

## حاکمیت، دولت و اندازه حکومت<sup>۱</sup>

دکتر ابراهیم گلشن

### چکیده

تعیین و نقد اندازه و عملکرد حکومت به سبب تنوع آنها، نه تنها در جوامع مختلف بلکه حتی در هر جامعه‌ای در مقاطع متفاوت، نیازمند وجود پایه‌ای نظری است. پدیده حکومت با دانش واژه‌های دیگری همچون حاکمیت و دولت، ملازم و در هم تنیده است. نقش پایه نظری کمک به شناسایی و تفکیک آنها از یکدیگر و تبیین رابطه آنهاست.

بخش عظیمی از تاریخ تحول حکومت، دولت، و حاکمیت، به‌سان سازه‌های تبیین‌گر حیات اجتماعی انسانها پیش از این به‌شدت تحت تأثیر اراده شخصی فرمانروایان، افسانه‌ها، و اسطوره‌ها و فاقد بنیانهای خردمندانه بوده است؛ لذا از حیطة نقد خارج بوده‌اند. تحولات اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی از یک‌سو و آرمانهای تعالی طلب انسانها در قالب ایدئولوژیهای دینی و انسان‌گرایانه ازسوی دیگر، برای توجه به ارزشهای عدالت‌خواهانه و جویای توسعه، نه‌تنها توانایی مردم را که تا همین اواخر رعیت نامیده می‌شدند، در شناخت و اسطوره زدایی از این مفاهیم سبب شده است، بلکه نقش مشارکت و مسؤولیت آنها را در پیشبرد هدفهای حکومت آشکار ساخته است.

معرفی این پایه نظری هدف کانونی جستار حاضر است. بدین منظور، ابتدا دانش واژه‌های دولت، حکومت، و حاکمیت تعریف و رابطه آنها با یکدیگر تشریح می‌شود و پس از آن به نظریه حاکمیت خوب و ویژگیهای آن به‌سان مبنای تحلیل و آسیب شناسختی کارکردها و عملکرد حکومت اشاره می‌شود.

واژه‌های کلیدی: حاکمیت، دولت، حکومت، حکومت خوب.

## مقدمه

حکومت به معنی شخص، اشخاص، و سازوکارها یا برنامه‌های آنها برای اداره جامعه در یک مقطع زمانی خاص است که معمولاً با دوره‌های انتخاباتی تعیین می‌شود. دولت یا به عبارت دقیقتر دولت - ملت، به کل نظام سیاسی یک جامعه اعم از قوای سه گانه، مردم، و نهادهای برخاسته از آنها اطلاق می‌شود که به خلاف حکومت پایدار و فراگیر است. حاکمیت، عمل حکومت یا به بیان روشنتر آن قواعد و ضوابطی است که مبنای کار حکومت کنندگان، و سازوکارها و برنامه‌های آنها قرار می‌گیرد. حاکمیت در دولت - ملت متجلی می‌شود.

این سه مفهوم هر کدام یک جنبه از واقعیت حیات اجتماعی را ترسیم می‌کنند؛ لذا به‌طور منطقی نمی‌توانند با یکدیگر ناسازگار باشند. منظور از سازگاری آنها با یکدیگر عناصری است که نوع و میزان آنها در یک ترکیب مناسب شادکامی و بهروزی<sup>۲</sup> جمعی را به‌همراه دارد. برای مثال عدالت به منزله یک عنصر ابعاد حاکمیتی، دولت - ملتی، و حکومتی دارد.

قابل دستکارتیرترین جنبه از جنبه‌های سه گانه حیات هر جامعه‌ای، ولی نه لزوماً مهمترین یا تعیین کننده‌ترین آنها، حکومت است و این در حالی است که حاکمیت در همه قانونهای اساسی کشورهای جهان به‌طور یکجا و کلی به مردم، یا در جمهوری اسلامی ایران حق بلامنزاع خداوند تعریف شده است (که البته در ایران هم اعمال آن به واسطه اصولی به عهده ملت گذاشته شده است).<sup>۳</sup> لذا بحث در محتوا، وظایف و اندازه حکومت، امری ممکن و لازم است (با توجه به استدلالهای آینده)، شاید هم تنها کاری است که می‌توان کرد.

برای بررسی و نقد اندازه حکومت می‌توان به دو شیوه متوسل شد. یکی روشهای معمول که براساس استخراج نسبتهای عددی از جمله نسبت کارکنان، بودجه، با تعداد وزارتخانه‌ها و غیره در مقایسه با بخشهای دیگر خصوصی و عمومی یا حکومتهای دیگر در همان جامعه، ولی در مقاطع زمانی متفاوت، یا جوامع دیگر انجام می‌گیرد؛ روش دیگر نقد وظایف و مسؤولیتهای حکومت، به اتکای یافته‌ها و نظریه‌ها، در رابطه

و در سازگاری با دولت و حاکمیت مربوط است که به صورت موردی و منحصر به همان جامعه صورت می‌گیرد.

