

Analysis of the Role of Institutional Inconsistency and inefficiency of the governace system in the Underdevelopment of Iran Before the Revolution of 1979

Seyyed Aqil Hoseiny*, Alireza Raanaei**

Abdolhamid Moarefi Mohammadi***

Abstract

The problem of identifying the roots and causes of underdevelopment of countries is a complex issue for which extensive research has been done to explain. The new institutionalism approach seeks the root and long-term causes of underdevelopment in the "quality of institutions". The main contribution of the present paper is that by using the method of direct content analysis in order to improve institutional analysis, it shows that the main element in the underdevelopment analysis is not "institutional quality" but "institutional consistency". By shifting the focus from institutional quality to institutional consistency, all the basic concepts of institutional analysis, such as path dependence, vicious cycle, and critical junctures, are reinterpreted in the new analytical apparatus and a new understanding is gained. Thus, using such an approach, it is shown that one of the most important roots of underdevelopment and ultimately the decline and collapse of Pahlavi's regime has been institutional inconsistency. The special focus of this study is on theorizing the new concept of "institutional inconsistency" and using it for institutional analysis of Iran's economy with emphasis on the inconsistency between traditional authoritarian political institutions and modern legal institutions such as

* Assistant Professor of Economics at Yasouj University, (Corresponding Author), aqil.hoseiny@yu.ac.ir

** PhD Candidate, Shiraz University, a.raanaei@gmail.com

*** Assistant Professor of Economics at University of Isfahan, A.h.mohammadi@ase.ui.ac.ir

Date received: 23/12/2021, Date of acceptance: 21/09/2022



Copyright © 2010, IHCS (Institute for Humanities and Cultural Studies). This is an Open Access article. This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> or send a letter to Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.

parliament and civil law, between modern economic institutions, such as industry and tribal social structure in Iran, also in the light of the concept of institutional consistency for Iran, the key concepts of institutional analysis were identified as follows: " path dependency": the continuation of the inappropriate state-nation relationship, " critical junctures": the Constitutional revolution [Mashrooteh Irani], "vicious cycle": Heterogeneous Modernization.

Keywords: Development, Governance, Institution, Institutional Inconsistency.

JEL Classification: F63, B15, B52. O10. O20



تحلیل نقش عدم تناسب نهادی و ناکارآمدی نظام حکمرانی در توسعه نیافتگی ایران قبل از انقلاب

سید عقیل حسینی*

علیرضا رعنائی**، عبدالحمید معرفنی محمدی***

چکیده

مسئله شناسایی ریشه‌ها و علل بنیادین توسعه نیافتگی کشورها مسئله پیچیده‌ای است که مطالعات گسترده‌ای برای تبیین آن شکل گرفته است. رویکرد نهادگرایی جدید علل بنیادین و بلندمدت توسعه نیافتگی را در «کیفیت نهادها» جستجو می‌کند. دستاورد و نوآوری اصلی مقاله حاضر این است که با استفاده از روش تحلیل محتوای جهت‌دار در راستای بهبود و ارتقای تحلیل نهادی، نشان می‌دهد عنصر اصلی در تحلیل توسعه نیافتگی نه «کیفیت نهادی» بلکه «تناسب نهادی» است. با تغییر تمرکز بر تناسب نهادی به جای کیفیت نهادی، تمامی مفاهیم اساسی تحلیل نهادی از قبیل وابستگی به مسیر طی شده، چرخه شوم و بزنگاه تاریخی به گونه‌ای دیگر در دستگاه تحلیلی جدید بازتفسیر شده و درک جدیدی از آن‌ها به دست می‌آید. بدین ترتیب با کاربست چنین رویکردی نشان داده می‌شود که یکی از مهم‌ترین ریشه‌های توسعه نیافتگی و نهایتاً زوال و فروپاشی حکومت پهلوی، عدم تناسب نهادی بوده است. تمرکز ویژه این پژوهش بر روی بسط و کاربرد مفهوم جدید «عدم تناسب نهادی» و استفاده از آن برای تحلیل نهادی اقتصاد ایران با تاکید بر عدم تناسب میان نهادهای سیاسی سنتی استبدادی و نهادهای حقوقی مدرن از قبیل مجلس و قانون مدنی، میان نهادهای اقتصادی مدرن از قبیل

* استادیار اقتصاد، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه یاسوج (نویسنده مسئول)، aqil.hoseiny@yu.ac.ir

** دانشجوی دکتری اقتصاد، دانشگاه شیراز، a.raanaei@gmail.com

*** استادیار اقتصاد، دانشکده علوم اداری و اقتصاد، دانشگاه اصفهان، A.h.mohammadi@ase.ui.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۰/۰۲، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۶/۳۰



صنعت و ساختار اجتماعی عشیره‌ای در ایران می‌باشد. علاوه بر این میان عدم تناسب نهادی و مفهوم حکمرانی یک ربط و نسبت وجود دارد که در این مقاله بدان پرداخته می‌شود. همچنین در پرتو مفهوم تناسب نهادی برای ایران، مفاهیم کلیدی تحلیل نهادی بدین صورت شناسایی شدند: استمرار رابطه نامناسب دولت-ملت به عنوان «وابستگی به مسیر طی شده»، انقلاب مشروطه به عنوان «بزنگاه تاریخی»، مدرنیزاسیون نامتوازن به عنوان «چرخه شوم».

کلیدواژه‌ها: نهاد، حکمرانی، عدم تناسب نهادی، توسعه، تاریخ اقتصادی ایران.

طبقه‌بندی JEL: F63, B15, B52, O20, O10

۱. مقدمه

امروزه به کارگیری مفهوم «نهاد» در پژوهش‌های اقتصادی بسیار رایج شده است. به گونه‌ای که اهمیت و نقش آن در مکانیسم‌های اقتصادی مورد تأکید عرف اهل علم اقتصاد قرار گرفته است. اغلب پژوهش‌های انبوهی که سعی در به‌کارگیری نقش نهادها در حوزه‌ها و پدیده‌های مختلف اقتصادی داشته‌اند، بر «کیفیت نهادی» تمرکز کرده‌اند. در واقع، این پژوهش‌ها از جنبه‌های مختلف مترتب بر «نهاد» صرفاً به کیفیت نهادی توجه داشته، و معتقدند که کیفیت نهادی به خوبی می‌تواند جنبه‌های مختلف نهاد را بازنمایی کند. تا آنجا که به بحث توسعه و رشد اقتصادی کشورها مربوط است نگرش فوق معتقد است آنچه که موفقیت و شکست کشورها را در زمینه توسعه رقم می‌زند، تفاوت در کیفیت نهادها است. نهادها در معنای عام، علل بنیادین توسعه و رشد اقتصادی بلندمدت کشورها محسوب می‌شوند. همچنین برای فهم چرایی فقر کشورها، باید به چرایی ناکارآمدی نهادهاشان رجوع کرد (عجم‌اوغلو و رایبسون (Acemoglu and Robinson) ۲۰۱۰).

با این حال و به خصوص بعد از اجرای اصلاحات نهادی مربوط به اجماع واشنگتنی مشخص شد که نهادها در نظام‌های مشابه در نظام‌های نهادی مختلف، آثار متفاوتی را برجای می‌گذارند. اثرگذاری متفاوت نهادها یکی از قبیل دموکراسی در ساختارهای نهادی گوناگون حاکی از این است که تأثیرات نهایی یک نهاد را نه کیفیت آن بلکه تناسب و روابط آن نهاد با سایر نهادها تعیین می‌کند. از آنجا که شرط فهم «تناسب» میان پدیده‌ها، فهم اولیه از روابط آنهاست، اگر رویکردی نتواند ساختار رابطه‌ای نهادها را درک کند، در نتیجه از درک تناسب نهادها نیز ناکام خواهد ماند. در همین راستا لوپز و اسکات (Lopez and Scott) (۱۳۹۷) بیان کرده‌اند رویکرد نهادگرایی از درک ساختار رابطه‌ای پدیده‌ها عاجز است. این درحالی است

تحلیل نقش عدم تناسب نهادی و ناکارآمدی ... (سید عقیل حسینی و دیگران) ۵

که اثرگذاری یک نهاد به مبنا و ساختار رابطه‌ای آن با سایر نهادها بستگی دارد، و اثر این تعامل میان نهادهاست که اثر برآیند کل سیستم را نتیجه می‌دهد.

مطابق آنچه گفته شد اولاً تناسب نهادی یا وحدت سیستمی نهادها شرط پیشینی تحقق کارکرد مطلوب نهادها است و بدین ترتیب در تبیین پدیده‌های اقتصادی و اجتماعی نسبت به کیفیت نهادها مقدم هستند. ثانیاً بهره بردن از تناسب نهادی در تحلیل پدیده‌های اقتصادی و اجتماعی منجر به تحلیل جامع‌تر و کامل‌تر نسبت به استفاده از کیفیت نهادی می‌شود، بدین ترتیب تناسب نهادی نسبت به کیفیت نهادی از درجه اهمیت بالاتری برخوردار است. اکنون اگر اهمیت و تقدم تناسب نهادی نسبت به کیفیت نهادی لحاظ شود، اعتبار اغلب تحلیل‌های نهادی که سابقاً مبتنی بر «کیفیت نهادی» صورت می‌گرفت به چالش کشیده می‌شود. در نتیجه بازتفسیری و صورت‌بندی جدید از آن تحلیل‌ها مبتنی بر مفهوم جدید تناسب نهادی ضروری می‌نماید. بر این مبنا ضرورت دارد که تحلیل نهادی مسئله توسعه نیافتگی نیز در پرتو این رویکرد جدید مورد بازنگری قرار گیرد.

