

بهره‌گیری بانک جهانی از آموزه حاکمیت قانون در توسعه اقتصادی

این نوشتار، ترجمه مقاله‌ای با مشخصات زیر است:

Alvaro Santos, "The World Bank's Uses of the "Rule of Law" Promise in Economic Development", in David M. Trubek and Alvaro Santos (eds.), *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), pp. 253-300.

کد موضوعی: ۳۲۰

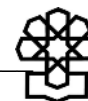
شماره مسلسل: ۱۲۴۲۵

تیرماه ۱۳۹۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه مترجم
۱۲	۱. حاکمیت قانون
۲۲	۲. استفاده‌های بانک جهانی از حاکمیت قانون
۳۴	۳. تجربه اصلاح دادگاه‌ها و قوانین
۵۷	نتیجه‌گیری



بهره‌گیری بانک جهانی از آموزه حاکمیت قانون در توسعه اقتصادی

آلوارو سانتوس^۱

چکیده

نوشتار پیش رو مقاله‌ای است در باب استفاده‌های نظری و عملی بانک جهانی از آموزه‌های حاکمیت قانون. سال‌ها است که طرح‌های اصلاحات حقوقی و قضایی بانک جهانی به‌عنوان شرط دریافت وام و کمک‌های فنی در کشورهای در حال توسعه اجرا می‌شوند. هدف این طرح‌ها، دستیابی به حکمرانی خوب و حاکمیت قانون در کشورهای در حال توسعه است. در این راستا بانک آثار متعددی در باب حاکمیت قانون، مفهوم آنها و تأثیرشان بر توسعه همه‌جانبه و پایدار منتشر کرده است. اما هیچ‌گاه ارزیابی جامعی از طرح‌های انجام شده و تأثیرات آنها ارائه نشده است. از سوی دیگر، هم در سطح بین‌المللی و هم در سطح داخلی کشورهای در حال توسعه، انتقادهای زیادی بر عملکرد بانک و تأثیر طرح‌های آن از جمله طرح‌های اصلاح حقوقی و قضایی وجود دارد.

در مقاله حاضر، نویسنده با رویکردی انتقادی برنامه‌های توسعه و طرح‌های اصلاح حقوقی بانک جهانی را در کشورهای در حال توسعه بررسی کرده است. ادعای مطرح شده در مقاله آن است که مفهوم حاکمیت قانون مدنظر بانک در طول زمان تغییر کرده و تبدیل به ملغمه‌ای از مفاهیم و برداشت‌های مختلف از حاکمیت قانون شده است. گروه‌های مختلف فعال در بانک نیز هر کدام بر جنبه‌ای از این مفاهیم افزوده‌اند. این آشفتگی در معنا به مبانی نظری طرح‌های توسعه بانک نیز سرایت کرده و در نهایت نیز در مرحله اجرا، مانع از ارزیابی دقیق آثار طرح‌ها شده است.

نویسنده برای ارائه آسیب‌شناسی استفاده از مفهوم حاکمیت قانون در طرح‌های اصلاحی بانک جهانی، ابتدا مفاهیم مختلف حاکمیت قانون را با تأکید بر آثار هایک، دایسی، آمارتیا سن و ماکس وبر تعریف می‌کند. سپس به بررسی اسناد منتشر شده بانک جهانی در خصوص حاکمیت قانون می‌پردازد. این اسناد در بازه زمانی اواخر دهه ۱۹۸۰ تا سال تهیه این گزارش (۲۰۰۶) و با طرح مفهوم حکمرانی خوب از سوی بانک منتشر شده‌اند. پژوهشگر با تحلیل اسناد قدیمی‌تر، مفهوم

۱. این نوشتار، ترجمه مقاله‌ای با مشخصات زیر است:

Alvaro Santos, "The World Bank's Uses of the "Rule of Law" Promise in Economic Development", in David M. Trubek and Alvaro Santos (eds.), *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), pp. 253-300.

آلوارو سانتوس، استاد مدعو دانشکده حقوق دانشگاه جورج‌تون (Georgetown) واشنگتن است.

حاکمیت قانون را که در ابتدای معرفی طرح‌های اصلاح حقوقی به‌عنوان مبنای نظری توسعه حقوقی معرفی شده بود، شناسایی می‌کند. وی در گام بعد مفهوم مطرح شده از حاکمیت قانون را در اسناد مؤخر بانک شناسایی می‌کند. به ادعای او، بانک جهانی در این بازه زمانی، چرخشی مفهومی در برداشت از حاکمیت قانون داشته است. به این معنا که بانک به‌تدریج برداشت‌های وسیع‌تری از حاکمیت قانون را به برداشت اولیه خود افزوده است. به این ترتیب دامنه فعالیت خود را گسترده‌تر کرده است. به اعتقاد نویسندگان، این آشفتگی مبانی نظری در تجربه‌های عملی اجرای طرح‌های اصلاحی بانک نیز متجلی شده است. علاوه بر این، تأثیر دیگر آشفتگی مفهوم حاکمیت قانون در بانک، عدم شفافیت فعالیت‌های بانک و ایجاد مانع بر سر راه ارزیابی آثار اقتصادی و توسعه‌ای طرح‌های اصلاحی بوده است.

مقدمه مترجم

توسعه پایدار و همه‌جانبه، مفهومی چندوجهی و پیچیده و مطلوب کشورهای درحال توسعه است. با وجود فراگیری این مفهوم، توافقی درخصوص پایه‌های نظری و عناصر شکل‌دهنده آن وجود ندارد. تا پیش از سه دهه اخیر، بیشتر آنچه در توسعه محوریت داشت، مفاهیم اقتصادی بود و توسعه رنگ اقتصادی صرف داشت. اما رفته‌رفته این موضوع مطرح شد که توسعه به شکل کلیت واحد، نمی‌تواند جدای از توسعه در هر یک از عرصه‌های اجتماعی، حقوقی، اقتصادی و سیاسی شکل گیرد. در این دیدگاه، توسعه حقوقی و سیاسی و غیره نیز به اندازه توسعه اقتصادی اهمیت دارند. بنابراین نهادهایی که در زمینه توسعه فعالیت دارند عرصه‌های حقوقی و اجتماعی و سیاسی را نیز مدنظر قرار می‌دهند و توسعه حقوقی را نیز در کنار توسعه سایر عرصه‌ها، بخشی از روند توسعه پایدار به‌شمار می‌آورند. به این ترتیب اصلاح قواعد و نهادهای حقوقی جزء جدایی‌ناپذیر روند توسعه به حساب می‌آیند.

بانک جهانی یکی از نهادهای بین‌المللی است که یکی از اهداف آن ایجاد توسعه پایدار در همه کشورهای جهان است و بنابراین با تمام عرصه‌های مختلف توسعه بجز مسائل سیاسی داخلی کشورها سروکار دارد. در دهه ۱۹۹۰ انجام اصلاحات حقوقی به‌عنوان استراتژی توسعه به یک‌باره در بانک رواج پیدا کرد. بانک حتی انجام اصلاحات حقوقی را به‌عنوان شرط واگذاری برخی وام‌های خود قرار داد. از این مرحله بود که مفهوم حاکمیت قانون در بسیاری از اسناد و طرح‌های بانک مورد تأکید قرار گرفت.

در این نوشتار آوارو سانتوس، تحصیلکرده حقوق دانشگاه هاروارد و استاد دانشکده حقوق



آستین، با محور قرار دادن مفهوم حاکمیت قانون، به تحلیل پایه‌های نظری و نتایج طرح‌های اصلاح حقوقی و قضایی بانک جهانی در کشورهای در حال توسعه پرداخته است. رویکرد تحلیلی وی رویکردی انتقادی است که برپایه انتقادهای مطرح شده از سوی خود تحلیلگران بانک جهانی و سایر متفکران حوزه توسعه ارائه شده است. وی تحلیل خود را در سه بخش ارائه داده است. در بخش اول مفهوم حاکمیت قانون و برداشت‌های شکلی - ماهوی و ابزاری - ذاتی ارائه شده است. وی از آثار هایک، دایسی، ماکس وبر و آمارتیا سن برای ارائه برداشت‌های حاکمیت قانون استفاده کرده است. بخش دوم به استفاده‌های بانک از حاکمیت قانون اختصاص دارد. در این بخش به رویکرد نظری بانک نسبت به توسعه از آغاز دهه ۱۹۸۰ تاکنون و تبدیل مفهوم توسعه از معنای رشد اقتصادی به توسعه همه‌جانبه و پایدار پرداخته شده است. سپس نویسنده به پدیداری مفهوم حاکمیت قانون در این دوران اشاره کرده و برداشت‌های قابل قبول بانک از حاکمیت قانون را در اسناد منتشره بانک شناسایی کرده است. بخش سوم به استفاده بانک جهانی از حاکمیت قانون در عمل و در طرح‌های اجرایی در کشورهای در حال توسعه اختصاص یافته است. در این بخش نویسنده ابتدا گروه‌های بانک را که در طرح‌های توسعه فعال هستند معرفی کرده و سپس با توجه به تجربه‌های عملی طرح‌ها، به برخی پیش‌فرض‌های اشتباه آنها اشاره کرده است. سپس با تجزیه و تحلیل مبانی طرح‌ها، برداشت‌های مختلف از حاکمیت قانون را، که احتمالاً مبنای طرح بوده، شناسایی کرده است. در آخر، با توجه به این تجربه‌های عملی، آسیب‌شناسی مختصر و دقیقی از استفاده بانک جهانی از مفهوم حاکمیت قانون ارائه داده است.

در بخش اول به مفهوم حاکمیت قانون پرداخته شده است. بانک جهانی از حاکمیت قانون نه تنها به‌عنوان پایه نظری بلکه به‌عنوان دلیل توجیه‌کننده برنامه‌های توسعه هم استفاده کرده است. مسئله از اینجا طرح می‌شود که از حاکمیت قانون تعریف روشن و مورد توافقی وجود ندارد و مفاهیم و برداشت‌ها متفاوت است. بانک جهانی نیز تعریف واحد و مشخصی را به‌عنوان تعریف خود از حاکمیت قانون به‌عنوان یکی از پایه‌های نظری برنامه‌های خود ارائه نکرده است. از این رو در بخش اول مقاله، نویسنده به مفاهیم و برداشت‌های متفاوت از حاکمیت قانون می‌پردازد.

وی در طبقه‌بندی تعاریف موجود از حاکمیت قانون به دو تفکیک اصلی یعنی حاکمیت قانون شکلی و ماهوی^۱ و حاکمیت قانون ابزاری و ذاتی اشاره کرده و هرکدام از این تعاریف را به تفصیل بیان می‌کند. اولین تفکیک، یعنی حاکمیت قانون شکلی و ماهوی، بر مبنای میزان استقلال نظم حقوقی از سایر نظم‌های موجود، یعنی نظم‌های اخلاقی و سیاسی شکل گرفته است. حاکمیت قانون در

۱. نویسنده آگاهانه به‌جای واژه مرسوم «شکلی» از واژه «نهادی» استفاده می‌کند. هدف وی، تأکید بر نقش نهادی‌هایی مانند قوه قضائیه در اعمال قوانین و التزام به حاکمیت قانون در تعبیر شکلی آن است.

مفهوم شکلی مستلزم مطابقت قوانین و قواعد حقوقی با شرایط خاص شکلی است. در این مفهوم محتوای قوانین و قواعد مورد قضاوت قرار نگرفته و تنها به شرایط خاصی مانند رعایت روند تصویب قانون، انتشار قانون، روشن و کلی بودن قانون و مسائلی از این دست توجه می‌شود. در حاکمیت قانون در مفهوم ماهوی نه تنها رعایت شرایط شکلی مهم است، بلکه محتوای قوانین و قواعد نیز مورد قضاوت قرار می‌گیرند. در این مفهوم ارزش‌های مطلوب جامعه باید در محتوای قوانین انعکاس یابند.

دومین تفکیک یعنی تفکیک حاکمیت قانون به ابزاری و ذاتی، بر مبنای ارزش نسبی حاکمیت قانون در مقابل سایر ارزش‌ها مانند نظم، دموکراسی و عدالت شکل گرفته است. حاکمیت قانون در مفهوم ابزاری، چنانچه از نام آن پیداست، حاکمیت قانون را تنها ابزاری برای دستیابی به آرمان‌های جامعه می‌داند و در نتیجه در شرایطی که حاکمیت قانون با سایر ارزش‌های جامعه در تعارض قرار گیرد، از آن چشم‌پوشی می‌شود. برای مثال اگر به دلایلی یکی دیگر از ارزش‌های جامعه مثل نظم به خطر افتد، برای حفظ آن می‌توان از حاکمیت قانون چشم‌پوشی کرد و وضعیت اضطرار ملی برقرار کرد. در مفهوم ذاتی حاکمیت قانون اما، حاکمیت قانون به‌خودی‌خود ارزش شمرده شده و در هیچ شرایطی نمی‌توان آن را نادیده گرفت. وی تأکید می‌کند که می‌توان از هر کدام از مفاهیم شکلی و ماهوی حاکمیت قانون، برداشت‌های ذاتی یا ابزاری داشت.

نویسنده در بخش دوم مقاله به استفاده‌های بانک جهانی از مفاهیم مختلف حاکمیت قانون پرداخته است. وی ادعا می‌کند که بانک جهانی در دهه نود، حاکمیت قانون را در مفهوم شکلی در برنامه‌های خود تعریف کرده بود و آن را برای جلب پشتیبانی از اصلاحات حقوقی در کشورهای در حال توسعه به‌کار می‌برد. در این دوره با تکیه بر مفهوم شکلی حاکمیت قانون در شعارهای بانک تأکید می‌شد که اصلاحات مورد نظر بانک تنها اصلاحات شکلی است که اثر اقتصادی داشته و برای کشورهای در حال توسعه بار سیاسی ندارند. این تأکید از آنجا اهمیت مضاعف پیدا می‌کند که بانک به‌موجب سند توافق خود اختیار مداخله در امور سیاسی کشورها را ندارد. به‌دلیل اینکه کشورهای در حال توسعه حساسیت زیادی بر عدم مداخله سیاسی و استقلال خود دارند، تأکید بر عدم مداخله سیاسی بانک از مخالفت‌های داخلی کشورها با اجرای طرح‌های بانک می‌کاهد. اما در طول زمان بانک جهانی چنان برداشت خود از حاکمیت قانون را تغییر داده است که اکنون طرح‌های اصلاحی نه تنها حاکمیت قانون در مفهوم ماهوی را نیز دربرمی‌گیرد، بلکه چرخشی نیز از برداشت ابزاری حاکمیت قانون به برداشت ذاتی داشته است.

نگاه بانک به توسعه نیز در مدت فعالیت تغییر کرده است. می‌توان سه دوره زمانی را در بانک



تشخیص داد. دوره اول در فاصله زمانی دهه ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۰ بوده که تأکید بانک بر تعدیل ساختاری در کشورهای درحال توسعه بود. در این دوره بانک وام‌های مشروطی در اختیار کشورهای درحال توسعه قرار می‌داد. شرط دریافت این وام‌ها، انجام اصلاحات در عرصه‌های مختلف داخلی بود و بیشتر نیز بر سطح اقتصاد کلان و مدیریت مالی تأکید می‌شد. البته در این دوران بانک به ایجاد اصلاحات حقوقی در کشورهای درحال توسعه کمک می‌کرد اما این رویکرد به این دلیل بود که اصلاحات حقوقی و آثار آن را برای سیاست‌های کلان اقتصادی ضروری می‌دانست.

دوره دوم، دوره طرح مفهوم حکمرانی بود. از اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل ۱۹۹۰ مفهوم حکمرانی در بانک مطرح شد. اولین بار در سال ۱۹۸۹ عبارت «حکمرانی خوب» در سند بانک با عنوان «آفریقای جنوب صحرا: از بحران تا رشد پایدار» به کار برده شد. در این سند، حکمرانی خوب به مجموعه‌ای از سیاست‌های مرتبط با اصلاحات ساختاری و مدیریتی اطلاق شد. اعمال این سیاست‌ها برای تضمین پایداری توسعه و کارآیی کمک‌های بانک ضروری شمرده می‌شد. این مجموعه سیاست‌ها به تدریج در اسناد بانک جهانی به صورت روشن‌تر تعریف شدند. حاکمیت قانون یکی از مؤلفه‌های مهم این مجموعه بود. با توسل به حکمرانی خوب و تأکید بر اهمیت حاکمیت قانون، بانک انجام طرح‌های اصلاح قضایی و حقوقی را در کشورهای درحال توسعه گسترش داد. دوره سوم، دوره توسعه همه‌جانبه و پایدار است. در این دوره بانک می‌خواهد با فرا رفتن از جنبه‌های اقتصاد کلان و مالی و تمرکز بر ملاحظات ساختاری، توسعه را بازتعریف کند. این دوره با معرفی استراتژی چارچوب توسعه همه‌جانبه (CDF) توسط رئیس بانک، ولف هنسن، شروع شد و تاکنون نیز ادامه دارد.

چنان‌که گفته شد، در دوره دوم است که مفهوم حاکمیت قانون در روند فکری بانک پدیدار می‌شود. نویسنده به بررسی آثار ابراهیم شحاته، نایب رئیس بانک در این دوران می‌پردازد و وی و گروه همکارانش را پایه‌گذاران اصلی مفهوم حاکمیت قانون و حکمرانی در بانک جهانی می‌داند. بار سیاسی مفهوم حکمرانی از بار سیاسی مفهوم حکومت بسیار کمتر است و با ترویج مفهوم حکمرانی، عرصه‌ای جدید برای فعالیت‌های بانک در کشورهای وام‌گیرنده گشوده شده است. به تبع ترویج مفهوم حکمرانی، توجه به حاکمیت قانون نیز به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های آن افزایش یافته است.

برداشت نویسنده آن است که حاکمیت قانون، آن‌گونه که شحاته مدنظر دارد، برداشتی ابزاری از مفهومی شکلی است. شحاته در آثار خود توضیح می‌دهد که در مفهوم حاکمیت قانون مورد نظر وی هیچ وجه غربی وجود ندارد و این مفهوم در سایر نظام‌های حقوقی، از جمله نظام حقوقی اسلامی نیز نقش مهمی داشته است. به اعتقاد وی محتوای قوانین بازتاب سیاست‌های حکومت هستند و باید برپایه اعتقادات و باورهای آن باشند. در نتیجه اصلاح حقوقی باید از داخل صورت

گیرد و نمی‌توان آن را از خارج تحمیل کرد.

اما شحاته در تفسیر سند توافق بانک پیشنهاد می‌کند که بانک در طراحی قوانین به کشورها کمک کند و مشروط کردن پرداخت وام را به پذیرش اصلاحات حقوقی نیز ممکن می‌داند. از نظر وی، این مداخله به دو دلیل موجه است: نخست اینکه مداخله بانک در اصلاحات حقوقی صرفاً در حد ملاحظات اقتصادی است و برای اجرای سیاست‌های اقتصادی مورد توافق بانک و کشور مذکور صورت می‌گیرد؛ دوم اینکه به ادعای شحاته، کشورها خود اصلاحات حقوقی از بانک درخواست می‌کنند. به دلیل وجود این تقاضا، بانک فرصت یافته که در محتوای قوانین کشورها نیز مداخله کند. مشخص است که در اینجا شحاته از مفهوم شکلی حاکمیت قانون به مفهوم ماهوی آن گرایش پیدا کرده است. به اعتقاد سانتوس، این ابهام میان مفاهیم شکلی و ماهوی حاکمیت قانون به بانک اجازه داده است که حوزه فعالیت گسترده‌تری در کشورهای در حال توسعه داشته باشد.

علاوه بر دو دلیل پیشگفته، طرح برنامه‌های مبارزه با فساد و کاهش فقر نیز به محبوبیت حاکمیت قانون در عرصه اصلاحات کشورها کمک کرده است. در ادبیات بانک جهانی، حاکمیت قانون به‌عنوان راهبرد مبارزه با فساد و کاهش آن کارآیی دارد. برای کاهش فقر و کمک به بهبود کیفیت زندگی مردم نیز بانک استدلال می‌کند که نظام کارآمد حقوقی و قضایی هم به‌مثابه هدف و هم به‌مثابه ابزار ضروری است. به این ترتیب بانک برای کاهش فقر، برداشتی ذاتی از مفهوم ماهوی حاکمیت قانون را نیز مطرح می‌کند.

سانتوس از تاریخ تحول مفهوم حاکمیت قانون در ادبیات بانک جهانی نتیجه‌گیری می‌کند که در این سه دوره زمانی، الگوهای سیاستگذاری بانک برپایه چرخش از مفهوم ابزاری حاکمیت قانون (در برداشتهای شکلی و ماهوی) به مفهوم ذاتی آن بوده است.

در بخش سوم مقاله، نویسنده به بررسی تجربه‌های عملی استفاده از مفاهیم مختلف حاکمیت قانون در طرح‌های اصلاحات حقوقی و قضایی بانک پرداخته است. وی در سال ۲۰۰۳ مدتی را در بانک جهانی فعالیت کرده و در این مدت به تحلیل مبانی طرح‌های گروه‌های مختلف درون بانک و روابط این گروه‌ها با یکدیگر مشغول بوده است. وی موضع بانک و برنامه‌های اصلاح حقوقی و قضایی آن را محصول تعامل میان گروه‌های مختلف بانک می‌داند. این گروه‌ها هرکدام در زمان‌های خاصی مفاهیم مختلف حاکمیت قانون را مبنای کار خود قرار داده‌اند و ارتباط طرح‌های اجرایی هرکدام از گروه‌ها با مفاهیم مورد پذیرش آنها تعیین‌کننده است.

دو گروه متولیان اصلی طرح‌های اصلاح حقوقی و قضایی بانک شمرده می‌شوند؛ گروه اصلاح حقوقی و قضایی و واحد بخش عمومی. البته واحدهای دیگری نیز مانند واحد پاسخگویی سریع و



انسیتو بانک جهانی با انتشار آثاری مانند «گزارش انجام کسب‌وکار» و «شاخص‌های حکمرانی» در اصلاح حقوقی و قضایی دخیل هستند. مفاهیم حاکمیت قانون که توسط این گروه‌ها استفاده شده‌اند، ملغمه‌ای از مفاهیم شکلی و ماهوی و برداشت‌های ابزاری و ذاتی از حاکمیت قانون است. این آشفتگی میان مفاهیم حاکمیت قانون منتخب گروه‌ها، این فرصت را در اختیار آنها قرار داده که هم در پایه‌های مقدماتی طرح‌های خود شفاف نباشند و هم در پاسخ به برآورده نشدن نتایج طرح‌ها با توسل به مفاهیم گوناگون اهداف دیگری را مطرح کنند و انتقادها را منحرف سازند.

سانتوس برای نمونه به برخی مشکلات طرح‌های اصلاح حقوقی و قضایی اجرا شده اشاره می‌کند؛ از جمله طرح‌هایی که در کشورهای آمریکای جنوبی برای اصلاح دادگاه‌ها اجرا شد. پیش‌فرض این طرح‌ها این بود که برای جذب سرمایه‌گذاران، مسئله امنیت قضایی در نظام دادگاه‌ها و رسیدگی منصفانه بسیار مهم است و سرمایه‌گذاران بیشتر جذب کشورهای می‌شوند که نظام قضایی مستقل و پیشرفته‌ای دارند. با این پیش‌فرض طرح‌های اصلاح دادگاه‌ها در کشورهای مانند ونزوئلا اجرا شد. اما منتقدان، نظام قضایی پیشرفته را عنصر مهمی در جذب سرمایه‌گذاری نمی‌دانند و از نظر آنها تضمین بازگشت سود و محیط امن کسب‌وکار عناصر مؤثر جذب سرمایه‌گذاری هستند. به این ترتیب از آنجا که پیش‌فرض این طرح‌ها اشتباه بود، نتایج خوبی نیز در بر نداشته‌اند. از نظر نویسنده در طراحی و اجرای طرح‌ها، بررسی‌های میدانی و نظری کافی برای شناسایی مشکل و یافتن راه‌حل انجام نمی‌شود. از سوی دیگر نیز نتایج طرح‌ها مورد ارزیابی دقیق و ارزیابی اقتصادی قرار نمی‌گیرند. وی با ذکر مثال‌هایی از دیگر طرح‌های اجرا شده بانک نشان می‌دهد که این طرح‌ها با مقدماتی پایه‌ریزی و اجرا شده‌اند که با نظریات پذیرفته شده از سوی بیشتر متفکران سازگار نیست.

در نهایت سانتوس به موضوعاتی اشاره می‌کند که به باور وی نیاز به توجه بیشتری دارند. یکی از این موضوعات، روابط داخلی میان گروه‌های بانک است. بررسی روابط داخلی میان گروه‌های بانک، تا حدودی به این سؤال پاسخ می‌دهد که چرا اصلاح «حاکمیت قانون» با وجود انتقادها بسیار، تردید برخی اجراکنندگان طرح‌ها و عدم موفقیت همچنان در بانک رواج دارند. موضوع دیگر، روابط بانک با کشورهای وام‌گیرنده است. بررسی این روابط نشان می‌دهد که تعدد اجرای طرح‌های اصلاح حقوقی و قضایی به دلیل آن است که اجرای این طرح‌ها یکی از شروط اعطای وام‌های کمک فنی هستند و برای دریافت این وام‌ها، کشورها ناگزیر از پذیرش و اجرای طرح‌های اصلاح حقوقی و قضایی می‌شوند. جنبه دیگر روابط بانک با کشورهای وام‌گیرنده مربوط به مقامات کشورهای وام‌گیرنده و کارکنان بانک است که به‌طور معمول در دانشگاه‌های مشترک تحصیل کرده، در روابط اجتماعی مشترک با یکدیگر قرار داشته و از مکاتب فکری مشترک پیروی

می‌کنند. این اشتراک‌ها موجب می‌شود که طرح‌های بانک با استقبال و پشتیبانی مقامات محلی کشورهای در حال توسعه مواجه شود و از انتقاد مصون بمانند.

وی نتیجه می‌گیرد مفاهیم مختلف حاکمیت قانون گرچه با یکدیگر همپوشانی دارند اما تنش و تناقض نیز دارند. مشکل بتوان همه این مفاهیم را همزمان تحقق بخشید. در نتیجه ادعای بانک مبنی بر اینکه تمام اهداف حاکمیت قانون در یک مجموعه جای می‌گیرند، نه از لحاظ نظری قابل پذیرش است و نه تجربه‌های عملی آن را تأیید می‌کند. طرح‌های اصلاح حقوقی و قضایی که برنامه حاکمیت قانون بانک جهانی را در بردارند، تحت شرایطی اجرا می‌شوند که نه می‌توان مقدمات نظری آنها را زیر سؤال برد و نه آثار طرح‌ها را ارزیابی کرد. در این شرایط، نبود شفافیت در مفهوم حاکمیت قانون، هم نظارت و ارزیابی را دشوارتر می‌کند و هم انتظارات کشورهای در حال توسعه را از خط‌مشی‌های پیشنهادی بانک تغییر می‌دهد. از سوی دیگر نیز توجیه اهداف هر طرحی آسان‌تر می‌شود و در عمل، با چرخش میان اهداف مفاهیم مختلف، می‌توان انتقاد به هر کدام از مفاهیم را منحرف کرد.

[متن مقاله]

مقدمه

امروز قانون در مرکز گفتمان و تجربه توسعه جای دارد. اکنون اندیشه سرنوشت‌ساز بودن نظام حقوقی در رشد اقتصادی، شکل‌دهنده بخشی از آموزه‌های جاری در نظریه توسعه است. معمول‌ترین تعبیر از این اندیشه، «حاکمیت قانون» است: نظامی حقوقی متشکل از قواعد قابل پیش‌بینی، قابل اجرا و کارآمد که برای شکوفایی بازار اقتصادی لازم است. در طول دهه ۱۹۹۰، تمایل به اصلاح حقوقی به‌عنوان استراتژی توسعه یک‌باره رواج پیدا کرد و منابع اصلاح نظام‌های حقوقی در همه جا به شدت افزایش یافت.^۱

پس از بیش از یک دهه اصلاح نظام‌های حقوقی و به‌ویژه اصلاح نظام‌های قضایی کشورهای

۱. ارزیابی‌ها نشان می‌دهد که بانک جهانی، از ۳۳۰ طرح «حاکمیت قانون» مرتبط با اصلاحات حقوقی و قضایی در بیش از ۱۰۰ کشور پشتیبانی کرده است.

