

فصلنامه مطالعات سیاسی

سال هشتم، شماره ۲۹، پاییز ۱۳۹۴

صفحات: ۱۸۰-۱۵۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۴/۷؛ تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۴/۶/۱۲

## بررسی چالش‌های مشارکت همگانی در نظام سیاسی - حقوقی جمهوری اسلامی ایران

محمد تمیزکار مستقیم\* / دکتر بیژن عباسی\*\*

### چکیده

مشارکت شهروندان با باور به انتقال‌پذیری قدرت، می‌تواند معیاری مهم در درجه‌م‌شروعیت دولت‌ها تلقی شود. فارغ از شیوه‌های متعدد مشارکت همگانی، چالش‌های اصلی مشارکت، نخست به پذیرش آن همچون یکی از حق‌های بنیادین بشری از سوی دولت، و سپس چگونگی پیاده‌سازی و تعمیم آن در چارچوب‌های حقوقی-سیاسی مقبول عموم، باز می‌گردد. دولت پررنگ‌ترین نقش و بیشترین تأثیرها را در حوزه مشارکت همگانی دارد. میزان التزام دولت‌ها به پذیرش مشارکت همگانی، معیاری مهم در بررسی کیفیت نظام سیاسی، با الگوی حکمرانی خوب است و همچنین موجب بیشترین میزان دخالت مردم در تعیین سرنوشت خویش می‌گردد. به طور کلی، برای تحقق مشارکت همگانی شهروندان در جامعه، افزون بر وجود بسترهای قانونی و بالقوه، ایجاد تحول و بازاندیشی در زیرساخت‌های فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی نیز از ضروریات است؛ زیرا مشارکت همگانی شهروندان، در مداخله شهروندان برای اداره همه جانبه امور کشور و سیاست‌گذاری‌های کلان، عینیت می‌یابد. از آنجایی که تحقق این امر، در نظام حقوق عمومی ایران با چالش‌هایی همراه است، این پژوهش در صدد است پس از بررسی چالش‌های موجود، به نقش‌های کلان دولت، برای رفع کاستی‌های موجود از ابعاد گوناگون، بپردازد.

### کلید واژه‌ها

مشارکت، مشارکت همگانی، مشارکت مردمی، مدیریت مشارکتی.

\* دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات تهران، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.  
Mohamadtamizkarmostaghim@yahoo.com

\*\* بیژن عباسی، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات تهران، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.  
Bizhan\_abbasy@yahoo.com

## مقدمه

در بعد سیاسی، مشارکت همگانی در اداره کردن جوامع به رویه‌ای تبدیل شده است که دموکراسی یا مردم سالاری نامیده می‌شود. اندیشه اساسی که مردم سالاری بر اساس آن شکل گرفته است، این است که همه شهروندان بالغ و سالم دارای حق برابر در زمینه هدایت امور عمومی و همگانی جامعه هستند. در حالی که در شیوه‌های استبدادی یک گروه کوچک هدف‌ها را مشخص و دستورها را صادر می‌کردند و شیوه استفاده از منابع اقتصادی را تعیین می‌نمودند. از دیدگاه مشارکتی، همه افراد در مورد اموری که مربوط به خودشان است، احساس مسؤولیت می‌نمایند و حق دارند در مورد آن‌ها فکر کنند و اندیشه خود را آزادانه بیان نمایند.

در نظام‌های دموکراتیک و مردم سالار، قدرت بین شهروندان (آحاد جامعه و مردم یک کشور) توزیع شده و آن‌ها از طریق رای خود در نظام مدیریت و تصمیم‌گیری کشور مشارکت می‌نمایند و از مسیر نهادهای عمومی مانند مطبوعات و احزاب بر عملکرد مدیران نظارت می‌کنند. در سطوح پایین‌تر و به‌طور مشخص در سازمان‌های اداری و اقتصادی، مشارکت به مفهوم کوششی دسته جمعی است که تمامی افراد در انواع سازمان‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی با یکدیگر همکاری و تلاش مشترک دارند. سازمان ملل متحد مشارکت را این گونه تعریف کرده است: دخالت نمودن و درگیر شدن مردم در فرایندهای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی که بر سرنوشت آنان اثر می‌گذارد. اندیشمندان حیطة سازمان و مدیریت تعاریف متنوعی در مورد مفهوم مشارکت ارائه داده اند که به برخی از آن‌ها اشاره می‌شود:

مشارکت کوششی دسته جمعی است که تمامی افراد برای رسیدن به یک هدف خاص و استفاده از تمامی امکانات بالقوه جمعی در ارائه پیشنهاد، تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی، اجرا، بهره‌برداری، مراقبت و محافظت از دستاوردهای خاص دخالت دارند. هیچ حکومتی بدون مشارکت مردم توانایی تداوم و پیشبرد اهداف خود را ندارد، از این رو بررسی جایگاه و نقش دولت برای مشارکت همگانی در امر اداره حکومت و راهکارهای تحقق آن ضروری است. با توجه به این مساله، در این مقاله بر آنیم تا با مطالعه‌ی مفهوم مشارکت همگانی و بررسی موضوع از جنبه‌های گوناگون حقوقی، راهکارهای تحقق مشارکت همگانی را، تحلیل و بررسی کنیم. در همین راستا به‌نظر می‌رسد راهکارهای تحقق مشارکت به دو دسته‌ی کلی راهکارهای «مشارکت حکومتی» که در آن‌ها حکومت اسلامی زمینه‌های مشارکت را برای مردم طراحی می‌کند و «مشارکت مردمی» که در آن عرصه‌های مشارکت از ابتدا به‌وسیله‌ی مردم تعریف می‌شود،

دسته‌بندی کرد. مساله مهم در این پژوهش، بررسی چالش‌های موجود در تحقق مشارکت همگانی در نظام حقوق عمومی ایران است. مشارکت همگانی، حق عموم افراد جامعه برای حضور و مداخله آگاهانه، خلاق و داوطلبانه در فرآیند برنامه‌ریزی‌ها و تصمیم‌سازی‌ها و نیز نظارت بر روند اجرایی شدن تصمیمات است؛ تا بدین سان تمامی افرادی که از تصمیمی متأثر می‌شوند بتوانند در فرآیند تصمیم‌گیری سهیم گردند و با تشخیص صحیح نیازها و علایق واقعی مشارکت کنندگان، اتخاذ تصمیمات قابل اجرا توسط تصمیم‌سازان ارتقاء یافته و عموم مردم از فرصت مقتضی برای تاثیرگذاری بر سیاست‌ها و نیز امکان به‌دست آوردن مشاغل عمومی، برخوردار شوند. همچنین، اهداف مشارکت همگانی، در زمان‌ها و شرایط گوناگون، یکسان نیست بنابراین اگر تفاوت در انتظارات مشارکت کنندگان به خوبی درک نشود و واقعیت اهداف تبیین نگردد، انتظارات آن‌ها برآورده نخواهد شد و سرخوردگی و ناامیدی پدید می‌آید، خلق ایده‌های جدید، آگاهی تصمیم‌سازان از خواست‌ها و نیازهای مردم، انعکاس نظریات مردم در تصمیمات مأخوذه توسط تصمیم‌سازان، ارتقای تصمیمات از طریق ارایه اطلاعات محلی در مسایل مختلف توسط مردم به تصمیم‌سازان، انتشار اطلاعات و اطلاع‌رسانی، مشروعیت بخشیدن به تصمیمات، سوپاپ اطمینانی جهت کنترل احساسات سرخورده و رانده شده مردم، افزایش شفافیت در فرآیند تصمیم‌سازی و در خاتمه افزایش پاسخگویی مقامات برای تصمیماتشان» از جمله مهمترین نتایج ناشی از تحقق مشارکت همگانی در جامعه می‌باشند (شرفی، ۱۳۸۹: ۸۰). بنابراین، مساله بنیادین در تحقیق حاضر، شناسایی چالش‌های تحقق مشارکت همگانی و نیز ارائه راهکارهای تحقق آن در نظام حقوق عمومی ایران است. این پژوهش حاصل مجموعه‌ای از مطالعات کتابخانه‌ای به منظور آشنایی و تجزیه و تحلیل مشکلات و کاستی‌ها و نارسایی‌ها در حوزه مشارکت همگانی است. همچنین مقالات و کتب مرتبط با موضوع نیز مورد مطالعه قرار گرفته اند. پیش از پرداختن به زمینه‌ها و جلوه‌های مشارکت همگانی در نظام سیاسی - حقوقی ایران، ضروری است به تعریف مشارکت و برخی دیگر از مفاهیم توجه شود. بنابراین در این قسمت، ضمن ارایه تعریفی از مشارکت و بیان هدف آن، جایگاه مشارکت همگانی را در منابع اسلامی و اسناد بین‌المللی تبیین نموده سپس به بررسی نظریه‌های مشارکت و نیز مؤلفه‌های ضروری برای تحقق مشارکت همگانی پرداخته خواهد شد و در آخر، چالش‌ها یا موانع مشارکت همگانی در نظام سیاسی - حقوقی ایران و نیز راهکارهایی جهت تحقق آن، به تفصیل مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

## گفتار اول: مفاهیم و مبانی مشارکت همگانی

## ۱. مفهوم مشارکت همگانی

مشارکت از لحاظ لغوی، کلمه‌ای عربی و بر وزن مفاعله است. در لغت‌نامه دهخدا (دهخدا، ۱۳۷۷: ۲۰۹۱۷) مشارکت به معنای «شراکت و انبازی و حصه‌داری و بهره‌برداری ...» و در فرهنگ فارسی معین (معین، ۱۳۷۱: ۴۱۲۷)، به معنای «شریک شدن» و در فرهنگ لغت عمید (عمید، ۱۳۸۶: ۱۰۸۹) به معنای «با هم شریک شدن و شرکت کردن با هم» آورده شده، همچنین فرهنگ انگلیسی آکسفورد (Hornby, 2000: 923) مشارکت<sup>۱</sup> را به‌عنوان عمل یا واقعه شرکت کردن، بخشی از چیزی را داشتن یا تشکیل دادن، دانسته است. تعاریف عدیده‌ای در خصوص مشارکت همگانی ارایه شده است که اجمالا به برخی از آن‌ها اشاره می‌نماییم: «مشارکت همگانی به عنوان یک فرآیند، طرز کار یا رویه‌ای است که توسط آن عموم مردمی (چه شهروندان عادی و چه گروه‌های سازمان یافته از افراد) که به‌عنوان تصمیم‌سازان انتخاب یا منصوب نشده‌اند با مقامات در تصمیم‌سازی در مورد موضوعات و سیاست‌هایی که بر آن‌ها تأثیر می‌گذارد یا علاقه‌مندی آن‌ها را جلب می‌کند، مشارکت کنند.» (Abelson, 2006: 2).

«مشارکت نوعی رفتار با مردم است که آنان را قادر می‌سازد تا بر حوادث موثر بر زندگیشان تأثیر قاطع بگذارند، به همین خاطر باید از آزادی کامل و از جمله حق اظهارنظر برخوردار باشند و دارای اهمیت و ارزش تلقی شوند.» «آلن پیرفت» در دیباچه اثر دسته‌جمعی و مشارکت چیست می‌نویسد: «مشارکت مورد مشورت قرار گرفتن قبل از تصمیم‌گیری را گویند به نحوی که اظهارنظر شخصی و اعمال مراقبت در جریان اجرایی این تصمیم و تحول نتایج آن امکان داشته باشد.» (انصاری، ۱۳۷۵: ۲۴). «مشارکت، حضور و دخالت آگاهانه، خلاق و داوطلبانه افراد و اقشار مختلف شهری و روستایی جامعه در برنامه‌ریزی‌ها، تصمیم‌گیری‌ها و فعالیت‌های مختلف سازمان‌ها، تشکیلات حرفه‌ای و محلی اجتماع یا منطقه خود از یک سو و هم‌سویی با ایده‌ها، تصمیم‌گیری‌ها و اهداف اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه از سوی دیگر است.» (رستمی، ۱۳۸۹: ۸۹). «تا آنجا که به سیاست مربوط می‌شود، مسأله مشارکت به قدمت طرح مفهوم دموکراسی است، اما از جنگ جهانی دوم به بعد، دامنه آن به حوزه‌های غیرسیاسی نیز کشیده شده است، از جمله به آموزش عالی، اقتصادی (مدیریت مشارکتی) و نیز بهداشتی.

