

تأثیر شکافها و تضادها بر بحران اجماع و مسئله توسعه در ایران

صادق زیباکلام*^۱، مرتضی قندهاری^۲

^۱ استاد علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران
^۲ دانشجوی دکتری دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، تهران

چکیده

سیاستگذاری درباره توسعه در ایران نیازمند بازتعریف اهداف و انتخاب رویکردهایی است که در سطوح خرد و کلان به اتفاق نظر، هم‌افزایی و همکاری سازنده منجر شود. شکاف‌های متعددی پیش‌روی توسعه ایران است، این شکاف‌ها از مبانی هویتی سه‌گانه ایرانیان (اسلامی- غربی و ملی) ریشه گرفته و موجب شکاف نظری (تضادهای فکری، هویتی و نگرشی) و بحران اجماع شده است. در جمهوری اسلامی ایران برخی نخبگان و بخش‌هایی از حاکمیت، از الگوی توسعه مرسوم در جهان پیروی کرده و شماری دیگر الگوی پیشرفت را به‌جای توسعه مطرح می‌کنند. این تضاد مفهومی تغییر و تحول در ایران را به مسئله‌ای پیچیده تبدیل کرده است. پرسش‌های پژوهشی عبارت‌اند از: ۱. مهم‌ترین عوامل ناکامی الگوها و برنامه‌های توسعه در ایران چیست؟ ۲. الگوی حکمرانی خوب چگونه می‌تواند مسئله توسعه در جمهوری اسلامی ایران را حل کند؟ در فرضیه پژوهش استدلال می‌شود که شکاف نظری و بحران اجماع مهم‌ترین عوامل ناکامی الگوها و برنامه‌های توسعه در ایران بوده‌اند و می‌توانند به ناپایداری منجر شوند. به نظر می‌آید الگوی حکمرانی خوب که در دنیا از آن به‌عنوان کلید و راه‌حل معمای توسعه یاد می‌کنند، می‌تواند مسئله توسعه ایران را نیز حل کند. اجماع‌محوری یکی از مشخصه‌های حکمرانی خوب است، زیرا حکمرانان باید با همکاری جامعه مدنی و بخش خصوصی، حکمرانی خوب را پی بگیرند تا بتوانند بحران اجماع را پایان دهند و مسئله توسعه حل شود.

واژگان کلیدی: بحران اجماع، توسعه، جمهوری اسلامی ایران، حکمرانی خوب، شکاف

* نویسنده مسئول، رایانامه: szibakalam@ut.ac.ir

تاریخ دریافت: ۵ آذر ۱۳۹۹، تاریخ تصویب: ۳ آبان ۱۴۰۰

۱. مقدمه

برنامه‌های اصلاحی و نوسازی از آغاز سده نوزدهم، ایران را از جامعه سنتی به جامعه در حال گذار یا نیمه‌سنتی - نیمه‌مدرن تبدیل کرد و به تبع آن جامعه و حاکمیت با بحران‌های متعددی روبه‌رو شد. از همان زمان پرسش‌هایی درباره عقب‌ماندگی و فاصله ایران با غرب مطرح شد. نمونه آن پرسش عباس میرزا نایب‌السلطنه، از ژوبر فرانسوی است: «نمی‌دانم این قدرتی که شما اروپایی‌ها را بر ما مسلط کرده چیست و موجب ضعف ما و ترقی شما چه است؟» (زیباکلام، ۱۳۸۴: ۲۳). تحولات مهم تاریخ معاصر ایران به‌طور معمول نتوانستند به اهداف خود برسند یا به‌طور کلی از مسیر منحرف شدند. برای مثال، اهداف اصلی انقلاب مشروطه مانند قانون، آزادی و مشارکت، با روی کار آمدن رضاشاه و تثبیت قدرت مطلقه، امکان اجرا را از دست دادند. اگرچه در فاصله سال‌های ۱۳۲۰-۱۳۳۲، برخی فعالیت‌های آزادانه سیاسی همچون احزاب و مطبوعات ممکن شد، با کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ و شروع دیکتاتوری محمدرضاشاه، تلاش‌های دولت از بالا به پایین برای نوسازی و صنعتی‌سازی، بی‌عدالتی و محرومیت در اقتصاد با رشد سریع، و نیز مقاومت طبیعی یک جامعه سنتی در برابر دستورالعمل نوسازی از بالا به پایین، به‌تدریج سبب ایجاد بسیج گسترده اجتماعی و نارضایتی شدند (Amirahmadi, 1996: 140).

پرسش‌های اساسی پژوهش عبارت‌اند از: ۱. مهم‌ترین عوامل ناکامی الگوها و برنامه‌های توسعه در ایران و جمهوری اسلامی چیست؟ ۲. الگوی حکمرانی خوب چگونه می‌تواند مسئله توسعه در جمهوری اسلامی ایران را حل کند؟ در فرضیه پژوهش استدلال می‌شود که شکاف نظری (تئوریک)^۱ و بحران اجماع مهم‌ترین عوامل ناکامی الگوها و برنامه‌های توسعه در ایران هستند و می‌توانند به ناپایداری منجر شوند (شکل ۱).

شکل ۱. علل و پیامدهای ناکامی توسعه



اهمیت این پژوهش در تأکید بر نبود اجماع و انسجام در موضوع‌های بنیادین و اساسی کشور به‌عنوان مهم‌ترین عامل ناکامی توسعه در ایران است؛ زیرا تا زمانی که این موضوع ریشه‌ای حل نشود، شکاف‌ها فزون‌تر، عمیق‌تر و گسترده‌تر خواهند شد و نه تنها فرصت‌های

۱. در این پژوهش، این مفهوم به‌معنای مجموعه‌ای از تضادهای فکری، هویتی و نگرشی است.

دستیابی به توسعه از دست خواهد رفت، چه‌بسا کشور و جامعه با بی‌ثباتی و ناپایداری روبه‌رو شود. الگوی حکمرانی خوب با رفع شکاف‌ها در ایران می‌تواند سبب اجماع لازم برای توسعه جمهوری اسلامی ایران شود و به ثبات جامعه کمک کند.

۲. پیشینه پژوهش و چارچوب نظری

بررسی پیشینه پژوهش در این زمینه، این ادعا را نشان می‌دهد که اجماع موثر و پایداری بر سر الگوهای نوسازی و توسعه^۱، در ایران شکل نگرفته است. «اندیشه نوسازی در ایران با افت و خیزهایی از قبل از مشروطیت به بعد در ایران همواره مطرح بوده و به نتیجه محصلی نرسیده است. با قدری تأمل و دقت می‌توان یافت که نوسازی در ایران با آنچه در جهان اتفاق افتاده بسیار متفاوت است.» (آزاد ارمکی، ۱۳۸۰: ۱۵۰). در مورد اجماع نظر نخبگان سیاسی در دوره زمانی ۱۳۸۴-۱۳۷۶ بیان شد که مسئله نبود اجماع نظر و تعارض به دلیل شکاف‌هایی مانند مشروطه‌خواهی و مطلقه‌خواهی، اسلام‌گرایی و دنیاگرایی یا جداانگاری دین از سیاست (سکولاریسم)^۲، سنت‌گرایی و تجددگرایی همچنان به‌عنوان پدیده‌ای مستمر در فضای سیاسی کشور باقی ماند (رحمانی و دیگران، ۱۳۹۵: ۷۶-۷۷). در ضمن، تأکید شده است که به‌علت فضای متفاوت گفتمان‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی، معنا و مفهوم توسعه هیچ‌گاه تثبیت نشد (نوروزی و کریمی، ۱۳۹۱: ۵۷). از پیامدهای نامطلوب این وضعیت به رابطه بین ناامنی و کاهش وفاق ملی اشاره و حتی ادعا شده است که ناهمگونی فرهنگی می‌تواند به جنگ داخلی، و تضعیف رشد اقتصادی منجر شود، و نیز تبدیل به مانعی برای تدارک و بازتوزیع کالاهای عمومی شود (Desmet, et al., 2012: 2). این در حالی است که «تجربه کشورهای در حال توسعه در آسیای جنوب شرقی (سنگاپور، هنگ‌کنگ، کره جنوبی، تایوان، مالزی، تایلند و اندونزی) وفاق، اجماع نظر و همبستگی قابل توجه میان نخبگان سیاسی آنان را نشان می‌دهد» (Hoogvelt, 2001: 203-208). تأثیر معنادار حکمرانی خوب بر رشد اقتصادی، اعتمادسازی و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، و نیز تأثیر آن بر جهت‌گیری نیروهای جامعه در رسیدن به رضایت و اجماع و گام برداشتن به سوی توسعه، تحول در خدمت‌رسانی، بهبود مسائل بهداشت عمومی و در

۱. در تعاریف توسعه به جنبه‌های کمی و کیفی آن توجه شده است: توسعه یعنی بهبود ابعاد مرتبط به هم، سطح، میزان محصول و درآمد ملی، شرایط تولید، کیفیت شرایط زندگی در زمینه‌هایی همچون تغذیه، مسکن، بهداشت و آموزش (Sterren, 1972: 31). مفهوم توسعه مترادف با صنعتی شدن تلقی می‌شود (موتقی و کاهه، ۱۳۹۴: ۹۷۳). توسعه با مفهوم آزادی ارتباط دارد و به معنای رهایی از عوامل محدودکننده آزادی (مانند گرسنگی یا حکومت استبدادی) است که فرصت‌ها و انتخاب افراد را محدود می‌کند (سن، ۱۳۸۱). توسعه، «مفهومی ارزشی است که همراه با فرض‌های هنجاری بر الگویی انتزاعی از جامعه دلالت دارد، که براساس ارزش‌گذاری مطلوب و مثبت محاسبه می‌شود؛ و از آینده جامعه‌ای مفروض در زمان مشخص حکایت دارد» (عظیمی، ۱۳۷۱: ۱).

