

دولت در جامعه: ژول میگدال و محدودیت های اقتدار دولت



نویسنده: دانیل لامباخ / برگردان: سجاد سپهری

نشریه آزادی اندیشه، شماره ۹، تیر ۹۹، صفحه ۱۱۷ تا ۱۳۶

دانلود نسخه پی دی اف



۱. 1] دولت غالب

ژول میگدال در کارنامه اصلی خود «جوامع قوی و دولت‌های ضعیف» عنوان می‌کند، «برای مایی که در غرب زندگی می‌کنیم، دولت بخشی از چشم انداز طبیعی ما بوده است. حضور دولت، اقتدار آن، جایگاه آن در پس بسیاری از قوانینی که جزئیات زندگی ما شکل می‌دهند، همه و همه تا اندازه‌ای گسترده بوده است که تصور شرایطی دیگرگونه را برای ما دشوار کرده است.»^[2] با این حال، در حالی که دولت ممکن است در تفکر جمعی ما جایگاه ممتازی به خود اختصاص دهد، واقعیت تجربی آن در بخش‌های گسترده‌ای از جهان بسیار پیچیده‌تر است (و خواهد بود). بنابراین، میگدال هشدار می‌دهد: «آنچه ممکن

است همچون رودخانه‌ها و کوه‌های اطراف ما به عنوان بخشی از نظم طبیعی به نظر برسد، در واقع³¹ مصنوعی از بخش کوچکی از تاریخ بشر است».

میگدال در کار خود به نوعی سیاست نگاه می‌کند که در چارچوب دولت پادشاهی اتفاق نمی‌افتد. در عوض، بازیگران درگیر در این فرایند از گروه‌هایی در جامعه (مثلاً قومی، فرهنگی، محلی) و همچنین از نهادهای دولتی تشکیل می‌شوند. این نوع تعامل دولت-جامعه است که در مشکل کمتر درک شده حاکمیت ریشه دار است.

مسئله حاکمیت در شکل افراطی خود، به شکل دولت شکست‌خورده‌ای که به هیچ وجه معنی‌داری قادر به اداره کردن قلمرو و مردم خود نیست به روشنی پدیدار می‌شود. اما این تنها در اندکی از کشورها اتفاق می‌افتد. علیرغم این موارد بسیار علنی که همگی رنج‌های عظیمی را متوجه انسان می‌کنند، موارد بسیار دیگری وجود دارند که دولت در آنها در بسیاری از نهادهای اجتماعی اختیارات محدودی دارد. حتی اگر برخی از این دولت‌ها از لحاظ نظامی قدرتمند باشند، اما غالباً قادر به جمع‌آوری مالیات، انجام سرشماری یا اجرای اساسی‌ترین سیاست‌ها در سطح محلی نیستند. به طور کلی، این دولت‌ها تا حد قابل توجهی قادر به اداره مناطق روستایی، مناطق مرزی و دیگر مناطق ناشناخته داخلی خود نیستند.

به عنوان مثال، در طول کارزار نظامی اخیر پاکستان علیه طالبان و حامیان القاعده در استان مرزی ناهموار و کوهستانی شمال غربی، نیروهای مسلح با مشکلی روبرو شدند که در ابتدا درک آن برای ناظران غربی دشوار است. اقوام ساکن استان، تا حدودی به دلیل همدلی ویژه با اهداف طالبان و یا تا اندازه زیادی برای ادعای اقتدار و استقلال قبیله‌ای‌شان، قاطعانه با این کارزار مخالفت کردند. به عبارت دیگر، قبایل، به سادگی به دولت اجازه ندادند امور نظامی خود را آنگونه که می‌خواهد انجام دهد، بلکه دولت را مجبور به مذاکره در مورد شرایط کارزار خود کردند. در معاهده‌ای بین قبایل و دولت پاکستان، توافق شد که مقامات دولتی - از جمله ارتش - هیچ اختیاراتی در خارج از محوطه ۱۰۰ یاردی [حدود ۹۰ متر]⁴¹ هر دو سوی بزرگراه اصلی ندارند. خارج از این محدوده باریک، دولت قدرتی ندارد.⁴¹

این مثال نشان می‌دهد که تا چه اندازه دولت‌ها حتی با این وجود که در قلمرو خود اقتدار عالی به شمار می‌روند، می‌توانند توسط بخش‌های متشکلی از جامعه محاط شوند. بنابراین، پاسخ میگدال به پرسش درباره وجود مفاهیم سیاسی فراتر از ملت-دولت این خواهد بود که این گونه مفاهیم همیشه با دولت همزیستی داشته‌اند (و بعضاً پیشتر نیز وجود داشته‌اند) و این امر بخش‌های زیادی از زندگی مردم را از حوزه عمومی که در آن هستند و تحت نفوذ دولت است بیرون می‌کشد و در ادامه آنها را در نظم موازی متفاوتی قرار می‌دهد، که جایگزینی برای نظم دولت است.

بیشتر رویکردهای مربوط به روابط دولت-جامعه در کشورهای پسااستعماری از این بُعد غافل بوده‌اند. «بسیاری از رویکردهای موجود برای درک تغییرات اجتماعی و سیاسی در جهان سوم، یا مناقشه را به طور کلی تقلیل داده‌اند (برای مثال، بسیاری از تئوری‌های «مدرنیزاسیون»)، یا این نوع تعارضات مشخص را، تنها به مناسبت‌هایی مبتنی بر طبقه فروکاسته‌اند (برای مثال، بخش اعظم ادبیات مارکسیستی)، یا پویایی (دینامیسم) مهم در جامعه داخلی را سراپا نادیده گرفته‌اند (برای مثال، وابستگی و

⁵¹ نظریه های سیستم جهانی».⁵¹

میگدال و نویسندگان مشابه، رویکرد «دولت در جامعه» را برای کمک به رفع این کاستی مطرح کرده‌اند.^[6] آنها ادعاهای مارکسیستی و ساختارگرا را که اقدامات دولت چیزی بیش از بازتاب الگوهای اجتماعی قدرت نیست، رد کردند. درعین حال، آنها مدعاهای بیش از حد آماری، که دولت را به عنوان جامعه‌ای حاکم معرفی می‌کنند، قبول ندارند. میگدال دولت را بخش مشخصی از جامعه می‌بیند که نقش ویژه‌ای را ایفا می‌کند و این نقش ویژه آن را از سایر گروه‌های اجتماعی جدا می‌سازد.

