

# فصلنامه علمی-پژوهشی **رہبانیات**

سال دوازدهم، شماره ۴۴، پاییز ۱۳۹۷  
صفحه ۱۳۹ تا ۱۵۶

## جایگاه جامعه مدنی و کنشگران غیر دولتی در سیاستگذاری عمومی ایران (مطالعه موردی دولت‌های هفتم و هشتم)

نادیا آقارضایی / دانشجوی دکتری سیاستگذاری عمومی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران  
rezaei\_nad@yahoo.com

علی محسنی / استادیار گروه علوم سیاسی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران (نویسنده مسئول)  
dr.amohseni@gmail.com

محمد حسن الهی منش / استادیار گروه علوم سیاسی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران  
elahimaneshm@yahoo.com

### چکیده

این پژوهش به بررسی نقش و جایگاه کنشگران غیردولتی و جامعه مدنی بر فرایند سیاستگذاری عمومی در دوره دولت‌های هفتم و هشتم می‌پردازد. سؤال اساسی که در اینجا مطرح می‌شود این است که نقش این کنشگران غیردولتی و جامعه مدنی در سیاستگذاری عمومی در دوره مورد نظر چگونه بوده است؟ فرض اصلی و اساسی پژوهش حاضر این است که جامعه مدنی و کنشگران غیردولتی اگرچه در فرایند توسعه سیاسی نقش مهمی ایفا کردند اما به دلایلی همچون تناقضات درونی، ساختار متمرکز اداری و رانتهی دولتی، عدم برآورده کردن انتظارات گروه‌های هدف و یا فقدان بستر لازم در جامعه امکان تاثیرگذاری قوی بر فرایند سیاستگذاری عمومی در دوره اصلاحات را نشان ندادند. نتایج تحقیق نشان داد که کنشگران غیردولتی و جامعه مدنی در مرحله نهایی که کنترل قدرت و تاثیرگذاری بر فرایند سیاستگذاری بوده است، نتوانستند ایفای نقش کنند اگرچه در مراحل اولیه و یا در سطح مدیران محلی جایگاه‌های مهمی را اشغال کرده بودند. روش تحقیق در این مقاله توصیفی تحلیلی است و فیش برداری به روش کتابخانه‌ای انجام گرفته است.

**کلیدواژه:** سیاستگذاری عمومی، جامعه مدنی، تشکل دانشجویی، زنان، شوراهای احزاب.

تاریخ تأیید ۱۳۹۷/۰۷/۲

تاریخ دریافت ۱۳۹۷/۰۵/۱۳

این مقاله برگرفته از رساله دکتری خانم آقارضایی می‌باشد.

## مقدمه

سیاستگذاری عمومی به مثابه یک دانش به مطالعه و تحلیل عمل دولت‌ها می‌پردازد. سیاستگذاری عمومی در واقع تجلی اراده حکومت در عمل است که آن‌ها را می‌توان به عنوان مجموعه‌هایی ساختاری و مرتبط متشکل از مقاصد، تصمیمات و اعمالی که قابل نسبت به اقتدار عمومی در سطح محلی، ملی و بین‌المللی هستند در نظر گرفت. اما آیا دولت‌تن‌ها بازیگر عرصه عمومی است؟ جایگاه جامعه مدنی و کنشگران غیردولتی در سیاستگذاری عمومی چگونه است؟ در دهه‌های اخیر شاهد بروز تحولاتی در رویکردها و نظریه‌های عمومی و افزایش تعداد و دامنه قدرت بازیگران غیردولتی در عرصه سیاستگذاری و مدیریت مسائل عمومی هستیم. در سطح جامعه مدنی، تشکل‌های سیاسی، احزاب، گروه‌های ذی‌نفوذ، سازمان‌های غیردولتی در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم به عنوان محلی برای تأثیرگذاری و مشارکت شهروندان در عرصه عمومی، از اهمیت دو چندان برخوردار شده‌اند. در نظام‌های دموکراتیک جامعه مدنی و کنشگران غیردولتی جایگاه مهمی در سیاستگذاری عمومی دارند. اما در بسیاری از کشورهای در حال توسعه یکی از معضلاتی که جامعه با آن درگیر است، این است که عموماً بوروکراسی دولتی، ابزار عمده سیاسی هیئت حاکمه شده است. در اوایل دهه ۱۳۷۰ جامعه ایران تحت تأثیر تحولات داخلی ناشی از فضای نوین سیاسی، اجتماعی و فرهنگی و رشد جمعیت جوانان، افزایش مطبوعات و تشکل‌های مدنی از یک طرف و مجموعه رخداد‌های بین‌المللی پس از جنگ سرد و زوال سیستم دو قطبی و پیدایش گفتمان نوین در سطح بین‌المللی از سوی دیگر، آستان تحولی هم در عرصه داخلی و هم خارجی بود. با روی کار آمدن دولت‌های هفتم و هشتم با نگرش فکری وی و تسلط گفتمان جامعه مدنی و مردم‌سالاری فرصت‌های مناسبی فرا روی نهاد‌های مدنی قرار گرفت و حرکتی عمده‌تأ دولتی در جهت توسعه سازمان‌های مردم‌نهاد و افزایش نقش این سازمان‌ها در فعالیت‌های اجتماعی و فرایندهای تصمیم‌گیری داخلی و خارجی شکل گرفت و موجب روی کار آمدن تفکری تازه در سطح مدیریت جامعه شد که با تکیه بر اصول و پابندی به ارزش‌های اسلامی مفاهیمی چون مدارا، همراهی، تساهل و تسامح را در تعاملات خود با سایر بازیگران توصیه کرد. یعنی در عرصه‌های بین‌المللی سیاست تنش‌زدایی نقطه آغاز و کلیدواژه دیپلماسی کشور واقع شد. این جهت‌گیری جدید در عرصه سیاست‌گذاری خارجی تابع تحولات قابل توجه درونی و رشد گفتمان مدنیت و جامعه مدنی در داخل و نیز درک تحولات

دگرگونی‌های نظام بین‌الملل و به تبع آن فرآیند جامعه جهانی و دنیای وابستگی متقابل در خارج بود.

