

# الزامات و سازوکارهای ارتقای فراحکمرانی در عرصه قانونگذاری و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۴/۱/۲۵

شماره مسلسل: ۲۰۶۱۴  
کد موضوعی: ۳۵۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

الزامات و سازوکارهای ارتقای فراحکمرانی در عرصه قانونگذاری  
و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی

نوع گزارش: طرح ولایحه □، نظارتی □، راهبری ■

نام دفتر:

مطالعات حکمرانی (گروه الگوها و ابزارهای حکمرانی)

تهیه و تدوین:

لیلا شمس

مدیر مطالعه:

حیدر نجفی رستاقی

ناظر علمی خارج از مرکز:

سیدمهدی الوانی (استاد دانشگاه علامه طباطبائی)

اظهارنظرکنندگان:

محمد عبدالحسین زاده (دفتر مطالعات مدیریت)، حمیدرضا گرامی پور (دفتر مطالعات حقوقی)

ناظر علمی:

مهدی عبد الحمید

گرافیک و صفحه آرایی:

حمیده سادات وفایی

ویراستار ادبی:

مژگان کاظمی

واژه‌های کلیدی:

۱. فراحکمرانی
۲. شبکه‌های تنظیم‌گری
۳. حکمرانی
۴. قانونگذاری

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۰۷/۰۱



## فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۹	۲. پیشینه پژوهش
۱۰	۳. مفهوم فراحمرانی
۱۵	۴. انواع فراحمرانی
۱۷	۵. راهبردها و ابزارهای فراحمرانی
۱۹	۶. جمع‌بندی
۲۰	۷. توصیه‌های سیاستی
۲۴	منابع و مأخذ

## فهرست شکل‌ها

۱۱	شکل ۱. چارچوب تحلیلی فراحمرانی
۱۲	شکل ۲. نمایش گرافیکی از یک مجموعه ترتیبات فراحمرانی
۱۴	شکل ۲. سبک‌های سنتی حکمرانی و ویژگی‌های آنها
۱۶	شکل ۲. چهار نوع ایدئال فراحمرانی

## فهرست جداول

۱۹	جدول ۱. راهبردها و ابزارهای فراحمرانی
۲۰	جدول ۲. پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی مبتنی بر کارکردهای فراحمرانی



## الزامات و سازوکارهای ارتقای فراحکمرانی در عرصه قانونگذاری و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی

### چکیده



فراحکمرانی به عنوان روشی برای بهبود فرایند حکمرانی در شبکه‌های پراکنده متشکل از نهادهای مختلف تعریف می‌شود که ضمن هدایت و اداره مؤثر شبکه‌های حکمرانی به دنبال شکل دادن به محیط ساختاری حکمرانی نیز است. به همین منظور در این گزارش علاوه بر مروری بر مفهوم و انواع مدل‌های رایج فراحکمرانی به راهبردها و ابزارهای فراحکمرانی اشاره و در آخر نیز توصیه‌های سیاستی برای ایفای نقش فراحکمرانی در قانونگذاری تبیین می‌شود. توصیه‌ها شامل: بازطراحی نهادی و اصلاح هنجارها و رویه‌های قانونگذاری در راستای ارتقای کارکردهای فراحکمرانی؛ تقویت روابط متقابل در ظرفیت‌های فرانهادی مجلس از طریق شبکه‌سازی و ائتلاف‌سازی باهدف ارتقای کارکرد قانونگذاری؛ حل و فصل اختلاف‌ها و تضادهای قانونگذاری با استفاده از ابزارهای فراحکمرانی؛ ارتقای سرمایه اجتماعی و اعتمادبخشی نهادی به قانونگذاری در افکار عمومی؛ جلب مشارکت‌های بخش‌های مدنی و خصوصی در قانونگذاری با محوریت تقویت کارکرد فراحکمرانی و طراحی و ترویج گفت‌وگو و روایت‌های مؤثر از کارکردهای فراحکمرانی در قانونگذاری باهدف اثربخشی ادراکی و شناختی می‌شود.

### ■ بیان/شرح مسئله

حکمرانی به سازوکارها و فرایندهای مورد استفاده برای مدیریت و کنترل یک نظام یا سازمان اطلاق می‌شود. به عبارتی حکمرانی شامل هدایت و کنترل یک جامعه یا نظام است که این کار از طریق اقدام جمعی و استفاده از ظرفیت‌ها و منابع همه کنشگران ذی‌نفع انجام می‌گردد. برای حل مسائل مربوط به اداره شبکه‌های مختلف حکمرانی مفهوم «فراحکمرانی» در آغاز دهه نود میلادی مطرح و با آغاز هزاره جدید به اصطلاحی رایج تبدیل شد.

فراحکمرانی نظامی است که «نهادهای سازوکارها، روابط و فرایندهایی» را شامل می‌شود که از طریق آن کنشگران اجتماعی از قبیل دولت، بازارها، شهروندان و سازمان‌ها به دنبال کثرت دمکراتیک<sup>۱</sup> سازمان‌دهی حقوق و تعهدات و حل‌وفصل اختلافات و تعارض‌ها هستند. صاحب‌نظران به‌طور کلی، فراحکمرانی را به‌عنوان عملی از نمایندگی توصیف می‌کنند که در آن کنشگران خاصی تحت عنوان «فراحکمرانان» برای تأثیرگذاری بر فعالیت‌های کنشگران دیگر با یکدیگر تعامل دارند. فراحکمرانی، به‌عنوان حکمرانی مرتبه بالاتر درک می‌شود که به‌عنوان روشی برای بهبود فرایند حکمرانی در نظام‌های سیاسی پراکنده برای ایجاد کثرت شبکه‌ها و نهادهای خودگردان به شمار می‌رود. فراحکمرانی، نوعی رهبری برای پیگیری و ارتقای ارزش‌های عمومی در شبکه‌های پیچیده تلقی می‌شود. فراحکمرانی، فراتر از مداخلات ساده مدیریتی درباره مؤثرترین راه هدایت شبکه‌هاست و شامل چارچوب‌بندی نهادی و سیاسی شبکه‌های حکمرانی است که سعی دارد محیط ساختاری حکمرانی را برای انجام وظایفش شکل دهد. فراحکمرانی به کنشگران و فعالیت‌هایی اطلاق می‌شود که یک شبکه را اداره و هدایت می‌کنند و ابزارهای حکمرانی بیشتری را شامل می‌شود که بر استقلال و وابستگی متقابل بازیگران در شبکه تأکید می‌کند.

نظریه فراحکمرانی فضای جدیدی از حکمرانی را ارائه می‌کند که در آن هر سه نوع کنشگران (دولت‌ها، نمایندگان بازار و کنشگران اجتماعی) فعالانه در نظر گرفته می‌شوند. همه این کنشگران و شبکه‌های آنها در تولید، جمع‌آوری، تجزیه و تحلیل، انتشار، کاربرد و اثرگذاری جریان اطلاعات درگیر هستند. فراحکمرانی همچنین به‌عنوان حکمرانی شبکه‌های حکمرانی تعریف می‌شود که توسط فراحکمران به‌عنوان یک کنشگری انجام می‌شود که موقعیت خوبی از منظر اقتدار سیاسی در شبکه حکمرانی دارد؛ بر این اساس فراحکمران می‌تواند ترجیحات خود را در شبکه‌های حکمرانی اعمال نماید.

راهبردها و ابزارهای فراحکمرانی که فراحکمرانان می‌توانند در شبکه‌های حکمرانی اتخاذ کنند عبارت‌اند از: طراحی شبکه؛ چارچوب‌بندی شبکه؛ مشارکت در شبکه و مدیریت شبکه. این چهار راهبرد روش‌های متفاوتی برای هدایت فعالیت‌های شبکه برای فراحکمران هستند که دو راهبرد اول از راه دور و راهبردهای سوم و چهارم از طریق تعامل نزدیک با شبکه حکمرانی قابل اجرا هستند.

### ■ نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

تغییر ساختار نظام حکمرانی در طراحی شبکه انجام می‌شود. به عبارتی در طراحی شبکه؛ طراحی نهادی قوانین، هنجارها و رویه‌ها برای تعیین ویژگی، حیطه کاری و ترکیب شبکه‌های حکمرانی و همچنین تعیین افق زمانی برای انجام رسالت و وظایف آن صورت می‌گیرد. در چارچوب‌بندی شبکه، چارچوب‌گفتمانی درباره اولویت‌های خط‌مشی و اهداف سیاسی شکل می‌گیرد؛ در این حالت هدایت فرایندهای حکمرانی از طریق تخصیص منابع، تعیین اهداف کلی، مشخص کردن عوامل و متغیرهای قانونی و ایجاد گفتمان‌های داستان‌گونه صورت می‌پذیرد که مسائل و راه‌حل‌های امکان‌پذیر را شکل می‌دهد. فراحکمران در مدیریت شبکه برای تغییر توازن قدرت بین شبکه‌ها و مدیریت تنش‌ها و اختلافات تلاش می‌نماید؛ در این راهبرد تسهیل همکاری و اطمینان از پیشرفت در مسیر دستیابی به اهداف از طریق تقویت روابط متقابل وابستگی، حل‌وفصل تضادهای داخلی و خارجی، ایجاد اعتماد، انتخاب کنشگران خاص قدرتمند و کم کردن هزینه مبادله صورت می‌گیرد. در راهبرد مشارکت در شبکه، فراحکمران نقش فعالی را در شبکه‌های حکمرانی ایفا می‌کند و از طریق رهبری، استدلال و ایجاد ائتلاف بر دستور کارگذاری و مقدمات فرایند تصمیم‌گیری و راه‌حل‌های مطرح شده تأثیر می‌گذارد.



## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در قسمت نهایی گزارش حاضر برای ارتقای فراحکمرانی در نظام قانونگذاری توصیه‌هایی ارائه شده که به مجلس شورای اسلامی کمک می‌کند تا قوانین را با نگاه به نقش و ابزارهای فراحکمرانی در قانونگذاری تدوین کند. این توصیه‌ها شامل بازطراحی نهادی و اصلاح هنجارها و رویه‌های قانونگذاری در راستای ارتقای کارکردهای فراحکمرانی؛ تقویت روابط متقابل در ظرفیت‌های فراهادهای مجلس از طریق شبکه‌سازی و ائتلاف‌سازی با هدف ارتقای کارکرد قانونگذاری؛ حل و فصل اختلاف‌ها و تضادها در قانونگذاری با استفاده از ابزارهای فراحکمرانی؛ ارتقای سرمایه اجتماعی و اعتمادبخشی نهادی به قانونگذاری در افکار عمومی؛ جلب مشارکت‌های بخش‌های مدنی و خصوصی در قانونگذاری با محوریت تقویت کارکرد فراحکمرانی و طراحی و ترویج گفتمان و روایت‌های مؤثر از کارکردهای فراحکمرانی در قانونگذاری با هدف اثربخشی ادراکی و شناختی می‌شود.

### ۱. مقدمه

اصطلاح حکمرانی به‌طور خاص برای توصیف تغییرات در ماهیت و نقش دولت به کار می‌رود. اولین کاربردهای کلمه حکمرانی، در اوایل دهه ۱۹۹۰ در ادبیات مرتبط با مباحث جهانی شدن مشاهده شد. بسیاری در آن زمان متوجه شدند که توانایی دولت‌های حاکم در کنترل رفتار در قلمروی خودشان ضعیف شده است. این امر به دلیل تغییرات فناوری و افزایش گردش سرمایه، افراد و ایده‌ها در مرزهای مختلف رخ داد [۲۱]. مفهوم حکمرانی<sup>۱</sup> در پایان قرن بیستم و آغاز قرن بیست و یکم به بحث اصلی در حوزه علوم اجتماعی و به‌ویژه مدیریت دولتی تبدیل شده است؛ دلیل افزایش محبوبیت این مفهوم نسبت به مفهوم محدودتر حکومت آظر فیت آن برای پوشش دادن طیف وسیعی از نهادها و روابط درگیر در فرایند اعمال حاکمیت است. فلسفه ظهور مفهوم حکمرانی به دلیل تغییر نقش دولت در نتیجه عواملی چون تحولات اطلاعاتی و اهمیت توزیع مجدد نقش‌ها میان تمام ذی‌نفعان است [۶].