تلاشهای به عمل آمده با استفاده از روش اول راه به جایی نبرده است، کما اینکه دولت امریکا با آنکه از نظر میزان کارکنان در استخدام دولت مرکزی بسیار اندک و در دولتهای ایالتی به نسبت سهم بیشتری را به خود اختصاص می‌دهد، در بحث مالی در حدود یک سوم حجم معاملات (که عمدتاً هم نظامی است) را به خود اختصاص می‌دهد، این در حالی است که در کشورهای جهان سوم و همین‌طور در ایران سهم کارکنان در بخش دولتی و سهم معاملات هر دو به نسبت بالاست. به همین دلیل کسانی که به مقایسه‌هایی از این قبیل دست زده‌اند در نهایت ناچار شده‌اند به آنچه این دخالتها یا سهمهای کمی در مورد وظایف و مسؤولیتها انجام داده‌اند توجه کنند و روند کلی آنها را مبنای مقایسه قرار دهند.

از جمله این موارد مقایسه‌هایی است که گابریل آلموند و همکارانش انجام داده‌اند، و سرانجام به میزان گسترده‌تر یا محدودتر شدن وظایف و مسؤولیتهای حکومتها در مقایسه با یکدیگر یا حکومتها در یک جامعه در مقاطع زمانی متفاوت پرداخته‌اند (آلموند و دیگران ۱۳۷۶).<sup>۴</sup> ژان بلاندل نیز با توجه به نقدی که از چارچوبهای مقایسه، بین حکومتها ارائه می‌دهد، در نهایت به نظام سیاسی آنها و اصول حاکم بر آنها از نظر توزیع مقتدرانه یا دموکراتیک ارزشها در جامعه می‌رسد، اینکه ارزشها چگونه تعریف و تعیین می‌شوند و چگونه و بر چه اساسی توزیع می‌شوند (بلاندل ۱۳۷۸).<sup>۵</sup>

هدف کوشش حاضر طرح بحثی نظری در مورد رابطه حکومت، دولت، و حاکمیت است. برای این کار ابتدا این مفاهیم با تفصیل بیشتری بازشکافی می‌شوند، و با بررسی تحول هر یک در بستر زمان و در ارتباط با یکدیگر و سرانجام با طرح مبنای نظری اندازه حکومت (یا به عبارت معمولتر آن در فارسی - اندازه دولت) خاتمه می‌یابد.

## دولت، حکومت و حاکمیت

... دولت<sup>۶</sup>: برای دولت تعریفهای بسیاری ارائه شده است. مرور آنها به‌خوبی گویای تحول مفهوم آن نیز هست؛ تحولی که دگرذیسی اطلاق آن را از کل و تمامیت یک جامعه

(یا به تعبیر ارسطو در ابتدا به صورت یک اجتماع - Community)، به جدایی و تمرکز آن در شخص یا اشخاص به صورت پادشاهی (یا موناکی) یا سلطنت به کمک نجبا یا نخبگان، و سرانجام دوباره به کل اجتماع یا ملت، در قالب دانش واژه دولت - ملت<sup>۷</sup> بیان می‌دارد. تعریفهای زیر به‌خوبی این روند را نشان می‌دهند:

«واژه دولت (State) از ریشه لاتینی Stare به معنی ایستادن و به صورت دقیقتر از واژه Status به معنی وضع مستقر و پابرجا گرفته شده است. امروزه در زبان انگلیسی، واژه شأن یا منزلت (Status) به همان معنای اصیل لاتینی آن به کار برده می‌شود. این لفظ معمولاً به چیزی اطلاق می‌شود که مستقر، پابرجا، و در وضع خاصی ثابت و پایدار باشد... این مفهوم به صورت بسیار ظریفی از سطح کاربرد در مورد افراد به سطح کاربرد در مورد نهادها و قدرت سیاسی انتقال یافته است.»<sup>۸</sup> (وینسنت ۱۳۷۱). دولت مجموعه‌ای از اندیشه‌ها و ارزشهاست که گاهی به صورت نهادهایی آشکار می‌شود. این اندیشه‌ها از نظر ترکیب متراکم و به صورگوناگون قابل تعبیرند (همان جا).

در تعریفی دیگر ضمن مقایسه برداشت عمومی از دولت با مفهوم علمی آن، لفظ دولت به این صورت تعریف شده است: «جمعیتی از افراد بشر که سرزمین معینی را در تصرف حاکمانه خویش دارند و در آن حکومتی برای خود تشکیل داده‌اند و مطیع و تابع هیچ قدرت خارجی نیستند.»<sup>۹</sup> (عالیخانی ۱۳۷۵)

سرانجام بنا به نظر دایسون که مقبولیت بیشتری یافته است، در تعریف دولت آمده است: «دولت چارچوبی از ارزشهاست که در درون آن زندگی عمومی جریان می‌یابد و خود قدرت عمومی را برای تحقق آن ارزشها به کار می‌برد.» (وینسنت ۱۳۷۱). دولت دو عنصر اساسی دیگر هم دارد که عبارت‌اند از: ملت و کشور. این سه عنصر از نظر تاریخی ثابت و پایدارند؛ در حالی که نظام حکومت (یا رژیم) دگرگونی پذیر است.<sup>۱۰</sup> (آشوری ۱۳۶۶).

