

**کتاب: حکمرانی، سیاست و دولت**

**اثر: یان پی پر و پیترو گای**

**نقد از: حسین قلبی**

**"Governance, Politics and the State"**

**By Pierre, Jon and Peter, Guy**

**(Mac Millan Press LTD, London, 2000), 231 pages\***

در دهه آخر قرن بیستم مفهوم حکمرانی<sup>۱</sup> از پرده ابهام خارج گشت و کم‌کم در مرکز مباحث روز علوم اجتماعی قرار گرفت. این مفهوم به صورت مکرر اما با معانی و کاربردهای کاملاً به کار رفته و شاید علت اصلی همگانی شدن این مفهوم، در این اواخر برخلاف مفهوم باریک بینانه حکومت<sup>۲</sup>، ظرفیت بالای آن برای پوشش دادن دامنه وسیع‌تری از سازمان‌ها و شبکه‌هایی باشد که در فرایند حکومت کردن<sup>۳</sup> مورد استفاده قرار می‌گیرند. هدف این کتاب توضیح معانی مختلف این مفهوم و بیان این نکته است که تفکر ما درباره حکومت می‌تواند در برداشت ما از دنیای کنونی سیاست مؤثر باشد. هر چند که نویسندگان اثر، در مورد معانی مختلف این مفهوم بحث می‌کنند اما تمرکز اصلی آنها، بر توان حکومت برای طرح و اجرای سیاست‌ها<sup>۴</sup> است. (به عبارت دیگر هدایت جامعه). به اعتقاد ژان پی پر و پیترو گای، بخشی از جذابیت مفهوم حکمرانی در این است که سیستم سیاسی با محیطش پیوند می‌زند و نیز طرح سیاستگذاری محور کردن علوم سیاسی را تکمیل می‌کند. تفکر درباره حکمرانی به معانی تفکر درباره چگونگی هدایت اقتصاد و جامعه و چگونگی دستیابی به اهداف جمعی می‌باشد. بحثی که در این زمینه بوجود آمده این است که

\* این کتاب به زودی از سوی دفتر مطالعات و تحقیقات سیاسی وزارت کشور منتشر خواهد شد.

- 1 - Governance
- 2 - Government
- 3 - Governing
- 4 - Policy

آیا حکومت تنها تصمیم گیرنده در مورد آن اهداف است؟ آیا اصلاً می‌تواند برای ایفای آن نقش، کارآمد باشد؟ موقعیت تضعیف شده حکومت‌ها، مباحثات مربوط به چگونگی تقویت نقش آن‌ها و الگوهای جایگزین مدیریت سیاسی را مطرح نموده است. همچنین این مسئله، راه‌های متفاوتی که حکومت‌ها می‌توانند خود را با تغییرات محیط داخلی و بین‌المللی منطبق نمایند اشاره می‌کند. به این ترتیب، بررسی مفهوم حکمرانی، گذشته از طرح سؤالات اساسی، ابزاری برای بررسی سیاست و حکومت به صورت تطبیقی در اختیار ما می‌گذارد.

درست است که مفهوم حکمرانی در سالهای اخیر اهمیت یافته لیکن در حقیقت، این مفهوم واژه‌ای قدیمی است. این مفهوم از واژه فرانسوی (gouverner) مشتق شده که در قرن چهاردهم میلادی قبل از این که به فرایند حکومت کردن یا رهبری کردن اشاره کند به افسران سلطنتی اشاره داشت. در این کتاب بیشتر به مسائل جدید حوزه حکومت کردن پرداخته می‌شود (یعنی مسئله ارتباط حکومت با حکمرانی و نیز این مسئله اساسی که آیا حکومت‌ها می‌توانند [به تنهایی] با طرح و اجرای سیاستها بر جامعه خود حکومت موفق داشته باشند یا خیر؟ از دیدگان نویسندگان کتاب، ارائه خط سیر<sup>۱</sup> برای جامعه (چه به صورت مستقیم و چه غیرمستقیم) فعالیت محوری در حکمرانی می‌باشد. در چند دهه قبل این توان لازم برای حکمرانی در دموکراسی‌های توسعه یافته بدیهی و ممکن تصور می‌شد اما در پایان قرن بیستم این توان حکومت از مسائل به شدت مجادله‌برانگیز بوده است.

