

آینده دولت

نویسنده: E. J. Hobsbawm

ترجمه: معصومه اکبرزاده لاله

منبع: Development and Change (1996)

ویرایش از بخش پژوهش و

ترجمه ماهنامه

چکیده

مقاله حاضر، پس از مروری بر ویژگی‌های تاریخی دولت ملی نو (modern nation state) به تجزیه و تحلیل آن دسته از نیروهای فراملی و درون ملی می‌پردازد که امروزه در جهت تضعیف برخی کارکردها و قدرتهای دولتهای موجود حتی با سابقه‌ترین و باثبات‌ترین آنها عمل می‌کنند. نویسنده دو دیدگاه مشهور برای ترتیبات جایگزین دولت را، که با فلسفه «کوچک‌زیب‌است» و لیبرالیسم اقراطی بازار آزاد همراهند، مورد می‌شمارد، چرا که نه بازار و نه تمرکززدایی یا تجزیه دولتهای موجود نتوانسته است راه‌حلهای کارآمدی برای مسائل دولتهای ارائه کند. از آنجا که روند توسعه اقتصادی موجب افزایش احتمال تولید ثروت توسط بخش کوچکی از جمعیت شده است احتمالاً کارکرد باز توزیع بخش عمومی بر اهمیت تراز هر زمان دیگری خواهد شد.

امروزه همه ماعمال در درون نوع خاصی از موجودیت سیاسی به نام دولت حاکم سرزمینی یا دولت ملی به سر می‌بریم که زندگیمان را تعیین می‌کند. برخی کشورهای غربی از اواخر قرن هجدهم و در یکی دو مورد حتی پیش از آن تحت اداره چنین دولتهایی بوده‌اند. از دوران استعمارزدایی به این سو، سرزمین‌های وابسته به امپراتوریهای سابق نیز، تحت اداره چنین دولتهایی قرار گرفته‌اند یا برای رسیدن به چنین هدفی تلاش کرده‌اند. این نوع دولت به صورت الگوی جهانی پیشرفت اجتماعی در آمده است. امروزه دولت حاکم ملی در حال ورود به مرحله جدیدی است. در واقع پس از یک دوره پیشرفت مداوم از اواخر قرن هجدهم تا دهه ۱۹۶۰، دولت ملی پایه مرحله‌ای از بلاتکلیفی و شاید عقب‌نشینی گذاشته است. دوره توسعه و تکامل دولت که حدود دو قرن طول کشید اکنون رو به پایان است. نمی‌دانیم آینده در بر دارنده چه چیزی خواهد بود زیرا همانگونه که نویسنده می‌گوید نشان‌دهنده برای انجام برخی وظایف اجتماعی که تاکنون به دست دولتهای انجام می‌شده هیچ تمهید بدیلتی اندیشیده نشده است.

ویژگی‌های دولتهای سرزمینی

نوعی از موجودیت سیاسی که مادر بستر آن زندگی می‌کنیم یک رشته ویژگی‌های تاریخی مشخص

دارد که متفاوت از ویژگی‌های اشکال پیشین سازماندهی سیاسی می‌باشد. نخست، دولت سرزمینی دارای قلمرویی (ترجیحاً پیوسته و ناگسسته) است و به شکل آشکاری توسط خطوطی مشخص (مرزها) از سایر دولتهای جداگشته است؛ خطوطی که حدود منطقه نفوذ دولت یک کشور را از منطقه نفوذ سایرین جدای می‌کند.

دوم، این قلمرو، مطلق است. یعنی در آن هیچ قدرت دیگری غیر از دولت قابل شناسایی نیست مگر آنکه خود همان دولت خلاف آن را (بعنوان مثال طی معاهده‌ای مذاکره شده) ببیزد. از همین رو برون مرزیت نباشد قدرت دولت در یک محل مترادف است. تحمیل یک قدرت بر تر بر اراده دولت ملی (مثلاً به شکل غلبه نظامی) اقدامی قهرآمیز است که دستکم به طور موقت به حاکمیت خاتمه می‌بخشد. یکی از دلایل اینکه چرا دولتهای ملی قویاً ترجیح می‌دهند قلمرویی پیوسته داشته باشند این است که قلمرو ناپیوسته (مانند آنچه در نوار غزه مشاهده می‌شود) به معنی اعمال کنترل قدرتی دیگر بر ارتباطات دولت با بخش‌هایی از قلمرو خودش می‌باشد.

سوم، دولت در قلمرو خود هم قانون و هم اختیار اعمال قهر را در انحصار دارد، مگر آنکه از روی اراده این انحصار را منتفی کند مانند دولتهای عضو جامعه اروپا که برای اهداف خاصی پذیرفته‌اند قانون اروپا را بر قوانین ملی خود مقدم بشمارند. اقتدار دولت شامل همه کسانی می‌شود که در سرزمین حضور دارند و همه افراد تازمانی که در آن سرزمین هستند، به درجات متفاوتی تابع قدرت آن دولت و نه دولتی دیگر می‌باشند. البته با استثنای جزئی مانند مصونیت‌های دیپلماتها. با وجود این، هر دولت معمولاً بین شهروندان یا اتباع دولت، خارجیانی که به طور کلی شهروندان یا اتباع سایر دولتهای باشند و بطور موقت یا دائم در سرزمین آن دولت اقامت دارند تمایز قائل می‌شود. گروه اخیر تازمانی که در آن سرزمین به سر می‌برند تعهدات محدودی در قبال دولت محلی، و نیز معمولاً ادعاهای محدودتری نسبت به آن دارند یا از حقوق محدودتری در آن سرزمین برخوردارند. از سوی دیگر، تعهدات شهروندان هر دولت نسبت به آن، نامحدود است یا معمولاً به این سمت گرایش دارد که حتی شامل تعهد کشتن دیگران و فدا کردن جان خود برای دولت

می‌گردد. دولت حق دارد از ورود هر خسار جی به سرزمینش جلوگیری کند یا مانع خروج شهروندان خود گردد. دولت‌های توانمند این اختیارات را به درجات متفاوتی اعمال کنند ولی همه آنها چنین اختیاراتی دارند.