Legal and Judicial Reform Observations, Experiences, and Approach of the Legal Vice Presidency, Legal Vice Presidency, The World Bank, p.14, (2002) <http://www4.worldbank.org/leal/publications-final.pdf> [hereinafter Observations, Experiences and Approach].

بانک جهانی از سال ۱۹۹۳ در حدود ۲/۸ میلیون دلار در این زمینه هزینه کرده است. (World Bank Annual Reports 2003 and 2004, p. 30 and 35, respectively). See Thomas Carothers, The rule of law revival, *77 Foreign Affairs* 95-107 (1998) (noting the expansion of legal reform programs); Yves Dezalay and Bryant G. Garth (Eds.), *Global Prescriptions: The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy* (2002)

[این اثر به] تحلیل [این موضوع می‌پردازد] که چگونه نهادهای بین‌المللی توسعه و سایر فعالان چندملیتی در حمایت از مجموعه‌ای خاص از اصلاحات حقوقی، که به باور آنها برای توسعه اقتصادی و دمکراسی مطلوب است، مشارکت می‌کنند.



در حال توسعه جهان، در جایگاهی هستیم که مقدمات نظری برنامه‌ها و استراتژی‌های اجرایی را تحلیل کنیم. بسیاری از این طرح‌ها به دلایل قاطع نامیدکننده بوده و در دستیابی به نتایج پیش‌بینی شده شکست خورده‌اند. منتقدان ازسویی این نظریه را زیر سؤال برده‌اند که چارچوب نهادی حقوقی از پیش تعیین شده، برای رشد اقتصادی لازم است. ازسوی دیگر، همین منتقدان اصلاحات حقوقی و نظام‌های قضایی انجام شده را در کشورها بررسی می‌کنند. اما با وجود این انتقادات، گرایش به ایجاد «حاکمیت قانون» با ترکیب «درست» قواعد حقوقی و نهادها، همچنان نویدبخش و الهام‌دهنده اصلاحات است.

در این حوزه هم ازسوی پیشکسوتان «جنبش حقوق و توسعه»^۱ و هم ازسوی متفکران معاصر انتقادهایی مطرح می‌شود.^۲ علاوه بر این، تعدادی از شرکت‌کنندگان فعلی این برنامه‌های اصلاحات، انتقادهایی را به استراتژی‌ها و طرح‌هایی که توسط نهادهایشان انجام شده، مطرح کرده‌اند.^۳ من این رویکرد منتقدانه را تأیید می‌کنم و در این فصل نیز تا حدودی، از این [رویکرد] استفاده کرده و به آن شکل می‌دهم. اما به جای پافشاری بر توجه به انتقادهای قوی موجود، قصد دارم تداوم فرضیه‌ها را درباره رابطه میان حقوق و توسعه بررسی کنم. این بررسی با نگاه به شرایطی خواهد بود که چنین استراتژی مستمری از «حاکمیت قانون» ساخته است. بنابراین اولین سؤالی که به آن می‌پردازم این است که چه چیزی طرح‌های اصلاحات حقوقی و قضایی را از انتقادات و دلایل مبنی بر موفقیت ناچیز آنها، مصون می‌سازد. اندیشیدن به آنچه ادامه این طرح‌ها را مطلوب می‌سازد، به شرح چرایی محوری بودن «حاکمیت قانون» به نحوی که ما از آن در روند توسعه صحبت

۱. برای مطالعه برداشت خوبی از این جنبش به منبع زیر ر.ک.:

David Trubek and Marc Galanter, *Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States* 4 *Wisconsin Law Review*: 1062-1102 (1974)

برای مطالعه مقایسه‌ای از رواج فعلی طرح‌های حقوق و توسعه با تلاش‌های اصلاحی پیشین که ترویک در آنها شرکت داشته، به نوشتار وی در همین مجموعه مراجعه کنید.

2. See Kerry Rittich, *Recharacterizing restructuring: law, distribution and gender in the structure of market reform* (2002); Antony Anghie, *Time Present and Time Past: Globalization, International Financial Institutions, and the Third World*, 32 *N.Y.U. J. Int'l L. & Pol.* 243 (2000); John Ohnesorge, *The Rule of Law, Economic Development, and the Developmental States of Northeast Asia*, in *Law and Development in East and Southeast Asia* 91 (Christoph Antons, ed., 2003); Jorge Esquirol, *Continuing Fictions of Latin American Law*, 55 *Florida Law Review* 41 (2003); Balakrishnan Rajagopal, *International law from below: development, social movements, and Third World resistance*, (2003); Joel Ngugi, *Re-examining the Role of Private Property in Market Democracies: Problematic Ideological Issues Raised by Land Registration*, 25 *Mich. J. Int'l L.* 467 (2004); James Ghatti, *Retelling Good Governance Narratives on Africa's Economic and Political Predicaments: Continuities and Discontinuities in Legal Outcomes Between Markets and States*, 45 *Villanova Law Review* 5, 971(2000).

3. See Linn Hambergren, *International Assistance to Latin American Justice Programs: Toward an Agenda for Reforming the Reformers* 309, in *Beyond Common Knowledge, Empirical Approaches to the Rule of Law* (Erik G. Jensen and Thomas C. Heller eds., 2003). See also Richard Messick, *Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues*, 14 *The World Bank Research Observer* 117 (February 1999), <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/Research%20Observer%20Paper.doc>; (raising concerns on the lack of knowledge about what these reforms should consist of and about its economic impact).

می‌کنیم، کمک خواهد کرد.

در پاسخ به این پرسش در نوشتار حاضر، هم از آثار عالمانه دیگر بهره خواهیم برد و هم با آنها به بحث در این مورد خواهیم پرداخت که چگونه اندیشه «حاکمیت قانون» به نهادهای بین‌المللی مالی در ترویج مجموعه سیاست‌های اقتصادی در کشورهای در حال توسعه، اعتبار بیشتری بخشید. نقطه شروع نوشتار حاضر این ادبیات است، اما تنها تا جایی که در آن فرض بر این گذاشته می‌شود که بانک جهانی نهادی یکپارچه با هدفی واحد است.

نقطه آغاز بسیاری از انتقادات به کار بانک جهانی بر این فرض استوار است که اجماعی در مورد استراتژی و برنامه‌های توسعه در بانک وجود دارد. پیشنهاد من وارونه کردن این فرض و آغاز از نقطه مقابل است. چه چیز باعث می‌شود که طرح‌های گروه‌های مختلف در بانک، به شکل منسجمی «پیوسته باشند»؟ جنب و جوش درون بانک نشان از عدم وجود اجماع - اجازه دهید آن را اختلاف عقیده بنامیم - میان گروه‌های مختلفی دارد که در طرح‌های «حاکمیت قانون» بر روی این موضوع کار می‌کنند که چگونه قانون توسعه اقتصادی را پیش می‌برد. بنابراین زمانی که با شباهت نگرش و استراتژی یکسان بین گروه‌ها برخورد می‌کنیم، سؤال من این است که چه چیز موجب کاهش اختلاف عقیده می‌شود؟

در این فصل تلاش من بر آن است که بانک را جزء به جزء بررسی کنم و نگرشی در مورد تأثیر گروه‌های خاص در استراتژی‌های توسعه غالب ایجاد کنم. هدف من توضیح پدیداری و از میان رفتن اندیشه‌های مربوط به توسعه و مقاومت آنها در مقابل شواهد تجربی و انتقادهای نظری، با تحلیل روابط میان گروه‌های درون بانک است. این روابط درونی شامل سکون [یا اینرسی] نهادی و محدودیت‌ها، تلاش گروه‌ها و رقابت آنان بر سر منابع و اعتبار و روابط میان گروه‌ها در بانک و دولت‌های وام‌گیرنده است.

استدلال من این است که مفاهیم حاکمیت قانون موجود در ورای این طرح‌ها با یکدیگر سازگار نیستند و [درواقع] نیازی به سازگاری آنها هم نیست. این مفاهیم بیشتر اوقات با هم تعارض دارند، اما ناسازگاری و تعارض میان آنها اغلب به دلیل گفتمان آشفته مفهومی، به علاوه روابط نهاد پیچیده بانک، دور از توجه باقی می‌مانند. در فصل حاضر برای بررسی این موضوع، هم تحلیلی مفهومی از «حاکمیت قانون» و هم تحلیلی سازمانی از فعالیت‌های میان گروه‌های مجری طرح‌ها در بانک جهانی ارائه می‌شود. من برداشتی را از شیوه‌هایی ارائه می‌دهم که در آنها، تبیین شعار حاکمیت قانون در بانک جهانی، تحلیل سیاست‌های پیشنهادی اصلاحات [مبتنی بر حاکمیت قانون]، نتایج آنها در میان گروه‌های جامعه و روابط غایی آنها را با توسعه اقتصادی آشکار می‌سازد. در نهایت استدلال



خواهم کرد که برنامه برای حاکمیت قانون، نه فقط به‌طور انحصاری به نقش قانون در توسعه اقتصادی، بلکه به توضیح و گسترش نقش گروه‌های بانک جهانی در سیاست‌های داخلی سراسر دنیا نیز می‌پردازد.

استدلال خود را در سه بخش ارائه خواهم داد: در بخش اول، چهار مفهوم حاکمیت قانون را که در رویه و ادبیات توسعه اقتصادی شکل گرفته‌اند، به‌عنوان الگویی برای تحلیل استراتژی‌های بانک و جایگاه گروه‌های مختلف در این موضوع، طرح می‌کنم. همچنین به نبود توافق مفهومی در مورد معنای حاکمیت قانون توجه کرده و تفاسیر مختلف آن و همپوشانی و تنش میان این مفاهیم را بررسی خواهم کرد. استدلال من این است که این مفاهیم مختلف حاکمیت قانون، آن‌گونه که در بانک پی‌ریزی شده‌اند، ملغمه‌ای هستند که اجازه می‌دهد طرح‌های مختلف و گاه متعارض، تحت یک برنامه دنبال شوند.

در بخش دوم، نگاهی به مواجهه بانک جهانی با مفهوم حاکمیت قانون خواهم داشت و مفاهیم مختلف حاکمیت قانون را که در مراحل مختلف زمانی معرفی شده‌اند، توضیح خواهم داد. تحلیل می‌کنم که چگونه حاکمیت قانون از زمان پدیداری خود شعاری قدرتمند برای توجیه مداخله بانک در اصلاحات نظام‌های حقوقی و قضایی کشورهای در حال توسعه بوده و این تلاش‌ها را تلاش‌هایی غیرسیاسی قلمداد کرده است. توضیح خواهد داد که چگونه شعار حاکمیت قانون به شکل عجیبی از مفهوم ابزاری متمرکز بر ملاحظات اقتصادی به مفهومی ذاتی تبدیل شده است که اصلاحات حقوقی و قضایی را به‌خودی‌خود دارای ارزش دانسته و آنها را بخش جدایی‌ناپذیر روند توسعه می‌داند.

در بخش سوم به تجربه طرح‌های حاکمیت قانون نگاهی خواهم داشت و شعب مختلف بانک جهانی را که در حال حاضر در اصلاح دادگاه‌ها و قوانین مشارکت دارند، تشریح می‌کنم. بر مفاهیمی از حاکمیت قانون که در این بخش‌ها پذیرفته شده‌اند تأکید خواهم کرد و توضیح می‌دهم که با وجود اختلاف‌های داخلی و نگرش‌های متعارض میان گروه‌ها، چگونه برنامه‌هایشان یکدیگر را در آنچه به نظر موضع‌گیری مشترک می‌آید، تقویت می‌کنند. درخصوص این اجماع مشخص، تحلیلی در دو سطح ارائه می‌دهم. اول، توضیح می‌دهم که چگونه برنامه‌های مختلف و منافع رقیب تحت سرفصلی واحد تبدیل به ملغمه‌ای مفهومی می‌شوند؛ دوم، روابط میان گروه‌های مختلف بانک جهانی و روابط میان این گروه‌ها و کشورهای وام‌گیرنده را تحلیل خواهم کرد. نشان خواهم داد که چگونه اجماعی ضمنی [میان گروه‌ها] آنها را قادر به کاهش نتایج نامطلوب، پشتیبانی از ادامه طرح‌ها و اعتباربخشی به گستره‌ای از سیاست‌های مختلف می‌کند.

۱. حاکمیت قانون

هدف من در این بحث، روشن کردن چندگانگی مفاهیم حاکمیت قانون در گفتمان نهادهای توسعه است. می‌خواهم شیوه‌هایی را که مردم از مفاهیم مختلف حاکمیت قانون استفاده و آنها را بیان می‌کنند بررسی کنم؛ [وضعیتی] که از نظر من گره‌ای ناگشودنی است. علاوه بر این، استدلال می‌کنم که این ملغمه مفاهیم تمایز نیافته، تا حد زیادی به قدرت و کشش حاکمیت قانون، آنچنان‌که امروز به کار برده می‌شود، می‌افزاید. پیش از آنکه به بررسی چگونگی عمل این ملغمه در رویکرد بانک جهانی بپردازم، تعدادی از تفاسیر اصلی از حاکمیت قانون را بررسی کرده و [نوعی] طبقه‌بندی پیشنهاد می‌کنم. طبقه‌بندی به توضیح این موضوع‌ها کمک می‌کند که چگونه این مفاهیم با طرح‌های کمک به توسعه در همزیستی قرار دارند، چگونه گروه‌ها از آنها به شکل مترادف استفاده می‌کنند و چه اثراتی به جای می‌گذارند.

هر که به دنبال فهم چیستی «حاکمیت قانون» باشد، متوجه خواهد شد که عبارتی گنگ و مبهم است. در واقع معنای «حاکمیت قانون»، موضوع اختلاف‌ها و مجادله‌های شدید میان متفکران بوده است. هر زمان که کسی از حاکمیت قانون استفاده می‌کند، یک یا چند تفسیر ممکن از عبارت را نیز ارائه می‌دهد، گویی که [ارائه تفسیر] واضح یا لازم باشد. در این بخش، مفاهیم مختلف اندیشه «حاکمیت قانون» را بررسی می‌کنم تا به عنوان چارچوبی تحلیلی برای کندوکاو استفاده بانک جهانی از این اندیشه در استراتژی و طرح‌هایش، به کار آید.

بحث در مورد آرمان حاکمیت قانون در نوشته‌های نظریه‌پردازان سیاسی چون ارسطو، منتسکیو و لاک، که دلمشغول تحدید قدرت حکومت بوده‌اند، یافت می‌شود. برای ارسطو که پیشنهاد می‌کرد قانون باید حاکم باشد و نه هریک از شهروندان، آرمان این بود که جامعه به جای احساس، با منطق اداره شود.^۱ منتسکیو نظامی از محدودیت‌های نهادی را مجسم می‌کند که می‌تواند اعمال قدرت دولتی را در مقابل شهروندان محدود کرده و آزادی فردی را از ترس و تهدید به تجاوز تضمین کند. رسیدن به این هدف نیاز به نظامی سیاسی دارد که در آن قدرت را کنترل کرده و از افراد در مقابل تمایلات پادشاه یا اختیارات قانونگذار محافظت کند. [وجود] قوه قضائیه‌ای مستقل هم برای کنترل قدرت‌های قوه مجریه لازم است.^۲ لاک استدلال می‌کند که حفظ اموال افراد - هدف اصلی

1. Aristotle, *The Politics*, Book III, Part 16 (Tr. T. A. Sinclair, 1962) p. 142-143

(«کسی که می‌خواهد قانون حکومت کند، [کسی است که] می‌خواهد خدا و شعور حکومت کنند و نه دیگران؛ اما کسی که می‌خواهد انسان حکومت کند، هیولایی وحشی را به میدان می‌آورد ... شما با قانون، شعور را بدون احساسات در اختیار خواهید داشت»).

2. Montesquieu, *The Spirit of Law*, Bk. VI, chs. 1-6 (1748) (ed. David Wallace 1977). See Judith Sklar, *Political Theory and the Rule of Law*, in *The Rule of Law, Ideal of Ideology* (Hutchinson and Monahan eds., 1987).

(بحث در مورد ارسطو و منتسکیو به عنوان نمایندگان دو دیدگاه متمایز به حاکمیت قانون: یکی حاکمیت منطق، و دیگری ضمانت‌های



افراد از ورود به جامعه سیاسی - با سه شرط تضمین می‌شود: اول، قانون مستقر و مورد توافق به‌وسیله رضایت؛ دوم، قاضی مستقل با اختیار تصمیم‌گیری براساس قانون در اختلافات و سوم، قدرت اجرای مجازات‌ها.^۱

متفکرانی که در مورد حاکمیت قانون می‌نویسند، درخصوص چیستی مفهوم آن، بر این نوشته و سایر منابع قدرت تکیه دارند. اما بر سر اینکه چگونه مفاهیم مطرح شده نویسندگان مختلف و موضع آنان به یکدیگر مرتبط می‌شود، توافق کمی وجود دارد. برخی متفکران به ناهمخوانی یا ابهام این واژه و روش‌های گوناگونی پرداخته‌اند که [این واژه] توسط افراد مختلف برای اهداف مختلف به‌کار می‌رود.^۲ حتی برخی متفکران و تحلیلگران که با دقت بیشتری با بانک جهانی همکاری داشته‌اند، در مورد استفاده از این واژه و طبیعت نادقیق آن هشدار داده‌اند.^۳

بحث پیش رو به‌صورت اجمالی به چهار مفهوم مختلف حاکمیت قانون می‌پردازد؛ این مفاهیم حول محور دو معیار اصلی شکل گرفته‌اند: میزان استقلال نظم حقوقی از سایر نظم‌هایی چون نظم اخلاقی و سیاسی و میزان ارزش نسبی در مقابل ملاحظات رقیب. معیار اول طبقه‌بندی، میان مفاهیم *نهادی*^۴ و *ماهوی*^۵ حاکمیت قانون تمایز ایجاد می‌کند.^۶ کسانی که پشتیبان مفهوم *نهادی* حاکمیت قانون‌اند، در مورد وجود حاکمیت قانون، براساس مطابقت قواعد با شرایط خاص داخلی نظم حقوقی که قانون را اثربخش می‌سازد، قضاوت می‌کنند. چنین نگرشی در مورد محتوای واقعی قواعد، قضاوت نکرده و نسبت به آن بی‌تفاوت است. در این مفهوم، هیچ معیار هنجاری برای

نهادی برای حمایت از افراد در مقابل قدرت حکومت).

1. John Locke, *The Second Treatise of Government*, ed. Peter Laslett, 1988, pp. 350-353.

2. See, for example, Thomas Carothers, *The Many Agendas of Rule of Law Reform*, in *Latin America*, in *Rule of Law on Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*, pp. 4-15 (Pilar Domingo and Rachel Sieder eds., 2001); Frank Upham, *Mythmaking in the Rule of Law Orthodoxy*, Carnegie Endowment Working Paper, Rule of Law Series, Democracy and Rule of Law Project, #30, September 2002; John Ohnesorge, *supra* note 3; Gianmaria Ajani, *The Transplant of Vague Notions* (on file with the author).

3. See, for example, Matthew Stephenson, *The Rule of Law as a Goal of Development Policy* (available under Rule of Law and Development section at <http://www.worldbank.org/lji>), and Mathew Stephenson, *A Trojan Horse Behind Chinese Walls?: Problems and Prospects of US-Sponsored "Rule of Law" Reform Projects in the PRC*, CID Working Paper #47, Center for International Development, Harvard University (2000) <http://www.cid.harvard.edu/cidwp/047.htm>.

4. instrumental

5. substantive

۶. من به‌جای واژه مرسوم‌تر *شکلی* (Formal)، از واژه *نهادی* استفاده می‌کنم تا بر نقش نهادهای تخصصی جامعه، به‌ویژه قوه قضائیه، در اعمال قواعد تأکید کنم. اما سوای این ویژگی، واژه *نهادی* را مترادف با *شکلی* به‌کار می‌برم. برای تحلیل تفاوت میان مفاهیم *شکلی* و *ماهوی* رک:.

Paul Craig, *Formal and substantive conceptions of the Rule of Law: An analytical framework*, Public Law 467, Autumn 1997, 467-487. See also Roberto M. Unger, *Law in Modern Society* (1976) 48-58

[در این مقاله] ابعاد *ماهوی*، *نهادی*، *روش‌شناختی* و *حرفه‌ای* نظم مستقل حقوقی که با آرمان حاکمیت قانون مرتبط می‌شود، بررسی شده است. برای دیدن رساله‌ای جدید در مورد حاکمیت قانون رک:.

Brian Tamanaha, *On the Rule of Law* (2004).

قضایات در مورد خوب یا بد بودن قانون مورد نظر وجود ندارد.^۱ بنابراین صرف‌نظر از اینکه [قانون] منصفانه، دموکراتیک یا عادلانه باشد، حاکمیت قانون می‌تواند وجود داشته باشد.^۲ در مقابل، نگاه ماهوی به حاکمیت قانون، ویژگی‌های شکلی را بدیهی انگاشته و این را الزامی می‌پندارد که قواعد، ارزش‌های خاصی را مهم بشمارند. [در این برداشت] وجود حقوق خاصی الزامی است که در چنین نظامی ذاتی تلقی می‌شود.^۳ وجود این حق‌ها، سنجه‌ای در دست قاضی قرار می‌دهد که آیا قانون، قانون خوبی است یا بد؟

دومین معیار طبقه‌بندی، میان مفهوم *ابزاری*^۴ و *ذاتی*^۵ حاکمیت قانون تفاوت قائل می‌شود. برای کسانی که پشتیبان مفهوم *ابزاری* هستند، حاکمیت قانون سازوکاری مؤثر برای دستیابی به اهدافی است که جامعه برای خود گذاشته است. به بیان دیگر، [حاکمیت قانون] ابزار مهمی برای دستیابی به آرمان جامعه در سازماندهی قدرت دولت، روابط تولید و نظم اجتماعی است.^۶ علاوه بر این، حاکمیت قانون قطعاً در نظام حقوقی جامعه ارزش است، اما تنها [یکی از ارزش‌ها] میان بسیاری از ارزش‌های دیگر که باید مورد نظر قرار گیرند. گاه ممکن است جامعه بخواهد حاکمیت قانون را به دلیل سایر ارزش‌هایی که مهمتر شمرده می‌شوند، مانند [وضعیت] اضطراری ملی یا عدالت ماهوی، زیر پا گذارد.^۷ در مقابل کسانی که از مفهوم *ذاتی* حاکمیت قانون پشتیبانی می‌کنند، آن را به خودی خود هدف می‌دانند. حاکمیت قانون، بزرگترین ارزش‌هایی را که جامعه خواهان آنهاست - مانند عدالت، دموکراسی یا آزادی - محترم می‌شمارد و بجز با نقض این ارزش‌ها، نمی‌توان حاکمیت قانون را نادیده گرفت.

در بحث پیش رو، این مفاهیم را به مثابه گونه‌های آرمانی ترسیم کرده و هرکدام را با یک متفکر مرتبط می‌کنم تا عناصر متفاوت و همپوشان آنها را بررسی کنم. این گونه‌های آرمانی را باید به شکل یک طیف دید و نه مواضع مخالف. در جدول ۱ مفاهیم حاکمیت قانونی که شرح‌شان گذشت، آورده شده‌اند.

1. See Craig, *supra* note 10 at 467.

۲. در تأیید مفهوم شکلی حاکمیت قانون ر.ک.:

Joseph Raz, *The Rule of Law and its Virtue*, 93 Law Quarterly Review 195 (1977).

۳. برجسته‌ترین فیلسوف معاصر که این موضع را دارد رونالد دورکین است. این نگرش که به‌زعم وی مفهوم حق‌ها است، میان عدالت ماهوی و حاکمیت قانون تمایز قائل نمی‌شود. در این مفهوم لازم است که قواعد شکلی بازتاب یافته و حق‌های اخلاقی اعمال شوند. ر.ک.:

Ronald Dworkin, *a matter of principle* (1985) 11-12.

4. instrumental

5. intrinsic

۶. برای دیدن برداشتی از این مفهوم ابزاری ر.ک.:

Duncan Kennedy, *A Critique of Adjudication*, (1997) pp. 13-14.

7. See Kennedy, *supra* note 14, at 14.



جدول ۱. مفاهیم حاکمیت قانون

درجات اختلاف میان هنجارهای حقوقی (از سایر نظام‌ها مانند

نظام اخلاقی - سیاسی)

ماهوی	نهادهی	
فردریش هایک	ماکس وبر	ابزاری
آمارتیا سن	ای. وی. دایسی	ذاتی

درجات ارزش نسبی در مقابل سایر
ملاحظات رقیب

۱-۱. مفهوم نهادهی

مفهوم نهادهی حاکمیت قانون در اصل به اثربخشی^۱ نظام قواعد می‌پردازد. جوزف رز، برجسته‌ترین طرفدار این مفهوم، بر دو بُعد اساسی تأکید می‌کند: اول، اقدامات دولت باید توسط قانون اجازه داده شده باشد و دوم، قوانین باید توانایی راهنمایی رفتار مردم را برای برنامه‌ریزی زندگی‌شان داشته باشند.^۲ در این مفهوم بر ویژگی‌های شکلی نظام حقوقی تأکید می‌شود که تضمین می‌کند قواعد در دسترس بوده و امکان پیروی از آنها وجود داشته باشد.^۳ این ویژگی‌ها کدام‌اند؟ البته هیچ فهرست قطعی وجود ندارد، اما عناصری که به‌طور معمول نامبرده می‌شوند عبارتند از:

۱. عام بودن،
۲. اعلام یا انتشار،
۳. عطف به آینده،
۴. وضوح،
۵. عدم تناقض،
۶. قابلیت پیروی،
۷. ثبات،
۸. سازگاری.^۴

اگر قواعد بازتاب این ویژگی‌ها باشند، گروه هدف را قادر می‌سازند که «از آنچه به آنها حکم شده، آگاه باشند» و «آنچه به آنها حکم شده را انجام دهند».^۵ هدف این الزامات، ایجاد «احکامی

1. efficacy

۲. برای اینکه قواعد بتوانند به‌نحو مؤثر افراد را قادر به برنامه‌ریزی برای زندگی کنند، باید معطوف به آینده و دائمی باشند. قوانین خاص باید تابع قواعد شفاف، عام و روشن باشند. باید قوه قضائیه مستقلی وجود داشته باشد که همه شهروندان به آن دسترسی داشته و اختیارات نهادهی اجرای قانون نباید اهداف قواعد حقوقی مربوط به نقض کنند.

Joseph Raz, *supra* note 12 at 196. See also Paul Craig, *supra* note 10 at 469.3. See Margaret Jane Radin, *Reconsidering the Rule of Law*, 64 B.U.L.Rev. 781 (1989), 784.4. See generally Lon Fuller, *The Morality of Law* 33-94 (Ed. 1969).5. Radin, *supra* note 17, at 786.

قاعده‌مانند^۱ است که بتوانند با موفقیت رفتار مطلوب را (هرچه که باشد) به گروه هدف القا کنند.^۲ بنابراین ممکن است نتیجه بگیریم که مفهوم *نهادی* به چگونگی و سازوکارهای قواعد در نظام حقوقی اشاره دارد. در این نگرش به *محتوای* قواعد و ارزش‌ها توجهی نشده و بیشتر به این توجه می‌شود که آیا نظام حقوقی ویژگی‌های شکلی دارد که آن را کارآمد می‌سازد؟ چنانچه پیشتر پیش‌بینی کردیم، مفهوم *نهادی* را می‌توان به دو گونه دیگر تقسیم کرد؛ تنها براساس معیارهای داخلی نظم حقوقی می‌توان دو برداشت ابزاری و ذاتی از مفهوم *نهادی* حاکمیت قانون را شناسایی کرد. در بخش بعد، این‌گونه‌ها را با اشاره به آثار ماکس وبر و ای. وی. دایسی بررسی خواهیم کرد.

