



The University of Tehran Press

## An Examination of the Theoretical Foundations and Objective Criteria of New Governance and its Relationship to Public Administration

Seyed Ali Mousavi<sup>1</sup> | Mohammad Mazhari<sup>2</sup> | Ayat Mulaee<sup>3</sup>

Seyed Hossein Malakooti Hashjin<sup>4</sup>

1. Ph.D. in Public Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz, Iran. Email: [seyed.ali.moosaviii@gmail.com](mailto:seyed.ali.moosaviii@gmail.com)
2. Corresponding Author; Associate Prof, Department of Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz, Iran. Email: [m.mazhari@tabrizu.ac.ir](mailto:m.mazhari@tabrizu.ac.ir)
3. Associate Prof, Department of Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz, Iran. Email: [amulaee@tabrizu.ac.ir](mailto:amulaee@tabrizu.ac.ir)
4. Assistant Prof, Department of Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz, Iran. Email: [malakooti@tabrizu.ac.ir](mailto:malakooti@tabrizu.ac.ir)

Article Info	Abstract
<b>Article Type:</b> Research Article	<p>New governance provides a theoretical framework for the two-way interaction between government and citizens, which requires effective organization of public administration structures. Its most important feature is inherent pluralism. It, therefore, follows multiple foundational principles. This paper aims to explore the requirements of new governance, examine their interrelations, and look at the situation in Iran in this domain. Thus, using a library method, relevant resources were gathered, and regulatory tools, soft law, and public-private participation were identified as the main components. These were then analyzed descriptively and analytically, first independently and then in interaction with each other. Based on the research findings: 1. The three mentioned components have a relationship of convergence and mutual dependence; 2. A necessary prerequisite for their realization is the adoption of a decentralized approach to regulation; 3. Reforming the law on the implementation of the general policies of Article 44 is deemed essential for moving from state regulation towards decentralized regulation; 4. Establishing specific legislation regarding contracts between the private and public sectors, which can pave the way for the realization of new governance in public administration in Iran.</p>
<b>Pages:</b> 77-101	
<b>Received:</b> 2022/12/26	
<b>Received in Revised form:</b> 2023/06/10	
<b>Accepted:</b> 2023/11/23	
<b>Published online:</b> 2025/03/21	
<b>Keywords:</b> <i>regulatory tools, public administration, new governance, public-private partnership.</i>	
<b>How To Cite</b>	Mousavi, Seyed Ali; Mazhari, Mohammad; Mulaee, Ayat; Malakooti Hashjin, Seyed Hossein (2025). An Examination of the Theoretical Foundations and Objective Criteria of New Governance and its Relationship to Public Administration. <i>Public Law Studies Quarterly</i> , 55 (1), 77-101. DOI: <a href="https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2023.352992.3243">https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2023.352992.3243</a>
<b>DOI</b>	10.22059/JPLSQ.2023.352992.3243
<b>Publisher</b>	The University of Tehran Press.





انتشارات دانشگاه تهران

## فصلنامه مطالعات حقوق عمومی

Homepage: <http://jplsq.ut.ac.ir>

شاپا الکترونیکی: ۸۱۳۹-۳۴۲۳

دوره: ۵۵، شماره: ۱

بهار ۱۴۰۴

### جستاری در مبانی نظری و معیارهای عینی حکمرانی جدید و نسبت آن با اداره عمومی

سیدعلی موسوی<sup>۱</sup> | محمد مظهري<sup>۲</sup> | آیت مولائی<sup>۳</sup> | سیدحسین ملکوتی هاشجین<sup>۴</sup>

۱. دانش آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران. رایانامه: [seyed.ali.moosaviiii@gmail.com](mailto:seyed.ali.moosaviiii@gmail.com)
۲. نویسنده مسئول؛ دانشیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران. رایانامه: [m.mazhari@tabrizu.ac.ir](mailto:m.mazhari@tabrizu.ac.ir)
۳. دانشیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران. رایانامه: [amulacee@tabrizu.ac.ir](mailto:amulacee@tabrizu.ac.ir)
۴. استادیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران. رایانامه: [malakooti@tabrizu.ac.ir](mailto:malakooti@tabrizu.ac.ir)

اطلاعات مقاله	چکیده
<p><b>نوع مقاله:</b> پژوهشی</p> <p><b>صفحات:</b> ۷۷-۱۰۱</p> <p><b>تاریخ دریافت:</b> ۱۴۰۱/۱۰/۰۵</p> <p><b>تاریخ بازنگری:</b> ۱۴۰۲/۰۳/۲۰</p> <p><b>تاریخ پذیرش:</b> ۱۴۰۲/۱۰/۰۲</p> <p><b>تاریخ انتشار برخط:</b> ۱۴۰۴/۰۱/۰۱</p> <p><b>کلیدواژه‌ها:</b> ابزارهای تنظیم‌گری، اداره عمومی، حقوق نرم، حکمرانی جدید، مشارکت عمومی - خصوصی</p>	<p>حکمرانی جدید، بستری نظری جهت تعامل دوسویه حکومت و شهروندان است، که به منظور عملیاتی شدن، نیازمند سازماندهی مؤثر ساختار اداره عمومی است. مهم‌ترین ویژگی آن، تکثرگرایی ذاتی و اجتناب از وحدت‌گرایی است؛ از این رو علاوه بر چندگانگی ظاهری، از بنیان‌های متکثر پیروی می‌کند. هدف تحقیق، واکاوی الزامات اجرایی حکمرانی جدید، بررسی نسبت آنها با یکدیگر و نگاهی به وضعیت ایران در این حوزه است. بنابراین با استفاده از شیوه کتابخانه‌ای، منابع مرتبط با موضوع، گردآوری و ابزارهای تنظیم‌گری، حقوق نرم و مشارکت عمومی - خصوصی، به‌عنوان مؤلفه‌های اصلی، شناسایی و با روش توصیفی - تحلیلی، نخست به‌صورت مستقل و سپس در تعامل با یکدیگر، بررسی شدند. براساس یافته‌های تحقیق: ۱. سه مؤلفه مذکور از نسبت همگرایی و وابستگی توأمان نسبت به یکدیگر برخوردارند؛ ۲. مقدمه ضروری تحقق آنها، بهره‌گیری از رویکرد غیرمتمرکز نسبت به تنظیم‌گری است؛ ۳. اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، در راستای حرکت از تنظیم‌گری دولتی به سوی تنظیم‌گری غیرمتمرکز، ضروری به نظر می‌رسد؛ ۴. وضع قانونی خاص در خصوص پیمان‌های فی‌مابین بخش خصوصی و دولتی، که در آن فضاهایی به بهره‌گیری از حقوق نرم و ابزارهای تنظیم‌گری همچون تنظیم توافقی، اختصاص یابد، می‌تواند مسیر تحقق حکمرانی جدید در اداره عمومی ایران را هموار سازد.</p>
<b>استناد</b>	موسوی، سیدعلی؛ مظهري، محمد؛ مولائی، آیت؛ ملکوتی هاشجین، سیدحسین (۱۴۰۴). جستاری در مبانی نظری و معیارهای عینی حکمرانی جدید و نسبت آن با اداره عمومی. <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، ۵۵ (۱)، ۷۷-۱۰۱.
<b>DOI</b>	DOI: <a href="https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2023.352992.3243">https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2023.352992.3243</a>
<b>DOI</b>	10.22059/JPLSQ.2023.352992.3243
<b>ناشر</b>	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



## ۱. مقدمه

در تعریف سنتی، حکمرانی معادل حکومت تلقی می‌شد که از طریق دولت بر جامعه حکم می‌راند (Krahman, 2003; Stoker, 1998)؛ عبارت «حکمرانی»<sup>۱</sup> برای مدتی طولانی به‌عنوان یک عبارت توصیفی و کلی استفاده می‌شد. در فرهنگ لغت آکسفورد، حکمرانی به عمل یا روشی که به هدایت، راهبری و تنظیم رفتار یا اعمال اشخاص، سازمان‌ها، ملت‌ها در هر دو بخش عمومی و خصوصی می‌پردازد، تعریف شده است. در ادبیات دانشگاهی، حکمرانی با تعریف ساده «اجرای اقتدار عمومی» در هنگامی که اقتدار برای نظارت و پاسخگوسازی نهادهای عمومی و خصوصی به کار می‌رود، بیان می‌شود (Michalski et al, 2001).

در آغاز دهه ۱۹۹۰، معانی جدیدی از حکمرانی، وارد ادبیات دانشگاهی شد. اگرچه، از رهگذر این معانی جدید، اشکال و انواع بدیعی در قاعده‌گذاری و فعالیت‌های اشتراکی و جمعی پدید آمد که منتهی به تحول حکمرانی در جوامع توسعه‌یافته شد (Rhodes, 1996; Stoker, 1998)، اما در واقع، ریشه‌های رویکرد نوین نسبت به حکمرانی، از مشروعیت نهادی منبعث از اصلاحات نئولیبرالی دولتی، سرچشمه می‌گیرد و از دهه ۱۹۸۰ با اصلاحات در بخش عمومی متبلور می‌شود، اصلاحاتی که در نتیجه آن ماهیت دولت دچار دگرگونی می‌گردد. در فضای جدید، ساختار بوروکراتیک سلسله‌مراتبی<sup>۲</sup> به سمت بهره‌مندی گسترده‌تر از بازارها، شبه‌بازارها<sup>۳</sup> و شبکه‌ها، به‌ویژه در حوزه ارائه خدمات عمومی حرکت می‌کند و تغییرات جهانی همچون فعالیت‌های اقتصادی فرامرزی و توسعه نهادهای منطقه‌ای مانند اتحادیه اروپا، روند تحولی موجود را تقویت نموده است؛ پیچیدگی حاصل از فرایندهای مذکور، دولت را در سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌ها، به‌نحو فزاینده‌ای به دیگر سازمان‌ها، وابسته کرده است. از این‌رو زمانی که از حکمرانی سخن به میان می‌آید، شامل تغییر در مرزهای فیما بین بخش‌های عمومی و خصوصی، تغییر و محدود شدن نقش دولت در هر دو بُعد صلاحیتی و اجرایی است؛ از این‌رو مقامات غیررسمی حاضر در شبکه‌های حکمرانی، گاه در نقش مکمل و گاه در جایگاه جایگزین مقامات رسمی حکومت، قرار می‌گیرند (Rhodes, 2012: 55-56). از این‌رو، حکمرانی در برداشت جدید، بیانگر تغییر در مفهوم حکومت است که به فرایندهای جدید اداره عمومی، بروز شرایط متغیر در قواعد دستوری یا روش‌های جدید اداره جامعه، اطلاق می‌شود (Finer, 1970: 3-4). علاوه بر این، هم‌زمان با همسویی دولت‌ها با موج‌های مختلف مدرنیته، حقوق اداری به‌منزله حقوق تنظیم‌کننده تشکیلات و برنامه‌های دولت به‌منظور اداره امور عمومی نیز از تحولات مدرن سازی مصون نماند. پس از ظهور بحران‌های مالی

1. Governance
2. Hierarchic bureaucracy
3. Quasimarkets

دولت‌ها و افول دولت رفاه، اندیشه‌های جدیدی در توجیه کوچک‌سازی دولت، ایجاد ساختارها و رویکردهایی برای دخالت‌زدایی، بازبینی معیارهای حکمرانی به‌ویژه در حوزه اقتصاد و بازار مطرح شد. بر این اساس، دولت از شهروندان و بخش خصوصی برای مشارکت در فرایندهای تصمیم‌سازی عمومی دعوت می‌کند و مفاهیم حقوق اداری نیز مبتنی بر این معیارهای تازه، بازتعریف می‌شوند (واعظی و کریمی، ۱۴۰۱: ۲).

