


## مقدمه:

مسئله محوری این نوشتار، تاثیر قانون اساسی بر ساختار اقتصاد سیاسی و تاثیر این ساختار سیاسی (ساختار دولت)، بر عملکرد اقتصادی است. قانون اساسی ما سندی است که با قلم عشق نوشته شد و شاید این بزرگ‌ترین اشکال آن به شمار رود، چرا که اگر قرار است دهه‌ها و گاه در برخی از کشورها قرن‌ها، جامعه را بر مدار یک قانون اساسی اداره کنند، در تدوین آن باید منتهای دقت و حزم و احتیاط و نیز حداکثر عقلانیت به کار رود. بنابراین نوشتن قانون با قلم عشق و اجرای آن با ابزار عقل، مهم‌ترین تناقضی است که یک قانون اساسی می‌تواند داشته باشد. عشق اصولاً زاینده ویژگی‌هایی است که خوب است که در سطح خرد و بر رفتار فردی، غلبه داشته باشند. صفا، گذشت، ایثار، محبت و نظایر این‌ها، ویژگی‌های رفتاری زاینده عشق‌اند. اما اگر این ویژگی‌ها در سطح کلان و مدیریت اجتماعی حاکم شوند، جامعه در شرایطی باثبات و پویا زیست نخواهد کرد. اگر به پلیس بگوییم گذشت کن، اگر به رییس دادگاه بگوییم ایثار کن و اگر قانون را بر اساس عشق و ایثار و گذشت بنویسیم، جامعه دوام نخواهد آورد. در قانون و هنگام قانونگذاری، نمی‌توان توصیه اخلاقی کرد. در آن جا باید تمام ظرفیت عقلانی خود را به کار گیریم تا راه‌های محتمل فساد در نظام سیاسی و اجتماعی و راه‌های سوءاستفاده از قدرت و ثروت عمومی را ببندیم و این "شر لازم"، یعنی حکومت را مهار کنیم. نوشتن قانون اساسی با قلم عشق و عاطفه در دورانی که همه رفتارها عاشقانه است و خصایل اخلاقی ستوده بر افراد حاکم است، منجر به عدم دقت در کاربرد واژگان و مفاهیم مورد استفاده در قانون می‌شود، چرا که در دوره حاکمیت عشق و ایثار، اخلاق و رفتار حاکم بر آن دوره معیار نوشتن قرار می‌گیرد و قانون بر مدار آن‌ها نوشته می‌شود. در حالی که این قانون قرار است در دوره‌های آینده - که احتمالاً رفتارها، بیشتر عقلانی است نه اخلاقی و آدم‌ها بیشتر در پی منافع شخصی‌اند نه اجتماعی - ملاک تنظیم مناسبات اجتماعی قرار گیرد. به این ترتیب حوزه حاکمیت عشق و عاطفه، مناسبات و رفتارهای فردی است، اما جامعه با عقل ساماندهی می‌شود. مهم‌ترین موضع و کلیدی‌ترین اقدام برای ساماندهی عاقلانه جامعه نیز نوشتن یک قانونی اساسی دقیق، شفاف، سازگار و سامانمند (سیستماتیک) است.

## قانون اساسی یا مغز اجتماعی

اروپایی مرور می‌کردم و در آن می‌خواندم که پارلمان آن کشور در سال ۱۹۶۶ تصویب می‌کند که قانون اساسی باید اصلاح شود. مطالعات شروع می‌شود و سال ۱۹۹۹ یعنی ۳۳ سال بعد، ویرایش نهایی پیش‌نویس قانون اساسی جدید بررسی و تصویب می‌شود. ۳۳ سال مطالعه می‌شود تا اصلاحاتی در قانون اساسی انجام گیرد، چرا که قرار است این قانون قرن‌ها مبنای عمل سیاسی و اجتماعی نسل‌های بسیاری قرار گیرد. همان‌گونه که جراحی مغز بسیار حساس و دقیق است و هرگونه خطایی در آن می‌تواند کل عملکرد سیستم بدن موجود زنده را ناهماهنگ و ناسازگار کند، به همین ترتیب چه تدوین و چه اصلاح قانون اساسی، نیازمند زمان کافی، حداکثر عقلانیت و بویژه وجود محیطی آرام و شرایطی باثبات است. از همین مثال استفاده می‌کنم تا بگویم نقش قانون اساسی در جامعه، نظیر نقش مغز در بدن انسان است. هرگونه عملکرد سازگار و رفتار هدفمند و پویای افراد، مستلزم آن است که ساختار و بافت مغزی درست و سالمی داشته باشند. پس از آن در این بافته سازوکاری به جریان می‌افتد که همان خرد و منطق عقلی است. سپس این سازوکار اندیشه، با آموزش و تجربه، تکامل و پویایی می‌یابد و نه تنها موجب می‌شود از افراد رفتارهای سازگار و هماهنگ سر بزنند، بلکه امکان خلاقیت را نیز برای آن‌ها فراهم می‌کند. به همین ترتیب اگر قرار است بازی‌های اجتماعی، بازی‌هایی سازگار، هدفمند، معقول و پیش‌بینی‌پذیر باشند، باید قبل از هر چیز یک قانون اساسی کامل، منطقی، سازگار و دارای ساختاری سامانمند در جامعه مستقر باشد. همچنین در مورد یک شخص می‌توان گفت پس از اطمینان از صحت بافت و ساختار مغزی سالم او منطقیاً شرایط لازم برای این که از او رفتارهای عقلانی و سازگار و قابل پیش‌بینی سر بزنند آماده است اما این که این گونه رفتارها واقعاً سر بزنند یا نه، بستگی دارد به محیط زیستی فرد، آموزش‌های او، عادات او و نوع عقلانیتی که در مغز او به جریان افتاده است. به همین ترتیب عملکرد جامعه نیز مستلزم وجود دو دسته شرایط مساعد است: نخست وجود یک قانون اساسی سازگار و سامانمند و سپس وجود مجموعه‌ای



**دولت نفوذهای ناهمگن:**  
تاثیر قانون اساسی بر ساختار دولت  
و اقتصاد در ایران

محسن رنایی\*

از نهادها، فرایندها و سازوکارهای کارآمدی که قرار است مجری این قانون اساسی باشند. در چنین وضعیتی است که مجموعه عملکرد اجتماعی و اقتصادی یک نظام سیاسی و عقلانی، قابل پیش‌بینی و کارآمد خواهد بود.

