



نقش حکمرانی استانی در پایداری توسعه: پایه‌های رفاه، امنیت و معنویت

محمد اسماعیل عبداللهی^۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۷/۰۶

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۳/۲۱

چکیده:

تحقیق پیش رو، بر پایه انگاره‌های تئودموکراسی، و بر اساس روش تحقیق کیفی و توصیفی، به کشف پیشران‌های توسعه حکمرانی استانی و هویت‌بخشی تمرکز دارد. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که طبقه‌بندی اجتماعات بشری از گروه‌های کوچک گرفته تا استان، موجب تقویت مردمسالاری دینی می‌شود. حکمرانی استانی به منظور ارائه خدمات متمرکز به مردم مناطق جغرافیایی کوچک شکل می‌گیرد و منجر به تعالی مدنیت جامعه، کاهش فاصله طبقاتی، بهبود کیفیت زندگی و پایداری رفاه، امنیت و معنویت می‌شود. پیشران‌های برجسته حکمرانی استانی شامل چند وجهی بودن، ذوابعاد بودن مسائل، اقتضائات بومی، باورهای عینیت یافته و آزادی عمل است. استناد به تئودموکراسی به‌عنوان سبک ارتباطی بین دین و حکومت نشان می‌دهد که دین مبنای سیاست‌گذاری و مشروعیت سیاست‌ها است. حاکمیت مردم و توجه به اراده آنان نیز از مؤلفه‌های اصلی حکمرانی استانی است. حکمرانی استانی نیازمند اعتمادپذیری، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی است و می‌تواند در قالب مدل‌های مختلف مانند مدل محلی‌گرا، فردیت‌گرا و تمرکزگرا تحقق یابد. پس از بررسی این بحث‌ها و مفاهیم، می‌توان نتیجه گرفت که حکمرانی استانی با توجه به مؤلفه‌های منحصر به فرد خود و همچنین بر اساس مدل‌های مختلف، می‌تواند به بهبود جامعه مدنی، کاهش فقر و فاصله طبقاتی، افزایش مشارکت، بهبود کیفیت زندگی و تعالی امنیت و رفاه و معنویت منجر شود.

واژگان اصلی: حکمرانی؛ تئودموکراسی؛ حکمرانی استانی؛ پیشران‌های توسعه؛ حاکمیت خدا و مردم.

^۱ استاد یار گروه حکمرانی فرهنگی اجتماعی، دانشکده حکمرانی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)

مقدمه

حکمرانی از جمله مفاهیم دارای قدمت در زندگی جمعی بشر است که بررسی ماهیت، مولفه‌ها و ابعاد آن دغدغه پژوهشگران بوده است. حکمرانی به معنی شیوه حکومت کردن و اعمال کنترل از طریق منظومه‌ای از مقررات است. نقطه عطف حکمرانی را می‌توان چگونگی حکومت بر مردم و چگونگی اداره و تنظیم اداره دولت دانست. (گریفتس، ۱۳۸۸: ۴۴۵) مساله اصلی تحقیق این است که در نظام تئودموکراسی، پیشران‌های توسعه حکمرانی استانی چه هستند؟ فرضیه تحقیق عبارت است از این که در نظام تئودموکراسی پیشران‌های توسعه استان‌ها، برخوردار از ماهیت چند وجهی‌اند که در قالب ابعاد فرهنگی، تاریخی، اجتماعی، مذهبی و... قابل‌جایگیری هستند. از این رو رصد عمیق‌هوتی عناصر تاثیرگذار در روندنماهای آینده هر استان، پیشران‌های کارآمد و تحول‌بخش استانی به شمار می‌روند. در چرخه حکمرانی، نباید از نقش آفرینی پیشران‌های توسعه غافل شد بلکه باید پیوسته پیش روی متولیان و مسئولان استانی قرار گیرد. پژوهش حاضر از نوع تحقیق نظری و روش آن، توصیفی تحلیلی است. رویکرد پژوهشی نیز کیفی می‌باشد؛ لازمه تحقیقات کیفی، شناسایی منابع مربوط به موضوع تحقیق، مطالعه متون، درک معنای متن و استخراج مطالب مورد نظر از این منابع، ایجاد ارتباط میان مطالب و توصیف و تحلیل آنها و بحث و نتیجه‌گیری از اطلاعات جمع‌آوری شده است. روش گردآوری اطلاعات، کتابخانه‌ای است و شامل شناسایی و مطالعه منابع علمی موجود، از جمله مقالات و کتاب‌هایی که در این زمینه نوشته شده‌اند و فیش‌برداری، طبقه‌بندی اطلاعات، تجزیه و تحلیل و تفسیر داده‌های گردآوری شده و پاسخ به مساله تحقیق می‌باشد.

این تحقیق با هدف واکاوی پیشران‌های چند وجهی تاثیرگذار در توسعه استانی و نسبت هر یک با یکدیگر صورت می‌گیرد که در ذیل نظریه تئودموکراسی و مردم‌سالاری دینی مورد تبیین و تحلیل قرار می‌گیرد. در صورت اثبات فرضیه پیش گفته، پیشران‌های توسعه استانی در سایه حاکمیت تئودموکراسی چیزی متفاوت از سایر نظریات رقیب در باب نسبت الهیات و مردم، خواهد بود که می‌بایست در اسناد توسعه استانی در ایران مورد توجه قرار گیرد.

