



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۳، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۶، صفحات ۱۳۵-۱۲۳

بررسی مقایسه‌ای شیوه‌های اثربخش تحقق مشارکت مدنی در سیاست‌گذاری شهری ایران و فرانسه

زهرا طیه^۱

دکتری جامعه‌شناسی سیاسی گرایش سیاست‌گذاری شهری دانشگاه پاریس هفت

(تاریخ دریافت: ۹۶/۲/۲ - تاریخ پذیرش: ۹۶/۴/۲۵)

چکیده

نوشته حاضر بر آن است تا با مطالعه چارچوب قانونی و تاریخی سازمان‌های دموکراسی مشارکتی در تشکیلات سیاست‌گذاری شهری در فرانسه و ایران و از طریق بررسی تحول ساختار غیرمتمرکز این تشکیلات بتواند به بررسی چگونگی ایجاد راهکارهای تضمین‌کننده تقسیم قدرت و حداکثرسازی مشارکت در این حوزه و دلایل تأخیر آن در ایران بپردازد. فرضیه این نوشته بر این نقطه استوار است که مفهوم دموکراسی و مشارکت به نحوی که در آتن و بعد از آن در اسلام متولد شد با مدل دموکراسی نمایندگی که ما امروزه در حوزه آمایش سرزمین شاهدش هستیم فاصله گرفته و مفهوم شهروندی فعال نیازمند تمرین بیشتر است و این وظیفه حکمرانان محلی و شهری است که ابزارهای قانونی و تشکیلاتی مورد نیاز آن را فراهم آورند.

واژگان کلیدی: سیاست‌گذاری عمومی، دموکراسی مشارکتی، آمایش سرزمین، سیاست‌گذاری شهری، ایران،

فرانسه

^۱ - Email: zahrataieh@gmail.com

مقدمه

در سال‌های اخیر در حوزه سیاستگذاری عمومی و حکمرانی محلی، شاهد ظهور شیوه جدیدی از زندگی اجتماعی و مشارکت سیاسی مردم در سطح خرد و کلان حیات سیاسی کشورها هستیم. این شیوه از حیات سیاسی نه تنها به نوعی بازگشت قدرت به شهروندان در جهت نفوذ بیشتر آن‌ها بر تصمیم‌گیری‌های نمایندگان منتخبینشان به حساب می‌آید، بلکه ابزاری است برای کمک به نمایندگان در جهت بهبود فرآیند و اثربخشی بیشتر تصمیم‌گیری‌های سیاسی‌شان. در نوشته حاضر برآنیم تا با تمرکز بر این سؤال کلی که جایگاه دموکراسی مشارکتی در سیاستگذاری‌های عمومی سرزمینی چیست به بررسی اجمالی نمونه‌هایی از نهادهای دولتی در فرانسه و ایران که در جهت اجرایی کردن مفهوم مشارکت جامعه مدنی در سیاستگذاری‌های شهری و حکمرانی‌های محلی ایجاد شده‌اند پردازیم.

بر اساس آنچه رایج است وجود یک سیستم نمایندگی معمولاً به‌عنوان معیار مناسبی برای دموکراتیک بودن یا نبودن یک نظام سیاسی در نظر گرفته می‌شود (Ranciere, 2005:80). شکی نیست که در یک دموکراسی نمایندگی، نمایندگان اکثریت مردم تصمیمات سیاسی را اتخاذ می‌کنند. با این همه، امروزه شاهد کاهش میزان مشارکت مردم در رأی‌گیری‌های سیاسی و افزایش شمار غایبان هستیم، افزایشی که دموکراسی را با بحران مشروعیت مواجه می‌سازد زیرا اکثریت وصفی در آن جای خود را با اقلیت مشارکت‌کننده عوض می‌کند. نمایندگان دموکراسی‌های امروزی در واقع نماینده اقلیت رأی‌دهنده‌ای هستند که برای اکثریت ممتنع جامعه تصمیم‌گیری خواهند کرد و این امر موجب می‌شود تا گاهی تصمیمات اتخاذ شده با وجود هزینه‌های گزاف انسانی و مالی، کارایی و کارآمدی لازم و پذیرش عمومی را نداشته و نه نیازی به آن داشته باشند.

حوزه سیاستگذاری‌های شهری نیز از این بحران مشروعیت نمایندگی دور نبوده و به‌ویژه از سال ۱۹۸۰ به شکل گسترده‌ای شاهد بروز عدم مقبولیت سیاستگذاری‌ها و تصمیمات اتخاذشده در این حوزه هستیم (Dabdab, 2006:9).

با در نظر گرفتن این موضوع که عدم مشارکت رأی‌دهندگان، دموکراسی نمایندگی امروزی را در ابعاد ملی و سرزمینی با بحران مشروعیت مواجه کرده است، این پرسش محوری مطرح می‌شود که چگونه مشارکت شهروندان در فاصله میان دو رأی‌گیری می‌تواند راه‌حلی قانونی برای مشروعیت‌بخشی دوباره و به‌روزرسانی مجدد دموکراسی نمایندگی باشد (Bacque & Sintomer, 1999:9).

در سال‌های اخیر با توجه به اهمیت آمایش سرزمینی و سیاستگذاری‌های مربوط به این حوزه، موضوع چگونگی جذب و افزایش مشارکت مردم، موضوع بررسی‌های دانشگاهی

گونگونگی بوده است. محققان و تحلیل‌گران سیاستگذاری شهری از دو منظر، مدیریت شهری را مورد بحث و بررسی قرار می‌دهند. در یک سو کسانی قرار دارند که مدیریت شهری را تنها نماد و مسئول رسیدگی به تمامی امور این حوزه می‌دانند. از نگاه این گروه که قائل به الگوی حکومت (government) هستند، مدیریت شهری امری صرفاً سیاسی و زیرمجموعه دولت و حکومت است.

