



۸

حکمرانی علم

دانشمندان چگونه راهبری می‌شوند؟!
حسین قلی‌پور

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

حکمرانی علم

دانشمندان چگونه راهبری می‌شوند؟!

حسین قلی‌پور

سروش
تهران | ۱۴۰۰
شماره ترتیب انتشار: ۲۰۰۱

سرشناسه: قلی پور، حسین، ۱۳۷۰ -
عنوان و نام پدیدآور: حکمرانی علم: دانشمندان چگونه راهبری می‌شوند؟! / حسین قلی پور؛ ویراستار سیمای
مشخصات نشر: تهران: صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، انتشارات سروش، ۱۴۰۰.
مشخصات ظاهری: ۲۴۴ ص.
شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۱۲-۲۰۸۳-۱ ۷۰۰,۰۰۰ ریال
وضعیت فهرست‌نویسی: فیبا
عنوان دیگر: دانشمندان چگونه راهبری می‌شوند?!
موضوع: سیاست علمی Science and State علوم Science
شناسه افزوده: صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، انتشارات سروش
رده‌بندی کنگره: Q۱۲۵ رده‌بندی دیویی: ۵۰۹
شماره کتابشناسی ملی: ۸۴۸۴۱۴۰ اطلاعات رکورد کتابشناسی: فیبا



انتشارات صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

حکمرانی علم | دانشمندان چگونه راهبری می‌شوند؟!

نویسنده: حسین قلی پور ویراستار: سیمای
صفحه‌آرا: سمیرا توکلی‌نیا طراح جلد: محمد اردلانی
چاپ اول: ۱۴۰۰ قیمت: ۷۰۰,۰۰۰ ریال شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۱۲-۲۰۸۳-۱
این کتاب در دویست نسخه در چاپخانه انتشارات سروش لیتوگرافی، چاپ و صحافی شد.
تهران، خیابان استاد شهید مطهری، تقاطع خیابان شهید دکتر مفتح، ساختمان سروش
مرکز پخش: ۸۸۳۱۰۶۱۰-۶۶۴۹۳۶۲۲ سامانه پیامکی: ۳۰۰۵۳۵۶
همه حقوق محفوظ است. www.soroushpublish.com

فهرست

پیشگفتار..... ۱۳

| بخش اول: حکمرانی |

فصل اول: چیستی مفهومی حکمرانی.....	۱۳
مقدمه.....	۲۱
کاوشی در چیستی معنای حکمرانی.....	۲۱
حکمرانی در لغت.....	۲۲
حکمرانی در تعاریف.....	۲۲
تمایز حکمرانی با مفاهیم مشابه.....	۲۳
تمایز با تنظیم‌گری.....	۲۳
تمایز با سیاست‌گذاری عمومی.....	۲۵
محدود نبودن حکمرانی به دولت.....	۲۶
«حکمرانی» و «تبعیت»: دوروی یک سکه.....	۲۷
حکمرانی نرم در مقابل حکمرانی سخت.....	۲۷
سطوح مختلف حکمرانی.....	۲۹
جوهره حکمرانی.....	۲۹
چرایی حکمرانی.....	۳۰

۳۰	حکمرانی چگونه رخ می‌دهد؟
۳۴	منافع، هسته مرکزی توجه نهاد حکمرانی
۳۵	سازوکارهای حکمرانی
۳۵	ساختارهای سنتی حکمرانی
۳۵	۱. سلسله‌مراتب، ظاهری‌ترین ساختار حکمرانی
۳۷	۲. بازار و تعادل اقتصادی
۳۹	۳. شبکه‌ها، نموداری از پیوندهای اجتماعی
۴۰	سازوکارهای نوین حکمرانی
۴۱	ابزارهای حکمرانی
۴۴	جمع‌بندی

بخش دوم: حکمرانی علم

۴۹	فصل دوم: در جست‌وجوی معنای حکمرانی علم
۵۱	مقدمه
۵۳	روش دستیابی به تعریف حکمرانی علم
۵۳	مرور ادبیات حکمرانی علم و استنباط تعریفی از آن
۵۳	حکمرانی علم به عنوان شاخه‌ای از نظریه سیاسی
۵۶	حکمرانی به عنوان فرایند مداخله
۵۷	حکمرانی علم به مثابه تنظیم اخلاقیات علم
۶۰	حکمرانی علم به عنوان هدایتگری پژوهش
۶۸	بررسی ترکیب اضافی حکمرانی علم
۷۰	حکمرانی علم چه نیست؟
۷۱	حکمرانی دانش
۷۳	حکمرانی دانش به مثابه ابزار پیشینه‌سازی اقتصادی
۷۴	حکمرانی دانش به مثابه ابزار بهبود سیاست‌گذاری
۷۶	مطالعات علم و فناوری
۷۸	رویکردهای مختلف مطالعات علم و فناوری

