

## مجله مطالعات ایرانی

دانشکده ادبیات و علوم انسانی

دانشگاه شهید باهنر کرمان

سال هفدهم، شماره سی و سوم، بهار و تابستان ۱۳۹۷

### بررسی و تحلیل عناصر قدرت شهری در دوره‌های تاریخی و معاصر\*

دکتر محمد رحیمی<sup>۱</sup>

#### چکیده

شهر را باید آینه تمام‌نمایی دانست که هر نوع تغییرات در آن ارتباط بسیار نزدیکی با نظامهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جوامع مختلف دارد. در واقع اداره شهر در هر دوره‌ای نشان‌دهنده مناسبات و روابط نظامهای مختلف حاکم بر شهر است. برای بررسی این تغییرات نیازمند مطالعه روابط و مناسبات حاکم بر جوامع شهری هستیم. آنچه در این بین شهر را بیشتر تحت تأثیر قرارداد است ساخت قدرت در شهر است که در حقیقت ساخت قدرت و نظام حکومتی میناتوروری از کل روابط جامع هستند که در ارتباط نزدیکی با ساختارهای اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و حقوقی قرار دارند. مسئله اساسی این است که شهرها به شدت از قدرت و عناصر آن تأثیر می‌پذیرند و چگونگی تأثیرپذیری مورد مطالعه برای این مقاله است. هدف تحقیق شناسایی عناصر قدرت و چگونگی تأثیرگذاری آنها بر شهرهای ایران در ادوار مختلف تاریخی می‌باشد. از این رو برای شناخت ویژگی‌های عمومی چگونگی اداره شهرها در ایران، بررسی خصوصیات و ساختار عمده سیاسی، اجتماعی ایران در ادوار تاریخی ضروری است. در این مقاله با روش توصیفی و اسنادی به بررسی و تحلیل نوع الگوی حاکم بر شهرهای کشور ایران در دوره-های تاریخی مختلف پرداخته شده است. نتیجه تحقیق نشان می‌دهد با بررسی عناصر قدرت شهری در ادوار گذشته و حال، هر چه به جلو قدم می‌گذاریم شهر و عناصر قدرت شهری دچار یک‌سری تغییر و تحولات می‌گردد که در مواقعی این تحولات به نفع شهر بوده و در مواقعی نیز شهر دچار یک نوع سردرگمی و بحران گردیده است.

**واژه‌های کلیدی:** عناصر قدرت شهری، حاکمیت شهری، ساختار شهری، ادوار تاریخی.

\* تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۶/۰۲/۰۲

نشانی پست الکترونیک نویسنده:

تاریخ پذیرش نهایی مقاله ۱۳۹۷/۰۵/۰۳

mrahimi@uk.ac.ir

۱. استادیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه شهید باهنر کرمان

## ۱. مقدمه

نظام اداره شهرها تحت تأثیر شدید نظام سیاسی، اجتماعی حاکم است و اساساً جزئی از آن محسوب می‌شود؛ به همین دلیل نمی‌توان نظام اداره امور شهری را فارغ از ویژگی‌های اصلی و عمومی نظام حاکم تلقی کرد و هرگونه تحلیلی از رابطه دولت و ملت در عرصه شهر، باید مبتنی بر شناخت این رابطه در مقیاس ملی باشد. شهر را باید آینه تمام‌نمایی دانست که هر نوع تغییرات در آن ارتباط بسیار نزدیکی با نظامهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جوامع مختلف دارد. در واقع اداره شهر در هر دوره‌ای نشان‌دهنده مناسبات و روابط نظامهای مختلف حاکم بر شهر است. برای بررسی این تغییرات نیازمند مطالعه روابط و مناسبات حاکم بر جوامع شهری هستیم. اما آنچه در این بین شهر را بیشتر تحت تأثیر قرارداده است می‌باید بر ساخت قدرت در شهر اشاره کرد. درحقیقت ساخت قدرت و نظام حکومتی، مینیاتوری از کل روابط جامع است که در ارتباط نزدیکی با ساختارهای اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و حقوقی قرار دارد.