در مقابل طرفداران حکمرانی (governance) قرار دارند که اداره امور شهری را بین سه حوزه شهرداری، جامعه مدنی و بخش خصوصی تقسیم می‌کنند. باور این گروه این است که هر یک از نهادهای یاد شده، بخشی از منابع مورد نیاز برای ارتقای سیاستگذاری‌های شهری را فراهم می‌آورد. آن‌ها همچنین عقیده دارند که منابع شهری از جمله امکانات فنی و مالی از طریق شهرداری، سرمایه اجتماعی و منابع فرهنگی از طریق جامعه مدنی و روش‌های بهره‌وری از بخش خصوصی نشأت می‌گیرد. بر اساس انگاره حکمرانی: «شهرها مکان‌های غیرقابل اجتناب زندگی جمعی و پناهگاه اجتماعی به حساب می‌آیند که در آن گرمای زندگی، سردی فیزیک فضاها را عمومی را جبران می‌کند.» (Leclerc-Olive, 2006:7).

این حالت جدید از زندگی اجتماعی و سیاسی خالق فضای مشترکی در سطح تقسیمات مختلف کشوری است که در آن دموکراسی مشارکتی به شیوه‌های مختلف قدرت را به شهروندان باز می‌گرداند و آنان را فعالان عرصه سیاستگذاری عمومی می‌کند و برایشان این فرصت را فراهم می‌آورد تا بر تقسیمات سرزمینی در حوزه حکمرانی محلی تأثیرگذار باشند، زیرا این سیاستگذاری‌ها زندگی روزمره آنان را تحت تأثیر مستقیم قرار می‌دهد و دست آخر، این شهروندان هستند که مصرف‌کنندگان نهایی پروژه‌های آمایش سرزمینی می‌باشند.

امروزه در اغلب کشورهای دموکراتیک مفهوم مشارکت شهروندان در امور محلی حقی ضروری و انکارناپذیر شناخته می‌شود تا جایی که این اهمیت به اعلامیه حقوق بشر نیز راه پیدا کرده است: «هر کس حق این را دارد که در تصمیم‌گیری‌های اداره عمومی کشور خود، خواه به طور مستقیم و خواه از طریق نمایندگان که آزادانه انتخاب کرده است، مشارکت داده شود.» (La declaration universelle des droits de l'Homme 1948).

بازساماندهی نهادها و شبکه‌های دموکراتیک، اقتضای آن را دارد که اصلاحات از سازمان‌ها و نهادهای سنتی آغاز شود، به گونه‌ای که این نهادها به تدریج به سوی جلب مشارکت بیشتر مردم و جامعه مدنی سوق داده شوند. این گذار می‌تواند از طریق یک سیاستگذاری عمومی واقعی که در آن گردش اطلاعات و شفاف‌سازی فرایندهای تصمیم‌گیری از عناصر اصلی این مسیر بازاستانداردسازی دموکراتیک هستند، تحقق یابد. دموکراسی‌های نمایندگی امروزی کمتر

از گذشته نماد حاکمیت ملی هستند. اینجاست که نیاز به یک چارچوب عملی - نظری جدید در حوزه سیاستگذاری عمومی محلی از اعراب پیدا می‌کند.

مشارکت دادن شهروندان و جامعه مدنی راه‌حلی است که از آن طریق در کنار پاسخ‌دهی مناسب به برخی الزامات مشارکت دموکراتیک، نقش سیاستگذاران به‌عنوان تصمیم‌گیرنده نهایی و امضاکننده نهایی نیز برای جلوگیری از هرج و مرج حفظ می‌شود. به علاوه، نظارت و مشارکت مردم و جامعه مدنی کمک می‌کند تا کنترل بیشتری بر نخبگان سیاسی اعمال شود و تصمیم‌گیری‌های آن‌ها با زندگی و نیازهای واقعی مردم هماهنگ باشد.

دموکراسی مشارکتی به نوعی نقش مرتب‌سازی شبکه‌های دموکراتیک و عقلانی‌تر کردن سیاستگذاری‌های عمومی را از طریق تمرکززدایی در روند تصمیم‌گیری‌ها و برابری یکسان در دسترسی به اطلاعات را دارد. بر این اساس با توجه به اهمیت این موضوع ضرورت ایجاد یک نهاد سیاسی - قانونی که از طریق آن مشارکت مردم در حوزه سیاستگذاری‌های عمومی گرفته شود نیز بیش از پیش اهمیت پیدا می‌کند.

اصطلاح مشارکت به همان اندازه اصطلاح دموکراسی، ریشه و پیشینه تاریخی دارد. مشارکت گرفتن این امکان را فراهم می‌آورد تا سیاستگذاری‌های انجام شده منطبق با خواسته‌های واقعی مردم باشد و در نتیجه به ارتقا و بهبود کیفیت زندگی مردم کمک کند تا موجبات نارضایتی آنها فراهم نیاید. در همین راستا، پیرمهندس فرانس در خصوص ایجاد و تقویت یک دموکراسی مشارکتی می‌نویسد: «دموکراسی به معنای انداختن دوره‌ای رأی در صندوق، دادن قدرت به یک یا چند نماینده، سپس بی‌علاقه شدن نسبت به سیاست، خفه شدن در بین دو دوره رأی‌گیری و یا حتی رأی ندادن در دوره بعدی نیست. دموکراسی در واقع کنش متداوم و حضور فعال و آگاهانه آن‌ها در تمام مدت بین دو دوره نمایندگی است.» (Mendes-France, 1987: 25).