۸۳	فصل سوم: ساختارهای متداول حکمرانی علم
۸۵	مقدمه

۸۶	 ساختارهای نظام‌های علم
۸۷	 مقایسه ساختارهای حکمرانی علم
۸۷	 شناختی عمیق‌تر از ساختارهای حکمرانی
۹۰	 ۱. ساختار متمرکز
۹۴	 ۲. ساختار نامتمرکز
۹۷	 ۳. ساختار دوگانه
۱۰۰	 ساختارهای نوین در حکمرانی علم
۱۰۱	 ساختار شبکه‌ای
۱۰۲	 الگوی حکمرانی علم در تمدن اسلامی
۱۰۳	 نتیجه‌گیری
۱۰۵	 فصل چهارم: ابزارهای حکمرانی علم
۱۰۷	 مقدمه
۱۰۷	 ابزارهای حکمرانی علم
۱۰۸	 قوانین
۱۰۸	 تعیین میدان مجاز کنش
۱۰۹	 مقررات
۱۱۰	 جهت‌دهی به رفتارهای علمی
۱۱۲	 مجوزها
۱۱۲	 مجوزها فعالیت علمی را مشروع می‌سازند
۱۱۳	 مجوزها به فعالیت علمی اعتبار می‌دهند
۱۱۴	 مجوزها فعالیت علمی را اقدامی معقول می‌سازند
۱۱۴	 تأمین مالی
۱۱۵	 امکان‌پذیرسازی
۱۱۵	 انگیزه‌بخشی
۱۱۶	 بورسیه‌ها
۱۱۶	 استخدام عالم
۱۱۶	 ائتلاف‌های علمی
۱۱۷	 ایجاد قدرت و اقتدار علمی
۱۱۷	 ایجاد و پاسداری هویت‌های علمی
۱۱۸	 استانداردها
۱۱۸	 تعیین‌گر رفتار حرفه‌ای مطلوب
۱۲۱	 شاخص‌ها
۱۲۱	 الفا و ترجیح یک معنا
۱۲۲	 تعیین ارزش فعالیت‌های علمی

۱۲۳	رتبه‌بندی
۱۲۴	الگوسازی
۱۲۴	زمینه‌سازی برای تحقق هم‌شکلی
۱۲۵	گواهی‌ها
۱۲۵	انگیزه‌بخشی به مشارکت‌کنندگان
۱۲۶	جشنواره‌ها
۱۲۷	شناسایی و برجسته‌سازی
۱۲۷	الگوسازی
۱۲۷	حمایت از افراد برگزیده
۱۲۸	همایش‌ها و کنگره‌ها
۱۲۸	فراخوانی برای تولید و سفارش علم
۱۲۹	بسترسازی ارتباطات علمی
۱۳۰	ترویج علم
۱۳۰	جوایز علمی
۱۳۰	برانگیختن حس رقابت
۱۳۰	برجسته‌سازی افراد همسو
۱۳۱	مجلات علمی
۱۳۲	فراخوانی برای تولید علم
۱۳۳	القای استانداردهای ویژه
۱۳۴	روش‌ها
۱۳۷	ایجاد امکان تولید علم
۱۳۸	دوره‌های آموزشی
۱۳۸	برجسته‌سازی محتوایی
۱۳۸	تربیت بازیگران آینده علم
۱۳۹	برجسته‌کردن مدرسان
۱۳۹	آموزش هنجارهای علمی
۱۴۰	تدوین علم
۱۴۰	ارائه یک علم جدید
۱۴۱	تألیف کتاب
۱۴۱	گزینش نظریه‌ها
۱۴۲	ایجاد مسائل پژوهشی آینده
۱۴۳	جمع‌بندی
۱۴۳	نتیجه‌گیری

۱۴۳	فصل پنجم: شاخص‌های حکمرانی علم
۱۴۷	مقدمه
۱۴۷	شاخص‌ها، ابزاری برای تبیین داوطلبانه
۱۴۹	شاخص‌ها، ابزاری برای جهان‌سازی و همسان‌سازی
۱۵۰	شاخص‌ها، ابزاری برای استانداردسازی
۱۵۰	شاخص‌های علم‌سنجی به مثابه شاخص‌های حکمرانی علم
۱۵۴	مروری بر شاخص‌های علم‌سنجی
۱۵۵	موج اول: تولیدگری، استیلای کمیت
۱۵۵	موج دوم: استناد، نمود کیفیت
۱۵۶	موج سوم: ترکیب، تولیدگری کیفی
۱۵۸	موج چهارم: در جست‌وجوی معنای کیفیت
۱۶۰	ملاحظات انتقادی به علم‌سنجی
۱۶۱	کاهش اثرگذاری به تعداد استنادات
۱۶۱	بی‌توجهی به الگوی تولید علم در علوم انسانی و اجتماعی
۱۶۳	نادیده‌گرفتن عامل زبان در سنجش علم
۱۶۵	ناتوانی در ردیابی و حذف دست‌کاری‌های تصنعی
۱۶۵	نتیجه‌گیری