چهارم، دولت ملی مستقیماً و نه از طریق مراجع واسطه‌ای، که زیر دست ولی در عین حال تا اندازه‌ای خودمختار باشند. مانند آنچه در جوامع فئودالی یا انواع خاصی از امپراتوری‌های سنتی رایج بود. بر شهروندان خود حکم می‌راند. بین آنگونه حکمرانی غیر مستقیم (که لزوماً مانع از مداخله گاه به گاه مستقیم قدرت مافوق در همه سطوح نمی‌شد) و تقسیم کار کردها در دوران نو میانه حکومت مرکزی، منطقه‌ای و محلی، تفاوت بنیادی وجود دارد.

در یک دولت سرزمینی نمونه، حکومت محلی حتی اگر واقعاً وابسته به تصمیمات حکومت ملی نباشد مکمل حکومت ملی است نه آنکه جایگزین سلطه مستقیم حکومت ملی شود. قانون دولت ملی تنها قانون حاکم در همه سطوح است یا در هر حال اگر با قوانین محلی و منطقه‌ای تعارض پیدا کند بر آنها برتری دارد. در دولت‌های دموکراتیک متمرکز، انتخابات منطقه‌ای یا محلی هیچ‌گونه تأثیر اساسی در تعیین مرجع اقتدار ملی که مستقیماً از طریق رأی همه شهروندان انتخاب می‌شود ندارد. دستکم برخی از مسائل مربوط به زندگی ساکنین کشور مستقیماً به دست عاملان دولت ملی اداره می‌شود. در بخش اعظم دوران طولانی بین اواخر قرن هجدهم تا دهه ۱۹۶۰، حتی بیشتر دولت‌های فدرال و کنفدرال تمایل به انتقال قانون قدرت مؤثر از دولت به حکومت فدرال یا مرکزی داشتند؛ تمایلی که هنوز هم در بخش بزرگی از نیمکره غربی مشاهده می‌شود. از لحاظ بررسی حاضر ضرورتی ندارد که استثناهای وار دیر این قاعده کلی را در نظر بگیریم.

پنجم، حاکمیت مستقیم و اداره ساکنین توسط مراجع مرکزی دولت ملی، مستلزم درجه معینی از برخورد یکسان و همگون با ساکنین کشور می‌باشد. برای نمونه اگر قانون دولت تک‌همسری را مقرر دارد در این صورت در چنین دولتی نمی‌توان بطور قانونی چندهمسری اختیار کرد (برای نمونه این همان چیزی بود که برای مورمون‌های (Mormons) یوتا در هنگام پیوستن به ایالات متحده روشن شد). یکی از نخستین

یادگارهای مفهوم دولت سرزمینی، این قانون آلمانی قرن شانزدهمی بود که مذهب جزئی از حاکمیت سرزمینی است (cuius regio, eius religio). این اصل بعدها کنار گذاشته شد، با این حال تجربه قرن بیستم نشان می‌دهد که دولت‌ها باز هم می‌توانند اقدام به تحمیل راست دینی همگانی بر شهروندان و اتباعشان کنند. هر چند به لحاظ نظری، محدودیتی در تحمیل چنین یکسانی‌هایی نیست، ولی در عمل میزان پافشاری دولت‌ها بر این گونه امور بسته به زمان، مکان، موضوع و علائق دولت شدیداً تفاوت می‌کند.

و سرانجام، هر چند ممکن است یک دولت ملی از مردمی بی‌بهره از حقوق سیاسی یا مشارکت مثبت در امور آن تشکیل یابد، اما میراث «دوران انقلاب»، دستکم از لحاظ نظری، اغلب دولت‌ها را تبدیل به دولت‌های شهروندی نموده است. در چنین مواردی، دولت نماینده «مردم» و «مردم» سرچشمه حاکمیت شناخته می‌شوند یا دستکم به حکومت مشروعیت می‌بخشند که معمولترین راه آن برگزاری نوعی انتخابات یا همه‌پرسی یا امر اسم عمومی دیگری است که نماد وحدت مردم و دولت می‌باشد. هر چند این بدان معنی نیست که دولت‌های شهروندی ضرورتاً دموکراتیک به هر تعبیری از این کلمه هستند، ولی تلویحاً نشان می‌دهد که «مردم» کشور مرکب از همه یا اکثریت ساکنان بومی که در آن سرزمین سکونت دائم دارند، یا دستکم از سران خانواده‌ها هستند که نماینده خانواده‌شان انگاشته می‌شوند. با گسترش دموکراسی سیاسی هر چه بیشتر «مردم» به معنی همه مردان و زنان بالغ به کار برده می‌شود. دولت‌هایی را که آشکارا اکثریت یا حتی تعداد قابل توجهی از ساکنین کشور را از موقعیت شهروندی محروم می‌کنند (مانند دولت آپارتاید در آفریقای جنوبی و سایر دولت‌های مهاجرین سفیدپوست) نمی‌توان دولت‌های شهروندی دانست. برعکس، مانند ایالات متحده مهاجرت انبوه خارجیانی که امید به سکونت دائم در کشور دارند تنها با این فرض تحمل گردیده است که اغلب آنان مایلند سرانجام تبعه یا شهروند کشور شوند.

شهروندی بودن دستکم از برخی جهات مثلاً در برابر قانون مستلزم برابری همه شهروندان است. (چنانکه در بالا ذکر شد، این امر تا اندازه‌ای از برخورد یکسان دولت با ساکنین کشور پیداست). در دولت‌هایی که بر اساس اصول «دوران انقلاب» بنا شده‌اند، برابری

○ امروزه همه ماعلاً در درون نوع خاصی از موجودیت سیاسی به نام دولت حاکم سرزمینی یا دولت ملی به سر می‌بریم که تعیین کننده زندگیمان است و به صورت الگوی جهانی پیشرفت اجتماعی درآمده است.

