



Local Governance and Its Impact on National Cohesion in Contemporary Iran

Seyyed Sajjad Mousavi-Nejad ¹, Mirqasem Bani-Hashem ^{2*} , Garineh Keshishyan Siraki ³ 
Hassan Khodaverdi ⁴ 

1. Political Science Department, South Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.
2. Faculty of the Research Institute of Strategic Studies (RISS), Iranian Studies Group, Tehran, Iran.
3. Faculty of Political Science and International Relations, South Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.
4. Faculty of Political Science and International Relations, South Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

Corresponding author email address: Banihashemi@risstudies.Org

Article Info Extended Abstract

Article type:

Original Research

How to cite this article:

Mousavi-Nejad, S. S., Bani-Hashem M., Keshishyan Siraki G. and Khodaverdi H, (2024). Local Governance and Its Impact on National Cohesion in Contemporary Iran. Strategic Studies Quarterly, 27(4), 79-115. doi: 10.22034/SSQ.2025.485730.4209



© 2024 the authors. Published by Research Institute of Strategic Studies (RISS), Tehran, Iran. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) License.

Introduction

By the end of the twentieth century, it became evident that a highly centralized model of government was a source of crisis, and that centralization alone could not solve the problems at hand. Supporting local and regional governance through institutions such as local governments has come to be seen as a marker of both development and maturity in societies. Over time, evolving ideas about governance have led societies to pursue more democratic practices and to actively work toward speeding up the democratization process. Essentially, modern governance is about integrating the interests of the state and its people through collaboration and interaction. To facilitate this, governments need to establish mechanisms that create suitable, decentralized structures, enabling various bodies with broad authority and significant responsibility to play active roles in delivering public services. However, the assumption of certain responsibilities by local governments should not be interpreted as undermining or challenging the power of the central government—instead, the central government still holds its supervisory authority over local administration.

Throughout Iran's history, governments have typically been characterized by individualized, absolutist, autocratic, and self-centered approaches. This led to the establishment of a highly centralized system. However, with the success of the Constitutional Revolution and the spread of ideas about the rule of people and citizens' rights, Iran took its first steps toward breaking away from centralization. This revolution paved the way for the creation of democratic institutions such as the constitution, parliament, and various civic associations. Thereafter, public involvement in determining the country's future and in forming local bodies—like

provincial and municipal councils—became increasingly important, with certain local responsibilities being transferred to these new institutions. As a consequence, changes in leadership brought about shifts in the way national cohesion was understood within the context of local governance. Based on these developments, this paper aims to answer the question: “What impact have the different models of local governance throughout contemporary Iranian history had on national cohesion, considering its social, political, and cultural dimensions?”

Methodology

To address this question, the study first identifies various types of local governance. It then employs a mixed-methods approach that combines qualitative analysis of historical events and trends with quantitative survey research utilizing questionnaires. In this regard, 31 researchers and senior experts in contemporary Iranian history were purposefully selected and asked to complete a questionnaire designed to assess the relationship between local governance models and the elements of national cohesion.

Result

The findings indicate that the impact of different local governance systems on national cohesion has varied significantly across four historical periods (according to the Iranian calendar, 1275–1400 [1896–2021]). Evidence, drawn from historical trends and expert opinions, suggests that the highest level of national cohesion was achieved during the fourth period—corresponding to the Islamic Republic—which received a score of 3.47 out of 5. The Constitutional period followed, while both the first and second Pahlavi periods reported lower cohesion scores.

Conclusion

In the final analysis, it is clear that local governance in Iran was traditionally characterized by appointed, undemocratic, and top-down practices until the Constitutional Revolution. Modern local governance began with that revolution and has evolved considerably over the past century. The study finds that before the Islamic Revolution, city councils served as the symbol of local governance in Iran, whereas afterward, Islamic city councils took on that role. An examination of the laws, institutions, associations, and urban local councils reveals that despite some common themes, there have been significant differences influenced by the pressures of the times, the power of the ruling government, and the ongoing struggle between centralization (dominated by the central government) and decentralization (promoted by local councils and associations). Ultimately, brief periods of decentralization have given way to a prevailing trend of centralization, primarily due to the absence of a deep democratic culture and the authoritarian nature of the central governments.

Keywords: *Social Cohesion; Cultural Cohesion; Political Cohesion; Constitutionalism; Islamic Republic of Iran*

Ethical Considerations

Compliance with Ethical Guidelines

This study was approved by the Ethics Committee of Research Institute of Strategic Studies (RISS), Tehran, Iran.

Authors' Contributions

All authors equally contributed to preparing this article.

Conflict of Interest

The authors declared no conflict of interest.

Funding Sources



Quarterly.risstudies.org

تاریخچه مقاله

دریافت شده در تاریخ ۸ شهریور ۱۴۰۳
اصلاح شده در تاریخ ۳ دی ۱۴۰۳
پذیرفته شده در تاریخ ۰۵ بهمن ۱۴۰۳
منتشر شده در تاریخ ۲۵ اسفند ۱۴۰۳

فصلنامه مطالعات راهبردی

دوره ۲۷، شماره ۴، زمستان ۱۴۰۳، پیاپی ۱۰۶، صفحه ۷۹-۱۱۵



شاپای چاپی: ۱۷۳۵-۰۷۲۷
شاپای الکترونیکی: ۲۹۸۰-۹۱۰X

تأثیر حکمرانی محلی بر انسجام ملی در ایران معاصر

سیدسجاد موسوی نژاد بنام ^۱id، میرقاسم بنی‌هاشمی ^۲id، گارینه کشیشیان سیرکی ^۳id، حسن خداوردی ^۴id

۱. گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق، علوم سیاسی و اقتصادی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران جنوب، تهران، ایران.

۲. گروه مطالعات ایران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، پژوهشگاه مطالعات امنیت و پیشرفت، تهران، ایران.

۳. گروه علوم سیاسی و روابط بین‌الملل، دانشکده حقوق، علوم سیاسی و اقتصادی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران جنوب، تهران، ایران.

۴. گروه علوم سیاسی و رابط بین الملل، دانشکده حقوق، علوم سیاسی و اقتصادی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران جنوب، تهران، ایران.

* ایمیل نویسنده مسئول: Banihashemi@risstudies.Org

چکیده

اطلاعات مقاله

این نوشته درصدد پاسخ به این پرسش است که الگوهای مختلف حکمرانی محلی در چند مقطع تاریخ معاصر ایران چه تأثیری بر انسجام ملی (با مؤلفه‌های اجتماعی، سیاسی و فرهنگی) داشته است؟ برای پاسخ به این پرسش، بر مبنای مختصات و روندهای تاریخ معاصر ایران ابتدا انواع حکمرانی محلی شناسایی و سپس با بهره‌گیری از «روش پژوهش ترکیبی» یعنی روش کیفی تحلیل رخدادهای و روندهای تاریخی و نیز روش پیمایش مبتنی بر پرسشنامه ساخته، میزان ارتباط و تعامل الگوی نظام حکمرانی محلی و مؤلفه‌های انسجام ملی تحلیل و ارزیابی می‌گردد. در این چهارچوب در بخش پیمایش، ۳۱ نفر از پژوهشگران و نیز کارشناسان ارشد تاریخ معاصر ایران به‌صورت هدفمند انتخاب شده و پرسشنامه برای ارزیابی تأثیرات انواع حکمرانی محلی بر مؤلفه‌های سه‌گانه انسجام ملی در دوره‌های تاریخی مدنظر، در اختیار آنها قرار گرفت.

یافته‌های پژوهش بیانگر این است که شدت و ضعف مؤلفه‌های انسجام ملی در دوره‌های چهارگانه مقطع تاریخی ۱۲۷۵-۱۴۰۰ تحت تأثیر انواع نظام‌های حکمرانی محلی، متفاوت بوده است. شواهد، روندها و تحولات تاریخی و نیز نظرات کارشناسان در خصوص میزان تأثیر الگوی حکمرانی محلی بر انسجام ملی، حاکی از این است که ضریب انسجام ملی در دوره چهارم یعنی جمهوری اسلامی با کسب نمره ۳/۴۷ از ۵ نمره ممکن در صدر بوده و دوره مشروطه پس از آن قرار می‌گیرد و مؤلفه‌های انسجام ملی در دو دوره پهلوی اول و دوم از ضرایب پایین‌تری برخوردار بوده است.

واژگان کلیدی: حکمرانی محلی، انسجام ملی، ایران معاصر.

نوع مقاله

پژوهشی/اصلی

نحوه استاندارد به این مقاله:

بنی‌هاشمی، میرقاسم، موسوی‌نژاد بنام، سید سجاد، کشیشیان سیرکی، گارینه و خداوردی، حسن (۱۴۰۳). تأثیر حکمرانی محلی بر انسجام ملی در ایران معاصر. فصلنامه مطالعات راهبردی، ۲۷(۴)، ۷۹-۱۱۵.

doi:
10.22034/SSQ.2025.485730.420
9



© ۱۴۰۳ حق نشر (کپی رایت) این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به‌صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY 4.0) صورت گرفته است.



پرویشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

مقدمه

حکمرانی به معنای شیوه نوین حکومت از مباحث جدیدی است که در دو دهه پایانی قرن بیستم وارد قاموس علوم اجتماعی گردید و با پذیرشی گسترده مواجه شد. واضعان حکمرانی پیش از هر چیز، بر تمرکززدایی از قدرت (در معنای سنتی و ستفالیایی)، محدود کردن قدرت سنتی سلسله مراتبی (بالا- پایین) و تغییر مسیر آن به سوی تصمیم‌های جمعی (یزدانی، ۱۳۹۱) و اتکای روزافزون بر انواع جدید مشاوره و مشارکت شهروندان متمرکز هستند. حکومت محلی نیز به عنوان نهادی واسطه بین مردم مناطق مختلف و حکومت مرکزی، نقش تسهیل و کمک به دولت مرکزی در اعمال قدرت را بر عهده دارد که از یک سو با کمک آن، نظارت دولت مرکزی بر مناطق مختلف به ویژه حاشیه‌ای و دور از مرکز کشور آسان می‌شود و از سوی دیگر، مشارکت مردم در اداره بهتر امور منطقه و کشور امکان پذیرتر می‌شود. هدف حکومت محلی تمرکززدایی از دولت مرکزی به شیوه‌ای هنجاری از همه عناصر (سیاسی، اقتصادی، اداری، جغرافیایی، فنی، اجتماعی و...) است.