رویکرد تناسب نهادی معتقد است که نهادها در یک سیستم نهادی گسترده‌تری جایگذاری و تعبیه شده‌اند و بدون ارجاع به آن، یک نهاد خاص قابل بررسی نیست. توازن، تعامل و تناسب میان نهادها و نه صرفاً کیفیت نهادهای مجزا علت اصلی مسائل اقتصادی از قبیل توسعه نیافتگی است. از آن جا که هر پدیده اقتصادی در یک ساختار نهادی محقق می‌شود، تناسب نهادی عامل اصلی و تعیین‌کننده نوع و میزان اثرگذاری نهادها بر توسعه اقتصادی می‌باشد. اثربخشی و کارایی یک نهاد نهایتاً توسط کلیت تناسب نهادی تعیین خواهد شد. رویکرد تناسب نهادی دلالت‌های بسیار اساسی برای موضوع تحول و اصلاحات نهادی دارد، که برای کشورهای در حال توسعه واجد اهمیت اساسی است. اصلاحات نهادی در کشورهای توانسته است به نتیجه برسد که با در نظر گرفتن تناسب نهادی صورت گرفته باشد.

ساختار بندی مقاله حاضر به شرح ذیل است: در بخش دوم به پیشینه پژوهش پرداخته می‌شود. در بخش سوم مبانی نظری عدم تناسب نهادی تبیین می‌شود. بخش چهارم مقاله به مسئله نقش عدم تناسب نهادی در توسعه نیافتگی ایران اختصاص یافته است و در نهایت در بخش پنجم، جمع‌بندی پژوهش ارائه می‌شود.

۲. پیشینه پژوهش

با اینکه تحقیقات زیادی در مورد نقش نهادها در رشد و توسعه اقتصادی انجام شده است اما در مورد نقش «تناسب نهادی» بر عملکرد اقتصادی جوامع تحقیقات چندانی انجام نشده است. این خلاء تحقیقاتی خصوصاً در مورد کشور ما کاملاً مشهود است و ضرورت چنین پژوهشی را نشان می‌دهد.

التجائی (۱۳۹۵) به تبیین دیدگاه‌های ناظر به نقش دولت در اقتصاد پرداخته است و دیدگاه میانه‌ای را برگزیده است که وظیفه اصلی دولت را ایجاد بسترهای نهادی می‌داند. عدم وجود چنین بسترها و چارچوب‌های نهادی یکی از عوامل اصلی پایین بودن سطح رشد کشورهای درحال توسعه بوده و ایران اوایل قرن چهاردهم نیز مصداق از این وضعیت بوده است. مؤمنی و زمانی (۱۳۹۲) مبتنی بر چارچوب نظم اجتماعی و اقتصاد سیاسی نشان داده‌اند که نظم اجتماعی ایران بین دو انقلاب، نظم دسترسی محدود بوده و نهادها در این نوع نظم به گونه‌ای طراحی و ساماندهی شدند که سطح دسترسی به سازمان‌های اقتصادی و سیاسی کنترل و محدود شد. قاراخانی و همکاران (۱۴۰۰ الف) با تمرکز بر رویکرد نورث در زمینه تفکیک نظام‌های اجتماعی با دسترسی محدود که مختص کشورهای توسعه نیافته بوده و به حاکمیت طبیعی معروف است و نظام‌های با دسترسی باز، به موانع نهادی بر سر راه گذار از حاکمیت طبیعی در ایران دوره پهلوی دوم پرداخته‌اند. همچنین قاراخانی و همکاران (۱۴۰۰ ب) در پژوهشی کاملاً مشابه با پژوهش فوق با بررسی فرآیند تخریب خلاق در عرصه سیاسی و اقتصادی در ایران قبل از انقلاب، به همان نتایج مقاله بالا رسیده‌اند.

در ادامه به مهم‌ترین پژوهش‌های خارجی که به تحلیل نهادی مسائل رشد و توسعه اقتصادی پرداخته‌اند اشاره می‌شود:

پژوهش‌های زیادی از اهمیت نهادها در توسعه سخن به میان آورده‌اند (برای آگاهی بیشتر، بنگرید به عجم‌اوغلو و رایبسون ۲۰۱۰؛ چانگ (Chang) ۲۰۰۳؛ نورث ۲۰۰۳). دنی رودریک (Dani Rodrik) (۲۰۰۸) به بحث و بررسی نقش نهادها در روند توسعه کشورها پرداخته است. همانند بسیاری دیگر از اقتصاددانان وی نیز قائل است که کیفیت نهادها نکته کلیدی تعیین مشخصه‌های توسعه در جهان است. با این حال وی معتقد است نباید براساس تجربه و عملکرد نهادها در مورد آنان قضاوت کرد، زیرا در شرایط مختلف، راه‌های متفاوتی برای توسعه وجود دارد. رودریک معتقد است برخی از الگوهای توسعه ممکن است در شرایط خاص نهادی موفق باشند اما در شرایط دیگر کاربرد نداشته باشد. با این حال وی از سطح کیفیت

تحلیل نقش عدم تناسب نهادی و ناکارآمدی ... (سید عقیل حسینی و دیگران) ۷

نهادی فراتر نرفته و همچنین معتقد است که برخی نهادها مانند حقوق مالکیت و حاکمیت قانون مهم‌ترین عامل در تبیین تفاوت‌های توسعه می‌باشد. عجم‌اوغلو و رایبسون (۲۰۱۰) رویکرد کلی رودریک را رد کرده و معتقدند که دلیل اصلی شکست این سیاست‌ها، مقاومت نهادهای سیاسی در برابر اصلاحات لازم ضروری است. عجم‌اوغلو و رایبسون (۲۰۱۰) نشان می‌دهند که وجود پارلمان و نظام حقوقی برای توسعه ضروری است، اما اوگیلوی و کاروس (Carus and Ogilvie) (۲۰۱۴) نشان داده‌اند که این ایده به لحاظ نظری و تجربی دارای مشکل است. به لحاظ نظری هیچ دلیلی وجود ندارد که ثروتمندان مانند زمین‌داران، بازرگانان یا صنعت‌گران سیاست‌ها و نهادهایی را دنبال می‌کنند که برای توسعه مفید است، بلکه ممکن است آنان به دنبال منافع خودشان باشند. از نظر تجربی درست است که برخی کشورها با نهادهای دموکراتیک به توسعه دست یافته‌اند؛ اما کشورهایی نیز وجود داشته‌اند که نهادهای سیاسی به شدت ضعیفی داشته‌اند اما به توسعه اقتصادی موفق راه یافته‌اند. در نتیجه مطالعات ایشان، یافته‌های رودریک را تأیید می‌کند.

اغلب مقالات در تبیین مسئله توسعه مبتنی بر کیفیت نهادی از متغیرهای متنوع اقتصادی بهره برده‌اند. در این میان سهم متغیری همچون حقوق مالکیت نسبت به سایر متغیرها پررنگ‌تر بوده است. (بواتکه و کاندلا (Boettke and Candela) (۲۰۱۴). اسلسمن (Slesman) و همکاران (۲۰۱۹) نهادهای سیاسی را اصلی‌ترین مولفه ماتریس نهادی دانسته و معتقدند که نهادهای سیاسی شرایط را برای سایر نهادها فراهم کرده و بر رشد و توسعه اقتصادی تأثیر می‌گذارند. عجم‌اوغلو و جانسون (۲۰۰۵) اهمیت نهادهای حقوق مالکیت و قراردادها را نشان داده و اثبات می‌کنند که تفاوت در نهادهای اقتصادی علت بنیادین تفاوت در توسعه اقتصادی هست. نورث و توماس (۱۹۷۳: ۲) معتقدند که عواملی مانند خلاقیت، آموزش، انباشت سرمایه و غیره علل رشد نیستند، بلکه نتیجه رشد هستند. در واقع می‌توان مدعی شد، نهادهای با کیفیت مناسب نه عامل توسعه، بلکه خود همراه و از نتایج توسعه هستند. همان‌طور که از بررسی پیشینه پژوهش مشخص شد، اکثر پژوهش‌ها صرفاً بر کیفیت نهادی متمرکز بوده، و به روابط و تعامل نهادها کمتر توجه داشته‌اند.

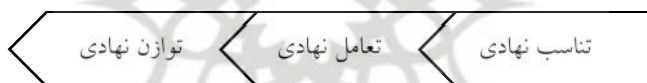
۳. مبانی نظری تناسب نهادی

شواهد تاریخی نشان می‌دهند که اثرگذاری هر نهاد بر توسعه را نه فقط به طور مجزا و به تنهایی، بلکه همچنین در تعامل آن با دیگر ابعاد نهادی از قبیل نهادهای سیاسی، اقتصادی و

اجتماعی باید در نظر گرفت. تأکید این مقاله بر ضرورت توجه به «تناسب نهادی» از همین جهت است.

