

ویژگی‌ها و معیارهای ارزیابی نظام‌های حکومتی
(مطالعه تطبیقی نظام‌های پارلمانی ریاستی و مختلط)

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۱۳۲۱۴

مهرماه ۱۳۹۲

به نام خدا

فهرست مطالب

مقدمه	۱
۱. طرح مسئله	۷
۲. ضرورت مطالعه نهادهای سیاسی	۱۱
۳. مفهوم نهاد سیاسی و کارکرد اصلی آن	۱۱
۴. غایت مدل‌های مختلف حکومتی به مثابه نهادهای سیاسی	۱۷
۵. نظام‌های حکومتی	۲۱
۶. مقایسه نظام‌های پارلمانی و ریاستی	۳۵
۷. مقایسه نظام‌های پارلمانی و ریاستی با نظام‌های مختلط	۴۰
۸. معیارهای مقایسه نظام‌های حکومتی	۴۳
جمع‌بندی	۶۲
منابع و مأخذ	۶۵



ویژگی‌ها و معیارهای ارزیابی نظام‌های حکومتی (مطالعه تطبیقی نظام‌های پارلمانی ریاستی و مختلط)

مقدمه

نظام حکومتی جمهوری اسلامی ایران در پیش نویس اول قانون اساسی سال ۱۳۵۸ تا حدی زیادی به تقلید از قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه نظام مختلط در نظر گرفته شد که در آن رئیس‌جمهور با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شد. در کنار رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر با اختیارات و تکالیف معین و با رأی اعتماد پارلمان کابینه را تشکیل می‌داد. البته این نظام اقتباسی با توجه با جایگاه ویژه‌ای که خبرگان قانون اساسی برای ولی فقیه در نظر گرفتند دستخوش تحول بنیادین شد. به هر روی تجربه اجرای ده ساله قانون اساسی سال ۱۳۵۸ و کشمکش‌هایی که میان رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر وقت بروز کرد و نیز پایان دوران جنگ تحمیلی زمینه‌های تغییر نظام حکومتی ایران را فراهم کرد که این امر در فرآیند بازنگری قانون اساسی مورد توجه قرار گرفت. سخنان ریاست وقت مجلس شورای اسلامی به‌عنوان یکی از اعضای تأثیرگذار شورای بازنگری قانون اساسی به خوبی منعکس‌کننده دلایل تغییر نظام حکومتی ایران در بازنگری سال ۱۳۶۸ است: «اگر بناست یک مدیر قوی [در رأس قوه مجریه] در کشور وجود داشته باشد و کارهای کشور را انجام بدهد و ما بیاییم خلع سلاحش بکنیم و به مجلس حتی حق بدهیم که او را خلع سلاح بکند و بعد بگوید یا الله حالا برو کارهای مملکت را انجام بده، این به نفع هیچ کس نیست. به نفع نظام نیست... یک بحث هست که آیا ما برویم دنبال این شیوه که از طریق پارلمان نخست‌وزیر داشته باشیم بدون رئیس‌جمهور یا رئیس‌جمهور تشریفاتی؟ یا یک رئیس‌جمهور قوی داشته باشیم بدون نخست‌وزیر یا با یک نخست‌وزیری که در حد معاونت رئیس‌جمهور عمل بکند؟... من نظرم به نفع قسمت دوم است. یعنی رئیس‌جمهور داشته باشیم. یک رئیس‌جمهور قوی داشته باشیم. ... اصل مسئله اینجاست که اگر قوه مجریه ما هم متکی مستقیم به آرای مردم باشد یعنی مردم واقعاً به رئیس قوه مجریه رأی داده باشند قوی‌تر می‌تواند عمل بکند یا رئیس قوه مجریه‌ای که به تبع انتخابات مجلس آمده باشد سرکار؟ شکی نیست که اولی قوی‌تر است، پشتوانه مردمی بیشتری دارد و اگر بپذیرید که مهمترین کار در مملکت ما الان و شاید همیشه مسئله اجرایی است مجلس کار مشکلی ندارد، خوب من دیگر متخصص این کار هستم. آسان‌ترین کارها مال نماینده‌هاست، از همه می‌توانند سؤال بکنند و هیچ‌کس نمی‌تواند از آنها سؤال بکند حتی به موکلین‌شان هم جوابگو نباید باشند. ... بنابراین ما قوه مجریه واقعاً قوی می‌خواهیم. ما این را باید فکر کنیم که

چگونه قوی می‌شود و من خواهش می‌کنم آقایان البته این جور فکر نکنند که من احتمالاً مسئول قوه اجرایی بشوم بخوام راه خودم را هموار بکنم. حتماً چنین فکری نمی‌کنید من در مجلس هم که بودم در تمام این دوران مجلس همیشه حامی قوه مجریه بوده‌ام. نماینده‌ها اسم من را گذاشته‌اند «وکیل الدوله» و گاهی می‌گویند «مداح الوزرا». یعنی در مجلس سعی می‌کردم که بار فشار را از روی دوش دستگاه اجرایی بردارم... به هر حال ما باید قوه مجریه نیرومندی را الان سامان بدهیم... (برای انتخاب رئیس دولت از طریق مجلس) راه معمول این است که ما بیایم احزاب داشته باشیم، احزاب اکثریت آرای را داشته باشند و بعد آنها نخست‌وزیر بیاورند. حالا انصافاً ما خودمان ببینیم چنین چیزی در ایران به این زودی می‌شود؟ تاریخ حزب در ایران نشان داد دیگر. اگر بنا بود حزبی موفق بشود حزبی بهتر از حزب جمهوری اسلامی نبود. بهترین چهره‌های کشور در این حزب بودند، امام بارها تأیید کردند... رؤسای سه قوه بودند، نخست‌وزیر بود، مجلسی‌ها عمده‌شان بودند، روحانیت کل کشور بود، شخصیت‌های بزرگ روحانی بودند ما دیدیم این حزب به کجا رسید که نتوانست وظیفه‌اش را انجام بدهد. با آن سابقه کسی به این زودی دیگر وارد حزب نمی‌شود. این شخصیت‌های مؤثر کشور به این آسانی تن به حزب نمی‌دهند، حالا اگر هم دادند خوب، قانون اساسی ما تعدد احزاب است، دو حزبی که نیستیم. باید آزاد بگذاریم. خدا می‌داند چند تا حزب در بیاید و چقدر تفرقه به وجود بیاید. خیلی خوب، اگر این کار را هم خواستیم بکنیم باید صبر کنیم این احزاب به وجود بیایند، این تشکل سیاسی درست بشود، چند سال بگذرد... الان یک ریسکی است که من نمی‌دانم آقایانی که طرفدار این طرز تفکرند عواقب این را اندیشیده‌اند یا نه؟ خیلی خوب، حالا با این فرض، مجلس، چگونه نخست‌وزیری را معرفی خواهد کرد؟ یعنی وقتی که مجلسی‌ها انتخاب شدند چگونه معرفی می‌کنند؟ در مجلس ممکن است چند جریان باشد به جای دو جریان. آنوقت این نخست‌وزیر شکننده است. با دو تا رأی این نخست‌وزیر ممکن است سقوط بکند... من خیال می‌کنم این راه خطرناکی است. نیرویم دنبال آن راه. ما الان برویم دنبال اینکه رئیس جمهوری انتخاب بکنیم، رئیس جمهور نیرومندی باشد، ابزار کار هم باید به این رئیس جمهور بدهیم... باید ابزار حسابی دستش بدهیم تا بتواند تصمیم‌گیری بکند، بتواند قاطع برخورد بکند... نظرم این است که از قدرت مجلس هیچ کم نشود. مجلس اقتداراتی که دارد یکی قانونگذاری است، بماند یکی نظارت است به همین شکل بماند، یکی تصویب و زراست حالا چه این کابینه نخست‌وزیر داشته باشد، چه نداشته باشد. فرق هم نمی‌کند. چون به هر حال وزرا را وقتی که مجلس می‌تواند تصویب نکند، رئیس جمهور دیگر دست ندارد، با چه می‌خواهد کار بکند؟ وزرایش را که بتواند استیضاح بکند، رئیس جمهور چه کار می‌تواند بکند؟... من رأی خودم این است که رئیس جمهور داشته باشیم که رئیس کابینه باشد و چیزهای مهمی در اختیارش باشد... و چون تنهایی



مشکل است که بتواند مملکت را اداره بکند باید یک نفر نیرومند داشته باشد همراه خودش، منتها حرف آخر را رئیس‌جمهور بزند. مجلس هم همین کاری که همین حالا دارد انجام بدهد...» (هاشمی رفسنجانی، ۱۳۶۸: ۲۴۶-۲۵۲).

نظام حکومتی طراحی شده در قانون اساسی بازنگری شده کمابیش مطابق همین نظر در شورای بازنگری به تصویب رسید و اکنون بیش از ۲۲ سال از اجرای آن می‌گذرد. در سال‌های اخیر پس از سلسله رویدادهایی که برجسته‌تر از همه نحوه تعامل رئیس‌جمهور دوره دهم با نهاد رهبری و مجلس شورای اسلامی است مباحثی در عرصه عمومی مطرح شده است. منازعاتی که در روابط میان قوه مقننه و مجریه درباره مسائل ریز و درشت مملکتی بروز کرد این سؤال را به وجود آورده است که آیا اشکالی در نحوه طراحی نهادهای اصلی حکومتی وجود دارد؟ سرآغاز این بحث‌ها سخنرانی مقام معظم رهبری در آذرماه ۱۳۹۰ در جمع دانشگاہیان استان کرمانشاه بود. ایشان در بخشی از سخنرانی خود خاطر نشان کردند «امروز نظام ما نظام ریاستی است؛ یعنی مردم با رأی مستقیم خودشان رئیس‌جمهور را انتخاب می‌کنند؛ تا الان هم شیوه بسیار خوب و تجربه‌شده‌ای است. اگر یک روزی در آینده‌های دور یا نزدیک - که احتمالاً در آینده‌های نزدیک، چنین چیزی پیش نمی‌آید - احساس بشود که به جای نظام ریاستی مثلاً نظام پارلمانی مطلوب است - مثل اینکه در بعضی از کشورهای دنیا معمول است - هیچ اشکالی ندارد؛ نظام جمهوری اسلامی می‌تواند این خط هندسی را به این خط دیگر هندسی تبدیل کند؛ تفاوتی نمی‌کند و از این قبیل. البته همین تغییر هم باید متکی به اصول باشد. همین نگاه دوباره و نوسازی و بازسازی هم باید ناظر به اصول باشد؛ برگرفته و برخاسته از اصول اسلامی باشد. مثلاً فرض بفرمایید شایسته‌سالاری. احساس بشود که شایسته‌سالاری، به این شکل، بهتر تحقق پیدا می‌کند؛ یا عدالت، به این شکل، بهتر تحقق پیدا می‌کند.» (آیت‌ا... خامنه‌ای، ۱۳۹۰).

پس از ایراد این سخنرانی مباحثاتی درباره نوع مطلوب نظام حکومتی در عرصه عمومی مطرح شد که می‌توان آنها را به چهار دسته تقسیم‌بندی کرد:

نخست کسانی که موافق تغییر نظام حکومتی به نظام پارلمانی هستند. از جمله موافقان نظام پارلمانی علی‌لاریجانی رئیس مجلس شورای اسلامی است. به نظر ایشان استقرار نظام پارلمانی موجب هماهنگ‌تر شدن قوا و ساختار نظام سیاسی می‌شود. زمانی که رئیس‌جمهور به وسیله مجلس انتخاب می‌شود پارلمان راحت‌تر با او کار می‌کند و می‌تواند بعضی از اختیارات وی را محدود کند. استقرار نظام پارلمانی، انضباط شدیدتری را در ساختار کشور ایجاد می‌کند و در چنین نظامی وقت کمتری صرف هماهنگی‌های سه قوه می‌شود. ایشان معتقد است با توجه به جایگاه حساس سمت ریاست‌جمهوری بهتر است این مقام به وسیله افراد خبره و آگاه یعنی نمایندگان

مجلس انتخاب شود همان طور که رهبری نیز توسط خبرگان امر رهبری برگزیده می‌شود. از نظر ایشان این امر باعث پاسخگویی بیشتر رئیس‌جمهور در مقابل پارلمان می‌شود (لاریجانی، ۱۳۹۰). یکی از نمایندگان مجلس بدون اشاره صریح به گزینه مطلوب نظام سیاسی معتقد است «همواره در کشورمان میان پارلمان و دولت یک تزاخم و مزاحمت متقابل وجود داشته باشد. در این نظام هم مجلس برای محدود کردن قدرت رئیس‌جمهور عمل می‌کند و هم به‌طور متقابل دولت برای کاهش قدرت مجلس تلاش می‌کند، البته این مسئله و مشکل به‌طور کلی به تمامی دولت‌های بعد از انقلاب باز می‌گردد» (جلالی، ۱۳۹۰).

برخلاف این دسته برخی دیگر به دلایل مختلف نظام پارلمانی را توصیه و تجویز نمی‌کنند یا اصلاً تحقق آن را در وضعیت فعلی امکان‌پذیر نمی‌دانند و یا نظام حکومتی را متغیر تعیین‌کننده‌ای برای برون رفت از مشکلات حال حاضر ایران نمی‌دانند. از جمله به‌نظر یکی از متخصصان حقوق اساسی ایران تنازع موجود میان دولت و مجلس ربطی به شکل نظام حکومتی ندارد، بلکه مربوط به مشکل رفتاری مسئولان است. به‌نظر ایشان در ایران با وجود نظام ولایت فقیه، استمرار نظام پارلمانی (برتری مطلق پارلمان) امکان‌پذیر نیست (هاشمی، ۱۳۹۰).

حقوق‌دان دیگری نظام حکومتی فعلی را مناسب ارزیابی می‌کند و معتقد است چون هر چهار سال که انتخابات ریاست‌جمهوری برگزار می‌شود مردم با شوق بسیار در انتخابات حاضر شده و بالاترین مقام اجرایی کشور را انتخاب می‌کنند همین اقدام پرشور مردم، همواره نظام را بیمه کرده است. ایشان معتقد است با توجه به اینکه رئیس‌جمهور بیشترین ارتباط را با کشورهای خارجی و نیز مردم دارد بهتر است که با رأی مستقیم شهروندان انتخاب شود، زیرا منافع آن بر مضارش می‌چربد؛ با وجود این می‌توان ایرادهای آن را برطرف کرد بدون اینکه رأی مستقیم مردم زیر سؤال برود. ایشان تقویت فعالیت احزاب را شرط ضروری اصلاح وضع موجود می‌دانند و معتقدند با وجود احزاب نامزدهای ریاست‌جمهوری نمی‌توانند وعده‌های غیر قابل انجام بدهند (صادقی، ۱۳۹۰). از نظر یکی از فعالان سیاسی نظام پارلمانی هم می‌تواند بهترین گزینه باشد هم بدترین گزینه. از نظر ایشان با توجه به تنوع قومی و زبانی و گستردگی کشور نظام پارلمانی در صورت فراهم بودن سایر شرایط و اقتضائات مانند وجود احزاب و مطبوعات آزاد و نیرومند می‌تواند بهترین گزینه باشد. با این حال به‌نظر ایشان در شرایط فعلی نظام ریاستی ضررهای کمتری دارد، زیرا انتخابات ریاست‌جمهوری هر چهار سال یک بار امکان ایجاد تغییر و تحول مطلوب و مورد نظر مردم را فراهم می‌کند در حالی که چنین امکانی در نظام پارلمانی غیرحزبی مثل جامعه ایران وجود نخواهد داشت (عبدی، ۱۳۹۰).



از نظر یکی از اساتید علوم سیاسی شکل نظام چندان مهم نیست. مهم نیست که مردم رئیس‌جمهور را انتخاب می‌کنند یا پارلمان نخست‌وزیر را انتخاب کند، بلکه آنچه اهمیت دارد « این است که مردم بتوانند آزادانه پارلمان را انتخاب کنند. اگر انتخابات آزاد باشد مجلسی همانند مجلس اول شکل می‌گیرد، اما اگر انتخابات آزاد نباشد مجلس هشتمی تشکیل می‌شود که یک عمری است می‌خواهد از رئیس‌جمهور سؤال کند، اما جسارت و شهامت آن را ندارد. مجلسی که نمایندگان آن با رأی قاطع‌تر به آقای حسینی وزیر اقتصاد رأی می‌دهند که این پیام را دارد که اگر مجلس دفعه اول به تو ۱۲۷ رای داد اشتباه کرد این بار ۱۴ تا روی این رأی گذاشته و ۱۴۱ رأی به تو می‌دهند. اگر نخست‌وزیر را پارلمان انتخاب کند پارلمان به سمت کیفی بودن پیش می‌رود و مردم چون می‌دانند این مجلس می‌خواهد دولت تعیین کند بنابراین در زمینه انتخاب نمایندگان حساسیت خیلی بیشتری نشان می‌دهند» (زیبا کلام، ۱۳۹۰). با این حال از نظر ایشان تغییر در نوع نظام حکومتی می‌تواند پیامدهای مهمی برای کل نظام سیاسی داشته باشد از جمله اینکه انتخاب نخست‌وزیر به وسیله مجلس در مجموع نقش پارلمان را در اداره امور کشور تقویت خواهد کرد و این جایگاه مهم موجب جدی‌تر شدن و رقابتی‌تر شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی خواهد شد که همین امر به نوبه خود موجب تقویت احزاب سیاسی خواهد شد (همان).

علاوه بر دو دسته یادشده که طرفدار یا مخالف این یا آن نظام حکومتی هستند دسته سوم با تحلیل مفهوم تفکیک قوا ذیل مفهوم ولایت فقیه نتیجه گرفته‌اند که:

۱. تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران، تکنیکی است که از جهت قانونی در این مقطع پذیرفته شده و همه افراد باید در چارچوب آن با ویژگی‌های خاص خودش عمل نمایند. اما مبنای ولایت فقیه یک تکنیک نیست، بلکه تنها شیوه مشروع حکومت از نظر شیعه در عصر غیبت است. پس از نظر ایشان اصل ولایت فقیه بر اصل تفکیک قوا تقدم دارد.

۲. اصل ولایت فقیه از نظر زمانی نیز تقدم بر اصل تفکیک قوا دارد. زیرا چنانچه اشاره شد ارتباط این دو، مربوط به مرحله «اعمال ولایت» است، حال آنکه قبل از مرحله اعمال ولایت، در مبحث ولایت مطلقه فقیه، موضوع متقدم‌تر مسئله «منشأ ولایت» است.

۳. گرچه در جمهوری اسلامی ایران قوای حاکم کاملاً مستقل از هم نیستند و خصوصاً تحت نظر ولایت امر فعالیت می‌کنند، ولی در چارچوب وظایف قانونی مختار و مستقل بوده و مرتبط با قوای دیگر به انجام وظیفه می‌پردازند.

۴. چنانچه قبلاً اشاره شد در ذیل بحث تفکیک قوا، بعضی از اندیشمندان معتقد به «قوه مؤسس» یا «قوه تعدیل‌کننده» بوده‌اند که قبل از قوای سه‌گانه شکل گرفته و بر آنها نظارت می‌کند. شاید بتوان نقش ولی فقیه در جمهوری اسلامی ایران را با این تعبیر «قوه مؤسس» یا نقش تعدیلگر قوا دانست.

۵. تعبیر ولایت «مطلقه» برای فقیه، به معنای مطلق العنان بودن برای هر گونه تصمیم‌گیری و معادل حاکم در «نظریه دولت مطلقه» نیست، زیرا: اولاً «رهبر در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی است (اصل یکصد و هفتم قانون اساسی)؛ ثانیاً مطلق بودن ولایت در مقابل نظر آن علمایی است که حوزه ولایت فقیه را در مسائل حکومتی و غیره محل اشکال می‌دانستند و تنها در حوزه «افتا» و «قضا» می‌پذیرفتند. با این بیان، ولایت مطلقه فقیه با قوای سه‌گانه بر مبنای ولایت انتخابی در چارچوب قانونی داد و ستد و ارتباط دارد و نتیجتاً استقلال قوا با این مبنا در محدوده وظایف مقرر محفوظ می‌ماند» (منصورنژاد، ۱۳۸۷: ۶۱).

دسته چهارم نیز اساساً مشکل را در ذات تقسیم قوا می‌بینند. برخی در این باره اظهار نظر کرده‌اند: «نهادی که ما به عنوان ریاست‌جمهوری درست کردیم به گونه‌ای است که واقعی و یا غیرواقعی امر را بر رئیس‌جمهور مشتبه می‌کند که می‌تواند در مقابل رهبری مشی مستقلی داشته باشد؛ این منشأ بسیاری از مشکلات است. من معتقدم که ذات قدرت تمرکز است؛ اگر شما تمرکز را از قدرت بگیرید قدرت را بی‌خاصیت و فشل می‌کنید و قدرت و شخص حاکم نمی‌تواند کارش را درست انجام دهد. ممکن است شما سریع از آن طرف بگویید تمرکز قدرت فساد می‌آورد.» از نظر ایشان «فساد قدرت را با نفی تمرکز نمی‌شود از بین برد؛ فساد تقسیم قدرت، کمتر از فساد تمرکز نیست و بلکه برای کشورهای نظیر ما که با معضل فشارها و توطئه‌های شدید خارجی مواجه است، فساد عدم تمرکز بسیار بیشتر است. آنچه در نظام‌های به اصطلاح دمکراتیک دنیا می‌بینیم، قطعاً پشت این نوع حکومت‌ها یک تمرکزی وجود دارد؛ یعنی با یک کانون پیدا یا نهانی مواجه هستیم که مسائل را به موقع جمع می‌کند». با وجود این ایشان خاطر نشان می‌کند «اگر وجه دمکراتیک نظام روی پارلمان متمرکز شود و پارلمان رئیس قوه مجریه را انتخاب کند، در کاهش پاره‌ای از مشکلات مؤثر خواهد بود. یعنی بخش انتخابی قدرت بر پایه نظام پارلمانی باشد و نخست‌وزیر داشته باشیم. به نظر من برای وضعیت ما با توجه به وجود نهاد رهبری و ولایت فقیه، نظام پارلمانی بهتر از نظام ریاستی است. آنچه که در جمهوری اسلامی از نظر من مانع استبداد بوده ساختار موجود نیست؛ با همین ساختار می‌شود یک نظام استبدادی بر پا کرد. آنچه مانع استبداد شده عدالت ولایت فقیه بوده؛ یعنی ویژگی‌های شخصی ولایت فقیه. آن چیزی که ما برای ولایت فقیه به عنوان شرایط قائل هستیم؛ که ولی فقیه باید عادل باشد. مستبد نشدن حکومت به این دلیل است و ربطی به این ندارد که نظام ریاستی بوده و مردم رئیس‌جمهوری را انتخاب می‌کنند. یعنی با وجود همین نظام ریاستی و با همین ساختار، اگر ولی فقیه عادل نباشد ممکن است استبداد حاکم شود» (نصیری، ۱۳۹۱).

چنان‌که ملاحظه می‌شود آرا و نظرات متفاوتی میان طیف‌های مختلف فعال در حوزه عمومی



در این زمینه وجود دارد. برخی تغییر نظام حکومتی فعلی را ضروری و مناسب می‌دانند؛ برخی نظام فعلی را به شرط پاره‌ای تغییرات قابل ارتقا می‌دانند و برخی عواملی مانند نظام انتخاباتی و حزبی را مهمتر و زیربنایی‌تر از نوع نظام حکومتی می‌دانند. به هر روی این تحقیق بر آن است با استفاده از مطالعات تطبیقی و تحلیلی انجام شده در این حوزه مسائل، موضوعات و رویکردهای عمده پیرامون نظام‌های حکومتی را با تأکید بر نقش نهادهای سیاسی در دو الگوی رایج پارلمانی و ریاستی مورد بررسی قرار دهد.

۱. طرح مسئله

مشاهده جوامع سیاسی و مطالعه قوانین اساسی کشورهای مختلف گویای تنوع در نحوه شکل‌گیری یا طراحی نظام‌های حکومتی است. برای مثال کشور عربستان سعودی دارای نظام پادشاهی موروثی است که از قرن هجدهم تحت فرمانروایی خاندان سعودی بوده است. در این نظام پادشاه کابینه وزیران را منصوب می‌کند و هم او اعضای مجلس شورا و رئیس آن را برای مدت چهار سال انتخاب می‌کند. بنا بر گزارش نوریس در حال حاضر ۱۳ کشور در دنیا واجد همین مدل حکومتی هستند که بیشتر آنها در کشورهای عرب نشین حاشیه خلیج فارس قرار دارند (Norris, 2008).

از سوی دیگر نظام‌های مشروطه سلطنتی در بطن کشورهای اروپای غربی به ویژه انگلستان و اسکاتلندیانوی تطور یافته است. در حال حاضر بسیاری از کشورهایی که در شمار مستعمره‌های سابق انگلستان محسوب می‌شدند از همین مدل پیروی می‌کنند. برخلاف نظام پادشاهی عربستان، در این نظام مردم در انتخابات سراسری نمایندگان پارلمان را برمی‌گزینند و رهبر حزب اکثریت از سوی پادشاه یا ملکه مأمور تشکیل کابینه می‌شود. نهاد سلطنت در انگلستان جایگاهی تشریفاتی و نمادین دارد و در تعیین سیاست‌های اصلی کشور تابع دولت است که به پارلمان پاسخگوست و نمایندگان پارلمان هم به نوبه خود در مقابل مردم مسئولیت سیاسی دارند. بنا بر گزارش نوریس ۳۱ کشور واجد چنین نظام حکومتی هستند (Ibid).

در نظام‌های جمهوری نیز همین تنوع و گونه‌گونی به چشم می‌خورد. در برخی از آنها رئیس‌جمهور با رأی مستقیم یا شبه‌مستقیم مردم به این سمت انتخاب می‌شود و رئیس‌جمهور مستقیم به مردم پاسخگوست. در عین حال اعضای پارلمان نیز در انتخاباتی جداگانه برگزیده می‌شوند و دو قوه در مقابل یکدیگر از حیث تشکیل و تداوم از استقلال برخوردارند مانند نظام سیاسی ایالات متحده آمریکا. نوریس کشورهای دارای رئیس‌جمهور را به سه دسته تقسیم می‌کند که طی آن ۶ کشور دارای رئیس‌جمهور غیرانتخابی هستند. در ۱۰ کشور رئیس‌جمهور به صورت

غیرمستقیم انتخاب می‌شود و در ۲۹ کشور رئیس‌جمهور منتخب مستقیم مردم است. بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین به تقلید از ایالات متحده آمریکا الگوی اخیر را انتخاب کرده‌اند (Ibid).

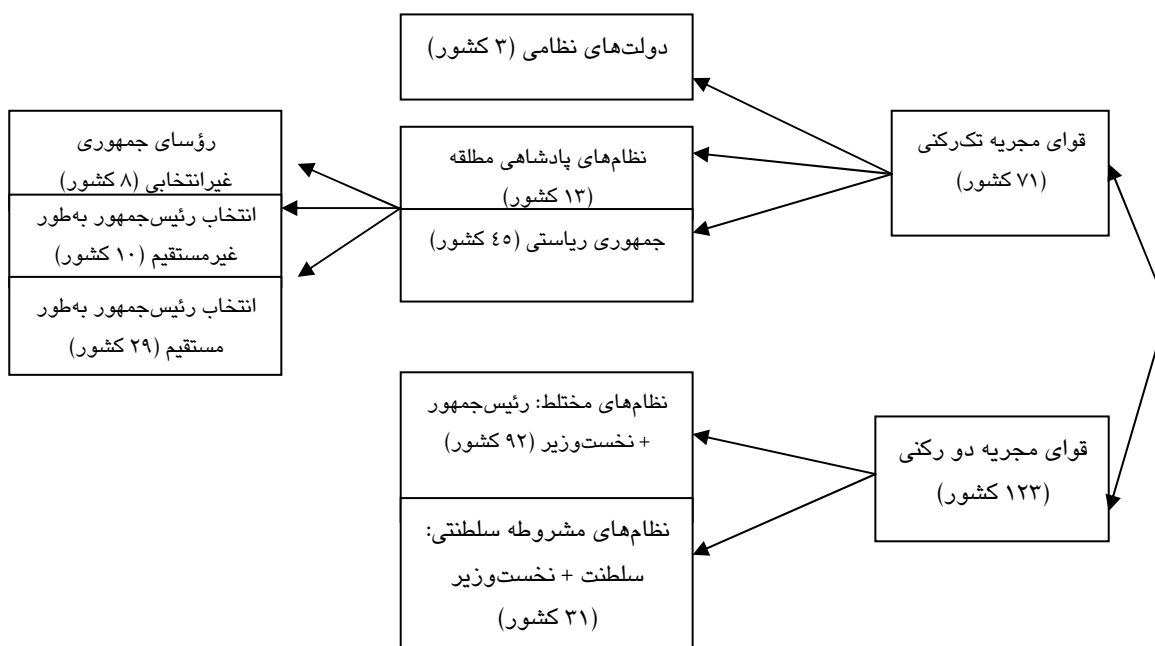
در نظام سیاسی برخی کشورها رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر هر دو در کنار پارلمان‌های انتخابی به چشم می‌خورند؛ الگویی که در قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه طراحی شد. در این نوع الگوی حکومتی نیز تنوع به چشم می‌خورد. مثلاً در برخی از آنها رئیس‌جمهور بر نخست‌وزیر و مجلس سلطه و تفوق دارند مانند نظام روسیه در زمان ریاست‌جمهوری پوتین. در برخی دیگر رئیس‌جمهور فقط نقشی نمادین دارد مانند رئیس‌جمهور آلمان یا ایرلند. نقش نخست‌وزیر نیز در نظام‌های مختلف متفاوت است. در برخی نخست‌وزیر به‌طور مستقل حکومت را اداره می‌کند و در برخی نخست‌وزیر را رئیس‌جمهور انتخاب می‌کند و به همین سبب تابع اوست. بنا بر گزارش نوریس از دهه ۱۹۹۰ تعداد کشورهایی که این مدل حکومتی را برگزیده‌اند رو به فزونی بوده است تا جایی که اکنون ۹۲ کشور^۱ به اشکال مختلف از آن الگوبرداری کرده‌اند. فنلاند، اطریش، ایرلند، ایسلند، و پرتغال از جمله کشورهایی هستند که این مدل حکومتی را برگزیده‌اند (Ibid).

