

Provincial governance, citizenship and national power: designing an analytical framework

Ahmad Bigleri¹

Abstract

Provincial governance as a type of local governance is based on the principle of decentralization. This type of governance is more common in societies that are made up of different ethnicities with local demands. On the other hand, the rational basis of the principle of decentralization is efficiency, focused on local requirements, as well as the right of people's participation and their responsibility in governance. In fact, citizen-centered (people-based) governance pays attention to the needs of the locality (here, the province), but to how to regulate and organize the vertical political power, that is, to create institutionalized relationships between citizens and natural communities on the one hand and the government on the other, based on environmental variables. (Environment) is the main issue in local and provincial governance. The output of the desired provincial governance is the efficiency and legitimacy of the political system, and one of its most important consequences is the increase of national power. Meanwhile, the main concern in many centralist systems is the issue of security, public order and political stability. Therefore, the basic question is how to explain the efficiency and desirability of local governance in the context of security concerns? This article tries to answer this question with an analytical method. It seems that good local governance can be more successful by gaining the trust of citizens and increasing the legitimacy of the political system in line with the convergence of local and national affairs. For them, this issue will increase the national power of the country. On the other hand, the greater the amount of national power, the more stable the stability and order will be.

Keywords: governance, provincial governance, local governance, citizenship, national power.

1. Assistant Professor, Department of Political Science, Faculty of Administrative Sciences and Economics, Arak University, Arak, Iran a-biglari@araku.ac.ir

حکمرانی استانی، شهروندی و قدرت ملی: طراحی چارچوبی تحلیلی

احمد بیگلری^۱

پذیرش مقاله: ۱۴۰۳/۰۷/۰۱

دریافت مقاله: ۱۴۰۳/۰۶/۲۷

چکیده

حکمرانی استانی به عنوان یکی از گونه‌های حکمرانی محلی بر اصل تمرکززدایی استوار است. این نوع حکمرانی بیشتر در جوامعی مطرح می‌شود که از قومیت‌های گوناگون دارای مطالبات محلی تشکیل شده است. از سوی دیگر، بنیان عقلایی اصل تمرکززدایی، کارآمدی معطوف به اقتضات محلی و نیز حق مشارکت مردم و مسئولیت‌پذیری آنها در امر حکمرانی است. در واقع، حکمرانی شهروندمحور (مردم‌پایه)، به نیازهای محل (در اینجا استان) توجه دارد، اما بر ایند چگونگی تنظیم و سازماندهی عمودی قدرت سیاسی، یعنی ایجاد روابط نهادی شده میان شهروندان و اجتماعات طبیعی از یک سو و دولت از سوی دیگر، بر اساس متغیرهای محیطی (محیط‌پایه)، مسئله اصلی در حکمرانی محلی و استانی به‌شمار می‌رود. خروجی حکمرانی مطلوب استانی، کارآمدی و مشروعیت نظام سیاسی و یکی از مهم‌ترین پیامدهای آن، افزایش قدرت ملی است. این در حالی است که دغدغه اصلی در بسیاری از نظام‌های تمرکزگرا، مسئله امنیت، نظم عمومی و ثبات سیاسی است. از این رو، پرسش اساسی آن است که چگونه می‌توان در بستر دغدغه امنیت، کارآمدی و مطلوبیت حکمرانی محلی را تبیین کرد؟ این نوشتار می‌کوشد با روشی تحلیلی، به پرسش مزبور پاسخ دهد. به نظر می‌رسد حکمرانی محلی مطلوب می‌تواند با کسب اعتماد بیشتر شهروندان و افزایش مشروعیت نظام سیاسی در راستای همگرایی امر محلی و امر ملی توفیق بیشتری داشته باشد. بر ایند این مسئله افزایش قدرت ملی کشور خواهد بود. از سوی دیگر، هرچه میزان قدرت ملی بیشتر باشد، ثبات و نظم پایدارتر خواهد بود.

واژگان کلیدی: حکمرانی، حکمرانی استانی، حکمرانی محلی، شهروندی، قدرت ملی.

۱. استادیار گروه علوم سیاسی، دانشکده علوم اداری و اقتصاد، دانشگاه اراک، اراک، ایران.

مقدمه

حکمرانی بسته‌ای مفهومی است که از دل زنجیره‌ای از مفاهیم به‌هم‌پیوسته در حوزه علوم اداره، در بستر رویکردهای جدید در علوم اجتماعی به مفهوم عام آن، زاده شده است. با این همه، واژه حکمرانی به معنای زمامداری یک جامعه سیاسی، امری دیرپا و به قدمت نخستین جوامع بشری است. تا پیش از شکل‌گیری دولت مطلقه مدرن و افزایش حوزه اختیارات و صلاحیت دولت‌ها، معمولاً در عمل، حتی در امپراتوری‌های گسترده هم جوامع سیاسی محلی در قالب امیرنشین، به صورتی غیرمتمرکز اداره می‌شد و تنها در مالیات سالانه و نیز نمادهایی چون ضرب سکه و... کلیت امپراتوری به‌مانند نوعی وحدت سیاسی وجود داشت. با تکوین دولت‌های مطلقه مدرن در جوامع اروپایی و سپس در دیگر نقاط دنیا، حوزه اختیارات، صلاحیت‌ها و مسئولیت‌های دولت به شکل بی‌سابقه‌ای افزایش یافت؛ به طوری که مسئله تمایز امر خصوصی و امر عمومی (در سطح محلی و ملی) به یکی از مسائل کلیدی نظریه سیاسی به‌ویژه در سده بیستم تبدیل شد.

تکوین دولت مدرن در راستای نوسازی و توسعه سیاسی ذیل برنامه دولت - ملت‌سازی و ایجاد حاکمیت به معنای مدرن آن، گرایش به تمرکزگرایی را به‌ویژه در سرزمین‌های وسیع از حیث جغرافیایی و گوناگون از نظر قومی، مذهبی، نژادی و دیگر مؤلفه‌های فراملی و فراملی تقویت کرده و تا حدودی ناگزیر ساخت. اما مسائل بعدی و بحران‌های پیاپی توسعه سیاسی همچون بحران مشروعیت، مشارکت، نفوذ و... سبب طرح دوباره مسئله حکمرانی غیر متمرکز در نظام‌های سیاسی بسط شد. این امر به‌ویژه در کشورهایی مانند ایران که از جغرافیای فرهنگی متنوع و متکثر برخوردار است و در عمل، چگونگی اداره تمرکزگرایانه در آنها با چالش روبه‌رو است، حائز اهمیتی دوچندان است؛ چرا که از یک سو، مسئله ثبات، نظم عمومی و امنیت کشور از عواملی است که سبب شده در ورطه دولت‌گرایی^۱ بیفتیم و از سوی دیگر، دولت‌گرایی موانعی را در راه پیشرفت و توسعه کشور ایجاد کرده است. دولت‌گرایی یا دولت‌محوری به معنای آن است که دولت باید در سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی دخالت داشته باشد و این مداخله، مناسب‌ترین ابزار رفع دشواری‌های سیاسی یا پدیدآوردن توسعه اقتصادی و اجتماعی است. دولت از طریق برنامه‌ریزی اقتصادی عمومی و ملی کردن صنایع، به سازماندهی و واپایش حیات اقتصادی جامعه می‌پردازد (هیوود، ۱۳۸۹: ۱۴۶).

این دولت‌گرایی، به‌طور معمول، گرایش به تمرکزگرایی را تشدید می‌کند.

با این مفروض که در کشورهای دارای جغرافیای فرهنگی گوناگون، حکمرانی محلی (استانی) به مطلوبیت و کارآمدی بیشتر نظام سیاسی می‌انجامد، پرسش اساسی آن است که چگونه می‌توان در بستر دغدغه امنیت و ثبات، کارآمدی و مطلوبیت حکمرانی محلی را تبیین کرد؟ این نوشتار می‌کوشد با رویکردی توصیفی - تحلیلی، به پرسش مزبور پاسخ دهد. به نظر می‌رسد مؤلفه شهروندی می‌تواند به‌مانند متغیری کلیدی، نسبت میان حکمرانی محلی و امنیت را با افزایش قدرت ملی به رابطه‌ای مطلوب تبدیل کند. در واقع، حکمرانی محلی مطلوب می‌تواند با افزایش مشارکت شهروندان و در نتیجه، افزایش مشروعیت نظام سیاسی، در راستای همگرایی امر محلی و امر ملی توفیق بیشتری داشته باشد. بر این مسئله، افزایش قدرت ملی کشور خواهد بود. از سوی دیگر، هرچه میزان قدرت ملی بیشتر باشد، ثبات و نظم، پایدارتر خواهد بود و دغدغه امنیت کاهش می‌یابد. در راستای پاسخ به پرسش مقاله، پس از بررسی مفاهیم کلیدی حکمرانی، شهروندی و قدرت ملی، نوعی چارچوب تحلیلی بر اساس مقوله حکمرانی محلی پیشنهاد می‌شود.