حکمرانی به‌عنوان رویکردی فراتر از حکومت تعریف می‌گردد و شامل مجموعه اقدام‌ها و تعاملاتی است که در آن دولت، نهاد‌های دولتی، بخش خصوصی و جامعه مدنی باهدف حل مسائل عمومی یا ایجاد فرصت‌های عمومی با یکدیگر مشارکت دارند. الگوی حکمرانی را نمی‌توان به‌طور خاص به یک کنشگر یا گروهی از کنشگران تقلیل داد چرا که هیچ کنشگری به‌صورت منفرد یا در قالب یک گروه مشخص همه منابع و دانش لازم را در اختیار ندارد و به همین دلیل باید از مجموعه‌ای از کنشگران متنوع در فرایند هدایت نظام یا سازمان خاصی برای دستیابی به اهداف مورد نظر و حل مسائل عمومی استفاده شود.

از آنجاکه در شبکه‌های حکمرانی مجموعه متنوعی از کنشگران با دیدگاه‌های مختلف حضور دارند و بر سر مسائل مختلف به تبادل نظر می‌پردازند، مدیریت شبکه‌های حکمرانی امری چالش‌برانگیز شده که همین امر منجر به مطرح شدن رویکرد فراحکمرانی شده است. هدف فراحکمرانی ترکیب و مدیریت دیدگاه‌های موفق در شیوه‌های مختلف حکمرانی است و می‌توان آن را به‌عنوان رویکردی تعریف کرد که با طراحی و مدیریت اشکال درست حکمرانی سلسله‌مراتبی، حکمرانی بازار و حکمرانی شبکه، درجه‌های از اعمال حاکمیت را برای دستیابی به بهترین نتایج ممکن ایجاد می‌کند. فراحکمرانی یک شیوه‌ایبر حکمرانی نیست، بلکه نگرش و رویکردی است که انتظار می‌رود به حل برخی از مسائل و مشکلات رایج در هر یک از شیوه‌های حکمرانی و ترکیب آنها کمک کند. لذا پژوهش‌های مختلف به ارائه راهبردها و ابزارهای مختلف فراحکمرانی پرداخته‌اند تا بتوانند این مفهوم را از مباحث صرفاً تئوریک به عرصه کاربرد در شبکه‌های حکمرانی برای حل چالش‌ها و مسائل فرایند حکمرانی سوق

1. Governance  
2. Government

دهند؛ به همین منظور چهار راهبرد طراحی، چارچوب‌بندی، مدیریت و مشارکت در شبکه‌های حکمرانی برای فراحکمرانان تعریف شده است.

قوانین به‌عنوان یک دستورالعمل در جامعه پذیرفته می‌شوند، بدون وجود قوانین دقیق در جامعه تعارض‌ها و تضادهای مخربی میان گروه‌های اجتماعی در همه سطوح شکل خواهد گرفت. روند ایجاد قوانین در جامعه انواع مشارکت‌های مدنی و سیاسی را ایجاد می‌کند. این مشارکت‌طلبی از گروه‌های مختلف در قانونگذاری ضمن اینکه امکان بهره‌مندی از منابع دانشی و دیدگاه‌های گوناگون را فراهم می‌کند ولی نیازمند وجود سازوکاری برای مدیریت تعاملات میان افراد و حل تضادها و اختلاف‌ها نیز است. به‌نظر می‌رسد رویکرد فراحکمرانی و استفاده از راهبردها و ابزارهای آن می‌تواند در این مسیر مثرتر واقع گردد. لذا در این پژوهش ضمن مروری مختصر بر اهم مبانی نظری و مفهوم فراحکمرانی و تشریح راهبردها و ابزارهای آن نگاهی به اصول قانون اساسی مرتبط با نقش مجلس می‌شود که می‌تواند در کاربست ظرفیت‌های مجلس در ارتقای فراحکمرانی در نظام قانونگذاری کشور کمک نماید و در آخر توصیه‌های سیاستی بر همین اساس ارائه می‌شود.

## ۲. پیشینه پژوهش

در این مبحث مروری بر پژوهش‌های صورت گرفته در خصوص فراحکمرانی در داخل و خارج از کشور صورت می‌گیرد و به نکات مهم و نتایج این پژوهش‌ها اشاره می‌گردد.

واعظی و همکاران (۱۴۰۲) در پژوهشی به این نکته اشاره می‌کنند که فراحکمرانی نوعی مدیریت موازنه قدرت توسط دولت در نظام حکمرانی باهدف تحقق ارزش و خدمات عمومی است. برابر این نظریه دولت‌ها با درجه بالاتری از نمایندگی شهروندان نسبت به سایر ذی‌نفعان در فرایند مذاکرات و اعمال اراده در مسیر مدیریت جامعه مداخله کرده و به‌عنوان نماینده شهروندان از ارزش‌ها و خدمات عمومی پاسداری می‌کنند. لذا در این پژوهش با استفاده از روش فراترکیب به تشریح چرایی؛ چیستی و چگونگی فراحکمرانی در مسیر حفظ و ارتقای ارزش و خدمات عمومی پرداخته می‌شود [۶].

فرهادی (۱۳۹۸) در پژوهشی با عنوان فراحکمرانی رویکردی نو در مدیریت دولتی بر این نکته تأکید می‌کند که بسیاری از حکومت‌ها برای تحقق اهداف عمومی و ارائه بهتر خدمات عمومی در کنار اصلاحات درونی و ارتقای قابلیت دستگاه اداری، به ایجاد روابط متقابل مبتنی بر اعتماد و همکاری و مشارکت با بنگاه‌های خصوصی، انجمن‌ها و سمن‌ها و دیگر ذی‌نفعان روی آورده‌اند. لذا این پژوهش به دنبال شناخت فراحکمرانی و تمهیدات ساختاری لازم برای تحقق آن در راستای اصلاحات مدیریت دولتی و حکمرانی است [۱۷].

نیومن (۲۰۲۳) در پژوهشی به مطالعه سازوکارهای فراحکمرانی به‌عنوان ابزاری برای استفاده از ظرفیت‌های نهادهای محلی در انگلستان پرداخته است. بر همین اساس به این نکته اشاره می‌گردد که فراحکمرانی چند سطحی در خصوص سازمان‌دهی نهادهای محلی توسط دولت مرکزی، به یک فرایند سیاسی قابل توجه در انگلستان تبدیل شده که در این مسیر مسائل مختلفی چون طراحی پراکنده نظام‌مند، راهبردهای محلی تحریف شده و ایجاد بی‌اعتمادی میان دولت مرکزی و نهادهای محلی مطرح می‌گردد. این مسائل مختلف با ترکیب مسئله‌سازی از شبه‌بازارها و سلسله‌مراتب دولتی پشتیبانی می‌شوند که سازوکارهای فراحکمرانی به‌طور قابل توجهی می‌توانند ظرفیت محلی را در حل این مسائل ارتقا دهند [۱۴].

گرگوری و گال (۲۰۱۹) در مقاله‌ای با عنوان «اداره حکمرانان» از فراحکمرانی به‌عنوان حاکمیت حکمرانی یاد می‌کنند که هدف آن تبیین و تحلیل تلاش‌ها برای نظارت، مدیریت و هماهنگی سطوح پایین حکمرانی است. آنها همچنین مؤلفه‌های عملیاتی فراحکمرانی را هدایت، اثربخشی، دمکراسی، پاسخگویی، مشروعیت و منابع و دارایی‌های در دسترس معرفی می‌کنند [۱۸].

ژیاهو و منگلانگ (۲۰۱۹) در پژوهشی با عنوان «فراحکمرانی به‌مثابه راه‌حلی جدید برای بحران حکمرانی» بیان می‌کنند که امروزه اغلب



کشورها با بحران‌های جدی مدیریتی ناشی از سه مدل سنتی مدیریت یعنی مدیریت بروکراسی، مدیریت بازار و مدیریت شبکه مواجه هستند که برای مقابله با این بحران‌ها مفهوم جدیدی با عنوان فراحکمرانی پیشنهاد شده که به معنای اعمال مدیریت فرامدیرانی است که به هماهنگی روابط مدیریتی، حفظ انسجام، کارایی و کنترل مستمر می‌پردازند. از نظر آنها فراحکمرانی نه تنها نظریه حکمرانی را غنی تر؛ بلکه به توسعه مدیریت دولتی و حکمرانی جهانی نیز کمک می‌کند [۱۹].

رادز (۲۰۱۶) در مقاله‌ای با عنوان «ادراک حکمرانی: ۲۰ سال آینده» بیان می‌کند که فراحکمرانی مفهوم چترمانندی است که نقش دولت و ابزارهای مشخص سیاسی آن را در دنیای جدید حکمرانی شبکه‌ای توصیف می‌کند. از آنجا که حکمرانی شبکه‌ای بر شبکه‌های خود سازمانده و کنار گذاشتن کنترل متمرکز دولت تأکید می‌کند، همواره منتقدین این مفهوم به دنبال راه‌هایی برای بازگشت نقش دولت بودند که این امر توسط مفهوم فراحکمرانی محقق می‌شود که اشاره به نقش دولت در ایجاد و شکل‌دهی هماهنگی در شبکه‌های حکمرانی دارد [۲۰]. در این بخش با توجه به مرور مبانی نظری فراحکمرانی در گزارش مذکور می‌توان از برخی اصول مندرج در فصل ششم قانون اساسی در خصوص تشریح وظایف مجلس شورای اسلامی برای ارتقای جایگاه فراحکمرانی در قانونگذاری به شرح زیر استفاده کرد.

مطابق اصل (۷۱) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند و بر اساس اصل (۷۳) قانون اساسی شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. مطابق این اصول می‌توان از ظرفیت بالای قانونگذاری مجلس شورای اسلامی جهت وضع قوانین لازم برای طراحی و چارچوب‌بندی ساختار فراحکمرانی در قانونگذاری استفاده نمود که این قوانین پیاده‌سازی الزامات فراحکمرانی را تسهیل می‌کند.

بر اساس اصل (۸۴) قانون اساسی هر نماینده مجلس در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نماید و یا مطابق اصل (۸۶) قانون اساسی نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رأی خود کاملاً آزادند، لذا مطابق این اصول مجلس شورای اسلامی می‌تواند در ساختار فراحکمرانی قانونگذاری به صورت فعال در مباحثات و فرایندهای تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در قانونگذاری مشارکت کند.

### ۳. مفهوم فراحکمرانی

پیش از پرداختن به مفهوم فراحکمرانی باید اشاره مختصری به مفهوم حکمرانی صورت گیرد. حکمرانی به سازوکارها و فرایندهای مورد استفاده برای مدیریت و کنترل یک نظام یا سازمان اطلاق می‌شود که شامل تصمیم‌گیری، پاسخگویی و ایجاد قوانین و مقررات می‌شود [۹]. به عبارتی حکمرانی به اعمال قدرت حاکمیتی توسط دولت و فرایندها و سازوکارهای تعیین و تحقق اهداف جمعی اشاره دارد [۱۰]. حکمرانی درباره رسیدگی به امور است و شامل تلاش برای نظم بخشیدن به چیزی است که نیاز به نظم دارد به همین دلیل، لارنس فینکلشتاین<sup>۱</sup> اعتقاد دارد حکمرانی یک فعالیت، یعنی انجام کاری است [۱۱].

