

# بررسی رابطه مفهومی و تأثیر حکمرانی بر سیاست‌گذاری عمومی

محمد رضا یزدانی زازرانی\*

## چکیده

پدیده حکمرانی، یکی از مباحث میانی جدید در طیفی از رشته‌های اجتماعی به حساب می‌آید که پیش از هر چیز متوجه تمرکززدایی از قدرت (در معنای سنتی وستفالیایی) است؛ از این رو حکمرانی بدون شک دارای تأثیر عمده‌ای بر بخش عمومی - که واجد نقش محوری در سیاست‌گذاری عمومی است - خواهد بود. بر این اساس، پژوهش حاضر به دنبال پاسخگویی به این پرسش تدوین یافته که پدیده حکمرانی چه تأثیری بر سازوکار و نتایج آتی سیاست‌گذاری عمومی خواهد داشت؟ در این مسیر، بررسی مفاهیم و مفروضات حکمرانی نشان می‌دهد، آینده سیاست‌گذاری عمومی توسط بخش عمومی با ورود حکمرانی و گسترش سرمایه اجتماعی

---

\* دانشجوی دکتری علوم سیاسی (گرایش سیاست‌گذاری عمومی) دانشگاه تهران  
(yazdani.mrz@gmail.com)

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۱/۲/۲۵

تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۱۰/۵

فصلنامه پژوهش‌های روابط بین‌الملل، دوره نخست، شماره چهارم، تابستان ۱۳۹۱، صص ۱۰۹-۱۴۲.

دچار تحولاتی دموکراتیک می‌شود؛ تحولاتی که عرصه‌های اقدام گروه‌های غیردولتی و شهروندان (شبکه‌ها) را در فرایند سیاست‌گذاری گسترش می‌بخشند؛ از این رو پس از ورود حکمرانی به دستگاه اداره جامعه و فرایند سیاست‌گذاری، شهروندان به قوت سرمایه اجتماعی بیشتر و گسترش شبکه‌های غیردولتی، هم در تشخیص مشکلات و قراردادن مسائل در دستور کار، هم در ارائه جایگزین‌ها و همچنین در اجرا و ارزیابی، نقش بیشتری به دست می‌آورند. تجربیات نیز نشان می‌دهند که مشارکت بیشتر در امور، عملاً به تقویت کیفیت خدمات عمومی، سیاست‌های عمومی و اثربخشی نتایج می‌انجامد.

واژه‌های کلیدی: حکمرانی، حکومت، مدیریت دولتی نوین، سیاست‌گذاری عمومی، شبکه‌ها.

## مقدمه

پدیده حکمرانی، موضوعی است میان‌رشته‌ای بین شاخه‌هایی از حقوق، جامعه‌شناسی، مدیریت، اقتصاد و علوم سیاسی. پژوهشگران این حوزه عمدتاً بر مباحث جدیدی مانند تکه‌تکه شدن قدرت میان سطوح دولتی و فرودولتی، تشویق و ترغیب تمرکززدایی از دولت و اتکای روزافزون بر انواع جدید مشاوره و مشارکت شهروندان، متمرکز هستند (Meehan, 2003: 2). حکمرانی اغلب با نگاهی جدید، به محدود کردن قدرت سنتی سلسله‌مراتبی (بالا - پایین) و تغییر مسیر آن به سوی تصمیم‌های جمعی<sup>۱</sup> می‌پردازد. پژوهشگران این حوزه معتقدند ناکارآمدی دولت‌ها در انجام یکه‌تازانه امور، موجب خلق این مفهوم شده؛ بنابراین با تفکیک حوزه‌های مختلف دولت و تمایز میان بخش خصوصی و دولتی و تمایز میان دولت و جامعه مدنی، سعی در تغییر ساختار سنتی قدرت و وزندهی بیشتر به نهادهای موازی دولت در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها دارند؛ از این رو قدرت مؤثر و مشروع، قدرتی است که از طریق مشارکت و منازعه نهادها و نیروهای متنوع در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای و جهانی به دست می‌آید.

همان‌طور که از جملات بالا مشخص می‌شود، گسترش حکمرانی، بدون شک تأثیر عمده‌ای بر سازوکار بخش عمومی - که تاکنون محوری‌ترین عامل سیاست‌گذاری‌ها بوده - خواهد داشت. بر این اساس، پژوهش حاضر در پی پاسخ به این پرسش است که گسترش پدیده حکمرانی چه تأثیری بر سازوکار آتی سیاست‌گذاری عمومی و به دنبال آن بر نتایج این نوع سیاست‌ها دارد؟ البته در خلال پژوهش و در راستای شناخت مناسب‌تر موضوع، به برخی سؤالات فرعی مانند

---

1. Collective

چیستی سیاست‌گذاری عمومی و تمایز حکومت و حکمرانی نیز پرداخته خواهد شد. مرور ادبیات سیاست‌گذاری عمومی نشان می‌دهد که با وجود تأثیرات فراوانی که حکمرانی و سیاست‌گذاری عمومی می‌توانند به شکل متقابل بر یکدیگر داشته باشند، پژوهش‌چندانی در سنجش ارتباط میان آنها صورت نگرفته است؛ بنابراین پژوهش پیش رو علاوه بر آنکه تمایز میان حکومت و حکمرانی را مشخص کرده و موجب اصلاح برداشت‌ها از مقوله حکمرانی می‌شود، فرصتی را نیز فراهم می‌کند تا روابط مفهومی این دو پدیده نوین به شکلی برجسته‌تر در ساحت علوم سیاسی مدنظر قرار گیرد.

نگارنده در پاسخ به پرسش نظری پژوهش، در رویکردی مقایسه‌ای و با استفاده از روش کتابخانه‌ای پس از بررسی متون موجود، ضمن بررسی مختصات نظری پدیده حکمرانی، مفروضات آن در خصوص مفاهیم کلیدی؛ مرتبط با سیاست‌های بخش عمومی شامل کارایی، دموکراسی، قدرت و نقش دولت را بررسی و بر این اساس به تشریح اثرات آن بر آینده سیاست‌گذاری از منظر رویکرد شبکه‌ای و گسترش سرمایه اجتماعی پرداخته است. لازم به ذکر است استفاده از روش مقایسه‌ای، منعکس‌کننده ماهیت اساسی پژوهش‌ها (عدم امکان استفاده از روش تجربی) در حوزه علوم اجتماعی است. چنانکه اساساً یکی از اهداف علوم اجتماعی، تشخیص و توصیف روابط میان پدیده‌های اجتماعی بوده و به اعتقاد ریچارد رز، روش مقایسه‌ای «تلاشی است برای مقایسه نظام‌مند و آشکار پدیده‌های سیاسی» (مارش و استوکر، ۱۳۸۴: ۲۸۱). بر این اساس بررسی مقایسه‌ای به‌عنوان چهارچوبی پژوهشی، هم شیوه‌ای برای سازماندهی و هم شیوه‌ای برای تفسیر داده‌های پژوهش حاضر به کار گرفته شده است.

### حکمرانی چیست؟

گرچه واژه حکمرانی، جدید بوده و سابقه آن به سال‌های دهه ۱۹۸۰ میلادی بازمی‌گردد، اما مفهوم حکمرانی، جدید نیست و قدمتی به اندازه تمدن بشری دارد. این اصطلاح از واژه یونانی *kybernan* و *kybernetes* گرفته شده است و معنی آن هدایت کردن و راهنمایی کردن و یا چیزها را در کنار هم نگاه‌داشتن است (اکبری، ۱۳۸۶: ۱۴۹).

در فرهنگ لغت آکسفورد، حکمرانی «فعالیت یا روش حکم‌راندن، اعمال کنترل یا قدرت بر فعالیت زیردستان و نظامی از قوانین و مقررات» تعریف شده است (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳: ۱۹۴-۱۹۳)!

این مفهوم در ادبیات غرب اساساً با ایده تغییر درک از حکومت قدیم و سیستم وستفالی سروکار دارد؛ ایده‌ای که بر اساس آن، جهان به دولت - ملت‌هایی مستقل در قلمروهایی مشخص سازماندهی شده و هر کدام با در اختیار داشتن انحصار داخلی خشونت مشروع (حاکمیت) و با داشتن حکومت که بازیگر اصلی در حوزه سیاسی در نظر گرفته می‌شد، مشخص می‌شدند. در این سیستم قدیمی، شاهد سلسله‌مراتب (هرم) واضحی از اقتدار و قدرت در یک فرایند بالا به پایین هستیم که دولت‌ها در مرکز آن قرار دارند (Kennett, 2008: 4).

با این حال، تعریف حکمرانی با توجه به اختلاف برداشت‌های موجود، کاری بسیار ظریف و پیچیده است. این واژه در دهه‌های گذشته تبدیل به مفهومی فراگیر و مورد استفاده در طیف وسیعی از موضوعات مانند شبکه‌های سیاستی، مدیریت عمومی، هماهنگی بخش‌های اقتصادی، مشارکت خصوصی - عمومی، حکمرانی شرکتی و حکمرانی خوب به‌عنوان اهداف اصلاحی ارائه شده توسط بانک جهانی بوده است (Pierre and Peters, 2000: 8). در دوران آزیورن و گبلا<sup>۲</sup> (۱۹۹۲) به نظر می‌رسید واژه حکمرانی، جایگزینی برای حکومت است؛ زیرا حکومت، راه‌حلی نامناسب برای ارائه به یک جامعه خصوصی شده و بازارمحور بود. اما در مقابل، حکمرانی درباره شکلی جدید از حکومت بود که بهتر اداره می‌شد. کار آزیورن و گبلا در این مورد بود که چگونه یک دولت می‌تواند استفاده مؤثرتر و معقول‌تری از مجموعه ابزار گسترده خود و فراتر از اداره مستقیم خدمات داشته باشد. از نظر این دو، حکمرانی، پدیده‌ای بود مربوط به پتانسیل کوچک‌سازی<sup>۳</sup>، آزادسازی تجاری<sup>۴</sup> و اشکالی جدید از قواعد<sup>۵</sup> به شکل خلاصه؛ این پدیده درباره همان چیزی بود که

۱. البته این تعریف، تمایزی میان حکومت و حکمرانی قائل نیست که در بحث تمایز این دو مفهوم به آن خواهیم پرداخت.

2. Osborne & Gaebler
3. Potential for contracting
4. Franchising
5. New forms of regulation

کریستوفر هود<sup>۱</sup> تحت عنوان مدیریت دولتی جدید از آن یاد می‌کند (Stoker, 1998: 1). برای آگاهی از برداشت‌های مختلف، در ادامه برخی از مهم‌ترین آنها ذکر شده و مورد بررسی قرار گرفته است.

### برخی تعاریف ارائه‌شده از حکمرانی

سازمان ملل متحد، حکمرانی را این‌گونه تعریف می‌کند: «حکمرانی، مجموعه‌ای از اقدامات فردی و نهادی، عمومی و خصوصی برای برنامه‌ریزی و اداره مشترک امور و فرایند مستمری از ایجاد تفاهم میان منافع متفاوت و متضاد است که در قالب اقدامات مشارکتی و سازگار حرکت می‌کند و شامل نهادهای رسمی و ترتیبات غیررسمی و سرمایه اجتماعی شهروندان است» (UN, 1996: 1).

