

## دولت مقرراتگذار

مشخصات منبع اصلی این نوشتار به شرح زیر است:

Karen Yeung, "The Regulatory State", in Robert Baldwin and Martin Cave and Martin Lodge (eds.), *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 64-83.

کد موضوعی: ۳۲۰

شماره مسلسل: ۱۲۹۲۰

فروردین ماه ۱۳۹۲

گروه: مطالعات محیط کسب و کار

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. دولت مقرراتگذار وارث دولت رفاه
۷	۲. توضیح پدیداری دولت مقرراتگذار
۱۰	۳. دولت‌های واقعی به مثابه دولت‌های مقرراتگذار؟
۱۷	۴. دمکراسی و دولت مقرراتگذار
۲۲	نتیجه‌گیری
۲۳	منابع و مأخذ



## دولت مقرراتگذار

### چکیده

در این مقاله، سیر تطور مفهومی و همچنین گونه‌های دولت مقرراتگذار مورد بررسی قرار گرفته است. به‌طور کلی مقرراتگذاری<sup>۱</sup> را می‌توان بر مبنای مداخله حکومت به‌ویژه در امور اقتصادی تلقی کرد که از طرق مختلف صورت می‌گیرد و مراد از مقرراتگذاری در این نوشتار نیز همین معنای موسع است. در فصل اول این نوشتار، تلاش شده تعریفی از دولت مقرراتگذار با توجه به سیر تاریخی این مفهوم و نسبت آن با دولت رفاه ارائه شود. چنین استدلال شده است که پدید آمدن دولت مقرراتگذار، پیامد نگرش متفاوت به نقش دولت در اقتصاد کلان در میانه دهه ۱۹۷۰ است. اصلاحاتی که در این دوره زمانی صورت گرفت، باعث شد نقش سیاستگذاری دولت بیش از پیش جدی گرفته شود و برخی از کارکردهایی که توسط دولت انجام می‌شد، به بخش خصوصی واگذار شود. در قسمت دوم مقاله، به این سؤال پرداخته می‌شود که با توجه به تعاریف ارائه شده، آیا می‌توان اتحادیه اروپا را دولت مقرراتگذار دانست؟ تلاش برای پاسخ دادن به سؤال گفته شده از این رو اهمیت دارد که می‌تواند به تعریف واضح‌تر و تبیین دقیق‌تر ویژگی‌های دولت مقرراتگذار کمک کند.

در ادامه نوشتار، دولت مقرراتگذار در ایالات متحده آمریکا و بریتانیا مورد توجه قرار گرفته است. نویسندگان در توضیح دولت مقرراتگذار در آمریکا، به تفکیک دوره‌های تاریخی و همچنین تبیین اندیشه‌هایی از قبیل تفکیک بین سیاست و امور اداری پرداخته است. همچنین در قسمت مربوط به دولت مقرراتگذار در بریتانیا، از تبیین سازمان و کارکرد حکومت بریتانیا در سال ۱۹۵۰ و تحولات آن بهره برده شده است. به باور یکی از صاحب‌نظران، پدیداری دولت مقرراتگذار مدرن در بریتانیا، پیامد شکست نظام حکمرانی منسوخ است که بر مبنای اعتماد و توافق‌های ضمنی میان نخبگان تجاری و حکومتی شکل گرفته بود. همچنین مشکلاتی که در اواخر دهه ۱۹۷۰ برای ساماندهی نظام اقتصاد رقابتی در بریتانیا وجود داشت، یکی از مهمترین عوامل گذار از مقرراتگذاری محفلی به مقرراتگذاری در معنای مدرن بود. نویسندگان مقاله با بررسی مقایسه‌ای دولت مقرراتگذار در آمریکا و بریتانیا، محورهای مشترکی را به این شرح شناسایی می‌کنند: نخست، تفکیک معنادار میان

سیاستگذاری مربوط به کیفیت و کمیت خدمات از یکسو و سازوکار ارائه خدمات از سوی دیگر؛ دوم، تکیه به نهادهای مستقل مقرراتگذاری به‌عنوان مشکلی نهادی برای نظارت و اجرای معیارهای مقرراتگذاری و افزایش اعتبار سیاستگذاری؛ سوم، کاهش ظرفیت دولت برای کنترل شاخص‌های ملی اقتصادی که به دادوستد فرامرزی، تحرک سرمایه ناشی از جهانی‌سازی و تلاش برای تقویت رقابت‌پذیری ملی و کارآیی در ارائه خدمات عمومی نسبت داده می‌شود.

سخن پایانی این نوشتار، به تبیین نسبت دولت مقرراتگذار و دمکراسی پرداخته شده است. به‌طور مشخص، مسئله مورد بررسی این است که آیا مقرراتگذاری نیز باید تابع ارزش‌ها و اصول دمکراتیک باشد؟ پاسخ به این سؤال، برای تعیین میزان و نحوه مشارکت افراد و گروه‌های ذینفع در تدوین و تصویب مقررات و همچنین شیوه‌های اجرا و ضمانت اجراهای مقررات، تعیین‌کننده است. در نتیجه‌گیری، نویسنده بر این نکته تأکید می‌کند با وجود مسائلی که در این نوشتار طرح و بررسی شده، از آنجا که مقرراتگذاری یکی از وظایف حکمرانی است، می‌توان پیش‌بینی کرد که گفتمان دولت مقرراتگذار در گفتمان حکمرانی جدید ادغام شود. به‌عبارت دیگر، پدیده دولت مقرراتگذار در قالب مفهوم کلی‌تری با عنوان حکمرانی جدید مورد بحث و بررسی فرا خواهد گرفت و در پرتو اصول و آموزه‌های حکمرانی جدید، تحلیل و ارزیابی خواهد شد.

## مقدمه

متفکران رشته‌های مختلف اغلب ادعا می‌کنند که در دهه‌های پایانی قرن بیستم شاهد «ظهور دولت مقرراتگذار» بوده‌ایم، اما در مورد معنا و محتوای دقیق این ادعا اختلاف فراوانی وجود دارد. دولت مقرراتگذار در اصل و در وهله اول، ساختاری تحلیلی است که به دنبال ایجاد تغییراتی در طبیعت و کارکردهای دولت است که حاصل چرخش در الگوی فراگیر حکمرانی در پی اصلاحات گسترده بخش عمومی در بسیاری از دولت‌های صنعتی در طول دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ بود. البته گسترده‌گی و انعطاف‌پذیری مفهوم دولت مقرراتگذار، آزادی عمل قابل توجهی را برای متفکران در موضوع، گستره مسائل، تمرکز تحلیل، نگرش‌های رشته‌ای و رویکردهای روش‌شناختی فراهم می‌کند. متفکران نیز در مسیر بررسی ابعاد مختلف دولت مقرراتگذار از این [گسترده‌گی و انعطاف‌پذیری] کمال استفاده را کرده‌اند.



در این فصل درصدد بررسی ویژگی‌های اصلی دولت مقرراتگذار و مطالعه برخی توضیحات ارائه شده در پدیداری آن هستیم. هدف من بیش از آنکه مطالعه جامع ادبیات موجود باشد، بر بررسی برخی ادعاهای اصلی در مورد پدیداری دولت مقرراتگذار تمرکز دارد. فصل را با توضیح مختصر خصوصیات اصلی‌ای آغاز می‌کنم که ادعا می‌شود دولت مقرراتگذار را تعریف می‌کنند؛ همچنین بر تغییرات شکل سازمانی، اهداف کارکردی و ابزار سیاستگذاری تمرکز خواهم کرد که برای هدایت و ایجاد انگیزه اقتصادی و فعالیت اجتماعی استفاده می‌شود. در قسمت دوم با تمرکز بر برداشت تأثیرگذار مایونه<sup>۱</sup> از توسعه اتحادیه اروپا به‌مثابه دولت مقرراتگذار، به بررسی برخی توضیحات ارائه شده در پدیداری دولت مقرراتگذار می‌پردازم. در قسمت سوم، راه‌های توسعه مقرراتگذاری را در دو کشور ایالات متحده و بریتانیا بررسی می‌کنم که اغلب به‌عنوان دولت‌های مقرراتگذار شناخته می‌شوند.

مقایسه خط سیر توسعه‌ای این سه گونه دولت مقرراتگذار، تفاوت‌های چشمگیری را آشکار می‌کند؛ هرکدام از این گونه‌ها از مسیر نظریه‌های اثباتی دولت مقرراتگذار ارائه شده از سوی متفکران منحرف شده‌اند (برخی نیز انحراف زیادی داشته‌اند). البته به همین دلیل نیز ممکن است مناسب‌تر باشد به‌جای سخن از دولت مقرراتگذار واحد یا شکلی از دولت مقرراتگذار که همه دولت‌ها به سختی در مفاهیم سنتی حکمرانی دمکراتیک آن بگنجد، در مورد دولت‌های مقرراتگذاری سخن بگوییم که هرکدام خصوصیات و پویایی خاص خود را دارند. به همین ترتیب در بخش چهارم این فصل به تلاش‌هایی می‌پردازم که برای آشتی دادن تنش‌های آشکار میان [دو برداشت از مقرراتگذاری] صورت گرفته است. برداشت اول، تصویر مقرراتگذاری به‌عنوان روند فن‌سالارانه<sup>۲</sup> و غیرسیاسی است که به‌دنبال کارآیی اقتصادی است و برداشت دوم، این است که تصمیم‌های مقرراتگذاری همواره بُعد سیاسی دارند و بنابراین به مشروعیت دمکراتیک نیاز دارند. در بخش نتیجه‌گیری به بررسی این موضوع پرداخته می‌شود که آیا دولت مقرراتگذار آینده‌ای دارد و وجود آن در روابط دولت - جامعه به چه معناست.

## ۱. دولت مقرراتگذار وارث دولت رفاه

دولت مقرراتگذار، به‌عنوان ساختاری تحلیلی، ادعای ترسیم چرخشی در گونه یا شکل حکمرانی دارد که در فضای اجتماعی اقتصادی بسیاری از ملت‌های سرمایه‌دار پیشرفته در طول سه دهه آخر قرن بیستم رخ داده است. به همین ترتیب نوعاً ویژگی‌های اصلی دولت مقرراتگذار در تضاد و

1. Majone  
2. Technocratic

یا دستکم در تعارض با حداقل سه‌بعدی است که ادعا می‌شود ابعاد اصلی دولت رفاه است: دولت رفاه بر نقش غالب و گونه‌ای از حکمرانی دلالت دارد که از نیمه دهه ۱۹۴۰ تا میانه دهه ۱۹۷۰ در بسیاری از کشورهای صنعتی شده فراگیر شد.<sup>۱</sup>

پس از اتمام جنگ جهانی دوم بسیاری از حکومت‌های غربی به امور بازسازی پس از جنگ، بازتوزیع و تثبیت اقتصاد کلان اولویت دادند.<sup>۲</sup> در آن زمان اجماعی گسترده وجود داشت که نقش دولت برنامه‌ریزی اقتصاد کلان، تثبیت بازار، تأمین رفاه و برعهده گرفتن نقش کارفرمای نهایی است. بسیاری از دولت‌ها برای برآورده ساختن این تمایلات، کنترل خود را از طریق مالکیت صنایع اصلی از جمله خدمات عمومی مانند گاز، برق، آب، مخابرات و راه‌آهن گسترش دادند. این وضعیت ظرفیت دولت را برای ایجاد تغییر یک‌جانبه در سیاست‌های کلان اقتصادی از طریق مداخله خودسرانه مستقیم در فعالیت‌های صنایع اصلی گسترش داد. قدرت سلسله‌مراتبی که دولت بر بخش‌هایی از فعالیت‌های صنعتی اعمال می‌کرد، در سازماندهی ابزار دیوان‌سالارانه دولت نیز اعمال شد. اعمال این قدرت سلسله‌مراتبی از طریق دولتی مرکزی بود که وزارتخانه‌های سازمان‌یافته داشت و وزیرانی که در رأس هر سلسله‌مراتب سازمانی قرار داشتند، دارای کنترل اجرایی بودند.

