

Comparative Analysis of Local Governance Patterns and Their Role in Shaping Cultural Identity and National Security in Iran

Seyed Sajjad. Mousavi Nezhadbanam¹, Mir Ghasem. Banihashemi^{1*}, Garineh. Keshishyan Siraki¹, Hasan. Khodaverdi¹

¹ Department of Political Science and International Relations, South Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran

* Corresponding author email address: Banihashemi68@gmail.com

Article Info

Article type:

Original Research

How to cite this article:

Mousavi Nezhadbanam, S. S., Banihashemi, M. G., Keshishyan Siraki, G., & Khodaverdi, H. (IN PRESS). Comparative Analysis of Local Governance Patterns and Their Role in Shaping Cultural Identity and National Security in Iran. *Journal of Social-Political Studies of Iran's Culture and History*.



© 2024 the authors. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) License.

ABSTRACT

This study aims to examine the role of local governance patterns in shaping cultural identity and national security in Iran, employing a historical analysis method focused on four key periods (from the Constitutional Revolution to the present). The findings indicate that local governance in Iran has had a dual and complex relationship with these two components. In the realm of cultural identity, local participatory institutions (such as *Anjoman-e Baladieh* and city councils) during decentralized periods (the Constitutional Revolution and post-Islamic Revolution era) contributed to the enhancement of cultural self-awareness and national cohesion by recognizing ethnic, linguistic, and religious diversity. In contrast, the centralization during the reigns of Reza Shah and Mohammad Reza Shah, by imposing a homogenized national identity and suppressing unofficial cultural expressions, led to social alienation and the weakening of cohesion. In the domain of national security, centralization based on powerful security institutions (both before and after the Islamic Revolution), although effective in creating short-term stability, led to the exacerbation of ethnic and sectarian divides and internal instability in the long run by ignoring local demands and perpetuating systemic discrimination. Conversely, participatory local governance (post-revolution councils), by gaining the trust of society, helped reduce tensions, although the influence of central institutions and resource limitations curtailed its effectiveness. Therefore, it can be concluded that sustainable national security and cultural cohesion in Iran are not achieved through opposition, but rather through the overlap of an *efficient central authority* and *responsive local governance*. In other words, the optimal governance model must historically balance territorial unity (through necessary centralization) and the recognition of the cultural and social rights of local communities (through decentralized participation).

Keywords: local governance, national identity, national security, governance patterns, comparative analysis

EXTENDED ABSTRACT

This study examines the role of local governance patterns in shaping cultural identity and national security in Iran through a historical analysis of four key periods: the Constitutional Revolution, the Pahlavi era, the post-Islamic Revolution period, and contemporary times. The findings reveal a dual and complex relationship between local governance and these two components. In the realm of cultural identity, participatory local institutions, such as *Anjoman-e Baladieh* and city councils during decentralized periods, enhanced cultural self-awareness and national cohesion by recognizing ethnic, linguistic, and religious diversity (Hafez Nia & Veysi, 2007). Conversely, centralization under Reza Shah and Mohammad Reza Shah imposed a homogenized national identity and suppressed unofficial cultural expressions, leading to social alienation and weakened cohesion (Ghalibaf, 2001). The study highlights that cultural identity in Iran thrives not through opposition but through the coexistence of local diversity within a national framework, where decentralized governance fosters unity by respecting cultural rights (Aminian, 2007).

In the domain of national security, centralized governance, reliant on powerful security institutions, achieved short-term stability but exacerbated ethnic and sectarian divides by ignoring local demands and perpetuating systemic discrimination (Nwankwo et al., 2012). In contrast, participatory local governance, such as post-revolution councils, reduced tensions by gaining societal trust, though central institutions and resource limitations curtailed its effectiveness (Shams, 2017). The study argues that sustainable national security requires a balance between an efficient central authority and responsive local governance, as excessive centralization undermines long-term stability by alienating marginalized communities (Haque, 2010). The historical analysis demonstrates that security and cohesion are best achieved when central policies align with local justice and cultural recognition, rather than through repression or neglect of regional identities (Globerman, 2015).

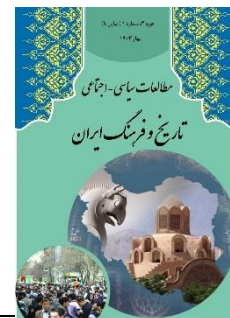
The research employs a comparative-historical methodology, analyzing institutional patterns across Iran's four governance eras. The Constitutional Revolution introduced decentralized structures like local councils, which empowered communities but were later dismantled under Pahlavi centralization (Farazmand, 2001). The post-revolution period saw a resurgence of local participation through Islamic councils, though their autonomy remained constrained by central oversight (Rahmatollahi, 2015). The study identifies a recurring tension between centralization and decentralization, with the latter fostering greater cultural inclusivity and security when adequately supported (Barankay & Lockwood, 2007). Theoretical frameworks from governance studies, such as Fukuyama's emphasis on service delivery and Douglas's historical institutionalism, underscore the importance of balancing state capacity with local responsiveness (Douglas, 1966; Fukuyama, 2011).

The findings also highlight the role of local governance in mitigating ethnic and sectarian conflicts. For instance, participatory institutions in decentralized periods reduced tensions by addressing regional grievances, whereas centralized regimes exacerbated divisions through discriminatory policies (Shah, 2006). The study draws parallels with global cases, such as Nigeria, where local governance failures intensified ethnic strife (Nwankwo et al., 2012), and France, where regional autonomy strengthened national cohesion (Johnson, 2015). In Iran, the post-revolution councils, despite limitations, provided a platform for local voices, illustrating how participatory mechanisms can enhance security by fostering trust and inclusivity (Tavakoliania & Shams Pouya, 2017). The analysis suggests that effective local governance

requires financial and administrative autonomy to address community needs without excessive central interference (Byrne, 1986).

The study concludes that Iran's historical experience underscores the need for a hybrid governance model combining centralized authority with decentralized participation. Such a model would preserve territorial unity while accommodating cultural and social diversity, thereby strengthening both national identity and security (Zarqani & Ahmadi, 2019). The optimal balance involves central oversight to prevent fragmentation and local autonomy to ensure representation, as seen in successful cases of multi-ethnic governance (Ghazanfari, 2021). The research contributes to broader debates on governance by demonstrating that neither pure centralization nor full decentralization is viable; instead, context-specific hybrids are essential for stability in diverse societies (Rondinelli, 1981).

Ultimately, this study offers policy insights for Iran and similar contexts, advocating for institutional reforms that empower local governance while maintaining national cohesion. By aligning central policies with local needs and identities, governments can achieve sustainable security and cultural harmony (Veysi, 2013). The historical evidence suggests that repression of diversity is counterproductive, while inclusive governance fosters resilience against internal and external threats (Huntington, 1993). Future research could explore the role of digital platforms in enhancing local participation and the impact of international models on Iran's governance evolution (Isufaj, 2014). The study's framework provides a valuable lens for analyzing governance challenges in other multi-ethnic states, emphasizing the interplay of history, institutions, and identity in shaping national trajectories.



تحلیل تطبیقی الگوهای حکمرانی محلی و نقش آن در شکل‌گیری هویت فرهنگی و امنیت ملی در ایران

سیدسجاد موسوی نژاد بنام^۱، میرقاسم بنی‌هاشمی^{۱*}، گارینه کشیشیان سیرکی^۱، حسن خداوردی^۱

۱. گروه علوم سیاسی سیاسی و روابط بین‌الملل، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

*ایمیل نویسنده مسئول: Banihashemi68@gmail.com

چکیده

اطلاعات مقاله

نوع مقاله

پژوهشی اصیل

نحوه استناد به این مقاله:

موسوی نژاد بنام، سیدسجاد، بنی‌هاشمی، میرقاسم، کشیشیان سیرکی، گارینه، و خداوردی، حسن. (در دست چاپ). تحلیل تطبیقی الگوهای حکمرانی محلی و نقش آن در شکل‌گیری هویت فرهنگی و امنیت ملی در ایران. *مطالعات سیاسی-اجتماعی تاریخ و فرهنگ ایران*.



© ۱۴۰۳ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

این پژوهش با هدف بررسی نقش الگوهای حکمرانی محلی بر هویت فرهنگی و امنیت ملی ایران، از روش تحلیل تاریخی چهار دوره کلیدی (از مشروطه تا کنون) بهره گرفته است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد حکمرانی محلی در ایران رابطه‌ای دوگانه و پیچیده با این دو مؤلفه داشته است. در حوزه هویت فرهنگی، نهادهای مشارکتی محلی (مانند اجمن‌های بلدی و شوراهای شهر) در دوره‌های غیرمتمرکز (مشروطه و پس از انقلاب اسلامی) با به رسمیت شناختن تنوع قومی، زبانی و مذهبی، به تقویت خودشناسی فرهنگی و انسجام ملی کمک کرده‌اند. در مقابل، تمرکزگرایی دوره‌های رضاشاه و محمدرضا شاه، با تحمیل هویت ملی یکسانساز و سرکوب بیان‌های فرهنگی غیررسمی، به بیگانگی اجتماعی و تضعیف انسجام انجامید. در حوزه امنیت ملی، تمرکزگرایی مبتنی بر نهادهای امنیتی مقتدر (قبل و بعد از انقلاب) اگرچه در کوتاه مدت ثبات ایجاد کرد، اما با نادیده گرفتن مطالبات محلی و تبعیض سیستماتیک، به تشدید گسل‌های قومی-مذهبی و بی‌ثباتی داخلی در بلندمدت منجر شد. در مقابل، حکمرانی محلی مشارکتی (شوراهای پس از انقلاب) با جلب اعتماد جامعه، به کاهش تنش‌ها کمک نموده، هرچند نفوذ نهادهای مرکزی و ضعف منابع، کارآمدی آن را محدود ساخت. لذا می‌توان دریافت که امنیت ملی پایدار و انسجام فرهنگی در ایران، نه در تقابل، بلکه در همپوشانی «قدرت مرکزی کارآمد» و «حکمرانی محلی پاسخگو» محقق می‌شود. به عبارت دیگر، مدل بهینه حکمرانی باید توازنی تاریخی بین وحدت سرزمینی (از طریق تمرکزگرایی ضروری) و شناسایی حقوق فرهنگی-اجتماعی جوامع محلی (از طریق مشارکت غیرمتمرکز) ایجاد کند.

کلیدواژگان: حکمرانی محلی، هویت ملی، امنیت ملی، الگوهای حکمرانی، بررسی تطبیقی

مقدمه

تاریخ سیاسی ایران حاکی از این است که نهادهای محلی مردمی و اندیشه آن جایگاه شایسته‌ای ندارد (Ghalibaf, 2001). حکومت‌های ایرانی در طول تاریخ بیشتر فردی، مطلقه، استبدادی و خودمحور بوده اند و این مسئله موجب شکل گیری نظام تمرکزگرایی در ایران شده است. با پیروزی انقلاب مشروطه و با توسعه ی مفاهیم مردم سالاری و حقوق شهروندی، نخستین اقدام برای تمرکززدایی ساختار نظام سیاسی در ایران برداشته شد. انقلاب مشروطه موجب ایجاد مجموعه‌ای از نهادها و سازمان‌های مردم سالارانه مانند قانون اساسی، مجلس شورا و اجمن‌ها شد. از این دوره مشارکت مردم در سرنوشت و اداره‌ی امور جامعه و شکل گیری نهادهای محلی و ناحیه‌ای همچون اجمن‌های ایالتی و ولایتی بر سر زبان‌ها افتاد و پاره‌ای از امور محلی به این نهادهای محلی واگذار شد (Hafez Nia & Veysi, 2007).

