

# نقش شورای عالی امنیت ملی در حکمرانی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۴/۱۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۸/۰۷

عبدالرضا باقری\*

## چکیده

این پژوهش ضمن پاسخ‌دهی به این سؤال که «چگونه شورای عالی امنیت ملی نقش خود را در حکمرانی امنیتی ایفا می‌نماید؟»، به آسیب‌های موجود در این حوزه می‌پردازد. روش پژوهش توصیفی-تحلیلی و بهره‌گیری از مصاحبه با دوازده نفر از کارشناسان خبره به روش ارجاع زنجیره‌ای و سپس تهیه و تنظیم پرسش‌نامه (با ضریب آلفای کرونباخ ۰/۸۷) با استفاده از نکات کلیدی مستخرجه از مصاحبه و توزیع میان ۳۰ نفر از صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران حوزه امنیت ملی است. برای تجزیه و تحلیل داده‌ها و بررسی فرضیات از روش‌های آمار توصیفی و استنباطی و برای رتبه‌بندی شاخص‌ها از آزمون فریدمن استفاده شد. نتایج پژوهش حاکی از آن است که شورای عالی امنیت ملی از طریق سه کارویژه تعیین سیاست، هماهنگی بازیگران عرصه حکمرانی و بسیج منابع می‌تواند نقش خود را در حکمرانی امنیتی جمهوری اسلامی ایران ایفا نماید. در واقع ماهیت حکمرانی شورا، حکمرانی تنظیمی است. همچنین یافته‌ها نشان می‌دهد تعداد ۴۶ آسیب در این سه کارویژه قابل شناسایی است و مهمترین آسیب‌های مترتب بر شورا در این سه حوزه عبارتند از: بعد تعیین سیاست (با میانگین ۲/۳۹)، بعد هماهنگی بازیگران عرصه حکمرانی (با میانگین ۲/۳۵) و بعد بسیج منابع (با میانگین ۱/۲۷).

## واژگان کلیدی

امنیت ملی، حکمرانی، حکمرانی امنیتی، شورای عالی امنیت ملی، بسیج منابع.

## مقدمه

پدیده حکمرانی به معنای شیوه‌ای جدید از حکومت و نه جایگزین حکومت، از مباحث جدیدی است که در دو دهه پایانی قرن بیستم وارد ادبیات علوم اجتماعی شد و با پذیرش گسترده مواجه شد (خسروی، ۱۴۰۰: ۵۹). واضعان حکمرانی پیش از هر چیز بر تمرکززدایی از قدرت (در معنای سنتی و ستفالیایی)، محدود نمودن قدرت سنتی سلسله مراتبی (بالا- پائین) و تغییر مسیر آن به سوی تصمیم‌های جمعی (یزدانی، ۱۳۹۱: ۱۰۹) و اتکای روزافزون بر انواع جدید مشاوره و مشارکت شهروندان، متمرکز هستند (Meehan, 2003: 11). حکمرانی، در بردارنده نهادها، فرایندها و قواعد در یک اجتماع است که مشخص می‌کند قدرت چگونه اعمال می‌شود، تصمیم‌های تأثیرگذار بر جامعه چگونه اتخاذ می‌شوند و چگونه منافع مختلف با چنین تصمیم‌هایی هماهنگ می‌شوند (Sakiko & Pouzio, 2002: 2). در تعریف سازمان ملل، حکمرانی مجموعه‌ای از اقدامات فردی و نهادی، عمومی و خصوصی برای برنامه‌ریزی و اداره مشترک امور است و فرایند مستمری از ایجاد تفاهم میان منافع متفاوت و متضاد به شمار می‌رود که در قالب اقدامات مشارکتی و سازگار حرکت می‌کند و شامل نهادهای رسمی و ترتیبات غیررسمی و سرمایه اجتماعی شهروندان است (UN, 1997: 1). به عبارتی دیگر، در پارادایم حکمرانی، حکومت وظیفه راهبردی، هماهنگ‌کننده و تسهیل‌کننده را ایفا می‌کند (گرچی، ۱۳۹۶: ۱۱۳).

هنگامی که بحث از رابطه میان حکمرانی و امنیت ملی یک کشور می‌کنیم و با تلفیق این دو در پی تشریح حکمرانی امنیت ملی آن کشور یا نظام سیاسی آن می‌رویم، اصولاً با مسئله سیاست‌گذاری سروکار داریم، چه اینکه هم حکمرانی و هم امنیت ملی مفاهیمی هستند که در چارچوب گفتمان معنای مشخص پیدا می‌کنند. بر این اساس، همان‌گونه که با ابتدای بر مرجع سیاست‌گذاری در یک کشور می‌توان انواع رابطه میان دولت و جامعه را شامل پلورالیسم<sup>۱</sup>، کورپراتیسم<sup>۲</sup>، کورپوریت پلورالیسم<sup>۳</sup> (Peters & Pierre, 2000: 34) و شبکه‌ای تشخیص داد و

---

1. Pluralism  
2. Corporatism  
3. Corporate Pluralism

به چند رویکرد سیاست‌گذارانه رسید، در حکمرانی امنیت ملی نیز مسئله کلیدی تشخیص نقطه ابتنا، اولویت‌دار یا گرانیگاه و مرکز ثقل یا همان مرجع امنیت است. از طرف دیگر، آنچه موجب می‌شود حکمرانی امنیت ملی در ترادف با سیاست‌گذاری و فرایند آن بر محور مرجع امنیت هم‌معنا و هم‌سو شود، این است که در هر دو مهمترین پرسش‌ها عبارتند از اینکه مسئله چیست، راهبردها و راهکارها کدامند، چه کسی انتخاب و گزینش می‌کند، چه کسانی و چگونه اجرا می‌کنند و اینکه نظارت بر این فرایند توسط چه کسی و چگونه انجام می‌شود؟ این‌ها همگی پرسش‌هایی سیاست‌گذارانه‌اند که در حکمرانی امنیت ملی بدون تشخیص و تعیین مرجع امنیت و مرجع حکمرانی امنیت ملی موضوعیت ندارد. بنابراین دو بحث وجود دارد، یکی معطوف به مرجع امنیت (که با توجه به موضوع مقاله، در اینجا مجال بحث نیست) و دیگری مرجع حکمرانی امنیت ملی. در اولی، حکمرانی دغدغه اولیه نیست و بحث بیشتر جنبه اندیشگی و تئوریک دارد اما در دومی سازوکارهای امنیت ملی و ارتقای آن موضوعیت دارد که بر اساس تعریفی که ارائه شد، اساساً بر تعامل بازیگران و تکثر مراجع تصریح دارد.

در هر حال هیچ کشوری از جمله جمهوری اسلامی ایران بدون حکمرانی چه مدون و چه غیرمدون قادر به ادامه حیات نیست. به عقیده برخی، چالش‌های مهم کشور ریشه در کیفیت حکمرانی دارد (Azadi, 2019: 1-58). البته به نظر می‌رسد سابقه و تجربه اندک حکمرانی در نظام مقدس جمهوری اسلامی که تنها چهار دهه از عمر آن می‌گذرد، توجیه منطقی برخی از ضعف‌های موجود باشد ولی به هر حال نظام جمهوری اسلامی ایران با مشکلاتی در مقاطع گوناگون مواجه شده است. نظر به اهمیت موضوع حکمرانی، می‌توان گفت که پیش‌شرط مدیریت بحران کشور به عنوان یکی از وظایف دولت و نیروهای انتظام‌بخش، حکمرانی امنیتی است (Christensen & Laegreid, 2019: 1) و اینکه جلوگیری از دوقطبی‌هایی مانند دولت در مقابل جامعه مدنی و مدیریت آن به واسطه حکمرانی امنیتی قابل انجام است (عسگری و حسینی، ۱۴۰۰: ۲۲۸).

بر همین اساس، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران پس از پیروزی انقلاب اسلامی و به دنبال طی دوره‌ای از تمرکزناشتن نهادهای امنیتی، سرانجام در جریان بازنگری قانون اساسی

تشکیل شورایی با عنوان شورای عالی امنیت ملی پیش‌بینی شد که ساختار و وظایف آن در اصل ۱۷۶ قانون اساسی تبیین شده است (مقدسسی و اکبری، ۱۳۹۶: ۸۷۴).

دستگاه سیاست‌گذاری امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران به رهبری شورای عالی امنیت ملی مسئولیت مسئله‌یابی، طراحی، تدوین، مدیریت، نظارت و ارزشیابی سیاست‌های امنیت ملی را برعهده دارد. از نظر مک‌کانل برای اینکه موفقیتی به سیاست‌گذاری نسبت داده شود، باید در سه بعد سیاست‌گذاری، فرایند اجرایی و منابع سیاسی موفق باشد (McConnell, 2010: 62). شورای عالی امنیت ملی نزدیک به سه دهه در این عرصه سیاست‌گذاری کرده است. این سیاست‌گذاری‌ها باید دستاوردهایی برای کشور داشته باشد. دستاورد سیاست‌گذاری امنیت ملی می‌تواند کسب منافع ملی، گسترش نفوذ نظام در حوزه‌های منطقه‌ای و بین‌المللی و افزایش اقتدار و انسجام ملی در داخل کشور و در نتیجه تأمین امنیت ملی کشور باشد. بنابراین از شورای عالی امنیت ملی انتظار می‌رود با تدوین سیاست‌های ملی در تمام زمینه‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، دفاعی - امنیتی و علمی فناوری و با استفاده از کلیه ابزار و امکانات مادی و معنوی کشور به نحوی عمل کند که ضمن بقای نظام، منافع ملی کشور را در عالی‌ترین سطح تضمین نماید.

با وجود جایگاه بی‌بدیل شورای عالی امنیت ملی در زمینه سیاست‌گذاری و مدیریت امنیت ملی، نتایج حاصله به گونه‌ای است که بین میزان سیاست‌های تدوین‌شده و میزان نتایج حاصله از آن فاصله زیادی احساس می‌شود. این فاصله گویای آن است که شورای عالی امنیت ملی در حکمرانی امنیتی با مسائلی روبرو است که مشخص‌نبودن تکلیف آن‌ها می‌تواند اجرای سیاست‌های امنیت ملی را با مشکل مواجه سازد.

با توجه به وظایف شورای عالی امنیت ملی، اهمیت حکمرانی امنیتی مطلوب در نظام جمهوری اسلامی ایران و جدیدبودن موضوع، این دغدغه در ذهن نویسنده شکل گرفت که چه ارتباطی میان متغیرهای مذکور وجود داشته و مهم‌تر اینکه نقش شورای عالی امنیت ملی در حکمرانی امنیتی تراز جمهوری اسلامی ایران چیست؟ از سویی دیگر برای رسیدن پاسخ این پرسش‌ها، شناخت آسیب‌های شورای عالی امنیت ملی نیز گریزناپذیر است.

## الف) مبانی مفهومی

## • حکمرانی

تعبیر حکمرانی که مرکب از واژه «حکم» و «ران» و به انضمام نشانه «یاء» است، نوعی معنای مصدری را افاده می‌نماید. «حکم» به عقیده لغت‌دانان به معنای «منع» است و «حکمران» را از آن جهت «حکمران» نامیده‌اند که از «ظلم»، ممانعت می‌نماید. با این تمهید، می‌توان مدعی شد که بار معنایی عدالت، در دلالت‌های لفظی واژه «حکمرانی» مستور است. تلفیق مفهومی واژه «ران» با «حکم»، نوعی رابطه شبیه رابطه راکب و مرکوب را بین حاکم و حکم خود نشان داده و مفید این معنی است که حکمران بر حکم خود نوعی «استیلا» داشته و آن را به هر جهتی که بخواهد سوق می‌دهد (مستقیمی، ۱۳۹۹: ۴۵).

در برخی از پژوهش‌ها، حکمرانی مجموعه‌ای از سنت‌ها و نهادها که حاکمان در چارچوب آنها عمل می‌کنند یا به عنوان روش پیاده‌سازی قدرت در نهادهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشورها (زارعی و همکاران، ۱۳۹۶: ۶۷) و تصدی‌گری اقتصادی، سیاسی و اجرایی برای مدیریت کلیه مناسبات کشور در کلیه سطوح تعریف شده است. این تصدی‌گری شامل سازوکارها، فرایندها و نهادهایی است که شهروندان و گروه‌های ذی‌نفع، حقوق قانونی خود را مطالبه کرده، با تعهدات خود آشنا شده و در مورد تفاوت‌ها یا اختلافات، با یکدیگر مواجه می‌شوند (امام‌قلی‌پور و آسمانه، ۱۳۹۵: ۱۰۸).

برخی از صاحب نظران حکمرانی را بر دو گونه تقسیم کرده‌اند (حسینی‌تاش و واثق، ۱۳۹۳: ۸۲):

الف) حکمرانی خوب که مبتنی بر ماده گرایی، دنیاگرایی و اومانیزم<sup>۱</sup> است. این نوع حکمرانی اساساً به بعد مادی امور جامعه با محوریت انسان و با رویکرد این جهانی، توجه می‌کند.

ب) حکمرانی شایسته که در واقع، مصداق بارز و عینیت خارجی آن حکومت نبوی و علوی است. حکمرانی شایسته مبتنی بر خدامحوری، نه انسان‌محوری است و به بعد روحانی انسان علاوه بر بعد مادی به صورت هماهنگ توجه دارد. همچنین تنها به موضوعات این جهانی (ماده‌گرایی و دنیاگرایی) توجه ندارد، بلکه به رفاه مشروع دنیایی و سعادت اخروی به صورت هم‌زمان توجه می‌کند. ضمناً ذکر این نکته ضروری است که شاید حکمرانی شایسته و حکمرانی خوب در برخی شاخص‌ها، از حیث لفظ مانند پاسخ‌گویی، کارایی و اثربخشی و امثال آن یکی باشند، اما مبانی فلسفی این دو نوع حکمرانی متفاوت است؛ حکمرانی خوب مبتنی بر انسان‌محوری، دنیاگرایی و ماده‌گرایی است ولی حکمرانی شایسته مبتنی بر خدامحوری است، اگرچه به ماده و معنا و دنیا و آخرت، هر دو به صورت هم‌زمان توجه دارد (رستمی، ۱۳۹۹: ۵۳-۵۱).

در تعریف عملیاتی، حکمرانی را می‌توان بر پایه چهار شاخص به شرح جدول زیر از مفاهیم مشابه دیگر تمیز داد.

