

دو فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال سوم، شماره ۹، پاییز و زمستان ۱۳۹۴

## نسبت ابزارهای خطمشی عمومی با مکاتب فکری

آیت مولائی<sup>۱</sup>

دریافت: ۱۳۹۴/۰۲/۳۱

پذیرش: ۱۳۹۴/۰۶/۱۳

### چکیده

مفهوم خطمشی عمومی از جمله موضوعات حقوق عمومی اقتصادی است که در آن، شیوه‌ها و سازکارهای بهره‌برداری از ابزارهای گوناگون خطمشی‌گذاری عمومی به بحث گذاشته می‌شود. موضوع اصلی نوشتار حاضر توجه به چگونگی انتخاب ابزارهای خطمشی عمومی از بین ابزارهای مختلف: داوطلبانه، مختلط و اجباری توسط متفکرین است؛ این که اولویت مکاتب فکری لیبرال کلاسیک، نئوکلاسیک، سوسیالیسم-کمونیسم و دولت رفاه در انتخاب ابزارها چیست؟

یافته نوشتار حاضر آن است که در مکتب فکری لیبرال کلاسیک، اولویت اصلی تأکید بر ابزارهای داوطلبانه است. در نئوکلاسیک بر مقررات‌گذاری تأکید فزاینده‌ای می‌شود اما در دولت رفاه بر ابزارهای اجباری بیش از سایرین توجه می‌شود. این در حالی است که در مکتب، سوسیالیسم-کمونیسم ضمن تأکید بر برخی ابزارهای اجباری سایر ابزارها نفی می‌شود.

**واژگان کلیدی:** خطمشی عمومی، مکتب لیبرال کلاسیک، مکتب نئوکلاسیک، مکتب سوسیالیسم-کمونیسم و مکتب دولت رفاه.

۱. استادیار گروه حقوق، دانشگاه بوعلی سینا؛ ayet.publiclaw@gmail.com

## مقدمه

ضرورات و الزامات تنظیم روابط اشخاص در حوزه امور عمومی، عمری به درازای نهاد دولت دارد. مقوله چگونگی حضور و مداخله دولت در امور عمومی از موضوعات و دغدغه‌های دیرپای مکاتب مختلف فکری و علمای رشته‌های مختلف علوم انسانی بوده و هر کدام از آنها به فراخور مبانی فلسفی و آرمان‌های مطروحه در چارچوب بایدها و نبایدهای خویش، درصدد ارایه راهکاری بوده است. در وضعیتی که با تخصصی شدن و تقسیم کار پیچیده امور مواجه هستیم؛ مکاتب و رشته‌های مختلف با رویکردهای «بخشی‌نگر» گوناگونی به وجود آمده‌اند. چنین تقسیمی موجب چند پاره شدن در توجه به مشکلات و معضلات گردیده است که شاید برای حل چنین معضلاتی نیازمند رویکردهای «ترکیبی» و توجهات «چند رشته‌ای» هستیم.

به بیان دیگر، موضوع اداره مطلوب امور عمومی موجب شکل‌گیری مکاتب فکری مختلفی شده است و هر مکتبی با اولویت‌بندی ابزارهای خط‌مشی‌گذاری ضمن توجه و تأکید بر برخی از آنها، سایرین را یا نفی یا در درجات پایین اهمیت قلمداد نموده‌اند. بی‌تردید نمی‌توان چنین انتخابی را غیرهدفمند تلقی کرده و حاصل اتفاق فرض نمود؛ بلکه چرایی چنین دست‌کاری در ابزارها را باید در جای دیگری جستجو کرد. به نظر می‌رسد پاسخ چنین هدف‌مندی در انتخاب ابزارها را باید ناشی از اصول هنجاری و تجویزی آنها و مبین پیوند بین ابزارهای مورد استفاده با مبادی فکری آنها قلمداد کرد. هر کدام از این مکاتب برای اداره بهتر جامعه بر ابزارهایی تأکید دارند که توجیه‌گر بنیان‌های فلسفی‌شان باشد؛ لذا در ارتباط با مقوله خط‌مشی عمومی در ساحت‌های خط‌مشی‌گذاری و خط‌مشی‌گذاری بر ابزارهای متناسب فکری‌شان توجه و تأکید داشته و دارند.

اهمیت توجه به این موضوع از این حیث است که با مطالعه نوشتار حاضر، مبانی و الزامات پیش‌روی نخبگان مکاتب فکری مورد بحث در انتخاب ابزارهای خط‌مشی‌گذاری ترسیم و ارائه می‌شود و بدین‌وسیله به وجوه متشابه و متفاوت و احیاناً متزاحم آنها پی خواهیم برد.

نگاهی به آثار و نوشته‌های اندیشمندان حوزه مورد بحث در اینجا، نشانگر آن است تحقیقی که بصورت مستقل در این خصوص نوشته شده باشد وجود ندارد هر چند که در برخی از آثار ممکن است

به صورت غیرتطبیقی به این موضوع اشاره شده باشد. فقدان چنین تحقیقی ضرورت انجام تحقیق را توجیه می‌کند.

در این ارتباط سوال اصلی تحقیق حاضر این است که اولویت مکاتب فکری لیبرال کلاسیک، نئوکلاسیک، سوسیالیسم-کمونیسم و دولت رفاه در انتخاب ابزارها چیست؟ در پاسخ به سوال بالا، با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی، نخست مفهوم خطمشی عمومی را توضیح داده سپس رویکرد مکاتب فکری چهارگانه به بحث گذاشته می‌شود.

### ۱. مفهوم خطمشی عمومی<sup>۱</sup>

هرچند حیات عملی مقوله خطمشی عمومی را باید به درازای عمر دولت تلقی نمود اما گفته شده است مطالعات علمی مربوط به خطمشی عمومی از دهه‌های گذشته آغاز شده است. ( De Leon, 1994: 77-95 نقل از: هاوالت و رامش، ۱۳۸۰: ۲۹) در مقام تبیین چارچوب برداشت‌ها از این مقوله باید گفت که وجود رویکردها و مکاتب فکری مختلف، موجب می‌شود ارائه چارچوب دقیق و اجماعی از این مفهوم با امتناع روبرو شود. با این حال، معنا و مفهوم مقوله «خطمشی عمومی» از دو بخش تشکیل یافته است؛ عبارت «خطمشی» خود ترکیب اضافی بوده و در لغت‌نامه دهخدا «کنایه از روش کار، طریقه» بکار رفته است. واژه «عمومی» نیز از نظر لغوی به معنای «منسوب به عموم، همگانی» ذکر شده است.

مفهوم خطمشی عمومی نزد علمای مدیریت از مناظر مختلفی دسته‌بندی شده است. از یک دیدگاه، خطمشی عمومی به اصول کلی مربوط به هدف‌های نظام و مسئولیت‌هایی که هر بخش باید عهده‌دار گردد، تعریف می‌شود یا این که به تصمیمات و سیاست‌هایی گفته می‌شود که به وسیله مراجع مختلف بخش عمومی از قبیل: مجلس، دولت و قوه قضاییه اتخاذ می‌شود. (الوانی، ۱۳۸۰: فصل اول) در تعریف دیگر، خطمشی عمومی شامل: الف) سیاست‌های کلی است که برای هماهنگی و انسجام هدف‌های نظام موجود در جامعه اعمال می‌شود و بازتاب ارزش‌هایی است که جامعه و دولت بدان پای‌بند هستند. ب) مشخص‌کننده باید‌ها و نبایدهایی است که در سطح جامعه و سازمان‌ها باید به آنها پای‌بند بود. پ) بیانگر فرهنگ، نظام اقتصادی و اولویت‌های مورد قبول جامعه است. (همان، ۲)

1. Concept of Public Policy-Making.

به اعتبار دیگر، خطامشی‌ها به خطامشی‌های فراگیر، خطامشی‌های هادی و خطامشی‌های عمومی تقسیم گردیده است. خطامشی فراگیر<sup>۱</sup> یا ابرخطامشی، آنچنان که از عنوانش برمی‌آید نسبت به بقیه خطامشی‌ها عام‌تر، کلی‌تر و فراگیرتر است. خطامشی هادی<sup>۲</sup> طبقه و روش خطامشی‌گذاری را در جامعه تبیین می‌کند. چنین خطامشیی به خطامشی‌های خطامشی‌گذاری هم شناخته می‌شود؛ لذا به خطامشی‌های هدایت‌کننده سیاست‌ها نیز قابل تفسیر است؛ اما خطامشی عمومی به مجموعه فعالیت‌ها و خطوط اصلی اقدامات بخش عمومی گفته می‌شود. (همان، ۶۹۴) در مصوبه ۱۳۷۶/۱/۲۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام، خطامشی‌ها ذیل سه مفهوم: «سیاست‌های کلی، سیاست‌های اجرایی و برنامه‌ها» آمده است که به نظر می‌رسد مفهوم نخستین، عام‌ترین معنا را در بر گرفته و دربردارنده رئوس عام خطامشی عمومی بوده و سیاست‌های اجرایی شامل خطامشی‌های عملیاتی باشد اما «برنامه‌ها» حاکی از صورت معین، مشخص و جزئی «سیاست‌های کلی» می‌باشد.

