

«بازار را از دولت جدا کنید»؛ بازاره‌ها و تحلیل در تحقیقات امروز

موج ناگهانی توجه به «دولت» در علوم اجتماعی تطبیقی در دهه گذشته برخاست. دولت چه به مثابه یک موضوع تحقیق و چه به عنوان مسئله‌ای که نیازمند تبیین نتایج این توجه است، و به عنوان یک بازیگر یا یک نهاد، در مطالعات و تحقیقات با گرایش‌های نظریه‌های مختلف، سخت مورد توجه قرار گرفته است. حیطه موضوعاتی که مورد بررسی قرار گرفته‌اند بسیار گسترده بوده است. محققان آمریکای لاتین، آفریقا و آسیا، نقش دولت را در مورد در پیش گرفتن اصلاحات جدی سیاسی، کمک به شکل‌گیری توسعه اقتصادی و معامله با شرکت‌های چند ملیتی، بررسی کرده‌اند.^۱ محققان علاقه‌مند به دموکراسی‌های صنعتی پیشرفته اروپا، آمریکای شمالی و ژاپن، دخالت‌های دولت در برنامه‌های اقتصادی - اجتماعی و مدیریت مسائل اقتصادی داخلی و بین‌المللی را مورد بررسی قرار دادند.^۲ محققان تاریخ تطبیقی، نحوه شکل‌گیری دولت‌های ملی، فروپاشی و بازسازی دولت در انقلاب‌های اجتماعی و تأثیر دولت را بر شکل‌گیری طبقات، روابط قومی، حقوق زنان و شکل‌های مختلف اعتراضات اجتماعی به بحث گذاشتند.^۳ محققان تاریخ اقتصاد سیاسی به نظریه-پردازی درباره دولت به منزله نهاد حافظ حقوق مالکیت و نیز نهادی که هم می‌تواند بازار را تنظیم

کند و هم آن را از شکل طبیعی‌اش خارج سازد، پرداختند.^۴ و انسان‌شناسان فرهنگی، مفهوم و فعالیت خاص «دولت‌ها» را در حوزه‌های غیرغربی تبیین کردند.^۵

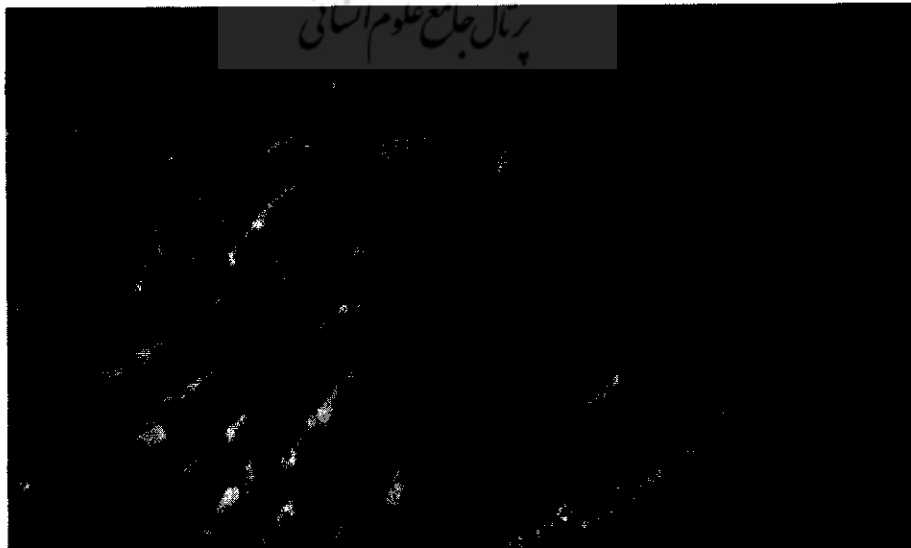
نه دستور کار تحقیقاتی مشترک و صریحی بین چنین مطالعات مختلفی وجود داشته و نه نظریه عمومی‌ای آنها را به هم پیوند می‌دهد. با وجود این، در این مقاله نشان خواهیم داد که بسیاری از این تحقیقات به طور غیرمستقیم در جهت مباحث و استراتژی‌های تحلیلی مکمل یکدیگر سوق می‌کنند. بهترین راه برای رسیدن به این منظور، بازیابی مسائل مورد بررسی در مجموعه‌ای از مطالعات تطبیقی و تاریخی است. مطالعاتی که دولت را به مثابه بازیگر عمده مورد توجه قرار می‌دهند و به بررسی این نکته می‌پردازند که دولت‌ها چگونه به واسطه سیاست‌ها و روابط الگوواره‌ای خویش با گروه‌های اجتماعی، بر فرایندهای سیاسی و اجتماعی تأثیر می‌گذارند. با وجود این، آسان‌تر آن است که ابتدا به جهت‌گیری نمادین نهفته در عبارت «بازگرداندن دولت» تأکید کنیم.

از نظریه‌های جامعه محور تا توجه مجدد به دولت

جای انکار نیست که یک دگرگونی بنیادی فکری در راه است، چرا که در گذشته‌ای نه چندان دور، نظریه‌های غالب و موضوعات تحقیقاتی علوم اجتماعی کمتر سخنی از دولت می‌گفتند. این واقعیت حتی زمانی که صحبت از برنامه‌ها و سیاست‌گذاری‌های عمومی بود نیز مصداق داشت. به رغم استثناهای جدی، شیوه جامعه‌محور تبیین برنامه‌ها و فعالیت‌های حکومتی، مشخصه خاص چشم‌اندازها و دیدگاه‌های کثرت‌گرا و ساختاری - کارکردی مسلط بر علوم سیاسی و جامعه‌شناسی ایالات متحده طی دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ بود.^۶ در این چشم‌اندازها دولت به مثابه مفهوم کهنه شده‌ای که با تصلب و خشکی مطالعات فرمالیستی - حقوقی - که با مسائل ملی و حقوق اساسی مرتبطند، نداعی می‌شد. تصور می‌شد که مفاهیم جایگزین، برای تحقیقات علمی و عام‌نگر سازگارترند.^۷ حکومت در وهله نخست به عرصه‌ای اطلاق می‌شد که در آن، گروه‌های دارای منافع اقتصادی یا جنبش‌های اجتماعی هنجارگرا برای شکل‌دهی و تصمیم‌سازی برای سیاست‌های عمومی با یکدیگر رقابت یا همکاری می‌کنند و تصور می‌شد که منازعه بر سر چگونگی تقسیم امکانات میان این گروه‌ها است. مطالعات و تحقیقات روی «درون‌داده‌های» اجتماعی به دولت و اثرات توزیعی «برون‌داده‌های» دولت به جامعه، متمرکز بود. خود دولت به عنوان یک بازیگر مستقل چندان جدی گرفته نمی‌شد و در مطالعات تطبیقی، تنوع در سازمان‌های دولتی کم‌اهمیت‌تر از «کارکردهای» کلی و مشترک میان نظام‌های سیاسی در جوامع مختلف انگاشته می‌شد.

همانطور که غالباً در حیات فکری اتفاق می‌افتد، انگاره‌های جمع‌گرایانه و ساختاری - کارکردی، خود به پرورش و ترویج تحقیقاتی انجامید که توجه‌شان به سمت پدیده‌ها معطوف شد که اصولاً و در مفهوم می‌بایست از آن توجه‌زدایی می‌شد. وقتی کثرت‌گرایان عوامل تعیین‌کننده در تصمیم‌سازی سیاست عمومی را مورد توجه قرار می‌دادند، اغلب می‌دیدند که رهبران دولتی فراتر از مطالبات گروه‌های اجتماعی یا رأی‌دهندگان به ابتکارات و پیشنهادهای دست می‌زنند. و یا پی می‌برند که کارگزاران دولتی برجسته‌ترین نقش را در یک تصمیم و برنامه‌ریزی دارند. در منطق نظری کثرت‌گرایان، راه‌های بسیار محدودی برای تطبیق و سازگاری با چنین یافته‌هایی وجود داشت.^۸

به عنوان مثال، در مطالعات کثرت‌گرایانهٔ محققان نیوهون، ابتکارات فردی و قومی شهردار ریچاردلی دربارهٔ نوسازی شهری، وسیعاً ثبت شده و هزاران صفحه سند و مدرک در مورد آن وجود دارد. با این همه فقدان یک زمینه نظری براساس تحلیل‌های دولت محور مانع از آن می‌شود که این یافته‌ها به عنوان الگویی سراسری در سطح ملی برای سایر شهرداری‌ها مورد استفاده قرار گیرد.^۹ در همه کارهای برجسته مربوط به «سیاست‌های دیوانسالاری» نظیر جوهر تصمیم‌گیری نوشتهٔ گراهام آلیسون یا سیاست‌های دیوانسالاری و سیاست خارجی نوشته مورتون هالپرین، کارگزاران و دفاتر دولتی به طور انفرادی مورد بحث قرار می‌گیرند، چنانکه گویی آنها نیز در زمرهٔ یکی از گروه‌های منفعتی هستند که در نظریه‌های کثرت‌گرایی کلاسیک به منزله رقیب اجتماعی کارزار جامعه می‌شوند.^{۱۰} بدین ترتیب، ساختار و فعالیت‌های دولت ایالات متحده، به عنوان یک کل، از منظر و تحلیل چنین رویکردهایی به دور می‌ماند.



محققان ساختاری - کارکردی توسعه سیاسی تطبیقی نیز همانند کثرت‌گرایان و حتی در مقیاسی وسیع‌تر، وقتی کاربرد نظریه‌های بزرگ‌شان را برای تاریخ اروپای غربی و یا مجموعه‌ای از کشورهای غیر غربی آغاز می‌کنند، غالباً سازگاری و تطابق چندانی بین الگوهای تاریخی و مفاهیم بنیادی فرضی و مفروضات‌شان نمی‌یابند: توسعه سیاسی (که خود تا حدود زیادی یک مفهوم متحول شونده است) بیشتر با مناقشه‌های عینی بین‌المللی و داخلی مربوط به دولت‌سازی سر و کار دارد تا منطق کلی و ذاتی مربوط به «اختلافات» اجتماعی - اقتصادی. اکثر مطالب موجود در این زمینه، تحقیقاتی تاریخی هستند که در فاصله زمانی ۷۲-۱۹۵۴ تدوین شدند.^{۱۱} از بسیاری جهات، ایده‌ها و یافته‌های مربوط به دولت که قرار است در اینجا مورد بررسی قرار گیرد، خارج از مجموعه کنش-هایی است که در عکس‌العمل به نظریه‌های کلان این کمیته، که حاصل مطالعات موردی و یا شواهد تاریخی تطبیقی هستند، شکل گرفته‌اند.

ایده‌ها و یافته‌های نوین، به خصوص در میان محققان جوان‌تر، از رشته نظری بدلی حاصل شده‌اند. از میانه دهه ۱۹۶۰ به این سو، اندیشه انتقادی «نومارکسیستی»، مجموعه بحث‌های زنده‌ای را درباره «دولت سرمایه‌دارانه» آغاز کرد. این اندیشه تا به حال به لحاظ مفهوم‌شناسی به چندین شعبه تقسیم شده است و به لحاظ تجربی ادبیات نوشتاری گسترده‌ای را به خصوص در مورد نقش دولت‌ها در گذار از نظام فئودالیسم به کاپیتالیسم و نیز دخالت‌های اجتماعی - اقتصادی دولت‌ها در دموکراسی‌های کاپیتالیستی و پیشرفته صنعتی و ماهیت و نقش دولت‌ها در کشورهای مستقل در دنیای اقتصاد سرمایه‌داری، تولید کرده‌اند.^{۱۲} نومارکسیست‌ها بیش از هر چیز، درک‌های مختلف در زمینه کارکردهای اجتماعی - اقتصادی دولت سرمایه‌داری را مورد بحث قرار داده‌اند. برخی از آنان دولت را ابزار حاکمیت طبقاتی قلمداد می‌کنند. برخی دیگر آن را ضامن عینی روابط تولید یا انباشت اقتصادی می‌دانند و بالاخره کسانی نیز آن را عرصه‌ای برای مبارزات سیاسی - طبقاتی.

مفاهیم و سئوالات ارزشمندی از این بحث‌های نومارکسیستی حاصل شده است و بسیاری از مطالعات تطبیقی و تاریخی که قرار است در اینجا مورد بحث قرار گیرد، موضوع تحقیق و فرضیه-هایش را از آنها اخذ کرده است. با وجود این، در سطح نظری، در واقع همه نویسندگان نومارکسیست، عمیقاً فرضیه جامعه محوری را حفظ کردند و به خود اجازه ندادند در مورد اساس آن تردید کنند: دولت ذاتاً حاصل طبقات یا مناقشه‌های طبقاتی است و کارکرد آن حفظ یا وسعت دادن به شیوه‌های تولید است.^{۱۳} از این رو، بسیاری از صورت‌های احتمالی عمل مستقل دولت با یک حکم نظری باطل اعلام می‌شدند.

به علاوه نظریه پردازانِ نومارکسیست اغلب در پی آن هستند که درباره شکل یا کارکردهای مشترک همه دولت‌های موجود در یک شیوه تولید یا یک مرحله انباشت سرمایه دارانه و یا یک موقعیت در نظام سرمایه داری جهانی، دست به تعمیم بزنند آن هم با شیوه‌ای کاملاً انتزاعی. این شیوه، امکان در نظر گرفتن ارتباط میان ساختار و فعالیت‌های دولت در میان ملل مختلف و در دوره‌های کوتاه مدت را محدود می‌سازد و در نتیجه، در مفید بودن برخی طرح‌های نومارکسیستی برای تحقیقات تطبیقی تردید وارد می‌سازد.^{۱۴}

تا اینجا، بحث عمدتاً به انگاره‌های موجود در علوم اجتماعی آمریکا در دوره زمانی پس از جنگ جهانی دوم اشاره داشته است؛ با این وجود اکراه کثرت‌گرایان و ساختار - کارکردگراها برای بحث دربارهٔ دولت و حتی عدم تمایلِ اندیشه انتقادی نومارکسیستی در قایل شدن استقلال واقعی برای دولت‌ها، به واسطه گرایش ذاتی موجود در علوم اجتماعی معاصر از همان ابتدای امر موجود بود. این علوم، همراه با انقلاب‌های صنعتی و دموکراتیک در اروپای غربی سده‌های هجدهم و نوزدهم سر بر آوردند. نظریه پردازانِ بنیانگذار این علوم، کاملاً آگاهانه موقعیت هندسی قانونمندی حرکت اجتماعی - و خواست اجتماعی - را درک کرده بودند، و این کار نه در دولت‌های از مد افتاده سلطنتی و اشرافی بلکه در جامعه مدنی صورت پذیرفت که درک دیگری از «بازار»، تقسیم صنعتی کار و «روابط طبقاتی» در آن وجود داشت. نظریه پردازان بنیانگذار، حتی کسانی که به لحاظ سیاسی مخالف هم بودند، کسانی مثل هربرت اسپنسر و کارل مارکس (که اکنون نه خیلی هم بی‌ارتباط در گورستانی در لندن در کنار هم آرمیده‌اند) در این نکته اشتراک نظر داشتند که سرمایه‌داری صنعتی بر نظامی‌گری و رقابت‌های دولت‌ها بر سر سرزمین غلبه کرده است. برای هر دو این نظریه پردازان، توسعهٔ اجتماعی - اقتصادی قرن نوزدهم بریتانیا، آینده همه کشورها و تمام جهان به عنوان یک مجموعه تلقی می‌شد.

با حرکت تاریخ جهان - جنگ‌های خوتین جهانی، تسخیر و تصرف‌های استعماری، انقلاب‌های دولت ساز، و جنبش‌های ملی ضد استعماری - از قرن نوزدهم تا دوره پس از جنگ جهانی دوم، علوم اجتماعی غربی موفق شدند که دیگر دولت را به منزله عنصر مرکزی و نیز به مثابه بازیگر سازمان یافته مستقل و مقتدر نبینند.^{۱۵} این بدان معنا نبود که پدیده‌هایی همچون اقتدارگرایی سیاسی و توتالیتراریسم (تمامت‌خواهی) نادیده گرفته شوند، بلکه به این معنا بود که آن توضیحات نظری‌ای دست بالا را پیدا کردند که، بر مبنای عقب‌ماندگی اقتصادی و مقاومت ناگوار ارزش‌های «سننتی» مطرح می‌شدند. مادامی که بریتانیای کاپیتالیست و لیبرال و پس از آن، آمریکای کاپیتالیست و لیبرال می‌توانستند به طور قابل قبول به عنوان «جوامع پیشرو» بی‌رقیب در نظر گرفته شوند، علوم

اجتماعی غربی نیز می‌توانستند در سرمشق‌های عمده نظری‌شان، کم‌اهمیت جلوه دادن مرکزیت دولت را به منزلهٔ یک عنصر توضیحی محسوب دارند. چرا که این سرمشق‌ها (پارادایم) بر مسئله مدرنیزاسیون، علل آن و جهت‌گیری‌اش استوار بودند. و در بریتانیا و آمریکا، یعنی مدرن‌ترین کشورها، تغییرات اقتصادی به نظر خود به خودی می‌آمد و ترقی امری بدیهی به شمار می‌رفت. از این منظر، تصمیم‌گیری‌های بدنه قانون‌گذاری دولت در زمرهٔ امور بدوی سیاسی به حساب می‌آمد.

با شروع دوره زمانی پس از جنگ جهانی دوم، تغییرات مختلف، دیدگاه‌های جامعه‌محور تغییرات اجتماعی و برنامه‌ها را کم‌اعتبارتر کرد. در آستانه «انقلاب کینزی» دهه ۱۹۳۰ تا دهه ۱۹۵۰، مدیریت کلان اقتصاد ملی به صورت هنجار جوامع درآمدند و هزینه‌های اجتماعی عمومی در همه دموکراسی‌های کاپیتالیستی صنعتی پیشرفته و حتی ایالات متحده سر باز کردند. اضمحلال امپراتوری استعماری به تولد چندین «کشور جدید» انجامید و از پیش روشن بود که این کشورها به تقلید از همان الگوهای لیبرال دموکراتیک کشورهای غربی در سازماندهی سیاسی یا گزینش‌های برنامه‌های‌شان نخواهند پرداخت. سرانجام و شاید مهم‌تر از همه این‌که، از اواسط دهه ۱۹۷۰، ایالات متحده و بریتانیا به دنیایی از رقابت اقتصاد بین‌المللی شدیدتر و نامشخص‌تر رانده شدند و شاید جای شگفتی نباشد که در همین مقطع بود که صحبت از دولت به عنوان بازیگر و ساختار نهادین شکل‌دهندهٔ جامعه باز شد.