جدول ۱: شاخص‌های حکمرانی

شاخص‌ها			
توزیع قدرت	بازیگر اصلی	ساختار اعمال قدرت	فرایند تصمیم‌گیری
تمرکززدایی از دولت و توزیع آن میان سطوح دولتی و بخش خصوصی و جامعه مدنی	دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی	محدود ساختن ساختار سلسله‌مراتبی قدرت (از بالا به پایین)، افقی	تصمیم‌گیری جمعی از طریق مشارکت

منبع: (خسروی، ۱۴۰۰: ۶۶)

علاوه بر این، با ابتدای بر مفاهیم اصلی تئوری حکمرانی شامل کارایی، دموکراسی، قدرت و نقش دولت، می‌توان وجه تمایز حکمرانی را از مفاهیم هم‌پیوند یا نزدیک آن نظیر مدیریت نوین و سنتی به شرح ذیل خلاصه نمود (یزدانی، ۱۳۹۱ به نقل از kjaer, 2005: 4).

جدول ۲: وجوه تمایز حکمرانی از مفروضات مدیریت

مفاهیم کلیدی در تئوری حکمرانی	مفروضات مدیریت دولتی	مفروضات مدیریت دولتی نوین	مفروضات تئوری حکمرانی
کارایی	از طریق سلسله‌مراتب اداری تأمین می‌شود.	از طریق رقابت تأمین می‌شود.	از طریق مشارکت تأمین می‌شود.
دموکراسی	از طریق پارلمان انتخابی تأمین می‌شود.	جمع‌بندی ترجیحات افراد توسط سیاست‌مداران صورت می‌گیرد.	از طریق مشورت و مشارکت تأمین می‌شود. هیچ تمایزی میان امور سیاسی و فرایندهای اجرایی وجود ندارد.
قدرت	مشهود بوده و در مرکز حکومت قرار دارد.	در بازار پخش می‌شود و در نتیجه بدون مشکل است.	میان شبکه‌های مورد اجماع در حال شکل‌گیری پخش است.
نقش دولت	دولت دارای مکانیزم کنترل و هدایت است.	دولت شرایط مناسب برای دادوستد را فراهم می‌کند.	دولت، حکمرانی شبکه‌ای را تسهیل می‌کند.

منبع: (یزدانی، ۱۳۹۱)

اگرچه حکمرانی با حکومت متفاوت است اما دقت در مختصات حکمرانی رابطه عمیق خود را با موضوع مشروعیت نمایان می‌سازد؛ به گونه‌ای که تمامی نظریات معطوف به مشروعیت و انواع آن به نوعی با چگونگی رابطه قدرت و مردم سروکار دارد که عیناً در مبحث حکمرانی نیز در تصریحی که بر رابطه دولت و جامعه می‌شود، تجلی می‌یابد. به همین دلیل است که مثلاً اصطلاح حکمرانی خوب را به درستی برآمده از حکومت لیبرال دموکراسی تفسیر می‌کنند.

حکمرانی، معطوف به ساختارها و فرایندهایی است که برای اطمینان از پاسخگویی، شفافیت، حاکمیت قانون، ثبات، عدالت، توانمندسازی و مشارکت گسترده مطرح شده است. حکمرانی، نشان‌دهنده هنجارها، ارزش‌ها و قواعد بازی است که از طریق آنها امور عمومی به روشی شفاف، مشارکتی، فراگیر و پاسخگو مدیریت می‌شود. بنابراین، در معنای گسترده، حکمرانی، فراتر از نهادها و سازمان‌های دولت و در ارتباط با محیط نهادی و فرهنگی مطرح می‌شود که در آن شهروندان با یکدیگر تعامل دارند و در امور عمومی مشارکت می‌کنند (رضایی و نخجوانی، ۱۳۹۹: ۸۶). آژانس‌های بین‌المللی مانند برنامه پیشرفت و توسعه ملل متحد، بانک

جهانی، کمیته کمک به توسعه<sup>۱</sup> و سایر سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی، حکمرانی را به عنوان اعمال اقتدار یا قدرت برای مدیریت امور اقتصادی، سیاسی و اداری کشور تعریف می‌کنند. مفاهیم حکمرانی و سیاست نیز در بستر قدرت سیاسی هم‌نشینی دارند، اما وجه تمایز آنها به وضوح فاصله این دو را مشخص می‌کند. سیاست، شامل فرایندهایی است که طی آن گروهی از افراد تصمیماتی جمعی می‌گیرند که معمولاً برای گروه لازم‌الاجرا تلقی می‌شود و به عنوان سیاستی مشترک قابل اجراست؛ اما حکمرانی به جای عناصر متضاد، عناصر اداری و فرایندمحور حکومت را منتقل می‌کند (Imran, 2015). به طور خلاصه، حکمرانی تعیین می‌کند که چه کسی قدرت دارد، چه کسی تصمیم می‌گیرد، چگونه سایر بازیگران صدای خود را به گوش می‌رسانند و در نهایت نحوه مطالبه و پاسخگویی را تعیین می‌کند. حکمرانی، فرایند سازماندهی جامعه یا گروه‌های درون آن برای تصمیم‌گیری است. این فرایند می‌تواند شامل قوانین، هنجارها، قدرت یا هر نوع سازمانی باشد (Bevir, 2012: 32). بنابراین حکمرانی مقوله‌ای کلان است که در حوزه‌های موضوعی گوناگون از جمله حکمرانی امنیتی قابل تبیین است.

### • حکمرانی امنیتی

حکمرانی امنیتی مفهومی است که پس از جنگ سرد و برای اولین بار در دهه ۲۰۰۰ میلادی در اروپا برای تبیین شیوه‌های جدید مواجهه کشورهای اروپایی با تهدیدهای امنیتی فراملی مطرح شد (Bevir & Hall, 2013: 17). حکمرانی امنیتی، سنت‌ها و نهادهایی است که توسط آنها اقتدار در یک کشور اعمال می‌شود. حکمرانی امنیتی فرایندی است که طی آن می‌توان از طریق سازوکار حاکمیت مؤثر، ظرفیت‌های امنیت‌ساز را تقویت کرد. حکمرانی امنیتی یک «ابزار ابتکاری» برای کمک به گریز از سیاست‌های امنیتی سنتی است (Hameiri & et.al., 2018: 462-483). به عقیده نویسنده، شیوه تنظیم‌گری و انتظام‌بخشی به امور امنیتی، حکمرانی امنیتی است که به مثابه بحثی میان‌رشته‌ای در پیوند با جامعه‌شناسی سیاسی، مدیریت، علوم سیاسی، روان‌شناسی اجتماعی و... شامل چگونگی سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری، اجرا و نحوه مدیریت مسائل امنیتی

---

1. The OECD Development Assistance Committee (DAC)



توسط دولت در تعامل با مردم، بازیگران غیردولتی و کشورهای دیگر در راستای نیل به اهدافی همچون ثبات سیاسی - اقتصادی، تأمین امنیت ذهنی مردم، حفظ و ارتقای امنیت است. حکمرانی امنیتی فرایندی است که شامل سه مرحله تولید، حفظ و بازتولید امنیت می‌شود. مفهوم مهم قابل درک از ماهیت حکمرانی امنیتی آن است که دیگر نمی‌توان دولت را تنها کنش‌گر مستقل و دارای قدرت در جامعه (در یک زمان خاص) دانست. این مفهوم به فرایندهای رسمی و غیررسمی، عمودی و افقی اشاره دارد که هیچ‌کدام، ترجیحی پیشینی ندارد (Hufty, 2011: 405). منظور از حکمرانی امنیتی، زیر سؤال‌بردن یا انکار نقش اصلی دولت در اداره عمومی یا مسائل امنیتی یا کنارگذاشتن نهادها و قوانین رسمی لازم برای نظم کلی نیست (Liao, 2013: 17-23). در دوره کنونی، شکل بهینه و مطلوب حکمرانی امنیتی، راهبری مشترک این فرایند از سوی دولت و بخش غیردولتی است (Friesendorf & Daase, 2010: 3). حکمرانی امنیتی فرایندی است که طی آن می‌توان از طریق سازوکار حاکمیت مؤثر، ظرفیت‌های امنیت‌ساز را تقویت کرد. حکمرانی امنیتی دو وظیفه «نهادسازی و حل تعارضات» را بر عهده دارد و در این مسیر، از دو مجموعه ابزار اقناعی (اقتصادی و سیاسی) و اجباری (مداخله نظامی و پلیس) استفاده می‌کند. برخی، چهار دسته حکمرانی امنیتی پیشنهاد می‌کنند: اطمینان، پیشگیری، حمایت و اجبار (Sperling, 2010: 12). از مجموع آنچه گفته شد می‌توان از ترکیب کارکردها و ابزارهای اشاره‌شده، جدول ۳ را ارائه کرد.

جدول ۳: ابزار و وظایف حکمرانی امنیتی

کارکردها	ابزار	
	اقناعی	اجباری
نهادسازی	پیشگیری	حمایت
حل تعارضات	اطمینان	اجبار

منبع: (Sperling, 2010: 12)

حکمرانی امنیتی، تغییرات در سازوکارها و روش‌های تأمین امنیت را روشن می‌کند. بدون شک، حکمرانی امنیتی بیش از هر چیز بر فرایند تأکید داشته و مشخص می‌کند که تصمیمات

مبتنی بر ارتباطات پیچیده بین بازیگرانی با اولویت‌ها و دیدگاه‌های متفاوت (همانند آنچه در شورای عالی امنیت ملی وجود دارد)، اتخاذ می‌شود.

بنابر آنچه بیان شد، حکمرانی امنیتی، یک فرایند است و شامل سه مرحله تولید، حفظ و بازتولید امنیت می‌شود که در ادامه به آن پرداخته می‌شود. اشاره به این نکته لازم است که حکمرانی امنیتی مبتنی بر اصولی همچون حق باوری، عدالت، مشارکت و مؤلفه‌هایی مانند سرمایه اجتماعی است (عسگری و حسینی، ۱۴۰۰: ۲۳۱).

مرحله تولید امنیت از جمله کارکردها و وظایف دولت و نظام سیاسی در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی است. در این مرحله، کارکرد نهادهای چهارگانه اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی اعم از دولتی، عمومی و غیردولتی مورد توجه است؛ به این صورت که اگر این نهادها که برای رفع نیازهای مادی و معنوی جامعه به وجود آمده‌اند به وظایف خود در سطوح مختلف عمل نمایند، زیرساخت‌های امنیت در جامعه فراهم می‌آید ولی اگر به هر دلیلی این نهادها گرفتار کژکارکردی شوند، زمینه لازم برای ناامنی و اختلال در فرایند تولید امنیت ایجاد می‌شود. در واقع، منطق تولید امنیت مبتنی بر «ضرورت‌های کارکردی» است. بر این اساس، هر نظامی برای بقا و تداوم در محیط خود باید بتواند چهار ضرورت یا نیاز را برآورده سازد. در این رابطه پارسونز<sup>۱</sup> عنوان داشته که اولین کارکرد نظام‌ها دربرگیرنده سازگاری<sup>۲</sup> با محیط است که این تطابق از وظایف حوزه اقتصادی است. دومین کارکرد، هدف‌گزینی<sup>۳</sup> نامیده شده که معنی آن، بهره‌گیری نظام سیاسی از منابع برای رسیدن به اهداف مشخص است. یکپارچگی<sup>۴</sup> به عنوان سومین کارکرد از وظایف بخش اجتماعی بوده و به معنی تحقق قواعد، الزامات و مقررات یا هنجارهای قانونی برای مدیریت و واپایش کل نظام است که بازتاب آن در قوانین قابل مشاهده است. حفظ الگوها<sup>۵</sup> به مثابه چهارمین کارکرد، به دگربودگی ارزش‌های شخصی و تبدیل آن به ارزش‌های فردی ارتباط دارد که جزئی از الگوهای ارزشی مشترک و ثابت یک نظام مشخص می‌شود. این کارکرد در حوزه بخش فرهنگی تعریف شده است.

---

1. Parsons  
2. Adaptation  
3. Goal Attainment  
4. Integration  
5. Latent Pattern Maintenance

دومین مرحله حفظ امنیت است که معطوف به بسترها و فرایند سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی‌های امنیتی است. در این نگرش به میزانی که زیرساخت‌های اساسی تولید امنیت، فعال و هماهنگ باشند، سطح و میزان امنیت ارتقا یافته و مرحله حفاظت، برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری بهتری می‌تواند داشته باشد. بر این اساس، نظام و فرایند حفاظت از امنیت به فرایند تولید وابستگی کامل دارد. مرحله حفاظت از امنیت دارای سه زیرساخت مرتبط به هم شامل زیرساخت دفاعی و نظامی، زیرساخت انتظامی و نظم‌بخشی و زیرساخت اطلاعاتی و امنیتی است.

هر یک از این سه زیرساخت در یک نظم سیستمی مرتبط با دیگر زیرساخت‌ها، وظایف و کارکردهای خود را ایفا می‌نمایند و براینکه این هماهنگی ساختاری، حفاظت از امنیت است. در مرحله بازتولید امنیت، اگر به هر دلیلی، امنیت مورد خدشه واقع شود، نظام باید بتواند لازم برای بازسازی آن را داشته باشد و اگر فرایند بازسازی به‌موقع و متناسب با شرایط مورد توجه قرار نگیرد، امنیت از این ناحیه با چالش مواجه می‌شود؛ به عبارتی اگر امنیت به درستی تولید و حفاظت شود، کار کمتری در حوزه بازتولید ایجاد می‌شود و به میزانی که ورودی‌های موضوعات امنیتی از سوی دو حوزه پیشین از حیث کمی قابل کنترل و از حیث کیفی به دور از ابهام و پیچیدگی باشد، ورودی‌های حوزه بازتولید امنیت از یک سو با کمترین تقاضا مواجه خواهد شد و از سوی دیگر فرصت کمک به تولید و حفاظت از امنیت را پیدا خواهد کرد. در مجموع حکمرانی امنیت ملی فرایندی شامل «مجموعه‌ای از سیاست‌ها، قوانین، هنجارها و سازوکارهایی است که به تأمین منافع ملی در پرتو صیانت از ارزش‌های ملی منجر می‌شود؛ به نحوی که تمام مؤلفه‌های ایجادکننده هویت و حاکمیت ملی نسبت به هرگونه تهدید، مصونیت داشته باشند» (رضایی و نخجوانی، ۱۳۹۹: ۸۷).

