

چگونه اجرای اصلاحات در چین از گذر تمرکززدایی حاصل شد

برنامه‌ریزی برای تحول

گیتی صادقیان
پژوهشگر اقتصادی

دولت چهاردهم از ابتدای حضورش از تقویض اختیارات بیشتر به استانداران و به نوعی تمرکززدایی سخن گفته است. اخیراً رئیس‌جمهور از این موضع دفاع کرده و تمرکززدایی را روشی برای چابکی و سرعت عمل در اجرای وظایف پرشمار دولت برشمرده است. آنچه که تا به حال پیرامون تقویض اختیار به استانداران مصوب شده به جلسه هیئت وزیران در تاریخ ۲۸/۰۳/۱۴۰۴ بر می‌گردد. اختیارات هیئت وزیران در اتخاذ تصمیمات در رابطه با وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها (به جز اختیارات موضوع اصل یکصد و سسی و هشت قانون اساسی) به استانداران تقویض می‌شود. به این ترتیب اختیار تصمیم‌گیری در برخی از حوزه‌ها از جمله انتخاب مدیران، واگذاری‌ها و موافقت‌نامه‌ها به استانداران‌ها واگذار می‌شود. مسئله تمرکززدایی در ادوار گذشته و در دولت‌های مختلف نیز مطرح بوده است و اکنون با این مصوبه سؤالاتی مطرح می‌شود از جمله اینکه آیا با واگذاری بخشی از وظایف انبوه دولت به استانداران تمرکززدایی اتفاق می‌افتد؟ هدف از تمرکززدایی چیست؟ اساساً تمرکززدایی باید چه ویژگی‌هایی داشته باشد و مهم‌تر اینکه برنامه و سازوکار اجرای آن در ایران باید چگونه باشد؟

در بررسی تمرکززدایی در ایران مطالعه این تجربه در دیگر کشورها خالی از لطف نیست. چین یکی از کشورهایی است که برای چندین دهه درگیر تمرکززدایی بود. تمرکززدایی به عنوان یک برنامه مدون و طرح دولت با هدف اجرای اصلاحات در چین از دهه ۱۹۷۰ کلید خورد، هرچند که پیش از آن نیز تعاملات دولت مرکزی با دولت‌های محلی به صورت یک طرفه و از بالا به پایین نبوده است. قانون اساسی چین یک ساختار دولت واحد را معرفی می‌کند که قدرت نهایی را در اختیار دولت مرکزی قرار می‌دهد، با این حال در عمل، ساختار قدرت چین شامل شبکه‌ای پیچیده از تعاملات بین مقامات مرکزی و محلی است. هرچند توازن قدرت بین مرکز و مناطق محلی ثابت نیست و در طول زمان و در حوزه‌های مختلف سیاست‌گذاری متغیر بوده، اما در تمام دوره‌ها دولت در نهایت توانسته با کنترل کامل سیاست‌های مالی و نفوذ قابل ملاحظه در انتخاب مقامات استانی، دست بالا را بگیرد و کنترل نهایی را اعمال کند.

توزیع قدرت در گذر زمان

فرامین صادره از هر کدام از پایتخت‌های باستانی چین تنها در صورتی قابلیت اجرا داشت که مقامات محلی به آن اهمیت می‌دادند و هیچ حاکمی پیدا نمی‌شد که از تمامی خصوصیات و موقعیت‌های استانی شناخت کامل داشته باشد و دستورات را بر مبنای آن صادر کند. با کشوری به وسعت یک قاره، هیچ راهی جز توزیع قدرت دولت مرکزی با دولت‌های محلی برای اداره یک ملت واحد وجود نداشت. رهبران چین همواره تلاش می‌کردند به دقت توازن کنترل مرکزی و محلی را حفظ کنند. برقراری تعادل قدرت در چین دشوار و حفظ آن دشوارتر می‌نمود. از یک سو، قدرت زیاد دولت مرکزی باعث هدررفت انرژی و عدم خلاقیت در اداره کشور می‌شد و از سوی دیگر قدرت زیاد دولت‌های محلی نیز به خلق نیروهای اضافی منجر می‌شد که حکمرانی کشور را مختل می‌کرد. اینکه چطور رهبران مرکزی چین از وفاداری و سازگاری دولت‌های محلی مطمئن شدند و اجازه انعطاف‌پذیری بیشتری در اجرا را به آن‌ها واگذار و هم‌زمان قدرت فعال خود را تا پایین‌ترین سطوح و دورافتاده‌ترین مناطق حفظ کردند، سؤالی است که از یک تناقض حکمرانی بنیادین در حوزه‌هبری در یک کشور واحد و بزرگ پرده بر می‌دارد.