مهمتر از همه، [در این رویکردها] ادعا نمی‌شود که هیچ نهادی بر دیگر نهادها تقدم و برتری داشته باشد: «دولت‌ها ممکن است به ایجاد قالب کمک کنند، اما خود دولت‌ها به طور مداوم به واسطه جوامعی که⁷¹ در آنها جای گرفته‌اند، قالب‌بندی می‌شوند».

این مقاله نشان می‌دهد که رویکرد دولت در جامعه، چشم انداز تازه‌ای را برای درک ماهیت عجیب و غریب سیاست در برابر پس‌زمینه حاکمیت ضعیف ارائه می‌دهد. برای این منظور، الگوی ژول میگدال درباره تعامل دولت با جامعه و نظریه او درباره سیاست جهان سوم، ارائه خواهد شد. خاطر نشان می‌شود که تئوری‌های ژول میگدال شباهت زیادی به تئوری‌های ماکس وبر دارد. با ترکیب کار او با وبر، درکی از روابط دولت-جامعه به عنوان مبارزه اشکال رقابتی نظم، ارائه خواهد شد.

۲. تئوری ژول میگدال درباره دولت در جامعه

در دنیای معاصر، تنها الگوی پذیرفته شده نظم سیاسی، دولت است. با این حال، این نظرگاه نشان دهنده یک خواست هنجاری است و نه یک واقعیت تجربی. این نیاز تصریح می‌کند که دولت، به عنوان یک سازمان سیاسی مرکزی در قلمرو معین، باید آن مباحثی باشد که قوانین الزام آور را بین شهروندان خود تنظیم و اجرا کند.

در طول چند سده گذشته، این استدلال چنان نیرویی در کشورهای غربی به دست آورده است که تقریباً غیرقابل به چالش کشیدن است. این استدلال به سرعت در قرن نوزدهم و در سرزمین‌های تازه تجزیه شده آمریکای لاتین و در قرن بیستم در آسیا و آفریقا به کار گرفته شد. این کشورها به سرعت دولت را به عنوان وسیله‌ای برای دستیابی به توسعه اقتصادی و نوسازی اجتماعی پذیرفتند. کوام نکروما این نگرش را در اندرز خود بیان کرده است: «ابتدا به دنبال پادشاهی سیاسی باشید، همه چیزهای دیگر به «دنبالش می‌آید».

این امر به شرایطی منجر شده است که در آن دولت به عنوان راه حلی برای همه انواع بیماریها دیده می‌شود. این به نوبه خود مطالبات عظیمی را متوجه نهادهای دولتی و رهبران دولتی کرده است. مایکل برتون با استفاده از داده‌های حاصل از یک بررسی اخیر در ۱۵ کشور از کشورهای جنوب صحرای آفریقا، نتیجه گرفت که «شهروندان عادی به یک نمای بیش از حد گل و بلبل از قابلیت‌های تقلیل‌یافته «دولت‌های آفریقایی عادت کرده‌اند».

بیش از نیمی (۵۲ درصد) از کل بزرگسالان فکر می‌کنند که «دولت می‌تواند ... همه یا بیشتر... مشکلات کشور را حل کند».^[8] در عین حال، تنها ۳۲ درصد دریافت کمک از پلیس را آسان یا بسیار آسان می‌دانند، در مقایسه با ۴۳ درصد که این مسأله را مشکل یا بسیار مشکل می‌دانند.^[9] بدیهی است که میان انتظارات مردمی از دولت و توانایی دولت در تحقق این انتظارات، شکاف چشمگیری وجود دارد.

اما چرا این شکاف وجود دارد؟ ژول میگدال نظریه‌ای راجع به دولت‌های ضعیف تدوین کرده است که پاسخ قانع‌کننده‌ای ارائه می‌دهد: دولت قادر به گردآوری اقتدار لازم برای بستن این شکاف نیست، زیرا مقامات (اقتدارهای) اجتماعی، تلاش‌های دولت را با مانع مواجه می‌کنند.

نظریه میگدال بر الگوی تعامل دولت-جامعه استوار است. او جامعه را نه به عنوان یک موجودیت یکپارچه، بلکه به عنوان «آمیزه‌ای از سازمان‌های اجتماعی»^[10] مانند خانواده‌ها، کلپ‌ها، شرکت‌ها یا قبایل می‌بیند. دولت تنها یک سازمان در میان تعداد زیادی از جوامع است.

این انجمن‌ها به تعامل میان اعضای خود و همچنین میان اعضا و غیر اعضاء ساختار می‌دهند. آنها مشوق‌هایی (مانند امنیت، رفاه یا موقعیت اجتماعی) یا تهدید به مجازات (از جمله خشونت یا طردشدگی) را ارائه می‌کنند تا اعضا را به رعایت قوانین ویژه‌ای پایبند کنند. همانطور که مشاهده می‌شود، این پاداش‌ها از نظر ماهیت، تنها مادی نیستند - سازمان‌های اجتماعی می‌توانند با استفاده از نمادها، اسطوره‌ها، فرهنگ و سنت، به زندگی اعضای خود نیز معنی ببخشند.

در پایان، فرد با توجه به مشوق‌ها و تحریم‌ها، باید تصمیم بگیرد که آیا باید به اختیار یک سازمان اجتماعی تسلیم شود یا نه. از آنجا که هر شخصی به طور کلی عضو بسیاری از سازمان‌های اجتماعی است (یا شانس عضو شدن در آنها را دارد)، با تعداد زیادی از قوانین روبرو می‌شوند. افراد در تلاش برای برآورده کردن نیازهای روحی و روانی خود، آنچه را میگدال «استراتژی بقا - برنامه عمل و عقیده»^[11] می‌نامد، می‌سازند. در شرایطی که هیچ سازمانی نمی‌تواند هژمونی روشنی برای وضع قانون ایجاد کند، ساختن چنین استراتژی‌هایی می‌تواند مشکل ساز باشد: «در اینجا، افراد برای تهیه استراتژی بقای خود باید از میان مؤلفه‌های رقیب انتخاب کنند. این گزینه‌ها هنگامی که مردم همچنین با احتمال تحریم‌های رقابتی مواجه شوند، دشوار هستند».^[12]

در تسلیم شدن به قوانین سازمان، فرد این ارتباط ویژه را با آنچه میگدال «کنترل اجتماعی»^[13] بر رفتار خود می‌نامد، برقرار می‌کند. میزان کنترل اجتماعی که یک سازمان تعیین می‌کند با تعداد افرادی که از قوانین آن پیروی می‌کنند و همچنین با انگیزه‌های افراد از این پیروی، مشخص می‌شود. این موضوعی مربوط به حد و اندازه است: یک انجمن می‌تواند قدرت بیشتری اعمال کند، هنگامی که مردم تنها پیرو خشک و خالی قوانین (اجابت) نباشد، بلکه باور داشته‌باشند که این کار درست و خوبی است^[14] (مشروعیت).