۱۶۵	فصل ششم: نهادهای حکمرانی علم
۱۶۹	مقدمه
۱۶۹	چارچوبی برای شناسایی نهادهای حکمرانی علم
۱۷۰	حکمرانی علم در سطح سازمانی
۱۷۰	دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی
۱۷۱	۱. تعیین مأموریت و اهداف ویژه
۱۷۲	۲. وضع مقررات و تنظیم‌گری
۱۷۳	۳. تعیین سیاست‌ها و رویه‌ها
۱۷۴	حکمرانی علم در سطح محلی
۱۷۴	دولت‌های ایالتی و محلی
۱۷۶	حکمرانی علم در سطح ملی
۱۷۶	دولت‌ها
۱۷۷	۱. وضع قوانین و مقررات ملی
۱۷۸	۲. تأمین بودجه و حمایت‌های مالی

۱۸۰.....	انجمن‌های علمی.....
۱۸۱.....	۱. تنظیم‌گری فعالیت‌های حرفه‌ای.....
۱۸۱.....	۲. برگزاری همایش‌ها و کنگره‌های منظم.....
۱۸۲.....	۳. اعطای جوایز و مدال‌های علمی.....
۱۸۲.....	۴. راه‌اندازی مجلات علمی.....
۱۸۳.....	۵. حمایت از برخی از مسائل و موضوعات تخصصی.....
۱۸۳.....	۶. شبکه‌سازی و حکمرانی شبکه‌ای.....
۱۸۶.....	حکمرانی علم در سطح جهانی.....
۱۸۶.....	مؤسسات رتبه‌بندی.....
۱۸۷.....	شبکه‌های اجتماعی علمی.....
۱۸۹.....	نظریه‌پردازان علم‌سنجی.....
۱۹۱.....	دولت‌ها.....
۱۹۳.....	۱. جذب نخبگان از سراسر جهان.....
۱۹۵.....	۲. حکمرانی علم از طریق عامل زبان.....
۱۹۷.....	اندیشمندان و نظریه‌پردازان.....
۱۹۸.....	۱. طرح‌ریزی علم.....
۲۰۲.....	۲. ارائهٔ رهیافت‌های نو.....
۲۰۳.....	نتیجه‌گیری.....

۲۰۷.....	فصل هفتم: رهبری علم.....
۲۰۹.....	مقدمه.....
۲۰۹.....	رهبری چیست؟.....
۲۱۲.....	رهبری علم.....
۲۱۲.....	رهبری علم از طریق خبرگی.....
۲۱۵.....	نوآوری علمی.....
۲۱۵.....	نوآوری نقطه‌ای.....
۲۱۶.....	نوآوری نظری.....
۲۱۷.....	نوآوری بنیادین.....
۲۱۸.....	نوآوری موضوعی.....
۲۱۹.....	نوآوری منطقی.....
۲۲۲.....	سطوح نوآوری علمی.....
۲۲۳.....	تبیین چهارچوب سطوح نوآوری علمی.....

۲۲۴.....	رهبری علم در کدام سطح نوآوری صورت می‌گیرد؟
۲۲۵.....	رهبری پیشتازان علم.....
۲۲۵.....	رهبری پیشتازانه در فرد.....
۲۲۶.....	رهبری پیشتازانه در سازمان.....
۲۲۷.....	رهبری پیشتازانه در کشور.....
۲۲۸.....	نتیجه‌گیری.....
۲۳۱.....	منابع.....

پیشگفتار

پیش از نضج گرفتن علوم اجتماعی و رونق یافتن مطالعات اجتماعی در محافل علمی، بحث و بررسی پیرامون علم، عموماً محدود به پرسش‌ها و مسائل فلسفی در حوزه معرفت‌شناسی بود. البته باید اذعان کرد که پرسش‌هایی چون علم چیست؟ چه مختصاتی دارد؟ چگونه یک تئوری، به عنوان یک تئوری علمی شناخته می‌شود؟ و مسائلی از این دست، مسائلی هستند که هنوز ذهن برخی از اندیشمندان را به خود جلب کرده‌اند و آنان در حال کاوش پیرامون آن هستند، اما هم‌زمانی طرح برخی از تئوری‌ها و مکاتب در فلسفه علم، که واقعیت علم را از عینیت به ذهنیت تقلیل می‌دادند و مدعی بودند علم حاصل توافق اندیشمندان است و همچنین پرداخت مطالعات تجربی به علم، مطالعات اجتماعی علم را رقم زد و حوزه‌هایی مانند جامعه‌شناسی علم، روان‌شناسی علم، اقتصاد علم و مانند این‌ها را خلق کرد. این سنخ از مطالعات علم، جامعه علمی و عالمان را از طریق تحقیقات تجربی در موقعیت‌های مختلف، کاوش کرده و یافته‌های شایان توجهی را به وجود آورده‌اند.