### ۱-۱. شرح و بیان مسئله

با نگاهی به تاریخ تغییرات شهر درمی‌یابیم که به‌طورنسیب تغییرات شهری، همزاد با تغییرات ساخت قدرت در شهر است. شاید به همین علت است که در بررسی‌های تاریخی به‌ویژه در تاریخ برنامه‌ریزی شهری ایران، از روش طبقه‌بندی دوره‌های شهرنشینی و شهرسازی براساس سلسله‌های حکومتی و بررسی نظام سیاسی حاکم بر شهر استفاده می‌کنند. این روش اگرچه نمی‌تواند به طور کامل پاسخگوی تحولات برنامه‌ریزی شهری کشور در دوره مختلف باشد، بلکه می‌باید بر عوامل دیگری نیز تأکید کرد، ولی همین امر از تأثیر نظامهای حکومتی، ساختهای متفاوت قدرت و عناصر قدرت شهری بر دوره‌های مختلف برنامه‌ریزی شهری کشور نشانی دارد. شهر فضای تعامل قدرت‌های مختلف است؛ جایی که در آن تمرکز قدرتها و فرهنگ‌ها متبلور است (محمدی، ۱۳۷۴: ۳).

از این‌رو برای شناخت ویژگی‌های عمومی، چگونگی اداره شهرها در ایران، بررسی خصوصیات و ساختار عمده سیاسی، اجتماعی ایران در ادوار تاریخی ضروری است. عناصر یا کنشگران قدرت شهری را می‌توان عبارت از هر فرد، گروه و یا سازمانی دانست که با استفاده از منابع در اختیار خود و از طریق تنظیم کنش و رفتار خود می‌توانند تأثیری هرچند اندک در تصمیم‌سازی‌ها، سیاست‌گذاری‌ها، اقدامات و رفتار سایر کنشگران شهری داشته‌باشد. این عناصر یا کنشگران ممکن است در درون شهر یا منطقه شهری یا خارج از آن مستقر باشند (کاظمیان، ۱۳۸۳: ۸۶).

سؤالاتی که در اینجا مطرح می‌شود این است که روند شکل‌گیری عناصر قدرت شهری در دوران تاریخی چگونه بوده است؟

تفاوت‌های عناصر قدرت شهری کنونی و عناصر قدرت شهری گذشته چیست؟ در این مبحث ابتدا به نوع الگوی حاکم بر کشور ایران در دوره‌های مختلف تاریخی می‌پردازیم؛ چراکه اداره امور شهر به واسطه نفوذ عناصر قدرت شهر، تحت سیطره نظام سیاسی حاکم صورت می‌گیرد و شناخت عناصر قدرت شهر و عملکرد آنها به نوع حکومت سیاسی حاکم ارتباط دارد.

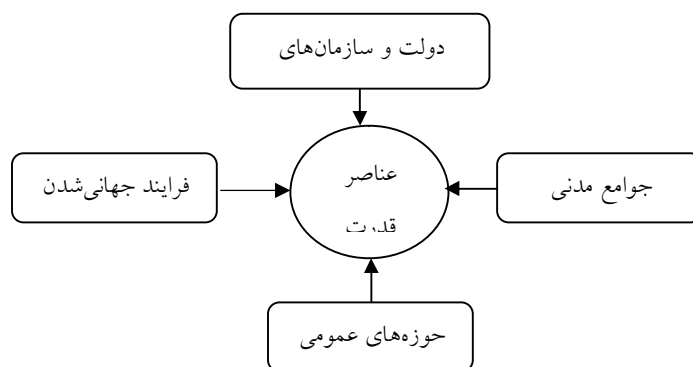
درباره چگونگی عناصر قدرت شهری در گذشته ایران، به‌ویژه در دوران پیش از اسلام، اطلاعات دقیقی و بسنده‌ای در اختیار نیست. با این حال، آگاهی ما از گستردگی و عظمت شهرهای باستانی ایران مانند هگمتانه، شوش، ایلام، سیلک و شهر سوخته این موضوع را روشن می‌سازد که زندگی در آن شهرها بدون وجود دستگاه منظم اداره‌کننده شهر، امکان‌پذیر نبوده است؛ از این رو در این بخش سعی می‌شود ویژگی‌های اساسی نظام قدرت شهری بیان شود تا در پرتو آن بتوان برخی عناصر قدرت اصلی در مدیریت شهر آن روزگار و امروز را بیان کرد.

## ۱-۲. پیشینه پژوهش

ماکس وبر تأکید می‌کرد که **قدرت** توانایی محقق کردن قدرت، مهم‌تر از واقعیت تحقق آن است. او قدرت را چنین تعریف می‌کرد: «احتمال اینکه کنشگری در رابطه‌ای اجتماعی در موقعیتی باشد که اراده خود را به رغم مقاومت به انجام برساند، صرف نظر از اینکه مبنایی که این واقعیت بر آن قرار دارد چه باشد» (Weber, 1987: 53).