واضح است که پیش‌شرط هر گونه رشد اقتصادی و اجتماعی - خواه برنامه‌ریزی شده خواه خودانگیخته - در جامعه، این است که بازیگران جامعه اعم از دولت، بنگاه‌ها و افراد رفتاری قانونمند و پیش‌بینی‌پذیر داشته باشند و در صورتی که هر کدام از آن‌ها رفتاری خارج از ضوابط و قوانین داشته باشند، به گونه‌ای سامانمند با آن‌ها برخورد شود، چرا که هر گونه سرمایه‌گذاری (اقتصادی و انسانی) از سوی هر یک از واحدهای جامعه (افراد، بنگاه‌ها و دولت) نیازمند برنامه‌ریزی است و برنامه‌ریزی نیز زمانی امکان‌پذیر است که رفتارها معقول، مناسبات قانونمند و واکنش‌ها پیش‌بینی‌پذیر باشند. بنابراین رشد و توسعه مستلزم برنامه‌ریزی است (خواه دولتی، خواه خصوصی و انفرادی) و برنامه‌ریزی نیز مستلزم پیش‌بینی‌پذیری رفتارهاست. به همین ترتیب پیش‌بینی‌پذیری رفتارها در سطح اشخاص مشروط است به برخورداری از بافت مغزی سالم و عقلانی تکامل یافته و در سطح اجتماعی، مشروط است به تحقق دو شرط: یکی قانون اساسی سامانمند عقلانی و سازگار و دیگری استقرار نهادها، فرایندها و سازوکارهای اداری، اجتماعی و اقتصادی کارآمد برای اجرای آن ساختار قانونی. تحقق این شرط دوم، مأموریتی است که بر دوش دولت (به عنوان مجموعه قوای یک حکومت) است. در این چارچوب فکری، نگاهی به اقتصاد ایران می‌اننازیم تا ببینیم قانون اساسی چگونه بر ساختار نظام سیاسی یا ساختار دولت و این یکی چگونه بر ساختار اقتصادی عصر جمهوری اسلامی تأثیر گذارده است.

### انقلاب، محصول دوران گذار

انقلاب اصولاً محصول دوران گذار است، یعنی جامعه در حال گذار بر علیه دولت در حال گذار انقلاب می‌کند. نه در دورانی که همه چیز سنتی است، نه انقلاب رخ می‌دهد و نه در دورانی که همه چیز مدرن است. در یک جامعه کاملاً سنتی، شورش وجود دارد، اما انقلاب نه. در شورش، جامعه فقط در پی براندازی افراد یا صاحبان قدرت است، اما ساختارهای اجتماعی و سیاسی را که به صورت تاریخی شکل گرفته‌اند و برآمده از سنت هستند تغییر نمی‌دهد. به دیگر سخن، در شورش،

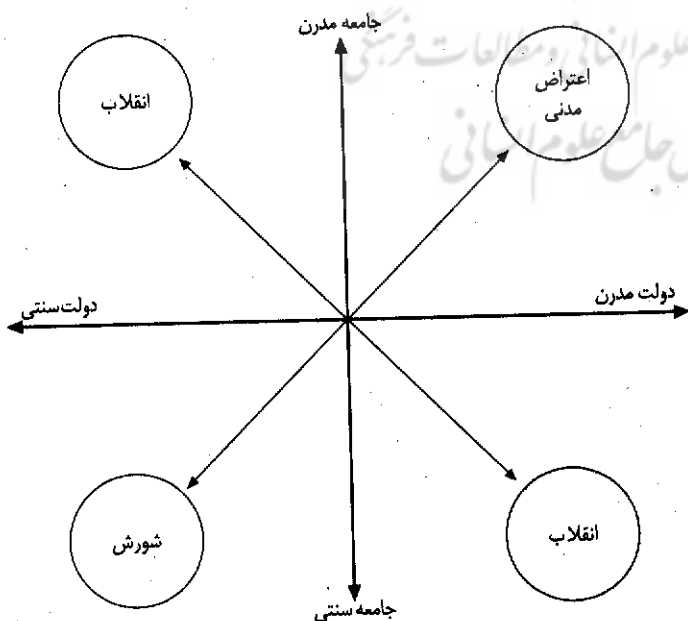
هدف جامعه تغییر یک حاکم یا تغییر یک رفتار خاص از سوی حاکمان است. همین که حاکم تغییر کند یا رفتار مورد اعتراض، اصلاح شود، شورش پایان می‌یابد. پس شورش‌ها کوتاه‌مدت هستند، یعنی به محض رسیدن به هدف خود، پایان می‌یابند و ساختارهای موجود همانند گذشته به کار خود ادامه می‌دهند. اما انقلاب، پدیده ویژه دوران گذار است، یعنی فقط در جوامع در حال گذار رخ می‌دهد. در انقلاب، علاوه بر صاحبان قدرت سیاسی، ساختارهای سیاسی و اجتماعی هم مورد هجوم و تخریب قرار می‌گیرند. به همین علت عمر انقلاب، محدوده زمانی روشنی ندارد، چرا که هم از بین بردن ساختارهایی که به صورت تاریخی شکل گرفته‌اند، متأثر است و هم تشکیل ساختارهای تازه، به سادگی ممکن نیست. بنابراین تا هنگامی که از ساختارهای گذشته چیزی باقی است، بهانه‌ای برای تداوم انقلاب هست.

اما در جوامع مدرن، نه شورش داریم و نه انقلاب. در جوامع مدرن، اصلاح نظام سیاسی از طریق «اعتراض مدنی» محقق می‌شود. اصولاً در جوامع مدرن، ابزارهایی برای انتشار منظم اطلاعات در مورد عملکردهای نادرست نظام سیاسی - اجتماعی طراحی شده است. رسانه‌های جمعی، یکی از مهم‌ترین این ابزارها هستند که خطاهای عملکرد و «اعتراض‌های مدنی کوچک جامعه» در مورد عملکرد سیستم را به تدریج منتشر می‌کنند. اما گاهی نیز - که اطلاعات لازم برای اصلاح به موقع

سیستم، منتشر نمی‌شود - اعتراضات کوچک انباشته میشوند و به صورت یک «اعتراض مدنی بزرگ» مانند اعتصاب تظاهرات مسالمت‌آمیز مدنی یا رای به حزب رقیب در انتخابات، جلوه می‌کنند. بنابراین انقلاب زمانی رخ می‌دهد که میان ساختار دولت و جامعه یک عدم تناسب شکل گرفته باشد و این عدم تناسب معمولاً در دوران گذار شکل می‌گیرد. گاهی دولت به سوی ساختاری مدرن حرکت می‌کند، اما جامعه سنتی می‌ماند. گاهی نیز جامعه به سوی ساختاری مدرن می‌رود، اما دولت همچنان سنتی می‌ماند. در چنین شرایطی است که انقلاب رخ می‌دهد. در واقع، همان گونه که در شکل (۱) نمایش داده شده است، بر اساس ساختارهای متفاوت دولت و جامعه، می‌توان چهار وضعیت خاص را شناسایی کرد که در دو وضعیت احتمال انقلاب افزایش می‌یابد.