پیشینه تحقیق

آنچه اکنون در جهان به عنوان رهیافت برتر برای توسعه انسانی به شمار می‌رود نظریه حکمرانی خوب است که در اواخر دهه ۱۹۸۰ میلادی وارد ادبیات توسعه شد و به تدریج در نزد نهادهای بین‌المللی نسبت به نظریه دولت بزرگ و دولت کوچک، به عنوان بهترین و برترین عامل توسعه پذیرفته شد. (Adelman: 1999) مطالعاتی وجود دارد که مربوط به پشتیبانی از حکمرانی خوب برای

مدیریت خوب سازمانی هستند از جمله کارتر (Carter: ۲۰۱۷) یگانگی، الوانی و معماریزاده (۱۳۹۵) و آرای و همکاران (۱۳۹۶) در تحقیقات به معرفی دانش، مهارت‌ها و رفتارهای موردنیاز برای حکمرانی مؤثر در مدارس، آکادمی‌های انگلستان، شعب بانک، شهرداریها و سازمانهای دولتی و محلی پرداختند. وارث (۱۳۸۰) معتقد است حکمرانی خوب سازمانی، برای اجرایی شدن در سازمان‌ها و نهادهای دولتی و محلی باید به پنج مؤلفه اصلی توجه کند که عبارتند از: رابطه با ذینفعان، مدیریت ریسک، پاسخگویی درونی، پاسخگویی بیرونی و برنامه ریزی و نظارت بر عملکرد. فرانسیس فوکویاما به دو بُعد ظرفیت و خودمختی (استقلال) و در ظرفیت به منابع (ثروت) و درجه تخصص‌گرایی کارمندان اداری اشاره کرده است. (Fukuyama, 2013: ۳۳۸-۳۴۷). دوگراف و همکاران (۱۳۹۴) تلاش نموده تا به بازکردن فهم راه‌های متفاوت و دیدگاه‌های نظری‌ای بپردازد که می‌توان آن‌ها را به موضوع فساد در حکمرانی ارتباط داد. همه این پژوهش‌ها به تبیین هویت، ابعاد و کارکردها و آثار حکمرانی خوب پرداخته‌اند. در خصوص حکمرانی محلی (Local Governance) و شهری نیز مطالبی به طور غیر منسجم تولید و عرضه شده است؛ (توکلی نیا و شمس پویا، ۱۳۹۶: ۱۹۶؛ صفار، ۱۳۹۳: ۲۱؛ مرتضوی، ۱۳۹۲: ۶۱؛ سازمان ملل متحد، ۱۳۹۲: ۸۹) رصد پژوهش‌های تحقق یافته نشانگر آن است که در خصوص حکمرانی استانی و پیمان‌های توسعه بصورت خاص، تاکنون تحقیقی صورت نگرفته است و آنچه انجام شده متمرکز بر زوایای مختلف نظریه حکمرانی محلی بوده است. (Black, 1991: 56; Lipset, 1995: 129) و واقعیت این است که آنچه در خصوص حکمرانی محلی و شهری نیز مطرح شده است برپایه نظریه حکمرانی خوب تبیین شده است (Rivero, 1985: 210) و این نظریه به دلیل اینکه بر بستر پارادایم نئولیبرالیسم و سوسیال دموکراسی شکل گرفته است، فاقد جامع‌نگری نسبت به خدا، انسان و طبیعت است از این رو در همه خط‌مشی‌گذاری‌ها و سیاست‌پردازی‌ها، انسان را تک‌ساحتی می‌بیند، انسان را فاقد تعاملات و مناسبات با سایر پدیده‌های هستی می‌پندارد، واقعیت‌گرایی معرفت‌شناختی و امتداد اجتماعی من‌انسانی را نمی‌پذیرد، از پدیده‌های هستی و اتفاقات پیرامونی آنها تحلیلی کاملاً ظاهری و این‌جهانی ارائه می‌کند، ارزش‌های انسانی و هنجارهای اجتماعی را ناپایدار تلقی می‌کند و قلمرو و عرصه‌های حکمرانی را محدود به حوزه‌های دولت و مردم، و اقتصاد و سیاست می‌داند. از این رو طرح نظریه حکمرانی استانی در بستر تئودموکراسی می‌تواند الگوی مناسبی برای رفع آسیب‌های پیش‌گفته باشد و بستر مناسبی برای تعالی انسان و ارزش‌های

الهی در مقیاس استانی باشد.

مبانی نظری و ادبیات تحقیق

در نسبت بین الهیات و حکومت، سبک‌ها، تحلیل‌ها و دیدگاه‌های مختلفی وجود دارد؛ تئوکراسی (Theocracy) (حاکمیت خداوند) و تئودموکراسی (theo-democracy) (حاکمیت خدا و اراده مردم) از مهمترین سبک‌های ارتباط بخش بین الهیات و حکومت است، که در نقطه مقابل آن دموکراسی (حاکمیت مردم) وجود دارد. در تئوکراسی، دین و تفسیر حاکم (نمود اتوکراتیک) یا حاکمان (نمود آریستوکراتیک) از دین، مبنای تعیین درست و غلط در مقام سیاستگذاری و حکمرانی است اما در تئودموکراسی، علاوه بر اینکه دین مبنای سیاستگذاری است و مشروعیت بخش سیاست هاست، مردم نیز اقتداربخش سیاست‌ها و قوانین هستند و اراده مردم، رکن حکومت به حساب می‌آید. نقطه مشترک این دو سبک از حکومت، این است که انتظار انسان‌ها از دین مداخله‌گری و نقش‌آفرینی حداکثری است و در اصل دخالت دین اتفاق نظر دارند اما در اینکه آیا غیر از دین، عناصر تأثیرگذار دیگری دخالت کنند یا نه؟ و به چه شیوه‌ای و با چه شرایطی زمینه برای نقش‌آفرینی دین و یا سایر عوامل احتمالی، فراهم شود از مهمترین مسائل اختلافی این دو نوع حکومت است.