### حکمرانی و حکومت

یان پیر و پیتراگی تأکید دارند که پرداختن به مسئله حکمرانی، از حرکتی گاه تند و گاه کند (اگر نگوئیم آشفته) در روند توسعه سیاسی در قرن بیستم برخوردار بوده است. دهه‌های اولیه این مقطع، زمانی شاهد ظهور حکومت‌های مردمسالار در

سراسر جهان غرب بود. در دومین دوره پس از جنگ، اروپای غربی و کمی بعد ایالات متحده شاهد مرحله دوم تغییرات سیاسی بود. حکومت‌ها در این برهه، در موقعیتی عالی‌تر سوار بر برنامه‌های تنظیم سیاسی و توزیع اقتصادی شدند و به طور کلی، گسترش حوزه سیاست به درون جامعه مدنی<sup>۱</sup> را در پیش گرفتند (Marier, 1987). آنچه که در ایالات متحده به «جامعه عالیتر»<sup>۲</sup> معروف شده یا در سوئد با عنوان «جامعه قوی‌تر»<sup>۳</sup> نامیده شد؛ در اساس، به معنای حکومت در حال رشد بود که شامل افزایش پرداخت‌ها در خدمات عمومی و برنامه‌های دولت رفاهی<sup>۴</sup> بود. این مسئله البته با اندکی تفاوت در کشورهای مختلف و به صورت افزایش دخالت دولت در کار بازار نمود یافت. در این زمان، حکومت‌ها به عنوان ماشین محرک‌های مشروع، غیر قابل بحث، مقتضی و مناسب برای ایجاد تغییر اجتماعی، توسعه اقتصادی و برابری محسوب می‌شدند.

در مرحله سوم که به طور دقیق با تاچر<sup>۵</sup> در انگلستان و ریگان<sup>۶</sup> در ایالات متحده شناخته می‌شود، بسیاری از پیشرفت‌ها در زمینه توزیع اقتصادی و دولت رفاه در مدت زمان کوتاهی به طور اساسی دچار عقب‌گرد شدند. (Rockman, 1998; Savoie, 1994) حکومت دیگر به عنوان مهم‌ترین حلال مشکلات اجتماعی تعریف نمی‌شد بلکه برعکس، به عنوان علت اصلی و ریشه این مشکلات به شمار می‌رفت. در بریتانیا، آمریکا و برخی دیگر از کشورها مانند استرالیا و زلاندنو، از طریق خصوصی‌سازی، تنظیم دوباره اقتصاد، حذف پرداخت‌های عمومی، کاهش مالیات‌ها، سیاست‌های پولی، اصلاحات رادیکال اداری سازمانی و ارائه فلسفه نوین محوریت

1 - Civil Society

2 - the Great Society

3 - the Strong Society

4 - Welfare State

5 - Thatcher

6 - Reagan

بازار در تولید خدمات عمومی و نیز واگذاری‌هایی که با عنوان «مدیریت نوین»<sup>۱</sup> شناخته می‌شدند تلاش کردند رشد حکومت را متوقف و معکوس نمایند، (Hood, 1991) تا دوباره بازار نقش هدایت‌گر جامعه را بازی کند. با این حال، کشورهایمانند آلمان، فرانسه، تا اندکی قبل ژاپن، از اینگونه اصلاحات شانه خالی کرده‌اند. گمان می‌رود عوامل بنیادین ملی مانند سنت‌ها و فرهنگ سیاسی، علاقمندی‌ها را برای اصلاح ساختار حکومت متفاوت می‌کند.

مرحله چهارم و نهایی که به اوایل دهه ۱۹۹۰ باز می‌گردد؛ نشان دهنده ظهور مدل جدیدی از حکومت است. این مدل نوظهور، حکومت بر پایه دیدگاه‌های جدیدی در این باره که حکومت چیست، چه باید باشد و چه نقشی در جامعه عهده‌دار است، استوار می‌باشد. دیدگاه‌های جدید درباره فرایندی که حکومت‌ها از آن طریق، برنامه‌هایشان را اجرا می‌کنند و رویکردهای جدید به نقش هماهنگ کننده حکومت منتخب و مسئول (که خود این مسئله با پیروی از الگوهای بازار اثبات می‌شود) دارند. به این ترتیب و در برخی جنبه‌ها اقتصاد سیاسی دهه ۱۹۹۰ به طور قابل توجهی شبیه دوره بین دو جنگ است یعنی شبیه زمانی که حکومت، با توجه به دامنه محدود حضور دولت در بازار و خدمات عمومی، نقش کم‌رنگی در جامعه دارا بود.