از سال‌های ۱۹۷۰-۱۹۶۰ اصطلاح مشارکت و یا به نوعی مبارزه شهری (Hatzfeld 2005) وارد گفتمان بازیگران عرصه سیاست شد که نتیجه آن ایجاد نهادها و یا فرصت‌هایی است که از طریق آن‌ها مردم و جامعه مدنی بتوانند در فرایندهای سیاستگذاری عمومی مشارکت کنند (Mahey, 2005: 103).

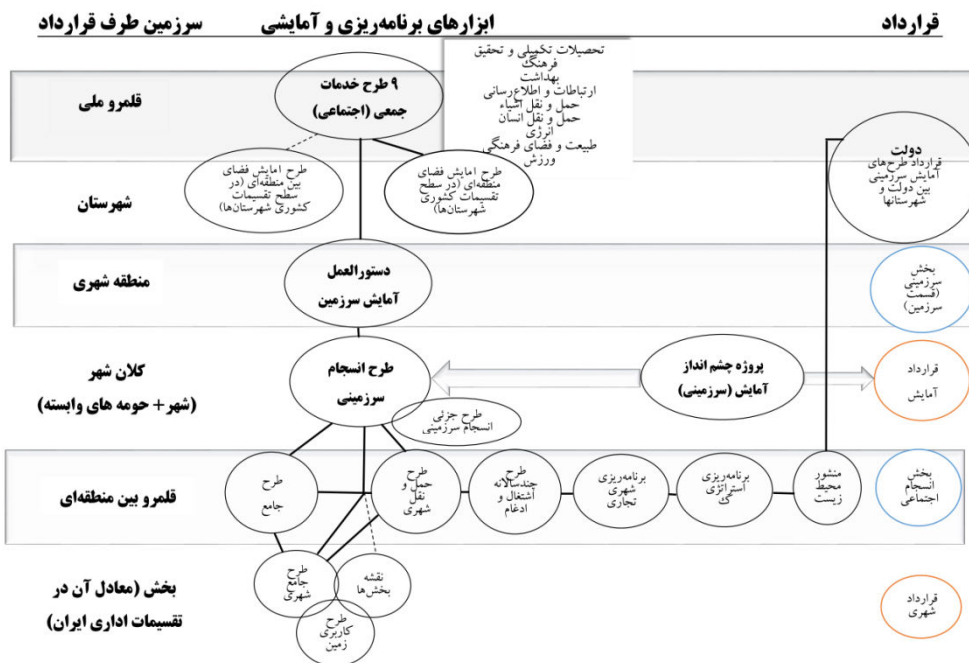
اینک پرسشی که مطرح می‌شود این است که هدف از مشارکت دادن شهروندان در فرایندهای تصمیم‌گیری چیست؟ آیا صرفاً اطلاع‌رسانی و تبادل نظر مورد توجه است یا هدف، سیاست‌سازی بر پایه نظرات جامعه مدنی در مدیریت و سیاستگذاری‌های عمومی شهری و تقسیم قدرت است. از این روست که بحث عدم تمرکز سیاسی - اداری و تقسیم قدرت الزامی برای رسیدن به دموکراسی مشارکتی و عینیت بخشیدن به مشارکت مردم به حساب می‌آید.

جامعه‌ای خواهان مشارکت بیشتر در حیات سیاسی در فرانسه؟

اکنون پذیرفته شده است که سیستم‌های برنامه‌ریزی غیرمتمرکز فرصتی جدید برای مشارکت در واحدهای کوچک سرزمینی و دموکراسی محلی فراهم می‌کنند که نزدیکی آن‌ها به این حوزه می‌تواند به شناسایی مشکلات، نیازها، اولویت‌ها و ارزیابی مهارت‌ها، ظرفیت‌ها و همچنین کمبود کمک کند. فرانسه نیز از این واقعیت اجتماعی-سیاسی به دور نمانده و «انقلابیون سال ۱۷۸۹ مکانیسم نمایندگی را با ایدئولوژی حاکمیت ملی مرتبط کرده است و این زوج شهروندان و نمایندگان است که در پایه دموکراسی معاصر فرانسه یافت می‌شود.» (Cahiers français, n°316, octobre 2003).

در کشور فرانسه درخواست مردم برای مشارکت بیشتر در زندگی سیاسی به جنبش‌های اجتماعی سال‌های ۱۹۷۰-۱۹۶۰ باز می‌گردد. این زمانی بود که جنبش پایین به بالا (Tocqville, 1981) دموکراسی مشارکتی سیاستمداران را بر آن داشت تا در سال‌های ۱۹۸۰ به فکر قانونی کردن ساختار مفهومی دموکراسی مشارکتی بیافتند. در فرانسه بعد از این جنبش‌های اجتماعی که در آن مردم خواستار داشتن نقش بیشتر در تصمیم‌گیری شدند و به موازات آن، بحران اقتصادی سال‌های ۱۹۸۰ که دولت مرکزی بعد از آن قادر به پرداخت هزینه‌های اجرایی کردن پروژه‌های آمایش سرزمینی و یا حتی نگهداری زیرساخت‌های شهری نیز راه‌ها و جاده‌ها نبود، تصمیم به تمرکززدایی قدرت در زمینه حکمرانی محلی گرفت. نتیجه این تصمیم، آن بود که حفظ و نگهداری و توسعه زیرساخت‌ها و پروژه‌های شهری و سرزمینی به واحدهای تقسیمات کشوری اعطا شد و دولت نیز از طریق تفویض اختیار، هم درآمدزایی و هم بخش اعظم پرداخت هزینه‌های حفظ و نگهداری و توسعه زیرساخت‌ها و تأسیسات شهری را به خود این واحدهای سرزمینی منتقل کرد و بدین‌سان از بار مسئولیت اقتصادی خود نیز کاست (ماده هفتاد و دو قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه).