اساساً به صورت نسبت بین افراد مستقلاً انگاشته می‌شد که به عنوان شهر و نداد نظر کیفی نمی‌شد بین آنها تمایز گذاشت. عضویت آنها در گروه‌های اجتماعی، اجتماعات و دیگر جمع‌هایی مناسب‌یاد واقع‌ناسازگار با برابری سیاسی و قانونی تلقی می‌شد. اشکال ابتدایی سلطه سیاسی هم نابرابر هم اساساً مبتنی بر عضویت در این گونه گروه‌ها بوده است.

دولت‌های یادشده، در فاصله بین دوران انقلاب‌های آمریکا و فرانسه و نیمه قرن بیستم از برخی جنبه‌های اساسی تغییر یافتند. آنها تقریباً به طور مداوم دامنه وجودی، قدرت و کارکردهای خود را گسترش دادند. حتی وقتی دولت‌ها مانند دولت بریتانیا در نیمه قرن نوزدهم بر آن شدند تا بسیاری از امور شهر و نداشتن را به جامعه مدنی و اقتصاد آزاد واگذار کنند، باز هم از توانایی‌های پیشتر نسبت به پادشاهی‌های مطلقه پیش از دوران انقلاب، از جمله توانایی سازماندهی سرشماری ملی، خدمات پستی و نیروی انتظامی تحت کنترل دولت مرکزی که به گوشه گوشه سرزمین کشور دسترسی داشتند برخوردار بودند. در اغلب دولت‌های در حال نوسازی، ساکنین کشور و مراکز خصوصی قدرت تا حد زیادی خلع سلاح شده‌اند و قدرت اجبار عملاً به انحصار دولت درآمده است. از اواخر قرن نوزدهم به این سو، کارکردهای این دولت‌ها به حوزه آموزش همگانی سازمان یافته به دست دولت و تأمین اجتماعی به کمک منابع مالی دولت گسترش یافته است.

جنگ‌های تمام عیار نیمه اول قرن بیستم دولت‌ها را به برنامه‌ریزی، کنترل و اداره اقتصادهای ملی و بسیج همه ساکنین کشور برای خدمت سربازی، وادار کرد. با وجود تفاوت‌های آشکار بین دولت‌های متعهد به حفظ سرمایه داری آزاد و سایر مدل‌ها و نظام‌های اقتصادی، گرایش یادشده عمومیت داشت. در اوج این روند، در همه حکومت‌ها اعم از لیبرالی، اقتدارگرا، سوسیال دموکرات، فاشیست، یا کمونیست، پارامترهای زندگی شهر و ندادن تقریباً به طور کامل بر اساس آنچه دولت‌ها انجام می‌دادند یا نمی‌دادند، تعیین می‌شد، مگر در طول کشمکش‌های بین المللی، که این پارامترها از فعالیت سایر دولت‌ها نیز تأثیر می‌پذیرفت.

بادمو کراتیک شدن سیاست در اواخر قرن نوزدهم، عنصر تازه و خطرناکی به مفهوم دولت ملی

اضافه شد. تا آن زمان شهر و ندادن قبل از هر چیز به عنوان مجموعه‌ای از انسان‌های بالغ انگاشته می‌شدند که با پذیرش حقوق و قانون اساسی مشترکی متحد شده بودند و توسط همان مرجع (انتخابی) قانون‌گذار نمایندگی می‌شدند. چون به روشنی پیدا بود که ساکنین همه کشورها، مگر کوچکترین دولت‌ها، در مجموع ناهمگون هستند، خاستگاه‌های قومی، باورهای مذهبی، زبان محاوره‌ای یا سایر ویژگی‌های مشخصیتی آنها هیچ ارتباطی با تابعیت‌شان نداشت. تابعیت آنان تنها بر اساس شهر و ندادن آنها تعریف می‌شد. عنصر تازه‌ای که گفتیم این فرض بود که شهر و ندادن يك دولت ملی «همبود» می‌سازند که اعضای آن بر اساس يك ریشه فرضی مشترك «قومیت» و تاریخ مشترك، زبان و فرهنگ مشترك، نمادها، اخلاقیات و باورهای مشترك متحد می‌شوند. به طور خلاصه، فرض بر این بود که آنها می‌بایست يك جمعیت همگون باشند یا چنین جمعیت همگونی را ایجاد کنند. این فرض را می‌شود به صورت دیگری نیز مطرح ساخت (و مطرح هم می‌شد): جهان شامل «مردمان» یا «ملتهایی» است که دارای شیوه زندگی خاص خودشان مبتنی بر زبان و قومیت هستند و نباید آنها را با یکدیگر مقایسه کرد و هر يك حق تشکیل دولت سرزمینی جداگانه‌ای را دارند. از جنگ جهانی اول به این سو نگاه تلاش‌هایی اصولی برای تشکیل اینگونه دولت‌های بهره‌مند از همگونی قومی-زبانی صورت گرفته است. این تلاش‌ها متضمن فروپاشی دولت‌های بزرگ چندقومی و چندزبانی بود (و اکنون نیز هست) و چون در واقع افراد بشر در قلمروهای همگونی تقسیم نشده‌اند اقداماتی قهرآمیز برای همگون سازی قومی-زبانی دولت‌های ملی صورت گرفت (و همچنان صورت می‌گیرد). روش‌های دستیابی به این مقصود از سال ۱۹۱۵ به این سواز انتقال جمعیت‌های انبوه تانسلی کشی را در بر می‌گیرد.

روندهای تأثیر گذار بر دولت‌های بزرگ و آینده آنها

جهان کنونی متشکل از کمتر از دو بیست دولت است که بیست و پنج تایی آنها هر کدام با جمعیتی بیش از پنجاه میلیون نفر، در مجموع سه چهارم جمعیت جهان را در بر می‌گیرند. از سوی دیگر، هفتاد و يك واحد سیاسی، که بانک جهانی در سال ۱۹۹۲ آنها را با

○ هر چند ممکن است يك دولت ملی از مردمی بی بهره از حقوق سیاسی یا بدون مشارکت مثبت در امور آن تشکیل یابد ولی میراث «دوران انقلاب» دستکم از لحاظ نظری اغلب دولت‌ها را تبدیل به دولت‌های شهروندی کرده است.