از آنجا که دولت یک سازمان اجتماعی است، مشغول بازی با همین قوانین، تنها در مقیاسی بزرگتر،

است. درست مثل انجمن‌های اجتماعی، دولت به دنبال کنترل اجتماعی به این طریق است که مردم قوانینش را در استراتژی‌های بقای خود ولو با انحصاری کردن استراتژی‌های بقای فردی، بگنجانند. «کنترل اجتماعی دولت مستلزم تبعیت موفقیت آمیز و تمایل افراد برای رفتارهای اجتماعی یا رفتاری [به طور کلی] است که سایر سازمانهای اجتماعی به نفع رفتارهای مقرر شده توسط حاکمان دولت، مورد حمایت قرار می‌دهند».^[15]

این نکته اصلی الگوی تعامل دولت-جامعه میگدال است: دولت و سازمان‌های اجتماعی به‌طور مداوم برای کنترل اجتماعی رقابت می‌کنند. دولت با توجه به ماهیت خود ادعای اقتدار برای تنظیم همه روابط اجتماعی در مرزهای خود می‌کند، بنابراین این امر را در برابر همه سازمان‌های اجتماعی قرار می‌دهد که می‌توانند در برابر این تعهد مقاومت کنند. اقتدار غالب تعیین می‌کند چه کسی قوانین مربوط به اقشار خاصی از جمعیت را تعیین می‌کند. این ممکن است به تغییر استراتژی‌های موجود برای بقا برای افراد متأثر منجر شود.

آغاز چنین درگیری چه در مورد مسائل به ظاهر ناچیز و چه درباره تصمیمات مهم مرتبط با مسائل ملی محتمل است. میگدال مثال زیر را ارائه می‌کند: «مصطفی کمال در ترکیه در این باره که مردان باید کلاه بی‌لبه یا لبه دار بپوشند، با تشکلهای مذهبی شاخ به شاخ شده بود. مانند بسیاری از درگیری‌های دیگر، مسأله آنقدرها هم که ممکن است در نگاه نخست به نظر برسد بی‌عواقب نبود. بیش از ۷۰ نفر به دلیل پوشیدن کلاه اشتباه به دار آویخته شدند. در واقع، درگیری بر سر این بود که چه کسی حق و توانایی تصمیم‌گیری در آن جامعه را داشت».^[16] معمولاً رابطه دولت و جامعه با سلطه یکی بر دیگری مشخص نمی‌شود، گرچه این امر در شرایط خاصی رخ می‌دهد (مثلاً تسلط دولت در رژیم‌های توتالیتر). در حقیقت، هر دو نهاد بر یکدیگر تأثیر می‌گذارند، حتی اگر یکی از آنها ضعیف باشد. حتی یک کشور نسبتاً ناتوان پسااستعماری در آفریقا نیز با تغییر محاسبات استراتژی‌های بقا توانست جامعه را دگرگون کند و فرصت‌های تازه اقتصادی و اجتماعی از طریق کار آژانس‌های دولتی و سیاست‌های دولت ایجاد شدند.

بنابراین، یک دولت ضعیف، دولتی است که قادر به وارد کردن خود به استراتژی‌های بقای شهروندان خود نیست. «کنترل اجتماعی، قدرت است، یا به طور دقیق‌تر چیزی که مایکل مان از آن به عنوان قدرت زیرساختی نام می‌برد. افزایش توانایی‌های دولت شامل و منوط به افزایش کنترل اجتماعی دولت است.»^[17] (میگدال ۱۹۸۸: ۲۲-۲۳) قابلیت‌های دولتی «ظرفیت‌هایی برای نفوذ به جامعه، تنظیم روابط اجتماعی، استخراج منابع و اختصاص یا استفاده از منابع به روش‌های معین را شامل می‌شود. دولت‌های قدرتمند آنهایی هستند که توانایی‌های بالایی در انجام این کارها دارند، در حالی که دولت‌های ضعیف در رده پایین این طیف قابلیت‌ها قرار دارند».^[18] دولت‌های ضعیف معاصر، با قابلیت‌های بالا در نفوذ و استخراج، و ضعف قابل توجه در هنگام اجرای مقررات و اختصاص منابع، تشخیص داده می‌شوند. این دوگانگی است که در بسیاری از دولت‌های پسااستعماری که در همه بخش‌های جامعه حضور دارند اما به طور کلی از ایجاد تأثیر در تغییرات اجتماعی ناتوانند، وجود دارد.

میگدال سپس تئوریزه می‌کند که دلیل ضعف این دولت‌ها در ساختار ویژه جوامع آنها نهفته است. او بیشتر جوامع جهان سوم را مجموعه غیرمتمرکز واحدهای اجتماعی توصیف می‌کند که از یک سیستم

فراگیر از نمادها یا ارزش‌ها بی‌بهره‌اند. این «جوامع بافت‌گونه»^[19] به جای اینکه واقعاً ملی باشند، بیشتر از سازمان‌های محلی با حوزه‌های انتخابیه محلی تشکیل شده‌اند. این سازمان‌ها را میگدال «فرد قدرتمند» [20] نامیده است. به عنوان مثال: «رئیس‌ها، زمین داران، کارفرمایان، دهقانان ثروتمند، ها، افندی‌ها، آفاها، کاسیکه‌ها» [21]. فرد قدرتمند از اقتداری محلی در رهبران قبیله، کولاک‌ها، زعیم چارچوب یک سازمان اجتماعی برخوردار است.