این دو جریان اجتماعی و اقتصادی در کنار هم زمینه تمرکززدایی قدرت مرکزی در فرانسه و در پی آن، ایجاد نهادهای قانونی که در حوزه آمایش سرزمینی که مشارکت مردم از طریق آنها گرفته شود را فراهم آوردند. این نهادها سیاستمداران را ملزم به جلب مشارکت مردم یا جامعه مدنی قبل از پیاده‌سازی پروژه‌های آمایش سرزمینی می‌کنند. نمودار زیر شمایی کلی از تکامل دولت در جهت تمرکززدایی در فرانسه را به تصویر می‌کشد.



شکل ۱- سرزمین، ابزارها و قلمرو قراردادهای آمایش سرزمین در فرانسه.

در بررسی‌های تمرکززدایی در حوزه سیاستگذاری شهری، نخستین قوانین به دوره ۱۸۸۴-۱۸۷۱ باز می‌گردد که بر پایه آن، اداره شهرداری‌ها بین دو بخش شهرداری و شورای شهر تقسیم می‌شد. قوانین سال ۱۹۷۲ در کنار قوانین جدید مصوب در حوزه تقسیمات کشوری و آمایش سرزمینی، قوانین محوری تمرکززدایی قدرت و تفویض اختیار به واحدهای سرزمینی و در پی آن اجباری کردن جلب مشارکت مردم قبل از اجرایی ساختن پروژه‌ها را تشکیل می‌دهند که از آن جمله می‌توان به قانون (La Loi sur decentralisation 1982) DEFFERRE که در آن، دولت، بخشی از اختیارات نمایندگان نظیر قیومیت در آمایش سرزمینی را حذف کرد، قانون (La Loi d'Orientation 1991) ATR (La Loi du 4) ۱۹۹۹ و قانون (LOADT) ۱۹۹۹ (février 1995) یک امکان مشاوره گرفتن از مردم در پروژه‌های سرزمینی را به رسمیت شناخت، اشاره کرد. بعد از تصویب این سه قانون محوری، مجموعه‌ای دیگر از قوانین در فاصله زمانی سال‌های ۲۰۰۲-۱۹۹۷ به تصویب می‌رسند که جزییات قانونی و تشکیلاتی بیشتری در مورد چگونگی جلب و نهادینه کردن مشارکت مردم در سیاستگذاری‌های شهری را در اختیار نهادها و مدیران دولتی و غیردولتی قرار می‌دهد. دست آخر، اصل دموکراسی مشارکتی در اداره امور عمومی در ۱ مارس ۲۰۰۵ در قانون اساسی فرانسه به رسمیت شناخته

شده و به تصویب می‌رسد (Biscaye, Chambron, Desmarais & Menguy, 2007: 21). بعد از این قانون، دولت «صلاحیت اجرا و راه‌اندازی پروژه‌های بزرگ عمرانی را از خود سلب و تمام اختیارات مربوط به آن‌ها را به واحدهای سرزمینی تفویض کرد» (ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports 1992: 21).

در پی این قوانین، چنان که اشاره شد، دولت، واحدهای سرزمینی را ملزم به ایجاد نهادی به نام شورای توسعه کرد که از طریق آن مشارکت مردم و جامعه مدنی در حوزه سیاستگذاری‌های شهری أخذ شود، با این همه، مدل، ساختار و یا شکل خاصی را برای این شورا ارائه نداد و تصمیم‌گیری در مورد شکل ساختاری آن را در اختیار واحدهای سرزمینی گذاشت که بر اساس فرهنگ و نیازهای منطقه خود بتوانند با انعطاف پذیری بیشتری بتوانند وظایف اداری و تشکیلاتی این نهاد را ترسیم کنند. به خاطر همین تفویض اختیار قانونی است که امروز، بعد از نهادینه شدن شوراهای توسعه در سطح ملی، در فرانسه شاهد سه نوع شورای توسعه هستیم که با توجه به فرهنگ منطقه سرزمینی، درجه مشارکت مردم و جامعه مدنی در آن متفاوت است (Forum permanent et réseau de centres pour le développement rural en Méditerranée).

۱) شورای توسعه مشارکتی: در این مدل شورا، حد اعلاى مشارکت مردم در نظر گرفته می‌شود. بسیج عمومی شهروندان وجود دارد و نظرات مردم حتی در مواردی تصمیم‌ساز آینده و شکل پروژه خواهد بود. شورای توسعه شهروندان بارزترین نمونه این مدل محسوب می‌شود.

۲) شورای توسعه وابسته: در این مدل شورا، در کنار مردم و جامعه مدنی، نمایندگان شورای شهر نیز عضو بوده و دارای حق نظردهی نیز هستند. این مدل از شورا، بیشتر در مناطقی ظهور دارد که هنوز مقاومت و ترس از موازنه قدرت در آن دیده می‌شود. شورای توسعه شهری ماری از نمونه‌های بارز این مدل می‌باشد.

۳) شورای توسعه نخبگان: در این شورا که بیشتر معطوف به مشارکت دادن جامعه مدنی است؛ کرسی‌های خاص عضویتی برای متخصصین، نخبگان و دانشگاهیان پیش‌بینی شده است. هدف این شورا عقلانی کردن و بهینه‌سازی تصمیم‌گیری‌ها و نظرات مشورتی است. شورای توسعه شهر اکس - آن پروانس از مدل شورای توسعه نخبگان پیروی می‌کند.