### ب) شورای عالی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران

از جمله وظایف سنگین دولت، در روابط خارجی حفظ استقلال کشور و در امور داخلی استقرار امنیت ملی است. برای تأمین این منظور، به‌کارانداختن قوای فکری هماهنگ و به‌کارگیری قوای مادی منسجم ضرورت اجتناب‌ناپذیر دارد. در همه کشورها قوای مسلح تأمین‌کننده امنیت

و استقلال کشور است و با این که سازمان و مدیریت انسانی آن‌ها مستقل از سایر امور کشور است، اما از آنجائی که امور مختلف سیاسی، اجتماعی و اقتصادی حسب ضرورت پشتیبان امور نظامی قرار می‌گیرند، طبعاً ارتباط اداره امور نیروهای مسلح با امور دیگر ضرورت می‌یابد. در اجرای این هماهنگی، شورایی متشکل از مسئولان طراز اول امور کشوری و لشکری موضوعیت پیدا می‌کند. در کشور ما اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی چنین جایگاهی را برای سیاست‌گذاری کلان کشور طراحی نموده است. برابر این اصل، شورای عالی امنیت ملی که دارای اهداف و وظایف مشخص و تعریف شده‌ای است، سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در مسائل دفاعی - امنیتی را برعهده دارد.

وجود چنین تشکیلاتی در نظام اداری و حکومتی ایران به بعد از پیروزی انقلاب اسلامی برمی‌گردد. هرچند در تدوین قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ تلاش شده بود این خلأ پُر شود و در اصل یکصد و دهم قانون اساسی تشکیل شورایی به نام شورای عالی دفاع از وظایف و اختیارات رهبری و فرماندهی کل نیروهای مسلح آمده بود. بر اساس پاراگراف «ج» از بند سه اصل یکصد و دهم اعضای این شورا هفت نفر مرکب از رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، وزیر دفاع، رئیس ستاد مشترک ارتش، فرمانده کل سپاه و دو مشاور به تعیین رهبری بودند. با گذشت یک‌دهه از تصویب و اجرای قانون اساسی در بازنگری قانون اساسی شورای عالی امنیت ملی به قانون اساسی اضافه شد و در اصل یکصد و هفتاد و ششم وظایف، اختیارات و ساختار آن مشخص گردید.

با گذشت سه دهه از تصویب این قانون، اظهار نظر در خصوص ضرورت ایجاد این تشکیلات شاید کار آسان‌تری نسبت به زمان تصویب آن باشد و هم‌اکنون می‌توان دلایل فراوانی برای ضرورت راه‌اندازی چنین تشکیلاتی اقامه کرد. نکته مهم این است که باید این ضرورت را در فضای سیاسی و امنیتی آن روز کشور مورد بررسی قرار داد تا مشخص شود طراحان این قانون به چه دلایلی به ضرورت ایجاد این تشکیلات واقف شده‌اند. برای ورود به این بحث لازم است به اسناد و مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی مراجعه شود. از دید طراحان آن مهم‌ترین دلایل تشکیل آن عبارت است از:

- **خلأ تشکیلات تصمیم‌گیر امنیتی فراگیر:** در جلسه شورای بازنگری قانون اساسی یکی از طراحان آن بیان می‌دارد: «یک شورای امنیت ملی داریم که فراتر از امنیت کشور است، بلکه در ارتباطاتی که ممکن است کشور با کشورهای خارج داشته باشد یا ممکن است کشور از خارج احیاناً از جهات گوناگون تهدید بشود. ما نیاز داریم به اینکه یک شورای عالی داشته باشیم که این شورای عالی عهده‌دار این قسمت‌ها باشد و بر این اساس صحبت شد که این شورای عالی جهات مختلفی را می‌بایست در تصمیم‌گیری‌هایش در نظر بگیرد و بر این اساس در ترکیب پیشنهادی اولیه یازده نفر از جمله رئیس‌جمهور، رئیس قوه قضائیه، رئیس ستاد مشترک، فرمانده کل سپاه، مسئول اطلاعات کشور، وزیر امور خارجه، وزیر کشور، مسئول برنامه و بودجه، وزیر اقتصاد و دارائی و دو مشاور به تعیین رهبری پیشنهاد می‌شوند (مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹) تا بر اساس وظایف ذاتی و قانونی خود تمام نیازهای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کلان کشور را پوشش دهند.»
- **غفلت از امنیت داخلی کشور:** در قانون تشکیل شورای عالی دفاع، موضوع امنیت داخلی کشور مغفول مانده بود، به همین دلیل ملاحظه می‌شود که در ترکیب اعضای شورای مزبور وزیر کشور و نیروهای امنیتی و انتظامی حضوری ندارند اما چند سال بعد که مسئولین کشور در اجرا به این ضعف واقف گشتند، به چاره‌جویی پرداختند و در سال ۱۳۶۲ شورایی به نام شورای امنیت کشور به وجود آوردند (قانون تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور، ۱۳۶۲). این شورا نیز نتوانست در خصوص امنیت کشور و به ویژه امنیت ملی که با محیط خارجی و بین‌المللی ارتباط تنگاتنگی دارد، مؤثر واقع گردد. از سوی دیگر این شورا مصوب مجلس شورای ملی بود و نمی‌توانست از وزانت قانون اساسی برخوردار باشد.
- **امنیت خارجی:** امنیت یک وجه خارجی نیز دارد که لازم می‌آید بخش سیاست خارجی و دستگاه‌هایی که وظیفه جمع‌آوری اطلاعات خارجی را به عهده دارند، در ترکیب سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری آن حضور داشته باشند اما همان‌گونه که ملاحظه می‌گردد در ترکیب اعضای شورای عالی دفاع وزیر خارجه و بخش‌های اطلاعات

خارجی حضور ندارند (شورای بازنگری قانون اساسی، همان: ۱۴۸۷). بنابراین با عنایت به ارتباط تنگاتنگ امنیت داخلی و خارجی لازم بود تا دستگاه‌های امنیتی، اطلاعاتی و سیاسی با یکدیگر تعامل و همکاری بیشتری داشته باشند و چون مکانی برای این هماهنگی‌ها در قانون پیش‌بینی نشده بود، به ناهماهنگی در اجرای امور اطلاعاتی و امنیتی منجر می‌شد، ضرورت یک تشکیلات فرادستگاهی جهت ایجاد هماهنگی و تدوین سیاست‌های کلان امنیتی احساس گردید و در بازنگری قانون اساسی به ایجاد شورای عالی امنیت ملی منجر گشت تا از پراکندگی امور و اقدامات هم‌عرض توسط ارگان‌های مختلف جلوگیری شود (باقری، ۱۴۰۱: ۸۴).

- **تمرکز بر دفاع:** در قانون اساسی اول قانون‌گذاران در خصوص تشکیل شورای عالی دفاع عموماً بر مسائل نظامی و دفاعی تمرکز کرده بودند، در حالی که امنیت ملی دارای ابعاد و وجوه دیگری است و لازم می‌آمد که برای تأمین امنیت ملی کشور، قانون اساسی کشور را از این خلأ و نقص رها کرد. به همین دلایل است که در مذاکرات بازنگری قانون اساسی مدافعین تشکیل شورای عالی امنیت ملی این‌گونه استدلال می‌نمایند: «محور بحث در شورای عالی امنیت ملی مسائل دفاعی - امنیتی است، به این معنا که ما در ارتباط با تثبیت نظام و امنیت ملی کشور نیاز داریم به یک شورایی که مسائلی را در ارتباط با تهدیدات داخلی و خارجی، نظامی و غیرنظامی، بحران‌های اقتصادی و اصولاً چیزهایی که برای کشور ما می‌تواند خدای ناخواسته آسیبی را ایجاد بکند، ما باید یک چنین ترکیبی داشته باشیم که جای این ترکیب در کشور ما خالی بوده، شورای دفاع یک چنین موقعیتی نداشته، یک چنین چیزهایی اصلاً جزو وظایف شورای امنیت نبوده و تازه آن چیزی هم که بوده ضعیف بوده، شوراهای متفرقه‌ای مثل شورای هماهنگی اطلاعات و شورای عالی سیاسی و امثال این‌ها داشتیم که باز چنین جایگاهی را نداشته است.» (اطلاعات و قانون، ج ۲: ۶۲۰)

- **وجود شوراهای متعدد:** در کشور تا قبل از تشکیل شورای عالی امنیت ملی شوراهای متعددی از قبیل شورای هماهنگی اطلاعات، شورای امنیت کشور، شورای عالی دفاع و شورای اقتصاد به وجود آمده بودند و هر کدام بخشی از مشکلات کشور را در حوزه

تخصصی خود حل می‌کردند اما تشکیلاتی که بتواند چتر فراگیری برای همه این شوراها باشد، در کشور وجود نداشت و لذا ضرورت داشت تا در بازنگری قانون اساسی این مشکل رفع گردد. در همین زمینه در اسناد بازنگری قانون اساسی یکی از مدافعان تشکیل شورای عالی امنیت ملی این گونه استدلال نموده است: «شوراهای موجود در کشور کارهای مجزا از یکدیگر انجام می‌دهند و هر کدام بخشی از مشکلات کشور را حل می‌کنند ولی شورایی که تمام منافع، مصالح کشور و خطراتی که کشور را تهدید می‌کند و برنامه‌های جامع کشور که عملاً آینده کشور را شکل می‌دهد و جهت‌گیری اصلی را تعیین می‌کند، چنین شورایی را نداریم. یعنی کارها خیلی جزئی و کاملاً جدا از هم است. فرضاً شورای اقتصاد دولت می‌نشسته، بحث می‌کرده که به این ترتیب هست و توانایی کشور برای مقابله با دشمنان به این قدر، شورای عالی دفاع هم برای خودش سیاست‌های جنگی جداگانه‌ای داشته است. عملاً یک دستگاه متمرکزی که بتواند مشورت، طرح و ایده به رهبری بدهد و نظرات را در سطح کلان اعلام بکند نداشتیم. آن چیزی که الان پیش‌بینی شده این فعالیت‌ها را در جامع‌ترین شکلش به هم می‌دوزد و در نتیجه یک جمعی را یا به اصطلاح تشکیلاتی را طراحی می‌کنیم که در رابطه با دفاع و آینده کشور می‌تواند کلی‌ترین و جامع‌ترین نظرها را بدهد که نظریات او یقیناً در تصمیمات هیئت دولت و قوه مقننه و قضائیه و همه ارکان نظام جمهوری اسلامی مؤثر واقع شود. من فکر می‌کنم خلاً الان برای ما لمس شده باشد. مثالی می‌زنم؛ برادرهایی که در شورای تشخیص مصلحت هستند، می‌دانند که نزدیک به ده جلسه به اطلاعات و هماهنگی با سایر دستگاه‌ها اختصاص داده شد. ولی ما راضی نیستیم، خود وزارت اطلاعات راضی نیست، علتش این است که شورای جامع‌تری که بتواند مسائل را جامع ببیند و جایگاه همه این‌ها را مشخص بکند و جایگاه و نحوه اطلاعاتی که باید بین دستگاه‌ها رد و بدل شود، وجود ندارد. به همین دلیل دستگاه‌ها بر اساس وظایفی که دارند زیاده‌خواهی‌هایی که دارند، اطلاعات سپاه به نوعی، شهربانی به نوعی و با این که در شورای هماهنگی اطلاعات بحث می‌کنند، معذالک به نتیجه نمی‌رسند. شورای عالی عملاً می‌تواند جای این شورا را بگیرد و تازه

در چارچوب این شورا است که شورای عالی دفاع و شورای امنیت و سایر شوراها و حتی جلسات هیئت دولت می‌تواند معنادار بشود.» (شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۱۴۷۲-۱۴۷۱)

### (۱) ساختار و ترکیب تشکیلاتی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نهادهایی را که می‌توانند به نحوی در سیستم سیاست‌سازی و سیاست‌گذاری امنیت ملی دخالت کنند را در اصل ۱۷۶ قانون اساسی معرفی نموده است. رهبری، مجمع تشخیص مصلحت، شورای عالی امنیت ملی، مجلس و دولت به ویژه برخی از بخش‌ها مانند سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، نهادهای مهمی هستند که در این حوزه وارد می‌شوند. براساس بند یک اصل قانون اساسی ۱۱۰، تعیین سیاست‌های کلی نظام برعهده رهبری است و طبیعی‌ست بخشی از این سیاست‌ها با مسائل امنیت ملی ارتباط مستقیم دارد. همچنین مجمع تشخیص مصلحت نظام مطابق با بند فوق در بررسی سیاست‌های کلی نقش مشورتی و کارشناسی ایفا می‌کند. مطابق با بند یک اصل ۱۷۶ شورای عالی امنیت ملی سیاست‌های دفاعی - امنیتی را در چارچوب سیاست‌های کلی نظام تعیین می‌کند. البته شورای عالی امنیت ملی یک نهاد اساسی ترکیبی است؛ به این معنا که در عین داشتن هویت مستقل نسبت به سایر نهادها، اعضا و تصمیم‌گیران آن مجموعه‌ای از نهادهای اساسی و مهم کشور می‌باشند. از سوی دیگر با توجه به لزوم تأیید مصوبات شورا از سوی رهبری، نهاد رهبری در ابتدا، انتها و متن (از طریق نمایندگان و منصوبان ایشان) سیاست‌گذاری امنیت ملی حضور دارد. رئیس‌جمهور نیز با توجه به داشتن ریاست شورای عالی و نیز ریاست شوراهای فرعی به طور مستقیم و از طریق وزرای امور خارجه، کشور و اطلاعات و همچنین مسئول امور برنامه و بودجه در سیاست‌گذاری امنیت ملی دخالت می‌کند. به دلیل ارتباط اساسی برنامه و بودجه به مجلس شورای اسلامی و نیز حضور رئیس مجلس در شورای عالی امنیت ملی، مجلس عمدتاً از طریق چارچوب‌های قانونی و خصوصاً برنامه توسعه بر سیاست‌گذاری امنیت ملی تأثیرگذار می‌باشد. بنابراین می‌توان در یک تقسیم‌بندی حقوقی - اداری، شورای عالی امنیت ملی را نهاد اصلی در فرایند سیاست‌گذاری امنیت ملی تلقی کرد که وظیفه و صلاحیت ذاتی در این زمینه دارد و سایر نهادها در کنار این نهاد اساسی در تصمیم‌سازی امنیتی دخالت می‌کنند (ره‌پیک، ۱۳۸۴: ۱۵۴-).