از سویی دیگر، با طرح رهیافت حکمرانی در دهه ۱۹۸۰ و جدیت یافتن آن، به تدریج نگاه جدیدی در جامعه علمی و عرصه عملی اداره سازمانی، ملی و بین‌المللی به وجود آمد. به موجب این نگاه، اگر حکمرانی به معنای عام فرایند اعمال قدرت در نظر گرفته شود، این تنها دولت‌ها و سازمان‌های دولتی و حتی بین‌المللی نیستند که قدرت خویش را به دیگران اعمال و آن‌ها را وادار به تبعیت می‌کنند، بلکه علاوه بر سازمان‌ها و موجودیت‌های دولتی و بین‌المللی، نهادهای خصوصی و مردمی فراوانی را می‌توان نام برد که در فرایندهای اعمال

قدرت شرکت کرده و در برخی موارد از رقبای دولتی خویش نیز موفق‌تر بوده‌اند. علاوه بر این توجه و تمرکز بر فرایندهای اعمال قدرت و تبعیت‌شدن، از مختصات خاص نگاه حکمرانی است که نظریه‌پردازان، آن را در کانون توجه خود قرار داده‌اند.

این رهیافت در اوان مطرح‌کردن خود، مورد بحث و بررسی اندیشمندان و نهادهای بین‌المللی مانند بانک جهانی قرار گرفت و در این بستر، مفاهیم متعددی چون حکمرانی خوب، حکمرانی شرکتی و امثال آن در جوامع علمی و عرصه عملی، پا به عرصه حیات گذاشت، اما به تدریج، پای این نگاه به سایر حوزه‌های اجتماعی زندگی بشری مانند اقتصاد و سیاست نیز کشیده شد و حوزه‌هایی چون حکمرانی اقتصادی و سیاسی را به وجود آورد. یکی از آخرین و جدیدترین حوزه‌های مربوط به حکمرانی، حوزه نوپدید حکمرانی علم است که قدمتی بیش از دو دهه ندارد. حکمرانی علم، رهیافت حکمرانی را به مطالعات اجتماعی علم، افزوده و حوزه جدیدی را خلق کرده است که تفاوت‌های جدی و عمده‌ای با دیگر حوزه‌های مطالعات اجتماعی علم مانند مطالعات علم و فناوری، جامعه‌شناسی و روان‌شناسی علم، داشته و مختصات خود را داراست. به عنوان مثال، سیاست‌گذاری علم و فناوری، رویکرد تجاری‌سازی علم و فرایند خلق ثروت از طریق علم را دنبال کرده در صورتی که حکمرانی علم، فرایندها و نحوه جهت‌دهی و راهبری علم را مورد بررسی قرار داده و به دنبال فهم این کلان‌مسئله است که علم چگونه راهبری و جهت‌دهی می‌شود؟ البته توضیحات بیشتر، بیان مفاهیم و حوزه‌های مشابه با حکمرانی علم و تبیین تفاوت‌های آن در فصلی مجزا، ارائه خواهد شد.

کتاب حاضر، ضمن بررسی ادبیات علمی حوزه حکمرانی علم، این موضوع را از طریق به کارگیری رهیافت حکمرانی در مطالعات اجتماعی علم با محوریت کلان‌مسئله این حوزه، پی گرفته است. بدین منظور این کتاب در دو بخش کلی تنظیم شده است: (۱) بخش اول: حکمرانی و (۲) بخش دوم: حکمرانی علم.

در بخش اول، با توجه به نبودن مفهوم حکمرانی و همچنین پراکندگی آرا، لازم بود ابتدا با استناد به نظریه‌های موجود، تلقی خود را به تفصیل در باب این مفهوم، ارائه دهیم

تا با این تلقی وارد مباحث بعدی؛ یعنی مباحث بخش دوم شویم. بخش دوم که بخش اصلی کتاب حاضر است، مباحث خاص حکمرانی علم را در چند فصل، ارائه می‌دهد. فصل دوم که اولین فصل این بخش است، در جست‌وجوی یک تعریف برگزیده از حکمرانی علم است و تفاوت‌های آن را با حوزه‌ها و مفاهیم مشابه، تبیین می‌کند. فصل سوم، ساختارهای متداول علم در دنیا را ارائه داده است و مختصات هریک را تبیین می‌کند. فصل چهارم، سعی می‌کند برای اولین بار در دنیا، ابزارهای حکمرانی علم را فهرست کند و کارکرد هریک از آن‌ها و نقشی را که می‌توانند در حکمرانی علم ایفا کنند، نشان دهد. این فصل، کاملاً ابتکاری بوده و نگارنده هیچ نمونه بدیلی را سراغ نداشته است. فصل پنجم نیز شاخص‌های حکمرانی علم را بیان می‌کند. برخی از شاخص‌های مرسوم علم‌سنجی، نقش حکمرانی را ایفا می‌کنند و بارزتر از دیگر شاخص‌ها هستند. از این رو با رهیافت حکمرانی، این شاخص‌ها، تبیین می‌شوند. فصل ششم نیز برای نخستین بار، نهادهای حکمرانی علم و سازوکارهایی را، که تاکنون برای راهبری علم به کار گرفته‌اند، ارائه می‌دهد. در نهایت در فصل هفتم سعی می‌شود تصویری از موقعیت حکمرانی علم در گستره جهانی ارائه شود تا کلیت فضای حکمرانی علم در این گستره، درک شود.