سؤال اساسی که توسط حکومت‌ها، کارگزاران و شهروندان در دهه ۱۹۹۰ مطرح شد این بود که یک حکومت دموکراتیک - که ما انتظار داریم نفوذ و کنترلش را بیرون بریزد- چگونه می‌تواند نقش‌های خود را در فضای سیاسی اقتصادی دهه ۱۹۹۰ به خوبی ایفا نماید؟ حتی در اواخر قرن بیستم ملاحظه می‌شود که بسیاری از ایده‌ها درباره حکومت و نقش آن در جامعه معاصر به صورت سنتی باقی مانده است. گرچه یک مشاهده کننده زیرک می‌تواند تغییرات روی داده در بخش عمومی را به وضوح درک نماید؛ اما تفکر سنتی در باب حکومت، هنوز عمیقاً بر انکار سایه

افکنده است. بخش عمومی هنوز به طور کامل از بخش خصوصی مستقل است و در برخی موارد نیز حکومت هر لحظه‌ای که احساس توان می‌کند به راحتی و مستقیماً فعالیت‌های بخش خصوصی را کنترل می‌نماید.

همانگونه که دموکراسی تنها در انتخابات و رأی دادن خلاصه می‌شود، حکومت هم به صورت دارا بودن آزادی عمل مطلق در فاصله دو انتخابات تفسیر می‌شود. آزادی عمل مطلق حکومت در حال حاضر با مکانیسم‌های مشارکت و نیز با افزایش قانون پرستی<sup>۱</sup> در برخی از فرهنگ‌ها تحمیل و تثبیت می‌شود. دموکراسی‌ها برای موفقیت در حکومت کردن باید ابزارهایی که انطباق بیشتر با اشکال جدید مشارکت دارند را به کار بگیرد و در کنار آن بتواند تا جایی که نیاز هست به جامعه خط بدهد. به اعتقاد نویسندگان کتاب، برداشت دیگری در این باره وجود دارد که معتقد به «حکومت خیر»<sup>۲</sup> است به تقسیم مساوی خدمات در اجتماع سیاسی هم در عرصه جغرافیایی هم در عرصه انسانی و دلالت دارد. با این وجود، امروزه خصوصی‌سازی و تمرکززدایی تا حدی این نگرش را کمرنگ کرده است.

سرانجام این که حکومت هنوز به معانی حکومت‌های ملی است که اقتدار خود را در سراسر قلمرو درونی مرزهایش به کار می‌برد و می‌تواند کنترل مطلق خود را فراتر از نفوذهایی بین‌المللی بر سیاستها و سازمان‌هایش (مانند بازار ملی) اعمال نماید.

اما با عنایت به حذف بودجه‌ها و متوقف کردن بسیاری از خدمات عمومی می‌توان نشانه‌هایی از نگرش در حال تغییر درباره حکومت، آنچه که بایستی انجام دهند و نیز چگونگی انجام آن را ملاحظه نمود. یان پیر و پیتراگای توضیح می‌دهند که تفکر نوین و در حال ظهور در مورد حکومت به وسیله سه ایده یا مفهوم کلی

