

## مقایسه توانایی دولت ایران و کشورهای منتخب شرق آسیا در سیاست گذاری کووید-۱۹

علی رضا حیدری\*

نوع مقاله: پژوهشی

### چکیده

در حالی که سیاست گذاری دولت های منتخب شرق آسیا (کره جنوبی، هنگ کنگ، سنگاپور، و تایوان) به عنوان یکی از الگوهای موفق در مقابله با ویروس کرونا مورد تحسین جهانیان قرار گرفت، درباره کارهای دولت ایران در این زمینه، دیدگاه های گوناگونی مطرح شد. هدف نوشتار حاضر این است که این دو نوع سیاست گذاری را از چشم انداز مفهوم «توانایی دولت» مقایسه کند. پرسش اصلی پژوهش این است که «توانایی دولت در ایران و کشورهای منتخب شرق آسیا، چه تأثیری در عملکرد نظام سیاست گذاری کروناویروس داشته است؟» از این رو، پس از بررسی رهیافت ها و نظریه های گوناگون در

---

\* (نویسنده مسئول) استادیار گروه مطالعات اجتماعی، پردیس نسیمیه، دانشگاه فرهنگیان، تهران، ایران، (heidari@cfu.ac.ir)

تاریخ تصویب: ۱۳۹۹/۶/۳۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۴/۳۱

پژوهشنامه علوم سیاسی، سال پانزدهم، شماره دوم، بهار ۱۳۹۹، صص ۷۲-۴۷

قالب ادبیات نظری، الگوی نظری لیندول و تئورل، به‌عنوان معیاری برای سنجش و ارزیابی این سیاست‌گذاری‌ها انتخاب شد. یافته‌ها حاکی از این است که پایین بودن درجه توانایی دولت ایران در مقایسه با دولت‌های منتخب شرق آسیا، به‌لحاظ استفاده از ابزار سیاستی (اجبارها، مشوق‌ها، و تبلیغات) و همچنین، به‌خدمت گرفتن منابع (درآمد، سرمایه انسانی، و اطلاعات)، نتایج سیاستی متفاوتی را در سیاست‌گذاری ویروس کرونا پدید آورد. روش به‌کاررفته در این پژوهش، توصیفی، تحلیلی، و مقایسه‌ای است. برای گردآوری داده‌ها، از شیوه اسنادی و کتابخانه‌ای استفاده شده است.

واژگان کلیدی: سیاست‌گذاری کووید-۱۹، توانایی دولت، ایران، دولت‌های منتخب شرق آسیا، مدل مفهومی لیندول و تئورل

### مقدمه

بیماری کرونا (کووید-۱۹)<sup>(۱)</sup> نخستین بار در دسامبر ۲۰۱۹ در شهر ووهان<sup>۱</sup> استان هوبئی<sup>۲</sup> کشور چین شناسایی شد، اما ویژگی همه‌گیری آن موجب شد که زمان اندکی پس از پیدایش، نظام‌های سیاسی در سراسر جهان را با آزمون بزرگی روبه‌رو کند؛ به‌گونه‌ای که کنترل آن به‌عنوان فوری‌ترین اولویت سیاست‌گذاری، در صدر ترجیحات دولت‌ها قرار گرفت. در این راستا، هر دولتی متناسب با امکانات و داشته‌ها و نیز محدودیت‌ها و کاستی‌های خود، به تدوین و اجرای سیاست‌های ممکن مبادرت ورزید. با وجود این، سیاست‌ها و اقدامات برخی کشورها با موفقیت‌ها و کامیابی‌های بیشتری همراه بود، در حالی که تلاش‌های دیگران، موفقیت‌ها و دستاوردهای کمتری به همراه داشت. از آنجاکه تحلیل سیاست عمومی دولت، به‌منزله برون‌داد<sup>۳</sup> و محصول عملکردی آن، بدون شناخت ماهیت، توانایی‌ها، و ویژگی‌های این نهاد سیاسی، امکان‌پذیر نیست، این نوشتار در صدد است تا برای واکاوی علل نتایج متفاوت سیاست‌های رویارویی با کروناویروس، عملکرد دولت<sup>۴</sup> را به‌منزله اثرگذارترین کنشگر عرصه سیاست‌گذاری<sup>۵</sup> بررسی کند و با تمرکز بر ایده «توانایی دولت»، اثر آن را به‌عنوان یکی از متغیرهای تعیین‌کننده پیدایش این تفاوت‌ها بسنجد. توانایی دولت، از متغیرهای مهمی است که در رسیدن به کارایی و اثربخشی فرایند سیاست‌گذاری عمومی، نقش اساسی و تعیین‌کننده‌ای ایفا می‌کند. در

1. Wuhan
2. Hubei
3. Output
4. State
5. Policy-making
6. State Capacity

مواقع و شرایط بحرانی، توانایی دولت اهمیتی دوچندان می‌یابد. بیماری کووید-۱۹ به دلیل ماهیت مرموز و ناشناخته و شیوع یک‌باره، سریع، و گسترده‌اش، وضعیت غافلگیرکننده‌ای برای نظام‌های سیاست‌گذاری پدید آورد. با وجود این، برخی دولت‌ها در حوزه سیاست‌گذاری ویروس کرونا، عملکرد خوبی از خود به‌نمایش گذاشتند؛ به‌عنوان یک نمونه آشکار، سیاست‌ها و اقدامات برخی کشورهای شرق آسیا، تحسین جهانی را برانگیخت. این درحالی است که درباره عملکرد ایران در رویارویی با این بیماری، دیدگاه‌های گوناگونی مطرح شد. مجموعه کارگزاران و سیاستمداران دولت ایران با مثبت دانستن اقدامات انجام‌شده در رویارویی با ویروس کرونا، از سیاست‌ها و عملکرد خود دفاع کردند؛ درحالی که منتقدان، این عملکرد را کافی و مناسب ندانستند و شیوع دوباره بیماری در ماه‌های خرداد تا شهریور و افزایش آمار مبتلایان و مرگ‌ومیرهای ناشی از آن را تأییدی بر این مخالفت و نقد به‌شمار آوردند. این پژوهش سعی دارد برپایه مفهوم توانایی دولت، به شیوه‌ای مقایسه‌ای و تطبیقی، فرایند سیاست‌گذاری کرناویروس ایران و دولت‌های منتخب شرق آسیا (کره جنوبی، هنگ‌کنگ، سنگاپور، و تایوان<sup>(۲)</sup>) را تحلیل و ارزیابی کند. پرسش اصلی پژوهش این است که «توانایی دولت در ایران و کشورهای منتخب شرق آسیا، چه تأثیری بر عملکرد نظام سیاست‌گذاری کرناویروس این دولت‌ها داشته است؟» روش پژوهش، توصیفی، تحلیلی، و مقایسه‌ای است و برای گردآوری داده‌ها، از شیوه اسنادی و کتابخانه‌ای استفاده شده است.

### ۱. پیشینه پژوهش

پژوهش‌های گوناگونی درباره ایده، معنا، و مفهوم «توانایی دولت» انجام شده است. تنوع پژوهش‌های انجام‌شده در این زمینه، نشان‌دهنده این واقعیت است که اندیشمندان، این موضوع را از چشم‌اندازهای گوناگونی مفهوم‌سازی، عملیاتی، و اعتبارسنجی کرده‌اند. با وجود این، از مقوله‌بندی گزاره‌های محوری پژوهش‌های مرتبط با توانایی دولت، سه رهیافت نظری قابل برداشت و شناسایی است. نخستین رهیافت نظری، دربرگیرنده نظریه‌هایی است که مفهوم یا مضمون توانایی دولت را از منظر کارکرد نهادهای سیاسی به‌ویژه فرایند دولت‌سازی<sup>۱</sup> و شکل‌گیری و استقرار دولت‌های مدرن<sup>۱</sup> — بررسی