### ۱- مدل نهادی در سیاستگذاری عمومی

نهادهای حکومتی، تا سال‌ها پیش مرکز اصلی علوم سیاسی به حساب می‌آمدند و به شکل سنتی علوم سیاسی به معنای مطالعه و بررسی نهادهای حکومتی بوده است. به‌طور کلی، فعالیت‌های سیاسی در زمینه‌ی نهادهای حکومتی معین مانند مجلس، ریاست جمهوری، دیوانسالاری‌ها، شهرداری‌ها و غیره مطرح می‌شود و سیاست‌گذاری عمومی از طریق این نهادها تعیین، اعمال و اجرا می‌شود و در نتیجه رابطه‌ی میان سیاست‌گذاری عمومی و نهادها و به خصوص نهادهای حکومتی بسیار نزدیک و به هم وابسته است. در واقع، هر سیاست‌زمانی تبدیل به سیاست‌گذاری عمومی می‌شود که تصویب و سپس عملیاتی و اجرایی گردد و در نهایت نهادهای مختلف آن را به اجرا درآورد. از این منظر نهادهای حکومتی، سه ویژگی خاص به سیاست‌گذاری عمومی می‌بخشند: اول نهادهای حکومتی به سیاست‌ها، مشروعیت می‌بخشند. سیاست‌های تدوین شده توسط حکومت به عنوان الزامات قانونی، و فاداری شهروندان را کنترل و تضمین می‌کند. (Charles, 1970) مردم، ممکن است سیاست‌های گروه‌ها و انجمن‌های دیگر در جامعه مانند شرکت‌ها، سازمان‌های صنفی، انجمن‌های مدنی و غیره را مهم و الزامی تلقی کنند. اما در این بین فقط سیاست‌های حکومتی دارای الزامات قانون هستند. دوم اینکه سیاست‌های دولتی عمومی و فراگیر هستند. در واقع در میان کلیه‌ی سیاست‌های تدوین شده در نهادها و بخش‌های مختلف، فقط سیاست‌های دولتی هستند که جامعیت دارند و بر تمامی شهروندان اجرا می‌شود در حالی که سیاست نهادها و سازمان‌های دیگر تنها بخشی از جامعه را شامل می‌شود. مورد سوم اینکه فقط دولت حق انحصاری کاربرد زور در جامعه را دارد یعنی تنها حکومت می‌تواند در برابر ناقضان قوانین از خشونت مشروع استفاده کرده و آن‌ها را مجازات کند. در حالی که سازمان‌ها یا نهادهای دیگر فاقد چنین قدرت و اقتداری هستند. دولت با تصویب سیاست‌ها جامعه و شهروندان را اداره می‌کند تا افراد و گروه‌ها را تشویق کند سیاست‌ها ترجیحات خود را وضع کنند. به صورت سنتی رهیات نهادی توجه و دقت نظر خاصی به ارتباط میان ساختار نهادهای حکومتی و محتوای سیاست‌گذاری عمومی دارد. (Waterman, and Meijer, 2004) اما در عین حال بسیاری از پژوهش‌ها و مطالعات انجام شده رویکرد نهادی به نهادهای دولتی، وظایف و کارکردهای آن و میزان تاثیر

ویژگی‌های نهادی بر برون‌دادهای سیاست‌گذاری را کمتر مورد توجه قرار داده است. با اینکه این نهادها ترتیبات حقوقی و جزییات را در بسیاری از ادارات و سازمان‌های دولتی در سطح ملی و منطقه‌ای و محلی بیان می‌کند اما در عین حال به ارتباط بین ترتیبات نهادی و سیاست‌گذاری عمومی کمتر به شکل جامع و نظامند توجه شده است. به هر حال به‌طور کلی نهاد‌های حکومتی الگوهای رفتاری اشخاص و گروه‌ها را هماهنگ کرده و شکل می‌دهند و همچنین نهادها می‌توانند الگوهای نهادی ماندگاری را خلق کنند. در اینجا منظور از اشخاص یا گروه همان کسانی هستند که می‌توانند بر محتوا و تدوین سیاست‌گذاری عمومی موثر واقع شوند. از سوی دیگر نهاد ممکن است به شکلی تنظیم و ساماندهی شوند که نتایج سیاسی خاص را ایجاد و از بروز نتایج سیاسی دیگر جلوگیری کنند (Araral, et al., 2012).

همچنین آنها می‌توانند به تامین منافع خاص در جامعه کمک کنند و یا از بروز دیگر منافع جلوگیری کنند. افراد و گروه‌های خاص ممکن است در یک مجموعه ساختاری، دسترسی بیشتری به قدرت حکومتی در مقایسه با سایر مجموعه‌ها داشته باشند. به‌طور کلی ساختار نهادی حکومت می‌تواند آثار و نتایج سیاسی مهمی را به همراه داشته باشد. در نتیجه رویکرد نهادی به دنبال پاسخ به مسئله رابطه میان سلسله مراتب‌های نهادی و محتوای سیاست‌گذاری عمومی است. این فرایند را می‌توان در رویه‌های نهادی، سیستمی و مقایسه‌ی آن‌ها مورد ارزیابی قرار داد. همچنین علوم اجتماعی بحث‌های متداولی در مورد توضیح پدیده‌ها بر اساس ساختار یا نهاد داشته است. بسیاری از علوم اجتماعی عصر معاصر بر مبنای نهاد و رفتار افراد است که به لحاظ نظری توسعه یافته‌اند. (Hay, 2002) گفته می‌شود که احیای تبیین‌های نهادی، بررسی بیشتر جایگاه فاکتورهای ساختاری و نقشی که سازمان‌ها و نهادها (اعم از گروه‌ها، تشکل‌های غیردولتی و جامعه مدنی) در شکل دهی به تصمیمات ایفا می‌کنند، ملزم کرده است. این بحث در مورد ساختار و نهاد به صورت کلی در علوم اجتماعی و به شکل کمتری در مطالعات سیاست‌گذاری عمومی وجود داشته است. سیاست‌گذاری‌های عمومی بیشتر بیانگر انتخاب‌هایی است که توسط دولت و گروه‌های ذی نفع و متحدین آن‌ها انجام می‌شود. بنابراین محصول تصمیمات افراد مختلف می‌باشند. اما این اشخاص در درون ساختارهای رسمی با یکدیگر در تعامل هستند و بر اساس قواعدی که بر آن ساختارها حاکم هستند برهمکنش می‌کنند. در واقع این قوانین

ممکن است سازمان یا نهاد مذکور را تعریف کنند (Rowe, 1997) همچنین ساختارها در تعاملات سیستماتیک در این فرایند سیاست گذاری مشارکت کرده و می بایست فرض گرفته شود که تاثیراتی بر سیاستگذاری خواهند گذاشت.

در یک چشم انداز نهادی در سیاست گذاری و یا دیگر جنبه های رفتار سیاسی، افراد منفرد و جدا نیستند بلکه در درون تعدادی از نهادها معنا پیدا می کنند. افراد معانی رفتارهای سیاسی خود را از طریق روابط نهادی شان کسب می کنند و همچنین نشانه هایی را از نهاد برای نحوه ی رفتار خود دریافت و درک می کنند. این علائم یا نشانه ها می توانند به شکل تشویق یا تنبیه خود را نشان دهند یا بیشتر هنجاری باشند اما نهادها دستورالعملی را برای رفتار ارائه می کنند و همچنین محدودیت هایی را برای کسانی که خود را با آن وفق ندهند و مطابق انتظارات نهاد رفتار نکنند ایجاد می کنند. نباید فراموش کرد که میان نهاد و سازمان تفاوت وجود دارد. البته در عمل چنین تفکیکی ممکن است دشوار باشد. به عنوان مثال در حالی که بوروکراسی دولتی می تواند به عنوان یک نهاد تلقی شود ولی از چندین نهاد ساخته شده است و زمانی که سیاست های مختلف تدوین می شود، این نهاد ممکن است نه به عنوان یک موجودیت واحد بلکه به مثابه مجموعه ای از سازمان ها عمل کند. هر کدام از این سازمان ها بر اساس ارزش ها و منافع خود عمل می کند. بنابراین، نهادها و سازمان ها هم در واقعیت و هم در تئوری تمایل به هم پوشانی دارند، اما می بایست به صورت جداگانه بررسی شوند. به طور کلی نهادها به واسطه سیاست هایشان تعریف می شوند (Brinton and Nee, 1998). همچنین تئوری های نهادی مختلفی وجود دارد. اما با این حال برای شناسایی نقشی که نهادها در انتخاب های سیاستی ایفا می کنند، این بحث وجود دارد که رویکردهای نهادگرایی دارای تنوع های درونی هستند. در واقع یکی از سوالات بنیادین در تحلیل های نهادی معاصر این است که آیا نقطه نظری مشترک میان رویکردهای مختلف وجود دارد تا بتواند گزاره های رویکرد نهادی را توجیه کند.