نکته بسیار مهمی که از قرن شانزدهم و پس از ارائه نظریات ماکیاول، توماس هابز، و به‌ویژه ژان بَدَن از یک‌سو، و تشکیل دولتهای ملی از سوی دیگر مطرح شد، ویژگیهایی است که لازمه وجود دولت است؛ اینکه دولت در هر جامعه باید یگانه، عالیترین مرجع، و واضع قانون باشد (جونز ۱۳۷۶)<sup>۱۱</sup>. این حکم عام و مطلق است، البته باید

در نظر داشت که این نحوه معرفی دولت درخصوص اینکه دولت قوانین خود را بر چه اساس وضع می‌کند، یا چگونه آنها را به اجرا در می‌آورد خاموش است. این دو موضوع، اساس و نحوه اعمال حاکمیت را شکل می‌دهد. کما اینکه، همان‌طور که پیشتر هم اشاره شد، حتی در مواردی که حاکمیت از نوع الهی تعریف شده است (از جمله در ایران طبق اصل ۵۶)، باز هم این هیئت انسانی است که آن را به نحوی که مصلحت می‌داند، البته در یک فرایند مدون، یا عرفی (کامون لائو)<sup>۱۲</sup>، اعمال می‌کند. نکته دیگری که اهمیت دارد، سوء استفاده‌ای است که ممکن است حکمرانان، اعم از اشخاص یا گروه‌های حاکم از ویژگی عام و مطلق بودن دولت بکنند و خود را کل ملت به شمار آورند، مانند لویی چهاردهم که می‌گفت: «من دولت هستم» حال آنکه آنها تنها بخشی از آن را تشکیل می‌دهند.

— حکومت: ارائه تعریفی جامع و دقیق از حکومت نسبت به دولت به مراتب دشوارتر است؛ زیرا دولت‌های جوامع مختلف در شکل‌های حکومت‌های خاص آن جوامع ظاهر می‌شوند تا آنجا که دو مفهوم دولت و حکومت به هم می‌آمیزند و تفکیک آنها دشوار می‌شود. از جمله این موارد تعریفی است که در فرهنگ سیاسی درباره حکومت آمده است: «واژه «حکومت» واژه‌ای عام است که از آن هم برای تشریح پیکره‌ای که در یک واحد مشخص، قدرت را در دست دارد — چه در سطح ملی، منطقه ای چه محلی — و هم کل نظام سیاسی استفاده می‌شود.» (Robertson 1988)<sup>۱۳</sup>

حکومت ویژگی‌هایی دارد: تجسم یا جلوه دولت در هر لحظه، فرمانروا اعم از اینکه فرد یا هیئت دولت را شامل باشد، قوه اجرایی دولت است، نسبت به دولت که پایدار است متغیر است، در مقایسه با دولت که وجود مجرد ذهنی است که در دنیای خارج از ذهن قابل رؤیت و درک نیست، وجودی عینی و محسوس دارد (عالیخانی ۱۳۷۵).

مهمترین وظیفه حکومت، اجرای خواست دولت، و از آن هم مهمتر اعمال حاکمیت است؛ زیرا دولت فعال نیست، ولی مدعی حاکمیت است؛ حاکمیتی که برای عنصر اصلی تشکیل دهنده آن، یعنی مردم یا ملت که فلسفه وجودی هر دو را پدید می‌آورد، نوعی آرمان یا ارزش محسوب می‌شود. حکومت ابزار است، باید بتواند اصلاح‌پذیر باشد و برای این منظور است که سازوکار پاسخگویی برای آن در نظر گرفته

می‌شود.

حکومتها به سبب برخورداری از منابع و قدرت اعمال زور، در قبال شهروندان خود مسؤول‌اند. زمانی بود که حکومت و دولت از هم جدا نبود، لذا مسؤولیت و پاسخگویی برای دولت موضوعیت نداشت، ولی اکنون آنها نیز مشمول قانون می‌شوند و باید از تمام جوانب حتی نسبت به احکامی که در مقام قضا انجام می‌دهند حسابدهی داشته، مسؤولیت بپذیرند و در صورت خسارت به افراد در مقابل تصمیمات و اقدامات خود جبران مافات کنند (شوالیه ۱۳۷۸).<sup>۱۴</sup>

خلاصه کلام آنکه حکومت بین دو لبه چندان نامنعطف دولت و حاکمیت قرار گرفته و ناچار است به نحوی عمل کند که با وجود کمیابی منابع و فرصتها باز هم بتواند در قدرت بماند و خود و احتمالاً دولت و حاکمیت را در خطر نیندازد. سازوکار تضمین موفقیت حکومت، در محتوا و شیوه کار آن است، مواردی که اندازه مناسب حکومت را نیز تعیین می‌کند.

**- حاکمیت:** حاکمیت سیالترین جنبه حیات هر اجتماع انسانی است. اگر دولت - ملت به جنبه‌های هستی‌شناسانه، و حکومت به سازوکارهای اجرایی دلالت دارند، حاکمیت به دلیل و چارچوبی اشارت دارد که به وسیله آن آرمانها، هدفها، منظورها، و مقصودهای مردمان و نحوه حصول به آنها تبیین می‌شود.