تمرکززدایی و حساسیت‌های پیرامون آن

تمرکززدایی در چین اغلب با موضوعاتی جدی گره خورده است. موضوعاتی که از ابتدای فرایند توزیع قدرت حساسیت‌های زیادی را بر می‌انگیخت. مارپیچ تورم، کسری بودجه دولت‌های استانی و محلی، افزایش شکاف

مجلس و فرازو فرود قانون در ایران

نگاهی به میراث مشروطه ومسئله امروز

کوثر درزی‌نژاد
پژوهشگر گروه مطالعات پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف

۱۴ مرداد، به‌واسطه صدور فرمان مشروطیت در ایران، تاریخی ویژه به‌شمار می‌آید. فرمان مشروطیت در سال ۱۲۸۵، پس از فراز و نشیب‌های بسیار و در خلال جنبشی فراگیر، سرانجام توسط مظفرالدین شاه قاجار ابلاغ شد؛ فرمانی که به‌واسطه آن، پادشاهی مطلقه به پادشاهی مشروطه تغییر شکل می‌داد و پادشاه، دیگر اراده‌ای مطلق در سرزمین پهناور ایران نبود. در پی آن، شکل‌گیری مجلس شورای ملی گامی در جهت ایجاد محدودیت بر امپال نامحدود پادشاه بود. گامی که به‌واسطه آن، «قانون» به فصل مشترک مطالبات گروه‌های مختلف بدل شد تا از این منظر، سهم‌خواهی خود را در نظام سیاسی نشان دهند.

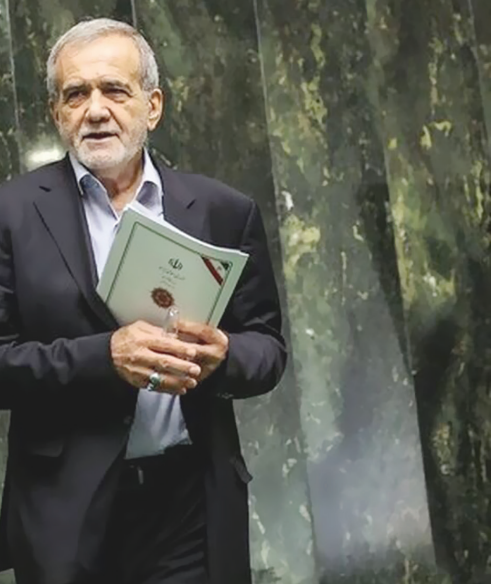
در تقاسیم موجود از جنبش مشروطه و فرمان مشروطه‌خواهی، صدور فرمان مشروطیت نویدبخش نظمی نوین بوده که بر مبنای آن، کلمه «قانون» بر اراده فردی تفوق یافته است. چنین امری، بیانگر پررنگ شدن جایگاه «نمایندگی مردم» در حکمرانی است؛ جایگاهی که پیش‌تر، حلقه‌ای مفقوده بود.

اکنون، با گذشت ۱۱۸ سال از صدور فرمان مشروطیت، پافشاری بر حاکمیت قانسون همچنان ادامه دارد و مطالبه برای نقش‌آفرینی مردم در عرصه قانون‌گذاری، همچون رویایی ناتمام، در تداوم است. از این حیث، در سالروز صدور فرمان مشروطیت، این نوشتار می‌کوشد

از منظری تاریخی و تحلیلی، ضمن نگاهی دوباره به مفهوم «قانون» در سیاست ایران، نشان دهد که چرا با وجود گذشت بیش از یک قرن، هنوز میان «وضع قانون» و «حاکمیت قانون» در ایران شکافی عمیق وجود دارد. همچنین تلاش می‌شود پیشنهادهایی برای بازسازی این بنیان ارائه گردد.