اما با سرنگونی حکومت قاجار و روی کار آمدن رژیم پهلوی، اولین دولت متمرکز سیاسی اداری دیوانسالار در ایران حاکم گردیده، اختیارات حکام محلی محدود شده و سازمانهای اداری جدیدی با سیستم متمرکز و دیوانسالاری پیچیده پدید آمد. اما با گذشت زمان، در اثر تراکم بیش از حد امور در مرکز، به تدریج زمینه ی طرح نظام غیرمتمرکز و ایجاد حکومت‌های محلی قوت گرفت. در پی اصلاحات ارضی و انقلاب سفید شاهانه، قوانین متعددی درباره‌ی اجمن‌های محلی، شوراها و خانه‌های اصناف به تصویب رسید (Ghalibaf, 2001) اما پس از سرنگونی رژیم پهلوی و حاکمیت نظام جمهوری اسلامی، لزوم اتکا به مشارکت مردم در امور محلی، در چارچوب اصل هفتم و فصل هفتم قانون اساسی که به مبحث شوراهای اسلامی اختصاص دارد، تجلی یافت و قانون تشکیل شوراهای اسلامی اگرچه با تأخیر و با اختیارات محدود تصویب شد و به اجرا درآمد.

طبق تعاریف موجود، حکمرانی فرآیندی است در راستای اداره امور اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی جامعه در قالب شیوه‌های برنامه‌ریزی برای نظام حکومتی و نحوه و چگونگی طراحی دستگاه دولت و حکومت در سطوح حکومت‌ها و دولت‌های محلی، ملی، منطقه‌ای، بین‌المللی و جهانی قابل ذکر است (Badi'i Azandahi Marjan et al., 2018) که با توجه به مدنظر بودن حکمرانی محلی در این پژوهش، می‌توان آن را به مثابه الگوی مؤثر و کارآمد چگونگی اداره امور و تصمیم‌گیری‌ها در اجتماع محلی مطرح کرد و با توجه به حضور کنشگران گوناگون با درجات متفاوتی از قدرت در اجتماع محلی، حکمرانی محلی در پی تبیین شیوه‌هایی است که کنشگران و عوامل گوناگون در سطح اجتماعات محلی گرد هم می‌آیند و با یکدیگر برای به گشت اجتماع محلی تعامل دارند و ظرفیت‌های جمعی اجتماع محلی نیز برای توسعه اجتماع محلی به کار بسته می‌شود. پس حکمرانی محلی به مثابه تغییر نقش‌های سنتی حکومت‌های محلی در ارائه خدمات و نیز تغییر نقش مراجع و سازمان‌های محلی از اداره عمومی به سوی رهبری سیاسی در جامعه مدنی عنوان شده است (Tavakoliania & Shams Pouya, 2017). بنابراین حکمرانی محلی به نهادهایی اطلاق می‌شود که به منظور ارائه خدمات به مردم یک منطقه جغرافیایی کوچک، تشکیل می‌شوند و چارچوب تعاملات شهروندان باهم و با دولت و تصمیم‌گیری جمعی و عرضه خدمات عمومی محلی را تعریف می‌کنند. حکمرانی محلی صرفاً به عرضه مجموعه‌ای از خدمات محلی محدود نشده، بلکه به خدماتی از جمله حفاظت از حق حیات و آزادی ساکنان محل، ایجاد فضای گفتگوی مدنی و مشارکت دموکراتیک، توسعه محلی بازار و از نظر زیست محیطی پایدار، می‌پردازد.

در عصر حاضر، با توجه به ویژگی‌های بارزی همچون اصل تمرکززدایی، ساختار دموکراتیک، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری مبتنی بر رویکرد محلی و مردم‌نهاد، تقویت نقش نهادهای غیردولتی و جامعه مدنی، توجه به منافع عمومی، توزیع عادلانه فرصت‌ها، تحقق عدالت اجتماعی و جغرافیایی، افزایش اثربخشی و کارایی، و بهره‌مندی کلی جامعه از توسعه و رفاه، می‌توان دولت محلی را به‌دلیل ماهیت و کارکردهای

ویژه‌ای که داراست، به‌عنوان الگویی مطلوب و کارآمد از دولت همیار و همکار (در کنار دولت ملی) در چارچوب حکمرانی خوب تلقی نمود (Zarqani & Ahmadi, 2019).

لذا با توجه به اهمیت پیوند میان مردم، نسل‌ها، و اقوام مختلف و نقش کلیدی این پیوند در تحقق یکپارچگی ملی و توسعه سیاسی و اقتصادی جوامع، کشورها در فرآیندی بنام ملت‌سازی می‌کوشند تا با ارائه تعریفی واحد و مشروع از ملت، جامعه‌ای منسجم و متحد ایجاد نمایند (Aminian, 2007). در این راستا، برای دستیابی به انسجام ملی در جامعه ایرانی که از تنوع قومیتی، فرهنگی، و زبانی برخوردار است، حکمرانان محلی نقش حیاتی در تقویت تفاهات و اشتراکات میان گروه‌های مختلف ایفا نموده که با تعمیق ارتباط میان مردم و حاکمیت، زمینه‌ساز تحقق انسجام ملی و توسعه پایدار خواهند بود. بر این اساس، در این تحقیق سعی می‌شود که با تحلیل تاریخی و تطبیقی الگوهای حکمرانی محلی، نقش آن‌ها در شکل‌گیری هویت فرهنگی و امنیت ملی در ایران را بررسی نموده و به این سوال اصلی تحقیق پاسخ دهیم که الگوهای مختلف حکمرانی محلی کدامند و چه تاثیری بر هویت فرهنگی و امنیت ملی در ایران داشته اند؟

روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر با بهره‌گیری از یک رویکرد بررسی تطبیقی و جامعه‌شناسی تاریخی و نیز رهیافت نهادی برای تحلیل و تبیین مساله بهره می‌گیرد. در رویکرد تاریخی، روندها و تحولات تاریخی مرتبط به موضوع بر مبنای محور زمان، در فاصله‌ی زمانی دوره‌های چهارگانه (دوره مشروطه، دوره‌های پهلوی اول و دوم، و دوره جمهوری اسلامی) بررسی شده و با توجه به الگوهای نهادی حکمرانی در هر دوره تاثیر ویژگی‌های نهادی و کارکردی هر دوره، بر روندها و وضعیت انسجام ملی در ابعاد سه گانه (اجتماعی، فرهنگی و سیاسی) به شکل تطبیقی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و بدینوسیله به تحلیل روندهای تاریخی الگوهای نظام حکمرانی محلی، میزان ارتباط، تعامل و نقش آن‌ها بر انسجام ملی ایران که مولفه‌های هویت و امنیت ملی را در بر دارد، بررسی و مورد کنکاش قرار می‌گیرد.

پیشینه تحقیق

تحلیل تطبیقی الگوهای حکمرانی محلی نقش مهمی در درک تأثیر آن‌ها بر هویت و امنیت ملی دارد. بررسی مطالعات انجام یافته در این حوزه نشان می‌دهد که این پژوهش‌ها از روش‌های متنوعی، از جمله تحلیل تاریخی-مقایسه‌ای و مطالعات موردی، برای کشف این روابط استفاده می‌کنند (Shah, 2006). درک این الگوها برای حکمرانی مؤثر و سیاست‌گذاری در زمینه‌های مختلف ملی ضروری است.

بررسی مطالعات انجام یافته در این حوزه نشان می‌دهد که متاسفانه در پژوهش‌های داخلی، پرداختن به رابطه مستقیم حکمرانی محلی با انسجام ملی در ایران، به ویژه در چارچوب نظری هویت‌سازی و امنیت ملی، کمتر مورد توجه بوده است. هرچند شماری از پژوهش‌ها به صورت غیرمستقیم و عمدتاً با تمرکز بر تمرکزگرایی یا عدم تمرکز اداری، تأثیر این الگوها را بر ثبات سیاسی یا امنیت داخلی بررسی کرده اند، اما فقدان مطالعاتی که به طور نظام مند به تحلیل تطبیقی سازوکارهای حکمرانی محلی در بستر تنوع قومی-فرهنگی ایران بپردازند، آشکار است.

نتایج مطالعات اخیر نشان می‌دهد که حکمرانی محلی می‌تواند در تأمین امنیت ملی، به ویژه در زمینه‌های ثبات اقتصادی و امنیت عمومی، نقش واجد اهمیتی ایفا نماید (Nwankwo et al., 2012; Wang, 2011). بر اساس یکی از مطالعات موجود، قصور نظام‌های حکمرانی محلی در مواجهه با چالش‌های امنیتی، می‌تواند پیامدهای خطیری برای امنیت ملی به همراه داشته باشد؛ این امر به وضوح در نیجریه قابل مشاهده است، جایی که شوراها محلی با مسائل متنوعی از جمله منازعات قومی-مذهبی و گروه‌های شبه‌نظامی درگیر هستند (Nwankwo et al., 2012).

به باور بسیاری از محققین، سیاست‌های حکومتی از جمله سیاست‌های اتخاذ شده در سطح محلی، می‌توانند بر شکل‌گیری و تحول هویت ملی تأثیرگذار باشند (Globerman, 2015; Johnson, 2015). برای نمونه، در مطالعه‌ای نشان داده شده است که در فرانسه، نهادینه شدن نظام‌های مالی و حقوقی توسط سلطنت، منجر به هم‌سویی بیشتر هویت‌های منطقه‌ای با نهادهای ملی گردید (Johnson, 2015). در پژوهش دیگری در هلند، نشان داده شده است که نظام‌های حکمرانی محلی در تحقق اهداف ملی، به ویژه در حوزه سیاست‌های جوانان، نقش‌آفرینی می‌کنند، هرچند که سیاست‌های ملی نیز می‌توانند بر کارآمدی حکمرانی محلی تأثیر بگذارند (Gilsing, 2007). بر اساس مطالعات انجام یافته در مالزی نیز، نشان داده شده است که اصلاحات کیفی در نظام حکمرانی آموزش عالی با هدف دستیابی به اهداف ملی دنبال می‌شود، که این امر پرسش‌هایی را در خصوص پیامدهای این استانداردها در زمینه «شکل‌گیری هویت» یا «مصرف دانش» در بازار جهانی مطرح می‌سازد (Quddus, 2012).

از منظر چالش‌های موجود، بر اساس یکی از بررسی انجام یافته، ابتکارات تمرکززدایی، علی‌رغم پتانسیل‌های مثبت خود در افزایش مشارکت عمومی، می‌توانند در صورت ایجاد نابرابری‌های بین منطقه‌ای یا فساد محلی، چالش‌هایی را برای وحدت ملی ایجاد نمایند (Haque, 2010). به عنوان مثال در نیجریه، معضل بیکاری، به ویژه در میان جوانان، پیامدهای امنیتی قابل توجهی به همراه دارد، زیرا جوانان بیکار مستعد مشارکت در منازعات خشونت‌آمیز و فعالیت‌های مجرمانه هستند (Iosr & Alahira, 2015). در مطالعه دیگری در این کشور نیز تأکید شده است که منازعات مبتنی بر منابع طبیعی نیز دموکراسی، اقتصاد و امنیت ملی در نیجریه را تضعیف می‌کند، که بر اهمیت حکمرانی منابع تأکید دارند (Adebanjoko, 2019).

از معدود مطالعات موجود نیز می‌توان به غضنفری و همکاران (۱۴۰۰) اشاره نمود که با اتکا به تجربه تاریخی هخامنشیان، نشان می‌دهند که الگوی ساتراپنشینی با ترکیبی از اختیارات محلی و نظارت مرکزی، همگرایی اقوام را تقویت کرده است (Ghazanfari, 2021). از سوی دیگر، شمس (۱۳۹۶) نیز در تحلیل شیوه‌های حکمرانی محلی دوره‌های صفوی و پهلوی، بر ناکارآمدی ساختارهای متمرکز در پاسخگویی به مطالبات قومی تأکید می‌کند و آن را عاملی برای تشدید چالش‌های امنیتی داخلی می‌داند (Shams, 2017). با این حال، این مطالعات اغلب در حاشیه مباحث کلان سیاستگذاری ملی باقی مانده و نقش حکمرانی محلی به مثابه ابزاری برای همپوشانی هویت‌های خُرد با کلان ملی، کمتر مورد کنکاش قرار گرفته است.