1 - Cegalism

2 - Good Government

قابل شناسایی است: اول تغییر تدریجی نقطه تمرکز نخبگان اداری و سیاسی و دانشمندان علوم اجتماعی از کنترل ورودی‌ها<sup>۱</sup> به کنترل خروجی‌ها<sup>۲</sup> و برون‌دادها<sup>۳</sup>. البته منظور آن نیست که سازمان‌ها از آن چه که هستند باید اهمیت کمتری داشته باشند. جهان غرب در دهه گذشته شاهد تغییرات ساختاری و سازمانی متعددی بوده است که نشان می‌دهد سازمان‌ها هنوز دارای کارکردهای فراوانی هستند. امروزه مشکلات قانونی به صورت مانعی بر سر راه خصوصی‌سازی و اصلاحات منطقه‌ای در بریتانیا و نیز ایجاد کانالهایی برای مشارکت شهروندان در سیاستگذاری و پیشنهاد سیاستها در کانادا باقی مانده است. باید توجه داشت که در تولید و ارائه خدمات عمومی، کارآمدی سازمان‌ها بیشتر از شکل و قواعد آنها دارای اهمیت است. ایده یا مفهوم کلی دوم، تغییر در نگرش معطوف به استقلال دولت در ارتباط دولت - جامعه می‌باشد. سابقاً حکومت در جامعه از موقعیت بی‌نظیری، در رأس هرم قدرت سیاسی برخوردار بود. اگرچه حکومت‌ها همیشه درگیر برخی چانه‌زنی‌ها با دیگر ساختارهای قابل اعتنا در جامعه بوده‌اند؛ اما نقش مسلط آنها، هرگز مورد پرسش و چالش نبوده است. در نگرش اخیر، دولت بازیگری شناخته می‌شود که به وسیله چند قدرت خاص ریشه‌دار در جامعه مانند قوای مجریه و مقننه (که توسط مردم انتخاب می‌شوند) و مجریان سیاست‌های عمومی (که از بطن مردم هستند) محدود می‌شود؛ در عین حال دولت‌ها به طور روز افزون به دیگر بازیگران اجتماعی وابستگی پیدا می‌کنند. این مسئله بدین دلیل است که دولت به تنهایی فاقد منابع و امکانات ارائه خدمات عمومی است، به تنهایی فاقد مشروعیت است و نیز با محیطی سروکار دارد که به طور افزون «غیرقابل اداره»<sup>۴</sup> می‌گردد.

- 1 - Inputs
- 2 - Outputs
- 3 - Outcomes
- 4 - Ungovernable

این مشکلات حکمرانی بیشتر در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ توجه دانشمندان علوم سیاسی را به خود مشغول نموده بود (Birch 1982; ecozien, 1975; Lowi; 1979) اما در دهه ۱۹۹۰ مشکلات و مسائل حکمرانی از مشکل تحمیل بیش از حد هزینه‌ها بر دولت، یعنی گسترش مداوم دولت و مواجهه آن با محدودیت‌های مالی که پاسخگوی نیازها و ابزارهای دولت نبود، متفاوت است. در این دوره، مشکل اصلی حکومت‌داری این بود که چگونه ارتباط زیرشاخه‌های اداری - سیاسی دولت را بازتعریف کنیم تا اصلاحات مبتنی بر الگوهای بازار - محور<sup>۱</sup> اتفاق بیفتد.

سرانجام در سراسر جهان غرب، انتقادات فزاینده‌ای از نوع حکومت حداکثری طی دوره پس از جنگ جهانی فراگیر شد. هر روز که می‌گذشت بخش دولتی انعطاف‌ناپذیر، بوروکراتیک، گسترده و ناکارآمد جلوه‌دار می‌شد. در هیچ زمان دیگری مانند دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ این انتقادات در قالب‌های مختلف و بیانات متفاوت ابراز نشده بود. احزاب سیاسی چپ در اروپای غربی که نقش اصلی را در توسعه دولت رفاه<sup>۲</sup> بر عهده داشتند، مورد تهاجم شدید احزاب محافظه‌کار و لیبرال واقع شدند و عملاً خود را در وضعیت نامناسبی دیدند. نمود این مسئله را می‌توان در کشورهای اسکانندیناوی، استرالیا، آلمان و هلند مشاهده کرد. در ایالات متحده، دولت ریگان حمله‌ای علیه طرح «خدمات اجتماعی فدرال»<sup>۳</sup> و برنامه‌های به اجرا درآمده آغاز کرد. علاوه بر این‌ها، اعتراضات سیاسی و اجتماعی احزاب راست‌گرا در سراسر جهان با حمایت‌های سیاسی گسترده‌ای مواجه شد (taggart, 1996) از نمونه‌های این احزاب می‌توان از حزب ترقی<sup>۴</sup> در نروژ و دانمارک و جبهه ملی<sup>۵</sup> در فرانسه و احزاب ناسیونالیست در چند کشور نام برد.