مک کارنی و همکارانش، حکمرانی را چنین تعریف کرده‌اند: «رابطه بین جامعه مدنی و دولت، بین حکمرانان و حکمرانی‌شوندگان، حکومت و حکومت‌شوندگان» (Cartney et al, 1995: 12).

به اعتقاد جان پی‌یر، حکمرانی اشاره دارد به «هماهنگی مداوم و وابستگی میان طیف وسیعی از بازیگران با اهداف متفاوت». چنین بازیگرانی احتمالاً شامل بازیگران سیاسی و نهادی، گروه‌های منافع جامعه مدنی و سازمان‌های غیردولتی و فرادولتی خواهند بود. این تعریف نشان می‌دهد، در حالی که حکومت یک دولت سنتی مجبور به کنارآمدن با چالش‌های درونی و بیرونی از جانب بازیگران فوق است، برخی از کارویژه‌هایی که قبلاً در حوزه خاص حکومت قرار داشت ممکن است به برخی نهادهای مشابه واگذار شود (Pierre, 2000: 10).

در حالی که تعریف پی‌یر از حکمرانی، جامعه‌محور است، جان پی‌یر و گای پیترز در کتاب مشترک خود با عنوان «حکمرانی، سیاست و دولت» تعریفی از این واژه را پیشنهاد می‌دهند که بیشتر دولت‌محور است. حتی هنگامی که این دو تصدیق می‌کنند که حکمرانی به روابط در حال تغییر میان دولت و جامعه و رشد و اتکا به ابزارهای سیاستی کمتر قهرآمیز مربوط می‌شود، ادعا می‌کنند که «دولت همچنان مرکز قدرت قابل توجه سیاسی است». آنها حکمرانی را فرایندی تصور می‌کنند که

1. Hood, Christopher

در آن، دولت نقش راهنما و سازنده اولویت‌ها و اهداف را ایفا می‌کند؛ این تعریف در راستای این نظریه است که نقش دولت، هدایت جامعه و اقتصاد است و هیچ‌گاه کنار زده نخواهد شد (UN, 2006: 3).

هیرست تعریفی کلی‌تر از این واژه ارائه می‌دهد؛ وی ادعا می‌کند حکمرانی را می‌توان به شکل کلی به‌عنوان ابزاری تعریف کرد که از طریق آن، یک فعالیت با مجموعه‌ای از فعالیت‌ها کنترل یا هدایت می‌شود؛ تا حدی که این فعالیت‌ها بتوانند طیف قابل قبولی از برون‌داده‌ها را با توجه به برخی اصول ثبت‌شده به‌دست آورد (Hirst, 2000, p 15).

از نظر مؤسسه حکمرانی اوتاوا «حکمرانی، دربردارنده نهادها، فرایندها و قواعد در یک اجتماع است که مشخص می‌کند قدرت چگونه اعمال می‌شود، چگونه تصمیم‌های تأثیرگذار بر جامعه اتخاذ می‌شوند و چگونه منافع مختلف با چنین تصمیم‌هایی هماهنگ می‌شوند» (Sakiko & pouzio, 2002: 2).

از نظر ریچارد و اسمیت «حکمرانی، برجسبی توصیفی است که برای برجسته کردن ماهیت در حال تغییر فرایند سیاست‌گذاری در دهه‌های اخیر به کار برده شده است. به‌ویژه این مفهوم، توجه ما را به تنوع بازیگران و عوامل حاضر در فرایند سیاست‌گذاری جلب می‌کند؛ در نتیجه، حکمرانی خواستار آن است که ما تمامی بازیگران و موقعیت‌های فراتر از هسته اجرایی (دولتی) حاضر در فرایند سیاست‌گذاری را نیز در نظر بگیریم» (Kennett, 2008: 14).

بر این اساس، به اعتقاد نیومن در حکمرانی «تصویر یک رابطه هر می میان دولت و تابعین با ایده فضاهای موازی چندگانه که در آن قدرت مورد تصادم و مذاکره است، جایگزین می‌شود» (Newman, 2005: 82).

جری استوکر در مقاله‌ای تحت عنوان «حکمرانی به مثابه نظریه پنج برداشت»، ضمن ارائه و تشریح برداشت‌های مختلف از حکمرانی، از این دیدگاه کلی حمایت می‌کند که حکمرانی، مربوط به شیوه‌هایی از حکومت کردن است که در آن، مرزهای میان و درون بخش‌های خصوصی و عمومی مبهم می‌شوند. وی ادعا می‌کند که «ماهیت حکمرانی، تمرکز آن بر مکانیزم‌هایی از حکومت کردن است که متکی به منابع اقتداری و مجازات حکومت نیست» (Stoker, 1998:2). به اعتقاد

استوکر، هر یک از این برداشت‌ها منجر به تعریفی متفاوت از مفهوم حکمرانی شده‌اند؛ از این رو ساده‌ترین تعریفی که از مفهوم حکمرانی می‌توان داشت عبارت است از: «فرایند تصمیم‌گیری و فرایندی که به وسیله آن تصمیمات به اجرا گذاشته می‌شوند» (Ibid).

با توجه به این تعاریف:

الف) از یک سو باید گفت حکمرانی، موضوعی است مربوط به نحوه تعامل دولت‌ها و سایر سازمان‌های اجتماعی با یکدیگر، نحوه ارتباط اینها با شهروندان و نحوه اتخاذ تصمیم‌ها در جهانی پیچیده؛ حکمرانی، فرایندی است که از آن طریق، جوامع یا سازمان‌ها تصمیم‌های مهم خود را اتخاذ کرده و مشخص می‌سازند چه کسانی در این فرایند درگیر شوند و چگونه وظیفه خود را به انجام برسانند (UN, 2007: 4).

ب) از سوی دیگر نباید فراموش کرد که سیستم حکمرانی، چهارچوبی است متکی بر فرایند؛ بدین معنی که مجموعه‌ای است از توافقات، رویه‌ها، قراردادهای و سیاست‌ها که مشخص می‌کنند، قدرت در دست چه کسی باشد، تصمیمات چگونه گرفته شوند و وظایف چگونه انجام شود (Pierre and Peters, 2000: 48). به عبارت دیگر، حکمرانی مربوط می‌شود به فرایندی که به وسیله آن، قدرت و اقتدار در یک جامعه توسط دولت یا بخش خصوصی اعمال شده و گروه‌های شهروندی منافع خود را طرح می‌کنند، تفاوت‌های خود را تعدیل و حقوق قانونی و تعهد خود را اعمال می‌کنند. تعریف عمومی، حکمرانی را فرایندی تشریح می‌کند که به وسیله آن، قدرت بیان و جستجوی صریح نتایج اعمال می‌شود (Sakiko & pouzio, 2002: 3). هنگامی که دولت در نظر شهروندان به‌عنوان نهادی مستقل مطرح می‌شود (به جای اینکه یک فرایند باشد)، نیاز به حکمرانی به‌عنوان مفهومی جدای از دولت، خود را آشکار می‌کند. گفته می‌شود که در یونان باستان که به‌عنوان مهد دموکراسی شناخته شده است، شهروندان در بازار شهر همدیگر را ملاقات می‌کردند تا به مسائل مورد توجه جامعه و نحوه رفع آن پردازند؛ در چنین شرایطی، دولت، فرایندی بود برای پرداختن به مسائل و رفع آن. با این حال، امروزه دولت به‌ندرت به‌عنوان یک فرایند تعریف می‌شود، بلکه به‌عنوان نهاد و یا مجموعه‌ای از نهادها نگریسته می‌شود و تنها



یکی از چندین بازیگر اصلی در اجتماع است. زمانی که دولت قادر به انجام کاری نباشد، سایر عواملان و بازیگران، ممکن است وارد عمل شوند و آن کار را انجام دهند. مثلاً شهروندان با یکدیگر تصمیم بگیرند تا شهر خود را تمیز کنند (صانعی، ۱۳۸۵: ۴).

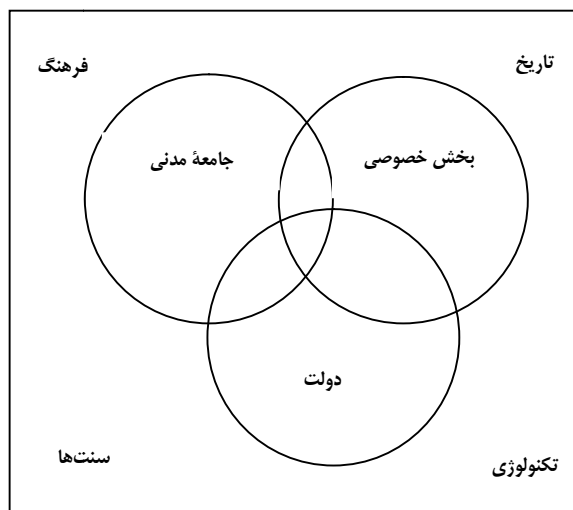
ج) در کوتاه‌ترین بیان، حکمرانی مربوط می‌شود به «تغییر در توازن قدیمی میان دولت و جامعه مدنی» (Stoker, 1998: 2). حکمرانی به ما نشان می‌دهد، به همان نحو که ساختارهای رسمی دولت، یکی از ابزارهای اتخاذ و اجرای تصمیمات است، در سطح ملی نیز ساختارهای غیررسمی ممکن است وجود داشته باشند. چشم‌انداز حکمرانی، مدعی است که بخش خصوصی و جامعه مدنی به واسطه میزان و حوزه نقششان در حل مسائل جمعی، بدون تکیه بر منابع رسمی دولت مشخص می‌شوند. چنین ادعایی ما را از درک ساده‌انگارانه ائتلافی از گروه‌ها که به دنبال تأثیرگذاری بر دولت هستند، به شناخت مجموعه‌ای از گروه‌ها رهنمون می‌کند که برخی از وظایف سنتی دولت را فراجنگ آورده‌اند. اختیاراتی نیز به همین شکل توسط بخش خصوصی و سازمان‌های غیرانتفاعی در دست گرفته شده است. در اینجا می‌توان به مثال‌های مشهوری از بنگاه‌های عمومی واگذار شده توسط حکومت‌ها اشاره کرد: شرکت‌های هواپیمایی، تسهیلات زندگی (آب، برق، تلفن و غیره) و مواردی از این دست (Ibid).

