



Iranian Scientific Association
of Public Administration



University of
Sistan and Baluchestan

Exploring the Meaning of Governance; From Meta-Narratives to Sub-Narratives

Seyed Mostafa Jalili ¹ 

Assistant Professor, Faculty of Governance, University of Tehran, Tehran, Iran
Email: s.mostafajalili@ut.ac.ir

Abstract

Objective: In parallel with the widespread use of the concept of governance in various sciences, this term has attracted widespread attention in the public and international arenas in recent decades. Although the ambiguity in the definition has itself paved the way for its greater popularity and application, it seems necessary to present another formulation of this concept by examining the points of commonality and difference of the definitions of prominent experts who have explained this concept, with the aim of trying to unravel its semantic ambiguity. With this aim, the present research has examined the various definitions provided by Western scholars and, in an analytical-interpretative effort, while identifying the macro-narrative and micro-narrative in the definition of governance, has presented its definition by combining institutional, structural, process and functional perspectives on the concept of governance.

Method: This study has attempted to collect the most important definitions presented to explain the concept of “public governance” in the literature and analyzed and presented narratives to define it using the content analysis method. Therefore, the basis for classifying data in this article is the position of the theme

Article type: Research

Cite this article: S. M. Jalili (2025). Exploring the Meaning of Governance; From Meta-Narratives to Sub-Narratives. *Governance and Development Journal*, 5 (4), 31-55.

DOI: 10.22111/JIPAA.2025.51830.1045.

Received: 26.02.2025

Revised: 17.09.2025

Accepted: 11.10.2025

Published: 22.11.2025



© The Author(s)

Publisher: University of Sistan and Baluchestan

in the thematic network at three levels of basic, organizing, and global themes based on the method proposed by Attride and Stirling.

Findings: This study has presented a macro-narrative to explain the concept of “public governance” in the dual form of "governance as internal transformation and regeneration of governments" or "governance as the development of governing styles beyond governments", which refers to two competing theoretical streams in explaining this term. In an attempt to bridge these two theoretical streams, it was argued that in a broad definition, governance is considered to be any type of political steering involving public and private actors, including traditional forms of government and various types of steering from hierarchical impositions to purely informational actions. However, in a narrow definition of governance, this concept applies only to political steering that uses non-hierarchical methods of guidance such as persuasion or negotiation, and that both private and public actors participate in the policy-making process. The narrow definition of the term governance explicitly contrasts with the traditional tools of hierarchical steering and complicates the analytical understanding of a wide range of decision-making and policy patterns. In order to better understand the types of steering styles, it is necessary to separate steering styles into government and governance. After that, a micro-narrative has also been expressed to categorize and formulate the concept of governance in four dimensions, governance as "rules", "steering", "action" and "consequence" of governing. In the conclusion, a relatively comprehensive definition of this concept has been presented by combining and integrating these perceptions constructively.

Conclusion: According to research findings, public governance can be defined as the process of rule-making and steering of governing affairs. This includes establishing coherent values, adjusting goals and policies, persuading, supporting and allocating resources, as well as evaluating outcomes to inform decisions, implement changes, or halt current directions. The rule-making and steering process may occur through various combined or separate approaches and styles, such as authoritarian or democratic governance, governance based on bureaucracy or technocracy, market-oriented methods or networks, and newer forms driven by algorithmic and technological innovations. Furthermore, governance in the public sector can be planned and analyzed across diverse issue areas, including environmental, health, and economic domains, and ranges from micro-level neighborhood governance to global governance structures. However, this study does not claim to be comprehensive and restrictive of the definition provided, and there is still a need for research to explain the various dimensions in the definition of governance and provide more concise and complete definitions.

Keywords: Governance, Competing theoretical streams, Governing, Government, Networks.



دانشگاه تبریز

حکمرانی و توسعه

پیاپی، ۳۴۶۱-۲۷۸۳

Homepage: www.jipaa.ir



مجلس شورای اسلامی

در جست و جوی معنای حکمرانی؛ از کلان‌روایت‌ها تا خرده‌روایت‌ها

سیدمصطفی جلیلی^۱

^۱ استادیار، دانشکده حکمرانی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. s.mostafajalili@ut.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: مقاله پژوهشی</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۲/۰۸</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۰۶/۲۶</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۷/۱۹</p> <p>تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۹/۰۱</p> <p>کلیدواژه‌ها: مفهوم حکمرانی، جریان‌های نظری رقیب، حکومت‌داری، حکومت، شبکه‌ها.</p>	<p>زمینه و هدف: به موازات فراگیری مفهوم حکمرانی در علوم گوناگون، این واژه در دهه‌های اخیر توجه گسترده‌ای را در عرصه‌های عمومی و بین‌المللی به خود جلب کرده است. گرچه ابهام در تعریف، خود زمینه‌ساز محبوبیت و کاربست بیشتر آن شده است، اما به نظر می‌رسد ضروری است با بررسی نقاط اشتراک و افتراق مجموع تعاریف صاحب‌نظران مطرح که به تبیین این مفهوم پرداخته‌اند، صورت‌بندی دیگری از این مفهوم با هدف تلاشی برای گره‌گشایی از ابهام معنایی آن ارائه کرد.</p> <p>روش: در این پژوهش تلاش شده تا مهم‌ترین تعاریف ارائه شده در خصوص مفهوم حکمرانی در بخش عمومی توسط اندیشمندان غربی گردآوری و با روش تحلیل مضمون به تجزیه و تحلیل آن‌ها پرداخته شود.</p> <p>یافته‌ها: برآیند تعاریف متنوع صاحب‌نظران حوزه حکمرانی نشان می‌دهد که دو تلقی کلان «حکمرانی به مثابه تحول و بازآفرینی درونی حکومت‌ها» و «توسعه شبکه‌های حکومت‌داری و رای حکومت‌ها» در ادبیات نظری این حوزه شکل گرفته و ذیل این کلان‌روایت نیز، می‌توان خرده‌روایتی با مضامین «حکمرانی به مثابه قواعد»، «حکمرانی به مثابه راهبری»، «حکمرانی به مثابه اقدام» و «حکمرانی به مثابه پیامد» شناسایی و تبیین کرد.</p> <p>نتیجه‌گیری: در امتداد یافته‌های پژوهش، حکمرانی در بخش عمومی را می‌توان بدین‌گونه تعریف کرد: «حکمرانی به فرآیند قاعده‌گذاری و راهبری در امور حکومت‌داری (شامل تعیین ارزش‌های منسجم، تدوین اهداف متعالی و خط‌مشی‌ها، متقاعدسازی، حمایت و بسیج سرمایه‌ها و ارزشیابی برای تحقق، تغییر و یا توقف جهت‌گیری‌ها) اشاره دارد. فرآیند قاعده‌گذاری و راهبری می‌تواند به شیوه‌ها و</p>

استناد: جلیلی، سیدمصطفی (۱۴۰۴) "در جست و جوی معنای حکمرانی؛ از کلان‌روایت‌ها تا خرده‌روایت‌ها" ۵(۴)، ۳۱-۵۵.

DOI: 10.22111/jipaa.2025.51830.1045



© نویسندگان

ناشر: دانشگاه سیستان و بلوچستان

سبک‌های گوناگون ترکیبی یا مجزا (نظیر حکمرانی استبدادی یا مردم‌سالارانه، حکمرانی متکی بر دیوان‌سالاری یا فن‌سالاری، حکمرانی بازارمحور یا شبکه‌ای و یا حکمرانی مبتنی بر فناوری‌های نو و الگوریتمی) صورت گیرد». هم‌چنین، حکمرانی در بخش عمومی در حوزه‌های گوناگون موضوعی نظیر محیط‌زیست، سلامت و اقتصاد و در مقیاس‌های مختلف، از حکمرانی خرد محله‌ای تا حکمرانی جامعه جهانی، امکان طرح و بررسی دارد. با این حال این پژوهش ادعایی برای جامع و مانع بودن تعریف ارائه شده نداشته و ضرورت دارد پژوهش‌های دیگر به تبیین ابعاد گوناگون در تعریف حکمرانی و ارائه تعاریف منسجم‌تر و کامل‌تر بپردازند.

مقدمه

با نگاهی به رشته‌های علمی گوناگون نظیر مطالعات روابط بین‌الملل، علوم سیاسی، مدیریت دولتی و حقوق می‌توان گفت از چند دهه گذشته به‌ویژه از اواخر دهه ۱۹۷۰ به بعد موضوع حکمرانی به طور گسترده‌ای محبوبیت پیدا کرده و تعدد ادبیات منتشر شده در این زمینه حاکی از اهمیت و علاقه روزافزون فعلی به این موضوع است. رشد توجهات به حکمرانی به ویژه به ضرورت ارتقاء ظرفیت حکومت‌ها با تکیه بر مسیرهای جدید حکومت‌داری در مواجهه با پیچیدگی‌ها و مسائل حل‌نشده و به‌جای‌مانده از مداخلات دولتی و رویکردهای بازارمحور بازمی‌گردد (Jessop, 2002; Klijn, 2008). بخش دیگری از این علاقه‌مندی به مفهوم حکمرانی ناشی از دغدغه‌های عمومی در مورد چگونگی درک نقش متغیر رهبری عمومی در انواع زمینه‌های نهادی و حوزه‌های خط‌مشی و چگونگی درک تغییر الگوهای نهادی و اجتماعی در جامعه است (Torfing et al. 2012). گرچه می‌توان مفهوم حکمرانی را در تاریخ طولانی گذشته دنبال کرد، اما توجه ویژه به موضوع حکمرانی با احیاء این واژه از چند دهه گذشته همراه بوده و از آن زمان تاکنون افزایش یافته است، حکمرانی اصطلاحی محبوب اما به شدت لغزنده است (Ansell, Tofing, 2022) و لغزنده بودن و ابهام در تعریف آن نیز خود یکی از علت‌های محبوبیت عمومی بالای این مفهوم قلمداد می‌شود (Treib et al. 2007). این مفهوم که در ابتدا محدود به برخی حلقه‌های دانشگاهی بود، به تدریج در دنیای واقعی حکومت‌ها و به همان اندازه در بخش خصوصی مورد استفاده گسترده قرار گرفته است (Hirst, 2000; Pierre, Peters, 2021). با این حال، با وجود عمومیت یافتن به‌کارگیری واژه حکمرانی چه در سطوح نظری و چه عملی، مباحثات متنوعی در خصوص معنای این مفهوم برای افراد مختلف پدید آمده است (Hydén, Mease, 2004). پیش از عمومیت یافتن مفهوم حکمرانی، این واژه به مدت طولانی، معادل واژه «حکومت‌داری» یا حکمرانی کردن به منزله وجه فرآیندی حکومت بوده است (Mayntz, 2003) اما در ادامه صاحب‌نظران و اندیشمندان علوم مختلف، بر طرح تعاریف مشخص برای این مفهوم متمرکز شده‌اند. به طور خلاصه، به نظر می‌رسد که مفهوم حکمرانی طیف وسیعی از نگرانی‌ها و دغدغه‌ها را در جهان معاصر در خود فشرده کرده و دربرمی‌گیرد و بنابراین دارای وزن تحلیلی، نظری، توصیفی، عملی و هنجاری عظیمی است (Jessop, 2002). پژوهش حاضر

¹. Slippery

². Governing

کوشیده است که با بررسی و مذاقه در تعاریف گوناگون و متعدد از مفهوم حکمرانی در بخش عمومی توسط صاحب‌نظران برجسته غربی این حوزه، گامی رو به جلو برای کاستن از ابهام معنایی آن برداشته و برای مخاطبان دانشگاهی و جامعه علمی کشور تصویر بهتری از مفهوم حکمرانی ارائه کند.