1 - Marke - based

2- Welfare-State

3 - Fedezal Ciril Sevcices

4 - Progress Party

5 - Lepen's Front National

مجموع این جریان‌ها نشان می‌دهد که فرمول سیاسی اوایل دوره پس از جنگ، بسیاری از حمایت‌های اولیه‌اش از دست داده است. جو سیاسی دهه ۱۹۹۰ چنین بود که الگوی سنتی سیاستگذاری خدمات عمومی ناکارآمد به حساب می‌آمد و دیگر از سوی افکار عمومی حمایت نمی‌شد. از این پس، حتی احزاب سیاسی شناخته شده [چپ‌گرا] نیز که در قدرت مانده بودند رهیافت خود را به حکومت به شدت نسبت به گذشته تغییر دادند. نمونه آشکار این نکته حزب نوکارگر<sup>۱</sup> در بریتانیا است. اکنون دوران شکوه دولت حداکثری، سپری شده و ما ناگزیر هستیم درباره جایگزینی برای آن بیندیشیم.

این دیدگاه در حال تغییر (دولت حداقل و حکمرانی به جای حکومت کردن) از سوی دیوانسالاران دولتی، مجریان منتخب و جامعه‌شناسان به یک اندازه مورد استقبال واقع شده است. البته این گفته بدین معنا نیست که تفکرات و تغییرات تند و رادیکال در این زمینه از حمایت سریع همه گروه‌های سیاسی و بورکراسی دولتی به طور کامل برخوردار است. اما آنچه واضح است این که نگاه جدید به نقش دولت برای بسیاری از مجریان فرمولی فراهم می‌کند که می‌توان با آن، چندین مشکل حاد را رفع نمود. اول این که این نگاه جدید، به بازتعریف نقش مجریان منتخب کمک شایانی نمود که در حال و هوای بی‌اعتمادی روزافزونی به سیاستمداران در دنیای غرب وظیفه‌ای بس مهم می‌نماید. برخی از وجوه دیدگاه جدید، با تأکید بر عمل به جای حرف و بر نتیجه به جای توصیه، پیشنهاد می‌کنند دولت‌ها بپذیرند که با عنایت به نقش بازار، فردگرایی و مسئولیت‌پذیری، بایستی خود را با نیازهای زمان منطبق نمایند.

دوم این‌که، نگاه جدید به حکومت و بخش دولتی تصویر جدیدی از حکومت‌داری ارائه می‌کند و در عین حال، در جاتی از حمایت و مشروعیت را نیز



برای حذف هزینه‌های عمومی فراهم می‌آورد. همانگونه که استوکر<sup>۱</sup> می‌نویسد: «حکمرانی عبارتست از سیمای قابل قبول حذف پرداخت‌ها» (Stoker, 1998:39). از نظر برخی، این نوع نگرش، به حکومت‌داری تفاوت‌چندانی با اقتصاد «کج‌دار و مریز»<sup>۲</sup> رقابتی دهه ۱۹۹۰ ندارد. لذا این نگرش جدید، بخش دولتی را به عنوان متعادل‌کننده<sup>۳</sup> در نظر می‌گیرد که کارکردش تنظیم بازرگانی در بخش خصوصی است. در نتیجه این برداشت، شکل‌های جدید مشارکت شهروندان [خصوصی‌سازی] که می‌توان به عنوان واکنشی به ناکامی شدید الگوهای سنتی حکومت در نظر گرفت، به سرعت با استقبال شدید از دو سوی آتلانتیک مواجه شد.

