

# فدرالیسم

## دموکراسی

سه‌چاوه : سایتی و وزارتتی کارو باری دهره‌وی نه‌مریکا

در یک حکومت فدرال، دولت مرکزی دارای قدرت های مشخص و تعریف شده است و در امور خارجی دارای اختیار کامل است. اعمال قدرت در امور داخلی پیچیده تر است. طبق قانون اساسی، دولت ایالات متحده قدرتهای انحصاری از جمله در تنظیم تجارت خارجی و بین ایالات، چاپ اسکناس، قبول تابعیت مهاجرین خارجی، نگهداری ارتش یا نیروی دریائی را در دست دارد.

دولت ایالات متحده نوعی وضعیت جمهوری را برای همه ایالات تضمین می کند. در نتیجه این اطمینان وجود دارد که هیچ ایالتی، مثلا پادشاهی بوجود نمی آورد. این حوزه هاست که در آن منافع ملی به روشنی بر منافع ایالات ترجیح دارد و بطور روشن و مشخص در اختیار دولت ملی قرار دارند. دولت ملی همچنین دارای اختیار قضائی برای حل دعای بین دو ایالت یا بیشتر و بین شهروندان ایالات مختلف است.

هر چند، در حوزه های دیگر سیاست داخلی، ممکن است دولت مرکزی و دولت های ایالتی منافع یا احتیاجات متوازی یا مشترک داشته باشند. در چنین مواردی ممکن است بطور همزمان هم از طرف دولت مرکزی و هم از سوی دولت های ایالتی اعمال قدرت شود. از جمله مثالهای مهم در این مورد قدرت اخذ مالیات است. و در مواردی که قانون اساسی در مورد قدرت ملی ساکت است، ایالات می توانند خود وارد عمل شوند بشرط آنکه با قدرت های قانونی دولت مرکزی در این گونه موارد متعارض نباشد. در مورد مسائل بزرگ و با اهمیت که بر زندگی روزانه شهروندان تأثیر دارد - از قبیل آموزش، جرائم و مجازات آن، بهداشت و امنیت - قانون اساسی از تفویض مستقیم قدرت کوتاهی کرده است. بر طبق اصول جمهوری که راهنمای نسل بنیانگذاران آمریکا بود، بخصوص تئوری های جان لاک، مردم این قدرت ها را برای خود محفوظ داشتند، که از طریق قوانین اساسی مختلف ایالتی آنرا به ایالات تفویض کرده اند. تدوین کنندگان قانون اساسی وجود تعارض بالقوه بین دو سطح دولت و بخصوص در استفاده از قدرتهای برابر را تشخیص دادند و برای احتراز از آن چند سیاست اتخاذ کردند. اول آنکه قانون اساسی ایالات متحده مقدم بر قوانین اساسی ایالات است، وضعیتی که از طریق دادگاههای فدرال قابل تنفیذ است. این قانون شامل ماده

(دولتهای فدرال و ایالتی در حقیقت چیزی نیستند جز کارگزاران و هیئتهای امنای مردم که طبق قانون دارای قدرتهای مختلفی هستند و برای انجام وظایف گوناگون طرح شده اند).  
جیمز مدیسون  
نامه های فدرالیست، شماره ۶

### تعریف فدرالیسم

فدرالیسم سیستمی از قدرت تقسیم شده بین دو دولت یا بیشتر است که بر یک ملت و یک منطقه جغرافیائی حکومت می کنند. سیستم های تک دولتی، که تاکنون معمول ترین فرم را در دنیا تشکیل داده اند، تنها دارای یک منبع قدرتمند که همان دولت مرکزی یا ملی است میباشند. هر چند دموکراسی می تواند در هر دو سیستم شکوفا شود، تفاوت بین این دو نوع دولت، واقعی و مهم است. برای مثال، بریتانیای کبیر یک دولت واحد دارد. پارلمان این کشور نسبت به هر چیزی که در داخل انگلستان روی دهد دارای اختیار کامل است. حتی اگر این دولت برای موضوعات محلی قدرت خود را به دیگران تفویض کند، هنوز هم پارلمان می تواند مقرر سازد که شهرها یا بخش ها آنچه را انجام دهند که بنظر مجلس مناسب است، مجلس حتی می تواند بدخواه این واحدها را منحل کرده یا مرزهای آنها را تغییر دهد.