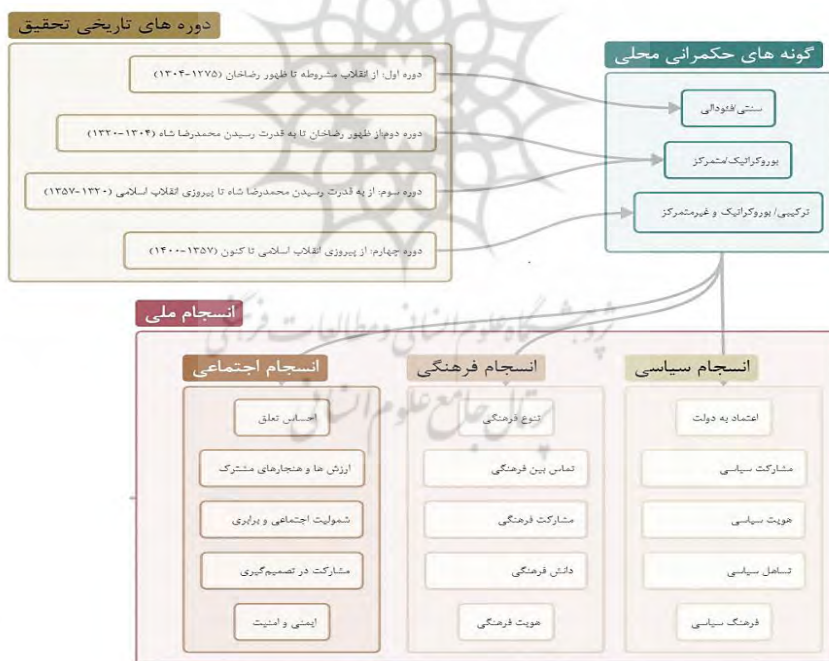
هرچند چنین کارکردهایی در بیشتر حکومت‌های محلی مشترک می‌باشد، ولی ویژگی‌های متمایز ساختارهای نظام سیاسی و اداری کشورها به لحاظ تمرکز قدرت یا توزیع اختیارات می‌تواند به پیداری انواع حکمرانی محلی بینجامد. از رویکرد امنیت داخلی، این مسئله به ویژه در دولت‌هایی که جامعه به لحاظ قومی - مذهبی متکثر و به لحاظ سرزمینی وسیع و دارای مناطق اقلیمی متمایزی می‌باشد، اهمیت بارزی پیدا نموده و می‌تواند تأثیر معینی بر انسجام ملی و ثبات سیاسی این دولت‌ها داشته باشد. از این حیث، دولت و جامعه ایرانی به دلایلی دارای شرایط پیچیده‌ای است که مستلزم بررسی و مطالعه عمیق می‌باشد؛ زیرا از یک سو با تکرر و شکاف‌های قومی و مذهبی متراکمی مواجه بوده و وسعت سرزمینی کشور نیز مناطق اقلیمی مختلف را به وجود آورده و از سوی دیگر، چنین ویژگی‌هایی، نظام حکمرانی محلی را تحت تأثیر قرار داده و الگوهای متفاوتی را پدید آورده است. بر مبنای این مفروض، هدف اصلی این پژوهش ارزیابی تأثیر الگوهای حکمرانی محلی در چند دوره تاریخ معاصر بر میزان و مؤلفه‌های انسجام ملی در ایران است. در این چهارچوب برخی اهداف فرعی پژوهش نیز شامل بررسی و شناسایی الگوهای حکمرانی مختلف از دوره قاجار تا کنون، شناسایی سازوکارهای تأثیر نظام‌های حکمرانی بر انسجام ملی و نیز مقایسه وضعیت مؤلفه‌های انسجام ملی در دوره‌ها و الگوهای متمایز حکمرانی می‌باشد.

با تأکید بر گونه‌شناسی حکمرانی محلی^۱، تحقیق درصدد است تا با بهره‌گیری از مفاهیم و مبانی نظری علوم اجتماعی در حوزه انسجام ملی و حکمرانی محلی، از طریق تحلیل وقایع تاریخی، نقش و تأثیر انواع گونه‌های حکمرانی محلی را در تقویت و تضعیف انسجام ملی ایران در چهار دوره مهم تاریخ ایران بررسی نماید: ۱) انقلاب مشروطه تا ظهور رضاخان (۱۲۷۵-۱۳۰۴)؛ ۲) از ظهور رضاخان تا به قدرت‌رسیدن محمدرضاشاه (۱۳۰۴-۱۳۲۰)؛ ۳) از به قدرت‌رسیدن محمدرضا شاه تا پیروزی انقلاب اسلامی (۱۳۲۰-۱۳۵۷)؛ ۴) از پیروزی انقلاب اسلامی تا ۱۴۰۰. به‌عبارتی دیگر، تحقیق حاضر به دنبال پاسخ به این سؤال اصلی خواهد بود که الگوهای نظام حکمرانی محلی در دوره‌های چهارگانه مدنظر چه تأثیری بر انسجام ملی (انسجام اجتماعی، انسجام فرهنگی و انسجام سیاسی) در ایران داشته است؟

الف) روش‌شناسی پژوهش

هدف توضیح روش تحقیق این است که این پژوهش چگونه و با چه منطقی انجام می‌گیرد. یافته‌ها چگونه به‌دست آمده و چگونه تحلیل می‌گردد؟ نظر به اینکه تمرکز این نوشته معطوف بر تحلیل تأثیر الگوهای نظام حکمرانی محلی بر انسجام ملی در ایران معاصر بوده و درصدد است تأثیر این الگوها را بر انسجام ملی در مقاطع تاریخی با درنظرگرفتن شاخص‌های سه بعد یا مؤلفه انسجام ملی (اجتماعی، فرهنگی و سیاسی) تبیین نماید، بنابراین، در این پژوهش با بهره‌گیری از «روش پژوهش ترکیبی کیفی - کمی» یعنی روش کیفی تحلیل رخدادهای روندهای تاریخی و نیز روش پیمایش مبتنی بر پرسشنامه محقق ساخته، میزان ارتباط و تعامل الگوی نظام حکمرانی محلی و مؤلفه‌های انسجام ملی تحلیل و ارزیابی می‌گردد. در این چهارچوب در بخش پیمایش، ۳۱ نفر از پژوهشگران و نیز کارشناسان ارشد تاریخ معاصر ایران به‌صورت هدفمند انتخاب شده و پرسشنامه برای ارزیابی تأثیرات انواع حکمرانی محلی بر مؤلفه‌های سه‌گانه انسجام ملی در دوره‌های تاریخی مدنظر در اختیار آنها قرار گرفت. در هر یک از سؤالات پرسشنامه، ابتدا بر مبنای روندها و واقعیات تاریخی هر یک از دوره‌های چهارگانه، فرض محقق در خصوص تأثیر نظام حکمرانی بر گویه معین مانند «احساس تعلق» که از مبانی مفهومی ابعاد سه‌گانه انسجام ملی استخراج شده، مورد پرسش واقع می‌شود و ابتدا نظر آنها در خصوص دیدگاه و قضاوت محقق در خصوص وضعیت انسجام اجتماعی در دوره‌های مختلف اخذ می‌شود

و سپس بر مبنای طیف لیکرت (ضریب ۱ تا ۵) از آنها خواسته می‌شود ارزیابی خود را نسبت به وضعیت گویه (میزان تأثیر بر شاخص‌های عملیاتی انسجام ملی) در دوره معین مشخص نمایند. در انتهای بحث، روش‌شناسی لازم به یادآوری است که این پژوهش از رویکرد جامعه‌شناسی تاریخی و نیز رهیافت نهادی برای تحلیل و تبیین مسئله بهره می‌گیرد. در رویکرد تاریخی، روندها و تحولات تاریخی مرتبط به موضوع بر مبنای محور زمان، در فاصله 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 تأثیر ویژگی‌های نهادی و کارکردی هر دوره، بر روندها و وضعیت انسجام ملی در ابعاد سه‌گانه (اجتماعی، فرهنگی و سیاسی) ارزیابی می‌گردد. چنانکه اشاره شد، نظر ۳۱ نفر از کارشناسان تاریخ معاصر نیز در خصوص نتایج مدنظر نگارنده و الگوی روابط متغیرهای پژوهش اخذ و تجزیه و تحلیل می‌شود. چهارچوب و مدل مفهومی مورد نظر پژوهش در شکل زیر ارائه شده است.



شکل ۱. مدل مفهومی پژوهش

این مدل مفهومی الگوهای حکمرانی را در چهار دوره تاریخی در سه گونه «سنتی - فئودال» ، «بوروکراتیک - متمرکز»، «بروکراتیک - غیرمتمرکز» مفهوم‌بندی می‌نماید و مؤلفه‌های انسجام ملی را در سه بُعد سیاسی، اجتماعی و فرهنگی با شاخص‌های هریک از ابعاد انسجام ملی را نمایان می‌دارد.

ب) پیشینه تحقیق

در مطالعات و متون داخلی، آثار زیادی که به ارتباط حکمرانی محلی و انسجام ملی در ایران پرداخته باشد، کمتر دیده می‌شود و آثار محدودی به طور غیرمستقیم با تأکید بر تأثیر تمرکزگرایی یا عدم تمرکز بر ثبات سیاسی یا امنیت داخلی وجود دارد. یکی از آثاری که بر ارتباط حکمرانی محلی و همگرایی ملی پرداخته، مقاله مدیریت سیاسی فضا در عصر هخامنشی و تأثیر آن بر همگرایی و واگرایی اقوام ساکن قلمرو آنان نوشته کلثوم غضنفری و همکاران می‌باشد. به اعتقاد این نویسندگان، ایران به‌رغم فرازوفرودهای طولانی تاریخی در سازماندهی سیاسی فضا و تقسیمات کشوری، در برخی موارد دچار چالش‌هایی مانند رقابت‌های ناسالم در جذب منابع و منافع، خلأهای مربوط به ساختار دولتی مناسب، کارایی به نسبت ضعیف آمایش سرزمین و رقابت‌های قومی است. این امر، لزوم تحلیل جغرافیایی - تاریخی تقسیمات کشوری ایران در دوره‌های تاریخی و تأثیر آن در واگرایی و همگرایی اقوام را برای عصر کنونی محسوس می‌نماید. هدف از انجام پژوهش حاضر بررسی شیوه مدیریت سیاسی قلمرو هخامنشی، راهکارهای اعمال‌شده توسط آنها و میزان موفقیت این راهکارها در حفظ یکپارچگی دولت و قلمرو آنان است که جدا از افزایش دانش تاریخی ما، با توجه به ترکیب جمعیتی و قومی ایران در عصر حاضر، از بُعد نظری و تجربی در خور توجه است. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که هخامنشیان به منظور کنترل بهتر قلمرو خود، کشور را به واحدهای سیاسی کوچک‌تر تقسیم کرده بودند و شاخص اصلی در این تقسیم‌بندی، گزینش مدلی کارآمد برای اداره کشوری با ویژگی‌های فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی سرزمین‌ها و اقوام مختلف ساکن در قلمرو آنان بوده است که همگرایی حداکثری و واگرایی حداقلی از حکومت مرکزی را به دنبال داشته باشد (غضنفری و همکاران، ۱۴۰۰).

مقاله دیگری که به ارتباط الگوهای حکمرانی و سازماندهی فضا و مسئله تنوع قومی و اجتماعی می‌پردازد، مقاله عبدالحمید شمس با عنوان «نظری بر سازماندهی حکمرانی محلی در ایران؛ چالش‌ها و راهکارهای حقوقی - اداری» است. نویسنده معتقد است که بررسی تاریخی

روش‌های سازماندهی کشوری در ایران که در دو رشته مدیریت دولتی و حقوق اداری انجام شده است، نشان می‌دهد که در برخی دوره‌های تاریخی مانند عصر صفوی و عصر پهلوی، حاکمیت مرکزی از میان گونه‌های مطرح شده، از سه شیوه برای اداره امور کشور استفاده کرده است. برای نمونه، املاک خاصه به صورت متمرکز، بخش‌های وسیعی از فلات ایران به صورت متراکم و چهار یا پنج خطه (والی‌نشینان) نیز به صورت غیرمتراکم شبه فدرالی اداره می‌شد. (شمس، ۱۳۹۶)

در میان آثار خارجی به برخی موارد نیز می‌توان اشاره نمود:

- «حکومت محلی و وحدت ملی در سریلانکا» نوشته سیری تی هتیگه^۱: این مطالعه به بررسی رابطه بین ساختارهای دولت محلی و وحدت ملی در سریلانکا می‌پردازد که دهه‌ها درگیری قومی را تجربه کرده است. نویسنده استدلال می‌کند که تمرکز قدرت به تنش‌های قومی کمک کرده است، درحالی‌که تمرکززدایی و خودمختاری محلی بیشتر می‌تواند وحدت ملی را ارتقا دهد. این مطالعه ترکیبی از روش‌های کمی و کیفی شامل مصاحبه، نظرسنجی و تحلیل آماری را به کار می‌گیرد (Hettige & Bigdon, 2003).