چارچوب نظری و پیشینه پژوهش

حکمرانی هم‌زمان مفهومی بحث‌برانگیز و دغدغه‌ای اجرایی و عملیاتی به حساب می‌آید. از یک سو، حکمرانی به لحاظ مفهومی، واژه‌ای همه‌شمول و جهانی شده که بسیاری از تلاش‌های علمی در حوزه‌های گوناگون را برای مواجهه با معضلات کنش جمعی و تسهیل هماهنگی مؤثر منافع و منابع برای تحقق اهداف عمومی مورد قبول جلب کرده است. از سوی دیگر، به طور قابل ملاحظه‌ای، تنوعی از تعاریف از این مفهوم به چشم می‌خورد که متکی به دیدگاه‌های رشته‌های مختلف، سنت‌های نظری و نقطه‌نظرات تجربی است. در گسترده‌ترین شکل ممکن، شاید حکمرانی به هماهنگی اقدام جمعی^۱ دلالت کند. حکمرانی می‌تواند در حوزه‌های مختلف نظیر حکمرانی بخش عمومی، بخش خصوصی، بخش غیرانتفاعی، در موضوعات گوناگون مانند آب، زمین، محیط‌زیست و اقلیم و در رویکردهای انتزاعی و هنجاری نظیر حکمرانی شبکه، همکارانه، مشارکتی، خوب و در مقیاس‌های گوناگون نظیر محلی، منطقه‌ای، جهانی و چندسطحی مطرح شود (Glückler et al. 2020)؛ بنابراین وسعت معنایی مفهوم حکمرانی، فراگیر و دربرگیرنده بسیاری از حوزه‌ها و موضوعات است که در ادامه تلاش شده تا تنوعی از تلقی‌ها از این مفهوم بررسی شود.

- مفهوم حکمرانی؛ تنوع تلقی‌ها

نگاهی اولیه به ریشه‌شناسی مفهوم حکمرانی نشان می‌دهد که این واژه، ریشه‌های دور خود را در کلمه لاتین "gubernare" به معنای «جهت‌دهی کردن، فرمانروایی کردن و هدایت کردن» و کلمه یونانی "kybernan" به معنای «راهبری کردن یا هدایت کشتی» دارد و پایه‌های مفهوم سایبرنتیک را شکل داده است. از قرن شانزدهم به بعد، مفهوم «حکومت» به یک اصطلاح پرکاربرد در دنیای انگلیسی زبان تبدیل می‌شود که به «اقدامات حکومت‌داری» یا «نظام حکومت‌داری» اشاره می‌کند. نکته جالب‌توجه این است که ریشه واژه حکومت از کلمه "gouvernement" فرانسوی گرفته شده است که به نوبه خود از مفهوم فرانسوی قرون وسطایی "gouvernance" که به هنر حکومت‌داری اشاره دارد، می‌آید. از این رو، می‌توان نتیجه گرفت که واژه حکمرانی یک اصطلاح قدیمی برای جهت‌دهی به جامعه است که مدت‌ها پیش از مصادفات و اخیراً به شهرت فعلی خود رسیده است (Torfing et al. 2012).

با مروری بر ادبیات تخصصی منتشر شده که به تعریف حکمرانی می‌پردازند می‌توان تنوعی از تعاریف این مفهوم را یافت. حکمرانی به‌مثابه «جایگزینی برای حکومت» (Hirst, 2000)، هر نوع «الگوی

^۱. Coordination of collective action

^۲. Government

^۳. Actions of governing

^۴. System for governing

^۵. Alternative to Government

حکومت‌داری» (Bevir, 2007)، «سبک‌های حکومت‌داری» (Richardson, 2012)، «شیوه جدید حکومت‌داری» و یا «هر نوع از اشکال هماهنگی اجتماعی» (Lowndes, Skelcher, 1998; Mayntz, 2003)، «مجموعه تعاملات میان نهادها» (Meuleman, 2008)، «نظام تولید مشترک هنجارها و کالاهای عمومی» (Bartolini, 2011)، «سازوکارهای تنظیم‌گری» (Rosenau, 1992)، «قواعد بازی» (Kjaer, 2004)، «چارچوب سازمان‌دهنده برای فهم فرآیندهای در حال تغییر حکومت‌داری» (Stoker, 1998)، «مسیر انجام امور در حکومت» (Kettl, 2002) و یا «سیستم زیربنایی از اصول» (Paulin, 2019) که از طریق آن کارکردهای اجتماعی جوامع هماهنگ و هدایت می‌شود، در نظر گرفته شده است. تنوع تلقی‌ها از حکمرانی نظر به استقبال علوم گوناگون از آن به حدی رسیده است که برخی معتقدند حکمرانی مفهومی است که نمایانگر «دال تهی» است، به این معنا که واژه‌ای بدون معنای دقیق است (Offe, 2008) و یا این اصطلاح حتی این خطر را دارد که آن قدر عمومیت پیدا کند که بی‌معنا شود (Meuleman, 2008) و یا به بیان دیگر، تبدیل شدن حکمرانی به یک اصطلاح مبهم که می‌تواند تقریباً برای همه چیز به کار رود، سبب می‌شود در عمل هیچ چیزی را توصیف نکرده و توضیح ندهد (Jessop, 2002)، باین‌حال، در این زمینه این اعتقاد وجود دارد که برای فرار از این باتلاق مفهومی، باید یک تعریف کلی از حکمرانی ایجاد شود و سپس بتوان آن را به تعدادی از تعاریف ذیل آن متناسب با اشکال خاص حکمرانی منشعب کرد (Torfinn et al., 2012). در این پژوهش تلاش شده تا با گردآوری و دسته‌بندی تعاریف این مفهوم به نقاط نظری جمع‌کننده‌ای رسید.

ظهور ادبیات حکمرانی و گرایش به آن تنها به دلایلی نظیر بحران مالی حکومت‌ها، ضرورت کاهش اندازه آن‌ها، ضرورت بهره‌گیری از ابزارهای جدید مدیریتی برای ارائه خدمات کارآمدتر نیست، گرچه بی شک، تا حدی رواج یافتن موضوع حکمرانی، بازتاب کاهش تعهدات حکومت‌ها و بالارفتن هزینه‌های آن‌ها و محدودیت‌های نهادهای رسمی اداره امور بوده، باین‌حال نیروهای متعدد دیگری نظیر جهانی شدن و دموکراسی زمینه‌ساز طرح این موضوع شده‌اند (Stoker, 1998). گری استوکر^۳ (۱۹۹۸) در قالب ارائه ۵ گزاره نظری به تبیین وجوه گوناگون حکمرانی پرداخته است که عبارتند از:

- حکمرانی به مجموعه‌ای از نهادها و بازیگران درون و بیرون از حکومت اشاره دارد
- حکمرانی، محو شدن مرزها و مسئولیت‌ها را برای مواجهه با مسائل اجتماعی و اقتصادی نشان می‌دهد
- حکمرانی، وابستگی قدرت در روابط بین نهادهای درگیر را در کنش جمعی مشخص می‌کند.

¹ Pattern of Rule

² Style of Governing

³ New Mode of Governing

⁴ All forms of social coordination

⁵ Totality of interactions among institutions

⁶ System of coproduction of norms and public goods

⁷ Regulatory mechanisms

⁸ Rules of Game

¹⁰ rganizing framework for understanding changing processes of governing

¹¹ the way government gets its job done

¹² Underlying System of Principles

¹³ Empty signifier

¹⁴ Gerry Stoker

- حکمرانی، درباره شبکه‌ای از بازیگران مستقلی است که متکی به ظرفیت‌های خود حکومت‌داری می‌کنند
 - حکمرانی، ظرفیت انجام اموری را به رسمیت می‌شناسد که به قدرت حکومت برای فرمان‌دادن یا استفاده
 از اختیاراتش وابسته نیست، درعین‌حال، دولت را قادر به استفاده از ابزارها و تکنیک‌های جدید برای راهبری
 و هدایت می‌کند (Stoker, 1998).

از زاویه دیگر معنای حکمرانی را می‌توان از کاربردهای متعدد آن در حوزه‌های گوناگون یافت. در حوزه توسعه اقتصادی، طیف گسترده‌ای از نهادهای توسعه بین‌المللی، موضوع «حکمرانی خوب» را مطرح کرده‌اند، در این نوع کاربردها، حکمرانی مقوله ضروری و مهم برای کارآمدی اقتصادی دولت‌های مدرن قلمداد شده است. برای مثال بانک جهانی، به‌عنوان نهاد پیشرو در ترویج این ادبیات، اعطای وام‌های خود را مشروط به رعایت شاخص‌های حکمرانی خوب کرده است (Hirst, 2000). حکمرانی به‌مثابه «دولت حداقلی»، تلقی دیگری از این مفهوم است که به بازتعریف گسترده و شکل مداخله حکومت‌ها با تأکید بر استفاده از ابزارهای بازاری و شبه‌بازاری برای ارائه خدمات عمومی می‌پردازد (Rhodes, 1996). حوزه دیگر به‌کارگیری مفهوم حکمرانی در روابط بین‌الملل و رژیم‌های فراملی است و عدم احاطه دولت‌ها به طور مستقل بر مسائل جهانی نظیر گرمایش جهانی، تغییرات اقلیمی، مسائل تنظیم‌گری تجارت جهانی سبب گسترش ادبیات حکمرانی در این حوزه و طرح موضوع «حکمرانی بدون حکومت» شده است (Rosenau, 1992). حوزه دیگر کاربردها و تلقی از حکمرانی به توسعه ادبیات «حکمرانی چندسطحی» بازمی‌گردد و در برخی مطالعات این حوزه، حکمرانی معادل «حکومت چندسطحی» و «روابط بینادولتی» تعریف می‌شود که صرفاً محدود به روابط دولت‌های مرکزی نیست. این ادبیات به‌نوعی از شبکه‌ها اشاره دارد که در آن‌ها بازیگران متعددی از بخش عمومی در سطوح مختلف از جایگاه برجسته‌ای برخوردارند (Klijn, 2008; Jessop, 2002). افزون بر این موارد، این واژه در حوزه ادبیات شرکت‌ها نیز در قالب «حکمرانی شرکتی» تعریف شده که بر اساس آن تلاش می‌شود تا اقدامات مدیریتی در شرکت‌ها از منظر محاسبه‌پذیری، شفافیت و اثربخشی ارتقاء پیدا کند (Hirst, 2000). افزون بر این حوزه‌ها، کاربردهای توسعه ادبیات راهبردهای «مدیریت دولتی نو» از اوایل دهه ۱۹۸۰ اشاره دارد که منجر به جریان‌های خصوصی‌سازی خدمات دولتی و در ادامه آن تنظیم‌گری ارائه خدمات برای اطمینان از کیفیت و کمیت آن و مدیریت‌گرایی در نهادهای ارائه خدمات دولتی شد. در این زمینه، مؤلفه راهبری در مدیریت دولتی نو عنصر مرکزی بوده و راهبری به‌نوعی معادل حکمرانی است (Rhodes, 1996). بالین‌حال مخالفانی در این موضوع وجود دارد که اساساً اصلاحات ناشی از مدیریت دولتی نو را در تضاد با مفهوم حکمرانی می‌دانند، زیرا بر اساس این مدل که هدف آن ارتقاء بوروکراسی وضع موجود سازمان‌های

