

## نوع مقاله: پژوهشی

# سیاست گذاری عمومی متاخر؛ گذار از «حکومت محوری» به «حکمرانی»

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۲/۲۷ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۷/۱۱/۰۹)

ولی اله وحدانی نیا<sup>۱</sup>

مسعود درودی<sup>۲</sup>

## چکیده

ویژگی سیاست عمومی در هیبت کلاسیک، اراده معطوف به قدرت از سوی حکومتی بود که به طور اقتدارآمیز و متمرکز، سیاست‌هایش را تدوین و در جامعه تحت امر خود اجرا می‌کرد. با افزایش مشکلات و چالش‌های نوظهور که به گونه‌ای پیچیده و ریزوم‌وار بر بروز مشکلات دیگر تاثیر می‌گذارند، پیچیدگی اقدامات دولت و نتایج منبث از آن، دوچندان شد که دولت‌ها و ادار به تغییراتی در ماهیت سیاست‌گذاری عمومی خود گردیدند. این تغییر پارادایمی که در راستای افزایش قابلیت و ارتقای عمل دولت در طراحی و اجرای سیاست‌ها است، متضمن رویکردی غیرمتمرکز و شبکه‌ای به جای تمرکزگرایی و حکومت‌محوری می‌باشد؛ رویکردی که جهت حل مسائل عمومی، به جای

---

۱. دکترای سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران، نویسنده مسئول (Vvnia@yahoo.com)

۲. دکترای سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران (Darroudi@css.ir)

«نهاد» و «برنامه»، بر مجموعه وسیعی از «ابزارها»ی سیاستی یا فناوری‌های اقدام عمومی، متمرکز است. تجارب اخیر نیز، بیشتر متمایل به موضوع «سبدهای سیاستی» یا آرایش و تنظیم ابزارها در «آمیخته‌های سیاستی» هستند که محتوای جعبه ابزاری را شکل می‌دهند که حکومت‌ها می‌توانند از آن، دست به انتخاب و ساخت سیاست‌های عمومی بزنند. این مقاله با اتخاذ رویکردی معرفت‌شناسانه، روایت‌گر ابعاد این تغییر پارادایمی در جهت شناسایی روش‌های جدید سیاستگذاری عمومی است؛ تلاشی برای فهم و استنباط منطق متاخر دانش سیاستگذاری عمومی مبتنی بر بازآفرینی نقش دولت که ظهور اشکال جدیدی از حکمرانی شبکه‌ای، چندسطحی و چندذینفعی را در پی داشته است.

**واژگان کلیدی:** سیاستگذاری عمومی، پارادایم حکمرانی، ابزارهای سیاستگذاری، آمیخته‌های سیاستی.

## مقدمه

مشکلات و چالش‌هایی که جوامع امروز با آنها مواجه‌اند، ماهیتی شبکه‌ای و ریزومی یافته‌اند؛ ریزوم که نام علمی ریشه‌گونه‌ای از گیاهان است در شبکه‌ای پنهان زیر خاک گسترده می‌شود و در هر جا که شرایط مساعد باشد، ساقه‌ای بر آن می‌روید؛ مفهومی کلیدی در اندیشه ژیل دلوز (۱۳۹۵: ۴۷-۷۸) است؛ از دید او، الگوی حاکم بر روندها و پدیدارهای اجتماعی، بر خلاف تصور مرسوم، به درختی با تنه تنومند و شاخه‌های نحیف شباهت ندارد، بلکه الگویی ریزوم‌وار دارد یعنی امری منتشر، پراکنده، شاخه‌شاخه و مرکز‌گریز است که به طور موضعی و در شرایطی ویژه در قالب رخدادهایی منحصر به فرد و خاص بروز می‌یابد و همواره خصلتی موقت و تعمیم‌ناپذیر دارد. بدین ترتیب، نظام‌های سیاسی با مسائلی مواجه‌اند که هر کدام بر دیگری تاثیر داشته و به گونه‌ای متناوب؛ مشکل‌آفرینی و چالش‌زایی، کارویژه اصلی‌شان است. بطوریکه، حل آنها بنا به ماهیتشان، مستلزم سیاست‌گذاری‌هایی است که تعداد زیادی از عناصر متنوع و درعین حال متعامل که رفتارشان بعضاً خاصیت ظهور ناگهانی دارد، در آن درگیرند. تعداد زیاد عناصر، تعامل میان آنها، رفتار غیرقابل کنترل و شگفت‌آور، مختصات نظام‌هایی هستند که به طور کلی عنوان «نظام‌های پیچیده» به خود می‌گیرند. معادلات خطی، قادر به تبیین رفتار چنین نظام‌هایی نیستند؛ ممکن است تغییرات کوچک پیامدهای بزرگی دربرداشته باشند و در کمال تعجب، تغییرات بزرگ موجب پیامدهای کوچکی شوند. به‌هرحال، رفتار چنین نظام‌هایی را نمی‌توان با پارادایم‌های متداول تبیین کرد. پارادایم پیچیدگی که در علم پیچیدگی متجلی گشته، یکی از خزانه‌های دانشی میان‌رشته‌ای است که در پی فهم، پیش‌بینی و تاثیرگذاری بر رفتار نظام‌های پیچیده است. این علم جدید در پی حل مسائلی است که علوم قبلی قادر به تبیین آنها نبوده‌اند نظیر گسست‌ها، نظم و نسق‌های غیرخطی، الگوهای کلان



جمعی بجای رویدادهای خرد علی، ره آوردها و پیش‌بینی‌های احتمالی بجای جبری و تغییر بجای ایستایی. (دانایی‌فرد، ۱۳۹۲)

در مثالی خاص از ایران، ظهور مسائل جدیدی چون فقر فزاینده، بیکاری، تخریب و آلودگی زیست‌محیطی، تغییرات آب و هوایی، شیوع بیماری‌های غیرواگیر (مثل سرطان و بیماری‌های قلبی و عروقی، دیابت و...)، حمل و نقل نایمن، چالش حمایت‌های چندلایه و هوشمند اجتماعی و مسائل عمومی دیگر، شواهدی از ناپایداری توسعه هستند که ناکارایی و اثربخش‌نبودن روش‌های سنتی سیاستگذاری، متکی بر دیدگاه‌های حکومتی و بخشی‌نگر را آشکار ساخته است. این مسائل چالش‌زا، ماهیتاً فراتر از مرزهای سنتی حوزه‌های بخشی و وظایف اختصاصی وزرای کابینه و وزارتخانه‌شان و حتی فراتر از اقتدار نهادی حکومت قرار می‌گیرند، بطوریکه حل آنها نیازمند اراده و تمرکز راهبردی و همکاری و هماهنگی به منظور دستیابی به انسجام سیاستی در برنامه‌ریزی و کاربست اقدامات بلندمدت کارآمد از طریق مشورت و مشارکت با جامعه (مردم و جامعه مدنی و بازار) و گرایش در جهت ارائه خدماتی منعطف است که پاسخگوی نیازهای محلی و شرایط مقتضی باشد.

ایده مدیریت سازمان از طریق «همکاری» و «هماهنگی» هم یکی از جریاناتی است که در دهه‌های اخیر، بر ادبیات سیاستگذاری عمومی تأثیر گذاشته و کلید ظهور رویکردهای جدیدی برای تسهیم حکمرانی شده است. چنانکه به زیان سازوکارهای «دستور و کنترل» و تنظیمات صرفاً «بازارمحور»، بیش از هر زمان بر این واقعیت تکیه دارد که سیاست‌گذاری مؤثر نیازمند «همکاری»، «هماهنگی» و «مشارکت» در درون و فراتر از مرزهای سازمانی حکومت است؛ امری که مستلزم تعاملات گسترده بین بازیگرانی است که غالباً، پیش‌زمینه‌ها و ترجیحات ارزشی کاملاً متفاوتی دارند (Rhodes, 1997; Pierre & Peters, 2000).

سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه<sup>۱</sup> (۲۰۰۱)، این تحول را اینگونه توصیف می‌نماید؛

\* گونه‌های قدیم حکمرانی (هم در بخش عمومی و هم در بخش خصوصی) بصورت فزاینده‌ای در حال از دست دادن کارآمدی خود هستند.

\* اشکال جدید حکمرانی، مایل به درگیرکردن طیف وسیع‌تری از بازیگران فعال می‌باشند؛ بخصوص که به میزان فزاینده‌ای وابسته به درگیرکردن (مشارکت) مردم است.

\* اشکال جدیدی از رهبری در حال ظهور است که بطور مستمر در حال گذار از انحصار قدرت و تضعیف ساختارهای تصمیم‌گیری متمرکز بالا به پایین می‌باشند (OECD, 2001).

در مقایسه با پارادایم سنتی، پارادایم جدید حکمرانی، بطور قابل توجهی، رویکرد متفاوتی را در پیش گرفته است. حکومت، در واژگانی سازگار با عملکرد پویایی، پیچیدگی و تنوع، بازتفسیر شده و مفهوم حکمرانی شبکه‌ای، چندسطحی و چندذینفعی، برای شناسایی و توضیح الگوهای جدیدی از حل مشکل و تصمیم‌گیری تکامل می‌یابد تا شکاف‌های پدیدار شده در پی شکست اشکال سنتی مدیریت عمومی را پرکند. البته، جهت‌گیری سیاست‌گذاری به این سمت، موضوع تازه‌ای نیست و از بدو توسعه «مدیریت عمومی مدرن»<sup>۲</sup>، روبه گسترش بوده تا به برجستگی زمان کنونی رسیده است که تمامی نهادها و شاخه‌های حکومت، بعلاوه کسب و کارها، انجمن‌ها، جوامع و افراد را دستخوش تغییر کرده است (Kickbusch & Behrendt, 2013:27-60).

این منطق متاخر سیاست‌گذاری عمومی، دستمایه رویکرد توصیفی - تحلیلی این مقاله قرار گرفته که به روش تحقیق اسنادی (Baily, k d, 1994 and Scott,



(J, 1990)، روایت‌گر سیر تکاملی آن مبتنی بر تجارب منطقه‌ای و جهانی است. چنین روایت جدیدی از دانش سیاست‌گذاری عمومی درصدد است تا شبکه‌های پیچیده تعامل را تصدیق کرده و تلاش‌های شکل‌گرفته برای رسیدگی به مشکلات عمومی در چارچوب پارادایم جدید حکمرانی را توصیف کند؛ نقاط قوت شبکه‌ها را که می‌توانند نقش بسیج‌گری داشته باشند را درک کرده و درعین حال، چالش‌هایی که دربردارند را به رسمیت بشناسد و در نهایت سعی دارد تا رویکرد دستوری و متمرکز سنتی را به رویکرد حکمرانی شبکه‌ای و مشارکتی تغییر دهد.