حاکمیت در یک برداشت به اراده برتر اطلاق می‌شود: «قدرت برتر فرماندهی یا امکان اعمال اراده‌ای فوق اراده‌های دیگر» (قاضی ۱۳۷۲)<sup>۱۵</sup>. و در برداشت دیگر «به کاربردن قدرت عالی؛... حاکمیت یعنی قدرت مطلق و نامحدود»، (هیود ۱۳۸۳)<sup>۱۶</sup>. به منظور اراده و وجود قدرت مطلق اعمال قانون است؛ اعم از قوانین موضوعه یا قوانین الهی. حاکمیت به جنبه‌های داخلی - نسبت به نیروهای درون جامعه، و خارجی - نسبت به دولتهای دیگر، نیز معطوف است که به ترتیب به قدرت عالی، و استقلال دولت مربوط می‌شوند. از سوی دیگر، اگر حاکمیت منبع اقتدار خود را از قانون دولت بگیرد به آن حاکمیت حقوقی (دوژور)، و اگر به دلیل انحصار زور و قدرت آن را داراست حاکمیت سیاسی (دوفاکتو) می‌نامند، (همان جا).

پرسش از حاکمیت، از آنجا شروع می‌شود که دولت و حکومت بر چه پایه و اساسی

و به منظور رسیدن به چه وضعیت یا تحقق چه شرایطی تلاش می‌کنند؟ در پاسخ به این سؤال است که دستیابی به خوشبختی، سعادت یا بهروزی، تأمین عدالت، اعمال اراده خداوند و... موضوعیت می‌یابد.

ارسطو در تقسیم‌بندی خود از حکومتها، بسیار موشکافانه، حاکم را از مقصد و منظور حکومت جدا می‌کند و می‌گوید که حاکم می‌تواند یک، چند یا چندین، و حتی همه مردم (بجز بردگان که حیوان تلقی می‌شدند) باشند؛ ولی موضوع تعیین‌کننده این است که حاکم یا حاکمان برای خوشبختی و منافع چه کس یا کسانی عمل می‌کنند. لذا از نظر او نحوه تعلق اراده حاکم به مصادیق است که مهم است (عالیخانی ۱۳۷۵).

حاکمیت با توجه به موارد پیشگفته، عاملی است که کیفیت بقای دولت را تعیین و چگونگی یا مبنای استخراج خط مشی‌ها، تصمیمات، و روش را تبیین می‌کند، آن چیزی که امروزه در مدیریت به آن راهبرد گفته می‌شود، حاکمیت از منظر نخست (الزامات بقای دولت)، مبین یگانگی، غایت، و تمامیت دولت، و از منظر دوم (تعیین مبنای و چگونگی تعیین و اجرای خط مشی‌ها و تصمیمات)، اصول و قواعد بازی را بیان می‌کند، (Mette Kjaer, 2004)<sup>۱۷</sup>.

در گذشته اراده حاکم هم عالیترین مبنا و هم واضح اصول و قواعد بازی بود، لذا واژه حاکمیت مبین هر دو مفهوم بود، ولی با پیدایش حکومت‌های قانون سالار و به‌ویژه پس از سالهای توسعه دولتهای بزرگ به‌خصوص در کشورهای جهان سوم، در دهه ۱۹۷۰ موضوع نحوه اداره و اصلاح اصول و قواعد بازی با طرح مفهوم Governance که به درستی به معنی حاکمیت است، در دستور کار دولتها قرار گرفت. البته این فرایند ملازم بوده است با گسترش نهادها و مؤسسات بین‌المللی و پدیده جهانی شدن که با تحدید حاکمیت به معنی عالیترین مرجع از یک‌سو و گسترش و نفوذ حاکمیت به معنی اصول و قواعد بازی در مقاله‌نامه‌های منطقه‌ای و جهانی از سوی دیگر همراه است.

به هر حال رفته‌رفته حاکمیت به معنی اصول و قواعد بازی<sup>۱۸</sup> که باید بر پایه عقل و خرد استوار باشد، مبنای رابطه اشخاص (چه طبیعی و چه حقوقی) در سطحهای مختلف اعم از داخل مؤسسات و نهادها، حکومتها و جوامع، و بین دولتها در عرصه جهانی قرار می‌گیرد، در هیئت حاکمیت خوب<sup>۱۹</sup> جای خود را باز می‌کند. اکنون پس از

طرح مباحث نظری دولت، حکومت، و حاکمیت، برای ورود به موضوع اندازه حکومت لازم می‌آید به ضرورت‌های حاکم بر سیر تحول آن بپردازیم.

## حکومت و قانونمندیهای رشد آن

منظور از اندازه حکومت، اندازه دستگاه اداره حکومت و سازوکارهای آن است که به اصطلاح به آن نظام اداره امور عمومی گفته می‌شود که در منابع مربوط تحت عنوان نظامهای دیوان‌سالار<sup>۲۰</sup> در باره آنها مطالعه می‌شود. مشاهدات تاریخی رشد و توسعه جوامع بشری نشانگر سه فرایند زیر است.