مفاهیم و مبانی نظری

حکمرانی و حکومت

این بحث با توضیحی درباره آنچه این نظریه‌ها به طور مستقل نشان می‌دهند آغاز می‌شود. پس، ابتدا باید درک درستی از حکمرانی وجود داشته باشد. فوکویاما بحث را با تعریف حکمرانی به عنوان ارائه خدمات و اجرای قوانین بدون توجه به فضای سیاسی آغاز کرد. او این تعریف را با بیان اینکه مدیریت مربوط به عملکرد و خواسته‌های کارگزاران اصلی است، توضیح داد. حکمرانی عمیقاً ریشه در تاریخ دارد و در مورد سازمان‌های خصوصی و عمومی اعمال می‌شود، تفاوت در این است که نهادهای عمومی نماینده دموکراسی هستند (Fukuyama, 2011). اهمیت تاریخی حکمرانی همچنان باقی است، اما از اشکال سنتی حکمرانی سلسله مراتبی که به عنوان سنگ بنای مفاهیم جدید عمل می‌کنند، به تکامل خود ادامه می‌دهد (Douglas, 1966).

حکمرانی ناظر به حکومت نیست، ناظر به جامعه است که حکومت هم یکی از بازیگران آن است. حکومت یک سازوکار داخلی است و به تناسب هر کشوری با توجه به نظام سیاسی، قانون اساسی، نظام سرزمینی و غیره، شیوه‌های از حکومت‌داری منحصر خویش را دارا است. حکومت، نظام سیاسی یا بخشی از دولت یا کشور است که سازماندهی سیاسی فضای ملی در قالب ایجاد و پاسداشت امنیت، داوری و رفاه

جامعه را بر دوش دارد (Hafez Nia & Kavyani Rad, 2014). حکمرانی مفهومی فراتر از حکومت است و در واقع کوششی است در جهت حاکمیت قانون، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، مشارکت، برابری، کارایی، اثربخشی، پاسخگویی و دیدگاه استراتژیک در اعمال اقتدار سیاسی، اقتصادی و اداری و غیره است (Meidari, 2006). ضمن اینکه، حکومت تنها یکی از ارکان حکمرانی است که با کمک دو بخش دیگر، مفهوم حکمرانی را تحقق می‌بخشد.

حکمرانی محلی

امروزه مفهوم حکمرانی از مقیاس محلی تا مقیاس ملی و بین‌المللی به کار برده می‌شود. به طور کل حکمرانی که رویکرد جدید اداره امور عمومی است، در قلمرو فراملی و ملی و محلی کاربرد گسترده‌ای یافته است. اما آنچه که محلی بودن حکمرانی را تعیین می‌کند، میزان مشارکت مؤثر شهروندان و کنشگران محلی در تعیین آرمان‌ها و خواسته‌های محلی و تلاش مشترک برای تحقق اهداف و خواسته‌های جامعه محلی است. فرآیندی است که به دست دولت رهبری می‌شود، ولی با همکاری بخش خصوصی و جامعه مدنی به پیش می‌رود (Dekker, 2004).

بنابراین در چنین برداشت‌های تمرکززدا، تسریع بخش و توسعه محور از حکمرانی؛ دولت محلی به مثابه شیوه‌ای از حکمروایی (حکمرانی خوب) دولت است که در پی تحقق چنین اهدافی است. در حقیقت دولت محلی، نهادهایی هستند که از طریق فرآیندهای دموکراتیک و بر پایه اداره شهروندان، در مقیاس‌های فروملی ایجاد می‌شوند تا به تصمیم‌گیری و اداره امور محلی بپردازد (Veysi, 2013). در هرساختار و مدلی، دولت‌های محلی برای نقش و کارکرد خوب، نیاز است ویژگی‌هایی داشته باشند:

(۱) تحت سیطره حاکمیت ملی قرار داشته باشند؛

(۲) منتخبین مردم محل بوده مردم در تشکیل آن نقش مستقیم دارند؛

(۳) نهادهایی ذاتا محلی بوده و گستره فعالیت آن‌ها در مقیاس محلی است؛

(۴) نهادی سازمانی با شخصیت حقوقی هستند؛ بنابراین از اختیار عمل لازم برای انعقاد قراردادهای مختلف با ادارات دولتی و غیردولتی و حضور در دادگاه و اقامه دعاو برخوردارند؛

(۵) از قدرت، اختیارات و استقلال عمل لازم برای اداره و مدیریت سرزمین و مردم محل، اجرای سیاست‌ها، آماده کردن بودجه و تا حدودی کنترل بر روی کارمندان خود برخوردارند؛

(۶) دارای قدرت مالی و منابع مکفی هستند چرا که در صورت وابستگی مالی به نهادهای دولتی، فاقد استقلال عمل خواهد بود (Byrne, 1986).

این ویژگی‌ها جدا از این که موجب کارایی بهتر سازمانی دولت محلی می‌شود، نهادهای محلی و مردمی را از سایر سازمان‌های موجود در محل متمایز می‌کند. مهمترین ویژگی دولت محلی، اختیارات و استقلال عمل آن در حوزه محل است. از این منظر، حکمروانی محلی در قالب دولت محلی، اعمال اقتدار سیاسی، اقتصادی و اداری در مدیریت امور جامعه محلی و شامل سازوکارها و جریان‌ها و نهادهایی است که از طریق آن‌ها شهروندان و گروه‌ها علاقه‌شان را ابراز و حقوق قانونی‌شان را اعمال می‌کنند، تعهدات‌شان را انجام می‌دهند و به تعدیل تفاوت‌هایشان می‌پردازند. در واقع در حکمروانی محلی، شبکه‌ای از کنشگران حکومت محلی، بخش خصوصی، تشکلهای غیردولتی، مدنی و نمایندگان دولت مرکزی، اولویت‌ها و مسائل محلی را شناسایی و برای تحقق خواسته‌ها و رفع مشکلات با یکدیگر تشریک مساعی می‌کنند (Zahedi, 2008).

دولت محلی و اصل تمرکززدایی در نظام‌های سیاسی

در ادبیات نظری موجود، مراد از دولت محلی، نهادی «خودمدیر»^۱، «خودسازنده»^۲، «خودگردان»^۳ و «خود تنظیم‌گر»^۴ است که در عین ویژگی‌های استقلال، به لحاظ سیاسی، هویتی و ملی وابستگی تام به دولت ملی داشته و ملتزم به حفظ موجودیت نظام سیاسی و ساختار سیاسی، حقوقی و امنیتی کلان کشور است (Rahmatollahi, 2015). طبق گزارش سازمان‌هایی چون بانک جهانی، توجه به تمرکززدایی یک استراتژی توسعه محسوب می‌گردد (Barankay & Lockwood, 2007).

مطالعات چندی نشان داده است که افزایش گرایش مردم به برقراری دموکراسی در کشورهای در حال توسعه، به گسترش سیاست‌های تمرکززدایی دامن زده است. تمرکززدایی، انتقال یا تفویض اختیارات در زمینه‌های برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و یا مدیریت از سوی دولت مرکزی به دولت محلی (Rondinelli, 1981) است، که هدف آن ایجاد یک سیستم دموکراتیک با ثبات، افزایش اثربخشی و کارآرایی حکومت، تسهیل ایجاد پایه‌های با ثبات برای توسعه اقتصادی در سطوح ملی و محلی، شکل‌دهی حکومت شفاف‌تر و مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری است (Isufaj, 2014). در دولت‌هایی که به شیوه عدم تمرکز اداره می‌شود، دولت و حکومت محلی از استقلال برخوردار بوده و از این‌رو نظارت مرکز بر محل محدود است. در واقع حاکمیت میان سطوح حکومتی تسهیم می‌شود و اقتدار سیاسی در مرکز متمرکز نیست (Moqimi, 2007). در این نظام‌ها به سازمان‌ها و اجتماعات محلی به دیده اشخاص بالغ نگاه می‌شود. در سیستم تمرکززداء، دولت اقدام به «انتقال قدرت»^۵ از مرکز به سطح محلی می‌کند (Tronauoy, 2011).

نتایج و پیامدهای تمرکززدایی کامل از دولت ملی

تفویض اختیارات به دولت محلی در فرآیند تمرکززدایی کامل، اختیارات کاملاً به دولت محلی واگذار می‌شود و توزیع جغرافیایی قدرت به‌طور تمام و کمال به سازمان‌های محلی انتقال می‌یابد (Alvani & Sharifzadeh, 2004). تمرکززدایی کامل از دولت، به ظهور حکمرانی خوب دولتی منجر شده و دارای آثار مثبت و مطلوبی است، از جمله:

- الف - کاهش قدرت دولت مرکزی: از مهمترین ویژگی‌های مثبت تمرکززدایی آن است که از یک سو قدرت دولت مرکزی را کاهش می‌دهد و از دیگر سو، مشروعیت سیاسی و کارایی نظام حاکم را افزایش چشمگیری می‌دهد.
- ب - کارآیی بیشتر: از دیگر مزایای عدم تمرکز، کارآیی بیشتر آن است؛ زیرا امکان برآوردن و حتی شنیدن خواست همه شهروندان در مرکز وجود دارد. از این رو، خواست همه شهروندان با تمرکززدایی و توزیع قدرت به نهادهای محلی امکان‌پذیر می‌شود.
- پ - نظارت آسان: آسان‌تر شدن نظارت بر اعمال مدیران توسط مردم (اداره شوندگان)، از دیگر مزایای الگوی تمرکززدایی است.
- ت - افزایش همبستگی مردم: میزان فداکاری، اخلاص و همبستگی مردم محلی برای پیشبرد منافع که به زندگی آن‌ها مربوط است، در نتیجه استقرار الگوی عدم تمرکز کامل افزوده می‌شود.

ث - تضمین حقوق اقلیت‌ها: با توجه به گوناگونی مردم و تکرر اقوام مختلف، الگوی تمرکززدایی کامل اداری، سیاسی و اقتصادی موجب تحقق مطالبات و حقوق همه شهروندان می‌شود و بدین ترتیب اقوام مختلف با بیگانه ندانستن خویش، خود را جزئی از حکومت مرکزی و ملت یکپارچه می‌دانند (Rahmatollahi, 2015).

¹ Auto Manager

² Auto Organizer

³ Auto Nomos

⁴ Auto Regulator

⁵ Transfer du pouvoir

د- نقش مدیریتی دولت: از دیگر مزایای تمرکززدایی کامل این است که دولت نقش قیم و سرپرست ایفا نمی‌کند. بلکه به الزامات نقش دولت مدیر از جمله پاسخگویی و کارایی و اثربخشی پایبند خواهند شد و در عین حال، ملزم است سیاست‌گذاری‌های عمومی را در تمام نقاط کشور دنبال نماید (Khobrouy Pak, 2005).

ذ- ایجاد زمینه‌های رشد دموکراسی: امروزه دموکراسی به عنوان بستر ضروری تحقق امنیت ملی و انسجام سرزمینی، با تضمین حقوق برابر شهروندان و پاسخگویی به مطالبات مشروع مناطق مختلف، از طریق دو مکانیسم کلیدی دموکراسی افقی (توزیع قدرت میان مناطق با محوریت تمرکززدایی اداری-سیاسی) و دموکراسی عمودی (انتخاب‌پذیری مقامات اجرایی و تقنینی)، امکان کنترل سیستماتیک رفتار نخبگان سیاسی و تصحیح مسالمت‌آمیز سیاست‌های نادرست را فراهم می‌سازد. این نظام، با محوریت ممنوعیت تبعیض به عنوان ستون حقوق بشر، از شکل‌گیری انحصارها، تخصیض ناکارآمد منابع، و ناهنجاری‌های توسعه‌ای جلوگیری کرده و در مقابل، فقدان آن در نظام‌های اقتدارگرا به بحرانهای اقتصادی-اجتماعی، بیثباتی سیاسی، و حتی فروپاشی ساختاری می‌انجامد. دموکراسی با کاهش هزینه‌های اصلاح خطاها از طریق سازوکارهای نهادی (مانند انتخابات و پاسخگویی)، هماهنگی سیاست‌های دولتی با خواسته‌های عمومی را تضمین نموده و با تقویت مشارکت‌پذیری و تاب‌آوری سیاسی، ظرفیت نظام در برابر تنش‌های داخلی و خارجی را ارتقا می‌دهد (موثقی، ۱۳۸۸: ۲۰۰-۲۲۰).