اکنون دانشمندان علوم اجتماعی در پی آن هستند که توضیحات‌شان درباره جامعه، دولت محور باشد، و این رویکرد را نه فقط برای کشورهای دارای حاکمیت تمامت‌خواه و یا اخیراً صنعتی شده، که حتی برای بریتانیا و خود ایالات متحده در پیش می‌گیرند. در همین راستا، برخی بحث‌های اخیر، بر راه‌هایی متمرکز شده است که از طریق آنها، ساختارهای دولت به طور اختصاصی، توسعه اقتصادی و برنامه‌های اقتصادی بین‌المللی را در بریتانیا و ایالات متحده شکل داده و این نکته را بررسی می‌کنند که چگونه دولت‌های بریتانیا و ایالات متحده، ممکن است مانع و یا تسهیل‌کننده تلاش‌های جاری برای بازسازی صنایع ملی شوند.^{۱۶} به طور خلاصه، اکنون که بحث‌ها درباره بخش‌های عمومی بزرگ در تمامی دموکراسی‌های سرمایه‌داری، محوریت سیاسی پیدا کرده و اکنون که بریتانیا و ایالات متحده در یک جهان نامشخص، رقابتی و به هم وابسته از جنین موجودیت‌هایی، بیشتر به یک دولت - جامعهٔ خاص می‌مانند، نوعی تغییر که مستلزم بازاندیشی نسبت به نقش دولت‌ها در ارتباط با جامعه و اقتصاد می‌باشد، در راه است.

احیای چشم‌انداز قاره‌ای اروپا؟

در قرن نوزدهم، با اینکه نظریه‌پردازان اجتماعی به واقعیت‌های اجتماعی و سیاسی قاره اروپا پرداختند (این کار حتی پس از صنعتی شدن ادامه داشت) از پذیرش این نکته سر باز می‌زدند که اندیشه کسانی که بر تجربه بریتانیا تأکید کرده‌اند، خصیصه‌ای دولت محور دارد. اگرچه محققان قاره‌ای زندگی اجتماعی ممکن بود شدیداً و قاطعانه بر ارزش‌های لیبرالی تأکید ورزند، اما تعدادی از آنها، به خصوص آلمانی‌ها، بر واقعیت نهادی دولت و تأثیر مستمر آن بر جامعه مدنی، اصرار می‌کردند. اکنون که علوم اجتماعی تطبیقی دوباره اهمیت دولت را یادآور می‌شد، شاید شگفت‌آور نبود که بسیاری از محققان دوباره - و بی‌تردید با تعدیل‌ها و الحاقاتی - بر درکی بنیادین از «دولت» تأکید بورزند که از طریق نوشته‌های معروف محققان بزرگ آلمانی نظیر ماکس وبر و اتو هینتس به مجموعه دانش امروز به ارث رسیده است.

وبر معتقد است که دولت‌ها نهادهای قهر و اجباراند که داعیه‌دار داشتن سلطه بر یک قلمرو و مردمان درون آن‌اند.^{۱۷} سازمان‌های اداری، حقوقی، مالیاتی، و قهر و جبر، هسته هر دولتی را تشکیل می‌دهند. این سازمان‌ها، در کشورهای مختلف ساختارهای مختلفی به خود گرفته‌اند. ممکن است در نوعی از نظام مشروطه - نمایندگی قرار گیرند یا جای داده شوند که دارای فرایند تصمیم‌گیری پارلمانی و رقابت‌های انتخاباتی برای منصب‌های مهم اجرایی و قانون‌گذاری است. با وجود این، آلفرد استپان به زیبایی آن را در فرمولی جای داده است که لبه‌های تیز نگاه و پری را از آن می‌گیرد:

دولت را باید چیزی بیش از «حکومت» دانست. دولت‌ها، نظام‌های یکنواخت اداری، قانونی، دیوانسالارانه و قهری هستند که نه تنها درصدد ایجاد ساختار روابط در میان جامعه مدنی و اقتدار عمومی در عرصه سیاست‌اند بلکه بر آن نیز هستند که بسیاری از روابط مهم درون جامعه مدنی را نیز شکل دهند.^{۱۸}

از این منظر، دولت مطمئناً همه چیز نیست. سازمان‌ها و کنشگران دیگری نیز روابط اجتماعی و سیاست را شکل می‌دهند، و تحلیل‌گر باید ساختار و روابط دولت را در ارتباط با آنها کشف و شناسایی کند. اما این دیدگاه وبری از دولت، ما را ملزم می‌سازد که آن را چیزی فراتر از یک عرصه صرف برای گروه‌های اجتماعی‌ای بدانیم که مطالبات‌شان را در چارچوب آن طرح می‌کنند و درگیر مبارزه یا سازش‌های سیاسی می‌شوند.

آن طور که تحقیقات اتو هینتس نشان می‌دهد، اندیشیدن به دولت به مثابه سازمان‌های کنترل‌کننده سرزمین‌ها، توجه ما را از خصیصه بنیادینی که در همه کشورها مشترک است منحرف می‌سازد و به سمت توجه به راه‌های متعددی می‌کشاند که ساختارها و فعالیت‌های دولت به واسطه

زمینه‌های متغیر فراملی مقید و مشروط می‌شوند.^{۱۱} این زمینه‌ها از طرق مختلفی بر هر دولت منفرد تأثیر می‌گذارند: روابط ژئوپلیتیک تسلط و رقابت بین دولتی، که به واسطه روابط بین‌المللی در حوزه اندیشه‌ها و الگوهای سیاست عمومی شکل می‌گیرند، الگوهای اقتصادی - جهانی تجارت، تقسیم فعالیت‌های تولیدی، جریان‌های سرمایه‌گذاری و منابع مالی و بین‌المللی. دولت‌ها ضرورتاً در محل تلاقی نظم‌های اجتماعی - سیاسی داخلی و روابط فراملی‌ای قرار دارند که می‌بایست برای بقا و کسب امتیاز در ارتباط با دیگر دولت‌ها، در آن مانور دهند. هر دولت مدرن آنگونه که ما می‌شناسیم و آنگونه که وبر و هینتس آن را معنا کرده‌اند از زمان تولدش در تاریخ اروپا، همواره بخشی از سیستم رقابتی و در تقابل دو جانبه با سایر دولت‌ها بوده‌اند.

اگر چه تمرکز دوباره توجه و علاقه علوم اجتماعی که عمدتاً به واسطه درک وبر - هینتس از دولت حاصل شده، ممکن است مبنایی برای ما باشد، اما کار واقعی چنین جهت‌گیری نظری‌ای در آغاز راه است. این کار، به طرز قابل درکی پر از دشواری است، چرا که تحقیق مربوط به نقش و تأثیر دولت می‌بایست در زمینه‌ای بنا شود که عمیقاً و به طور ریشه‌دار، گرایش‌های نظری با جهت‌گیری جامعه محوری در آن ماندگار باشد. تلاش‌های اخیر نوماکسیست‌ها و (آنچه که شاید بتوان آن را) نوکنت‌گرایان نامید، و می‌توان آن را در یک عبارت بسیار کلی «خودبسندگی دولت» خلاصه کرد، فرضیه توضیحی و مفهومی چندان غنی و پرباری فراهم نکرده است که بتواند شامل همه مباحث و یافته‌های مطالعات تاریخی - تطبیقی متعدد باشد.

به هر حال، در دنباله این مقاله به جای بحث درباره نارسایی‌ها و غفلت‌های این نظریه‌های کلی، بحث را به این نکته اختصاص خواهیم داد که برخی مطالعات گزینش شده تاریخی و تطبیقی چه چیزی درباره دولت در حوزه‌های اجتماعی و فراملی به ما خواهند گفت. دو گرایش نسبتاً متفاوت و به یک اندازه مهم در تحقیقات کنونی توجه ما را به خود جلب می‌کند. ابتدا، مباحث مربوط به خودگردانی دولت و «ظرفیت دولت‌ها» به عنوان بازیگرانی که سعی دارند هدف‌های برنامه‌ای‌شان را واقعیت ببخشند، مورد بررسی قرار خواهیم داد. و آنگاه به تبیین «تأثیر دولت‌ها بر مظهر و شان و کارکرد برنامه‌ها» خواهیم پرداخت. هدف فراگیر این کار، ارائه یک نظریه کلی جدید درباره دولت یا دولت‌ها و ساختارهای اجتماعی نیست. حداقل در حال حاضر، چنین چیزی مطلوب به نظر نمی‌رسد و در حد یک مقاله اینچنینی نیز نیست. امیدوارم یک چارچوب مفهومی مرجع را همراه با برخی مسائل و فرضیه‌های حد وسطی ارائه کنم که ممکن است آینده تحقیقات مربوط به دولت‌ها و ساختارهای اجتماعی را در حوزه مسائل مختلف و حوزه‌های متعدد فرهنگی - جغرافیایی جهان، ترسیم کند.

استقلال و استعداد دولت‌ها

دولت‌ها وقتی به صورت سازمان‌هایی که خواهان کنترل بر سرزمین‌ها و مردم هستند، درک شوند، ممکن است هدف‌هایی را تنظیم کنند و پی‌گیرند که صرفاً انعکاس مطالبات و منافع گروه‌های اجتماعی، طبقات و یا جامعه نیستند. این همان چیزی است که معمولاً به «استقلال یا خودبستگی دولت‌ها» تعبیر می‌شود. هر گاه دستیابی به چنین اهداف استقلال‌خواهانه‌ای، چندان نیازی به صحبت درباره دولت به عنوان یک بازیگر مهم به وجود نمی‌آید. با پیگیری بیشتر موضوع، خواهیم توانست «استعدادهای» دولت برای اجرا و تکمیل هدف‌هایش را به ویژه در مواجهه با مخالفت‌های بالفعل یا بالقوه گروه‌های اجتماعی و یا در شرایط اجتماعی - سیاسی خارج از کنترل، مورد بررسی قرار دهیم. از این رو پرسش اصلی ما این خواهد بود که چه چیزی تعیین‌کننده استقلال و استعداد دولت‌ها است؟ اجازه بدهید مباحث طیف اخیر مطالعاتی را که به بررسی این پرسش‌ها پرداخته‌اند، مورد بررسی قرار دهیم.



دولت‌ها به مثابه بازیگران

چندین رشته استدلال به صورت منفرد یا ترکیبی برای توجیه اینکه دولت‌ها چرا و چگونه اهداف‌شان را تنظیم و تعقیب می‌کنند به کار گرفته شده است، اتصال دولت‌ها به ساختارهای فراملی و جریان‌ات بین‌المللی ارتباطات ممکن است مقامات برجسته این دولت‌ها را تشویق کند که روش‌های متغیری را چه در مقابل نیروهای بی‌تفاوت و چه برابر نیروهای مقاوم اجتماعی دارای نقل سیاسی بالا اتخاذ کند. همین طور، نیاز اساسی دولت‌ها به حفظ سلطه و نظم ممکن است باعث شود دولت‌ها به اصلاحات یا در مقابل به سرکوب دست زنند. آنچه محتملاً در چنین شرایطی اتفاق می‌افتد، ظاهراً آن است که گروه‌هایی از مقامات رسمی دولتی، که به لحاظ سازمانی جمع‌های متنحلی را در دولت تشکیل می‌دهند، به ویژه جمع‌هایی از مقامات حرفه‌ای که دارای پیوند با منافع سیاسی - اجتماعی مسلط نیستند، در مواقع بحران، استراتژی‌های دولتی جدیدی را در پیش می‌گیرند. همین طور، جمعی از مقامات ممکن است برنامه‌های عمومی از پیش آغاز شده را به شیوه‌های متفاوتی به پیش ببرند یا آن را در مقاطع زمانی طولانی‌تری عملی سازند.

جهت‌گیری فراملی دولت‌ها، چالش‌های احتمالی‌شان برای حفظ نظم داخلی، و منابع سازمانی‌ای که این جمع از مقامات دولتی ممکن است بر آن تکیه یا آن را بسیج کنند، می‌توانند تبیین‌کننده و توجیه‌کننده اقدامات مستقلانه دولتی باشد. یعنی تمامی ویژگی‌هایی که در چشم‌انداز ویری - هینتسی از دولت مندرج است. ترکیب همه این عوامل به طرز روشن و صریح، در توضیحات آلفرد استپان و آلن کی تریمبرگر تجسم یافت که شاید بتوان آنها را نمونه‌های فوق‌العاده اقدامات مستقلانه دولتی قلمداد کرد: موقعیت‌های تاریخی‌ای که در آن نخبگان استراتژیک از نیروی نظامی برای اعمال کنترل بر کلیت دولت ملی استفاده کردند و سپس از ابزارهای بوروکراتیک جهت انجام تغییرات انقلابی یا اصلاح‌طلبانه از بالا بهره گرفتند.

کتاب استپان با نام *دولت و جامعه: پرو در چشم‌انداز تطبیقی تلاش نخبگان آمریکای لاتین* برای گماردن رژیم‌های «رسته‌ای» «فراگیر» یا «محدود» را بررسی می‌کند.^{۲۰} یک عنصر مهم در توضیحات استپان از چنین دوره‌هایی، شکل‌گیری یک کادر مستقر استراتژیک از مقامات رسمی است که از قدرت سازمانی فوق‌العاده‌ای در داخل دولت و از طریق سازمان‌های موجود دولتی برخوردارند و نیز از یک درک واحد از اهداف ایدئولوژیک درباره امکان‌پذیر بودن و مطلوبیت استفاده از دخالت دولت برای تضمین نظم سیاسی و پیشبرد توسعه اقتصادی ملی بهره می‌برند. تأکید استپان در توضیح آنچه او آن را کودتای «رسته‌ای» «محدود» برزیل در سال ۱۹۶۴ و کودتای «رسته‌ای» «فراگیر» پرو در سال ۱۹۶۸ می‌شمارد، بر «سوسیالیست شدن» کسانی است که آنها را «نظامیان

حرفه‌ای جدید» می‌نامد. اینان افسران نظامی حرفه‌ای بودند که دوره‌های آموزشی فراگیری فنون و اندیشه‌های برنامه‌ریزی اقتصاد ملی و مقابله با شورش را به همراه مهارت‌های نظامی سنتی، گذرانده بودند. در نتیجه، این نظامیان حرفه‌ای جدید، در واکنش به بحران‌های نظم سیاسی موجود و وقفه در توسعه اقتصاد ملی، رژیم‌هایی «رسته‌ای» را سرکار آوردند. این نظامیان حرفه‌ای برای جلوگیری کردن از و یا منحرف ساختن تهدیدات نسبت به نظم ملی که از ناحیه طبقات و گروه‌های غیرمسلط صورت می‌گرفت، از قدرت دولتی بهره گرفتند. آنها همچنین از قدرت دولتی برای اجرای اصلاحات اجتماعی - اقتصادی و یا راه‌اندازی طرح‌های مربوط به صنعتی سازی ملی که شرط بنیادی برای بهبود موقعیت بین‌المللی در دنیای مدرن بود، استفاده کردند.

کتاب الن کی‌تریمبرگر با عنوان *انقلاب از بالا* بر روی مجموعه‌ای از موارد تاریخی اعاده قدرت میجی در ژاپن، انقلاب آتانورک در ترکیه، انقلاب ناصر در مصر و بالاخره کودتای ۱۹۶۸ پرو - تمرکز کرده که در آنها بوروکرات‌های «فعالانه مستقل»، شامل افسران نظامی، قدرت دولت را تسخیر کرده و دوباره سازماندهی کردند. سپس باز هم با استفاده از دولت به تخریب طبقات مسلط موجود، یعنی طبقه ثروتمند زمین‌دار و یا آریستوکراسی، دست زدند و به جهت دهی دوباره توسعه اقتصاد ملی پرداختند.^{۲۱} تریمبرگر نیز همانند استپان، بر شکل‌گیری این جمع از طریق علایق و منافع حرفه‌ای پیشین و اجتماع نخبگان رسمی مرتبط با هم حول یک جهت‌گیری دولتی و ملی تأکید می‌ورزد. خانم تریمبرگر، نیز با استپان موافق است که این نخبگان به‌جد نگران هر گونه تغییر یا جنبش از پایین هستند. با این حال شاید به این دلیل که خانم تریمبرگر، در حقیقت در حال تشریح نمونه‌های کلی‌تر تغییر شکل به دست دولت مستقل برای شکل‌دهی دوباره جامعه است، بیش از استپان بر نقش تهدید خارجی نسبت به استقلال ملی، ولی به عنوان یک عامل تسریع‌کننده «انقلاب از بالا»، تأکید می‌کند. او همچنین بر متغیر ساختاری‌ای انگشت می‌گذارد که استپان آن را نادیده گرفته بود: روابط نخبگان دولتی با طبقات مسلط اقتصادی؛ تریمبرگر می‌نویسد: «یک دستگاه دولتی دیوانسالار و یا بخشی از آن را زمانی می‌توان نسبتاً مستقل دانست که کسانی که مناصب نظامی یا غیرنظامی را بر عهده دارند، دارای دو شرط باشند: (۱) عضو طبقات مسلط زمین‌دار، تجاری یا صنعتی نباشند و (۲) پس از رسیدن به مقام عالی، روابط و پیوندهای شخصی و اقتصادی با این طبقات برقرار نکنند.»^{۲۲}

تریمبرگر همچنین از روابط بین نخبگان حاکم با طبقات مسلط اقتصادی به عنوان معیاری بهره می‌گیرد تا بتواند گستردگی تغییرات اجتماعی - اقتصادی مورد نظر یک دولت را در مواجهه با «موقعیت بحرانی» - زمانی که نظم اجتماعی، سیاسی و اقتصادی موجود به وسیله نیروهای خارجی و

یا شورش و خیزش از پایین تهدید شود - پیش بینی کند.^{۲۳} اصلاحات اقتدارگرایانه تحت نظر دولت، ممکن است زمانی اتفاق بیفتند که نخبگان بوروکراتیک دوباره روابطشان با طبقات مسلط موجود برقرار شود؛ نظیر آنچه که در پروس ۱۸۱۴-۱۸۰۶، روسیه دهه ۱۸۶۰ و برزیل پس از سال ۱۹۶۴ اتفاق افتاد. اما فراگیرترین تغییرات ساختاری که تریمرگر به آن عنوان «انقلاب از بالا» می-دهد، شامل سلب مالکیت عملی از طبقات مسلط است که تنها در موقعیت‌های بحرانی به وجود می-آید که نخبگان دولتی دیوانسالار هیچگونه پیوند یا ائتلافی با طبقات مسلط ندارند. همان طور که روشن است، تریمرگر به مفهوم نو مارکسیستی استقلال عمل نسبی دولت، قدرت تحلیلی جدیدی می‌دهد تا بتواند از آن به مثابه دستاویزی برای پیش‌بینی تبعات اجتماعی - سیاسی احتمالی بیکره-بندی اجتماعی و تاریخی متعدد دولت و قدرت دولتی بهره گیرد.