**نخست:** رشد گریزناپذیر حکومتها و پیامدهای آن است. همان‌طور که یا کوبی یادآور می‌شود، «در هر موردی که گروه‌های عظیم انسانی در مناطق وسیع زندگی کرده‌اند به یک سازمان مرکزی برای برخورد با مشکلات نیازمند شده‌اند، نظامهای دیوان‌سالار پدید آمده است.» این نظامها با طی فرایند طولانی تمرکز و تراکم قدرت، در نهایت سازمانهای دیوان‌سالار فراگیر امروزی را به وجود آوردند. این روند ابهام‌زدایی<sup>۲۱</sup>، عقلانی کردن<sup>۲۲</sup> و اداری کردن امور است. ماکس وبر آن را حرکت از اسطوره به استدلال منطقی در فهم پدیده‌ها می‌داند، فرایندی که به تدریج به استفاده از الگوهای عقلانی عمل با شکلهای پیچیده‌تر تلاش سازمان یافته منجر می‌شود تا در اوج خود به ویژگیهای «نوع آرمانی» وبری نزدیک شود. این فرایند از نظر وبر نگرانی قدرت «بیش از اندازه» و از نظر یا کوبی، با تنظیم گرای، دستکاری، و کنترل و نظارت، به معضل اصلی دوران ما، یعنی دیوان‌سالاری تبدیل شده است. بشر در عین حال که به دستگاه دیوانی نیازمند، و به آن وابسته است، آن را محکوم هم می‌کند؛ چراکه ویژگی عصر ما «تغییر شکل اساسی اداره منطقی به اعمال غیرمنطقی قدرت، فقدان حدود تعریف شده و روشن برای زور، و صلاحیت روزافزون دولتی که استقلال را با خودخواهی تمام فقط برای خود می‌خواهد.»<sup>۲۳</sup> (Heady 1979) مصادیق این موارد را به خوبی می‌توان در رفتار حکومتها با شهروندان خود و سایر اقوام و ملتها دید.

**دوم:** رابطه تاریخی نظام اداره و تمدن در هر جامعه است. ناش<sup>۲۴</sup> از بررسیهای خود از فراز و فرودهای جامعه‌ها به این نتیجه رسید که بین نظام اداره که به معنی ساختارهای



سازمانی و فنون اداره است و تمدن که به معنی سطح دستاوردهای فرهنگی، علمی، و فنی جامعه است، رابطه‌ای وجود دارد. بدین معنی که هرگاه بین آنها توازن و تناسب وجود نداشته باشد، زوال نظام سیاسی حتمی خواهد بود. او به موردهای بسیاری در طول تاریخ و اقصی نقاط جهان اشاره می‌کند که این حکم در باره آنها صادق است؛ از جمله دو جامعه که یکی از آنها بیش از حد به نظامیگری و نظام کنترل و اداره متمرکز تکیه داشت (اسپارت)، و دیگری مردم سالار که به نظام اداره و تقویت آن توجه لازم را نداشت (آتن)، و هر دو در مقابل رویدادها تاب نیاوردند و از بسین رفتند، (Heady 1979). در دوران معاصر اتحاد جماهیر شوروی نمونه برجسته‌ای از این رابطه نامتوازن است که به‌زعم برخی نظامیگری، تمرکز بیش از حد و نیز ناتوانی در اعمال کنترل بر انرژی هسته‌ای (انفجار نیروگاه چرنوبیل) خود به خود متلاشی شد.<sup>۲۵</sup>

**سوم:** جایگاه دیوان‌سالاری در فرایند سیاسی و ویژگیهای متعارض آن، ویژگی سوم توسعه نظامهای حکومتی پس از متلاشی شدن حکومتهای پادشاهی است. حکومتها فقط با پیدایش مؤسسه‌های دیوان سالار با رشد مستقلانه و تخصصی و افزایش منابع شناور است که می‌توانند به اندازه لازم امور جامعه را تنظیم و آن را در کنترل داشته باشند. نهادینه شدن دیوان‌سالاری روابط بین گروهها را در جامعه تثبیت می‌کند، کاری که وابستگی چشمگیری بقای نظام سیاسی را به دستگاه دیوان‌سالاری در پی دارد و در عین حال به تقویت استقلال دیوان‌سالاری هم کمک می‌کند، و آن را از خادم بودن به حاکمان و گروههای اجتماعی خارج و آن را خود محور هم می‌سازد و هدف خدمت به جامعه را به هدف خدمت به خود تبدیل می‌کند. بدین ترتیب دستگاه دیوان سالار از کنترل سیاسی خارج می‌شود. البته این روندی بالقوه است، زیرا به‌زعم ایزنشتاد<sup>۲۶</sup> کنترلهای غاصبانه سیاسی بی‌تردید به دیوان‌سالاری مجال نمی‌دهد. نتیجه آنکه، رشد نظامهای سیاسی حاضر دو جهت متفاوت را نشان می‌دهد: گرایش به فزونی گرفتن قدرت پنهانی استبدادی و تمامیت‌خواهانه قدرت و یا گرایش به منصف ظهور رساندن ظرفیتها برای مشارکت کاملتر گروههای اجتماعی در فرایند سیاسی، (Heady 1979). جلوه‌های این فرایند دوگانه را می‌توان در تزلزل جمهوریهای فرانسه تا قبل از استقرار جمهوری پنجم که به تمرکز و توازن بیشتر قدرت منجر شد، (نقیب‌زاده (۱۳۷۳)؛<sup>۲۷</sup> و در

اتحاد جماهیر شوروی که نظام بسته حکومتی، دیوان سالاری عظیم آن کشور را در اختیار تنها یک گروه خاص قرار می‌داد<sup>۲۸</sup> و سرانجام همان‌طور که پیشتر هم آمد به تلاشی آن منجر شد، ملاحظه کرد.

