

سورة الاحقاف

دانشگاه علامه طباطبائی

دانشکده علوم اجتماعی

رساله دکتری جامعه‌شناسی

نقش سیاست‌های دولت

در فرایند توسعه سیاسی

(۱۳۶۸-۸۴)

استاد راهنما: دکتر حسن سرایی

استادان مشاور: دکتر طاهره قادری

دکتر حسین سلیمی

دانشجو: اسماعیل عالی‌زاد

۱۳۸۹-۹۰

تقدیم به آنان که دغدغه پیشرفت و توسعه  
ایران را دارند و در این راه از تلاش باز  
نمی‌ایستند.

## چکیده

توسعه سیاسی پدیده‌ای است که نمی‌توان تأثیرش را بر حیات اجتماعی - سیاسی جهان امروز، به‌ویژه در جوامع در حال توسعه، انکار کرد. اهمیت این پدیده به اندازه‌ای است که از رهگذر شناخت و مطالعه آن می‌توان به‌گونه‌ای خاص از طبقه‌بندی جوامع دست یافت و نوع، جهت حرکت و مسیر آینده آن‌ها را تعریف کرد. در فرایند تحقق توسعه سیاسی هر جامعه‌ای عوامل گوناگونی ایفای نقش می‌کنند که در میان آن‌ها، دولت به عنوان بزرگ‌ترین و مهم‌ترین نهاد سیاسی جامعه نقش حایز اهمیتی بر عهده دارد. اگر دولت را به معنای عام در نظر بگیریم، بر پایه تقسیمات درونی آن، قوه مجریه و سیاست‌های اتخاذ شده از سوی آن از جایگاه ویژه‌ای برخوردار می‌شود، جایگاهی که به تنهایی قابلیت و ارزش مطالعه دارد. سامان این پژوهش نیز بر همین امر استوار است؛ یعنی به دنبال مطالعه نسبت میان قوه مجریه و سیاست‌های وضع شده از سوی آن با فرایند توسعه سیاسی است. برای دستیابی به این هدف، از روش مقایسه‌ای مبتنی بر مطالعه اسنادی استفاده شده که در آن دو دوره مختلف ولی پی‌درپی تاریخ معاصر ایران مورد بررسی قرار گرفته است، یعنی دوران شانزده ساله‌ای که در طی آن دولت‌سازندگی (۱۳۷۶-۱۳۶۸) و دولت اصلاحات (۱۳۸۴-۱۳۷۶) زمامداری قوه مجریه کشور را بر عهده داشتند. سیاست‌های مورد مطالعه این پژوهش، دربرگیرنده آن دسته از سیاست‌هایی است که توسط این دولت‌ها وضع شده و به‌گونه مستقیم و غیرمستقیم توسعه سیاسی و مؤلفه‌های آن‌را هدف قرار داده‌اند. مقایسه یافته‌های این پژوهش، که در قالب تحلیل داده‌های کیفی و برخی از آمارهای کمی ارائه شده‌اند دلالت بر این دارد که فرایند توسعه سیاسی وابستگی زیادی به رویکرد دولت و سیاست‌های اتخاذ شده از سوی آن دارد. در این مطالعه مشخص گردید که به دلیل شرایط متفاوت اجتماعی، همسویی سیاست‌های وضع شده از سوی دولت اصلاحات در خصوص تحقق توسعه سیاسی بیش از سیاست‌های دولت‌سازندگی بوده است. افزون بر این، اختلاف در میزان تحقق توسعه سیاسی این دو دوره نیز مؤید این امر است که میان شرایط اجتماعی، نوع رویکرد دولت و سیاست‌های وضع شده از سوی آن و فرایند تحقق توسعه سیاسی رابطه برقرار است. البته این رابطه نه یک رابطه ساده که رابطه‌ای پیچیده است که در یک شبکه تعاملی چند وجهی معنادار می‌شود. این شبکه تعاملی دربرگیرنده محیط درونی (بخش رسمی، بخش غیررسمی و جامعه مدنی) و محیط بیرونی (جهانی شدن و فرایندهای ناشی از آن) است که ساز و کار روابط موجود در آن دو محیط، تعیین‌کننده چرایی تفاوت در میزان تحقق و یا عدم تحقق توسعه سیاسی است.

## فهرست

صفحه	عنوان
۱	پیشگفتار
۳	فصل اول: کلیات پژوهش
۴	درآمد
۵	طرح مسأله
۸	اهمیت و ضرورت پژوهش
۹	اهداف پژوهش
۹	مروری بر مطالعات و پژوهش‌های پیشین
۱۵	فصل دوم: مبانی نظری پژوهش
۱۶	درآمد
۱۶	(۱) توسعه سیاسی در نظریه اجتماعی
۲۰	(۱-۱) مکتب نوسازی
۲۹	(۲-۱) مکتب وابستگی
۳۳	(۳-۱) توسعه سیاسی در عصر جهانی شدن
۳۵	(۲) دولت در نظریه اجتماعی
۳۸	(۱-۲) مارکس و سنت جامعه‌شناسی مارکسیستی
۴۷	(۲-۲) سنت جامعه‌شناسی غیرمارکسیستی
۵۳	(۳-۲) دولت در عصر جهانی شدن
۵۶	(۳) دولت و توسعه سیاسی
۶۱	(۱-۳) حوزه عمومی / جامعه مدنی
۶۵	(۲-۳) ویژگی‌های جامعه ایران
۶۶	(۴) چارچوب نظری پژوهش
۶۷	(۱-۴) مدل نظری پژوهش
۷۱	(۲-۴) پرسش‌های پژوهش
۷۲	(۳-۴) پیش‌بینی‌های نظری

