



Governance, Bureaucratic Tyranny, and Strong Government*

Mojtaba Abdkhodaei¹

Associate Professor, International Relations, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran. abdkhodaei.mojtaba@gmail.com



Abstract

Within the realm of governance, the effectiveness of a government hinges on the engagement and utilization of collective wisdom. Research indicates that in less developed countries, debates often center around the fundamental principles of governance and the wisdom behind governmental actions, while discussions concerning policy formulation, planning, and decision-making are relatively scarce. Conversely, in more developed nations, controversies tend to revolve around specific decisions and policies, with little emphasis on questioning the underlying rationality of governance. This prompts the question: what underlies this disparity, and what are its implications? This study employs an analytical approach, distinguishing between two forms of rationality: foundational and policymaking. It argues that the strength of a nation lies in having foundational rationality, governance principles, and related matters largely settled and accepted, thus remaining outside the realm of everyday controversies. Conversely, issues surrounding policymaking rationality and national interests often become subjects of debate. It contends that a broader and continuous engagement with public opinion, along with a wider utilization of collective wisdom, leads to more optimal decision-

* Abdkhodaei, M. (2023). Governance, Bureaucratic Tyranny, and Strong Government. *Journal of Political Science*, 26(104), pp. 44-79. <https://doi.org/10.22081/psq.2024.68295.2865>

* **Publisher:** Baqir al-Olum University, Qom Iran.

* **Type of article:** Research Article

▣ **Received:** 2023/11/07 • **Revised:** 2023/11/18 • **Accepted:** 2023/12/08 • **Published online:** 2023/12/24

© The Authors



making and policy outcomes. However, in weaker countries, both executive bureaucratic systems and external adversaries attempt to limit debates to matters of the first type, albeit with varying motivations. Consequently, they exclude issues of the second type from collective participation. This undermines the concept of governance and results in decisions related to national interests, policymaking, and decision-making lacking the input of collective wisdom. This scenario paves the way for autocracy within bureaucratic systems and middle management.

Keywords

Wisdom, governance, idea of government, tyranny, rationality, national interests, bureaucratic tyranny, strong government.



الحكومة والاستبداد الدواويني والحكومة القوية*

مجتبى عبدخدائي^١

١. أستاذ مشارك بقسم العلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العلامة الطباطبائي، طهران، إيران.
Abdkhodaei.mojtaba@gmail.com

الملخص

في حكمة الحوكمة، تعتمد كفاءة الحكومة على المشاركة واستخدام حكمة الجمهور. تشير الدراسات إلى أنه في الدول الضعيفة، تكون مركزية النزاعات حول أساس النظام وحكمة الحكومة، وتقل المناقشات في مجال صنع السياسات والتخطيط وصنع القرار؛ بينما في الدول القوية تتمحور الخلافات والمساومات حول القرارات والسياسات، والعقلانية التي يقوم عليها أساس السيادة أقل تحدياً وخلافاً. والسؤال الآن ما هو أصل هذا الاختلاف وما هي عواقبه؟ وفي هذا الصدد فإن البحث الراهن، بأسلوبه التحليلي، يميز بين نوعين من العقلانية الأساسية وصنع السياسات، ويرى أن تكوين قوة البلاد يعتمد على أن تكون العقلانية الأساسية وفكرة الحكومة والقضايا التي تشكل حولها بعيدة من أن تنالها المساومات والتحديات اليومية، وفي المقابل فإن القضايا التي هي في مجال عقلانية وضع السياسات والمصالح الوطنية، مهما كثرت الأبحاث المستمرة والموسعة باستخدام حكمة الجمهور حولها، فإنها ستؤدي إلى اعتماد القرارات والسياسات المثلى. ومع ذلك، ففي الدول الضعيفة تحاول السلطة التنفيذية والبيروقراطية وأعداء النظام، بدوافع مختلفة، حصر النقاش في قضايا النوع الأول واستبعاد النوع الثاني من القضايا من نطاق المشاركة الجماعية. ونتيجة لذلك تضعف فكرة الحكومة وتُحرم القرارات في مجال المصالح الوطنية وصنع السياسات وصنع القرار أيضاً من حكمة الجمهور وتمهد الطريق لديكتاتورية البيروقراطية والمديرين المتوسطين.

كلمات مفتاحية

الحكمة، الحوكمة، فكرة الحكومة، الاستبداد، العقلانية، المصالح الوطنية، الاستبداد الدواويني، الحكومة القوية.

* عبدخدائي، مجتبى. (2023م). الحوكمة والاستبداد الدواويني والحكومة القوية. فصلية علمية محكمة علوم سياسي، 26(104)، صص 44-79.
<https://doi.org/10.22081/psq.2024.68295.2865>



حکمرانی، استبداد دیوانی و دولت مستحکم*

مجتبی عبدخدایی^۱

۱. دانشیار، گروه روابط بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. 

Abdkhodaei.mojtaba@gmail.com



چکیده

در خرد حکمرانی، کارآمدی دولت بر بنیان مشارکت و بهره‌گیری از عقل جمعی بنا شده است. بررسی‌ها حاکی از آن است که در کشورهای ضعیف، محوریت مناقشه‌ها حول بنیان اساس نظام و خرد دولت بوده، مناظرات کمتر در قلمرو سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری مطرح است؛ در حالی که در کشورهای قدرتمند، مناقشه‌ها و چانه‌زنی‌ها حول محور تصمیم‌ها و سیاست‌ها بوده و عقلانیتی که اساس حاکمیت بر آن بنا نهاده شده است، کمتر محل چالش و مناقشه است. اکنون این پرسش مطرح است که ریشه این تفاوت در چیست و پیامدهای آن کدام است؟ در این راستا، پژوهش حاضر با روشی تحلیلی، به تفکیک دو نوع عقلانیت پایه و سیاستگذاری پرداخته و بر این باور است که شکل‌گیری استحکام کشور منوط به آن است که عقلانیت پایه، ایده دولت و مسائلی که حول آن شکل می‌گیرد، از میدان چانه‌زنی و چالش‌های روزمره به دور مانده و در مقابل، مسائلی که در حوزه عقلانیت سیاستگذاری و منافع ملی است، هر اندازه محل کاوش پیوسته و گسترده و با بهره‌گیری از خرد جمعی بیشتر انجام پذیرد، به اتخاذ تصمیم‌ها و سیاست‌های بهینه منجر خواهد شد. با وجود این در کشورهای ضعیف هم دستگاه اجرایی و بوروکراسی و هم دشمنان نظام با انگیزه‌های متفاوت تلاش

* **استناد به این مقاله:** عبدخدایی، مجتبی. (۱۴۰۲). حکمرانی، استبداد دیوانی و دولت مستحکم. علوم سیاسی، ۲۶(۱۰۴)، صص ۴۴-۷۹.
<https://doi.org/10.22081/psq.2024.68295.2865>

▣ نوع مقاله: پژوهشی؛ ناشر: دانشگاه باقرالعلوم علیه السلام قم، ایران؛ © نویسندگان

▣ تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۸/۱۶؛ تاریخ اصلاح: ۱۴۰۲/۰۸/۲۷؛ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۹/۱۷؛ تاریخ انتشار آنلاین: ۱۴۰۲/۱۰/۰۳



دارند تا معرکه گفتگو را به مسائلی از سنخ نخست محدود کنند و مسائل نوع دوم را از دسترس مشارکت جمعی خارج سازند. در نتیجه ایده دولت تضعیف شده و تصمیم‌های حوزه منافع ملی، سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری نیز از خرد جمعی بی‌بهره می‌گردد و راه را بر دیکتاتوری دستگاه بوروکراسی و مدیران میانی هموار می‌کند.

کلیدواژه‌ها

خرد، حکمرانی، ایده دولت، استبداد، عقلانیت، منافع ملی، استبداد دیوانی، دولت مستحکم.

مقدمه

انقلاب اسلامی بر بنیان دو رکن استقلال از بیگانگان خارجی و آزادی از استبداد درونی شکل گرفته است؛ از این رو تحقق جمهوری اسلامی افقی فراتر از دولت مدرن، بلکه شکل گیری ملت - دولت یا دولت مدنی مبتنی بر مردم سالاری بر اساس آموزه های اسلامی را طلب می کند و به همان میزان که استقلال، مداخله قدرت های بیگانه و حفظ تمامیت و بعد بیرونی حاکمیت اهمیت دارد، حفظ آزادی به عنوان گوهری ارزشمند که ثمره مجاهدت های چند صد ساله این ملت است، در تحقق دولت قوی و مستحکم، امری مهم است. با وجود این هیچ گاه در روند غالب جریان انقلاب اسلامی، برداشت سطحی از آزادی به منزله صرف شعار یا رویایی خیال پردازانه برای کامجویی های فردی و تزیین حقوق دیگران مطرح نشد، بلکه ملتی که با پیامدهای چند صد ساله خود کامگی دست و پنجه نرم کرده بودند، خواستار آزادی در عمیق ترین لایه های آن بودند. در خرد حکمرانی، آزادی بر فلسفه خاصی بنا نهاده شده است که بر پایه آن کارآمدی نظام به مناسب ترین وجه ممکن تأمین می شود. این بنیان دو پیش فرض اساسی دارد: نخست لزوم مشارکت و بهره گیری از عقل جمعی در سیاست گذاری، برنامه ریزی، تصمیم گیری و گزینش مجریان لایق؛ دوم لزوم به دوش کشیدن بار مسئولیت پیامدهای ناشی از انتخاب ها و گزینش ها توسط مردم.

جامعه ای که از دیکتاتوری شاهان خلاصی جسته است، اگر نتواند فرایندهای مشارکت یا اعتراض خود به سیاست ها، برنامه ها، اقدامات یا بی سیاستی، بی برنامه گی و بی اقدامی دولتمردان را نهادینه کند، به ناچار دستخوش خود کامگی دستگاه بروکراسی و دیکتاتوری نقابدار رده های اجرایی دولت یا اقتدار طلبی سرکوبگرانه محافل جناحی و بانندی می شود که مقابله با آن به مراتب دشوارتر از مبارزه با خود کامگی سلاطین است و در نهایت حکومتی را رقم خواهد زد که از درون دچار زوال و ناکارآمدی است.

از سوی دیگر شکل گیری و تقویت ایده دولت و عقلانیت پایه ای که اساس نظام یک کشور بر آن استوار گردیده و بنیان ملت حول آن شکل می گیرد، اگر بر اساس

باوری عمیق و بر مبنای اجماع فکری جامعه صورت نپذیرد، نظامی متزلزل و دولتی ضعیف را رقم خواهد زد که پیوسته بقای او از درون و بیرون با مشکل مواجه خواهد بود و جایی برای بهینه‌سازی فرایند مشارکت جمعی در سیاستگذاری و تصمیم‌ها باقی نخواهد ماند. حال پرسش اساسی این است که چرا در کشورهای در حال توسعه بیشتر گفتگوها، دغدغه‌ها و مناقشه‌ها حول بنیان اساس نظام و خرد دولت است و کمتر در قلمرو سیاستگذاری، بر نامه‌ریزی و تصمیم‌گیری است؟ در حالی که در کشورهای توسعه‌یافته وضعیت به عکس بوده است و مباحث و چانه‌زنی‌ها حول محور تصمیم‌ها و سیاست‌ها بوده است و خرد نظام و حاکمیت کمتر مورد بحث و مناقشه است.