سرانجام این که، این تصویر از سیاست و حکومت مبین آنست که با وجود سپری شدن دوران شکوه اندیشه «دولت حداکثری» هنوز برخی از کارکردهای اجتماعی که از گذشته جزء لاینفک دولت بوده‌اند، به اندازه سابق، دارای اهمیت و اعتبارند. در عمل، حکومت به صورت سازه‌ای از سازمان‌هاست که هنوز بهترین ابزار برای انجام تعهدات بخش دولتی و نیز ایفای نقش‌های سنتی مانند اجرای قانون، حفظ امنیت اجتماعی، دفاع از کشور و غیره است. علاوه بر این، نقش‌های اساسی حکومت (با نگرش تاریخی) دارای جایگاهی اساسی در توسعه اقتصادی بوده است. دولت‌های ملی در غرب، ابزارهای توسعه اقتصاد سرمایه‌داری بوده‌اند. بدین طریق که بازارها را تنظیم کرده‌اند، اصلی‌ترین قواعد بازی را برای بخش خصوصی تعریف نموده‌اند و نیز سیستم‌های تعرفه و تجارت را به گونه‌ای که صنایع داخلی را در برابر صنایع رقیب خارجی محافظت کند، توسعه داده‌اند. (Polanyi, 1947; Shonfield, 1965)

این نگرش‌های نوین به حکومت و نقش تغییر یافته آن در جامعه و نیز توان تغییر یافته حکومت در تعقیب منافع جمعی تحت محظورات داخلی و خارجی؛

1 - Stoker

2 - Lean and Mean

3 - equiralent

امروزه در کانون مسئله حکمرانی قرار گرفته است. مفهوم حکمرانی (حکومت‌داری) در نگاه اولیه گمراه کننده می‌نماید. این مفهوم هم در میان دانشمندان علوم اجتماعی و هم فعالان سیاسی بدون این که تعریف واحدی از آن وجود داشته باشد به کار می‌رود. مطمئناً در میان هر یک از این گروه‌ها نیز تعاریف و مصادیق متفاوتی از حکمرانی وجود دارد. این کتاب که از «تئوری حکمرانی»<sup>۱</sup> بحث می‌کند، بیشتر به «پیش‌نظریه» اشاره دارد. این پیش‌نظریه، به صورت مجموعه‌ای از مشاهدات است که بدنبال تبدیل شدن به نظریه‌ای جامع می‌باشد. همچنین نویسندگان از اشکال متفاوتی از کنش‌گران<sup>۲</sup> صحبت می‌کنند. کنش‌گران شامل بازیگران عینی مانند و نیز ساختارها، گروه‌های ذی‌نفوذ، رژیم‌های بین‌المللی و یا شبکه‌های سیاستگذاری است که بر سیاستگذاری و حکمرانی تأثیرات سیاسی فراوانی دارند.

### ساختار و سامانه کتاب:

#### بخش اول؛ دیدگاه‌هایی درباره حکمرانی

در بخش اول کتاب، یان‌پی‌یر و پیترگای، بر مسائل و مشکلات مفهومی و نظری در فهم حکمرانی تمرکز دارند. از دیدگاه این دو، هرچند مفهوم حکمرانی هنوز در مباحث سیاسی و آکادمیک امروزی به مفهومی رهیافتی تبدیل نشده است با این وجود طرفداران بسیاری پیدا کرده است. افزایش سریع کاربرد مفاهیم، غالباً منجر به گیج‌کنندگی و گمراه‌کنندگی مفهوم می‌شود و آنرا از پاسخ‌گویی به آنچه که برای پاسخ‌دادن به آن آمده بازمی‌دارد. مباحث امروزی در مورد مفهوم حکمرانی هم از این قاعده مستثنی نیست. به همین دلیل، فصل ۱ و ۲ از بخش اول کتاب، جریان‌های فکری مختلف را درباره این مفهوم شرح می‌دهد. حکمرانی در قالب نگرشی

1 - Governance Theory

2 - actors

تحلیلی<sup>۱</sup> که به عنوان سودمندترین رهیافت به حکمرانی دانسته می‌شود؛ نگاه‌های راضی‌کننده‌ای را به خود معطوف ساخته است. لذا مناسب است قبل از هر چیز نگرش‌های متفاوت در مورد چستی حکمرانی و چگونگی درک آن ارائه گردد.