کرده‌اند. براین اساس، چگونگی ساخت «دولت<sup>۲</sup>» و جایگزین شدن دولت مملت<sup>۳</sup> به جای ساختارهای فئودالی، امپراتوری‌های در حال فروپاشی، و دولت‌های قدیمی، مورد توجه بوده است. در این چارچوب، چارلز تیلی<sup>۴</sup>، فرایند دولت‌سازی را در ارتباط با مقوله جنگ‌سازی<sup>۵</sup> و ضرورت توسل به جنگ، استخراج منابع، لزوم بسیج ملی، اقدامات قهرآمیز، و کاربرد خشونت تحلیل کرده است. دومین رهیافت نظری که در بردارنده نظریه‌های دولت‌محور است، توانایی دولت را بیشتر با در نظر گرفتن معیارهای وبری بررسی کرده است. این رهیافت‌ها در پاسخ به نیاز به تبیین ماهیت و ویژگی‌های دولت‌ها در ایجاد نوسازی اجتماعی و تحول و توسعه اقتصادی و تشریح تعاملات دولت و جامعه در شرایط پس از جنگ جهانی دوم پدیدار شدند. براین اساس، نهاد دولت، کنشگر مستقلی به‌شمار می‌آید که با در اختیار داشتن «بخش اعظم زور» در یک قلمرو مشخص، نظم را برقرار می‌کند و مانع بروز چالش‌هایی می‌شود که از داخل و خارج این قلمرو ممکن است در برابرش به وجود آیند (اونیل، ۱۳۸۶: ۳۱-۳۰). به نظر ماکس وبر<sup>۶</sup>، دولت زمانی موفق به توسعه شد که به هرگونه پاتریمونیالیسمی پایان داد و به گونه‌ای قطعی، کارویژه لشکری و کشوری را از پیوندهای خصوصی جدا کرد. محور این دولت، وجود «دیوان‌سالاری ایدئال<sup>۷</sup>» است که نمایانگر «اقتدار عقلایی-قانونی<sup>۸</sup>» یا به تعبیری «بوروکراسی عقلانی-قانونی<sup>۹</sup>» است و کاملاً متفاوت از شکل شخصی حاکمیت به‌شمار می‌آید. دیوان‌سالاری وبری، سازمانی است که در آن، مجموعه‌ای از کنشگران برپایه اصل شایسته‌سالاری انجام وظیفه می‌کنند. این بازیگران، بی‌طرف هستند و برپایه سلسله‌مراتب از پیش تعیین شده‌ای، دارای روابط غیرشخصی هستند (بدیع و بیرن

1. Modern States
2. State
3. Nation – State
4. Charles Tilly
5. War making
6. Max Weber
7. Ideal Bureaucracy
8. Rational- Legal Authority
9. Rational- Legal Bureaucracy

بوم، ۱۳۸۷: ۴۶-۴۲). بوروکراسی، دیوانسالاری، یا دستگاه اداری دولت مدرن، سرشتی غیرشخصی، منصفانه و بی طرف دارد. اصل استقلال نسبی و خودمختاری خدمات دولتی از نخبگان سیاسی منتخب، احزاب، و هرچیز دیگری، به این معنا است که در دولت مدرن، ادارات در تصدی مقام‌های دولتی، همگی به دولت و نه شخص پادشاه مشروطه، رئیس‌جمهور، نمایندگان پارلمان، قضات، نیروهای پلیس، و کارکنان دولت تعلق دارد (برنل و رندال، ۱۳۸۹: ۱۶۳-۱۶۲). از دیدگاه پیتر/ایوانز<sup>۱</sup>، وجود دیوانسالاری‌های اقتصادی توانمند و منسجم، یکی از ویژگی‌های ساختاری و کلیدی «دولت توسعه‌گرا» است. براساس باور نهادگرایان جدید تاریخی، میان «استقلال دولت»<sup>۲</sup> و توانایی آن، رابطه علی یا علت و معلولی وجود دارد؛ به گونه‌ای که استقلال دولت در ایجاد هماهنگی و تنظیم سیاست‌ها و برطرف کردن موانع تحقق اهداف دولت، نقش مؤثری ایفا می‌کند. راج و ایوانز، با به‌کارگیری «معیار وبری»<sup>۳</sup>، سیاست‌های ۳۵ کشور را به‌لحاظ برخورداری مؤسسه‌های دولتی آن‌ها از ویژگی‌های دولت مدرن، تحلیل کیفی کرده‌اند. همچنین، *تدا اسکاچ‌پل* و *کنث فاین‌گلد*<sup>۴</sup> براساس رهیافت وبری، به مطالعه مقایسه‌ای و تبیین چرایی عملکرد بهتر سیاست‌های کشاورزی نسبت به سیاست‌های صنعتی ایالات متحده آمریکا در زمان نیودیل<sup>۵</sup> مبادرت کرده‌اند. رهیافت نظری سوم به نظریه‌های جدیدتری اختصاص دارد که توانایی دولت را از زاویه سیاست‌گذاری‌های عمومی<sup>۶</sup>، اداره نهاد دولت، و حکمرانی<sup>۷</sup> سنجش و ارزیابی می‌کنند. پیتر و پی‌یر<sup>۸</sup> (۲۰۰۵)، ساخت و انباشت توانایی دولت را به دو شیوه درون‌زای مبتنی بر انسجام نهادی ساختارهای حکومتی در صورت‌بندی و اجرای سیاست‌های

1. Peter Evans
2. developmental state
3. state capacity
4. Weberianness Scale
5. Theda Skocpol and Kenneth Finegold
6. New Deal
7. Public Policies
8. Governance
9. Painter and Pierre

عمومی، تخصیص و استفاده بهینه منابع، و ایجاد بسیج جامعه برای جلب پشتیبانی از اقدامات خود؛ و برونزای متکی بر ماهیت روابط دولت و جامعه به منظور ساخت نهادهایی که امکان مشارکت اجتماعی جامعه مدنی را فراهم می‌کند، امکان‌پذیر می‌دانند. صوفیر<sup>۱</sup> (۲۰۱۲) و هانسون و سیگمان<sup>۲</sup> (۲۰۱۳) بین توانایی‌های اجباری، استخراجی، و اداری تمایز قائل شده‌اند. توانایی اجباری، به‌طور معمول، همان «اصل وبری»<sup>۳</sup> به معنای انحصار خشونت در قلمرو معین، منظور از توانایی استخراجی، ظرفیت دولت برای افزایش درآمد، و مراد از توانایی اداری، کارایی و بهره‌وری<sup>۴</sup> کارکنان اداری است. وو، رامش، و هاوالت<sup>۵</sup> (۲۰۱۵) مفهوم توانایی دولت را به‌عنوان چارچوبی برای بررسی مجموعه‌ای از منابع، قابلیت‌ها، و شایستگی‌های دولت در فرایند سیاست‌گذاری و تدوین سیاست‌های مؤثر، به‌کار برده‌اند. آن‌ها در چارچوب نظری خود، به عملیاتی کردن ایده توانایی دولت در قالب سه نوع شایستگی تحلیلی<sup>۶</sup>، عملیاتی<sup>۷</sup>، و سیاسی<sup>۸</sup> و سه سطح منابع سیستمی، سازمانی، و فردی پرداخته‌اند. فوکویاما<sup>۹</sup> (۲۰۱۳) مفهوم حکمرانی<sup>۱۰</sup> را با ایده توانایی دولت پیوند زده و بحث درباره سنجش کیفیت ماشین اداری شاخه اجرایی دولت را مطرح کرده است. از دیدگاه او، توانایی دولت، قابلیت این نهاد برای اجرایی کردن اهدافش است. گومید، پریرا، و ماچادو<sup>۱۱</sup> (۲۰۱۸) با تجزیه و ساخت‌شکنی مفهوم توانایی دولت، از سه سطح هستی‌شناختی<sup>۱۲</sup>، بنیادین<sup>۱۳</sup>، و کاربردی<sup>۱۴</sup> سخن گفته‌اند.

1. Soifer
2. Hanson and Sigman
3. Weberian core
4. Productivity
5. Wu, Ramesh and Howlett
6. Analytical
7. Operational
8. Political
9. Fukuyama
10. Governance
11. Gomide, Pereira and Machado
12. Ontological
13. Constitutive
14. Indicative

جدول شماره (۱). مرور پیشینه پژوهش درباره مفهوم «توانایی دولت» و منابع پشتیبان

منابع	گزاره‌های محوری	رهیافت نظری
فوکویاما، ۲۰۱۴؛ وو، ۲۰۱۰ تیلی، ۱۹۸۵ نتل، ۱۹۶۸	بنیان‌گذاری و تکوین دولت کنترل خشونت، جدال‌های نظامی، و استخراج منابع دولت‌سازی و دولتمندی	شکل‌گیری دولت مدرن
راوچ و ایوانز، ۲۰۰۰؛ اسکاچ‌پل، ۱۹۸۵ اسکاچپول و فاین‌گلد، ۱۹۸۲ ایوانز، ۱۹۸۵ و ۱۹۹۵	کاربرد معیار و اصل وبری استقلال بوروکراتیک و مهارت و تخصص فنی دولت توسعه‌گرا، استقلال متکی به جامعه	اصول، ویژگی‌ها، و معیارهای وبری
پینتر و بی‌یر، ۲۰۰۵ صوفیر، ۲۰۱۲؛ هانسون و سیگمان، ۲۰۱۳ وو، رامش، و هاوالت، ۲۰۱۵ فوکویاما، ۲۰۱۳ گومید، پریرا، و ماچادو، ۲۰۱۸	انسجام نهادی در وضع و اجرای سیاست‌های عمومی تفکیک توانایی‌های اجباری، استخراجی، و اداری شایستگی‌های تحلیلی، عملیاتی، و سیاسی مفهوم حکمرانی کیفیت دولت بر پایه سطوح هستی‌شناختی، بنیادین، و کاربردی	سیاست‌گذاری عمومی و اداره نهاد دولت