تئودموکراسی

در مدل تئودموکراسی، بین الهیات و حکومت از طریق نقش‌آفرینی مردم ارتباط برقرار می‌شود. دین، زندگی بشر را نظم می‌دهد و به سوی خوبی‌ها هدایت می‌کند و از طرفی انسان‌ها برای زندگی سعادت‌مند، نیازمند همکاری و همیاری هم هستند تا نیازهای گسترده و متنوع خود را از طریق تعامل با یکدیگر تامین کنند؛ پس نیاز به تشکیل مجتمعات انسانی دارند؛ در اجتماعات انسانی، تعارض و درگیری به طور طبیعی رخ می‌دهد و کنترل این تعارضات، رفع خصومت‌ها و هدایتگری بشر برای بهینه‌سازی زندگی او نیازمند تشکیل حکومت است. دین الهی - بویژه اگر مانند اسلام ماهیت اجتماعی داشته باشد- از طریق حکومت می‌تواند روابط انسانی را تنظیم کند و زندگی بهینه را برای انسان به ارمغان بیاورد؛ تشکیل حکومت از مقتضیات طبع بشری (ارسطو، بی تا: ۹۶) و فطری بودن زندگی اجتماعی بشر (طباطبایی، ۱۴۱۷: ۲، ۱۱۱) است. فلسفه اجتماعی اسلام (ر.ک: طالقانی؛ ۱۳۴۵: ۲، ۱۰۸؛ المرآی؛ ۱۹۶۲: ۲، ۱۲۱) و لازم‌الاجرا بودن همه احکام اقتصادی، سیاسی و... اسلام تا روز قیامت نیازمند نظام خاصی است تا اعتبار و سیادت این احکام را تضمین کند و بدون تشکیل حکومت و ایجاد نظام، پیاده‌سازی همه احکام الهی موجب هرج و مرج اجتماعی می‌شود. امام

خیمینی (ره) در لزوم تشکیل حکومت اسلامی می‌فرماید: « احکام اسلامی اعم از قوانین اقتصادی، سیاسی و حقوق تا روز قیامت باقی و لازم الاجرا است، هیچ یک از احکام الهی نسخ نشده، از بین نرفته است. این بقا و دوام همیشگی احکام، نظامی را ایجاد می‌کند که اعتبار و سیادت این احکام را تضمین کرده، عهده‌دار اجرای آن‌ها شود؛ چه اجرای احکام الهی جز از رهگذر برپایی حکومت اسلامی امکان‌پذیر نیست. در غیر این صورت، جامعه مسلماً به‌سوی هرج و مرج رفته، اختلال و بی‌نظمی بر همه امور آن مستولی خواهد شد. علاوه بر این که حفظ مرزهای کشور اسلامی از هجوم دشمنان و حفظ سرزمینشان از تسلط سرکشان، عقلاً و شرعاً واجب است. انجام این وظیفه جز با تشکیل حکومت، امکان ندارد، تمام این‌ها از واضحات است که مسلمین به آن‌ها احتیاج دارند و از آفریننده حکیم، معقول نیست آن‌ها را ترک کند... لزوم حکومت برای گسترش عدالت، تعلیم و تربیت افراد، حفظ نظم، از بین بردن ستم، حفظ مرزها و جلوگیری از تجاوز اجانب، از روشن‌ترین احکام عقل است و این مسئله مختص به زمان و مکان مشخصی نیست.» (خیمینی، ۱۴۲۱: ۲، ۴۶۱) از این رو تشکیل حکومت یک واجب شرعی و ضرورت اجتماعی است. (همان، ۱۳۹۴: ۴۰؛ نجفی الجواهری، ۱۳۶۲: ۲۱، ۳۵۸)

اعمالِ نظرِ دین و پیاده سازی دستورالعمل‌های دین در همه ابعاد از طریق تشکیل حکومت، پشتوانه قطعی ارتقاء زندگی انسانی است؛ چرا که خالق انسان بهتر از هر فرد دیگری نیازمندی‌ها و اقتضائات و طبیعت انسان را می‌داند و با ارائه طرح و برنامه (دین) خود، مسیر رشد و تعالی را به وی نشان می‌دهد.

حکمرانی استانی

حکمرانی استانی بر پایه انگاره‌های تئودموکراسی، بستر مناسبی است برای اعمال حاکمیت دین و مردم در مقیاس منطقه‌ای تا بتواند به هویت الهی و هویت بشری حکومت عینیت بخشد. هویت ترکیبی تئودموکراسی، اقتضا می‌کند تا عناصر اقتدار بخش و پیشران‌های توسعه دهنده را در نسبت با این هویت شکل یافته، الهی انسانی تعریف کنیم و موقعیت هر یک، کارآیی و اثربخشی آنها را در بهینه سازی فرایند حکمرانی به دست آوریم. به یقین تئودموکراسی، تعالی بخش مولفه‌های توسعه استانی و زمینه ساز پویایی آنها و پشتوانه معنوی قابل اطمینان به شمار خواهد رفت.