¹. Good governance

². Minimal State

³. Governance without Government

⁴. Multilevel governance

⁵. Multilateral Government

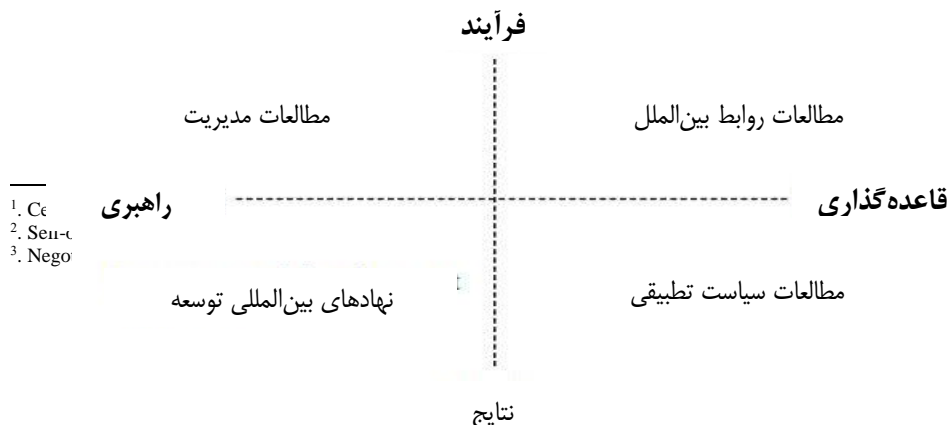
⁶. Intergovernmental relations

⁷. Corporate Governance

⁸. New Public Management

دولتی است، تأکید بر «راهبری مرکزگرا» توسط دولت می‌شود، درحالی‌که در حکمرانی تأکید بر روابط افقی میان نهادهای حکومتی و سایر نهادهاست (Klijn, 2008). آخرین حوزه نیز اشاره به اقدامات و اشکال جدید هماهنگی از طریق شبکه‌ها، شراکت‌ها و انجمن‌های مشورتی و یا به تعبیری «شبکه‌های خودسازمانده یا خودگردان» دارد که در قالب «حکمرانی اجتماعی مذاکره‌ای» مطرح شده و به‌نوعی رقیب و جایگزینی برای سازوکارهای هماهنگی سلسله‌مراتبی محسوب می‌شوند. این نوع تلقی از حکمرانی رشد قابل‌ملاحظه‌ای به‌ویژه در سطوح خرد و میانی در شهرها، مناطق و بخش‌های صنعتی داشته است (Hirst, 2000; Klijn, 2008). گرچه تفاوت‌هایی در این رویکردها به چشم می‌خورد اما اشتراک‌هایی نیز می‌توان تعریف کرد. در این زمینه، رویکرد حکمرانی به‌جای متمرکز بودن، متکثر است. شبکه‌ها - چه در درون و بیرون سازمان‌ها - نقش اساسی در سازماندهی روابط میان بازیگران نسبتاً مستقل اما وابسته به یکدیگر بازی می‌کنند، شکل رهبری سلسله‌مراتبی و تمامیت‌خواه در این رویکرد کم‌اهمیت شده و نهادهای حکومتی به‌عنوان بازیگران مهم در کنار سایر بازیگران تعریف می‌شوند. تأکید این رویکرد بر فرآیندهای حکومت‌داری و عملکردها در برابر ساختارهای حکومت است. این فرآیندها در بخش دولتی و خصوصی نسبتاً مشابه هستند و به مذاکره، تطبیق، هماهنگی، همکاری و تشکیل اتحاد مربوط می‌شوند تا فرآیندهای سنتی اجبار، فرماندهی و کنترل. غالب رویکردهای حکمرانی نیز نظیر حکمرانی خوب، حکمرانی شرکتی و حکمرانی چندسطحی هنجاری‌اند و وضعیت ایده‌آلی را تجویز می‌کنند (Kersbergen, Waarden, 2009).

شاید بتوان ادبیات توسعه‌یافته در تبیین مفهوم حکمرانی را در دو محور متبلور کرد، محور اول، محتوای حکمرانی و محور دوم به‌مشخصه آن در عمل اشاره دارد. در محور اول، برخی از اندیشمندان حکمرانی را به‌منزله قواعد اجرای امور عمومی در نظر می‌گیرند و در مقابل آن‌ها برخی حکمرانی را به‌مثابه راهبری و کنترل امور عمومی می‌دانند. از این نظر، نگاه به حکمرانی چون قاعده‌گذاری تأکید بر مؤلفه‌های نهادی انتخاب دارد، درحالی‌که توجه به جنبه راهبری و کنترل متمرکز بر چگونگی اجرای انتخاب‌های صورت‌گرفته است. در محور دوم، تفاوت در این است که حکمرانی به‌مثابه عملکرد و یا فرآیند در نظر گرفته شود. در حالت اول، حکمرانی در معنای نتایج مداخلات در نظر گرفته می‌شود که عمده حرفه‌مندان این تلقی از آن را دارند و در حالت دوم، نگاه به حکمرانی به معنای فعالیتی است که منجر به هدایت فرآیندی می‌شود که بر اساس آن نتایج محقق می‌شود، این نگاه بیشتر توسط دانشگاهیان دنبال می‌شود؛ بنابراین چهار موقعیت را برای چگونگی درک و کاربست مفهوم حکمرانی و مطالعات تخصصی در راستای تعریف از آن قابل‌شناسایی است (Hydén, Mease, 2004).



شکل ۱: چهار موقعیت درک و کاربست مفهوم حکمرانی

مأخذ: Hydén, Mease, 2004

در کنار تلاش برای فهم این واژه از تعدد کاربردهای مختلف می‌توان از مقایسه و یا تمایزبخشی آن با سایر مفاهیم مشابه به مختصات بهتر این واژه پی برد. یکی از این تلاش‌ها به مقایسه میان سه مفهوم «نهاد»، حکمرانی و مدیریت بازمی‌گردد. حکمرانی خلاف واژه مدیریت - که غالباً به ساختارها و تصمیم‌های کوتاه‌مدت اشاره دارد - بازیگری نیست که بتواند تصمیم بگیرد، بلکه ساختار قابل اتکایی را برای تعامل ارائه می‌کند که از این جهت به واژه نهاد نزدیک می‌شود. پژوهشگران مفهوم نهاد را برای توصیف الگوهای نسبتاً پایدار از تعاملات اجتماعی، مبتنی بر انتظارات مشروع متقابل و مقررات اجتماعی به کار می‌برند. نهادها به باورها و اعمال مشروعی اطلاق می‌شود که در جامعه مشترک بوده، نظم اجتماعی را تضمین و کنش فردی را در جامعه تسهیل می‌کند؛ بنابراین، برای افراد و سازمان‌ها تغییر و یا منسوخ کردن نهادهای موجود سخت به نظر می‌رسد و تغییر آن‌ها در دوره‌های زمانی طولانی امکان‌پذیر خواهد بود (Glückler et al. 2020). در تلاشی دیگر برای فهم نظام‌مند از ابعاد حکمرانی و سبک‌های مختلف آن می‌توان از طبقه‌بندی سه گانه «سیاست»، «موجودیت سیاسی» و «خطامشی» بهره برد. در حالت اول، تعریف حکمرانی به شکل‌گیری اراده جمعی برآمده از تنوعی از منافع باز می‌گردد، در حالت دوم، حکمرانی اشاره به نظامی از قواعد دارد که کنش‌های بازیگران را شکل داده و تنظیم می‌کند و در حالت سوم، تلقی از حکمرانی به راهبری سیاسی با اتکاء به ابزارهای خطامشی همکارانه و نرم نظیر متقاعدسازی و هماهنگی‌های داوطلبانه بازمی‌گردد (Treib et al. 2007) با این حال، تعریف حکمرانی براساس این سه‌گانه، تمایزهای حکمرانی را نسبت به این مفاهیم نشان نمی‌دهد، از این جهت که ارزش افزوده حکمرانی را نسبت به مفاهیم نزدیک به آن نظیر سیاست، موجودیت سیاسی و خطامشی مشخص نمی‌کند (Ansell, Torfing, 2022). پی‌یر و پیترز (۲۰۲۱) نیز تلاش کرده‌اند فهم فرآیند حکمرانی را با مقایسه با فرآیند خطامشی‌گذاری تبیین کنند. براین اساس، فرآیند حکمرانی شبیه به

¹. Institution

². Politics

³. Polity

⁴. Policy

مدل‌های خط‌مشی‌گذاری شامل مراحل انتخاب اهداف، انسجام اهداف، تصمیم‌گیری، بسیج منابع، اجرا، ارزشیابی و بازخورد می‌شود. در این مدل تلاش شده تا مراحل هم‌پیوند حکمرانی کردن توضیح داده شود. در ادامه ضمن مروری بر روش‌شناسی پژوهش، یافته‌های حاصل از مرور تعاریف حکمرانی توسط صاحب‌نظران علمی آورده شده است.

روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر که با هدف فهم و تبیین مفهوم حکمرانی و قرائت‌های مختلف از این واژه انجام شده، از نظر جهت‌گیری پژوهشی، از نوع پژوهش‌های بنیادی و از نظر هدف نیز اکتشافی است. داده‌های این پژوهش کیفی بوده و به شیوه مطالعات کتابخانه‌ای احصاء شده و از نظر روش تجزیه و تحلیل داده‌ها نیز، بر اساس روش تحلیل مضمون پیش رفته است. تحلیل مضمون یکی از روش‌های ساده، کارآمد و از جمله مهارت‌های عام و مشترک در تحلیل‌های کیفی قلمداد شده و به دنبال شناخت، تحلیل و گزارش الگوهای موجود در داده‌های کیفی است. تاکنون تنوعی از دسته‌بندی مضامین شناسایی و ارائه شده است که در این پژوهش، مبنای طبقه‌بندی، جایگاه مضمون در شبکه مضامین در سه سطح مضامین پایه، سازمان‌دهنده و فراگیر بر اساس روش پیشنهادی آترید و استرلینگ^۱ (۲۰۰۱) است (عابدی جعفری و دیگران، ۱۳۹۰). در این راستا و باتکیه بر روش تحلیل مضمون در این پژوهش، بخش‌هایی از هر کدام از تعاریف ارائه شده توسط صاحب‌نظران به‌مثابه واحد تحلیل مضمون پایه در نظر گرفته شده و با بررسی و جمع‌بندی‌های صورت‌گرفته، دو مضمون سازمان‌دهنده با عناوین «حکمرانی به‌مثابه تحول و بازآفرینی درونی حکومت‌ها» و «توسعه سبک‌های حکومت‌داری و رای حکومت‌ها» بر ساخت شده و «مفهوم حکمرانی» باتکیه بر روش تحلیل مضمون قیاسی، مضمون فراگیر این پژوهش قلمداد می‌شود. فرآیند تجزیه و تحلیل اشاره شده، کلان‌روایتی را برای مفهوم حکمرانی شکل داده است که ذیل این روایت اصلی در ادامه خرده‌روایتی با مضامین سازمان‌دهنده «حکمرانی به‌مثابه قواعد»، «حکمرانی به‌مثابه راهبری»، «حکمرانی به‌مثابه اقدام» و «حکمرانی به‌مثابه پیامد» تبیین شده است.

یافته‌های پژوهش

در این بخش، تعاریف متعدد از مفهوم حکمرانی توسط اندیشمندان غربی گردآوری و تحلیل شده‌اند. برآیند تعاریف متنوع صاحب‌نظران حوزه حکمرانی که نشان از دو تلقی کلان و یا دو سنت پژوهشی شکل گرفته برای تبیین این مفهوم دارد.