به این فهرست باید حکومت‌های نظامی را نیز افزود که در آنها قدرت قوه مجریه به‌طور مستقیم و آشکارا در دست نظامیان است. مثلاً پاکستان پس از روی کار آمدن پرویز مشرف و نیز تایلند در سال‌های ۱۹۴۷ تا ۱۹۹۲ از این دست حکومت‌ها بودند. نوریس خاطر نشان می‌کند شمار این نوع حکومت‌ها از دهه ۱۹۹۰ به بعد رو به کاهش نهاده است (Ibid: 11, 12).

۱. در برخی از مقالات این رقم پنجاه کشور اعلام شده است که مستعمرات سابق فرانسه، مستعمرات سابق پرتغال، کشورهای کمونیستی سابق و برخی از کشورهای آسیایی قرار دارند. ر. ک به مقاله: McQuire, 2012: 430.

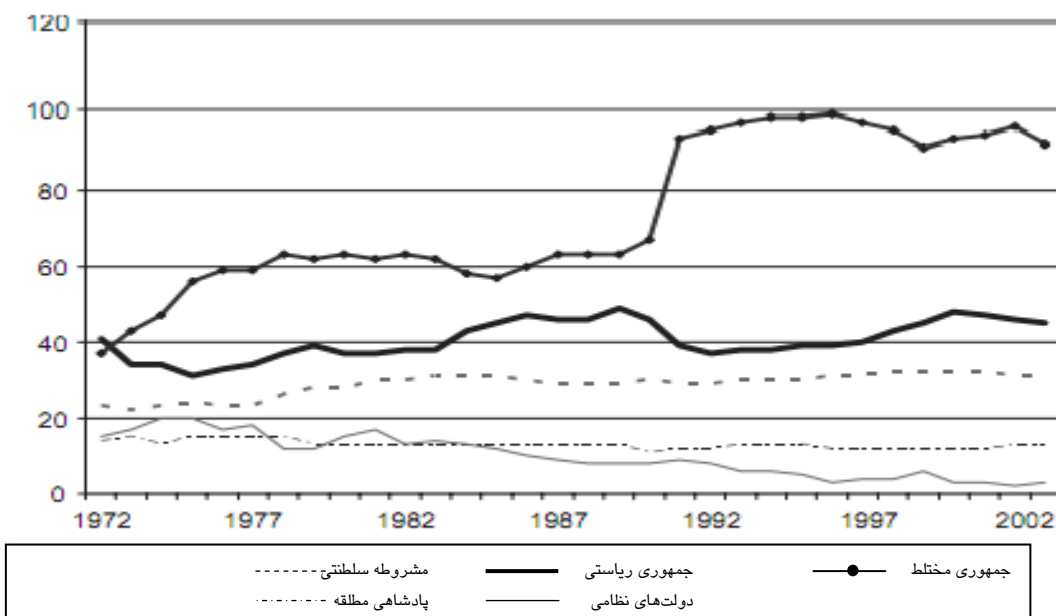


نمودار ۱. انواع قوای مجریه و تعداد هر یک از آنها در میان کشورهای مختلف جهان



Source: Ibid, p. 137.

نمودار ۲. روند شکل‌گیری و زوال انواع مختلف قوای مجریه در سطح جهان در خلال سال‌های ۱۹۷۲ تا ۲۰۰۲



Source: Ibid, p. 138.

ملاک تقسیم‌بندی‌های اشاره شده در بالا نحوه شکل‌گیری قوه مجریه و نوع روابط آن با قوای مقننه است. طبعاً چنانچه معیار طبقه‌بندی را تغییر دهیم تنوع بیشتری را می‌توان در ماهیت نظام

سیاسی و شکل نظام حکومتی مشاهده کرد. برخی معیارهایی که برای طبقه‌بندی رژیم‌های سیاسی ارائه شده‌اند عبارتند از طبقه‌بندی‌های کلاسیک که ضابطه اصلی آن نحوه آرایش قدرت سیاسی است که از سوی متفکران عهد باستان مانند مونتسکیو یا در قرن هجدهم توسط مونتسکیو انجام شد. نوع دیگر طبقه‌بندی نظام‌های رژیم‌های سیاسی از سوی متفکران مارکسیست که معیار اصلی آن نحوه مالکیت بود که طی آن دولت‌ها به چهار نوع دولت برده‌گرا، دولت فئودال، دولت بورژوا و دولت مارکسیستی تقسیم‌بندی شده‌اند. نوع دیگر طبقه‌بندی رژیم‌های سیاسی پس از جنگ جهانی دوم معرفی شد که معیار اصلی آن کیفیت احزاب (تک‌حزبی، دو‌حزبی، چندحزبی) و یا وضعیت توسعه اقتصادی کشورها، ابتدای آنها بر آموزه‌های دینی یا سکولار و نظایر اینهاست (قاضی، ۱۳۸۳).

در این مقاله محور بحث رابطه دو قوه مجریه و مقننه است و پرسش اصلی این است که انتخاب هریک از این انواع و اشکال چه آثاری در عمل حکمرانی به بار می‌آورد؟ می‌دانیم که برخی نظام‌های حکومتی حاصل تکامل تدریجی و تاریخی هستند (مشروطه سلطنتی) و برخی حاصل طراحی عامدانه و محاسبه آگاهانه (نظام ریاستی). اکنون سؤال این است که کدام‌یک از آنها نتایج مطلوب‌تری به بار آورده‌اند و بدین ترتیب کدامیک شایسته تقلید و الگوبرداری هستند؟ در این رابطه تعریف مطلوبیت چیست؟ آیا می‌توان از بهترین یا بدترین نوع نظام حکومتی سخن گفت و اگر چنین است معیار داوری در این باره چیست؟ ویژگی‌های بومی و محلی تا چه حد در طراحی نظام حکومتی مؤثر هستند؟ آیا می‌توان از نو الگوی دیگری ایجاد کرد که ماهیتاً متفاوت با انواع رایج باشد؟ آیا رابطه‌ای میان ویژگی‌های تاریخی، فرهنگ سیاسی و وضعیت اقتصادی با نوع نظام حکومتی وجود دارد؟ آیا می‌توان رابطه‌ای میان توسعه‌یافتگی یا عقب‌ماندگی و نوع نظام حکومتی پیدا کرد؟ حوادث و اتفاقات تاریخی در شکل دادن به نظام‌های حکومتی چه نقشی ایفا می‌کنند؟ آیا نوع نظام حکومتی می‌تواند موجب تقویت یا تضعیف مشروعیت نظام سیاسی شود؟ آیا میزان پاسخگویی صاحبان اقتدار عمومی در هریک از این نظام‌ها متفاوت است؟ آیا نوع نظام حکومتی در کیفیت تصمیم‌های حکومتی و نتایج نهایی حاصل از آنها تأثیرگذارند یا این‌گوها در ترکیب با متغیرهای دیگر عمل می‌کنند و نتایج نهایی حاصل از آنها حاصل چنین ترکیبی است؟ اگر چنین است این متغیرها کدامند؟

واضح است که هریک از این پرسش‌ها می‌تواند موضوع چندین پژوهش مفصل باشد و در ضمن تحقیق مقدماتی و مختصر حاضر نمی‌توان حتی به آنها اشاره کرد. با این حال باید از جایی آغاز کرد. این تحقیق تلاش می‌کند با مرور بخشی از ادبیات مربوطه به برخی از پاسخ‌های داده شده به این پرسش‌ها اشاره کند.



۲. ضرورت مطالعه نهادهای سیاسی

به نظر می‌رسد ماده اصلی همه این تقسیم‌بندی‌ها نحوه توزیع اقتدار سیاسی میان نهادهای مختلف دولت است: مسئله اصلی این است که اقتدار سیاسی در دست یک فرد یا نهاد متمرکز باشد یا میان نهادهای مختلف حکومت خواه به صورت افقی و یا عمودی توزیع گردد.

برای درک بهتر مطلب باید یادآوری کرد که به موازات پیچیده شدن جوامع، نهاد قدرت نیز از حالت ساده که در آن قدرت شخصی شده در اختیار یک فرد یا چند تن خاص بود خارج شده و در اختیار شخصیت حقوقی دولت قرار گرفت. این شخصیت حقوقی خود مرکب از اندام‌ها و نهادهای متعددی است که به منظور دستیابی به مطلوب‌هایی نظیر مشروعیت، تخصص یا کارآمدی به شکل خاصی تنظیم شده و با ساز و کارهای حساب شده و پیچیده‌ای به هم مربوط شده اند. بنابراین نهاد قدرت در عصر حاضر در درون شبکه گسترده و در هم‌تنیده‌ای از نهادها که به طور نظام‌مندی در ارتباط با یکدیگر هستند عمل می‌کند. چنین وضعیتی یادآور دیدگاه وبر درباره اشکال اقتدار است. از نظر وبر اقتدار کاریزماتیک هر چند که در ذات خود جادویی باشد، اما ذاتاً گذراست. به موازات اینکه کاریزما به پایان می‌رسد و به امر عادی تبدیل می‌شود، اشکال سنتی یا عقلانی - قانونی اقتدار جای آن را می‌گیرد. در این روند روابط و تعاملات اجتماعی هرچه بیشتر عادی، قابل پیش‌بینی و غیرشخصی می‌شوند. از نظر وبر «واحد سیاسی، همه وقت صورت یک گروه را داشته است، اما این در زمان ماست که صورت یک نهاد قوام یافته را پیدا کرده است. بنابراین، برای فهمیدن پدیده سیاست در نفس خود، باید خصلت نوعی گروه سیاسی را تبیین کرد... در گذشته گروه‌هایی سیاسی وجود داشته‌اند که فاقد هر گونه تشکیلات اداری نهادی شده بوده‌اند و گروه‌های دیگری که در آنها خدمت سیاسی توسط بردگان یا توسط کسانی که به شخص سلطان وابسته بودند تأمین می‌شد» (فرونند، ۱۳۸۳: ۲۰۷ و ۲۱۰).

بنابراین، در زمانه ما فرآیند عادی شدن و غیرشخصی شدن با جایگزین شدن نهادها به جای اشخاص رخ داده است و از همین رو نهادها نقش تعیین‌کننده‌ای در روابط اجتماعی از هر نوع ایفا می‌کنند. اکنون باید به پرسش پاسخ داده شود که نقش نهادها در حوزه فعالیت‌های سیاسی چیست؟

۳. مفهوم نهاد سیاسی و کارکرد اصلی آن

قبل از بررسی نهادهای سیاسی و کارکرد اصلی آنها در شیوه حکمرانی لازم است پیرامون مفهوم نهاد تأمل شود. بحث پیرامون اهمیت نهادها با تأملات ارسطو درباره انواع رژیم‌های سیاسی و

تأثیرات عینی آنها بر جامعه سیاسی آغاز می‌شود. از نظر او «اینکه شهروند تا چه حد دارای اختیارات سیاسی است، بستگی دارد به نوع حکومت در دولت او، زیرا در شکل‌های مختلف حکومت اختیار وضع قوانین و تعیین سیاست‌های همگانی به اشخاص و نهادهای مختلف سپرده می‌شود» (نوسبام، ۱۳۸۰: ۱۲۲). ارسطو ابتدا غایتی برای دولت در نظر می‌گیرد که عبارت است نیک‌زیستی یا خیر همگانی. سپس ضمن تقسیم حکومت‌ها به یک تن‌سالاری، چندتن‌سالاری و حکومت جمعی کثیر برخی از اشکال آن را برای این غایت مناسب می‌بیند و برخی دیگر را خیر. او با معیار خیر همگانی حکومت‌ها را به فاسد و صحیح تقسیم‌بندی می‌کند (ارسطو، ۱۳۷۱). اکنون سخن بر سر درستی یا نادرستی تقسیم‌بندی او نیست، بلکه آنچه مهم است روش کار اوست؛ اینکه او میان ترتیبات حکومتی و نحوه توزیع اقتدار سیاسی با نتایج نهایی رابطه معناداری می‌بیند.

نهادهای و نحوه عملکرد آنها بیش از هر جا در حوزه اقتصادی مورد مطالعه قرار گرفته است و آنچه اکنون تحت عنوان مکتب نهادگرایی شناخته می‌شود بیشتر از سوی اقتصاددانان مطرح شده و برای تبیین رفتارهای اقتصادی مورد استفاده قرار می‌گیرد، اما به نظر می‌رسد حاصل مطالعات ایشان به حوزه سیاسی نیز قابل تسری باشد. نهادگرایی در واکنش به نظریه‌های اقتصاددانان کلاسیک که تحلیلشان از رفتار اقتصادی بر مبنای استدلال قیاسی و مدل‌های ریاضی استوار بود به وجود آمد. نهادگرایان معتقد بودند زندگی اقتصادی از طریق مطالعه تجربی بهتر درک می‌شود تا تحلیل منطقی - فلسفی. نورث یکی از برجسته‌ترین نمایندگان مکتب نهادگرایی معتقد است «نهادهای قواعد بازی در جامعه‌اند، یا به عبارتی سنجیده‌تر قیودی هستند وضع شده از جانب نوع بشر که روابط متقابل انسان‌ها با یکدیگر را شکل می‌دهند. در نتیجه نهادهای سبب ساختارمند شدن انگیزه‌های نهفته در مبادلات بشری می‌شوند، چه این مبادلات سیاسی باشند چه اقتصادی و چه اجتماعی» (نورث، ۱۳۸۵: ۱۹). از نظر هال نهادهای، قواعد رسمی، رویه‌های پذیرش و رفتارهای عملیاتی استانداردی هستند که روابط میان افراد را در حوزه‌های مختلف سیاسی و اقتصادی سازماندهی می‌کنند (مارش، ۱۳۷۸). پیترز در تعریف نهاد می‌نویسد: «نهاد مجموعه‌ای از انتظارات رفتاری را برای افراد در جایگاه‌های درون نهاد تعریف و سپس رفتاری را که برای نقش مناسب است تقویت و رفتاری را که نامناسب است تنبیه می‌کند» (پیترز، ۱۳۸۶: ۵۶). بدین ترتیب «نهادهای می‌توانند برخی پیامدهای قابل پیش‌بینی منظم را تولید کنند که به تمام مشارکت‌کنندگان در نهاد سود برساند ...» (همان: ۸۲) لوتز نیز نهادهای را اعم از سیاسی، فرهنگی و اقتصادی، ساخته ذهن بشر می‌داند؛ مجموعه‌ای از قواعد و انتظارات که از سوی بازیگران مربوط فهمیده می‌شود و مورد تبعیت قرار می‌گیرد. نهادهای یا همان قواعد، مستقل از اراده بشری وجود ندارد، بلکه ناشی از



تجربیات بشری است. لوتز خاستگاه نهادها را به سه واقعیت غیرقابل انکار نسبت می‌دهد: نخست اینکه انسان میل شدیدی به زنده ماندن دارد. دوم اینکه انسان‌ها به شدت نوع خود را بر دیگر انواع ترجیح می‌دهند و سوم انسان برای آموختن چیزهای جدید و انتقال آن به دیگران توانایی دارد. او معتقد است این سه واقعیت مبنای تجربه ما برای حفظ خود است و همین‌ها عاملی برای محدودیت آزادی طبیعی انسان به‌شمار می‌روند. کارکرد اصلی نهادها قاعده‌مند کردن رفتارهاست و از همین رو در متون متعددی مدام تکرار می‌شود که نهادها مهم هستند (Institution Matters). آنها مانع از این هستند که افراد همچون موجوداتی تک‌افتاده و منفرد به‌صورت پراکنده و بی‌قاعده عمل کنند. نهادها می‌توانند به انسان‌ها کمک کنند که دارای ارتباطی منظم و تکرار شونده، قابل پیش‌بینی و معنادار باشند (Lutz, 2006: 29-30).

بر مبنای همین تحلیل از نهادها می‌توان نهادهای سیاسی را قواعد بازی سیاسی دانست؛ قواعدی که حاکم بر رفتارهای سیاسی هستند. بر این پایه قانون اساسی یک نهاد است چون چارچوب و محدوده صلاحیت و رفتار مقامات سیاسی را تعیین می‌کند و از بروز رفتارهای اتفاقی و تصادفی و دلخواهی در اعمال اقتدار سیاسی جلوگیری می‌کند. این قواعد انتظارات افراد در مقابل یکدیگر را کمابیش مشخص می‌کند. «این مجموعه رفتارها تمایل به نهادینه شدن دارند به این معنا که انتظارات مشارکت‌کنندگان [در بازی سیاسی] بر قواعدی متمرکز است که چگونگی انجام تعامل را تجویز می‌کنند. پس از آن، از بازیگران انتظار می‌رود از دستورالعمل‌هایی که در قواعد مندرج است تبعیت کنند و در صورت عدم تبعیت سرزنش و مجازات می‌شوند» (Lane and Ersoon 2000: 7). نتیجه مهمی که از تعریف نهادها گرفته می‌شود کارکرد محدودکننده و چارچوب‌دهنده آنهاست، خصالتی که باعث می‌شود رفتارها پیش‌بینی‌پذیر و قابل کنترل باشند.

البته نهادها منتقدانی مانند ژان ژاک روسو نیز دارد. از نظر او ذات انسان خوب است و این نهادها هستند که آزادی طبیعی او را محدود و شر تولید می‌کنند. او می‌گوید «انسان آزاد زاده شده است اما همه جا در بند است». معنای این سخن معروف این است که «انسان باید آزاد، مستقل و تنها باشد (زیرا این بهترین نوع زندگی برای اوست)، ولی قراردادهای و عرف‌های اجتماع و نظامات و محدودیت‌هایی را که نهادهای سیاسی و اقتصادی پدید می‌آورند او را به‌صورت برده درمی‌آورند و موجب می‌شوند که از آن وضع مطلوب آزادی که در اصل دارا بوده است ساقط شود» (جونز، ۱۳۶۲: ۳۴۱).

به هر روی، چه نهادها را خوب بدانیم و چه بد اکنون حیات اجتماعی ما بدون آنها ممکن نیست. ما در شبکه پیچیده‌ای از نهادها زندگی می‌کنیم به ویژه نهادهای سیاسی. به‌طور کلی دانشمندان علوم انسانی به ویژه طرفداران مکتب نهادگرایی جدید معتقدند نهادها یا قواعد برای

نتایج تعاملات انسانی بسیار مهم هستند، اما در عین حال متذکر می‌شوند که عوامل دیگری مانند ترجیحات بازیگران سیاسی، شرایط کلان اجتماعی، الگوهای فرهنگی، نظام عقاید نیز در توضیح این نتایج سهم بسزایی دارند. مجموعه گسترده‌ای از نتایج از جمله دمکراسی و ثبات مبتنی بر قانون اساسی، رفاه و برخورداری و رشد اقتصادی، برابری و نظایر آن را می‌توان به ماهیت و نحوه طراحی و چینش نهادها نسبت داد و رابطه معناداری میان آنها یافت. لین و ارسون در این باره خاطرنشان می‌کنند اگر نهادها برای حیات اجتماعی مهم هستند شاید آنها بتوانند در درک این معنا به ما کمک کنند که چرا کشورها از لحاظ نتایجی که برخی از آنها را نام بردیم با یکدیگر متفاوت هستند (Lane and Ersoon 2000: 9- 10).

این نتایج با استفاده از مطالعات تطبیقی به‌طور گسترده‌ای در کشورهای مختلف مورد مطالعه قرار گرفته است. برای مثال لین و ارسون داده‌های مربوط به نتایج نهادهای مختلف سیاسی در ۱۵۰ کشور جهان را مورد مطالعه قرار داده‌اند (Ibid). مطالعات انجام شده در کشورهای اروپایی پس از جنگ نشان می‌دهد تغییرات و اصلاحات نهادی در ثبات و کارآمدی حکومت‌ها مؤثر بوده است. در دهه ۱۹۹۰ اصلاحات در قوانین اساسی به ویژه در نظام‌های انتخاباتی و حکومتی مضمون اصلی بسیاری از تلاش‌های اصلاحی از طریق نهادهای سیاسی بوده است. برای مثال «ایتالیا اتکای خود را بر نظام کامل تناسبی ترک کرد و برای ۷۵ درصد از کرسی‌های پارلمانی نظام برنده نفر اول را معرفی کرد. به همین نحو نیوزلند یک نظام مختلط اکثریتی-نسبی را معرفی کرد. بولیوی و اکوادور و ونزوئلا تغییرات زیادی در نظام انتخاباتی خود دادند. در ایتالیا رهبران سیاسی برجسته‌ای تزریق مؤلفه‌هایی از نظام‌های ریاستی و نیمه‌ریاستی را در دستور کار خود قرار دادند در حالی‌که در فرانسه سیاستمداران در صدد رفتن به جهت مخالفی بودند یعنی تمایل به سمت نظام‌های پارلمانی (Persson and Tabellini, 2002). در بن همه این تغییرات نهادی این پیش‌فرض نهفته بود که می‌توان وضع موجود را از طریق این تغییرات بهبود بخشید. البته مطالعات تاریخی نشان می‌دهد که این تغییرات نهادی همواره نتیجه یکسانی به بار نیاورده‌اند: مثلاً در فرانسه اتخاذ نظام نیمه‌ریاستی در سال ۱۹۵۸ در جمهوری پنجم فرانسه به یک دوره طولانی بی‌ثباتی ناشی از حکومت‌های ائتلافی پایان داد و نیز در آلمان فدرال، برقراری شرایط دشوار برای دادن رأی عدم اعتماد به دولت [رأی عدم اعتماد سازنده] به همین نحو موجب ثبات در جمهوری وایمار شد. اما در ایرلند شمالی ایجاد یک نظام انتخاباتی بر اساس نمایندگی تناسبی در تقویت دولت ائتلافی میان طرف‌های مذهبی پروتستان و کاتولیک توفیقی به دست نیاورد» (Weaver and Rockman, 1993 : 4).

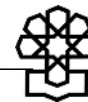


تأکید بر این نکته ضروری است که برای مثال وقتی این ادعا مطرح می‌شود که قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه ثبات سیاسی به بار آورده است آن‌گاه باید نشان داده شود که در صورت تداوم نهادهای قانون اساسی جمهوری چهارم، احتمالاً تداوم بی‌ثباتی اجتناب‌ناپذیر می‌بود. یعنی نوعی رابطه معنادار میان این تغییر نهادی و این تفاوت نتایج باید نشان داده شود. با این حال شکی وجود ندارد که توفیق نظام‌های سیاسی در حل مسائلی نظیر توسعه اقتصادی، انسانی و سیاسی به عواملی زیادی بستگی دارد که یکی از آنها نهادهای سیاسی و نحوه طراحی آنها هستند. وارن و پیرس در بحث تأثیر نهادها بر تقویت دموکراسی معتقدند « نحوه طراحی نهادها مهم هستند، اما این امر تنها عامل مهم نیست، بلکه تاریخ، فرهنگ، سطح توسعه اقتصادی، نحوه توزیع ثروت، الگوی جناح‌بندی‌های اجتماعی، ماهیت جامعه مدنی و تأثیرات بین‌المللی نیز دموکراسی را تحت تأثیر قرار می‌دهند (Warren and Pearse: 2006: 3). در واقع این سخن بیانگر هشدار مهمی است مبنی بر اینکه نباید در نقش نهادها مبالغه کرد، بلکه باید آنها را در کنار مجموعه عوامل مؤثر دیگر در نظر گرفت. گواين در این مورد تصریح می‌کند که « ما باید بپذیریم که نه تفکیک قوا و نه هیچ نظریه حقوق اساسی دیگری نمی‌تواند حکومتی ایجاد کند که به‌طور سازگاری قادر به ایجاد و اجرای سیاست‌هایی باشد که به اهدافشان دست پیدا کنند. موفقیت در اجرای سیاست‌ها علاوه بر نوع سازمان حکومت به عوامل مختلفی مانند دانش حل مسائل عمومی، کیفیت رهبری سیاسی و واکنش توده و نخبگان به طرح‌های سیاستی بستگی دارد» (Gwyn, 1986: 71).

تأکید بیش از حد بر نقش نظام‌های حکومتی انتقادی است که بیش از همه به جان لینز منتقد برجسته نظام‌های ریاستی وارد می‌شود. او نفس نظام حکومتی اعم از ریاستی یا پارلمانی را تعیین‌کننده سرنوشت دموکراسی‌ها می‌داند. او در مقابل این ایراد معتقد است عوامل تاریخی، فرهنگی، اقتصادی مهم هستند، اما آنها مستقل از نهادها عمل می‌کنند. او خاطر نشان می‌کند «فرهنگ همان طور که لیپست یادآور می‌شود به سختی قابل تغییر است اگر نگوئیم غیرقابل تغییر است. میراث تاریخی را نمی‌توان به‌طور کامل محو کرد و تغییرات اجتماعی - اقتصادی با دستور و فرمان رخ نمی‌دهد. پس آنچه باقی می‌ماند نهادهای سیاسی هستند که می‌توانند بیشترین تطابق را با اوضاع و احوال این یا آن کشور داشته باشند. این سؤال بجایی است که نظام ریاستی، پارلمانی یا مختلط یا تمرکزگرایی یا فدرالیسم، انتخابات یک مرحله‌ای یا دو مرحله‌ای کدامیک بیشترین تناسب را با اوضاع و احوال یک کشور خاص دارد. همواره صورت مسئله یکی است: چه ترکیبی از قوانین و نهادها می‌تواند منافع رقیب را به مسیرهای دموکراتیک و صلح‌آمیز رهنمون شوند؟ (Linz, 1990b:90, 91).

در جمع‌بندی می‌توان گفت انتخاب شکل نهادهای سیاسی در قالب الگوهای مختلف نظام‌های حکومتی عواقب گسترده‌ای برای یک حکومت دموکراتیک دارد، اما این عواقب در ترکیب با عوامل

مختلف و متفاوت مربوط به یک جامعه سیاسی متنوع است و گاه مستقل از نیت و اراده طراحان آن نهادهاست. یکی از بهترین نمونه‌ها برای توضیح و توجیه این نظر توجه به نتایجی است که از انتخاب نظام پارلمانی در جمهوری سوم فرانسه (۱۸۷۰-۱۹۴۰) به بار آمد. در جمهوری سوم مجلس نمایندگان و سنا از اختیارات گسترده‌ای برخوردار بودند ضمن اینکه رئیس‌جمهور در نشست مشترک این دو مجلس برای مدت هفت سال انتخاب می‌شد. در این دوره هر گونه اقدام قانونی رئیس‌جمهور منوط به تصویب قبلی هیئت وزیران بود. نمایندگان در ارثه طرح‌های قانونی یا تغییر گسترده لوایح دولت با محدودیتی مواجه نبودند و می‌توانستند لوایح دولت را برای مدت‌های طولانی برای بحث و مذاکره در پارلمان متوقف کنند. با این حال این اختیارات گسترده به دلیل فقدان شرایط مناسب برای عملکرد نظام پارلمانی نتایج ناگواری به بار آورد. داربیشتر در توصیف این دوره می‌نویسد: «ضعف و تعدد احزاب سیاسی در طول جمهوری سوم که در حقیقت معلول تقسیم‌بندی ایدئولوژیکی و اجتماعی ملت، عقب‌افتادگی اقتصادی و گسترش بسیار کند ارتباطات بود مزید بر علت می‌شد. بدین ترتیب، امر سیاست در طول این دوره به طرز نامعمول ویژگی‌های فردگرایانه داشت و به خصوص سناتورها و نمایندگان مجلس تنها در اندیشه حفظ و تقویت منافع مستقر محلی بودند. لیبرال‌های محافظه‌کار و گروه‌های احزاب میانه‌رو که همه به حساب رأی‌دهندگان شهرهای کوچک و مناطق روستایی فعالیت می‌کردند هر دو مجلس را در اختیار خود داشتند ولی در عمل از تشکیل ائتلاف‌های منظمی برای ایجاد اکثریت استوار پارلمانی عاجز بودند. به همین دلیل، دولت‌ها یکی پس از دیگری ساقط می‌شدند به نحوی که از ۱۸۷۰ تا ۱۹۴۰ بیش از یکصد هیئت و کابینه مختلف زمام امور را به دست گرفت» (داربیشتر، ۱۳۶۹: ۸). این نویسنده خاطرنشان می‌کند که این بی‌ثباتی و ضعف علیرغم تغییرات نهادی در ساختار قوه مجریه و نیز نظام انتخاباتی در جمهوری چهارم نیز همچنان ادامه پیدا کرد به طوری که در خلال سال‌های ۱۹۴۶ تا ۱۹۵۸ «۲۶ هیئت وزیران جداگانه و ۱۵ نخست‌وزیر مختلف اداره دستگاه اجرایی کشور را به دست گرفتند» (همان: ۹) پس می‌توان ادعا کرد که نهادهای سیاسی صرفاً به شرط مهیا بودن شرایط خاصی به احتمال زیاد نتایج و آثار خاصی به بار می‌آورند؛ همان طور که موی و کالدول توضیح می‌دهند نظام‌های حکومتی با تمام لواحق و آثار خود وارد می‌شوند و «این آثار درون‌زا هستند؛ چه آنها را بپسندیم و چه نپسندیم» (Moe and Caldwell, 1994: 172).



۴. غایت مدل‌های مختلف حکومتی به مثابه نهادهای سیاسی

قوانین اساسی به یک معنا نحوه تقسیم و توزیع اقتدار سیاسی در میان نهادهای سیاسی را نشان می‌دهد. البته نحوه تقسیم و اختصاص این اقتدار به نهادهای مختلف دستکم به سه شکل متنوع بوده است که الگوی سازماندهی نظام‌های سیاسی زیادی در جوامع سیاسی مختلف بوده است. این تنوع به مثابه یک تکنیک، خود در خدمت برآوردن غایات مهمی است که بدون آگاهی از آن بحث پیرامون این تکنیک‌ها یکسره بیهوده و فاقد معنا خواهد بود. قبل از پرداختن به این سه الگوی عمده یعنی نظام‌های پارلمانی، ریاستی و نیمه‌ریاستی و پیامدهای انتخاب هر کدام در حد ضرورت به این غایات اشاره می‌شود.