سطح بالای تنوع گروهی در جوامع بافت‌گونه علت عدم توانایی دولت برای دستیابی به کنترل اجتماعی بیشتر است. «در جوامع بافت‌گونه، اگرچه کنترل اجتماعی تکه تکه و ناهمگن است، این بدان معنا نیست که مردم اداره نمی‌شوند. مطمئناً چنین نیست. اما تخصیص ارزش‌ها متمرکز نیست. بسیاری از

سیستم‌های قضایی به طور همزمان مشغول به کارند»^[22]. در این شرایط، کشمکش برای کنترل اجتماعی بین دولت و افراد قدرتمند صورت می‌گیرد که معمولاً نمی‌خواهند موقعیت ممتاز خود را با کنار گذاشتن کنترل اجتماعی به سود دولت، واگذار کنند. تاریخ سیرالئون نشان می‌دهد که تا چه میزان یک جامعه بافت‌گونه می‌تواند مقاومت ایجاد کند: «به هر صورت، تکه تکه شدن کنترل اجتماعی - ناهمگونی حاکمیت در جامعه - رشد توانایی‌های دولت پس از استقلال را تا اندازه زیادی محدود کرد. رهبران دولتی حتی با وجود تمام منابعی که در اختیارشان است و حتی با امکان سربه نیست کردن افراد قدرتمند، با محدودیت شدید مواجه بودند.

بسیاری از رهبران دولتی دریافته‌اند که مناصبشان به ثبات اجتماعی وابسته است که افراد قدرتمند از [...] طریق کنترل اجتماعی خود می‌توانند به آنها عرضه کنند. افراد قدرتمند دسترسی مستقیم به اکثریت¹ مردم داشتند و می‌توانستند مردم را برای اهداف ویژه بسیج کنند».^[23]

از منظر دولت، مبارزه برای کنترل اجتماعی در سطح کلان و همچنین در سطح خرد صورت می‌گیرد. در سطح ملی، رهبران دولت عموماً به یک دولت نیرومند و کارآمد علاقه دارند، یعنی دولتی که بتواند کنترل اجتماعی را محقق کند و جمعیت را در حمایت از سیاست‌های خود بسیج نماید^[24]. با این حال، یک معضل [دیلمای] ذاتی در درون این استراتژی وجود دارد:

تقویت سازمان‌های دولتی ممکن است به ایجاد مراکز مستقل قدرت در ساختار دولت کمک کند که ممکن است در نقطه‌ای به مقابله با رهبری دولت برخیزند. اگر چنین سازمان‌هایی زیاد باشند، این مشکل تشدید می‌شود. در این حالت، هرگونه تمایل گریز از مرکز با حمایت کردن از نهادهای باقیمانده قابل تعدیل است. با این حال، اگر قدرت دولتی فقط به چند مؤسسه (یا حتی یک مؤسسه) متکی باشد، این سازمان‌ها می‌توانند به مثابه مرکبی برای رقبای رهبران دولت در تلاش برای ناپایدار کردن رهبری فعلی عمل کنند. در چنین مواردی، برای رژیم حاکم منطقی است که ساختارهای دولتی را برچیده و یا تضعیف کند، یا اینکه با سازمان‌های اجتماعی متحد شود تا به ابزارهای بسیج همگانی دسترسی پیدا کند. با این حال، اگر کنترل اجتماعی بسیار تکه تکه باشد، چنین اتحادی یک استراتژی بادوام نخواهد بود. «این جوامع با تکه تکه شدگی زیاد کنترل اجتماعی در میان آمیزه‌ای از سازمان‌های اجتماعی و در پی آن عدم توانایی برای بسیج (نیروهای گریز از مرکز) علیه رهبران دولت، یک سبک سیاسی و اداری مشخص

1. را در دولت‌های خود ایجاد کرده‌اند» که میگدال آن را «سیاست بقا» می‌نامد^{25]}

یک رهبر دولتی، از طریق سیاست بقا، تلاش می‌کند نیروهای احتمالی گریز از مرکز را قبضه کند. تاکتیک‌ها شامل قرار ملاقات‌های خارج از چارچوب (به عنوان مثال، در امتداد خطوط قومی، خانوادگی و همچنین باج‌خواهی و «ترفندهای یا خیرخواهانه)، یک تغییر شکل منظم از مقامات سطح بالا و متوسط کثیف» است. یک رهبر دولتی در تلاش برای جلوگیری از تشکیل مراکز قدرت جداگانه در دولت، در نهایت در راستای تضعیف نهادهای دولتی تلاش خواهد کرد. یک نمونه بارز این نوع رفتار، تغییر تاکتیکی توسط رئیس‌جمهور پیشین مصر، ناصر است که پس از به کار بردن حزب دولتی، اتحادیه سوسیالیست در راستای اجرای بسیاری از سیاست‌های خود، پس از جنگ سال ۱۹۶۷ عملاً شروع به [ASU] عرب از هم پاشاندن سیستماتیک آن حزب کرد. ارتش یکی از سازمان‌های دولتی بود که هنوز هم می‌توانست را متعادل کند، اما پس از شکست در جنگ شش روزه، بخش اعظم نفوذ خود را از ASU تأثیر فزاینده تبدیل به پایگاهی برای کودتا [علیه او] شود و این ترس ASU دست داده بود. ناصر می‌ترسید که روزی باعث شد تا حزب را به کلی برچیند^{26]}.

رهبر دولت علاوه بر مدیریت روابط بین سازمان‌های دولتی، با سازمان‌های اجتماعی نیز درگیر می‌شود. بسته به توزیع درون دولتی قدرت، یک رهبر دولتی ممکن است تلاش کند تا افراد قدرتمند و مقامات اجتماعی را به همکاری بگيرد یا ممکن است همچنان پایه و اساس قدرت اجتماعی آنها را به چالش بکشد. احتمال دیگر، ادغام این سازمان‌ها در ساختار دولتی و بدین ترتیب نهادینه کردن یک رابطه مبتنی بر تشریک مساعی است.