در ایالات متحده، وضع بکلی متفاوت است. قوانین وضع شده از طرف دولت ملی که محل آن در واشینگتن دی سی است نسبت به هر فردی که در داخل مرزهای ملی زندگی می کند نافذ است، در حالیکه قوانین هر کدام از ۵۰ ایالت تنها در مورد ساکنان آن ایالات صدق می کند. طبق قانون اساسی ایالات متحده، کنگره قادر نیست هیچ ایالتی را منحل کند و همینطور ایالات هم نمی توانند قدرت های انحصاری تفویض شده به دولت ملی را در دست گیرند. در حقیقت بر طبق سیستم فدرال آمریکا، قانون اساسی ایالات متحده منبع قدرت برای هم دولت های ایالتی و هم دولت ملی است. این سند، به نوبه خود منعکس کننده اراده مردم آمریکا، یعنی قدرت نهایی در دموکراسی است.

مستعمرات خودشان قانون وضع میکردند. حتی با این وصف، دولتهای اولیه آمریکا در دوران جنگ انقلابی، طبق یک تئوری قدیمی تر عمل می کردند که قدرت را غیر قابل تقسیم میدانست. طبق مواد کنفدراسیون (۱۷۸۳)، که اولین قانون اساسی آمریکا به حساب می آید، هر ایالت و یا مستعمره سابق استقلال کامل داشت. ایالات تنها برای مقابله با مسائل ملی در چهارچوب یک «پیمان دوستی» همکاری می کردند. هر چند تجربه فرم دولتی کنفدراسیون قانع کننده نبود و به تصور بعضی ها خطرانی هم دربر داشت. نه تنها ایالات آزادیهای را از بعضی اتباع خود دریغ میداشتند، اغلب در جهت منافع خود بضرر کشور هم قدم برمیداشتند. عدم رضایت روزافزون نسبت به مواد کنفدراسیون در ۱۷۸۷ نمایندگان را واداشت که قانون اساسی جدیدی تهیه کنند.

تیجه تهیه سندی بود که با این کلمات مشهور شروع می شد: «ما، مردم ایالات متحده...» و بدین صورت منبع حاکمیت کشور نوپیدا را خاطرنشان می ساخت. قانون اساسی، که توسط مردم بوجود آمده بود، استقلال دولت مرکزی و دولتهای ایالتی، هر دو با هم را منع می کرد. آنچه یک زمان غیر منطقی بنظر می رسید، یعنی دولتی در داخل دولت دیگر، اکنون امکان پذیر بود زیرا قدرت ملی و ایالتی، هر دو از طریق اعطای حق حاکمیت از طرف مردم مستقل ناشی می شد. این اعطای قدرت از طریق یک قانون اساسی مکتوب تصریح شده بود که نقش های متفاوتی را برای سطوح جداگانه دولت معین می کرد. قدرت های ایالتی و ملی می توانست بموازات هم در یک منطقه واحد و برای یک جمعیت واحد اعمال شود زیرا تمرکز آنها بر مسائل جداگانه بود - ایالات به موضوعات محلی توجه داشتند و دولت ملی به مسائل عمومی تر. تجربه آمریکایی ها در مورد دولت های ایالتی و ملی، هر دو را قادر ساخت

بعنوان واحدهائی جداگانه و مستقل با یکدیگر همزیستی داشته و هر کدام در حوزه های جداگانه اختیارات خود را اعمال کنند زیرا هر دو برای خدمت به مردم بوجود آمده اند.

## نگاهی به تکامل

فدرالیسم چگونه در ایالات متحده عمل کرده است؟ پاسخ ساده ای برای این سؤال وجود ندارد. فدرالیسم در حقیقت یک چهارچوب دینامیک برای دولت بوده است. خصوصیتی که بخوبی با طبیعت متغیر جامعه آمریکائی سازگار است. در طول بیش از ۲۰۰ سال تاریخ خود، تقسیم قدرت در جامعه فدرالیست آمریکا از نظر قانونی و عملی چندین بار جابجا شده است. قانون اساسی ایالات متحده یک سند قابل انعطاف است و منظور از آن این بوده که به ملت اجازه دهد به شرایط متغیر پاسخ های

ای است که اعلام میدارد هنگامیکه استفاده از قدرتهای قانون اساسی با اعمال قانونی ایالات در تعارض است، این اقدامات دولت ملی است که دارای برتری است. این سند همچنین بروشنی مانع آن است که ایالت ها قدرتهای ویژه ای را که به دولت مرکزی اعطا شده اعمال کنند. و بعنوان قسمتی از مبارزات در جهت تصویب قانون اساسی، تدوین کنندگان این قانون موافقت کردند که از اعلامیه حقوق مدنی، یعنی ده اصلحیه اول حمایت کنند که دولت ملی را از دخالت در آزادیهای فردی باز می داشت. قانون اساسی مقررات پایه ای برای تنظیم روابط بین ایالات را با تعیین وظایف دوگانه ای نهاد که ایالات نسبت به هم موظف به انجام آن بودند و قرار شد هر ایالت جدیدی وارد این اتحادیه شد با ایالتهای اصلی دارای حقوق مساوی باشد. سرانجام