مبانی نظری

حکمرانی: فرایندی تعاملی

مفهوم حکمرانی در تاریخ سیاست ریشه دارد و همواره اندیشمندان درباره ابعاد گوناگون آن نظرورزی کرده‌اند. از نظر ریشه‌شناسی واژه governance به فعل یونانی kubernan به معنای «هدایت کردن»^۱ یا «رهنمون شدن و راندن»^۲ باز می‌گردد (بل و هایندمور^۳، ۲۰۰۹:۱)؛ هم‌چنین گفته شده از واژه لاتین cybern مشتق شده است که به معنای هدایت کردن و فرمان راندن است. سایبرنتیک به معنای علوم کنترل هم از همین ریشه است. این واژه بعدها در کاربرد فرانسه *gouvernance* در قرن چهاردهم برای اشاره به «مسند/ مقام حکومت» یا «مقامات/ مسئولان/ صاحب‌منصبان سلطنتی» و نه برای اشاره به فرایند حکومت/ اداره یا «فرمان راندن»، تطور یافت. حکمرانی (*governance*) در اوایل دوره مدرن به‌طور گسترده‌ای به معنای عمل حکومت کردن/ اداره به کار برده می‌شد. اما واژه «حکومت» به‌عنوان «شکل ساماندهی دولت» یا «مجموعه یا مجموعه‌های متوالی اشخاصی که یک

-
1. Pilot
 2. Steer
 3. Bell and Hindmoo

دولت را اداره می‌کنند... هم‌چنین در معنای «اداره یا وزارت» تعریف می‌شد. اما حکمرانی بر عملکرد یا اداره حکومت (کارکرد اداره‌کردن، سلطه، کنترل) دلالت دارد (مک لین و مک میلان، ۲۰۰۹).
واژه حکمرانی به‌طور خاص به‌کار می‌رود تا تغییرات در ماهیت و نقش دولت در پی اصلاحات دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ را نشان دهد. این اصلاحات نوعاً به تغییری از دیوان‌سالاری سلسله‌مراتبی به سمت کاربرد گسترده‌تر بازارها، شبه بازارها و شبکه‌ها، به‌ویژه در ارائه خدمات عمومی دلالت دارد. تأثیرات اصلاحات مزبور با تغییرات جهانی، از جمله افزایش فعالیت اقتصادی فراملی و پیدایش نهادهای منطقه‌ای همچون اتحادیه اروپا، تشدید شد. بدین ترتیب، می‌توان گفت حکمرانی بیانگر نوعی باور گسترده است که بر اساس آن، دولت برای تأمین اهداف خود، ارائه خط‌مشی‌ها و ایجاد الگویی از قانون، به‌طور فزاینده‌ای به دیگر سازمان‌ها وابسته است (بویر، ۲۰۱۶).

بدین ترتیب، طرح مفهوم حکمرانی به معنای جدید در ادبیات علوم سیاسی و مدیریت، بیانگر حرکت از الگوواره حکومت، یعنی قانون‌گذاری از بالا به پایین، به‌سوی رویکردی است که می‌کوشد عامل‌های سامانه را به شکلی تنظیم کند که افراد و نهادها در درون آن عمل کرده و به خودتنظیمی می‌انجامد (الگوواره حکمرانی). به تعبیر برخی از نویسندگان، جایگزینی «اعمال قدرت بر» با «واگذاری قدرت به». گذار مزبور از حکومت به حکمرانی دو فرایند اساسی را در بر دارد: نخست، ورود تعداد روبه‌افزایشی از بازیگران خارج از مرزهای رسمی دولت در فرایند اداره‌کردن. این فرایند بر شبکه‌ای از بازیگران مرتبط در بخش‌های عمومی، خصوصی و داوطلب (به‌جای سلسله‌مراتبی) مبتنی است. دوم، پیچیده‌تر شدن سازمان درونی دولت و نفوذ نهادهای فراملی و فراملی در آن (غلامپور آهنگر، ۱۳۹۵: ۴ - ۳). درواقع، این مسئله به کارآمدی دولت‌ها در گذار از توزیع قدرت متمرکز به غیرمتمرکز باز می‌گردد که تلاش می‌شود تا کارویژه‌های فزاینده دولت مدرن به‌نوعی تقسیم شده و از بار آن کاسته شود.

در رویکرد جدید، به‌مرور زمان، اقتضائات حکومت‌داری و نیازهای جامعه سبب شد الگوهای گوناگونی از حکمرانی مطرح شود. بدین ترتیب می‌توان از انواع حکمرانی سلسله‌مراتبی، حکمرانی بازاری، حکمرانی شبکه‌ای، حکمرانی محلی، حکمرانی خوب، حکمرانی سایبرنتیک اجتماعی، و... نام برد. به باور برخی از پژوهشگران، حکمرانی بیانگر هماهنگی مداوم و وابستگی طیف گسترده‌ای

-
1. McLean and McMillan
 2. Bevir

از کنشگران دارای اهداف گوناگون است. این کنشگران اعم از بازیگران سیاسی و نهادی، گروه‌های ذی‌نفع جامعه مدنی و سازمان‌های غیردولتی و فرادولتی هستند؛ بنابراین برخی از کارویژه‌ها و نقش‌هایی که به‌طور سنتی توسط دولت‌ها انجام می‌شد، در الگوواره حکمرانی به نهادهای مشابه واگذار می‌شود. با این حال، دولت هم‌چنان در مرکز ثقل قدرت سیاسی قرار دارد (پیر و پترز^۱، ۲۰۰۰: ۱۰). این تعریف، آشکارا جامعه‌محور^۲ است. اما از حکمرانی تعاریف دولت‌محور هم ارائه شده است. در این قبیل تعاریف، حکمرانی به‌عنوان فرایندی تصویر می‌شود که در آن، دولت نقش راهنما داشته و اولویت‌ها و اهداف را تعیین می‌کند. مبنای نظری این تعریف آن است که دولت همواره در جایگاه هدایت‌کردن جامعه و اقتصاد قرار داد (UN. Secretariat, 2006: 3).

اما همان‌طور که گفته شد در برداشت‌ها و تفاسیر جدید حکمرانی، دولت تنها یکی از بازیگران چرخه زمامداری به‌شمار می‌رود. شرکت‌های تجاری، سازمان‌های مردم‌نهاد، مؤسسات پژوهشی، رهبران مذهبی، احزاب، نهادهای نظامی و امنیتی و... دیگر کنشگران و بازیگران در فرایند حکمرانی هستند. هرچه تعداد و تنوع این بازیگران در جامعه بیشتر باشد، حکمرانی پیچیده‌تر می‌شود. از سوی دیگر، افزون بر بازیگران فراملی پیش‌گفته، بازیگران فراملی همچون شرکت‌های فراملیتی و نهادهای بین‌المللی هم می‌توانند نقش داشته باشند (رضایی و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۶). بدین ترتیب، وجه «فرایندی‌بودن» در امر حکمرانی مهم است. در واقع نظام حکمرانی، چارچوبی است که بر فرایند متکی است؛ یعنی مجموعه‌ای از توافقات، رویه‌ها، قراردادهای و سیاست‌ها که چگونگی تصمیم‌گیری و انجام وظایف را تعیین می‌کند و نشان می‌دهد قدرت در دست چه کسی است (پیر و پترز، ۲۰۰۰: ۴۸).