### انقلاب اسلامی: دو انقلاب در یک حرکت

ایران جدید، یعنی ایران پس از انقلاب مشروطیت به طور طبیعی وارد یک دوره عبور یا گذار تاریخی شد. ایران پیش از مشروطیت هم دارای دولتی با ساختار سنتی بود و هم دارای جامعه‌ای با مناسبات سنتی. آن‌گاه در سال‌های پس از مشروطیت به علت افزایش ارتباطات جامعه و اقتصاد ایران با نظام جهانی، نظام سیاسی - اجتماعی ایران به تدریج وارد یک دوره گذار تاریخی شد؛ به گونه‌ای که در این دوره گذار، آرام آرام شاهد پیدایش دولت و جامعه‌ای هستیم یا ترکیبی دوگانه.



شکل (۱): پیامد ترکیب‌های مختلف دولت و جامعه

یعنی هم دولت- به معنی state یا کل قوای حکومت- ساختاری نوگانه پیدا کرد و هم جامعه. در واقع به علت گسترش ارتباطات جامعه ایران با جامعه جهانی، به تدریج بخش‌هایی از جامعه که بیشتر در معرض این ارتباطات قرار داشتند رفتارها، تظاهرات و نیازهای مدرنی از خود بروز دادند. به دیگر سخن، نحوه زندگی و سلوک روزمره آن‌ها و در مواردی ساختار اندیشگی آن‌ها، رنگ دنیای مدرن را به خود گرفت و به تبع این بخش مدرن شده جامعه، برخی نهادها و ساختارهای اجتماعی مدرن مثل روزنامه حزب، موسسات نوین تجاری، سینما و... شکل گرفت.

حکومت نیز بنا به ضرورت ارتباط با جامعه جهانی، مجبور شد بخش‌هایی از ساختار و رفتارهایش را با اقتضائات دنیای مدرن همساز کند. مثلاً کوشید یک نظام حقوقی و دادگستری نوین مستقر کند. نظام مالی- اداری نسبتاً پیشرفته و مدرنی را به کار اندازد. برنامه‌ریزی اقتصادی کند. دانشگاه‌ها را تأسیس کند و گسترش دهد. حضور مطبوعات را بپذیرد و قانونمند کند. آموزش و پرورش فراگیر را گسترش دهد. بهداشت عمومی را ساماندهی کند. بیمه‌های اقتصادی و اجتماعی را تقویت کند. مشارکت اجتماعی زنان را گسترش دهد و نظایر این‌ها. چنین شد که از اوایل قرن بیستم به بعد در ایران شاهد "دولت در حال گذار" و "جامعه در حال گذار"ی هستیم که هر یک دارای دو پاره یا دو ساختار هستند: ساختار سنتی و ساختار مدرن. در این‌جا در مورد سنتی و مدرن بودن، هیچ داوری ارزشی در کار نیست. این دو فقط واژگانی هستند برای تفکیک دو حالت و وضعیت یا دو ساختار. این ساختار دوگانه یا دو قطبی همچنان ادامه یافته بلکه دامن زده شد تا در دهه پیش از انقلاب اسلامی- بویژه با افزایش شدید درآمدهای نفتی- به اوج خود رسید. در واقع وقوع انقلاب حاصل به اوج رسیدن تضاد و برخورد بخش مدرن جامعه با بخش سنتی حکومت و بخش سنتی جامعه با بخش مدرن حکومت بود. به دیگر سخن، این گونه نبود که گمان کنیم جامعه به عنوان یک کل و هویت واحد با هویت واحد دیگری به نام حکومت تعارض پیدا کرد و انقلاب شد. نه بخش مدرن جامعه با بخش مدرن حکومت مشکل داشت و نه بخش سنتی جامعه تعارض بنیادینی با بخش سنتی حکومت داشت. پس اگرچه در ظاهر، جامعه به طور کلی با کل حکومت در پیچید و انقلاب کرد اما نقاط عزیمت و انگیزه‌های حرکت متفاوت بود. از یک سو، بخش

سنتی جامعه که روحانیون و بازرگانان آن را نمایندگی می‌کردند با تظاهرات و رفتارهای مدرن حکومت مخالفت جدی داشتند و با همین علت و انگیزه هم در انقلاب شرکت جستند. از سوی دیگر، بخش مدرن جامعه که روشنفکران و دانشگاهیان آن را نمایندگی می‌کردند با ساختارها و رفتارهای سنتی دولت تعارض جدی داشتند و به همین ساقه در انقلاب مشارکت کردند. در صورت و در ظاهر، یک انقلاب بود که در یک سوی آن حکومت و در سوی دیگرش، جامعه قرار داشته اما در واقع دو انقلاب بود از سوی دو بخش از جامعه و علیه دو بخش متفاوت از حکومت. انقلاب اسلامی ایران دو انقلاب بود در یک حرکت. به زبان دیگر، سال‌های پیش از انقلاب دوران گذاری بود که از یک سو تحولات پدیده آمده در آن، نیروها و بخش‌های سنتی اجتماعی را نگران حفظ منافع تاریخیشان کرده بود و به همین علت آن‌ها را به جنبش واداشته بود و از سوی دیگر، نیروها و بخش‌های مدرن اجتماعی را برای به دست آوردن حوزه‌های تازه‌ای از منابع قدرت، ثروت و منزلت تحریض کرده بود.