۷۴	فصل سوم: روش پژوهش
۷۵	درآمد
۷۶	تعریف مفاهیم
۷۷	(۱) توسعه سیاسی
۸۰	(۱-۱) سطح فردی توسعه سیاسی
۸۱	(۲-۱) سطح نهادی توسعه سیاسی
۸۳	(۲) سیاست‌های دولت
۸۳	(۱-۲) قوه مجریه
۸۵	(۳) جامعه مدنی
۸۸	(۴) جهانی شدن
۹۱	روش‌ها و تکنیک‌ها
۹۳	تکنیک‌های گردآوری و تحلیل داده‌ها
۹۶	قلمرو پژوهش
۹۸	فصل چهارم: تجزیه و تحلیل داده‌ها و یافته‌های پژوهش
۹۹	درآمد
۱۰۰	سیاست‌های دولت و توسعه سیاسی
۱۰۰	(۱) شرایط اجتماعی - سیاسی
۱۰۳	(۲) سطح فردی توسعه سیاسی
۱۰۳	(۱-۲) مشارکت سیاسی
۱۰۷	(۲-۲) حقوق سیاسی
۱۱۰	(۳-۲) آزادی سیاسی
۱۱۲	(۴-۲) واقعیت‌های عینی در سطح فردی توسعه سیاسی
۱۲۲	(۳) سطح نهادی توسعه سیاسی
۱۲۲	(۱-۳) رقابت سیاسی
۱۲۲	(۲-۳) ایجاد مکانیسم‌های حل منازعه نهادمند در درون ساختار سیاسی
۱۳۹	(۳-۳) ایجاد مکانیسم‌های اطلاع‌رسانی، شفاف‌سازی و پاسخگویی
۱۴۷	(۴-۳) واقعیت‌های عینی در سطح نهادی توسعه سیاسی
۱۵۲	(۴) جمع‌بندی سطوح فردی و نهادی توسعه سیاسی به تفکیک دوره‌ها
۱۵۴	(۱-۴) دوره سازندگی
۱۵۶	(۲-۴) دوره اصلاحات
۱۵۷	(۳-۴) جمع‌بندی

۱۵۹	سیاست‌های دولت و حوزه عمومی
۱۵۹	(۱) دوره سازندگی
۱۶۱	(۲) دوره اصلاحات
۱۶۷	(۳) واقعیت‌های عینی در بخش حوزه عمومی
۱۷۲	دولت، حوزه عمومی، فرایندهای جهانی و توسعه سیاسی
۱۷۹	فصل پنجم: جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۱۸۰	درآمد
۱۸۰	خلاصه یافته‌های پژوهش
۱۸۷	بحث و بررسی نظری
۱۹۵	پیشنهادها
۱۹۶	محدودیت‌های پژوهش
۱۹۸	فهرست منابع و مآخذ
۱۹۹	منابع فارسی
۲۰۵	منابع انگلیسی
۲۰۷	چکیده انگلیسی (abstract)

## فهرست اشکال و جداول

صفحه	عنوان
۴۵	شکل ۱-۲) انواع بحران‌ها در نظام اجتماعی
۵۲	شکل ۲-۲) ویژگی‌های دولت
۷۰	شکل ۳-۲) مدل نظری پژوهش
۷۹	شکل ۱-۳) سطح‌بندی و مقوله‌بندی توسعه سیاسی
۸۲	شکل ۲-۳) تعیین سطوح و مقوله‌بندی توسعه سیاسی
۱۱۳	جدول ۱-۴) میزان مشارکت سیاسی در انتخابات سراسری (رأی دادن)
۱۱۴	جدول ۲-۴) مقایسه میزان مشارکت سیاسی (رأی دادن) به تفکیک دوره‌های سازندگی و اصلاحات
۱۱۷	جدول ۳-۴) میزان مشارکت سیاسی در انتخابات سراسری (داوطلب شدن)
۱۱۸	جدول ۴-۴) مقایسه میزان مشارکت سیاسی (داوطلب شدن) به تفکیک دوره‌های سازندگی و اصلاحات
۱۴۸	جدول ۵-۴) مقایسه حضور احزاب و تشکل‌های سیاسی در انتخابات سراسری به تفکیک دوره‌های سازندگی و اصلاحات
۱۵۳	جدول ۶-۴) توزیع سیاست‌های دولت سازندگی و اصلاحات بر مبنای سطوح و مقوله‌های توسعه سیاسی
۱۵۸	جدول ۷-۴) توزیع انواع سیاست‌ها به تفکیک دوره‌های سازندگی و اصلاحات
۱۶۹	جدول ۸-۴) آمار ثبت احزاب، گروه‌ها و تشکل‌های سیاسی به تفکیک دوره‌های سازندگی و اصلاحات
۱۷۲	جدول ۹-۴) الگوی مقایسه‌ای پژوهش به تفکیک دوره‌های مورد مطالعه

## پیشگفتار

در جهان امروز، توسعه سیاسی به عنوان یکی از زیربنایی‌ترین مسایل جوامع محسوب می‌شود. موضوعی که علاوه بر فعالیت‌های سیاسی، همه فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. افزون بر این، تجربه برخی جوامع نشان داده که ثبات و پایداری نظام‌های سیاسی دمکراتیک (چه در عرصه ملی و چه در عرصه جهانی) در گرو تحقق و تحکیم توسعه سیاسی است. این موضوع که دهه‌هاست در بیش‌تر جوامع در حال توسعه و از جمله ایران، به مثابه یک هدف مطلوب شناخته شده به یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های نخبگان، گروه‌ها و نیروهای اجتماعی تبدیل شده است. به گونه‌ای که پس از گذشت سال‌ها آزمون و تجربه، تردیدی باقی نمانده است که بدون توسعه سیاسی دستیابی واقعی به دیگر ابعاد توسعه (اعم از اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) دشوار خواهد بود.