## 1. Participation

\_\_\_\_\_ بررسی چالش‌های مشارکت همگانی در نظام سیاسی - حقوقی...

دانشجویان در اواخر دهه ۱۹۶۰ و در دهه ۱۹۷۰ در اروپا و آمریکا خواستار شرکت در تصمیم‌گیری‌های آموزشی بوده‌اند؛ و مهمتر از آن، در حوزه صنعت و اقتصاد، کارگران و کارمندان چنین درخواستی دارند. «(آشوری، ۱۳۹۳: ۳۰۲). در یک تعریف رایج، مشارکت به معنای بها دادن به نقش و نظر مردم در تصمیم‌گیری‌های سیاسی و دسترسی آنان به منابع قدرت است (اوکلی؛ مارسدن، ۱۳۷۰: ۸۶). نفس کنش مشارکت به نحو عام و مشارکت سیاسی به طور خاص، به مثابه رکن بنیادی نظام‌های مردم سالار محسوب می‌شود. اهمیت قضیه به حدی است که اگر دولتی در ظاهر مدعی مردم سالار بودن باشد؛ ولی نتواند مشارکت مردم را در تصمیم‌گیری‌های مهم و اعمال حاکمیت از طریق نهادهای مدنی و تشکل‌های سیاسی جلب نماید، ادعای مردم سالار داشتن و باور به حاکمیت مردم و مشارکت عموم، سخنی بی اساس و فاقد معنا خواهد بود. در حقیقت، یکی از مؤلفه‌های تعیین‌کننده جامعه مشارکتی، وجود آزادی‌های فردی و تأمین زمینه‌های لازم برای مشارکت شهروندان در مدیریت سیاسی و شرکت فعال در تشکل‌های حزبی و صنفی برای تعیین خط‌مشی‌های کلان سیاسی یک کشور است. از این رو، مشارکت سیاسی نوعی تظاهر علنی شهروندان برای تعیین سرنوشت جمعی خویش است. در میزان مشارکت سیاسی شهروندان، عوامل بسیاری تأثیرگذار هستند. عواملی چون: پایگاه اجتماعی و اقتصادی؛ میزان تحصیلات؛ شغل؛ جنسیت؛ سن؛ مذهب؛ قومیت؛ ناحیه؛ محل سکونت؛ شخصیت و محیطی که در آن مشارکت مردم پذیرفته می‌شود. این عوامل جملگی در حیات و پایداری مشارکت سیاسی شهروندان نقش دارند (میلبراث، ۱۳۸۶: ۱۳۸ و ۱۸۹). همچنین درجه همدلی و وفاداری شهروندان به یکدیگر، در روند شکل‌گیری و رشد مشارکت در جامعه سیاسی، نقشی بسیار اساسی دارند. عکس این مورد نیز، صادق است (سیف‌زاده، ۱۳۷۳: ۱۵۷).

#### ۱-۱. جنبه‌های مشارکت

جنبه‌های مشارکت عبارتند از: شیوه مشارکت، شدت آن و کیفیت آن. «جیرفت پری»، معتقد است که باید سه جنبه مشارکت سیاسی یعنی شیوه مشارکت، شدت و کیفیت آن را بررسی کرد. منظور وی از شیوه مشارکت این است که مشارکت چه شکلی به خود می‌گیرد، آیا رسمی است یا غیر رسمی و استدلال می‌کند که شیوه مشارکت بر طبق فرصت، میزان علاقه (هم کلی و هم ویژه)، منابع در دسترس فرد و نگرش‌های رایج نسبت به مشارکت در جامعه مربوط و به‌ویژه اینکه آیا مشارکت

تشویق می شود یا نمی شود، فرق خواهد کرد. منظور از شدت سنجش تعداد افرادی است که در فعالیتهای سیاسی معین شرکت می کنند و نیز تعداد دفعات مشارکت آنهاست که بازهم ممکن است بر طبق فرصت‌ها و منابع فرق کند. کیفیت به میزان اثر بخشی‌ای که در نتیجه مشارکت بدست می‌آید و سنجش تأثیر آن بر کسانی که قدرت را اعمال می‌کنند و بر سیاست‌گذاری مربوط می‌شود. این نیز بر طبق فرصت‌ها و منابع از جامعه‌ای به جامعه دیگر و از موردی به مورد دیگر فرق می‌کند (راش، ۱۳۷۷: ۱۲۴).

#### ۲-۱. دامنه مشارکت

مدارک و شواهد فراوان و گسترده‌ای وجود دارد که مشارکت سیاسی را در تمام سطوح بر طبق پایگاه اجتماعی-اقتصادی، تحصیلات، شغل، جنسیت، سن، مذهب، قومیت، ناحیه و محل سکونت، شخصیت و محیط سیاسی یا زمینه‌ای که در آن مشارکت صورت می‌گیرد، فرق می‌کند.

#### ۳-۱. اشکال مشارکت

«لستر میلبرات»، در کتاب مشارکت سیاسی خود، سلسله مراتبی از مشارکت را مطرح کرده است که از عدم درگیری تا گرفتن مقام رسمی دولتی تغییر می‌کند و پایین‌ترین سطح مشارکت واقعی رأی دادن در انتخابات است.

#### ۴-۱. انواع مشارکت

سه الگوی مشارکت سیاسی را با توجه به نوع رژیم می‌توان تشخیص داد: اول، مشارکت توده‌ای و بی شکل؛ دوم، مشارکت نفوذی و سوم، مشارکت سیاسی مطلوب. در مشارکت توده‌ای و بی شکل، مشارکت توده بسیج شده است. در حالی که مشارکت نفوذی، غیررسمی، شخصی و مبتنی بر روابط است. این در حالی است که مشارکت سیاسی مطلوب، مشارکت گروه‌های خود جوش، سازمان یافته و آزاد است که می‌تواند در متن جامعه مدنی تکوین یابد. از منظری دیگر، از انواع مشارکت به مشارکت تجهیززی، مشارکت خودجوش و مستقل تقسیم می‌شود. در تفکیک این نوع مشارکت‌ها بایستی گفت که مشارکت تجهیززی براساس تعلیمات و دستورالعمل‌های خاص و به صورت سازمان یافته عمل می‌کند و متأثر از وفاداری، احساسات، احترام و یا ترس از نخبگان سیاسی است. در این روند مردم به جای برخورداری از نقش و سهم شدن در فرایند توزیع مجدد قدرت در عمل به بیگاری گرفته می‌شوند؛ در حالی که در مشارکت سیاسی خودجوش و مستقل مردم عملاً در فرایند نوسازی سیاسی و تنوع

\_\_\_\_\_ بررسی چالش‌های مشارکت همگانی در نظام سیاسی - حقوقی...

ساختاری و برخورداری نظام‌های فرعی از استقلال لازم و براساس اعتماد متقابل که میان مردم و نخبگان وجود دارد صاحب نقش می‌شوند (قوام، ۱۳۷۳: ۱۳۲).

## ۲. مشروعیت

مشروعیت یا حقانیت، زمانی تحقق می‌یابد که اساس حکومت و قدرت هیأت حاکمه منطبق با نظریه قدرت رایج و مورد پذیرش در جامعه باشد. «مشروعیت به درجه‌ای از تناسب با هنجارها و موازین مربوط می‌شود که عموم مردم بدان معتقدند» (Haack, Pfarrer, Scherer, 2014: 635). «بین قانونی بودن و حقانی بودن قدرت تفاوت‌هاست مثلاً قانونی بودن حکومتی تطابق آن با موازین و مقررات و احکام حقوقی است ولی حقانیت آن زمانی مورد پذیرش واقع می‌شود که اساس رژیم یا قدرت فرد زمامدار، سازگار با نظریه قدرتی باشد که اکثریت به درستی آن ایمان دارند» (قاضی، ۱۳۷۷: ۲۵). «مشروعیت (که ریشه آن، واژه لاتین Legitimare به معنای قانونی بودن است) به نحو موسع به معنای حقانیت است. مشروعیت به فرمان یا دستور، خصیصه مقتدرانه الزام‌آور می‌دهد. از این رو قدرت را مبدل به اقتدار [قدرت مشروع] می‌سازد. مشروعیت از قانونیت متفاوت است از این حیث که قانون لزوماً تضمین‌کننده احترام به حکومت یا تصدیق وظیفه فرمانبرداری از جانب شهروندان نیست. با وجود این، اصطلاح مشروعیت به طور متفاوتی در فلسفه سیاسی و علم سیاست به کار می‌رود. معمولاً فلاسفه سیاسی مشروعیت را به عنوان یک اصل اخلاقی یا عقلانی تلقی می‌کنند که براساس آن حکومت‌ها می‌توانند از شهروندان خواستار اطاعت و فرمانبرداری باشند. بنابراین ادعای مشروعیت از فرمانبرداری عملی مهم‌تر است. از سوی دیگر جامعه‌شناسان سیاسی به مشروعیت از زاویه جامعه‌شناختی نگرین و آن را تمایل به تبعیت از نظامی هنجاری، صرف‌نظر از نحوه تحقق آن تعبیر می‌کنند. این دیدگاه به پیروی از «ماکس وبر» (۱۹۲۰-۱۸۶۴) مشروعیت را به معنای باور به مشروعیت به کار می‌برد؛ به عبارتی، باور به حق حکمرانی» (هی وود، ۱۳۷۸: ۴۴). «تفکر کلاسیک در فهم مشروعیت به‌عنوان پدیده‌ای جامعه‌شناختی مدیون و بر است. او سه نوع مشروعیت سیاسی را مورد شناسایی قرار داد که به ترتیب مبتنی‌اند بر تاریخ و عرف (اقتدار سنتی)، قدرت شخصیت (اقتدار فرهی) و چهارچوبی از قواعد رسمی، حقوقی (اقتدار قانونی - عقلانی). از دیدگاه وبر اعمال اقتدار قانونی - عقلانی و گونه‌ای از مشروعیت که ناشی از احترام به قواعد رسمی و معمولاً حقوقی است، ویژگی بارز جوامع نوین می‌باشد. نظریه‌پردازان مارکسیست جدید، نظریه‌ای را در مقابل نظر «ماکس وبر» در خصوص مشروعیت ارائه کرده‌اند.

این نظریه بر سازوکارهایی تأکید دارد که از طریق آن‌ها سرمایه‌داری تضاد طبقاتی را محدود می‌سازد، مثل ایجاد رضایت از راه توسعه دموکراسی و اصلاح اجتماعی» (هی وود، ۱۳۸۷: ۴۵). در جوامعی که اعتقاد غالب این است که زمامداران باید ناشی از انتخابات آزاد و همگانی باشند یا نهادهای سیاسی باید توسط قوه مؤسس منطبق با اراده عام صورت‌بندی شوند، رژیم‌ها و افرادی مشروع تلقی خواهند شد که برآمده از گزینش آزاد و صادقانه همگانی باشند. برخلاف آن اگر نظام‌های ارزشی جامعه در جهت حکومت‌های موروثی و پادشاهی پی‌ریزی شده باشد، طبقاً سلسله یا سلطانی حقانی جلوه می‌کند که از بازماندگان بلامنزاع پادشاهان گذشته و یا سلسله مورد قبول بوده باشد. اگر نظریه قدرت موجود بر خصلت قداست دینی استوار گردیده باشد، حکومتی حقانی است که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم از انبیاء و اولیاء و روحانیون و سازمان‌های مذهبی که کارگزاران دین به شمار می‌آیند، سرچشمه گرفته باشد (قاضی، ۱۳۷۷: ۷۱).