استقلال عمل دولت در سیاست‌های قانونی

استپان و تریمرگر، از طریق واژگانی تا حدودی متفاوت و درعین حال دارای وجوه اشتراک به بررسی موارد خاص استقلال عمل دولتی پرداختند - نمونه‌هایی که در آن مقاماتی که از طرقی غیر از آنچه در قانون اساسی کشور ذکر شده حاکم می‌شدند و سعی می‌کردند با استفاده از کلیت دولت، به جهت دهی و بازسازی جامعه و برنامه‌ها بپردازند. در همان حال، محققان دیگر تلاش کردند که بر موارد و نمونه‌هایی انگشت بگذارند و بر آنها احاطه یابند که مربوط به تاریخ خط مشی‌گذاری عمومی در لیبرال دموکراسی‌ها و بر اساس برنامه‌های قانونی باشد، مثل مورد بریتانیا، سوئد و ایالات متحده.^{۲۴} در اینجا نیز همان عوامل بنیادی تحلیلی - یعنی جهت‌گیری بین‌المللی دولت‌ها، کارکرد حفظ نظم داخلی و امکانات سازمانی برای جمع مقامات رسمی برای تنظیم و تعقیب سیاست‌های خود - در شکل و قالب دیگری وارد تحلیل می‌شوند.

کتاب سیاست‌های اجتماعی مدرن در بریتانیا و سوئد نوشته هیو هکلو، گزارش تطبیقی - تاریخی پیچیده‌ای از توسعه درازمدت بیمه بیکاری و برنامه‌های کمک به سالمندان در این دو کشور فراهم آورده است.^{۲۵}

کتاب هکلو، بی‌آنکه چنین ادعایی داشته باشد، در اصل درباره کمک دولت دارای استقلال عمل برای شکل‌دهی به برنامه اجتماعی است. اما اقدامات مستقلانه دولتی که هکلو به بررسی آنها پرداخته، همه محدودکننده یا سلطه‌جویانه نیستند، بلکه در عوض فعالیت‌های متفکرانه و عقلانی کارمندان اداری - اجرایی غیرنظامی‌ای هستند که دلمشغول تشخیص و شناسایی مشکلات اجتماعی و ایجاد چارچوب برنامه‌های جایگزین برای حل آنها، هستند. هکلو می‌نویسد:

دولت‌ها تنها «اعمال قدرت» نمی‌کنند (بسته به رویکرد به نقش دولت فعل‌هایی دیگری را هم می‌شود در کنار «قدرت» گذاشت). بلکه راه‌حل هم ارائه می‌دهند؟

خط‌مشی‌گذاری، به نوعی ارائه راه‌حل جمعی برای جامعه است که هم مستلزم تصمیم‌گیری است و هم دانستن. فرایندهای مساعدت به بیکاران و برنامه‌های مربوط به از کار افتادگی، فراتر از تعیین این است که چه چیزی «می‌خواهد» تطبیق پیدا کند، و شامل مسائلی است از آن جمله که چه کسی احتمالاً چه چیزی می‌خواهد، چه چیزی خواسته می‌شود، چه چیزی باید خواسته شود و چگونه حتی بهترین موافقت‌نامه‌های عمومی به حوزه عمل جمعی وارد می‌شود. این فرایند سیاسی است نه به این دلیل که همه برنامه‌ها محصول قدرت و مناقشه سیاسی‌اند، بلکه به این دلیل که برخی افراد پذیرفته‌اند که به نام دیگران عمل کنند.^{۲۴}

براساس تاریخ تطبیقی هکلو، مدیران خدمات شهری هم در بریتانیا و هم در سوئد به طور مستمر بیش از احزاب سیاسی یا گروه‌های دارای منافع مشترک، به توسعه برنامه‌ریزی اجتماعی کمک کرده‌اند. به گفته هکلو شرایط اجتماعی-سیاسی و به خصوص بحران‌ها، صرفاً باعث برانگیخته شدن مطالبات پراکنده‌ای از جانب احزاب و گروه‌های صاحب منافع مشترک می‌شود. این کارمندان دولت بوده‌اند که «منابع اداری اطلاعات، تحلیل‌ها و تخصص‌ها را فراهم آورده‌اند»؛ و نیز همین‌ها بوده‌اند که تدوین برنامه‌های جدید را تدارک دیدند، برنامه‌هایی که «کمتر متوجه اصلاح شرایط اجتماعی بود و بیشتر معطوف به درک علل شکست برنامه‌های پیشین براساس درک خود بوروکراسی دولتی از آنچه در حال انجام بوده است».^{۲۷} مستندات هکلو همچنین نشان می‌دهد که بوروکرات‌های سوئد بیش از بریتانیا در شکل‌دهی برنامه اجتماعی به طور مستقل عمل کرده‌اند، چرا که دولت بوروکراتیک ماقبل مدرن و تمرکزگرای سوئد، از آغاز روند صنعتی شدن و پیش از دموکراتیزه شدن و لیبرالیزه شدن کامل برنامه‌های ملی، در موقعیتی بود که می‌توانست پیشنهاداتی برای تشخیص و ارزیابی مشکلات اجتماعی و طرح راه‌حل‌های عمومی برای اداره آنها ارائه کند.

هکلو کمتر از آنچه باید درباره اعمال نفوذ در شکل‌گیری زمان‌بندی و محتوای پیشنهادات اختصاصی دولت بگوید می‌گوید، با وجود این، او شواهدی را در رابطه با حساسیت مدیران دولتی نسبت به مطالبات مربوط به حفظ نظم در مقابل خرابی‌های ناشی از بیکاری صنعتی ارائه می‌کند و همچنین به آگاهی مدیران نسبت به سوابق خارجی و الگوهای متفاوت دیگر خط‌مشی‌گذاری اشاره می‌کند. پیش از همه چیز هکلو روشن می‌سازد که جمع‌هایی از مقامات رسمی و اداری می‌توانند اثرات مستقیم و غیرمستقیم زیادی بر روی سیاست‌های عمده دولت بگذارند. تحقیقات وی نشان می‌دهد که چگونه می‌توان مشارکت مستقلانه دولت را در خط‌مشی‌گذاری حتی در درون برنامه‌های قانونی که غالباً تحت هدایت قانون‌گذاران و احزاب قرارداد، شناسایی و تحلیل کرد.

در همین راستا، شایسته است نگاه مختصری به دو کار تحقیقاتی بیفکنیم که دخالت مستقلانه دولت را در برنامه‌ریزی عمومی حتی در ایالات متحده مورد بحث قرار می‌دهند، در کشوری که اکثر محققان بر این نکته توافق دارند که از کمترین بنیان ساختاری برای استقلال عمل نسبت به دیگر نظام مدرن لیبرال سرمایه‌داری برخوردار است. ایالات متحده، میراث‌دار یک دولت دیوانسالار تمرکزگرای دوران پیش صنعتی و پیش دموکراسی نبوده است. به علاوه، پراکندگی قدرت به واسطه نظام فدرالی، تقسیم تسلط و اقتدار در میان شاخه‌های مختلف حکومت ملی، و مشابهت نزدیک بین بخش‌های اداره فدرالی و کمیته‌های کنگره، همه و همه در مجموع تضمین‌کننده این واقعیت هستند که قدرت دولت در ایالات متحده در قرن بیستم، از منافع اجتماعی سازمان یافته تأثیر می‌پذیرد، پراکنده است و دچار انشقاق. به علاوه، حکومت ملی فاقد آنچنان قدرت دولتی قوی و بنیان‌ساز است؛ یعنی فاقد کارمندان معتبری است که نسبت به مسیر شغلی خود در درون دستگاه دولت آگاه بوده و بتوانند امیدوار باشند که به مقامات اجرایی کلیدی، سازمان‌های برنامه‌ریزی مقتدر دست یابند یا بتوانند بر بانک مرکزی یا سایر نهادهای عمومی که نقش استراتژیک در اقتصاد ایفا می‌کنند، دست یابند. با توجه به این ویژگی‌های دولت ایالات متحده، مفهوم استقلال عمل دولت از سوی محققان برای تشریح و تبیین برنامه‌های توسعه آمریکا، مورد استفاده قرار نگرفت.

با وجود این، استفان کراسنر در کتاب *دفاع از منافع ملی* از این مفهوم برای توضیح تداوم در شکل‌گیری سیاست خارجی ایالات متحده برای مسائل مربوط به سرمایه‌گذاری بین‌المللی در بخش تولید و خرید مواد خام در قرن بیستم بهره می‌گیرد.^{۲۸} یک تاکتیک اکتشافی هوشمند، در پشت انتخاب این حوزه مشخص توسط کراسنر برای تحقیق سیستماتیک تاریخی وجود دارد. این حوزه در محل تلاقی منافع ژئوپلیتیک دولت و منافع اقتصادی شرکت‌های قدرتمند خصوصی قرار دارد. از این رو است که کراسنر می‌تواند بپرسد که آیا این منافع تجاری کوتاه مدت هستند که «منافع ملی» ایالات متحده را در زمینه تولید مواد خام تدوین می‌کنند و یا منافع مستقلانه دولتی است که به طور مستمر در جریان است. او نتیجه اخیر را در سیاست ایالات متحده می‌یابد و آن را به بازیگران مربوط به یک حوزه خاص نسبت می‌دهد:

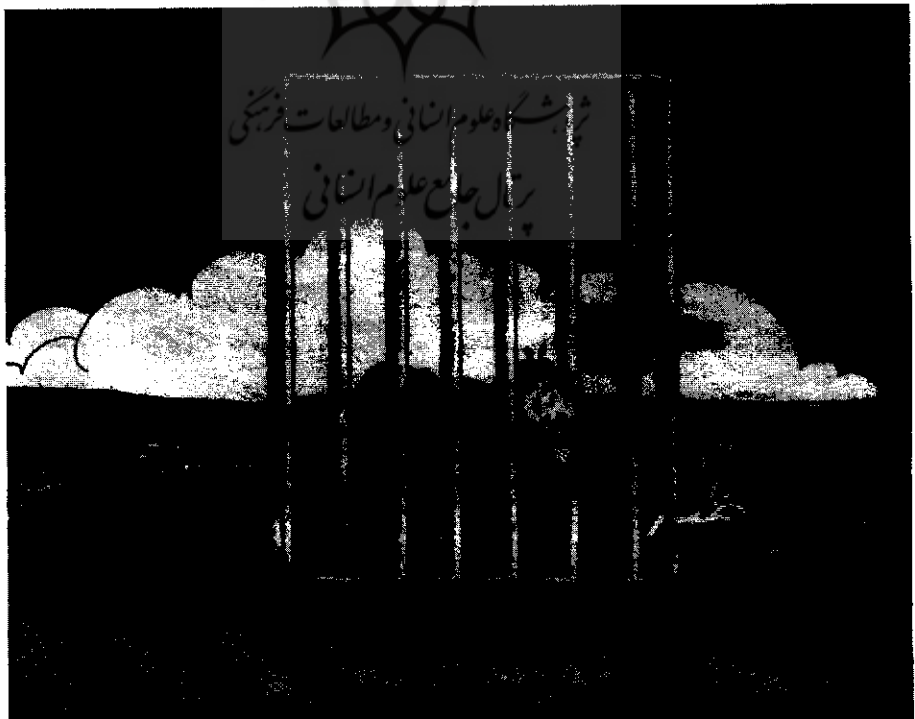
برای سیاست خارجی ایالات متحده، بازیگران اصلی دولتی عبارتند از رئیس‌جمهور و وزیر خارجه و مهم‌ترین نهادها هم کاخ سفید و وزارت خارجه. آنچه که این نقش‌ها و کنشگران را متمایز می‌سازد، محفوظ ماندنشان از فشارهای اجتماعی خاص و مجموعه‌ای از الزامات رسمی و غیررسمی است که آنها را مکلف به پیشبرد منافع کلی کشور می‌سازد.^{۲۹}

متأسفانه، کراسنر «محفوظ ماندن» را بسط نمی‌دهد و به طور خاص نمی‌گوید که چگونه ویژگی‌های مختلف سازمانی کنشگران دولتی باعث فشارپذیری کمتر یا بیشتر می‌شود. در عوض،

کراسنر عمدتاً بر درجات مختلف تأثیرپذیری مقامات اجرایی فدرالی از کنگره انگشت می‌گذارد،^{۳۰} و نمی‌تواند به طور کامل این تردید را از خود دور کند که رئیس جمهوری و وزارت خارجه ممکن است به سادگی تحت تأثیر اعمال نفوذهای تجاری طبقه - محور و نه منفعت محور قرار داشته باشند.^{۳۱}

با این همه، او نشان می‌دهد که خط‌مشی‌گذاری عمومی در زمینه مواد اولیه، از خواسته‌های شرکت‌های بزرگ زمانی فاصله گرفت که مسائل منحصراً ژئوپلیتیک مربوط به دخالت نظامی خارجی و برداشت گسترده ایدئولوژیک از استیلای جهانی ایالات متحده در نظر گرفته شدند. بنابراین، تحقیقات کراسنر نشان می‌دهد که دخالت شبه دولتی در تصمیم‌سازی در ایالات متحده، درست در همان دوره‌های زمانی و حوزه‌ها به وقوع می‌پیوندد که چشم انداز وبری - هینتسی وقوع آن را حتمی می‌شمارد، بدون توجه به این که کلیت دولت تا چه حدی توان بالقوه چنین حرکت مستقلی را دارد. آن طور که ژ. پ. نل زمانی نوشت «دولت در داخل، هر چه ... باشد یا نباشد ... همواره چالش‌های اندکی نسبت به حاکمیت و استقلال‌اش در امور خارجه وجود داشته است».^{۳۲}

تحقیق خود من به همراه کنت فاینگولد درباره منشأ برنامه کشاورزی نیو دیل (New Deal) نیز نشان می‌دهد که دخالت‌های مستقلانه دولت در کار خط‌مشی‌گذاری داخلی، در یک «دولت ضعیف» می‌تواند اتفاق بیفتد.



چنین دخالت‌های مستقلی، در یک حوزه برنامه‌ریزی خاص و در یک لحظه تاریخی معین رخ می‌دهد، حتی اگر به طور کلی در همه حوزه‌های سیاست‌گذاری قابل تشخیص نباشد و حتی اگر ناخواسته به ایجاد نیروهای سیاسی‌ای کمک کنند که در دوره‌ای دیگر عمل مستقلانه دولت را سخت محدود کنند.^{۳۳} فاین‌گولد و من به این نتیجه رسیدیم که در دوره پس از جنگ جهانی اول، وزارت کشاورزی آمریکا «یک جزیره قدرت دولتی در اقیانوس ضعف آن بود»^{۳۴} ما تنظیم برنامه مداخله‌گر نیو دیل را - برنامه‌هایی که به «بحران‌های کشاورزی» درازمدت پاسخ می‌داد، اما صرفاً خواسته و مطلوب گروه‌های قدرتمند صاحب منافع مشترک نبود - به عنوان یگانه منابع استعداد اداری، خط‌مشی‌گذاری در اولویت تجربه عینی دولت، که در دسترس متخصصان فدرالی در آستانه اجرای این برنامه قرار داشت، ارزیابی کردیم. استدلال ما با یافته‌های هیو هکلو درباره مقامات کشاورزی دارای ابتکار در بریتانیا و سوئد شباهت‌هایی داشت. ما ضرورتاً به یک بخش حکومت ملی ایالات متحده در آغاز قرن بیستم می‌رسیم که به متخصصان رسمی اجازه می‌دهد در یک حوزه محدود برنامه‌ریزی به همان گونه‌ای عمل نمایند که در سوئد عمل شد و یا در بریتانیای بین سال‌های ۱۹۰۰ و ۱۹۲۰.

علاوه بر این، ما سرنوشت سیاسی دخالت حکومت در قالب طرح نیو دیل را در زمینه کشاورزی پیگیری کردیم و نشان دادیم که زمینه سراسری ساختار دولت ایالات متحده، این دخالت ابتکاری دولت، به طور سهوی به تقویت یک گروه خاص فشار (لابی) انجامید و به افزایش نهایی اهرم‌های انتخاباتی و اداری مورد نیاز این گروه برای به دست آوردن نفوذ سنگین‌تر و عمیق‌تر بر روی سیاست‌های کشاورزی فدرال پس از ۱۹۳۶ منجر شد. به این دلیل، تلاش‌های برنامه‌ریزی دولت‌های بعدی به خصوص تلاش‌هایی که معطوف به توزیع مجدد قدرت اقتصادی، نژادی یا اجتماعی - طبقاتی بود، در نتیجه استقرار منافع کشاورزی - تجاری مورد حمایت «اداره کشاورزی»، تضعیف شدند، و یا از بین رفتند.