در این مقاله سه مفهوم اساسی تحلیل نهادی بکار گرفته شده است: تعامل، توازن و تناسب نهادی. تعامل نهادی اشاره به ارتباط نهادها دارد، لذا در حالت‌های توازن/عدم توازن و تناسب/عدم تناسب در هر صورت نوعی تعامل نهادی وجود دارد. پرسش مهم‌تر بعدی این است که آیا تناسب نهادی به توازن نهادی، و عدم تناسب نهادی به عدم توازن نهادی می‌انجامد؟ یک جامعه می‌تواند تناسب نهادی داشته باشد اما دچار عدم توازن نهادی نیز باشد. از سوی دیگر یک جامعه می‌تواند توازن نهادی داشته باشد اما تناسب نهادی نداشته باشد، ولی چنین توازنی بلندمدت و پایدار نخواهد بود. در نهایت می‌توان این فرضیه را مطرح کرد که تناسب نهادی شرط لازم - نه کافی - توازن نهادی پایدار و بلندمدت است. در قسمت بعد نشان داده خواهد شد که تعاریف نوین از حکمرانی به دنبال ایجاد توازن میان نهاد سیاسی و اجتماعی است.

در نمودار (۱) ارتباط میان تناسب، تعامل و توازن، و در جدول (۱) حالات مختلف توازن و تناسب نهادی نشان داده شده است.



نمودار ۱. ارتباط تناسب، تعامل و توازن

منبع: یافته‌های پژوهش

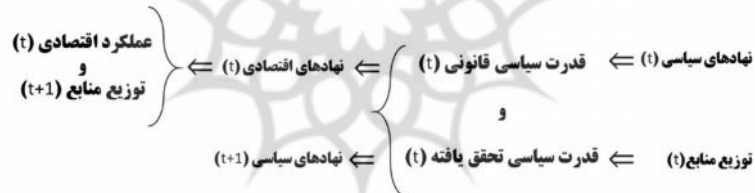
جدول ۱. ماتریس تناسب و توازن نهادی

منبع: یافته‌های پژوهش

عدم تناسب نهادی	تناسب نهادی	
سست و شکننده	توسعه پایدار و تداوم سیستم نهادی	توازن نهادی
فروپاشی	دیکتاتوری (لویاتان مستبد) یا آشوب (لویاتان غایب)	عدم توازن نهادی

کاتوزیان (۱۳۹۹: ۳۰-۳۱) نشان می‌دهد که در سال‌های ۱۳۰۰-۱۳۰۴ بین سه گرایش در کشور جنگ قدرت وجود داشت. این سه گرایش عبارت بودند از: نیروهای هرج و مرج طلب به‌مثابه نهاد اجتماعی، فرادستان سیاسی طرفدار دیکتاتوری موجود به مثابه نهاد سیاسی، و

تصویب قوانین و قواعد است. در معنای غیررسمی می‌توان این نهاد را به آداب و رسوم و قواعد و عرفی تعریف نمود. نهاد اقتصادی، عرصه‌ای است که هم فرادستان سیاسی و هم آحاد جامعه در آن حضور دارند. این که در کشاکش منازعه نهاد سیاسی با نهاد اجتماعی در نهایت غلبه با کدام نهاد خواهد بود، به دسترسی منابع و میزان اثرگذاری آن‌ها بر نهاد اقتصادی بستگی دارد. اگر نهاد اجتماعی از قدرت کافی برخوردار نباشد، نهاد سیاسی می‌تواند با تسلط حداکثری بر منابع و نهاد اقتصادی، استبداد مطلق را رقم بزند. بالعکس اگر لویاتان غایب باشد و منابع به صورت پراکنده و بی‌نظم و بی‌هدف در دسترس آحاد جامعه باشد و نهاد اقتصادی بدون نظم رقابتی بین تحت سلطه آنان باشد، جامعه هرچه بیشتر به سوی آنارشی و هرج و مرج پیش می‌رود. اما در لویاتان شکننده، یک توازن منطقی و بهینه بین نهاد اجتماعی و سیاسی برقرار می‌شود. این که در نهایت چه نهاد و چه نیرو محرکه‌ای باید جامعه را درون دالان قرار دهد محل بحث است. اما تقریباً اکثر محققان بر این نکته تأکید دارند که خود نهاد سیاسی به جهت تضمین حیات پایدار خود و جامعه باید سعی کند جامعه را به سوی دالان باریک هدایت کند. تعامل نهاد سیاسی و اجتماعی در ارتباط با نهاد اقتصادی و دسترسی به منابع را می‌توان بر اساس نمودار زیر نشان داد.



نمودار ۳. تعامل نهاد سیاسی و اجتماعی در ارتباط با نهاد اقتصادی و دسترسی به منابع
منبع: عجم‌اوغلو (۲۰۰۵: ۳۹۲) با برخی تغییرات جزئی

در زمان t نهاد سیاسی و نهاد اجتماعی به بخشی از منابع دسترسی دارند که براساس میزان دسترسی به منابع، قدرت سیاسی قانونی (*De jure*) که متعلق به نهاد سیاسی و قدرت سیاسی تحقق یافته (*De facto*) که متعلق به نهاد غیرسیاسی (اجتماعی یا هر نوع تشکیلی غیر از نظام سیاسی قانونی) شکل می‌گیرد. این منازعه و رقابت بین دو نهاد سیاسی و اجتماعی، نهاد اقتصادی در زمان t را شکل می‌دهد که این نهاد اقتصادی عملکرد اقتصادی زمان t و توزیع منابع در زمان $t+1$ ، و نهاد سیاسی در زمان $t+1$ را نیز تعیین می‌کند.

تحلیل نقش عدم تناسب نهادی و ناکارآمدی ... (سید عقیل حسینی و دیگران) ۱۱

در نتیجه، تعیین نهاد و عملکرد اقتصادی، و توزیع منابع و نهاد سیاسی آینده منوط به توازن یا عدم توازن نهادی میان نهاد سیاسی و اجتماعی است. نکته‌ای که در این جا وجود دارد، اهمیت نهاد اقتصادی و توزیع منابع در توازن نهادی است. این مسئله در تاریخ ایران کمتر مورد توجه بوده است که اصلاحات سیاسی صرف نمی‌تواند بهبود اقتصادی به ارمغان بیاورد، بلکه بالعکس نهاد سیاسی باید از طریق اصلاحات اقتصادی و توزیع منابع، سعی در برقراری توازن نهادی داشته باشد.

۱.۳ روش‌شناسی

روش مورد استفاده در پژوهش حاضر، روش تحلیل محتوای کیفی جهت‌دار است. یکی از ویژگی‌های بنیادین پژوهش‌های تحلیل محتوای کیفی، نظریه‌پردازی به جای آزمون نظریه است. تحلیل محتوای کیفی برخلاف تحلیل محتوای کمی بیشتر با کشف معانی بنیادین در امر واقع سروکار دارد.

تحلیل محتوای کیفی جهت‌دار زمانی به کار می‌رود که نظریه یا تحقیقات قبلی درباره‌ی یک پدیده یا کامل نیستند یا به توصیف‌های بیشتری نیازمندند. در پژوهش حاضر مدعا این است که تحلیل نهادی مبتنی بر کیفیت نهادی کامل نبوده و نیاز به توصیفات و توضیحات نظری بیشتری دارد، به همین دلیل تحلیل تناسب نهادی مطرح می‌شود.

هدف تحلیل محتوای جهت‌دار معتبر ساختن و گسترش دادن مفهومی چارچوب نظریه و یا خود نظریه است، که مقاله حاضر این کار را با بسط نظریه تناسب نهادی انجام داده است. یکی از نقاط قوت تحلیل محتوای جهت‌دار را می‌توان پشتیبانی از نظریه‌های موجود و همچنین ایجاد فهمی گسترده‌تر از آن دانست. چنان‌که در پژوهش حاضر نیز تناسب نهادی ابعاد گسترده‌تری را نسبت به تحلیل نهادی به وجود آورده است. برخلاف سایر روش‌های تحلیل محتوای کیفی، رویکرد جهت‌دار قیاسی است. قیاس اصلی در اینجا نظریه‌ی از پیش موجود است و نه نظر محقق. در واقع در این جا آغاز تحقیق نه با مشاهده بلکه با نظریه است (ایمان و نوشادی ۱۳۹۰؛ هسیه و شانون (Hsieh & Shannon) ۲۰۰۵)

۲.۳ حکمرانی، توسعه و عدم تناسب نهادی

۱.۲.۳ تعاریف حکمرانی

تعاریف متنوع و متعددی از حکمرانی صورت گرفته است. سازمان ملل متحد در گزارشی پیرامون «حکمرانی و توسعه» بیان می‌دارد:

حکمرانی به اعمال اختیارات سیاسی و اجرایی در تمام سطوح جهت مدیریت و اداره امور یک کشور اشاره دارد. حکمرانی شامل مکانیسم‌ها، فرایندها و نهادهایی است که از طریق آن، شهروندان و گروه‌ها منافع خود را بیان، حقوق قانونی خود را اعمال، تعهدات خود را ایفا، و اختلافات خود را حل و فصل می‌کنند (گزارش سازمان ملل ۲۰۱۲: ۳).

