



فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۷، شماره ۲۵، زمستان ۹۶

درآمدی بر رویکرد آرایش سیاسی؛ به مثابه بستری برای ارتقای ظرفیت سیاست‌گذاری توسعه دولت^۱

مسعود درودی،^۲ عباس مصلی‌نژاد^۳

چکیده

در مقاله حاضر تلاش کرده‌ایم رویکرد آرایش سیاسی را به‌عنوان یک رویکرد متأخر در مطالعه و فهم روندها و سیاست‌گذاری توسعه دولت‌ها بررسی کنیم. این نظریه در واکنش به رویکردهایی در مطالعات توسعه بود که یا بازار و یا صرفاً دولت را به‌عنوان پیشران‌های توسعه مطرح می‌ساختند. رویکرد آرایش سیاسی از تفسیر منفرد بودن دولت فاصله می‌گیرد و توسعه را عرصه‌ای برای ارتباط متداوم دولت و جامعه در نظر می‌گیرد؛ با این تفسیر توسعه محصول یک چارچوب و بستر آرایش و نظم سیاسی است که تمامی بازیگران دارای قدرت بر سر اهداف، اصول و مسیری اتخاذشده توافق و اجماع دارند. بر همین اساس، سؤال اصلی مقاله حاضر عبارت است از اینکه آرایش سیاسی توسعه چگونه می‌تواند ظرفیت سیاست‌گذاری توسعه‌ای دولت را ارتقا دهد؟ این مقاله با بهره‌گیری از رویکرد تطبیقی - تاریخی با رویکرد نهادی و از طریق تحلیل اسنادی در قالب یک مسیر علمی

۱. تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۶/۱۵ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۰/۱۰

۲. دانش‌آموخته دکتری سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران و پژوهشگر ارشد مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری (نویسنده مسئول)؛ رایانامه: darroudi@css.ir

۳. استاد سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران؛ رایانامه: mossalanejad@ut.ac.ir



به این سؤال پاسخ دهد. نتیجه این بررسی نشان می‌دهد که یک آرایش سیاسی می‌تواند از طریق خلق بستری برای یک تصمیم‌گیری جمعی به تخصیص بهینه منابع و ایجاد چارچوبی برای اخذ و اجرای سیاست‌گذاری‌های پایدار و کارآمد و متناسب، به ارتقای ظرفیت دولت کمک کند.

کلیدواژه‌ها: سیاست‌گذاری توسعه، آرایش سیاسی، استراتژی‌های توسعه، معامله‌نخبگان، ظرفیت دولت

۱. مقدمه

اساساً فهم و تحلیل ماهیت و پویایی‌های روندها و مسیرهای اخذشده به‌منظور نیل به توسعه اقتصادی و سیاسی از سوی دولت‌های موفق، دارای ارزش‌های نظری و کاربردی فراوانی برای سیاست‌گذاران و نخبگان جوامع در حال توسعه است. در این میان، نقش دولت در توسعه، که از مباحث پرسابقه و مناقشه‌برانگیز در مطالعات توسعه است، اهمیت بسزایی دارد. «بررسی نقش دولت، به معنای بررسی ساختار دولت به‌عنوان نهادی است که سیاست‌گذاری، تنظیم و اجرای تصمیمات گرفته‌شده برای پیشبرد اهداف توسعه‌ای را بر عهده دارد» (فاضلی و محمودیان، ۱۳۹۵: ۱۱۶-۱۱۷). در باب رابطه دولت و سیاست‌گذاری توسعه، آثار و پژوهش‌ها و رویکردهای متعددی تا به امروز تدوین و ارائه شده است، اما در این رویکردها بر دولت به‌مثابه یک کلیت یکپارچه و تنها پیشران توسعه تأکید شده است و توجه اندک و کمتری به «عملکردها و سازوکارهای غیررسمی، نهادهای دولتی ضعیف و ناکارآمد، حضور دائمی گروه‌های ذی‌نفع و نفوذ آن‌ها بر سیاست‌های دولت، وجود منافع متغیر میان بازیگران اصلی سیاست و نزاع مستمر آن‌ها با یکدیگر درون یا از طریق نهادهای رسمی» (فاضلی و محمودیان، ۱۳۹۵: ۱۱۶) شده است. هدف رویکرد آرایش سیاسی به‌عنوان یکی از رویکردهای متأخر مطالعات توسعه، این است که نگرش همه‌جانبه‌تری به فرایند سیاست‌گذاری توسعه داشته باشد. در این نگاه، اساساً توسعه برخلاف رویکردهای پیشین امری بین‌الأذهانی و بیناکنشی است؛ به‌طوری که در این رویکرد دولت در کنار دیگر بازیگران و سازمان‌ها ایجادکننده چارچوبی برای خلق یک نظم تصمیم‌سازی و سیاست‌گذاری برای نیل به اهداف توسعه‌ای یک کشور است. به‌عبارت دیگر، استدلال کلی این رویکرد مبتنی بر آن است که سیاست‌گذاری توسعه و پرونده‌های آن، ماحصل تطبیق یا عدم تطبیق آرایش سیاسی و استراتژی‌های توسعه در یک کشور است. تمایز این رویکرد با مفاهیم مشابه همچون ائتلاف یا اجماع نخبگانی این است که این مفاهیم در مطالعات توسعه حالت تجویزی داشتند و تنها به‌عنوان یک عامل در فرایند توسعه مدنظر بودند، بی‌آنکه نحوه و چگونگی دستیابی به این اجماع نخبگانی در یک ساخت سیاسی روشن شده باشد. اما رویکرد آرایش سیاسی نسبت به ائتلاف یا معامله و یا اجماع



نخبگانی، کلی تر و به مثابه چارچوبی پایدار برای ارتقای ظرفیت‌های سیاستی دولت در امر توسعه است.

هدف اصلی این تحقیق ارائه رویکردی متمایز از رویکردهای پیشین در مطالعات سیاست‌گذاری توسعه است که مبتنی بر فهم یک‌سویه و منفرد از دولت به‌عنوان تنها پیشران توسعه بود. این رویکرد با اتخاذ نگاه سیاسی به فرایند سیاست‌گذاری توسعه، مدعی نفی فهم توسعه از طریق ویژگی‌های سازمانی و نهادهای اقتصادی است. وجه دیگر کاربردی رویکرد آرایش سیاسی عطف توجه به بستر سیاسی توسعه و نقش مهم یک نظم و چارچوب باثبات در راستای افزایش، کارآمدی و مانایی ظرفیت‌های سیاستی دولت برای نیل به اهداف توسعه‌ای است. به همین منظور، انجام این پژوهش، نونهادی - تاریخی است. روش تطبیقی - تاریخی جزو روش‌های کیفی تحقیق است؛ «این روش قادر به تبیین تداوم‌های تاریخی و اختلافات در خط‌مشی میان کشورها می‌باشد» (مارش و استوکر، ۱۳۸۸: ۱۰۰). هدف مشترک این گونه تحلیل تفسیر کردن رخدادها یا فرایندهای تاریخی در بین تعداد معدودی از موردها است. داده‌های تجربی تحلیل توصیفی - تاریخی در دو سطح درون‌موردی و بین‌موردی تحلیل می‌شوند. تأکید بر تفسیر تاریخی جوهره تحلیل درون‌موردی است که با تکنیک تحلیل روایت امکان‌پذیر است و در آن سازوکار علی منتج به معلول در یک مورد خاص بررسی می‌شود. واحد تحلیل در تحقیق حاضر ساختار دولت است. در این زمینه، داده‌های مرتبط با ساخت و ظرفیت‌های سیاست‌گذاری دولت از طریق داده‌های تاریخی، کتابخانه‌ای و کیفی به دست آمده است.

۲. چارچوب مفهومی

هیچ تعریف جهان‌شمول و پذیرفته‌شده‌ای از «آرایش سیاسی» وجود ندارد. اما تعریف وزارت توسعه بین‌المللی انگلستان^۴ که در آثار پژوهشی مورد توجه قرار گرفته، می‌تواند نقطه شروع مناسبی باشد:

آرایش سیاسی، نمودی از یک درک مشترک است که معمولاً بین نخبگان راجع به نحوه سازمان‌دهی و اعمال قدرت ایجاد می‌شود. این آرایش می‌تواند شامل نهادهای رسمی برای مدیریت روابط سیاسی و اقتصادی مثل فرایندهای انتخاباتی، توافق‌های صلح، مسائل مربوط به مجلس، قانون اساسی و تنظیمات بازار باشد. همچنین شامل توافق‌های غیررسمی و غالباً ناگفته و نانوشته است که زیربنای یک نظام سیاسی را شکل می‌دهند، مثلاً توافق بین نخبگان راجع به تقسیم غنائم (یا رانت‌ها یا مزایای رقابتی) (DFID, 2010: 22).