عناصر یا کنشگران قدرت شهری را می‌توان عبارت‌از هر فرد، گروه و یا سازمانی دانست که با استفاده از منابع در اختیار خود و از طریق تنظیم کنش و رفتار خود می‌توانند تأثیری هرچند اندک در تصمیم‌سازی‌ها، سیاست‌گذاری‌ها، اقدامات و رفتار سایر کنشگران شهری داشته باشد این عناصر یا کنشگران ممکن است در درون شهر یا منطقه شهری یا خارج از آن مستقر باشند (کاظمیان، ۱۳۸۳: ۸۶).

### عوامل کلیدی تاثیرگذار بر عناصر قدرت شهری



(لطیفی، ۱۳۸۷)

تفاوت حکومت و حکمرانی در اینست که حکومت مبانی رسمی سازمانی را تهیه می‌کند در حالی که حکمرانی تدارک و روند آزمون مشارکت در اعمال قدرت عمومی است (پلرر و پیترز، ۱۳۸۶، ۴۶). حکومت مجموعه‌ای از نهادهای رسمی و حقوقی با قدرت قانونی است، اما «حکمرانی» نوعی فرایند است. این فرایند متضمن نظام به هم پیوسته‌ای است که هم حکومت و هم اجتماع را دربرمی‌گیرد. کل‌نگری و فراگیری همه ابعاد کنشگران و فرایندهای مؤثر بر حیات و توسعه شهری را می‌توان خصلت غالب در تلاش‌ها و تحولات نظری مدیریت شهری دانست. این تحولات را در خلاصه‌ترین شکل ممکن می‌توان به صورت حرکت از الگوی پایه و قدیمی حکومت شهری به الگوی حکمرانی شهری تبیین و تعریف کرد (کاظمیان، ۱۳۸۶: ۵)؛ بنابراین دو مفهوم حکومت شهری و حکمرانی شهری، را می‌توان دو سر یک طیف تصور کرد که مابین نگرش‌ها و الگوهای بسیار متفاوت و متمایزی هستند که هر یک شکل و فرایند متفاوتی از مدیریت شهری پدید می‌آورند (همان: ۵).

استفاده از واژه حاکمیت شهری به جای مفهوم حکومت بر این مسئله دلالت دارد که مدیریت شهری تنها وظیفه سازمان‌های بخش عمومی نیست، بلکه ارتباطات بین عاملان حکومتی و غیرحکومتی را نیز دربرمی‌گیرد که با الگوی حکومت متفاوت است (Rakodi, 2003:86).

حاکمیت شهری، در انجام وظایف محلی باید دارای قدرت و اختیارات کافی باشند. معمولاً این قدرت ناشی از اجازه قانونی است که به وسیله ارگانهای صلاحیت‌دار حکومت مرکزی به آنها واگذار می‌شود. اختیار حاکمیت شهری انتخابی به وسیله انجمن‌ها و یا شوراها که اعضای آنها توسط مردم انتخاب می‌شوند، واگذار می‌گردد.

میزان قدرت و اختیارات حاکمیت شهری بستگی به منشأ قدرت آنها دارد، معمولاً حاکمیت شهری قدرت و اختیار خود را از سه منبع به شرح زیر به دست می‌آورند:

- قانون اساسی

- قوانین عادی

- تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌های قوه مجریه

قدرت به مثابه «نهاد» و حاکمیت به مثابه «ساختار» تلقی شده و رابطه آنها با یکدیگر براساس این دو مفهوم تعیین شده است. فرم و محتوای نهاد قدرت با اتکا بر ضرورت و نیاز دولت خواهی نیروهای فردی و اجتماعی و به واسطه قانون در ساختار حاکمیت متجلی شده، به اقتدار تبدیل می شود؛ بنابراین میان نهاد قدرت و ساختار حاکمیت میتوان نوعی رابطه علی و یا به بیان دقیق تر علیت متقابل، قائل شد. این رابطه علی به تبعیت از فرم و قواعد بازی و رابط قدرت، اعمال شدنی یا اعمال شده و نظام حاصل از آن می تواند به دو الگوی اصلی حاکمیت منجر شود؛ یعنی حکومت و حکمروایی. (کاظمیان، ۸۳: ۹۸).