- حکمرانی به‌مثابه تحول و بازآفرینی درونی حکومت‌ها

تلقی کلان اول از حکمرانی به تغییر و تحولات اساسی در درون حکومت‌ها بازمی‌گردد و اساساً مفهوم حکمرانی فرصتی را فراهم کرده تا دولت‌ها و حکومت‌ها برای مواجهه با دنیای پیچیده، متلاطم و سرشار از عدم قطعیت‌ها خود را بازتعریف و جایگاه غالب خود را مجدد در این دنیای جدید به دست آورند. در این زمینه

^۱. Attridge-Stirling

برخی معتقدند که طرح مفهوم حکمرانی زمینه و مسیر را برای موقعیت‌یابی مجدد مدیریت دولتی به‌عنوان یک رشته سرآمد در تبیین واقعیت‌های دنیای مدرن و فرصت برای طرح نظریه‌ای فراگیر در مدیریت دولتی و گریز از ناکارآمدی‌های دولت فراهم کرده است (Frederickson, 1999, Lynn et al. 2001; Kettl, 2000). براین اساس می‌توان گفت، واژه حکمرانی به‌ویژه برای توصیف تغییرات در ماهیت دولت‌ها (Treib et al. 2007) و همچنین تغییر در نقش آن‌ها در امتداد جریان اصلاحات بخشی عمومی^۱ در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ میلادی به کار برده شده است (Rhodes, 1996). نوعاً این اصلاحات منجر به دگرگونی‌هایی از بوروکراسی سلسله‌مراتبی به کاربست بیشتر بازارها، شبه بازارها و شبکه‌ها به‌ویژه در ارائه خدمات عمومی شده است. اثر این تغییرات به‌ویژه با تحولات در مقیاس جهانی نظیر افزایش تعاملات اقتصادی بین‌المللی و شکل‌گیری تنوعی از نهادهای منطقه‌ای و بین‌المللی نظیر اتحادیه اروپا تشدید شده است؛ بنابراین، پرداختن به حکمرانی این باور گسترده را به دنبال داشته که دولت‌ها به طور روزافزونی وابسته به سایر نهادها برای تضمین اهداف، ارائه خدماتی‌ها و برقراری الگوی حکمرانی شده‌اند (Bevir, 2007).

از یک منظر می‌توان تلقی کلان از حکمرانی به‌مثابه تحول و بازآفرینی درونی حکومت‌ها را در سیر تطور اصلاحات مدیریت دولتی نیز یافت. به‌ویژه پس از کم‌رنگ‌شدن رویکرد غالب «اداره دولتی سنتی» و طرح الگوهای جدید «مدیریت دولتی نو»، «مدیریت ارزش عمومی»، «خدمات دولتی نو» و «حکمرانی دولتی نو»، مفهوم حکمرانی در چارچوب جنبش اصلاحات مدیریت دولتی گنجانده و تبیین شده است (Osborne, 2006; Casady et al. 2020). در این معنا، حکمرانی دولتی نو، ریشه محکمی در جامعه‌شناسی سازمانی و نظریه شبکه داشته و ماهیت متفرق و نامعین مدیریت دولتی در قرن بیست و یکم را تأیید می‌کند (Osborne, 2006). همان‌طور که مشاهده می‌شود، در این نوع تعریف از حکمرانی، تعاریف هم‌چنان چسبندگی زیادی به مفهوم حکومت دارد و تلاش می‌شود ماهیت، نقش و عملکرد حکومت‌ها در امر حکمرانی کردن با تحول درونی آن‌ها و توجه و ارتباط‌گیری با سایر بازیگران امر حکمرانی ارتقاء پیدا کند. تعاریفی که این مضمون سازمان‌دهنده را شکل داده در جدول ۱ آورده شده است.

جدول ۱. تلقی از حکمرانی به‌منزله تحول درونی حکومت‌ها

مضمون سازمان‌دهنده	مضامین پایه
حکمرانی به‌عنوان شیوه کارآمد و پاسخگوی حکومت‌ها در انتخاب افرادی که قادر به اخذ تصمیمات سیاسی اقتدارگرایانه هستند و اعمال قدرت و ظرفیت‌سازی در مدیریت مؤثر منابع اقتصادی و	

¹ Public sector reforms

² Traditional Public Administration (TPA)

³ New Public Management (NPM)

⁴ Public Value Management (PVM)

⁵ New Public Service (NPS)

⁶ New Public Governance (NPG)

اجتماعی و اجرای مناسب آن در یک کشور برای توسعه تعریف می‌شود (World Bank, 1991)
حکمرانی به‌منزلهٔ بازآفرینی حکومت در حوزه‌های گوناگون تعریف می‌شود که در آن حکومت‌ها با اتکاء به شیوه‌های جدید تعامل با عموم شهروندان و اشکال جدید مقررات‌گذاری و استفاده معقولانه و مؤثر از ابزارهای متنوع خود بهتر بتوانند منابع را مدیریت کرده و مسائل را حل کنند (Osborne, Gaebler, 1992)
حکمرانی در مورد تغییر نقش دولت در جامعه و تغییر ظرفیت آن برای پیگیری منافع جمعی تحت محدودیت‌های شدید خارجی و داخلی است (Pierre, Peters, 2000)
حکومت به ساختار و عملکرد نهادهای عمومی اشاره دارد و حکمرانی راهی است که دولت وظیفه خود را انجام می‌دهد. حکمرانی راهی برای توصیف پیوندهای بین دولت و محیط گسترده‌تر آن - سیاسی، اجتماعی، اداری است. حکمرانی همچنین راهی برای به‌تصویرکشیدن ابتکاراتی است که دولت‌ها در سراسر جهان برای کوچک کردن اندازه خود درحالی‌که برای برآورده کردن خواسته‌های شهروندان خود تلاش می‌کنند، به کار گرفته‌اند (Kettl, 2002)
حکمرانی عموماً توسط حکومت‌ها ایجاد و تنظیم می‌شود تا به اداره جامعه کمک کند. در این جهت حکمرانی به معنای ابزارها، راهبردها و روابط حکومت‌ها برای کمک به حکومت‌داری بهتر است (Bell, Hindmoor, 2009)
حکمرانی به‌عنوان توانایی یک دولت برای وضع و اجرای قوانین و ارائه خدمات تعریف می‌شود، صرف‌نظر از اینکه آن دولت دموکراتیک است یا خیر. حکمرانی به عملکرد کارگزاران در انجام خواسته‌های مدیران مربوط می‌شود و نه اهدافی که مدیران تعیین می‌کنند؛ بنابراین، حکمرانی مربوط به اجرا است، یا آنچه که به طور سنتی در حوزه مدیریت دولتی قرار می‌گیرد. یک رژیم استبدادی می‌تواند به‌خوبی اداره شود، همان‌طور که یک دموکراسی می‌تواند بد اداره شود (Fukuyama, 2016)

- حکمرانی به‌مثابه توسعه سبک‌های حکومت‌داری و رای حکومت‌ها

در تلقی و تعریف کلان دوم از حکمرانی، تعددی از تعاریف به چشم می‌خورد که بعضاً در تقابل با رویکرد اول از تعریف حکمرانی که وابستگی زیادی به حکومت داشت، مرزهای جدیدی و رای مرزهای حکومت‌ها و نهادهای رسمی را برای تعریف این واژه گشوده است. به عبارتی امروزه حکمرانی یکی از متداول‌ترین و پرکاربردترین اصطلاحات علوم اجتماعی در جهان است که بخشی از جذابیت آن به دلیل تضعیف دیدگاه دولت‌محور از قدرت و هدایت اجتماعی است که با تحولات تجربی و ایدئولوژیک اخیر مسئله‌دار شده است (Ansell, Tofing, 2022). از منظر جیمز رزنو^۱ استاد برجسته روابط بین‌الملل که با طرح عنوان «حکمرانی بدون حکومت» شناخته می‌شود، حکمرانی دلالت ضمنی بر نظام قواعد/ هدایت‌گری^۳ دارد. فرض وجود حکمرانی بدون حکومت به معنای درک کارکردهایی است که باید در هر سیستم انسانی اجرا شود، صرف‌نظر از اینکه آیا این سیستم دارای سازمان‌ها و نهادهایی تکامل یافته‌ای است که صراحتاً وظیفه اجرای آن‌ها را بر عهده دارند یا خیر (Rosenau, 1992). در این جهت، حکمرانی به آگاهی فزاینده‌ای نسبت به مسیرهایی اشاره دارد که در آن‌ها اشکال گوناگون و متفرق قدرت و اقتدار، حتی در غیاب دولت‌ها، به دنبال ایجاد و تضمین برقراری نظم اجتماعی هستند (Bevir, 2007). بر مبنای این تعاریف و این نوع نگاه به مقولهٔ حکمرانی می‌توان گفت که

¹. JN Rosenau

². Governance without government

³. System of Rules

حکمرانی اشاره به فرآیند حکومت‌داری دارد که متفاوت از مدل سنتی تصمیم‌گیری جمعی الزام‌آوری بوده که توسط نمایندگان انتخابی در مجالس و اجرا توسط بوروکرات‌ها در سازمان‌های دولتی دنبال می‌شد و از این رو حکمرانی تغییر را در منظومهٔ بازیگران، چه در مرحله تدوین و اجرای خط‌مشی‌ها و چه در شیوه راهبری سیاسی دنبال کرده و درصدد «راهبری اجتماعی» است و اغلب در قالب فرآیند هماهنگی در درون شبکه‌ها نمایان می‌شود (Treib et al. 2007). تعاریف متعددی دلالت بر این رویکرد و نگاه به مفهوم حکمرانی دارد که در جدول ۲ آورده شده است.

جدول ۲. تلقی از حکمرانی به‌منزلهٔ توسعهٔ سبک‌های حکومت‌داری

مضمون سازمان‌دهنده	مضامین پایه
حکمرانی به‌منزلهٔ توسعهٔ سبک‌های حکومت‌داری و رای حکومت‌ها	حکمرانی به معنای الگوها و یا ساختارهای برآمده از فعالیت‌های حکمرانی‌کردن در بخش‌های اداری، سیاسی و اجتماعی جامعه است. مفهوم حکمرانی به ایجاد ساختار یا نظمی اشاره دارد که نمی‌توان آن را از بیرون تحمیل کرد، اما نتیجه مداخلهٔ متقابل همهٔ بازیگران حکمرانی است که بر یکدیگر اثرگذارند، بنابراین این الگو نمی‌تواند محدود به یک بازیگر یا یک گروه از بازیگران شود (Kooiman, 1993)
	حکمرانی در معنای اعم می‌تواند به هر شیوهٔ هماهنگی فعالیت‌های وابسته به یکدیگر نظیر شیوه‌های سلسله‌مراتب سازمانی، خودسازماندهی غیر سلسله‌مراتبی یا بی‌نظمی‌ها در تعاملات اشاره شود. حکمرانی در معنای اخص آن به معنای شبکه‌های بین‌فردی خودسازمانده، هماهنگی‌های مذاکره‌ای بین‌سازمانی و راهبری بین سیستمی غیرمتمرکز و متکی بر زمینه است (Jessop, 1998)
	توافق اساسی وجود دارد که حکمرانی به توسعه سبک‌های حکومت‌داری اشاره دارد که در آن به مرزهای تیره و مبهم بین و درون بخش‌های خصوصی و عمومی اشاره شده است. ماهیت حکمرانی تمرکز آن بر سازوکارهای حکومت‌داری و رای اختیارات و قیود حکومت است (Stoker, 1998)
	مشخصهٔ بارز در تعریف حکمرانی و انواع مدل‌های نظری آن در رد اشکال سنتی حکومت اقتدارگرا و بوروکراتیک با تصمیم‌گیری و اجرای یک‌جانبه است. حکمرانی، شیوه‌های «جدید» تفکر و حکومت‌داری و اداره را با فلسفه‌های جدید و رویکردهای جدید ارائه می‌کند که مشارکت شهروندان و بازخوردهای آنها را گسترش داده و به میدان دادن جامعه مدنی و سازمان‌های غیردولتی منجر می‌شود (Farazmand, 2004)
	درحالی‌که حکومت به نهادهای سیاسی اشاره دارد، حکمرانی به همهٔ فرآیندهای حکومت‌داری هرکجا که رخ دهد، اشاره می‌کند. حکمرانی از منظر نظری فرآیند حکومت‌داری است و به کلیه فرآیندهای سازمان‌دهی اجتماعی و هماهنگی اجتماعی خواه با حضور دولت و خواه بدون حضور آن و متکی بر بازارها و شبکه‌ها اشاره دارد. حکمرانی توجه را به فرآیندها و تعاملات پیچیده حکومت‌داری جلب می‌کند و در نهایت حکمرانی می‌تواند به طور مشخص به ظهور فرآیندهای جدید حکومت‌داری اشاره کند که ترکیبی، چندقلمرویی و با ذی‌نفعان متعدد بوده که با هم به‌صورت شبکه‌ای کار می‌کنند (Bevir, 2007)
	حکمرانی به شبکه‌های خودسازمان‌ده و بین‌سازمانی اشاره دارد که با وابستگی متقابل، تبادل منابع، قوانین بازی و استقلال قابل‌توجه از دولت مشخص می‌شود (Rhodes, 2007)
	حکمرانی مجموعه‌ای از تعاملات میان دولت، نهادهای دولتی، بخش خصوصی و جامعه مدنی با هدف حل مشکلات اجتماعی یا ایجاد فرصت‌های اجتماعی مشارکت دارند (Meuleman, 2008)