گرچه درباره مفهوم توسعه سیاسی اجماعی کلی و همه‌پذیر وجود ندارد، با این حال، به عنوان یک تعریف کوتاه و نسبتاً جامع می‌توان گفت که منظور از توسعه سیاسی فرایندی سیاسی - اجتماعی است که در طی آن بازتوزیع قدرت سیاسی نهادینه شده و گسترش مشارکت مردمی در عرصه مدیریت سیاسی و تقویت توان مدیریتی در سطوح مختلف اجتماعی تحقق می‌یابد. ناگفته پیداست که اهمیت ویژه این امر برای اعضای هر جامعه‌ای ضرورتی دوچندان می‌یابد، به‌ویژه برای شهروند ایرانی که از پس تجربه‌های ناکام یکصد ساله اخیرش در پی این مطالبه تاریخی خویش است؛ و درست از همین جاست که نمی‌توان به توسعه سیاسی بی‌تفاوت بود و برای شناخت ساز و کارهای تحقق یا عدم تحقق آن تلاش نکرد.

باری، این پژوهش تلاشی است در جهت شناخت بخش کوچکی از تاریخ فرایند توسعه سیاسی در ایران. ما در این پژوهش به دنبال بررسی نقش سیاست‌های قوه مجریه در فرایند توسعه سیاسی مقطع زمانی خاصی از دوران جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۶۸) هستیم؛ یعنی دوره‌ای که در آن دو جریان "سازندگی" و "اصلاحات" زمام قوه مجریه را در دست داشتند.

این پژوهش در پنج فصل سامان یافته است. فصل نخست که کلیات تحقیق را در بر می‌گیرد شامل طرح مسأله، اهمیت، اهداف پژوهش و مروری بر مطالعات و پژوهش‌های پیشین است. در فصل دوم (مبانی نظری پژوهش)، توسعه سیاسی و دولت تعریف شده و نظریه‌های اجتماعی درباره آن‌ها بیان می‌گردد و در انتهای آن چارچوب نظری این پژوهش ارائه می‌گردد. در فصل سوم، مفاهیم پژوهش تعریف شده و روش و تکنیک‌های گردآوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها توضیح داده می‌شود. در فصل چهارم، داده‌های تجربی و مستندات پژوهش به صورت نظام‌مند بررسی و ارزیابی شده و نتایج و یافته‌های پژوهش در قالب رویکرد مقایسه‌ای و تحلیل جامعه‌شناختی عرضه می‌گردند. فصل پایانی این پژوهش، خلاصه‌ای از یافته‌های پژوهش عرضه می‌دارد، سپس این یافته‌ها به بحث و بررسی نظری گذاشته شده و در پایان محدودیت‌های پژوهش بیان گشته و پیشنهادهایی برای پژوهش‌های آتی ارائه می‌شود.

این پژوهش، مرهون راهنمایی، مشاوره، همکاری و همراهی استادان گرانمایه و دوستان و بزرگوارانی است که به حق شایسته سپاسگزارینند. نخستین سپاس‌ها را به استاد ارجمند جناب دکتر حسن سرایی تقدیم می‌کنم که مرا برای همیشه از راهنمایی‌های ارزنده خود برخوردار ساختند. از استادان گرانقدر سرکار خانم دکتر طاهره قادری و جناب دکتر حسین سلیمی (مشاوران محترم پژوهش) صمیمانه تشکر می‌کنم که یاری و دقت آن‌ها این رساله را بیش از پیش بهبود بخشید. به همین‌سان، سپاسگزار داوران محترم پژوهش، جناب دکتر محمد حسین پناهی و جناب دکتر غلامرضا جمشیدیها هستم که با پیشنهادهای و نکات ارزنده خود سبب‌ساز غنای هرچه بیش‌تر این پژوهش شده‌اند. قبول منت از همه دوستان و همکاران محترمی که پیوسته از همفکری و حمایت آن‌ها بهره‌مند بوده را بر خود فرض می‌دانم و بر ایشان درود می‌فرستم. با اقرار به این واقعیت مسلم که اگر نبود همراهی و همدلی اعضای گرامی خانواده‌ام و آنچه خالصانه از وقت و حوصله خود نثارم کردند این رساله بی‌شک به این فرجام نیکو نمی‌رسید؛ از همه آنان به صد بار و بیش سپاسگزارم.