- «حکومت محلی و تضاد قومی در نیجریه» نوشته جان ان. پادن^۲ (۲۰۰۵): این مطالعه به بررسی نقش دولت محلی در درگیری‌های قومی در نیجریه می‌پردازد که درگیری‌های خشونت‌آمیز متعددی را در امتداد خطوط قومی و مذهبی تجربه کرده است. این نویسنده نیز استدلال می‌کند که تمرکززدایی و خودمختاری محلی بیشتر می‌تواند به کاهش این درگیری‌ها کمک کند. با این حال، خاطرنشان می‌کند که ساختارهای دولت محلی در نیجریه اغلب ضعیف و ناکارآمد هستند. این مطالعه ترکیبی از روش‌های کمی و کیفی شامل مصاحبه، مطالعات موردی و تحلیل آماری را به کار می‌گیرد (Paden, 2005).

- کتاب «تزدیکی‌های خشونت: نظم مدنی فراتر از نهادهای حکومتی» یک تحقیق دانشگاهی است که توسط سارا فیلیپس^۳ در سال ۲۰۱۹ نوشته شده است. این تحقیق ادبیات حاکمیت محلی و ظرفیت آن برای ارتقای انسجام ملی و همچنین رابطه بین حکومت محلی و انسجام ملی را بررسی می‌کند و اینکه چگونه حکومت محلی می‌تواند در ایجاد یک جامعه منسجم کمک کند. این پژوهش همچنین

1. Siri T. Hettige

2. John N. Paden

3. Sarah Phillips

چالش‌هایی را که ممکن است در ارتقای انسجام ملی از طریق حکومت محلی، از جمله مسائل قدرت، منابع و سیاست‌های هویتی ایجاد شود، بررسی می‌کند. نویسندگان نتیجه می‌گیرند درحالی که حکمرانی محلی ظرفیت ارتقای انسجام ملی را دارد، باید با احتیاط و حساسیت نسبت به زمینه‌ها و پویایی‌های محلی برخورد کرد (Phillips, 2019).

هرچند پژوهش‌های داخلی و خارجی به ابعاد مختلفی از حکمرانی محلی و ارتباط آن با مسائلی مانند وحدت ملی یا منازعات قومی می‌پردازند، ولی تمایز پژوهش حاضر این است که اولاً، در یک چهارچوب مقایسه‌ای تأثیر الگوهای مختلف حکمرانی محلی را بر انسجام ملی بررسی می‌کند؛ ثانیاً، این تأثیر را در چند دوره تاریخی و در رژیم‌های حقوقی - سیاسی مختلف تحلیل می‌نماید و به لحاظ روشی نیز نکته تمایز آن بهره‌گیری از دو روش روندشناسی تاریخی و تحلیل کیفی مبتنی بر پرسش‌های محقق ساخته می‌باشد.

ج) مفاهیم و مبانی نظری

۱. حکمرانی

مفهوم حکمرانی چندوجهی است و تفاسیر و کاربردهای مختلفی را در زمینه‌های مختلف در برمی‌گیرد. حکمرانی به طور گسترده به عنوان فرایندها و ساختارهایی شناخته می‌شود که از طریق آن سازمان‌ها، اعم از دولتی یا خصوصی، هدایت و کنترل می‌شوند. این شامل ساختارهای تصمیم‌گیری است که مدیریت منابع و دستیابی به اهداف جمعی را تسهیل می‌کند (Acharya, 2024). حکمرانی به کارکردهای دولتی محدود نمی‌شود، بلکه به تعامل با جامعه مدنی، با تأکید بر مشارکت در ارائه خدمات و تدوین خط‌مشی گسترش می‌یابد (Acharya, 2024). در روابط اجتماعی، حکمرانی به عنوان تصمیم‌گیری نهادینه‌شده در میان موضوعات مختلف دیده می‌شود که اقدامات هماهنگ را برای حل مشکلات پیچیده‌ای که نیازمند تلاش‌های جمعی هستند، قادر می‌سازد (Libanova & Romaniuk, 2023). حاکمیت شرکتی، زیرمجموعه‌ای از حاکمیت، بر هنجارهای قانونی، اقتصادی و سازمانی متمرکز است که نهادهای شرکتی را هدایت می‌کند و شفافیت، ثبات مالی و تعامل با سهامداران را تضمین می‌کند (Sumin, Chikalkin, 2024). (2023); تکامل تاریخی حاکمیت شرکتی توسعه آن را از انقلاب صنعتی برجسته می‌کند و بر اهمیت روابط حقوقی بین شرکت‌کنندگان تأکید دارد (Sumin, 2023). حکمرانی همچنین نقش

مهمی در سیستم‌های سیاسی ایفا می‌کند، جایی که به مسائل تمرکززدایی و فدرالیسم می‌پردازد و وحدت و یکپارچگی را در جوامع مختلف ترویج می‌کند. مفهوم حکمرانی خوب، به‌ویژه در محیط‌های شرکتی، با هدف کاهش تعارضات نمایندگی و افزایش ارزش سهامداران از طریق رهبری اخلاقی و برنامه‌ریزی استراتژیک است (Lutsenko, 2023). در عصر دیجیتال، حکمرانی با چالش‌های جدید سازگار می‌شود، هماهنگی دولتی را با ساختارهای خود راهبری متعادل کرده و طبیعت پویا و در حال تحول آن را منعکس می‌کند (Buyske, 2022). به‌طور کلی، حکمرانی یک مفهوم پیچیده و چندلایه است که از مرزهای مدیریتی یا سیاسی سنتی فراتر می‌رود و چهارچوبی برای درک و رسیدگی به چالش‌های اجتماعی ارائه می‌دهد (Schedler, 2022).

پژوهشگران این حوزه در بیان تبارشناسی این حکمرانی معتقدند که ناکارآمدی دولت‌ها در اجرای یکه‌تازانه امور موجب ساخت «حکمرانی آمرانه» می‌شود. از این‌رو، با تفکیک حوزه‌های مختلف دولت و تمایز میان بخش خصوصی و دولتی و تمایز میان دولت و جامعه مدنی، سعی می‌کنند ساختار سنتی قدرت را تغییر دهند و به نهادهای موازی دولت در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها وزن بیشتری بدهند.

در فضای حکمرانی، دولت محدود می‌شود و جایگاهی برای سوءاستفاده از قدرت باقی نمی‌ماند و روابط یک‌جانبه جای خود را به روابط چندجانبه می‌دهند. فضای حکمرانی، فضایی افقی و نه از بالا به پایین است و دولت خود را در یک سطح با دیگر نهادها قرار می‌دهد؛ یعنی کنشگران غیردولتی (بخش خصوصی و جامعه مدنی) به قدری از یکدیگر استقلال دارند که نمی‌توانند چیزی را بر دیگری تحمیل کنند، اما آن قدر به یکدیگر وابسته‌اند که می‌دانند بدون یکدیگر قادر به اقدام نیستند (یزدانی، ۱۳۹۱). بنابراین، حکمرانی دغدغه‌ای است معطوف به کاهش نقش، انحصار و نفوذ دولت، برجسته‌سازی نقش جامعه در سیاست‌گذاری عمومی و چهارچوبی است متکی بر فرایندی تعاملی (توافقات، رویه‌ها، قراردادهای سیاست‌ها) و نه نهاد یا مجموعه‌ای از نهادها که مرجع قدرت، چگونگی اتخاذ تصمیم و شیوه اجرای وظایف را مشخص سازد (Pierre & Peters, 2000).

جدول ۱. شاخص‌ها و ویژگی‌های حکمرانی

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

منبع: یزدانی، ۱۳۹۱، به نقل از: Anne, 2005

۲. حکمرانی محلی

حکمرانی محلی، مفهومی چندبعدی است که با پرکردن شکاف بین دولت‌های مرکزی و جمعیت‌های محلی، نقشی حیاتی در توسعه سیاسی - اجتماعی و اقتصادی جوامع ایفا می‌کند. این ویژگی با توانایی آن در انطباق با نیازها و زمینه‌های محلی، همانطور که در نمونه‌های مختلف جهانی دیده می‌شود، مشخص می‌شود. در مالی مرکزی، حکومت محلی توسط گروه‌های جهادی مانند کتیب‌ها^۱ و دولت اسلامی صحرای بزرگ^۲ دستکاری شده است تا خلأهای حاکمیتی را پر کند و از این طریق قدرت و نفوذ آنها را در منطقه مشروعیت بخشد. این امر اهمیت حکمرانی محلی مؤثر را به عنوان ابزاری برای ثبات و توسعه برجسته می‌کند. حکمرانی محلی مؤثر نه تنها در مورد حکمرانی خوب بلکه به عنوان یک نیروی محوری در هر دو بعد عمودی و افقی، شامل سطوح مختلف دولت و بخش‌هایی مانند بخش خصوصی و جامعه مدنی است (Bouckaert, 2023). در جنوب شرقی، دولت‌های محلی به دلیل نزدیکی به جوامع مردمی برای توسعه پایدار ضروری تلقی می‌شوند، اگرچه چالش‌هایی مانند فساد و رهبری ضعیف می‌تواند مانع از اثربخشی آنها شود (Ngini et al., 2023). مفهوم حکومت بر اساس خرد محلی، همان‌طور که در حکایات پوکات محمد^۳ نشان داده شده است، بر ادغام سیاست‌های منطقه‌ای، دفاعی و سیستم‌های اجتماعی تأکید می‌کند و بر اهمیت رهبری آگاهانه فرهنگی تأکید دارد (Rusli et al, 2022). در استان کوپربلت^۴، ساختارهای حاکمیت محلی در بسیج کنش اجتماعی

1. Katiba Macin

2. ISGS

3. Hikayat Pocut Muhammad

4. Copperbelt

برای توسعه مجدد امکانات تفریحی، نشان دادن قدرت خودسازماندهی و مشارکت جامعه در توسعه محلی مؤثر بوده است (Makashini et al., 2023). علاوه بر این، حکمرانی محلی می‌تواند عملکرد ادارات محلی را با ترویج شفافیت، مسئولیت‌پذیری و مشارکت که برای مبارزه با فساد و دستیابی به توسعه محلی مقرون‌به‌صرفه هستند، افزایش دهد.

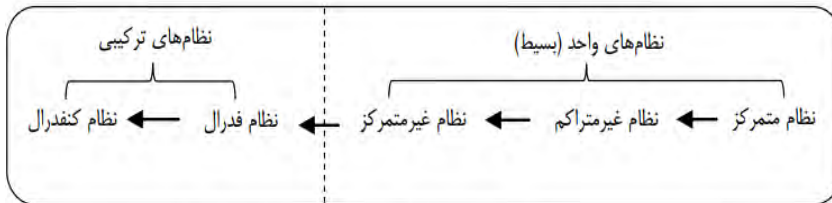
در هند، سیستم گرم پانچایات^۱ نشان می‌دهد که چگونه حکومت محلی ارتباط بین رهبران و مردم را تسهیل می‌کند و توسعه مشارکتی و سیاست روستایی را تقویت می‌کند (Anil, 2020). تکامل تاریخی حکومت محلی مانند نیجریه، نقش اساسی آن را در مدیریت مردمی نشان می‌دهد، اگرچه چالش‌هایی مانند عدم استقلال همچنان ادامه دارد (Etebom, Monday & Wijaya, 2022). در ایالات متحده، به‌رغم به رسمیت نشناختن صریح از سوی قانون اساسی، دولت‌های محلی از اختیارات قابل توجهی استفاده می‌کنند که منعکس‌کننده تعامل پیچیده بین مقامات ایالتی و محلی در سیستم فدرال است (Sutton, 2021).

به طور کلی، حکمرانی محلی یک مؤلفه پویا و ضروری از مدیریت دولتی مؤثر است که قادر به توسعه و رفع نیازهای محلی از طریق رویکردهای مشارکتی و حساس فرهنگی است. البته بایستی یادآوری نمود که مصداق چنین تعریف و شاخصه‌هایی از حکمرانی محلی در تاریخ معاصر ایران وجود نداشته است و حکومت‌های محلی در ایران در چهارچوب مناسبات عمودی قدرت از بالا به پایین در ایران شکل می‌گیرند.

