مدیریت شهری
فصلنامه علمی پژوهشی مدیریت شهری و روستایی
شماره ۷۷ . زمستان ۱۴۰۳

Urban managment
No.77 Winter 2025

۱۲۵-۱۴۰

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۳/۱۱/۰۱ تاریخ پذیرش نهایی : ۱۴۰۳/۱۲/۱۹

ارزیابی امکان ایجاد مدیریت واحد شهری در ایران از منظر قانون اساسی و ساختار حکومتی[1]

حسین پرستار: دانشجوی دکتری حقوق عمومی واحد سمنان، دانشگاه آزاد اسلامی، سمنان، ایران.
علی صالحی فارسانی*: استادیار گروه علوم سیاسی، واحد سمنان، دانشگاه آزاد اسلامی، سمنان، ایران.
حیدر بابانسب: استادیار گروه حقوق و علوم سیاسی، واحد پرند و رباط‌کریم، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.
محسن طاهری: استادیار گروه حقوق، واحد سمنان، دانشگاه آزاد اسلامی، سمنان، ایران.

چکیده

این مقاله به بررسی امکان تحقق مدیریت واحد شهری در ایران با تمرکز بر مبانی حقوقی و ساختاری می‌پردازد. مدیریت واحد شهری، به‌عنوان رویکردی یکپارچه برای هماهنگ‌سازی فعالیت‌ها و خدمات در شهرها، نیازمند بازنگری در ساختارهای اجرایی و قانون‌گذاری است. در این پژوهش به سیر تاریخی مدیریت شهری در ایران از دوران مشروطه تا جمهوری اسلامی و تأثیر ساختار دولتی بر تحقق مدیریت واحد شهری پرداخته شده است. در ابتدا تأسیس انجمن‌های شهر، نخستین گام‌ها در راستای مشارکت مردمی در مدیریت شهری بود. این نهادها با هدف نظارت بر امور شهری و تأمین خدمات عمومی شکل گرفتند، اما در عمل به دلیل تمرکزگرایی دولت مرکزی و محدودیت اختیارات، نتوانستند به‌طور کامل نقش خود را ایفا کنند. در دوران جمهوری اسلامی، با تصویب قانون اساسی جدید، شوراهای اسلامی به‌عنوان ارکان مدیریت محلی معرفی شدند. اصولی همچون اصل‌های ۷، ۱۰۰،۱۰۳،۱۰۲،۱۰۱ و ۱۰۵ قانون اساسی، نقش شوراها را در نظارت و برنامه‌ریزی امور محلی تقویت کردند. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد تحقق مدیریت واحد شهری در ایران نیازمند بازنگری و اصلاحات ساختاری و قانونی (اساسی و عادی)، افزایش هم‌افزائی میان نهادهای محلی و دولتی و تقویت مشارکت مردمی است.

واژگان کلیدی: مدیریت واحد شهری، قانون اساسی، ساختار حکومتی، عدم تمرکز.

Evaluating the possibility of establishing a single urban management in Iran from the perspective of the constitution and government structure

Abstract

This article examines the possibility of realizing urban unit management in Iran, focusing on legal and structural foundations. Urban unit management, as an integrated approach to coordinating activities and services in cities, requires a review of executive and legislative structures. This research examines the historical course of urban management in Iran from the Constitutional era to the Islamic Republic and the impact of the government structure on the realization of urban unit management. Initially, the establishment of city associations was the first step towards public participation in urban management. These institutions were formed with the aim of supervising urban affairs and providing public services, but in practice, due to the centralization of the central government and limited powers, they were unable to fully fulfill their role. During the Islamic Republic, with the approval of the new constitution, Islamic councils were introduced as the pillars of local management. Principles such as Articles 7, 100, 103, 102, 101, and 105 of the constitution strengthened the role of councils in supervising and planning local affairs. The research findings show that the realization of urban unit management in Iran requires structural and legal (basic and ordinary) review and reforms, increasing synergy between local and government institutions, and strengthening public participation.

Keywords: urban unit management, constitution, government structure, decentralization.

۱-این مقاله برگرفته از چارچوب بخشی از رساله دکتری نویسنده اول در رشته حقوق عمومی با عنوان «الزامات، موانع و چالش‌های حقوقی ایجاد مدیریت واحد شهری در ایران (با نگاهی به کشور فرانسه)» می‌باشد.

* نویسنده مسؤول: ali_salehi62@iau.ac.ir

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

مقدمه

بشر همواره در طول تاریخ در مسیر رشد و توسعه سریع در تمامی ابعاد زندگی قرار دارد. توسعه و پیشرفت شهرنشینی به‌قدری سریع اتفاق افتاده و همچنان این روند ادامه دارد که جهان امروز در حال تجربه یک انقلاب شهری است. بیش از نیمی از مردم دنیا در شهرها ساکن شده‌اند و این روند روزافزون است. در عین حال که این رشد سریع شهرنشینی فشارهای زیادی را بر شهرها وارد می‌کند، هم‌زمان فرصت‌هایی را برای بهبود وضعیت بهداشت، آموزش و مدیریت محیط‌زیست فراهم می‌کند. جهانی‌شدن چالش‌ها و فرصت‌های جدیدی را به همراه دارد از افزایش سیل مهاجران و پناه جویان گرفته تا افزایش بیماری‌های مسری یا جرائم سازمان‌یافته، هیچ شهری از تأثیرات جهانی‌شدن در امان نیست. (سیسک،تیموسی،۱۳۹۹:۳۴) بنابراین مدیریت یا حکمرانی بر چنین فضائی که هرروز با پیچیدگی‌های بیشتری تنیده می‌شود امری مهم و حائز اهمیت برای حکومت‌ها است. یکی از شیوه‌های حکمرانی و مدیریت بر شهر برقراری شیوه مدیریت واحد یا یکپارچه است. مهم‌ترین ثمره مدیریت واحد یا یکپارچه شهری وجود یک سلسله برنامه‌ریزی‌های دقیق و همگن برای پیشبرد اهداف مدیریت شهری است که نهایتاً یک نظم ساختاری و وحدت تصمیم‌گیری و اجرا را منجر می‌شود .مدیریت شهری در ایران با بوروکراسی شدید، ترکیب مدیریت متمرکز و تداخل وظایف دستگاه‌ها و نهادها سبب عدم برنامه‌ریزی یا محقق نشدن برنامه‌ها، معطل ماندن امور، افزایش مشکلات و آسیب‌ها شده است در اغلب کشورها اصولاً شهرداری‌ها بارزترین دستگاه خدمات عمومی و مدیریت شهری محسوب می‌شوند که اغلب به لحاظ ماهیتی نهادی غیردولتی هستند. در کشور ما مدیریت امور اجرایی نظیر توزیع برق، آب، گاز و غیره که از شاخه‌ها و ملزومات مدیریت واحد شهری است که در سلطه و اختیار دولت مرکزی قرار دارد که ثمره آن، چیزی جز افزایش بی‌رویه سازمان‌های دولتی و متورم شدن دولت نداشته است. در این مقاله سعی براین است که علل عدم تحقق مدیریت واحد و یکپارچه شهری در ایران از منظر قانونی و ساختاری موردبررسی و ارزیابی قرار گیرد.

چارچوب نظری

با گسترش شهرنشینی، تنسیق مدیریت شهری همواره یکی از اولویت‌های دولت‌ها حرکت به‌سوی عدم تمرکز و کاستن از تمرکز دولت مرکزی است. در کشوری مانند فرانسه که همانند ایران کشوری بسیط می‌باشد، ایجاد مدیریت واحد شهری با موفقیت انجام شده و قوانین عادی منبعث از قانون اساسی تحقق چنین امکانی را ایجاد کرده است. از سوی دیگر ساختار حاکمیتی این کشور در سایه قانون اساسی، اجازه عدم تمرکز و واگذاری امور محلی از جمله مدیریت شهری را نهاد محلی می‌دهد. که از این رهگذربستر لازم برای ایجاد مدیریت واحد شهری را فراهم می‌کند. بنابراین برای ایجاد مدیریت واحد شهری در ایران نیز باید ساختار قانونی و حکومتی لازم وجود داشته باشد تا بتوان به یک مدیریت واحد شهری ناشی از عدم تمرکز دست یافت. بنابراین چارچوب نظری این مقاله مبتنی بررسی و واکاوی قانون اساسی و ساختار حکومتی ایران برای ایجاد مدیریت واحد شهری مبتنی بر عدم تمرکز است.

روش تحقیق

روش پژوهش به‌صورت تحلیلی- کتابخانه‌ای خواهد بود که از روش‌شناسی ترکیبی و نظریه کنش پیر بوردی و استفاده می‌کنیم که یک روش کیفی است. همچنین از روش معرفت‌شناسی مدرن با سطح تحلیل خرد و کلان تفسیر (یعنی تعامل بین تبیین و تفسیر) و تعامل بین فرد و جمع، اولویت علم نسبت به ایدئولوژی، نوع معرفت‌شناسی ما دیالکتیکی – پراگماتیستی (ترکیب سطوح تحلیل باهم ایجاد بینا ذهنیت ساخت واقعیت و حل مسئله مشکل) و همچنین از روش نمونه‌گیری خوشه‌ای استفاده می‌نماییم

یافته‌ها

بررسی اصول مختلف قانون اساسی نشان می‌دهد که مقوله ایجاد مدیریت واحد شهری در قانون اساسی مورد مداقه قرار نگرفته و اصولی که به تشکیل شوراهای اسلامی‌پرداخته متفاوت با عدم تمرکز است. اصول راجع به شوراها دربرگیرنده نقش نظارتی و مشورتی به آن‌ها بوده و قوانین عادی که بعضاً نقش اجرائی به شوراها اعطاء نموده از مفاد قانونی اساسی منحرف شده است و شوراهای شهر به‌عنوان رکن تعیین و تقویت‌کننده امور محلی، برنامه‌های عملیاتی و اجرائی برای شهرداری‌ها قلمداد شده، مغایر با قانون اساسی است و در واقع شوراهای اسلامی باید به عنوان یک نهاد نظارتی و مشورتی بر تمامی دستگاه‌ها و نهادها عمل کنند نه صرف شهرداری‌ها. همچنین، ایران با یک ساختار بسیط و متمرکز دولتی مواجه است که در آن بسیاری از امور اجرایی و تصمیم‌گیری‌های کلیدی تحت نظارت مستقیم نهادهای دولتی قرار دارند. این ویژگی‌های

مدیریت شهری
فصلنامه علمی پژوهشی
مدیریت شهری و روستایی
شماره ۷۷ . زمستان ۱۴۰۳
Urban managment
No.77 Winter 2025

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

ساختاری به‌وضوح از تحقق هدف مدیریت واحد شهری ممانعت به عمل می‌آورد. دولت مرکزی به عنوان نهاد اصلی تصمیم‌گیرنده در بسیاری از امور شهری عمل می‌کند و این امر باعث تقویت نظارت دولت بر شوراهای محلی می‌شود؛ و شاید عدم توفیق قوانین عادی موجود، طرح‌ها و لوایح متعدد مطروحه در دولت و مجلس شورای اسلامی برای ایجاد مدیریت واحد شهری را ناشی از عدم توجه به این دو موضوع دانست. علی‌ایحال با توجه به محدودیت‌های موجود در قانون اساسی، به‌ویژه در اصول مرتبط با شوراهای اسلامی، نمی‌توان به‌طور کامل مدیریت شهری و به تبع آن مدیریت واحد شهری در ایران را در قالب یک سیستم کاملاً یکپارچه و اجرایی مبتنی بر شوراها و شهرداری‌ها پیاده‌سازی کرد. با مداقه در اصل یکصدم قانون اساسی عملاً واگذاری اختیارات اجرائی به شوراها برخلاف اصل مذکور است و حتی شورای نگهبان نیز در اعطای وظایف اجرائی به شوراهای اسلامی دو رویکرد متفاوت دارد. شورای نگهبان از سال ۱۳۷۵ برخلاف محدوده زمانی قبل از آن واگذاری امور اجرائی به شوراها را خلاف اصل یکصدم قانون اساسی می‌داند. النهایه برای ایجاد مدیریت شهری واحد باید تغییرات قابل‌توجهی در ساختار دولت و قانون اساسی و نحوه تعیین اختیارات شوراها و ارتباط آن‌ها با سایر نهادهای دولتی ایجاد شود تا به یک مدیریت یکپارچه شهری برسیم؛ به عبارت دیگر مدیریت واحد شهری مبتنی بر عدم تمرکز با مدیریت واحد شهری بر پایه عدم تراکم دو امر متمایز است و فی‌الحال با توجه به مفاد قانون اساسی ایجاد مدیریت واحد شهری از طریق عدم تمرکز با شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها امکان‌پذیر نمی‌باشد؛ اما دولت با تغییر ساختار، از طریق ایجاد واحدهای وابسته به خود یعنی با عدم تراکم، می‌تواند مدیریت شهری را به‌صورت واحد و یکپارچه تحت سلطه خود ایجاد کند که آن هم با رویه معمول کشورهای توسعه‌یافته جهان و نیز با ادعاها و رویه‌ای که پس از انقلاب اسلامی اتخاذ شده در تغایر کامل خواهد بود.