اسماعیل عالی‌زاد

تهران - شهریور ۱۳۹۰

## فصل اول

# کلیات پژوهش

- درآمد
- طرح مسأله
- اهمیت و ضرورت پژوهش
- اهداف پژوهش
- مروری بر مطالعات و پژوهش‌های پیشین

## درآمد

توسعه سیاسی<sup>۱</sup> به عنوان یکی از ابعاد توسعه از جمله مباحث بسیار مهمی است که در جهان امروزی، به‌ویژه پس از جنگ دوم جهانی، در میان بسیاری جوامع در حال توسعه رواج یافته است. به‌گونه‌ای که بحث درباره چگونگی تحقق و یا موانع شکل‌گیری آن به یکی از مهم‌ترین مباحث نظری و مطالعات تجربی تبدیل شده و اندیشمندان و دانش‌پژوهان حوزه‌های گوناگون علوم اجتماعی و سیاسی را به این عرصه کشانده است. البته، در طی زمانی که مفهوم توسعه سیاسی مطرح شده و رونق یافته، اتفاق نظر چندانی درباره آن وجود نداشته و تعابیر و برداشت‌های متفاوتی از آن ارائه شده است.<sup>۲</sup> ولی در یک نقطه مشترک، همه آن‌ها بر اهمیت توسعه سیاسی تأکید داشته و آن را به عنوان پدیده‌ای تلقی کرده‌اند که نمی‌توان تأثیرش را بر حیات اجتماعی-سیاسی جهان امروزین انکار کرد.

حال با توجه به اهمیت این موضوع، می‌توان پرسید که وضعیت کنونی توسعه سیاسی در جامعه ما چگونه است؟ در میان عوامل گوناگون، کدام عامل است که بیش‌ترین نقش را در فرایند توسعه سیاسی ایفا می‌کند؟ نسبت میان دولت و توسعه سیاسی چیست؟ در این میان، قوای مجریه چگونه با این پدیده برخورد می‌کنند و در مقابل آن چه راهبردها و راهکارهایی اتخاذ می‌کنند؟ مظهر تجلی تدبیر و اراده آن‌ها کجاست و چه نقشی در تحقق یا عدم تحقق توسعه سیاسی دارند؟ آیا تغییر و جابجایی قوای مجریه که بخش مهمی از نظام سیاسی است می‌تواند به تغییر فرایند توسعه سیاسی منجر شود؟ این‌ها پرسش‌هایی هستند که ایده اولیه این پژوهش را رقم زده‌اند.

در این پژوهش تلاش می‌گردد که این پرسش‌های اولیه و ایده آغازین، صورتی علمی یافته و به شیوه‌ای منطقی و نظام‌مند مورد بررسی و مطالعه قرار گیرند. در چارچوب این پژوهش، "نقش

<sup>۱</sup> political development

<sup>۲</sup> نبودن اتفاق نظر ناشی از اختلاف بر سر ابعاد گوناگون توسعه سیاسی، آثار و پیامدها یا چگونگی و چند و چون آن است.

سیاست‌های قوه مجریه<sup>۳</sup> در فرایند توسعه سیاسی<sup>۳</sup> در یک بازه زمانی تعریف شده از تاریخ معاصر ایران (۱۳۶۸-۱۳۸۴)، مورد مطالعه و بررسی قرار می‌گیرد. برای دستیابی به این مهم، نخست به صورت‌بندی مسأله پرداخته و سپس با رجوع به واقعیت، پدیده مورد پژوهش با رویکرد مقایسه‌ای مطالعه می‌شود. این فصل نیز که به کلیات این موضوع اختصاص دارد، پس از طرح مسأله پژوهش و بیان اهمیت و اهداف آن، مروری کوتاه بر مطالعات و پژوهش‌های پیشین خواهد داشت.

## طرح مسأله

در جهان امروز، توسعه سیاسی به عنوان یکی از زیربنایی‌ترین مسایل جوامع پیرامونی محسوب می‌شود چرا که علاوه بر فعالیت‌های سیاسی، همه فعالیت‌های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. افزون بر این، تجربه برخی جوامع نشان داده که ثبات و پایداری نظام‌های سیاسی دمکراتیک [چه در عرصه ملی و چه در عرصه جهانی] در گرو تحقق و تحکیم توسعه سیاسی است. تجلی این توسعه نیز در افزایش مشروعیت حکومت در سطوح ملی و جهانی و همچنین کاهش تضادها و تعارض‌های اجتماعی درونی و تنش‌های سیاسی بین‌المللی نمایان شده است.

طی سالیان اخیر [که چند دهه را در بر می‌گیرد]، در بیش‌تر جوامع در حال توسعه از جمله جامعه ما (ایران)، توسعه سیاسی به مثابه یک هدف مطلوب شناخته شده و حرکت در جهت تحقق آن از جمله مهم‌ترین دغدغه‌های گروه‌ها و نیروهای اجتماعی به‌شمار می‌رود. به گونه‌ای که جای هیچ شکی نیست که بدون چنین توسعه‌ای امکان دستیابی به دیگر ابعاد توسعه (اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) ناقص خواهد بود.

در راستای دستیابی به توسعه سیاسی در جوامع پیرامونی، دولت و بخش اجرایی آن از نقش و اولویت ویژه‌ای برخوردار می‌شود. در این جا بر جایگاه مرکزی قوه مجریه<sup>۴</sup> و سیاست‌های مختلف

<sup>۳</sup> executive power

<sup>۴</sup> «قوه مجریه به عنوان نماینده ملت، تمثیت امور اجرایی کشور و اعمال حقوق عمومی را بر عهده دارد. قوه مجریه به عنوان بالاترین رکن سیاست‌گذاری، تعیین خط‌مشی و برنامه، نقش اول را در اعمال حاکمیت در امور اجرایی ایفا می‌کند و از این لحاظ در کلیه امور داخلی و بین‌المللی دخالت دارد» (مجموعه وظایف و اختیارات دولت، ۱۳۸۲: ۵).