امنیت ملی

مفهوم امنیت ملی به اقداماتی اطلاق می‌شود که یک دولت برای تضمین بقای خود و حفاظت از حاکمیت، تمامیت ارضی و استقلال سیاسی خود در برابر تهدیدات خارجی و داخلی اتخاذ می‌کند. امنیت ملی مفهومی چند وجهی است که طیف وسیعی از نگرانی‌های مربوط به حفاظت و رفاه یک دولت و شهروندان آن را در بر می‌گیرد.

متفکران متعددی طی سال‌ها در نظریه‌پردازی مفهوم امنیت ملی مشارکت داشته‌اند. نیکولو ماکیاولی در رساله معروف خود به نام «شهریار» به طور گسترده درباره مفهوم امنیت ملی نوشت. ماکیاولی معتقد بود که امنیت ملی دغدغه اصلی حاکمان است و امنیت دولت باید بر رفاه تک تک شهروندان اولویت داشته باشد (Machiavelli, 2003). او استدلال کرد که یک حاکم باید مایل باشد که هر اقدامی را که برای محافظت از دولت لازم است، از جمله استفاده از زور و فریب در صورت لزوم انجام دهد. ماکیاولی همچنین بر اهمیت قدرت نظامی در تامین امنیت ملی تاکید کرد. او معتقد بود که یک ارتش قوی برای بازدارندگی از تهدیدهای خارجی و برای حفاظت از منافع دولت در امور بین‌المللی ضروری است.

امانوئل کانت اصطلاح «امنیت ملی» را در آثار خود به کار نمی‌برد، زیرا این مفهوم در زمان او وجود نداشت. با این حال، او به طور گسترده در مورد روابط بین الملل و شرایط لازم برای دستیابی به صلح پایدار بین ملت‌ها نوشت. کانت معتقد بود که کلید دستیابی به صلح پایدار، ایجاد سیستمی از حقوق بین‌الملل و نهادهایی است که رفتار دولت‌ها را تنظیم کرده و از توسل به زور علیه یکدیگر جلوگیری کند. او استدلال کرد که چنین نظامی مبتنی بر اصول عدالت و احترام متقابل است و مستلزم تمایل دولت‌ها برای کنار گذاشتن بخشی از حاکمیت خود برای همکاری با یکدیگر است (Doyle, 1983).

رابرت جرویس در مطالعه روابط بین‌الملل، از جمله مفهوم امنیت ملی، مشارکت قابل توجهی داشته است. دیدگاه جرویس در مورد امنیت ملی بر نقش ادراک و ادراک نادرست در شکل دادن به سیاست‌های امنیتی و فرآیندهای تصمیم‌گیری دولت‌ها تاکید دارد. جرویس استدلال می‌کند که امنیت ملی صرفاً موضوع واقعیات عینی نیست، بلکه تحت تأثیر نحوه درک و تفسیر دولت‌ها از آن واقعیات‌ها نیز قرار دارد (Jervis, 1976).

هانتینگتون نیز معتقد بود که امنیت ملی ارتباط تنگاتنگی با هویت یک کشور دارد و تهدیدات امنیت ملی اغلب به عنوان تهدیدی برای آن هویت تلقی می‌شود. او استدلال کرد که ماهیت درگیری‌های بین‌المللی در طول زمان تغییر کرده است، از درگیری بین دولت‌ها به درگیری بین تمدن‌ها، و این تغییر پیامدهای مهمی برای امنیت ملی دارد. به باور نگارنده، درگیری‌های بین تمدن‌ها احتمالاً شدیدتر و طولانی‌تر از درگیری‌های بین دولت‌ها بود، زیرا بر اساس تفاوت‌های عمیق فرهنگی و مذهبی بود. او معتقد بود که ایالات متحده و سایر کشورهای غربی باید برای دفاع از ارزش‌های فرهنگی و سیاسی خود در برابر تهدیدات تمدن‌های دیگر، به‌ویژه تمدن‌های اسلامی و کنفوسیوس، آماده باشند (Huntington, 1993).

ارتباط امنیت ملی و انسجام ملی

یکی از راه‌هایی که امنیت ملی با انسجام ملی مرتبط می‌شود از طریق این ایده است که یک احساس مشترک از هویت و هدف می‌تواند به توانایی یک کشور برای دفاع از خود کمک کند. به عبارت دیگر، ملتی که متحد و منسجم باشد، بیشتر می‌تواند در برابر تهدیدات خارجی مقاومت کند و تمامیت ارضی خود را حفظ کند. در مقابل، ملتی که تقسیم و تکه تکه شده است ممکن است در برابر تهاجم خارجی یا ناآرامی‌های داخلی آسیب پذیرتر باشد.

در این حوزه، ملی‌گرایی (یا ناسیونالیسم) هم نقش مهمی ایفا می‌نماید. به باور بسسازی از پژوهشگران، ملی‌گرایی اغلب به عنوان وسیله‌ای برای ارتقای انسجام ملی تلقی می‌شود، زیرا بر اهمیت وفاداری به ملت تأکید می‌کند و حس هویت و هدف مشترک را در میان شهروندان تقویت می‌نماید. در عین حال، ناسیونالیسم همچنین می‌تواند منبع تفرقه و درگیری نیز باشد، به ویژه زمانی که گروه‌های مختلف در یک ملت دیدگاه‌های رقابتی در مورد معنای «واقعی» ملی بودن دارند. بنابراین، در حالی که ناسیونالیسم می‌تواند در برخی زمینه‌ها به ارتقای انسجام ملی کمک کند، در برخی زمینه‌ها نیز می‌تواند مانعی برای دستیابی به آن باشد.

در انسجام ملی، سه مولفه مهم انسجام اجتماعی، انسجام فرهنگی و انسجام سیاسی وجود دارند که تماماً به یکدیگر وابسته هستند و می‌توانند یکدیگر را تقویت یا تضعیف نمایند. احساس قوی انسجام ملی مستلزم تعادل بین این سه مولفه و نیز شناخت تنوع و پیچیدگی جوامع مدرن است. این سه مولفه با هم به احساس انسجام ملی کمک می‌کنند که زیربنای ثبات اجتماعی، مشروعیت سیاسی و توسعه اقتصادی در یک جامعه است. انسجام اجتماعی زیربنای انسجام فرهنگی و سیاسی را فراهم می‌کند، زیرا باعث ایجاد حس وحدت و هویت مشترک بین افراد و گروه‌ها می‌شود. انسجام فرهنگی به نوبه خود انسجام اجتماعی را با ترویج حس اشتراک و ارزش‌های مشترک تقویت می‌کند. انسجام سیاسی بر انسجام اجتماعی و فرهنگی با ایجاد دیدگاهی مشترک برای حکومت و ایجاد نهادهایی که ارزش‌ها و نیازهای جامعه را منعکس می‌کند، بنا می‌شود.

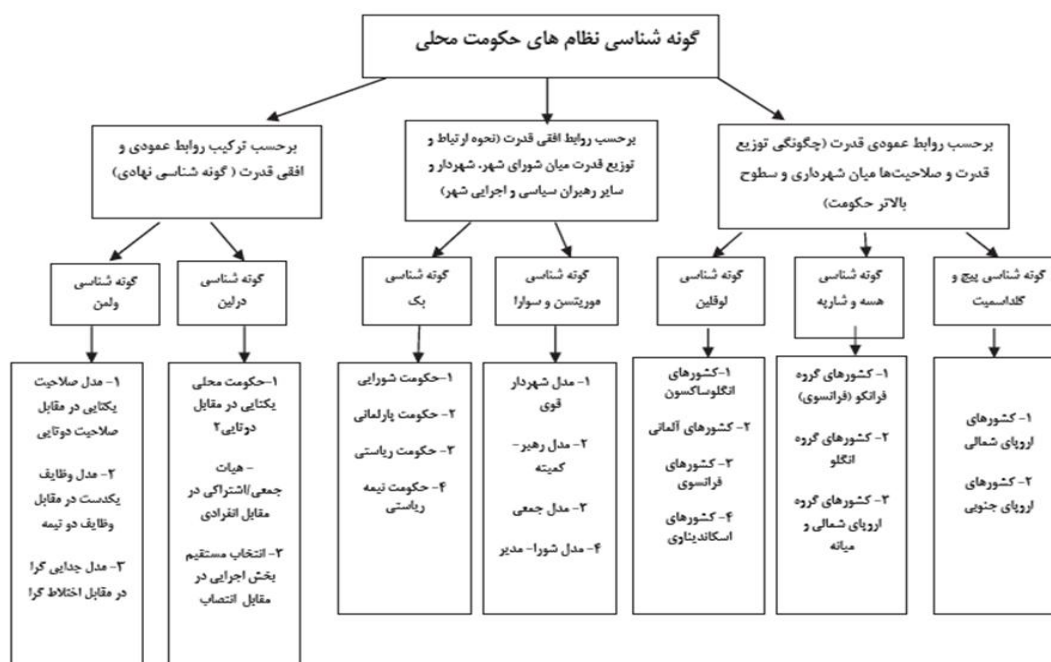
یافته‌های تحقیق

گونه‌شناسی نظام‌های حکومت محلی

گونه‌شناسی نظام‌های حکومت محلی، همان‌گونه که هاینلت و همکاران (۲۰۱۸) اشاره می‌کنند ابزار سودمندی برای شناخت مشخصات محیط و زمینه عمل رهبری سیاسی و حکومت‌های محلی است. گونه‌شناسی حکومت‌های محلی معمولاً براساس روابط عمودی یا روابط افقی قدرت سیاسی و یا ترکیبی از این دو صورت می‌گیرد. منظور از روابط عمودی قدرت، چگونگی توزیع قدرت و صلاحیت‌ها میان شهرداری‌ها و سطوح بالاتر حکومت، و منظور از روابط افقی قدرت، نحوه ارتباط و توزیع قدرت میان شورای شهر، شهردار و سایر رهبران سیاسی و اجرایی درون شهر است (Heinelt et al., 2018).

شکل ۱

گونه‌شناسی حکومت‌های محلی



با توجه به دسته‌بندی فوق، می‌توان گفت که گونه‌شناسی‌های بنت، پیچ و گلداسمیت و جان، هسه و شارپه و لوفلین جزو گونه‌شناسی‌های اولیه مبتنی بر بعد عمودی روابط قدرت محسوب می‌شوند (Heinelt et al., 2018). از متأخرترین موارد می‌توان به گونه‌شناسی لدنر و همکاران (۲۰۱۹) اشاره کرد. پیچ و گلداسمیت (۱۹۸۷) و جان (۲۰۱۱) با در نظر گرفتن سه عامل عملکردها (نحوه تخصیص و تأمین خدمات توسط حکومت محلی)، اختیارات (قدرت تصمیم‌گیری حکومت محلی و استقلال آن از حکومت مرکزی) و دسترسی (رابطه میان سیاست‌مداران محلی و دولت مرکزی)، میان کشورهای اروپای شمالی و جنوبی تمایز قائل شده‌اند. براساس این گونه‌شناسی، میزان عملکردها و اختیارات در کشورهای اروپای تحقیقات مختلف در باره ابعاد نهادی، مالی و عملکردی حکمرانی محلی در راستای انسجام ملی در دهه‌های اخیر شده است. نتایج برخی از این تحقیقات (Barankay & Lockwood, 2007) نشان می‌دهد مسائل پیچیده و متعددی در نظام حکمرانی محلی در راستای انسجام ملی ایران وجود دارد. تفرق سیاسی، عملکردی و قلمرویی، ناپایداری منابع درآمدی شهرداری‌ها و ده‌یاری‌ها و به طور کلی ناکارآمدی نظام حکمرانی محلی در راستای انسجام ملی، نمونه‌هایی از این مشکلات به شمار می‌آیند.