به نظر می‌رسد این که چه معیاری را در خصوص این مفهوم به کار ببندیم ممکن است چارچوب دسته‌بندی ما مختلف باشد. برای نمونه با در نظر گرفتن معیار حضور محوری دولت در خطامشی‌گذاری عمومی، به نظر می‌رسد مناسب‌ترین برداشت همسو با برداشت حقوقی از این مفهوم، آن است که چنین مقوله‌ای به سیاست‌های حکومت در حوزه امور عمومی مربوط باشد. این برداشت از خطامشی را با استفاده از منطق اصل تفکیک قوا<sup>۴</sup> می‌توان به خطامشی‌های قانونگذاری<sup>۵</sup>، خطامشی‌های اجرایی<sup>۶</sup> و خطامشی‌های قضایی<sup>۷</sup> تقسیم نمود؛ اگر در خصوص این دسته‌بندی معیارهای دیگری همچون «بازیگران ملی و فراملی» را نیز دخالت دهیم وضعیت متفاوت خواهد شد. اما در خصوص مصادیق ابزارهای خطامشی عمومی، علمای مختلف از رشته‌های گوناگون، طیفی از چنین ابزارهایی را مطرح نموده‌اند. زمانی که بخواهیم نگاه ایدئولوژیک و مکتبی آنها را به همراه عوامل زمانی - مکانی نیز در نظر بگیریم در این صورت ملاحظه خواهیم کرد که تا چه اندازه بیان

1- Mega Policy.

2- Master Policy.

3- Meta Policy.

4- Logic of Principle of Separation of Power.

5- Legislative Policies.

6- Executive Policies.

7- Judicial Policies.

مصادیق حصری آنها مشکل می‌نماید. «مایکل هاولت» و «ام. رامش» در مطالعه‌ای ضمن بررسی پیشینه تحقیقات صورت گرفته در این خصوص و با کمک آنها<sup>۱</sup>، با در نظر گرفتن معیار «سطح مداخله دولت»، طیف ابزارهای خطمشی عمومی را ذیل ابزارهای: داوطلبانه، اجباری و مختلط آورده‌اند. در نظر آنها انواع شایع ابزارهای اجباری دربرگیرنده: مقررات، شرکت‌های دولتی و تأمین مستقیم است. رایج‌ترین ابزارهای داوطلبانه شامل: خانواده و جوامع محلی، سازمان‌های داوطلب و بازارهای خصوصی است. شایع‌ترین ابزارهای مختلط نیز مربوط به یارانه‌ها، اقدامات مربوط به حق ثبت و مالیات و پرداخت هزینه از سوی مصرف کننده است.

با استفاده از نظر هاولت و رامش در ارائه دسته‌بندی بالا و با در نظر گرفتن معیار نقش حکومت و ضمانت اجرای حکومتی در تعیین خطمشی عمومی، می‌توان گفت: ممکن است تعریف و تعیین خطمشی، کلاً توسط جامعه مدنی صورت گیرد یا به‌طور کامل به‌وسیله حکومت انجام شود و یا با مشارکت توأمان هر دو (جامعه مدنی و حکومت) انجام پذیرد که به ترتیب این مقوله‌ها را می‌توان ذیل سه اصطلاح: «خطمشی گذاری جامعه مدنی»، «خطمشی گذاری حکومتی» و «خطمشی گذاری ترکیبی» ذکر نمود. ناگفته پیداست که خطمشی سه‌گانه مذکور به ترتیب با ابزارهای داوطلبانه، ابزارهای اجباری و ابزارهای مختلط بیشترین نسبت‌ها را دارند.

با توضیحاتی که در بالا ارائه شد در ادامه در صدیم تا اولویت رویکردی مکاتب مختلف را در این خصوص ارزیابی کنیم. در ارتباط با مصادیق مکاتب مطروحه در این خصوص، می‌توان دسته‌بندی‌های

---

۱. نخستین تلاش در جهت ارائه دسته‌بندی توسط یک اقتصاددان آلمانی بنام کرشن (E.S. Kirschen) و همکارانش در دهه ۱۹۶۰ صورت گرفت. وی ۶۴ نوع ابزار را ارائه داد. در ادامه اندیشمندان علوم سیاسی همچون کوشمن (Cushman)، دال (Dall)، لوی (Lowi) و لیندبلوم (Lindbom) مطالعات مشابهی انجام دادند. سالامون (Salomon) با افزودن «طبقات هزینه‌ای و غیرهزینه‌ای» این مباحث را تقویت کرد. هود (Hood) تعیین خطمشی را ذیل چهار منبع اصلی: اطلاعات در دسترس دولت، (اطلاعات)، اختیار و قدرت قانونی (اختیار)، استفاده از پول در دسترس (خزانه) و سازمان‌های رسمی در دسترس (سازمان) ذکر کرده که دولت از این طریق دست به تعیین سیاست‌ها می‌زند. مک‌دانال و المور (Mc Donnell & Elmore) در طبقه‌بندی خطمشی‌ها آنها را ذیل: «مأموریت‌ها، برانگیزاننده‌ها، ظرفیت‌سازی و تغییر سیستم» آورده است. اشنایدر و اینگرام نیز این گونه سیاست‌ها را ذیل: «انگیزاننده‌ها، ظرفیت‌سازی، نمادین و یادگیری» ذکر نموده‌اند. بروس دوئرن و ریچارد فید (E. Bruce Doern & Richard Phidd) با در نظر گرفتن معیار «اجبار قانونی» طیف ابزارها را بین دو مقوله کلی «خودتنظیمی» به عنوان حداقل اجبار و «مالکیت عمومی» به مثابه حداکثر اجبار دسته‌بندی کرده‌اند. ام رامش نیز به جای معیار اجبار، معیار «سطح حضور دولت» را در نظر گرفته و ابزارها را ذیل سه دسته کلی: داوطلبانه، اجباری و مختلط آورده‌اند. بنگرید به: (هاولت و رامش، پیشین: ۱۵۹-۱۲۹).

مختلفی ارایه نمود. به اعتبار پیشینه تاریخی، چهار مکتب اصلی و مستقل در برابر هم عرض اندام می‌کنند که شامل: مکتب لیبرال کلاسیک، مکتب نئوکلاسیک، مکتب سوسیالیسم-کمونیسم و مکتب دولت رفاه است.<sup>۱</sup> در ادامه ترجیحات مترتب بر انتخاب ابزارها را به بحث می‌گذاریم.

## ۲. مکتب لیبرال کلاسیک<sup>۲</sup>

این مکتب بر اقتصاد سرمایه‌داری مبتنی بر نظام اقتصادی لسه فر<sup>۳</sup> بنا نهاده شده است که در آن اقتصاد جامعه به بازار آزاد یا نظام اقتصاد بازار<sup>۴</sup> سپرده می‌شود. در چنین نظامی، دولت به مثابه شرّ ناگزیر و لازم، نقش حداقلی را در اقتصاد دارا می‌باشد. در این مکتب اقتصاد سیاسی «به معنی نظام برآوردن نیازهای شخصی متشکل از عواملان خصوصی مستقل است.» (کاپوراسو، ۱۳۸۷: ۶۱) رئوس ابزارهای مورد تأکید در این مکتب را می‌توان به قرار آتی ذکر کرد:

۱. در مکتب لیبرال کلاسیک و پیروان امروزی آن، (نیوکلاسیک‌ها)، مطلوب همانا ابزارهای داوطلبانه است که در آن، دولت به‌طور معمول در «وضعیت عدم مداخله یا مداخله موردی و حداقلی» در امور عمومی به سر می‌برد. در این صورت، خط‌مشی دولت در ارتباط با موضوعات امور عمومی، حول محور «بی‌تصمیمی» برای مداخله در چنین حوزه‌ای است. البته در موارد نادری به‌کارگیری