مفهوم مدیریت شهری

نویسندگان و صاحب‌نظران مختلف تعاریف و تعابیر متعددی از مدیریت و مدیریت شهری به دست داده‌اند که ذیلاً به برخی از آن‌ها اشاره می‌شود. مدیریت عبارت است از علم و هنر رهبری، کنترل و هماهنگ کردن فعالیت‌های جمعی به منظور رسیدن به هدف مطلوب سازمان با حداکثر کارآیی. (نجاتی حسینی، ۱۰۴:۱۳۷۹) و مدیریت به معنای برنامه‌ریزی، ساماندهی، نظارت و ایجاد انگیزش است (سعیدنیا، ۲۲:۱۳۷۹) ،وظایفی که برعهده مدیر گذاشته شده است عبارتند از: برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و انگیزش. این وظایف باهم مرتبط‌اند و تفاوتی ندارد که در چه سازمان یا در چه سطح مدیریتی مطرح شوند. (سعیدنیا، ۲۲:۱۳۷۹) ، خلاصه اینکه هرچند مدیریت به شکل‌های مختلف تعریف شده است، اما با نگاهی دقیق به این تعاریف، می‌توان گفت که نقطه اشتراک تعاریف مذکور در این است که مدیریت، روش دستیابی به اهدافی است که برای یک سازمان تعریف می‌شود ؛ لیکن برای ارائه تعریف جامع می‌توان گفت که به‌طور کلی مدیریت به"کار کردن با افراد و گروه‌های مختلف و ذی‌مدخل، برای رسیدن به مقاصد سازمان" گفته می‌شود .اما از نظر بانک جهانی مدیریت شهری یک فعالیت شبه تجاری برای دولت‌هاست. به عبارت دیگر مدیریت شهری یعنی اداره امور شهری و کارایی بیشتر برای استفاده از وام‌های بانک جهانی می‌باشد. بعضی اوقات مدیریت شهری به عنوان ابزاری برای اجرای سیاست‌گذاری‌های شهری در نظر گرفته می‌شود که به مفهوم علم اداره جامعه می‌باشد. مدیریت شهری به عنوان چارچوب سازمانی توسعه شهر، به سیاست‌ها، برنامه‌ها، طرح‌ها، و عملیاتی اطلاق می‌شود که بتواند رشد جمعیت را با دسترسی به زیرساخت‌های اساسی؛ مانند مسکن و اشتغال مطابقت دهند. این مدیریت شهری وابستگی مشخص به عواملی از قبیل ثبات سیاسی، یکپارچگی اجتماعی، رونق اقتصادی و نیز عوامل دیگری از قبیل مهارت و انگیزه‌های سیاستمداران و اشخاص استفاده‌کننده از این طرح‌ها دارد. تحت این شرایط، چارچوب ویژگی‌های سازمانی حکومت و مدیریت شهری، به‌ویژه نقش اجرایی بخش دولتی و عمومی در آن تأثیر بسیار تعیین‌کننده‌ای در موفقیت آن ایفا می‌کند. (رضویان،۶۰:۱۳۸۱) امروزه اصطلاحاتی نظیر مدیریت شهرداری، مدیریت شهری و مدیریت حکومت محلی معمولاً به جای یکدیگر به کار می‌روند. (سعیدنیا، ۲۲:۱۳۷۹) مدیریت شهری عبارت است از اداره شهر در سازمانی غیردولتی که برای برآورده کردن نیازهای مشترک شهروندان در سطح شهر، از طرف آنان و مطابق با قانون تأسیس می‌گردد و در محدوده‌ای که قانون برای آن‌ها مشخص کرده است موضوعات گوناگون شهرها، از جمله فرهنگی، اقتصادی، خدمات شهری، عمرانی و مالی را مدیریت می‌کنند. منظور از مدیریت شهری، برعهده گرفتن نقشی فعال در توسعه، مدیریت و هماهنگ‌سازی منابع برای دستیابی به اهداف توسعه شهری است (رمضانی فرخد، ۴:۱۳۹۴)

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

مفهوم مدیریت واحد یا یکپارچه شهری

بر مبنای تعریف سازمان تجارت جهانی، مدیریت یکپارچه؛ فرآیندی پویاست که در آن، راهبردهای هماهنگ تهیه و برای تخصیص منابع محیطی، اجتماعی، فرهنگی و نهادی اجرا می‌شود تا اهداف چندگانه مدیریت و توسعه پایدار به دست آید. مدیریت شهری یکپارچه و هماهنگ به مرکزیت شهرداری و نهادهای مرتبط (دولتی و عمومی) با نظارت و سیاست‌گذاری محلی شورای شهر، الگوی عمومی موردنظر در تدوین وظایف شهرداری‌ها است. بدون وحدت و هماهنگی بین سازمانی، کارایی و اثربخشی مجموعه اقدامات و منابع صرف شده برای اداره امور شهر و توسعه آن دچار مشکلات گوناگون می‌شود. (عبادی‌نژاد و همکاران، ۵۳:۱۳۹۶) مفهوم مدیریت یکپارچه شهری با اصطلاحات و مفاهیم دیگری در تحقیقات یافته می‌شود همانند سیاست‌های میان‌رشته‌ای، سیاست یکپارچه، سیاست منسجم، هماهنگی سیاسی، هماهنگی تصمیم‌گیری. اما تجزیه‌وتحلیل این مفاهیم نشان‌دهنده چندین نقطه مشترک در تعریف است: هماهنگی میان بخش‌های مستقل و ویژه نهادهای شهری، هماهنگی میان سطوح دولت و اقتدارات مختلف (برای مثال در سطح بخش، شهر، منطقه و کشور)، کنترل سیاسی برای نیل به اهداف عمومی سیاسی، ساختار جدید برای تصمیم‌سازی و یا تغییرات نهادی در قدرت شهری (شهرداری)، مشارکت جامعه مدنی و همکاری در تدوین یا اجرای تصمیمات، استراتژی‌های سیاسی جامع نسبت به منابع پیچیده، مشکلات و شرایط زندگی مردم (Valeriu, 22:2015). مدیریت یکپارچه شهری، سازماندهی و بسیج عوامل و منابع شهری با در نظر گرفتن توسعه پایدار در جهت پاسخگویی به نیازهای ساکنان شهر است . (کشتکار و همکاران، ۱:۱۳۹۴) منظور از مدیریت واحد شهری، وحدت بخشی به مدیریت شهری است ، نه واگذاری وظایف؛ به عبارتی منظور ایجاد وحدت رویه در مدیریت شهری، از طریق ایجاد مجموعه‌ای از اهداف و چارچوبی معین و مشترک و تدوین برنامه‌های لازم برای تحقق اهداف و هماهنگی در سایت‌ها و برنامه‌های مدیریت شهری است. در جمع‌بندی این بخش باید گفت که در متون تخصصی، منظور از اصطلاح مدیریت یکپارچه شهری، بیشتر هماهنگی و یکپارچگی در عملکردها و وظایف مدیریت مدنظر است. امروز در جهان مدیریت شهری، دارای تشکیلات وسیعی شده و مهم‌ترین نقش را در موفقیت انواع برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری و همچنین رفع نیازهای مختلف شهروندان در حوزه‌های متنوع از جمله جریان عبور و مرور در شهر، رفاه و آسایش عمومی، مسکن، کاربری زمین، تفریح، فرهنگ ، اقتصاد، تأسیسات زیربنایی و امثال آن‌ها برعهده دارد . (شیعه، ۹:۱۳۸۲) در این مقال منظور ما از مدیریت واحد شهری همتراز و مترادف با مدیریت یکپارچه شهری در نظر گرفته شده است.

ضرورت ایجاد مدیریت واحد شهری

تغییر در نظام مدیریتی شهرها به منظور حل مشکلات شهری و ایجاد هماهنگی بیشتر در راستای دستیابی به اهداف عالیه، طی دهه‌های اخیر در سطح جهانی مطرح شده است و در این میان کشورهای توسعه‌یافته تجربه خوبی در این زمینه داشته‌اند و مضرات نبود یکپارچگی در سطح شهرهای خود را تجربه کرده‌اند. این کشورها با اصلاح و تغییر نظام‌های قانونی، مدیریتی و برنامه‌ریزی زمینه را برای تحقق مدیریت یکپارچه فراهم کرده و بستری را موجب شده‌اند که یک برنامه‌ریز و مدیر شهر با حداقل چالش روند حل مسائل شهری را به پیش می‌برد. در حالی که کشورهای توسعه‌یافته به نتایج مطلوبی در این خصوص دست یافته‌اند، زیرساخت‌های لازم برای تحقق مدیریت یکپارچه در کشورهای درحال‌توسعه مانند ایران چندان موردتوجه نیست؛ این کشورها صرفاً مدیریت یکپارچه را در سطح محافل علمی، مدیریتی و قانون‌گذاری مطرح می‌کنند، اما اقدامات عملی برای پیاده‌سازی آن انجام نشده است.