اگر دقت کنیم، تا پیش از فراگیر شدن انقلاب و پیدایش رهبری واحد برای آن در سال‌های ۵۵ و ۵۶، عملاً مبارزات اجتماعی و سیاسی جامعه علیه حکومت، از سوی دو گروه هدایت و مدیریت می‌شد: روحانیان و بازرگانان از یک سو و روشنفکران و دانشگاهیان از سوی دیگر. حتی با پدیداری رهبری واحد برای انقلاب، باز همین دو گروه قدرتمند در ذیل آن رهبری واحد، مسائل انقلاب را مدیریت می‌کردند.

ویژگی دوران گذار این است که هم اقتدار حکومت و هم اقتدار بخش‌های مقتدر و پر نفوذ جامعه مورد چالش قرار می‌گیرد. انقلاب اسلامی، انقلاب "جامعه در حال گذار" علیه "حکومت در حال گذار" بود. در واقع از یک سو، بخش‌های سنتی و مقتدر جامعه برای حفظ اقتدار در حال نابودی خود انقلاب کردند و از سوی دیگر، بخش‌های مدرن جامعه برای کسب اقتدار و نابود کردن اقتدار بیش از اندازه بخش‌های سنتی حکومت به پا خاستند و اشکال نیز از آن‌جا برخاست که حکومت ایران در دوره گذار، کاهش طبیعی و تدریجی اقتدار خود در همه بخش‌ها و رشد موزون جامعه مدنی و بنابراین افزایش تدریجی و موزون اقتدار جامعه مدنی در همه بخش‌ها را نپذیرفت و از جایی به بعد در برابر رشد اقتدار جامعه مدنی مقاومت کرد. در واقع حکومت در ایران از نوع "حکومت مردد" بود و به

همین علت نتوانست جایگاهی اقتدار از دولت به جامعه مدنی را- که روند طبیعی دوران گذار است- بپذیرد؛ در برابر آن مقاومت کرد و زمینه را برای شکل‌گیری یک انقلاب آماده ساخت.

### انقلاب، نتیجه حکومت مردد

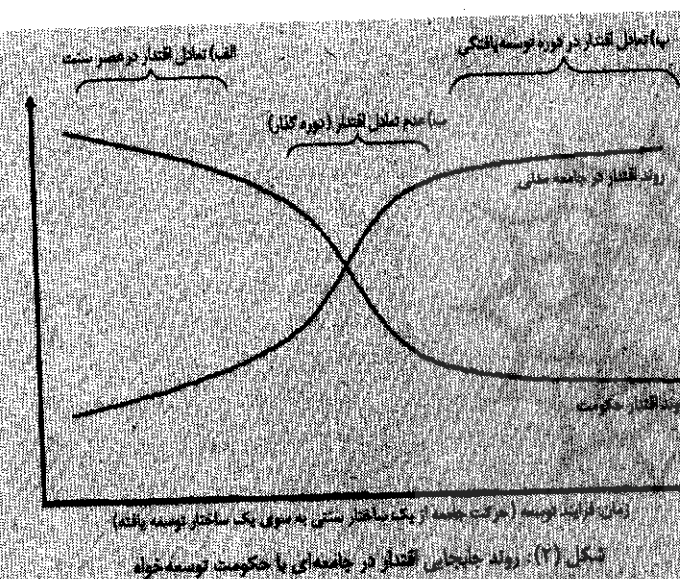
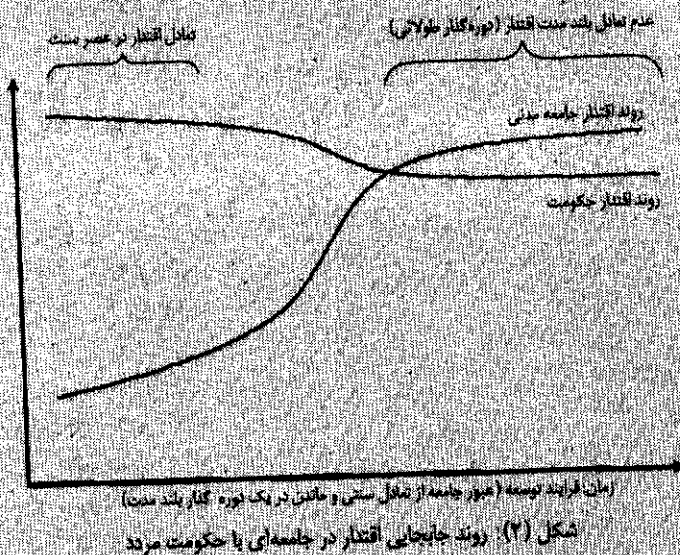
اصولاً از منظر برخورد با فرایند توسعه و مدرنیته حکومت‌ها را به سه دسته کلی تقسیم کرده‌اند: توسعه‌خواه، مردد و کارشکن. حکومت توسعه‌خواه آن است که در نظر، موافق توسعه است و در عمل نیز به اقتضائات آن تن می‌دهد. طبیعی است که وقتی توسعه می‌آید، بخش‌هایی از اقتدار دولت به جامعه مدنی منتقل می‌شود. مثلاً در فرایند توسعه، فناوری‌های جدیدی وارد زندگی مردم می‌شود و به جامعه قدرت انتخاب می‌دهد و بنابراین دیگر دولت نمی‌تواند مثل سابق رفتارهای مردم را کنترل کند. وقتی روزنامه سینما، تلویزیون، ماهواره و تلفن همراه وجود دارد، دیگر دولت نمی‌تواند بر تمامی جریان انتشار اطلاعات در جامعه نظارت و مدیریت کند. بنابراین اقتدار اطلاعاتی، از دولت به جامعه منتقل می‌شود. اگر حکومت این انتقال را- که ذاتی فرایند توسعه است- بپذیرد و در برابر آن مقاومت نکند حکومتی توسعه‌خواه است. در میان کشورهای غیر غربی در حال توسعه، می‌توان کشورهای نظیر مالزی، کره جنوبی و ترکیه را توسعه‌خواه دانست.

