسته‌اند. طرح‌های دولت در این دوره با توجه به عدم سنخیت آن با توان و بنیه مالی دولت و عدم تناسب آن با استانداردها و مفروضات علمی اقتصادی و برنامه‌های توسعه‌ای و همچنین تعارض آن با قوانین بالادستی توفیقی در اجرا پیدا نکرد و وضعیت اقتصادی جامعه را بهبود نبخشید (دلفروز، ۱۳۹۳: ۲۹۵-۲۸۰).

نمودار دولت‌سازی و نهادسازی در دوره جمهوری اسلامی

شاخص‌های نهادسازی حوزه دولت	دولت‌های سوم و چهارم (میرحسین موسوی)	دولت‌های پنجم و ششم (هاشمی رفسنجانی)	دولت‌های هفتم و هشتم (سید محمد خاتمی)	دولت‌های نهم و دهم (دکتر احمدی نژاد)
نهادسازی امنیتی	+	-	-	-
نهادسازی اقتصادی	+	+	-	+
نهادسازی سیاسی	-	-	+	-
نهادسازی خدمتی	+	-	-	+

آیا با وقوع انقلاب اسلامی نگرش به دولت ملی به کلی دگرگون شده است؟ یا اینکه جمهوری اسلامی نیز روند ناتمام دولت - ملت‌سازی در عصر پهلوی را ادامه داده و آن را کامل‌تر نموده است؟ ایده محوری این است که جمهوری اسلامی هر چند به لحاظ هویتی، ارزشی، و هنجاری تفاوت‌های بسیاری با حکومت پهلوی دارد، اما روند دولت - ملت‌سازی را که به طور رسمی از زمان پهلوی اول آغاز شده بود به سبک خود و مطابق با هنجارهایش ادامه داد. نکته آنجاست که با توجه به نقاط قوت و ضعف حکومت پهلوی و جمهوری اسلامی در فرایند دولت - ملت‌سازی، نمی‌توان از پیشرفت‌های چشمگیر جمهوری اسلامی در این مسیر سخن گفت (ملایی و ازغندی، ۱۳۹۰).

ب) انقلاب اسلامی و پدیده دولت مدرن

انقلاب اسلامی و پس از آن جنگ تحمیلی عراق علیه ایران و وقایع کوچکتری نظیر گروگانگیری که به مثابه اعلان جنگ به آمریکا بود (دیگار و دیگران، ۱۳۷۸) عواملی بودند که به تعبیر میگردال می‌توان گفت بار دیگر شرایط لازم را برای شکل‌گیری دولتی نیرومند در ایران فراهم آورد. با این حال از آنجا که شروط کافی برای تکوین چنین دولتی وجود نداشت، در دوره مورد نظر بیش از آنکه شاهد حرکت دولت مطلقه مدرن پهلوی به سمت مراحل متکامل‌تر تاریخی آن باشیم، کندی و در مواردی حتی واگشت‌هایی در این مسیر را نظاره‌گر بوده‌ایم. دولت پس از انقلاب نیز در هیأت و قالبی جدید مجبور به انجام کار ویژه‌ای ناتمام دولت مطلقه پهلوی بوده است. انجام این کارویژه نیز مستلزم تقویت و به‌کارگیری ابزارهایی چون ایدئولوژی، نفت و گسترش دیوانسالاری اداری - نظامی بوه است. از آنجا که طبقه متوسط نوین و به ویژه بورژوازی صنعتی (به علت فقدان شرایط ذهنی و عینی) نتوانست در زمان پهلوی موقعیت خود را در برابر طبقات سنتی تثبیت نموده و دوره گذار را تحت رهبری دولت مطلقه پهلوی دوم به طور کامل به انجام رسانده و نظام سیاسی مطلوب خود را پدید آورد، نیروهای قدرتمند جامعه شبکه‌ای به امید بازیابی حوزه‌های کنترل اجتماعی از دست رفته خود در ائتلاف با بخش‌هایی از طبقات مدرن (به امید دستیابی به فضای سیاسی بازتر) انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ را رقم زدند. استمرارگری این نیروها ترکیبی چندپاره بود تا یک استراتژی منسجم معطوف به تحول، در این میان نیروهای اسلامگرا و در رأس آنها روحانیون، مقبول‌ترین، مشروع‌ترین و جذاب‌ترین بخش این گفتمان اسلامی جدید به شمار می‌آمدند. از این رو در فردای پس از انقلاب و در مقایسه با سایر نیروهای ائتلاف، مشکل کمتری برای قبضه کنترل اجتماعی پیش‌رو داشتند.

به لحاظ تطبیقی و مقایسه‌ای بین نظام جمهوری اسلامی ایران و رژیم پهلوی در برخورد با مسئله مدرنیته و تجدد باید گفت، به زعم بسیاری از محققین، جمهوری اسلامی بهتر از هر رژیم دیگری در راه ورود به تجدد گام برداشته است (نقیب‌زاده، ۱۳۸۶: ۱۸۵). مقدمه

این ورود همراه شدن با توده های مردم بوه است. بزرگترین ویژگی انقلاب اسلامی تمرکز آن بر هویت دینی و ملی بوده است. نظام نوپای جمهوری اسلامی خود را مسئول و پاسخگو به نیازهای مردم معرفی کرده است. ویژگی دیگر نظام جمهوری اسلامی این است که در آن روحانیت شیعه مسئولیت اداره جامعه را در قالب پدیده نوغربی یعنی دولت به عهده گرفته است. در حالی که روحانیت قبلاً از مدافعان سنت و موانع جدی سر راه تجدد افسار گسیخته غربی بود. از سوی دیگر مسئولان دولت جمهوری اسلامی در استفاده از عقلانیت ابزاری به عنوان رکن اساسی تجدد غربی استفاده مزید می کنند و روحانیت را مسئول تطابق قوانین با شرع و قانون اساسی گماشته اند. یعنی موازی نو مصالح و تصمیمات روز را با سنت و شرع تطبیق می دهند. بهره برداری از عنصر عقلانیت در این حوزه و امتزاج این دو رویکرد از استراتژی ها و ظرفیت های جمهوری اسلامی ایران بوده است. الیویه روا معتقد است روحانیت شیعه پس از آنکه از حالت یک گروه سیاسی خارج و عهده دار دولت شد به سرعت در راه تکوین دولت مدرن گام برداشت و خلاصه آنکه انقلاب به تقویت دولت ملی انجامید.

چارچوب کلی تئوری این فصل اینگونه تعریف شد که فهم تحول و تطور شکل گیری نهاد دولت در دوره جمهوری اسلامی مستلزم شناخت چند عنصر یگر است. یکی جمهوریت که در عنوان جمهوری اسلامی نهفته است و قانون اساسی را به این بهانه مورد بررسی اجمالی قرار می دهیم و به این جمع بندی می رسیم که قانون اساسی مانعی برای توسعه نهادهای دولت به منظور توفیق آن در پیشبرد استراتژی توسعه ملی در ایران نیست، دوم روحانیت که به عنوان نهادی که تا کنون در جامعه ایران به عنوان طبقه و طیفی که پاسدار سنت ها بوده و اکنون سکان قدرت را در اختیار دارد و از این رو اندیشه و تفکر نخبگان آن مستقیماً بر تحولات سیاسی به طور اعم و بر شکل گیری نهاد دولت موثر است. در این میان احتمالاً به رویکرد امام خمینی (ره) به عنوان بنیانگذار انقلاب و موثرترین شخص از این گروه نخبگان سیاسی اشاره می شود و به این نکته ختم می شود که نخبگان روحانی