در نظام‌های معتقد به حاکمیت الهی، منشأ مشروعیت و اقتدار حکومت، اراده الهی است و پذیرش مردمی، مشروعیت بخش قدرت هیأت حاکمه نبوده و نقش آن صرفاً در راستای کارآمدی بیشتر نظام حکومتی، قابل توجه است لکن در نظام‌های سیاسی مبتنی بر حاکمیت مردمی، منشأ مشروعیت و اقتدار هیأت حاکمه، پذیرش اکثریت افراد جامعه (منطبق بودن حکومت با نظریه قدرت رایج و مورد پذیرش در جامعه) می‌باشد. در نظام‌های مبتنی بر حاکمیت الهی، مشارکت همگانی مردم مطلقاً زیربنای مشروعیت نظام را تشکیل نمی‌دهد از این رو مشارکت مردم و نقش آفرینی ایشان صرفاً در حد کارآمدتر نمودن نظام سیاسی قابل طرح است و بر این اساس، عموم مردم حق انتخاب یا عزل حاکم یا طبقه هیأت حاکمه را نخواهند داشت زیرا مشروعیت و اقتدار هیأت حاکمه منبعت از پذیرش و اراده مردمی نبوده بلکه نشأت گرفته از اراده الهی می‌باشد. منظور از حق تعیین سرنوشت درونی به معنی مردم‌سالاری و حق حاکمیت ملت در برابر دولت‌های خود می‌باشد. برابر این مفهوم، همه افراد جامعه به طور برابر و بدون تبعیض، حق مشارکت در اداره‌ی امور سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور را خواه به طور مستقیم یا غیرمستقیم و از راه نمایندگان منتخب خود دارند.» (عباسی، ۱۳۹۰: ۳۷۸). به عبارت دیگر، «در قلمروی درونی حق مردم برای تعیین سرنوشت عبارتست از حق مردم برای تعیین آزادانه پایگاه سیاسی، موضع گزینش راه و روش برای پیشرفت فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی.» (خوبروی پاک، ۱۳۹۳: ۲۵۵).



## گفتار دوم: جایگاه مشارکت همگانی در منابع اسلامی و اسناد بین‌المللی

### ۱. مشارکت همگانی در منابع اسلامی

#### ۱-۱. مشارکت همگانی از منظر قرآن کریم

در آیات قرآن کریم، ذیل عناوینی همچون: بیعت، شورای اجتماعی و سیاسی و نظارت بر امور حکومتی و ... بر مشارکت همگانی مردم در اداره امور جامعه خویش تأکید شده است. در این خصوص می‌توان به مضمون برخی از آیات شریفه قرآن کریم از جمله آیه ۲۵ سوره حدید، آیه ۱۱ سوره رعد، آیه ۳۸ سوره شوری، آیات ۱۱۰، ۱۵۹ و ۱۰۴ سوره آل عمران، آیات ۱۰ و ۱۸ سوره فتح، آیه ۱۲ سوره ممتحنه، آیه ۲ سوره مائده، آیه ۷۱ سوره توبه، آیه ۴ سوره حج، اشاره نمود.

#### ۱-۲. مشارکت همگانی در نهج‌البلاغه

امام علی(ع) نیز در چهارچوب مضامینی همچون: بیعت، امر به معروف و نهی از منکر و ضرورت در دسترس و پاسخگو بودن حاکم و...، به مشارکت همگانی مردم پرداخته‌اند که اجمالاً خطبه‌های ۵۳، ۹۱، ۱۳۶ و همچنین برخی مکاتبات آن حضرت قابل توجه می‌باشند. مشارکت در مفهوم سهیم و شریک شدن افراد جامعه و پذیرش مسئولیت در فعالیت‌ها و وجوه گوناگون زندگی اجتماعی به منظور حرکت به سمت اهداف مقدس نظام اسلامی، در منابع دینی مبانی متعددی دارد که بررسی آن‌ها جایگاه مشارکت در حکومت اسلامی را به وضوح روشن می‌کند. بررسی مجموعه احکام دین مبین اسلام بیانگر آن است که تشکیل حکومت اسلامی در راستای تحقق دستورهای خداوند متعال در جامعه ضرورتی انکارناپذیر است و تشکیل هر حکومتی نیازمند حضور و نقش آفرینی مردم به‌عنوان عنصر عینیت بخش به نظام سیاسی است (جوادی آملی، ۱۳۹۰: ۸۳-۸۲). از آنجا که تشکیل حکومت اسلامی خود مقدمه‌ای برای تحقق اوامر خداوند متعال و زمینه‌ساز اجرای احکام شرعی در عرصه اجتماع است، بر عموم مسلمانان واجب است تا مقدمات تشکیل حکومت و در پی آن مقدمات اجرای احکام اسلامی را فراهم کنند (منتظری، ۱۴۰۹ ق: ۱۸۴ و ۳۳۲). ناگفته پیداست که اجرای دستورهای الهی در شئون مختلف زندگی فردی و اجتماعی مسلمانان به‌عنوان یکی از مبانی تشکیل حکومت دینی تنها به واسطه فراهم کردن مقدمات و آماده‌سازی شرایط شکل‌گیری حکومت اسلامی به وسیله مسلمانان محقق نمی‌شود، بلکه این امر نیازمند ایجاد تشکیلات و اداره امور براساس شریعت مقدس اسلام است. به‌عبارت دقیق‌تر هنگامی که حکومتی بر مبنای تعالیم دینی شکل می‌

گیرد، گام اول در راستای اجرای احکام شریعت برداشته می شود، اما این امر به تنهایی موجب اجرای احکام نمی شود و اجرایی شدن این احکام مستلزم اداره صحیح حکومت در مرحله بعدی خواهد بود تا از این طریق بتوان اجرای قوانین الهی را تضمین کرد (مقیم، ۱۳۸۸: ۲۴۰). اداره شئون مختلف حکومت صرفاً در صورت حضور و مشارکت مردم امکان پذیر است و مردم تنها چرخ محرک حکومت اسلامی محسوب نمی شوند، بلکه بقا و دوام حکومت مبتنی بر حضور فعال آنان است (جوادی آملی، ۱۳۹۰: ۱۱۷). از این رو می توان گفت مشارکت فعال در عرصه اداره حکومت اسلامی به عنوان مقدمه تحقق واجب (اجرای احکام اسلامی) وظیفه مردم است و آنان باید ضمن کسب آمادگی‌های لازم در این مسیر گام بردارند. این امر به عنوان مبنایی دینی ریشه در دستورها و اوامر خداوند متعال دارد.

## ۲. مشارکت همگانی در اسناد بین‌المللی

به مشارکت همگانی در بندهای ۶، ۱۴، ۱۵ از اعلامیه حقوق بشر و شهروند مصوب ۱۷۸۹ اشاره شده است: «بند ۶: قانون نمایانگر خواست همگانی است. هر شهروندی حق این را دارد که در پایه‌گذاری آن به شخصه دخالت مستقیم داشته باشد و یا نماینده‌ای از سوی خود برای این کار برگزیند. قانون باید برای همگان در هر زمان یکسان باشد؛ چه محافظت کننده و چه مجازات کننده. همه شهروندان، که در چشم قانون یکی دیده می‌شوند، برای بهره‌گیری از همه مواهب و موقعیت‌های همگانی و شغلی به گونه یکسان مستعد هستند و جز بر پایه هنر و استعدادهایشان نباید فرقی میان آن‌ها گذاشت.» یا در «بند ۱۴: همه شهروندان حق تصمیم‌گیری، یا به شخصه و یا توسط نمایندگان خود، و نیز آگاهی درباره میزان مالیات‌ها، چگونگی جمع‌آوری و خرج شدن آن‌ها، و مدت زمان برقراری آن‌ها را دارند و این حق به عنوان ضرورتی در مشارکت همگانی به شمار می‌رود.» یا در بند ۱۵: جامعه حق این را دارد که هر کدام از مأموران و مسؤولانی که در خدمت همگانی هستند را بر مبنای مدیریت شان مورد بازخواست قرار دهد» و یا در ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر مصوب ۱۰ دسامبر ۱۹۴۸ نیز آمده است: «هر شخصی حق دارد که در مدیریت دولت کشور خود، مستقیماً یا به واسطه انتخاب آزادانه نمایندگان شرکت جوید.» و نیز در ماده ۲۵ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی مصوب ۱۶ دسامبر ۱۹۶۶ میلادی، آورده شده است: «هر انسان عضو اجتماع حق و امکان خواهد داشت بدون در نظر گرفتن هیچ یک از تبعیضات مذکور در ماده ۲ و بدون محدودیت غیرمعقول: الف) در اداره امور عمومی بالمباشره یا بواسطه نمایندگانی که آزادانه

\_\_\_\_\_ بررسی چالش‌های مشارکت همگانی در نظام سیاسی - حقوقی...

انتخاب می‌شوند شرکت نماید؛ ب) در انتخابات ادواری که از روی صحت به آراء عمومی مساوی و مخفی انجام شود و تضمین کننده ابراز آزادانه اراده انتخاب کنندگان باشد رأی بدهد و انتخاب بشود؛ ج) با حق تساوی طبق شرایط کلی بتواند به مشاغل عمومی کشور خود نائل شود». همچنین در بند «ب» ماده ۲۳ اعلامیه حقوق بشر اسلامی مصوب ۱۵ اوت ۱۹۹۰، چنین آمده است: «هر انسانی حق دارد در اداره امور عمومی کشور خود به طور مستقیم یا غیرمستقیم شرکت نماید. همچنین او می‌تواند پست‌های عمومی را بر طبق احکام شریعت متصدی شود» و در خاتمه، اعلامیه حق توسعه مصوب سال ۱۹۸۶ مجمع عمومی سازمان ملل متحد نیز مقرر می‌دارد: «برنامه‌های توسعه ملی باید بر پایه مشارکت آزاد و واقعی همه افراد جامعه صورت گیرد. کشورها باید مشارکت همه جانبه را به عنوان عنصر مهمی در تحقق حقوق بشر تشویق کنند».