نهایت کاهش فقر مطرح شده است (حشمت‌زاده و دیگران، ۱۳۹۶: ۳). معنی و کاربرد اجماع هم به یک نظر پذیرفته‌شده عمومی و هم به نتیجه‌گیری یک تصمیم بر اساس توافق جمعی مربوط می‌شود.

اجماع، به معنای وفاق و یا هم‌رأیی است. به عبارت دیگر اجماع، اتفاق نظر بین اعضای یک گروه به صورت تلویحی، نهان و یا آشکار، عامل مهم پیدایی گروه و ضامن دوام آن است (ساروخانی، ۱۳۷۵: ۱۴۳). اجماع و وفاق توافق گسترده‌ای را در مورد بسیاری از مسائل بین طرفین نشان می‌دهد، اگرچه در فرایند اجماع، هماهنگی کامل همیشه در دسترس نیست (Toje, 2008: 129). اجماع باید با در نظر گرفتن منافع همه گروه‌ها، آنها را به وفاداری به توافق متعهد کند، حتی اگر توافق را بهترین ندانند. نخبگان فکری و ابزاری یک جامعه باید درباره مفاهیمی در حوزه‌های مختلف از جمله فرهنگ (انسان، جامعه، دین، زندگی و زمان)، سیاست (دولت و قدرت) و ثروت (کار، ثروت، طبیعت) به اجماع برسند (سریع‌القلم، ۱۳۷۳: ۱۹). از نظر بریگز الگوهای سنتی رهبری سلسله‌مراتبی به‌عنوان نمادی از قدرت در فرایند اجماع جای خود را به قدرت مشارکتی و مسئولانه می‌دهند (Briggs, 2013: 15). بشیریه بحران اجماع را نتیجه تراکم مجموعه‌ای از بحران‌ها می‌داند. از این نظر، بحران‌های، ناشی از شکاف دین و دولت، گسترش مشارکت سیاسی مردم و توزیع منابع اقتصادی در عصر جدید از عناصر عمده بحران اجماع در کشورهای توسعه‌یافته غربی هستند (بشیریه، ۱۳۸۷: ۵۷).

شکاف‌ها، مرزها و معیارهایی هستند که افراد، گروه‌ها، احزاب و جریان‌های سیاسی و حتی نسل‌ها را از یکدیگر متمایز می‌کنند. جوامع به نسبت ساخت و مناسبات سیاسی، اقتصادی و فرهنگی خود با شکاف‌های متعددی مواجه‌اند. منظور از شکاف‌های اجتماعی عوامل گسستی است که جامعه را از نظر جمعیتی به چند گروه متفاوت تقسیم می‌کند (Lipset, 1967: 98). ورنون شکاف‌های اجتماعی را به شکاف‌های مرتبط با ساختار اجتماعی، صفتی، ایستاری و رفتاری تقسیم می‌کند: ۱. شکاف‌های مربوط با ساختار اجتماعی، ناسازگاری در منافع اقتصادی و اجتماعی گروه‌ها را نشان می‌دهند، که شکاف‌های طبقاتی از جمله آنها هستند؛ ۲. شکاف‌های صفتی (همچون شکاف‌های نژادی، قومی و جنسیتی) که تفاوت‌ها و ناسازگاری‌های مربوط به هویت‌ها و موقعیت‌های اجتماعی گروه‌ها را بیان می‌کنند؛ ۳. شکاف‌هایی که بیانگر ناسازگاری در ایدئولوژی‌ها و عقاید گروه‌های متعدد اجتماعی هستند (شکاف‌های ارزشی و ایدئولوژیک)، و شکاف‌های ایستاری نام دارند؛ و ۴. شکاف نوع چهارم که شکاف‌های رفتاری هستند، بیانگر ناسازگاری در الگوی رفتار اجتماعی و سیاسی در میان افراد و گروه‌های مختلف اجتماعی‌اند (دلوری، ۱۳۷۸: ۷۰). شکاف‌های ساخت آگاهی، یعنی شکاف‌هایی که در قالب گرایش‌ها، ارزش‌ها و ایدئولوژی‌ها، هویت‌ها و هنجارها ظاهر

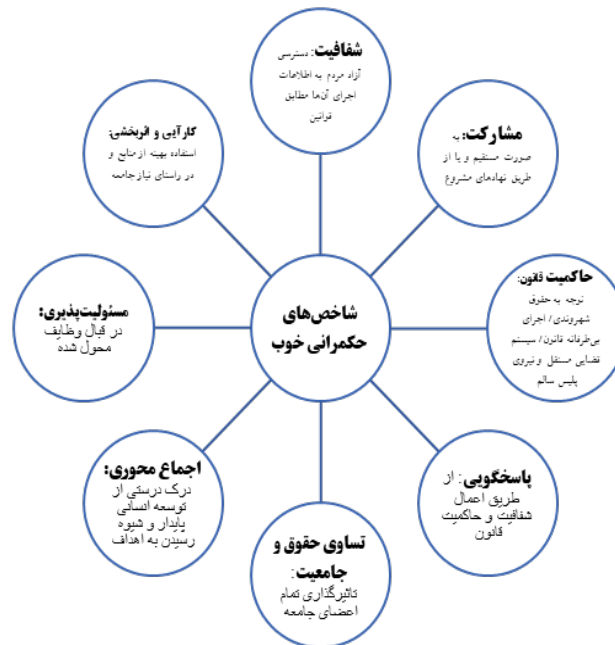
می‌شوند، گذشته از تأثیرپذیری از ساخت اجتماعی می‌توانند منبع تأثیر بر شکاف‌های ساخت سیاسی باشند (بشیریه و قاضیان، ۱۳۸۰: ۷۰).

۳. حکمرانی خوب

حکمرانی را می‌توان به منزله توانایی دولت در ایجاد و اجرای قوانین و ارائه خدمات، بدون در نظر گرفتن دموکراتیک بودن یا نبودن آن دولت تعریف کرد. کیفیت حکمرانی یک ملت باید براساس عملکرد کارگزاران سیاسی آن در انجام وظایف محوله ارزیابی شود، بدون آنکه قضاوت‌های پیشینی مبتنی بر ارزش در مورد ماهیت دموکراتیک نهادهای آن انجام گیرد (Fukuyama, 2013: 314). برنامه عمران سازمان ملل الگوی حکمرانی خوب را چنین تعریف می‌کند: «مدیریت امور عمومی طبق حاکمیت قانون، دستگاه قضایی کارآمد و عادلانه و مشارکت گسترده مردم در فرایند حکومت‌داری» (میدری، ۱۳۸۵: ۲۶۵). حکمرانی خوب با انتخاب رویکردی ارزش مدارانه به بازتعریفی از رابطه تعاملی بین سه نهاد دولت، بازار (بخش خصوصی) و جامعه مدنی می‌پردازد. دولت در مفهوم جدید با مؤلفه‌هایی مانند مردم‌سالاری، عدالت‌محوری، مشارکت، اثربخشی، حاکمیت قانون و کنترل فساد شناخته می‌شود (بیگی‌نیا و همکاران، ۱۳۹۱: ۷۲). نهادهای مدنی از حقوق شهروندی دفاع می‌کنند و زمینه‌ساز «تقویت مشارکت مردمی به منظور تأثیرگذاری بر سیاستگذاری‌های عمومی می‌شوند. بخش خصوصی، مسئولیت رشد تولید ناخالص ملی و ایجاد رفاه نسبی را بر عهده دارد، و دولت به‌عنوان تسهیل‌کننده فعالیت‌های عمومی زمینه‌های توسعه پایدار را فراهم می‌کند» (صانعی، ۱۳۸۵: ۲۶). برای رسیدن به توسعه پایدار، در اصول حکمرانی خوب تأکید می‌شود که باید به همه گروه‌های جامعه صرف‌نظر از شرایط آنها پاسخگو بود؛ باید به گروه‌های آسیب‌پذیر و فرودست جامعه توجه ویژه داشت که به دلایل شرایط اقتصادی یا اجتماعی (مانند توزیع نابرابر درآمد و ثروت) از قدرت کمتری برای تأثیرگذاری بر فرایند تصمیم‌گیری برخوردارند و در عمل خارج از صحنه سیاست قرار دارند (World Bank, 2017: 48).

با حکمرانی خوب می‌توان فساد را به کمترین حد رساند؛ مشکلات اقلیت‌ها و اقشار آسیب‌پذیر را در سیاستگذاری مدنظر قرار داد؛ خطرپذیری سرمایه‌گذاری را کاهش داد و به نیازهای فعلی و آینده جامعه توجه کرد (Cheung & Chan, 2004: 3). در شکل ۲، شاخص‌های حکمرانی خوب به نمایش گذاشته شده‌اند. در جدول ۱ نیز شرح مختصری از هشت شاخص اصلی حکمرانی خوب (مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، اجماع‌محوری، تساوی حقوق و جامعیت، کارایی و اثربخشی و پاسخگویی) ارائه شده است.