حکومت‌های مردد آنانی هستند که در نظر، موافق توسعه هستند و حتی برای آن برنامه‌ریزی هم می‌کنند اما در عمل وقتی توسعه آغاز می‌شود و قدرت جامعه مدنی همراه با توسعه افزایش پیدا می‌کند، حکومت در عمل، حاضر نیست بخش‌هایی از اقتدار سابق خود را به جامعه منتقل کند و در برابر آن مقاومت می‌کند. حکومت مردد یک حکومت متناقض است. در نظر موافق توسعه است اما در عمل حاضر نیست به اقتضائات توسعه تن در دهد و از جایی به بعد در برابر افزایش اقتدار جامعه مدنی- که به معنی کاهش اقتدار حکومت نیز هست- مقاومت می‌کند. حکومت‌های ایران در دوران پس از مشروطیت و بیشتر حکومت‌های عربی خلیج فارس از نوع "حکومت مردد" هستند. حکومت کارشکن هم آن است که نه از دیدگاه نظری، موافق توسعه است و نه در عمل حاضر به همراهی با فرایند توسعه است. یعنی حتی اگر خود جامعه هم به سوی فرایندهای توسعه‌بخش حرکت کند، حکومت مانع آن می‌شود. حکومت قاجار در ایران، حکومت طالبان در افغانستان و حکومت

صلام در عراق از نمونه‌های حکومت کارشکن بوده‌اند. در هر صورت تا پیش از شکل‌گیری فرایند توسعه معمولاً اقتدار حکومت بالا است و اقتدار جامعه پایین است و هر دو اقتدار در یک وضعیت تعادلی قرار دارند. با رشد فناوری و در فرایند توسعه، یک روند جایجایی مستمر اقتدار از دولت به جامعه شکل می‌گیرد. یعنی اقتدار حکومت شروع به کاهش و اقتدار جامعه شروع به افزایش می‌کند. اگر این روند طبیعی پیش برود به یک وضعیت تعادلی جدید می‌انجامد که در آن اقتدار جامعه بالا و اقتدار دولت (در برابر جامعه خودش نه در برابر کشورهای خارجی) در سطحی معقول و لازم (گرچه نسبت به اقتدار جامعه پایین‌تر) قرار می‌گیرد. چنین وضعیتی تنها در کشورهای دارای حکومت‌های توسعه‌یافته رخ می‌دهد. فرایند جایجایی اقتدار میان حکومت و جامعه مدنی، با فرض استقرار یک حکومت توسعه‌یافته در شکل (۲) نمایش داده شده است.

اما وقتی یک حکومت مردم بر جامعه حاکم باشد، با شکل‌گیری روند جایجایی اقتدار - که به علت رشد فناوری، به طور طبیعی رخ می‌دهد - حکومت در برابر کاهش اقتدار خود مقاومت می‌کند و اجازه نمی‌دهد متناسب با افزایش اقتدار جامعه اقتدار خودش کاهش یابد. در چنین وضعیتی حکومت مردم که در معرض فشار طبیعی برای کاهش اقتدار قرار دارد، با جامعه‌ای که اقتدارش به طور طبیعی افزایش یافته نیز روبه‌رو می‌شود. در چنین جامعه‌ای، تعادل اقتدار به هم می‌خورد. در واقع، در یک جامعه سنتی، حکومتی مقتدر، بر جامعه‌ای نامقتدر حاکم است و نوعی تعادل اقتدار برقرار است (وضعیت الف در شکل ۲). در یک جامعه توسعه‌یافته نیز تعادل اقتدار برقرار می‌شود (وضعیت پ در شکل ۲). اما در جامعه‌ای که حکومت آن از نوع مردم است به علت پیشرفت طبیعی فناوری و

تحول طبیعی زندگی اجتماعی، اقتدار جامعه افزایش می‌یابد در حالی که حکومت حاضر نیست اقتدارش را کاهش دهد. بنابراین تعادل اولیه اقتدار از دست می‌رود تعادل تازه‌ای نیز برقرار نمی‌شود. در چنین شرایطی هم جامعه و هم حکومت دارای نوعی اقتدار هستند و هر دو احساس می‌کنند در برابر دیگری قدرت مقاومت دارند. این وضعیت در شکل (۳) نمایش داده شده است. تنها در چنین وضعیتی است که احتمال وقوع انقلاب می‌رود. جامعه‌ای که اقتدارش در حال افزایش است در برابر حکومتی که تن به کاهش طبیعی اقتدار نمی‌دهد می‌ایستد. اگر حکومت حاضر به کاهش اقتدارش نشود، هر چه زمان می‌گذرد به طور طبیعی اقتدار جامعه افزایش می‌یابد و سرانجام نقطه‌ای فرا می‌رسد که صبر جامعه پایان می‌یابد و به سوی انقلاب سوق داده می‌شود. انقلاب اسلامی محصول چنین



شرایطی بود: جامعه‌ای رشد یابنده که اقتدارش روز به روز افزایش می‌یافت در برابر حکومتی قرار گرفت که حاضر به پذیرش کاهش طبیعی اقتدارش نبود. **عوارض قانونگذاری در هنگام انقلاب** به هر صورت، حاصل این برخورد اقتدارها از دو طرف، انقلاب بود که در پایان آن، جامعه در حال گذار بر دولت در حال گذار غلبه کرد. رهبری انقلاب نیز به دست دو گروه بود که نماینده دو ساختار متفاوت از جامعه در حال گذار بودند. روحانیون و بازاریان به عنوان نمایندگان ساختار سنتی اجتماعی و روشنفکران و دانشگاهیان به عنوان نمایندگان ساختار مدرن جامعه، به طور مشترک رهبری انقلاب را بر عهده داشتند. اما در انقلاب چه رخ می‌دهد؟ چند ویژگی وجود دارد که در دوران وقوع هر انقلابی بر فضای فکری

و بر تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات جامعه حاکم می‌شود. ویژگی نخست سرعت در تصمیم و اقدام است. در دوران انقلاب‌ها، تصمیمات خیلی سریع اتخاذ می‌شوند و خیلی سریع هم به اجرا درمی‌آیند، یعنی فرصت و انرژی کافی برای اتخاذ تصمیمات درست و انجام اقدامات صحیح، صرف نمی‌شود. پس ممکن است تصمیمات و اقدامات پرهزینه و بی‌بازگشتی که اگر اشتباه باشد، قابل جبران نباشد، اتخاذ و انجام شود. ویژگی دوم که در واقع مکمل ویژگی اول است، غلبه احساس و عاطفه بر عقل و اندیشه است. یعنی فضای احساسی، عاطفی و عاشقانه‌ای که حاکم است، موجب می‌شود سطح عقلانیت و خردورزی در رفتارها و تصمیمات، پایین بیاید و در مقابل غلیان احساس و عاطفه، شدید

باشد. به عبارت دیگر، در فضاهای انقلابی "سلسله علل" در کارند نه "سلسله دلایل".