دروصف یک کلمه؛ قانون

اگر بخواهیم اندیشه مشروطه را در یک واژه خلاصه کنیم، آن واژه می‌تربد «قانون» است. انتشار رساله «یک کلمه» توسط میرزا یوسف خان تبریزی (۱۲۸۷)، با محوریت «قانون» و ترسیم آن به‌عنوان همای سعادت، مهر تأییدی بر این ادعاست. برای مشروطه‌خواهان، قانون فقط ابزار اداره حکومت



و بی‌عدالتی‌های منطقه‌ای، ناتوانی در برآوردی صحیح از اجرای کامل سیاست‌های دولت مرکزی توسط دولت‌های محلی، تضعیف نظام رفاهی با گسترش غیر منطقی شهرنشینی، گسست و تخریب فرهنگ اقلیت‌ها و تلاش برای دخالت در سیاست خارجی. در بسیاری از موارد، منافع تمرکززدایی از هزینه‌های آن پیشی می‌گرفت و دولت مرکزی در طی اصلاحاتی که چندین دهه طول کشید همواره تلاش کرد تا بین توزیع قدرت مرکزی و استانی توازنی برقرار کند. جالب است که دولت مرکزی همواره توانست دست بالا را بگیرد و با اتکا به شماری از ابزارها کنترل دولت‌های محلی را حفظ کند. از جمله مهم‌ترین ابزار قابل اتکای دولت مرکزی، قانون بود. قانون صراحتاً تسلط دولت مرکزی را توجیه و آن را به ویژه در موقعیت‌های حساس به عنوان آخرین حاکم میدان نزاع بر سر قدرت معرفی می‌کرد.

قدرت دولت مرکزی به اندازه‌ای بود که اولویت‌های کشور را تنظیم کند و توان تأثیرگذاری بر هنجارهایی که نظام تصمیم‌گیری را شکل می‌دادند داشته باشد. اگر منافع محلی اولویت می‌یافت این دولت مرکزی بود که تصمیم می‌گرفت که آیا این منافع در تضاد با منفعت کشور است یا نه.

افزایش قدرت از طریق توزیع قدرت

یک اصل اساسی در تمرکززدایی چین به رسمیت شناخته شده است: توزیع قدرت بین سطوح مختلف، مجموع صفر نیست. شاید این‌طور به نظر برسد که تمرکززدایی یک نقطه ضعف برای مرکز است. اما نکته اینجاست که تمرکززدایی در واقع استراتژی دولت مرکزی برای تعمیق حمایت از اصلاحاتی است که اولویت اصلی دولت مرکزی محسوب می‌شده است. بنابراین توانمندسازی دولت‌های محلی، به دور از نشان دادن ضعف مرکز، توسط مرکز برنامه‌ریزی شده بود تا اهداف اصلی خود را دنبال کند. در نظریه تبیین عمل متقابل به این نکته تأکید می‌شود که دولت‌های محلی منابع و قابلیت‌هایی را در اختیار دارند که دولت مرکزی به آن‌ها احتیاج دارد و همین نیاز منجر به پویایی تبادل و مذاکره می‌گردد. به علاوه، تمرکززدایی نه تنها ظرفیت دولت برای اجرای اصلاحات را بالا می‌برد بلکه با ارائه یک سوایپ امنیتان برای افزایش فشارهای منطقه‌گرایانه به حفظ دولت کمک می‌کند. بخشی از چالشی که اصلاح طلبان چین با آن روبرو بودند نیاز به نهادهبنه‌سازی پس از انقلاب فرهنگی و هرج و مرج‌های پس از آن در سال ۱۹۷۸ بوده است. از آن سال به بعد دولت چین همواره نهاده‌بنه‌سازی را در دستور کار خود قرار داده و از گذرن آن کل قدرتی را که دولت می‌تواند به اشتراک بگذارد افزایش داده است. در مجموع، توزیع قدرت به نفع دولت‌های استانی و محلی نه تنها مرکز را تضعیف نکرده بلکه در عمل به ساخت دولت به عنوان یک کل کمک کرده است.