نظام‌های پارلمانی، ریاستی و نیمه‌ریاستی یا مختلط جلوه‌های مختلف یک نظریه واحد هستند یعنی نظریه تفکیک قوا. چنان‌که خواهیم دید در هر یک از این مدل‌ها قوای سیاسی به شکل ویژه‌ای در نسبت با یکدیگر قرار می‌گیرند طوری که منجر به پدید آمدن نحوه خاصی از حکمرانی می‌شوند که آثار متفاوتی پدید می‌آورد. ولی در اساس، هر سه الگو نسبت تامی با نظریه تفکیک قوا دارند که بر پایه آن اقتدار سیاسی نباید یک جا و تماماً در اختیار یک نفر یا یک نهاد باشد. با این وجود می‌توان این سؤال اساسی را مطرح کرد که چرا باید چنین باشد و این ضرورت را چه چیزی توجیه می‌کند؟

به‌طور کلی دو پاسخ متفاوت به این پرسش داده شده است. پاسخ معمول و مشهور این است که تفکیک قوا راهی است برای حفظ آزادی در مقابل تهدید قدرت سیاسی خودسرانه. به عبارت دیگر، ریشه این اندیشه ترس بود؛ ترس از تجاوز قدرت سیاسی به آزادی. بنابراین نظریه تفکیک قوا راهی برای غلبه بر این هراس از طریق محدود کردن قدرت سیاسی. نظریه تفکیک قوا در قرن هفدهم و در دامان تمدن غرب به وسیله متفکرانی نظیر جان لاک و سپس مونتسکیو مطرح شد از همین رو می‌توان قرن هفدهم را نقطه آغاز شکل‌گیری حکومت‌های مشروطه دانست که طی آن اختیار نهاد سلطنت در انگلستان در اعمال اقتدار خود محدود و مشروط به جلب رضایت نجبا، اشراف و نجیب‌زادگان و در نهایت نمایندگان توده مردم شد. مونتسکیو یکی از نظریه‌پردازان اصلی نظریه تفکیک قوا در قرن هجدهم با استناد به حکومت مستقر در انگلستان نتیجه‌گیری کرد که « در هر حکومت سه قوه وجود دارد: قوه مقننه، مجریه و ... قضائیه ... هرگاه قوای مقننه و مجریه در هر ادغام شود و در اختیار یک شخص یا گروهی قرار گیرد، دیگر آزادی نمی‌تواند وجود داشته باشد... و نیز اگر قوه قضائیه از قوای مقننه و مجریه منفک نباشد باز هم وجود آزادی ناممکن است. چنانچه قوه قضائیه به قوه مقننه بپیوندد، زندگی و آزادی فرد در معرض نظارت خودسرانه‌ای قرار خواهد گرفت، زیرا در این وضع، قاضی خود قانونگذار هم هست و اگر

قوه قضائیه به قوه مجریه ملحق شود، ممکن است قاضی خود شدت عمل نشان دهد و به حق افراد تجاوز کند» (نقل شده در جونز، ۱۳۶۲: ۳۲۶). در عصر حاضر نیز نویسندگان برجسته‌ای مانند بارنت (Barber, 2001) و وایل به پیروی از همین نظر، غایت اساسی نظریه تفکیک قوا را حفاظت از آزادی می‌دانند (Vile, 1998). بارنت معتقد است تفکیک قوا با دشوار کردن عمل دولت این کار را انجام می‌دهد (Ibid: 61). مقصود بارنت این است که کاهش کارآمدی دولت بهایی است که باید برای حفاظت از آزادی پرداخت شود. تحلیل ویور و راکمن درباره ماهیت نظام تفکیک قوای آمریکایی که بیشترین انطباق را با طرح نظری مونتسکیو دارد نیز بر همین مبنا استوار است. آنها خاطرنشان می‌کنند قانون اساسی که طراحان قانون اساسی آمریکا آن را به یادگار گذاشتند نه به قصد ایجاد و طراحی یک نظام کارآمد، بلکه به این منظور بود که جاه‌طلبی را در مقابل جاه‌طلبی قرار دهند و جلوی استبداد را بگیرند (Weaver, R. K., Rokman, 1993). البته تفکیک قوا و سایر نظریه‌های مبتنی بر آن را نمی‌توان فقط به وجه سلبی آن فرو کاست. برخی از نویسندگان حفاظت از آزادی را تنها غایت نظریه تفکیک قوا نمی‌دانند. برای مثال فیشر معتقد است هدف اصلی نویسندگان قانون اساسی آمریکا کارآمدی حکومت بود و ایشان قوه مجریه تفکیک شده را بهترین ابزار دستیابی به این هدف می‌دانستند. به نظر این نویسنده «کنگره قاره‌ای^۱ انواع و اقسام تکنیک‌ها را در تلاش برای ایفای وظایف تقنینی و اجرایی به کار گرفت؛ مسئولیت‌های اجرایی ابتدا به کمیسیون‌های [داخلی] این کنگره واگذار شد و پس از آن به هیئتی خارج از کنگره. هنگامی که همه این تلاش‌ها با شکست روبرو شد وزارتخانه‌هایی تحت نظر یک قوه مجریه در سال ۱۷۸۱ ایجاد شد. بنابراین ۶ سال قبل از تشکیل کنوانسیون فلادلفیا به منظور افزایش کارآمدی دولت شاهد شکل‌گیری قوه مجریه مجزا به دلایل عملی هستیم» (Fisher, 1971: 115). فیشر در مقاله خود خاطرنشان می‌کند که در هنگام نوشتن قانون اساسی آمریکا شخصیت‌هایی مانند همیلتون بیشتر نگران نظارت متقابل قوا بودند تا تفکیک آنها و نیز بیش از محدود کردن قدرت علاقمند به اعمال و اجرای آن بودند (همان).

باربر به استناد آثار جان لاک، یکی دیگر از نظریه‌پردازان برجسته تفکیک قوا معتقد است که این نظریه فقط جنبه سلبی ندارد، بلکه تکالیفی را در جهت حفاظت از حقوق بنیادین افراد متوجه دولت می‌داند (Barber, 2001: 63). باربر در این باره با استناد به نظر جان لاک می‌نویسد: «کافی نیست که دولت از وضع قوانین مخالف خیر عمومی احتراز کند، بلکه باید به ایجاد قواعدی اهتمام داشته باشد که خیر عمومی را ارتقا می‌دهد. بنابراین آزادی و کارآمدی با هم تلفیق می‌شوند. قانون اساسی وقتی



کارآمد است که نه تنها از آزادی محافظت کند، بلکه به پیشبرد آن نیز کمک کند» (Barber, 2001: 64). باربر در ادامه مقاله خود، تا جایی پیش می‌رود که برخلاف نظر مشهور ادعا می‌کند آنچه در اساس نظریه تفکیک قوا قرار دارد نه آزادی، بلکه کارآمدی است. از نظر او یک نهاد وقتی کارآمد است که راه دستیابی به اهدافی که برای آن تعیین شده است را هموار کند (Ibid:66). جنبه ایجابی نظریه‌های یادشده را شاید بتوان در مباحث مربوط به حکمرانی خوب دنبال کرد. در اینجا سخن از افزایش پاسخگویی، شفافیت، مشارکت و پیش‌بینی‌پذیری رفتارهای حکومت است. «اصل تفکیک و تعامل قوا به‌عنوان یک اصل سازمانی در خدمت حقوق بشر و آزادی [است] و با توزیع و سرشکن نمودن اقتدار سیاسی، نظام پاسخگویی و نظارت متقابلی را ایجاد می‌نماید که حاصل آن حکومت پاسخگو، شفاف و قانونمند است. بدین لحاظ حکومت خوب پیوند وثیقی با نوع ساختار حکومت دارد» (زارعی، ۱۳۸۶: ۱۵۶). اما به‌نظر می‌رسد چنین معیارهایی باز هم غایت نهایی نیستند، بلکه خود در خدمت دستیابی به ارزش‌های مهمتری هستند. شفافیت و پاسخگویی به سبب خود آنها خواستنی نیستند، بلکه وسیله دستیابی به ارزش‌های والاتری هستند. ویل این ارزش‌ها را عدالت، آزادی، برابری و محافظت از حق مالکیت می‌داند. از نظر او چند قرن بحث و جدل در این حوزه، چیزی جز اختلاف نظر و شیوه در چگونگی تأمین این ارزش‌های بنیادین نیست (Vile, 1998). ویل معتقد است که دغدغه اصلی نظریه‌های نهادی غربی این بود که از یک سو از اعمال اقتدار سیاسی که برای تحقق این ارزش‌ها ضروری بود اطمینان حاصل کنند و از سوی دیگر حکومت را طوری کنترل کنند که خود به عاملی برای زوال این ارزش‌ها تبدیل نشود (Ibid).

بوریس اکرم‌ن در اثر برجسته خود «تفکیک قوای جدید»، تفکیک قوا و اشکال مختلف آن را در خدمت سه آرمان خاص می‌داند یعنی دموکراسی یا تحقق آرمان حاکمیت بر سرنوشت خویش، کارآمدی یا ارتقای سطح عملکرد حکومت و در نهایت سومین آرمان تحقق و تقویت حقوق اساسی بشری. از نظر اکرم‌ن بدون داشتن چنین آرمان‌هایی و تلاش برای تحقق آنها «سخن گفتن از تفکیک قوا [ریاستی یا پارلمانی و غیره] به یک طراحی قانون اساسی ساده فرو کاسته می‌شود (Ackerman, 2000: 639). بنابراین سؤال اصلی و نهایی این است که نهادهای سیاسی چگونه طراحی شود که بتوان به بهترین وجه ممکن به این آرمان‌های نهایی دست یافت. به‌عبارت دیگر نظریه تفکیک قوا صرفاً یک بحث فلسفی و انتزاعی نیست، بلکه در نهایت منجر به خلق نظام‌هایی می‌شود که در پی تحقق عملی این ارزش‌های بنیادین هستند. این نظام‌ها در واقع محدوده عملکرد مقامات عمومی، چارچوب‌های تصمیم‌گیری و نحوه اداره امور روزمره یک جامعه سیاسی را تعیین می‌کنند. عناصر اصلی نظریه اولیه و خالص تفکیک قوا را به‌شرح زیر می‌توان خلاصه کرد: نخست تقسیم قدرت سیاسی به سه قوه جداگانه؛ دوم، تفاوت ماهیتی کارکرد هر قوه به‌طوری که هر یک از

این کارکردها فقط به خود آن قوه اختصاص دارد و سوم اینکه کارگزاران هر قوه باید مختص به همان قوه بوده و به‌طور همزمان در سایر قوا عضویت نداشته باشد.

می‌توان ادعا کرد که نظریه خالص تفکیک قوا با عناصر اساسی ذکر شده هیچ‌گاه تحقق خارجی نیافته است به‌طوری که این نظریه در نظام‌های پارلمانی به رقیق‌ترین شکل خود و در نظام‌های ریاستی به شدیدترین شکل به اجرا در آمده است. چنان‌که خواهیم دید نظریه تفکیک قوا چه در انگلستان به عنوان مهد نظام‌های پارلمانی و چه در آمریکا یعنی خاستگاه نظام ریاستی همواره با نوعی نظارت و تعادل آمیخته بوده است هر چند به نحوی متفاوت.

اما باید همواره به یاد داشت که مدل‌های سه‌گانه حکومتی با همه تفاوت‌ها جملگی در پارادایم نظام‌های مشروطه قرار می‌گیرند؛ نظام‌هایی که در آن عملکرد مقامات عمومی در قالب نهادها، پیش‌بینی‌پذیر، قابل محاسبه و قابل کنترل به وسیله یکدیگر است. چگونگی همین پیش‌بینی‌پذیری و نظارت و کنترل و عواقب هر یک از آنها برای جامعه سیاسی است که موضوع اصلی این تحقیق است. گفتنی است که دانشمندان میان خروجی‌های نظام‌های حکومتی (Out Puts) و نتایج نهایی حاصل از آنها (Outcomes) تمییز قائل می‌شوند. « مقصود از خروجی‌ها تصمیماتی است که به‌وسیله نظام سیاسی اتخاذ می‌شود و باید به‌وسیله آن اجرا شود در حالی که نتایج نهایی به عواقب این تصمیم‌ها در داخل و خارج نظام سیاسی مربوط است» (Lane and Ersson, 2000: 61). نمونه بارز این تصمیم‌ها یا خروجی‌ها، سیاست‌های اتخاذ شده از سوی حکومت‌ها هستند و نتایج نهایی، عواقب حاصل از این سیاست‌ها. برخی از مهمترین خروجی‌های نظام‌های حکومتی عبارتند از درآمد دولت مرکزی، مصارف عمومی دولت، کسری بودجه عمومی، هزینه‌های ناشی از تأمین اجتماعی و هزینه‌های نظامی. برخی از نتایج نهایی نیز عبارتند از: رشد اقتصادی، نرخ تورم، میزان توسعه انسانی، تولید ناخالص داخلی، سطح دموکراسی، جناح‌بندی احزاب سیاسی، تعداد تغییرات مهم در قوه قضائیه، میزان اعتراض‌های سیاسی و میزان فساد در کشور. لین و ارسون معتقدند می‌توان نتایج نهایی را به ۳ دسته کلی تقسیم‌بندی کرد: نخست نتایج اقتصادی (مانند میزان رفاه یا نرخ تورم و نظایر آن)، دوم نتایج اجتماعی مانند توسعه انسانی و توزیع درآمد و نتایج سیاسی (مانند میزان دموکراسی، ثبات نظام سیاسی و ثبات احزاب سیاسی) (Ibid: 67). بدون شک در ارزیابی نظام‌های حکومتی خروجی‌ها و نتایج نهایی هر دو واجد اهمیت و قابل ارزیابی هستند که در بخش‌های بعدی تحقیق به آنها اشاره خواهد شد.



۵. نظام‌های حکومتی

در ادامه این سه مدل اصلی نظام‌های حکومتی^۱ یعنی نظام‌های پارلمانی و ریاستی و نیمه‌ریاستی با توجه به مباحث نظری پیشین مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرند.

۱-۵. نظام پارلمانی

۱-۵. تحول تاریخی

نظام پارلمانی برخلاف نظام ریاستی حاصل طراحی عامدانه نهادها به وسیله طراحان قانون اساسی نیست، بلکه موقعیت هر یک از قوای حکومتی در درون نظام سیاسی حاصل تحول تدریجی و تبدیل نظام‌های سلطنتی مطلقه به دمکراسی‌های مشروطه است که در اواخر قرن هجدهم به ظهور رسید و در قرن نوزدهم به تکامل خود ادامه داد (Dann, 2006). این تحول علاوه بر انگلیس در سایر کشورهای اروپایی آغاز شد که طی آن تنش بی‌وقفه‌ای میان نهاد سلطنت و سایر نهادهای نوظهوری در گرفت که در قالب مجامع مشورتی متشکل از عامه مردم و نخبگان و برگزیدگان جامعه ظهور کرده بودند. در واقع تجزیه و توزیع قوا در جامعه انگلیس منطبق با توزیع واقعی قدرت رخ داد. این همان شرط اساسی تفکیک قواست که مونتسکیو آن را لازمه حفاظت از آزادی^۲ می‌داند «چنان‌که بنتم در بررسی نظریات مونتسکیو متذکر شده است، تقسیم وظایف دولت بین قوای مقننه، مجریه و قضائیه تنها به شرطی به حفظ آزادی می‌انجامد که گروه‌های اجتماعی مختلف زمام قوای سه‌گانه را در دست داشته باشند و اگر یک گروه اجتماعی هر سه قوه را در دست بگیرد، این بخش‌بندی ارزش خود را از جهت حفظ آزادی از دست می‌دهد» (نویمان، ۱۳۹۰: ۱۰۹ و ۱۰۸). بر همین اساس قوه مجریه در حیطه اقتدار پادشاه قرار می‌گیرد. او اختیار تشکیل و انحلال هیئت مقننه و نیز قوانین مصوب این هیئت را دارد. هیئت مقنن نیز مرکب از دو مجلس است: مجلس اعیان و مجلس عوام. مجلس اعیان می‌تواند مصوبات مجلس عوام را وتو کند. نویمان خاطرنشان

۱. لازم به ذکر است که برخی از اساتید نظام‌های سه‌گانه حکومتی را تحت عنوان رژیم سیاسی طبقه‌بندی می‌کنند، اما از آنجا که این عنوان کلی برای بررسی ماهیت قدرت سیاسی نیز به کار برده می‌شود ممکن است ذهن خواننده را دچار ابهام کند. با توجه به اینکه متبادر از واژه حکومت، بیشتر صورت مجسم و خارجی قدرت سیاسی است و نظر به اینکه در این مقاله دقیقاً همین نهادهای سیاسی مورد نظر هستند واژه نظام‌های حکومتی مورد استفاده قرار گرفته است. برای ملاحظه بحث دقیق تر رک. به قاضی، ۱۳۸۳: ۲۸۵.

۲. مونتسکیو در کتاب روح‌القوانین درباره معنای آزادی می‌نویسد «آزادی عبارت از این است که انسان حق نداشته باشد هر کاری را که **قانون** اجازه داده و می‌دهد بکند و آنچه که قانون منع کرده و صلاح او نیست مجبور به انجام آن نگردد. در این صورت اگر مرتکب اعمالی شود که قانون منع کرده دیگر آزادی وجود نخواهد داشت. این است معنی استقلال و آزادی که باید در افکار و اندهان مردم رسوخ یابد» (مونتسکیو، ۱۳۷۰: ۳۹۴)، اما نکته مهم این است که او آزادی را محدود به قوانین موضوعه نظامی می‌داند که تفکیک قوا در آن به حقیقت پیوسته باشد (نویمان، ۱۳۹۰).

می‌کند که قبل از مونتسکیو کسانی مانند بالینگبروک، لاک و دیگران نظریه تفکیک قوا را مطرح کرده بودند. مثلاً شخصی به نام دو توآرا جان مطلب را در مورد حکومت انگلیس بیان کرده بود: «حقوق مختص به پادشاه و اعیان و مردم، هر یک به وسیله دیگری تعدیل می‌گردد به نحوی که همه یکدیگر را محدود می‌کنند. در عین حال هر یک از سه قوه مشارکت در حکومت می‌توانند برای اینکه به استقلال دست یابند، موانعی چیرگی ناپذیر در برابر اقدامات هر کدام از قوای دیگر یا همه سایر قوا ایجاد کند» (نویمان، ۱۳۹۰: ۲۸۰).

از نظر تاریخی نظام‌های سلطنت مطلقه اروپایی دریافتند که طبقه در حال ظهور تجار و بورژوازی چنان ثروتمند شده‌اند که قادرند به پادشاهان بلندپرواز در حکمرانی و کشورگشایی کمک کنند، اما آنها در مقابل گرفتن امتیازاتی حاضر به انجام این کار بودند. نهایتاً در قرن نوزدهم سلطنت کنترل مطلق خود بر دولت را از دست داد. به عبارت دیگر در این جریان از یک سو نهاد سلطنت در بیشتر کشورهای اروپای غربی و اسکانندیناوی قدرت و جایگاه خود را طی فرآیند تدریجی اصلاحات از دست داد و از سوی دیگر نقش، قدرت و استقلال کابینه وزیران و پارلمان‌ها در نظام سیاسی به تدریج افزایش یافت تا جایی که والتر بگت در اواسط قرن نوزدهم در انگلیس کابینه را قلب نظام پارلمانی معرفی کرد (نقل شده در Dann, 2006). علاوه بر انگلیس در سوئد از سال ۱۷۱۹ تا سال ۱۷۷۲ یعنی دوره‌ای که به «عصر آزادی» معروف است پادشاه سوئد قدرتش را در مقابل پارلمان این کشور (ریکسداگ) از دست داد (Riggs, 1997). در سایر نقاط اروپا یعنی مناطقی که نظام‌های پادشاهی مطلقه نتوانستند خود را با فشارهای ناشی از خواست اصلاح تطبیق دهند، حرکت‌های انقلابی منجر به براندازی خشونت‌آمیز خاندان‌های سلطنتی و استقرار حکومت‌های جمهوری شد. مثال بارز این نوع حکومت‌ها فرانسه و روسیه هستند.

برخی از کشورهای اروپایی که به تقلید از نظام انگلیس به نظام پارلمانی روی آوردند عبارت بودند از فرانسه در سال ۱۷۹۲، بلژیک و لوکزامبورگ در سال ۱۸۳۰، دانمارک در سال ۱۹۰۱، اتریش، فنلاند، آلمان، ایسلند و ایرلند پس از جنگ جهانی اول (Strom, et.al., 2003).

مولر و همکارانش خاطرنشان می‌کنند پس از جنگ جهانی دوم نظام پارلمانی نشان داد که یکی از پرباقت‌ترین نظام‌های حکومتی در مقابل بازگشت نظام‌های اقتدارگرا بوده است هر چند که برخی از کشورها مانند پرتغال، یونان و اسپانیا بیش از یک بار در استقرار نظام پارلمانی شکست خوردند (Muller, et. al. 2006).



۲-۱-۵. ویژگی‌های نظام‌های پارلمانی

کشورهایی که دارای نظام پارلمانی هستند اغلب ضمن داشتن ویژگی‌های خاص دارای اوصاف مشترکی هستند. برخی از این ویژگی‌های مشترک به شرح زیر است:

قوه مجریه دورکنی که در آن نقش و وظایف رئیس کشور و رئیس حکومت کاملاً از یکدیگر متمایز است. پادشاه یا رئیس‌جمهور، رئیس نمادین کشور است که واجد برخی وظایف تشریفاتی است و فاقد قدرت رقابت جدی با نخست‌وزیر است. دورکنی بودن قوه مجریه موجب تقویت ثبات نظام سیاسی می‌شود به این معنا که سلطنت تداوم نظام سیاسی را در فرآیند جانشینی نخست‌وزیر یا هنگامی که حزب حاکم در انتخابات سراسری شکست خورده باشد تضمین می‌کند. همچنین این تفکیک کشور را کمتر در معرض کودتا یا انقلاب‌های مردمی قرار می‌دهد.

از منظر نحوه انتخاب و دوره تصدی، نخست‌وزیری در این نوع نظام‌ها به‌طور غیرمستقیم منتخب مردم است به این معنا که معمولاً رئیس حزب پیروز که در انتخابات سراسری حائز اکثریت کرسی‌های پارلمان می‌شود این سمت را در اختیار می‌گیرد و کابینه‌ای که او تشکیل می‌دهد از حیث تشکیل و تداوم به رأی اعتماد پارلمان متکی است. برخلاف نظام ریاستی دوره زمانی تصدی سمت نخست‌وزیری به‌طور دقیق معین نشده و نخست‌وزیر و کابینه تا وقتی که از رأی اعتماد پارلمان برخوردار باشند در این سمت باقی خواهند ماند. رایبیز معتقد است این نکته می‌تواند همچون عامل مشوقی برای سیاستمداران عمل کند چون اگر عملکرد خوبی داشته باشند می‌توانند به کار ادامه دهند برخلاف نظام‌های ریاستی که در آنها رئیس‌جمهور در هر حال باید بار دیگر خود در معرض انتخاب مردم قرار دهد (Robbins, 2011).

با توجه به شکل‌گیری کابینه از میان پارلمان جان لینز تصریح می‌کند «به معنای دقیق کلمه نظام‌های پارلمانی نظام‌هایی هستند که تنها نهاد دارای مشروعیت دمکراتیک در آن، پارلمان است. در چنین نظامی اقتدار دولت کاملاً وابسته به رأی اعتماد پارلمان است و نخست‌وزیر بجز انحلال پارلمان و برگزاری انتخابات مجدد، هیچ اختیاری در مراجعه به آرای عمومی به‌طور مستقیم ندارد» (Linz, 1990: 52).

در انتخابات سراسری معمولاً مردم از میان دو یا چند حزب، یکی را بر مبنای برنامه‌های حزبی انتخاب می‌کنند و حزب پیروز ابتدا پارلمان و سپس قوه مجریه را شکل می‌دهد و به همین سبب امکان اینکه یک حزب قوه مقننه و دیگری قوه مجریه را در اختیار بگیرد وجود ندارد. البته این حالت بیشتر در کشورهای پارلمانی آنها بر مبنای مدل وست‌مینستری شکل گرفته رخ می‌دهد. در این مدل نظام انتخابات اکثریتی اغلب موجب شکل‌گیری نظام دوحزبی (اکثریت در مقابل اقلیت) می‌شود.

هر چند چنانچه حزبی اکثریت مطلق کرسی‌ها را به دست نیاورد ناچار است با احزاب کوچک‌تر ائتلاف کند. والتر باجوت یکی از مهمترین نویسندگان انگلیسی کابینه را در نظام وست مینستری حلقه پیوند^۱ و محل اتصال دو قوه مقننه و مجریه می‌داند (Warren and pearse: 2006: 4).

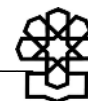
نظام پارلمانی در خارج از موطن اصلی خود شکلی متفاوت دارد. نظام‌های پارلمانی در بیشتر کشورهای اروپای قاره‌ای به شکل ائتلافی است، به‌ویژه در کشورهایی که دارای نظام انتخاباتی تناسبی هستند؛ تناسبی بودن نظام انتخابات موجب می‌شود که احزاب متعدد، ولی کوچک امکان حضور در پارلمان را بیابند و همین عامل موجب شکل‌گیری نظام چندحزبی می‌شود. در چنین حالتی چون هیچ حزبی واجد اکثریت مطلق نیست حزبی که بیشترین تعداد کرسی‌ها را در اختیار دارد ناگزیر است برای تشکیل کابینه با سایر احزاب ائتلاف کند.

جدول ۱. تفکیک قوا در نظام‌های پارلمانی (مدل وست‌مینستری و مدل ائتلافی)

نوع نهاد	مدل وست‌مینستری	مدل ائتلافی
نظام حزبی	دوحزبی	چند حزبی
کابینه	تمرکز قدرت قوه مجریه در کابینه حزبی	احزاب ائتلافی در قدرت قوه مجریه سهیم هستند
وظایف قوه مقننه و مجریه	تسلط قوه مجریه بر قوه مقننه	تعادل در روابط در قوه مقننه و مجریه
گروه‌های انتخاباتی	اکثریتی، غیرتناسبی	تناسبی
گروه نفوذ	کثرت‌گرا- آزادی رقابت میان گروه‌های نفوذ	هماهنگی کورپوراتیستی به قصد دستیابی به سازش
پارلمان	تمرکز قوا در قوه مقننه یک مجلسی	تقسیم قوا میان دو مجلس دارای قدرت برابر اما با ساختار متفاوت
قانون اساسی	قانون اساسی انعطاف‌پذیر که می‌توان آن را با اکثریت ساده بازنگری کرد	قانون اساسی سخت که فقط با اکثریت فوق‌العاده قابل بازنگری است
کنترل قضایی	پارلمان حرف آخر را در انطباق قوانین موضوعه پارلمان با قانون اساسی می‌زند	قوانین به‌وسیله دادگاه‌های عالی یا دادگاه قانون اساسی تحت کنترل قضایی هستند
بانک مرکزی	وابسته به قوه مجریه	مستقل

Source: Warren and Pearse, 2006, p. 5.

در نظام سیاسی مدل وست‌مینستری، قدرت اصلی در دست نخست‌وزیر و اعضای کابینه‌ای (دولت) است که همزمان سمت نمایندگی را نیز حفظ می‌کنند. وجود اکثریت حزبی در پارلمان و بر آمدن دولت از دل آن به این معناست که کابینه به راحتی می‌تواند بسیاری از پیشنهادهای تقنینی



خود را به پیش ببرد بی آنکه پارلمان بتواند مانعی جدی برای آن به وجود بیاورد. در انگلستان با توجه به ضعف شدید کمیسیون‌های پارلمانی نقش نمایندگان در تصویب لوایحی که در پارلمان مطرح می‌شود چنان اندک است که پارلمان را به ماشین امضای لوایح قوه مجریه تبدیل می‌کند. بیشترین میزان تأثیرگذاری نمایندگان بر لوایح دولت به برخی پیشنهادهای اصلاحی مختصر ختم می‌شود که بیشتر یک اقدامی واکنشی است و پارلمان معمولاً در این زمینه فاقد قدرت ارائه پیشنهادهای عمده تقنینی است (وکیلان، ۱۳۹۱). در نظام وست مینستری میزان نظارت قوه مقننه و قوه قضائیه بر قوه مجریه به پایین‌ترین سطح می‌رسد و به گفته وارن و پیرس تنها محدودیتی که بر قدرت بی‌نظارت حزب اکثریت که قوه مجریه را در اختیار دارد وجود دارد تلاش برای حفظ رأی اعتماد حزب خودش در پارلمان است (Warren and pearse 2006: 4).

نخست‌وزیر و اعضای کابینه تا زمانی که از اعتماد و حمایت اکثریت اعضای عادی پارلمان در درون قوه مقننه برخوردار باشند در سمت خود باقی می‌مانند در صورتی که پارلمان به کابینه رأی عدم اعتماد بدهد، نخست‌وزیر و اعضای کابینه به موجب عرف حقوق اساسی در نظام‌های پارلمانی باید استعفا دهند و سپس انتخابات سراسری تازه‌ای برگزار خواهد شد. البته دولت به ندرت با رأی عدم اعتماد مواجه می‌شود. نخست‌وزیر در مقابل این اقدام احتمالی، پارلمان می‌تواند از امکان انحلال پارلمان استفاده کند و همین امر موجب می‌شود نوعی توازن در رابطه میان پارلمان و دولت به وجود آید، زیرا نمایندگان مایل نیستند با تحریک دولت به انحلال پارلمان و برگزاری انتخابات زودهنگام سمت فعلی خود را به خطر بیاندازند. استپن و اسکاچ رژیم پارلمانی را به همین سبب نظام وابستگی متقابل می‌نامند (Strom, 2003: 10, 11). اما در هر حال در صورتی که تنش در میان قوه مقننه و مجریه به حد غیر قابل تحملی برسد استفاده از حق انحلال برای رجوع به داوری شهروندان در این باره اجتناب‌ناپذیر است. تهدید به انحلال پارلمان موجب تقویت انضباط حزبی می‌شود که این انضباط به نوبه خود باعث التزام نمایندگان به برنامه‌های حزب و کنترل رفتار سیاسی نمایندگان هم حزبی نخست‌وزیر در پارلمان خواهد شد.