این نوشتار با روشی تحلیلی به تفکیک میان دو نوع عقلانیت، یعنی عقلانیت پایه و عقلانیت سیاستگذاری و تصمیم‌گیری پرداخته، بر این باور است که شکل‌گیری اقتدار یک کشور در گرو آن است که عقلانیت پایه، ایده دولت و مسائلی که حول آن شکل می‌یابد، از میدان چانه‌زنی و چالش‌های روزمره به دور مانده و در مقابل مسائلی که در حوزه عقلانیت سیاستگذاری و منافع ملی است، هر اندازه محل کاوش پیوسته، گسترده و با بهره‌گیری از خرد جمعی بیشتر انجام پذیرد، به اتخاذ تصمیم‌ها و سیاست‌های بهینه خواهد انجامید. با وجود این در کشورهای ضعیف هم دستگاه اجرایی و بوروکراسی و هم دشمنان نظام با انگیزه‌های متفاوت می‌کوشند تا معرکه گفتگو و تضارب آرا را به مسائل از سنخ نخست محدود کنند و مسائل از سنخ دوم را از دسترس عقلانیت و مشارکت جمعی خارج سازند. در نتیجه ایده دولت که بنیان عقلانیت پایه است، تضعیف می‌گردد و از سوی دیگر تصمیم‌های حوزه منافع ملی، سیاستگذاری و تصمیم‌گیری بی‌بهره از خرد جمعی می‌شود و افزون بر آنکه به اخذ تصمیم‌هایی ضعیف می‌انجامد، راه را بر دیکتاتوری دستگاه بوروکراسی و در نتیجه تضعیف نظام باز می‌سازد. این نوشتار در سه قسمت به این مهم می‌پردازد. نخست تحولات معنایی حکمرانی را بررسی می‌کند؛ سپس جایگاه ایده دولت و مملکت‌داری را می‌کاود و در نهایت به بررسی مناسبات آن دو و عوامل چالش برانگیز در این مناسبات می‌پردازد.

۱. حکمرانی

حکمرانی پیشینه‌ای به قدمت تاریخ بشر دارد (Preti, 2004, p. 57) و مؤلفه‌های حکمرانی جهانی، طیف وسیعی از اندیشمندان و سیاستمداران را به خود مشغول داشته است (UNESCAP, 2014). مملکت‌داری در دولت مدرن از طریق فرایندی سازمانی و در قالب نهادی به نام حکومت صورت می‌پذیرد؛ اما پیش و بیش از شناخت ماهیت سازمانی آن، درک نوع خرد و عقلانیتی که مملکت‌داری را تعریف، تحدید و ساماندهی می‌کند، اهمیت دارد. در ادامه نخست نگاهی به روند تحول در عقلانیت حکومت‌داری خواهیم داشت و سپس ابعاد سازمانی و نهادی آن را بررسی خواهیم کرد.

۱-۱. تحولات معنایی حکمرانی

تا پیش از قرن شانزدهم معنایی که از سیاست برداشت می‌شد، تدبیر امور مختلف فردی-اجتماعی را در بر می‌گرفت. این امور طیف گسترده‌ای از مسائل و موضوعات، از مراقبت روحی فردی و هدایت خانواده گرفته تا مدیریت محله و شهر را شامل می‌شد. به تعبیر فوکو، حکومت با هدایت کردن و سیاست به‌مثابه جهت‌بخشی خاص و معنادار این هدایتگری^۱ مساوی بود و گستره آن در برگیرنده حکمرانی بر خود و دیگران^۲ می‌شد (Lemke, 2012, p. 2)؛ اما از قرن شانزدهم مملکت‌داری بیشتر به معنای هنر اداره کردن تعبیر شد (Foucault, 1991, p. 87) و این برداشت سه مرحله تکاملی را پیمود که در شکل‌گیری دولت مدرن و ملت - دولت تأثیری عمیق بر جای گذاشت:

(۱) برداشت قیّم‌مابانه از مملکت‌داری: در حکومت‌های امپراتوری، مملکت‌داری بر مبنای نگاهی سرپرستانه به اتباع و رعایا شکل گرفته بود. وظیفه حکومت امری فراتر از تحکیم دولت، بلکه سرپرستی و هدایت رعایا و دلسوزی درباره آنان بود. با چشم‌پوشی از اینکه در واقعیت چه میزان به این امر اهتمام می‌ورزیدند، انتظار پایه از حکومت بر

1. The Conduct of Conduct.

2. Governing the Self and Others.

اساس تحقق خیر و سعادت مردم و تعیین تکلیف تمامی مسائل و موضوعات زندگی فردی و اجتماعی بنا شده بود؛ اما در مقام عمل به برداشت قیم‌مابانه از مردم می‌انجامید و حکومت مالک‌الرقاب ملت تصور شده و جایی برای حق و حقوقی مردم باقی نمی‌گذاشت (Zuckert, 2017).

(۲) مملکت‌داری مبتنی بر منافع دولت: از میانه سده هیجدهم و با تحکیم دولت‌های مدرن، این اندیشه رواج یافت که دولت باید به گونه‌ای مملکت‌داری کند که حداکثر استحکام، توان‌مندی، قدرت و امنیت را برای خود فراهم سازد تا در مقابل عناصری که بقای او را به چالش می‌کشند، استحکام یابد. در این مرحله، دولت در سیاست داخلی به صورت نامحدود و خودکامه و در عرصه رقابت با دولت‌های دیگر محدود و غیرمداخله‌جویانه عمل می‌کرد و این دو ملازم یکدیگر شمرده می‌شدند؛ بر این اساس سه کارویژه مهم برای دولت تعریف می‌شود:

الف) تعیین‌بخشی و استقلال دولت از طریق انباشت ثروت، تمرکز قدرت و افزایش جمعیت برای حفظ بقا در رقابت دایم با دیگر دولت‌ها.

ب) مدیریت داخلی یا شکل‌گیری دولت پلیسی که به نوعی تجسم‌بخشی و سازماندهی دولت برای حفظ سلطه و سیطره داخلی بود.

ج) لزوم وجود دستگاه نظامی و دیپلماسی برای حفظ استقلال و تکثیر دولت‌ها که در اروپا و در قالب موازنه قدرت میان دولت‌های غربی نمود یافت.

فوکو از این سه امر به عنوان «سه شیوه به هم وابسته حکمرانی بر اساس عقلانیتی خاص» یاد می‌کند که «دولت قاعده و قلمرو کاربست آن امور است» (فوکو، ۱۳۹۲، ص. ۱۴). گفتنی است در این مرحله هرچند مبنای مملکت‌داری بر اساس منافع دولت است، معیارها و حدود عملکرد دولت بر اساس قانون معین می‌شد. با وجود این مبنای قانون امری فراتر از مصلحت دولت بود و بر اساس معیارهای حق طبیعی، اخلاقی یا الهی تعیین می‌شد و دولت به رعایت آن ملزم بود؛ به گونه‌ای که نادیده گرفتن قانون از سوی دولت به گونه‌ای از بحران مشروعیت می‌انجامید.

(۳) مملکت‌داری مبتنی بر منافع ملت و محدودیت دولت: در این مورد مملکت‌داری

به معنای فهم شیوه عقلانی حکمرانی و بهترین شیوه ممکن حکومت کردن برای تأمین رفاه و منافع مردم است؛ بر این اساس لازم است خودتنظیمی‌هایی از سوی دولت و مردم صورت پذیرد و قاعده خودمحدودسازی خرد حکومتی به منزله خودتنظیمی عملی است. در این شیوه از حکومت‌داری ویژگی‌های زیر مد نظر قرار می‌گیرد:

الف) معیار قرار گرفتن کارآمدی و مدیریت به عنوان ملاک اساسی مشروعیت: در این معنا خروج یا انحراف دولت از معیارهای عقلانیت، بیش از آنکه به معنای نبود مشروعیت ناشی از عدول از معیارهای حقوقی مبتنی بر حق طبیعی، اخلاقی یا الهی باشد، به معنای ناکارآمدی و بی‌کفایتی در اداره امور تلقی می‌شود؛ یعنی بر خلاف عقلانیت مبتنی بر منافع دولت که قانون ابزار محدودسازی و معیار سنجش مشروعیت عملکرد دولت بود، در عقلانیت خرد انتقادی، اقتصاد سیاسی ابزار این محدودسازی و به معنای «شیوه حکمرانی تأمین‌کننده منافع و رفاه ملت» است. در شکل‌گیری این ویژگی و نهادینه‌سازی آن نگاه اقتصاد سیاسی به مملکت‌داری نقشی بنیادین ایفا کرد (Weiss, 2011, p. 22).

ب) دولت موظف است افزون بر تعیین حدود رفتار مردم و وظایف و محدودیت‌های عمومی خود را تعریف و رعایت کند. خاستگاه چنین محدودیت‌هایی امری فراتر از دولت است و در حق طبیعی یا حق الهی یا مبنای قراردادی ریشه دارد.

ج) چارچوب محدودیت‌های دولت صرفاً بیانگر موارد حق نداشتن دولت یا سوءاستفاده از حاکمیت نیست؛ بلکه بر مبنای معیارهای خرد انتقادی حکومت‌داری است؛ بدین معنا که دولت نباید بیش از حد حکومت کند یا گسترده شود (فوکو، ۱۳۹۲، صص. ۲۱-۲۶).

