

درآمدی بر
مقاله
کلامی
در جمهوری اسلامی ایران

علیرضا زهیری



پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی

سخنی با خواننده ۹

مقدمه ۱۳

بخش اول: تبیین مسئله کارآمدی در جمهوری اسلامی ایران

فصل اول: کلیات و تمهیدات نظری ۱۹

گفتار اول: چیستی کارآمدی ۱۹

مقدمه ۱۹

۱. تعریف کارآمدی ۲۰

۲. نظریه‌های کارآمدی ۲۲

الف) کارآمدی معطوف به هدف (نتیجه‌گرایی) ۲۲

ب) کارآمدی معطوف به وظیفه (وظیفه‌گرایی) ۲۴

ج) کارآمدی معطوف به تئوری ذاتی عمل ۲۵

د) کارآمدی معطوف به بهره‌وری (اثربخشی و کارایی) ۲۶

ه) کارآمدی معطوف به رضایتمندی ۲۷

۳. مؤلفه‌های مؤثر در تعریف کارآمدی ۲۸

گفتار دوم: تحول مفهومی و ساختی در اداره امور دولتی (امور عمومی) ۳۲

مقدمه ۳۲

۱. رابطه اداره و سیاست ۳۲

نشانی درآمدي بر مسئله کارآمدی در جمهوری اسلامی ایران

قم: خیابان معلم، پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، نشر علیرضا زهیری

پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی

ناشر

پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی

وابسته به دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم

تهیه

پژوهشکده علوم و اندیشه سیاسی

سرویراستار محمدباقر انصاری

ویراستار علیرضا سالوند

لیتوگرافی، چاپ و صحافی چاپخانه مؤسسه بوستان کتاب

چاپ اول: زمستان ۱۳۹۷

شمارگان: ۵۵۰

قیمت: ۴۵۰۰۰ تومان

عنوان: ۵۰۰؛ مسلسل: ۷۹۴

وب‌گاه: www.pub.isca.ac.ir

رایانامه: nashr@isca.ac.ir

فروشگاه مجازی نشر: www.shop.isca.ac.ir

فروشگاه نشر دیجیتال: www.pajoohaan.ir

همه حقوق برای ناشر محفوظ است.

سرشناسه: زهیری، علیرضا، ۱۳۳۸-

عنوان و نام‌پدیدآور: درآمدي بر مسئله کارآمدی در جمهوری اسلامی ایران/ علیرضا زهیری؛ تهیه پژوهشکده علوم و اندیشه سیاسی

مشخصات نشر: قم: دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم، معاونت پژوهشی، پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، ۱۳۹۷

مشخصات ظاهری: ۳۱۲ ص:، جدول، نمودار

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۱۹۵-۴۶۲-۷

وضعیت فهرست‌نویسی: فیپا

یادداشت: کتابنامه: ص. [۱۳۹] - ۱۴۴؛ همچنین به صورت زیرنویس

یادداشت: نمایه

موضوع: ایران - جامعه‌شناسی سیاسی - انقلاب اسلامی، ۱۳۵۷-

موضوع: ایران - جامعه‌شناسی سیاسی - جمهوری اسلامی، ۱۳۵۸-

شناسه افزوده: دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم، معاونت پژوهشی، پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، پژوهشکده علوم و اندیشه سیاسی