جوامع مدنی در توزیع قدرت

در توصیف توازن قدرت بین دولت مرکزی و استانی، جزء سوم بسیار مهمی وجود داشت که حلقه ارتباط دو جزء مذکور را شکل می‌داد: جامعه مدنی. به نظر می‌رسید که جامعه مدنی آن قدر اهمیت داشت که روابط دو جزء اول را متأثر می‌کرد. جامعه مدنی به ویژه در حفظ و حراست از سرچشمه‌های فرهنگی چین بسیار فعال عمل کرد. توجه به خواست مردمی به تدریج به افزایش اجرای سیاست‌های رفاهی منجر شد. در این میان کسب و کارهای خصوصی و سایر بازیگران غیردولتی، سرمایه‌گذاری بر روی دارایی‌های محلی را شکل می‌دادند و این تصمیمات از کنترل دولت خارج بود. ارتباطات اشخاص حقیقی با حقوقی فعال در استان‌ها با اشخاص مشابه در استان‌های دیگر کشورها نیز بر روی روابط خارجی چین تأثیر می‌گذاشت. حتی اعتراضاتی پیرامون اموری شکل می‌گرفت که کاملاً به حوزه دولت مرکزی مربوط می‌شد، مثل اعتراضاتی در شهرستان‌ها برای تبدیل شدن به شهر یا قرار گرفتن در حوزه استحقاقی شهرداری‌های سطح استان. هرچه نقش جوامع مدنی در سپهر سیاسی چین پیچیده‌تر می‌شد، پیچیدگی برقراری توازن بین قدرت دولت مرکزی و استانی نیز بیشتر می‌شد.

مقامات محلی به ویژه دیران احزاب، قدرت قابل ملاحظه‌ای در حوزه‌های خود دارند و مسئول اجرای سیاست‌های مرکزی هستند. پس از به قدرت رسیدن شی جین پینگ، نهادهایی مانند سیستم‌های مبارزه با فساد و بررسی قانونگذاری تقویت شدند تا با هماهنگی مرکز، مقامات محلی را به دقت تحت نظارت درآورده و سازوکار تنبیه و تشویق را اعمال کنند. حزب خلق چین از جمله مهم‌ترین احزایی است که نقش مهمی در روابط مرکز و استان‌ها داشته است.

تمرکزگرایی هم‌زمان با تمرکززدایی

پیچیدگی روابط در کنترل مرکز و خودمختاری استانی در چین به قدری شدت می‌گیرد که این کشور نه به شیوه‌ای ایستا بلکه به صورت پویا دوره‌هایی از تمرکزگرایی و تمرکززدایی را تجربه می‌کند. تمرکزگرایی به ویژه پس از روی کار آمدن شی جین پینگ قوت می‌گیرد، هر چند این تعادل دائماً در حال تنظیم است. شی بر این باور است که عدم رشد متوازن منطقه‌ای برای بهبود کارایی در اجرای سیاست‌ها و تقویت دولت مرکزی و دوره‌ای از تمرکزگرایی لازم است. دوره‌های اولیه تمرکززدایی اگرچه رشد سریع اقتصادی را در پی داشت؛ اما به نوبه خود توسعه نامتوازن استانی (رشد بالاتر مناطق ساحلی در برابر رشد پایین‌تر دیگر مناطق و عزم دولت برای تضمین توسعه عادلانه‌تر)، فساد و فقدان یکپارچگی در