در نوشتار حاضر، دغدغه اصلی نویسندگان، مباحث مختص به مدیریت دولتی جدید، همچون کوچک‌سازی دولتی، پاسخ‌گویی دولت، مبارزه با فساد در دولت و کلیه مباحثی که بر دولت و نقش آن تأکید بیشتری نسبت به کلیت فضای عمومی دارند، نیست؛ بلکه هدف پژوهش حاضر تأکید هر چه بیشتر بر بخش عمومی و تلاش در جهت یافتن ابزارها و روش‌هایی است که حوزه عمومی را در عین تکثر و چندگانگی به منزله کلیتی یکپارچه و ساختارمند دریاورد که در آن دولت همچون یکی از نهادهای تنظیمی<sup>۱</sup>، عضوی از فضای کلی حکمرانی به‌شمار می‌رود. در واقع در پی تجزیه و تحلیل فضایی هستیم که در آن مقدمات الزامی همچون خصوصی‌سازی در بخش عمومی، کوچک‌سازی، برون‌سپاری و آزادسازی ابتدائاً رخ داده و نقش دولت به عنوان یکی از ارکان اداره عمومی<sup>۲</sup> تقلیل یافته و شبکه‌ها و نهادهای تنظیمی به همراه دولت<sup>۳</sup>، نقش اصلی را در اداره عمومی ایفا می‌کنند. به نظر می‌رسد الگوهای سنتی حکمرانی که مبتنی بر مسیر یکطرفه اقتدار حکومت‌کنندگان بر حکومت‌شوندگان بودند، به مسیری دوطرفه تبدیل شده است که در مسائل و موقعیت‌های مختلف، به حکومت‌شوندگان نیز به‌مثابه سیستم می‌نگرد. از این رو آنچه پژوهش حاضر را از سایر آثاری که در حوزه ادبیات حکمرانی و اداره عمومی به رشته تحریر درآمده‌اند، متمایز می‌سازد، نگاهی همگرا و ساختارمند به اصلی‌ترین زمینه‌های تحقق عملی حکمرانی جدید، نه صرفاً از جهت توصیف آنها، بلکه از حیث تبیین نحوه تعامل و وابستگی مؤلفه‌های اجرایی مکشوفه به‌عنوان کلیتی یکپارچه و واکاوی شرایط ایران از جهت وجود مقدمات ضروری جهت عینیت یافتن حکمرانی جدید در فضای اداره عمومی، آسیب‌شناسی نواقص موجود و رهیافت‌های برون‌رفت از شرایط کنونی در راستای بهره‌برداری حداکثری از ظرفیت‌های حکمرانی جدید در فضای اداره عمومی، است.

سؤال اصلی تحقیق عبارت است از اینکه حکمرانی جدید جهت تحقق عینی و عملی در فضای اداره عمومی، نیازمند چه الزاماتی است؟ نسبت این الزامات با یکدیگر چیست و تا چه میزان در اداره عمومی ایران تحقق یافته یا از قابلیت اعمال در آینده برخوردار است؟

در این زمینه با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی، ابتدا در بخش اول به تجزیه و تحلیل برخی از

1. Regulatory institutions
2. Public administration

۳. در چنین برداشتی برای دولت نقشی در اجرا متصور نیست و مقصود صرفاً دولت ناظر است.

مهم‌ترین ویژگی‌ها و خصایص حکمرانی جدید پرداخته می‌شود، در بخش دوم، مهم‌ترین ضروریات اجرایی حکمرانی جدید در عرصه اداره عمومی بررسی می‌شود، بخش سوم به واکاوی نسبت الزامات اجرایی حکمرانی جدید با یکدیگر می‌پردازد و در نهایت در آخرین بخش، موانع تحقق‌پذیری معیارهای عینی حکمرانی جدید در اداره عمومی ایران، تجزیه و تحلیل می‌شود.

## ۲. حکمرانی جدید و تحول مفهوم اداره عمومی

در نتیجه مفهوم جدید حکمرانی، نقش جامعه مدنی در اداره و تنظیم استفاده از منابع عمومی گسترش یافت و گرایش به دموکراسی شورایی، نسبت به اشکال دموکراسی نمایندگی، افزایش یافت (Lynn, 2012: 70). در حکمرانی جدید، تأکید بر وقوع تغییر در مرز میان دولت و جامعه مدنی است (Weller, 2003: 13). حکمرانی، مدل جدیدی است که با حکومت همزیستی دارد، اما تأثیری فراتر از حکومت داشته و از درجه والایی از استقلال نسبت به دولت برخوردار است (Rhodes, 1997: 53). در این دیدگاه، ذی‌نفع‌های قدرتمند و شهروندان معمولی، متقاضی بر عهده گرفتن نقش‌های بیشتری در اقتدارات عمومی‌اند و از این منظر به «حکمرانی جدید»<sup>۱</sup> همچون چارچوبی سازمان‌دهنده نگریسته می‌شود که به دنبال درک بهتر تغییرات صورت گرفته در رویه‌ها است.

### ۱.۲. حکمرانی جدید و مسئله پیچیدگی

مفهوم وسیع حکمرانی، محصول نظم اجتماعی و مداخله هدفمند سیاسی و اجتماعی جهت حل مسئله از طریق تصمیمات مقتدرانه ناشی از حکمرانی سلسله‌مراتبی و یا ترتیبات مربوط به خودگردانی است. حکمرانی بر خلاف حکومت، محدود به نهادهای حکومتی نشده و ابعاد گسترده‌ای را شامل می‌شود (Mayntz, 2003). مکانیسم‌های متنوع حکمرانی بر حرکت از محدوده تصمیم‌گیری سلسله‌مراتبی به سوی اشکال افقی مشارکت و سایر نهادهای غیررسمی، تأکید می‌کنند که البته تمایزاتی میان برداشت‌های موسع و مضیق وجود دارد (Jordana & Levi-Faur, 2004). این تمایزات، حداقل چهار بُعد را در برمی‌گیرد که عبارت‌اند از:

الف) ترکیب: در برداشت مضیق، حکمرانی تنها به فعالان بخش خصوصی محدود می‌شود که حکمرانی بدون حکومت نامیده می‌شود، اما در دیدگاه موسع، حکمرانی، مجموعه بازیگران اعم از نهادهای حکومتی، نهادهای تلفیقی عمومی - خصوصی و نهادهای کاملاً خصوصی را شامل می‌شود؛ ب) ساختار: در دیدگاه مضیق، حکمرانی محدود به ساختارهای افقی و تعدد مراجع تصمیم‌گیرنده است،

1. New governance

درحالی که دیدگاه موسع، اشکال گوناگون تمرکزگرا و غیرتمرکزگرا را شامل می‌شود؛ (ج) مکانیسم: دیدگاه‌های مضیق، حکمرانی را صرفاً محدود به انواع جدید مشارکت، همچون شبکه‌ها و سازوکارهای مذاکره می‌دانند، اما رویکرد موسع، کلیه مکانیسم‌های اجتماعی را که از طریق آنها مشارکت، نظم و هماهنگی تسهیل می‌شوند، شامل شده و تعالیم از بالا به پایین همچون تصمیمات کنترلی از پایین به بالای بازار، نقش ایفا می‌نمایند. د. سطح: در دیدگاه مضیق، حکمرانی به سطح مشخصی از فعالیت اجتماعی همچون قاعده‌گذاری محدود می‌شود، ولی در رویکرد موسع انواع اعمال و افعالی که در مسیر سیاستگذاری قرار می‌گیرند، شامل می‌شود؛ برای مثال میان قاعده‌گذاری در سطح میانی از یک سو و سیاستگذاری روزانه، قاعده‌گذاری بلندمدت در سطح حقوق اساسی و تکامل تدریجی قاعده از لحاظ فرهنگی، تفاوت وجود دارد (Williamson, 2000). به نظر می‌رسد دیدگاه موسع از استحکام بیشتری برخوردار است، زیرا گستره وسیعی از سیاستگذاری نهادی را در برمی‌گیرد و مزیت اصلی آن، تسهیل هماهنگی، تنظیم و کنترل سیستم‌های اجتماعی از طریق فراهم کردن چارچوبی کلی برای انتظام بخشی به ترتیبات وسیع نهادی است (Schneider, 2012: 144-145).

سیستم‌های پیچیده، مشتمل بر سطوح و روابط چندگانه و عناصر ناهمگن و متعدّدند؛ این عناصر با ویژگی‌های متمایزی که ناشی از تفاوت در منشأ و عملکرد آنهاست، از جهات گوناگون حکمرانی را تقویت می‌کنند. تنوع موجود، به ادغام روابط میان سازمان‌ها، اشخاص و کارگزاران گوناگون منجر می‌شود و پیچیدگی حکمرانی در کارگزاران گوناگون سازمانی و شخصی که هر کدام، انگیزه‌ها، مشوق‌ها و محاسبات مختص به خویش را دارند، متجلی می‌شود.

### ۳. حکمرانی و انعطاف نهادی

در دهه‌های اخیر، تغییر در حکمرانی و مدیریت عمومی در دموکراسی‌های پیشرو، از اهمیت زیادی برخوردار بوده است. انواع بازسازی‌ها، در راستای انطباق بخش عمومی با چالش‌های جدید و مقابله با سختی و انعطاف‌ناپذیری روندهای تصمیم‌سازی و نهادهای حکومتی‌اند. اصلاح حکمرانی و مدیریت، هر دو بر میزانی از انعطاف نهادی در سازمان‌های بخش عمومی مبتنی هستند. نهادهای اداری و سیاسی، به‌منظور تشویق جامعه مدنی، سازمان‌های غیردولتی<sup>۱</sup> و فعالان بخش خصوصی، به بازنگری در نقش‌ها و شیوه‌های عملکرد خویش، نیازمندند (Pierre, 2012: 194).

