

مفهوم رگولاسیون¹ در قلمرو حقوق

محمد راسخ²

استاد حقوق عمومی و فلسفه حقوق، دانشکده

حقوق، دانشگاه شهید بهشتی

سید مجتبی حسینی کرابی³

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد علوم

تحقیقات تهران، دانشگاه آزاد اسلامی

تاریخ پذیرش 1395/7/4

تاریخ دریافت 1395/3/1

چکیده

رگولاسیون، مفهومی نوین است که تحولات اقتصادی گوناگون، بستر پیدایش و تکامل آن بوده است. نه تنها معنای امروز رگولاسیون با گذشته متفاوت است، بلکه حتی امروز شاهد معانی متفاوتی از آن در نظام-های حقوقی - اقتصادی هستیم. باری، رگولاسیون همواره در پی تنظیم رابطه میان حکومت و اقتصاد (به ویژه، بازار) بوده؛ امری که از آغاز شکل گیری اقتصاد صنعتی تاکنون گریبان گیر نظام های حقوقی و اقتصادی شده است. به رغم همه اختلافات ماهوی و شکلی که این موضوع به همراه داشته، یک نکته، محل توافق است و آن اینکه نبود سازوکار تنظیم رابطه میان حکومت و بازار به ضرر همه بازیگران در این عرصه است که در نهایت به ضرر منافع ملی بوده و زیان های اقتصادی و اجتماعی جدی بر جای می گذارد. این مقاله، پس از بیان پیشینه و ضرورت رگولاسیون، در پی تبیین سه معنا و سطح از مفهوم رگولاسیون و رویکردهای موجود به آن است. در سطح نخست، رگولاسیون در معنای عام به هر گونه تنظیم الزام آور اجتماعی اطلاق می شود. در سطح دوم، رگولاسیون در معنای خاص به مداخله حکومت در نظام بازار باز می گردد. در سطح سوم، رگولاسیون در معنای اخص به معنای مداخله در اقتصاد و بازار از طریق مقررات-

1- regulation

2- نویسندگان بر خود فرض می دانند از زحمات بی دریغ سرکار خانم فائزه عامری برای تکمیل این نوشتار صمیمانه تشکر کنند. بی-تردید، مسئولیت کلیه نقایص با نویسندگان است.

3- نویسنده مسئول، m-rasekh@sbu.ac.ir

گذاری است. پیداست رگولاسیون در دو معنای خاص و اخص به تنظیم رابطه و نسبت میان حکومت و اقتصاد و بازار مربوط می‌شود. گفتنی است «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» در بردارنده معنای خاص رگولاسیون است، چرا که نشان‌دهنده تنظیم حقوقی اقتصاد از طریق وضع قانون است. در مقابل، بخشنامه‌ها یا آیین‌نامه‌های شورای رقابت و نیز قاعده‌گذاری سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، مصداق اصلی رگولاسیون در معنای اخص است.

کلیدواژه‌ها: رگولاسیون، حکومت، بازار، تنظیم اقتصاد، تنظیم بازار، مقررات‌گذاری.

طبقه‌بندی JEL: K20

مقدمه

بازار همواره میان دو نظریه عمده مداخله یا عدم مداخله حکومت در آن در نوسان بوده است. تا بحران سال 1929، در اقتصاد ارتدوکسی، می‌توان گفت ایده بازار آزاد حاکم بود. با وقوع این بحران، نظریه کینز در نظام‌های اقتصادی قوت گرفت که مدافع مداخله حکومت در نظام پول و بازار کار بود. با وقوع بحران دهه 1970، پس از گذشت سه دهه طلایی از زمان جنگ جهانی دوم، مجدداً ایده کارآمدی بازار و کاستن از مداخله حکومت در بازار رواج یافت. در چنین وضعیتی، که نظریه کینزی نیز رو به افول گذاشته بود، دولت‌ها ابزارهای مهم پولی و مالی را از دست دادند (Natali, 2010: 17). سال‌های پس از دهه 1970 بیش از پیش تبیین نسبت میان حکومت و بازار را ضروری کرده است. ویژگی بارز این دوران شکل‌گیری مکاتب و نظریه‌های اقتصادی متعدد است. رگولاسیون در واقع یکی از مفاهیمی است که ذهن نظریه‌پردازان در این دوران را به خود معطوف داشته است. از میانه دهه 1980 میلادی، حکمرانی با ابزار رگولاسیون یکی از ویژگی‌های عمده دولت‌های اتحادیه اروپا، آمریکای لاتین، آسیای شرقی و، به طور کلی، کشورهای در حال توسعه اعلام شده است (Selznick, 1995: 36 & Minogue, 2006: 21). نظریه‌های مربوط به رگولاسیون در پی تبیین نسبت میان حکومت و بازار هستند. بر این اساس، نظریه‌پردازان رگولاسیون رویکردهای پیچیده و متفاوتی به حکومت دارند. برخی حکومت را نمونه اولیه مداخله در بازار می‌دانند. برخی دیگر حکومت را تنها یکی از نهادهای مداخله‌گر می‌انگارند. اما نکته مورد توافق آنها این است که دولت ملی و رژیم بین‌المللی از عناصر مهم و تکمیلی در تضمین شرایط به نفع فعالیت‌های اقتصادی و حفظ رشد اقتصادی است. در واقع، نقش حکومت در

این نظریه‌ها متفاوت با دوران کینزی و دوران بازار آزاد است و حکومت، بی‌آنکه اقتصاد را در دست داشته باشد، در حد یک مداخله‌گر یا تنظیم‌گر ایفای نقش می‌کند.