### فهم پارادایم در سیاست‌گذاری عمومی

«پارادایم سیاست‌گذاری»، مفهومی معرفت‌شناختی و هنجاری است که امکان مفهومی‌کردن دنیای سیاست‌گذاری را فراهم کرده و برای تجزیه و تحلیل فرایندهای سیاست‌گذاری و توضیح تغییر و تحولات سیاستی مفید می‌باشد. بر اساس نظر کارسون (۲۰۰۴)، یک پارادایم سیاست‌گذاری، مدل شناختی مشترک بین بازیگران یک جامعه خاص سیاست‌گذاری است که فرایند حل مشکل را تسهیل می‌کند. روابط متقابل مسائل، مشکلات، ایده‌ها، انتخاب‌ها، منافع، نهادها، بازیگران، اهداف و راه‌حل‌های سیاستی در چارچوب یک پارادایم می‌تواند معنا یابد. بنابراین، پارادایم سیاست‌گذاری، نظام معنایی‌ای را شکل می‌دهد که تصمیم‌گیران و بازیگران سیاست‌گذاری را احاطه کرده و آنها را در تفسیر واقعیت‌ها و دلایل آن، شناسایی و تعریف مشکلات مربوط و راه‌حل‌های آنها کمک می‌کند. به عبارتی، از طریق شکل‌دادن به عناصر مفهومی، انتخاب‌های سیاستی را شکل داده و فرصت‌های بالقوه‌ای را ایجاد می‌کند، انواع اقدام‌ها و ساختارهای نهادی و مرز بین درست و غلط و مناسب و نامناسب را معین می‌کند و به سیاست‌گذاران کمک می‌کند تا واقعیات و دلایل آنها را درک و تفسیر کنند و حقوق و رسالت سیاست‌گذاران را تعیین می‌کند Carson

(2009, et al & ملک محمدی، کمالی، ۱۳۹۴).

بحث از پارادایم‌های سیاست‌گذاری در واقع، بحث درباره پویایی سیاستی است که می‌تواند برای تبیین و تشریح دگرگونی‌ها و تحولات اساسی‌ای که در درازمدت در باورها، ارزش‌ها، نگرش‌ها و روش‌های استدلال سیاست‌گذاران درباره ماهیت مسائل و راه‌حل‌های آنها رخ می‌دهد، بکارگرفته شود. از طرفی، فهم پارادایمی از ایده‌های سیاست‌گذاری از ساختارهای ایده‌آلی است که امکان تداوم محتوا و گفتمان سیاستی را در طول زمان فراهم می‌کند (Hogan & howellet, 2015: 3-60).

آنگونه که حال (۱۹۹۳) توضیح داده است، نقش ایده‌ها، باورها، ارزش‌ها و اندیشه‌های بازیگران سیاستی کلیدی می‌باشد و دقیقاً زمانی که این‌ها تغییر می‌کند، امکان گذار پارادایمی هم فراهم می‌گردد و در واقع، «منطق روش‌شناختی سیاست‌گذاری عمومی» تغییر می‌کند. تغییر پارادایم سیاست‌گذاری، اغلب با تغییری آرام در روش‌شناسی یا تجربه همراه است که غالباً به تغییر اساسی در تفکر منجر می‌گردد و حتی روش سیاست‌گذاری و نحوه اجرا را تغییر می‌دهد. با تغییر پارادایم سیاست‌گذاری، تعریف از مشکل، راه‌حل‌های آن و زیرنظام‌های سیاست‌گذاری نیز متحول می‌گردند. شدت و نوع تغییر همیشه تدریجی و آرام نیست و گاهی نیز بنیادین و سریع رخ می‌دهد. علل تغییر در محتوای سیاست نیز متفاوت بوده و به عوامل مختلفی مثل نتایج سیاست‌های قبلی، تغییر اندیشه و طرز فکر سیاست‌گذاران و بازیگران و تحولات اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی مربوط است. در هر حال در بیشتر موارد، ترکیبی از این عوامل بر سیاست‌گذاری تأثیر می‌گذارند (Hall, 1993: 275-296).

تغییر پارادایم سیاست‌گذاری، رویدادی همیشگی و بیش از آنکه فرایندی علمی باشد، فرایندی جامعه‌شناختی است و حرکت از یک پارادایم به پارادایم دیگر، بیشتر از استدلال علمی، مستلزم قضاوت‌ها و اراده سیاسی و منبع اقتدار است و



بدلیل همین سیاسی بودن فرایند تغییر است که اغلب یک پارادایم خود را بر دیگری تحمیل می‌کند. یک پارادایم سیاستگذاری ممکن است بواسطه ظهور ناهنجاری‌ها و تغییرات مبهم، مورد تهدید قرار بگیرد. گرایش به آزمایش سیاست‌های جدید یا شکست سیاست‌های فعلی نیز نقش مهمی در گذار پارادایمی ایفا می‌کند. با ظهور مسائل جدید و غیرقابل توضیح، پارادایم تلاش می‌کند تا با گسترش حوزه، تغییرات جدید و مسائل جدید را پوشش دهد؛ اما به تدریج که دقت و انسجام فکری پارادایم تضعیف شده و پارادایم، دیگر قادر به رسیدگی به ناهنجاری‌های رو به گسترش و پاسخگویی به پرسش‌های جدید نیست، اقتدار آن در مقابل پارادایم رقیب متزلزل می‌گردد. گذار پارادایمی مستلزم مراحل شامل انباشت ناهنجاری‌ها، شکست سیاست‌های فعلی و آزمایش سیاست‌های جدید است که تغییر منبع قدرت را نیز تسریع کرده و در نتیجه رقابت گسترده‌تری میان پارادایم‌های رقیب بوجود می‌آورد. چنین رقابتی ممکن است فراتر از مرزهای حکومت و حوزه خاص سیاستی رفته و تنها زمانی پایان گیرد که حامیان پارادایم جدید، موقعیت برتر سیاستگذاری خود را تضمین کرده و قادر باشند سازمان و رویه‌های معمول فرایند سیاستگذاری را در نهادهای سازای پارادایم جدید، بازتنظیم کنند (Hall, 1993: 290-294)

براساس چنین فهمی، در ادامه تلاش می‌شود تا یکی از مهمترین تغییرات پارادایمی دنیای سیاستگذاری یعنی گذار از «حکومت‌محوری» به «حکمرانی» و سیر تحولات مفهومی آن توضیح داده شود.

### پارادایم حکومت‌محور

همواره تمرکز اصلی مدیریت عمومی سنتی بر کارکرد «نهادهای حکومتی» و «برنامه عمومی» بوده است. حکومت، عهده‌دار مسئولیت تمام امور و موظف به ارائه خدمات برای مصرف جامعه مدنی و شهروندان دانسته می‌شود. منطق حکومت بر حول مفهوم قدرت و تحمیل استوار است. در اینجا، روابط حکومت



و جامعه بصورتی یکجانبه، اقتدارآمیز و آمرانه مبتنی بر تصمیم‌گیری در دفاتر مرکزی و صدور دستور و کنترل در سلسله مراتب عمودی قدرت و اختیار می‌باشد.

هرچند بعداً جرح و تعدیل‌هایی صورت گرفته اما همچنان «نهاد عمومی» بعنوان واحد اصلی تحلیل است؛ تفکیک بین «عمومی» و «خصوصی»، تمایز بین «سیاست‌گذاری» و «مدیریت»، اولویت‌دادن به ترسیم خطوط روشن اداری و مسؤلیت‌پذیری و تأکید بر مهارت‌های «دستور و کنترل» وجود دارد. چنین ویژگی‌هایی، منعکس‌کننده ریشه‌های مدیریت عمومی سنتی در عصر ترقی‌خواهی برای مشروعیت بخشیدن به تلاش حکومت جهت مقابله با شکست فرآیندها پدیدار شده در سیستم بازار آزاد بوده است. به‌هرحال، نظریه سنتی که توسط تیلور، ماکس وبر، فردریک، تئودور ویلسون، لوتر گولیک و دیگران شکل گرفت، نوعی از موسسات و نهادهای عمومی دموکراتیک را برقرار می‌کند تا بر سه مشکل عمده که سال‌ها حکومت‌ها با آن مواجه بودند، غلبه نماید؛ «اختیار اداری بیش از حد»، «جذب منافع خاص» و «ناکارآمد بودن» که برای رفع اینها، سه راه‌حل بکار گرفته می‌شود؛

اول، محدود کردن نهادهای اجرایی به مدیریت به جای سیاست‌گذاری؛ دوم، استخدام کارکنان بر اساس شایستگی فنی؛

سوم، مجموعه‌ای از اصول علمی مدیریت که برای تضمین کارآمدی در هدایت کارهای اداری طراحی شده است است (Garvey, 1993:252 and Ostrom, 1989:1-50).

### اعوجاج در پارادایم حکومت‌محور

اگرچه ایده‌های نهفته در پارادایم حکومت‌محور، چارچوب کاری مناسبی را برای توسعه دستگاه اداری فراهم کردند، اما در عمل با شکست‌هایی همراه بوده است. نقطه عطف درک چنین شکستی در دهه ۱۹۷۰ و در پی تحقق نیافتن



وعده‌های برنامه اجتماعی «جامعه بزرگ»<sup>۱</sup> در امریکا پدیدار گردید که خود محرک به جریان افتادن مطالعات «مکتب اجرا» گردید. نظریه پردازان اجرا که بین «سیاست‌گذاری» و «مدیریت» در نظریه‌های سنتی، تفکیک فرض می‌کردند، بر گذار واحد تحلیل کار سیاست‌گذاری از «نهاد عمومی» به «برنامه عمومی اختصاصی» تأکید داشتند و با تشویق اختصاصی‌شدن و واضح‌ترشدن اهداف برنامه‌ای، توجه بیشتر به «مدیریت برنامه» را توصیه کردند که با این وجود، روشن نیست چه توسعه مدیریتی‌ای را دربرداشته و چگونه چنین تفاوت نظام‌مندی در میان انواع زیاد برنامه‌های موجود ممکن است بخصوص که پیچیده‌ترشدن محیط سیاست‌گذاری بر این ابهام افزوده است. به‌هرحال، شکست در اجرای برنامه‌ها در پارادایم سنتی سیاست‌گذاری و مدیریت عمومی و اقدامات «دیوانسالاران رده‌پایین» و دیگر کنشگران سیاستی، سال‌هاست که توجه تحلیلگران را به خود جلب کرده است. همانگونه که لپسکی، بحث می‌کند: « نمی‌توان سیاست عمومی را به بهترین شکل در مجالس مقننه یا دفاتر دیوانسالاران بلندپایه درک نمود، زیرا در ابعاد چشمگیری، عملاً در دفاتر شلوغ و مواجهات روزمره کارمندان رده‌پایین شکل می‌گیرد، چنانکه، تصمیمات دیوانسالاران رده‌پایین، شیوه‌های عملیاتی‌ای که بنیان می‌نهند و ابزارهایی که برای رویارویی با نااطمینانی‌ها و فشارهای کاری اختراع می‌کنند، به شکل مؤثری، به آن دسته از سیاست‌های عمومی‌ای تبدیل می‌شوند که اجرا می‌کنند. او با نگاه به این موضوع که چگونه قوانین در سازمان‌ها توسط کارمندان اجرا می‌شود و آنها تحت چه نوع فشارهایی هستند، درمی‌یابد که چرا «سازمان‌ها عکس قوانین و اهداف خود عمل می‌کنند» (M. Lipsky, 1980:140-156). از طرفی، با پیچیده‌ترشدن قابل توجه جوامع، ناتوانی بروکراسی‌های سلسله‌مراتبی حکومت‌های سنتی که سازوکار غالب برای ارائه خدمات بوده

است، در مقابله با طیف وسیعی از مسائل عمومی که فراتر از مرزبندی‌های بخشی و سطوح حکومت قرار می‌گیرند، آشکار شده و بتدریج، بخوبی روشن گردیده است که هیچ بازیگری (حکومتی یا خصوصی)، به تنهایی نمی‌تواند کلیه اطلاعات و دانش مورد نیاز را در اختیار داشته باشد؛ هیچ بازیگری نظارت کافی برای استفاده مؤثر از ابزارها ندارد؛ هیچ بازیگری از ظرفیت بالقوه برای سلطه بخشیدن به مدل خاصی از حکومتگری برخوردار نیست. جامعه توسط یک مغز مرکزی مدیریت و کنترل نمی‌شود؛ بلکه ابزارهای کنترلی پراکنده هستند و اطلاعات در بین واحدهای عملیاتی مختلف توزیع می‌شوند (Marin, B. & Mayntz, R, 1991: 12-70).