برداشت نهادی: پی‌ریزی مفهوم حاکمیت قانون در اثر ماکس وبر در خصوص روابط میان «قانون عقلانی»^۳ و توسعه اقتصادی یافت می‌شود.^۴ وبر استدلال می‌کند که گونه آرمانی وی از «عقلانیت منطقی شکلی» به عنوان نظامی از قواعد عام و اجرا شده در سطح جهانی، در مرکز صنعتی شدن غربی قرار دارد. این‌گونه از قانون، پایه برتری حقوقی و طبیعت قانون «مدرن» و بنابراین «دولت مدرن» است.^۵ مهمترین عنصر نظام حقوقی دارای این ویژگی‌ها، میزان بالای ثبات و قابلیت محاسبه است. این خصوصیات افراد را قادر به پیش‌بینی اقدامات سایرین و دولت می‌سازد و در پی آن [افراد] قادر به مشارکت در دادوستدهای اقتصادی به نحو تضمین شده خواهند بود. این نظام قواعد، نظامی اجتماعی را پدید می‌آورد که برای دولت مدرن ضروری است، دولتی که توسعه اقتصادی در آن قادر به ادامه حیات است.^۶ بنابراین این قواعد شکلی *ابزاری* هستند که از طریق آنها افراد وارد دادوستدهای اقتصادی قابل پیش‌بینی می‌شوند که در نهایت منجر به رشد اقتصادی خواهد شد.

قابل توجه است که وبر تمایل نداشت دولت مدرن و نظم حقوقی آن را براساس هدف جامعه سیاسی یا قضاوت‌های ارزشی تعریف کند که الهام‌بخش اعتقاد به مشروعیت [دولت] باشد. به باور وبر، جوامع سیاسی می‌توانند هر هدف قابل تصویری را بدون از دست دادن ویژگی دولت مدرن دنبال کنند، درست مانند اینکه رهبری کارزماتیک می‌تواند در فردی مقدس یا ظالم تجسم پیدا کند.^۷

1. rule-like commands

2. Id.

3. "rational law"

4. See Max Weber, *Economy and Society* (1968).

5. David Trubek, *Max Weber on Law and the Rise of Capitalism*, WISC L. REV. 720 (1972).

6. See G. Myrdal, *The Soft State in Underdeveloped Countries*, 15 *Ucla L.Rev.* 1118 (1968)

(در این کتاب ارتباط میان دولت «نرم» (soft state) و توسعه نیافتگی بررسی می‌شود. توسعه «نرم» را می‌توان فقدان عمومی نظم اجتماعی دانست که با ناکارآمدی نظارت حقوقی و اجرایی مشخص می‌شود).

7. See Reinhard Bendix, *Max Weber: An Intellectual Portrait* (1978), pp. 417-420.



معنای مستقیم این موضع آن است که حاکمیت قانون، چنانچه وبر در نظر دارد، می‌تواند در هر نظم سیاسی‌ای وجود داشته باشد.^۱

برداشت ذاتی: اثری که به بهترین شکل مفهوم ذاتی/ نهادی را بیان می‌کند، اثر ای. وی. دایسی است که در صدد توضیح معنای عبارت «قاعده، برتری، یا غلبه قانون»^۲ به‌عنوان ویژگی متمایز نهادهای انگلیسی است. وی سه خصوصیت حاکمیت قانون را شناسایی می‌کند و آنها را به منشأ متمایز انگلیسی نسبت می‌دهد. معنای اول به نبود قدرت خودسرانه در بخش دولت اشاره دارد. دایسی آن را اینگونه بیان می‌کند:

هیچ فردی قابل مجازات نبوده و به‌طور قانونی نمی‌توان وی را موضوع مجازات بدنی یا مالی قرار داد، مگر به دلیل نقض بارز قانون مصوب به شیوه معمول حقوقی و در برابر دادگاه‌های عمومی کشور. در این مفهوم حاکمیت قانون با هر نظام حکومتی که برپایه اجرای قدرت گسترده، خودسرانه یا گزینشی توسط اشخاص باشد، در تضاد قرار می‌گیرد.^۳

دایسی این ویژگی را خصیصه نهادهای انگلیسی یا [نهادهای] کشورهای که میراث‌دار سنت انگلستان بوده‌اند، می‌داند. وی باور دارد که در سنت قاره‌ای، قوه مجریه صلاحیت اختیاری گسترده‌تری نسبت به حکومت انگلستان به‌کار می‌برد. این صلاحیت‌ها منجر به خودسری دولت شده و بنابراین آزادی‌های قانونی فرد را تهدید می‌کند.^۴

در مثال دوم، حاکمیت قانون به معنای برابری حقوقی است، یا به تعبیر دقیق‌تر هر فردی، صرف‌نظر از جایگاه‌اش، موضوع قوانین عمومی است که توسط مراجع عمومی اداره می‌شوند. نه تنها هیچ‌کس فراتر از قانون نیست، بلکه (علاوه بر آن) هر فردی، با هر مقام و شرایطی موضوع قوانین عمومی کشور و تابع صلاحیت دادگاه‌های عمومی است.^۵

دایسی این ویژگی را خاص انگلستان می‌داند که در آن هر مقامی، از نخست‌وزیر گرفته تا افسر پلیس، مانند سایر شهروندان مسئول اقدامات خود هستند که بدون توجیه حقوقی انجام شده

۱. جوزف رز نیز زمانی که در مورد حاکمیت قانون استدلال می‌کند، دقیقاً به همین نکته اشاره می‌کند: «حاکمیت قانون نباید با دمکراسی، عدالت، برابری (در مقابل قانون یا غیره)، هرکدام از حقوق بشر یا احترام به اشخاص یا به کرامت ذاتی انسان اشتباه گرفته شود». به اعتقاد رز نظام حقوقی غیردمکراتیک به راحتی قادر به انطباق با آرمان حاکمیت قانون است. رک.:

Raz, *supra* note 12, at 196.

2. "rule, supremacy, or predominance of law"

3. Dicey, *supra* note 26, at 193.

4. Id. 188.

نحوه اختصاص دادن حاکمیت قانون به نهادهای انگلستان در مقابل نهادهای قاره‌ای توسط دایسی را بسیاری از متفکران حقوقی، به‌خصوص سر آیور جینگز به چالش کشیده‌اند.

Jennings (The Law and the Constitution, 1952); See also H. W. Arthurs, Without the Law, Administrative Justice and Legal Pluralism in Nineteenth Century England (1985).

5. Dicey, *supra* note 26, at 193.

باشد. پس مقاماتی که در حدود صلاحیت رسمی خود اقدام کرده اما از قدرت قانونی‌شان فراتر می‌روند، به دادگاه احضار شده و در حدود صلاحیت شخصی‌شان، برای مجازات یا پرداخت خسارات مسئول هستند.^۱ دایسی این نوع اداره امور را با [وضعیت اداره امور در] قاره [اروپا] مقایسه می‌کند که در آن مقاماتی که در حدود صلاحیت رسمی‌شان اقدام می‌کنند به‌طور معمول در مقابل قوانین عمومی کشور و صلاحیت دادگاه‌های عمومی محافظت شده و [این مقامات] گاه تنها موضوع قوانین اداری قرار می‌گیرند که در نهادهای اداری اجرا می‌شود.^۲

در آخر در معنای سوم، هنجارهای قانون اساسی تحت حاکمیت قانون، نتیجه قوانین عادی هستند که در دادگاه‌های عمومی پایه‌گذاری شده‌اند. دایسی می‌نویسد:

اصول کلی قانون اساسی (برای نمونه حق بر آزادی فردی یا حق بر تجمع) نتیجه تصمیم قضایی است که حقوق اشخاص خصوصی را در پرونده‌های خاص مطروحه نزد دادگاه‌ها تعیین می‌کند، درحالی که در بسیاری از قوانین اساسی کشورهای خارجی امنیت حقوق اشخاص (به این نحو) نتیجه اصول کلی قانون است، یا اینگونه به‌نظر می‌رسد.^۳

قانون اساسی انگلستان از نظر دایسی، قاضی‌ساخته^۴ است و حقوق اشخاص صرفاً تصمیم‌های نشئت گرفته از تصمیم‌های قضات است. در مقابل در اروپای قاره‌ای، حقوق اشخاص ناشی از استنتاج‌های برخاسته از اصول قانون اساسی است که نتیجه اقدام حقوقی است. دایسی اعتراف می‌کند که این تمایز ممکن است صرفاً تمایزی شکلی باشد، اما به این نکته توجه می‌کند که مشروطه‌خواهان قاره‌ای حقوق را بدون توجه کافی به جبران خسارات برای اجرای آنها تعریف کرده‌اند.

در هیچ‌کدام از سه جنبه حاکمیت قانون که دایسی توصیف کرده است، به‌طور قطع مشخص نشده که برای ایجاد حاکمیت قانون، کشورها باید محتوای خاصی را در قوانین خود وضع کرده یا حقوق فردی خاصی را در نظر بگیرند. دایسی قاطعانه استدلال می‌کند که حقوق عرفی نسبت به نظام‌های حقوقی قاره‌ای، روشی مؤثرتر برای حفظ حقوق است، اما وی حاکمیت قانون را منوط به وجود مجموعه‌ای از حقوق فردی نمی‌داند.^۵ مفهوم حاکمیت قانون در برداشت دایسی، [ویژگی] داخلی نظم حقوقی به‌شمار می‌آید و می‌توان آن را نهادی دانست. مفهوم و محتوای حقوق در دسترس، به هزاران تصمیم قضایی بستگی دارد که برای چاره اندیشیدن در مقابل خطاها در قالب حق گام‌به‌گام جمع می‌شوند.

همچنین دایسی حاکمیت قانون را با ویژگی‌های خاص نظام حقوقی یکسان می‌داند: روند

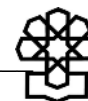
1. Id., at 193.

2. Id., at 195.

3. Id., at 196.

4. judge-made

5. Craig, *supra* note 10, at 472-474.



دادرسی، پیروی مقامات از قانون مصوب خود و قانون اساسی متشکل از حق‌های اعلام شده توسط قوه قضائیه که از ضمانت‌های اجرایی قابل اعمال برخوردارند. از نظر دایسی این ویژگی‌ها که وی با افتخار در نظام انگلستان یافته است، اجزای تشکیل‌دهنده هر جامعه سیاسی است که با حاکمیت قانون اداره شود. استدلال من این است که موضع دایسی در این مفهوم، *زاتی* است چراکه حاکمیت قانون باید در حق خود دنبال شود. علاوه بر این حاکمیت قانون را نباید فضیلتی دانست که در میان سایر فضایل نظام سیاسی مشروطه^۱ وجود دارند، بلکه [حاکمیت قانون] چیزی است که [وجود] نظام مشروطه به دلیل آن است. به تعبیر دایسی «تعلیق قانون اساسی، اگر چنین چیزی متصور باشد، برای ما چیزی کمتر از انقلاب نیست».^۲

۲-۱. مفهوم ماهوی

مفهوم ماهوی حاکمیت قانون، ویژگی‌های شکلی مفهوم نهادی را بدیهی می‌انگارد و وجود حق‌های خاصی را نیز لازم می‌داند که در چنین نظامی ذاتی محسوب می‌شوند. در مفهوم ماهوی، می‌توان [وجود] برداشت‌های ابزاری و ذاتی را نیز تشخیص داد. من این برداشت‌ها را با تحلیل آثار فردریش هایک و آمارتیا سن بررسی می‌کنم.

برداشت ابزاری: نمونه قوی این موضع توسط فردریش هایک بیان شده است. هایک در برداشتی ابزارگرایانه، حاکمیت قانون را نظامی می‌داند که بازار آزاد اقتصادی را به روشنی بیان می‌کند. از نظر هایک [در نظام] تحت حاکمیت قانون، چارچوبی دائمی از قواعد وجود دارد که در آن تصمیمات افراد به سوی فعالیت تولیدی هدایت می‌شود، درحالی که در حکومت خودسرانه، قدرتی مرکزی اقتصاد را هدایت می‌کند.^۳ قواعدی که تحت حاکمیت قانون این چارچوب را ایجاد می‌کنند، ویژگی‌های مشخصی دارند:

این‌گونه از قواعد پیشاپیش و به شکل قواعد شکلی، وضع می‌شوند که خواست‌ها و نیازهای افراد خاصی را مد نظر ندارند. هدف آن است که این قواعد تنها ابزاری برای پیگیری اهداف مختلف فردی مردم باشند و این قواعد برای چنان بازه زمانی بلندی وضع شده، یا باید وضع شوند که ممکن نباشد بفهمیم به گروه خاصی از مردم بیش از سایرین کمک خواهند کرد. این قواعد را تقریباً می‌توان نوعی از ابزار تولید تعریف کرد که به جای تلاش در ارضای خواسته‌های خاص، به مردم کمک می‌کند تا رفتار افرادی که با آنها مشارکت می‌کنند را پیش‌بینی کنند.^۴

1. constitutional political system

2. Dicey, *supra* note 26, at 202.

3. Friedrich Hayek, *The Road to Serfdom* (1944), p.80-96.

4. *Id.* 81.

به دلیل وجود نظامی از قواعد است که افراد می‌توانند به قطعیت چگونگی استفاده حکومت از قدرت الزامی خود را در هر شرایطی پیش‌بینی کرده و در نتیجه امور خود را بر آن اساس برنامه‌ریزی کنند. افراد به این دلیل می‌توانند محاسبه کنند که حکومت مقید به قواعد از پیش وضع شده‌ای است که افراد از آن آگاه‌اند. به تعبیر هایک:

تحت حاکمیت قانون، از [انجام] اقدامات خلق‌الساعه برای بی‌اثر کردن تلاش‌های فردی توسط حکومت پیشگیری می‌شود. با آگاهی از قواعد بازی، فرد با اطمینان از اینکه قدرت حکومت عامدانه برای خنثی کردن تلاش‌های وی به کار برده نخواهد شد، در دنبال کردن اهداف و خواسته‌های خود آزاد است.^۱

هایک تأکید می‌کند حاکمیت قانون نیاز به گونه‌های خاصی از قواعد دارد که به افراد اجازه محاسبه و پیش‌بینی تعاملات‌شان را با سایر افراد و دولت بدهد، اما در عین حال مانع تصمیم‌گیری حکومت در [حوزه] تولید و مبادله در بازار شود. وی میان این قواعد شکلی و قواعدی که به شرایط زمان و ارزیابی منافع اشخاص و گروه‌های مختلف بستگی دارند، تمایز قائل می‌شود. در قواعد دسته دوم، حکومت در مورد اینکه منافع چه گروهی مهمتر است تصمیم‌گیری می‌کند و جایگاه متمایز جدیدی بر مردم تحمیل می‌کند. به باور هایک، مهمترین معیار قواعد شکلی آن است که ما نمی‌دانیم آثار عینی آنها چیست، چه اهدافی را دنبال می‌کنند و یا چه کسانی را یاری می‌کنند. قواعد شکلی در این معنا «گزینه‌ای میان اهداف خاص یا افراد خاص را در بر نمی‌گیرند» چراکه نمی‌دانیم که چه کسانی برای چه اهدافی از آنها استفاده می‌کنند. در واقع برای هایک ناآگاهی از آثار خاص معیارهای حکومتی، منطق «اصل مهم لیبرال حاکمیت قانون»^۲ است.

پیش‌بینی‌ناپذیری آثار خاص، چیزی است که هایک آن را ویژگی برجسته قوانین شکلی نظام لیبرال می‌داند. این معیار، سنجه‌ای است که با آن آزادی فردی تحت اقدام دولت اندازه‌گیری می‌شود. حاکمیت قانون برای هایک «مظهر قانونی آزادی» است. به این ترتیب مهم نیست که اقدامات حکومت در معنای قضایی، قانونی باشند. این اقدامات ممکن است قانونی باشند، اما با حاکمیت قانون سازگار نباشند. اگر قانون به حکومت، اختیار اقدام خودسرانه بدهد یا به بیان دقیق‌تر استفاده حکومت از قدرت قهری خود مقید به قواعد از پیش تعیین شده نباشد، پس حاکمیت قانون غالب نیست.^۳ هایک تأکید می‌کند:

با وجود حاکمیت قانون، شهروند و اموال وی، موضوع اداره توسط حکومت و ابزاری برای رسیدن به هدف حکومت نیستند. تنها زمانی که اداره در حوزه خصوصی شهروند مداخله می‌کند،

1. Id.

2. Id. 83.

3. Id. 91.



مسئله صلاحیت به ما ارتباط خواهد یافت؛ در واقع اصل حاکمیت قانون به این معنا است که مقامات اداری هیچ‌گونه قدرت تصمیم‌گیری در این رابطه ندارند.^۱

به‌منظور جلوگیری از این قدرت، باید دادگاهی مستقل بتواند محتوای اقدامات اداری را بررسی کند. قوه قضائیه برای تحدید قدرت مقامات باید نه تنها به این موضوع توجه کند که قوه مجریه در حدود صلاحیت خود عمل کرده است - آیا مقام مذکور از نظر حقوقی حق چنین اقدامی را داشته - بلکه [باید این موضوع را نیز بررسی کند که] محتوای اقدام اداری در حدود اختیارات حکومت بوده و یا مالکیت خصوصی شهروند را نقض کرده است یا خیر.

برداشت ناتی: آمارتیا سن برداشتی ذاتی از حاکمیت قانون دارد که پیشنهاد می‌کند نظام حقوقی باید بر این اساس قضاوت شود که آیا مردم در آن قادر به اعمال حقوق خود هستند یا خیر. نباید به حاکمیت قانون و گسترش آزادی‌های مردم به چشم ابزاری برای رسیدن به اهدافی خاص نگریست بلکه [آنها] خود حق هستند.

سن استدلال می‌کند که برای داشتن انسجام مفهومی، باید توسعه حقوقی را صرف‌نظر از آثار آن در عرصه‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی، به‌عنوان بخش سازنده روند توسعه بدانیم. توسعه به‌عنوان یک کلیت، ترکیبی از توسعه در عرصه‌های مجزای اقتصادی، حقوقی، سیاسی و اجتماعی است. نکته این است که توسعه حقوقی به‌طور اتفاقی بر توسعه به‌عنوان یک کلیت تأثیر نمی‌گذارد، بلکه نمی‌توان توسعه به‌عنوان یک کلیت را جدای از توسعه حقوقی مدنظر قرار داد.^۲ از این دیدگاه سن در واقع از جنبه اقتصادی توسعه تمرکززدایی کرده و تأکید می‌کند:

حتی اگر توسعه حقوقی سرسوزنی به توسعه اقتصادی کمک نکند ... حتی آن زمان نیز اصلاح حقوقی و قضایی، بخش مهمی از روند توسعه هستند.^۳

تا به اینجا سن دو استدلال جداگانه مطرح کرده است. اول اینکه با وجود شکلی از توسعه که از نظر مفهومی انسجام داشته باشد، انزوای هر عرصه‌ای از توسعه غیرممکن می‌شود. در مقابل، باید آنها را «دست در دست هم» و در رابطه‌ای الزامی با یکدیگر در نظر بگیریم. ارتباط میان عرصه‌های مختلف - حقوقی، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی - تشکیل‌دهنده توسعه است. نکته اینجاست که ارتباط میان هر عرصه و توسعه ارتباط اتفاقی نیست، بلکه توسعه به‌عنوان یک کلیت را نمی‌توان جدای از توسعه در هریک از عرصه‌ها در نظر گرفت. در توسعه به شکل منسجم، توسعه حقوقی به اندازه

1. Friedrich Hayek, *The Constitution of Liberty* 212 (1978).

2. Amartya Sen, *What is the role of legal and judicial reform in economic development?* p.8, (Lecture delivered at the first World Bank conference on Comprehensive Legal and Judicial Development, Washington, DC, June 5, 2000), <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/legalandjudicail.pdf>. See generally Amartya Sen, *Development as Freedom* (1999).

3. Sen, *What is the role of legal and judicial reform in economic development?* p. 10.

عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی یا سیاسی اهمیت دارد.

دوم، ارزیابی توسعه در هر یک از عرصه‌ها نیاز به بررسی جنبه‌هایی فراتر از جنبه‌های شکلی دارد. در این دیدگاه، حاکمیت قانون «در مورد این نیست که قانون چیست و نظام قضایی از نظر شکلی چه چیز را پذیرفته و تأیید می‌کند» بلکه باید مسائلی مانند افزایش توان مردم - آزادی‌های ماهوی آنان - برای اعمال آزادی‌ها و حقوق‌شان را در نظر گیرد. از این زاویه، توسعه در هر عرصه‌ای در ارتباط، در واقع ارتباط متقابل علی، با ابزارها و سیاست‌های سایر عرصه‌ها قرار می‌گیرد که نمی‌توان آن را از سایر ملاحظات جدا کرد.

اگر نظر سن را در مورد انسجام مفهومی توسعه بپذیریم، توسعه حقوقی را «باید به‌عنوان بخش مهم روند توسعه و نه تنها یکی از ابزار برای رسیدن به هدف سایر گونه‌های توسعه مانند توسعه اقتصادی، بدانیم»^۱ این نکته برای سن که می‌خواهد تمرکز انحصاری بر نظام بازار را به چالش بکشد، مهم است؛ نظامی که وی آن را در مطالعات توسعه و سیاستگذاری غالب می‌داند.^۲

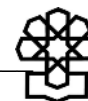
۲. استفاده‌های بانک جهانی از حاکمیت قانون

توسل فراگیر نهادهای توسعه‌ای بین‌المللی به حاکمیت قانون، مانند بانک جهانی، پدیده‌ای تازه است. در این قسمت این موضوع را تحلیل می‌کنم که چگونه مفاهیم حاکمیت قانون، که پیشتر تشریح شد، شعار و سیاست‌های بانک جهانی را تنظیم می‌کند. من زمان آغاز استفاده از مفهوم حاکمیت قانون را در بانک دنبال می‌کنم و به این می‌پردازم که چگونه قرار بوده استفاده از حاکمیت قانون در بانک تنها در معنای نهادی باشد، اما مفهوم ماهوی را نیز در بر گرفته است. در واقع در طول دهه ۱۹۹۰، شعار حاکمیت قانون بانک جهانی گسترش داده شد تا چهار مفهوم پیشگفته را نیز در برگیرد. بنابراین بانک که با تأمل بر مفهوم ابزاری حاکمیت قانون، در برداشت‌های نهادی (ویر) و ماهوی (هایک)، آغاز کرده بود، به تدریج شعار خود را چنان گسترش داد که مفهوم ذاتی را نیز، در برداشت‌های نهادی (دایسی) و ماهوی (آمارتیا سن)، در برگیرد. در نتیجه‌گیری این قسمت نیز نشان خواهم داد که شعار فعلی بانک جهانی ملغمه‌ای از مفاهیم گوناگون حاکمیت قانون است. هدف من از ارائه گزارشی در مورد استفاده‌های گوناگون حاکمیت قانون، روشن کردن این

1. Id., at 13.

۲. سن در مقاله‌ای که برای یادبود شصتمین سال اثر هایک، «راه بردگی» (*The Road to Serfdom*) نوشته است، وی را قهرمان طرح نهادهای اجتماعی از جمله بازار دانسته که باید براساس درجه ارتقای آزادی سنجیده شوند. دلستگی هایک به آثار مثبت بازار بر آزادی‌ها باعث شده که وی «فقدان آزادی حاصله از تکیه بر نظام بازار، با استثناها و کمبودها و اثرات اجتماعی نارسایی‌های مالکیت اموال» را دست‌کم بگیرد.

Amartya Sen, *An insight into the purpose of prosperity*, Financial Times (September 27, 2004).



موضوع است که چگونه حاکمیت قانون به ابزاری قوی، مفهومی و شعاری برای جلب پشتیبانی از اصلاحات حقوقی ماهوی تبدیل شده که الزامات مهم سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در کشورهایی داشته که در آنها اجرا شده است. اما با پایبندی به حاکمیت قانون، بیشتر اوقات این اصلاحات، تنها اصلاحات نهادی، دارای اثربخشی اقتصادی و غیرسیاسی معرفی شده‌اند. به‌علاوه، چرخش از تأکید بر برداشت ابزاری به برداشت ذاتی از حاکمیت قانون، الزاماً با چرخش در طرح‌ها همراه نبوده است. درحالی که طرح‌های حقوقی و قضایی کمابیش ثابت مانده‌اند، شعار حاکمیت قانون تغییر کرده است و تنها با چرخش در گفتمان، همان طرح‌ها جلوه بهتری پیدا کرده‌اند.

۱-۲. الگوهای سیاست بانک جهانی

داستان فعالیت‌های بانک جهانی در طرح‌های حاکمیت قانون را می‌توان با قرار دادن [طرح‌ها] در الگوهای اصلی توسعه بانک در سه دوره زمانی تعریف کرد؛ دوره اول، با نام «تعدیل ساختاری»، به سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۰ باز می‌گردد. در دوره دوم که در آن شاهد پدیداری «حکمرانی» بوده‌ایم، از سال‌های ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۹ است. دوره آخر که از سال ۱۹۹۹ تاکنون است، دوره «توسعه همه‌جانبه» است. این سه دوره گویای تغییرات تفکر درخصوص توسعه اقتصادی است. به تعبیر موسع، این دوره‌ها در برگیرنده پدیداری و سقوط تفکر نئولیبرالی، یا اجماع واشنگتن، و پس از آن گذار به اجماع «روشنفکرانه» واشنگتن با تأثیرپذیری از یک دهه اصلاحات عمیق و بحران‌های شدید است. این دوره‌ها، نشانگر چارچوب مواجهه بانک جهانی با حاکمیت قانون است که تحلیل شعار حاکمیت قانون را در پیوند با تغییرات تفکر توسعه و الگوهای سیاست میسر می‌کند.

«تعدیل ساختاری» دوره شوک بازار و آزادسازی دادوستد بود. در بنبوچه بحران بدهی در آغاز دهه ۱۹۸۰، بانک روند وام دادن خود را با مشروط کردن پرداخت‌ها به اجرای برنامه‌های اصلاح در سطح اقتصاد کلان و مدیریت مالی، آغاز کرد.^۱ مشارکت بانک در اصلاح قوانین و نظام‌های حقوقی کشورهای درحال توسعه به زمان معرفی مفهوم حاکمیت قانون در طرح‌های بانک بازمی‌گردد. مفهوم «حاکمیت قانون» بخشی از استراتژی توسعه نبود و بنابراین در طرح‌های اصلاح

۱. این وام‌ها که به‌عنوان استثنایی بر روند وام‌دهی برای ایجاد تعادل در بحران پرداخت اواخر دهه ۱۹۷۰ طراحی شده بود، به شکل چشمگیری در دهه ۱۹۸۰ افزایش یافت و به اصلاح گسترده وسیعی از بخش‌ها تسری یافت. این اصلاحات نیاز به تغییرات تقنینی گسترده‌ای در بسیاری زمینه‌ها داشت، به‌ویژه آنهایی که به «بهبود محیط کسب‌وکار» مرتبط‌اند، مانند قانون مالکیت، قانون تجارت، مقررات ضد تراست، سرمایه‌گذاری خارجی، مالیات، بانکداری و کار. سهم وام‌های تعدیلی در دهه ۱۹۸۰، ۱۸ درصد بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه (IBRD) و ۱۲ درصد انجمن بین‌المللی توسعه (IDA)، دو مؤسسه اصلی وام‌دهنده بانک بود. این وام‌ها ۳۳ درصد کل پرداختی بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه و ۱۲ درصد کل پرداختی انجمن بین‌المللی توسعه بود.

Ibrahim Shihata, *The World Bank and "Governance" Issues in its Borrowing Members*, in 1 *The World Bank in a Changing World*, 53, 58 (1991).