### ۳. مصادیق مشارکت همگانی

#### ۳-۱. مدیریت مشارکتی، مصداقی از مشارکت همگانی در امور اقتصادی

در گذشته‌های نه چندان دور، در اکثر کشورهای جهان الگوی‌های استبدادی، ساختار و شیوه غالب برای اداره جوامع، سازمان‌ها و نهادهای مربوط به آن محسوب می‌شد. این شیوه مدیریت برای قرن‌های متمادی در گوشه و کنار جهان و در سطوح مختلف حکومت‌ها و سازمان‌ها و محیط‌های کار و همچنین نهادهای اجتماعی مانند خانواده و مدرسه گسترش یافته بود. هدف از اشاره به نحوه اداره جوامع در گذشته، ارائه درس‌های تاریخی - سیاسی و انتقاد از این شیوه حکومت کردن نیست بلکه هدف ارائه تصویری کلی از تاریخ و سیر تحول بشر در زمینه نحوه اداره کردن خود و دیگران می‌باشد. در آن شیوه حکومت کردن، رابطه بین حاکم و مردم بر اساس روش‌های تهدیدآمیز و خشن شکل می‌گرفت و معمولاً این الگو در همه سازمان‌های اجتماعی در مراتبی ملایم تر تکرار می‌شد. در داستان‌های مکرری از رفتار خشونت آمیز برده داران، خوانین و فئودال‌ها و کارخانه‌داران در مقابل برده‌ها، رعیت‌ها و کارگران سخن گفته شده است. حتی فلک شدن بچه‌ها در مدارس و کتک خوردن فرزندان از پدر خانواده، تصویرهایی از گذشته‌های نه چندان دور در مورد شیوه رایج اداره کردن جامعه، ارائه می‌دهند. روش استبدادی بر این ایده غلط اما بنیادی استوار بود که گروه حاکم حق دارد با استفاده از قدرت فرمان بدهد، خشونت بورزد، سهم بیشتری از منافع جامعه عاید خود بنماید و حتی اگر لازم بداند جان و نان زیردستان را قربانی زیاده خواهی‌های خود بنماید. در

مقابل گروه‌های زیر دست فقط وظیفه و تکلیف داشتند. آن‌ها مکلف بودند دستورات را اطاعت کنند، کوچکترین اعتراضی در برابر فرمان‌های فرادستان ابراز نمایند، برای بهبود زندگی خود انتظاری از حاکمان نداشته و در مورد سرنوشت خود و جامعه عقیده و پیشنهاد جدیدی ارائه نکنند. در نظام‌های استبدادی مدیران فکر می‌کنند و کارکنان انجام می‌دهند. تدوین راهبرد و اجرای راهبرد دو دسته فعالیت مجزا از هم هستند. مردم فرادست از بیشترین اهمیت برخوردارند و مدیریت از آن مقامات بالاست. در نظام‌های سنتی اغلب مردم دانش را بخیلانه احتکار می‌کنند و از آن برای رسیدن به قدرت و مقام استفاده می‌برند. در حالی که در اداره مشارکتی امور، مردم با ایفاء نقش‌های گوناگون به طور هم‌زمان درباره امور یکسانی می‌اندیشند بیشتر کارکنان خود بر انجام کار خویش نظارت دارند. در این شیوه، دانش به‌عنوان سرمایه عمومی محسوب می‌شود و انسان‌ها به یکدیگر آموزش می‌دهند. جریان یادگیری هم به سوی مدیریت مشارکتی است هم از آن ناشی می‌شود (مک لگان و کریستونل، ۱۳۷۷: ۴۲). به‌طور کلی قدرت در دست گروه حاکم متمرکز بود و رابطه با فرودستان بر ترس و اطاعت استوار شده بود. ویژگی‌های اخلاقی بی‌عدالتی، خشونت، ترس، خیانت، دورویی، عدم احساس مسؤولیت اجتماعی، فقدان انگیزه پیشرفت، فردگرایی و بسیاری رذایل اخلاقی نتیجه تداوم نظام‌های استبدادی در گذشته بودند. در حالی که خصلت‌های برابری، آزادی، مساوات، صداقت، مسؤولیت‌پذیری، انگیزه پیشرفت، جمع‌گرایی، احساس امنیت و بسیاری محسنات اخلاقی دیگر فرزندان نظام‌ها و حکومت‌های مشارکتی به شمار می‌روند. اما در عصر حاضر و در اکثر جوامع، این شیوه حکومت کردن به تدریج منسوخ شده‌است. مناسبات و روابط سیاسی و اجتماعی به سمت شیوه‌های انسانی و عادلانه‌تر تغییر می‌یابند. امروزه اداره کردن اکثر جوامع بر این عقیده استوار است که همه افراد در هر مقام و موقعیتی متناسب با آن جایگاه به صورت توأم دارای حقوق و تکالیفی هستند و حقوق و تکالیف از یکدیگر مجزا نیستند. مشارکت به مفهوم عام آن یعنی هم‌فکری و مشورت انسان‌ها برای جستجوی راه‌های حل مشکلات و اتخاذ تصمیم‌هایی که به تنهایی قادر به انجام آن نبوده‌اند از دیر باز با زندگی اجتماعی انسان پیوند داشته است. در ادیان الهی هم‌چنین نوشته‌ها و گفتارهای صاحبان خرد و اندیشه به آثار و برکات مشورت و هم‌فکری اشاره شده و توصیه‌هایی در زمینه شور با دیگران استفاده از خرد جمعی بیان شده است. اما مشارکت به‌عنوان یک فرایند جدید و با مفهوم سهیم کردن افراد در فرایند تصمیم‌گیری‌هایی

که بر زندگی آن‌ها تاثیر دارد، در چند قرن اخیر ابتدا وارد نظام‌های سیاسی کشورهای غربی گردید و به تدریج مراحل تحول و دگرگونی خود را پیمود. به طوری که امروزه در سازمان‌های اداری و بنگاه‌های اقتصادی از روش‌های مشارکتی به صورت گسترده استفاده می‌شود. از دویست سال پیش شیوه‌های مشارکتی در نظام‌های سیاسی کشورهای غربی راه یافت و به تدریج مراحل رشد و بالندگی خود را پیمود، به گونه‌ای که سرانجام مردم از این حق برخوردار شدند که در تعیین سرنوشت خویش و طراحی آینده جامعه مشارکت جویند. می‌توان گفت مشارکت محصول دورانی است که ویژگی‌های اساسی آن تحرک و عدم ایستایی، تکامل و نو به نو شدن، توجه به جایگاه و ارزش والای انسان، توسعه روز افزون دانش بشر و محصول اصلی آن یعنی تولید و صنعت و بسیاری دستاوردهای دیگری است که از ویژگی‌های این دوران به شمار می‌رود و مدیریت مشارکتی همراه با مفاهیمی همچون رشد اقتصادی، بازارهای رقابتی افزایش بهره‌وری، ارتقاء کیفیت و بهبود مستمر، زاینده شرایط اقتصادی عصر حاضر هستند که بر اساس نیاز به تغییر دائمی و بهبود وضع موجود و دستیابی به شرایط رقابتی برتر به وجود آمده‌اند. در نظام‌های گذشته که ایستایی و عدم تغییر از ویژگی‌های اساسی آن دوران بود و ابزارها و روش‌های انجام کار طی زمان‌های طولانی به صورت کاملاً یکنواخت و بدون تغییر مورد استفاده قرار می‌گرفتند، ضرورت طرح و به کارگیری مباحث فوق به وجود نمی‌آمد. لذا طرح مفهوم مدیریت مشارکتی و به کارگیری آن ریشه در تغییرات دوران معاصر دارد و ابتدا مشارکت در نظام سیاسی کشورهای غربی راه یافت. تحولات وسیع اقتصادی و گسترش صنعت، همراه با تولید انبوه کالا و افزایش رقابت اقتصادی برای دستیابی به بازارهای مصرف از ویژگی‌های دوران معاصر است که سازمان‌ها را وادار نمود تا اقدامات فزاینده‌ای انجام دهند، به این امید که سهم بیشتری از فروش و درآمد را به خود اختصاص دهند. اندیشه مشارکت در آغاز قرن بیستم توسط فردیک تیلور به عنوان جزئی از مدیریت علمی مطرح شد و کشورهای اروپایی برای فائق آمدن بر آثار مخرب جنگ جهانی دوم و سامان دادن به ویرانه‌های بر جای مانده به سوی سهیم کردن مردم در امور بازرگانی و صنعتی حرکت‌هایی را آغاز کردند. اولین بار در سال ۱۸۶۷ «آلفرد کروپ» در کارخانه فولاد سازی کروپ آلمان مفهوم مشارکت همگانی را در حوزه اقتصادی تحت عنوان مدیریت مشارکتی، به کار گرفت. کارکنان تشویق می‌شدند که در زمینه بهبود کار پیشنهادهایی بدهند و در ازای آن مبلغ مختصری به عنوان پاداش نقدی پرداخت می‌شد. شرکت‌های بزرگ صنعتی و بازرگانی وادار شدند اقدامات گسترده‌ای در زمینه کیفیت

محصولات خود به کار گیرند. از مهم‌ترین این اقدامات توجه به حرمت و ارزش نیروی انسانی و ایجاد فرصت و شرایط مناسب برای شکوفای اندیشه‌ها و خلاقیت کارکنان و جلب مشارکت آنان بود که نتایج ارزشمندی در زمینه افزایش بهره‌وری و ارتقاء کارایی سازمان‌ها به همراه داشت. در این زمینه شرکت‌های ژاپنی پیشگام هستند زیرا رقابت فزاینده دهه ۱۹۶۰ ژاپن را ناگزیر ساخت افزایش کیفیت محصولات خود را مورد توجه قرار دهند. برای تحقق این هدف همراه با اجرای برنامه‌های وسیع آموزشی و ایجاد گروه‌های کنترل کیفی مشارکت کارکنان را از طریق سیستم پیشنهادات در رابطه با کیفیت محصولات کارخانه‌ها اجراء نمودند. گرچه منطق مشارکت بسیار ساده است و امروزه جزء بدیهیات دانش مدیریت محسوب می‌شود، اما حرکت به سوی اداره کردن امور به صورت مشارکتی مستلزم تغییرات بنیادی و گسترده در ساختارها، ارزش‌ها و مناسبات سازمان است. «پاتریشیا مک لگان و کریستو نل» در کتاب عصر مشارکت که حاصل چند دهه فعالیت و تجربه اندوزی آنان در بنگاه‌های اقتصادی امریکا و سایر کشورهاست، در مورد تغییر به سمت اداره مشارکتی، اعتقاد دارند تغییرات یک باره رخ نمی‌دهد و سازمان‌ها زمانی به دوران نوین مشارکتی پا می‌گذارند که تغییرات کافی و به طور هم زمان رخ دهد. برای دستیابی به مدیریت مشارکتی به عنوان جلوه ای از مشارکت همگانی در یک بنگاه اقتصادی، باید تحولاتی انجام شود که به علت خروج از موضوع اصلی مقاله حاضر، مطالعه بیشتر در زمینه مدیریت مشارکتی، به زمان دیگری موکول می‌شود.

### ۲-۳. مشارکت اجتماعی، مصداقی از مشارکت همگانی در امور اجتماعی

نظریه‌ها و تئوری‌های متعددی در باب تبیین موضوع مشارکت اجتماعی وجود دارد که با رهیافت‌های مختلف و مبتنی بر بینش و متدلوژی خاص خود به شرح و تفسیر موضوع پرداخته اند. نظریه‌های اختیار عاقلانه، عمل جمعی، تفسیرگرایی، ساختارگرایی و کارکردگرایی، نظریه همراه ساختن، نظریه مشورتی، نظریه درمان، آموزشی، نظریه قدرت جامعه و... هرکدام از منظری به کالبد شکافی مشارکت پرداخته‌اند. نظریه «اختیار عاقلانه» کنش مشارکتی افراد را محصول اغراض، معتقدات و انتخاب عاقلانه آن‌ها می‌داند و بر این اعتقاد است که بروز اعمال دسته جمعی، وجود نهادهای با دوام اجتماعی و شرکت در فعالیت‌ها و برنامه‌های اجتماعی، حاصل جمع محاسبات عقلانی افراد می‌باشد (سعیدی، ۱۳۸۱: ۲۰). طرفداران «تئوری عمل جمعی» قائل به نوعی تناقض میان عقلانیت فردی و عمل جمعی هستند. آنان محصول عمل جمعی را از نوع «کالاهای همگانی» (کالاهایی که غیر قابل قسمت کردن است و کسی را

\_\_\_\_\_ بررسی چالش‌های مشارکت همگانی در نظام سیاسی - حقوقی...