گونه‌های مختلف نظام‌های حکومت محلی در ایران

علی فرازمند در کتاب «راهنمای تطبیقی و توسعه مدیریت عمومی» گونه‌های مختلف نظام‌های حکومت محلی در ایران را بر اساس دوره‌های تاریخی شناسایی می‌کند (Farazmand, 2001). بر اساس تحلیل وی، گونه‌شناسی نظام‌های حکومت محلی در ایران را می‌توان به چهار دوره اصلی تقسیم کرد:

سنتی/فتووالی (۱۱۷۴-۱۳۰۴): در این دوره، حکومت محلی در ایران با نظام‌های سنتی و غیررسمی حکومت‌داری، مبتنی بر آداب و رسوم محلی، رهبران قبایل و شبکه‌های نفوذ غیررسمی مشخص می‌شد. با این حال، انقلاب مشروطه ۱۹۰۵-۱۹۱۱ با تأسیس شوراهای منتخب و ظهور طبقه متوسط شهری جدید که به دنبال مشارکت و نمایندگی بیشتر بود، تغییر چشمگیری را رقم زد.

بوروکراتیک/متمرکز (۱۳۰۴-۱۳۵۷): انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ با استقرار جمهوری اسلامی و نظام حکومتی جدید مبتنی بر اصول اسلامی، تحولی چشمگیر در گونه شناسی حکومت محلی در ایران رقم زد. نظام جدید حکمرانی بر نقش شوراها و کمیته‌های اسلامی که در سطح محلی برای ارتقای مشارکت و تصمیم‌گیری جامعه ایجاد شده‌اند، تأکید داشت.

دموکراتیک/غیرمتمرکز (۱۳۵۷-۱۳۶۷): از زمان انقلاب اسلامی، ایران به توسعه سیستم حکومت محلی خود با تمرکز بر تمرکززدایی و حکمرانی مشارکتی ادامه داده است. این امر شامل تأسیس شوراهای محلی و واگذاری برخی اختیارات از دولت مرکزی به مقامات محلی بوده است. با این حال، این سیستم همچنان تحت سلطه مقامات مرکزی، با استقلال و منابع محدود برای دولت‌های محلی است.

ترکیبی/بوروکراتیک و غیرمتمرکز (۱۳۶۷ تا ۱۴۰۰): در دوره پس از انقلاب، ایران یک سیستم حکومت محلی ترکیبی را ایجاد کرد که عناصری از سیستم‌های بوروکراتیک و غیرمتمرکز را ترکیب می‌کند. در این سیستم، دولت مرکزی مقامات محلی را منصوب می‌کند و راهنمایی‌ها و منابع را فراهم می‌کند، در حالی که شوراهای محلی دارای اختیارات قابل توجهی برای مدیریت امور محلی و مشارکت جوامع محلی در تصمیم‌گیری هستند. این سیستم هنوز در حال تکامل است و در چند دهه گذشته دستخوش تغییرات قابل توجهی شده است. یکی از نمونه‌های این سیستم، شوراهای شهر است که در بسیاری از شهرها وجود دارد و مسئولیت اداره امور محلی را بر عهده دارد. آن‌ها از اعضای منتخب و منصوب تشکیل شده‌اند و مسئولیت طیف وسیعی از وظایف از جمله برنامه ریزی شهری، ارائه خدمات و توسعه زیرساخت‌ها را بر عهده دارند.

این نوع سیستم حکومت محلی پس از انقلاب مشروطه در سال ۱۲۸۵ پدیدار شد، اما تنها پس از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ مورد توجه قرار گرفت. این سیستم با رویکردی از پایین به بالا با مشارکت قوی جامعه و مسئولیت‌پذیری مشخص می‌شود. مقامات محلی توسط مردم انتخاب می‌شوند و در برابر مردم پاسخگو هستند. سیستم حکومت محلی مبتنی بر اصول تمرکززدایی، دموکراسی و حکومت مشارکتی است.

الگوهای حکمرانی محلی و نقش‌های آن

حکمرانی‌های محلی و هویت فرهنگی

« هویت فرهنگی» به عنوان یکی از ابعاد انسجام فرهنگی است که تحت تأثیر دولت‌های محلی طی دوره‌های مختلف بوده است. این بعد، به میزان احساس ارتباط و افتخار افراد با میراث فرهنگی خود اشاره دارد. شاخص‌های این بعد ممکن است شامل معیارهای خودشناسی فرهنگی، استفاده از زبان و ارزش‌ها و باورهای فرهنگی باشند. در این بخش به تحلیل و استخراج وقایع تاریخی مرتبط با این بعد می‌پردازیم، به نحوی که حدود تغییرات نسبی آن را از لحاظ میزان تضعیف یا تقویت آن تحت تأثیر نظام حکمرانی محلی در دوره‌های مربوطه را استنباط نماییم:

- دوره اول: از انقلاب مشروطه تا ظهور رضاخان (۱۲۷۵-۱۳۰۴):

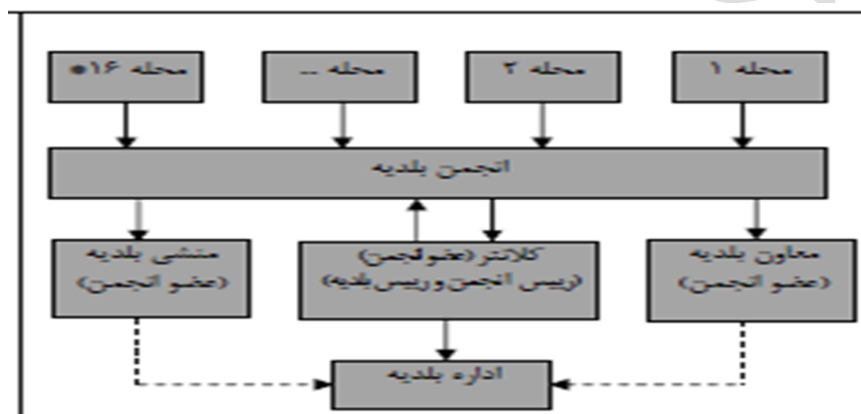
در این دوره، ایران یک انقلاب مشروطه را تجربه کرد که هدف آن ایجاد یک سیستم مدرن حکومتی و محدود کردن قدرت سلطنت بود. ساختارهای حکومت محلی مانند شوراهای شهرداری ایجاد شد، اگرچه در عمل همیشه مؤثر نبودند. مفهوم هویت فرهنگی نیز یکی از عوامل اصلی این جنبش بود، زیرا روشنفکران و فعالان در پی بازتعریف هویت ایرانی در پاسخ به نفوذ بیگانگان بودند. ایده ملت ایران مبتنی بر میراث فرهنگی و تاریخی مشترک ترویج شد و این به ایجاد حس انسجام فرهنگی در بین ایرانیان کمک کرد.

انقلاب مشروطه ۱۲۸۴-۱۲۹۰ نقطه عطف مهمی در تاریخ سیاسی ایران بود و منجر به تأسیس اولین مجلس ایران، مجلس شد. در سطح محلی، مفهوم هویت فرهنگی در این دوره نسبتاً تقویت شد، زیرا شوراهای محلی (اجمن‌ها) در شهرها و شهرستان‌های مختلف سراسر

کشور تأسیس شدند. این شوراهای متشکل از نخبگان محلی و نمایندگانی از گروه‌های مختلف اجتماعی بودند و مسئولیت رسیدگی به مسائل محلی و نمایندگی از منافع جوامع خود را بر عهده داشتند. از طریق این شوراهای مردم محلی توانستند در فرآیند تصمیم‌گیری شرکت کنند و در اداره جوامع خود سهم بیشتری داشته باشند. به عنوان مثال، پس از متمم قانون اساسی، قانون بلدیہ مشتمل بر ۱۰۸ ماده در ۲۰ ربیع‌الاول ۱۳۲۵ ه. ق (۱۲ اردیبهشت ۱۲۸۶ ه. ش) به تصویب مجلس ملی رسید. انجمن بلدیہ مرکب است از اعضای که از محلات شهر انتخاب می‌شدند (ماده ۱۰، قانون بلدیہ). تعداد اعضای انجمن بلدیہ در شهرهای کوچک ۱۶ و در شهرهای متوسط ۲۰ و در شهرهای بزرگ ۳۰ نفر بود که با رعایت وسعت و جمعیت به محلات شهر تقسیم می‌شدند (ماده ۱۱). اعضای انجمن بلدیہ، رئیس انجمن را از میان خود به اکثریت آراء انتخاب می‌نمودند. در پایتخت و کرسی‌های ایالت، فرمان همایونی در استقرار وی بدین سمت صادر می‌شد و رؤسای انجمن‌های بلدیہ شهرهای دیگر با انتخاب انجمن و به حکم وزیر داخله مستقر می‌گردید (ماده ۶۹).

شکل ۲

مدل اداره شهر براساس قانون بلدیہ ۱۲۸۶ ه. ش



در این دوره در قانون بلدیہ، وظایف و اختیارات حکمرانی محلی در راستای انسجام ملی، دامنه متنوعی از امور را در بر می‌گیرد. در ابتدای این قانون (ماده ۲)، وظایف و امور محلی با عنوان "امور راجعه به بلدیہ" مشخص شده‌اند. این امور، مسائل مالی، مدیریت بحران، خدمات عمرانی و شهرسازی، خدمات شهری، تأمین زیرساخت‌های شهری و امور اجتماعی و فرهنگی را شامل می‌شوند. در ادامه قانون (ماده ۷۰) قواعد و دستورالعمل‌های مرتبط با چگونگی انجام امور بلدیہ با عنوان وظایف انجمن بلدیہ مشخص شده‌اند. این وظایف، به نوعی تشریح جزئیات و الزامات انجام امور بلدیہ است. در ماده ۹۴ نیز بدون ورود به جزئیات امور و وظایف، اداره امور شهر مطابق با دستورالعمل‌های انجمن بلدیہ به عنوان وظیفه اداره بلدیہ (قدرت اجرایی بلدیہ) بیان شده است. در قانون بلدیہ، اگرچه امور محلی با توجه به سطح توسعه شهری در بیش از یک قرن پیش، عرصه نسبتاً وسیعی از وظایف مربوط به نهادهای محلی (شامل انجمن و اداره بلدیہ) را شامل می‌شود اما در عین حال، اختیارات انجمن نسبت به بخشی از این وظایف محدود است و تصمیم‌گیری در مورد آن‌ها تحت کنترل حکومت مرکزی (حاکم شهر و وزیر داخله) است.

جدول ۱

وظایف و امور محلی طبق ماده ۲ قانون بلدیہ مصوب ۱۲۸۶ (امور راجع به بلدیہ)

عنوان وظایف	حوزه وظایف مدیریت شهری
اداره کردن عوارض وظیفه‌ای بر مردم، اداره کردن اموال منقول و غیرمنقول و سرمایه‌های متعلق به شهر	امور مالی
مقابله با امراض، تأمین آب شرب شهر، ایجاد گورستان و اتخاذ تدابیر صحی، مقابله با بلایای طبیعی و انسانی	خدمات بحران و مقابله با آسیب‌های طبیعی و غیرطبیعی
ساختن و ایجاد راه‌ها، پل‌ها، خیابان‌ها، میدان‌ها، پارک‌های عمومی، نقشه‌برداری شهری، همکاری با دولت در ساخت بازارها و نمادها و مراکز عمومی	خدمات عمرانی و شهرسازی
نقشه‌برداری شهری و داشتن نامه نظارت بر پاکیزگی محله‌ها	خدمات شهری
تأمین روشنایی شهر، تدوین آیین‌نامه‌های شهری	خدمات زیربنایی و تخصصی شهری
مقابله با گدایی و بیکاری، تأسیس و اداره آسایشگاه، همکاری در ایجاد کتابخانه و مؤسسه‌های حفظ و وصیت ساختارهای مدنی	امور اجتماعی و فرهنگی

به طور کلی، اولین دوره در تاریخ معاصر ایران، شاهد استقرار اشکال جدیدی از حکومت در سطح محلی بود که امکان مشارکت و نمایندگی بیشتر جوامع محلی را فراهم کرد. مفهوم هویت فرهنگی در این دوره نسبتاً تقویت شد، زیرا شوراهای محلی بستری را برای گروه‌های اجتماعی مختلف فراهم کردند تا گرد هم آیند و در اداره جوامع خود اظهار نظر نمایند.