نیز پیشنهاد نشده بود. اما بانک در ایجاد گستره وسیعی از تغییرات حقوقی به کشورهای وام‌گیرنده کمک کرد؛ تغییراتی که برای اجرای سیاست‌های کلان اقتصادی ضروری می‌شمرد و به‌عنوان بخشی از وام‌های تعدیل ساختاری در مورد آنها توافق شده بود. بنابراین اصلاحات اقتصادی شرط پرداخت وام بود. طرح‌ریزی این اصلاحات به شکل محدودی برای گنجانیدن اصلاح بودجه، پایان بخشیدن به نظارت بر نرخ ارز، آزادسازی دادوستد، تضمین حقوق مالکیت، پایان دادن یارانه‌ها و خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی بود.^۱

دوران «حکمرانی» با فروپاشی اتحاد شوروی، تغییرات سیاسی گسترده اروپای شرقی و بحران جدی سیاسی در قاره اروپا در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل ۱۹۹۰ آغاز شد. در واقع، به‌نظر می‌رسد پدیداری واژه «حکمرانی» در گزارش بانک جهانی در ارزیابی بحران در آفریقای جنوب صحرا و توصیه به [ایجاد] «حکمرانی» نهادی حداقلی برای ایجاد شرایط پایدار در این کشورها و تضمین کارآیی کمک‌های توسعه بوده است.^۲ در این چارچوب، «حاکمیت قانون» به‌عنوان بخش اصلی استراتژی گذار این کشورها به بازار اقتصادی قرار گرفت. با معرفی حاکمیت قانون به‌عنوان حوزه موجه مداخله بانک، اصلاح حقوقی به‌صورت اولویت در آمد و بانک به‌سرعت دامنه دسترسی خود را گسترش داد. در طی این دوران، بانک رویکردی طولانی‌مدت برای طرح‌های اصلاح قضایی و حقوقی در پیش گرفت و وام‌های مستقلی به شکل کمک فنی یا سرمایه‌گذاری ایجاد کرد که لزوماً مشروط نبودند.^۳

۱. استراتژی‌ای که این تغییرات حقوقی دنبال می‌کنند از سه بخش اصلی تشکیل شده: ۱. مدیریت اقتصاد کلان (نرخ ارز واقعی، نرخ بهره مثبت واقعی، آزادسازی دادوستد)، تخصیص کارای منابع (جایگزینی کنترل قیمت‌ها با بازارهای رقابتی) و ایجاد چارچوب حمایتی حقوقی (legal) و مقرراتی (regulatory) (کاهش هزینه‌های تجارت و تشویق رقابت، کارآمد کردن رویه‌ها و اصلاح قوانین مالیات‌ها، کار، سرمایه‌گذاری، اعتبار و شرکت‌ها)، ۲. خصوصی‌سازی یا اصلاح ساختار بنگاه‌های دولتی برای تضمین آماده‌سازی اثربخش زیربنا و خدمات (کاهش یا محو انحصارهای عمومی، خصوصی‌سازی و مقاطعه دادن) و ۳. گسترش نظام‌های مالی که منابع مالی را به شکل مؤثر جابجا کرده و تخصیص می‌دهند (گسترش بازارهای مالی قوی، تقویت نهادهای حامی بخش خصوصی و کمک به بنگاه‌های کلان، کشاورزی در مقیاس کوچک و بخش غیررسمی).

Ibrahim Shihata, *The World Bank Facing the 21st Century – Developments in the Eighties and Prospects for the Nineties*, in *1 The World Bank in a Changing World* 30 (1991). See also *Initiatives in Legal and Judicial Reform*, Legal Vice Presidency, The World Bank (2002) <http://www4.worldbank.org/legal/publications/LJRInitiatives-2003.pdf>, p. 8.

2. World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A long term perspective Study* (1989); See also Ibrahim Shihata, *1 The World Bank in a Changing World* (1991) pp. 53–57.

۳. در عمل هر راه اخذ وام به‌نوعی حاوی بخش اصلاح حقوقی بود. می‌توان راه‌های اخذ وام را براساس چگونگی مرکزیت اصلاح حقوقی در طرح و مشروط بودن اصلاحات حقوقی طبقه‌بندی کرد. بنابراین راه‌های اخذ وام شامل: ۱. وام‌های ظرفیت‌سازی و توسعه نهادی که دربرگیرنده قسمتهایی مربوط به اصلاح حقوقی بودند، ۲. اصلاحاتی که [انجام‌شان] شرط برنامه‌های تعدیل ساختاری بودند و ۳. طرح‌های «مستقل» اصلاح حقوقی (legal) و قضایی (judicial). طرح‌های مستقل در بسیاری از کشورها استفاده شدند. اولین وام مستقل به چین داده شد (۱۹۹۴). بزرگ‌ترین وام که ۵۸ میلیون دلار بود به طرح اصلاح حقوقی در روسیه اعطا شد. رک.: *Initiatives in Legal and Judicial Reform*, *supra* note 45, 6–10.



مرحله «توسعه همه‌جانبه» فعلی با معرفی استراتژی «چارچوب توسعه همه‌جانبه»^۱ توسط رئیس بانک، جیمز دی. ولفهنسن، آغاز شد.^۲ این استراتژی در پاسخ به انتقادهای سیاست‌های اقتصادی نئولیبرال مطرح شد و هدف آن تغییر تمرکز بر رشد اقتصادی به تمرکز بر «همبستگی» تمام جنبه‌های توسعه بود. چارچوب توسعه همه‌جانبه می‌خواهد با فرا رفتن از جنبه‌های اقتصاد کلان و مالی و تمرکز بر ملاحظات ساختاری، اجتماعی و انسانی، توسعه را بازتعریف کند. این تلاش برای توسعه پایدار، مداوم و منصفانه است. کاهش فقر، یا بهتر از آن رهایی از فقر، بخش اصلی این استراتژی معرفی شده است.

۲-۲. شعار بانک جهانی در مورد حاکمیت قانون

برای توضیح راه یافتن برنامه «حاکمیت قانون» به بانک جهانی، نوشته‌های ابراهیم شحاته مشاور کل و نایب رئیس اصلی بانک جهانی از سال‌های ۱۹۸۳ تا ۱۹۹۸ را بررسی می‌کنم. شحاته معمار اصلی «حاکمیت قانون» در بانک و رابط دوره‌های مختلف و الگوهای سیاست‌های بانک جهانی است.^۳

شحاته در نوشته سال ۱۹۹۰ خود حکمرانی را معرفی کرد و به توجیه آن در کار بانک پرداخت.^۴ شحاته با توجه به منع بانک از مداخله در امور سیاسی داخلی کشورها به موجب سند توافق^۵ خود، به تعریف حکمرانی و ترسیم محدودیت‌های آن اقدام کرد. برای بررسی مداخله در کشورهای وام‌گیرنده بدون تخطی از حیطه اختیارات بانک، تشخیص جنبه‌هایی از حکمرانی که در

1. Comprehensive Development Framework (CDF)

2. James D. Wolfensohn, *A Proposal for a Comprehensive Development Framework* (May 1999), available at <http://siteresources.worldbank.org/CDF/Resources/cdf.pdf>.

۳. شحاته به هیچ‌وجه تنها نبود. همچنان که از گستردگی و حجم آثار وی پیدا است، تیمی از همکاران وی را در پی‌ریزی نقش جدید بانک همراهی می‌کردند. بنابراین زمانی که به شحاته اشاره می‌کنم، موضع یا مکتب فکری را مدنظر دارم که توسط وی هدایت می‌شد، اما تنها ایجادکننده آن نبوده است. موضع مورد دفاع وی را می‌توان در سه اثر زیر یافت:

Ibrahim Shihata, *The World Bank in a Changing World* (1991, 1995, 2000); *Complementary Reform, Essays on Legal, Judicial and Other Institutional Reforms Supported by the World Bank* (1997); and *The World Bank Legal Papers* (2000).

۴. شحاته حکمرانی را چنین تعریف می‌کند: «روشی که در آن جامعه مدیریت و هدایت می‌شود، از جمله ایجاد و اداره سیاست‌ها در امور مربوط به کنترل سیاسی و موضوعات اقتصادی که به مدیریت منابع جامعه ارتباط دارند».

۵. هر دو سند توافق نهادهای بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه (قابل دسترسی در: <http://siteresources.worldbank.org/>)

[EXTABOUTUS/Resources/ibrd-articlesofagreement.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/ibrd-articlesofagreement.pdf) انجمن بین‌المللی توسعه (قابل دسترسی در: <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/ida-articlesofagreement.pdf>) حاوی سه بند هستند که با هدف پیشگیری از مداخله سیاسی این نهادها در کشورهای عضو و منع انجمن بین‌المللی توسعه از توجه به ملاحظات سیاسی تنظیم شده‌اند. این بندها شامل موارد زیر است:

Article III, Section 5(b); Article IV, Section 10; and Article V, Section 5(c) of the IBRD Articles, and Article V, Section 1(g); Article V, Section 6; and Article VI, Section 5(c) of the IDA Articles. See Shihata, *The WB and Governance Issues*, *supra* note 50, at 65-67.

حیطه اختیارات بانک هستند از جنبه‌هایی که «ملاحظات سیاسی» ممنوع هستند اهمیت بسیاری یافت.^۱ نگاهی دوباره به توضیح شحاته، دشواری‌هایی را آشکار می‌سازد که در راه گسترش صلاحیت بانک در حوزه‌های مخصوص به صلاحیت محلی دولت‌ها وجود داشت. هدف شحاته، ایجاد عرصه‌ای نو برای فعالیت بانک با حفظ شخصیت غیرسیاسی آن بود. وی برای رسیدن به این هدف بر تمایز میان ملاحظات سیاسی، که خارج از محدوده بانک است و ملاحظات اقتصادی که حوزه تخصص بانک است، تأکید داشت. این موضوع دلیل آن است که چرا شحاته ترجیح می‌داد به جای «حکومت»^۲ از «حکمرانی»^۳ سخن گوید. بی‌شک، «حکومت» سیاسی بود، اما «حکمرانی» توجه را از ویژگی سیاسی دور کرده و بر «مدیریت» منابع اداری و اقتصادی تأکید می‌کند.

حاکمیت قانون به مثابه چارچوب نهادی: اولین بار در قالب توضیح عرصه فعالیت موجه بانک در استراتژی «حکمرانی» بود که شحاته به حاکمیت قانون گرایش پیدا کرد. از نظر شحاته ابعاد حکمرانی را که با اختیارات بانک سازگاری دارند می‌توان در معنای «نظم خوب»^۴ یافت، به این معنا که: نظامی برپایه قواعد انتزاعی که در واقع اعمال می‌شوند و [نیز] نهادهای فعال که اعمال مناسب آن قواعد را تضمین می‌کنند. این نظام قواعد و نهادها در مفهوم حاکمیت قانون بازتاب می‌یابد که در نظام‌های حقوقی آشنا است و بیشتر با عبارت آشنای «حکومت قوانین و نه اشخاص» بیان می‌شود.^۵

ویژگی‌های این نظام قواعد و نهادها چیست؟ شحاته پنج عنصر را ارائه می‌کند:

۱. وجود قواعد از پیش وضع شده،
۲. این قواعد واقعاً اجرا شوند،
۳. سازوکارهایی وجود داشته باشند که اعمال درست قواعد را تضمین کرده و در صورت لزوم انحراف از قواعد را براساس رویه‌های از پیش تعیین شده، پیگیری کنند،
۴. تعارض در اعمال قواعد را بتوان از طریق تصمیمات الزام‌آور نهاد مستقل قضایی حل و فصل کرد،
۵. روش‌هایی برای اصلاح قواعد، زمانی که دیگر هدف [اولیه] خود را برآورده نمی‌کنند، وجود داشته باشد.^۶

آن‌گونه که شحاته باور دارد، هیچ موضوع خلاقانه‌ای در این ویژگی‌ها وجود ندارد. احتمال

1. See *id.* pp. 81–84.

2. governance

3. government

4. “good order”

5. See Shihata, *The WB and Governance Issues*, *supra* note 50, at 85 (emphasis added). Shihata, *Issues of Governance*, *supra* note 50, at 272–273.

6. *Id.*



دارد که خواننده تاکنون ویژگی‌های حاکمیت قانون مدنظر شحاته را در گوشه چپ جدول یک بخش اول این مقاله^۱ قرار داده باشد: یعنی رویکردی نهادی - ابزارگرایانه. منابعی که شحاته در بحث خود به آنها اشاره می‌کند، این برداشت را تأیید می‌کنند.^۲

شحاته توجه دارد که این مفهوم در سایر نظام‌های حقوقی با عنوان‌هایی مانند «برتری قانون» شناخته شده است و همواره نیز به اصل تفکیک قوا وابسته نبوده است. وی پس از اشاره‌ای کوتاه به تاریخچه مفهوم حاکمیت قانون، به منابع نظام حقوق اساسی ایالات متحده اشاره می‌کند، اما توضیح می‌دهد که در مفهوم حاکمیت قانون، هیچ وجه غربی به‌طور خاص وجود ندارد و در سایر نظام‌ها هم شناخته شده است و در تکامل نظام حقوقی اسلامی نیز نقش مهمی داشته است.^۳ به‌نظر می‌رسد مهمترین نکته شحاته در بحث این باشد که حاکمیت قانون با طیف گسترده‌ای از نظام‌های حقوقی و سنت‌ها سازگار است. علاوه بر این، وی حاکمیت قانون را با دمکراسی یا هیچ‌گونه خاصی از نظام سیاسی یا حکومتی مرتبط نمی‌کند. وی حتی ادعا ندارد که حاکمیت قانون باید در نوع خاصی از نهادهای حقوقی یا سیاسی گنجانده شود. شحاته این نظام قواعد و نهادها را پیش‌شرط مهم اقتصادهای بازاری در حال توسعه می‌انگارد. وی برای این گزاره، به نوع آرمانی «عقلانیت شکلی به‌لحاظ منطقی»^۴ وبر و ایجاد غلبه حقوقی در دولت مدرن که رشد اقتصادی در پی دارد، اشاره می‌کند.^۵ شحاته استدلال می‌کند که ارتباط حاکمیت قانون در توسعه آن است که اثربخشی سیاست‌های اصلاح منوط به [وجود] نظامی است که قادر به تبدیل آنها به قواعد قابل اجرا و تضمین پیروی از آنها باشد.

شحاته نیز به پیروی از وبر تأکید دارد نظامی که دارای عناصر اصلی اشاره شده برای حاکمیت قانون است، «بیشتر به رویه‌های شکل‌گیری و اجرای قواعد می‌پردازد تا محتوای آنها».^۶ بنابراین شاید این رویکرد بجز برخی از ویژگی‌های شکلی که قواعد حقوقی باید دارا باشند، راجع به اینکه چه نوع قواعدی باید وضع شوند چیزی به ما نمی‌گوید. شحاته استدلال می‌کند که در رابطه با محتوا یا ماهیت، قواعد «البته بازتاب سیاست‌های هر حکومت هستند و باید برپایه انتخاب‌ها و باورهای آن باشند».^۷ اصلاح ماهوی حقوقی نیاز به دانش عمیق در باب اقتصاد و وضعیت اجتماعی کشور مورد نظر دارد. بنابراین شحاته نتیجه می‌گیرد که اصلاح حقوقی را نمی‌توان از خارج تحمیل

1. See Table 1.

2. See Shihata, *The WB and Governance Issues*, *supra* note 50, p. 87, expressly referring to Weber's theory of the role of law in the economy.

3. See *id.* at 85, footnote 96.

4. "logically formal rationality"

5. *Id.* at 87.

6. *Id.* at 86.

7. *Id.*

کرد و تنها زمانی مفید خواهد بود که از داخل و در پاسخ به نیازهای کشور صورت گیرد.^۱

حاکمیت قانون به مثابه حقها و مقررات ماهوی: اما این تمام آنچه نیست که شحاته در بیان حاکمیت قانون گفته است. شحاته در همان یادداشتی که سند توافق بانک را تفسیر می‌کند، در چرخش موضعی ظریف اما چشمگیر، پیشنهاد می‌کند که بانک در طراحی قوانین مربوط به اختیارات خود به کشورها کمک کند و اعلام کرده که مشروط کردن پرداخت وام به پذیرش اصلاحات حقوقی مورد نیاز برای اجرای سیاست‌های مورد توافق اقتصادی ممکن است. علاوه بر این وی بر این باور است که این تمرکز بر محتوای قواعد تا زمانی مناسب است که «برپایه ملاحظات اقتصادی و کارآیی» باشد.^۲ البته باید این صلاحیت بانک را از ساختار نهادی به‌عنوان پیش‌شرط اصلاح و پایداری اقتصادی متمایز کرد.^۳ به‌هرحال به‌نظر می‌رسد شحاته به جانبداری از مداخله بانک در توصیه‌گونه‌های خاصی از قواعد سخن می‌گوید که «برپایه ملاحظات اقتصادی و کارآیی»، حوزه فعالیت سنتی بانک می‌تواند به فعالیت‌های بهتر برای کشورهای توسعه خدمت کند.

در این مرحله موضع شحاته را می‌توان چرخشی از برداشت حاکمیت قانون و بری به‌هایی تفسیر کرد که حقوق و مقررات مالکیت و قراردادی ویژه‌ای را پیشنهاد می‌کند و بر ماهیت قواعد تمرکز دارد. شحاته مداخله بانک در محتوای قوانین کشورها را به‌دلیل وجود درخواست اصلاح حقوقی از سوی کشورها توجیه می‌کند؛ با این ادعا که کشورها درخواست این اصلاحات را داشته‌اند، باید با احتیاط برخورد کرد. چنانکه همه می‌دانند، بانک رویه وام دادن را چنین پایه‌گذاری کرده که اصلاحات حقوقی در کشورهای در حال توسعه، شرط پرداخت وام است. شحاته ادعا می‌کند که در هر صورت این تقاضا از آنجا ناشی شده که حکومت‌ها درک کرده‌اند در نبود چارچوب مناسب حقوقی و سازوکارها و نهادهای مؤثر که اجرای قانون را تضمین می‌کنند، از اموال و قراردادهای حمایت کرده و اختلافات را حل و فصل می‌کنند، بخش خصوصی نمی‌تواند گسترش یابد.^۴ شحاته به تلویح به اهمیت داشتن «نظام حقوقی مناسب، با اداره و اجرای مناسب برای ایجاد محیط مناسب توسعه تجاری»^۵ اشاره می‌کند. اما شحاته به این قواعد ماهوی قوانین خصوصی به‌مثابه چارچوب یا محیط مناسب توسعه تجاری اشاره کرده و آنها را نهادی می‌داند،

1. *Id.* at 89.

وی سپس اشاره می‌کند که «چنانکه هر دانشجوی حقوق می‌داند، تکامل حقوقی به‌طور معمول برپایه تعامل میان نیروهای واقعی اجتماع رخ می‌دهد و بازتاب منافع تکامل یابنده، ارزش‌ها و باورهای است که در آن اجتماع وجود دارد».

2. *Id.* at 86.

3. Shihata, *Issues of Governance*, *supra* note 50, at 273.

۴. پیشین. شحاته به برنامه‌های بازآموزی قضات در حقوق تجارت و حقوق معاملات تجاری یا تأمین اطلاعات در مورد چگونگی تضمین تطابق قراردادهای یا چگونگی عملکرد دادگاه‌ها برای کمک به جامعه تجاری در زمان مناسب اشاره می‌کند.

5. *Id.*



درحالی که [این قواعد] در واقع ماهوی هستند. بنابراین مفهوم ماهوی قوانینی که نظام حقوقی مناسب را برای تجارت تشکیل می‌دهند، با ویژگی نهادی نظام حقوقی ادغام شده است.^۱ علاوه بر این، تأثیر ویژگی نهادی و نه ماهوی فعالیت بانک در قوانین خصوصی کشورهای درحال اصلاح، با محدودیت‌هایی که شحاته برای صلاحیت بانک در طرح‌های اصلاح حقوقی در نظر می‌گیرد، تقویت می‌شود. شحاته در تفسیر سند توافق بانک که اختیار و دامنه مداخله آن را تعیین می‌کند، اظهار می‌دارد که بانک جهانی نمی‌تواند در زمینه حقوق بشر، به ویژه حقوق مدنی و سیاسی فعالیت کند. از نظر وی این [زمینه‌ها]، زمینه‌های سیاسی هستند که باید به اختیار نظام سیاسی کشور گذارده شوند.^۲ وی همچنین صلاحیت بانک را با بانک اروپایی ترمیم و توسعه مقایسه می‌کند که هدف ایجاد دمکراسی‌های بازار در اختیاراتش تصریح شده است. در مقابل، بانک اجازه ندارد دادن وام را مشروط به ایجاد رویه‌های دمکراتیک سیاسی کند.^۳ تأثیر وضع این محدودیت‌ها این بوده که فعالیت بانک در زمینه اصلاح قوانین [حقوق] خصوصی را موضوع تخصصی اقتصادی غیرسیاسی جلوه داده است.

تا بدین جا، نوسان شحاته از برداشت‌های وبری به هایکی حاکمیت قانون، قابل تحسین است. ازسویی وی رویکرد نهادی را با هدف قادر ساختن بانک برای مشارکت و شکل‌دهی اصلاحات حقوقی کشورها در پیش گرفته است؛ ازسوی دیگر شحاته با وجودی که نقش بانک را صرفاً ایجاد چارچوب حقوقی مناسب اعلام می‌کند، زمانی که بر قدرت بانک در طراحی قواعد خاص حقوق خصوصی تأکید می‌کند، [درواقع] رویکرد ماهوی را در پیش گرفته است. جلوه دادن مداخله بانک به عنوان مداخله‌ای صرفاً نهادی، با اعلام خارج بودن سایر زمینه‌ها از اختیارات بانک، مانند حقوق مدنی و سیاسی که به‌طور معمول بیشتر ماهوی یا سیاسی به‌شمار می‌رفتند، تقویت شد. بنابراین مشاهده می‌کنیم که از ابتدا رابطه بانک با اندیشه حاکمیت قانون با ابهام میان برداشت‌های نهادی و ماهوی همراه بوده است که به آن اجازه می‌داده حوزه فعالیت و مداخله بسیار گسترده‌تری به نسبت شرایطی داشته باشد که خود را محدود به یکی از این مفاهیم می‌کرد.

۱. برای دیدن بحث کامل ادغام برداشت‌های شکلی و ماهوی حاکمیت قانون، ر.ک.:

Joel M. Ngugi, *Searching for the market criterion*, SJD Dissertation, Harvard Law School 2002 (on file with Harvard Law School library)

وی ادعا می‌کند که ادغام مفاهیم رویه‌ای و ماهوی حاکمیت قانون اصلاحات اقتصادی را که از محتوای دمکراتیک خالی شده بود، موجه می‌سازد. این ادغام با داشتن ویژگی‌های توصیفی و ارزشی به بهره‌گیری آنچه وی «مفهوم فربه» («thickconcept») حاکمیت قانون می‌خواند کمک می‌کند. از دید او، بهره‌گیری از مفهوم فربه حاکمیت قانون «به توجیه اصلاحات برنامه‌ریزی شده [با ارزش‌ها] کمک کرده و معیاری برای ضرورت رویه‌ای که به‌سادگی قابل توافق سیاسی است را تعیین می‌کند».

Id. at 139.

2. See Ibrahim Shihata, *The World Bank and Human Rights*, in *The World Bank in a Changing World* 97 (1991), pp. 97-109.

3. See Shihata, *The WB and Governance Issues*, *supra* note 50, at 77, 79, 82, 93-95.

گسترش حاکمیت قانون برای مبارزه با فساد: بانک در سال ۱۹۹۶ تصمیم خود را مبنی بر آغاز طرح‌هایی با هدف مبارزه با فساد اعلام کرد و به این ترتیب به تلاش‌های بین‌المللی [برای مبارزه با فساد] پیوست. جیمز دی. ولف‌هنسن که در آن زمان به‌تازگی به ریاست بانک برگزیده شده بود با اعلام اینکه «جامعه بین‌المللی باید با سرطان فساد مقابله کند، چراکه مانع اصلی توسعه پایدار و منصفانه است»، عرصه جدیدی از فعالیت بانک را معرفی کرد.^۱

شحاته در سمت مشاور حقوقی به ایجاد و اجرای برنامه بانک برای مبارزه با فساد کمک کرد. وی در عین دفاع از نقش فعال بانک در این زمینه، ممنوعیت بانک از مداخله در امور سیاسی دولت‌ها را نیز از نظر دور نداشته است. وی توضیح داد که مبارزه با فساد، بخش مهمی از برنامه «حکمرانی» بانک است. [وی باور دارد که مبارزه با فساد] با تفسیر پیشین وی از سند توافق بانک سازگار است و با تخمین آثار منفی فساد بر استفاده مناسب از منابع بانک در کشورهای درحال توسعه پیش می‌رود. بانک تمایل دارد استفاده کشورها از کمک‌های مالی‌اش را در جهت اهداف خاصی که پیشاپیش در مورد آنها توافق شده و به شیوه‌ای کارآمد تضمین کند. تشویق اصلاحاتی که منجر به افزایش اثربخشی کمک‌های توسعه می‌شوند نیز با اهداف بانک سازگار است.^۲

گرچه شحاته در ابتدا بر این باور بود که هیچ دلیل تجربی قطعی مبنی بر ارتباط میان فقدان فساد و رشد اقتصادی وجود ندارد، اما به اجماعی درحال پیدایش در این خصوص اشاره می‌کند که آثار طولانی‌مدت فساد در فضای سرمایه‌گذاری و رفاه مردم، نهادهای عمومی را تضعیف کرده و در نهایت رشد اقتصادی را کاهش خواهد داد.^۳ زمانی که بانک تصمیم به مشارکت فعال در مبارزه با فساد گرفت، شحاته به این موضوع اشاره کرد که بانک شروع به تولید پژوهش مبنی بر ارتباط قوی در سطوح پایین فساد و درآمد سرانه، مرگومیر نوزادان و نرخ بی‌سوادی کرده است. علاوه بر این، بانک، کشورها را به مبارزه با فساد از طریق انجام اصلاحات گوناگون و ایجاد تقاضا برای اصلاحات با مشارکت دادن جامعه مدنی تشویق کرد. بانک برای اشاعه دانش و بهره‌برداری از تجربه کشورها، اقدام به برگزاری کارگاه، سمینار و برنامه‌های آموزشی کرد. در آخر، بانک اقدام به سازماندهی دوباره ساختار بانک برای نظارت بر رویه‌ها و پرداخت وام‌ها کرد.^۴

آثار فساد بر نهادهای کشور، موضوع دیگری است که از نظر شحاته از اهمیت مشابه برخوردار است. در این نگرش، اشتباه بودن فساد تنها به دلیل مانع شدن یا به تعویق انداختن رشد نیست، بلکه به این دلیل نیز وجود جوامع را به زوال می‌کشاند. فساد، «حکمرانی» را ناکارآمد و

1. See Ibrahim Shihata, *Corruption-A General Review with an Emphasis on the Role of the World Bank, in The World Bank in a Changing World* 603 (1991), [hereinafter *General Corruption Review*].

2. See *General Corruption Review*, supra note 69, at 626-630.

3. Id. at 604-605.

4. See Ibrahim Shihata, *Postscript* of chapter eighteen, in *TheWorldBankin a Changing World* 641 (2000).



غیرمؤثر ساخته و با ترجیح تصمیم خودسرانه و دلبخواهانه به جای پیروی از قواعد، برخی افراد خاص را به جای نهادها تقویت می‌کند.^۱ به نظر می‌رسد که بانک توجه زیادی به فساد دارد؛ به‌ویژه که فساد به اعمال قدرت عمومی ارتباط می‌یابد که فاقد شفافیت بوده، متمایل به سوءاستفاده و غیرپاسخگو است. بنابراین در این نگرش، فساد نه تنها آثار بدی برای رشد اقتصاد کشور به‌همراه دارد، بلکه از نظر اخلاقی نیز اشتباه است. فساد به سود قدرتمندان است و حقوق ضعیفان و فقرا را تضییع می‌کند.