از سوی دیگر فرایندهایی در جهت خودتنظیمی ملت صورت پذیرفت؛ بدین معنا که با ازمیان‌رفتن تدریجی حکومت‌های خودکامه در ملت - دولت، مهم‌ترین رکن تأمین‌کننده سیطره داخلی حاکمیت از میان برداشته می‌شد و خلأ قدرت ناشی از آن چالشی اساسی برای دولت‌مدرن به همراه می‌آورد؛ زیرا از مهم‌ترین ویژگی‌های اصلی دولت‌مدرن، تثبیت انحصار مهار ابزار خشونت مشروع در دستان دولت بود؛ از این رو این سؤال اصلی شکل‌گرفت که با قطع شدن سر دولت که همان شاهان خودکامه‌مدرن

بودند، بدن چگونه رفتار کند؛ به گونه‌ای که گویی سرهمچنان سر جایش نشسته و پیروی آن دولت بتواند حاکمیت داخلی را حفظ و مشروعیتی کسب کند که حقوقی، ارادی و توافقی باشد؟ (فاستر، ۱۳۹۵، ص. ۲). فوکو از جمله اندیشمندانی بود که با طرح مفهوم حکومت‌داری در پی بررسی فرایند پاسخ دولت‌های ملی به این پرسش بر آمد. از نگاه او، حکومت‌داری بر شکلی از خودمراقبتی و شکل‌بخشی جهت‌دار به زمینه‌های میسر و ممکن کنش برای سوژه دلالت می‌کند؛ خودمراقبتی خاصی که اشکال مبتنی بر اجبار و خشونت یا رضایت و توافق را فرمول‌سازی مجدد می‌کند. فوکو برای تحلیل تبارشناسانه سوژه در تمدن غربی به فناوری خودمراقبتی و استیلا و تعامل آن دو توجه می‌کند. در این معنا حکومت‌داری محل التقای دو مفهوم، یعنی جهت‌بخشی و راهبری دولت از یک سو و قدرت و استیلا از سوی دیگر است؛ بر این اساس حکومت به معنای اجبار عریان مردم به آنچه دولت می‌خواهد نیست، بلکه موازنه‌ای چندوجهی است که افراد به ناخودآگاه به دست دولت رهبری می‌شوند و خود را مهار می‌کنند. استیلا به روابط نامتقارن قدرت اشاره می‌کند که در آن به دلیل محدود شدن حاشیه‌های آزادی مردم، افراد مطیعی تربیت می‌شوند که فضای اندکی برای مانور در اختیار دارند و قدرت به‌مثابه بازی راهبردی است که به توانمندسازی و مسئولیت‌پذیری سوژه‌ها منجر می‌شود؛ زیرا آنان را به تصمیم‌گیری‌هایی مجبور می‌کند که به‌ظاهر آزادانه در بستر عمل اتخاذ می‌کنند. از این رهگذر مملکت‌داری به معنای روش‌های تنظیم‌شده و قاعده‌مند قدرت برای مراقبت، جهت‌بخشی و محدود سازی گزینه‌های انتخاب با نام عقلانیت و ابزارهای مناسب است و به معنای فناوری‌های مورد استفاده حکومت برای نهادینه سازی و تثبیت روابط قدرت است که درنهایت به استیلائی دولت می‌انجامد (Lemke, 2012, p. 5).

۱-۲. تحولات سازمانی حکمرانی

در شناخت تحولات نهادی و سازمانی مملکت‌داری دو بعد مورد توجه است: نخست، تحولات سازماندهی حکمرانی در معنای مدرن و تمایزهای آن از معنای پیشامدرن و دوم شناخت ماهیت سازمانی حکومت.

۱-۲-۱. حکومت به مثابه نهادی مدرن

در جوامع ابتدایی به علت ادغام و عدم تمایز نهادهای اقتصادی، مذهبی و قانونی از یکدیگر، تفکیک جامعه، دولت و حکومت تقریباً معنایی نداشت. افزون بر آن نبود تشکیلات و سازمان رهبری کننده و در نتیجه آن نبود حکومت در شکل نهادی و سازمانی آن از ویژگی‌های بارز این قبیل جوامع شمرده می‌شود. در نهایت آنچه در پیشرفته‌ترین شکل مشاهده پذیر بود، دارالحکومه‌ای بود که مکانی برای دستیاران، مشاوران و وفاداران به امیر و حکمران تلقی می‌شد و حکومت در شخص خلاصه و تعریف می‌شد و شاه مظهر حکومت بود؛ چنان که با تغییر او تمامی فرمان‌ها، روندها و رویه‌های حکومتی تغییر می‌کرد؛ بدین ترتیب پیوستگی قواعد نهاد حکومتی که مظهر سازمانی حکومت باشد، وجود نداشت. از سوی دیگر نبود اقتدار مرکزی و حاکمیت انحصاری باعث شده بود تا این گونه جوامع نیز از نوعی نظارت و مهار اجتماعی غیر متمرکز برخوردار شوند و در آن طیف گسترده‌ای از قدرت هم‌عرض پدید آید؛ بدین گونه که قدرت پنهان اغلب در دست ریش سفیدان و سران قبایل قرار گرفته و آنان تعیین کننده حد و مرز رفتارهای اجتماعی و به بیان دیگر مرجع اقتدار مشروع و قانونگذاری، یعنی دو مقوله حاکمیت و مشروعیت بودند؛ همچنان که تنظیم امور مالی را نیز بر عهده داشتند.

نفوذ این قدرت چنان بود که شخص حاکم در عرض قدرت خود برای آن جایگاه درخور توجهی قایل بود و به خود اجازه نمی‌داد در قلمرو قواعد قبیله و عشیره‌ای دخالت کند یا به تنبیه و مجازات خاطیان و منحرفان در قلمرو قبیله به صورت مستقل پردازد؛ به دیگر سخن نقشی که دولت در جوامع پیچیده ایفا می‌کند، از برقراری نظم و امنیت گرفته تا رفع نیازها و تخصیص اقتدارآمیز ارزش‌ها در جامعه، در جوامع سنتی و ابتدایی بر عهده قبیله، طایفه و حتی خاندان‌های بزرگ بود و حتی امپراتوری‌ها به صورت ملوک الطوائفی اداره می‌شد.

در دوران مدرن، توان اقتصادی و نظامی دولت در تشکیل ارتش و سازمان دولت باعث شکل‌گیری اقتدار مرکزی و حاکمیت متمرکز شد. سازماندهی تشکیلات دولت عاملی بود تا قدرت سیاسی به تدریج جنبه نهادی گیرد و وابستگی خود را از شخص

فرمانروا و حاکم جدا سازد. در پی آن، صلاحیت حقوقی و اجرایی اعمال حکومت در اختیار دولت به معنای سازمان حکومت قرار گرفت و دیگر لزوماً به شخص شاه یا حاکم وابسته نبود، بلکه جنبه انتزاعی یافت و ناشی از دولت به عنوان شخصیت حقوقی مستقل قلمداد شد؛ به گونه‌ای که با تغییر اشخاص حقیقی و حتی نوع حکومت، تغییری در ماهیت سازمانی دولت و رویه‌ها و احکام قبلی آن رخ نمی‌داد؛ بر این اساس نهاد حکومت در دولت مدرن قدرت فراگیری شد که فراتر و مستقل از حاکمان و اتباع آن قرار گرفت.

به تدریج در سیر نهادینه شدن جایگاه و شخصیت حقوقی مستقل دولت از شخص حاکم، دولت به نهاد اجتماعی - سیاسی خاصی تبدیل شد که ساخت قدرت در آن پیچیده و نهادمند گردید. این نهادمندی را می‌توان در ابعاد مختلف مشاهده کرد. از جمله پیدایش دستگاه‌ها و سازمان‌های اداری با وظایف تمایز یافته، تفکیک قوا، پیدایش نظام ضمانت اجرایی در داخل شامل قوانین مجازات، محاکم، نیروهای قضایی و سازمان‌هایی که مجازات قضایی را بر عهده دارند، قوای نظامی و انتظامی، انحصار نیرومندترین وسایل مادی اعم از نیروی نظامی و تسلط قهری با هدف حراست از مرزها و منافع کشور و در اختیار داشتن حاکمیت در داخل کشور و منابع و ذخایر کشور، اخذ مالیات و گمرک و مانند آن و فراتر از همه پیدایش شخصیت حقوقی برای دولت را می‌توان برشمرد؛ بر این اساس مظاهر نهادینه دولت مبین وجود مجموعه‌ای از نهادها و سازمان‌هاست که نظامی دیوانی و حکومتی یا مجموعه‌ای از نهادها و نیز نظامی دربرگیرنده کل روابط اجتماعی و متضمن آرمان‌های اخلاقی مشترک است. شکل‌گیری این گونه نهادمندی تمایز دولت و حکومت را برجسته ساخت؛ بر این اساس دولت به کل نظام سیاسی یک قلمرو و حکومت به نهادهای اداره‌کننده نظام سیاسی اطلاق شد. با این وصف برخی دیگر از وجوه تمایز حکومت و دولت را می‌توان در موارد زیر بیان کرد:

نخست آنکه دولت دارای حکومت است و حکومت سازمانی است که سیاست‌های دولت در آن اتخاذ و اعمال می‌شود؛ به بیان دیگر حکومت دستگاه اداره‌کننده دولت،

دارنده اختیارات اقتدارهای سه گانه و نشان قدرت دولت است. دولت نهاد دارنده قدرت و حکومت سازمان دارنده حق استفاده از اقتدار است؛ دوم دولت هویت تاریخی و ملی کشور را با وجود دگرگونی‌ها در شکل حکومتی حفظ می‌کند؛ سوم نظارت دولت بر حکومت توسط فرد یا گروه یا اکثریت مردم صورت می‌پذیرد که موجب پیدایش اشکال مختلف دولت می‌شود (اپلو و روستو، ۱۳۸۹، ص. ۲۱۰)؛ چهارم ارتباط حکومت و دولت در سطح مفهومی با مباحث مرتبط با حاکمیت، نظارت اجتماعی، طبقات اجتماعی و نخبگان مطرح است و در بحث روش‌های حکمرانی در مباحثی همچون انواع حکومت‌ها، مانند دموکراسی یا دیکتاتوری مطرح می‌شود. با وجود این نگاه به دولت به عنوان سازمان، بلکه مهم‌ترین سازمان اجتماعی خواه‌ناخواه دولت را درگیر با مناظراتی ساخت که در باب پدیده اجتماعی خاصی به نام سازمان میان اندیشمندان رخ داده است (عبدخدایی، ۱۳۹۸، ص. ۲۲۲).

۲-۱-۲. مملکت‌داری و سازماندهی

سازماندهی^۱ از ابعاد مهم دولت مدرن است. سازمان به تعبیر گیدنز «گروه‌بندی بزرگی از افرادی است که بر اساس اصول غیرشخصی ساخت یافته‌اند و در پی دستیابی به اهداف خاصی هستند» (گیدنز، ۱۳۷۴، ص. ۴۹۷). افزون بر آن «سازمان‌ها به مثابه منابع قدرت اجتماعی می‌توانند افراد را به اطاعت از فرمان‌هایی مجبور کنند که آنها تاب مقاومت در برابر آن را ندارند» (گیدنز، ۱۳۷۴، ص. ۴۹۸)؛ بر این اساس دولت نیز از آنجا که همه حاضران در یک سرزمین را به رعایت و اعمال مقررات خاص مجبور می‌سازد که از آنان مطالبه کند و در صورت تخلف آنان را مجازات می‌کند، مهم‌ترین سازمان تلقی می‌شود.