تحولات جدید در عرصه روابط جهانی در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که از آن با عنوان جهانی شدن تعبیر میشود، موجب تغییرات اساسی در دیدگاه‌های مدیران در بسیاری از کشورهای در حال توسعه شده است از جمله اینکه بیش از هر زمان دیگری، بر سطوح پایین‌تر و تقویت و

اهمیت نقش سطوح استانی و حضور انجمن‌ها و نهادهای مدنی در عرصه تصمیم‌گیری با تکیه عمده بر نقش شهروندان و مشارکت واقعی آنها در عرصه فعالیت‌ها و اقدامات روزمره، تأکید می‌شود. در قرن بیست‌ویکم و در خلال پارادایم‌های نوین نگرش به مناطق جغرافیایی، محله به‌عنوان واحد اصلی اداره شهر و منطقه؛ و شهر به‌عنوان واحد اصلی اداره استان، تلقی شده و به‌عنوان الگوی مشارکت مستقیم سیاسی، اجتماعی و اقتصادی شهروندان در اداره امور مطرح شده است. در بستر این تغییر نگرش به اداره مناطق جغرافیایی، مفهوم «حکمرانی محلی» شکل گرفته است. حکمرانی محلی به معنای تقویت نقش نهادهای جامعه مدنی از جمله شوراهای انجمن‌های محلی در تمرکززدایی از مدیریت کشور (ر.ک: مقیمی، ۱۳۹۰، ص ۲۰؛ شمس، ۱۳۹۶، ۲۹) و نهادینه کردن دموکراسی محلی و تحقق حقوق شهروندی بوده و به‌عنوان الگویی مؤثر و کارآمد برای جلب مشارکت قانونی و نظارت مردم در اداره محله و شهر و تأمین نیازهای شهروندان شناخته شده است (ر.ک: زارعی و رضائی زاده، ۱۳۹۰، ص ۲۸۱) در رتبه بالاتر، به اداره متمرکز چند محله و محیط جغرافیایی کوچک یا چند شهر، «حکمرانی استانی» گفته می‌شود. «حکمرانی استانی» از طریق تقویت نقش مردم در اداره امور شهرهای هدف، به تقویت نهادهای جامعه مدنی و اصلاح ساختار مدیریت شهری با مشارکت مردم منجر می‌شود. نباید غفلت کرد که جوهره حکمرانی به وجود روابط متعامل بین و درون حکومت و نیروهای غیرحکومتی اشاره دارد. حکمرانی استانی از جمله مقولاتی است که با ارائه نقشی ویژه و در تمایز با حکومت‌های ملی، نقش بارزی در مدیریت محلی و شهری بازی می‌کند. در حکمرانی استانی، صحبت از نقش رهبری حاکمیت‌های محلی است که در آن شهروندان، رکن اصلی آن به شمار می‌روند و عناصر فرهنگی، قومی و قبیله‌ای و محلی آن جغرافیا نیز در چگونگی اعمال حاکمیت نقش مؤثری ایفا می‌کنند.

حکمرانی استانی به نهادهایی اطلاق می‌شود که به منظور ارائه خدمات متمرکز به مردم یک منطقه جغرافیایی کوچک، که از چند شهر و چندین روستا شکل می‌گیرد، تشکیل می‌شوند و چارچوب تعاملات شهروندان با هم و با دولت و تصمیم‌گیری جمعی و عرضه خدمات عمومی محلی را تعریف می‌کنند. حکمرانی استانی 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. بر اساس نظریه تئودموکراسی و بر پایه ساختارهای استقرار یافته آن در ایران، نماینده ولی فقیه در استان، امام جمعه مرکز استان،

استاندار، فرمانده سپاه استان، دادستان استان از مهمترین ارکان حکمرانی استانی به شمار می روند.

ویژگی های حکمرانی استانی

حکمرانی استانی برخوردار از مولفه های شکل دهنده حکمرانی محلی و شهری است اما علاوه بر آن دارای مولفه های ذاتی مختص به خود نیز می باشد. از آنجا که استان ها، ترکیبی از محله ها و شهرها و مناطق جغرافیای متفاوت اما نزدیک به هم شکل می گیرند، اقتضا می کند که همه مولفه های حکمرانی محلی و شهری را در برگیرد؛ هر چند دارای اختصاصاتی نیز هست که در ادامه خواهد آمد. سه ویژگی مشترک اصلی حکمرانی محلی و حکمرانی شهری عبارتند از:

ا. اعتمادپذیر (Responsive): انجام کار درست، عرضه خدماتی که با اولویت های شهروندان

هماهنگ یا متمرکز بر آنهاست.

ب. مسئول (Responsible): انجام کار درست به شیوه درست یا کار بهتر با هزینه کمتر، و

قیاس با بهترین ها.

ت. پاسخگو (Accountable): در برابر شهروندان از طریق رویکردی حق محور.

بررسی مدل هایی که در زمینه حکمرانی محلی و حکمرانی شهری ارائه شده است، به درک این مطلب کمک می کند که مدل واحدی در رابطه با حکمرانی محلی و شهری وجود ندارد، بلکه چندین مدل وجود دارد که در رقابت با یکدیگر هستند. از میان مدل هایی که در این رابطه ممکن است وجود داشته باشد، چهار مدل محلی گرا، مدل فردیت گرا، مدل پویا، مدل تمرکز گرا معرفی

می شود. (ر.ک: صفار، ۱۳۹۳: ۲۱؛ مرتضوی، ۱۳۹۲: ۶۱؛ سازمان ملل متحد، ۱۳۹۲: ۸۹)

مدل های حکمرانی محلی و شهری

مدل	اهداف اصلی	نگرش به استقلال محلی	نگرش به مشارکت عمومی	مکانیزم عمده	مکانیزم سیاسی عمده
محلی گرای	بیان و برآوردن نیازهای انجمن های محلی	کاملا موافق	حمایت گرایانه اما اولویت را به نمایندگان	مقامات منتخب محلی با وظایف	سیاست های غیرمستقیم از طریق انتخابات محلی