## ۲- گفتمان اصلاح طلبی در دولت های هفتم و هشتم

گفتمان اصلاح طلبی که معمولاً با روی کار آمدن دولت هفتم شناخته شده است دارای ویژگی ها و مولفه هایی است که مهم ترین آن ها عبارتند از:

### ۱- ۲ نفی سکولاریسم

سید محمد خاتمی از جمله اندیشمندان اسلامی است که تحت تاثیر سکولاریزم غربی معتقد به ایجاد یک «جامعه مسلمان سکولار» بوده است. به این شکل که تعالیم اسلامی را

در محدوده حوزه خصوصی تجویز کرده و دین اسلام را از دخالت در سایر حوزه‌های عمومی (اقتصادی، سیاسی و اجتماعی و فرهنگی) بازدارد. به این صورت که سعی کردند در نظریات خود تعالیم اسلام را محدود به حوزه خصوصی کرده و شریعت اسلام را از دخالت در عرصه سیاست و اجتماع و در یک کلام، حوزه عمومی، بازدارند. در نگاه اندیشمندانی همچون سید محمد خاتمی، نظام سیاسی برخاسته از «اسلام سکولاریزه شده» بود و می‌تواند کارکردهای سکولاریسم در سرزمین مادر را داشته باشد. در حقیقت آنچه خاتمی در صدد پیاده کردن آن در جامعه شیعی ایران بوده نظامی مبتنی بر قرارداد اجتماعی که حکومت و قانونگذاری و قضاوت را «حق مشروع» افراد منتخب از سوی اکثریت می‌داند (جبرائیلی، ۱۳۹۶: ۱۵۳-۱۴۵). با این نگرش سایر مولفه‌های تشکیل دهنده گفتمان اصلاحات در راستای این دال مرکزی شکل گرفته بودند.

## ۲-۲ جامعه مدنی

مفهوم جامعه مدنی را در ایران نخستین بار سید محمد خاتمی در سخنرانی‌های انتخاباتی خود گسترده مطرح کرد و از آن پس این واژه به تدریج به یکی از نشانه‌ها و مفاهیم اصلی اصلاح طلبان تبدیل گردید. خاتمی در آثار و سخنرانی‌های خود رضایت و قرار داد را منشأ نخستین جامعه مدنی دانسته و عنصرهایی چون منشأ مردمی حکومت، مشارکت مردم، قانون مدار و محدودیت دولت، پاسخ‌گو بودن همه افراد صاحب منصب در برابر قانون و مردم، و وجود نهادهای مدنی واسطه (احزاب و سندیکاها و تشکل‌های اجتماعی) را به عنوان اصول اساسی جامعه‌ی مدنی مورد نظر خود معرفی می‌کند. در جامعه مورد نظر خاتمی، محور مردمند و تعیین کننده مردم هستند. این مردم هستند که ارکان و ارگان‌های مختلف نظام را تعیین می‌کنند. جامعه مدنی یعنی جامعه‌ای که حکومت و قدرت او برخاسته از مردم است و تحت نظارت مردم (حسینی زاده، ۱۳۸۶: ۴۰۲).

در جامعه مورد نظر خاتمی تشکل‌ها خصلت انتخابی دارند که مهم ترین کارکرد آنها، ایجاد رقابت و مشارکت می‌باشد. با این مشارکت جامعه به یاری دولت می‌شتابد و با رقابت آنها، دولت سیاسی در چارچوب قانون اساسی است تا از این طریق جامعه با نشاط و مبتنی بر تکرر به وجود آید. در چنین جامعه‌ای مردم ذی حق هستند و اگر این حق به رسمیت شناخته نشود هیچ وقت جامعه مدنی تحقق نخواهد یافت. بنابراین جامعه مدنی به عنوان حد واسطه بین جامعه و دولت می‌باشد (اثنی عشری، ۱۳۸۱: ۱۶).

### ۳-۲ ولایت فقیه

خاتمی ولایت فقیه را به عنوان مبنای نظام و یکی از رکن‌های اصلی آن می‌پذیرفت ولی تلاش می‌کرد تا از آن قداست زدایی کند و قرائتی مدرن و دموکراتیک از آن ارائه دهد. طبق نظر خاتمی مبنای مشروعیت ولایت فقیه رأی مردم و قانون اساسی است. محور و مدار نظام ولایت فقیه است. ولایت فقیه نظریه حضرت امام است. و چون این نظریه در قانون اساسی آمده است پس یکی از اصول نظام می‌باشد (کاشی، ۱۳۷۹: ۱۷۰).

### ۴-۲ قانون گرایی

یکی از دیدگاه‌ها و شعارهای انتخاباتی سید محمد خاتمی در دوم خرداد ۱۳۷۶ قانون گرایی بود. این مفهوم به قانون‌مند کردن رویه‌های سیاسی و تأکید به قانون اساسی به عنوان مبنای مشروعیت و اعتبار منصب‌های سیاسی و معیار تعیین حدود مسئولیت‌ها و اختیارات صاحب منصبان اشاره داشت. گیراترین شعاری که در انتخابات مورد استقبال ملت قرار گرفت، قانون گرایی بود و تلاش برای استقرار قانون اساسی. تثبیت نظام یعنی نهادینه کردن پایه‌های سیاسی-اقتصادی، علمی، فرهنگی و اجتماعی جامعه در چارچوب و بر اصل و پایه قانون اساسی. «مراد از آزادی یعنی آزادی اندیشه و امنیت ابراز آن و آزادی سیاسی در جامعه است. اما آزادی سیاسی ابراز نظر در سرنوشت جامعه، ارائه راه عمل برای حل مشکلات اجتماعی و تلاش برای به تجربه درآوردن آن راه و آن نظر است. آزادی سیاسی لازمه این است که، حق حاکمیت مردم بر سرنوشت خویش را به رسمیت بشناسیم. آزادی یعنی آزادی مخالف. هنر یک حکومت این نیست که مخالف خود را از صحنه خارج کند. هنر حکومت این است که حتی فرد مخالف را وادارد که در چارچوب قانون عمل کند. آزادی اندیشه نیز به عنوان عاملی در جهت رشد و تکامل جامعه می‌باشد» (خاتمی، ۱۳۷۹/۳/۱۹).

### ۵-۲ آزادی مطبوعات

دفاع از آزادی مطبوعات یکی از مهم‌ترین دیدگاه آقای خاتمی بوده است. تأکید بر اهمیت نقش انتقادی و اطلاع‌رسانی مطبوعات و ضرورت آزادی آنان مورد نظر خاتمی بوده است. «این که گفته اند مطبوعات رکن چهارم توسعه هستند، شاید به این دلیل باشد که همیشه برای اصلاح ارگان‌های حکومتی ساز و کارهای رسمی تعریف شده کافی نیست. باید تحت نظارت مردم و نمایندگان واقعی مردم و افکار و اندیشه‌های مختلف مردم، معنی مطبوعات باشند که با نظارت این، مسئولان که قدرت را در دست دارند

خودشان را جمع و جور کنند. قدرت اگر مورد سؤال قرار نگیرد، قطعاً فساد می‌آورد. انتقاد کردن نه تنها سبب تضعیف نمی‌شود بلکه باعث تقویت هم می‌شود... که این انتقادات که توسط مطبوعات انجام می‌گیرد موجب رشد و پیشرفت جامعه می‌شود» (شورچی، ۱۳۹۵: ۸۹).