رده‌بندی کنگره: DSR ۱۵۵۳/ز۹د۴ ۱۳۹۷

رده‌بندی دیویی: ۹۵۵/۰۸۳

شماره کتابشناسی ملی: ۵۵۰۸۶۶۲

| | | | |
|---|-----|---|----|
| ۱. تبیین نشدن جایگاه مردم در نظام مبتنی بر ولایت فقیه | ۸۳ | ۲. مراحل تحول جایگاه دولت در اداره امور عمومی | ۳۶ |
| ۲. قانون اساسی و مشکلات ساختاری و کارکردی | ۸۷ | مرحله اول: الگوی سنتی اداره امور عمومی | ۳۶ |
| ۳. نبود نهادمندی سیاسی | ۹۲ | مرحله دوم: مدیریت دولتی نوین | ۴۲ |
| گفتار دوم: مسائل کارآمدی در حوزه اقتصاد | ۹۵ | مرحله سوم: حکمرانی خوب | ۴۴ |
| مقدمه | ۹۵ | گفتار سوم: نظریه حکمرانی خوب | ۴۹ |
| ۱. ماهیت و ساختار دولت | ۹۷ | مقدمه | ۴۹ |
| ۲. حوزه سیاست‌گذاری | ۱۰۳ | ۱. مفهوم حکمرانی خوب | ۵۱ |
| ۳. حوزه اجرا | ۱۰۸ | ۲. جنبه‌های ساختاری و کارکردی حکمرانی خوب | ۵۲ |
| گفتار سوم: مسائل کارآمدی در حوزه فرهنگ و اجتماع | ۱۱۰ | ۳. نسبت‌سنجی بوم‌شناسانه الگوی حکمرانی خوب | ۵۹ |
| مقدمه | ۱۱۰ | الف) امکان‌سنجی کاربست الگوی حکمرانی خوب در ایران | ۵۹ |
| ۱. چالش در حوزه نظری | ۱۱۱ | ب) نسبت‌سنجی آموزه‌های دینی و حکمرانی خوب | ۶۳ |
| ۲. اختلالات رفتاری و کارکردی | ۱۱۴ | فصل دوم: مسئله کارآمدی در ایران | ۷۲ |
| الف) اختلال در کارکرد توزیعی | ۱۱۷ | مقدمه | ۷۲ |
| ب) اختلال در کارکرد تنظیمی | ۱۲۱ | چالش‌های کارآمدی در ایران | ۷۳ |
| ج) اختلال در کارکرد نمادین | ۱۲۶ | ۱. رشد اقتصادی پایین و بی‌ثبات | ۷۷ |
| فرجام سخن | ۱۲۷ | ۲. چالش‌های جمعیت و نیروی انسانی | ۷۸ |
| اقدام نخست: تغییر در نقش و وظایف دولت | ۱۲۸ | ۳. فقر و نابرابری | ۷۹ |
| اقدام دوم: تغییر در ساختار و اندازه دولت | ۱۳۴ | ۴. عدم توازن در توسعه منطقه‌ای | ۷۹ |
| اقدام سوم: اجماع نخبگان | ۱۳۶ | ۵. چالش‌های بخش علم و فناوری | ۷۹ |
| اقدام چهارم: جریان آزاد اطلاعات و شفافیت | ۱۳۶ | ۶. ناکارآمدی نظام اداری و اجرایی کشور | ۸۰ |
| اقدام پنجم: عدالت‌محوری | ۱۳۷ | ۸. برون‌گرایی اقتصادی ملی با اقتصاد جهانی | ۸۱ |
| کتابنامه | ۱۳۹ | گفتار اول: مسائل کارآمدی در حوزه سیاست | ۸۲ |
| | | مقدمه | ۸۲ |

بخش دوم: گفتگوهای علمی با صاحب‌نظران

| | |
|--|-----|
| مقدمه | ۱۴۷ |
| رابطه مشروعیت و کارآمدی / گفتگو با داوود فیرحی | ۱۶۱ |
| اجماع نخبگان راه‌حل کارآمدی / گفتگو با علی‌اکبر عرب‌مازار | ۱۷۲ |
| فقدان نظریه دولت، چالش کارآمدی / گفتگو با نجف لک‌زایی | ۱۸۹ |
| سیاست‌گذاری عمومی و کارآمدی / گفتگو با کیومرث اشتریان | ۲۱۰ |
| مصلحت و کارآمدی / گفتگو با علیرضا صدرا | ۲۳۰ |
| نهادمندی سیاسی و کارآمدی / گفتگو با سیدمحمدتقی آل‌غفور | ۲۵۳ |
| نگرش سیستمی در ارزیابی کارآمدی / گفتگو با سیدغلامرضا موسوی | ۲۶۶ |
| نمایه | ۲۹۱ |
| آیات | ۲۹۱ |
| روایات | ۲۹۲ |
| موضوعات | ۲۹۳ |
| اعلام و مشاهیر | ۳۰۷ |
| کتاب‌ها | ۳۰۹ |
| مقالات | ۳۱۰ |
| تنالگان | ۳۱۱ |

سخنی با خواننده

پژوهش در حوزه اندیشه سیاسی از منظر دینی در راستای شناخت مبانی، سرشت و ساختار آن، در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی ضرورتی انکارناپذیر یافته است. ژرف‌نگری در مبانی دینی مشتمل بر عقل و آموزه‌های وحیانی و عرف جامعه اسلامی ایرانی، شرطی اساسی در پویایی پژوهش‌ها برای دستیابی به الگوی مطلوب حکومت اسلامی در دوره جدید است؛ از این رو شناخت، بازخوانی، بازنگری و بومی‌سازی مسائل علم و اندیشه سیاسی، جایگاه ویژه‌ای در این پژوهش‌ها دارند.