شکل ۲. شاخص‌های حکمرانی خوب



منبع: (United Nations Economic and Social Commission, n.d.: 3; UN Habitat, 2006)

به نظر می‌آید شاخص‌های حکمرانی خوب را می‌توان همان اصول ثابت و پیش‌نیاز توسعه دانست که با اجرای آن امکان اجماع‌سازی وجود دارد. این اصول باید در همکاری و تعامل دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی پی‌گرفته شود. در الگوی حکمرانی خوب بازیگران دولتی و غیردولتی با سهیم شدن در اقتدار، با یکدیگر در حل مشکلات اجتماعی همکاری می‌کنند (Brand, 2007: 31-33).

جدول ۱. شاخص‌های اصلی حکمرانی خوب

۱. مشارکت: «سنگ بنای اصلی حکمرانی خوب به‌شمار می‌رود. مشارکت مردم می‌تواند به‌صورت مستقیم یا از راه نهادهای مشروع واسط میان دولت و مردم یا نمایندگان منتخب آنها باشد.» ♦	
۲. حاکمیت قانون: حکمرانی خوب نیازمند چارچوب‌های قانونی بی‌طرفانه است که غیرمغرضانه اجرا شوند تا توجه به حقوق شهروندی و در رأس آن حقوق اقشار ضعیف و اقلیت‌ها حفظ شود. اجرای بی‌طرفانه قانون تنها با وجود سیستم قضایی مستقل و نیروی پلیس سالم امکان‌پذیر است. ♦	
۳. شفافیت: به‌معنای اتخاذ و اجرای تصمیم‌ها براساس قوانین و مقررات است. افزون‌بر این، دسترسی آزاد مردم به اطلاعاتی است که می‌تواند بر زندگی آنها تأثیرگذار باشد. در این زمینه، باید اطلاعات کافی تهیه و به‌صورت روشن در اختیار عموم قرار داده شود. ♦	
۴. مسئولیت‌پذیری: در حکمرانی خوب، سازمان‌ها و نهادها باید در خدمت ذی‌نفعان و در قبال وظایف محول‌شده مسئول باشند. هر مشکل یا بحران در سطح جامعه را باید سازمان و بخش مربوط مدیریت کند، و هیچ معضلی وجود نداشته باشد که کسی خود را در قبال آن مسئول نداند. ♦	
۵. اجماع‌محوری: حکمرانی خوب باید منافع متفاوت گروه‌های گوناگون را با دستیابی به اجماعی گسترده فراهم کند. اجماع‌محوری نیازمند درک درستی از دورنمای بلندمدت توسعه انسانی پایدار و شیوه رسیدن به اهداف در این نوع از توسعه است. در اجماع‌سازی مشورت با موافقان و مخالفان برای تدوین سیاست‌ها مهم است و فراهم کردن زمینه پیدایش دیدگاه‌های متفاوت در عرصه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، از جمله اصول حکمرانی خوب است (دباغ و نفری، ۱۳۸۸: ۴). ♦	
۶. تساوی حقوق و جامعیت: رفاه و سلامت در جامعه زمانی به‌وجود می‌آید که تمام اعضای آن احساس کنند در جریان تحولات آن قرار دارند و به‌نوعی خود را عضو تأثیرگذار بیندارند. ♦	
۷. پاسخگویی: پاسخگویی برای حکمرانی خوب، نیازی کلیدی به‌شمار می‌آید و نهادهای دولتی، بخش خصوصی و سازمان‌های غیرانتفاعی و غیردولتی باید به‌عموم مردم و ذی‌نفعان خود، پاسخگو باشند. این پرسش که پاسخگویی از سوی چه کسی و به‌چه فردی است، به‌نوع تصمیم و فعالیت سازمان‌ها و افراد بستگی دارد و تنها با اعمال شفافیت و حاکمیت قانون اجرایی می‌شود. ♦	
۸. کارایی و اثربخشی: حکمرانی خوب به‌معنای آن است که فرایندها و نهادها در راستای نیاز جامعه عمل کنند و از منابع به بهترین نحو استفاده کنند.» ♦	

منابع: براساس مباحث مطرح‌شده در (دباغ و نفری، ۱۳۸۸: ۴؛ آرای و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۱۹-۱۱۸؛ UN Habitat, 2006)

در الگوی حکمرانی خوب، نقش دولت در ایجاد بسترهای ساختی، نهادی و پیش‌بینی سیاست‌ها و راهبردهای کلان مهم و برجسته است. یکی از دلایل اهمیت اساسی حکمرانی خوب این است که قدرت سیاسی به جوامع مدنی بازمی‌گردد. هرچند قدرت محدود دولتی و کاهش کارکردها و قدرتهای دولت همیشه به‌معنای از بین رفتن اقتدار اجتماعی و عمومی نیست، و بیشتر اقتدار عمومی بر همکاری دولت و شهروندان استوار می‌شود. در جامعه مدرن، دولت نمی‌تواند در بسیاری از زمینه‌ها مداخله کند، سازمان‌های مدنی مانند شرکت‌ها، جوامع، باشگاه‌ها و انجمن‌های حرفه‌ای، جهانی شدن و نفوذ روزافزون سازمان‌های فراملی موجب

کاهش حاکمیت دولت‌های ملی و کاهش قدرت آنها شده‌اند. حکمرانی خوب نقش فزاینده‌ای ایفا می‌کند تا نوع جدیدی از اقتدار و نظم عمومی به‌دست آید، نه اینکه توسط دولت به‌معنای سنتی ایجاد شود. همچنین حکمرانی خوب شکل عملی جدیدی از دموکراسی مدرن و نتیجه اجتناب‌ناپذیر از دموکراتیک شدن است، دموکراتیزه شدن ویژگی سیاسی عصر ما و نیز یک روند تاریخی مقاومت‌نشده است. این الگو سعی می‌کند فنون جدیدی را برای مدیریت امور عمومی ایجاد کند و تأکید می‌کند که مدیریت، همکاری است؛ و قدرت مشروع نه‌تنها از دولت، بلکه از جامعه مدنی نیز ناشی می‌شود (Keping, 2018: 6-8). بنابراین به‌منظور تحقق اهداف حکمرانی خوب، ساختار دولت در چهار نقش ظرفیت‌ساز، انطباق‌گرا، رفاه‌گرا (عدالت‌محور) و شهروندمدار (نهادگرا) کارکرد می‌یابد. افزایش پاسخگویی دولت، استقلال قوا، گسترش آزادی عمل نهادها و فعالان اقتصادی، ایجاد توازن و تعادل، گسترش تأمین اجتماعی، پذیرش تکثرگرایی (پلورالیسم)^۱ سیاسی و توزیع قدرت سیاسی، پذیرش نقش عوامل غیرسیاسی و غیردولتی در برقراری نظم، امنیت، ثبات و اداره عمومی، کاهش نقش دولت و تقویت مؤسسات مدنی، مشارکت داوطلبانه شهروندان، از جمله مواردی است که این چهار نقش به تقویت آنها منجر می‌شود (جعفری و ذوالفقاری، ۱۳۹۳: ۸۹-۸۷).

۴. شکاف نظری و بحران اجماع توسعه در جمهوری اسلامی ایران

بحران اجماع و نبود اتفاق نظر بر اصول دستیابی به توسعه در ایران متأثر از شکاف‌های نظری است، و منظور از این‌گونه شکاف‌ها در اینجا تضادهای و اختلاف‌های نگرشی و بینشی در بین نخبگان است. این شکاف‌ها اغلب ریشه در تعارض‌های هویتی و مبانی ذهنی و نظری افراد و گروه‌های مختلف دارند. به بیان کولر، نظریه، برای تعریف، تبیین و درک پدیده‌ها ایجاد می‌شود و چارچوبی برای سازماندهی و درک این پدیده‌ها و مفاهیم ارائه می‌دهد. افزون بر این، با استفاده از نظریه‌های متداول در یک زمینه پژوهشی می‌توان پاسخی برای پرسش‌های هستی‌شناسانه‌ای مانند چرایی، چگونگی و چیستی پیدا کرد (Culler, 1977: 15-16). در صورت‌بندی کلان، شکاف‌های نظری تحت تأثیر شکاف عمده سنت و تجدد هستند که در حوزه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نمود می‌یابند، و در سطوح میانی و خرد موجب بروز شکاف‌های دین و دولت، شکاف‌های ناشی از مشارکت شهروندان فعال و همچنین شکاف‌های ناشی از چگونگی توزیع منابع و امکانات می‌شوند. شکاف سنت و تجدد نه‌تنها نظام باورها، ارزش‌ها، هدف‌گذاری و جهان‌بینی نخبگان، حاکمان و جامعه را از یکدیگر

تمایز می‌کند، بلکه چگونگی تصمیم‌گیری و دستیابی به اهداف نیز دچار اختلاف و پراکندگی می‌شود.