## ۲. چارچوب نظری

لیندول و تئورل<sup>۱</sup>، رهیافت‌ها و نظریه‌های مرتبط با ایده توانایی دولت را آشفتته و ناهماهنگ می‌دانند و بر این نظرند که با مفهوم‌سازی توانایی دولت به منزله قدرت<sup>۲</sup>، می‌توان بر نقاط ضعف ادبیات نظری این حوزه چیره شد. بر این اساس، توانایی دولت، به صورت رابطه علی میان سیاست‌ها<sup>۳</sup> (p) و نتایج<sup>۴</sup> (y) تعریف، و توانایی دولت در قالب سه رکن، مفهوم‌سازی شده است.

در رکن نخست، توانایی دولت به عنوان شکلی از «قدرت»<sup>۵</sup> در نظر گرفته شده است و تعریف‌های مطرح شده برای «توانایی دولت» به بحث قدرت، توجه ویژه‌ای دارند: «اجرای سازمان‌یافته تصمیم‌های سیاسی در سراسر قلمرو حاکمیتی» (مان، ۱۹۸۴: ۱۸۹)؛ «توانمندی رهبران دولت در استفاده از سازمان‌ها و مؤسسه‌های دولتی به منظور واداشتن مردم به انجام فعالیت‌هایی که مایلند آن‌ها را انجام دهند» (میگدال، ۱۹۸۸: ۸)؛

1. Lindvall and Teorell
2. State Capacity as Power
3. Policies
4. Outcomes
5. Power



«ظرفیت اجرای سیاست‌های دولت پایه<sup>۱</sup>» (گدس، ۱۹۹۴: ۱۴)؛ «میزان کنترلی که کارگزاران دولتی بر افراد، فعالیت‌ها، و منابع موجود در حوزه صلاحیت‌ها و اختیارات قلمرو حکومتی‌شان اعمال می‌کنند» (مک‌آدام، تارو، و تیلی، ۲۰۰۱: ۷۸)؛ «شایستگی دولت در اجرای مؤثر سیاست‌هایی که درپیش گرفته است» (صوفیر، ۲۰۱۳: ۲)؛ «ظرفیت دولت برای گردآوری مالیات، اعمال قانون و نظم، و فراهم کردن کالاها و خدمات عمومی» (جانسون و فوکویاما، ۲۰۱۷: ۲). به‌نظر واقع‌گرایان، قدرت به‌معنای منابع یا «توانایی‌ها»، شاخصی برای سنجش توانمندی کنشگران و در نتیجه، شاخصی برای ارزیابی توانایی آن‌ها در زمینه تأثیرگذاری بر رویدادها یا کنترل آن‌ها است (گریفتیس، ۱۳۸۸: ۷۳۷). رابرت آلن دال<sup>۲</sup>، قدرت را به‌منزله نوعی رابطه، این‌گونه تعریف می‌کند: «A بر B اعمال قدرت می‌کند، به‌میزانی که می‌تواند B را به انجام عملی وادارد که در غیر این صورت، آن را انجام نمی‌دهد» (دال، ۱۹۵۷: ۴۲). با توجه به برداشت دال از قدرت، توانایی دولت، به‌معنای رابطه‌علی موجود میان سیاست‌های عمومی‌ای که حکومت اتخاذ می‌کند و نتایج اجتماعی، سیاسی، و اقتصادی یا آثار (قصده شده) این سیاست‌ها است. در این الگوی نظری، منظور از "A" دولت (یا سازمان‌ها و مؤسسه‌های دولتی) و منظور از "B" جامعه (یا اعضای آن) است.

ابزارهای سیاستی<sup>۳</sup>، رکن دوم توانایی دولت به‌شمار می‌آید. هنگامی که دولت‌ها سعی می‌کنند اعضای جامعه را به انجام اموری وادار کنند که در غیر این صورت انجام نمی‌دهند، آن‌ها از یک یا چند ابزار یا وسیله سیاستی استفاده می‌کنند. این ابزارهای سیاستی در سه شکل گوناگون پدیدار می‌شوند که مان (۱۹۸۴: ۱۸۹) آن‌ها را قدرت «نظامی»، «اقتصادی»، و «ایدئولوژیکی» می‌نامد و بملمانس-ویدک و همکاران (۱۹۹۸) آن‌ها را دربردارنده «چماق» (اجبار)، «هویج» (مشوق‌های اقتصادی)، و «موعظه» (تبلیغات) می‌دانند. برای پی بردن به تمایز ابزارهای سیاستی، تصور کنید که دولت علاقه‌مند است که اطمینان یابد که شهروندان، کنش "y" (به‌عنوان مثال، پرداخت مالیاتشان) را انجام دهند، درحالی که آن‌ها ترجیح می‌دهند به عمل "y" (فرار از مالیات)

1. State-initiated Policies
2. Robert A.Dahl
3. Policy Instruments

اقدام کنند. در اینجا، دولت می‌تواند از سه راه مختلف به نتیجه دلخواهش برسد. دولت می‌تواند شهروندانی را که اقدام "y" را انجام می‌دهند، جریمه کند؛ به گونه‌ای که منافع انجام "y" بیش از منافع اقدام به عمل "y" و پرداخت جریمه آن باشد؛ به گونه‌ای که:

$$u(y) > u(\sim y) - u(\text{punishment})$$

"u" تابع مطلوبیت<sup>۱</sup> است. بدیل دیگر، این است که دولت به شهروندانی که "y" را انجام می‌دهند، پاداش بدهد؛ به گونه‌ای که فایده انجام آن به علاوه پاداش در نظر گرفته شده، آنان را از مبادرت به اقدام "y" منصرف کند. به گونه‌ای که:

$$u(y) + u(\text{reward}) > u(\sim y)$$

سومین بدیل یا انتخاب، استفاده از اقناع یا تبلیغات برای ایجاد تغییر در ترجیحات شهروندان است؛ به گونه‌ای که منفعت یا فایده ذهنی انجام "y" بیش از منفعت یا فایده ذهنی عمل "y" باشد. در زبان رسمی، این به آن معنا است که تابع مطلوبیت شهروندان از "u" به "u\*" تغییر می‌کند؛ به گونه‌ای که:

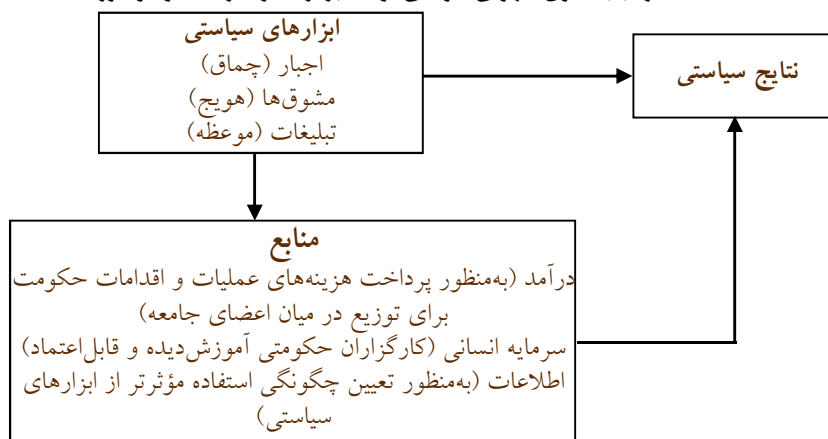
$$u^*(y) > u^*(\sim y)$$

لوکس<sup>۲</sup> (۱۹۷۴) این ابزار سیاستی را «چهره سوم قدرت» می‌نامد. در واقع، میان مفهوم توانایی دولت ارائه شده در این چارچوب نظری با آنچه مان، «قدرت زیرساختی»<sup>۳</sup> و میگدال، «کنترل اجتماعی»<sup>۴</sup> می‌نامند، همخوانی و تشابه زیادی وجود دارد. مان در تبیین توانایی دولت، بین «قدرت استبدادی»<sup>۵</sup> و «قدرت زیرساختی» دولت تفاوت قائل شده است. رکن سوم این چارچوب نظری، «منابع»<sup>۶</sup> است؛ منابعی که دولت به خدمت می‌گیرد تا قدرت و شدت آثار سیاست‌هایش را بر نتایج تقویت کند. منابع، دربردارنده تمام دارایی‌هایی است که دولت می‌تواند برای استفاده مؤثرتر از ابزارهای سیاستی از آن‌ها بهره جوید. مهم‌ترین منابع عبارتند از: درآمد دولت (سطح و میزان دریافتی‌ها و درآمدهای حکومت)، سرمایه انسانی (کیفیت نیروی انسانی شاغل در سازمان‌ها و