اتخاذ شده از سوی آن تأکید می‌شود چرا که به مثابه یکی از مهم‌ترین و اصلی‌ترین عواملی شناخته می‌شود که نقش تعیین کننده در شکل‌گیری مفهوم توسعه سیاسی و شکست یا موفقیت طرح‌های توسعه‌ای دارد. از این رو، بخشی از درک عمیق فرایند توسعه سیاسی و توسعه‌نیافتگی سیاسی مستلزم درک درستی از دولت، قوای اجرای آن و سیاست‌های اتخاذ شده از سوی آن است.

البته در این نکته تردیدی نیست که علاوه بر این بخش از نهاد سیاست، عوامل دیگری نیز در توسعه سیاسی دخیل‌اند. از آن میان می‌توان به عوامل درونی مانند سایر بخش‌های نهاد سیاست، طبقات اجتماعی، قومیت، مذهب و ترکیبی از آن‌ها و عوامل بیرونی مانند جهانی شدن و پیامدهای آن اشاره کرد که شکل‌دهنده نیروهای اجتماعی و سیاسی خاصی هستند که اغلب تأثیرات قطعی بر توانمندی و اشکال مختلف توسعه سیاسی دارند.

باری، تجربه کشورهای در حال توسعه در همه تقسیم‌بندی‌های متفاوتشان نشان می‌دهد که بدون دخالت مستقیم یا غیرمستقیم دولت [و به‌ویژه قوه مجریه آن] نمی‌توان انتظار تأمین همه اشکال توسعه به‌ویژه توسعه سیاسی را در جامعه داشت (فکوهی، ۱۳۸۴: ۹۰-۲۸۹). این مسأله واقعیت اجتناب‌ناپذیری است که بدون وجود اراده سیاسی، تحقق و تحکیم توسعه سیاسی ممکن نخواهد بود. البته در این زمینه، ویژگی‌های ساختاری و عرصه نفوذ و فعالیت دولت تعیین کننده ظرفیت و توانایی نظامی است که فرایند توسعه سیاسی را تا اندازه زیادی کنترل و راهبری می‌کند.

در میان این گوناگونی، جامعه ما ایران، در زمره آن دسته از کشورهای قرار می‌گیرد که پیشینه بلند مدتی از تجربه نوعی دولت متمرکز با فعالیت‌های کارگزاری زیاد و مبتنی بر ضوابط و قوانین خاص دارد. این کشور در مقطعی از دوران حیات خویش وارد فرایند توسعه سیاسی شد و تجربه سنت یکصد ساله‌ای را رقم زد که تا به امروز ادامه دارد. موضوعی که تا کنون نه تنها در عرصه نظر و اندیشه (در مواردی چون ضرورت، اولویت و چگونگی تحقق آن) اجماعی حاصل نشده، بلکه در عرصه عمل نیز به‌رغم تحولات ایجاد شده (همچون انقلاب مشروطیت و انقلاب اسلامی)، نهادینه نگشته است. هرچند انقلاب اسلامی ایران (۱۳۵۷) فصل تازه‌ای در تاریخ پر فراز و نشیب این کشور گشود و به نظر می‌رسید که راه توسعه سیاسی جامعه را هموار کرد، ولی گذشت نزدیک سه دهه

پرتلاطم از عمر آن نشان داد که هنوز دشواری‌های بسیاری در راه رسیدن به توسعه سیاسی وجود دارد.

در ایران، فرایند توسعه سیاسی در هر دوره (پیش و پس از انقلاب اسلامی) وابسته به سیاست‌های دولت و به‌ویژه بخش اجرایی آن است. پس از انقلاب اسلامی (۱۳۵۷)، با پای گذاشتن به عرصه تازه‌ای از نظام برنامه‌ریزی و تصمیم‌سازی سیاسی، جامعه مسیر متفاوت و خاصی از فرایند توسعه سیاسی را با فراز و فرودهای گوناگون آزموده است که باید در فردیتش مورد توجه قرار گیرد. در دوران جمهوری اسلامی، یکی از مهمترین چرخش‌هایی که در جریان تحولات سیاسی-اجتماعی سال‌های اخیر به‌وقوع پیوست و آغاز آن به پس از جنگ تحمیلی باز می‌گردد، تغییر جهت سیاست‌گذاری‌های عمومی<sup>۵</sup> دولت بود. از این زمان بود که مفهوم توسعه به معنای عام و توسعه سیاسی به معنای خاص مورد توجه نیروهای اجتماعی، نخبگان سیاسی و دولتمردان قرار گرفت.