ماکس وبر یکی از نخستین ارائه‌کنندگان تفسیر نظام‌مند پیدایش سازمان‌های مدرن به شمار می‌رود. او سازمان را بر اساس روش و اعضا تعریف می‌کند و معتقد است

1. Constitutionality.

سازمان‌های هم‌هنگ ساز فعالیت آدمیان یا کالاهایی که آنان تولید می‌کنند، به شیوه‌ای پایدار در طول زمان و مکان خاص است (گیدنز، ۱۳۷۴، ص. ۴۹۹) یا گروهی از افرادی که در پی رسیدن به اهداف خاص هستند. با وجود این آنچه در بیان ماهیت و لوازم سازمان‌های مدرن، نظر وبر را به خود جلب کرده، ماهیت بروکراتیک سازمان‌هاست. او بر این باور است که در نظام‌ها و جوامع مدرن که «پیچیدگی» مهم‌ترین مؤلفه آن به شمار می‌آید، گسترش نظام‌های مهار و مدیریت ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است و در این میان پایداری اطلاعات نقشی اساسی در رشد و توسعه سازمان‌ها دارد. وی بر این اساس پیوندی وثیق میان مدیریت مهارکننده و بروکراسی به عنوان رکن سازمان‌های مدرن از جمله دولت قایل است. بروکراسی رویه سازمانی است که همه وظایف بر اساس سلسله‌مراتب و بر مبنای قواعد و رویه‌های دقیق، قابل مراقبت و تخلف‌ناپذیر تنظیم و انجام می‌شود و کلیه امور در دفترها و پرونده‌هایی که حافظه سازمان‌ها تلقی می‌شوند، مضبوط می‌شود و با تغییر مدیران و حاکمان روندها و فرایندها از میان نمی‌رود و منقطع نیز نمی‌شود؛ در صورتی که این نگرش به سازمان در دوران پیش‌مدرن وجود نداشت. فوکو نیز همانند وبر نظارت و پایداری را مؤثرترین شیوه اداره سازمان و اعمال اقتدار بر آن می‌داند. او بر اهمیت نظارت در سازمان‌ها تأکید می‌ورزد و از دو نوع نظارت نام می‌برد: نخست نظارت مستقیم و دیگر نظارت آرشویی مانند نگهداری پرونده‌ها، اسناد و مدارک و تاریخچه‌ها درباره مردم. او از جامعه‌نظارتی نام می‌برد که در آن انواع مختلفی از سازمان‌ها و نه فقط کارفرمایان از افراد اطلاعات جمع‌آوری می‌کنند (گیدنز، ۱۳۷۴، ص. ۵۰۶).

وبر همه سازمان‌های مدرن را برخوردار از ماهیت بروکراتیک می‌داند و برای بروکراسی ویژگی‌های خاصی بر می‌شمرد. از جمله مهم‌ترین این ویژگی‌ها عبارت‌اند از: وجود سلسله‌مراتب دقیق و روشن اقتدار؛ بدین صورت که هر مسئول مافوق نظارت و پایداری زیردست را بر عهده دارد؛ وجود قواعد و آیین‌نامه‌های مکتوب برای رفتار کارکنان در کلیه سطوح سازمان؛ نظام پرداخت حقوق ثابت و معین که تغییر در آن بر مبنای سابقه و ترفیع پایه امکان‌پذیر است؛ تفکیک وظایف اداری کارکنان از زندگی

بیرونی آنها؛ بدین معنا که میان وظایف کارکنان سازمان و زندگی شخصی آنها بیرون از سازمان تمایز وجود دارد؛ درنهایت دراختیارقراردادن و سایل، ابزارها و منابع مادی برای کار که خارج از مالکیت کارمند است و اعضای سازمان مالک لوازم و امکاناتی که با آن کار می‌کنند، نیستند (Weber, 1987).

برخی اندیشمندان اهمیت روابط و شبکه‌های غیررسمی در سازمان‌ها را یادآور شده‌اند که می‌تواند یاریگر، مانع و دورزننده فعالیت و قوانین سازمان‌ها باشند. هم‌زمان این آسیب مطرح شده است که معیارهای عینی مدیریت بر مبنای بروکراسی ممکن است به خشکی و جمود آیین‌نامه‌پرستی و فداشدن اهداف بینجامد و اطاعت از مقررات بر تحقق اهداف اولویت یابد؛ بر این اساس برونز و استاکر تمایز سازمان‌های مکانیکی و ارگانیکی را با برداشتی خاص از این دو واژه برجسته می‌کنند. سازمان مکانیکی، نظام‌های بروکراتیکی هستند که در آن زنجیره‌های سلسله‌مراتب فرمان وجود دارد و ارتباطات عمودی است. در مقابل در سازمان ارگانیکی اهمیت و اولویت با اهداف کلی سازمان تا مسئولیت‌های محدود و جزئی است؛ از این رو دانش و معرفت اعضای سازمان به صورت تخصصی مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد و به صورت نظام عمودی نیست (گیدنز، ۱۳۷۴، ص. ۵۰۵).

افزون بر موارد یادشده، آنچه در مطالعه دولت به عنوان یک سازمان گفتنی است، توجه به چالش‌ها یا امواج شکلی جدید سازمان‌هاست. در چند دهه گذشته، حاکمیت و سرزمینی بودن دولت‌ها را فناوری‌های جدید درنوردیده‌اند و اشکال جدید دولت مانند دولت مجازی سر برآورده است. این نظم جدید به زمان و مکان، حد و مرزهای فیزیکی سازمان‌ها را با مشکل مواجه ساخته است. سازمان‌ها با فناوری اطلاعات و ارتباطات، هم از نظر زمانی و هم مکانی با اشکال جدیدی از پیچیدگی روبه‌رویند. این فناوری مانع از راکد ماندن و ته‌نشین شدن جریان اطلاعات، منابع، امکانات و پول درون ملت - دولت‌ها می‌شود. پیش‌تر تشخیص مرزهای سنتی سازمان‌ها دشوار نبود و از طریق مکان فیزیکی، مجموعه آیین‌نامه‌ها و رویه‌ها دست‌یافتنی بود؛ ولی با شبکه‌ای شدن سازمان‌ها فرایند تمرکززدایی و به تبع آن نوع تأثیری که در فعالیت دولت‌ها دارد، در حال رخ‌دادن است.

۲. ایده دولت و مملکت‌داری

دولت نه تنها بیانگر مجموعه‌ای از نهادهاست، بلکه حاکی از وجود نگرش‌ها، ارزش‌ها و شیوه‌های اعمال و رفتاری است که در نهایت از آن به «مدنیت» تعبیر می‌شود. به تعبیر وینسنت «دولت اندیشه یا مجموعه‌ای از مفاهیم، ارزش‌ها و اندیشه‌هایی در خصوص زندگی اجتماعی است که بعضاً به صورت نهادهایی آشکار می‌شود» (وینسنت، ۱۳۷۱، ص. ۱۸ و ۲۲)؛ بر این اساس انواع مختلفی از نظریه‌های دولت درباره این پرسش شکل گرفته‌اند که ماهیت دولت به عنوان قدرت عمومی مستمر چیست؟ به این مسئله از زاویه دیگری نیز می‌توان نگرسیست. از آنجا که دولت‌ها به صورت چارچوبی برای زندگی و حیات روزمره انسان‌ها درآمده‌اند، شناخت نقش ایده‌ای که آدمیان را به پذیرش دولت و شکل خاصی از حکومت ترغیب می‌کند، اهمیتی اساسی می‌یابد.

تمایز میان دولت در معنای قومی، مدرن و مدنی آن نشان می‌دهد که در دولت قومی، پیوندهای نژادی و طبیعی، در دولت مدرن پیوندهای مبتنی بر جغرافیای سیاسی و سرزمین و در دولت مدنی یا ملت - دولت شکل‌گیری عقلانیت و اراده جمعی یا ایده دولت نقشی اساسی ایفا می‌کند. در این نگاه، مقصود از ایده دولت همان فلسفه وجودی دولت یعنی ایده مشترک شکل‌یافته میان مردم درباره ضرورت و هدف حیات شکل خاصی از دولت و پذیرش زندگی ظل حاکمیت آن است که به عنوان رشته‌ای میان مردم و موجودیت سیاسی - اجتماعی و سرزمینی خاص پیوند ایجاد می‌کند. ایده دولت ارتباط جامعه و دولت را توضیح می‌دهد و به مثابه جوهره، بنیاد و قلب هویت سیاسی دولت عمل می‌کند و دولت را به عنوان موجودی منظم، منسجم و پایدار باقی نگاه می‌دارد. ماهیت ایده دولت بنیانی شناختی و ارزشی دارد که در فرایندی اجتماعی و بر اساس تبادل ایده‌ها و اندیشه و به صورت بین‌الأذهانی، جامعه به عقلانیتی جمعی در باب شکل و نوع خاصی از جامعه سیاسی با اهداف و ویژگی‌های خاص دست می‌یابد.

شکل‌گیری ایده دولت مهم‌ترین گام به منظور نهادینه سازی سازمانی سیاسی چون دولت است. در فرایند منطقی شکل‌گیری ایده دولت، جامعه سیاسی و ملت‌سازی بر وجود ساختار فیزیکی و نهادی دولت مقدم است؛ به دیگر سخن وجود جامعه در گرو

شکل‌گیری دولتی در رأس آن نیست، بلکه هسته مرکزی جامعه را همان معیارها و ادراک‌های بین‌الذهانی شکل می‌دهد که به رویه‌های رفتاری مورد قبول تبدیل شده است؛ رویه‌هایی که جامعه با نظام تنبیه و پاداش با بهره‌گیری از طیف وسیعی از ابزارها - از فشارها و واکنش‌های روحی و روانی اجتماعی گرفته تا برخوردهای فیزیکی - به آحاد جامعه خود می‌آموزاند و می‌پذیراند که فرایند اجتماعی شدن را بگذرانند و رعایت کنند.

به دیگر سخن دو گام مؤثر در نهادینه‌سازی سازمانی سیاسی همچون دولت اهمیت دارد: نخست ایجاد سازمان مملکت‌داری و طراحی بدنه حکمرانی، به گونه‌ای که این بدنه فراتر از زندگی پادشاه، ملکه، پرنس، سلطان، رئیس و رهبران باشد و فارغ از آنان نیز توان ادامه یافتن داشته باشد. این گامی اساسی در تداوم اقتدار توسط نظام مشروع مستقل و غیروابسته به فرد یا جناح و حتی تمام دولتمردان است؛ چنان‌که با سقوط یک حکومت، نظام و دولت پا بر جای می‌ماند. گام دیگر و بلکه مهم‌تر شکل‌یابی منسجمانه عقلانیتی برخاسته از ایده‌ها، آموزه‌ها و ارزش‌های جامعه است که خمیرمایه تشکیل جامعه، سوق‌دهنده جامعه به سوی شکل‌گیری جامعه سیاسی و تشکیل دولت است و همان در نهایت پذیرش سلطه توسط آحاد جامعه و حق قانونگذاری جامع را به اشخاص یا بدنه‌هایی از نظام توجیه می‌کند.

مظاهر فیزیکی دولت اگرچه اجزای مهمی از دولت و نشان و مظهر دولت‌اند، جوهر و اساس موجودیت آن را تشکیل نمی‌دهند. بدون ایده دولت، نهادهای حکومتی به‌سختی می‌توانند کار کنند و دوام بیاورند. این به معنای اهمیت نداشتن نهادهای حکومتی نیست، بلکه هر ایده دولت به نهادهای قوی حمایت‌کننده نیازمند است و این دو به هم نیاز متقابل دارند و به تعبیری «ایده‌ها و نهادها به‌طور غیرقابل تفکیکی در هم فرورفته‌اند» (بوزان، ۱۳۷۸، ص. ۱۰۸)؛ اما جوهر دولت توسط ایده دولت پدید می‌آید که بیشتر جنبه اجتماعی - سیاسی دارد، نه فیزیکی.