*ژیل دلوز و فیلیکس گاتاری* با بهره‌گیری از مفهوم ریزوم، بخوبی ورود و خروج غیرسلسله‌مراتبی و چندگانه در دستورالعمل برنامه‌ها را نشان می‌دهند. ریزوم فاقد مرکز و رده‌بندی، عاری از دلالت و بدون راهبر است و برخلاف درخت به‌طور نامحدود گسترش می‌یابد و قادر است فعل «بودن» را به چالش گرفته و «شدن» را به نمایش بگذارد. هر نقطه‌ای از ریزوم می‌تواند به هر نقطه دیگر پیوند بخورد. در یک مجموعه ریزومی، اموری که با همدیگر لزوماً هم‌رنگ و هم‌گون نیستند کنار هم قرار می‌گیرند و به زایش دست می‌زنند. درواقع، تئوری ریزوم که به چندگانگی بها می‌دهد، فرهنگ‌های گوناگون و متعدد را به هم وصل نموده و رابطه جدید می‌سازد. بنابراین، دنیایی با چنین پیچیدگی و بهم پیوستگی دیگر نمی‌تواند تاب‌آوری خود را در برابر مشکلات، بحران‌ها و خواست عمومی شهروندان در هیبتی سنتی، متمرکز و آمرانه فراهم آورد (دلوز، ۱۳۹۵: ۴۷-۷۰).

سیر تحول تاریخی حکومت‌ها، بخصوص تجزیه و تحلیل عملکرد جوامع مدرن و ساختارهای نهادی آنها از دهه ۱۹۶۰ تاکنون هم نشان می‌دهد که پاسخ‌های



سنتی بخشی (سیلویی<sup>۱</sup>) و عمودی (بالا به پایین<sup>۲</sup>)، گرچه ممکن است هنوز هم موفقیت‌های کوتاه‌مدتی داشته باشند، اما ممکن نیست بتوانند به طبیعت سیستمیک علل مشکلات رسیدگی کنند. لذا، نتایج چنین تجزیه و تحلیل‌هایی خواستار یکپارچگی بهتر و بیشتر در حوزه‌های فرمول‌بندی مشکل، توسعه سیاست و اقدام است (Fischer, 2006:19-40 and Pierre, J, 2000:1-9 and de Leeuw & Simos, 2017:20-65).

با رشد این تفکر که دیگر حکومت به تنهایی قادر به پاسخ‌دادن به مسایل پیچیده اداره امور عمومی نیست و ظرفیت‌های حل مسأله از طریق حکومت برای چنین وظیفه‌ای کافی نیست و نیاز است تا جامعه مدنی، بازار و مردم، نقش‌های مهم‌تری را برعهده گیرند؛ مشاهده می‌شود که بسیاری از حکومت‌ها برای تحقق اهداف عمومی و ارائه بهتر خدمات عمومی در کنار اصلاحات درونی و ارتقای قابلیت دستگاه اداری، رو به ایجاد روابط متقابل مبتنی بر اعتماد و همکاری و مشارکت با بنگاه‌های خصوصی، انجمن‌ها و سازمان‌های خیریه و سمن‌ها و دیگر ذینفعان آورده‌اند (Atkinson, M. M., & Coleman, W. D. 1989:47-67).

درعین حال، از اواخر دهه ۱۹۹۰ و ظهور عصر ارتباطات، شاهد افزایش روزافزون تمایل به اصلاح بخش عمومی با استفاده از فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات بوده‌ایم. عصر جدید که با انقلاب ارتباطات به جهان مجازی و دنیای شبکه‌ای انجامیده و اینترنت که با فشرده کردن زمان و مکان تاریخی و کنارهم قراردادن آگاهی‌های گوناگون، شبکه‌ای درهم تنیده از اطلاعات ایجاد کرده است، ترسیم‌کننده فضای پویا و سرزنده ریزومی در نظریه دلوز (۱۳۹۵: ۴۷-۷۰) است که با مجازی‌سازی و بی‌مکانی همراه می‌باشد. چنین، اشکال متغیر و

## سیاست‌گذاری عمومی متاخر؛ گذار از... ۱۴۳

پویایی از فناوری، چشم‌اندازها و مسایل تحلیلی تازه‌ای (مثل دولت الکترونیک و...) را پیش روی حکومت‌ها و دیدگاه سنتی مدیریت عمومی گذشته است. در تقابل با اعوجاج پدیدار شده در پارادایم حکومت‌محور، این پارادایم نیز به تحول و گسترش حوزه خود، جهت پوشش تغییرات و مسائل جدید اهتمام ورزیده که در سطحی انتزاعی، چشم‌انداز این تحولات با جستجوی راه‌حل‌ها در مواردی از این قبیل همراه بوده است:

- «تفکر سیستمی» و «علم پیچیدگی»؛
- تفکیک مشکلات با عنوان «شُرور/بغرنج»<sup>۱</sup>، «آشفته»<sup>۲</sup>، یا «میهم»<sup>۳</sup>؛
- برای سیاست‌گذاری، این اصطلاحات به دیدگاه‌هایی از این دست برگردانده شده‌اند: «کل حکومت»<sup>۴</sup>، «حکومت بهم متصل»<sup>۵</sup>، «حکومت جامع»<sup>۶</sup> و «حکومت افقی»<sup>۷</sup>؛
- در شرایط عملی (یعنی مداخله‌ای خاص) نیز شاهد ظهور اصطلاحاتی مانند: اقدام «استراتژیک»<sup>۸</sup>، «جامع»<sup>۹</sup>، «چندبخشی»<sup>۱۰</sup> یا «بین‌بخشی»<sup>۱۱</sup> هستیم (de Leeuw, Simos, 2017: 20-65 and Carey, 2016: 25-46 and Carey & Crammond, 2015: 1020-1029 and Pollitt, 2003: 34-49).

دی لیو و سیموس (۲۰۱۷: ۲۰-۶۵)، اظهار می‌دارند که در ادبیات علمی شاهد تلاش‌های مهمی برای تفکیک و پیوند بین این اصطلاحات هستیم. با همه این تلاش‌های صورت‌گرفته برای گسترش حوزه پارادایمی و ارتقای قابلیت حکومت، اما انباشت ناهنجاری‌ها، شکست سیاست‌ها و ناتوانی این



1. Wicked
2. Messy
3. Fuzzy
4. Whole of Government
5. Joined-Up Government
6. Integral Government
7. Horizontal Government
8. Strategic
9. Comprehensive
10. Multi-sectoral
11. Intersectoral

پارادایم در رسیدگی و پاسخگویی به پرسش‌های جدید، سبب شده تا انسجام فکری و اقتدار آن متزلزل گردد و حکمرانی بعنوان پارادایم رقیب ظاهر گردد.

### گذار به پارادایم حکمرانی

گذار از پارادایم حکومت‌محور به پارادایم حکمرانی، یکی از مهمترین تحولات نظری در علوم سیاسی و جامعه‌شناسی است که از اواخر قرن بیستم تاکنون رخ داده است (Fischer, 2006: 19-40 and Pierre, 2000:1-9). این گذار از سادگی به پیچیدگی سیاست‌گذاری عمومی، خود منعکس‌کننده گذارهای پارادایمی گسترده‌تر در دیدگاه‌های فلسفی و تغییر و تحولات در جامعه است؛ از قبیل: تحولات فلسفی بعد دهه ۷۰ میلادی و ظهور نگرش ریزومی در اندیشه ژیل دلوژ که فهم و تفسیر از پدیده‌های اجتماعی را دگرگون ساخت، ظهور مدیریت‌گرایی<sup>۱</sup> و نئولیبرالیسم در حکومت (برای مثال، توصیه به «رهبری کردن و نه پاروزدن»<sup>۲</sup>، «اختیار دادن به مدیران تا مدیریت کنند»، «تفکیک خریدار و ارائه‌کننده»<sup>۳</sup> و «تمرکز بر نتایج» و غیره) که خود منجر به گذار در جهت مقررات‌زدایی<sup>۴</sup>، کوچک‌سازی حکومت، سرمایه‌گذاری مبتنی بر نتایج / خروجی<sup>۵</sup>، ارزیابی مبتنی بر عملکرد<sup>۶</sup>، گردید. همچنین، گذار ایدئولوژیکی به سمت بازار که به حکومت‌ها اجازه داد تا با اتخاذ مدیریت قرارداد (به جای ارائه خدمت) بعنوان هسته کسب و کار حکومتی، مخاطرات مالی و سیاسی را واگذار کنند. هم‌زمان، جنبش‌های اجتماعی هم خواهان مشارکت بیشتر، شفافیت و پاسخگویی در تصمیم‌گیری‌های سیاستی شدند. علاوه بر اینها، بدلیل افزایش پیچیدگی در اقتصاد و جامعه، این مهم به رسمیت شناخته شده است که

- 
1. Managerialism
  2. Steering, Not rowing
  3. Purchaser / Provider Separation
  4. Deregulation
  5. Output / Outcome-based Funding
  6. Performance-based Evaluation

بایستی به جای تکیه صرف بر قدرت و منابع حکومتی، ظرفیت جمعی بزرگتری (از قبیل بخش خصوصی و جامعه مدنی) را برای انجام کارها بکار گرفت (هارت، ۱۳۹۲: ۱۱-۶۰) و (McQueen et al, 2012:85-140).

در اینجا، فهم عمیق‌تر تفکر ریزومی به عنوان یکی از بنیان‌های منطق حکمرانی، از اهمیت بسزایی برخوردار است. از دید دلوز، ارتباط و الگوی حاکم بر روندها و پدیده‌ها، بر خلاف تصور مرسوم به درختی با تنه تنومند و شاخه‌های نحیف شباهت ندارد، بلکه الگویی ریزوم‌وار دارد. این نگرش در برابر دیدگاه کلاسیک افلاطونی قرار می‌گیرد که به سلسله‌مراتبی از مفاهیم و روندها و علل معتقد است که مفاهیم و امور حاشیه‌ای، جزئی و سطحی را به ساختارهایی عمیق، عمومی و مرکزی متصل می‌سازند. این تمایز عمیق-سطحی و مرکزی-حاشیه‌ای، در دیدگاه فوکو نیز آماج نقد بوده که در نظریه دلوز، تا حدودی به الهام از راهبردهای شالوده‌شکنانه دریدا، موقعیتی مرکزی یافته است (دلوز، ۱۳۹۵: ۷۰-۴۷).

مفهوم مهم دیگر، در اندیشه دلوز، قلمروزایی-قلمروزایی است که همچون جفت متضاد معنایی بکار گرفته می‌شود. قلمروزایی، روندی است که با ایجاد ساختارهای درخت‌گونه به شکلی موضعی، گروه، نهاد، هویت و پیکره‌هایی عمومی و فراگیر از این دست را ایجاد می‌کند. در جریان این روند، عناصر با هم تلفیق شده و اجزا در هم ذوب می‌گردند و کلی برتر به مثابه سیستمی پیچیده، پدید می‌آورند که باید مرزهای خویش را با جهان خارج تعیین کند اما، با دستگاهی بغرنج برای رمزگذاری این مرز، مواجه است. این روند، با وجود شباهتی که با ساختارهای درختی دارد، اما از اصالت و سنگینی مورد نظر اندیشمندان کلاسیک بی‌بهره است. لذا، دلوز حتی این درختواره‌های کل‌گرا و حائز قلمرو را نیز اموری مقطعی، موقت و موضعی می‌داند. قلمروزایی، واژگونه قلمروزایی است. این روندی است که از نوسان میان دو مفهوم مرکز و حاشیه پدید می‌آید. قلمروزایی فرآیندی مرکز‌گریز است و رمزگذاری‌های



حافظ تمایز سیستم و محیط را به طور مستمر نقض می‌کند. در عین حال، نوعی میل به مرکز در شرایط قلمروزدایی هم دیده می‌شود که از مقاومت عناصر سیستم در برابر فروپاشی حکایت می‌کند (دیو، ۱۳۹۶: ۱-۱۲۰).