تعاریف متأخرتر از حکمرانی بر عدم تمرکز در اعمال قدرت و تصمیم‌گیری تأکید دارند. یکی از جدیدترین تعاریفی که از حکمرانی ارائه شده است چنین است: فرآیند هدایت یا راندن (Steering) جامعه و اقتصاد از طریق کنش جمعی و مطابق با اهداف مشترک. حکمرانی را به صورت دقیق‌تر می‌توان به مثابه فرآیندی برهم‌کنش‌گرانه و تعاملی که از طریق آن جامعه و اقتصاد در راستای اهداف مورد توافق جمعی هدایت یا رانده می‌شوند، تعریف کرد (انسل و تورفینگ ۲۰۲۲). طبق این تعریف حکمرانی شامل تعامل بین نهادهای رسمی و جامعه مدنی است. حکمرانی به کلیه فرایندهای حکم راندن (Governing) در توزیع قدرت و مدیریت منابع عمومی - اشاره دارد، اعم از این که توسط حکومت، بازار یا شبکه انجام شود، و اعم از این که بر یک خانواده، قبیله، سازمان رسمی یا غیررسمی یا قلمرو اعمال شود، و چه از طریق قوانین، هنجارها، قدرت و زبان به کار گرفته شود (بویر (Bevir) ۲۰۱۳). حکمرانی با فرایندهای تعامل و تصمیم‌گیری در میان کنش‌گرانی که با یک مسئله جمعی مواجه هستند مرتبط است که منجر به ایجاد، تقویت یا بازتولید هنجارها و نهادهای اجتماعی می‌شود (هوفتی (Hufty) ۲۰۱۱). حکمرانی سه پایه دارد: اقتصادی، سیاسی، اداری. حکمرانی اقتصادی، فرایندهای تصمیم‌گیری را پوشش می‌دهد که بر فعالیتهای اقتصادی یک کشور و روابط آن با سایر اقتصادها اثر می‌گذارد. حکمرانی سیاسی شامل صورت‌بندی سیاست‌ها است، درحالی که حکمرانی اداری نظام به‌کارگیری سیاست‌هاست (هایدن و کورت ۲۰۰۲).



نمودار ۱. ارتباط سه کنش گر حکمرانی در تطبیق با تناسب نهادی
منبع: اسلام (۲۰۱۷: ۲۷۷۳)

شکل بالا سه کنش گر اصلی حکمرانی را نشان می دهد: دولت، بازار و جامعه مدنی. این سه کنش گر علاوه بر این که خود مطابق با قواعدی خاص سازماندهی شده اند، براساس یک رابطه خاص با یکدیگر تعامل و تعامل دارند. دولت نماینده نهاد سیاسی، بازار نماینده نهاد اقتصادی و جامعه مدنی نماینده نهاد اجتماعی است. در نتیجه ارتباط سه کنش گر را می توان بازنمایی ای از ارتباط یا تناسب نهادهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی در نظر گرفت. در همین رابطه اسلام (۲۰۱۷) معتقد است که حکمرانی به صورت بندی و نظارت بر قواعد رسمی و غیررسمی اشاره دارد که قلمرو عمومی را تنظیم می کند، عرصه ای که در آن کنش گران دولتی و اقتصادی و اجتماعی برای تصمیم گیری با یکدیگر تعامل دارند.

۲.۲.۳ حکمرانی و توسعه

توسعه مفهومی ذوابعاد است و نباید آن را به توسعه صرف اقتصادی تقلیل داد. توسعه ابعاد و مؤلفه های دیگری نیز دارد: افزایش عقلانیت، سکولاریزاسیون، جنبه سیاسی توسعه و مشارکت اجتماعی در نظام سیاسی. در معنای وسیع کلمه، توسعه یک پدیده پیچیده است که جنبه های گوناگونی نظیر جنبه های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، اداری، و فرهنگی را در برمی گیرد (جان استینر و مان (John-Steiner & Mahn) ۱۹۹۶).

حکمرانی و توسعه به هم مرتبط و وابسته بوده، ارتباط تنگاتنگ، و روابط درونی با یکدیگر دارند. توسعه کلی یک کشور به حکمرانی اثربخش بستگی دارد. حکمرانی بدیلی برای دموکراسی سازی (به عنوان اصلاح در نهاد سیاسی) است که تا پیش از این به عنوان پیش شرط

توسعه مطرح می‌شد. حکمرانی ارتباط مستقیمی با پیامدهای توسعه دارد. حکمرانی همچنین می‌تواند به عنوان وسیله‌ای برای ارتقای توسعه انسانی و ارتقای توسعه پایدار مورد استفاده قرار گیرد (اسلام ۲۰۱۷). نظریات توسعه در بین دولت‌محوری (کینزی) و بازارمحوری (نئولیبرالیسم) در رفت‌وآمد بوده‌اند. این نظریات در نهایت در دهه ۲۰۰۰ به سوی حکمرانی همگرا شده‌اند. حکمرانی هم به دولت و هم به بازار توجه دارد. دیگر این تنها دولت یا بازار نیست که مسئول پیشرفت و توسعه است (براس (Brass) ۲۰۲۲).

۳.۲.۳ حکمرانی و نهادها

بالاند و همکاران (۲۰۱۰) معتقد هستند که حکمرانی زیرمجموعه‌ای از نهادها بوده و در نتیجه ادبیات حکمرانی بخشی از ادبیات اقتصاد سیاسی نهادهاست. تحلیل نهادی از حکمرانی می‌تواند به درستی توضیح دهد که چگونه رفتار سازمان‌های عمومی تحت تأثیر تعامل با شهروندان و نهادهاست (پاوان (Pavan) و همکاران ۲۰۱۸).

اگر نظام سیاسی در اعمال قدرت سیاسی تعاملی خود در تمام سطوح و در همه بخش‌ها دوجانبه‌تر و گفتگوپذیرتر (با شهروندان به مثابه نهاد اجتماعی) نباشد، نمی‌تواند با تغییرات ساختاری و فرهنگی مقابله کند (کویمان (Kooiman) ۱۹۹۳). عرصه حکمرانی محدود به نظام سیاسی نیست. بازیگران غیردولتی و غیرحکومتی مانند سازمان‌های مردم‌نهاد تحت عنوان «حکمرانی» قرار می‌گیرند (بنگ (Bang) ۲۰۱۶). این نسبت متوازن میان نهاد سیاسی و اجتماعی در حکمرانی در کشورهای در حال توسعه وجود ندارد. ماتانی (Mahtaney) (۲۰۲۱) معتقد است توسعه نیافتگی ملل بیش از آن‌که به محدودیت منابع مربوط باشد، فقدان دائمی اصلاحات نهادی و توجه به حکمرانی است.

کاریگان و کالگیانس (Carrigan & Coglianes) (۲۰۱۱) ارتباط بین حکمرانی و نهادگرایی جدید را با تأکید بر خاصیت تنظیم‌گری بررسی کرده‌اند. توجه فزاینده به تعامل و ادغام نهادگرایی جدید و حکمرانی جدید ممکن است به خوبی راه‌های جدید و قابل تعمیم‌پذیری را برای درک سیاست‌های تنظیم‌گری نشان دهد. پیترس (Peters) (۲۰۲۲) نشان می‌دهد که نهادها منشأ حکمرانی هستند. از اشکالات وارد بر تحلیل نهادی از حکمرانی این است که صرفاً به جنبه‌های رسمی نهاد توجه شده، حال آن‌که نهادهای غیررسمی نیز در شکل‌گیری حکمرانی مؤثر هستند. نهادها در «هدایت و راندن» نقش مهمی ایفا می‌کنند. درک نقش نهادها در حکمرانی مستلزم توجه به ارتباط نظام سیاسی، و تعامل بین نهادها و بازیگران اجتماعی است.

تحلیل نقش عدم تناسب نهادی و ناکارآمدی ... (سید عقیل حسینی و دیگران) ۱۵

(هوقه و مارکز (Hooghe & Marks) ۲۰۰۳). پیترس (۲۰۲۲) با بررسی پنج نوع نظریه نهادگرایی جامعه‌شناختی، انتخاب عقلایی، تاریخی، تجربی و گفتمانی، نشان داده است که هر کدام از نظریات به چه شکلی به حکمرانی مربوط می‌شوند. در جدول زیر خلاصه‌ای از مباحث مربوط به حکمرانی آمده است.

جدول ۱. حکمرانی، توسعه و نهاد

منبع: یافته‌های پژوهش

مؤلفه‌های مربوط حکمرانی	توضیحات
تعریف حکمرانی	هدایت یا راندن جامعه و اقتصاد به قسمی که نهاد اجتماعی نیز در امر حکمرانی سهیم باشد.
حکمرانی و توسعه	حکمرانی با توسعه ارتباط درونی دارد. حکمرانی پیش شرط توسعه است. نظریات توسعه (دولت‌محور و بازارمحور) به سوی حکمرانی همگرا شده‌اند.
حکمرانی و نهادها	حکمرانی زیر مجموعه اقتصاد سیاسی نهادهاست. نهاد به مثابه منشأ حکمرانی به حساب می‌آید. تنظیم‌گری، مشخصه مشترک بین نهادگرایی جدید و درک نوین از حکمرانی محسوب می‌شود.