ذکر این نکته نیز برای فهم عنوان و ایده کلی این کتاب لازم است که باتوجه به تمرکز کتاب بر محیط دانشگاهی علم، این کتاب صرفاً به بخشی از حوزه حکمرانی علم و البته بخش عمده آن- پرداخته است. زیرا محیط کسب‌وکار و صنعت نیز معمولاً دارای واحدهای تحقیق و توسعه است و بخشی از دانشمندان در آنجا هستند و فعالیت‌های علمی آنان در آنجا صورت می‌گیرد.

تذکر این نکته نیز ضروری است آنچه در خلال فصول مختلف این کتاب، ذکر شده است، تماماً جنبه‌های آشکار حکمرانی علم بوده است؛ جنبه‌هایی که اکنون صیغه عمومی و همگانی پیدا کرده است و می‌توان با مطالعه و پژوهش، آن‌ها را درک کرد، اما حکمرانی علم، جنبه‌های پنهانی هم دارد که از دید عموم افراد، مخفی نگه‌داشته می‌شود. در لایه پنهان، اتفاقاتی مدیریت شده در جوامع علمی رخ می‌دهد که دانشجویان، اعضای هیأت علمی، پژوهشگران و حتی گاهی اوقات دانشمندان و رؤسای دانشگاه‌ها نیز نمی‌دانند که

عملاً در راستای یک پروژه از قبل برنامه‌ریزی شده در حال عمل کردن بوده‌اند و جایگاه آن‌ها در پازل طراحی شده چیست؛ لایه‌ای که در آنجا مراکز حکمرانی علم، خارج از نهاد و سازمان‌های علمی هستند و اعمال حکمرانان از آنجا راهبری می‌شود.

در پایان لازم است از جناب آقای دکتر سیدحامد عاملی، ریاست محترم اندیشکده آینده، که حمایت‌های مهمی از تولید این اثر داشتند، تشکر و مراتب سپاسگزاری خویش را بابت اعتماد و حمایت خویش، تقدیم ایشان کنم. همچنین نگارنده لازم می‌داند بابت امکاناتی که دانشگاه امام صادق^(ع) برای پژوهش در موضوعات نوین در اختیار پژوهشگران قرار داده است، مراتب تشکر را از مدیران مربوطه داشته باشد.

بدون شک کتاب حاضر نیز به‌سان دیگر آثار بشری، تهی از اشکالات و نواقص نبوده و همواره نیازمند تکمیل و تصحیح است. از این‌رو نگارنده، از انتقال ایرادات، انتقادات و پیشنهادهای مخاطبان استقبال می‌کند و امیدوار است بتواند در پرتو این نظرات، اثر حاضر را ارتقا ببخشد.

حسین قلی‌پور

تهران، پائیز ۱۴۰۰

بخش اول حکمرانی

فصل اول:

چیستی مفهومی حکمرانی

مقدمه

باتوجه به اینکه موضوع اصلی این کتاب حکمرانی علم است، نمی‌توانیم نسبت به مفهوم حکمرانی، بی‌تفاوت باشیم و مراد و مقصود خود را از آن بیان نکنیم، به‌خصوص اینکه در ادبیات علمی فارسی، تولیدات علمی چندانی برای کاوش دقیق پیرامون این مفهوم وجود ندارد، بلکه آنچه بیشتر موجود است، مطالب مربوط به حکمرانی خوب است که برای فهم خود حکمرانی، چه بسا راهنم نیز باشند. از سوی دیگر دقیقاً به‌خاطر همین موضوع اصیل کتاب، نمی‌توان در اینجا انتظار ارائه فصل مفصلی برای تبیین حکمرانی داشت که در آن ابعاد مختلف آن به تفصیل، توضیح داده شوند. زیرا این کار، اثر مجزای دیگری می‌طلبد. بنابراین آنچه در این فصل درمورد ابعاد مختلف حکمرانی ارائه می‌شود، صرفاً اجمالی از آن‌هاست و تنها به‌مرور کلی آن‌ها، اکتفا می‌شود تا خواننده گرامی مراد این اثر را از حکمرانی با خود همراه داشته باشد و در پرتو آن‌ها، مطالب فصول بعد را ادراک کند.