نخست‌وزیر را می‌توان از طریق رقابت‌های درون حزبی که برای انتخاب رهبر حزب برگزار می‌شود تغییر داد بدون اینکه نیازی به اقدام پارلمان یا برگزاری انتخابات سراسری باشد. برای نمونه این امر با کناره‌گیری خانم مارگارت تاچر و انتخاب جان میجر به عنوان نخست‌وزیر در سال ۱۹۹۰ در انگلستان رخ داد.

در نظام پارلمانی بجز رأی اعتماد، نمایندگان ابزارهای دیگری نیز برای نظارت بر اقدامات کابینه در اختیار دارند مانند استیضاح، تحقیق و تفحص و کمیسیون‌های نظارتی پارلمان. زنجیره پاسخگویی مقامات دولتی در مقابل نمایندگان در نهایت به پاسخگویی ایشان در مقابل مردم در

انتخابات سراسری در فواصل زمانی منظم ختم می‌شود.

در نظام پارلمانی، نخست‌وزیر و کابینه بیش از آنکه در یک رابطه سلسله‌مراتبی قرار گیرند به صورت دسته‌جمعی عمل می‌کنند و مقام و جایگاه نخست‌وزیر چندان با سایر اعضای کابینه تفاوت ندارد. چه بسا برخی از اعضای کابینه به اندازه نخست‌وزیر از حمایت اعضای حزب برخوردار باشند. کابینه متشکل از اعضای است که برای مدت‌های طولانی با یکدیگر در حزب، حال یا به صورت نمایندگان حزب اکثریت یا به صورت حزب مخالف پارلمانی و در کابینه‌های در سایه همکاری کرده‌اند. تصمیم‌گیری‌ها در این نوع نظام حکومتی به صورت دسته‌جمعی است و به همین سبب کابینه واجد مسئولیت دسته‌جمعی در مقابل پارلمان است.

در نظام‌های پارلمانی احزاب سیاسی عامل پیوند قوه مجریه و قوه مقننه و نیز اعضای کابینه در درون قوه مجریه هستند. در صورتی که نخست‌وزیر متعلق به حزبی باشد که اکثریت مطلق کرسی‌ها را در پارلمان در اختیار دارد قدرت او به حداکثر خواهد رسید. در این صورت نخست‌وزیر فرصت می‌یابد با توجه به حمایت و همسویی اکثریت پارلمان به بسیاری از برنامه‌های حزبی و پیشنهادهای تقنینی خود جامه عمل بپوشاند. بر عکس اگر اکثریت مطلق موجود در پارلمان ناشی از ائتلاف باشد در این صورت قدرت نخست‌وزیر محدود خواهد شد، زیرا نخست‌وزیر ناگزیر است درباره تصمیمات مهم یا پیشنهادهای مهم تقنینی بیشتر با شرکای ائتلافی خود رایزنی و گفتگو کند و رضایت آنها را جلب کند، زیرا برای تصویب برنامه‌ها و پیشنهادهای خود به حمایت و تصویب اکثریت ائتلافی نیازمند است.

۲-۵. نظام ریاستی

۱-۲-۵. تحول تاریخی

نظام ریاستی برخلاف نظام پارلمانی نه حاصل تحول تدریجی، بلکه محصول انقلاب و طراحی حسابگرانه بشری است. این نظام در قرن هجدهم یعنی در عصر جمهوریخواهی بنیانگذاری شد؛ زمانی که مونارشی‌ها و جوامع مبتنی بر طبقات و اقشار در حال فروپاشی بودند. اگر تفکیک قوا در انگلستان تا حدی مبتنی بر تقسیم‌بندی نیروهای سیاسی جامعه طبقاتی انگلستان و متناسب و منطبق با وزن سیاسی طبقات و اقشار یاد شده بود در جامعه جدید آمریکا این تقسیم‌بندی‌ها از اساس فاقد معنا بود. جای جامعه منقسم بر طبقات را مفهوم یکپارچه مردم (اکثراً مهاجر و تازه‌وارد و فاقد وابستگی‌های طبقاتی) گرفته بود که مبنای روابطشان علقه‌های تاریخی و احساسات مشترک نبود. در عوض به گفته زولر «جوامع عصر جمهوری جوامع متشکل از انسان‌های آزاد و برابر در حقوق



است و برابری در شرایط اصل بنیادی آن است به نحوی که در این جوامع، علقه اجتماعی به نحو ارادی، عینی و مبتنی بر منافع است. به لحاظ سیاسی، برابری در شرایط، اصل جمهوری را که بر اساس حاکمیت مردم تعریف می‌شود، جانشین اصل موناشرشی ساخته است. امر عمومی، دیگر امر یک پادشاه به تنهایی نیست، بلکه تبدیل به امر مردم شده است. به تعبیر دیگر امر عمومی از امر یک تن به امر همگان تبدیل گردیده است» (زولر، ۱۳۸۹: ۱۴۲). به بیان دیگر دستاورد مهم آمریکایی‌ها تبدیل نظام مشروطه مختلط (یعنی حکومتی که قوای آن میان سلطنت، اشراف و توده مردم توزیع شده بود) به نظامی بود که در آن اشراف و نجیب‌زادگان جایگاهی نداشتند و ساختار مبتنی بر طبقات را به نظامی تبدیل کردند که در آن همه قوا اقتدار خود را از مردم کسب می‌کنند. با این وصف گرچه آمریکایی‌ها روح نظام مشروطه را از انگلیسی‌ها کسب کردند، اما در طراحی نهادهای خود شیوه‌ای خاصی را در پیش گرفتند.

نظام تفکیک قوای آمریکایی بیش از همه به اندیشه لاک و به ویژه مونتسکیو در این باره وفادار ماند یعنی تفکیک قوا به سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه (نویمان، ۱۳۹۰). در قدم اول، ۲۸ سال پس از انتشار کتاب روح قوانین مونتسکیو، در اعلامیه قانون اساسی ویرجینیا و پس از آن در قوانین اساسی ایالت مریلند، کارولینای شمالی و جورجیا این تفکیک سه‌گانه به صراحت پذیرفته شد. پس از آن این نظریه به قانون اساسی فدرال ۱۷۷۶ تسری یافت. در این قانون اساسی گرچه نظریه تفکیک قوا پذیرفته شد، ولی نظام نظارت و تعادل انگلیسی که مبتنی بر مهار قدرت سلطنت به وسیله سایر نیروهای اجتماعی بود مورد قبول قرار نگرفت. نتیجه این امر غلبه قوه مقننه بر سایر قوا بود. قوای مقننه ایالتی به زودی طوری عمل کردند که این ترس را به وجود آورد که اگر نظام تفکیک قوا به شیوه‌ای دیگر مورد حمایت قرار نگیرد همه قوای حکومتی در قوه مقننه خلاصه شود. در واقع نظریه تفکیک قوا در آمریکا ابتدا صرفاً جنبه سلبی داشت یعنی تلاش برای جلوگیری از تجاوز یک قوه به قوه دیگر. اما تجربیات ناخوشایندی که از دخالت قوای مقننه و مجریه در کار هم در عمل بروز کرد برپایی نوعی نظام نظارت به منظور برقراری تعادل را ضروری ساخت؛ نظامی که در نهایت رئیس‌جمهور صلاحیت وتوی مصوبات کنگره و اعطای عفو را به دست آورد و سنا نیز در انتصابات رئیس‌جمهور و تنفیذ معاهدات نقشی برعهده گرفت و در نهایت دیوان عالی حق ابطال مصوبات مغایر با قانون اساسی را به دست آورد (Vile, 2000). آمریکایی‌ها به سادگی رئیس‌جمهور را جایگزین پادشاه کردند و تلاش کردند که روابط میان قوه مقننه و مجریه را از طریق ایجاد مجموعه پیچیده‌ای از وضعیت نظارت و تعادل تنظیم کنند که در آن دیوان عالی نقش داور نهایی را بازی می‌کند (Riggs, 1997). ویور و راکمن درباره ماهیت نظام تفکیک قوای آمریکایی خاطرنشان می‌کنند قانون اساسی که بنیانگذاران آمریکا آن را به یادگار گذاشتند به منظور ایجاد و طراحی یک نظام کارآمد نبود، بلکه به

این منظور بود که جاه‌طلبی را در مقابل جاه‌طلبی قرار دهند و جلوی استبداد را بگیرند (Weaver and Rockman, 1993). اما دیدگاه‌های دیگری نیز وجود دارد که هدف تفکیک قوای آمریکایی را فراتر از صرف جلوگیری از بروز استبداد می‌داند. برای مثال گواین در این باره می‌نویسد: «اگرچه به‌نظر می‌رسد مشروطه‌خواهان همواره نگران حفاظت از مردم در مقابل حکومت بوده‌اند تا موفقیت نظام حکومتی در به دست آوردن اهداف اجتماعی‌شان، اما کارآمدی حکومتی نیز کاملاً مغفول واقع نشده است. مؤلفان فدرالیست، بزرگ‌ترین اثر مشروطه‌خواهان آمریکایی، به همان اندازه دغدغه حکومتی قابل اعتماد و کارآمد را نیز داشتند. هدف جنبش مشروطه‌خواهی به گفته الکساندر همیلتون عبارت بود از انسان خوشبخت که ... نیروی حکومت را با حفاظت از حقوق فردی تلفیق می‌کند. جیمز مدیسون نیز بر ضرورت تلفیق ثبات و انرژی حکومت با دستیابی به آزادی و شکل جمهوری حکومت تأکید می‌کرد» (Gwyn, 1986: 65). گواین خاطرنشان می‌کند که در واقع نظریه تفکیک قوا واجد دو جنبه ایجابی و سلبی است. در وجه ایجابی آزادی، منافع عمومی و خیر مشترک یا حاکمیت قانون منظور نظر بوده است و در وجه سلبی پرهیز از ظهور استبداد (Ibid: 66). همیلتون در فدرالیست ۷۰ به صراحت به ضرورت برقراری یک قوه مجریه نیرومند اشاره می‌کند و آن را شرط اصلی حکمرانی خوب می‌داند. از نظر او یگانه و واحد بودن قدرت قوه اجرایی شرط اول و اساسی در ایجاد یک قوه مجریه قدرتمند است. از نظر او قدرت اجرایی زمانی نیرومند یا کارآمد است که در کنار عواملی مانند ثبات و تداوم، این قدرت به یک شخص داده شود نه یک شورا یا مقاماتی با اختیارات یکسان (Hamilton, 1787).

۲-۲-۵. ویژگی‌های نظام ریاستی

نظام ریاستی که به آن نظام تفکیک قوا نیز گفته می‌شود دارای قوه مجریه تکرکنی است به این معنا که رئیس کشور و رئیس دولت در یک شخص جمع می‌شود. در این نظام رئیس‌جمهور طی انتخابات مستقیم یا شبه‌مستقیم (از طریق الکترا کالج در آمریکا) از سوی مردم برای تصدی این سمت برای یک دوره معین انتخاب می‌شود. انتخابات پارلمان جهت تعیین نمایندگان نیز به‌طور جداگانه برگزار می‌شود و چنان‌که خواهیم دید تفکیک رسمی قوای مقننه و مجریه در حالی انجام می‌شود که نوعی موازنه در روابط این دو وجود دارد.

در نظام ریاستی رئیس‌جمهور و کابینه از حیث شکل‌گیری و تداوم نیازی به رأی اعتماد نمایندگان مجلس ندارند و رئیس‌جمهور را فقط می‌توان از طریق فرآیند پیچیده استیضاح یا دخالت‌های فراتر از سازوکارهای پیش‌بینی شده در قانون اساسی مانند کودتا عزل کرد. بجز اینها رئیس‌جمهور را نمی‌توان در خلال دوره تصدی از طریق رأی عدم اعتماد از سمتش عزل کرد. در



مقابل رئیس‌جمهور نیز صلاحیت انحلال پارلمان را ندارد.

بارزترین ویژگی قانون اساسی آمریکا به عنوان الگوی نظام‌های ریاستی تفکیک قوای حکومتی است به این معنا که هر قوه در حوزه صلاحیت خود اختیارات کامل دارد با این حال نقاط اتصالی نیز میان آنها پیش‌بینی شده است که نوعی تعادل و موازنه را در روابط آنها ایجاد می‌کند. برای مثال در رابطه میان کنگره و قوه مجریه با اینکه قانونگذاری حق انحصاری کنگره است، اما رئیس‌جمهور می‌تواند از طریق نمایندگان کنگره پیشنهادهایی را برای تصویب در کنگره ارائه کند. همچنین رئیس‌جمهور از حق وتوی مصوبات کنگره برخوردار است؛ هرچند که کنگره می‌تواند این وتو را بی‌اثر کند (حق وتوی تعلیقی رئیس‌جمهور). از سوی دیگر نمایندگان سنا در انتصابات برخی مقامات قوه مجریه نقش تأییدی دارند.

نظام ریاستی اغلب دارای نظام دوحزبی است و رئیس‌جمهور معمولاً از میان یکی از این دو حزب به این سمت برگزیده می‌شود. وزرا را رئیس‌جمهور تعیین می‌کند و کنترل بلامنازعی بر وزیران منتخب خود دارد به طوری که مقام وزرا در نظام ریاستی چیزی در حد دستیار رئیس‌جمهور است. وزرا فاقد مسئولیت سیاسی در مقابل پارلمان بوده و فقط در مقابل رئیس‌جمهور مسئول هستند. البته در نظام سیاسی آمریکا در زمان نصب وزرا و برخی مقامات عالی دیگر، تأیید مجلس سنا این کشور به موجب قانون اساسی ضروری است و در مقابل این امتیاز، رئیس‌جمهور نیز از حق وتوی تعلیقی مصوبات کنگره برخوردار است. رئیس‌جمهور و وزرا در زمان تصدی به این مشاغل نمی‌توانند سمت نمایندگی کنگره را داشته باشند.

۳-۵. نظام (مختلط) نیمه پارلمانی - نیمه ریاستی

۱-۳-۵. تحول تاریخی

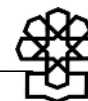
چنان‌که پیش‌تر اشاره شد نظام نیمه‌ریاستی از نظر توالی زمانی پس از دو نظام پارلمانی و ریاستی به وجود آمد و محصول تلاش متفکران برای رفع نقایص این دو نظام بود. اولین مدل‌های نظام نیمه‌ریاستی در برخی از کشورهای اروپایی یعنی فنلاند (۱۹۱۹)، وایمار آلمان (۱۹۱۹)، اطریش (۱۹۲۰) و ایرلند (۱۹۳۷) ظهور کردند (Canas, no Date). الیز در پژوهش‌های خود درباره ریشه‌های واژه نظام نیمه‌ریاستی خاطر نشان می‌کند، روزنامه‌نگار فرانسوی روزنامه لوموند فرانسه یعنی هوبرت بیومری برای اولین بار آن را به کار برد، هر چند مطالعه روشمند و علمی این مدل در حوزه محافل دانشگاهی نخستین بار به وسیله موریس دوورژه در ویرایش یازدهم کتاب درسی‌اش با عنوان «نهادهای سیاسی و حقوق اساسی» در سال ۱۹۷۰ انجام شد. پس از آن این

مدل در کشورهای نظیر اسپانیا و آلمان مورد توجه قرار گرفت و در دهه ۱۹۹۰ در جریان فرآیند دمکراتیزاسیون در کشورهای اروپای شرقی توسعه و رواج بیشتری یافت (Elgie, 1999: 1, 2). کنس در تشریح سیر تاریخی ظهور نظام‌های مختلط یادآور می‌شود که کشورهایمانند فرانسه که ابتدا نظام پارلمانی را برگزیده بودند به سبب در اختیار گرفتن کل قدرت سیاسی به‌وسیله پارلمان دچار بی‌ثباتی شدند. این بی‌ثباتی در زمانه‌ای که نظم پیشین فرو ریخته بود و ایدئولوژی‌های نوینی در حال ظهور بود بجز موارد استثنایی منجر به تضعیف نهادهای سیاسی می‌شد و آنها را به دست حوادث می‌سپرد. جلوگیری از بروز بی‌ثباتی با تغییر نظام سیاسی به ریاستی نیز امکانپذیر نبود، زیرا ویژگی‌های کشورهای اروپایی که برای قرن‌ها دارای نظام سلطنتی بودند مهبای پذیرش نظام ریاستی نبود. از همین رو زمینه‌ها برای شکل‌گیری مدلی جدید که فاقد معایب نظام‌های پارلمانی و ریاستی بوده و در عین حال جامع مزایای آن باشد شکل گرفت (Canas, 2005).

شوگارت ریشه‌های فکری نظام‌های مختلط را در اندیشه هوگو پروس و ماکس وبر پی گرفته است. وبر به احزاب بی‌اعتماد بود و معتقد بود انتخاب رئیس‌جمهور به‌صورت پله بیسیت احزاب را مجبور خواهد کرد به‌صورت بی‌قید و شرط تسلیم رهبرانی شوند که از اعتماد توده مردم برخوردارند. وبر در پی ایجاد یک نهاد انتخابی بود که بر نهاد انتخابی دیگر نظارت کند؛ یعنی نمایندگان مجلس که در قالب احزاب سیاسی سازماندهی شده‌اند (Shugart, 2005: 331). شوگارت با توضیح اندیشه اصلی تفکیک قوا نزد بنیانگذاران نظام حکومتی آمریکا به‌ویژه مدیسون، نظام نیمه‌ریاستی را جلوه دیگری از همان فکر می‌داند با این تفاوت که در نظام نیمه‌ریاستی کابینه در مقابل پارلمان واجد مسئولیت سیاسی است. همان طور که در توضیح نظام ریاستی گفته شد ایده اصلی بنیانگذاران نظام ریاستی مهار قدرت از طریق قرار دادن جاه‌طلبی در مقابل جاه‌طلبی بود؛ همان ایده‌ای که به نظام نظارت و تعادل شهرت پیدا کرده است. در نظام نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی نیز چنان‌که خواهیم دید نهادهای متعددی به شکلی پیچیده‌تر در پی تأمین همین هدف هستند.

۲-۳-۵. ویژگی‌های نظام‌های مختلط

نظام نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی یا مختلط از تلفیق برخی ویژگی‌های دو نظام پارلمانی و ریاستی تشکیل شده است. ویژگی اصلی این نوع نظام تلاش برای برقراری نوعی تعادل میان سه نهاد ریاست‌جمهوری، نخست‌وزیر و کابینه تحت هدایت او و پارلمان است در حالی که در دو نظام پارلمانی یا ریاستی قدرت عمده‌ای به یکی از دو نهاد پارلمان یا ریاست‌جمهوری داده می‌شود. به‌نظر موریس دورژ نظریه‌پرداز اصلی نظام‌های مختلط، مشخصه اصلی این‌گونه نظام‌ها انتخاب رئیس‌جمهور طی انتخابات سراسری و تفویض اختیارات مهم به موجب قانون اساسی به



این مقام است. همچنین در این نوع نظام‌ها نخست‌وزیر و کابینه تحت رهبری او را می‌توان با رأی عدم اعتماد پارلمان از مقامشان عزل کرد. بنابراین به موجب این مدل ثبات نهاد نخست‌وزیری و کابینه‌اش حداقل به حمایت یا رأی عدم اعتماد پارلمان منوط شده است (Duverger, 1980).

سارتوری پنج ویژگی را برای نظام‌های مختلط بر می‌شمارد:

الف) رئیس کشور یا رئیس‌جمهور مستقیم یا غیرمستقیم برای یک دوره معین به‌وسیله مردم به این سمت انتخاب شده باشد.

ب) رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر در اعمال قوه مجریه سهیم باشند؛ بنابراین قوه مجریه در نظام‌های مختلط دورکنی است.

ج) رئیس‌جمهور مستقل از پارلمان است، اما نمی‌تواند به تنهایی و به‌طور مستقیم اعمال حکومت کند، بلکه اراده او باید از مجرای دولت جریان پیدا کند.

د) بر عکس نخست‌وزیر و کابینه‌اش به رئیس‌جمهور وابسته نیستند، بلکه به رأی اعتماد یا عدم اعتماد (یا هر دوی) پارلمان وابسته‌اند.

ه) ساختار دوگانه قوه مجریه امکان ایجاد تعادل یا تغییر موازنه قدرت در قوه مجریه را فراهم می‌آورد (Sartori, 1997).

کنس معتقد است مشروعیت دمکراتیک یکسان سه نهاد اصلی ریاست‌جمهوری، نخست‌وزیری و کابینه‌اش و پارلمان، آنها را در موقعیتی قرار می‌دهد که می‌توانند با یکدیگر وارد نوعی تعامل و بده بستان شوند. این تعامل در قالب اقتدار و اختیارات خاصی خود را نشان می‌دهد که کنس آنها را به اقتدار سلبی و ایجابی تقسیم می‌کند: منظور از اقتدار سلبی توانایی انسداد و رد اراده طرف دیگر است مانند وتو کردن تصمیم‌ها یا رد انتصاب‌های یک طرف و یا امتناع از تأیید یک تعهد بین‌المللی یا امضای لوایح یا تنفیذ آن و نظایر آن. علاوه بر این اقتدار یا اختیار ایجابی ناظر است بر اتخاذ تصمیم‌های سیاسی که در نظم موجود تغییراتی ایجاد می‌کند مانند انحلال پارلمان، عزل و نصب مقام‌های سیاسی، ارائه پیشنهادها، تقنینی، برگزاری انتخابات عمومی و مانند آنها (Canas, 2004: 101). چنان‌که خواهیم دید نحوه طراحی این اقتدارهای سلبی و ایجابی است که عامل اصلی برقراری موازنه در روابط سه نهاد اصلی پیش‌گفته محسوب می‌شود.

به هر روی چنان‌که ملاحظه می‌شود نظام‌های مختلط از آن جهت که دارای رئیس‌جمهور منتخب هستند شبیه نظام‌های ریاستی است و از آن جهت که نخست‌وزیر و کابینه‌اش واجد مسئولیت سیاسی در مقابل پارلمان هستند شبیه نظام‌های پارلمانی است.

نظام مختلط به مثابه یک مدل اصلی دارای اشکال متفاوتی است. دورژه با توجه به اختیاراتی که قوانین اساسی به‌طور معمول برای رئیس‌جمهور در نظام‌های نیمه ریاستی مقرر می‌کنند، سه گونه متفاوت

از آنها را شناسایی کرده است:

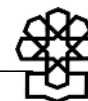
الف) نظام‌های نیمه ریاستی که در آنها رئیس‌جمهور قدرت اصلی و عمده را در اداره امور کشور در اختیار دارد و نخست‌وزیر و کابینه اش تحت سلطه و زیر نظر رئیس‌جمهور کشور را اداره می‌کنند.

ب) نظام‌هایی که نوعی موازنه قوا و تعادل در رابطه رئیس‌جمهور و کابینه در آنها به چشم می‌خورد و رئیس‌جمهور در آنها بیشتر نقش کنترلی دارد و مستقیماً در امور اجرایی دخالت نمی‌کند، ولی می‌تواند نخست‌وزیر و کابینه را عزل کند.

ج) نظام ایی که نقش رئیس‌جمهور در آنها بیشتر تشریفاتی است و صرفاً به مثابه عاملی برای نگهداری از قانون اساسی محسوب می‌شود و در همین راستا ممکن است این حق را داشته باشد که قوانین مصوب پارلمان را به دادگاه قانون اساسی ارجاع دهد.

با این حال دوره علاوه بر اصول قانون اساسی، بر نقش سنتی سیاسی که در یک جامعه سیاسی معین شکل می‌گیرد به عنوان دومین عامل تعیین‌کننده قدرت رئیس‌جمهور تأکید می‌کند. برای مثال او می‌گوید اگر اولین رئیس‌جمهوری که انتخاب می‌شود بیشتر تمایل به ایفای نقش تشریفاتی داشته باشد و تمایلی به مشارکت فعال در اداره امور کشور نداشته باشد می‌تواند نقش ترسیم شده در قانون اساسی برای رئیس‌جمهور را دستخوش تغییر کند. بر عکس اگر سمت رئیس‌جمهوری به وسیله فرد مقتدری اشغال شود جایگاه طراحی شده برای یک رئیس‌جمهور ضعیف در قانون اساسی تغییر می‌کند. (Elgie, 1999: 15-19) داربیشتر نیز ضمن استناد به ماده (۲۱) قانون اساسی فرانسه نقش و جایگاه نخست‌وزیر و کابینه را بسیار مهم و می‌داند. از نظر او «نخست‌وزیر وظیفه مستقیم اداره و رهبری «عملیات حکومتی» را برعهده دارد، مسئول دفاع ملی است و حق انتخاب و برکناری وزیران و مقام‌های بالای اداری و نظامی را نیز در اختیار دارد. با این حال، رئیس‌انی همچون دوگل، پمپیدو، ژیسکاردستن و میتران عملاً این اختیارات را غصب کرده‌اند. این غصب اختیارات موجب شده بود که ۹ تن از اولین نخست‌وزیران جمهوری پنجم در عمل به نقش یک مجری ساده اکتفا کنند و به جای امور استراتژیکی بیشتر به مسائل روزمره بپردازند (داربیشتر، ۱۳۶۹: ۱۶ و ۱۷).

عامل دیگری که از نظر دوره در تعیین قدرت واقعی رئیس‌جمهور در نظام نیمه‌ریاستی مؤثر است وضعیت اکثریت پارلمانی است. از نظر او در حالت اول یک حزب، اکثریت مطلق پارلمان را در اختیار دارد و به‌طور کامل بر پارلمان مسلط است. در این حالت اگر رئیس‌جمهور رئیس‌ حزب اکثریت باشد تبدیل به قدرت مطلقه می‌شود. در حالت دوم اکثریت پارلمانی حاصل ائتلاف احزاب



مختلف با غلبه یک حزب بر احزاب دیگر است و رئیس‌جمهور نیز رهبر حزب اخیر است. در این حالت باز هم رئیس‌جمهور از قدرت قابل توجهی برخوردار است هرچند اقتدار او از حالت اول کمتر است و در نهایت شکل سوم که در آن اکثریت حزبی حاصل ائتلاف احزابی است که به نسبت دارای قدرت یکسانی هستند. دوره معتقد است در این حالت سمت ریاست‌جمهوری به سمتی تشریفاتی و سمبلیک تبدیل می‌شود (Elgie, 1999: 15-19).

شوگارت الگوی روابط سه نهاد ریاست‌جمهوری، کابینه و پارلمان را پیچیده می‌داند و خاطرنشان می‌کند در میان نظام‌های مختلط موجود و با توجه به متون رسمی قوانین اساسی و رویه‌های عملی آنها، انواع مختلفی از این نوع نظام حکومتی را می‌توان شناسایی کرد. برای مثال در برخی از آنها مانند اطریش رئیس‌جمهور در قانون اساسی از قدرت زیادی برخوردار است در حالی که عملاً قدرت اندکی دارد. این در حالی است که مثلاً رئیس‌جمهور فرانسه در قانون اساسی قدرت زیادی ندارد، ولی در عمل بازیگر اصلی عرصه سیاسی فرانسه محسوب می‌شود. به هر روی شوگارت و کری با تلفیق مؤلفه‌های نهادی (اصول قانون اساسی) و رفتار واقعی بازیگران عمده سیاسی در کشورهایی که مدل نیمه‌ریاستی را به کار گرفته‌اند دو مدل فرعی را معرفی کرده‌اند: در برخی از نظام‌های نیمه‌ریاستی، رئیس‌جمهور نخست‌وزیر را انتخاب می‌کند، اما حق عزل او را ندارد و نخست‌وزیر و کابینه فقط در مقابل اکثریت حاکم بر پارلمان واجد مسئولیت سیاسی هستند. این امر که رئیس‌جمهور قادر نیست بقای نخست‌وزیری را که خود انتخاب می‌کند تضمین کند باعث تمایز آن از نظام‌های ریاستی محض می‌شود. بنابراین پس از انتصاب نخست‌وزیر به این سمت، این مقام فقط در مقابل پارلمان مسئول است. این همان عاملی است که به تعبیر شوگارت باعث می‌شود نخست‌وزیر و کابینه در مقابل رئیس‌جمهور قدرت چانه‌زنی و تعامل پیدا کنند. با وجود این از منظر عملی در این مدل از نظام‌های نیمه‌ریاستی در صورتی که رئیس‌جمهور و اکثریت حاکم بر پارلمان از یک حزب سیاسی باشند و رئیس‌جمهور عملاً یا رسماً رهبر حزب یاد شده باشد طبعاً نخست‌وزیر و کابینه، تابع و تحت سلطه رئیس‌جمهور خواهند بود. در این نوع نظام‌های نیمه‌ریاستی، رئیس‌جمهور ضمن اینکه می‌تواند در انتصاب نخست‌وزیر و کابینه اعمال نفوذ کند، می‌تواند در تعیین محتوای سیاست‌های دولت و نیز اولویت‌بندی آنها نیز دخالت کند. نکته مهم در این قبیل نظام‌ها این است که به‌هرروی نخست‌وزیر هماهنگ با حزب اکثریت موجود در پارلمان تعیین می‌شود حال این اکثریت می‌تواند با حزب متبوع رئیس‌جمهور منطبق باشد یا نباشد (Shugart, 2005).

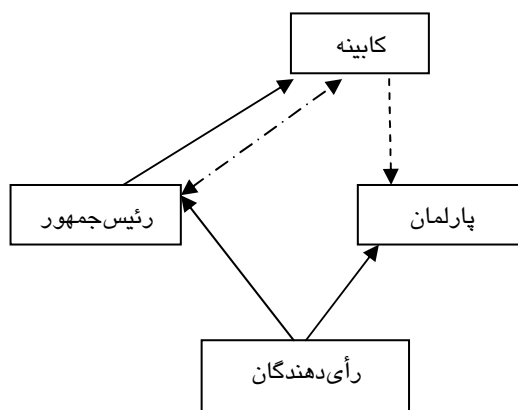
این نوع نظام مختلط در دوره‌های زمانی متعدد به‌ویژه قبل از سال ۱۹۸۶ در فرانسه و نیز در مستعمرات سابق این کشور بروز کرده است. در این طیف از نظام‌های نیمه‌ریاستی کشورهایی مانند پرتغال و برخی کشورهای سابق کمونیستی نیز قرار دارند که گرچه حق انتصاب نخست‌وزیر

را دارند، اما باید قبل از این کار نظر استمزاجی پارلمان را نیز دریافت کنند، اما به‌هرروی در این نظام‌ها اختیار نصب با رئیس‌جمهور و عزل با پارلمان است (Ibid).