- دوره دوم: از ظهور رضاخان تا به قدرت رسیدن محمدرضا شاه (۱۳۰۴-۱۳۲۰):

پس از یک دوره بی‌ثباتی سیاسی، رضاخان خود را به عنوان حاکم جدید ایران تثبیت کرد و برنامه نوسازی و سکولاریزاسیون را آغاز کرد. ساختارهای حکومت محلی دوباره سازماندهی شدند و قدرت بیشتر در دولت ملی متمرکز شد. خاندان پهلوی به دنبال ایجاد هویت جدید ایرانی بر اساس مدرنیته و پیشرفت بودند که اغلب به قیمت ارزش‌های فرهنگی سنتی تمام می‌شد. این امر منجر به تضعیف مفهوم هویت و انسجام فرهنگی شد، زیرا بسیاری از ایرانیان با روایت جدید حمایت شده از سوی دولت احساس بیگانگی کردند.

این دوره همچنین شاهد اجرای سیاست مدرنیزاسیون اجباری بود که هدف آن غربی‌سازی ایران و گسست از رویه‌های سنتی فرهنگی و مذهبی آن بود. در نتیجه، اشکال سنتی هویت فرهنگی سرکوب شد و هویت ملی جدید مبتنی بر بینش سکولار و غرب زده از ایران ترویج شد.

یکی از نمونه‌های قابل توجه تمرکز قدرت در این دوره، تأسیس نیروی پلیس در سال ۱۳۰۴ بود که جایگزین نگهبانان محلی سنتی معروف به "غلام" شد. نیروی پلیس مستقیماً توسط دولت مرکزی کنترل می‌شد و مسئولیت حفظ نظم و قانون در سراسر کشور را بر عهده داشت.

نمونه دیگر تأسیس وزارت کشور در سال ۱۳۰۶ است که بسیاری از وظایف شوراهای محلی سنتی را به عهده گرفت. این وزارتخانه مسئول انتصاب مقامات دولتی محلی و نظارت بر کار آن‌ها بود و نقش قوی در شکل دادن به سیاست‌ها و برنامه‌های محلی داشت. در تهران، شورای شهر در سال ۱۳۰۹ تأسیس شد و مسئولیت نظارت بر اداره شهر از جمله شهرسازی، خدمات عمومی و امنیت عمومی را بر عهده داشت. این شورا متشکل از نمایندگان منتخب محلات و گروه‌های اجتماعی مختلف بود و نقش اساسی در شکل‌گیری توسعه شهر در این دوره داشت. با این حال، توجه به این نکته ضروری است که همه نقاط ایران در این دوره نتوانستند از مزایای حکمرانی محلی بهره

مند شوند. در بسیاری از مناطق روستایی، اشکال سنتی حکمرانی همچنان رواج داشت و جوامع محلی اغلب از فرآیند تصمیم‌گیری کنار گذاشته می‌شدند.

در مجموع همانطور که اشاره شد، مدل حکومت محلی که در این دوره به وجود آمد، بسیار متمرکز و متمرکز بر حفظ قدرت دولت مرکزی بود. مفهوم هویت فرهنگی تحت تأثیر این مدل تضعیف شد، زیرا اشکال سنتی بیان فرهنگی و حکومت محلی به نفع هویت ملی یکنواخت تر و غربی سرکوب شد.

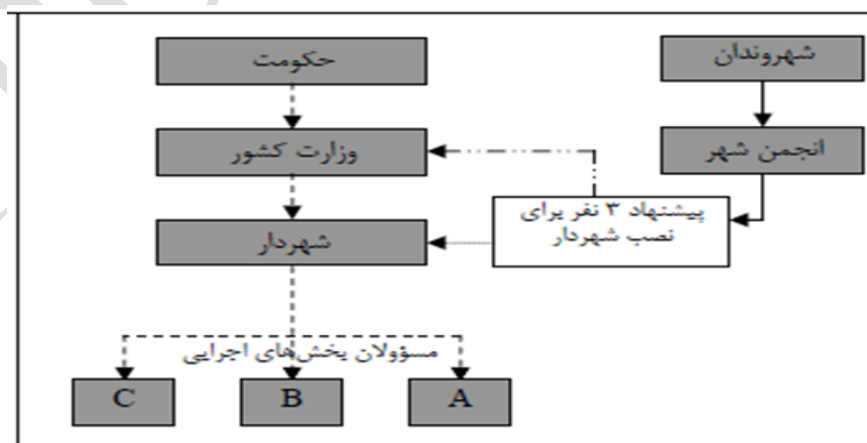
دوره سوم: از به قدرت رسیدن محمدرضا شاه تا پیروزی انقلاب اسلامی (۱۳۲۰-۱۳۵۷):

دوران سلطنت محمدرضا شاه با اقتدارگرایی فزاینده و بی‌توجهی به ارزش‌های دموکراتیک همراه بود. سیستم حکومت محلی متمرکزتر شد و فضای کمی برای خودمختاری محلی وجود داشت. این امر منجر به تضعیف هویت و انسجام فرهنگی شد، زیرا صداها و مخالف خاموش شد و بیان فرهنگی به شدت سانسور شد. انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ مدل جدیدی از حکومت را با تأکید بر مرجعیت دینی و مشارکت محلی، به ایران آورد.

در این دوره، پهلوی دوم پس از کسب تجربه در امور کشورداری به نهادهای محلی و مردمی توجه نشان داد. به همین دلیل در چهارم مرداد ۱۳۲۸ ه. ش، قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات به تصویب مجلس رسید. ماده ۴ این قانون مقرر داشت، در هر شهرداری انجمنی خواهد بود که از طرف اهالی به طور مستقیم و با رأی مخفی و با اکثریت نسبی به مدت ۴ سال انتخاب می‌شود. عده آن‌ها در مرکز شهرستان و قصباتی که عده نفوس آن از ۱۰ هزار نفر تجاوز نکند، ۶ نفر و حداکثر تعداد نمایندگان یک شهر از ۲۵ نفر تجاوز نمی‌کند، مگر در شهرستان تهران که ۳۰ نفر نماینده خواهد داشت. هر شهر به تناسب جمعیت به محلات مختلف تقسیم و هر محل نماینده‌ی خود را تعیین و برای تشکیل به انجمن شهر معرفی می‌کند. مدت ریاست شهرداری دو سال است و ممکن است مجدداً به طریق بالا پیشنهاد و منصوب شود". به فاصله کوتاهی از قانون قبلی، قانون جدید با عنوان لایحه قانونی شهرداری در سال ۱۳۳۱ و در زمان نخست وزیری دکتر محمد مصدق به تصویب می‌رسد. این لایحه قانونی مبنای قانون شهرداری ۱۳۳۴ قرار گرفته است. بر اساس قانون ۱۳۳۴ ه. ش، اداره امور شهرهای ایران به مدل محلی، شورای مدیر تعیین شد که این مدل حداقل در ظاهر در قوانین بعدی و تاکنون در ایران پایدار مانده است.

شكل ٣

مدل اداره شهر براساس قانون بلديه ۱۳۲۱ ه.ش



در این دوره، دولت اصلاحات متعددی را برای نوسازی کشور به اجرا درآورد، از جمله برنامه اصلاحات ارضی، ساخت زیرساخت‌هایی مانند بزرگراه‌ها و سدها و ایجاد مراکز صنعتی. از نظر حکومت محلی، یک سیستم متمرکز با استقلال محدود برای مقامات محلی برقرار بود. فرمانداران محلی توسط دولت مرکزی منصوب می‌شدند و مسئول اجرای سیاست‌های مرکزی در مناطق خود بودند. کشور به استان‌هایی تقسیم می‌شد که هر کدام توسط یک فرماندار اداره می‌شد و بیشتر به بخش‌ها و بخش‌های فرعی تقسیم می‌شد.

دولت شاه با اقدامات متعددی از جمله تأسیس فرهنگستان زبان ملی و ترویج زبان فارسی به عنوان زبان رسمی کشور، سعی در ارتقای وحدت ملی و هویت فرهنگی داشت. دولت همچنین برنامه‌ای را برای ترویج لباس ملی و سایر نمادهای فرهنگی مانند نماد زرتشتی فرهور راه اندازی کرد. با این حال، تحمیل سیاست‌های غرب محور و تمرکز قدرت نیز به سرکوب فرهنگ‌ها و هویت‌های منطقه‌ای انجامید. برخی از گروه‌های اقلیت مانند کردها و بلوچ‌ها با تبعیض و فرصت‌های محدود برای بیان فرهنگی مواجه بودند. تلاش‌های دولت برای سرکوب مخالفت‌های سیاسی نیز به احساس بیگانگی فرهنگی در میان برخی از اقشار مردم کمک کرد.

در مجموع، در حالی که دولت شاه برای ارتقای هویت و وحدت فرهنگی تلاش می‌کرد، تحمیل تمرکزگرایی و سیاست‌های غرب محور به تضعیف فرهنگ‌ها و هویت‌های منطقه‌ای کمک کرد.

- دوره چهارم: از پیروزی انقلاب اسلامی تا کنون (۱۳۵۷-۱۴۰۰):

از زمان انقلاب اسلامی، ایران دارای یک سیستم حکومتی پیچیده بوده است که عناصری از دموکراسی، دین سالاری و مشارکت محلی را ترکیب می‌کند. ساختارهای دولت محلی مانند شوراهای شهر و تعاونی‌های روستایی ایجاد شده اند، اگرچه اثربخشی آن‌ها در طول زمان متفاوت بوده است. مفهوم هویت فرهنگی با تأکید جمهوری اسلامی بر ارزش‌های اسلامی و حفظ میراث فرهنگی ایران ترویج شده است. با این حال، کنترل شدید دولت بر بیان فرهنگی و برخورد آن با اقلیت‌های قومی و مذهبی نیز باعث ایجاد حس تفرقه و بیگانگی برای برخی از ایرانیان شده است.

در حکومت جمهوری اسلامی، نظام حکومتی محلی بر اساس ساختاری سلسله مراتبی استوار بوده است که مقام معظم رهبری در راس آن قرار دارند و پس از آن رئیس جمهور، فرمانداران، شهرداران و شوراهای روستا قرار دارند. شوراهای روستا مسئول ارائه خدمات و اداره امور محلی در مناطق روستایی و شهرداران مسئول مدیریت مناطق شهری هستند. فرمانداران توسط دولت مرکزی منصوب می‌شوند و مسئولیت نظارت بر امور استان‌ها را بر عهده دارند. یکی از تغییرات مهم در سیستم حکومت محلی در این دوره، معرفی مجلس شورای اسلامی به عنوان یک نهاد منتخب، مسئول تصویب قوانین و نظارت بر اعمال دولت بود. نمایندگان مجلس توسط مردم انتخاب می‌شوند و نظارت بر بودجه، تصویب معاهدات بین‌المللی و نظارت بر اقدامات دولت از جمله وظایف آنهاست. تحول قابل توجه دیگر، تأسیس سپاه پاسداران انقلاب اسلامی بود که مسئولیت حفظ امنیت داخلی و حفاظت از انقلاب اسلامی را بر عهده دارد. سپاه همچنین در پروژه‌های عمرانی مختلف به ویژه در مناطق روستایی مشارکت داشته است.