اما در میانه دهه ۱۹۷۰ به‌نظر می‌آمد که این‌گونه حکمرانی دولت دیگر مفید فایده نیست، زیرا دولت‌های صنعتی تلاش کرده بودند با اهرم فشارهایی که به آنها عادت داشتند بر شاخص‌های اقتصاد کلان تأثیر بگذارند. برخلاف روابط معکوسی که در تفکر غالب اقتصادی کینزی مسلّم می‌شد، سطح تورم و بیکاری مرتباً بالا می‌رفت. در این چارچوب بود که دولت در پی تغییر نقش، ساختار سازمانی و شیوه‌های اجرای کارکرد خود برآمد. دولت مقرراتگذار نیز در پی به تصویر درآوردن این تغییرات است.

در طول دهه ۱۹۸۰ بسیاری از دولت‌های صنعتی برنامه خصوصی‌سازی دارایی‌های دولتی و انتقال مالکیت صنایع اصلی به‌ویژه شبکه‌های خدمات عمومی به بخش خصوصی را آغاز کردند.<sup>۳</sup> آنجا که بسیاری از این صنایع در زمان خصوصی‌سازی ویژگی‌های انحصار طبیعی خود را داشتند، این موضوع مورد تأیید همگانی بود که نیاز به نوعی نظارت مقرراتگذارانه<sup>۴</sup> بر فعالیت‌های این صنایع پس از خصوصی‌سازی وجود دارد. در بسیاری از دولت‌ها شکل نهادی این نظارت مقرراتگذارانه، ایجاد نهاد مقرراتگذار مستقلی بود که به‌موجب قانون ایجاد شده و دارای اختیارات

1. See, for example, Loughlin and Scott, 1997; Braitwaite, 2000.

2. Majone, 1997: 139, 141.

3. See for Example Yarrow and Jasinski, 1996.

4. Regulatory Supervision



مقرراتگذاری<sup>۱</sup> است و بیش از آنکه موضوع بخشنامه‌های معمول وزارتخانه‌ها<sup>۲</sup> باشد، با فاصله مشخصی از دولت عمل می‌کند.<sup>۳</sup> با وجود تاریخ طولانی این شکل نهادی، افزایش سریع مقرراتگذاران چندمنظوره توجه متفکران را به خود جلب کرد.<sup>۴</sup> همزمان بسیاری از حکومت‌ها برنامه‌ای منظم برای بازسازی ارائه خدمات عمومی معرفی کردند که بر مبنای تفکیک کارکردهای سیاستگذاری عمومی از کارکردهای اجرایی یا ارائه خدمات بود. هدف این اصلاحات معروف به «مدیریت عمومی جدید»، یا تغییر نقش ارائه خدمات از بخش عمومی به بخش خصوصی (با مقطعه‌کاری) بود و یا دستکم انعطاف‌پذیر کردن ارائه خدمات به نیروهای رقابتی بازار (برای مثال با برگزاری مناقصه/ مزایده‌های رقابتی اجباری).<sup>۵</sup>

ادعا می‌شود که نتیجه این فعالیت‌ها سه تغییر عمده در بخش عمومی بوده است: در سطح نهادی، دولت خالی شده است و دیگر نهادی مجرد و غول‌پیکر نیست. قوه مجریه کوچک‌تر و متمرکزتر بر سیاستگذاری است و با مجموعه‌ای از واحدهای مجزا تکمیل می‌شود که دارای سطوح مختلف خودمختاری از هسته مرکزی هستند.<sup>۶</sup> ادعا می‌شود که این تجزیه شکل نهادی، زمانی که با انتقال قسمت عمده‌ای از کارکردهای ارائه خدمات به بخش غیردولتی همراه شود، هم در کارکردهای دولت و هم در ابزار مورد استفاده آن تغییر ایجاد می‌کند. گرچه اکنون بسیاری از خدمات توسط شبکه گسترده‌ای از تأمین‌کنندگان تجاری و داوطلب ارائه می‌شوند، اما این به معنای واگذاری کامل کنترل دولت در تأمین خدمات نیست. این موضوع، بازتاب ارزیابی مجدد هدف [دولت و تغییر آن] از تأمین‌کننده اصلی رفاه و سایر خدمات ضروری به مقرراتگذاری است. به تعبیر آنبورن و گابلر، کارکرد دولت از پارو زدن به هدایت کردن تغییر کرده است.<sup>۷</sup>

ادعا می‌شود که به دلیل این تغییر کارکرد، ایجاد تغییراتی در نوع ابزار سیاستگذاری در دسترس دولت برای انجام کارکردهای مقرراتگذاری ضروری شده است، چراکه دولت دیگر نمی‌تواند بر قدرت سلسله‌مراتبی ناشی از مالکیت مستقیم منابع برای تأمین خدمات تکیه کند. اما متفکران در توصیف این ابزار سیاستگذاری با هم اختلاف دارند. از نظر برخی متفکران تجزیه ارائه خدمات با پیدایش دولت مقرراتگذار همراه بوده و تا حدود زیادی به دلیل اختصاص قواعد به مدیریت شرایط ارائه خدمات، به انواع شکلی و سختگیرانه کنترل منجر شده است.<sup>۸</sup> اما از نظر برخی

---

1. Statutory Powers  
2. Ministerial Direction  
3. See for example Burton, 1997.  
4. Black, 2007.  
5. Hoo, 1991; Freedland, 1994.  
6. Rhodes, 1994.  
7. Osborne and Gaebler, 1992: 25.  
8. Louglin and Scott, 1997: 207; McGowan and Wallace, 1996: 560.

دیگر، تجزیه ارائه خدمات، چرخشی به اشکال نرم‌تر و قابل مذاکره کنترل بوده است.<sup>۱</sup> با وجود تأکید بر ویژگی‌هایی که کاملاً با یکدیگر متعارض‌اند، بیشتر صاحب‌نظران مقرراتگذاری توافق دارند که دولت مقرراتگذار «از فاصله دور حکمرانی می‌کند» و دیگر با دستور دادن قادر به کنترل خودسرانه و یکجانبه نیست. این وضعیت در وهله اول با استفاده از قواعد و معیارهای از پیش وضع شده، دولت را وادار به اتکا به اشکال نظارت از راه دور می‌کند. برخی اعتقاد دارند که نتیجه اتکای روزافزون دولت مقرراتگذار بر قواعد و دور شدن از کنترل مستقیم سلسله مراتبی، نقش رو به گسترش دادگاه‌ها و نهادهای شبه‌قضایی برای حل دعاوی، مربوط به تفسیر مناسب و اعمال قواعد در چارچوب‌های عینی است؛ چراکه دیگر نمی‌توان دعاوی را از درون و با فرمان‌های دیوان‌سالارانه حل و فصل کرد.<sup>۲</sup>

گرچه در مورد ویژگی‌های اصلی دولت مقرراتگذار توافق فراگیر وجود دارد، اما در مورد مفاهیم ضمنی جایگاه مناسب تحلیلی آن نظرات مختلفی ارائه شده است. برخی متفکران مفهوم را به‌گونه‌ای تفسیر می‌کنند که نیاز به تمرکز انحصاری بر دولت و فعالیت‌های آن دارد و روابط گسترده‌تر دولت - جامعه را دربر نمی‌گیرد.<sup>۳</sup> در عین حال برخی دیگر اعتقاد دارند که مفهوم دولت مقرراتگذار به راحتی می‌تواند روابط دولت - جامعه را نیز دربر گیرد.<sup>۴</sup> در نتیجه معتقدان به تفسیر اول استدلال می‌کنند که تمرکز تحلیلی دولت مقرراتگذار به ناچار مضیق است و بنابراین واژه‌های جایگزینی را برای گسترش سطح تمرکز آن فراتر از حدود دولت پیشنهاد می‌کنند. برای نمونه اسکات ترجیح می‌دهد از «دولت پسا مقرراتگذار»<sup>۵</sup> صحبت کند<sup>۶</sup> و بریث‌ویت که پیش از این آزادانه در مورد «دولت مقرراتگذار» سخن رانده بود، اکنون ترجیح می‌دهد از «سرمایه‌داری مقرراتگذار»<sup>۷</sup> سخن بگوید. از نظر من این مفهوم نیاز و اشاره ضمنی به تمرکز انحصاری بر دولت، بدون در نظر گرفتن روابط آن با جامعه مدنی در مفهوم گسترده ندارد. بنابراین واژه‌پردازی‌های پیش‌گفته بیشتر بر سردرگمی می‌افزایند تا آن را توضیح دهند؛ به‌ویژه اینکه مفهوم دولت مقرراتگذار هیچ‌گاه واژه به‌دقت تعریف شده نبوده و همواره وضعیت اکتشافی مبهمی داشته است.

1. Moran, 2003: 13.

2. Majone, 1997: 139

3. Scott, 2004.

4. Moran, 2003: 13.

5. "Post - Regulatory State"

6. Scott, 2004: 145.

7. Braithwaite, 2008: 11.





## ۲. توضیح پدیداری دولت مقرراتگذار

با اینکه متفکران در سطحی گسترده در مورد ویژگی‌های اصلی دولت مقرراتگذار نگرش‌های مشابهی داشته‌اند، توضیح پدیداری آن موجب اختلافات فراوانی شده است. پیش از آنکه عبارت «دولت مقرراتگذار» وارد زبان دانشگاهی شود، برخی دانشگاهیان آمریکای شمالی وارد گفتمانی در مورد دلیل پیدایش مقرراتگذاری در بخش‌های خاص سیاستگذاری شده بودند. به‌طور سنتی نیاز به نظارت مقرراتگذارانه و ایجاد آن در فعالیت‌های اقتصادی در چارچوب شکست بازار فهمیده می‌شد؛ [این نیاز] برمبنای این نگرش ایجاد شده بود که مداخله دولت برای اصلاح این شکست‌ها لازم است تا بازار را قادر به فعالیت مؤثر کند، اما توضیحات مرسوم شکست بازار در طول دهه ۱۹۷۰ مورد انتقاد مداوم گروهی بود که «انتخاب عقلانی»<sup>۱</sup> خوانده می‌شدند. متفکران این گروه ادعا می‌کردند که مقرراتگذاری در عمل به نفع صنایع موضوع مقرراتگذاری و اعضای آنها عمل کرده است و نه افرادی که به ظاهر هدف حمایت مقرراتگذاری بوده‌اند. براساس نظریه انتخاب عقلانی بهترین توضیح برای پدیداری مقرراتگذاری در صنایع خاص بیش از آنکه محصول نیاز به حمایت از منافع عموم افراد باشد، محصول منافع قدرتمند بخشی، منافع اولیه تجاری و دیوان‌سالارها است.