دولت‌ها ممکن است بدون سرزمین به حیات خویش ادامه دهند؛ مانند حکومت‌های در تبعید که از حمایت داخلی و بین‌المللی گسترده برخوردارند یا همچون ارمنی‌ها،

فلسطینی‌ها و بسیاری ملل آواره که ایده دولت را در میان خود زنده نگاه داشته‌اند؛ اما بدون وجود ایده دولت، استمرار دولت بی‌معناست (بوزان، ۱۳۷۸، ص. ۸۰). تفکیک بوزان میان ایده دولت و دیگر ایده‌ها و آرمان‌های مهم درخور توجه است. «ایده‌های مهم‌تر درباره هدف انسان از تکامل مذهبی و فلسفی روحی گرفته تا فتح صحنه‌های دانش و ایجاد تمدن‌های کهکشانی فراوان است؛ ولی این ایده‌ها برای موجودیت افراد مثل ایده‌های مربوط به موجودیت دولت بنیادی نیست. انسان‌ها ممکن است جان خود را فدای ایده‌های مزبور کنند؛ ولی دولت‌ها بدون آنها به موجودیت خود ادامه می‌دهند. دولتی که ایده اتصال‌دهنده نداشته باشد، از لحاظ ادامه موجودیت در نظام رقابت‌آمیز بین‌المللی مشکل خواهد داشت» (بوزان، ۱۳۷۸، ص. ۸۵).

در میان اندیشمندان، دایسون از نخستین کسانی است که به اهمیت ایده دولت توجه کرده است. او یکسان تلقی کردن ایده دولت با ابزارهای دولت، یعنی نهادهای حکومتی را اشتباه محض دانسته، با بررسی تاریخچه فکری ایده دولت کوشیده است تحول ایده‌های مرتبط با ویژگی‌های بنیادین دولت به عنوان موجودی جمعی را نشان دهد. کاوش دایسون بیشتر متوجه بعد تاریخی ماهیت ایده دولت در نقاط مختلف بود (وینست، ۱۳۷۱، صص. ۹۱ و ۱۳۱). بوزان از جمله کسانی است که با کالبدشکافی ایده دولت، اهمیت جایگاه امنیتی آن را نشان داد. در نگاه او، ایده دولت مهم‌ترین معیار ارزیابی و تعیین جایگاه دولت‌ها در طیف قوی تا ضعیف است. بوزان در تبیین پیامدهای ضعف ایده دولت قایل است جا نیتادن ایده دولت در اذهان مردم ماهیت و اساس دولت را نامطمئن می‌سازد و در چنین وضعیتی نهادهای دولتی به‌سختی می‌توانند دوام بیاورند؛ امکان انقلاب، جنگ داخلی و تجزیه دولت به عنوان واحد سیاسی افزایش می‌یابد و به جای بهره‌گیری از مشارکت مردم، یک جزء نهادی دولت همه مسئولیت‌ها را بر عهده می‌گیرد و دولت حداکثری پدید می‌آید؛ به‌نحوی که نخبگان دولتی و نهادهای مسلح مجری قانون بر آن مسلط‌اند. در چنین شرایطی، ایده دولت با منافع نخبگان حاکم مساوی انگاشته می‌شود و نهادهای حاکم بزرگ‌ترین تهدید برای منافع و امنیت ملی به شمار می‌آیند. افزون بر آن، در چنین وضعیتی منابع دولت صرف حفظ خویش می‌شود

و در درازمدت با خطر کاهش منابع در مقابل دولت‌های سازمان‌یافته روبه‌رو می‌شود؛ همچنان که جانفیتادان ایده‌دولت در اذهان دیگر دولت‌ها، محیط بین‌المللی را برای دولت نامطمئن می‌سازد و موجودیت دولت در نظام رقابت‌آمیز بین‌المللی دچار اشکال می‌شود؛ بر این اساس در می‌یابیم هر اندازه ایده‌دولت رشد یافته و منسجم‌تر باشد، میزان مقاومت دولت در برابر تهدیدهای بیرونی و آسیب‌پذیری‌های درونی بیشتر است و بهره‌گیری از زور در داخل برای تثبیت نظام کاهش می‌یابد؛ در مقابل مشروعیت و قدرت دولت افزایش و میزان مشارکت مردم در آن نمود بیشتری می‌یابد. چنین دولتی با الگوی ملت - دولت تطابق فزون‌تری خواهد داشت.

نقش ایده‌دولت به لحاظ امنیتی از منظری دیگر درخور توجه است. در ساختار نظام بین‌الملل شکل یافته بر اساس دولت سرزمینی، دولت‌ها به عنوان بازیگران اصلی از مشروعیت ویژه‌ای برخوردارند؛ به گونه‌ای که دیگر فرض سرزمین بدون دولت ممکن نیست. کلیه نهادهای فراملی و فروملی تحت تابعیت، حاکمیت و حمایت دولت‌های خویش قرار دارند و فعالیت‌های برون‌مرزی خود را در چارچوب مقررات و قوانین کشورهای تعریف می‌کنند که عملیات در آن صورت می‌پذیرد. در چنین وضعیتی، دولت ناگزیر از شکل‌گیری است. روند پیدایش دولت‌های استعمارزده به خوبی نشان داد دولت منتظر شکل‌گیری و تکامل فلسفه ظهور و ایده‌دولت نمی‌ماند؛ از این رو اگر ملتی از انسجام سیاسی - اجتماعی قوی برخوردار و ایده‌دولت در آن رشد یافته باشد، ملت - دولت در شکل دولت قوی ظاهر می‌شود و با پشتوانه اعتبار داخلی خود اعتبار بالای بین‌المللی خواهد داشت و دیگر دولت‌ها اجازه مداخله در امور داخلی آن دولت را به خود نخواهند داد؛ اما چنانچه ملتی انسجام فکری و اجتماعی - سیاسی قوی نداشته باشد و به هر دلیل، خواه نبود اجماع فکری و خواه تهاجم و سبب مخالفان برای سرکوبی و نابودی عقاید آن ملت، واجد ایده‌دولت نباشد، نظام بین‌الملل اجازه بی‌دولتی را به هیچ واحدی نخواهد داد؛ بر این اساس دولت‌های ساختگی و شبه‌دولت بر پایه حمایت اجنبی شکل می‌گیرد و تلاش می‌کند با اجبار و زور یا اقناع شکل ظاهری و مصنوعی انسجامی را ایجاد کند که از ایده‌دولت نشئت می‌گیرد. بدیهی است چنین دولت‌هایی به

علت نداشتن پشتوانه مردمی و آسیب‌پذیری شدیدی که از داخل احساس می‌کنند، اهداف مطلوبی برای مداخله‌گران خارجی و فرصت‌هایی برای ادامه روند نظام سلطه بین‌المللی در اشکال جدید آن هستند.

افزون بر آن در چنین فضایی سخن از مفاهیم اساسی ملت - دولت مانند هویت، نقش، حاکمیت، امنیت و منافع ملی پوچ و بیهوده خواهد بود. دولت‌های ضعیف به علت نداشتن ایده دولت و نبود میزان قابل قبولی از انسجام سیاسی - اجتماعی برای جبران ضعف درونی خویش، به تقویت و گسترده‌گی نهادهای خود همت می‌گمارند؛ بر این اساس برخی نهادها یا افراد درون حاکمیت کلیه سیاست‌گذاری‌ها و اجرای آنها را بر عهده می‌گیرند و دولتی متمرکز و بسته رشد می‌یابد. در چنین حالتی، دامنه ملی بودن مسائل دقیق نیست، بلکه منافع، امنیت و حاکمیت ملت از سوی حکومت با وضع و اجرای قوانین داخلی، رویکرد پلیسی، پیگردهای وسیع قانونی، مهار شدید مردم و درنهایت سیاست‌های خاص خارجی که در انفعال نسبت به اوضاع داخلی گرفته می‌شود، به جد تهدید می‌شود و اطاعت جایگزین وفاداری و ترس جایگزین تلاش همراه با رغبت می‌گردد و دولت از طریق اجبار و اقناع با روش‌های مختلف اعم از فشارهای اجتماعی، تبلیغات و جنگ روانی، الزام مادی به صورت فیزیکی یا کارزمایی یا اقتصادی یا با توجیه‌ها و استدلال‌های عقلانی مردم را به اطاعت از خویش فرا می‌خواند. در این میان جایگاه ملت و ایدئولوژی سازمان‌دهنده به عنوان دو عامل و منبع اصلی ایده دولت نام برده می‌شوند.

نکته قابل توجه در بحث کنونی نا‌سازه‌ای درونی است که تأمل در آن اهمیت دارد. ایده دولت از نظر خصالت بینشی و عقیدتی آن، همانند دیگر باورها در معرض تأثیرپذیری، نفوذ، پریشانی و حتی شکست از دیگر باورها ست. «ایده دولت، نهادهای آن و حتی سرزمین دولت همگی ممکن است به اندازه تهدید نظامی از طریق انحراف عقاید مورد تهدید واقع شود»؛ از این رو «ایمن‌سازی ایده دولت به‌طور منطقی مستلزم انزوای شدید برای اجتناب از تأثیر نفوذهای ویرانگر یا اتخاذ سیاست سلطه‌جویانه به منظور حذف و سرکوب منابع تهدید است» (بوزان، ۱۳۷۸، ص. ۱۰۳)؛ بر این اساس تلاش

برای امنیت ایده دولت «به سقوط قابل ملاحظه‌ای از میزان مشروعیت می‌انجامد»؛ (بوزان، ۱۳۷۸، ص. ۱۰۲)؛ به عبارت دیگر رشد و بالندگی ایده دولت در عرصه تعامل افکار جامعه تحقق می‌یابد و این عرصه آزادی اندیشه و بیان را می‌طلبد. از سوی دیگر امنیت ایده دولت مستلزم جلوگیری از ترویج اندیشه‌های آسیب‌رسان است. این ناسازه چگونه حل شدنی است؟ بوزان قدرتمندی، انسجام و فراگیر بودن ایده دولت را تنها راه تثبیت امنیت این ایده می‌داند: «ایده‌ها وسیله‌های باثبات‌تر و مقرون‌به‌صرفه‌تر از فشار و زور برای حکومت هستند. هر دولتی که منابع خود را تنها مصروف حفظ خویش کند، درازمدت با خطر کاهش منابع در مقابل دولت‌های سازمان‌یافته‌تر روبه‌رو می‌شود و بدین ترتیب فشار ناشی از تحول درازمدت و در شرایط رقابت‌آمیز آنارشی بین‌المللی به نفع دولت‌هایی است که ایده‌های قوی از خود دارند» (بوزان، ۱۳۷۸، ص. ۱۰۷).