اجرای سیاست را موجب شده بود. در دولت شی جین پینگ به ویژه در حوزه مالی سازوکارهای نظارت و پاسخگویی با هدف کاهش فساد با شدت بیشتری در دستور کار قرار گرفت. بخش علم و فناوری نیز از دیگر بخش‌هایی است که دوباره به سمت تمرکزگرایی می‌رود. استراتژی توسعه مبتنی بر نوآوری و تأسیس کمیسیون مرکزی علم و فناوری با هدف ارتقای خوداتکایی علم و فناوری در دستور کار دولت شی قرار گرفته است. از سال ۲۰۰۷ دولت‌های محلی از سطح بالایی از استقلال برخوردار بوده و بخش قابل توجهی از هزینه‌های علم و فناوری چین را به خود اختصاص دادند. این تمرکز شکاف اطلاعاتی را افزایش می‌دهد و منجر به سرمایه‌گذاری‌های ناکارآمد دولت مرکزی در دولت‌های محلی به سبب استقلال و قدرت بالای دولت‌های محلی می‌شود. از این رو سازوکارهای اقدام مشترک مرکزی – محلی در برنامه‌های ملی علم و فناوری کنجانده شده است که در آن به استان‌ها در ازای افزایش کمک‌های مالی‌شان، نفوذ بیشتری در مدیریت پروژه می‌دهد. در واقع این یک طرح برای تضمین مشارکت‌های محلی در اولویت‌های ملی علم و فناوری است.

نخ تسبیح تمرکززدایی در چین

درک روابط توزیع قدرت در چین مستلزم ادعسان به اصل دولت واحد، برنامه‌ریزی دولت مرکزی برای اجرای اصلاحات اقتصادی، پویایی‌های سیاسی و نیاز به سیاست‌گذاری متفاوت در یک حوزه ویژه است. توزیع قدرت در چین از روندی پیچیده و در حال تحول تبعیت می‌کند. به‌طوری‌که در دوره‌هایی از تمرکزگرایی و در دوره‌هایی از تمرکززدایی و حتی در دوره‌هایی از ترکیبی از هر دو بهره می‌برد. با این حال، در هر دوره دولت مرکزی موفق می‌شود مرکز اقتدار نهایی و تعاملات و سازگاری با دولت‌های محلی را حفظ کند. تجربه چین از خصوصی‌سازی بر حفظ قدرت دولت مرکزی بر همه دولت‌های محلی برای گذار موفقیت‌آمیز در تمرکززدایی تأکید می‌کند. همچنین نشان می‌دهد در دوره‌هایی که تمرکززدایی از مسیر اهداف کلان ملی منحرف می‌شود دولت دوباره به سمت تمرکزگرایی برای بازتعریفی از تمرکززدایی بر می‌گردد. حضور فعال دولت مرکزی در نظارت دقیق بر حسن انجام کارهای محوله به استان‌ها و برقراری نظام سرسختانه‌ای از تنبیه و پادش، رصد درصد پیشرفت اصلاحات برنامه‌ریزی شده در چهارچوب اهداف کلان کشور، تصویری پویا از گذار مستمر بین تمرکزگرایی و تمرکززدایی در چین را ارائه می‌دهد.

تجربه چین می‌تواند در بردارنده درس‌های مهمی برای ایران باشد. اول اینکه از یک طرح حاکمیتی چند دهه‌ای حکایت دارد که دوره تصدی‌گری چندین رئیس‌جمهور را پوشش داده است. دوم، به رغم فراز و فرودهای بسیار، رهبران چین همواره منافع ملی را اولویت موفقیت این طرح قرار داده‌اند و هرگاه که طرح از اصل منفعت ملی منحرف شده به‌روزرسانی و اعمال تغییرات در آن در دستور کار قرار گرفته است.