(۱۵۳). در این زمینه نیز با رجوع به اسناد شورای بازنگری به یک نمونه از بحث‌های صورت گرفته اشاره می‌گردد: «در رابطه با بحث شورای امنیت ملی من فکر می‌کنم شاید کشوری نباشد که جایگاهی یا نهادی تحت عنوان شورای امنیت ملی یا شورای عالی دفاع یا شورای عالی دفاع و امنیت ملی یا شورای عالی پدافند ملی و تعابیری از این قبیل نداشته باشد. مثلاً اهمیت شورای امنیت ملی آمریکا الان در آمریکا از نظر جلسات برای شخص رئیس‌جمهور آمریکا بیشتر از هیئت دولت و هیئت وزیران آن است...» (شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۱۳۹۵) بنابراین ملاحظه می‌شود که طراحان از همان ابتدا به دنبال ایجاد ساختاری تشکیلاتی برای آن بوده‌اند که والاتر از همه دستگاه‌های اجرایی کشور باشد. شورای عالی امنیت ملی نهادی است که تحت ریاست رئیس‌جمهور تشکیل می‌شود و بر طبق سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف رهبری اقدام می‌کند و ایشان بر طبق اصل ۱۱۰ ناظر بر اجرا نیز می‌باشد. به عبارت دیگر می‌توان گفت که تصمیمات و مصوبات آن پس از تأیید مقام رهبری قابل اجرا می‌باشد<sup>۱</sup> و در این صورت مصوبات قوای سه‌گانه (به ویژه مقننه و مجریه) را تحت تأثیر قرار می‌دهد و چه بسا قانون یا آئین‌نامه‌ای در این خصوص، جزئی یا کلی، نسخ و یا نقض گردد (هاشمی، ۱۳۸۳: ۵۳۷).

## ۲) اهداف و وظایف

در مقدمه اصل یکصد و هفتاد و ششم این گونه بیان شده است: «به منظور پاسداری از تمامیت ارضی و حاکمیت ملی و تعیین سیاست‌های دفاعی امنیتی کشور جهت تأمین منافع ملی و در چهارچوب سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری و هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی امنیتی و نیز بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی شورای عالی امنیت ملی به ریاست رئیس‌جمهور با ترکیب زیر تشکیل می‌گردد (اطلاعات و قانون: ۶۶۲-۶۶۱).

نگاهی اجمالی به این مقدمه عیان می‌سازد که طراحان این اصل چه انتظاری از این شورا داشته‌اند و بناست چه وظایف سنگینی را بر عهده داشته باشد. از این مقدمه می‌توان استنباط

۱. اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی.

نمود که بقای نظام و حراست و حفاظت از آن، سیاست‌گذاری در کلیه شئون کشور در سطح ملی، اجرای سیاست‌های کلی تدوین شده از سوی رهبری و بکارگیری کلیه امکانات مادی و معنوی کشور از وظایف این شورای عالی است. از سوی دیگر مذاکرات انجام شده در شورای بازنگری نیز روشن می‌سازد که آنچه در این مقدمه ذکر شده خواست واقعی طراحان این اصل از قانون اساسی بوده است از این رو ست که ارائه دهنده طرح عنوان می‌دارد: «چیزی که در رابطه با امنیت ملی مطرح می‌شود و در تعابیر مختلف آمده چیزی است که استقلال، تمامیت ارضی، تأمین منافع ملی و ثبات نظام را باعث می‌شود و به تعبیر دیگر وقتی ما چیزی را به عنوان امنیت ملی مطرح می‌کنیم یعنی آن مجموعه‌ای که امنیت و ثبات را برای نظام و ارزش‌های نظام به وجود می‌آورد که اگر آن‌ها رعایت نشود ممکن است امنیت و ثبات نظام در معرض تهدید قرار بگیرد. حال این تهدید ممکن است در بُعد اقتصادی باشد، در بُعد اجتماعی باشد، در بُعد نظامی باشد، در بُعد اغتشاش داخلی و مسایل عدم امنیت داخلی باشد و اشکال مختلفی دارد.» (شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۱۳۹۵) لذا مشاهده می‌شود که این شورا باید به همه ابعاد و سطوح امنیت ملی توجه نماید.

### ج) حکمرانی امنیت ملی در جمهوری اسلامی ایران

سازوکار کلیدی حکمرانی ملی نظام‌های سیاسی، سیاست‌های ملی هستند. سیاست‌گذاری نیز حاصل تعامل پیچیده بین افراد، نهادها، ایده‌ها و منافع است (Peter & Pierre, 2006: 6). دولت‌ها با اتکا به چنین ابزاری اهداف عالی خود را محقق می‌سازند. برخی مراجع شش منبع اصلی برای تدوین راهبرد مؤثر در سیاست‌گذاری را قدرت قانونی رسمی برای تصمیم‌گیری، افکار عمومی، اطلاعات، نیروهای قابل بسیج، منابع مالی و رهبری خبره و ماهر برمی‌شمرند (Sabatier & Weible, 2005: 27). بنیان اصلی ساختار نظام حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران در اصل ۵۷ قانون اساسی شرح داده شده است. مطابق این اصل، قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوای مجریه، مقننه و قضائیه که زیر نظر ولی فقیه و طبق اصول قانون اساسی به حکمرانی می‌پردازند. همچنین مطابق بند یک و دو اصل ۱۱۰ قانون اساسی،

سیاست‌گذاری کلان نظام بر عهده رهبری است. ساختار نظام حکمرانی در جمهوری اسلامی در جدول ۴ آمده است:

جدول ۴: ساختار نظام حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران

ساختار نظام حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران	
کارویژه	جایگاه
سیاست‌گذاری کلان	رهبری
اجرا	قوه مجریه
قانون‌گذاری	قوه مقننه
احقاق حق و مجازات متخلفان	قوه قضائیه

ساختار حکمرانی امنیت ملی در جمهوری اسلامی ایران، سلسله‌مراتبی و چندگانه بوده و نهادهای مختلفی برای آن تعریف شده است. همان‌گونه که در جدول بالا قابل مشاهده است، در رأس این ساختار، رهبری نظام و پس از آن رئیس‌جمهور قرار دارد. پس از آن، سازمان‌ها و نهادهای مختلفی که به نوعی در حکمرانی امنیت ملی ایفای نقش می‌کنند، قرار می‌گیرند. این نهادها عبارتند از شورای عالی امنیت ملی، شورای امنیت کشور (شورای تأمین استان‌ها و شهرستان‌ها)، شورای هماهنگی اطلاعات، ستاد کل نیروهای مسلح، سازمان پدافند غیرعامل، سازمان مدیریت بحران کشور و شورای عالی انقلاب فرهنگی. برخی از نهادها و سازمان‌ها، مجموعه‌ای از نهادهای کشوری و لشکری را دربرمی‌گیرند و بعضاً یک نهاد یا وزارت‌خانه به صورت همزمان در چند سازمان عضویت داشته یا ریاست چند سازمان را بر عهده دارد. از این رو، به نظر می‌رسد ضمن اینکه تلاش شده نوعی تقسیم کار امنیتی بین سازمان‌های مذکور ایجاد شود اما همپوشانی وظایف و عملکرد آنها در موارد مختلف قابل مشاهده است (صدرانیا، ۱۳۹۹: ۱۱۸).

درباره توزیع قدرت و نظام رأی‌گیری نیز باید گفت که به شیوه‌ای است که هرچند قدرت تصمیم‌گیری بین قوای سه‌گانه پخش شده اما اقتدار و تسلط قوه مجریه حفظ شده است، به گونه‌ای که پنج عضو شورای عالی امنیت ملی از قوه مجریه (رئیس‌جمهور، وزیر امور خارجه، کشور و اطلاعات و مسئول امور برنامه‌بودجه) هستند. این سخن بدین معناست که نیمی از آراء، متعلق به قوه مجریه است، البته باید توجه داشت که رئیس قوه قضائیه و رئیس ستاد کل نیروهای

مسلح نیز توسط مقام معظم رهبری منصوب شده‌اند. بنابراین چهار عضو شورا منصوب رهبری هستند. عضو دیگر شورای عالی امنیت ملی، رئیس مجلس است.

#### د) شورای عالی امنیت ملی و حکمرانی امنیت ملی

یکی از قلمروهای کلیدی سیاست‌های ملی، حوزه امنیتی است که در جمهوری اسلامی ایران این سیاست‌گذاری توسط شورای عالی امنیت ملی انجام می‌شود. از آنجایی که سیاست‌سازی و سیاست‌گذاری از مهم‌ترین مباحث در سطح کلان اداره کشورهاست، هیچ کشوری نمی‌تواند بدون داشتن سامانه سیاست‌سازی و سیاست‌گذاری در رویارویی با رویدادهای مهم و راهبردی، تصمیم بخردانه و معقول اتخاذ کند (کلهر، ۱۳۸۴: ۲۶۷). بنابراین ضروری است که تصویری روشن از مقوله سیاست‌گذاری در شورای عالی امنیت ملی وجود داشته باشد تا در تحلیل پدیده‌ها هم شناخت کامل پیدا شود و هم وزن هر یک از عوامل مختلف در فرایند سیاست‌گذاری مشخص شود. به همین دلیل است که برخی از نظریه‌پردازان معتقدند که سیاست‌گذاری دارای چهار رکن اساسی شناخت مشکلات و مسائل، ایجاد راه‌حل‌های بدیل، گزینش راه‌حل مناسب از میان بدیل‌های موجود و اجرای گزینه مناسب است (مک و آن، ۲۰۰۲: ۴ به نقل از کلهر ۱۳۸۴).

تأسیس شورای عالی امنیت ملی و تصویب قانون آن در ساختار سیاسی ایران و تحکیم مبانی نظری و سیاسی آن در اوج فضای بین‌المللی دوران جنگ سرد و سیطره نگرش سنتی جنگ‌محور به امنیت ملی و دوران سلطه گفتمان سنتی امنیت شکل گرفت و در نتیجه متأثر از دیدگاه و اقتضائات آن ایام است. از این رو توجه به بعد سنتی امنیت در این ساختار برجسته است. این تأثیر به حدی است که حتی پژوهش‌گرانی که در باب مبانی نظری و اخلاقی امنیت ملی ایران کار کرده‌اند، عمدتاً بر کشف بنیادهای مذهبی، فلسفی و کلامی جنگ و امنیت در عرصه سیاست خارجی متمرکز شده‌اند (شاکری، ۱۳۸۱: ۹۵). با فروپاشی نظام دوقطبی گفتمان جدیدی بر فضای امنیتی دنیا حاکم شده است، از این رو لازم و ضروری است با بررسی نقاط ضعف و آسیب‌پذیری‌های شیوه تأمین امنیت ملی براساس نگاه سنتی، زمینه طراحی الگوی جدیدی فراهم گردد تا به ابعاد امنیت ملی براساس نگرش‌های جدید توجه کامل داشته باشد.

الگوی تعیین سیاست‌ها، چارچوبی اساسی در استفاده از راهبردی خاص در فرایند سیاست‌گذاری است، لذا الگوی پیشنهادی برای فرایند سیاست‌گذاری در ایران با توجه به زمینه‌های فرهنگی، بنیادهای ارزشی و ساختار مردم‌سالاری دینی در کشور الگوی ترکیبی است که از لحاظ مفهومی و رویکردی بر فلسفه رهیافت‌گرایی که خود ترکیبی از رهیافت‌های علمی، تجربی، ارزشی، هنجاری، دمکراتیک و مصالح و منافع عامه مردم است و از لحاظ ارکان سیاست‌بنیاد نیز بر سه رکن علم و خرد، مشارکت و مشورت و سیاست و مصلحت استوار باشد، توصیه می‌گردد (قلی‌پور و غلام‌پورآهنگر، ۱۳۸۹: ۳۷۰).

هر یک از ابعاد و متغیرها با شدت و ضعف در فرایند سیاست‌گذاری ایران دخیل خواهند بود. گروهی از متغیرها در برخی مراحل تأثیرگذاری بیشتری دارند و گروهی در مراحل دیگر تأثیرگذارند. بر اساس این الگو، سه مرحله اصلی برای سیاست‌گذاری تعریف شده است. در مرحله اول مسئله واقعی جامعه کشف و در دستور کار سیاست‌گذاری قرار می‌گیرد. در مرحله دوم سیاست‌گذاران و همه عوامل تأثیرگذار تلاش می‌کنند تمام ابعاد درگیر را در مسئله شناسایی کنند و چرخه زمانی مسئله نیز در این مرحله بررسی می‌شود. گام سوم در این الگو مسئله‌زدایی است که بین مسئله‌شناسی و راه‌حلیابی ارتباطی استراتژیک برقرار می‌کند. بنابراین الگوی سیاست‌گذاری در ایران ترکیبی از سه رویکرد علمی، تجربی و ارزشی است (قلی‌پور و غلام‌پورآهنگر، ۱۳۸۹: ۳۸۹).

با توجه به وظایف و مسئولیت‌های محوله به شورای عالی امنیت ملی مصرحه در اصل ۱۷۶ قانون اساسی می‌توان نقوش شورا را در حکمرانی امنیت ملی کشور به شرح زیر تبیین نمود:

- **تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور:** امور دفاعی بر عهده نیروهای مسلح نظامی و امور امنیتی بر عهده نیروهای مسلح انتظامی کشور است. تمشیت نظامی و انتظامی با مقام رهبری (فرماندهی کل قوا) می‌باشد.<sup>۱</sup> همان‌گونه که آن مقام تعیین سیاست‌های نظام را پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام بر عهده دارد، تعیین کلی سیاست‌های دفاعی و امنیتی با اوست. این سیاست فراتر از جنبه صرف نظامی و

۱. اصل یکصد و دهم قانون اساسی.

انتظامی است. به همین جهت، شورای عالی امنیت ملی با ترکیب خاص خود و با در نظر گرفتن جمیع مصالح اقتصادی، سیاسی و اجتماعی، در سطح داخلی و خارجی و با برخورداری از امکانات اطلاعاتی در امور نظامی یا انتظامی، جهت‌گیری نموده و خط‌مشی لازم را برای اجرا تعیین می‌نماید و نمایندگان هر یک از بخش‌های فوق با بررسی و تجزیه و تحلیل امکانات و یا نارسایی‌ها، شورا را برای اتخاذ تصمیمات شایسته یاری می‌نماید. آن‌گاه رهبری با وقوف کامل به موقعیت کشور تصمیمات شورا را مورد تصویب قرار می‌دهد.