مدیریت عمومی جدید بر این امر که ارائه خدمات عمومی و مدیریت در بخش عمومی باید به‌عنوان وظایفی عمومی درک شوند، تأکید کرد. بنابراین، بخش عمومی باید اصلاح می‌شد و با تبعیت از

روش‌های موجود در بخش خصوصی، بر بهبود خدمات، بهره‌وری هزینه و کسب رضایت مشتری، تمرکز می‌کرد. در واقع تفاوت میان اصلاح حکمرانی و اصلاح مدیریت، از آنجا ناشی می‌شد که اولی برای دولت در تأمین منافع عمومی، اهمیت ویژه‌ای قائل می‌شد، ولی در دومی، وجود هرگونه ویژگی خاص در ارائه خدمات، که آن را از شیوه‌های مرسوم در بخش خصوصی، مجزا فرض کند، انکار شد و تلاش‌ها بر این امر استقرار یافتند تا با پیروی از شیوه‌های مدیریتی بخش خصوصی، به مسائل مربوط به ناکارآمدی‌ها و فقدان پاسخگویی به دریافت‌کنندگان خدمات، پاسخ داده شود (Pierre, 2012: 194-195). در اصلاح فرایند حکمرانی، هدف بازتعریف ساختارها، روندها و نقش‌های بخش عمومی در تقویت ظرفیت بوروکراسی، جهت کمک به حکمرانی دموکراتیک است، اما تحول مدیریت عمومی، در راستای افزایش کارآمدی، کاهش هزینه‌ها و کمک به بخش عمومی، برای ارائه خدمات با کیفیتی بالاتر، گام برمی‌دارد، از این رو نیاز به انعطاف نهادی وسیع در هر دو فرایند مشهود است و از این رو، حکومت‌ها به توسعه مدل‌های جدید برخوردار از انعطاف نهادی بیشتر، در هر دو حوزه مدیریت و حکمرانی، متمایل‌اند (Sorensen, 2012: 220). افزایش انعطاف‌پذیری در حکومت، به افزایش بلندمدت کارایی سیستم حکومتی و تطبیق‌پذیری بخش عمومی با تغییرات مرتبط با سیاست عمومی منجر می‌شود؛ علاوه بر این، روابط میان دولت و جامعه از سطح بالایی از ثبات نهادینه شده برخوردار شده، که در نتیجه آن، شهروندان، ارباب رجوع و مشتریان، اداره عمومی<sup>۱</sup> را به رسمیت شناخته و با شیوه عملکرد آن، سازگار می‌شوند (Peters, 2001). ایجاد توازن میان ساختار حکمرانی و نحوه ارائه خدمت در اداره عمومی، به گونه‌ای که این دو مقوله، اولاً با یکدیگر به سازش و هماهنگی برسند و ثانیاً به هم‌افزایی مستمر و همسوی آنها با تحولات اجتماعی منتهی شود، تنوع و پویایی سازمان‌ها و روندهای موجود در بخش عمومی را از طریق کاهش هزینه‌ها و افزایش کارآمدی تضمین می‌کند.

#### ۴. تغییرات ساختاری دولت

در طول سه دهه میانی ۱۹۸۰ و مجموعه بحران‌های مالی اواخر دهه ۲۰۰۰، در بسیاری از جوامع پیشرفته صنعتی، سازمان‌های دولتی به صورت گسترده‌ای تغییر شکل یافتند. این تغییر کلی را می‌توان در نتیجه آزادسازی بازارهای بین‌المللی کالا و سرمایه دانست؛ در اینجا منظور از تغییر، مباحثی همچون میزان بودجه و قلمرو قدرت دولت نیست، بلکه شکل جدیدی از بازسازی ساختاری دولت‌ها، به منظور حمایت از رویکرد منطبق بر بازار در سیاست عمومی است (Levy, 2006). از این رو خصوصی‌سازی در خدمات، به موازات رشد سریع کارکردهای تنظیمی، انجام پذیرفت (Levi-Faur & Gilad, 2004).

بروز تغییرات در طراحی ساختارهای دولتی، از سه حیث دارای اهمیت است: الف) در نتیجه نوآوری سازمانی در ساختارهای اداری دولتی، تصورات جدیدی در خصوص نقش مناسب دولت ایجاد شد؛ مدیریت عمومی نوین<sup>۱</sup> به دنبال انطباق اولویت‌های بخش خصوصی با بخش عمومی بود، که با خلق آژانس‌های جدید و تنوع در ساختارهای سازمانی، اختیارات دولت در حکمرانی را تغییر داد؛ ب) دولت‌ها به صورت فزاینده‌ای اقدام به تفویض اختیار به نهادهایی کردند که تحت نظارت و کنترل مستقیم مقامات سیاسی منتخب نبودند، همچون بانک مرکزی و آژانس‌های تنظیمی؛ ج) تنوع در ساختارهای دولتی، ظرفیت لازم جهت اداره اقتصاد کلان را پدید آورد (Hardiman, 2012: 232-233).

تنوع رویکرد دولت‌ها در خصوص «اداره عمومی»، قابل گنجاندن در یک سیستم طبقه‌بندی واحد نیست، بنابراین نمی‌توان با قاطعیت، میزان پذیرش اصول کلیدی مدیریت عمومی جدید را در کشورهای گوناگون مورد سنجش قرار داد. در واقع دولت‌ها ممکن است به صورت اختیاری، برخی از نوآوری‌های نهادی را انتخاب کنند و برخی دیگر را نپذیرند (Eymeri-Douzans & Pierre, 2011). به غیر از بریتانیا، نیوزیلند و کانادا که در این عرصه پیشرو محسوب می‌شوند، هلند و دانمارک، پذیرندگان اولیه برخی از ویژگی‌های مدیریت عمومی جدید بودند؛ آلمان محتاط‌تر بود، فرانسه با تأخیر پذیرفت و ایرلند در این حوزه، کشوری عقب‌مانده به شمار می‌آید (Pollitt & Talbot, 2004). اما نکته حائز اهمیت قضیه در اینجاست که حتی در سنت‌های اداره عمومی مبتنی بر دولت‌گرایی<sup>۲</sup> نیز، شاهد بروز تغییراتی مبتنی بر اولویت‌های مدیریت عمومی نوین، در خصوص ارائه خدمات عمومی و استخدام در این حوزه هستیم (Gualmini, 2008). در نتیجه تحول ساختاری صورت گرفته، مداخله غیرمستقیم دولت، جایگزین مداخله مستقیم می‌شود؛ مشخصه اصلی چنین دولتی قاعده‌گذاری و تفویض گسترده اختیارات به نهادهاست.

## ۵. نوآوری در بخش عمومی

تا دهه ۱۹۸۰، علاقه اندکی به نوآوری در بخش عمومی وجود داشت. نوآوری اختصاص به بخش خصوصی داشت و وظیفه بخش عمومی فراهم کردن بهترین شرایط برای بهبود ابتکارات در بخش خصوصی بود، همچون حمایت از مالکیت خصوصی در خصوص اختراعات (Edquist & Hommen, 1999). در نتیجه بحران حاکمیتی دهه ۱۹۷۰، نوآوری در بخش عمومی به سوژه اصلی در جهان غرب تبدیل شد که نتیجه بارز آن در جریان مداوم اصلاحات صورت گرفته در چارچوب تنظیمی مقرر جهت اعمال حکمرانی عمومی، جلوه‌گر شد (Levi-Faur, 2011). این اصلاحات در مقابل اشکال ساختاری

1. New Public Management

۲. سنت اداره عمومی در فرانسه، مبتنی بر اعتماد به دولت است.



سنتی فاقد انعطاف و ناکارآمد از بالا به پایین در حکومت بوروکراتیک که فضای اندکی را به آژانس، خلاقیت در حل مسئله و کارآفرینی غیرمتمرکز اختصاص می‌داد، قرار گرفت (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1993). اگرچه تلاش برای ایجاد نوآوری بیشتر در بخش عمومی، امر جدیدی نیست، ولی بحران مالی جهانی در سال ۲۰۰۸، نوآوری در بخش عمومی را در صدر سیاست‌های بسیاری از دولت‌های رفاه قرار داد؛ از این رو بحران مالی، دولت‌های مذکور را در شکاف و حفره‌ای وسیع میان تقاضا برای خدمات عمومی و منابع موجود برای تأمین تقاضاها، قرار داد. بنابراین اگرچه موج اولیه اصلاحات بخش عمومی در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ به دنبال آن بود که بخش عمومی سخت‌تر به کار و فعالیت بپردازد، اصلاحات اخیر در پی افزایش نوآوری و ایجاد روش‌هایی هوشمندانه‌تر در بخش عمومی بود تا افزایش بازدهی با منابع کمتر را میسر سازد (Armstrong & Ford, 2000).

تلاش‌های صورت گرفته جهت افزایش پویایی بخش عمومی، به تعامل میان بازیگران بخش عمومی و خصوصی به عنوان محور توجه و عنصر پیش‌بران حکمرانی عمومی، منتهی شد (Pollitt & Bouckaert, 2004; Greve, 2008). از این رو اشکال تعاملی حکمرانی، همچون شبه‌بازارها، مشارکت‌ها و شبکه‌ها، به نحو فزاینده‌ای در جهت افزایش کارآمدی و اثربخشی حکمرانی، از طریق برچیدن بوروکراسی چندپاره سنتی و اشکال تنظیمی مبتنی بر عرضه، گام برداشتند. قدرت اشکال تعاملی حکمرانی از چند امر ناشی می‌شود: اولاً، منعطف‌اند و از طرق مختلف و به صورت انعطاف‌پذیر عمل می‌کنند؛ ثانیاً، بازیگران غیرمتمرکز را به عملکرد بهینه، تشویق می‌کنند؛ ثالثاً، در این حالت این‌گونه نیست که استانداردها تنها به صورت از بالا به پایین تحمیل شوند، بلکه معیارهای مبتنی بر تقاضا از پایین به بالا شکل می‌گیرند (Sorensen, 2012: 221-222).

به صورت کلی، دو معیار برای ارتقای نوآوری در بخش عمومی، مورد توجه است، استراتژی مدیریت عمومی نوین و استراتژی حکمرانی؛ در اولی، عنصر اصلی تقویت نوآوری در بخش عمومی، رقابت است و در دومی بر مزایای ناشی از اشکال همکارانه حکمرانی در ارتقای نوآوری در بخش عمومی، تأکید می‌شود (Sorensen, 2012: 223). واقعیت آن است که دو عنصر رقابت<sup>۲</sup> و همکاری<sup>۳</sup> به گونه‌ای توأمان بر بروز تحول در بخش عمومی، اثرگذارند. همچنین نوآوری در بخش عمومی<sup>۴</sup> به نسبتی برابر به اشکال بالا به پایین و پایین به بالای مدیریت، بستگی دارد. مدیریت عمومی نوین بر برداشت سنتی بالا به پایین بودن قاعده عمومی تکیه دارد، درحالی که در استراتژی حکمرانی، بر درکی مبتنی بر تعامل در روابط میان فراحکمرانی<sup>۵</sup> و خودگردانی، تأکید می‌شود.