طرفداران مداخله در بازار بر آن نیستند که اقتصاد تنها به وسیله حکومت و قانون تمشیت می‌شود (Jessop, 1997: 290). آنان با اقتصاد کلاسیک که صرفاً به مبادلات بازار بها می‌دهد مخالفند و بیش از پدیده بازار خودتنظیم‌گر و ناب بر تنظیم اجتماعی اقتصاد سرمایه‌داری تأکید می‌ورزند. به تعبیری ساده، از دیدگاه تنظیم یا همان رگولاسیون اقتصادی، توجه به تفکیک میان نقش بازار و نیروهای غیر بازار معطوف است. مداخله‌گراها بر نقش تکمیلی دیگر مکانیسم‌ها (مانند نهادها، هنجارها و قواعد) در ساختارسازی، تسهیل و کمک به انباشت سرمایه تأکید می‌ورزند (Jessop, 1997: 290). همان‌گونه که برخی از نظریه‌پردازان اذعان کرده‌اند، دولت هم فاعل رگولاسیون است و هم موضوع رگولاسیون (Jessop, 1997: 297).

بر اساس توضیحات پیش‌گفته، این نوشتار بنا دارد پیشینه رگولاسیون، خاستگاه نظری آن، سطوح مفهومی رگولاسیون و سنت‌های موجود را واکاود. از خلال این بررسی است که نسبت میان حکومت و بازار مشخص می‌شود. توضیح آنکه، از میان انواع رگولاسیون، مانند فرهنگی و اجتماعی، تنها به رگولاسیون اقتصادی، یعنی رگولاسیون بازار، صنایع و مشاغل، نظر داریم.

پیشینه

در شکل‌های نخستین بازار کسی در پی تنظیم ساز و کار بازار نبود، به این دلیل که تضاد بالقوه منافع تنها میان یک فروشنده و یک خریدار با قدرت اقتصادی و سطح اطلاعات نسبتاً برابر وجود داشت. در دوران قرون وسطی، مداخله حکومت در بازار گزینشی بود و به هیچ وجه همه‌جوه بازار را در بر نمی‌گرفت. این مداخله در اکثر موارد به امور پس از انعقاد قرارداد، آن‌جا که یکی از طرفین از اجرای تعهداتش سر باز می‌زد، محدود می‌شد.¹ در دوره‌های تدوین حقوق قراردادهای و وضع نخستین قوانین شرکت‌های تجاری و تدوین قانون مدنی، ورود حکومت به قلمرو سلطه

1- نقش محدود حکومت را اغلب متأثر از هابک (Hayek, 1973) همچون نقش نگهبان شب مانند حکومت‌های قرن نهم میلادی تفسیر کرده‌اند.

مطلق اراده طرف‌های خصوصی را نباید به مثابه محدود کردن آزادی اراده که کاملاً به عکس به منزله تضمین آن تفسیر کرد. در سرتاسر این دوران، کارکردهای حکومت با منافع اشخاص و مؤسسه‌های تجاری، به ویژه اصناف، هماهنگ بود. افزون بر این، حکومت با وضع مقررات الزامی که بازتاباننده نظم عمومی بود به منافع جمعی تجار و اصناف کمک می‌کرد. با این حال، سرشت آمرانه آن مقررات آزادی قرارداد را محدود نمی‌کرد، بلکه آن را با هدف ایجاد چارچوب باثبات تجاری ارتقا می‌داد (Tatjana, 2010: 1).

در دوران بحران اقتصادی سال‌های پس از 1929 میلادی و نیز پس از جنگ جهانی دوم، حکومت‌ها تلاش می‌کردند نارسایی‌ها یا معایب بازار¹ را که در متن و نیز در پی آن حوادث و وقایع ظاهر شدند، رفع کنند. گفتنی است مداخله حکومت در این خصوص، به ویژه در مواردی که بر کسب و کار اثر مستقیم می‌گذاشت، به حدی بود که به آن عنوان «دولت‌سالاری»² دادند، هر چند همواره دلیل آن مداخله تأمین منفعت عمومی اعلام می‌شد. به هر حال، در بسیاری موارد نتیجه مداخله حکومت همانا تعلیق ساز و کار بازار بود. باری، حقوق اقتصادی جدید در بافت و زمینه چنین «مداخله‌جویی حکومت» در آن دوران شکل گرفته است (در خصوص مفهوم «مداخله‌جویی»، نک: Pavia, 1948: 2, 549). اصطلاح «رگولاسیون» در بسیاری موارد، به طور کلی، به همین معنای مداخله حکومت در ساز و کار بازار است.

از میانه دهه 1980 میلادی، حکمرانی با ابزار رگولاسیون (به معنای پیش گفته) یکی از ویژگی‌های عمده دولت‌های اتحادیه اروپا، آمریکای لاتین، آسیای شرقی و، به طور کلی، کشورهای در حال توسعه بیان شده است (Selznick, 1995: 36 & Minogue, 2006: 21).

با این همه، استفاده صحیح از رگولاسیون در امر حکمرانی از جمله منوط به درکی روشن از مفهوم آن است. گفتنی است مفهوم رگولاسیون هم به معنای حقوقی و هم به معنای غیر حقوقی به کار می‌رود، چنانکه گاه رگولاسیون برای اشاره به هرگونه تنظیم رفتار به کار می‌رود. (Mitnick, 1980: 33)

1- market failures

2- etatism

ضرورت

بر اساس مطالب پیشین، پرسش اساسی آن است که چه عواملی دست به دست هم دادند تا وجود رگولاسیون ضرورت یابد؟ به دیگر سخن، رگولاسیون به معنای مداخله حکومت در بازار معلول چه عواملی است؟