این شورای توسعه که نهادی کاملاً مجزا و مستقل از شورای شهر است در یک فرایند چهار مرحله‌ای مشارکت فعال مردم و جامعه مدنی در سیاستگذاری‌های عمومی شهری و منطقه‌ای را متضمن می‌شود. به گونه‌ای که در پی آن نقش دولت به‌عنوان رابط و حافظ قانون محفوظ

می‌ماند ولی دخالتش در فرایندهای تصمیم‌سازی به حداقل می‌رسد و به جای آن، بخش خصوصی، مردم و جامعه مدنی قدرت اعمال نفوذ می‌یابند.

مراحل مختلف أخذ مشارکت از طریق شورای توسعه به شیوه زیر است:

(۱) انتقال اطلاعات: در این مرحله از طریق سایت اینترنتی، انتشار در روزنامه‌های محلی و دیگر ابزارهای انتقال اطلاعات، داده‌ها و اطلاعات مربوط به پروژه‌های آمایش سرزمینی در دسترس مردم قرار گرفته و زمان و مکان جلسه برای شنیدن نظرات مردم نیز اعلام می‌گردد. (Rosanvallon, 197: 324)

(۲) استماع: در این مرحله نمایندگان به همراه مجری و تکنسین پروژه در جلسه حضور پیدا کرده و طرح مورد نظر را با ذکر مراحل و زمان و مدل اجرا برای اعضای شورای توسعه توضیح می‌دهند (Sullivan, 2009).

(۳) توافق: در این مرحله نمایندگان شهرداری و شورای شهر و مجریان پروژه، نظرات، دیدگاه‌ها و حتی نگرانی‌های اعضای شورای توسعه را شنیده و به سؤالات آنان پاسخ می‌دهند. این مرحله می‌تواند نیازمند چندین جلسه و ماه‌ها زمان باشد (Blanc, 1999: 181-182).

(۴) مشارکت: در این مرحله، اعضا و نمایندگان شهرداری و شورای شهر، مجریان پروژه و اعضای شورای توسعه به سازوکاری از تصمیم‌گیری مشترک می‌رسند که بالاترین سطح در آن، اعمال نظرات و نگرانی‌های اعضای شورای توسعه در شکل نهایی پروژه و منطبق کردن آن با خواست‌های این اعضا می‌باشد (Le Galic, 2004: 18) در این مرحله مشارکت زمانی صورت گرفته که نظرات اعضای شورا از مشورتی صرف، فراتر رفته و تصمیم‌ساز باشند.

در همین سال‌ها و همزمان با جریان‌های قانون‌گذاری که با هدف افزایش مشارکت شهروندان آغاز شدند، شاهد ظهور بازیگران مختلفی هستیم که از مفهوم شهروند صرف، خارج شده و این مشارکت در برنامه‌ریزی و عملیاتی‌کردن پروژه‌های آمایش سرزمینی را از جنبه فردی به جنبه اجتماعی‌تر سوق می‌دهد. امروزه مفهوم شهروند فعال به معنای جستجوی منافع شخصی در ذیل جمع است، لذا مردم بیش از پیش از طریق انجمن‌های اجتماعی و اقتصادی به این ایفای نقش شهروندی و مشارکت می‌پردازند. لذا دولت‌ها بیش از پیش وظیفه دارند که این بازیگران مختلف را در فرایند سیاستگذاری‌های جامعه شهری به بهترین نحو با یکدیگر مرتبط سازند. همانطور که در بالا اشاره شد در فرانسه این امر در طی یک پروسه منسجم و بهم پیوسته صورت پذیرفته تا شاهد ظهور مدل‌های مختلف شورای توسعه باشیم که در آن دولت می‌تواند از طریق آن‌ها تعامل میان نظریه‌های دموکراسی مشارکتی و واقعیت موجود سیاسی را افزایش دهد.

تحلیل شکاف الگویی در ایران

همانطور که می‌دانیم، در ایران نیز بحث شهروند محوری، مشارکت و ضرورت لزوم شورا در فرآیندهای سیاستگذاری از بدو ورور اسلام اهمیت داشته و با پیروزی انقلاب اسلامی ایران به اوج خود رسیده است. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، در تدوین قوانین مربوط به آمایش سرزمینی و تشکیلات اداری تا حدی از مدل فرانسوی الهام گرفته شده است. این الهام‌گیری تقریباً در سال‌های ۱۹۷۹-۱۹۸۱ صورت گرفته درست زمانی که فرانسه پروژه‌های قدرت‌زدایی در بحث آمایش سرزمینی را آغاز کرده و مدل‌های جدید مشارکت می‌توانند الهام بخش سیاستمداران ایرانی در جهت ارتقا تحقق آرمان مشارکت مردم در سیاستگذاری‌های عمومی در متن جامعه فعلی ایران باشد. در ادامه، این نوشته بر آنست که با اشاره اجمالی به تاریخ سیاسی سیاستگذاری شهری در ایران، به این جمع‌بندی برسد که چگونه مدل فرانسوی شورای توسعه (نهاد تجلی دموکراسی مشارکتی) می‌تواند الهام بخش سیاستگذاران ایرانی در جهت نهادینه کردن عمیق‌تر مشارکت مردم و جامعه مدنی در حوزه سیاستگذاری‌های عمومی شهری باشد.