براین اساس، این تفکر، هویتی چند شبکه‌ای برای انسان مدرن به ارمغان آورده است. هویتی که خود را بسیار و به تکرار می‌شکند و دوباره پیوند برقرار می‌کند. در واقع ریزوم‌ها مابین تفکرات خطی قرار گرفته و آن‌ها را به هم مرتبط می‌کنند. لذا، در نگرش ریزومی، هر تفکر پایش آغاز تفکر دیگر است و نمی‌توان برای آن آغاز یا پایانی قائل شد. که بدین ترتیب، ظهور پارادایم حکمرانی به معنی پایان پارادایم حکومت‌محور نیست بلکه صرفاً گذار است به آغازی دیگر (هارت، ۱۳۹۲: ۱۱-۶۰ و دیو، ۱۳۹۶: ۱-۱۲۰).

گایدنه و همکاران (۲۰۱۲) که چگونگی پدیدار شدن مفهوم حکمرانی را بطور جامع بررسی کرده‌اند، نیز تمرکز بر حکمرانی را مکمل مطالعات حکومت خوانده و آن‌را نشأت گرفته از فهم تصفیه‌شده‌تری از دامنه و طبیعت «دولت رفاه» می‌دانند که به تقارب با این ایده منجر شده است که: «حکومتی که بوسیله سیاست‌مداران مقتدر هدایت می‌گردد لزوماً، بهترین ترتیبات منطقی نیست» (Geidne et al, 2012: 305-322).

مفهوم حکمرانی، هنوز هم مفهومی در حال تکامل می‌باشد و تعاریف متنوعی را در پی داشته است. استوکر (۱۹۹۸: ۱۷-۲۸) استدلال می‌کند؛ علی‌رغم نبود تعریفی روشن از حکمرانی، اجماعی درباره نسبت دادن آن به توسعه سبک‌های حکمرانی‌ای که مرزهای بین و درون بخش‌های عمومی و خصوصی را درمی‌نوردد، وجود دارد. بدین ترتیب، حکمرانی بعنوان رویکردی چندبعدی و وابسته به متن، تعبیر می‌گردد. استوکر، به چند خصلت کلیدی حکمرانی اشاره می‌کند:

- مؤسسات و بازیگرانی درون و بیرون حکومت؛
- شبکه خودحکمران (مستقل) بازیگران؛



- تعادل حق و مسؤولیت برای همه شرکت‌کنندگان در فرایند؛
- وابستگی قدرت بین مؤسسات با قوانین تجاری تعیین شده برای مدیریت روابط؛
- ظرفیت انجام کارها وابسته به کنترل سلسله مراتبی نیست؛
- گذار از هدایت آمرانه حکومت (مبتنی بر بروکراسی فرمانبردار) به مذاکره و اجماع میان ذینفعان.

بانک جهانی، حکمرانی را بعنوان سبکی که در آن قدرت در مدیریت منابع اجتماعی و اقتصادی یک کشور استعمال می‌گردد، می‌بیند (World Bank, 1992). دانشگاهیان رویکردی انتزاعی‌تر را اتخاذ کرده‌اند که به روش‌های مختلفی با هر دو بعد ساختار و اقدام مرتبط می‌شود (به معنی ترویج اقدام جمعی و ارائه راه‌حل‌های جمعی یا بصورت خودسازماندهی و شبکه‌های بین‌بخشی که بهم مرتبط‌اند). جهت‌گیری این روند در نظریه‌های پست‌مدرن به خوبی منعکس گردیده است و حکمرانی، فرایند برهم‌کنش مستمر بین ذینفعان درون و بیرون ساختارهای رسمی حکومت تعریف می‌گردد که تنوعی از چارچوب‌ها را از طریق موضوعاتی که به نظر می‌رسد نیازمند پاسخ‌های مورد ارزیابی هستند، به ارمغان می‌آورد (Colebatch, 2002: 417-435).

حکمرانی با تنوع، پویایی و پیچیدگی سیستم‌های اجتماعی سروکار دارد یا به طور ساده‌تر، روش مدیریت کردن جریان رویدادها در سیستم پیچیده اجتماعی است (Burris et all, 2005: 6-10). حکمرانی، وسیله تعامل و شبکه‌سازی بازیگران و اهداف اغلب متضادشان و ابزارهایی که برای حل مسائل اجتماعی انتخاب می‌گردند و برای خلق فرصت‌های اجتماعی در درون یک قلمرو خاص، می‌باشد. درواقع، حکمرانی فرایندی است که از طریق آن حکومت‌ها با سازمان‌های اجتماعی دیگر تعامل کرده، با شهروندان مرتبط شده و در دنیایی پیچیده و بهم‌پیوسته تصمیم‌گیری می‌کنند. حکمرانی، متأثر از بازیگران، هنجارهای چندگانه و وابسته به متن و رفتار گروه‌ها یا افرادی است که بطور



همزمان، عمل در مسیرهای رسمی و غیررسمی را دنبال می‌کنند. اما بواسطه دارابودن روش‌های متعدد و فراوانی که با آن، افراد و نهادها (عمومی و خصوصی) امور مشترک‌شان را مدیریت می‌کنند، با سیستم‌های سیاسی فرق دارد (Graham, 2003:1-5 and Prno & Slocombe, 2012: 346-357 and Commission on Global Governance, 1995:235)

مؤلفه‌هایی چون نقش و اقتدار حکومت، ارتباط سیاستگذاری‌های محلی، ملی، منطقه‌ای و جهانی و نقش ذینفعان در سیاستگذاری‌های عمومی، موضوعات عمده‌ای هستند که در ادبیات حکمرانی بحث می‌شود. اساساً این ادبیات، الگوهای تسهیم قدرت را بررسی کرده و روابط بین سازمان‌ها و متن آنها، بین بخش‌ها و حوزه‌های سیاسی، بین حکومت‌ها، بین نهادهای حکومتی و غیرحکومتی و از همه مهم‌تر، بین و درون شبکه‌هایی که در درون این گروه‌بندی‌ها عمل می‌کنند، مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد (لاوز و هاجر، ۱۳۹۳: ۵۲۷-۵۰۸).

چنین تشریح قدرتی در حکمرانی، منجر به ظهور رویکردهای «چندسطحی»<sup>۱</sup>، «چندذینفعی»<sup>۲</sup> و «کل حکومت»<sup>۳</sup> گردیده است. این سه رویکرد، در ترکیب با چهارمین رویکرد که «کل جامعه»<sup>۴</sup> خوانده می‌شود، غالباً با هم استفاده می‌گردند. این چهار رویکرد حکمرانی، همدیگر را کامل کرده و طی دوره‌های تغییر سیاسی، به روش‌های بسیار مختلفی جهت ارتقای قابلیت و افزایش ظرفیت حل مشکل حکومت، ترکیب و انطباق یافته‌اند (Kickbusch & Gleicher, 2012:16). یک نشریه کانادایی این بحث را با توضیحی از «حکمرانی یکپارچه»<sup>۵</sup> (نشأت گرفته از استرالیا) اینگونه شرح می‌دهد:

- 
1. Multilevel
  2. Multistakeholder
  3. Whole of Government
  4. Whole of Society
  5. Integrated Governance

«...حکمرانی یکپارچه، ساختار روابط رسمی و غیررسمی برای مدیریت امور از طریق رویکردهای مشارکتی (بهم متصل) است که ممکن است بین نهادهای حکومتی یا در میان سطوح حکومت (ملی، ایالتی، محلی) و/یا بخش غیرحکومتی باشد» (Gagnon & Kouri, 2008:1-3). این تعریف، اصول اساسی‌ای که محرک پاسخ‌های سیاستی و مداخله در زمینه مسائل پیچیده سیستمی در عرصه عمومی هستند را توصیف می‌کند. مثل؛ توسعه سلامت و عدالت از طریق رویکردهای مشارکتی با ترویج گفت‌وگوهای «سیاست‌های عمومی سالم»<sup>۱</sup>، «سلامت برای همه، همه برای سلامت» و «سلامت در همه سیاست‌ها»<sup>۲</sup>.

«حکمرانی افقی»<sup>۳</sup>، «حکمرانی شبکه‌ای»<sup>۴</sup>، «فراحکمرانی»<sup>۵</sup>، «حکمرانی بدون حکومت»<sup>۶</sup> و «حکومت غیرمتعارف»<sup>۷</sup>، اصطلاحات دیگری هستند که در توسعه پارادایم حکمرانی پدیدار شده‌اند (Kickbusch & Gleicher, 2012:27). حکمرانی افقی که بصورتی چترگونه، طیفی از رویکردها برای توسعه سیاستی، موضوعات ارائه خدمت و کارکردهای مدیریتی را پوشش می‌دهد، خود به نوعی بستر ساز ظهور اشکال دیگری از حکومت و حکمرانی گردیده است. این اصطلاح، از روند برونسپاری ارائه خدمات عمومی به بخش‌های خصوصی و غیرانتفاعی در قالب قرارداد که یک ویژگی مدیریت عمومی جدید از دهه ۱۹۸۰ میلادی می‌باشد، تکامل یافته که در طی سال‌ها، تحت نام‌های مختلفی ظاهر و متحول شده است؛ مثل، «اقدامات بین وزارتی»<sup>۸</sup>، «ائتلاف‌ها»<sup>۹</sup>،



1. Healthy Public Policy
2. Health in All Policies
3. Horizontal Governance
4. Network Governance
5. Meta-governance
6. Governance without Government
7. Hollowed-out State
8. Interdepartmental Actions
9. Alliances

«سرمایه‌گذاری مشترک»<sup>۱</sup>، «اقدام‌های مشترک»<sup>۲</sup> و بویژه «شراکت»<sup>۳</sup>. حکمرانی افقی، رهبری سلسله‌مراتبی را با «همکاری»، «هماهنگی»، «مشارکت»، «مسئولیت‌پذیری مشترک» برای تصمیمات و نتایج و تمایل به کار از طریق «مذاکره» و «اجماع»، جایگزین می‌کند (Bourgault, & Lapierre, 2000:17 and Phillips, S, 2006:15).

شبکه، بعنوان ابزاری مفهومی است که برای درک رابطه افقی (در مقابل عمودی) بکار می‌رود و به شدت مشارکت‌کنندگان را در سیستم‌های فرعی و کمیته‌های سیاست‌گذاری با یکدیگر پیوند می‌دهد. شبکه‌های سیاستی، مجموعه‌ای از پیوندهای رسمی و غیررسمی نهادی هستند که بین بازیگران حکومتی و دیگر بازیگران حول باورها و منافع مشترک در سیاست‌گذاری شکل می‌گیرند، اگرچه درباره این علائق به شکلی بی‌پایان مذاکره می‌شود، اما این بازیگران، مستقل بوده و سیاست، حاصل تعامل بین آنها است. در واقع، ریشه‌های حکمرانی شبکه‌ای در تحلیل تقسیم قدرت بین بازیگران حکومتی و خصوصی و بیش از همه بین اتحادیه‌های کارگری و تجاری و اصناف و حکومت در سیاست‌گذاری اقتصادی نهفته است (Rhodes, 1997:193 and Atkinson (&Coleman, 1989: 50-62).

ایده شبکه سیاستی تا حدودی در تکثرگرایی امریکایی و ادبیات حکومت ملی و زیرملی نهفته است. ریپلی و فرانکلین، زیرحکومت‌ها را اینگونه تعریف می‌کنند: «خوشه‌هایی از افراد که به صورتی مؤثر اغلب تصمیمات عادی در هر کدام از حوزه‌های سیاست‌گذاری را اتخاذ می‌کنند». سالامون، در بررسی جامعی که درباره ابزارهای در دسترس حکمرانی جدید امریکایی ارائه داده، بر ماهیت مشارکتی حکمرانی مدرن و ضرورت گذار از مدیریت سنتی سلسله‌مراتبی و



1. Joint Ventures  
2. Co-actions  
3. Partnerships

دستور و کنترل به مدیریت توانمندساز و غیرمستقیم شبکه‌ها تأکید می‌کند که دیدگاهی ابزاری به مدیریت شبکه‌ها است؛ اگرچه، یادگیری مهارت‌های مدیریت غیرمستقیم برای بکارگیری ابزار شبکه، خود چالشی بزرگ است (Salamon L. M, 2002: 210 and Agranoff, R. 2003:7-13 and Mandell, 2002: 45).

در ادبیات اروپایی، شبکه‌ها کمتر بر زیرحکومت‌ها و بیشتر بر تحلیل روابط بین سازمانی تمرکز گردیده است. روابط ساختاری بین نهادهای سیاسی به عنوان عنصر حیاتی در یک شبکه سیاستی و نه روابط فردی بین افراد فعال در این نهادها، دیده شده است. در ساده‌ترین بیان استدلال می‌شود که «یک سازمان متمرکز تلاش می‌کند تا با استفاده از یک یا چند راهبرد، وابستگان خود را مدیریت کند و سازمان‌های دیگر در این شبکه به همین شکل درگیر هستند». یک شبکه «پیچیده و پویا است؛ روابط متعدد و همپوشانی وجود داشته و وضعیت هرکدام از آنها کم یا زیاد، به شرایط دیگران بستگی دارد» (رودز، ۱۹۹۳: ۵۵۸-۵۲۸). گسترش شبکه‌ها و اعتراف به اینکه توانایی حکومت را برای اقدام یکجانبه محدود می‌سازند، موجب گردیده تا این مفهوم از حالت استعاره‌ای یا محلی برای بحث‌های نظری محرمانه خارج شده و با انجام تحقیقاتی درباره نحوه مدیریت شبکه‌ها، به بحث روز اصلاح مدیریت بخش حکومتی تبدیل گردد. این هدف رویکردهای «حکومت بهم پیوسته» و «کل حکومت» است. ادبیات مدیریت شبکه‌ها بعنوان ابزار حکمرانی، هم در امریکا و هم در اروپا به سرعت در حال رشد است (Powell, 1990: 295-336).

پاول (۱۹۹۰)، چند مشخصه برای تمایز «شبکه‌ها» از «بازارها» و «سلسله مراتب سازمانی»، معرفی می‌کند:

- همکاری می‌تواند در بلندمدت و به شکل ترتیبی کارآمد تداوم یابد؛
- شبکه‌ها انگیزه‌ای برای یادگیری و انتشار اطلاعات خلق می‌کنند و بنابراین به ایده‌ها امکان می‌دهند تا به سرعت به عمل تبدیل شوند؛



- زمانی که منابع متغیر هستند و محیط نامطمئن است کیفیت بازبودن شبکه‌ها بیشترین سودمندی را دارد؛
- شبکه‌ها ابزارهایی کاملا ملموس برای استفاده و ارتقای دارایی‌های نامرئی مانند دانش ضمنی و ابداع فنی هستند.

مقررات کنترل تنباکو، یکی از بهترین نمونه‌های حکمرانی از طریق شبکه‌ها و تعامل است که بطور کامل وابسته به یک هسته سلسله مراتبی بالا به پایین از قوانین و توافقات تنظیمی می‌باشد که در اینجا، گذر از ماهیت محلی مسائل، راه‌حل‌ها و افزایش انتشار آنها به سطوح منطقه‌ای، ملی و بین‌الملل، محرک حرکت به سمت اشکال ترکیبی تر و چندسطحی حکمرانی است (Kickbusch & Gleicher, 2012:13 and Zürn, 2010:731).

بدین ترتیب، می‌بینیم که پارادایم جدید حکمرانی، بر تاریخ غنی‌ای از تفکر، تجربه گذشته، تغییر و ترکیب عناصر جدید استوار شده و تقریباً جایگزین همه آن چیزی می‌شود که در مدیریت عمومی سنتی غالب بوده است. این سنتز جدید، پنج مفهوم کلیدی در بطن خود دارد که آن را از رویکرد سنتی حکومت‌محور مدیریت عمومی جدا می‌کند. چگونگی این تمایز و ارتباط، در جدول زیر نشان داده شده است: (Lester, 2001:1611).

جدول ۱. پارادایم جدید حکمرانی

پارادایم حکومت محور (سنتی)	پارادایم حکمرانی (جدید)
برنامه / نهاد (آژانس)	ابزار
سلسله مراتب	شبکه
عمومی در برابر خصوصی	عمومی با خصوصی
دستور و کنترل	مذاکره و اقناع
مهارهای مدیریتی	مهارت‌های توانمندسازی

## ابزارهای سیاست‌گذاری

در قلب پارادایم حکمرانی، گذاری در «واحد تحلیل»، از «نهاد عمومی»<sup>۱</sup> یا «برنامه عمومی اختصاصی»<sup>۲</sup>، به «ابزارها»<sup>۳</sup> و «سازوکارهای»<sup>۴</sup> مشخص دیده می‌شود که از طریق آنها اهداف عمومی پیگیری می‌گردد. مطالعه ابزارها که در طول چند دهه گذشته، در سراسر مراحل مختلف ساخت نظریه‌های علمی-اجتماعی، توسعه یافته است، اکنون سهم بزرگی در دانش تدوین و طراحی سیاست دارد. اصطلاحات دیگری هم در مطالعات سیاست‌گذاری برای توصیف این پدیده بکار می‌روند از قبیل: «ابزارهای سیاست‌گذاری»، «ابزارهای حکمرانی»، «ابزارهای حکومت» یا «فناوری‌های اقدام عمومی» (Lester, 2001:1611 & Prno & Slocombe, 2012:346).

اساس این رویکرد، بر این فکر استوار است که گروه کثیری از نهادها و برنامه‌های مختلف حکومتی در واقع مشمول تعداد محدودتری از «ابزارها» یا «سازوکارهای» اقدام هستند که صرف‌نظر از حوزه‌ای که در آن بکارگرفته می‌شوند، خصائل مشترکی را به نمایش می‌گذارند. در میان دیگر عوامل، این ابزارها هستند که تعیین‌کننده بازیگران و قواعد بازی آنها می‌باشند؛ بازیگرانی که بخشی از شاکله همه فرایندهای اجرایی مهم می‌باشند و برنامه‌های تصویب شده را پیگیری می‌کنند. ابزارها، نقشی که این بازیگران ایفا خواهند کرد را تعیین می‌کنند. از آنجاییکه، این بازیگران مختلف، چشم‌اندازها، اخلاقیات، استانداردهای عملکردی، روش‌ها، مهارت‌ها و انگیزه‌های خاص خودشان را دارند، بنابراین، انتخاب ابزارها، دلیل نقش در تعیین بازیگران، نتیجه فرایندها را بطور قابل توجهی تعیین می‌کند. این همان دلیلی است که چرا تمرکز بر



بینش مطالعات اجرا، در عمل کار نمی‌کند ولی، «تمرکز ابزاری» حکمرانی جدید کار می‌کند، چراکه فرایند طراحی برنامه با تصویب قانونی پایان نمی‌یابد بلکه در مرحله اجرا نیز ادامه پیدا می‌کند. در این شرایط، منطقی است، تمرکز توجه بر تصمیماتی باشد که بازیگران را شکل می‌دهند، بازیگرانی که نقش‌های مهمی در این مرحله از فرایندها دارند. بنابراین، با گذار تمرکز از نهادها یا برنامه‌ها به ابزارهای زیربنایی در حکمرانی که برنامه‌ها و نهادها را هم دربر می‌گیرد، راهی برای مدیریت فرایندهای پس از تصویب که ادبیات اجرا بعنوان امر مهم و حیاتی معرفی می‌کند، ارائه می‌گردد. انتخاب ابزارها، فرایندهای اجرا را بطور قابل توجهی شکل داده و بنابراین بر نتایج آن تأثیر می‌گذارد. به همین دلیل، انتخاب ابزار، فقط تصمیمی فنی نیست در عوض، اینگونه تصمیمات، عمیقاً سیاسی هستند؛ چراکه به برخی بازیگران و برخی دیدگاه‌ها در تعیین اینکه چگونه سیاست‌ها اجرا خواهند گردید، مزیت می‌دهند. این موضوع، بخصوص با توجه به درجه شهودی که ادبیات اجرا برای این مرحله از فرایند توصیه می‌کند، حیاتی است. انتخاب ابزار در تعیین اینکه این شهود چگونه باید بکار گرفته شود و در نتیجه کدام منافع برتری بیشتری خواهند داشت، کمک می‌کند. به همین دلیل، انتخاب ابزار، بخش محوری نبرد سیاسی است که برنامه‌های عمومی را شکل می‌دهد. با این وجود، اینگونه انتخاب‌ها کاملاً آزاد نیستند، بلکه بطور قابل توجهی توسط هنجارهای فرهنگی و تمایلات ایدئولوژیکی شکل می‌گیرند و به نوبه خود بر نگرش‌های عمومی نسبت به حکومت تأثیر می‌گذارند. در اینجا، بحث در تکنیک‌های مناسب مداخلات اجتماعی، هسته اصلی گفتمان سیاسی است (Howlett, M & Mukherjee I, 2017:60).

اگرچه انتخاب ابزارها انتخابی سیاسی است اما بعنوان انتخاب‌های عملیاتی هم، پیامدهایی مهم برای مدیریت امور عمومی دارد. ابزارهای مختلف، دربرگیرنده وظایف مدیریتی گوناگونی هستند و بنابراین، نیازمند دانش و مهارت‌های



مدیریتی گوناگون هم می‌باشند. مثلاً، عملیات یک برنامه کمک هزینه، بطور قابل توجهی، متفاوت از عملیات یک برنامه تنظیمی است و این به نوبه خود متفاوت از عملیات ارائه کوپن است. بنابراین، هر قدر هم که مهارت‌های کلی مدیریت عمومی وجود داشته باشد، اما باید با مهارت‌های مختص ابزارهای مختلفی که بکار گرفته می‌شوند تکمیل گردد تا برنامه‌های عمومی اثربخش باشند؛ این نیازمند ادبیات و نوعی خاصی از آموزش است که به ویژگی‌های ابزارهای مختلف مجهز باشد که ادبیات حکمرانی تدارک چنین چیزی را دنبال می‌کند. در واقع، همراه با جایگزینی شبکه‌های پیچیده سازمان‌ها و بازیگران به جای سلسله مراتب سفت و سخت قدیمی جهت حل مسائل عمومی، نیاز به مهارت‌های توانمندسازی جایگزین مهارت‌های ساده مدیریتی، برای مواجهه با نتایج وابستگی متقابل می‌گردد (Salamon, 2002:215 and Lester, 2001:1611).

تکثیر ابزارهای حکمرانی، لازمه رویکرد جدید به حل مسائل عمومی است. فراتر از ساده‌سازی وظیفه حل مسائل عمومی، تکثیر ابزارها بطور قابل توجهی پیچیده است، بویژه وقتی که گستره وسیعی از گزینه‌ها را در اختیار می‌گذارد و تجمیع منابع را به ارمغان می‌آورد و همه اینها، توسعه مجموعه نظام‌مندی از اطلاعات درباره پویایی و ویژگی‌های ابزارهای گوناگون اقدام عمومی را ضروری‌تر می‌سازد (Prno & Slocombe, 2012:346). چنین چشم‌انداز پیچیده‌ای از تحلیل، انتخاب و کاربرد سازوکارها و ابزارهای اجرای سیاست، محور مطالعه، درک و دغدغه‌ای کلیدی در طراحی سیاست است. انتخاب ابزار، از این دیدگاه تا حدی همان ساخت سیاست عمومی است. درک و تجزیه و تحلیل و انتخاب ابزارهای بالقوه، شامل فعالیت‌های اجرایی و تأثیرات آنها، دغدغه محوری مطالعات طراحی سیاست است. در اینجا، پرسش از اینکه طراحی سیاست چیست و طراحان سیاست چه کسانی هستند، مهم است. طراحی سیاست هم فعل است و هم اسم، چراکه مطالعات طراحی همیشه هم به فرایند طراحی و هم به خود طراحی



توجه داشته‌اند. چارلز اندرسون، اظهار می‌دارد: «طراحی سیاست (فعل) در واقع معادل با «سیاستمداری»<sup>۱</sup> یا عمل حکومت بعنوان «هنر ممکن»<sup>۲</sup> است. همیشه این به معنی سبکی از انتخاب گزینه‌های ممکن است که توسط یک متن فرهنگی یا موقعیت تاریخی معین عرضه می‌گردد. بواسطه این نقطه قوت است که نهادها و روش‌های حکومت تبدیل به سازوبرگی برای رهبران آن، در شکل دادن مسیر اقتصادی و اجتماعی، جهت حل مشکلات عمومی بوسیله جامعه می‌شود» (Anderson, C. W, 1971: 117-131).

لیندر و پتر، درک مبنایی واژه طراحی را برای دانشمندان و طراحان سیاستی حیاتی می‌دانند. آنها معتقدند درجایی که مشکل؛ یک مورد مکانیکی، معماری یا اداری است، منطلق طراحی اساساً مشابه است. ایده این است ابزاری بسازیم که به سبک دلخواه کار کند. چیزی که طراحان سیاستی خلق می‌کنند؛ درواقع، گزینه‌های جایگزین سیاستی برای چگونگی اقدام حکومت‌ها بر روی یک مشکل تعریف شده است. این گزینه‌های جایگزین، مرکب از مجموعه‌های مختلف عناصر سیاستی شامل آرمان‌ها<sup>۳</sup> و اهداف<sup>۴</sup> سیاستی و مقاصد، همچنین سازوکارهای سیاستی ابزارها و کالیبریشن<sup>۵</sup> یا تنظیم آنها می‌باشد. درحالی‌که، همه این عناصر سیاستی در یک طرح به خوبی فکرسده ارائه می‌شوند، سازوکارهای سیاستی، بطور خاصی در این فرایند مهم هستند زیرا آنها تکنیک‌های واقعی هستند که از طریق آنها دستیابی به اهداف سیاستی محقق می‌گردد. بنابراین این ابزارها جایگاه ویژه‌ای در ملاحظات و مطالعات طراحی سیاست دارند چراکه، باهم بکارگرفته شده و محتوای جعبه‌ابزاری را شکل می‌دهند که حکومت‌ها بایستی از آن، دست به انتخاب و ساخت سیاست‌های عمومی بزنند (Howlett, 2014a: 281 and Salamon 1981:255)

- 
1. Statecraft
  2. The Art of the Possible
  3. Goals
  4. Objectives
  5. calibration



and Howlett & Cashore 2009:33 and Linder & Peters, 1988:738).

در متن مشکلات سیاستی، طراحی دربرگیرنده هم فرایندهای نظام‌مند برای تولید استراتژی‌های اساسی و هم چارچوبی برای مقایسه آنها است. بررسی مشکلات از منظر طراحی، روشی سازنده‌تر برای سازماندهی تفکر و تلاش‌های تحلیلی ارائه می‌دهد. ایجاد یک فهرست موجودی از ظرفیت‌ها و منابع عمومی بالقوه که ممکن است مرتبط با هر وضعیت حل مسأله باشند، یک فعالیت کلیدی در مطالعات طراحی سیاست و موردی است که در چند دهه گذشته توجه زیاد دانشمندان را به خود جلب کرده است (Howlett, 2014b:187 and Anderson, J.E, 1975:124).

به هرحال، طراحی سیاست بعنوان یک حوزه تحقیق در مطالعات سیاست‌گذاری، به بیان هاوالت دارای تاریخی شطرنجی بوده است؛ پس از آغاز امیدبخش در دهه‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۰، این عرصه در دهه‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰، پژمرده شده و مطالعات سیاستگذاری متمرکز بر تأثیر نتایج سیاستی تغییرات بزرگ در اجتماع و محیط بین‌الملل می‌شود. در این دوره، مطالعات حکمرانی و جهانی شدن، با بحث ترویج ابزارهای (شبکه‌ای) حکمرانی و بازار، نگرانی‌های مربوط به طراحی‌های سنتی را نادیده گرفتند. با این حال، کارهای اخیر، دوباره نقش حکومت را هم در سطح بومی و هم بین‌المللی تایید می‌کنند که تجدید حیات مطالعات طراحی سیاست را بدنبال داشته است. این موضوع خاص، متمرکز بر تلاش‌های اخیر علوم سیاستگذاری برای «بازتولید» یا بطورشایسته‌تر، «بازکشف» مسیر طراحی سیاست در لوای این پیشرفت‌ها است. مقالات در این موضوع، به عنوان پیشرویی از این قبیل می‌پردازد؛ ماهیت تفکر طراحی و خیرگی در یک متن سیاستی؛ جنبه‌های گذرای طراحی‌های سیاستی؛ نقش تجربی طراحی‌ها؛ پرسش از آمیخته‌های سیاستی؛ انعطاف‌پذیری طراحی و برگشت‌پذیری و معیار برای ارزیابی طراحی‌های برتر.



چنین مطالعاتی عواقب نظری و عملی برای فهم و ساخت سیاست‌های عمومی دارد. بعنوان مثال، طراحان سیاستی، اکنون به جای محدود شدن در ظرفیت‌های فنی و فضای طراحی سیاست، هم خواستار آشنایی با جنبه‌های فنی منوی ابزارها هستند و هم آشنایی با ماهیت متن سیاستی و حکمرانی که در آن کار می‌کنند (Howlett, 2014a.: 281 & 2012:539).

### طراحی ترکیبی ابزارها (آمیخته‌های سیاستی)

سیر ادبیات طراحی سیاست، نوعی گذار از تجزیه و تحلیل ابزار واحد به ترکیب ابزارها را نشان می‌دهد. جهت‌گیری جدید با دعوت به توسعه تفکر طرح‌ریزی سیاست، بر این باور است که باید فراتر از صرف انتخاب ابزار سیاستی، ترکیبی از ابزارهای اساسی و برهم‌کنش آنها در «آمیخته‌های سیاستی»<sup>۱</sup> پیچیده بکارگرفته شود. همچنین، بر مطالعه مفصل‌تر فرایندهای واقعی درگیر در انتخاب ابزار و طراحی و تکامل آن در طول زمان، تمرکز دارد (Howlett, M, et al. 2015:291). اگر مطالعات قدیمی طراحی، بر روی ابزارهای واحد متمرکز بودند، مطالعات اخیرتر، بیشتر مربوط به موضوع «سبدهای سیاستی»<sup>۲</sup> یا آرایش ابزارها در یک «آمیخته سیاستی» هستند که ترتیبات سیاستی را در عمل اختصاصی می‌سازد. به عبارتی، جهت‌گیری جدید طراحی، متمرکز بر بسته یا سبدهای از ابزارها و اثرات برهم‌کنشی می‌باشند که به هنگام استفاده از ابزارهای چندگانه در بسته‌های طراحی شده برای رسیدن به اهداف چندگانه، بر بستر یک متن چندسطحی و چندسیاستی پیچیده‌تر، در طول زمان رخ می‌دهند (Jordan et al., 2012:104).

در مبنایی‌ترین شکل، مطالعات بطور ضمنی یا صریح، «آمیخته سیاستی» را ترکیبی از ابزارهای چندگانه سیاستی تعریف می‌کنند. اما یک آمیخته سیاستی،

1. Policy Mix  
2. Policy' Portfolios

سیاست‌گذاری عمومی متاخر؛ گذار از... ۱۵۹

بیشتر از یک ترکیب صرف از ابزارهای سیاستی است؛ این مفهوم همچنین شامل فرایندهایی است که بواسطه آن این قبیل ابزارها پدیدار شده و تعامل می‌کنند (Lehmann, 2012:71).

در جدول ۲، برخی تعاریف «آمیخته سیاستی» که عمدتاً نشأت گرفته از مطالعات نوآوری و ادبیات تحلیل سیاست هستند آمده است:



## جدول ۲. خلاصه تعاریفی از «آمیخته سیاستی»

منبع	خلاصه تعریف
Guy et al. (2009)	یک آمیخته سیاستی تحقیق و توسعه و نوآوری، می‌تواند بعنوان مجموعه‌ای از سیاست‌های حکومتی که (با طراحی یا شانسی)، اثرات مستقیم یا غیرمستقیمی بر روی توسعه یک سیستم نوآوری یا تحقیق و توسعه دارد، تعریف گردد.
Kern and Howlett (2009)	آمیخته‌های سیاستی، ترتیبات پیچیده‌ای از اهداف و وسایل چندگانه‌ای هستند که در برخی موارد، بصورت روزافزونی در چندین سال توسعه می‌یابند.
Nauwelaers et & al. (2009) Boekholt(2010)	یک آمیخته سیاستی اینگونه تعریف می‌شود: ترکیبی از ابزارهای سیاستی که برای تأثیرگذاری بر کمیت و کیفیت سرمایه‌گذاری‌های تحقیق و توسعه در بخش‌های عمومی و خصوصی، برهمکنش دارند.
De Heide (2011)	یک آمیخته سیاستی مجموعه ترکیبی ابزارهای سیاستی متعامل یک کشور است که به تحقیق و توسعه و نوآوری می‌پردازد.
Ring and Schröter-Schlaack (2011)	یک آمیخته سیاستی، ترکیبی از ابزارهای سیاستی است که برای تحت تأثیر قرار دادن کمیت و کیفیت حفاظت از تنوع محیط زیستی و ارائه خدمات اکوسیستم در بخش‌های خصوصی و عمومی، تکامل یافته است.

به‌هرحال، تبدیل جاه‌طلبی‌های سیاستی به عمل، فرایندی پیچیده است. از نظر تاریخی نیز، اغلب تلاش‌های سیاست‌گذاران، بدلیل طراحی‌های ضعیفی که ناشی از شکست در ترکیب پیچیدگی طی فرموله کردن سیاست می‌باشد، با شکست مواجه گردیده است. از این رو، مایکل هاوالت در کتابش با عنوان «طراحی سیاست‌های عمومی: اصول و ابزارها»، چندین جریان ادبیات را باهم ترکیب کرده تا بتواند پیچیدگی فرایندهای طراحی سیاست را بدرستی



مدلسازی کند. او یک مدل جدید «منابع سیاستمداری»<sup>۱</sup> برای تشخیص موجودی ابزارهای سیاستگذاری و توصیف سیستم‌هایی که در آن سیاست‌گذاران این ابزارها را بکار می‌گیرند و تصمیم می‌گیرند، خلق می‌کند. این مدل، پراکندگی حوزه‌ها و بخش‌ها که در بحث از وابستگی متقابل روزافزون قلمرو سیاستگذاری مورد توجه قرار می‌گیرد را پوشش می‌دهد (Howlett, 2010:205).

هاولت، بصورتی اساسی به این موضوع می‌پردازد که چگونه نظام‌های سیاستگذاری مختلف، آنچه را که ویلیام دان (Dunn, W. N, 2008:66) با عنوان «مشکلات بدصورت‌بندی شده» برچسب می‌زند، مدیریت می‌کنند؛ آنهم در وضعیتی شبکه‌ای که تصمیم‌گیران چندگانه درحالی‌که با تضاد ارزش‌ها و اولویت‌ها مواجه‌اند، باید از میان تعداد زیادی گزینه، دست به تصمیم‌گیری بزنند؛ وظیفه‌ای که برای مطالعات سیاستی حیاتی است. او فراتر از بدنه دانشی موجود در ادبیات جهانی شدن و مدیریت شبکه‌ای (که در حقیقت در آن، تحلیل چگونگی خلق ابزارهای موجود و ترتیبات مختلف بین‌سازمانی تأثیرگذار بر پذیرش سیاست‌های خاص، نامشخص است) می‌رود. هاولت، برای کشف نقشی که متن در فرایند سیاستگذاری بازی می‌کند دست به ادغام ادبیات طراحی سیاست و مدیریت شبکه‌ای می‌زند. البته محققین دیگری هم مثل بایرو و درایزک، درباره تأثیر متن و فرهنگ بر طراحی سیاست بحث می‌کنند (Bobrow, D. B & Dryzek, J. S, 1987:225) و چارچوب‌های چندگانه‌ای را می‌توان در مراجع مختلف دید که نشان می‌دهند بازیگران گوناگون بر شدت ارزش‌ها و اولویت‌ها تأثیر می‌گذارند. ارزش‌های خاص می‌تواند محرک اولویت‌های سیاستی باشد. تأثیرگذاری سیاست نیز به در دسترس بودن ابزارهای سیاستی یا رویه‌های اجرایی و ظرفیت سازمان‌ها یا سیستم‌ها جهت اجرای این گزینه‌ها، وابسته می‌باشد.



(Wukich R Clayton, 2012: 195)

هاولت، با مدل‌سازی فضای تصمیم‌گیری به مثابه مجموعه تودرتویی از بازیگران، منابع و ارزش‌ها، بعدی از پیچیدگی را به مطالعات طراحی سیاست می‌افزاید. او مدل «منابع سیاستمداری» اش را برای لحاظ کردن نقشی که ارزش‌ها و باورهای سیاستگذاران و جوامع هدف، سبک‌های مختلف حکمرانی و دسترسی به ابزارهای خاص سیاستی (اساسی و پروسیجری) بازی می‌کنند، خلق کرده است. طبقه‌بندی ابزارهای سیاستی هاولت، از رویکرد ابزارهای هود (۱۹۸۶: ۴۵) نشأت گرفته است که در آن منابع اطلاعاتی، مقرراتی، مالی و دیگر منابع سازمانی بعنوان کلید طبقه‌بندی استراتژی‌های موجود، معرفی گردیده است. در حالیکه، سالمون (۲۰۰۲: ۲۱۱) و دیگر محققین، بر ابزارهای اساسی متمرکز گردیده‌اند، هاولت ابزارهای پیاده‌سازی رویه‌ای را استخراج می‌کند از قبیل کمیسیون تخصصی تحقیق، ابزارهای نشر اطلاعات و کمپین‌های بازآرایی حکومت. این ابزارهای رویه‌ای، خلق و نگهداشت شبکه سیاستی را تسهیل کرده و بطور روزافزونی در ترتیبات شبکه‌ای مرسوم می‌گردند. او می‌پذیرد که دسترسی محض به یک ابزار، معیار پذیرفته شدن آن محسوب نمی‌گردد و برای اینکه یک ابزار پذیرفته شود، بایستی باورهای گروه هدف، انتظارت و صداقت در حکومت با استراتژی اقدام، همراه باشد. هاولت، تقسیم‌بندی کانسیدین (۲۰۰۱: ۲۴) مبنی بر چهار سبک حکمرانی برای تشخیص استراتژی‌هایی که احتمال پذیرش بیشتری در ترتیبات سازمانی خاص دارند را می‌پذیرد. این چهار سبک عبارتند از: مدل‌های قانونی، شرکتی، بازاری، و شبکه‌ای. در چنین متنی است که هاولت، مطلوبیت ابزارهای بینادی و پروسیجری مختلف را شناسایی می‌کند. بطور کلی، هاولت با توضیح فرایندی که نقش ابزارها، ارزش‌ها و سبک‌های حکمرانی را ادغام می‌کند، و سنتز روندهای شکل گرفته در ادبیات و خلق یک ابتکار برای بررسی بیشتر سیاستگذاری در وضعیت‌های حکمرانی شبکه‌ای، عملاً به دانش مربوط به





سیاست‌گذاری عمومی متاخر؛ گذار از... ۱۶۳

طراحی سیاست افزوده است. در حال، پیچیدگی روزافزون سبک‌های حکمرانی در میان بخش‌ها و سطوح حکومت، وظیفه فرموله کردن و پیاده‌سازی گزینه‌های مختلف سیاستی را پیچیده‌تر کرده است. در عین حال، دو عامل جهانی شدن و عجین شدن هر چه بیشتر جهان با مجموعه سیستم‌های اطلاعاتی و ارتباطی، چگونگی پرداختن و سروکار داشتن حکومت‌ها با سیاست‌گذاری‌هایی که مرزهای سیاسی را درمی‌نوردند، تغییر می‌دهد (Wukich R Clayton, 2012:195 and Schneider and Ingram, 1990: 510).

### جمع‌بندی

این مقاله روایت‌گر تغییر پارادایمی دانش سیاست‌گذاری عمومی است. گذاری از حکومت‌محوری به حکمرانی، متضمن دربرگرفتن مؤسسات و بازیگران درون و بیرون حکومت؛ شبکه خودحکمران (مستقل) بازیگران؛ تعادل حق و مسئولیت برای همه شرکت‌کنندگان در فرایند؛ وابستگی قدرت بین مؤسسات با قوانین تجاری تعیین‌شده برای مدیریت روابط؛ عدم وابستگی ظرفیت انجام کارها به کنترل سلسله‌مراتبی؛ گذار از هدایت آمرانه حکومت به مذاکره و اجماع میان ذینفعان و در نهایت مشارکت‌دادن تمامی ذینفعان در فرایند سیاست‌گذاری عمومی از سوی حکومت است. این گذار، کماکان در حال تکامل است؛ بدین معنی که اندیشمندان و پژوهشگران سیاست و مدیریت عمومی هر روزه به دنبال پرکردن خلاءهایی هستند که می‌توانند بر اجرای سیاست‌های عمومی تأثیرات نامطلوبی داشته باشند. هر روش و اقدامی که بتواند خلوص بهینه اقدامات دولت را ارتقا بخشد به سرعت مورد توجه سیاست‌گذاران قرار می‌گیرد.

در حال، با پیشرفت‌های شناختی و علمی صورت‌گرفته در دنیا، اکنون دیگر عصر جدیدی از حل مسائل عمومی پدیدار شده است که بجای تکیه‌زدن بر حکومت برای حل مشکلات عمومی، حکومت؛ بیشتر یک میزبان برای بازیگران



دیگر است که بخوبی نقش بسیج‌گری را ایفا می‌کند و بازیگران هم، گاه براساس ابتکارات خودشان، اما اغلب در مشارکت پیچیده با حکومت هستند. در این ترتیبات جدید، بیان‌های سنتی مسؤلیت‌پذیری بخش عمومی و خصوصی در حال منسوخ شدن هستند. البته حکمرانی، هم ویژگی مشارکتی اقدام عمومی مدرن را به رسمیت می‌شناسد و هم چالش‌های قابل توجهی که این قبیل مشارکت‌ها دربردارند.

محور پارادایم حکمرانی، گذار از پارادایم مبنایی هدایتگر اقدام بر روی مسائل عمومی است که بدین ترتیب، به جای تمرکز انحصاری بر نهادهای عمومی یا برنامه‌های عمومی، تمرکز توجه‌اش را به سمت ابزارهای پیاده‌سازی سیاست یا فناوری‌های مشخص برای استفاده در حل مسائل عمومی، سوق می‌دهد که همین تمرکز بر ابزارها یا فناوری‌های اقدام عمومی، در «تحلیل سیاست‌ها» و «مدیریت عمومی»، پارادایم حکمرانی را از پارادایم حکومت‌محور یا همان مدیریت عمومی سنتی و «مکتب اجرایی» اخیر که از دهه ۱۹۷۰ پدیدار گردیده است، متمایز می‌کند. در تمام این سال‌ها، چنین ابزارهایی هم در تعداد و هم در اندازه به شکلی قارچ‌گونه رشد کرده‌اند. ابزارهای گوناگون، ویژگی‌های اختصاصی خودشان را دارند که باعث پیچیدگی مشخص در اجرای برنامه‌های عمومی می‌گردد. ابزارها، با مشخص کردن شبکه بازیگرانی که مایل‌اند نقش مهمی در تعیین سیاست ایفا کنند و با شکل‌دادن به ماهیت اراده آنها، بطور قابل توجهی، فرایند پس از تصویب را بنا می‌گذارند که بحث محوری ادبیات حکمرانی هم این است که ظهور این ابزارها، چگونه به روش بنیادین ماهیت مدیریت عمومی و الگوی حل مشکلات عمومی را تغییر داده است، روش‌هایی که دانش آن فقط تا حدودی در رویکردها و نظریه‌های موجود وجود دارد.

اساساً، در جهانی که شبکه‌های انسانی و اطلاعاتی در روابط پیچیده با یکدیگر در تعامل‌اند و مسائل و پدیده‌ها خصلتی ریزومی یافته‌اند، رویکردهای مشارکتی، یکپارچه و منعطف و طراحی و تنظیم ترکیبی ابزارهای حکمرانی، از



## سیاست‌گذاری عمومی متاخر؛ گذار از... ۱۶۵

معدود مدل‌هایی است که می‌تواند بر بستر نظمی شبکه‌ای، توانایی و قابلیت‌های بدیع سیاست‌گذاری متناسب با این عصر جدید را به نمایش گذارد. در چنین شرایطی، غالب ویژگی‌های سبک سنتی حل مسائل و مدیریت عمومی بایستی تغییر کند؛ به جای دستور و کنترل سلسله‌مراتبی باید تأکید بر «مذاکره» و «متقاعدسازی» در فرآیندهایی افقی و مشارکتی باشد، بجای مهارت‌های مدیریتی، آموزش «مهارت‌های توانمندسازی» لازم است. بر بازآفرینی نقش تازه دولت بعنوان یک تنظیم‌گر، تسهیل‌گر، میانجی، مربی، مشوق و شریک، در تعامل با شهروندان و جامعه مدنی و بازار، برای حل مسائل تمرکز گردد.

پیشنهاد پژوهش‌های بعدی

- انجام مطالعات متمرکز بر ادبیات «طراحی سیاست»، بعنوان یکی از حوزه‌های مغفول مانده در ایران؛
- انجام مطالعات آسیب‌شناسی و قابلیت‌سازی دولت در ایران، جهت گذار به پارادایم حکمرانی.