جمهوری اسلامی ایران از نظر هویت فرهنگی بر اهمیت فرهنگ و هویت اسلامی تأکید کرده است. دولت سیاست‌هایی را برای ترویج ارزش‌ها و سنت‌های اسلامی، از جمله پوشش حجاب برای زنان در مکان‌های عمومی اجرا کرده است. دولت همچنین از فعالیت‌های فرهنگی که ارزش‌های اسلامی را ترویج می‌کند، مانند جشن‌ها و مراسم مذهبی، حمایت کرده است. با این حال، جمهوری اسلامی ایران نیز به دلیل سرکوب تنوع فرهنگی و مخالفت‌های سیاسی مورد انتقاد قرار گرفته است. دولت محدودیت‌هایی بر آزادی بیان اعمال کرده و به سرکوب گروه‌های اقلیت مانند کردها و بهائیان متهم شده است. با توجه به رویه موجود، می‌توان دریافت که نظام حکومت محلی در دوره چهارم تاریخ ایران دارای ساختاری سلسله مراتبی بوده است که با معرفی مجلس به عنوان یک نهاد منتخب و تأسیس سپاه پاسداران انقلاب اسلامی به عنوان

تحولی چشمگیر، مشخص می‌شود. مفهوم هویت فرهنگی در نظام جمهوری اسلامی با ترویج ارزش‌ها و سنت‌های اسلامی مورد تأکید قرار گرفته است، اما در مورد سرکوب تنوع فرهنگی و مخالفت‌های سیاسی نیز نگرانی‌هایی وجود داشته است.

در مجموع می‌توان گفت که، مفهوم هویت و انسجام فرهنگی تحت تأثیر حکومت‌های محلی در ایران هم تقویت شده و هم تضعیف شده است. در حالی که برخی دوره‌ها شاهد ارتقای ارزش‌های فرهنگی مشترک و احساس وحدت ملی بوده‌اند، برخی دیگر با اقتدارگرایی و بی‌توجهی به تنوع مشخص شده‌اند. توجه به این نکته ضروری است که رابطه بین سیستم‌های حکومت محلی و هویت فرهنگی پیچیده و چندوجهی است و بسته به طیفی از عوامل از جمله بافت تاریخی، ایدئولوژی سیاسی و پویایی‌های اجتماعی متفاوت است.

حکمرانی‌های محلی و امنیت ملی

مفهوم امنیت ملی در طول تاریخ یکی از دغدغه‌های مهم دولت‌های ایران بوده است و رویکردهای تأمین امنیت ملی در طول زمان تکامل یافته است.

- دوره اول: از انقلاب مشروطه تا ظهور رضاخان (۱۲۷۵-۱۳۰۴):

در این دوره، امنیت ملی ایران عمدتاً توسط قدرت‌های خارجی مانند روسیه و انگلیس که به دنبال اعمال نفوذ و کنترل بر ایران بودند، مورد تهدید قرار گرفت. سیستم‌های حکومت محلی در این دوره عمدتاً غیرمتمرکز و ضعیف بودند که حفظ امنیت ملی را دشوار می‌کرد. دولت مرکزی قادر به جلوگیری از مداخله خارجی نبود و منجر به تقسیم ایران به مناطق تحت نفوذ قدرت‌های خارجی شد. با این حال، در این دوره، مفهوم امنیت ملی به عنوان یک دغدغه حیاتی برای ملی‌گرایان ایرانی شروع به ظهور کرد.

سلسله قاجار که در آن زمان سلسله حاکم بر ایران بود، ضعیف بود و نتوانست اقتدار خود را بر کشور حفظ کند. این به دوره‌ای از بی‌ثباتی سیاسی و مداخله خارجی، به ویژه توسط انگلیس و روس‌ها که برای نفوذ در منطقه رقابت می‌کردند، انجامید. در سال ۱۲۹۹، کودتای نظامی به رهبری رضاخان که بعداً رضاشاه شد، به سلسله قاجار پایان داد و یک دولت مرکزی جدید در ایران تأسیس کرد.

به طور کلی، مدل حکومت محلی در دوره اول با تمرکززدایی و خودمختاری محلی مشخص شد که هدف آن توانمندسازی جوامع محلی و افزایش مشارکت آن‌ها در حکومت بود. با این حال، این مدل به دلیل بی‌ثباتی سیاسی و مداخلات خارجی تضعیف شد، که در نهایت به تمرکز قدرت در یک رژیم استبدادی جدید منجر شد. مفهوم امنیت ملی در این دوره نیز با دخالت خارجی و ضعف دولت مرکزی تضعیف شد که ایران را در برابر نفوذ و استثمار خارجی آسیب‌پذیر کرد.

- دوره دوم: از ظهور رضاخان تا به قدرت رسیدن محمدرضا شاه (۱۳۰۴-۱۳۲۰):

در این دوره سیاست‌های رضاخان در جهت تقویت حکومت مرکزی و نوسازی نیروهای نظامی کشور بود. او یک نظام حکومتی متمرکز و استبدادی ایجاد کرد که با سرکوب مخالفان داخلی و به چالش کشیدن نفوذ خارجی سعی در حفظ امنیت ملی داشت. اما این رویکرد به امنیت ملی منجر به سرکوب سیاسی و استبداد شد که انسجام ملی را تضعیف کرد. رضاشاه سیستم حکام ایالتی دوران قاجار را منسوخ کرد و یک بوروکراسی متمرکز را جایگزین آن کرد که مستقیماً به دولت مرکزی پاسخگو بود. استان‌ها به واحدهای کوچک تری به نام «استان» تقسیم می‌شدند که توسط مقامات انتصابی معروف به «استاندار» اداره می‌شدند.

در زمان پسر رضاشاه، محمدرضا شاه، تمرکز قدرت ادامه یافت و ساختارهای حکومت محلی بیشتر تضعیف شد. رژیم شاه در سطح ملی نهادهایی مانند صندوق توسعه و شکوفایی تأسیس کرد که مسئولیت اجرای طرح‌های توسعه اقتصادی در سراسر کشور را بر عهده داشتند. این نهادها اغلب ساختارهای دولتی محلی را دور می‌زدند که منجر به به حاشیه راندن بیشتر مقامات محلی می‌شد.

تمرکز قدرت و تضعیف ساختارهای حکومت محلی در این دو رژیم تأثیر بسزایی بر مفهوم امنیت ملی در ایران داشت. تمرکز در درجه اول بر تقویت دستگاه نظامی و اطلاعاتی دولت مرکزی بود که به عنوان ضامن اصلی امنیت ملی تلقی می‌شد. این امر منجر به غفلت از نگرانی‌های امنیتی محلی شد و مردم محلی اغلب احساس بیگانگی از دولت مرکزی می‌کردند. این امر به ویژه در مورد اقلیت‌های قومی و مذهبی که اغلب با تبعیض و سرکوب مواجه بودند، مشهود بود. برای مثال، در طول دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰، اقلیت کرد در ایران با تبعیض سیستماتیک، از جمله محدودیت‌هایی در زبان و بیان فرهنگی خود مواجه شدند. در پاسخ، مبارزان کرد مبارزه مسلحانه‌ای را علیه دولت مرکزی آغاز کردند که تا دهه ۱۳۷۰ ادامه داشت. به همین ترتیب، روحانیت اسلامی که در استان‌ها مستقر بودند، اغلب از رژیم شاه و سیاست‌های سکولار و غرب محور آن انتقاد می‌کردند. دولت مرکزی با سرکوب مخالفان مذهبی و سرکوب بیان مذهبی پاسخ داد، که منجر به رشد یک جنبش قدرتمند اپوزیسیون شد که در نهایت سلطنت را در سال ۱۳۵۷ سرنگون کرد.

در مجموع، تمرکز قدرت و تضعیف ساختارهای حکومت محلی در دوره دوم تاریخ ایران، تأثیر منفی بر مفهوم امنیت ملی گذاشت، زیرا منجر به بی‌توجهی به دغدغه‌های امنیتی محلی و از خود بیگانگی اقشار وسیعی از مردم شد.

-دوره سوم: از به قدرت رسیدن محمد رضا شاه تا پیروزی انقلاب اسلامی (۱۳۲۰-۱۳۵۷):

دولت محمد رضا شاه به سیاست‌های تمرکزگرایی و استبداد رضاخان ادامه داد. رژیم شاه سیاست نوگرایی و غرب زدگی را در پیش گرفت که هدف آن تقویت امنیت ملی ایران از طریق ایجاد نظامی و اقتصاد مدرن بود. اما این سیاست نوسازی و غرب زدگی منجر به چندپارگی اجتماعی و فرهنگی و تضعیف انسجام ملی شد، زیرا ارزش‌ها و نهادهای سنتی جای خود را به ارزش‌های غربی دادند.

در این دوره، دولت مرکزی نقش غالبی در شکل‌گیری نظام‌های حکومت محلی داشت و مفهوم انسجام ملی به عنوان ابزاری برای دستیابی به امنیت ملی مورد تأکید قرار گرفت. در حکومت محمد رضا شاه، یک سیستم حکومتی بسیار متمرکز ایجاد شد که قدرت در دستان پادشاه و مشاوران نزدیک او متمرکز بود. حکومت‌های محلی عمدتاً توسط مقامات منصوب کنترل می‌شدند و انتظار می‌رفت از سیاست‌های تعیین شده توسط دولت مرکزی پیروی کنند. دولت شاه همچنین سیاست نوسازی و توسعه اقتصادی را دنبال کرد که برای حفظ امنیت ملی در برابر تهدیدهای خارجی ضروری تلقی می‌شد.

یکی از نمونه‌های تمرکز قدرت در این دوره، تأسیس ساواک، نیروی پلیس مخفی شاه بود که مسئولیت حفظ امنیت داخلی و سرکوب مخالفان را بر عهده داشت. ساواک به نقض حقوق بشر معروف بود و نقش بسزایی در سرکوب مخالفان سیاسی و سرکوب مخالفان داشت. نمونه دیگری از تأکید بر انسجام ملی، سیاست‌های دولت در قبال اقلیت‌های قومی و مذهبی بود. حکومت شاه تنوع قومی و مذهبی را تهدیدی بالقوه برای امنیت ملی می‌نگریست و در پی تحمیل هویت ملی یکسان بر اساس فرهنگ و زبان فارسی بود. این سیاست در تلاش‌های دولت برای سرکوب استفاده از زبان‌های اقلیت‌ها و ترویج زبان و فرهنگ فارسی نمود پیدا کرد.

در مجموع، تمرکز قدرت و تأکید بر امنیت ملی در این دوره به تضعیف مفهوم انسجام ملی کمک کرد. دولت شاه منافع نخبگان حاکم و نظامیان را بر منافع شهروندان عادی ترجیح داد که منجر به نارضایتی و مخالفت گسترده شد.

-دوره چهارم: از پیروزی انقلاب اسلامی تا کنون (۱۳۵۷-۱۴۰۰):

جمهوری اسلامی ایران یک حکومت دینی مبتنی بر اصول اسلامی تأسیس کرد. هدف اولیه دولت تامین امنیت ملی از طریق ایجاد یک دستگاه نظامی و امنیتی قوی برای دفاع در برابر تهدیدات خارجی و سرکوب مخالفان داخلی بود. با این حال، پایبندی دقیق جمهوری اسلامی به قوانین اسلامی و تمرکز آن بر حفظ انقلاب اسلامی منجر به درگیری با سایر کشورها به ویژه با آمریکا شد که به تحریم و انزوا منجر شد. این انزوا در کنار سرکوب مخالفان توسط حکومت و عدم تکررگرایی سیاسی، انسجام ملی را در ایران تضعیف کرده است.

از نظر حکومت محلی، جمهوری اسلامی برای اداره امور محلی، سیستمی از شوراهای منتخب به نام شوراهای شهر و روستا ایجاد کرد. این شوراها مسئولیت طیف وسیعی از خدمات از جمله مدیریت پسماند، تعمیر و نگهداری جاده‌ها و حمل و نقل عمومی را بر عهده دارند. با این حال، قدرت این شوراها توسط دولت مرکزی محدود شده است که کنترل بسیاری از وظایف مهم مانند برنامه ریزی کاربری زمین و تخصیص بودجه را حفظ کرده است. علاوه بر این، شوراها در توانایی خود برای جذب پرسنل واجد شرایط و دسترسی به منابع لازم برای انجام مؤثر وظایف خود با چالش‌هایی مواجه شده‌اند. علیرغم این چالش‌ها، سیستم حکومت محلی در ایران با ارائه درجه‌ای از نمایندگی و مشارکت شهروندان در فرآیندهای تصمیم‌گیری، به احساس انسجام ملی کمک کرده است. با این حال، سیستم به دلیل شفافیت و پاسخگویی محدود خود با اتهامات فساد و خویشاوندی در شوراها نیز با انتقاداتی مواجه شده است.