البته در یک رابطه مبتنی بر حکمرانی گرچه ممکن است یک سازمان بر فرایندی خاص از تبادل مسلط شود، اما هیچ سازمانی به‌تنهایی قادر به فرماندهی نیست. حکومت یا دیگر نهادها در سطح ملی ممکن است به دنبال تحمیل کنترل خود باشند، اما همواره تنشی مداوم میان خواست اقدامی معتبر و وابسته به رضایت و عمل دیگر بازیگران وجود دارد (Rhodes, 1996: 625-667). حکومت کردن از دیدگاه حکمرانی، همواره یک فرایند تعاملی است، زیرا هیچ بازیگر واحدی چه خصوصی و چه دولتی، به‌تنهایی دانش و منابع لازم برای حل یک‌جانبه مشکلات را ندارد (Kooiman, 1993: 215). چنانکه استوکر در خصوص انگلستان می‌گوید «انجمن‌های محلی برای حل مسائل اقتصادی و اجتماعی متناهی جوامع خویش، نیازمند اتکا به منابع دیگر بازیگران در بخش‌های خصوصی و داوطلبانه هستند. این

انجمن‌ها احتمالاً نیازمند همکاری با سطوح بالای حکومت نیز خواهند بود؛ از این رو انجمن‌های محلی به‌عنوان شرکایی جذاب، برای تبدیل به بازیگری شاخص می‌توانند متقاضی منابع باشند، اما نمی‌توانند درخواست استقلال کنند».

بر مبنای تعریف و شاخص‌های استخراج‌شده، این نتیجه حاصل می‌شود که سه نوع رژیم اصلی در حکمرانی مشارکت دارند که عبارتند از: دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی. هرچه گفتگو و ارتباط این سه بخش بیشتر باشد، حکمرانی به میزان بیشتری تحقق یافته و مسیر حرکت جامعه در جهت رسیدن به توسعه اقتصادی و اجتماعی هموارتر خواهد شد.

شکل شماره ۱: سه رژیم اصلی در حکمرانی



Source: Graham, 2003: 7

به اعتقاد جان گراهام و همکارانش این بخش‌ها با یکدیگر تداخل داشته و اندازه هر کدام ممکن است در کشورهای مختلف، متفاوت باشد. مثلاً در کشوری ممکن است بخش نظامی و یا یک حزب سیاسی، بخش اعظم فضای دولتی را اشغال کرده باشد؛ در این شرایط، نقش دولت کم‌رنگ‌تر خواهد بود. در بسیاری از کشورها، قدرت در سطح مرزهای این بخش‌ها توزیع می‌شود. در بعضی کشورها اندازه بخش خصوصی در حال گسترش بوده و برخی از وظایف دولت به بنگاه‌های خصوصی سپرده شده است (Graham & Plumpre, 2003: 8).

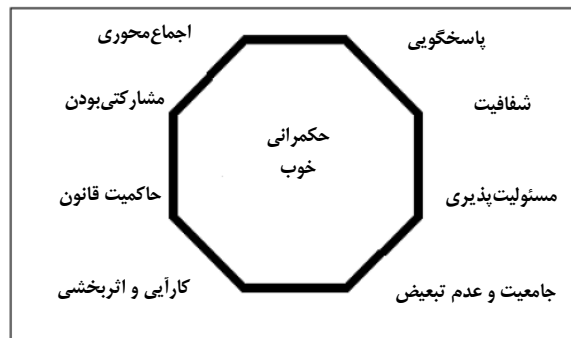
مفهوم حکمرانی در بسترها و سطوح مختلف به کار می‌رود از جمله: حکمرانی شرکتی، حکمرانی جهانی، حکمرانی خوب، حکمرانی ملی و حکمرانی محلی. حکمرانی در هر یک از این سطوح با توجه به مختصاتی که در تعریف آن بیان شد، راهکارهایی را برای افزایش نقش ذینفعان در تصمیمات و افزایش کارایی و کارآمدی فرایند تصمیم‌گیری و اجرا، پیگیری و ارائه می‌کند. نگاهی کوتاه به هر یک از این بسترها و نحوه کاربرد حکمرانی در آنها نکات مفیدی را در خصوص اثرات این مفهوم بر عرصه‌ها و حوزه‌های مختلف در خود خواهد داشت که به دلیل تفصیل مقاله، از ذکر آن خودداری و تنها به حکمرانی خوب<sup>۱</sup> اشاره می‌شود.

این مفهوم هرچند برای نخستین بار در سال ۱۹۷۹ توسط ویلیامسون<sup>۲</sup> در ادبیات اقتصادی به کار رفت، اما استفاده اصلی و عمده آن به دهه ۱۹۸۰ و اقدامات نهادهای بین‌المللی مالی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در پیشنهاد تغییرات ساختاری به کشورهای در حال توسعه به عنوان شرط اعطای کمک‌های مالی، مربوط می‌شود (سازمان بازرسی کشور، ۱۳۸۸: ۱۳). طرح توسعه سازمان ملل متحد معتقد است که حکمرانی خوب مشتمل بر سنت‌ها، نهادها و فرایندهایی است که تعیین می‌کند چگونه تصمیمات دولتی به صورت روزمره (روتین) اتخاذ می‌شوند (UNESCAP, 2008: 3) و به پرسش‌هایی از این دست پاسخ می‌دهد که چگونه و تا چه حدی شهروندان می‌توانند در سیاست‌گذاری‌های جاری کشور حق اظهار نظر داشته باشند؟ چگونه می‌توان جلوی سوءاستفاده از قدرت و اختیارات دولتی را گرفت؟ کارگزاران دولت چه میزان پاسخگویی اقداماتشان هستند و غیره. حکمرانی خوب دارای ۸ مؤلفه اصلی است (شکل شماره ۲) که به ترتیب عبارتند از: مشارکتی بودن<sup>۳</sup>، اجماع‌محوری<sup>۴</sup>، پاسخگویی<sup>۵</sup>، شفافیت<sup>۶</sup>، مسئولیت‌پذیری<sup>۷</sup>، کارایی و

1. Good governance
2. Oliver E. Williamson
3. Participation
4. Consensus oriented
5. Accountability
6. Transparency
7. Responsiveness

اثربخشی<sup>۱</sup>، جامعیت و عدم تبعیض میان شهروندان<sup>۲</sup> و حاکمیت قانون<sup>۳</sup>.

شکل شماره ۲: هشت مؤلفه حکمرانی خوب



Source: UNESCAP: 3

به این ترتیب حکمرانی خوب را می‌توان روند یا هدفی دانست که باید بتواند فقر، ناامنی و تبعیض را از میان بردارد و همچنین محیطی ایجاد کند که سازمان‌های مدنی، بخش بازرگانی، شهروندان خصوصی و دیگر نهادهای مربوط، خود را مالک روند توسعه و مدیریت بخش‌ها بدانند.

ما نیز در این پژوهش همانند خانم کاجر بر این اعتقادیم که تعریف مشترکی از حکمرانی وجود ندارد، اما به شکلی کلی و گسترده می‌توان آن را «ایجاد، اعمال و تقویت قواعد بازی تعریف نمود». کاجر معتقد است چنین تعریف گسترده‌ای مفید است زیرا بسیاری از جنبه‌های اساسی برداشت‌های موجود حکمرانی را پوشش می‌دهد. اما نکته مهم آن است که بنا بر نظر وی که ما نیز در این پژوهش با آن موافق هستیم، با وجود این اغتشاش در تعاریف، یک‌سری مفروضات مشترک در تئوری حکمرانی درباره مفاهیم اصلی آن وجود دارد که ارزش بررسی دارند. این مفاهیم (مفاهیم کلیدی حکمرانی) عبارتند از کارایی<sup>۱</sup>، دموکراسی، قدرت و نقش دولت (Kjær, 2005: 3). در قسمت بعد، ضمن تشریح رابطه حکمرانی با مدیریت نوین دولتی، مفروضات تئوری حکمرانی در رابطه با هر یک از این مفاهیم را تشریح خواهیم کرد.

1. Effectiveness and efficiency
2. Equity and inclusiveness
3. Rule of law
4. efficiency

## رابطه حکمرانی و مدیریت عمومی نوین

از زمان ایجاد رشته مدیریت دولتی از رشته‌هایی با پیشینه طولانی‌تر مانند حقوق و علوم سیاسی، نظریات مختلفی جهت نحوه اداره و مدیریت بخش دولتی و فراهم آوردن رفاه بیشتر برای شهروندان از سوی اندیشمندان ارائه شده است که در چهارچوب پارادایم‌های زمان خود، به اظهار نظر و ارائه راه‌حل پرداخته‌اند. یکی از شناخته‌شده‌ترین این پارادایم‌ها، پارادایم «مدیریت دولتی (اداری) سنتی»<sup>۱</sup> بود که بوروکراسی و بری، جزء لاینفک آن به شمار می‌آید. این پارادایم یا جریان فکری تا اوایل دهه ۱۹۸۰، پارادایم مطرح در حوزه مدیریت بخش دولتی بود. اما با ظاهر شدن ابعاد منفی و نقاط ضعف آن، پارادایم دیگری به نام مدیریت عمومی نوین<sup>۲</sup>، ظهور یافت که خصوصی‌سازی و پیمانکاری را شعار اصلی خود در عرصه عمومی قرار داد. اما وعده‌و وعیدهای این جریان فکری نیز در بسیاری از کشورها حتی در کشورهای مبدع آن، سرابی بیش نبود و به زودی مشخص شد این پارادایم نیز قادر نیست خیر و رفاه مناسب و عادلانه‌ای برای شهروندان فراهم سازد. پس بشر مجدداً در جستجوی پارادایم‌های دیگری برآمد. ظهور «خدمات عمومی نوین»<sup>۳</sup> و «حکمرانی»<sup>۴</sup> نتیجه این تلاش جدید بود. واژه مدیریت عمومی نوین، اولین بار توسط لوئیس گان<sup>۴</sup> و کریستوفر هود<sup>۵</sup> در اواسط دهه ۱۹۸۰ مطرح شد (وارث، ۱۳۸۰). اصول اساسی مدیریت دولتی نوین عبارت بودند از: خصوصی‌سازی<sup>۶</sup>، واحدسازی<sup>۷</sup> (ایجاد نهادهای نیمه مستقل مسئول مدیریت اجرایی)، رقابت<sup>۸</sup> (که پیش‌نیاز آن، خصوصی‌سازی است)، تمرکززدایی<sup>۹</sup> (که مدیریت نوین دولتی دولتی در اینجا بیشتر به واگذاری<sup>۱۰</sup> متمایل است تا مرکززدایی<sup>۱۱</sup>) و تقویت شهروندان<sup>۱۲</sup>

1. Public Administration (PA)
2. New public management (NPM)
3. New Public Services
4. Louis guyon
5. Christopher Hood
6. Privatization
7. Agencification
8. Competition
9. Decentralization
10. Devolution
11. Deconcentration
12. Citizen' empowerment