۳. انواع روش‌های سازماندهی نظام حکمرانی

برای تبیین الگوی مختلف حکمرانی محلی در نظام‌های سیاسی مختلف لازم به یادآوری است که روش‌های سازماندهی دولتی، از نظام متمایل به بسته تا نظام باز به پنج نوع کلی تقسیم می‌شوند. سه نوع آغازین آن که مربوط به نظام‌های دولتی و غیردولتی واحد، بسیط یا یکپارچه هستند، عبارت‌اند از: نظام‌های متمرکز، غیرمتمرکز و غیرمتمرکز. دو نوع دیگر این نوع نظام‌ها، ترکیبی و شامل مجموعه‌ای از چند دولت با نام‌های فدرال و کنفدرال هستند. اگر این ترکیب شامل چند ایالت دارای «خودمختاری» باشد که نتوانند سیاست خارجی مستقلی داشته باشند، ما در وضعیت سازماندهی فدرال هستیم و چنانکه مجموعه یادشده ترکیبی از چند دولت مستقل باشد که در زمینه‌هایی خاص، بخشی از اختیارات خود را به یک یا چند نهاد مرکزی سپرده باشند، در شرایط نظام کنفدرال تعریف می‌شویم (شمس، ۱۳۹۶). انواع روش‌های سازماندهی نظام حکمرانی محلی در نمودار زیر مشهود است.

1. Gram Panchayat



گونه‌های پنج‌گانه سازماندهی عام دولت‌ها

شکل ۲. نظام‌های بسیط و ترکیبی

۴. مفهوم انسجام ملی

انسجام ملی را می‌توان توانایی یک جامعه برای ایجاد حس مشترک هویت، هدف و وفاداری در بین شهروندان، به‌رغم پیشینه‌ها و علایق گوناگون تعریف کرد. این روند شامل ایجاد مجموعه‌ای از ارزش‌ها، هنجارها و باورهای مشترک است که زیربنای اعتماد اجتماعی، همکاری و حمایت متقابل در یک جامعه است. مفهوم انسجام ملی ارتباط تنگاتنگی با ایده دولت - ملت دارد که یک نهاد سیاسی است و ادعای یک قلمرو خاص را دارد و به‌دنبال اداره مردمی است که در آن زندگی می‌کنند. انسجام ملی برای عملکرد یک دولت مدرن ضروری تلقی می‌شود زیرا پایه‌ای برای ثبات اجتماعی، مشروعیت سیاسی و توسعه اقتصادی فراهم می‌کند. با این حال، ایجاد انسجام ملی در جوامع متنوع می‌تواند چالش‌برانگیز باشد، زیرا ممکن است تفاوت‌های قابل توجهی در زبان، فرهنگ، مذهب و تاریخ در میان مردمی که در یک قلمرو خاص زندگی می‌کنند، وجود داشته باشد. علاوه بر این، جهانی‌شدن، مهاجرت و ظهور سیاست‌های هویتی، ایجاد حس مشترک هویت و هدف در یک جامعه را دشوارتر کرده است. سیاست‌هایی که شمول اجتماعی، فرصت‌های اقتصادی و دسترسی برابر به خدمات عمومی را ترویج می‌کنند، برای دستیابی به انسجام ملی در جوامع متنوع ضروری تلقی می‌شوند. این شامل سیاست‌هایی است که چندفرهنگ‌گرایی، تنوع و تجلیل از سنت‌های فرهنگی مختلف و نیز سیاست‌هایی را که به نابرابری اقتصادی می‌پردازند و فرصت‌هایی را برای تحرک اجتماعی رو به بالا فراهم می‌کنند، شامل می‌شود (Weber, 2010; West, 2004; Fukuyama, 2018; Walzer, Durkheim, 2004; 2004). به‌طور کلی، مفهوم انسجام ملی مفهومی پیچیده و چندوجهی است و بحث‌های مستمری در میان محققان و سیاست‌گذاران در مورد بهترین روش دستیابی به آن در زمینه‌های مختلف وجود دارد. در این پژوهش بر مبنای شاخص‌های عملیاتی سه مؤلفه انسجام اجتماعی،

انسجام فرهنگی و انسجام سیاسی، روندها و وضعیت انسجام ملی در چند دوره تاریخی ارزیابی می‌گردد.

۴-۱. مؤلفه‌های انسجام ملی

در یک نگاه عام سه مؤلفه انسجام اجتماعی، انسجام فرهنگی و انسجام سیاسی مهم‌ترین عناصر و ابعاد انسجام ملی هستند و هر یک از آنها نقش و جایگاه معینی در تقویت یا تضعیف انسجام ملی دارند. احساس قوی انسجام ملی مستلزم تعادل بین این سه مؤلفه و نیز شناخت تنوع و پیچیدگی جوامع مدرن یا در حال گذار است. این سه مؤلفه با هم به احساس انسجام ملی کمک می‌کنند که زیربنای ثبات اجتماعی، مشروعیت سیاسی و توسعه اقتصادی در یک جامعه است.

≠ مفهوم و شاخص‌های انسجام اجتماعی

انسجام اجتماعی به عنوان یکی از سه مؤلفه تشکیل‌دهنده انسجام ملی در کانون مفهومی خود به وضعیتی اشاره دارد که اعضای یک جامعه با ارزش‌ها، هنجارها و اهداف مشترک و با احساس تعلق آنها به یک جامعه مشترک به هم مرتبط هستند. انسجام اجتماعی شامل ابعاد مختلفی از جمله استحکام پیوندهای اجتماعی، میزان اعتماد و همبستگی بین افراد و گروه‌ها و میزان فراگیری اجتماعی و برابری در یک جامعه است. اغلب به عنوان یک عامل کلیدی در ارتقای ثبات اجتماعی، کاهش تعارض و تقویت اقدام جمعی در جهت اهداف مشترک دیده می‌شود (Durkheim, 2014/1893; Putnam, 2000)

محققان چهارچوب‌ها و شاخص‌های متعددی را معرفی کرده‌اند که می‌تواند برای اندازه‌گیری انسجام اجتماعی مورد استفاده قرار گیرد. در اینجا به برخی از ابعاد و شاخص‌های مستخرج از نظریه‌های جامعه‌شناختی اشاره می‌شود:

۱. احساس تعلق^۱: این شاخص به وضعیتی اشاره دارد که افراد احساس می‌کنند با جامعه خود ارتباط دارند و بخشی از آن هستند. شاخص‌های عملیاتی ممکن است شامل میزان حضور در شبکه‌های اجتماعی، مشارکت اجتماعی، اعتماد به دیگران و هم‌ذات‌پنداری با جامعه باشد.
۲. ارزش‌ها و هنجارهای مشترک^۲: این بعد به میزان اشتراک افراد در ارزش‌ها، هنجارها و باورهای مشترک اشاره دارد. شاخص‌ها ممکن است شامل معیارهای نگرش نسبت به تنوع، مدارا و پذیرش دیگران باشد.

1. Sense of Belonging
2. Shared Values and Norms

۳. **فراگیری اجتماعی و برابری**^۱: این بعد به میزان برخورداری همه اعضای جامعه از فرصت‌ها و دسترسی برابر به منابع اشاره دارد. شاخص‌ها ممکن است شامل معیارهای نابرابری درآمد، سطح تحصیلات و دسترسی به مراقبت‌های بهداشتی باشند.
۴. **مشارکت در تصمیم‌گیری**^۲: این شاخص به میزان توانایی افراد برای مشارکت در تصمیماتی که بر زندگی آنها تأثیر می‌گذارد، اشاره دارد. سنجه‌ها ممکن است شامل اقدامات مشارکت سیاسی، مشارکت مدنی و دسترسی به اطلاعات باشند.
۵. **ایمنی و امنیت**^۳: این بعد به میزان احساس امنیت و آرامش افراد در جامعه خود اشاره دارد. سنجه‌ها ممکن است شامل میزان جرم و جنایت، درک ایمنی و اعتماد به اجرای قانون باشد.

≠ مفهوم و شاخص‌های انسجام فرهنگی

انسجام فرهنگی به میزان وحدت و هویت مشترکی اطلاق می‌شود که در میان اعضای یک جامعه یا گروه بر اساس باورها، ارزش‌ها، اعمال و نمادهای فرهنگی آن‌ها وجود دارد و مردم به واسطه تجربیات فرهنگی مشترکشان به هم پیوند می‌یابند و این تجربیات به آنها احساس هدف و هویت مشترک می‌دهد (Putnam, 2000; Geertz, 1973). مهم‌ترین عناصر پیونددهنده انسجام فرهنگی را می‌توان زبان، مذهب، آداب و رسوم، سنت‌ها و آیین‌ها بیان کرد (Anderson, 1983). مهم‌ترین شاخص‌های این مفهوم عبارت‌اند از:

- **تنوع فرهنگی**^۴: این بعد به گستره گروه‌ها و هویت‌های فرهنگی در یک جامعه اشاره دارد. شاخص‌ها ممکن است شامل معیارهای تنوع زبانی، تنوع قومیتی و تنوع مذهبی باشد.
- **تماس بین فرهنگی**^۵: این بعد به فراوانی و کیفیت تعاملات بین افراد با زمینه‌های فرهنگی مختلف اشاره دارد. شاخص‌ها ممکن است شامل معیارهای تنوع شبکه‌های اجتماعی، مهارت‌های ارتباطی بین فرهنگی و اعتماد بین گروهی باشند.
- **مشارکت فرهنگی**^۶: این بعد به میزان مشارکت افراد با فعالیتهای و نهادهای فرهنگی در جامعه خود اشاره دارد. شاخص‌ها ممکن است شامل اقداماتی برای حضور در رویدادهای فرهنگی، مشارکت در سازمان‌های فرهنگی و حمایت از بودجه فرهنگی باشد.

1. Social Inclusion and Equity
2. Participation in Decision-Making
3. Safety and Security
4. Cultural Diversity
5. Inter-Cultural Contact
6. Cultural Participation

- **دانش فرهنگی**^۱: این مؤلفه به میزان دانش و درک افراد از فرهنگ خود و سایر فرهنگ‌ها اشاره دارد. شاخص‌ها ممکن است شامل معیارهای سواد فرهنگی، دانش تاریخ و سنت‌های فرهنگی و قرار گرفتن در معرض دیدگاه‌های مختلف فرهنگی باشند.

- **هویت فرهنگی**^۲: این بعد به میزان احساس ارتباط و افتخار افراد با میراث فرهنگی خود اشاره دارد. شاخص‌ها ممکن است شامل معیارهای خودشناسی فرهنگی، استفاده از زبان و ارزش‌ها و باورهای فرهنگی باشند.

≠ مفهوم و شاخص‌های انسجام سیاسی

مفهوم انسجام سیاسی را می‌توان به عنوان توانایی یک جامعه سیاسی برای حفظ ثبات اجتماعی، وحدت و همکاری از طریق ارزش‌ها، باورها و نهادهای مشترک تعریف کرد. یکی از جنبه‌های کلیدی انسجام سیاسی، توانایی حل و فصل مناقشات و اختلافات به صورت مسالمت‌آمیز است. این می‌تواند شامل توسعه سیستم‌های مؤثر برای میانجیگری و حل اختلاف و همچنین ایجاد نهادهای دموکراتیکی باشد که به شهروندان اجازه می‌دهد در روند سیاسی شرکت کنند و صدایشان شنیده شود (Durkheim, 2004).

هر چند اندازه‌گیری انسجام سیاسی نیز چالش‌برانگیز است، ولی محققان شاخص‌هایی را مانند موارد زیر برای ارزیابی و سنجش آن معرفی کرده‌اند:

- **اعتماد به دولت**^۳: این بعد به میزان اعتماد افراد به دولت و نهادهای آن اشاره دارد. سنجه‌ها ممکن است شامل معیارهای اعتماد به رهبران سیاسی، اعتماد به روند انتخابات و اعتماد به قوه قضائیه باشد.