شحاته اشاره می‌کند که متفکران حقوقی، فساد را «انحراف از قواعد الزام‌آور (برای اهداف خصوصی)، اعمال خودسرانه اختیارات دلبخواهانه و استفاده ناموجه از منابع عمومی» می‌دانند.^۲ شحاته نتیجه می‌گیرد که فساد دارای «اثر مخربی بر حاکمیت قانون است که ... با حاکمیت کسانی جایگزین شده که دارای نفوذ یا قدرت و متمایل به پرداخت [پول] هستند».^۳ بنابراین ایجاد حاکمیت قانون تبدیل به استراتژی برای مدیریت و کاهش فساد شده است.

اصلاحات حقوقی در خدمات شهری، قوانین کیفری، قوانین اداری و اصلاحات قضایی، از مهمترین سیاست‌های کشورها برای مهار فساد است. هدف تغییرات، ایجاد شایسته‌سالاری در بروکراسی، تضمین شفافیت در اداره عمومی، تضمین نظارت بر روندهای تدارک دولتی، کاهش تشریفات اداری و کاهش خودسری و اختیارات در تصمیمات اداری و قضایی است.

اصلاحات موفق، این تعبیر دایسی را، که «هیچ فردی فراتر از قانون نیست»، تضمین کرده و بر اقدام مقامات دولتی براساس قوانین از پیش مصوب و انتشار یافته تأکید می‌کند. قوه قضائیه نقشی کلیدی در این استراتژی دارد. هدف این طرح‌ها با تضمین اینکه هر کدام از مقامات عمومی به شکل فردی پاسخگوی اعمال‌شان خواهند بود، ایجاد نظارت بر قدرت خودسرانه و دلبخواهی حکومت است.^۴ صرف‌نظر از آثار اقتصادی که کاهش فساد به‌همراه دارد، تغییرات نهادی حکومتی بهتر، شفاف‌تر، پاسخگوتر و در نهایت دمکراتیک‌تر به ارمغان خواهد آورد. بنابراین، دلیل مبارزه با فساد بانک، مبتنی بر برداشت نهادی از حاکمیت قانون ابزاری و ذاتی است.

تفسیر دوباره حاکمیت قانون برای کاهش فقر و گسترش توانایی‌های مردم؛ چارچوب توسعه همه‌جانبه برای هریک از فعالان توسعه (دولت، بخش خصوصی، جامعه مدنی، نهادهای

۱. بانک برای تضمین دولت کارآمدی که بتواند به اصلاحات بازار که در دوران نئولیبرال گسترش یافته به‌ویژه سیاست‌های دادوستد آزاد، مقررات‌زدایی از بازار و خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی و افزایش احتمال موفقیت آنها جانی تازه بدمد، برنامه‌ای برای مبارزه با فساد را پذیرفت. رک.:

World Development Report 1997 – The State in a Changing World, 8 (World Bank 1997).

2. Corruption General Review, *supra* note 69, at 606.

3. *Id.* at 607.

4. See Ibrahim Shihata, *Role of the Judiciary in the Prevention and Control of Corruption*, 3 The World Bank in a Changing World 277 (2001).

توسعه) نقشی در نظر گرفته و برای هماهنگی فعالیت‌های‌شان قالبی پیشنهاد می‌کند. این برنامه بر مواردی چون ترتیب و مرحله‌بندی اصلاحات و مالکیت محلی و همچنین حفظ نقش بخش خصوصی به‌عنوان محرک اصلی توسعه تأکید دارد. در رویکرد جامعی که چارچوب تفصیلی توسعه دارد، تمرکز طرح‌های اصلاح حقوقی و قضایی از رشد اقتصادی فراتر رفته و گسترش حقوق بشر برای دستیابی به توسعه پایدار و منصفانه نیز مدنظر قرار گرفته است. در تلاش برای [محو] فقر، این طرح‌ها بر دسترسی به عدالت، توانمندسازی، مالکیت، امنیت برای گروه‌های آسیب‌پذیر با تأکید بر فقیران، زنان و کودکان تأکید می‌کنند. این برنامه برپایه مفهوم ماهوی و ذاتی (برداشت سن) از حاکمیت قانون مبتنی است.

برای به رسمیت شناختن نقش مهم دولت در تنظیم بازار، استراتژی اصلاح موسع‌تر شده است. کار [دولت] محدود کردن مقررات‌گذاری مناسب برای گسترش و تشویق فعالیت تجاری است. هدف، ایجاد رشدی بازارپسند و بنگاه - محور همراه با کاهش فقر و کمک به مردم برای بهبود کیفیت زندگی است.^۱ علاوه بر این، بانک استدلال می‌کند که «نظام کارآمد حقوقی و قضایی، هم به‌عنوان هدف [ذاتی] و هم به‌عنوان ابزاری برای تسهیل و کمک به دستیابی به اهداف توسعه [بزاری]، ضروری است».^۲

مفاهیم گوناگون حاکمیت قانون در عمل: در این سه دوره زمانی، الگوهای سیاستگذاری بانک جهانی بازتاب چرخشی در گفتمان حاکمیت قانون بوده‌اند. این چرخش از مفهوم *بزاری* (در برداشت‌های نهادی و ماهوی) تا مفهوم *ذاتی* بوده است. به نظر می‌رسد که این چهار برداشت از حاکمیت قانون در بیان آشفته بانک جهانی به هم پیوسته‌اند. نمونه‌ای از این گفته‌ها در استفاده از عبارت «حاکمیت قانون» در گزارش‌های بانک جهانی مشهود است:

برای توسعه اقتصادی منصفانه و کاهش پایدار فقر، حاکمیت قانون ضروری است. نظام‌های حقوقی و قضایی ضعیف، مبارزه با فقر را در بسیاری از ابعاد کوچک می‌شمارند: آنها سرمایه‌گذاری را به بازارهایی با فضاهای قاعده - بنیاد قابل پیش‌بینی‌تر هدایت می‌کنند، بخش‌های

۱. برای دیدن استراتژی‌ای که این هدف را در بردارد ر.ک.:

Private Sector Development Strategy-Directions for the World Bank Group, The World Bank (April 9, 2002). <http://rru.worldbank.org/documents/PSDStrategy-April%2009.pdf>.

2. See *Initiatives in Legal and Judicial Reform*, *supra* note 45, at 2.

آمرتیا سن در اثر خود از این چرخش حمایت می‌کند. وی به این پرسش که «نقش اصلاح حقوقی و قضایی در روند توسعه چیست؟» خطاب به بانک پاسخ می‌دهد. در تازه‌ترین استراتژی اصلاح حقوقی به ارتباط میان کاهش فقر و حقوق بشر اشاره شده. [این ارتباط] برپایه این اصل است که رهایی از فقر عنصر ضروری توسعه است. علاوه بر این [این ارتباط] رویکرد جامع چارچوب توسعه همه‌جانبه را در حمایت از حقوق بشر اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به‌عنوان عنصر ضروری توسعه پایدار و منصفانه تأیید می‌کند. ر.ک.:

Legal and Judicial Reform: Strategic Directions, Legal Vice Presidency, The World Bank (2003) <http://www4.worldbank.org/legal/leglr/GreyBookFinal2003.pdf> [hereinafter *Strategic Directions*] at 46



مهم را از استفاده از *دارایی‌های مولد*، محروم می‌کنند و در روند تصمیم‌گیری به *خواسته‌های شهروندان توجهی نمی‌کنند*. افراد آسیب‌پذیر، از جمله زنان و کودکان، در مقابل خشونت و سایر اشکال سوءاستفاده حمایت نمی‌شوند و این موضوع باعث تشدید نابرابری‌ها است. اجرای نامؤثر قوانین *زوال محیط، فساد، پولشویی* و سایر مشکلاتی را در بردارد که بر مردم و اقتصادهای دنیا فشار می‌آورد.^۱

گرچه این مفاهیم همپوشانی دارند اما با یکدیگر تنش و تناقض نیز دارند. مشکل بتوان همه این مفاهیم را همزمان با هم پیش برد. در بخش بعد استدلال می‌کنم که با وجود استفاده امیدبخش از مفهوم ذاتی حاکمیت قانون، به نظر می‌رسد که استفاده همزمان از تمام مفاهیم حاکمیت قانون به‌عنوان سپر محافظ در مقابل انتقادات عمل می‌کند. با حمایت همزمان از مفاهیم متعدد، توجیه اهداف هر طرحی آسان‌تر می‌شود. در عمل، با چرخش میان اهداف مفاهیم مختلف، می‌توان انتقاد به هر کدام از مفاهیم را منحرف کرد. نگاهی به چگونگی توجیه طرح‌های اصلاح حقوقی و قضایی در عمل، به توضیح بهره‌گیری از مفاهیم حاکمیت قانون و اهداف آن کمک خواهد کرد.

نگاهی به شعار اصلی بانک نشان می‌دهد که این نهاد از توجیه ابتدایی تا مشارکت در اصلاح نظام‌های حقوقی و قضایی در دنیا، راه زیادی را طی کرده است. موضع اولیه شحاته و تلاش‌های وی برای توجیه مشارکت بانک در این طرح‌ها را با موضع کنونی بانک مقایسه کنید. شحاته در تفسیر دوباره سند توافق بانک، برای تمایز میان اقتصاد و سیاست تلاش زیادی کرده است. در آن زمان ممنوعیت مداخله در امور سیاسی کشورها، بیشتر به مداخله آشکار در نوع حکومت کشورها و رویه‌های تصمیم‌گیری آنها تفسیر می‌شد. امروزه گزارش‌های بانک به بحث، ارزیابی و پیشنهاد اصلاحاتی در مورد کیفیت حکومت، سطح مشارکت شهروندان در رویه‌های تصمیم‌گیری، حمایت از حقوق افراد در مقابل سوءاستفاده از قدرت، نظارت و کنترل مقامات عمومی و فهرستی طولانی از موضوعات دیگر می‌پردازند. به نظر می‌رسد این موضع بانک ما را دوباره به مداخله‌های سیاسی آشکاری باز می‌گرداند که مشاور حقوقی بانک در ابتدا، آنها را خارج از اختیار بانک می‌دانست. این نکته به آن معنا نیست که در گذشته کار بانک در زمینه اصلاحات حقوقی و قضایی، آثار سیاسی شدید نداشته است. اما دستیابی به جایگاهی غیرسیاسی، که همچنان نیز در گفتمان بانک وجود دارد، تصور اشتباهی است که استمرار آن از همیشه دشوارتر شده است. جالب اینجاست با وجودی که تصور می‌شد حاکمیت قانون برای مشارکت غیرسیاسی بانک در اصلاحات کشورها توجیهی فراهم کند، به جایی رسیده که ادعای غیرسیاسی بودن را غیرقابل دفاع جلوه داده است.

1. World Bank Annual Report, 2002. p.77 (emphasis added).

۳. تجربه اصلاح دادگاه‌ها و قوانین

ضمن در نظر داشتن مفاهیم گوناگون حاکمیت قانون، اکنون از قلمرو شعار به حوزه تجربه می‌پردازم. پرسشی که به دنبال پاسخی برای آن هستم این است که چرا با وجود انتقادهای جدی و شواهد نامطلوب، هنوز طرح‌های اصلاح حقوقی و قضایی جذاب است و گروه‌ها [این طرح‌ها] را در بانک توصیه و اجرا می‌کنند. برای پاسخ به این پرسش، تجربه گروه‌های بانک را در معرفی و توجیه طرح‌های اصلاح حقوقی و قضایی و ارزیابی کارشان و پاسخ به انتقادهای بررسی خواهم کرد. برای این تحلیل از تمام عناصری استفاده خواهم کرد که تا به اینجا بسط و توضیح داده شدند.

در ابتدا، می‌خواهم دوباره اندیشه حاکمیت قانون را به مثابه ملغمه‌ای از چهار مفهوم متفاوت و گاه متعارض به میان آورم. سپس، استفاده از این مفاهیم گوناگون را در شعار بانک شناسایی می‌کنم و نگاهی به چگونگی همزیستی این مفاهیم و استفاده همزمان آنها خواهم داشت. در این بخش، تحلیل نهادی بانک با تمرکز بر چهار گروه مهمی را ارائه می‌دهم که در گسترش و اجرای تحول نظام‌های حقوقی و قضایی کشورهای در حال توسعه نقش داشته‌اند. در آخر در این تحلیل، با نگاهی به سازوکارهایی که به تداوم این طرح‌ها صرف‌نظر از محتوای آنها تمایل دارند، به روابط میان بانک و کشورهای در حال توسعه می‌پردازم.

۳-۱. تجزیه بانک جهانی

این تحلیل برپایه تجربه من از کار در بانک جهانی در تابستان ۲۰۰۳ است. در آن زمان تلاش من بر این بود که برداشت‌هایی از حاکمیت قانون را بیابم که برطبق آنها در بانک عمل می‌شد. من این طرح را با ترسیم نقشه‌ای اولیه از گروه‌های مختلفی شروع کردم که در بانک در زمینه موضوعات مربوط به اصلاح حاکمیت قانون کار می‌کردند و سعی داشتم عناصر طرح‌های آنان را شناسایی کنم.^۱ برخی افراد بانک در مورد نقشه من می‌گفتند که بیش از حد شسته و رفته است و باید به آن جزئیات بیشتر و قطعاً شاخه‌های فرعی بیشتری اضافه کنم. هرچه بیشتر به مطالعه بخش‌های مختلف درگیر در طرح‌های حاکمیت قانون و برداشت‌های آنان از محتوای این مفهوم می‌پرداختم، تجربه شکاف و ناسازگاری آن نیز شدیدتر می‌شد.^۲

۱. در این بخش، من از واژه «گروه‌ها» برای اشاره به بخش‌ها یا شاخه‌های مختلف بانک جهانی استفاده می‌کنم که در طرح‌های اصلاح حقوقی و قضایی کار می‌کنند. این واژه نباید با پنج «گروه بانک جهانی» یعنی IDB, IFC, MIGA, IDA و ICSID اشتباه شود.

۲. این تحلیل به هیچ‌وجه تفصیلی نیست. تلاش برای ساده کردن ساختار پیچیده بانک، به بهای از قلم انداختن گروه‌هایی تمام شد که در این حوزه کار مرتبط می‌کنند. البته گروه‌های مورد نظر، بدون شک، عوامل مهمی در بانک بوده و به‌عنوان نیروهای گرداننده این



تصور می‌کنم در صورتی درک بهتری از موضع، گفتمان و برنامه اصلاح بانک در مورد نقش قانون در توسعه اقتصادی خواهیم داشت که آن را محصول تعامل و حتی کشمکش میان گروه‌های مختلف آن بدانیم. این تحلیل روشن می‌کند که گروه‌های درون بانک جهانی، مفاهیم مختلف حاکمیت قانون را در زمان‌های مختلفی پذیرفته‌اند. پیش از تحلیل روابط میان این گروه‌ها، ارتباط برداشت‌های خاص حاکمیت قانون مورد پذیرش گروه‌ها را با طرح‌های خاص [همان گروه‌ها] بررسی می‌کنم.

بخش حقوقی: گروه اصلاح حقوقی و قضایی^۱ یکی از گروه‌های معاونت حقوقی^۲ است که به‌طور معمول با نام گروه «حقوقی» به آن اشاره می‌شود و مورد توجه‌ترین بخش در امر اصلاح قوانین و دادگاه‌ها است. این گروه در اوایل دهه ۱۹۹۰ ایجاد شد و به مشارکت مستقیم با معاونت حقوقی، در بخش اجرایی این طرح‌ها پرداخت. این گروه به سایر گروه‌های بانک که در زمینه اصلاح دادگاه‌ها کار می‌کردند نیز پیوست. به‌نظر می‌رسد گروه حقوقی با انتشارات خود، نماینده «رسمی» موضع بانک در این زمینه باشد. این گروه دو کارکرد اصلی دارد: از یک‌سو در طراحی و اجرای تعدادی از طرح‌ها شرکت دارد؛^۳ از سوی دیگر نیز به گردآوری و انتشار اطلاعات در مورد همه طرح‌های اصلاح حقوقی و قضایی، از جمله طرح‌های دیگر بخش‌ها، می‌پردازد.^۴

واحد بخش عمومی: واحد بخش عمومی (بخش عمومی) یکی از قسمت‌های بخش کاهش فقر و مدیریت اقتصادی (PREM) است.^۵ در اوایل دهه ۱۹۹۰، این گروه به‌سرعت طرح‌های اصلاح دادگاه‌ها را آغاز کرد و قسمتی از طرح‌های اصلاح قضایی بانک را طراحی و اجرا کرد.^۶ به‌منظور

نهاد، در خور بررسی هستند. گروه‌های دیگری که در ابعاد مربوط به اصلاح حقوقی و قضایی کار می‌کنند، شامل حقوق و محیط زیست در معاونت حقوقی و جنسیت و جامعه مدنی در بخش کاهش فقر و مدیریت اقتصادی هستند.

1. Legal and Judicial Reform group

۲. معاونت حقوقی (LGVP) در قالب بخشی منسجم کار می‌کند، اما از هشت گروه موضوعی تشکیل شده است: ۱. مشارکت در تأمین مالی و طرح تأمین مالی، ۲. تأمین مالی شرکت‌ها، ۳. مدیریت نهادی، ۴. حقوق محیط زیست و بین‌الملل، ۵. بخش خصوصی، زیربنایی و تأمین مالی، ۶. اصلاح حقوقی و قضایی، ۷. امور سیاستگذاری و نهادی، ۸. خدمات مشاوره‌ای و تدارکاتی. پنج گروه منطقه‌ای نیز وجود دارند: ۱. آفریقا، ۲. آسیای شرقی و اقیانوسیه، ۳. اروپا و آسیای مرکزی، ۴. آمریکای لاتین و کارائیب و ۵. خاورمیانه، آفریقای شمالی و آسیای جنوبی. گروه حقوق و عدالت، گروهی است که سه گروه: ۱. اصلاح حقوقی و قضایی، ۲. حقوق محیط زیست و بین‌الملل و ۳. بخش خصوصی، زیربنایی و تأمین مالی را دربر می‌گیرد. این گروه، به‌تازگی آثار معاونت حقوقی در مورد اصلاح حقوقی و قضایی را تهیه کرده که در آن به ارزیابی و بازتعریف کار بانک در این زمینه پرداخته شده است.

۳. تارنمای گروه در این آدرس قرار دارد:

<http://www4.worldbank.org/legal/leglr/>

نماگرهای حقوقی و قضایی در این آدرس در دسترس هستند:

<http://www4.worldbank.org/legal/database/Justice/default.htm>. See also *Strategic Directions, supra* note 78, and *Observations, Experiences, and Approach, supra* note 1.

۴. آثار منتشره گروه در آدرس زیر در دسترس هستند:

<http://www4.worldbank.org/legal/leglr/publications.html>

۵. کاهش فقر و مدیریت اقتصادی معاونت شبکه‌ای است. یعنی در هر یک از منطقه‌های پنج‌گانه بانک یک واحد کاهش فقر و مدیریت اقتصادی و همچنین یک واحد مرکزی نیز وجود دارد.

۶. واحد بخش عمومی، بجز اصلاح قضایی، طرح‌های تحلیل و مدیریت هزینه‌های عمومی، سیاست و اداره مالیاتی، اصلاح خدمات

تأمین چارچوب نهادی لازم برای توسعه اقتصادی، بخش عمومی بر قوه قضائیه کشورهای درحال اصلاح تمرکز کرده است. واحدهای بخش عمومی و گروه حقوقی مدعیان اصلی مدیریت طرح‌های اصلاح قضایی هستند و در کشمکش مداوم برای دستیابی به منابع [بیشتر] به سر می‌برند.

گروه توسعه بخش خصوصی: این گروه در سال ۱۹۸۸ در چارچوب برنامه بانک برای پیشبرد کاهش نقش دولت در اقتصاد تأسیس شد.^۱ در آن زمان با توجه به غلبه منطق بازار آزاد و بیزاری از تمام امور عمومی، پیش‌بینی می‌شد که بخش خصوصی آینده روشنی در کمک‌های توسعه داشته باشد. به تازگی، گروه توسعه بخش خصوصی (بخش خصوصی) به معاونت تبدیل شده و عملاً شبکه‌ای از واحدها را تشکیل داده که بر موضوعات خصوصی‌سازی و تأمین مالی شرکت‌ها کار می‌کنند. گروه بخش خصوصی در کارهای اجرایی طراحی قوانین برای کشورهای وام‌گیرنده نیز فعالیت می‌کند. این قوانین در زمینه شرکت‌ها، تأمین مالی، ورشکستگی و سایر زمینه‌های مربوط با هدف ایجاد «فضای سرمایه‌گذاری» مناسب برای رشد کسب‌وکار هستند.^۲

واحدی در گروه بخش خصوصی تأسیس شده که در کارهای اجرایی دخیل نیست. این واحد با نام واحد «پاسخگویی سریع»^۳ برنامه اصلاح حقوقی را به وضوح اعلام کرده و به دنبال استقرار مقررات مناسب برای توسعه اقتصادی است. این طرح به گزارش «انجام کسب‌وکار»^۴ معروف شده است. ادعای گزارش این است که قواعد حقوقی حامی رشد را کشف کرده و آنها را به عنوان بهترین تجربه‌های کسب‌وکار به کشورهای درحال توسعه پیشنهاد می‌کند.^۵ بیشتر اوقات واحد پاسخگویی

مدنی و اداری، تمرکززدایی، دولت الکترونیک، بنگاه‌های عمومی، کمک‌های فنی و ظرفیت‌سازی را نیز برعهده گرفته است. من بر کار واحد بخش عمومی منطقه آمریکای لاتین تمرکز خواهم کرد که شاید فعال‌ترین واحد در زمینه طرح‌های اصلاح قضایی باشد. با توجه به اینکه بانک توسعه بین - آمریکایی نیز اصلاح قضایی را یکی از موضوعات اصلی طرح‌های اصلاح خود قرار داده، تعداد این طرح‌ها قابل ملاحظه است. رک.:

Christina Biebesheimer and J. Mark Payne, *IDB Experience in Justice Reform-Lessons Learned and Elements for Policy Formulation*, Inter-American Development Bank (2001), <http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-IDBExperiences-E.pdf>

1. See generally, Ibrahim Shihata, *The World Bank and Private Sector Development – A Legal Perspective*, in *The World Bank in a Changing World* 203 (1991).

2. See Knowledge Services for Private Sector Development at <http://rru.worldbank.org/>.

3. "Rapid Response"

۴. تارنمای تعاملی این گروه در آدرس زیر است و در آن طرح‌های «انجام کار» سال‌های ۲۰۰۴، ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶ قابل دسترسی‌اند:

<http://www.doingbusiness.org/>

۵. این گروه در تعامل نزدیک با طرح‌های عالمانه «ریشه‌های حقوقی» ("legal origins") است. این طرح‌ها به بررسی تطبیقی این مسئله می‌پردازند که چگونه برخی نظام‌های حقوقی خاص پدیدآورنده نتایج مؤثرتری از سایر نظام‌ها هستند. نظریه‌پردازان «ریشه‌های حقوقی» گروهی از اقتصاددانان برجسته هستند که در زمینه تأمین مالی رفتاری، بازارهای مالی، تأمین مالی شرکت‌ها و حکمرانی شرکتی کار می‌کنند. این متفکران با استفاده از تاریخ حقوق و حقوق تطبیقی، برای توضیح انحراف مقررات‌گذاری کشورها و نتایج اقتصادی و اجتماعی آن، به «نظام‌های حقوقی» متوسل شده‌اند. این متفکران آثار مشهوری را در مورد اقتصاد تطبیقی منتشر کرده‌اند که بر گزارش‌های «انجام کسب‌وکار» اثر گذاشته است. رئیس پروژه در بانک مرکزی سیمون دیانکوف است. شخصیت اصلی دانشگاهی پرفسور آندری شلايفر، اقتصاددان هاروارد و برخی اعضای گروه الیور هارت، فلورنسیو لویز دسیلانس و رافائل لاپرتا هستند.



سریع برای سیاستگذاران تحت فشار مانند نوعی خط اضطراری عمل می‌کند. کارشناسان خدمات واحد پاسخگویی سریع در بین سایر خدمات برخط و اطلاعات در دسترس، «بهترین توصیه‌های سیاستگذاری عمومی برای رشد بخش خصوصی» را فراهم می‌سازند و برای «تسکین» بخش خصوصی، کمک‌های سفارشی می‌کنند. «اگر به توصیه سفارشی سیاستگذاری در مورد فضای سرمایه‌گذاری احتیاج دارید، اینجا کلیک کنید»^۱.

جدول ۲. استفاده گروه‌های بانک جهانی از مفاهیم گوناگون حاکمیت قانون

درجه تفاوت میان هنجارهای حقوقی (از سایر نظام‌ها مانند

اخلاقی - سیاسی)

ماهوی	نهادی	
واحد پاسخگویی سریع (فردریش هایک)	حقوقی بخش عمومی (ماکس وبر)	ابزاری
حقوقی بخش عمومی واحد پاسخگویی سریع انستیتو بانک جهانی (آمارتیا سن)	انستیتو بانک جهانی (ای. وی. دایسی)	ذاتی

درجه ارزش نسبی در مقابل سایر
ملاحظات رقیب

در ابتدا طرفداران نظریه «ریشه‌های حقوقی» در حوزه تأمین مالی شرکت‌ها کار می‌کردند (رافائل لاپرتا، فلورنسیو لویز دسیلانس، آندری شلیفر و روبرت ویشنی).

Law and Finance, 106 *Journal of Political Economy* 1113–1155, 1998.

ادعای آنها این بود که سنت حقوقی تفاوت مقررات‌گذاری کشورها را توضیح می‌دهد. طرفداران نظریه، تقسیم‌بندی سنتی نظام حقوقی کشورها را به «خانواده‌های حقوقی» می‌پذیرند و استدلال می‌کنند که مقررات‌گذاری در کشورهای دارای حقوق عرفی، به نسبت کشورهای حقوق نوشته اثربخشی اقتصادی بیشتری دارد و به رشد بهتری منجر می‌شود.

(Edward Glaeser, and Andrei Shleifer, *Legal Origins*, 117 *Quarterly Journal of Economics* 1193–1229, 2002).

این نظریه‌پردازان پرکارند و ادبیات گسترده‌ای ایجاد کرده‌اند که به سرعت از زمینه تأمین مالی شرکتی به سایر زمینه‌های مقررات‌گذاری گسترش یافت؛ از جمله زمینه‌های زیر:

administrative law (Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, *The Regulation of Entry*, 117 *Quarterly Journal of Economics* 1–37, 2002, and Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny, *The Quality of Government*, 15 *Journal of Law, Economics, and Organization* 222–279, 1999); bankruptcy (Simeon Djankov, Oliver Hart, Tatiana Nenova, and Andrei Shleifer, *The Efficiency of Bankruptcy*, Working Paper. Department of Economics, Harvard University, Cambridge, Mass., 2003); labor and employment (Juan Botero, Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, *The Regulation of Labor*, Working Paper 9756, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass., 2003); and civil procedure (Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, *Courts*, 118 *Quarterly Journal of Economics* 342–387, 2003; and Simeon Djankov, Caralee McLiesh, and Andrei Shleifer, *Remedies in Credit Markets*, Working Paper. Department of Economics, Harvard University, Cambridge, Mass., 2003)

1. <http://rru.worldbank.org/> (as seen on December 2003).

تا به حال، واحد پاسخگویی سریع بازار خود را گسترش داده و «پژوهش سفارشی سیاستگذاری در موضوعات محیط کسب‌وکار» را نیز به طور رایگان ارائه می‌کند. ر.ک.:

<http://rru.worldbank.org/AskQuestion/>.