۴. نقش عدم تناسب نهادی در توسعه‌نیافتگی در ایران

در این قسمت نشان داده می‌شود که یکی از علل اصلی توسعه‌نیافتگی در ایران قبل از انقلاب، عدم تناسب نهادی و ناکارآمدی حکمرانی بوده است. نهاد سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و حقوقی هر یک در هر نظامی جایگاه و اهمیت مشخصی دارند. به تعبیر داوری اردکانی (۱۳۹۴: ۳۳۱) اگر این نهادها

در جای خود قرار گیرند و در اندازه خود باشند مایه قوام و نظم و اعتدالند و اگر همزمان و همراه و هماهنگ نباشند بر هیچ اثری که باید مترتب نمی‌شود. در کشورهای توسعه‌نیافته اجزاء و شئون نامتناسب و ناهم‌مانند که از آن معمولاً به «عقب‌ماندگی» تعبیر می‌کنند. در کشور ما با وجود پیشرفت‌های علمی و تکنولوژیک در دهه‌های اخیر میان توسعه علوم و بخصوص توسعه آموزش با اقتصاد و مدیریت و تکنولوژی عدم تناسب و ناهم‌زمانی آشکار پدید آمده است.

در ادامه ابتدا تعامل نهادهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در ایران قبل از انقلاب بررسی می‌شود. سپس به بررسی مصادیقی از تاریخ ایران قبل از انقلاب در چارچوب «تناسب نهادی» پرداخته می‌شود. این مصادیق در چهار بخش: استمرار نامطلوب دولت-ملت، انقلاب مشروطه، مدرنیزاسیون نامتوازن و ناکارآمدی حکمرانی تنظیم شده است.

۱.۴ تعامل، توازن و تناسب نهادهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در ایران

علی‌اکبر داور (۱۴۰۰: ۴۶، ۶۷-۶۹، ۲۰۶) نشان می‌دهد بدون تغییر اوضاع اقتصادی نمی‌توان اصلاحاتی در حکومت شکل داد. این اصلاحات باید توسط نهاد سیاسی صورت بگیرد. کاتوزیان (۱۳۹۹) نیز نشان می‌دهد که در عصر پهلوی به دلیل وجود دیکتاتوری از یک‌سو و آشوب و هرج‌ومرج از سوی دیگر، امکان پیوند دولت و ملت (یا به زبان پژوهش حاضر دالان باریک و توازن نهادی) وجود نداشته است.

گفته شد که در جامعه ماقبل مدرن ایران، بین نظام سیاسی پادشاهی (به مثابه ظل‌الله) و نهاد اجتماعی (مردم به مثابه رعیت) تناسب وجود داشته است. این وضعیت هرچند متضمن توازن نهادی نبوده است اما در تناسبی به پیش می‌رفته است. اما زمانی که نهاد اجتماعی دیگر خود را رعیت نداند، و مطالبه اجتماعی بیشتری داشته باشد و در حال تبدیل به شهروند و ملت باشد، نظام سیاسی دیگر نمی‌تواند به صورت دیکتاتوری تداوم داشته باشد. این جاست که تناسب به عدم تناسب تبدیل می‌شود. ظهور انقلاب مشروطه نمودی از این عدم تناسب است، زیرا نظام سیاسی متناسب با خود را شکل نداد و در عوض رضاخان به عنوان یک حکومت مستبد را نتیجه داد. در ادامه می‌توان انقلاب سفید پهلوی دوم را نیز مصداق بارزی از عدم تناسب میان نهاد سیاسی (پادشاهی مستبد) و نهاد اقتصادی (اقتصاد شبه‌آزاد) دانست (برای جزئیات انقلاب سفید بنگرید به دریایی ۱۴۰۰: ۴۸۴-۴۸۵).

۲.۴ وابستگی به مسیروطی شده: فقدان و استمرار نامطلوب دولت-ملت (عدم توازن نهادی)

در این قسمت با تمرکز بر مفهوم وابستگی به مسیروطی شده (Path dependency) در تاریخ ایران نشان داده می‌شود که عصر پهلوی سه ویژگی مهم داشته است که به موجب آن ارتباط

تحلیل نقش عدم تناسب نهادی و ناکارآمدی ... (سید عقیل حسینی و دیگران) ۱۷

دولت‌ملت از یک عدم تناسب نهادی رنج می‌برده است. این سه ویژگی که در ادامه بررسی می‌شوند عبارتند از:

۱. انفکاک دولت-ملت

۲. نظم اجتماعی برآمده از نهاد سیاسی

۳. استوار بودن نهاد اقتصادی مبتنی بر نهاد حقوقی

مشخصه ارتباط دولت و ملت در تاریخ معاصر انفکاک بوده که حتی این انفکاک گاه‌گاه تا سرحد دشمنی با یکدیگر پیش می‌رفته است. به تعبیر آشوری (۱۳۹۱: ۲۶۲) در ایران دولت‌ملت طبق فرایند منطقی و باثبات و طبیعی شکل نگرفته است. برخلاف معنای مدرن دولت، در ایران دولت نماینده طبقات اجتماعی یا ملت نبود. بالعکس طبقات اجتماعی به میل و خواست دولت به افراد اعطا می‌شد. به عنوان مثال تحلیل حقوق مالکیت - که در سطور پیشین از اهمیت آن در تحلیل کیفیت نهادی سخن به میان آمد - در نسبت با این عدم تناسب نهادی بدین شکل خواهد که مالکیت دارایی نه یک حق بلکه یک امتیاز بود (برای آگاهی بیشتر، بنگرید به کاتوزیان ۱۳۹۳: ۱۳۹۴). به اعتقاد هاشم پسران (۱۹۸۲)، دو نوع ثبات سیاسی وجود دارد که یکی بر اثر مشارکت فزاینده‌ی مردم ایجاد می‌شود و دیگری از راه سرکوب و زور. دولت ایران به رهبری محمدرضا پهلوی آشکارا از الگوی دوم استفاده کرد و کوشید همانند پدرش برای دومین بار فشار بر جامعه ایران را توسط اهرم‌های اجتماعی تحمیل کند. دولت او هم مثل دولت پدرش رضاشاه، سرانجام به ارتش و درآمد نفت متکی شد. حکومت استبدادی در ایران از تمام طبقات اجتماعی مستقل بود و نه تنها در رأس بلکه بر فراز جامعه قرار می‌گرفت (کاتوزیان ۱۳۹۹: ۲۳).

برای برقراری تناسب میان نهاد سیاسی با جامعه لازم است نظم اجتماعی ملت را متناسب با نهاد سیاسی تربیت کند. به همین دلیل سریع‌القلم (۱۳۹۵) معتقد است که فراتر از پارلمان و مجلس، نظم اجتماعی است که باید تنظیم‌کننده همه امور باشد. اگر فرد متأثر از یک نظم اجتماعی تربیت نشود، در نظم پارلمانی صحیح عمل نخواهد کرد.

علاوه بر نقش و اهمیت قانون در مشروعیت‌بخشی بر نهاد سیاسی، ارتباط نهاد حقوقی با نهاد اقتصادی نیز حائز اهمیت است. از آنجایی که هیچ نظام اقتصادی بدون نظام حقوقی استوار نمی‌ماند، در نظام حکمرانی استبدادی ایران نهادهای حقوق کهن اعتبار خود را از دست داده بودند، نه تنها از نهادهای حقوقی جدید خبری نبود، بلکه عملکرد شاه و درباریان خود

عامل نابسامانی و تنش‌های اجتماعی بود و فاقد ثباتی بود که مناسبات اقتصادی به آن نیاز دارد (طباطبایی ۱۳۹۵ الف؛ ۱۳۹۵ ب).

در نظام استبدادی ایران چهارچوبی حقوقی و نهادهایی قانونی به وجود نیامد، درحالی که امنیت اقتصادی، سرمایه‌گذاری و گسترش نوآوری و خلاقیت اقتصادی نیازمند چهارچوبی حقوقی و قانونی است. به همین دلیل در فاصله‌ی فرمانروایی صفویان تا آغاز سلسله‌ی قاجار، حکومت ایران دچار زوال تدریجی شد و اقتصاد و بازرگانی ایران پویایی خود را از دست داد و هم‌زمان با قدرت گرفتن قاجاریه نیز تحولی در اقتصاد جهانی صورت گرفته بود که ایران تنها می‌توانست در حاشیه‌ی آن قرار گیرد. در همین ارتباط دریایی (۱۴۰۰) این دوران را عصر تاریک می‌نامد و آن را بسیار پر آشوب و تلخ می‌داند.

۳.۴ بزنگاه تاریخی: انقلاب مشروطه

در این قسمت نشان داده می‌شود که انقلاب مشروطه هرچند یک بزنگاه تاریخی (Critical juncture) بسیار مهم برای تاریخ ایران است، به گونه‌ای که حوادث و رویدادهای پس از آن نیز همگی تحت تأثیر این بزنگاه بوده‌اند. اما چون نتوانست تناسب نهادی میان نهاد سیاسی و اجتماعی و حقوقی برقرار کند، و اساساً به نهاد اقتصادی نیز بی‌توجه بود، نافرجام ماند. انقلاب مشروطه یک فرصت انتخاب تاریخی برای رفتن به سمت برقراری تناسب میان نهاد سیاسی و اجتماعی در کشور بود. اما در انقلاب مشروطه، جامعه به‌جای ایجاد نظامی مبتنی بر قانون اساسی آرام‌آرام نشانه‌های هرچه بیشتری از هرج و مرج را از خود بروز داد.