خلاصه اینکه، «استقلال عمل دولت» یک چهره ساختاری ثابت برای هیچ نظام حکومتی نیست؛ می‌تواند بروز کند و از بین برود. این یک واقعیت است، نه صرفاً به این دلیل که بحران‌ها ممکن است باعث شتاب بیشتر شکل‌گیری استراتژی‌ها و سیاست‌های رسمی دولت به وسیله نخبگان و مدیرانی شوند که در صورت عدم وجود بحران، ممکن بود توان‌های بالقوه‌شان را برای عمل مستقلانه بسیج نکنند، بلکه به این دلیل نیز مصداق دارد که ظرفیت‌های ساختاری برای فعالیت‌های مستقلانه دولت با گذشت زمان، دچار دگرگونی می‌شود، همچنان که سازمان‌های محدود کننده و

اداری چه از درون و چه در ارتباطشان با گروه‌های اجتماعی و بخش‌های نمایندگی حکومت به تحول و دگرگونی می‌رسند.

بنابراین، با وجود این که تحقیقات میان کشوری می‌تواند در مجموع تعیین کند که آیا یک نظام حکومتی دارای گرایش «قوی‌تر» یا «ضعیف‌تر» در جهت عمل مستقلانه دولتی است، پتانسیل کامل این مفهوم را تنها می‌توان طریق مطالعات واقعی تاریخی که به تنوع ساختاری و تغییرات به هم پیوسته درون یک کشور خاص توجه داشته باشد تشخیص داد.

آیا اقدامات دولتی «عقلانی» اند؟

می‌بایست درباره عقلانی بودن اقدامات مستقلانه دولت نیز نکاتی بیان داشت. اغلب اقداماتی عناوینی چون «منافع طبقاتی سرمایه‌داری» و یا «منافع کلی جامعه»، یا «منافع ملی» دانسته می‌شوند تا اینکه آنها را تصمیمات حکومتی‌ای بدانند که تحت تأثیر شدید جاذبه و دافعه مطالبات گروه‌های دارای منافع، قطب‌های رأی‌دهنده، و بنگاه‌های تجاری خاص، تلقی کنند.^{۴۵} از این منظر، گمان می‌رود که مقامات دولتی ظرفیت و استعداد تنظیم استراتژی‌های کل‌گرا و درازمدت را فراتر از مطالبات کوتاه‌بینانه گروه‌های اجتماعی سودجوی کاپیتالیستی و یا خودمدار دارا هستند. اما محققانی که نسبت به مفهوم استقلال عمل دولت تردید دارند، اغلب پاسخ می‌دهند که مقامات دولتی دارای نوعی جدل خودتوجیه‌گرانه هستند، ادعای آنان مبنی بر شناختن و نمایندگی کردن منافع «کلی» یا «ملی» را نباید جدی گرفت. تردیدکنندگان مدعی هستند که مقامات دولتی هیچ ادعای خاصی مبنی بر داشتن شناخت کافی از معضلات اجتماعی یا راه‌حل‌های مربوط به آن ندارند. به علاوه نمادهای مشروعیت-بخش به آنان ممکن است صرفاً بر سیاست‌هایی که برای کمک به منافع اختصاصی یا جناحی طبقاتی وضع و تنظیم شده‌اند سربوش بگذارند.

مطمئناً، چنین تردیدهایی درباره عقلانیت برتر اقدامات دولت، شایسته توجه بیشتری است؛ با این حال، برای رد استقلال دولت، لازم است این امکان به طور کامل رد شود که اقدامات مستقلانه دولت، به طور جزئی یا کلی، ممکن است به یافتن مشکلات و حتی یافتن «راه‌حلی» خارج از دسترس بازیگران اجتماعی و آن بخش‌هایی از حکومت که تحت اختیار آنها قرار دارد، منجر شود. تا حدودی، تحقق بخشیدن به چنین امکاناتی بستگی خواهد داشت به فراهم بودن و استفاده شایسته از ایده‌های معتبر درباره اینکه دولت چه می‌تواند و چه باید برای یافتن معضلات اجتماعی انجام دهد و تا حدودی، این امر بستگی دارد به تناسب (یا عدم تناسب) بین عرصه اقتدار مستقلانه یک سازمان دولتی و میزان و عمق اقدامات مناسب برای یافتن و حل یک نوع مشکل خاص؛ مثلاً، برنامه‌ریزی

برای نظام‌های هماهنگ حمل و نقل ملی نمی‌تواند از سوی آژانس‌های دولتی این انجام گیرد که صرفاً در یک منطقه خاص و یا در حوزه معینی از حمل و نقل دارای قدرت هستند، بدون توجه به اینکه آن اقدامات رسمی و مستقل تا چه حدی از سر شناخت و استعداد صورت می‌پذیرد. خلاصه اینکه، ابتکارهای مستقلانه و رسمی می‌تواند احمقانه و یا دارای سوء مدیریت باشد، ابتکارهای حکومتی ممکن است بخشی و جناحی باشد و حتی ممکن است در تقابل با دیگر هدف‌ها قرار گیرد؛ با وجود همه این احتمالات، اقدامات دولتی ممکن است گاهی اوقات منطقی و مناسب از آب درآید.

با این حال، بدون توجه به میزان تناسب فعالیت مستقلانه دولت (در حل بحران‌ها یا معضلات معین) در واقع هیچ گاه نمی‌توان آن را «بی‌طرف» دانست. واقعیت این امر را صرفاً نمی‌توان به این خاطر دانست که همه اقدامات دولتی ضرورتاً به نفع برخی منافع اجتماعی و به ضرر دیگران خواهد بود (حتی اگر صاحبان منافع اجتماعی خود بر اقدامات دولت اثر نگذارند)، باید اضافه کرد که اقدامات مستقلانه دولتی، منطماً شکل‌هایی به خود خواهند گرفت تا اقتدار، عمر سیاسی و کنترل اجتماعی سازمان‌های دولتی را که فرضیات‌شان باعث در پیش گرفتن سیاست‌های جاری یا ایده‌های سیاسی شده، تقویت نماید. می‌توان چنین انگاشت که یک ویژگی (ضمنی یا صریح) و اقدامات مستقلانه دولتی، تقویت کننده امتیازات جمع مقامات دولتی خواهد بود. یا این امر که سیاست‌های عقلانی نتیجه خواهد داد یا خیر، ممکن است به این امر بستگی داشته باشد که «عقلانی بودن» چگونه تعریف شود و حتی ممکن است کاملاً اتفاقی باشد. نکته این است که سیاست‌هایی متفاوت از آن چه که مورد نظر بازیگران عمده سیاسی است در پیش گرفته شود. وظیفه تحقیقاتی بنیادی برای کسانی که علاقه‌مند به استقلال عمل دولتی هستند، آن است که دریابند چرا، چه زمان و چگونه چنین سیاست‌های محدودی از سوی دولت‌ها در پیش گرفته شدند. و بعد این امکان به وجود می‌آید که بررسی شود این برنامه‌ها برای حل معضلات تا چه حدی عقلانی هستند و خواهیم توانست بدون آن که فرضیات قطعی درباره همه چیزدانی و بی‌غرضی دولت داشته باشیم به کاوش در این زمینه بپردازیم.

آیا دولت‌ها می‌توانند به اهدافشان برسند؟

برخی محققان تاریخ تطبیقی نه تنها به تحقیق درباره شالوده‌های عمل مستقلانه دولتی همت گماشتند، بلکه کوشیدند تا وظیفه چالش برانگیز تبیین ظرفیت‌های متعدد دولت برای اجرای آن برنامه‌ها را نیز روشن سازند. البته، تبیین توانایی‌ها و قابلیت‌های دولت، رابطه تنگاتنگی با تبیین هدف‌های مستقلی دارد که به وسیله دولت‌ها شکل گرفته، چرا که مقامات دولتی به احتمال زیاد

تلاش می‌کنند کاری را به انجام برسانند که عملی به نظر می‌رسد. با وجود این، به کرات اتفاق می‌افتد که دولت‌ها هدف‌هایی را دنبال می‌کنند که خارج از دسترس‌شان قرار داد (این هدف‌ها ممکن است متعلق به خودشان باشد و یا از سوی گروه‌های قدرتمند اجتماعی دیکته شده باشد). به علاوه اجرای برنامه‌های دولت، اغلب تبعات خواسته یا ناخواسته‌ای دارد. چه زمانی که دولت‌ها تلاش می‌کنند وظایف‌شان را انجام دهند ولی نمی‌توانند آن را به پایان برسانند و چه زمانی که ابزارهایی که دولت از آنها استفاده می‌کند، تغییرات ساختاری و واکنش‌های اجتماعی - سیاسی پیش‌بینی نشده‌ای را موجب می‌شود. بنابراین قابلیت‌های دولت‌ها برای اجرای استراتژی‌ها و سیاست‌ها، شایسته تحلیل جدی و درخور هستند. در اینجا، بنای آن ندارم که یک تحقیق گسترده از یافته‌های اساسی این حوزه مهم ارائه کنم. صرفاً به برخی اندیشه‌ها و رویکردهایی که جای گسترش دارند و در پژوهش‌های امروزی در جریان هستند، اشاره خواهم کرد.

چیزهای بنیادی اندکی درباره شالوده‌های کلی قابلیت‌های دولت می‌توان گفت، واضح است که حاکمیت محض و کنترل اداری - نظامی پایدار بر یک سرزمین معین، پیش‌شرط‌های اصلی برای هر دولتی جهت اجرای برنامه‌های آن است. گذشته از این، می‌توان البته یادآور شد که وجود مقامات وفادار و متخصص و نیز منابع مالی کافی، از نیازهای بنیادین برای کارآمدی دولت جهت رسیدن به اهدافش هستند. پس جای شگفتی نیست که تاریخ ساخته شدن دولت‌ها دقیقاً بر مؤلفه عام قدرت دولت متمرکز شده است.^{۲۶}



برخی از این منابع، در روابط نهادی ریشه دارند که سرعت تغییرشان اندک است و تغییرات در کوتاه مدت تأثیر اندکی بر آنها دارد. مثلاً، آیا سازمان‌های دولتی، متصدیان دارای جهت‌گیری حرفه‌ای و دارای مهارت بالا و انگیزه قوی را جذب و یا استخدام کرده‌اند. پاسخ به این سوال به لحاظ تاریخی ممکن است بستگی داشته باشد به روابط روشن بین نهادهای آموزشی نخبگان، سازمان‌های دولتی و بنگاه‌های خصوصی‌ای که برای جذب کارکنان کارآزموده با دولت رقابت می‌کنند. بهترین موقعیت برای دولت ممکن است یک جریان پایدار از نخبگان فارغ‌التحصیل دانشگاهی شامل کسانی با آموزش‌های فنی پیچیده باشد که وارد حرفه‌های رسمی می‌شوند. حرفه‌هایی که از آنچنان موقعیت بالایی برخوردار هستند که این افراد جاه‌طلب موفق را از انتقال و جابه‌جایی به مناصب غیردولتی باز می‌دارند. اما اگر این موقعیت به لحاظ تاریخی با آغاز عصر صنعت فراهم شده باشد، جبران آن با الگوهای جایگزین، که چندان مطلوب دولت نیستند، خواهد بود.^{۳۷}

عوامل تعیین‌کننده منابع مالی دولت ممکن است تا حدودی - و نه همیشه - بیشتر قابل دستکاری و تغییر باشد. میزان و شکل منابع و اعتبارات در دسترس یک دولت، به پیش شرط‌های ساختاری آن مرتبط هستند؛ با وجود این، به لحاظ تاریخی تعادل سیاسی و قراردادهای بین دولت‌ها و بین دولت و طبقات اجتماعی را دچار تغییر می‌سازند. اساسی‌ترین عواملی که باید در هر مطالعه مربوط به قابلیت‌های دولت شناسایی شوند، شامل منابع و مقادیر درآمدهای دولت و میزان انعطاف-پذیری ممکن در گردآوری و تنظیم آنها است. مقررات نهادی داخلی و موقعیت‌های بین‌المللی مشکلاتی را در مسیر تغییر محدودیت‌ها ایجاد می‌کند، محدودیت‌هایی که نخبگان دولت برای اخذ مالیات و گرفتن اعتبار می‌بایست در آن مانور دهند؛ آیا یک دولت به درآمدهای حاصل صادراتی وابسته است (مثلاً درآمد حاصل از یک منبع کمیاب ملی یا درآمد حاصل از محصولات) که در برابر کساد ناگهانی بازار بین‌المللی آسیب‌پذیر هستند؟^{۳۸} آیا موقعیت غیرهژمونیک ژئوپلیتیک یک دولت به وی این امکان را می‌دهد که از بودجه نظامی‌اش برداشت کند و یا می‌بایست بر بانک‌های بین‌المللی و یا کمک آژانس‌هایی تکیه کند که بر سرمایه‌گذاری‌های غیرعمومی تأکید می‌ورزند و گزینه‌های سیاسی داخلی را برای دولت‌های مقروض محدود می‌سازند؟^{۳۹} دولت برای جمع‌آوری مالیات، استقرار و یا سرمایه‌گذاری در بنگاه‌های سودآور بالقوه، از چه اقتداری برخوردار است؟ و چند «امکان» در نظام قانونی - سیاسی موجود، برای تغییر الگوهای جمع‌آوری درآمد که برای دولت مناسب نیستند، وجود دارد؟

سرانجام اینکه، یک دولت چه ابزارهای قدرت و سازمانی در اختیار دارد تا بتواند منابع مالی را که از آن برخوردار نیست بسیج کند؟ آیا درآمدهای خاص وجود دارد که به طور دقیق برای

استفاده ویژه اختصاص داده شده و به راحتی نمی‌تواند به وسیله تصمیم‌گیرندگان استفاده داده شود؟^{۴۰} آیا کانال‌های دولتی، اعتبارات را به سمت بنگاه‌های بخصوص و یا بخش‌های معینی از صنعت سرازیر می‌سازند یا اینکه اقدامات قانونی - سیاسی مستقر، تنها به نفع جمع‌آوری هزینه‌های قطعی است؟ در یک بررسی مربوط به قابلیت‌های دولت، همه این پرسش‌ها باید مطرح شود. پاسخ به این پرسش‌ها در مجموع، بهترین بینش را نسبت به اهرم‌های احتمالی مستقیم و غیرمستقیم یک دولت برای عملی ساختن و پیگیری اهدافش فراهم می‌سازد. ابزارهای یک دولت برای ارتقا و تنظیم منابع مالی‌اش، بیش از هر عامل دیگری، بیان‌کننده قابلیت‌های موجود آن برای خلق یا تقویت سازمان‌ها یا استخدام پرسنل، برای بسیج حمایت سیاسی، برای کمک اقتصادی به بنگاه‌های اقتصادی و برای تغذیه مالی برنامه‌های اجتماعی است.^{۴۱}

ظرفیت‌های دولت برای پیگیری برنامه‌های ویژه

سئوالات کلیدی مربوط به تمامیت ارضی یک دولت، ابزارهای مالی و استخدام نیرو، ممکن است نقطه آغاز هر گونه تحقیقی راجع به ظرفیت‌های آن دولت برای تحقق هدف‌هایش باشد، با وجود این، مطالعات نمربخش‌تر مربوط به قابلیت‌های دولت، غالباً بر حوزه‌های خاص خط‌مشی-گذاری متمرکز می‌شود. همانطور که استفان کراسنر می‌گوید:

دلیلی وجود ندارد که بدها چنین فرض کنیم که الگوهای ضعف و قدرت برای همه برنامه‌ها یکسان است. یک دولت ممکن است در تغییر ساختار نظام دارویی‌اش ناتوان باشد، در حالی که همان دولت قادر باشد یک شبکه حمل و نقل کارآمد را بسازد، در همان حال، دولت دیگری بتواند کار جابه‌جایی شهروندان را به آسانی انجام دهد ولی نتواند بیمارانش را درمان کند.^{۴۲}

کسانی که درباره استراتژی فراگیر تحت قیمومیت دولت برای تغییرات مطالعه می‌کنند، چه تحت عنوان «انقلاب از بالا» باشد و چه از طریق اصلاحات عمده تحت هدایت دیوانسالاران، ممکن است به تمامی قابلیت‌های یک دولت برای تحقق اهداف گوناگون‌اش در محیط‌های مختلف، نیاز داشته باشند. به علاوه، همانطور که کراسنر تصریح می‌کند، شاید سودمند باشد نشان دهیم که: «به رغم تفاوت در حوزه‌های مورد بحث در کشورهای مختلف، تفاوت‌هایی نیز در روش [اعمال] قدرت دولت در میان - مثلاً - کشورهای پیشرفته اقتصاد بازار هم وجود دارد.»^{۴۳} به هر حال، چنین ارزیابی‌های کلی‌ای، شاید در بهترین حالت حاصل بررسی‌های جزئی و بخشی است، چرا که یکی از مهم‌ترین حقایق درباره قدرت یک دولت ممکن است ناهمگونی خط‌مشی‌گذاری در حوزه‌های مختلف باشد و جدی‌ترین نتایج، یک انقلاب ژرف و فراگیر و یا یک رفرم از بالا، ممکن است تغییرات ناهمگون ایجاد شده در بخش‌های اجتماعی - سیاسی باشد.