رهیافت مؤلفین به حکمرانی، رهیافتی دولت - محور<sup>۲</sup> است. به اعتقاد این دو، هر چند که حکمرانی ارتباط مستقیمی با تغییر رابطه دولت و جامعه و تکیه کمتر بر ابزارهای رعب‌آور در حکومت کردن دارد اما هنوز دولت، محور اصلی در قدرت سیاسی است. علاوه بر این، الگوهای نوظهور حکمرانی، متفاوت از الگوی حکومت دموکراتیک است که در آن، دولت به صورت خدشه‌ناپذیر، در رأس هرم قدرت و کنترل قرار دارد، لذا در تئوری لیبرال دموکراسی نمی‌توانیم تصویر دیگری از دولت را در ذهن بیاوریم. بر این اساس، غالباً به حکمرانی به عنوان فرآیندی نگاه می‌شود که در آن دولت نقش هدایت‌کننده، طبقه‌بندی‌کننده ترجیحات و تعریف‌کننده موضوعات را برعهده دارد.

فصول اول و دوم تحلیل‌های تئوریک و مفهومی گسترده‌ای را در باب حکمرانی عرضه می‌کنند. در فصل سوم در قالبی سیاسی و با توضیحاتی مفصل، این بحث مطرح می‌شود که چرا حکمرانی در اواخر قرن بیستم توجه بسیاری را به خود جلب کرده است.

نویسندگان کتاب، به حکمرانی به عنوان پیامد و برداشتی از منابع جمعی در عصر «گذار از دولت حداکثری» می‌نگرند. دو دهه قبل، بیشتر کشورهای اروپای غربی توسط دولت‌هایی اداره می‌شدند که دارای توان لازم برای دخالت در اقتصاد به منظور توزیع عادلانه و پیاده‌سازی عدالت اجتماعی بودند؛ اما امروزه این دولت‌ها بدنبال دستورکارهایی بسیار تعدیل شده‌تر هستند. دولت حاکم، جای خود را به دولت توانمند داده است که تا حد زیادی از طریق همیاری و توانمندسازی دیگر

1 - Analytical Perspective

2 - State - Centric

کنش‌گران قدرتمند جامعه حکومت می‌کند. از دیدگاه ژان پیر و پیتراگای، شکل حداکثری حکومت کردن بر جامعه از لحاظ سیاسی فرآیندی هزینه‌دار است و تنها دولت قادر است نقش توانمندسازی نیروهای درونی جامعه را ایفا نماید. بازار شاید بتواند در تخصیص و توزیع منابع مؤثر باشد اما هرگز نمی‌تواند نقش یکسانی به عنوان یک کنش‌گر سیاسی را ایفا می‌نماید. زمانی که تنها دولت توان کنترل و هدایت جامعه را دارد پس بایستی حکمرانی و دموکراسی را مسئولیت‌پذیرتر کرد.

### بخش دوم: مدل‌های حکمرانی

یکی از ابعاد جالب توجه در بحث حکمرانی این است که چگونه خود را در سطوح مختلف محلی، ملی و بین‌المللی به نمایش می‌گذارد و سازمان‌های سیاسی در سطوح مختلف (محلی، ملی، بین‌المللی) چه نقش‌هایی را در حکمرانی دارا می‌باشند؟ این تفاوت نقش‌ها می‌تواند به طور وسیع به سنت و تاریخ رفتار جمعی در میان بازیگران کلیدی جامعه نسبت داده شود. اکثر کشورها تاریخی طولانی از الگوهای مختلف فعالیت جمعی عمومی - خصوصی در سطح محلی دارند، در حالی که رفتار جمعی و همیارانه در میان ملت‌ها در سطح بین‌المللی، معمولاً مورد مجادله بوده و دستیابی به آن دشوار بوده است. به اضافه حکمرانی به طور روز افزون به صورت «حکمرانی چند سطحی»<sup>۱</sup> جلوه‌گر می‌شود یعنی فرایند حکمرانی فراملی، ملی و فروملی به شدت در هم تنیده شده‌اند.

فصل چهارم کتاب، سه گونه مختلف از «تغییر جهت در قدرت سیاسی» را مورد بررسی قرار می‌دهد. اول تغییر مکان قدرت سیاسی به سمت پائین سیستم سیاسی، یعنی به سطح مناطق و سطح محلی. دوم تغییر مکان قدرت به سمت بالا یعنی به سازمان‌های بین‌المللی مانند اتحادیه اروپا و سازمان تجارت جهانی و سوم تغییر مکان قدرت و سلطه به خارج از سیستم سیاسی یعنی به سازمان‌هایی که دور از

دسترس مجریان و منتخبین فعالیت می‌کنند. این تغییر مکان‌های قدرت و تسلط، که در گذشته تنها توسط دولت به کار گرفته می‌شوند، هم مدل‌های جدید حکمرانی را به نمایش گذاشته و هم به طور غیرمستقیم، حکومت کردن را تسهیل نموده است.