		منتخب می- دهد	چندگانه		
فردیست گرایی	تضمین انتخاب فردی و پاسخ دهی در قبال خدمات	گرایش به طرفداری اماتشخیص نیاز را به مداخله سطوح بالاتر برای حمایت از افراد می‌گذارد	طرفدار مشورت بامصرف کننده امانه مشارکت شهروندان در مقیاس وسیع	دامنه رقابتی ازتامین کنندگان خدمات ویژه	حقوق افراد به عنوان مشتری
پویا	توسعه سیاست‌های تغییر	کاملاً موافق به عنوان بخشی از فرآیند تغییر	کاملاً موافق غیرمتمرکز	ساختارهای توسعه‌ای	سیاست‌های مشارکتی توسعه‌ای
تمرکزگرایی	حفظ استانداردهای ملی و اولویت دموکراسی ملی	کاملاً مخالف	سهم محدود نماینده‌گی- هایی تابع کنترل مرکزی زیاد	حکومت محلی، قانونگذاری و هدایت کنترل‌ها	حکومت محلی، قانونگذاری و هدایت کنترل‌ها

حکمرانی استانی، هم نهادهای رسمی و هم اقدامات غیر رسمی و سرمایه اجتماعی شهروندان را در برمی‌گیرد؛ تحقق سبک و شیوه مدیریت امور محلی و شهری منوط به شکل‌گیری یک مجموعه روابط رسمی و ساختارهایی از قبیل قانون مداری، چارچوب‌های حقوقی مدون و مشخص، تعریف و تعیین حدود رژیم‌های سیاسی، تعیین سطوح تمرکززدایی و فراهم کردن زمینه مشارکت‌های همگانی در امور تصمیم‌گیری راجع به خط مشی‌هاست.

حکمرانی استانی فرایندی کاملاً سیاسی در نظر گرفته می‌شود و از آنجا که حکمرانی یا حاکمیت استانی، وظیفه به اجرا در آوردن تصمیمات و سیاست‌های عمومی در جهت منافع عامه را دارد، به

عنوان فرایند مشارکی توسعه، تعریف می‌شود و به موجب آن همه ذینفعان شامل حکومت، بخش خصوصی و جامعه مدنی تمهیداتی را برای حل مشکلات استان فراهم می‌آورند که نتیجه آن رفع ناپایداری توسعه استان، رفع ناپایداری‌ها از بدنه نهادهای مدیریتی، برنامه ریزی شهری، کارآمدسازی و مسئولیت پذیری بیشتر در اداره امور شهری و تفویض قدرت، وظایف و صلاحیت‌ها به حکومت-ها و سایر ذینفعان استانی خواهد بود.

حکمرانی استانی دارای ویژگی‌های محلی و شهری است اما اختصاصاتی دارد که مهمترین آنها عبارتند از:

۱. چند وجهی بودن: استان‌ها ترکیب یافته از ساختارهای متنوع قومی قبیله‌ای و مذهبی است؛ تراکم چند محله و چند شهر با بافت روستایی یا شهری از مهمترین عوامل زمینه مندی هویت چند وجهی استان‌ها به شمار می‌رود. فرهنگ، نژاد، قبیله، سنت‌ها، آداب و حتی ملیت و مهاجرپذیری در مقیاس جغرافیای خاص (و نه در مقیاس یک کشور، یا یک امت) از مهمترین عناصر فعال شده در استان‌ها به شمار می‌روند که سبب می‌شود هویت چند وجهی را برای ماهیت حکمرانی استان، رقم بزند از این رو حکمرانی استانی برخوردار از هویت چند وجهی است که این خصوصیت را در حکمرانی محلی و شهری نمی‌توان یافت.

۲. ذو ابعاد بودن مسائل: نظام مسائل استانی، دارای ابعاد مختلفی هستند؛ غیر از ساحت فرهنگی، امنیتی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و زیستی باید به ابعاد تاریخی هر محله یا شهر در استان، وجهه عمومی ساکنین گذشته و اکنون در هر محله و شهر، برجستگان فکری، معرفتی و هنری، سنت‌های تاریخی و بافتار علمی هر یک از مناطق داخلی استان نیز توجه کرد. توجه به این ابعاد به طور معمول در حکمرانی‌های منطقه‌ای و ملی رقم نمی‌خورد و شاید الزامی نیز وجود نداشته باشد اما در حکمرانی استانی ملاحظه این عناصر، از الزامات موفقیت در حکمرانی به شمار می‌رود. دیدن، توجه دادن، درگیر کردن، مشارکت دادن و همراه کردن افراد و لاقابل‌نخبگان و فرهیختگان که به نوعی از عموم مردم نمایندگی می‌کنند از مهمترین راهبردهای موفقیت حکمرانی استانی به شمار می‌رود.

۳. توجه به اقتضائات بومی: شناخت دقیق از اقتضائات منطقه‌ای و توجه عملی به آن در سیاستگذاری‌ها، برنامه ریزی‌ها، اجرا و کنترل‌حین و بعد از اجرا از دیگر عناصر موثر در

کامیابی حکمرانی استانی به شمار می‌رود؛ از این رو، رعایت اقتضائات بومی را از دیگر مختصات حکمرانی استانی نام می‌بریم.

۴. تقویت باورها و اعتقادات از مسیر تمرکز بر قطب‌های فرهنگی همان بوم، شخصیت‌های معنوی، سنت‌های الهی‌عینیت یافته و ... می‌تواند پشتوانه معنوی قابل اعتمادی برای حکمرانان استانی باشد. از این رو غافل‌نشدن از این سرمایه‌های معنوی و اجتماعی در آن بوم، خود می‌تواند پیشران توسعه در رفاه عمومی و آسایش فراگیر باشد که از طریق همراهی و همدلی مردم و از روی باورمندی و معنویت، رخ می‌دهد.