---

۱- بایسته یادآوری است که در کنار مکتب کلاسیک، نیو کلاسیک‌ها (New Classics) نیز شایسته ذکرند و شاید بتوان گفت دسته اخیر به‌نوعی زیر مجموعه جنبش «مقررات زدایی» یا به عبارت بهتر «تنظیم زدایی» (Deregulation) قرار می‌گیرند. این جنبش در دهه‌های اخیر از شکل «دولت‌های تنظیم زدا» حمایت کرده است. به زعم جریان اصول‌گرای لیبرال، تنظیم امور مربوط به رفتارهای اجتماعی را باید بر عهده «نظم خود به خودی» حاصل از سیستم عرضه و تقاضا در سیستم بازار قرار داد. در این صورت هرگونه دخالت دولت در قالب‌های مختلف «عاملیت»، «واضع قوانین» و «مقررات‌گذاری یا بسترسازی» نفی می‌گردد و حدود وظایف و اختیارات دولت در مدل «دولت ژاندارم» و «دولت شب‌گرد» خلاصه می‌گردد. علت عدم ذکر نیوکلاسیک‌ها در دسته جداگانه این است که این دسته از اندیشمندان به لحاظ ماهوی و حتی صوری با کلاسیک‌ها هم آواز بوده و به تناسب شرایط و مسائل زمانی است که دارای تفاوت‌هایی می‌باشند. به نظر می‌رسد چنین تفاوت‌هایی را نمی‌توان عاملی مهم برای تبیین مکتب جداگانه قلمداد نمود.

2- Classical Liberal School.

3- Laissez - Faire

4- Market Economy System

ابزارهای ترکیبی یا احیاناً ابزارهای اجباری را تحت شرایط مورد پیش‌بینی‌شان می‌پذیرند.<sup>۱</sup> از گذشته تا به امروز، متفکرین لیبرال کلاسیک، همچون آدام اسمیت اقتصاددان یا هایک اقتصاددان و فیلسوف با نفی «اصل نقصان بازار»<sup>۲</sup> و تأکید بر اصالت نظام بازار بر اصل «نقصان دولت»<sup>۳</sup> توجه داشته‌اند. (کلارک، ۱۳۸۹: ۱۸۹) بر این مبنا، نفی ابزارهای داوطلبانه در نظام لیبرال کلاسیک، نفی منطق درونی حاکم بر این نظام خواهد بود.

۲. در بین ابزارهای داوطلبانه، طرفداران این مکتب بر بازارهای خصوصی بیشترین توجه را داشته و امور دارای ارتباط مستقیم و غیرمستقیم به قلمروی اقتصادی را به سازوکار بازار می‌سپارند. چنین بازاری بر سازوکار خودتنظیم‌گری استوار بوده و دربرگیرنده نظامی از افراد آزاد و بدون مداخله مقام رسمی است که منفعت شخصی‌شان را بدون نظم و قاعده کلی تحمیلی از جانب دولت تعقیب می‌کنند. چرا که مداخله دولت موجب خروج بازار از حالت عرضه و تقاضای آزادانه و خودتنظیم و حرکت به سمت انحصارات و رکود می‌گردد. فلذا خطمشی‌گذاری دولتی نفی و بازیگران بازار به صورت خودجوش سیاستگذاران و سیاستگزاران عرصه بازار می‌شوند.

۳. در این مکتب سازمان‌های داوطلبانه، نهاد خانواده و جوامع محلی به مثابه وجه فربه «جامعه مدنی» نقش بنیادین در قلمروهای اجتماعی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی دارند. به این اعتبار، این اشخاص اصلی‌ترین خطمشی‌گذاران جامعه مدنی و مجریان آن بوده و در مکتب لیبرال کلاسیک بدون در نظر گرفتن آنها نمی‌توان اقدام به خطمشی‌سازی نمود. با این حال ارزش‌های بنیادین جامعه به‌طور معمول با ابزارهای مختلط و در موارد نادری با ابزارهای اجباری مورد حمایت قرار می‌گیرند. برای نمونه در جهت قاعده‌مندی رفتار بازیگران بازار، کلاسیک‌ها حقوق رقابت را به‌مثابه یکی از سازوکارهای محدود ساز بازار آزاد و آزادی‌های فردی اقتصادی می‌پذیرند. (باقری و فلاح‌زاده، ۱۳۸۸: ۶۵)

---

۱. البته افرادی همچون (Ronald Coase) با نگرش مداخله‌ای دولت از طریق مقررات گذاری مخالفت داشته و صرفاً بر سازوکار بازار تأکید داشته و بر مذاکره (Bargaining) جهت نیل به نتیجه از طریق توافق تأکید دارد. بنگرید به: (دادگر، ۱۳۸۰: ۱۸۶ - ۱۸۳ و Coase, 1960).

2- Market failure.

3 -State Failure.

۴. ملاحظه می‌شود که بیشترین اولویت در این مکتب با «خطامشی گذاری جامعه مدنی» است که از این طریق نه تنها به دولت اجازه مداخله فزاینده در امور عمومی را نمی‌دهد؛ بلکه امکان فربه شدن دولت نیز با امتناع نظری روبروست. بر این اساس است که آدام اسمیت در کتاب ثروت ملل وظایف حاکم یا دولت را در سه مقوله خلاصه می‌کند: الف) حفظ امنیت جامعه و دفاع از آن در مقابل سایر جوامع. ب) استقرار نظام قضایی کارآمد و عادلانه جهت حفظ حقوق افراد جامعه در برابر همدیگر. پ) تولید و ارائه آن دسته کالاها و خدماتی که ضروری جامعه بوده و بخش خصوصی تمایل یا توانایی تولید یا ارائه آن را ندارد. (Smith, 1937: 651) نتیجه چنین دیدگاهی در خصوص وظایف و خطامشی‌های دولت محدود به اجرای عدالت، کارهای عمومی و آموزش بوده؛ لذا چنین دولتی «درباره شیوه‌های مناسب زندگی در یک جامعه منظم و مرتب نخواهد اندیشید و خود را به عقاید جمعی درباره ماهیت منافع عمومی مشغول نخواهد کرد، مسئولیتی برای رفاه کسانی که فعالیت‌های شخصی‌شان نمی‌تواند به قدر کافی آنها را حفظ کند به عهده نخواهد داشت.» (کاپوراسو، پیشین: ۷۴) چرا که اینها جزء وظایف جامعه مدنی است و جایی که جامعه مدنی چنین وظایفی را به شکل بهینه انجام می‌دهد نیازی به حضور دولت و حکومت نیست.<sup>۱</sup>

۵. از حیث نوع دولت باید گفت که در این مکتب بر دولت محدود<sup>۲</sup> تأکید فزاینده‌ای می‌شود؛ چرا که بیشترین مناسبات پیروی از خطامشی جامعه مدنی را باید در بستر دولت‌های محدود پیگیری و تفسیر نمود. نوزیک بر آن است که دولت حداقلی بهتر از دولت بزرگ می‌تواند جامعه را به عدالت رهنمون سازد. (Nozick, 1974: 149)

۱. با این حال، در بین لیبرال‌ها، کسانی چون جان استوارت میل در کتاب خویش، ذیل عنوان: «اصول علم اقتصادی»، وظایف دولت را بسط داد و وظایف آن را به دو گروه تقسیم نمود. گروه اول: وظایف اختیاری؛ اهم این دسته در برگیرنده الف) اخذ و وصول مالیات به منظور تأمین مخارج ضروری، ب) وضع قوانین مربوط به مالکیت و قراردادهای، ج) تحقق و اجرای قوانین از طریق دستگاه‌های عدلیه و سازمان‌های انتظامی است. گروه دوم: وظایف اختیاری؛ این دسته وظایف شامل الف) تعلیم و تربیت؛ تمهید سازوکارهایی برای تعلیمات اجباری از طریق خانواده‌ها و در صورت نیاز تأسیس مدارس ابتدایی برای کودکان خانواده‌های تهیدست، ب) حمایت از کودکان و خردسالان، پ) قانون فقر؛ البته باید در این مورد با احتیاط عمل کرد که مبدا موجب تقویت فرهنگ سستی و تنبلی و بیکاری گردد، ت) بسط و توسعه نفوذ کشوری در خارج از سرحدات آن و تسلط بر سرزمین‌های جدید، امری نیست که بتوان به ابتکار بخش خصوصی سپرد. ث) در مواردی که ابتکار خصوصی قادر به انجام پاره‌ای طرح‌ها نباشد و یا به آن اقدام نکند نظیر طرق و شوارع، که در اینجا مداخله دولت مفید و بلکه ضروری است. (بدن، ۱۳۵۰: ۲۲۶-۲۳۳)