در دوران شانزده سال زمام‌داری دو قوه مجریه مختلف (دولت سازندگی ۱۳۷۶-۱۳۶۸ و دولت اصلاحات ۱۳۸۴-۱۳۷۶)، با توجه به سیاست‌های اتخاذ شده که از یک‌سو برآمده از شرایط اجتماعی و ایدئولوژی و اندیشه حاکم بر این دولت‌هاست و از سوی دیگر، برآمده از سیاست‌های بین‌المللی و منطقه‌ای می‌باشد، راه‌های توسعه سیاسی به‌گونه‌ای متفاوت دنبال شده است. این سیاست‌ها در شکل‌گیری اهداف، ظرفیت‌ها و توانمندی‌های لازم برای پیشبرد یا متوقف ساختن فرایند توسعه سیاسی تعیین‌کننده‌اند. بنابراین، با توجه به نقش بنیادین دولت، درک درست پتانسیل‌های توسعه سیاسی تنها با برداشت درست و واقعی از تدابیر اتخاذ شده از سوی این نهاد ممکن می‌گردد که البته یکی از عمده‌ترین صورت‌های آن در قالب سیاست‌های اجرایی دولت تجلی می‌یابد.

از این‌رو، مسأله این پژوهش، بررسی نقش سیاست‌های دولت‌های سازندگی و اصلاحات در فرایند توسعه سیاسی است که از منظر جامعه‌شناسی سیاسی<sup>۶</sup> مورد بررسی علمی قرار می‌گیرد. به سخن دیگر، این پژوهش به دنبال یافتن پاسخ برای این پرسش است که **"سیاست‌های دولت چه نقشی در فرایند توسعه سیاسی ایفا می‌کنند؟"** البته با توجه به محدودیت‌های تحقیق، تمرکز اصلی

<sup>۵</sup> public policy-making

<sup>۶</sup> political sociology

این پژوهش بر سیاست‌های اتخاذ شده از سوی قوای مجریه خواهد بود؛ بنابراین، این نقش در دو دوره مختلف [که قوای مجریه متفاوتی زمام امور اجرایی را در دست گرفته‌اند] مقایسه خواهد شد.

## اهمیت و ضرورت پژوهش

این پژوهش به دنبال پاسخ‌گویی به پرسش بنیادی فوق است. اهمیت این بحث و ضرورت پاسخ به این پرسش، در اندازه‌ای است که بدون یافتن پاسخ آشکار برای آن، شاید نتوان به تصویر روشنی درباره توسعه سیاسی در ایران و آینده آن دست یافت.

در بیان ضرورت پژوهش حاضر، اشاره به این نکته کافی است که توسعه سیاسی تأثیرات شگرفی بر کلیه شئون زندگی افراد جامعه برجا می‌گذارد و حیات سیاسی-اجتماعی آن‌ها را هم در سطح فردی و هم در سطح نهادی متأثر می‌سازد. از سوی دیگر، در مباحث توسعه سیاسی، نه تنها روش‌های دستیابی به توسعه از ماهیتی سیاسی برخوردارند، بلکه خود ایده توسعه و تعریف فرایند آن نیز دارای ماهیتی سیاسی است. لذا، بحث از توسعه سیاسی و رابطه آن با قوه مجریه [که یکی از مهم‌ترین بخش‌های دولت است] از اهمیت بالایی برخوردار می‌شود. نقش قوه مجریه و سیاست‌های اتخاذ شده از سوی آن از این‌رو اهمیت دارد که تعیین‌کننده تعاریف، برنامه‌ها و روندهای اجرایی توسعه سیاسی در هر کشوری است [که تفکیک قوا در آن صورت پذیرفته] و بزرگ‌ترین تسهیل‌کننده و یا مانع این فرایند به‌شمار می‌آید. بدین ترتیب، قوه مجریه نقش مهمی در تقویت، حمایت و یا تضعیف توسعه سیاسی دارد، چرا که تحقق توسعه به‌طور پیوسته مستلزم اقدام سیاسی است و بدون اراده سیاسی امکان تحقق توسعه وجود نخواهد داشت. مطالعات و تجربیات گوناگون نیز مؤید همین امرند و نشان می‌دهند که درک بخشی از فرایند توسعه سیاسی یا نبود آن مستلزم درک سیاست‌های اتخاذ شده از سوی نهاد سیاست است.

در ایران پس از انقلاب اسلامی، علی‌رغم تلاش‌های صورت گرفته، توسعه سیاسی نهادینه نگشته و یکی از دلایل آن به واسطه اتخاذ سیاست‌های گوناگونی بوده که برآمده از رویکردهای متفاوت بخش اجرایی دولت است. از این‌رو، ضروری است که برای شناخت درست موفقیت‌ها،

موانع و چالش‌های آن که حاصل تدابیر اتخاذ شده از سوی دولت و به ویژه بخش اجرایی آن است اقدام کرد و از راه انجام پژوهش‌های متعدد، ابعاد گوناگون آن را شناسایی و ساز و کارهای تحقق یا عدم تحقق آن از یک‌سو و تحکیم یا تضعیف آن را از سوی دیگر آشکار کرد.

## اهداف پژوهش

هدف اصلی این پژوهش مطالعه و بررسی نقش سیاست‌های دولت و به‌ویژه قوه مجریه آن در امر توسعه سیاسی است. بر این اساس، مشخص می‌شود که سیاست‌های اتخاذ شده چگونه می‌توانند زمینه لازم را برای تحقق و تحکیم توسعه سیاسی فراهم آورده و عاملی تسهیل‌کننده باشند و از سوی دیگر همین سیاست‌ها چگونه می‌توانند مانعی بر سر راه فرایند توسعه شوند و نقش تضعیف‌کننده ایفا نمایند.