(Kjær, 2004: 2). رویکردهای ناپخته اتخاذ شده به مدیریت دولتی نوین در اواخر دهه ۱۹۸۰ و دهه ۱۹۹۰ که بر خصوصی سازی، بازارهای داخلی، مناقصه رقابتی، شاخص‌های عملکردی در سطح سازمان و تشویق عملکرد تأکید داشتند، خصوصاً در کشورهایی که این رویکردها را خیلی مشتاقانه و مصرانه استفاده می‌کردند - نظیر انگلستان و نیوزلند - به زودی از جریان اصلی خود خارج شدند. با این حال مدیریت دولتی نوین، موفقیت‌های چندی را در برخی کشورهای انگلوساکسون به دست آورد و در حال حاضر در بخش‌های مختلف جهان اشکال مختلفی از مدیریت عملکرد، اقتصادهای ترکیبی و ساختارهای غیرمتمرکز مدیریتی دیده می‌شود که سبب بهبود تشکیلات دولت و سیستم‌های ارائه خدمات دولتی در این دسته از کشورها شده است. با این حال در همان زمان، نگرانی جدیدی درباره حکمرانی در جهان غرب شکل گرفت. در بخش خصوصی، این نگرانی برخاسته از تاراج محیط، فساد، سوءاستفاده از قدرت انحصاری و حقوق‌های بالای پرداختی به مدیران اجرایی و اعضای هیئت‌مدیره و در بخش دولتی، این نگرانی برخاسته از شناسایی و کشف فساد و فعالیت‌های غیراخلاقی بود. در واقع، دولت‌ها به این واقعیت تلخ آگاهی یافتند که آنها در معرض از دست دادن همان اندک مشروعیت باقی مانده خود هستند، زیرا شهروندان، به‌طور چشمگیری اعتماد خود را نسبت به دولت در مفهوم عام و مقامات دولتی در مفهوم خاص از دست داده بودند (صانعی، ۱۳۸۵: ۲). پاسخگویی به این چالش‌ها نیازمند برخورداری از حکمرانی صحیح در سطح کلان جامعه است. مدیریت عمومی نوین نشان می‌دهد که واقعیت‌های حکومت کردن، دیگر همانند مدل ایدئال سنتی حکومت کردن نیست و بنابراین به روش‌هایی اشاره می‌کند که در آن، سازماندهی خدمات عمومی قابل اصلاح است. در نتیجه می‌توان گفت ادبیات حکمرانی از تلاش برای تحلیل تغییرات در بخش عمومی حاصل شده است و خواسته یا ناخواسته نتیجه مدیریت عمومی نوین بوده است (Kjær, 2004: 30-31).

به اعتقاد خانم کاجر این نکته تا حدی حقیقت دارد که حکمرانی به‌عنوان مفهومی بعد از عواقب موج اصلاحات مدیریت نوین دولتی که بسیاری از کشورها را در خلال دهه ۱۹۸۰ و ۹۰ درنوردید، ایجاد شد. اما این تمام ماجرا نیست؛ زیرا تئوری حکمرانی بر نقش جامعه مدنی نیز تأکید دارد. برای مثال در سطح محلی،

پژوهشگران شاهد تغییر از حکومت محلی<sup>۱</sup> (جایی که مداخلات، یک‌طرفه بوده و روابط دولت - جامعه بر پایه اقتدار و فرمان قرار دارد) به حکمرانی محلی<sup>۲</sup> (جایی که مداخلات چندجانبه توسط مشارکت‌کنندگان عمومی - خصوصی صورت گرفته و روابط دولت - جامعه بر پایه اعتماد و مقابله‌به‌مثل قرار دارد) بوده‌اند. چنین تغییری به‌طور طبیعی نیازمند یک جامعه فعال و شهروندان مشارکت‌جوست که در مدیریت عمومی نوین، توجهی به آن نشده است (Ibid).

با توجه به به مباحث بخش قبل و شناسایی کارآیی، دموکراسی، قدرت و نقش دولت به‌عنوان مفاهیم کلیدی نظریه حکمرانی، می‌توان جدول زیر (شکل شماره ۴) را با هدف مقایسه و درک بهتر مفروضات سه نظریه مدیریت دولتی سنتی، مدیریت عمومی نوین و حکمرانی ترسیم نمود.

شکل شماره ۴: جدول مفروضات تئوری حکمرانی درباره مفاهیم کلیدی

کارآیی، دموکراسی، قدرت و نقش دولت

مفروضات تئوری حکمرانی	مفروضات مدیریت دولتی نوین	مفروضات مدیریت دولتی سنتی	مفاهیم کلیدی در تئوری حکمرانی
از طریق مشارکت تأمین می‌شود.	از طریق رقابت تأمین می‌شود.	از طریق سلسله‌مراتب اداری تأمین می‌شود.	کارآیی
از طریق مشورت و مشارکت تأمین می‌شود. هیچ تمایزی میان امور سیاسی و فرایندهای اجرایی وجود ندارد.	جمع‌بندی ترجیحات افراد توسط سیاستمداران صورت می‌گیرد. تمایز میان امور سیاسی و مدیریت	از طریق پارلمان انتخابی تأمین می‌شود. تمایز میان امور سیاسی و اجرا	دموکراسی
میان شبکه‌های مورد اجماع در حال شکل‌گیری پخش است.	در بازار پخش می‌شود و در نتیجه بدون مشکل است.	مشهود بوده و در مرکز حکومت قرار دارد.	قدرت
دولت، حکمرانی شبکه‌ای را تسهیل می‌کند.	دولت شرایط مناسب برای دادوستد را فراهم می‌کند.	دولت دارای مکانیزم کنترل و هدایت است.	نقش دولت

Source: Anne Mette Kjær, 2005: 4

1. local government
2. local governance

در این جدول، مفروضات موجود در نظریه حکمرانی در مقابل مفروضات مدیریت دولتی سنتی و مدیریت دولتی نوین قرار گرفته‌اند. تنش بالقوه میان کارایی و دموکراسی وجود دارد که به روش‌های مختلف توسط هر یک از سه موقعیت نظری مورد توجه قرار گرفته‌اند. در مدیریت دولتی سنتی، این تنش از طریق مدلی حل می‌شود که در آن یک بوروکراسی مبتنی بر سلسله‌مراتب، شایسه‌سالاری و کار بر مبنای انگیزه‌های پرداخت خوب و سیستم‌های ارتقا بوده و توسط مجموعه‌ای از نمایندگان منتخب کنترل می‌شود. مفهوم قدرت آن است که فرد الف قادر باشد فرد ب را وادار به انجام کاری کند که در غیر این صورت انجام نمی‌داد. در نتیجه قدرت، پدیده‌ای قابل شناسایی، آشکار و تا حدی یک‌بعدی است. در این مدل، دولت از طریق اجرای سیاست‌های حکومتی که در راستای آن چیزی است که منافع ملی خوانده می‌شود، رهبری کامل را اعمال می‌کند. نقطه‌ضعف این مدل آن است که یک بوروکراسی خودمختار، کار کنترل را برای قانون‌گذار سخت می‌کند، اما کارایی نیز ممکن است به شکل عکس، تحت تأثیر مداخلات سیاسی زیاد یا تصلب بوروکراتیک قرار گیرد (Kjær, 2005: 5).

در مدیریت عمومی نوین، تنش میان کارایی و دموکراسی از طریق اتکا به رقابت به‌عنوان روش تضمین کارایی و به وسیله تهدید نقش سیاست‌مداران به‌عنوان کسانی که ترجیحات شهروندان را جمع‌بندی می‌کنند، حل می‌شود. قدرت، مرکز توجه مدیریت دولتی نوین نیست، زیرا این فرضیه ضمنی را در خود دارد که لازم نیست بر آن تمرکز کرد، زیرا قدرت پراکنده شده و در اختیار اکثریتی از دست‌ها در بازار قرار می‌گیرد. در این مدل، قدرت دولت در صورتی مشکل‌ساز است که دولت به میزان زیاد و به روش یک‌طرفه مداخله کند؛ بنابراین دولت نباید چیزی بیش از محیط مساعد برای دادوستد برقرار کند. نقطه‌ضعف این مدل در آن است که شناسایی اهداف عمومی، تنها موضوع جمع‌بندی ترجیحات افراد نیست و از این‌رو آنچه واقعاً مدنظر (به نفع) اجتماع سیاسی می‌باشد، ممکن است نادیده گرفته شود (Ibid).

در نظریه حکمرانی، این درک وجود دارد که کارایی و دموکراسی بیش از آنکه در مغایرت با یکدیگر باشند، تقویت‌کنندگانی دوجانبه هستند. دلیل این امر آن است



که اگر اجماع در خصوص یک سیاست عمومی حاصل شده باشد، اجرای آن آسان خواهد بود؛ چراکه سیاستی که به شکلی مثبت مورد تأیید یا علاقه باشد، به شکلی فعال توسط شهروندان پذیرفته می‌شود. این موضوع به‌ویژه در بسیاری از کشورهای جهان سوم که در آنها حاکمیت (استقلال) سیاستی بالایی وجود دارد، مصداق می‌یابد. زمانی که فرمانروایان مستقل هستند، ممکن است تصمیمات سیاستی یک‌جانبه‌ای اتخاذ کنند، اما آنها اغلب به دلیل اینکه ذینفعان نه‌مورد مشورت قرار گرفته‌اند و نه قبل از اتخاذ تصمیم متقاعد شده‌اند، در نتیجه بروز مقاومت در مقابل آن سیاست، در مرحله اجرای این تصمیمات شکست می‌خورند. نظریه حکمرانی معتقد است، مشروعیت منابع چندگانه‌ای دارد؛ برای مثال مشروعیت، تنها از طریق انجام انتخابات مکرر (منظم) حاصل نمی‌شود، بلکه از طریق مشارکت دادن ذینفعان اصلی در صورتبندی و اجرای یک سیاست خاص نیز حاصل می‌شود و همکاری از جانب ذینفعان، میزان بالاتری از کارایی را برای سیاست‌های عمومی تضمین می‌کند؛ از این‌رو تئوری حکمرانی هیچ‌گونه تناقضی را میان کارایی و دموکراسی متصور نیست (Ibid).

### سیاست‌گذاری عمومی

سیاست‌گذاری عمومی از زیرشاخه‌های جدید در علوم سیاسی است که با عدول از مطالعه سیاست<sup>۱</sup> به‌عنوان علم مطالعه قدرت و زمینه‌های هنجاری دولت، سیاست را به مثابه علم یا هنر اداره بهتر جامعه مورد توجه قرار می‌دهد. به بیانی ساده‌تر، اولی به فرایندهای قدرت سیاسی و دومی به سیاست‌هایی<sup>۲</sup> می‌پردازد که قدرت سیاسی در پیش می‌گیرد. در نگاهی گذرا به آثار مهم این زمینه، تعاریف بی‌شماری را می‌توان یافت که هر یک از حوزه دید خویش به این پدیده نگریسته است (Birkland, 2005:18).