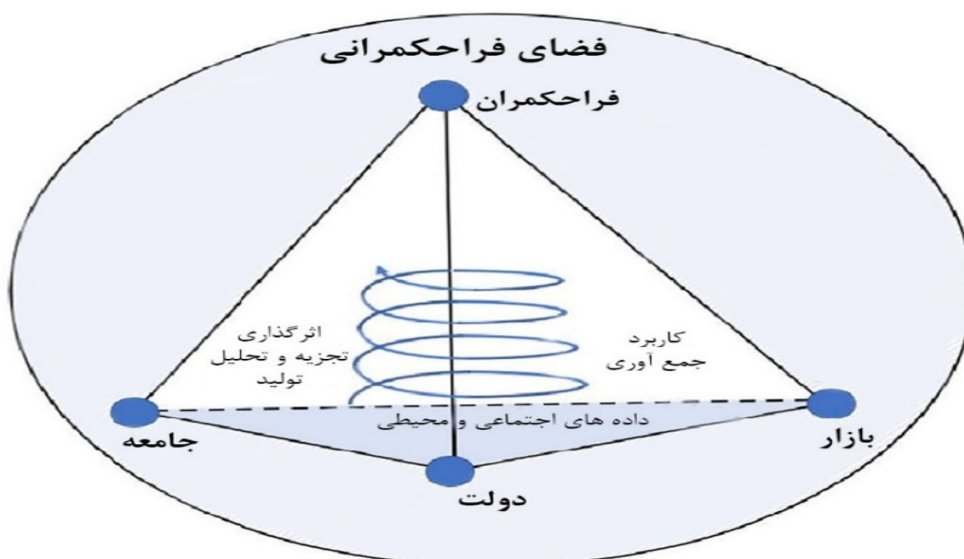
حکمرانی شامل هدایت و کنترل یک جامعه یا نظام است که این کار از طریق اقدام جمعی و استفاده از ظرفیت‌ها و منابع همه کنشگران ذی‌نفع انجام می‌شود. به عبارتی الگوی حکمرانی رانمی‌توان به‌طور خاص به یک کنشگر یا گروهی از کنشگران تقلیل داد چرا که هیچ کنشگری به صورت منفرد یا در قالب یک گروه مشخص همه منابع و دانش لازم را در اختیار ندارد و باید از مجموعه‌ای از کنشگران متنوع در فرایند هدایت نظام یا سازمان برای دستیابی به اهداف مورد نظر و حل مسائل عمومی استفاده شود.

فراحکمرانی به مفهوم هنر اعمال حاکمیت در عرصه‌های کم‌وییش خودتنظیم‌گر حکمرانی است که به کنش‌های عینی حکمرانی منجر می‌شود. این مفهوم در آغاز دهه نود میلادی پدیدار شد و با آغاز هزاره جدید به اصطلاحی پرکاربرد تبدیل شد. مفهوم فراحکمرانی با تأکید بر «خودتنظیمی برنامه‌ریزی شده یا قاعده‌مند» و استفاده از ابزارهای نرم حکمرانی<sup>۲</sup> مبتنی بر هنجارها، ارزش‌ها و استانداردها به مفهوم

1. Lawrence Finkelstein  
2. Soft Governance tool

«فرا تنظیم‌گری»<sup>۱</sup> که اخیراً در مطالعات حقوقی مطرح شده، شباهت پیدا می‌کند. تفاوت آنها از این منظر قابل توضیح است که فراحکمرانی به دنبال اعمال حاکمیت بر عرصه‌های تعاملی حکمرانی است ولی فرا تنظیم‌گری، به دنبال تأثیر گذاری بر ظرفیت سازمان‌های دولتی و شرکت‌های خصوصی برای اعمال خود تنظیمی مطابق استانداردها و هنجارهای اخلاقی و مالی است [۲]. فراحکمرانی نظامی است که «تهادها، سازوکارها، روابط و فرایندهایی» را شامل می‌شود که از طریق آن کنشگران اجتماعی از قبیل دولت، بازارها، شهروندان و سازمان‌ها به دنبال کثرت دمکراتیک،<sup>۲</sup> سازمان‌دهی حقوق و تعهدات و حل و فصل تعارض‌ها هستند. صاحب‌نظران مختلف به‌طور کلی، فراحکمرانی را به‌عنوان عملی از نمایندگی توصیف می‌کنند که در آن کنشگران خاصی تحت عنوان فراحکمرانان برای تأثیر گذاری بر فعالیت‌های کنشگران دیگر با یکدیگر تعامل دارند [۷]. فراحکمرانی، به‌عنوان حکمرانی مرتبه بالاتر درک می‌شود که به‌عنوان روشی برای بهبود فرایند حکمرانی در یک نظام سیاسی پراکنده مبتنی بر درجه بالایی از خودمختاری برای ایجاد کثرت شبکه‌ها و نهادهای خودگردان به‌شمار می‌رود [۸]. فراحکمرانی، نوعی رهبری برای پیگیری و ارتقای ارزش‌های عمومی در شبکه‌های پیچیده تلقی می‌شود. فراحکمرانی، فراتر از مداخلات ساده مدیریتی درباره مؤثرترین راه هدایت شبکه‌هاست. این اصطلاح شامل چارچوب‌بندی نهادی و سیاسی شبکه‌های حکمرانی است که سعی دارد محیط ساختاری حکمرانی را برای انجام وظایفش شکل دهد [۶]. فراحکمرانی به کنشگران و فعالیت‌هایی اطلاق می‌شود که یک شبکه را اداره و هدایت می‌کنند و ابزارهای حکمرانی بیشتری را در بر می‌گیرد که بر استقلال و وابستگی متقابل بازیگران در شبکه تأکید می‌کند [۱۲]. نظریه فراحکمرانی فضای جدیدی از حکمرانی را ارائه می‌کند که در آن هر سه نوع کنشگران (دولت‌ها، نمایندگان بازار و کنشگران اجتماعی)<sup>۳</sup> فعالانه در نظر گرفته می‌شوند و کارکردهای فراحکمران همانند شکل ۱ تحلیل می‌شود. همه این کنشگران و شبکه‌های آنها در تولید، جمع‌آوری، تجزیه و تحلیل، انتشار، کاربرد و اثرگذاری جریان اطلاعات درگیر هستند. هر یک از این کنشگران بسته به عواملی همچون ویژگی‌های داده‌ها و اطلاعات خاص، قابلیت‌ها و منابعی که در اختیار دارند؛ تعاملات درون و بین شبکه‌های مختلف و خط‌مشی‌ها و بستری که در آن فعالیت می‌کنند؛ می‌توانند به‌عنوان کاربران، ناظران یا به‌عنوان فراحکمرانان در نظر گرفته شوند [۵].

شکل ۱. چارچوب تحلیلی فراحکمرانی [۵]



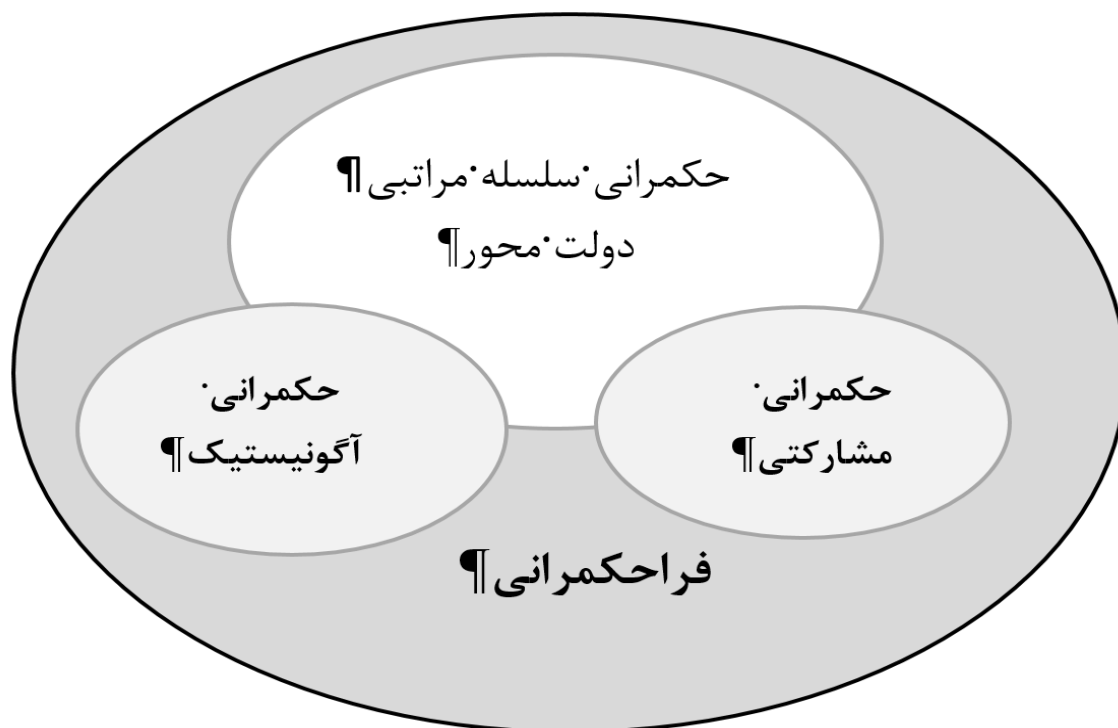
1. Meta-Regulation
2. Democratic Plurality

۳. دسته‌بندی این سه نوع کنشگر در ادبیات نظری حکمرانی براساس ویژگی‌ها و منافع می‌کند که دارند مطرح شده است.

فراحکمرانی با تکیه بر نظرات جسوپ<sup>۱</sup> (۲۰۰۳)، میلمان<sup>۲</sup> (۲۰۰۸)، فاوست و داگبجرگ<sup>۳</sup> (۲۰۱۲)، به عنوان اعمال حاکمیت شبکه‌های حکمرانی<sup>۴</sup> توسط دولت مرکزی تعریف می‌شود که موقعیت خوبی در جایگاه اعمال اقتدار سیاسی دارد؛ اقتدار سیاسی به عنوان منابع، ظرفیت‌های تنظیم قوانین و قابلیت‌های تعیین دستور کار تعریف می‌شود که یک کنشگر (یا گروهی از کنشگران) را قادر می‌سازد تا رویه‌ها و ترجیحات کنشگران دیگر را در شبکه‌های حکمرانی شکل دهد [۱۶].

فراحکمرانی را می‌توان به عنوان نوعی از حکمرانی تعریف کرد که سایر اشکال حکمرانی را در سطوح و حوزه‌های مختلفی که با یکدیگر هم‌پوشانی دارند یا از هم مجزا هستند به یکدیگر مرتبط می‌سازد. در همین راستا به منظور تبیین مفهوم فراحکمرانی، در شکل ۲ می‌توان مشاهده کرد که حکمرانی سلسله‌مراتبی دولت محور نقش اصلی را ایفا می‌کند، اما در جایی که لازم باشد از حکمرانی مشارکتی و حکمرانی آگونیستیک<sup>۵</sup> نیز استفاده می‌شود. هم‌پوشانی‌های جزئی بین حکمرانی مبتنی بر سلسله‌مراتب، حکمرانی آگونیستیک و حکمرانی مشارکتی ترسیم شده در این شکل این موضوع را تبیین می‌نماید که این نوع حکمرانی‌ها می‌توانند در چه شرایطی اتفاق بیفتند [۳].

شکل ۲. نمایش گرافیکی از یک مجموعه ترتیبات فراحکمرانی [۳]



1. Jessop
2. Meuleman
3. Fawcett and Daugbjerg
4. Governance of Governance Networks
5. Agonistic Governance

این حکمرانی بر این ایده مبتنی است که پیچیدگی باعث ایجاد پارادوکس‌ها و تضادها می‌شود و برای نیل به موفقیت، کنشگران سازمانی باید به جای تلاش برای حذف آنها، به پذیرش مثبت آنها مبادرت ورزند و به این موضوع توجه کنند که برخی شکست‌ها بیهای دستیابی به موفقیت به شمار می‌روند.