از این رو بود که، ایرا کاتزلسون و کنت پرویت در مقاله جنجالبرانگیزشان به نام «قانون اساسی، طبقات و حدود اختیارات در حوزه سیاست خارجی در آمریکا»، نشان دادند که چگونه سیاست ایالات متحده نسبت به کشورهای آمریکای لاتین، تا حدودی به واسطه توانایی‌های ناهمگون حکومت و ملی آمریکا تأثیر گرفتند: آنان قویاً از توانایی انجام مداخله خارجی برخوردار بودند، با این حال فاقد قابلیت‌های برنامه‌ریزی داخلی ضروری «برای هدایت توزیع داخلی هزینه‌های لازم مربوط به یک برنامه خارجی امپریالیستی بودند».^{۴۴} آلفرد استیان، برای ارائه نمونه‌ای دیگر، نتیجه‌گیری‌های پر شمار و جالب‌اش را دربارهٔ عواقب ناخواسته و متناقض دورانی که در آن دولت رسته‌ای پرو در جهت ادغام سایر گروه‌های اجتماعی اقدام نمود، مطرح می‌سازد. او این کار را از طریق یک تحلیل دقیق از موفقیت‌های ناهمگون رژیم در انجام دخالت سیاسی گروه‌های اجتماعی مختلف و جهت بخشیدن به مسیر توسعه اقتصادی در بخش‌های مختلف، انجام می‌دهد.^{۴۵}

بسیاری از تحقیقات مربوط به قابلیت‌های دولت‌ها برای تحقق انواع اهدافش، از مفهوم «ابزار خط‌مشی‌گذاری» استفاده می‌کنند.^{۴۶} مقایسه‌های تطبیقی ناظر بر کشورهای مختلف لازم است تا بتوان ماهیت و ترتیب سازوکارهای نهادی‌ای را که دولت ممکن است برای حل پاره‌ای از مسائل آنها را فراهم آورد، تعیین کرد. مثلاً سوزان و نرمان فینستین به مقایسه سیاست‌های شهری شمال اروپا با ایالات متحده پرداختند. بر اساس این مطالعه، آنان دریافتند که دولت فدرال ایالات متحده، فاقد برخی ابزارهای مشخص برای حل بحران‌های شهری است، در حالی که اروپایی‌ها از آن برخوردارند، ابزارهایی چون بنگاه‌های برنامه‌ریزی مرکزی، منابع مالی سرمایه‌گذاری که در اختیار دولت باشند و برنامه رفاه ملی که مستقیماً تحت هدایت دولت باشد.^{۴۷}

بر همین منوال، پیتر کتز نستین مجموعه‌ای از تحقیقات مرتبط با هم را گردآوری کرد که نشان می‌داد شش کشور سرمایه‌داری صنعتی پیشرفته، چگونه امور مربوط به تجارت بین‌المللی، سرمایه‌گذاری و دخالت‌های پولی در اقتصادشان را مدیریت می‌کنند.^{۴۸} کتز نستین موفق شد یک تمایز نسبتاً روشن بین استراتژی‌های فراروی دولت‌هایی چون ژاپن و فرانسه که دارای ابزارهای خط‌مشی‌گذاری-ای هستند، که قادرشان می‌سازد تا به اجرای سیاست‌هایی در سطح بخش‌های خاص صنعت دست بزنند، و دیگر دولت‌ها، نظیر بریتانیا و ایالات متحده، که می‌بایست بر انباشت، مداخله‌های کلان و پارامترهای مالی و پولی در اقتصاد تکیه کنند قائل شود؛ باز هم همانگونه که در تحقیق فینستین آمده، مقایسه رویکردهای دولت‌های مختلف در ارتباط با یک حوزه مشخص خط‌مشی‌گذاری است که امکان شناخت ابزارهای خط‌مشی‌گذاری جاری را امکان پذیر می‌سازد. با این حال، هیچکدام از این تحقیقات، این «ابزارها» را به مثابه ابداعات کوتاه‌مدت مدیران دولتی تلقی نکردند. هر دو تحقیق

در پی آن بودند که به تبیین کلان‌الگوهای صنعتی گسترده در سطح تاریخی دست بزنند تا دریابند چرا کشورها دارای ابزارهای خط‌مشی‌گذاری برای حل برخی بحران‌ها یا معضلات خاص هستند یا نیستند.

دولت‌ها در ارتباط با مجموعه‌های اقتصادی - اجتماعی

یک تحقیق کامل راجع به قابلیت‌های دولت نه تنها باید شامل نمونه‌هایی از منابع و ابزارهایی باشد که دولت‌ها ممکن است برای حل معضلات خاص از آن بهره‌گیرند، بلکه در عین حال باید نگاه دقیق‌تری به دولت بیفکند. این مطالعات دولت را در ارتباطش با انواع به خصوصی از محیط اجتماعی-اقتصادی و سیاسی که به وسیله بازیگرانی با منافع و منابع مشخص ایجاد شده، بررسی می‌کنند. یک استفاده روشن از دیدگاه ارتباط دولت با مجموعه‌های اقتصادی - اجتماعی [رویکرد ارتباطی]، تحقیق راجع به قدرت دولت‌ها بر بازیگران غیردولتی داخلی یا بین‌المللی، به خصوص بازیگران مسلط اقتصادی است. دولت از چه قابلیت‌هایی برای تغییر رفتار یا اعمال مطالبات این بازیگران و یا تغییر ساختارهای ناهمساز برخوردار است؟ پاسخ به این سوال تنها به خصیصه‌های خود دولت‌ها بستگی ندارد، بلکه، در عین حال، به تعادل منابع دولت و امتیازات نهادی آن در مقایسه با بازیگران غیردولتی نیز مربوط می‌شود. این نوع رویکرد ارتباطی توسط استفان کراسنر در تبیین تلاش‌های سیاست‌گذاران ایالات متحده در حوزه سیاست مربوط به مواد خام خارجی و در ارتباط با شرکت‌های بزرگ که اقدامات ترجیحی ثابت‌شان به کرات با تعریف دولت از منافع ملی ناسازگار بود، مورد استفاده قرار گرفت.^{۲۹}

این رویکرد همچنین مورد استفاده آلفرد استپان نیز قرار گرفت آنجا که به تحلیل موفقیت‌ها و شکست‌های رهبران نظامی پرو در استفاده از قدرت دولت برای تغییر الگوهای سرمایه‌گذاری خارجی در کشور وابسته‌شان، می‌پردازد.^{۳۰} استپان، کار مهم و درخشانی در بسط و گسترش یک مجموعه همساز از فرضیه‌های علت و معلولی برای تبیین نتایج مختلف در بخش‌های مختلف صنعتی: شکر، نفت و فرآورده‌های دیگر انجام می‌دهد. او برای هر بخش به سنجش ویژگی‌های رژیم می‌پردازد: میزان تعهد به تصریح هدف‌های سیاست‌گذاری، قابلیت‌های تکنیکی، توانایی‌های نظارتی، منابع سرمایه‌گذاری تحت اختیار دولت و موقعیت بین‌المللی دولت. او همچنین به سنجش ویژگی‌های سرمایه‌گذاری موجود و بازار می‌پردازد و اینکه تا چه حدی با امتیازاتی که دولت پرو و یا شرکت‌های چند ملیتی با سرمایه‌گذاری بیشتر امید به برداشت دارند، در تناقضند. طرح کلیت این بحث، دشوارتر از آن است که بتوان در این مجال آورد، اما اهمیت آن بس فراتر از حوزه بحث

سرمایه‌گذاری خارجی و مورد دولت پرو است. استپان با اتخاذ یک رویکرد ارتباطی خودآگاه، نسبت به تعادل منابعی که دولت‌ها و شرکت‌های چند ملیتی ممکن است در همزیستی‌شان و به خصوص در حوزه‌های مورد مناقشه برگزینند، یک الگوی جدی و مهم برای مطالعات بیشتر در زمینه قابلیت‌های دولت در بسیاری از حوزه‌های برنامه‌ریزی ارائه می‌کند.

رویکرد ارتباطی تا حدودی متفاوت دیگر در مطالعه قابلیت‌های دولت در کتاب میان قدرت و وقور اثر پیتز کاتزنستین وجود دارد که (همانطور که پیش از این توضیح داده شد) در آن، موضوع تحقیق همانا تبیین «قدرت دولت» بالای سر بخش‌های غیردولتی نیست، بلکه هدف شناخت استراتژی‌های یک کشور برای مدیریت «وابستگی متقابل» در درون یک اقتصاد جهانی سرمایه‌دارانه است. یک مفهوم محوری در کار کاتزنستین، مفهوم «شبکه سیاست‌گذاری» است که ناظر به رابطه بین دولت و جامعه است. کاتزنستین می‌نویسد:

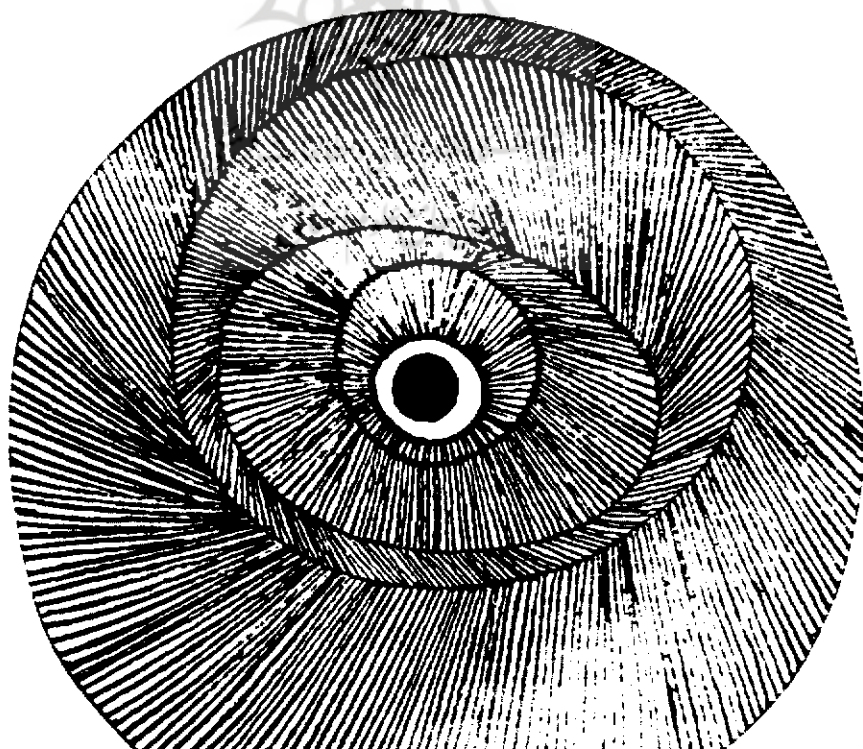
عواملی که در دولت و در جامعه بر تعریف سیاست‌های اقتصادی خارجی تأثیر می‌گذرانند، شامل گروه‌های صاحب منافع بزرگ و گروه‌های فعال سیاسی هستند که اولی نماینده روابط تولیدی (اعم از صنعت، بخش مالی، تجاری، کارگری و کشاورزی است) و دومی برآمده از ساختار قدرت سیاسی (غالباً شامل دیوانسالاری دولتی و احزاب سیاسی)، ائتلاف‌های حاکم ... در هر یک از دولت‌های صنعتی پیشرفته، تبیین نهادی‌شان را در شبکه‌های سیاست‌سازی خط‌مشی‌گذاری مجزایی می‌یابند که بخش عمومی و بخش خصوصی را در اجرای سیاست خارجی به هم مربوط می‌سازد.^{۵۱}

کاتزنستین معتقد است که تعریف و اجرای برنامه‌های اقتصادی در حوزه خارجی، از رابطه دولت و جامعه شکل می‌گیرد. چه هدف‌های دولت و چه منافع طبقات قدرتمند ممکن است بر جهت‌گیری سیاست ملی تأثیر بگذارد و اجرای سیاست‌ها، نه تنها به وسیله ابزارهای خط‌مشی‌گذاری در دسترس دولت‌ها شکل می‌گیرد، بلکه از حمایت‌های سازمان یافته گروه‌های اجتماعی محوری نیز تأثیر می‌پذیرد.

بنابراین، هدف‌های برنامه‌ای، نظیر تجدید سازمان صنعتی، ممکن است به طور مؤثری به اجرا در بیایند، چرا که یک اداره مرکزی دولتی اعتبارات را در اختیار دارد و می‌تواند در بخش‌های صنعتی مداخله کند. با وجود این، به همین اندازه روشن است که صنایع به شکل سازمان‌های منضبطی سامان می‌یابند تا با مقامات دولتی همکاری نمایند. در مجموع باید گفت که یک تحلیل کامل، مستلزم سنجش سازمان و منافع دولت و گروه‌های اجتماعی است. این همان رویکردی است که به طور کامل از طرف نویسندگان مقالات کتاب میان قدرت و وقور، برای تبیین اهداف اقتصادی خارجی ایالات متحده، بریتانیا، آلمان، فرانسه و ژاپن مورد استفاده قرار گرفته است. این رویکرد

همچنین برای تحلیل قابلیت‌های این شبکه‌های خط‌مشی‌گذاری ملی در اجرای استراتژی‌های جاری و یا استراتژی‌های اقتصادی جایگزین به کار رفت.

رویکردهای ارتباطی استپان در کتاب دولت و جامعه و نیز کاتزنستین در میان قدرت و وفور با وضوح خاص برخی نکات مهم را دربارهٔ همهٔ تحقیقات جاری مربوط به دولت‌ها به مثابه ساختارها یا بازیگران ماندگار می‌سازد. بازگرداندن دولت به یک جایگاه محوری در تحلیل برنامه‌ریزی‌ها و دگرگونی‌های اجتماعی، مستلزم گسست و پشت پا زدن به برخی فرضیه‌های جبرگرایانه فراگیر نظیر کثرت‌گرایی، توسعه‌گرایی ساختاری - کارکردی و نحل‌های مختلف نومارکسیسم است. اما معنای این رویکرد آن نیست که تمامی تأکیدات مربوط به نظریه‌های پیشین باید صرفاً متوجه رویکرد تازه شود: قرار نیست مطالعه دولت جایگزین توجه به طبقات یا گروه‌ها شود و نیز قرار نیست که بحث‌های جبرگرایانه مربوط به دولت جای توجی‌هات جامعه‌محور پیشین را بگیرد. نیاز به تحلیل دولت در ارتباط با زمینه‌های اجتماعی - اقتصادی و اجتماعی - ساختاری به شکل متقاعدکننده‌ای در بهترین تحقیقات اخیر مربوط به ظرفیت‌ها و قابلیت‌های دولت نشان داده شده است. ما فقط بنا داریم به تحلیل و بررسی دسته دیگری از تحقیقات پردازیم که در آن یک رویکرد عقلانی کامل نسبت به دولت‌ها و جوامع، ضروری‌تر و واجب‌تر به نظر می‌رسد.



دولت‌ها و الگوهای سیاست‌گذاری

در بخش قبلی، بحث روی دولت متمرکز شد تا آن را به عنوان مجموعه‌ای از سازمان‌هایی که از طریق آنها جمعی از مقامات رسمی ممکن است بتوانند به تنظیم و اجرای استراتژی‌ها و یا برنامه محدود و خاص خود پردازند، بررسی نماییم. وقتی دولت وارد گفتار علمی - اجتماعی غیر مارکسیست کنونی شد، آن را بدین صورت مورد توجه قرار دادند: بازیگری که تلاش‌های مستقلانه‌اش را برای خط‌مشی‌گذاری و تغییر اجتماعی باید بیش از گذشته جدی گرفت. اما باز هم راه دیگری برای اندیشیدن درباره اثرات اجتماعی - سیاسی دولت وجود دارد؛ چارچوب جایگزینی که اگر چه چندان به آن پرداخته نشده است اما به نظر حتی از دولت به عنوان یک بازیگر هم مهمتر و جدی‌تر است. شاید بتوان این رویکرد جدید را رویکرد توکویلی نامید چرا که اول بار آلکسیس دو توکویل آن را به طور ماهرانه در کتاب *نظام قدیم و انقلاب فرانسه* و کتاب *دموکراسی در آمریکا* به کار برد. از این منظر، اهمیت دولت فقط ناشی از فعالیت‌های معطوف به هدف مقامات دولتی نیست. اهمیت دولت، ناشی از ترکیب ساختاری به همراه الگوهای کلی فعالیت آنها است که بر ساختار سیاسی جامعه تأثیر می‌گذارد و موجب تشویق و تحریک انواع بخصوصی از شکل‌گیری گروه‌ها و فعالیت‌های سیاسی جمعی (و نه چیز دیگر) می‌شود و مسائل سیاسی خاصی را نیز موجب می‌شود (اما نه چیز دیگر).

مطمئناً «قدرت» و «ضعف» دولت‌ها به مثابه جایگاهی برای فعالیت‌های کمابیش مستقل و مؤثر رسمی‌اش، جنبه مهمی از ترکیب سازمانی و الگوهای کلی فعالیت در حوزه‌های این چشم‌انداز را تشکیل می‌دهد. این رویکرد دوم به طور کامل، مکمل ایده‌هایی است که ما در بخش قبلی به تبیین آن پرداختیم، اما در اینجا شیوه کار محقق متفاوت است. وقتی اثرات دولت از منظر توکویلی بررسی می‌شود، آن اثرات با کالبدشکافی استراتژی‌ها و خط‌مشی‌های دولت و امکانات اجرایی آن، به دست نمی‌آید. در عوض، محقق با نگاه کلان‌تری به شیوه‌های کار می‌نگرد؛ اینکه چگونه ساختارها و فعالیت‌های دولت‌ها به طور ناخواسته بر شکل‌گیری گروه‌ها و ظرفیت‌های سیاسی، ایده‌ها و مطالبات بخش‌های اجتماع، اثر می‌گذارند. از این رو است که بیشتر بحث‌ها و استدلال‌های توکویل، درباره ریشه‌ها و اساس انقلاب فرانسه، به بحث درباره شیوه‌هایی پرداخته است که از آن طریق سلطنت مطلقه فرانسه با کمک ساختارهای نهادی و فعالیت‌های خط‌مشی‌گذارانه‌اش، ناخواسته به تضعیف ابهت، و قابلیت سیاسی سلطنت انجامید و موجب خشم دهقانان و طبقه سوم شهری شد و روشنفکران را واداشت که به انتقاد شدید انتزاعی و عقلانی به وضعیت موجود پردازند. تأثیر دولت

در بحث توکویل موج می‌زند، هر چند او دربارهٔ فعالیت‌ها و اهداف خود مقامات دولتی، کمتر سخن می‌گوید.