این تعاریف به واسطه سادگی بیش از اندازه، هیچ‌گونه ابزاری برای تفکیک اقدامات جزئی از اقدامات مهم ارائه نمی‌کند. اما یک ویژگی مثبت نیز دارد و آن اینکه به‌وضوح مشخص می‌کند که عامل سیاست‌گذاری عمومی، دولت است. این

1. Politic

2. Policies

بدان معناست که تصمیمات تجاری بخش خصوصی، تصمیمات گروه‌های ذینفع و دیگر افراد یا گروه‌های اجتماعی سیاست عمومی نیست. هنگامی که در خصوص سیاست‌های عمومی صحبت می‌شود، در واقع اقدامات دولت‌ها مورد توجه است و با وجود تأثیر اقدامات بازیگران غیردولتی بر عملکرد دولت‌ها، تصمیمات یا اقدامات این گروه‌ها به خودی خود سیاست عمومی را تشکیل نمی‌دهد. دای بر این واقعیت تأکید دارد که سیاست عمومی شامل انتخابی بنیادین از سوی دولت در مورد انجام یا عدم انجام کاری است. این تصمیم به وسیله کارگزاران دولت و سازمان‌های دولتی گرفته می‌شود و سیاست عمومی در ساده‌ترین شکل انتخاب دولت در زمینه تقبل برخی اقدامات است (هاولت و ام رامش، ۱۳۸۰: ۸-۷).

جنکینز بر خلاف دای که سیاست‌گذاری را یک انتخاب می‌دانست، آن را یک فرایند معرفی می‌کند. در دیدگاه وی، به‌ندرت اتفاق می‌افتد که دولت در مواجهه با یک مشکل، تنها به اتخاذ تصمیمی انفرادی بپردازد. زیرا اکثر سیاست‌ها متضمن یک مجموعه تصمیم (به‌هم پیوسته) هستند. برای مثال برای درک کامل سیاست‌های بهداشتی دولت، باید تصمیمات همه بازیگران ذیربط دولتی در اداره و تأمین مالی تصمیمات بهداشتی نیز مورد توجه قرار گیرد. همچنین جنکینز با طرح این موضوع که توانایی دولت در اجرای تصمیمات نیز بر نوع تصمیم‌های گرفته‌شده تأثیر دارد، معتقد است دولت با محدودیت‌هایی مواجه است که دامنه انتخاب‌هایش را در عرصه سیاست‌گذاری محدود می‌سازد (پیشین: ۹).

گسترده‌گی و کثرت تعاریف این حوزه بر کسی پوشیده نبوده و در اینجا امکان پرداختن به همه آنها نیز ممکن نیست. با این حال می‌توان از مجموع بررسی این تعاریف، به یک‌سری ویژگی‌های مشترک دست یافت؛ بنابراین سخن را کوتاه کرده و به این ویژگی‌های مشترک می‌پردازیم:

- سیاست‌گذاری عمومی به نام عموم انجام می‌گیرد.
- بازیگران رسمی و یا غیررسمی، عامل سیاست‌گذاری عمومی هستند.
- سیاست‌های عمومی در شکل قوانین و مقررات، لازم‌الاجرا هستند.
- سیاست‌های عمومی دارای تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم بر زندگی همه

شهروندان هستند (Birkland, 2005: 17).

همان‌طور که در تعریف حکمرانی گفته شد، از نظر ریچارد و اسمیت، حکمرانی، برچسبی توصیفی است که برای برجسته‌نمودن ماهیت در حال تغییر فرایند سیاست‌گذاری در دهه‌های اخیر به کار برده شده است. به‌ویژه این مفهوم توجه ما را به تنوع بازیگران و عوامل حاضر در فرایند سیاست‌گذاری جلب می‌کند. در نتیجه حکمرانی خواستار آن است که ما تمامی بازیگران و موقعیت‌های فراتر از هسته اجرایی (دولتی) حاضر در فرایند سیاست‌گذاری را نیز در نظر بگیریم (Kennett, 2008: 14). با توجه به این تعریف، آنچه مشخص است، سیاست‌گذاری عمومی رابطه نزدیکی با نحوه تعامل حکومت و جامعه (متشکل از بخش خصوصی و جامعه مدنی که در کنار دولت، اجزای حکمرانی را تشکیل می‌دهند) می‌باشد. به بیان بهتر، چگونگی ارتباط میان حکومت و جامعه خویش تا حد زیادی مشخص‌کننده نحوه اتخاذ و اجرای سیاست‌های عمومی خواهد بود؛ از این‌رو در ادامه، ابتدا به سراغ بررسی شیوه‌های مختلف این تعامل رفته و سپس به تأثیر آن بر مراحل مختلف فرایند سیاست‌گذاری در قالب دو مرحله کلی پیش از تصمیم و پس از تصمیم می‌پردازیم.

### ارتباط میان دولت (مرجع سیاست‌گذاری) و جامعه

هدف این بخش، بررسی اشکال یا مدل‌های مختلف در زمینه روابط میان حکومت (به‌عنوان عامل سیاست‌گذاری) و جامعه و تأثیر حکمرانی بر این رابطه است. پیش از ورود به بحث، ذکر این نکته لازم است که به‌طور کلی نظریات در این خصوص را می‌توان در دو طیف دولت‌مدار و جامعه‌مدار تقسیم‌بندی کرد؛ در یک سوی این طیف، در دیدگاه دولت‌گرایی افراطی، دولت به‌عنوان بازیگری مستقل با توانایی تدوین و اجرای اهداف معرفی می‌شود، نه عاملی که صرفاً نسبت به فشارهای وارد از سوی گروه‌ها و طبقات اجتماعی فائق عکس‌العمل نشان می‌دهد. استقلال و توانایی دولت در اینجا مبتنی بر داشتن کارکنان رسمی با تخصص‌های خاص و نیز این واقعیت است که دولت، سازمانی قدرتمند و عالی‌رتبه است که منابع مالی، انسانی و نهایتاً قدرتی بی‌رقیب در اختیار دارد. این شیوه تفکر به دلایلی از جمله نداشتن توضیح خاص در مورد وجود آزادی‌های اجتماعی، عدم توانایی دولت در

اعمال خواسته‌های خود در زمان شورش‌ها و انقلاب و این مفروض اشتباه که دولت‌های قوی نسبت به مشکلات مشابه به شکلی عکس‌العمل نشان می‌دهند، طرفداران اندکی دارد. اکثر مشتاقان دیدگاه دولت‌مدار، در عوض این دیدگاه افراطی، رویکرد ملایم‌تری از دولت‌گرایی را برمی‌گزینند که در آن بر پیوند دولت و جامعه در بستر برتری دولت تأکید می‌شود (هاولت و ام رامش، ۱۳۸۰: ۶۳-۶۲). در این نگرش «دولت مطمئناً همه چیز نیست و دیگر سازمان‌ها و کارگزاران نیز در شکل دادن به روابط سیاسی و اجتماعی دخالت دارند.» در این حالت، دولت‌گرایی مکمل طیف مقابل یعنی جامعه‌محوری خواهد بود، نه جایگزین آن. لازم به ذکر است حکمرانی یکی از ارکان نئوایدئالیسم است؛ چنانکه این نحله به جای رابطه بین دولت‌ها به مناسبات جامعه - جامعه و جامعه - دولت نیز می‌اندیشد. در نگاه اندیشمندان نئوایدئالیست، سالم‌ترین نوع مملکت‌داری، حکمرانی دموکراتیک است (نصری، ۱۳۸۴: ۷۲۸-۷۲۰).

با این مقدمه، به اعتقاد جان پی‌یر و گای پیترز، سه مدل مرسوم از روابط میان حکومت و جامعه وجود دارد: (Pierre and Peters, 2000: 34)

۱. پلورالیسم (کثرت‌گرایی)<sup>۱</sup>
۲. کورپراتیسم (کل‌گرایی)<sup>۲</sup>
۳. کورپوریت پلورالیسم<sup>۳</sup>

بنا بر نظر این دو، هر یک از این سه مدل دربردارنده دلالت‌های خاص خود برای حکمرانی بوده و کم‌وبیش تعاملات سیاسی - اجتماعی متفاوتی را نیز در پی دارند.

### ۱. کثرت‌گرایی

به‌طور کلی نظریه کثرت‌گرایی نخستین بار به شکل رسمی در سال ۱۹۰۸ توسط آرتور بنتلی<sup>۴</sup> مطرح شد. کثرت‌گرایی مبتنی بر فرضیه گروه‌های ذینفع در فرایند

---

1. Pluralism  
2. Corporatism  
3. Corporate pluralism  
4. Arthur Bentley

سیاسی است. بنتلی در کتاب خود تحت عنوان **فرایند دولت** می‌گوید: «جامعه، چیزی جدای از مجموعه گروه‌های تشکیل‌دهنده آن نیست.» در جامعه منافع و علاقه‌های مختلفی وجود دارد که در گروه‌های مختلف شامل افرادی با علاقه‌ها و خواسته‌های مشترک تجلی عینی می‌یابد. ویژگی‌های نظریه کثرت‌گرایی گروه‌های زیاد و بدون ساخت، عضویت متداخل و نبود اعضای نمایندگی است. از منظر کثرت‌گرایی، سیاست، فرایندی است که بر اساس آن، منافع رقابتی مختلف، تعدیل و به هم نزدیک می‌شوند؛ بنابراین سیاست‌های عمومی نتیجه رقابت و همکاری میان گروه‌هایی است که در جهت منافع جمعی اعضای خود تلاش می‌کنند (هاولت و ام رامش، ۱۳۸۰: ۵۵-۵۴). برای ساکنان آمریکای شمالی، آشناترین مدل تعامل دولت - جامعه، مدل کثرت‌گرایی است که معتقد است حکومت به صورت مستقیم رابطه نسبتاً اندکی با گروه‌های منافع دارد. در عوض، فضایی را ایجاد می‌کند که از طریق آن، گروه‌ها منازعات سیاسی خود را حل کرده و مجموعه‌ای از قواعد بازی را در این باره که تصمیم‌ها چگونه باید اتخاذ شوند، ارائه می‌کنند. در این منظر هیچ گروهی به تنهایی مسلط محسوب نمی‌شود، اما تمامی گروه‌ها شانس نسبتاً برابری برای تأثیرگذاری بر هر موضوعی دارند؛ به علاوه به شکلی نسبتاً راحت با داشتن مصونیت و به خواست خود از فرایند سیاسی خارج شده یا به آن وارد می‌شوند. مدل پلورالیستی، همسانی زیادی با نظریات سنتی بالا - پایین حکمرانی دارد؛ در آن، دیدگاه حکومت نسبتاً مستقل از گروه‌های منافع بوده و در نتیجه می‌تواند کم‌وبیش تصمیم بگیرد (انتخاب کند)، به گروه‌ها اجازه بدهد با یکدیگر منازعه کنند یا خیر. همان‌طور که گروه‌ها خارج یا داخل می‌شوند، حکومت نیز می‌تواند گروهی که قصد تعامل با آن دارد را انتخاب کرده و برگزیند و می‌تواند در چگونگی استفاده از اقتدار خود در تعامل با جامعه به میزان زیادی گزینش‌کننده باشد. در حقیقت، این دیدگاه بیشترین هماهنگی را با دیدگاه سنتی حکمرانی دارد که جامعه را مجموعه‌ای از گروه‌های ساماندهی نشده و گسسته با کمترین تأثیر سیستماتیک بر سیاست<sup>۱</sup> می‌داند (Pierre and Peters, 2000: 34).