انستیتو بانک جهانی: این گروه مرکز اصلی پژوهش در بانک است. انستیتو بانک جهانی (WBI) در کار عملی طرح‌های اصلاح حقوقی و قضایی مشارکت نمی‌کند؛ اما برنامه پژوهش‌نهاد مذکور، آن را تبدیل به فعالی مهم در این زمینه کرده است. از سال ۱۹۹۶، انستیتو بانک جهانی «نماگرهای حکمرانی»^۱ را منتشر کرده که گزارشی از «حکمرانی خوب» در بیشتر کشورها است. ادعا می‌شود که در این گزارش‌ها چارچوب نهادی دولت و بازار در کشورهای مورد نظر اندازه‌گیری شده‌اند. این گروه حکمرانی را به‌طور موسع چنین تفسیر می‌کند: «سنت‌ها و نهادهایی که قدرت را در کشور اعمال می‌کنند». در این گزارش حکمرانی به سه بخش تجزیه شده است:

۱. روندی که دولت‌ها برطبق آن انتخاب، نظارت و جایگزین می‌شوند،

۲. ظرفیت دولت برای پی‌ریزی و اجرای مؤثر سیاست‌های منطقی،

۳. احترام شهروندان و دولت به نهادهایی که تعامل‌های اقتصادی و اجتماعی را هدایت می‌کنند.

انستیتو بانک جهانی با انتشار نماگرهای حکمرانی، در زمینه سنجش حکمرانی در دنیا به مرجع تبدیل شده است.^۲ علاوه بر این، انستیتو بانک جهانی برای برنامه‌های آموزشی، ایجاد واحدهای منطقه‌ای و کشوری برای قضات، پیشبرد اندیشه قوه قضائیه به‌عنوان عامل اصلی مهار فساد و بهبود حکمرانی خوب، منابعی را سرمایه‌گذاری کرده است.

در جدول ۲، چهار گروه بانک جهانی به تفکیک تحلیل‌ها و مفاهیم حاکمیت قانونی که بیشتر استفاده می‌کنند، در جدول قرار داده شده‌اند.

۲-۳. طرح‌های اصلاح قضایی و حقوقی

نگاهی به چگونگی استفاده گروه‌های بانک از مفاهیم گوناگون حاکمیت قانون در طرح‌های اصلاح حقوقی و قضایی، در یافتن پاسخی به این معما کمک می‌کند که چرا این طرح‌ها با وجود نتایج اندک و انتقادهای مداوم، همچنان جذابیت دارند. به نظر من، شعار حاکمیت قانون، تداوم مشکل‌زای طرح‌ها را آسان کرده و از تقاضاهای تحقق رشد اقتصادی معهود کاسته است. تجربه مستمر جابجایی میان مفاهیم حاکمیت قانون و روش به‌کارگیری آنها در واحدهایی که در طرح‌ها فعالیت می‌کنند، دو اثر داشته است؛ نخست، این تجربه به سیاستگذاران این امکان را داده که در مورد معنای مورد نظر

1. "Governance Indicators"

2. See <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/>; For the most recent paper see Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004*, (The World Bank, May 2005) http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/GovMatters_IV_main.pdf

این نماگرها دوسویه هستند و به کاربر اجازه می‌دهند که آنها را هم در کشورها و هم به‌صورت نرخ‌های کلی کشورها در مناطق، با یکدیگر مقایسه کند.



خود در استفاده از حاکمیت قانون شفاف نباشند؛ دوم، به سیاستگذاران اجازه داده با معطوف شدن توجه‌شان به «تغییر جای دروازه/تغییر هدف»،^۱ انتقاد به طرح‌ها یا شواهد حاکی از نتایج ناامیدکننده را جدی نگیرند. زمانی که منتقدی، مقدماتی را نقد می‌کند که گروه‌های بانک بر مبنای آنها، حاکمیت قانون را در طرح‌ها ارائه کرده‌اند، گروه‌ها به گوناگونی سایر اهداف یا خواسته‌هایی متوسل می‌شوند که با توجه به مفاهیم مختلف حاکمیت قانون در طرح‌هایشان دنبال می‌شود. استدلال من این است که این تجربه، تصمیم‌گیرندگان را قادر می‌کند که انتقادهای مهم بر مقدمات طرح‌ها و نتایج نامطلوب را نادیده گیرند. در آخر، این جابجایی میان مفاهیم مختلف حاکمیت قانون، موجب آشفتگی دائم میان گروه‌هایی می‌شود که ممکن است برنامه‌های مختلف داشته باشند. در ادامه به این موضوع خواهم پرداخت که سایر تأثیرات منفی این پویایی، یعنی نبود شفافیت، اسراف منابع و توجیه رفتار فرصت‌طلبانه چه خواهد بود.

اصلاح قضایی: با مثالی در این مورد آغاز می‌کنم که چگونه تجربه اصلاح قضایی در تحلیل طرح‌های اصلاح قضایی کمک می‌کند؛ طرح‌هایی که واحد بخش عمومی و گروه حقوقی مسئول آن هستند. این طرح‌ها با این مقدمه منطقی آغاز شد که قوه قضائیه مستقل و کارآمد پیش‌شرط ضروری توسعه اقتصادی است.^۲ این مقدمه شعار گروه‌ها شد و در نتیجه‌گیری گزارش‌ها و مقاله‌های دانشگاهی از آن به‌عنوان توجیه‌کننده طرح‌ها یاد می‌شد. استدلال شده بود که تنها وضع قوانین مالکیت و قراردادهای برای جذب سرمایه‌گذاری کافی نیست و باید دادگاه‌های مستقل و کارآمدی نیز برای اجرای این قوانین وجود داشته باشند. دادگاه‌های کارآمد مسئول به حرکت واداشتن بخش خصوصی بودند. فرض بر این بود که دادگاه‌ها، محاسبه‌پذیری و پیش‌بینی‌پذیری دادوستدهای اقتصادی را با اجرای مؤثر قراردادهای تضمین می‌کنند و برای جلوگیری از نقض حقوق مالکیت از سوی دولت، به‌نحو مستقل عمل می‌کنند.

اولین طرح اصلاح قضایی بانک، «وام کمک فنی» به ونزوئلا در سال ۱۹۹۲ بود. به تدریج دامنه این طرح‌ها چنان گسترده شد که جنبه‌های مربوط به استقلال قضایی، آموزش قضایی، مدیریت دادگاه و حل پرونده، کنترل فساد، انتصاب قضات، عدالت کیفری و پاسخگویی دولت را نیز در بر گرفت.^۳ اما تنش‌هایی پدید آمد و اعتراض‌های مهمی به مقدمات منطقی این طرح‌ها صورت گرفت. نخست به این نکته توجه شد که نظام شکلی حقوق مالکیت و اجرای قراردادهای که قرار بود دادگاه‌ها آنها را کارآمد سازند، ضرورتاً در ملاحظه‌های سرمایه‌گذاران در تصمیم‌گیری برای محل

1. "goal-post-shifting"

۲. این استدلال را مدیر گروه اصلاح حقوقی و قضایی، ماریا داکولباس به‌وضوح در اثری با مشخصات زیر بیان کرده است:

A Strategy for Judicial Reform: The Experience in Latin America, 36 Va.J. Int 167 (1995-1996).

3. See *Initiatives in Legal and Judicial Reform*, *supra* note 45, at 3-5.

سرمایه‌گذاری مهم نیستند. سرمایه‌گذاران و فعالان عرصه کسب‌وکار با بازگشت سود تشویق می‌شوند و بر سازوکارهای غیررسمی اجرایی تکیه دارند، در حالی که شهرت و انتظار دادوستدهای آینده، جایگزین سازوکارهای رسمی تضمین پیروی از مقررات هستند.^۱

دوم، شواهد نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاران آنچنان نگران کارآیی قوه قضائیه در کشورهای که سرمایه‌گذاری می‌کنند، نیستند. اولویت اول سرمایه‌گذاران بازگشت سود است، نه دادگاه‌های کارآمد. در سال ۱۹۹۳، گروه حقوقی برای تعیین محدودیت‌های توسعه بخش خصوصی، شصت‌وهشت بنگاه کسب‌وکار را در اکوادور بررسی کرد. نتایج این بررسی نشان می‌دهد که وجود نظام قضایی کارآمد از نظر سرمایه‌گذاران در رده ششم فهرست اولویت‌های سرمایه‌گذاری، پس از بی‌ثباتی سیاسی، تورم و ناپایداری قیمت‌ها، نبود نیروی کار متخصص، نبود زیربنا و سطح بالای مالیات‌ها قرار داد.^۲

فرض کنید سرمایه‌گذاران در حال بررسی کسب‌وکار در چین هستند. به آسانی می‌توان تصور کرد که سرمایه‌گذاری در چین با توجه به اندازه بازار و فرصت‌های سوداندوزی بر تصمیم‌های سرمایه‌گذاران تأثیر بیشتری خواهد داشت تا ساختار نظام حقوقی و قضایی کشور مذکور. در اقتصادهای متوسط مانند برزیل و مکزیک، بازارهای بزرگ محلی برای سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی جاذبه اصلی محسوب می‌شوند. در مورد مکزیک، نزدیکی به ایالات متحده و توافق دادوستد آزادی که با دور زدن دادگاه‌های ملی - نه کارآمد ساختن آنها - با قدرت تمام از سرمایه‌گذاران حفاظت می‌کند، عناصر اصلی جذابیت سرمایه‌گذاری هستند. در واقع، نظام حقوقی و قضایی این کشورها ممکن است از وضعیت فعلی‌شان هم ناکارآمدتر شود، بدون آنکه بر منافع سرمایه‌گذاران برای سرمایه‌گذاری تأثیری داشته باشد.^۳

برای کشورهای بسیار کوچک با فرصت‌های ناچیز، نظام حقوقی می‌تواند مزیتی حاشیه‌ای به‌شمار آید. ایجاد فضاهای حقوقی بسته و بازارپسند حمایت از مشتریان ضعیف، کار حداقلی و حقوق استخدامی یا معیارهای پایین حفاظت از محیط زیست می‌تواند برای سرمایه‌گذاران جذاب

۱. برای مطالعه استدلالی در مورد تکیه کسب‌وکار بر سازوکارهای غیررسمی ر.ک.:

Stewart Maculay, *Non-Contractual Relations in Business: A Preliminary Study*, 28 *American Sociological Review* 55 (1963).

برای مطالعه استدلالی در مورد بی‌توجهی سرمایه‌گذاران به فضای نهادی، که برای سرمایه‌گذاری ضروری شمرده می‌شود، ر.ک.:

John Hewko, *Foreign Direct Investment, Does the Rule of Law Matter?* (Carnegie Endowment for International Peace, April 2002).

<http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=952&prog=zgp&proj=zdr1.zted>

2. See World Bank, No. 127777-EC, Ecuador: Judicial Sector Assessment 1 (1994), cited in Dakolias, *supra* note 93 at 169.

۳. این مثال‌ها برگرفته از مقاله لین همرگرن با عنوان *یادداشت‌هایی در باب حاکمیت قانون و توسعه اقتصادی*، ص ۵، است. این مقاله در آوریل ۲۰۰۲ در کنفرانس هاروارد در خصوص حاکمیت قانون و توسعه اقتصادی ارائه شد. (اسناد نزد نویسنده محفوظ است).



باشد. اما از این هم جذاب‌تر، توافق‌های خاص با سرمایه‌گذاران در اشکال معمول معافیت مالیاتی، خدمات عمومی و تسهیل روندهای اداری است. اما در هیچ کدام از این موارد، اصلاح قضایی در اولویت‌های فهرست قرار نمی‌گیرد.

سوم، به این موضوع نیز توجه شده که سرمایه‌گذاران معمولاً اختلاف‌هایشان را در دادگاه‌ها حل نمی‌کنند، بلکه بیشتر اوقات آنها اختلاف‌ها را از طریق داوری یا تلاش برای سازش حل می‌کنند. اما حتی اگر سرمایه‌گذاران به دادگاه مراجعه کنند، عموماً به وکلای نخبه‌ای دسترسی دارند که نظام را به خوبی می‌شناسند و شانس زیادی برای پیروزی دارند. برای مثال، سرمایه‌گذاران خارجی معمولاً می‌توانند راه خود را با کمک مشاوره‌های حقوقی سطح بالا در نظام حقوقی داخلی باز کنند. این کمک‌های حقوقی در هزینه‌های کسب‌وکار گنجانده می‌شود. به‌علاوه، قرار بر این بوده که اصلاحات قضایی، مشوق‌هایی برای بانک‌ها و سایر اعتباردهندگان مهم ایجاد کنند. بانک‌ها و اعتباردهندگان در نظام قضایی این امتیاز را دارند که بازیگران مجدد هستند، کارکنان قضایی را می‌شناسند، از فرصت تأثیرگذاری بر تفسیر قانون در طول زمان برخوردارند، امکان انتخاب بهترین موارد را دارند، با سایرین مذاکره می‌کنند، و به‌طور کلی، در زمینه‌های خاص صاحب تجربه‌اند.^۱

در آخر، نظام‌های حقوقی خوب سرمایه‌گذاری را تضمین نمی‌کنند. برای مثال در کاستاریکا، گرچه حمایت‌های قانون اساسی و دادگاه‌های حامی کارگران و زارعان بی‌زمین، چارچوب حقوقی روشن، قابل پیش‌بینی و منصفانه‌ای را فراهم آورده‌اند، اما مشکلاتی را نیز برای سرمایه‌گذاران خاص ایجاد کرده‌اند.^۲

فراتر از مشکلاتی که با این فرض‌ها ایجاد می‌شوند، مشکلات اجرایی نیز وجود دارند. طرح‌های معمول اصلاح قضایی از ۲/۵ میلیون دلار (یمن) تا ۵۸ میلیون دلار (روسیه) متغیر بوده و توسط گروه حقوقی یا بخش عمومی اجرا شده‌اند. این طرح‌ها شامل ساخت دادگاه‌های جدید، اجرای طرح‌های فناوری برای اداره دادگاه و مدیریت پرونده‌ها و آموزش قضات بوده است. در عمل مشکلات شرایط خاص نظام قضایی هر کشور و دلیل ضرورت انجام اصلاح بررسی نشده‌اند. مشکلاتی که نیاز به راه‌حل دارند کدام‌اند؟ این راه‌حل‌ها چه اهدافی را دنبال می‌کنند و با کدام استراتژی؟ هیچ مطالعه میدانی در مورد چگونگی عملکرد نظام انجام نشده و شرایط حادی که نیاز به تغییر دارند نیز شناسایی نشده‌اند. در نتیجه، به تأثیر طرح‌ها بر کارآیی روندهای قضایی یا تأثیر نهایی اقتصادی آنان توجه اندکی شده است. عدم بررسی مشکلات، غالباً در ارزیابی این برنامه‌ها

۱. برای مطالعه برداشتی مهم از این پدیده، رک:.

Marc Galanter, *Why the "Haves" Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change*, 9 Law and Society Review 95 (1974).

2. See Linn Hammergren, *supra* note 97 p.6.

خود را نشان داده است. زیربنا، فناوری و آموزش در طرح‌های موفق، به شکل مؤثری ارائه می‌شوند، اما معیار نظام‌مند دیگری وجود ندارد که براساس آن تأثیر طرح‌ها را بسنجیم.

زمانی که هدف اصلاحات افزایش کارایی قضاوت است، در طرح‌های اصلاحی بر کاهش پرونده‌های عقب‌مانده و زمان صدور حکم و اجرا تمرکز می‌شود.^۱ منتقدان بر نبود تحقیق‌های میدانی برای تشخیص دلایل مشکلات (پرونده‌های عقب‌مانده، تأخیرها، عدم اجرا) یا طراحی استراتژی‌های مؤثر برای حل آنها تأکید کرده‌اند. نتایج این طرح‌ها برای ارزیابی براساس شناسایی مشکل، یا عمق برنامه و انتظارات عینی و قابل اندازه‌گیری در دسترس نیست. علاوه بر این، نتیجه برخی مطالعات میدانی که توسط بانک انجام شده نشان می‌دهد، «خرد متعارف» که اصلاحات را رهبری کرده، غیرضروری بوده است.^۲

نتایج طرح‌های اصلاح قضایی به‌سختی قابل سنجش است، به‌خصوص در مورد طرح‌هایی که هیچ معیاری برای نظارت و ارزیابی عملکرد ارائه نمی‌دهند؛ اما هیچ دلیل روشن تجربی مبنی بر موفقیت طرح‌ها در تشویق رشد اقتصادی وجود ندارد. با وجود مطالعات گوناگونی که بر ارتباط

1. Maria Dakolias, *Court Performance Around the World: A Comparative Perspective*, 2 Yale H.R. & Dev. L.J. 87 (1999) and Edgardo Buscaglia and Maria Dakolias, *Comparative International Study of Court Performance Indicators*, The World Bank (1999)
<http://www4.worldbank.org/legal/publications/CourtIndicators-72.pdf>

۲. مجموعه مطالعات اخیر بانک جهانی در مورد «استفاده از دادگاه و استفاده‌کنندگان از دادگاه» در پنج کشور آمریکای لاتین نشان می‌دهد که تا چه میزان از «خرد متعارف» (“conventional wisdom”) در مورد مشکلات قوه قضائیه و دلیل ضرورت اصلاح برپایه مطالعات تجربی نبوده و بیشتر اوقات کاملاً اشتباه هستند. خرد متعارف است که بانک را در بیشتر مداخله‌ها در این بخش راهنمایی کرده است. ر.ک.:

Linn Hamberg, *Uses of Empirical Research in Refocusing Judicial Reforms: Lessons from Five Countries*, PREM, and The World Bank 2003
<http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote65.pdf>

تحلیلگران در مطالعه‌های میدانی از خلاصه رویه‌های جمع‌آوری بدهی در مکزیکوسیتی، دریافتند که کاربران و میزان ادعاهایشان از کوچک تا متوسط است و شرکت‌ها به‌سختی بیش از نیمی از خواهان‌ها را تشکیل می‌دهند و بیشتر خوانده‌ها، افراد هستند. این آمار نشانگر اختلاف میان فعالان بزرگ اقتصادی نیست، بلکه بیشتر نشانگر بدهی‌های کوچک حاصل از مصرف یا سرمایه‌گذاری‌های کوچک است. علاوه بر این، اکثریت قابل توجهی از تصمیمات قضایی به نفع مدعیان (اعتباردهندگان) است که نشانگر عدم جانبداری از بدهکار، نه در هنجارهای رویه‌ای و نه در نگرش قضات است. کارشناسان، آشکارا در مورد تأخیرها اغراق می‌کنند. به‌نظر می‌رسد زمانی که تأخیر ایجاد می‌شود، وکلای خواهان‌ها و مأموران اجرا بیش از قضات و خواندگان مسئول ایجاد تأخیر هستند. یافته‌ها حاکی از آن است که نرخ بالای صرف‌نظر کردن از طرح دعوی به دلایل گوناگون رخ می‌دهد، مانند موفقیت مذاکرات خارج از دادگاه طرفین، عدم تمایل خواهان به حاضر کردن ادعا (مثلاً تشکیل پرونده برای اظهار مالیاتی)، عدم امکان پس گرفتن قرض (بدهکار ورشکسته، وام‌هایی که به دلیل تصمیم نادرست وام‌دهنده داده شده یا مشکلات معرفی اموالی برای توقیف) یا عاملان خائن (مأمور اجرا یا وکیل خواهان). بسیاری از این مشکلات در اصل فراقضایی است و هیچ‌گونه اصلاح معیارهای قضایی آن را حل نمی‌کند؛ مانند اصلاحی که در سال ۱۹۹۶ برای تسریع روندهای دادرسی در مکزیک انجام شد. برخی دیگر از مشکلات به‌وضوح، قضایی هستند و نیاز به اصلاحات هوشمند دارند که به قضات نقش فعال‌تری در روند دادرسی دهد و میان صلاحیت‌های قضایی مختلف هماهنگی برقرار کند (اختیار مأموران اجرا در روند دادرسی، پیچیدگی‌های شکلی در برخورد با حوزه‌های صلاحیت مختلف و مرحله اجرا). ر.ک.:

Report No. 22635-ME, *The Juicio Ejecutivo Mercantil in the Federal District Courts of Mexico*, The World Bank (2002).



متقابل دادگاه‌های کارآمد و توسعه اقتصادی دلالت دارند، ارتباط علی میان این دو و جهت آن همچنان مورد انتقاد شدید است. در واقع، اقتصاد کشورهایی که در دو دهه گذشته قوه قضائیه خود را اصلاح کرده‌اند، موفق نبوده و بسیاری از آنها بدتر از سابق هستند. علاوه بر این، صاحب‌نظران ثابت کرده‌اند کشورهایی که در طول چندین دهه نرخ بالای رشد داشته‌اند (مانند ژاپن، کره، تایوان و چین)، فاقد نظام قضایی آن‌گونه که توسط گروه‌های بانک تبلیغ می‌شود، هستند.^۱

در برخورد با این مشکلات، اصلاحگران قضایی به جرئت می‌توانند ادعا کنند که اکنون در طرح‌های اصلاح دادگاه‌ها اهداف دیگری نیز دنبال می‌شود. گروه حقوقی و بخش عمومی به مفهومی از حاکمیت قانون اشاره می‌کنند که به نظر برداشتی متمایل به برداشت سن است. این گروه‌ها ادعا می‌کنند طرح‌ها با فراهم ساختن دسترسی به عدالت و کمک‌های حقوقی به دنبال تقویت گروه‌های آسیب‌پذیر هستند. این گروه‌ها به مفهوم دایسی از حاکمیت قانون نیز اشاره کرده و ادعا می‌کنند که ایجاد قوه قضائیه مستقل و کارآمد، عنصر ضروری پیشگیری از فساد و تعقیب آن است. در این نگرش، دادگاه‌های مستقلی که اقدامات قوه مجریه را بررسی می‌کنند، پیشگیری از فعالیت حکومت خودسر را تضمین می‌کنند.

شکی نیست که استفاده از نظام حقوقی برای توزیع منابع به شکلی که گروه‌های آسیب‌پذیر جامعه را تقویت کند و توانایی‌های آنها را برای دنبال کردن زندگی شایسته افزایش دهد، طرحی پرارزش است. تأکید من این نیست که این گروه‌ها باید در محدوده رویکرد رشد - محور به توسعه باقی بمانند. البته استفاده آشفته از مفاهیم وبری و آمارتیا سنی، بحث درباره انتظارات از هر دو مفهوم را خنثی می‌کند. از یک سو، گروه حقوقی و بخش عمومی با ارجاع به آمارتیا سن، از بحث در مورد آثار رشد اجتناب می‌کنند؛ از سوی دیگر، با برابر انگاشتن نگرش اجتماعی آمارتیا سن به توسعه با ویژگی‌های شکلی و نهادی نظام حقوقی، نگرش اجتماعی وی را تضعیف می‌کنند. از این دیدگاه، زمانی که اصلاحات رخ می‌دهد، فقرا تقویت می‌شوند.

زمانی که به طرح‌های گروه حقوقی و بخش عمومی به دلیل نبود تشخیص کاستی‌ها و استراتژی انتقاد می‌شود، پاسخ می‌دهند که دارای استراتژی هستند؛ [استراتژی‌ای که] همه ذینفعان را دربرگرفته و مالکیت طرح را تقویت می‌کند. این وضعیت برای افزایش مشارکت مفید است، اما جایگزین این امر نمی‌شود که ایده‌ای داشته باشیم که چه چیز در نظام قضایی اشتباه است، چرا که

1. See Frank Upham, *Mythmaking in the Rule of Law Orthodoxy*, Carnegie Endowment Working Paper, Rule of Law Series, Democracy and Rule of Law Project # 30, September 2002:

<http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=1063>; John Ohnesorge, *supra* note 3; William Alford, *The More Law, the More . . . ? Measuring Legal Reform in the People's Republic of China*, in *How Far Across the River? Chinese Policy Reform in the Chinese World*, (eds. N.C. Hope, D.T. Yang, and M.Y. Li, Stanford University Press, 2003).

بهتر است منابع را عوض جای دیگر، در اینجا صرف کنیم و چگونه این طرح‌ها به اهدافی که دارند، نایل می‌شوند.

اصلاح حقوقی: مثال دوم از طرح‌های اصلاح حقوقی را در نظر بگیریم، مانند پی‌ریزی حقوق مالکیت که به دنبال استقرار نظام واضح، تضمین شده و ثبت شده مالکیت است.^۱ فعالان نهادی این طرح‌ها، گروه توسعه بخش خصوصی و گروه اصلاح حقوقی و قضایی بوده‌اند. این واحدها با مفهوم هائیک حاکمیت قانون کار خود را آغاز کرده و اعلام کردند حقوق مالکیت واضح و تضمین شده، پایه اقتصاد بازاری است که به رشد می‌انجامد. اما این واحدها به تازگی مفهومی آمارتیا سنی را نیز گنجانده‌اند که پشتیبان توسعه توانایی‌های مردم برای توجیه طرح‌هایشان باشد.^۲

طرح‌های پی‌ریزی حقوق مالکیت در بسیاری از کشورهای در حال توسعه اجرا شدند. هدف این طرح‌ها به حرکت درآوردن توانایی بالقوه سرمایه‌گذاری است که در این کشورها راکد است. در این طرح‌ها فرض بر این بود که دارایی‌ها تا زمانی که در بخش غیررسمی باقی بماند، «سرمایه مرده» خواهند بود. از آنجا که هیچ‌کس بر این دارایی‌ها عنوان مالکانه مشخصی ندارد، به صورت مولد استفاده نخواهند شد. کارآفرینان بالقوه نمی‌توانند از دارایی‌های خود به عنوان وثیقه برای کسب اعتبار استفاده کرده یا در زمان استفاده تولیدی، برگشت سرمایه را پیش‌بینی کنند.^۳ هرناندو دوسوتو پشتیبان اصلی طرح‌های عنوان مالکانه بود. هدف این طرح‌ها آوردن دارایی‌ها به بخش رسمی بود. آژانس‌های بین‌المللی توسعه و سایر متفکران برخورد مثبتی با فعالیت وی داشته‌اند.

۱. به‌طور خاص، کار داگلاس نورث اثری قوی بر طرز تفکر سیاستگذاران توسعه در مورد حقوق و قواعد حقوقی به‌مثابه پایه‌های نهادی اقتصاد بازار داشته است. اثر تاریخی نورث بر این استدلال مبتنی است که نهادهای حقوقی که به نحو تضمین شده، حقوق مالکیت را اعمال کنند، برای کارایی و رشد اقتصادی مطلوب هستند. انحراف از این الگو را می‌توان به گروه‌های دارای منافع خاص و هزینه‌های دادوستدی نسبت داد که غلبه حقوق مالکیت ناکارآمد و نبود رشد اقتصادی را توضیح می‌دهند. می‌توان تصور کرد که سازمان‌های بین‌المللی توسعه، مانند بانک جهانی، با چه اشتیاقی نظریه نورث در مورد تغییر نهادی را پذیرفته‌اند. تغییر نهادها و در درجه اول نظام‌های حقوقی کشورهای در حال توسعه می‌تواند راه را بر وابستگی نهادی کشورها، که دلیل رکود اقتصادی است، بسته و راه را برای بازارهای کارا باز کند. ر.ک.:

Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (1990).

2. See *Doing Business in 2005, Removing Obstacles to Growth* 33–40 (The World Bank, 2004) <http://www.doingbusiness.org/documents/DoingBusiness2005.PDF>

(در این اثر استدلال می‌شود که حقوق مالکیت ضعیف، فقرا را از انجام کسب‌وکار محروم می‌کند).

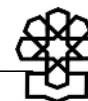
See *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, The World Bank, 2003.

(در این اثر استدلال می‌شود که تضمین حق بر زمین فقرا و کاهش ممنوعیت‌های معاملات عناوین مالکانه (title transactions) می‌تواند در تشویق منافع مهم اجتماعی و اقتصادی، مانند تقویت زنان و سایر افراد حاشیه‌ای و افزایش سرمایه‌گذاری خصوصی و رشد اقتصادی سریع‌تر مفید باشد).

See *The World Development Report 2006: Equity and Development*, The World Bank, 2005.

(در این گزارش استدلال می‌شود که نابرابری فرصت‌ها، دورنمای کامیابی و رشد اقتصادی را کاهش می‌دهد. در این گزارش برای کاهش مؤثر فقر پیشنهاد می‌شود دسترسی منصفانه فقرا به حق بر زمین، مراقبت‌های بهداشتی، آموزش، شغل و سرمایه تضمین شود. همچنین به دسترسی برابر به آزادی‌های سیاسی و تقویت دسترسی فقرا به نظام دادگستری و زیربنایی نیز اشاره می‌شود).