نمی‌توان از استفاده کردن از آن محروم کرد مثل آب و هوا) می‌دانند و معتقدند که انسان‌های عاقل و نفع‌طلب بدنبال منافع عمومی گروه خود نیستند آن‌ها از جمله «مکنون اولوسن» بر این باور هستند که در رفتار گروهی و مشارکتی، انگیزه‌های عقلانی برای طفیلی‌گری و سربار دیگران شدن وجود دارد. بدین‌صورت که هریک از مشارکت‌کنندگان که می‌توانند در تامین نفع مشترک سهیم شوند ترجیح می‌دهند که خودشان سربار دیگران شوند اما دیگران چنین تصمیمی نگیرند.

کارکردگرایان، نهادهای مشارکتی را بر حسب آثاری که بر نظام اجتماعی می‌گذارند تبیین می‌کنند، سازمان‌ها، گروه‌ها و تشکل‌ها، نهادهایی هستند که از مشارکت‌کنندگان تاثیر می‌پذیرند و از سویی دیگر بر همدیگر و به نوبه خود بر جامعه تاثیر می‌گذارند از این دیدگاه مشارکت و نهادهای مشارکتی زمانی در جامعه گسترش می‌یابد که در بقا و تعادل جامعه اثر گذار باشد. از نظر «ساختارگرایان»، ساختارهای اجتماعی و نظام‌ها، رفتارهای مشارکتی را هدایت یا محدود می‌کنند و عامل مشارکت را در نظام‌های مدیریتی جستجو می‌کنند و این گروه ساختارها و چارچوب‌های قانونی را دارای نقش اساسی در گسترش مشارکت می‌دانند و به‌همین دلیل بر نهادینه شدن مشارکت و وجود چارچوب‌های قانونی تاکید می‌نمایند. نظریه «قدرت محله‌ای» به بعد اعمال قدرت در محله توجه می‌کند و قدرت محوری‌ترین موضوع در این تئوری است. نظریه «همراه ساختن» معتقد است که اصولاً ساکنین محلی و مردم قادر نیستند که نقش سازنده‌ای در جهت انجام پروژه ایفا نمایند. لذا مشارکت آن‌ها تنها در جهت کاهش ضدیت آن‌ها با انجام پروژه‌ها از طریق دخالت صوری آن‌ها می‌تواند باشد.

### گفتار سوم: بررسی نظریه‌های مشارکت همگانی

امروزه در خصوص اهمیت مشارکت همگانی و آثار و فواید مثبت آن، اتفاق نظر وجود دارد لکن براساس میزان تأثیرگذاری شهروندان در فرآیند برنامه‌ریزی و تصمیم‌سازی، مشارکت را در چندین سطح، طبقه‌بندی نموده‌اند و بر اساس سطوح مشارکت و تکنیک‌های مختلف آن، نظریاتی چند، ابراز گشته است که اهم آن‌ها را مورد بررسی قرار می‌دهیم:

#### ۱. نظریه نردبان مشارکت

یکی از مشهورترین نظریه‌ها در زمینه مشارکت همگانی، نظریه نردبان مشارکت «شری ارنشتاین» است. ارنشتاین، مشارکت را فرآیند سهیم شدن مردم در قدرت جهت تأثیرگذاری بر

رفتار دولت می‌داند. از نظر وی، مشارکت توزیع مجدد قدرت است که در سطوح مختلف اتفاق می‌افتد. ارنشتاین، هشت سطح مشارکت شهروندان را بر روی نردبانی فرضی موسوم به «نردبان مشارکت ارنشتاین» از یکدیگر تفکیک کرده و به نمایش گذاشته است که به ترتیب عبارتست از: پله اول: ظاهر فریبی و فریب‌کاری<sup>۱</sup>؛ پله دوم: درمان<sup>۲</sup>؛ پله سوم: اطلاع‌رسانی<sup>۳</sup>؛ پله چهارم: مشاوره<sup>۴</sup>؛ پله پنجم: تسکین و فرونشاندن خشم شهروندان<sup>۵</sup>؛ پله ششم: شراکت<sup>۶</sup>؛ پله هفتم: قدرت تفویض شده<sup>۷</sup>؛ پله هشتم: کنترل شهروندی<sup>۸</sup>. همانطور که پیش‌تر نیز بدان اشاره شد، ارنشتاین، در تبیین سطوح مشارکت، قایل به سلسله مراتب گشته و این امر سبب بروز انتقاداتی شده است زیرا رابطه سلسله مراتبی میان سطوح گوناگون مشارکت، کارایی ندارد و در یک برنامه مشارکت همگانی، ممکن است از عوامل مختلف موجود در سطوح گوناگون مشارکت استفاده شود بنابراین نمی‌توان یک برنامه مشارکت همگانی را در چارچوب رابطه‌ای سلسله مراتبی، ارایه کرد.

## ۲. گستره چهار سطحی برنز

یکی دیگر از نظریه‌های مشارکت، نظریه مطروحه توسط «برنز» است که مشارکت را در چهار سطح طبقه‌بندی نموده است: «برنز مشارکت را در چهار سطح یا مهارت طبقه‌بندی کرده است: (۱) آگاهی‌رسانی: این سطح شامل کشف و بازکشف حقایق محیط و شرایط است تا هر کسی که در این فرآیند مشارکت می‌کند با زبانی مشترک بر پایه مهارت‌ها در زمینه‌ای که تغییرات پیشنهاد شده است، سخن بگوید؛ (۲) ادراک: این سطح، نتیجه آگاهی‌رسانی از شرایط به منظور فهم آن و نتایج فیزیکی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی آن است. این بدان مفهوم است که مردم با یکدیگر صحبت و مشاوره می‌کنند و بنابراین، ادراک اهداف و انتظارات همه مشارکت‌کنندگان، به جای برنامه‌های پنهانی که عموماً موجب مختل شدن پروژه در درازمدت می‌شود، به منبعی برای برنامه‌ریزی بدل می‌گردد؛ (۳) تصمیم‌سازی: در این مرحله،

1. Manipulation
2. Therapy
3. Informing
4. Consultation
5. Placation
6. Partnership
7. Delegated Power
8. Citizen Control



\_\_\_\_\_ بررسی چالش‌های مشارکت همگانی در نظام سیاسی - حقوقی...

مشارکت‌کنندگان براساس دو مرحله آگاهی‌رسانی و ادراک، شروع به آفریدن طرح‌های فیزیکی واقعی براساس اولویت‌هایشان می‌کنند تا متخصصان با تلفیق گزینه‌ها به برنامه و طرح نهایی دست یابند و ۴) اجراء: بسیاری از طرح‌ها و برنامه‌های جامعه محور در همان مراحل آگاهی‌رسانی یا ادراک و تصمیم‌سازی متوقف می‌شوند، که این همان علت عدم موفقیت بسیاری از این طرح‌هاست، زیرا زمانی که مردم می‌توانند مهم‌ترین نقش را ایفاء کنند کنار گذاشته می‌شوند. این در حالی است که مردم باید در تمامی طول فرآیند، مشارکت داشته باشند، مسؤلیت بپذیرند و همپای متخصصان به ایفای نقش بپردازند تا پروژه به نتیجه مطلوب دست یابد.» (شرفی، ۱۳۸۷: ۸۳).

### ۳. زنجیره مشارکت مردمی

نظریه دیگر، زنجیره مشارکت مردمی می‌باشد که ضمن بر شمردن سطوح مشارکت، قایل به همپوشانی این سطوح با یکدیگر می‌باشد: «مشارکت مردمی، فرآیندی است دربرگیرنده تبادل اطلاعات، مشاوره، تعهد، تصمیمات شرکتی و قدرت شراکتی. در این زنجیره نقش و میزان دخالت مردم در تصمیم‌سازی از پایین‌ترین سطح (تبادل اطلاعات) تا بالاترین سطح (قدرت و اختیار) افزایش می‌یابد. میان هر یک از این مراحل این فرآیند نمی‌توان حد و مرز قطعی قائل بود. این سطوح با یکدیگر هم‌پوشانی دارند و هر سطح با توجه به سطوح دیگر شکل می‌گیرد.» (شرفی، ۱۳۸۷: ۸۴ - ۸۳).

### ۴. گستره چهارسطحی پریسکولی

در اینجا، نظریه «پریسکولی» را در خصوص مشارکت، مورد بررسی قرار می‌دهیم. «پریسکولی» وجه تمایز شیوه‌های مشارکتی را در میزان تأثیرگذاری و سهم مشارکت‌کنندگان در تصمیم‌گیری‌ها می‌داند. درک این رابطه اهمیت فراوانی دارد زیرا مدیریت انتظارهای همه کسانی که در فرآیند مشارکت حضور دارند، امری حیاتی است. نکته این نیست که همه تکنیک‌ها باید بر همه تصمیمات مؤثر باشند، زیرا این امر در اکثر موارد به وقوع نمی‌پیوندد. نکته این است که باید شیوه‌هایی مناسب با رابطه و کار با مردم مشخص کرد. او با در نظر گرفتن میزان تأثیرگذاری مشارکت شهروندان در فرآیند تصمیم‌سازی، مشارکت را در چهار سطح طبقه‌بندی می‌کند: ۱) آگاهی در مورد تصمیمات؛ ۲) شنیدن نظرها پیش از تصمیمات؛ ۳) تأثیرگذاری بر تصمیمات و ۴) تصمیم‌سازی و موافقت با تصمیمات.» (شرفی، ۱۳۸۷: ۸۴ و ۸۵).

## گفتار چهارم: مشارکت همگانی در نظام سیاسی - حقوقی ایران

## ۱. بررسی مولفه‌های ضروری برای تحقق مشارکت همگانی

برای تحقق مشارکت همگانی سازنده، وجود ده مؤلفه ذیل ضروری می‌باشد:

- ۱-۱. ابتکار عمل و میل به ایجاد تغییر: مردم می‌بایست بخواهند که برای ایجاد تغییرات، مشارکت کنند. در اغلب موارد، جایی ابتکار عمل و تمایل به مشارکت برانگیخته می‌شود که تصمیمات مأخوذه بطور مستقیم بر زندگی شهروندان تأثیر می‌گذارد.
- ۱-۲. پایدار بودن در مشارکت: شهروندان باید به مشارکت، متعهد باشند و بعد از اولین شکست، تسلیم نشوند.
- ۱-۳. دانش در مورد روش‌های مشارکت: تمامی ذینفعان می‌بایست از روش‌های مشارکت شهروندی، اینکه طریقه عملکرد این روش‌ها چگونه است و در چه اموری می‌تواند یا نمی‌تواند به کار برده شود؛ آگاه باشند.
- ۱-۴. آگاهی و آموزش: در بدو امر، شهروندان می‌بایست در خصوص حقوق و تکالیف شان در رابطه با حکومت و فرآیند تصمیم‌سازی، آموزش دیده باشند. آن‌ها می‌بایست برای تعامل با حکومت به منظور حل مشکلات آماده باشند.
- ۱-۵. همکاری با مقامات حکومتی: کسانی که در جایگاه قدرت قرار دارند می‌بایست بتوانند با شهروندان ارتباط برقرار کنند و همچنین دارای ذهنی پذیرا، فهیم و فعال باشند.
- ۱-۶. سود بردن ذینفعان: مردم تنها در صورتی بطور فعال در فرآیندی مشارکت می‌کنند که یا موضوع مستقیماً بر آن‌ها تأثیر بگذارد یا این که آن‌ها به نحوی از آن سود ببرند. هم شهروندان و هم حکومت می‌بایست سود ببرند.
- ۱-۷. برنامه‌ریزی و پیاده‌سازی: بهتر است شهروندان و مقامات حکومتی با همدیگر همکاری نمایند تا تغییرات را به آرامی، برنامه‌ریزی و پیاده‌سازی نمایند.
- ۱-۸. شفافیت: هم شهروندان و هم حکومت، بهتر است در مورد گام‌هایی که به منظور تأثیر گذاشتن بر موضوع برمی‌دارند، صادق باشند. مخصوصاً حکومت می‌بایست در خصوص فعالیت‌هایش شفاف باشد.
- ۱-۹. انعطاف‌پذیری: انعطاف‌پذیری قطعاً یک جزء کلیدی از مشارکت همگانی است. تمامی ذینفعان بهتر است توانایی مذاکره و همکاری را داشته باشند.