- 
1. Quasi-markets
  2. Competition
  3. Collaboration
  4. Public innovation
  5. Meta-governance

فرا حکمرانی از طریق طراحی نهادی می‌تواند هم از طریق ایجاد ساختارهای تشویقی و هم از طریق تشکیل دنیایی از معانی اعمال شود. در میان مجموعه ابزارهای اداره شبکه‌های حکمرانی بین دولتی که توسط محققان حکمرانی ارائه شده است، طرح‌هایی وجود دارد که شکل‌گیری شبکه‌ها را از طریق ایجاد وابستگی متقابل؛ خط سیرهای داستانی که تصاویر متقاعدکننده‌ای از سرنوشت مشترک تولید می‌کند؛ تخصیص منابع مبتنی بر عملکرد و طرح‌های ارزیابی که بر شبکه‌ها برای توجیه و تشریح فعالیت‌های خود فشار می‌آورد، تشویق می‌کند. این مجموعه ابزارها نه تنها در یک تلاش برای افزایش اثربخشی شبکه‌های حکمرانی به کار می‌رود، بلکه کیفیت دموکراتیک آنها را نیز افزایش می‌دهد (الوانی و ندائی، ۱۳۹۷: ۲۱۶).

### ۶. الزامات عینی تحقق حکمرانی جدید در بستر اداره عمومی

بازتعریف نقش دولت در جامعه که به تبع تحول در مفهوم حکمرانی رخ می‌دهد، عرصه اداره عمومی را با مقتضیات جدیدی مواجه می‌سازد که جهت همسویی با مفهوم جدید حکمرانی، ناگزیر از افزایش قابلیت تطبیق‌پذیری خویش با عناصر جدید است. این مقتضیات در واقع همان الزاماتی به شمار می‌آیند که لازمه عملی حرکت از اداره عمومی سنتی به سوی اداره عمومی نوین هستند.

#### ۱.۶. بهره‌گیری از ابزارهای تنظیم‌گری

دولت‌ها می‌توانند به‌جای تنظیم‌گری مستقیم، نقش تسهیل‌کننده را در خودتنظیمی<sup>۱</sup> یا تنظیم‌گری همکارانه<sup>۲</sup> و یا با مشارکت ذی‌نفعان یا اشخاص تحت تنظیم و یا بخش خصوصی ایفا کنند. برداشت فرمان و کنترل از مفهوم تنظیم‌گری موجب می‌شود تا دولت تنظیم‌گر یک نهاد متمرکز تلقی شود که به سبب رابطه تنگاتنگ میان تنظیم‌گری و سازمان‌های اداری، تنظیم‌گری توسط دولت و از طریق قواعد حقوقی دارای ضمانت اجرا، اعمال شود. اما برداشتی کمتر متمرکزگرا، که عاملان اجتماعی و بنگاه‌های بخش خصوصی را در پایش و اجرای قواعد تنظیمی دخیل می‌داند<sup>۳</sup>، لاجرم نمی‌تواند به قدر برداشت فرمان و کنترل، دولت‌محور باشد و بنابراین فهم غیرمتمرکزتری از دولت تنظیم‌گر دارد. به همین ترتیب، برداشت از تنظیم‌گری مبتنی بر نظریه سیستم‌ها یا فهم آن به مثابه فرایندی که متضمن عناصر «هدایت کردن» و «شکل‌های متکثر تنظیم‌گری»، که معطوف به تنوع و تکاثر منافع و منابع کنترل پیرامون

1. Self-regulation  
2. Co-regulation

۳. لوی فاورو بر این نظر است.

موضوعات، مسائل و نهادها است، به فهمی غیرمتمرکز از دولت تنظیم‌گر منتهی می‌شود و در چارچوب مباحث حکمرانی جدید و دولت تنظیم‌گر جدید<sup>۱</sup> قرار می‌گیرد (هداوند و جم، ۱۴۰۰: ۲۵۲-۲۵۴).

فضای تنظیمی، پیوسته در حال تغییر است و از نظر بازیگران و ابزارهای دخیل در آن، موضوع یک فرایند مستمر است. این روند متغیر را باید در نتیجه ترتیبات چندگانه و تحولات موجود در نظام تصمیم‌گیری دانست (Martinez & Mackenzie, 2004). تنظیم در محدوده مرزهای هر کشوری، مفهومی مختص به خویش را می‌یابد، زیرا هر کشوری قواعدش را با توجه به شرایط سیاسی و اساسی و درک متفاوت از روابط میان بخش خصوصی و عمومی، ایجاد می‌کند و به فراخور آن به بازیگران گوناگون اجازه مشارکت در فضای تنظیمی را می‌دهد، برای مثال بررسی تطبیقی اینکه کشورهای گوناگون چه فضایی را به مکانیسم‌های اراده‌گرایانه و یا یکجانبه تنظیم‌گری در سطوح ملی، بخشی و یا در حوزه روابط مربوط به محل کار، اختصاص می‌دهند، درک بیشتری از میزان همگرایی و یا واگرایی در میان سیستم‌های نهادی مختلف را حاصل می‌کند (Inversi et al., 2017: 295-296).

از جمله ابزارهای تنظیم‌گری، می‌توان به مقررات‌زدایی<sup>۲</sup> و بازتنظیم<sup>۳</sup> اشاره کرد. مفهوم مقررات‌زدایی معمولاً به‌عنوان ابزاری جهت کاهش قواعد حمایتی کار و تقویت انعطاف‌پذیری بازار، به‌کار گرفته می‌شود و بر این امر تأکید دارد که در امور جاری و معمول بازار، قواعد حقوق خصوصی همچون مالکیت و قرارداد به خوبی از عهده امور بر خواهند آمد (Inversi et al., 2017: 297). در واقع مقررات‌زدایی، اغلب به افزایش سیستماتیک نظارت بر نهادهای دولتی تنظیم‌گر می‌پردازد و مقام تنظیمی را در میان سایر بازیگران حاضر در فضای تنظیمی قرار می‌دهد؛ در چنین شرایطی و در غیاب تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری دولتی، حتی یک شرکت خصوصی قادر خواهد بود در فضای بازار، به یک تنظیم‌گر عملی<sup>۴</sup> تبدیل شود (Scott, 2001: 337).

روش دیگر، بازتنظیم<sup>۵</sup> است که به فرایندهای غیررسمی تنظیم، به همان میزان روندهای رسمی تنظیم‌گری، توجه دارد. هنگامی که در نتیجه فقدان یا حذف مقررات حقوقی، یک فضای خالی<sup>۶</sup> ایجاد می‌شود، ممکن است سایر بازیگران و فعالان فضای تنظیمی<sup>۷</sup> جهت تحمیل قواعد موردنظر خودشان در فضای به‌وجودآمده، وارد عمل شوند؛ در چنین مواقعی ممکن است، اراده‌گرایی<sup>۸</sup> و یکجانبه‌گرایی<sup>۹</sup> نقش

1. New regulatory state
2. Deregulation
3. Re-regulation
4. De facto regulator
5. Re-regulation
6. Empty space
7. Regulatory space
8. Voluntarism
9. Unilateralism

اصلی را در تغییر قدرت تصمیم‌گیری از مراکز اصلی قدرت در سطح ملی و فراملی، به سمت نقاط پیرامونی، ایفا کند.

یکجانبه‌گرایی به حالتی اطلاق می‌گردد که تنظیم توسط یک مقام واحد، نوعاً بدون مذاکره و مشورت صورت می‌پذیرد و از ویژگی‌های برجسته سیاسی و اجتماعی برخوردار است. در دو سطح ملی و فراملی رخ می‌دهد؛ در سطح ملی می‌توان به شرکت‌ها و کارخانه‌های بزرگ اشاره کرد که با استفاده از قدرت سیاسی و لابی‌گری، به قدرت تصمیم‌گیری دست می‌یابند (Crouch, 2011). در سطح فراملی، تنظیم از سوی قدرتی فراتر از قدرت داخلی صورت می‌گیرد؛ مثال بارز آن کمیسیون اروپایی و بانک مرکزی اروپایی را می‌توان نام برد که در مواقع بحران اقتصادی، اقدامات ریاضتی را به دولت‌های عضو اتحادیه اروپایی و کارگران، تحمیل می‌کنند (Koukiadaki, 2016).

روش تنظیمی بعدی، تنظیم توافقی<sup>۱</sup> یا مبتنی بر مذاکره است، این شیوه به گونه‌هایی از روندهای اجباری و موضوعه مبتنی بر مذاکره از یک سو و اشکال اراده‌محور و بر پایه ایجاد توافق میان کارفرمایان و نمایندگان کارگران از سوی دیگر است. این گونه‌ها از لحاظ میزان حمایت حقوقی متفاوت‌اند، اما در محیط‌های نهادی، به صورت برجسته‌ای مورد حمایت هستند (Berg, 2014). مثال بارز از شکل اجباری مذاکره، تعیین کد<sup>۲</sup> است، در این حالت کارگران به صورت مستقیم از حق مشارکت در تصمیمات اتخاذی در شرکت برخوردارند. شیوه روابط صنعتی در آلمان از این روش پیروی می‌کند، بدین ترتیب که حقوق به صورت ویژه‌ای، فضا را جهت روندهای کدگذاری فراهم می‌سازد (Rubery & Grimshaw, 2003: 22). در واقع قانون به صورت مستقیم به تنظیم کلیه ابعاد روابط استخدامی نمی‌پردازد، بلکه چارچوب حقوقی به صورت صریح، به کارگران اجازه می‌دهد و یا از آنها تقاضا می‌کند تا در فرایندهای تصمیم‌سازی دموکراتیک، مشارکت جویند.

## ۲.۶. حقوق نرم و انعطاف‌پذیر

ارائه تعریفی جامع و در عین حال مورد اتفاق از حقوق نرم، امری بعید به نظر می‌رسد. برخی معتقدند حقوق نرم مجموعه‌ای از قواعد رفتاری<sup>۳</sup> است که با وجود نداشتن نیروی الزام‌آور از منظر اصول حقوقی، در عمل دارای تأثیر گسترده‌ای است (Cini, 2001: 194; Hodson & Imelda, 2004: 801). نویسنده‌ای دیگر با اذعان به اینکه موضوع مهم و چالش‌برانگیز، تحلیل جایگاه و اعتبار ضوابط حقوق نرم به عنوان ضوابطی حقوقی است و نه تعریف و تمایز مفهومی آن از حقوق سخت، بیان می‌کند حقوق نرم

1. Negotiated regulation

2. Code termination

3. Normative rules

قواعدی رفتاری است که به مرحله الزام‌آوری حقوقی نرسیده است، اما در تحلیل و بررسی موضوعات مختلف حقوقی مؤثر است. در این دیدگاه اگرچه مصادیق و نمونه‌های حقوق نرم متعدد و بسیار مختلف است، اما وجه اشتراک آنها قصد واضعان مبنی بر الزام‌آور نبودن حقوقی از یک سو و برخورداری از تأثیر عملی و ضریب نفوذ بالا در رفتار گروه هدف از سوی دیگر است (Morth, 2004: 6).