1. Utility Function
2. Lukes
3. Infrastructural Power
4. Social Control
5. Despot Power
6. Resources

مؤسسه‌های حکومت)، و اطلاعات (به‌منظور تعیین چگونگی استفاده مؤثرتر از ابزارهای سیاسی). روی هم رفته، در این چارچوب نظری، دولت دارای توانایی بالا، دولتی است که به ابزارهای سیاسی و منابع متنوع‌تر و بیشتری دسترسی دارد و می‌تواند از آنها، به شیوه بهینه‌ای در راستای تقویت و استحکام رابطه علی میان سیاست‌های درپیش گرفته و نتایج به‌دست آمده استفاده کند. خلاصه بحث‌های چارچوب نظری، در قالب شکل شماره (۱) ارائه شده است.

شکل شماره (۱). الگوی مفهومی «توانایی دولت» برگرفته از نظریه لیندول و تئورل



### ۳. روش پژوهش

این پژوهش با استفاده از روش توصیفی، تحلیلی، و مقایسه‌ای انجام شده است. ابتدا به‌منظور بررسی ادبیات نظری و پیشینه موضوع، رهیافت‌ها و نظریه‌های موجود در زمینه توانایی دولت، با استفاده از رویکرد اکتشافی، بررسی و واکاوی، و داده‌های به‌دست آمده در قالب سه رهیافت کلی توصیف و مقوله‌بندی شد. داده‌های این قسمت از پژوهش، از طریق مطالعه متون علمی و مقاله‌های دانشگاهی مرتبط گردآوری شدند. در مرحله بعد، به‌منظور تبیین چارچوب نظری، الگوی مفهومی پژوهش (برگرفته از پژوهش لیندول و تئورل) تشریح شد. در مرحله سوم، برپایه این چارچوب نظری، فرایند سیاست‌گذاری ایران و دولت‌های منتخب شرق آسیا در رویارویی با ویروس کرونا، تحلیل، مقایسه، و ارزیابی شد. داده‌های مربوط به این موضوع، از طریق جست‌وجو در پایگاه‌های اینترنتی و منابع گوناگون داخلی و

بین‌المللی (از جمله مراجع و سازمان‌های رسمی کشور و گزارش‌های نهادهای جهانی)، استخراج شده‌اند. در نهایت، داده‌ها و بحث‌های ارائه‌شده، به منظور انطباق با چارچوب نظری پژوهش و نیز مقایسه توانایی دولت در ایران با کشورهای منتخب شرق آسیا جمع‌بندی شدند. داده‌های این پژوهش، به شیوه کتابخانه‌ای و اسنادی و از طریق مطالعه متون و منابع علمی مرتبط گردآوری شده‌اند.

#### ۴. تحلیل مقایسه‌ای سیاست‌گذاری کروناویروس ایران و دولت‌های توسعه‌گرا بر پایه مفهوم «توانایی دولت»

نخستین موارد ابتلا به بیماری کرونا در ایران، در تاریخ ۳۰ بهمن ۱۳۹۸ (۱۹ فوریه ۲۰۲۰) در شهر قم توسط مقامات رسمی اعلام شد؛ البته برخی بر این نظرند که ویروس کرونا، دست‌کم در تاریخ ۲۲ دی‌ماه (نیمه نخست ژانویه) وارد ایران شده است. همچنین، سخنان رئیس اورژانس کشور درباره میزان شیوع ویروس کرونا، پیش از برگزاری انتخابات دوم اسفند، اعتراف دیرنگامی به‌شمار می‌آید. این درحالی است که دولت‌های کره جنوبی، سنگاپور، تایوان، و هنگ‌کنگ از همان زمان اعلام‌خبر پیدایش این ویروس در چین، به‌سرعت تصمیم‌ها و اقداماتی را برای پیشگیری و کنترل این بیماری درپیش گرفتند.

##### ۴-۱. ابزارهای سیاستی

دولت ایران و دولت‌های منتخب شرق آسیا، در رویارویی با همه‌گیری ویروس کرونا و در راستای تحقق هدفی که برای مقابله با این بیماری و کنترل آن ترسیم کرده بودند، به درجه‌های متفاوتی از ابزارهای سیاستی استفاده کرده‌اند. با وجود این، بحث اصلی مربوط به ابزارهای سیاستی، کاربرد مناسب آن‌ها، کیفیت، و چگونگی استفاده از آن‌ها است تا از این طریق، اثرگذاری لازم به‌دست آید.

##### ۱-۱-۴. اجبار

اجبار سیاستی اجبار، بیشتر جنبه سخت‌افزاری دارد و به کاربرد تهدید، زور، ارعاب، و مجازات‌ها و کيفرهای تعیین‌شده، مربوط می‌شود. یکی از مصداق‌های این ابزار سیاستی در رویارویی با کرونا، اعمال قرنطینه است. به نظر متخصصان، با قرنطینه (البته در صورت

داشتن برنامه منسجم و اجرای درست) می‌توان ویروس کرونا را مهار و کنترل کرد. این درحالی است که در ابتدا، در دولت ایران، باور و اراده‌ای برای اجرای قرنطینه وجود نداشت. حریرچی، معاون وزارت بهداشت، درباره امکان قرنطینه شهرها - به‌ویژه قم، یعنی مرکز شیوع کرونا در ایران - در ۵ اسفند گفت: «ما به‌هیچ‌وجه با قرنطینه موافق نیستیم. قرنطینه برای قبل از جنگ جهانی اول است، برای طاعون و وبا. چینی‌ها هم از قرنطینه‌ای که انجام دادند، راضی نیستند». چند روز بعد، نمکی، وزیر بهداشت نیز در این باره گفت: «به چیزی به‌عنوان قرنطینه شهرها اعتقاد نداریم و این روش را علمی نمی‌دانیم»؛ هرچند پس از تصویب دیر هنگام برخی ممنوعیت‌ها، مشکل بعدی این بود که برخی مسئولان مکان‌های مذهبی در قم، مصوبات مراجع قانونی را اجرا نمی‌کردند؛ به‌گونه‌ای که جهانپور، مسئول روابط عمومی وزارت بهداشت، از محدود نشدن گردهمایی‌ها در مراکز مذهبی، از جمله زیارتگاه‌های استان قم، انتقاد کرد. همچنین، دولت، سیاست‌ها و اقدامات اجبارآمیز و محدودکننده دیگری مانند کنترل‌های مرزی، به‌ویژه جلوگیری از پروازهای مستقیم از چین، پایش ورودی‌های فرودگاه‌های کشور، و امور مربوط به دیده‌وری و غربالگری را دیر هنگام و با تأخیر انجام داد. افزون‌براین، منتقدان سیاست‌گذاری کروناویروس بر این نظرند که دولت با وجود آگاهی از شیوع بیماری کرونا در کشور، نه تنها اقدامات کنترلی اجبارآمیزی را برای جلوگیری از چرخه انتقال این ویروس انجام نداد، بلکه با سکوت در برابر برگزاری راهپیمایی ۲۲ بهمن و نیز انتخابات دوم اسفند، به‌نوعی به گسترش این بیماری کمک کرد. ضمن اینکه دولت در زمینه رویارویی با متخلفان - به‌ویژه محتکران ماسک و اقلام پزشکی و بهداشتی دیگر - برخورد‌های جدی و سخت‌گیرانه‌ای اعمال نکرد. تعطیلات عید نوروز و نبود قوانین سخت‌گیرانه و پیشگیرانه و اقدامات قاطع، موجب شد که بسیاری از مردم به مسافرت بروند. در مقابل، دولت‌های منتخب شرق آسیا، سیاست‌ها و اقدامات سخت و تنبیهی گوناگونی را اجرا کردند. دولت کره جنوبی از اواسط فوریه، شدیدترین تدابیر قرنطینه را برای برخی شهرها و استان گیونگ‌سانگ شمالی، در نظر گرفت. تعطیلی مراکز آموزش عالی و مدارس برای دوره‌های طولانی، جلوگیری از برگزاری گردهمایی‌ها، قرنطینه کردن محله‌هایی که گسترش ویروس در آن‌ها سریع بوده، قرنطینه سخت‌گیرانه مبتلایان و افزایش سطح هشدارها، از جمله اقدامات اجبارآمیز کره‌ای‌ها بوده است. دولت این کشور،