در ایران از انقلاب‌های مشروطه و انقلاب اسلامی، قانون اساسی به‌ویژه در حوزه تشکیلات اداری، تقسیمات کشوری و آمایش سرزمینی به نوعی از قانون اساسی فرانسه الهام گرفته و الگوبرداری شده است. همچنین متن اصلی قانون اساسی ایران توسط کمیته‌ای از حقوقدانان که اکثراً در فرانسه تحصیل کرده بودند نوشته شده است (Djalili, 2011: 32). این الگوبرداری در فاصله زمانی سال‌های ۱۹۷۹-۱۹۲۰ که ایران درگیر جریانی رفت و برگشتی از دموکراسی بود، وجود داشت. این مسئله گاه چنان می‌نمود که گویی «ایده‌های فیلسوفان عصر روشنگری و انقلاب فرانسه تا آن‌جا در روح جامعه روشنفکری ایرانی جاری بود که حتی گاهی بدون این‌که مرجع آن ایده را بشناسند پایه و اساس تفکرات سیاسی‌شان را تشکیل می‌داد.» (Behnam 1991: 138) به عقیده پاتریسیاپ یک سرنالیا نیز ردپاهایی از انقلاب فرانسه ۱۷۸۹ در نگارش قانون اساسی ایران به چشم می‌خورد (Pic-Sernaglia, 1991: 151).

دولت تازه متولد پس از سرنگونی رژیم پادشاهی در پی الهام گرفتن از جمهوری فرانسه و قانون اساسی این کشور، یک نظام اداره‌ای متمرکز را تأسیس نمود که بر اساس آن، قدرت در دست دولت مرکزی است و سراغ توزیع اعتبارات و اختیارات را نیز در همان جا باید گرفت. این الگوبرداری و تشکیل دولت متمرکز در سال‌های ۱۹۸۰-۱۹۷۹ در حالی صورت گرفت که به شرح بخش‌های قبلی نوشتار، فرانسه به دلیل جنبش‌های اجتماعی و همچنین بحران

اقتصادی در سال‌های ۱۹۸۲-۱۹۸۱ شروع به تمرکززدایی قدرت و تصویب قوانین مربوط به آن کرد.

اگرچه در این جا هدف مقایسه دو نظام سیاسی-اداری ایرانی و فرانسوی نیست، زیرا این دو کشور پیشینه تاریخی، اقتصادی و جغرافیایی و حتی ژئوپلیتیک مشترکی ندارند و چنان که جلیلی می‌گوید: «سیستم ایرانی نمی‌تواند تمام مسیرهایی که فرانسه برای ایجاد یک تشکیلات اداری سرزمینی غیرمتمرکز مستقل طی کرده است را طی کند (Djalili, Ibid: 304). اما هدف؛ تحلیل این چرایی است که چگونه با وجود الگوبرداری از نظام فرانسوی، مدل ایرانی با داشتن شوراهای اسلامی شهر و روستا و لزوم گرفتن مشارکت مردم و جامعه مدنی در قانون اساسی، هنوز نتوانسته به اهداف نهایی تمرکززدایی در سیاستگذاری‌های عمومی و تأسیس نهادهای مشارکتی در این حوزه دست یابد.

با توجه به الگوبرداری ایران از قوانین اداری و آمایش شهری فرانسه، هدف از توجه دادن به شواری توسعه فرانسه این است که به نظر می‌رسد مدل یاد شده بتواند نقش الهام‌بخش و تسریع‌کننده نهادینه‌سازی مشارکت مردم و جامعه مدنی در سیاستگذاری‌های شهری در ایران را ایفا نماید.

در فرانسه فرایند تمرکززدایی و نهادینه‌کردن دموکراسی مشارکتی در سیاستگذاری‌های عمومی ذیل پروسه‌ای تاریخی و دنباله‌دار صورت گرفته است که به باور بوردو: «یک تولید تاریخی که نتیجه یک پروسه آهسته و پیوسته بوده است». این در حالی است که با نگاهی به تاریخ دموکراسی‌خواهی و لزوم تشکیل شوراها در سیاستگذاری‌های شهری ایران در بین سال‌های ۱۹۷۹-۱۹۲۰ شاهد این هستیم که این پروسه یک جریان ناپیوسته و رفت و برگشتی بود که در طی مسیر خود با موانع و گسست‌هایی برخورد کرد که وجود حکومت‌های اقتدارگرای قاجار و پهلوی و جنگ و دخالت بیگانگان از اهم آن‌ها هستند که باعث شده این روند شامل رفت و برگشت بین درخواست برای دموکراسی و بازگشت به دولت مطلق‌گرا بوده است.

در دوره پس از انقلاب اسلامی با وجود تصریح تشکیل شوراهای شهری در قانون اساسی، به دلیل وقوع جنگ تحمیلی، مشکلات اقتصادی ناشی از بازسازی بعد از جنگ، ژئوپلیتیک و امنیت، شوراها نتوانستند تا سال ۱۹۹۹ پا به عرصه ظهور بگذارند.

بررسی تاریخی تمرکززدایی در سیستم اداری - شهری ایران چهار دوره زیر را در بر دارد:
 (۱) دوره پایه‌گذاری: از انقلاب مشروطه ۱۹۰۶ تا کودتای ۱۹۲۰ که شاهد تأسیس دولت - ملت و ظهور جامعه مدنی در این دوره هستیم.

(۲) دوره رکود (بازگشت): ۱۹۴۱-۱۹۲۰ پادشاهی پهلوی اول و بازگشت به دولت متمرکز

۳) دوره تلاش‌های نافرجام: بین سال‌های ۱۹۷۹-۱۹۴۱ که علاوه بر تلاش‌های ناموفق در تمرکززدایی شاهد دیکتاتوری مدرن و نوعی خستگی اجتماعی هستیم.