ماهیت حقوقی اعمال و قوانین مدیریت شهری

مدیریت شهری، پیوند ناگسستنی با عباراتی همچون شهر، حقوق شهری و شهروندی دارد. حقوق شهری شاخه‌ای منشعب از حقوق اساسی و حقوق اداری است که هر دوی آن‌ها از شاخه‌های حقوق داخلی عمومی محسوب می‌شوند و موضوع آن رابطه مردم شهر یا شهرداری و حقوق و تکالیف آن‌ها در برابر یکدیگر و اصول، هدف‌ها و وظایف و روش انجام آن‌ها و اداره‌ی امور شهر و کیفیت نظارت شهرداری بر رشد موزون و هماهنگ شهر می‌باشد. باید اذعان نمود که حیات اجتماعی شهرها بدون وجود قوانین و مقرراتی که از یک طرف رابطه بین مردم و تشکیلات اداری و از طرف دیگر رابطه متقابل بین همه اقشار و گروه‌های مردم را شکل بخشد، میسر نیست (کاظمیان، ۲۳:۱۳۷۳). مؤثرترین ابزارهای برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، قوانین و مقررات متناسب و کارآمد است. در واقع هرگونه مداخله و اقدام رسمی در برنامه‌ریزی سطح شهر و مناطق شهری

مدیریت شهری
فصلنامه علمی پژوهشی
مدیریت شهری و روستایی
شماره ۷۷ . زمستان ۱۴۰۳
Urban managment
No.77 Winter 2025

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

نیازمند دارا بودن پشتوانه‌ها و مستندات حقوقی و قانونی است (کاظمیان، عسگری، ۱۹:۱۳۸۵). برنامه‌ریزی، قدرت خود را از قوانین و مقرراتی به دست می‌آورد که بخشی از دستگاه حقوقی یک کشور خاص است از آنجایی که یکی از وظایف مدیریت شهری، برنامه‌ریزی است، قدرت مدیریت شهر منوط به قوانین و مقررات مورد عمل آن است (نیومن،تورنلی، ۱۴۱:۱۳۸۶). شهرها کانون‌های بزرگ جمعیتی هستند که انبوهی از انسان‌ها را در خود جای داده‌اند. ادامه زندگی شهری و جلوگیری از بحران شهرنشینی، مستلزم وضع قوانین کارآمد در حوزه‌های مختلف شهری است و این امر زمانی حاصل می‌شود که قانون‌گذار از تحولات سریع و وسیع شهری غافل نباشد (کامیار، ۱۳:۱۳۸۷) مک گیل[1] بریکپارچه‌سازی مقررات سازمانی برای رسیدن به مدیریت شهری ، مطلوب تأکید می‌نماید. او سه بعد کلیدی را به عنوان اجزای سازندهٔ مفهوم و رویکرد مدیریت شهری می‌داند. این سه بعد که منجر به درک ما از مدیریت شهری به عنوان رویکردی کل‌نگر می‌گردد، در قالب سه حوزه مداخله و تغییر تعریف می‌شود، که باید در هر سه به نوعی یکپارچه‌سازی پرداخت تا مدیریت شهری کل‌نگر تحقق یابد. این سه حوزه عبارت از: یکپارچه‌سازی برنامه‌ریزی شهری، یکپارچه‌سازی تأمین زیرساخت‌ها و یکپارچه‌سازی نهادی و سازمانی می‌باشد (McGill, 1998). از حقوق شهری و قوانین و مقررات تشکیل‌دهنده آن انتظار می‌رود تا در فرآیند تبدیل اندیشه‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری به اقدامات عملی در محیطی واقعی و زنده، بتواند عملکردهای سه گانه بسترسازی، تسهیل‌کنندگی و حمایت گری را ایفا کند (کاظمیان، عسگری، ۱۹:۱۳۸۵). هنگامی که متون رسمی قانونی حقوق شهری و قانون شهرداری‌ها دچار ابهام، چندگانگی، ازهم‌گسیختگی و ناهماهنگی شود، نظام مدیریت شهری و نظام اجتماعی جامعه نمی‌تواند توقع روشن و شفافی از پایداری و کارکرد و کارآیی نظام حقوقی شهری داشته باشد (مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۷۶ب:۵و۶). بنابراین قوانین حوزه مدیریت شهری بایستی خاصیت بازدارندگی و اجبار کنندگی داشته باشد از این‌رو باید از جنس قوانین امری باشد و در کنار آن برای انجام امور تصدی‌گری قوانین تکمیلی موردنیاز است پس قوانین حوزه مدیریت شهری ترکیبی از قوانین امری و تکمیلی است اما با توجه به ماهیت امور مربوط به این حوزه غالباً از جنس قوانین امری است.

1. Mac Gill

اهمیت جایگاه شهرداری‌ها و شوراها در مدیریت شهری

در بسیاری از کشورهای دنیا، یکی از مظاهر و مصادیق مدیریت شهری، نهادهایی چون شهرداری‌ها و شوراهای شهری هستند. این نهادها مسئولیت‌های کلیدی در اداره امور شهری دارند و در سیاست‌گذاری‌ها و نظارت بر پروژه‌های شهری نقش حیاتی ایفا می‌کنند. به همین دلیل، تمرکز بر این نهادها در بحث مدیریت شهری نه‌تنها در ایران، بلکه در سایر کشورهای دنیا نیز کاملاً قابل‌درک و پذیرفته شده است.

مدیریت شهری در قوانین اساسی

قانون اساسی شالوده سیستم حکومت هر کشور و چهارچوب و اساس حقوق آن محسوب می‌شود، معمولاً دربردارنده اصول و قواعد اساسی مربوط به شکل حکومت و قوای آن و حدود اختیارات و وظایف هریک از تشکیلات و وظایف نهادهای اساسی و حقوق و آزادی‌های فردی و اجتماعی، ترتیبات و سیاست‌های راهبردی و کلان فرهنگی، اقتصادی و سیاسی کشور می‌باشد. در کشورهایی که اداره اجتماع و حکومتشان بر مبنای یک سند نوشته به نام قانون اساسی است، این سند به عنوان مهم‌ترین منبع حقوق اساسی به شمار می‌رود. (شعبانی، ۱۳۹۴) بسیاری از کشورها در قوانین اساسی خود به‌طور خاص به مسأله مدیریت شهری و اختیارات نهادهای محلی اشاره دارند. به‌طور مثال، در کشورهای توسعه‌یافته مانند فرانسه، نقش نهادهای محلی در قوانین اساسی تعریف شده و اجازه ایجاد سیستم‌های مدیریتی یکپارچه شهری در این کشورها داده شده و مقررات راجع به ساختار، تشکیلات و وظایف آن‌ها به قوانین عادی واگذار است. بنابراین پرواضح است قبل از هر چیزی باید دید که در قانون اساسی، مدیریت شهری و ابراز و لوازم آن به چه نحوی پیش‌بینی و ترسیم گردیده است.

مدیریت شهری در قانون اساسی دوران مشروطه

شاید بتوان گفت که قانون اساسی مشروطه ایران که در سال ۱۲۸۵ هجری شمسی تصویب شد، نخستین چارچوب قانونی برای مدیریت شهری در تاریخ معاصر ایران به‌شمار می‌آید. یکی از مهم‌ترین دستاوردهای این دوره، پیش‌بینی اصولی برای تأسیس انجمن‌های ایالتی و ولایتی بود که باید به‌عنوان نهادهای محلی عمل می‌کردند. این انجمن‌ها از منتخبین مردم تشکیل می‌شدند و هدف اصلی آن‌ها نظارت بر امور شهری و مدیریت خدمات عمومی مانند

مدیریت شهری
فصلنامه علمی پژوهشی
مدیریت شهری و روستایی
شماره ۷۷ . زمستان ۱۴۰۳
Urban managment
No.77 Winter 2025

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

نظافت، امنیت و حتی امور اقتصادی شهرها بود و باید تصمیماتی در خصوص مالیات‌های محلی، توسعه شهری و برنامه‌ریزی‌ها اتخاذ می‌کردند و ارتباط مستقیمی با دولت مرکزی داشتند. در واقع نخستین شوراهای کشور براساس اصول ذیل در قانون اساسی مشروطه و در دوره اول مجلس شورای ملی تصویب شده است. متن اصول مذکور به شرح ذیل است. اصل نودم: در تمام ممالک محروسه انجمن‌های ایالتی و ولایتی به‌موجب نظامنامه مخصوص مرتب می‌شود و قوانین اساسیه آن انجمن‌ها از این قرار است. اصل نود ویکم: انجمن‌های ایالتی و ولایتی اختیار نظارت نامه در اصلاحات راجعه به منافع عامه با رعایت حدود قوانین مقرره. اصل نود و دوم: انجمن‌های ایالتی و ولایتی اختیار نظارت‌نامه در اصلاحات راجعه به منافع عامه دارند با رعایت حدود قوانین مقرره. اصل نود و سوم: صورت خرج و دخل ایلات از هر قبیل به توسط انجمن‌های ایالتی و ولایتی طبع و نشر می‌شود. با توجه به اصول فوق‌الذکر قوانین و مقرراتی تحت عناوین ذیل برای اداره امور ایلات و ولایات به تصویب رسید.

الف) قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی مصوب ۲۰ ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ قمری در ۱۲۲ ماده تصویب شد (ضمناً مقارن آن قانون بلدیه نیز ۱۰۸ ماده تصویب شده است) این قانون بنابه دلایل مختلف از جمله اقتباس از قوانین کشورهای خارجی، عدم تطابق با احتیاجات و مقتضیات کشور، عادت نکردن مردم به اداره امور محلی به‌وسیله نمایندگان خود و درنهایت عدم آشنایی و اعتقاد مأمورین دولت به مقررات و سبک جدید، در تمامی کشور تأسیس نشدند و در محل‌هایی هم که تشکیل شد به دلیل عدم عملکرد مناسب، درنهایت منحل شدند (سنجابی، ۷۵:۱۳۳۴).

ب) قانون تشکیل ایلات و ولایات و دستورالعمل حکام مصوب ۱۴ ذیقعده ۱۳۲۵ در ۴۳۲ ماده تصویب گردید.

مدیریت شهری در قوانین عادی دوره مشروطه

علاوه برقوانین فوق‌الذکر اولین قانون در حوزه مدیریت شهری، قانون بلدیه مصوب ۱۲۸۶ شمسی فصل دوم آن راجع به تشکل انجمن بلدیه و فصل سوم به ترتیب و وظایف انجمن بلدیه اختصاص داشت. طبق ماده ۷۰ قانون، وظایف انجمن در حوزه اداری و مالی بلدیه، انتخاب اجزای بلدیه و مستخدمین، تعیین مقرری برای مستخدمین بلدیه، مداقه عمل در بودجه بلدیه و در سایر حوزه‌ها وظایفی مانند تبدیل عوارض جنسی به نقدی، تعیین و تعدیل نرخ گوشت و نان و سایر ارزاق و میزان اجرت کالسکه‌های کرایه و تراموا و سایر اسباب حمل‌ونقل و تعیین محلی برای سپردن و نگاهداری اطفال و مجانین در حوزه خدمات شهری می‌پرداخت. اکثریت تصمیمات مهم و اثرگذار انجمن باید به امضای حاکم می‌رسید؛ و دسته دیگر تصمیمات نظیر استقراضات و ضمانت‌ها، ترتیب دستورالعمل‌های راجع به ادارات خیریه و حفظ اموال غیرمنقول شهردار در پایتخت و کرسی‌های ایلات و ولایات امضای وزیر داخله را نیز نیاز داشت. به هرحال می‌توان گفت که انجمن بلدیه نهادی کاملاً مستقل نبود درنهایت قانون بلدیه ۱۲۸۶ خورشیدی با وجود نوآوری، به سبب شرایط جامعه آن روز ایران (ناشی از جنگ جهانی اول و اقتصاد نابسامان) هیچ‌گاه تحقق کامل نیافت و تشکیل انجمن به تهران و چند شهر بزرگ محدود گردید. دومین قانون بلدیه که متضمن وجود انجمن بود پس از لغو قانون بلدیه ۱۲۸۶ شمسی، در سال ۱۳۰۹ شمسی برای تمرکز بیشتر نظام برنامه‌ریزی و تأمین اعتبار مالی شهرداری‌ها، به تصویب رسید. این قانون انتخاب شهردار و سایر اعضای شهرداری را در اختیار وزارت داخله قرارداد (رشدیه، ۱۶۲:۱۳۴۳). قانون مذکور زمینه مشارکت شهروندان در امور شهر را بسیار کمرنگ کرد. طبق ماده ۶ آن، مجلس شورای ملی به انجمن‌های بلدی اجازه می‌داد که برای تأمین مصارف بلدی هر محل راجع به تنظیفات و روشنایی و تعمیرات و احتیاجات صحی و معارف بلدی و امثال آن عوارض محلی وضع نماید. آن هم بدین نحو که انجمن بلدیه عوارض مذکور را به وزیر داخله پیشنهاد می‌دهد و پس از موافقت هیئت دولت به موقع اجراء گذارده خواهد شد.در سال ۱۳۲۰ با حمله متفقین به ایران و اشغال کشور توسط آنان ، و درگیری نخبگان اجتماعی و سیاسی کشور در نبرد قدرت، این قانون نیز نتوانست در عرصه مدیریت شهری اثرگذاری خاصی داشته باشد. سومین قانون شهرداری کشور در ۴ مرداد ۱۳۲۸، با عنوان «قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصبات» بود که نسبت به قانون قبلی مترقی‌تر به نظر می‌رسید در این قانون طبق ماده ۴ آن اعضای انجمن شهر از طرف اهالی مستقیماً و با رأی مخفی و با اکثریت نسبی به مدت ۴ سال انتخاب می‌شد. انجمن قدرت کامل در انتخاب شهردار را نداشت بلکه انجمن ۳ نفر را با رأی مخفی برای ریاست شهرداری به وسیله فرماندار به وزارت کشور پیشنهاد می‌داد و یکی از آنان توسط وزارت کشور انتخاب می‌گردید. به هر دلیل این قانون نیز عمر چندانی نداشت و پس مدت سه سال و چند ماه جای خود را به قانون بعدی سپرد.چهارمین قانون شهرداری به فاصله کوتاهی در ۱۱ آبان سال ۱۳۳۱ با ۹۰ ماده و۱۴ تبصره به تصویب مجلس