4. Department for International Development



درباره نحوه تعریف و درک این مفهوم، گوناگونی قابل توجهی در آثار پژوهشی معاصر وجود دارد. اما نقطه مشترک آن‌ها، درک آرایش سیاسی به عنوان «توافق‌ها، رویه‌ها و فرایندهای رسمی و غیررسمی است که به یکپارچه‌سازی سیاست به‌عنوان راهی برای پرداختن به اختلاف نظرها راجع به منافع، ایده‌ها و توزیع و اعمال قدرت و در نهایت تصمیم برای توسعه یک کشور» کمک می‌کنند. یک پیمایش نشان می‌دهد که مفیدترین تعاریف شامل عناصر زیر است:

فرایندها و رویه‌ها. آرایش سیاسی شامل فرایندهای جاری سیاسی (که توافق را امکان‌پذیر و تنظیم می‌کنند) و رویه‌های سیاسی منتج از آن است. این فرایندها شامل مناظره، مذاکره و معامله هستند. آن‌ها توافق راجع به اصول، نهادها و سیاست‌هایی را شکل می‌دهند که بر توزیع و کاربرد قدرت و منابع حاکم هستند یا حاکم خواهند بود. این فرایندها همچنین رویه‌های سیاسی رسمی و غیررسمی را شکل می‌دهند و حفظ و تنظیم می‌کنند که قدرت از طریق آن‌ها سازمان می‌یابد و اعمال می‌شود. آرایش سیاسی به این ترتیب نحوه مدیریت آرام و صلح‌آمیز تصمیمات و اختلافات را شکل می‌دهد.

رویدادی مداوم و جاری نه مقطعی. فرایند ایجاد آرایش‌های سیاسی ممکن است اغلب شامل توافق‌های خاص در میان رهبران و نخبگان باشد (مثلاً، امضای یک پیمان صلح، یک پیمان سیاسی یا پیمان میان نخبگان یا حتی توافق راجع به مواد یک لایحه) با این حال، هر چند رویدادهای دفعی ممکن است به ایجاد آرایش کمک کنند، اما به‌خودی‌خود آرایش سیاسی محسوب نمی‌شوند، زیرا آرایش‌های سیاسی دارای پیوستگی و پویایی هستند و به‌مرور زمان تغییر می‌کنند.

روابط افقی و نیز عمودی. آرایش‌های سیاسی فقط شامل مذاکرات افقی و توافق بین نخبگان نیستند، بلکه روابط عمودی مثل روابط بین نخبگان یا رهبران و پیروان آن‌ها (که به پشتیبانی‌شان نیاز دارند) را نیز در بر می‌گیرند. آن‌ها «بازی‌های دوسطحی» جاری هستند.

فقط ملی نیستند. آرایش‌های سیاسی، فقط جنبه حیاتی سیاست‌ها در سطح ملی نیستند. آن‌ها اغلب به‌مرور زمان در سطح منطقه و استان و در ارتباط با حوزه‌ها یا بخش‌های گوناگون سیاستی، تکامل می‌یابند (Di John & Puzel, 2009: 29-30).

این موارد کلیدی را می‌توان در نمونه‌های مختلفی در فرایندهای توسعه کشورهای آفریقایی، آمریکای جنوبی و آسیای جنوب شرقی دید.

یک آرایش سیاسی خود را در ساختار حقوق و مالکیت نشان می‌دهد که مزایای توزیعی بهتری به برخی بازیگران اجتماعی می‌دهد و در ساختار تنظیم‌گری دولت هم ظاهر می‌شود.



این آرایش‌ها، که می‌توانند شکل «ائتلاف سیاسی» به خود بگیرند، شاید نتیجهٔ معاملهٔ سرسختانه یا اجباری و تحمیل شده از سوی رژیم‌های توتالیتر یا نتیجهٔ معاملات جمعی تر همانند رژیم‌های دموکرات باشند. در سیر درازمدت اندیشهٔ اقتصاد سیاسی تاریخی که از مارکس شروع می‌شود، تحلیل توازن و تعادل قدرت میان گروه‌ها و طبقات متقابل، هستهٔ مرکزی بررسی‌های مربوط به تشکیل و تغییر نهادها را در بر می‌گیرد؛ بررسی‌هایی با محوریت فرایند دموکراتیزاسیون (مور، ۱۳۹۵)، گذار از فنودالیسم به کاپیتالیسم (Brenner, 1976)، تأثیرگذاری سیاست‌گذاری صنعتی اتخاذ شده (Khan, 1995; Kohli, 2004; Di John, 2009) و تلاش تاریخی بنیادگراها برای توضیح مسیرهای مختلف به سوی تبدیل کاپیتالیستی (Hall & Soskice, 2001). جامعه‌شناسان تاریخی هم این مفهوم را به شکل مشابهی بیان کرده‌اند؛ برای نمونه تحلیل ملینگ (1991) از سرمایه‌داری صنعتی و بیمهٔ اجتماعی در بریتانیا، که در آن ادعا کرده: «قوانین اجتماعی دولت جزئی از یک آرایش سیاسی بزرگ‌تر در لحظهٔ بحرانی تکامل هستند» (Melling, 1991: 225)، و بر محدودیت‌های تحلیل تأکید دارد که تنها بر ساختارهای اقتصادی و دولتی تمرکز می‌کند. اساساً آرایش سیاسی بر اساس سازمان سیاسی تشکیل می‌شود و این می‌تواند اثر تعیین‌کننده‌ای هم بر تثبیت یک آرایش – در راستای دستیابی به انعطاف – و هم گستره‌ای داشته باشد که آرایش در آن اقداماتی را به هدف ارتقا و بهبود توسعه تشویق می‌کند. از منظر تاریخی، احزاب سیاسی مؤثرترین شکل از سازمان‌های سیاسی بوده‌اند که می‌توانند یک ایدئولوژی را گسترش دهند و راهبردهای متعددی را در رسیدن به اهدافشان خلق کنند؛ ولی مهم‌تر از آن، یک سازمان منظم هستند که می‌توانند عملکرد هدفمند را دنبال کنند.^۶ این‌ها به‌عنوان پلی میان جامعهٔ مدنی و دولت ظاهر می‌شوند و می‌توانند توجیه ایدئولوژیک برای عملکرد دولت ارائه داده و تقاضاهای اجتماعی از دولت را سازمان‌دهی کنند.

تعیین اینکه یک آرایش سیاسی تا چه اندازه انحصاری یا همه‌گیر است تنها با نگاهی به میزان مشارکت در فرایندهای چانه‌زنی یا میزان دیدارها در دفاتر و دستگاه‌های دولت ممکن نیست،

۶. یک مطالعهٔ کلاسیک و همچنان ارزشمند احزاب سیاسی متعلق به دو راجر است که این‌ها را سازمان‌های الیگارش‌ی و سلسله‌مراتبی، دارای توان تشکیل «نخبگان برخاسته از میان مردم» می‌داند. شواهدی در دست است که میزان تمرکز حزب سیاسی یکی از خصوصیات مهم در ارائهٔ موفق خدمات اجتماعی به طبقات کم‌درآمد است. سرلانکا و ایالت کراالا در هند شاخص‌های آموزشی بسیار بیشتری نسبت به مورد قابل انتظار از درآمد سرانهٔ خود دارند (Drèze & Sen, 1989: 226-253). هر کدام از این کشورها/ایالت‌ها یک ساختار حزبی نسبتاً متمرکز دارند که به شکل مؤثر «صدای» طبقات کم‌درآمد جامعه را به گوش می‌رساند (همچنین رک: Moore & Putzel, 1999) در باب اهمیت ظرفیت سیاسی طبقات فقیر برای به حرکت درآوردن جریان‌های حامی خدمات اجتماعی برای کم‌درآمدها. کشورهای کمونیست (کوبا، چین، اتحاد جماهیر شوروی) هم همگی ساختار حزبی متمرکز و منظمی داشتند و یکی از ریشه‌های مشروعیت چنین رژیم‌هایی ارائهٔ خدمات باکیفیت آموزشی و درمانی برای همگان است. از این منظر، منشأ مشروعیت دولت و ایدئولوژی احزاب سیاسی غالب شاید فاکتور مهم‌تری برای ارائهٔ خدمات بهتر اجتماعی باشد تا اینکه رژیم دموکراسی است یا خیر.



بلکه نیاز به تحلیل میزان توزیع حقوق و امتیازات در میان گروه‌ها و طبقات اجتماعی دارد که آرایش بر پایه آن شکل گرفته است. ممکن است یک آرایش سیاسی تحمیلی همه‌شمول‌تر از یک آرایش که با توافق جمعی به دست آمده باشد، همانند مورد کره جنوبی در دوران پارک چونگ‌هی در مقابل آرایش پس از استقلال آن تحت سینگمان ری (Khan, 2010: 40). از آن‌جا که جامعه از گروه‌ها و طبقات رقیب با علایق متفاوت تشکیل شده، آزمون نهایی برای تعیین میزان همه‌شمولی نیازمند آن است که به توزیع حقوق و امتیازات توجه نشان دهد که خود این‌ها نتیجه آرایش سیاسی هستند؛ البته لازم به ذکر است که همه‌شمولی لزوماً هم خصوصیتی نیست که منجر به توسعه یا حتی سیاست‌های حامی فقرا در جامعه شود.