جمهوری اسلامی و در رأس مهم‌ترین و موثرترین آنها بنیانگذار انقلاب اسلامی و جانشین وی همانگونه که در آثار و نوشته‌های آنها تعمق می‌شود، رشد و تعالی جامعه و تکامل مادی و معنوی انسان به عنوان هدف اصلی و تمامی برنامه‌ها و دستورالعمل‌های صادره به عنوان راهکارهای حصول به آن هدف مقوم موضوع استراتژی ملی توسعه در ایران خواهد بود. نمونه بارز این امر اخیراً در نامگذاری سال‌ها، در تأکید بر سند چشم‌انداز و تحقق اهداف برنامه اصل ۴۴ قانون اساسی مشهود است. و در نهایت متغیر نفت نیز که همچنان بر ساختار اجتماعی و اقتصادی و سیاسی ایران موثر است در ارتباط با پدیده دولت مورد واکاوی قرار می‌گیرد و به این جمع‌بندی خاتمه پیدا می‌کند که نهادهای نفتی همچنان در دوره جمهوری اسلامی بر نهادهای دولت مقدم‌اند. اگر سه عنصر پیش‌گفته یعنی جمهوریت، اسلامیت، و روحانیت در تطابق و سازگاری کامل با تکمیل پروسه نهادسازی‌های حوزه دولت برای توسعه هستند، اما متغیر نفت همچنان آثار زیانبار خود را بر نهادهای حوزه دولت می‌گذارد. نفت در ایران همچنان در عمل به عنوان درآمد و نه سرمایه‌نگریسته می‌شود و در درآمدهای دولت که در قوانین سالانه بودجه نمود دارد عمده‌ترین منبع درآمدی است و سهم بالای ۵۰ درصدی دارد. این امر منافع آن می‌شود که دولت مبتنی بر مالیات و درآمدهای برخاسته از جامعه باشد، تالی این امر این است که رابطه دولت و جامعه همبستگی تمام پیدا نمی‌کند و دولت خود را نیازمند تمام و کمال جامعه نمی‌بیند. این امر مانع از وثیق شدن و رابطه تعاملی نزدیک دولت و جامعه می‌شود و در نتیجه از وابستگی تام تمام دولت به جامعه می‌کاهد. وجود این وضعیت و تداوم آن مضر مانع حرکت در مسیر توسعه است. در بخش نتیجه‌گیری این موضوع تأکید خواهد شد که نهادهای دولت-ملت به عنوان سنگ بنای پیشبرد پروسه توسعه بایستی بیش از هر نهاد دیگری شکل بگیرند و نبایستی وامدار حوزه‌ای غیر از ملت باشند.

ج) انقلاب اسلامی و تغییر رژیم

در بدو پیروزی انقلاب دولت موقت به دستور رهبر انقلاب و به نخست وزیری مهدی بازرگان و متشکل از کهنه کارانی از جنبش ناسیونالیستی مصدق تشکیل گردید. تقریباً سایر وزاری دولت مصدق نیز از همین دست اعضای جبهه ملی بودند. امام خمینی (ره) به گفته پرواند آبراهامیان (۱۳۸۹) به منظور اطمینان خاطر کارکنان بوروکراسی دولتی (وزارتخانه ها و همچنین نیروهای مسلح) دولت موقت را تشکیل داده بود. او خواستار برکناری شاه بود نه برچیدن مجموعه دولت. روحانیت پس از انقلاب اسلامی موفق به تشکیل دولت شده بود. چیزی که تا این زمان در ایران رخ نداده بود و نقش روحانیت در پاسداری از سنت ها و در حیات سیاسی و اجتماعی ایران از زمان صفویه تا کنون تداوم داشت. لذا در روزهای پایانی انقلاب به دستور امام خمینی شورای انقلاب و کمیته مرکزی تشکیل گردید. شورای انقلاب در مقام محافظ دولت موقت عمل می کرد و کمیته مرکزی، کمیته های محلی و پاسدارهای عضو آنها را که در بسیاری از مساجد سراسری کشور حضور داشتن در خود جای داد. سپس بی درنگ پس از سرنگونی شاه یک دادگاه انقلاب به منظور نظارت بر دادگاه های ویژه ای که در سراسر کشور شکل گرفته بودند. تشکیل گردید. همچنین در قم یک دفتر مرکزی ائمه جمعه و مساجد تشکیل شد که وظیفه تعیین امامان جمعه مراکز استان ها را بر عهده داشت. برای نخستین بار یک نهاد روحانی مرکزی نظارت بر ائمه جمعه استان ها را بر عهده گرفت. تا اینجای کار نظام سیاسی نوپای جمهوری اسلامی نشان داده است که به راحتی از عهده نهادسازی های معطوف به ایجاد نظم، پاکسازی نظام قدیم و قضاوت در اجرای قوانین برآمده است.

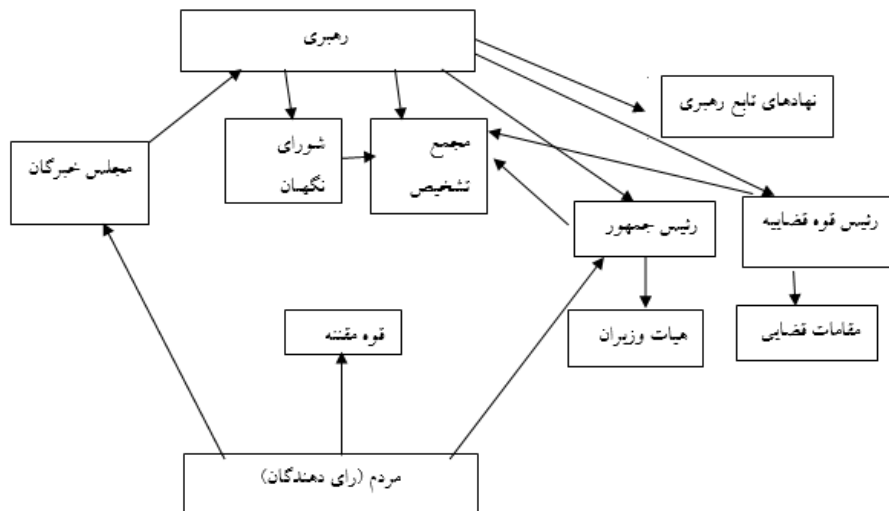
بنابراین شاید بتوان دوره چهار دهه حیات سیاسی جمهوری اسلامی را از نظر ایجاد نهادهای سیاسی و دولت به چهار دوره زیر تقسیم کرد: ۱- دوره تدوین قانون اساسی و شکل گیری نهادهای انقلابی؛ ۲- دوره تثبیت انقلاب و نوسازی اقتصادی؛ ۳- دوره رفرم

سیاسی و تقویت نهادهای سیاسی؛ ۴- دوره بازگشت به تقاضاهای حداقلی (ر.ک: آبراهامیان، ۱۳۸۹: فصل ششم).

وقتی در دوره جمهوری اسلامی ایران از دولت صحبت به میان می‌آید بایستی به شمار عدیده‌ای از نهادها و سازمان‌ها اعم از وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی اشاره کنیم که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند و در قالب قوه مجریه بخشی از وظایف این قوه یا حکومت را عهده‌دار هستند. به علاوه نهادهای تحت نظارت و مدیریت مجلس شورای اسلامی، قوه قضاییه یعنی دادگاه‌ها که وظیفه رفع اختلافات را به عهده دارند و غیر از آن نهادهایی شامل مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، مجلس خبرگان، نهاد رهبری و سازمان‌ها و بنیادهای تابعه شامل بنیاد شهید، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، بنیاد مستضعفان و جانبازان، سایر بنیادها و موسساتی که مستقیماً ذیل قوای سه‌گانه نیستند ولی بخشی از نظام مدیریتی جامعه به حساب می‌آیند، که تشکیل دولت در ایران دوره جمهوری اسلامی را می‌دهند. همانطور که تا کنون بحث آن شده است. در اینجا منظور از دولت اصطلاح تخصصی دولت ملی (The state) است، که با حکومت (Government) به معنای قوه مجریه و ریاست جمهوری متفاوت و از ساختار کلان‌تر رژیم (Regime) منفک می‌گردد. تفکیک اینها از یکدیگر در هر جامعه به میزان توسعه یافتگی آن جامعه از نظر سیاسی و انفکاک ساختاری آن در این حوزه‌ها بستگی دارد. طبعاً دولت در فردای انقلاب اسلامی از نظر سازمانی و تشکیلاتی بسیار وسیع‌تر و گسترده‌تر از دولت قبل از انقلاب بوده است. آمارهای کارمندان دولت و به‌طور کلی کسانی که از دولت ارتزاق می‌کردند از ۲۰۰ هزار نفر موقع انقلاب اسلامی به حدود ۷۰۰ هزار نفر در اواخر دهه ۱۳۶۰ و ۸۵۰ هزار نفر در اواخر دهه ۱۳۸۰ حکایت دارد. دولت با ساختار نفتی که تقریباً تغییرات کمی در آن دیده می‌شود همچنان توزیع نفت را در درآمدهای خود و در هزینه‌ها مدنظر داشته و بخش زیادی از هزینه‌های دولت منوط به درآمد نفت است.