مدیریت شهری
فصلنامه علمی پژوهشی
مدیریت شهری و روستایی
شماره ۷۷ . زمستان ۱۴۰۳
Urban managment
No.77 Winter 2025

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

هفدهم رسید. و بالاخره در یازدهم تیر سال ۱۳۳۴ قانون جدید شهرداری که در واقع اصلاح قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۱ در ۹۵ ماده تصویب شد و فصول دوم تا چهارم آن به انجمن شهر اختصاص یافت. براساس ماده ۴ آن هر حوزه شهرداری انجمنی داشت به نام انجمن شهر که اعضای آن از طرف اهالی به‌طور مستقیم و با رأی مخفی و اکثریت نسبی برای مدت ۴ سال انتخاب می‌شدند. در ماده ۴۵ (مشتمل بر ۱۹ بند) وظایف انجمن شهر احصاء شده بود. نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارائی نقدی و جنسی و اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهر و نظارت بر حساب درآمد و هزینه شهرداری ، تصویب بودجه سالیانه شهرداری و نرخ کرایه وسایط نقلیه در شهر و تصویب لوایح برقراری یا القاء عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن از جمله وظایف انجمن بود. اگرچه پیش از این انجمن شهر غیرقابل انحلال بود لکن در این قانون وزارت کشور با تمهیداتی می‌توانست انجمن شهر را منحل نماید و برخلاف قانون قبلی انجمن نمی‌توانست از میان اعضاء خود شهردار انتخاب کند. اگرچه این قانون بعدها مورد تجدیدنظر قرار گرفته لکن کلیات آن تا به امروز به قوت خود باقی است. انجمن‌های شهر موضوع این نقش چندانی در امور شهر ایفاء نمی‌کردند. از طرفی این انجمن‌ها به‌عنوان پارلمان محلی نیز عمل نمی‌کردند، عدم آگاهی مردم از نهاد انجمن شهر، ایجاد آن‌ها موجب عدم تمرکز اداری نشد، توسعه‌نیافتگی بینش سیاسی مردم، تسلیم شدن انجمن‌ها شهر در مقابل قدرت دولتی‌ها و فقدان استقلال و آزادی عمل از علل ناکارآمدی این انجمن‌ها بود. به‌عنوان جمع‌بندی این قسمت باید گفت که، نگاهی کلان به تحولات مدیریت محلی شهری از سال ۱۲۸۶ تا ۱۳۵۷ نشان می‌دهد با ناکامی انجمن‌های ایالتی و ولایتی بنابه دلایل پیش‌گفته، در ابتدای تأسیس شهرداری یا بلدیه در ایران، سازمان اداری شهرداری به گونه طراحی شده بود که در آن انجمن شهر جدا از شهرداری نبود و رئیس انجمن به عنوان کلانتر یا شهردار که مستخدم دولت محسوب می‌گردید، انجام وظیفه می‌نمود. هریک از اعضای انجمن نیز ریاست کمیسیون‌هایی را برای اداره امور بلدیه برعهده داشتند. این ترکیب مدیریتی متفاوت از ترکیبی است که بعد از آن صورت گرفت. از دیگر ویژگی‌های متمایز انجمن شهر در دوران آغازین این بود که هیچ نهاد حکومتی قدرت انحلال انجمن را نداشت. با قدرت یافتن حکومت مرکزی در دوران رضا شاه شهرداری به اداره خدماتی وابسته به دولت تبدیل شد و از ریشه دمکراتیک و محلی خود فاصله گرفت (ایمانی جاجرمی، ۱۳۹۱). به هر حال در دوران پهلوی اول، با ایجاد دولت مرکزی قوی‌تر و اعمال فشارهای سیاسی، قدرت این انجمن‌ها محدود گردید. بسیاری از تصمیمات مهم که پیش از آن به انجمن‌های شهر واگذار شده بود، به تدریج به دولت مرکزی منتقل شد. این امر منجر به ضعف نظارت مردمی و محدود شدن اختیارات محلی گردید. و مخلص کلام اینکه هیچ‌گاه انجمن شهر نتوانست به عنوان یک تشکل مردمی کارآمد با استقلال در تصمیم‌گیری انجام وظیفه نماید و از دلایل مهم آن باید به فقدان فرهنگ و پذیرش عمومی، نا آگاهی از حوزه مأموریت توسط اعضاء انجمن‌ها، شرایط و بحران‌های ناشی از عدم ثبات سیاسی و اجتماعی و مهم‌تر از همه عدم تبیین و تفکیک صحیح حیطه وظایف و اختیارات این انجمن‌ها در قوانین اساسی و عادی آن‌ها را تحت سلطه دولتمردان و حاکمیت نگه داشت، اشاره کرد.

مدیریت واحد شهری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مدیریت شهری به‌طور خاص و مفصل بررسی نشده است، ساختار کلی قانون اساسی ایران عمدتاً به تشکیلات، وظایف و اختیارات دولت مرکزی توجه دارد، درست است که امروزه شهرداری‌ها به عنوان کانون اصلی مدیریت شهری شناخته می‌شوند اما در هیچ کجای قانون اساسی به جایگاه، ساختار و یا تشکیلات و وظایف آن پرداخته نشده است. اینکه امروز شوراهای اسلامی شهر به‌عنوان رکن ناظر بر شهرداری انجام وظیفه می‌نماید ناشی از قانون اساسی نیست بلکه به تبعیت از قوانین سایر کشورها، به‌موجب قوانین عادی و رویه و سابقه تأسیس و فعالیت شهرداری‌ها از دوران مشروطه تاکنون است؛ اما به هر حال در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌توان به اصولی اشاره کرد که به‌طور غیرمستقیم با مدیریت شهری مرتبط هستند. که این اصول به ترتیب ذیل مورد ارزیابی و تحلیل قرار می‌گیرد.

تحلیل اصل هفتم قانون اساسی

اصل هفتم قانون اساسی بیان می‌داد: «طبق دستور قرآن کریم: و امرهم شورا بینهم و شاورهم فی الامر مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره کشورند. موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراها را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند.» در این اصل شوراهای اسلامی در کنار مجلس شورای

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

اسلامی آورده شده است اما آیا به واقع این دو نهاد به لحاظ کارکردی شبیه به هستند؟ طبق آنچه قانون اساسی بیان داشته است، از آنجا که خداوند متعال در دو آیه مذکور، نهاد مشورت را تشریع کرده است، شوراها در نظام جمهوری اسلامی ایران طراحی و ایجاد شده و بر مبنای این نهاد، ساختارهایی همچون مجلس شورای اسلامی و شوراهای استان، شهرستان و... در نظام جمهوری اسلامی پیش‌بینی و ایجاد می‌شود (کعبی، تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر اصول قانون اساسی، جلد اول، ۳۷۶:۱۴۰۲). حال آنچه موجب ابهام می‌شود این است که کدام یک از وظایف و تکالیف شوراهای مذکور در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که براساس نص اصل ۷ قانون اساسی و برمبنای مشورت پایه‌گذاری شده‌اند، با نهاد مشورت قابل تطابق است به عبارت دیگر، مجلس شورای اسلامی یا شوراهای اسلامی که بر مبنای نهاد مشورت پایه‌گذاری شده و از عنوان شورا برای آن‌ها استفاده شده است ، براساس کدام یک از ویژگی‌های نهاد مشورت عمل می‌کنند و آیا وظایف آن‌ها متناسب با عنوان و مبنای آن‌ها تعیین شده است؟ آیا ابتنای شوراهایی مانند مجلس شورای اسلامی و شورای استان ، شهرستان و... بر نهاد مشورت صرفاً در اسامی آن‌ها اعمال شده یا وظایف و عملکرد ایشان نیز بر نهاد مشورت استوار است ؟ آیا مشورت‌های داخلی و تبادل‌نظرهای اعضای این مجامع در تصمیم‌گیری‌ها به معنای فعالیت شورایی آن‌هاست؟ (همان) نکته‌ای که در مورد مجلس شورای اسلامی قابل‌بیان است این که با مداقه در اصول راجع به قوه مقننه در قانون اساسی مبرهن است که این نهاد در انجام وظایف قانونی خود، نظریه‌های مشورتی به نهادی دیگری ارائه نمی‌دهد. و ارسال مصوبات مجلس شورای اسلامی نیز ماهیت و اهداف دیگری غیر از ارائه مشورت دارد. بر این اساس، نهاد مجلس شورای اسلامی خود رأساً متکفل امری حاکمیتی است، نه اینکه صرفاً مشورت در زمینه تصمیم‌گیری در امور حاکمیتی را برعهده داشته باشد و از این‌رو ابتنای این نهاد نیز بر مشورت، محل اشکال است. (کعبی، ۳۸۴:۱۴۰۲). در هر صورت اصول آتی قانون اساسی که در مقام وظایف و اختیارات مجلس شورای اسلامی و در مقام تبیین جایگاه شوراهای اسلامی بیان شده است، ماهیت این دو نهاد را از آنچه به عنوان مشورت در اسلام و دو آیه شریفه فوق‌الذکر آمده، متمایز می‌کند. از اصول راجع به وظایف و اختیارات قوه مقننه حاکمیتی بودن ، تصمیم گیر بودن آن و از اصول راجع به شوراهای اسلامی، نهادی مشورت‌دهنده و تصمیم‌ساز بودن آن استنتاج می‌شود. به عبارت دیگر مجلس شورای اسلامی می‌تواند در انجام وظایف خود طرف مشورت و یا بهره گیرنده از مشورت دیگران باشد و سپس خود تصمیم‌گیری نماید. اما شوراهای اسلامی بنابه اصول راجع به آن‌ها نهادی مشورت‌دهنده محسوب شده‌اند که به مشارکت در تصمیم‌گیری‌های محلی و امور اجرایی مرتبط با مسائل شهری و محله‌ای می‌پردازند و مشورت در این شوراها جنبه اجرایی و عملیاتی ندارد. بنابراین از این منظر اطلاق پارلمان‌های محلی به شوراهای اسلامی که در برخی از مکتوبات و اظهارنظرها عنوان می‌شود ناشی از یک برداشت ناصحیح و مقایسه ناصواب با کشورهایی است که این نهاد به معنای واقعی کلمه به عنوان پارلمان محلی ایفاء نقش می‌کنند. البته ناگفته نماند که برخی نیز به شوراهای اسلامی حکومت‌های محلی اطلاق می‌نمایند حال آنکه از نظر حدود، اهداف و اختیارات، حکومت‌های محلی به سه گونه جای می‌گیرند:

۱- حکومت‌های محلی که انتخابی‌اند و هدف‌های عمومی را تحقق می‌بخشند که در مناطق شهری ایجاد می‌شوند. این حکومت‌ها، دارای شخصیت حقوقی هستند که، در سطح محلی اختیارات زیادی دارند. مدیریت شهری به تعبیری، در این‌گونه جای می‌گیرند. زیرا به دنبال تحقق هدف‌های عمومی در مناطق شهری است و در چارچوب شخصیت حقوقی خود، از استقلال و اختیارهایی در سطوح محلی برخوردار است. ۲- حکومت‌های محلی انتخابی که تنها برای انجام برخی وظایف خاص ایجاد شده‌اند و فعالیتشان از محدوده یک یا چندوظیفه مخصوص فراتر نمی‌رود. ۳- برخی حکومت‌های محلی را حکومت مرکزی ایجاد می‌کند تا مقاصد خود را در اجرای کارها آسان سازد. این واحدها بین حکومت مرکزی و واحدهای اصلی حکومت قرار می‌گیرند و در بیشتر موارد در محدوده محل خود، حکومت‌های محلی دیگر نیز پدید می‌آورند. این واحدهای حکومت محلی، میانجی خوانده می‌شوند و طبق وظیفه، خدمات محلی را مطابق سیاست حکومت مرکزی انجام داده و فعالیت وزارتخانه‌ها را در سطح محلی هماهنگ می‌کنند (سعیدنیا، احمد، ۲۶:۱۳۹۲). حال به‌طور مطلق نمی‌توان شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها با اوصاف موجود را در تقسیم‌بندی فوق جای داد بلکه می‌توان گفت تا حدودی به گونه اول متمایل هستند.

تحلیل اصل ۱۰۰ قانون اساسی و ارتباط آن با مدیریت شهری

اصل یکصدم قانون اساسی را می‌توان مهم‌ترین اصل در حوزه

مدیریت شهری
فصلنامه علمی پژوهشی
مدیریت شهری و روستایی
شماره ۷۷ . زمستان ۱۴۰۳
Urban managment
No.77 Winter 2025

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

شوراهای اسلامی دانست که مرتبط با مدیریت شهری است این اصل در سلسله اظهارنظرهای شورای نگهبان پیرامون انطباق یا عدم انطباق با قانون اساسی بیشترین استناد را نسبت به سایر اصول مرتبط داشته است. این اصل مقرر می‌داد: «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله‌مراتب آن‌ها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند.» بنابه صراحت اصل مذکور، وظیفه شوراهای اسلامی شهر نظارت بر اداره امور شهر برای پیشبرد برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی شهر از طریق همکاری مردم احصاء شده است فلذا هرگونه تفسیری جز این توسعه دایره شمول اصل و اجتهاد در مقابل نص خواهد بود. بنابراین نقش نظارتی شوراها را از مناظر ذیل بررسی می‌کنیم.

۱. نظریه نویسندگان حقوق عمومی

در تحلیل‌های حقوقی، نویسندگان مختلف بر این باورند که شوراهای اسلامی باید به‌عنوان نهادهای نظارتی، بر عملکرد شهرداری‌ها و سایر نهادهای اجرایی نظارت کنند، نه اینکه خود درگیر فرآیند اجرای تصمیمات شوند. نویسندگان مانند سید حسین نصر و محمود صالحی در کتاب‌های خود بر این نکته تأکید دارند که هدف از تشکیل شوراهای اسلامی، تقویت دموکراسی محلی است و نه مداخله در امور اجرایی. این نظارت می‌تواند بر سیاست‌ها، طرح‌ها و تصمیمات اجرایی تأثیر بگذارد تا از تطابق آن‌ها با منافع عمومی اطمینان حاصل شود (صالحی، ۱۳۹۰).

تفاوت نظارت و اجرا در دیدگاه‌های فقهی و حقوقی برخی از نویسندگان اسلامی مانند آیت‌الله کعبی و دکتر عبدالهی به‌طور خاص به تفاوت صلاحیت‌های نظارتی و اجرایی در شوراها پرداخته‌اند. در نظر آن‌ها، شوراها نباید به‌عنوان نهاد اجرایی در تصمیم‌سازی‌های کلان و مدیریت شهری وارد شوند، زیرا این امر موجب تقلیل نقش کنترلی شوراها خواهد شد. به‌عبارت دیگر، شوراها باید نظارت کنند که اقدامات اجرایی به‌طور مؤثر و با رعایت اصول عدالت اجتماعی و قانون‌گرایی صورت پذیرد، نه اینکه خود دست به اجرا بزنند (کعبی، ۱۳۸۵). این تحلیل‌ها در مجموع نشان می‌دهند که در چارچوب اصل ۱۰۰ قانون اساسی، نقش شوراهای اسلامی به‌طور عمده نظارتی است تا اجرایی و هدف از تشکیل این شوراها ارتقای مشارکت مردمی و کنترل نهادهای اجرایی است و منظور از نظارت بر نهادهای اجرائی برخلاف رویه جاری و قوانین عادی نظارت بر همه نهادهای اجرائی است نه صرفاً نهاد شهرداری. درنتیجه، شوراها نباید جایگزین نهادهای اجرایی شوند بلکه باید در روند نظارت و بررسی صحت‌وسقم اقدامات اجرایی مشارکت کنند.

۲. نظرات شورای نگهبان در تحلیل اصل ۱۰۰

شورای نگهبان در تفسیر اصل ۱۰۰ قانون اساسی بر این نکته تأکید کرده است که صلاحیت شوراها نظارتی است. شوراها نمی‌توانند در حیطه اجرای سیاست‌ها و تصمیمات دخالت کنند بلکه باید به‌عنوان نهادهای نظارتی و مشورتی عمل کنند. نظرات شورای نگهبان در این زمینه همواره به تفکیک قوا و جلوگیری از تداخل مسئولیت‌های اجرایی و نظارتی تأکید دارند. طبق نظر این شورا، وظیفه اجرایی برعهده نهادهایی همچون شهرداری‌ها است و شوراها باید نظارت و کنترل بر روند اجرایی را انجام دهند تا اطمینان حاصل شود که برنامه‌ها و تصمیمات به درستی اجرا می‌شوند (شورای نگهبان، ۱۳۸۲). در نظرهای تفسیری شورای نگهبان آمده است که شوراها می‌توانند در بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی‌های شهری نظارت کنند و پیشنهادات خود را در خصوص سیاست‌های اجرایی ارائه دهند، اما هیچ‌گاه نباید به‌طور مستقیم وارد فعالیت‌های اجرایی شوند. این نظرات هم‌چنین بر مشارکت مردمی و حاکمیت مردمی در سطح محلی تأکید دارند که می‌تواند از طریق شوراهای اسلامی و نظارت آن‌ها بر عملکرد اجرایی محقق شود (شورای نگهبان، ۱۳۹۰). در مجموع، نظرات شورای نگهبان در تحلیل اصل ۱۰۰ قانون اساسی تأکید دارد که شوراهای اسلامی باید نهادهای نظارتی باشند و نقش اجرایی نداشته باشند. این شوراها با نظارت و مشورت می‌توانند بر فرآیندهای اجرایی در سطح محلی تأثیر بگذارند، اما اجرای مستقیم سیاست‌ها و تصمیمات وظیفه نهادهای اجرایی مانند شهرداری‌ها است.

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

تحلیل اصل ۱۰۱ قانون اساسی

اصل ۱۰۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به تشکیل "شورای عالی استان‌ها" به‌منظور جلوگیری از تبعیض و هماهنگی در اجرای برنامه‌های عمرانی و رفاهی در استان‌ها پرداخته و مقرر می‌دارد: «به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آن‌ها، شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود. نحوه تشکیل و وظایف این شورا را قانون معین می‌کند» این شورا از نمایندگان شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود و وظیفه دارد بر اجرای هماهنگ برنامه‌ها نظارت کند. این اصل ناظر بر سیاست‌گذاری و مدیریت شهری دارد. یکی از اهداف اصلی آن، بهبود هماهنگی و یکپارچگی در برنامه‌های عمرانی و رفاهی است که در سطح استان‌ها اجرا می‌شود. در این راستا، شورای عالی استان‌ها می‌تواند از بروز مشکلات ناشی از عدم هماهنگی بین شوراهای مختلف استان‌ها جلوگیری کرده و در تخصیص منابع و اجرای پروژه‌ها مؤثر واقع شود. آیت‌الله کعبی به‌عنوان یکی از صاحب‌نظران برجسته در حوزه حقوق عمومی، معتقد است که شورای عالی استان‌ها می‌تواند به‌عنوان یک نهاد نظارتی، بر توازن برنامه‌ها و منابع در استان‌ها نظارت داشته باشد و در راستای تحقق اهداف توسعه پایدار شهری گام بردارد. (کعبی، ۳۸۴:۱۴۰۲) دکتر سید محمد هاشمی نیز تأکید می‌کند که ایجاد چنین نهادی می‌تواند در تحقق اهداف کلان‌شهری و کاهش تبعیض‌های منطقه‌ای و نابرابری‌ها نقش مؤثری ایفا کند. (هاشمی،۱۳۹۰) در مجموع، اصل ۱۰۱ نیز دلالت براصل نظارت داشته و هماهنگی بین شوراها و نهادهای مختلف در سطح کشور و استان‌ها، برای بهبود سیاست‌گذاری‌های شهری و رفع مشکلات موجود لازم می‌داند. بنابراین در این اصل نیز هیچ‌گونه وظیفه اجرائی برای شورای عالی استان‌ها پیش‌بینی نشده است.

تحلیل اصل ۱۰۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

طبق متن اصل ۱۰۲، "شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند." این اختیار به‌طور خاص به شوراها اجازه می‌دهد که طرح‌هایی را در حدود وظایف خود تهیه و به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کنند. به نظر می‌رسد این اختیار بیشتر به صورت مشورتی و پیشنهادی است تا نظارتی. به عبارت دیگر، شورای عالی استان‌ها نمی‌تواند به‌طور مستقیم یا به‌تنهایی اقدامی اجرایی انجام دهد یا تصمیم‌سازی کند. بلکه وظیفه‌ی آن‌ها محدود به ارائه پیشنهادات و مشورت در زمینه طرح‌های مختلف است. دکتر سید محمد هاشمی معتقد است که شوراها در سیستم جمهوری اسلامی ایران نقش مشورتی دارند و اختیارات اجرایی از آن‌ها سلب شده است. وی این نکته را مطرح می‌کند که شوراهای اسلامی به‌ویژه شورای عالی استان‌ها نمی‌توانند تصمیمات اجرایی بگیرند بلکه نقش آن‌ها تنها مشورتی و پیشنهاداتی است (هاشمی، ۱۶۴:۱۳۹۰). دکتر کدخدایی نیز به این نکته اشاره کرده است که شوراها به عنوان نهادهایی مشورتی، نمی‌توانند تصمیمات اجرایی اتخاذ کنند. بلکه طرح‌ها و پیشنهادات شوراها باید از طریق دولت و یا از طریق شورای عالی استان‌ها به مجلس شورای اسلامی منتقل شود. (کدخدائی، ۷۴:۱۳۹۲). علاوه بر این، تفسیرهای شورای نگهبان مؤید این موضوع است که شوراهای عالی استان‌ها نمی‌تواند به‌طور مستقیم اقداماتی اجرایی داشته باشند و حدود وظایف و اختیارات آن محدود به امور مصرح در قانون است که غالب آن نقش نظارتی است نه اجرائی.