¹. Social steering

<p>حکمرانی تمام اشکال حکمرانی کردن را در برمی‌گیرد. حکمرانی مترادف با حکومت نیست. هر دو به رفتار غایت‌مند، به فعالیت‌های هدفمند، به سیستم‌های حکومت‌داری اشاره دارند. اما حکومت به دنبال فعالیت‌هایی است که توسط اقتدار رسمی، توسط اختیارات قانونی و قضایی حمایت می‌شوند تا از اجرای خطمشی‌های تعیین‌شده به‌درستی اطمینان حاصل شود، درحالی‌که حکمرانی به فعالیت‌های با اهداف مشترک حمایت‌شده اطلاق می‌شود که ممکن است از مسئولیت‌های قانونی و رسمی تجویز شده و یا نشده باشد و لزوماً متکی بر اختیارات قانونی و قضایی برای مواجهه با سرپیچی و تبعیت از خطمشی‌ها نیست. به‌عبارت‌دیگر، حکمرانی پدیده‌ای فراگیرتر از دولت است. نهادهای دولتی و سازوکارهای غیررسمی و غیردولتی را نیز در برمی‌گیرد که به‌موجب آن افراد و سازمان‌هایی که در حیطه اختیارات آن هستند، به‌پیش می‌روند، نیازها و خواسته‌های خود را برآورده می‌کنند (Rosenau, 2007)</p>
<p>حکمرانی به معنای فرآیند پیچیده حکمرانی مشترک است که شامل تکثری از نهادهای عمومی مؤثر و مرتبط و ذی‌نفعان بخش خصوصی در ارائه وظایف متعدد حکمرانی از طریق اشکال گوناگون خودحکمرانی است (Sørensen, Triantafillou, 2009)</p>
<p>حکمرانی در معنای نسبتاً محدود آن به فرآیندی از تدوین یا اجرای تصمیمات الزام‌آور جمعی توسط شبکه‌هایی اشاره دارد که شامل بازیگران عمومی (سیاست‌مداران و مدیران) همراه با بازیگران غیردولتی با ماهیت‌های مختلف (شرکت‌ها، نمایندگان ذی‌نفع و ذی‌نفعان و کارشناسان) می‌شود (Papadopoulos, 2014)</p>
<p>حکمرانی در گسترده‌ترین مفهوم قابل‌تصور آن به انجام کارها با بسیج منابع جمعی اشاره دارد. حکمرانی به‌خودی‌خود یک هدف نیست، بلکه روش یا سازوکاری برای دستیابی به اهداف مختلف است که باید به طور مستقل توسط بازیگران درگیر و متأثر انتخاب شوند؛ بنابراین، حکمرانی روش/سازوکاری برای مقابله با طیف وسیعی از مشکلات/تضادها است که در آن بازیگران - معمولاً ترکیبی از عوامل دولتی و خصوصی - به طور منظم با مذاکره با یکدیگر و همکاری در اجرای این تصمیمات به تصمیمات رضایت‌بخش و الزام‌آور متقابل می‌رسند (Schmitter, 2019)</p>
<p>حکمرانی عمومی بیشتر بر فرآیندها، قواعد و سازوکارهای جدید راهبردی و تصمیم‌گیری جمعی امور عمومی در مراحل مختلف مواجهه با مسائل، ارائه راه‌حل‌ها و اجرا متمرکز است (Ansell, Torfing, 2022)</p>
<p>حکمرانی به نظارت و سرپرستی بر قواعد رسمی و غیررسمی که تنظیم‌گر حوزه عمومی است، دلالت دارد. حوزه‌ای که در آن دولت‌ها در کنار بازیگران اجتماعی و اقتصادی برای دستیابی به تصمیمات تعاملی تلاش می‌کنند (Hydén et. al, 2004)</p>
<p>حکمرانی در بخش عمومی در معنای موسع آن به معنای راهبردی و کنترل جامعه و اقتصاد از طریق کنش جمعی و با هدف دستیابی به اهداف مشترک است (Torfing et al. 2012)</p>
<p>حکمرانی به چیزی گسترده‌تر از حکومت اطلاق می‌شود و به راهبردی و قواعد بازی مربوط می‌شود. تمرکز بر قاعده‌گذاری و قواعد بازی اشاره به نقش نهادها و تغییرات نهادی در تبیین حکمرانی دارد؛ بنابراین تعریف حکمرانی با نهادگرایی گره‌خورده است (Kjaer, 2004)</p>
<p>در حال حاضر دولت‌ها در جهان با اشکال جدیدی از حکمرانی افقی^۱ نظیر شرکات‌های عمومی - خصوصی روبه‌رو شده‌اند و توسعه ادبیات حکمرانی نشان می‌دهد که حکمرانی فرآیندی است که در درون شبکه‌های حکمرانی رخ می‌دهد؛ بنابراین حکمرانی به معنای شبکه‌های حکمرانی است (Klijn, 2008)</p>

¹. Co-governance

². Self-governance

³. New forms of horizontal governance

حکمرانی در مورد قواعد تصمیم‌گیری جمعی در محیط‌هایی است که در آن بازیگران یا سازمان‌های متعددی وجود دارد و هیچ سیستم کنترل رسمی دیکته‌کننده‌ای نمی‌تواند شرایط روابط بین این بازیگران و سازمان‌ها را تعیین کند (Chhotray, Stoker, 2009)
حکمرانی، فرایندها و نهادهای رسمی و یا غیررسمی است که هدایت‌کننده و مهارکننده فعالیت‌های جمعی یک گروه است. در این فرایندها حکومت بخشی از فعالیت است که با اقتدار عمل کرده و تعهدات رسمی ایجاد می‌کند. حکمرانی فرایندها و نهادهای شکل‌دهنده به کنش اجتماعی را توصیف می‌کند که ممکن است دولتی باشد یا نباشد (Koehane, Nye, 2003)
حکمرانی در مقایسه با نهادهای پایدار، بلندمدت و کمتر تغییرپذیر از یک سو و مدیریت‌های کوتاه‌مدت سلسله‌مراتبی کنترل‌پذیر یا حکومت‌های انتخابی موقت از سوی دیگر، به‌منزله هماهنگی ذی‌نفعان مشخص برای دستیابی به اهداف توافقی اشاره دارد (Glückler et al.2020)

با مروری بر دریای تعاریف حکمرانی در بخش عمومی که توسط صاحب‌نظران و اندیشمندان این حوزه ارائه شده، شاید بتوان این دو تلقی کلان از مفهوم حکمرانی را به‌عنوان دو مسیر مجزا و درعین‌حال دارای پیوندها و اشتراک‌هایی در نظر گرفت. در این زمینه اندیشمندانی نیز تلاش کرده‌اند که پیوند میان این دو تلقی کلان را برقرار کنند. در این جهت عنوان شده که حکمرانی در معنای عام آن به هر نوع شیوه یا سبک حکومت‌داری^۱ اشاره می‌کند که در آن حکومت‌ها از دیگران مستقل عمل کرده، یا نقش کمرنگ داشته و یا اساساً نقشی بر عهده نداشته باشند؛ بنابراین، در این تعریف همه اشکال حکومت‌داری، حکمرانی محسوب می‌شود. با این حال برای پاسخ به این سؤال که حکمرانی، هر نوع از سبک‌های حکومت‌داری محسوب می‌شود یا یک نوع خاص از حکومت‌داری که به‌ویژه از دهه ۱۹۸۰ میلادی پدید آمده که شامل الگویی از حکومت‌داری پیچیده و مبتنی بر شبکه‌هاست که بازیگران متعددی در آن دخیل هستند، این پیشنهاد مطرح شده که مدل متأخر که با تحول ماهیت و نقش دولت و تغییرات دیگر در حضورپذیری و نقش‌پذیری سایر بازیگران و تحولات داخلی و جهانی همراه بوده، «حکمرانی جدید» نامیده شود (Bevir, 2009).

حکمرانی و حکومت هر دو به رفتارهای غایت‌مند، فعالیت‌های هدف‌مدار و نظام‌های اداره‌کننده اشاره دارند، اما حکومت به نهادها و فعالیت‌هایی اشاره دارد که توسط اقتدار رسمی پشتیبانی می‌شود و به پشتوانه این اقتدار و بهره‌گیری از قدرت قهری خود، حتی با فرض وجود مخالفت‌های گسترده، اجرای خطمشی‌ها را تضمین می‌کنند. درحالی که حکمرانی به فعالیت‌هایی برآمده از اهداف مشترکی اشاره دارد که ممکن است نشأت گرفته از مسئولیت‌های رسمی مشخص شده باشد و یا نباشد و ضرورتاً برای اجرای خطمشی‌ها و تمکین کردن عموم به آن‌ها متوسل به قدرت قهری خود نخواهد بود. بر این مبنا، حکمرانی پدیده‌ای فراگیرتر از حکومت قلمداد می‌شود که هم دربرگیرنده نهادهای رسمی و هم سازوکارهای غیردولتی و غیررسمی است که افراد و نهادها اهداف خود را دنبال کرده و نیازهای خود را مرتفع می‌کنند؛ بنابراین، حکمرانی به نظام اداری اشاره دارد که

^۱. Any pattern of rule

^۲. The new governance

همان‌قدر که به معنای بین‌الذهانی وابسته است به قوانین اساسی و منشورهای رسمی نیز پایبند است (Rosenau, 1992).

در نهایت می‌توان گفت، در تعریف گسترده، حکمرانی به‌منزله هر نوع راهبری سیاسی شامل بازیگران دولتی و خصوصی، شامل اشکال سنتی حکومت و انواع گوناگون راهبری از تحمیل‌های سلسله‌مراتبی تا اقدامات اطلاعاتی محض در نظر گرفته می‌شود. اما در تعریف محدود از حکمرانی، این مفهوم تنها به راهبری سیاسی اطلاق می‌شود که شیوه‌های غیر سلسله‌مراتبی از هدایت‌گری را نظیر متقاعدسازی یا مذاکره به کار گیرد و بازیگران خصوصی و عمومی هر دو در فرآیند تدوین خط‌مشی‌ها مشارکت کنند. تعریف محدود از واژه حکمرانی صراحتاً در برابر ابزارهای سنتی راهبری سلسله‌مراتبی قرار می‌گیرد و سبب می‌شود درک تحلیلی از طیف گسترده‌ای از الگوهای تصمیم‌گیری و خط‌مشی پیچیده شده و برای فهم بهتر انواع سبک‌های راهبری، ضرورت دارد شیوه‌های راهبری به حکومت و حکمرانی تفکیک شود (Heritier, 2002; Treib et al, 2007) برای اجتناب از این پیچیدگی‌ها و درک ناقص از مفهوم حکمرانی پیشنهاد می‌شود، درک گسترده از آن مینا قرار گیرد که هر دو سر طیف از راهبری‌های سیاسی سنتی و معاصر ذیل مفهوم حکمرانی قابلیت تعریف، تحلیل و تجویز داشته باشد.