۴) دوره بعد از انقلاب اسلامی: از ۱۹۷۹ تا به امروز.

ریشه‌های ایجاد یک دولت دموکراتیک به انقلاب مشروطه باز می‌گردد. در این راستا قیصری می‌نویسد: «پیشگامان جنبش مشروطه به طور خاص خواستار این بودند که اصول مربوط به تمرکزگرایی حتماً در متن قانون اساسی آورده شود (Gheisari, 2003: 16). در آن زمان و با تلاش‌های انقلابیون در بعضی شهرهای بزرگ ایران، نوعی شورای ایالتی و ولایتی ایجاد شد که وظیفه اصلی‌اش بیشتر در زمینه امور فرهنگی - مذهبی بود تا سیاسی (Mahdavi, 1971: 49). بعدها در قانون اساسی لزوم تأسیس شوراهای شهری در قانون اساسی آمد. اما چنان که پیش‌تر اشاره شد، اگرچه شوراهای اسلامی شهر و روستا همچنان دموکراسی نمایندگی به حساب می‌آیند اما پروژه‌های شهری و آمایش سرزمینی هنوز توسط نمایندگان شورای شهر و دولت مورد بحث و بررسی و تصمیم‌گیری قرار می‌گیرند و تا زمان اجرا شدن نهایی آن مردم و جامعه مدنی نقش چندانی در فرایند تصمیم‌سازی ندارند و تنها جایگاه مصرف‌کنندگان صرف پروژه‌ها را به خود اختصاص می‌دهند.

در ایران، با پایان یافتن جنگ تحمیلی و ظهور بازیگران جدید جامعه مدنی به ویژه زنان و جوانان در چشم‌انداز سیاسی جمهوری اسلامی ایران شاهد شکل‌گیری اولین شورای شهر با هدف قدرت بخشی به مشارکت مردم در صحنه‌های سیاستگذاری شهری در تهران هستیم. بعد از اولین تجربه شورای شهر در تهران، اهمیت حضور مشارکت مردم در صحنه سیاستگذاری‌های عمومی بیش از پیش مطرح شد که نه تنها شاهد ظهور شوراهای شهر و روستا در سراسر کشور هستیم بلکه سیاستگذاران شهری یک قدم جلوتر رفته و تشکیل نهادهای مردمی دیگری در سطح محله‌ها به نام شورایی‌ها را نیز ضروری دانستند.

اکنون که سیاستگذاری شهری در ایران روز به روز بیشتر معطوف به جلب مشارکت حداکثری شهروندان در فرآیندهای تصمیم‌گیری است، این امکان وجود دارد با الهام‌گیری از مدل فرانسوی، به خاطر شباهت‌های مشترک و الگوبرداری تاریخی، بتواند ما را در ارتقا نهادهای مشارکتی که با نیازها، فرهنگ و واقعیات سیاسی - اقتصادی ایران منطبق باشد، یاری رساند.

توصیه‌های سیاستی

در فرانسه درخواست پایین به بالای مردم برای مشارکت در سیاستگذاری‌های شهری دولت را بر آن داشت که طی یک جریان بالا به پایین به دنبال قانونی کردن این درخواست و

ایجاد ابزارهای نهادی برای قدرت اجرایی بخشیدن به آن باشد. این در حالی است که در ایران به رغم عدم رضایت بخش خصوصی و جامعه مدنی با برخی پروژه‌های شهری، شاهد اجرایی شدن این پروژه‌ها هستیم که بعضاً در گذر زمان به نا کارآمدی پروژه نیز منجر می‌شوند. این در حالی است که واحدهای سرزمینی می‌توانند با اخذ مشارکت بیشتر مردم و شنیدن خواسته‌هایشان و با توجه به پتانسیل اقتصادی، فرهنگی، گردشگری و کشاورزی سرزمینی خود، پروژه‌های شهری مقبول‌تری را به اجرا در آورند. این در حالی است که نهادینه شدن این امر نه تنها نیاز به خواست سیاسی و اجتماعی دارد بلکه ملزم است که قانون‌گذار با تصویب قوانین مربوط به الزام‌آور بودن آن مشروعیت حقوقی دهد.

با اینکه از اواخر سال‌های دهه ۱۹۸۰، قدرت‌های محلی به تدریج تقویت شده‌اند، اما هنوز نتوانستیم به تمرکززدایی مطلوب در نظام اداری در ایران دست یابیم. تحلیل و بررسی زمینه‌های مختلف حقوقی - سیاسی شورای شهر در ایران و به طور خاص شورای شهر تهران به عنوان اولین نمونه عملی بعد از انقلاب، در این زمینه، نشان‌دهنده نبود مؤلفه‌های قانونی مورد نیاز در حقوق اداری ایران جهت مشارکت مطلوب مردم در فرآیند تصمیم‌گیری‌های این نهاد نمایندگی است.