قیمت ماسک و مواد ضد عفونی کننده را کنترل کرد و اجازه نداد که سودجویان، قیمت آن را افزایش دهند. همچنین، اعلام کرد که کسانی که بازار سیاه ماسک ایجاد کنند و گران فروشی یا احتکار کنند، مبلغ ۴۲ هزار دلار جریمه و تا ۲ سال زندانی می‌شوند (خلاصه گزارش‌های آریادن، ۲۰۲۰). همچنین، سه کشور سنگاپور، هنگ‌کنگ، و تایوان، به سرعت و به گونه‌ای هماهنگ، هر پروازی از شهر ووهان چین را ممنوع کردند. این دولت‌ها، مرزهای خود را در اواخر ژانویه محدود کردند، در مارس از ورود مسافران خارجی جلوگیری کردند، و توانستند با وجود ورود شهروندان خود از کشورهای دیگر، تعداد موارد ابتلا به بیماری کرونا را متوقف کنند. اقدامات دولت سنگاپور در این زمینه عبارتند از: اعمال محدودیت سفر برای گردشگران ورودی (به‌ویژه از مبدأ چین)، ردیابی مسیر بیماران و در نظر گرفتن مقررات تنبیهی سخت، از جمله دادگاهی برای یک زوج سنگاپوری که در مورد سابقه سفر خود، اطلاعات نادرستی داده بودند. کارشناسان اتخاذ «رویکرد تهاجمی» را یکی از دلایل موفقیت سنگاپور در رویارویی با بیماری کرونا به‌شمار آورده‌اند (وو، ۲۰۲۰: ۶). همچنین، براساس تصمیم دولت تایوان، افزون‌بر بسته شدن سریع مرزها و ممنوعیت صادرات ماسک‌های جراحی، افرادی که به مناطق پرخطر سفر کرده بودند، در خانه قرنطینه شدند و حتی برای اطمینان‌یابی از اینکه آن‌ها در مدت موردنظر از خانه بیرون نمی‌روند، گوشی‌های موبایلشان رهگیری شد. تایوان توانست با بنیان‌گذاری مرکز فرماندهی فیزیکی برای آسان‌سازی تعاملات سریع، تجربه موفق‌تری در مدیریت بحران ویروس کرونا داشته باشد. مرکز فرماندهی، قیمت ماسک‌های تنفسی را در کل کشور تعیین می‌کرد. دولت هنگ‌کنگ نیز خط‌مشی‌های قاطعانه‌ای را در راستای قرنطینه اجباری و اعمال مجازات سنگین برای خاطیان اجرا کرد.

#### ۲-۱-۴. مشوق‌ها

مشوق‌ها، از جمله ابزارهای سیاستی مؤثری بودند که هم دولت ایران و هم دولت‌های منتخب شرق آسیا -البته به درجه‌ها و کیفیت‌های گوناگون- در رویارویی با کروناویروس از آن استفاده کردند. استفاده دولت کره جنوبی از این ابزار سیاستی، به شکل ترغیب دورکاری، دادن یارانه به شرکت‌هایی که قوانین منعطفی برای کارکنان در پیش گرفته‌اند، پرداخت تمام هزینه‌های پزشکی و درمانی اعم از آزمایش‌ها و هزینه‌های

درمانی دیگر، پشتیبانی از کارکنان درمانی و پزشکی به سبب تأمین تمام تجهیزات مورد نیاز و ضروری برای مقابله با کووید-۱۹ (پایگاه اینترنتی مؤسسه بروکینگز، ۲۰۲۰/۰۴/۱۳). همچنین، از تدابیر تشویقی دولت هنگ کنگ برای ترغیب شهروندان به ماندن در منازل، می توان به مواردی مانند تهیه و تدارک بسته های رایگان آب، مواد غذایی و نیازمندی های بهداشتی ای مانند ماسک، مسواک، دماسنج، و ژل الکلی همراه با دفترچه های راهنمای قرنطینه، اجرای برنامه های حمایتی همچون دادن یارانه های جبران خسارت و در نظر گرفتن وام های کم بهره برای بنگاه های اقتصادی، کاهش مالیات ها و نیز پرداخت قبض های برق مشترکان اشاره کرد. اقدامات دولت سنگاپور نیز در بردارنده این موارد بود: تصویب و اجرای طرح تقسیم بسته های چندگانه حمایتی بالغ بر ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی، پرداخت تمام هزینه های درمانی و دارویی از جمله انجام آزمایش های رایگان برای مبتلایان و افراد مشکوک، پرداخت کمک هزینه قرنطینه برای مشاغل آزاد، ارائه تسهیلات و معافیت حضور در محل کار برای کارمندان. دولت تایوان نیز مشوق های مناسب مشابهی را تصویب و اعطا کرد. در سوی دیگر، دولت ایران، پرداخت نقدی برای سه میلیون نفر با حداقل درآمد و واریز وام یک میلیون تومانی به حساب سرپرستان خانوار را تصویب و عملیاتی کرد. پرداخت این بسته های حمایتی در حالی انجام شد که با انتقادهای بسیاری مبنی بر ناکافی بودن آن برای اجرای قرنطینه و در خانه ماندن شهروندان به دلیل عدم تناسب با هزینه های خانواده های ایرانی، به ویژه تأمین نیازهای حداقلی طبقات پایین و اقشار کم درآمد جامعه و نیز نادیده گرفتن بخش مهمی از جامعه هدف، به دلیل نبود بانک اطلاعاتی، همراه بود.

### ۳-۱-۴. تبلیغات

در زمینه استفاده از ابزار سیاستی تبلیغات، دولت های منتخب شرق آسیا، مجموعه ای از پویاها و تدابیر به موقع و هوشمندانه را برای مهار ویروس کرونا وضع و اجرا کردند که از هوشیاری و انسجام نظام تصمیم گیری آنها در جلب همکاری و اعتماد جامعه حکایت دارد. راهبرد کره جنوبی در رویارویی با بیماری کرونا، ترکیبی از آگاهی بخشی به مردم، مشارکت دادن آنها در کنترل بیماری، و ایجاد پویا بزرگی برای غربالگری بود. پیام های شفاف دولت کره جنوبی به افکار عمومی، در جلب اعتماد و همکاری

جامعه مدنی بسیار مؤثر بود. همین شفافیت، موجب تقویت اعتماد عمومی شد، سطح بالایی از آگاهی مدنی و همکاری داوطلبانه شهروندان را در پی داشت و تلاش‌های جمعی برای غلبه بر بیماری و کوشش برای تأمین سلامت عمومی را تقویت کرد. همچنین، دولت سنگاپور، پویش اطلاع‌رسانی گسترده‌ای را به راه انداخت؛ به گونه‌ای که حتی افرادی که نشانه‌های خفیف سرماخوردگی هم داشتند، به پزشک مراجعه می‌کردند. مهم‌ترین روزنامه‌های این کشور به مردم توصیه می‌کردند که با دیدن کوچک‌ترین نشانه‌ای به مراکز درمانی مراجعه کنند و بدون توجه به هزینه‌ها، به صورت رایگان آزمایش بدهند. در هفته نخست فوریه، دولت سنگاپور، وضعیت هشدار را به سطح نارنجی ارتقا داد، پیام نخست‌وزیر به چهار زبان رسمی منتشر شد، و به شهروندان اطمینان خاطر بخشید. دولت تایوان نیز با درپیش گرفتن سیاست آموزش و اطلاع‌رسانی همگانی، در کنار مبارزه با محتواهای اشتباه آموزشی، از ابزار سیاستی تبلیغات و رسانه‌ها به گونه‌ای مؤثر استفاده کرد. دولت هنگ‌کنگ نیز از همان روز نخست، سیاست اطلاع‌رسانی شفاف را در زمینه مبارزه با بیماری کرونا درپیش گرفت. این درحالی است که عملکرد دولت ایران در استفاده از ابزار سیاستی تبلیغات به منظور آگاهی‌بخشی به مردم و جلب همکاری‌های مدنی برای رویارویی با بیماری کرونا، با انتقادهای زیادی روبه‌رو شده است. در این زمینه، پخش آگهی‌های تبلیغاتی از شبکه‌های مختلف تلویزیون و دعوت مردم به حضور در فروشگاه‌ها به بهانه تخفیف‌های بزرگ و حراج‌های آخر سال، ناچیز شمردن و کم‌اهمیت جلوه دادن ویروس کرونا، و پخش برخی برنامه‌ها مانند «دورهمی»، از جمله انتقادهایی است که به رسانه ملی وارد شد.