در سطح خرد، مقامات محلی دولت (که «میگدال» آنها را «مجریان» می‌خواند) وظیفه اجرای سیاست‌های دولتی را بر عهده دارند. مطابق نظریه میگدال، این مقامات در تور فشار و مطالبات مقامات ارشد خود، سیاستمداران محلی، افراد قدرتمند، هم‌تایان بوروکرات و مشتریان مد نظر برنامه‌های خود گرفتار می‌شوند.^[27] در مؤسسات دولتی ضعیف - که با مانع تغییر سازماندهی مکرر نخبگان سیاسی و نظارت ناچیز داخلی مواجه می‌شود - اندکی از مجریان تلاش بسیاری برای پیشبرد سیاست‌های دولت در برابر مقاومت محلی انجام می‌دهند. در عوض، [بیشتر] آنها ترجیح می‌دهند از درگیری آشکار جلوگیری کنند تا چشم‌انداز شغلی آنها به خطر نیفتد.

در مورد اجرای محلی، میگدال استدلال خود را به این شرح خلاصه می‌کند: «به طور خلاصه، من استدلال می‌کنم که ساختار جامعه تأثیر غیرمستقیم مهمی بر اجرای سیاست‌ها دارد. ما دیدیم که چگونه جامعه‌ای با کنترل اجتماعی پراکنده به سیاست بقا منجر می‌شود. من به نوبه خود فرض می‌کنم که سیاست بقا باعث کاهش حمایت و تهدید تحریم‌های مابشران می‌شود، بنابراین مجری به هزینه‌های احتمالی شغلی در رابطه با افراد قدرتمند و مقامات همکار توجه بیشتری می‌کند. نتیجه، تضعیف بیشتر توانایی دولت در تنظیم قوانین حاکم بر رفتار مردم است»^[28]. به عبارت دیگر، یک جامعه بافت‌گونه بر سیاست در سطح ملی تأثیر می‌گذارد و به نوبه خود مانع اجرای مؤثر سیاست در سطح محلی می‌شود.

این استدلال‌ها در کنار هم برای ایجاد موقعیتی ترکیبی می‌شوند که مبارزه برای کنترل اجتماعی را به یک

درگیری بسیار پیچیده در بسیاری از جبهه‌ها تبدیل می‌کند. رهبران دولتی ممکن است با برخی سازمان‌های اجتماعی در برابر سایر نیروهای اجتماعی یا حتی علیه خود مؤسسات دولت متحد شوند. سازمان‌های اجتماعی متفاوت ممکن است در مقابل دولت مقاومت کنند یا ممکن است تکه تکه باقی بمانند و برای کنترل اجتماعی با یکدیگر به مبارزه پردازند. در این وضعیت ممکن است شرایطی ایجاد شود که مقامات دولتی و مقامات اجتماعی به حمایت از یکدیگر وابسته باشند. میگدال نمونه‌ای از این نوع موقعیت‌ها را از سیرالئون پسااستعماری ارائه می‌دهد. در آنجا، روسای محلی، که توسط استعمار به مواضع خود در قدرت ارتقاء یافته بودند، اصلی‌ترین موانع پیش روی دولت برای اعمال هژمونی ملی بودند. در همان زمان، رؤسا با سیاست‌های دولتی همکاری می‌کردند و حتی گاهی برای اجرای آنها تلاش می‌کردند. در عوض، مزایای مالی دریافت می‌کردند و عملکردهای اجتماعی آنها به طور رسمی توسط دولت ضمانت می‌شد. آنها از این منابع برای تقویت کنترل اجتماعی خود استفاده کردند.

پارادوکس [...] این است: در حالی که افراد قدرتمند برای به دست آوردن کنترل اجتماعی خود به « منابع دولتی وابسته شده‌اند، رهبران دولتی وابسته به افراد قدرتمندی هستند که از این منابع به شکلی^{29]} متناسب با قوانین و حقوق دولتی استفاده می‌کنند».

جاشوا فارست [30] از تئوری دولت ضعیف جهان سومی میگدال درباره تاریخ گینه بیسائو استفاده کرد. در آنجا، جامعه مدنی روستایی، گرچه بسیار تکه تکه بود، از طریق سازمان‌های اجتماعی بین قومی برای مقاومت در برابر هجوم دولت استعماری پرتغال، به هم پیوسته بود. هنگامی که انجمن‌های اجتماعی از کنترل اجتماعی خود در مقابل یک دولت ناکارآمد به مثابه سنگر استفاده می‌کردند، نوعی تعصب ضد دولتی تبدیل به بخشی از سنت آنها شد. این سنت به طور جدی مانع از توسعه وضعیت پسااستعماری گینه بیسائو شده است. رهبران دولتی با اعطای مقام رسمی به پادشاهان و انتخاب رؤسای قوی، تلاش کردند گروه‌های اجتماعی را در اداره دولت بگنجانند. این نهادها، به سرعت، در حوزه انتخابیه خود به حاشیه رانده شدند، زیرا مردم وفاداری خود را به سایر اشکال اقتدار محلی، به عنوان مثال گروه‌های سنی سوق دادند. دولت همچنان نتوانسته است کنترل اجتماعی این انجمن‌های محلی را شکسته و یا به طور مؤثری با آنها همکاری متقابل کند. نتایج فارست به شدت از نظریه میگدال حمایت می‌کند. فارست با اشاره به چند نمونه دیگر، این فرضیه را مطرح می‌کند که نتیجه‌گیری‌های وی را می‌توان در مواردی^{31]} بیش از مورد گینه بیسائو تعمیم داد.

۳. میگدال و ماکس وبر

الگوی تعامل دولت-جامعه میگدال نزدیک به مدل ماکس وبر است، حتی اگر میگدال رابطه‌ای نسبتاً مبهم با کار وبر نشان دهد. او در حالی که در کتاب ۱۹۸۸ خود از تعریف وبر از دولت استفاده کرد، در^{32]} کار بعدی خود به تدریج شروع به فاصله گرفتن از وبر کرد.