برای پی بردن به دلایل ظهور رگولاسیون و علل آن باید نخست تصویری از توسعه در سه مرحله عمده به دست داد: 1- مرحله صنعتی شدن در اواخر قرن نوزدهم که تأسیس نهادهای حقوقی، اقتصادی و سیاسی مرتبط ملازم آن هستند. صنعتی شدن بقایای نظام فئودالیت را از میان برد و بازار و آزادی قراردادها را جایگزین آن کرد. فردگرایی محور نظام‌های اخلاقی، اقتصادی و سیاسی شد. بر این اساس، بازار از مجموعه‌ای از افراد رقیب با اهداف، تمایلات و افکار متفاوت و متعدد تشکیل می‌شد که هم دارای حقوق قانونی برابر بودند و هم باید به حق بر تصمیم‌گیری و خودآیینی آنها احترام گذاشته می‌شد. 2- تکنولوژی که عامل شتاب‌دهنده صنعتی شدن بود، خود موجد استثمار، تبعیض و مهلکه‌های دیگر شد. بی‌عدالتی در توزیع منابع، ناشی از فرایند تجاری و صنعتی شدن، تا آنجا بود که به ناگزیر اولین قوانین کارخانه¹ وضع شدند. این قوانین کافی و کارآمد نبودند، از این رو، لازم آمد قوانین و مقررات دیگری برای تعیین ناظر وضع شوند تا منافع تمام طرف‌های حاضر را در بازار تأمین کنند. خلاصه آنکه، با رشد صنعتی شدن قوانین و مقررات متعددی بر اقتصاد و فرایندهای آن حاکم شدند (Clarke, 2000: 13). رشد جوامع، بر اثر فرایند صنعتی شدن، به بسط و گسترش هر چه بیشتر اختیارات و وظایف حکومت در سطح ملی و محلی انجامید. در این مرحله، در فاصله سال‌های 1900 تا 1960، حکومت بازیگر اصلی در اقتصاد بود. این دوره با شکل‌گیری حکومت سوسیالیست در کشور شوروی و اقتصادهای کاملاً برنامه‌ریزی شده² در کشورهای اروپای غربی در زمان جنگ جهانی دوم مقارن افتاد (Clarke, 2000: 14). 3- پس از 1945 و همگام با رشد دولت رفاه و به رغم بزرگ شدن اندازه حکومت، اقتصاد بسیار توسعه یافت و دستخوش استحاله شد. بهداشت، آموزش و استانداردهای ساخت مسکن همگی

1- Factory Acts

2- comprehensively planned economies

بهبود پیدا کردند. در این مرحله، جامعه‌ای از مصرف‌کنندگان، بر مبنای مصرف‌گرایی و امنیت-خواهی، شکل گرفت. جامعه یادشده تا کنون تداوم یافته و می‌توان آن را جامعه تنظیمی¹ نامید (Clarke, 2000: 15). در اقتصاد مبتنی بر مصرف لازم است ضوابط و قواعدی وضع شوند، زیرا تکنولوژی سلامت و ایمنی مصرف‌کننده و کارگر و نیز آب و هوا و محیط زیست را به خطر می‌اندازد؛ مسائلی که باید مورد توجه حکومت و نهادهای تنظیم‌گر قرار گیرند. افزون بر این، پدیده خصوصی‌سازی، بحران مالی دولت، ضرورت حفظ اعتماد مردم و لزوم ابقای اصل نظام بازار همگی رگولاسیون، یعنی مداخله حکومت در ساز و کار بازار، را ضروری می‌سازند. گفتنی است، مهم‌ترین پیامد خصوصی‌سازی، برخلاف تصور رایج، مداخله بیشتر اما شفاف‌تر حکومت در بازار را لازم می‌آورد، نه مداخله‌زدایی (Clarke, 2000: 16)؛ (Bagheri and Asgharnia, 2013). با این حال، در این مرحله، نهادهای مداخله‌گر به شیوه گذشته عمل نمی‌کردند. در واقع، اگر پیشتر حکومت به شکل فراگیر و مبهم بازار و اقتصاد را کنترل می‌کرد، با شکل‌گیری و رواج خصوصی‌سازی این مهم بر عهده نهادهای تنظیم‌گر عمومی قرار گرفت که به تازگی تأسیس شده بودند (Prosser, 1994). هم‌زمان، افزایش هزینه‌های دولتی در اثر رشد و گسترش حکومت و بحران نفتی دهه 1970 موجب پیدایش بحران مالی شد. این امر سبب جایگزینی بازار به مثابه تکیه‌گاهی امن برای مبادلات اقتصادی گردید.

در چنین شرایطی، حفظ اعتماد عمومی به بازار بسیار مهم است. به دیگر سخن، پیچیدگی فنی کالاها و خدمات ارائه شده در بازار به موازات تنوع اجتماعی جامعه مدرن صنعتی حفظ اعتماد یادشده را امری مهم و ضروری می‌گرداند. حفظ اعتماد عمومی مهم‌ترین هدف رگولاسیون است. از این رو، لازم است کارشناسان و نمایندگان از مردم در میان نهادهای تنظیم‌گر حاضر باشند (Clarke, 2000: 18).

فردگرایی حاکم بر بازار دلیل دیگری برای ضرورت رگولاسیون بوده است. این نگرش می‌تواند به فرهنگ استثمارگر، خودخواه، بی‌رحم و تهاجمی در کسب و کار بانجامد. آثار به جای مانده از آمریکای دهه 1980، دوره معروف به «نیک بودن حرص و طمع»، به وجود چنین فرهنگی

1- regulatory society

اشاره دارند (Lewis, 1989). یکی از بنیادی‌ترین انگیزه‌های رگولاسیون اقتصادی تنظیم تمایلات افراطی خودخواهانه بوده است (Clarke, 2000: 19).

بر اساس علل و دلایل پیش گفته، رگولاسیون پاسخ و راه حلی معقول به مشکلات و معایب موجود در جوامع جدید صنعتی می‌نماید. صنعتی شدن، فناوری‌های نو، تغییر شرایط کار، تولید، تجارت، توزیع، مصرف و به طور کلی مبادلات پیچیده و گسترده و تأثیرات گوناگون و چند لایه اقتصادی، محیط زیستی و اجتماعی آنها جملگی مستلزم توجه به منافع کنشگران بازار، کارآمدی بازار و نیز مصالح جمعی است. شواهد تاریخی نشان می‌دهند اتکا به حکومت یا بازار به تنهایی نمی‌تواند پاسخگوی مشکلات و معایب موجود در بازار باشد. از این رو، رگولاسیون برای بازتعریف روابط میان حکومت و بازار ضرورت می‌یابد. خلاصه آنکه، بازار و کسب و کار، به ویژه کسب و کارهای بزرگ، همواره در معرض آسیب و کژکارکردی است. از این رو، مداخله در سازوکار بازار و تنظیم اقتصاد در پی ایجاد و حفظ امنیت و ثبات در بازار و برقراری توازن میان منافع فردی و مصالح جمعی است تا کسب و کار و مبادلات اقتصادی دوام و استمرار بیابند (Clarke, 2000: 39، Bagheri and Asgharnia, 2013: 33).