#### ۲-۴. منابع

از آنجاکه ایجاد و انباشت منابع، روند زمانبری است و در کوتاه‌مدت و یک‌باره، کمتر امکان تحقق آن وجود دارد، در این زمینه، فرایند دولت‌سازی و ساخت و ماهیت دولت، نقش مهمی دارد. براین اساس، کشورهای منتخب شرق آسیا، در چند دهه گذشته با مدل‌های دولت توسعه‌گرا<sup>۱</sup> و برخورداری از قابلیت‌ها و توانایی‌های استخراجی، تنظیمی، سازمانی، فنی، و کارکردی دیوان‌سالارانه و نیز تعاملات و همکاری‌های عقلانی

1. Developmental State (DS) Model(s)



و راهبردی با جامعه، توانسته‌اند به انباشت منابع گوناگون دولت در سطح مناسبی دست یابند. این درحالی است که چالش‌های فراروی فرایند دولت‌سازی در ایران و شکل‌گیری ساخت و ماهیت رانتیری و پوپولیستی با ویژگی‌های استقلال بیش‌ازاندازه دولت از جامعه و طبقات اجتماعی، غلبه کارکردهای توزیعی، تشدید فساد در دستگاه بوروکراتیک، مناسبات حامی‌پرورانه و غیرشفاف، و بوروکراسی ضعیف و فاقد توانایی لازم برای اداره سازمان‌یافته کشور، موجب شده است که این دولت، سطح پایینی از صلاحیت‌های انباشت منابع داشته باشد.

#### ۱-۲-۴. درآمد

یکی از مهم‌ترین شاخص‌های سنجش درآمد کشورها، معیار سرانه تولید ناخالص داخلی<sup>(۳)</sup> است. براساس گزارش صندوق بین‌المللی پول، سرانه تولید ناخالص داخلی ایران در سال ۲۰۱۹، ۵۵۰۶ دلار بوده است؛ درحالی‌که این رقم برای سنگاپور ۶۳۹۸۷، هنگ‌کنگ ۴۹۳۳۴، کره جنوبی ۳۱۴۳۰، و تایوان ۲۴۸۲۷ به‌ثبت رسیده است (گزارش صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۲۰). از دهه ۱۹۶۰، اقتصاد کره جنوبی با سرعت چشمگیری رشد کرده است. در حال حاضر این کشور به‌لحاظ اقتصادی، دوازدهمین کشور بزرگ جهان است (داده‌های بانک جهانی، ۲۰۲۰). در مقابل، در ایران، اگرچه در سال‌های پس از انقلاب، شاخص‌های مرتبط با درآمد دولت با افت‌وخیزهایی همراه بود، اما از سال ۱۳۹۷، شروع ریاست‌جمهوری دونالد ترامپ در آمریکا، خروج این کشور از برجام، و بازگشت تحریم‌ها سبب ایجاد شرایط اقتصادی دشوار در کشور، کاهش رشد اقتصادی، و کاهش تولید شد. براساس تحلیل کارشناسان، محدودیت‌های گسترده و عدم شکل‌گیری اقتصاد رقابتی، اثرات ویرانگر ساختار درآمدهای نفتی، نرخ بالا و بی‌ثبات رشد حجم پول، مخارج بالا و بی‌ثبات دولت، تعیین دستوری نرخ سود بانکی، سیاست‌های مخرب در تعیین نرخ ارز، و روابط خارجی از دلایل رشد اقتصادی پایین و بی‌ثبات در ایران به‌شمار می‌آیند.

مجموع درآمد نفتی سال ۱۳۹۸ به‌دلیل شدت تحریم‌ها، از سالی ۱۰۰ میلیارد دلار به حدود ۸ میلیارد دلار رسید. برخی محافل اقتصادی، سال ۲۰۱۹ را بدترین سال اقتصاد ایران در سال‌های پس از جنگ تحمیلی دانسته‌اند. این وخامت شرایط اقتصادی،

موجب شد که دولت، منابع اندکی برای مقابله با کرونا در اختیار داشته باشد؛ مسئله‌ای که وزیر بهداشت نیز آن را تأیید کرد: «اینکه ما در بحران کرونا دچار خسران شدیم، نه اینکه ندانیم این بازگشایی، آمار را افزایش خواهد داد، نه اینکه نفهمیم وقتی مترو و اتوبوس یک‌سوم توان نقل و انتقال جمعیت را دارد، با چنین پدیده‌ای روبه‌رو نخواهیم شد، این‌ها جهل ما نبود، بلکه ضعف ما و زانو زدن ما در مقابل اقتصادی بود که بیش از این، پتانسیل و کشش نداشت». در موج نخست بحران کووید ۱۹، بسیاری از بیمارستان‌ها و مراکز درمانی کشور، توانایی تأمین برخی تجهیزات پزشکی، آزمایشگاهی، و امکانات پوششی و حفاظتی مانند گان، ماسک، و داروهای ضروری به اندازه کافی را نداشتند. نبود زیرساخت‌های مراقبتی کافی، همچون تخت‌های بیمارستانی و دستگاه‌های تنفسی، برای تعداد بالای بیماران کرونایی، از مشکلات و معضلات دیگر نظام سلامت کشور بود. این درحالی است که در کره جنوبی، تعداد سرانه تخت‌های بیمارستانی ۱۲/۳ تخت در هر ۱۰۰۰ نفر، یعنی بیش از دو برابر میانگین سازمان همکاری اقتصادی و توسعه یا OECD است (داده‌های سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۲۰۲۰). کارشناسان بر این نظرند که تحریم‌های ایالات متحده آمریکا که از ماه مه ۲۰۱۹ (اردیبهشت ۱۳۹۷) علیه ایران شروع شد، توانایی‌های دولت را به‌ویژه در حوزه نظام سلامت - تضعیف کرد (تکیان و همکاران، ۲۰۲۰: ۱۰۳۵). در مقایسه با وضعیت ایران، دولت‌های منتخب شرق آسیا، به دلیل چند دهه رشد اقتصادی دورقمی، بهره‌وری بالا، و فراهم شدن منابع بالای درآمدی و دارایی‌های در دسترس بیشتر، این امکان را یافتند که حجم و میزان بیشتری از این دارایی‌ها را در فرایند سیاست‌گذاری کروناویروس به خدمت بگیرند.

#### ۲-۴. سرمایه انسانی

دولت‌های منتخب شرق آسیا با سیاست‌های مناسبی که در چند دهه اخیر تدوین و اجرا کردند، توانستند سطح سرمایه انسانی خود را بهبود و ارتقا بخشند؛ به گونه‌ای که در رتبه‌بندی‌های جهانی شاخص سرمایه انسانی<sup>۱</sup> از جایگاه مطلوبی برخوردارند. این دولت‌ها در نخستین گام توسعه خود، با فراهم کردن مجموعه‌ای از ظرفیت‌ها و