به گفته ماکس وبر، روابط میان‌فردی در جامعه، روابط قدرت است و با نهادینه کردن قدرت، روابط^{33]} به وجود می‌آید. (Herrschaft) سلطه یا اقتدار

صورت گیرد. این سازمان‌ها دستورات العمل (Verbände) چنین تسلطی می‌تواند در چارچوب انجمن‌ها خاصی را برای ساختار روابط اجتماعی اعضای خود ایجاد می‌کنند و این روابط را با تجویز یا ممنوعیت برخی از رفتارها یا اشکال تعامل بین اعضای خود یا نسبت به افراد خارجی می‌سازند. اگر این انجمن‌ها انجمن‌های حاکم) در نظر) Herrschaftsverbände از طریق روابط تسلط ساختار یافته باشند، آنها (politischer Verband) گرفته می‌شوند. یک مورد خاص از این انجمن‌های تسلط، اتحادیه سیاسی است که به استفاده از زور برای اجرای دستور خود در یک قلمرو مشخص و محدود متکی است. سرانجام، دولت، نوعی انجمن سیاسی ویژه است که با مشروعیت «انحصار خشونت فیزیکی»^[34] و حاکمیت ناشی از آن در قلمرو خود تشخیص داده می‌شود.

میگدال از تعریف وبر از دولت (یا به اصطلاح استقبالی که متعاقباً از آن در علوم اجتماعی شده) انتقاد می‌کند که تصویر گمراه‌کننده‌ای از دولت قادر مطلق را با خود حمل می‌کند. میگدال مطمئناً واقف است که وبر درباره تعریف نوع ایده آلی از دولت سخن می‌گوید، با این حال او ادعا می‌کند که تعریف وبر¹ مانع تفکر انتقادی در مورد «دولت‌های واقعی که این ایده آل را برآورده نمی‌کنند» می‌شود.^[35]

برای میگدال، مسأله این است که، «از نقطه عزیمت تعریف وبر، تنوع را تنها می‌توان با فاصله گرفتن از نوع ایده‌آل [دولت] مفهوم‌سازی و اندازه‌گیری کرد».^[36] او ادامه می‌دهد، آنچه این نوع ایده آل فاقد آن است، یک تئوری تعامل اجتماعی است که ماهیت روابط دولت-جامعه را در بر بگیرد. «این فرض که این تنها دولت است که می‌تواند یا باید قانون را ایجاد کند، یا می‌تواند یا باید ابزار خشونت را حفظ کند تا مردم را به اطاعت از این قوانین وادارد، [امر] مذاکرات، تعاملات و مقاومت غنی را که در هر جامعه انسانی در میان چندین نظام حکمرانی اتفاق می‌افتد، کوچک و بی‌اهمیت می‌شمارد. این فرض یک جامعه بشری را مطرح می‌کند که در آن یک سازمان فوق العاده منسجم و پیچیده، هژمونی خارق العاده‌ای از اندیشه و کنش را بر همه اشکال اجتماعی دیگر که در آن سرزمین هستند اعمال می‌کند. این امر هیچ راهی برای نظریه پردازی درباره عرصه‌های مجموعه حاکمیت‌های رقیب فراهم نمی‌کند، مگر آنکه این موارد را در روی منفی آن، شکست یا حالت‌های ضعف یا حتی به مثابه نا-دولت فرض¹ کنیم»^[37].

در اینجا، میگدال درباره [تعریف] وبر از دو منظر سوء تفسیر دارد. اولاً، وبر دولت را تنها اتحادیه قادر به ایجاد قوانین نمی‌داند. برای او، مشابه موضع خود میگدال، دولت تنها یک مورد خاص از است، یک سازمان اجتماعی که با روابط سلطه و اقتدار ساخته شده است. Herrschaftsverband ثانیاً، وبر تعریف نوع ایده آل خود را بر مبنای تعصب هنجاری که دولت باید اقتدار غالب در جامعه باشد ارائه نمی‌دهد. میگدال ادعا می‌کند که پذیرش علمی از کار وبر چنین تعصبی را ایجاد کرده است، اما این را نمی‌توان از خوانش سنتی (ارتودکس) از آثار اصلی وبر استنباط کرد.

در حقیقت، من استدلال می‌کنم که هر دو نویسنده یک نظریه مشابه درباره دولت دارند که تقریباً - به لحاظ ماهیت - سازنده هستند. آنچه میگدال و وبر با یکدیگر در آن مشترک هستند، نقش برجسته‌ای است که آنها به سازمان‌های اجتماعی نسبت می‌دهند. به تعبیر میگدال، این انجمن‌ها حالت‌های خاصی از رفتار را تعریف می‌کنند که سپس در استراتژی‌های بقای افراد جذب می‌شوند (یا نمی‌شود). در مدل

وبر، انجمن‌ها گونه‌های مختلفی از نظم اجتماعی را متجسم می‌کنند، مجموعه‌ای از قوانین که از طریق روابط اقتدار در بین اعضای آنها درونگیری می‌شود. دقیقاً به مانند مفهوم کنترل اجتماعی میگدال، این نوع اقتدار وبری نیز بر نگرش نسبت به قانون حاکم استوار است که طیفی از انطباق عقلانی تا حمایت تأیید عاطفی را شامل می‌شود. بنابراین، میگدال جامعه را آمیزه‌ای از سازمان‌های اجتماعی می‌شناسد و وبر آن را مجموعه‌ای از نظم‌های همپوش و متقاطع توضیح می‌دهد. علاوه بر این، هیچکدام از این دو، دولت را ساختاری که - به نوعی - در خارج و حتی بالاتر از جامعه قرار داشته باشد، نمی‌دانند. در عوض، دولت موجودی متمایز فرض می‌شود که در اصل، تنها یکی از بسیار انجمن‌های درون جامعه است، حتی اگر مشخصه‌های ویژه‌ای را در خود جای داده‌باشد که هیچ انجمن دیگری در [برخورداری از] آنها سهم نباشد.

دولت و جامعه به مثابه سامان‌ها (نظام‌ها)ی رقیب ۴.

با در نظر گرفتن این دو رویکرد در کنار هم، می‌توان جامعه را به عنوان مجموعه‌ای از انجمن‌ها مدلسازی کرد که در تلاش برای به حداکثر رساندن نظم مورد نظر خود هستند. دولت - به عنوان یکی از این انجمن‌ها - سعی در گسترش کنترل اجتماعی خود بر همه این انجمن‌ها اعم از [منظر] جغرافیایی و همچنین از منظر ساختار اجتماعی دارد. این منظور، دولت را وارد یک مبارزه نظم‌های رقیب با انجمن‌های اجتماعی می‌کند که در برابر تلاش‌های دولت برای جلب اعضایشان برای پیوستن به نظم مورد نظر دولت، در برابر آن مقاومت می‌کنند. همچنان که میگدال خاطرنشان کرده‌است، همه موضوع این است (که چه کسی می‌تواند قانون بگذارد و) به قوانین چه کسی اعتنا می‌شود.