گرچه ادعا می‌شود دلایل تجربی حاصل صنایع مختلف آمریکای شمالی توضیحات انتخاب عقلانی را توجیه می‌کند، اما یکی از نظریه‌پردازان مقرراتگذاری، استفن کرایلی بر این باور است که همین دلیل را می‌توان برای نقد نظریه‌های انتخاب عقلانی به‌کار برد.<sup>۲</sup> به‌علاوه گرایش فراگیر به مقررات‌زدایی و آزادسازی بازارها - که در هر دو سوی اقیانوس اطلس در اصلاحات بخش عمومی رخ داد و در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ ادامه یافت - را نمی‌توان به حساب عبارات انتخاب عقلانی گذاشت.<sup>۳</sup> نتولیرال‌ها که از برتری نیروهای بازار نسبت به مداخله دولت در مدیریت اقتصاد دفاع می‌کردند، پشتیبان فشار برای مقررات‌زدایی از بازار بودند. البته پرسش اینجاست که پیگیری سیاست‌های مقررات‌زدایی در بسیاری از ملت‌های صنعتی شده محصول تفکر است یا نگرانی‌های عمل‌گرایانه سیاسی مانند ایجاد بدهی ملی و آگاهی از این موضوع که مدت‌هاست سرمایه‌گذاری فزاینده و کلان در امور زیربنایی معوق مانده و خارج از ظرفیت پرداخت دولت است.<sup>۴</sup> سایرین ادعا می‌کنند که کاهش آشکار توانایی دولت‌های ملی در هدایت شاخص‌های اقتصاد کلان در جهت مطلوب شاهدهی بر این مدعاست که نوع حکمرانی مربوط به دولت رفاه، دیگر مناسب فضای جهانی

1. Rational Choice  
2. Croley, 1998.  
3. Peltzman, 1989.  
4. Heald, 1988.

شده و سطوح بالای تجارت فرامرزی و جابجایی حجم قابل توجه سرمایه نیست.<sup>۱</sup>

یکی از نظریه‌های مشهور و اثباتی دولت مقرراتگذار در اروپا، نظریه گیاندومینیکو مایونه<sup>۲</sup> (۱۹۹۴) است که بر منطق نظریه شکست دولت رفاه بسط یافته و اعمال شده است. وی استدلال می‌کند که اتحادیه اروپا و دولت - ملت‌های اروپا را می‌توان «دولت‌های مقرراتگذار» دانست که در پاسخ به نیازهای مدرن شدن اقتصاد تکامل یافته‌اند. جنبش اصلاحی مقررات‌زدایی که در بسیاری از اقتصادهای صنعتی رخ داد، با انفجار نهادسازی در اتحادیه اروپا همراه بود. مشخصه [دوره نهادسازی در اتحادیه اروپا] سرعت بخشیدن به توسعه و تکمیل بازار واحد اروپایی و تصویب قانون اروپای واحد در سال ۱۹۸۶ است. متفکران سیاست‌های اروپا، در چارچوب فهم نیروهای محرکه و پویایی ادغام اروپا، در جستجوی توضیحی برای پدیداری مقرراتگذاری در اروپا بوده‌اند. مایونه به‌طور خاص، با بلندپروازی خود در مورد پدیداری سازمان‌یافته گونه‌های حکمرانی مقرراتگذارانه<sup>۳</sup> توضیحی ارائه داد که از نظر وی در دولت‌های پیشرفته صنعتی ایجاد شده بود و نه در صنایع خاص. نظریه وی که بر اتحادیه اروپا قابل اعمال است سه بُعد دارد: در این نظریه نه تنها اتحادیه اروپا دولت مقرراتگذار به حساب می‌آید، بلکه به‌دنبال تشریح پدیداری آن نیز هست و به نحو دستوری به‌دنبال دفاع از مشروعیت مقرراتی است که نهادهای مستقل به‌رغم نبود شرایط لازم دمکراتیک به اجرا در می‌آورند.

نخست؛ وی ادعا می‌کند کارکرد اولیه اتحادیه اروپا تضمین عملکرد مؤثر بازارها از طریق مقرراتگذاری است. از آنجا که به‌زعم مایونه، اتحادیه اروپا فاقد دو کارکرد اصلی دیگر دولت مدرن، یعنی ثبات و بازتوزیع است، وی استدلال می‌کند اتحادیه اروپا تنها ویژگی‌های محدودی از دولت بودن را دارد و بنابراین به‌جای اینکه دولت آماده به‌کار شناخته شود، بیشتر «دولت مقرراتگذار» به‌شمار می‌آید. دوم؛ مایونه با توضیح اینکه چرا کمیسیون اروپا به‌عنوان آغازگر اولیه سیاست‌های جامعه اروپا به‌جای دنبال کردن استراتژی‌های جایگزین توسعه به‌دنبال سیاست‌های مقرراتگذاری بوده است و چرا دولت‌های عضو اتحادیه اروپا به انتقال اختیارات مقرراتگذاری خود به سطح اتحادیه اروپا گرایش دارند، نظریه تبدیل اتحادیه اروپا به دولت مقرراتگذار را مسلم می‌داند. کمیسیون اروپا برای افزایش اعتبار و تأثیر خود، نتوانست طرح‌های کلان خود را در بخش‌های سیاستگذاری ادامه دهد، چراکه برای تحمیل سیاست‌های خود به دولت‌های عضو از دسترسی به منابع مالی و اختیارات دیوان‌سالارانه کافی محروم بود، اما این محدودیت‌ها، کمیسیون را از انتشار

1. Majone, 1997; Loughlin and Scott, 1997.

2. Giandomenico Majone

3. Regulatory Modes of Governance



مقررات باز نداشت و همین سبب افزایش تأثیر کمیسیون شد، درحالی که هزینه‌های اجرایی را بر دولت‌های عضو تحمیل می‌کرد.

در عین حال مایونه استدلال می‌کند که دولت‌های عضو به تفویض اختیارات مهم تقنینی خود به سطح اتحادیه اروپا تمایل دارند، چراکه حکومت‌های ملی در ایجاد تعهدات معتبر سیاستگذارانه با هدف جذب سرمایه‌های کلان خارجی با دشواری‌هایی مواجه‌اند. دلیل دیگر تمایل به تفویض اختیارات آن است که دولت‌ها تمایل دارند از هزینه‌های بالای مبادله، نظارت و اجرای مربوط به هماهنگ‌سازی مقررات میان‌دولتی اجتناب کنند و همچنین سایر دولت‌ها را از سوءاستفاده فرصت‌طلبانه از مقررات بازار برای منافع ملی خود باز دارند. به‌علاوه بنگاه‌های فراملی که حوزه عمل خود را به شکل فزاینده‌ای فراتر از مرزهای ملی گسترش داده‌اند و منافع خود را در قواعد یکپارچه اروپایی می‌بینند، از تلاش‌های کمیسیون اروپا برای افزایش تأثیر خود با استفاده از مقررات حمایت می‌کنند.

بنابراین برداشت مایونه از پدیداری دولت مقرراتگذار اروپایی دستکم تا حدی به نظریه‌های انتخاب منطقی تشابه دارد که افراد و نهادها را فعالان ذینفع و منطقی در نظر می‌گیرد که به دنبال به حداکثر رساندن قدرت و جایگاه خود هستند. از سوی دیگر [با توجه به اینکه مایونه اعتقاد دارد] مجموعه گزینه‌های پیش‌روی دولت - ملت‌ها و سایر فعالان بازار اروپا از سوی فضای مدرن جهانی و چالش‌های آن برای حکمرانی شکل می‌گیرد، توضیح وی برپایه برداشت‌های سنتی‌تری از شکست دولت رفاه مبتنی است. از این جهت مایونه نهاد مستقل مقرراتگذاری را به‌طور خاص مناسب این چالش‌ها می‌داند؛ چراکه این نهادها کمتر در معرض فشارهای سیاسی هستند و بنابراین نزد جامعه هدف از اعتبار بیشتری برخوردارند. وی رشد این شکل نهادی را در سطح اتحادیه اروپا و کشورهای اروپایی (هم اعضای اتحادیه و هم سایر کشورهای اروپایی)، به‌طور کلی گواهی بر پدیداری دولت مقرراتگذار در سطح اروپا می‌داند. از نظر مایونه، نبود وجه دمکراتیکی که زیربنای این «نهادهای غیراکثریتی» باشد، موجب کاهش مشروعیت این نهادها نمی‌شود، اما این مشروعیت داشتن منوط به آن است که این نهادها از کارکرد مناسب خود تجاوز نکنند، به این معنی که برای به‌دست آوردن کارآیی اقتصادی به دنبال تصحیح شکست‌های بازار نباشند.

با اینکه سومین جنبه از استدلال مایونه موضوع گفتگوهای نظری بسیاری شده است، عنصر اثباتی نظریه وی نیز بدون چالش باقی نمانده است.<sup>۱</sup> در بخش آخر این فصل به سومین جنبه استدلال وی خواهم پرداخت. متفکران بسیاری با مقایسه روند توسعه مقرراتگذاری در دولت‌هایی که «دولت‌های مقرراتگذار» به‌شمار می‌آیند، به دنبال سنجش اعتبار برداشت مایونه بوده‌اند و در

1. McGowan and Wallace, 1996.

بیشتر موارد گوناگونی بسیاری در این دولت‌ها یافته‌اند. به بیان دیگر با بررسی دقیق‌تر سابقه و روند توسعه مقرراتگذاری در چارچوب‌های مختلف اروپایی، در موفقیت مایونه در بسط نظریه کلی تفصیلی در مورد دولت مقرراتگذار تردید ایجاد شده است. توجه متفکران به سایر متغیرهای مهم مانند اهمیت پویایی سیاسی،<sup>۱</sup> چارچوب فرهنگی و دوره تاریخی<sup>۲</sup> جلب شده است که به ارائه برداشتی از بسط این نظریه کمک می‌کنند.