1. The Human Capital Index (HCI)

توانمندی‌های نهادی و ساختی، به تدوین و اجرای سیاست‌های توسعه سرمایه انسانی به‌ویژه بهبود نظام آموزشی و ایجاد و گسترش زیرساخت‌های فیزیکی و اجتماعی لازم-مبادرت ورزیدند. این امر موجب شد که از منابع و ذخیره خوبی در زمینه سرمایه انسانی برخوردار شوند. در نقطه مقابل، دولت ایران به دلیل ضعف برنامه‌ریزی و نداشتن راهبردهای جامع و منسجم در زمینه سیاست‌گذاری سرمایه انسانی، در این عرصه وضعیت مناسبی نداشته است. در ایران، با افزایش وابستگی کشور به منابع طبیعی و درآمدهای رانتهی، شاخص‌های سرمایه انسانی کاهش یافت. افزون‌براین، دسترسی آسان به ثروت‌های طبیعی و رانتهی، نیاز به انباشت و توسعه سرمایه انسانی را کاهش داد. در گزارش سرمایه انسانی بانک جهانی در سال ۲۰۱۹، ایران رتبه ۷۱ را کسب کرد؛ درحالی‌که سنگاپور در صدر و کره جنوبی و هنگ‌کنگ به ترتیب در جایگاه‌های دوم و چهارم قرار گرفتند (گزارش سرمایه انسانی بانک جهانی، ۲۰۱۹). یکی از مهم‌ترین مصداق‌ها و نمودهای سرمایه انسانی در تربیت کارگزاران دولتی پدیدار می‌شود. دولت‌های توسعه‌گرا توانسته‌اند از این رهگذر به آموزش و تربیت نیروی انسانی برای سازمان‌های دولتی مبادرت ورزند. براین اساس، زبده‌ترین، شایسته‌ترین، و متعهدترین افراد از طریق پذیرش در آزمون‌های دشوار در نهادهای دولتی استخدام می‌شوند. این افراد، به‌عنوان کارگزاران متخصص و متعهد به توسعه کشور، نقش مهمی در اداره دیوان‌سالاری‌های قوی و منسجم دولت‌های توسعه‌گرا دارند. یکی از عناصر موفقیت دولت‌های منتخب توسعه‌گرا در سیاست‌گذاری کووید-۱۹، برخورداری از این سرمایه انسانی ارزنده و گرانبها بود. موفقیت تایوان به‌عنوان یکی از الگوهای جهانی در سیاست‌گذاری کروناویروس، وام‌دار همین سرمایه انسانی است. تایوان در رتبه‌بندی سرمایه انسانی، بین ۱۹۶ کشور، جایگاه پنجم را به خود اختصاص داده است. سنگاپور با مساحتی حدود ۷۰۰ کیلومتر مربع و با جمعیتی بیش از پنج میلیون نفر، منابع طبیعی ناچیز و دسترسی محدود به آب‌های شیرین، برای سیاست‌گذاری سرمایه انسانی اهمیت زیادی قائل شده است. این کشور در نخستین سند برنامه پیشرفت خود، «توسعه سرمایه انسانی» را در اولویت قرار داده و به سیاست‌گذاری برای آن اقدام کرده است؛ ازاین‌رو، یکی از مهم‌ترین عوامل دخیل در توسعه اقتصادی سنگاپور در چند دهه اخیر، نظام آموزش همگانی و کارآمد این کشور است. نیروی انسانی آموزش‌دیده سنگاپور، یکی از

دلایل موفقیت این کشور در رویارویی با بیماری کرونا بود. در کره جنوبی نیز برای آموزش عمومی و آموزش دانشگاهی، یک وزارتخانه در نظر گرفته‌اند و آن را «وزارت پرورش و توسعه نیروی انسانی» نام‌گذاری کرده‌اند. روی هم‌رفته، در دولت‌های منتخب شرق آسیا در زمینه انباشت سرمایه انسانی، نوعی انسجام فکری در سطوح نخبگان و جامعه وجود دارد. براین مبنای، نظام آموزشی این کشورها به تربیت متخصصان و نیروی انسانی ماهر موردنیاز دولت می‌پردازد. وجود دیوان‌سالاری‌های بسیار قدرتمند، کارآمد، و مستقل، براین‌چنین جهت‌گیری‌هایی است. این منبع ارزشمند، پشتوانه مناسبی را برای دولت‌های منتخب شرق آسیا در رویارویی با ویروس کرونا فراهم کرد. این درحالی است که ایران، به دلیل بی‌بهره بودن از سطح بالای سرمایه انسانی، توفیق کمتری در سیاست‌گذاری کووید-۱۹ به دست آورد.

### ۳-۲-۴. اطلاعات

دولت‌های منتخب شرق آسیا، به سبب برخورداری از سطح بالایی از فناوری‌های نوین اطلاعاتی و ارتباطی، توانستند از آن به‌درستی در مقابله با بیماری کرونا استفاده کنند؛ به‌عنوان نمونه، دولت تایوان از منبع اطلاعات در دسترس در زمینه مبارزه با کووید-۱۹ به‌گونه‌ای مناسب بهره برد. یکی از کارهای دولت تایوان در این عرصه، مذاکره با کشورهای دیگر و تدوین سیاست‌های لازم برای مراکز آموزشی و کسب‌وکارهای مختلف بود. تایوان، برای آغاز فرایند تحلیل داده‌ها، بانک اطلاعاتی بیمه ملی سلامت خود را با بانک‌های اطلاعاتی مرتبطی مانند داده‌های مهاجرت، یکپارچه کرد. این موضوع به آن‌ها اجازه داد تا با تولید هشدارهای در لحظه، برای شناسایی افراد در هنگام ویزیت بالینی براساس سابقه‌های سفر و نشانه‌های آن‌ها اقدام کنند. چین تایپه نیز از اسکن کدهای QR<sup>(۴)</sup>، گزارش‌های آنلاین سابقه سفر و نشانه‌های سلامت، برای طبقه‌بندی مسافرانی با احتمال وجود عفونت، براساس مبدأ پرواز و تاریخچه مسافرت آن‌ها استفاده کرد. به همین منظور، افرادی که به مناطق پرخطر سفری نداشتند، برای تسهیل مهاجرت و جابه‌جایی، از طریق پیامک، گذر مرزی‌ای را براساس اظهارنامه سلامت دریافت کردند. همچنین، دولت تایوان، خط ویژه رایگانی را به شهروندان اختصاص داد تا نشانه‌های مشکوک بیماری خود یا

دیگران را از طریق این خط گزارش کنند. هرچه این بیماری به جلو تر می‌رفت، دولت نیز به شهرهای بیشتری دستور می‌داد تا برای جلوگیری از مسدود شدن خط اصلی، خطوط ویژه اختصاصی‌ای برای خود راه‌اندازی کنند. دولت کره جنوبی نیز در مسیر استفاده از ابزار سیاستی اطلاعات، از فناوری‌های نوین به‌ویژه داده‌های جی‌پی‌اس گوشی‌های تلفن همراه و اپلیکیشن‌های فضای مجازی— برای ردیابی بیماران استفاده کرد. این درحالی است که دولت ایران، به دلیل ضعف زیرساخت‌ها، تجهیزات، و فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی، نتوانست از ظرفیت این منبع مهم و اثرگذار به‌گونه‌ای مناسب در سیاست‌گذاری کووید-۱۹ استفاده کند.

#### ۳-۴. نتایج سیاستی

یکی از شاخص‌هایی که در ارزیابی میزان کامیابی‌ها یا ناکامی‌های پاسخ‌گویی و اثربخشی سیاست‌گذاری دولت‌ها در رویارویی با کووید-۱۹ به آن استناد شده است، میزان مبتلایان و مرگ‌ومیرهای ناشی از آن است. از این نظر، شیوع ویروس کرونا در ایران، روند نگران‌کننده‌ای داشته است. تا روز ۱۴ مهر ۱۳۹۹ مجموع بیماران کووید-۱۹ در کشور به ۴۷۵ هزار و ۶۷۴ نفر و مجموع جان‌باختگان این بیماری به ۲۷ هزار و ۱۹۲ نفر رسیده است. اگر دو شاخص میزان مبتلایان و تعداد قربانیان را مبنا قرار دهیم، ایران، بدترین وضعیت را در منطقه خاورمیانه داشته است؛ به‌گونه‌ای که حتی پس از چین، به دومین کانون انتشار این ویروس تبدیل شد. این وضعیت سبب شد که کشورهای همسایه، مرزهای خود را به‌روی ایران ببندند یا محدودیت‌ها و تدابیر بازدارنده‌ای اعمال کنند. این نتایج سیاستی درحالی است که هنگ‌کنگ با وجود همسایگی با چین و وابستگی‌های سیاسی و اقتصادی‌اش با این کشور، به دلیل استفاده مناسب از ابزارهای سیاستی و منابع در دسترس و سیاست‌های هدفمند، مانع گسترش این ویروس شد، به‌گونه‌ای که آمار مبتلایان ۵۱۲۵ نفر را به ثبت رساند که از این تعداد ۱۰۵ نفر جان سپردند. همچنین، آمار مبتلایان کرونا در کره جنوبی ۲۴۱۶۴ نفر و تعداد درگذشتگان ۴۲۲ نفر است. در سنگاپور نیز تاکنون آمار بیماران کرونا ۵۷۸۱۲ نفر اعلام شده که از این تعداد تنها ۲۷ نفر درگذشته‌اند. همچنین، در تایوان، آمار مبتلایان ۵۱۸ نفر و تعداد مرگ‌ومیرها تنها ۷ نفر بوده است.