- **مشارکت سیاسی**^۴: این بعد به میزان مشارکت افراد در فعالیت‌های سیاسی مانند رأی دادن، حضور در راهپیمایی‌های سیاسی و تماس با نمایندگان منتخب خود اشاره دارد. شاخص‌ها ممکن است شامل معیارهای مشارکت رأی‌دهندگان، عضویت در احزاب سیاسی و فراوانی بحث‌های سیاسی باشد.

1. Cultural Knowledge

2. Cultural Identity

3. Trust in Government

4. Political Participation

- **هویت سیاسی**^۱: این بعد به میزان ارتباط و تعامل افراد با یک گروه یا ایدئولوژی سیاسی خاص اشاره دارد. شاخص‌ها ممکن است شامل معیارهای وابستگی سیاسی، خودشناسی ایدئولوژیک و حمایت از مسائل سیاسی خاص باشد.

- **تساهل سیاسی**^۲: این بعد به میزان تمایل افراد برای پذیرش و تحمل تفاوت‌ها و تنوع سیاسی اشاره دارد. شاخص‌ها ممکن است شامل معیارهایی از نگرش نسبت به مخالفت‌های سیاسی، حمایت از حقوق اقلیت‌ها و تمایل به سازش در مورد مسائل سیاسی باشد.

- **فرهنگ سیاسی**^۳ **مشترک**: این بعد به ارزش‌ها، هنجارها و باورهای مشترکی اشاره دارد که رفتار و نهادهای سیاسی را در یک جامعه شکل می‌دهد. شاخص‌ها ممکن است شامل معیارهای نگرش نسبت به دموکراسی، حاکمیت قانون و نقش دولت در جامعه باشند. در این تحقیق در بخش پژوهش پیمایشی و تدوین پرسش‌نامه و طراحی سؤالات چنین ابعاد و شاخص‌های عملیاتی سه‌گانه برای سنجش انسجام ملی مورد توجه قرار گرفته است.

روندها و الگوهای حکمرانی محلی در ایران

برای بررسی تأثیر نظام حکمرانی محلی بر انسجام ملی در ایران ابتدا لازم است تاریخچه و گونه‌شناسی مختصری از نظام‌های حکمرانی محلی در ایران معاصر ارائه شود تا الگوی نظام حکمرانی در هر مقطع تاریخی شناسایی و معرفی شوند.

۱. روندهای تحول حکمرانی محلی؛ از هخامنشی تا صفوی

بر مبنای روندهای تاریخی، حکمرانی محلی در ایران یک واقعیت انکارناپذیر بوده و دارای پیشینه و البته فرازونشیب‌های گسترده‌ای بوده است. مثلاً هرودوت از بیست ساتراپی و حدود ۷۰ قوم و ملت، که تابع دولت هخامنشیان بودند، نام برده است (هرودوت، ۱۳۸۹). تعداد این ساتراپی‌ها ثابت نبود، بلکه بستگی به پیروزی و فتوحات شاهان داشت. در عهد هخامنشی رابطه میان مرکز پادشاهی و ایالت و همچنین سیاستگذاری‌های پادشاهان ارتباط مستقیمی با نوع نظام حکومتی داشته است (غضنفری و همکاران، ۱۴۰۰).

بیشتر مورخان تاریخ هخامنشی گرایش دارند که نفوذ قدرت مرکزی را در برابر چیزی محدود کنند که می‌توان آن را خودمختاری محلی خواند که حتی پس از اصلاحات داریوش نیز کماکان

1. Political Identity
2. Political Tolerance
3. Political Culture

ادامه داشت. با این حال، دو واقعیت «مرکزی» و «محلی» که در ظاهر با هم متضاد بودند در کنار یکدیگر و به طور دائم در همه مناطق شاهنشاهی بر حسب شرایط خاص هر منطقه وجود داشته است (بریان، ۱۳۸۸). به بیان دیگر، مسئله تمرکز قدرت در ارتباط با روابط شاه با تشکیلات اداری مرکزی و ساتراپی‌ها انکارناپذیر است. به نظر می‌رسد محدوده‌های جغرافیایی هر ساتراپی تقریباً بر گستره قومی و سیاسی آن سرزمینی منطبق بود که به همان نام خوانده می‌شدند. شاید همانطور که مرزهای اصلی شاهنشاهی هخامنشی و ساسانی را موانع طبیعی شکل می‌داد، محدوده جغرافیایی بسیاری از ساتراپی‌ها نیز با مرزهای طبیعی مانند کوه، رود، دشت و دریاچه تعیین می‌شد (غضنفری و همکاران، ۱۴۰۰). در دوره ساسانی نیز با فرازونشیب‌هایی سنت اداری ساتراپ‌ها و حکومت‌های محلی حفظ شده و تداوم یافت.

پس از حمله اعراب و سقوط امپراطوری ساسانی و تسلط خلافت‌های اسلامی بر ایران، حکومت مرکزی در ایران از بین رفت و به مدت چند سده حاکمیت‌های محلی ایران نیز وابسته به خلافت شدند. از سده چهارم آنچه آل بویه و سلجوقیان و سلسله‌های مشابه در دوران خلافت عباسیان تأسیس کرده بودند، درواقع، «حکومت‌هایی ایرانی» بود که در ذیل «دولت عباسیان» قرار داشتند؛ یعنی به تدریج نوعی شبه فدرالیسم در خلافت عباسیان برقرار شده بود. حاکمانی ایرانی که مشروعیت‌شان را از خلیفه عباسی گرفته و حکومت محلی خاص خود را پدید آوردند. پس از افول سلجوقیان در قرن ششم نوعی حکومت‌های محلی شکل گرفتند که بیشتر به اتابکان معروف شدند. تا ظهور مغول اتابکان در آذربایجان و فارس حاکمیت داشتند. حمله مغول موجب پدیداری حکومت‌های محلی ایلخانی شد. با زوال دولت مغول و ایلخانان، نظام‌های ملوک‌الطوایفی جایگزین دولت‌های ایلخانی و هرج و مرج و بی‌نظمی و آشفتگی ناشی از آن شد و این وضعیت تا زمان ظهور دولت مقتدر صفوی ادامه داشت و ایران دچار انحطاط گردید (شمس، ۱۳۹۶).

نگاهی به تاریخچه ۵۰۰ سال حکمرانی محلی در ایران نشان می‌دهد که به دلایل گوناگون مانند نظام ایلی بودن دولت‌ها، قدرت سیاسی به تناسب میان ایلخانان، والیان و ایل‌یگی‌ها تقسیم می‌شد؛ به گونه‌ای که قبل از رضاشاه، سخنی از تمرکز سیاسی و تخریب ساختار ایلی نبود. به عبارت دیگر، نوع روابط جوامع ایلی با حکومت مرکزی از عصر صفوی تا پهلوی به سه دسته تقسیم می‌شود؛ برخی از ایالت‌ها و ولایت‌های غنی و ثروتمند که جزو املاک سلطنت و به نام «خالصه» و «خاصه» نامیده می‌شدند توسط حکومت مرکزی اداره می‌شد مانند قفقاز و آذربایجان و اصفهان. والیان برخی از ایالت‌ها مانند هرات توسط حکومت مرکزی منصوب ولی

به صورت غیرمتراکم اداره می‌شد و برخی مناطق مانند لرستان و کردستان نیز توسط سلسله‌های کوچک محلی و به صورت غیرمتراکم شبه‌فدرال مدیریت می‌شدند و مشروعیت خود را از حکومت مرکزی ایران می‌گرفتند (شمس ۱۳۹۱).

۲. روندهای تحول حکمرانی محلی؛ از قاجار تا جمهوری اسلامی

در دوره قاجار روابط نهاد سلطنت یا دولت مرکزی با حکومت‌ها و جوامع محلی تا حد زیادی در چهارچوب همان سنت سه‌گانه بوروکراتیک دوره صفوی بود. در دوره قاجار نیز مانند صفویه برای معرفی الگوی نظام حکمرانی ایران در مکاتبات رسمی داخلی و بین‌المللی مانند «فرمان مشروطه» از اصطلاح «ممالک محروسه ایران» استفاده می‌شد که به گونه‌ای مفهوم عدم تمرکز و خودمختاری ایالت‌ها و ولایات را متبادر می‌نمود. در این دوره، سنت جدید ولایتعهدنشینی در آذربایجان بر نظام دیوانی گذشته افزوده شد و این ایالت به عنوان مرکز حضور، رشد و زمامداری جانشین شاه جایگاه سیاسی و ژئوپلیتیکی قابل توجهی پیدا کرد.

دغدغه خودگردانی محلی از زمان انقلاب مشروطیت در اندیشه نخبگان دمکرات ایرانی تداوم یافت. در اصول متمم قانون اساسی مشروطیت (۹۰ تا ۹۳) و در سال ۱۲۸۶ قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی به تصویب مجلس وقت رسید، ولی تحولات سیاسی وقت مجال اجرای آن قانون را نداد. ایجاد حکمرانی محلی مدرن از انقلاب مشروطه شروع شد و تاکنون در عمر بیش از یک سده خود، دچار تحولات زیادی شده است.

بر مبنای یافته‌های تحقیق موارد ذیل قابل ذکر است: نماد حکمرانی محلی در ایران انجمن بلدیة یا انجمن شهر در قبل از انقلاب اسلامی و شوراهای اسلامی شهر بعد از انقلاب اسلامی بوده است. بررسی قوانین نهادها، انجمن‌ها و شوراهای محلی شهری و تحولات رفته بر آن‌ها نشان می‌دهد که به رغم وجود مفاهیم و مضامین مشترک، تفاوت‌های صوری - ساختاری و کارکردی - محتوایی فراوانی به چشم می‌خورد که متأثر از مقتضیات زمان و قدرت هیأت حاکمه بوده و نوعی کشمکش بین تمرکزگرایی (ازجانب دولت مرکزی) و تمرکززدایی (ازجانب انجمن‌ها و شوراها) وجود داشته که پس از دوره‌های کوتاهی از تمرکززدایی، به دلایل نبود فرهنگ دموکراتیک و وجود اقتدارگرایی حکومت مرکزی، تمرکزگرایی بر تمرکززدایی غلبه کرده است (اشرف، ۱۳۹۵).

ناکامی جنبش مشروطه و با تثبیت حکومت پهلوی در دوره رضاشاه تمرکززدایی برآمده از وظایف و اختیارات حکمرانی محلی شهری دوره مشروطه، جای خود را به تمرکزگرایی در قالب قانون بلدیة ۱۳۰۹ هـ داد. سقوط پهلوی اول در ۱۳۲۰ هـ و

پایه‌های لرزان حکومت پهلوی دوم تا کودتای مرداد ۱۳۳۲ هـ.ش، دوره انبساط انجمن‌های محلی بود. در دوره کوتاه نخست‌وزیری مصدق تلاش‌های محدودی برای مشارکت مردم در تعیین سرنوشت‌شان برای اداره امور مناطق و محلات صورت گرفت و لوایحی از همین رهگذر به تصویب رسید که مهمترین آن لایحه لغو همه عوارض در سطح روستاها به سود دهقانان و ازدیاد سهم کشاورزان با کسر ۲۰ درصد از کل درآمد مالکان بود. هرچند قانون شهرداری‌ها ۱۳۲۸ شبه‌دموکراتیک و دخالت حکومت مرکزی در آن زیاد بود، اما نسبت به دوره پهلوی اول مترقی بود. تغییر و تحولات سیاسی و سقوط دولت محمد مصدق و بازگشت مجدد شاه به کشور، زمینه را برای تمرکزگرایی هرچه بیشتر حکومت فراهم کرد. تصویب لوایحی چون انجمن ایالتی و ولایتی و صدور دستوراتی از طرف شاه مبنی بر ساری و جاری شدن اصول شش‌گانه تحت عنوان انقلاب شاه و ملت نتوانست از شدت تمرکزگرایی در نظام سیاسی کشور بکاهد (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۸).