از نظر تاریخی، حکمرانی سلسله‌مراتبی،<sup>۱</sup> حکمرانی بازار<sup>۲</sup> و حکمرانی شبکه‌ای<sup>۳</sup> سه سبک سنتی حکمرانی هستند که در موضوع‌ها، رویه‌ها، ایده‌ها و مبانی فلسفه سیاسی حکمرانی با یکدیگر تفاوت دارند. حکمرانی سلسله‌مراتبی معمولاً از رویکرد دولت‌محور<sup>۴</sup> استفاده می‌کند و اغلب شامل اقدامات دولت به روشی از بالا به پایین می‌شود که از نظر کنترل، خطوط فرماندهی، وضوح مسئولیت، قابلیت اطمینان و نظام‌های برنامه‌ریزی دقیق بسیار حیاتی است. در این سبک حکمرانی، «قدرت و اقتدار» هسته اصلی است و انطباق و الزام با قوانین و سلسله‌مراتب برای دستیابی به نتایج مورد نظر ضروری به نظر می‌رسد. سبک حکمرانی بازار رویکردی غیرمتمرکزتر برای حل مسائل و مدیریت مسائل عمومی دارد که به کارایی، زمان و همچنین مسئولیت فردی اهمیت می‌دهد. «قیمت» هسته اصلی این نوع سبک حکمرانی است که مبتنی بر فردگرایی است که در آن اعتبار، رقابت و پاداش مهم‌ترین نقش را ایفا می‌کنند. حکمرانی بازار بیشترین محبوبیت را در کشورهای آنگلو ساکسون دارد. حکمرانی شبکه‌ای در اواخر دهه ۱۹۸۰ مطرح شد که ریشه در جوامع اروپایی به ویژه در مناطق شمال اروپا دارد. این سبک حکمرانی برای هماهنگ کردن فعالیت‌ها بر ساختارها و شبکه‌های سازمانی مسطح<sup>۵</sup> تکیه می‌کند که در آن «اعتماد» اصل مهمی در مباحثات و تبادل نظرات است. همه این سبک‌های حکمرانی به وضوح از یکدیگر جدا نیستند و با هم مطابق شکل ۳ تعاملاتی دارند. سبک‌های حکمرانی سنتی به دلیل تضادهای ساختاری و معضلات راهبردی ذاتی خود در رسیدگی به مسائل بغرنج<sup>۶</sup> شکست خورده‌اند. در تجربه همه‌گیری کرونا آثار خارجی منفی قابل توجهی در هر دو نظام حکمرانی سلسله‌مراتبی و بازار آشکار شد. در حکمرانی سلسله‌مراتبی، دولت به یک جعبه‌ابزار کامل با راه‌حل‌های فنی برای مقابله با مسائل در همه سطوح امید بسته بود [۱].

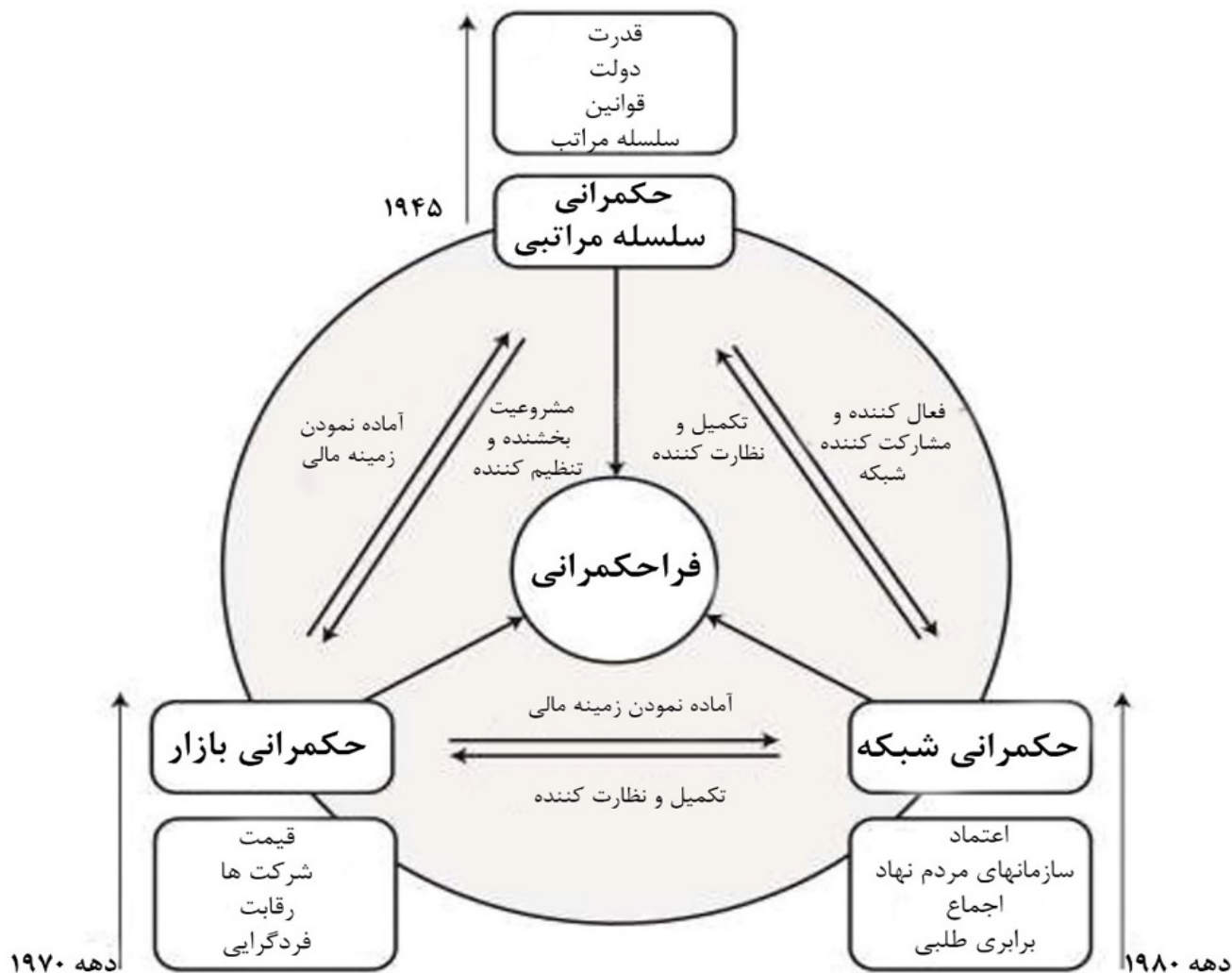
در حکمرانی تحت سلطه بازار، تشدید نابرابری اجتماعی و ناسازگاری تخصیص منابع، برخی موقعیت‌ها را چالش‌برانگیزتر کرد. در حکمرانی شبکه‌ای نیز شبکه‌ها اگرچه از هویت و اجماع بالاتری برخوردارند ولی تأخیرهای شدیدی ناشی از بحث و میانجیگری بی‌پایانی را به همراه داشتند. حل یک مسئله بغرنج اگر تنها به‌عنوان بخشی از یک ترتیبات پیچیده سازمانی مورد توجه قرار گیرد نمی‌تواند موفقیت‌آمیز باشد. به عبارتی خروجی یک سبک حکمرانی پایدار برای حل مسائل بغرنج باید در ترکیبی از نظام‌های مختلف، یعنی فراحکمرانی نهفته باشد [۱].

1. Hierarchical Governance
2. Market Governance
3. Network Governance
4. State-Centred Approach

۵. ساختارهای سازمانی مسطح، اکثر سطوح مدیریت میانی را حذف می‌کند، به این معنا که افراد کمتری بین نقش‌های معمولی در سطح کارکنان و مدیریت ارشد وجود دارد. کارکنان در سازمان‌های مسطح استقلال، مسئولیت و قدرت تصمیم‌گیری بیشتری دارند و مدیریت خرد و نظارت کمتری از سوی مدیران بالاتر وجود دارد.

6. Wicked Problems

شکل ۳. سبک‌های سنتی حکمرانی و ویژگی‌های آنها [۱]



به‌عنوان جمع‌بندی تعاریف فرا حکمرانی می‌توان به مهم‌ترین عبارات کلیدی این تعاریف اشاره کرد، بر این اساس فرا حکمرانی رویکردی است برای:

- اعمال حاکمیت در عرصه‌های کم‌وبیش خودتنظیم‌گر حکمرانی،
- اعمال نمایندگی فرا حکمرانان برای تأثیرگذاری بر فعالیت‌های سایر کنشگران،
- اعمال حاکمیت مرتبه بالاتر،
- بهبود فرایند حکمرانی در یک نظام سیاسی پراکنده،
- پیگیری و ارتقا ارزش‌های عمومی در شبکه‌های پیچیده حکمرانی،
- شکل دادن به محیط ساختاری حکمرانی در انجام وظایف آن.



## ۴. انواع فراحکمرانی

با مرور متون علمی می‌توان چهار نوع فراحکمرانی شامل: فراحکمرانی شبکه‌ای؛<sup>۳</sup> فراحکمرانی چند سطحی؛<sup>۴</sup> فراحکمرانی چندگانه (متکثر)<sup>۵</sup> و فراحکمرانی تعاملی<sup>۶</sup> را مشخص کرد که در ادامه به توضیح مختصر هر کدام پرداخته می‌شود [۶]. تصویر شماتیک این چهار نوع فراحکمرانی در شکل ۴ نشان داده شده است.

### ۴-۱. نوع اول - فراحکمرانی شبکه‌ای

متداول‌ترین نوع ایدئال فراحکمرانی، فراحکمرانی شبکه‌ای است. در این شکل، یک فراحکمران عمومی یک شبکه حکمرانی را هدایت می‌کند که شامل کنشگرانی از حوزه‌های متعدد می‌شود. نایث<sup>۵</sup> (۲۰۰۸) در پژوهشی نمونه‌ای از این شکل از فراحکمرانی را ارائه می‌دهد. این مطالعه بررسی می‌کند که چگونه مقامات محلی در ترومسو<sup>۶</sup> نروژ، یک شبکه حکمرانی از کنشگران خصوصی و جامعه مدنی را در حوزه برنامه‌ریزی شهری هدایت می‌کنند.