از دیدگاه الگوواره حکمرانی، عمل حکومت‌کردن و اداره جامعه، فرایندی تعاملی است؛ چراکه هیچ کنشگری نمی‌تواند مشکلات را به‌صورت انفرادی حل و فصل کند. درواقع کنشگران اعم از دولت یا بخش خصوصی، به‌تنهایی فاقد دانش و منابع لازم برای حل مشکلات هستند (کویمان^۳، ۱۹۹۳: ۲۱۵). بر اساس مطالعات جامعه‌شناختی و تاریخی، گراهام و همکاران سه بخش اصلی درگیر در امر حکمرانی را «دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی» معرفی می‌کنند. به دلیل اینکه در بعضی از کارکردها میان این بازیگران اصلی، تداخلاتی هست، هر چه قدر تعاملات این سه بازیگر بیشتر

-
1. Pierre and Peters
 2. Society-centred
 3. Kooiman

باشد، حکمرانی با موفقیت بیشتری محقق می‌شود (گراهام و همکاران^۱، ۲۰۰۳). نمودار زیر با اندکی تغییر از منبع پیش گفته اقتباس شده است.



شکل ۱. محیط و بازیگران حکمرانی (گراهام و همکاران، ۲۰۰۳: ۳)

اما باید دانست در هر جامعه‌ای میزان تداخلات و تعاملات این سه بخش متفاوت است. در واقعیت، بسته به نوع نظام‌های حکمرانی، وسعت و موارد تداخل، کم یا زیاد می‌شود. با این تفصیل، می‌توان گفت حکمرانی عبارت است از ساختارها و فرایندهایی که به وسیله آن، کنشگران جامعه (اعم از دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی و گاه افراد؛ و اعم از کنشگران رسمی و غیررسمی) به اتخاذ تصمیمات، تنظیم قوانین و اجرای آنها (اعمال قدرت) می‌پردازند.

شهروندی: معیار حکمرانی

در فرهنگ واژگان حقوق، شهروند را به دو معنا به کار برده‌اند: نخست، کسی که در شهری زندگی می‌کند؛ دوم، کسی که از تابعیت کشوری خاص برخوردار است؛ بنابراین شهروندی عبارت است از حق بر اینکه فرد شهروند یک کشور باشد (کولین^۲، ۲۰۰۴: ۴۸). همان‌گونه که رایلی گفته است، «شهروندی» مفهومی غریب و پیچیده و با پیشینه‌ای دراز است که در طیف متنوعی از اندیشه‌های سیاسی به کار رفته است. «شهروندی» و «شهروند» مانند «مفاهیم خوشه‌ای» عمل می‌کند؛ یعنی هسته مرکزی ثابتی ندارد؛ اما محل تلاقی مفاهیم متعددی است؛ بنابراین باید در هر موردی، چگونگی

1. Graham et al.
2. Collin

کاربرد واژه‌ها را مشخص کرد (رایلی، ۱۳۸۸: ۲۶ - ۲۵). مقوله شهروندی در دوران گوناگون به اقتضای فلسفه سیاسی زمان و نظام حکمرانی ناشی از آن و خواست‌ها و نیازهای اجتماعی تطورات مفهومی خاصی را پشت سر نهاده است. این مفهوم، در چندین دوره تاریخی، در یونان و روم باستان، در اروپای قرون میانه و در دوره رنسانس، موضوع اندیشه‌ورزی قرار گرفته و بارور شده است. شهروندی مدرن نیز گرچه از انگاره‌های کهن تأثیر پذیرفته است، اما دارای ویژگی‌ای متمایز است که به‌ویژه در پی تحولات قرن بیستم، مخصوصاً رویدادهای پس از جنگ جهانی دوم مانند مهاجرت‌های گسترده به اروپای غربی و امریکای شمالی تکوین یافته (آوتویت و باتامور، بی تا: ۶۰۷) و به‌عنوان یک مشکل عینی به مسئله‌ای عملی و در پی آن مسئله پژوهشی تبدیل گشته است.

برای روشن‌تر شدن بحث شهروندی، باید زوایای گوناگون این مفهوم کاویده شود. می‌توان از سه زاویه به این مفهوم نگریست: اول، شهروندی به‌عنوان امری حقوقی به این معنا که شهروند حقوقی دارد و می‌تواند آنها را بازستانی کند؛ دوم، تلقی شهروند به‌عنوان عاملی سیاسی و حاضر در نهادهای سیاسی جامعه؛ سوم، شهروندی به‌مانند عضویت در جامعه سیاسی که منبعی از هویت متمایز است (لیدت^۱، ۲۰۱۱). در واقع این تلقی‌های سه‌گانه، حاوی عناصر شهروندی است که در هر کدام، یکی برجسته شده است. بدین ترتیب در بسترهای تاریخی گوناگون، بسته به پرننگ‌شدن هر یک از این عناصر، نوع و میزان حق‌ها و مسئولیت‌هایی که به شهروند مربوط می‌شود، متغیر است و به پیدایش الگوهای گوناگون شهروندی منجر شده است. به‌رغم این جداسازی‌های معنایی، ضروری است برای فهم تحول این مفهوم و کشف نقاط گسست و افتراق در اندیشه قدیم و جدید، به سیر تاریخی آن در اندیشه غرب پرداخته شود.

در اندیشه کلاسیک، شهروندی به معنای شناسایی حقوق خاص اجتماعی برای برخی از گروه‌های اجتماعی در برابر حکومت بوده است (موسوی، ۱۳۹۱: ۳۹). در منابع کلاسیک فلسفی، مفهوم شهروندی عبارت است از شناسایی حقوق مدنی و اجتماعی برای کسانی که در قلمرو خاص جغرافیایی - سیاسی تابعیت لازم قانونی را پذیرفته‌اند. ارسطو نخستین بار به طرح مبانی فلسفی حقوق مدنی و شهروندی در دولت‌شهرهای یونانی پرداخت. این حقوق بر اساس نژاد، تبار، عشیره و مانند آن نبود، بلکه از نوعی قرارداد اجتماعی نشأت می‌گرفت. در این نگاه، شهر مقدم و متشکل از افراد لحاظ می‌شد (موسوی، ۱۳۹۱: ۳۶ - ۳۴). ارسطو با بحثی مفصل درباره اینکه شهروند کیست و بر

چه اساسی می‌توان کسی را شهروند دانست، بر آن است که معیار شهروندی، با نوع حکومت در جوامع مرتبط است؛ یعنی به عنوان مثال کسی که در حکومت مردم‌سالاری شهروند تلقی می‌شود، ممکن است در الیگارش‌ی شهروند به‌شمار نیاید. به باور وی، اگر بخواهیم شهروند را به‌صورت محض و مطلق تعریف کنیم باید دو معیار را در نظر داشته باشیم: حق اشتغال به وظایف دادرسی و حق احراز مناصب در شهری (جامعه سیاسی) که زندگی می‌کند. با این حال، این دو ویژگی برای شهروندان در حکومت‌های مردم‌سالاری بروز می‌یابد (ارسطو، ۱۳۹۰: ۱۰۳ - ۱۰۰)؛ بنابراین شهروند به‌زعم ارسطو، افزون بر صلاحیت سیاسی، برای تصدی منصب قضاوت و عضویت در مجالس گوناگون شورایی، در زمان جنگ نیز به‌مانند یک سرباز موظف به دفاع از دولت شهر است (گای، ۱۳۹۱: ۴۹). بدین ترتیب، شهروندی جزء مقوم اجتماع سیاسی است که شهروندان با مشارکت خود آن را محقق می‌سازند. در آتن گستره شهروندی تنها شامل مردان آزاد بزرگسال آتنی بود؛ یعنی زنان، بردگان و کودکان از دایره شهروندی خارج بودند. بر اساس مناصب پیش‌گفته، حتی مردان سالخورده هم که توانایی شرکت در جنگ را نداشتند، شهروند به‌شمار نمی‌آمدند.