پس از انقلاب اسلامی دو نگاه متفاوت به توسعه پدید آمد، اختلاف‌های نگرش‌های نودگرگونی (نومدرنیزاسیون)^۱ و همچنین بومی-مذهبی به توسعه به پراکندگی، اختلاف و نبود اجماع نظر در بین نخبگان منجر شد. تجددگرایان با اصل قرار دادن توسعه، از قرائت‌هایی از مذهب که می‌توانست روند توسعه به معنای امروزی شدن (مدرنیزاسیون) را تقویت کند حمایت کردند، اما به دلیل ضعف مبانی نظری و نبود تجربه در ایران موفق نبودند. اما طرفداران نگرش بومی-مذهبی به توسعه نیز دچار اختلافات جدی شدند: گروهی بر این باورند که مذهب تنها در تعیین اهداف و جهت‌گیری‌های کلان نقش دارد؛ گروه دیگر، قائل بر این هستند که می‌توان افزون‌بر تعیین اهداف، همه جزئیات و راهکارهای توسعه را هم در مذهب یافت؛ گروه سوم که تلفیقی از نگاه دو گروه دیگرند و نگرشی اعتدالی دارند، معتقدند مذهب در مشخص کردن اهداف و همچنین برخی راهکارها دخالت دارد، اما ابزارهای لازم برای بازنگری آن راهکارها مبتنی بر مصالح جامعه را هم ارائه می‌دهد (فوزی، ۱۳۷۸: ۲۱۸).

در دوران پس‌انقلاب اسلامی برای برخی واژگان جهانی معادل‌هایی ایجاد شد که نشان از اختلاف فلسفی، جهان‌بینی و بینشی با پیروان آن مفاهیم دارد. به‌طور نمونه، به‌جای «توسعه» از «تعالی» یا «پیشرفت» و به‌جای «دموکراسی» از «مردم‌سالاری دینی» استفاده می‌شود. وقوع انقلاب در ایران، به پدیداری ضدیت با غرب، هویت و انسجام و عینیت بخشید؛ تا آنجا که در کشور با دو فلسفه متناقض (الف) فلسفه آزادی و آزادی جریان اطلاعات و (ب) فلسفه ایجاد جامعه ایده‌آل اسلامی سروکار داریم (خلیلی و آزموه، ۱۳۸۹: ۱۳۷). اختلاف تعالی و توسعه، در هدف یا الگوی خوب است. توسعه، انسان‌محوری را در قالبی مادی جست‌وجو می‌کند و توسعه اخلاق، خرد و ابزارهای مادی را به‌دنبال دارد. در مقایسه، تعالی، ابتهاج و طمأنینه درونی به‌غایت متفاوت با توسعه است (میرباقری، ۱۳۹۰: ۱۵۳). این‌گونه اختلاف‌ها و شکاف‌ها که به بیان آیت‌الله بهشتی، در شورای انقلاب هم وجود داشت، مانع از اثرگذاری آن شورا شده بود.^۲ اگر در دوره پهلوی به دلیل شخصی شدن قدرت و تمرکز اختیارات و تصمیم‌گیری‌ها در

1. Neo-modernization

۲. در سخنرانی خود درباره تشکیل شورای انقلاب، وی بیان داشت: «سه جهت در این شورا وجود داشت و این سه جهت بیان‌کننده این مسئله است که چگونه شورای انقلاب از حد هیئت مشورتی و گروه مشاوران رهبر انقلاب چندان فراتر نرفت و واقعاً به‌صورت یک شورای انقلابی که بتواند رهبری انقلاب را در جمع ادامه دهد، در نیامد. ۱. نبودن ترکیب هماهنگ فکری سیاسی، اجتماعی، اقتصادی در راستای انقلاب؛ ۲. حضور بعضی از چهره‌هایی که بیشتر از نظر تکنوکراتی دعوت بودند، نه از نظر انقلابی و رهبری؛ ۳. ضرورت مخفی بودن نام اینها برای مدتی طولانی به دلیل تراکم مسئولیت‌های ناشی از اداره مملکت پس از سقوط رژیم طاغوت» (بهشتی، ۱۳۵۸).

شاه، شاهد شکاف کلان بین مجموعه حاکمیت و نخبگان سیاسی با قشرها و نیروهای اجتماعی مؤثر هستیم، پس از انقلاب اسلامی و به سبب تعدد و چندگانگی منابع قدرت، همچنین اختلافها و تفاوت در نگرشها و باورهای سیاستمداران جمهوری اسلامی، شاهد شکاف نظری در درون خود حاکمیت هم هستیم که به سیاستها و اولویتهای مختلف و گاه متضاد دولت‌های پس از انقلاب منجر شده است.

پس از جنگ با روی کار آمدن دولت سازندگی، اقدامها به طور عمده اقتصادی و به محاق رفتن ابعاد دیگر توسعه مشاهده شد، و نمود آن در انتخابات ۱۳۷۶ و گرایش مردم به شعارهای با محوریت توسعه سیاسی آشکار شد. دولت‌های پس از اصلاحات، آنچنان با بحران‌های داخلی و خارجی روبه‌رو بودند که انتظار پیگیری اهداف توسعه در این شرایط، از واقعیت به دور است. در حوزه اقتصادی، مقایسه ایران و سایر کشورهای دارای سطح مشابه نابرابری درآمدی^۱ نشان می‌دهد که ۱۰ درصد بالای جمعیت در ایران به طور احتمالی ۶۰ درصد یا به طور بالقوه حتی ۷۰ درصد سرمایه خصوصی را در اختیار داشته باشد (Piketty, 2014: 48). در گزارش‌های مرکز آمار ایران، شکاف فقر و نابرابری در کشور برای سال‌های مختلف برای مناطق شهری و روستایی در ۳۱ استان به طور مجزا و برای کل کشور بیان شده است. توزیع ناعادلانه درآمد زمانی ایجاد می‌شود که تفاوت زیادی بین (سهم درآمد کسب‌شده از سوی ۱۰، ۲۰ و ۴۰ درصد پایین‌ترین گروه جامعه) با (سهم درآمد محاسبه‌شده برای ۱۰، ۲۰ و ۴۰ درصد از پردرآمدترین افراد) دیده شود (مرکز آمار ایران، ۱۴۰۰: ۳). هرچه این شکاف اقتصادی بیشتر باشد، نابرابری درآمد و ثروت و بی‌عدالتی در جامعه بیشتر است. بررسی داده‌های آماری نابرابری در کشور در دوره زمانی ۱۳۹۸-۱۳۶۳، نشان‌دهنده تداوم این مشکل در دهه‌های اخیر است. کمترین حد ضریب جینی^۲ معادل (۰/۳۶۵) در ۱۳۹۲ و بیشترین میزان آن (۰/۴۳۵) در ۱۳۸۵ نشان داده شده و در بیشتر سال‌ها بالای ۰/۴ بوده است (قصوری، ۱۳۹۹: ۱۲-۱۱). تازه‌ترین آمار ضریب جینی سالانه در کل کشور در ۱۳۹۹ برابر با ۰/۴ یا ۴۰ درصد بود؛ و نسبت سهم (۱۰ درصد پردرآمدترین) به (۱۰ درصد کم‌درآمدترین جمعیت) در ۱۳۹۹ حدود ۱۴ درصد برآورد شده است (مرکز آمار ایران، ۱۴۰۰: ۵). براساس برآوردهای بانک جهانی، ضریب جینی برای ۲۰۱۷ در ایران معادل ۴۰/۸ درصد و میزان نابرابری درآمد و مصرف بین اقشار مرفه و

1. Income Inequality

۲. ضریب جینی از شاخص‌های متداول برای ارزیابی میزان نابرابری درآمد در یک کشور و عددی بین صفر و ۱۰۰ درصد (و گاهی صفر تا یک) است. اگر در جامعه‌ای این ضریب صفر باشد، «برابری کامل در توزیع درآمد» وجود دارد. هرچه این عدد بیشتر شود، برابری کمتر خواهد بود و در حالی که این ضریب ۱۰۰ درصد (یا یک) باشد، به معنای وجود نابرابری کامل در توزیع درآمد است (مرکز آمار ایران، ۱۴۰۰: ۲۵).

ضعیف آشکار بود. یک‌سوم درآمد ملی به ۶۰ درصد جمعیت کشور که در پایین‌ترین گروه درآمدی بودند، اختصاص داشت. در مقایسه، سهم ۴۰ درصد از مردم که در بالاترین گروه‌های درآمدی قرار داشتند، حدود ۷۰ درصد یا دوسوم از کل درآمد ملی بود. شکاف درآمدی بین فقیرترین و غنی‌ترین اقشار نیز طوری بود که نزدیک به نیمی از درآمد ملی نصیب ۲۰ درصد پردرآمدترین و مرفه‌ترین جمعیت شده بود. سهم ۱۰ درصد پردرآمدها (مرفه‌ها) و ۱۰ درصد کم‌درآمدها (آسیب‌پذیرها) به ترتیب ۳/۳۱ و ۳/۲ درصد بود (World Bank, 2021). این افزایش فاصله طبقاتی به نفع قشر مرفه همراه با روند صعودی نرخ تورم، که شکاف‌های اقتصادی و اجتماعی و حتی سیاسی را نمایان‌تر کرده، در رسانه‌های ملی بازتاب داشته است (به‌طور نمونه، «توزیع ناعادلانه ثروت»، ۱۴۰۰).