### ۴-۲. نوع دوم - فراحکمرانی چندسطحی

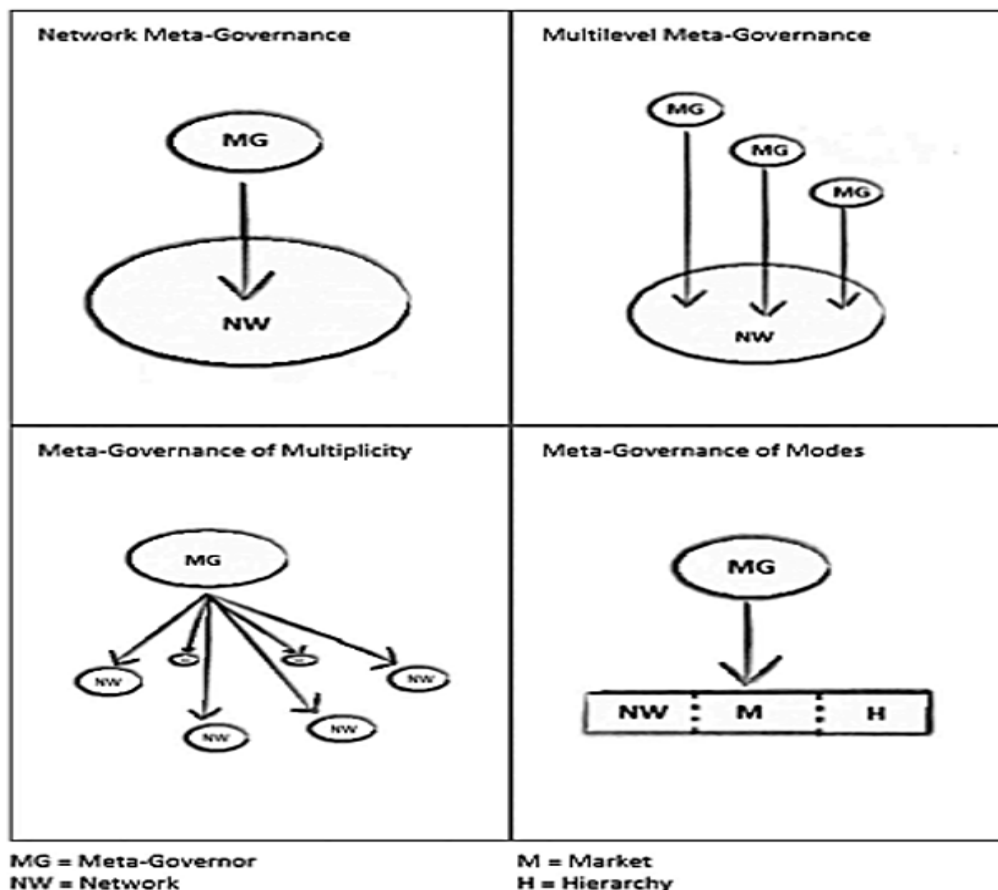
در این حالت چندین فراحکمران از سطوح مختلف فعالیت می‌کنند؛ به عبارتی این مدل شامل فعالیت‌های چند فراحکمران عمومی در یک شبکه عمومی - خصوصی می‌شود. این فراحکمرانان در سطوح مختلف، از سطح بین‌المللی تا سطح محلی قرار دارند. در فراحکمرانی چندسطحی مطابق شکل ۴ چندین فراحکمران در سطوح مختلف، یک شبکه خاص را هدایت می‌کنند. پژوهش فوتل و هانسن<sup>۷</sup> (۲۰۰۹) تصویر خوبی از این نوع فراحکمرانی ارائه می‌دهد، زیرا آنها استدلال می‌کنند که چگونه مقامات ملی، منطقه‌ای و محلی همگی یک شبکه منطقه‌ای را فراحکمرانی می‌کنند.

### ۴-۳. نوع سوم - فراحکمرانی چندگانه (متکثر)

در این شکل، فراحکمرانی به سمت شبکه‌ای از شبکه‌ها هدایت می‌شود. هدف فراحکمران عمومی هدایت شبکه‌های متعدد حکمرانی به صورت هماهنگ است (مطابق شکل ۴). لاکور و اندرسن<sup>۸</sup> (۲۰۱۶) یک نمونه از این نوع فراحکمرانی را در بخش مسکن دانمارک ارائه می‌دهند. در این حالت دولت از طریق اصلاحات راهبری که همکاری بین شهرداری‌ها و انجمن‌های مسکن محلی را تشویق می‌کند، به عنوان فراحکمران عمل می‌نماید. با انجام این کار، دولت دانمارک حکمرانی مشارکتی را در سطح محلی در بسیاری از شهرداری‌های دانمارک تشویق می‌کند.

1. Network Meta-Governance
2. Multilevel mMeta-Governance
3. Multilevel mMeta-Governance
4. Meta-Governance of Modes
5. Nyseth
6. Tromso
7. Fotel and Hanssen
8. Lacour and Andersen

شکل ۴. چهار نوع ایدئال فراحکمرانی [۴]



#### ۴-۴. نوع چهارم - فراحکمرانی تعاملی:

سه نوع قبلی فراحکمرانی نمونه‌هایی هستند از آنچه که جسوپ<sup>۱</sup> (۲۰۱۱) از آن تحت عنوان فراحکمرانی «مرتبه اول» یاد می‌کند یعنی: حکمرانی یک حالت خاص حکمرانی به‌طور مثال حکمرانی شبکه‌ای. در چهارمین و آخرین نوع ایدئال فراحکمرانی، فراحکمران عمومی به دنبال ایجاد تعادل بین حکمرانی سلسله‌مراتبی، بازار و شبکه است. جسوپ به آنها به‌عنوان یک فراحکمران مرتبه دوم با شیوه‌ها و تعاملات متعدد اشاره می‌کند. مطالعه میلمن<sup>۲</sup> مثال خوبی است که در آن نشان می‌دهد که چگونه مدیران دولتی در بریتانیا، آلمان، هلند و کمیسیون اروپا سعی می‌کنند ترکیبات بهینه‌ای از حکمرانی سلسله‌مراتبی، شبکه‌ای و بازار را در خط‌مشی‌های زیست‌محیطی ایجاد کنند. میلمن نتیجه می‌گیرد که رویکردهای حکمرانی مختص بسترهای خاصی هستند و بنابراین بهترین شیوه عمل وجود ندارد، بلکه رویکردهای اقتصادی متفاوتی در حالت‌ها و ترکیبات متعدد حکمرانی وجود دارد.

1. Jessop  
2. Meuleman



## ۵. راهبردها و ابزارهای فراحکمرانی

فراحکمرانی اهداف مختلف و متفاوتی دارد. برخی از اهداف آن ممکن است متناقض بوده و نیازمند تعامل با سایر ذی نفعان باشد. اگر فراحکمرانان بخواهند معضلات این تعاملات جمعی را مرتفع سازند، باید رهبرانی شایسته باشند، به همین منظور نیازمند برخی راهبردها و ابزارها هستند؛ اعمال برخی از این راهبردها می تواند «بدون درگیری مستقیم» باشد؛ یعنی می تواند از راه دور در شبکه اعمال شود یا برخی نیازمند «درگیری مستقیم» هست که در این حالت باید تا فراحکمران با سایر کنشگران شبکه بیشتر به صورت مستقیم کار نماید [۶]. از نظر سورنسن و تورفینگ<sup>۱</sup> (۲۰۰۹) راهبردهای اصلی فراحکمرانی که فراحکمرانان می توانند در شبکه های حکمرانی اتخاذ کنند عبارت اند از: طراحی شبکه؛ چارچوب بندی شبکه؛ مشارکت در شبکه و مدیریت شبکه. این چهار راهبرد روش های متفاوتی برای هدایت فعالیت های شبکه توسط فراحکمران هستند که دو راهبرد اول از راه دور و راهبردهای سوم و چهارم از طریق تعامل نزدیک با شبکه حکمرانی قابل اجرا هستند [۱۳]. تغییر ساختار نظام حکمرانی در طراحی شبکه انجام می شود. به عبارتی در طراحی شبکه؛ طراحی نهادی قوانین، هنجارها و رویه ها برای تعیین ویژگی، حیطه کاری و ترکیب شبکه های حکمرانی و همچنین تعیین افق زمانی برای انجام رسالت و وظایف شبکه صورت می گیرد. در چارچوب بندی شبکه، چارچوب گفتمانی درباره اولویت های خط مشی و اهداف سیاسی شکل می گیرد؛ در این حالت هدایت فرایندهای حکمرانی از طریق تخصیص منابع، تعیین اهداف کلی، مشخص کردن عوامل و متغیرهای قانونی و ایجاد گفتمان های داستان گونه صورت می پذیرد که مسائل و راه حل های امکان پذیر را شکل می دهد. فراحکمران در مدیریت شبکه برای تغییر توازن قدرت بین شبکه ها و مدیریت تنش ها و اختلافات تلاش می نماید؛ در این صورت تسهیل همکاری و اطمینان از پیشرفت در مسیر دستیابی به اهداف از طریق تقویت روابط متقابل و ابستگی، حل و فصل تضادهای داخلی و خارجی، ایجاد اعتماد، انتخاب کنشگران خاص قدرتمند و کم کردن هزینه مبادله صورت می گیرد. در راهبرد مشارکت در شبکه فراحکمران نقش فعالی را در شبکه های حکمرانی ایفا می کند و از طریق رهبری، استدلال و ایجاد ائتلاف بر دستور کار گذاری و مقدمات تصمیم گیری و راه حل های مطرح شده تأثیر می گذارد [۱۴ و ۱۶]. در ادامه به توضیح هر کدام از این راهبردها پرداخته می شود [۱۵]:

### ۱-۵. طراحی شبکه

**تغییر قوانین، ساختار، اساسنامه یا رویه های تصمیم گیری در یک شبکه حکمرانی:** این فعالیت فراحکمرانی را می توان با تدوین قوانین همکاری و مذاکره انجام داد. این موضوع می تواند به اساسنامه شبکه حکمرانی یا فرایندهای تصمیم گیری آن مربوط باشد. با انجام این کار، هزینه های تعاملات و همچنین تعارض های احتمالی میان افراد کاهش می یابد.

**افزایش دامنه سیاسی:** فراحکمران می تواند دامنه سیاسی یک شبکه حکمرانی را افزایش دهد. از این طریق، یک شبکه حکمرانی می تواند نفوذ بیشتری داشته باشد یا صلاحیت های خود را در برخورد با یک موضوع خط مشی افزایش دهد.

**تعیین اهداف خط مشی در هنگام راه اندازی یک شبکه حکمرانی:** این امر به یافتن کنشگرانی کمک می کند که برای دستیابی به اهداف خط مشی افراد مناسبی هستند. فراحکمران می تواند در تعیین ترکیب شبکه حکمرانی از طرق خاصی نقش داشته باشد و قوانین عضویت کنشگران را در شبکه تعیین کند.

**تعیین ضرب الاجل برای انجام وظایف در فرایند خط مشی گذاری:** فراحکمران می تواند برای تسهیل انجام وظایف افراد برای تحقق نتایج مورد نظر، در قالب ارائه انواع گزارش ها، طرح ها، پیشنهادهای خط مشی و مداخلات مستقیم نقاط ضرب الاجل خاصی را تعیین کند تا امکان تعامل به موقع و کافی میان اعضا فراهم گردد.

1. Sørensen and Torfing



## ۲-۵. چارچوب‌بندی شبکه

**تعیین اهداف خط‌مشی‌های میانی:** فراحکمران می‌تواند با تدوین اهداف و شاخص‌های عملکردی در مرحله میانی، مسیر دستیابی به اهداف کلان اصلی را هموار سازد. اقدامات انجام شده برای این منظور می‌تواند شامل تخصیص منابع مالی برای هدایت فعالیت‌های شبکه باشد. همچنین این امر می‌تواند با معرفی قوانینی محقق شود که شبکه حکمرانی را فعال یا محدود می‌کند.

**استفاده از چارچوب گفتمانی:** اهداف خط‌مشی‌های خاص را می‌توان با چارچوب گفتمانی هدایت کرد. به این موضوع «روایت‌گویی» نیز می‌گویند. این امر فراحکمران را قادر می‌سازد تا جهت‌مباحثات در مورد یک موضوع خط‌مشی عمومی را هدایت کند. مسائل خط‌مشی خاص را می‌توان به‌عنوان مثال با تهیه گزارش‌هایی در مورد بهترین عملکردها حل کرد.

**تقویت روابط میان کنشگران:** این امر می‌تواند با شفاف‌سازی یا شکل‌دهی به علائق، نقش‌ها و ظرفیت‌های کنشگران درگیر انجام شود. یک اقدام مهم ارائه بازخوردهای مستمر است که به اعضای شبکه حکمرانی که عملکرد قابل قبولی داشته‌اند از طریق جبران‌های مالی یا افزایش استقلال پاداش می‌دهد.

## ۳-۵. مشارکت در شبکه

فراحکمرانان می‌توانند فعالانه به اعضای شبکه کمک کنند تا به مباحثات، تصمیمات و فرایندهای خط‌مشی‌گذاری جاری دسترسی پیدا کنند. فراحکمرانان می‌توانند با عضویت منظم و به اشتراک‌گذاری مسئولیت‌ها و حقوق مشابه با سایر اعضا در شبکه حکمرانی مشارکت نمایند.