۵. آزادی عمل: از عناصر اثرگذار در حکمرانی استانی، آزادی عمل حکمرانان استانی در چارچوب اسناد حاکمیت ملی است. هر چه قدر آزادی عمل در حکمرانان استانی بیشتر باشد ضریب موفقیت بالاتری را کسب خواهند کرد. حکمرانی استانی می‌بایست برخوردار از شبکه‌نخبگانی اندیشه‌ورز و دارای اختیار عمل باشد تا بتواند با بهره‌گیری فرهیختگان، و لحاظ سیاست‌های کلان ملی، بهینه‌ترین تصمیم را بگیرد. برای تحقق این ویژگی، هیچگاه اسناد بالادستی ملی، اسناد راهبردی استان، نخبگان، قطب‌ها و گروه‌های فکری و جریان‌های محلی، نمی‌توانند موجب اختلال شوند بلکه با استفاده از اصل مشورت‌گیری و مشارکت در امور و بازی دادن صاحبان ایده و قلم و فکر (ذی نفوذ) فرصت‌های برتری برای آزادی عمل حکمران، فراهم خواهد آمد.

هدف از حکمرانی استانی تقویت فرایند توسعه پایدار در مقیاس استان است به گونه‌ای که در جامعه، زمینه و محیط مناسبی برای زندگی راحت و کارآمد شهروندان، به تناسب ویژگی‌های بومی اجتماعی و اقتصادی آنان فراهم شود. از این رو می‌توان اهداف کلان زیر را برای حکمرانی استانی بیان کرد:

- ا. بازساخت جامعه مدنی برای تقویت و اعتلای بیشتر سازمان‌ها، نهادها و جوامع محلی؛
- ب. کاهش فقر و جدایی‌گزینی‌های اجتماعی، قومی و فرهنگی در شهرها؛
- ت. افزایش مشارکت و مداخله افراد و صاحبان منافع در فرایندهای سیاسی درون شهرها؛
- ث. کاهش فساد و بهبود کیفیت و افزایش امکان زندگی برای همه شهروندان؛
- ج. حفظ دموکراسی و ایجاد فرصت و امکان برای مردم به منظور نشان دادن خواسته‌ها و آمالشان در زندگی؛

ح. اعتلای امنیت، برابری و پایداری رفاه و معنویت.

مدل های حکمرانی استانی

از آنجا که اهداف مورد اشاره، در استقرار و به کارگیری مدل حکمرانی تحقق می یابد، حکمرانی استانی را می توان در چهار مدل عمومی در قالب «فرد گرا»، «جمع گرا»، «حق گرا» و «مصلحت گرا» در نظر گرفت. هریک از مدل های حکمرانی استانی از متغیرهای اصلی ترکیب مشارکت کنندگان عمده، اهداف و رویکردهای کلان حکمران، تشکیل می شود. مدل ها همچنین نظام های مختلف ارزش ها، هنجارها، اعتقادات و روش ها را نیز بیان می کنند. این نظام های ارزشی، زمینه بروز پیامدهای هنجاری، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی مختلف را پدید می آورند. برای نمونه سیاست های کلان استانی برگرفته از حکمرانی استانی که در آن به علاقمندی و خوشایندی فرد خاصی یا جریان خاصی توجه می شود، با سیاست های حکمرانی استانی که در آن همه تصمیمات مهم را فدای مصلحت عده ای می کنند، متفاوت است؛ و این دو با سیاست های حکمرانی استانی که همه حرکت ها، قاعده گذاری ها، برنامه ریزی ها و اجرا بر مدار حق و انصاف صورت می گیرد که بر پایه خرد جمعی، دانش تخصصی، ناظر به آینده، بهینه و زودبازده رقم می خورد، تفاوت می کند.

نتایج و یافته ها

تئودموکراسی از مهمترین سبک های ارتباط بخش بین الهیات و حکومت است. در این مدل، دین مبنای سیاستگذاری و مشروعیت بخش سیاست هاست. مردم نیز اقتداربخش قوانین و اراده مردم رکن حکومت به حساب می آید. دین، زندگی بشر را نظم می دهد و به سوی خوبی ها هدایت می کند و از طرفی انسان ها برای زندگی سعادتمند، نیازمند همکاری و همیاری هم هستند تا نیازهای گسترده و متنوع خود را از طریق تعامل با یکدیگر تامین کنند؛ پس نیاز به تشکیل مجتمعات انسانی دارند؛ در اجتماعات انسانی، تعارض و درگیری به طور طبیعی رخ می دهد و کنترل این تعارضات، رفع خصومت ها و هدایتگری بشر برای بهینه سازی زندگی او نیازمند تشکیل حکومت است. دین الهی - بویژه اگر مانند اسلام ماهیت اجتماعی داشته باشد- از طریق حکومت می تواند روابط انسانی را تنظیم کند و زندگی بهینه را برای انسان به ارمغان بیاورد؛ تشکیل حکومت از مقتضیات طبع بشری و فطری بودن زندگی اجتماعی بشر است. حکمرانی دین بر محوریت دادن به مردم و هویت جمعی مردم رخ می دهد؛ از این رو اجتماعات انسانی تحت یک حکومت بر مبنای جغرافیای نزدیک به هم طبقه بندی می شوند تا به صورت بهینه اداره شوند و بر این مبنی استان ها شکل می گیرد. هر استان ترکیب یافته از چند یا چندین محله و شهر است که عمدتاً دارای اشتراکات زبانی، زیستی و... می

باشند. خط مشی گذاری، قاعده گذاری، تنظیم گری و تسهیل امور برای هر استان، حکمرانی استانی را شکل می دهد. بر پایه پژوهش صورت گرفته به دست آمد که:

۱. حکمرانی استانی به نهادهایی اطلاق می شود که به منظور ارائه خدمات متمرکز به مردم یک منطقه جغرافیایی کوچک، که از چند شهر و چندین روستا شکل می گیرد، تشکیل می - شوند و چارچوب تعاملات شهروندان با یکدیگر و با دولت و تصمیم گیری جمعی و عرضه خدمات عمومی استانی را تعریف می کنند.