مطالعات تطبیقی مربوط به ساختارها و سیاست‌های دولتی در دموکراسی‌های سرمایه‌داری - صنعتی

یک روش جالب برای نشان دادن سودمندی همزمان چنین تبیین‌هایی در مقیاس کلان تأثیرات اجتماعی - سیاسی دولت، طرح برخی یافته‌های تحقیقات تاریخی - تطبیقی است که بر تفاوت در میان و درون کشورهای صنعتی - سرمایه‌داری پیشرفته متمرکز بوده‌اند. اثرات قابل مقایسه‌ای در میان دیگر مجموعه کشورها - مثلاً در میان کشورهای سرمایه‌داری پیرامون یا «در حال صنعتی شدن» و یا در میان کشورهای دارای نظام «دولتی - سوسیالیستی» یافته شده و یا می‌توان یافت، اما نکات مناسب تحلیل، مشابه هم خواهند بود. بنابراین، خود را مقید خواهم ساخت که مقایسه‌ای بین ایالات متحده و برخی کشورهای اروپایی انجام دهم، و با بررسی برخی تحقیقات مربوطه، ایده‌هایی دربارهٔ چگونگی تأثیر ساختار و فعالیت دولت‌ها بر ساختار سیاسی، تشکیل گروه‌ها و فعالیت سیاسی جمعی و طرح دستور کارهای خط‌مشی‌گذارانه، ارائه کنم.

جی.بی. نتل در مقالهٔ غیرمعمول و عمیقاً مبتکرانه در مقیاس دههٔ خود تحت عنوان: به طرح مجموعه‌ای از تفاوت‌های نهادی و فرهنگی در چگونگی «دولت‌مداری» در ایالات متحده، بریتانیا و دیگر کشورهای قارهٔ اروپا می‌پردازد.^{۵۲} برخی از مشخصه‌های مؤثر کار وی به ابعاد فرهنگ سیاسی، یعنی ایده‌های فراگیر ماهیت و جایگاه قدرت سیاسی و تصویری دربارهٔ آنچه در سیاست‌ها می‌تواند حاصل شود و چگونگی این تحصیل اشاره دارد. ایرا کاتزنلسون و کنت پرویت در مقاله‌ای با عنوان «قانون اساسی، طبقات و حدود اختیارات در سیاست خارجی آمریکا»، برخی ایده‌های نتل را گرفته و آن را بسط دادند.

نتل چنین استدلال می‌کند که کشورهای اروپای قاره‌ای (یعنی اروپای منهای انگلستان) به واسطه مسیرهای تاریخی مختلفی که نظام‌های حکومتی‌شان پیموده است، «حاکمیت» را مستقر در نهادهای اداری متمرکز می‌داند؛ بریتانیایی‌ها بر احزاب سیاسی در پارلمان تأکید می‌کنند و شهروندان ایالات متحده از شناسایی هر گونه پیکره‌ای به عنوان حاکمیت خودداری می‌ورزند، اما در عوض حاکمیت را به قانون و قانون اساسی نسبت می‌دهند. به گفته نتل، در اروپا نظم حکومتی پیوسته به عنوان یک حوزهٔ عمل مستقلانه به رسمیت شناخته شده بود و هم موافقان و هم مخالفان نظم موجود، جهت-

گیری‌شان آن بود که در چارچوب همین نظم به عنوان کارگزارِ خواست عمومی عمل کنند. اما در ایالات متحده، همانطور که کاتزلنسون و پرویت به خوبی توضیح می‌دهند:

قانون اساسی مستقر نمی‌شود... یک دولت [به لحاظ اداری متمرکز] به نوبه خود، به جای اینکه مدیریت امور جامعه را به سمت مفاهیم روشنی در جهت رفاه عمومی هدایت کند، به استقرار یک اقتصاد سیاسی پرداخته که در آن رفاه عمومی، به صورت تبعیض‌های فردی درآمدی است... ایالات متحده یک حکومت قانون‌گزاری و دادخواهی است... سیاست به صورت مبارزه‌ای در جهت تفسیر منافع سیاسی و اقتصادی در قالب قانون درآمدی است... فرهنگ سیاسی قدرت سیاسی را با تصویب لوایح تبیین می‌کند.

نارضایتی‌ها اغلب به شکل تلاش برای اعمال یک تفسیر جدید و مطلوب‌تر از قانون اساسی بروز می‌کند... در این کشاکش بی‌پایان، هیچگاه قانون اساسی مورد هدف قرار نمی‌گیرد. در عوض اصول قانون اساسی، باعث مشروعیت بخشیدن به ادعاها و مطالبات مربوط به یک سهم عادلانه از «شیوه زندگی آمریکایی» می‌شود و تفسیرهای قانون اساسی و بازتفسیر آن ابزارهای اصلی برای اعمال تخصیص دوباره و توزیع مجدد هستند.^{۵۲}

خلاصه اینکه، انواع مختلف دولت‌ها، نه تنها برای تصمیم‌گیری‌ها، فعالیت‌های محدود کننده و حقوقی‌شان راه‌های مختلفی اتخاذ می‌کنند، بلکه تنها به مفهوم سازی متفاوتی از معنا و شیوه‌های خود سیاست نیز دست می‌یازند، مفهوم سازی‌هایی که بر همه گروه‌ها و طبقات در جوامع ملی اثر می‌گذارد.

نحوه عمل جمعی که گروه‌ها از طریق آن به طرح مطالبات سیاسی‌شان می‌پردازند و یا رهبران سیاسی از آن طریق به بسیج هوادارانشان، نیز تا حدودی در ارتباط با ساختارها و فعالیت‌های دولت، شکل می‌گیرد. این نکته، به روشنی توسط محققانی که به مطالعه علت‌ها و قالب‌های اعتراضی در کشورهای غربی پرداخته‌اند، در دو قالب سندیکایی و احزاب سیاسی نشان داده شده است، که اولی نهادینه کردن مشاوره با گروه‌های منفعتی است توسط دولت و دومی واسطه‌ای است بین رأی-دهندگان و قدرت مستقر حکومتی. چارلز تیلی و همکارانش به تحقیق راجع به قالب‌های متغیر اعتراضات جمعی خشونت‌آمیز و غیرخشونت‌آمیز در فرانسه و دیگر کشورهای غربی از قرن هفدهم پرداخته‌اند. در این فرایند آنان به شیوه‌های مختلفی اشاره کرده‌اند که از آن طریق، ساختار دولت و نیز اقدامات مقامات دولتی، بر زمان‌بندی، اهداف و شکل مبارزات جمعی تأثیر گذاشته است. به گفته تیلی، رابطه تنگاتنگ بین جنگ‌سازی و دولت‌سازی در اروپای تازه مدرن شده، به این دلیل است که اغلب «اعتراضات جمعی» در آن زمان، بویژه از سوی نخبگان منطقه‌ای و جوامع مستقل محلی، در تلاش برای دفاع از حقوق تثبیت شده در مقابل متصدیان جمع‌آوری مالیات و سربازگیری

شکل می‌گرفته است.^{۵۴} بعدها، شبکه‌های سراسری طبقات متوسط و کارگری در بریتانیای در حال صنعتی شدن، به ایجاد شکل‌های اعتراضی بدیعی در قالب «جنبش اجتماعی» منتهی شد که با اقدامات پارلمانی، حقوقی و گاه سرکوب‌گرانه دولت بریتانیا تعامل داشتند.^{۵۵} شکل‌های مختلف «مجموعه» جنبش اجتماعی در قالب عمل جمعی، با ساختار و اقدامات یک دولت معین تطبیق و نیز تسری می‌یافت. نمونه‌های بسیاری در رابطه با تأثیر دولت بر نوع عمل جمعی را می‌توان در تحقیقات تیلی یافت. سال‌ها بود که وی به عنوان یکی از هواداران قدرتمند بازگرداندن دولت به عرصه تحلیل اعتراض اجتماعی شناخته می‌شد، عرصه‌ای از جامعه‌شناسی سیاسی که سابق بر این در تسلط نظام‌های اجتماعی و یا رویکردهای روان‌شناسی اجتماعی قرار داشت.^{۵۶}

اگر مطالعه عمل جمعی یک اصل پایدار در جامعه‌شناسی است، مطالعه گروه‌های منفعتی نیز از همان جایگاه در علوم سیاسی برخوردار است. همانگونه که سوزان برگر تصریح می‌کند، اخیراً پژوهشگران کشورهای غربی از این منظر که «گروه‌های منفعتی را بازتابی از جامعه بدانند» روی برنافته‌اند. در عوض آنان دریافتند که «زمانبندی و ویژگی دخالت دولت»، «نه تنها بر تاکتیک‌ها و استراتژی‌های سازمانی» اثر می‌گذارد، بلکه «بر محتوا و تعریف خود اعتراض» نیز تأثیر گذار است و نتیجه آن شد که هر کشور اروپایی بر اساس توالی تاریخی و شکل دخالت‌های اجتماعی و اقتصادی دولت، دارای ترکیب مجزایی از منافع در عرصه سیاست شد.^{۵۷} به علاوه کسانی که درباره گروه‌های دارای منافع مشترک در اروپای غربی تحقیق می‌کنند، با جدیت علت‌ها و دینامیک حرکت، الگوهای «رسته‌گرا» را مورد بحث قرار داده‌اند. البته در این سلسله بحث‌ها، گروه‌های منفعتی به طور انحصاری آن گروه‌هایی را شامل می‌شود که نماینده منافع اجتماعی - اقتصادی کارکردی هستند که به یک جایگاه عمومی و حق برخورداری از مشارکت در قدرت در سطح تصمیم‌گیری ملی دست یافته‌اند. برخی محققان مستقیماً بر این نکته تأکید کردند که ابتکارات و اقدامات دولت، به رویکرد «رسته‌گرا» می‌انجامد. دیگران با احتیاط بیشتر نسبت به این دیدگاه دولت محور برخورد می‌کنند و با این حال به تحلیل هزاران شیوه‌ای می‌پردازند که از آن طریق ساختارها و خط‌مشی‌های خاص دولت موجب تسریع و یا تضعیف نمایندگی گروه‌های «رسته‌گرا» می‌شود.^{۵۸}

نکته کلیدی این بحث وقتی مطرح می‌شود که ایالات متحده وارد عرصه می‌شود. رابرت سیلنبری طی مقاله‌ای مناقشه برانگیز در سال ۱۹۷۹ این سؤال را مطرح ساخت که: «چرا رسته‌گرای در ایالات متحده شکل نگرفت؟». گراهام کی ویلسون در سال ۱۹۸۲ این سؤال را پی گرفت.^{۵۹} هر دو پژوهشگر در این نکته توافق داشتند که ویژگی‌هایی چون ساختار فدرالی ایالات متحده، اهمیت نمایندگی واحدهای جغرافیایی، احزاب سیاسی غیربرنامه‌ای، حوزه‌های تفکیک شده

دیوانسالاری اداری، و اهمیت کنگره و کمیته‌های تخصصی آن در نظام تقسیم شده حاکمیت ملی، همگی باعث تشویق یک رقابت ثمربخش بین گروه‌های منفعتی شدیداً تخصصی و در عین حال بسیار ضعیف و بی‌نظم و انضباط شد. خلاصه اینکه، کمتر چیزی از لحاظ سیاسی ساختار و کارکرد رسته-گرایانه را در دولت آمریکا ممکن و معتبر می‌سازد، خواه رسته‌گرایی ناظر بر کارمندان دولت باشد و خواه ناظر بر گروه‌های اجتماعی. حتی جنبش‌های اعتراضی داخل ایالات متحده از الگوهای محدود از نظر هدف و پراکنده از نظر جغرافیایی پیروی می‌کنند. ساختار دولت، گروه‌های منفعتی شناخته شده و گروه‌های اپوزیسیون همگی در شکل و قالب و نیز چشم انداز اهداف، آینه یکدیگرند.

همراه با گروه‌های منفعتی، مهم‌ترین و ماندگارترین قالب عمل جمعی سیاسی در دموکراسی-های صنعتی - سرمایه‌داری احزاب سیاسی‌ای هستند که با یکدیگر رقابت انتخاباتی می‌کنند. مارتین شیفتز در مجموعه‌ای از مقالات تطبیقی - تاریخی، روشن می‌کند که این احزاب چگونه یا از طریق شیوه‌های حمایت‌گرانه یا به عرصه فعالیت گذاشتند و یا با ارائه برنامه‌های مشخص به سراغ جمع-های سازمان یافته صاحب رأی رفتند.^{۶۰} مثلاً در آلمان، طرفداران سلطنت مطلقه سال‌ها پیش از ابداع نظام انتخاباتی دموکراتیک، دیوانسالاری اداری متمرکزشان را مستقر ساخته بودند. احزاب سیاسی رأی جمع‌کن پس از آن که با به عرصه وجود می‌گذاشتند نمی‌توانستند به هوادارانشان، «پست‌ها و مناصب اداری» هدیه بدهند، چرا که یک ائتلاف ریشه‌دار (متشکل از مقامات رسمی مرتبط به طبقات میانی و مرفه که تحصیلات دانشگاهی را به منزله راهی برای دستیابی به شغل دولتی می‌پنداشتند) در پشت این دموکراسی دولتی وجود داشت که خارج از کنترل احزاب بود. از این رو بود که احزاب سیاسی آلمان ناچار شدند از جاذبه‌های ایدئولوژیک و برنامه‌های نظیر ایده‌های کمونیستی، سوسیالیستی یا ضد سامی و فاشیستی برای بسیج بهره بگیرند.^{۶۱} در مقابل آن، شیفتز نشان می‌دهد که چگونه تفاوت‌های فاحش میان دیوانسالاری‌های خطه‌های مختلف در ایتالیای دوران ماقبل دموکراتیک و فقدان یک دیوانسالاری فدرالی مستقل در دموکراسی قرن نوزدهم ایالات متحده به ظهور احزاب حمایتی منجر شد که توانستند مراتب اداری کشورشان را فتح کنند و بدین ترتیب این مسئله را جا بیندازند که زای‌دهندگان به فراخوان‌های غیربرنامه‌ای به خصوص از نوع حمایتی آن و دیگر انواع ویژه «توزیع» منابع عمومی تحت کنترل دولت به منزله معیار انتخاب رو کنند.

حوزه کلی تحقیق شیفتز، که در اینجا بیش از این نمی‌توان خلاصه‌اش کرد، بریتانیا و فرانسه و مناطق مشخصی از ایالات متحده قرن بیستم را در برمی‌گیرد. شیفتز با نوعی استحکام و ثبات تحلیلی همراه با جزئیات تاریخی، تأثیر ساختار اداری در حال ظهور دولت بر اهداف و قالب‌های سازمانی،

احزاب سیاسی را که واسطه بین مقامات رسمی از یک طرف و حوزه‌های انتخابی ریشه‌دار اجتماعی از سوی دیگر بودند، نشان می‌دهد. شیفتن برخلاف بسیاری از محققان حوزه رأی و احزاب سیاسی، احزاب را صرفاً محملی برای ابراز سلیقه‌های اجتماعی - سیاسی نمی‌داند، او به این نظر می‌رسد که احزاب، در عین حال سازمان‌هایی هستند برای به دست گرفتن و استفاده از قدرت دولتی، سازمان‌هایی که منافع خاص خود و سبک‌های پایدار کار خود را دنبال کنند. خطوط تعیین‌کننده همانگونه که از سلیقه‌های رأی دهندگان به سمت چارچوب‌های فردی و بعد به سمت برنامه‌های دولت پیش می‌رویم، کما بیش از ساختارهای دولت به سازمان‌های حزبی و به محتوای برنامه‌های انتخاباتی گرایش پیدا می‌کند.

ساختار دستگاه‌های عمومی و سازماندهی احزاب سیاسی اگر با یکدیگر مورد توجه قرار گیرند، راه زیادی را به سمت «انتخاب» انواع مسائل سیاسی که «در دستور کار سیاسی» جامعه قرار خواهد گرفت (یا از آن دور نگهداشته خواهند شد) خواهد پیمود. متیو کرنسون در کتاب مربوط به برنامه‌ریزی راجع به آلودگی هوا در برنامه‌ریزی شهرداری‌های ایالات متحده، بحث‌اش را به گونه‌ای بسط می‌دهد که فراتر از تحقیقات خود وی نیز اشاراتی دارد.^{۶۲} کرنسون تصریح می‌کند که شهرداری‌ها یا سایر ادارات مسئول امورات شهری که به شیوه‌ای رئیس مدار اداره می‌شوند و اساس کارشان بر حمایت استوار است، ترجیح می‌دهند روی مسائل سیاسی‌ای متمرکز شوند که منافع و هزینه‌های قابل تفکیک‌شان در معاملات جداگانهٔ بنگاه‌های تجاری ویژه یا گروه مشخصی از ساکنان منطقه‌ای خاص حاصل شود. اما، به عنوان مثال کنترل آلودگی هوا، دارای منافع جمعی غیرقابل تفکیکی است، از این رو دستگاه‌های دولتی و اجزایی که ساختاری آمرانه دارند سعی می‌کنند از پرداختن به مسئله آلودگی هوا بپرهیزند. کرنسون بر این نظر است که این منطبق بر کلیهٔ امورات سیاسی غالب است؛ یعنی برنامه‌های سیاسی یا خصلتی عمدتاً «جمعی» دارند یا خصلتی «ویژه/توزیعی». این امر تا حدودی به این دلیل است که ضرورت‌های سازمانی دولت و احزاب، از مسائل مشابهی تبعیت می‌کند تا حدودی به این دلیل که وقتی آگاهی‌های سیاسی و بسیج گروهی جهت‌گیری خاصی یافت، مردم نیز تمایل پیدا می‌کند که مطالبات‌شان را در راستای همان جهت‌گیری مطرح کنند. یکبار دیگر ما یک دیالکتیک بین دولت و جامعه می‌بینیم، که در اینجا مسائل اساسی مورد توجه سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌ها را مورد توجه قرار می‌دهد، همان طور که پیش از این دیدیم که روابط بین دولت و جامعه چگونه فرهنگ سیاسی و قالب‌های عمل جمعی را شکل می‌داد.