می توان یک ویژگی دیگر نیز به این دو افزود که در واقع نمود دیگری از ویژگی دوم است. این ویژگی بیشتر در سطوح میانی سلسله مراتب مدیریت انقلابها وجود دارد و نه در سطح رهبران اصلی و آن این است که عمل و اقدام، بر تحلیل و اندیشه مقدم است. بسیاری از کارها انجام می شوند و بعد در مورد آنها اندیشیده می شود و نتایج آنها بررسی و تحلیل می شود. در حالی که باید برعکس باشد، ابتدا اندیشید و تحلیل کرد و سپس دست به اقدام زد. بنابراین در دوران انقلابها، معمولاً تصمیماتی که اتخاذ و اقداماتی که انجام می شوند، شتابزده هستند و در آنها احساس بر خرد غلبه دارد.

اما در اکثر انقلابها یک پدیده سوم نیز رخ می نماید و آن مدیریت فیلسوفشاهی در دوران پس از انقلاب است. یعنی رهبران اصلی انقلابها که معمولاً دارای ایدئولوژی و فلسفه فکری خاصی هستند، قدرت سیاسی و مدیریتی را نیز به دست می گیرند. بنابراین در سطوح عالی مدیریت پس از انقلابها، مدیریتی افلاطونی حاکم می شود، یعنی صاحبان تئوری و نظریه یا ایدئولوژی، حاکم نیز می شوند، همان گونه که افلاطون توصیه می کرد حکومت باید به دست فیلسوفان باشد. البته این تئوری افلاطون مورد نقد جدی فیلسوفان معاصر قرار گرفته است و تجربه تاریخی بشر نیز نشان دهنده است مدیریتهای فیلسوفشاهی مدیریتهایی بسیار پر هزینه و گاهی ویرانگر برای جوامع بوده اند. علت آن نیز این است که تئوری پردازان به سختی می توانند بیفزینند نظریه هایشان در برابر شواهد تجربی شکست خورده و تئوری شان ابطال شده است. آنان در چنین مواردی می کوشند نظریه خود را به طور موردی اصلاح کنند و آن را از ابطال نجات دهند. به همین خاطر نظریه پرداز، نباید نظریه خود را آزمایش کند، بلکه افراد دیگری باید آن را بیازمایند. بنابراین فیلسوفشاهان نیز که هم نظریه و تئوری دارند و هم آن را با قدرت سیاسی خود اعمال و اجرا می کنند، معمولاً در برابر شکست نظریه خود هنگام اجرا، مقاومت می کنند و این ویژگی ای است که مدیریت آنها را پر هزینه و گاه ویرانگر می کند. از استالین سخن عجیبی نقل شده است؛ او گفته است اگر واقعیتها مطابق تئوری های ما نباشند پس وای به حال واقعیتها. این به آن معنی است که کمونیستهای شوروی تئوری های خود را برای تبیین "عالم واقع" نمی ساختند بلکه

آنها را برای "تغییر" عالم واقع می ساختند و می کوشیدند عالم واقع را به گونه ای تغییر دهند که مطابق تئوری آنها باشد، نه برعکس.

در هر صورت، وقتی در دوران انقلاب، یعنی وقتی که هنوز هیجانات ناشی از انقلاب فروکش نکرده است، قانونگذاری شود، قوانین مصوبه به عوارض بر شمرده شده آلوده خواهند بود؛ سرعت در تدوین و تصویب قانون، غلبه عاطفه بر عقل هنگام تصویب قوانین و سرانجام تدوین قوانین بر اساس دیدگاههای فکری احتمالاً خام و نظریه های گاه غیر واقعی و آرمان شهری، از ویژگی های قوانینی است که در دوره اولیه پس از پیروزی انقلابها تدوین و تصویب می شوند.

#### قانون اساسی: ترکیب عقل و عاطفه

اکنون تصور کنید در ماههای اولیه پس از انقلاب از یک سو این سه ویژگی - یعنی سرعت در تصویب و اقدام، کاهش سطح عقلانیت تصمیمات و مدیریت فیلسوفشاهی - در فضای تصمیمات مدیریتی جامعه پس از انقلاب حاکم است و از سوی دیگر، جامعه دارای دو بخش است و هر بخش آن را نیز گروهی نمایندگی و رهبری می کند که دارای ایدئولوژی خاصی است. در یک سو بخشی از روحانیون و بازاریان به عنوان نمایندگان ساختار سنتی جامعه حضور داشتند که دارای نظریه و ایده های مشخصی با کارکرد ایدئولوژیک بودند. البته ممکن است بخشی از نظریه های آنان به صورت علمی و در مجامع کارشناسی "منون" نشده بود، اما این ایده ها در عمل و به صورت بین الاذهانی در میان روحانیون و متحان فکری و اقتصادی آنان یعنی بازاریان رواج داشت. در سوی دیگر نیز برخی از دانشگاهیان و روشنفکران به عنوان رهبران بخش مدرن جامعه دارای ایده ها و نظریه های نسبتاً توافقی شده ای در مورد جامعه و مدیریت آن بودند. این هر دو دسته که در انقلاب رهبری فکری و گاه عملی بخش های سنتی و مدرن را بر عهده داشتند، پس از انقلاب به طور مشترک مدیریت جامعه انقلابی را بر عهده گرفتند. گرچه ایدئولوژی های سیاسی آنها که - تاکنون با مسامحه از آنها به عنوان تئوری یاد کردیم - از نظر خاستگاه متفاوت بود، اما این تفاوتها در فضای عاطفی و شور انقلابی پس از انقلاب که گذشت و ایثار بر محاسبه و سودگرایی غلبه داشت، به چشم نمی آمد.

بنابراین در سال های پس از انقلاب نوعی مدیریت فیلسوفشاهی - البته با ساختاری دوگانه - بر کشور حاکم شد. روحانیون و روشنفکران به عنوان رهبران

سیاسی و اجتماعی زمان انقلاب اکنون به حاکمان و سیاستگذاران تبدیل شده بودند. به دیگر سخن، در مراجع مختلف تصمیم گیری کشور، در دولت در دستگاه قضایی، در مجلس و در سایر مسئولیتها، مدیرانی گمارده شدند که خود صاحب ایدئولوژی نیز بودند. طبیعی است این گونه مدیران می کوشیدند جامعه را یا محیطی را که بر آن مدیریت می کنند، به روشی که ایدئولوژی آنها تلقاء می کند اداره کنند. از این گذشته چنین مدیرانی در فضایی مدیریتی می کردند که عاطفه و احساس بر خرد و منطق غلبه داشت و روند امور نیز مستلزم تصمیم گیریها و اقدامات سریع بود.