سرنوشت مشروطه را می‌توان براساس چهار اصل زیر بررسی کرد: ۱. ارتباط فقه با قانون جدید، ۲. تصویب قانون در بستر نهادی و تبدیل شدن قانون به قاعده، ۳. اصلاحات سیاسی و اقتصادی توأمان، ۴. زوال فرهنگ سیاسی مشروطه

کار اساسی مشروطیت این بود که بتواند فقه، به عنوان نظام حقوق شرع، را به حقوق جدید تبدیل کند تا تعارض میان فهم کهن دینی و اندیشه‌ی جدید را از میان بردارد (برای آگاهی بیشتر در این مورد، بنگرید به طباطبایی ۱۳۹۸؛ فیرحی ۱۴۰۰). یعنی اصلاحات نهادی برای آن که بتواند تناسب نهادی را تضمین کند، نیاز به بازتعریفی نهادهای گذشته داشت و این اتفاقی بود که در مشروطیت در نسبت با شرع و حقوق جدید افتاد.

تحلیل نقش عدم تناسب نهادی و ناکارآمدی ... (سید عقیل حسینی و دیگران) ۱۹

علت اینکه در این بزنگاه تاریخی، قانون نتوانست حکمفرما شود و اوضاع را بهبود ببخشد به این خاطر بود که این قوانین به خودی خود نمی‌توانند مثمرثمر باشند مگر اینکه در یک بستر نهادی خاص و متناسب اجرا شوند. لذا مقدم بر استقرار نهاد قانون لازم است که عادات و فرهنگ قانون‌مندی و نظام حقوقی متناسب با آن پدید آید. هایک (۱۹۹۸) خاطر نشان می‌سازد که وضع قانون یک فرایند مداوم و تدریجی است که می‌بایست در سازگاری با سایر بخش‌ها انجام شود. اگرچه نهادهای جزئی را می‌توان با تصویب و قانون‌گذاری تغییر داد، اما بستر تحقق آن تدریجی و تاریخی است و در بلندمدت محقق می‌شود (موسوی اصل ۱۳۹۷). علاوه بر این به تعبیر هاجسون (Hodgson) (۲۰۰۶) قانون مادامی که به قاعده تبدیل نشود اثرگذار نخواهد بود.

مسئله دیگری که در این بزنگاه تاریخی دیده نشد، اهمیت و جایگاه اصلاحات اقتصادی است که بدون آن شالوده نهاد سیاسی تثبیت نمی‌شود (طباطبایی ۱۳۹۲). نهادهای اقتصادی یکی از ارکان توسعه هستند. فقدان نهادهای اقتصادی از قبیل دستگاه مالی و مالیات‌ستانی منظم و عادلانه یکی دیگر از وجوه نابسامانی‌های کشور بود. در ایران اخذ مالیات و به مصرف رساندن آن هرگز از اسلوب درستی برخوردار نبود به صورت نزولی بود به گونه‌ای که فشار را بر اکثریت فقر زده بیشتر می‌کرد (دریایی ۱۴۰۰) به شدت واپس‌گرایانه و نامنظم و پراکنده (آبراهامیان ۱۳۹۵) بود.

وجه دیگر عدم تناسب نهادی در انقلاب مشروطه این بود که فرهنگ سیاسی مشروطه‌خوان تغییر یافته و رو به افول گذاشت. مشروطه‌خواهی که بر مهار دولت و برقراری حاکمیت قانون تأکید داشت، رفته‌رفته به نزاع طبقات توجه یافت و این نیروهای سوسیالیسم و ناسیونالیسم بودند که در منطقه قد علم کردند (اتابکی ۱۴۰۱). البته این یک انتخاب اختیاری نبود، زیرا در سال‌های جنگ جهانی اول ایران دچار فروپاشی سیاسی و اشغال شده بود و خطر فروپاشی و تجزیه ایران جدی بود، به همین دلیل طبقه متوسط و روشنفکران ترجیح دادند که یک حکومت مقتدر سر کار بیاید تا بتواند مشکلات فزاینده‌ی عقب‌ماندگی کشور را حل کند و در عین حال از یکپارچگی و استقلال آن محافظت نماید (اتابکی ۱۳۹۹).

۴.۴ «چرخه شوم» مدرنیزاسیون نامتوازن

آبراهامیان (۱۳۹۵) معتقد است که تجدد غربی به دو شیوه -از طریق ایجاد طبقه متوسط و طبقه تحصیل کرده- باعث سست شدن روابط نظام سیاسی با جامعه ایران در عهد قاجار و در نتیجه پیروزی انقلاب مشروطه را ممکن ساخت.

پهلوی دوم نیز با استفاده از درآمدهای روزافزون نفتی، در حوزه‌ی اقتصادی- اجتماعی اقدامات بسیاری در جهت مدرن‌سازی کشور انجام داد. اما در حوزه سیاسی از این فرآیند مدرن‌سازی بازماند. به این ترتیب حلقه‌های پیونددهنده‌ی حکومت و ساختار اجتماعی گسسته شد و راه‌های ارتباطی میان نظام سیاسی و مردم به بن‌بست رسید. اصلاحات نهادی با هدف برقراری تناسب نهادی می‌بایست با بافت سنتی و تاریخی و فرهنگی همخوانی داشته باشد. شکل‌گیری نهادهای مدرن بدون تغییر سایر نهادهای سنتی، زمینه‌ساز شکل‌گیری عدم تناسب نهادی در کشور را فراهم ساخت. مثلاً اعطای آزادی‌های حقوقی به زنانی که در یک محیط سنتی و دینی رشد کرده‌اند و اساساً خود آنان نیز ممکن است چنین حقوقی را برنتابند، یا دادن حق رأی برای مردمی که در تاریخ خود هرگز با چنین پدیده‌ای که بتوانند سرنوشت خویش را خود تعیین کنند روبرو نبوده‌اند باعث مشکلات نهادی دیگری گردید. حتی شکل‌گیری احزاب در ایران نیز عملاً منجر به دستاوردهایی شد که با فلسفه وجود آنها به شدت تعارض داشت. در همین مورد آبراهامیان (۱۳۹۵: ۵۴۸-۵۴۹) حزب رستاخیز را مثال می‌زند که هدف آن حزب تقویت و تثبیت رژیم بود. اما نتیجه آن بود که این حزب با عملکرد خود باعث تضعیف رژیم شد. عدم تناسب نهادی و شکاف میان نظام اقتصادی- اجتماعی توسعه‌یافته و نظام سیاسی توسعه‌نیافته آن‌چنان عمیق و گسترده شد که نهایتاً منجر به متلاشی شدن کل رژیم شد.

مطابق آن‌چه گفته شد مجموعه‌ای از شکاف‌های تاریخی و ساختاری موجب شکل‌گیری ساختار نسبتاً پیچیده‌ای از نیروهای اجتماعی- سیاسی در ایران شده است. بشیریه (۱۳۸۱: ۱۴) معتقد است که جامعه‌ی ایران به عنوان جامعه‌ای نیمه‌سنتی-نیمه‌مدرن و یا در حال‌گذار دارای صورت‌بندی و شمار پیچیده‌ای از شکاف‌های اجتماعی بود. شکاف میان دین و دولت، شکاف‌های مذهبی و فرقه‌ای و شکاف‌های قومی و نژادی و زبانی سرنوشت تاریخی ایران را در طی قرون و اعصار رقم زدند. نوسازی اجتماعی و اقتصادی و فرهنگی در سطح جامعه موجب پیدایش شکاف عمیق‌تری میان مدرنیسم (تجددگرایی) و سنتی شد. این شکاف‌ها هم باعث ایجاد عدم تناسب نهادی شدند و هم آن را تشدید کردند.

۵.۴ ناکارآمدی حکمرانی در عصر پهلوی

حکمرانی در تاریخ ایران فردی و شخصی بوده است (سریع‌القلم، ۱۳۹۷. کاتوزیان، ۱۳۹۶). این درحالی است که یکی از شروط اصلی شکل‌گیری نهادها غیرشخصی بودن (Impersonal) نهادهاست، یعنی نهادها قائم به اشخاص یا نظریات شخصی کسی نباشند (عجم‌اوغلو ۲۰۲۰). از این رو بدیهی است که «اقتدارگرایی فردی مستقر در نظام حکمرانی در دوران پهلوی نمی‌توانست پاسخگوی نیازهای توسعه پایدار باشد» و در نهایت همین عامل نه تنها مانع توسعه‌یافتگی بود بلکه باعث فروپاشی آنان نیز شد.