۲. اعمال نظر دین و پیاده سازی دستورالعمل های دین در همه ابعاد از طریق تشکیل حکومت، پشتوانه قطعی ارتقاء زندگی انسانی است؛ چرا که خالق انسان بهتر از هر فرد دیگری نیازمندی ها و اقتضائات و طبیعت انسان را می داند و با ارائه طرح و برنامه (دین) خود، مسیر رشد و تعالی را به وی نشان می دهد. حکمرانی دین از طریق محوریت دادن به مردم و هویت جمعی آنان، رقم می خورد.

۳. حکمرانی استانی علاوه بر مختصات انحصاری خود، برخوردار از مولفه های شکل دهنده حکمرانی محلی و شهری شامل: اعتمادپذیر، مسئول و پاسخگو است که در قالب مدل‌های متعددی از جمله مدل: محلی گرا، فردیت گرا، پویا و تمرکز گرا، قابلیت تحقق دارد.

۴. مختصات انحصاری حکمرانی استانی عبارتند از: چند وجهی بودن، ذوابعاد بودن مسائل استان، توجه به اقتضائات بومی، تقویت باورها و اعتقادات از طریق سنت های عینیت یافته و آزادی عمل؛ که در بستر نظریه تنویدموکراسی، در قالب ساختارهای استقرار یافته کنونی هر استان در ایران، عینیت یافته است.

۵. مهمترین اهداف به دست آمده برای تحقق حکمرانی استانی عبارتند از: تعالی جامعه مدنی، کاهش فقر و فاصله طبقاتی، افزایش مشارکت، بهبود کیفیت زندگی، تعالی امنیت و پایداری رفاه و معنویت.

۶. حکمرانی استانی در چهار مدل «فرد گرا»، «جمع گرا»، «حق گرا» و «مصلحت گرا» در نظر گرفته می شود به گونه ای که هریک از مدل‌های حکمرانی استانی از متغیرهای اصلی ترکیب مشارکت کنندگان عمده، اهداف و رویکردهای کلان حکمران، تشکیل می شود. هر کدام از مدل‌ها، نظام‌های مختلف ارزش‌ها، هنجارها، اعتقادات و روش‌ها را بیان می کند که زمینه بروز پیامدهای هنجاری، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی مختلف را پدید می آورند.

فهرست منابع:

- قرآن کریم.
- آرایی، وحید، ابوالفضل قاسمی و یاسر معینی فر (۱۳۹۶)، «توصیه‌های سیاستی موانع تحقق‌پذیری حکمرانی خوب در اداره امور عمومی»، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، شماره ۲۵، صص ۱۳۳-۱۱۳.
- ارسطو (بی تا)، السیاسه، تعریب سید احمد لطفی، چاپ اول، قاهره: (بی جا، بینام).
- توکلی نیا، جمیله و محمدکاظم شمس پویا (۱۳۹۶)، «به سوی حکمروایی اجتماع محلی (کوششی در معرفی موضوعات و عرصه‌های کلیدی)»، فصلنامه آمایش محیط، شماره ۳، ص ۱۹۶.
- خمینی، سید روح‌الله (۱۴۲۱ق)، البیع، چاپ اول، تهران: موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
- خمینی، سید روح‌الله (۱۳۹۴)، ولایت فقیه، چاپ یازدهم، تهران: موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
- دوگراف، خیالت، پیتر واخنار و پتریک فون مارافیک (۱۳۹۴)، چشم‌اندازهای نظری فساد، ترجمه هانیه هژبرالساداتی و دیگران، چاپ اول، تهران: انتشارات آگاه.
- زارعی، محمدحسن و ملیحه رضائی زاده (۱۳۹۰)، «حکومت محلی در کشورهای فدرال و یکپارچه»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۶، ص ۲۸۱.
- سازمان ملل متحد (۱۳۹۲)، قابلیت‌های کلیدی برای بهبود حکمرانی محلی، مفاهیم و استراتژی‌ها، ترجمه طیبه نادراآبادی، محمدعلی رضائی و مرتضی قلیچ، چاپ اول، تهران: موسسه تیسسا ساغر مهر.
- شمس، عبدالحمید (۱۳۹۶)، «نظری بر سازماندهی حکمرانی محلی در ایران؛ چالش‌ها و راهکارهای حقوقی-اداری»، فصلنامه مطالعات میان رشته‌ای در علوم انسانی، شماره ۲، ص ۲۹.
- صفار، محمد (۱۳۹۳)، حکمرانی محلی، چارچوب نهادی تطبیقی، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- طالقانی، سید محمود (۱۳۴۵)، پرتوی از قرآن، چاپ دوم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- طباطبایی، سید محمدحسین (۱۴۱۷ق)، المیزان فی تفسیر القرآن الکریم، چاپ پنجم، قم: دفتر انتشارات اسلامی جامعه مدرسین حوزه علمیه قم.
- گریفتس، مارتین (۱۳۸۸)، دانشنامه روابط بین‌الملل و سیاست جهان، ترجمه علیرضا طیب، چاپ اول، تهران: نشر نی.