در چنین شرایطی بود که مجلس خبرگان قانون اساسی نیز تشکیل شد و آن دو دسته رهبران سابق، یعنی روحانیون و روشنفکران که مدیران جدید جامعه نیز بودند و منشی افلاطونی و رفتاری "فیلسوفشاهانه" داشتند، گرد هم آمدند تا قانون اساسی را تدوین کنند. از این گذشته شرایط هم انقلابی بود و بنابراین تدوین قانون اساسی باید "سریع" انجام می شد. همچنین فضای اجتماعی، "فضای عاطفی" و گاه عاشقانه بود و بنابراین روابط صمیمانه و اعتماد متقابل بر رفتارها حاکم بود.

پس افرادی که دارای ایده های مختلف و کلی، اما ظاهراً قابل قبول بودند و نسبت به اهداف و انگیزه های یکدیگر نیز اعتماد نسبی داشتند، در مجلس خبرگان قانون اساسی دور هم جمع شدند تا خیلی سریع و انقلابی، مجموعه ای از قوانین کلی و بنیادی را برای آینده ایران تدوین کنند. روشن است که در این وضعیت مفاهیم و ارزش های کلی بسیاری به طور ناهماهنگ و ناهمساز در کنار هم چیده شود، بدون آن که در مورد مفهوم عمیق و عملی آنها بحث کافی شده باشد. از یک سو روحانیون به عنوان نمایندگان بخش سنتی جامعه حامل و حامی افکار، ارزشها و ایده های کلی نظیر عدالت اجتماعی، قسط، امت واحد، حکومت عادلانه دینی، ولایت خلیفه الله، تکلیف ایمان، عمل صالح و نظایر اینها بودند و اکنون که قدرت سیاسی نیز در اختیار آنان بود، می خواستند این مجموعه ایده ها در قانون اساسی کشور تبلور یابد. از سوی دیگر، روشنفکران به عنوان نمایندگان بخش مدرن جامعه حامل و حامی ارزشها و ایده هایی کلی نظیر قانون، دموکراسی، تفکیک قوا، آزادی، حقوق شهروندی، برابری و چیزهایی از این دست بودند و می کوشیدند این ارزشها را در قانون اساسی متجلی کنند.

از یک سو، هر دو دسته رهبران نسبت به ارزش‌ها و ایده‌های طرف مقابل برداشتی کلی، ساده و بین‌الادنهانی داشتند و خود را نیز نسبت به آن مفهوم کلی متعهد می‌نمودند. از سوی دیگر، مناسبات عاطفی و اعتمادآمیز باعث شده بود این رهبران به یکدیگر اعتماد داشته باشند و بر سر ارزش‌های یکدیگر جنال نکنند. از این گذشته سرعت جریان امور و ضرورت تدوین قانون اساسی نیز اجازه نمی‌داد بر روی مفاهیم نظری و معنای کارکردی ارزش‌هایی که کنار یکدیگر در قانون می‌آورند بررسی و بحث کافی داشته باشند. در چنین شرایطی، طبیعی است که قوانین، سریع، قاطع، بدون انعطاف، بدون تحلیل عمیق و با سازگاری و سامانندی اندک تصویب شوند؛ البته این نتیجه به طور طبیعی پیش می‌آمده نه این که آنان عاملانده بخوانند این گونه تصمیم‌گیری کنند.

به این ترتیب قانون اساسی، ترکیبی است از تمایلات مدرن و تمایلات سنتی جامعه پس از انقلاب که در فضایی عاطفی و آرمانی و به گونه‌ای سریع تدوین و تصویب شده است چرا که این قانون حاصل تلاش سریع و همکاری صمیمانه دو دسته رهبران قدرتمند فکری و سیاسی جامعه پس از انقلاب است. نتیجه عملی آن نیز این بود که در بسیاری زمینه‌ها، ترکیبی از ارزش‌ها و آرمان‌های سنتی و مدرن به طور ناسازگار در کنار هم چیده شدند. می‌توان نمونه‌های زیادی در این زمینه برشمرد. یکی از مهم‌ترین آن‌ها، مفهوم دولت است. دولت به معنی عام آن یعنی همان حکومت یا State به نظر می‌رسد این مفهوم در قانون اساسی تعریف کاربردی ندارد و به صورت مبهم و حتی با واژگان متعدد و متفاوت جلوه‌گر شده است. با مروری بر قانون اساسی درمی‌یابیم واژگانی همچون ملت، دولت، حکومت اسلامی، جمهوری اسلامی، امت اسلامی، ولایت‌امر و نظایر این‌ها، بدون تعریفی روشن در اصول مختلف آمده‌اند و ظاهراً منظور از همه آن‌ها نیز حکومت به معنی state بوده است. ابهام‌هایی نظیر این در سایر زمینه‌ها نیز وجود دارد.

### حکومت نفوذهای ناهمگن

در آغاز سخن گفته شد که قانون اساسی در جامعه به منزله مغز در بدن انسان است و نهادها و سازوکارهایی که در جامعه فعالیت می‌کنند به منزله جریان عقلانیت در مغز انسان هستند. حکومت مهم‌ترین و اصلی‌ترین نهاد اجتماعی است که همه مناسبات و نهادهای دیگر اجتماعی را متأثر می‌سازد. بدون حکومت اصولاً جامعه به مفهوم جدید آن وجود نخواهد داشت و همه روابط اجتماعی فرو خواهد ریخت. در علم اقتصاد نیز شاید بتوان تنها دو اصل زیربنایی یافت که اگر هر یک از آن‌ها را حذف کنیم، نه اقتصاد باقی می‌ماند و نه علم اقتصاد؛ آن اصول یکی وجود و استقرار حکومت با تعریفی مشخص

در جامعه و دیگری عقلانی بودن رفتار انسان‌ها است. از این گذشته دولتی که در علم اقتصاد معرفی می‌شود و برای عملکرد درست اقتصاد ضروری به شمار می‌رود، نه تنها معنی‌اش روشن و دقیق است بلکه ویژگی‌ها و وظایف مشخص و تعریف شده‌ای دارد که اگر در انجام آن‌ها ناتوان باشد دیگر انتظار نداریم نظریه‌ها و سیاست‌های اقتصادی علم اقتصاد در جامعه قابل اجرا باشند. چنین مفهوم قرینه و بنیادینی که سایر سازوکارها و نهادهای اجتماعی پیرامون و بر اساس آن شکل می‌گیرند در قانون اساسی ما به گونه‌ای کلی و مبهم به کار رفته است.