نتیجه‌ای که از موارد فوق در خصوص توسعه ابعاد سیاسی و اداری حکومتها می‌توان گرفت این است که مشاهده نخست نشان می‌دهد که دستگاههای حکومتی تحت تأثیر منطق پسندیده عقلایی کردن و تنظیم امور جامعه، همواره در حال رشدند؛ رشدی که منابع بیشتری را از جامعه در اختیار خود می‌گیرند، ولی ممکن است به جای مصرف کردن آنها در جهت خدمت رسانی، برای توسعه و اقتدار خود صرف کنند.

مشاهده دوم و سوم نشان می‌دهد که چگونه ممکن است شناسایی کارکردها و تعیین اندازه دستگاه حکومت، در صورت عدم تناسب با الزامات توسعه فرهنگی، علمی و فنی از یک سو و توسعه سیاسی - به معنی توزیع قدرت و مشارکت سیاسی گروههای اجتماعی، از سوی دیگر، با در انحصار قرار دادن قدرت در اختیار یک قشر یا گروه اجتماعی خاص، مقدمات فروپاشی نظام سیاسی یا دولت را فراهم آورد.

بدین ترتیب تعیین نوع وظایف و اندازه حکومت تحت تأثیر فرایندهای دوگانه‌ای قرار می‌گیرد که علت‌های وجودی آن را پدید می‌آورند و آنها عبارت‌اند از: مبنای پیدایش حکومت به‌سان سازوکاری که مقرر است حاکمیت را اعمال کند و خروجی آن که مقرر است توسعه اجتماعی و سیاسی را محقق کند. در ادامه به مهمترین سازوکاری که بیشترین قرابت را نیز با بحث حاضر دارد، یعنی حاکمیت خوب می‌پردازیم.

### حاکمیت خوب، شاخص تعیین وظایف و اندازه حکومت

در ربع آخر قرن گذشته با انتقادهایی که از ناکارآمدی پدیده دولت بزرگ صورت گرفت، و پس از بررسیهای مفصل درباره سازوکارهایی که در کشورهای جهان سوم اعمال می‌شد، بانک جهانی و صندوق پولی بین‌المللی (IMF)<sup>۲۹</sup> در سالهای آخر دهه ۱۹۹۰ نظریه حاکمیت خوب را تدوین در ابتدا به کشورهای در حال توسعه و پس از آن به همه کشورها به کارگیری آن را توصیه کردند<sup>۳۰</sup>. این نظریه به تدریج در سطح سازمانها در عرصه‌های داخلی و مؤسسه‌های جهانی نیز به کار گرفته شد، از جمله در خود بانک

جهانی و IMF. بعدها نتیجه بررسیها نشان داد که اعمال برخی استانداردها از قبیل شفافیت، پاسخگویی، و مشارکت در این مؤسسه‌ها نسبت به ذی‌نفعانشان تا چه حد دشوار و مستلزم تغییرات اساسی است.<sup>۳۱</sup>

هدف نخستین حاکمیت خوب عبارت بود از: برداشتن موانع توسعه که آن را عمدتاً در فساد، خویشاوند بازی<sup>۳۲</sup> و خطمشی‌های نامطلوب می‌دیدند. به هر صورت بعدها نظریه در سطحهای متفاوت و از زوایای مختلف بررسی شد. عده‌ای آن را از نظر اداره امور عمومی و خطمشی دولتی بررسی و به اصلاحات حکومتها در خدمت‌رسانی و کارایی و اثربخشی فعالیتهای حکومت توجه کردند. عده‌ای دیگر به آن از نظر فراهم آوردن قالبی قانونی برای توسعه بازارهای رقابتی و حفاظت از حقوق خصوصی افراد دقت نظر کردند. پاره‌ای هم به جنبه‌های پاسخگویی و حسابدهی مؤسسه‌های دولتی در برابر بازرسان، حساب‌رسان، و نمایندگان مردم پرداختند. سرانجام عده‌ای هم بر انتشار اطلاعات مالی از جمله در عملکرد بودجه سالانه حکومتها تأکید کردند.

به هر حال، مهمترین موضوع مشترک بین آنها ارجاع آن به «مجموعه قواعد، کاربردها، و ضمانتهای اجرایی آنهاست»... در نظریه حاکمیت هم جنبه‌های درون‌دادی (فرایندهای دموکراتیک)، و هم جنبه‌های برون‌دادی (سازمانهای کارآمد و اثربخش) تشخیص‌پذیر است، اگرچه جنبه اخیر بیشتر مد نظر قرار گرفته است (Mette Kjaer 2004).