البته پس از کودتای ۱۳۳۲ دوره ایجاد نهادهای محلی نیمه‌دولتی و کنترل‌شده آغاز شد و تا انقلاب اسلامی ادامه یافت. در جمهوری اسلامی، تمرکززدایی متجلی در قانون اساسی بر مبنای نهاد شوراهای اسلامی و قانون شوراهای ۱۳۶۱، به خاطر بی‌ثباتی سیاسی، جنگ و وجود نیروهای مرکزگرایز اجرا نشد و تا ۱۳۷۷ به صورت نظام تمرکزگرا ادامه یافت. از این سال قانون محدود و ضعیف شوراها اجرا شد و دوره بازخیزی انگیزه‌های تمرکززدایانه و نیمه‌متمرکز ادامه یافت؛ هرچند در سال‌های اخیر برخی تحرکات انقباضی و تمرکزگرایی دیده شده است. متناسب با تحولات سیاسی و اقدامات تمرکزگرایی و تمرکززدایی، وزن هر دوره مشخص شده و به‌صورت شماتیک در شکل زیر نشان داده شده است (ویسی، ۱۳۹۲).



شکل ۳. تحولات حکمرانی محلی و دوره‌های تمرکززدایی در ایران

قوانین مختلف نهادهای محلی شهری ایران در یک سده اخیر نشان می‌دهد که قانونگذاران تفاوت محتوایی و ساختاری (به‌جز در تعداد اعضای انجمن یا شورای شهر) را برای شهرهای مختلف کشور در نظر نگرفته‌اند. همه شهرها و کلان‌شهرهای ایران با هر میزان وسعت و جمعیت و هرگونه وضعیت سیاسی - اقتصادی، وضعیت یکسانی از نظر نوع ساختار و الگوی حکمرانی محلی (نحوه انتخاب اعضای انجمن شهر یا شورای اسلامی، شهردار یا مدیر اجرایی و نهادهای پیرامونی آن) دارند. یکسان‌نگری و یکسان‌سازی الگوهای ساختاری و نهادی در تمام پهنه سرزمینی ایران، متأثر از حکومت تک‌ساخت و نظام سیاسی متمرکز در کشور بوده است. عمر بیش از یک صدساله حکمرانی محلی و مدیریت شهری مدرن در ایران نشان می‌دهد که نهادهای تصمیم‌ساز حکومت مرکزی با کمک دستور، لایحه، طرح، مصوبه، آیین‌نامه و بخشنامه، نظام تصمیم‌سازی «بالا به پایین» و بدون توجه به ظرفیت‌های منطقه‌ای، فرهنگی، جمعیتی، اقتصادی، سیاسی سعی کرده‌اند الگوی حکمرانی محلی مدیریت شهری یکپارچه و واحدی را به تمام شهرهای ایران ابلاغ و اجرا نمایند.

در جمع‌بندی روند تحولات حکمرانی محلی بایستی اذعان نمود که بررسی قوانین و ساختارهای حکمرانی محلی و مدیریت شهری در ایران نشان می‌دهد که به‌جز قانون بلدیة ۱۲۸۶ که الگوی شبه کمیسیون از حکمرانی محلی شهری را ارائه کرده است، در سایر موارد از دوره پهلوی تاکنون، رابطه نهادی و ساختاری اداره امور شهری حکایت از آن دارد که نظام شورا - مدیر حاکم بوده است. نحوه انتصاب مدیر در دوره‌های مختلف تا حدودی با یکدیگر متفاوت بوده

است؛ به گونه‌ای که انتصاب مدیر بر اساس قانون بلدیه ۱۳۰۹ و ۱۳۲۸ و دوره عدم اجرای قانون شوراهای اسلامی (۱۳۷۸-۱۳۵۸) پس از انقلاب اسلامی، بیشتر تحت تأثیر نهادهای قدرتمند حکومت مرکزی بوده و در سایر موارد (قانون بلدیه، قانون انجمن شهر، قانون شوراهای اسلامی) از نهادهای دموکراتیک مردمی تأثیر بیشتری پذیرفته است. مقایسه تطبیقی مدل شورا - مدیر در حکمرانی محلی شهری قبل از انقلاب با دوره انقلاب اسلامی نشان می‌دهد که انجمن یا شورای شهر متشکل از نمایندگان منتخب محلات شهر بوده است، اما در دوره بعد از انقلاب اسلامی، شوراهای شهر با رأی همه مردم شهر، به صورت یک‌جا انتخاب می‌شوند. تغییرات متعدد در تعداد اعضای انجمن شهر یا شوراهای اسلامی شهر در دوره‌های مختلف زمانی در شهرهای مختلف و نحوه انتخاب اعضا و مدیر اجرایی و ساختارهای انتخاباتی آن نشان می‌دهد که دغدغه اصلی قانون‌گذاران ایران در خصوص نهادهای محلی، شکل و ظاهر نهادها و تعداد اعضای آنها بوده است تا به نوعی مشروعیت حکومت در طیف گسترده قوانین حکمرانی محلی را نشان دهند. به عبارت دیگر، در بیش از یک صد سال قانون‌گذاری اداره امور شهری، ما بیشتر شاهد نهادسازی، نمادسازی، الگوسازی شبه‌دموکراتیک و توجه به ظواهر حکمرانی محلی شهری بوده‌ایم؛ این در حالی است که از اختیارات معنادار حکمرانی محلی شهری و توسعه قدرت آن کمتر سخن رفته است و در موارد زیادی چنین اختیاراتی کاهش یافته است.

د) تحلیل یافته‌ها

با استفاده از مفاهیم و تعاریف عملیاتی، گزاره‌ها و وقایع تاریخی مرتبط با هر مفهوم، از اسناد و منابع مرتبط جمع‌آوری و استخراج گردید. به این ترتیب که الگوهای حکمرانی محلی در دوره‌های مورد نظر چه تأثیراتی در ابعاد سه‌گانه انسجام ملی یعنی انسجام اجتماعی (احساس تعلق، ارزش‌ها و هنجارهای مشترک، شمولیت اجتماعی و برابری، مشارکت در تصمیم‌گیری، ایمنی و امنیت)، انسجام فرهنگی (تنوع فرهنگی، تماس بین فرهنگی، مشارکت فرهنگی، دانش فرهنگی، هویت فرهنگی) و انسجام سیاسی (اعتماد به دولت، مشارکت سیاسی، هویت سیاسی، تساهل سیاسی، فرهنگ سیاسی) را داشته‌اند.

دت و ضعف ابعاد مختلف انسجام‌های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی در دوره‌های چهارگانه تفاوت بود، به عبارتی دیگر، تقویت و تضعیف انسجام ملی تحت تأثیر نظام‌های حکمرانی محلی در دوره‌های مختلف، متفاوت بوده است. لذا به نظر می‌رسد برای رسیدن به نتایج واضح‌تر و منظم‌تر بهتر است دو قطبی تقویت - تضعیف را در طیفی متشکل از پنج سطح قرار دهیم،

به‌طوری که سطح شدت آنها در این سطوح به صورت انباشتی تقسیم شود. در این پژوهش این طیف را به صورت زیر تعریف می‌کنیم:

۱- تضعیف شد. ۲-نسبتاً تضعیف شد. ۳- هم تضعیف و هم تقویت شد. ۴- نسبتاً تقویت شد. ۵- تقویت شد.

اگر بر فرض، مطابق جدول، هر سطح دارای وزن تأثیر ۱ تا ۵ به ترتیب باشند، بنابراین می‌توانیم با توجه به مطالب استخراج و استنباط‌شده، نتایج را به صورت تقریبی به شرح جدول زیر مرتب کنیم:

جدول ۲. جدول طیف ضریب تأثیر

مقدار عددی	شدت معنایی
۱	تضعیف (۱)
۲	نسبتاً تضعیف (۲)
۳	هم تضعیف هم تقویت (۳)
۴	نسبتاً تقویت (۴)
۵	تقویت (۵)

جدول ۳. وضعیت شاخص‌های انسجام اجتماعی در دوره چهارگانه

وضعیت شاخص‌های انسجام اجتماعی در دوره‌های چهارگانه						
ابعاد	ارزش‌ها و هنجارهای مشترک	شمولیت اجتماعی و برابری	مشارکت در تصمیم‌گیری	ایمنی و امنیت	میانگین	دوره‌ها
دوره اول ۱۳۷۵- ۱۳۰۴	نسبتاً تقویت (۴)	هم تضعیف هم تقویت (۳)	هم تضعیف هم تقویت (۳)	نسبتاً تضعیف (۲)	۳/۲	
دوره دوم ۱۳۰۴- ۱۳۲۰	تضعیف (۱) تضعیف (۲)	نسبتاً تقویت (۴)	تضعیف (۱) تضعیف (۱)	تضعیف (۱)	۱/۸	
دوره سوم ۱۳۲۰- ۱۳۵۷	تضعیف (۱) تضعیف (۱)	تقویت (۵) تضعیف (۲)	نسبتاً تضعیف (۲)	هم تضعیف هم تقویت (۳)	۲/۴	
دوره چهارم ۱۳۵۷- ۱۴۰۰	هم تضعیف هم تقویت (۳)	تقویت (۵) تضعیف (۳)	هم تضعیف هم تقویت (۳)	هم تضعیف هم تقویت (۳)	۳/۸	

همان‌طور که در جدول بالا مشاهده می‌شود میانگین انسجام اجتماعی تحت تأثیر الگوهای حکمرانی محلی در دوره چهارم یعنی ۱۳۵۷-۱۴۰۰ بیشتر از بقیه دوره‌ها است با کسب نمره ۳/۸ از ۵ نمره ممکن و دوره دوم یعنی زمان حکومت رضاشاه ۱۳۰۴-۱۳۲۰ از کمترین انسجام اجتماعی برخوردار است با کسب نمره ۱/۸ از ۵ نمره ممکن. دوره اول نیز با اختلاف اندک از دوره چهارم وضعیت بهتری نسبت به دوره سوم دارد.

جدول ۴. وضعیت شاخص‌های انسجام فرهنگی در دوره چهارگانه

وضعیت شاخص‌های انسجام فرهنگی در دوره‌های چهارگانه						ابعاد دوره‌ها
میانگین	هویت فرهنگی	دانش فرهنگی	مشارکت فرهنگی	تماس بین فرهنگی	تنوع فرهنگی	
۳/۸	تقویت (۵)	نسبتاً تقویت (۴)	هم تضعیف هم تقویت (۳)	نسبتاً تضعیف (۲)	تقویت (۵)	دوره اول ۱۲۷۵-۱۳۰۴
۱/۶	تضعیف (۱)	نسبتاً تضعیف (۲)	تضعیف (۱)	هم تضعیف هم تقویت (۳)	تضعیف (۱)	دوره دوم ۱۳۰۴-۱۳۳۰
۲/۸	هم تضعیف هم تقویت (۳)	نسبتاً تضعیف (۲)	نسبتاً تقویت (۴)	نسبتاً تضعیف (۲)	هم تضعیف هم تقویت (۳)	دوره سوم ۱۳۳۰-۱۳۵۷
۳/۶	هم تضعیف هم تقویت (۳)	نسبتاً تقویت (۴)	هم تضعیف هم تقویت (۳)	نسبتاً تقویت (۴)	نسبتاً تقویت (۴)	دوره چهارم ۱۳۵۷-۱۴۰۰

همان‌طور که در جدول مشاهده می‌شود به نظر کارشناسان میانگین انسجام فرهنگی تحت تأثیر الگوهای حکمرانی محلی در دوره اول یعنی دوران مشروطه ۱۲۷۵-۱۳۰۴ بیشتر از بقیه دوره‌ها است با کسب نمره ۳/۸ از ۵ نمره ممکن و دوره دوم یعنی زمان حکومت رضاشاه ۱۳۰۴-۱۳۳۰ با کسب نمره ۱/۶ از ۵ نمره ممکن از کمترین انسجام فرهنگی برخوردار است. دوره چهارم نیز با اختلاف اندک از دوره اول وضعیت بهتری نسبت به دوره سوم دارد.