شهروندان در روم باستان به‌واسطه تعلق به روم از حقوق معینی همچون حق رأی در مجلس برخوردار بودند و در برابر، مسئولیت‌هایی مانند خدمت نظام را بر عهده داشتند. البته این حقوق در ابتدا، در زمان جمهوری روم تنها ساکنان شهر رُم را در بر می‌گرفت؛ اما بعدها، در دوره امپراتوری روم، همه ساکنان امپراتوری را شامل شد (رایلی، ۱۳۸۸: ۲۸). در واقع با تبدیل جمهوری روم که یک دولت شهر بود به یک امپراتوری گسترده، گونه‌ای از شهروندی پدیدار شد که می‌توانست مردمانی با ریشه‌های فرهنگی کاملاً متفاوت را در قالب این امپراتوری هویت بخشد. افزون بر این، به برخی از بردگان آزاد شده که اغلب در خانواده ارباب خود باقی می‌ماندند و نیز افراد و گروه‌هایی که به‌گونه‌ای به روم خدمت کرده بودند، مانند قبایلی که در دفاع از مرزهای امپراتوری سودمند بودند، شهروندی اعطا می‌شد. شهروندی رومی بر پایه عضویت در یک اجتماع سیاسی مبتنی بر حقوق و وظایف تعریف شده در قانون استوار بود (کاستلز و دیویدسون، ۱۳۸۲: ۱۱۰ - ۱۰۹). بدین ترتیب، از آنجا که شهروندی جنبه اعطایی داشت، راه برای پذیرش بیگانگان، غیر رومی‌ها و اعطای شهروندی به آنها باز شد. در نگرش رومی به شهروندی، حمایت یکسان در برابر قانون و نه مشارکت فعال در وضع و اجرای قوانین، مدنظر بود. از این‌رو، شهروندی که در آغاز به معنای تعلق به اجتماع سیاسی و مشارکت فعال در آن بود، به‌تدریج به معنای وضعیت خاص حقوقی و قضایی

تبدیل شد (ایرمنش، ۱۳۹۴: ۲۵۶ و ۲۵۸)؛ بنابراین به دلیل ویژگی‌های ساختاری نظام سیاسی حاکم بر روم، چه در دوران جمهوری و چه امپراتوری، بر خلاف آتن، شهروندی جنبه صوری و منفعلانه داشت و عنصر مشارکت سیاسی و نیز تصدی مناصبی چون قضاوت در اختیار اشراف و نجبا قرار داشت. مشارکت سیاسی به‌عنوان یکی از عناصر شهروندی در دوران جمهوری روم همانند یونان باستان در نظر گرفته می‌شد؛ اما با گسترش قلمرو در عصر امپراتوری روم، این عنصر تضعیف شد و به ابزاری برای واپایش و آرام‌سازی اجتماعی تبدیل شد؛ بنابراین موقعیت شهروندی از اخلاق مشارکت فاصله گرفت و به مفهومی سطحی و قانونی تبدیل شد. در امپراتوری روم، شهروندی به معنای بهره‌مندی از حق دادرسی قضایی بود. در دوران میانه و پس از فروپاشی امپراتوری روم، از اهمیت شهروندی بیشتر کاسته شد و رستگاری فردی به‌جای اعمال شهروندی، برجسته شد. در واقع با سیطره آموزه‌های مسیحی به‌ویژه متأثر از تلقی آگوستینی از شهر خدا و شهر زمینی، کلیسا به‌عنوان محور وفاداری و هدایت اخلاقی جایگزین جامعه سیاسی شد (فالکس، ۱۳۹۰: ۳۳ - ۳۱).

مفهوم شهروندی در دوران مدرن، به‌تدریج دموکراتیزه شد. در واقع ریشه‌های برداشت معاصر از شهروندی به اندیشه‌های سیاسی قرن هجدهم، به‌ویژه سنت حقوق طبیعی باز می‌گردد. بعدها آموزه‌های حقوق بشر در قرن بیستم باز در تکوین این تلقی مؤثر بود، با این تفاوت که حقوق شهروندی در چارچوب دولت - ملت خاص مطرح شد (قوام، ۱۳۸۰: ۶۸۱). اصولاً در نگرش کلاسیک و پیشامدرن، فرد به‌مثابه جزئی از جامعه در نظر گرفته می‌شد که با جامعه به‌مثابه یک کل، در یک رابطه طبیعی و به شکل اندام‌واره قرار می‌گرفت. اما با تغییر نگرش مزبور و محوریت‌یافتن فرد در تلقی مدرن، ضرورت وجود یک معیار برای سنجش رفتار مناسب با چنین فردی آشکار شد. دو الگوی اصلی و کلاسیک شهروندی در اندیشه غرب، الگوی جمهوری خواهانه و لیبرال است که در تداوم این دو نگاه، برخی الگوهای ترکیبی هم مطرح شد. عنصر کلیدی الگوی جمهوری خواهانه، خودفرمانروایی مدنی^۱ متجلی در نهادها و رویه‌های کلاسیک مانند چرخش مقام‌ها است. ارسطو شهروندان را کسانی می‌داند که قادر به فرمانرانی و فرمانبری هستند. روسو نیز این اندیشه را در مشارکت شهروند در فرایند قانون‌گذاری از طریق اراده عمومی می‌دید. به‌هرحال، الگوی جمهوری خواهانه بر بعد دوم شهروندی یعنی عاملیت سیاسی تأکید می‌کند. تفکر جمهوری خواهانه کلاسیک، حوزه عمومی را حوزه برابری و آزادی مردان شهروند و حوزه خصوصی را حوزه نابرابری

با وجود زنان در نظر می‌گیرد (لیدت، ۲۰۱۱). به‌طور کلی می‌توان گفت الگوی جمهوری خواهانه بر التزام اخلاقی شهروندان در برابر جامعه و حکومت و مشارکت آنان در امور جامعه به‌عنوان وظیفه مدنی تأکید دارد؛ بنابراین می‌توان شهروندی جمهوری خواهانه را «شهروندی وظیفه‌محور» دانست. رگه‌های الگوی لیبرال را می‌توان در امپراتوری روم و تأملات اولیه دوران مدرن از حقوق رومی ردیابی کرد. گسترش امپراتوری سبب تسری حقوق شهروندی به ملت‌های مغلوب شد. شهروندی در اینجا به چیزی بدل شد که به‌جای حضور شهروند در ایجاد و یا اجرای آن، نیازمند حمایت قانونی بود. در واقع در این الگو، تمرکز بر بعد حقوقی بوده است. شهروندی در سنت لیبرالی از قرن هفدهم به این طرف، به‌مانند موقعیت و وضعیتی قانونی نگریسته می‌شد. از آنجا که آزادی سیاسی ابزاری برای حفاظت از آزادی‌های فردی از دخالت‌های دیگر افراد و یا نهادهای سیاسی است، در سنت لیبرالی از اهمیت کلیدی برخوردار می‌شود. آزادی سیاسی تضمینی ضروری برای آزادی فردی است. الگوی لیبرالی شهروندی به فضای خصوصی اولویت می‌دهد. آزادی سیاسی در گزاره‌های ابزاری، یعنی حقوق صوری افراد برای حفاظت از حوزه خصوصی از دخالت‌های بیرونی دیده می‌شود (لیدت، ۲۰۱۱). در درون این سنت تحولاتی رخ داده، به‌طوری‌که الگوهای شهروندی لیبرال کلاسیک، نولیبرال و نیز شهروندی اجتماعی از درون آن مطرح شده است. الگوی لیبرال کلاسیک که برخاسته از دیدگاه‌های افرادی چون لاک و میل است، از همان مفروضات لیبرالیستی آنها برخوردار است.

قدرت ملی: برابند حکمرانی

قدرت ملی مفهومی است که بیشتر در حوزه سیاست بین‌الملل به‌کار برده می‌شود. این مفهوم در بستر رویکرد واقع‌گرایی در عرصه روابط بین‌الملل به حوزه سیاست بین‌الملل وارد شده و بر این پیش‌فرض استوار است که اساساً سیاست بین‌الملل فرایند مبارزه برای قدرت میان دولت - ملت‌ها است که در آن هر دولتی به‌دنبال تأمین اهداف و مقاصد مورد نظر خود از منافع ملی است. به دلیل نبود حاکمیت به‌مثابه اراده برتر در عرصه روابط بین‌الملل که بتواند ارزش‌ها را بین دولت‌ها به‌صورت اقتدارآمیز و آمرانه‌ای تخصیص دهد، هر دولت - ملتی (کشوری) تلاش می‌کند از طریق افزودن بر قدرت ملی، منافع خود را در سیاست بین‌الملل دنبال کند. بدین ترتیب واقع‌گرایی روایتی دولت‌محور

از جهان ارائه می‌کند که در آن، دولت در مرکز روابط بین‌الملل قرار دارد (براون و کرستن، ۲۰۰۵: ۶۳).