فعلاً آنچه در قالب تمرکززدایی در جلسه ۲۸ خرداد امسال مصوب شده صرفاً کاهش بوروکراسی اداری و وابستگی به مرکز و تسریع در تصمیم‌گیری‌هاست که دست دولت مرکزی را برای مسائل مهم‌تر باز می‌گذارد. درست است که شناخت استانداران از مسائل و نیازهای استان به اخذ تصمیمات مناسب‌تر و دقیق‌تر نسبت به وزرای که تا پیش از این در مرکز تصمیم‌گیری می‌کردند، منجر می‌شود، اما روی دیگر سکه نظارت دقیق دولت مرکزی، شفافیت در اجرا و پاسخگویی استانداران و جلوگیری از شکل‌گیری فساد است. در کشوری با انبوهی از مشکلات که بیش از هر زمان دیگری نیازمند اقداماتی است که احتمال موفقیت آن بسیار بالاست و ظرفیت کشور برای تحمل ریسک اقداماتی که به شکست می‌خورند بسیار پایین است، شاید بهتر است این سؤال در ابتدا پرسیده شود که آیا قرار است تمرکززدایی در قالب یک برنامه مدون ارائه شود که در پس آن اجرای اصلاحات سرزمینی مدنظر است یا نه این واگذاری هم به مانند داستان خصوصی‌سازی و کاهش تصدی‌گری دولت، از چاله به چاه افتادن است؟

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

این امر، جز با بازاندیشی در نفس قانون و رجوع به مردم، ممکن نخواهد بود. در این مسیر، می‌توان سه اقدام راهبردی را در نظر گرفت.

برجسته‌سازی مرجع اصلی قانون‌گذاری و بازتعریف نقش نهادهای موازی

پیچیدگی کنونی نظام تقنینی ایران، ناشی از تکثیر نهادهایی است که هر یک در جایگاه تصمیم‌گیر ظاهر می‌شوند. رجوع دوباره به مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نهاد اصلی قانون‌گذاری و بازتعریف سایر نهادهای آن، می‌تواند به تمرکز و شفافیت در این فرایند کمک کند.

رجوع و تلاش برای اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری

استاد بالادستی مانند سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، با رویکردی جامع، در پی اصلاح فرایند تقنین هستند. تلاش برای اجرایی‌سازی این اسناد، به‌ویژه از سوی مجلس، می‌تواند گامی مؤثر در جهت افزایش کارآمدی نظام تقنینی کشور باشد.

تقویت نظارت عمومی بر فرایند تقنین

توجه به آزمان مشروطه، یعنی مردم در مرکز قانون‌گذاری باشد. این هدف، از طریق شفاف‌سازی طرح‌ها و لوایح، ایجاد سامانه‌های مشارکت شهروندی و تقویت پاسخ‌گویی نمایندگان، امکان‌پذیر خواهد بود.

اصلاح فرهنگ قانون‌پذیری و آموزش عمومی قانون‌مندی

تا زمانی که شهروندان، قانون را امری بیگانه، انتزاعی یا صرفاً دولتی ببینند، هیچ‌گونه نهاده‌بنه‌سازی رخ نخواهد داد. نهادهای فرهنگی و رسانه‌ها نقش مهمی در تبدیل قانون به عنصری از زندگی روزمره دارند.

در تاریخ سیاسی ایران، ۱۴ مرداد یک نشانه است؛ نشانه‌ای که به‌وضوح رویای ایرانیان برای گذار از حکومتی خویشاوندسالار به حکومتی مبتنی بر قاعده را بازنمایی می‌کند. با این حال، نگاهی اجمالی به مسیر تکوین قانون در ایران، گواه آن است که این رؤیا، به‌رغم تلاش‌ها و هزینه‌ها، هنوز تا واقعیت راه دارد.

در اینجا، پذیرش این موضوع حیاتی است که قانون صرفاً یک تصویب ماده‌ها و تبصره‌ها موجودیت نمی‌یابد؛ بلکه کارآمدی‌اش مستلزم برآمدن از دل مردم است، به‌گونه‌ای که عموم مردم آن راغبنناسند و باور داشته باشند که رعایت آن، هم عقلانی و هم عادلانه است. به این ترتیب، می‌توان گفت رجوع مجدد به قانون و تلاش برای بازسازی آن، حلقه مفقوده‌ای است که مسیر نیمه‌کاره تاریخی را تکمیل می‌کند.

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین

فرهنگی نوین