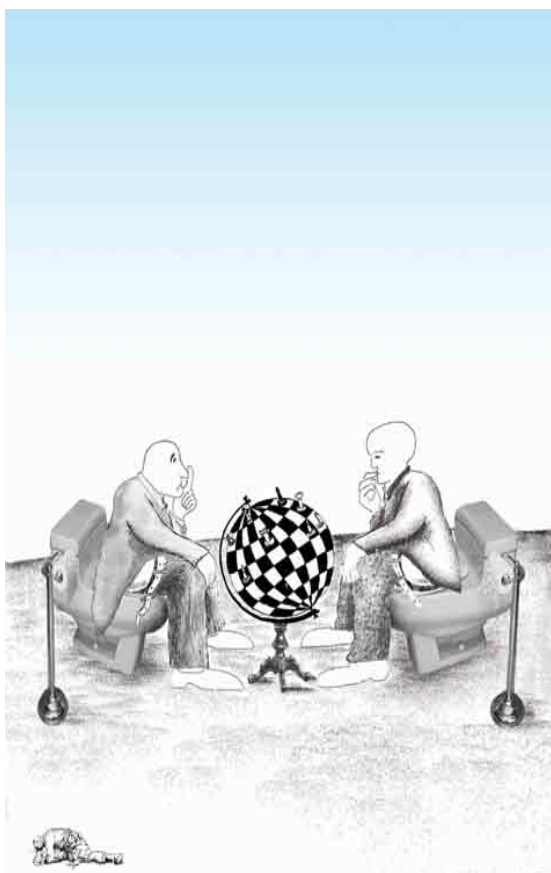


آنکه همه ایالات در خود دولت ملی یعنی سنا که مجلس اعلای کنگره محسوب می شود دارای نمایندگان مساوی هستند. از طریق همه این راهها بنیانگذاران آمریکا در پی آن بودند که اختلاف بین دولتها در ایالات متحده را به حداقل برسانند.

ابداع فدرالیسم از طرف آمریکائیهها بر مبنای مفهوم جدیدی از حاکمیت بر خود قرار داشت، حاکمیتی که به معنی قدرت نهایی دولت محسوب می شد. در تئوری سیاسی انگلیسی و اروپائی، حاکمیت یگانه و غیر قابل تقسیم بود. مع الوصف، در طول بحرانهایی که در دوره حاکمیت بریتانیای کبیر پیش آمد و زمان آن قبل از جدایی آمریکا از این کشور در ۱۷۷۶ بود، مهاجرنشینها چنین استدلال کرده بودند که در حالیکه پارلمان انگلیس همه موضوعات مربوط به امپراطوری را به عنوان یک امر واحد کنترل می کند در عمل قانونگذاران مستعمراتی برای

مناسب بدهد. گاهی، افزودن اصلاحیه‌هایی به قانون اساسی، نقش متفاوتی به دولت‌های مرکزی و ایالتی واگذار کرده تا آنچه که در اصل مورد نظر بوده؛ در مواقع دیگر، دادگاهها تعبیرهای متفاوتی از این نقش‌ها بدست داده‌اند. تعادل مناسب بین قدرت‌های ملی و ایالتی بطور مداوم در سیاست‌های آمریکا یک مسئله روز است. بقول پرزیدنت وودرو ویلسون (۲۰-۱۹۱۳) چیزی نیست که «با عقیده تنها یک نسل» به سامان برسد. تغییرات اجتماعی و اقتصادی، تعویض ارزشهای سیاسی، نقش ملت آمریکا در دنیا - همه اینها به عقیده او هر نسل را ملزم ساخته است که با فدرالیسم بعنوان «مسئله‌ای جدید» برخورد کند. حتی یک مطالعه سطحی قانون اساسی این تصور را پیش می‌آورد که دولت مرکزی تنها مسئول محدودی از کارکردهایی است که بر جریان زندگی روزانه تأثیر دارد. مطمئناً این مسئله در اولین قرن حیات ملت آمریکا صدق می‌کرد. ایالت‌ها مسئول تقریباً تمام تصمیمات دولتی بودند که بر زندگی شهروندان آنها تأثیر داشت. آنها از همه جرائم تعریف بدست می‌دادند و مجازات آنرا معین می‌کردند، قوانین مربوط به قراردادهای را وضع می‌کردند، مقررات بهداشت عمومی و ایمنی را تنظیم می‌کردند و معیارهای قانونی برای آموزش، رفاه و اخلاق عمومی وجود می‌آوردند.