2. Limited Stat.

### ۳. مکتب نئوکلاسیک<sup>۱</sup>

در ارتباط با نگاه نئوکلاسیک‌ها نسبت به مقوله ابزارهای خطامشی گذاری، مفاهیم: امر عمومی، بازار، اقتصاد و دولت واژگان کلیدی را تشکیل می‌دهند. با این توضیح، مطلوب این مکتب در انتخاب ابزارها به ترتیب به این قرار است:

۱. نئوکلاسیک‌ها هر چند همانند کلاسیک‌ها به ابزارهای داوطلبانه توجه زیادی دارند اما مرز فاصل آنها با کلاسیک‌ها با فرض کاستی بازار (See for Example: Bato, 1958: 351-379) و نفی فرض نقصان دولت (See for Example: Witman, 1995) ترسیم می‌شود که در اثر آن به ابزارهای مختلط و برخی از ابزارهای اجباری - به‌ویژه مقررات گذاری - توجه فزاینده‌ای می‌شود. متفکرین حوزه نئوکلاسیک با فرض کاستی بازار در بین ابزارهای اجباری به مقررات گذاری بیش از سایر ابزارهای اجباری توجه و تأکید دارند. چنین تأکیدی از موجبات اصلی انشعاب نئوکلاسیک‌ها از این مکتب اقتصادی بوده است و بر این اساس می‌توان گفت جنبش مقررات گذاری در برابر جریان خود تنظیمی بازار شکل گرفت. (See: Boyer and Saillard, 2002: 13) بعدها، چنین رویکردی در انتقاد از اندیشه‌های دولت‌گرایی سوسیالیستی - مارکسیستی و دولت رفاه بوجود آمد. به این اعتبار مشخص می‌گردد که مقررات گذاری اساساً محصول و فرآورده‌ای در بستر نظام لیبرال در جهت رفع خلأها، نقصان‌ها و پاسخ به نیاز چنین نظامی مطرح گردیده است. چه بسا ابزارهای مطلوب نئوکلاسیک‌ها در بستر سایر نظام‌ها قابلیت پاسخ‌گویی نداشته باشد.

۲. پیامد چنین نگاهی به سازوکار بازار، تفاوت دید نئوکلاسیک‌ها را در برابر لیبرال‌های کلاسیک در خصوص نقش دولت در خطامشی گذاری عمومی نشان می‌دهد. از این حیث، نئوکلاسیک‌ها بیش از کلاسیک‌ها طرفدار مداخله دولت در حوزه امور عمومی و بکارگیری ابزارهای بیشتر در این خصوص هستند. (بنگرید به: کلارک، پیشین: ۲۱۹-۱۸۷) در این رویکرد، دولت نهادی است که باید به اشکال مختلف از جمله وضع و تدوین قوانین و مقررات به تنظیم و رهنمود بازار بپردازد و شرایط کاری مناسبی را برای بازار فراهم آورد، در عین حال در حوزه‌های مختلفی که مکانیزم بازار قادر به پاسخ‌گویی نیازها و خواسته‌های جامعه نیست مداخله نماید. در اینجا تأکید اصلی تنها بر حوزه وظایف

---

1. Neo Classic School.

دولت نبوده بلکه سعی در ایجاد «کارایی» (یعنی استفاده بهینه از منابع) در نظام اقتصادی نیز از مهمترین اهداف به شمار می‌رود؛ یعنی آنجا که آثار جانبی، انحصارات طبیعی، اطلاعات ناقص و... موجب نزول کارایی بازار می‌شود، (بنگرید به: هاولت و رامش، پیشین: ۵۰ - ۴۶ و کلارک، پیشین: ۲۱۹-۲۱۰، کاپوراسو و لوین، ۱۳۸۷: ۱۴۹-۱۳۳ و Stokey and Zeckhauser, 1978) سازوکار مقررات‌گذاری، یعنی مداخله نهاد حکمرانی، مطرح می‌گردد. در این صورت اگر قسم اول (یعنی حوزه وظایف دولت)، دارای صبغه سیاسی و حقوقی<sup>۱</sup> باشد، قسم دوم (یعنی کارایی در نظام اقتصادی)، دارای صبغه اقتصادی‌تر است.

۳. رئوس موضوعاتی که بر مبنای آن، نئوکلاسیک‌ها از حامیان سرسخت افزایش نقش دولت و مدعی لزوم مداخله آن در اشکال «خطامشی‌گذاری حکومتی» و «خطامشی‌گذاری ترکیبی» و بهره‌برداری گسترده از ابزارهای اجباری و مختلط هستند شامل: عدم وجود رقابت کامل در بازار، آثار جانبی، کالاهای عمومی و مشترک، ثبات، برابری و پیامدهای نامطلوب اجتماعی است. (بنگرید به: هاولت و رامش، پیشین: ۵۰ - ۴۶ و کلارک، پیشین: ۲۱۹-۲۱۰، کاپوراسو و لوین، ۱۳۸۷: ۱۴۹-۱۳۳ و Stokey and Zeckhauser, 1978) در غیر این صورت تمایلی به دولتی کردن خطامشی عمومی ندارند. ناگفته پیداست اقتضائات چنین مداخله‌ای در قالب خطامشی‌گذاری برای بازگشت بازار به وضعیت ثبات و دفاع از نظام بازار است؛ به نحوی که امکان بیشینه‌سازی منافع بازیگران بازار محقق شود.

۴. علی‌رغم تأکید نئوکلاسیک‌ها بر مقوله مقررات‌گذاری، به مثابه یکی از ابزارهای خطامشی عمومی، باید گفت ارائه تعریف دقیق و اجماعی در خصوص این مفهوم بسیار دشوار<sup>۲</sup> است. (Martin, 1999: 1-2, Ogus, 2004: 1, Weatherill, 2007: 1) مختصر و کلی از مقررات‌گذاری می‌توان گفت: مفهوم مقررات‌گذاری دربرگیرنده چارچوب رفتاری

۱. به نظر می‌رسد با در نظر گرفتن رویکرد مکتبی کشورها، محتوای حقوقی مقررات‌گذاری مطابق با آرمان‌ها و سیاست‌های آنها تنظیم شود. به این اعتبار برداشت فرانسوی از مقررات‌گذاری را نمی‌توان با برداشت آمریکایی از این مفهوم یکسان فرض کرد. برای مطالعه محتوای حقوقی مقررات‌گذاری در نظام آمریکا، می‌توان به فصل پنجم کتاب زیر مراجعه کرد: (Croley, 2008: 81 - 101)

۲. به نظر می‌رسد اصلی‌ترین دلیل چنین امتناعی را باید در رویکرد کلان سیاسی، تاریخی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی کشورها جستجو کرد.

بازیگران و به‌طور مشخصتر اصول و قواعد بازی مربوط به اعمال و اقدامات مجاز و غیر مجاز آنها در عرصه امور عمومی است. با در نظر گرفتن اصل تفکیک قوا، چنین قواعد رفتاری اصولاً از طرف مراجعی غیر از قوه مقننه و قوه قضاییه اعمال و اجرا می‌شود و ابزارهای مقررات‌گذاری را می‌توان دربرگیرنده ابزارهایی دانست که دولت‌ها با استفاده از آنها درصد برمی‌آیند تا خطمشی‌ها و سیاست‌های مقررات‌گذاری‌شان را به اجرا دریاورند. در واقع، این ابزارها شامل سازوکارها و وسایلی هستند که دولت‌ها برای اجرای سیاست‌های تنظیمی در اختیار داشته و از میان آنها انتخاب می‌کنند. در شکل مضیق، مقررات‌گذاری ناظر بر تلاش آگاهانه دولت برای تحت‌تأثیر قرار دادن رفتارهایی است که از نظر اجتماعی ارزشمند تلقی می‌گردند. جی. مجون مقررات‌گذاری را ناظر بر «اعمال کنترل متمرکز و پایدار به وسیله یک آژانس عمومی بر اعمالی که از نظر اجتماعی ارزشمند تلقی می‌شوند» (Majone, 1994: 196) تعریف می‌نماید. در واقع، نقصان بازار عامل موثر در رویکرد به مقررات‌گذاری عمومی تلقی می‌گردد. (Ibid: 197) نزد نئوکلاسیک‌ها چنین نقصانی، اصلی‌ترین عامل در تمرکز بر مقررات‌گذاری را تشکیل می‌دهد.