- **هماهنگی امور کشور با تدابیر دفاعی - امنیتی:** امنیت داخلی و آسودگی خاطر در قبال خطرات خارجی، مهم‌ترین هدف در جامعه به شمار می‌رود. نبودن آن‌ها تمام امور زندگی مردم و مسائل کشور را مختل نموده و تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. این اهمیت در حالت جنگ و شرایط اضطراری به وضوح قابل درک است. در شرایط جنگی، تمام اوضاع و احوال متزلزل و محیط اجتماعی و امور حکومتی ملتهب و چهره کشور بیمار می‌شود. با توجه به این اثر قهری، زمامداری کشور، در مقام مقابله با تهدیدات و خطرات داخلی و خارجی، ناگزیر از هماهنگ‌نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی<sup>۱</sup> خواهد بود. بدین ترتیب است که امور و شئون جامعه در ید قدرت شورای عالی امنیت ملی بوده و قوای مقننه، مجریه و قضائیه و همچنین مردم و احزاب سیاسی و گروه‌ها، همگی در قید هماهنگی اعلام‌شده قرار می‌گیرند.
- **بهره‌گیری از امکانات کشور برای مقابله با تهدیدات خارجی:** در شرایط عادی، نیروهای مسلح مراقبت از حدود و ثغور مرزها و به طور کلی امنیت داخلی را به عهده دارند، اما در زمان جنگ و بحران، اضطرار همه شرایط را به هم می‌زند به طوری که برای عبور کشور از بحران نیرو و امکانات فوق‌العاده‌ای لازم است. در این زمان

---

۱. اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی.

«بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی» در اختیار شورای عالی امنیت ملی می‌باشد (باقری، ۱۴۰۱: ۱۰۵-۱۰۳).

## ه) الگو و فرایند حکمرانی شورا در امنیت ملی

الگو و فرایند حکمرانی امنیت ملی، الگویی سیستمی است. این الگو به سه قسمت اصلی شامل سیستم بین‌المللی<sup>۱</sup>، سیستم داخلی<sup>۲</sup> و سیستم امنیت ملی<sup>۳</sup> تقسیم می‌شود. هریک از این سیستم‌ها ورودی‌ها<sup>۴</sup> را رأساً یا از دیگر سیستم‌ها دریافت می‌نماید گرچه با تقسیم‌بندی صورت‌گرفته تلاش شده که از تأثیر یک سیستم در ساختار دیگر جلوگیری شود ولی از آنجائی که ممکن است یک بازیگر هم‌زمان در دو سیستم فعال باشد به ناچار سیستم‌ها از یکدیگر تأثیرپذیری دارند. بازیگران سیستم بین‌المللی عبارتند از دولت‌ها، ملت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی، شرکت‌های چندملیتی و بازیگران غیردولتی. بدیهی است که دولت‌ها قدرتمندترین بازیگر این سیستم به شمار می‌آیند. ورودی‌های ساختار بین‌المللی به فرایند حکمرانی شامل طیف وسیعی از اقدامات است. در این سیستم قواعد بین‌المللی، شامل حقوق بین‌الملل، عرف و معاهدات بین‌المللی در حکمرانی حوزه امنیت ملی مؤثر هستند. مثلاً جلوگیری از نقض یکپارچگی سرزمینی دیگر دولت‌ها و ممانعت از اقدامات نظامی مختلف نیاز به پیروی از مقررات و معاهدات خاص دارد. همچنین روندهای بین‌المللی نظیر تنش‌های هنجاری، جهانی‌شدن و فناوری‌های نوظهور نقش اساسی در این زمینه بازی می‌کنند. ابزارهای این ساختار عمدتاً فعالیت‌های دیپلماتیک، اقتصاد، اطلاعات، ابزارهای نظامی می‌باشند و در مورد کشور ما، گروه‌ها و جریان‌ات نهضتی ابزار تعیین‌کننده دیگری محسوب می‌شوند.

سیستم داخلی کم‌تر از ساختار بین‌المللی پیچیدگی ندارد، به ویژه در یک سیستم مردم‌سالار که عقاید مردم و ارزش‌های اجتماعی و دینی ممکن است اصلی‌ترین ورودی به اعضای سیستم امنیت ملی باشند. گروه‌های ذی‌نفع، قوای مقننه و قضائیه، هرچند با تفاوت‌هایی، از دیگر عناصر

---

1. International Political System  
 2. Domestic Political System  
 3. National Security System  
 4. Inputs

شکل‌دهنده ورودی به این سیستم هستند. رسانه‌های خبری بازیگر هر دو سیستم داخلی و بین‌المللی محسوب می‌شوند. این ساختار نیز برای خود قواعد و مقرراتی دارد و ابزارهای آن حمایت‌های سیاسی، ارزش‌های بنیادین، منابع و اطلاعات می‌باشند. سیستم امنیت ملی در قلب این الگو قرار دارد. به طور کلی، اعضای سیستم امنیت ملی اعم از افراد و سازمان برای تصمیم‌گیرنده اصلی کار می‌کنند، البته معنای این حرف این نیست که همه اعضای سیستم امنیت ملی در فرایند حکمرانی مشارکت دارند یا همه نقش یکسانی در این فرایند به عهده دارند. وظایف اصلی سیستم امنیت ملی به شرح ذیل است:

- اخذ منابع از سیستم بین‌المللی و داخلی؛

- اختصاص<sup>۱</sup> این منابع؛

- برنامه‌ریزی<sup>۲</sup> و تصمیم‌گیری<sup>۳</sup> سیاست‌های ملی کشور؛

- سازماندهی<sup>۴</sup> و هدایت<sup>۵</sup> عوامل برای رسیدن به این سیاست‌ها؛

- ایجاد انگیزه<sup>۶</sup>، ارزیابی<sup>۷</sup>، اصلاح<sup>۸</sup> و تغییر<sup>۹</sup> عوامل و سیاست‌ها به عنوان پیاده‌سازی<sup>۱۰</sup> و

بازخورد<sup>۱۱</sup> فرایند؛

- خروجی‌های سیستم امنیت ملی از جنس تصمیم هستند که این تصمیم‌ها با توجه به اقدامات تفسیر می‌شوند. برخی مواقع تصمیمات و پیامد اقدامات آن است که اقدامی صورت نگیرد. این خروجی‌ها سپس مستقیم یا غیرمستقیم روی هر سه سیستم مدل تأثیر می‌گذارد. بنابراین ترکیب الگو یک حلقه بازخورد به وجود می‌آورد که می‌تواند به عنوان ابزاری برای تحلیل شماری از تصمیمات به کار گرفته شود.

- 
1. Allocating
  2. Planning
  3. Deciding
  4. Organizing
  5. Directing
  6. Motivating
  7. Evaluating
  8. Modifying
  9. Changing
  10. Implementation
  11. Feedback



از دیگر عواملی که لازم است به آن اشاره شود، عوامل موقعیتی<sup>۱</sup> و اطلاعات غیرموتوق در الگو است. این جنبه‌های فرایند حکمرانی روی هر بخشی از الگو تأثیر می‌گذارد و عدم محاسبه آن‌ها به شکل وحشتناکی امکان عدم استحکام تحلیل‌ها را افزایش خواهد داد.

عوامل موقعیتی مؤلفه‌هایی هستند که در ماهیت یکپارچه هر تصمیم اثرگذارند. در ساختار بین‌المللی این عوامل در تجمیع یا توزیع قدرت در سطح ساختارهای سیاسی نقش ایفا می‌کنند. در ساختار داخلی، نزدیکی زمان برگزاری انتخابات، وضعیت اقتصادی، فاصله زمانی از پایان یافتن آخرین و مهم‌ترین درگیری و میزان مشارکت مردم نمونه‌هایی از عوامل موقعیتی هستند. قابلیت و شایستگی نیروهای مسلح، بلوغ مشارکت‌کنندگان در فرایند حکمرانی و سرعت حکمرانان برای انتخاب راهکار از دیگر عوامل موقعیتی در این عرصه محسوب می‌شوند.

همچنین شناخت منافع ملی در تحلیل موضوعات پیچیده مهم است زیرا برخی موضوعات در مقاطعی از زمان جزو منافع ملی به حساب می‌آیند در حالی که در زمان دیگری این‌گونه نیست. سیستم امنیت ملی وظایف خود را طی مراحل که اصطلاحاً فرایند حکمرانی امنیت ملی نامیده می‌شود به انجام می‌رساند. این فرایند شامل سه مرحله کلی «سیاست‌گذاری، اجرا و ارزیابی» است.<sup>۲</sup> از آنجایی که غالباً حکمرانان در فضایی تصمیم می‌گیرند که سیاست‌سازان برایشان پدید آورده‌اند، باید همواره به نقش اساسی سیاست‌سازان توجه شود. در عرصه حساس و حیاتی حکمرانی امنیت ملی نیز نمی‌توان سیاست‌گذاری‌ها را فاقد عقبه کارشناسی و سیاست‌سازی قبلی دانست یا نقش بی‌بدیل و سرنوشت‌ساز سیاست‌سازان را در این فرایند، نادیده انگاشت. از این رو فرایند حکمرانی مستلزم چنان انعطافی است که بتواند ایده‌نخبگان حاکمیت را از بالا به پایین و نظر توده مردم، گروه‌های ذی‌نفع و اصحاب رسانه‌ها، نهادهای مؤثر و کارشناسان بدنه کارشناسی امنیتی کشور را از پایین به بالا اخذ نماید. حساس و حیاتی بودن سیاست‌های امنیتی و آثار و تبعات فراوان آن برای کشور، حوزه وسیع و ابعاد مختلف امنیت ملی طبعاً با گستردگی اثرگذاری و اثرپذیری متقابل سیاست‌ها همراه است. این تأثیر و تأثر به محیط بین‌الملل نیز وابسته است. بنابراین اجرایی‌شدن سیاست‌های امنیتی نیازمند تمهیدات و

#### 1. Situational Factors

۲. بر اساس تعریفی که از حکمرانی امنیتی در بخش پیشین نوشتار بیان شد.

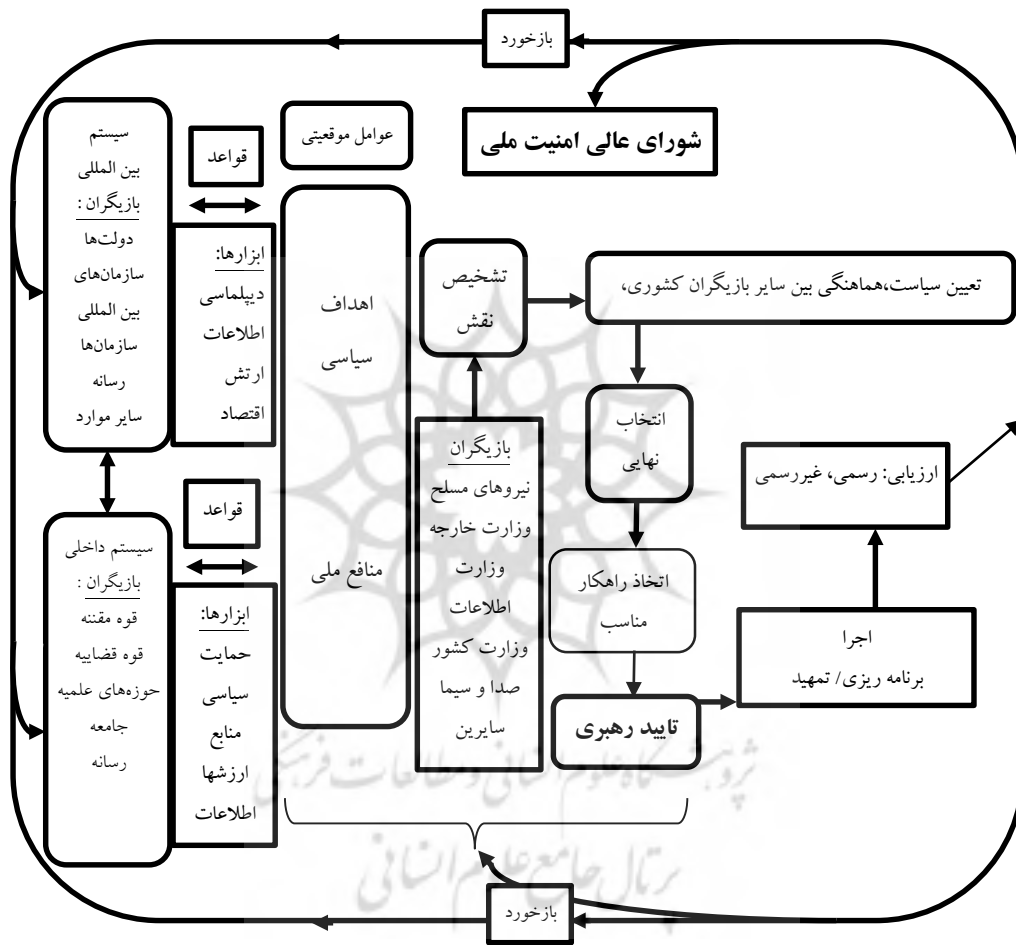
مقدمات فراوانی است. گاهی پیش از اجرا، توجیه برخی نهادهای تأثیرگذار داخلی یا دستگاه‌های مجری سیاست ضرورت پیدا می‌کند. زمانی استفاده از ظرفیت‌های دیپلماسی کشور برای جلب موافقت برخی کشورها یا همراه‌ساختن کشورهای همسایه یا دوست لازم می‌آید.

اجرای سیاست‌های امنیتی، در فراسوی مرزها به مراتب دشوارتر از اجرای آن در محدوده داخلی است. در حوزه داخلی، دولت بر اتباع خود سیطره و کنترل دارد لذا اجرای سیاست‌ها با موانع کمتری مواجه می‌شود ولی در عرصه خارجی هیچ دولتی بر دولت دیگر کنترل حاکمانه ندارد. افزون بر این، در زنجیره به‌هم‌پیوسته منافع ملی دولت‌ها در روابط بین‌الملل، اجرای سیاستی از ناحیه یک کشور ممکن است با منافع دولت دیگر یا کشورهای متعددی هم‌سو نباشد. بنابراین اجرای یک سیاست امنیتی توسط شورا گاهی به توضیحات قانع‌کننده نیاز دارد.<sup>۱</sup> کشورهایی که همکاری آن‌ها برای اجرای سیاست‌ها ضروری است، باید قانع شوند که سیاست اتخاذشده به نفع آن‌ها نیز هست. پس از بیان محتوای سیاست امنیتی برای بازیگران ذی‌ربط یا رقیب، ممکن است چانه‌زنی برای رسیدن به نقطه نظرمشترک ضرورت پیدا کند (ملکی، ۱۳۸۲: ۱۰۴).