سایرین به این موضوع اشاره کرده‌اند که تنوع بسیاری در میزان نفوذ اصلاحات مقرراتگذاری و اختلاف بسیاری درون دولت‌ها و بخش‌های مختلف در هریک از کشورهای اروپایی وجود دارد.<sup>۳</sup> در عین حال باید این موضوع را در ذهن داشت که وسعت و تنوع قابل توجهی در توضیحات ارائه شده در مورد سرشت اتحادیه اروپا و بسط ادغام آن از سوی متفکران سیاست‌های اروپایی ارائه شده است و توضیحات دولت مقرراتگذار تنها یک قسمت از این ادبیات گسترده است.<sup>۴</sup>

### ۳. دولت‌های واقعی به مثابه دولت‌های مقرراتگذار؟

با اینکه دولت مقرراتگذار در وهله اول ساختاری تحلیلی با ابعاد توصیفی و اثباتی (تشریحی) است، به‌طور کلی به‌عنوان آرمانی هنجاری در نظر گرفته نمی‌شود؛ البته بجز از سوی نظریه‌پردازان نئولیبرال که پشتیبان مداخله حداقلی دولت با هدف اصلاح شکست‌های بازار هستند. به همین ترتیب شاید بتوان قدرت تحلیلی دولت مقرراتگذار را به این ترتیب ارزیابی کرد که این دولت تا چه میزان ویژگی‌های اصلی را در خود دارد و چگونه توسعه دولت‌های واقعی را که دولت مقرراتگذار لقب گرفته‌اند، توضیح می‌دهد. پس در ادامه این بحث، به تشریح کلی اصلاحات مقرراتگذاری در دو منطقه دیگر می‌پردازیم، ایالات متحده آمریکا و بریتانیا. همچنین این دو دولت را با ویژگی‌هایی که تعیین‌کننده به‌شمار می‌آیند و توضیحاتی که از نظر مایونه در پدیداری دولت مقرراتگذار در اروپا مسلم فرض شده‌اند، مقایسه می‌کنیم.<sup>۵</sup>

1. Jabko, 2004; Eberlein and Grande, 2005.

2. Moran, 2003: 13.

3. Thatcher, 2002.

4. See for Example Jachtenfuchs, 2002; Hix, 1998; Weiler, 1999; Douglas-Scott, 2002.

۵. عنوان «دولت مقرراتگذار» به تعداد زیادی از دولت‌ها اطلاق شده است؛ از جمله استرالیا (Berg, 2008)، آلمان (Muller, 2002)، کانادا (Doern et al., 1999)، مالزی و تایلند (Painter and Wong, 2005) و مناطقی چون آمریکای لاتین (see Jordana and Lodge and Stirton, 2006)، آسیای جنوب شرقی (see Sudo, 2003) و [کشورهای] مشترک‌المنافع حوزه کارائیب (Lodge and Stirton, 2006).



### ۳-۱. دولت مقرراتگذار ایالات متحده

مدت زمان میدیدی پیش از تشکیل اتحادیه اروپا، نهاد مقرراتگذار مستقل و تخصصی در آن سوی اقیانوس اطلس برای مدیریت کنترل عمومی بر فعالیت‌های خاص اقتصادی شناخته شده بود. در ایالات متحده آمریکا پدیده مقرراتگذاری به‌طور گسترده مورد مطالعه قرار گرفته بود. به همین دلیل مورن تأکید می‌کند که ایالات متحده می‌تواند بر عنوان «دولت مقرراتگذار» ادعای حق ثبت<sup>۱</sup> کند. اما رشد دولت مقرراتگذار در ایالات متحده نه به‌صورت تکامل گام‌به‌گام بود و نه سنجیده. حتی به شکل محصول روند منطقی طراحی سازمانی هم نبود. بلکه این روند به‌صورت نامنظم و به تعبیر شاک «به روش کاملاً آمریکایی: خشن، آماده و کاربردی، با هدف حل تلاش‌های سیاسی تلخ این زمان» بوده است.<sup>۲</sup> توسعه تاریخی دولت مقرراتگذار، موضوع بررسی‌های تفصیلی بسیاری بوده است. گرچه متفکران در تفسیر و تأکید بر وقایع و جنبش‌های خاص با یکدیگر توافق ندارند، اما این برداشت‌های تاریخی در کل توسعه دولت مقرراتگذار ایالات متحده را به چهار دوره تقسیم می‌کنند: دوره اولیه که به دوره رو به توسعه نهادهای مقرراتگذار منتهی شد (۱۸۸۰-۱۹۲۰)، دوره برنامه اصلاحات (۱۹۳۰-۱۹۴۰)، انقلاب حقوق اجتماعی (۱۹۶۰- اوایل ۱۹۷۰) و جنبش مقررات‌زدایی (از اواخر ۱۹۷۰ به بعد).<sup>۳</sup>

ایالات متحده از دل جنگی بیرون آمد که در مسیر کنار گذاشتن ویژگی‌های سازمانی دولت ملت، آن‌گونه که در قرن هجده در اروپا رشد کرده بود، درگرفته بود. پس یکی از ویژگی‌های مهم آن این بود که به جای اینکه قدرت در دست حکومت ملی قوی و فراگیر باشد، به‌صورت همه‌جانبه به واحدهای منطقه‌ای تفویض شود.<sup>۴</sup> طرز کار دولت اولیه آمریکایی در وهله اول برپایه احکام دادگاه‌های دولتی بود که مورد حمایت و تأیید احزاب سیاسی بود. این نهادهای یکپارچه ملی در کنار هم، روال کار عملکرد دولت و روابط دولت و جامعه را تعیین کردند. اما فشارهای روند سریع صنعتی شدن، شهرنشینی و وقفه‌های اقتصادی آن، که از حمل‌ونقل مسافت طولانی تفکیک‌ناپذیر است (به‌ویژه شرکت‌های راه‌آهن و عملکرد آنها)، موجب ایجاد تقاضای روزافزون برای تمرکز دائمی نظارت‌های حکومتی شد. این فشارها موجب ایجاد جنبش توسعه در طول دهه ۱۸۹۰ شد. در این جنبش از نیاز به رهبری سیاسی ملی برای حفظ ملیت و یکپارچگی کشور در مواجهه با چنین رشد سریعی حمایت می‌شد.

اصلاحات اداری که مورد حمایت ترقی‌خواهان بود بر این باور استوار بود که سیاست و امور

1. Moran, 2003: 17.

2. Schuck, 1994: 10.

3. See for Example, Rabin, 1986.

4. Waldo, 1948.

اداری را می‌توان از یکدیگر تفکیک کرد. امور اداری «علمی» است که می‌توان به «کارشناسان» اداری واگذار کرد و بنابراین می‌توان امور اداری را از سیاست‌های انتخاباتی دور نگه داشت و فراتر برد.<sup>۱</sup> از این دیدگاه بسیار طبیعی است که امور اداری را به کمیسیون مستقل مقرراتگذاری سپرد و این شکل نهادی، الگویی برای تأسیس کمیسیون تجارت بین‌دولتی<sup>۲</sup> (۱۸۸۷)، هیئت خزانه فدرال<sup>۳</sup> (۱۹۱۳) و کمیسیون تجارت فدرال<sup>۴</sup> (۱۹۱۴) بوده است. تمام این نهادها در اصل برای رسیدگی به ابعاد مختلف شکست بازار طراحی شده بودند. در دوران ریاست‌جمهوری روزولت و ویلسن، کادرهای جدید کارشناسان که خارج از مراکز قدرت نهادی ایجاد شده بودند، اتحادهای اجرایی سیاسی را خارج از کانال‌های حزبی تشکیل دادند و پیشرفت بسیاری در فعالیت‌های مقرراتگذاری رخ داد.

دوران معروف به «دوره اصلاحات» به مجموعه‌ای از اصلاحات سیاسی و چشم‌انداز زیربنایی آن اشاره دارد که در سال‌های ۱۹۳۳ و ۱۹۴۸ از سوی فرانکلین روزولت پیشنهاد شد. این پیشنهاد در زمانی بود که حکومت فدرال ایالات متحده در پاسخ به احساس ناامنی عمیقی که در اثر رکود بزرگ ایجاد شده بود، مسئولیت بیشتری در اقتصاد کشور برعهده گرفت. این برنامه از مجموعه فعالیت‌های عمومی و برنامه‌های بیمه اجتماعی تشکیل شده بود که به‌گونه‌ای مؤثر حکومت فدرال را به‌طور مستقیم در جایگاه کارفرما و بیمه‌گر نهایی قرار می‌داد. برنامه اصلاحات نقطه‌عطف به حساب می‌آمد چراکه تمایل «ضعیف» دوران توسعه را به تعهد برای تثبیت دائمی بازار توسط حکومت فدرال تبدیل کرد.<sup>۵</sup>

در طول این دوران تعداد نهادهای مقرراتگذاری به سرعت رشد کرد (به‌عنوان نمونه در سال‌های ۱۹۳۳-۱۹۳۴ بیش از ۶۰ نهاد جدید ایجاد شد) و اندازه بخش اداری فدرال نیز بیشتر شد. برخی متفکران ادعا می‌کنند توجیه چنین نهادهایی توجیهی فن‌سالارانه است که بازتابی از اعتقاد به توانایی کارشناسان در ایجاد راه‌حل‌های مؤثر برای وقفه‌های اقتصادی ایجاد شده توسط نظام بازار است. برخی دیگر اعتقاد دارند که برنامه اصلاح توسعه بر مبنای هیچ استراتژی منسجم اصلاحی یا فلسفه تقنینی مشخصی نبوده است.<sup>۶</sup> اما این استراتژی چه منسجم باشد و چه نباشد، مشکل بتوان سطح بالای خوش‌بینی را انکار کرد که به دلیل ازدیاد نهادهای مقرراتگذاری و توانایی آنها در تأمین رویه‌های اقتصادی مؤثر ایجاد شده بود.