تغییرات در آمار جمعیتی و سطح تحصیلات، همراه با افزایش مواجهه با عناصر سبک زندگی غربی، به سکولاریزاسیون تدریجی^۱ و رشد فردگرایی در جامعه، به‌ویژه طی دو دهه گذشته منجر شده است. این تحولات به واگرایی روزافزونی بین انتظارات مردم و واقعیت‌های کشور منجر می‌شود و این پدیده در سطح ایده‌ها (برای مثال، مشروعیت‌زدایی از شریعت به‌عنوان منبع قانون) و نیز در سطح عملکرد (برای مثال، انتظارات اقتصادی فردی بالاتر و بی‌رغبتی بیشتر به کاهش رفاه در سطح فردی به نفع جامعه) ایجاد می‌شود. در این میان، کاهش قدرت نهادهای خانواده، مذهب و قانون، سبب بی‌ثباتی نظم اجتماعی سنتی می‌شود (Azadi, 2019: 42). شکاف‌های هویتی (مانند شکاف‌های دین و دولت، جمهوریت و اسلامیت، مشارکت و جنسیت) و شکاف‌های فرهنگی در جمهوری اسلامی مانع اجماع نظر شده است. افزون‌بر این، شکاف‌های با ماهیت اقتصادی (مانند شکاف‌های ناشی از توزیع نابرابر منابع و نابرابری طبقاتی) به‌ویژه در سال‌های اخیر به عمق شکاف‌های هویتی افزوده است.

۵. الگوی حکمرانی خوب و مسئله توسعه در جمهوری اسلامی ایران

همان‌طور که پیشتر مطرح شد، مسئله توسعه در ایران ریشه در بحران اجماع دارد، و این بحران ناشی از شکاف‌های نظری نخبگان فکری و ابزاری است. این شکاف‌ها ایرانیان را در بستر هویت‌های سه‌گانه دسته‌بندی کرده‌اند. به‌عبارت دیگر، حکمرانی و زیست در ایران سرگردان میان سه قطب معرفتی (اسلامی- ایرانی و غربی) است که مانعی برای اجماع‌سازی بوده‌اند. اجماع به‌معنای توافق مطلق میان نخبگان، جامعه و حاکمیت نیست، بلکه اشتراک بر سر اصول اساسی و ثابت توسعه و یافتن راهی برای چگونگی مدیریت اختلاف‌ها و تضادهاست. در

فرایند اجماع بخش بزرگی از حاکمیت، نخبگان سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، حوزه‌های نظامی و امنیتی، روشنفکران و جامعه باید دخیل باشند. در ضمن، با لحاظ شدن منافع مادی و معنوی آنها در الگوی نهایی، به الگوی واحد مشترک ذهنی برسند، و هریک متعهد به ایفای نقش خود در دستیابی به اهداف توسعه شوند. در واقع، برای حل مسئله توسعه، به اجماع‌سازی و برای اجماع به مدیریت شکاف‌ها و تعارض‌ها نیاز است: (توسعه → اجماع‌سازی → مدیریت شکاف‌ها). مزیت الگوی حکمرانی خوب در اصول آن است که می‌تواند موانع توسعه را از میان بردارد؛ برای نمونه، در پژوهش‌هایی بر رابطه معنادار الگوی حکمرانی خوب و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و تأثیر آن بر توسعه تأکید شده، اما در ایران نبود اجماع موجب از دست رفتن چنین فرصت‌هایی شده است. با تشدید تدریجی تحریم‌های ایالات متحده، رکود در ایران در ۲۰۲۰-۲۰۱۹ شتاب گرفت. تولید ناخالص داخلی ایران در ۹ ماهه (آوریل-دسامبر) ۲۰۱۹ حدود ۷/۶ درصد منقبض شد که بیشتر به دلیل کاهش ۳۷ درصدی درآمد نفتی بود (World Bank, 2020).

دستیابی به اجماع، نیازمند دخالت گروه‌های فکری، دولت و... است. نادیده گرفتن علایق مختلف اجتماعی از جانب حکومت و انعکاس ندادن آنها در ساختار دولت مانع مهم پیدایش اجماع است. کارویژه اصلی دولت از این دیدگاه ایجاد تعادل فکری و اجتماعی در همه حوزه‌هاست (بشیریه، ۱۳۸۳: ۸۲). بررسی مؤلفه‌های حکمرانی خوب هم نشان‌دهنده نقش ویژه حاکمیت و دولت است. دولت باید به حاکمیت قانون، زمینه‌سازی برای مشارکت، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، اجماع‌محوری، تساوی حقوق و جامعیت، پاسخگویی، کارایی و اثربخشی توجه ویژه داشته باشد. قانون و حاکمیت قانون یکی از بسترهای اجماع‌سازی است که به‌عنوان یک سند بالادستی و مرجع حدود و ثغور فعالیت همگان را مشخص می‌کند. شفافیت، مبارزه با فساد، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی حاکمیت قانون را تثبیت می‌کند. اجماع‌سازی نیازمند مشارکت همه طرف‌ها، اقلیت‌ها و گروه‌هاست که در حکمرانی خوب از آن به‌عنوان تساوی حقوق و جامعیت نام برده شده است؛ در این صورت زمینه مشارکت فعال و دستیابی به اجماع فراهم می‌شود. اجماع‌سازی بیش از همه به نفع خود حاکمیت خواهد بود، زیرا می‌تواند با بی‌اثر کردن برخی چالش‌ها و شکاف‌های عمیق، از وقوع برخی بحران‌های خطرناک جلوگیری کند. در واقع، افزون‌بر دستیابی به توسعه، از تراکم بحران‌ها و تحولات رادیکال و کنترل‌نشده‌ی پیشگیری خواهد کرد. دستیابی به اجماع بر مبنای چشم‌پوشی آگاهانه از برخی اهداف، نظرها و منافع متضاد ممکن است که نیازمند برخی تغییرات اساسی باشد. به‌طور کلی، در برنامه‌های توسعه باید به اقدام‌های زیر بیشتر توجه شود: ۱. کاهش موازی‌کاری مراکز تصمیم‌گیری و نیز کاهش شمار آنها؛ ۲. تعریف تکالیف و وظایف با روشنی بیشتر، و کاهش تفسیر به‌رأی

قدرتمندان و حتی کارگزاران آن دستگاه یا نهاد؛ ۳. افزایش حضور و اثرگذاری بیشتر برای اقلیت‌ها، اقوام، زنان و... در راستای تقویت و تسریع روند ملت‌سازی؛ ۴. بازنگری روش‌های دستیابی به آرمان‌ها و اهداف در سیاست خارجی با رویکرد تأمین و تضمین منافع ملی؛ ۵. افزایش ظرفیت سیاسی برای مشارکت گسترده و حمایت از آزادی‌های اساسی. حاکمیت با اولویت قرار دادن این پنج مورد بر مبنای نظریه حکمرانی خوب می‌تواند زمینه‌های تدوین الگوی بومی مبتنی بر منافع و علایق همه ایرانیان با مبانی هویتی اسلامی، ملی و غربی را فراهم کند.

۶. نتیجه

توسعه در ایران نیازمند رویکردی است که بسترهای آن از تلفیق مبانی هویتی اسلامی، ملی و غربی ساخته شده باشد و این تلفیق همان اجماع لازم برای توسعه است. شکاف‌ها مردم ایران را صاحب هویت‌های مستقل و در مواردی انعطاف‌ناپذیر کرده است که به‌عنوان موانع یا عوامل بازدارنده اشتراک و اجماع تأثیرگذار بوده‌اند. از سوی دیگر، برخی بحران‌ها (مانند فساد و تبعیض، نبود شفافیت و پاسخگویی، نبود جامعیت و کارایی، تنش در سیاست خارجی و...) بر عمق شکاف‌های نظری افزوده است. از این رو، به نظر می‌آید تغییر در شیوه‌های حکمرانی الزامی و مطلوب است، البته این تغییر باید توانایی فائق آمدن بر بحران‌ها را داشته باشد و با حل آنها زمینه دستیابی به توسعه فراهم شود. در فرضیه پژوهشی مطرح شد که شکاف نظری و بحران اجماع مهم‌ترین عوامل ناکامی الگوها و برنامه‌های توسعه در ایران بوده‌اند و می‌توانند به ناپایداری منجر شوند. یافته‌های این پژوهش نشان‌دهنده وجود رابطه بین بحران اجماع ایجادشده بر اثر شکاف‌های متعدد در سطوح خرد و کلان در زمینه‌های مختلف اقتصادی-اجتماعی و سیاسی از یک سو، و شکست برنامه‌های توسعه است. استدلال شد که حکمرانی خوب (با شاخص‌های مهم آن مانند مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، اجماع‌محوری، تساوی حقوق و جامعیت، کارایی و اثربخشی و پاسخگویی) را می‌توان با هدف کاهش چشمگیر شکاف‌ها به‌منزله راه‌حل معمای توسعه در نظر گرفت. افزون بر این، اجرای این الگو نیازمند تعامل و همکاری دولت (حاکمیت) بخش خصوصی و جامعه مدنی است؛ این تعامل همان اجماع‌سازی است. وظیفه ایجاد بسترهای تعامل بر عهده حاکمیت است که باید ثبات و آرامش و امکان مشارکت و فعالیت جامعه مدنی و بخش خصوصی را فراهم کند.