### ۶-۲ توسعه سیاسی

یکی دیگر از دیدگاه‌ها و شعارهای خاتمی تأکید بر توسعه سیاسی بود. «یکی از اهداف بزرگ این دولت ایجاد توسعه سیاسی در جامعه و زمینه سازی برای توسعه سیاسی است؛ یعنی مردم باید حرفشان را بزنند، سخنی بگویند، انتقاد کنند اما در چارچوب قانون اساسی. مهم‌ترین کاری که برای توسعه سیاسی لازم است جا افتادن این ارزش است که به دولت و حکومت می‌شود انتقاد کرد در توسعه سیاسی آنچه لازم است به رسمیت شناختن حق آزادی شهروندان است (خاتمی، ۲۸/۱۱/۱۳۷۶).

### ۳- جایگاه جامعه مدنی و کنشگران غیردولتی در سیاستگذاری در دولت‌های هفتم و هشتم

سیاستگذاری عمومی محصول تصمیم‌گیری گروه‌های مختلفی است که در یک فرایند دموکراتیک با همدیگر تعامل می‌کنند. درحقیقت این گروه‌ها نماینده منافع خود بوده و تلاش می‌کنند تا از استبداد دولتی کاسته شود. این گروه‌ها در دوره دولت‌های هفتم و هشتم در متن و بستر گفتمان اصلاحات فعال شدند. در اینجا مهم‌ترین این کنشگران و نقش آن‌ها در سیاستگذاری مورد بررسی قرار می‌گیرند.

#### ۱-۳ کنشگران غیردولتی

سازمان‌های غیردولتی تعریف چندان روشنی ندارند، و به علت تعدد و تنوع نقش‌ها و وجود دارد، در واقع این سازمان‌ها ویژگی‌هایی که به خود می‌گیرند تعاریف متنوعی از پسوند غیردولتی تعریف می‌شوند. جودیت تدلر اشاره می‌کند که سازمان‌های غیردولتی اغلب خود را در مقابل دولت تعریف می‌کنند. دولتی که گفته می‌شود، بزرگ، سخت، غیرقابل انعطاف، بوروکراتیک، سلسله‌مراتبی و ناتوان در رسیدگی به فقیران است. اگر این سازمان‌ها به عنوان نهادهایی تعریف شوند که خارج از حیطه و اقتدار دولت فعالیت می‌کنند طیف بسیار وسیعی را شامل می‌شوند. معمولاً از یک پسوند دیگر هم برای تعریف دقیق‌تر استفاده می‌شود (Streeten, 1997:18).

در دوران ریاست جمهوری سید محمد خاتمی به دلیل تسلط گفتمان مردم سالاری و جامعه مدنی در سطح ملی و دولت، فرصت‌های مناسبی فراوری نهادهای مدنی قرار گرفت، تکثر و تنوع نهادهای مدنی مدرن بیش از پیش چشمگیر شد. در این دوران حضور نیروهای کنشگران داوطلب جوان، خون تازه‌یی به رگ‌های جامعه مدنی ایران جاری کرد که این خود نویدبخش کاهش فاصله بین نسلی و ایجاد فرصت مشارکت سیاسی سرمایه عظیم جوانان به سوی خدمات اجتماعی و پذیرش مسوولیت مدنی شد. دولتمردان نیز مشارکت سیاسی مردم را بیشتر باور کرده و از حضور نهادهای مدنی به عنوان یکی از بازیگران عرصه اجتماعی در کنار دولت و بخش خصوصی استقبال کردند. شکل‌گیری مثلث دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی، بدون تردید تعریفی مشخص از جایگاه هر یک از این بازیگران برای ایفای نقش موثر و فعال در توسعه کشور را می‌طلبید. غالب بودن شعار جامعه مدنی در گفتارها و نبود برنامه ریزی مدون برای پایداری این نهادها از جمله خلأهای قابل توجه در این مقطع زمانی بوده است. نکته حائز اهمیت دیگر در این دوران، ضرورت زمانی و تحولات جامعه جهانی مدنی بود، که زمینه مناسبی برای تقویت این پدیده در عرصه عمومی کشور به وجود آورد زیرا بحث مشارکت سیاسی مردم در امور و کوچک کردن دولت از جمله سیاست‌هایی بود که دنبال می‌شد. با وجود کانون‌های مقاومت، کم‌کم نوع جدیدی از نهادهای مدنی و مناسبات بین دولت و ملت شکل گرفت. در این مرحله نهادها بحث ترویج و مذاکره را از مسائل کلیدی، در عمومی کردن موضوعات و اشاعه آن در سطح مسوولان و مردم دنبال می‌کردند. بعضاً در برخی از این نهادها بحث آزادی‌های اجتماعی و فردی و تغییر قوانین حتی در مواردی انتقاد از عملکرد نهادهای دولتی در دستور کار قرار گرفت. با تجربیات به دست آمده به تدریج شبکه‌های موضوعی و فراگیر وارد عرصه فعالیت‌های مدنی شدند که در برخی موارد تاثیرگذاری داشتند (حیدری و جمشیدی، ۱۳۹۵: ۱۴۰-۱۳۹).

در این دوره، سازمان‌ها و نهادهای مختلفی همچون شوراهای اسلامی شهر و روستا، جنبش‌های زنان و تشکل‌های دانشجویی و احزاب به عنوان مهم‌ترین ابزارها و تجلیات جامعه مدنی و کنشگران غیردولتی در فرایند سیاستگذار عمومی به فعالیت پرداختند.

## ۲-۳ شوراهای اسلامی شهر و روستا

یکی از جنبه‌های مشارکت سیاسی و ابعاد جامعه مدنی به عنوان ابزار تاثیرگذار بر سیاستگذاری و تقویت نقش مردم در این امر که در دوران ریاست جمهوری خاتمی

توسط وی ابداع و به مورد اجرا گذاشته شد و می‌توان گفت که گام بزرگی در جهت توسعه سیاسی بود برگزاری انتخابات شوراهای شهر و روستا بود. خاتمی در این رابطه می‌گوید: از این که در مدت کمتر از دو سال از عمر دولت موفق به اجرای یکی از مهم‌ترین وعده‌های خود به مردم شدم خرسند است. مسأله حاکمیت مردم بر سرنوشت خود تحقق یکی از اهداف انقلاب اسلامی است. جمهوری اسلامی در تمامی عرصه‌ها با اتکاء به رای مردم اهداف خویش را پیش برده است ولی گستردگی انتخابات شوراهای که از دورترین روستاها تا قلب تمامی شهرهای بزرگ را در برمی‌گیرد این انتخابات را متفاوت کرده است (افراسیابی، ۲۶۴: ۱۳۷۹-۲۶۳).