معانی و سطوح مختلف رگولاسیون

رگولاسیون دارای سه معنا در سه سطح گوناگون است. در سطح اول، سطح عام، رگولاسیون به معنای تنظیم الزام‌آور رفتار اجتماعی است. در این معنا، رگولاسیون به تمشیت و سامان‌دهی کلی زندگی اجتماعی، با اتکا به اقتدار سیاسی، اشاره می‌کند. به دیگر سخن، رگولاسیون در معنای عام متضمن معنای لفظی کلمه است. در حقیقت، مفهوم عام رگولاسیون را در نوشته‌های نظری حقوقی برای اشاره به چیستی قانون و نظام حقوقی به کار می‌برند (Baldwin and Cave, 1999: 19-20).

در سطح دوم، سطح خاص، رگولاسیون به معنای نظام حقوقی ناظر بر دخالت در سازوکار آزاد اقتصاد است. رگولاسیون، در این معنا، هم بر نظام حقوقی تنظیم اقتصاد اطلاق می‌شود و هم بر دخالت قانونگذارانه در بازار. گفتنی است، در این سطح، دخالت قانونگذارانه می‌تواند با هدف-های گوناگون صورت پذیرد. از یک سو، در سنت انگلیسی/آمریکایی، تنظیم اقتصاد در حقیقت

در پی رفع معایب بازار¹ است و با بیان این معایب از حکومت دعوت می‌کند در سازوکار آزاد مبادلات مداخله نماید. از دیگر سو، در سنت فرانسوی، تنظیم اقتصاد با هدف سامان‌دهی و تعیین مرزهای پذیرفتنی برای مداخله از پیش موجود حکومت در سازوکار آزاد اقتصادی است. در این سنت، تنظیم اقتصاد بیشتر دغدغه کاهش مداخله‌های بی اساس در بازار را دارد، تا توجیه چنین مداخله‌هایی (Mescheriakoff, 1994; Delvolvé, 1998; Colson, 2001; Linotte and Romi, 2001; Olsoni, 1995). به هر حال، در قلمرو معنای خاص رگولاسیون، دولت مکمل بازار است، نه جانشین آن.

بی‌تردید، مداخله حکومت در بازار و تنظیم اقتصاد به دو شیوه حقوقی و فراحقوقی انجام شدنی است (Baldwin and Cave, 1999: 13). تنظیم «حقوقی» اقتصاد اما بخش عمده آن مداخله را تشکیل می‌دهد. ابزارهای حقوقی‌ای که در این سطح از رگولاسیون به کار گرفته می‌شوند، مجموعه ساده‌ای از قواعد حقوقی² نیست، بلکه طیف گسترده‌ای از اعمال و مقررات حقوقی نظیر قانون، اساسنامه نهادهای عمومی، تدابیر فردی مقام‌های عمومی، مذاکرات، اعمال اجرایی و اسناد چشم‌انداز را در بر می‌گیرد. این طیف گسترده گروه وسیعی از مصوبات نهادهای محلی، اتحادیه‌های بین‌المللی و مانند آنها را نیز شامل می‌شود (Majone, 1990: 1-2). چنانکه آمد، رگولاسیون در معنای خاص بر «نظام حقوقی مداخله حکومت در اقتصاد» یا «حقوق تنظیم اقتصاد» اطلاق می‌شود. مفهوم رگولاسیون در معنای خاص دارای ویژگی تمرکز و استمرار بوده و در پی تنظیم ارزیابی و اصلاح اقتصاد است. همچنین، با اینکه در این معنا مستقیماً به نهادهای عمومی اشاره می‌شود، تنها نهادهای تنظیم‌گر نیستند که این قواعد تنظیم را اعمال می‌کنند (Bagheri, 2007; Majone, 1996: 6; and Adler, 2010).

بالدوین دو ویژگی مهم رگولاسیون، به معنای خاص، را هدف‌داری و استفاده از قدرت عمومی برای تدوین و کاربرد قواعد و ضوابط می‌داند (Baldwin et al., 1998: p. 6). در سطح سوم، سطح اخص، رگولاسیون به معنای تنظیم اقتصاد با ابزار «مقرره» است. بنابراین، رگولاسیون در معنای اخص را می‌توان معادل مقررات‌گذاری گرفت. گفتنی است تنظیم حقوقی

1- market failures

2- legal rules

اقتصاد با «قانونگذاری»¹ و «مقررات گذاری»² انجام شدنی است. رگولاسیون، در سطح و معنای اخص، با «وضع مقررات اجرایی» به دست سازمان‌ها و نهادهای اداری اعمال می‌شود. بر این اساس، «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» دربردارنده معنای خاص رگولاسیون (سطح دوم مفهومی) است، چرا که نشانگر تنظیم حقوقی اقتصاد از طریق وضع قانون است. در مقابل، بخشنامه‌ها یا آیین‌نامه‌های شورای رقابت مصداق اصلی رگولاسیون در معنای اخص یا همان مقررات گذاری است. همچنین است سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی که در حوزه ارتباطات مقررات گذاری می‌کند.