به شرحی که گذشت، سخن گفتن از دموکراسی بدون تقسیم قدرت و به رسمیت شناختن حق مشارکت برای مردم و جامعه مدنی کلامی کم معناست و با دخالت دولت در امور اداره مناطق مختلف سرزمینی اغلب خواسته‌های واقعی مردم نادیده گرفته می‌شود. تشکیلات اداری فرانسه از سال‌های ۱۹۸۰-۱۹۷۰ در ابتدا با جدا کردن قدرت و ثروت در دولت و سپس با مصوبات قانونی توانست گام‌های مؤثری در مسیر مشروعیت‌بخشی دوباره با نظام دموکراتیک فرانسه بردارد. در ایران نیز پس از پیروزی انقلاب اسلامی و تصویب قوانین مربوط به تشکیل شوراها قدم‌های اولیه در این راه برداشته شده، ولی همچنان گام‌های بلند دیگری باید برداشته شود که تصویب قانونی در جهت تشکیل یک نهاد مستقل از شورای شهر که از طریق آن مردم و جامعه مدنی بتوانند از ابتدا تا انتها در جریان پروژه‌های عمرانی قرار بگیرند و نظرات خود را ابراز دارند و همچنین تسهیل فرایندهایی که مناطق سرزمینی بتوانند به برخی فرایندهای اقتصادی مستقل از دولت مرکزی برسند، می‌تواند به عنوان گام‌های مورد نیاز بعدی مطرح گردد. مطالعه شورای توسعه فرانسه، متشکل از مردم و سازمان‌های مردم نهاد و بخش خصوصی که با پشتوانه قانونی، شهرداری‌ها و شوراهای محلی را ملزم به گرفتن مشارکت و نظرخواهی از جامعه مدنی قبل از تصویب هرگونه پروژه آمایش سرزمینی، نشان می‌دهد که با توجه به واقعیت‌های سیاسی و فرهنگی موجود در ایران و نیاز به قانون‌گذاری‌های جدید در این زمینه، شوراهای شهر و روستا باید به دنبال تقویت راه‌هایی درون سازمانی باشند که از طریق آن‌ها

جامعه مدنی و مردم بتوانند در سیستم اداری حاضر و با قوانین موجود در فرایندهای سیاستگذاری‌های شهری، مشارکت بیشتری داشته باشند. همچنین نیاز است که با استفاده از ابزارهای ارتباطی بر شفاف‌سازی پروژه‌ها و روندهای تصمیم‌گیری تاکید کنند و مردم را در جریان اطلاعات و جزئیات دقیق‌تر پروژه‌های آمایش سرزمینی قرار دهند.

منابع

- 1- BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (1999). *L'espace public dans les quartiers d'habitat social*, cité par Catherine NEUVEU (dir), *Espace public et engagement politique, Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan.
- 2- BEHNAM Djamchid, juin-décembre (1991). «*Reflets d'une Révolution: Révolution française et modernisation de l'Iran*», *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien (CEMOTI)*, n° 12.
- 3- BISCAYE Olivier, CHAMBRON Nicole, DESMARAIS Carole, MENGUY Michel, *Avis de recherche, «Citoyen en bon état général»*, Papyrus, Montreuil, (2007).
- 4-
- 5- BLANC M. (1999). «*Participation des habitants et politiques de la ville*», in CURAPP/CRAPS, *la démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF., Paris.
- 6- DABDAB TRABULSI José Antonio (2006). *Participation directe et démocratie grecque, une histoire exemplaire?*, Besançon, Presses universitaires de Franche-Comté.
- 7- DE TOCQUEVILLE Alexis (1981). *De la démocratie en Amérique*, Flammarion, Paris.
- 8- DJALILI Mohammad, *La question de la décentralisation en droit Iranien*, Paris, L'Harmattan, (2011).
- 9- GHEISARI (2003). *Diversité ethnique et centralisation politique en République islamique d'Iran, Rapport de recherches des études stratégiques*, Téhéran.
- 10- HATZFELD Hélène, *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 1970*, Rennes, Adels - Presses universitaires de Rennes, (2005).
- 11- LECLERC-OLIVE Michèle (dir), *Affaires locales, De l'espace social communautaire à l'espace public politique*, Paris, Karthala – GEMDEV, (2006).
- 12- LE GALIC Mathias, 2004, *La démocratie participative, le cas nantais*, Paris, L'Harmattan.
- 13- MAHDAVI-AMIRI Mostafa (1971). *Les pouvoirs locaux et leur évolution dans la loi sur les Conseils provinciaux et départementaux en Iran*, Thèse, Téhéran, Université Shahid Beheshti.
- 14- MAHEY Pierre (2005). *Pour une culture de la participation*, Paris, ADELS.
- 15- MENDÈS-FRANCE Pierre (1987). *La république moderne*, Paris, Gallimard.
- 16- PIC-SERNAGLIA Patricia, juin-décembre (1991). «*Éléments de recherche sur le phénomène d'appropriation par la révolution iranienne du modèle révolutionnaire français*», *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien (CEMOTI)*, n° 12.
- 17- RANCIÈRE Jacques (2005). *La haine de la démocratie*, Paris, La Fabrique, p. 80.
- 18- ROSANVALLON Pierre (1976). *L'Âge de l'autogestion*, Paris, Éditions du Seuil (coll. Points politique).
- 19- SULLIVAN James W. (2009). *Direct legislation by the citizenship through the initiative and referendum*, Gloucester, Dodo Press.
- 20- La Déclaration universelle des droits de l'Homme, <http://www.un.org/fr/documents/udhr/>, consulté le mai 2010.
- 21- La Loi d'Orientation (1991). <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000353814>, consulté le 2 décembre (2009).
- 22- «*Les consultations un enjeu pour les villes*», Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, direction de l'architecture et de l'urbanisme, Plan construction et architecture, Imprimerie Nationale, juin (1992).
- 23- «*Les nouvelles dimensions de la citoyenneté*», *Cahiers français*, n° 316, octobre 2003, la documentation française.
- 24- «*Forum permanent et réseau de centres pour le développement rural en Méditerranée*», Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (2009). *Ainsi, le choix des exemples présentés est basé sur l'importance et spécificité de ces Conseils en France.*