با وجود اهمیت ایالت‌ها در جریان زندگی روزمره، مطرح



ترین سئوالات قبل از جنگ‌های داخلی آمریکا (۶۵-۱۹۶۱) شامل مباحثاتی در مورد سطح قدرت دولت ملی بود و بیشتر مردم بر این باور بودند که این قدرت باید محدود بماند. اما فشارهایی فدرالیسم را به مرکز مباحثات سیاسی کشاند. میراث انقلاب، با ترسهای آن درباره قدرت متمرکز از نفوذ فراوانی برخوردار بود، و نیز ابهامی که از زمان کنوانسیون قانون اساسی و مباحثات مربوط به تصویب آن باقی مانده بود. قانون اساسی دارای یک زبان کلی و عمومی بود و به صراحت مشخص نمی‌کرد که آیا ایالت‌ها می‌توانند هیچکدام از حاکمیت‌های باقی مانده از قدرت‌های تفویض شده به دولت ملی را نگاه دارند یا خیر. آنچه را که مسئله را پیچیده می‌کرد این حقیقت بود که ایالات در عمل بسیار در انجام فعالیت‌های دولتی با قدرت بیشتر عمل می‌کردند و کارشان رضایتبخش‌تر بود تا آنکه در جای دیگری دخیل باشند که به طور روزافزون مستلزم راه‌لهایی از جانب چندین ایالت باشد.

جنگ داخلی، که بر سر مسئله برده‌داری درگرفت، به مباحثات مربوط به طبیعت اتحادیه و قدرت بالاتر دولت ملی در آن خاتمه داد. این جنگ به تمام سئوالات مربوط به تقسیم مناسب مسئولیتها بین دولت‌های مرکزی و ایالتی پاسخ نداد، حتی با وجود آنکه اصلاحیه چهاردهم که در سال ۱۸۶۸ به تصویب رسید به زبانی نوشته شده بود که گسترش قانونی قدرت دولت ملی را مجاز می‌شمرد. اما زمینه برای مباحثه تغییر کرده بود. در خلال نیمه دوم قرن نوزدهم ایالات متحده تبدیل به یک کارخانه تولیدی بسیار عظیم شده بود. توسعه‌ای که به همراه خود طلیعه متناسب برای توسعه وسیع بازار، شهرهای بزرگ، تمرکز فراوان ثروت، و مسائل جدی اجتماعی را به همراه آورده بود. ظهور شرکتهای انحصاری خدمات و کالا در اواخر قرن نوزدهم و اوئل قرن بیستم افق قدرت اقتصادی خارج از کنترل را مطرح کرد که به نظر بیشتر آمریکائیها همانقدر تهدیدکننده بود که قدرت کنترل نشده دولت.

هیچ ایالت یا مجموعه‌ای از ایالات قادر نبود که به طور مؤثر شرایطی را فراهم آورد که این نوع رشد تجارت را تشویق کرده و عواقب آن را کنترل کند. بنابراین دولت مرکزی، که اکنون به طور فزاینده‌ای دولت فدرال نامیده می‌شد به تدریج این مسئولیت را بر عهده گرفت که گام اول آن با استفاده از ماده «تجارت بین ایالات» بود. در بین اختیاراتی که قانون اساسی به کنگره داد قدرت «تنظیم تجارت با ملل خارجی، و در بین چندین ایالت...» است. تا سال ۱۸۸۷ قوه مقننه ملی توانست مقررات مربوط به انحصارها را تحت عنوان قدرت تنظیم تجارت در بین ایالتها تدوین کند. در خلال دو دهه کنگره، سلسله قوانین مفصلی را تصویب کرد که ناظر بر همه چیز بود از بخت آزمایی‌های ملی و تجارت مشروبات گرفته تا صنایع غذایی و دارویی.

اگرچه هدف بسیاری از این قوانین باز داشتن ایالتها از دخالت در رشد صنعت بود نتیجه چیزی نبود جز گسترش قدرت

نقش مناسب دولت ملی و دولتهای ایالات در داخل سیستم فدرال همچنان یک قسمت مهم از سیاست های آمریکا را بخود اختصاص داده است. تقریباً هیچ مسئله محلی وجود ندارد که از این جر و بحث برکنار مانده باشد که چه سطحی از دولت اختیار شکل دادن یا اعمال سیاست های مربوط به آنرا داراست. دیگر تشخیص بین کارکردهای دولت های ایالتی و اعمال دولت ملی کار آسانی نیست زیرا سیستم فدرال فعلی به مخلوط کردن مسئولیت ها و تار کردن وجه تمایز در عکس العمل به مسائل پیچیده اجتماعی و اقتصادی تمایل دارد.