کاوشی در چیستی معنای حکمرانی

واژه حکمرانی از واژگانی است که علاوه بر استفاده گسترده از آن، تلقی‌های گوناگون و متفاوتی از آن ارائه شده، تا جایی که حکمرانی را به یک لفظ مشترک برای معانی گوناگون بدل ساخته است. این وضعیت، تا جایی پیش رفته است که بسیاری اوقات مفهوم حکمرانی، معادل یکی از مفاهیم اخص آن؛ یعنی «حکمرانی خوب»^۱ انگاشته شده و تمام مؤلفه‌های حکمرانی خوب به مفهوم حکمرانی نیز تسری داده شده است. در صورتی که

1. good governance

حکمرانی خوب، به این معناست که دولت، معیارهای ویژه‌ای از شایستگی مانند شفافیت، اثربخشی، صداقت و شمولیت داشته باشد. در واقع این مؤلفه‌های شایستگی، منجر به خوب‌بودن حکمرانی یک دولت می‌شود. این مدل از حکمرانی، در اوایل دهه ۱۹۹۰ از سوی نهادهای مرتبط با کشورهای در حال توسعه و دولت‌های جدید، چون بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، ارائه و چنان در محافل علمی و اجرایی رایج شد که عملاً مفهوم حکمرانی با مفهوم حکمرانی خوب، یکی انگاشته شد. به‌رحال آنچه روشن است، ضرورت و اهمیت ارائه تلقی قابل دفاع از این مفهوم است تا جلوی التقاط و انحراف هر پژوهش و عمل مرتبط با حکمرانی گرفته شود.

حکمرانی در لغت

واژه حکمرانی، ترجمه واژه governance از زبان انگلیسی است. این واژه انگلیسی، در زبان فارسی گاهی به «حاکمیت» نیز ترجمه شده است. فعل govern در زبان انگلیسی به معنای جهت‌دهی کردن، هدایت کردن، حکم کردن یا راندن به کار می‌رود. به لحاظ ریشه‌شناسی، واژه governance و مشتقات آن از واژه یونانی kybernan گرفته شده و به معنای «راندن یا هدایت یک کشتی» است و قرن‌هاست که در کاربردهای غربی - که اصالت آن از انگلیسی میانه و فرانسه قدیمی است - متداول بوده است (Lynn; 2010: 1).

حکمرانی در تعاریف

در یک تعریف ساده و مقدماتی، حکمرانی عبارت است از «فرایند حکومت کردن» که شامل همه فرایندهای برنامه‌ریزی، سازماندهی، جهت‌دهی، هدایت و کنترل نیز می‌شود. حکمرانی در محاورات رایج معاصر نیز به این معناست که «چگونه بازیگران موجودیت‌های چندملیتی، حکومت‌ها، نهادهای عمومی، شرکت‌های خصوصی، انجمن‌ها، گروه‌های اجتماعی یا سیاسی، اشخاص حقیقی یا ترکیبی از این موارد - برای تحقق اهدافی که آن بازیگران در آن موافق یا مشترک بوده‌اند، جهت‌دهی شده‌اند» (Lynn; 2010: 1). این مفهوم در استفاده علمی، به‌طور ساده «عمل عمومی اقتدار»^۱ تعریف شده است

1. the general exercise of authority

(9: 2001; Michalski, Miller and Stevens). و اقتدار نیز به نهادها و سازوکارهای نمایندگی، کنترل و پاسخ‌گویی اشاره دارد. حکمرانی در این برداشت عمومی، به این اشاره دارد که چگونه بازیگران، به‌منظور تحقق اهدافی که آن‌ها در آن موافق یا مشترک بوده‌اند، سازماندهی و مدیریت شده‌اند (3: 2010; Lynn). در یک تعریف تفصیلی‌تر، «حکمرانی به تمام فرایندهای حکومت‌کردن اشاره می‌کند، چه توسط یک دولت، بازار یا شبکه، چه از طریق خانواده، قبیله، سازمان رسمی یا غیررسمی، چه از طریق قوانین، هنجارها، قدرت و یا زبان، به اجرا درآید» (1: 2012; Bevi). در واقع، قوانین، هنجارها، قدرت یا زبان از ابزارهای حکمرانی‌اند که در پرتو آن‌ها، اساس حکمرانی، محقق می‌شود. بنابراین با توجه به معنای اصیل آن در زبان یونانی و استفاده‌ای که در زبان انگلیسی از آن می‌شود، به نظر می‌رسد معادل‌های فارسی چون (حکمرانی و راهبری)، بتوانند گویای معنای اصیل واژه در زبان مبدأ باشند.