عنوان «اقتصادها» خوانده است، هر کدام جمعیتی کمتر از ۲/۵ میلیون و هیجده تایی آنها دارای جمعیتی کمتر از صد هزار نفر می باشند.

برای تعدادی از دولت‌ها، مانند اردوگاه کمونیستی سابق و بخش‌های عمده آفریقای جنوب صحرا دهه‌های گذشته، دوران فاجعه و متلاشی شدن بوده است. در برخی نواحی، قدرت دولت و سازماندهی آن به دلایل عملی دیگر وجود ندارد. با این حال، برای این مصیبت‌های منطقه‌ای دلایل خاصی می توان یافت. مادر اینجا بار و ندهایی کلی سرو کار داریم که حتی بر قدیمیترین و پابرجاترین، و از لحاظ سنتی قویترین و باثباتترین دولت‌ها تأثیر می گذارند. زیرا حتی بسیاری از این دولت‌ها هم از انجام مسؤلیتهایی که در گذشته با موفقیت به انجام می رساندند، عاجز مانده‌اند.

بنابر این، حتی بر قراری امنیت عمومی و خصوصی برای اشخاص و اموال، که دولت‌های پیشرفته غربی از بابت آن به خود مباحثات می کردند، دیگر امر تضمین شده‌ای نیست؛ و در نتیجه ترس از «جرائم خیابانی» و تقاضای «نظم و قانون» در برخی از کشورهای غربی به نیروهای قدرتمند سیاسی تبدیل شده است.^۱ ظهور موجودیتهای فراملی فعال در داخل کشورها، جدای از قدرت مؤثر آنها، بدین معنی هم هست که دولت دیگر کنترل مطلق بر آنچه در قلمروش می گذرد، ندارد. در واقع ممکن است دولت‌ها مجبور به مذاکره با این قدرتهای فراملی، مانند دیگر قدرتهای حاکم شوند.^۲ افزون بر این، عقب نشینی دولت از اینجای پیداست که بسیاری از کارکردهایی که سابقاً بر حسب عادت توسط مراجع عمومی انجام یا حتی اساساً به عنوان وظایف دولت تلقی می شد، مانند ارائه خدمات پستی اکنون تا حدودی توسط بخش خصوصی انجام می گیرد.^۳

از سوی دیگر، امروزه هر چه آشکارتر شده که در پایان قرن بیستم مسائلی به وجود آمده است که مستلزم اقدام جهانی است. حل این مسایل خارج از قدرت دولت‌های منفرد یا گروهی از دولت‌ها قطع نظر از بزرگی و کارآمدی آنهاست. مشکلات جهانی بوم‌شناختی و زیست‌محیطی نمونه‌های آشنای این مسائل هستند. بنابر این با ظهور نیروهای فراملی و درون‌ملی و نیز به واسطه آنچه که بهترین تعبیر برای آن دست‌شستن ساکنین مملکت از موقعیت شهروندی است اختیارات و کارکردهای دولت، محدود شده

است. این بدان معنی نیست که موقعیت کنونی دولت، بحرانی است، هر چند برخی این گونه استدلال کرده‌اند. نیروهای فراملی به سه طریق دولت را تضعیف می کنند. نخست، ایجاد اقتصاد فوق‌ملی (یا فراملی) که، اکثریت معاملات آن خارج از کنترل دولت‌ها صورت می گیرد یا حتی کنترل آن خارج از توان آنهاست، توانایی دولت‌ها در زمینه اداره اقتصاد ملی محدود می کنند. دلیل عمده بحران سیاستهای سوسیال-دموکراتیک و کینزی که طی سومین ربع قرن بیستم بر سرمایه‌داری غرب مسلط بوده، دقیقاً این است که قدرت دولت‌ها، برای تنظیم سطوح اشتغال، دست‌مزد‌ها و هزینه‌های رفاهی در قلمرو خودشان، در مواجهه با رقابت بین‌المللی از جانب اقتصادهایی که تولیدازان ترو با کیفیت تری دارند، تحلیل رفته است. سیاستهای متداول بازار آزاد و نئولیبرالی دهه ۱۹۸۰ دولت‌ها را حتی آسیب‌پذیرتر ساخته است.

دوم، ظهور نهادهای منطقه‌ای و جهانی مانند اتحادیه اروپا و مؤسسات بانکی بین‌المللی که در سال ۱۹۴۵ ایجاد شد دولت را تضعیف کرده است. کشورهای منفرد به دو دلیل عقب می مانند: بدین علت که آنها کوچکتر از آنند که بتوانند مگر به عنوان بخشی از یک بولک بزرگتر به طور مؤثر در رقابت بین‌المللی وارد شوند یا بدین دلیل که اقتصادهای این دولت‌ها (یا به طور دقیق‌تر مالیه عمومی آنها) چنان ضعیف است که آنها را به وام‌های اعطایی با شرط‌های محدود کننده سیاسی وابسته می کند.

سوم، با انقلاب تکنولوژیک در عرصه حمل و نقل و ارتباطات، مرزهای سرزمینی تا حد زیادی موضوعیت خود را از دست داده‌اند. جهانی که مردم آن، مگر با استثناهای نادر، در این یا آن کشور کار و زندگی می کردند، جای خود را به جهانی داده است که در آن مردم همزمان در بیش از یک کشور زندگی و کار می کنند یا در حال رفت و آمد بین کشورها هستند و نیز پیوسته در تماس آنی با هر نقطه از کره زمین می باشند. امروزه کاملاً طبیعی است که یک شخص با وضعیت اقتصادی نسبتاً متوسط در دو یا چند کشور دارای منزل و درآمد باشد. تمایز روشنی که بین مهاجرت دائم و فصلی یا موقتی وجود داشت و وجه مشخصه موج مهاجرت بین‌قاره‌ای پیش از جنگ جهانی اول بود، دیگر در مورد موج مهاجرتهای

○ امروزه هر چه آشکارتر شده که در پایان قرن بیستم مسائلی به میان آمده که حل آنها خارج از قدرت دولت‌های منفرد یا گروهی از دولت‌ها قطع نظر از بزرگی و کارآمدی آنهاست و به اقدام جهانی نیاز دارد.