## ۲. کل‌گرایی

در نظریه کل‌گرایی، گروه‌ها فاقد آن شکل آزاد، داوطلبانه یا رقابتی‌ای هستند که در کثرت‌گرایی مطرح می‌شود. به‌علاوه آنها مستقل نیستند، زیرا برای اینکه در ازای ایفای نقش در سیاست‌گذاری، شناسایی و حمایت شوند، وابسته به دولت هستند. در نظریه کل‌گرایی، سیاست‌گذاری عمومی بر اساس تعامل بین دولت و گروه‌های ذینفع شناخته‌شده از سوی دولت شکل می‌گیرد (هاولت و ام‌رامش، ۱۳۸۰: ۵۹). مدل‌های کل‌گرا، بر خلاف مدل کثرت‌گرای طرح‌شده در بالا، ارتباط نزدیکی را میان دولت و جامعه تصور نموده و تا حدی تأییدکننده رابطه گروه‌های منافع و حکومت است. در کثرت‌گرایی، گروه‌های منافع خاص، دارای نقش قانونی به‌عنوان نمایندگان بخش اجتماعی یا اقتصادی خود هستند. اگرچه به نظر می‌رسد مدل کل‌گرایی، تأثیرگذاری بیشتری را به جامعه اعطا نموده و سازگاری کمی با مفهوم حکمرانی بالا - پایین دارد، اما از برخی جهات، این مدل نیز به دولت قدرت بیشتری می‌بخشد؛ این مدل، ظرفیت تصمیم‌گیری دولت را با محدود کردن تعداد بازیگران اجتماعی که می‌توانند در تصمیم‌گیری شرکت داشته باشند و نگاه داشتن آن تعداد گروه معدود در سیطره خود، قدرت می‌بخشد. در این مدل به نظر می‌رسد دولت، بخشی از استقلال خود را از دست می‌دهد، اما در بسیاری از جهات دیگر، بازیگران اجتماعی استقلال بیشتری را از دست می‌دهند و به شکلی کارآمد در محدوده دولت قرار می‌گیرند (Pierre and Peters, 2000: 35).

## ۳. کورپوریت پولورالیسم

نهایتاً مدل سوم، مدل کورپوریت پولورالیست است که همان‌طور که نام آن نشان می‌دهد، جایی میان دو مدل قبلی قرار می‌گیرد. استدلال اصلی این مدل شبیه مدل کثرت‌گرایی بوده و معتقد است تعداد زیادی از بازیگران وجود دارند (مشارکت دارند) اما مانند مدل کل‌گرا نیز معتقد است این بازیگران دارای موقعیت مشروعی برای تأثیرگذاری بر سیاست هستند. زمینه مشاهده‌شده در نروژ و برخی دیگر از کشورهای اسکاندیناوی، مشارکت تعداد قابل توجهی از گروه‌های منافع در حکومت از طریق کمیته‌های اجتماعی، فرایند دادخواهی و اشکال متنوع دیگری از

مکانیزم‌های مشارکت بوده است. این گروه‌ها به صورت رسمی به عنوان مشارکت کنندگان مشروع در فرایند سیاستی شناخته شده و به دنبال ایجاد روابط پایدار با بازیگران رسمی در بخش عمومی به ویژه وزرا هستند. مدل کورپوریت پلورالیست، دولت را به پارادایم مشهور «حکمرانی بدون حکومت» نزدیک می‌سازد، اما به هیچ وجه چنین رویکردی را اتخاذ نمی‌کند. رویکرد اصلی این مدل، کاربرد این گروه‌ها به عنوان ابزارهای حکومتداری از طریق نهادهای دولتی به جای ارائه جایگزین‌هایی برای آن نهادهاست؛ بنابراین ساختارهای کورپوریت پلورالیستی، ابزارهای ارائه ورودی‌ها به درون فرایند حکومتداری و شاید آسانتر ساختن اجرا برای حکومت هستند. به علاوه این ساختارها، مشارکت کنندگان در فرایند را مواجهه با خواسته‌های یکدیگر و مذاکره در خصوص اولویت‌ها و هماهنگی با یکدیگر می‌کند که همگی از اصول حکمرانی است (Ibid).

در این بافت‌های مختلف تعامل است که توجه ما به تأثیری که ساختارهای متفاوت گروه‌ها می‌توانند بر ظرفیت اعمال کنترل دولت داشته باشند جلب می‌شود.

### رویکرد شبکه‌ای

اگرچه مدل‌های فوق به خوبی وارد ادبیات علوم سیاسی شده و اشکال رابطه حکومت و جامعه را برای ما روشن ساخته‌اند، اما در این زمینه مدل‌های جدیدی نیز هستند که از مهم‌ترین آنها می‌توان به مدل‌های شبکه‌ای اشاره کرد. با توجه به اشکال مختلف این نظریات (شکل شماره ۴)، بررسی تأثیری که ساختارهای مختلف این گروه‌ها می‌توانند بر ظرفیت کنترل حکومت داشته باشند، واجد اهمیت است.

شکل شماره ۴: گونه‌شناسی شبکه‌های سیاست‌گذاری

نوع اعضای شبکه، تعداد گروه‌های اجتماعی					
سه و بیشتر	دو	یک	مؤسسات دولتی		
شبکه‌های کثرت‌گرا	شبکه سه‌وجهی	شبکه مشتری‌مدار	شبکه دیوان‌سالار	تحت رهبری دولت	رابطه بین جامعه و دولت در شبکه
شبکه موضوعی	شبکه گروهی	شبکه محصور	شبکه مشارکتی دولتی	تحت سلطه جامعه	

منبع: مایکل هاولت و ام رامش: ۲۰۹.

مهم‌ترین تفاوت در میان زیرمدل‌های خانواده شبکه‌ای، تمایز میان جوامع و شبکه‌هاست. مدل‌های گونه نخست، درجه بسیار بالاتری از توافق میان مشارکت‌کنندگان را نسبت به تعاملات رسمی متصور در شبکه‌ها در نظر می‌گیرند. اگرچه هر دو نسخه متمایل به تصور میزانی از یکسانی در ادراک‌ها در میان مشارکت‌کنندگان هستند، اما رویکرد اجتماعی، درجه بالاتری از ارزش‌های فرهنگی را تصور می‌کند. نقطه تفاوت دیگر در خصوص رویکردهای شبکه‌ای، میزان مشارکتی است که برای بازیگران دولتی قائلند. از آنجایی که فرایند حکمرانی به‌طور روزافزونی دربردارنده تمرکززدایی<sup>۱</sup> و مرکززدایی بازیگران بخش عمومی است، پس این بازیگران باید به شکل مستقیم در فرایند مشارکت داده شوند؛ در غیر این صورت، بنای سیاست و اجرای هماهنگی وجود نخواهد داشت. مدل‌های قدیمی روابط دولت - جامعه (حتی کورپوریت پلورالیسم) نهادهای بخش عمومی را در موقعیت مسلطی قرار می‌دهند که تصمیم می‌گیرند چه کسی در تصمیم‌گیری شرکت و تصمیم‌نهایی درباره سیاست را اتخاذ کند. با این حال در مدل‌های شبکه‌ای، حکومت تا حد زیادی متفاوت مفهوم‌سازی شده و تنها به‌عنوان یک جزء (مؤلفه) یا اجزائی از زمینه‌های پیچیده تعامل در نظر گرفته می‌شود. در حقیقت به نظر می‌رسد نهادهای دولت برای طفره‌رفتن و اجتناب از دستورات اقتدارآمیز حکومتی، تحت سیطره (مطیع) ظرفیت بازیگران درون شبکه‌ها قرار گرفته‌اند.

دولت و جامعه در فرایند حکومت، متصل به هم هستند؛ این دو همواره با تفاوت‌های اندکی در مسیری بوده‌اند که ما به‌عنوان دانشمندان سیاسی، روابط را مفهوم‌سازی کرده و اینها در مقابل، روشی را که ما از طریق آن، فرایند حکمرانی را مفهوم‌سازی می‌کنیم، تحت تأثیر قرار می‌دهند. به‌ویژه مفهوم‌سازی رابطه شبکه بی‌نظم به آن معناست که حکمرانی نیز تا حدی بی‌نظم‌تر (غیرشفاف‌تر) شد؛ این ابهام، خیلی زیاد در جای خود، کارآیی حکمرانی را کاهش می‌دهد. این امر، حداقل تحلیل حکمرانی را با عدم ارائه پیش‌بینی‌هایی شفاف از انتظارات برون‌داده‌ها دشوارتر می‌کند.

1. Decentralized
2. Deconcentrated



آنچه مشخص است جامعه، کارکردی تکمیلی و گاه رقیب در فرایند حکمرانی ایفا می‌کند. نقش بدیهی اعضای جامعه ارائه‌خواسته‌ها و نیازهایشان به حکومت و رسانه‌هاست تا برنامه‌هایشان وارد دستور کار شود. جامعه همچنین نقش‌های دیگری هم در فرایند حکمرانی ایفا می‌کند؛ زمانی که درباره فرایند اجرا صحبت می‌کنیم، جامعه نیز همچون حکومت می‌تواند یک مجری باشد. حکومت از سازمان‌های حاضر در جامعه برای اجرای برنامه‌ها استفاده می‌کند، البته نه فقط به این دلیل که این استفاده باعث می‌شود دولت هزینه کمتری را تقبل کرده و کمتر مداخله‌جو جلوه نماید؛ علاوه بر این، اجرا از طریق گروه‌های اجتماعی، حکومت را قادر می‌سازد تا از تخصص آن گروه‌ها برای اتخاذ تصمیم‌های بهتر بهره بگیرد. این بهره‌گیری در اجرا از آن روی که تا حدی این گروه‌ها را به حساب می‌آورد، باعث می‌شود تا آنها و اعضایشان، با احتمال کمتری به مخالفت با سیاست برخیزند.

### تأثیر حکمرانی خوب بر سرمایه اجتماعی و سیاست‌گذاری عمومی

با توجه به مباحث طرح‌شده در بخش‌های قبلی، مشخص شد که حکمرانی خوب با تغییر در شیوه اداره جامعه، به تدریج سیستم سیاسی - اقتصادی و البته تصمیم‌گیری را درگیر تحول خواهد ساخت. شواهد این تأثیر در آثار زیادی مورد بررسی قرار گرفته و اثبات شده‌اند.<sup>۱</sup> این تأثیر در بعد سیاسی و با نگاهی کوتاه به مفروضات پدیده حکمرانی در خصوص مفاهیم کلیدی کارآیی، دموکراسی، قدرت و نقش دولت که همگی بر مشارکت شهروندان و گروه‌های غیردولتی (شبکه‌ها) تأکید دارند (مراجعه به شکل شماره ۳)، نیز به‌خوبی شاهد این مدعاست. تحقق و کاربست این مفروضات بنیادین در مراحل پنج‌گانه سیاست‌گذاری شامل (۱) شناخت مشکل و قرارگیری در دستور کار؛ (۲) ارائه راه‌حل؛ (۳) تصمیم‌گیری؛ (۴) اجرا؛ (۵) ارزیابی. (پارسونز، ترجمه ملک‌محمدی، ۱۳۸۵: ۱۲۸-۱۲۲) فرایند و آینده سیاست‌گذاری را دچار تحول خواهد کرد. سمت‌وسوی این تحول بدون شک منظره‌ای دموکراتیک‌تر را پیش روی سیاست‌گذاری (که در برداشت سنتی، مختص

۱. برای مطالعه تفصیلی رجوع کنید به فصل‌های چهارم و پنجم: احمد میدری و جعفر خیرخواهان (۱۳۸۳)، حکمرانی خوب؛ بنیان توسعه، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

بخش دولتی تصور می‌شد) می‌گشاید. نکته مهم در این میان آن است که تمامی این تحولات بر مبنای اثرگذاری صورت می‌گیرند که حکمرانی خوب بر سرمایه اجتماعی شهروندان دارد؛ چراکه سرمایه اجتماعی، در حقیقت سنگ بنای جامعه مرفه و دولت کارآمد است.