بعد از آنکه سیاست اتخاذشده اجرایی شد، نتایج آن در معرض قضاوت حامیان، مخالفین و دیگر بازیگران ذی‌نفع قرار می‌گیرد و مرحله «ارزیابی آ» آغاز می‌شود. این ارزیابی از طریق ابزارهای رسمی نظیر تجزیه و تحلیل داده‌ها یا از طریق ابزارهای غیررسمی همچون واکنش شهروندان صورت می‌گیرد. ارزیابی یک سیاست بر اساس میزان موفقیت، ناکارآمدی و شکست یا نیاز به تعدیل و اصلاح آن سیاست انجام می‌گیرد. بازخورد ارزیابی‌ها مجدداً در پیکره سیستم حکمرانی تزریق می‌شود و خود را در شکل اصلاح، تکمیل یا تغییر در سیاست شورا نشان می‌دهد و به نوعی در سیاست‌های آتی منعکس می‌گردد. نتیجه ارزیابی‌ها باید در تعریف مسئله، سیاست‌سازی و سایر مراحل سیاست‌گذاری جدید شورا لحاظ گردد. از مجموع مباحث مطرح‌شده در این قسمت، می‌توان چارچوب مفهومی را به شرح شکل ۱ ارائه کرد. در این چارچوب، شورای عالی امنیت ملی به عنوان متولی اصلی حکمرانی امنیت ملی در جمهوری

۱. در بحث حکمرانی امنیتی در حوزه امنیت خارجی

اسلامی ایران باید رویکرد تنظیمی در حکمرانی داشته باشد. به عبارت دیگر شورا باید ظرفیت بازیگری سایر بازیگران این عرصه را دارا بوده و از سویی دیگر توانایی ایجاد نظم و انسجام میان آنها را داشته باشد:

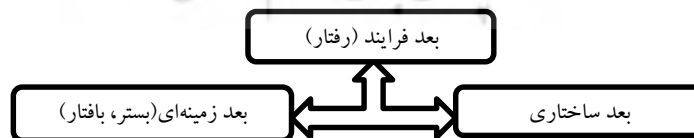


شکل ۱: نقش شورای عالی امنیت ملی در حکمرانی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران

## و) آسیب‌شناسی

آسیب‌شناسی بر اساس درک نحوه کار سازمان پایه‌گذاری می‌شود. چارچوب‌های فکری که دست‌اندرکاران تحول سازمانی برای ارزیابی سازمان به کار می‌برند، الگوهای آسیب‌شناسی نامیده می‌شوند. این الگوها در برنامه تحول سازمانی نقش تعیین‌کننده ای ایفا می‌کند (فرهنگی و همکاران، ۱۳۷۹: ۱۲۴). آسیب‌شناسی سازمانی اغلب به عنوان حساس‌ترین جزو استقرار یک طرح بهبود سازمان تلقی می‌شود. در واقع آسیب‌شناسی سازمان، فرایند تشریح مساعی میان اعضای سازمان و مشاوران آسیب‌شناسی سازمانی به منظور جمع‌آوری اطلاعات مناسب و مربوطه در مورد مشکلات اساسی سازمان و دلایل آن، تجزیه و تحلیل اطلاعات جمع‌آوری شده، نتیجه‌گیری از تحلیل‌های به‌عمل آمده و دسته‌بندی مشکلات در دو سطح عمومی و تخصصی و ارائه پیشنهادات در خصوص جهت‌گیری‌های لازم در راستای رفع مشکلات است (French & Wendell, 1984: 207).

پژوهشگران و صاحب‌نظران الگوهایی برای آسیب‌شناسی سازمانی معرفی کرده‌اند. به‌طور مثال مدل هفت بعدی وایزبورد (اهداف، روابط، ساختارها، رهبری، سیستم پاداش، سازوکارهای مفید هماهنگی و محیط) (Weisbord, 1985: 62)، نگرشی سیستماتیک برای شناخت دقیق‌تر سازمان و مداخله مناسب برای حل مشکلات و مسائل سازمانی ارائه می‌دهد (وطن‌خواه، ۱۳۸۶: ۵۳). مدل آسیب‌شناسی هاریسون با رویکردی سیستماتیک در سه سطح فردی، گروهی و سازمانی به منظور بهبود وضعیت و حذف مشکلات عملکردی ارائه شده است (Harrison, 1998: 79). سرانجام مدل سه‌بعدی میرزایی در طبقه‌بندی مدل‌ها از نوع مدل‌های منطقی است که بسیاری از مفاهیم، رویدادها و پدیده‌ها را می‌توان در قالب نظریه سه‌بعدی ساختار، رفتار (فرایند) و زمینه (بستر، بافتار) مورد بررسی، مطالعه و تجزیه و تحلیل قرار داد (باقری، ۱۳۹۸: ۱۰).



شکل ۲: مدل سه‌بعدی آسیب‌شناسی (میرزایی، ۱۳۷۷: ۳۸)

علت نام‌گذاری این مدل به سه‌بعدی آن است که ارتباط بین عوامل ساختاری، فرایندی و زمینه‌ای به گونه‌ای است که هیچ پدیده یا رویداد سازمانی نمی‌تواند خارج از تعامل این سه‌بعد صورت گیرد. به عبارت دیگر، رابطه بین این سه‌بعد یک رابطه تنگاتنگ است و در عمل از هم جدایی‌ناپذیرند. در واقع، نوع روابط موجود بین این سه‌بعد از نوع لازم و ملزوم بوده و به‌مثابه سه‌بعد رویداد از تنه واحد حیات سازمان هستند. آسیب‌های ساختاری که علل و عوامل پایه‌ای هستند «نظم ترکیبی» یا «نظم چینی» عناصر اصلی تشکیل‌دهنده سازمان را بر هم زده و ساختارهای اصلی سازمان را (ساختارهای طبیعی و فیزیکی، ساختارهای مالی و اقتصادی، ساختارهای انسانی و ساختارهای اطلاعاتی) در معرض بحران قرار می‌دهند. آسیب‌های فرایندی که علل و عوامل پایه‌ای هستند از جهات گوناگون رفتارهای انسانی و در نتیجه کارکردهای (وظایف اصلی) سازمان را در معرض بحران قرار می‌دهند و آسیب‌های زمینه‌ای که علل و عوامل پایه‌ای هستند، رابطه و تعامل مناسب و واکنش به‌موقع و درست سازمان را با سیستم‌های هم‌جوار محیطی‌اش بر هم زده و در این روابط ایجاد بحران می‌کنند. در چنان رابطه‌ای، عوامل ساختاری و فرایندی و زمینه‌ای به شکل روابط سیستمی مداوم در حال تعامل هستند و سه‌بعد مزبور، سه‌گونه از یک نوع (به‌طور عمده از نوع غالب زمینه) بوده و بین آنها به هیچ وجه سه‌گانگی حاکم نیست. بنابراین، تمایز و تشخیص این سه جنبه از حیات سازمانی فقط نظری بوده و فقط به‌منظور تجزیه و تحلیل شناخت مفاهیم و پدیده‌های سازمانی است.

هنگامی که صحبت از آسیب‌شناسی نقش شورای عالی امنیت ملی در حکمرانی امنیت ملی جمهوری اسلامی می‌شود، با توجه به این مطلب که آسیب‌های فرایندی علل و عوامل پایه محسوب شده و کارکردهای اصلی یک سیستم را در معرض بحران قرار می‌دهند، اولویت آسیب‌شناسی را به خود اختصاص داده و بر این اساس در این نوشتار، به بررسی آسیب‌های فرایندی شورای عالی امنیت ملی پرداخته می‌شود.

آسیب‌های احصاشده از مصاحبه	ابعاد نقش‌آفرینی شورا در حکمرانی امنیت ملی
<p>۱- فقدان ضابطه و قواعد مشخص برای نحوه و مسیر ورود مسائل امنیتی</p> <p>۲- فقدان مرجع مشخص در تأیید صلاحیت گزارشات ورودی</p> <p>۳- فقدان ضابطه و روش در پردازش مسئله در دبیرخانه</p> <p>۴- فقدان کار پژوهشی در رابطه با مسائل ورودی</p> <p>۵- فقدان ضابطه و رویه در طراحی پیشنهاد</p> <p>۶- عدم تفکیک بین مراحل مسئله‌یابی، طراحی و تدوین سیاست</p> <p>۷- بهره‌گیری از روش بالا به پائین در تدوین سیاست</p> <p>۸- در نظر نگرفتن رویکرد اجرایی در تدوین سیاست</p> <p>۹- شفاف نبودن مجری در زمان تدوین سیاست</p> <p>۱۰- عدم تعیین فرد مسئول برای تدوین هر سیاست</p> <p>۱۱- طولانی بودن فرایند تدوین سیاست</p> <p>۱۲- فقدان سازوکار مشخص برای پیگیری اجرای سیاست</p> <p>۱۳- فقدان ضمانت اجرایی برای سیاست</p> <p>۱۴- غیر واقعی بودن سیاست</p> <p>۱۵- عدم تطابق سیاست با اولویت دستگاه</p> <p>۱۶- ضعف تمهیدات اجرا</p> <p>۱۷- فقدان سازوکار ارزیابی سیاست</p> <p>۱۸- کم‌اهمیت بودن ارزش ارزیابی</p> <p>۱۹- فقدان سازوکار تعیین خاتمه سیاست</p> <p>۲۰- عدم شناسایی نقاط پروانه‌ای<sup>۱</sup></p>	<p>تعیین سیاست</p>
<p>۱- نبود انسجام سیاستی در ورودی اطلاعات به شورا</p> <p>۲- کاهش ریسک سیاستی (ترس از تصمیم‌گیری در بازیگران)</p> <p>۳- اعتباربخشی سیاستی (ارجاع مسائل به شورا با هدف اعتباربخشی به مسائل)</p> <p>۴- ناهماهنگی سیاستی (وجود ناهماهنگی در مدیریت مسائل توسط بازیگران)</p> <p>۵- عقب‌ماندگی از تحولات سیاستی (فقدان پنبه علمی به‌روز در بازیگران)</p> <p>۶- فقدان شناخت بازیگران از شاخص‌های مسائل امنیتی</p> <p>۷- تغییر گفتمان شورا با تغییر بازیگران</p> <p>۸- ارائه پیشنهاد هم‌زمان با ارسال مسئله به شورا از سوی بازیگران</p> <p>۹- عدم مشارکت فعال همه بازیگران مرتبط با مسئله درباره ارائه پیشنهاد</p>	<p>هماهنگی بین بازیگران عرصه حکمرانی</p>

۱. نقاط پروانه‌ای نقاطی هستند که با کمترین تغییر در آنها، شاهد بیشترین اثر در سیاست هستیم.

۱۰- ضعف در ایفای نقش جامعیت‌بخشی دبیرخانه شورا ۱۱- ملاحظه‌کاری بازیگران ۱۲- ضعف علمی و دانش تخصصی بازیگران ۱۳- اعمال سلیقه بازیگران در اجرای سیاست ۱۴- نبود دانش کافی در ارزیابی توسط بازیگران ۱۵- بی‌توجهی بازیگران به زمان خاتمه سیاست ۱۶- عدم توانایی بازیگران در شناسایی علائم انحراف ۱۷- تداخل با سایر سیاست‌ها	
۱- بودجه‌ی سیاستی (تخصیص بودجه با امنیتی جلوه‌دادن مسائل توسط بازیگران) ۲- ارجحیت رویکرد ارزشی و ایدئولوژیک سیاست بر هزینه‌های آن در منافع ملی ۳- تحمیل بار مالی به بازیگران ۴- عدم مشارکت فعال بازیگران در اجرا ۵- حاکمیت روانشناسی ترس در اجرای سیاست توسط بازیگران ۶- قدرت چانه‌زنی بازیگران در اجرای سیاست ۷- نبود ضمانت اجرایی برای سیاست‌های شورا ۸- بی‌دقتی در برآورد منابع مالی توسط بازیگران	بسیج منابع

## ی) روش‌شناسی

### ۱) جامعه آماری، جامعه نمونه و روش اجرای پژوهش

جامعه آماری این پژوهش با توجه به قلمرو موضوعی آن شامل استادان و متخصصان حوزه امنیت ملی است که به روش ارجاع زنجیره‌ای (گلوله برفی) انتخاب شده‌اند. نمونه‌گیری گلوله برفی یک روش نمونه‌گیری است که واحدهای نمونه نه تنها اطلاعاتی در مورد خودشان که در مورد واحدهای دیگر جامعه نیز ارائه می‌کنند (Straus & Corbin J, 2008). در این روش، در یک مصاحبه ابتدایی اغلب با یک خبررسان کلیدی کار آغاز شده و سپس از آن شخص خواسته می‌شود که دوستان، آشنایان و یا افرادی را که ممکن است برای مصاحبه مناسب باشند، معرفی کند. روش جمع‌آوری اطلاعات، روش مصاحبه عمیق است. در این مطالعه با دوازده نفر مصاحبه انجام شد که از مصاحبه هشتم به بعد، تکرار در اطلاعات دریافتی مشاهده شده است. با این حال، برای اطمینان تا نفر دوازدهم، مصاحبه ادامه یافت، هرچند از مصاحبه دهم به بعد داده‌ها کاملاً تکراری و به اشباع رسیده بود. مصاحبه با طرح سؤالاتی در مورد «نقش شورای

## نقش شورای عالی امنیت ملی در حکمرانی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران ————— ۱۰۰

عالی امنیت ملی در حکمرانی امنیتی ملی و آسیب‌های موجود در این حوزه» آغاز شد (مصاحبه باز) و بقیه پرسش‌ها بر اساس پاسخ‌های مصاحبه‌شونده طرح شدند. تمامی مصاحبه‌ها برای استخراج نکات کلیدی چندین بار مورد بررسی قرار گرفتند.

با ارزیابی آسیب‌های احصاشده و پس از محاسبه امتیاز تأثیر<sup>۱</sup>، محاسبه نسبت روایی محتوی<sup>۲</sup> و محاسبه شاخص روایی محتوی<sup>۳</sup>، ۴۶ گویه احصا شد. پرسش‌نامه نیز بر اساس همین تعداد گویه تهیه و تنظیم گردید. میزان آلفای کرونباخ به‌دست‌آمده برای اعتبار پرسشنامه ۰/۸۷ صدم است که نشان از اعتبار قابل قبول پرسش‌نامه می‌باشد.