بی‌تردید، قصد اولیه انقلاب اسلامی هدفمندی و ارتقای کیفیت زندگی مؤمنان بر اساس نص اسلامی بود. لازمه تحقق این هدف، تربیت اندیشمندان فراوان و انجام تحقیقات به‌روز، کارآمد و معتبر علمی بود که در این راستا با راهنمایی استادان و همکاری طلاب فارغ‌التحصیل علوم سیاسی، زمینه شکل‌گیری پژوهشکده علوم و اندیشه سیاسی در سال ۱۳۷۳ش فراهم شد. تجربه نو و موفق این پژوهشگران در معرفی بخشی از میراث سیاسی عالمان شیعه و تألیف آثاری مستقل درباره مسائل نوپیدای سیاسی، زمینه را برای گسترش فعالیت‌های این مرکز و ارتقای آن به پژوهشکده‌ای مستقل مهیا کرد.

علمی استادان، صاحب نظران و پژوهشگران محترم استقبال می‌کند. امید است این فعالیت‌ها موجبات رشد و پویایی تفکر در جامعه اسلامی را فراهم سازد.

دکتر منصور میراحمدی

مدیر پژوهشکده علوم و اندیشه سیاسی

این پژوهشکده در راستای ایفای رسالت خود، تولیدات پژوهشی فراوانی را به جامعه علمی ارائه کرده است؛ از آن جمله می‌توان به تألیف، تصنیف و ترجمه ده‌ها کتاب در حوزه اندیشه سیاسی اسلام اشاره کرد. چشم‌انداز آینده این پژوهشکده تبدیل شدن به مرجعی علمی در اندیشه سیاسی دینی است تا بتواند با گردآوری مهم‌ترین تلاش‌ها و اندیشه‌ها به بسیاری از علاقه‌مندان این حوزه، خدمات علمی مؤثری ارائه کند.

کتاب حاضر با هدف شناسایی چالش‌ها و مسائل پیش روی کارآمدی در سطح ساختار و کارکردهای نظام جمهوری اسلامی ایران و تبیین فاصله وضع فعلی با آرمان‌های نظام سیاسی و انتظارات مردم و نیز ارائه راه‌های ارتقای کارآمدی نظام سیاسی، برای بهره‌مندی دانشجویان عزیز و طلاب محترم علوم دینی تهیه شده است. امید است علاوه بر جامعه دانشگاهی و حوزوی، دیگر علاقه‌مندان نیز از آن بهره‌مند شوند.

پژوهشکده علوم و اندیشه سیاسی لازم می‌داند از تلاش‌های مؤلف آقای دکتر علیرضا زهیری، ناظر علمی حجت‌الاسلام والمسلمین آقای دکتر سیدمحمدتقی آل‌غفور، ارزیابان آقای دکتر رضا دلاوری و آقای دکتر علی اکبری معلم و مدیر گروه آقای دکتر رضا عیسی‌نیا و مدیر اداره امور پژوهشی آقای دکتر محمود فلاح و اداره نشر پژوهشگاه قدردانی کند؛ همچنین از رئیس محترم پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی حجت‌الاسلام والمسلمین جناب آقای دکتر نجف لک‌زایی که یاری‌های مؤثر ایشان نقشی اساسی در به‌سرانجام رسیدن پژوهش حاضر داشت، تشکر نماید. در پایان از اداره نشر پژوهشگاه به جهت آماده‌سازی و چاپ آن تشکر و قدردانی می‌شود.

این پژوهشکده در راستای حیات و بالندگی خود از انتقادات و پیشنهادهای

مقدمه

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، امواج متفاوتی از مناسبات میان نیروهای اجتماعی و نظام سیاسی پدیدار گشت. در دوره اول (دهه نخست انقلاب اسلامی) دوره‌ای از همنوایی میان این دو بخش از جامعه سیاسی پدید آمد و «دولت درون ملت» شکل گرفت. در این زمان آرزوهای نظام سیاسی با آرزوهای مردم هم‌نوا شد. این آرزوها برای ساختن جامعه‌ای مطلوب و فضیلت‌مدار به چنان پیوند وثیقی میان مردم و دولت انجامید که حمایت از نظام سیاسی به گسترش رفتار سیاسی پیرومنشانه منجر شد و یک فضیلت تلقی گشت.

با آغاز دهه دوم، موج دیگری از مناسبات میان نیروهای اجتماعی و نظام سیاسی حاصل شد که به پیدایی قدرت اجتماعی مستقل و مشارکت در دولت انجامید. بدین سان بخش مهمی از پرسش‌های این دوره، ناظر به نوع مناسبات جامعه اسلامی با حکومت اسلامی است. ورود گفتمان‌نوسازی و ارزش‌های نوپدید از یک سو و تأثیر سازه‌های حقوقی و عقلانی از سوی دیگر، زمینه‌های گذار از دولت اخلاقی آرمانی به دولت عمل‌گرا (شکل‌گیری دولت رفاه) را فراهم ساخت.