برای تشریح این مسئله با تقسیم فرضی این فرایند به دو بخش پیش و پس از تصمیم‌گیری، بحث را پی خواهیم گرفت. نظریات اثباتی سیاست‌گذاری عمومی بر فرایندهای پیش و پس از تصمیم‌گیری، به جای خود لحظه تصمیم‌گیری، تمرکز می‌کند؛ بر این اساس، اجرا، ارزیابی سیاست، یادگیری و پویایی‌های سیاستی از جمله حوزه‌های تحلیل پس از تصمیم‌گیری و تعریف مسئله، تهیه دستور کار و تحلیل امکان‌پذیری، از جمله مهم‌ترین و به‌هم‌وابسته‌ترین عناصر پیش از تصمیم‌گیری است (Majone, 2008: 228).

با توجه به مباحثی که ضمن بخش‌های قبلی بدان اشاره شد، حکمرانی خوب، در حقیقت از محل افزایش سرمایه اجتماعی شهروندان، محیط اجتماعی اعتمادآوری را فراهم و علاوه بر افزایش کارایی دولت، وارد شدن به شبکه‌های اجتماعی را برای اعضای جامعه سودمند و معنادار می‌سازد.

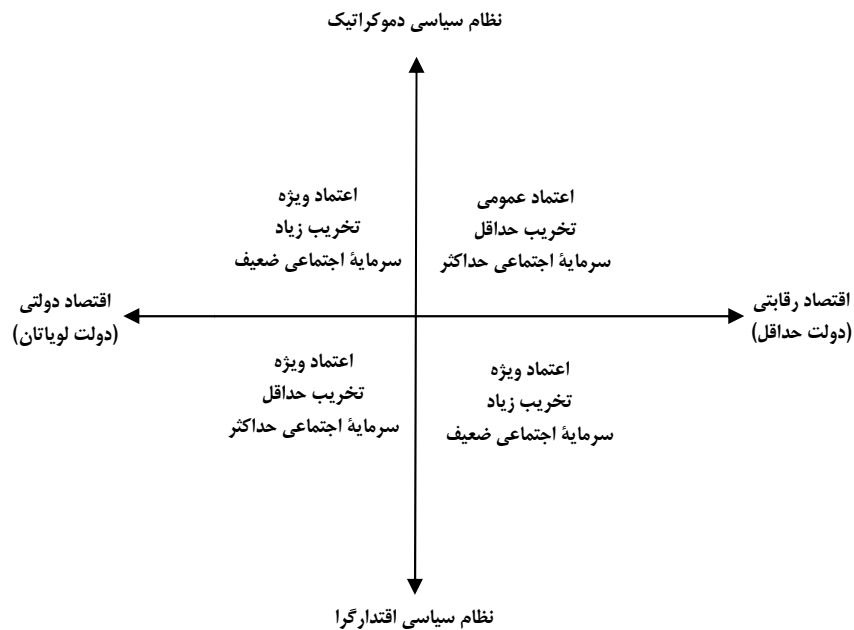
از نظر پوتنام، سرمایه اجتماعی، جنبه‌هایی از سازمان اجتماعی - مانند شبکه‌های اجتماعی، هنجارها و اعتماد - است که با تسهیل همکاری و هماهنگی در میان اعضای جامعه، آنها را قادر می‌سازد اهداف مشترکشان را به‌طور کارآمد دنبال کنند (Putnam, 1993: 36-42). ویژگی متمایز این نوع سرمایه که ارزش‌هایی همچون همدردی، همیاری، اعتماد و مشارکت را در خود دارد (Powell, 2000: 98)، علاوه بر مولد بودن، خودافزایی آن می‌باشد؛ بدین معنا که به دنبال استفاده بیشتر، بر مقدار آن افزوده می‌شود و همانند هر شکل دیگر سرمایه، به بهره‌وری افراد و گروه‌ها در جامعه یاری می‌رساند؛ از این‌رو باید گفت بدون سرمایه اجتماعی، سرمایه‌های مادی و انسانی نیز انباشته نمی‌شوند، رشد اقتصادی و بهزیستی و رفاه به‌دست نمی‌آید و جامعه از دستیابی موفقیت‌آمیز به اهدافش بازمی‌ماند (خضری، ۱۳۸۵: ۳۳).

با توجه به بخش‌های قبلی، گذار به حکمرانی به تبع خود افزایش سرمایه

اجتماعی را در پی خواهد داشت، اما این تنها یک وجه موضوع است؛ چون افزایش سرمایه اجتماعی، همزمان با تعدیل و رفع نارسایی‌های دولت، عملکرد بهتری را برای آن رقم خواهد زد. از مهم‌ترین این نارسایی‌های دولتی که با گسترش سرمایه اجتماعی رو به تقلیل خواهد رفت، می‌توان به ناکارایی یکس (پرهزینه‌بودن تدارک ستانده‌های بخش عمومی)، ناکارایی تخصیصی (تلاش بوروکرات‌ها برای انتقال خودسرانه بخشی از منابع عمومی به خود از طریق ارائه کالا و خدمات بیش از آنچه شهروندان تمایل به پرداخت مالیات برای آن دارند)، مشکل کارگزاری (انحراف در مسیر رابطه کارفرما - کارگزار به نفع کارگزار و در کل به زیان شهروندان) اشاره کرد. این امر همچنین کاهش تعارضات احتمالی سیاست‌مداران و بوروکرات‌ها، فساد اداری و تقویت نظارت درونی در بخش عمومی را نیز در پی خواهد داشت (ر.ک: خضری، ۱۳۸۵: ۴۴-۳۵).

البته در نقطه مقابل، مقاومت دولت در برابر ظهور حکمرانی خوب و شاخص‌های آن می‌تواند از میزان سرمایه اجتماعی بکاهد؛ بر این اساس دولت می‌تواند به طرق مختلف و حتی به واسطه همان منابع سازنده سرمایه اجتماعی از جمله خانواده، مدرسه و سازمان‌های مردم‌نهاد، سرمایه اجتماعی را تحلیل برد. موقعی که دولت وظایفی را انجام دهد که بهتر است به جامعه مدنی سپرده شود، در حقیقت سرمایه اجتماعی تهی می‌شود. بر این اساس امکان تخریب سرمایه اجتماعی در فضای نظام‌های دموکراتیک و اقتدارگرا، در دو طیف بهرمنند از اقتصاد رقابتی و دولتی، به شکل زیر ترسیم شده است.

شکل شماره ۵: فضای سرمایه اجتماعی در نظام‌های سیاسی



منبع: خضری، محمد، ۱۳۸۵: ۴۶

با این تقسیم‌بندی باید گفت با تأثیر حکمرانی (به‌ویژه بر میزان سرمایه اجتماعی)، از این پس شناسایی و تعریف مشکل، لزوماً در اختیار دولت نخواهد ماند. این رفع انحصار دولتی باعث می‌شود تا گروه‌های مدنی نیز بتوانند موضوعات مورد نظر را با ابزارهای در دسترس، وارد دستور کار کنند و در ارائه جایگزین‌ها و تصمیم‌گیری نیز به حساب آیند و مهم‌تر از این، در زمینه اجرا و ارزیابی نیز نظراتشان مورد توجه قرار گیرد. این همان رویکردی است که در ادبیات علمی اجرای سیاست، از آن تحت عنوان رویکرد پایین به بالا<sup>۱</sup> یاد می‌شود. این رویکرد که نقطه مقابل اندیشه بالا به پایین<sup>۲</sup> است، بر این نکته تأکید دارد که سیاست و اجرای آنچه رویکرد بالا به پایین تصریح دارد، به راحتی قابل تفکیک نیستند؛ این رویکرد با توجه به نقش بوروکرات‌ها و سیاست در سطح خیابانی، تأثیر کارمندان رده پایین بر درک و اجرای موفقیت‌آمیز یک سیاست را بررسی می‌کند. این مسئله به‌ویژه در حوزه اجرا که

1. Bottom-up  
2. Up-down

عرضه دائمی تنش و منازعه و به عبارتی محل اصلی شکست سیاست‌ها به حساب می‌آید، بسیار مؤثر است (Bevir, 2007: 49-50).

در مقابل، ویژگی مشخص رویکرد بالا به پایین که تحت عنوان مشت آهنین یا دستکش مخملی نیز از آن یاد می‌شود، یک دولت قوی و سلسله‌مراتبی است که در آن، نخبگان سیاسی، سیاست‌ها را اتخاذ (تدبیر) و سپس آن را از طریق زنجیره‌ای از فرمان‌های محکم و متوالی به بوروکرات‌ها اجرایی می‌کنند. این دیدگاه بر برنامه‌ریزی ملی (یکپارچه)، عقلانیت، فرمان، کنترل، اطاعت و محدودیت‌ها تأکید دارد و تمایز شفافی را میان سطوح بالای سیاست‌گذاری و سطوح زیردست مجری و البته جامعه هدف ترسیم می‌کند (Bevir, 2007: 999).

از این رویکرد در کشور ما نیز در قالب یک کار تحقیقاتی در مرکز پژوهش‌های مجلس جهت ارزیابی احکام برنامه ۵ ساله توسعه استفاده شده است. در این پژوهش این نتیجه حاصل آمده که روند سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌ها در ایران، بیشتر از هر چیز با سبک‌ها و روش‌های متمرکز و از بالا به پایین سازگار است. از منظر این پژوهش، درآمدهای ناشی از ثروت‌های نفتی که مستقیماً نصیب دولت می‌شود نیز عامل دیگری است که بر میزان قدرت و تمرکز دولتی افزوده و میل به اتخاذ رویکردهای مشارکتی و از پایین به بالا را تقریباً از بین برده است (ر.ک: شبکه تحلیل‌گران تکنولوژی ایران، ۱۳۸۸).