مسئله مهم آن است که تعاطی افکار در فضای آزاد هنگامی می‌تواند به تقویت نظام و دولت بینجامد که بر دوش ایده دولت بنشیند و نه بر روی ایده دولت. هنگامی که محل مناظره‌ها و گفتگوها در تعالی ایده دولت می‌نشیند، به تعدیل قدرت‌طلبی‌ها و انسجام‌بخشی جامعه و تقویت سازوکارها می‌انجامد؛ اما هنگامی که محل نزاع و گفتگوها بر روی ایده دولت متمرکز است، یعنی هنوز جامعه به یک محل وفاق و اشتراک عقلانی درباره اصل جامعه سیاسی و بنیان‌های آن دست نیافته یا اگرهم دست یافته است، عوامل بیرونی در صدد تخریب عقلانیت پایه‌ای هستند که جامعه حول آن شکل گرفته است. چنین روند تبادلی نه‌تنها به رشد و پیشرفت، انسجام و قوت نظام نمی‌انجامد، بلکه فروپاشی جامعه سیاسی را نیز در پی خواهد داشت. توجه به این موضوع، نکته اساسی پاسخ به این پرسش است که چرا در دولت‌های قوی، تبادل آزاد اطلاعات و آزادی بیان مانع از خودکامگی می‌شود و به پیشرفت جامعه کمک می‌رساند، اما در دولت‌های ضعیف، آزادی بیان به فروپاشی جامعه می‌انجامد؟ زیرا در جوامعی که دولت قوی دارند، ایده دولت شکل یافته است و مناظره‌ها درباره چگونگی اجرا یا گردش اجتماعی است؛ از این‌رو جامعه سازنده و پیشروست؛ اما در جوامعی که ایده دولت در آن شکل نیافته است یا ایده‌ای قوی ندارد، محل مناظره‌ها و گفتگوها بر ایده

دولت تمرکز می‌یابد و به‌طور متداول دولت‌های رقیب نیز در این منازعه وارد می‌شوند و این امر در نهایت به تضعیف نظام منجر می‌شود و اساس دولت و جامعه سیاسی به چالش کشیده می‌شود.

۳. خودکامگی بوروکراسی

برای کاوش بیشتر این پرسش که چرا در دولت‌های قوی، تبادل آزاد اطلاعات و آزادی بیان و چانه‌زنی‌های دمکراتیک افزون بر اینکه مانع از خودکامگی می‌شود، به اتخاذ تصمیم‌ها و سیاستگذاری‌های بهینه و پیشرفت جامعه کمک می‌رساند، اما در دولت‌های ضعیف، آزادی بیان به فروپاشی جامعه می‌انجامد؟ لازم است میان مباحث دو بخش گذشته با دو نوع عقلانیت، یعنی عقلانیت پایه و عقلانیت سیاستگذاری پیوند برقرار سازیم.

۳-۱. عقلانیت پایه و عقلانیت سیاستگذاری

عقلانیت اجتماعی، بنیان توسعه و پیشرفت جامعه است. با وجود این می‌بایست میان دو نوع از عقلانیت و جایگاه آن تمایز قایل شد:

۱. ساحت عقلانیت پایه و ارزش‌های بنیادین یک ملت یا ایده‌دولت: ملت‌های واقعی بر بنیان جامعه‌ای شکل یافته‌اند که در گذر زمان پدید آمده، نضج گرفته و قوت یافته‌اند. آنچه بافت اجتماعی چنین جامعه‌ای را رقم زده است، جمع آمدن عده‌ای از مردم با بینش‌ها، ارزش‌ها، گرایش‌ها و سبک زندگی مشترک در کنار هم و انتخاب آگاهانه درباره‌ی نوع و شکل سازماندهی و مدیریت کلان سیاسی - اجتماعی است که عقلانیت پایه جامعه نام دارد. شکل‌گیری عقلانیت پایه و پدید آمدن ملت‌های واقعی مبتنی بر جامعه، ثمره ده‌ها سال، بلکه قرن‌ها تجربه جمعی است که با تلاش‌های خود به مشترکات بینشی، ارزشی و گرایشی خاص رسیده‌اند و برای تحقق سبک زندگی خود مبارزه کرده‌اند؛ بلکه اساساً تقدس سرزمین، میهن، وطن و پرچم نشئت یافته از آن است که امور یاد شده نماد تلاش‌ها و رنج‌های جماعتی برای شکل‌بخشی به جامعه خویشتن است. عقلانیت پایه باورهای بنیادین ملت است که در اعماق جان آنان ریشه دارد و در

کشورهایی که حاکمیت آن مردمی است، غالباً در صدر قانون اساسی تجلی یافته است و در کشورهای که حاکمیت مردمی نیست، در فرهنگ بین‌الذہانی مردم ریشه دارد. ملت‌هایی که بر بافت اجتماعی بنا شده‌اند و از عقلانیت پایه برخوردارند، ملت‌هایی قوی و منسجم‌اند؛ اعم از اینکه حاکمیت را در اختیار گرفته باشند یا مبارزه آنان هنوز به ثمر ننشسته باشد. در مقابل ملت‌هایی ساختگی قرار دارند که فاقد بافت اجتماعی و عقلانیت پذیرفته‌شده پایه‌اند و تنها بر مبنای مرزبندی استعماری کنار یکدیگر جمع آمده‌اند. چنین اجتماع‌هایی به سادگی شکننده‌اند و از هم فرو می‌پاشند؛ از این رو ملت‌هایی که به چنین بافت اجتماعی و عقلانیت پایه‌ای دست یافته‌اند، چون این وضعیت ناشی از مجاهدت نسل‌های مختلف آنان بوده است، با تمام وجود در حراست از آن پابرجا می‌مانند و به بقا و تهدیدهای آن حساس‌اند و این قلمرو برای آنان تقدس دارد. مقدسات یک ملت باورهای ریشه‌داری است که با خون و پوست مردم عجین است و از سوی دیگر بافت اجتماعی ملت را شکل بخشیده است؛ از این رو مباحث مرتبط با عقلانیت پایه حریمی تلقی می‌شود که از گفتگوهای روزمره به دور است و هرگونه بحث و مناظره درباره آن فقط در کانون‌های فاخر علمی و نزد اندیشمندان و صاحب‌نظران در می‌گیرد. ایجاد هر گونه بحث، مناقشه، تردید و شبهه‌افکنی در قلمرو عقلانیت پایه یک ملت، چون شکاف و تفرقه در بافت اجتماعی است، فرهیختگی و درایت صاحب‌نظران را می‌طلبد. این گوهر کالایی نیست که هرروزه به بازار مناقشه‌ها بیاید و در هر مسئله‌ای به معامله گذاشته شود؛ بلکه اساساً قلمرو عقلانیت پایه معیار صحت سیاستگذاری، تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی است و خط قرمز نخبگان و سیاستمداران و تصمیم‌گیرندگان است.

عقلانیت پایه سازنده بافت اجتماعی جامعه، ثمره صدها سال اندیشه‌ورزی، تجربه، مبارزه و استقامت است؛ به سادگی به دست نیامده است و به سادگی از میان نمی‌رود؛ در قلمرو ارزش‌های حیاتی ملت است؛ از امور مذاکره‌ناشدنی و معامله‌ناپذیر است و باید از قلمرو مناقشه‌ها و چانه‌زنی‌های روزمره سیاسی محفوظ بماند؛ گوهری است که تجلی ارزش‌های حیاتی جامعه و بافت انسجام‌بخش آن است؛ هرگونه دگرگونی در آن نیازمند تحوّل بنیادین فکری، ارزشی، فرهنگی و روحی ملت است؛ همچنین نیازمند جایگزینی

بافت انسجام‌بخش اجتماعی مقبول‌تر و مناسب‌تر است؛ در غیر این صورت به فروپاشی جامعه و هرج و مرج می‌انجامد. افزون بر آن هر نوع تلاش برای تغییر آن بدون چنین تحول و جایگزینی‌ای خیانت به جامعه و تلاش برای براندازی نظام تلقی می‌شود و به امر امنیتی تبدیل می‌گردد.

۲. ساحت سیاستگذاری و تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی: بر خلاف ساحت عقلانیت پایه، مباحث مربوط به قلمرو سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری نیازمند مشارکت عقلانیت جمعی، گفتگو، مناقشه، محاسبه‌ورزی و چانه‌زنی است. تصمیم‌ها در بسیاری موارد غیرعقلانی اتخاذ می‌شوند (Andrews, 2003). منطق‌گزینش سیاست‌ها، منطق برآورد و محاسبه بر اساس سود و زیان و خرد ابزاری است (Kelly, 2003) که خود بر اساس نوع و مراحل کاربرد می‌تواند به عقلانیت‌های متفاوت تقسیم شود (Pal, 2010)؛ از این رو هر اندازه مباحث با شفافیت بیشتر در معرض خرد جمعی قرار گیرد، اولاً تصمیم‌ها و سیاست‌ها پخته‌تر خواهد بود؛ ثانیاً اطلاعات جامع‌تری درباره‌ی میزان سود و هزینه آن در معرض افکار عمومی قرار داده می‌شود و مردم برای دستیابی به منافع یک سیاست‌آبادگی استقامت بیشتر می‌یابند؛ ثالثاً منافع ملی و جمعی بیشتر رعایت می‌شود. در مقابل هر اندازه مباحث این ساحت به عده‌ای خاص و اندک محدود شود و سیاستگذاری و تصمیم‌گیری به مجامع بسته، باندهای خاص و شوراها و ویژه محدود گردد، اولاً امکان بهره‌گیری از خرد جمعی از میان می‌رود؛ ثانیاً شفافیت و در بسته‌بودن تصمیم‌گیری‌ها، زمینه‌های پیدایش و گسترش فساد و ترجیح منافع فردی، حزبی و جناحی را بر منافع ملی پدید می‌آورد؛ ثالثاً ارزیابی سیاست‌ها و اقدامات و رعایت‌شدن یا نشدن منافع ملی و جمعی در آن و یا مداخلت‌داشتن یا نداشتن اغراض و اهداف دیگر سیاسی در آن دشوار می‌شود.