### ۲) داده‌ها و تجزیه و تحلیل یافته‌های پژوهش

اولین بعد مورد بررسی بعد تعیین سیاست است که در جدول زیر گویه‌های بیست و یک‌گانه این بعد به همراه رتبه، میانگین و انحراف معیار آمده است:

جدول ۵: شاخص‌های مرکزی مرحله اول: نظرسنجی از خبرگان درباره پایش گویه‌های بعد تعیین سیاست

رتبه	عنوان گویه	میانگین	انحراف معیار
۱	فقدان ضابطه و قواعد مشخص برای نحوه و مسیر ورود مسائل امنیتی	۴/۸۰	۲/۱۸۴
۲	فقدان مرجع مشخص در تأیید صلاحیت گزارشات ورودی	۴/۶۸	۲/۳۷۱
۳	فقدان مرجع مشخص در تأیید صلاحیت گزارشات ورودی	۴/۵۸	۲/۳۷۸
۴	فقدان ضابطه و روش در پردازش مسئله در دبیرخانه	۴/۵۲	۲/۲۴۵
۵	فقدان کار پژوهشی در رابطه با مسائل ورودی	۴/۴۶	۲/۱۴۷
۶	فقدان ضابطه و رویه در طراحی پیشنهاد	۴/۴۲	۲/۵۰۴
۷	عدم تفکیک بین مراحل مسئله‌یابی، طراحی و تدوین سیاست	۴/۴۱	۲/۳۱۷
۸	بهره‌گیری از روش بالا به پائین در تدوین سیاست	۴/۳۹	۲/۳۱۴
۹	در نظر نگرفتن رویکرد اجرایی در تدوین سیاست	۴/۳۸	۲/۲۹۱
۱۰	شفاف نبودن مجری در زمان تدوین سیاست	۴/۳۵	۲/۲۸۳
۱۱	عدم تعیین فرد مسئول برای تدوین هر سیاست	۴/۳۲	۲/۲۷۸
۱۲	طولانی بودن فرایند تدوین سیاست	۴/۳۱	۲/۲۶۹
۱۳	فقدان سازوکار مشخص برای پیگیری اجرای سیاست	۴/۲۹	۲/۲۵۵

1. Impact score
2. Content Validity Ratio
3. Content Validity Index



۲/۲۷۲	۴/۲۵	فقدان ضمانت اجرایی برای سیاست	۱۴
۲/۳۱۰	۴/۲۴	غیرواقعی بودن سیاست	۱۵
۲/۳۵۲	۴/۲۱	عدم تطابق سیاست با اولویت دستگاه	۱۶
۲/۲۴۱	۴/۱۷	ضعف تمهیدات اجرا	۱۷
۲/۲۲۳	۴/۱۶	فقدان سازوکار ارزیابی سیاست	۱۸
۲/۲۱۶	۴/۱۳	کم‌اهمیت بودن ارزش ارزیابی	۱۹
۲/۲۷۱	۴/۱۱	فقدان سازوکار تعیین خاتمه سیاست	۲۰
۲/۲۵۳	۴/۰۹	عدم شناسایی نقاط پروانه‌ای	۲۱

با توجه به میانگین محاسبه‌شده در مرحله اول، اساسی‌ترین آسیب در بعد تعیین سیاست از نگاه پاسخگویان «فقدان ضابطه و قواعد مشخص برای نحوه و مسیر ورود مسائل امنیتی» است که دارای میانگین ۴/۸۰ از پنج امتیاز ممکن است. دومین بعد مورد بررسی بعد هماهنگی بازیگران عرصه حکمرانی است که در جدول زیر گویه‌های هفده‌گانه این بعد به همراه رتبه، میانگین و انحراف معیار آمده است:

جدول ۶: شاخص‌های مرکزی مرحله دوم (نظرسنجی از خبرگان درباره پایش گویه‌های بعد هماهنگی بازیگران عرصه حکمرانی)

رتبه	عنوان گویه	میانگین	انحراف معیار
۱	ضعف در ایفای نقش جامعیت‌بخشی شورا	۴/۷۹	۱/۹۷
۲	نبود انسجام سیاستی در ورودی اطلاعات به شورا	۴/۷۸	۱/۹۲
۳	اعتباربخشی سیاستی (ارجاع مسائل به شورا با هدف اعتباربخشی به مسائل)	۴/۷۷	۱/۹۸
۴	ناهماهنگی سیاستی (وجود ناهماهنگی در مدیریت مسائل توسط بازیگران)	۴/۷۶	۱/۸۷
۵	کاهش ریسک سیاستی (ترس از تصمیم‌گیری در بازیگران)	۴/۷۳	۲/۰۹
۶	عقب‌ماندگی از تحولات سیاستی (فقدان بنیه علمی به‌روز در بازیگران)	۴/۶۸	۲/۰۳
۷	تغییر گفتمان شورا با تغییر بازیگران	۴/۶۸	۲/۱۶
۸	عدم توانایی بازیگران در شناسایی علائم انحراف	۴/۶۷	۲/۰۴
۹	بی‌توجهی بازیگران به زمان خاتمه سیاست	۴/۶۶	۱/۹۵
۱۰	نبود دانش کافی در ارزیابی توسط بازیگران	۴/۵۹	۱/۸۸
۱۱	ارائه پیشنهاد هم‌زمان با ارسال مسئله به شورا از سوی بازیگران	۴/۵۷	۲/۱۲
۱۲	اعمال سلیقه بازیگران در اجرای سیاست	۴/۵۷	۱/۹۶

نقش شورای عالی امنیت ملی در حکمرانی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران ————— ۱۰۲

۱/۸۳	۴/۴۵	فقدان شناخت بازیگران از شاخص‌های مسائل امنیتی	۱۳
۱/۷۴	۴/۴۵	تداخل با سایر سیاست‌ها	۱۴
۲/۱۰	۴/۴۲	عدم مشارکت فعال همه بازیگران مرتبط با مسئله درباره ارائه پیشنهاد	۱۵
۲/۲۵	۴/۳۶	ضعف علمی و دانش تخصصی بازیگران	۱۶
۲/۱۴	۴/۳۲	ملاحظه‌کاری بازیگران	۱۷

با توجه به اطلاعات جدول بالا، بازه تغییرات گویه‌های این بعد از آسیب‌های نقش شورای عالی امنیت ملی در حکمرانی امنیت ملی کمتر از یک واحد است. همچنین واریانس پاسخ‌ها بسیار به هم نزدیک هستند، با توجه به میانگین امتیازها، اساسی‌ترین آسیب در این بعد از نگاه پاسخگویان «ضعف در ایفای نقش جامعیت‌بخشی شورا» است.

سومین بعد مورد بررسی بعد بسیج منابع است که در جدول زیر گویه‌های هشت‌گانه این بعد به همراه رتبه، میانگین و انحراف معیار آمده است:

جدول ۷: شاخص‌های مرکزی مرحله سوم: نظرسنجی از خبرگان درباره پایش گویه‌های بعد بسیج منابع

رتبه	عنوان گویه	میانگین	انحراف معیار
۱	نبود ضمانت اجرایی برای سیاست‌های شورا	۴/۲۱	۱/۹۱
۲	ارجحیت رویکرد ارزشی و ایدئولوژیک سیاست بر هزینه‌های آن در منافع ملی	۴/۲۰	۲/۰۴
۳	قدرت چانه‌زنی بازیگران در اجرای سیاست	۴/۱۹	۲/۱۲
۴	بی‌دقتی در برآورد منابع مالی توسط بازیگران	۴/۱۸	۲/۰۸
۵	بودجه سیاستی (تخصیص بودجه با امنیتی جلوه‌دادن مسائل توسط بازیگران)	۴/۱۶	۱/۹۸
۶	تحمیل بار مالی به بازیگران	۴/۱۴	۱/۹۰
۷	عدم مشارکت فعال بازیگران در اجرا	۴/۰۹	۱/۹۸
۸	حاکمیت روانشناسی ترس در اجرای سیاست توسط بازیگران	۴/۰۴	۲/۱۵

بر اساس اطلاعات جدول، اساسی‌ترین آسیب در بعد بسیج منابع «نبود ضمانت اجرایی برای سیاست‌های شورا» با میانگین امتیاز ۴/۲۱ از پنج امتیاز ممکن است.

به طوری که بیان شد هر یک از ابعاد مورد بررسی از تعدادی گویه با طیف رتبه‌ای پنج‌گزینه‌ای تشکیل شدند. بنابراین حداقل و حداکثر ممکن آنها با هم متفاوت و قابل محاسبه است و هر یک از ابعاد سه‌گانه تحقیق می‌توانند امتیازی بین این دو عدد را به خود اختصاص

دهند. به هر جهت برای بررسی و رتبه‌بندی ابعاد سه‌گانه (تعیین سیاست، هماهنگی بازیگران عرصه حکمرانی، بسیج منابع) به صورت کلی و جزئی در گروه پاسخگو، ابتدا ابعاد سه‌گانه رتبه‌بندی می‌شود. یعنی سه بعد مورد بررسی برای یک فرد مرتب شده، رتبه یک به کمترین امتیاز و رتبه سه به بیشترین امتیاز داده می‌شود. این عمل برای کل پاسخگویان به صورت جداگانه انجام می‌شود. نکته بسیار مهم در این قسمت آن است که با توجه به اینکه گویه‌های تشکیل‌دهنده سه بعد مورد بررسی یکسان نیستند، برای مقایسه راحت ابتدا هر سه گویه را بر مبنای ۱۰۰ برده و امتیاز آنها هم‌سنگ می‌شود. سپس این فرضیه که سه بعد مورد بررسی به یک اندازه در حکمرانی امنیتی شورای عالی امنیت ملی نقش آفرینی می‌کنند، به صورت زیر مورد آزمون (روش فریدمن) قرار می‌گیرد:

ابعاد سه‌گانه به یک اندازه در حکمرانی امنیتی شورای عالی امنیت ملی نقش دارند:  $H_0$

ابعاد سه‌گانه به یک اندازه در حکمرانی امنیتی شورای عالی امنیت ملی نقش ندارند:  $H_1$

جدول ۸: توصیف و آزمون مربوط به فرضیه یکسان بودن نقش ابعاد سه‌گانه حکمرانی امنیتی شورای عالی

امنیت ملی

ابعاد	تعداد نمونه	میانگین	انحراف معیار	کمینه	بیشینه
تعیین سیاست	۳۰	۶۸/۴۳	۱۷/۳۲	۱۱/۱۱	۱۰۰/۰۰
هماهنگی بازیگران عرصه حکمرانی	۳۰	۶۵/۱۷	۱۶/۵۰	۱۰/۵۸	۹۵/۲۴
بسیج منابع	۳۰	۷۲/۷۸	۹۱۴/۶	۲۸/۵۷	۹۹/۴۷

با توجه به اینکه بالا بودن امتیاز نشانگر آسیب‌پذیرتر بودن آن بعد است، جدول رتبه‌بندی

اولویت ابعاد بر اساس میانگین رتبه‌ها به صورت زیر است:

۱- بعد تعیین سیاست (با میانگین ۲/۳۹)

۲- بعد هماهنگی بازیگران عرصه حکمرانی (با میانگین ۲/۳۵)

۳- بعد بسیج منابع (با میانگین ۱/۲۷).

## نتیجه گیری

برای تأمین امنیت ملی، دولت‌ها ناگزیر به سیاست‌گذاری در این حوزه هستند. از آنجا که امنیت ملی برای تداوم و تثبیت، متکی به شاخص‌هایی همچون نقش مردم در امور، کسب رضایت‌مندی و اعتماد آن‌هاست، بنابراین باید گفت سیاست‌گذاری و حکمرانی دولت باید در اینجا منوط به این شاخص‌ها باشد تا امنیت ملی را ارتقا بخشد. از این رو، می‌توان گفت حکمرانی و امنیت ملی نسبت مستقیم با یکدیگر دارند.

از جمله شروط موفقیت حکمرانی امنیتی، کاربست ابزارهای اجباری و اقناعی و اعمال کارکردهای نهادسازی و حل تعارضات است. اگر مروری دوباره بر وظایف و مسئولیت‌های شورای عالی امنیت ملی شود، می‌توان وجه اشتراک آن را با شروط موفقیت حکمرانی امنیتی دریافت. بر این اساس شورای عالی امنیت ملی می‌بایست هم در بحث استفاده حداکثری از ابزارهای در اختیار و هم در موضوع اعمال کارکردهای خود نهایت تمرکز و تلاش را داشته باشد تا بتواند به نحو مطلوب نقش خود را در حکمرانی امنیتی جمهوری اسلامی ایران ایفا نماید.

برخی از صاحب‌نظران معتقدند که اصلی‌ترین وظیفه شورای عالی امنیت ملی در حکمرانی امنیتی کشور، تدوین سیاست است و برای اینکه مسئولان کشور بتوانند تصمیم درست را اتخاذ کنند، لازم می‌آید شکل‌های مختلف سیاست‌ها با تأثیرات واقعی و وضعی هر سیاست در ابعاد فرصت و تهدید در اختیارش قرار داشته باشد تا مقام تصمیم‌گیرنده با رعایت همه ملاحظات و جوانب تصمیم اتخاذ کند. از این رو نقش شورای عالی امنیت ملی آن است که شقوق مختلف سیاست‌ها را به نحوی تدوین کند که تأثیرات سلبی و ایجابی آن بر امنیت ملی کاملاً سنجش شده باشد و گزینه‌های پیش روی کشور برای رویارویی با هر مسئله احصا و شرایط را برای انتخاب گزینه مطلوب از میان گزینه‌های موجود فراهم کند تا گزینه‌ای که بیش از دیگر گزینه‌ها تأمین‌کننده امنیت ملی است برگزیده شود. البته در عالم واقع پیشنهاد گزینه مطلوب به این معنا نیست که آن گزینه به صورت مطلق تأمین‌کننده منفعت ملی کشور باشد و شاید هیچ گزینه‌ای به این شکل وجود نداشته باشد، اما این اولویت‌بندی می‌تواند این اطمینان را بدهد که در صورت اتخاذ آن بیشترین منفعت نصیب کشور شود و کم‌ترین ضرر و خطر را متوجه امنیت ملی کشور

کند و مرجع تصمیم‌گیرنده و تصویب‌کننده بر اساس این ملاحظات می‌تواند با آسودگی خاطر بیشتر، تصمیم نهایی را اتخاذ کند.