**جان مالتینکوف (Molenskopf)** در مقاله خود تحت عنوان «چگونگی مطالعه قدرت سیاسی شهری» در سال ۱۹۹۲ و در تلاش برای ارائه بک چارچوب تئوریک تلفیقی برای این منظور، با استناد به مطالعه موردی شهر نیویورک، نتیجه می گیرد که مطالعه قدرت شهری باید بر حسب سه مجموعه از عوامل مختلف انجام گردد. با اتکاء به ارائه ساختارگرایان، باید فهمید که چگونه تعامل سیستم سیاسی محلی با منافع خصوصی باعث ایجاد محدودیتها و الزاماتی برای دولت محلی می شود، اما درعین حال فرصتهایی را هم ایجاد می کند که کارآفرینان یا مقامهای سیاسی زیرک آنها را به نفع خود مصادره می کند؛ ثانیاً باید از ساختارگرایان فراتر رفت و تشخیص داد که چگونه مؤسسات عمومی مردمی سازماندهی شده در عرصه انتخاباتی و سیاسی شهر، از قدرت تأثیر مساوی بر راهبردهای مورد نظر سازندگان ائتلاف سیاسی برخوردار هستند. بالاخره یک نظریه قدرتمند باید نسبت به چگونگی سازماندهی منافع در درون بخش عمومی حساسیت داشته باشد، سازماندهی که در اقدامات سیاسی مراجع رسمی اقتدار متجلی شد و نیز بر انتخاب ها و اقدامات آنها نافذ است.

برک پور (۱۳۸۱) در رساله دکتری خود با عنوان *گذار از حکومت شهری به حاکمیت شهری در ایران*، چنین عنوان می کند: حکومت شهری، مجموعه سازمانهای مسئول اداره شهر را دربرمی گیرد و متکی بر نهادهای رسمی است، اما حاکمیت شهری، فرایندی است که براساس کنش متقابل میان سازمانها و نهادهای رسمی کنترل و هدایت توسعه شهر از یک طرف و سازمان های غیر دولتی جامعه مدنی یا عرصه عمومی از طرف دیگر شکل می گیرد. وی تأکید می کند که: نظام تصمیم گیری و اداره امور شهری در ایران تاکنون اقتدارگرا و آمرانه بوده و هنوز به فرایند مردم سالار و مشارکتی تبدیل نشده است (همان).

همچنین غلامرضا کاظمیان (۱۳۸۳) در رساله دوره دکتری خود با عنوان *تبیین رابطه ساختار حاکمیت و قدرت شهری با سازمان یابی فضا در کلانشهر تهران* به این نتایج رسیده که در

سه دهه اخیر اقتدار، نفوذ و مقبولیت دولت در سازماندهی فضایی منطقه کلانشهری تهران کاسته شده و متقابلاً بر توان کنشگران بخش خصوصی برای نفوذ در این عرصه افزوده شده است و در نهایت برآیند تحولات در نهادها و روابط قدرت را در قالب سه عنصر زیر و در مجموع به عنوان ساختاری متفرق و مغشوش تبیین کرد: الف: قدرت رسمی و سازمانی تمرکزطلب، تضعیف شده و به شدت نفوذپذیر؛ ب: قدرت شهروندی غیرمتشکل و مقطعی؛ ج: قدرت اقتصادی نیمه متشکل و پرنفوذ.

### ۳-۱. روش و شیوه انجام تحقیق

داشتن روش برای رسیدن به هدف یکی از ضروریات هر تحقیق علمی است. روش به کار گرفته شده برای انجام تحقیق، شبیه نوعی پیمایش (جمع آوری اطلاعات در مورد یک پدیده) خواهد بود و مطالعات اسناد و مدارک به عنوان تکنیک اصلی جمع آوری اطلاعات مدنظر است؛ منابعی تاریخی موثقی که بیشتر بر شهر تأکید دارند و در منابع تحقیق به صورت کامل به آنها اشاره شده است.

تحقیق حاضر از حیث هدف آن، یک تحقیق کاربردی و از حیث نحوه گردآوری داده ها از نوع تحقیقات توصیفی (غیر آزمایشی) به شمار می آید و از حیث ارتباط بین متغیرهای تحقیق، از نوع تحلیلی و علی است. روش گردآوری اطلاعات به صورت کتابخانه ای، پیمایشی و اسنادی بوده است و شیوه اصلی انجام تحقیق توصیفی - تحلیلی است.

## ۲. بحث و بررسی

### ۲-۱. عناصر قدرت شهری در دوران باستان

در ایران باستان به دلایلی همچون وسعت سرزمین، هجوم همسایگان و اهمیت امنیت کشور، همواره زمینه و میل به ایجاد دولت های متمرکز، اقتدارگرا و استبدادی وجود داشته است. در آن دوره و به ویژه در زمان هخامنشیان، سرزمینهای وسیعی تحت نفوذ و قلمرو ایران درآمد و این کشور به یکی از امپراتوری های بزرگ دنیا تبدیل شد. بنابراین اداره این سرزمین پهناور و تامین نیازهای مردم دیگر به شکل قبیله ای و توسط قدرت های کوچک محلی ممکن نبود.