ابزارهای حکومت در رگولاسیون

به نظر می‌رسد، با توجه به سطوح معنایی رگولاسیون، ابزارهایی که حکومت‌ها برای رگولاسیون به کار می‌گیرند یکسان نیستند. در ادامه، به مواردی از رگولاسیون از سوی حکومت می‌پردازیم که بزرگ‌ترین و مهم‌ترین نهاد مداخله‌گر است. باید افزود که حکومت تنها نهاد تنظیم‌گر یا مداخله‌گر در اقتصاد و بازار نیست، بلکه نهادهای غیردولتی و خصوصی از گذشته تا کنون در این زمینه فعال بوده‌اند. برای نمونه، در انگلستان قرون وسطی، اصناف قیمت و کیفیت و استانداردهای صنعت را تنظیم می‌کردند. در حال حاضر نیز نقش شرکت‌های بزرگ در تنظیم بازار برجسته است. طبق مطالعات انجام شده، تنظیم بازار بورس به دست شرکت‌های بزرگ و مداخله آنها بسیار موفقیت‌آمیز بوده است. به ویژه، اعتقاد بر آن است که مداخله شرکت‌های بزرگ، در مقایسه با شرکت‌ها یا سرمایه‌گذاران کوچک، بهتر می‌تواند بازار را تنظیم کند و از موارد سوء استفاده بکاهد (Clarke, 2000: 43). امروزه، صنایع تلاش می‌کنند گروه‌ها و انجمن‌های صنعتی تشکیل دهند و از این رهگذر قواعد رفتار را تعریف و برای نقض آنها ضمانت اجرا پیش‌بینی کنند. این روش برای گریز از سیطره حکومت و سوء استفاده‌های احتمالی بازار و کسب و کار است، اگرچه معایب و کاستی‌های مخصوص به خود را دارد (Tatjana, 2010: 3-4).

1- legislating (laws)

2- regulating (regulations)

منظور از ابزارهای حکومت در رگولاسیون تدابیری هستند که حکومت برای اجرای سیاست‌های تنظیمی و مداخله در بازار در اختیار دارد. در واقع، ابزارهای حکومت همانا وسایل اقدام و حضور او در صحنه زندگی جمعی هستند. امروزه حکومت‌ها در مقایسه با گذشته که عمدتاً با ارائه مستقیم کالا و خدمات در عرصه عمومی حضور داشتند، تأکید بیشتری بر استفاده از مقررات، قواعد و استانداردها دارند.

برای نمونه، قدیمی‌ترین سازوکاری که حکومت برای تنظیم رفتار (سطح نخست رگولاسیون) مورد استفاده قرار داده است و حقوقدانان بیشترین آشنایی را با آن دارند ابزارهای دستورمحور است. این سازوکار مستلزم اعلام و اعمال قواعد و مقررات قانونی از سوی حکومت است. بر این اساس، برخی رفتارها ممنوع اعلام شده و برای نقض ممنوعیت آنها ضمانت اجراهای قهری تعیین می‌شود. در این روش، حقوق قدیمی‌ترین نقش خود را، یعنی تحمیل و اجبار قاعده‌محور، ایفا می‌کند. از چنین ابزارها و سازوکارهایی اغلب با عنوان تنظیم از طریق دستور و نظارت¹ یاد می‌شود (Ogus, 2004: 246-247). به دیگر سخن، همه باید و نبایدهای موجود در نظام حقوقی، اعم از کیفی و مدنی، ابزار تنظیم رفتار در سطح عام رگولاسیون هستند. ابزار یادشده در سطوح خاص و اخص نیز به کار بسته می‌شوند.

طیف وسیعی از ابزارها در سطح دوم رگولاسیون (تنظیم حقوقی اقتصاد یا مداخله قانونگذارانه در بازار) قابل بررسی است (Pichard, 2003: 113-114). ابزارهایی نظیر وضع قوانین و مقررات مربوط به مالیات و یارانه‌ها، کنترل حجم پول در گردش، صدور مجوز فعالیت اقتصادی برای شرکت‌های خصوصی، قیمت‌گذاری، تعیین استانداردها، کمک‌های بلاعوض، بیمه‌های دولتی و نظارت بر اجرای قوانین و مقررات در این سطح به کار بسته می‌شوند. این ابزارها به دلایل گوناگون بهتر از شیوه دستور و نظارت هستند. نخست، استفاده از شیوه دستور و نظارت اغلب به شکل‌گیری مجموعه پیچیده و متمرکزی از قوانین و مقررات می‌انجامد. دوم، ابزارهای مخصوص به سطح دوم آزادی بیشتری به بنگاه‌های اقتصادی می‌دهند، از این رو، انگیزه توسعه، به ویژه توسعه فنی، به آنها می‌دهند. سوم، برخی از این ابزارها (مثلاً جریمه) ذخایر و منابع مالی قابل

1- command and control

ملاحظه‌ای را فراهم می‌آورند، حال آنکه استفاده از ابزار دستور و نظارت هزینه‌های بسیاری (مانند هزینه قانونگذاری) در بر دارد (Ogus, 2004: 245-246). در برخی از آن ابزارها، میزان مداخله حکومت بسیار کم است و بیشتر متکی به گونه‌ای اقدام داوطلبانه کنشگران بازار است. به دیگر سخن، در مواردی دولت‌ها تصمیم می‌گیرند در مورد یک مشکل خاص عمومی اقدامی انجام ندهند، زیرا معتقدند بازار، خانواده یا سازمان‌های داوطلب می‌توانند مشکل و نقص موجود را خود رفع کنند. شاید بتوان این گونه برخورد را از جمله ابزار و سازوکارهای فراحقوقی¹ تنظیم بازار به شمار آورد.

به هر حال، حکومت‌ها در صورت لزوم با استفاده از ابزار مناسب و انتخاب یک یا ترکیبی از چند ابزار فعالیت مورد نظر را تنظیم می‌کنند. در این انتخاب، حکومت باید محدودیت‌ها و قابلیت‌های هر یک از ابزارها و همچنین پیامدهای ناشی از به‌کارگیری آنها را در مد نظر قرار دهد. اهمیت تفکیک میان معناهای گوناگون رگولاسیون در این ارتباط مهم‌تر می‌نماید. همچنین، سطوح مختلف رگولاسیون در واقع نشانگر نقش متفاوت حکومت در عرصه‌های گوناگون اجتماعی است. از همین روست که امکان دسته‌بندی حکومت به «مداخله‌گر»، «راهبردی»، «حداقلی» و «تنظیمی»² ممکن می‌شود. در آخر، باید افزود که توجه به ابزارهای رگولاسیون موجب برجسته شدن نقش مذاکره و تعامل انجمن‌های صنعتی با حکومت است (Adler, 2010: 603-604).