## فضیلت های تقسیم قدرت

امروزه تخصیص قدرت و سیاستگذاری در چیزی وجه اشتراک یافته اند که محققان آنرا فدرالیسم تعاونی نامیده اند. این خصوصیت زندگی آمریکائی چنان جا افتاده که این کار امکان پذیر است حتی هنگامی که دو سطح دولت در تعارض باشند؛ همانگونه که در دهه ۱۹۶۰ روی داد: ایالات جنوبی در ساختن سیستم بزرگ راه بین ایالتی همکاری می کردند در حالیکه در برابر قانون اجباری مساوات نژادی فدرال مقاومت می کردند. آنچه که فدرالیسم تعاونی را امکان پذیر می سازد چندین روند عملیاتی از جمله مخارج مشترک، راهنمایی های فدرال، و اداره مشترک است. کنگره می پذیرد که قسمتی از مخارج را برای برنامه هائی که در حیطه منافع ملی هستند بپردازد و نه آنهایی که اصولاً بسود ساکنان یک ایالت یا منطقه منفرد است. از جمله این برنامه ها بزرگراهها، مجتمع های مربوط به فاضلاب، فرودگاهها و سایر برنامه های عمرانی مربوط به ساختارهای ایالتی یا محلی است. مبلغ اعطائی فدرال با بعضی از راهنمایی ها همراه است که ایالت ها برای دریافت پول باید آنرا قبول و اجرا نمایند. مثلاً در مورد نگرانی برای رانندگی در حال مستی، کنگره اخیراً دریافت مبالغ مربوط به بزرگراههای فدرال را موکول به پائین آوردن حد مجاز میزان الکل در خون بعنوان قسمتی از قوانین ترافیک ایالات نمود. سرانجام آنکه مقامات ایالتی و محلی، سیاست های فدرال را اعمال می کنند اما تحت برنامه های طرح شده توسط خودشان و از طریق روشهای اداری خود. کارآموزی مجدد، یکی از این برنامه هاست که هر ایالت برنامه ای را طرح و اجرا می کند که اعتبار آن از حکومت فدرال تأمین می شود و هدف بر آوردن احتیاجات خاص شهروندان آن ایالت است.

تجربه آمریکا با فدرالیسم چه درسهائی را به دولتهای دموکراتیک دیگر میدهد؟ دولت های فدرال زیاد نیستند - بیشتر ملت ها دارای دولتهای یکپارچه هستند که در آن قدرت متمرکز است - و فدرالیسم هم، بدانگونه که تجربه دولت های پارلمانی نشان میدهد، برای دموکراسی جنبه حیاتی ندارد. اما اصول فدرالیسم برای دولت های دموکراتیک در همه جا اهمیت دارد. مهمترین این اصول تقسیم و جدائی قدرت و عدم تمرکز سیاست ها و سیاستگذاری هاست.

ملی و ایجاد صحنه ای جدید، حفاظت از بهداشت و رفاه در دوره ای که صنعت سریعاً گسترش می یافت، وظیفه ای که قبلاً به عنوان یک مسئولیت ایالتی تلقی می شد. ترقی خواهان در ابتدای قرن، که توسط پرزیدنت تئودور روزولت (۱۹۰۹-۱۹۰۱) رهبری می شدند درباره این دخالت هراسی نداشتند و چنین استدلال می کردند که ایالتها برای رسیدن به اهداف خود به کمک فدرال احتیاج دارند. اگرچه دادگاه عالی که اکنون به عنوان مرجع نهایی تفسیر قانون اساسی شناخته می شد این هدف را پذیرفت و آن را اشاعه داد هنوز ترغیب می شد که قدرت دولت فدرال را تحت رسیدگی داشته باشد. مع الوصف روند عمومی روشن بود: اختیارات فدرال هماهنگ با نیازهای ملی رشد کرد و بهمان نسبت قدرت ایالتی رو به افول نهاد.

در سالهای دهه ۱۹۳۰، برنامه های اقتصادی پرزیدنت فرانکلین روزولت تحت عنوان اقدام جدید بیش از پیش این تعادل تا حدی محافظه کارانه بین منافع ملی و ایالتی را بدینگونه به چالش طلبید که برای جوابگویی به بحران اقتصادی دوره «کساد بزرگ Great Depression» اختیارات گسترده ملی مورد نیاز است. قوانین کنگره، راه را برای در دست گرفتن مدیریت امور رفاهی (بوجود آوردن سیستم تأمین اجتماعی)، کشاورزی، حداقل حقوق و روابط کار توسط دولت مرکزی گشود؛ و نیز وضع مقررات دیگر فدرال در حوزه هایی حیاتی از قبیل حمل و نقل، ارتباطات، و بانکداری و امور مالی. از مجموع برنامه های رفاهی و تعداد زیادی از تجربیات اجتماعی، «اقدام جدید» یک دستگاه اجرائی ملی بوجود آورد که فوریت های جنگ دوم جهانی و جنگ سرد، تنها آنرا تقویت کرد. یک انقلاب درجه یک و مطابق با قانون اساسی بوجود آمد: اکنون دولت ایالات متحده قدرت هایی را اعمال می کرد - مثلاً در مورد قوانین کار یا مقررات بانکی - که تاکنون تقریباً بطور انحصاری در اختیار ایالت ها بود.