همان‌طور که در سطور پیشین گفته شد، نوع کیفیت تعامل نهادها (توازن و تناسب)، کیفیت حکمرانی را تعیین می‌کند. محققان گوناگونی علل فروپاشی پهلوی را با تمرکز بر یکی از نهادها تبیین داشته‌اند. جان فوران (Foran) (۱۳۹۶: ۳۵۰) تبعات توسعه وابسته را علت اصلی می‌داند و آن را چهار مورد خلاصه می‌کند: ۱. آسیب‌پذیری دولت انحصارگرایی شخص‌گرا، ۲. پیچیدگی فرهنگی سیاسی مقاومت و مخالفان، ۳. بی‌عدالتی و ستم تشدید یافته در نتیجه افول اقتصادی، ۴. پیدایش فرصت مساعد ناشی از بحران در نظام جهانی (فوران ۱۳۹۶: ۳۵۰). یرواند آبراهامیان نظریه ناهمگنی ساختاری میان اقتصاد و توسعه سیاسی را در فروپاشی پهلوی مطرح می‌کند. رژیم پهلوی در همگن ساختن میان سیاست و تحولات اقتصادی و اجتماعی ناکام بود و بدین ترتیب ساختار سیاسی از ساختار اجتماعی از یکدیگر گسیخته شد. لذا انقلاب ایران در سال ۱۳۵۷ نه در نتیجه توسعه‌یافتگی و یا توسعه‌نیافتگی بلکه به دلیل توسعه ناهمگون بین ساختار سیاسی، اقتصادی و اجتماعی رخ داد (آبراهامیان ۱۳۹۵: ۱۹۸۰). بشیریه (۱۴۰۱) علل انقلاب را این‌گونه برمی‌شمرد: ۱. ایجاد نارضایتی اقتصادی در سطح وسیع، ۲. بروز تضاد در منافع دولت و طبقه فرادست، ۳. بسیج انقلابی توده‌ها، ۴. ایجاد اتحاد و ائتلاف سیاسی بین نیروهای مختلف اپوزیسیون، ۵. سست شدن حمایت‌های خارجی رژیم. بشیریه (۱۴۰۱) علت اقتصادی انقلاب را از دو زاویه بررسی می‌کند. سال‌های ۱۹۷۳ تا ۱۹۷۸ هم رشد اقتصادی وجود داشت و هم افول اقتصادی. گروهی رفاه اقتصادی و گروه دیگر فقر و فلاکت را علت انقلاب می‌دانند. با این حال بشیریه (۱۴۰۱) نتیجه می‌گیرد که هیچ‌یک به تنهایی زمینه‌ساز انقلاب نبوده‌اند بلکه هر دو (رشد و فلاکت) توأمان باهم منجر به انقلاب شده‌اند، یعنی رشد و افول سریع اقتصادی است که ذهن مردم را آماده انقلاب می‌کند.

به‌طور خلاصه می‌توان گفت بنیادی‌ترین علت سقوط پهلوی را باید در فقدان و ناتوانی در شکل‌دهی نظام حکمرانی و تناسب نهادی جست. حکمرانی در نظام پادشاهی در تاریخ ایران با

محوریت شخص شاه صورت می‌گرفت. این نوع حکمرانی مادامی میسر بوده است که جامعه مدنی مطالبه‌گر و شهروندان وجود نمی‌داشتند، و افراد جامعه به عنوان رعایا روی دیگر سکه پادشاهی مستبد را تشکیل می‌دادند. عصر پهلوی توانست مهم‌ترین کانون برای توسعه‌یافتگی یعنی ایجاد نظام حکمرانی غیرفردی و تناسب نهادی را به ارمغان بیاورد. هریس (Harris) (۱۳۹۸: ۲۵۹) نشان می‌دهد که جمهوری اسلامی نیز در برخی حوزه‌ها درحال تکرارکردن همان پروژه‌های ناکام حکومت پهلوی که به دنبال جهش بزرگ بود است.

۵. نتیجه‌گیری

در این مقاله سعی شد نقش «عدم تناسب نهادی» و «حکمرانی» در توسعه‌نیافتگی کشور در دوره پهلوی مورد تبیین قرار گیرد. نشان داده شد که «وابستگی به مسیر طی شده» در ایران سرنوشت متفاوتی را برای تحقق رشد و توسعه اقتصادی در دوره پهلوی رقم زد. استبداد و خودکامگی در دوره قاجار، مانع از حاکمیت قانون و همچنین تبعیت از عقلانیت اقتصادی در زمینه حکمرانی و نهایتاً عدم استفاده از «بزنگاه تاریخی» مشروطه برای اصلاحات ساختاری نهادی شد. از سوی دیگر شکل‌گیری نهادهای مدرنی از قبیل مجلس پس از مشروطه و قوانین مدنی برگرفته از کشورهای اروپایی بدون تغییر سایر نهادهای سنتی، زمینه‌ساز شکل‌گیری «عدم تناسب نهادی» در کشور را فراهم ساخت. این عدم تناسب نهادی نهایتاً زمینه‌ساز فروپاشی کل سیستم را فراهم کرد.

از جمله علت وقوع عدم تناسب نهادی مدرنی‌اسیون نامتوازن بود. اصلاحات در سطح بیرونی نهادها مستلزم اصلاحات ذهنی و تغییر نوع نگرش کنشگران فردی است. دگرگونی در قلمرو اندیشه با آهنگی کندتر از اصلاحات سیاسی و اجتماعی انجام گرفت. دیدگاه نظری ایرانیان، به طور عمده، سنتی باقی ماند و همین دیدگاه‌های سنتی به نوبه‌ی خود به موانعی عمده در راه دگرگونی‌های اجتماعی و سیاسی ایران تبدیل شد. البته باید به این نکته تأکید داشت که در این جا هدف دفاع از نهاد سیاسی یا اجتماعی خاصی نیست، بلکه آنچه مورد تأکید است، تناسب میان نهادهاست.

ایرانیان، اگرچه به ناچار باید با توجه به الزامات مناسبات دنیای جدید عمل می‌کردند، اما در قلمرو اندیشه به جهانی تعلق داشتند که با منطق این مناسبات نسبتی نداشت. ناآمادگی اکثریت جامعه برای ادراک اصول اصلاحات اساسی به پیدایش اشکال فاسدی از سیستم حزبی (از قبیل

تحلیل نقش عدم تناسب نهادی و ناکارآمدی ... (سید عقیل حسینی و دیگران) ۲۳

حزب رستاخیز) و نهایتاً پراکندگی و آشوب انجامید که از طریق آنان قدرت‌های قدیم در زیر نقاب‌های جدید حکومت می‌کردند.

نهاد سیاسی و نهاد اجتماعی باید در یک وضعیت توازن و تناسب قرار گیرند، اگر نهاد سیاسی به شدت قدرتمند شود به استبداد کشیده می‌شود و اگر نهاد سیاسی ضعیف باشد به هرج و مرج می‌انجامد. در ادبیات تحلیل نهادی، وابستگی به مسیر طی شده به این معنی نیست که صرفاً گذشته یک ملت است که سرنوشت کنونی‌اش را رقم می‌زده و جایی برای اراده‌ها یا اقدامات فردی وجود ندارد، بلکه به این معناست که در کنار میراث گذشته، نقش‌آفرینی عواملی از قبیل اقدامات رهبران، فرادستان و کارآفرینان سیاسی می‌تواند کار جمعی را تسهیل کند و به اثتلاف‌های جدیدی بیانجامد که با شکل‌دهی یک «بزنگاه تاریخی»، مسیر حرکت جامعه را از نو شکل می‌بخشند.

در این مقاله کوشش شد بر تناسب نهادی و نه صرفاً کیفیت نهادی برای تبیین مسئله توسعه - در معنای کلی‌اش - تمرکز شود. شواهد نشان می‌دهند که کیفیت نهادها برای موفقیت اقتصادها کفایت نمی‌کند بلکه «تناسب نهادی» که نتیجه نهایی را تعیین می‌کند. این سوال که توسعه‌ی اقتصادی مقدم است یا توسعه‌ی سیاسی، حاکی از بد فهمیدن مسئله توسعه‌نیافتگی است. مسئله‌ی اصلی، عدم تناسب نهادی است و نه تقدم و تأخر نهادهای اقتصادی و سیاسی. سیاست پیشنهادی مقاله حاضر این است که برای هموار ساختن مسیر توسعه ایران می‌بایست اولاً از افتادن در عدم تناسب نهادی جلوگیری شود و ثانیاً مسیر مطلوب و بهینه به سوی تحقق تناسب نهادی شناسایی شود، و ثالثاً تجربه‌های فراز و فرود قاجار و پهلوی را به عنوان آئینه عبرت پیش چشم داشت.

کتاب‌نامه

- اتابکی، تورج (۱۳۹۹)، *تجدد آمرانه؛ جامعه و دولت در عصر رضاشاه*، ترجمه مهدی حقیقت‌خواه، تهران: انتشارات ققنوس.
- اتابکی، تورج (۱۴۰۱)، *تاریخ فرودستان: جستارهایی در تاریخ اجتماعی کارگری و ملی ایران*، ترجمه یوسف صفاری، تهران: نشر چشمه.
- ایمان، محمد تقی و محمودرضا نوشادی (۱۳۹۰)، «تحلیل محتوای کیفی»، فصلنامه پژوهش، س ۳، ش ۲، صص ۴۴-۱۵.

آبراهامیان، یرواند (۱۳۹۵)، *ایران بین دو انقلاب*، ترجمه احمد گل محمدی و محمدابراهیم فتاحی، تهران: نشر نی.

آشوری، داریوش (۱۳۹۱)، *پرسه‌ها و پرسش‌ها (مجموعه‌ی مقاله)*، تهران: نشر آگه.
التجائی، ابراهیم (۱۳۹۵)، «تحلیلی از اقدامات نهادی-اقتصادی دولت طی دهه ۱۳۲۰ تا ۱۳۵۰»، فصلنامه دولت‌پژوهی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، سال دوم، شماره ۵، بهار ۱۳۹۵، صص ۶۳-۹۵.

بشیریه، حسین (۱۳۹۸)، *دولت و انقلاب در ایران*، ترجمه محمود رافع، تهران: نشر مانیا هنر.
داور، علی اکبر (۱۴۰۰)، *اول اصلاح اقتصادی (مجموعه مقالات علی اکبر داور)*، به کوشش حسن رجبی فرد، تهران: نشر شیرازه.