\_\_\_\_\_ بررسی چالش‌های مشارکت همگانی در نظام سیاسی - حقوقی...

۱۰-۱. استفاده از متخصصان: روش‌های مشارکت شهروندان می‌بایست با به کارگیری متخصصان حرفه‌ای (متخصصان آموزش عمومی، متخصصان روابط عمومی و متخصصان بودجه) به کار برده شود (Natkaniec, 2002: 8-9).

## ۲. چالش‌ها یا موانع تحقق مشارکت همگانی در نظام سیاسی - حقوقی ایران

مردم زمانی بر خود حکومت می‌کنند یا زمانی به مرحله خودفرمائی فردی می‌رسند که بتوانند فعالانه در تصمیم‌گیری‌های مؤثر بر سرنوشت خود، مداخله کنند (نلسون، ۱۳۸۴: ۶۸). به تعبیر «ایمانوئل کانت»، انسان خودفرمان، صاحب اختیار خویش است، دیگران را به احترام و می‌دارد و از ویژگی تأثیرگذاری برخوردار است و نیرویی در اختیار دارد که می‌تواند دیگران را مرعوب کند. منشاء حق تعیین سرنوشت، کرامت و شرافت ذاتی انسان است و کرامت انسانی اقتضای آن را دارد که فرآیند تصمیم‌گیری‌ها با مشارکت و مشورت مردم و به طرق گوناگون انجام شود. بنابراین، حق تعیین سرنوشت چنان‌که از ذاتش بر می‌آید، یکی از جلوه‌های کرامت‌دهی به شأن انسان است که ماهیتی از جنس حق دارد و در پرتوی نظریه حق قابل تفسیر و پردازش خواهد بود. همچنین، مشارکت در عین این که یک حق است، یک خدمت هم هست و به همین اعتبار یک وظیفه همگانی به شمار می‌آید. چنان‌که «پریکلس»، در یک مرثیه چنین گفته است: «ما تنها افرادی هستیم که فکر می‌کنیم اگر کسی به کار سیاست نپردازد، شایسته این است که به او بگوییم نه یک شهروند بی‌آزار، که شهروندی به واقع، بی‌خاصیت است» (دوبنوا، ۱۳۷۸: ۱۱۵). در برداشت‌های دنیای گذشته، مفهوم مشارکت در حد مفهوم به رسمیت شناختن حق مشارکت مردم در سیاست تنزل یافته بود ولی در برداشت جدید که حاصل گفتمان تحول یافته مشارکت‌پذیری است، به نقش‌های دولت برای تحقق مشارکت همگانی، توجه خاص انجام می‌شود. در این راستا، به نقش‌هایی از دولت بر می‌خوریم نظیر نقش دولت در جریان پویاسازی نظام فرهنگی و یا نقش دولت معطوف به تحول در ساختارهای اقتصادی و ایجاد زمینه برای حضور مستقیم افراد در حوزه اقتصاد، در قالب طرح مشارکت‌پذیری اقتصادی شهروندان و در خاتمه، نقش دولت در مقام سامان دهنده نظام سیاسی، با هدف گسترش مشارکت‌پذیری شهروندان. پیامد نقش‌های متعدد دولت، مشروعیت و مقبولیت چهره دولت در سیاست داخلی و بین‌المللی را در نظام حقوقی ایران، در پی دارد که با چالش‌هایی نیز همراه است.

### ۲-۱. چالش فرهنگ سازی

به طور کلی فرهنگ سازی، یکی از عوامل سازنده و مؤثر بر میزان مشارکت همگانی در امور سیاسی و اجتماعی به شمار می‌آید. از این رو باید خاطر نشان کرد که چنین مشارکتی وقتی ممکن می‌شود که مردم از حداقل آموزش عمومی و فراغت و توان علمی برای بررسی مسایل و مشکلات، برخوردار باشند (لوفان؛ بومر، ۱۳۸۵: ۹۲۷). متغیرهای متعددی در فرهنگ سازی سیاسی و مشارکت‌پذیری شهروندان تأثیر گذار هستند. از این میان، بستر سازی نظام آموزشی، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. همچنین ارزش‌های انسانی بسیاری نظیر: عدالت؛ انصاف؛ برابری؛ آزادی؛ حق تعیین سرنوشت؛ امنیت و مانند آن‌ها، بر فرآیند آموزش تأثیر دارند که از این همه، سه مؤلفه، آموزش دهی؛ جامعه‌پذیری و شخصیت‌سازی حائز اهمیت می‌باشند.

### ۲-۲. چالش فقدان بازار اقتصادی آزاد

یکی از مشخصه‌های اصلی نظام‌های مشارکتی، وجود بازار اقتصادی آزاد (لسه فر) و در نتیجه، اولویت لیبرالیسم اقتصادی بر دموکراسی است. وجود این بازار، موجب می‌شود که مردم بدون دخالت دولت بتوانند زندگی اقتصادی خود را هدایت کنند (هداوند، ۱۳۸۸: ۵۸). همچنین به طور فعال، در تصمیم‌سازی‌های مهم اقتصادی، اثرگذار باشند. توسعه اقتصادی از خصوصیات جوامعی است که نشان داده اند به استقرار مردم سالاری وابسته‌اند. از این رو به هر میزان که دولت مشارکت‌پذیر باشد، از مردم سالاری پایدارتری برخوردار است. برخی از لوازم تحقق مشارکت‌پذیری اقتصادی نظیر ایجاد بازار آزاد، آزادی اقتصادی و نیز حق‌گزینش و تولید اقتصادی به همراه حق اعتراض به سیاست‌گذاری‌های اقتصادی و توسعه شیوه‌های مشارکت‌پذیری اقتصادی می‌باشد.

### ۲-۳. چالش عدم مهارت لازم دولت در تشکل سازی

مراد از تشکل سازی، نقشی است زیربنایی و نظام یافته که دولت در جهت ساماندهی سیاسی و ایجاد فضای باز برای مشارکت همگانی شهروندان، ایفا می‌کند. درحقیقت، منظور مجموعه اقداماتی است که دولت با وضع هنجارها، تحول در ساختارهای سیاسی و ایجاد رویه‌های لازم برای مشارکت‌پذیری فزاینده شهروندان، عهده دار انجام آن می‌شود و از طریق انتقال قدرت به مردم، در این مسیر پای می‌گذارد. برگزاری انتخابات آزاد، مستمر و عادلانه و نیز ایجاد زمینه لازم برای حکمرانی همگان، حد اعلای فرایند مردم سالار شدن

\_\_\_\_\_ بررسی چالش‌های مشارکت همگانی در نظام سیاسی - حقوقی...

است نه آغاز آن. بدین ترتیب، برای آنکه ساخت- کار انتخابات به سامان آید، می‌باید پیشتر از آن‌ها از طریق فرهنگ سازی مشارکتی، شخصیت مشارکت‌پذیر را خلق کرد.

#### ۲-۴. چالش تشکیل سازمان‌های مردم نهاد

این اندیشه که اداره حکومت باید به وسیله مردم باشد، میان اندیشمندان و مکاتب سیاسی مختلف هواخواهان بسیار دارد. این امر به معنای مشارکت عمیق و گسترده مردم در تهیه، تأمین و اجرای تصمیم‌های مهم و مفید برای رفاه جامعه است (لوفان بومر، ۱۳۸۵: ۹۲۷). نظام مردم سالار فرصت‌های مناسبی را در اختیار مردم قرار می‌دهد تا به بهترین وجه بتوانند در جامعه مؤثر واقع شوند. یکی از موقعیت‌های ویژه‌ای که در حکومت‌های مردم سالار در اختیار افراد گذارده می‌شود، احساس کارآمدی و اثربخشی است که از سوی دولت به مردم منتقل می‌شود. انتقال این حس سبب تقویست روحیه خودباوری و تلاش‌گری می‌شود. سازندگان اصلی جوامع به واقع نیروهای مردمی و گروه‌های مختلف اجتماعی هستند. از این رو، دولتی که بتواند احساس سودمندی را پرورش دهد و توجه به مسایل دسته جمعی را تقویت کند، بی تردید دولت مشارکت‌پذیر است. در آن جامعه قابلیت‌های بالقوه‌های وجود دارد که به شکل‌گیری شهروندانی آگاه می‌انجامد تا بتوانند دلبستگی مستمری به فرآیندهای حکومت کردن داشته باشند (هلد، ۱۹۹۶: ۳۲۷). بنابراین، ایجاد سازمان‌های مردمی، روشی برای ترغیب و جلب مداخله اکثریت شهروندان در امور مربوط به آینده سیاسی خویش است. در این روش، نتایج مطلوبی از جمله حق تعیین سرنوشت و به رسمیت شناختن گروه‌های مختلف جامعه برای اظهار نظر کردن در تمامی عرصه‌ها و مسایل پیش روی جوامع انسانی، به دست می‌آید (دال، ۱۳۷۸: ۷۷-۷۸).

#### ۲-۵. چالش عدم تکثر احزاب سیاسی

حزب در برداشت سیاسی، به مجموعه یا گروهی از افراد اطلاق می‌شود که در اهداف، خط مشی‌ها و اصول سازمانی دارای اشتراک نظر باشند و برای تحقق آرمان‌ها خواست‌های خود، در پی به دست گرفتن قدرت سیاسی برآیند. لازمه چنین کاری، داشتن برنامه، تشکیلات سازمانی، تبلیغات و رقابت با سایر احزاب و گروه‌های اجتماعی است که انسجام و وحدت تشکیلاتی، آرمان‌ها و اهداف خود را اجرا می‌کنند (رحمت‌اللهی، ۱۳۸۷). احزاب به معنایی که بیان شد، در جوامع دموکراتیک چندگانه غربی ظاهر شدند. به زعم تحلیل‌گران سیاسی، حزب، حلقه سوم از زنجیره شکل‌گیری حزب سیاسی و تحزب‌گرایی

است. حلقه‌های اول و دوم آن محفل‌گرایی و جناح‌بندی نام دارند (بزرزین، ۱۳۷۷: ۱۱). در عالم سیاست، خاستگاه احزاب، نظام دموکراتیک است. بنابراین، از اساس کارکردهای متفاوتی با نظام غیر دموکراتیک دارند. تا جایی که می‌توان گفت یکی از تفاوت‌های عمده میان جوامع باز و جوامع بسته این است که در جامعه بسته، سیاست‌مداری از آن رجال و گروه‌های ذی‌نفوذ است. در حالی که در جامعه باز، شهروندان به طور عمومی حق شرکت در سرنوشت اجتماعی خود را دارند. به طور کلی عمده‌ترین دلایل ظهور احزاب سیاسی قانونمند، دخالت آن‌ها در قدرت، مشارکت در حکومت و انتقال خواست گروه‌ها و افراد اجتماع، در چهارچوب همبستگی اجتماعی است (رشیدی، ۱۳۸۷: ۹۰). بدین ترتیب، جریان مشارکت سیاسی هدفمند و سازمان یافته، جز از طریق احزاب و تشکل‌های سیاسی، محقق نمی‌شود. از این رو، چنانچه جریان تشکیل و استمرار احزاب محدود یا محصور شود، شکاف‌های اجتماعی به تدریج عمیق‌تر می‌شوند و سرانجام بحران ساز خواهند بود (پای، ۱۳۸۰: ۱۷۱ و ۴۸۰). در تعبیری فشرده می‌توان کارکرد حزب سیاسی را چنین بازسازی کرد که احزاب، با اتحاد سازمان یافته محلی، منطقه‌ای و ملی، با وارد شدن در کارکردهای سیاسی، می‌کوشند تا قدرت سیاسی را تصاحب کنند و با انتقال قدرت به شهروندان، به خواست و منافع شهروندی اعتبار و قوت بخشند (دوورژه، ۱۳۵۸: ۶۰).