## ۴-۵. مدیریت شبکه

**افزایش تعاملات در شبکه:** افزایش تعامل و تقویت روابط بین اعضای شبکه از طریق کاهش هزینه‌های تعاملات از طریق منابع مالی و غیرمالی صورت می‌گیرد. این امر را می‌توان در چارچوب‌های مشترک حقیقت‌یابی و یادگیری متقابل انجام داد.

**مدیریت تعارضات:** فراحکمران برای مدیریت شبکه می‌تواند از سازوکارهای مدیریت تعارض استفاده کند. میانجیگری بین اعضا در این حالت منجر به بهبود تعاملات می‌شود.

**فعال‌نگه داشتن کنشگران:** کنشگران خاص را می‌توان با ارائه قدرت و توپیا دانش و منابع تقویت نمود. این رویکرد فعال‌سازی کنشگران مبتنی بر راهبرد «فعال‌سازی انتخابی»<sup>۲</sup> است که در ابتدا توسط شارپف<sup>۳</sup> معرفی شد و بعدها توسط محققان مدیریت شبکه مورد استفاده قرار گرفت.

**اشتراک‌گذاری اطلاعات:** فراحکمران می‌تواند شفافیت شبکه حکمرانی را با امکان اشتراک‌گذاری اسناد و اطلاعات بهبود بخشد. این امر کمک می‌کند تا افراد درک درستی از مسائل خط‌مشی داشته باشند و یک راه‌حل قابل‌پذیرش برای آن را ارائه دهند. در جدول ۱ خلاصه راهبردهای فراحکمرانی و ابزارهای مربوط به هر یک به‌صورت خلاصه بیان شده است.

۱. روایت‌گویی یکی از ابزارهای کارآمد مدیریتی در ایجاد انگیزه در افراد برای مشارکت است. استفاده از این ابزار، منجر به بهبود اشتراک‌گذاری دانش در سطح گروه شده و باعث افزایش حس تعلق افراد و ایجاد علائق و ارزش‌های مشترک میان آنان می‌شود.

2. Selective Activation

3. Scharpf

جدول ۱. راهبردها و ابزارهای فراحمرانی (مأخذ: یافته‌های پژوهش)

ابزارها	راهبرد فراحمرانی
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ طراحی و تغییر قوانین، هنجارها ساختار، اساسنامه یا رویه‌های تصمیم‌گیری در شبکه حکمرانی برای تعیین ویژگی، حیطه کاری و ترکیب شبکه‌های حکمرانی،</li> <li>■ افزایش دامنه سیاسی،</li> <li>■ تعیین اهداف ختمشی در هنگام راه‌اندازی یک شبکه حکمرانی،</li> <li>■ تعیین نقاط عطف و ضرب‌الاجل برای تکمیل وظایف در فرایند ختمشی‌گذاری،</li> <li>■ تعیین افق زمانی برای انجام رسالت و وظایف شبکه حکمرانی.</li> </ul>	طراحی شبکه
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ هدایت فرایندهای حکمرانی از طریق تخصیص منابع، مشخص کردن عوامل و متغیرهای قانونی،</li> <li>■ تعیین اهداف ختمشی‌های میانی،</li> <li>■ استفاده از چارچوب گفتمانی و ایجاد گفتمان‌های داستان‌گونه،</li> <li>■ تقویت روابط میان کنشگران.</li> </ul>	چارچوب‌بندی شبکه
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ مشارکت در مباحث و فرایندهای ختمشی‌گذاری،</li> <li>■ تأثیر بر دستور کارگذاری و مقدمات تصمیم‌گیری و راه‌حل‌های مطرح شده از طریق رهبری، استدلال و ایجاد ائتلاف.</li> </ul>	مشارکت در شبکه
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ تسهیل همکاری و اطمینان از پیشرفت در مسیر دستیابی به اهداف از طریق تقویت روابط متقابل و افزایش تعاملات در شبکه،</li> <li>■ مدیریت تعارضات و حل‌وفصل تضادهای داخلی و خارجی،</li> <li>■ فعال نگه‌داشتن کنشگران،</li> <li>■ اشتراک‌گذاری اطلاعات میان اعضا،</li> <li>■ ایجاد اعتماد در شبکه،</li> <li>■ انتخاب کنشگران خاص قدرتمند و کم کردن هزینه مبادله.</li> </ul>	مدیریت شبکه

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۶. جمع‌بندی



نظام قانونگذاری برای ایجاد نظم و وحدت رویه در هر جامعه‌ای به تدوین قوانین و مقررات در مسائل و حوزه‌های مختلف می‌پردازد و در این مسیر با مجموعه متنوعی از کنشگران و نهادها از بخش‌های مختلف سروکار پیدا می‌کند؛ لذا مشارکت و درگیری صحیح این کنشگران و نهادها در قانونگذاری مستلزم وجود سازوکاری است تا ضمن بهره‌برداری بهینه از آرا و دیدگاه‌های این افراد در صورت بروز اختلاف‌ها و تضادها آنها را نیز مدیریت کند. رویکرد فراحمرانی برای این منظور مناسب به نظر می‌رسد. فراحمرانی می‌تواند پیچیدگی و کثرت نظام قانونگذاری را مدیریت کند. اعمال فراحمرانی برای ارتقای عملکرد نظام قانونگذاری نیازمند به کارگیری راهبردهای مختلفی چون طراحی شبکه؛ چارچوب‌بندی شبکه، مشارکت در شبکه و مدیریت شبکه و نیز به کارگیری ابزارهای متعددی است که در ذیل این راهبردها تعریف می‌شوند. در گزارش حاضر با توجه به مبانی نظری رویکرد فراحمرانی توصیه‌هایی به مجلس شورای اسلامی ارائه شده تا در تدوین قوانین نگاهی به نقش ساختار فراحمرانی در نظام قانونگذاری داشته باشد تا بتواند کاستی‌های این نظام را برطرف کند.



## ۷. توصیه‌های سیاستی



فراحکمرانی به چارچوب‌ها و فرایندهایی اشاره دارد که نحوه تعامل و همکاری بازیگران و نهادهای مختلف را هدایت می‌کند. اهمیت فراحکمرانی در عرصه قانونگذاری در دنیای به‌هم‌پیوسته امروزی می‌تواند بسیار قابل توجه باشد و بر همین اساس چارچوب ارزشمندی برای پیچیدگی‌های قانونگذاری به شمار می‌رود. فراحکمرانی با تقویت همکاری و مشارکت ذی‌نفعان مختلف می‌تواند به ایجاد قوانین مؤثرتر و مشروع‌تر در جامعه برای مواجهه با مسائل بفرنج کمک کند. در این بخش با توجه به نکات و مباحث مهم نظری رویکرد فراحکمرانی برای تبیین الزامات و سازوکارهای ارتقای فراحکمرانی در عرصه قانونگذاری پیشنهادهایی ارائه می‌شود تا مجلس شورای اسلامی در این مسیر بتواند قوانین را با نگاه ارتقای نقش فراحکمرانی در عرصه قانونگذاری تدوین کند.

برای احصای پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی تلاش گردید از ابزارهای مطرح شده در ادبیات مربوط به موضوع فراحکمرانی بهره‌گیری شود و در این راستا پیشنهادهایی در قالب جدول ۲ ارائه می‌شود.

جدول ۲. پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی مبتنی بر کارکردهای فراحکمرانی (مأخذ: یافته‌های تحقیق)

راهبرد فراحکمرانی	پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی	نهاد مرتبط
طراحی شبکه	بازطراحی نهادی و اصلاح هنجارها و رویه‌های قانونگذاری در راستای ارتقای کارکردهای فراحکمرانی	کمیسیون آیین‌نامه داخلی هیئت‌رئیس مجلس شورای اسلامی
چارچوب‌بندی شبکه	گفتمان‌سازی مؤثر از کارکردهای فراحکمرانی در قانونگذاری با هدف اثربخشی ادراکی و شناختی ارتقای سرمایه اجتماعی و اعتمادبخشی نهادی به قانونگذاری در افکار عمومی	روابط عمومی مجلس شورای اسلامی
مشارکت در شبکه	جلب مشارکت بخش‌های مدنی و خصوصی در قانونگذاری با محوریت تقویت کارکرد فراحکمرانی	کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی مرکز پژوهش‌های مجلس
مدیریت شبکه	تقویت روابط متقابل در ظرفیت‌های فرانهادهای مجلس از طریق شبکه‌سازی و ائتلاف‌سازی باهدف ارتقای کارکرد قانونگذاری حل‌وفصل اختلاف‌ها و تضادها در قانونگذاری با استفاده از ابزارهای فراحکمرانی	هیئت‌رئیس مجلس شورای اسلامی

مأخذ: همان.

### ۷-۱. بازطراحی نهادی و اصلاح هنجارها و رویه‌های قانونگذاری در راستای ارتقای کارکردهای فراحکمرانی

در اصول مختلف قانون اساسی به نقش مهم مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری اشاره شده است؛ لذا با توجه به ابزارها و سازوکارهایی که مجلس در وضع مؤثر قوانین لازم دارد باید اصلاحاتی در برخی رویه‌ها برای ارتقای کارکردهای فراحکمرانی در قانونگذاری صورت گیرد. یکی از این موارد به وجود نهادهای متعدد در امر قانونگذاری برمی‌گردد.

از جمله نهادهایی که دارای حق قانونگذاری بوده و نظام جمهوری اسلامی ایران را دارای ویژگی تعدد مراجع قانونگذاری نموده‌اند، علاوه بر مجلس شورای اسلامی می‌توان از فرامین رهبری، مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضایی مجازی نام برد. مطالعه موارد فوق نشانگر آن است که مصوبات نهادهای یادشده، قانون یا در حکم قانون و لازم‌الاجرا هستند. به همین جهت آثاری را می‌تواند بر نظام حقوق اساسی وارد کند [۲۲]. وجود این نهادهای متعدد از یک سو دامنه اختیارات مجلس را در قانونگذاری مخدوش می‌نماید و از سوی دیگر موجب وضع قوانین تکراری و یا گاهی متعارض و متناقض در یک حوزه مشخص می‌شود که این امر موجب اتلاف منابع متعدد و بروز بی‌نظمی در قانونگذاری می‌شود. بر این اساس توصیه می‌گردد که در مجلس شورای اسلامی سازوکارهای ارتقای هماهنگی هر چه بیشتر این نهادها با مجلس شورای اسلامی در راستای ارتقای کارآمدی نظام قانونگذاری ایجاد شود.

مسئله بعدی به نبود وجود نظامی برای ارزیابی قوانین بازمی‌گردد. از آنجایی که قوانین و سیاست‌ها به‌عنوان دستورالعمل‌های لازم‌الاجرا در جامعه هستند می‌توانند بر عملکرد دولت‌ها تأثیرات قابل توجهی داشته باشند؛ لذا ارزیابی دقیق قوانین و سیاست‌ها می‌تواند از آثار این قوانین در حین اجرا آگاه شده و چنانچه قانونی موجب اختلال در عملکرد نظام می‌شود مورد بازبینی و اصلاح قرار گیرد و نیز می‌توان از این موضوع به‌عنوان تجربه‌ای در قانونگذاری در سایر حوزه‌ها استفاده کرد تا از دوباره کاری و هدررفت منابع جلوگیری شود. برای طراحی نظام ارزیابی قوانین؛ انجام مطالعات و پژوهش‌های لازم قبل از وضع قوانین و نیز در حین اجرای قوانین در جامعه برای ارزیابی آثار آنها در حوزه‌های مختلف ضروری به نظر می‌رسد و در نیل به این هدف مرکز پژوهش‌های مجلس ظرفیت خوبی برای ارزیابی این آثار دارد؛ لذا تدوین قوانین لازم توسط مجلس برای طراحی و پیاده‌سازی نظام ارزیابی قوانین و پیوست نتایج حاصل از آن قبل و بعد از اجرای قوانین می‌تواند فرایند اعمال فراحمرانی در نظام قانونگذاری را تسهیل کند.