در نتیجه‌گیری از این بخش باید گفت شهروندان، ابزار و هدف توسعه هستند؛ اما قدرت، منابع و منافع آنها برای دخالت در روند سیاست‌ها متفاوت است؛ از این رو چنانچه دولتی بخواهد کارآمد باشد، باید نماینده و پاسخگوی همه آنها باشد. دولتی که نیاز گروه‌های وسیع اجتماعی را به هنگام سیاست‌گذاری و اجرا نادیده می‌گیرد، دولت قابل‌نیست؛ بنابراین نهادهای عمومی که به دنبال دمیدن روح تازه در کالبد اجتماع هستند، باید نزدیکی بیشتر با مردم را در سرلوحه کاری خود قرار دهند؛ این به معنای مشارکت‌دادن افکار عمومی در سیاست‌گذاری‌ها، یعنی گشایش راه‌های ابراز عقیده برای استفاده‌کنندگان مستقل، سازمان‌های بخش خصوصی و دیگر گروه‌های مدنی جامعه است (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳: ۶۴۷). این در موضع مطلوب، به معنای افزایش سرمایه اجتماعی از طریق اصل

تمرکززدایی بیشتر از منابع و قدرت دولت (گسترش شبکه‌ها) است؛ یعنی همان هدفی که حکمرانی در ذات خود پیگیر آن است.

### نتیجه‌گیری

پدیده حکمرانی، اصطلاح جدیدی است که سابقه کاربرد آن به سال‌های دهه ۱۹۸۰ میلادی بازمی‌گردد، اما مفهوم حکمرانی، جدید نیست و قدمتی به اندازه تمدن بشری دارد. این مفهوم در حال حاضر در ادبیات غرب با ایده تغییر درک از حکومت قدیم و سیستم وستفالی سروکار دارد. در این سیستم قدیمی، شاهد سلسله‌مراتب (هرم) واضحی از اقتدار و قدرت در یک فرایند بالا به پایین هستیم که دولت‌ها در مرکز آن قرار دارند؛ از این‌رو حکمرانی با نگاهی جدید، به محدود کردن این قدرت سنتی سلسله‌مراتبی (بالا - پایین) و تغییر مسیر آن به سوی تصمیم‌های جمعی می‌پردازد. البته ذکر این نکته لازم است که دستیابی به نظریه حکمرانی از مسیر شکست باورهای مدیریت دولتی نوین حاصل شد. به‌طور کلی پارادایم «مدیریت دولتی (اداری) سنتی» تا اوایل دهه ۱۹۸۰، پارادایم مطرح در حوزه مدیریت بخش دولتی بود. اما با ظاهر شدن ابعاد منفی و نقاط ضعف آن، پارادایم دیگری به نام «مدیریت عمومی نوین» ظهور یافت که خصوصی‌سازی و پیمانکاری را شعار اصلی خود در عرصه عمومی قرار داد. اما وعده‌و وعیدهای این جریان فکری نیز برآورده نشد؛ بنابراین بشر مجدداً در جستجوی پارادایم‌های دیگری برآمد که ظهور «خدمات عمومی نوین» و «حکمرانی» نتیجه آن بود. با تعاریفی که از حکمرانی ارائه می‌شود، کاملاً روشن است که گذار از شیوه موجود اداره جامعه و تحقق این پدیده، بیشترین تأثیر را بر حکومت و سازوکارهای سیاست‌گذاری خواهد داشت. از این منظر نحوه ارتباط حکومت و جامعه که یکی مشخصاً سیاست‌گذار و دیگری گروه‌هدف می‌باشد، از اهمیت بسزایی برخوردار است. با تحقق مفاهیم کلیدی حکمرانی به‌ویژه با گسترش مفهوم سرمایه اجتماعی، رابطه میان این دو بیش از گذشته بر مبنای مشارکت و نقش‌دهی به انواع شبکه‌های اجتماعی سوق می‌یابد. این تغییر که در زبان سیاسی از آن تحت عنوان رویکرد پایین به بالا یاد می‌شود، نقطه‌ای است که حکمرانی بر فرایند سیاست‌گذاری

اثرگذار می‌شود. به بیان بهتر، فرایند سیاست‌گذاری (۵ مرحله‌ی جونز) که پیش از این بر مبنای رویکرد سلسله‌مراتبی (بالا به پایین)، صرفاً در حیطه‌ی وظایف دولت قرار داشت، تا حد زیادی وارد قلمرو مشاوره و مشارکت‌گیری از شهروندان می‌شود. از این پس (ورود حکمرانی به دستگاه اداره‌ی جامعه) شهروندان هم در تشخیص مشکلات و قراردادن مسائل در دستور کار، هم در ارائه‌ی جایگزین‌ها و همچنین در اجرا و ارزیابی نقش بیشتری به‌دست می‌آورند؛ بنابراین می‌توان گفت رویکرد پایین به بالا که محوری‌ترین غایت حکمرانی را تشکیل می‌دهد، در حقیقت، غیرسیاسی کردن ارتباط میان سیاست و عمل و نقش‌دادن به قدرت شهروندان و نهادهای مدنی است. این حرکت از پایین، تأثیر و تغییری است که حکمرانی بر عرصه‌ی سیاست‌گذاری عمومی می‌گذارد؛ تحقق این غایت، بدون شک موفقیت سیاست‌های عمومی، به‌واسطه‌ی رضایت بیشتر گروه‌های هدف را نیز افزایش داده و رفاه و تعادل بیشتری را متوجه اجتماع خواهد ساخت. \*

## منابع

- اکبری، غضنفر (۱۳۸۶) سرمایه اجتماعی و حکمرانی شهری، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، سال بیست و دوم، شماره ۱ (پیاپی ۸۴)، بهار ۱۳۸۶.
- پارسونز، واین (۱۳۸۵) مبانی سیاست‌گذاری عمومی و تحلیل سیاست‌ها، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- خضری، محمد (۱۳۸۵) دولت و سرمایه اجتماعی، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال نهم، شماره اول، بهار ۱۳۸۵.
- دیوید مارش و جری استوکر (۱۳۸۴) روش و نظریه در علوم سیاسی، ترجمه امیرمحمد حاجی یوسفی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ دوم.
- سازمان بازرسی کشور (۱۳۸۸) حکمرانی خوب به مثابه آرمان نظارت و ارزیابی، دوهفته‌نامه علمی‌تحلیلی سازمان بازرسی کل کشور.
- شبکه تحلیل‌گران تکنولوژی ایران (ایتان) (۱۳۸۸) ارائه مدلی برای ارزیابی احکام برنامه پنج‌ساله توسعه، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تاریخ انتشار ۱۳۸۸/۸/۱۱، شماره مسلسل ۹۹۳۲.
- صانعی، مهدی (۱۳۸۵) حکمرانی خوب مفهومی نو در مدیریت دولتی، ماهنامه تدبیر، سال هفدهم، اسفند ۱۳۸۵، شماره ۱۸۷.
- مولر، پی‌یر (۱۳۸۳)، سیاست‌گذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، نشر دادگستر.
- میدری، احمد، خیرخواهان، جعفر (۱۳۸۳)، حکمرانی خوب؛ بنیان توسعه، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- وارث، سید حامد (۱۳۸۰) نگرش فراپارادایمی به مدیریت دولتی، فصلنامه دانش مدیریت، سال چهاردهم، شماره ۵۵، زمستان ۱۳۸۰.
- نصری، قدیر، روش‌شناسی مکتب نئوایدنالیسم، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال هشتم، شماره ۴، زمستان ۱۳۸۴، ۷۱۹-۷۳۷.
- هاولت، مایکل و ام رامش (۱۳۸۰) مطالعه خط مشی عمومی، ترجمه: عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- Bevir, Mark (2007), *Encyclopedia of Governance*, USA, sage publication.
- Birkland, T (2005), *An Introduction to Policy Process* (2 Ed. ), N. Y.:ME Sharp.



- Cartney. P & Others. (1995), *Toward and Understanding of Governance\_ the emergency of an idea and its implications for research in developing countries*, University of Toronto.
- Graham J., Amos B., Plumtre T (2003), *Principles for good governance in the 21st century*, Policy brief No. 15, Institute on Governance.
- Hirst, paull (2000), *Democracy and Governance in pierre john* (ed.), debating governance: authority, steering & democracy, oxford university press.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters (2000), *Governance, Politics and State*, MacMillan Press LTD, London.
- Kettl, Donald F.(2000), *The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government*, Public Administration Review, Nov/Dec 2000, Vol. 60, No. 6.
- Kennett, patricia (2008), *Governance, Globalization and Public Policy*, UK, Edward elgar press.
- Kjær, Anne Mette (2004), *Governance*, Cambridge, Polity Press.
- Kjær, Anne Mette (2005), *Central Government intervention as obstacle to Local Participatory governance: the case of Uganda*, presented at IILS- workshop on Participatory Governance, ILO, Geneva, 9-10 December 2005.(available at: <http://www.fau.dk/Paper%20VI%20-%20Mette%20Kjær.doc>)
- Kooiman, J (1993), *Modern Governance: New Government-society Interactions*, London, sage Publications.
- Majone,giandomenico (2006) *Agenda Setting*, in oxford handbook of public policy, M. Moran & M.Rein & R. E. Goodin, New York, oxford university press.
- Meehan, Elizabeth (2003), *From Government to Governance, Civic Participation and 'New Politics'; the Context of Potential Opportunities for the Better Representation of Women*, Queen's University Belfast, School of Politics and International Studies, October 2003.
- Newman, Janet (eds) (2005), *Remarking Governance: People, Politic and the Public Sphere*, University of Bristol, policy press.
- Pierre, jon (2000), *Debating Governance, Steering & Democracy*, oxford university press.
- Putnam, Robert D (1993) *The Prosperous Community: Social Capital and Public life*, The American Prospect, 13 Spring 1993, pp. 36.42.
- Powell, F.(2000) *State, Welfare and Civil Society*, in Tonkiss, F. and Passey, A.(eds.), *Trust and Civil Society*, Macmillan Press.

- Stoker, Gerry (1998), *Governance as theory: five proposition*, international journal of social science, v 50, 17-28.
- Rhodes, R. A. W (1996), *The New Governance: Governing without Government*, political studies, 44, pp. 625-67.
- Rosenau, James., Ernst Otto Czempiel (1992), *Governance without Government: Order and Chang in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sakiko fukuda-parr & Richard pouzio (2002), *Governance: past, present, future, setting the governance for the millennium declaration*, Background Paper of the 4th. Global Forum on Re-inventing Government, Marrakech, Morocco, 10th.-13th. December, 2002, UN, New York 2002. (available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan006224.pdf>)
- UN (1996), *Governance, Participation and Partnerships*, background papers prepared by the United Nations Department of Public Information for the United Nations Conference on Human Settlements, 3-14 June 1996, Istanbul. (Available at: <http://www.un.org/cyberschoolbus/habitat/background/bg5.asp>)
- UN (2006), *Defining of basic concepts and terminologies in governance and public administration*, UN commercial and social council, committee of experts on public administration, 5th session, New York, 27-31 march 2006.
- UN (2007), *Public Governance Indicators: A Literature Review*, Department of Economic and Social Affairs, new York. (available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN027075.pdf>)
- (unescap) United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2008), *What is Good Governance?* (available at : <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf> )