تمایز حکمرانی با مفاهیم مشابه

برخی از تعاریف ارائه‌شده از حکمرانی به‌گونه‌ای است که ارتباط نزدیکی با مفاهیم رایج در رشته‌های علمی مرتبط با حکومت چون علوم سیاسی، سیاست‌گذاری و حقوق عمومی برقرار می‌کند. از این‌رو برای جلوگیری از خلط مفهومی و دقت بیشتر، مناسب است تمایز حکمرانی با مفاهیم رایج و متداول مشابه روشن و منقح شود.

تمایز با تنظیم‌گری

تنظیم‌گری یا قاعده‌گذاری، یکی از مفاهیم رایج علوم حکمرانی است و کاربرد بسیار زیادی در مطالب و آثار این حوزه دارد، اما آیا می‌توان این دو مفهوم را یکسان دانسته و قائل به نفی هرگونه تمایز بین آن‌ها شد؟ یا اینکه خیر، علی‌رغم نزدیکی مفهومی، تمایزهایی با یکدیگر دارند؟ در هر صورت پرسش اصلی این است که این دو چه نسبتی با یکدیگر برقرار می‌کنند. برای پاسخ به این پرسش، لازم است علاوه بر نظر به تعریف حکمرانی، نگاهی نیز به مفهوم تنظیم‌گری انداخت تا از مقایسه و تطبیق این تعریف، بتوان نسبت موجود

آن‌ها را دریافت.

در نظر اولیه، تنظیم‌گری برای اینکه یک مفهوم نسبتاً ساده‌ای از قواعد اقتدارمآبه‌ای باشد که در کسب‌وکارها برای اصلاح شکست بازار در انواع مختلف، ایجاد شده است، ظهور یافت (Mitnick; ۱۹۸۰). شاید به‌همین خاطر باشد یکی از رشته‌هایی که تمرکز شایان توجهی بر این موضوع داشته است، رشته اقتصاد و به‌خصوص اقتصاد کلان است، اما، تنظیم‌گری، خاص عرصه کسب‌وکار و اقتصاد، باقی نمانده و در حوزه‌های دیگری نیز به کار رفته است. بالوین و همکاران بیان می‌کنند اصطلاح تنظیم‌گری برای یک معنای خاص به کار نرفته است و حداقل سه تلقی از آن وجود دارد (Baldwin et al; 2012: 3):

(الف) مجموعه خاصی از دستورات: جایی که تنظیم‌گری شامل اعلام مجموعه‌ای الزام‌آور از قواعدی است که باید توسط یک نهاد اختصاص داده‌شده به این هدف، اعمال شود.

(ب) نفوذ عامدانه دولت: جایی که تنظیم‌گری معنای گسترده‌تری دارد و تمام اقدامات دولتی را که برای نفوذ در رفتار کسب‌وکار یا اجتماعی طراحی شده است شامل می‌شود. بنابراین رژیم‌های دستورمحور در این استفاده قرار می‌گیرند، در عین اینکه طیفی از دیگر اسلوب‌های نفوذ را شامل می‌شود. برای مثال استفاده از انگیزاننده‌های اقتصادی (مانند مالیات‌ها یا تخفیف‌ها)، قدرت‌های قراردادی، آرایش منابع، فرانشیزها، عرضه اطلاعات یا دیگر تکنیک‌ها.

(ج) تمام اشکال نفوذ اجتماعی یا اقتصادی: جایی که تمامی سازوکارهای اثرگذار بر رفتار (خواه این‌ها دولتی باشند خواه از منابع دیگر مثل بازارها)، تنظیم‌گری تلقی می‌شوند. مطابق این معنا، در استفاده گسترده از اصطلاح تنظیم‌گری، هیچ الزامی وجود ندارد که اثرات تنظیم‌گری یک سازوکار به‌صورت آگاهانه یا از قبل طراحی‌شده، باشد.

مطابق تعاریف فوق، تنظیم‌گری چه از سوی دولت باشد چه از سوی یک نهاد خصوصی، چه به‌صورت عامدانه و آگاهانه باشد و چه به‌صورت پیامد قصدنشده و چه از طریق مجموعه دستورات صورت بگیرد و چه از طریق هنجارهای عرفی، در هر صورت، یک نوع نفوذ بر دیگران از طریق قواعد است. از این بابت، همان‌طور که برخی دیگر اشاره

کرده‌اند (King; 2007)^۱، می‌توان تنظیم‌گری را گونه‌ خاصی از حکمرانی دانست. البته به این نکته باید توجه داشت که طبق یک معنا، صرفاً بخش کوچکی از حکمرانی، تنظیم‌گری بوده (معنای اول) و طبق معنای دیگر (معنای سوم) این دو تا حد برابری و یکسانی، پیش می‌روند.