استفاده از عبارت «آرایش سیاسی» که در تألیفات و آثار دانشگاهی، سیاسی و عام‌تر تقریباً یک‌دست در نظر گرفته شده، از نظر تئوریک جذابیت چندانی ندارد. مهم‌تر این است که در مطالعات صلح و روابط بین‌الملل و بحث‌های مربوط به تضاد میان قوانین و رسانه‌ها، «آرایش سیاسی» به دو پدیده اصلی اشاره دارد.^۷ اولاً، این مسئله به توافق بعد از نبرد اشاره می‌کند که از طریق مذاکره به دست می‌آید، نه خشونت - این هم یکی از اشکال آرایش است که بالاتر به آن اشاره شد.^۸ دوم اینکه از این عبارت برای اشاره به هرگونه توافق میان احزاب رقیب استفاده می‌شود که رقابت آن‌ها خشونت‌آمیز نیست و در صلح انجام می‌شود. در حقیقت، با اینکه اقتصاددان‌های تاریخی - سیاسی این مفهوم را در سنت قدیمی روابط قدرت استفاده می‌کنند، خود این مفهوم سابقه مشخصی در نظریه سیاسی یا دانش سیاسی ندارد،^۹ اما از سوی نظریه پردازان سیاسی لیبرال استفاده شده است.^{۱۰}

مفهوم آرایش سیاسی، از طریق تأکیدی که بر معامله‌نخبگان به مثابه پایه و اساس یک آرایش سیاسی می‌کند، بر ایده و آموزه‌های نخبه‌گرایی جدید که از آن نیز به نخبه‌گرایی مشارکتی تعبیر می‌شود، تأکید می‌کند؛ بدین صورت که با فاصله گرفتن از مفهوم کلاسیک پاره تویی و میخلزلی از نخبه، در یک آرایش سیاسی نخبگان با ایجاد نوعی دموکراسی در

۷. وایتز (Whaites, 2008) اولین تلاش جدی برای معرفی این مفهوم در زمینه اقتصاد سیاسی - تاریخی به جامعه سیاسی را انجام داد.

۸. مقالاتی که از این معنی استفاده می‌کنند، فراوان هستند و این مسئله با مروری بر ژورنال مطالعات صلح، ایجاد صلح و توسعه، تضاد، امنیت و توسعه، مذاکرات بین‌الملل و... (لوید، 2001) مشخص می‌شود.

۹. جستجو در چکیده‌های «دانش سیاسی»، بین ۱۹۶۰ تا ۲۰۰۹ م، نشان می‌دهد که تنها ۲۷ مقاله از عبارت «آرایش سیاسی» در عنوان خود استفاده کرده‌اند و این‌ها همگی به استفاده معمول از این عبارت در مطالعات صلح ربط دارند (Khan, 2010: 5).

۱۰. رونالد دورکین آرایش سیاسی را تثبیت «توزیع ثروت و فرصت فردی در جامعه» درون قوانین و سیاست‌های کشور تعریف می‌کند. آرایش سیاسی هم‌زمان پارامترها و نتایج انتخاب را تعیین می‌کند و به این صورت، اساس سیستم سیاسی است (Dworkin, 2006: 97).



روابط بوروکراتیک خود، سعی در ایجاد نظم و آرایشی می‌کنند، که تصمیمات کارآمد و مانا در چارچوب آن اتخاذ و از این طریق بر ظرفیت سازمانی و سیاستی دولت بیفزایند. رویکرد آرایش سیاسی اتفاقاً نخبه و مردم دو قطب متنافر و منافی نیستند، بلکه می‌توان با برقراری پیوند درونی در فرایند نخبه‌سازی و مشارکت مردمی، در جهت تغییر هویت‌سازی سیاسی و بهبود رویه‌های سیاست‌گذاری تأثیر گذاشت. از سویی دیگر، این مفهوم از ظرفیت‌های مفهومی پلورالیسم سیاسی نیز بهره‌گیری داشته است؛ توزیع قدرت سیاسی میان گروه‌ها و سازمان‌های مستقل از ملت و از یکدیگر و در نهایت جلب علاقه و مشارکت آن‌ها در صحنه سیاست‌گذاری دولتی، یکی از راهکارهایی است که در نهایت در قالب آرایش سیاسی صورت می‌پذیرد. اما نقطه تمایز رویکرد آرایش سیاسی از نظریات کارکردگرایی و پلورالیستی و نهادگرایی، فاصله گرفتن از مفهوم «وبری» دولت به‌عنوان یک کل یکپارچه بوده است.

از سویی دیگر، در این زمینه ضرورت دارد تا مفهوم ظرفیت سیاست‌گذاری دولت نیز ایضاً توضیح شود. مفهوم ظرفیت سیاستی دولت در واکنش به شکست بازار در رشد و توسعه اقتصادی و بدینی به روندهای سرمایه‌گذاری بین‌المللی در تمرکززدایی از صنعت و برپیده شدن بخش‌های کلیدی صنعتی (Painter & Pierre, 2005: 3-11). در چنین شرایطی مفهوم ظرفیت سیاست‌گذاری دولت که بر احیا و بازسازی توانایی دولت تأکید می‌کرد، ظهور یافت. اساساً علت اصلی طرح شدن مفهوم ظرفیت سیاست‌گذاری دولت، تغییر پارادایم عرصه اداره عمومی از دولت‌محوری به حکمرانی بوده است. در رویکردهای دولت‌محور، دولت قدرت مطلق اداره حکومت است و تمامی بازیگران اثرگذار در عرصه سیاست‌گذاری ذیل اداره دولت تعریف می‌شوند. اما رویکرد حکمرانی قائل به حاکمیت غیر متمرکز است؛ یعنی علاوه بر دولت، بازیگران دیگری نیز وجود دارند که هم‌عرض دولت هستند و بخشی از توانایی دولت به آن‌ها سپرده شده است و دولت برای انجام وظایف مربوط به سیاست‌گذاری ناگزیر از ایجاد رابطه و هماهنگی با آن‌ها هستند. بر همین اساس، طبق تعاریف نهادی، مفهوم ظرفیت سیاستی دارای دو محور اساسی است: محور نخست عبارت از توانایی تصمیم‌گیری جمعی است. استرم در تبیین چارچوب تحلیل و توسعه نهادی سه سطح تصمیم‌ریاییان می‌کند: تصمیم‌ها در سطح قانون اساسی (سطح تأسیسی)، تصمیم‌ها در سطح انتخاب جمعی و تصمیم‌ها در سطح عملیاتی؛ سطح عملیاتی شامل انواع انتخاب‌های روزانه بازیگران اقتصادی و اجتماعی است؛ سطح تصمیم جمعی شامل سیاست‌گذاری و انواع قواعد‌گذاری‌ها در خصوص نحوه این انتخاب‌های روزانه است و سطح تأسیسی شامل سیاست‌گذاری در سطوح کلان در خصوص قاعده‌گذاری در سطح تصمیم جمعی است (دانایی‌فرد، امامی و حسینی، ۱۳۹۵: ۹۷). محور دوم عبارت از انتخاب جمعی است که بر عنصر منابع و توانایی‌های پیرامون آن از قبیل آرایش،



تخصیص و استفاده از منابع تأکید دارد. بر اساس آنچه گفته شد، ظرفیت سیاست گذاری دولت ناظر بر این است که دولت، با وجود بازیگران متعدد در عرصه سیاست گذاری، توانایی برقراری رابطه با این بازیگران و هدایت آنها به سمت اتخاذ تصمیمات جمعی را داشته باشد و این کار را از طریق استفاده از منابعی که در اختیار دارد و توانایی های انحصاری ای که در تخصیص و آرایش این منابع دارد، انجام می دهد. از این رو، می توان استدلال کرد آرایش سیاسی یک نظام سیاسی تأثیر مستقیمی بر کارآمدی و یا ضعف ظرفیت سیاست گذاری دولت دارد.

۳. عناصر کلیدی چارچوب آرایش های سیاسی

عناصر کلیدی یک آرایش سیاسی عبارت اند از عاملان یا بازیگران قدرتمند که به دنبال منافعشان عمل می کنند و این امر به ایجاد یا تغییر نهادهای نگهدارنده آرایش سیاسی شامل نهادهای دولتی رسمی و ترتیبات غیررسمی منجر می شود.