تحلیل اصل ۱۰۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

اصل ۱۰۳ قانون اساسی به صراحت بیان می‌کند که استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آن‌ها هستند. این اصل نقش نظارتی و مشورتی شوراها را در تصمیمات اجرایی و سیاست‌های اجرایی دولت برجسته می‌کند. در تحلیل این اصل، می‌توان گفت که شوراهای اسلامی به‌عنوان نهادهای منتخب مردم، صلاحیت دارند که در مسائل اجرایی و مدیریتی کشور تأثیرگذار باشند؛ اما مهم است که بدانیم، این تأثیرگذاری در چهارچوب «اختیارات» شوراها و به‌صورت محدود انجام می‌شود. مقامات اجرایی نظیر استانداران و فرمانداران ملزم هستند که در صورتی که شوراها تصمیماتی در راستای وظایف خود اتخاذ کنند، این تصمیمات را در اقدامات اجرایی خود لحاظ کنند. این امر نشان‌دهنده اهمیت نقش شوراها در نظارت و مشورت در سطوح مختلف مدیریتی است. براساس نظر بسیاری از حقوقدانان، اصل ۱۰۳ از آنجا که مقامات اجرایی را ملزم به رعایت تصمیمات شوراها می‌کند، به نوعی به ایجاد نوعی هماهنگی میان مقامات دولتی و شوراها اشاره دارد که درنهایت به پیشبرد برنامه‌های عمرانی و رفاهی در

مدیریت شهری
فصلنامه علمی پژوهشی
مدیریت شهری و روستایی
شماره ۷۷ . زمستان ۱۴۰۳
Urban managment
No.77 Winter 2025

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

استان‌ها و مناطق مختلف کشور کمک می‌کند. به‌عنوان مثال، دکتر سید محمد هاشمی معتقد است که در این اصل، شوراها از جایگاهی مشورتی برخوردارند و این اختیار نظارتی در راستای تحقق منافع عمومی است (هاشمی، سیدمحمد، ۱۳۹۷) درنتیجه، اصل ۱۰۳ در راستای نقش نظارتی شوراها بوده و نشان‌دهنده جایگاه قانونی و نظارتی شوراها در تصمیمات اجرایی است، و اهمیت آن در ایجاد هم‌راستایی میان سیاست‌های دولتی و نظرات شوراها را برجسته می‌کند.

تحلیل اصل ۱۰۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

اصل ۱۰۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصریح می‌کند که تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد. این اصل به‌طور خاص به محدودیت‌هایی اشاره دارد که در چارچوب شرع مقدس اسلام و قوانین کشوری باید رعایت شود. تحلیل این اصل می‌تواند جنبه‌های مختلفی از نظر حقوقی، سیاسی و اجتماعی را شامل شود. نکته قابل توجه در تحلیل این اصل، تأکید بر نظارت اسلامی و قانونی است. تصمیماتی که توسط شوراها اتخاذ می‌شود باید با اصول شریعت اسلام و قوانین کشور هم‌راستا باشد و شوراها در اتخاذ تصمیمات خود باید دقت کنند که هیچ‌گونه تضادی با مبانی اسلام یا قوانین تصویب‌شده توسط مجلس شورای اسلامی ایجاد نشود. آیت‌الله جنتی در سخنرانی خود به اهمیت نظارت شورای نگهبان بر قوانین و تصمیمات محلی اشاره کرده و گفته است که شوراها باید از این نظارت به‌عنوان یک ابزار راهبردی برای حفظ اصول اساسی کشور استفاده کنند (جنتی، ۱۳۹۵:۱۸۵) هرچند که در قانون نص صریحی در این رابطه وجود ندارد اما این امر اصل ۴ قانون اساسی استنباط می‌شود. بنابراین، اصل ۱۰۵ به‌عنوان یک راهبرد قانونی و شرعی برای مدیریت محلی و نظارت بر تصمیمات شوراها در راستای تطابق با قوانین و موازین دینی نقش حیاتی دارد. این اصل در عمل برای نظارت و ایجاد هماهنگی میان نهادهای محلی و مقامات عالی‌رتبه کشور مفید است.

تحلیل اصل ۱۰۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

اصل ۱۰۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌کند که انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست و مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراها را قانون معین می‌کند. همچنین، شوراها در صورت اعتراض به انحلال، حق دارند به دادگاه صالح شکایت کنند و دادگاه موظف است خارج از نوبت به آن رسیدگی کند. این اصل به‌طور خاص بر نظارت و محدودیت‌هایی که بر شوراها اعمال می‌شود تأکید دارد و علاوه بر آن، به نقش اساسی دادگاه‌ها در فرآیند انحلال شوراها اشاره دارد. یکی از نکات مهم در تحلیل این اصل، این است که شوراها نمی‌توانند به‌سادگی منحل شوند، مگر اینکه از وظایف قانونی خود انحراف پیدا کنند. این امر نشان‌دهنده ضمانت‌های قانونی برای حفظ استقلال شوراها است و به‌ویژه از نظر سیاسی و اجتماعی، شوراها نمی‌توانند به‌راحتی هدف اقدامات سیاسی یا فشارهای بیرونی قرار گیرند. نظرات مختلفی در خصوص این اصل از سوی حقوق‌دانان مطرح شده است. به‌طور کلی، برخی از حقوق‌دانان معتقدند که این اصل به‌طور واضح به‌دنبال ایجاد محدودیت‌های قانونی برای انحلال شوراها است و این امر موجب افزایش پایداری و ثبات در سیستم مدیریت محلی می‌شود. به‌عنوان‌مثال، دکتر محمد هاشمی بر این باور است که این اصل از حقوق شوراها در برابر هرگونه تصمیم سیاسی و مقطعی محافظت می‌کند و توانایی شوراها را در اعمال تصمیمات محلی تقویت می‌کند (هاشمی، ۱۳۹۵:۱۹۲). همچنین، برخی دیگر از حقوق‌دانان معتقدند که این اصل بخشی از نظام نظارتی و کنترل قوی در حکومت است که هدف آن جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی از قدرت است. از دیدگاه این گروه، قانون باید شفافیت کامل در فرآیند تشخیص انحراف و تعیین مرجع انحلال را فراهم کند.

مدیریت واحد شهری در قوانین عادی بعد از انقلاب

قوانین عادی بعد از انقلاب در حوزه عملکرد شهرداری‌ها همان قوانین سابق می‌باشد که قبلاً شرح داده شد لکن در برخی مقاطع اصلاحات جزئی داشته‌اند اما قوانین عادی مرتبط با شوراهای اسلامی شهر و روستا پس از انقلاب اسلامی در طول سال‌ها تکامل یافته‌اند و تلاش کرده‌اند اصول قانون اساسی را در عمل پیاده‌سازی کنند. با این حال، این قوانین نیز محدودیت‌هایی دارند که در ادامه به بررسی آن‌ها پرداخته می‌شود.

۱. قانون شوراهای محلی (مصوب ۱۳۵۸/۰۴/۰۲ شورای انقلاب)

اولین قانون پس از انقلاب که به دلیل شرایط اجرایی

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

متوقف شد. این قانون مشتمل بر ۱۷ ماده بود و غالب مواد آن بر وظایف نظارتی تأکید داشت اما با این وصف در ماده ۸ حائی برخی وظایف اجرائی بود. انتخاب شهردار هر محل به‌وسیله شورای آن محل و به‌موجب بند ۵ ماده ۱۲ یکی از وظایف شورای شهرستان، وضع عوارض منطقه‌ای در سطح شهرها و روستاها بود. این قانون تا مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۱۰ نسخ نشده بود تا این که در تاریخ مذکور بجز مواد ۱۵ الی ۱۶ سایر مواد آن نسخ شد.

۲. قانون تشکیلات شوراهای اسلامی مصوب ۰۱/۰۹/۱۳۶۱ و اصلاحیه آن مصوب مجلس شورای اسلامی)

قانون شوراهای محلی قبل از آنکه به مرحله اجرا درآید جای خود را به قانون تشکیلات شوراهای اسلامی مورخ ۱۳۶۱/۹/۱ و اصلاحیه‌های آن داد. از سال ۱۳۶۱ بنابه تصویب هیئت‌وزیران و مجلس شورای اسلامی شوراهای روستایی توسط جهادسازندگی و زیر نظر وزارت کشور در روستاها تشکیل گردید. این روند تا سال ۱۳۶۵ ادامه داشت. لکن قانون مذکور با توجه به مشکلات کشور از جمله جنگ تحمیلی علی‌رغم توجه دولت بر برهه‌های مختلف امکان اجرای قانون انتخابات تا سال ۱۳۷۷ فراهم نگردید. در این قانون و اصلاحیه‌های بعدی آن، وظایف و اختیارات مقرر برای شوراها اکثراً ناظر به نقش نظارتی شوراها بود لکن در چند به شوراها نقش اجرائی اعطاء شده بود. در بند ۱۱ ماده ۱۹ امکان واگذاری بخشی از اعمال اجرائی از قبیل پخش مواد سوختی و ارزاق عمومی، آمارگیری و تحقیقات محلی را بنابه درخواست مسئولان را فراهم نموده بود و نیز به‌موجب بندهای ۱«مادامی که درآمدهای پیش‌بینی شده کافی نباشد شورای شهر می‌تواند با تصویب وزارت کشور و تنفیذ ولی امر عوارضی متناسب با امکانات اقتصادی محل و خدمات ارائه شده تعیین نماید.» و بند ۴«تصویب آئین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری»، بند ۵ «تصویب و تعیین نرخ کرایه وسایل نقلیه شهر»، بند ۵«تصویب مقررات برای تنظیم آب‌های شهر و اجاره و استجاره آب‌هایی که برای مصرف شهر ضروری است و جلوگیری از تجاوز به منابع شهری» و بند ۷«انتخاب شهردار برای مدت چهار سال و معرفی به وزیر کشور جهت صدور حکم. تبصره ۱ - انتخاب مجدد شهردار به صورت متوالی تنها برای یک دوره در آن شهر بلامانع خواهد بود. تبصره ۲ - عزل شهردار مطابق مفاد ماده ۵۳ قانون شهرداری توسط شورای شهر انجام خواهد گرفت و در فاصله بین عزل شهردار تا انتخاب شهردار جدید، معاون شهردار عهده‌دار امور شهرداری خواهد بود.»