وی معتقد است اگر ما می‌خواهیم جامعه مدنی داشته باشیم یکی از ارکان مهم این جامعه مشارکت و حق مردم برای حاکمیت در سرنوشت خودشان و مداخله در تصمیم‌گیری‌های اساسی است. باید آن‌ها از طریق تشکل‌های رسمی و قانونی که در جامعه هست حضور داشته باشند و تشکل‌های صنفی از جمله مهم‌ترین هسته‌های اولیه توسعه سیاسی و اجتماعی رفتن به سوی جامعه مدنی است (هرسیج و ملایی، ۱۳۸۷). در این رابطه نخستین انتخابات رسمی شوراهای در چارچوب اجرای قانون اساسی در هفتم اسفند ۱۳۷۷ در راستای برنامه توسعه سیاسی و گسترش نهادهای مدنی و مشارکت عمومی با شرکت ۲۳ میلیون و ۶۶۸ هزار و ۷۳۹ نفر و با مشارکت ۶۴ درصدی برگزار شد. انتخابات دومین دوره شورای اسلامی شهر و روستا در سراسر کشور طبق موعد مقرر در روز نهم اسفند ۱۳۸۱ برگزار شد. جمع کل شرکت کنندگان در این دوره از انتخابات ۲۲ میلیون و ۲۳۵ هزار و ۸۱۸ نفر بود که به انتخاب ۱۸۲ هزار نفر برای عضویت در ۳۵ هزار شورای شهر و روستا انجامید. شوراهای پل ارتباطی راهبردهای یادشده و واسطه میان دولت و مردم هستند. شوراهای شهر و روستا نهادهای مدیریتی منسجمی هستند که در یک فرایند سیاستگذارانه وظیفه دارند ساختار مدیریت اجرایی کشور را به سمت مردم سالارانه شدن سوق دهند؛ مشارکت مردم را در اداره امور و تصمیم‌گیری درباره مسائل مختلف مرتبط با محیط زندگی خود آسان کنند و در نهایت عاملی برای ارتقای سطح زندگی روستا بیان باشند (شیخ، ۱۳۸۱: ۲۵).

در حقیقت دولت هفتم در راستای اهداف و ارزش‌های انقلاب اسلامی با تشکیل شوراهای اسلامی در پی دستیابی به این اهداف بودند: اجرای سیاست عدم تمرکز، سپردن کارهای عمرانی و اقتصادی و رفاهی به مردم، سرعت بخشیدن به جریان امور، رفع

تبعیض، نظارت اجتماعی، تکمیل کار دستگاه‌های دولتی، هدایت و رهبری برنامه‌های محلی، آگاه‌سازی مردم و بالا بردن توان دولت (علوی تبار، ۱۳۷۸: ۷۶).

به‌رغم داشتن این اهداف اما واقعیت مهم آن است که دولت مرکزی شورای شهر و روستا را نه به عنوان نهادهای تاثیرگذار و کمک‌کننده در فرایند سیاستگذاری بلکه به عنوان کارگزار نگاه می‌شد که از آن صرفاً انتظار عمل به دستورات را داشته است. در حقیقت از آنجایی که در نظام اداری ایران، دولت تامین‌کننده خدمات اصلی شهر و روستاها مانند آموزش، بهداشت، امنیت و پلیس است شوراها در چشم بسیاری از مدیران افرادی بدون اطلاعات و تجربه کافی در مدیریت و اجرا تلقی می‌شوند. به عبارت دیگر استمرار تفکر مدیریت تمرکز یافته و از بالا به پائین باعث شده تا به شوراها به عنوان ابزاری اجرایی و در امتداد قوه مجریه نگریسته شود نه یک نهاد مردمی که جایگاه قانونی دارد و عدم تعریف دقیق ارتباط نهاد شورا با قوای سه‌گانه و سایر ارکان نظام به این تفکر قوت بخشیده است (اشتریان و کریمی فرد، ۱۳۹۵: ۱۲۱).

### ۳-۳ احزاب سیاسی

در دوره هشت ساله دولت آقای خاتمی خانه احزاب شکل گرفت و هم‌بالغ بر دویت تشکل سیاسی مجوز فعالیت گرفتند (که البته این تعدد بسیار احزاب یکی از ضعف‌های ساختاری قانون احزاب نیز است) و به احزاب یارانه دولتی تعلق می‌گرفت. هر حزبی با توجه به تعداد اعضای شورای مرکزیز تعداد دفتر سیاسی و شمار دفاتری که در استان‌های سراسر کشور و کل اعضا دارند مبلغی را از دولت به عنوان یارانه می‌گرفتند تا بتوانند مشکلات اقتصادی اولیه خود را برطرف کنند و خود را تا حدودی تثبیت کنند. در این دوره تقویت نهادهای مدنی و از جمله احزاب سیاسی در مرکز توجه برنامه‌های رئیس جمهور برای رسیدن به توسعه سیاسی قرار گرفت و علاوه بر احزاب و گروه‌هایی که از دوران ریاست جمهوری هاشمی به صورتی منفعل یا نیمه منفعل بودند احزاب و سازمان‌های سیاسی شروع به فعالیت کردند (مرتجعی، ۱۳۷۸: ۱۶). در این دوره پس از گذشت دو دهه از تثبیت انقلاب تعدیلاتی و تغییراتی هم در مواضع مخالفین نظام و هم در نظرات نخبگان سیاسی حاکم خصوصاً پس از روی کار آمدن خاتمی پدید آمد که بر اساس آن هم ظرفیت و توانایی نظام سیاسی برای تحمل مخالفین افزایش یافت و هم مخالفین به این نتیجه رسیدند که برای ادامه حیات سیاسی تشکیلات و نهادهای خود و حل اختلافات و تنش‌ها باید از سیاست‌های براندازانه دست بردارند و مخالفت‌های خود

را در چارچوب قانون اساسی به عنوان میثاق ملی شکل دهند. این تلقی جدید از سوی مخالفین و نخبگان حاکم هم موجب تقویت احزاب و هم موجب رونق گرفتن دوباره فعالیت‌های حزبی گردید (هرسیچ، ۱۳۸۰: ۲۰).

نقش عمده احزاب در سیاستگذاری در این دوره به تاثیرگذاری بر فرایند انتخابات مربوط می‌شود. احزاب سیاسی در دوران ریاست جمهوری خاتمی، تلاش گسترده خود را بر کسب قدرت و حفظ آن به کار بردند. گرچه در این دوره، احزاب نتوانستند اعتماد عمومی را به خود جلب کنند و همچنان سایه دولتی بودن بر سرشان سنگینی می‌کرد. رادیکال‌ترین اقدامات احزاب در این دوره به دو سال ابتدایی حاکمیت اصلاح طلبان در قدرت یعنی بین سال‌های ۷۸-۷۶ و یک سال پایانی آن، یعنی ۸۲-۸۱ مربوط می‌شود. که در این دوره نیز عملاً رقابت قدرت بین دو دسته احزاب اصلاح طلبان و اصول گرا رسیده بود و در یک رقابت سخت و پرحاشیه، جریان اصول گرا، اعتماد مردم را جلب کرد و اصلاح طلبان از همه روش‌های استفاده شده از قبیل فشارهای قانونی از طریق نهاد مجلس به برخی نهادها مثل شورای نگهبان، سپاه و صدا و سیما، طرح استعفا از نمایندگی مجلس، تحصن ۲۶ روزه در مجلس، نامه‌های سرگشاده و اعلام وضعیت بحرانی در کشور نتوانستند اعتماد دوباره مردم را برای حمایت از جناح اصلاح طلب برآورده کنند و در نهایت، احمدی نژاد که کاندیدای بخشی از اصول گرایان بود در دور دوم برگزیده شد.