ابهام در مفهوم قانون، موجب ابهام و تشتت در کاربردهای عملی قانون خواهد شد. در عمل نیز در ایران پس از انقلاب به این ابهام و تشتت رخ داد. یعنی در قانون‌گذاری‌های بعدی و در تفاسیر بعدی، هر بخش از جامعه و هر یک از قوا، مفهوم خاصی از حکومت را برای خود برگزید و بر اساس آن ساختار قدرت و عملکرد خود را شکل داد. مثلاً بخش‌هایی از جامعه و حکومت بر اساس مفهوم "دولت جمهوری" سامان یافتند، بخش‌های دیگر نیز پیرامون مفهوم "حکومت ولایی" ساماندهی شدند. به گمان من می‌توان چندین مفهوم از دولت در ساختار فعلی حکومت ما شناسایی کرد. این ساختارهای متفاوت در عمل نیز تظاهرات رفتاری متمایز بر روی زمین می‌دهند. تا جایی که گاه به شکل تضاد و تضاد کارگرها می‌انجامد. در واقع هر بخشی از حکومت هدف مستقلی را دنبال می‌کند. این اهداف گاه نیز با یکدیگر متضاد هستند. این به آن معنی است که منابع کمیاب جامعه بین پاره‌های مختلف حکومت تقسیم می‌شوند و صرف تحقق اهدافی می‌گردند که گاه یکدیگر را خنثی می‌کنند. علم اقتصاد چنین حکومتی را حکومت "نفوذهای ناهمگن" می‌نامد. یعنی حکومتی که دارای مجموعه‌ای از اهداف یکپارچه و هماهنگ نیست و بنابراین هر بخش از آن همانند یک حکومت مستقل عمل می‌کند. نتیجه چنین شرایطی نیز ابهام در فضای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کشور است که سرانجام منجر به افزایش ریسک فعالیت‌های بلندمدت اقتصادی می‌شود.

به دیگر سخن، ابهام در قانون‌گذاری موجب ابهام در رفتارها می‌شود و ابهام در رفتارها، پیش‌بینی‌پذیر بودن عملکرد بخش‌های مختلف حکومت را کاهش می‌دهد و این به معنی افزایش هزینه‌های مبادله، یعنی هزینه‌های ناشی از عدم شفافیت‌ها و عدم حفاظت از حقوق مالکیت است.

در واقع وقتی پیش‌بینی‌پذیری مجموعه فضای نظام سیاسی کاهش می‌یابد، پیش‌بینی‌پذیری فضای کسب و کار نیز کاهش می‌یابد. فضای کسب و کار عبارت از مجموعه نهادها، قوانین، قواعد، سنت‌ها، عادات رفتاری و ارزش‌های عرفی حاکم بر رفتار

بازیرگان اقتصادی است. دولت اصلی‌ترین عامل شکل‌دهنده این فضا است چرا که بسترهای نهادی و قانونی این فضا را دولت شکل می‌دهد. وقتی دولت ساختاری ناهمگون و رفتاری پیش‌بینی‌ناپذیر داشته باشد، به طور طبیعی بسترهای نهادی اقتصاد و فضای کسب و کار نیز فضایی نامطمئن و پیش‌بینی‌ناپذیر می‌شود. مثلاً سرمایه‌گذار نمی‌داند فلان قانون که برای بخش صنعت وام‌های ترجیحی در نظر می‌گیرد، تا کی اجرا می‌شود. وارد کننده نمی‌داند فلان قانون که به او اجازه واردات مواد اولیه فلان صنعت را می‌دهد تا کی معتبر است و آیا دولت بعدی هم آن را اجرا می‌کند. مصرف‌کننده نمی‌داند برای خرید زمین یا مسکن اکنون اقدام کند یا صبر کند تا دوره‌های بعد و مواردی از این قبیل.

به عبارت دیگر رشد اقتصادی، حاصل سرمایه‌گذاری و تصمیم‌گیری‌های اقتصادی است. سرمایه‌گذاری نیز حاصل برنامه‌ریزی است و برنامه‌ریزی نیازمند سطح قابل قبولی از اطلاعات قابل اتکاست. وقتی اطلاعات بازیرگان اقتصادی از اصلی‌ترین متغیرهای سیاسی و اقتصادی کشور، نامطمئن باشد افق سرمایه‌گذاری تیره می‌شود و کسی جرأت نمی‌کند تصمیمات بلندمدت و دارای ریسک بگیرد؛ به این ترتیب بخش اعظم تصمیمات از نوع تصمیمات کوتاه‌مدت، کم‌خطر، زودبازده و پربازده خواهد بود. طبیعی است در چنین شرایطی سرمایه‌گذاری در بخش‌های تولیدی و زیربنایی اقتصاد که عمدتاً از نوع تصمیمات زمان‌بر، پرهزینه، دیربازده و پرخطر است رو به کاهش می‌گذارد یا حتی متوقف می‌شود. به طور خلاصه، قانون اساسی ناهمگون، منجر به شکل‌گیری حکومتی می‌شود که از نوع "نفوذهای ناهمگن" است و چنین حکومتی معمولاً موجب بی‌ثباتی فضای کسب و کار می‌شود و بی‌ثباتی فضای کسب و کار، پیش‌بینی‌پذیری و امکان برنامه‌ریزی را از اقتصاد می‌ستاند و این نیز به توقف تصمیم‌گیری‌های خطیر و بزرگ در اقتصاد می‌انجامد. حاصل همه این‌ها، توقف رشد رکود در تولید و گسترش بیکاری است. در یک کلام، از "حکومت نفوذهای ناهمگن" محصولی به نام رشد و توسعه حاصل نمی‌شود و اگر رفاهی نیز تولید شود، حاصل فروش منابع طبیعی خواهد بود.

\* عضو هیات علمی دانشگاه اصفهان  
پانوش‌ها

۱. این مقاله بازویسی و تکمیل شده متن سخنرانی‌ای است با عنوان اقتصاد نفوذهای ناهمگن که در همایش تأملی نو بر اصول اقتصادی قانون اساسی در دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، ایراد شده است.

۲. adhoc

۳. Transaction Costs