جدول ۱. عناصر آرایش سیاسی

بازیگران	منافع بازیگران	نهادهای
ائتلاف نخبگان مسلط که فعالیت سیاسی و اقتصادی را از طریق قدرت غیررسمی کنترل می کند.	مجموعه منافع در حلقه های نخبگان که نحوه رفتار را تعیین می کند و به شکل گیری ائتلافها می انجامد.	مجموعه ترتیباتی که بر دسترسی به منابع، کنترل خشونت و تعیین پارامترهای رقابت سیاسی حاکم است.
- نخبگان سنتی - حلقه های رهبری احزاب و گروه های سیاسی - مقامات ارشد و برجسته در نهادهای دولتی (نظامی یا بوروکراتیک) که بر تخصیص منابع و سیاست ها را نظارت می کنند. - رهبران سیاسی قدرتمند با پایگاه حمایتی مستقل (مثلاً رهبران پوپولیست). - نخبگان اقتصادی دارای نفوذ بسیار در رقابت سیاسی و اقتصادی و دارای دسترسی به منابع - سطوح ارشد امنیتی	- منافع مشترک نخبگان در حفظ نظام و استمرار قدرت - وجود منافع در خارج کردن سایر نخبگان از حوزه قدرت - منافع نخبگان اقتصادی در دسترسی به بازارها و مدیریت مؤثر اقتصادی - منافع ائتلاف کوچک نخبگان در دستیابی به مشروعیت در میان مردم - منافع در حفظ فرصت ها برای رفتار غارتگرانه	- محدودیت در خشونت - حل اختلاف غیررسمی - محدودیت در دسترسی به منافع و رانت - قواعد بازی برای رقابت و نفوذ سیاسی - نهادهای غیررسمی (رویه ها، سازمانها و هنجارهای سنتی) - سازمان های دولتی رسمی (پلیس، نظامی، قوه قضائیه)



۳.۱. بازیگران

در بیشتر موارد، ائتلافی از گروه‌های نخبه، نمایانگر مهم‌ترین عوامل در آرایش سیاسی است. در کشورهای روبه‌توسعه و نسبتاً باثبات، معمولاً یک ائتلاف مسلط در هر دوره زمانی وجود دارد که می‌تواند نهادهای دولتی رسمی را به‌صورتی شکل دهد که منافع آن‌ها تأمین شود، یا می‌تواند ترتیبات غیررسمی ایجاد کند که نهادهای دولتی رسمی را تضعیف کند یا دور بزند. کشورهای روبه‌توسعه معمولاً تحت کنترل یک ائتلاف مرکزی گروه‌های نخبه هستند که در میان خودشان برای رسیدن به مقام یا برتری رقابت می‌کنند. این گروه‌ها همچنین یک سری منافع مشترک جمعی در حفظ شرایط حاکمیتی دارند که به آن‌ها امکان می‌دهد بیش از سایر عاملان در جامعه، کنترل را در دست داشته باشند.

قدرت یک مسئله بسیار اساسی است. تعریف سنتی علوم سیاسی از «قدرت» عبارت است از توانایی یک عامل در دستیابی به تسلط هنگام درگیری با سایر عاملان (یا احتمال به‌رسمیت شناخته‌شده مسلط شدن آن) و در نتیجه توانایی انقیاد دیگران و اعمال اراده. قدرت وابسته به بافت است و ممکن است ناشی از چند منبع باشد؛ از جمله بیعت‌های سنتی، کنترل از طریق اعمال خشونت یا کنترل از طریق منابع تولید. چارچوب آرایش‌های سیاسی بر توزیع قدرت و نحوه استفاده از آن برای رسیدن به منافع متمرکز است. در این زمینه، تمرکز چارچوب عمدتاً بر عاملان قدرتمند است (یعنی آن‌ها که توانایی شکل دادن به رفتار دیگران را دارند). گروه‌های ضعیف و حاشیه‌ای در جامعه، دقیقاً به این دلیل در حاشیه هستند که دارای قدرت تنظیم نهادها و سیاست‌ها به نفع خود نیستند. یکی از نقاط ضعف رویکردهای توسعه‌ای که بر ایجاد توانمندی سازمان‌های جامعه مدنی در ایجاد تغییر تأکید دارند این است که این رویکردها اغلب بافت گسترده‌تر توزیع قدرت در جامعه را نادیده می‌گیرند یا کم‌اهمیت می‌شمارند. اگر منافع عاملان قدرتمندتر در نظر گرفته نشود، خواست جامعه مدنی اغلب از سوی عاملان قدرتمندتر به گونه‌ای نادیده گرفته می‌شود که تأثیر مطلوب تلاش‌ها و نیز پیامدهای توسعه‌ای تضعیف می‌شود (Parks & Cole, 2010: 7).

عاملان نخبه یا گروه‌های نخبه را می‌توان از نظر مفهومی به دو دسته تقسیم کرد: آن‌هایی که بخشی از ائتلاف اصلی هستند که نقش اصلی را در شکل دادن به نهادهای ملی دارد و آن‌هایی که از این ائتلاف بیرون رانده می‌شوند. ائتلاف‌های مرکزی اغلب شامل گروه‌های نخبه است که دائم برای دستیابی به جایگاه خاص درون ائتلاف تلاش می‌کنند. مثلاً، وقتی یک مقام یا رهبر سیاسی از مقامش کنار می‌رود، این امر لزوماً به معنای اخراج از ائتلاف اصلی که آرایش سیاسی را می‌سازد، نیست. مثلاً در بنگلادش، دو حزب عمده هر چند سال یک‌بار، شدیداً رقابت می‌کنند و قدرت بین آن‌ها دست‌به‌دست می‌شود. اما نخبگان سیاسی هر دو



حزب همچنان منابع اصلی قدرت و نفوذ را در دست دارند، حتی وقتی که خارج از دولت هستند. بنابراین، در این مورد، ائتلاف حاکم را که در مرکز آرایش سیاسی قرار دارد، باید شامل هر دو فرقه سیاسی دانست.

نخبگان بیرون‌رانده شده عاملان قدرتمندی هستند که نفوذ محدودی بر نهادهای تأسیس شده توسط ائتلاف مسلط دارند و ممکن است منافع در آن‌ها نداشته باشند. این نخبگان وقتی احساس کنند منافع بنیادینشان در خطر است، یا وقتی که معتقدند قدرت کافی دارند، می‌توانند تهدیدی باشند برای آرایش سیاسی مستقر که ائتلاف مرکزی آن را حفظ می‌کند. مقاومت می‌تواند به صورت‌های مختلف باشد، اما زمانی مشخصاً تهدیدزا می‌شود که نخبگان رانده شده به یکدیگر می‌پیوندند و وارد یک ائتلاف رقیب می‌شوند. نخبگان حاضر در ائتلاف مرکزی اغلب با تلاش برای کاهش قدرت نخبگان رانده شده واکنش نشان می‌دهند یا اینکه اعضای ائتلاف‌های رقیب را جذب می‌کنند یا «می‌خرند» و آن‌ها را تشویق می‌کنند که به آرایش سیاسی مسلط بپیوندند.

در کشورهای نسبتاً باثبات از نظر سیاسی، معمولاً یک ائتلاف مرکزی واحد و کم‌وبیش قابل تشخیص از فرقه‌های قدرتمند وجود دارد. وقتی یک دولت جدید روی کار می‌آید (مثلاً در افغانستان یا تیمور شرقی) یا هنگامی که نهادهای دولتی بسیار ضعیف می‌شوند (مثلاً در نیال) یا به کلی فرومی‌باشند (مثلاً در سومالی)، ممکن است رقابت شدیدی بین دو یا چند ائتلاف قدرتمند رخ دهند و آن‌ها خارج از هرگونه آرایش سیاسی، آشکارا رقابت کنند و بنابراین خطر خشونت افزایش یابد. این رقابت ممکن است به ایجاد یک آرایش سیاسی جدید منجر شود که نهایتاً نهادهای دولتی را شکل دهد، پارامترهای رقابت سیاسی را تعیین کند و نحوه توزیع امتیازات و منابع را مشخص کند.

۲.۳. منافع

یکی از عناصر کلیدی که آرایش سیاسی را منسجم نگه می‌دارد، تنظیم منافع فرقه‌های مختلف درون ائتلاف حاکم مسلط و ارتباط آن با منافع سایر عاملان خارج از ائتلاف حاکم است. فرضیه اصلی در این چارچوب، آن است که نخبگان قدرتمند عاملان منطقی هستند و رفتار آن‌ها اصولاً براساس پیگیری یک مجموعه منافع اقتصادی و قدرتی مرتبط به هم شکل می‌گیرد. این منافع اغلب از طریق اعتقادات، ایده‌ها و ارزش‌های مشترک، تقویت و بیان می‌شوند. عاملان درون ائتلاف نخبگان مسلط معمولاً منافع مشترکی در حفظ آرایش سیاسی و ساختارهای نهادی دولتی و سیاست‌ها دارند که باعث حفظ وضعیت مسلطشان می‌شود. هر چند گروه‌های نخبه اصلی در ائتلاف مسلط ممکن است منافع رقیب داشته باشند، اما منافع



مشترکی درون ائتلاف گسترده‌تر دارند و بر سر تقویت منابع جمعی قدرت، حفظ پویایی اقتصاد و کاهش سطح رقابت خشن درون ائتلاف (و بین ائتلاف و سایر نخبگان) توافق خواهند داشت.