از مهم‌ترین کارکردها و تاثیرات احزاب سیاسی در این دوره در سیاستگذاری عمومی می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد: کمک به توسعه سیاسی و امکان بهره‌گیری از توان و تجربه همه نیروهای نظام؛ پیگیری مطالبات مردم از نظام سیاسی و ایجاد ارتباط بین مردم و حکومت؛ گرچه در این خصوص، احزاب هنوز نتوانسته‌اند به طور مناسب نقش ایفا کنند.

جلوگیری از انسداد سیاسی احتمالی که در صورت نبود احزاب قدرتمند، امکان ایجاد آن وجود دارد. رشد افکار عمومی از طریق ایجاد رسانه‌های گروهی و حمایت از آنها؛ معرفی نامزدهای مورد نظر و مشخص کردن توان و قابلیت نامزد مورد حمایت؛ اطلاع رسانی به مردم از اتفاقات ایجاد شده در قدرت و بهره‌گیری از اطلاع مردم در جلوگیری از برخی مفاسد سیاسی و اقتصادی (اکبری، ۱۳۸۸: ۷۳-۷۱). این موارد، عمده‌ترین نقش‌هایی است که احزاب در ایران و به ویژه در دوره خاص یاد شده ایفا کرده‌اند.

#### ۴-۳ شکل‌های دانشجویی

دوران هشت ساله دولت‌های هفتم و هشتم شاهد تحولاتی در عرصه دانشگاه‌های کشور بوده است. از یک طرف افزایش فعالیت‌های آن دسته از تشکل‌های دانشجویی حادث شد که از قبل وجود داشته اند مانند انجمن‌های اسلامی دانشجویان، دفتر تحکیم وحدت، بسیج دانشجویی و ... و از سوی دیگر شاهد شکل‌گیری و فعال شدن تشکل‌های دانشجویی جدیدی همچون شورای صنفی دانشجویی، انجمن‌های علمی، کانون‌های فرهنگی دانشجویی، انجمن‌های ورزشی دانشجویی گروه‌هایی با فعالیت‌های قوی، جامعه اسلامی دانشجویان و .... شکل‌گیری این گروه‌ها اگرچه نشان از فضای باز سیاسی در این دوره داشته است اما به دلایل مختلف این تشکل‌ها نتوانسته اند در فرایند سیاستگذاری عمومی نقش مهمی ایفا کنند.

این امر ریشه در تناقضات جنبش دانشجویی در دوره ۱۳۷۶ به بعد داشته است. ویژگی‌های جنبش دانشجویی در این دوره بخش مهمی از جنبش دانشجویی ناسیونالیستی-لیبرالیستی امروزین را تشکیل می‌دهد. ویژگی‌های امروزین این هویت یا هژمونی گفتمان در جنبش دانشجویی عبارت است از: قانون‌گرایی به سبک مشروطه، ضدیت با استبداد به شیوه نهضت ملی و تلقی مدرن و دموکراتیک از اسلام (خرمشاد، ۱۳۸۲: ۱۲۰). این جنبش دانشجویی به تأثیر از نئولیبرالیسم ایرانی یا روشنفکری دینی در پی فراهم سازی زمینه‌های تحقق دموکراسی با رنگ و لعاب کمتر درونی و بیشتر بیرونی بوده است (شیرودی، ۱۳۹۱: ۸۲).

علاوه بر این جنبش سیاسی نئولیبرال که رد این دوره قوت یافت تغییر نظام سیاسی را جایگزین نقد نظام سیاسی ساخته بود درحالیکه چنین موضعی مربوط به جنبش دانشجویی مخالف دولت پهلوی مربوط می‌شود و در فضای مردم سالارانه جمهوری اسلامی طبیعتاً نمی‌توانست تأثیرگذار باشد. حتی بخش‌هایی از این جنبش دانشجویی که به جای تغییر به نقد نظام سیاسی نزدیک تر بوده، مواضع و خصوصیات را هدف قرار داده بود که از ویژگی‌های خود جنبش محسوب می‌شدند مانند حمایت از مردم فلسطین، مبارزه با سرمایه داری جهانی، مبارزه با مداخلات آمریکا در جهان و شعار مرگ بر آمریکا. پاشنه آشیل دیگر این جنبش، مبارزه با استبداد داخلی است. این درحالی است که انقلاب اسلامی با فرو ریختن نظام پهلوی بنیادهای استبداد را بهم ریخته و لذا خود نمی‌تواند مستبد باشد (خرمشاد، ۱۳۸۰: ۱۷۴-۱۷۳).

### ۵-۳ شکل‌های زنان

یکی از مسائل مهم مورد نظر در فرایند توسعه سیاسی به خصوص در ایران برداشتن موانع موجود بر سر راه توسعه مشارکت زنان به عنوان نیمی از جامعه در عرصه‌های مختلف می‌باشد. در این میان دولت اصلاحات تلاش‌های متعددی برای ارتقای نقش زنان در فرایند تصمیم‌گیری انجام داد. با اینحال در سطح کلان مدیریت سیاسی در این دولت، پستی برای زنان ایجاد نشد. تن‌ها عرصه‌ای که در این سطح زنان موفق به حضور یافتند نمایندگی مجلس شورای اسلامی بود که قبل از آن نیز این بستر فراهم بوده است. تلاش‌های دولت خاتمی برای ایجاد بسترهای جدید برای زنان منجر به ایجاد فرصت‌های جدید برای ورود آنان در عرصه‌های میانه مدیریت سیاسی شد. از رهگذر این بسترها و فضاها، جدید، امکانات دسترسی زنان به منابع قدرت بیشتر و آسان‌تر شد. از جمله این امکانات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: با ارتقای دفتر امور زنان نهاد ریاست جمهوری به مرکز امور مشارکت زنان، ضمن حضور رئیس مرکز در جلسات هیئت دولت، مرکز در جریان تدوین برنامه سوم توسعه شرکت کرد و با ارائه نظریات خود، گام‌هایی برای رفع مسائل و مشکلات زنان در وجوه مختلف زندگی از طریق ارائه راهکارهای مقتضی برداشت. طی این فرایند ماده ۱۵۸ قانون برنامه سوم توسعه که به تصویب هیئت وزیران رسید، ضمن اختصاص بودجه به منظور سامان‌دهی نقش زنان در توسعه کشور و حل معضلات و بهبود زندگی آنها، مرکز امور مشارکت مسئول پیگیری و نظارت بر اجرای مفاد مندرج در ماده ۱۵۸ قانون برنامه توسعه شد. همچنین مرکز مذکور، در شوراهای بخشی و فرا بخشی، کمیته‌های تحت پوشش گروه کاری زنان و برنامه سوم توسعه که در آبان ماه ۱۳۷۷ تشکیل شده بود، شرکت داشت (مرکز امور مشارکت زنان، ۱۳۸۰: ۱۳۸).

همچنین در این دوره در راستای سیاست‌های تقویت ساختارها و ایجاد عرصه‌های جدید برای زنان و درج مسائل زنان در وزارتخانه‌ها، دفاتر امور زنان در تشکیلات دولتی و وزارتخانه‌ها ایجاد شد. از جمله این دفاتر می‌توان به ایجاد ۴۸ دفتر امور زنان در نهادهای دولتی در سال هفتاد و نه اشاره کرد که برخی از آنها عبارت بودند از:

مشاور رئیس دفتر امور بانوان در وزارت دفاع.

مشاور و مدیر کل و رئیس دفتر امور بانوان در وزارت کشور با ۲۷ پست سازمانی.