3. See generally Hernando De Soto, *The Mystery of Capital* (2000) and id. *The Other Path: The invisible revolution in the Third World* (1990).



اما مقدمات منطقی این طرح‌ها انتقادهای مهمی را برمی‌انگیزد.^۱ آن‌گونه که تحلیل متنی هنجارهای عرفی نشان می‌دهند، بیشتر اوقات مردم در شرایط غیررسمی، از آنچه بدون رسمی کردن استحقاق‌های حقوقی‌شان می‌توانند یا نمی‌توانند انجام دهند، برداشت‌های روشنی دارند. دانش حقوقی و اقتصادی، همکاری اجتماعی و بازارهای کارآمدی را که بر استحقاق‌های رسمی یا سازوکارهای رسمی اجرا تکیه ندارند، روشن می‌کنند.^۲ این موضوع که سازوکارهای غیررسمی در محدوده‌های کسب‌وکار مهم هستند، در وجود نیاز به رسمی کردن استحقاق‌ها با هدف تحریک سرمایه‌گذاری و دادوستدهای تجاری تردید ایجاد می‌کند.^۳ علاوه بر این، ممکن است غلبه بازارهای اعتباری در محیطی با حقوق مالکیت غیررسمی، به ارزیابی میزان اهمیت رسمی کردن در افزایش سرمایه‌گذاری کمک کند.

با این فرض که رسمی کردن برای روشن شدن آنها لازم است، استفاده مؤثر از آنها به مجموعه خاصی از استحقاق‌های ماهیتاً خصوصی نیاز خواهد داشت.^۴ اقتصاددانان نتایج عجیب رشد را در برنامه‌هایی نشان داده‌اند که استحقاق‌های خصوصی و عمومی را ترکیب کرده‌اند، مانند «نظام سهامداری اشتراکی» (SCS) در چین.^۵

اما حتی اگر انتخاب ما نظام خصوصی حقوق مالکیت باشد، متفکران حقوقی از مدت‌ها پیش بر این موضوع تأکید کرده‌اند که مالکیت مفهومی واحدی نیست و بیشتر مجموعه‌ای از حق‌های متشکل از استحقاق‌های گوناگونی هستند که روابط مردم را با یکدیگر تعریف می‌کند.^۶ چنان‌که کارشناسان تاریخ حقوق نشان داده‌اند، نظام‌های حقوق مالکیت در نظام‌های حقوق عرفی و حقوق نوشته، نه از مفهوم واحد و ساده مالکیت، بلکه از استحقاق‌های گوناگون موضوع حقوق ارتفاقی و استثنائات

۱. بحث من در این قسمت بر مبنای منبع زیر است:

David Kennedy's *Laws and Developments*, in *Contemplating Complexity: Law and Development in the 21st Century* (Amanda Perry and John Hatchard eds., 2003).

2. See Robert C. Ellickson, *Order Without Law: How Neighbors Settle Disputes* (1991); Avner Greif, *Contracting, Enforcement, and Efficiency: Economics Beyond the Law*, in Michael Bruno and Boris Pleskovic, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1996 Washington, D.C., World Bank.

3. See Stewart Macaulay, *supra* note 95; Id. *The Impact of Contract Law on the Economy: Less Than Meets the Eye?*, Paper given at a Conference on Law and Modernization, Lima, Peru, July, 1994.

4. See Duncan Kennedy and Frank Michelman, *Are property and Contract Efficient?*, 8 *Hofstra L. Rev.* 711 (1980), and Joel Ngugi, *supra* note 3.

5. See Dani Rodrik, *After Neoliberalism, What?* (June 2002) available at <http://ksghome.harvard.edu/~drodrick.academic.ksg/After%20Neoliberalism.pdf>

(در این اثر استدلال می‌شود که ابتکارهای نهادی چین مثل نظام مسئولیت مزارع خانه، بنگاه‌های روستایی یا شهری و نظام دو نرخی در فراهم آوردن حق بر اموال کارآ با وجود نبود حق خصوصی بر اموال موفق بوده‌اند).

Zhiyuan Cui, *Wither China? The Discourse on Property Rights in the Chinese Reform Context*, 16 *Social Text* 55 (1998).

۶. برای شرح متعارفی از این موضوع ر.ک.:

Wesley Hohfeld, *Some Fundamental Legal Conceptions as Applied to Judicial Reasoning*, 23 *Yale Law Journal* 28 (1913).

نشئت گرفته‌اند.^۱

مشکل دیگری وجود دارد که نظام حق بر اموال خصوصی، نظامی نیست که به نحو خودبه‌خود تحقق یابد. زمانی که این نظام به اجرا درآید، طرفین متوجه می‌شوند که برنامه حقوق مالکیت که بر روابط آنها قابل اعمال است، حاوی خلأها، تعارض‌ها و ابهام‌هایی است که نیاز به پر کردن، حل‌وفصل و توضیح دارند. زمانی که طرفین قادر به حل‌وفصل دعاوی خود نباشند و به دادگاه مراجعه کنند، روشن خواهد شد دعاوی آنها تنها با ارجاع به حقا حل‌وفصل و اجرا نخواهد شد.^۲ حل‌وفصل این اختلافات به‌شدت بر نظام حقوق مالکیت جدید تأثیر خواهد گذاشت و استحقاق‌ها و قدرت طرفین را در مقابل یکدیگر تغییر خواهد داد.^۳

مشخص شد که در حالت انتزاعی نمی‌توان ترکیبی از استحقاق‌های حق مالکیت را تعیین کرد که به بهترین نتایج منجر شود؛ برای مثال، آیا بهتر است آزادی مالکان را برای انجام آنچه می‌خواهند به‌بهای [از دست رفتن] امنیت همسایگان‌شان افزایش داد؟ یا بهتر است امنیت مالکان را بیش از آزادی عمل همسایگان کرد؟ در حالت نخست، حفاظت به شکل غیرقابل‌قبولی کاهش می‌یابد؛ در حالت دوم، انعطاف‌پذیری به‌نحوی کاهش می‌یابد که طرفین می‌توانند با یکدیگر ارتباط برقرار کنند. علاوه‌بر این، ما نیاز به دلیلی داریم که ثابت کند یک بار افزایش کارایی در نتیجه ترتیب بخشیدن به استحقاق‌های حقوقی، علاوه‌بر ایجاد سطح دیگری از موازنه، باعث ایجاد رشد نیز می‌شود.^۴

برنامه پی‌ریزی عنوان مالکانه زمین در پرو، با دادن عنوان مالکانه بر زمین به متصرف، وی را قادر می‌کند که متجاوزان را بیرون راند. اما نیاز به توضیحی داریم که چرا دارایی‌ها در ید تصرف دارنده عنوان مالکانه آن، نسبت به وضعیت متقابل، نتیجه مؤثر بیشتری دارد که منجر به رشد می‌شود. بنابراین روشن می‌شود که توجه به چارچوب مهم است. اما به‌طور کلی، برنامه‌های پی‌ریزی، صرف‌نظر از نیاز به این‌گونه تحلیل‌های متنی با فرض گرفتن آنچه ما نیاز داریم،

1. See Morton J. Horwitz, *The Transformation of American Law 1780–1860*; Thomas Grey, *The Disintegration of Property*, *Nomos* xxii: Property 69–86 (1980); Carol Rose, *Crystals and Mud in Property Law* 40 *Stanford L. Rev.* 577 (1988).

2. See Hohfeld, *supra* note 111; Felix Cohen, *Transcendental Nonsense and the Functional Approach*, 35 *Colum. L. Rev.* 809 (1935); Duncan Kennedy, *supra*, note 14.

3. See Lee J. Alston, Gary D. Libecap, and Bernardo Mueller, *Property Rights And Land Conflict: A Comparison Of Settlement Of The U.S. Western And Brazilian Amazon Frontiers*, in *Latin America and the World Economy Since 1800*, (eds. John H. Coatsworth and Alan M. Taylor, 1998) p. 55–84

(در این اثر نمونه‌ای تاریخی ارائه شده است که چگونه سیاست‌های عناوین مالکانه بر زمین در ایالات متحده و برزیل اختلافاتی را میان گروه‌های مختلف مدعی حق بر زمین ایجاد کرد. این تنها نظام حق بر اموال رسمی نیست [که توزیع مالکیت زمین را مشخص می‌کند]، بلکه اثر متقابل نیروهای نابرابر طرفین و نیروی الزام‌آور دولت‌ها به نفع یکی از طرفین است که در نهایت توزیع زمین را مشخص می‌کند.

۴. برای دیدن توضیحی از این گونه از کارایی پویا، ر.ک.:

Gunnar Myrdal, *An Approach to the Asian Drama*, 1843, Appendix 1 (1970); See also Duncan Kennedy, *Law-and-Economics from the Perspective of Critical Legal Studies*, in 2 *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law* (P. Newman ed. 1998).



به‌سادگی حقوق مالکیت را روشن ساخته و تضمین می‌کنند.

از نظر منتقدان و تحلیلگران خارج از بانک، برنامه‌های عنوان مالکانه با هدف آوردن دارایی‌ها در بخش رسمی، آثاری را که اصلاحگران انتظار داشتند، برآورده نکرده است. اما به‌ندرت به اعتراض‌های مطروحه، پاسخ داده شده است. به‌نظر می‌رسد برنامه‌های پی‌ریزی حقوق مالکیت از نگرش‌هایی حاکمیت قانون دور شده و برداشتی از نگرش آمارتیا سن را برای قدرت بخشیدن به فقرا، زنان و سایر گروه‌های آسیب‌پذیر پذیرفته‌اند.^۱ گزارش جدیدی از طرح «انجام کسب‌وکار» در بخش خصوصی، پیش‌بینی می‌کند که عناوین مالکانه به فقرا کمک می‌کند، چون حق بر اموال ضعیف فقرا را از انجام کسب‌وکار و دستیابی به سطوح بالای درآمد محروم می‌کند.^۲ اما در این بررسی از تحلیل متنی مورد نیاز خودداری شده و بر ادغام تجربه‌های مفید سایر حوزه‌های مقررات‌گذاری با این حوزه تکیه شده است. در این تجربه‌ها انتظار این بوده که از برگشت دارایی‌های ثبت شده به بخش غیررسمی جلوگیری شود.^۳

من این بخش را با این موضوع آغاز کردم که این تجربه به بهای قابل‌توجهی به‌دست آمده، یعنی نبود شفافیت، هدررفت منابع و توجیه رفتار فرصت‌طلبانه. این خود معما است: برداشت من این است که کارکنان بانک در مورد تعهدشان به بهبود شرایط زندگی در کشورهای درحال توسعه پایبند هستند و از تخصصی بودن کارشان نیز مطمئن هستم. از نظر من، شرح موضوع دو بُعد دارد: از یک‌سو، پاسخ در ابهام مفهومی در مورد حاکمیت قانون نهفته است؛ از سوی دیگر، قسمتی از پاسخ نیز در کنش واحدهای بانک و روابط بانک و کشورهای وام‌گیرنده نهفته است. هر دو این موضوعات جنبه‌هایی از برنامه حاکمیت قانون در بانک است که ما راه زیادی برای فهم کامل آن داریم. اما من بر این باورم که این دست پرسش‌ها به‌شدت مورد نیاز است. در اینجا نکاتی برای بررسی بیشتر پیشنهاد می‌کنم.

1. See Land Policies for Growth and The World Development Report 2006, *supra* note 104.

2. See Doing Business in 2005, *supra* note 104.

۳. این نکته را نباید از نظر دور داشت که سیاستگذاران توسعه در بانک، نظریه نورث را صرفاً تا حدودی پذیرفته‌اند. آنچه از نظریه نورث در مورد تغییر نهادی گرفته شده، این موضوع بوده که نهادهای حقوقی رسمی، به‌طور خاص نظام واضح و تضمین شده حقوق مالکیت و قراردادهای، به‌طور کلی برای بازارهای کارآ و رشد اقتصادی مفید بوده‌اند. اما در این برداشت مهمترین نکته نورث نادیده گرفته شده، و آن نظریه تغییر نهادی که به‌رغم وجود نهادهای رسمی حقوقی و فشارهای رقابتی، مبنای وجود حق بر اموال ناکارآمد در طول زمان است. نورث نهادها را «قواعد بازی در جامعه» یا «محدودیت‌های طرح شده انسانی که تعامل‌های انسانی را شکل می‌دهند» تعریف می‌کند. این مفهوم موسع از نهادها نه تنها قواعد رسمی و لازم‌الاجرای حکومتی را دربر می‌گیرد، بلکه هنجارهای اجتماعی تدوین نشده نیز را که رفتارها را محدود می‌کنند، دربر دارد. به باور نورث، این قواعد رسمی و غیررسمی همراه با سازوکارهای اجرایی، چارچوبی را برای تعامل انسان‌ها فراهم می‌آورند. به‌نظر می‌رسد پافشاری نورث بر اهمیت قواعد غیررسمی به‌عنوان پایه‌های چارچوب نهادی، در کار گروه‌های بانک در اصلاح قوانین و قوه قضائیه در نظر گرفته نشده است؛ اصلاحی که با هدف تأمین چارچوب نهادی سودمند برای رشد طراحی شده است. به همین ترتیب، برداشت وی از نقش سازمان‌ها و تعاملات آنها با نهادها به‌عنوان نیروی محرکه تغییر نهادی نیز نادیده گرفته شده است. در نهایت، تأثیر اطلاعات و ایدئولوژی ناقص بر تصور فعالان سازمانی از موفقیت در تغییر نهادها نیز نادیده گرفته شده است.

۳-۳. روابط داخلی بانک جهانی

روابط میان بخش‌های بانک بازتاب مشوق‌های ساختاری است که موجب ادامه این طرح‌ها می‌شود و به موفقیت ترسیم اصلاح حقوقی و قضایی به‌عنوان عنصری لازم و نویدبخش کمک می‌کند. در نگاه اول، مشکل سکون نهادی به چشم می‌آید. همان‌طور که یکی از تحلیلگران بانک می‌گوید: «بانک، بانکی است که بانک است». کار بانک قرض دادن پول است، با این هدف که طرح‌هایی که در آنها تجربه دارد تأمین مالی کند. علاوه بر این، کسانی که در طرح‌ها کار می‌کنند تجربه تخصصی به‌دست می‌آورند و به ادامه طرح‌ها و تأمین مالی آنها علاقمند می‌شوند. این علاقمندی‌های حرفه‌ای با علایق شغلی در بانک و تمایل به داشتن جایگاهی در مجموعه کمک‌کننده توسعه بیشتر تشویق می‌شود.

همچنین در بانک بر سر قدرت، منابع و اعتبار میان واحدهای مختلف رقابت و کشمکش وجود دارد. بنابراین با وجود تردید در مورد توان بالقوه طرح‌ها، گروه حقوقی و بخش عمومی در رقابت برای یافتن وام‌گیرنده و برعهده گرفتن طرح‌های بیشتری هستند، بدون آنکه کوچک‌ترین بازتابی بر نتایج‌شان داشته باشد. بجز رقابت میان این گروه‌ها، رقابتی نیز میان مدیران طرح‌های بالقوه گروه حقوقی و بخش عمومی وجود دارد که به دنبال تأمین مالی و مالکیت هستند.^۱ همچنین گروه حقوقی و بخش عمومی به‌عنوان بخش‌های بانک جهانی، با رقابت بیرونی سایر مؤسسات توسعه و بانک‌های محلی نیز روبرو هستند. زمانی که گروه حقوقی و بخش عمومی دریابند که گذاشتن شروط متعدد برای کشورهای وام‌گیرنده ممکن است کشورها را به جستجو برای یافتن وام‌دهنده‌های دیگر با وام‌های بیشتر و شروط کمتر سوق دهد، این رقابت بیرونی مخرج مشترک را برای گروه حقوقی و بخش عمومی کاهش می‌دهد. این مشوق‌های نهادی و تعارض‌های متعدد، همکاری میان بخش عمومی و گروه حقوقی بر سر هزینه‌های طرح‌ها و در نهایت نتایج را در کشورهای وام‌گیرنده تضعیف می‌کند.

ارزیابی تأثیر: نبود هماهنگی و تقسیم آگاهی از ارزیابی جلوگیری می‌کند؛ درحالی که با ارزیابی می‌توان از تجربه استفاده کرده و از هدررفت جلوگیری کرد. در طرح‌های اصلاح، مشارکت بلندمدت وجود ندارد و بنابراین تحلیلگران به‌ندرت مسئولیت شکست را برعهده می‌گیرند. به‌علاوه نبود ارزیابی، تشخیص مشکلات را دشوارتر ساخته و حتی اگر موانع مشهود هم باشند، هیچ‌کس تمایلی به ابراز مشکل پیش آمده ندارد.

بیش از یک دهه است که گروه حقوقی و بخش عمومی در جایگاهی ممتاز برای آزمایش

۱. همچنین گروه حقوقی با کشمکش‌های درون‌گروهی و برون‌گروهی نیز روبرو است. جدای از دعوی با بخش خصوصی، اختلافی نیز در معاونت حقوقی میان گروه حقوقی (گروه اصلاح حقوقی و قضایی) و وکلای کشور وجود دارد.



فرضیه‌هایشان قرار دارند. آنها در گستره وسیعی از طرح‌های اصلاح قضایی در کشورهای مختلف مشارکت داشته و برای نظارت بر پیشرفت خود و ارزیابی تأثیرشان فرصت داشته‌اند. همچنین این گروه‌ها به عرصه بی‌نظیری از اطلاعات مرتبط در بانک نیز دسترسی داشته‌اند. به همان میزان نیز به مقامات عالی‌رتبه کشورهای وام‌گیرنده دسترسی داشته و می‌توانند اطلاعات لازم برای ارزیابی تقاضا و تأثیر طرح‌هایشان را برای خود فراهم کنند. علاوه بر این، اجرای طرح‌های اصلاح قضایی در بسیاری از کشورها، تجربه‌ای تطبیقی برای این گروه‌ها فراهم کرده است. بنابراین گروه‌ها از فرصت آزمایش نظریه، تأیید، رد یا اصلاح فرضیاتشان براساس نتایج تلاش‌های خودشان برخوردارند. این فرصت بزرگی بوده که از دست رفته است.^۱

البته گروه اصلی بخش عمومی برای نظارت بر فرضیه‌های طرح‌ها تلاش کرده است. کارکنان این گروه در طرح‌های اصلاح مداخله نداشته‌اند. این گروه به انتقادهای دانشگاهی پرداخته است و گفت‌وگو با بانک را با درکی ماهرانه، دقیق و متن‌محور از نقش قانون و نهادهای حقوقی در توسعه اقتصادی تحلیل کرده است.^۲ با این کار چنین به ذهن متبادر می‌شود که بانک فرضیات اصلی خود را دوباره بررسی می‌کند یا از آنها دور می‌شود. متأسفانه، این کار در عمل هیچ تأثیری در خط تولید طرح‌های اصلاح قضایی انجام شده توسط گروه حقوقی و گروه‌های اجرایی بخش عمومی نداشته است.

بخش‌های توسعه اقتصادی (DEC) و واحد ارزیابی عملیات (OED) برای ارزیابی تأثیر اصلاحات دادگاه‌ها پژوهش‌هایی انجام داده‌اند؛ اما تلاش‌های آنها هماهنگ نبوده و به نظر نمی‌رسد نتایج بر عملیات تأثیری داشته باشد. به نظر نمی‌رسد بجز ارزیابی‌های انگشت‌شمار منتشر شده گروه حقوقی در پشتیبانی از طرح‌هایشان، ارتباطی میان پژوهش‌های نادر تأثیرات و محتوای عملیات وجود داشته باشد.

رتبه‌بندی بجای ارزیابی و استراتژی: واحد پاسخگویی سریع و انستیتو بانک جهانی به‌طور مستقیم در اصلاح دادگاه‌ها شرکت نداشته‌اند. این دو بخش برای پیشبرد طرح‌هایشان، آمار و

1. Thomas Carothers, *Promoting the Rule of Law Abroad: The problem of knowledge*, Carnegie Endowment Working Paper, Rule of Law Series, Democracy and the Rule of Law Project #34 (2003) <http://www.carnegieendowment.org/files/wp34.pdf>; Linn Hammergren, *Are We There Yet? Developing Empirically Based Strategies for Judicial Reform* (Feb. 2002) (on file with the author). Published in Spanish as *¿Hemos llegado? El desarrollo de estrategias empíricas para la Reforma Judicial*, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 23. (Jun. 2002). Caracas. <http://www.clad.org.ve/fulltext/0041020.pdf>.

2. See <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/index.cfm>.

این گروه موضوعی پیش از این *نهادهای حقوقی بازار اقتصادی* خوانده می‌شد و به‌تازگی نام خود را به *قانون و نهادهای حقوقی* تغییر داده است. به این ترتیب تغییر نقطه تأکید بانک از رویکرد بازار - محور به توسعه اجتماعی را نشان داده است. نمونه خوبی از کار نظری که در اینجا اشاره شد در منبع زیر قابل مشاهده است:

Richard Messick, *Judicial Reform and Economic Development*, *supra* note 4.

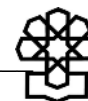
نماگرهای اقتصاد کلان زیادی تولید کرده‌اند. در همین حال نیز نسبت به انتقادهای وارد بر فرضیه‌های اولیه، تردید گروه حقوقی و بخش عمومی و شواهد مداخله بانک در یک دهه اصلاح دادگاه‌ها بی‌اعتنا بوده‌اند. «دانشی» که توسط «نماگرهای حکمرانی» انستیتو بانک جهانی و گزارش «انجام کسب‌وکار» واحد پاسخگویی سریع منتشر شد، به‌عنوان جایگزین ارزیابی به کار گروه‌های اجرایی آمد. بنابراین جای تعجب نیست که همه واحدهای بانک برای توجیه کارشان از نماگرهای حکمرانی و معیار مذکور در گزارش انجام کسب‌وکار استفاده کردند. این نماگرها به اعتبار طرح‌های اصلاح قضایی و جنبه‌های اقتصادی آنها افزودند و اهمیت آنها را در کمک برای توسعه تقویت کردند. اصلاح قوه قضائیه به‌خودی‌خود تا حدود زیادی هدف سیاست‌های توسعه شد. این باور که اصلاح دادگاه‌ها بر رشد آثار مثبت دارند، به موضع پذیرفته شده تبدیل شد و بجای اینکه اثبات این مدعا برعهده مدعیان آن باشد، اثبات خلاف آن برعهده تردیدکنندگان قرار گرفت.

اما انستیتو بانک جهانی و واحد پاسخگویی سریع در عین حال نیز با یکدیگر رقابت می‌کنند و اغلب برای داشتن شهرت بهتر در زمینه کمک به توسعه کار یکدیگر را تخریب می‌کنند. همچنین به‌نظر می‌رسد استفاده‌کنندگان این رتبه‌بندی‌ها، به ناسازگاری‌های میان دو مجموعه اهمیت زیادی نمی‌دهند.^۱ انستیتو بانک جهانی «دلیلی» ضروری برای پشتیبانی از طرح‌های گروه حقوقی و بخش عمومی فراهم کرده است. نماگرهای حکمرانی انستیتو بانک جهانی از دو عنصر تشکیل شده‌اند: عنصر نخست، توصیفی است و عملکرد کشور را در هریک از نماگرها می‌سنجد و میان نماگرها و درآمد سرانه کشورها/رتباط قائل می‌شود. هدف این گزارش‌های حکمرانی، توضیح عملکرد بد اقتصادی با شناسایی رتبه‌های ضعیف در هر نماگر است. گرچه گزارش‌ها ادعا می‌کنند ارتباطی وجود دارد، نماگرها با فرض گرفتن وجود ارتباطی علی میان نماگری خاص و عملکرد اقتصادی تقویت می‌شوند. علاوه بر این، چنین فرض شده است که ارتباط علی یکسویه‌ای از نهادهای حکمرانی به رشد اقتصادی وجود دارد و از رشد اقتصادی به نهادهای حکمرانی ارتباط علی وجود ندارد.

عنصر دوم هنجاری است و برنامه‌ای را برای اصلاح ارائه می‌کند. پس از آنکه «نماگرهای حکمرانی» مشخص کردند کدام نهادها کم یا ناقص هستند، نیاز به اصلاح بدیهی است. توجه به این

۱. برای نمونه آن‌طور که لین همگرگن اشاره می‌کند، کاستاریکا و اروگوئه در تطابق با گزارش کسب‌وکار نمره بالایی ندارند، اما براساس نماگرهای حکمرانی «حاکمیت قانون» خوب عمل کرده‌اند. از آن طرف، پاراگوئه و نیکاراگوئه در تطابق با نماگرهای حکمرانی بد و با گزارش کسب‌وکار خوب عمل کرده‌اند. گرچه هر دو مجموعه معیارها، کارکرد قوه قضائیه و آثار احتمالی آن را بر تشویق فعالیت بازار می‌سنجند، اما به‌نظر می‌رسد که چیزهای مختلفی را مدنظر دارند. انستیتو بانک جهانی بر فساد و کیفیت تمرکز دارد و گزارش کسب‌وکار به‌دنبال سرعت است. برای دیدن مشکلات استفاده فعلی از آمار برای تقویت کارکرد دادگاه‌ها، رک.:

Linn Hammergren, *Making justice count: a review of the issues and obstacles affecting the use of management statistics for improving Court performance in Latin America*, Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 10 (2005) Oct. 18-21 : Santiago) <http://www.clad.org.ve/fulltext/0052444.pdf>.



نکته مهم است که ارزیابی نهادهای حکمرانی همواره تطبیقی هستند. این ارزیابی‌ها، عملکرد حکمرانی کشورها را نسبت به نرخ سایر کشورها ارزیابی می‌کنند. به نظر می‌رسد این طرح به کشورهای در حال توسعه پیشنهاد می‌کند که با پذیرش نهادهایی که در برخی کشورهای توسعه‌یافته وجود دارند، رشد خود به خود به دنبال می‌آید.

بانک این نماگرها را در سطح گسترده‌ای استفاده می‌کند و ابعاد توصیفی و هنجاری آنها را به عنوان دلیل محکم ارائه می‌کند. برای مثال، مقایسه‌ای میان کشورها بر اساس این معیارها «شکاف‌های نهادی» ایجاد می‌کند. گروهی از اقتصاددانان بانک جهانی در پژوهشی به نام «درس‌هایی از نفتا (NAFTA) برای کشورهای آمریکای لاتین و کارائیب»^۱ شکاف‌های نهادی یافتند که دلیل شکست نفتا را در دستیابی به نتایج دادوستد آزادی که برعهده گرفته بود، توضیح می‌داد. آنها به وضوح استدلال می‌کنند که شکاف‌های نهادی، کاهش شکاف درآمد سرانه را در مکزیک نسبت به ایالات متحده محدود کرده است. یکی از نماگرهایی که مکزیک در آن رتبه بدی داشت، «حاکمیت قانون» بود و بنابراین اهمیت زیادی در تحلیل داشت. نتیجه این پژوهش برای کشورهای آمریکای لاتین که در آن زمان توافق دادوستد آزاد را با ایالات متحده بررسی می‌کردند، آن بوده است که باید برای برخورداری از منافع دادوستد و تشویق رشد اقتصادی شکاف نهادی «خودشان» را کاهش دهند. اما به نظر می‌رسد این نتیجه‌گیری مبهم ما را به گوناگونی اهداف حاکمیت قانون و این مسئله باز می‌گرداند که ایجاد حاکمیت قانون با اجرای طرح‌های اصلاح حقوقی و قضایی، نتیجه‌ای برای رشد نداشته است.