در ابتدای دهه ۱۹۷۰ تمرکز فعالیت‌های مقرراتگذاری از اصلاح اشتباه‌های بازار فراتر رفت،

1. Wilson, 1887.

2. Interstate Commerce Commission

3. Federal Reserve Board

4. Federal Trade Commission

5. Rabin, 1986.

6. Rabin, 1986.



درحالی که به دلیل افزایش ناگهانی منافع در حفظ سلامت، ایمنی و محیط زیست که مورد پشتیبانی قوه قضائیه بود، اصلاح اشتباه‌های بازار هدف نهادهای دوران اصلاحات بودند. در نتیجه نگرانی‌های عمومی در مورد موضوعات مختلف اجتماعی مربوط به انصاف اجتماعی و کیفیت زندگی، اقدامات اجتماعی در زمینه اصلاح مقرراتگذاری رو به افزایش نهاد. از جمله این زمینه‌ها می‌توان از ایمنی وسایل نقلیه، طراحی محصولات، آلودگی آب و هوا، سلامت و ایمنی شغلی و بسیاری زمینه‌های دیگر نام برد.<sup>۱</sup>

اما در اواخر دهه ۱۹۷۰ به دلیل نارضایتی از نهادهای دوران اصلاحات، خوشبینی نسبت به نهادهایی که چهار دهه پیش پدیدار شده بودند، از میان رفت. چنین گمان می‌رفت که این نهادها مخمصه‌ای در قانونگرایی و [علت وجود] رویه‌های متعدد، حجیم و ناسازگار است.<sup>۲</sup> از زمان ریاست جمهوری کارتر به بعد (۱۹۷۷-۱۹۸۱) انتقاد از بوروکراسی به امری معمول تبدیل شد که برای اصلاح اداری انگیزه ایجاد می‌کرد. این اصلاحات «مقررات‌زدایی» از صنایع رقابتی را دربر می‌گرفت، صنایعی که به باور منتقدان، هرگز نمی‌بایست موضوع مقرراتگذاری قرار می‌گرفت. در زمان ریاست جمهوری ریگان (۱۹۸۱-۱۹۸۹) ترتیبات بیشتری به کار گرفته شد تا بنگاه‌ها از بار سنگینی که مقررات و نهادهای اداری بر آنها تحمیل کرده بودند رها شوند. این بار سنگین با هدف انعطاف‌پذیر ساختن مدیریت عمومی در برابر تقاضاهای شهروندان با افزایش میزان حساسیت به رقابت ایجاد شده بود.

## ۲-۳. دولت مقرراتگذار بریتانیا

با اینکه غلبه گونه مقرراتگذار حکمرانی در بریتانیا مورد توجه بسیاری از نویسندگان بوده است، اما مایکل مورن<sup>۳</sup> بیش از سایرین دولت مقرراتگذار بریتانیا را موضوع بررسی و تحلیل تفصیلی قرار داده است. مورن با ترسیم تصویری از سازمان و کارکرد حکومت بریتانیا در ۱۹۵۰ و مقایسه آن با همتای هزاره جدیدش، نمایی روشن از عظمت تغییرات ساختار حکومت بریتانیا در دهه‌های پایانی قرن بیستم ارائه می‌دهد.<sup>۴</sup> در ۱۹۵۰ جامعه بریتانیا موضوع نظارت‌های مفصل حکومتی بود: به دنبال ملی کردن صنایع اصلی (زغال‌سنگ، آهن و تقریباً تمام خدمات عمومی)، دولت بریتانیا صنعت را با مالکیت عمومی کنترل می‌کرد، دولت کنترل شدیدی بر تولید و مصرف داشت؛ حکومت با سرمایه‌گذاری عمومی، صنایع عمومی و سیاست‌های مالیاتی نقش مهمی در تثبیت کل اقتصاد

1. Sustain, 1990.  
2. Stewart, 1988.  
3. Michael Moran  
4. Moran, 2001.

داشت و به دنبال هدایت اقتصاد در مسیر رشد اقتصادی بود و اداره عمومی به خصوص در حکومت مرکزی، از طریق دیوان سالاری یکپارچه و سلسله‌مراتبی سازماندهی شده بود که نمونه آن را می‌توان در خدمات یکپارچه مدنی مشاهده کرد، اما دولت در حوزه‌های مهمی از زندگی اقتصادی، مانند بازارهای مالی، حرفه‌های حقوقی و پزشکی و دانشگاه‌ها مداخله نکرد و به این حوزه‌ها اجازه داد خود را سازماندهی و تنظیم کنند. به این ترتیب حوزه‌های بزرگی از زندگی اجتماعی و اقتصادی (مانند ایمنی محل کار، بهداشت غذا، برابری جنسیتی و نژادی) از طریق کنترل دولتی یا محدودیت‌های خود این نهادها، خارج از حیطه مقرراتگذاری سازمان یافته باقی ماند.

نظام حکومت در بریتانیا پس از پنجاه سال به طور کل تغییر کرده است و مورن در گزارش خود از پدیداری دولت مقرراتگذار جدید در بریتانیا به دنبال شرح این «تغییر شکل کلی» است. وی به مجموعه‌ای از تغییرات اساسی ساختاری ایجاد شده در دوران تاچر اشاره می‌کند. این تغییرات اساسی شامل تغییر بنیادین در موازنه مسئولیت‌های دولت است. از جمله این تغییرات می‌توان به این موارد اشاره کرد: دولت دیگر برای مدیریت کل اقتصاد تلاش نمی‌کند و به جای آن بر مداخله برای تصحیح شکست‌های خاص بازار تأکید دارد؛ سلسله‌مراتب قدیمی خدمات مدنی به نفع مجموعه‌ای از نهادهای انعطاف‌پذیر عمومی شکست خورده است؛ شبکه‌ای از صنایع خصوصی شده و تحت شمول مقررات تا حدود زیادی جایگزین مالکیت عمومی به عنوان یکی از گونه‌های کنترل شده است؛ به طور معمول نهادهای تخصصی حوزه‌های جدید زیادی از زندگی اقتصادی و اجتماعی را اداره می‌کنند، مانند ایمنی تغذیه، شرایط کار و انتقال به کنترل حقوقی؛ مقرراتگذاری قانونی در بسیاری از حرفه‌های معتبر، نهادهای مالی کلیدی و نهادهای نخبگان مانند دانشگاه‌ها جای خود - مقرراتگذاری<sup>۱</sup> را گرفته است و همچنین به طور معمول نهادهای تخصصی این نهادها را اداره می‌کند.<sup>۲</sup>

به همین ترتیب مورن دو دولت مقرراتگذار را در بریتانیا شناسایی می‌کند. اولین دولت مقرراتگذار «سی سال طلایی» پس از جنگ جهانی دوم حاکم بود. یکی از ویژگی‌های یگانه و برجسته این دولت تکیه آن بر نظامی خود - مقرراتگذار در حرفه‌های نخبگان بود که بر ویژگی‌های سازمانی محافل قدیم بریتانیایی تکیه دارد. مورن این ویژگی‌ها را «مقرراتگذاری محفلی»<sup>۳</sup> می‌خواند. در مرکز این نظام محفلی، مجموعه‌ای از نهادها و عملکردها هستند که بر اساس مسئولیت‌های وزارتخانه‌ای - در وایت هال<sup>۴</sup> - در مراتب بالای حکومت مرکزی قرار دارند. این وضعیت منجر به مشارکت نانوشته‌ای میان وزیران و مقامات شهری شده است که به جای قواعد رسمی و مجوزهای

1. Self-regulation  
2. Moran, 2003.  
3. Club Regulation

۴. خیابانی در لندن که محل استقرار بیشتر ادارات دولتی است.





مختلف براساس درکی تلویحی عمل می‌کنند.<sup>۱</sup>

وارث این دولت مقرراتگذار محفل‌گونه که در اواخر قرن بیست و یکم پدیدار شد، دولتی است که از بسیاری جهات نقطه مقابل اولی است. دولت مقرراتگذار اول با مجموعه‌ای از ترتیبات حکمرانی جایگزین شد که به تعبیر مورن «مدرنیته شدید» بود. هدف از این ترتیبات، شفاف‌سازی چیزی است که پنهانی یا مبهم بوده است؛ همچنین تصریح و در صورت امکان اندازه‌گیری چیزی است که ضمنی و سلیقه‌ای بوده است و بیش از همه فراهم کردن ظرفیت نگرش کلی و یکسان شده دولت به قلمروهای مقرراتگذاری شده و در نتیجه قادر ساختن دولت به پیگیری گسترده وسیعی از طرح‌های کنترل اجتماعی است.<sup>۲</sup> از نظر مورن پدیداری دولت مقرراتگذار مدرن بریتانیا دربرگیرنده شکست نظام حکمرانی منسوخ است که بر پایه اعتماد و توافق‌های تلویحی میان نخبگان تجاری و حکومتی در دوران پیش از دمکراسی شکل گرفته و با نظام مدرن مقرراتگذاری جایگزین شده است. مورن سرچشمه‌های این تحول را در ترکیب تغییرات اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی می‌داند. در اواخر دهه ۱۹۷۰ با ظاهر شدن مشکلات عمیق رقابتی در قلب اقتصاد بریتانیا، روشن بود که دولت رفاه شکست خورده است. این مشکلات انگیزه‌ای برای تشکیل نهادهای اقتصادی و حکومتی ایجاد کرد که رقابت‌پذیری بریتانیا را در آنچه بازار جهانی خوانده می‌شد، تقویت کند. در سطح عمیق‌تر اجتماعی و فرهنگی، رخوت اقتصادی بریتانیا نشانگر این بود که مدل حکومت محفلی دیگر قابل تحمل نیست. سرمنشأ این مدل حکومتی در دوران ویکتوریا شکل گرفته بود، یعنی زمانی که در پادشاهی انگلستان الیگارش‌ی بر توسعه دمکراسی ترجیح داشت و طبقه حاکم بریتانیا از چالش‌هایی وحشت داشت که دمکراسی و طبقه جدید کارگر در اثر صنعتی‌سازی ایجاد می‌کردند. اما این مدل برای پاسخ به نیازهای مردم که روزبه‌روز بدبین‌تر می‌شدند، کافی نبود. همچنین مورن ادعا می‌کند که سقوط امپراتوری بریتانیا که با ورودش به جامعه اقتصادی اروپا مستحکم شد، نقشی مهم در بی‌اعتباری نمادین جامعه سلسله مراتبی و فرهنگ تمکین داشت. تأثیر دیگر این وضعیت، سوق دادن جوهره مقرراتگذاری به تنقیح بیشتر، سازماندهی شکلی و تجزیه بیشتر نظام حکمرانی بود.<sup>۳</sup> در عوض جهانی شدن و اروپایی شدن منبعی جدید برای سرمایه نمادین ایجاد کرد، از مدرنیته پشتیبانی فرهنگی کرد، تمایل به دولت جدید را یکسان کرد و اصلاحات ساختاری را برانگیخت که به افول حکومت محفلی انجامید.

1. Moran, 2003: 125.

2. Moran, 2003: 159.

3. Moran, 2003: 171.

### ۳-۳. گونه‌های دولت مقررانگذار

ویژگی‌های مشابه متعددی میان این گزارش‌های مختصر از توسعه مقررانگذاری در اتحادیه اروپا، ایالات متحده و بریتانیا وجود دارد: باور به احتمال ایجاد تفکیک معنادار میان سیاستگذاری مربوط به کمیّت و کیفیت خدمات از یکسو و سازوکار ارائه خدمات از سوی دیگر؛ تکیه به نهادهای مستقل مقررانگذاری به‌عنوان شکلی نهادی برای نظارت و اجرای معیارهای مقررانگذاری و افزایش اعتبار سیاستگذاری که بیشتر اوقات با هدف تغییر حوزه‌های زندگی اقتصادی از حوزه‌های «سیاست‌های سطح بالا» به حوزه «سیاست‌های نازل» است، در آخر، کاهش ظرفیت دولت برای کنترل شاخص‌های ملی اقتصادی که به دادوستد فرامرزی، تحرک سرمایه ناشی از جهانی‌سازی و تلاش برای تقویت رقابت‌پذیری ملی و کارآیی در ارائه خدمات عمومی نسبت داده می‌شود. تمامی این ویژگی‌ها که بسیار شبیه یا مستقیماً مربوط به ویژگی‌های پیش‌گفته در بخش قبل در مورد خصوصیات دولت مقررانگذار هستند، نشان می‌دهند که دولت مقررانگذار دستکم در حد بر ساختی تحلیلی بسیار ارزشمند است.