خرده‌روایت مفهوم حکمرانی

در کنار شکل‌گیری این دو تلقی کلان از حکمرانی به نظر می‌رسد ذیل این کلان‌روایت، خرده‌روایت‌هایی نیز با هدف تعمیق بیشتر در مفهوم حکمرانی قابل‌شناسایی باشند. در ادامه یکی از این خرده‌روایت‌ها در قالب چهارگانه حکمرانی به‌مثابه قواعد حکمرانی کردن، سبک‌های حکمرانی کردن، فعل حکمرانی کردن و پیامد حکمرانی کردن در امتداد آنچه مارک بویر (۲۰۰۷) آن را قواعد نظم اجتماعی؛ هماهنگی اجتماعی و کنش‌های اجتماعی عنوان کرده است (Bevir, 2007) توضیح داده می‌شود.

- حکمرانی به‌مثابه قواعد حکمرانی کردن^۴

برخی از اندیشمندان تلاش کرده‌اند تا حکمرانی را به‌مثابه زیرساخت حکمرانی کردن تعریف کنند. از این‌رو، حکمرانی می‌تواند به قواعد و هنجارهایی اشاره کند که بر مبنای آن کشورها، شهرها و یا سازمان‌ها راهبری و کنترل می‌شوند (Bevir, 2007). از این‌رو، حکمرانی را می‌توان فضایی میانی برای تولید هنجارها تعریف کرد که یک سوی آن قواعد حقوقی شکل گرفته از طریق مجاری انتخاباتی، قانونی، اجرایی و بوروکراتیک مطابق با رویه‌های قانون اساسی است و سر طیف دیگر، مرادفات خصوصی، هنجارهای سنتی و روال‌های اجتماعی است. همچنین حکمرانی را می‌توان به‌عنوان شیوه‌ای خاص از تولید هنجارها (تصمیم‌ها، قواعد و خط‌مشی‌ها) که می‌توان آن را تولید مشترک نامید، تعریف کرد؛ بنابراین، حکمرانی را می‌توان نظام تولید مشترک هنجارها و

¹. Social orders

². Social coordination

³. Social practices

⁴. Governance as "Rules of governing"

کالاهای عمومی دانست که در آن تولیدکنندگان مشترک انواع مختلفی از بازیگران هستند (Bartolini, 2011)

از زاویه‌ای دیگر در این زمینه، حکمرانی به آن دسته از اقداماتی اطلاق می‌شود که شامل تعیین قواعد اعمال قدرت و حل‌وفصل تعارضات باتکیه بر آن قواعد است (Hyden, 1999). استعاره مفهومی که برای تبیین حکمرانی از این منظر مورد استفاده قرار گرفته، استعاره بازی است. بر این اساس، حکمرانی در معنای گسترده‌تر از حکومت به «قواعد بازی» اشاره دارد و ارجاع به قواعد بازی و قاعده‌گذاری، تعریف حکمرانی را به سمت ادبیات نهادگرایی و تعبیر نهادی می‌برد. تعریف رایج از نهاد، اشاره به قواعد رسمی و غیررسمی، کدهای رفتاری و هنجارهایی دارد که منجر به تجویزهایی شده و روابط متقابل و مکرر میان افراد و گروه‌ها را سامان می‌دهد (Kjaer, 2004)؛ بنابراین از زاویه نهادگرایی، حکمرانی به اثرگذاری چارچوب‌هایی اطلاق می‌شود که در درون آن‌ها شهروندان و مقامات اقدام کرده و سیاست رخ می‌دهد، این چارچوب‌ها، هویت‌ها و نهادهای جامعه مدنی را شکل می‌دهند (March, Olsen, 1995). از این رو، حکمرانی در بخش عمومی به فرایندهایی اطلاق می‌شود که به وسیله آن قواعد مربوط به حوزه کالاهای عمومی طراحی و اجرا می‌شوند (Kjaer, 2004)

یکی از مصادیق حکمرانی به مثابه قواعد و قاعده‌گذاری، مدل حکمرانی خوب است. حکمرانی خوب به اعمال قدرت سیاسی برای مدیریت امور ملی اشاره دارد که این کنش زمانی مطلوب و خوب به نظر می‌رسد که شاخص‌های مورد نظر آن نظیر سیستم قضایی مستقل، احترام به قانون و حقوق انسانی، رفتار منصفانه با شهروندان و مدیریت دولتی کارآمد و محاسبه‌پذیر پیاده‌سازی شود. (Klijn, 2008). حکمرانی خوب اشاره به تلاش‌های سازمان‌های بین‌المللی نظیر بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول با هدف سنجش و اندازه‌گیری کیفیت نهادهای حکمرانی در کشورهای توسعه‌یافته در موضوعاتی نظیر ثبات، تعاملات، شفافیت، پاسخگویی، نمایندگی کردن، عدالت رویه‌ای، اثربخشی و تبعیت از اصل حاکمیت قانون دارد (Ansell, Tofing, 2022). فرازمند (۲۰۰۴) معتقد است که مفاهیمی نظیر حکمرانی خوب، بسیار هنجاری و ارزش‌مدار هستند (Farazmand, 2004)؛ بنابراین، در این مدل چارچوب‌ها و هنجارها و در کل قواعدی تجویز می‌شود که نهادهای حکمرانی در هر کشور متناسب با آن رفتار کنند. در مجموع، حکمرانی به مثابه قواعد حکمرانی کردن بیشتر دیدگاه نهادی و هنجاری را به مفهوم حکمرانی در پی دارد.

- حکمرانی به مثابه فرآیند راهبری، هماهنگی و کنترل در حکمرانی کردن^۲

شاید بتوان ادعا کرد که بیشتر تعاریف اندیشمندان از مفهوم حکمرانی از منظر ساختاری و فرآیندی ارائه شده است. در این تعاریف و در امتداد ریشه‌های واژه حکمرانی، این مفهوم به معنای فرآیندها و سازوکارهای راهبری، هماهنگی و کنترل کنش جمعی دیده شده است. از یک زاویه، حکمرانی به مثابه راهبری جامعه به ظرفیت حکومت‌ها برای اتخاذ خط‌مشی‌ها و اجرای آن‌ها اشاره دارد که می‌تواند در قالب ظرفیت‌های سنتی راهبری جامعه توسط دولت مرکزی و در ساختاری عمودی و یا راهبری جامعه باتکیه بر روابط شکل‌گرفته میان

¹. Rules of the game

². Governance as "Process of Steering, Coordinating and Control of Governing"

دولت و گروه‌های اجتماعی و به‌وسیله شبکه‌ها در ساختاری افقی باشد (Pierre, Peters, 2000). در این‌گونه از تعاریف، حکمرانی به فرآیند راهبری، هماهنگی و اداره جامعه اشاره دارد و نه فرآیند طراحی قواعد نهادی. با این حال، هدایت و هماهنگی میان بازیگران بر مبنای نظام‌های قواعد نهادی صورت می‌گیرد (Treib et al., 2007). ردپای این نوع تعریف در ادبیات مدیریت دولتی و جنبش اصلاحات اداری، به‌ویژه به رویکرد مدیریت دولتی نو بازمی‌گردد. در مدیریت دولتی نو، ارتقاء عملکرد از طریق اصلاح جایگاه‌ها و فرآیندها دنبال می‌شود. بر این اساس، تعریف حکمرانی به‌منزله تغییر نقش حکومت‌هاست که به‌جای پاروزدن (ارائه مستقیم خدمات عمومی)، راهبری امور را برعهده گیرند. در نتیجه، تمرکز حکومت باید بر تعیین اهداف باشد و فرآیند اجرا را به نهادهای دیگر واگذار کند و بر اساس سنجه‌های مشخص و واضح و سایر سازوکارهای بازار بر عملکرد سایر نهادهایی که متولی اجرا می‌شوند، نظارت کند. مشخصه‌های فرآیندی در این تعریف از حکمرانی، راهبری از دور، بهره‌گیری از سنجه‌های عملکردی و سازوکارهای بازار برای سازماندهی خدمات و تضمین خروجی خطمشی‌هاست؛ بنابراین در کل حکمرانی در این فضا شبیه به عملکرد سیاسی است (Klijn, 2008). صاحب‌نظران متعددی حکمرانی را معادل تمامی اشکال حکمرانی کردن تعریف کرده‌اند (Kooiman, 1993; Jessop, 1998; Bevir, 2006; Rosenau, 2007) و در این تعاریف حکمرانی به‌مثابه فرآیند راهبری، هماهنگی و کنترل در مرکز توجه قرار گرفته است. با این حال، فرآیند راهبری و هماهنگی می‌تواند به طرق مختلفی نظیر راهبری دولت‌محور، راهبری از دور، راهبری سلسله‌مراتبی، راهبری شبکه‌ای و راهبری اجتماعی صورت گیرد که در ادبیات نظری به آن‌ها اشاره شده است. گرچه فرآیند راهبری به‌مرورزمان از شکل اقتدارگرایانه بودن آن، به سمت راهبری «نرم‌تر» و «مذاکره‌پذیرتر» تغییر جهت داده است، با این حال تنوع راهبری‌ها به معنای برتری یک نوع بر دیگری نیست؛ بلکه به فراخور حوزه‌های خطمشی و اقتضائات زمینه‌ای می‌توان تعددی از الگوهای راهبری را از طیف دولت‌محور تا راهبری توسط شبکه‌ها شناسایی کرد (Pierre, Peters, 2021). در این نوع نگاه به حکمرانی، وجه ساختاری و فرآیندی به آن غالب بوده و تمایز در تعاریف باتوجه‌به فاصله‌گرفتن از دیدگاه نهادی در هر دو معنای آن - نهاد به‌منزله هنجارها و قواعد از یک سو و نهاد به‌مثابه سازمان‌های رسمی حکومت - قابل‌ملاحظه است.