در راستای هدف اصلی پژوهش، دو هدف فرعی نیز قابل طرح است که بر این پایه‌اند:

- ۱- گونه‌شناسی تدابیر و سیاست‌های اتخاذ شده از سوی قوای اجرایی مختلف (دولت‌سازندگی و دولت‌اصلاحات) در سطوح مختلف توسعه سیاسی.
- ۲- شناسایی چالش‌ها و موانع موجود بر سر راه تحقق و تحکیم توسعه سیاسی.

## مروری بر مطالعات و پژوهش‌های پیشین

درباره موضوع پژوهش (توسعه سیاسی)، مطالعات نظری و تجربی فراوانی صورت گرفته که حاصل آن شکل‌گیری جریان‌های فکری و الگوهای اجرایی متعددی است که برای جوامع انسانی، به‌ویژه جوامع در حال توسعه، نتایج گوناگونی به بار آورده‌اند. ولی، در خصوص قوه مجریه به عنوان یکی از ارکان دولت و نقش آن در توسعه سیاسی مطالعه معین و مشخصی صورت نگرفته که بتوان بدان استناد کرد و از منظر نقد و بررسی آن به مسیر دیگری برای توسعه دانش در این زمینه راه یافت.

این در حالی است که نمی‌توان نقش قوه مجریه را در فرایند توسعه سیاسی نادیده انگاشت، چرا که در تقسیمات سیاسی و حقوقی، قوه مجریه به مثابه یکی از ارکان اساسی دولت و در بسیاری از موارد به عنوان نماینده تام و تمام آن شناخته شده و معرفی می‌گردد. از این رو، در این جا به ناگزیر مروری بر تحقیقاتی مرتبط با جامعه ایران به عمل می‌آید که به دولت به معنای عام آن پرداخته و توسعه سیاسی را در ارتباط با این پدیده قرار داده‌اند. گفتنی است که از زمان تفکیک‌پذیری قوا در ایران، فعالیت‌های کارگزاری قوه مجریه همواره همسو با راهبردها و سیاست‌های اصلی دولت به معنای عام بوده و از آن تبعیت کرده است. به همین دلیل است که تصمیم‌های اتخاذ شده در آنرا می‌توان همان تصمیم‌های دولت به معنای عام و یا برآمده از آن دانست. از همین منظر است که سیاست‌های اتخاذ شده از سوی این دو قلمرو (دولت به معنای عام و قوه مجریه به معنای خاص)، تقریباً یکسان قلمداد می‌شود و تفاوت‌های اندکی میان آنها یافت می‌گردد. بنابراین تعجبی ندارد که در بسیاری از موارد تصمیمات و سیاست‌های اتخاذ شده از سوی این دو یکسان تلقی شوند؛ به‌ویژه آن‌که در ادبیات سیاسی جمهوری اسلامی ایران به جای واژه قوه مجریه صراحتاً از واژه دولت استفاده می‌شود. برای مثال، دولت‌سازندگی و دولت‌اصلاحات نه اصطلاحی برای دولت به معنای عام که ترکیبی روشن برای دو دوره مشخص از قوای مجریه این کشور است. با در نظر گرفتن این شرایط، در ادامه پژوهش از واژه عام دولت به جای واژه خاص قوه مجریه استفاده خواهد شد.

با بیان این اوصاف به جامعه مورد بررسی باز می‌گردیم. در میان کشورهای در حال توسعه، وضعیت ایران و فرایند توسعه سیاسی آن، با توجه به پیشینه تاریخی و موقعیت ویژه‌ای که برآمده از شرایط جغرافیایی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی آن است متفاوت و قابل توجه می‌باشد. از این رو، چنین جامعه‌ای باید بر مبنای مقتضیات ویژه خود مورد مطالعه و تحلیل قرار گیرد.

مروری بر مطالعات صورت گرفته حاکی از نمونه‌هایی است که رویکردهای خاص اندیشمندان ایرانی به موضوع توسعه سیاسی را نشان می‌دهد. در میان این آثار می‌توان به مطالعات محمود سریع‌القلم، موسی غنی‌نژاد، هوشنگ امیراحمدی، حسین بشیریه، عبدالعلی قوام و دیگران

اشاره کرد که با این‌که هر یک از منظری ویژه به موضوع پرداخته‌اند ولی به اتفاق بر نقش و جایگاه دولت در فرایند توسعه سیاسی تأکید ورزیده‌اند.<sup>۷</sup>

برای نمونه، حسین بشیریه یادآوری می‌کند که ایران در فرایند نوسازی خود به دلایل ساختاری، تاریخی و اجتماعی نتوانست به راه نوسازی سرمایه‌دارانه و دموکراتیک به شیوه کشورهای غربی گام بگذارد. تمرکز قدرت در نظام سیاسی، ضعف مالکیت و ضعف جامعه و طبقات اجتماعی در ایران مانع از آن می‌شد که منازعه‌ای عمودی میان دولت و جامعه رخ دهد. در عوض، ایران همچون برخی دیگر از کشورهایی که از فرایند توسعه جهانی واپس مانده بودند، اساساً در راه نوسازی به شیوه محافظه‌کارانه یا اصلاحات از بالا قرار گرفت و همانند آن‌ها نیز سرانجام با واکنش سنت‌گرایانه‌ای بر ضد نوسازی غربی مواجه شد (بشیریه، ۱۳۸۲: ۷۷-۷۶). او همچنین با بررسی ساختار قدرت سیاسی ایران، سه مانع بزرگ در توسعه سیاسی شناسایی می‌کند: نخست، تمرکز منابع قدرت به عنوان ویژگی اصلی فرایند تکوین ساخت دولت مطلقه مدرن؛ دوم، چند پارگی‌های اجتماعی و فرهنگی؛ و سرانجام، ایدئولوژی و فرهنگ سیاسی گروه حاکم (بشیریه، ۱۳۸۱: ۱۷۲-۱۷۰). بشیریه مجموعه این عوامل را مبین وضعیت ایستایی می‌داند که از تکوین زمینه‌های رقابت و سازش و مشارکت سیاسی به شیوه‌ای دموکراتیک جلوگیری می‌کنند.