### ۳. راهکارهای تحقق مشارکت همگانی

راهکارهای مشارکت فعال در نظام حقوقی ایران، شیوه‌ها و راه‌هایی است که مردم با پذیرش مسؤولیت در زمینه‌های مذکور، عهده دار مسؤولیت اداره حکومت و پیشبرد آن به سوی اهداف عالی می‌گردند. با نگاهی به مجموعه راهکارهای مشارکت همگانی، می‌توان مجموعه راهکارهای مردم به منظور مشارکت همگانی را به دو دسته کلی راهکارهای حکومتی و راهکارهای مردمی تقسیم کرد. مقصود از راهکارهای مشارکت حکومتی، اموری است که مقامات حکومتی، به صورت ابتدایی امکان مشارکت مردم در آن را فراهم کرده و مردم موظف هستند ضمن کسب آمادگی‌های لازم برای پذیرش مسؤولیت در این امور اقدام کنند. راهکارهای مردمی نیز مجموعه اقداماتی است که مردم به صورت خودجوش و در راستای انجام تکلیف شرعی خود مبتنی بر ادله و مبانی لزوم مشارکت فعال در اداره امور حکومت، مانند امر به معروف و نهی از منکر، مسؤولیت همگانی مسلمانان نسبت به یکدیگر، نصیحت و خیرخواهی

\_\_\_\_\_ بررسی چالش‌های مشارکت همگانی در نظام سیاسی - حقوقی...

برای امام مسلمین، مشورت و لزوم فرمانبرداری از مقامات حکومتی، طراحی کرده اند تا از این طریق از یک سو وظیفه شرعی خود را ادا کنند و از سوی دیگر مقامات حکومتی را در مسیر دستیابی به اهداف خود یاری رسانند (فتاحی ظفرقندی، ۱۳۹۲: ۷۳).

### ۱-۳. راهکارهای مشارکت حکومتی

مقصود از مشارکت حکومتی اموری است که امکان ابتدایی مشارکت مردمی در آنها به وسیله حکومت فراهم می شود که به موارد زیر می توان اشاره کرد:

#### ۱-۱-۳. همکاری در اجرای فرامین حکومتی و حضور فعال در تقویت حکومت

حکومت‌ها در راستای تمشیت امور و پیشبرد اهداف خود مجموعه فرمان‌هایی را صادر می کنند که می توان از جمله آنان به قوانین عمومی، فرمان‌های رئیس کشور، مجموعه مقررات و آیین نامه‌های دولتی اشاره کرد. حکومت اسلامی خود را در چارچوب احکام و قوانین سالم محدود می کند و به دنبال اجرای دستورهای خداوند در تمام سطوح فردی و اجتماعی است و ارکان حکومت به برنامه ریزی در جهت تحقق این اهداف می پردازند. بنابراین اولین و بارزترین جلوه مشارکت فعال مردم در حکومت اسلامی مسؤولیت پذیری و سهیم شدن در اجرای فرامین حکومتی و همراهی با حاکم اسلامی و نهادهای حکومتی است.

#### ۲-۱-۳. مشارکت در تصدی امور حکومت

مشارکت فعال مردمی در پذیرش مناصب حکومتی به این معناست که در حکومت اسلامی مشروعیت اعمال حاکمیت و همه متفرعات ناشی از حکومت در دست حاکم است و او مسؤول تمامی امور حکومتی در حکومت اسلامی است. اما این امر به این معنا نیست که همه امور حکومت مانند امر قانون گذاری، امر قضاوت و امر اجرا توسط شخص حاکم اسلامی اداره یا اعمال می شود، بلکه هرچند مسؤولیت مستقیم اداره امور با امام مسلمین است، ولیکن او برای انجام این وظیفه نیازمند تشکیل ادارات و نهادهایی به منظور اداره حکومت و همراهی کارگزاران و مشاورانی معتقد، متخصص و کاردان است تا عهده دار مسؤولیت‌های گوناگون حکومتی شوند (منتظری، ۱۴۰۹: ۱۰۷). در نتیجه اداره حکومت اسلامی مطابق اوامر خداوند متعال مستلزم وجود کارگزارانی به منظور همراهی و یاری حاکم است که این امر لزوم مشارکت مردم در اداره حکومت اسلامی را براساس مبانی دینی اثبات می کند.

### ۳-۱-۳. مشارکت در انتخاب کارگزاران

یکی از جلوه‌های بارز مشارکت فعال و مسؤولانه در حکومت‌های اسلامی در زمان حاضر، حضور در انتخابات است که برای گزینش کارگزاران حکومتی در سطوح برنامه‌ریزی و تقنین یا حوزه‌های اجرایی برگزار می‌شود. انتخابات در اصطلاح مجموع فنون گزینش و شیوه‌های مختلف تعیین کارگزاران حکومت است و ابزاری برای نمایش اراده شهروندان در شکل‌گیری نهادهای سیاسی و تعیین متصدیان اعمال اقتدار سیاسی محسوب می‌شود (قاضی، ۱۳۸۳: ۶۷۹). مشارکت در امر انتخابات یکی از راهکارهایی است که امکان آن توسط حکومت ایجاد می‌شود و نیازمند حضور فعال و مسؤولانه مردم در این زمینه است؛ به عبارت دیگر انتخابات یکی از راهکارهای مشارکت حکومتی در نظام اسلامی است (فتاحی ظفرقندی، ۱۳۹۲: ۷۷).

### ۳-۱-۴. مشارکت در تأمین منابع مالی حکومت اسلامی

همه حکومت‌ها به منظور تحقق اهداف و انجام وظایف خود به منابع مالی نیاز دارند. از آنجا که دستیابی به مقاصد و اجرایی کردن وظایف نیازمند هزینه‌های فراوانی است، تأمین منابع مالی امری ضروری به نظر می‌رسد (رستمی، ۱۳۹۰: ۳۴). در این میان حکومت اسلامی نیز از نظر نیازمندی به منابع مالی از سایر حکومت‌ها مستثنا نیست، در حوزه‌های اقتصادی مانند تحقق عدالت اقتصادی، رفع فقر، ایجاد امنیت اقتصادی، گسترش عمران و آبادانی و حوزه‌های فرهنگی مانند گسترش معنویت در جامعه و فراهم کردن فضای تقرب به خداوند و رشد و توسعه تربیت دینی به عنوان اصلی‌ترین وظایف و هدف غایی حکومت اسلامی، نیز بیانگر میزان نیازمندی آن به منابع مکفی درآمدی است. از همین رو باید با مراجعه به آثار و آرای فقها و صاحب‌نظران مالیه عمومی به بیان منابع مالی دولت اسلامی پرداخت.

اما مراد از بیان مجموعه منابع مالی حکومت اسلامی نقش تأثیرگذار مردم در تحقق درآمدهاست؛ به عبارت دیگر همانطور که بیان شد، حکومت اسلامی برای انجام وظایف و تحقق اهداف خود نیازمند تأمین منابعی است که وصول این منابع نیز منوط به مشارکت فعال مردم است و در صورت عدم ایفای وظیفه مردم در پرداخت درآمدها و سهیم شدن آنان در تحقق منابع، حکومت اسلامی از دستیابی به مقاصد خود باز می‌ماند. بر همین اساس مالیات نیز در صورت عدم کفاف هزینه‌های حکومت اسلامی و نیازمندی به منابع مالی بیشتر برای حفظ نظام و اداره شئون مختلف حکومتی بر مردم وضع می‌شود و آنان نیز به‌عنوان «مقدمه واجب» موظف به مشارکت فعال در پرداخت آنند. همان‌گونه که از بحث بر می‌آید، تحقق پیش‌بینی‌های



\_\_\_\_\_ بررسی چالش‌های مشارکت همگانی در نظام سیاسی - حقوقی...

درآمدی و تأمین بخش عمده‌ای از منابع مالی در حکومت اسلامی تنها به مشارکت و مسؤولیت پذیری مردمی وابسته است.

### ۲-۳. راهکارهای مشارکت مردمی

تحقق برخی اهداف حکومت اسلامی منوط به مشارکت ابتدایی مردم است، به نحوی که تمام مراحل طراحی، تأسیس و اداره مشارکت از طریق مردم صورت می‌گیرد و بدون اینکه قبلاً حکومت زمینه خاصی را برای مشارکت مردم فراهم کرده باشد یا از آنان دعوت به مشارکت نموده باشد.

#### ۱-۲-۳. مشارکت تکمیلی

در تبیین این قسم از راهکارهای مشارکت باید گفت که حکومت اسلامی در برخی عرصه‌ها مانند رفع فقر و ایجاد رفاه اقداماتی را انجام می‌دهد، اما ممکن است اقدامات حکومتی در زمینه‌های مذکور کفایت ندهد و اهداف حکومت اسلامی را به‌طور کامل محقق نسازد. بنابراین مردم موظفند در راستای تحقق مشارکت فعال در حکومت اسلامی و در محدوده مقررات جاری، عرصه‌هایی را ایجاد کنند و براساس آن نظام اسلامی را در دستیابی به مقاصد خود یاری رسانند. برای نمونه می‌توان به مشارکت در عرصه حل و فصل دعاوی، به عنوان نمونه‌ای از مصادیق مشارکت تکمیلی مردم در امر قضا در حکومت اسلامی اشاره نمود.

#### ۲-۲-۳. مشارکت اصلاحی

مشارکت اصلاحی در حکومت اسلامی به مفهوم حضور اجتماعی و مسؤولیت پذیری مردم و سهیم شدن آنان و از بین بردن مشکلات و ایرادات موجود در اموری است که به وسیله نهادهای حکومتی صورت می‌گیرد. هرچند این امر نیز به قوانین و نظامات جاری در حکومت اسلامی محدود است، امروزه در جوامع مبتنی بر مردم سالاری، مشارکت مردم در عرصه قانونگذاری نمادی از حق حاکمیت مردم در عرصه‌های اجتماعی محسوب می‌شود و از آنجا که عرصه قانونگذاری در این گونه نظام‌ها محدودیتی ندارد، اشکال مختلفی از مشارکت مردمی در فرایند قانونگذاری توسط مراجع ذیصلاح طراحی شده است. همچنین نظارت بر رفتار کارگزاران حکومتی و تذکر در صورت تخلف از وظایف آن‌ها و نیز وجود نهادهای نظارت مردمی می‌تواند امکان تخلف کارگزاران را کاهش دهد؛ چراکه مأموران حکومت همواره تحت مراقبت مردم قرار دارند و در صورت خروج از حدود قانونی مورد تذکر قرار خواهند گرفت. لذا، ایجاد ساختارهای

لازم به منظور نظارت مردمی می‌تواند وظیفه مشارکت اصلاحی مردم در حکومت اسلامی را تامین نماید.