دولت‌ها و ظرفیت‌های سیاسی طبقات اجتماعی

با توجه به اینکه بسیاری از جوانب سیاست به متغیر ملی ساختارهای دولت بستگی دارد، جای شگفتی نخواهد بود که «طبقاتی بودن» سیاست‌ها نیز در ارتباط با دولت‌ها تفاوت کند، چرا که میزان (و چگونگی شکل‌گیری) سازمان یافتن منافع طبقاتی در عرصه سیاست ملی، بستگی زیادی به فرهنگ سیاسی حاکم، شکل‌های عمل جمعی و امکان مطرح ساختن و حل کردن مسائل جمعی (اجتماعی یا طبقاتی) دارد. ممکن است مارکسیست‌ها درست بگویند که طبقات و مناقشه‌های طبقاتی همیشه در جوامع صنعتی وجود دارد، اما بروز سیاسی منافع طبقاتی و مناقشه‌های طبقاتی هیچگاه خود به خودی و به لحاظ اقتصادی محتوم و قطعی نیست، بلکه بستگی تام دارد به توانایی و قابلیت طبقات برای دست یافتن به آگاهی، سازماندهی و نمایندگی. ساختار و فعالیت‌های دولت چه به طور مستقیم و چه غیرمستقیم عمیقاً بر شرایط این توانایی و قابلیت تأثیر می‌گذارد. بنابراین، آگاهی طبقاتی جامعه‌شناسی سیاسی مارکسیستی، اگر نگوئیم باید بر روی پا قرار گیرد، دست کم می‌توان گفت که باید به پهلو خوابانده شود.

بیر بیرن‌اوم بر این نظر است که در این زمینه باید مستقیماً به نقد اندیشه‌های مارکس پرداخت. او اینگونه استدلال می‌کند که ایدئولوژی‌ها و جهت‌گیری‌های متباین جنبش طبقه کارگر فرانسه و انگلیستان نسبت به سیاست را می‌توان براساس واژگان دولت‌محوری توضیح داد.^{۶۲} به باور بیرن‌اوم، دولت تمرکزگرا و بوروکراتیک فرانسه که شدیداً از جامعه متمایز بود، جهت‌گیری‌های آنارشیستی و یا مارکسیستی و ستیزه‌جویی سیاسی را در میان کارگران فرانسه تقویت کرد، در حالی که دستگاه آن هم تمرکزگرا ولی کمتر متمایز بریتانیا، کارگران و رهبران را به اصلاحات تدریجی در پارلمان و چانه‌زنی‌های شخصی بر سر قراردادهای دستمزدی تشویق کرد.

بحث‌های مشابهی توسط ایرا کاتزنلسون در کتاب سنگرهای شهر و مارتین شیفر در مقاله‌ای با نام «اتحادیه‌های کارگری و دستگاه‌های سیاسی: سازماندهی و عدم سازماندهی طبقه کارگر در پایان قرن نوزدهم» مطرح شدند که به طور خاص به عوامل دولت‌محوری که بر قابلیت سیاسی بسیار پایین کارگران صنعتی ایالات متحده در سطح ملی منجر شده‌اند، می‌پردازند.^{۶۴} دموکراتیزه کردن (در قالب حق رأی برای مردان سفید پوست) درست از آغاز روند صنعتی شدن سرمایه‌دارانه در ایالات متحده آغاز شد. از دهه ۱۸۳۰ به این سو، رقابت‌های انتخاباتی، کارگران را وارد یک چرخه سیاسی کرد، چرخه سیاسی‌ای که نه از سوی دیوانسالاری ملی و یا نهادهای مستقر ملی که از سوی احزاب سیاسی حمایت‌گرا که دارای ریشه‌های عمیق در جوامع محلی بودند، تدارک شده بود.

برخلاف آنچه در بسیاری از کشورهای اروپایی رخ داد، اتحادیه‌های کارگری و کارگران در ایالات متحده ناچار نبودند با انجمن‌های سیاسی یا احزاب سیاسی متحد شوند که برای به دست آوردن حق رأی با طبقات ممتاز سیاسی و بالطبع با دولت مبارزه می‌کنند. اهداف مشترک و سازمان‌های مشترک در ایالات متحده هیچگاه فراتر از کار و محل اقامت نرفت و طبقه کارگر صنعتی اولیه ایالات متحده، «سیاست» را صرفاً به صورت امری مربوط به گروه‌های محلی تجربه کرد که سیاستمداران حرفه‌ای آنها را در راستای اهداف قومی یا نژادی سازماندهی می‌کردند؛ نیز مبارزه برای حفظ فرصت شغلی جای خود را به مبارزات سندیکایی برای بهبود دستمزد داد. کاتزنلسون نتیجه می‌گیرد که «بدین ترتیب به شهروندی و مبانی آن، معنای جماعتی‌ای جدا از روابط کاری داده شد. الگوی قطعه قطعه شده درک طبقاتی در ایالات متحده ... عمدتاً ناشی از طرحی از سیاست است که به واسطه اقدامات نظام قانونی فدرالی خلق شده است.»^{۶۵}

ساختار دولت نه تنها بر ظرفیت‌های طبقات ضعیف و تابع که بر طبقات متمکن نیز اثر گذاشت. هیچ‌گاه کافی نخواهد بود که صرفاً بنا را بر این بگذاریم که طبقات مسلط در حفظ نظم سیاسی - اجتماعی یا تداوم یک مسیر توسعه اقتصادی موافق با الگوی حاکمیت آنان دارای «منافع طبقاتی» اند. دقیقاً چگونگی ماندگاری یک نظم (و اینکه آیا می‌ماند یا خیر) و تداوم انباشت اقتصادی تا حدود زیادی به ساختار موجود دولت و ظرفیت‌های سیاسی طبقه غالب که ساختار مزبور به شکل‌گیری آن کمک می‌کند، بستگی دارد.

از این رو بود که در بحث سال ۱۹۷۳ دربارهٔ اثر برینگتون مور به نام ریشه‌های اجتماعی دیکتاتوری و دموکراسی من تصریح کردم که «اصلاح‌طلبی» گروه‌های عمدهٔ زمیندار و بورژوازی قرن نوزدهم انگلستان، صرفاً محصول منافع اقتصادی طبقاتی آنان نبود. بلکه در عین حال، ناشی از کارکرد پیچیدهٔ منافع متعادل و قطعی سیاسی‌ای بود که این گروه‌ها در شکل تمرکززدایی شدهٔ حکومت و سرکوب و در قالب‌های پارلمانی تصمیم‌گیری‌ها داشتند.^{۶۶} همینطور بیشتر بحث‌هایم در کتاب دولت‌ها و انقلاب اجتماعی دربارهٔ علل تحولات انقلابی در برخی دولت‌های کشاورزی خاص، بر یک تحلیل تطبیقی از ظرفیت‌های سیاسی طبقات بالای زمیندار متمرکز است که خود این ظرفیت‌ها به واسطه ساختارها و اقدامات دولت‌های بوروکراتیک سلطنتی شکل گرفته بودند.^{۶۷}

به هر حال، موضوع بحث را یک بار دیگر می‌توان روی ایالات متحده متمرکز کرد. همانند طبقه کارگر صنعتی ایالات متحده، سرمایه‌داران آمریکایی نیز فاقد توانایی و ظرفیت پیشبرد منافع طبقاتی‌شان در سیاست‌های ملی بودند. این یکی از دلایلی است که مورد استناد سوزان و نورمن فینستین در توضیح ناپیوستگی و بی تأثیری برنامه‌های واکنشی معاصر ایالات متحده در مقابل بحران‌های شهری قرار گرفته، در حالی که کشورهای اروپای شمال غربی این بحران‌ها را با کارآمدی بسیار زیاد به نفع هر دو طبقات حاکم و طبقات زیردست حل کردند.^{۶۸}

به لحاظ تاریخی، ساختار نسبتاً ضعیف، نامتمرکز و قطعه قطعه شدهٔ دولت آمریکا، به همراه فرایند زود هنگام دموکراتیزه کردن و نبود یک طبقه کارگر متحد به لحاظ سیاسی، به سرمایه‌داران آمریکا این امکان را داد که خطوط منافی‌شان را دنبال کنند و یک ایدئولوژی ضد دولتی و مخالف دخالت دولت در امور تجاری را اقتباس کنند.^{۶۹} محتملاً گروه‌های تجاری آمریکا غالباً از این وضعیت بهره بردند. با وجود این، منافع تجاری آمریکایی‌ها، به طور مکرر در مقابل دخالت‌های اصلاحی دولت که آنها نمی‌توانستند بر آن تأثیر بگذارند و یا محدودش سازند، آسیب‌پذیر باقی ماند، چرا که اینان به لحاظ سیاسی متحد نبودند و یا (همانند آنچه که در اوج برنامهٔ نیو دیل پیش آمد) با کنشگران حکومتی مداخله‌گر یا اداری، بیگانه بودند.^{۷۰} و بازرگانی ایالات متحده، همیشه در حمایت از ابتکارات ملی‌ای که ممکن بود به نفع کل اقتصاد باشد، دچار مشکل بود.

آشکار است که کارگران صنعتی و سرمایه‌داران به طور کلی گروه‌های اجتماعی‌ای را که در سیاست دموکراسی‌های صنعتی برجسته هستند رها نمی‌کنند. مطالعات مربوط به تأثیرات ساختارهای دولت و برنامه‌های آن بر منافع و قابلیت‌های گروه خیلی سعی کردند تا به طور تاریخی و تطبیقی دخالت‌های سیاسی کشاورزان و صاحبان حرف کوچک را تبیین کند. به علاوه تحقیقات

جدی و نوین با هدف سنجش رابطه بین شکل‌گیری دولت و رشد «حرفه‌های» مدرن و همچنین توجه خاص به بسیج «دانش تخصصی» در حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی در جریان است.^{۷۱}

نمی‌توان ادعا کرد که سیاست با همه ابعادش، اساساً در «جامعه» یا «اقتصاد» و یا «فرهنگ» ریشه دارد، و یکی از آنها و یا همه آنها را به طور مجزا از ترتیبات سازمان یافته و فعالیت‌های دولت مورد توجه قرار داد. مفهوم زندگی جمعی و قالب‌های جمعی‌ای که از طریق آن گروه‌ها از اهداف سیاسی آگاه می‌شوند و تلاش می‌کنند که آنها را عملی سازند، نه صرفاً از طریق جامعه، بلکه از نقطه تلاقی دولت‌ها و جوامع حاصل می‌شود. در نتیجه، حتی شکل‌گیری قابلیت‌های سیاسی پدیده به ظاهر صرفاً اجتماعی - اقتصادی‌ای نظیر گروه‌های منفعتی و یا طبقات نا حدودی زیادی به ساختارها و فعالیت‌های دولت به عنوان بازیگر اجتماعی بستگی خواهد داشت که آن نیز به نوبه خود سعی دارد تأثیر گذار باشد.

نتیجه

این مقاله به طور گسترده - اگرچه به ناچار به طور گزینشی - به تحقیقات جاری مربوط به دولت به عنوان بازیگر و به عنوان ساختارهای نهادی دارای تأثیر بر سیاست پرداخته است. دو استراتژی تحلیلی بدیل - و اگر چه ممکن - برای بازگرداندن دولت به جایگاه برجسته کنونی در مطالعات تاریخی تطبیقی مربوط به تغییرات اجتماعی، سیاست و خط‌مشی‌گذاری، مورد بحث قرار گرفته است. از یک سو، دولت‌ها ممکن است به عنوان سازمان‌هایی در نظر گرفته شوند که از طریق آنها جمع‌های رسمی ممکن است به دنبال اهداف محدود خود باشند. اهدافی که با توجه به منابع در دسترس دولتی در ارتباط با محیط اجتماعی، آن را قابل اجرا و عملی تشخیص دهند. از سوی دیگر، ممکن است دولت‌ها در یک مقیاس کلان‌تر به عنوان ترکیب‌های سازماندهی و عملی نگریسته شوند که روی مقاصد و شیوه‌های سیاست‌گذاری برای همه گروه‌ها و طبقات جامعه تأثیر می‌گذارند.

با توجه به گرایش‌های فکری و تاریخی که در مقدمه این مقاله مورد بحث قرار گرفته است، سوال چندانی در این باره که در تبیین‌های علمی - اجتماعی آیا می‌توان دولت‌ها را پدیده‌هایی مبین طیف گسترده‌ای از منافع ماندگار دانست یا خیر، باقی نمی‌ماند. با وجود این، مسائل نظری و عملی زیادی در این زمینه که چگونه باید درباره دولت‌ها و اثرات آنها تحقیق کرد باقی می‌ماند. نتیجه - گیری عمل‌گرایانه من، صریح و بی‌پرده است: به جای اینکه بیش از این گرفتار یک رشته بحث‌های مجرد و انتزاعی مفهوم شناختی شویم، بگذارید در راستای خطوط تحلیلی‌ای که در اینجا ترسیم شده پیش برویم. با کمک این خطوط تحلیلی، می‌توانیم تحقیقات تاریخی و تطبیقی را به پیش ببریم یا به

نوعی نظریه قابل تعمیم حد وسطی درباره نقش دولت‌ها در انقلاب‌ها و اصلاحات، درباره خط‌مشی-گذاری‌های اجتماعی، اقتصادی مورد نظر دولت‌ها و نیز درباره تأثیر دولت‌ها بر مناقشه‌ها و دستور کارهای سیاسی برسیم.

احتمالاً با پیشرفت چنین برنامه‌های تحقیقاتی تطبیقی - تاریخی، فهم نظری نوینی نسبت به دولت در ارتباط با ساختارهای اجتماعی، شکل خواهد گرفت. اما این درک نوین تقریباً به طور حتم مشابه نظام‌های بزرگ نظریه‌های ساختاری - کارکردی و یا نومیاریستی نخواهد بود. زمانی که ما دولت را به جایگاه محوری مناسب آن در تبیین تغییرات اجتماعی و سیاست‌ها برمی‌گردانیم، مجبور خواهیم بود بی‌وسه به اصالت تاریخی ساختارهای اجتماعی - سیاسی توجه کنیم و لزوماً به گره خوردگی گریزناپذیر توسعه ملی با حوزه‌های تاریخی دنیای در حال دگرگونی خواهیم رسید. ما به یک نظریه کلان جدید و یا بازسازی شده درباره دولت نیاز نداریم، بلکه به یک درک عمیقاً جهت‌دار و به لحاظ نظری صریح از ترتیبات علی‌ای نیاز داریم که در پس تاریخ دولت‌ها، ساختارهای اجتماعی و روابط فراملی در دنیای مدرن قرار دارد.

مکتب ۱۷۴

یادداشت‌ها:

این مقاله از اصل انگلیسی توسط آقای سید اسدالله نبوی‌چاشمی به فارسی برگردانده شده است. عنوان مقاله انگلیسی به شرح زیر است:

Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", in P. Evans and T. Skocpol ed. *Bringing the State Back In*, Princeton University Press, 1984.

1 . Alice Amsden, "Taiwan's Economic History: A Case of Etatism and a Challenge to Dependency Theory," *Modern China* 5 (1979): 341-80; Pranab Bardhan, "The State, Classes and Economic Growth in India," 1982-83 Radhakrishnan Memorial Lectures, All Souls College, Oxford; Douglas Bennett and Kenneth Sharpe, "Agenda Setting and Bargaining Power: The Mexican State versus Transnational Automobile Corporations," *World Politics* 32 (1979): 57-89; Peter B. Evans, *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1979); Nora Hamilton, *The Limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1982); Steven Langdon, *Multinational Corporations in the Political Economy of Kenya* (London: Macmillan, 1981); Hyun-chin Lim, "Dependent Development in the World System: The Case of South Korea, 1963 -1979" (PH. D. diss., Harvard University, 1982); Richard Sklar, *Corporate Power in an African State: The Political Impact of Multinational Mining Companies in Zambia* (Berkeley : University of California Press, 1975); Alferd Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1978); and Ellen Kay Trimberger, *Revolution from Above: Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt and Peru* (New Brunswick, N.J. : Transaction Books, 1978).

2 . Douglas Ashford, *British Dogmatism and French Pragmatism: Central - Local Policymaking in the Modern Welfare State* (London: Allen & Unwin. 1983); Pierre Birnbaum,

The Heights of Power: and Essay on the Power Elite in France, Trans. Arthur Goldhammer (Chicago: University of Chicago Press, 1982); David Cameron, "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis," *American Political Science Review* 72 (1978): 1243-61; Kenneth Dyson and Stephen Wilks, Eds., *Industrial Crisis: A Comparative Study of the State and Industry* (New York: St. Martin's Press, 1983); Peter Hall, "Policy Innovation and the Structure of the State: The Politics-Administration Nexus in France and Britain," *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 466 (1983): 43-59; Peter A. Hall, "Patterns of Economic Policy among the European States: An Organizational Approach," in *The State in Capitalist Europe*, ed. Stephen Bornstein, David Held, and Joel Krieger (London: Allen & Unwin, forthcoming); Hugh Hecllo, *Modern Social Politics in Britain and Sweden* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1974); Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1982); Peter Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial State* (Madison: University of Wisconsin Press, 1978); Steven Kelman, *Regulating American, Regulating Sweden: A Comparative Study of Occupational Health and Safety Policy* (Cambridge: Mass: MIT Press, 1981); Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Material Investments and U.S. Foreign Policy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1978); Theodore J. Lowi, "Public Policy and Bureaucracy in the United State and France," in *Comparing Public Policies: New Concepts and Methods*, ed. Douglas E. Ashford, vol. 4 of Sage Yearbooks in Politics and Public Policy (Beverly Hills, Calif.: Sage 1978), pp. 177-69; Leo Panitch, ed., *The Canadian State: Political Economy and Political Power* (Toronto: University of Toronto Press, 1977); Theda Skocpol and John Kkenberry, "The Political Formation of the American Welfare State in Historical and Comparative Persepective", *Comparative Social Research* 6 (1983): 87-148; S. Tolliday and J. Zeitlin, eds., *Shop Floor Bargaining and the State: Historical And Comparative Perspectives* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1984); and John Zysman, *Political Strategies for Industrial Order: State, Market and Industry in France* (Berkeley: University of California Press, 1977).