## ۷-۲. تقویت روابط متقابل در ظرفیت‌های فرآیندهای مجلس از طریق شبکه‌سازی و ائتلاف‌سازی باهدف ارتقای کارکرد قانونگذاری

شبکه‌ها و ائتلاف‌ها می‌توانند در بسیج اراده سیاسی و تأثیرگذاری بر خط‌مشی‌گذاری در نظام قانونگذاری مؤثر باشند. فرایند تدوین قوانین زمانی مؤثرتر هست که شامل مشارکت و درگیری همه ذی‌نفعان باشد که این امر مستلزم ایجاد ائتلاف میان ذی‌نفعان مختلف است. شبکه‌ها و ائتلاف‌ها موجب ایجاد هم‌افزایی بین اعضا؛ اشتراک‌گذاری اطلاعات، ایده‌ها و منابع و برنامه‌ریزی کارآمدتری برای مسائل خط‌مشی‌گذاری می‌گردد. اعضای شبکه و یا ائتلاف‌ها مطابق مأموریت و اهداف از پیش تعیین شده و ساختاری مشخص به ارائه و مدیریت منابع به نظام قانونگذاری کمک می‌کنند. شبکه‌ها / ائتلاف‌ها در بالاترین سطح عملکردی خود می‌توانند فعالانه در گفت‌وگوهای خط‌مشی‌گذاری مشارکت نموده و بر آن تأثیر گذارند. ایفای نقش فراحمرانی در مدیریت و رهبری شبکه‌های مختلف نظام قانونگذاری به‌عنوان موضوعی چالش‌برانگیز توصیف می‌شود به همین منظور وظیفه خطیری برای مدیران و رهبران به‌عنوان فراحمرانان وجود دارد تا اصولی را ایجاد کنند که مشارکت‌کنندگان در قانونگذاری از سازمان‌های مختلف بتوانند براساس آن کار کنند و در عین حال انعطاف‌پذیری مورد نیاز را نیز برای انجام وظایف در قانونگذاری حفظ نمایند. مدیریت مؤثر تعاملات میان سازمان‌های مختلف علاوه بر توجه به مهارت‌های ارتباطی نیازمند نظام‌ها و فرایندهای دقیق و منظم مدیریت، از جمله مدیریت عملکرد و استفاده از نظام اختیارات است؛ بنابراین، فراحمرانان در کار بست الزامات فراحمرانی برای تقویت روابط میان سازمانی باید هم در ایجاد روابط و هم در مدیریت فرایندها تخصص داشته باشد.



### ۳-۷. حل و فصل اختلاف‌ها و تضادها در قانونگذاری با استفاده از ابزارهای فراحکمرانی

شبکه‌های حکمرانی مجموعه‌ای پیچیده از سازمان‌ها و افراد مختلف هستند و ویژگی‌های شبکه‌ها از قبیل درگیری در موضوعات متعدد و مشارکت افراد مختلف با علایق و منافع گوناگون با درجه‌های مختلفی از قدرت نیز بر پیچیدگی شبکه می‌افزاید و همین امر امکان بروز تضادها و تعارضات را میان افراد شبکه حکمرانی فراهم می‌کند. در نظام قانونگذاری کشور نیز اختلافات و تضادهایی میان مجموعه‌ای از کنشگرانی که در قانونگذاری فعال هستند بروز می‌نماید که نیازمند مدیریت و مداخله مؤثر است. بر همین اساس مجلس شورای اسلامی باید در تدوین قوانین برای ارتقای فراحکمرانی در قانونگذاری از راهبردهای مختلف مدیریت تعارض استفاده کند. به این منظور باید مسئولیت نهادها و افراد مختلف در نظام قانونگذاری کاملاً شفاف و روشن شود به طوری که تفسیرهای چندگانه از وظایف دستگاه‌ها و نهادهای مؤثر در حوزه قانونگذاری دارای ابهام نباشد تا هر کدام در چارچوب حیطه مسئولیتی خود در مسائل ورود کنند.

همچنین مجلس در قانونگذاری باید به مشخص نمودن قوانین و فرایندهای حاکم بر تبادل نظرات میان نهادهای مختلف توجه کند که می‌تواند افراد را در مسیر درست مذاکره و تبادل نظر بر سر مسائل مختلف قرار دهد. همچنین باید با مذاکره با سایر ذی‌نفعان در قانونگذاری قوانین مشخصی را در خصوص تصمیم‌گیری برای خاتمه دادن و بستن یک موضوع وضع نماید تا از ادامه مباحثات بیهوده بر سر موضوع مشخصی جلوگیری شود. در نهایت موضوعی که در مدیریت تعارض حائز اهمیت است طراحی نظامی برای خروج از بن‌بست‌ها در هنگام بروز اختلافات در شبکه است چرا که گاهی اوقات هم درون مجلس و هم میان سازمان‌های مختلف در قانونگذاری اختلافات تا حدی پیش می‌رود که به بن‌بست می‌رسد که در این صورت اگر نظامی برای مدیریت این شرایط از قبل تعریف شده باشد می‌تواند به نحوی مطلوب عمل کند و مثرتر واقع شود.

### ۴-۷. ارتقای سرمایه اجتماعی و اعتمادبخشی نهادی به قانونگذاری در افکار عمومی

سرمایه اجتماعی دارای ارزشمندی است که اعتماد و همکاری متقابل را در قانونگذاری تقویت می‌کند. اعتماد بین قانونگذاران و مردم برای تضمین عملکرد مؤثر نظام قانونگذاری ضروری است. هنگامی که بین شهروندان و مجلس اعتماد وجود داشته باشد، نمایندگان مردم می‌توانند با حمایت عمومی به تدوین قوانین بپردازند و این به نوبه خود باعث ایجاد تمایل بیشتر شهروندان برای مشارکت در پذیرش و اجرای قوانین در جامعه می‌شود. یکی از عوامل لازم برای ارتقای سرمایه اجتماعی و اعتماد به مجلس در افکار عمومی بحث «شفافیت» است؛ شفافیت در بخش عمومی متکی بر جامع بودن اطلاعات است که در این راستا می‌توان با ایجاد یک نظام شفاف؛ گفتمان معنادارتری را بین قانونگذاری، نمایندگان مجلس و شهروندان فراهم نمود. در سال‌های اخیر اقدامات مثبتی در جهت شفافیت عملکرد قانونگذاری و آرای نمایندگان مجلس صورت گرفته که از جمله این اقدامات طرح شفافیت آرا نمایندگان و قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادهاست که ظرفیت‌های خوبی را می‌تواند در مسیر بهبود شفافیت ارائه دهد.

بسیاری از نظریه‌پردازان فقدان پاسخ‌گویی را عامل اصلی بی‌اعتمادی می‌دانند به عبارتی پاسخگویی علت اصلی اعتماد عمومی است و اعتماد عمومی مساوی با پاسخ‌گویی است [۲۳]. به عبارتی یکی دیگر از عوامل مهم در ارتقای سرمایه اجتماعی و اعتماد به قانونگذاری که از مسئله شفافیت نیز مهم‌تر بوده دستیابی به مسئولیت‌پذیری است که در این حالت قانونگذار و نمایندگان مجلس باید خود را در قبال تصمیمات خود پاسخگو بدانند. در این خصوص کاستی که وجود دارد فقدان نظام نظارتی دقیق جهت رصد و نظارت بر عملکرد نمایندگان است. لذا مجلس شورای اسلامی می‌تواند علاوه بر استفاده از مفاد قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان با بهره‌گیری از ظرفیت مرکز پژوهش‌های مجلس به طراحی و پیاده‌سازی نظام نظارتی جامع بر عملکرد نمایندگان بپردازد تا نمایندگان همواره خود را در قبال اتخاذ تصمیمات و اعمال خود پاسخگو بدانند تا این امر به نوبه خود موجب ایجاد اعتماد در سطح جامعه به قانونگذاری شود.

## ۵-۷. جلب مشارکت بخش‌های مدنی و خصوصی در قانونگذاری با محوریت تقویت کارکرد فراحکمرانی

مشارکت عمومی می‌تواند شامل هر فرایندی باشد که مستقیماً مردم را در فرایند تصمیم‌گیری درگیر می‌کند و بر این اساس شامل مجموعه‌ای از فعالیت‌ها و اقدامات برای اطلاع‌رسانی به مردم و دریافت نظرات آنها می‌شود. مشارکت عمومی به مردم این فرصت را می‌دهد تا در فرایند تصمیماتی که بر زندگی آنها تأثیر دارد درگیر شوند. مشارکت و تصمیم‌گیری با یکدیگر ارتباط تنگاتنگی دارند. بر همین اساس نظام‌های قانونگذاری در جوامع مختلف تلاش می‌نمایند به نوعی، مشارکت افراد در فرایندهایی که به عامه مردم مربوط می‌شود را جلب کند. مشارکت عمومی در واقع منجر به نتایج بهتر و اعمال حکمرانی مطلوب‌تری می‌شود. وقتی مشارکت عمومی به شیوه معناداری انجام شود مزایای گوناگونی را به همراه دارد از جمله اینکه به مجلس شورای اسلامی کمک خواهد کرد که تصمیم‌ها بهتر و آسان‌تری از منظر قابلیت اجرایی اتخاذ نمایند که منعکس‌کننده منافع و ارزش‌های عمومی است و برای عموم نیز بهتر درک می‌شود و همچنین در جامعه ظرفیت بلندمدتی را برای حل و مدیریت مسائل عمومی چالش‌برانگیز ایجاد می‌کند. به عبارتی مشارکت شهروندان در امر قانونگذاری، باعث ایجاد احساس مسئولیت و تمایل به کار در زندگی افراد می‌شود و می‌تواند احساس مالکیت را در بین مردم ایجاد کند.

مشارکت عمومی مؤثر تا حدی به تمایل و توانایی یک نهاد برای مشارکت دادن مردم در فرایند تصمیم‌گیری بستگی دارد. از این رو، برای مجلس شورای اسلامی این موضوع حائز اهمیت است که ظرفیت مشارکت عمومی را ایجاد نماید. ایجاد ظرفیت مشارکت از راه‌های مختلفی امکان‌پذیر است از جمله اینکه باید اصول راهنمایی تدوین و به اشتراک گذاشته شود که ارزش‌های اصلی مشارکت عمومی را ترویج و بهترین شیوه‌ها را مشخص می‌کند. همچنین به رهبران جامعه در سطوح پایین‌تر و نمایندگان ذی‌نفعان، در زمینه مشارکت عمومی و مهارت‌های اساسی ارتباطی آموزش‌های لازم ارائه شود. توجه به گروه‌های آسیب‌پذیر و به حاشیه رانده شده از فرایند قانونگذاری از دیگر راهبردهایی است که می‌تواند به ایجاد ظرفیت عمومی برای مشارکت کمک نماید، به خصوص مشارکت افرادی که تدوین برخی قوانین به طور مستقیم بر سرنوشت آنها تأثیر می‌گذارد در هنگام تدوین قوانین لازم به نظر می‌رسد. از طرف دیگر بخش خصوصی نیز که در بسیاری از زمینه‌ها از تخصص و مهارت‌های خاصی برخوردار است باید در مواردی که مربوط به حوزه تخصصی مشارکت نماید؛ لذا مجلس شورای اسلامی می‌تواند با استفاده از تجربیات دیگر نظام‌های قانونگذاری در دنیا به تدوین قوانینی بپردازد که نحوه مشارکت بخش مدنی و خصوصی را در فرایند قانونگذاری تشریح می‌کند.