در طول نیمه دوم قرن بیستم نقش دولت مرکزی در داخل سیستم فدرال همچنان گسترش یافت. دادگاه عالی تفسیر غالب اصلاحیه چهاردهم را که بزحمت پهنه قدرت ملی را تعریف می کرد را برگرداند و رسیدگی و توجه فدرال را به حوزه های تبهکاری و مجازات، رفاه اجتماعی، روابط نژادی و برخورداری از حفاظت قانونی مساوی گسترش داد. در پایان این قرن، بزحمت حوزه ای وجود داشت که قدرت ملی بدان دسترسی نداشت. شاید اثر آن بیش از همه در پاسخ بیشتر مردمی هویدا باشد که در مورد شهروندی آنها سؤال میشود. در خلال بیشتر تاریخ کشور تعداد بسیار زیادی از شهروندان وفاداری اصلی خود را به ایالات ابراز می داشتند؛ در پایان قرن بیستم شهروندی ملی بیشتر مورد دل بستگی و توجه بود.

انقلاب در فدرالیسم به مباحثات درباره تقسیم مناسب قدرت بین دولت ملی و ایالت ها پایان نداد. عدم توافق درباره



امتیازات شهروندان مسامحه ای را طلب کند. برای مثال، حق دسترسی به هیئت منصفه در محاکمات نباید وابسته به شرایط جغرافیایی باشد. تنوع در عمل می تواند همچنین منجر به رفتار نامساوی گردد مثلاً هنگامی که یک ایالت فقیرتر قادر نیست منابع مالی یک برنامه اساسی، بفرض آموزش، را به خوبی یک ایالت ثروتمند تأمین کند. اما به استثناء حقوق اساسی، قدرت تجربه کردن راه حل‌های متفاوت، یک خصوصیت ممتاز سیستم فدرال است.

ایالت‌ها اغلب آزمایشگاه‌های دموکراسی نامیده می‌شوند و این نام بر حقی نیز هست. برنامه‌ها و سیاست‌های ابتکاری از اصلاح برنامه‌های رفاهی و آموزشی گرفته تا مقررات بهداشتی و ایمنی مکرراً ابتدا از جانب دولتهای ایالتی مطرح شده‌اند. مدت‌ها قبل از آنکه دولت ملی دست به عمل بزند تعدادی از ایالت‌ها برده‌داری را منسوخ کردند، حق رأی به زنان، سیاهپوستان و ۱۸ ساله‌ها را اعطاء کرده و انتخاب مستقیم سناتورهای ایالات متحده را معمول ساختند و اصلاحات دیگر. اقدامات این ایالت‌ها، هنگامی که هیچ کدام از این اقدامات مستلزم یک اقدام ملی نبود، نویدهای دموکراسی را توسعه می‌داد. در این مفهوم ایالت‌ها هم دست به اصلاحات سیاسی زدند و هم بعنوان میانجی عمل کرده و ایده‌های جدید را امتحان کردند و کمک کردند که مصالحه‌های قابل قبول در بین اکثریت جمعیت‌های ایالتی و ملی جا بیافتد.

یک سیستم فدرال همچنین تشریک مساعی در سیاست و دولت را توسعه می‌دهد. هر چه سطوح دولتی بیشتر باشند، فرصت‌های بیشتری برای رأی دادن و تصدی مقامات فراهم می‌شود. دولت‌های ایالتی و محلی در مقایسه با دو مقام - رئیس‌جمهور و معاون رئیس‌جمهور - که توسط ملت انتخاب می‌شوند - هزاران