نظریه حاکمیت خوب کانون توجه را از حکومت و مؤسسه‌های آنها به نحوه و چگونگی فرایندهای خطمشی‌گذاری و تصمیم‌گیری معطوف می‌سازد. در تعریفی که سازمان ملل برای آن داده و تا حدودی قبول عام یافته است چنین آمده است: «مفهوم حاکمیت جدید نیست. قدمت آن به اندازه قدمت تمدن بشر است. حاکمیت یعنی فرایند تصمیم‌گیری و فرایندی که با آن تصمیمها به اجرا گذاشته می‌شوند و در ادامه خوبی حاکمیت را به وجود هشت ویژگی اصلی در آن نسبت می‌دهد. حاکمیت خوب، مشارکتی، مبتنی بر اجماع، پاسخگو، شفاف، متوجه و برآورده ساز، کارآمد و اثربخش، برابرنگر و در برگیرنده، و پیرو قانون است. با اعمال این ویژگیها فساد به حداقل می‌رسد، دیدگاه و نظر گروهها و اقلیتها در امور دخالت داده شده و صدای اقشار

آسیب‌پذیر در جامعه شنیده و به برآورده ساختن نیازهای حال و آینده جامعه توجه می‌شود (UN ESCAP 2005)<sup>۳۳</sup>.

همچنان‌که که گفتیم، حاکمیت رابطه اجزای درون دولت - ملت را که عبارت‌اند از: دستگاه حکومت و مردم تعیین می‌کند. با توجه به اینکه منظور از حکومت اشخاص و سازوکارها و مؤسسه‌ها آنها را شامل می‌شود و مردم نیز در قالب اشخاص از هر نوع جنس با ویژگیهای قومی و ملی در گروهها و انجمنها و حتی مؤسسه‌های اقتصادی، اجتماعی، داوطلبانه از جمله سازمانهای مردم - نهاد (NGOها) و غیره سازمان یافته‌اند، لذا رابطه متقابل بین آنهاست که موضوع حاکمیت را تشکیل می‌دهد. نکته مهم در اینجا نسبت به گذشته این است که پیش از این خواست و اراده حاکمان بود که مبنای تصمیمها قرار می‌گرفت، ولی با طرح نظریه حاکمیت خوب، این مینا به صورت مجموعه‌ای مستقل و منطقی از قواعد تعریف می‌شود که در آن همه بازیگران اعم از رسمی و غیررسمی در کنار حکومت ایفای نقش می‌کنند تا بلکه جامعه به ظرفیتهای بالاتری در صورت بندی و اجرای خط‌مشیها دست یابد.

گفتنی است که کشورهای مختلف همگی از الگویی واحد و ترکیب یکسان از عوامل هشت‌گانه در اعمال حاکمیت خوب سود نچسته‌اند، زیرا این عوامل یا ویژگیها جنبه آرمانی دارند و آنها با توجه به موقعیت و خصوصیات جغرافیایی، تاریخی، و فرهنگی خویش از آنها بهره گرفته‌اند؛ کما اینکه ویژگیهای آرمانی نظریه دیوان سالاری ماکس وبر نیز در سازمانهای واقعی با ترکیبهای متفاوتی قابل اعمال و تأمین است. نتیجه منطقی مهمی که از این یافته می‌توان گرفت، به موضوع نقش و اندازه حکومت در توسعه جوامع مربوط می‌شود که بسا این نقش حتی از گذشته نیز بیشتر لازم شود؛ لذا حاکمیت خوب را نباید لزوماً به معنی کاستن از حجم حکومت یا دولت به شمار آورد.<sup>۳۴</sup>

### نتیجه گیری


دولت یا به عبارت دقیقتر دولت - ملت، موجودیتی مجازی برای تبیین واحدهای اجتماعی انسانی است. وجود رکنی به نام مردم به سان موجوداتی ذی‌شعور، آرمانگرا، و نیرومند، و با احساس مسؤولیت نسبت به خود و سایر موجودات، بقای دولت را در

کانون توجه قرار داده و خواهد داد.

هستی دولت موجد سازوکار و فرایند حکومت است؛ بدین معنی حکومت ابزار اجرایی دولت است و شامل شخص یا هیئت حاکم، سازوکارها و برنامه‌هاست. حاکمیت اراده برتر مبتنی بر ارزش، اصول و قواعدی است که هدفها رکن ذی شعور و مسؤول دولت را در خود متجلی می‌سازد.

حاکمیت دو جنبه دارد، نخستین جنبه یگانگی، غایت، و تمامیت دولت - ملت را تبیین می‌کند و جنبه دوم چگونگی عمل حکومت را، که در شیوه‌های تصمیم‌گیری و خط مشی - گذاری و اجرای آنها جلوه‌گر می‌شود تعیین می‌کند.

نظریه حاکمیت خوب تبیین‌گر حاکمیت مشارکتی مبتنی بر اجماع، پاسخگو، شفاف، متوجه و برآورده‌ساز<sup>۳۵</sup> کارآمد و اثربخش، برابرنگر و دربرگیرنده<sup>۳۶</sup> و پیرو قواعد قانون است<sup>۳۷</sup>. با اعمال این ویژگیها می‌توان امیدوار بود که فساد به حداقل می‌رسد، دیدگاه و نظرگروهها و اقلیتها در امور دخالت داده شده، صدای اقشار آسیب پذیر در جامعه شنیده شود و به برآورده ساختن نیازهای حال و آینده جامعه توجه شود.