در کشورهایی که ثبات و کارآمدی سیاسی دارند، مباحث قلمرو نخست بافت اجتماعی جامعه را شکل می‌بخشد که مورد اتفاق نخبگان و خط قرمز سیاستگذاری و تصمیم‌گیری است. اندیشه‌اندیشه‌ورزان، هنرورزی هنرمندان و اهل فرهنگ و قانونگذاری قانونگذاران در خدمت تثبیت، نهادینه‌سازی و ارتقای عقلانیت پایه جامعه

است؛ اما مباحث قلمرو دوم محل مناقشه، چانه‌سازی، محاسبه‌ورزی و گفتگوی روزمره است. درست بر خلاف آن، وضعیت کشورهای ضعیف است؛ یعنی این دو قلمرو به جای هم می‌نشینند. مباحث قلمرو نخست پیوسته کالای مناقشه‌های روزمره است. روشنفکران جامعه که با بافت فکری متفاوتی با جامعه رشد کرده‌اند، به جای تثبیت و اندیشه‌ورزی در صدد تخریب و براندازی عقلانیت پایه بر می‌آیند؛ از این رو از جامعه گسسته، برج عاج‌نشینانی می‌شوند که همواره ساز مخالف با نظام را در سر می‌پروراند. از سویی مباحث سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری پشت درهای بسته انجام می‌شود. اطلاع از تعهدات و توافقاتها تا سال‌ها تنها در انحصار چند نفر بوده، حتی از دسترس نمایندگان ملت به دور می‌ماند؛ تفکر و تأمل در مباحث سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری به شوراها و مجامع و افراد خاص منحصر می‌شود و دیگران نامحرم تلقی می‌شوند؛ کانون‌های اندیشه‌ورزی و تفکر به جای آنکه محل بحث و مناقشه باشد، در عمل تابع خواسته‌های سیاستمداران می‌شود؛ نهادهای فرهنگی و تبلیغی به جای آنکه مراکز نشر اندیشه‌های مختلف باشند تا افکار عمومی را از سیاست‌ها و تصمیم‌ها، هزینه‌ها و فایده‌ها مطلع ساخته، مردم را از پیامد تصمیم‌هایشان آگاه سازند، در عمل مجیزگوی حکومت‌ها و دولتی‌ها می‌گردند.

۲-۳. عوامل جابجایی جایگاه دو نوع عقلانیت

اکنون پرسش این است که چرا این دو قلمرو در کشورهای ضعیف جای‌شان عوض می‌گردد و به جای هم می‌نشینند؟ چرا به جای آنکه محافل روشنفکری و نخبگانی، مباحث روزنامه‌ها و گفتارهای عمومی به بحث و نظر دربارهٔ سیاست‌ها، تصمیم‌ها و اقدامات پردازند و با نقد و بررسی بر پختگی آن بیفزایند و مانع اتخاذ تصمیم‌های نادرست شوند، پیوسته مباحثی همچون بود یا نبود نظام جمهوری، میزان اسلامیت آن و مانند آن محل بحث‌های روزمره می‌گردد. در مقابل مسائل حوزهٔ سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در محافل خاص و اتاق‌های بسته و به دست عده‌ای محدود و در غیاب عقل جمعی گرفته می‌شود؟ در چنین وضعیتی دو عامل دست به دست می‌دهند و

فرصت تصحیح یک نظام را از میان می‌برند و آن را با مشکلاتی مواجه می‌سازند.

۱. مسئولان سیاستگذاری و تصمیم‌گیری حکومت: غالباً متصدیان اجرایی و مدیریت کشور مایل اند قلمرو سیاستگذاری و تصمیم‌گیری را در انحصار خود داشته باشند و از حوزه مشارکت خرد جمعی و اظهار نظرهای دردرساز خارج سازند؛ از این رو می‌کوشند مباحث قلمرو دوم را به مباحث قلمرو نخست پیوند زنند و مشروعیت تصمیم‌ها، اقدامات، سیاست‌ها و برنامه‌های خود را از مشروعیت نظام کسب کنند. آنان به خوبی به جایگاه و وجهت مباحث عقلانیت پایه آگاه‌اند و می‌دانند اگر اقدامات خود را با آن گره زنند، می‌توانند با وجهت پذیرفته‌شده اجتماعی آن، سیاست‌ها، تصمیم‌ها و اقدامات خود را از معرکه نقد، بررسی و ارزیابی رها سازند؛ از این رو به سادگی چالش علیه یک سیاست یا اقدام را مخالفت با اساس نظام، مناقشه در یک برنامه را خدشه به اصول عقلانیت پایه و مورد قبول اجتماعی و مخالفت با سیاست‌های رؤسای قوای اجرایی را مخالفت با پیغمبر معرفی می‌کنند و بدین وسیله زبان، فکر و حضور اندیشه‌ورزی در قلمرو مباحث سیاستگذاری و تصمیم‌گیری را می‌بندند.

به طبع در چنین فضایی از یک سو بهره‌نگرفتن از خرد جمعی و نداشتن مجال چانه‌زنی و محاسبه‌ورزی خردمندانه موجب می‌شود سیاست‌ها و تصمیم‌های ناپخته اتخاذ شود و همچنین مردم و جامعه درباره تصمیم‌ها توجیه نباشند و زیر بار مسئولیت انتخاب خود نروند و شکست هر سیاستی خدشه در ارکان عقلانیت پایه تفسیر شود. از سوی دیگر نبود شفافیت و نظارت و انحصار سیاستگذاری و تصمیم‌گیری، زمینه ساز رواج فساد در نهادها و افراد می‌گردد.

۲. دشمنان نظام: دشمنان یک کشور که با اساس عقلانیت پایه نظام مخالف‌اند و در صدد فروپاشی اجتماعی و کلیت انسجام یک ملت‌اند، در صدد بر می‌آیند کمترین مسائل را با اصل نظام پیوند دهند و تمامی دردرسهای ملت را به پای عقلانیت نظام بنگارند. سیاست‌ها، تصمیم‌ها و اقدامات محل سعی و خطا هستند و با آشکارشدن نادرستی آن به سادگی کنار گذاشته می‌شوند؛ اما مباحث عقلانیت پایه ثمره قرن‌ها اندیشه‌ورزی و مجاهدت مردم است. گره‌زدن آن دو با همدیگر مناسب‌ترین راه برای

دشمنان یک نظام است تا با کمترین شکست یک سیاست یا برنامه، بطلان و کژی اساس نظام را اعلام کنند. بی‌گمان در چنین وضعیتی اولاً به دلیل نبود مشارکت و بهره‌نگرفتن از عقل جمعی، زمینه اعتراض به سیاست‌ها، تصمیم‌ها و برنامه‌های غلط افزایش می‌یابد. از سوی دیگر به دلیل پیوند نادرستی که دولتمردان و دشمنان میان مباحث عقلانیت پایه و سیاستگذاری و... برقرار کرده‌اند، هرگونه اعتراض مردمی به سادگی قابلیت تفسیر و مواجهه علیه اساس نظام را به خود می‌گیرد. در کشورهای ضعیف این دو عامل در کنشی متقابل همدیگر را تقویت می‌کنند؛ به گونه‌ای که سبب می‌شود هرگونه نقد، بررسی و ارزیابی تصمیم‌ها و سیاست‌ها صبغه مخالف با نظام گیرد و هرگونه اعتراض به این امور به شورش و آشوب منجر گردد.

بر این اساس از یک سو لازم است مسئولان مباحث قلمرو عقلانیت پایه و اساس نظام را ارج نهند و جایگاه فاخر آن را حفظ کنند و از سوی دیگر اندیشمندان و فرهیختگان اجازه ندهند اصول عقلانیت پایه نظام خرج اشتباه‌ها، کم‌کاری‌ها و غفلت‌های مسئولان اجرایی شود یا تصمیم‌ها و اقدامات با قلمرو مشوریت نظام گره بخورد.

نتیجه‌گیری

این نوشتار در پاسخ به این پرسش شکل یافت که چرا در کشورهای ضعیف محوریت بیشتر گفتگوها، دغدغه‌ها و مناقشه‌ها حول بنیان اساس نظام و خرد دولت است و کمتر در قلمرو سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری است؛ در حالی که در کشورهای قوی وضعیت به عکس است و مباحث و چانه‌زنی‌ها بیشتر بر محور تصمیم‌ها و سیاست‌هاست و خرد نظام و حاکمیت کمتر مورد مناقشه است؟ در این راستا با تمایز نهادن میان عقلانیت پایه نظام و ایده دولت از یک سو و عقلانیت سیاستگذاری و تصمیم‌گیری و خرد حکمرانی از سوی دیگر، به آسیب‌شناسی تغییر جایگاه این دو عقلانیت در کشورهای ضعیف پرداختیم. در یک نگاه کلی این مسئله به دو نکته اساسی بر می‌گردد:

نخست اینکه ایده دولت مهم‌ترین عامل بافت اجتماعی - سیاسی یک ملت و امری

ارزشمند است که به صورت متداول ارکان آن در قانون اساسی ملت تجلی می‌یابد؛ اما این ایده در معنای واقعی‌اش بر اساس یک فرایند طبیعی و تدریجی شکل می‌گیرد و انعکاسی از بینش‌ها، ارزش‌ها و تجربه‌های تاریخی مردم است که طی دهه‌های طولانی، بلکه قرن‌ها تجربه آنان را به جامعه و جامعه سیاسی تبدیل ساخته است. این ایده نسل‌هایی را به هم پیوند زده، برای تحقق آن مبارزه کرده و رنج و درد‌ها و مشقت‌ها را تحمل کرده‌اند و بر اساس خرد جمعی به این باور رسیده‌اند که در پناه آن می‌توانند به شایستگی زندگی جمعی خود را مدیریت کنند؛ از این رو معیار خودی و غیر خودی، میزان سلامت حکومت و مسئولان مملکت و ملاک انحراف نیافتن نظام است؛ همچنین شاخصه‌ای است که مسائل مهم‌تر را از مسائل مهم متمایز می‌سازد، مرز مسائل تهدیدزا و امنیتی را از دیگر مسائل سیاسی مشخص می‌کند و در نهایت خاستگاه وفاداری، از خود گذشتگی ملت و معیار مشروعیت دولت است. اصول، مبانی و ارکان ایده دولت با خون و گوشت ملت عجین شده است؛ از این رو همچنان که به راحتی تحصیل نمی‌شود، به سادگی هم بر اساس زور و اجبار یا تصاحب سرزمین به دست عوامل بیگانه از میان نمی‌رود. تکوین نیافتن مناسب ایده دولت در اذهان مردم بنیان اجتماعی ملت و اساس دولت را نامطمئن می‌سازد و خطر فروپاشی از درون و ترغیب به تهاجم از بیرون را بیشتر می‌کند. هر اندازه ملت به حفظ و حراست از ایده خود اهتمام ورزد و ایده دولت در اذهان بیشتر جافناده باشد، بافت اجتماع سیاسی ملت قوی‌تر می‌شود و دولت کمتر آسیب می‌پذیرد. در مقابل ایده دولت می‌تواند به دلایل مختلف تضعیف شود که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف) در مبارزات سیاسی، دولتمردان برای خلاصی از پاسخگوبودن در قبال عملکرد خویش، یا خلاصی از مناقشه‌های رقیبان سیاسی خود می‌کوشند عملکرد خود را با ایده دولت و مشروعیت نظام پیوند زنند و آن‌دو را یکسان تلقی کنند و در نهایت مخالفان عملکرد خود را مخالفان نظام جلوه دهند. این نوع مایه گذاشتن از ایده دولت سبب می‌شود به تدریج ضعف مدیریت مسئولان به پای اساس نظام گذاشته شود.

ب) در دادوستدهای سیاسی و چانه‌زنی‌ها، دولتمردان تلاش می‌کنند ابزارهای

گران‌بها را به مصاف رقیب آورند تا با کمترین هزینه، راه‌حلی ساده برای خلاصی خود از پاس‌خگویی بیابند. در این میان سوءاستفاده از ایده دولت و ابعاد آن گران‌بهاترین و کم‌هزینه‌ترین کارهاست.