نکته مهم اما آن است که نهادهای مداخله‌گر ابزارهای مختلفی برای رسیدن به اهداف تنظیمی و مداخله‌ای خود دارند، اما نباید از رگولاسیون به عنوان ابزاری برای رسیدن به مطامع خود بهره‌گیرند. هراس از غلبه منافع خصوصی بر منافع عمومی تا بدانجا بوده است که برخی نظریه‌پردازان و فعالان اقتصادی از شکل‌گیری پدیده تسخیر تنظیمی بر حذر داشته‌اند (Stigler, 1971: 3-21). در این حالت است که مقررات‌گذار/مداخله‌گر به نفع بنگاه عمومی اقدام می‌کند. مذموم‌تر از آن پدیده تسخیر سیاسی است که اهداف مداخله‌گر لعاب سیاسی به خود می‌گیرد. از این رو، 1- نهاد مداخله‌گر مستقل و 2- عدم امکان تجدیدنظرخواهی از تصمیمات نهاد مداخله‌گر نزد وزیر

1- extra legal

2- regulatory state

پیشنهاد می‌شود. به این ترتیب، امکان تجدیدنظرخواهی نزد دادگاه یا مرجع مستقل، مانند نهاد رقابت، فراهم می‌آید (Cook and Mosedale, 2007: 71). کوتاه سخن، مداخله در اقتصاد و بازار زمانی سودمند است که تدابیر لازم و کافی در مورد نهاد مداخله‌گر و ابزارهای مناسب آن اندیشیده شود تا به ناکارآمدی مداخله و مقررات‌گذاری نیانجامد.

سنت‌های نظری رگولاسیون

سبک‌های مختلف تنظیم (رگولاسیون) ملاک تفکیک میان ملت‌ها قرار می‌گیرد. مفهوم سبک تنظیم به فرایند سیاسی و قانونی پیچیده‌ای اشاره دارد که همکاری میان تنظیم‌گران حکومتی، عامه مردم و تجار از آن رهگذر ممکن می‌شود تا سیاست عمومی شکل گرفته و اجرا شود. در دهه‌های 1970 و 1980 میلادی، سبک‌های تنظیمی متنوعی در میان ملت‌ها وجود داشتند: غیررسمی¹ و همیارانه² در بریتانیا، سلسله‌مراتبی³ و قاعده‌محور⁴ در فرانسه و تنبیهی⁵ و قابل طرح در دادگاه⁶ در ایالات متحده آمریکا (رابرت کاگان سبک متمایز آمریکایی را «قانون‌گرایی توافقی»⁷ نامیده است) (Kagan, 2001; Vogel, 1986: 269-270; and Hayward, 1982). گفتنی است امروزه، با رشد روند خصوصی‌سازی و آزادسازی بازارهای اروپا، گسترش ابزارهای جدید تنظیم عمومی و تشکیل اتحادیه اروپا، شماری از پژوهشگران بر این باورند که اروپا به سوی سبک ایالات متحده حرکت می‌کند (Kelemen, 2006).

آنچه سنت‌های فکری مختلف را در این حوزه به طور قابل توجهی از یکدیگر متمایز می‌کند نگاه آنها به دولت است. برای نمونه، رویکرد آلمانی به رگولاسیون، به طور خاص، دولت را بر اساس ویژگی جوامع مدرن یک اصل انتزاعی و غیرشخصی می‌داند که واجد منطق و خودآیینی خاص است. از منظر برخی نظریه‌پردازان فرانسوی و آلمانی، مانند جِسوپ، دولت مجموعه‌ای

1- informal

2- cooperative

3- hierarchical

4- rule-oriented

5- punitive

6- litigious

7- adversarial legalism

نهادی و مولود جامعه است با ساختار متمایز و توانایی‌های راهبردی. مکتب رگولاسیون پارسی نیز دولت را عرصه‌ای خاص برای مواجهه با نیروهای اجتماعی متفاوت می‌داند که در توافقات نهادی متغیر بازتاب یافته است. مکتب آمستردام و نوردیک نیز دولت را مجموعه‌ای خاص از فاعلان سیاسی، متشکل از نخبگان سیاسی، بوروکرات‌ها و نیروهای مرتبط، می‌داند. این رویکرد نقطه مقابل رویکرد فرانسوی به رگولاسیون است زیرا به کارآمدی اقتصاد سیاسی در رگولاسیون واقعی نمی‌نهد (Jessop, 1997: 298).

به طور کلی، همان‌گونه که پیشتر به اشاره آمد، دو سنت مشخص آنگلو-آمریکایی و فرانسوی در میان سنت‌های مربوط به رگولاسیون قابل شناسایی هستند که در زیر جداگانه به شرح هر یک خواهیم پرداخت.

سنت آنگلو-آمریکایی

اوایل قرن بیستم، در ایالات متحده، مقررات‌گذاری راهکار اصلی کنترل جمعی کسب و کار و جایگزین طرح دعوی¹ خصوصی شد (Glaeser and Shleifer, 2001: 1). نهادهای تنظیم‌گر در سطح فدرال و ایالت‌ها در حوزه سیاست‌های ضد انحصار، قیمت‌گذاری راه آهن، غذا و بسیاری دیگر از حوزه‌ها جایگزین دادگاه‌ها شدند. نظریه‌های اقتصادی متعارف قادر به توضیح و تبیین وضعیت آن دوره نبودند، از این رو، نظریه‌های رقیب گوناگونی در این خصوص شکل گرفتند. نظریه منفعت عمومی از جمله آنها بود که رگولاسیون را برای رویارویی با معایب بازار و آثار جانبی² لازم می‌انگاشت. برخی دیگر از نظریه‌ها، مانند نظریه‌های پازنر و شاول، به تحلیل انتخاب میان دادگاه و نهاد تنظیم‌گر، بر اساس معیار کارآمدی، پرداختند (Glaeser and Shleifer, 2001: 3-5). گفتنی است تفاوت اصلی میان دادگاه و نهاد تنظیم‌گر این است که اولی به شکل پسینی و دومی به نحو پیشینی در سازوکار بازار و به طور کلی اقتصاد مداخله می‌کنند (Arrunaba and Andonova, 2005).