○ دولتها ضعیف تر از گذشته اند اما همچنان اختیارات بسیار اساسی خود را حفظ کرده اند و اینکه از این اختیارات خود تا چه حد و به چه نحو استفاده می کنند مسئله ای دیگر است .

بین المللی کنونی کاربرد ندارد. این امر بر روابط بین مهاجران دائم و دولتهایی که آنان برای اقامت خود برگزیده اند، و نیز بر روابط بین مهاجران و دولتهای مبدأ آنها تأثیر می گذارد. همچنین منجر به طرح مسئله حقوق اجتماعی و سیاسی افرادی می شود که در کشوری که شهروند کامل آن نیستند یا نمی خواهند شهروند کامل آن کشور شوند اقامت دارند. نظری اجمالی به مسائل سیاسی فعلی اروپا، آمریکای شمالی و دولتهای جانشین اتحاد جماهیر شوروی نشان می دهد که اینها مسائلی هستند که خطر بروز انفجار را به همراه دارند.

از دهه ۱۹۶۰ در بسیاری از دولتهای غربی گرایش به سمت کاهش تمرکز دولت حتی در دولتهایی که تا آن زمان بسیار ژاکوینی بودند چشمگیر بوده است و تجزیه یا تحول رژیم های کمونیستی یا سابقاً کمونیستی را می توان از این منظر نگر است. (گرایش مشابهی به سمت تمرکززدایی از ساختار شرکت های تجاری بزرگ و خصوصی فراملی هم قابل ملاحظه است). اینکه تا چه اندازه این امر برخاسته از تمایل به افزایش کارایی اجرایی دولتها، و تا چه اندازه پاسخی به تقاضاهای منطقه گرایانه یا ملت گرایانه بوده است، و در واقع اینکه این گونه تمرکززدایی ضرورتاً تا چه حد قدرت حکومت مرکزی را تضعیف می کند همچنان، پرسش های بی پاسخی هستند. با وجود این، ظهور جنبش های فعال جدایی طلب در برخی از قدیمیترین «دولتهای ملی» نشان می دهد که توانمندی آنها برای به تحلیل بردن قدرت دولت سنتی غیر قابل انکار است. درستی این گفته در مورد تجزیه دولتهای کمونیستی متمرکز سابق حتی روشنتر بیداست. با این حال، با این پرسش مهم روبرو هستیم که آیا واحدهای سیاسی کوچکتری که بدین طریق ایجاد شده اند، قطع نظر از میزان بهره مندی از استقلال عمل یا حاکمیت، جز از لحاظ اندازه اساساً از لحاظ دیگری با دولتهای بزرگ شباهت ندارند؟ به عبارت دیگر آیا همان نیروهایی که دیگر اشکال قدیمی دولت را تضعیف کرد، آنها را نیز به تحلیل نمی برد؟

چندان شکی نیست که پیوند بین شهروندان و امور دولتی دستکم در دولتهایی با سیاست دموکراتیک، به دلایل مختلف رو به تضعیف است. افول احزاب ایدئولوژیک توده ای، «ماشین های»

انتخاباتی که مردم را بسیج سیاسی می کنند یا دیگر سازماندهی های مربوط به فعالیتهای مدنی توده ای (مانند اتحادیه های کارگری) یکی از دلایل این امر است. دلیل دیگر، گسترش ارزشهای فردگرایی مصرفی در دوره ای است که دستیابی به رضایت خاطر حاصل از افزایش مصرف مادی هم به شکل گسترده امکان پذیر است و هم پیوسته برای آن تبلیغ می شود.

این کناره گیری شهروندان، بر مشروعیت حکومت های ملی و کار کردهای آنها، و نیز بر تقاضاهایی که این دولتهای می توانند از ساکنین کشور داشته باشند، تأثیر می گذارد. برای نمونه، ممکن است، این امر منجر به کمرنگ شدن این فرض (که) فرضی بنیادی برای عملکردهای دولتهای قرن بیستم است (شود که شهروندان، گردآوری و توزیع درآمدهای عمومی برای فعالیتهای مربوط به منافع مشترک و مطابق با معیار عدالت اجتماعی را قبول دارند. به عبارت دیگر، حتی آنهایی که نسبت به خدمات و منافعی که دریافت می کنند مالیات بیشتری می پردازند، تا اندازه ای مشروعیت وصول مالیات تصاعدی و باز توزیع آن بین اشخاص و مناطق را می پذیرند. دولت هنگامی ضعیف می شود که از خیر مشترک جدا افتد، یا وقتی که فقط منافع برخی افراد و نه منافع مشترک مردم را به رسمیت شناسد؛ برای نمونه، هنگامی که مالیاتی اساساً به عنوان کاهش قدرت خرید در تلقی شود. نفرت گسترده ای که بتازگی از «دیوانسالاری»، «حکومت»، «دخالتهای مفرط دولت» و مانند آن به وجود آمده است می تواند هم برخاسته از انتقاد موجه از شیوه ها و موارد اعمال قدرت دولت باشد و هم ناشی از این فرض ناموجه که هرگونه محدودیت آفرینی قدرت مافوق برای حق فرد در مورد انجام خواسته های غیر قابل قبول است. باید تمایز واضحی بین این دو حالت قائل شویم.

وضع و حال فعلی دولت سنتی سبب شده است برخی ناظران کارکردها و اختیارات متداوم دولت را دستکم بگیرند. مقبولیت جدید ولی در حال افول تئوریها و سیاستهای اقتصاد کاملاً آزاد نیز مشوق اینان بوده است. باید بین آنچه که دولتها قادر به انجام آن نیستند و آنچه که در صورت تمایل قادر به انجام آن می باشند، تمایز قائل شویم. بیشتر آن کارهایی که دولتها از انجامش خودداری می کنند به دلیل

ناکار آمدی دولتها نیست. برای نمونه آنها می توانند دست به حمایتگری اقتصادی و ایجاد خود کفایی نسبی بزنند. بلکه از آن روست که به دلایل متعدد مایل به انجام این امور نیستند. حکومتهایی مانند حکومت بریتانیا از سال ۱۹۷۹، در مقابله با روند عمومی تمرکززدایی و ایجاد متمرکزترین دولت و شدیدترین شکل تضعیف دموکراسی محلی در تاریخ بریتانیا هیچ مشکلی نداشته اند.