عنصر منافع برای درک و پیش‌بینی رفتار عاملان بانفوذ و بنابراین برای درک ثبات و تغییر در آرایش‌های سیاسی بسیار مهم است. منافع عاملان مختلف ممکن است تغییر کند و عاملان جدیدی ظهور کنند و ساختارهای جدیدی ایجاد کنند که نیازمند تغییر در آرایش سیاسی و بنابراین تغییر در حاکمیت و رفتار سیاسی است. مثلاً، امکان دستیابی به منافع بیشتر اقتصادی از طریق سرعت بخشیدن به رشد اقتصادی ممکن است باعث شود برخی فرقه‌های نخبگان به این فکر بیفتند که ممکن است منافعشان با بزرگ‌تر کردن کیک اقتصادی بیشتر تأمین می‌شود تا جنگیدن بر سر تکه‌های کیک کوچک اقتصادی. این تغییر در منافع نخبگان، یک عامل مهم در دوره‌ی رشد صادرات‌محور در اندونزی (تحت حاکمیت سوهارتو) و کره‌ی جنوبی (تحت حاکمیت پارک چونگ‌هی) بود. این امر ممکن است دارای اثری سودمند بر کیفیت حاکمیت اقتصادی باشد و رفتار غارتگرانه و تصرف بازارها توسط نخبگان را کاهش دهد (Parks & Cole, 2010: 8). نکته‌ی مهم این است که تغییرات در رفتار نخبگان ناشی از تغییر برداشت آن‌ها از منافع شخصی (یا گروهی) است، نه تغییر ایدئولوژی یا منافع ملی.

هرچند هر دو عنصر قدرت و منافع عاملان کلیدی اهمیت دارند، اما منافع خصوصاً در تلاش برای تأثیرگذاری بر آرایش‌های سیاسی و پیامدهای توسعه‌ای آن نقش دارند. مدل‌های کنونی کمک به توسعه، عمدتاً، بر محدودسازی قدرت عاملان نخبه از طریق ابزارهای نهادی مثل نهادهای ضدفساد، فرایندهای انتخاباتی یا نهادهای حقوقی و قضایی رسمی تأکید دارند. این موارد می‌تواند مهم باشد اما در بسیاری از موارد، نخبگان قدرتمند توانایی آن را دارند که این نهادها را نادیده بگیرند یا دور بزنند و پیگیری‌ها را غیرممکن سازند. با تغییر تمرکز از قدرت به سمت منافع عاملان نخبه و تشخیص اینکه منافع نخبگان خاص ممکن است در کجا تأمین شود و پیش بردن اصلاحات خاص و تلاش برای کشاندن آن نخبگان به درون اتحاد و اقدام جمعی همراه با دیگران، کمک به توسعه می‌تواند بسیار مؤثرتر صورت گیرد. پیش بردن اصلاحات همچنان شامل درگیری با عاملان قدرتمندی است که از وضع موجود دفاع می‌کنند، اما وقتی برخی نخبگان قدرتمند وارد جریان طرفدار اصلاحات شوند، احتمال موفقیت بسیار بیشتر خواهد بود. از این نظر، مهم است که بتوان منافع گروه‌های نخبه قدرتمند را درک و طرح‌ریزی کرد و سناریوهایی را مشخص کرد که در آن گروه‌های نخبه دارای منافع مشابه یا مشترک در جلو بردن یک مجموعه اصلاحات حاکمیتی خاص، ثبات بیشتر یا پیامدهای توسعه‌ای دیگر هستند. نکته‌ی کلیدی، پیدا کردن نخبگانی که منافع مشترکی در تغییر



دارند و هدف گرفتن برنامه‌های مربوط به آن‌ها است.

۳.۳. نهادها

نقش نهادها مشخص کردن حدود و ثغور رفتار عاملان اجتماعی، تعیین حق دسترسی به منابع و استفاده از آن‌ها (مثلاً، زمین، آب، مواد معدنی) کنترل خشونت و تعیین پارامترهای رقابت سیاسی است. نهادها می‌توانند رسمی باشند (مثلاً، قوانین، قواعد و دستورالعمل‌های عمومی) یا غیررسمی (هنجارهای غیرصریح رفتار که عرف یا توافق آن‌ها را شکل داده است). نکته مهم در چارچوب آرایش‌های سیاسی این است که نهادها در آن انعطاف‌پذیر هستند؛ زیرا محصول درگیری‌های مداوم، مذاکرات و توافق در میان گروه‌های قدرتمند هستند و ائتلاف حاکم این فرایند را شکل می‌دهد و کنترل می‌کند. رقابت تنظیم‌نشده میان نخبگان می‌تواند بسیار ثبات‌زدا باشد. تحت شرایط خاص، نخبگان قدرتمند ممکن است ترجیح بدهند مجموعه ترتیباتی را دنبال کنند که می‌تواند درگیری میان آن‌ها را کاهش دهد. علت این ترتیبات اغلب عبارت است از امکان دسترسی به منافع اقتصادی بیشتر، یا تعدیل یک تهدید مشترک داخلی یا خارجی.

نهادهای رسمی تنها تا حدی مؤثر هستند که ضمانت اجرا داشته باشند. طبق نظر خان «یک آرایش سیاسی [ماندگار]، ترکیبی از قدرت و نهادهایی است که دوه‌دو سازگار هستند و از نظر پویایی اقتصادی و سیاسی نیز پایدار هستند.» خان معتقد است که آرایش‌های سیاسی را تنها زمانی می‌توان حفظ کرد که بین منافع عاملان قدرتمند و نهادهای حاکم بر رفتار عاملان انفرادی، تعادل ایجاد شده باشد. «نهادها و توزیع قدرت باید با هم سازگار باشند، زیرا اگر گروه‌های قدرتمند به توزیع قابل قبول منافع از سوی ساختار نهادی نرسند، تلاش خواهند کرد آن را تغییر دهند» (Khan, 2009: 4). به عبارت دیگر، آن نهادها دیگر ضمانت اجرایی نخواهند داشت. آرایش‌های سیاسی در فضای اختلاف آمیز و شکننده، بسیار بی‌ثبات هستند و نهادها بسیار تضعیف می‌شوند، زیرا رسیدن به تعادلی که گفته شد، دشوار می‌شود. این تعادل باعث می‌شود عاملان قدرتمند نتوانند یا نخواهند نهادها را تضعیف کنند یا دور بزنند و آرایش موجود به هم نریزد.

گرچه این نکته صحیح است که نهادها را معمولاً منافع نخبگان شکل می‌دهد، اما نهادها معمولاً از پشتیبانی گسترده شهروندان از جمله فقرا بهره می‌برند. اولاً نهادهای دولتی اغلب با نیازهای برخی گروه‌های مردم، سازگار هستند و آن گروه‌ها با برخی قسمت‌های ائتلاف حاکم، اغلب از طریق شبکه حمایتی^{۱۱} و موارد مشابه، پیوند دارند. ثانیاً سیاست‌های دولتی که



سطحی از منافع را برای مردم تأمین می‌کنند (از جمله آن‌ها که خارج از این شبکه هستند؛ مثلاً، فقرا و گروه‌های حاشیه) و این امر می‌تواند مشروعیت مردمی حکومت و رهبری‌اش را تقویت کند. ثالثاً فشار از سوی جامعه جهانی به دولت‌ها برای عملکرد بهتر، تأثیراتی بر عملکرد دولت خواهد داشت. به این دلیل، حتی در دولت‌هایی که آرایش سیاسی در آن‌ها کاملاً غارتگرانه و تمامیت‌خواهانه است، دولت همچنان به ارائه برخی خدمات پایه، تأمین اجتماعی و سطحی از فرصت اقتصادی می‌پردازد تا با مخالفت گسترده روبرو نشود. مثلاً آرایش سیاسی کامبوج در دهه گذشته، با ایجاد توسعه اقتصادی و بهبود امنیت، تقویت شده است، هر چند نشانه‌هایی وجود دارد که تمامیت‌خواهانه‌تر و غارتگرانه‌تر شده است.