آمریکائی‌ها مدت‌های مدید بر این باور بودند که قدرت متمرکز آزادی را تهدید می‌کند و بطور سنتی از استفاده از قدرت یک دولت ملی در دوردست هراس داشتند. نهادن قدرت در دو سطح از دولت، و تقسیم آن با مسلط ساختن هر سطح در حوزه جداگانه خود، یک راه حل برای این مسئله بود که چگونه قدرت لازم را به دولت اعطا نمود، بدون آنکه چنان قدرت متمرکزی بوجود آید که آزادی را در تنگنا قرار دهد. ایالت‌ها، یعنی آن سطح از دولت که به مردم نزدیک‌ترند، به نوبه خود قدرت دولت مرکزی را مورد رسیدگی قرار می‌دهند. این ابتکار برای نسل بنیانگذار کشور عاقلانه بنظر می‌رسید؛ در حقیقت تئوری آمریکائی راجع به انتخاب نمایندگان مستلزم یک ارتباط مستقیم جغرافیایی بین وکیل و موکل است. این طرز اداره محلی همچنان برای مغزهای امروزی نیز جذاب است زیرا همانگونه که یک محقق اظهار داشته، ارضاء کننده «یک ارجحیت طبیعی، برای نزدیک و آشنا، و یک سو ظن نسبت به دور و نامربوط است». قدرتی که به ایالات تفویض می‌شود یا آنچه که اغلب «حقوق ایالات» نامیده می‌شود بر این تصور متکی است که اداره محلی مهم است و مردم مایلند به دولتی اعتماد کنند که قادرند آنرا کنترل کنند. مسلماً دولت‌های ایالتی این حالت را بیشتر از دولت ملی دارا هستند. این باور، این نکته را روشن می‌سازد که چرا بیشتر آمریکائی‌ها همچنان مایلند بر سازمانهائی که با زندگی روزمره آنها سروکار دارد کنترل محلی اعمال شود - از قبیل پلیس، مدارس و بیمارستانها - در حالیکه اصرار هم دارند که حقوق شهروندان باید جنبه ملی داشته و از ایالت تا ایالت دیگر متفاوت نباشد.

فدرالیسم، در تئوری و عمل و در چهارچوب قدرت محدود، هم جوابگوی نیازهای محلی است و هم ملی. قدرت فدرالیسم در پاسخگویی به مسائل محلی همچنین با عدم تمرکز سیاستها و سیاستگذاریها به گسترش دموکراسی کمک می‌کند. ایالات متحده یک کشور وسیع و از نظر ساختار اجتماعی پیچیده است. ملت آن یک ملت مهاجر نیز هست که هر گروه قومی، ملی و مذهبی ارزشهای متفاوت فرهنگی و اخلاقی متفاوت خود را وارد مسائل اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کرده است. اداره کردن چنین ملتی بعنوان یک دموکراسی چنانچه این تفاوت‌ها به سهولت امکان اظهار و سازش با محیط نمی‌یافتند بسیار مشکل‌تر بود. ایالت‌ها قادرند سیاست‌های کاملاً متفاوتی را در مورد یک موضوع واحد اتخاذ کنند. بنابراین وسائلی را فراهم می‌کنند که شهروندان در ایالتی زندگی کنند که سیاست آن متناسب با ارزش‌های اخلاقی و فرهنگی آنها باشد. موضوعی مانند قمار را در نظر بگیرید. بعضی ایالت‌ها آنرا مجاز می‌شمارند دیگر ایالت‌ها خیر. سیاست هر ایالت متناسب با احتیاجات، تجربیات و ارزشهای اکثریت شهروندان آن است، بدانگونه که از طریق قانون ایالت بیان شده. در این مثال، تنوع برخورد ایالت‌ها مفید است زیرا یک آمار ملی وجود ندارد که از یک سیاست واحد در این مورد حمایت کند. البته تنوع نظرات در سیاست‌های عمومی یک فضیلت ناب نیست. این موضوع هرگز نباید در مورد حقوق و

حفاظت از آزادی شهروندان در مخالفت با آن سیاستهای ملی است که آنرا نادرست میدانند و بدین طریق به تشویق انتقاد مؤثر و لازم از دولت می انجامد که بنوبه خود به تقویت دموکراسی منجر می شود.

## تنش سازنده

بمدت بیش از ۲۰۰ سال فدرالیسم چهارچوب توسعه دموکراسی آمریکا را فراهم کرده است. ادعاهای دولت فدرال و ادعاهای دولت های ایالتی همیشه در کنار هم دچار تنش بوده اند. هفتاد و پنج سال پیش این تنش منجر به زدودن این تنش مستلزم توجه دائم به نقش دولت و بازنگری مداوم در رابطه با تقسیم مناسب قدرت بین دو سطح دولت است. این تعادل در حال حرکت که بیشتر مواقع خلاق است بر مبنای اصل حاکمیت قرار دارد. بنابراین مباحث پیرامون فدرالیسم در این باره است که کدام دولت، ایالت یا گروه به بهترین نحو بیانگر اراده مردم است. همچنین بحث بر سر این است که در بازار ایده های سیاسی کدام ارزشها غلبه می یابند. گرچه برای این سئوالات جواب نهائی پیدا نمی شود و تنشی که میراث فدرالیسم است هرگز برطرف نخواهد شد.