بیانیه نبود تعارض منافع

نویسندگان اعلام می‌کنند که تعارض منافع وجود ندارد؛ و تمام مسائل اخلاق در پژوهش را که شامل پرهیز از دزدی ادبی، انتشار و یا ارسال بیش از یک بار مقاله، تکرار پژوهش دیگران، داده‌سازی یا جعل داده‌ها، منبع‌سازی و جعل منابع، رضایت ناآگاهانه‌ی سوژه یا پژوهش‌شونده، سوءرفتار و غیره می‌شوند، به‌طور کامل رعایت کرده‌اند.

منابع و مآخذ

الف) فارسی

۱. آرای، وحید؛ و دیگران. (۱۳۹۶) «توصیه‌های سیاستی موانع تحقق‌پذیری حکمرانی خوب در اداره امور عمومی (مطالعه موردی: فرمانداری و شهرداری شهرستان مینودشت)» *مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی*، ۷، ۲۵: ۱۳۳-۱۱۳. در: http://sspp.iranjournals.ir/article_29729.html (۱۲ آبان ۱۳۹۹).
۲. آزاد ارمکی، تقی. (۱۳۸۰). *اندیشه‌نوسازی در ایران*. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۳. بشیریه، حسین. (۱۳۸۷) *جامعه مدنی و توسعه سیاسی ایران*. تهران: علوم نوین.
۴. ———. (۱۳۸۳) «درآمدی بر جامعه‌شناسی اجماع و وفاق»، *فصلنامه ناقص*، ۱، ۳: ۸۴-۶۷. در: <http://ensani.ir/fa/article/3708> (۷ مهر ۱۳۹۹).
۵. بشیریه، حسین؛ حسین قاضیان. (۱۳۸۰، تابستان) «بررسی تحلیلی مفهوم شکاف‌های اجتماعی»، *پژوهشنامه علوم انسانی*، ۳۰: ۷۴-۳۹. در: <http://ensani.ir/fa/article/144197> (۷ مهر ۱۳۹۹).
۶. بهشتی، محمدحسین. (۱۳۵۸، دی ۲۵) «سخنرانی منتشرنشده‌ای از شهید بهشتی درباره تشکیل شورای انقلاب»، *تاریخ ایرانی*. در: <http://tarikhirani.ir/fa/news/205> (۱۲ آبان ۱۳۹۹).
۷. «توزیع ناعادلانه ثروت در ایران به روایت آمار»، (۱۴۰۰، ۱۰ شهریور) *ایسنا*. در: <https://www.isna.ir/news/1400061007569> (۱۲ مهر ۱۴۰۰).
۸. جعفری، علی‌اکبر؛ وحید ذوالفقاری. (۱۳۹۳) «امنیت ملی و توسعه پایدار: پارادایم پساواشنگتنی»، *فصلنامه سیاست جهانی*، ۳، ۳: ۹۴-۶۵. در: https://interpolitics.guilan.ac.ir/article_3.html (۸ آبان ۱۳۹۹).
۹. حشمت‌زاده، محمدباقر؛ و دیگران. (۱۳۹۶) «بررسی موانع تحقق حکمرانی خوب در فرهنگ سیاسی ایران»، *جستارهای سیاسی معاصر*، ۸، ۲۳: ۲۴-۱، <DOI 10.30465/cps.2017.2630>.
۱۰. خلیلی، محسن؛ فهیمه آزموده. (۱۳۸۹، پاییز) «پس‌زمینه تاریخی اندیشه‌ای سیاست خارجی تعالی‌گرا»، *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، ۱۲، ۲۹: ۱۵۴-۹۹. در: https://journals.atu.ac.ir/article_2485.html (۷ آبان ۱۳۹۹).
۱۱. دباغ، سروش؛ ندا نقری. (۱۳۸۸) «تبیین مفهوم خوبی در حکمرانی خوب»، *نشریه مدیریت دولتی*، ۱، ۳: ۱۸-۳. در: https://jjpa.ut.ac.ir/article_20310.html (۱۲ آبان ۱۳۹۹).
۱۲. دلاوری، ابوالفضل. (۱۳۷۸) *بررسی ریشه‌های خشونت و بی‌ثباتی سیاسی در ایران*. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

۱۳. رحمانی، کامران و دیگران. (۱۳۹۵) «اجماع نظر نخبگان سیاسی و توسعه سیاسی»، *مجله پژوهش‌های سیاسی و بین‌المللی*، ۷، ۲۹: ۸۱-۴۷. در: http://jpir.iaujournals.ir/article_528299.html (۷ آبان ۱۳۹۹).
۱۴. زیباکلام، صادق. (۱۳۸۴) *ما چگونه ما شدیم*. تهران: روزنه.
۱۵. ساروخانی، باقر. (۱۳۷۵) *جامعه‌شناسی ارتباطات، اصول و مبانی*. تهران: اطلاعات.
۱۶. سریع‌القلم، محمود. (۱۳۷۳) «نظریه انسجام درونی» نامه فرهنگ بهار، ش ۱۳. در: <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/936177> (۷ آبان ۱۳۹۹).
۱۷. سن، آمارتیا. (۱۳۸۱) *توسعه به مثابه آزادی*، ترجمه: سید احمد موثقی. تهران: دانشگاه تهران.
۱۸. صانعی، مهدی. (۱۳۸۵) «حکمرانی خوب مفهومی نو در مدیریت دولتی»، *مجله تدبیر*، ۱۷۸: ۳۰-۲۶. در: <https://www.magiran.com/paper/397758> (۱۲ آبان ۱۳۹۹).
۱۹. عظیمی، حسین. (۱۳۷۱). *مدارهای توسعه‌نیافتگی در اقتصاد ایران*. تهران: نی.
۲۰. فوزی، یحیی. (۱۳۷۸، بهار) «مذهب و توسعه در ایران: بررسی سه دیدگاه پس از انقلاب اسلامی ایران»، *پژوهشنامه متین*، ۲: ۲۲۰-۲۰۵. در: <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/101629> (۱۲ آبان ۱۳۹۹).
۲۱. قصوری، شکوفه. (۱۳۹۹، بهمن ۲۰) «توزیع درآمد در ایران ۹۸-۱۳۶۳»، *درگاه ملی آمار*. در: https://www.amar.org.ir/Portals/0/News/1399/Tozi_Daramad_Iran_63-98.pdf (۱۲ مهر ۱۴۰۰).
۲۲. مرکز آمار ایران، دفتر جمعیت، نیروی کار و سرشماری. (۱۴۰۰، مرداد) «توزیع درآمد در ایران سال ۱۳۹۹»، *درگاه آمار ایران*. در: <https://www.amar.org.ir/Portals/0/News/1400/zaribjini99.pdf> (۱۲ مهر ۱۴۰۰).
۲۳. میدری، احمد. (۱۳۸۵) «مقدمه‌ای بر نظریه حکمرانی خوب»، *فصلنامه رفاه اجتماعی*، ۶، ۲۲: ۲۸۷-۲۶۱. در: <http://refahj.uswr.ac.ir/article-۱۰۹-۲۱۰۹-fa.html>. (۷ آبان ۱۳۹۹).
۲۴. میرباقری، سیدمحمد مهدی. (۱۳۹۰) «توسعه و تعالی: بحثی تحلیلی در باب نسبت دو مفهوم تعالی و توسعه»، *سوره*، ۴. در: <http://www.sooremag.ir> (۷ آبان ۱۳۹۹).
۲۵. موثقی، سید احمد؛ علیرضا کاهه. (۱۳۹۴، زمستان) «دولت توسعه‌خواه و زمینه‌های توسعه در ایران»، *فصلنامه سیاست*، ۴۵: ۴، ۹۸۹-۹۶۷. <DOI: 10.22059/jpq.2015.55954>.
۲۶. نوروزی، حمزه؛ علیرضا کریمی. (۱۳۹۱) «بررسی معنا و مفهوم توسعه پس از انقلاب اسلامی ایران از منظر تحلیل گفتمان»، *مطالعات جامعه‌شناختی*، ۱۹، ۱: ۷۸-۵۷. <DOI: 10.22059/jsr.2012.56173>.

(ب) انگلیسی

27. Amirahmadi, Hoshang. (1990) *Revolution and Economic Transition*. New York: University of New York Press.
28. Azadi, Poya. (2019, June) "Governance and Development in Iran," *Stanford University-Stanford. Iran 2040 Project, Working Paper 8*: 1-58. Available at: <https://iranian-studies.stanford.edu/iran-2040-project/publications/governance-and-development-iran> (Accessed 4 June 2020).
29. Brand, Helmut. (2007, December) "Good Governance for the Public's Health," *European Journal of Public Health*. 17, 6: 541, <DOI: <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckm104>>.