از سوی دیگر توسعه مقررانگذاری در این سه منطقه یکپارچه نبوده است. پیشرفت‌های مشابه در پاسخ به فشارهای متفاوت ایجاد شده‌اند و نقاط شروع مختلفی داشته‌اند. برای نمونه ایالات متحده هرگز به اندیشه مالکیت عمومی به‌عنوان ابزاری برای هدایت و ترغیب رشد اقتصادی ملی پایبند نبوده است، درست برخلاف همتای اروپایی‌اش که با مقررانگذاری، استراتژی مداخله محدود و انتخابی را در فعالیتهای خصوصی اقتصادی در پیش گرفته است. به همین ترتیب از دیاد نهادهای مستقل مقررانگذاری در ایالات متحده در دوران برنامه اصلاحات نشان‌دهنده رشد مداخله حکومت در اقتصاد است در حالی که رشد مداخله حکومت در بریتانیا بعدها رخ داد و نشانگر کاهش میزان مداخله مستقیم حکومت در اقتصاد و امور اجتماعی است. در عین حال تفاوت‌های چشمگیری در این گونه‌های دولت مقررانگذار دیده می‌شود که با توجه به منابع مختلف ناپایداری و تغییر که در نظام‌های مقررانگذاری و حکمرانی وجود دارد، غیرمنتظره نیست. بنابراین بررسی دقیق‌تر دورنمای سطح ملی و درون - ملی نهادی، میزان فراگیری حمایت سیاسی و الگوهای تعامل میان ذینفعان مقررانگذاری تفاوت‌های چشمگیری را در دولت‌هایی که نام دولت مقررانگذار را بر خود دارند، آشکار می‌سازد.

توسعه مقررانگذاری در ایالات متحده و بریتانیا شباهت خاصی به نظریه مدرن شدن اقتصادی مایونه ندارد. البته نباید این موضوع را انتقادی بر مایونه دانست، چرا که وی در صدد توضیح پیشرفت‌های مقررانگذاری واقع شده از دهه ۱۹۷۰ به بعد بود، در حالی که سرچشمه‌های تاریخی



مقرراتگذاری در ایالات متحده و بریتانیا به پیش از این زمان باز می‌گردد. اما با وجود این نیز تلاش مایونه برای فراتر بردن تأثیر شرایط محلی سیاسی و اقتصادی برای ارائه توضیح کلی از مقرراتگذاری که قابل اعمال بر موارد فراتر از چارچوب اتحادیه اروپا باشد، هم ظرفیت آن را برای ارائه توضیحی مناسب در مورد رشد مقرراتگذاری در منطقه خاص زیر سؤال می‌برد و هم این پرسش ایجاد می‌شود که آیا توضیح کلی وی، خطر ساده‌سازی بیش از حد پدیده‌ای را به دنبال ندارد که در واقع پیچیده و بسیار وابسته به شرایط است. به بیان دیگر بررسی دقیق‌تر دورنمای مقرراتگذاری در دولت‌ها و بخش‌های مختلف از گوناگونی عمیقی پرده برمی‌دارد و مشکل بتوان دولت مقرراتگذار را ساختار تحلیل منسجم یا پایدار دانست. البته اگر بپذیریم که فایده ساختارهای تحلیلی، ارائه معیاری کلی در شرایط بسیار انتزاعی است و شرایط عینی را می‌توان با آن مقایسه و بررسی کرد، پس وجود مدل‌های بسیار، لزوماً به معنای سلب فایده ساختار تحلیلی نیست. البته این گوناگونی به لزوم احتیاط در کاربرد عنوان «دولت مقرراتگذار» بر دولت‌های خاص بدون شناسایی اولیه ویژگی‌های مهم آن اشاره دارد. به‌طور خلاصه، بهتر است به جای سخن گفتن از دولت مقرراتگذار واحد و یکپارچه، دولت‌های مقرراتگذار متعدد با ویژگی‌ها و پویایی خاص هر یک را در نظر داشته باشیم.

#### ۴. دمکراسی و دولت مقرراتگذار

با وجود گوناگونی میان دولت‌های مقرراتگذار، یکی از ویژگی‌های مشترک این دولت‌ها وجود نهاد مستقل مقرراتگذاری است. مطلوبیت این نهاد در بیشتر موارد به دلیل ظرفیت آن در ترکیب حرفه‌ای بودن، خودمختاری عملکرد، دوری از سیاست، انعطاف‌پذیری در پذیرش تغییر شرایط و تجربه سیاستگذاری در زمینه‌های بسیار پیچیده فعالیت است، اما رشد این‌گونه نهادی به دور از انتقاد نبوده است. این انتقادها در وهله اول متوجه فقدان مشروعیت دمکراتیک در این نهادهاست. گرچه پرسش‌های مربوط به مشروعیت دمکراتیک نظام‌های مقرراتگذاری برای گفتمان سیاسی و دانشگاهی پربار بوده است، نقایصی که گفتمان‌ها درباره آنها صورت می‌گیرد نشان‌دهنده بحث‌های مربوط به مشروعیت دمکراتیک نهادهای مستقل مقرراتگذاری است. از آنجا که تصمیمات نهادهای مستقل مقرراتگذاری تأثیرات متفاوتی بر افراد و گروه‌های ذینفع دارند و در این میان برخی بیش از دیگران سود می‌برند، می‌توان گفت این تصمیمات بار سیاسی دارند. در دولت‌های دمکراتیک، به این دلیل به مقامات عمومی اختیار تصمیم‌گیری در موارد حساس سیاسی داده شده است که رأی‌دهندگان آنها را انتخاب کرده و مقامات نیز در مقابل رأی‌دهندگان پاسخگو و مسئول هستند، اما

جدا نگه داشتن نهادهای مستقل مقرراتگذاری از کنترل مستقیم وزارتخانه‌ها اغلب سبب پدید آمدن اعتراض‌هایی می‌شود که ادعا دارند این نهادها برای تصمیمات خود اختیار دمکراتیک ندارند و این وضعیت به «بحران» مشروعیت دمکراتیک در دولت مقرراتگذار منجر می‌شود.

متفکران و سیاستگذاران پیشنهاداتی را برای پرهیز از این بحران مطرح کرده‌اند. اولین پیشنهاد، انکار این موضوع است که نهادهای مقرراتگذار تصمیمات سیاسی می‌گیرند. در بخش پدیداری دولت مقرراتگذار به‌طور گذرا به دفاع مایونه از این مطلب اشاره کردیم. مایونه استدلال می‌کند که مقرراتگذاری از سوی این «نهادهای غیراکثریتی» بر این اساس است که تصمیمات این نهادها از مشروعیت اولیه‌ای ناشی می‌شود که از اثربخش بودن آنها در رفع شکست‌های بازار ایجاد شده و این مشروعیت، بازتابی از اراده مردم نیست. به بیان دیگر مایونه مشروعیت این نهادها را نه در اعتبار دمکراتیک آنها، بلکه در تخصص آنها می‌بیند. وی ادعا می‌کند که بر این اساس، هدف مقرراتگذاری باید بسیار مضیق و محدود به بسط کارآیی اقتصادی شود. همواره در تلاش‌هایی که برای بازتوزیع منابع در جامعه می‌شود، نیاز به تصمیم‌گیری‌های ارزشی وجود دارد و به همین دلیل وجود مشروعیت دمکراتیک نهادهای نمایندگی ضرورت دارد. اما در مورد دولت مقرراتگذار از آنجا که مداخلات دولت کارآیی کلی را بالا برده و به کل جامعه سود می‌رساند، نیاز به تصمیم‌گیری‌های ارزشی پیش‌گفته برطرف می‌شود.<sup>۱</sup>

اما حتی اگر ادعای مایونه را بپذیریم که هدف مقرراتگذاری باید محدود به تصحیح اشتباه‌های بازار باشد، نیاز به تصمیم‌گیری ارزشی برطرف نمی‌شود، حتی اگر کارشناسان متخصص نیز آگاهانه با موضوع برخورد کنند. برای مثال برای تشخیص اینکه مؤلفه‌های بازار کدامند و آیا در شرایط خاص باید بازار را شکست‌خورده به حساب آورد باید ارزیابی‌هایی انجام شود؛ اما تمام این موارد موضوعاتی است که بیشتر اوقات اقتصاددانان بر سر ارزیابی آنها در شرایط واحد بازار اختلاف نظر دارند. حتی اگر در مورد نیاز به مداخله در بازار میان اقتصاددانان توافق نظر وجود داشته باشد، تصمیم در مورد شکل مناسب مداخله بستگی به تصمیمات ارزشی اجتناب‌ناپذیری دارد که می‌تواند تأثیرات مهم اجتماعی و سیاسی داشته باشد. این تصمیمات به تخصیص دادن‌های مختلف هزینه‌ها و منافع میان گروه‌های اجتماعی و ذینفع می‌انجامد.<sup>۲</sup> به‌علاوه برخی نهادهای مقرراتگذاری در اروپا تمرکز خاص بر موضوع مشخص دارند و بنابراین بده‌بستان میان مجموعه‌ای از اهداف مقرراتگذاری غیرقابل اجتناب است.<sup>۳</sup>

1. Majone, 1994: 92-5.

2. Yeung, 2004.

3. Lodge, 2008: 292-5.



مایونه شرایط محلی سیاسی و فرهنگی را کم‌اهمیت جلوه داده و آنها را به‌طور تلویحی لغزش‌هایی می‌داند که مقرراتگذاری را از هدف هنجاری خود منحرف می‌کند. به این ترتیب وی تصویری به‌شدت تصنعی از دولت مقرراتگذار ارائه می‌دهد. در این تصویر، روند مقرراتگذاری تا حد زیادی تلاش فن‌سالارانه دانسته می‌شود و براساس تخصص بی‌طرفانه و ارزیابی دقیق شرایط بازار، نیاز به مداخله مقرراتگذارانه و چگونگی و زمان مناسب آن را برای گسترش کارآیی اقتصادی و ترغیب رشد اقتصادی تشخیص می‌دهد. این تصویر بازتاب این باور است که سیاست و مقرراتگذاری را می‌توان از یکدیگر تفکیک کرد و مقرراتگذاری، قلمروی علمی است که می‌توان آن را به کارشناسان متخصص و مناسب واگذار کرد و به این ترتیب آن را از نوسان‌های سیاسی حفظ کرد. چنین باورهایی برای توسعه دولت مقرراتگذار در مناطق مختلف ضروری است، به‌خصوص که با ارائه مبنایی برای پرهیز از ایجاد پایه‌های مشروعیت دمکراتیک اختیارات تصمیم‌گیری نهادها، به رشد نهادهای مستقل مقرراتگذاری به‌عنوان شکلی نهادی کمک می‌کنند. اما افسانه مقرراتگذاری غیرسیاسی مدت‌هاست که فروریخته است. با بررسی سیاست‌های بوروکراتیک توسط متفکران در دهه ۱۹۴۰ ثابت شد که عقیده متعارف تفکیک دقیق سیاست و امور اداری هم ناپایدار و هم غیرقابل دفاع است.<sup>۱</sup> به این ترتیب کسانی که اطمینان به نهادهای غیرانتخابی را برای اداره برنامه‌های مقرراتگذاری برای نیازهای جدید مشروعیت دمکراتیک نامناسب می‌دانستند، پیشنهاد‌های دیگری مطرح کردند.