جدول ۵. وضعیت شاخص‌های انسجام سیاسی در دوره چهارگانه

وضعیت شاخص‌های انسجام سیاسی در دوره‌های چهارگانه					
میانگین	فرهنگ سیاسی	تساهل سیاسی	هویت سیاسی	مشارکت سیاسی	اعتماد به دولت
دوره‌ها					
۲/۸	تقویت (۵)	هم تضعیف هم تقویت (۳)	نسبتاً تضعیف (۲)	نسبتاً تضعیف (۲)	نسبتاً تضعیف (۲)
۱/۸	نسبتاً تضعیف (۲)	تضعیف (۱)	هم تضعیف هم تقویت (۳)	نسبتاً تضعیف (۲)	تضعیف (۱)
۲	هم تضعیف هم تقویت (۳)	تضعیف (۱)	هم تضعیف هم تقویت (۳)	تضعیف (۱)	نسبتاً تضعیف (۲)
۳	هم تضعیف هم تقویت (۳)	نسبتاً تضعیف (۲)	هم تضعیف هم تقویت (۳)	نسبتاً تقویت (۴)	هم تضعیف هم تقویت (۳)

همان‌طور که در جدول مشاهده می‌شود، میانگین انسجام سیاسی تحت تأثیر الگوهای حکمرانی محلی در دوره چهارم یعنی بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ۱۳۵۷-۱۴۰۰ بیشتر از بقیه دوره‌ها بوده و با کسب نمره ۳ از ۵ نمره ممکن و دوره دوم یعنی زمان حکومت رضاشاه ۱۳۰۴-۱۳۲۰ با کسب نمره ۱/۸ از ۵ نمره ممکن از کمترین انسجام سیاسی برخوردار است. دوره اول نیز با اختلاف اندک از دوره چهارم وضعیت بهتری نسبت به دوره سوم دارد.

انسجام ملی - بر اساس مؤلفه‌های انسجام اجتماعی، فرهنگی و سیاسی

همانطور که در بخش‌های پیش نیز ذکر شد، در این تحقیق مفهوم انسجام ملی بر اساس سه مؤلفه انسجام اجتماعی، انسجام فرهنگی و انسجام اجتماعی چهارچوب‌بندی شده است. از همین‌رو، براساس نظرات به‌دست‌آمده از کارشناسان، حدود انسجام ملی در هر دوره به‌صورت میانگین به شرح زیر می‌باشد.

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

جدول ۶. میانگین وضعیت ابعاد انسجام ملی در دوره اول (۱۲۷۵-۱۳۰۴)

دوره اول (۱۲۷۵-۱۳۰۴)	میانگین شدت نسبی انسجام اجتماعی	میانگین شدت نسبی انسجام فرهنگی	میانگین شدت نسبی انسجام سیاسی	میانگین شدت نسبی انسجام ملی
میانگین ۰ تا ۵	۲/۳۵	۲/۹۷	۲/۵۷	۲/۶۳
درصدی	۴۷	۵۹/۴	۵۱/۴	۵۲/۶

در دوره اول، به نظر کارشناسان میانگین انسجام ملی ۲/۶۳ بوده که در مجموع در رتبه سوم دوره قرار می‌گیرد. به نظر می‌رسد به خاطر منازعات جریان‌های سیاسی و ناامنی‌ها در مرکز و بحران‌های منطقه‌ای در مناطق پیرامونی شاخص‌های انسجام اجتماعی و انسجام سیاسی با تهدیدات و چالش‌های معینی مواجه است. به نظر می‌رسد کاهش نفوذ و اقتدار مرکز و نیز بی‌تجربگی در عملکرد نهادهای حکمرانی محلی مانند انجمن‌های ایالتی و ولایتی در خصوص نظر کارشناسان تأثیر داشته باشد.

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

جدول ۷. میانگین وضعیت ابعاد انسجام ملی در دوره دوم (۱۳۰۴-۱۳۲۰)

دوره دوم (۱۳۰۴-۱۳۲۰)	میانگین شدت نسبی مفهوم انسجام اجتماعی	میانگین شدت نسبی مفهوم فرهنگی انسجام سیاسی	میانگین شدت نسبی مفهوم انسجام ملی
میانگین ۰ تا ۵	۲/۷۱	۲/۶۸	۲/۵۷
درصدی	۵۴/۲	۵۳/۶	۵۱/۴

در دوره دوم که همزمان با پایان سلسله قاجار و روی کار آمدن رضاشاه است، شاخص‌های انسجام ملی در ابعاد اجتماعی و فرهنگی نسبت به دوره قبل تا حدودی تقویت می‌شود. ولی در این دوره شکل‌گیری نوعی خودکامگی سیاسی و دولت متمرکز مطلقه هر چند موجب کاهش منازعات و ناامنی‌های اجتماعی شد، ولی به‌خاطر حذف نخبگان و احزاب سیاسی و تضعیف رویه‌ها و نهادهای انتخاباتی و پارلمانی، به‌ویژه نهادهای حکمرانی محلی مانند انجمن‌های ایالتی و ولایتی، انسجام سیاسی به‌شدت تضعیف (۲/۳۳) می‌شود و به همین خاطر ضریب میانگین انسجام ملی کاهش می‌یابد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

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

جدول ۸. میانگین وضعیت ابعاد انسجام ملی در دوره دوم (۱۳۲۰-۱۳۵۷)

دوره سوم (۱۳۲۰-)	میانگین شدت نسبی مفهوم انسجام	میانگین شدت نسبی مفهوم انسجام فرهنگی	میانگین شدت نسبی مفهوم انسجام سیاسی	میانگین شدت نسبی مفهوم انسجام ملی
۲/۸۷	۳/۰۳	۲/۶۳	۲/۸۴	۵۶/۸
میانگین ۵ تا ۰	۵۷/۴	۶۰/۶	۵۲/۶	۵۶/۸
درصدی				

دوره سوم به لحاظ مؤلفه‌های انسجام ملی به دو دوره متمایز ۱۳۲۰-۱۳۳۲ و از کودتای ۲۸ مرداد تا انقلاب اسلامی تقسیم می‌شود و به‌همین خاطر، ارزیابی این دوره بر مبنای شاخص‌های عملیاتی ابعاد مختلف انسجام ملی، وضعیت پیچیده‌ای پیدا نموده که بر نظر کارشناسان تأثیر گذاشته است. در دوره قبل از کودتا با سقوط دولت خودکامه رضاشاهی و نهادهای نظامی و امنیتی و عدم امکان تمرکزگرایی موجب تضعیف وضعیت شاخص‌های انسجام اجتماعی و فرهنگی می‌گردد، ولی به خاطر فضای باز سیاسی شاخص‌های انسجام سیاسی بهبود می‌یابد. ولی پس از کودتا، تمرکزگرایی شدید و دولت خودکامه نظامی موجب شکل‌گیری نوعی همبستگی مکانیکی و اجبارآمیز از یک‌سو و تلاش برای تمرکززدایی اقتصادی و ایجاد قطب‌های منطقه‌ای توسعه در مناطق پیرامونی کشور موجب نوعی رضایت اجتماعی می‌گردد. بر همین مبنای میانگین ضریب مدنظر کارشناسان به این دوره با ۲/۸۴ بیشتر از دو دوره مشروطه و پهلوی اول بوده است.

پرتال جامع علوم انسانی

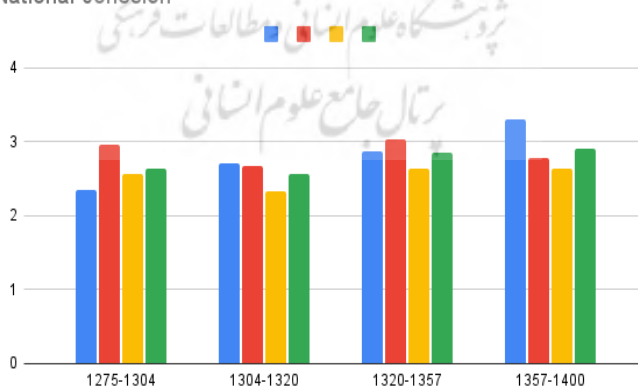
دوره چهارم: از پیروزی انقلاب اسلامی تا کنون (۱۳۵۷-۱۴۰۰):

جدول ۹. میانگین وضعیت ابعاد انسجام ملی در دوره دوم (۱۳۵۷-۱۴۰۰)

دوره چهارم (۱۳۵۷-۱۴۰۰)	میانگین شدت نسبی مفهوم انسجام اجتماعی	میانگین شدت نسبی مفهوم انسجام فرهنگی	میانگین شدت نسبی مفهوم انسجام سیاسی	میانگین شدت نسبی مفهوم انسجام ملی
میانگین ۰ تا ۵ درصدی	۳/۳	۲/۷۷	۲/۶۳	۲/۹
	۶۶	۵۵/۴	۵۲/۶	۵۸

به نظر می‌رسد نظام حکمرانی ترکیبی یعنی بوروکراتیک- غیرمتمرکز تأثیری معینی بر مؤلفه‌های انسجام ملی در چند دهه گذشته داشته است. به این معنی که بر خلاف دوره مشروطه، روندهای لجام گسیخته ناشی از بی‌تجربگی جامعه سیاسی در انقلاب مشروطه و نیز پیامدهای اشغال ایران در جنگ جهانی اول، الگوی حکمرانی سنتی - فئودالی موجب چالش‌های معین برای انسجام ملی شد و نیز بر خلاف دوره پهلوی که الگوی تمرکزگرایانه اداری - سیاسی موجب تضعیف بنیان‌های انسجام ملی گردید، در دوره جمهوری اسلامی نوعی تعادل در تمرکزگرایی و نیز خودگرانی محلی از طریق نهادهای استانی و نیز شوراهای شهر و استان زمینه و بنیان‌های انسجام ملی را تقویت کرده و با میانگین ۲/۹ در صدر قرار گرفته است.

social cohesion, Cultural cohesion, Political cohesion and National cohesion



شکل ۴. میانگین شدت نسبی انسجام اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و ملی از منظر کارشناسان

جدول ۱۰. جدول میانگین انسجام ملی

مفهوم انسجام ملی				
ابعاد دوره‌ها	انسجام اجتماعی	انسجام فرهنگی	انسجام سیاسی	میانگین
دوره اول (۱۳۷۵-۱۳۰۴)	۳/۲	۳/۸	۲/۸	۳/۲۷
دوره دوم (۱۳۳۰-۱۳۰۴)	۱/۸	۱/۶	۱/۸	۱/۷۳
دوره سوم (۱۳۳۰-۱۳۵۷)	۲/۴	۲/۸	۲	۲/۴
دوره چهارم (۱۳۵۷-۱۴۰۰)	۳/۸	۳/۶	۳	۳/۴۷

نتیجه‌گیری

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که الگوهای مختلف حکمرانی محلی تأثیر معینی بر انسجام ملی در ایران معاصر داشته است. بر مبنای روندهای تاریخی و نیز میانگین نظرات اساتید و کارشناسان، الگوی حکمرانی ترکیبی (بوروکراتیک - غیرمتمرکز) تأثیر مثبتی در دوره جمهوری اسلامی بر انسجام ملی داشته و با کسب نمره ۳/۴۷ از ۵ نمره ممکن در صدر قرار دارد. الگوی حکمرانی سنتی - فئودالی که در دوره مشروطه همراه با تأسیس انجمن‌های ایالتی و ولایتی گردید، به‌خاطر ناامنی‌های ناشی از اشغال ایران در جنگ جهانی اول و نیز شکل‌گیری جنبش‌های منطقه‌ای موجب تضعیف انسجام ملی و به‌ویژه انسجام اجتماعی و فرهنگی گردید. در مقابل نیز، ساخت اقتدارگرا و نیز شدیداً متمرکز دولت در دوره پهلوی به‌ویژه در دوره رضا

شاه بنیان‌های انسجام ملی را تضعیف نمود. بر حسب یافته‌های پیمایشی تحقیق، میانگین انسجام ملی در این دوره با ضریب ۲/۵۷ به ضعیف‌ترین وضعیت رسید. دوره ای که با تمرکزگرایی افراطی سیاسی و اداری و حتی اقتصادی، از قدرت خودگردانی حکومت‌های محلی کاسته شد و تمام اختیارات و صلاحیت‌های نهادهای محلی سلب گردید.