تا اواخر دهه 1980 میلادی، محققین خارج از ایالات متحده گرایش داشتند رگولاسیون را در

1- litigation

2- externalities

معنای دوم، یعنی ابزارهای حقوقی تنظیم اقتصاد، بکار ببرند. در این دوران، مفهوم «تنظیم اقتصاد» و «مداخله» تقریباً مترادف به کار می‌رفتند؛ در حالی که، رفته‌رفته گسترش جهانی مفهوم رگولاسیون و مخصوصاً تأسیس نهادهای اداری تنظیم‌گر و مستقل در بخش‌های مختلف اقتصادی، به ویژه در حوزه خدمات عمومی، منجر به برخی هم‌پوشانی‌ها و شکل‌گیری تغییرات معنایی در رگولاسیون شد (که همان شکل‌گیری معنای سوم رگولاسیون است) (Ogus, 2004: 1-2). دفتر مدیریت و بودجه ایالات متحده رگولاسیون را در خصوص امور اجتماعی، فرآیندها و امور اقتصادی دارای نقشی اساسی می‌داند. رگولاسیون اجتماعی ناظر بر تأمین مواردی مانند سلامتی، ایمنی، حمل و نقل، اشتغال و محیط‌زیست است. رگولاسیون فرآیندها به سازوکارهای حکومتی از قبیل تشریفات اداری، تدارکات و جمع‌آوری آمار مربوط می‌شود. رگولاسیون اقتصادی در پی اصلاح چارچوب‌های مالی و تجاری بازار به منظور بهبود رقابت عادلانه و/یا قیمت‌گذاری است. (Report to Congress, 1997).

سنت فرانسوی

سنت فرانسوی رگولاسیون زاییده دو بحران بوده است: 1- بحران دهه 1970 که با افزایش قیمت نفت آغاز شد؛ 2- بحران نظریه اقتصادی حاکم بر آن دوره، نظریه کینزی، بر اثر پدیده تورم. در این دوره، نظریه‌های پول‌گرایان نوکلاسیک بر دیگر نظریه‌ها غالب شد و مکتب رگولاسیون در فرانسه نیز شکل گرفت (Natalia, 2010: 2-3). این سنت تا حدی به نظرات مارکس در کتاب سرمایه و به ویژه به مارکسیسم فرانسوی وفادار مانده است (Jessop, 1997: 289). بویر بر این باور است که سنت فرانسوی رگولاسیون در حقیقت تحلیل سرمایه‌داری و دگرذیسی‌های آن است (Boyer, 2002: 1). پیش‌فرض این سنت آن است که انباشت سرمایه فرآیندی خودتنظیم نیست، بلکه به چارچوبی نهادمند نیاز دارد که بازتولید ثابت سرمایه را در طول زمان تضمین کند. این پیش‌فرض در مقابل نظریه نوکلاسیک اقتصادی قرار می‌گیرد که بازار را خودتنظیم و قادر به ایجاد توازن می‌داند. طبق ادعای مداخله‌گرایان، مقررات جمعی باید مستقیماً جایگزین سازوکارهای بازار شوند یا آنها را تکمیل کنند (Natalia, 2010: 5). به دیگر سخن، چون انباشت سرمایه سازوکارهای لازم برای محدود کردن خود را ندارد، نهادهای اجتماعی باید برای رفع تعارض‌های حاصل به میان آیند. بر این اساس، رگولاسیون روشی برای نظارت بر

انحرافات و کژی‌های ناشی از انباشت سرمایه و تصحیح آنها است (Aglietta, 1998: 397-400). باید افزود که نظریه‌پردازی‌های اولیه فرانسوی در موضوع مورد بحث کمتر به این نکته توجه کرده‌اند که حکومت خود یکی از مهم‌ترین نهادهای مداخله و تنظیم است (Jessop, 1997: 297). بدون شک، در سنت فرانسوی، دولت نقش مهمی در تنظیم نوسانات جهانی سرمایه و بازار کار ملی دارد و به تناقضات برخاسته از آن می‌پردازد (Jessop, 1997: 297-8). در سنت فرانسوی، مفهوم نوکلاسیک اقتصاد پذیرفته نیست و اصل مداخله حکومت در سازوکار بازار و اقتصاد پیش فرض گرفته می‌شود. بحث اصلی بر سر میزان این مداخله و کارآمدی آن است. شاید بتوان گفت رگولاسیون در این سنت در واقع به تبیین و تحدید مداخله از پیش موجود می‌پردازد.

نتیجه

از مطالب پیش گفته چنین بر می‌آید که دیگر تردیدی در مداخله حکومت در بازار و اقتصاد وجود ندارد. اختلاف اما به حدود این مداخله و تنظیم باز می‌گردد. موضوعی که نظریه‌ها و مکاتب فکری گوناگونی را شکل داده است. با توجه به تحولات صورت گرفته در طول قرن‌های نوزدهم و بیستم، به نظر می‌رسد رابطه میان حکومت و بازار از جنس ریاست مطلق حکومت یا تنظیم محدود و اتفافی نیست، بلکه از نوع تعامل فعال، مستمر و گسترده است. هدف از تنظیم بازار و اقتصاد - که مستلزم مداخله حکومت به روش‌های گوناگون، به ویژه از رهگذر وضع و اجرای قانون و مقرر است - ارتقای سلامت و کارآمدی اقتصادی در صنایع و مشاغل گوناگون، از یک سو، و نظارت و کمک به تصحیح معایب آنها مانند آسیب‌های زیست محیطی، ریسک کارگران و جامعه، قیمت‌گذاری استثماری، سرکوب رقبا، از سوی دیگر، است.