در ساده‌ترین تعریف می‌توان قدرت ملی را ظرفیت یا توانایی هر کشوری در نظر گرفت که با استفاده از آن می‌تواند اراده خود را به اطاعت دیگران به‌نوعی تحمیل کند. این امر، ظرفیت استفاده از زور یا تهدید به استفاده از زور نسبت به کشورهای دیگر را در بر می‌گیرد؛ بنابراین این کشور قادر است با استفاده از قدرت ملی، رفتار کشورهای دیگر را مطابق با اراده خود واپایش کند. هانس مورگنتا به‌عنوان یکی از نظریه‌پردازان اصلی در سنت واقع‌گرایی، قدرت سیاسی را رابطه‌ای روانی میان کسانی می‌داند که قدرت را اعمال می‌کنند، یا قدرت بر آنها اعمال می‌شود؛ بنابراین دولت‌ها به‌عنوان بازیگران عرصه سیاست بین‌الملل، در چارچوب قدرت [ملی] خود دارای انتخاب‌های سیاسی محدودی هستند: حفظ وضع موجود، افزایش قدرت و نمایش قدرت (قوام، ۱۳۸۲: ۵۹).

اساساً قدرت ملی برخاسته از منابع و نیز بر اساس مجموعه‌ای از عناصر شکل می‌گیرد. این عناصر در ابتدا، همان مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده دولت ملی (سرزمین، مردم، حاکمیت و حکومت) است که برابند ویژگی‌های هر یک، قدرت ملی را ترسیم می‌کند. برخی از این مؤلفه‌ها کمی و دسته‌ای دیگر کیفی است. برخی مادی و ملموس و بعضی دیگر غیر مادی و نامحسوس است؛ بنابراین سنجش مقوله قدرت ملی، کاری دشوار است. با این همه، شاید بتوان در سیاست داخلی - که مد نظر این نوشتار است - فهرستی از توانایی‌ها را مشخص کرد که نفوذ صاحبان قدرت بر تعداد زیادی از مردم و تصمیم‌گیری‌های مهم مربوط به عموم را تا حدی ممکن می‌سازد. رابرت دال، عوامل ملموسی مانند پول، ثروت، اطلاعات، زمان، متحدان سیاسی، موقعیت رسمی و کنترل مشاغل و عوامل غیر ملموسی همچون شخصیت و ویژگی‌های رهبری را از این دست بر می‌شمارد (هالستی، ۱۳۸۰: ۲۵۷). برخی عوامل دیگر که از دیدگاه بیشتر پژوهشگران، عناصر قدرت ملی تلقی می‌شود عبارت است از: جغرافیا، منابع طبیعی، جمعیت، رهبری، کیفیت حکومت، میزان توسعه اقتصادی، ظرفیت صنعتی، فناوری، ارتش، دین، شخصیت و روحیه ملی، دیپلماسی، حمایت خارجی و... با این همه، قدرت ملی، وضعیت ایستا یا مرحله ثابت نیست، بلکه پیوستاری بسیار پویا است که پویایی آن با رانه‌های متعددی تقویت می‌شود.

در سال‌های اخیر هم رهبر معظم انقلاب (مدظله‌العالی)، چندین بار عبارت کلیدی «ایران قوی» را مطرح کرده‌اند. از جمله در نوروز ۱۴۰۰ می‌فرمایند: «...ایران قوی یک شعار عمومی است... خوب حالا این قوت را چه کسی به ایران می‌بخشد؟ همان‌طور که عرض کردیم، ملت... و حضور ملت و مشارکتشان - هم اصل مشارکتشان، هم اندازه مشارکتشان - مسلماً در این قوت ملی تأثیر دارد» (امام خامنه‌ای، بیانات، ۱۴۰۰/۰۱/۰۱). به باور رهبری، در بحث ظرفیت‌های سرزمینی، «وسعت کشور، همسایگان متعدد، قرار گرفتن در مسیر ترانزیت شرق به غرب و شمال به جنوب» و در موضوع ظرفیت‌های انسانی «جمعیت جوان تحصیل کرده و آماده کار» از جمله واقعیاتی است که در کنار منابع طبیعی سرشار، ثروت‌های خدادادی زیرزمینی و زیرساخت‌های مهم ایجاد شده در سال‌های پس از انقلاب اسلامی، می‌تواند ایران را به کشوری پیشرفته تبدیل کند که هیچ‌گونه تحریمی بر آن تأثیر نداشته باشد. در واقع آنچه بیش از توان دفاعی و قدرت دیپلماسی زمینه‌ساز اقتدار کشور است، خود مردم و هوشیاری و پُرانگیزه و سرپا بودن آنها است. از دیدگاه رهبر انقلاب، اصل مشارکت مردم و هم‌چنین میزان حضور مردم در انتخابات از عوامل اصلی تأثیرگذار در اقتدار ملی است (امام خامنه‌ای (مدظله‌العالی)، بیانات، ۱۴۰۰/۰۱/۰۱).

به هر حال، همه عناصر قدرت ملی از طریق شبکه پیچیده‌ای از علت‌ها و معلول‌ها به یکدیگر وابسته است. بسته به موقعیت جغرافیایی یک ملت و روابط با دیگر ملل، قدرت در چند عنصر می‌تواند کمبود را در بقیه بپوشاند و به عکس، کمبود چند عنصر حیاتی می‌تواند همه عناصر دیگر را بی‌ثمر و خنثی کند. به باور نگارنده، در اینجا بحث مزیت نسبی در عناصر قدرت ملی مطرح می‌شود؛ بنابراین قدرت ملی، مفهومی پیچیده و وابسته به زمینه است. ترکیب خاص عناصر ملی ممکن است ملتی را در نقطه‌ای از جهان یا در مقطعی از زمان به یک دولت - ملت قوی و یا حتی ابرقدرت تبدیل کند، اما در شرایط دیگر، به دولتی متوسط و یا ضعیف فرو کاهد. اساساً قدرت ملی مفهومی نسبی است و به اینکه کشورهای دیگر چقدر خوب عمل می‌کنند، بستگی دارد. قدرت واقعی یک ملت همیشه نسبت به همسایگان، رقیبان، دشمنان و... سنجیده می‌شود.

اگر سه کارکرد اصلی امنیت^۱، نمایندگی^۲ و رفاه^۳، بازنماینده روایت جامعی از کارکردهای دولت باشد، میزان توفیق یک دولت در برآورده‌ساختن این مسائل، بر قدرت آن می‌افزاید. در واقع از دید

-
1. Security
 2. Representation
 3. Welfare

نقضی و در نقطه مقابل دولت قوی، دولت ضعیف و در مراتب ضعف شدید، دولت شکننده قرار دارد که نمی‌تواند کارکردهای سه‌گانه را به‌درستی انجام دهد. این سه کارکرد در نقطه مقابل سه گونه شکاف، سبب ضعف و شکنندگی دولت می‌شود. «شکاف‌های اقتدار»^۱، شامل نبود امنیت و حفاظت اولیه از شهروندان و دارایی‌ها و ناتوانی در اعمال اقتدار در سراسر قلمرو سرزمینی می‌شود. «شکاف‌های خدمات»^۲، ناظر به کمبود خدمات اولیه مانند بهداشت، آموزش، آب، زیرساخت‌ها و هم‌چنین نبود فرصت اقتصادی و رفاه برای بیشتر شهروندان است. «شکاف‌های مشروعیت»^۳، معطوف به ناتوانی در ایجاد دولت پاسخگو و مسئولیت‌پذیر، حمایت از حقوق اولیه از طریق عدالت یا نمایندگی همه شهروندان است (برینکرها^۴، ۲۰۱۶: ۸).

با این تفصیلات، حکمرانی استانی در صورتی مطلوبیت دارد که در ترمیم شکاف‌های مزبور تأثیری مثبت داشته باشد و به کارآمدی نظام حکمرانی بینجامد. حکمرانی استانی به‌عنوان نوعی از حکمرانی محلی می‌تواند شهروندمحور بوده و به‌طور ویژه و مستقیم در ترمیم شکاف‌های مشروعیت تأثیر بسیاری داشته باشد؛ هرچند در ترمیم دو دسته شکاف اصلی دیگر هم اهمیت فراوانی دارد.

حکمرانی استانی

با توجه به دو متغیر «شهروندی» و «قدرت ملی»، می‌توان حکمرانی استانی را به‌عنوان یکی از گونه‌های حکمرانی محلی در نظام‌هایی با ویژگی‌های ایران مورد مذاقه قرار داد. این نوع نظام‌ها از یک سو از جغرافیای فرهنگی متفاوت و وسعت سرزمینی برخوردار است که اقتضای عدم تمرکز دارد و از سوی دیگر به دلایل گوناگون ژئوپلیتیکی و... رفتن به سمت عدم تمرکز افراطی همچون فدرالیسم یا حتی منطقه‌گرایی با مخاطرات امنیتی همچون تجزیه‌طلبی روبه‌رو است؛ بنابراین مطلوبیت حکمرانی محلی به تناسب آن با شرایط کشورها بستگی دارد.