از منظری دیگر می‌توان گفت اصطلاح مقررات‌گذاری دارای مفهوم طیفی بوده، بدین معنا که چون اتفاق نظری در خصوص تعریف آن وجود ندارد؛ لذا این مفهوم را می‌توان در سه سطح مورد بررسی قرار داد. لایه اول: در این سطح مفهوم محدود مقررات‌گذاری در نظر گرفته شده و به‌مثابه شیوه‌های خاص از حکمرانی تعریف می‌گردد. در اینجا مقررات‌گذاری به مجموعه‌ای از قواعد و مقررات اجرایی گفته می‌شود که اساساً از طریق سازمان‌های اداری جهت اجرای قانون به کار می‌رود. در لایه دوم به مفهوم اقدامات نهادهای دولتی جهت هدایت اقتصاد گفته می‌شود. این مفهوم از مقررات‌گذاری را می‌توان به معنای مداخله دولت در اقتصاد نیز بکار برد. این معنا از مفهوم اولی وسیع‌تر و کلی‌تر بوده؛ زیرا علاوه بر مقررات‌گذاری، شامل اقداماتی همچون اخذ مالیات، توزیع ثروت و یارانه‌ها هم می‌شود. در واقع مبانی و تحولات آتی مربوط به مقررات‌گذاری نیز از این لایه آغاز می‌گردد. در لایه سوم یا وسیع‌ترین مفهوم، این مقوله دربرگیرنده همه سازوکارهایی است که برای کنترل اجتماعی به کار می‌رود. (Jordanas and Ilevi-faur, 2004: 8 and Baldwin & McCrudden, 1996: 2) این مفهوم از مقررات‌گذاری نه تنها به «مقررات‌گذاری اقتصادی» بلکه شامل «مقررات‌گذاری اجتماعی» نیز می‌شود؛ لذا وسیع‌ترین معنای این اصطلاح را در برمی‌گیرد.

۵. درارتباط با گستره مفهومی «مقررات» ذیل اصطلاح مقررات گذاری، دو رویکرد محدود و موسع می‌توان مطرح نمود. در دیدگاه محدود و مضیق؛ مقررات به تمرکز بر تلاش آگاهانه دولت برای تحت‌تأثیر قرار دادن رفتارهایی که از نظر اجتماعی ارزشمند تلقی می‌گردند متمایل است. چنین مقرراتی می‌تواند عوارض جانبی منفی از طریق وضع، نظارت و اجرای قوانین حقوقی داشته باشد. اما در دیدگاه موسع؛ مقررات دربرگیرنده همه اشکال کنترل اجتماعی، خواه با نیت و خواه بدون آن است که به‌وسیله دولت یا دیگر نهادهای اجتماعی اعمال می‌شود. رغبت حقوقدانان به تعریف اول متمایل است. (Morgan and Yeung, 2007: 3-4) بی‌تردید حقوقدانان نئوکلاسیک نیز از چنین تمایلی برخوردارند. به این خاطر است که عمدتاً حقوقدانان در توصیف مقررات، آن را دارای خصیصه ابزاری فرض نموده و برای دولت در حکمرانی مبتنی بر مقررات گذاری، نقش محوری در نظر می‌گیرند. (Scott, 1996: 145)

۶. نزد نئوکلاسیک‌ها خط‌مشی‌گذاری حکومتی، نه ابزاری جهت «تصدی‌گری دولت» بلکه سازوکاری برای رفع موانع یا کم اثر کردن پیامدهای کاستی‌های بازار است؛ لذا ابزارهایی همچون مقررات گذاری، عملی برای پیشگیری از حداکثر شدن سود در بخش انحصارات طبیعی ناشی از تحریف در توزیع کارآمد کالاها، ارائه راهکارهایی برای مشکلات ناشی از برخی اعمال آزادانه در بازار نظیر آثار جانبی تولید و مصرف و ترویج و تشویق رونق در بازار است. (Prosser, 2007: 340) از اینجاست که ضرورت مداخله دولت برای هدایت منافع خصوصی در مسیری که در عین برآوردن منافع شخصی، رفاه کلی یا منافع عمومی را نیز درآورده سازد توجیه می‌شود. البته این امر به مفهوم برتری منافع عمومی بر منفعت شخصی، به آن معنایی که سوسالیست‌ها برداشت می‌کنند، نیست حتی با برداشت روسویی از منافع عمومی نیز متفاوت است. در واقع در اینجا تلاش در جهت تعبیه سازوکاری است که کسب بیشترین مطلوبیت توسط هر شخصی، موجب کسر مطلوبیت ثالث نگردد. به این اعتبار به‌نوعی شاید بتوان گفت به دنبال کسب حداکثر مطلوبیت جمعی هستند و بدان معناست که هم دارندگان منافع خصوصی مطلوبیت خویش را به حالت بیشینه برسانند و هم جامعه از قبیل عدم ایجاد هزینه از طرف منتفعین منافع خصوصی به سود کلی نائل گردد. در این صورت برای مواردی نظیر مقابله با آثار جانبی در بخش انحصارات، غالباً از سازوکارهای کنترل و دستور استفاده

بیشتری می‌شود. در حالی که در بخش ترویج و رونق‌دهی به بازار تمایل به خطمشی‌گذاری جامعه مدنی و استفاده از ابزارهای داوطلبانه بیشتر خواهد بود.

۷. به اعتبار نوع دولت، باید گفت که نئوکلاسیک‌ها با «دولت توانمندساز»<sup>۱</sup> بیشترین همدلی را داشته و در فضای چنین دولتی ابزارهای دلخواه خود را می‌توانند به کار گیرند. چنین دولتی از طریق قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری به دنبال رسیدن به ایده‌آل بازار است. (بنگرید به: باقری و فلاح‌زاده، پیشین: ۶۶).

#### ۴. مکتب سوسیالیسم-کمونیسم<sup>۲</sup>

در این مکتب مفاهیم نظام اقتصادی و نظام سیاسی نقش کلیدی را در چگونگی برداشت و به‌کارگیری ابزارهای خطمشی‌گذاری دارد. البته با نگاه دقیق‌تر می‌توان موضوع را حول مفهوم «دولت» متمرکز کرد. در مانفیسست حزب کمونیست در سال ۱۸۴۸ آمده است «پرولتاریای هر کشوری باید در ابتدا قدرت سیاسی را بدست آورد، بدل به طبقه رهبری کننده ملت شود، خود او ملت گردد نه به مفهوم بورژوازی کلمه...» (شمیلیه، ۱۳۸۲: ۲۸۴). از اینجا مشخص می‌گردد کمونیست‌ها مفهوم خاصی از دولت، غیر از آنچه تا به آن روز وجود داشته در نظر داشتند. چرا که به زعم آنان سیستم دولت فعلی دربرگیرنده هیچ‌گونه منفعت عمومی نمی‌باشد. اصولاً مفهوم «طبقه» نقطه آغازین مباحث و در ادامه، واژه کلیدی و اصلی مارکسیست‌ها را تشکیل می‌دهد و این مفهوم کلید فهم دولت را تشکیل می‌دهد. (وینسنت، ۱۳۸۷: ۲۲۳) افراد در چارچوب اقتصادی خودشان را در طبقه‌ای خاص می‌یابند. به عبارتی تعلق طبقاتی می‌تواند ما را در تشخیص منافع افراد کمک کند. این منافع طبقاتی اصولاً در تضاد با همدیگر می‌باشند. در اینجا است که «دولت پرولتاریایی» باید با مداخله کامل در اقتصاد سازکارهای تسلط طبقه سرمایه‌دار را از بین برده و جامعه را به سمت جامعه نهایی (بی‌طبقه) رهنمون گردد. با چنین برداشتی از دولت، از همان آغاز چارچوب کلی و رؤس نگاه این مکتب در ارتباط با چگونگی انتخاب ابزارهای خطمشی‌گذاری عمومی مشخص می‌شود. با این حال، از مهمترین موارد قابل ذکر در اینجا می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:

1. Enabling Stat.

2. Socialism – Communism School.

۱. در این مکتب مطلوب‌ترین سیاست‌ها از طریق «خطمشی گذاری حکومتی» و با ابزارهای اجباری انجام می‌پذیرد. با این حال از بین این ابزارها نیز بهره‌برداری انتخابی می‌شود؛ به‌نحوی که به ابزار تأمین مستقیم بیش از سایر ابزارها توجه و تأکید می‌شود. همچنین برخی از ابزارهای اجباری مطروحه در بالا با دگرذیسی معنایی مواجه است. در این ارتباط ابزار «مقررات» قابل ذکر است. آنچنان که در بالا توضیحش آمد، مقررات‌گذاری زمانی می‌تواند به عنوان یک ابزار مناسب به حساب آید که نظام بازار، هر چند به صورت ناقص و حداقلی، در یک کشوری موجود باشد در غیر این صورت اساساً صحبت از چنین ابزاری با مشکلات جدی مواجه خواهد شد. از آنجایی که در این مکتب نظام بازار نفی می‌شود، تبعاً ابزار مقررات‌گذاری معنا پیدا نمی‌کند. در واقع جایگاه امتناعی چنین ابزاری در «اقتصاد متمرکز و برنامه‌ریزی شده»<sup>۱</sup> مارکسیستی-سوسیالیستی ناشی از نفی نظام بازار است که در آن جایی برای بهره‌برداری از ابزار مقررات‌گذاری جهت تنظیم نظام بازار وجود ندارد چرا که به بیان ریکتز مقررات‌گذاری بدون نظام بازار بی‌معنا است. (Ricketts, 2006: 34)

۲. از این حیث که ارزش‌های فردگرایانه<sup>۲</sup> و مالکیت خصوصی<sup>۳</sup> نزد سوسیالیست‌ها و کمونیست‌ها نفی می‌گردد<sup>۴</sup> لذا گستره کاربردی ابزارها نیز تقلیل می‌یابد. در دیدگاه آنها، با تشکیل دولت توسط پرولتاریا، مالکیت ابزار تولید نیز تغییر می‌یابد. در نتیجه مالکیت خصوصی به مالکیت عمومی تبدیل می‌گردد. در واقع این‌ها خواهان تجدیدبنای نظام اجتماعی بر اساس سیستم مالکیت اشتراکی بودند. در چنین بستری نظام اقتصادی، نه بر مبنای رقابت آزادانه مبتنی بر بازار که مالکان کالاها و محصولات خویش را در چنین عرصه‌ای به عرضه می‌گذارند، بلکه با حذف مالکیت خصوصی و به تبع آن نظام بازار، مالکیت به صورت اشتراکی می‌گردد که شرایط لازم را در جهت تنظیم و تنسيق جامعه فراهم می‌نماید. «این نظم و نسق امور از طریق برنامه‌ریزی صورت می‌گیرد و برنامه در لسان کمونیستی تمام قلمرو جامعه را در برمی‌گیرد». (شمیلیه، پیشین: ۲۸۶) به این اعتبار خطمشی‌گذاری جامعه مدنی و ابزارهای داوطلبانه در تقابل با خطمشی گذاری سوسیالیستی - کمونیستی قرار می‌گیرد.

1. Planned Economy.
2. Individualistic Value.
3. Private Ownership.

۴. برای نمونه مارکس بر انای مالکیت خصوصی نظر داشت. بنگرید به: (وینسنت، ۱۳۸۷: ۲۳۵)

۳. در این مکتب بر خلاف سایر مکاتب، «خطمشی گذاری ترکیبی» و ابزارهای مختلط نیز با چالش جدی روبروست. دلیل چنین چالش امتناع گونه را باید در مفروضات فلسفی و سیاسی این مکتب جستجو کرد که در آن اصل آزادی و نهاد مالکیت در پیشگاه اصول برابری و عدالت قربانی می‌شوند. در چنین وضعیتی ابزارهایی همچون مالیات‌ستانی از بازیگران بازار از اساس معنا پیدا نمی‌کند.

۴. آموزه‌های مکتب سوسیالیسم-کمونیسم، به‌ویژه نظریه‌های طبقاتی، واحد تحلیل خویش را جهت شناخت گروه و طبقه بر مضامین «عینی» عمدتاً اقتصادی قرار داده و بر ویژگی‌های مشهود و آشکار افراد تأکید دارند. به بیان «استانیسلاو اوسوسکی»<sup>۱</sup> «گروه‌های اجتماعی با منافع مشترک اقتصادی یا گروه‌هایی که اعضای آنها شرایط اقتصادی مشترکی دارند» شناخته می‌شوند. (Ossowski, 1963: 71 نقل از: هاوالت و رامش، پیشین: ۳۶) در این صورت مضامین انتزاعی نقشی در سطوح مختلف چنین تحلیل‌هایی نداشته و یا نقشی رنگ باخته دارند. توجه بیش از اندازه به چنین واقعیت‌نحیفی، موجب عدم توجه یا در حاشیه قرار گرفتن حقیقت کرامت‌ذاتی انسانی و در نتیجه در حاشیه قرار گرفتن ابزارهایی همچون جوامع محلی و نهاد خانواده و به طور کلی خطمشی‌گذاری جامعه مدنی می‌شود.

۵. به زعم کمونیست‌ها، برخی از ابزارهای بالا به مثابه بازپچه‌ای برای استثمار کارگران توسط سرمایه‌داران است. در این خصوص به‌ویژه ابزارهای «مقررات‌گذاری و بازارهای خصوصی» قابل ذکرند که اصولاً سازکاری برای تفوق سرمایه‌داران بوده و دولت صرفاً ابزاری در ید آنها تلقی شده که در جهت اهدافی مانند حفظ سرمایه‌داری و افزایش ارزش افزوده آنها می‌باشد. مارکس در مانفیسٲ کمونیست بر این ادعا بود که دولت سرمایه‌داری چیزی جز کمیته اجرایی بورژوازی نبوده و دولت ابزاری در دست طبقه حاکم است. (بنگرید به: کلارک، پیشین: ۲۰۱-۱۹۹ و Wright, 1956) and Domhoff, 1990 به این اعتبار، حقیقت کاربرد ابزارهای مورد استفاده در اقتصادهای سرمایه‌داری وارونه نشان داده می‌شود.

۶. نفی ارزش‌های دموکراتیک<sup>۲</sup> در این مکتب، برداشت از چرایی و چگونگی خطمشی‌گذاری و بهره‌برداری از ابزارها را از یک سو، یک مقوله مبتنی بر ایده اقتدارگرایانه قلمداد کرده و از سوی

1. Stanislaw Ossowski  
2. Democratic Values.

دیگر بر مدار ارزش‌های بوروکراتیک<sup>۱</sup> تعریف می‌کند. چنین برداشت «دولت - فهمی»<sup>۲</sup> ابزارها را بدون توجه یا با کمترین توجه به بازخورد اجتماعی و سیاسی آنها به کار می‌گیرد.

۷. این مکتب بر دولت پرولتاریا بیشترین تأکیدات و توجهات را داشته و سایر اشکال دولت را نفی می‌کند. فلذا در اینجا استفاده از ابزارهای اقتدارگرایانه اجباری نمی‌تواند با بی‌توجهی و غفلت روبرو شود.

### ۵. مکتب دولت رفاه<sup>۳</sup>

زمینه‌های تاریخی طرح و شکل‌گیری این مکتب را باید ناشی از بحران در نظام سرمایه‌داری و رشد رقیب آن، یعنی مکتب سوسیالیستی-مارکسیستی، دانست. لذا در درجه نخست باید گفت خود این مکتب در بستر اقتصاد سرمایه‌داری طرح گردید و هدفش نیز به روز نمودن و کارآمد کردن این مکتب برای پاسخ به نیازهای روز بود. دوم اینکه در آن برهه تاریخ، ایده‌های سوسیالیستی-مارکسیستی از اقتصاد به سرعت در حال رشد بود. ایده کینز نیز با تأثیرپذیری از آن در برخی موضوعات و در عین حال در مقابله با کلیت ایده‌های سوسیالیستی-مارکسیستی مطرح گردید. در این راستا، «کینز خواستار بازنگری در ابزارهای متداول خط مشی اقتصادی و رد تجویزهای برخاسته از تحلیل نئوکلاسیک در زمینه خط مشی بود؛ نه تنها هشدار می‌داد که از اتکای مفرط به کنترل‌های پولی پرهیز شود، بلکه با این دیدگاه نیز که بیکاری از طریق اقدام در جهت رفع انعطاف ناپذیری دستمزدها قابل علاج است به مخالفت شدید برخاست.» (باربر، ۱۳۷۰: ص ۲۸۲). به‌زعم کینز نظام سرمایه‌داری آزاد هرگاه به حال خود رها شود و توسط مقامات پولی و دولت کنترل نشود معمولاً در وضعیت «تعادل اشتغال ناقص» یعنی رکود و بیکاری قرار خواهد گرفت (تفضلی، ۱۳۸۷: ۴۶۶). در چنین بازاری کمبود تقاضای مؤثر و در نتیجه تولید و ضعف قوه خرید، بیکاری، و مصرف نارسا، از مشخصه‌های ذاتی بازار خود تنظیم است. به عبارتی، بروز بحران زائیده نارسایی‌های ذاتی نظام سرمایه‌داری آزاد عنوان گردید و با پذیرش «کمبود تقاضای مؤثر» به عنوان علت اصلی بحران اقتصادی و بیکاری، خواستار گسترش نقش دولت، اجرای سیاست‌های مالی و رونق کسب و کار شد.