اولین عنصر و مؤلفه تحقق حقوق نرم وجود قواعد رفتاری است و منظور از آن ضوابطی است که انجام رفتاری خاص را از گروهی معین به‌عنوان گروه هدف مطالبه می‌کند. البته از آنجا که علم حقوق اصولاً دربرگیرنده مجموعه ضوابط رفتاری است، حقوق نرم از این حیث متمایز از حقوق سخت نیست. اما این عنصر موجب تمایز حقوق نرم از ضوابط توصیفی صرف و یا گزاره‌های اخباری می‌شود (Senden, 2004: 112). عنصر دیگر حقوق نرم، ضرورت تأثیرگذاری عملی آن است که در تمام تعریف‌های ارائه‌شده، به آن اشاره شده است (Gamble, 1985: 38). مؤثر واقع شدن ضوابط حقوق نرم در صورتی بروز می‌کند که از سوی نهاد یا افرادی متخصص و صرفاً بر پایه تحلیل‌های تخصصی و فنی ارائه شده باشد (Fan ying, 2008: 147). حقوق نرم اسنادی تنها در زمانی شکل می‌گیرد که سند موردنظر دارای کارکرد و ماهیتی برون‌سازمانی<sup>۱</sup> باشد؛ یعنی قصد تدوین‌کنندگان، تأثیرگذاری و اعمال ضوابط سند به شکل گسترده بر روابط اشخاص و نهادهایی خارج از سازمان یادشده باشد. بنابراین سندی که صرفاً برای سامان دادن امور داخلی یک سازمان تدوین شده، مصداق حقوق نرم<sup>۲</sup> نیست (Senden, 2004: 117)؛ چراکه در این شرایط نه قصد وضع‌کنندگان اجرای گسترده ضوابط بوده است و نه الزاماً موضوع مندرج در سند، قابلیت اجرای وسیع و تعمیم به نمونه‌های مشابه را خواهد داشت (Footer, 2008: 8). اصولاً اعتبار و الزام حقوق نرم، قهری و مبتنی بر اعمال اجبار نیست، ضوابط حقوق نرم بر مبنای استقبال و پذیرش گسترده از سوی فعالان یک عرصه است. بنابراین نگرانی‌هایی که پیرامون مشروعیت حقوق سخت وجود دارد، چندان در خصوص حقوق نرم قابل طرح نیست، بلکه بر مبنای خواست و اراده افراد است (Dawson, 2009: 14).

فرایند شکل‌گیری حقوق نرم و ضوابط آن مبتنی بر تشریفات لازم در حقوق سخت نیست. همین عامل موجب می‌شود انعطاف گزاره‌های حقوق نرم بیش از حقوق سخت باشد، در نتیجه انطباق بر شرایط جدید و بروز عکس‌العمل متناسب در رویارویی با تغییرات، در حقوق نرم سریع‌تر صورت می‌گیرد (Lipson, 1991: 500). این وصف موجب می‌شود در جایی که موضوع موردنظر چندان شناخته‌شده نیست و ابهام آن، اتفاقات مرتبط به آن در آینده را نامعلوم می‌کند، استفاده از حقوق نرم ترجیح داده می‌شود (Gopalan, 2008: 332). از دیگر مزایای حقوق نرم آن است که در قیاس با حقوق سخت،

1. External nature

2. Soft law

هزینه‌های کمتری را در پی دارد. علت اصلی این امر، نوع مکانیسم به کاررفته در حقوق نرم است که بر اساس آن در تدوین ضوابط، نیازهای موجود و ضوابط عملی، بسیار مورد توجه قرار می‌گیرد (Parisi, 2001: 98). در فرایند تدوین ضوابط حقوق نرم اسنادی، مشارکت گسترده فعالان و استفاده از نظریات و آگاهی از تجارب و اولویت‌های آنها، تضمین‌کننده اعتبار عملی ضوابط حقوق نرم است. این ویژگی موجب می‌گردد تا امکان دستیابی سریع‌تر به راه‌حل برون‌رفت از مشکلات مختلف، فراهم شود. در واقع حقوق نرم در خصوص رسیدن به نقطه توافق میان طرفین با منافع متعارض، از کارایی بیشتری نسبت به حقوق سخت برخوردار است (Zerilli, 2010: 10).

حقوق نرم به معنی مجموعه ضوابط و یا اصول رفتاری است که با وجود نداشتن وصف الزام‌آوری حقوقی، در عمل مؤثر واقع شده، و از آن تبعیت می‌شود. حقوق نرم حاصل نیازها و اولویت‌هایی است که در جهان معاصر بروز کرده است. همسو با تمایل عمومی مبنی بر کاهش نقش‌آفرینی دولت‌ها در تمام زمینه‌ها و محدود کردن دولت به اعمال حاکمیت، حقوق نرم نیز بازتاب پذیرش کاستن از نقش دولت به‌عنوان فعال منحصر در عرصه حقوق است. اصلی‌ترین ویژگی حقوق نرم یعنی نداشتن وصف الزام حقوقی، بر پایه تحلیل‌های جامعه‌شناختی از حقوق توجیه‌پذیر است. در این رویکرد، عامل اصلی متابعت از ضوابط حقوقی، صرفاً وجود ضمانت اجرای دولتی نیست، بلکه مهم‌ترین عامل مقبولیت و گستردگی اجرای ضوابط حقوقی، کارامدی، انطباق بر شرایط و نیازهای گروه مخاطب و به‌طور خلاصه تخصصی بودن مفاد ضوابط است. افزون بر این، زمینه‌های شکل‌گیری و رواج حقوق نرم در موضوعاتی است که به علت مبهم بودن، فقدان اجماع نظر و وجود منافع متعارض میان طرفین، امکان استفاده از ضوابط حقوق سخت و الزام دولتی در آنها وجود ندارد (شبروی و وکیلی مقدم، ۱۳۹۴: ۲۷۱). از این رو حقوق نرم با بهره‌گیری از ویژگی انعطاف‌پذیری و تأکید بر خصیصه عمل‌گرایی، نقش بسیار مؤثری بر تحول عینی اداره عمومی در پیوند با مقتضیات حکمرانی جدید، ایفاء می‌نماید.

### ۳.۶. مشارکت بخش عمومی و خصوصی

مفهوم مشارکت بخش عمومی و خصوصی، مفهومی بسیار پیچیده و دربرگیرنده گروهی از عقاید مرتبط، فرایندها و مبادلات در یک چارچوب گسترده است. افزایش مشارکت بخش عمومی و خصوصی با بهبود در اجرا، کاهش هزینه‌ها، حفاظت محیطی و افزایش رقابت، مرتبط است (Miller, 2000). به صورت کلی می‌توان از دو منظر کارامدی و ملاحظات مالی به موضوع نگریست؛ بخش خصوصی به دلیل برخورداری از تجربه و تخصص بیشتر، در تولید کالاها و ارائه خدمات موفق‌تر عمل کرده و از لحاظ مالی نیز با هزینه کمتر، بهره‌وری بیشتری را کسب می‌کند، ضمن اینکه دولت‌ها تحت فشار سیاسی برای

کاهش هزینه‌ها و احتمال بروز کسری بودجه قرار دارند و مشارکت بخش خصوصی، ضمن کاستن از فشارهای مذکور، با برنامه‌ریزی جهت ورود سرمایه بخش خصوصی، به ارائه راه حل جهت برطرف کردن مسائل پیچیده عمومی، کمک زیادی می‌کند.

سه شرط کلیدی برای مشارکت زیربنایی این دو بخش عبارت‌اند از: روابط طولانی‌مدت میان سازمان‌های بخش عمومی و خصوصی، مشارکت بخش خصوصی در تصمیم‌گیری و سهیم شدن دو طرف در خطرهای مربوط به پروژه؛ از آنجایی که بخش عمومی مالکیت پروژه را بر عهده دارد، ریسک‌های مربوط به امور قانونی و تنظیمی و همچنین ریسک مربوط به قصور دولت، در حوزه عمومی قرار می‌گیرد، هرچند بخش خصوصی مسئول اجرای پروژه است (Kang et al., 2018: 3).

حکومت موظف است تا عناصر حکمرانی خوب همچون کیفیت تنظیم و نظام حقوقی و استقلال و کارآمدی ساختار اداری را تضمین کند (Sabry, 2015). همچنین عوامل مدیریتی و عملیاتی به‌ویژه قراردادهای مدیریت و تدارکات مبتنی بر تخصص و اثربخشی، انصاف و انتخاب مؤثر طرفین قراردادی، توانایی پیش‌بینی محیط عملیاتی و کنترل و اجرای قراردادها از دیگر تعهدات حکومت است (Bloomfield, 2006; Field & Peck, 2004). از موارد دیگر می‌توان به وضوح و شفافیت در طرح‌ریزی، تعهد بلندمدت، فضای ارتباطی باز و مبتنی بر اعتماد، تمایل به مشارکت و همکاری، توسعه اجتماعی، توصیه‌های تخصصی، بازبینی، آگاهی از خطرها و شفافیت در نقش‌ها و مسئولیت‌ها اشاره کرد (Jacobson & Choi, 2008). به‌طور کلی، مشارکت مؤثر بخش عمومی و خصوصی در غیاب حکمرانی خوب که مبتنی بر پاسخ‌گویی، مسئولیت‌پذیری، شفافیت و تساوی حقوقی باشد، امکان‌پذیر نیست (Bovaird, 2004). همچنین بدون سرمایه‌گذاری کافی در حوزه‌های تخصصی همچون قابلیت تنظیم و کنترل روابط قراردادی بلندمدت، همکاری بخش عمومی و خصوصی به شکست تضييع منافع عمومی منجر خواهد شد (Awortwi, 2004). برای تضمین حکمرانی خوب، حکومت‌ها می‌بایست چارچوب‌های نهادی و ساختاری مولدی ایجاد کنند که آشتی‌دهنده ارزش‌های بخش عمومی و خصوصی باشند (Reynaers, 2014). سه عامل زمینه‌ساز موفقیت مشارکت بخش عمومی و خصوصی مشتمل بر بازار، محیط عملیاتی و حکومت هستند که به‌صورت متقابل بر یکدیگر اثرگذار بوده و یکدیگر را حمایت و تقویت می‌کنند. یک بازار فعال، پایه جذب مشارکت سازمان‌های خصوصی در مشارکت و سرمایه‌گذاری در تولید و خدمات خواهد بود؛ با توجه به اینکه در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته، حکومت‌ها بودجه‌ها و منابع محدودی دارند، مشارکت بخش خصوصی و عمومی، با جذب سرمایه بخش خصوصی، منابع

۱. البته می‌بایست میان مشارکت بخش عمومی و خصوصی و سایر ترتیبات همچون برون‌سپاری و خصوصی‌سازی قائل به تفکیک شد، زیرا عنصر مشارکت در سایر روش‌های ارائه خدمات، موجود نیست.

موجود مالی محلی را افزایش می‌دهد (Kang et al., 2018: 5). در گام بعدی، آنچه محیط عملیاتی مساعدی را ایجاد می‌نماید، عبارت از شفافیت و سیستم حقوقی سالم است. یک چارچوب تنظیمی که به نحو صحیح انتظام یافته باشد، کارخانه‌ها و شرکت‌های خصوصی را به مشارکت و همکاری با بخش عمومی تشویق می‌کند و مزایای حکومت را با بهبود اثربخشی عملی، افزایش می‌دهد (Kwak, 2009). مقررات باید واضح و شفاف باشند که در نتیجه آن اعتماد سهامداران تقویت شده، تعارضات کاهش یافته و مشارکت‌ها تقویت می‌شوند؛ علاوه بر این، یک سیستم حقوقی سالم، فضای رقابت را بهبود می‌بخشد و تضاد منافع، فساد و رفتارهای غیراخلاقی را کاهش می‌دهد (OECD, 2012).

پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی، به دو دسته زیربنایی سخت و نرم تقسیم می‌شوند (Yang, 2013). امور زیربنایی سخت، اغلب شامل سرمایه‌گذاری در حوزه‌هایی چون پل‌ها، خطوط راه‌آهن و راه‌ها می‌شود. از مثال‌های مربوط به امور زیربنایی نرم می‌توان به سرمایه‌گذاری مشترک در تعلیم و تربیت و خدمات مربوط به حوزه سلامت اشاره کرد. بیشتر مثال‌های موجود در کشورهای در حال توسعه، از امور زیربنایی سخت هستند، همچون تأسیسات آب لوله‌کشی در کلمبیا، بولیوی و سنگال؛ توسعه سیستم اتوبوس‌رانی در کلمبیا و احداث تونل در مالزی؛ از امور زیربنایی نرم موارد اندکی وجود دارند که از جمله آن‌ها توسعه سیستم کنترل بیماری مالاریا در مالی است. بیشتر بودن موارد مشارکت در امور زیربنایی سخت را می‌توان ناشی از دو امر دانست، اولاً، پروژه‌های زیربنایی سخت به منابع مالی کلان نیاز دارند، ممکن است کشورهای در حال توسعه فاقد چنین حجمی از منابع مالی باشند، بنابراین به شرکت‌های بخش خصوصی رجوع می‌کنند و به آنها اجازه می‌دهند تا در ازای ارائه خدمات، بخشی از مزایا را به‌عنوان عوارض دریافت کنند؛ دلیل دیگر آن است که به‌طور معمول در کشورهای در حال توسعه، نیروی انسانی از تجربه و تخصص اندکی در امور زیربنایی سخت برخوردار است، از این‌رو در برخی موارد کشورهای در حال توسعه جهت پیشبرد پروژه‌ها از نیروی انسانی کشورهای متخصص استفاده می‌کنند؛ مثال بارز این امر راه‌اندازی سیستم انرژی خورشیدی در مراکش است که در آن دولت فرانسه از هر دو بُعد سرمایه و دانش، در مدیریت پروژه همکاری کرد (Kang et al., 2018: 7).

موفقیت پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی مستلزم تقویت اعتبار حکومت از طریق تصویب قوانین و مقرراتی است که با ایجاد سیاست‌های مطلوب، شرایط را برای مشارکت هرچه بیشتر بازیگران خصوصی در فضای بازار فراهم سازد. از منظر حکومت، جذب شرکای خصوصی که دارای سرمایه، دانش و تخصص هستند، جهت آغاز پروژه‌های زیربنایی، واجد اهمیت بسیار است و از منظر شرکت‌های خصوصی، حکومت باید اعتبار ترتیبات کاری را تضمین نموده و مزایای معقولی را پیشنهاد کند. راهبرد



مدیریتی دیگر، تأسیس آژانس‌های مشارکتی مستقل<sup>۱</sup> است که به اجرای روان، کارآمد و همراه با انعطاف‌پذیری پروژه‌ها می‌انجامد؛ برای مثال در افریقای جنوبی، آژانس ملی راه<sup>۲</sup>، عهده‌دار چنین نقشی است (Kang et al., 2018: 13). البته علاوه بر موارد مذکور می‌بایست از ثبات سیاسی، قوانین مطلوب و مقررات با کیفیت به‌عنوان عواملی که تقویت‌کننده اعتماد بخش خصوصی نسبت به بخش عمومی هستند، یاد کرد؛ به‌ویژه اگر شرکای بخش خصوصی از خارج از مرزهای یک کشور باشند.<sup>۳</sup>

به‌صورت کلی، جهت مشارکت مؤثر بخش عمومی و خصوصی، از سه عامل می‌توان نام برد: ۱. استفاده از روندهای مدیریتی باز، شفاف و اثربخش؛ ۲. ایجاد آژانس‌های مستقل جدید که با انعطاف‌پذیری و کارآمدی بیشتر، اجرای پروژه‌ها را تسهیل و تسریع می‌کنند؛ ۳. برای موفقیت مشارکت عمومی - خصوصی، علاوه بر حمایت مقامات و ادارات محلی و فعالان بخش خصوصی، کمک و پشتیبانی شهروندان محلی و سازمان‌های اجتماعی نیز مورد نیاز است. البته راهبری مؤثر کلیه عوامل ذکر شده در مقام عمل، که به‌مثابه عنصری پیونددهنده، نقش مؤثری در اعتمادسازی، تخصیص بهینه مزایا میان طرفین و ایجاد محیط کاری شفاف و باز مبتنی بر تعامل، ایفا می‌کند، در نهایت به مدیریت بهتر روابط و برطرف نمودن تعارضات منافع احتمالی، خواهد انجامید؛ در این زمینه مقامات عمومی<sup>۴</sup> می‌توانند تأثیر زیادی در افزایش هماهنگی و بازدهی مناسب نتایج حاصل از مشارکت، داشته باشند.

## ۷. نسبت الزامات حکمرانی جدید با یکدیگر؛ عناصری متکثر و همگرا یا متمرکز و وحدت‌گرا

مشارکت مؤثر بخش عمومی و خصوصی، بدون استفاده از حقوق نرم و انعطاف‌پذیر و صرفاً با استفاده از حقوق سخت امکان‌پذیر نخواهد بود، زیرا پیوند و هماهنگی دو بخش در مقام عمل و اجرا، نیازمند مقرره‌هایی با خصلت انعطاف‌پذیری و پویایی است که قابلیت انطباق با اوضاع و احوال حادث، پیش‌بینی‌ناپذیر و سیال را داشته باشند؛ از سوی دیگر، بدون بهره‌برداری از ابزارهای تنظیم‌گری همچون بازتنظیم، اراده‌گرایی، یکجانبه‌گرایی، تنظیم مبتنی بر مذاکره و مقررات زدایی که از ابزارهای تنظیم‌گری محسوب می‌شوند، انواع مقرره‌های برآمده از حقوق نرم و انعطاف‌پذیر همچون کدگذاری، مقررات

1. Independent partnership agencies

2. South African national road agency

۳. مثال مربوط به پروژه احداث تونل در مالزی، نمونه‌ای از تصویب قوانین مناسب جهت تسهیل شرایط مربوط به مشارکت مؤثر بخش عمومی و خصوصی است. دولت مالزی بخشنامه‌ای را در سال ۱۹۹۱ در راستای توسعه اداری با عنوان « راهنمای اجرای سیاست شرکتی در مالزی» به اجرا گذاشت. بخشنامه مذکور به حکومت کمک کرد تا از موانع بوروکراتیک موجود بکاهد و در همکاری با بخش خصوصی، از انعطاف‌پذیری بیشتری برخوردار شود.

4. Public officials

اتخاذشده توسط شرکت‌های خصوصی در مواقع وجود حفره و شکاف تنظیمی و مقررات توافقی ناشی از تراضی اراده‌های اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایی، مجالی جهت بروز و ظهور نخواهند یافت. از این رو حضور هماهنگ و همسوی هر سه مؤلفه، شرط ضروری و لازم جهت تحقق یکایک آن‌ها است و به وضوح از خصلت همگرایی نسبت به یکدیگر برخوردارند؛ اما ویژگی پیچیدگی حکمرانی جدید و نوآوری‌های آن در بخش عمومی، اقتضای این را دارد که بنیان ایجاد و جهت‌گیری مؤلفه‌های مذکور، تشکیل یافته از نظمی وحدت‌گرا و متمرکز به نام دولت نباشد، زیرا در آن صورت دولت در جایگاهی بالاتر از سایر نهادها قرار می‌گیرد و از رهگذر چنین جایگاهی، تلاش می‌کند تا سیاست‌های موردنظر خویش در عرصه عمومی را دنبال کند. در واقع همگرایی شاخص‌های اجرایی اصلی حکمرانی جدید، زمانی معنا پیدا می‌کند که با عناصر متکثر مواجه باشیم، زیرا تکتیر، از یک بدنه واحد متمرکز و وحدت‌گرا، حاصل نمی‌شود.

تکثرگرایی، این واقعیت را نشان می‌دهد که نظامات حقوقی، فراتر از دولت هستند. در این دیدگاه، گروه‌های زیاد و متنوعی، متشکل از انجمن‌ها یا سازمان‌های خودتنظیم و برخوردار از ساختار سازمانی، با قدرت‌های متفاوت و نامتقارن وجود دارند. تکثرگرایی، نماد تنوع و متمرکز بر اولویت‌های افراد است (سن، ۱۳۹۷: ۱۱۵). شکل‌گیری ارزش‌ها، قواعد و اصول، از آنها بنیان‌هایی پیروی می‌کند که متفاوت از فرایند وضع قواعد توسط دولت است و می‌تواند ذیل دسته‌بندی تدابیر خودتنظیم قرار گیرد، این نظامات مربوط به شبکه‌های غیرسلسله‌مراتبی هستند؛ به این ترتیب که هیچ‌گونه سلسله‌مراتبی میان انجمن‌ها و شبکه‌ها وجود ندارد و هر شبکه، سازوکارهای کاربردی خود را ایجاد می‌کند. پس از فرایند تفکیک کارکردی و تخصصی شدن، طیف گسترده‌ای از نظامات تنظیمی از بطن جامعه مدنی، ظهور می‌یابند. جهانی از مجموع نظامات در حال تعامل با یکدیگر به وجود می‌آید و به پراکندگی نظم حقوقی و تمرکززدایی از دولت، منتهی می‌شود (سن، ۱۳۹۷: ۱۱۹-۱۲۴). بسیاری از نویسندگان، از جمله والرئ بریث ویت، بر این باورند که تنظیم‌گری را نباید فرایندی یکجانبه و تحمیلی از سوی دولت دانست، خاصه در عصری که حکمرانی ماهیت جهانی و پراکنده پیدا کرده است، به گونه‌ای که مردم در زندگی روزمره خود، تحت تنظیم و حکمرانی نهادهای بین‌المللی، انجمن‌های حرفه‌ای، توافقات تجاری، بازار، صنایع خصوصی، نهادهای محلی و مانند اینها هستند. این برداشت که به موجب آن تنظیم‌گری دارای چندین منبع است، به نظریه‌های تنظیم‌گری یا حکمرانی گوناگون تحت عناوینی همچون چندکانونه، شبکه‌ای، گره‌گاهی، غیرمتمرکز، جدید، کثرت‌گرا یا همکارانه منجر شده است. همگی این عناوین در نهایت ناظر بر آن‌اند که تنظیم‌گری دارای یک مرکز واحد نیست و منابع و مراکز بسیاری در ارتباط

متقابل با هم به تنظیم‌گری اشتغال دارند (هداوند و جم، ۱۴۰۱: ۲۵۹-۲۶۰). از این رو می‌توان تنظیم‌گری غیرمتمرکز را به مثابه صورت باطنی حکمرانی جدید تلقی کرد که عینیت یافتن آن، مقدمه ضروری جهت تحقق الزامات اجرایی حکمرانی جدید در فضای اداره عمومی است.