تفاوت بین بوسنی و ایرلند شمالی - بین يك جنگ داخلی مصیبت بار و کشمکش خفیف با تقریباً صد کشته در هر سال در طول بیش از يك ربع قرن - این است که در یکی دولت (یوگسلاوی) کنار گیری کرد و در دیگری چنین نکرد. دولتها ضعیفتر از گذشته اند. اما همچنان اختیارات بسیار اساسی خود را حفظ کرده اند (مگر آنکه از هم فروپاشند). اینکه آنها از این اختیارات خود تا چه حد و به چه نحو استفاده می کنند، مسئله دیگری است.

دو جایگزین غیر امیدبخش: «اقتصاد

باز» و «کوچک زیباست»

با وجود دهه تود ضیحات فوق، موقعیت دولت ملی نامعین است و جستجو برای یافتن جایگزین هایی برای آن به راه افتاده است. دو نمونه از این جایگزین ها چندان امیدبخش نیستند: آناشسیسم، در شکل لیبرالیسم افراطی بازار آزاد اقتصادی که اخیراً متداول شده و «کوچک زیباست» یا جایگزین نمودن واحدهای سیاسی کوچکتر به جای واحدهای بزرگترها.

گرچه لیبرالیسم دولت ستیز به دلایل مختلف رواج یافته است ولی باید آن را کنار گذاشت. «جامعه مدنی» و دولت اضدادی مانعة الجمع نیستند بلکه با یکدیگر همزیستی دارند. لیبرالیسم «اقتصاد باز» قرن نوزدهم با خود دولت مخالف نبود. چرا که بدون تضمین قانون، امنیت و اجرای قرار دادهای از سوی دولت، هیچ بازار آزادی که از نظر اقتصادی عقلانی باشد امکان پذیر نبود. بلکه بابرخی کارکردهای دولت سر مخالفت داشت. آدام اسمیت تا حد قابل ملاحظه ای مداخله دولت را می پذیرفت و آن را توصیه می کرد زیرا برای وی مسلم بود که بازار نمی تواند به نحو شایسته از کارکردهای مهم عمومی و خصوصی حمایت کند. تلاش برای به انجام رساندن سیاستهای ناب بازار آزاد از سال ۱۹۸۰ محدودیتهای

آن را ثابت کرد. همانطور که تجربه جوامع از نوع شوروی، محدودیتهای اقتصادهای برنامهریزی شده متمرکز را که از لحاظ نظری کاملاً وابسته به قدرت دولت بودند، نشان داد. قطع نظر از اینکه مطلوبترین موازنه بین امر خصوصی و امر عمومی، بین دولت و جامعه مدنی، بین حکومت و بازار کدام است، هیچ کس به طور جدی درباره لزوم هم آیندی آنها تردید نمی کند.

همچنین می توان گفت (هرچند نه با اطمینان کامل) که مشکلات اساسی دولت سنتی تنها با کوچکتر شدن اندازه آن برطرف نمی شود. بی شک واحدهای سیاسی کوچکتر، بالقوه بهتر از واحدهای بزرگتر پیشین می باشند، چرا که از فاصله بین مرکز اقتدار و شهروندان کاسته می شود، و لذا بیگانگی شهروندان کسانی که بر کشور حکمرانی یا آن را اداره می کنند کاهش می یابد. با وجود این، آیامی توان گفت، فرد ساکن در ایالت نیویورک به شکل قابل ملاحظه ای به فرماندار آن ایالت نزدیکتر است تا به

رئیس جمهوری در واشینگتن؟ واحدهای سیاسی یا اجتماعی که در آنها افراد واقعاً احساس نزدیکی به صاحبان اقتدار کنند و به عنوان عاملان فردی قادر به اعمال نفوذ بر آنان باشند قطعاً بسیار کوچکتر از همه دولتهای عضو ملل متحد - مگر کوچکترین آنها - یا حتی تقسیمات فرعی کشورهای متوسط هستند. به بیان جامعه شناختی آنها چیزی شبیه به اجتماعات رودررو هستند: کارگاهها یا کارخانه ها و نه شرکتهای صنایع، شهرهای کوچکتر و نه شهرهای متروپولی، ایالتها یا منطقه ها. تصادفی نیست که سیاستمداران فرانسوی، که در صدد کسب اعتبار دموکراتیک نزد عوام هستند، هنوز ترجیح می دهند باشهرهای استانی همراه شوند تا با ناحیه های منطقه ها. زیرا این امر به آنها اجازه می دهد که به عنوان شهردار شهرهای متوسط انتخاب شوند.

و این جاست که به قول بندیکت آندرسون (Benedict Anderson) حتی کوچکترین ملت «يك اجتماع فرضی» است.^۴ حتی در چنین اجتماعی هم ممکن است شهروندان از طریق لایه های دیوانسالاری بادرجات مختلف نفوذپذیری، از تصمیم گیرندگان جدا شوند و بیژاگر اجتماع یاد شده در قالب يك دولت مستقل سازمان یافته باشد. قطع نظر از میزان مطلوبیت کاهش فاصله بین شهروندان و تصمیم گیرندگان و تقویت «واحدهای طبیعی»

○ قطع نظر از اینکه مطلوبترین موازنه بین امر خصوصی و امر عمومی، بین دولت و جامعه مدنی، بین حکومت و بازار کدام است، هیچکس تردیدی جدی درباره لزوم هم آیندی آنها ندارد.