بر عکس در برخی از نظام‌هایی که ذیل نظام مختلط طبقه‌بندی می‌شوند کابینه واجد نوعی مسئولیت سیاسی دوگانه هم در مقابل رئیس‌جمهور و هم در مقابل پارلمان است. رئیس‌جمهور نخست‌وزیر و کابینه را تعیین می‌کند و در عین حال اختیار عزل آنها نیز با همین مقام است. نظام مختلط در چنین حالتی بسیار به نظام ریاستی شباهت دارد اما آنچه نظام‌های یاد شده را از نظام‌های ریاستی متمایز می‌کند این است که اکثریت پارلمان نیز می‌تواند کابینه را عزل کند حتی اگر ریاست‌جمهوری تمایل به حفظ کابینه و نخست‌وزیر موجود داشته باشد. البته در برخی از نظام‌ها مانند روسیه، گرجستان و تایوان محدودیت‌هایی برای دادن رأی عدم اعتماد به کابینه توسط پارلمان وجود دارد که هرچقدر این محدودیت‌ها بیشتر و سخت‌تر باشد درجه شباهت این نظام‌ها به نظام ریاستی محض افزایش می‌یابد. به‌هرروی وجود همین اختیار باعث می‌شود اکثریت پارلمان و رئیس‌جمهور در یک رابطه تعاملی با یکدیگر قرار گیرند منتها برخلاف نظام‌های ریاستی محض این رابطه تعاملی فقط محدود به سیاستگذاری نیست، بلکه دامنه آن به تعیین اعضای کابینه و جهت‌گیری آن نیز توسعه می‌یابد (Ibid: 341).

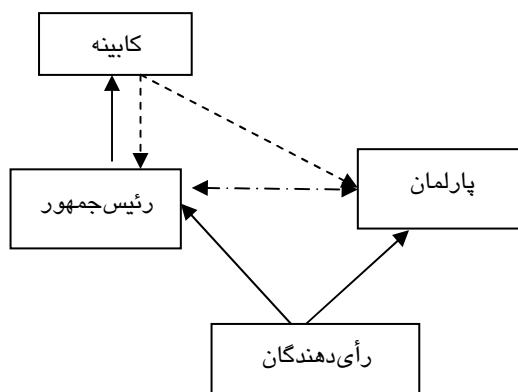
ذکر این نکته لازم است که در برخی از نظام‌های مختلط رئیس‌جمهور می‌تواند پارلمان را منحل کند. شوگارت معتقد است وجود چنین اختیاری در راستای ایجاد موازنه میان دو نهاد پارلمان و ریاست‌جمهوری است به این معنا که وقتی پارلمان می‌تواند نخست‌وزیر و کابینه را به‌عنوان یکی از ارکان قوه مجریه عزل کند، قدرت انحلال پارلمان به‌وسیله رئیس‌جمهور این توانایی را تعدیل می‌کند و از سوءاستفاده پارلمان از اختیاراتش پیشگیری می‌کند (Ibid: 334).

نمودار ۳. روابط نهادهای سیاسی در مدل اول نظام‌های مختلط





نمودار ۴. روابط نهادهای سیاسی در مدل دوم نظام‌های مختلط



- ← نشان‌دهنده روابط سلسله‌مراتبی است که طی آن اصیل، کارگزار را تعیین می‌کند.
- ←----- نشان‌دهنده روابط سلسله‌مراتبی است که طی آن کارگزار در مقابل اصیل دارای مسئولیت سیاسی است.
- ←- - - -> نشان‌دهنده روابط تعاملی دو نهاد سیاسی است.

Source: Ibid, p. 332.

۶. مقایسه نظام‌های پارلمانی و ریاستی

چنان‌که به اختصار اشاره شد، نظام‌های مشروطه (پارلمانی) در قرن هفدهم، نظام‌های جمهوری ریاستی در قرن هجدهم و نظام‌های مختلط در اواسط قرن بیستم شکل گرفتند. اکنون پس از سپری شدن زمانی طولانی از تجربه اجرای این مدل‌های حکومتی می‌توان از آثاری که هر یک از این مدل‌ها به بار آورده است سخن گفت و مزایا و معایب هر یک را مورد واکاوی قرار داد. ضرورت چنین کاوشی این است که ما در عصر اصلاح قوانین اساسی زندگی می‌کنیم، آن‌هم نه اصلاحات خرد و نادر، بلکه اصلاحات کلان و مداوم که ساختار این قوانین پایه را به چالش می‌کشند. برای مثال قانون اساسی آمریکا از بدو تأسیس تاکنون ۲۷ بار یا قانون اساسی ایرلند ۲۹ بار بازنگری شده‌اند. درسل خاطر نشان می‌کند «بیش از صد قانون اساسی موجود در دنیا کمتر از ۲۵ سال عمر دارند. فقط در دهه گذشته، تقریباً هفتاد قانون اساسی نظام‌های دمکراتیک در حال ظهور کاملاً دوباره نوشته شده یا به‌طور عمده تغییر یافته است» (Dressel, 2005: 1).

جدول ۲. قوانین اساسی بازنگری شده براساس توزیع جغرافیایی در فاصله سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۴ تعداد قوانین اساسی بازنگری شده

بر حسب منطقه‌های جغرافیایی

۳۸	آسیا
۵۴	آفریقا
۱۷	اروپا
۱۳	آمریکا
۱۲۲	جمع کل

Source: Ibid

دلیل این امر همان طور که پیش‌تر اشاره شد این است که نهادها و ترتیبات آنها در عملکرد نهایی حکومت‌ها و نحوه مدیریت امور عمومی تأثیر قاطع دارد. این تأثیرات گاه مطلوب و مورد نظر طراحان است، اما مسئله مهم آثار نامنتظری است که از این نهادها به وجود می‌آید و گاه واقعیت بیرونی را به اقتضای خود و برخلاف انتظار طراحان شکل می‌دهد. تلاش برای اصلاح نهادهای موجود در قانون اساسی به معنای تلاش برای اصلاح نتایجی است که در نتیجه فعالیت این نهادها به بار می‌آید.

به‌طور کلی به نظر می‌رسد دانشمندان در این امر اتفاق نظر دارند که ساختار حقوق اساسی یک متغیر مهم و تعیین‌کننده است هر چند در اینکه مشخصاً کدامیک از ساختارها مثلاً تفکیک قوا یا سایر عوامل، کیفیت حکمرانی و دموکراسی را تحت تأثیر قرار می‌دهند اختلاف نظر وجود دارد. اما در تأثیر بلاواسطه نظام‌های حکومتی (پارلمانی یا ریاستی یا مختلط) در نحوه حکمرانی تردیدی وجود ندارد (Gerring and Thacker, 2009).

موضوع مقایسه نظام پارلمانی با نظام ریاستی از اواخر قرن نوزدهم مطرح شده است. والتر باجوت نویسنده انگلیسی (۱۸۷۷-۱۸۲۶)، هنری جونز فورد (۱۹۰۵-۱۸۷۲) و وردرو ویلسون (۱۹۲۶-۱۸۵۶) از نخستین کسانی بودند که به نفع نظام پارلمانی اظهار نظر کردند (همان). مولر و همکارانش معتقدند بوریس در سال ۱۹۲۱ اولین کسی بود که مزایا و معایب دو نظام پارلمانی و ریاستی را مورد بررسی قرار داد (Muller et al, 2006: 13). دغدغه‌های او در بررسی این دو نظام را می‌توان در سه محور خلاصه کرد: نخست اینکه کدامیک از این دو نظام بیشتر رأی و اراده مردم را تقویت می‌کند و باعث بروز آنها می‌شود. دوم اینکه کدامیک از این دو نظام به نحو بهتری از اشتباهات مردم در اثر نادانی، جهل و هوس جلوگیری می‌کند و نهایت اینکه کدامیک از این دو نظام بیشترین میزان کارآمدی در مدیریت و اجرا را به ارمغان می‌آورد. نظر بوریس به‌عنوان اولین قضاوت‌ها از مقایسه این دو نظام خواندنی است: «در نظام ریاستی اتکا به بخت و اقبال بیش از



نظام ریاستی است [در نظام پارلمانی] نخست‌وزیر تنها یک نفر در میان کابینه وزیران است و همکاران او در کابینه می‌توانند از انحراف او جلوگیری کنند و ویژگی‌هایی که باید یک رئیس دولت داشته باشد را برای او مهیا کنند، اما در نظام ریاستی همه چیز بستگی به شخص رئیس‌جمهور منتخب خواهد داشت. او ممکن است ضعیف باشد یا قوی، خردمند باشد یا کوتاه‌بین، او ممکن است بخواهد بر فراز حزب قرار گیرد و از قدرت و امتیازاتش به‌طور یک طرفه استفاده کند و از رفاه ملی درک درستی نداشته باشد یا ممکن است قدرت خود و حزب متبوعش را در اولویت قرار دهد» (Ibid).

علاوه بر آثار متقدمین، مطالعات منسجم اخیر در خصوص مقایسه دو نظام ریاستی و پارلمانی از دهه ۱۹۹۰ و با آثار جان لینز در این باره آغاز شد و تا اواسط این دهه ادامه داشت. در این آثار لینز کوشید توفیق این دو نظام را در استقرار دموکراسی مورد نقد و بررسی قرار دهد. او با مطالعه کشورهای یکی از این دو نظام را برگزیده بودند به ویژه کشورهای آمریکای لاتین نتیجه‌گیری کرد که نظام پارلمانی در استقرار دموکراسی موفقیت بیشتری به دست آورده‌اند. (Linz, 1990a) به عقیده او تنها مورد موفق نظام ریاستی ایالات متحده آمریکا است و این نظام‌ها در آمریکای لاتین، آفریقا و آسیا نتایج خوبی به بار نیاورده‌اند (Lane, and Ersson: 2000). نویسندگانی مانند فردریگز نیز با بررسی فروپاشی مکرر رژیم‌های ریاستی در حدود ۳۰ کشور در حال توسعه که تلاش می‌کردند قوانین اساسی بر پایه تفکیک قوا بنا کنند نشان می‌دهد که نظام ریاستی دارای اشکال‌های جدی است. استدلال‌های مشابهی از سوی برخی نویسندگان نظیر استپن و اسکاچ مطرح شده است که طی آن از نظر ایشان نظام پارلمانی و ریاستی دارای ماهیت‌های متفاوتی هستند به این معنا که ماهیت نظام ریاستی محض، استقلال قوا در مقابل یکدیگر است که همین امر احتمال بن‌بست در رابطه میان رئیس قوه مجریه و قوه مقننه را افزایش می‌دهد در حالی که معمولاً هیچ راه‌حلی برای آن در قوانین اساسی نظام‌های ریاستی پیش‌بینی نشده است (Elgie, 2005: 109). اساس نظر این دسته از نویسندگان این است که خصوصیات نهادی نظام‌های حکومتی خواه ریاستی یا پارلمانی آثاری به بار می‌آورد که کل نظام سیاسی و به‌ویژه شیوه حکمرانی از آن تأثیر می‌پذیرد.

هورویتز نظر این دسته از نویسندگان را مورد نقد قرار می‌دهد. همان‌طور که به تفصیل خواهیم دید از نظر او نتیجه‌گیری‌های لینز بر اساس نمونه‌های گزینشی واقع در آمریکای لاتین و تعمیم به همه نظام‌های ریاستی است که از نظر روش‌شناسی چنین تعمیمی ناروا محسوب می‌شود (Horowitz, 1990). برخی دیگر مانند لیپست نیز نادیده گرفتن عوامل اقتصادی، اجتماعی، تاریخی و فرهنگی در سرنوشت دموکراسی در کشورهای مورد نظر لینز را مورد انتقاد قرار داده و تقلیل همه این عوامل را به ریاستی یا پارلمانی بودن نظام حکومتی را مورد انتقاد قرار داده‌اند (Linz, 1990b).

دسته دیگری از مطالعات درباره مدل‌های مختلف حکومتی از سال‌های ۱۹۹۲-۱۹۹۳ میلادی آغاز شد که طی آن محققانی مانند متیو شگارت و جان کری و اسکات مینوارنینگ متغیرهای بیشتری را در ارزیابی دو نظام ریاستی و پارلمانی در نظر گرفتند. آنها مدل حکومتی را در ترکیب با نظام حزبی، نظام انتخاباتی و قدرت رهبری و تأثیر آن در حکمرانی خوب را مورد بررسی قرار دادند. از نظر آنها مطالعات دانشمندان نظیر لینز و همفکران او گمراه‌کننده است، زیرا آنها بر ویژگی‌های خالص و محض هر یک از این مدل‌های حکومتی متمرکز شده‌اند در حالی که مدل‌های حکومتی در ترکیب با سایر عوامل نهادی عمل می‌کنند. مثلاً یکی از دانشمندان این موج از مطالعات نظام‌های حکومتی معتقد است نوعی رابطه متقابل میان دمکراسی‌های ریاستی با ثبات و نظام‌های دوحزبی وجود دارد. از نظر او نظام چندحزبی و نظام ریاستی در نهایت منجر به بی‌ثباتی نظام سیاسی می‌شود. همچنین در مطالعات موج دوم صرفاً بر ثبات سیاسی به‌عنوان متغیر وابسته بسنده نشد، بلکه متغیرهایی نظیر کارآمدی حکومت و سیاستگذاری متمرکز نیز در نظر گرفته شدند (Elgie, 2005: 111- 114).

همچنین برخی از دانشمندان علوم سیاسی نظام‌های ریاستی را در ترکیب با نظام‌های انتخاباتی مورد بررسی قرار داده‌اند. برای مثال دوورژه معتقد بود که نظام ریاستی در صورتی که با نظام انتخاباتی دوحزبی ترکیب شود بهترین کارکرد را خواهد داشت، زیرا دو حزب عمده باعث جلوگیری از قدرت گرفتن بیش از حد رئیس‌جمهور می‌شود. بر عکس چنانچه نظام ریاستی با نظام چند حزبی ترکیب شود این امر موجب افزایش قدرت رئیس‌جمهور می‌شود. همچنین او معتقد بود ترکیب نظام‌های پارلمانی با نظام دوحزبی به ثبات و تداوم قوه مجریه منتهی می‌شود در حالی که اگر با نظام چند حزبی ترکیب شود به ورطه بی‌ثباتی خواهد افتاد.

لیفارت در گزارش خود خاطر نشان می‌کند که برخی از نویسندگان توفیق نظام حکومتی انگلستان و آمریکا را به سبب وجود نظام انتخاباتی اکثریتی در این کشورها مربوط می‌دانند نه صرفاً خود این نظام‌ها. از سوی دیگر برخی این نظر را ناشی از این می‌دانند که علوم سیاسی یک دانش آنگلو-آمریکایی است و معتقدند این داوری با نتیجه یافته‌های تجربی مبنی بر اینکه نظام‌های پارلمانی تناسبی سابقه بهتری در این زمینه از خود نشان داده‌اند در تناقض است. این سابقه بهتر در زمینه‌هایی مانند نمایندگی، حفاظت از منافع اکثریت و مشارکت رأی‌دهندگان و کنترل بیکاری مطرح شده است. اکنون با توجه به این مسئله این پرسش مطرح است که آیا نظام پارلمانی تناسبی برای کشورهای که به تازگی به سوی دمکراتیزاسیون در حرکتند مانند کشورهای آسیایی، آفریقایی و آمریکای لاتین و اروپای شرقی در مواجهه با توسعه نیافتگی اقتصادی و شکاف‌های



قومی بهتر است؟ آیا شرایط دشوار آنها مقتضی داشتن رهبری اجرایی قوی‌تر به شکل رئیس‌جمهور قدرتمند یا نظام وست مینستری که در آن حزب بر قوه مجریه غلبه دارد نیست (Lijphart, 1991)؟

جدول ۳. نظام‌های حکومتی در ترکیب با نظام‌های انتخاباتی

نظام ریاستی	نظام پارلمانی	
ایالات متحده آمریکا فیلیپین پرتوریکو	انگلستان، کشورهای مشترک المنافع، هند مالزی جامائیکا	نظام اکثریتی
کشورهای آمریکای لاتین	کشورهای اروپای غربی	نظام تناسبی

Source: Lijphart, 1991: 74.

بنابراین می‌توان گفت تفاوت موج اول و دوم مطالعات درباره نظام‌های حکومتی این است که در اولی فقط یک متغیر تبیینی (پارلمانی یا ریاستی بودن) در نظر گرفته می‌شود در حالی‌که در دومی متغیرهای تبیینی بیشتری مد نظر است. همچنین در اولی متغیر وابسته فقط ثبات و استقرار دمکراسی است در حالی‌که در دومی علاوه بر این حکمرانی خوب و مؤثر که خود دارای شاخصی‌های تفصیلی است نیز وارد تحلیل می‌شود.

در حوزه مطالعه نظام‌های حکومتی دسته دیگری از مطالعات را می‌توان شناسایی کرد. در این دسته که مزایا و معایب نظام‌های حکومتی چندان مطرح نیستند. دانشمندان نظیر تسبلیس در مقایسه نظام‌های ریاستی و پارلمانی تعداد کسانی را که در این مدل‌ها حق وتو دارند مورد بررسی قرار می‌دهد. براساس نظر او در نظام‌های ریاستی تعداد کسانی که حق وتو دارند بیشتر است در حالی‌که در نظام‌های پارلمانی که یک حزب بر پارلمان مسلط است نظام تصمیم‌گیری متمرکز است و احتمال وتو کردن تصمیمات کاهش می‌یابد (Norris, 2008).

کاره استروم نیز از زاویه جدیدی دو نظام ریاستی و پارلمانی را مورد مطالعه قرار داده است یعنی زنجیره تفویض قدرت. از نظر او دمکراسی نمایندگی مبتنی بر نوعی زنجیره تفویض اقتدار سیاسی است. در طرح او، اصیل‌نهایی رأی‌دهندگان هستند که حق حاکمیت را به نمایندگان مردم تفویض می‌کنند. نمایندگان نیز به نوبه خود این اقتدار را به کسان دیگری واگذار می‌کنند که در این مرحله ایشان خود اصیل محسوب می‌شوند و این تفویض اقتدار همچنان ادامه می‌یابد. در مدل‌های پارلمانی، رأی‌دهندگان این حق حاکمیت را به نمایندگان پارلمان تفویض می‌کنند و آنها نیز به

نخست‌وزیر و کابینه. سپس زنجیره تفویض اقتدار از نخست‌وزیر و کابینه به وزرای وزارتخانه‌ها و از او به کارمندان دولتی تفویض می‌شود. بر عکس در نظام ریاستی زنجیره اقتدار یک بار از ناحیه مردم به رئیس‌جمهور و از او به وزرای وزارتخانه‌ها و از وزرا به کارمندان منتقل می‌شود. در عین حال بار دیگر اقتدار سیاسی از مسیری دیگر یعنی از یک یا دو مجلس قوای مقننه از طریق فرآیند انتصاب به وزرای وزارتخانه‌ها یا یک نهاد مستقل واگذار می‌شود. استروم زنجیره تفویض اختیار را نمایندگی با تعداد زیادی اصیل (شهروندان) و تعداد زیادی کارگزار (کارمندان اداری) توصیف می‌کند با این توضیح که در نظام پارلمانی این زنجیر طولانی و یگانه است و از یک مسیر عبور می‌کند در حالی که در نظام ریاستی این زنجیر متعدد و شبیه یک شبکه درهم و آشفته است. استروم معتقد است امکان نظارت پیشینی قبل از به کار گماردن صاحب مناصب عمومی مناسب‌تر است، زیرا احزاب از پیش از کارآمدی افراد اطمینان حاصل می‌کنند. اما در نظام ریاستی امکان نظارت پسینی افزایش می‌یابد، زیرا در این نظام چند اصیل رقیب وجود دارند که کارگزار را کنترل می‌کنند (Elgie, 2005: 117).

به نظر می‌رسد که در بحث مقایسه نظام‌های حکومتی ادبیات تولید شده در هر سه موج مطالعاتی یاد شده در بالا قابل استفاده باشد.

۷. مقایسه نظام‌های پارلمانی و ریاستی با نظام‌های مختلط

طراحان قوانین اساسی و دانشمندان علوم سیاسی تلاش کردند از طریق ایجاد برخی تغییرات نهادی نظام‌های مختلط نقایص نظام‌های ریاستی و پارلمانی را رفع کنند. آنها می‌خواستند از یک سو بی‌ثباتی سیاسی نظام‌های پارلمانی را از طریق ایجاد سمت ریاست‌جمهوری که با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود از بین ببرند و از سوی دیگر با برقراری مسئولیت سیاسی برای نخست‌وزیر و کابینه جلوی تبدیل شدن رؤسای جمهور نظام‌های ریاستی به نظام‌های خودکامه و اقتدارگرا را بگیرند. شوگارت این تفاوت را از طریق دو مفهوم سلسله‌مراتب و تعامل توضیح می‌دهد. از نظر او میان نهادهای سیاسی دمکراتیک با توجه به منشأ اقتدار سیاسی سه نوع رابطه قابل شناسایی است: در نظام پارلمانی نوعی رابطه سلسله‌مراتبی برقرار است که طی آن زنجیره اقتدار از اصیل یعنی مردم به اکثریت پارلمانی و از آن به قوه مجریه منقل می‌شود. این رابطه از آن جهت سلسله‌مراتبی است که هر یک از اصیل‌ها می‌تواند از کارگزار خود سلب اقتدار و صلاحیت کند. به عبارت دیگر چون اکثریت پارلمانی هم از حیث ایجاد و هم تداوم می‌تواند اقتدار کابینه را بازپس بگیرد یا در ابتدا از تفویض این اقتدار سرباز بزند نوعی سلطه بر قوه مجریه دارد. بر عکس در نظام‌های ریاستی به



سبب اینکه منشأ ایجاد و تداوم قوه مقننه و مجریه متفاوت است به این معنا که هریک به موجب انتخاباتی جداگانه تشکیل می‌شوند لذا روابط آنها تعاملی است. تنها رابطه سلسله‌مراتبی در نظام‌های ریاستی میان رئیس‌جمهور و اعضای کابینه‌اش برقرار است جایی که وزرا باید در خدمت اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های رئیس‌جمهور باشند. برخلاف دو نظام پیش‌گفته، در نظام‌های نیمه‌ریاستی هم رابطه سلسله‌مراتبی وجود دارد و هم رابطه تعاملی. به عبارت دیگر در نظام‌های ریاستی با توجه به اینکه رئیس‌جمهور و نمایندگان مجلس در انتخاباتی جداگانه برگزیده می‌شوند الگوی رابطه تعاملی در میان آنها برقرار است، اما از آنجایی که نخست‌وزیر اغلب مبعوث اکثریت پارلمانی است و کابینه در مقابل پارلمان واجد مسئولیت سیاسی است، بنابراین میان کابینه و پارلمان نوعی رابطه سلسله‌مراتبی برقرار است. با این حال گفته شد که گاه این رابطه سلسله‌مراتبی میان نخست‌وزیر و رئیس‌جمهور برقرار می‌شود و آن زمانی است که رئیس‌جمهور رهبر حزب حاکم بر پارلمان است (Shugart, 2005: 329-331). به‌رروی این نوع طراحی نهادی به قصد بهره‌برداری از مزایای نظام‌های پارلمانی و ریاستی تعبیه شده است و اکنون سؤال این است که آیا نظام‌های نیمه‌ریاستی در رسیدن به این مقصود کامیاب بوده‌اند؟

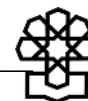
یکی از طرفداران معروف نظام‌های مختلط یعنی جیووانی سارتوری معتقد است این نوع نظام حکومتی توانسته‌اند میان نظام پارلمانی و ریاستی آشتی برقرار کنند. نظام مختلط ضمن اینکه از وجود یک نخست‌وزیر و کابینه قدرتمند بهره می‌برد در عین حال دارای رئیس‌جمهوری است که می‌تواند بی‌ثباتی‌های متداول در نظام‌های پارلمانی را از بین ببرد و موجب تقویت کابینه شود، زیرا چنین رئیس‌جمهوری بر فراز احزاب و جناح‌ها حرکت می‌کند و از تنش‌های ناگزیر آنها تا حدودی به دور است (Sartori, 1997). همچنین ادعا شده است که نظام‌های نیمه‌ریاستی ابزار خوبی برای گذار نظام‌های ریاستی اقتدارگرا به نظام‌های دمکراتیک و با ثبات است (Canas, 2004). اما بسیاری از نویسندگان این ادعاها را به چالش کشیده‌اند. برخی مانند پاکتت معتقدند نظام نیمه‌ریاستی با تلفیق برخی عناصر این دو نظام دچار نوعی ناسازگاری و عدم هماهنگی در عملکرد نهادهای حکومتی شده است (Elgie, 1999). الیز در مقاله خود با تکیه بر مطالعات و آمارهای موجود در زمینه عملکرد بیست‌ودو کشوری که این نظام حکومتی را برگزیده بودند نتیجه گرفته است که موارد ناکامی و شکست این نوع نظام حکومتی در استقرار یک نظام باثبات دمکراتیک بیش از موارد موفقیت آن بوده است. همچنین او اعلام می‌کند که موارد شکست مدل دوم نظام‌های نیمه‌ریاستی یعنی جایی که نخست‌وزیر هم در مقابل پارلمان و هم در مقابل رئیس‌جمهور پاسخگوست بیشتر است. یکی از نتایج مهم دیگری که الیز در مقاله خود بدان اشاره می‌کند این است که میزان شکست نظام‌های نیمه‌ریاستی در کشورهایی که از وضع اقتصادی و اجتماعی

نامطلوبی برخوردار بوده‌اند (مانند کشورهای آفریقایی) بیش از کشورهای ثروتمند و توسعه یافته (مانند فرانسه و کره جنوبی) بوده است.

دلاکامپانی نیز کارنامه نظام‌های نیمه‌ریاستی را در مقابل نظام‌های ریاستی چندان کامیاب نمی‌بیند. از نظر او کنگره آمریکا در کنترل قوه مجریه و جلوگیری از خودسری‌های ریاست آن موفق‌تر عمل کرده است، زیرا در هیچ حوزه سیاستی از جمله سیاست خارجی، دفاع ملی، آموزش و پرورش و دادگستری رئیس‌جمهور قادر مطلق نیست، بلکه هر وقت لازم باشد کنگره می‌تواند اختیارات او را محدود کند. از نظر کامپانی قانون اساسی آمریکا توفیق بیشتری در ایجاد توازن میان سه قوه داشته است (دلاکامپانی، ۱۳۸۰). بر عکس نظام حکومتی فرانسه در این زمینه واجد کاستی‌هایی است. در حالت اول یعنی وقتی که رئیس دولت و اکثریت پارلمانی از حزب واحدی باشند قوه مجریه از چنان قدرتی برخوردار می‌شود که پارلمان را به تعبیر دلاکامپانی به اداره «ثبت احوال» تقلیل می‌دهد و خطر تبدیل حزب اکثریت به رهبری رئیس‌جمهور به یک حکومت جبار را دوچندان می‌کند. در حالت دوم یعنی وقتی که حزب رئیس‌جمهور با حزب حاکم بر پارلمان و پشتیبان نخست‌وزیر متفاوت باشد و حالت موسوم به همزیستی بروز کند باز هم رئیس‌جمهور از امتیازات ویژه‌ای برخوردار است که پارلمان را ناتوان از نظارت مؤثر بر آن می‌سازد. «در این صورت فعالیت دولت و قدرت پارلمان به توسط گروه همکاران ریاست‌جمهور در محدوده‌ای واقع می‌شود که خروج از اضلاع آن دشوار به نظر می‌رسد؛ به گونه‌ای که در سنت جمهوری پنجم فرانسه (یعنی جمهوری کنونی) تمثیت امور دیپلماسی و سیاست دفاعی فرانسه «منطقه قرق شده» یا «ملک طلق» و به بیان دیگر از امتیازات «شاهوار» رئیس‌جمهور به شمار می‌رود» (همان: ۱۲۸).

جدول ۴. موفقیت و ناکامی کشورهای دارای نظام‌های مختلط در استقرار نظام باثبات دمکراتیک تا سال ۲۰۰۳

کشورهای دارای نظام مختلط موفق در استقرار نظام با ثبات دمکراتیک	کشورهای دارای نظام مختلط ناکام در استقرار نظام با ثبات دمکراتیک
فرانسه (۱۹۶۳-۱۹۶۹)	ارمنستان (۱۹۹۱-۱۹۹۶)
مقدونیه (۲۰۰۲-۱۹۹۲)	اتریش (۱۹۳۲-۱۹۲۹)
پرو دوره اول (۲۰۰۱-۱۹۹۳)	آذربایجان (۱۹۹۳-۱۹۹۲)
لهستان (۱۹۹۰-۱۹۹۱)	بلاروس (۱۹۹۵-۱۹۹۴)
رومانی (۱۹۹۶-۱۹۹۰)	بورکینافاسو (۱۹۸۰-۱۹۷۸)
کره جنوبی (۱۹۹۲-۱۹۸۸)	آفریقای مرکزی (۲۰۰۳-۱۹۹۳)
	کومور (۱۹۹۵-۱۹۹۲)
	کنگو (۱۹۷۷-۱۹۹۲)



کشورهای دارای نظام مختلط موفق در استقرار نظام با ثبات دمکراتیک	کشورهای دارای نظام مختلط ناکام در استقرار نظام با ثبات دمکراتیک
	کوبا (۱۹۵۲-۱۹۴۰) آلمان (۱۹۳۳-۱۹۱۹) گینه بیسائو دوره اول (۱۹۹۸-۱۹۹۴) گینه بیسائو دوره دوم (۲۰۰۳-۱۹۹۹) هائیتی (۱۹۹۹-۱۹۹۴) نیجریه (۱۹۹۶-۱۹۹۲) پرو دوره دوم (۱۹۹۲-۱۹۷۹)

Source: Elgie, 2007, P. 67.