- حکمرانی به‌مثابه فعل حکمرانی کردن^۴

دیکشنری آکسفورد واژه حکمرانی را به‌منزله اقدام یا عمل حکمرانی کردن یک ملت، یک شهر، یک فرد و نظایر آن تعریف کرده است، در این جهت حکمرانی کردن نیز به عمل هدایت و کنترل اعمال و امور یک کشور، شهر، مردم و غیره بازمی‌گردد (Paulin, 2019). افزون بر تعریف حکمرانی از زاویه نگاه نهادی، ساختاری و فرآیندی، دسته دیگری از تعاریف وجود دارد که مفهوم حکمرانی را از منظر عملکردی و ابزاری تعریف می‌کنند. در رویکرد عملکردی به‌جای تمرکز بر ساختارهای حکومت‌داری و فرآیندهای مرتبط با آن، هدف‌ها و نتایج حکمرانی کردن به‌عنوان کارکردهای گوناگون تجربی آن برجسته می‌شود (غلامی و حسنی، ۱۴۰۳). این نوع

¹. Institutionalized rule systems

². Softer

³. More negotiated

⁴. Governance as "Action of Governing"

تعریف در مقایسه با در نظر گرفتن حکمرانی به معنای راهبری و کنترل کنش جمعی در تعریف پیشین آن، به مؤلفه‌ها و کارکردهای حکومت‌داری می‌پردازد و مصادیق حکمرانی کردن، خود حکمرانی معنا می‌شود. به طور مثال، یکی از کارکردهای حکومت‌داری، تنظیم‌گری است. تنظیم‌گری به طور خلاصه به معنای فرآیند تلاش مستمر، متمرکز و مداخلات هدفمند برای تغییر رفتار افراد و نهادها بر اساس اهداف مشخص شده با هدف دستیابی به نتایج مشخص است (Black, 2001). در این زمینه تعاریفی از حکمرانی به چشم می‌خورد که حکمرانی معادل تنظیم‌گری^۱ معنا شده است (Hofmann, 2017; Feick, Werle, 2010). پی‌یر و پیترز (۲۰۲۱) معتقدند که محوری‌ترین جنبه حکومت‌داری، تدوین و اجرای خط‌مشی‌های عمومی است و با مروری بر برخی از تعاریف می‌توان مشاهده کرد که حکمرانی به‌مثابه خط‌مشی‌گذاری به‌ویژه در محیط شبکه‌ها (Goodsell, 2006; Provan, Kenis, 2008) در نظر گرفته شده است. در مجموع به نظر می‌رسد تنزل مفهوم حکمرانی به یکی یا چند نوع از کارکردهای حکومت‌داری، سبب می‌شود تا درک محدودی از این مفهوم شکل گیرد.

- حکمرانی به‌مثابه پیامد حکمرانی کردن^۲

آخرین تلقی از حکمرانی در دسته‌بندی عنوان شده، مدنظر قراردادن و تعریف حکمرانی به‌مثابه پیامد و برآیند حکمرانی کردن است، در این جهت، حکمرانی و سبک‌های گوناگون آن پیامد فرآیندهای اجتماعی تلقی می‌شوند و در عین حال بستری را فراهم می‌کنند که بازیگران از طریق آن متناسب با تفسیر خود، واقعیت‌ها را شکل داده و منطبق با آن عمل کنند (Lowndes, Skelcher, 1998). حکمرانی را می‌توان توأمان فرآیند و پیامد در نظر گرفت (Pierre, Peters, 2021). همسو با این نگاه، کویمان (۱۹۹۳) میان فرآیندهای حکومت‌داری (مداخلات هدفمند) با حکمرانی که نتیجه و پیامد اثرات کلی مداخلات اداری-سیاسی-اجتماعی همه کنشگران مؤثر است، تمایز قائل می‌شود. هیچ بازیگری در محیط حکمرانی از دانش و منابع کافی برای اعمال آن بهره نبرده و محیط پیچیده و پویای حکمرانی ضرورت مشارکت همگی کنشگران را نشان می‌دهد. رویکرد اجتماعی-سایبرنتیک محدودیت‌های حکومت‌داری توسط یک بازیگر مرکزی را برجسته می‌کند و ادعا می‌کند که دیگر یک مرجع مستقل وجود ندارد. بلکه در هر حوزه سیاستی خاص تعدد بازیگران، وابستگی متقابل بین این بازیگران اجتماعی-سیاسی-اداری، اهداف مشترک، مرزهای مبهم بین بخش‌های دولتی، خصوصی و داوطلبانه و تکثیر اشکال جدید اقدام، مداخله و کنترل وجود دارد و حکمرانی نتیجه و پیامد اشکال تعاملی اجتماعی-سیاسی حکومت‌داری است (Rhodes, 1996). بر مبنای این نوع تلقی از حکمرانی، برآیند انواع سبک‌ها و کنش‌های هماهنگی اجتماعی از یک سو و نتایج و برون‌دادهای این تعاملات با هدف دستیابی به اهداف از سوی دیگر را می‌توان حکمرانی نامید. در این جهت، اگر تعریف حکمرانی به‌منزله قواعد را زیربنای حکمرانی کردن بنامیم، حکمرانی به‌مثابه پیامد، روبنای آن و نتیجه فرآیندهای پیچیده، متکثر و با اثرگذاری ذی‌نفعان مختلف محسوب می‌شود.

¹. Governance as Regulation

². Governance as "Outcome of Governing"

بحث و نتیجه‌گیری

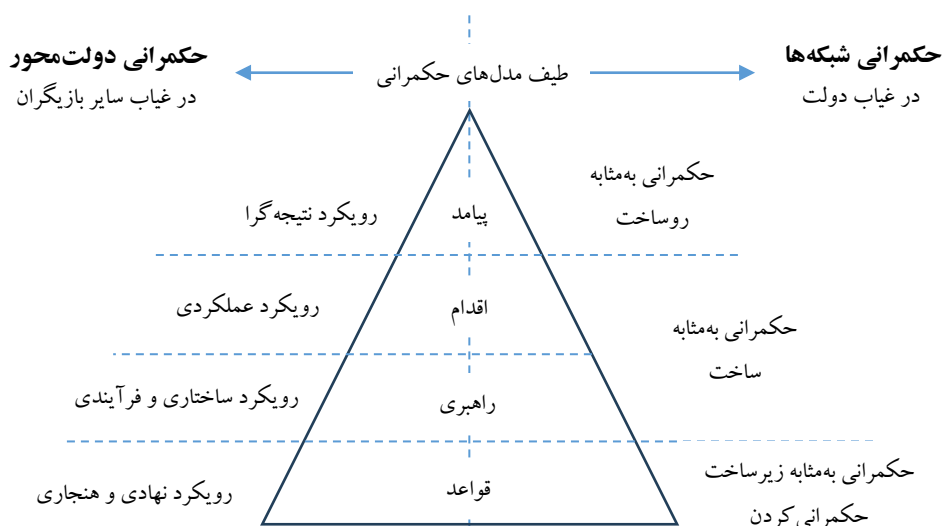
با نگاهی به تعاریف ارائه شده توسط نظریه‌پردازان حوزه حکمرانی می‌توان دو دسته‌گی‌ها و یا چنددستگی‌هایی را در این تعاریف مشاهده کرد. در این میان، ماهیت، جایگاه و نقش حکومت در فرآیند حکومت‌داری از اصلی‌ترین نقاط تمایز در تعاریف محسوب می‌شود که در امتداد آن، سبک‌ها و مدل‌های مختلف حکمرانی پدیدار شده‌اند. موضع‌گیری‌های نظری گاهی به حدی است که برخی از مدل‌های حکمرانی اساساً مدل حکمرانی محسوب نمی‌شوند. برای مثال کلین (۲۰۰۸) معتقد است که تغییر بیشتر از ثبات به رسمیت شناخته شده و از این‌رو، این تمایل وجود دارد که اشکال جدید سازماندهی که به‌عنوان حکمرانی شناخته می‌شود، بیش از حد ارزش‌گذاری شود. در این جهت، حکمرانی خوب یا حکمرانی شرکتی، اساساً ربطی به حکمرانی ندارند. این نهادها صرفاً اصول کلاسیک سازمان عمومی خوب هستند که برای عملکرد خدمات عمومی مهم‌اند. ادبیات نظری در حوزه حکمرانی که ارتباطی با ادبیات شبکه و تصمیم‌گیری‌های پیچیده ندارد نظیر حکمرانی خوب یا حکمرانی شرکتی، بر پایه مفاهیمی استوار است که به‌شدت به ادبیات سنتی حکومت نزدیک بوده و نه‌تنها جدید نبوده بلکه قویاً به سازماندهی درونی حکومت‌ها می‌پردازد؛ بنابراین ارتقاء عملکردهای درونی سازمان‌های دولتی ارزش افزوده چندانی برای بحث حکمرانی که به موضوع روابط میان بازیگران و فرآیندهای مواجهه با تصمیمات پیچیده و فرآیندهای اجرا نخواهد داشت و در بسیاری موارد، این ادبیات در مقابل ایده‌های مرکزی و نظریات حکمرانی است، از این‌رو، حکمرانی فرآیندی است که در درون شبکه‌های حکمرانی رخ می‌دهد (Klijn, 2008) در برابر این موضع‌گیری نیز برخی دیگر از نظریه‌پردازان معتقدند که اگرچه شبکه‌ها به‌وضوح بخش جدایی‌ناپذیر از حکمرانی هستند، اما یکپارچگی و ادغام حکمرانی و شبکه‌ها تعریف بسیار محدودی از حکمرانی ایجاد می‌کند که اشکال هدایت، کنترل و هماهنگی را که توسط شبکه‌های افقی و باثبات ارائه نمی‌شود، حذف می‌کند (Ansell, Tofing, 2022).

از سوی دیگر در موضع‌گیری نظری افراطی دیگری نیز عنوان شده است که اگر این هدف مدنظر قرار گیرد که به‌صورت مختصر عنوان شود که حکمرانی چه چیزی نیست، در بالاترین سطح انتزاع می‌توان گفت که حکمرانی، حکومت نیست. حکمرانی متفاوت از حکومت است که در قالب دستوردهی و کنترل، نقش نهادهای دولت مرکزی، روابط سلسله‌مراتبی، ابزارهای سخت قانونی و تصمیمات الزام‌آور معنا می‌شود و در ادامه در آن سر طیف نیز، مرادفات خصوصی و هماهنگی بین بازیگران فردی که تعهدات را فراتر از آنها تعمیم نمی‌دهد و دخالت مستقیم یا غیرمستقیم مقامات دولتی، مگر در صورت قضاوت نیز در آن مشاهده نمی‌شود، حکمرانی قلمداد نمی‌شود. براین اساس، هر گونه حرکت از مدل‌های خالص راهبری و هماهنگی مبتنی بر نهادهای دولتی در یک سر طیف و مدل‌های خالص مبتنی بر خودگردانی در غیاب نهادهای دولتی در سر دیگر طیف، به سمت مرکز طیف شایسته عنوان حکمرانی خواهد بود (Bartolini, 2011) اما این تقسیم‌بندی مورد توافق سایر صاحب‌نظران نیست و مخالفان جدی در این زمینه وجود دارد و نمی‌توان به‌راحتی بر سر این موضوع که چه چیزی حکمرانی نیست، توافق حاصل شود. برای مثال، در موضع‌گیری نظری کاملاً متفاوت گفته شده است که حکومت‌ها شیوه‌های حکمرانی متفاوتی را برای حکومت‌داری به کار گرفته‌اند و این حکومت‌ها هستند که در

حال آزمایش طیف گسترده‌ای از شیوه‌های حکمرانی‌اند (Bell, Hindmoor, 2009)؛ بنابراین همان‌طور که در این پژوهش عنوان شد گرایش‌ها و جریان‌های نظری رقیبی در تعریف مفهوم حکمرانی به چشم می‌خورد که از رهگذر آن‌ها می‌توان به درک‌های گوناگون از این واژه رسید، با این حال این جریان‌های نظری نقاط تلاقی و هم‌افزایی نیز دارند که از طریق آن می‌توان درک عام‌تری از واژه حکمرانی به دست آورد.