در بحران بین دولتهای ملی و ایالتی، هر چه هم در عمل آشفتگی در کار باشد، آمریکائی ها شاید بهترین ضمانت آزادی خود را کشف کرده اند که از نظر اهمیت برای آنها پس از سلامت و مراقبتهای شخصی خود آنها قرار دارد. مطمئناً امید نسل بنیانگذاران چنین بوده است. جیمز مدیسون در سال ۱۷۹۲ نوشت: «اگر این بهبودی برای تئوری دولت آزاد در عمل ناکام نماند، ممکن است بهترین میراث ممکن باشد که قانونگذاران برای کشور خود باقی می گذارند و بهترین درسی است که بهره مندان آن میتوانند به دنیا بدهند.» در بین ملت هایی که بدنال فرمی از دولت هستند که به بهترین نحو ممکن آزادی را دنبال می کنند، میراث فدرال مثالی ارائه میدهد که درخور توجه است.

## درباره نویسنده:

**David J. Bodenhamer** استاد تاریخ

و مدیر اجرایی مرکز **Polis** در دانشگاه ایندیانا - دانشگاه پردو در ایندیاناپولیس است.



مقام مسئول را انتخاب میکنند. (از لحاظ قانونی، هیچ کدام از این دو مقام توسط رأی دهندگان انتخاب نمی شوند، بلکه این کار توسط آراء منتخبینی انجام می شود که به نوبه خود در هر ایالت توسط مردم برگزیده شده اند، اگرچه این انتخاب حقیقتاً ملی است.) بسیاری از ادارات دولتی، محل تعلیم رهبران ملی آینده است. برای مثال، در بین پنج رئیس جمهور اخیر تنها یک نفر، جرج بوش (۱۹۸۹-۹۳) در یک اداره ایالتی تجربه نیندوخت. رؤسای جمهور دیگر یعنی کارتر، ریگان، کلینتون و جرج دبلیو بوش همگی در ابتدا صاحب مقامات منتخب ایالتی بوده اند. اگرچه بیشتر مقامات ایالتی یا محلی به مقامات ملی نائل نمی شوند، هر کدام درسهایی ذیقیمتی درباره نقش دولت در یک جامعه دموکرات فرا می گیرند، درسهایی که در نهایت منجر به تقویت رابطه بین دولت و شهروندان می شود. جامعه نیز در این رابطه سود می برد زیرا جمعیت افراد شایسته برای مقامات بالاتر بیشتر از آنی است که در غیر این صورت وجود می داشت.

سطوح اضافه دولت همچنین دسترسی به مراجع تصمیم گیری را از راههائی غیر از دفتر مقامات افزایش می دهد. گروههای منافع ویژه که راه نفوذشان بر یکی از سطوح دولت مسدود است ممکن است برای ارائه ایده های خود در یک سطح دیگر، گوش شنوایی پیدا کنند. در سالهای دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ در ایالات جنوبی که با تساوی نژادی مخالف بودند، مبلغان حقوق مدنی با ضدیت شدید روبرو شدند، اما برای کوششهای خود برای دستیابی به تساوی نژادی در دولت ملی حامیانی یافتند. در اوائل قرن بیستم حامیان مقررات کار و محیط زیست اغلب در تصویب خواسته های خود در سطح ایالتی موفق می شدند اما در سطح ملی راهشان مسدود می شد. بنابراین یک سیستم فدرال دارای این نیروی بالقوه است که دولت را وادار کند که نسبت به منافع اقتصادی و اجتماعی متفاوت - و گاهی رقیب - در ایالت های مختلف بهتر پاسخ دهد. بدین طریق، این کار به اداره یک جامعه سالم دارای اندیشه ها و دیدگاههای گوناگون را بطور دموکراتیک تشویق و مساعدت می کند؛ جامعه ای که خود درون یک جمهوری بزرگ قرار گرفته است. در بین سایر تدوین کنندگان قانون اساسی، جیمز مدیسون به تنوع گروههای منافع ویژه ارج می نهاد زیرا آنها از تشکیل یک اکثریت دائمی با خطر بالقوه پایمال کردن حقوق اقلیت جلوگیری می کنند.

سرانجام آنکه فدرالیسم با تهیه زمینه ای برای انتقاد مؤثر و مخالفت با سیاست ها و اعمال دولت، دموکراسی را تقویت می کند. یک حزب سیاسی که از نظر ملی قدرتی ندارد یا قدرت خود را از دست داده هنوز ممکن است مشاغل حساس ایالتی و محلی را تصاحب کند که به آن اجازه میدهد با اولویت ها و تصمیمات ملی به مبارزه بپردازد. در حالیکه بعضی از این مخالفت ها ممکن است شدیداً یکطرفانه باشد، بدون شک قسمت اعظم آن بیان کننده اظهار نظرهای جدی درباره عاقلانه بودن یک سیاست خاص یا جریان کار است. بنابراین یک سیستم فدرال