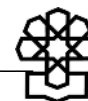
۸. معیارهای مقایسه نظام‌های حکومتی

مطالعه متون شاخصی که درباره نظام‌های سه‌گانه حکومتی (بیشتر نظام پارلمانی و ریاستی) در دسترس است نشان می‌دهد که ارزیابی دانشمندان این حوزه بر معیارهای متعدد و متفاوتی بنا شده است. همین تعدد و تنوع مانع از یک جمع‌بندی قاطع و بی‌چون و چرا درباره مزایا و معایب نظام پارلمانی و ریاستی و یا نیمه‌ریاستی است، زیرا با تغییر معیار ارزیابی ناگزیر دآوری درباره آنها نیز متفاوت خواهد بود. از جمله معیارهای مهمی که در متون در دسترس به کار برده شده عبارتند از مشروعیت سیاسی، ثبات سیاسی، کارآمدی، کیفیت تصمیم‌گیری و فرآیندهای مربوط به آن، پاسخگویی، شفافیت و میزان فعالیت گروه‌های نفوذ است. گانتز نیز معتقد است دستاوردهای نظام‌های حکومتی در حوزه‌هایی نظیر توانایی حل تعارض، حفظ نظام سیاسی موجود یا همان ثبات سیاسی، نوآوری در طرح سیاست‌های عمومی، سازگاری و انسجام در سیاست‌های عمومی، نمایندگی گروه‌های اجتماعی، حفاظت از منافع اقلیت‌های عمده و امکان دسترسی به مراکز تصمیم‌گیری یکسان نیست و در برخی از آنها دستیابی به این مطلوب‌ها به حداکثر و در برخی به حداقل می‌رسد (Gunther, 1997). در ادامه به برخی از معیارهای مهم مقایسه نظام‌های حکومتی اشاره می‌شود، اما یادآوری این نکته ضروری است که این معیارها گاه با یکدیگر همپوشان هستند و نمی‌توان آنها را به‌طور قاطع از یکدیگر جدا کرد.

۸-۱. نظام‌های حکومتی و مشروعیت سیاسی

به جرئت می‌توان گفت موضوع تأمین مشروعیت نهادهای سیاسی یکی از دغدغه‌های همیشگی نظام‌های سیاسی بوده است. بدون شک حکمرانی در جایی که شهروندان حق حکومت در ایجاد و اجرای سیاست‌ها و اعمال آنها را به رسمیت بشناسند بهتر قابل اعمال است. هر چه مشروعیت نظام سیاسی بیشتر به چالش کشیده شود احتمال توسل به زور و اجبار برای اعمال سیاست‌های حکومت بیشتر خواهد شد و افزایش نیاز به اعمال زور به کاهش کارآمدی کل نظام سیاسی می‌انجامد. کاهش مشروعیت با افزایش مقاومت شهروندان در متابعت از فرمان‌های حکومت رابطه مستقیم دارد، به همین سبب تأمین مشروعیت نظام سیاسی برای حکومت‌ها یک امر حیاتی محسوب می‌شود. تغییر مبنای مشروعیت در نظام‌های سلطنتی به نظام‌های دمکراتیک نیز ناشی از بروز بحران مشروعیت سنتی یا ماورایی بود تا جایی که در نهایت نظام‌های مبتنی بر نمایندگی به پارادایم مسلط نظام‌های حکومتی در عصر حاضر تبدیل شده است.

چنان‌که پیش‌تر توضیح داده شد نظام‌های پارلمانی و ریاستی هر دو در پارادایم حکومت‌های دمکراتیک و مبتنی بر نمایندگی معنا می‌دهند. گفته شد که این دو نظام هر چند با دو سازوکار متفاوت، در زنجیره تفویض اقتدار در نهایت اعتبار خود را از آرای مردم دریافت می‌کنند. در نظام پارلمانی نوعی مرکزیت در تأمین مشروعیت سیاسی سایر اندام‌های حکومت به چشم می‌خورد. این مرکزیت در پارلمان قرار دارد. با تغییراتی که در قرن نوزدهم در خصوص جایگاه سلطنت رخ داد پادشاهان رفته رفته قدرت حکومت خود را به پارلمان سپردند و بدین ترتیب کانون مشروعیت نظام سیاسی به پارلمان منتقل شد. پارلمان فقط مرجع وضع قوانین عادی نیست، بلکه قوانین اساسی نیز هر چند با نصابی بالاتر در این نهاد نوشته و تصویب می‌شوند. در نظام ریاستی چنین وضعیتی وجود ندارد. پارلمان تنها می‌تواند اصلاحاتی را پیشنهاد کند که نیازمند تصویب شهروندان یا دولت‌های عضو در کشورهای فدرال است. همچنین در این نظام دو سازوکار مستقل تأمین مشروعیت سیاسی وجود دارد که یکی از طریق انتخاب نمایندگان پارلمان است و دیگری از رهگذر رأی مستقیم مردم به رئیس‌جمهور. طرفداران نظام ریاستی انتخاب عمومی و مستقیم رئیس قوه مجریه را یک ارزش دمکراتیک می‌دانند که به مردم اجازه می‌دهد به‌طور شفاف و مشخص به نامزد مورد نظرشان رأی دهند و انتخاب او را به تحرکات پنهانی سیاستمداران نسپارند. بر عکس طرفداران نظام پارلمانی تمرکز قوه مجریه در دست یک نفر را چندان دمکراتیک نمی‌دانند. چنان‌که خواهیم دید دانشمندان مبنای دوگانه مشروعیت در نظام‌های ریاستی را در نهایت موجب ناکارآمدی نظام سیاسی می‌دانند (Lijphart, 1991). از نظر ریگز متمرکز نبودن مشروعیت



سیاسی در یک نهاد سیاسی در نظام‌های ریاستی مانع به وجود آمدن یک محور مشروعیتی است که اسباب وفاداری مردم به نظام سیاسی را فراهم می‌کند. به نظر او در نظام‌های ریاستی رؤسای جمهور علاوه بر ریاست کشور نقش رئیس حکومت را نیز بر عهده دارند و به همین سبب باید درباره موضوعات مناقشه‌برانگیز نیز تصمیم‌گیری کنند که این امر به تدریج مخالفان آنها را افزایش خواهد داد که همین موضوع در کاهش مشروعیت نظام سیاسی مؤثر است. علاوه بر این، رقابت‌های انتخاباتی برای تعیین رئیس‌جمهور دشمنان سرسختی را برای آنها به وجود می‌آورد که جایگاه رئیس‌جمهور به عنوان سخنگوی ملت را به چالش می‌کشد. اما در نظام‌های پارلمانی ریاست کشور بر عهده پادشاه یا رئیس‌جمهور است و این نقش نیز بیش از آنکه جنبه واقعی داشته باشد جنبه نمادین دارد. این بدان معناست که پادشاه وارد مناقشات سیاسی روزمره نمی‌شود تا مجبور به جانبداری از یک گروه یا منافع خاص باشد؛ امری که می‌تواند موجب تضعیف مبنای مشروعیت حکومت شود (Riggs, 1997).

جان لینز از منظری دیگر نظام ریاستی را نقد می‌کند. از نظر او در نظام ریاستی به ناچار فقط یک فرد به عنوان رئیس‌جمهور برگزیده می‌شود و فرد واجد اکثریت سمت ریاست‌جمهوری را از آن خود می‌کند. چنین امری منجر به بازی با حاصل جمع صفر می‌شود و سایر گروه‌ها را به کلی از در اختیار داشتن بخشی از اقتدار قوه مجریه محروم می‌کند. بر عکس در نظام پارلمانی علاوه بر حزب حاکم تعدادی از احزاب دیگر نیز فرصت داشتن نماینده در پارلمان را دارند و لوی اینکه نظام انتخاباتی آن اکثریتی باشد. به‌طور کلی شکل‌گیری ائتلاف‌ها در نظام پارلمانی امری طبیعی و متداول است و همین امر موجب می‌شود که دارندگان سمت‌های اجرایی پذیرای تقاضاها و منافع احزاب کوچک‌تر باشند. سهم بودن این احزاب کوچک در بخشی از قدرت سیاسی باعث می‌شود که کل نظام سیاسی واجد پایگاه گسترده‌تری در میان مردم باشد و این امر خود در تأمین بهتر مشروعیت سیاسی تأثیر بسزایی دارد (Linz, 1990a).

ریگز نیز ضمن مقایسه نظام‌های ریاستی و پارلمانی معتقد است در نظام پارلمانی تناسبی اقلیت‌های پارلمانی شانس بیشتری برای حضور و مشارکت در ائتلاف حاکم را دارند که از این طریق می‌توانند نیازهای خاص خود را بر طرف کنند. بر عکس در نظام‌های ریاستی گروه‌های اقلیت هرگز نمی‌توانند در حکومتی که به‌وسیله یک رئیس اجرایی انتخابی اداره می‌شود نماینده داشته باشند. این رؤسای‌جمهور معمولاً کسانی را برای عضویت در کابینه انتخاب می‌کنند که عضو مجلس انتخابی نیستند. این قبیل وزرا برای جلب حمایت از پیشنهادهای تقنینی خود بیشتر در پی جلب حمایت گروه‌های قدرتمند پارلمان هستند و بنابراین منافع گروه‌های اقلیت را نمایندگی نمی‌کنند (Riggs, 1997).

۲-۸. نظام‌های حکومتی و ثبات سیاسی

اغلب نویسندگانی که به مقایسه دو نظام ریاستی و پارلمانی پرداخته‌اند به موضوع تأثیر این دو نظام بر ثبات سیاسی به تفصیل پرداخته‌اند. با وجود این، تعداد کمی از ایشان مفهوم ثبات سیاسی را توضیح داده‌اند. لین و ارسون با استفاده از مفهوم بی‌ثباتی، ثبات سیاسی را تشریح کرده‌اند. از نظر آنها مفهوم بی‌ثباتی را از چند جهت مختلف می‌توان بررسی کرد: نخست وقتی که تداوم رژیم سیاسی دستخوش نوساناتی باشد به طوری که قانون اساسی نتواند برای یک دوره طولانی پا برجا باشد بی‌ثباتی سیاسی بروز می‌کند. این مفهوم را می‌توان با استفاده از فاصله زمانی تصویب هر قانون اساسی تا زمان تغییر بعدی آن اندازه‌گیری کرد. مفهوم دوم بی‌ثباتی مربوط به عدم ثبات در قوای مجریه است. به این معنا اندازه‌گیری مفهوم ثبات در نظام‌های پارلمانی ساده‌تر است و به طوری که اگر کابینه در بین دو انتخابات پارلمانی سقوط نکند بی‌ثباتی به حداقل می‌رسد. اما این امر در نظام‌های ریاستی با دشواری روبروست هر چند که می‌توان میزان زمانی که یک رئیس‌جمهور قدرت را عملاً در دست دارد در مقایسه با زمانی که برای تصدی این سمت در قانون اساسی معین شده است مبنای محاسبه قرار گیرد. مفهوم سوم ثبات را می‌توان با توجه به بروز ناآرامی‌های سیاسی، یا خشونت به شکل اعتصاب‌های سیاسی و کشتارهایی که در خلال این خشونت‌ها رخ می‌دهد اندازه‌گیری کرد (Lane and Ersson, 2000).

طرفداران نظام ریاستی معتقدند ثبات سیاسی در این نوع نظام‌ها بیشتر و بهتر تأمین می‌شود. از نظر آنها وظیفه اصلی نظام سیاسی حصول اطمینان از ایجاد یک نظام سیاسی باثبات است تا جایی که بتوان رفتار بعدی کنشگران سیاسی در فاصله دو انتخابات را پیش‌بینی کرد. نظام ریاستی با تفکیک نهادها از یکدیگر در قانون اساسی این ثبات را تضمین می‌کند و فقط در چنین صورتی است که قوه مجریه می‌تواند به سیاست‌های خود متعهد بوده و در قبال آن پاسخگو باشد (Gerring et. Al, 2009 در APAS, 1950 and Olson, 1982).

برعکس، طرفداران نظام پارلمانی این نظر را مردود می‌دانند. یکی از برجسته‌ترین نمایندگان ایشان جان لینز با مطالعه کشورهای آمریکای لاتین در خلال سال‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۷۰ و مقایسه آن با برخی از نظام‌های پارلمانی نتیجه‌گیری می‌کند که خطر فروپاشی نظام‌های سیاسی در نظام‌های ریاستی به مراتب بیش از نظام‌های پارلمانی است. این جمع‌بندی لینز مبتنی بر مشاهداتش از شکست‌های پی در پی نظام‌های ریاستی در آمریکای لاتین و نیز مقایسه آنها با نظام پارلمانی در کشوری مانند اسپانیا بود که در سایه یک حکومت پارلمانی سلطنتی توفیق‌های قابل توجهی در فرآیند دمکراتیزاسیون کسب کرده بود (Gunther, 1997). به نظر لینز نظام ریاستی دو ویژگی



عمده دارد: نخست مشروعیت دوگانه به شرحی که پیش‌تر توضیح داده شد و دوم انعطاف ناپذیری با این توضیح که قوه مقننه نمی‌تواند رئیس‌جمهوری را که نمی‌پسندد از سمت خود عزل کند (البته تا زمانی که رئیس‌جمهور کار خلاف قانون اساسی یا غیرقانونی انجام نداده باشد). به‌نظر لینز در نظام ریاستی شهروندان تا پایان دوره‌های معین شده در قانون اساسی گرفتار وکلای خود یعنی رئیس‌جمهور و نمایندگانشان هستند و امکان تغییر آنها در خلال دوره تصدی وجود ندارد. با این وصف احتمال بروز تعارض و بن‌بست در روابط میان این دو زیاد است. به‌نظر او گرچه در نظام‌های ریاستی جابجایی مداوم وزرا منتفی می‌شود، اما این امر به قیمت بروز نوعی انعطاف‌ناپذیری به‌وجود می‌آید. در نظام‌های ریاستی تعویض رئیس‌جمهوری که اعتماد مردم یا حزبش از او سلب شده کار دشواری است. حتی وقتی فضای سیاسی دو قطبی می‌شود و خشونت و بی‌قانونی به اوج می‌رسد یک رئیس‌جمهور لجوج همچنان می‌تواند در سمت خود باقی بماند. از طرفی استفاده از فرآیند استیضاح یا استعفا نیز طولانی و هزینه‌زاست. بنابراین نمی‌توان مسئله را جز با ارجاع به یک نهاد غیردمکراتیک مانند دادگاه یا نیروهای نظامی حل کرد. لینز به‌ویژه عملکرد نظام‌های پارلمانی را در کشورهایی که دارای شکاف‌های قومی و نژادی هستند بهتر ارزیابی می‌کند. در نظام‌های پارلمانی امکان عزل صاحب منصبان قوه مجریه در هر زمانی که اعتماد قوه مقننه را از دست بدهند وجود دارد (Linz, 1990a).

هوریتز دیدگاه‌های لینز را مورد انتقاد قرار داده است. به‌نظر او جان لینز با استناد مکرر به کشورهای برزیل، کلمبیا، ونزوئلا و شیلی معتقد است نظام ریاستی عامل عمده بی‌ثباتی در دمکراسی‌های آمریکای لاتین است، در حالی‌که اگر در این باره در کشورهای آسیایی و آفریقایی پس از رهایی از استعمار تمرکز می‌کرد نظام پارلمانی وست مینستری که میراث استعماری انگلیس بود به‌عنوان متهم اصلی مورد شناسایی قرار می‌گرفت. هوریتز خاطر نشان می‌کند که «یکی از محققان کشورهای آفریقایی به نام سر آرتور لوئیس تأکید می‌کند که ویژگی برنده همه را می‌برد در نظام‌های پارلمانی مدل وست‌مینستری که در آن اکثریت پارلمانی می‌تواند دولت را در اختیار بگیرد عامل اصلی بی‌ثباتی است» (Horowitz, 1990: 74). هوریتز می‌نویسد لینز معتقد است در نظام‌های ریاستی فضای دو قطبی برنده و بازنده ایجاد می‌شود در حالی‌که در نظام پارلمانی حکومت و اپوزیسیون می‌توانند در فرآیند قانونگذاری همکاری کنند و امکان شکل‌گیری ائتلاف وجود دارد. به‌نظر هوریتز بروز چنین حالتی در نظام‌های ریاستی نیز بی‌سابقه نیست چنان‌که در جمهوری دوم نیجریه قوه مقننه ائتلافی در یک نظام ریاستی در کنار رئیس‌جمهور تشکیل شد. لینز این ایراد را به نظام‌های ریاستی می‌گیرد که در این نظام‌ها رئیس‌جمهور بر مبنای اکثریت مطلق برگزیده می‌شود، ولی چون اغلب چنین اکثریتی حاصل نمی‌شود انتخابات به دور دوم کشیده

می‌شود و رئیس‌جمهور در این دور با رأی اکثریت نسبی برنده می‌شود که همین امر باعث می‌شود رئیس‌جمهور با پشتیبانی نیروهای کمی در جامعه این سمت مهم را در اختیار بگیرد. همین امر می‌تواند به بی‌ثباتی نظام سیاسی در رژیم‌های ریاستی دامن بزند. هوریویتز این ایراد لینز را بیشتر ناظر به نظام انتخاباتی می‌داند تا خود نظام ریاستی. او با توجه به تجربه کشور نیجریه در سال ۱۹۷۹ خاطرنشان می‌کند که می‌توان با ایجاد نصابی خاص برای نامزد پیروز از بروز چنین ایرادی جلوگیری کرد. در نیجریه نامزد پیروز باید حداقل ۲۵ درصد آرا را دستکم در دو سوم ایالت‌های دوازده‌گانه کسب کند (Ibid).

هوریویتز در رابطه با ایراد لینز مبنی بر انعطاف ناپذیری نظام ریاستی معتقد است که نظام پارلمانی نیز وقتی با حمایت حزب اکثریت حاکم بر پارلمان قدرت را به دست می‌گیرد تقریباً کل دوره را تا به آخر در قدرت می‌ماند. از نظر هوریویتز اسقاط نظام پارلمانی در وسط دوره در ظاهر آسان به نظر می‌رسد، اما در عمل این حالت به ندرت رخ می‌دهد، مگر اینکه دولت متشکل از ائتلاف ناپایداری باشد (Ibid).

لین و ارسون نیز در ارزیابی نظر لینز میان دو حالت تمییز قائل می‌شوند: از نظر ایشان این نظریه کلی که در نظام‌های ریاستی احتمال ثبات دمکراتیک پایین‌تر است با شواهد غیر قابل انکاری همراه است. اما این نظریه که وقتی نظام ریاستی با نظام چندحزبی ترکیب شود احتمال بی‌ثباتی بیشتر است یا نظام دمکراتیک به نظام اقتدارگرا تبدیل می‌شود فاقد شواهد تجربی قابل اعتنایی است (Lane and Ersson, 2000).

ریگز با استناد به آماری که به‌وسیله پژوهشگران در سال ۱۹۹۶ جمع‌آوری شده است نتیجه‌گیری می‌کند که «نظام‌های پارلمانی در فقیرترین کشورها گرچه هنوز شکننده هستند، اما تقریباً دو برابر بیشتر از نظام‌های ریاستی و در صورتی که از رشد اقتصادی بهره‌مند باشد چهار برابر بیشتر شانس بقا دارند. به معنای دقیق‌تر عمر دمکراسی در رژیم‌های ریاستی کمتر از ۲۰ سال است در حالی که در نظام‌های پارلمانی این رقم به ۷۱ سال می‌رسد» (Riggs, 1997: 4). کری نیز در جمع‌بندی خود از مقایسه نظام‌های ریاستی و پارلمانی خاطرنشان می‌کند که نظام‌های پارلمانی محض بیشتر در میان کشورهای شکوفا و از نظر سیاسی باثبات OECD جمع شده‌اند و نظام‌های مختلط معمولاً در دمکراسی‌های جدید و کشورهایی قرار دارند که بی‌ثباتی را در نظام‌های سیاسی خود تجربه کرده‌اند (Carey, 2005).



۳-۸. کارآمدی نظام‌های حکومتی

کدامیک از نظام‌های حکومتی پارلمانی یا ریاستی در مقام حکمرانی کارآمدتر است؟ پاسخ به این سؤال مستلزم توضیح مفهوم کارآمدی است. مطالعه متون مختلف نشان می‌دهد که تلقی از کارآمدی نزد نویسندگان یکسان نبوده است. مثلاً شوگارت و کری کارآمدی در بافت نظام‌های حکومتی را به معنای توانایی رأی‌دهندگان در تعیین ترکیب نهایی دولت پیش از رأی‌گیری می‌دانند. به این معنا از نظر آنها نظام‌های ریاستی کارآمدی بیشتری نسبت به نظام‌های پارلمانی دارند، زیرا رأی‌دهندگان می‌توانند قبل از اینکه رأی خود را به صندوق بیاندازند تعیین کنند که در صورت پیروزی چه کسی رئیس‌جمهور خواهد شد در حالی که در نظام‌های پارلمانی چنین نیست. (Robbins, 2011: 178).

ویور و راکمن حداقل سه معنای کلی برای مفهوم کارآمدی در رابطه با نظام‌های حکومتی شناسایی کرده‌اند: نخست، منظور از کارآمدی، معیار متداول حکومت‌های دموکراتیک است. حکومت باید به اراده مردم گردن نهد و در مقابل آن پاسخگو باشد. به این معنا نظام حکومتی کارآمد نظامی است که احتمال سوءاستفاده از قدرت سیاسی را به حداقل برساند و مقامات سیاسی را در مقابل شهروندان پاسخگو نگه دارد. گرچه این معیار از حیث ارزیابی نظام‌های حکومتی واجد اهمیت است، اما این امر شاید بیش از هر چیز به مشروعیت نظام سیاسی ارتباط داشته باشد که به اختصار پیرامون آن توضیح داده شد. مسائلی نظیر ناتوانی در سیاستگذاری صحیح و بخشی‌نگری در اداره امور کشور امری متفاوت از مسائلی نظیر پاسخگویی است. از نظر برخی از نویسندگان این‌گونه معیار نه تنها ربطی به کارآمدی ندارد، بلکه برخی معتقدند «این افراط در دموکراسی است که موجب ناکارآمدی حکومت می‌شود» (Weaver and Rockman, 1993: 4).

دومین معیار متداول عبارت است از خروجی‌های سیاستگذاری. در این معنا سؤال اصلی این است که کدامیک از سیاست‌های اتخاذی مستلزم هزینه کمتری برای سیاستگذاری است و آیا یک سیاست خاص موجب تسریع در رشد اقتصادی می‌شود یا خیر. اما ویور و راکمن توضیح می‌دهند که این خروجی‌های خاص بیشتر مربوط به انتخاب‌های سیاسی است. کشورها ممکن است در نوع و میزان خدمات عمومی ارائه شده متفاوت باشند، زیرا شهروندان آنها دارای ترجیحات مختلفی هستند و این امر به نوع نظام حکومتی که قادر است ترجیحات عمومی را به خروجی‌های سیاستی تبدیل کند ارتباط اندکی دارد (Ibid).

سومین معنای کارآمدی عبارت است از تنظیم و تشخیص صحیح اولویت‌ها در میان انواع مطالباتی که از دولت می‌شود؛ استفاده از منابع در اموری که بیشترین بازدهی و تأثیر را دارد؛ نوآوری کردن در جایی که سیاست‌های قبلی به شکست انجامیده است؛ برقراری هماهنگی در میان

اهداف متعارض به صورت یک کل منسجم و هماهنگ؛ نمایندگی منافع غیر سازمان یافته و متفاوت علاوه بر منافع متمرکز و سازمان یافته؛ تضمین اجرای مؤثر سیاست‌های حکومتی پس از اتخاذ تصمیم درباره آنها؛ تضمین ثبات سیاسی تا جایی که سیاست‌ها امکان تحقق داشته باشند؛ ایجاد و حفظ تعهدات بین‌المللی در حوزه تجارت و دفاع ملی و تضمین اجرای بلندمدت آنها و از همه بالاتر مدیریت شکاف‌های سیاسی برای اطمینان از اینکه جامعه دچار جنگ داخلی نخواهد شد (Ibid).

با دقت در هر سه نظر ارائه شده در خصوص معنای کارآمدی به نظر می‌رسد نظر اول بیشتر با معنای مشروعیت دموکراتیک نظام سیاسی و پاسخگویی مقامات سیاسی در ارتباط است در حالی که معنای دوم و سوم بیشتر به اتخاذ سیاست‌های صحیح و اجرای مؤثر آنها مربوط است. شاید بتوان گفت مفهوم کارآمدی بیشتر ناظر به عملکرد مدیریتی و نحوه اداره امور عمومی در حوزه‌هایی نظیر توسعه اقتصادی و انسانی است. جنبه‌هایی که در حیات اجتماعی ملموس‌تر است و مربوط به نحوه زیستن مادی افراد یک جامعه سیاسی است. از این منظر می‌توان گفت کارآمدی «عملکرد یا شاخصی است که هزینه منابع صرف شده در فراگرد کسب هدف را ارزیابی می‌کند؛ یعنی با مقایسه خروجی‌های به دست آمده و ورودی‌های مصرف شده کارآیی سیستم را ارزیابی می‌کند. به این ترتیب برای سنجش کارآیی، علاوه بر هزینه تأمین منابع انسانی به‌عنوان یکی از مهمترین عوامل، هزینه استفاده از تجهیزات و نرخ بازگشت سرمایه و نظایر آن مورد ملاحظه قرار می‌گیرد» (اخوان کاظمی، ۱۳۸۴: ۱۸). به این ترتیب «نهاد کارآمد عبارتست از نهادی که افعال انسانی را به شکلی هدایت می‌کند که اقدامات سازنده را به جای اقدامات غیرسازنده و مخرب تشویق کند (Berggren and Kurrild-Klitgaard, 2002: 5). این برداشت از کارآمدی بیشتر بر مفهوم هزینه و فایده استوار است و بر پیامدها و خروجی‌های یک نظام حکومتی تأکید می‌کند. به نظر می‌رسد مفهوم کارآمدی در این بستر پیشرفتی است که یک نظام حکومتی می‌تواند در حوزه‌های توسعه انسانی، اجتماعی، اقتصادی برای یک جامعه سیاسی خاص به ارمغان بیاورد. چنان‌که پیش‌تر اشاره شد نهادها و نحوه چینش آنها بر انتخاب سیاستمداران و رفتار مقامات عمومی تأثیر گذارند و چنانچه نوع طراحی نظام حکومتی منجر به اتخاذ تصمیمات و سیاست‌های درستی شود که زمینه رشد و شکوفایی در عرصه‌های یاد شده را فراهم کند می‌توان گفت آن نظام حکومتی خاص کارآمدتر است. با توجه به این تعبیر از کارآمدی دیدگاه‌ها درباره ترجیح یکی از نظام‌های حکومتی بر دیگران متفاوت است.

با تأکید بر مفهوم اخیر از کارآمدی شوگارت معتقد است در کشورهای بزرگ یا در کشورهایایی که توسعه نامتوازن داشته‌اند یا در آنها نابرابری در ثروت و رفاه عمومی وجود دارد



نوع خاصی از نظام ریاستی مرجح است. خاص بودن نظام ریاستی به این معناست که رئیس‌جمهور از قدرت تصمیم‌گیری و اجرایی عمده‌ای برخوردار باشد به طوری که بتواند بر گرایش‌های چندپارچه و پراکنده و منطقه‌ای قوه مقننه فائق بیاید و آن را خنثی کند. «شوگارت معتقد است چنین نظامی می‌تواند در تدارک کالاهای عمومی، کاهش کسری بودجه، مقررات‌زدایی از صنعت، تجارت آزاد و رشد همراه با برابری، آموزش همگانی و بهداشت عمومی برای عده بیشتری از اقشار مختلف مردم و نه حوزه‌های انتخابیه خاصی کارآمدتر باشد» (Elgie, 2005: 114).

برخی از نویسندگان نظیر لیفارت این نتیجه‌گیری را رد می‌کنند. لیفارت معتقد است که همواره وجود رهبری یگانه و قاطع و مصمم یا مصمم یا نظام حکومتی وست مینیستری با تسلط کامل یک حزب لازمه توسعه اقتصادی پنداشته می‌شود در حالی که این امر محل تردید است. زیرا اگر این سخن صحیح باشد در این صورت یک حکومت اقتدارگرای فارغ از هر نوع دخالت تقنینی یا مخالفت داخلی بهترین گزینه خواهد بود. لیفارت در ادامه توضیح می‌دهد که این استدلال که زمینه‌ساز براندازی بسیاری از حکومت‌های دمکراتیک در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ بوده است اکنون فاقد اعتبار است. نخست اینکه گرچه دولت‌های اقتدارگرا در برخی کشورها مانند کره جنوبی و تایوان رشد اقتصادی به بار آورده‌اند، اما در آفریقا و اروپای شرقی منتهی به بدتر شدن اوضاع اقتصادی شده‌اند. دوم اینکه تصمیم‌گیری سریع که بنا به فرض در رژیم‌های ریاستی یا پارلمانی مدل وست مینیستری وجود دارد لازمه سیاست خارجی و دفاعی است اما در سیاستگذارهای اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی سرعت نه فقط متغیر تعیین‌کننده نیست، بلکه بسیار مهلک است. در این حوزه‌ها اتخاذ تصمیم‌های عاقلانه و همراه با حزم و احتیاط شرط اصلی سیاستگذاری است. به نظر او بدبینی وسیع درباره کارآمدی اقتصادی نظام پارلمانی تناسبی از خلط میان حکومت مقتدر با حکومت مؤثر ناشی می‌شود. در کوتاه‌مدت تمرکز تصمیم‌گیری در اختیار یک فرد در نظام ریاستی یا یک حزب در نظام پارلمانی وست مینیستری قادر است سیاستگذاری اقتصادی را با سهولت و سرعت بیشتری انجام دهد، اما در بلندمدت سیاست‌هایی که با اجماع بیشتر و گسترده‌تر و رضایت گروه‌های ذینفع عمده اتخاذ شده باشد با سهولت بیشتری قابل اجراست که این امر بیشتر در نظام‌های پارلمانی تناسبی به چشم می‌خورد (Lijphart, 1991).