علاوه بر این، انستیتو بانک جهانی گستره وسیعی از اطلاعات تولید کرده که نماگر «حاکمیت قانون» را با سایر متغیرها در ارتباط متقابل قرار می‌دهد و نشان‌دهنده مطلوبیت حاکمیت قانون، فراتر و یا حتی صرف‌نظر از تأثیر آن بر رشد اقتصادی است. مطلوب‌ترین داده‌ای که گروه حقوقی در گزارش‌های اخیر خود استفاده کرده است، همبستگی بین حاکمیت قانون و کاهش مرگ‌ومیر نوزادان است.^۲ معنای آن روشن است: دستیابی به سطح بالای حاکمیت قانون خوب است، حتی اگر هیچ تأثیر مستقیمی بر رشد نداشته باشد. کشورهای در حال توسعه چگونه می‌خواهند کیفیت نهادی خود را بهبود بخشند؟ چه چیزی به آنها در بهبود عملکرد «حاکمیت قانون» کمک خواهد کرد؟ در این مرحله، پاسخ تقریباً روشن است: اصلاح قضایی. در این مرحله، استدلال مستلزم دور است: اصلاح قضایی به سطوح بالای حاکمیت قانون منجر می‌شود که به نوبه خود با تغییر قضایی

1. Guillermo Perry, Daniel Lederman, William Maloney, and Luis Serv'en, World Bank (April 2003), accessible at [http://wbi018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/1daa46103229123885-256831005ce0eb/717aaa5b2cbdd9c885256cf00062fa44/\\$FILE/NAFTA-US%20v2Final.pdf](http://wbi018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/1daa46103229123885-256831005ce0eb/717aaa5b2cbdd9c885256cf00062fa44/$FILE/NAFTA-US%20v2Final.pdf).

2. See *Observations, Experiences and Approach*, supra note 1 at 3.

سنجیده می‌شود.

برخلاف تردید درونی و دودلی گروه حقوقی و بخش عمومی، واحد مسئول گزارش «انجام کسب‌وکار» با اطمینان «پاسخی سریع» را پیشنهاد می‌کند. «انجام کسب‌وکار» راه‌حلی روشن و تغییراتی آسان در قانونگذاری ارائه می‌کند که ادعا می‌شود عرصه‌های مقررات‌گذاری کسب‌وکار را بهبود بخشیده و رشد اقتصادی را تسریع می‌کنند. مسئولان طرح در پشتیبانی از برنامه خود استدلال می‌کنند که قوانین بیشتر کشورهای در حال توسعه بیش از آنکه زاینده شرایط محلی باشد، محصول میراث استعماری آنها است. دلیل تنوع مقررات‌گذاری در کشورها، «ریشه‌های حقوقی» است. از این لحاظ، پیوند حقوقی تنوع نظام‌مند مقررات‌گذاری را پیشنهاد می‌دهد که «نتیجه/انتخاب سیاسی داخلی یا فشار برای کارآیی مقررات‌گذاری نباشند».^۱ بنابراین در گزارش پیشنهاد می‌شود که دلیلی برای اجبار کشورهای در حال توسعه به حفظ حقوق فعلی خود وجود ندارد. قوانین داخلی این کشورها نه انتخاب این کشورها در پاسخ به شرایط خاص بوده و نه نتیجه فشارهای مختلف رقیب. بلکه این کشورها می‌توانند قواعد معیار خود را برای عملکرد بهتر اقتصادی در جهان معرفی کنند. البته خبر خوش این است که واحد پاسخگویی سریع این معیارها را ایجاد کرده است.

طرح «انجام کسب‌وکار» بسیاری از فرضیه‌هایی را تأیید می‌کند که یک دهه پیش گروه حقوقی و بخش عمومی بر مبنای آنها کار خود را آغاز کرده بودند. این فرضیه‌ها با چالش‌های مهمی روبرو هستند. در این طرح‌ها، مقررات‌گذاری را در خلأ و مستقل از چارچوب سیاسی و اجتماعی - اقتصادی در نظر می‌گیرند که قرار است تحت تأثیر قرار گیرد و مجموعه‌ای از قواعد حقوقی آماده و بسته‌بندی شده را به‌عنوان استراتژی توسعه ارائه می‌کنند. اما در این طرح فرض بر آن است که اگر ممکن بود مجموعه‌ای از قواعد را به‌عنوان قواعد ضروری برای موفقیت اقتصادی کشوری شناسایی و مشخص کنیم، می‌توان این مجموعه را با وجود شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی مختلف، به نظام حقوقی کشورها پیوند زد و گسترش داد. بنابراین در گزارش انجام کسب‌وکار به تنوع نهادی تاریخی در کشورهای دارای اقتصاد موفق به‌عنوان شاهدهی بر امکان و حتی مطلوبیت تفاوت کشورها در پاسخ به شرایط خودشان در راه دستیابی به عملکرد اقتصادی بهتر توجهی نمی‌شود. در مجموع در گزارش انجام کسب‌وکار این تفکر ترویج داده می‌شود که در زمینه مقررات‌گذاری تجاری، یک قالب به‌کار همه می‌آید و به این ترتیب تجربه‌های مفید تلاش‌های اصلاحی پیشین در توسعه نادیده گرفته می‌شوند.^۲

1. *Doing Business in 2004: Understanding Regulation* xiv, The World Bank (2004) <http://rru.worldbank.org/Documents/DoingBusiness/2004/DB2004-full-report.pdf>.

۲. برای مطالعه انتقادهای مطرح شده به تجربه‌های مفید در نظریه توسعه، ر.ک.:

Rittich *supra* note 3.



دوم، روش‌شناسی طرح در وهله اول بر حقوق - آن‌گونه که در کتاب‌ها آمده است - تکیه دارد که با انجام بررسی مختصری از حقوق‌دانان هر کشور اصلاح می‌شود. در اینجا، گزارش انجام کسب‌وکار با انجام مطالعات میدانی از مراجعان و استفاده از دادگاه‌ها در پنج کشور آمریکای لاتین، با طرحی بسیار کوچک‌تر که برعهده بخش عمومی است در رقابت است. در این مطالعه به زمان تصرف و اجرا توجه شده تا تنگناها شناسایی شوند و با توجه به پرونده‌های خواننده و خواهان و محکوم^۱ و محکوم‌علیه، نتایج مختلفی حاصل شده است.^۱ مطالعه‌ای که به پرونده‌های واقعی دادگاه‌ها پرداخته، گستره و دامنه بسیار محدودتری از گزارش انجام کسب‌وکار دارد. اما یافته‌های آن نشان می‌دهد که با شواهد موجود آنچه خرد جمعی در بعضی موضوعات انگاشته می‌شده، درست نیست؛ از جمله آنچه اشتباه است و آنچه فرض می‌شود نیاز به تغییر در نظام قضایی کشورها دارد.

دست‌کم روابط داخلی میان واحدهای بانک، تا حدودی به این سؤال پاسخ می‌دهد که چرا اصلاح «حاکمیت قانون» با وجود انتقاد متفکران، تردید برخی اجراکنندگان و نبود هیچ موفقیتی همچنان در بانک رو به شکوفایی به نظر می‌رسد. گروه حقوقی و بخش عمومی که به‌طور مستقیم در اصلاح دادگاه‌ها درگیر هستند، منافع بسیاری در ادامه طرح‌هایشان دارند. این دو گروه به‌شدت برای دستیابی به اهداف جدید رقابت می‌کنند بدون آنکه نیازی به لحاظ کردن آثار بلندمدت طرح‌هایشان داشته باشند، چراکه فرصت زیادی برای تلف کردن نداشته و پاسخگو هم نیستند. کار آماري انسیتیتو بانک جهانی و واحد پاسخگویی سریع که در اجرا دخالتی ندارند، خیال اصلاح‌کنندگان دادگاه‌ها را آسوده و آنها را به‌کار تشویق می‌کند. از سوی دیگر، تداوم اصلاحات قضایی در کشورهای وام‌گیرنده، وجود واحدهای پژوهش و نماگرهایشان را با معناتر می‌کند. گروه‌های اجرایی و واحدهای پژوهش همراه با یکدیگر سازوکار جانبدارانه‌ای ایجاد کرده‌اند که بسیاری از فضایل اصلاح حقوقی و قضایی را ترویج می‌دهند که برای ادامه منافع خودشان ضروری است.

۳-۴. بانک جهانی و کشورهای وام‌گیرنده

آنچه داخل بانک اتفاق می‌افتد تنها بخشی از تصویر کلی است. ربط اصلاح قضایی به گفتمان «حاکمیت قانون» در توسعه با بالا بودن تقاضای طرح‌های اصلاح قضایی از سوی کشورهای وام‌گیرنده بیشتر تقویت می‌شود. این طرح‌ها در شروط اولیه طرح‌های تعدیل ساختاری در نظر

1. Linn Hammergren, *Using case file analysis to improve judicial reform strategies: the World Bank experience in Latin America* (Nov. 2004) <http://www.clad.org.ve/fulltext/0049625.pdf>.

گرفته نشده‌اند. این طرح‌ها بیشتر به صورت جداگانه و به عنوان طرح‌های پیشنهادی همراه با وام‌های کمک فنی هستند. اگر این طرح‌ها با شرط‌گذاری تحمیل نشوند، [دلیل دیگر] فراگیری و محبوبیت‌شان چه می‌تواند باشد؟ چرا تقاضا برای اجرای این طرح‌ها تا این حد فراوان است؟^۱ دومین راه حل این معما در روابط میان کارکنان بانک و مقامات دولتی در کشورهای در حال توسعه و مشوق‌های در نظر گرفته شده برای ادامه این طرح‌ها است. به علاوه، مفاهیم مختلف حاکمیت قانون که به نظر می‌رسد طرح‌های اصلاح قضایی به دنبال آن هستند، طرح‌ها را برای هواداران‌شان در کشورهای در حال توسعه - به دلایل گوناگون - جذاب‌تر ساخته است.

به نظر من برای پاسخ به این سؤال، باید روابط میان اعضای بانک در نهادهای توسعه که طرح‌ها را تبلیغ می‌کنند (وام‌دهندگان) و مقامات دولتی که متقاضی طرح‌ها هستند (وام‌گیرندگان) تحلیل شود.^۲ گرچه سطوح مختلف تحلیل وجود دارد، اما در نگاه اول دو [تحلیل] جالب‌تر به نظر می‌رسند: نخست، در سطح حرفه‌ای، این افراد در طی مسیر شغلی خود شبکه‌ها و گروه‌هایی را ایجاد کرده‌اند. بسیاری از افراد حرفه‌ای موفق در دولت‌های متبوع خودشان مناصبی دارند و اکنون سمت‌های بالا یا مهمی در بانک دارند.^۳ برعکس این هم صادق است و اعضای موفق بانک جهانی در دولت‌های متبوع‌شان به مسئولیت‌های به نسبت مهمی گماشته شده‌اند.^۴ امکان جابجایی بالقوه و بالفعل میان دولت‌های ملی و نهادهای بین‌المللی توسعه، از طریق نوعی «درهای چرخان»، مشوقی برای مقامات عمومی و تحلیلگران بین‌المللی توسعه در ایجاد روابط بین خود و پشتیبانی و تقاضای طرح‌های بانک جهانی بوده است.

دوم، در سطح ایده، بیشتر اوقات اعضای گروه‌های بانک جهانی و مقامات دولت‌ها زمینه‌های

۱. در مقاله‌ای با عنوان شکست‌های خودمان را به گردن اصلاحاتی که انجام نشده‌اند، نیاندازیم (رک: منبع انتهای پاورقی) فرانسیسکو گیل، رئیس خزانه‌داری مکزیک به دنبال اصلاح قضایی تمام و کمال است. وی به عملکرد قوه قضائیه به عنوان مهمترین عامل فعالیت بازارهای اقتصادی اشاره می‌کند. وی همچنین تأکید دارد که «احترام به قراردادهای اقتصادی ضروری است، نادر است» و تأسف می‌خورد که «رویه‌های قضایی غیرقابل پیش‌بینی و به دلیل وجود فساد، پیچیده، طولانی و پرهزینه هستند».

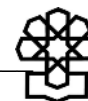
(The Fraser Institute Forum, June 2003, available at <http://www.fraserinstitute.ca/admin/books/chapterfiles/Dont%20Blame%20Our%20Failures%20on%20Reforms%20that%20have%20Not%20Taken%20Place-diaz0603.pdf#>)

۲. آنچه در اینجا در ذهن دارم تحلیلی جامعه‌شناختی است مانند آنچه در منبع زیر انجام شده:

Yves Dezaley and Brian Garth, *The Internationalization of Palace Wars – Lawyers, Economists and the Contest to Transform Latin American States* (2002).

۳. نمونه قابل توجه در این مورد روبرتو دنینو مشاور بانک جهانی و رئیس معاونت حقوقی آن است. دنینو در سال‌های اولیه ریاست‌جمهوری تولدو در پرو، نخست‌وزیر بود و بعدها سفیر پرو در ایالات متحده شد. برای مثال تنها در گروه بخش عمومی آمریکای لاتین [بانک جهانی]، اعضای سابق کابینه‌های پرو و بولیوی مشغول به کار هستند.

۴. وزیر امور خارجه مکزیک، لوئیس ارنستو درین، چهارده سال در بانک جهانی کار می‌کرده است. وی برنامه‌های چندجانبه کمک اقتصادی و تعدیل ساختاری را در شیلی، کاستاریکا، هندوراس و گواتمالا هدایت، سازماندهی، اجرا و نظارت کرده است.



فکری مشترکی با هم دارند که تحت تأثیر تحصیلات و گرایش‌های رشته‌ای شکل گرفته است. بسیاری از آنان در دانشگاه‌های مشترک تحصیلات خود را انجام داده‌اند و با استادان مشترک کار کرده‌اند. در میان مقامات دولتی و تحلیلگران توسعه روابط استاد - شاگردی نیز وجود دارد که با ورود نسل جوان شاگردان به مراتب بالایی سلسله‌مراتب نهادهای بین‌المللی، از اهمیت بیشتری برخوردار شده است. این روابط آنان به توضیح اشتراک گرایش‌های فکری این متخصصان کمک می‌کند. این گرایش‌ها دربرگیرنده تبعیض‌ها و اندیشه‌های رشته‌ای در مورد دامنه مشارکت دولت در بازار، گونه آرمانی حکومت، نقش خاص هر کدام از شاخه‌های حکومت و اهمیت برخی نهادهای حقوقی و قانون در روند توسعه و مسائلی از این دست است. بنابراین در این تصویر افراد تنها به دلیل علایق شخصی محض به تبلیغ طرح‌ها نمی‌پردازند و از اصول اعتقادی رشته خود الهام می‌گیرند. زمانی که نگرش‌های این افراد در سیاست‌های مختلف مورد حمایت بانک مانند اصلاح قضایی، بازتاب می‌یابد، متخصصان هر دو سوی کمک‌های توسعه به شدت از آن حمایت می‌کنند.

برای بررسی ریشه‌ای‌تر این اندیشه‌ها می‌توان از اثر دانکن کندی در همین مجموعه مقالات استفاده کرد. برای این بررسی می‌توان از سه مورد جهانی‌سازی اندیشه‌های حقوقی به‌عنوان الگویی برای انتقال مطلب در مورد چیزی استفاده کرد که امروزه مؤثرترین اندیشه‌های حقوقی شمرده می‌شوند. این پرسش به درک روند جهانی‌سازی کمک می‌کند و جریان تأثیر فکری میان خاستگاه تولید و خاستگاه گیرنده مسیرهای قدرت اقتصادی، فرهنگی و نظامی را بررسی می‌کند. می‌توان گفت گروه‌های داخل بانک جایگاه مهمی در این روند دارند و برتری طرح‌های اصلاح قضایی به غلبه اندیشه‌هایی مربوط است که در مورد روش‌های منطق حقوقی، عملکردهای نهادی و نقش اولیه قضات در ایالات متحده وجود دارد. این اندیشه‌ها حالت معمول و ذهنیت عمومی اصلاحگران و صادرکنندگان اندیشه است.

اگر با دقت بیشتری به سطح داخلی نگاه کنیم، به نظر می‌رسد دولت‌های کشورهای درحال توسعه انگیزه‌ای برای اعمال اصلاحات اقتصادی دارند، چراکه اهدافی که تبلیغ کرده‌اند برای گستره وسیعی از گروه‌های طیف‌های سیاسی مختلف جذاب است. به هر حال، تناقض‌ها و اختلاف‌های میان اهداف این طرح‌ها، به دلیل نوید مبهم حاکمیت قانون، تا حدود زیادی پیچیده باقی می‌ماند. گروه‌های تجاری محلی با امید به ایجاد محیط حقوقی مناسب‌تر برای کسب‌وکار، از این طرح‌ها حمایت می‌کنند. مقامات عمومی و گروه‌های سیاسی به این دلیل از این طرح‌ها حمایت می‌کنند که برای کنترل و کاهش فساد متعهد شده‌اند؛ فساد که بسیاری از دولت‌ها را دربرگرفته و باعث ایجاد اولین موج اصلاحات بازار - محور در منطقه شده است. بسیاری از رسوایی‌های فساد مربوط به قضاتی بوده که از دولت برای پیشبرد منافع سیاسی رشوه گرفته‌اند. دولت‌ها این طرح‌ها را به

مردم پیشنهاد و آنان را متقاعد می‌کنند که بودجه عمومی دوباره تلف نمی‌شود. طرح‌های اصلاح قضایی مطلوب قضات است، چراکه شاهد آن هستند که منابع‌شان افزایش و جایگاه حرفه‌ای‌شان گسترش می‌یابد. این طرح‌ها مطلوب متفکران حقوقی نیز هست، چراکه به‌عنوان مشاور در این طرح‌ها شرکت می‌کنند و از آن برای گسترش نفوذ شغل‌های‌شان استفاده می‌کنند. وکلا نیز به حمایت از این اصلاحات تمایل دارند چون فرصت آن را می‌یابند که موکلان و تخصص‌شان را گسترش دهند. علاوه بر این، تأکید چارچوب توسعه همه‌جانبه بر مشارکت فعالان ملی تبدیل به مشوقی برای ایجاد اجماع میان فعالان مختلف کشورها شده است. این وضعیت به‌معنای آن است که می‌توان کارگاه‌ها و سمینارهایی با قضات و متفکران تشکیل داد که استراتژی‌هایی را طراحی کنند که همه درخصوص آن توافق دارند. به‌همین ترتیب به‌معنای آن است که می‌توان حداکثر فعالان ممکن را در استراتژی مشارکت داد: هرچه تعداد ذینفعان دخیل در اصلاح بیشتر باشد، میزان پذیرش آن نیز بالاتر خواهد بود.

این طرح‌ها مطلوب فعالان و نهادهای غیردولتی نیز هست؛ چراکه نویددهنده آن است که دسترسی فقرا را افزایش داده و خدمات حقوقی را تقویت کنند. عقیده عموم و نهادهای جامعه مدنی نیز با نوید مبارزه با فساد مجذوب این طرح‌ها شده‌اند. علاوه بر این، آنها به‌خاطر این برداشت که نظام قضایی ناقص است و به‌خوبی به مردم خدمت‌رسانی نمی‌کند، طرح‌های اصلاح قضایی را دوست دارند. جالب اینجاست که نظام‌های قضایی در کشورهای آمریکای لاتین در حال حاضر بیش از پیش استقلال دارند و از فناوری و منابع انسانی بهتری برخوردارند. اما از آنجا که نظام قضایی مرکز توجه شده و شعارهای اقتصادی اصلاحات قضایی اولیه - که دلیل موجه این طرح‌ها بود - تحقق نیافته، برداشت‌ها از عملکرد نظام‌های قضایی بدتر شده است.

مثالی مختصر می‌تواند به ترسیم آثار این روابط در محبوبیت طرح‌ها کمک کند: آینده اصلاح قضایی در پرو موجب ایجاد اختلافات تلخی در مورد هدایت طرح‌ها میان رئیس‌جمهور تولدو و دیوان عالی عدالت^۱ شد.^۲ دلیل اختلاف محتوای اصلاح قضایی نبود بلکه اختلاف بیشتر بر سر آن بود که چه کسی اعتبار اصلاح را کسب می‌کند. ممکن است هر شاخه حکومت برنامه سیاسی متفاوتی داشته باشد و طرح اصلاح قضایی فرصتی خوب برای پیشبرد آن برنامه خواهد بود. در چنین مواردی، از بانک جهانی و سایر آژانس‌های توسعه برای کمک در طراحی و اجرای طرح کمک خواسته می‌شود تا دست‌کم دو هدف برآورده شود: نهادهای بین‌المللی توسعه به طرح‌های کشورها

1. Supreme Court of Justice

۲. به‌دنبال پیشنهاد اصلاحات متعدد و فوری رئیس‌جمهور تولدو در سخنرانی ۲۸ جولای ۲۰۰۲ که شامل اصلاح قضایی نیز بود، در ۴ اوت رئیس دیوان عالی، استراتژی برنامه چهارده‌گانه قوه قضائیه را اعلام کرد.



با تأمین وام اعتبار می‌بخشند و مقامات دولتی نیز با وارد شدن به گروه کشورهای موضوع اصلاح قضایی برای کشور خود در نهادهای بین‌المللی توسعه امتیاز کسب می‌کنند.

نتیجه‌گیری

با وجود یک دهه اصلاح قضایی با نتایج ناچیز اقتصادی، با تحلیل مفهومی برداشت‌های مختلف از حاکمیت قانون در عمل می‌توان اجماع درخصوص نیاز به اصلاح دادگاه‌ها را بهتر درک کرد. جابجایی میان مفاهیم حاکمیت قانون این مسئله را توضیح می‌دهد که چرا این طرح‌ها در مقابل انتقاد به فرضیات اولیه و تجربیات ناموفق‌شان تا حد زیادی مصون بوده‌اند. توجه به استفاده از «ملغمه‌ای» از حاکمیت قانون و روابط میان گروه‌های بانک جهانی به درک سازوکارهای خوداجرایی درون بانک کمک می‌کند؛ سازوکارهایی که اصلاح قضایی را به ظاهر مطلوب یا مناسب همه گروه‌ها نشان می‌دهد، حتی اگر برداشت گروه‌ها به‌نحوی متقابل و انحصاری با هم متفاوت باشند.

روابط میان گروه‌ها و کشورهای متقاضی طرح‌ها، نیاز به طرح‌های اصلاح قضایی را پایدارتر می‌کند بدون اینکه برنامه خاصی برای توسعه اقتصادی وجود داشته باشد؛ به همین ترتیب، این روابط نویدهای متناقضی از حاکمیت قانون را در بر دارد.

چرخش بانک از الگوی توسعه رشد - محور به پارادایم توسعه همه‌جانبه، گروه‌های اصلاح قوه قضائیه کشورها را - بخش عمومی و گروه حقوقی - به سمت افزودن مفهوم ذاتی به نگرش نهادی‌شان از حاکمیت قانون هدایت کرده است. این چرخش در زمان تردید گروه‌ها به کارشان، گرچه تنها با تغییر انتظارات و نه محتوای طرح‌ها، امیدی تازه دمید و آرزوی جدید ایجاد کرد. اکنون آن‌طور که چارچوب توسعه همه‌جانبه تبلیغ می‌کند، اصلاح قضایی به‌خودی‌خود و به‌عنوان هدف و بخشی از نگرش کلی به توسعه مطلوب است.

در میانه برآورد بهترین نهادها برای حکمرانی و بهترین قواعد به‌عنوان معیار کسب‌وکار، انستیتو بانک جهانی و واحد پاسخگویی سریع، اصلاحات قضایی را که گروه حقوقی و عمومی به حرکت در آورده بودند، اعتبار بخشیدند و این گروه‌ها را از کار دشوار ارزیابی آثار طرح‌های خودشان خلاص کردند. ازسوی دیگر اصلاحات در جریان محصولاتی هستند که به نماگرهای انستیتو بانک جهانی و واحد پاسخگویی سریع معنا می‌بخشند.

توصیه‌های اصلاحی بانک جهانی و واحد پاسخگویی سریع این را مسلم فرض می‌کنند که می‌توانند نهادهای مناسب و کیفیت مقررات‌گذاری در هر کشور را تعیین کنند. فرض آنها بر این است که به شکل قابل‌قبولی می‌توانند آنچه را که تا به حال در آزمایشگاه جهانی با نهادهای مختلف

آزمایش شده، تشخیص داده و تجزیه کنند. این گروه‌ها چنان به‌کار خود ادامه می‌دهند که گویی می‌توان این نهادها را برای تقویت حکمرانی و گسترش محیط کسب‌وکار در کشورها پیوند زد. اصلاحات نهادی نه به‌عنوان گزینه‌های پیچیده با ارتباط‌های گوناگون، بلکه به‌مثابه دستورات عمل‌های مسلم توصیه می‌شوند. انستیتو بانک جهانی و واحد پاسخگویی سریع براساس نماگرهای خود اصلاح حقوقی را پیش می‌برند چنانچه گویی زمانی که حکمرانی و محیط کسب‌وکار به سطحی از مراتب در نظر آنان برسد، توسعه اقتصادی رخ داده است.

تمام گروه‌های مورد تحلیل بانک جهانی بر این تأکید دارند که نهادها دلیل تفاوت رشد کلان میان کشورها هستند و به‌طور مشخص بر اصلاح قوانین و دادگاه‌ها تمرکز می‌کنند. این طرح‌ها این اعتقاد را تقویت می‌کنند که دلیل رکود اقتصادی کشور همواره داخلی است. تعارضی در تکرار سرسختانه محلی بودن دلیل رکورد اقتصادی توسط کارشناسان توسعه و معرفی مداوم برنامه‌های یکدست برای اصلاح در هر جایی وجود دارد. توصیه‌های اصلاحی این گروه‌ها این اعتقاد را تقویت می‌کند که آنچه مورد نیاز است، همگرایی نهادی است. اجماع حاصله، مانع اعتراض به انتخاب‌ها و تحلیل آثار طرح‌ها و سیاست‌های بانک جهانی در کشورهای در حال توسعه می‌شود.

نتیجه روشن بانک مبنی بر اینکه تمام اهداف حاکمیت قانون در یک مجموعه جای می‌گیرند، نه از لحاظ نظری قابل پذیرش است و نه تجربه‌های عملی آن را تأیید می‌کند. طرح‌های اصلاح حقوقی و قضایی که برنامه حاکمیت قانون بانک جهانی را در بردارند، تحت شرایطی اجرا می‌شوند که از مداخله در مقدمات نظری و آثار طرح‌ها ممانعت به‌عمل می‌آورند. در این شرایط، نبود شفافیت مطلوب است و همین موضوع، نظارت و ارزیابی طرح‌ها را دشوارتر می‌سازد. این طرح‌ها منابع قابل توجهی را دربر دارند و هزینه‌های این فرصت برای کشورهای در حال توسعه می‌تواند قابل توجه باشد. در نهایت، این شرایط برای سیاستگذاران بانک مشوقی ایجاد می‌کند که با وجود عدم قطعیت و عدم موفقیت نتایج، به تأمین مالی این طرح‌ها ادامه دهند.

در این نوشتار تلاش من بر آن بوده که به‌گفتمان روشن‌تری از مفاهیم گوناگون حاکمیت قانون در عمل کمک کنم و توضیح دهم که چگونه با وجودی که برخی از این مفاهیم متقابلاً انحصاری هستند، توسل به «ملغمه» حاکمیت قانون با چرخش در انتظارات به توجیه خط‌مشی‌های پیشنهادی کمک کرده است. تحلیل من از روابط میان گروه‌های مختلف بانک جهانی با هدف تأکید بر عناصر نهادی بوده است که به تشدید این پدیده افزوده‌اند. امید دارم که هر دو این پرسش‌ها به درک بهتری از عملکرد حاکمیت قانون به‌عنوان استراتژی توسعه کمک کرده و فضایی برای مداخلات انتقادی باز کند که به نقش پیچیده بانک جهانی توجه دارند.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۴۲۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بهره‌گیری بانک جهانی از آموزه حاکمیت قانون در توسعه اقتصادی

نام دفتر: گروه مطالعات محیط کسب‌وکار

مترجم: لیلی منفرد

ناظر علمی: سیدامیر سیاح

منتقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: احمد مرکز‌المیری

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. حاکمیت قانون

۲. توسعه اقتصادی

۳. بانک جهانی

۴. نظام قضایی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۴/۴