از دیدگاه گراهام و همکاران، چهار حوزه و یا منطقه وجود دارد که به‌طور ویژه مفهوم حکمرانی به آنها مربوط می‌شود. این حوزه‌ها «مناطق حکمرانی»^۵ به‌شمار می‌رود:

الف. حکمرانی در «فضای جهانی» یا حکمرانی جهانی، به مسائلی می‌پردازد که خارج از حیطه اختیارات دولت‌ها است.

1. Authority gaps
2. Service gaps
3. Legitimacy gaps
4. Brinkerhoff
5. 'zones' of governance

ب. حکمرانی در «فضای ملی»، یعنی در داخل یک کشور که ممکن است سطوح گوناگون ملی، استانی یا ایالتی، بومی، شهری یا محلی داشته باشد.

ج. حکمرانی سازمانی یا حکمرانی در «فضای سازمانی»، همچون بیمارستان‌ها، مدارس، شرکت‌های دولتی و غیره.

د. حکمرانی جامعه یا حکمرانی در «فضای جامعه»، شامل فعالیت‌هایی در سطح محلی است که در آن، ممکن است نهاد سازمان‌دهنده شکل قانونی و رسمی به خود نگیرد.

درک حکمرانی در سطح ملی با در نظر گرفتن انواع گوناگون موجودیت‌هایی که چشم‌انداز اجتماعی و اقتصادی را اشغال می‌کند، آسان‌تر می‌شود. میزان قدرت نسبی این موجودیت‌ها ممکن است از کشوری به کشور دیگر متفاوت باشد. در واقع چگونگی توزیع قدرت در هر کشوری، الگوی حکمرانی را نشان می‌دهد. برای مثال، ارتش یا یک حزب سیاسی ممکن است در جایی، بیشترین نقش را نسبت به دولت داشته باشد؛ هم‌چنین در برخی نظام‌های حکمرانی، ممکن است شرکت‌های چندملیتی نقش غالب را ایفا کنند. بدین ترتیب، حکمرانی عبارت است از تعاملات میان ساختارها، فرایندها و سنت‌هایی که چگونگی اعمال قدرت و مسئولیت‌ها، چگونگی اتخاذ تصمیم‌ها و چگونگی بیان [خواسته‌های] شهروندان یا دیگر ذی‌نفعان را تعیین می‌کند. اساساً حکمرانی در مورد قدرت، روابط و مسئولیت‌پذیری است: چه کسی نفوذ دارد، چه کسی تصمیم می‌گیرد و چگونه تصمیم‌گیرندگان پاسخگو هستند (گراهام و همکاران، ۲۰۰۳: ۶ - ۲).

حکمرانی در فضای ملی و مسئله تمرکززدایی

دنیای معاصر با چالش‌های جدی روبه‌رو است که بسیاری از آنها از روش‌های «ادراک» و «تعریف» جامعه مطلوب ناشی می‌شود. یکی از این چالش‌ها این است که چگونه می‌توان نقش دولت را در شرایط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در حال تغییر امروزی دوباره پیکربندی کرد؟ در ادبیات رایج، دولت مطلوب، اغلب دولتی در نظر گرفته می‌شود که مردم‌سالار و توسعه‌یافته باشد. ویژگی‌های اصلی یک دولت توسعه‌یافته مردم‌سالار عبارت است از: مشارکت گسترده، رشد همراه با توزیع دوباره [منابع]، سیاست‌های حامی فقرا و پاسخگویی (رابینسون و وایت، ۱۹۹۸؛ سیتینگ سائو، ۲۰۰۸: ۲). برای دستیابی به چنین حالت مطلوبی، اغلب تمرکززدایی بهترین گزینه در نظر گرفته می‌شود. دلیل این امر آن است که حکومت‌های محلی در مجاورت مردم بوده و بنابراین در موقعیت

1. Robinson and White
2. Citing Saito

مناسب‌تری نسبت به حکومت مرکزی برای ارائه خدمات عمومی مورد نظر مردم قرار دارند. این موضوع «اصل واگذاری»^۱ نامیده می‌شود (آوتز، ۱۹۹۹؛ سیتینگ سایتو، ۲۰۰۸: ۲) که در راستای کارآمدی حکمرانی و اثربخشی سیاست‌گذاری، همچون بنیانی هنجاری و موجه‌ساز برای موضوع تمرکززدایی عمل می‌کند.

با این توصیف، واگذاری کارها به مردم به صورت حکمرانی محلی، به این دلیل است که مشکلات جوامع معاصر با توجه به مقوله توسعه و مردم‌سالاری، ریشه‌یابی می‌شود و راه‌حل مناسب هم، تمرکززدایی برای رسیدن به هدف توسعه و مردم‌سالاری تعریف می‌شود. در اغلب این دیدگاه‌ها و نظریات، رابطه‌ای مثبت و ایجابی میان مردم‌سالاری و توسعه در نظر گرفته می‌شود؛ البته این رابطه، مستقیم و بلاواسطه نیست، بلکه از طریق اصلاح نظام اداری دنبال می‌شود؛ بنابراین تمرکززدایی یکی از روش‌های اصلاح نظام اداری کشور به‌شمار می‌رود که بر اساس حکمرانی محلی به‌مانند یک راهبرد توسعه، پیگیری می‌شود.

نظام اداری، به‌مثابه بخشی از نظام سیاسی و اجتماعی که کارویژه اداره امور عمومی کشور را انجام می‌دهد، در راستای پاسخ به مسائل عمومی، بر اساس منافع عمومی و از طریق منابع عمومی، خدمات عمومی را ارائه می‌دهد؛ بنابراین مسئله حکمرانی، ارائه خدمات عمومی در رابطه‌ای متوازن و متناسب در دو سطح ملی و محلی است. اوتس معتقد است «هر خدمت عمومی باید توسط قلمرویی عرضه شود که بر حداقلی از منطقه جغرافیایی کنترل دارد، منطقه‌ای که می‌تواند منافع و هزینه‌های خدمت عرضه‌شده را در آن درونی کند» (اوتس، ۱۹۷۲: ۵۵ به نقل از صفار، ۱۳۹۳: ۶)؛ چراکه حکومت‌های محلی، با درک دغدغه‌های ساکنان محلی، در برابر آنها پاسخگو هستند؛ بنابراین این امر به کارایی می‌انجامد و پاسخگویی مالی را تشویق می‌کند. یک نظام غیر متمرکز مطلوب، در عین اینکه برای عرضه کارایی خدمات عمومی، انگیزه‌ساز می‌شود، سطح و ترکیب این خدمات و ترجیحات رأی‌دهندگان را هماهنگ می‌کند (صفار، ۱۳۹۳: ۷).

اما از منظری نهادگرایی، در کشورهای گوناگون، اولویت تمرکززدایی می‌تواند متفاوت باشد. به‌عنوان مثال، در کشورهای معروف به الگوی وست مینستر، همچون چین و بریتانیا، نظام متمرکز نسبت به عدم تمرکز یا فدرالیسم از کارایی بیشتری برخوردار است؛ بنابراین تمرکز یا عدم تمرکز به شرایط محلی و نهادهای حاکم بر نظام اداری بستگی دارد (قالیباف، ۱۳۹۷: ۴۰). بدین ترتیب، مفهوم

1. principle of subsidiarity
2. Oates

تمرکززدایی نیازمند ابهام‌زدایی است. اساساً اشکال گوناگون تمرکززدایی را می‌توان به‌عنوان سازوکارهای تعدیل روابط بین‌حکومتی موجود در نظر گرفت. این اقدامات در خدمت بازتعریف نقش‌ها و مسئولیت‌های حکومت است. این امر یک چالش دویبعدی است. در وهله نخست اینکه چگونه وظایف لازم را به‌طور مناسب بین حکومت مرکزی و محلی تقسیم کنیم؟ یعنی اینکه چه کارکردهایی باید توسط کدام سطح از ساختار اداری انجام شود. بعد دوم، مسئله هماهنگی است. هنگامی که تقسیم‌بندی مناسبی از نقش‌ها میان حکومت‌های مرکزی و محلی شکل گرفت، هماهنگ کردن نقش‌هایی که حکومت‌های محلی گوناگون ایفا می‌کنند، به یک موضوع اساسی برای تضمین وحدت دولت به‌عنوان یک کل تبدیل می‌شود. ظاهراً تنشی بین این دو بعد وجود دارد. اعطای خودمختاری به حکومت‌های محلی به این معنی است که محل‌ها می‌توانند تصمیمات خود را بدون کنترل قابل توجه توسط حکومت مرکزی اتخاذ کنند. از سوی دیگر، زمانی که هر حکومت محلی سیاست‌های متفاوتی را اجرا می‌کند و یکپارچگی دولت مختل می‌شود، به‌طور معمول حکومت مرکزی موظف است چنین ناسازگاری را برطرف کند. در گذشته، ساختارهای سلسله‌مراتبی که به‌موجب آنها، سطوح برتر دولت، فرماندهی و کنترل را اعمال می‌کردند، راه‌های اصلی هماهنگ کردن این دو بعد بود. اکنون، استفاده از رویکردهای مشورتی برای دستیابی به هماهنگی رایج‌تر شده است (سایتو، ۲۰۰۸: ۴).