1. Bureaucratic Values.

۲. یعنی برداشتی که فهم آن صرفاً از دریچه دولتمردان صورت گرفته و جایی برای بکارگیری و استفاده از ارزش‌ها و آرای جامعه مدنی وجود ندارد و لذا جایی برای مشارکت شهروندان در بهره‌برداری از ابزارها وجود ندارد.

3. Welfare State School.

لذا با نفی «اقتصاد رقابتی» به «اقتصاد مختلط» روی آورده شد و رویکرد «اقتصاد دستوری» سرلوحه برنامه‌های اقتصادی در بستر نظام سرمایه‌داری قرار داده شد. در نظر اقتصاددانان کینزی هدف اقتصاد رفاه ارزیابی مطلوبیت اجتماعی و راه‌های مختلف تخصیص در اقتصاد است؛ چرا که الگوی «بهینه پاره‌تو»<sup>۱</sup> در بستر اقتصاد کلاسیک تضمین کننده برقراری شرایط ثانویه نیست و همچنین به هیچ صورتی اطمینان نمی‌دهند که توزیع درآمد یا مطلوبیت بهینه باشد و اصولاً رقابت ناقص بین مصرف کنندگان و تولیدکنندگان منجر به نقض شرایط اولیه برای بهینه پاره‌تو می‌گردد. در واقع در بهینه پاره‌تویی سود وارده به یک طرف منجر به سود طرف دیگر بوده و یا حداقل نفع یک طرف به ضرر طرف دیگر بستگی ندارد. نتیجه این وضعیت تخصیص بهینه و کارایی اقتصادی است. (Ogus, 1995: 24) با این توضیحات، رئوس ابزارهای مکتب دولت رفاه را می‌توان به این قرار ذکر کرد:

۱. این مکتب با پذیرش بنیان‌های نظام سرمایه‌داری، مهمترین تلاشش سعی در رفع مشکلات چنین نظامی بوده است. از این نظر، مکتب دولت رفاه در ارزش‌های اساسی‌اش با مکاتب لیبرال کلاسیک و نئوکلاسیک هم‌داستان است. نقطه اصلی جدایی دولت رفاه از دو مکتب دیگر، با مقوله بحران‌های نظام سرمایه‌داری شروع می‌شود که به‌زعم کینز اگر اقتصاد سرمایه‌داری به حال خود رها گردد وضعیت استفاده ناکافی از منابع رخ خواهد داد لذا وی مفهوم «تعادل»<sup>۲</sup> و «دست نامرئی بازار» را به چالش کشید. (کاپوراسو و لوین، پیشین: ۱۵۸) همین موضوع خود در توجه به ابزارها و استفاده از آنها بین این مکاتب فاصله می‌اندازد. متفکرین دولت رفاه با تأکید فزاینده بر کاستی بازار توجه زیادی به خطمشی‌گذاری حکومتی و استفاده از ابزارهای «اجباری» در چنین مواقعی دارند. در غیر این صورت با استفاده از سایر ابزارها مخالفتی ندارند.

۲. در مقام مقایسه بین ابزارهای سه‌گانه بالا باید گفت که دولت‌های رفاه به اعتبار نقش «بازتوزیعی»شان در جامعه، نمی‌توانند ابزارهای اجباری را کنار گذاشته یا نفی کنند. به بیان دیگر، در این مکتب نظر بر این است به‌کارگیری خطمشی‌گذاری حکومتی، از جمله به‌کارگیری مقررات‌گذاری، واکنش طبیعی به نقصان بازار است تا از این طریق نقصان‌های دائمی نظام بازار

1. Pareto Optimal (Optimum)  
2. Equilibrium.

جبران شود. (Morgan and Yeung, 2007: 18) اما ممکن است در راستای سیاست‌های دولت از ابزارهای ترکیبی یا جامعه مدنی به تناوب استفاده کنند. در مقام مقایسه بین دو ابزار اخیر (ابزار ترکیبی و ابزار جامعه مدنی)، نیز اولویت به کارگیری با ابزارهای ترکیبی است؛ لذا ابزارهای جامعه مدنی در مقابل سایر ابزارها در نحیف‌ترین جایگاه قرار دارند.

۳. هر چند از حیث نظری در این مکتب تأکید بنیادینی بر ارزش‌های مردم سالاری همسو با مکاتب نئوکلاسیک و لیبرال کلاسیک و بر خلاف مکتب سوسیالیسم-کمونیسم صورت می‌گیرد اما به لحاظ عملی و به خاطر اصرار دولت بر مداخله‌گری تصدی‌گرای فزاینده، ابزارهای خطمشی‌گذاری عمومی توجه زیادی به آرای جامعه مدنی در انتخاب و تعیین خطمشی‌ها ندارد و در واقع وابستگی «اعتیاد گونه» بخش اعظم جامعه مدنی به حمایت‌های جانبدارانه دولت در تقبل بخشی از هزینه‌های عمومی باعث می‌شود که به عوض این که دولت در انتخاب خطمشی‌گذاری همانند دو مکتب کلاسیک و نئوکلاسیک پیرو جامعه مدنی باشد برخلاف آنها و به مانند مکتب سوسیالیسم-کمونیسم راهبر و نقش خطمشی‌ساز داشته باشد. بر این اساس خطمشی‌گذاری حکومتی به شدت در معرض بازیچه شدن است؛ به نحوی که می‌تواند به مثابه افیون دموکراسی عمل نماید.

۴. مطلوب دولت رفاه را باید در «دولت مداخله‌گر» جستجو کرد. در چنین مکتبی بر خطمشی‌گذاری و اجرای آن در سایه نقش «پدرمآبانه» دولت توجه و تأکید زیادی می‌شود. توجه به چنین نقش مصلحانه‌ای امکان نقد و ارزیابی علمی و منصفانه ابزارهای به کار گرفته شده توسط حکومت را نمی‌دهد.

### نتیجه گیری

با توضیحات داده شده در این نوشتار، مشخص می‌شود که مهمترین مبحث خطمشی‌گذاری عمومی به چرایی و چگونگی «خطمشی‌گذاری جامعه مدنی»، «خطمشی‌گذاری حکومتی» و «خطمشی‌گذاری ترکیبی» و به کارگیری ابزارهای مختلف مربوط می‌شود و این که چگونه و بر بنیان چه استدلال‌هایی هر یک از مکاتب به تناسب بر استفاده از چنین «جعبه ابزارهایی» توجه و تأکید دارند. در خصوص چرایی و چگونگی بهره‌برداری از این ابزارها، ملاحظه می‌گردد که چارچوب و بستر کلی ابزارها در روابط تعاملی دولت و جامعه نهفته است. در این صورت موفقیت یک ابزار در یک جامعه

خاص، الزاماً به معنای حتمیت چنین نتیجه‌ای در سایر جوامع، در صورت به‌کارگیری آن، نمی‌باشد مگر آنکه بسترهای کلی و عمومی آنها و حتی برخی بسترهای جزئی‌شان مشابه یا همسان باشد.

بر این مبنا چنین نتیجه حاصل است که بین خطامشی‌ها و ابزارها با بنیان‌های فلسفی مکاتب و به‌ویژه نگاه به دولت و کارویژهای آن، ارتباط غیر قابل‌گسستی وجود دارد؛ لذا در دولت‌های پیرو مکتب سوسیالیسم-کمونیسم آن کارکردی که ابزارهای اجباری، یعنی «شرکت‌های دولتی و تأمین مستقیم» برای پیگیری اهداف کلی و غایت کلان نظام سیاسی را برآورده می‌کنند بی‌تردید با خطامشی‌گذاری جامعه مدنی و ابزارهای داوطلبانه قابل تحقق نیست. در دولت‌های پیرو مکتب نئوکلاسیک، آن کارکردی که از طریق مقررات‌گذاری اهداف کلان نظام قابل برآورده شدن است بی‌تردید با بهره‌برداری گسترده از «ابزار تأمین مستقیم» قابل تحقق نیست. در دولت‌های پیرو مکتب لیبرال کلاسیک کاربردهای ابزارهای جامعه مدنی برای اهداف کلان و استراتژیک نظام حیاتی است اما در دولت‌های پیرو مکتب دولت‌رفاه، آن کارکردی که ابزارهای ترکیبی در کنار ابزارهای اجباری در جهت اهداف راهبردی و کلان نظام دارند ابزارهای جامعه مدنی دارا نیستند.