این وضعیت در دوره‌های بعدی موج سوم در پی داشت که به پدیداری

درباره کارآمدی نظام جمهوری اسلامی بحث‌های فراوانی وجود دارد. چه کارگزاران و سیاستمداران و چه دیگر نخبگان، از منظرهای مختلفی به معضلات و چالش‌های آن اقرار کرده‌اند. مهم‌تر از آن پژوهش‌ها و گفتگوهای علمی است که به صورت خرد و کلان در این باره به انجام رسیده و در اینجا مجال ذکر آنها نیست؛ اما هدف این تحقیق، نخست پرداختن به چالش‌های اساسی و کلان نظام جمهوری اسلامی ایران در سطح ساختار و کارکردهای آن بوده است؛ اگرچه به روش جزء به کل، به مصداق‌های خرد نیز اشاره شده است. از سوی دیگر با توجه به کلان‌پروژه ارتقای کارآمدی نظام جمهوری اسلامی ایران، این تحقیق به عنوان درآمدی برای آن پروژه بشمار می‌آید.

این نوشتار با رویکردی آسیب‌شناسانه در پی شناسایی چالش‌های پیش روی کارآمدی در جمهوری اسلامی است. رویکرد آسیب‌شناسانه به دنبال ترویج نگاه بدبینانه به نظام‌های سیاسی نیست، بلکه در پی آن است تا فاصله وضع فعلی را با آرمان‌های نظام سیاسی و انتظارات مردم تبیین کند. بدین ترتیب پرسش اصلی، آن است که کارآمدی در ایران با چه چالش‌هایی روبه‌روست و راهکارهای حل چالش کدام‌اند؟

این تحقیق با بهره‌گیری از الگوی حکمرانی خوب که مهم‌ترین جنبه آن، تأکید بر دولت مردم‌سالار است، کارآمدی دولت در ایران را بررسی می‌کند. در این الگو از طریق شرکت‌دادن نهادهای مدنی در حکمرانی و دخالت‌دادن بخش خصوصی در انجام برخی امور، بخشی از نقش‌ها و وظایف دولت را به آنها وا می‌گذارد و از این طریق کارآمدی دولت را افزایش می‌دهد؛ بدین ترتیب چالش‌های کارآمدی و عوامل تأثیرگذار بر آن در حوزه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بررسی می‌شود.

نسل سوم و شکل‌گیری فزاینده مطالبات و انتظارات بی‌شماری از نظام سیاسی منجر شد و فشارهایی را بر پیکره نظام سیاسی وارد ساخت. در این شرایط، سوگیری‌ها برای فهم توانایی‌های نظام سیاسی، پرسش از کارآمدی را مطرح ساخت. این وضعیت زمانی تشدید شد که ارتباطات و فناوری‌های جدید امکان مقایسه میان نظام‌های سیاسی را برای نسل‌های جدید فراهم کرد.

بی‌گمان نظام جمهوری اسلامی به رغم پویایی‌های عمیقی که در کشور ایجاد کرده و توفیقات بی‌شماری که در طول حیات خود داشته است، باید همگام با شرایط جهان معاصر و تحولات گسترده و پرشتاب جهانی، مسیر پیشرفت و توسعه بالنده خود را به پیش ببرد؛ بنابراین زمانی می‌توان از کارآمدی نظام سیاسی در ایران سخن گفت که دولتمردان آن، تنها به داشته‌ها و دستاوردهای ارزشمندشان اتکا نکنند و مسیر پوییش آن را هرچه بیشتر فراهم سازند و این، همان دغدغه رهبران نظام سیاسی است.

کارآمدی نظام سیاسی از مهم‌ترین مسائلی است که رهبری نظام، بارها درباره آن با مسئولان نظام سخن گفته است. در سال‌های اخیر، ایشان از طریق ابلاغ تصمیمات راهبردی و سیاست‌ها و اقدامات برنامه‌ای، برای افزایش سطح کارآمدی، مدیران و دست‌اندرکاران حوزه‌های مختلف را مخاطب قرار داده است. ابلاغ سندهای راهبردی همچون سند چشم‌انداز بیست‌ساله، برنامه‌های توسعه، سیاست‌های اصل ۴۴ و نقشه علمی کشور، تأکید بر طراحی الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت و تعیین گفتمان دهه چهارم انقلاب اسلامی به نام پیشرفت و عدالت، تأکید بر تحول در علوم انسانی و تقویت رویکردهای بوم‌گرایانه، از جمله مواردی است که ایشان جهت ارتقای کارآمدی نظام سیاسی اعلام کرده است.

تحقیق حاضر در دو بخش به انجام رسیده است. در بخش نخست به تبیین مسئله کارآمدی در ایران اشاره می‌شود و در بخش دوم، دیدگاه‌های صاحب‌نظران در این باره ارائه خواهد شد.

بخش اول

**تبیین مسئله کارآمدی در
جمهوری اسلامی ایران**