قانون اساسی جمهوری اسلامی متشکل از ۱۷۵ اصل تدوین یافت و مردم در همه پرسی قانون اساسی در دوازدهم فروردین ۱۳۵۸ با بیش از ۹۸ درصد آرا به آن رأی مثبت دادند. مهم ترین کارکرد نظام سیاسی در حوزه دولت یعنی تدوین قانون صورت تحقق به خود یافته بود. اما ساختار قدرت در قانون اساسی جمهوری اسلامی چه وضعیتی دارد؟ و ظرفیت قانون اساسی در دولت سازی چگونه بوده است؟

مدل الگوی ساده توزیع قدرت در ایران بر مبنای قانون اساسی (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۲۹۴)



قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که پیش نویس آن به مجلس بررسی نهایی قانون اساسی برای تجدید نظر داده شده بود، در نهایت از ۱۷۵ اصل تشکیل گردید. که اصلاحات زیادی خصوصاً در سال ۱۳۶۸ - حدود ۴۰ اصلاحیه- بر آن زده شد. قانون اساسی جمهوری اسلامی اصل تفکیک قوا را به رسمیت شناخته و وظایفی را برای رئیس جمهور و دولت و همه ارکان آن اعم از قوه مجریه و مقننه و قضائیه تعیین کرده بود. عمده ترین موضوع تأکید بر مفهوم ولایت فقیه در آن و اختیارات رهبری است که به ولایت فقیه سپرده شده است. از جمله اختیارات ولی فقیه یا رهبر انقلاب اسلامی تعیین سیاست های کلی نظام جمهوری اسلامی، نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام، حل اختلاف

و تنظیم روابط قوای سه‌گانه، عفو و بخشش محکومین، عزل رئیس‌جمهور و تنفیذ حکم ریاست‌جمهوری پس از انتخاب مردم، از دیگر وظایف رهبر است. رهبر همچنین فرماندهی کل قوا، اختیار اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها، تعیین فرماندهان نظامی و همچنین تشکیل شورای امنیت ملی را بر عهده دارد. افزون بر این اختیار دارد مقامات ارشد دیگری را خارج از ساختار رسمی دولتی تعیین کند. از جمله رئیس سازمان صدا و سیما، رئیس دفتر ائمه‌جمعه، روسای نهادهای جدید روحانی، تعیین رئیس بنیاد مستضعفان، انتصاب رئیس قوه قضائیه، و از همه مهم‌تر تعیین شش تن از فقهای شورای نگهبان از مجموع ۱۲ عضو این شورا بر عهده رهبر است. شورای نگهبان می‌تواند قوانین مغایر با قانون اساسی یا شرع مجلس را ملغی کند و همچنین نامزدهای مقامات عمومی - از جمله نمایندگان مجلس - را مورد بررسی قرار دهد. این حوزه اختیارات رهبری جمهوری اسلامی که همان ولی‌فقیه است که همچنین برخی اختیارات نهادهای تابعه نهاد رهبری از جمله شورای نگهبان می‌تواند در کارکرد دولت در سیاست‌گذاری و قانونگذاری موثر واقع شود. از این رو ساختار قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در حوزه قانونگذاری دولت موثر است و قانون اساسی تزامنی برای پیشبرد نهادها و ساختارهای دولت ایجاد نمی‌کند. از سوی دیگر قانون اساسی بر بسیاری از ارکان دموکراسی صحه گذاشته است. رأی‌دهندگان اعم از کلیه بزرگسالان و از جمله زنان می‌توانند به طور مستقیم و با رأی مخفی رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس، اعضای شوراهای استان و محلی همچنین نمایندگان مجلس خبرگان را انتخاب کنند (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۲۸۹-۲۹۹).

د) تغییر ساخت قدرت در دوره ج.ا به شکل قدرت منطف و دموکراتیک

یکی از بهترین روش‌های فهم ماهیت و ساختار قدرت سیاسی و همچنین مکانیسم عملکرد دولت در ایران پس از انقلاب اسلامی، همانطور که تا حدودی ذکر شد مراجعه به قانون اساسی است. قانون اساسی نظام سیاسی جدید در شرایطی تدوین یافت که توازن

نسبی میان نیروهای مختلف برقرار بود و هیچ گروهی قادر به حذف گروه دیگر نبود. اگرچه نیروهای سنتی در مجموع دست بالا را داشتند. بازتاب این توازن، حضور و همنشینی ساختارهای تئوکراتیک و دموکراتیک در نخستین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. ساخت قدرت سیاسی ایران پس از انقلاب، ساخت یکدست و یگانه ای است و برخلاف رژیم سابق که قدرت در دست یک فرد متمرکز بود، شاهد تکثر و تعدد کانون‌های قدرت هستیم. ساخت ستونی سیاسی نظام جمهوری اسلامی ایران ترکیبی از نهادهای مدرن و نهادهای حاصل از تجدد است مثل پارلمان، نهاد ریاست جمهوری، شورای نگهبان و ... به بیان دیگر انبوهی از مراکز قدرت رقیب، نسبتاً خودمختار و تقریباً مرتبط، سیاست و حکومت جمهوری اسلامی ایران را رهبری می‌کنند. برخی از این مراکز قدرت ریشه در قانون اساسی و قوانین مدون دارند و برخی دیگر غیر رسمی بوده، حول محافل مذهبی-سیاسی مرتبط با نخبگان حاکم (که به دو جناح ایدئولوژیکی متفاوت تقسیم می‌شوند) و یا پیرامون نهادهای انقلابی و نیروهای امنیتی گرد آمده‌اند. از آنجا که این مراکز قدرت از ساختار سلسله‌مراتبی برخوردار می‌باشند پیوندهای افقی ناچیزی بین آنها وجود دارد. اما ویژگی سلسله‌مراتبی ساختارهای قدرت در این دوره وقتی با وجود تأثیر نهاد رهبری در آنها مد نظر قرار گیرد، مانع از شکنندگی آن و تفوق انحصار گونه یکی بر دیگری می‌شود.

به طور کلی انقلاب اسلامی ماهیتی سیاسی داشت نه اجتماعی، از این رو در فورماسیون اجتماعی کشور دگرگونی خاصی رخ نداد. همانطور که می‌گدال اشاره می‌کند، جالب‌ترین و ظریف‌ترین الگوهای تحول یا سکون سیاسی حاصل سازش دولت با سازمان‌های قدرتمند جامعه است. روحانیون با هدف بازگرداندن تعادل و تثبیت نظم و سلسله‌مراتب اجتماعی ائتلاف محکمی از طبقات پایین و متوسط سنتی زیان دیده از پروژه نوسازی دوره پهلوی برقرار کردند (سمیعی، ۱۳۸۵: ۳۴۴).

نکته مهم دیگر در مورد دولت در دوره جمهوری اسلامی، تراکم و تعارض کار ویژه های دولت در این دوره است. پس از انقلاب وارد عصر جمهوریت شدیم. این دولت هم زمان باید کار ویژه های دولت مشروطه (اعم از تجدید قدرت و قانونمد کردن آن)، دولت مطلقه (برقراری نظم و امنیت و کاربست اقتدار در عالی ترین وجه آن در قالب پلیس و ارتش برای دفع شر داخلی و خارجی) و دولت جمهوری (در پیش گرفتن سیاست های توسعه پایدار و دموکراسی) را به انجام می رساند که البته نه شرایط داخلی و نه مقتضیات بین المللی فرصت و امکان تحقق هم زمان چنین کار ویژه ای را به دولت نوپای انقلابی نمی دهد. از این رو دولت به ناچار برای حفظ سیستم و همچنین ثبات اجتماعی مجبور به تقویت و کاربرد ابزارهای خاص اجتماعی می باشد.