چارچوب آرایش سیاسی خصوصاً در درک تفاوت بین عملکرد مطلوب و عملکرد کنونی نهادهای دولتی، به کار می‌آید (یعنی خلأ میان بالفعل و بالقوه در عملکرد دولت). طبق نظر مشتاق‌خان، شبکه‌های قدرت غیررسمی در درک این مسئله بسیار اهمیت دارد که چرا نهادهای دولتی رسمی که بر اساس مدل غربی (ماکس وبر) طرح‌ریزی شده است، چنان که از آن‌ها انتظار می‌رود، کارکرد ندارند. «بدون استثنا، همه کشورهای روبه توسعه دارای سطح بالای نهادهای غیررسمی و همچنین نفوذ فرایندهای غیررسمی در عملکرد نهادهای رسمی هستند.» در کشورهای روبه توسعه آرایش‌های سیاسی معمولاً بر مبنای حامی‌پروری^{۱۱} هستند و «ویژگی اصلی آن‌ها، اعمال قدرت قابل توجه بر اساس سازمان‌های غیررسمی است یعنی انواع مختلف سازمان‌های مبتنی بر رابطه حامی-پیرو». در این بافت، نهادهای رسمی به ندرت مستقل از روابط قدرت غیررسمی هستند که بالفعل بر کشور حاکم است. حتی اگر هم مستقل باشند، معمولاً ضمانت اجرایی لازم برای اعمال اتوریته خود بر نخبگان را ندارند.

۴. آرایش سیاسی و انعطاف دولت؛ نقش معامله نخبگان

مدت‌ها است که علوم سیاسی به این مسئله توجه نشان می‌دهد که چه نوع مناسبات سیاسی، یا به زبان خودمان آرایش سیاسی، می‌تواند حداقل نظم و ثبات سیاسی را به وجود بیاورد. این مسئله برای افلاطون، ماکیاوولی، هابز و بسیاری دیگر قابل توجه بود. مطالعات جدیدتر بر این مسئله نشان می‌دهد که در کمترین سطح توسعه، ماهیت کلی یک آرایش سیاسی که قادر به ایجاد نظم سیاسی است، بسیار از مدل‌های انحصاری تفاوت دارد.

نورث و همکاران (۲۰۰۷) ادعا داشتند که مدل‌های تشکیل حکومت دو پیش‌فرض دارند که منجر به سوء تفاهم در مورد چگونگی و چرایی تشکیل سیاست می‌شوند. اولین پیش‌فرض این است که دولت مدلی از یک بازیگر منفرد است. نظریات مختلف در باب آرایش سیاسی



نشان داده‌اند که دولت در واقع بر پایه توازن تاریخی میان ذی‌نفعان رقیب تشکیل می‌گردد. دومین اشتباه این است که فرض کنیم دولت انحصاراً حق خشونت را در دست دارد. مثال‌های بسیار روشن این مورد عبارت‌اند از مدل «راهزن یک‌جانشین»^{۱۳} از اولسون^{۱۴} (1993) و مدل «حاکم پیشینه‌ساز مالیات»^{۱۵} از نورث (1981) و لوی^{۱۶} (1988)، همچنین نظریات استاندارد رانت‌خواری (Buchanan, Tollison & Tullock, 1980). پیرو نظریات توماس هابز، نورث و همکاران (۲۰۰۷) ادعا کرده‌اند که نقطه واقع‌گرایانه‌تر برای شروع بررسی، این پیش‌فرض است که احتمال خشونت در سرتاسر جامعه وجود دارد و متمرکز نیست. به عبارت دیگر، ضرورتاً باید به جای فرض کردن این توضیح را ارائه داد که دولت چطور خشونت را انحصاراً به دست می‌گیرد. سازمان نظم سیاسی و صلح در این مدل نیازمند خلق انگیزه برای گروه‌های مختلف است تا بر سر منابع و با استفاده از مکانیسم‌های غیر خشونت‌آمیز با یکدیگر رقابت کنند - یعنی برای اینکه به یک آرایش سیاسی مشخص دست پیدا کنند.

راهکار اصلی در طول تاریخ نسبت به مسئله کلاسیک هابزی که خشونت شایع است، چیزی است که نورث و همکاران خلق نظام دسترسی محدود (نورث و دیگران، ۱۳۹۶) نامیده‌اند؛ در مقابل نظام‌های دسترسی آزاد که بسیار نادرتر هستند و خصوصیت اقتصادی‌هایی با بازار پیشرفته‌اند. نظام دسترسی محدود موانعی را بر مسیر دسترسی به عملکردهای ارزشمند سیاسی و اقتصادی ایجاد می‌کند تا رانت به وجود بیاورد. یک ائتلاف غالب در یک آرایش سیاسی باعث ایجاد فرصت و نظم از طریق محدود ساختن دسترسی به منابع ارزشمند (زمین، نیروی کار، سرمایه) یا محدود کردن دسترسی و کنترل فعالیت‌های ارزشمند (مانند تحمیل قرارداد، اجرایی ساختن حقوق مالکیت، معامله، عبادت، و آموزش و پرورش) به گروه نخبگان می‌شود. وقتی افراد و گروه‌های قدرتمند تبدیل به خودی‌های قدرتمند شوند و بسته به افراد و گروه‌های استثناساز رانت دریافت کنند (چون خشونت رانت را به خطر انداخته یا محدود می‌کند)، وجود رانت باعث می‌شود تا خودی‌های دارای امتیاز ویژه با ائتلاف بر سر قدرت همکاری کنند و با آن مخالفت نشان ندهند. در عمل، نظام‌های دسترسی محدود باعث ایجاد تعهد و متعاقباً اتحاد میان نخبگان می‌شود تا با یکدیگر زدو خورد نداشته باشند. این اساس «معامله نخبگان» به شکل باثبات است. شکل معامله نخبگان که آرایش سیاسی بر پایه آن قرار دارد، راهی برای درک مسیرهای متفاوتی است که ثبات و توسعه دولت می‌تواند پیش بگیرد. مدل نورث و همکاران (۱۳۹۵) به شکل کامل این مورد را پوشش نمی‌دهد. یکی از مهم‌ترین

13. Stationary Bandit Model

14. Olson

15. Revenue-Maximising Monarch

16. Levi



فرضیاتی که از تحلیل‌ها و پژوهش‌های مرکز «مطالعات بحران‌های دولتی»^{۱۷} برمی‌آید، این است که خصوصیت و شکل سازمان سیاسی در تعیین این نکته مفید واقع می‌شود که دولت به سمت ثبات یا آسیب‌پذیری حرکت می‌کند یا به سوی افزایش ظرفیت توسعه خود در حال برداشتن قدم است. طی سالیان اخیر پژوهش‌های متعددی براساس این فرضیه شکل گرفته که دولت‌ها به صورت ائتلاف میان نخبگان شکل می‌گیرند و خود این‌ها به این صورت تعریف می‌شوند:

(الف) آن‌هایی که دارای دارایی ارزشمند در حوزه کشاورزی، تولید، خدمات هستند (سرمايه‌داران اصلی)؛

(ب) آن‌هایی که قدرت و نفوذ فراوانی بر توزیع و تخصیص حقوق مالکیت دارند (خوانین سنتی، مالکین، رهبران سیاسی بومی و منطقه‌ای)؛

(ج) آن‌هایی که قدرت معامله و چانه‌زنی از طرف اجتماعات یا گروه‌های مذهبی سازمان‌یافته را دارند (رهبران سنتی، رهبران مذهبی)؛

(د) آن‌هایی که احزاب سیاسی را هدایت می‌کنند.

بر پایه این نظریه، «معامله نخبگان» که اساس دولت را تشکیل می‌دهد، در شکل‌های سازمان سیاسی مختلفی تجسم می‌یابد، اساساً به تخصیص رانت مربوط می‌شود. این کار می‌تواند شکل حمایت از زمین‌داران یا حق قبایل در مورد زمین را دربر بگیرد، یا حمایت از سرمايه‌داران فعلی یا ایجاد گروه‌های سرمايه‌دار از حمایت از کسب و کار آن‌ها، حمایت مالی و غیره تازه باشد؛ یا به صورت پرداخت و استخدام ویژه از سوی اتحادیه‌ها اجرایی شود، یا با تشکیل گروه‌های مدیریت کسب و کار عمومی صورت بگیرد تا از خودی‌های سیاسی یا رهبران تجاری نزدیک حمایت شود.