30. Briggs, Beatrice. (2013) *Introduction to Consensus*. Springville, UT: Vervante Publishing, for International Institute for Facilitation and Change (IIFAC).
31. Cheung, Stephen Y.L.; and Bob Y. Chan. (2004, December) "Corporate governance in Asia," *Asia-Pacific Development Journal* (UNESCAP) 11, 2: 1-32. Available at: https://www.unescap.org/sites/default/d8files/knowledge-products/apdj11-2-full_0.pdf (Accessed 12 October 2020).
32. Culler, Jonathan. (1977). *Literary Theory: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
33. Desmet, Klaus, et al. (2012, March) "The Political Economy of Linguistic Cleavages," *Journal of Development Economics* 97, 2: 322-338, <DOI: 10.1016/j.jdeveco.2011.02.003>.
34. Fukuyama, Francis. (2013) "What Is Governance?" *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution* 26: 347-368, <DOI: 10.1111/gove.12035>.
35. Hoogvelt, Ankie. (1997) *Globalization and the Postcolonial World: The New Political Economy of Development*. London: Macmillan.
36. Keping, Yu. (2018) "Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis," *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences* 11: 1-8, <DOI:10.1007/s40647-017-0197-4>.
37. Lipset, Simon M. (1967) *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press.
38. Piketty, Thomas. (2014) *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
39. Sterren, Paul. (1972) *The Frontiers of Development Studies*. London: Macmillan.
40. Toje, Asle. (2008) "The Consensus—Expectations Gap: Explaining Europe's Ineffective Foreign Policy," *Security Dialogue* 39, 1: 121-141, <DOI:10.1177%2F0967010607086826>.
41. UN Habitat. (2006). "The Urban Governance Index: A Tool of the Quality of Urban Governance," *Unhabitat.org*. Available at: <https://mirror.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=25&cid=2167> (Accessed 12 October 2020).
42. World Bank. (2021) "Table 1.3- World Development Indicators: Distribution of Income or Consumption," *World Development Data*. Available at: <http://wdi.worldbank.org/table/1.3> (Accessed 12 October 2021).
43. World Bank. (2020, Spring) "Iran Economic Monitor Mitigation and Adaptation to Sanctions and the Pandemic," *Worldbank.org*. Available at: <https://www.worldbank.org/en/region/mena/publication/iran-economic-monitor-mitigation-and-adaptation-to-sanctions-and-the-pandemic-spring-2020> (Accessed 4 June 2020).
44. World Bank. (2017) *World Development Report: Governance and the Law*. Washington, DC: World Bank. Available at: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017> (Accessed 6 June 2020).



Research Paper

The Impact of Cleavages on the Consensus Crisis and the Issue of Development in Iran

Sadegh Zibakalam^{1*}, Morteza Ghandehari²

¹ Professor, Faculty of Law & Political Science, University of Tehran, Iran

² A PhD Candidate in Political Science, Islamic Azad University, Tehran, Iran

Received: 25 November 2020, Accepted: 25 October 2021

© University of Tehran

Abstract

For effective policy-making over long-term development planning horizons in Iran, there is a need for the redefinition of the goals and approaches which are constructively unified and collaborative at the micro and macro levels. In the contemporary Iranian society, one can observe numerous divisions which are rooted in the threefold identity of Iranians based on Islamic, western, and national parts. The discord and lack of consensus caused by a multitude of intellectual, ideational, social, political, attitudinal differences and conflicts have acted as barriers to development of Iran. In the first section, the authors briefly discuss significant events in the contemporary history of Iran such as the Constitutional Revolution, the coup d'état which pave the way for the authoritarian rule of Mohammad Reza Shah, the top-down government efforts to modernize and industrialize which led to injustice and deprivation in a fast-growing economy, as well as the widespread social mobilization which culminated in the 1979 Islamic Revolution. They then address the contradictory worldviews of those who oppose the Western liberal model of economic development. Therefore, they in its place have been searching for a new model of development which is appropriate for Iran's socio-economic environment. In the Islamic Republic of Iran, some decision-makers in the government and influential stakeholders have advocated the traditional model of development as used in the world, but some other groups have been calling for choosing other patterns of progress which are more adaptable to Iranian-Islamic characteristics of the country. They have been critical of the traditional model of development which they believe is not appropriate for Iran. The disagreements on the meaning of the concept of development, and the most suitable and effective instruments of achieving the goals of national development have transformed Iranian policymaking into a complicated issue.

The authors attempt to find answers to the following research questions: 1. What are the most important factors which have contributed to the failure of Iran's development plans? 2. How can the model of good governance solve the problems of successful formulation and implementation of the national development plans in the Islamic Republic of Iran? In the substantive hypothesis, it is asserted that the deep divisions, which have been manifested in myriad ways in Iranian society

1 Corresponding Author Email: szibakalam@ut.ac.ir

and the ensuing crisis of lack of consensus are the most important factors contributing to the failures of development plans; and if the disunity is continued, it can cause instability. It seems that the focus on “good governance” could be the key to solving the problem of consensus-building and also help the policymakers to confront the challenges of development with the help of the civil society and the private sector. Good governance depends on a set of issues such as transparency, the fight against corruption, accountability and the rule of law. Consensus building requires the full participation of all stakeholders including the minorities, and marginalized groups in the society. In the last section, a list of practical recommendations on socio-economic and political development are provided. They include: 1- Reducing the number of decision-making bodies and eliminating their parallel operation; 2- Defining rights and duties more clearly in order to reduce the likelihood of misinterpretation aimed at strengthening the status of the powerful decisionmakers and those who are tasked with policy implementation in the public institutions; 3- Providing greater opportunities for minorities including ethnic groups and women for the purpose of accelerating the process of nation-building and sustainable development; 4- Reviewing foreign policy objectives and the instruments used to achieve the goals of securing and guaranteeing national interests; 5- Increasing political capacity for broad participation and support for fundamental freedoms aimed at closing the gaps between the ruling elites and the citizens. Development in Iran requires an approach based on the principles of Islamic, indigenous and modern identities. Political divide is deep and wide but it is imperative to find common ground to reach the consensus needed for development. It seems that a change in governance practices is inevitable for economic development, political stability and national security.

Keywords: Islamic Republic of Iran, Crisis of Consensus, Development, Cleavage, Good Governance

Declaration of conflicting interests

The authors declared no potential conflicts of interest with respect to the research, authorship, and/or publication of this article.

Funding

The authors received no financial support for the research, authorship, and/or publication of this article.

ORCID iDs: <https://orcid.org/0000-0003-0904-7203>

References

- Amirahmadi, Hoshang. (1990) *Revolution and Economic Transition*. New York: University of New York Press.
- Arai, Vahid, *et al.* (2017) “Tosi-ye'hā-ye siyāsati-ye mavānē-e tahaghogh'paziri hokm'rāni-ye khoob dar edār-ye omoor-e omomi (Policy Recommendations for Obstacles to Realization of Good Governance in Public Administration: A Case Study of Counties and Municipality of Minoodasht County),” *Motāle'āt-e rāhbordi-ye siyāsat'gozāri-ye omomi (Strategic Studies of Public Policy)* 7, 25: 133-113. Available at: http://sspp.iranjournals.ir/article_29729.html (Accessed 22 October 2020). [in Persian]

- Azad Armaki, Taqi. (2000). *Andishe-ye no'sāzi dar Īrān (The Idea of Modernization in Iran)*. Tehran: University of Tehran Press. [in Persian]
- Azadi, Poya. (2019, June) "Governance and Development in Iran," *Stanford University-Stanford. Iran 2040 Project, Working Paper* 8: 1-58. Available at: <https://iranian-studies.stanford.edu/iran-2040-project/publications/governance-and-development-iran> (Accessed 4 June 2020).
- Azimi, Hossein. (1992) *Madār'hā-ye tosēh'nayāftegi dar eghtesād-e Īrān (Underdevelopment Circuits in Iran's Economy)*. Tehran: Nay. [in Persian]
- Bashirieh, Hossein. (2004) "Darāmadī bar jāme'eh'shenāsi-ye ejmā va vefāgh (An Introduction to the Sociology of Consensus and Consent)," *Fasl'nāmeḥ-ye nāghed (Naqed Quarterly)* 1, 3: 84-67. Available at: <http://ensani.ir/fa/article/3708> (22 September 2008). [in Persian]
- Bashirieh, Hossein. (2008) *Jāme'eh-ye madani va tosēh-ye siyāsi-ye Īrān (Civil Society and Political Development of Iran)*. Tehran: Novin Oloom. [in Persian]
- Bashirieh, Hussein; and Hossein Ghasian. (2001, Summer) "Bar'resī-ye tahlili-ye mafhoomi-ye shekāfhā-ye ejtemāi (An Analytical Study of the Concept of Social Gaps)," *Pazhohesh nāmeḥ-ye oloom-e ensāni (Journal of Humanities)* 30: 74-39. Available at: <http://ensani.ir/fa/article/144197> (22 September 2008). [in Persian]
- Beheshti, Mohammad Hussein. (1979, December 25) "Sokhanrāni-ye montasher'nashodeh-i az shahid beheshti darbāreh-ye tashkil-e shurā-ye enghelāb (Unpublished Speech by Shahid Beheshti on the Formation of the Revolutionary Council)," *Tārikh-e Īrāni (Iranian History)*. Available at: <http://tarikhirani.ir/fa/news/205> (Accessed 22 October 2020). [in Persian]
- Brand, Helmut. (2007, December) "Good Governance for the Public's Health," *European Journal of Public Health* 17, 6: 541, <DOI:10.1093/eurpub/ckm104>.
- Briggs, Beatrice. (2013) *Introduction to Consensus*. Springville, UT: Vervante Publishing, for International Institute for Facilitation and Change (IIFAC).
- Cheung, Stephen Y.L.; and Bob Y. Chan. (2004, December) "Corporate Governance in Asia," *Asia-Pacific Development Journal (UNESCAP)* 11, 2: 1-32. Available at: https://www.unescap.org/sites/default/d8files/knowledge-products/apdj11-2-full_0.pdf (Accessed 12 October 2020).
- Culler, Jonathan. (1977). *Literary Theory: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Dabbagh, Soroush; and Neda Nafri. (2009) "Tabein-e mafhom-e khobi dar hokm'rāni-ye khoob (Explanation of the Concept of Good in Good Governance)," *Nashriyeh-ye modiriyat-e dolati (Journal of Public Administration)* 1, 3: 18-3. Available at: https://jipa.ut.ac.ir/article_20310.html (Accessed 2 November 2020). [in Persian]
- Delavari, Abolfazl. (1999) *Bar'resī-ye risheh'hā-ye khoshonat va bi'sobāti-ye siyāsi dar Īrān (A Study of the Roots of Violence and Political Instability in Iran)*. Tehran: University of Tehran Press. [in Persian]