از حیث سطح و چگونگی استفاده از ابزارهای خطامشی عمومی نیز مشاهده می‌شود که با در نظر گرفتن معیار مداخله دولت در امور عمومی، مکتب لیبرال کلاسیک و مکتب سوسیالیسم-کمونیسم بین دو کرانه دامنه‌ای از ابزارهای داوطلبانه و اجباری قرار گرفته و دو مکتب نئوکلاسیک و دولت رفاه نیز در وسط چنین طیفی قرار می‌گیرند به این صورت که نقش و سطح مداخله‌ای دولت در خطامشی سازی در مکتب سوسیالیسم-کمونیسم، بیشترین دامنه را اشغال نموده و به ترتیب مکاتب دولت رفاه و نئوکلاسیک در درجات بعدی قرار می‌گیرند. در کمترین سطح دامنه نیز مکتب لیبرال کلاسیک قرار دارد.

از حیث قابلیت یا عدم قابلیت انطباق وضعیت مکاتب چهارگانه با دسته‌بندی ارائه شده در بالا در خصوص ابزارهای سه‌گانه مدنی، مختلط و اجباری، باید گفت که سه مکتب لیبرال-کلاسیک، نئوکلاسیک و دولت رفاه در چارچوب دسته‌بندی سه‌گانه بالا قرار داشته و متناسب با چارچوب کلان و عملیاتی نظام خویش به استفاده از ابزارها متوسل می‌شوند اما چنان‌که در بالا توضیح‌اش آمد، وضعیت مکتب سوسیالیسم-کمونیسم متفاوت از بقیه بوده و این مکتب به مثابه یک نظام سیاسی، از

اساس در چارچوب دسته‌بندی ابزارهای گفته شده در بالا نمی‌گنجد. به بیان دیگر جعبه ابزار تعریف شده برای ارزیابی مکاتب بالا در خصوص مکتب اخیر از کارایی کافی برخوردار نیست. نکته پایانی این که به نظر می‌رسد در مکاتب لیبرال کلاسیک، نئوکلاسیک و دولت رفاه، دست‌کم در عالم نظر، به‌خاطر جایگاه بنیادین ارزش‌های مردم‌سالاری، بیش از مکتب سوسیالیسم - کمونیسم، از نظر فنی ابزارها به‌طور نسبی قابلیت جایگزینی داشته و به نیروهای سیاسی جامعه توجه ویژه می‌شود؛ چرا که به‌زعم آنها نیروهای سیاسی تعیین‌کننده نهایی در انتخاب ابزارهای خط‌مشی عمومی هستند. در این صورت در این سه مکتب برخلاف مکتب سوسیالیسم - کمونیسم، خط‌مشی‌گذاری جامعه مدنی تحت هیچ شرایطی قابل نفی نیست؛ هر چند که ممکن است در عمل در دولت رفاه برخی از ابزارهای آن (به ویژه بازار) به صورت خیلی نحیفی وجود داشته باشد.

## فهرست منابع

### فارسی

#### الف. کتب

۱. الوانی، مهدی (۱۳۸۰): تصمیم‌گیری و تعیین خطمشی دولتی، تهران: سمت.
۲. باربر، ویلیام (۱۳۷۰): سیر اندیشه‌های اقتصادی، ترجمه حبیب‌الله تیموری، تهران: انتشارات آموزش انقلاب اسلامی.
۳. بدن، لویی (۱۳۵۰): تاریخ عقاید اقتصادی، ترجمه هوشنگ نه‌اوندی، تهران: انتشارات مروارید.
۴. تفضلی، فریدون (۱۳۸۷): تاریخ عقاید اقتصادی: از افلاطون تا دوره معاصر، تهران: نشر نی.
۵. دادگر، یدالله (۱۳۸۰): اقتصاد بخش عمومی، قم: دانشگاه مفید.
۶. شمیله، ژانرو مونیک (۱۳۸۲): بشریت و حاکمیت‌ها سیری در حقوق بین‌الملل، ترجمه مرتضی کلانتریان، تهران: نشر آگاه.
۷. کاپوراسو جیمز ای. و لوین دیوید پی. (۱۳۸۷): نظریه‌های اقتصاد سیاسی، ترجمه محمود عبدالله‌زاده، تهران: نشر ثالث.
۸. کلارک، باری (۱۳۸۹): اقتصاد سیاسی تطبیقی، ترجمه عباس حاتمی، تهران: انتشارات کویر.
۹. ویسنست، اندرو (۱۳۸۷): نظریه‌های دولت، ترجمه حسین بشیریه، تهران: نشر نی.
۱۰. هاوالت، مایکل و رامش ام. (۱۳۸۰): مطالعه خطمشی عمومی، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران: انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی.

#### ب. مقالات

۱۱. باقری محمود و فلاح‌زاده علی محمد، «مبانی حقوق عمومی حقوق رقابت (با نگاهی به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۹، شماره ۳، پاییز ۱۳۸۸، صص ۸۱-۶۳.

### A. Books

1. Baldwin R. and McCrudden, (1996); C., Regulatory Agencies: An Introduction to Conclusions: Regulation and Public Law, in D.J. Galligan (ed.), A Reader on Administrative Law, Oxford: Oxford University Press.
2. Boyer Robert and Saillard Yves, (2002); " Regulation Theory: the State of the Art ", Translated by Carolyn Shread, London and New York: Routledge.
3. Croley Steven P., (2008); "Regulation and Public Interests ", Princeton and Oxford: Princeton University Press.
4. Domhoff G. William, (1990); The Power of Elite an the State, New York: Aldine de Gruyter.
5. Jordanas Jacint and levi-faur David, (Ed), (2004); The Politics of Regulation in the Age of Governance, London: Edward Elgar.
6. Majone, Giandomenico, (1994); the Rise of Regulatory State in Urope, West Uropean Politics.
7. Mills C. Wright, (1956); the Power Elite, New York and Oxford: Oxford University Press.
8. Morgan Bronwen and Yeung Karen, (2007); an Introduction to Law and Regulation, London: Cambridge University Press.
9. Nozick R. (1974), Anarchy, state and Utopia, oxford: Oxford University Press.
10. Ogus Anthony I., (2004); Regulation: Legal Form and Economic Theory, Hart Publishing.
11. Ogus Anthony I., (1995); " Regulation: Legal Form & Economic Theory", Oxford: Clarendon Press.
12. Ossowski Stanislaw, (1963); Class Structure in the Social Consciousness, New York: Free Press of Glencoe.
13. Prosser Tony, (2007); "Regulation, Markets, and Legitimacy ", P 340, Printed in: Jowell Jeffery and Oliver Dawn, (ed ), The Changing Constitution, Sixth Edition, Oxford: Oxford University Press.
14. Ricketts Martin, (2006); "Economic Regulation: Principles, History and Methods", Printed in: Crew Michael and Parker David, (ed), International Handbook on Economic Regulation, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
15. Robert Baldwin & Martin Cave, (1999); Understanding Regulation; Theory, Strategy and Practice, Oxford: Oxford University Press.

- 16.Scott Colin, (2004); "Regulation in the Age of Governance: the Rise of the Post – Regulatory State", Printed in: Jordanas Jacint and levi-faur David, (ed), The Politics of Regulation in the Age of Governance, Edward Elgar.
- 17.Stephen Weatherill, (2007); The Challenge of Better Regulation, in Stephen Weatherill(ed.), Better Regulation, Hart Publishing.
- 18.Stokey Edith and Zeckhauser Richard, (1978); A Primer for Policy Analysis, New York, W. W. Norton.
- 19.Smith A., (1937), "The Wealth of Nations", New York, Modern Library.
- 20.Witman Donald A., (1995); The Myth of Democratic Failure: Why Political Institutions are Efficient, Chicago: University of Chicago Press.

#### **B. Articles**

- 1.Bato F. M., (1958); The Anatomy of Market Failure, Quarterly Journal of Economics, Vol. 72, No. 288, 1958, pp. 351-379.
- 2.De Leon Peter, Reinventing the Policy Sciences: Three Steps Back to the Future, Policy Sciences, 27, 1994, pp. 77-95.
- 3.Coase Ronald, (1960);The Problem of Social Cost, Journal of law and Economics, October 1960.