### ۸. موانع تحقق‌پذیری حکمرانی جدید در اداره عمومی ایران

حکمرانی جدید، بدون تحقق مقدمات ضروری و اولیه آن، مجالی جهت بروز نخواهد یافت. خصوصی‌سازی را می‌توان به دروازه آغازین ورود به عرصه حکمرانی جدید تلقی کرد، از این رو برای درک دقیق از شرایط ایران، ناگزیر از بررسی اجمالی ابعاد اجرایی آن در نظام اداری هستیم.

خصوصی‌سازی بخش دولتی دو بخش اساسی دارد. نخستین بخش، خصوصی کردن مؤسسات دولتی از طریق فروختن آنها به بخش خصوصی است. بخش اساسی دیگر، به پیمان دادن فعالیت‌های دولتی است. این شیوه با فروش مؤسسات تفاوت دارد، زیرا کالاها و خدمات هنوز دولتی‌اند و تنها جزئیات تأمین است که خصوصی می‌شود (هیوز، ۱۴۰۱: ۳۴۲). در خصوص بخش نخست، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در سال ۱۳۸۷ به تصویب رسید، طبق ماده ۱۵ قانون مذکور، دولت موظف شده تا زمینه‌های تأسیس انجمن‌های حرفه‌ای را به صورت سازمان‌های مردم‌نهاد، فراهم سازد و به دستگاه‌های اجرایی تکلیف نموده است تا در تدوین و اصلاح ضوابط و مقررات، از این انجمن‌ها نظر مشورتی اخذ کنند، از این رو به تقویت و بهره‌گیری از ظرفیت‌های جامعه مدنی و تکثرگرایی توجه شده است. در ماده ۳۹، اعضای هیأت واگذاری، در ماده ۴۱، اعضای شورای عالی اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ و در ماده ۵۳، ترکیب اعضای شورای رقابت مشخص شده است؛ نقطه اشتراک این سه مرجع را می‌توان تمرکز بر دولتی بودن دانست؛ ضمن اینکه تبصره ۱ ماده ۲۷ قانون مذکور با اعطاء مجوز استخدام تا سقف پست‌های سازمانی به رئیس سازمان خصوصی‌سازی با تصویب هیأت وزیران و ماده ۵۴ با ایجاد مرکز ملی رقابت در قالب مؤسسه‌ای دولتی، بر خلاف هدف کوچک‌سازی دولت، گام برداشته‌اند؛ تبیین سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی سالانه نیز بر اساس بند ۱ ماده ۴۲، در صلاحیت شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قرار گرفته است؛ از این رو علی‌رغم وجود اقداماتی جهت تکثرگرایی، اما تمرکز اصلی بر تنظیم‌گری دولتی قرار گرفته است.

به‌طور کلی، اعتقاد به بخش خصوصی و کارایی آن و الزام دولت در حمایت از آن و به رسمیت شناختن آن، تنها در واگذاری شرکت‌های کوچک و موجود دولتی خلاصه نمی‌شود؛ بلکه مسئله بااهمیت، حمایت قانونگذار قانون اساسی به مثابه مهم‌ترین ترتیب نهادی و البته دیگر اسناد بالادستی از نقشی است که قرار است قوانین مربوط به تسهیل فعالیت بخش خصوصی در اقتصاد کشور ایفا کنند؛ در این خصوص، اصل ۸۱ قانون اساسی، به یک مانع نهادی برای رشد اقتصاد ایران در بستر خصوصی‌سازی

تبدیل شده است. بر اساس این اصل، «دادن امتیاز تشکیل شرکت‌ها و مؤسسات در امور تجاری و صنعتی و کشاورزی و معادن و خدمات به خارجیان مطلقاً ممنوع است». تفسیر این امتیاز هنوز هم مورد اختلاف است و در عمل همواره عامل مهم بازدارنده جهت بهبود وضعیت سرمایه‌گذاری خارجی در ایران محسوب شده است (میرمجیدی و غلاملو، ۱۴۰۲: ۲۳۹-۲۴۰).

در خصوص واگذاری پیمانی فعالیت‌های دولتی در نظام حقوقی ایران نیز، وضوح کافی وجود ندارد، امتیازات مذکور در بخشنامه عمومی پیمان در هیچ قانونی به صراحت ذکر نشده و از این رو صرفاً دارای اعتبار آیین‌نامه‌ای است، نه قانونی. علاوه بر این، مواد مذکور در شرایط عمومی پیمان، باید به‌عنوان پیوست قرارداد توسط پیمانکار پذیرفته و امضا شود و ارزش قراردادی دارند. بنابراین می‌توان این پرسش را مطرح کرد که در صورت غفلت اداره از تصریح به شرایط بخشنامه و عدم ذکر آن در قرارداد، آیا امتیازات مذکور در شرایط عمومی پیمان، حاکم بر روابط طرفین است؟ این ابهام از این حیث اهمیت می‌یابد که امتیازات مذکور خلاف حقوق مدنی است و از این رو در صورت فقدان مبنای قراردادی، نمی‌توان طرف مقابل را ملزم به پذیرش آنها کرد، مگر آنکه نظریه قرارداد اداری را بپذیریم. نظریه‌ای که نه مقنن بدان تصریح کرده و نه رویه قضایی دلالتی بر آن دارد (واعظی، ۱۳۹۶: ۳۰-۳۱). در چنین شرایطی به نظر می‌رسد به‌منظور طرح مباحثی همچون استفاده از حقوق نرم و انعطاف‌پذیر و ابزارهای تنظیم‌گری، فعلاً بستر کافی مهیا نیست. حقوق نرم، ارتباطی با تنظیم‌گری دولتی ندارد و نوعی حکمرانی خصوصی را نشان می‌دهد؛ ضمن آنکه، خودتنظیمی زمانی می‌تواند زیرمجموعه‌ای از حقوق نرم باشد، که از فضایی تفکیک‌شده از حقوق دولتی برخوردار شود (سن، ۱۳۹۷: ۱۲۱).

## ۹. نتیجه

هنگامی که از تحقق عملی حکمرانی جدید در فضای اداره عمومی سخن به میان می‌آید، بر سیستمی چندگانه، متشکل از دولت، نهادهای تنظیمی، بخش خصوصی، بازار، جامعه مدنی و گروه‌های اجتماعی تأکید می‌کنیم که در عین تکثر و تنوع در اجزاء تشکیل‌دهنده، از نوعی وحدت، هماهنگی، تعامل و انسجام درونی برخوردار است؛ در چنین شرایطی، جهت حصول به هدف انطباق اداره عمومی با فضای ناشی از حکمرانی جدید، ضروری است تا زمینه‌های اجرایی مؤلفه‌های اصلی که لازمه تحول عملی اداره عمومی‌اند و هریک از عناصر متعددی ترکیب یافته‌اند، محقق شوند. در پژوهش حاضر سه مؤلفه اصلی در این حوزه یافت شد که عبارت‌اند از: ابزارهای تنظیم‌گری، حقوق نرم و انعطاف‌پذیر و مشارکت بخش عمومی و خصوصی؛ مؤلفه‌های مذکور حصری نیست و چه‌بسا بتوان مؤلفه‌های دیگری را نیز اضافه کرد، اما دو نکته بسیار مهم در خصوص آنها وجود دارد و آن این است که اولاً: پایه‌های اصلی تحول اداره

عمومی، در فضای عمومی جدید منبعث از تحول مفهوم حکمرانی‌اند؛ ثانیاً: از ویژگی در هم تنیدگی و وابستگی کامل نسبت به یکدیگر برخوردارند، به این معنا که لازم و ملزوم یکدیگرند و بدون وجود هر کدام از آنها، مؤلفه‌های دیگر از درون مایه تهی خواهند شد؛ اما پیش شرط تحقق این امر به رسمیت شناختن تکثرگرایی در فضای اداره عمومی است، به نحوی که بازیگران غیردولتی به تنظیم‌شوندگان صرف بخش دولتی تنزل نیابند و هر یک، متناسب با جایگاه و کارکردهایش، در عرصه حکمرانی به ایفای نقشی فعال و کنشگرانه بپردازند.

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را می‌توان به‌مثابه نقطه آغازین حرکت به سوی حکمرانی جدید در کشورمان دانست، در قانون مذکور اگرچه تلاش‌هایی در جهت گرایش به تکثرگرایی به چشم می‌خورد، اما از رویکرد تنظیم‌گری متمرکز و دولتی تبعیت می‌شود، ترکیب اعضا و صلاحیت‌های هیأت واگذاری، شورای عالی اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ و شورای رقابت، جملگی بر تسلط دولت بر تمامی فرایندهای سیاست‌گذاری، پایش و اجرا تأکید دارند. اگرچه شاید بتوان گفت در گام‌های آغازین خصوصی‌سازی، نظارت و کنترل همه‌جانبه دولت امری ضروری و انکارناپذیر است، اما تداوم چنین رویکردی در بلندمدت، با گرایش به وحدت‌گرایی و تمرکز اختیارات در دستان دولت، مانع از تکثرگرایی و نقش‌آفرینی بازیگران غیردولتی به‌عنوان لازمه اصلی تحقق حکمرانی جدید در فضای اداره عمومی است و به‌تبع آن کاهش کارآمدی و اثربخشی نظام حکمرانی را به‌دنبال خواهد داشت. از این‌رو در گام اول حرکت به سوی تنظیم‌گری غیرمتمرکز، که پیش‌نیاز تحقق‌پذیری سایر مؤلفه‌هاست، پیشنهاد می‌شود ترکیب اعضای شوراها و هیأت مذکور، به سوی بخش غیردولتی تعدیل شود. در خصوص پیمان‌های منعقد شده فی‌مابین بخش خصوصی و دولتی نیز، به نظر نویسندگان مقاله، بهتر است قانونی مشخص در خصوص پیمان تصویب شود که از یک سو، اجرای آن منوط به تصریح در قرارداد نباشد و از سوی دیگر، برخی امور را در راستای تقویت انعطاف‌پذیری و بهره‌گیری از ظرفیت‌های حقوق نرم، به توافق میان بخش خصوصی و دولتی واگذار کند، در این زمینه نیز قانون می‌تواند در راستای اصل تداوم خدمت عمومی و تقدم نفع عمومی بر نفع خصوصی، حداقل‌هایی را در موارد توافقی مشخص کند که ضمن حفاظت از منفعت جامعه، به افزایش ظرفیت‌های مشارکت‌پذیری بخش خصوصی و عمومی بینجامد و زمینه را به‌منظور بهره‌گیری هرچه بیشتر از ابزارهای تنظیم‌گری، همچون تنظیم توافقی و بازتنظیم، مهیا سازد.