۳. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (۱۳۷۵)

قوانین قبلی شوراها به هر دلیلی هیچ‌گاه اجرائی نگردید. این قانون در دوره‌ای به تصویب رسید که شرایط سیاسی و اجتماعی ایران برای اجرای شوراها فراهم‌تر شده بود. با پایان جنگ ایران و عراق و آغاز بازسازی کشور، نیاز به مشارکت مردم در اداره امور محلی و کاهش تمرکزگرایی دولت بیش‌ازپیش احساس شد. **برنامه اول و دوم توسعه** نیز بر ضرورت تمرکززدایی و تقویت نهادهای محلی تأکید داشتند که زمینه‌ساز تصویب قانون شوراها شد. در ۱۷ اسفند سال ۱۳۷۷ اولین دوره انتخابات سراسری شوراهای اسلامی کشور با برگزار گردید و نهایتاً حدود ۲۰۰ هزار نفر از منتخبین مردم جهت اداره امور شهرها و روستاهای کشور به عنوان عضو شورای اسلامی شهر یا روستا برگزیده شدند. شروع به کار شوراهای اسلامی از ۹ اردیبهشت سال ۱۳۷۸ آغاز گردید. در این قانون نیز اغلب وظایف احصاء شده برای شوراها از بعد نظارتی است همانند بررسی و تأیید بودجه، متمم و تفریغ بودجه شهرداری، نظارت بر هزینه‌ها و پروژه‌های اجرایی شهرداری، نظارت بر عملکرد دستگاه‌های محلی، بررسی فعالیت‌های سازمان‌ها و نهادهای دولتی که در سطح محلی فعالیت دارند؛ و نظارت بر شهرداری‌ها (شامل بررسی و تأیید بودجه، متمم و تفریغ بودجه شهرداری، نظارت بر هزینه‌ها و پروژه‌های اجرایی شهرداری)، نظارت بر عملکرد دستگاه‌های محلی (شامل بررسی فعالیت‌های سازمان‌ها و نهادهای دولتی که در سطح محلی فعالیت دارند و نظارت بر تصمیم‌گیری‌های محلی که باید به‌طور شفاف انجام شده و با منافع عمومی منطبق باشد.) اما قانون موصوف نیز وظایف اجرائی نیز برای شوراها پیش‌بینی کرده است که می‌توان به تصویب طرح‌ها و برنامه‌ها (که شامل: تصویب آئین‌نامه‌های موردنیاز شهرداری، برنامه‌های توسعه‌ای شهر یا روستا، تصویب نرخ عوارض محلی و تعرفه خدمات شهرداری) و انتخاب شهردار اشاره نمود.

۴. برنامه اول توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۳)

در این برنامه، تأکید بر تقویت نهادهای محلی و شوراها بیشتر جنبه عمومی داشت و به تفصیل به مواد مرتبط با تمرکززدایی اشاره نشده است. با این حال، برنامه اول به **تمرکززدایی** در تصمیم‌گیری‌های محلی اشاره می‌کند و در اهداف کلی برنامه به تدوین حدود وظایف دولت در اعمال حاکمیت و تصدی با جهت‌گیری تقویت واحدهای مسئول اعمال حاکمیت و کاهش وظایف تصدی تا حد

مدیریت شهری
فصلنامه علمی پژوهشی
مدیریت شهری و روستایی
شماره ۷۷ . زمستان ۱۴۰۳
Urban managment
No.77 Winter 2025

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

ضرورت، انتقال بخشی از وظایف غیرضرور دولتی به بخش غیردولتی در جهت کاهش بار مالی ارائه خدمات دولتی و ارتقاء کیفیت خدمات ارائه شده به جمعیت تحت پوشش، بازنگری در سازمان دولت با انتقال اختیارات لازم و مکفی به مسئولین محلی و ایجاد واحدهای سازمانی غیر مرکزی جهت جبران عقب‌ماندگی مناطق محروم کشور، ایجاد زمینه‌های مناسب برای مشارکت مؤثر و همه‌جانبه مردم در امور کشور کاهش تصدی‌گری دولت و واگذاری آن به بخش خصوصی اشاره می‌کند.

۵. برنامه دوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)

در برنامه دوم توسعه، به‌طور خاص بر تمرکززدایی و واگذاری امور به مردم تأکید شد. ایجاد شوراهای اسلامی استان و شهرستان و شهر و دهستان و روستا و نظارت این شوراها بر کلیه امور عمرانی، فرهنگی، اجرائی و اقتصادی محدوده این شوراها و واگذاری بخشی از فعالیت‌های اقتصادی و اجرائی و عمرانی دولت به مردم که به اعمال حاکمیت دولت لطمه می‌زند. از شاخصه‌های عدم تمرکز در این برنامه است.

۶. برنامه سوم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸)

در برنامه سوم توسعه، نیز تمرکززدایی و واگذاری امور به مردم تأکید شد؛ و بیان می‌دارد که دولت نسبت به شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل‌واگذاری دستگاه‌های اجرائی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیرضرور و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر.

۷. برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۹-۱۳۹۳)، برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۸) و برنامه ششم توسعه (۱۴۰۳-۱۳۹۹)

در برنامه‌های چهارم الی ششم نیز به سبک سیاق برنامه‌های قبل به عدم تمرکز، تقویت شوراهای اسلامی و واگذاری امور قابل تصدی به شوراها اشاره شده که در عمل هیچ‌کدام به مقام اجرا نرسیده و در حد ذکر اکتفا شده است که در آنجا به دلیل جلوگیری از اطاله کلام به همین مقدار بسنده می‌شود.

۸. برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۴-۱۴۰۹)

در قانون برنامه هفتم به تمرکززدایی و تقویت نهادهای محلی پرداخته شده است. بند ر ماده ۸۵ بیان می‌دارد: «به منظور توسعه همکاری بین شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، برقراری ارتباط با اتحادیه‌های بین‌المللی شهرداری‌ها، انتقال تجربه‌ها و تنظیم و اجرای برنامه‌های آموزشی و بررسی مسائل و مشکلات شهرداری‌ها، ارائه راه‌حل‌ها و پیشنهادهای مناسب و ارتباط بیشتر شهرداری‌ها با قوای سه گانه و پیگیری امور مربوط، اتحادیه شهرداری‌های کل کشور با عضویت تمام شهرداری‌های کشور در قالب تشکل غیردولتی با اخذ مجوز از وزارت کشور بدون تحمیل هیچ‌گونه بار مالی به دولت ایجاد می‌گردد.» و بالاخره مهم‌ترین مقرره‌ای که به تمرکززدائی اشاره دارد، جزء ۳-۴ بند الف ماده ۱۰۵ است که بیان می‌دارد «نسبت به شناسایی و انتقال آن دسته از تصدی‌های قابل واگذاری از لحاظ قانونی و اجرایی به شهرداری‌ها با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری و تقویت نقش خط‌مشی‌گذاری، هماهنگی، تسهیل گری و نظارتی دولت با پیشنهاد شورای عالی استان‌ها اقدام نمایند.»

رویکرد دوگانه شورای نگهبان در مواجه با وظایف اجرائی شوراهای اسلامی

شورای نگهبان در بررسی قوانین راجع به شوراهای اسلامی عملکرد متعارضی دارد که در نوع خود جالب‌توجه است همان‌طور که پیش‌تر نیز توضیح داده شد. این شورا تا سال ۱۳۷۶ قوانینی که واجد وظایف اجرائی برای شوراها بود (قانون شوراهای محلی که مصوب شورای انقلاب مصوب ۱۳۵۸ بود، قانون شوراهای محلی و قانون تشکیلات شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۶۱ و اصلاحات بعدی آن، قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵) را مانند انتخاب شهردار توسط شوراهای شهر، تعیین و وضع عوارض محلی و... را مغایر قانون اساسی یا شرع ندانسته است. اما در طرح و لوایح بعدی این وظایف را مغایر اصل قانون اساسی دانسته و آن‌ها را تأیید نکرده است. برای مثال در جریان بررسی ماده ۵ قانون اصلاح برخی از مواد قانون برنامه سوم توسعه موسوم به قانون تجمیع عوارض، طی نظریه شماره ۱۳۸۱/۳۰/۲۱۹ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۱۲ وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی را از امور تقنینی و در صلاحیت مجلس شورای اسلامی دانسته و مغایر اصل ۱۰۰ قانون اساسی اعلام کرده است. ماده ۵ قانون مرقوم مقرر می‌داشت: برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و کالاهای تولیدی و همچنین آن دسته از خدمات که در ماده (۴) این قانون، تکلیف مالیات و عوارض آن‌ها معین شده است، همچنین

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

برقراری عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات، سود سهام شرکت‌ها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده‌گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی مجاز توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می‌باشد. در سایر موارد شوراهای اسلامی در اجرای قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۵۷/۰۳/۰۱ و اصلاحات بعدی آن و در چارچوب ضوابط، اهداف و سیاست‌های اقتصادی دولت که از طریق وزارت کشور به آن‌ها ابلاغ می‌شود مجاز به برقراری عوارض محلی از جمله عوارض کسب و پیشه می‌باشند. که عبارت «در سایر موارد شوراهای اسلامی در اجرای قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۵۷/۰۳/۰۱ و اصلاحات بعدی آن و در چارچوب ضوابط، اهداف و سیاست‌های اقتصادی دولت که از طریق وزارت کشور به آن‌ها ابلاغ می‌شود مجاز به برقراری عوارض محلی از جمله عوارض کسب و پیشه می‌باشند.» با ایراد شورای نگهبان حذف شد. البته شورای نگهبان در پاسخ به استعلام وزیر وقت نیرو علیرغم نظریه فوق‌الذکر شورای نگهبان در خصوص ماده ۵ قانون تجمیع عوارض طی پاسخ شماره ۸۳/۳۰/۷۸۹۰ مورخ ۱۳۸۳/۰۴/۱۴ عنوان نمود که: «پاراگراف مذکور (قسمت آخر ماده ۵ لایحه قانون تجمیع عوارض) حذف شده و ارزش قانونی ندارد. لکن قانون شورای شهر سابق، اجازه وضع عوارض را به شورای شهر می‌دهد و به قوت خود باقی است و علی‌القاعده همان قانون سابق مستند شورای شهر می‌باشد.» به نظر نگارنده نیز رویکرد اخیر شورای نگهبان منطبق بر اصل تفکیک قوا و در راستای وظایف نظارتی و مشورتی شوراها، مطابق با اصول قانون اساسی به‌ویژه اصل ۱۰۰ قانون اساسی است به عبارت دیگر هرگونه دخالت شوراها در امور اجرایی می‌تواند به نقض اصول قانون اساسی منجر شود. با این حال، تصویب عوارض محلی و انتخاب شهرداران و ... همچنان وظایف اجرایی مهمی هستند که برعهده شوراها باقی‌مانده است.