- المراغی، احمد مصطفی (۱۹۶۲م)، تفسیر المراحی، چاپ سوم، قاهره: المطبه المصطفی البابی الحلبي اولاده.
- مرتضوی، مهدی (۱۳۹۲)، مدیریت محلی و حکمروایی شهری، چاپ اول، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- مقیم، سید محمد (۱۳۹۰)، اداره امور حکومت‌های محلی و شهرداری‌ها، چاپ اول، تهران: انتشارات سمت.
- نجفی الجواهری، محمدحسن (۱۳۶۲)، جواهر الکلام فی شرح شرائع الاسلام، چاپ هفتم، بیروت: دار احیاء التراث العربی.
- وارث، سید حامد (۱۳۸۰)، «نگرش فراپارادایمی به مدیریت دولتی»، فصلنامه دانش مدیریت، شماره ۵۵، صص ۸۱-۵۱.
- یگانگی، سیده عاطفه، سید مهدی الوانی و غلامرضا معمارزاده (۱۳۹۵)، «اولویت‌بندی شاخص‌های حکمرانی خوب در سازمان‌های کارا»، فصلنامه خط مشی‌گذاری عمومی در مدیریت (رسالت مدیریت دولتی)، شماره ۲۱، صص ۹-۱.

Adelman, Iran (1999), The role of government in economic development, California Agricultural Experiment Station Giannini Foundation of Agricultural Economics, May.

Al-Maraghi, Ahmad Mustafa (1962), Tafsir al-Maraghi, Third edition, Cairo: Al-Mutaba Al-Mustafa Al-Babi al-Halabi Oladeh.

Arai, Vahid, Abolfazl Ghasemi and Yasser Moinifar (2016), "Policy recommendations of obstacles to the realization of good governance in the administration of public affairs", Quarterly Journal of Strategic Studies of Public Policy, No. 25, pp. 113-133.

Aristotle (no date), Politics, Translation by Seyyed Ahmed Lotfi, First edition, Cairo.

Black, Henry (1991), Black's Law Dictionary, Law Book Exchange.

Carter, David (2017), A Competency Framework for Governance: The knowledge, skills and behaviours needed for effective governance in maintained schools, academies and multi-academy trusts, England: Department for Education.

Dogroph, Imagination, Peter Wachner and Patrick von Marafik (2014), Theoretical perspectives of corruption, Translated by Haniyeh Hejbralsadati and others, First edition, Tehran: Aghah Publications.

Fukuyama, Francis (2013), "What Is Governance?", Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution, Vol. 26,

No. 3, pp. 347–368.

Griffiths, Martin (2018), *Encyclopedia of international relations and world politics*, Translated by Alireza Tayeb, First edition, Tehran: Ney Publishing.

Khomeini, Seyed Ruhollah (2014), *Faqih*, 11th edition, Tehran: Institute for editing and publishing the works of Imam Khomeini (RA).

Khomeini, Seyed Ruhollah (1421 AH), *Kitab al-Bai*, First edition, Tehran: Imam Khomeini's Works Editing and Publishing Institute.

Lipset, Seymour Martin (1995), *The Encyclopedia of Democracy*, Vol. 2, London: Routledge.

Moghimi, Seyyed Mohammad (1390), *Administration of local governments and municipalities*, First edition, Tehran: Samit Publications.

Mortazavi, Mehdi (1392), *Local management and urban governance*, First edition, Tehran: Tehran City Planning and Studies Center.

Najafi Al-Jawaheri, Mohammad Hassan (1362), *Jawaharlal Kalam in the description of the laws of Islam*, 7th edition, Beirut: Dar Ihya al-Trath al-Arabi.

Rivero, J (1985), *Droit administratif*, Paris: Daloz.

Safar, Mohammad (2013), *Local governance, adaptive institutional framework*, Office of Political Studies, Tehran: Islamic Council Research Center, First edition.

Shams, Abdul Hamid (2016), "A comment on the organization of local governance in Iran; legal-administrative challenges and solutions", *Quarterly Journal of Interdisciplinary Studies in Humanities*, No. 2, p. 29.

Tabatabai, Seyyed Mohammad Hossein (1417 AH), *Al-Mizan in Tafsir Al-Qur'an al-Karim*, 5th edition, Qom: Islamic Publications Office of Qom Academic Faculty Association.

Taleghani, Seyed Mahmoud (1345), *A ray of the Qur'an*, Second edition, Tehran: Publishing Company.

Tavakliniya, Jamile and Mohammad Kazem Shams Puya (2016), "Toward local community governance (an attempt to introduce key topics and areas)", *Quarterly Journal of Environmental Studies*, No. 3, p. 196.

United Nations (2013), *Key capabilities to improve local governance, concepts and strategies*, Translated by Tayyaba Naderabadi, Mohammad Ali Ramezani and Morteza Qalich, First edition, Tehran: Tisa Sagar Mehr Institute.

Waris, Seyyed Hamed (1380), "Transparadigm approach to public administration", *Management Knowledge Quarterly*, No. 55, pp. 51-81.

Yegangi, Seyed Atefeh, Seyed Mehdi Elwani and Gholamreza

Memarzadeh (2015), "Prioritization of good governance indicators in efficient organizations", Quarterly Journal of Public Policy in Management (Government Management Mission), No. 21, pp. 1-9.

Zarei, Mohammad Hassan and Maliha Rezaizadeh (2013), "Local government in federal and unified countries", Legal Research Quarterly, No. 6, p. 281.