جمهوری اسلامی از نظر امنیت ملی، دستگاه نظامی و امنیتی خود را که در کنار دولت منتخب فعالیت می‌کند، در اولویت قرار داده است. این منجر به وضعیتی شده است که در آن نهادهای نظامی و امنیتی نفوذ قابل توجهی بر تصمیمات سیاسی از جمله تصمیمات مربوط به دولت محلی دارند. علاوه بر این، تمرکز دولت بر امنیت اغلب به قیمت حقوق فردی و آزادی‌های مدنی تمام شده است که منجر به تنش‌هایی بین دولت و بخش‌هایی از مردم می‌شود که به دنبال آزادی‌های سیاسی و اجتماعی بیشتر هستند.

در مجموع، نظام حکومتی محلی در ایران تحت حکومت جمهوری اسلامی هم در تقویت و هم در تضعیف انسجام و امنیت ملی نقش داشته است. در حالی که شوراها درجه‌ای از نمایندگی و مشارکت را برای شهروندان فراهم کرده‌اند، محدودیت در قدرت آن‌ها و تأکید دولت بر امنیت باعث ایجاد حس بی‌اعتمادی و تنش بین دولت و مردم شده است.

به طور خلاصه، مفهوم امنیت ملی در طول تاریخ یکی از دغدغه‌های مهم دولت‌های ایران بوده است و نظام‌های مختلف حکومت‌های محلی رویکردهای متفاوتی را برای حفظ آن به کار گرفته‌اند. در حالی که برخی رویکردها به تقویت انسجام ملی منجر شده است، برخی دیگر آن را تضعیف کرده‌اند و بر تعامل پیچیده بین امنیت ملی و انسجام ملی در تاریخ ایران تأکید می‌کنند.

نتیجه‌گیری

این مطالعه با هدف تحلیل تطبیقی الگوهای حکمرانی محلی و نقش آن در شکل‌گیری هویت فرهنگی و امنیت ملی در ایران انجام گرفت. تحلیل تاریخی رابطه حکمرانی محلی با هویت فرهنگی و امنیت ملی در ایران نشان دهنده تعاملی پیچیده و دوجبهه‌ای است. در حوزه هویت فرهنگی، حکمرانی محلی در دوره‌های مبتنی بر مشارکت اجتماعی (مانند مشروطه و پس از انقلاب اسلامی) با ایجاد نهادهای نماینده محور نظیر اجمن‌های بلدی و شوراهای شهر، به تقویت خودشناسی فرهنگی و انسجام ملی از طریق احترام به تنوع قومی، زبانی و مذهبی کمک نموده است. این نهادها با فراهم سازی بستری برای گفت و گوی فرهنگی و حفظ میراث محلی، احساس تعلق به هویت مشترک ایرانی-اسلامی را عمق بخشیدند. در مقابل، دوره‌های تمرکزگرایی (رضاشاه، محمدرضا شاه) با تحمیل هویت ملی یکسان ساز و سرکوب بیان‌های فرهنگی غیررسمی، به بیگانگی اجتماعی و تضعیف انسجام ملی انجامیدند. این تجربه تاریخی مؤید آن است که هویت فرهنگی در ایران نه در تقابل، بلکه در همزیستی تنوع محلی با چارچوبهای کلان ملی معنا می‌یابد؛ به گونه‌ای که حکمرانی محلی غیرمتمرکز و چندصدایی، با به رسمیت شناختن حقوق فرهنگی جوامع، می‌تواند به جای تهدید، به عاملی برای تقویت وحدت ملی تبدیل شود.

در حوزه امنیت ملی، تمرکزگرایی مبتنی بر نهادهای امنیتی مقتدر، اگرچه در کوتاه مدت با سرکوب مخالفان و مهار تهدیدات خارجی، ثبات را تضمین نموده است، اما با نادیده گرفتن مطالبات محلی و تبعیض سیستماتیک علیه اقلیت‌ها، به تشدید گسل‌های قومی-مذهبی و بی‌ثباتی داخلی در بلندمدت دامن زده است. در مقابل، الگوهای حکمرانی محلی مشارکتی (مانند شوراهای پس از انقلاب) با جلب اعتماد جامعه و کاهش تنش‌های داخلی، به تقویت مشروعیت نظام کمک کردند؛ هرچند نفوذ نهادهای امنیتی مرکزی و ضعف در تخصیص منابع، کارآمدی

این مدل را محدود ساخته است. لذا می‌توان دریافت که امنیت ملی پایدار نه در گرو سرکوب یا نادیده‌گیری تنوع، بلکه در سایه تعادلی پویا بین «قدرت مرکزی کارآمد» و «حکمرانی محلی پاسخگو» محقق می‌شود. به عبارت دیگر، امنیت واقعی زمانی تحقق می‌یابد که سیاست‌های کلان امنیتی، همسو با عدالت توزیعی و احترام به حقوق فرهنگی-اجتماعی جوامع محلی، بازتعریف شوند. لذا تقلیل «امنیت ملی» به «امنیت حکومت» و نادیده گرفتن پیوند آن با «انسجام فرهنگی»، به شکنندگی ساختاری هر دو حوزه می‌انجامد. تجربه چهار دوره مورد بررسی مؤید این گزاره است که امنیت ملی در بلندمدت تنها در پرتو انسجامی پایدار میسر می‌شود که خود محصول تعامل حکمرانی محلی عادلانه با تکثر فرهنگی است. بنابراین، مدلی بهینه از حکمرانی در ایران باید بتواند میان تمرکزگرایی ضروری برای وحدت سرزمینی، هویت ملی و مشارکت محلی مبتنی بر شناسایی حقوق فرهنگی، توازن تاریخی برقرار کند تا هم از فروپاشی اقتدار دولت جلوگیری شود و هم از انجماد هویتی ناشی از یکسان‌سازی‌های ایدئولوژیک.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

موازن اخلاقی

در انجام این پژوهش تمامی موازن و اصول اخلاقی رعایت گردیده است.

شفافیت داده‌ها

داده‌ها و مآخذ پژوهش حاضر در صورت درخواست از نویسنده مسئول و ضمن رعایت اصول کپی رایت ارسال خواهد شد.

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

References

- Adebanjoko, A. A. (2019). Political economy and national security implications of resource-based conflicts in Nigeria. *African Security Review*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/10246029.2019.1655077>
- Alvani, S. M., & Sharifzadeh, F. (2004). *The public policy-making process*. Tehran: Allameh Tabatabai University Press.
- Aminian, B. (2007). The impact of national identity on generational ties. *Research on Youth, Culture, and Society (Youth and Generational Relations)*, 1, 72-81.
- Badi'i Azandahi Marjan, V., Mahmoud, M., Malek Mohammadi, H. R., & Alam, R. (2018). Governance in the 21st century and its challenges. *Political Space Studies Quarterly*, 1(2), 180-188.
- Barankay, I., & Lockwood, B. (2007). Decentralization and the productive efficiency of government: Evidence from Swiss cantons. *Journal of Public Economics*, 91, 1197-1218. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2006.11.006>
- Byrne, T. (1986). *Local Government in Britain*. Pelican Books.

- Dekker, H. (2004). Control of Inter-Organizational Relationships: Evidence on Appropriation Concerns and Coordination Requirements. *Accounting, Organizations and Society*, 29, 27-49. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(02\)00056-9](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0361-3682(02)00056-9)
- Douglas, M. (1966). *Purity and Danger: An Analysis of Concepts of Pollution and Taboo*. London: Routledge.
- Doyle, M. W. (1983). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. *Philosophy and Public Affairs*, 12(3), 205-235.
- Farazmand, A. (2001). *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. Marcel Dekker, Inc.
- Fukuyama, F. (2011). *The origins of political order: From prehuman times to the French Revolution*. Farrar, Straus and Giroux.
- Ghalibaf, M. B. (2001). *Thesis: An analytical study of the evolution of local institutions in contemporary Iran and the presentation of a suitable model*
- Ghazanfari, K. (2021). Political space management in the Achaemenid era and its impact on the convergence and divergence of ethnic groups in their territory. *Human Geography Research*, 53(2).
- Gilsing, R. (2007). Intergovernmental relations and the effectiveness of local governance. *International Review of Administrative Sciences*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0020852307075689>
- Globerman, S. (2015). Government Protection of Domestic Communications as National Defense: Assessing Canadian Government Policies. *American Review of Canadian Studies*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/02722011.2015.1121401>
- Hafez Nia, M. R., & Kavyani Rad, M. (2014). *Philosophy of political geography*. Strategic Studies Research Institute.
- Hafez Nia, M. R., & Veysi, H. (2007). A comparative study of local associations with Islamic councils (before and after the Islamic Revolution of Iran). *Political Science Research Quarterly*, 2(4).
- Haque, M. (2010). Decentralizing Local Governance in Thailand: Contemporary Trends and Challenges. *International Journal of Public Administration*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/01900692.2010.514443>
- Heinelt, H., Magnier, A., Cabria, M., & Reynaert, H. (2018). *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-319-67410-0>
- Huntington, S. (1993). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- Iosr, J., & Alahira, D. N. (2015). Youth and Unemployment in Nigeria's Democratic Environment: Implications for National Security and Development. <https://www.semanticscholar.org/paper/5edfc0d191ff580068edd400ce1f26d3341ff44b>
- Isufaj, M. (2014). Decentralization and the Increased Autonomy in Local Governments. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 109, 459-463. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.12.490>
- Jervis, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton University Press.
- Johnson, N. (2015). Taxes, National Identity, and Nation Building: Evidence from France. *PSN: Comparative Political Institutions & Development*. <https://doi.org/https://doi.org/10.2139/ssrn.2593331>
- Khobrouy Pak, M. R. (2005). *Decentralization and self-management*. Cheshmeh Publishing.
- Machiavelli, N. (2003). *The Prince*. Penguin Classics. <https://doi.org/https://doi.org/10.1522/cla.man.pri>
- Meidari, A. (2006). An introduction to the theory of good governance. *Social Welfare*, 6(22), 261-287.
- Moqimi, S. M. (2007). *Local government administration, council management, and municipalities*. Tehran: Samt Publishing.
- Nwankwo, B., Ocheni, S., & Atakpa, M. (2012). Security Policy Formulation in Local Government Councils in Nigeria. <https://www.semanticscholar.org/paper/e384b5e508fb9b514eb3cc19acaa1722327dcef8>
- Quddus, S. (2012). "Identity Formation or Knowledge Shopping"? Quality Reform in Malaysian Higher Education Governance. <https://www.semanticscholar.org/paper/59aee1ebb7e2f8bcc8d48d9fff550365ddbaab53>
- Rahmatollahi, H. (2015). The role of complete decentralization in achieving an efficient local government. *Urban Management Quarterly*, 14, 39.
- Rondinelli, D. A. (1981). Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2). <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/002085238004700205>
- Shah, S. (2006). *Local governance in developing countries*. World Bank Publications. <https://doi.org/https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6565-6>
- Shams, A. (2017). A perspective on the organization of local governance in Iran: Challenges and legal-administrative solutions. *Interdisciplinary Studies in Humanities*, 9(2), 29-55.
- Tavakoliana, J., & Shams Pouya, M. K. (2017). Towards local governance: An effort to introduce key topics and areas. *Environmental Studies Quarterly*, 3, 196-216.
- Tronauoy, P. (2011). *Les Collectivités Territoriales: Trente ans de Decentralization*. La Documentation Francaise.
- Veysi, H. (2013). Examining local government models and their adaptation to cities in Iran. *Geography and Development*, 33, 60-71.
- Wang, Z. X. (2011). Analysis of Government Auditing on National Economic Security. *Journal of Jiangnan University*. <https://www.semanticscholar.org/paper/e770ae8f11f52e7e0be13c27d5d914aa267de48b>
- Zahedi, S. S. (2008). *Sustainable development*. Tehran: Samt Publishing.

Zarqani, S. H., & Ahmadi, I. (2019). Good governance in local governments: Decentralization. *Allameh Tabatabai University, Government Studies*, 107-138.

PROOF VERSION