در جمع‌بندی پژوهش و ترسیم آینده ارتباط انسجام ملی و حکمرانی محلی، باید تأکید نمود یکی از چالش‌های پیش‌روی کشورهایی که دارای جغرافیای اقلیمی بزرگ و نیز اقوام مختلف هستند، گرایش گروه‌های قومی و مذهبی به اداره امور داخلی، توسط خودشان است. در صورتی که قدرت مرکزی نتواند در شرایط ثبات، این تمایل را به درستی هدایت و وفاق ملی را تقویت کند، در شرایط بی‌ثباتی، زمینه واگرایی کشور فراهم خواهد شد. بحران‌های پس از سقوط رضا شاه و نیز محمدرضا نشان می‌دهد که نظام حکمرانی ملی و الگوی ساختار سیاسی و حکومت مرکزی مواجه با چالش‌های ناشی از تداوم تمرکزگرایی می‌باشد. بر این اساس، کمک به تحقق حکمرانی محلی و منطقه‌ای توسط نهادهای کمک‌رسان مانند دولت محلی، نشانه بهبود و نوسازی حکمرانی محلی می‌باشد. مثلاً در چند هزار سال پیش مرزهای گسترده و تنوع قومیتی قلمرو هخامنشیان نظام حکومتی خاصی را طلب می‌کرد که بتواند این شاهنشاهی گسترده را کنترل و اداره کند. ویژگی‌های یادشده باعث ایجاد مدلی ویژه از اداره کشور شد که به نظام ساتراپی معروف است. از این‌رو، بر حسب مسائل، چالش‌ها و نیازها و نیز خواسته‌ها و مطالبات، ضروری است ساختار نظام حکمرانی ملی و محلی با توجه به تحولات عمیق در دهه‌های آتی اصلاح گردد.

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 اصول و موازن اخلاقی رعایت گردیده است.

شفافیت داده‌ها

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

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

منابع

- اشرف، احمد (۲۰۱۰)، *هویت ایرانی از دوران باستان تا پایان پهلوی*، ترجمه حمید احمدی، تهران: نشر نی
- امینیان، بهادر (۱۳۸۶)، تأثیر هویت ملی در پیوند نسلی؛ *فصلنامه پژوهش جوانان، فرهنگ و جامعه (جوان و مناسبات نسلی)*، بهار و تابستان ۱۳۸۶ شماره ۱، صص ۷۲-۸۱.
- بدیعی ازندهی، مرجان، محمود واثق، حمیدرضا ملک محمدی، ریحانه عالم (۱۳۹۷)، «حکمرانی در قرن ۲۱ و چالش‌های پیش روی آن»، *فصلنامه آمایش سیاسی فضا* (۲) ۱۰۸۰-۱۸۸.
- بریان، پیر (۱۳۸۶)، *وحدت سیاسی و تعامل فرهنگی در شاهنشاهی هخامنشی*، ترجمه ناهید فروغان، تهران: اختران.
- بریان، پیر (۱۳۸۸)، *قدرت مرکزی و چند مرکزی فرهنگی در شاهنشاهی هخامنشی*، مجموعه تاریخ هخامنشی، ویراستار: هلن سانیسی وردنبورخ، ج ۱، ترجمه مرتضی ثاقبفر، تهران: توس.
- حافظنیا، محمدرضا و مراد کاویانی راد (۱۳۹۳)، *فلسفه جغرافیای سیاسی*، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۴ تیر ۱۳۹۳، ص ۲۲۹.
- حافظنیا، محمدرضا و هادی ویسی (۱۳۸۶)، «بررسی تطبیقی انجمن‌های محلی با شوراهای اسلامی (قبل و بعد از انقلاب اسلامی ایران)»، *فصلنامه پژوهشنامه علوم سیاسی*، سال دوم، شماره ۴، ۱۳۸۶، تهران، صص ۷۵ - ۱۱۳
- حبیب‌نژاد، سیداحمد (۱۳۸۸)، «بررسی حقوقی شوراهای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی»، *فصلنامه حقوق اسلامی*، سال پنجم، ش ۲۰، صص ۱۱۱-۱۳۱.
- رضایی، محسن (۱۳۹۱)، *فدرالیسم/اقتصادی*، تهران: انتشارات کمیل.
- زارع نیستانک، محمد (۱۳۹۴)، «نسبت هویت ملی با وحدت و انسجام ملی در ایران»، *هشتمین کنگره انجمن ژئوپلیتیک ایران همدلی اقوام ایرانی انسجام و اقتدار ملی*، <https://civilica.com/doc/433270>.



- شمس، عبدالحمید (۱۳۹۱)، *حاکمیت محلی؛ از تراکم‌زدایی تا فدرالیسم*، تهران، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- شمس، عبدالحمید (۱۳۹۶)، «نظری بر سازماندهی حکمرانی محلی در ایران؛ چالش‌ها و راهکارهای حقوقی - اداری»، *فصلنامه مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی*، دوره نهم، شماره ۲، ۲۹-۵۵.
- غضنفری، کلثوم و همکاران (۱۴۰۰)، «مدیریت سیاسی فضا در عصر هخامنشی و تأثیر آن بر همگرایی و واگرایی اقوام ساکن قلمرو آنان»، *پژوهش‌های جغرافیای انسانی*، دوره ۵۳، شماره ۲، ۴۵۳-۴۷۳.
- هرودوت (۱۳۸۹)، *تاریخ هرودوت*، ترجمه مرتضی ثاقب‌فر، تهران: اساطیر.
- ویسی، هادی (۱۳۹۲)، «بررسی الگوهای دولت محلی و تطبیق آن با شهرهای ایران»، *جغرافیا و توسعه*، زمستان ۱۳۹۲، شماره ۳۳، صص ۱۵۸-۱۳۹.
- یزدانی زازرانی، محمدرضا (۱۳۹۱)، «بررسی رابطه مفهومی و تأثیر حکمرانی بر سیاست‌گذاری عمومی»، *نشریه پژوهش‌های روابط بین‌الملل* (۲)، ص ۱۰۹.

Acharya, Sushmita (2024). Governance: An analytical and conceptual synthesis. "Paanj, 30" (1).

Anderson, Benedict (1983). *The nation-state as cultural entity*. In "Nationalism and the state". New Left Books.

Anil, Kumar Biswas (2020). Local governance and development communication: A case study of Gram Panchayat from Cooch Behar District in West Bengal, India. *Journal of Politics and Governance*, 8 (10). <https://doi.org/10.47914/JPG.2020.V08I10.003>

Arendt, Hannah (1958). *The human condition*. University of Chicago Press.

Bragança de Miranda, José (2022). Notes on governance. *International Journal of Film and Media Arts*, 7(3). <https://doi.org/10.24140/ijfma.v7.n3.03>.

Bouckaert, Geert (2023). Effective local governance. In "Handbook on local governance" (pp. 1-20). Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781800371200.00011>

Buyske, Jo. (2022). New governance concepts for digitalization: Challenges and potentials. In "Digital transformation and governance" (pp. 1-15). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-662-67004-0_16.

Chikalkin, Serhii (2024). The concept and essence of corporate governance. *Smart Supply Chain and Logistics*, 23 (6). <https://doi.org/10.46783/smart-scm/2024-23-6>

Demuynck, Méryl, & Coleman, Julie (2023). Local governance as a (de-) legitimizing tool for competing violent extremist groups in Central Mali. In *Governance and conflict in fragile states* (pp. 1-25). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780197690390.003.0009>.

Durkheim, Émile (1995). *The elementary forms of religious life* (Original work published 1912). Free Press.

Durkheim, Émile (2004). *Suicide: A study in sociology* (Original work published 1897). Routledge.

Durkheim, Émile (2014). *The division of labor in society* (Original work published 1893). Free Press.

Etebom, John Monday, & Wijaya, Junior Hendri (2022). The historical development of local government administration and its contemporary realities in Nigeria. *The Journalish*, 3 (1). <https://doi.org/10.55314/tsg.v3i1.226>

Fukuyama, Francis (2018). *Identity: The demand for dignity and the politics of resentment*. Farrar, Straus and Giroux.

Geertz, Clifford (1973). *The interpretation of cultures*. Basic Books.

Hettige, Siri T., & Bigdon, Christoph. (2003). *Local governance and conflict management in Sri Lanka* [Final Report]. Sri Lanka Institute of Local Governance.

Kjaer, Anne Mette. (2005). *Governance*. Polity Press.

Libanova, Ella, & Romaniuk, Serhii (2023). Conceptualization of governance in social relations. *Demography and Social Economy*, 3(1). <https://doi.org/10.15407/dse2023.03.033>

Lutsenko, Sergey (2023). Economic and legal analysis of the concept of good governance in company's activities. *Economic Science of Modern Russia*, 2 (101), 72–82. [https://doi.org/10.33293/1609-1442-2023-2\(101\)-72-82](https://doi.org/10.33293/1609-1442-2023-2(101)-72-82)

Makashini, Liliias, Munshifwa, Edward & Adewunmi, Yewande (2023). Local governance structures and their role in mobilising community action: A case of recreational facilities in mining towns in the Copperbelt Province. *Malaysian Journal of Real Estate*, 17 (2). <https://doi.org/10.11113/intrest.v17n2.300>

Ngini, Ignatius I., Jude, Chika O. & Eze, Chinwe Mariaceline (2023). Local government: Effective tool for socio-political and economic development in the South-East. *Journal of Political Science and Leadership Research*, 9 (2), 53–69. <https://doi.org/10.56201/jpslr.v9.no2.2023.pg53.69>

Paden, John N. (2005). *Ethno-religious identity and conflict in Northern Nigeria*. Brookings Institution Press.

Phillips, Sarah. (2019). Proximities of violence: Civil order beyond governance institutions. *International Studies Quarterly*, 63 (3), 680–691. <https://doi.org/10.1093/isq/sqz038>

Pierre, Jon & Peters, B. Guy. (2000). *Governance, politics, and the state*. St. Martin's Press.

Putnam, Robert D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.

Putnam, Robert D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American Community*. Simon & Schuster.

Rusli, Herman, Mukhlis, Mukhlis, Samad, Iskandar Abdul & Nuthihar, Rahmad (2022). Hikayat Pocut Muhammad: Konsep Pemerintahan Berbasis Kearifan Lokal [Hikayat Pocut Muhammad: The concept of governance based on local wisdom]. *Indonesian Language Education and Literature*, 8 (1). <https://doi.org/10.24235/ileal.v8i1.11411>

Schedler, Kuno (2022). Public governance and public management. In *Handbook of public administration* (pp. 1–20). Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781800375499.public.governance>

Shafi, Halima (2022). The role of local governance in rationalizing the performance of local administration [المحلیه الإدارة أداء ترشید فی المحلیه الحوكمه دور]. *International Journal of Advanced Research on Law and Governance*, 7 (1). <https://doi.org/10.21608/ijarlg.2021.91951.1025>.

Sumin, M. (2023) The concept of corporate governance: The history of formation. *Problems of Economics and Legal Practice*, 19 (6), 118–123. <https://doi.org/10.33693/2541-8025-2023-19-6-118-123>.

Sutton, Jeffrey S. (2021). Local governments. In *Handbook of public policy* (pp. 1–15). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780197582183.003.0010>.

Walzer, Michael. (2004). *Politics and passion: Toward a more egalitarian liberalism*. Yale University Press.

Weber, Max. (2010). *The theory of social and economic organization* (Talcott Parsons, Ed.; Original work published 1920). University of Michigan.

West, Cornel. (2004). *Democracy matters: Winning the fight against imperialism*. Penguin.