این رویکرد می‌خواهد بداند چه چیزی چانه‌زنی و معامله نخبگان را، که زیربنای آرایش سیاسی است، ماندگار و سازگار با چالش‌های مختلف در طول زمان می‌سازد و به دولت اجازه می‌دهد تا کنترل و قدرت اجباری، همچنین مشروعیت اداری و وفاداری مردمی را به دست آورد و حفظ کند. به نظر می‌رسد که می‌توان ادعا کرد که:

نخست، معامله‌ای که نخبگان رقیب و برتر را در بر بگیرد و از منافع اقتصادی مشترک آن‌ها حمایت کند، بیشترین احتمال بقا در طول زمان را دارد؛ تحقیقات و پژوهش‌های متعددی در این حوزه انجام شده است؛ برای نمونه، می‌توان به پژوهش الیزابت جین وود^{۱۸} (2000) اشاره کرد که در مطالعه‌ای که روی السالوادور و آفریقای جنوبی انجام داده است

17. Crisis States Research Centre (CSRC)

18. Elisabeth Jean Wood



و براساس مفهوم آرایش سیاسی و معامله‌نخبگان، روندهای سیاست‌گذاری توسعه‌ای آن‌ها را مورد بررسی قرار داده است. همچنین در همین حوزه پژوهش و مطالعه دارون عجم‌اوغلو و همکاران^{۱۹} (۲۰۰۳) نیز مطرح است که در توضیح ثبات حکومت و ظرفیت توسعه بوتسوانا به تحریر درآمده است. وقتی یک سازمان سیاسی که دولت را هدایت می‌کند برخی از منافع نخبگان اصلی را از قلم می‌اندازد یا حکومت سیاسی را از روابط اقتصادی مهم بانخبگان فعلی جدا می‌کند، این مسئله وضعیت آسیب‌پذیری و حتی فروپاشی حکومت را به دنبال خواهد داشت. وقتی که سازمان سیاسی همه‌گیر است، از آن‌جا که نخبگان قدرتمند در توزیع حقوق و امتیازات شریک هستند، کمتر احتمال دارد که قدرت حکومت را با خروج از ائتلاف یا با چالش خشونت‌آمیز بر پایه مرزبندی‌های قومیتی یا منطقه‌ای زیر سؤال ببرند. اگر بخشی از نخبگان ناراضی باشند، هزینه خروج آن‌ها از ائتلاف بسیار سنگین خواهد بود.

دوم، زیربنای سازمانی و قدرت اجرایی دولت در تعیین ماندگاری آن بسیار تأثیرگذار است. یک سازمان سیاسی باید اطمینان حاصل کند که قدرت اجرایی با حمایت و همراهی حقوق مالکیت که جلوی جدایی و خروج نخبگان قدرتمند را می‌گیرد، نفع همه را حمایت می‌کند. به نظر می‌رسد، این مسئله در شکل‌های مختلف سازمان سیاسی درون آرایش سیاسی ممکن است؛ مثلاً، یک حزب سیاسی قدرتمند، اتحاد سیاسی میان دو حزب اصلی،^{۲۰} اتحاد بنیادین میان قبایل اصلی حاضر در کشور (Putzel, 1999) و احتمالاً سایر شکل‌های سازمانی. مسئله مهم این است که سازمان سیاسی و کنترلی دولت بتواند اطمینان حاصل کند که قدرت اجرایی در زمینه تخصیص منابع یا در زمینه استفاده از قدرت قهریه از یک سو قاطع است و از سوی دیگر، از همان قوانینی پیروی می‌کند که معامله‌نخبگان حول آن شکل گرفته و به زیاده‌خواهی یا استثنا کردن بازیگران اصلی در معامله دست نمی‌زند؛ چراکه این مسئله

19. Daron Acemoglu

۲۰. اتحادهای سیاسی مجموعه‌ای از توافقات رسمی و غیررسمی میان رقبای سیاسی هستند که احتمال رقابت برهم‌زننده را کاهش می‌دهند؛ این اتحادها پایه‌ای برای رقابت سالم و چارچوب‌بندی‌شده نخبگان اصلی هستند. معمولاً براساس این اتحادها، مناسباتی در وزارتخانه‌ها به وجود می‌آید که با استفاده از آن‌ها قدرت به اشتراک گذاشته می‌شود و دیگر مهم نیست چه کسی در انتخابات برنده شود و در عوض، توافق جمعی حول سیاست‌های کلی اقتصاد ایجاد می‌گردد. این اتحادها پایه اصلی گذار به سوی دموکراسی و ثبات آن در برخی از کشورها از جمله ونزوئلا و کلمبیا در دهه ۱۹۵۰، اسپانیا در دهه ۱۹۷۰، و آفریقای جنوبی در دهه ۱۹۸۰ بودند. برای اطلاع یافتن از چگونگی ایفای نقش اتحادهای سیاسی - به صورت شکل خاصی از سازمان یا آرایش سیاسی - که به صورت قراردادی مهندسی شده میان نخبگان رقیب و بی‌تمایل به مشارکت به کار می‌رود، میتوان به آثاری همچون کارل (۱۹۸۶) و دی‌جان (۲۰۰۹) رجوع نمود و همچنین در مورد تاریخچه اتحادهای سیاسی و نقش آن در گذار به سوی دموکراسی در نقاط مختلف، به اودانل، اشمیتز و وایت‌هد (۱۹۸۶)، هیگلی و گونتر (۱۹۹۱) و نیز در مورد نقش اتحاد سیاسی در معرفی موفقیت‌آمیز اصلاحات مالی در جامعه، به دی‌جان (۲۰۰۹): ۱۰۹-۱۱۱ رجوع کنید.



ثبات آرایش سیاسی را به خطر خواهد انداخت. همچنین این احتمال وجود دارد که تشکیل سازمان‌های سیاسی ملی با توسعه اتحاد چندقومیتی هم‌زمان شود و این مسئله به نوبه خود جلوی افزایش نابرابری‌های افقی را که منجر به خشونت سیاسی می‌شوند، خواهد گرفت.

از سوی دیگر، برای حصول اطمینان از اینکه بخش اجرایی طبق قوانین معامله نخبگان کار می‌کند، سازمان سیاسی باید حداقل یک بازیکن «شخص ثالث» را هم در نظر بگیرد. از دیدگاه جورج سبلیس^{۲۱} (۲۰۰۲)، سازمان سیاسی می‌بایست حق و توی این امر را داشته باشد که عمل انجام‌شده از سوی طرف اجرایی را محدود کند، چرا که ممکن است معامله نخبگان را به خطر بیندازد. در یک حزب سیاسی واحد و قدرتمند، این کار می‌تواند به عضو یا گروهی سپرده شود که استفاده مؤثر آن از قدرت نیاز به وفاداری کامل به حزب دارد. با این حال، نقش بازیکن ثالث از سوی یک گروه ذی‌نفع هم قابل پذیرش است. این گروه را می‌توان با روابط تجاری با دولت در نظر گرفت، اما گروهی که ظرفیت تأمین مالی خود را بدون استفاده از منابع دولت دارد یا اینکه به طور مستقیم و کامل به حمایت دولت وابسته نیست. در سایر سازمان‌های سیاسی، این نقش می‌تواند از سوی بورژوازی و سرمایه‌داری روبه‌رشد پذیرفته شود.

البته نقش حساس سازمان سیاسی در معامله نخبگان که درون آرایش سیاسی قرار دارد و مسیر ماندگاری یا آسیب‌پذیری یا توسعه را مشخص می‌کند، جنبه‌های دیگری هم دارد. این جنبه‌ها عبارت‌اند از نقش ایدئولوژیک سازمان سیاسی در کنترل دولت، بازتولید و ارتقای هویت ملی و هم‌سراسری کردن دولت در کشور است. این مسئله می‌تواند از لحاظ افزایش ظرفیت حکومت برای کنترل قدرت قهریه و اجرایی نیز بسیار مهم باشد. همچنین، مؤلفه‌های کارگزاری مهمی هم در کار هستند که مداخله می‌کنند و تا اندازه زیادی به کیفیت فردی رهبرانی که قدرت اجرایی را در دست دارند، وابسته‌اند. مثلاً، بدون در نظر گرفتن شخصیت افرادی چون ماهاتیر محمد، ژنرال پارک، جولوس نیر، توضیح مسیری که در مالزی، کره جنوبی و تانزانیا در پیش گرفته شد، بسیار مشکل می‌شود. فهم معامله نخبگان که در هسته هر آرایش سیاسی قرار دارد، در پیچه‌ای به سوی ارزیابی آسیب‌پذیری یا ماندگاری حکومت، همچنین احتمال اصلاح و تغییر است.

۵. نتیجه

این دیدگاه تازه که هر دولت براساس آرایش سیاسی مشخص و تاریخی قرار دارد، راهی به سوی درک این مسئله است که چطور نهادهای رسمی بسیار مشابه، مانند قوانین دموکراسی یا قوانینی که بر مدیریت اقتصاد کلان یا آزادسازی تجارت تمرکز دارند، یا سیاست‌های

21. George Tsebelis



صنعتی، به نتایج گاه بسیار متفاوت دست پیدا می کنند. این مهم ترین استفاده از اقتصاد سیاسی - تاریخی در بحث تشکیل حکومت است و در تحلیل نهادهای اقتصادی جدید و ورای آن بسیار مفید واقع می شود. نتایج چنین دیدگاهی برای جهان سیاست های توسعه ای بسیار گسترده است. استفاده از تحلیل رویکرد آرایش سیاسی می تواند منجر به درک تازه ای از «انگیزه های تغییر» در کشورهای در حال توسعه می آید. این رویکرد کمک می کند تا منافع رقیب و موجود در هر کشوری که تغییر توسعه ای و بنیادین آن را تسهیل یا با تأخیر مواجه می کنند، بهتر تحلیل شوند. همچنین چارچوبی برای تحلیل این مسئله است که دولت و جامعه چه رابطه ای با یکدیگر دارند و چه چیزی فرای سیاست رسمی در حکومت قرار دارد. به طور مشخص، رویکرد آرایش سیاسی افق های جدیدی را در فهم و درک موقعیت و ساخت دولت و نیز ارتقای ظرفیت سیاسی آن در مطالعات جدید توسعه پیش چشم پژوهشگران می گشاید:

۱. یکی از مهم ترین نتایجی که با بررسی این ادبیات به دست می آید این است که «ساختار نهادها» (قوانین و هنجارهایی که بر رفتار نظارت دارند)، خصوصاً نهادهای رسمی دولتی، نه نتایج سیاسی را مشخص می کند نه نتایج اقتصادی را. نهادهای دموکراتیک در یک کشور ممکن است با تضاد خشونت بار و رکود اقتصادی روبرو باشند، در حالی که در کشور دیگر ممکن است به روابط اجتماعی صلح آمیز و رشد اقتصادی نسبت داده شوند. بحثی که از ادبیات مذکور قابل برداشت است این است که آرایش سیاسی بنیادین در نهایت نتایج سیاسی و توسعه ای را تعیین می کند.