مشاور فرماندهی کل و رئیس دفتر امور زنان در سپاه پاسداران.

نماینده و رئیس دفتر امور بانوان وزارت پست و تلگراف و تلفن و ...

این دفاتر ۳۵٪ در سطح مشاور وزیر و سرپرست سازمان امور زنان، ۲۶٫۶٪ در صد در سطح مدیر کلی، ۴۹٪ در صد دارای نماینده دستگاه در مرکز امور مشارکت و ۴۵٪ در صد با عناوین دیگر بودند (مرکز امور مشارکت زنان، ۱۳۸۰: ۲۶).

همچنین در این دوره در سازمان‌ها و تشکیلات دولتی مربوط به زنان به منظور کارایی بهتر تحولاتی صورت گرفت. از جمله این تحولات؛ ایجاد شورای هماهنگی نمایندگان دستگاه‌های اجرایی، انحلال کمیسیون‌های امور بانوان در استان‌ها و محول شدن وظایف کمیسیون‌های مزبور به کارگروه زنان و جوانان. در این دوره سازمان‌های غیردولتی زنان با توجه به اهداف برنامه سوم توسعه، رشد کیفی و کمی یافتند به گونه‌ای که بین سال‌های ۱۳۷۶-۱۳۸۳ تعداد سازمان‌های غیر دولتی زنان نرخ هفت برابری را نشان می‌دهد (مرکز امور مشارکت زنان، ۱۳۸۰: ۹۰).

در حقیقت می‌توان گفت اگرچه زنان به سطوح کلان مدیریت سیاسی دست نیافتند پس از مشارکت سیاسی زنان در دولت اصلاحات عمده تغییرات در سطح میانه مدیریت شکل گرفت. نکته مهم اینکه زنان مجلس ششم شورای اسلامی (مصادف با دولت اصلاحات) برخی فعالیت‌هایی را انجام دادند که منجر به ارتقای مشارکت شان شد.

تشکیل فراکسیون زنان مجلس برای اولین بار؛

عضویت یک زن در هیئت رئیسه مجلس؛

ریاست یک زن بر کمیسیون زنان و جوانان؛

شرکت یک زن در مذاکرات بین ایران و آژانس بین‌المللی اتمی؛

فعالیت زنان مجلس ششم به وضع ۱۶ مورد قانون که به طور عمده در حوزه حقوق زنان بود، انجامید. همچنین ۱۷ مورد طرح‌هایی که نهایی شد اما بسیاری به وضع قانون نینجامید (از جمله لایحه الحاق ایران به کنوانسیون رفع کلیه اشکال تبعیض از زنان). در سطح میانه مدیریت سیاسی موارد قابل ذکر از این قرار است:

انتخاب دو زن به معاونت و مشاورت رئیس جمهوری و ارتقای دفتر امور بانوان به مرکز امور مشارکت زنان که این موضوع منجر به افزایش قدرت مرکز در پیشبرد مسائل زنان شد. از جمله فعالیت‌های این مرکز، برنامه ریزی، ارائه راهکار، ارائه نظریات مشورتی، بررسی‌های کارشناسی و تبادل نظر در حوزه مسائل زنان با هیئت دولت و نمایندگان مجلس، شرکت در جریان تدوین برنامه سوم توسعه که منجر به ایجاد ماده قانون ۱۵۸ در برنامه شد که معطوف به مسائل زنان بود از جمله از مفاد این ماده قانونی

می‌توان به این موارد اشاره کرد: توانمند سازی سازمان‌های غیر دولتی زنان، زمینه سازی برای زنان نخبه به نظام برنامه ریزی کلان و... (مرکز امور مشارکت زنان، ۱۳۸۰: ۶۷)

همچنین با اصلاح آئین نامه‌های شورای برنامه ریزی و توسعه استان‌ها در دولت خاتمی تعداد زنان حاضر در کارگروه‌های شورای برنامه ریزی و توسعه استان‌ها افزایش یافت. از جمله کارگروه‌هایی که زنان در آن حضور یافتند به موارد زیر اشاره می‌شود:

۱. حضور زنان در کارگروه برنامه ریزی و تحول اداری؛ حضور یک زن به انتخاب کارگروه (بدون حق رأی)
۲. حضور در کارگروه آب و کشاورزی و منابع طبیعی؛ حضور یک نماینده زن از تشکل‌های غیر دولتی با انتخاب کارگروه (بدون حق رأی)
۳. حضور در کارگروه گردشگری و میراث فرهنگی به انتخاب کارگروه (بدون حق رأی)
۴. حضور در کارگروه آمایش و محیط زیست به انتخاب کارگروه (بدون حق رأی)
۵. حضور در کارگروه اجتماعی (مشاوران استاندار در امور زنان و نماینده از تشکل‌های غیر دولتی با انتخاب کارگروه) (بدون حق رأی)
۶. حضور در کارگروه اشتغال و سرمایه گذاری (مشاوران استاندار در امور زنان) و یک نفر از زنان عضو هیئت علمی دانشگاه‌های استان (بدون حق رأی)
۷. حضور در کارگروه بهداشت و درمان و تأمین اجتماعی (مشاوران استاندار در امور زنان) و یک نماینده از تشکل‌های غیر دولتی به انتخاب کارگروه (بدون حق رأی)
۸. حضور در کارگاه پژوهش آمار و فناوری اطلاعات (مشاوران استاندار در امور زنان) و یک نفر از بانوان عضو هیئت علمی دانشگاه‌های استان (بدون حق رأی)
۹. حضور در کارگروه فرهنگ و تربیت بدنی (مشاوران استاندار در امور زنان) و یک نفر از بانوان صاحب نظر به انتخاب کارگروه (بدون حق رأی)
۱۰. حضور در کارگروه بانوان و جوانان (مشاوران استاندار در امور زنان و مسئول ورزش زنان) یک زن از تشکل‌های غیر دولتی و دو نفر از بانوان عضو هیئت علمی (بدون حق رأی) (مرکز امور مشارکت زنان، ۱۳۸۰: ۱۹۰).

با عضویت زنان در کارگروه‌های فوق ۵۰۴ جایگاه تصمیم گیری برای زنان ایجاد شد. در سطح میانه مدیریت سیاسی می‌توان به انتخاب شدن زنان در انتخابات شوراهای شهرو و روستا نیز اشاره کرد. با این حال و تا جایی که به بحث نقش زنان در سیاستگذاری مربوط می‌شود مرحله نهایی یعنی برخورداری از آن حد از قدرت سیاسی، جهت اعمال

نفوذ بر نتایج به دست آمده از مشارکت سیاسی و اعمال قدرت است شکل نگرفته بود. در واقع گفتمان اصلاحات تا مرحله مشارکت سیاسی پیشرفت محدودی داشته است اما پشت مرحله کنترل متوقف شد.