به عبارت دیگر نقش تعیین سیاست در شورای عالی امنیت ملی به منظور اعمال حکمرانی امنیتی مطلوب، در یک تقسیم‌بندی کلان به دودسته تقسیم می‌شود:

- تدوین سیاست‌های امنیت ملی (راهبردها): تدوین سیاست، فرایند جمعی تصمیم‌گیری ملی در حوزه امنیت است. مطالعه این فرایند نشان می‌دهد که در گردآوری داده‌ها و شکل‌گیری برداشت‌ها چه عواملی مؤثر است و سازمان‌ها و مقامات در فضای فکری و اندیشه‌ای برای تصمیم‌گیری چه نقشی ایفا می‌کنند. این نوع سیاست بیانگر امکانات، توانایی‌ها و محدودیت‌های ملی برای تأمین اهداف و آرمان‌هاست و در ادبیات رایج شورای عالی امنیت ملی ایران به این نوع از سیاست‌گذاری‌ها «راهبرد» گفته می‌شود. با این رویکرد شورای عالی امنیت ملی به دنبال عملیاتی است که از طریق به‌کارگیری و استخدام منابع اهداف موردنظر را محقق کند. بر این اساس راهبرد عبارت است از یک طرح کلی برای استفاده از توان و قدرت سیاسی، نظامی در رابطه با عوامل اقتصادی، دیپلماتیک و روانی قدرت که با ابزار پنهان ضمنی یا آشکار از سیاست داخلی و خارجی حمایت می‌کند.
- تدوین سیاست‌های مدیریت امنیت ملی (میانه و خرد): این نوع سیاست‌گذاری بیانگر راهکارهای اجرایی سیاست‌های امنیت ملی است. بدیهی است این راهکارها دربرگیرنده دو نقش دیگر شورای عالی امنیت ملی - هماهنگی بازیگران عرصه حکمرانی امنیتی و بسیج منابع - است. در نظام جمهوری اسلامی شورای عالی امنیت ملی به اقتضای شرایط کشور و قانون اساسی در هر دو سطح ایفای نقش می‌کند. گرچه شاید نتوان از نظر فرایند اجرایی تفاوت چندانی با نوع اول برای آن تصور کرد، ولی از نظر محتوایی دارای تفاوت‌هایی با سیاست‌گذاری امنیت ملی است و برجسته‌ترین تفاوت آن، این است که این‌گونه سیاست‌گذاری با پیشنهاد اولیه نهادهای اجرایی و بازیگران عرصه حکمرانی امنیت ملی جریان می‌یابد.

بر اساس یافته‌های این پژوهش، اگر شورای عالی امنیت ملی می‌خواهد نقش مطلوب و مؤثری در حکمرانی امنیت ملی ایفا نماید باید در شورا مرکزی برای مسئله‌یابی تخصصی با سایر بازیگران عرصه حکمرانی امنیت ملی برقرار نماید. این مرکز مسائل را با تراز مسائل امنیت ملی محک زده و بر این اساس مسائلی که تهدیدکننده بقای نظام و رفع‌کننده تهدیدات حساس و حیاتی کشور باشند را به سازو کار شورای عالی امنیت ملی وارد می‌کند. بین بازیگران فعال در عرصه حکمرانی امنیت ملی نیز هماهنگی به عمل می‌آورد و مسائل ملی را در سطح شورای عالی امنیت ملی مدیریت می‌کند. موضوعات باید به نحوی دقیق و عمیق تدوین شود که شورای عالی امنیت ملی به عنوان بازوی قوی و امین رهبری نظام، زمینه تصمیم‌گیری دقیق و قوی ایشان را در حکمرانی امنیت ملی فراهم نماید. همچنین این مرکز سازوکارهایی برای اجرای سیاست‌ها طراحی می‌نماید که اجرای زمان‌بندی شده آن‌ها را فراهم نماید و با ایجاد سازوکار پیش سیاست‌ها از سلیقه‌ای برخوردار کردن سایر بازیگران عرصه حکمرانی امنیتی با اجرای سیاست‌ها ممانعت به عمل آورده و با فعال کردن این سازوکارها و اخذ گزارش نوبه‌ای از ایشان، تغییر یا خاتمه هر سیاست را به بازخوردگیری نتایج و پیامد سیاست‌ها از آنها موقوف می‌نماید. نتیجه همه این اقدامات، اتخاذ رویکرد تنظیمی شورا در عرصه حکمرانی امنیتی جمهوری اسلامی است. در این رویکرد، اصل بنیادی آن است که شورای عالی امنیت ملی به جای آنکه به تنهایی اداره جامعه را در سطح امنیتی برعهده گیرد، با مشارکت دادن سایر بازیگران این عرصه، به عنوان یکی از بازیگران - و نه تنها بازیگر - عرصه حکمرانی امنیتی محسوب می‌شود. در این رویکرد شورا تنظیم‌کننده و زمینه‌ساز حکمرانی امنیتی بوده و بر راهکارهایی تمرکز دارد که سایر بازیگران نیز می‌توانند توسط آن با موفقیت با شورا همکاری کنند و بر اهمیت حکمرانی مشارکتی و خودتنظیمی از طریق پیش‌بینی نهادها و ظرفیت‌سازی و نیز نهادینه کردن فرهنگ نظارت و خودسازمانی تأکید دارد. در واقع این همان ویژگی‌هایی است که شورا را از رویکرد سنتی فرمان و کنترل متمایز می‌کند.

## منابع

- امام‌قلی‌پور، سارا و زهرا آسمانه (۱۳۹۵)، شاخص حکمرانی در اسلام و تأثیر آن بر بروندهای سلامت در ایران، فصلنامه اقتصاد و بانکداری اسلامی، دوره ۵، پیاپی ۱۵، صص ۱۰۸-۹۳.
- باقری، عبدالرضا (۱۳۹۸)، آسیب‌شناسی الگوی سیاست‌گذاری در شورای عالی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه امنیت پژوهی، دوره ۱۸، پیاپی ۶۸، صص ۲۳-۵.
- باقری، عبدالرضا (۱۴۰۱)، گذری بر سیاست‌گذاری امنیت ملی در جمهوری اسلامی ایران، تهران: مرکز آموزشی-پژوهشی شهید سپهد صیادشیرازی.
- حسینی‌تاش، سید-علی و قادر علی وائق (۱۳۹۳)، حکمرانی خوب و ارائه حکمرانی شایسته (بررسی و شاخص‌های این دو از دیدگاه امیرالمؤمنین)، فصلنامه اسلام و پژوهش‌های مدیریتی، شماره ۲، پیاپی ۸، صص ۲۸-۷.
- خسروی، علیرضا (۱۴۰۰)، اهداف مرجع و بازسازی حکمرانی امنیت ملی در گفتمان انقلاب اسلامی، فصلنامه مطالعات راهبردی، دوره ۲۴، پیاپی ۹۳، صص ۹۲-۵۸.
- رستمی، علی (۱۳۹۹)، حکمرانی امنیتی در اندیشه سپهد شهید حاج قاسم سلیمانی (امنیت بخشی در محور مقاومت)، فصلنامه تخصصی حکمرانی متعالی، دوره ۱، پیاپی ۱، صص ۶۲-۴۹.
- رضایی، مهدی و نرگس نخجوانی (۱۳۹۹)، حکمرانی امنیت ملی در پرتو نظریه قضایی سازی سیاست؛ بهینه‌سازی نقش قوه قضاییه در حکمرانی امنیت ملی، فصلنامه مطالعات راهبردی، دوره ۲۳، پیاپی ۹۰، صص ۱۰۹-۸۱.
- ره‌پیک، سیامک (۱۳۸۴)، تعامل بنیان‌های حقوقی و راهبردهای امنیت ملی در: «استراتژی امنیت ملی در جمهوری اسلامی ایران»، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- زارعی، محمد حسین، محمد حسوند و مرضیه سلمانی سبینی (۱۳۹۶)، مفهوم حکمرانی تنظیمی، فصلنامه جستارهای نوین حقوق‌داری، دوره ۱، پیاپی ۱، صص ۱۴۷-۱۲۴.
- شاکری، رضا (۱۳۸۱)، مبانی اسلامی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران از منظر قانون اساسی، فصلنامه مطالعات راهبردی، دوره ۵، پیاپی ۱۵، صص ۱۰۸-۹۳.
- صدرانیا، حسن (۱۳۹۹)، ارزیابی نقش شورای امنیت کشور در ساختار حکمرانی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه مطالعات راهبردی، دوره ۲۳، پیاپی ۹۰، صص ۱۴۵-۱۱۱.
- عسگری، محمود و حسین حسینی (۱۴۰۰)، واکاوی حکمرانی امنیتی برای مقابله با ناآرامی‌ها در جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه آفاق امنیت، دوره ۱۴، پیاپی ۵۳، صص ۲۵۴-۲۲۷.
- فرهنگی، علی اکبر و همکاران (۱۳۷۹)، پروژه بررسی و شناخت وضع موجود شرکت آب منطقه‌ای کرمان، ارائه اولویت‌های تحقیقات برای حل برخی از مشکلات سازمان و افزایش بهره‌وری، مجری: مرکز پژوهش‌های کاربردی دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.
- قلی‌پور، رحمت‌اله و ابراهیم غلام‌پور آهنگر (۱۳۸۹)، فرایند سیاست‌گذاری عمومی در ایران، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

## نقش شورای عالی امنیت ملی در حکمرانی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران ————— ۱۰۸

- کلهر، رضا (۱۳۸۴)، اطلاعات استراتژیک و تصمیم‌گیری در حوزه امنیت ملی، فصلنامه مطالعات راهبردی، دوره ۸، پیاپی ۲۸، صص ۲۷۹-۲۵۷.
- گرجی، محمدرضا (۱۳۹۶)، حکومت‌داری و حکمرانی خوب، فصلنامه چالش‌های جهان، دوره ۳، پیاپی ۹، صص ۱۵۶-۱۰۹.
- مرندی، سیدعلی (۱۴۰۰)، نقش رهبری در حکمرانی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه مطالعات راهبردی، دوره ۲۴، پیاپی ۹۴، صص ۲۰۹-۱۸۶.
- مستقیمی، مهدیه سادات (۱۳۹۵)، تحلیل معنای حکمرانی شایسته با تاکید بر آموزه‌های قرآنی، دوفصلنامه فقه حکومتی، دوره ۱، پیاپی ۱.
- مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۰)، جلد سوم.
- مقدسی، مهدی و احسان اکبری (۱۳۹۶)، جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی در نظام حقوق اساسی ایران، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۷، پیاپی ۱۸۸، صص ۸۹۳-۸۷۳.
- ملکی، عباس (۱۳۸۲)، فرایند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی ایران، فصلنامه راهبرد، دوره ۱۱، پیاپی ۲۷، صص ۱۰۹-۸۱.
- میرزایی اهرنجان، حسن (۱۳۷۷)، تجزیه و تحلیل عوامل مؤثر بر وجدان کار و انضباط اجتماعی در سازمان، قزوین: دانشگاه آزاد اسلامی واحد قزوین.
- وطن خواه، سودابه و محمدامین بهرامی (۱۳۸۶)، ارزیابی محیط داخلی بیمارستان‌های آموزشی و درمانی شیراز بر اساس مدل شش بعدی وایزورد؛ نیمه دوم ۱۳۸۴، نشریه مدیریت سلامت، دوره ۱۰، پیاپی ۳۰، صص ۱۴-۷.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۳)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ هشتم، تهران: انتشارات میزان.
- یزدانی زازانی، محمدرضا (۱۳۹۱)، بررسی رابطه مفهومی و تأثیر حکمرانی بر سیاست‌گذاری عمومی، فصلنامه پژوهش‌های روابط بین‌الملل، دوره ۲، پیاپی ۴، صص ۱۳۱-۱۰۹.
- Azadi, Pooya (2019), "Governance and Development in Iran". Working Paper. No 8. Stanford Iran 2040 Project, Stanford University.
- Bevir, Mark (2012), *Governance: A Very Short Introduction*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Bevir, Mark & Ian Hall (2013), "The Rise of Security Governance". In Mark Bevir, Oliver Daddow, Ian Hall. (Edi). *Interpreting Global Security*. New York: Routledge.
- Christensen, Tom & Per Laegreid (2019), "Organizing for Societal Security and Crisis Management: Governance Capacity and Legitimacy: Governance Capacity and Legitimacy". In: *Societal Security and Crisis Management*. University of Oslo.
- Daase, Christopher & Cornelius Friesendorf (2010), "Security governance and the problem of unintended consequences". In: Christopher Daase and Cornelius Friesendorf (Edi). *Rethinking Security Governance*, New York: Routledge.
- French, Wendell & Bell Cecill (1998), *Organization Development: Behavioral Science Interventions for Organization Improvement*, 6th Edition, New York: Pearson.
- Hameiri, Shahar & Lee Jones, Adam Sandor (2018), "Security Governance and the Politics of State Transformation: Moving from Description to Explanation". *Journal of Global Security Studies*. Vol 3. Issue 4, pp 463-482.
- Harrison, Michael (2004), *Diagnosing Organizations: Methods, Models, and Processes (Applied Social Research Methods)*, 3rd Edition, SAGE Publications.
- Hufty, Marc (2011), *Investigating Policy Processes: The Governance Analytical Framework*. In book: *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*, pp.403-424, Publisher: NCCR North-South / Geographica Bernensia.
- Imran, Muhammad (2015), the Concept of Good Governance in Modern World and Governance by Caliphs of Islam – Part I". *Courting The Law*. Available at: <https://courtingthelaw.com/2015/11/09/commentary/the-concept-of-good-governance-in-modern-world-and-governance-by-caliphs-of-islam-part-i>.



- Liao, Danzi (2012), "Security Governance: An Alternative Paradigm?" International Journal of Social Science and Humanity. vol. 2. No. 1.
- McConnell Allan (2010), *Understanding Policy Success: Rethinking Public Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Meehan, Elizabeth (2003), *From Government to Governance; Civic Participation and 'New Politics'*; the Context of Potential Opportunities for the Better Representation of Women" Queen's University Belfast, School of Politics and International Studies.
- Peters, Guy & Jon Pierre (2006), *Handbook of Public Policy*, London: Sage.
- Pierre, Jon & B. Guy, Peters (2000), *Governance, Politics and State*, London: Palgrave Macmillan.
- Sabatier, Paul & Christopher Weible (2005), "Innovations in the advocacy coalition Framework", Paper presented at the American Society for Public Administration Meeting, Milwaukee, WI. Stated in this book: Fischer, Frank, and Gerald J. Miller. 2007. Mara S. Sidney (eds). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. CRC Press, Taylor & Francis Group.
- Sakiko Fukuda-Parr (2007), "Rethinking the Policy Objectives of Development Aid: From Economic Growth to Conflict Prevention," WIDER Working Paper Series RP2007-32, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).
- Sperling, James (2010), "The Post-Westphalian State, National Security Cultures, and Global Security Governance". EU-GRASP (European Union of global-regional actor in security and peace), No 15, Bruges: UNU-CRIS (Institute on Comparative Regional integration Studies).
- Straus, Anselm & Juliet Corbin (2008), *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, Third Edition, Los Angeles: Sage Publications.
- UNDP Report, *Governance for Sustainable Human Development*, 1997.