## نتیجه‌گیری

هدف پژوهش حاضر، مقایسه توانایی دولت ایران و کشورهای منتخب شرق آسیا در سیاست‌گذاری کروناویروس بود. براین اساس، ابتدا با مرور ادبیات پژوهش، به خاستگاه و پیشینه ایده توانایی دولت پرداخته شد و نظریه‌ها و رهیافت‌های گوناگون در این باره بررسی و واکاوی شد. در مرحله بعد، الگوی ارائه‌شده توسط لیندول و تئورل به‌عنوان چارچوب نظری انتخاب‌شده توصیف و تشریح شد. در این الگوی نظری، مفهوم توانایی دولت، به‌عنوان قدرت و «رابطه علی میان سیاست‌ها و نتایج» تعریف شد و براساس آن، این ایده در قالب سه رکن مفهوم‌سازی شد. در رکن نخست این الگوی نظری، توانایی دولت به‌عنوان شکلی از «قدرت» مطرح شد. رکن دوم توانایی دولت، یعنی «ابزارهای سیاستی» در بردارنده مؤلفه‌های اجبار، مشوق‌ها و تبلیغات، و رکن سوم آن یعنی «منابع»، در بردارنده درآمد، سرمایه انسانی و اطلاعات است. برپایه این چارچوب نظری، توانایی دولت ایران و دولت‌های منتخب شرق آسیا در فرایند سیاست‌گذاری کووید-۱۹ به‌گونه‌ای تطبیقی بررسی شد. روی هم‌رفته، براساس داده‌ها و شواهد ارائه‌شده، پایین بودن درجه توانایی دولت ایران در مقایسه با دولت‌های منتخب شرق آسیا، به‌لحاظ استفاده از ابزارهای سیاستی (اجبار، مشوق‌ها، و تبلیغات) و نیز به‌خدمت گرفتن منابع (درآمد، سرمایه انسانی، و اطلاعات)، نتایج سیاستی متفاوتی را در سیاست‌گذاری ویروس کرونا پدید آورد؛ به‌گونه‌ای که میزان بالای مرگ‌ومیر در ایران در برابر نرخ اندک آن در دولت‌های منتخب شرق آسیا را در پی داشت.\*

## یادداشت‌ها

۱. کووید ۱۹ (COVID-19) نام رسمی این بیماری است که از سوی سازمان جهانی بهداشت انتخاب شده است و به «کرونا» (Corona)، «ویروس» (Virus)، «بیماری» (Disease) و سال ۲۰۱۹ اشاره دارد.
۲. ۱. این دولت‌ها به‌عنوان چهار ببر آسیا (Four Asian Tigers) یا چهار اژدهای آسیایی (Four Asian Dragons) شناخته می‌شوند.
۳. سرانه تولید ناخالص داخلی، ارزش تمام کالاهای تولید داخلی و خدمات مربوط به آن‌ها در طول سال است که به دلار آمریکا تبدیل و بر متوسط جمعیت آن کشور در همان سال تقسیم شده است.
۴. کد Quick Response (کد پاسخ سریع)، یک نوع بارکد دو بعدی است که می‌تواند با استفاده از گوشی‌های هوشمند و دستگاه‌های اختصاصی خواندن کد QR خوانده شود که به‌طور مستقیم به متن، ایمیل، وبسایت، شماره تلفن و... لینک می‌شود. شما حتی ممکن است با اسکن یک کد QR به سایت مربوطه متصل شوید.

## منابع

اوانز، پیتر (۱۳۸۰)، *توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی*، ترجمه عباس زندباف و عباس مخبر، تهران: طرح نو.

اونیل، پاتریک (۱۳۸۶)، *مبانی سیاست تطبیقی*، ترجمه سعید میرترابی، تهران: قومس.

بدیع، برتران؛ بیرن بوم، پی‌یر (۱۳۸۷)، *جامعه‌شناسی دولت*، ترجمه احمد نقیب‌زاده، تهران: قومس.

برنل، پیتر؛ رندال، ویکی (۱۳۸۹)، *مسائل جهان سوم*، ترجمه احمد ساعی و سعید میرترابی، تهران: قومس.

گریفتس، مارتین (۱۳۸۸)، *دانشنامه روابط بین‌الملل و سیاست جهان*، ترجمه علیرضا طیب، تهران: نشر نی.

Ariadne Labs (2020), *Global Learnings Evidence Brief: Protecting Health Care Workers in South Korea During the COVID-19 Pandemic*, Boston: Ariadne Labs, available at: <https://covid19.ariadnelabs.org/wp-content/uploads/sites/8/2020/05/Ariadne-Labs-Global-Learnings-Evidence-Brief-Protecting-Health-Care-Workers-in-South-Korea.pdf>. Accessed May 12, 2020.

Bemelmans-Videc, M. L., Rist, R.C. and E. Vedung (eds) (1998), *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Dahl, Robert (1957), "The Concept of Power", *Behavioral Science*, Vol.2, No.3, 201-215.

Doug, McAdam, Tarrow, Sidney, and Tilly, Charles (2001), *Dynamics of Contention*, Cambridge: Cambridge University Press.

Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press.

Fukuyama, Francis (2013), "What is Governance?", *Governance*, Vol. 26, No. 3, 347-368.

Fukuyama, Francis (2014), *Political Order and Political Decay*, New York: Farrar, Straus and Giroux.



- Geddes, Barbara (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley: University of California Press.
- Gomide, A.; Pereira, A.K. Machado, R. A. (2018), *The Concept of State Capacity and Its Operationalization in Empirical Research*, 1st International Workshops on Public Policy-IPPA 2018, At: University of Pittsburgh.
- Hanson, Jonathan and Rachel Sigman (2013), *Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research*, Unpublished Paper.
- Johnson, Noel D.; Koyama, Mark (April 2017), "States and Economic Growth: Capacity and Constraints", *Explorations in Economic History*, No.64.
- Lindvall, Johannes and Jan Teorell (2016), "State Capacity as Power", *STANCE Working Paper Series 2016*, No.1, Department of Political Science, Lund University.
- Lukes, Steven (1974), *Power: A Radical View*, London: Macmillan.
- Mann, Michael (1984), "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results", *Archives Européenne de Sociologie*, No. 25.
- Migdal, Joel (1988), *Strong Societies and Weak States*, Princeton: Princeton University Press.
- Nettl, J. P. (1968), "The State as a Conceptual Variable", *World Politics*, Vol. 20, No.4.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2017), "Health Equipment – Hospital Beds Per Capita", *South Korea [data set]*, *OECD Data*, Paris: OECD. Available at: <https://data.oecd.org/healthqt/hospital-beds.htm>. Accessed May 31, 2020.
- Painter, Martin; Pierre, Jon (Eds.) (2005), *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Houndmills Basingstoke Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- Rauch, James E.; Evans, Peter B. (2000), "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries", *Journal of Public Economics*, Vol. 75, No 1.
- Skocpol, Theda (1985), "Bringing the State Back", In: *Strategies of Analysis in Current Research*. In: Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press..
- Skocpol, Theda; Finegold, Kenneth (1982), "State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal", *Political Science Quarterly*, Vol. 97, No. 2.
- Soifer, Hillel (2012), "Measuring State Capacity in Contemporary Latin America",

*Revista de Ciencia Política*, Vol. 32, No.3.

\_\_\_\_\_ (2013), "State Power and the Economic Origins of Democracy", *Studies in Comparative International Development*, Vol.48, No.1.

Takian, A, Raoofi, A, Kazempour-Ardebili, S. (2020), *COVID-19 Battle During the Toughest Sanctions Against Iran*", *The Lancet*, 395(10229), 1035-6. doi: 10.1016/s0140-6736(20)30668-1.

Tilly, Charles (1985), "War Making and State Making as Organized Crime, In: Evans, Peter, R, Rueschemeyer, Dietrich, Skocpol, Theda (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press.

Vu, Tuong (2010), "Studying the State Through State Formation", *World Politics*, Vol. 61, No.1.

Woo, J. J. (2020), "Policy Capacity and Singapore's Response to the COVID-19 Pandemic", *Policy and Society*, Vol.39, No.3, 345-362, DOI: 10.1080/14494035.2020.1783789.

Wu, Xun, Ramesh, M.; Howlett, Michael (2015), "Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities", *Policy and Society*, Vol. 34, No. 3-4.

<https://databank.worldbank.org/source/human-capital-index>.

<https://www.brookings.edu/blog/techtank/2020/04/13/combating-covid-19-lessons-from-south-korea>.

World Bank. GDP (current US\$) [data set]. *World Bank Data*, Washington, DC:

World Bank, available at: [https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?most\\_recent\\_value\\_desc=true](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?most_recent_value_desc=true). Acces: sed April 30, 2020.

<https://www.coronavirus.gov.hk/eng/inbound-travel.html>.

International Monetary Fund World Economic Outlook(October-2019), World Bank, 21 Jan 2020.