این مدل مشابه نظریه توماس کالاجی درباره شکل‌گیری دولت است: «تشکیل دولت مستلزم آغاز و حمایت از تعریف جدیدی از اقتدار در تقابل با مواردی [از اقتدار] است که از قبل وجود داشته‌اند. این مبارزه‌ای برای تسلط، با گروه‌های اجتماعی داخلی و گروه‌های خارجی، سازمان‌ها و نیروها، بر سر انطباق، منابع و تحقق منافع آرمانی و مادی است. این مبارزه‌ای برای کنترل داخلی، اتحاد سیاسی و امنیت خارجی است».^{38]}

این الگو ناشی از تاریخچه دولت‌سازی اروپا در اواخر سده‌های میانه و اوایل دوران مدرن است. در این دوره ساختارهای قدیمی فئودالی به آرامی توسط اقتدارهای سیاسی متمرکز جایگزین شدند. این فرایند تمرکز با فرضیه «دولت طبیعی» ارتباط چندانی نداشت - هیچ گونه فعالیت داوطلبانه‌ای برای اتحادیه و هیچ قرارداد اجتماعی وجود نداشت. در حقیقت، توده‌های عام نقشی در معادله نداشتند. در عوض، حاکمان اولیه مدرن با مراکز قدرت جایگزین (اربابان محلی، بورژوازی شهری در حال ظهور، روحانیت) روبرو بودند که در برابر تلاش‌های آنها برای افزایش دسترسی دولت مقاومت می‌کردند. از راه درگیری و تطابق، دولت توانست برای تبدیل شدن به ساختار مسلط امروزی خود اقتدار لازم را جمع کند. اما همانطور که چارلز تیلی [39] تأکید می‌کند، مسیری که طی شد تا حد زیادی با کنترل ابزار خشونت تعیین تکلیف شد: «مشروعیت، این احتمال است که سایر مقامات، تصمیمات یک مقام معین را عملاً تأیید کنند. مایلم بیفزایم که بسیار محتمل است که سایر مقامات، تصمیمات مقام چالش برانگیزی که نیروی قابل توجهی را کنترل می‌کند، تأیید کنند. نه تنها ترس از تلافی، بلکه انگیزه حفاظت

^{40]} از یک فضای پایدار است که این قانونمندی عام را توصیه می‌کند».

(نتیجه‌گیری: سیاست فراسوی ملت- دولت (دولت ملی)

امروزه وقتی کسی به سیاست فکر می‌کند، معمولاً دولت را در یک موقعیت بسیار برجسته قرار می‌دهد. غالب بودن آن [دولت] در سیاست کشورهای غربی و در زندگی روزمره شهروندان آنها بسیار منکوب کننده است و به ندرت - اگر نگوییم هرگز - مورد تردید قرار می‌گیرد.

رویکرد ژول میگدال به ما یادآوری می‌کند که دولت چیزی جز شکل مشخصی از سازمان سیاسی نیست، نهادی از جامعه که کاملاً با بستر (بافتار) تاریخی معاصر در تناسب است. [میگدال] همچنین به این واقعیت تا حد زیادی فراموش شده اشاره می‌کند که دولت، بیرون یا فراتر از جامعه نیست، [بلکه] بخشی از جامعه است و این دو نهاد دائماً بر یکدیگر تأثیر می‌گذارند و تغییر شکل می‌دهند. علاوه بر این، بر این واقعیت صحه می‌گذارد که بسیاری از دولت‌ها با نوع ایده آل دولت قدرتمندی که بر افکار ما حاکمیت دارد (و بر آن سایه افکنده است) مطابقتی ندارند: افراد قدرتمند و مقامات اجتماعی تأثیر زیادی در نتیجه سیاست‌های دولت دارند، تا جایی که چنین سیاستی ممکن است [حتی] به هیچ وجه عملی نشود. دولت یا باید این نیروها را در خود جای دهد یا سعی کند کنترل اجتماعی آنها را در هم بشکند.

به طور کلی، همچنان که تحقیقات تجربی در مورد صحرای جنوبی آفریقا نشان داده‌اند، نهادهای دولتی «هرچه با نهادها و هنجارهای غیررسمی هماهنگی بیشتری داشته باشند، در جوامع خود درونزایی بیشتری داشته‌باشند و هر چه بیشتر از لحاظ تاریخی در درون روابط اجتماعی داخلی جای گرفته باشند»^[41] کارآمدتر عمل می‌کنند. با این وجود، این تحلیل نباید به جهان سوم محدود بشود. این تحلیل همچنین می‌تواند هنگام نگاه به مسائل مربوط به روابط دولت-جامعه و روند سیاست‌گذاری در کشورهای توسعه یافته نیز به کار گرفته شود. به عنوان مثال، نظریه‌های صنفی از سیاست [42]، نقش گروه‌های ذینفع را در روند سیاست‌گذاری برجسته کرده‌اند، رویکردهای دیگر، مانند مدل‌های بازیگران و تو [43]، پیشاپیش بازیگران غیر دولتی منتخب را در تجزیه و تحلیل خود گنجانیده‌اند.

این اشتباه است که فکر کنیم «مفاهیم سیاسی فراتر از ملت دولت» یک موضوع تحقیقاتی بوده که باید خود را به گمانه‌زنی درباره آینده محدود کند. واقعیت امر این است که در بسیاری از نقاط جهان، سیاست به طور مرتب در خارج از قلمرو دولت تعیین می‌شود. این [واقعیت] باید به ما یادآوری کند که هنگام فکر کردن درباره سایر مناطق جهان، تجربه دولت‌های غربی را به همه مناطق تعمیم ندهیم. در هر کشور، دولت از طریق تعامل با نیروهای اجتماعی محلی شکل گرفته است. هنگام تجزیه و تحلیل این موارد و هنگام تلاش برای یافتن کرسی‌های واقعی قدرت، شخص نباید چشم‌اندازش را [تنها] به دولت محدود کند، بلکه این نگاه باید شامل سازمان‌های چندگانه جامعه نیز بشود.