- Desmet, Klaus, *et al.* (2012, March) "The Political Economy of Linguistic Cleavages," *Journal of Development Economics* 97, 2: 322-338, <DOI: 10.1016/j.jdeveco. 2011.02.003>.
- Fawzi, Yahya. (1999, Spring) "Mazhab va tosēh dar Īrān: Bar'resī-ye ce didgāh pas az enghelāb-e eslāmī-'i Īrān (Religion and Development in Iran: A Study of Three Perspectives after the Islamic Revolution of Iran)," *Pazhohesh'nāmeḥ-ye matin (Matin, Journal of the Research Institute of Imam Khomeini and Islamic Revolution)*, 2: 205-220. Available at: <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/101629> (Accessed 2 November 2020). [in Persian]
- Fukuyama, Francis. (2013) "What Is Governance?" *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution* 26: 347-368, <DOI: 10.1111/gove.12035>.
- Ghosori, Shokofeh. (2020, February 8) "Tozi'e darāmad dar Īrān, 1363-98 (Income Distribution in Iran 1984-2019)," *Dargāh-e melli-ye Īrān (Statistics Center of Iran) Portal (amar.org.ir)*. Available at: https://www.amar.org.ir/Portals/0/News/1399/Tozi_Daramad_Iran_63-98.pdf (Accessed 4 October 2021). [in Persian]
- Heshmatzadeh, Mohammad Baqir, *et al.* (2017) "Bar'resī-ye mavān'ē tahaghogh-e hokm'rāni-ye khoob dar farhang-e siyāsi Īrān (A Study of Obstacles to the Realization of Good Governance in Iranian Political Culture)," *Jostār'hā-ye siyāsi-ye mo'āser (Contemporary Political Studies)* 8, 23: 24-1, <DOI 10.30465/cps.2017.2630>. [in Persian]
- Hoogvelt, Ankie. (1997) *Globalization and the Postcolonial World: The New Political Economy of Development*. London: Macmillan.
- Jafari, Ali Akbar; and Vahid Zolfaghari. (2014) "Amniyat-e melli va tosēh-ye piedār: paradim-e pasā'wāshangtoni (National Security and Sustainable Development: The Post-Washington Paradigm)," *Fasl'nāmeḥ-ye siyāsāt-e jahāni (World Politics)* 3, 3: 94-65. Available at: https://interpolitics.guilan.ac.ir/article_3.html (Accessed 29 October 2020). [in Persian]
- Keping, Yu. (2018) "Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis," *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences* 11, 1-8, <DOI:10.1007/s40647-017-0197-4>.
- Khalili, Mohsen; and Fahima Azmodeh. (2010, Autumn) "Pas'zamineh-ye tārikhi-ye andisheh'i-ye siyāsāt-e khāreji-ye ta'āli'garā (Historical Background of Transcendental Foreign Policy Thoughts)," *Fasl'nāmeḥ-ye pajohesh-e hogho-e omomī (Public Law Research)* 12, 29: 99-154. Available at: https://journals.atu.ac.ir/article_2485.html (Accessed 28 October 2020). [in Persian]
- Lipset, Simon M. (1967) *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press.
- Meidari Ahmad. (2006) "Moghadameh-ī bar nazariyeh-e hokm'rāni-ye khoob (An Introduction to Good Governance Theory)," *Fasl'nāmeḥ-ye refāh-e ejtemā'i (Social Welfare Quarterly)* 6, 22: 261-278. Available at: <http://refahj.uswr.ac.ir/article-1-2109-fa.html> (Accessed 28 October 2020). [in Persian]

- Mirbagheri, Seyed Mohammad Mehdi. (2011) "Tosēh va taāli: bahsi tahlili dar bāb-e nesbat-e du mafhom-e taāli va Tosēh (Development and Sublimity: An Analytical Discussion on the Relationship between the Two Concepts of Sublimity and Development)," *Sura* 4. Available at: <http://www.sooremag.ir> (Accessed 28 October 2020). [in Persian]
- Movaseghi, Seyed Ahmad; and Alireza Kaheh. (Winter, 2015) "Dolat-e tosēh'khāh va zamīneh'hā-ye tosēh dar Īrān (Development-seeking Government and Foundations of Development in Iran)," *Fasl'nāmeḥ-ye siyāsāt (Politics Quarterly)* 45, 4: 989-967, <DOI: 10.22059/jpq.2015.55954>. [in Persian]
- Norouzi, Hamzeh; and Alireza Karimi. (2012) "Bar'resī-ye ma'nā va mafhom-e tosēh pas az enghelāb-e eslāmī-'i Īrān az manzar-e tahlil-e goftemān (A Discourse Analysis of the Changing Meaning of the Concept of Development after the Islamic Revolution of Iran)," *Motālē'āt jāme'eh'shenāsi (Sociological Review)* 19, 1: 78-57, <DOI:10.22059/isr.2012.56173>. [in Persian]
- Piketty, Thomas. (2014) *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press.
- Rahmani, Kamran, *et al.* (2017) "Ejmā-e nazar-e nokhbeḡān-e siyāsi va tosēh-ye siyāsi (Consensus Political Elites and Political Development (1997-2005)," *Fasl'nāmeḥ-ye pajoheš'hā-ye siyāsi va bein'ol-melali (Political and International Researches Quarterly)* 29, 7: 47-81. Available at: http://ipir.iaujournals.ir/article_528299.html?lang=en (Accessed 28 October 2020). [in Persian]
- Sanei, Mehdi (2006) "Hokm'rāni-ye khoob mafhomi no dar modiriyat-e dolati (Good Governance, A New Concept in Public Administration)," *Māh'nāmeḥ-ye tadbir (Tadbir Monthly)* 178: 30-26. Available at: <https://www.magiran.com/paper/397758> (Accessed 2 November 2020). [in Persian]
- Sarai'ol-ghalam, Mahmood (1373) "Nazarieh-ye ensejām-e darooni (Theory of Internal Cohesion)," *Nāmeḥ-ye Farhang Bahār (Bahar Culture Letter)* 13. Available at: <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/936177> (Accessed 28 October 2020). [in Persian]
- Sarukhani, Baqir. (1996) *Jāme-e'shenāsi-ye ertebātāt, osol va mabāni (Sociology of Communication, Principles and Foundations)*. Tehran: Etella'at. [in Persian]
- Sen, Amartya. (2002) *Development as Freedom*, trans. Seyed Ahmad Movaseghi. Tehran: University of Tehran Press. [in Persian]
- Statistics Center of Iran, Office of Population, Labor and Census. (2021, August) "Tozi'-e darāmad dar Īrān, 1399 (Income Distribution in Iran in 2020)," National Statistics Portal (amar.org.ir). Available at: <https://www.amar.org.ir/Portals/0/News/1400/zaribjini99.pdf> (Accessed 4 October 2020). [in Persian]
- Sterren, Paul. (1972) *The Frontiers of Development Studies*. London: Macmillan.
- Toje, Asle. (2008) "The Consensus—Expectations Gap: Explaining Europe's Ineffective Foreign Policy," *Security Dialogue* 39, 1: 121-141, <DOI: 10.1177%2F0967010607086826>.

- "Tozi'e nā'adelāneh-ye servat dar Īrān b ravāyat-e āmār (Unfair Distribution of Wealth in Iran According to Statistics," (2021, September 1) *ISNA*. Available at: <https://www.isna.ir/news/1400061007569> (Accessed 6 October 2021). [in Persian]
- UN Habitat. (2006). "The Urban Governance Index: A Tool of the Quality of Urban Governance," *unhabitat.org*. Available at: <https://mirror.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=25&cid=2167> (Accessed 12 October 2020).
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). (n.d.) "What is Good Governance?" (*unescap.org*). Available at: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (Accessed 4 June 2020).
- World Bank. (2017) *World Development Report: Governance and the Law*. Washington, DC: World Bank. Available at: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017> (Accessed 6 June 2020).
- World Bank. (2020, Spring) "Iran Economic Monitor Mitigation and Adaptation to Sanctions and the Pandemic," *worldbank.org*. Available at: <https://www.worldbank.org/en/region/mena/publication/iran-economic-monitor-mitigation-and-adaptation-to-sanctions-and-the-pandemic-spring-2020> (Accessed 4 June 2020).
- World Bank. (2021) "Table 1.3- World Development Indicators: Distribution of Income or Consumption," *World Development Data*. Available at: <http://wdi.worldbank.org/table/1.3> (Accessed 12 October 2021).
- Zibakalam, Sadegh. (1998) *Mā chegon-e mā shodim (How We Became We)*. Tehran: Rozaneh. [in Persian]



This article is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC-BY) license.