تمایز با سیاست‌گذاری عمومی

سیاست‌گذاری عمومی^۲ نیز مفهومی بوده که تعاریف مختلفی از آن ارائه شده است. آیستون «سیاست» را رابطه‌ یک واحد دولتی با محیطش تعریف می‌کند (۱۸: ۱۹۷۱). توماس دای مدعی است سیاست به «هرآنچه دولت‌ها انتخاب می‌کنند تا انجام دهند یا انجام ندهند، اشاره دارد» (۳: ۲۰۱۳). در تعریف دای، فعالیت‌های خردوکلان دولت به‌طور برابر در دایره سیاست‌های عمومی قرار می‌گیرند. ریچارد رز (TX: ۱۹۶۹) سیاست عمومی را چنین تعریف می‌کند: «سیاست عمومی عبارت از مجموعه فعالیت‌های کم‌وبیش مرتبط به‌هم که درگستره زمانی طولانی‌مدت اجرا می‌شود و تبعاتی برای افراد دارد و صرفاً یک تصمیم قطعی واحد نیست» اگرچه این تعریف نیز ابهاماتی دارد، این ایده مثبت در تعریف آشکار است که سیاست نوعی مجموعه یا الگویی از فعالیت است؛ نه صرفاً یک تصمیم برای انجام کاری. درنهایت کارل فردریش (۷۹: ۱۹۶۳) سیاست را «مجموعه اقدامات پیشنهادی یک گروه، فرد یا دولت درون یک محیط معین می‌داند که موانع و فرصت‌هایی ایجاد می‌کند تا هدفی محقق، مانعی برطرف یا از فرصتی بهره‌برداری شود».

تعریف آندرسون (۲: ۲۰۰۳) از سیاست، که تعریف خوبی به نظر می‌رسد، عبارت است از «سیاست بیانگر مجموعه اقدامات نسبتاً ثابت و هدف‌مند است که به‌وسیله یک فرد یا مجموعه‌ای از بازیگران برای پرداختن به یک مسئله یا دغدغه دنبال می‌شود». این گزاره بر آنچه دولت در عمل به‌طور واقعی انجام می‌دهد نه آنچه صرفاً پیشنهاد می‌دهد یا قصد انجام آن را دارد، متمرکز است و سیاست را از یک تصمیم، که صرفاً نوعی گزینه ویژه میان سایر گزینه‌هاست، مجزا می‌سازد. با این تعریف، سیاست‌های عمومی اشاره به

1. Regulation as a Mode of Governance

2. Public Policy making

3. policy

مجموعه‌ای از اقدامات دولت دارد که به‌صورت نسبتاً ثابت و هدفمند برای حل یک معضل عمومی انجام می‌شود. البته باید توجه داشت سیاست عمومی ممکن است مثبت یا منفی باشد. گاهی اوقات دولت برای رفع معضلی دست به مجموعه‌ای از اقدام‌های عملی می‌زند (مثبت) و گاهی سیاست فضولی موقوف^۱ در پیش می‌گیرد (منفی). اولی را اقدام^۲ دولت و دومی را عدم اقدام^۳ گویند. این دو حالت درمورد موضوعاتی صادق است که دولت توان انجام‌دادن یا ندادن آن‌ها را دارد. بنابراین در این دو حالت، سیاست عمومی قابلیت اجرا دارد، ولی دولت‌ها نمی‌توانند مانع زلزله شوند، این کار از توان دولت‌ها خارج است. به‌عبارت دیگر این مسائل نمی‌توانند در دستور کار سیاست‌گذاری دولت‌ها قرار گیرند (دانایی فرد، ۱۳۹۰: ۹۹).

برخی از تعاریف فوق به‌صورت صریح سیاست‌گذاری را از کارکردهای دولت دانسته‌اند و برخی دیگر نیز به‌صورت ضمنی آن را از کارکردهای دولت به شمار می‌آورند. علاوه بر این ادبیات علمی سیاست‌گذاری عمومی همیشه ناظر بر دولت بوده است و در بستر دولتی، معنادار خواهد بود. همچنین دولت در سیاست‌گذاری عمومی، لزوماً به تعیین رفتار دیگران نمی‌پردازد، بلکه گاهی نیز از طریق برنامه‌ریزی به طراحی و اجرای برنامه‌هایی اقدام می‌کند که منجر به حل مسائل عمومی می‌شوند. از این‌رو می‌توان نتیجه گرفت که رابطه سیاست‌گذاری عمومی و حکمرانی، رابطه عموم و خصوص مطلق است و این دو در برخی موارد، یکی می‌شوند و در برخی موارد تفاوت‌های چشمگیری دارند، زیرا در حکمرانی، دولت تنها یکی از بازیگران احتمالی آن است و چه بسا بازیگران خصوصی، سهم بیشتر و پررنگ‌تری در آن ایفا کنند و از ابزارهایی غیر از قانون‌گذاری، سلسله‌مراتب بوروکراتیک و از سازوکارهایی غیر از فرمان-کنترل^۴ استفاده کنند.

1. Hands off

2. Action

3. Inaction

4. Command-control