خوبی عملکرد حاکمیت مطابق این نظریه مسؤولیت مشترک همه اجزای دولت، اعم از مردم و حکومت است، و لزوماً به معنی دولت ضعیف یا کوچک نیست، بلکه تناسب و سازگاری آن با خصوصیات تاریخی، جغرافیایی، و فرهنگی جامعه جنبه تعیین کننده آن است. 

ژورنال جامعه‌شناسی و مطالعات فرهنگی  
پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
رتال جامع علوم انسانی

## یادداشتها

۱. اگر واژه حکومت را در مقابل Government قرار دهیم و برای State واژه دولت را به کار ببریم، هر چند برای خوانندگان فارسی زبان در ابتدا ممکن است کمی ابهام انگیز باشد ولی با ادبیات رایج این مفاهیم در دانش سیاسی و حقوق اساسی انطباق کامل دارد. نظر به اهمیت این واژه‌ها، به تفصیل در قسمتهای بعدی همین مقاله بررسی می‌شوند.
2. prosperity
۳. اصل ۵۶ ق. ا. ج. ا. ا. مقرر می‌دارد: «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و... ملت این حق خداداد را از طریق که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند».
۴. گابریل آلموند و دیگران (۱۳۷۶)، چارچوبی نظری برای بررسی سیاست تطبیقی، ترجمه علیرضا طیب، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، تهران.
۵. ژان بلاندل، حکومت‌های مقایسه‌ای.

6. State

7. nation-state

۸. اندرو وینسنت (۱۳۷۱)، نظریه‌های دولت، ترجمه حسین بشیریه، نشر نی، تهران.

۹. محمد عالیخانی (۱۳۷۵)، حقوق اساسی، انتشارات دستان، تهران.

۱۰. داریوش آشوری (۱۳۶۶)، دانشنامه سیاسی، انتشارات سهروردی، تهران.

۱۱. و. ت. جونز (۱۳۷۶)، خداوندان اندیشه سیاسی، جلد دوم، ترجمه، علی رامین، شرکت انتشارات علی فرهنگی، تهران.

12. Common law

13. David Robertson (1988), *The Penguin Dictionary of Politics*, England, Penguin Group.

۱۴. ژاک شوالیه (۱۳۷۸)، دولت قانونمند، ترجمه حمید رضا ملک محمدی، انتشارات دادگستر، تهران.

۱۵. ابوالفضل قاضی (۱۳۷۲)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات دانشگاه تهران.

۱۶. اندرو هیود (۱۳۸۳)، مقدمه نظریه سیاسی، ترجمه عبدالرحمن عالم، نشر قومس.

17. Anne Mette Kjaer (2004), *Governance, Key Concepts*, Polity Press, Cambridge, England.

18. rule of the game

19. good governance

20. bureaucratic systems

21. demystification

22. rationalization

23. Ferrel Heady (1979), *Public Administration: A Comparative Perspective*, Marcel Dekker, N.Y. USA.

24. Nash

۲۵. برای کسب اطلاعات دقیق درباره موانع توسعه علمی و فنی در اتحاد جماهیر شوروی و پیامدهای آن به منبع زیر مراجعه کنید:

میخائیل گورباچوف، انقلاب دوم روسیه، پروسترویکا، ...

26. S. N. Eisenstadt

۲۷. احمد نقیب زاده (۱۳۷۲)، سیاست و حکومت در اروپا، ناشر سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها، سمت، تهران.

۲۸. در شوروی مقامات از میان فهرستی گزینش می‌شدند که به آن نومنکلاتور گفته می‌شد. نومنکلاتور نام کالاهای شناخته شده و شماره خورده در سیستم جهانی مبادلات بازرگانی برای ورود و خروج به کشورهاست.

29. International Monetary Fund

کتابخانه مرکزی  
دانشگاه تهران - سال ۵۲

۳۰. البته نظریه حاکمیت خوب از انتقاد مصون نماند، چرا که برخی آن را ساخته و پرداخته بانک جهانی و صندوق پولی بین المللی و لیبرال دموکراسی غرب برای کاستن از نقش و سهم دولت در اقتصاد و رشد بازار می دانند. این نظر تا حدودی هم درست است چرا که در ابتدا پیاده کردن حاکمیت خوب را شرط گرفتن وام قرار داده بودند که بعدها رویدادها نشان داد که به این هم عمل نکردند و با کشورها به شکل گزینشی رفتار کردند.

31. Woods Ngaire (2000), The Challenge of Good Governance for the IMF and World Bank Themselves, World Development Vol. 28. No. 5. pp. 823-841.
32. nepotism
33. [Http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm](http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm)
34. Binayak Ray (1999), Good Governance, administrative reform and socio-economic realities, A South Pacific Perspective, International Journal of Social Economics, Vol. 26 No. 1/2/3. 354-369
35. responsive
36. equitable and inclusive
37. follow the rule of law

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

رتال جامع علوم انسانی

دکتر ابراهیم گلشن

دکترای تخصصی از واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی، عضو هیئت علمی مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی، دارای مقالات و تألیفاتی در زمینه مدیریت





پڙو، شڪاھ علوم انسانی و مطالعات فریبگی  
پرتال جامع علوم انسانی