- Bratton, Michael (2004): State Building and Democratization in Sub-Saharan Africa: Forwards, backwards, or together? Afrobarometer Working Paper No. 43, September 2004. <<http://www.afrobarometer.org/AfropaperNo43.pdf>> (19 September 2004)
- Callaghy, Thomas M. (1984): The State-Society Struggle: Zaire in comparative perspective. New York: Columbia University Press.
- Englebert, Pierre (1998): Do Social Capital and Ethnic Homogeneity Really Matter? Preliminary evidence for a political theory of growth and stagnation in Tropical Africa. University of Leipzig Papers on Africa, Politics and Economics Series No. 18.
- Forrest, Joshua B. (2003): Lineages of State Fragility: Rural civil society in Guinea-Bissau. Athens: Ohio University Press.
- Kohli, Atul; Shue, Vivienne (1994): State Power and Social Forces: On political contention and accommodation in the Third World. In: *ibid.*; Migdal, Joel S. (eds.): State Power and Social Forces: Domination and transformation in the Third World. Cambridge: Cambridge University Press, p. 293-326.
- Mann, Michael (1986): The Autonomous Power of the State: Its origins, mechanisms and results. In: Hall, John A. (ed.): States in History. Oxford, New York: Blackwell, p. 109- 136.
- Migdal, Joel S. (1987): Strong States, Weak States: Power and accommodation. In: Weiner, Myron; Huntington, Samuel P. (eds.): Understanding political development. Boston, Toronto: Little, Brown & Co., p. 391-434.
- Migdal, Joel S. (1988): Strong Societies and Weak States: State-society relations and state capabilities in the Third World. Princeton: Princeton University Press.
- Migdal, Joel S. (1994): The State in Society: An approach to struggles for domination. In: *ibid.*; Kohli, Atul; Shue, Vivienne (eds.): State Power and Social Forces: Domination and transformation in the Third World. Cambridge: Cambridge University Press, p. 7-34.
- Migdal, Joel S. (1996): Integration and Disintegration: An approach to society-formation. In: van de Goor, Luc; Rupesinghe, Kumar; Sciarone, Paul (eds.): Between Development and Destruction: An enquiry into the

causes of conflict in post-colonial states. Houndmills, London: Macmillan, p. 91-106.

- Migdal, Joel S. (2001): *State in Society: Studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Migdal, Joel S.; Kohli, Atul; Shue, Vivienne (eds.) (1994): *State Power and Social Forces: Domination and transformation in the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reno, William (1998): *Warlord Politics and African States*. Boulder, London: Lynne Rienner.
- Ross, Brian; Rackmill, Jill (2004): *Closing In: Hunt for Osama bin Laden narrowed to hostile, rugged region of Pakistan*. ABC News (USA), 8 September 2004. <http://abcnews.go.com/sections/wnt/US/sept11_OBL_030908.html> (19 September 2004)
- Rothchild, Donald; Chazan, Naomi (eds.) (1988): *The Precarious Balance: State and society in Africa*. Boulder, London: Westview.
- Stinchcombe, Arthur L. (1968): *Constructing Social Theories*. Chicago, London: Chicago University Press.
- Tilly, Charles (1985): *War Making and State Making as Organized Crime*. In: Evans, Peter B.; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda (eds.): *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 169-191.
- Weber, Max (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5th edition. Tübingen: Mohr Siebeck.

نوشتاری برای ارائه در همایش «مفاهیم سیاسی فراتر از ملت-دولت (دولت ملی): جهان‌شهرگرایی، [1] سرزمین‌سالاری، دموکراسی» دانشگاه کپنهاگ، دپارتمان علوم سیاسی، ۲۷-۳۰ اکتبر ۲۰۰۴

[2] Migdal 1988: 15

[3] Migdal 1988: 16

[4] Cf. Ross; Rackmill 2004

[5] Migdal 1988: 31. Also cf. Kohli; Shue 1994: 295-303

[6] Cf. Migdal; Kohli; Shue (eds.) 1994 and Rothchild; Chazan (eds.) 1988. Also

Migdal 2001.

[7] Introduction to Migdal; Kohli; Shue (eds.) 1994: 2.

یا همچنان که توماس کالاجی گفته است، «دولت و جامعه در زیست سوسیوپولیتیکال (اجتماعی-سیاسی) تا اندازه‌ای وابسته به یکدیگر و تا اندازه‌ای از هم مستقل هستند (Callaghy 1984: 89).

[8] Bratton 2004: 10.

[9] Cf. Bratton 2004: 13, Table 4.

[10] Migdal 1988: 28. He offers a somewhat different account of society in Migdal 1996, but this weakens the coherence of the overall model. The following argument derives largely from his 1988 monograph.

[11] Migdal 1988: 27.

[12] Migdal 1988: 29.

[13] Migdal 1988: 22.

[14] Cf. Migdal 1988: 32-33.

[15] Migdal 1988: 22.

[16] Migdal 1988: 30.

[17] Migdal 1988: 22-23. He refers to Mann 1986.

[18] Migdal 1988: 4-5. Italics in the original.

[19] Migdal 1988: 39. Weblike

[20] Strongman

[21] caciques

[22] Migdal 1988: 39.

[23] Migdal 1988: 141.

[24] For a different account cf. Reno's theory of the 'shadow state' (Reno 1998).

[25] Migdal 1988: 213.

[26] Cf. Migdal 1988: 200-205.

[27] Cf. Migdal 1988: 238-247.

[28] Migdal 1988: 241.

[29] Migdal 1988: 141.

[30] Joshua Forrest

[31] Cf. Forrest 2003.

[32] Cf. Migdal 1988: 19. Also Migdal 1994: 11-13 and Migdal 2001: 14-15.

[33] Cf. Weber 1972: 1-30. All quotations and terms have been translated from the original German by the present author.

[34] Weber 1972: 28. 33 Migdal 2001: 14.

[35] Migdal 2001: 14.

[36] Migdal 2001: 15.

[37] Migdal 2001: 15.

[38] Callaghy 1984: 81.

[39] Charles Tilly

[40] Tilly 1985: 171.

یا همچنان که آرتور شوپنهاوئر گفته است «شخصی که قدرت بر او اعمال می‌شود معمولاً به اندازه دارندگان قدرت واجد اهمیت نیست» (Stinchcombe 1968: 150; italics in the original)

[41] Englebert 1998: 4.

[42] Corporatist theories of politics

[43] veto- player models