بدین ترتیب، برای آنکه رگولاسیون بتواند موفق و کارآمد عمل کند و اهداف مورد نظر را برآورد باید نه تنها سطوح معنایی رگولاسیون را مشخص سازد تا ابزارهای متناسب با هر سطح را انتخاب کند، بلکه لازم است حوزه و هدف رگولاسیون را نیز به خوبی مشخص کند و نسبت به آن شناخت دقیق به دست آورد. اساس و بنیاد تنظیم بازار یا اقتصاد همانا مداخله حکومت است. بی‌گمان، رگولاسیون حقوقی، در هر دو سطح خاص و اخص، می‌تواند با اتکاء به ضمانت‌های اجرایی مربوط مؤثر باشد. هر چه هست، رگولاسیون امری چند معنا و لایه‌لایه است که در حوزه‌های گوناگون معانی مختلف به خود می‌گیرد و، از این رو، نیازمند ابزارهایی متفاوت است.

نخستین گام مطلوب در این قلمرو البته شناخت مفهومی رگولاسیون است.

References

- [1] Adler, M.D. (2010). "Regulatory Theory", in D. Patterson (ed.). *A Companion to Philosophy of Law and Legal Theory*. Oxford: Blackwell Publishing, pp. 590-606.
- [2] Aglietta, M. (1998). "Capitalism at the turn of the Century: regulation theory and the challenge of social change". in Aglietta, M. (2000). *A Theory of Capitalist Regulation (The US Experience)*. London: Verso Classics.
- [3] Arrunaba, B. and Andonova, V. (2005). "Market Institutions and Judicial Rulemaking", in Menard, C. and Shireley, M. M. (eds). *Handbook of New Institutional Economics, USA*: Springer, p. 229.
- [4] Bagheri, Mahmoud (2007). "Market Economy and Private Law Failure". *Law and Politics Research Journal*, Vol. 8: 19.
- [5] Bagheri, Mahmoud, Asgharnia, Morteza (2013). "Monopoly and Competence: An Approach to Necessity of Regulatory Powers". *Quaternary of Private Law Thought*, No. 1:1.
- [6] Baldwin, R., Scott, C. & Hood, R. (1998). *A Reader on Regulation*, Oxford: Oxford University Press.
- [7] Baldwin, R. and Cave, M. (1999). *Understanding Regulation*, Oxford: Oxford University Press.
- [8] Boyer, R. "introduction" in Boyer, R. and Saillard, Y. (eds.) and Shread, C. (translator). *Regulation Theory: The State of the Art*. London and New York: Routledge.
- [9] Clarke, M. (2000). *Regulation: The Social Control of Business between Law and Politics*, UK: Macmillan Press LTD.
- [10] Colson, J.P. (2001). *Droit Public Économique*, Paris.
- [11] Cook, p. & Mosedale, S. (2007). *Regulation, Markets and Poverty*, USA: Edward Elgar Publishing.
- [12] Delvolvé, P. (1998). *Droit Public de l'Économie*, Paris: Dalloz.
- [13] Glaeser, E. L. and Shleifer, A. (2001). "The Rise of The Regulatory State", Harvard Institute of Economic Research, accessed on <http://papers.ssrn.com>.
- [14] Hayek, F. (1973). *Law, Legislation and Liberty*, Vol. 1, London: Henley Routledge and Kegan Paul.
- [15] Hayward, J. (1982). "Mobilising Private Interests in the Service of Public Ambitions: The Salient Element in the Dual French Policy Style", in *Policy Styles in Western Europe*, J. Richardson (ed.). London: Allen and Unwin.
- [16] Jessop, b. (1997). "Survey Article: The Regulation Approach", *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 5, No. 3.
- [17] Kagan, R. A. (2001). *Adversarial Legalism*, Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press.
- [18] Kelemen, D.R. (2006). "Suing for Europe", 39 *Comp. Pol. Stud.* 101.
- [19] Law of Implementation of General Policies of Article 44 of the Constitution, Iranian Expediency Council, 2008.
- [20] Lewis, M. (1989), *Liar's Poker: Two Cities' True Greed*, London: Coronet Books.
- [21] Linotte, D. and Romi R. (2001). *Services Publics et Droit Public Économique*, Paris: Litec.
- [22] Majone, G. (1990). *Regulatory Reform in Europe and the United states*, Rutledge

- Publications, Second edition.
- [23] Mescheriakoff, A-S (1994). *Droit Public Économique*, Paris: PUF.
- [24] Minogue, M. and Levidina, C. (2006). *Regulatory Governance in Developing Countries*, Edward Elgar.
- [25] Mitnick, B.M. (1980). *The Political Economy of Regulation*, Nexis Pub., First Edition.
- [26] Natalia, G. (2010). "The French Regulation School: A Critical Revision", *Visión de Futuro*, Vol. 13.
- [27] Ogus, A.I. (2004). *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- [28] Olson, G. (1995). *L'Administration de l'Économie*, Paris: L.GDJ.
- [29] Pavia, M. L. (1948). "Un essai de définition de l'interventionnisme" in *L'interventionnisme de la puissance publique. Études en l'honneur du Doyen Georges Péquignot*, Montpellier, t. 2, 549.
- [30] Pichard, J. R. (2003). *Comparing Market Regulation between France and Mexico and the USA*, Mexico, Sinaloa: Universidad de Occidente.
- [31] Prosser, T. (1994). 'Regulation, Markets and Legitimacy' in J. Jowell, and D. Oliver (eds). *The Changing Constitution*, Oxford: Clarendon Press.
- [32] Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations (1997). OMB (Office of Management and Budget) accessed on http://www.whitehouse.gov/omb/infomag_rcongress.
- [33] Selznick, P. (1995). *Focusing Organizational Research on Regulation*, R. Noll edition, Third Edition.
- [34] Stigler, G. (1971). 'The theory of economic regulation', *Bell Journal of Economics and Management*, 2.
- [35] Tatjana, J. (2010). "The Concept of Regulation in Administrative and Economic Law and The Emergence of Law of Market Regulation", accessed on <http://regulation.upf.edu/dublin-10-papers/7C3.pdf>.
- [36] Vogel, D. (1986). *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Ithaca, NY and London: Cornell University Press.