○ قطع نظر از میزان مطلوبیت کاهش فاصله بین شهروندان و تصمیم گیران، و تقویت «واحدهای طبیعی» سیاست دموکراتیک، نه تمرکززدایی محض، نه ناحیه گرایی و نه تجزیه دولتهای موجود، هیچ یک به خودی خود مشکلات جاری دولت یا حتی مسائل دموکراسی را برطرف نمی سازد.

سیاست دموکراتیک، همانطور که در بالا گفته شد، تمرکززدایی محض، ناحیه گرایی یا تجزیه دولتهای موجود به خودی خود نه راه حلی برای مشکلات جاری دولت به دست می دهد و نه حتی برای مسائل دموکراسی. دنیایی که از دولتهایی به کوچکی لوگزامبورگ یا آنتیگوا (Antigua)، یا حتی از دولتهایی مانند سنگاپور و هنگ کنگ تشکیل یافته باشد دنیایی نیست که زندگی ساکنین آن بیشتر از فرانسه یا ایالات متحده فعلی توسط تصمیم های دموکراتیک شهروندان تعیین شود، بلکه دنیایی خواهد بود که در آن تصمیم های تأثیر گذار بر زندگی مردم را تقریباً به طور کامل موجودیت های غیر دولتی خارج از کنترل رأی دهندگان می گیرند. مسائل دولتها تا آنجا که به اندازه آنها بستگی دار دبیانگر این حقیقت است که دولتها کوچکتر از آنند که بتوانند به شکل مؤثری از عهده مقیاس های جهانی، فراملی و فوق ملی دنیا بر آیند.

گذشته از این هم «اقتصاد باز» و هم «کوچک زیباست» رفته رفته به یکی از مسائل عمده جهان یعنی رشد نابرابری بین طبقات و مناطق جهان که در بر دارنده خطرات سیاسی و اجتماعی است شکل حادثری می بخشند. این حقیقت که سیاستهای بازار آزاد که با باز توزیع عمومی اصلاح نشده باشد موجب نابرابری اجتماعی می شود پس از افزایش نابرابری در آمده ها در دهه ۱۹۸۰، نیاز به هیچ برهان دیگری ندارد. معمولاً کمتر توجه می شود که تجزیه سیاسی، در سطح ملی یا شهرها، عموماً بیش از همه برای مناطق غنی و مرفهی جذابیت دارد، که می توانند به این بهانه از کمک مالی به فقیرترها اجتناب کنند؛ اسلوونی و کرواسی در مقایسه با بوسنی و مونته نگرو، لومباردی در مقایسه با کالابریا، کاتالونیا در مقایسه با اکسترآمور، ساتتامونیکا در مقایسه با جنوب غربی لوس آنجلس.

کارکرد باز توزیع اجتناب ناپذیر دولت

از لحاظ کارکرد باز توزیع، وجود دولت و ترجیحاً دولت بزرگ یا اتحادهای فوق ملی، همچنان اجتناب ناپذیر است. این کارکرد امروزه مکانیسمی عمده برای بازسازی های اجتماعی (Social Transfers) یعنی برای وصول در صد مناسبی از درآمد کل اقتصاد، معمولاً در قالب درآمدهای

عمومی، و باز توزیع آن میان مردم مطابق با ملامت منافع عمومی، رفاه مشترک و نیازهای اجتماعی است. اینکه دولتها باید چه نسبتی از در آمد ملی را جمع و باز توزیع نمایند، و این بازسازی ها چگونه و با چه ملاکی از عدالت اجتماعی باید عملی شود پرسش هایی است که همچنان پاسخ قطعی آنها روشن نیست؛ اما در لزوم فراهم نمودن آموزش، مراقبت های بهداشتی، حفظ در آمد و مواردی از این قبیل و نیز ضرورت وجود نوعی اقتدار عمومی برای اینگونه اهداف همگانی جای هیچ پرسشی نیست. در واقع پس از پانزده سال مخالفت ایدئولوژیک سیستماتیک با امر باز توزیع، میزان این گونه بازسازی های دولتی، حتی در کشورهایی که اداره آنها به دست حکومت های طرفدار اقتصاد باز و بیزار از فعالیت دولت است مانند بریتانیا و ایالات متحده آمریکا کاهش نیافته است. برخی از کارکردهای سنتی حکومت را کارگزارهای خصوصی، یا بازار می توانند انجام دهند اما کارکرد باز توزیع را نه می توانند انجام دهند.

کارکرد باز توزیع را می توان بین مراجع عمومی موجود در سطوح مختلف از حکومت محلی گرفته تا اتحادیه اروپا تقسیم کرد، و شاید روزی بتوان آن را به عهده حاکمیت جهانی گذاشت. همچنین این کارکرد به روش های سازمانی گوناگون می تواند انجام برسد. اما در حال حاضر نمی توان انجام این کارکرد را در یک جمعیت یا سرزمین بزرگ تصور کرد مگر به دست مرجع همگانی یا از طریق آن یا دستکم از طریق یک کارگزار که قطع نظر از مدیریت بهره ور خود، هدف اجتماعی خود را مقدم شمارد. به احتمال قوی، در اثر روندهای توسعه اقتصادی، کارکرد باز توزیع پر اهمیت تر از گذشته می شود. ثروت اقتصادهای توسعه یافته مدام در حال افزایش است، اما به نظر می رسد که احتمالاً می توانند این ثروت در حال افزایش را توسط بخش کوچکتری از جمعیتشان تولید کنند. معمولاً در مخالفت با دولتهای رفاهی گفته می شود که با افزایش سن جمعیت فعال و مؤثر در اقتصاد در صد کاهنده ای از افراد واقع در سنین کار باید از حمت پرداخت مخارج زندگی در صدفز آینده غیر شاغلان را به عهده گیرند. همین استدلال را می توان در باره نسبت رشد یافته ای از جمعیت جوانی که تمام وقت خود را صرف تحصیل می کنند، و غیر شاغل هستند، اقامه کرد. این