در بررسی این پیشنهادها بهتر است دو موضوع را در ذهن داشته باشیم. اول، تفکر سیاسی غرب، دمکراسی مدرن را در وهله اول نظامی از دمکراسی نمایندگی می‌داند که نهادهای نمایندگی سازوکار اصلی ترجمان اراده مردم به سیاست‌های عمومی است.<sup>۲</sup> اما مفهوم دمکراسی دارای معانی مختلفی است که برخی از این مفاهیم تکیه کمتری بر نهادهای نمایندگی داشته و بیشتر بر مشارکت مستقیم شهروندان تکیه دارند. دوم، تصمیم‌گیری مقرراتگذارانه را به‌عنوان گونه‌ای از تصمیم‌گیری جمعی می‌توان به مراحل مختلف تجزیه کرد که هرکدام ممکن است به مشروعیت دمکراتیک بیافزایند یا آن را بی‌اعتبار کنند: درون‌داد مشروعیت به میزانی توجه دارد که شهروندان فرصت مشارکت در تصمیم‌گیری را دارند؛ کارآیی مشروعیت به کیفیت قواعد و رویه‌هایی توجه دارد که از طریق آنها تصمیمات لازم‌الاجرا اتخاذ می‌شود؛ از جمله چگونگی تحقق تصمیمات جمعی در نبود اجماع، کیفیت مشارکت در تصمیم‌گیری و تعادل و نظارت نهادی برای محافظت در مقابل سوءاستفاده از قدرت و بازده مشروعیت که به ظرفیت ایجاد نتایجی می‌پردازد که به جبران

1. Waldo, 1948.

2. Held, 1996.

خسارت مشکلات جمعی و میزان پاسخگویی تصمیم‌گیرندگان در مقابل تصمیماتشان می‌پردازد.<sup>۱</sup> پاسخ مایونه به کمبود دمکراتیک نهادهای مقرراتگذار اکثریتی، بیشتر مبتنی بر بازده مشروعیت است تا درونداد مشروعیتی که با سازوکارهای کارآیی مشروعیت (با هدف حمایت از اقلیت در مقابل خودکامگی اکثریت) ترکیب شده است. تلاش‌هایی که برای گسترش درونداد و کارآیی مشروعیت است را می‌توان در اقدامات ایالات متحده در پاسخ به ملاحظات مربوط به مشروعیت دمکراتیک تصمیمات نهادهای مقرراتگذاری رو به رشد دوره برنامه اصلاحات مشاهده کرد. به‌طور خاص مجموعه اصلاحات شکلی از جمله قانون آیین دادرسی اداری<sup>۲</sup> ۱۹۴۶ انجام شد. هدف این قانون، بهبود فرصت‌های شهروندان برای مشارکت در روند مقرراتگذاری هم در سطح معیارهای مقرراتگذاری و هم در حمایت از مشارکت پسینی<sup>۳</sup> بود. این قانون اهداف پیش‌گفته را از طریق تقویت سازوکارهای پاسخگویی تقنینی، از جمله الزام به ارائه عمومی اطلاعات مربوط به تصمیمات تقنینی و گسترش نظارت قضایی، انجام داد.<sup>۴</sup>

چیزی که در این معیارها به‌طور تلویحی به رسمیت شناخته می‌شود این است که مشارکت در دمکراسی‌های نمایندگی که با رأی دادن در انتخابات ادواری بروز می‌یابد، شکلی نامناسب و محدود از مشارکت است. در این معیارها تأکید بر نگاهی لیبرال به دمکراسی است که به دنبال ایجاد و حفظ سازوکارهای نهادی است که از شهروندان در مقابل تعدی حکومت محافظت می‌کند. اما با گذشت چند دهه مشخص شده است که ترجمان این مقاصد به عملکرد تقنینی، قابل اجرا و انعطاف‌پذیر موفق نبوده است. نمونه آن ایالات متحده است که نظام تصمیم‌گیری تقنینی آن زیر بار شکل‌گرایی رویه‌ای از خود تزلزل نشان داد و منجر به وضعیتی شد که به «بحران قانونیت»<sup>۵</sup> در مدیریت مقرراتگذاری ایالات متحده تعبیر می‌شود.<sup>۶</sup>

می‌توان تلاش‌های صورت گرفته برای گسترش مشارکت به‌عنوان ابزار تقویت درونداد مشروعیت را در کسوتی متفاوت، در فراگیری اصلاحات بخش عمومی که اکنون با عنوان شیوه‌های جدید مدیریت عمومی (نک. بالا) مشاهده کرد. این شیوه‌ها به دنبال افزایش انعطاف‌پذیری خدمات تغذیه شده از بودجه عمومی نسبت به نیازهای شهروندان از طریق سازوکارهای شبیه به بازار هستند. می‌توان انتظار داشت که با ارائه فرصت بیان اولویت‌ها از طریق سازوکارهای بازار (یا شبیه به بازار) به اشخاصی که مصرف‌کننده این خدمات هستند، برون‌داد مشروعیت افزایش یابد.

1. Bekkers and Edwards, 2007.

2. Administrative Procedure Act 1946.

3. Post-hoc participation

4. Rosenbloom Schwartz, 1994.

5. Crisis of Legalism

6. Moran, 2002: 395.



ارائه‌دهندگان خدمات که در تولید خدمات مطابق تمایلات و نیازهای مصرف‌کنندگان (از لحاظ قیمت و کیفیت) کوتاهی کنند، قادر به فعالیت نخواهند بود، اما این رویکردها به دلیل اینکه از نظر کارآیی مشروعیت به سختی قابل دفاع هستند، مورد انتقاد قرار گرفته‌اند.

به خصوص ادعا شده است که بازارها شکل محدود و ناقصی از مشارکت را فراهم می‌کنند و در تأمین فرصت‌های معنادار برای شهروندان به منظور بیان ترجیحات سیاسی‌شان موفق نیستند، چراکه منافع جمعی ممکن است متفاوت از اولویت‌های مصرفی مستقیم شهروندان باشد.<sup>۱</sup> از سوی دیگر شیوه‌های بازار - محور فرض را بر این می‌گذارند که سازوکار قیمت، معیاری قابل اعتماد، دقیق و شفاف در مورد اولویت‌های مصرف‌کننده به حساب می‌آید؛ اما برای بسیاری از خدمات، واحد اندازه‌گیری مصوب، معیار خوبی برای اندازه‌گیری کیفیت خدمات نیست. در نتیجه شکاف حاصل میان واحد اندازه‌گیری مصوب و کیفیت واقعی خدمات می‌تواند منجر به بازی‌های رفتاری مختلفی شود که خطر ایجاد نتایج غیرمولد و ناخواسته را در پی دارد.<sup>۲</sup>

بسیاری از این اصلاحات به شکاف روزافزون در دولت مقرراتگذار منجر شده است و بسیاری از بخش‌های سیاستگذاری با شبکه‌های گسترده‌ای از مقرراتگذاران و تأمین‌کنندگان خدمات از بخش‌های دولتی و غیردولتی افزایش یافته‌اند. گرچه گاه ادعا می‌شود که این وضعیت انعطاف‌پذیری و پاسخگویی بیشتری ایجاد می‌کند، اما این تجزیه، چالش‌های بسیاری برای کارکرد دموکراتیک ایجاد می‌کند. دموکراسی نمایندگی بر مجاری رسمی قدرت سلسله‌مراتبی تکیه دارد که مسئولیت و پاسخگویی در مورد اتخاذ و اجرای سیاست‌ها را به طور مستقیم بر دوش مقامات منتخبی می‌گذارد که به رأی‌دهندگان خود پاسخگو هستند. اما پدیداری بازارها و شبکه‌ها این جریان پاسخگویی رسمی را قطع کرده است. گرچه خوش‌بینان ادعا می‌کنند که این شبکه‌ها جریان‌های جدیدی از پاسخگویی غیررسمی را ایجاد می‌کنند، اما چندگانگی و غیررسمی بودن این شبکه‌های پیچیده فعالان و نهادها تا حدود زیادی شفافیت را از بین برده و شناخت درست فرد پاسخگو، فرد مسئول و موضوع مسئولیت را، اگر از میان نبرد، دستکم بسیار دشوار می‌سازد.<sup>۳</sup>

## نتیجه‌گیری

چالش‌های مشروعیت دموکراتیک دولت مقرراتگذار بسیار شبیه به مباحث مشروعیت دموکراتیک «حکمرانی جدید» است و در بسیاری موارد با این موضوع همپوشانی دارد. حکمرانی جدید، به

1. Freedland, 1995.

2. See for example, Bevan and Hood, 2006.

3. Scott, 2000.

شیوع آشکار بازارها و شبکه‌ها، وابستگی فزاینده دولت به فعالان غیردولتی برای اجرای سیاست‌ها به دنبال اصلاحات بخش عمومی که در طول دهه ۱۹۸۰ انجام شد و استراتژی‌های مدیریت مؤثر این شبکه‌ها اشاره دارد.<sup>۱</sup> متفکران مختلف بر این باورند که تغییر حاصل در الگوهای حکمرانی دلیلی است بر این نیاز که لازم است نگرش‌های مختلفی بر قدرت دولتی و روابط آن با جامعه مدنی وجود داشته باشد.<sup>۲</sup> متفکران مفهوم دولت مقررانگذار را بسیار موسع تفسیر می‌کنند، به نحوی که روابط دولت و جامعه را دربرگیرد و در تفسیر، خود را محدود به نقش دولت نمی‌کنند. میان این متفکران و متفکران حکمرانی جدید زمینه‌های مشترک بسیاری وجود دارد.