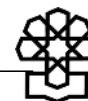
ویور و راکمن نظام ریاستی را فاقد کارآمدی می‌دانند و خاطرنشان می‌کنند قانون اساسی که بنیانگذاران آمریکا آن را به یادگار گذاشتند به منظور ایجاد و طراحی یک نظام کارآمد نبود، بلکه به این منظور بود که جاه‌طلبی را در مقابل جاه‌طلبی قرار دهند. آنها بیش از هر چیز نگران استبداد و خطر بالقوه‌ای بودند که در قدرت متمرکز نهفته بود. اما کاستی‌های این نظام در سال‌های اخیر با افزایش مطالبات از حکومت و ادامه شکاف‌های حزبی که در آن جمهوریخواهان اغلب

ریاست‌جمهوری را در دست دارند و دمکرات‌ها بر کنگره مسلط هستند افزایش یافته است. به‌نظر مصلحان سیاسی نظام مبتنی بر تفکیک قوای آمریکایی به هیچ کس اقتدار روشنی برای حکومت کردن نمی‌دهد یا اینکه به مقامات مختلف قدرت یکسانی برای حکومت کردن می‌دهد. از آنجا که هیچ‌کس قدرت انحصاری برای حکومت کردن ندارد لذا هیچ کس را نمی‌توان مسئول و پاسخگو دانست و نمی‌توان انگشت اتهام را به سوی شخص خاصی نشانه گرفت. به گفته ایشان نتیجه بروز شکاف و بن‌بست است. سیاستمداران چه در کنگره و چه در کاخ سفید انگیزه زیادی ندارند که با مسائل دشوار روبرو شوند مگر اینکه اوضاع به حد وخیمی برسد. منطقه‌گرایی و بده‌بستان‌های سیاسی در کنگره منجر به اتخاذ سیاست‌های ناهماهنگ و ناکارآمد می‌شود تا جایی که مثلاً در سیاست خارجی هرگز یک صدای واحد وجود نداشته باشد. « وزیر خزانه‌داری سابق سی داگلاس ویلون معتقد است که حکومت متفرق و چندپارچه [یعنی نظامی که بر مبنای تفکیک قوا بنا می‌شود] موجب ورود صدمه به سیاستگذاری و پاسخگویی می‌شود، زیرا برای جلوگیری از بن‌بست رئیس‌جمهور کنگره را سرزنش می‌کند و کنگره رئیس‌جمهور را و مردم در این میان سردرگم و گیج و منتفر از حکومت در واشنگتن» (Weaver and Rockman, 1993: 2, 3).

برخی مانند ریگز با توجه به تجربه کشورهای نظیر آلمان و ژاپن که دارای نظام پارلمانی بودند از یک سو و ویتنام و کره جنوبی که دارای نظام ریاستی بودند از سوی دیگر معتقدند که نظام‌های پارلمانی در صنعتی شدن ظرفیت و توانایی بیشتری از خود نشان داده‌اند (Riggs, 1997). لین و ارسون با اذعان به اینکه نظام‌های پارلمانی در توسعه اقتصادی و اجتماعی عملکرد بهتری داشته‌اند خاطر نشان می‌کنند که اگر توسعه در این حوزه‌ها را محصول محیط پیرامونی یک جامعه سیاسی بدانیم و نه نوع نظام حکومتی، در این صورت تفاوت میان این دو نظام رنگ می‌بازند (Lane and Ersson, 2000).

۴-۸. قوت تصمیم‌گیری در نظام‌های حکومتی

حکومت‌ها در جهان معاصر وظایف متعدد و مهمی را برعهده گرفته‌اند. اداره امور عمومی که دامنه آن از دفاع ملی و برقراری امنیت تا تنظیم خصوصی‌ترین مناسبات میان افراد کشیده شده مستلزم اتخاذ سیاست‌ها و تصمیم‌های سرنوشت‌سازی است که تأثیر قاطعی بر حیات اجتماعی تک تک افراد جامعه دارد. پیش‌تر توضیح داده شد که نوع چپش نظام حکومتی در خروجی‌های آن نظام تأثیر می‌گذارند. بی‌تردید ظرفیت تصمیم‌گیری در یک نظام حکومتی می‌تواند به معنای کارآمدی آن نظام باشد، اما به سبب اهمیت موضوع شایسته است آن را ذیل عنوان جداگانه‌ای بررسی کنیم. با این توضیح می‌توان این پرسش را مطرح کرد که پارلمانی یا ریاستی بودن نظام حکومتی در کیفیت



نظام تصمیم‌گیری چه تأثیری دارد؟

طرفداران نظام ریاستی معتقدند تعدد منابع تصمیم‌گیری موجب افزایش قابلیت و نوآوری در سیاستگذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌ها می‌شود. از نظر ایشان وجود ایستگاه‌های متعدد تصمیم‌گیری در قوه مجریه و کنگره از یک سو استقلال زیادی برای سیاستمداران در مقابل احزاب ایجاد می‌کند و از سوی دیگر به گروه‌های ذینفع امکان می‌دهد که سیاست‌های جدید و جایگزینی را پیشنهاد دهند (Gerring et al, 2009 and Robbins, 2011). برخی از نویسندگانی مانند شوگارت و هاگارد معتقدند نظام‌های ریاستی در صورتی که از حمایت خوب و جدی پارلمان برخوردار باشند می‌توانند مبنای مناسبی برای سیاستگذاری قاطع و معتبر باشند (Elgie, 2005).

برعکس بیشتر نویسندگان بر قوت نظام پارلمانی از منظر تصمیم‌گیری تأکید می‌کنند. ایشان معتقدند نظام‌های پارلمانی با انضباط حزبی قوی‌تر و به‌کارگیری وزرا از میان نمایندگان پارلمان نوعی مرکزیت در نظام تصمیم‌گیری ایجاد می‌کنند. این امر باعث می‌شود این نظام‌ها توانایی بیشتری هم در اتخاذ و هم اجرای سیاست‌های عمومی داشته باشند. آنها موجب پدید آمدن احزاب سیاسی قوی‌تر و منضبط‌تر می‌شوند و گروه‌های ذینفع متمرکزتر و هم‌نوا تر با حزب را ایجاد می‌کنند. مرکزیت سیاسی در کابینه که در آن وزرا ضمن اینکه سمت اجرایی بر عهده دارند نماینده پارلمان نیز هستند باعث می‌شود امکان برقراری هماهنگی میان سیاست‌ها و اهداف متعارض و انتخاب بهترین راه‌حل میسر شود و استفاده بهینه از منابع به حداکثر برسد. طرفداران نظام پارلمانی معتقدند وجود پارلمانی که مستقل از قوه مجریه شکل گرفته است (در نظام ریاستی) باعث می‌شود توجه به نیازهای منطقه‌ای و بخشی جای ثبات در سیاستگذاری را بگیرد. از نظر گرینگ و همکارانش نظام پارلمانی قابلیت پیش‌بینی سیاست‌ها را افزایش می‌دهد در حالی‌که در نظام‌های ریاستی با توجه به استقلال نمایندگان از احزاب سیاسی و فقدان انضباط حزبی و نیز افزایش قابلیت نفوذ گروه‌های ذینفع و دیوانسالاران نوسان شدید در سیاست‌ها افزایش می‌یابد (Gerring, et. al. 2009).

ویور و راکمن موضوع نحوه تصمیم‌گیری در نظام‌های حکومتی را به‌طور مفصل مورد مطالعه قرار داده‌اند و تفاوت‌های زیر را در نظام تصمیم‌گیری این دو نهاد مشاهده کرده‌اند:

نخست، از نظر انضباط حزبی به این معنا که در نظام‌های پارلمانی احزاب هماهنگ‌تر، منضبط‌تر و هم‌نوا تر هستند، زیرا اگر این‌گونه نباشد دولت مدام در معرض سقوط قرار می‌گیرد. همین عامل سبب شده است که موضوع حفظ انضباط شدید حزبی همواره یک امر جدی تلقی شود. بر عکس در نظام تفکیک قوا به ویژه مدل آمریکایی آن، قوه مجریه نیازی به سلطه بر قوه مقننه و فتح کرسی‌های آن ندارد و به همین سبب کنترل نمایندگان پارلمان در آن از اهمیت به مراتب کمتری برخوردار است. در نظام ریاستی نمایندگان پارلمان در رأی دادن مطابق نظر شخصی خود یا با توجه به منافع

حوزه‌های انتخابیه خود آزادتر هستند و مرکزیت حزب نقش ضعیفی در به کارگیری نامزدها و اعطای کمک مالی به آنها دارد و به همین سبب نمایندگان آزادی عمل بیشتری دارند. همچنین پیشرفت نمایندگان چندان به همکاری ایشان با مرکزیت حزب وابسته نیست و نمایندگان انگیزه کمتری برای همکاری با حزب دارند. برعکس، نمایندگان در نظام پارلمانی به شدت تحت کنترل احزاب متبوع خود هستند. در نظام‌های نمایندگی تناسبی نامزدها از میان فهرستی انتخاب می‌شوند که مرکزیت حزب معرفی می‌کند و در صورتی که منتخبین از خط‌مشی حزب منحرف شوند در انتخابات بعدی از فهرست حزب حذف خواهند شد. در نظام‌های حزبی تک نماینده‌ای نیز نمایندگان برای جلب حمایت یا کمک مالی یا هر دو به مرکزیت حزب نیازمند هستند. همین عوامل باعث می‌شود که نمایندگان در طول دوران تصدی سمت نمایندگی با حزب مجبور به همکاری باشند.

عامل دوم انتخاب وزرا از میان نمایندگان است. تقریباً در بیشتر نظام‌های پارلمانی همه روسای وزارتخانه‌های قوه مجریه از میان نمایندگان پارلمان انتخاب می‌شوند. آنها معمولاً هوش و تجربه کاری خود را به این مناصب منتقل می‌کنند در حالی که در شاخص‌ترین کشور واجد نظام ریاستی یعنی ایالات متحده آمریکا اعضای کنگره بر اساس قانون اساسی از خدمت در سمت‌های اجرایی ممنوع می‌شوند و اعضای کنگره ضرورتاً از میان سیاستمداران حرفه‌ای نیستند.

عامل سوم تمرکز کار در قوه مقننه است. در نظام‌های پارلمانی انضباط حزبی می‌تواند قوه مقننه را به ماشین امضای اقدامات قوه مجریه تبدیل کند. این محدودیت در پارلمان‌هایی که نخست‌وزیر در آنها از اکثریت قابل توجهی برخوردار است بیشتر است و قدرت اصلاح قوانین به وسیله کمیسیون‌های پارلمانی را به شدت کاهش می‌دهد. در نظام ریاستی کابینه به صورت دسته‌جمعی کار نمی‌کنند و وزرا بیشتر در حکم دستیار و زیر دست رئیس‌جمهور هستند. حتی رئیس‌جمهور با وزرای خارج از حوزه تخصصی فعالیت ایشان مشورت نمی‌کند مگر اینکه با یکی از اعضای کابینه رابطه خاصی داشته باشد یا ویژگی خاصی در وزیر مربوطه وجود داشته باشد. علاوه بر این کمیسیون‌های کنگره و نمایندگان کنگره به انفراد فرصت بیشتری برای تأثیرگذاری بر روی پیشنهادهای تقنینی دارند و می‌توانند آنها را اصلاح کنند و یا پیشنهادهای تازه‌ای را مطرح کنند.

عامل چهارم تمرکز در پاسخگویی است. یکی از تفاوت‌های اصلی نظام ریاستی و پارلمانی مربوط به روش پاسخگویی آنهاست. در نظام پارلمانی دولت در مقابل پارلمان از طریق مذاکرات پارلمانی و سؤالات حزب مخالف از او و نهایتاً رأی عدم اعتماد مسئول است. در نظام ریاستی با توجه به تقسیم قوا چنین نظام پاسخگویی وجود ندارد و به همین سبب به سختی می‌توان نهاد یا فرد خاصی را برای اتخاذ تصمیمات مشخصی مسئول دانست. ویویر و راکمن به این حالت



«بی‌مسئولیتی نهادینه» می‌گویند (Weaver and Rockman, 1993). با وجود این تفاوت‌ها به نظر می‌رسد نظام تصمیم‌گیری در نظام‌های پارلمانی از انسجام و هماهنگی بیشتر برخوردار است ضمن اینکه می‌توان حزب حاکم را به‌طور مشخص مسئول عواقب اتخاذ سیاستی خاص شمرد. پیترز ضمن مقایسه نظام پارلمانی و ریاستی در قانونگذاری خاطرنشان می‌کند: «... تقسیم قدرت که ذاتی حکومت جمهوری است، قانونگذاری را دشوارتر ساخته است. چه اختلافات جانبدارانه وجود داشته باشد یا خیر ... این دو شاخه، دغدغه‌ها و سبک‌های سیاستگذاری خود را خواهند داشت. ممکن است این ارزش‌های نهادی، ایجاد ائتلاف را برای وضع قانون در قوای مقننه ضروری سازد، چه یک مجلس باشد چه دو مجلس، این کار بسیار مشکل‌تر از زمانی صورت می‌گیرد که رئیس اجرایی به‌طور مستقیم از طریق قوه مقننه در یک رژیم پارلمانی منصوب شده باشد» (پیترز: ۱۵۵ و ۱۵۶).

لیفارت نیز تصمیم‌گیری در نظام‌های پارلمانی را بهتر و کارآمدتر می‌داند. اما او از میان دو الگوی پارلمانی اکثریتی و ائتلافی، الگوی اخیر را کارآمدتر می‌داند. (همان) او به ویژه تأکید می‌کند در کشورهایی که دارای شکاف‌های قومی و نژادی هستند بدون تردید نظام پارلمانی بهتر است. جوامع چند پارچه هم در غرب و هم در هر جای دیگر نیازمند همزیستی مسالمت‌آمیز میان گروه‌های متخاصم هستند. این امر نیازمند توافق و مصالحه است و برای این کار باید بیشترین امکان نمایندگی این گروه‌ها در فرآیند تصمیم‌گیری فراهم شود که نظام پارلمانی تناسبی از این جهت بهترین گزینه است. برعکس در نظام‌های ریاستی رئیس‌جمهور معمولاً تعلق به یک گروه قومی و نژادی دارد و بنابراین نظام‌های ریاستی به ویژه نسبت به شریک کردن سایر گروه‌های قومی و نژادی در قدرت موضع خصمانه‌ای دارند. البته این ایراد به نظام‌های وست‌مینستری هم که در آن غلبه با یک حزب که واجد اکثریت است وارد است، زیرا این نظام به ناچار نمی‌تواند دربرگیرنده تنوع قومی و نژادی باشد (Lijphart, 1991: 81).

۵-۸. نظام‌های حکومتی و پاسخگویی

در نظام‌های دمکراتیک میزان پاسخگویی مقامات عمومی یکی از معیارهای مهم در ارزیابی مطلوبیت نظام‌های حکومتی است به این معنا که هر چقدر مقامات عمومی پاسخگوتر باشند دستیابی به معیارهای حکمرانی خوب امکانپذیرتر است. از این منظر نحوه شکل‌گیری قوای عمده حکومتی از یک سو و مدل تنظیم روابط آنها با یکدیگر از سوی دیگر بسیار تعیین‌کننده است.

طرفداران نظام ریاستی معتقدند در این مدل حکومتی میزان پاسخگویی افزایش می‌یابد، زیرا

دو قوه عمده یعنی قوه مجریه و مقننه طی دو انتخابات جداگانه از سوی هیئت انتخاب‌کنندگان برگزیده می‌شوند و هر دو به یک اندازه ادعای مشروعیت دمکراتیک دارند. با توجه به نظام نظارت و تعادلی که در نظام‌های ریاستی براساس این مشروعیت دوگانه شکل می‌گیرد از یک سو قوای مقننه و مجریه به صورت افقی بر هم دیگر نظارت کرده و یکدیگر را پاسخگو نگه می‌دارند و در صورت ضرورت یکدیگر را متوقف می‌کنند از سوی دیگر هیئت انتخاب‌کنندگان به صورت عمودی و از پایین به بالا در زمان انتخابات هر دو قوه را مستقیماً پاسخگو نگه می‌دارند. طرفداران نظام ریاستی پاسخگویی در حکومت‌های پارلمانی به‌ویژه پارلمانی ائتلافی را ضعیف می‌دانند. برای مثال، در هلند و ایتالیا تحلیلگران علوم سیاسی نظام انتخاباتی تناسبی خود را مورد انتقاد قرار می‌دهند، زیرا به نظر ایشان چنین نظامی منجر به تشکیل ائتلاف‌های شکننده‌ای می‌شود که نهایتاً هرج و مرج داخلی و تشکیل مجدد دولت‌ها در فاصله دو انتخابات را در پی دارد. این امر منجر به تغییر ایدئولوژی حکومت بدون تأیید مردم می‌شود؛ امری که به معنای کاهش سطح پاسخگویی دمکراتیک مقامات قوه مجریه است (Weaver and Rockman, 1993). همچنین پیرسون و تابلینی در تحلیل علت ضعف پاسخگویی در نظام‌های پارلمانی معتقدند «به سبب تمرکز زیاد قوا در نظام‌های پارلمانی برای سیاستمداران تبانی با یکدیگر به ضرر رأی‌دهندگان آسان‌تر است و به همین اندازه موجب پاسخگویی انتخاباتی ضعیف‌تر می‌شود که این امر منجر به رانت‌خواری و اخذ مالیات بیشتر از مردم می‌شود در حالی که وجود نظام نظارت و تعادل در نظام‌های ریاستی باعث می‌شود سیاستمداران در مقابل سوءاستفاده از قدرت اخذ مالیات از بنگاه‌های خصوصی پاسخگوتر باشند» (Persson and Tabellini, 2002: 28).

اما طرفداران نظام پارلمانی نظام تفکیک قوای موجود در نظام ریاستی را موجب مبهم شدن مرزهای مسئولیت قوا و در نهایت کاهش سطح پاسخگویی می‌دانند. از نظر ایشان پاسخگویی ناشی از تمرکز قوا در یک مجموعه واحد (یعنی حزب حاکم یا احزاب ائتلافی و رهبری آن) است. در چنین نظامی پاسخگویی بیشتر یک فرآیند معطوف به گذشته همراه با نظام تنبیه و پاداش از سوی هیئت انتخاب‌کنندگان به‌عنوان اصیل است. نکته مهم در اینجا وجود وضوح نسبی در مسئولیت است. برعکس در جایی که شاخه‌های حکومت (قوه مجریه و مقننه) میان چند حزب متفاوت تقسیم شده باشد هر کدام مسئولیت را به‌عهده دیگری می‌داند و او را سرزنش می‌کند. رایینز معتقد است از آنجایی که در نظام‌های پارلمانی حزب سیاسی رقیب دیگری وجود ندارد که اشتباهات مربوط به سیاستگذاری را متوجه آن کند لذا حزب حاکم یا احزاب ائتلافی که دولت را تشکیل داده‌اند نسبت به سیاست‌های اتخاذی احساس مسئولیت بیشتری می‌کنند و خود را در قبال آن پاسخگو می‌دانند (Robbins, 2011).



با این حال برخی این نظر را مطرح کرده‌اند که وجود پاسخگویی شدید میان اصیل و نمایندگان منتخب ضرورتاً به حکمرانی خوب منتهی نمی‌شود به ویژه اگر پاسخگویی به معنای اجابت کردن تقاضاهای غیرواقعی و خواسته‌های کوتاه‌بینانه هیئت انتخاب‌کنندگان باشد ممکن است برای مقامات حکومتی راهی پیدا شود که مسئولیت خود در اتخاذ تصمیم‌های موافق با منافع عمومی منتفی بدانند (Gerring et. al, 2009).

همچنین طرفداران نظام ریاستی معتقدند رأی مستقیم مردم به رئیس قوه مجریه منجر به شفافیت رابطه میان انتخابات و خروجی آن می‌شود. همچنین در این نوع نظام‌ها استقلال بیشتر نمایندگان از احزاب سیاسی به معنای پاسخگویی بهتر ایشان در مقابل حوزه‌ای انتخابیه‌ای است که عضو پارلمان آن را نمایندگی می‌کند. در مقابل طرفداران نظام پارلمانی تأکید می‌کنند چنین شفافیتی در نظام‌های پارلمانی به‌ویژه نظام‌های پارلمانی اکثریتی نیز وجود دارد ضمن اینکه در نظام پارلمانی نیز پاسخگویی وجود دارد، اما در مقابل و از مجرای احزاب سیاسی است (Ibid).

۶-۸. نظام حکومتی و گروه‌های نفوذ

کیفیت رابطه گروه‌های نفوذ با نظام‌های حکومتی یکسان نیست و این امر به نوبه خود در کیفیت حکمرانی به ویژه در حوزه سیاستگذاری تأثیر عمده‌ای دارد. لازم به ذکر است که مقصود از گروه‌های نفوذ مجامع متشکلی هستند که «هدف اصلی آن (صرفنظر از هدف مدون و قانونی آن) معطوف به اثرگذاری بر فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی باشد و در این راه منافع و اهداف خود را مد نظر داشته باشد» (الوانی، ۱۳۸۵: ۱۴۳). رشد و فعالیت گروه‌های نفوذ تا جایی که منجر به سازماندهی منافع و انعکاس خواسته‌های آنها در جریان سیاستگذاری شود امری مطلوب تلقی می‌شود، اما نفوذ بیش از حد آنها بر سیاست‌ها می‌تواند مبانی دموکراسی را خدشه‌دار کند. برخی از نویسندگان تصریح کرده‌اند که در نظام‌های ریاستی که پارلمان و قوه مجریه دو منبع قدرت دارای مشروعیت جداگانه هستند و هریک دارای وظایف و اختیارات جداگانه‌ای هستند امکان رشد و تکثیر بیش از حد گروه‌های نفوذ را بیشتر فراهم می‌کنند (Gerring et al, 2009). دلیل این امر آن است که گروه‌های نفوذ در ابتدا سعی می‌کنند سیاست‌ها را در بدو شکل‌گیری که اغلب در قوه مجریه انجام می‌شود به نفع خود تغییر دهند. چنانچه آنها در این مرحله به مقصودشان نرسند در گام بعدی که سیاست‌ها در پارلمان طرح و بررسی می‌شوند برای تغییر آنها تلاش خواهند کرد. همین امر بر میزان فعالیت و امیدواری آنها در تأثیر بر فرآیند سیاستگذاری خواهد افزود تا جایی که ممکن است این فرآیند را به محملی برای تأمین منافع گروه‌های یاد شده تبدیل کند. از این جهت

نظام‌های پارلمانی که در آنها نوعی تمرکز در مراکز سیاستگذاری به چشم می‌خورد مزیت بیشتری دارد. در واقع در نظام‌های پارلمانی، این حزب اکثریت حاکم بر پارلمان و دولت است که هدف اصلی گروه‌های نفوذ محسوب می‌شود. بر عکس برخی دیگر معتقدند وجود ایستگاه‌های متعدد سیاستگذاری در نظام‌های ریاستی مانند سدی در مقابل قوانینی عمل می‌کند که خادم گروه‌های نفوذ یا سیاست‌های نابخردانه است، زیرا پارلمان قادر است این سیاست‌ها را به‌طور مستقل و بدون فشار قوه مجریه یا احزاب و گروه‌های خارج از پارلمان مورد بررسی مستقل قرار دهد. همچنین نقاط وتوکننده متعدد در نظام‌های ریاستی (مثل بررسی در مجلس نمایندگان و سنا و کمیسیون‌های آنها) می‌تواند مانع دیکتاتوری اکثریت و تصویب قوانین پوپولیستی شود (Ibid).

۷-۸. نظام‌های حکومتی و شفافیت اطلاعات

شفافیت و در دسترس بودن اطلاعات در نظام‌های حکومتی لازمه و مقدمه پاسخگویی مقامات عمومی است. نظام‌های ریاستی و پارلمانی از این جهت نیز با یکدیگر متفاوت هستند. به‌نظر طرفداران نظام ریاستی تفکیک دو قوه مجریه و مقننه باعث غنی شدن اطلاعات و شفافیت می‌شود به این معنا که هر یک از قوا انگیزه علنی کردن اطلاعات در دسترس خودش را دارد خواه از طریق اعلام رسمی و خواه غیررسمی مانند درز دادن اطلاعات. این تمایل می‌تواند ناشی از خواست پیروزی بر رقیب در رقابت برای دستیابی به قدرت باشد یا هر نوع ترجیح سیاسی دیگر. بنابراین هر جا نوعی عدم توافق میان این دو شاخه حکومت یا بازیگران اصلی آن وجود داشته باشد می‌توان انتظار داشت که افکار عمومی اطلاعات بیشتری را راجع به سیاست‌ها یا فرآیندهای حکومتی به دست بیاورند.

طرفداران نظام پارلمانی با این نظر موافق نیستند. به‌نظر ایشان اولاً اطلاعات بیشتر همواره به معنای حکمرانی بهتر نیست. علاوه بر این، بدتر از اطلاعات بیشتر پدیده‌ای هم به نام اطلاعات گمراه‌کننده وجود دارد. اگر دو قوه مقننه و مجریه از طریق نشر اطلاعات نادرست در پی اتهام‌زنی به یکدیگر باشند این امر نه تنها منجر به بهبود عملکرد دو قوه نمی‌شود، بلکه بر عکس موجب دلسردی شهروندان و بدبینی آنها می‌شود. به‌نظر ایشان اطلاعات موثق در یک جامعه سیاسی دمکراتیک از طریق مطبوعات آزاد انجام می‌شود و از این حیث نمی‌توان آن را فقط ویژگی نظام‌های ریاستی دانست (Gerring, et. al, 2009).



جدول ۵. دسته‌بندی برخی کشورها براساس نوع نظام حکومتی

نظام ریاستی	نظام جمهوری پارلمانی	نظام نیمه‌ریاستی	نظام سلطنتی پارلمانی	نظام سلطنتی	سایر نظام‌ها
افغانستان، آنگولا، آرژانتین، بنین، بولیوی، برزیل، برون‌دی، شیلی، کلمبیا، کومور، کنگو، کاستاریکا، قبرس، اکوادور، السالوادور، غنا، گواتمالا، گویان، هندوراس، اندونزی، کنیا، کره جنوبی، مالدیو، مکزیک، نیکاراگوئه، نیجریه، پاناما، پاراگوئه، فیلیپین، سیرالئون، سنگاپور، سودان، تاجیکستان، ترکمنستان، اوگاندا، ایالات متحده آمریکا، اروگوئه، ازبکستان، ونزوئلا	آلبانی، بنگلادش، دومینیک، استونی، آلمان، یونان، مجارستان، هند، عراق، اسرائیل، ایتالیا، لاتویا، لبنان، مالت، مولدووا، پاکستان	الجزایر، ارمنستان، اتریش، آذربایجان، بلاروس، بلغارستان، بورکینافاسو، کامرون، چاد، کروواسی، جمهوری چک، مصر، فنلاند، فرانسه، گابن، گرجستان، هائیتی، ایسلند، ایرلند، قزاقستان، قرقیزستان، مالی، موریتانی، مغولستان، مونتنگرو، موزامبیک، پرو، نامیبیا، نیجریه، لهستان، پرتغال، رومانی، روسیه، رواندا، سنگال، صربستان، اسلواکی، اسلوانی، سریلانکا، سوریه، تایوان، تانزانیا، توگو، ترکیه، اوکراین	آندورا، استرالیا، کانادا، بلژیک، بوتان، دانمارک، جامائیکا، ژاپن، اردن، کویت، لستو، لیختنشتاین، لوکزامبورگ، مالزی، موروکو، هلند، نیوزلند، نروژ، جزایر سلیمان، اسپانیا، سوئد، سوازیلند، انگلستان	برونئی، موناکو، عمان، قطر، عربستان سعودی، تونگا، امارات متحده عربی	بوسنی و هرزگوین، چین، ایران، کره شمالی، میانمار، سن مارینو

Source: Elgie, 2011.

جدول ۶. مقایسه ویژگی‌های مختلف نظام‌های ریاستی و پارلمانی

ویژگی‌ها	نظام پارلمانی	نظام ریاستی
تاریخ تحول	تحول تدریجی که از چالش مجلس قانونگذاری با نهاد سلطنت آغاز شد و در نهایت اختیار تشکیل دولت به مجالس انتخابی واگذار شد و قوه مجریه در مقابل مجلس واجد مسئولیت سیاسی شد	فاقد تحول طبیعی و تدریجی مانند نظام پارلمانی بوده است بلکه حاصل طراحی بنیانگذاران نظام آمریکایی است
وضعیت تفکیک قوا	اختلاط قوای مقننه و مجریه	قوه مقننه و مجریه از یکدیگر جدا و مستقل هستند
وضعیت پارلمان پس از انتخابات	پس از انتخابات پارلمان تشکیل می‌شود که دربرگیرنده مجلس قانونگذاری است و نیز قوه مجریه از بطن آن تشکیل می‌شود	پس از انتخابات پارلمان صرفاً به مثابه قوه تقنینی تشکیل می‌شود و رئیس قوه مجریه به‌طور مستقل و در انتخاباتی جداگانه انتخاب می‌شود
ماهیت قوه مجریه	قوه مجریه دورکنی است متشکل از نخست‌وزیر(صدر اعظم) به عنوان رئیس حکومت و پادشاه یا ملکه (یا رئیس‌جمهور تشریفاتی) به عنوان رئیس کشور	قوه مجریه یک‌رکنی است به این معنا که رئیس حکومت و رئیس کشور در یک نظام جمع می‌شوند
روش انتخاب بالاترین مقام قوه مجریه	معمولاً حزب اکثریت حاکم بر پارلمان به‌وسیله رئیس کشور(به‌طور تشریفاتی) به این مقام برگزیده می‌شود	رئیس‌جمهور برای یک دوره معین با آرای مستقیم(یا شبه مستقیم) مردم انتخاب می‌شود.