داوری اردکانی، رضا (۱۳۹۴)، *خرد سیاسی در زمان توسعه نیافتگی*، تهران: نشر سخن.
دریایی، تورج (۱۴۰۰)، *تاریخ ایران اکسفورد*، ترجمه خشایار بهاری و محمدرضا جعفری، تهران: فرهنگ نشر نو.

سریع‌القلم، محمود (۱۳۹۷)، *اقتدارگرایی ایرانی در عهد پهلوی*، تهران: نشر گاندی.
سریع‌القلم، محمود (۱۳۹۵)، *فرهنگ سیاسی ایران*، تهران: نشر فرزانه روز.
طباطبایی، سید جواد (۱۳۹۸)، *ملت، دولت و حکومت قانون*، تهران: انتشارات مینوی خرد.
طباطبایی، سید جواد (۱۳۹۲)، *تأملی درباره‌ی ایران، جلد دوم، نظریه‌ی حکومت قانون در ایران؛ مبانی نظریه‌ی مشروطه‌خواهی*، تهران: انتشارات مینوی خرد.

طباطبایی، سید جواد (۱۳۹۵ الف)، *تأملی درباره‌ی ایران، جلد نخست، دیباچه‌ای بر نظریه‌ی انحطاط ایران؛ با ملاحظات مقدماتی در مفهوم ایران*، تهران: انتشارات مینوی خرد.
طباطبایی، سید جواد (۱۳۹۵ ب)، *تأملی درباره‌ی ایران، جلد دوم، نظریه‌ی حکومت قانون در ایران، بخش نخست؛ مکتب تبریز و مبانی تجددخواهی*، تهران: انتشارات مینوی خرد.

فوران، جان (۱۳۹۶)، *یک قرن انقلاب در ایران*، ترجمه حسن اسدی، تهران: انتشارات مولی.
فیرحی، داود (۱۴۰۰)، *فقه و سیاست معاصر، جلد ۱: فقه سیاسی و فقه مشروطه*، تهران: نشر نی.
قاراخانی، سلمان، محسن رنانی، زهرا کریمی، و فرشاد مؤمنی (۱۴۰۰ الف)، «ایران در زیر چتر حاکمیت طبیعی (مطالعه موردی عصر پهلوی دوم)»، فصلنامه علمی پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، س ۱۱، ش ۴۲، صص ۱۵۵-۱۸۴.

قاراخانی، سلمان، محسن رنانی، و زهرا کریمی (۱۴۰۰ ب)، «نهادها و رشد اقتصادی (تحلیل بنیادین از موانع نهادی تداوم رشد اقتصادی ایران عصر پهلوی دوم)»، پژوهش‌های اقتصادی ایران، دوره ۲۶، ش ۸۶، صص ۱۲۴-۷۴.

تحلیل نقش عدم تناسب نهادی و ناکارآمدی ... (سید عقیل حسینی و دیگران) ۲۵

کاتوزیان، محمدعلی همایون (۱۳۹۹)، «جامعه و دولت در دوره رضا شاه»، در *تجدد آمرانه؛ جامعه و دولت در عصر رضاشاه*، گردآوری: تورج اتابکی، ترجمه مهدی حقیقت‌خواه، تهران: انتشارات ققنوس.

کاتوزیان، محمدعلی همایون (۱۳۹۳)، *اقتصاد سیاسی ایران؛ از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی*، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران: نشر مرکز.

کاتوزیان، محمدعلی همایون (۱۳۹۴)، *تضاد دولت و ملت؛ نظریه‌ی تاریخ و سیاست در ایران*، ترجمه علیرضا طیب. تهران: نشر نی.

کاتوزیان، محمدعلی همایون (۱۳۹۶)، *ایرانیان؛ دوران باستان تا دوران معاصر*، ترجمه حسین شهیدی، تهران: نشر مرکز.

لوپز، خوزه و جان اسکات (۱۳۹۷)، *ساخت اجتماعی*، ترجمه حسین قاضیان، تهران: نشر نی.

موسوی اصل، سیدسعید (۱۳۹۷)، «رویکرد سوبژکتیو به قانون در فلسفه کانت»، *حکمت اسلامی*، ۵ (۱)، ص ۹-۳۱.

مؤمنی، فرشاد و رضا زمانی (۱۳۹۲)، «تحلیل الگوی توسعه ایران بین دو انقلاب مبتنی بر اقتصاد سیاسی و نظم اجتماعی»، *فصلنامه راهبرد*، شماره ۶۹.

هریس، کوان (۱۳۹۸)، *انقلاب اجتماعی*، ترجمه محمدرضا فدایی، تهران: نشر شیرازه.

یوسفی، محمدقلی (۱۳۹۲)، *بنیان‌های نهادی اقتصاد آزاد*، تهران: نشر نهادگرا.

Abrahamian, Ervand (1980). "Structural causes of the Iranian Revolution", *Merip Reports*, 87, 21-26.

Acemoglu, Daron, James Robinson (2010), The role of institutions in growth and development, *Review of Economics and Institutions*, 1(2), 1-33

Acemoglu, Daron, James Robinson (2020), *The narrow corridor: States, societies, and the fate of liberty*. Penguin.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson and James Robinson (2005), "Institutions as a fundamental cause of long-run growth", In *Handbook of economic growth*, 1, 385-472.

Agenda; Governance and Development: Thematic Think Piece (2012), United Nations Press.

Ansell, Christopher and Jacob Torfing (2022), *Handbook on theories of governance*, Edward Elgar Publishing.

Aoki, Masahiko (2001), *Toward a comparative institutional analysis*, MIT press.

Baland, Jean-Marie, Karl Ove Moene and James Robinson (2010), "Governance and development", In *Handbook of development economics* (Vol. 5, pp. 4597-4656). Elsevier.

- Bang, Henrik (2016). "Interactive governance: A challenge to institutionalism". In *Critical reflections on interactive governance*. Edward Elgar Publishing.
- Bevir, Mark (2013), *A theory of governance*. eScholarship.
- Boettke, Peter and Rosolino Candela (2014), *Encyclopedia on Law and Economics*, editors by Alain Marciano and Giovanni Ramello, "Development and property rights", Springer.
- Brass, Jennifer N (2022). "Development theory", In *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar Publishing.
- Carrigan, Christopher and Cary Coglianese (2011). "The politics of regulation: From new institutionalism to new governance", *Annual Review of Political Science*, 14, 107–129.
- Chang, Ha-Joon (2003). "The market, the state and institutions in economic development", *Rethinking Development Economics*, 1, 41–60.
- Greif, Avner (1998). "Historical and comparative institutional analysis", *The American Economic Review*, 88(2), 80-84.
- Hayden, F.Gregory (1982). "Social fabric matrix: from perspective to analytical tool", *Journal of Economic Issues*, 16(3), 637-662.
- Hayek, Friedrich August (1998), *Law, legislation and liberty, volume 1: Rules and order* (Vol. 1). University of Chicago Press.
- Hodgson, Geoffrey. M (2006). "What are institutions?" *Journal of Economic Issues*, 40(1), 1–25.
- Liesbet, Hooghe and Marks Gary (2003). "Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance", *American political science review*, 97(2) 233-243.
- Hsieh, Hsiu-Fang and Sarah E. Shannon (2005). "Three approaches to qualitative content analysis", *Qualitative health research*, 15(9), 1277-1288.
- Hufty, Mark (2011). "Investigating policy processes: The governance analytical framework (GAF)", *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*, 403–424.
- Hyden, Goran and J. Court (2002). "Governance and Development", World Governance Survey Discussion Paper 1. United Nations University New York.
- Islam, Mohammad Samiul (2017), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Editor: Ali Farazmand, "Governance and Development". Springer
- John-Steiner, Vera and Holbrook Mahn (1996). "Sociocultural approaches to learning and development: A Vygotskian framework", *Educational Psychologist*, 31(3–4), 191–206.
- Kooiman, Jan (1993), *Modern governance: new government-society interactions*. Sage.
- Mahtaney, Piya (2021). "Institutional Change, Governance and Development: Issues and Imperatives", In *Structural Transformation* (pp. 215–235), Palgrave Mcmillan, Singapore.
- North, Douglass C. (1994). "Economic performance through time", *The American economic review*, 84(3), 359-368.
- North, Douglass C. (2003). *The role of institutions in economic development*, UN Press.

- North, Douglass C. and Robert Paul Thomas (1973), *The rise of the western world: A new economic history*. Cambridge University Press.
- Ogilvie, Sheilagh and Andre W. Carus (2014). "Institutions and economic growth in historical perspective", In *Handbook of economic growth* (Vol. 2, pp. 403-513), Elsevier.
- Pavan, A., Reginato, E., and Landis, C. (2018). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Editor: Ali Farazmand, "Institutional governance", Springer
- Pesaran, M. Hashem (1982). "The system of dependent capitalism in pre-and post-revolutionary Iran", *International Journal of Middle East Studies*, 14(4), 501-522.
- Peters, B. G. (2022). "Institutional theory", In *Handbook on Theories of Governance*. Edward Elgar Publishing.
- Rodrik, Dani (2008). *One economics, many recipes*, Princeton University Press.
- Searle, John R and Y. S. Willis (1995). *The construction of social reality*. Simon and Schuster.
- Slesman, Ly, Ahmad Zubaidi Baharumshah and Azman-Saini (2019). "Political institutions and finance-growth nexus in emerging markets and developing countries: A tale of one threshold", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 72, 80-100.