از آنجا که وظیفه مقررانگذاری یکی از وظایف حکمرانی است، می‌توان پیش‌بینی کرد که گفتمان حکمرانی جدید، گفتمان دولت مقررانگذار را در خود بگنجاند و گفتمان دولت مقررانگذار به تدریج محو شود. با توجه به اینکه حکمرانی جدید توجه متفکران بیشتری را به خود جلب کرده است که متعلق به رشته‌های فکری متعددی هستند، محو گفتمان دولت مقررانگذار و ادغام آن در حکمرانی جدید، نباید موضوع بدی باشد. از سویی عاقلانه نیست که دولت مقررانگذار را روانه زباله‌دان تاریخ کنیم. دولت مقررانگذار قطعاً به عنوان ساختاری تحلیلی با تأکید بر بُعد هدفمند مقررانگذاری تمرکز دقیق‌تری بر تحلیل دارد؛ بُعدی که در آن فعالان و نهادهای مختلف می‌توانند برای تضمین حصول منافع خاص جمعی در شیوه‌های مختلف مقررانگذاری مشارکت کنند. اما می‌توان از بازرسی تعامل و روابط میان و درون شبکه‌ها حمایت کرد که بر روش‌های تحقق، نادیده گرفته شدن و مانع شدن از هدف‌های مقررانگذاری تأثیر می‌گذارند. در واقع تداوم وجود سلف دولت مقررانگذار، یعنی دولت رفاه در گفتمان نظری، با وجودی که در چارچوب‌های جدید به عنوان نمونه پدیداری دولت رفاه در اتحادیه اروپاست، حاکی از آن است که دولت مقررانگذار نیز در گفتمان نظری تداوم خواهد داشت.

از آن مهمتر اینکه در بحران اخیر بازارهای مالی جهان در سال ۲۰۰۷ پدیده اجتماعی و سیاسی جدیدی به وقوع پیوست. در بحران پیش‌گفته که تا حدود زیادی به بی‌احتیاطی فراگیر نهادهای مالی نسبت داده شد، با وجودی که مقامات دولت‌های ملی تکلیفی قانونی نداشتند، برای پیشگیری از شکست نهادهای مالی خصوصی و کاهش خطر شکست فاجعه‌بار بازار به پشتیبانی از این نهادها اقدام کردند. اکنون که شهروندان و سیاستمداران اعتماد خود را به ظرفیت بازارها و شبکه‌های فعالان دولتی برای تأمین نظام‌های مقررانگذاری از دست می‌دهند، ما شاهد حرکت آونگی افکار هستیم. با وجودی که دیگر دولت نقش تأمین‌کننده مستقیم رفاه را ندارد، شهروندان همچنان به آن به چشم مدیر بحران اصلی نگاه می‌کنند و برای حمایت در برابر خطرات گسترده زندگی

1. Bevir, 2007.

2. Bevir, 2007: xlv.





معاصر که ممکن است بالقوه فاجعه‌بار باشند، هیاهو به راه می‌اندازند.

ممکن است پدیداری شبکه‌های پیچیده جهانی ظرفیت دولت رفاه را برای هدایت فعالیت ملی اقتصادی کاهش دهد، اما قطعاً منابع و اندازه عوامل خارجی را که افراد نمی‌توانند در مقابل آنها از خود دفاع کنند، افزایش داده است. این وضعیت ممکن است به تشریح این موضوع کمک کند که چرا تجزیه دولت رفاه، انتظار عمومی از نقش دولت را به‌عنوان حامی نهایی تغییر نداده است؛ با وجود این که دولت تلاش بسیاری برای تشویق شهروندان خود به در پیش گرفتن معیارهای احتیاطی کرده است. به این ترتیب، درست نیست که از مرگ نقش مقرراتگذاری دولت سخن بگوییم، گرچه می‌توان از این سخن گفت که متفکران، قالب جدید تحلیلی برای پیشبرد بررسی‌های خود در مورد این پدیده پایدار یافته‌اند.

### منابع و مآخذ

1. Bekkers, V. & Edwards, A.. 'Legitimacy and Democracy: A Conceptual Framework for Assessing Governance Practices', in V. Bekkers & A. Edwards (eds.) *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*, Aldershot: Ashgate, 2007.
2. Breg, C. *The Growth of Australia's Regulatory State: Ideology, Accountability and the Meta-Regulators*, Melbourne: Institute for Public Affairs, 2008.
3. Bevan, G. & Hood, C. 'What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System', *Public Administration*, 84 (3): 517-38, 2006.
4. Bevir, M. 'Introduction: Theories of Governance', in M. Bevir (ed.), *Public Governance*, Volume 1, London: Sage Publication, 2007.
5. Black, J. 'Tensions in the Regulatory State', *Public Law*, 58-73, 2000.
6. Braithwaite, J. 'The New Regulatory State and the Transformation of Criminology', *British Journal of Criminology*, 40: 222-38, 2000.
7. ---- (2008). *Regulatory Capitalism*, Cheltenham: Edward Elgar.
8. Burton, J. 'Competitive Order or Ordered Competition? The UK Model of Utility Regulation in Theory and Practice', *Public Administration*, 75(2): 157-88, 1997.
9. Croley, S. 'Theories of Regulation: Incorporating the Administrative Process', *Columbia Law Review*, 98(1): 56-65, 1998.
10. Doern, G., Hill, M. M., Prince, M. J., & Schultz, R. J. *Changing the Rules: Canadian Regulatory Regimes and Institutions*, Toronto: University of Toronto Press, 1999.
11. Douglas-Scott, S. *Constitutional Law of the European Union*, Harlow, England: Longmans, 2002.
12. Eberlein, B. & Grande, E. 'Beyond Delegation: Transnational Regulatory Regimes and the EU Regulatory State', *Journal of European Public Policy*, 12(1): 89-112, 2005.
13. Freeland, M. 'Government by Contract and Public Law', *Public Law*, 86-104, 1994.
14. ----, 'Tendencies of Modern Administration and Their Effect on Administrative Discretion', in *Administrative Discretion and Problems of Accountability*,

- Council of Europe, Strasbourg: Council of Europe Publishing Ltd, 1995.
15. Heald, D. 'The United Kingdom: Privatization and its Political Context', *West European Politics*, 11(4): 31-48, 1998.
  16. ---- *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press, 1996.
  17. Hix, S. 'The Study of the European Union II: The "New Governance" Agenda and its Rival', *Journal of European Public Policy*, 5(1): 38-65, 1998.
  18. Hood, C. 'A Public Management for All Seasons', *Public Administration*, 69(1): 3-19, 1991.
  19. Jabko, N. 'The Political Foundations of the European Regulatory State', in J. Jordana and D. Levi-Faur (eds.), *The Politics of Regulation- Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Globalization*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2004.
  20. Jachtenfuchs, M. 'The Governance Approach to European Integration', *Journal of Common Market Studies*, 39(2): 245-64, 2002.
  21. Jordana, J. & Levi-Faur, D. 'Towards a Latin American Regulatory State? The Diffusion of Autonomous Regulatory Agencies Across Countries and Sectors', *International Journal of Public Administration*, 29(4-6): 335-66, 2006.
  22. Lodge, M. 'Regulation, the Regulatory State and European Politics', in *West European Politics*, 31(1/2): 280-301, 2008.
  23. ----& Stirton, L. 'Withering in the Heat? In Search of the Regulatory State in the Commonwealth Caribbean', *Governance*, 19(3): 465-95, 2006.
  24. Loughlin, M. & Scott, C. 'The Regulatory State', in P. Dunleavy, A. Gamble, I. Holliday, & G. Peele (eds.), *Developments in British Politics*, Basingstoke: Macmillan Press, 1997.
  25. Majone, G. D. 'From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance', *Journal of Public Policy*, 17(2): 139-68, 1997.
  26. ---- 'The Rise of the Regulatory State in Europe', *West European Politics*, 17:77-101, 1994.
  27. McGowan, F. & Wallace, H. 'Towards a European Regulatory State', *Journal of European Public Policy*, 3(4): 560-76, 1996.
  28. Moran, M. 'The Rise of the Regulatory State in Britain', *Parliamentary Affairs*, 54(1): 19-34, 2001.
  29. ---- *The British Regulatory State: High Modernism and Hyper-Innovation*, Oxford: Oxford University Press, 2003.
  30. ---- Review Article: 'Understanding the Regulatory State', *British Journal of Political Science*, 32(2): 391-413, 2002.
  31. Muller, M. *The New Regulatory State in Germany*, Birmingham: Birmingham University Press, 2002.
  32. Osborne, D. & Gaebler, T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
  33. Painter, M. & Wong, S. 'Varieties of the Regulatory State? Government-Business Relations and Telecommunications Reforms in Malaysia and Thailand', *Policy and Society*, 24(3): 27-52, 2005.
  34. Peltzman, S. 'The Economic Theory of Regulation After a Decade of Deregulation', *Brookings Paper on Economic Activity: Microeconomics*, 1-59, 1989.
  35. Rabin, R. L. 'Federal Regulation in Historical Perspective', *Stanford Law Review*, 38: 1189-1326, 1986.
  36. Rhodes, R. A. W. 'The Hollowing out of the State: The Changing Nature of Public Service in Britain', *Political Quarterly*, 65(2): 137-51, 1994.
  37. Rosenbloom, D. H. and Schwartz, R. D. 'The Evolution of the Administrative



- State and Transformations of Administrative Law’, in D. H. Rosenbloom and R. D. Schwartz (eds.), *Handbook of Regulation and Administrative Law*, New York: Marcel Dekker, 1994.
38. Schuck, P. *Foundations of Administrative Law*, New York: Foundation Press, 1994.
  39. Scott, C. ‘Accountability in the Regulatory State’ *Journal of Law and Society* 37: 38-60, 2000.
  - 40.---- ‘Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post Regulatory State’, in J. Jordana and D. Levi-Faur (eds.), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Cheltenham: Edward Elgar, 2004.
  41. Stewart, R. B. ‘Regulation and the Crisis of Legalisation in the United States’, in T. Daintith (ed.), *Law as an Instrument of Economic Policy: Comparative and Critical Approaches*, Berlin: de Gruyter, 1988.
  42. Sudo, S. ‘Regional Governance and East and Southeast Asia: Towards the Regulatory States?’ *Japanese Journal of Political Science*, 4: 331-47, 2003.
  43. Sunstein, C. R. *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.
  44. Tatcher, M. ‘Analysing Regulatory Reform in Europe’, *Journal of European Public Policy*, 9(6): 859-72, 2002.
  45. Waldo, D. *The Administrative State*, New York: Ronald Press Co, 1948.
  46. Weiler, J. H. H. *The Constitution of Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
  47. Wilson, W. ‘The Study of Administration’, *Political Science Quarterly*, 2(2): 197-222, 1887.
  48. Yarrow, G. K. & Jasinski, P. *Privatization: Critical Perspective on the World Economy*, London: Routledge, 1996.
  49. Yeung, K. *Securing Compliance*, Oxford: Hart Publishing, 2004.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۹۲۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: دولت مقرراتگذار

نام گروه: مطالعات محیط کسب و کار

مترجم: لیلی منفرد

ناظر علمی: احمد مرکزالمیری

متقاضی: معاونت اقتصادی

ویراستار تخصصی: موسی شهبازی غیاشی

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. مقرراتگذاری

۲. حقوق و اقتصاد

۳. دولت رفاه

۴. توسعه

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱/۲۴