ویژگی‌ها	نظام پارلمانی	نظام ریاستی
روش انتخاب اعضای کابینه	نخست‌وزیر وزرا را منصوب می‌کند که این وزرا ممکن است انتخاب شخص او باشند یا حاصل رأی‌زنی برای تشکیل دولت ائتلافی باشند	رئیس‌جمهور وزرای وزارتخانه‌های دولتی را انتخاب می‌کند که معمولاً انتخاب شخص او هستند گرچه اغلب این کار را با رضایت پارلمان انجام می‌دهند؛ مانند ایالات متحده آمریکا
ماهیت کابینه	کابینه واجد مسئولیت دسته‌جمعی است. وزرا به‌ویژه در دولت‌های ائتلافی از نفوذ بسیار زیادی برخوردارند	رئیس‌جمهور تصمیم‌گیرنده نهایی است. رؤسای وزارتخانه‌های قوه مجریه تابع و فرمانبردار رئیس‌جمهور هستند
رابطه وزرا و مجالس قانونگذاری	وزرا معمولاً عضو پارلمان نیز هستند. نوعاً حتی پس از انتخاب شدن به‌عنوان وزیر نماینده حوزه انتخاب خود باقی می‌مانند بنابراین در مقابل دولت و حوزه انتخابیه پاسخگو هستند	تفکیک صریح: اعضای پارلمان مجاز به احراز سمتی در کابینه نیستند و اعضای کابینه نیز نمی‌توانند عضو پارلمان باشند
مسئولیت قوه مجریه	قوه مجریه در مقابل پارلمان واجد مسئولیت سیاسی است. در صورتی‌که پارلمان به دولت رأی عدم اعتماد بدهد دولت سقوط می‌کند	رئیس‌جمهور در مقابل قانون اساسی مسئول است و باید از اصول قانون اساسی در این خصوص پیروی کند
آیا رئیس قوه مجریه می‌تواند پارلمان را منحل کند؟	رئیس دولت می‌تواند پارلمان را تهدید به انحلال کند یا آن را منحل کند یا انحلال آن را از رئیس کشور درخواست کند	رئیس‌جمهور نمی‌تواند پارلمان را منحل کند
موقعیت پارلمان در مقابل قوه مجریه	قوه مجریه در روند و شکل‌گیری و تداوم به قوه مقننه وابسته است و در مقابل رئیس قوه مجریه نمی‌تواند پارلمان را منحل کند و بنابراین هیچ کدام بر دیگری توفیق ندارند	قوه مقننه در نهایت قدرت عالی را در برابر قوه مجریه در اختیار دارد. گرچه در این نظام قوا از یکدیگر تفکیک شده‌اند، اما قوه مقننه در مقابل رئیس‌جمهور به‌طور کلی دارای اختیارات بیشتری است مانند استیضاح رئیس‌جمهور
پاسخگویی در مقابل رأی‌دهندگان	در خلال انتخابات سراسری وزرا که در عین حال نمایندگان پارلمان نیز هستند در مقابل رأی‌دهندگان مسئول هستند، اما دولت مسئولیتی در مقابل رأی‌دهندگان ندارد. دولت از میان نمایندگان پارلمان انتخاب می‌شود بنابراین به‌طور غیرمستقیم در مقابل رأی‌دهندگان مسئول است	رئیس‌جمهور با رأی مستقیم [یا شبه‌مستقیم] مردم انتخاب می‌شود بنابراین مستقیماً به مردم پاسخگو است
تمرکز قوا در نظام سیاسی	پارلمان محل تلاقی مجلس نمایندگی قوه اجرایی است	تمرکز قوا وجود ندارد و به جای تمرکز و اتحاد، تفکیک و چندگانگی قوا وجود دارد

Source: professional.jodyb.net/presparl.pdf



جدول ۷. مقایسه ویژگی‌های مختلف نظام‌های ریاستی، پارلمانی اکثریتی، ائتلافی و نظام‌های مختلط

شاخص‌های اصلی	نظام ریاستی آمریکا	نظام پارلمانی وست‌مینستری	نظام پارلمانی مدل آلمانی	نظام مختلط مدل فرانسوی
عناصر سازنده قوه مجریه	رئیس‌جمهور در یک انتخابات مستقل و جداگانه و به‌طور مستقیم به‌وسیله مردم انتخاب می‌شود + کابینه‌ای که اعضای آن به‌وسیله رئیس‌جمهور انتخاب شده و مورد تأیید قوه مقننه قرار می‌گیرد (اعضای کابینه نمی‌توانند هم‌زمان عضو قوه مقننه باشند و بر عکس)	نخست‌وزیر + نخست‌وزیر و کابینه‌ای که به وسیله حزب اکثریت پارلمان انتخاب می‌شوند. نخست‌وزیر و اعضای کابینه هم‌زمان می‌توانند سمت نمایندگی را داشته باشند + پادشاهی موروثی که رئیس کشور است (اغلب به‌صورت تشریفاتی)	صدر اعظم که منتخب حزب اکثریت (ائتلاف) پارلمانی است + کابینه‌ای که با انتخاب صدر اعظم و تأیید پارلمان تشکیل می‌شود که اعضای کابینه هم‌زمان می‌توانند عضو پارلمان نیز باشند + رئیس‌جمهوری که به‌صورت غیرمستقیم به‌عنوان رئیس کشور انتخاب می‌شود که فاقد قدرت قابل توجهی است	رئیس‌جمهور در یک انتخابات مستقل و جداگانه به‌طور مستقیم به‌وسیله مردم انتخاب می‌شود + رئیس‌جمهوری که نخست‌وزیری را که معمولاً مورد حمایت حزب اکثریت حاکم در پارلمان است به این سمت منصوب می‌کند + اعضای کابینه به توصیه نخست‌وزیر به‌وسیله رئیس‌جمهور منصوب می‌شوند
آیا قوه مقننه می‌تواند باعث سقوط دولت شود؟ و آیا دولت می‌تواند پارلمان را منحل کند؟	قوه مجریه نمی‌تواند رئیس‌جمهور را عزل کند، مگر در شرایط خیلی خاص و استثنایی (استیضاح) و رئیس‌جمهور نیز نمی‌تواند کنگره را منحل کند	قوه مقننه می‌تواند با دادن رأی عدم اعتماد موجب عزل نخست‌وزیر و سقوط کابینه شود. نخست‌وزیر می‌تواند از پادشاه انحلال پارلمان را تقاضا کند که در این صورت پادشاه یا ملکه باید فرمان انحلال را صادر کند. در این صورت انتخابات زود هنگام سراسری باید برگزار شود	قوه مقننه می‌تواند پارلمان را منحل کند و موجب عزل صدر اعظم و سقوط کابینه شود، اما فقط در صورتی در همان زمان صدر اعظم جدیدی را انتخاب کند	قوه مقننه نمی‌تواند رئیس‌جمهور را عزل کند، اما می‌تواند به نخست‌وزیر و کابینه رأی عدم اعتماد بدهد و بدین ترتیب موجب عزل آنها شود. رئیس‌جمهور نمی‌تواند مجلس سفلی را منحل کند
نهادهای دخیل در فرآیندهای قانونگذاری	مجلس سنا + مجلس نمایندگان با وزارتخانه‌های دولتی در تهیه پیش‌نویس لوایح کمک می‌کند، اما بیشتر این لوایح به‌وسیله کمیسیون‌های قوه مقننه تهیه می‌شود با رئیس‌جمهور می‌تواند مصوبات کنگره را وتو کند اما در صورتی که مصوبه وتو شده با دوسوم رأی در مجلس	مجلس عوام + مجلس لرها دولت و نخست‌وزیر و کابینه و دستگاه اداری نقش اصلی را در تهیه لوایح دارند و لوایح به ندرت برای اطلاع از نظر مشورتی پارلمان به کمیسیون‌های منتخب ارسال می‌شود	بندسرات و مجلس علیا + بند سستاگ و مجلس سفلی ابتکار قانونگذاری با صدر اعظم و کابینه + شورای دولتی است	مجلس سنا و مجمع ملی + رئیس‌جمهور + نخست‌وزیر و اعضای کابینه که می‌توانند عضو پارلمان نیز باشند

شاخص‌های اصلی	نظام ریاستی آمریکا	نظام پارلمانی وست‌مینستری	نظام پارلمانی مدل آلمانی	نظام مختلط مدل فرانسیسی
	مجدداً تصویب شود و تو رئیس جمهور بی اثر می‌شود			
چه نهادهایی حق ارائه پیشنهاد تقنینی را دارند؟	هر دو مجلس سنا و عوام، قوه مجریه می‌تواند پیش‌نویس لوایح را تهیه کند اما یکی از اعضای کنگره باید آن را پیشنهاد کند	قوه مجریه و مقننه می‌توانند، اما نمایندگان مجلس نمی‌توانند که طرح‌هایی پیشنهاد کنند که هزینه دولت را افزایش دهد	قوه مجریه و مجلسین هر دو حق ارائه پیشنهاد تقنینی دارند اما اکثر لوایح مصوب از سوی قوه مجریه پیشنهاد می‌شود. رئیس‌جمهور می‌تواند بدون رضایت قوه مقننه فرمان‌هایی صادر کند که از قوت قانونی برخوردار باشد	قوه مجریه و مجلسین و نهادهای انتصابی مانند کمیسیون اقتصادی و اجتماعی توصیه‌هایی را در مورد پیش‌نویس قانون موضوعه ارائه می‌دهند. نمایندگان پارلمان نمی‌توانند لوایحی ارائه کنند که هزینه‌ها را افزایش یا کاهش دهد. لوایح دولت بر پیشنهاد تقنینی پارلمان اولویت دارد

Source: <http://www.ownersguidepdf.com/download-manual-ebook/governing-systems-and-executive-legislative-relations-pdf.pdf>

جمع‌بندی

در این تحقیق تلاش شد ویژگی‌های نظام‌های پارلمانی، ریاستی و مختلط با یکدیگر مقایسه شده و پیامدهای انتخاب هر یک از آنها برای نظام سیاسی از منظر تطبیقی و با استفاده از نظرات صاحب‌نظران مورد بررسی قرار گیرد. گفته شد که نظام‌های سیاسی به مثابه نوعی نهاد ساخته ذهن بشری هستند و کارکرد اصلی آنها تسهیل مناسبات اجتماعی و زیست مشترک است. در حوزه عمومی این نهادها رفتار بازیگران حوزه سیاسی را چارچوب‌مند و قابل پیش‌بینی می‌سازند و از این طریق تداوم بازی سیاسی را تضمین می‌کنند. دیدیم که کیفیت طراحی نهادها در خروجی‌ها و پیامدهای نهایی آنها تأثیرگذار است هر چند تنها عامل مؤثر نیست. لذا می‌توان برای تغییر واقعیت بیرونی و دستیابی به غایات مطلوب به تغییرات نهادی متوسل شد. یعنی می‌توان با دستکاری در نهادها از آثار نامطلوب آنها پرهیز کرد یا آثار متوقع و منتظر ایجاد کرد. اصلاحات قوانین اساسی در کشورهای مختلف را می‌توان از همین زاویه مورد تحلیل و بررسی قرار داد. اما از آنجایی که نظام‌های حکومتی فقط یکی از متغیرهای تعیین‌کننده در پدید آمدن این آثار است باید به سایر عوامل که نهادها در بستر آنها به کار گرفته می‌شوند نیز توجه کرد. با همین تحلیل نظری از نهادها ابتدا تحول تاریخی هر یک از نظام‌های حکومتی و سپس ویژگی‌های نهادی آنها به اختصار مورد



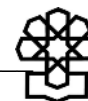
بررسی قرار گرفت. همچنین تا حدی پراکندگی جغرافیایی الگوبرداری سه مدل اصلی پیش‌گفته مورد بررسی قرار گرفت و زمینه‌ها و علل الگوبرداری کشورهای که یکی از آنها را برگزیده‌اند مورد اشاره قرار گرفت. همچنین گفته شد انتخاب هریک از نظام‌های حکومتی پیامدهای بسیار گسترده‌ای برای کل جامعه سیاسی دارد. با وجود این از لحاظ نظری چندین رویکرد به‌منظور تحلیل و بررسی نظام‌های حکومتی وجود دارد: برخی صرفاً به خود این نهادها به‌عنوان کارگزار و عامل اصلی این پیامدها توجه می‌کنند و برخی نظام‌های حکومتی را همراه با عواملی نظیر نظام‌های انتخاباتی، حزبی، ویژگی‌های تاریخی، جغرافیایی، فرهنگی و نظایر آن مورد تحلیل قرار می‌دهند. هر دو دسته، انتخاب هریک از نظام‌های حکومتی را در پیامدهای نهایی مؤثر می‌دانند. این پیامدها عبارتند از مشروعیت سیاسی، کارآمدی، نظام تصمیم‌گیری، پاسخگویی، شفافیت و نظایر آن. گفته شد که امروزه نظریه‌پردازان و طراحان قوانین اساسی پیش از انتخاب نظام‌های حکومتی تبعات به‌کارگیری هر یک از آنها عمیقاً و با استفاده از تحلیل‌های اقتصادی و اجتماعی با روش‌هایی که در علوم اجتماعی متداول است ارزیابی و اندازه‌گیری می‌کنند و در نهایت با توجه به این تحلیل دست به انتخاب نظام حکومتی مطلوب می‌کنند. شکی نیست که این انتخاب نهایی یک انتخاب سیاسی است اما هر چقدر این انتخاب سیاسی با واقعیت‌های اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی یک جامعه سیاسی پیوند عمیق‌تری داشته باشد احتمال توفیق نظام‌های حکومتی در برآوردن انتظاراتی که از آنها می‌رود بیشتر است.

آنچه به‌طور قاطع می‌توان در پایان این تحقیق ادعا کرد این است که هیچ‌یک از نظام‌های حکومتی مورد مطالعه در این تحقیق مطلقاً خوب یا مطلقاً بد نیستند. به‌عبارت دیگر اگر نهادها را حاصل طراحی عامدانه و آگاهانه بشری بدانیم، همه آنها برای و به‌منظور دستیابی به غایتی طراحی شده‌اند. به همین سبب مطلوب و یا نامطلوب بودن نهادها با اغراض طراحان آنها نسبتی تام و تمام می‌یابند. این انتظارات می‌تواند بسیار متنوع و متفاوت باشد. اما درباره نظام‌های حکومتی به مثابه یک نهاد دیدیم که بدون استثنا همگی در پی محدود کردن و قاعده‌مند کردن اعمال اقتدار سیاسی هستند. پرسش اصلی همه نویسندگانی که امروزه نظام‌های حکومتی را مورد مطالعه قرار می‌دهند این است که چه نوع ترتیب نهادی یا چه نوع نظام حکومتی می‌تواند موجب تحکیم دموکراسی باشد. درست است که پاره‌ای از طرفداران نظام‌های حکومتی خواه ریاستی و خواه پارلمانی و یا نیمه‌ریاستی دغدغه‌های توسعه اقتصادی و ایجاد رفاه اجتماعی و نظایر آن را نیز مطرح می‌کنند، اما چنان‌که گفته شد همه آنها در چارچوب حکومت‌های مشروطه‌خواهان توسعه اقتصادی یا اجتماعی هستند. همان‌طور که ویور و راکمن خاطر نشان می‌کنند به‌نظر می‌رسد تجزیه قدرت سیاسی به چند شعبه و در مقابل هم قرار دادن جاه‌طلبی در مقابل جاه‌طلبی اولاً و بالذات برای دستیابی به

کارآمدی و مدیریت بهتر نبوده است، بلکه این بهایی است که برای پرهیز از گرفتار شدن به مصیبت‌های قدرت متمرکز باید پرداخته شود. با این وصف همه ماجرای تفکیک قوا به اینجا ختم نمی‌شود. بی‌شک نظام‌های حکومتی اگر در عمل حکمرانی کارآمد نباشند در نهایت دچار بحران و فروپاشی می‌شوند ولو در برقراری ثبات دمکراتیک موفق باشند. به همین سبب است که در موج دوم مطالعات مربوط به نظام حکومتی (چنان‌که گفته شد) متغیرهای دیگری نیز در کار ارزیابی آنها وارد شده است که می‌توان این متغیرها را ذیل عنوان کلی حکمرانی خوب جای داد. اکنون از نظام‌های حکومتی تنها توقع نمی‌رود که مشروعیت نظام سیاسی را به نحو دمکراتیک به حداکثر ممکن برسانند (توسعه سیاسی)، بلکه انتظار تأمین رفاه و برخورداری اقتصادی و اجتماعی (توسعه اقتصادی و اجتماعی) نیز از ملاک‌های مهم انتخاب نظام‌های حکومتی است. این امر به ویژه برای کشورهای در حال توسعه که شاخص‌های توسعه نیافتگی آنها در این بخش‌ها اغلب نگران‌کننده است از اهمیت زیادی برخوردار است. شکی نیست که بی‌ثباتی سیاسی، اتخاذ سیاست‌های متناقض، کندی دستگاه‌های عمومی در اجرای سیاست‌ها، خنثی شدن توان نهادهای عمومی در اثر منازعات بی‌وقفه سیاسی، عدم پاسخگویی، عدم شفافیت و فساد گسترده مقامات عمومی و نظایر آن نمی‌تواند شاخص‌های توسعه را بهبود بخشد و چنان‌که دیدیم این قبیل ویژگی‌های در هر یک از نظام‌های حکومتی به اشکال گوناگون کاهش یا افزایش می‌یابد. لذا این وضعیت یک جامعه سیاسی معین با توجه به این شاخص‌هاست که تعیین‌کننده نوع نظام حکومتی مطلوب است.

به‌طور کلی آنچه از مرور ادبیات مربوط به این موضوع برمی‌آید به‌نظر می‌رسد محققان و نویسندگان در مجموع نظام‌های پارلمانی را برای توسعه سیاسی و اقتصادی و گسترش رفاه و برخورداری ملت‌ها مناسب‌تر می‌بینند. آنها نظام ریاستی را به سبب ویژگی‌هایی که پیش‌تر بر شمرده شد بیشتر مستعد بی‌ثباتی، بن‌بست، ناکارآمدی و عدم پاسخگویی می‌دانند. این ادعا البته در برخی از مقالات و کتاب‌ها همراه با تحقیقات میدانی و تجربی است که از برخی از آنها در این تحقیق استفاده شده است. این مطالعات نشان می‌دهد که نظام ریاستی مدل آمریکایی در کشورهایی که از آن اقتباس کرده‌اند عواقب ناگواری به بار آورده است و دانشمندان در تقلید از این الگو هشدار داده‌اند ضمن اینکه نویسندگانی نظیر بروس اکرم‌ن ضرورت اعمال اصلاحات اساسی در نظام ریاستی در خود ایالات متحده آمریکا را نیز یادآور شده‌اند.

در به‌کارگیری نظام پارلمانی بسیاری هشدار می‌دهند که باید زمینه‌های آن مانند احزاب سیاسی قدرتمند و نظام انتخاباتی متناسب با آن مهیا باشد. اما این پرسش را می‌توان مطرح کرد که آیا تا فراهم شدن این زمینه‌ها باید صبر کرد یا به‌کارگیری نظام پارلمانی به نوبه خود مقدمه به



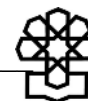
وجود آمدن این عوامل است؟ آیا نمی‌توان گفت که نظام پارلمانی و زمینه‌های آن در یکدیگر تأثیر متقابل دارند و حضور یکی، بروز دیگری را تقویت می‌کند؟ پاسخ به این پرسش برای طراحان یا مصلحان قوانین اساسی می‌تواند حیاتی باشد.

این پژوهش مقدمه‌ای برای پاسخ به مسئله امروز ایران پیرامون نظام حکومتی مطلوب است. اکنون با توجه به نظریه‌هایی که در این پژوهش به آنها اشاره شد می‌توان ادعا کرد که نظام پارلمانی برای شرایط فعلی ایران مناسب‌تر است؟ دستکم با استناد به این پژوهش هرگز نمی‌توان در این باره سخن گفت. تنها فایده پژوهش حاضر این است که ما را از رویکردها و روش‌های مطالعه این موضوع تا حدی آگاه می‌سازد. به عبارت روشن‌تر می‌توان با استفاده از این پژوهش هشدار داد که باید نظام انتخاباتی، احزاب سیاسی، نوع و نحوه مشارکت مردم در حوزه سیاسی و نیز سطح توسعه‌یافتگی اقتصادی، فرهنگ سیاسی و نظایر آن نیز در این تصمیم‌نهایی مورد توجه قرار گیرد. در حال حاضر آگاهی و تحلیل منسجمی از این عوامل و نوع رابطه آنها با نظام حکومتی مستقر در مورد خاص ایران وجود ندارد. پیشنهاد می‌شود قبل هر گونه تغییر در نهادهای سیاسی موجود ویژگی قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ و عواقب آن و نیز تغییرات قانون اساسی طی بازنگری سال ۱۳۶۸ و پیامدهای آن با رویکردهای میان‌رشته‌ای مورد ارزیابی و مطالعات دقیق قرار گیرد و آن‌گاه با استفاده از تجربیات گرانبهای کشورهای که هریک از این مدل‌ها را به کار گرفته‌اند زمینه برای تصمیم‌گیری نهادهای مربوط برای تغییر نظام حکومتی فراهم شود.

منابع و مآخذ

۱. الوانی، مهدی. تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، چاپ یازدهم، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۵.
۲. ارسطو. سیاست، ترجمه حمید عنایت، تهران، انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۷۱.
۳. پیترز، گای. نظریه نهادگرایی در علم سیاست، مترجمان، فرشاد مؤمنی و فریبا مؤمنی، تهران: سازمان انتشارات جهاد دانشگاهی و پژوهشگاه علوم انسانی و اجتماعی جهاد دانشگاهی، ۱۳۸۶.
۴. جلالی، کاظم. گفتگو با روزنامه‌ی‌الثارات، نقل شده در پایگاه اینترنتی خبر آنلاین، ۱۳۹۰ به آدرس:
<http://www.khabaronline.ir/detail/181642/>
۵. جونز، و، ت. خداوندان اندیشه سیاسی، جلد دوم، ترجمه علی رامین، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۶۲.
۶. خامنه‌ای، سیدعلی. سخنرانی در جمع دانشگاهیان کرمانشاه، ۱۳۹۰، قابل دسترسی در آدرس:
<http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=17597>
۷. داربیشتر، یان. تحولات سیاسی در فرانسه از ژیسکار تا میتران، ترجمه ناصر موفقیان، تهران، سازمان انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی، ۱۳۶۹.

۸. دلاکامپانی، کریستیان. تفکیک قوا، ترجمه بزرگ نادرزاد، مجله اطلاعات سیاسی و اقتصادی، ش ۱۶۳-۱۶۴، ۱۳۸۰.
۹. زارعی، محمدحسین. حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۴۰، ۱۳۸۶.
۱۰. زیبا کلام، صادق. گفتگو با پایگاه اینترنتی خبر آنلاین در تاریخ ۱۷/۱۱/۱۳۹۰، قابل دسترسی در آدرس: <http://www.khabaronline.ir/detail/187017/politics/government>
۱۱. عبدی، عباس. پارلمانی یا ریاستی؟ روزنامه اعتماد، شماره ۲۲۸۸ مورخ ۲۶/۷/۱۳۹۰.
۱۲. فروند، ژولین. جامعه‌شناسی ماکس وبر، ترجمه عبدالحسین نیک گهر، تهران، انتشارات توتیا، ۱۳۸۳.
۱۳. قاضی، ابوالفضل. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چاپ یازدهم، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۳.
۱۴. لاریجانی، علی. گفتگو با خبرگزاری مهر، ۳۰/۷/۱۳۹۱. <http://www.mehrnews.com/fa/NewsPrint.aspx?NewsID=1439639>
۱۵. مارش، دیوید، استوکر، جری. روش و نظریه در علوم سیاسی، ترجمه امیر محمد حاجی یوسفی، تهران، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۸.
۱۶. منصورنژاد، محمود. تفکیک قوا، ولایت فقیه و استقلال قوا، فصلنامه حکومت اسلامی، ش ۱۱، ۱۳۷۸.
۱۷. مونتسکیو. روح القوانين، ترجمه علی اکبر مهتدی، جلد اول، چاپ نهم، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۰.
۱۸. میرمحمد صادقی، حسین. گفتگو با پایگاه اینترنتی خبر آنلاین در تاریخ ۱۵/۱۱/۱۳۹۰، قابل دسترسی در آدرس: <http://www.khabaronline.ir/detail/198405/politics/parties>
۱۹. نصیری، مهدی. گفتگو با روزنامه شرق در تاریخ ۷/۴/۱۳۹۱.
۲۰. نورث، داگلاس. نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی، ترجمه محمدرضا معینی، تهران: چاپ دوم، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۵.
۲۱. نوسبام، مارتا، ارسطو. ترجمه عزت‌ا... فولادوند، چاپ دوم، تهران، انتشارات طرح نو، ۱۳۸۰.
۲۲. نویمان، فرانتس. آزادی و قدرت و قانون، چاپ دوم، ترجمه عزت‌ا... فولادوند، تهران، انتشارات خوارزمی.
۲۳. هاشمی رفسنجانی، اکبر. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، جلسه اول تا چهاردهم، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجله شورای اسلامی، ۱۳۶۸.
۲۴. هاشمی، سیدمحمد. گفتگو با پایگاه اینترنتی خبر آنلاین در تاریخ ۲۸/۱۱/۱۳۹۱. قابل دسترسی در آدرس: <http://www.khabaronline.ir/detail/192383/politics/parties>
۲۵. الوانی، مهدی. تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، چاپ یازدهم، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۵.
۲۶. وکیلان، حسن. گونه‌شناسی قدرت سیاستگذاری قوای تقنینی: نظریه‌ها و دیدگاه‌ها، فصلنامه علمی و پژوهشی راهبرد، ش ۶۳، ۱۳۹۱.
۲۷. وکیلان، حسن. گفتارهایی در قانون و قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، بهار ۱۳۹۰.
28. Ackerman, B., "The New Separation of Powers, Harvard Law Review, Vol. 113 (3), 2000.
29. Barber, N. W., Prelude to the Separation of Powers, Cambridge Law Journal, 60/ 1., 2001.
30. Canas, V., "The Semi-presidential System", ZaoRV, 64, 2004.
31. Cary, J. M., Presidential versus Parliamentary Government in Menard, C., Shirley, M. M, (Eds), Handbook of New Institutional Economics, Netherlands, Springer, 2005.



32. Dann, P., The Gubernative in presidential and parliamentary systems, *ZaoRV* 66, 2006.
33. Dressel, B., "Strengthening Governance through Constitutional Reform", A Quarterly Publication Capacity Development and Governance Division Regional and Sustainable Development Issue, 13, 2005.
34. Duverger, M., A New Political System Model: Semi-presidential Government, *European Journal of Political Research*, Vol 8 (2), 1980.
35. Elgie, R., The Politics of Semi-presidentialism, in Elgie, R. (ed), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
36. Elgie, R., " From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/ Parliamentary Studies", *Democratization*, Vol. 12(1), 2005.
37. Elgie, R., Varieties of Semi- presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies, *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 3 (2), 2007.
38. Fisher, L., The Efficiency Side of Separated Powers, *Journal of American Studies*, Vol 5., No 2. 1971.
39. Gerring, J., Tacker, S. C., and Moreno, C., "Are Parliamentary Systems Better?" In *Comparative Political Studies*, Vol 42, number 3, Sage Publication. 2009.
40. Gwyn, W.B., The Separation of Powers and Modern form of Democratic Government, in Goldwin, R. A., Kaufman, A., *Seperation of powers- Does it still work?* Washignton D. C., American Enterprise Institute, 1986.
41. Horowitz, D. L., "Comparing Democratic Systems", in *Journal of Democracy*, Vol 1. (4). 1990.
42. Strom, K., et. al. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*: Oxford, Oxford University Press, 2006.
43. Lane, J. E., Ersson, S, *The New Institutional Politics*, London, Routledge.
44. Lijphart, A., (1991), "Constitutional Choices for New Democracies", *Journal of Democracy*, Vol 2 (1), 2000.
45. Linz, J., " The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, 1(1), Winter 51-69, 1990a.
46. Linz, J., "The Virtues of Parliamentarism", *Journal of Democracy*, Vol. 1(4), 1990b.
47. Lutz, D., *Principles of Constitutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
48. McQuire, K. A., " President-primeminister Relations, Party Systems and Democratic Stabilityin Semipresidential Regiemes: Comparaing the French and Russian Models, *Texas International Law Journal*, Vol 47 (2), 2012.
49. Moe, T. M., Caldwell, M., " The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, (JITE), 150/ 1. 1994.
50. Muller, W. C., Bergman, T., Strom, K., " Parliamentary democracy: promises and Problems", in Strom, K., Muller, W.C., Bergman, T., (Eds), *Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
51. Persson, T., Tabellini, G., *The Economic Effects of Constitutions*, America, MIT Press, 2002.
52. Robbinns, J. W., *Presidentialism versus Parliamentarism*, in Ishiyama, J. T., Breuning, M., (eds), *21th Century Political Science*, London, SAGE Publication. Inc, 2011.
53. Sartori, G., *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd ed. London: Macmillan, 1997.
54. Shugart, M, S., *Semi-presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, French Politics, 2005.
55. Vile, M. J. C., *Constitutionalism and the separation of powers*, USA, Liberty Foundation, 1998.

56. Vile, M. J. C., "Separation of Power", in Levy, L. W., Karst, K. L., (Eds), Encyclopedia of American Government, Vol 1., New York, Macmillan Reference, 2000.
57. Warren, M. E. and Pearse, H., The Separation of Powers and Democratic Renewal of Westminster Systems, Vancouver, University of British Columbia, 2006.
58. Weaver, R. K., Rokman, B. A., " Assessing the Effects of Institutions", in Weaver, R. K., Rockman , B. A., (eds), Do, Institutions Matter? Washington, D. C., Brooking Institutions, 1993.
59. Elgie, R., List of Presidential, Parliamentary and other Regimes, 2011, Available Online at:
60. <http://www.semipresidentialism.com/?p=195#comment-3383>
61. <http://www.semipresidentialism.com/?cat=125>
62. Gunther, R., (1997), The Relative Merits (and weaknesses) of Presidential, Parliamentary and Semi-presidential systems: the Background to Constitutional Reform, Available Online at:
63. http://www.rchss.sinica.edu.tw/publication/ebook/journal/11-01-1999/11_1_3.pdf
64. Hamilton, A., (1787), The Executive Department Further Considered, Available Online at:
65. <http://www.constitution.org/fed/federa70.htm>
66. Riggs, F. W., (1997), " Constitutional Choices: The Modern Dilemma", Available Online at: <http://www2.hawaii.edu/~fredr/taipei.htm>



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۲۱۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ویژگی‌ها و معیارهای ارزیابی نظام‌های حکومتی (مطالعه تطبیقی نظام‌های پارلمانی ریاستی و مختلط)

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تألیف: حسن وکیلان

متقاضی: معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی: _____

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۷/۲۰