نتیجه

تحقیق حاضر نشان می‌دهد که ایران به عنوان یک کشور با ساختار بسیط و متمرکز شناخته می‌شود که تمامی اختیارات اجرایی در دست مقامات مرکزی (وزارتخانه‌ها، دولت و...) قرار دارد. در این ساختار، بسیاری از تصمیمات و سیاست‌ها به‌طور مستقیم از تهران به سایر مناطق ابلاغ می‌شود که این مسئله مانع از اتخاذ تصمیمات مستقل و بومی توسط مقامات محلی می‌شود. این ساختار قادر به پشتیبانی از یک سیستم مدیریت شهری یکپارچه و هماهنگ در سطح کشور نیست. در قوانین مصوب بعد از انقلاب تلاش‌های زیادی برای تصویب قوانین عادی برای تحقق عدم تمرکز صورت پذیرفته و با وجود تفویض اختیار در برخی بخش‌ها به‌طور کلی نظام اداری کشور، همچنان به صورت عدم تمرکز عمل می‌کند. این امر باعث شده که نهادهای محلی نتوانند وظایف خود را به‌طور مستقل و مطابق با نیازهای شهری اجرا کنند و این به دلیل ساختاربندی مبتنی بر عدم تمرکز در کشور است بنابراین با چنین اوصافی ایجاد مدیریت واحد یا یکپارچه شهری از طریق واگذاری امور به نهادهای محلی از این حیث نیز مواجه با مشکل و مانع جدی است. درنتیجه، شوراهای اسلامی شهر و دیگر نهادهای محلی با محدودیت‌های فراوانی در زمینه اتخاذ تصمیمات اجرایی و هماهنگی بین نهادهای مختلف مواجه هستند. این امر از لحاظ قانونی و اجرایی چالش‌های زیادی در مسیر ایجاد مدیریت واحد شهری در کشور ایجاد می‌کند (مصطفوی و افشاری, ۵:۱۴۰۲). در رأس آن‌ها وزارت کشور و دیگر نهادهای اجرایی قرار دارند. این نهادها به عنوان تصمیم‌گیرندگان اصلی در امور شهری عمل می‌کنند و این امر مانع از توانمندی شوراهای اسلامی شهر در انجام وظایف اجرایی و ایجاد تغییرات گسترده در مدیریت شهری می‌شود. به علاوه، نظارت‌های دولت مرکزی بر نهادهای محلی باعث تضعیف نقش شوراهای اسلامی و محدود کردن قدرت آن‌ها در تصمیم‌گیری‌های محلی می‌شود. از سوی دیگر تقسیم وظایف و مسئولیت‌ها در ساختار دولت ایران به‌گونه‌ای است که بسیاری از وظایف اجرایی در حوزه‌های مختلف تحت نظارت مستقیم و کنترل دولت مرکزی قرار دارند. این وضعیت باعث ایجاد انسداد در فرآیندهای تصمیم‌گیری و اجرایی در سطوح محلی می‌شود. در واقع، نهادهای محلی و شوراهای شهری به دلیل تقسیم وظایف به درستی نمی‌توانند از اختیارات خود بهره‌برداری کنند و این به‌وضوح مانعی در مسیر ایجاد سیستم مدیریت واحد شهری است .

درنهایت، با توجه به محدودیت‌های موجود در قانون اساسی که صرفاً نقش نظارتی به شوراهای اسلامی شهر واگذار نموده نه نقش اجرائی و نیز ساختار دولت، تقسیم وظایف و نظام اداری ایران، به نظر می‌رسد که در ایران امکان ایجاد یک سیستم مدیریت واحد شهری مبتنی بر عدم تمرکز که قادر به تصمیم‌گیری هماهنگ و اجرای سیاست‌های شهری یکپارچه باشد، در وضعیت کنونی وجود ندارد. برای تحقق این هدف، نیاز به اصلاحات در قوانین اساسی و عادی و تقسیم اختیارات، تقویت نقش شوراهای اسلامی، تبیین و

مدیریت شهری
فصلنامه علمی پژوهشی
مدیریت شهری و روستایی
شماره ۷۷ . زمستان ۱۴۰۳
Urban managment
No.77 Winter 2025

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

نهادینه نمودن جایگاه شهرداری و ایجاد هماهنگی بیشتر بین نهادهای مختلف است.

پیشنهادات

۱. **اصلاح ساختار حقوقی و قانونی:** برای ایجاد یک مدیریت واحد شهری در ایران، نیاز است تا ساختار حقوقی و قانونی کشور با هدف تفویض اختیارات اجرایی به شوراهای اسلامی شهر اصلاح شود. این اصلاحات باید در چارچوب قانون اساسی و با تصویب قوانین عادی جدید صورت گیرد تا شوراهای اسلامی بتوانند در حوزه‌های مختلف، از جمله در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شهری، نقش فعالی ایفا کنند. علاوه بر این، توجه به نحوه تقسیم اختیارات و تقویت نظارت شوراهای اسلامی بر نهادهای اجرایی محلی، برای افزایش اثرگذاری آن‌ها ضروری است.

۲. **تقویت استقلال شوراهای اسلامی:** تقویت استقلال شوراها از طریق اصلاح قوانین و اعطای اختیارات اجرایی بیشتر به آن‌ها به‌ویژه در زمینه‌های مالی و مدیریتی، می‌تواند نقش مهمی در اجرای تصمیمات شهری داشته باشد. در این راستا، پیشنهاد می‌شود که شورای اسلامی شهرها بتوانند به صورت مستقل به تصویب طرح‌های اجرایی بپردازند و عوارض و بهای خدمات را بدون نیاز به تصویب نهادهای بالاتر تعیین کنند.

۳. **ارتقاء هماهنگی میان نهادهای اجرایی:** یکی دیگر از چالش‌های موجود در مسیر ایجاد مدیریت واحد شهری، نبود هماهنگی کافی میان نهادهای اجرایی است. لازم است تا هماهنگی بیشتری میان شوراهای اسلامی، وزارت کشور و دیگر نهادهای دولتی وجود داشته باشد تا یکپارچگی در تصمیمات اجرایی ایجاد شود. این امر می‌تواند از طریق ایجاد شوراهای هماهنگ‌کننده در سطح ملی و استانی و تدوین دستورالعمل‌های مشترک برای شوراهای شهری صورت گیرد.

۴. **بازنگری در سیستم عدم تمرکز:** به‌منظور ایجاد یک سیستم مدیریت شهری یکپارچه، دولت باید به بازنگری در نظام عدم تمرکز پرداخته و بسترهای لازم برای تفویض اختیارات بیشتر به نهادهای محلی را فراهم سازد. در این راستا، تدوین قوانین و مقرراتی که بتوانند ساختار مدیریتی و نظارتی را هم‌زمان تضمین کنند، می‌تواند نقش مؤثری در ارتقای مدیریت شهری ایفا کند.

۵. **حمایت‌های مالی و بودجه‌ای از شوراها:** یکی دیگر از چالش‌های اساسی در مدیریت شهری ایران، کمبود منابع مالی است. به همین منظور، ایجاد ساختارهایی برای تأمین منابع مالی پایدار برای شوراهای اسلامی شهر ضروری است تا بتوانند به‌طور مؤثر وظایف خود را در زمینه توسعه شهری و خدمات‌رسانی به شهروندان انجام دهند.

۶. **ایجاد ساختار و چارچوب نظارتی قوی برعملکرد شوراها برای جلوگیری از انحراف آن‌ها از وظایف محوله.**

منابع:

۱. احمدی، مهدی (۱۳۹۶)، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، تهران، انتشارات دانشگاهی.
۲. افشاری محمدعلی، مصطفوی، محبوبه (۱۴۰۲). چالش‌های مدیریت شهری در نظام شهرسازی جدید.
۳. ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۷۳)، بررسی آماری شهرداری‌های تأسیس شده در ایران، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور
۴. جنتی، احمد (۱۳۹۵). نظارت شورای نگهبان بر مصوبات شوراها. تهران، انتشارات حوزه.
۵. رشدیه، سعدالدین (۱۳۴۳)، شهرسازی و طرح‌ریزی شهری در ایران .تهران، انتشارات اتحادیه شهرداری‌های ایران.
۶. رضویان، محمدتقی (۱۳۸۱)، مدیریت عمران شهری. م. رضویان. در تهران، انتشارات پیوند نو.
۷. رمضانی فرخد، احمد (۱۳۹۴)، مطالعه مروری مقالات مدیریت یکپارچه شهری، ششمین کنفرانس بین‌المللی برنامه‌ریزی شهری .مشهد :دانشگاه فردوسی.
۸. سعیدنیا، احمد. (۱۳۷۹)، کتاب سبز شهرداری، مدیریت شهری، جلد یازدهم، تهران، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
۹. سعیدنیا، احمد (۱۳۹۲)، مدیریت شهری، جلد یازدهم، چاپ اول، تهران، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
۱۰. سعیدی، ف. (۱۳۹۸)، تحلیل تطبیقی نقش شوراهای اسلامی در مدیریت شهری، مجله مدیریت شهری.
۱۱. سنجابی، کریم، (۱۳۳۴)، حقوق اداری ایران، تهران، انتشارات بنگاه مطبوعاتی هدایت.
۱۲. سیسک، تیموسی (۱۳۹۹)، مردم‌سالاری محلی (ترجمه صفار، محمد)، تهران، انتشارات مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر ایران.
۱۳. شعبانی، قاسم (۱۳۹۴)، حقوق اساسی و ساختار جمهوری اسلامی ایران .حقوق اساسی و ساختار جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات اطلاعات.
۱۴. شورای نگهبان (۱۳۸۲)، نظریه تفسیری شورای نگهبان درخصوص اصل ۱۰۰ قانون اساسی، تهران، سایت شورای نگهبان.
۱۵. شورای نگهبان (۱۳۹۰)، مقررات و مصوبات شوراهای اسلامی،

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

پژوهشکده شورای نگهبان تهران.
۱۶. شورای نگهبان (۱۳۹۶)، تفسیر اصول قانون اساسی، تهران، انتشارات دفتر نشر معارف.
۱۷. شیعه، اسماعیل (۱۳۸۲)، بهار و تابستان، تحلیلی بر عوامل عدم تحقق‌پذیری مدیریت واحد شهری از دیدگاه قوانین، مجله جغرافیا و توسعه.
۱۸. عبادی نژاد و همکاران، سید علی، (۱۳۹۶)، جایگاه پلیس در مدیریت یکپارچه شهری- موردمطالعه، استان کرمانشاه، فصلنامه پژوهش انتظامی شماره ۱۲.
۱۹. کاظمیان، غلامرضا (۱۳۷۳)، طراحی سیستم مدیریت شهری مناسب شهرهای ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، تهران، دانشگاه شهید بهشتی.
۲۰. کاظمیان، غلامرضا، عسگری، علی (۱۳۸۵)، شناخت و تحلیل نظام موجود مدیریت مجموعه‌های شهری کشور، نشریه مدیریت شهری شمار ۱۸ و ۱۹.
۲۱. کامیار، غلامرضا (۱۳۸۷)، حقوق شهری و شهرسازی، چاپ سوم. تهران، انتشارات مجد.
۲۲. کدخدائی، عباسعلی (۱۳۹۲)، تحلیل اصول قانون اساسی، تهران، انتشارات مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۲۳. کعبی، عباسعلی (۱۳۴۲)، تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر اصول قانون اساسی، جلد اول، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان.
۲۴. کعبی، عباسعلی (۱۴۰۲)، تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر اصول قانون اساسی، جلد اول، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان.
۲۵. نجاتی حسینی, سید محمود (۱۳۷۹)، پارادیم جدید مدیریت شهری، فصلنامه مدیریت شهری شماره اول.
۲۶. نیومن، تورنلی، پیتر، اندی (۱۳۸۶)، برنامه‌ریزی شهری در اروپا، رقابت بین‌المللی نظام‌های ملی و طرح‌های برنامه‌ریزی، ترجمه عارف اقواتی مقدم، تهران، انتشارات آذرخش.
۲۷. هاشمی، سید محمد (۱۹۲:۱۳۹۵)، نقش شوراها در مدیریت شهری ایران، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۲۸. هاشمی، سید محمد (۱۳۹۰)، حقوق اساسی جمهوری اسامی ایران، تهران، دانشگاه تهران.
۲۹. هاشمی، سید محمد (۱۳۹۷)، نظارت‌های شورای اسلامی، جایگاه و مبانی قانونی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.

1. Machine, w. (2013). نخستین شهرداری‌های تاریخ ایران چه کسانی بودند؟ .Retrieved from وبگاه تکتاز
2. McGill, R. (1998). Urban Management in Developing Countries,"Cities", Vol. 15.
3. Valeriu, R. I.-F.-L. (22:2015). Integrated Urban Governance: A New Paradigm of Urban Economy. Procedia Economics and Finance Journal, 22.

مدیریت شهری
فصلنامه علمی پژوهشی
مدیریت شهری و روستایی
شماره ۷۷ . زمستان ۱۴۰۳
Urban managment
No.77 Winter 2025

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]