در فصول پنجم تا هفتم کتاب، سه سناریوی مختلف حکومت با توجه تغییرات قدرت سیاسی و اهمیت یافتن الگوهای متفاوت حکمرانی شرح داده می‌شود. فصل ۵ سناریوی را شرح می‌دهد که دولت تسلط را بدست می‌آورد و دوباره بر عالی‌ترین مکان جامعه تکیه می‌زند. فصل ششم به فرآیندی متضاد می‌نگرد که طی آن دولت به دیگر رژیم‌ها و گروه‌های کنش‌گر مانند سازمان‌های فراملی و فروملی اجازه حکمرانی می‌دهد. اما با بیان این باور که دولت هنوز قوی‌تر از آن‌چه که تصور می‌شود باقی مانده است و این پیشرفت‌ها و تغییر مکان‌های قدرت را به عنوان تغییراتی که خود دولت اجازه می‌دهد و حتی تشویق می‌کند و نه به عنوان نشانه‌های زوال دولت در نظر می‌گیریم. در فصل هفتم کتاب، نویسندگان حکمرانی را در قالب دموکراسی مشورتی و کمونیتاریانیسم بررسی می‌کنند. آنچه که در اینجا فرض گرفته شده است حکومت کردن با حداقل حضور سازمان‌های سیاسی است. در مقابل، کمونیتاریانیسم و دیگر اندیشه‌های مرتبط که استدلال می‌کنند منافع جمعی می‌تواند مستقیماً از سوی شهروندانی که در جامعه مشارکت دارند و نسبت به آن معتمدند دنبال شود، مورد تأکید و تأکید ژان پیترو و پیتروگای است.

### بخش سوم و پایانی کتاب؛ حکمرانی و دولت

بخش سوم، تحلیل‌های سابق را برای دولت‌های معاصر (نه فقط دموکراسی‌های پیشرفته بلکه برای کشورهای آمریکای لاتین، آسیا و جهان سوم) به کار می‌گیرد. روشن است که ظهور اندیشه حکمرانی به جای حکومت، ما را مجبور به تجدیدنظر در بسیاری از افکار خود نسبت به قدرت دولت و حکومت بنماید و نیز واضح است که این مسئله با توجه به سطوح مختلف توسعه یافتگی دولت‌ها چقدر متفاوت

است. لذا سؤالات اساسی که با آنها مواجه هستیم این است که شاخصه‌های قدرت دولت کدامند؟ و برای حکمرانی قدرتمند بودن دولت چقدر اهمیت دارد؟ نویسندگان دیدگاهی را بسط می‌دهند که معتقد است قدرت دولت برای تحمیل خواست خود بر جامعه دارای اهمیت بسیار اندکی بوده و مهندسی اجتماعی و سیاسی<sup>۱</sup> دارای اهمیت گردیده است. دولتهای قوی تجربه انطباق خود با تغییرات محیط‌های داخلی و بین‌المللی را فراگرفته‌اند. چنین تجربه‌ای معمولاً از صرف توانایی تا شناخت و کاربست الگوهای همیارانه تغییرات حوزه‌های عمومی - خصوصی متفاوت و متغیر است. دولتهایی وجود دارند که زمانی قدرتمند بوده اما اکنون بدلیل از دست دادن این توان ضعیف به نظر می‌رسند. در مقابل دولتهایی نیز هستند که قبلاً ضعیف بوده‌اند اما امروزه با تسلط بر این تجربه‌ها جزء قدرتمندترین دولتها می‌باشند.

جمع‌بندی این فصل آن است که زمانی صحبت از دولتهای ضعیف و دولتهای قوی معنادار است که ما بدانیم آنچه دولتهای ضعیف و قوی را تعریف می‌کند خودش در حال تغییر است (یعنی تعریف دولت ضعیف و قوی متغیر است).

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی