

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

دانشگاه بین‌المللی امام خمینی



IMAM KHOMEINI  
INTERNATIONAL UNIVERSITY

**دانشگاه بین‌المللی امام خمینی (ره) قزوین**

**دانشکده علوم اجتماعی**

**پایان نامه جهت اخذ درجه کارشناسی ارشد در رشته علوم سیاسی**

عنوان تحقیق:

**بررسی سیاست‌ها و عملکرد دولت در جمهوری اسلامی ایران براساس الگوی حکمرانی مطلوب**

(بررسی موردی دوران هاشمی رفسنجانی 76-1368)

استاد راهنما:

**دکتر یحیی فوزی**

استاد مشاور:

**دکتر حاکم قاسمی**

نگارنده:

**امین محمودی نیا**

مهرماه 90

## چکیده:

این پژوهش درصدد بررسی سیاست ها و عملکرد دولت در جمهوری اسلامی ایران براساس الگوی حکمرانی مطلوب (بررسی موردی دوران هاشمی رفسنجانی 76-1368) است. بر همین اساس نگارنده به تبیین الگوی حکمرانی خوب و همچنین تطبیق شاخصه های آن با عملکرد دولت هاشمی رفسنجانی پرداخته است.

در عصر جدید الزامات و ضرورت های سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی به گونه ای تغییر یافته است که شکل تازه ای از روابط بین دولت و ملت به وجود آمده است. در روابط جدید دولت باید سیاست گذار و تعیین کننده خط مشی های کلی باشد و بر اساس چارچوب حقوقی، محدوده عمل سیاسی را تعیین کند، بخش خصوصی تولید ثروت را سر لوحه خود قرار دهد و جامعه مدنی از طریق بسیج عمومی برای مشارکت در ابعاد اقتصادی، سیاسی و اجتماعی ارتباط متقابل میان جامعه و دولت را تسهیل کند.

در این پژوهش الگوی حکمرانی خوب و شاخصه های آن (مشارکت، حاکمیت قانون، مسئولیت پذیری، شفافیت، کارایی و اثربخشی، پاسخگویی، عدالت و انصاف، اجماع) شرح داده می شود. از طرف دیگر تحولات دولت هاشمی رفسنجانی (1376-1368) ارائه می گردد. در نهایت میزان انطباق شاخصه های الگوی حکمرانی خوب با عملکرد دولت هاشمی رفسنجانی مورد بررسی قرار می گیرد.

از نظر نگارنده، نظام جمهوری اسلامی ایران از قانون اساسی برخوردار است که ظرفیت رسیدن به الگوی حکمرانی خوب را دارد، و دولت هاشمی رفسنجانی به عنوان یکی از دولتهای بعد از انقلاب تلاش کرد تا به سوی تحقق این الگو حرکت کند، اما علیرغم این تلاشها به دلیل برخی موانع ساختاری و ارادی این اقدامات با فراز و نشیب همراه بوده است.

**کلید واژه: حکمرانی، حکمرانی خوب، دولت، دولت هاشمی رفسنجانی**

## فهرست مطالب:

1.....	مقدمه
1.....	طرح مسأله
2.....	سوابق پژوهشی موضوع
3.....	هدف پژوهش
3.....	متغیرها
3.....	سؤال اصلی
3.....	سؤالات فرعی تحقیق
4.....	فرضیه اصلی تحقیق
4.....	بیان روش و مراحل انجام کار
4.....	نتایج علمی قابل پیش بینی
5.....	سازماندهی پژوهش
6.....	<b>فصل اول: چارچوب نظری</b>
6.....	تاریخچه حکمرانی خوب
11.....	مفهوم حکمرانی خوب
18.....	اهداف و راهبرد های حکمرانی خوب
19.....	الزامات حکمرانی خوب
22.....	کارکرد های حکمرانی خوب
24.....	شاخصه ها و ویژگی های حکمرانی خوب
28.....	<b>فصل دوم: تحولات جمهوری اسلامی ایران در دوران هاشمی رفسنجانی</b>

- 29.....بازنگری در قانون اساسی و تحول در ساختار سیاسی کشور
- 37.....جهت گیری های جدید دولت در دوران بعد از جنگ
- 41.....صف بندی جدید گروه های سیاسی کشور
- 44.....تغییرات در ساختار قوه قضاییه
- 45.....تحولات اقتصادی کشور در راستای سازندگی
- 53.....تحولات اجتماعی و فرهنگی کشور
- 66.....فصل سوم: انطباق عملکرد دولت هاشمی رفسنجانی با شاخصه های الگوی حکمرانی خوب
- 66.....گفتار اول: انطباق عملکرد دولت هاشمی با شاخصه مشارکت
- 66.....سطوح مشارکت
- 68.....سازوکار های قانونی تحقق دولت مشارکتی
- 69.....مشارکت اقتصادی
- 69.....مشارکت سیاسی
- 71.....مشارکت اجتماعی و فرهنگی
- 71.....میزان انطباق شاخصه مشارکت با عملکرد دولت هاشمی
- 71.....مشارکت اقتصادی
- 72.....مشارکت اجتماعی و فرهنگی
- 75.....مشارکت سیاسی
- 79.....گفتار دوم: انطباق عملکرد دولت هاشمی با شاخصه حاکمیت قانون
- 79.....ویژگی های حاکمیت قانون
- 80.....سازوکارهای قانونی تحقق حاکمیت قانون

- 81.....میزان انطباق شاخصه حاکمیت قانون با عملکرد دولت هاشمی
- 83.....گفتار سوم:انطباق عملکرد دولت هاشمی با شاخصه شفافیت
- 83.....مفهوم شفافیت
- 89.....میزان انطباق شاخصه شفافیت با عملکرد دولت هاشمی
- 89.....شفاف سازی در اقتصاد
- 90.....شفاف سازی در حوزه فرهنگ واجتماع
- 92.....گفتار چهارم:انطباق عملکرد دولت هاشمی با شاخصه مسئولیت پذیری
- 92.....مفهوم مسئولیت پذیری
- 92.....سازوکارهای قانونی تحقق شاخصه مسئولیت پذیری
- 93.....میزان انطباق شاخصه مسئولیت پذیری با عملکرد دولت هاشمی
- 93.....اشتغال
- 93.....تامین اجتماعی
- 95.....گفتار پنجم:انطباق عملکرد دولت هاشمی با شاخصه اجماع سازی
- 95.....مفهوم اجماع سازی
- 97.....سازوکار های قانونی تحقق شاخصه اجماع سازی
- 97.....میزان انطباق شاخصه اجماع سازی با عملکرد دولت هاشمی
- 97.....اجماع سازی در ترکیب کابینه
- 98.....طراحی و اجرای برنامه های توسعه با استفاده از دیدگاههای نمایندگان ملت
- 99.....تنش زدایی
- 101.....گفتمان سازندگی

102.....	گفتار ششم: انطباق عملکرد دولت هاشمی با شاخصه عدالت و انصاف
102.....	مفهوم عدالت
103.....	دولت عدالت محور
104.....	سازوکار های قانونی تحقق شاخصه عدالت و انصاف
106.....	میزان انطباق شاخصه عدالت و انصاف با عملکرد دولت هاشمی
106.....	دیگاه هاشمی نسبت به عدالت
107.....	طراحی و اجرای برنامه های اول و دوم توسعه براساس نوع نگاه دولت به عدالت
108.....	توسعه شاخص های انسانی برای تامین عدالت اجتماعی
110.....	مولف های عدالت در حوزه اقتصاد
114.....	گفتار هفتم: انطباق عملکرد دولت هاشمی با شاخصه کارایی و اثر بخشی
114.....	سطوح اثر بخشی
115.....	معیار های اثر بخشی
115.....	سازوکار های قانونی تحقق شاخصه کارایی و اثر بخشی
116.....	میزان انطباق شاخصه کارایی و اثر بخشی با عملکرد دولت هاشمی
117.....	برنامه محوری در راستای افزایش شاخصه اثر بخشی
118.....	تحول در شهر تهران، نماد اثربخشی
120.....	گفتار هشتم: انطباق عملکرد دولت هاشمی با شاخصه پاسخگویی
120.....	انواع پاسخگویی
121.....	الزامات پاسخگویی
122.....	سازوکارهای قانونی تحقق شاخصه پاسخگویی

123.....میزان انطباق شاخصه پاسخگویی با عملکرد دولت هاشمی

127.....فصل چهارم: نتیجه گیری

131.....منابع



## مقدمه:

### طرح مسئله

در دهه های اخیر مفهوم جدیدی مطرح شده است که به الگوی حکمرانی خوب<sup>1</sup> مشهور است. پس از اینکه دولتها بخصوص در اواخر قرن بیستم و آغاز قرن بیست و یکم با چالشهای جدیدی روبرو شدند این الگو به عنوان چارچوبی برای ارائه راهکاری جدید، جهت خروج از این چالش ها ارائه شد.

از لحاظ تاریخی مفهوم حکمرانی به اندازه تمدن بشری قدمت دارد و بسته به سطح آن (ملی، منطقه ای و محلی) مجموعه ای از بازیگران رسمی و غیررسمی را که بر جریان تصمیم گیری تاثیر گذار هستند در بر می گیرد.

حکمرانی رامی توان "نفوذ هدایت شده در فرایندهای اجتماعی" تعریف کرد که مکانیسم های مختلفی در آن درگیر هستند، برخی از این مکانیسم ها بسیار پیچیده اند و فقط از بازیگران بخش دولتی سرچشمه نمی گیرند.

این نکته قابل ذکر است که بدانیم تمامی تعاریف جهت تعریف حکمرانی بیانگر مفهوم وسیع تر از حکومت هستند، کاربرد جدید این واژه فقط شامل بازیگران و نهاد های دولت نمی شود، بلکه شامل سه نهاد حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی است.

دولت، محیط سیاسی و حقوقی مناسب به وجود می آورد، بخش خصوصی اشتغال و درآمد ایجاد می نماید و جامعه مدنی هم تعامل سیاسی و اجتماعی گروه های فعال برای مشارکت در فعالیت های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را تسهیل می نماید. وظیفه حکمرانی خوب نیز همکاری و هماهنگی هر چه بیشتر برای این سه بخش با یکدیگر است.

مفهوم حاکمیت خوب در منشور سازمان ملل متحد و حقوق بین الملل ایجاد شد، اما درباره تعریف حکمرانی خوب تعاریف متعدد و متفاوتی ارائه شده است، تعریفی که اتحادیه اروپا جهت این اصطلاح بیان می کند این است که حکمرانی خوب، مدیریت شفاف و پاسخگو در یک کشور با هدف تضمین توسعه اقتصادی و اجتماعی عادلانه و پایدار است. در تعریفی دیگر «حکمرانی خوب شامل احترام سیاستمداران و نهادها به حقوق بشر و اصول دموکراسی و حاکمیت قانون است. همچنین حکمرانی خوب به طور خاص به موضوع مدیریت منابع عمومی جهت ایجاد اقتصادی پایدار و شیوه های توزیع عادلانه مربوط می شود.»

توسعه سازمان ملل<sup>2</sup> در سال 1997 حکمرانی خوب را «اعمال قدرت سیاسی، اقتصادی و اداری برای مدیریت امور عمومی یک کشور در همه سطوح» تعریف می کند. که بر اساس آن الگوی حکمرانی خوب

<sup>1</sup> Good government

<sup>2</sup> UNDP

نیازمند ایجاد شاخصه هایی چون، انعطاف پذیری، مشارکت، مسئولیت، شفافیت، حاکمیت قانون و پاسخگویی می باشد.

هدف این پژوهش، میزان انطباق عملکرد دولت هاشمی رفسنجانی با شاخصه های الگوی حکمرانی خوب است.

## سوابق پژوهشی موضوع

تاکنون کتاب ها و مقاله های بسیاری در زمینه حکومت، حکمرانی و بررسی انواع و ابعاد حکومت در ایران ترجمه و چاپ شده است؛ اما کتابها و مقالاتی که به حکمرانی و مدل‌های متفاوت آن در ایران بپردازد با توجه به گستردگی و اهمیت مفهوم حاکمیت چندان گسترده نمی باشد و در زمینه حکمرانی خوب نیز به خصوص با توجه به اینکه حکمرانی خوب پیوندی است بین نظریه های مدیریت و علوم سیاسی کتابها و مقالاتی محدود، را می توان مشاهده نمود.

کتابها و بیشتر مقالاتی که در این زمینه به چشم می خورند با توجه به جوان بودن این مفهوم در حوزه علوم سیاسی بیشتر به تعریف مفهوم و تا حدودی به ذکر ابعاد حکمرانی خوب پرداخته اند از جمله در یک مورد؛ مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی در سال 1383 تلاش کرده است مجموعه ای از مقالات خارجی را ترجمه و جمع آوری نماید که تحت نام ((حکمرانی خوب؛ بنیان توسعه)) منتشر شده اند. در این مجموعه، بارویکرد اقتصادی، حکمرانی خوب با توجه به شاخص های بانک جهانی و دیگر نهادهای بین المللی توضیح داده شده است.

یکی از بهترین کتبی که در این مورد به چاپ رسیده است کتاب ((حکمرانی خوب و الگوی مناسب دولت)) تألیف رحمت‌الله قلی پوراز سوی مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام و دفتر گسترش تولید علم می باشد. این اثر، نقش دولت را در کشورداری و بررسی الگوهای دولت در حکمرانی و مفاهیم مرتبط با حکمرانی خوب، بررسی می کند. در کتاب دیگر تحت عنوان ((حکمرانی مطلوب در اندیشه سیاسی امام خمینی (ره) نوشته عبدالحسین ضمیری، حکمرانی مطلوب از دیدگاه امام خمینی (ره) را در مقایسه با حکمرانی خوب در اندیشه سیاسی رایج مورد بحث قرار داده است.

با توجه به مباحث فوق، پژوهش حاضر درصدد برداشتن گامی نو در جهت تطبیق الگوی حکمرانی خوب با سیاست ها و عملکرد های دولت در جمهوری اسلامی ایران که به صورت موردی به بررسی میزان انطباق سیاست ها و عملکرد دولت هاشمی رفسنجانی با الگوی حکمرانی خوب می پردازد. لازم به ذکر است در این باب به کتاب یا مقاله ای مواجه نشده ایم. بنابراین این پایان نامه موضوع جدید و بدیعی می باشد.

## هدف پژوهش

در دنیای کنونی وبا توجه به اهمیت بررسی مسائل مربوط به حکومت ها و نحوه عمل و تصمیم گیری تصمیم گیران کشورها و تأثیر اینگونه عوامل بر رشد و توسعه کشورها، سنجش حکومتها و شاخصه سازی برای این سنجش بر اساس الگوهای مطرح در علوم انسانی لازم و ضروری به نظر می رسد. یکی از بهترین الگوهایی که با توجه به شاخصه های آن می توان برای حکمرانی، سنجشی فراهم ساخت؛ الگوی حکمرانی خوب است. بنابراین در این پژوهش بنا داریم به این هدف دست یابیم که زمینه های تحقق الگوی حاکمیت خوب در ایران بعد از انقلاب و بصورت موردی میزان انطباق عملکرد دولت آقای هاشمی رفسنجانی با شاخصه های این الگوی در دهه دوم انقلاب اسلامی چگونه می باشد.

## متغیرها

شناسایی متغیرهای دخیل در موضوع یکی از گامهای عمده و اساسی هر پژوهش علمی است. براساس این قاعده کلی لازم است به متغیرهای دخیل اشاره ای داشته باشیم. اگر چه این متغیرها در فصول مختلف تحقیق مورد بحث و بررسی قرار خواهند گرفت، اما اشاره به این عوامل در مقدمه حاضر ضروری است.

متغیرهای پژوهش حاضر که نشان دهنده رابطه علی و معلولی دو متغیر می باشند عبارتند از:

متغیر وابسته: بررسی شاخصه های الگوی حکمرانی خوب در دولت هاشمی رفسنجانی مابین سالهای 1367 تا 1376.

متغیر مستقل: الگوی حکمرانی خوب و شاخصه های آن.

## سؤال اصلی پژوهش

میزان انطباق عملکرد دولت آقای هاشمی رفسنجانی با شاخصه های هشت گانه الگوی حاکمیت خوب (Good government) که توسط برنامه توسعه سازمان ملل (UNDP) و بانک جهانی مطرح شده اند چه می باشد؟

## سؤال های فرعی پژوهش

1- مفهوم حکمرانی خوب چیست و شاخص های آن کدامند؟

2- جمهوری اسلامی ایران از چه پتانسیل هایی برای تحقق الگوی حکمرانی خوب برخوردار بوده است؟

## فرضیه اصلی پژوهش

نظام جمهوری اسلامی ایران از قانون اساسی برخوردار است که ظرفیت رسیدن به الگوی حکمرانی خوب را دارد، و دولت هاشمی رفسنجانی به عنوان یکی از دولتهای بعد از انقلاب تلاش کرد تا به سوی تحقق این الگو حرکت کند اما علیرغم این تلاشها به دلیل برخی موانع ساختاری و ارادی این اقدامات با فراز و نشیب همراه بوده است.

## بیان روش و مراحل انجام کار پژوهش

روش پژوهش به صورت توصیفی - تحلیلی است که در این راه از داده های کتابخانه ای، روش های کمی و اندازه گیری پارامترهای عددی مورد نیاز بهره خواهیم برد. در واقع ما در این پژوهش تنها به داده های کتابخانه ای اکتفا نخواهیم کرد و تلفیقی از روش های کمی و کیفی را بکار خواهیم گرفت. ابتدا به تبیین شاخصه های الگوی حکمرانی خوب می پردازیم و سپس انطباق این شاخص ها با عملکرد دولت هاشمی رفسنجانی خواهیم پرداخت .

## نتایج علمی قابل پیش بینی از پژوهش

1. انتظار می رود در پایان این پژوهش به این نتیجه برسیم که شاخصه های الگوی حکمرانی چیست و زمینه های تحقق آن در نظام جمهوری اسلامی کدامند؟
2. این پژوهش ضمن شناساندن طرحی جدید برای تبیین تحولات سیاسی جمهوری اسلامی نشان می دهد که شاخصه های پذیرفته شده الگوی حکمرانی خوب، در برنامه ریزی های کلان دولت های بعد از انقلاب باید از چه جایگاهی برخوردار باشند.
3. شایان ذکر است، این تحقیق می تواند به عنوان منبعی در جهت پرکردن خلأ ناشی از کمبود منابع و بحث های تحلیلی در زمینه ی نظریه های دولت و حکومت ارائه شود.
4. این پژوهش می تواند به عنوان منبعی علمی برای دانش پژوهان و محققین مورد استفاده قرار گیرد.
5. همچنین، الگوی ارائه شده در این پژوهش می تواند به عنوان مبنایی برای مقایسه دولت های بعد از انقلاب اسلامی به کار رود.

## سازماندهی پژوهش

این پژوهش در قالب یک مقدمه و چهار فصل آورده شده است که سر فصل‌های عمده‌ای که در این پژوهش مورد بررسی و تجزیه تحلیل قرار می‌گیرند عبارتند از:

فصل اول: چارچوب نظری بحث

فصل دوم: تحولات جمهوری اسلامی در دوران هاشمی رفسنجانی

فصل سوم: انطباق عملکرد دولت هاشمی رفسنجانی با شاخصه‌های الگوی حکمرانی خوب

فصل چهارم: نتیجه‌گیری

## فصل اول: چهارچوب نظری بحث

تعریف مفاهیم در علوم اجتماعی کار بس دشواری است؛ چرا که مفاهیم، معانی مختلف و گاه نا-متجانسی را برمی‌تابند و کار را بر محقق دشوار می‌سازند. تعریف دقیق واژه‌ها از اهمیت وافری برخوردار است. واژه‌های مشترکی که در جوامع مختلف مورد استفاده قرار می‌گیرند، گاه محقق را در بررسی دقیق و مطابق با واقعیت پدیده‌ها به اشتباه می‌اندازند. واژه‌هایی چون، دولت، حکومت، حکمرانی و ..... به زعم اشتراک لفظی، حکایت از واقعیت‌هایی به غایت متفاوت می‌نمایند به همین دلیل است که محققانی مانند برتراند بدیع و گی هر مه از جمله محققانی هستند که معتقدند در مطالعات مقایسه‌ای، آشنایی با زبان-های بومی برای فهم گفتمان غالب در هر جامعه‌ای ضرورت دارد و واژه‌های برگردانده شده از زبان لاتین می‌توانند غلط انداز بوده و محقق را گمراه سازند.

بنابراین، بررسی مفهومی مقولات پیکربندی پژوهش، راه‌گشای انجام هرچه بهتر و مطلوب‌تر مطالعات و دستیابی به نتیجه است. همان‌طور که عنوان پژوهش حاضر نشان می‌دهد، دو مؤلفه باید تعریف گردد که عبارت‌اند از: حکمرانی و حکمرانی خوب. از توضحات است که به هنگام سخن از این دو مؤلفه اصلی، بنا به اقتضای موضوع، مفاهیمی فرعی‌تر نیز بررسی خواهند شد. در نتیجه، هدف از فصل حاضر آن است که با بیان تعاریف مطلوب از مفاهیم اصلی پژوهش، راه دستیابی به جواب پاسخ اصلی هموار گردد.

### الف - تاریخچه حکمرانی خوب

آنچه امروز حکمرانی خوب نامیده می‌شود، در اندیشه بشر سابقه طولانی دارد و به صورت‌های گوناگون در آثار فیلسوفان و متألّهان مطرح شده است. در اندیشه‌های سیاسی کلاسیک همواره نظم سیاسی مطلوب حول محور «حکمرانی خوب» یا چه کسی باید حکومت کند؟ تعریف می‌شد. امادر سیاست جدید آنچه حائز اهمیت است، ناظر بر چگونگی تنظیم امور سیاسی است، یا به بیان ساده‌تر «چگونگی حکمرانی» می‌باشد که اهمیت یافته است. «آبروجیو لورتزانی»، نقاش ایتالیایی قرن چهارم میلادی، نقاشی معروف خود را که بیانگر حکمرانی خوب و حکمرانی بد است، در شهر سانیا ایتالیا به تصویر کشید. این نگاره در قسمتی که بیانگر حکمرانی خوب است، عدالت و انصاف را بر سریر قدرت نشان می‌دهد و نمایانگر و نماد بخشندگی، اعتدال، خرد، ایمان، امید، احسان، قدرت و صلح است. نتیجه این حکمرانی، شهری زیبا با میدین و خیابان‌ها و قصرهایی است که در آن زنان جوان در حال رقص، کودکان در حال بازی و مردان در حال کار هستند. شهر آکنده از فعالیت است و بازارهای آن مملو از کالا است و علاوه بر این، مدارس نیز به تصویر کشیده شده‌اند. شهروندان این شهر آشکارا بهره‌مند از شرایط متوسط اقتصادی - اجتماعی هستند. می‌توان گفت شهروندان وضعیتی متعادل یا متوسط الحال دارند. در بخش دیگر که نشان دهنده حکمرانی بد است، یک هیبت شیطانی بر سریر قدرت تکیه زده که نمایانگر بی‌رحمی، خیانت، حيله، خشم، منازعه و عدم اعتماد است. نتیجه این حکمرانی، زمین‌های

بایر، نآباد و خراب است که در آن کسی به کار مشغول نیست و تنها فعالیت موجود کشتار، غارت و قتل مردان و تجاوز به زنان است.<sup>1</sup>

از عصر نسانس ایتالیایی و ایده های آن که بگذریم، تاریخچه شکل گیری مفهوم حکمرانی خوب به دهه های اخیر و به ماجرای موسوم به «اجماع واشنگتنی» به سال 1989 باز می گردد. براساس اجماع واشنگتنی، فرض مسلم این بود که دولت ها بدتر از بازارها عمل می کنند. به عبارت دیگر، دولت به عامل و ابزاری بدل می شود که سرعت توسعه را کند می کند. پس دولت هر چه کوچکتر باشد، بهتر است. در واقع پرسش اساسی اجماع واشنگتنی این بود که دولت باید در امور به ویژه امور اقتصادی دخالت کند یا خیر؟ نه اینکه «چگونه دخالت کند». شکل گیری مفهوم و ایده حکمرانی را می توان تلاشی نظری برای پاسخ به سؤال اخیر دانست. یعنی حدود روش ها و فعالیت های مؤثر دولت تا کجا است و چه می تواند باشد. آنچه مسلم است این است که بازارها همیشه نتایج دلخواه را به بار نمی آورند و نواقص فراوانی دارند، به نحوی که ممکن است متأثر از آن بازار نتواند کارکرد خود را به خوبی انجام دهد یا اینکه نتایج ناشی از کارکرد طبیعی بازار به خودی خود نامطلوب باشد.<sup>2</sup>

به این ترتیب، از تجربیات به دست آمده و نقد برنامه های اجماع واشنگتنی، بخشی از راهبرد حرکت به سوی اقتصاد مولدتر تعریف و تحقق صحیح دولت بیان شد؛ یعنی اتخاذ روش هایی که دولت بتواند به عنوان «مکمل» نقش کارآمدتری برای بازار ایفا کند. این ایده در قالب ده سیاست (انضباط بودجه ای، تجدیدنظر در اولویت مخارج عمومی، اصلاح نظام مالیاتی، آزادسازی نرخ بهره، نرخ ارز رقابتی، آزادسازی تجاری، آزادسازی سرمایه گذاری مستقیم خارجی در کشور، خصوصی سازی، مقررات زدایی و حقوق مالکیت) در دستور کار بانک جهانی قرار گرفت.

در حقیقت، نقد این سیاست (اجماع واشنگتنی) منجر به ظهور ایده حکمرانی مطلوب شد. در ابتدا توافق بر اصل کاهش نقش دولت در اقتصاد مطرح بود.<sup>3</sup> که منجر به ظهور نظریه حکمرانی مطلوب شد، اما گزارش بانک جهانی به سال 1989 در ارتباط با بحران اقتصادی در آفریقا برای نخستین بار مفهوم حکمرانی خوب را مطرح کرد. «بحران اقتصادی در واقع ناشی از بحران حکمرانی است».

در گزارش های بانک جهانی در سالهای (1992-1993) و همچنین در گزارش (1997) برای رسیدن به توسعه پایدار، وجود دولت کارآمد ضرورت یافت.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> هرمز یزدانی زنوز، بررسی نقش شفافیت در تحقق حکمرانی مطلوب، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شهید بهشتی، 1384، ص 143.

<sup>2</sup> احمد میدری و جعفر خیر خواهان، (1383)، حکمرانی خوب بنیان توسعه، تهران: مرکز نشر پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ص 101.

<sup>3</sup> همان، 74

<sup>4</sup> Present at: [www.Worldbank.org/wbi/governance/wps 2007.pdf](http://www.Worldbank.org/wbi/governance/wps 2007.pdf).p23.

## الف-1- تاریخچه تکوین ایده حکمرانی خوب

ایده حکمرانی خوب ناظر بر چگونگی رابطه جامعه و دولت (یا دولت - شهروندان) است. مؤلفه های اصلی سازنده این ایده را دموکراسی، حاکمیت قانون، دستگاه قضایی مؤثر و مستقل، شفافیت و مبارزه با فساد شکل می دهند. بنابراین آنچه در یک بررسی کلی از حکمرانی خوب خودنمایی می کند، حدود، توانایی ها و قابلیت های دولت و میزان دخالت آن در امور عمومی و حوزه فعالیت های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی شهروندان است.

این پرسش یعنی تعیین حدود مداخله دولت، به خصوص در حوزه فعالیت های اقتصادی، همواره پیش روی پژوهشگران و نظریه پردازان مختلف بوده و هست. در این خصوص می توان سه دوره را از هم تمیز داد:

الف - دوره اول از قرن هجدهم با تحولات صنعتی در انگلستان آغاز شد. این ایده خلال اندیشه متفکران اقتصاددان کلاسیک مطرح شد و متأثر از نگرش این گروه از اندیشمندان، اقتصاددانان کلاسیک مانند آدام اسمیت و ریکاردو به ارائه نظریات در باب رابطه دولت و اقتصاد و حدود آن پرداختند. ویژگی اصلی نظام اقتصادی این دوره، دخالت محدود دولت در امور اقتصادی و لزوم تأمین منافع همگان از طریق خود تنظیمی بازار (دست نامرئی) تصور می شد. آدام اسمیت وظیفه دولت را تأمین امنیت عمومی، دفاع از تمامیت ارضی کشور و سرمایه گذاری در بخش تولید کالاهای عمومی برمی شمرد. این دوره به رغم انتقادات رادیکال کارل مارکس تا قرن بیستم ادامه یافت.

ب - در ابتدای قرن بیستم دو واقعه بزرگ رخ داد: انقلاب اکتبر روسیه در 1917 و بحران بزرگ اقتصادی (1929-1934) در کشورهای سرمایه داری (اروپا و آمریکا). این تحولات باعث شد تا در نقش و میزان دخالت دولت در اقتصاد تجدیدنظر شود و برای دولت نقش مداخله جویانه تری در نظر گرفته شود. به دنبال این تحولات، نظریات «جان مینارد کینز» مورد توجه قرار گرفت و سرانجام آنچه به «دولت رفاه» مشهور شد، نتیجه همین تحولات بود.

ج - دوره سوم که با بحران ناشی از عملکرد دولت رفاه در ربع آخر قرن بیستم، بازگشتی دوباره به دوره اول به وجود آمد. فلسفه بازار آزاد با ظهور «تاچریسم و ریگانیسم»<sup>1</sup> و به طور کلی آنچه نئولیبرالیسم نامیده شد، قوت گرفت و اندیشه های فردریش فون هایک، طرفدار برجسته بازار آزاد، محور سیاست گذاری قرار گرفت. آنچه به نئولیبرالیسم مشهور است و اکنون در بخش اعظم جهان سرمایه داری حاکمیت دارد، زمانی ظهور یافت که بحران و رکود تورمی در جهان شروع شد، درآمدهای مالی کاهش یافت و افزایش هزینه های عمومی به بحران مالی دولت های مختلف انجامید (به عنوان

---

<sup>1</sup> آنتونی گیدنز (1378)، راه سوم، منوچهر صبوری کاشانی، تهران: انتشارات شیرازه، ص 9.



مثال، صندوق بین‌المللی پول مجبور شد در 1975-1976 به کمک بریتانیا بشتابد.<sup>1</sup> اما پیدایش نظریه نئولیبرالی به 1947 باز می‌گردد؛ زمانی که گروهی از اقتصاددانان، فیلسوفان و مورخان پیرامون فردریش فون هایک، فیلسوف سیاسی اتریشی، گرد آمدند تا انجمنی به نام «انجمن مونت‌پلرین» را پایه‌گذار شوند. چهره‌های سرشناس این حلقه عبارت بودند از لودویک قرن میزس، میلتون فریدمن و کارل پوپر. در بیانیه تأسیس این گروه آمده بود:

«ارزش‌های محوری تمدن در خطرند. در بخش بزرگی از کره زمین شرایط حیاتی حرمت و آزادی انسانی از میان رفته و در جاهای دیگر، توسعه‌گرایی‌های کنونی در سیاست‌گذاری این شرایط را در معرض تهدید دائمی قرار داده است. قدرت استبدادی؛ موقعیت فرد و گروه داوطلب را به تدریج متزلزل ساخته است. این گروه باور دارد کاهش اعتقاد به مالکیت خصوصی و بازار رقابتی موجب این تحولات شده است؛ زیرا بدون قدرت و ابتکار عمل پراکنده که به این نهادها مرتبط باشد تصور جامعه‌ای که بتوان آزادی را در آن حفظ کرد دشوار است»<sup>2</sup>.

این گروه خود را لیبرال می‌نامیدند، اما برچسب نئولیبرال نشان‌دهنده پیروی آنها از اقتصاددانان نئوکلاسیک مثل «آلفرد مارشال»، «استنلی جونز» و «لئون والراس» بود که در نیمه دوم قرن 19 پدیدآورنده آثاری بودند. اندیشه نئولیبرالی تا سال‌های دهه 70 در حاشیه محافل آکادمیک باقی ماند تا اینکه گروهی از اقتصاددانان معروف به «بچه‌های شیکاگو» به علت تمایلشان به الگوهای نئولیبرالی «میلتون فریدمن» برای بازسازی اقتصاد شیلی مأمور شدند. در 1975 «پینوشه» این اقتصاددانان را وارد دولت کرد و با کمک اعتبارات صندوق بین‌المللی پول (IMF) اقتصاد شیلی را از نو سازماندهی کرد. سیاست‌ها و ضعف‌های نظام نئولیبرالی به عنوان خاستگاه جریانات بعدی به تجویز الگوی حکمرانی خوب منجر شد. سیاست‌های تعدیل‌ساختاری در دهه 80 میلادی که در دستور کار بانک جهانی قرار گرفت، نتایج رضایت‌بخشی به دنبال نداشت؛ به طوری که از «اواسط تا اواخر دهه 1980 انتقاد از سیاست‌های بانک جهانی منجر به ایجاد برخی تغییرات در سیاست‌های این بانک شد»<sup>3</sup>.

بنابراین طی دهه 1940-1970 رهیافت کینزی بر توسعه سایه افکنده بود و از دهه 1970 تاکنون الگوی توسعه مبتنی بر نظریه اقتصادی نئوکلاسیک و در کل ایدئولوژی نئولیبرالیسم حاکم است. همان‌طور که گفته شد، از درون دیدگاه نئولیبرالیسم در برابر چالش‌های مسیر توسعه، نارسایی‌های بروز کرد که لزوم اصلاحاتی در رابطه با محور اصلی سیاست‌گذاری‌ها یعنی «دولت کوچک» و نقش دولت را رقم زد. درست در همان زمان الگوی اقتصادی نئوکلاسیک‌ها در دستور کار قرار گرفت و در انتقاد از سیاست‌های دولت رفاه، رهیافت جایگزین تأکید بر تناسب میان فرآیند توسعه و توزیع منافع آن

<sup>1</sup> دیوید هاروی، (1386)، تاریخ مختصر لیبرالیست، محمود عبدالله زاده، تهران: نشر اختران، ص 22.

<sup>2</sup> همان، 32.

<sup>3</sup> توماس رولین، (1382)، حکومت جهانی توسعه و امنیت انسانی، مرتضی بحرانی، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، ص 100.

را خواستار شد. بنیاد داگ ها مرشولد در سال 1975 با انتشار مقاله ای تحت عنوان «اکنون چه باید کرد؟» رهیافت جدیدی را در توسعه مطرح ساخت. این رهیافت معتقد است، توسعه باید:

- 1- نیازمحور باشد (نیاز مادی و غیرمادی)؛
- 2- درون زا باشد (از متن جامعه باشد)؛
- 3- متکی به خود باشد (در زمینه منابع انسانی، طبیعی و فرهنگی)؛
- 4- بومی باشد (برخاسته از نیازهای منطقه)؛
- 5- بر مبنای تحول ساختارهای قدرت استوار باشد (اقتصاد، جامعه، نژاد و پدرسالاری).<sup>1</sup>

بدین ترتیب سیاست هایی که از سال 1991 تحت عنوان برنامه های «تعدیل ساختاری» از سوی بانک جهانی و صندوق بین المللی پول اجرا شد، در عمل نارضایتی هایی را از سوی کشورهای جهان سوم و در حال توسعه در پی داشت. اعتصابات کارگری در کره جنوبی طی دسامبر 1996 تا ژانویه 1997 علیه قانون کار ملهم از این سیاست و اعتراضات گسترده به نشست سیاتل در 1991 و ظهور جنبش های ضدنژادپرستی، جنبش های محیط زیست، جنبش فمینیستی هر کدام به نوعی و از دیدگاه خاصی اعتراض به این سیاست ها بودند. پیامدهای اجتماعی و اقتصادی برنامه های «تعدیل ساختاری» باعث شد کارآمدی منصفانه و متعادل این برنامه ها یعنی تحقق حقوق اجتماعی و اقتصادی و رفع فقر با چالش های عمده ای مواجهه شود؛ به طوری که در گزارش های منتشره در این خصوص به پیامد تأثیر نامطلوب این برنامه ها بر فقر تأکید شده است. در گزارش چالش جنوب در 1990 آمده است:

«نادیده گرفتن کامل مساوات و برابری در نسخه هایی که برای اصلاحات ساختاری تجویز شده است، اثرات مخربی بر خدمات عمومی پایه از قبیل بهداشت و آموزش گذاشته است. این اثرات به ویژه بر اکثر گروه های آسیب پذیر جامعه چشمگیر بوده است».<sup>2</sup>

در برنامه تعدیل اقتصادی، علاوه بر موارد مذکور می توان به مخاطرات و پیامدهای منفی در دیدگاه افراد و گروه های اشاره کرد که هر یک به نوعی مسائل و تأثیرات مخرب آن را یادآور شده اند. کتاب های «پیروزی تاریک» نوشته والدن بیلو در 1994 و «جهانی سازی فقر؛ پیامد اصلاحات صندوق بین المللی پول و بانک جهانی» نوشته مایکل چوسودوفسکی در 1997 خود گویای بخشی از اعتراضات به این سیاست هاست.<sup>3</sup>

بدین ترتیب انتقادات ناشی از ناکامی های برنامه های نئولیبرال راه را برای طرح برنامه های واقع بینانه تری باز کرد که در آن توسعه به مفهوم همه جانبه و پایداری متکی بر امور انسانی، حفظ

<sup>1</sup> همان، ص 68.

<sup>2</sup> همان، ص 92.

<sup>3</sup> همان، ص 105.

محیط زیست و منابع طبیعی و جلوگیری از تخریب آن، مشارکت مردمی، دموکراسی و نقش دولت و کارآمدی آن مدنظر قرار گرفت.

## ب- مفهوم حکمرانی خوب

### ب-1- تعریف حکمرانی خوب

#### ب-1-1- مفهوم حکمرانی

تعریف مفاهیم در علوم اجتماعی خود تابعی از جریان رو به گسترش دانش است. تغییرات علم و به دنبال آن نارسایی هایی که تعریف های قبلی را مشخص می کند، گاه رسیدن به یک مفهوم جامع را دشوار و حتی غیرممکن می سازد.

مفهوم "حکمرانی" تازه نیست. این مفهوم به قدمت تمدن بشر قدمت دارد. از نظر واژه شناسی، حکمرانی به واژه یونانی (KUBERNAN) به معنای هدایت یا اداره کردن برمی گردد که توسط افلاطون در ارتباط بانحوه طراحی نظام حکومتی مورد استفاده قرار گرفته است.

این کلمه که از واژه انگلیسی Governance اقتباس شده، در لغت به معنای حکومت، فرمانروایی، راهبری و حکمرانی تعریف شده است.<sup>1</sup>

در فرهنگ لغت آمریکایی هیرتیچ حکمرانی به عنوان فعالیت یا روش حکم راندن با دولت معنا شده است. در فرهنگ لغت انگلیسی آکسفورد، حکمرانی «فعالیت یا روش حکم راندن، اعمال کنترل یا قدرت بر فعالیت های زیردستان براساس نظامی از قوانین و مقررات» تعریف شده است.

کسانی مانند لاندال، میلزو و راجدنی حکمراندن را «چگونگی اداره و تنظیم امور دولت» معنا کرده اند.<sup>2</sup>

حکمرانی یعنی اداره کردن قواعد سیاسی رسمی یا غیررسمی یک بازی. حکمرانی اشاره به آن معیارهایی دارد که شامل وضع قواعد برای اعمال قدرت و حل و فصل تعارضات در چهارچوب آن قواعد است.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> علی محمد حق شناس و دیگران، (1379)، فرهنگ معاصر هزاره، تهران: انتشارات فرهنگ معاصر، ص 689.

<sup>2</sup> احمد میدری و جعفر خیرخواهان، همان، ص 194.

<sup>3</sup> Anne Mette Kjar, "Governance", Kery Concept, 2004, p.1-2.

حکمرانی رامی توان "نفوذ هدایت شده در فرایندهای اجتماعی" تعریف کرد که مکانیسم های مختلفی در آن درگیر هستند، برخی از این مکانیسم ها بسیار پیچیده اند و فقط از بازیگران بخش دولتی سرچشمه نمی گیرند.

تمامی تعاریف جهت تعریف حکمرانی بیانگر مفهومی وسیع تر از حکومت هستند. کاربرد جدید این واژه فقط شامل بازیگران و نهادهای دولت نمی شود. بلکه شامل سه نهاد حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی می شود. از این روی اصطلاح مذکور حکمرانی دولت را در برمی گیرد. اما با درگیر کردن بخش خصوصی و جامعه مدنی از آن فراتر می رود. هر سه آنها برای توسعه انسانی پایدار، ضروری هستند. دولت، محیط سیاسی و حقوقی مناسب به وجود می آورد، بخش خصوصی اشتغال و درآمد ایجاد می نماید و جامعه مدنی هم تعامل سیاسی و اجتماعی گروه های فعال برای مشارکت در فعالیت های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را تسهیل می نماید.<sup>1</sup>

مفهوم حکمرانی را می توان در سطوح مختلفی چون سطح جهانی، ملی، سازمانی و جوامع محلی مورد استفاده قرار داد.<sup>2</sup> چهار بخش اصلی جامعه که می توانند هر یک به نوبه خود در انجام امور انجام وظیفه کنند، عبارتند از: کسب و کار، مؤسسات جامعه مدنی (شامل سازمانهای داوطلب و بخش غیر انتفاعی)، دولت و رسانه. این بخشها با یکدیگر تداخل دارند. اندازه هر یک از این بخشها ممکن است در کشورهای مختلف، متفاوت باشد. مثلاً "در کشوری ممکن است بخش نظامی و یا یک حزب سیاسی، بخش اعظم فضا را اشغال کرده باشد. در این شرایط نقش دولت کم رنگتر خواهد بود. در بسیاری از کشورها، قدرت در سطح مرزهای این بخشها توزیع می شود. در بعضی کشورها اندازه بخش خصوصی در حال گسترش بوده و برخی از وظایف دولت به کسب و کارهای خصوصی سپرده شده است.

بسیاری از صاحب نظران حکمرانی معتقدند که این واژه مرتبط با اتخاذ تصمیماتی درباره جهت و هدایت است. یکی از تعاریف ارائه شده در خصوص حکمرانی آن را بدین صورت تعریف می کند: حکمرانی، هنر هدایت جوامع و سازمانهاست. اینکه واژه هدایت کردن واژه مناسبی هست یا نه، پاسخ مناسبی وجود ندارد. اما این نکته مشخص است که حکمرانی شامل تعاملات بین ساختارها، فرایندها و سنتهایی می شود که نحوه اعمال قدرت، نحوه اتخاذ تصمیمات و نحوه اظهار نظر شهروندان و سایر ذی نفعان را مشخص می کند. اساساً "حکمرانی درباره قدرت، روابط و پاسخگویی است؛ چه کسی صاحب نفوذ است، چه کسی تصمیم می گیرد و تصمیم گیران چگونه پاسخگو باقی می مانند.

<sup>1</sup> احمد میدری و جعفر خیر خواهان، همان

<sup>2</sup> Presentat: [www.Undp.Poger.org/publications/Governance/goodgoo.1997.pdf.p9](http://www.Undp.Poger.org/publications/Governance/goodgoo.1997.pdf.p9).