گفته می‌تواند چنین القا کند که اقتصاد قادر نیست مانند گذشته، از عهده‌بالا بردن مستمر سطح زندگی و رفاه برای همه، برآید. اما چنین استدلالی به معنی بی‌فایده بودن باز توزیع نیست. بلکه برعکس نشان‌دهنده ضرورت باز توزیع است. اگر نسبت جمعیتی که در آمدشان مستقیماً وابسته به اقتصاد است (به عنوان نمونه مزد بگیران / حقوق بگیران) رو به کاهش باشد، در این صورت نوعی مکانیسم برای تضمین سهمی از در آمد اقتصاد برای غیر شاغلان ضرورت خواهد داشت. تازمانی که مکانیسم غیر بازاری دیگری برای باز توزیع تمهید نشده است تأمین زندگی غیر شاغلان باید به عهده مرجع همگانی باشد یا به دست آن سازمان باید. در حال حاضر دولت ملی کارآمدترین مرجع برای این هدف (باز توزیع) است اما ممکن است در دنیایی جهانی شده تر چنین نباشد. با این همه در مقایسه با نهاد های جهانی که (در حال حاضر) فاقد هر گونه قدرتی برای کاهش نابرابریهای اقتصادی بین المللی هستند، دولت های ملی (که در اروپا اتحادیه اروپا و یا مکمل آنهاست) در موقعیتی هستند که می‌توانند تا اندازه‌ای از شدت نابرابریهای منطقه‌ای یا گروهی بکاهند.

آینده نامعلوم

آنچه گفتیم استدلالی در تأیید دولت ملی سنتی نیست بلکه در تأیید همان دولت ملی (ترجیحاً بزرگ، چند قومیتی و چند منطقه‌ای) است که هنوز به طور کامل جای خود را به موجودیت های فراملی یا فروملی نداده است. دولت ملی هنوز هم بهترین واحدی است که بویژه از نظر سیاست های دموکراتیک، فعلاً بدان دسترسی داریم چرا که مراجع فوق ملی، فراملی و جهانی از این لحاظ جای چندانی در نظر نگرفته اند. حکومت های ایران یا چین به فشار سیاسی از پایین پاسخگو تر از شرکتهای بزرگ فراملی یا صندوق بین المللی پول هستند. در نتیجه، جهانی شدن فزاینده امور دنیا پیامدهایی احتمالاً منفی برای آینده دموکراسی سیاسی در بر خواهد داشت. با این حال امروزه هر چه روشنتر پیدا است که دولتهای ملی باید با نهادهایی که قادر به برخورد با مسائل محیط زیست جهانی، اقتصاد جهانی، جابجایی های جهانی جمعیت، نابرابریهای جهانی و جهانی شدن فزاینده ارتباطات و فرهنگ باشند تکمیل شوند یا از جهات مهمی جای خود را به چنین نهادهایی دهند.

چگونگی تحقق این امر روشن نیست بویژه که مدل پیشیناز جامعه اقتصادی اروپا در دهه ۱۹۵۰ (که آینده آن هنوز نامعلوم است) تا کنون در هیچ جای دیگری پیگیری نشده است. به هر حال، به دلایل ذکر شده در بالا، دولت سرزمینی همچنان نقش عمده‌ای در ارتباط با توسعه اجتماعی بازی خواهد کرد. دستکم دولت با بهره برداری کامل و برنامه ریزی شده از منابع خود قادر به دفاع از مردم خودش در مقابل فشار نیروهای جهانی غیر قابل کنترل بر شیوه زندگی آنها و نیز قادر به مقابله با مصایبی خواهد بود که تجزیه ناگهانی و غیر قابل برگشت دولت مانند اتحاد شوروی سابق می‌تواند بخش عظیمی از جهان را در آن فروبرد.

یادداشتها

۱. به عنوان مثالی از کشورهای اسکاندیناوی که مشهور به امنیت و قانون گرایی هستند، هتلی در نزدیکی اسلو در اوایل سال ۱۹۹۰، ضمن اعلام آمادگی برای برگزاری کنگره‌ها و سمینارها، از جمله بر ضد گولوه بودن شیشو و پنجره‌هایش تأکید داشت.
۲. برای مثال، قدرت دولتی اسپانیا، یا کاتالونیا، وقتی که با تصمیم یکجانبه شرکت فولکس واگن مینتی بر توقف تولید اتومبیل SEAT در بارسلون مواجه شد بی‌پشتیبان ماند. این تصمیم عواقبی جدی برای اقتصاد ناحیه داشت.
۳. در حالتهای افراطی، مانند کشورهایی که تحت حکومت های معتقد به اقتصاد نئولیبرالی اداره می‌شوند، حتی زنده‌ها نیز خصوصی سازی شده اند.
۴. «چنین اجتماعی فرضی است زیرا، حتی اعضای کوچکترین کشور، هرگز بیشتر دیگر مردمان آن را نخواهند شناخت، نخواهند دید و مستقیماً مخاطبشان نخواهند بود، با وجود این در ذهن هر کدام از آنها تصویر اجتماعشان زنده است»
- B. Anderson, *Imagined Communities* (revised edition), London & New York: Verso, 1991.
۵. بدین ترتیب، پرداختهای تأمین اجتماعی که در غرب عمدتاً توسط دولتی انجام می‌شود در اتحاد شوروی سابق عملاً از طریق جایگاه شغلی شهر و ندان و تضمین کار برای همه عملی می‌گردید. از همین رو خصوصی سازی اقتصاد باعث شده است این کشور فاقد هر گونه سیستم تأمین اجتماعی مؤثری شود مگر آنکه بعدها چنین چیزی ایجاد گردد.
۶. حتی اتحادیه اروپا، که به تدریج در حال حذف چیزی است که «کاستی دموکراتیک» نامیده می‌شود. تا کنون در ایجاد مبنایی برای یک زندگی سیاسی در سراسر اروپا شکست خورده است انتخابات پارلمان اروپا در همه کشورهای عضو کاملاً بر اساس سیاستهای ملی انجام می‌شود.

○ از آنجا که روند توسعه اقتصادی موجب تقویت احتمال تولید ثروت توسط بخش کوچکی از جمعیت شده است محتملاً کارکرد باز توزیعی بخش عمومی، پراهمیت تر از هر زمان دیگری خواهد شد.