## منابع

### ۱. فارسی

#### الف) کتابها

۱. الوانی، سید مهدی و ندائی، امین (۱۳۹۷)، شبکه‌ها در بخش دولتی از تئوری تا عمل. چ اول، تهران: مهکامه.
۲. سن، میریام (۱۳۹۷). تنظیم بازار بدون مداخله دولت (شناخت تغییرات نهادی). ترجمه سید علیرضا شکوهیان، حامد ادریسیان، حیدر سلامی، چ اول، تهران: مجد.
۳. واعظی، سید مجتبی (۱۳۹۶). گفتارهایی در حقوق اداری. چ اول، تهران: مجد.
۴. هیوز، آن (۱۴۰۱). مدیریت دولتی نوین. ترجمه سیدمهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی، غلامرضا معمارزاده طهران، چ بیستم، تهران: مروارید.

#### ب) مقالات

۵. شیروی، عبدالحسین و وکیلی مقدم، محمدحسین (۱۳۹۴). حقوق نرم، فصلنامه مطالعات حقوق تطبیقی، ۶ (۱)، ۲۵۱-۲۷۶. doi: 10.22059/JCL.2015.54412
۶. میرمجیدی، سپیده و غلاملو، جمشید (۱۴۰۲). سازو کارهای اثرگذاری قانون بر توسعه اقتصادی؛ با نگاهی به تجربه خصوصی سازی در ایران. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ۵۳ (۱)، ۲۲۳-۲۴۹. doi: 1022059/jplsq.2022.343208.3089
۷. واعظی، سید مجتبی و کریمی، محمود (۱۴۰۱). جستاری بر نظریه مدیریت دولتی نوین و جایگاه آن در حقوق اداری. فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۱۱ (۳۸)، ۱-۲۶. doi:10.22034/QJPLK.2022.1282.1248
۸. هداوند، مهدی و جم، فرهاد (۱۴۰۰). مفهوم دولت تنظیم‌گر: تحلیل تنظیم‌گری به‌مثابه ابزار حکمرانی. فصلنامه راهبرد، ۳۰ (۹۹)، ۲۲۷-۲۶۶. doi: 20.1001.1.10283102.1400.30.2.2.9
۹. هداوند، مهدی و جم، فرهاد (۱۴۰۱). بازتعریف مفهوم تنظیم‌گری: از رویکرد تمرکزگرا تا عدم تمرکز. فصلنامه حقوق اداری، ۱۰ (۳۳)، ۲۴۶-۲۶۹.

### ۲. انگلیسی

#### A) Books

1. Crouch, C. (2011). *The Strange Non-death of Neo-liberalism*. Polity Press, Cambridge.
2. Dawson, M. (2009). *Soft Law and the Rule of Law in the European Union: Revision or Redundancy?*. EUI Working Paper RSCAS 2009/24.
3. Eyméri-Douzans, J. M., & Pierre, J. (2011). *Administrative Reforms and Democratic Governance*. Basingstoke: Routledge.
4. Finer, S. E. (1970). *Comparative Government*. London: Allen Lane, The Penguin Press.
5. Footer, M. (2008). *The Role of Soft Law Norms in Reconciling the Antinomies of WTO Law*. Society of International Economic Law, Working Paper NO. 54/08.

6. Greve, C. (2008). *Contracting for Public Services*. London: Routledge.
7. Jordana, J., & Levi-Faur, D. (2004). *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Northampton, MA: Edward Elgar.
8. Koukiadaki, A; Tavora, I., & Martinez-Lucio, M. (2016). *Joint Regulation and Labour Market Policy in Europe During the Crisis*. European Trade Union Institute (ETUI), Brussels.
9. Miller, J. B. (2000). *Principles of Public and Private Infrastructure Delivery*. Kluwer Academic, London.
10. Morth, U. (2004). *Soft Law in Governance and Regulation*, First Edition, Edward Elgar Publication.
11. OECD (2012), *Recommendation of the council on principles for public governance of public-private partnerships*. OECD Publishing.
12. Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley.
13. Peters, B. G. (2001). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. 2nd ed, Lawrence, KA: University of Kansas Press.
14. Pollitt, C., & Talbot, C. (2004). *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London: Routledge.
15. Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.
16. Rubery, J., & Grimshaw, D. (2003). *The Organization of Employment: An international perspective*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
17. Senden, L. (2004). *Soft Law in European Community Law*. First published, Oxford and Portland Oregon.

#### B) Articles

18. Armstrong, J., & Ford, R. (2000). Public sector innovations and public interest issues. *The innovation journal*, 6 (1), 1-22.
19. Awortwi, N. (2004). Getting the fundamentals wrong: woes of public-private partnerships in solid waste collection in three Ghanaian cities. *Journal of Public Administration and Development*, 24 (3), 213-224.
20. Berg, P; Bosch, G., & Charest, J. (2014). Working-time configurations: a framework for analyzing diversity across countries. *Journal of Industrial and Labour Relations Review*, 67 (3), 805-837.
21. Bevir, M; Rhodes, R. A. W., & Weller, P. (2003). Comparative governance: Prospects and lessons. *Journal of Public Administration*, 81 (1), 191-210.
22. Bloomfield, P. (2006). The challenging business of long-term public-private partnerships: reflection on local experience. *Journal of Public Administration Review*, 66 (3), 400-411.
23. Bovaird, T. (2004). Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. *Journal of International Review of Administrative Science*, 70 (2), 199-215.
24. Cini, M. (2001). The soft law approach: Commission rule-making in the E.U. regime. *Journal of European Public Policy*, Vol. 18, 192-207.
25. Edquist, C., & Hommen, L. (1999). Systems of innovation: Theory and policy for the demand side. *Journal of Technology in society*, 21 (1), 63-79.

26. Fan, Y. (2008). Soft power: power of attraction or confusion. *Journal of Place branding and Public diplomacy*, 4 (2), 147-158.
27. Field, J., & Peck, E. (2004). Concordat or contract: factors facilitating or impeding the development of public/private partnerships in healthcare in England. *Journal of Public Management Review*, 6 (3), 253-272.
28. Gopalan, S. (2008). A Demandeur centric approach to regime design in transnational commercial law. *Georgetown Journal of International Law*, vol. 39, 325-345.
29. Gualmini, E. (2008). Restructuring Weberian bureaucracy: Comparing managerial reforms in Europe and United states. *Journal of Public Administration*, 86 (1).
30. Hardiman, N. (2012). Governance and state structures, in: *The Oxford Handbook of Governance*, edited by David L. F., First published, Oxford University Press, 230-241.
31. Hodson, D., & Imelda, M. (2004). Soft law and sanctions: economic policy co-ordination and reform of the stability and growth pact. *journal of European Public Policy*, 11 (5), 798-813.
32. Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Journal of Public Administration*, 69 (1), 3-19.
33. Inversi, C; Buckley, L. A., & Dundon, T. (2017). An analytical framework for employment regulation: investigating the regulatory space. *Journal of Employee Relations*, 39 (3), 291-307.
34. Jacobson, C., & Choi, S. O. (2008). Success factors: public works and public-private partnerships. *International Journal of Public Sector Management*, 21 (6), 637-657.
35. Kang, S; Mulaphong, D; Hwang, E., & Kai Chang, C. (2018). Public-private partnerships in developing countries: Factors for successful adaption and implementation. *International Journal of Public Sector Management*, DOI: 10.1108/IJPSM-01-2018-0001.
36. King Gamble, J. (1985). The 1982 United nations convention on the Law of the Sea as Soft Law. *Houston Journal of International Law*, 8 (1), 37-47.
37. Kwak, Y; Chih, Y., & William, I. C. (2009). Towards a comprehensive understanding of public private partnerships for infrastructure development. *California Management Review*, 51 (2), 51-78.
38. Levi-Faur, D. (2011). Regulatory networks and regulatory agencification. *Journal of European Public Policy*, 18 (6), 808-827.
39. Levi-Faur, D., & Gilad, S. (2004). Review article: The rise of the British regulatory state: Transcending the privatization debate. *Journal of Comparative Politics*, 37 (1), 105-124.
40. Levi, J. (2006). Introduction: The state also rises: The roots of contemporary state activism, in: *The State Activities in the Era of Liberalization*, edited by J. Levi, Harvard, MA: Harvard University Press, 1-28.
41. Lipson, C. (1991). Why are some International Agreements Informal. *Journal of International Organization*, 45 (4), 495-538.
42. Lynn Laurence, E. JR. (2012). The many faces of governance: Adaptation? Transformation? Both? Neither?. in: *The Oxford Handbook of Governance*, edited by David L. F., First published, Oxford University Press, 70-85.
43. Martinez Lucio, M., & Mackenzie, R. (2004). Unstable boundaries? Evaluating for the new regulation within employment relations. *Journal of Economy and Society*, 33 (1),



- 97.
44. Mayntz, R. (2003). New challenges to governance theory, in: H. P. Bang (ed). *Governance as Social and Political Communication*, Manchester: Manchester University Press, 27-39.
  45. Michalski, W; Miller, R., & Stevens, B. (2001). Governance in the 21st century: Power in the global knowledge economy and society. in: *Governance in the 21st Century*, Paris: OECD, 7-26.
  46. Parisi, F. (2001). Sources of law and the institutional design of law making. *Journal of Public Finance and Public Choice*, (19), 80-125.
  47. Pierre, J. (2012). Governance and institutional flexibility. in: *The Oxford Handbook of Governance*, edited by David L. F., First published, Oxford University Press, 192-204.
  48. Reynaers, A. M. (2014). Public values in public-private partnerships. *Journal of Public Administration Review*, 74 (1), 41-50.
  49. Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Journal of Political Studies*, 44 (4), 652-667.
  50. Rhodes, R. A. W. (2012). Waves of governance. in: *The Oxford Handbook of Governance*, edited by David L. F., First published, Oxford University Press, 55-69.
  51. Sabry, M. I. (2015), Good governance, institutions and performance of public private partnerships. *International Journal of Public Sector Management*, 28 (7), 566-582.
  52. Schneider, V. (2012), Governance and complexity, in: *The Oxford Handbook of Governance*, edited by David Levi-Faur, First published, Oxford University Press, 142-154.
  53. Scott, C. (2001), Analysing regulatory space: fragmented resources and institutional design, *Journal of Public Law*, 283-305.
  54. Sorensen, E. (2012). Governance and innovation in the public sector, in: *The Oxford Handbook of Governance*, edited by David L. F., First published, oxford: Oxford University Press, 218-229.
  55. Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions, *International Social Science Journal*, (50), 17-28.
  56. Williamson, O. (2000). The new institutional economics: Taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, 38 (3), 595-613.
  57. Yang, Y; Wang, W., & Hou, Y. (2013). On the development of public-private partnerships in transitional economies: an explanatory framework. *Journal of Public Administration Review*, 73 (2), 301-310.
  58. Zerilli, F. (2010). The rule of soft law: an introduction. *Journal of Global and Historical Anthropology*, (56), 3-18.