ج) گاه میان نخبگان و توده مردم درباره ارکان ایده دولت شکاف فکری وجود دارد؛ بدین معنا که ارکان ایده دولت که به بافت اجتماعی توده مردم شکل می‌دهد، پذیرفته نخبگان نیست. این وضعیت در جهان سوم که نخبگان دانشگاهی آن تحصیلکردگان جوامع غربی یا تأثیرپذیرفته از فرهنگ آن‌اند، امری رایج است. در این صورت نخبگان در مقابل پذیرفتن ایده دولت مقاومت نشان می‌دهند. فراتر از آن با توجه به اینکه نخبگان فکری جامعه مسئولیت نظریه‌پردازی و به‌روزرسانی مؤلفه‌های ایده دولت و نظام‌سازی و الگو‌سازی عملی برای نهادینه‌سازی و عملی‌کردن ایده دولت را بر عهده دارند، در چنین وضعیتی اگر آنان از مسئولیت خود سر باز زنند، ایده دولت به تدریج با چالش ناکارآمدی روبه‌رو می‌شود.

د) در برخی موارد کوتاهی در انتقال ایده دولت به نسل‌های بعدی، افزون بر آنکه سبب شکاف نسل‌ها می‌شود، به گسست اجتماعی و بحران‌های آن می‌انجامد.

از رهگذر فوق، از آنجا که ایده دولت مهم‌ترین عامل انسجام‌بخش اجتماعی و اساس ملت و مهم‌ترین رکن دولت ملی است، چنانچه قشرهای مختلف اجتماع در تثبیت، تقویت، به‌روزرسانی نظری، نظام‌سازی و الگو‌سازی عینی و در نهایت انتقال و حراست از آن کم‌کاری کنند و آن را توجیه فکری نکنند، بنیان دولت ملی با چالش مواجه می‌شود و ثمره آن دولت ضعیفی است که دچار بحران‌های اجتماعی درونی و تهدیدهای بیرونی خواهد بود.

دوم اینکه در فرایند مدیریت حکومت، بهره‌گیری از عقل جمعی و مشارکت ملی باید ملاک سیاست‌ها، برنامه‌ها، تصمیم‌ها، اقدامات و انتخاب مسئولان باشد؛ بر این اساس قوانین، سازمان‌ها و فرایندهایی برای نهادینه‌سازی مشارکت مردم در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری و نظارت نهادینه بر آن تعریف می‌شود تا بر اساس حاکمیت قانون به عنوان معیار و ملاک نهایی، حداکثر مجال بهره‌گیری از عقل

جمعی در محاسبات هزینه و فایده و نظارت عمومی در مرحله اجرا صورت گیرد و در این امور منافع ملی و نه منافع حزبی، جناحی، صنفی یا شخصی، ملاک تصمیم‌ها قرار گیرد. از سوی دیگر روندهایی برای جابجایی و انتقال مسالمت‌آمیز قدرت تدبیر می‌شود تا در صورت تشخیص عملکرد نادرست مسئولان از سوی ملت، روند واگذاری قدرت به آسانی انجام گیرد؛ اما در این مسیر توجه به این نکته مهم اهمیت دارد که مباحث مرتبط با منافع ملی مسائلی است که در قلمرو سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری است که لازم است بر اساس منطق محاسباتی ملت در تضارب آرای جمعی قرار گیرد و فرصت گفتگوی نخبگان و متخصصان فراهم آید تا در نهایت بر اساس محاسبه هزینه و فایده، بهترین سیاست و تصمیم اتخاذ شود؛ بر این اساس هر عاملی که باعث شود این فرصت از بین برود، به افزایش ضریب خطا در سیاستگذاری و تصمیم‌گیری می‌انجامد. سیاستمداران و تصمیم‌گیران اجرایی برای سهولت کار و گریز از مشارکت جمعی، در فرض سلامت نظام یا برای بهره‌گیری از جایگاه مسئولیت جهت تأمین منافع و اغراض شخصی یا جناحی خود، به فرض فساد سیستم می‌کشند از ترفندهای مختلف جهت گریز از این مسئله بهره‌گیرند. پیوند دادن موضوعات با مشروعیت اصل نظام یا ایده دولت، پیوند دادن افراد و عملکردشان با مشروعیت اساس نظام و یکسان شمردن این دو و در نهایت امنیتی کردن مباحث از جمله این ترفندهاست.

در این زمینه لازم است به تمایز قلمرو ایده دولت و مباحث مرتبط با قلمرو منافع ملی بار دیگر توجه کنیم. مسائل مرتبط با منافع ملی از جنس سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری است و باید مورد بحث، تبادل نظر و چانه‌زنی پیوسته و گسترده قرار گیرد. در مقابل مباحث مرتبط با ایده دولت از جنسی است که بافت اصلی انسجام‌بخش ملت است و جامعه بر محور آن شکل یافته است؛ بر این اساس پاسداشت، تقویت، تثبیت و به‌روزرسانی ایده دولت و دور نگاه‌داشتن آن از دادوستدها و چانه‌زنی‌های سیاسی و حساسیت درباره جایگاه و حراست از آن، پویابودن مؤلفه‌ها و عناصر آن، دغدغه تعریف سازوکارها، فرایندها و نهادها برای اجرایی‌ساختن اهداف و مقاصد آن از اهمیت و اولویت برخوردار است؛ بر این اساس گفتگو و نقدها درباره آن نیز باید در محیط‌های

فاخر علمی و با احترام به فکر اجتماعی و تجربه‌های تاریخی مردمی که آن را ساخته و پرورانده‌اند، صورت پذیرد.

در دولت‌های ضعیف غالباً جایگاه مباحث مرتبط با ایده دولت و مباحث مربوط به قلمرو منافع ملی با یکدیگر جابجا می‌شود؛ بدین معنا که ارکان و عناصر مرتبط با ایده دولت محل منازعه‌های روزمره قرار می‌گیرد و دولتمردان از آن به عنوان ابزار حذف رقیب بهره می‌جویند و پیوسته آن را خرج ضعف‌های عملکردی خود می‌کنند. در مقابل نیز تصمیم‌گیری در مسائلی را که مرتبط با منافع ملی و بر اساس لزوم محاسبه هزینه و فایده است و باید محل تضارب آرا باشد، از انظار گسترده مردم و مناظره‌های تخصصی به دور نگه می‌دارد و در نهایت برای آنکه به کنار گذاشتن فرایندهای دموکراتیک متهم نشوند، به تصمیم‌گیری در مجمع‌ها و شوراها و ویژه منحصر و محدود می‌کنند.

فهرست منابع

۱. اپللو و.س.؛ روستو، ا.ج. (۱۳۸۹). ملت - دولت و نظام جهانی (مترجم: پ. دلیرپور). تهران: انتشارات کویر.
۲. بوزان، م.ب. (۱۳۷۸). مردم، دولت‌ها و هراس. تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۳. عبد خدایی، م. (۱۳۹۸). دولت مدرن در روابط بین‌الملل. قم: پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی.
۴. فاستر، م.ب. (۱۳۹۵). خداوندان اندیشه سیاسی (مترجم: ج. شیخ‌الاسلامی). تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.
۵. فوکو، م. (۱۳۹۲). تولد، زیست، سیاست (مترجم: ر. نجف‌زاده). تهران: نشر نی.
۶. گیدنز، آنتونی (۱۳۷۴)، جامعه‌شناسی (مترجم: م. صبوری). تهران: نشر نی.
۷. وینسنت، ا. (۱۳۷۱). نظریه‌های دولت (مترجم: ح. بشیریه). تهران: نشر نی.
8. Andrews, C.J. (2003). Rationality in Policy Decision Making. In: *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Practices*. Taylor & Francis Group.
9. Foucault, M. (1991). *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. University of Chicago Press.
10. Kelly, T. (2003). Epistemic Rationality as Instrumental Rationality: A Critique. *Appeared in Philosophy and Phenomenological Research*, Vol. LXVI, No. 3.
11. Lemke, T. (2012). *Focult, Governmentality and Critique*. New York: Routledge.
12. Pal A. L. (2010). *Beyond Policy analysis: Public Issue Management in Turbulent Times*. 4th Edition. Nelson Press.
13. Preti, B. C. (2004). *Contemporary South Asia, Good Governance in South Asia*. New Delhi: Kaling publication.

14. Weber, M. (1987). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. (Vol. 1.). G. Roth & C. Wittich (Eds.). Berkeley, CA, University of California Press.
15. Weiss, T. G. (2011). *Thinking about Global Governance: Why People and Ideas Matter*. Routledge. <https://doi.org/9780203807057/10.4324>
16. What is Good Governance? *UNESCAP*. Available at: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (Accesses on November, 12, 2014).
17. Zuckert, C. H. (2017). *Machiavelli's Politics*. London: University of Chicago Press.

References

1. Abdkhodaei, M. (2019). *The Modern State in International Relations*. Qom: Institute for Islamic Culture and Thought. [In Persian]
2. Andrews, C. J. (2003). *Rationality in Policy Decision Making*. In: Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Practices. Taylor & Francis Group.
3. Apelloo, W. S., & Rostow, E. J. (2010). *Nation-State and the World System* (P. Dalirpour, Trans.). Tehran: Kavir. [In Persian]
4. Buzan, B. (1999). *People, States, and Fear*. Tehran: Center for Strategic Studies. [In Persian]
5. Foster, M. B. (2016). *Masters of Political Thought* (J. SheikholEslami, Trans.). Tehran: Scientific and Cultural Publishing Company. [In Persian]
6. Foucault, M. (1991). *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. University of Chicago Press.
7. Foucault, M. (2013). *Birth, Life, Politics* (R. Najafzadeh, Trans.). Tehran: Nashr-e Ney. [In Persian]
8. Giddens, A. (1995). *Sociology* (M. Sabouri, Trans.). Tehran: Nashr-e Ney. [In Persian]
9. Kelly, T. (2003). *Epistemic Rationality as Instrumental Rationality: A Critique*. Appeared in Philosophy and Phenomenological Research, Vol. LXVI, No. 3.
10. Lemke, T. (2012). *Foucault, Governmentality and Critique*. New York: Routledge.
11. Pal A. L. (2010). *Beyond Policy analysis: Public Issue Management in Turbulent Times*. (4th Edition). Nelson Press.
12. Preti, B. C. (2004). *Contemporary South Asia, Good Governance in South Asia*. New Delhi: Kaling publication.
13. Vincent, A. (1992). *Theories of the State* (H. Bashirieh, Trans.). Tehran: Nashr-e Ney. [In Persian]
14. Weber, M. (1987). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*.

- (Vol. 1.). G. Roth & C. Wittich (Eds.). Berkeley, CA, University of California Press.
15. Weiss, T. G. (2011). Thinking about Global Governance: Why People and Ideas Matter. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203807057>
16. What is Good Governance? UNESCAP. Available at: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (Accesses on November, 12, 2014).
17. Zuckert, C. H. (2017). *Machiavelli's Politics*. London: University of Chicago Press.