## منابع

### الف) فارسی

- دانایی فرد، حسن، (۱۳۹۲)، «علم پیچیدگی و خط مشی‌گذاری عمومی: آیا رهنمودهایی برای اندیشمندان و اندیشه‌ورزان خط مشی عمومی دارد؟»، فصلنامه روش‌شناسی علوم انسانی، سال ۱۹، شماره ۷۶.
- دلوز، ژیل، (۱۳۹۵)، *تجربه‌گرایی و سوژکتیویته*، ترجمه عادل مشایخی، چاپ سوم، تهران: نشر نی.
- دیو، ریدار، (۱۳۹۶)، *دلوز*، ترجمه فریبرز مجیدی، چاپ اول، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
- رودز، آر.ای. دبلیو، (۱۳۹۳)، *تحلیل شبکه سیاسی*، دانشنامه سیاستگذاری عمومی، مترجم: محمد صفار، تهران، نشر میزان.
- لاوز، دیوید و هاجر، مارتن، (۱۳۹۳)، *سیاستگذاری در عمل*، دانشنامه سیاستگذاری عمومی، مترجم: محمد صفار، تهران: نشر میزان.
- ملک محمدی، حمیدرضا و کمالی، یحیی، (۱۳۹۴)، «بررسی مفاهیم پارادایم، مرجعیت و ائتلاف حامی در تحلیل سیاستگذاری عمومی»، فصلنامه سیاست، دوره ۴۶، بهار، شماره ۱.
- وبر، ماکس، (۱۳۹۰)، *روش‌شناسی علوم اجتماعی*، حسن چاوشیان، تهران: مرکز هارت، مایکل، (۱۳۹۲)، *ژیل دلوز: نوآموزی در فلسفه*، ترجمه رضا نجف زاده، تهران: نشر نی.

### ب) انگلیسی

- Agranoff, R. (2003), *Leveraging Networks*, Arlington, Va.: IBM Endowment for the Business of Government.
- Anderson, J. E., (1975), *Public Policymaking*, New York: Praeger.
- Anderson, C. W., (1971), *Comparative Policy Analysis: The Design of Measures*, *Comparative Politics*, Vol. 4, No. 1.
- Atkinson, M. M., and Coleman, W. D., (1989), "Strong States and Weak States: Sectorial Policy Networks in Advanced Capitalist Economies", *British Journal of Political Science*, No. 19.



- Baily, k. d, (1994), *Methods of Social Research*, New York: The Free Press.
- Bobrow, D. B. and Dryzek, J. S. (1987), *Policy Analysis by Design* (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press).
- Bourgault, J. & Lapierre, R, (2000), *Horizontality and Public Management: Final Report to the Canadian Centre for Management Development, The Leadership Network, The Federal Regional Council – Quebec and the École nationale d'administration publique*. Retrieved from [http://www.cspsefpc.gc.ca/pbp/pub/pdfs/P96\\_e.pdf](http://www.cspsefpc.gc.ca/pbp/pub/pdfs/P96_e.pdf).
- Boekholt, P., (2010), *The Evolution of Innovation Paradigms and their Influence on Research, Technological Development and Innovation Policy Instruments*, In: Smits, R., Kuhlmann, S., Shapira, P. (Eds.), *The Theory and Practice of Innovation Policy—An International Research Handbook*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Burris S, Drahos P & Shearing C, (2005), “Nodal Governance”, *Australian Journal of Legal Philosophy*, No. 30.
- Carson, Marcus, Burns, Tom R. and Calvo, Dolores, (2009), *Paradigms in Public Policy: Theory and Practice of Paradigm Shift in the EU*, Peter Lang.
- Carey, G, (2016), *Grassroots to Government*, Creating joined-up working in Australia, Melbourne: Melbourne University Press.
- Carey, G., & Crammond, B. (2015), “What Works in Joined-up Government? An Evidence Synthesis”, *International Journal of Public Administration*, Vol. 38, No. 13–14.
- Colebatch H, (2002), “Government and Governmentality: Using Multiple Approaches to the Analysis of Government”, *Australian Journal of Political Science*, Vol. 37, No. 3.
- Commission on Global Governance, (1995), *Our Global Neighborhood: The Report*, Oxford University Press.
- Considine, M., (2001), *Enterprising States: The Public Management of Welfare-to-Work* (New York: Cambridge University Press).
- de Heide, M.J.L., (2011), *R & D, Innovation and the Policy Mix*, PhD Thesis, Tinbergen Institute, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- de Leeuw, Evelyne, Simos, Jean, (2017), *Healthy Cities; The Theory, Policy, and Practice of Value-Based Urban Planning*, Published: 22 nd January 2017.
- Dunn, W. N, (2008), *Public Policy Analysis: An Introduction*, Pearson Prentice Hall.
- Kern, F., Howlett, M., (2009), “Implementing Transition Management as Policy Reforms: A case Study of the Dutch Energy Sector”, *Policy Sci*, No. 42.
- Kickbusch I, Gleicher D, (2012), “Governance for Health in the 21st Century: A study Conducted for the WHO Regional Office for Europe, Copenhagen”, WHO Regional Office for Europe



- <http://www.euro.who.int>.
- Kickbusch, I & Behrendt, T, (2013), *Implementing a Health 2020 Vision: Governance for Health in the 21st Century, Making it Happen*, Copenhagen, WHO Regional Office for Europe.
- Hall, Peter A, (1993), *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*. Published by: Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/422246>.
- Hogan j, Howlett m, (2015), *Policy Paradigms in Theory and Practice; Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*, First published 2015 by PALGRAVE MACMILAN.
- Gagnon, F., & Kouri, D, (2008), *Terms relating to integrated governance*. National Collaborating Centre for Healthy Public Policy. *Institut national de santé publique du Québec (INSPQ)*, Québec.
- Howd, C. (1986). *The Tools of Government (Chatham, NJ: Chatham House Publishers)*.
- Howlett, Michael and Mukherjee Ishani, (2017), *Handbook of Policy Formulation*, Published by *Cheltenham*, UK, Northampton, MA, USA.
- Howlett, M, et al. (2015). From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research. *Policy & Politics*. vol 43 .no 2 .pp 291-311
- Howlett, M, (2014a), *Policy Design: What, Who, How and Why?*, in C Halpern, P Lascoumes, P Le Gales (eds) *L'instrumentation et Ses Effets*, Paris: Presses de Sciences Po.
- Howlett, M, (2014b), *From the 'Old' to the 'New' Policy Design: Beyond Globalization and Collaborative Governance*, *Policy Sciences*, Special Issue on Policy Design, Forthcoming.
- Howlett, M. (2012), *The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy-making*, *International Political Science Review* 33, 5, 539-55
- Howlett, Michael, (2010), *Designing Public Policies: Principles and Instruments (Textbook by Michael P. Howlett) Originally published: December 2010*.
- Howlett, M., & Cashore, B, (2009), "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 11, Vol. 1.
- Garvey, Gerald, (1993), *Facing the Bureaucracy: Living and Dying in a Public Agency*. Jossey Bass. 252p.
- Geidne, J., Fröding, K., Montin, S., & Eriksson, C, (2012), "Implementation Structure and Participation at Neighborhood Level-a Multiple Case Study of Neighborhood Development in Sweden", *Systemic Practice and Action Research*, Vol. 25, No. 4.

- Graham J, Amos B, Plumptre T, (2003), *Principles of Good Governance in the 21st Century*, Ottawa, Institute on Governance.
- Guy, K., Boekholt, P., Cunningham, P., Hofer, R., Nauwelaers, C., Rammer, C., (2009), The 'Policy Mix' Project: Monitoring and Analysis of Policies and Public Financing Instruments Conducive to Higher Levels of R&D Investments. The Policy Mix project: Thematic Report R&D-R&D Policy Interactions Vienna, Joanneum Research.
- Fischer F, (2006), "Participatory Governance as Deliberative Empowerment; The Cultural Politics of Discursive Space", *American Review of Public Administration Volume 36 Number 1* March 2006.19-40. <http://online.sagepub.com>.
- Jordan, A., Benson, D., Zito, A., & Wurzel, R. (2012), Environmental policy: governing by multiple policy instruments? In J.J. Richardson (ed.), *Constructing a Policy State? Policy Dynamics in the EU*. Oxford: Oxford University Press.
- McQueen, D. V. Wismar, M. Lin, V. Jones, C. M., & Davies, M, (2012), "Intersect oral Governance for Health in all Policies Structures", *Actions and Experiences, Observatory Studies Series*, No. 26. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.
- Ring, I., Schröter-Schlaack, C., (2011), *Instrument Mixes for Biodiversity Policies*, Helmholtz Centre for Environmental Research.
- Rhodes, R. A. W, (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Pierre, J. and Peters, B. G, (2000), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Phillips, S, (2006), *The Intersection of Governance and Citizenship in Canada: Not Quite the Third Way*. IRPP Policy Matters, Montreal: Institute for Research on Public Policy, Retrieved from <http://www.irpp.org/pm/archive/pmvol7no4.pdf>.
- Pollitt, C, (2003), "Joined-up Government: A survey", *Political Studies Review*, Vol. 1, No. 1.
- Powell, W. W, (1990), Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization, *Research in Organisational Behavior*, 12.
- Prno, J. and D.S. Slocombe, (2012), "Exploring the Origins of "Social License to Operate" in the Mining Sector: Perspectives from Governance and Sustainability Theories", *Resources Policy*, Vol. 37, Vol. 3.
- Lehmann, P., (2012), "Justifying a Policy Mix for Pollution Control: A Review of Economic Literature", *Journal of Economic Surveys*, Vol. 26, No. 1.
- Lester M. Salamon, (2001), "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction", *Fordham Urban Law*



- Journal*, Volume 28, Issue 5, Article 4.
- Lipsky, M., (1980), *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.
- Linder, S. H., & Peters, B. G., (1988), "The Analysis of Design or the Design of Analysis?" *Policy Studies Review*, Vol. 7, No. 4.
- Ostrom, Vincent, (1989), *The Intellectual Crisis in American Public Administration* (2d ed. 1989).
- Marin, B. and Mayntz, R., (1991), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt: Campus Verlag.
- Mandell, M. P. (ed.) (2002), *Getting Results through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*, Westport, Conn. Quorum.
- Nauwelaers, C., Boekholk, P., Mostert, B., Cunningham, P., Guy, K., Hofer, R., Rammer, C., (2009), *Policy Mixes for R&D in Europe, European Commission – Directorate – General for Research*, Maastricht.
- Salamon, L. M., (ed.) (2002), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Salamon, L.M., (1981), "Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing forms of Government Action", *Public Policy*, Vol. 29, No. 3.
- Scott, J., (1990), *A Matter of Record-documentary Sources in Social Research*, Cambridge: Polity.
- Schneider and Ingram, (1990), "The Behavioral Assumptions of Policy Tools, Article PDF Available in The Journal of Politics, Vol. 52, No. 02.
- Stoker G., (1998), "Governance as Theory: five Propositions", *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 155.
- OECD, (2001), *Governance in the 21st Century*, Paris, Organization for Economic Co-operation and Development.
- World Bank, (1992), *Governance and Development*, Washington DC, World Bank.
- Wukich R Clayton, (2012), "Designing Public Policies: Principles and Instruments", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 14, No. 2, 195-196.
- Zürn M., (2010), *Global Governance as Multi-level Governance*, In: Enderlin H, Wälti S, Zürn M, eds. *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham, Edward Elgar.