دولت پس از انقلاب به معنای اخص کلمه یعنی نهادهای متمایز و مستقل از سایر نهادهای اجتماعی، خودمختار و تمرکزگرای با اجزای هماهنگ و دارای نظم و ترتیب است، اما آرایش سلسله مراتبی دولت، آن را در معرض رقابت های جناحی قرار می دهد. در چنین شرایطی استراتژی ائتلاف و توازن گروه ها برای حفظ ثروت و قدرت (الگوی رانت جویی) بر استراتژی توسعه اقتصادی پیش می جوید و در عرصه سیاسی روابط حامی پیرو و پیوندهای عمودی جای ساز و کارهای نهادین رقابت و پیوندهای مشارکت افقی را می گیرد. (سمیعی، ۱۳۸۵: ۳۴۵). این وضعیت البته در همه دوره ها مشترک و حاکم نبوده است.

در دهه اول پس از انقلاب اسلامی «نهاد دولت» در ایران بر سه پایه آرمان عدالت - محور از آرمان های انقلاب اسلامی، مقابله با تهاجم خارجی و مدیریت جنگ ایران و عراق و استراتژی اقتصادی فرهنگی قابل تحلیل است. فعالیت دولت و نهادسازی دولت پیرامون سه رهیافت فوق الذکر است. دولت سازی در ایران تحت الشعاع مسئله جنگ و تحقق عدالت اجتماعی است. برنامه ای برای عملکرد دولت وجود ندارد و برنامه چهار ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی که در اوایل دهه ۱۳۶۰ تدوین شده

است. تا سالهای ۱۳۶۸ از مجلس شورای اسلامی خارج نمی شود. نهادهای ایجاد شده در حوزه اقتصاد مانند توزیع کوپن، دفترچه بسیج اقتصادی خانوار و نهادهای حوزه نظامی و انتظامی و امنیتی مانند تشکیل ارتش ۲۰ میلیونی، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و جهاد سازندگی برای پوشش دادن به آرمان های عدالت طلبانه انقلاب اسلامی و مدیریت مقابله با تهاجم خارجی (جنگ تحمیلی) ایجاد شده اند (به نقل از صحرایی، ۱۳۸۹: ۲۱۸-۲۲۱).

در دهه دوم انقلاب اسلامی که مصادف به دولت های اکبر هاشمی رفسنجانی است، دولت ایفاگر نقش های اقتصادی نوسازی پس از جنگ است. در این ارتباط نظریه های مختلفی وجود دارد. ضرورت توسعه نظام سیاسی، اقتصادی، اجتماعی جامعه ایران با توجه به گذشت بیش از یک دهه از انقلاب اسلامی، با توجه به تحولات منطقه ای و جایگاه ایران به لحاظ مقایسه ای با کشورهای با ساختار و جایگاه مشابه در منطقه و نظام بین المللی به شدت احساس می شود، نهاد برنامه ریزی در قالب برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی می رسد - اگرچه در سال ۱۳۶۱ به مجلس داده شده بود. رشد اقتصادی در جایگاه مطلوبی قرار ندارد، دولت تنها نهاد برنامه ریزی در کشور شده است. چارچوب و ساختار نظام یعنی نهاد دولت همان وضعیت قبلی است با این وجود استقلال و طرفیت دولت بیشتر شده است. به لحاظ سیاسی دولت در دهه دوم انقلاب به دولت اقتدار گرای بوروکراتیک (بشیریه، ۱۳۸۰: ۴۸) نزدیک شده است، در اینجا یعنی هم از اقتدار لازم برخوردار است و هم از بوروکراسی بهره مند است. نهادسازی دستگاه دولت معطوف به نوسازی است. اصطلاحات اقتصادی و نوسازی پس از جنگ تحمیلی دولت را وارد عرصه نهادسازی اقتصادی کرده است، ولی نهاد دولت در حوزه خود همچنان دولت ضعیفی است.

در دهه سوم انقلاب که دولت های سید محمد خاتمی نیز تغییر در گرایش دولت ایجاد می کنند، کیفیت و غلظت نهادسازی سیاسی دولت بیشتر شده و دولت تعریف سیاسی تری از خود ارائه می کند. نهادسازی معطوف به توسعه سیاسی (شامل نهادهای جامعه مدنی،

مشارکت سیاسی، گسترش فضاهای بازار در مطبوعات و رسانه‌ها و تعامل گسترده‌تر با جامعه بین‌المللی) رخ نموده است و دولت به دولت دموکراتیک که محقق‌کننده توسعه پایدار و دموکراسی خواهد بود، نزدیک‌تر می‌شود ولی دولت همچنان از استقلال و ظرفیت لازم برای این امر برخوردار نیست. دولت در دوران ریاست جمهوری محمود احمدی‌نژاد اما خصلت‌های متمایزی دارد. نهاد دولت مجدداً دچار عدم انفکاک ساختاری بین حوزه‌های مختلف دولت، رژیم و حکومت شده است. انفکاک ساختاری همانطور که اندیشمندان و محققان علوم سیاسی می‌گویند از شرایط و زمینه‌های مهم توسعه سیاسی یک جامعه است. منظور از آن این است که تمایز و تفکیک بین نقش‌های پیچیده در یک جامعه صورت پذیرفته باشد. رفتار و کنش دولت دلالت بر فاصله گرفتن از ایفاگری نقش بهینه و مطلوب دولت در انجام کارکردهای بنیادی خود دارد. دولت به زعم عده‌ای گرایش پوپولیستی داشته و اهداف حداقلی توسعه اقتصادی را دنبال می‌کند (اهدافی که رشد اقتصادی را در سطح کلان دنبال نمی‌کند بلکه برنامه‌های آن کوتاه مدت و به منظور کاهش فقر و حمایت از اقشار فقیر و کم‌درآمد است).

ه) نظام ملی و دولت در جمهوری اسلامی

مولفه‌ها و متغیرهای مهم در ارتباط با جمهوری اسلامی و دولت چیست؟ در این میان نظریه‌های مهمی ارائه شده که تبیین قابل فهم و سازگار با واقعیتی از نظام جمهوری اسلامی و مولفه‌های عمده آن به دست می‌دهد. به طور کلی به نظر می‌رسد ساخت دولت در جمهوری اسلامی برآیند ترکیبی خاص از اثرات چهار متغیر و مولفه جمهوریت و اسلامیت، روحانیت و نفت باشد. جمهوریت برخاسته از مقتضیات کنونی سیاسی اجتماعی جامعه ایران و انتظارات سیاسی مردم است. اسلامیت برخاسته از منابع مشروعیت دینی نظام سیاسی است که در شکل‌گیری آن دین اسلام و آموزه‌های آن نقش اساسی ایفا کرده است. روحانیت به عنوان یک نهاد در شکل‌گیری و پیروزی انقلاب و نیز به عنوان طبقه و

قشری که عمده ترین نخبگان سیاسی و اجتماعی ایران پس از انقلاب را تشکیل داد قلمداد می گردد. و نفت به عنوان متغیری است مهم که همچنان در بطن جامعه سیاسی و اقتصادی جامعه ایران حضور دارد و عنصر اقتصادی تضمین کننده بقای اقتصادی سیستم است.

به عقیده سیف زاده (۱۳۸۶) گنجاندن دو مولفه جمهوریت و اسلامیت در عنوان رسمی «دولت ایرن» از شکل گیری نوع ویژه ای از نظام سیاسی حکایت دارد که توأمان نظام ملی «ایران» و نظام حکومتی (جمهوری اسلامی) را در هم آمیخته است. چنین ترکیبی قاعدتاً متضمن تحقق نوع تازه ای از قالب مدرن ملت-دولت (nation – state) است. به نظر می رسد ضرورت انقلاب اسلامی ایجاب کرده است که جمهوری اسلامی بر تقدم نظام حکومتی بر نظام ملی تأکید گذارد.

در هم آمیختگی نظام حکومتی با نظام ملی با اندیشه دولت-ملت متفاوت است. در حالی که در قانون اساسی مشروطه به طرز بارزتری به نقش تخصصی دولت اشاره شده بود، در قانون اساسی جمهوری اسلامی، دولت نقش عمدتاً متکفل کار ویژه امتی، جهت اعتلای ارزش های دینی محسوب می شود؛ از این لحاظ در ساختار سیاسی مدرن دولت – ملت، کارویژه امت به عنوان رکن برتر درآمد. بند پنجم از اصل دوم قانون اساسی اشعار می دارد که جمهوری اسلامی، نظامی سیاسی است مبتنی بر امامت دائم و رهبری و وظیفه ایجابی آن تداوم انقلاب اسلامی است. این در حالی است که چنان که در ادبیات کلاسیک علم سیاست مانند اثر مورگنتا آمده کار ویژه دولت ایجاد امنیت و قدرت برای ملت است. آلموند و همکاران وی نیز کار ویژه دولت را قدرت بخشی به بخش های مختلف ملت می دانند.

به طور خلاصه، چنین مستفاد می گردد که نقش شاخص های دینی در شکل دهی به سازمان دولت در دوره جمهوری اسلامی مقدم بر عناصر ملی بوده است. در اصلاح نظریات نویسنده یاد شده و در ارتباط با مبحث و محور اصلی این نوشتار باید گفت که دولت وقتی از کارآیی بهتر اقتصادی و اجتماعی و سیاسی برخوردار خواهد شد که

ساختارها و سازمان‌های آن با عناصر هویت‌ساز جامعه مانند ملیت و عناصر ملی عجین و سازگار باشد و اولویت‌های جامعه را اولویت‌های برنامه‌های دولت بدانند. در غیر این صورت دولت خصلت بخشی و ناموزون پیدا می‌کند همانطور که دولت‌های متأخر جمهوری اسلامی سعی در سازگاری و سازواری بیشتر اولویت‌های تعالی بخش جامعه با اولویت‌های رشد و توسعه اقتصادی داشته و از این رهگذر در صدد کاهش ناکارآمدی ابزاری دولت بوده‌اند.

یکی دیگر از تمایزات بارز دیگر نظام جمهوری اسلامی با نظام دولت - ملت مدرن که از آن تا اینجا به دولت ملی مدرن هم نام برده شد، تفاوت این دو در اهداف داخلی و خارجی ملی است. یعنی بین مدل آرمانی ملت - دولت با آنچه در جمهوری اسلامی واقع شده است، تمایز وجود دارد. در عرصه داخلی، آزمون و همکاری‌ها وی به اقتضای تعریفی که از دولت دارند، کار ویژه‌های دولت را به شکل زیر بر می‌شمارند:

توانایی با عملکرد استخراجی، عملکرد تنظیمی، عملکرد توزیعی و عملکرد نمادین، هر یک از چهار مورد فوق به نحوی به قدرت و امنیت ملت و یا ملی یاری می‌رسانند در حالی که عملکرد اول از دو طریق اخذ مالیات و سربازگیری منابع لازم را برای قدرت ملی ایجاد می‌کند. دو عملکرد تنظیمی و توزیعی در خدمت امنیت ملت است؛ عملکرد تنظیمی زمینه را برای استقرار دولت حداقل فراهم می‌کند. در این نوع از دولت، تلاش شده است تا حکومت همانند اقدام رله‌گر پیام تلفنی و یا تنظیم رفت و آمد ترافیک در سطح چهار راه‌ها اقدام کند. این اقدام تنظیمی به تسهیل و تسریع مبادلات قدرت ملت یاری می‌رساند. چنین دولتی که اصطلاحاً دولت لیبرال نامیده می‌شود. به وضوح برای انسان‌های کارآفرین و کارآمد مفید است. دولت توزیعی مفید حال بخش‌های ضعیف جامعه است که به دو شکل توتالیتر (کونیستی) و یا همراه با دموکراسی در دولت‌های رفاه ظهور می‌کند. بالاخره کار ویژه نمادین به کار ایجاد روحیه همبستگی ملت و ملی می‌آید. در دنیای واقع، با ایجاد دولت‌های متکثر و پلورال همه اهداف فوق به شکل هم‌زمان در دولت‌های

ائتلافی و یا بدیل و ناهمزمان در دولت های اکثریتی محقق می شود (آلموند، ۲۲۹ - ۲۲۶). اما نکته مهم این است که در این دولت های کثرت گرا، ائتلاف ملی حول محور اختلافات شکل می گیرد و نه اشتراکات. اشتراکات موجب دو نگرش پوپولیستی یا اقتدارگرایی می شود که خاص دوران دولت سازی است نه ملت سازی.

از لحاظ جامعه شناسی سیاسی، معمولاً فضای فکری مدرن، فضای فعالیت گروه های کارآفرین یا طبقه متوسط جدید است. در این فضای فکری، یا پیشتازی آن طبقه کارآفرین است که ملت-دولت موضوعیت پیدا می کند. اصولاً در این فضای گفتمانی، دولت موسسه ای محسوب می شود که موسسان آن یعنی ملت- و در این مورد خاص ملت ایران- آن را به عنوان نهادی تأسیس کرده اند که حاکمیت جمعی آنان (ملی) و حاکمیت فردی و گروهی آنان (ملت) را تأمین کند. ملت یعنی مردمی که نگاهی امنیتی قدرتی به خود پیدا کرده اند و دولت نهادی است برای تحقق این هدف (بایندر، ۱۳۸۰: ۴۵).

در نتیجه، هنوز هم ساختار جمعیتی امروز ایران آمادگی درونی کردن این مفاهیم را ندارد و به همین لحاظ، هنوز سرنوشت ملت - دولت در ایران در پرده ای از ابهام قرار دارد (سیف زاده، همان، ۲۵۸-۲۵۶). به عبارتی این نکته که هنوز در ایران نظام دانایی مدرن و ملزومات فلسفی - منطقی - شناختی - نهادی آن غریبه می نماید. به این لحاظ است که مفاهیم به جای یکدیگر به کار می روند و حساسیت اهل علم هم برانگیخته نمی شود. دولت به جای معجزه، حاکمیت به جای حکومت، دولت ملی (که در مقابل دولت جناحی یا حزبی قرار دارد) به جای ملت - دولت.

(و) دولت - ملت و ساختار سیاسی جمهوری اسلامی

در ایران نظام دانایی هنوز نظام دانایی سنتی است و این نظام دانایی با ملزومات دولت مدرن و ملت دولت در تباین است و سازگاری ندارد؛ به رغم تلاش های مجدانه بعضی از بخش های مدرن در جامعه برای تشکیل دولت مدرن در ایران، گفتمان حاکم بر فعالیت

سیاسی در جمهوری اسلامی هنوز متأثر از فضای دانایی سنتی است. با وجود تجربه گران سنگ ناشی از دو تلاش دوگانه برای نوشتن دو قانون اساسی و متمم‌های دوگانه آن و انتخاب مفهوم جمهوریت، گسست شناختی ملت ایران از فضای مدرن موجب شدت تا در این فضای دانایی سنتی، مفهوم و نظام دولت باز هم تجلی خلافت اسلامی با حاکمیت الهی و نمایندگان آن باشد. بر این مبنا مفهوم جمهوریت در ترکیب جمهوری اسلامی ایران به معنای مجموع انسان‌های صاحب اراده لاکِی (John Luck) نیست که در ردای ملت (صاحب حاکمیت) تصمیم گرفته‌اند از منظر تجمع نهادین ملی، نهاد ملت - دولتی را که اعضایش نسبت به هم حقوق برابر دارند تأسیس کنند و دولت را به عنوان ابزاری تنظیمی به خدمت اراده ملی - ملتی خود در آورند.

بنابراین در ارتباط با ارتباط جمهوریت و حاکمیت مردم در جمهوری اسلامی می‌توان گفت که تبار جمهوریت به حضور توده مردمی اشاره دارد که به اقتضای فتوای مجتهدین اسلام شناس این بار با رأی قاطع خویش به نهاد دولت-ملت خاندان پهلوی (که در آن دولت هم تقدم منطقی و هم تقدم تاریخی بر ملت داشت) و هم ملت-دولت (که ملت بر دولت تقدم منطقی و تاریخی دارد) نه گفتند. هر دو شکل اقتدارگرای پهلوی و دموکراتیک مشروطه‌های اول و دوم، رأی منفی آوردند. چون هر دو مدل فوق از نظام دانایی مدرن ناشی می‌شد که با نظام دانایی سنتی و خلافت - مبنای اکثریت قریب به اتفاق مردم ایران ناسازگار بود. نقش و نفوذ عظیم روحانیون گرچه هم اکنون نسبت به گذشته کاهش یافته است. این به معنای تغییر بنیادی در ساختار اجتماعی نیست که به وجهی انقلابی طبقات کارآفرین را جایگزین نیروهای سنتی کرده باشد. پذیرش فضای دانایی مدرن یا پسامدرن در واقع با ظهور این طبقات عجین است. در ساختار اجتماعی سنتی، انسان، مخلوق و مطیع زیست می‌کند و دولت را همانند بنیاد خیریه نوارسان و قیم جامعه می‌داند و نه خدمتگزار آن. هم اکنون جامعه ایران وارد مرحله گذار شده است و امید است با نقش آفرینی دولت

در ایجاد بخش متوسط کارآفرین بتوان انتظار داشت در آینده نزدیک به احتمال زیاد نهاد دولت - ملت مدرن در ایران پا بگیرد (برزین، ۱۳۶۸).

در این زمینه حسین بشیریه مدعی است که سه گفتمان مسلط بر اندیشه سیاسی ایران به شکل زیر غالب شده است: گفتمان پاتریمونیالیسم سنتی، گفتمان مدرنیستی و گفتمان سنت گرایی ایدئولوژیک. گفتمان اول را گفتمان مدرنیسم پهلوی ساقط کرد، اما خود مقهور گفتمان سیاسی همان نیروهای اجتماعی در سال ۱۳۵۷ شد. به نظر وی، شرایط اجتماعی کشور به وجهی است که هم اکنون نیروهای اجتماعی در حال کنار زدن گفتمان سنتگرایی ایدئولوژیک هستند. به گفته بشیریه، به طور کلی زندگی و کردارهای سیاسی در هر جامعه‌ای در چارچوب گفتمان سیاسی مسلط تعین می‌یابد. استقرار و سلطه هر گفتمانی نیازمند پشتیبانی آن از جانب نیروها و قدرت‌های تشکیل دهنده و حامی آن است. با توجه به سلطه سه گفتمان مذکور در گذشته، موانع گفتمانی نیرومندی بر سر راه رقابت و مشارکت دموکراتیک و دموکراتیزاسیون وجود داشته است. این موانع تدریجاً در حال رفع شدن است و جامعه ایران و نظام جمهوری اسلامی ظرفیت‌های بالای ورود به گفتمان جدید را دارد. گفتمان سنت گرایی ایدئولوژیک در واکنش به مدرنیسم پهلوی از سوی روشنفکران مذهبی و برخی روحانیون ناراضی مطرح شد. روی هم رفته این گفتمان بازتاب علائق و ارزش‌های منفعلانه طبقات رو به افول جامعه سنتی بود که در معرض نوسازی و اصلاح و انقلاب از بالا قرار گرفته بودند. از سوی دیگر ظهور جامعه توده‌ای جدید به واسطه نوسازی در عصر پهلوی، زمینه مساعدی برای گسترش سنت گرایی ایدئولوژیک فراهم کرد (بشیریه، ۱۳۸۱: ۶۹-۶۳).

در واقع می‌توان گفت دولت جمهوری اسلامی به عنوان استثنایی‌ترین دولت در جهان امروزی در قالب یک الگوی متمایز در هر سه عرصه ساخت قدرت، اعمال قدرت و منابع مشروعیتی منعکس کننده شکل ترکیبی (سنتی و مدرن) از دولت مدرن است؛ اشاره شد که ساخت قدرت به عرصه‌ای اطلاق می‌شود که قدرت در قالب آن اعمال می‌گردد. دو

ویژگی اصلی ساخت قدرت مدرن استقلال یافتگی و نهادینگی است. استقلال یافتگی که از آن به خودمختاری (autonomy) نیز اسم برده اند به استقلال ساخت قدرت از عناصر و نهادهایی همچون دین، نظام خویشاوندی و عناصر پاتریمونیالیستی اشاره دارد. منظور این است که سازمان قدرت یعنی دولت بتواند مستقل از نیروهای پیرامون و تشکیل دهنده آن عمل کند. نهادینگی حقوقی به مفهوم تعیین کنندگی و اولویت قانون اساسی و نهادینگی اجرایی به معنای حضور و بروکراسی عقلانی، استقلال نهادهای سیاسی و تخصص گرایی است. اعمال قدرت در بین عناصر و ویژگی های مختلف دولت مدرن به عنصر حکومت اشاره دارد. با اینکه به نظر می رسد بین عنصر حکومت در دولت جمهوری اسلامی از حیث وجود نهادهای مدرن با نوع ایده آل آن در الگوی نظم دولت مدرن سازگاری بیشتری وجود دارد، اما عناصر و نهادهای حکومت در دولت جمهوری اسلامی منعکس کننده ماهیت استعلایی قدرت است و در آخر اینکه دولت نظام جمهوری اسلامی همچنان دارای پایگاه شرعیتی سنتی معطوف به عقلانی - قانونی است. مشروعیت سنتی آن طور که استدلال می کند زمانی تحول پیدا می کند که در نحوه حاکمیت و حکومت سنتی تحول ایجاد شود.

حاکمیت در دولت جمهوری اسلامی همچنان منشأ استعلایی دارد و حکومت نیز با ابزارهای اعمال قدرت سنتی این حاکمیت را منعکس می کند. بنابراین حکومت در جمهوری اسلامی ماهیتاً ویژگی های دولت مدرن را که اساساً پدیده ای غربی است بر نمی تابد و ویژگی های اسلامی خاص خود را دارد. به تبع یک نگاه خوش بینانه انقلاب اسلامی آغازگر مرحله نوینی از تحولات سیاسی و اجتماعی ایران است که تأثیر خود را بر کلیه حوزه های مختلف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی گذاشته است. ساخت سیاسی جامعه و به تبع آن، نهاد دولت نیز متأثر از آن شده است. بر این مبنا این مقطع مرحله جدیدی از نظر دولت سازی در ایران به شمار می رود. انقلاب، اندیشه سنتی حکومت فقها را احیاء نموده و به فعلیت درآورد اما از سوی دیگر، نهادها و سازمان های

جدیدی را نیز در درون ساخت سیاسی تأسیس کرد. برخی از این سازمان ها، اهرم های نظامی و اقتصادی نیرومندی هستند که در حقیقت بازوهای اجرایی دولت محسوب می شوند و در حمایت مردمی از نظام و نیز استخراج و بکارگیری منابع مالی و اقتصادی نقش اساسی دارند.

ز) دین و دولت دوره جمهوری اسلامی

به لحاظ نظری هر چند پس از انقلاب با شکل گیری حکومت اسلامی در چارچوب تئوری «ولایت فقیه» امام خمینی (ره) شکاف دین و دولت یا دوگانگی اقتدار دینی - دنیایی برداشته شد و دستگاه دولت مدرن از مشروعیت (مذهبی و مردمی) بالایی برخوردار شد که می توانست منشأ تحولات عظیمی در جامعه باشد، اما بر اساس ایدئولوژی انقلابی ظرفیت های دولت مدرن بیشتر در جهت استقرار امت اسلامی و گسترش ارزش ها و اهداف انقلابی در سراسر جهان به کار گرفته شد.

انقلاب اسلامی همانطور که در مقدمه قانون اساسی هم آمده است هدف کلان خود را تشکیل «امت واحده» جهانی معرفی می کند و این امر را به حکم آیه شریفه ۹۲ سوره انبیاء ضرورت می شمارد. از این رو هدف عالی انقلاب اسلامی و جمهوری اسلامی در پی امت واحده جهانی است و تقویت دولت ملی در قالب الگوی دولت-ملت در اولویت بعدی است، و آن را ابزاری برای تحقق هدف بزرگ خود می داند. تحقق تقویت دولت برای قرار گرفتن در مسیر توسعه تا اندازه ای به این امر بستگی دارد که اهداف و آرمان های کلان یک نظام سیاسی تا چه میزان در قلمرو سرزمینی آن دست یافتنی باشند. تناسب درست میان توانایی های یک سیستم سیاسی (امکانات) و اهداف و اولویت های کلان و تعریف دقیق و عقلانی آن پایه و سنگ بنای توسعه است.

از این رو ضرورت بازسازی و اسلامی کردن (عرفی زدایی) نهادهای دولت مدرن در اولویت قرار گرفت. بدین ترتیب می توان گفت پس از انقلاب ۱۳۵۷، دولت مدرن به

لحاظ کمی رشد و گسترش بیشتری یافت. یعنی دستگاه دولت، بروکراسی دولتی، سازمان‌ها و کارمندان دولت تعدادشان فزونی گرفت، ولی به لحاظ کیفی و محتوایی به این اندازه رشد در عملکرد و کارایی دولت شاهد نبوده‌ایم. عملکرد مطلوب دولت نیازمند ایجاد نهادهایی است که هر یک بار سیاست‌ها و عملکردهای هشت‌گانه دولت (عملکرد تصریح منافع، تألیف منافع، قضاوت، ارتباطات سیاسی، استخدام و جامعه‌پذیری سیاسی و ...) را به دوش کشند. از سوی دیگر از آنجا که برنامه‌های نوسازی دولت پهلوی نتوانست ساختار و فرهنگ جامعه شبکه‌ای را دچار تحول اساسی نماید. پاره‌ای از این مناسبات که برخاسته از فرهنگ تاریخی جامعه ایلی و عشیره‌ای ایران بوده است، همچنان تأثیر خود را بر صحنه سیاست در ایران گذاشته و بقایای مناسبات حامی - پیرو را عنوان الگوی حاکم در جامعه قبل ایران کاملاً زدوده نشده است.

اشاره شد که بیشترین نشانه‌ها و تبلور ساخت قدرت در نظام جمهوری اسلامی در قانون اساسی جمهوری اسلامی نهفته است. منظور از این امر این است که مطالعه و بررسی قانون اساسی ما را به فهم و درک عمیقی از ویژگی‌های ساختار قدرت در ایران این دوره رهنمود می‌نماید. برخی مباحث برخاسته از قانون اساسی و ساخت دولت یعنی منابع مشروعیت قانونی دولت و ارتباط آن با دولت‌سازی در جمهوری اسلامی در مجموع با تعمق در قانون اساسی دریافت می‌گردد. با این بررسی می‌توان دریافت که نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران با شکل‌های مدرن حکومت در اروپای غربی که الگوی دولت مدرن و تکوین آن است، مشترکات زیادی دارد و همچنین با نظام حکومتی دین‌سالار، با این همه جمهوری خواهی یا تجددگرا بودن دولت تنها یک وجه از وجوه ماهیت چندگانه آن را تشکیل می‌دهد. در جمهوری اسلامی دولت مرکزی باید یگانه منبع طرح و اجرا و اعمال قوانینی و سیاست‌های جاری در کشور باشد. دولت مرکزی همچنین بایستی از توانایی و نیز حق انحصاری اجرای تصمیمات خود و حفظ حراست از نظم و قانون برخوردار باشد و این معنای نهادینگی است.

در مباحث فوق فاکتورهای عدیده ای از جمله تمرکز در منابع قدرت دولت، تمرکز دولت در تصمیم گیری، در سیاست گذاری و نهادسازی برای اجرای بهینه از تصمیمات، کیفیت اجرای نهادی یعنی اینکه نهادهایی که برای اجرای تصمیمات دولت و پیاده سازی سیاست های دولت ایجاد می شوند و نیز کارایی این نهادها یعنی اینکه نهادهای ایجاد شده آیا کارایی و ظرفیت و توانایی لازم و تناسب با سیاست ها دارند یا خیر و آیا از برونداد کافی در اجرایی و عملیاتی کردن تصمیمات برخوردارند یا نه در بحث دولت سازی در جمهوری اسلامی اهمیت پیدا می کند. توسعه یافتگی محصول روندی است که ابتدائاً در کشورهای رو به رشدی مثل ایران از تدوین استراتژی های ملی توسعه توسط دولت آغاز شده که پیشبرد این استراتژی ها نیز خود منوط به وجود ساز و کارهای عقلانی دولت، فاصله گرفتن از ساختارهای شخصی قدرت، شفافیت در قوانین و مقررات و اولویت بخشی به اجرای قوانین با تمسک به قوانین بالادستی به عنوان نهادهای هدایت کننده است. در اغلب جوامعی که پروسه توسعه را با موفقیت طی می کنند وجود نهادهای ملی بزرگ تصمیم گیر و ساختارهای کلان که ثبات در آنها نهادینه شده است از الزامات پایه ای بوده است.

نتیجه گیری

در این نوشته کوتاه و موجز پس از بررسی تحول در شکل گیری نهاد دولت یا دولت سازی تلاش کردیم تا با رهیافت نهادگرایانه به این سوال اساسی پاسخ دهیم که چرا هنوز دولت مدرن به عنوان یک "نهاد" در ایران (خصوصاً در دوره مورد بحث ما یعنی جمهوری اسلامی) شکل نگرفته و در نتیجه نهاد دولت از کارایی لازم در امر توسعه برخوردار نیست؟ براساس آنچه گذشت، برخی دستاوردهای نظری و روش شناختی این پژوهش عبارتند از:

۱- نشان دادیم که اولاً ساختار سیاسی و اجتماعی ایران ساختار پیچیده و مبهمی است که عناصر، مولفه‌ها و متغیرهای گوناگونی در شکل دهی به آن موثرند. این پیچیدگی پس از انقلاب اسلامی و در دوران جمهوری اسلامی در ایران به مراتب بیشتر و مضاعف گردیده است. آمیختگی مرز دین و دولت، مختصات فرهنگی گوناگون و آغشته به فرهنگ سیاسی با سابقه سه هزار ساله که برای مدت‌های طولانی در جامعه ایران حاکم بوده است، هویت‌های تاریخی و قومی، مذهبی و ملی و از همه مهمتر ضرورت تحقق اهداف و برنامه‌های ملی توسعه‌ای با محوریت توسعه اقتصادی و ضرورت همسویی آن با اهداف کلان و سیاست‌های کلان و سیاست‌های کلی نظام اسلامی با ایده امت واحده اسلامی که با توان و برد فیزیکی جمهوری اسلامی ایران بایستی مطابقت داشته باشد، نظام سیاسی و دولت را با پیچیدگیها و ابهاماتی مواجه ساخته است. از یک سو در گردونه امروزه جهانی چاره‌ای جز تقویت دولت ملی و تکمیل پروسه دولت - ملت کارآمد نیست و از سوی دیگر نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران با توجه به پشتوانه نظری و فلسفه سیاسی مستحکم آن، بدو تقویت دولت - ملت را به عنوان الگویی غربی در اولویت قرار نداده است. از آن رو آینده جامعه سیاسی ایران از نظر برخورداری از شکل دولت - ملت با اولویت ملت به جای ملی و اقتدار به جای قدرت، و دولت به جای حکومت با ضعف‌هایی مواجه خواهد بود که برون رفت آن نیازمند اجماع نظر نخبگان فکری و ابزاری جامعه و اشتراک مساعی نهادهای مختلف تصمیم‌گیر و سیاستگذار است.