3. Michael Adas, "From Avoidance to Confrontation: Peasant Protest in Pre-Colonial Southeast Asia," *Comparative Studies in Society and History* 23 (1981): 217-47; Bertrand Badie and Pierre Birnbaum, *The Sociology of the State*, trans. Arthur Goldhammer (Chicago: University of Chicago Press, 1983); Pierre Birnbaum, "States, Ideologies, and collective Action in Western Europe," *Social Journal* 32 (1980): 671-86; Jose Murilo de Carvalho, "Political Elites and State Building: The Case of Nineteenth-Century Brazil," *Comparative Studies and History* 24 (1981): 378-99, Mounira Charrad, "Women and the State: A Comparative Study of Politics, Law, and the Family in Tunisia, Algeria, and Morocco" (Ph. D. diss., Harvard University, 1980); Daniel Chirot, *Social Change in a Peripheral Society: The Creation of a Balkan Colony* (New York: Academic Press, 1976); Stanley B. Greenberg, *Race and State in Capitalist Development* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1980); Michael Hechter, *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development, 1536-1966* (Berkeley: University of California Press, 1975); Ira Katznelson, *City Trenches: Urban Politics and the Patterning of Class in the United state* (New York: Pantheon Books, 1981); Joel S. Migdal, *Peasants, Politics, and Revolution: Pressures toward Political and Social Change in the Third world* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1974); Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State: A Sociological Introduction* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1978); Joseph Rothschild, *Ethno politics: A Conceptual Framework* (New York: Columbia University Press, 1981); Theda Skocpol, *States and Social Revolution: A Comparative Analysis of France, Russia, and China* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1979); Stephen Skowronek,

Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920 (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1982); Ezra N. Suleiman, *Politics, Power, and Bureaucracy in France: The Administrative Elite* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1974), Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe*, Studies in Political Development no. 8 (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1975); and Charles Tilly, *The Contentious French* (Cambridge: Harvard University Press, forthcoming).

4 . Douglass C. North, "A Framework for Analyzing the State on Economic History," *Explorations in Economic History* 16 (1979): 249-59; Douglass C. North, *Structure and Change in Economic History* (New York: Norton, 1981); and Robert H. Bates, *Markets and State in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies* (Berkeley: University of California Press, 1981).

5 . Clifford Gertz, *Negara: The Theatre State in Nineteenth-Century Bali* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1980).

۶ . یکی از استنادهای مشهور در این زمینه کتاب راهگشا و دولت - محور ساموئل هانتینگتون است:

Political Order and Changing Societies (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968)

همین طور بنگرید به:

Morris Janowitz's *The Military in the Political Development of New Nations* (Chicago: University of Chicago Press, 1964); and James Q. Wilson's Conceptually acute probings in Political Organization (New York: Basic Books, 1973).

7. Gabriel Almond, "A Developmental Approach to Political Systems," *World Politics* 16 (1965): 183-214; Gabriel Almond and James S. Coleman, eds., *The Politics of Developing Areas* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1960); Gabriel Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: A Development Approach* (Boston: Little, Brown, 1966); David Easton, "An Approach to the Analysis of Political systems," *World Politics* 9 (1957): 383-400; and David B. Truman, *The Governmental Process* (New York: Knopf, 1951).

8 . Eric A. Nordlinger's *On the Autonomy of the Democratic State* (Cambridge: Harvard University Press, 1981)

9 . Robert Dahl, *Who Governs?* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1961); Raymond E. Wolfinger, *The politics of Progress* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1974); and Nelson W. Polsby, *Community Power and Political Theory* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1961).

10 . Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown, 1971); and Morton S. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1971)

11 . Leonard Binder, James S. Coleman, Joseph La Palombara, Lucian W. Pye, Sidney Verba, and Myron Weiner, *Crises and Sequences in Political Development*, Studies in Political Development no.7 (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1971); Gabriel Almond, Scott C. Flanagan, and Robert J. Mundt, *Crisis, Choice, and Change: Historical Studies of Political Development* (Boston: Little, Brown, 1973); Tilly, ed., *Formation of National State*; and Raymond Grew, ed., *Crises of Political Development in Europe and the United State*, Studies in Political Development no.9 (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1978).

12 . Perry Anderson, *Passage from Antiquity to Feudalism* (London: New Left Books, 1974) and *Lineages of the Absolutist State* (London: New Left Books, 1974); Costa Esping Andersen, Roger Friedland, and Erik Oline Wright, "Modes of Class Struggle and the Capitalist State," *Kapitalistate*, no. 4-5 (1976): 186- 220; John Holloway and Simon Picciotto, eds., *State and Capital: A Marxist Debate* (London: Arnold, 1978); Ralph Miliband, *The State in Capitalist Society* (New York: Basic Books, 1969); Nicos Poulantzas, *Political Power and*

Social Classes, trans. Timothy O'Hagen (London: New Left Books, 1973); Claus Offe, "Structural Problems of the Capitalist State," *German Political Studies* 1 (1974): 31-57; Goran Theborn, *What Does the Ruling Class Do When It Rules?* (London: New Left Books, 1978); and Immanuel Wallerstein, *The Modern World System*, vol. 1 and 2 (New York: Academic Press, 1974, 1980).

Martin Carnoy, *The State and Political Theory* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984); David A. Gold, Clarence Y. H. Lo, and Erik Olin Wright, "Recent Developments in Marxist Theories of the Capitalist State," *Monthly Review* 27 (1975), no. 29-43; no 6:36-51; Bob Jessop, "Recent Theories of the Capitalist State," *Cambridge Journal of Economics* 1 (1977): 353-73; Bob Jessop, *The Capitalist State: Marxist Theories and Methods* (New York: New York University Press, 1982); and Ralph Miliband, *Marxism and Politics* : (Oxford: Oxford University Press, 1977).

13. Fred Block "The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State," *Socialist Revolution* 7 (1977): 6-28; and "Beyond Relative Autonomy," in *The Socialist Register 1980*, ed. Ralph Miliband and John Saville (London: Merlin Press, 1980), pp. 227-42.

Trimberger, *Revolution from Above*, as well as my own *State Revolution* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1979) and "Political Response to Capitalist Crisis: Neo-Marxist Theoris of the State and The Case of the New Deal," *Politics and Society* 10 (1980): 155-201.

Carnoy, *State and Political Theory*, Chap.8, and Block, Trimberger, and I are all critically discussed in Ralh Miliband, "State Power and Class Interests." *New Left Review*, no. 138 (1983): 57 - 68.

۱۴. حوزه تحلیلی بسیاری از ارزیابی‌های نومارکسیستی دربارهٔ دولت، بیشتر قابل سنجش در زمینهٔ شیوه‌های تولید است تا سنجش در زمینهٔ کشورهای سرمایه‌داری. کتاب *طبقات حاکم* نوشته تربرون از جمله استثناهایی است که تلاش کرده است هر دو این زمینه‌ها را پوشش دهد.

15. Lasswell's "The Garrison State," *American Journal of Sociology* 46 (1941): 455-68; and Karl Polanyi's *The Great Transformation* (Boston: Beacon Press, 1957; originally 1944).

۱۶. واضح است که منظور من این نیست که همه چیز به شکل ممتد در این جهت حرکت می‌کرد. در فاصلهٔ بین دو جنگ که شاهد افت استیلای ایالات متحده و انگلیس بود، ما شاهد برآمدن مجدد نظریه‌هایی بودیم که براساس دولت - محوری شکل گرفته بودند. از آن جمله‌اند:

Stephen D. Krasner, "United State Commercial and Monetary Policy: Unravelling the Paradox of External Strenght and Internal Weakness," in *Between Power and plenty*, ed. Katzenstein, pp. 51-87; Stephen Blank, "Britain: The Politics of Foreign Economic Policy, the Domestic Economy, and the Problems of Pluralistic Stagnation," in *Between Power and Plenty*, ed. Katzenstein, pp. 89-138; Andrew Martin, "Political Constraints on Economic Strategies in Advanced Industrial Societies," *Comparative Political Studies* 10 (1977): 323-54; Paul M. Saks, "State Structure and the Asymmetrical Society: An Approach to Public in Britain," *Comparative Politics* 12 (1980): 349-76; and Dyson and Wilks, eds., *Industrial Crisis*.

17. *Economy and Society*, ed. Guenther Roth and Claus Wittich (New York: Bedminster Press, 1968; originally 1922), vol. 2, chap. 9; vol.3, chaps. 10-13.

18. Stepan, *State and Soceity*, P. xii.

19. *The Historical Essays of Otto Hintze*, ed. Felix Gilbert (New York: Oxford University Press, 1975; originally 1897-1932)

20 . Stepan, *State and Society*, Chaps. 3 and 4. See also Alfred Stepan, "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion," in *Authoritarian Brazil*, ed. A. Stepan (New Haven, Conn: Yale Univesity Press, 1973), pp. 47-65.

21 . Trimberger, *Revolution from Above*.

۲۲ . همان، ص ۴

۲۳ . همان، ص ۵

۲۴ . به عمد مورد کشور فرانسه را مطرح نکردم، زیرا فرانسه مثال واضحی از «استقلال دولت» است و بالطبع ادبیات غنی‌ای نیز در این زمینه و در مورد نتایج و حدود این استقلال در اختیار می‌گذارد. با این همه علاقمندان می‌توانند به نوشته‌های زیر رجوع کنند:

Birnbaum, Hall, Suleiman, and Zysman cited in notes 2 and 3, Stephen Cohen, *Modern Capitalist Palnning : The French Experince* (Berkeley : Univesity of California Press, 1979) ; and Richard F. Kuisel, *Capitalism and thd State in Modern Frace : Ronovation and Economic Managment on the Twentieth Century* (Cambridge and New York : Cambridge Univesity Press, 1981)

25 . Hecllo, *Modern Social Politics*.

۲۶ . همان، ص ۳-۵

۲۷ . همان، صص ۶-۳-۵

28. Krasner, *Defending the National Interest*.

۲۹ . همان، ص ۱۱

30. Krasner, "United State Commercial and Monetary Policy", pp. 51-87.

۳۱ . به این ترتیب کراسنر به سختی می‌تواند استدلال خود را مبنی بر « استقلال دولت» از نقد چارچوب ساختارگرا - مارکسیستی رها کند. نقدی که براساس آن دولت از منافع طبقاتی سرمایه به منزله یک کل دفاع می‌کند. تلاش وی نیز برای «غیرمنطقی» خواندن اهداف ایدئولوژیک دولت که به گفته او مشخصا علیه منافع طبقاتی است، چندان قانع کننده نیست. به راحتی می‌توان استدلال کرد که گفتار «جهان آزاد» که دخالت‌های آمریکا در سراسر جهان را توصیه می‌کند با توجه به منافع ژئواستراتژیک آمریکا چندان هم غیرمعقول نیستند.

32. J.P. Nettl, "The State as a Conceptual Variable", *World Politics* 20 (1968), 563-64.

33 . Kenneth Finegold and Theda Skocpol, "Capitalists, Farmers, and Workers in the New Deal - The Ironies of Government Intervention" (Paper Presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., August 31, 1980.

34 . Skocpol and Finegold, "State Capacity", p. 271.

۳۵ . دو مورد را می‌توان نام برد که چنین برداشتی را نداشته‌اند:

Krasner's *Defending the National Interest* and Poulan tzas's *Political Power and Social Calsses*.

36. Tilly, ed., *Formation of National State*; Michael Mann, "State and Society, 1130-1815: An Analysis of English State Finances," *Political Power and Society Theory* (Greenwich, Conn.: JAI Press, 1980), vol. 1, pp. 165-208; and Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of Natinal Administrative Capacities* (Cambridge and New York: Cambirdge Universtiy Press, 1982).

37 . Bernard Silberman's "State Bureacratization: A Comparative Analysis" (Department of Political Science, the University of Chicago, 1982).

38 . Theda Skocpol Rentier State and Shi'a Islam in the Iranian Revoluation," *Theory and Society* 11 (1982): 265-83.

- 39 . Robert E. Wood, "Foreign Aid and the Capitalist State in Underdeveloped Countries," *Politics and Society* 10(1) (1980): 1-34.
- 40 . John A. Dunn, Jr. "The Importace of Being Earmarked: Transport Policy and Highway Finance in Great Britain and the United State," *Comparative Studies in Society and History* 20(1) (1978): 29-53.
- 41 . Lorenz von Stein, "On Taxation," and Rudolf Goldscheid, "A Sociological Approach to Problems of Public Finance," in *Classics in the Theory of Public Finance*, ed. Richard A. Musgrave and Alan T. Peacock (New York: Macmillan, 1958), pp.202-13 and 28-36.
- 42 . Krasner, *Defending the Natioanal Interest*, p. 58.

۴۳ . همان

- 44 . Ira Katzenelson and Kenneth Prewitt, "Constitutionalism, Class, and the Limits of Choice in U.S. Foreign Policy," in *Capitalism and the State in U.S. – Latin American Relation*, ed. Richard Fage (Stanford, Calif: Stanford University Press, 1979), p. 38.
- 45 .Stepan, *State and Society*, Chaps. 5-8.
- 46 . Peter Katzenstein in *Between and Plenty*, pp. 16, 279-98.
- 47 . Susan S. and Norman I. Fainstein, "National Policy and Urban Development," *Social Problems* 26 (1978): 125-46.
- 48 . Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty*.
- 49 . Krasner, *Defending the National Interest*, especially parts 2 and 3.
- 50 . Stepan, *State and Society*, Chap. 7.
- 51 . Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty*, P.19.
- 52 . Nettl, "The State as a Conceptual Variable," pp. 559-92. Kenneth Dyson's *The State Tradition in Western Europe: A Study of an Idea and Institution* (New York: Oxford University Press, 1980).
- 53 . Ira Katznelson and Kenneth Prewitt. "Limits of Choice," in *Capitalism and thd State*, ed. Fagen, pp. 31-33.
- 54 . Charles Tilly, *As Sociology Meets History* (New York: Academic Press, 1981), pp. 109-44.

۵۵ . همان، صص ۱۷۸-۱۴۵

- 56 . *From Mobilization to Revolution* (Reading, Mass.: Addison- Wesley, 1978)
- 57 . Suzanne Berger, "Interest Groups and the Governability of European Society," *Items* (Newsletter of the Social Science Research Council) 35 (1981): 66-67.
- 58 . Suzanne Berger, ed., *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1981); Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch eds., *Trends toward Corporatist Intermediation*, vol. 1 of *Contemporary Political sociology* (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1979); Gerhard Lehmbruch and Philippe C. Schmitter, eds., *Patterns of Corporatist Policy – Making*, vol. 7 of *Modern Politics Seris* (Berveley Hills, Calif.: Sage, 1982)
- 59 . Robert H. Salisbury, "Why no Corporatism in America?" in *Corporatist Intermediation*, ed. Schmitter and Lehmbruch, pp. 213-30; Graham k. Wilson "Why in There No Corporatism in the United State?," in *Corporatist Policy Making*, ed. Lehmbruch and Schmitter. pp. 219-36.
- 60 . Martin Shefter's "Party and Patronage: Germany, England, and Italy," *Politics and Society* 7 (1977): 403-51; "Party, Bureaucracy; Political Change in the United State," in *The Development of Political Parties: Patterns of Political of Evolution and Decay*, ed. Louis Maisel and Joseph Cooper, vol. 4 of Sage Electoral Studies Yaer book (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1979), pp. 211-65; "Regional Receptivity to Reform: The Legacy of the Progressive Era," *Political Scince Quarterly* 98 (1982): 459-83.

۶۱. شفر در مقاله «احزاب و پشتیبانی‌گری» (ص ۴۲۸) نشان می‌دهد که چگونه احزابی که ترجیح می‌دادند از طریق پشتیبانی‌گری آراء دهقانان را به دست آورند به دلیل استقلال بیش از اندازه دیوانسالاری دولتی، ترجیح دادند به بسیج ایدئولوژیک روی آورند. به این ترتیب آنان به شعارهای «ضد سامی‌گرایی» و «اندیشه‌های ملی‌گرایانه برای جلب نظر روستائیان اقدام کردند. یعنی طبقه‌ای که اساسا به واسطه پشتیبانی‌گری تاسیس شده بود.

62. Matthew Crenson, *The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non- Decisionmaking in the Cities* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1971), Chaps. 5 and 6.

63. Pierre Birnbaum, "States, Idologies and Collective in Western Europe," *International Social Science Journal* 32 (1980): 671-86.

64. Katznelson, *City Trenches*; and Martin Shefter, "Trades Unions and Political Machines: The Organization and Disorganization of the American Working Class in the Late Nineteenth Century," *In Working Class Formation: Nineteenth Century Patterns on Western Europe and the United States*, ed. Ira Katznelson and Aristide Zolberg (Princeton, N.J.: Princeton University Press).

65. Katznelson and Prewitt, "Limits of Choice", p. 30.

66. Theda Skocpol, "A Critical Review of Barrington Moor's Social Origins of Dictatorship and Democracy," *Politics and Society* 4 (1973): 1-34.

67. Skocpol, *State and Social Revolution*

68. Fainstein and Fainstein, "National Policy and Urban Development."

69. Ibid., pp. 39-40; and David Vogel, "Why Businessmen Distrust Their State: The Political Consciousness of American Corporate Executives," *British Journal of Political Science* 8 (1978): 45-78.

70. See David Vogel, "The 'New' Social Regulation in Historical and Comparative Perspective," in *Regulation in Perspective*, ed. Thomas McGraw (Cambridge: Harvard University Press, 1981), pp. 155-85.

71. See Gerald L. Geison, ed., *Profession and the French State, 1700-1900* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1984); Arnold J. Heidenheimer, Professions, the State, and the Policy (e)y Connection: How Concepts and Terms Evolved over Time and across Language Boundaries" (Paper Present at a panel, Professions, Public Policy and the State, Twelfth World Congress, International Political Science Association, Rio de Janeiro, Brazil, August 12, 1982); Terry Johnson, "The State and the Professions: Peculiarities of the British," in *Social Class and the Division of Labour*, ed. Anthony Giddens and Gavin Mackenzie (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1982). Pp. 186-20; Dietrich Rueschemeyer, *Lawyers and Their Society: A Comparative Study of the Legal Profession in Germany and the United State* (Cambridge: Harvard University Press, 1973); Dietrich Rueschemeyer, "Professional Autonomy and the Social Control of Expertise," in *The Sociology of the Professions*, ed. R. Dingwall and P. Lewis (London: Macmillan, 1983); Bernard Silberman, "State Bureaucratization"; and Deborah A. Stone, *The Limits to Professional Power: National Health Care in the Federal Republic of Germany* (Chicago: University of Chicago Press, 1980).