۲. درک آرایش سیاسی راهی برای درک عملکرد متفاوت دولت ها در کشورهای در حال توسعه و جهتی است که عملکردها و اقدامات بنیادین دولتی به اصلاحات آنها می بخشد. مثلاً، از جمله نمونه های مهم در این زمینه عملکرد قدرتمند و موفقیت آمیز کاستاریکا یا آفریقای جنوبی در افزایش مالیات و استفاده از سود برای اهداف توسعه ای، همچنین انجام اصلاحات مالیاتی آنها است، که از طریق بررسی خصوصیات آرایش سیاسی آنها ممکن است.

۲. به نظر می رسد می توان ادعا کرد که تمرکز بر معامله (چانه زنی) قرار گرفته که هسته آرایش سیاسی است و چارچوب مناسبی را به منظور درک مسیر شکنندگی یا ثبات دولت به دست می دهد. همچنین کار بست این ادبیات در بررسی موقعیت دولت، توضیح می دهد که اقدامات سیاست گذارانه دولتی چگونه با فرایند توسعه ارتباط پیدا می کنند.

۳. انطباق استراتژی های توسعه با آرایش سیاسی بر سر اهداف سیاست گذاری دولت: دولتی قادر به برنامه ریزی و مدیریت فرایند تحول است که از انسجام درونی، توان مدیریتی و دانش برنامه ریزی مناسب برخوردار باشد و بتواند تعامل مثبتی با جامعه، نهادهای مدنی و فعالان



بخش خصوصی برقرار کند. چنین دولتی توان ایفای نقش مکمل بازار را دارد؛ در غیر این صورت، دولت یا به دلیل گروگان گرفته شدن توسط گروه‌های ذی‌نفع یا به دلیل عدم دانش کافی، به‌ویژه در بدنه اجرایی، حتی بهترین برنامه‌ها را نیز به‌صورت ناقص اجرا می‌کند و حتی شاید به ضد خود تبدیل شود. برای دستیابی به چنین دولتی اجماع نخبگان کشور بر سر اهداف توسعه و رسیدن به برداشت مشترک از آن در میان ایشان ضروری است.

کتابنامه

دانایی فرد، حسن، سیدمجتبی امامی و سید کاظم حسینی. ۱۳۹۵. «درآمدی تحلیلی بر فهم موضوع ظرفیت خط‌مشی عمومی: بررسی ماهیت، موضوع و کارکرد». فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی. سال ۲. شماره ۳. صص ۷۹-۹۹.

فاضلی، محمد و معصومه محمودیان. ۱۳۹۵. «تحول نقش دولت در صنعتی شدن: بررسی تطبیقی - تاریخی ایران و مالزی». دوفصلنامه جامعه‌شناسی اقتصادی و توسعه. سال ۵. شماره ۱. صص ۱۴۵-۱۱۵.

مارش، دیوید و جری استوکر. ۱۳۸۸. روش و نظریه در علوم سیاسی. ترجمه امیرمحمد حاجی یوسفی. چاپ ۵. تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

مور، برینگتن. ۱۳۹۵. ریشه‌های اجتماعی دیکتاتوری و دموکراسی. ترجمه حسین بشیریه. چاپ ۳. تهران: مرکز نشر دانشگاهی.

نورث، داگلاس سی.، جان جوزف والیس و باری آر وینگاست. ۱۳۹۶. خشونت و نظم‌های اجتماعی (چهارچوب مفهومی برای تفسیر تاریخ ثبت‌شده بشر). ترجمه جعفر خیرخواهان و رضا مجیدزاده. تهران: روزنه.

نورث و دیگران. ۱۳۹۵. سیاست، اقتصاد و مسائل توسعه در سایه خشونت. ترجمه محسن میردامادی و حسین معینی‌پور. چاپ ۲. تهران: روزنه.

Acemoglu, D. Johnson, S. and Robinson, J. 2003. An African Success Story: Botswana. In D. Rodrik (ed.). In *Search of Prosperity: Analytical Narratives on Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.

Brenner, R. 1976. "The origins of capitalist development: a critique of neo-Smithian Marxism". *New Left Review*. Vol 42. No 104. pp 25-92.

Brenner, R. 1976. *The origins of capitalist development: a critique of neo-Smithian Marxism*, *New Left Review*, 104 (July-August).

Buchanan, J. Tollison, R. & Tullock, G. 1980. *Toward a Theory of the Rent- Seeking Society*. College Station, TX: Texas A&M Press.



- DFID.2010. 'Building the State and Securing the Peace', *Emerging Policy Paper*. London: DFID.
- Di John, J. 2009. *Taxation as State-Building: Reforming Tax Systems for Political Stability and Sustainable Economic Growth: A Practitioner's Guide*. Washington, D.C.: The World Bank: FIAS Financial and Investment Climate Service.
- Di John, J. Putzel, J. 2009. 'Political Settlements', Issues Paper. Birmingham: GSDRC, University of Birmingham
- Di John, J. 2009. *From Windfall to Curse? Oil and Industrialization in Venezuela, 1920 to the present*. University Park, PA: Penn State University Press.
- Drèze, J. & Sen, A. 1989. *Hunger and Public Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Dworkin, R. 2006. *Is Democracy Possible Here?*. Princeton University Press
- Hall, P. and Soskice, D. 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Higley, J., Gunther, R. 1991. *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge University Press
- Hunter, J. and Lewis, eds, *The New Institutional Economics and Third World Development*. London: Routledge.
- Karl, T. 1986. "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela". In G. O'Donnell, P. Schmitter, and L. Whitehead, (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Khan, M. 2010. 'Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions'. Working Paper (unpublished). London: School of Oriental and African Studies, University of London.
- Khan, M. 1995. "State Failure in Weak States: A Critique of New Institutional Explanations". In Harris, J.,
- Kohli, A. 2004. *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge (ed.), The Developmental State. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Lloyd, R. B. 2001. "Conflict Resolution or Transformation? An Analysis of the South African and Mozambican Political Settlements". *International Negotiation*. Vol 5. No 6. pp 303-329
- Levi, M. 1988. *Of Revenue and Rule*. Berkeley: University of California Press.
- Melling, J. 1991. "Industrial capitalism and the welfare of the state: the role of employers in the comparative development of welfare states". *A review of recent research*, *Sociology*; Vol 25. No 2. pp 219-239.
- Moore, M. Putzel, J. 1999. *Thinking Strategically about Politics and Poverty*. IDS Working Paper 101. Brighton. Institute of Development Studies, University of Sussex.
- North, D., J. Wallis, S. Webb, and B. Weingast. 2007. *Limited Access Orders in the*



- Developing World: A New Approach to Problems of Development*. World Bank Policy Research Working Paper No. 4359. Washington, D.C.: The World Bank.
- North, D. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York. W.W. Norton.
- O'Donnell, G. Schmitter, P. Whitehead, L. (eds.). 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusion about Uncertain Democracies*. Baltimore. Johns Hopkins University Press.
- Olson, M. 1993. "Dictatorship, democracy and development". *The American Political Science Review*. Vol 87. No 3. pp 567-576
- Painter, M. Pierre, J. 2005. *Challenges to State policy capacity: Global Trends and Comparative perspectives*. New York: Palgrave Mcmillan.
- Parks, T. Cole, W. 2010. "Political Settlements: Implications for International Development Policy and Practice". *San Francisco: The Asia Foundation*. Occasional Paper No 2.
- Putzel, J. 1999. "The Survival of an Imperfect Democracy in the Philippines", *Democratization*. Vol 6. No.1. pp 198-223.
- Tsebelis, G. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press
- Whaites, Alan. 2008. *States in Development: Understanding State-Building*. A DFID Working Paper. London: Department for International Development.
- Wood, E.J. 2000. *Forging Democracy from Below: Insurgent Transitions in South Africa and El Salvador*, Cambridge: Cambridge University Press.