۲- به جهت ورود ایدئولوژی اسلامی به دولت در ایران پس از انقلاب اسلامی و خصلت تفسیرناپذیری ایدئولوژی، از یک طرف و دائمی بودن کنش معطوف به منافع، نزاع‌افزایی که شبکه‌ای از روابط را برای بدست گرفتن قدرت و تثبیت آن ایجاد کرده‌اند، ابعاد هویتی - منفعتی پیدا کرده است که ساختار دولت باید از آن فاصله بگیرد. ساختار دولت در ایران، در برخی مقاطع شاهد مجموعه گسترده‌ای از شبکه‌های عموماً فردمحوری بوده است که در درون و میان آنها، اتحادها و توافقات و ائتلاف‌های تاکتیکی و استراتژیک در

متنی از قواعد بازی سیاسی به جای مانده از گذشته و منافع بازیگران در تداوم این قواع در جریان است. البته این وضعیت همه زمانی و همه مکانی در جمهوری اسلامی نیست و به تمام دوره های جمهوری اسلامی قابل تسری نیست.

جدول ویژگیهای شکل گیری و ساخت نهاد دولت در جمهوری اسلامی

دولت ملی یا دولت-سلط	منبع مشروعیت دولت			حوزه اعمال قدرت (حکومت)			حوزه ساخت قدرت	
	عقلایی و قانونی	الهی و کاریمائیک	سستی	نهادینگی دولت؛ نهادینگی حقوقی و اجرایی	استقلال دولت (از نیروهای اجتماعی و سایر ساختارها)	توانایی دولت؛ (تنظیمی، توزیعی، استحصاری، نمادین و پاسخگویی)	انفکاک ساختاری (رژم، دولت و حکومت)	ساخت قدرت (مطلقه/ مشروطه)
دولت ملی وجود دارد، ولی دولت ملت هدف نیست و تحقق آن در آینده متصور نیست	منبع مشروعیت دولت قانونی و بررفته از قانون اساسی است	منبع مشروعیت رهبر الهی است	منبع مشروعیت رژیم سستی است. اما منبع مشروعیت دولت به ظهور کرده است	قانون اساسی اولین دستاورد دولت انقلابی است. یعنی قانون وجود دارد و به تدریج اجرای آن نهادنه می شود. بوروکراسی عقلانی ظهور کرده است ولی نظام خویشاوندی بکلی رخت بر نیسته است.	استقلال دولت از نیروهای محدودکننده اجتماعی کم رنگ است.	توانایی نمادین دولت بالا و سایر توانایی ها کمابیش وجود دارد ولی دولت همچنان در کارآمدی ضعیف است.	انفکاک ساختاری وجود دارد و هر سه حوزه دولت، حکومت و رژیم شکل گرفته اند اما مرزبندی شفاف ندارند.	متمرکز، توزیع قدرت صورت گرفته و دارای ساختار سلسله مراتبی است. اگر چه مصادر قدرت متنوع و گسترده است.

منابع

- ۱) آبراهامیان، یرواند (۱۳۸۹). تاریخ ایران مدرن، ترجمه محمدابراهیم فتاحی، تهران: نشرنی.
- ۲) آدمیت، فریدون (۱۳۵۱). اندیشه ترقی و حکومت قانون عصر سپهسالار، تهران: شرکت سهامی انتشارت خوارزمی.
- ۳) ازغندی، علیرضا (۱۳۸۵). درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران، تهران: قومس.
- ۴) افضل‌ی، رسول (۱۳۸۶). دولت مدرن در ایران، قم: انتشارات مفید.
- ۵) الیوت، جان (۱۳۸۶). «نهادگرایی به عنوان رهیافتی به اقتصاد سیاسی»، ترجمه آرش اسلامی و علی نصیری اقدم، مجله اقتصاد سیاسی، سال دوم، شماره ۵ و ۶، تابستان و پاییز، صص ۶۳-۹۲.
- ۶) امیراحمدی، هوشنگ و منوچهر پروین (۱۳۸۱). ایران پس از انقلاب، ترجمه علی مرشدی زاد، تهران: باز.
- ۷) ایوانز، پیتر (۱۳۸۰). توسعه یا چپاول، نقش دولت در تحول صنعتی، ترجمه عباس مخبر، تهران: طرح نو.
- ۸) برزین، سعید (۱۳۶۸). «ساختار اجتماعی ایران»، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره پیاپی ۸۱ و ۸۲.
- ۹) بشیریه، حسین (۱۳۸۱). دیباچه‌ای بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران (دوره جمهوری اسلامی ایران)، تهران: نگاه معاصر.
- ۱۰) بشیریه، حسین (۱۳۸۲). موانع توسعه سیاسی ایران، تهران: گام نو.
- ۱۱) پوجی، جان فرانکو (۱۳۷۷). تکوین دولت ملی مدرن، ترجمه بهزاد باشی، تهران: آگه.
- ۱۲) حاتمی، عباس (۱۳۹۰). «نظریه‌های مختلف دولت‌سازی؛ به سوی چارچوب بندی نظری»، پژوهشنامه علوم سیاسی، سال ششم، شماره سوم، صص ۷-۴۴.
- ۱۳) حاجی یوسفی، امیرمحمد (۱۳۷۸). دولت، نفت و توسعه اقتصادی در ایران، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- ۱۴) دلفروز، محمدتقی (۱۳۹۳). دولت و توسعه اقتصادی (اقتصاد سیاسی توسعه در ایران) دولت‌های توسعه‌گرا، تهران: آگه.

- ۱۵) دیگار، پی یر، یان ریشار و دیران (۱۳۷۸). ایران در قرن بیستم، ترجمه عبدالرضا هوشنگ مهدوی، تهران: البرز.
- ۱۶) سمیعی اصفهانی، علیرضا (۱۳۸۵). شکاف اجتماعی و تاثیر آن بر رفتار سیاسی دولت در ایران (از مشروطه تا پس از انقلاب اسلامی)، پایان نامه دکترای علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- ۱۷) صحرائی، علیرضا (۱۳۸۹). تحلیلی جامعه شناختی-تاریخی پیرامون انقلاب اسلامی ایران، تهران: انتشارات خرسندی.
- ۱۸) فوران، جان (۱۳۷۸). مقاومت شکننده؛ تاریخ تحولات اجتماعی ایران از صفویه تا سال های پس از انقلاب، ترجمه احمد تدین، تهران: موسسه خدمات فرهنگی رسا.
- ۱۹) کدیور، جمیله (۱۳۷۹). تحول گفتمان شیعه در ایران، تهران: انتشارات طرح نو.
- ۲۰) کاتوزیان، محمدعلی همایون (۱۳۸۱). تضاد دولت و ملت؛ نظریه، تاریخ و سیاست در ایران، ترجمه علیرضا طیب، تهران: نشر نی.
- ۲۱) گل محمدی، احمد (۱۳۹۲). چیستی، تحول و چشم انداز دولت، تهران: نشر نی.
- ۲۲) لفتویچ، آدریان (۱۳۸۵). دولتهای توسعه گرا: پیرامون اهمیت سیاست در توسعه، ترجمه جواد افشارکهن، مشهد: طرح مرندید.
- ۲۳) مارش، دیوید و جری استوکر (۱۳۷۸). روش و نظریه در علوم سیاسی، ترجمه امیرمحمد یوسفی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- ۲۴) نقیب زاده، احمد در افضل، حسین (۱۳۸۶). دولت مدرن در ایران، قم: دانشگاه مفید.
- ۲۵) نورث، داگلاس (۱۳۷۸). نهادها، تغییرات و دگرگونی های اقتصادی، ترجمه محمدرضا معینی، تهران: سازمان مدیریت و برنامه ریزی.
- ۲۶) هیرو، دیلیپ (۱۳۸۶). ایران در حکومت روحانیون، ترجمه محمدجواد یعقوبی دارابی، تهران: باز.

27) Clemens, Elisabeth S. & James M. Cook (1999). "Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change", Annual Review of Sociology. Vol.25, pp.441-66.

28) North, Douglass.C (1994). 'Economic Performance Through Time', The American Economic Review, Vol.84, No.3

- 29) Peters.B. Guy (1999). Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism. London and New York: Continuum.
- 30) Selznick, Philip (1996). "Institutionalism: old and new", Administrative Science Quarterly, Vol.41,no2, 40th Anniversary Issue.