### جمع بندی و نتیجه گیری

سیاستگذاری عمومی محصول برهمکنش گروه‌ها و سازمان‌های مختلفی است که به نوعی گروه هدف محسوب می‌شوند. براین اساس، سیاستگذاری امری دموکراتیک است که در یک متن و بستر مردمسالارانه معنا پیدا می‌کند. این امر در جمهوری اسلامی و از ابتدای انقلاب در مهم‌ترین اسناد بالادستی از جمله قانون اساسی نمود پیدا کرده است. براین اساس دولت‌های مختلف در دوره پس از انقلاب به شیوه‌های مختلف در راستای تحقق این مردمسالاری دینی حرکت کرده‌اند. دولت‌های هفتم و هشتم نیز با شناسایی بسترهای موجود در قانون اساسی و در برخی موارد خوانش متفاوت و یا حتی متضاد با آرمان‌های انقلاب تلاش کرده‌اند تا زمینه را برای نقش آفرینی کنشگران غیردولتی و جامعه مدنی فراهم کنند. بر همین اساس گروه‌های و تشکل‌های مختلفی با محوریت جامعه مدنی هدف قرار داده شدند که می‌توان به تشکل‌های زنان، شوراهای اسلامی شهر و روستا، تشکل‌های دانشجویی، احزاب و سازمان‌های مردم‌نهاد اشاره کرد. بررسی نقش این گروه‌ها و تشکل‌ها در سیاستگذاری عمومی نشان می‌دهد که هر کدام از آن‌ها به دلایلی نتوانسته‌اند نقش مهمی در این فرایند ایفا کنند. تشکل‌های زنان اگرچه بستر لازم برای این امر را پیدا کردند و پست‌های مهمی در سطح مدیران میانی بدست گرفتند اما در مرحله نهایی که کنترل قدرت می‌باشد ناکام ماندند. تشکل‌های دانشجویی نیز با بحران هویت و سردرگمی روبرو بودند. بدین معنی که اهداف تعیین شده مانند استبداد ستیزی یا مشروطه خواهی اساساً در متن جمهوری اسلامی که خود نماد دموکراسی خواهی بوده است بی‌معنا تلقی می‌شد. شوراهای اسلامی شهر و روستا نیز بدلیل نامشخص بودن جایگاه شوراها در ساختار حقوقی، نظام اداری متمرکز و اقتصاد رانتی نتوانستند در سیاستگذاری نقش موثری ایفا کنند. نقش احزاب سیاسی نیز صرفاً ورود به مجادلات سیاسی و کسب قدرت بوده و در نهایت نیز به رقیب سیاسی خود قدرت را واگذار کردند. بنابراین در مجموع می‌توان گفت جامعه مدنی و تشکل‌های غیردولتی نتوانسته‌اند در فرایند سیاستگذاری عمومی در دوره مورد بحث نقش موثری ایفا کنند.

## منابع و مأخذ:

- اشتریان، کیومرث، کریمی فرد، حسن (۱۳۹۵)، " نقد و بررسی عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران"، فصلنامه دولت پژوهی، **مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی**، سال دوم، شماره ۷، صفحات ۱۳۲-۹۵.
- افراسیابی، بهرام (۱۳۷۹)، مرداد خاموش، خرداد خودجوش، تهران: انتشارات مولف.
- اثنی عشری، شهرزاد (۱۳۸۵)، **از دولت اصلاحی تا دولت اسلامی تحلیلی بر آسیب شناسی علل گذار از خاتمی به احمدی نژاد**، تهران: انتشارات عطایی
- اکبری، کمال (۱۳۸۸)، نقش احزاب در سیاست پس از انقلاب اسلامی، **مجله علوم سیاسی**، سال دوازدهم، شماره چهل و هفتم، صفحات ۷۷-۵۳.
- حیدری، نصرت الله، جمشیدی، محسن (۱۳۹۵)، " نقش و جایگاه سازمان‌های مردم‌نهاد در مشارکت سیاسی در دوران‌های ریاست جمهوری خاتمی، احمدی نژاد و روحانی "، فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال دوازدهم، شماره سی و ششم، صفحات ۱۵۲-۱۲۵
- حسینی زاده، محمدعلی (۱۳۸۶)، **۱۰ سال سلام سیاسی در ایران**، تهران: انتشارات دانشگاه مفید
- خاتمی، سید محمد، تعریف خاتمی از اصلاحات، **نشریه نوروز** ۷۹/۳/۱۹
- شورچی، حافظ (۱۳۹۵)، **مقایسه رویکرد توسعه‌ای دولت‌ها در جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۶-۱۳۹۲)**، رساله دکتری، دانشگاه علامه طباطبائی
- غلامرضا کاشی، محمد جواد (۱۳۷۹)، **جادوی گفتار و ذهنیت فرهنگی و نظام معانی**، تهران: انتشارات مؤسسه فرهنگی آینده پویایی
- علی، مسعود (۱۳۷۸)، **خاتمی از چه می‌گوید**، تهران: نشریه آزادی اندیشه
- مرکز امور مشارکت زنان (۱۳۸۰)، **تهران، مرکز امور مشارکت زنان در دولت هفتم**، برگ زیتون
- مرکز امور مشارکت زنان (۱۳۸۰)، **تهران، مرکز امور مشارکت زنان در دولت هشتم**، برگ زیتون
- جبرائیلی، یاسر (۱۳۹۲)، **سودای سکولاریسم** (رمزگشایی از زندگی و کارنامه سید محمدخاتمی)، تهران، خبرگزاری فارس.
- شیرودی، مرتضی (۱۳۹۱)، توان‌سنجی گفتمان‌های جنبش دانشجویی ایران معاصر، **فصلنامه علمی پژوهشی «پژوهشنامه انقلاب اسلامی»**، سال دوم، شماره پنجم، صفحات ۸۹-۶۷.
- خرمشاد، محمدباقر (۱۳۸۴)، جنبش دانشجویی در ایران: تاملی نظری، **خردنامه**، شماره ۷۹.
- خرمشاد، محمدباقر (۱۳۸۰)، «میزگرد گفتمان انقلاب اسلامی»، **فصلنامه انقلاب اسلامی**، شماره ۱، صفحات ۱۷۴-۱۴۵.
- شیخ، ابراهیم (۱۳۸۱)، **شورا و مشارکت: کاربرد روش‌های مشارکتی در مدیریت شهری**، تهران: فرهنگ و اندیشه.
- علوی تبار، علی رضا (۱۳۷۸)، **تدوین الگوی مشارکت شهروندان در امور شهرها**، تهران: سازمان شهرداریهای کشور.
- مرتجعی، حجت (۱۳۷۸)، **جناح‌های سیاسی در ایران امروز**، تهران، انتشارات نقش و نگار.
- هرسیج، حسین؛ ملایی، اعظم (۱۳۸۷)، **قدرت نرم افزاری ایران در دوران ریاست جمهوری خاتمی (۱۳۸۴-۱۳۶۰)**، **فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی**، شماره ۳۴.
- Araral, E., Howlett, M., & Ramesh, M. (2012). **Routledge handbook of public policy**. Routledge
- Brinton M.C., and V. Nee. 1998. **The new institutionalism in sociology**. Palo Alto: Stanford University Press
- Charles, J. O. N. E. S. (1970). **An introduction to the study of public policy**. University of Pittsburgh, Duxbury.
- Hay C. 2002. **Political analysis: A critical introduction**. Basingstoke: Palgrave.
- Streeten, Paul, (1997), "Non-Governmental Organization and Development",
- The Annals of the American Academy of Political & Social Science, Vol.554
- Waterman R.W., and K.J. Meijer. 2004. **Principal-agent models: A theoretical Culde-Sac**. In Bureaucrats, politics and the environment, ed. R.K. Waterman, A.A. Rouse, and R. Wright, 19-42. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press
- Rowe N. 1997. **Rules and institutions**. Ann Arbor: University of Michigan Press