در یک جمع‌بندی می‌توان گفت، پژوهش حاضر به این موضوع پرداخته که حکمرانی از منظر اندیشمندان غربی به چه معانی دلالت دارد و از این رهگذر تعددی از دیدگاه‌ها نسبت به آن شناسایی و با تحلیل مضامین آن، دسته‌بندی در این جهت برای تبیین مفهوم حکمرانی ارائه شد. در دو تلقی کلان و یا دو سنت پژوهشی شکل گرفته می‌توان حکمرانی را یا از مسیر ناگزیر و اجتناب‌ناپذیر تحول درونی حکومت‌ها و ارتقاء توانمندی آن‌ها در جهان کنونی درک کرد و یا ورای مرزهای بسته و یا نیمه‌بسته حکومت‌ها به دنبال توسعه سبک‌های حکومت‌داری گشت که امر حکمرانی‌کردن را محقق کند؛ بنابراین اگر نگاهی فراگیر به این واژه مدنظر قرار گیرد، حکمرانی به کلیه سبک‌ها، فرآیندها و سازوکارهای حکومت‌داری اشاره دارد که دنبال محقق کردن ارزش‌ها و اهداف مشترک در یک جامعه است، اما در تفسیری محدود از آن، می‌توان تنها به سبک‌های جدید حکمرانی‌کردن اشاره کرد که غالباً با نفی حکمرانی سلسله‌مراتبی شروع شده و نقطه ثقل تعریف، حضور کم‌رنگ و یا حتی غیاب حکومت‌ها در حکمرانی است. همان‌طور که عنوان شد، نظریه‌پردازان از منظر نظری، در برخی تعاریف دیدگاه‌هایی کاملاً رودرروی یکدیگر دارند و آنچه را برخی حکمرانی و مدل‌های آن می‌دانند، از اساس حکمرانی تلقی نمی‌کنند.

در کنار این روایت کلان از تعریف حکمرانی، تلاش شد تا خرده روایتی نیز، از مفهوم حکمرانی در چهار سطح ارائه شود که از سطح زیربنای حکمرانی‌کردن به روینای آن حرکت کرده است. توجه به حکمرانی به‌منزله قواعد، این مفهوم را از زاویه نهادی - هنجاری تبیین کرده و توجهات را به طراحی زمینه‌ها، چارچوب‌های کنش و یا معماری انتخاب می‌برد، به‌نوعی زیرساخت حکمرانی‌کردن مدنظر است. تعریف حکمرانی به‌منزله راهبری به سازوکارها و فرآیندهای پیاده‌سازی قواعد اشاره دارد که شامل اتخاذ تصمیمات، اجرا و نظارت بر آن‌ها باشد. تعریف حکمرانی از زاویه کارکردی، تمرکز را بر شقوق مختلف حکومت‌داری می‌برد، برای مثال خط‌مشی‌گذاری و تنظیم‌گری دو کارکرد مهم حکومت‌داری است که در برخی تعاریف این کارکردها معادل حکمرانی مدنظر بوده است. برآیند و پیامدهای قواعد، الگوها و فعل حکومت‌داری نیز می‌تواند حکمرانی تلقی شود، در این معنا، حکمرانی نتیجه و پیامد اثرات کلی مداخلات هدفمند در جامعه در سطوح و مقیاس‌های مختلف قلمداد می‌شود. در شکل ۲ تلفیق این تالاقی‌ها آورده شده است.



شکل ۲: تلفیق تلقی‌ها از مفهوم حکمرانی

مأخذ: نگارنده

شاید بتوان در مجموع، حکمرانی در بخش عمومی را با ترکیب نگاه‌های نهادی، ساختاری، فرآیندی و عملکردی این‌گونه تعریف کرد: «حکمرانی به فرآیند قاعده‌گذاری و راهبری در امور حکومت‌داری (شامل تعیین ارزش‌های منسجم، تدوین اهداف متعالی و خط‌مشی‌ها، متقاعدسازی، حمایت و بسیج سرمایه‌ها و ارزشیابی برای تحقق، تغییر و یا توقف جهت‌گیری‌ها) اشاره دارد. فرآیند قاعده‌گذاری و راهبری می‌تواند به شیوه‌ها و سبک‌های گوناگون ترکیبی یا مجزا (نظیر حکمرانی استبدادی یا مردم‌سالارانه، حکمرانی متکی بر دیوان‌سالاری یا فن‌سالاری، حکمرانی بازارمحور یا شبکه‌ای و یا حکمرانی مبتنی بر فناوری‌های نو و الگوریتمی) صورت گیرد». هم‌چنین، حکمرانی در بخش عمومی در حوزه‌های گوناگون موضوعی نظیر محیط‌زیست، سلامت و اقتصاد و در مقیاس‌های مختلف، از حکمرانی خرد محله‌ای تا حکمرانی جامعه جهانی، امکان طرح و بررسی دارد. در این تعریف توجه به مقیاس‌ها و سبک‌های مختلف، کارکردهای متنوع حکومت‌داری، ابعاد نهادی و فرآیندی مدنظر قرار گرفته است.

تشکر و قدردانی:

این پژوهش با حمایت مادی و معنوی نهاد راهبری و پایش طرح‌های توسعه شهری تهران و بر اساس قرارداد منعقد شده میان این نهاد و دانشکده حکمرانی دانشگاه تهران، در قالب پروژه پژوهشی با عنوان «کندوکاوی در مدل حکمرانی کلانشهر تهران» انجام شده است.

منابع فارسی:

- ۱- غلامی، مجید، حسنی، مهیار (۱۴۰۳) مفهوم حکمرانی؛ ریشه‌ها، تعریف‌ها و رویکردها (یادداشت‌های اساتید)، در آنسل، کریستوفر، تورفینگ، جیکوب، دانشنامه حکمرانی (مجید غلامی و مهیار حسنی، مترجمان)، انتشارات حکمرانی.

منابع لاتین:

1. Ansell, C., Torfing, J. (2022). Introduction to the Handbook on Theories of Governance. In *Handbook on theories of governance* (pp. 1-16). Edward Elgar Publishing
2. Bartolini, S. (2011). New Modes of European Governance An Introduction (pp. 1-18). In *New Modes of Governance in Europe Governing in the Shadow of Hierarchy*. Palgrave Macmillan UK.
3. Bell, S., Hindmoor, A. (2009). *Rethinking governance: The centrality of the state in modern society*. Cambridge University Press.
4. Benz, A. (2004). Einleitung: Governance – Modebegriff oder nu“tzliches sozialwis senschaftliches Konzept?’ in A. Benz (ed.) , *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einfu“hrung*, Wiesbaden: VS Verlag fu“r Sozialwissenschaften, pp. 11–28.
5. Bevir, M. (2009). *Key Concepts in Governance*, Sage Press.
6. Bevir, M. (Ed.). (2007). *Encyclopedia of governance* (Vol. 1). Sage.
7. Black, J. (2001). Decentering regulation: understanding the role of regulation and self-regulation in a “post-regulatory” world. *Current Legal Problems*, 54(1): 103–146
8. Casady, C. B., Eriksson, K., Levitt, R. E., & Scott, W. R. (2020). (Re) defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective. *Public management review*, 22(2), 161-183
9. Chhotray, V., Stoker, G. (2009). *Governance theory and practice: A cross-disciplinary approach*. Palgrave Macmillan.
10. Farazmand, Ali. (2004). *Sound Governance; Policy and Administrative Innovations*. Praeger Publishers.
11. Feick, J., Werle, R. (2010). Regulation of cyberspace. In: Baldwin R, Cave M and Lodge M (eds) *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, pp. 523–547
12. Frederickson, G. (1999). The Repositioning of American Public Administration, *Political Science and Politics*. 32 pp701 – 11
13. Fukuyama, F. (2016). What is governance? *Governance*, 26(3), 347-368.
14. Glu“ckler, J., Herrigel, G., Handke, M. (2020). On the reflexive relations between knowledge, governance, and space. *Knowledge for governance*, 1-21.
15. Goodsell, C.T. (2006) A new vision for public administration. *Public Adm. Rev.* 66, 623–635.
16. Hirst, Paul. (2000). *Democracy and Governance, Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* , Oxford press.
17. Hofmann, J., Katzenbach, C., Gollatz, K. (2017). Between coordination and regulation: Finding the governance in Internet governance. *New Media & Society*, 19(9), 1406-1423

18. Hyden, G., Court., J, Mease, K. (2004). Making sense of governance: empirical evidence from sixteen developing countries. Lynne Rienner Publishers
19. Hyden, Goran. (1999). 'Governance and the Reconstitution of Political Order', in Richard Joseph (ed.) , *State, Conflict, and Democracy in Africa*, Boulder, CO: Lynne Rienner.
20. Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International social science journal*, 50(155), 29-45.
21. Jessop, B. (2002). Governance and meta-governance in the face of complexity: On the roles of requisite variety, reflexive observation, and romantic irony in participatory governance. In *Participatory governance in multi-level context: Concepts and experience* (pp. 33-58). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
22. Keohane, R. O., Nye, J. S. (2003). Governance in a globalizing world. In *Power and governance in a partially globalized world* (pp. 193-218). Routledge
23. Kettl, D. F. (2016). *Escaping Jurassic government: How to recover America's lost commitment to competence*. Brookings Institution Press.
24. Kjaer, A. M. (2004). *Governance*. Polity Press.
25. Klijn, E. H. (2008). Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme. *Public management review*, 10(4), 505-525
26. Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*, SAGE Publications.
27. Kooiman, J. (1993). *Modern governance: New government-society interactions*. Sage Publications.
28. He'ritier, A. (2002) 'New modes of governance in Europe: policy-making without legislating?' in A. He'ritier (ed.) , *Common Goods: Reinventing European and International Governance*, Lanham: Rowman & Littlefield, pp. 185– 206
29. Lowndes, V., Skelcher, C. (1998). The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance. *Public administration*, 76(2), 313-333
30. Lynn, L., Heinrich, C. Hill, C. (2001) *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*, Washington, DC: Georgetown University Press.
31. March, James G. and Olsen, Johan P. (1995). *Democratic Governance*, New York: The Free Press.
32. Mayntz, R. (2003). New challenges to governance theory. *Governance as social and political communication*, 27, 40
33. Meuleman, L. (2008). Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets: The feasibility of designing and managing governance style combinations. Springer Science & Business Media
34. Offe, C. (2008). Governance: 'Empty Signifier' oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm?," in G. F. Schuppert and M. Zurn (Eds), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 61–76.
35. Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Addison-Wesley, Reading.

36. Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review*, 8(3), 377–387
37. Papadopoulos, Y. (2014). Accountability and multi-level governance: more accountability, less democracy?. In *Accountability and European Governance* (pp. 102-121). Routledge.
38. Paulin, A. (2019). Understanding Jural Relations and Governance. *Smart City Governance*, 125–139.
39. Pierre, Jon, Peters, Guy (2000). *Governance, Politics and the State*, New York: St Martins Press.
40. Pierre, J., & Peters, B. G. (2021). *Advanced introduction to governance*. Edward Elgar Publishing
41. Provan, K.G., Kenis, P. (2008). Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. *J. Public Adm. Res. Theory* 18, 229–252.
42. Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies/Oxford University Press*.
43. Rhodes, R.A.W (2007). Understanding Governance: Ten Years On, *Organization Studies* 28 (08): 1243-1264, Sage Publication.
44. Richardson, Jeremy. (2012) New Governance or Old Governance? A Policy Style Perspective', in David Levi-Faur (ed.) , *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford press.
45. Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.gu
46. Rosenau, J. N. (1992). Governance without Government: Order and Change in World Politics. *Cambridge University Press*
47. Schmitter, P. C. (2019). Defining, explaining and, then, exploiting the elusive concept of “governance”. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 12(4), 547-567
48. Sørensen, E., & Triantafillou, P. (2016). *The politics of self-governance*. Routledge
49. Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, 50(155), 17-28.
50. Torfing, J., Peters, B. G., & Pierre, J., Sørensen, E (2012). *Interactive Governance: Advancing the paradigm*. (pbk ed.) Oxford University Press.
51. Treib, O., Bähr, H., & Falkner, G. (2007). Modes of governance: towards a conceptual clarification. *Journal of European public policy*, 14(1), 1-20
52. Van Kersbergen, Kees, Frans Van Waarden (2009). Governance as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy." In *European Corporate Governance*, pp. 64-80. Routledge.
53. World Bank (1991) *Managing Development: The Governance Dimension*. A Discussion Paper, Washington, DC: The World Bank.