بشیریه در تلاش است تا با نگاهی جامع پدیده توسعه سیاسی و موانع پیش‌روی آن را بررسی نماید، ولی تأکید عمده او در این بررسی‌ها متمرکز بر عوامل درونی جامعه است و توجهی به عوامل بیرونی از جمله جهانی شدن و تأثیر مؤسسات و سازمان‌های بین‌المللی ندارد.

اندیشمند دیگر، هوشنگ امیراحمدی است که سعی می‌کند فرایند توسعه سیاسی را از دیدگاه تقابل منافع طبقاتی دنبال کند. به عقیده او نیازهای بی‌جواب مانده طبقات متوسط و پایین در

<sup>۷</sup> نگاه کنید به:

سریع‌القلم، محمود (۱۳۷۲). *عقل و توسعه یافتگی*. تهران: سفیر

غنی‌نژاد، موسی (۱۳۷۷). *جامعه مدنی، آزادی، اقتصاد و سیاست*. تهران: طرح‌نو

امیراحمدی، هوشنگ (۱۳۸۱). *جامعه سیاسی، جامعه مدنی و توسعه ملی*. تهران: نقش و نگار

بشیریه، حسین (۱۳۸۰). *موانع توسعه سیاسی در ایران*. تهران: گام نو

بشیریه، حسین (۱۳۸۲). *گذار به دموکراسی و موانع آن در ایران*. تهران: نگاه معاصر

قوام، عبدالعلی (۱۳۸۲). *چالش‌های توسعه سیاسی*. تهران: قومس

جهت توسعه سیاسی و عدالت اجتماعی باعث شده که روشنفکران کشور که به سرعت در جامعه رشد یافته‌اند و تمرکز قدرت سیاسی و اقتصادی در دست گروه‌های خاص را جوابگوی نیازهای جامعه نمی‌دانند جنبش‌های گوناگونی را در سیمای اصلاح‌طلبی، مشارکت عمومی و اولویت رأی مردم شکل بدهند. او بر این عقیده است که حصول توسعه سیاسی بدون در نظر داشتن خواست‌های پایه‌ای طبقه متوسط اجتماعی امکان‌پذیر نیست و در این راستا نهادهای سیاسی ابزارهایی هستند که برای طی کردن مسیر توسعه مورد استفاده قرار می‌گیرند. این بدان معناست که بحث رشد یافته در جامعه ما که محور آن تضاد بین اولویت توسعه سیاسی یا اولویت توسعه اقتصادی است نشان دهنده ابعاد واقعی نیروهای اجتماعی مؤثر بر توسعه نیست. به سخن دیگر، در بررسی توسعه سیاسی باید به نیازهای طبقاتی اقشار اجتماعی حساسیت نشان داد و دلایل ریشه‌ای و تاریخی مواضع و رفتارهای آنان را در نظر داشت. به نظر امیراحمدی مزیت این شیوه تحلیل در این است که بحث‌های مربوط به تندرو در مقابل میانه‌رو، سنتی در مقابل متجدد یا چپ و ملی‌گرا در مقابل اسلام‌گرا را از حیثه برخورد اندیشه‌ها به حیثه برخورد منافع ارتقا می‌دهد. این محقق نشان می‌دهد که جامعه ایران در یکصد و پنجاه سال گذشته، دوره‌های تاریخی‌ای را پشت سر گذاشته که حضور طبقه متوسط در آن همیشه با خواست و توسعه سیاسی همراه بوده و در مقابل، طبقه بالا توسعه اقتصادی را در دستور کار خود داشته است. اقشار طبقه پایین نیز بر حسب شرایط و با خواست تأمین نیازهای اساسی زندگی وارد صحنه سیاسی شده و توازن را به نفع طبقه بالا یا متوسط بر هم زده‌اند (امیراحمدی، ۱۳۸۱: ۹-۱۱). رویکرد امیراحمدی، رویکردی جامعه‌شناختی ولی تقلیل‌گرایانه است. در تحلیل وی، طبقات اجتماعی به عنوان عامل دست اول شناخته شده و دولت و عناصر آن به عوامل دست دوم تقلیل پیدا کرده‌اند. امیراحمدی به جایگاه مرکزی دولت در جوامعی چون جامعه ایران توجهی ندارد، دولتی که خصلت فراطبقاتی داشته و در دوران معاصر خویش خصلت تحصیل‌داری نیز پیدا کرده است.

**عبدالعلی قوام** پژوهشگر دیگری است که به مطالعه توسعه سیاسی اقدام کرده است. او بیان می‌دارد که هدف اصلی توسعه سیاسی، افزایش ظرفیت نظام برای پاسخگویی مناسب‌تر نسبت به تقاضاهای فزاینده جامعه است. در این رابطه، این فرض برقرار است که جامعه از پویایی کافی