حکمرانی محلی شهروندمحور

اساساً دیدگاه‌های گوناگونی درباره‌ی الگوهای حکمرانی محلی وجود دارد که هر یک، به یکی از رویکردهای رایج در رشته‌های گوناگون علوم اجتماعی به معنای عام آن، همچون مدیریت دولتی جدید، اقتصاد نهادی جدید، حقوق، علوم اداری و سیاسی و... باز می‌گردد؛ بنابراین می‌توان از زوایای گوناگونی به موضوع پرداخت. از حیث منطقه و فضای حکمرانی، حکمرانی استانی در «فضای ملی»، اما در سطح محلی و در نسبت با امر ملی معنا می‌یابد. اینجا است که متغیر شهروندی به‌عنوان مقوله‌ای سیاسی - هویتی و حقوقی در دو بعد ملی و محلی موضوعیت می‌یابد. از این رو، شهروندی پایه‌ای است برای حکمرانی محلی که آن را حکمرانی محلی شهروندمحور می‌نامیم.

از دید فلسفه سیاسی در دهه ۱۹۷۰، تحت تأثیر انتقاداتی که جامعه‌گرایان، به فلسفه سیاسی لیبرال مطرح کردند، نزاع‌ها بر سر دو مفهوم «عدالت» و «حق»، این دو را به واژگان کلیدی در گفتمان وقت

تبدیل کرده بود؛ اما یک دهه بعد، یعنی دهه ۱۹۸۰، موضوعاتی چون «عضویت» و «اجتماع» در محافل مربوط به فلسفه سیاسی در سنت انگلو-امریکایی به واژگان کلیدی تبدیل شد. این امر نتیجه کوشش جامعه‌گرایان در نقد فردگرایی لیبرال بود. طبیعتاً تلاش برای ادغام عدالت‌خواهی لیبرال و عضویت جامعه‌گرایانه، در مراحل بعدی جریان اندیشه سیاسی در این سنت غربی قرار داشت. مفهومی که می‌توانست منازعات فکری پیش‌گفته را به‌خوبی دربرگیرد، «شهروندی» بود. «شهروندی» از یک‌سو به اندیشه‌های لیبرالی چون حق‌ها و استحقاق‌های فردی و از سوی دیگر به اندیشه‌های جامعه‌گرایانه‌ای مانند عضویت و وابستگی به یک اجتماع خاص مرتبط است (کیملیکا، ۲۰۰۲: ۲۸۴).

اما از دیدگاه اندیشه سیاسی اسلامی، به‌ویژه با توجه به آرای رهبران فکری انقلاب اسلامی، حکمرانی مردم‌مدار و مردم‌پایه و به‌تعبیر امروزی، شهروندمحور، اهمیت فراوانی دارد. امام خمینی (ره) اساساً زمامداری و برعهده‌گرفتن حکومت در جامعه اسلامی را تکلیف و وظیفه دینی می‌داند؛ چراکه مشارکت شهروندان در نظام اسلامی از جنس امر به‌معروف و نهی از منکر است. در واقع مسئولیت همگانی و عمومی ملت، ماهیت مشارکت سیاسی را نشان می‌دهد که هم حق و هم تکلیف است (امام خمینی (ره)، ج ۱۳: ۴۷۰ و ۱۹۳؛ ج ۸: ۴۸۷). طبق معمول، تکلیف در جایی معنا دارد که برای مکلف، شرایط و امکان ادای آن فراهم باشد. از این‌رو، می‌توان با این توجیه که حکمرانی محلی شهروندمحور بهتر می‌تواند شرایط انجام فریضه امر به‌معروف و نهی از منکر را فراهم آورد و از باب وجوب مقدمه واجب، به ضرورت آن حکم داد.

اما مشارکت شهروندان در کجا است؟ به‌نظر می‌رسد نخست در موضوع انتخاب مدیران محلی، و در وهله بعد نظارت مستمر شهروندان بر فرایند اداره محل، حکمرانی محلی شهروندمحور محقق می‌شود که خروجی آن، پاسخگویی مقامات به شهروندان از یک‌سو و به حکومت مرکزی از سوی دیگر خواهد بود؛ بنابراین از نظر شاخص‌های حکمرانی شهروندمحور، دست‌کم شاخص‌های عملکرد، فرایند، خروجی و پیامد اهمیت فراوانی دارد.^۲

1. Kymlicka

۱. پرداختن تفصیلی به شاخص‌سازی در مسئله حکمرانی محلی، در پژوهشی دیگر به‌ویژه در سطح فراتحلیل، ضروری است.

با این همه و از حیث حقوقی اساسی، حکمرانی استانی شهروندمحور را می‌توان در نظام‌های مرکززدایی^۱ و منطقه‌گرایی^۲ و نه «تراکم‌زدایی»^۳ مشاهده کرد. اما منظور از تمرکززدایی و منطقه‌گرایی به درستی چه نوع نظامی است؟ به‌طور معمول در کشورهای بسیط پیچیده، از نظر سازماندهی قدرت سیاسی می‌توان الگوهای تراکم‌زدایی، تمرکززدایی و منطقه‌گرایی را بر اساس شاخص عدم تمرکز شناسایی کرد. هدف از تراکم‌زدایی، پرهیز از تراکم امور اداری در مرکز است؛ بنابراین، تراکم‌زدایی به معنای تقسیم اختیارات اجرایی میان سازمان‌ها و نهادهای حکومت مرکزی از یک‌سو و سازمان‌ها و مأموران محلی از سوی دیگر است. اما در تمرکززدایی، اختیارات تصمیم‌گیری اداری در برخی موارد و نیز اجرای آنها به نهادهای محلی منتخب واگذار می‌شود؛ لذا در تمرکززدایی، نوعی خودگردانی محلی به رسمیت شناخته می‌شود. سرانجام، منطقه‌گرایی به معنای اختیارات گسترده اداری به مناطق (متشکل از چند استان) است که آن را شبیه ایالت در نظام فدرال می‌کند. با این تفاوت که در منطقه‌گرایی برخلاف فدرالیسم، حاکمیت به واحدهای محلی واگذار نمی‌شود (ویژه، ۱۳۹۳: ۱۸۹ - ۱۸۵).

با توجه به مطالب پیش‌گفته، اصول واگذاری و تمرکززدایی از مهم‌ترین اصول حکمرانی محلی است، اما خودگردانی محلی و عدم تمرکز لزوماً شهروندمحور و مردم‌سالار نیست؛ چراکه در کشورهای دارای دولت ضعیف، به‌ویژه در وضعیت دولت شکننده و یا دولت ناکام، توزیع قدرت در عمل و به‌صورت دوفاکتو، در اختیار گروه‌های محلی است که بر پایه الگوی حامی‌پرور قومی، قبیله‌ای و... است و این امر، از تحقق شهروندی فعال به‌عنوان معیار حکمرانی جلوگیری خواهد کرد. از آنجا که حکمرانی از فرایندهای سیاسی و نهادی‌ای تشکیل شده که از طریق آنها، تصمیمات اتخاذ و اجرا می‌شود، حکمرانی زمانی مؤثرتر است که این فرایندها مشارکتی، پاسخگو، شفاف، کارآمد، فراگیر و بر اساس حاکمیت قانون باشد. در واقع اینها مؤلفه‌های حکمرانی شهروندمحور - خواه در سطح ملی و خواه در سطح محلی - است.