## ۶-۷. گفتمان‌سازی مؤثر از کارکردهای فراحکمرانی در قانونگذاری با هدف اثربخشی ادراکی و شناختی

گفتمان را می‌توان شکلی فراتر از گفت و گو دانست؛ زیرا در گفتمان تنها معنای مطرح شده در گفت و گو مورد نظر نیست؛ بلکه شرایط ظاهری زمانی، مکانی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی نیز در آن نهفته است [۲۴]. می‌توان گفتمان را پدیده، مقوله یا جریانی اجتماعی دانست؛ گفتمان، جریان و بستری است که دارای زمینه‌ای اجتماعی است. به بیان دیگر بستر زمانی، مکانی، موارد استفاده و سوژه‌های استفاده‌کننده هر مطلب یا گزاره و قضیه، تعیین‌کننده شکل، نوع و محتوای هر گفتمان به شمار می‌روند [۲۵].

حضرت آیت‌الله خامنه‌ای نیز در باب اهمیت گفتمان‌سازی در سخنرانی‌هایشان به موارد زیر اشاره فرموده‌اند: گفتمان‌سازی کنید؛ این، مجری و مسئولین اجرایی را می‌کشانند دنبال این تصمیم، و تصمیم‌گیری خواهند کرد و عمل خواهد شد [۲۶]. وقتی یک فضای گفتمانی به وجود آمد، همه در آن فضا فکر می‌کنند، همه در آن فضا جهت‌گیری پیدا می‌کنند، همه در آن فضا کار می‌کنند؛ این همان چیزی است که شما می‌خواهید [۲۷]. وقتی گفتمان‌سازی صورت گیرد، مردم به آن معتقد می‌شوند و از مسئولان مطالبه می‌کنند که در این صورت کارها به پیش خواهد رفت [۲۸]. عوامل گفتمان‌ساز در جامعه شامل مسئولین و کارگزاران نظام اسلامی، صدا و سیما و رسانه‌های عمومی کشور، جامعه‌نخبگان، معلمان و اساتید حوزه و دانشگاه، ائمه جمعه و جماعات، مدرسان و جامعه‌مداحان، تشکل‌های دانشجویی، محیط‌های علمی، آموزشی و فرهنگی اجتماعی می‌شوند [۲۹].

بر این اساس در نظام قانونگذاری می‌توان اهداف خط‌مشی‌های خاص را با چارچوب گفتمانی هدایت کرد. این امر مجلس شورای اسلامی را قادر می‌سازد تا جهت‌مباحثات و دیدگاه‌ها و نظرات مختلف را در فرایند قانونگذاری هدایت نماید. بر همین اساس ترویج گفتمان یا روایت‌های



مؤثر از اقدامات مجلس می‌تواند بر فرایند بررسی مسائل مختلف و تصمیم‌گیری درباره آنها تأثیر قابل توجهی بگذارد چرا که با گردهم آوردن افراد و گروه‌های مختلف و مفاهیم و ارزش‌هایی که از این تعاملات شکل می‌گیرد، فرایند تصمیم‌گیری و استدلال در مسیر قانونگذاری بر سر موضوع‌های مختلف تسهیل می‌شود و قضاوت‌های درستی از موضوع مورد بحث و در نهایت رسیدن به اجماع صورت می‌گیرد؛ لذا تحلیل گفتمان و روایت‌گویی میان گروه‌های مختلف در گیر در امر قانونگذاری می‌تواند علاوه بر ارتقای جایگاه فراحکمرانی در قانونگذاری زبان مشترکی را در رسیدگی و اخذ تصمیم درباره موضوعات مختلف فراهم آورد. در این خصوص نقش رسانه‌ها بسیار حائز اهمیت است که هم در سطح قوای سه‌گانه و هم در سطح جامعه می‌توانند در خصوص ایفای نقش فراحکمرانی در نظام قانونگذاری گفتمان‌سازی کمک کنند. انتقال مفاهیم قانونی به عموم مردم از طریق رسانه‌ها، تعاملات میان افراد و دسترسی به برخی اطلاعات تخصصی صورت می‌گیرد. در این مرحله مسائل قانونی که اغلب انتزاعی و کلی هستند به مفاهیم عینی تبدیل می‌شوند. این تصویر ایجاد شده می‌تواند در طول زمان با به دست آوردن اطلاعات جدید تکمیل شده و تغییر کند و در این مسیر، اجتماعی‌سازی قوانین از طریق تهیه پیوست‌های رسانه‌ای و شناختی قوانین توسط روابط عمومی مجلس شورای اسلامی می‌تواند مفید واقع شود [۳۰].

## منابع و مأخذ

- [1] Zhao, B., Li, X. (2023). Urban Governance Facing Wicked Problems: Refining Meta-governance Theory through a Five-dimension Framework Based on Three Cases, *the 58<sup>th</sup> ISOCARP World Planning Congress in Brussels, Belgium*.
- [2] Ansell, C., & Torfing, J. (Eds.) (2022). *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar Publishing. p568..
- [3] Ferreira, A., Igreja, J., & Miranda, A. (2020). Collaborative governance in Portugal? A critical perspective based on an empirical survey. *Revista portuguesa de estudos regionais*, (55), pp109-127..
- [4] Gjaltema, J., Biesbroek, R., & Termeer, K. (2020). From government to governance... to meta-governance: a systematic literature review. *Public Management Review*, 22(12), pp1760-1780..
- [5] Qin, T., Wang, L., Zhou, Y., Guo, L., Jiang, G., & Zhang, L. (2022). Digital technology-and-services-driven sustainable transformation of agriculture: Cases of China and the EU. *Agriculture*, 12(2), pp297..
- [۶] واعظی، رضا، شمس، لیلا، ملکی، مصطفی (۱۴۰۲). فراحکمرانی: نظریه‌ای برای حفظ و ارتقای ارزش و خدمات عمومی، مطالعات مدیریت خدمات عمومی، ۱(۱)، ص. ۱۵۷-۱۸۵.
- [7] Andrade, G. P., de Abreu, J. C. A., dos Santos, R. C., & Khatib, S. F. A. (2023). Rethinking Democratic Legitimacy: The Role of Metagovernance in Non-Market Approaches. *ESG Law Review*, 6(1), pp1-18..
- [8] Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. *American Review of Public Administration*, 36(1), pp. 98-114.
- [9] Kuzey, C., Al-Shaer, H., Karaman, A.S. and Uyar, A. (2023). "Public governance, corporate governance and excessive ESG", *Corporate Governance*, Vol. ahead-of-print No. ahead-of-print. <https://doi.org/10.1108/CG-01-2023-0028>.
- [10] Arvind, K., Sharma. (2018). Governance: The Concept and Its Dimensions: *Indian Journal of Public Administration*, 64(1): pp. 1-14. Doi: 10.1177/0019556117735443.
- [11] David, A., Welch. (2013). What is "governance", anyway?. *Canadian Foreign Policy Journal*, 19(3): pp. 253-267. Doi:

10.1080/11926422..2013.845584

[12] Sørensen, C. H., Hansson, L., & Rye, T. (2023). The role of meta-governance in public transport systems: A comparison of major urban regions in Denmark and England. *Transport Policy*, 130, pp. 37-45.

[13] Sørensen, E. & Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance. *Public Administration*, 87 (2), pp.234-258.

[14] Newman, J., Collinson, S., Driffield, N., Gilbert, N., & Hoole, C. (2023). Mechanisms of metagovernance as structural challenges to levelling up in England. *Regional Studies*, pp.1-17.

[15] Kroemer, J. (2010). *Meta-Governors and their Influence on Network Functioning: A Study of Meta-Governance in the Case of the European City Network Eurocities*. Erasmus University.

[16] Bailey, D., & Wood, M. (2017). The metagovernance of English devolution. *Local Government Studies*, 43(6), pp. 966–991.

[۱۷] فرهادی، محسن (۱۳۹۸). فراحکمرانی رویکردی نو در مدیریت دولتی، فصلنامه توسعه علوم انسانی، ۲(۳)، ۱۰۱-۱۲۸.

[18] Murphy-Gregory, H., & Gale, F. (2019). Governing the governors: the global metagovernance of fair trade and sustainable forestry production. *Politics & Policy*, 47(3), pp. 569-597.

[19] Xiaohu, Z., & Menglong, L. (2019). Meta-governance as a New Solution to the Governance Crisis. *Вопросы управления*, 3 (39), pp. 88-93.

[20] Rhodes, R. A. W. (2016). The theory and practice of governance: the next steps. Prieiga per internet: <<http://www.Raw-rhodes.Co.uk/wp-content/uploads/2017/07/TheoryPractice-Governancedocx.Pdf>>.[žiūrėta 2020-03-20].

[21] Fukuyama, F. (2016). Governance: What do we know, and how do we know it?. *Annual Review of Political Science*, 19, pp. 89-105.

[۲۲] نورایی، مهدی (۱۳۹۲). تعدد مراجع قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران، دفتر مطالعات قانون و قانونگذاری مرکز تحقیقات شورای نگهبان.

[۲۳] بیگی، وحید (۱۳۹۷). مروری جامع بر مبانی و نظریه‌های مدیریت دولتی، تهران: انتشارات نگاه دانش.

[۲۴] لطفی پورساعدی، کاظم (۱۳۷۲). درآمدی به سخن کاوی، مجله زبان شناسی، شماره ۳.

[۲۵] مک دانل، دایان (۱۳۷۷). مقدمه‌ای بر نظریه‌های گفتمان تا پایان ۱۹۶۰، ترجمه حسینعلی نوذری، فصلنامه سیاسی اجتماعی گفتمان، شماره ۲.

[۲۶] بیانات مقام معظم رهبری (۱۳۸۷). دیدار اساتید و دانشجویان دانشگاه‌های استان فارس، در دیدار اساتید و دانشجویان در دانشگاه علم و صنعت.

[۲۷] بیانات مقام معظم رهبری (۱۳۹۰). اجتماع بزرگ مردم کرمانشاه، دیدار با جمعی از اساتید دانشگاه‌ها، دیدار جمعی با نخبگان و برگزیدگان علمی، دیدار با مسئولین اجرایی استان کرمانشاه، در سومین نشست اندیشه‌های راهبردی در دانشگاه علوم انتظامی.

[۲۸] بیانات مقام معظم رهبری (۱۳۹۲). تشکیل جلسه سران قوا، در جلسه تبیین سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، در دیدار اعضای مجلس خبرگان رهبری، در دیدار نخبگان و برگزیدگان علمی.

[۲۹] خانمحمدی، هادی، اصلی‌پور، حسین، خانمحمدی، مجید، شمس، لیلیا (۱۳۹۷). طراحی الگوی نهاده‌ساز از ارزش‌ها مبتنی بر بیانات مقام معظم رهبری، بصیرت و تربیت اسلامی، ۱۵(۴۶)، ۹-۳۴.

[۳۰] محمدی، فهیمه، سلسبیل، مهسا، امامی، فاطمه (۱۴۰۳). مروری بر مبانی و سازوکارهای اجتماعی سازی قوانین و خط‌مشی‌ها و ارائه رهیافت‌هایی برای مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حکمرانی (گروه الگوها و ابزارهای حکمرانی) مجلس شورای اسلامی.



#### گزیده سیاستی

کاربست ابزارهای نرم از طریق ایجاد زمینه فعالیت‌های داوطلبانه، مشارکتی، تنظیم‌گرانه، مبتنی بر هنجارها و متناسب با مقتضیات محلی، باعث اجرای بهتر و کارآمدتر تصمیم‌ها می‌شوند. گزارش حاضر با مفهوم‌شناسی و بررسی جایگاه ابزارهای نرم در حکمرانی و شناسایی ابزارهای نرم مطرح شده در ادبیات علمی، به آشنایی و ضرورت کاربرد این ابزارها در ارتقای نظام قانونگذاری پرداخته است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، رویروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)