### ۳-۲-۳. مشارکت ابتدایی

منظور از مشارکت ابتدایی مردم در حکومت اسلامی طراحی و تأسیس نهادهایی به منظور مسؤولیت پذیری و سهیم شدن مردم در امر اداره حکومت است، به نحوی که موجب تحقق یکی از اهداف خداوند متعال از امر به تشکیل حکومت یا تقویت نظام اجتماعی، سیاسی و فرهنگی اسلامی باشد. وجه تمایز این نوع مشارکت با سایر انواع گفته شده، در آن است که در این قسم از مشارکت، مردم با توجه به قوانین حکومت و تحت نظارت حاکم و به تشخیص خود از نیازهای روز جامعه اسلامی دست به اقداماتی در راستای مقاصد نظام اسلامی می‌زنند، بدون آنکه حکومت قبلاً در آن زمینه ورود پیدا کرده باشد.

### نتیجه‌گیری و پیشنهادات

در مقام نتیجه‌گیری از مقاله پیش رو، یادآور باید شد که فرآیند مشارکت همگانی معلول چند عامل مهم است: یکی از عناصر تشکیل‌دهنده مشارکت، شرکت کردن کنشگران مشارکت در مرحله تصمیم‌گیری است. مشارکت در اداره حکومت اسلامی به مفهوم سهیم و شریک شدن افراد جامعه و پذیرش مسؤولیت در فعالیت‌ها و وجوه گوناگون زندگی اجتماعی به منظور دستیابی به اهداف حکومت است.

راهکارهای مشارکت همان مجموعه راه‌حلهایی است که مردم در راستای تحقق وظیفه خود برای مشارکت در امور حکومت اسلامی از طریق آن اقدام می‌کنند. از این نظر می‌توان مشارکت مردم در حکومت اسلامی را به دو بخش مشارکت حکومتی و مشارکت مردمی تقسیم کرد. تضمین انتقال بخشی از اقتدار حاکمیتی و اختیار عمومی از سوی دولت به شهروندان، در گرو نقش‌های دولت در راستای تحقق این امر است. توجه به منزلت و شأن و کرامت والای انسانی شهروندان به‌عنوان عضو کوچکی در مشارکت همگانی، هر آینه موجبات اعتماد و خوشبینی مردم به دولت را فراهم می‌آورد و سبب ایجاد فضایی همدلانه میان دولت و شهروندان و متعاقباً توسعه‌یافتگی سیاسی می‌شود. بدین ترتیب، با تقویت و تأکید بر آنچه که در ابتدای این مقاله بیان شد، می‌توان نتیجه‌گیری نمود که دولت نقشی اساسی و مهم در روند حیات و ممت حق اشخاص بر سرنوشت سیاسی خویش را دارد. به دیگر سخن، اگر دولت

\_\_\_\_\_ بررسی چالش‌های مشارکت همگانی در نظام سیاسی - حقوقی...

صلاح بداند می‌تواند در مواقعی نسبت به تضييع حق بنيادين مشارکت مردم عمل نموده و يا در مواردی از آن صيانت کند و نیز در برخی زمان‌ها، آن را به حالت تعلیق درآورد؛ حتی گام را از این هم فراتر نهاده و به قطع هر گونه تعاملی با مردم متمایل شود. در جریان مباحث این مقاله، پیشنهاداتی به این شرح ارائه می‌شود: کمبود اعتماد، کمبود همکاری بین ذینفعان، دسترسی محدود به اطلاعات، اطلاعات اندک درباره حقوق و تکالیف، ترس از ناشناخته‌ها، کمبود اعتماد به نفس، محدودیت یا عدم وجود ساختارها، کمبود مهارت‌ها، فرهنگ مشارکت و تجربه در این زمینه، کمبود منابع (برای مثال: تجربه، زمان، دارایی، مهارت‌ها)، کمبود توجه رسانه‌ای به موضوعات محلی، سطوح غیرواقع‌گرایانه از انتظارات، کمبود آگاهی از نیاز برای تسهیلات حرفه‌ای، احتمال نتیجه معکوس گرفتن، تمرکز بر موضوعات کوتاه مدت بجای تمرکز بر موضوعات گسترده‌تر، از جمله موانع تحقق مشارکت همگانی تلقی می‌شوند و راه‌های غلبه بر موانع صدرالذکر نیز عبارتند از: آموزش و یادگیری مدنی، برگزاری مبارزات آگاه‌سازی عمومی، تدوین استراتژی‌های ارتباطی، شبکه‌سازی، سهیم کردن دیگران در تجربیات، شراکت‌ها و تشابه‌سازی‌ها، جمع‌آوری منابع مالی، افزایش مهارت‌های مدیریتی، ترویج مشارکت داوطلبانه.

## فهرست منابع

### الف) منابع فارسی

- انصاری، محمد اسماعیل (۱۳۷۵). «بازشناسی و پیش‌نیازهای مدیریت مشارکتی و نظام اداری»، فصل نامه علمی کاربردی مرکز آموزش مدیریت دولتی، شماره ۳۳ و ۳۴.
- اوکلی، پیتر؛ مارسدن، دیوید (۱۳۷۰). *رهیافت‌های مشارکت در توسعه روستایی*، ترجمه منصور محمودنژاد، تهران: انتشارات مرکز تحقیقات و بررسی مسایل روستایی وزارت جهاد سازندگی.
- آشوری، داریوش (۱۳۹۳). *دانشنامه سیاسی*، تهران: انتشارات مروارید.
- برزین، سعید (۱۳۷۷). *جناح بندی سیاسی در ایران: از دهه ۱۳۶۰ تا دهه دوم خرداد ۱۳۷۶*، تهران: نشر مرکز.
- بشیرزاده، داود (۱۳۸۹). *ارتباطات پشتیبان توسعه با رهیافتی اسلامی*، تهران: پژوهشکده باقرالعلوم (ع).
- پای، لوسین و دیگران (۱۳۸۰). *توالی‌ها و بحران‌ها در توسعه سیاسی*، ترجمه غلامرضا خواجه سروری، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.

- جوادی آملی، عبدالله (۱۳۹۰). نسبت دین و دنیا، قم: مرکز نشر اسرا.
- خوبروی پاک، محمدرضا (۱۳۹۲). حقوق مردم و شهروندی، تهران: انتشارات نشر و پژوهش شیرازه.
- دال، رابرت (۱۳۷۸). دربارهٔ دموکراسی، ترجمهٔ حسن فشارکی، تهران: نشر و پژوهش شیرازه.
- دفتر مطالعات سیاسی (۱۳۸۸). بررسی نقش و جایگاه مشارکت سیاسی در سیاست گذاری‌های داخلی و خارجی، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس.
- دوبنوا، آلن (۱۳۷۸). تأمل در مبانی دموکراسی، ترجمهٔ نادر بزرگزاد، تهران: نشر چشمه.
- دوورژه، موریس (۱۳۵۸). جامعه‌شناسی سیاسی، ابوالفضل قاضی (شریعت پناهی)، تهران: سازمان کتاب‌های جیبی.
- دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۷). لغت نامه دهخدا، تهران: انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
- راش، مایکل (۱۳۷۷). جامعه و سیاست، ترجمه منوچهر صبوری، تهران: نشر سمت.
- رحمت‌اللهی، حسین؛ آقای محمد آقایی، احسان (۱۳۹۲). «درآمدی بر نقش دولت در فرآیند مشارکت پذیری مردم»، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره ۵، شماره ۳.
- رحمت‌اللهی، حسین (۱۳۸۸). تحول قدرت (دولت و حاکمیت از سپیده دمان تاریخ تا جهانی شدن)، تهران: نشر میزان.
- رحمت‌اللهی، حسین (۱۳۸۷). تقریرات درس نظام‌های انتخاباتی، قم: پردیس قم وابسته به دانشگاه تهران.
- رستمی، ولی (۱۳۸۷). مالیه عمومی، تهران: نشر میزان.
- سعیدی، محمدرضا (۱۳۸۲). درآمدی بر مشارکت مردمی و سازمان‌های غیردولتی، تهران: انتشارات سمت.
- سیف زاده، حسین (۱۳۷۳). جزوه درس (اصول روابط بین‌الملل)، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- شرفی، مرجان؛ برک پور، ناصر (۱۳۸۹). «گونه‌شناسی تکنیک‌های مشارکت شهروندان در برنامه ریزی شهری، بر مبنای سطوح مختلف مشارکت»، فصلنامه هنر دانشگاه هنر، شماره ۴.
- عباسی، بیژن (۱۳۹۰). حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین (سه نسل حقوق بشر در اسلام، ایران و اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای)، تهران: نشر دادگستر.
- عمید، حسن (۱۳۸۹). فرهنگ فارسی عمید، تهران: انتشارات مجید.
- فتاحی زلفرفندی، علی؛ جاوید محمد جواد (۱۳۹۲). «راهکارهای مشارکت مردم در اداره حکومت اسلامی»، نشریه دانش حقوق عمومی، دوره ۲، شماره ۶، زمستان.

\_\_\_\_\_ بررسی چالش‌های مشارکت همگانی در نظام سیاسی - حقوقی ...

- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۷). *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: نشر دادگستر.
- قوام، عبدالعلی (۱۳۷۰). *اصول سیاست خارجی و سیاست بین الملل*، تهران: نشر سمت.
- لوفان بومر، فرانکلین (۱۳۸۵). *جریان‌های بزرگ در تاریخ اندیشه غرب*، حسین بشیریه، تهران: انتشارات مرکز بازشناسی ایران و اسلام.
- لیپست، سیمور مارتین (۱۳۸۳). *دایره المعارف دموکراسی*، دوره سه جلدی، ترجمه فارسی به سرپرستی کامران فانی و نورالله مرادی، تهران: انتشارات وزارت امور خارجه.
- معاونت تحقیقات، آموزش و ترویج وزارت تعاون (۱۳۸۴). *مدیریت مشارکت در تعاونی‌ها*، تهران: نشر پایگان.
- معین، محمد (۱۳۷۱). *فرهنگ فارسی*، تهران: انتشارات امیرکبیر.
- مقیم، غلامحسین (۱۳۸۸). «جایگاه حق رأی در مردم سالاری دینی»، *مجموعه مقالات دومین همایش مردم سالاری دینی*، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و معارف.
- مک لگان، پاتریشیا (۱۳۷۷). *عصر مشارکت*، ترجمه مصطفی اسلامی، تهران: نشر دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- منتظری، حسین علی (۱۴۰۹ ق). *مبانی فقهی حکومت اسلامی*، ترجمه صلواتی و شکوری، قم: مؤسسه کیهان.
- میلبرث، لستر؛ گوئل، لیل (۱۳۸۶). *مشارکت سیاسی*، ترجمه سیدرحیم ابوالحسنی، تهران: نشر میزان.
- نلسون، ویلیام (۱۳۸۴). *در توجیه دموکراسی*، ترجمه علیرضا پارسا، تهران: نشر دیگر.
- هداوند، مهدی (۱۳۸۷). *درآمدی بر مقررات گذاری اقتصادی*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- هلد، دیوید (۱۳۸۶). *شکل گیری دولت مدرن (فهم جامعه مدرن)*، ترجمه عباس مخبر، تهران: نشر آگه.
- هلد، دیوید (۱۳۶۹). *مدل‌های دموکراسی*، ترجمه عباس مخبر، تهران: انتشارات روشنگران.
- هی وود، آندرو (۱۳۷۸). *کلید واژه‌ها در سیاست و حقوق عمومی*، ترجمه اردشیر امیر ارجمند و سید باسم موالی‌زاده، تهران: انتشارات امیرکبیر.

ب ( منابع انگلیسی

Hornby A.S. (2000). *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*. Sixth Edition. Oxford University Press.

- Abelson, Doland (2006). **A Capital Idea: Think Tanks and US Foreign Policy**.  
McGillQueen's University Press Publishing
- Haack, P., Pfarrer, M. and Scherer, A.G. (2014). "Legitimacy-as-Feeling: How  
Affect Leads to Vertical Legitimacy Spillovers in Transnational Governance",  
**Journal of Management Studies**, 51: 634–666.