-
1. Decentralization
 2. Regionalism
 3. Deconcentration

نتیجه گیری

یکی از راهبردهای اصلی حکمرانی مطلوب، توجه به حکمرانی محلی است؛ چراکه حکومت‌ها به‌طور روزانه با شهروندان و جوامع تعامل دارند. طراحی الگوی مناسب حکمرانی محلی، ابزاری حیاتی برای تضمین صلح، تقویت توسعه اقتصادی، پیشینه‌سازی کارایی اداری و تضمین شمول اجتماعی و پایداری محیطی است. این کار از طریق حمایت از تمرکززدایی و مردم‌سالاری محلی، به‌ویژه امور مالی محلی انجام می‌پذیرد.

امروزه در بسیاری از کشورها، به این امید که دولت‌های غیر متمرکز، انتظارات بسیاری را برآورده می‌سازند که منعکس‌کننده خواسته‌های زمان کنونی است، اشکال گوناگونی از تمرکززدایی در حال اجرا است. انتظار می‌رود این اقدامات، دولت‌ها را هم به مردم‌سالاری و هم به توسعه رهنمون سازد. در راستای مردم‌سالاری‌سازی، هدف از تمرکززدایی آن است که فرصت‌های مشارکت شهروندان در فرایندهای تصمیم‌گیری محلی افزایش یابد. در مورد توسعه اقتصادی، انتظار می‌رود دولت‌های غیر متمرکز، با پاسخگویی بیشتر و ارائه خدمات عمومی بر اساس نیازهای مردم، فقر را کاهش دهند؛ بنابراین، تمرکززدایی بیشتر به‌عنوان نوعی سیاست موجه هنجاری در نظر گرفته شده که انتقاد از آن دشوار است. با این حال در هر شرایطی و در هر جایی تمرکززدایی نمی‌تواند هم از نظر سیاسی و هم از نظر اقتصادی موفق باشد.

چالش نظم عمومی و ثبات سیاسی، جزء مهم‌ترین عواملی است که از رفتن دولت‌ها به سمت تمرکززدایی جلوگیری می‌کند. به‌طور معمول کشوری که از جغرافیای فرهنگی گونه‌گونی برخوردار است، حکمرانی محلی (استانی) به مطلوبیت و کارآمدی بیشتر نظام سیاسی می‌انجامد؛ اما چالش پیش‌گفته، همواره پیش روی سیاست‌گذاران قرار دارد؛ بنابراین در اینجا مسئله اساسی، چگونگی تبیین کارآمدی و مطلوبیت حکمرانی محلی در بستر دغدغه امنیت و ثبات است که در این نوشتار کوشیدم با رویکردی توصیفی - تحلیلی به برخی از ابعاد و زوایای آن بپردازم. در این راستا، با طرح مؤلفه شهروندی به‌مثابه متغیری کلیدی، میان حکمرانی محلی و امنیت با قدرت ملی رابطه‌ای ایجابی برقرار شد که می‌توان آن را «حکمرانی محلی شهروندمحور» نامید. حکمرانی محلی مطلوب می‌تواند با افزایش مشارکت شهروندان و در نتیجه، افزایش مشروعیت نظام سیاسی در راستای همگرایی امر محلی و امر ملی، توفیق بیشتری داشته باشد. براینکه این مسئله افزایش قدرت ملی کشور خواهد بود.

از سوی دیگر، هرچه میزان قدرت ملی بیشتر باشد، ثبات و نظم، پایدارتر است و دغدغه امنیت کاهش می‌یابد.

قدردانی

از معاونت توسعه مدیریت و منابع استانداری مرکزی برای حمایت مالی از تألیف این مقاله قدردانی می‌کنم.



فهرست منابع

- امام خمینی (ره)، روح‌الله (۱۳۸۹). **صحیفه امام**، ج ۱۳، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
- امام خامنه‌ای (مدظله‌العالی)، سیدعلی (۱۴۰۰). **بیانات**. پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای. قابل دسترسی در: <https://farsi.khamenei.ir/speech>
- آوتویت، ویلیام و تام باتامور (بی‌تا). **فرهنگ علوم اجتماعی قرن بیستم**، ترجمه حسن چاوشیان، تهران: نشر نی.
- ارسطو (۱۳۹۰). **سیاست**، ترجمه حمید عنایت، تهران: امیرکبیر.
- رایلی، دنیس (۱۳۸۸). **شهروندی و دولت رفاه**، ترجمه ژیلای ابراهیمی، تهران: آگه.
- رضایی، حسن؛ دهقانی، روح‌الله و کیانپور، مهرداد (۱۳۹۲). **طراحی و تبیین مؤلفه‌ها و شاخص‌های اساسی حکمرانی اسلامی (دولت معیار)**، تهران: مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری.
- غلامپور آهنگر، ابراهیم (۱۳۹۵). **مروری بر مفهوم حکمرانی شبکه‌ای**، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات بنیادین حکومتی.
- صفار، محمد (۱۳۹۳). **حکمرانی محلی؛ چارچوب نهادی تطبیقی**، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- فالكس، کیت (۱۳۹۰). **شهروندی**، ترجمه مصطفی دلفروز، تهران: کویر.
- قالیباف، محمدباقر (۱۳۹۷). **تمرکزگرایی و تمرکززدایی در ایران: به سوی طراحی الگوی نیمه‌متمرکز**، تهران: دانشگاه تهران.
- قوام، عبدالعلی (۱۳۸۰). **موقعیت دولت و شهروندان در عصر جهانی‌شدن، سیاست خارجی، ۱۵ (۳): ۶۸۱-۶۹۶**.
- قوام، عبدالعلی (۱۳۸۲). **اصول سیاست خارجی و سیاست بین‌الملل**، تهران: سمت.
- کاستلز، استفان و آلیستر دیویدسون (۱۳۸۲). **مهاجرت و شهروندی**، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- گای، ماری (۱۳۹۱). **شهروند در تاریخ اندیشه غرب**، ترجمه باقر پرهام، تهران: فرزانه روز.
- موسوی، سیدیعقوب (۱۳۹۱). **درآمدی بر بنیادهای نظری حقوق شهروندی در شهر**، تهران: پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.
- ایران‌منش، محمدرضا (۱۳۹۴). **مفهوم شهروندی**، تهران: نگاه معاصر.

ویژه، محمدرضا (۱۳۹۳). **کلیات حقوق اساسی**، تهران: سمت.

هالستی، کی. جی. (۱۳۸۰). **مبانی تحلیل سیاست بین‌الملل**، ترجمه بهرام مستقیمی و مسعود طارم‌سری،

تهران: وزارت امور خارجه.

هیوود، اندرو (۱۳۸۹). **سیاست**. ترجمه عبدالرحمن عالم، تهران: نشر نی.

Bell, Stephen. and Andrew Hindmoor. (2009). **Rethinking Governance, The Centrality of the State in Modern Society**. New York. Cambridge University Pres.

Bevir, Mark. (2016) "Governance". **Encyclopedia Britannica**, 23 May., <https://www.britannica.com/topic/governance>. Accessed 26 February 2021.

Brown, C. & Ainley, K. (2005). **Understanding international relations**. Third Edition. New York: PALGRAVE MACMILLAN.

Brinkerhoff, D.W. (2016). "State Fragility, International Development Policy, and Global Responses". **International Development Working Paper**. New York: Oxford University Press.

Collin, P.H. (2004). **Dictionary of Law**, London: Bloomsbury.

Graham J., Amos B. and Plumptre T. (2003). **Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century**, **Policy brief** No. 15, Institute on Governance.

Iain McLean and Alistair McMillan. (2009). **Concise Oxford Dictionary**.

Kooiman, Jan. (1993). **Modern Governance: New Government-Society Interactions**. London. SAGE Publications.

Kymlicka, W. (2002). **Contemporary Political Philosophy**. Oxford: Oxford University Press.

Leydet, D. (Aug 1, 2011). "Citizenship". **Stanford Encyclopedia of Philosophy**, cited at: <https://plato.stanford.edu/entries/citizenship/>

Pierre, J. and Peters, B. G. (2000). **Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy**. New York. Oxford University Press.

Saito F. (2008). "Decentralization and Local Governance: Introduction and Overview". **Foundations for Local Governance: Decentralization in Comparative Perspective**. Edited by Fumihiko Saito. Physica-Verlag Heidelberg.

UN Secretariat. (2006). **Defining of basic concepts and terminologies in governance and public administration**. UN commercial and social council. committee of experts on public administration, 5th session, New York, 27-31 march 2006.