به همین دلیل، یکی از دلایل پیدایش دولت را در ایران، ضرورت رسیدگی به کارهای عمومی و تأمین زیرساخت های مورد نیاز دانسته اند. علاوه بر این، موقعیت جغرافیایی ایران و واقع بودن آن در حد فاصل بین آسیای میانه، هند و آسیای صغیر، همواره این سرزمین را در معرض هجوم اقوام و قبایل همسایه قرار می داده است، اما نیروهای پراکنده محلی توان

دفاع و مقابله با این غارت‌ها را نداشته‌اند. از این رو، هم گسترده‌گی سرزمین و هم وضعیت منطقه‌ای کشور، شکل‌گیری قدرت‌ها و دولت‌های متمرکز را ایجاب می‌کرده‌است (سلطان‌زاده، ۱۳۶۷: ۴۱-۴۸).

در دوران مادها، شهرها بیشتر کارکرد نظامی و سیاسی داشتند. در آن دوران ساختار اقتصادی- اجتماعی کشور چندان تکامل پیدا نکرده بود تا رونق بازرگانی و تولید صنایع دستی را که به هر نوع به زندگی شهری شکل می‌دهند سبب گردد. درباره جزئیات شیوه اداره شهرها در دوران سلوکیان، اطلاعات زیادی در دست نیست. پیگولوسکایا در این زمینه می‌نویسد: «از اداره پولیسی شهرهای ایران در مقیاس وسیع نمی‌توان سخن گفت. آگاهی از پیرامون مراکز هلنیستی این کشور به قدری ناچیز است که گاه جز نام، چیزی دیگر از آن برجانمانده است» (پیگولوسکایا، ۱۳۷۷: ۱۱۸).

از اندک آگاهی‌های موجود در این زمینه می‌توان به اطلاعات موجود درباره شهر سلوکیه اشاره کرد. این شهر را مجلس سنای شهر اداره می‌کرد که در آن صدنفر بر پایه ثروت و خرد انتخاب می‌شدند. تاسیتوس مورخ یونانی عقیده داشت که اینان، مظهر نیروی مردم و ضامن آن بودند. البته روشن است که این عده اشراف و بزرگان بودند که اداره امور شهر را برعهده داشتند. در روزگار پارتیان، سیاست اداره شهرها بر تابعیت از پادشاه قرار داشت. شهرهایی که به شیوه پولیسی اداره می‌شدند، گرفتار تضادهای درونی و مبارزه شدید طبقاتی بودند که بیشتر با متوسل شدن و مراجعه به شاه، اختلافشان را حل و فصل می‌کردند.

در روزگار ساسانیان همه شهرها زیر فرمان و قدرت شاهان قرار داشتند. این نکته که شهرها رفته رفته به تابعیت شاهان درآمدند و زمینه برای مداخله شاهان در امور شهرها فراهم آمد، خود واقعیتی است. در آغاز پادشاهی ساسانیان- خاصه در قرن ششم میلادی- شهرهای بسیاری پدید آمد. شهرهای کهن نیز گسترش و رونق فراوان یافتند. در واقع رونق بازرگانی و صنعت، گسترش شاهراه‌های دادوستد و بازرگانی و رشد شهرهای وابسته به دستگاه اداری پادشاهی، از میان رفتن نهادهای یونانی شهر، افزایش دخالت دستگاه اداری در زندگی شهری و امور اصناف و بازرگانان و فعالیت‌های اقتصادی آنان، از مهمترین ویژگی‌های دوره ساسانیان است (اشرف، ۱۳۵۴: ۷۶).

بسیاری از این شهرها به شهرهای شاهی بدل شدند. شهرهای شاهی از سوی شاهنشاه بنیان می‌یافتند و وابسته به او بودند. در بیشتر شهرهای شاهی، کاخها و اقامتگاه‌های شاه و اعضای خانواده وی قرار داشتند (پیگولوسکایا، ۱۳۷۷: ۲۱۸).

باتوجه به آنچه گذشت، اگر شهرنشینی در دوره باستان مرحله‌بندی شود، مراحل زیر بدست خواهد آمد:

نخست: دوره پیدایش شهر و رشد آرام شهرنشینی در زمان امپراطوری ماد و هخامنشی.  
دوم: دوره تجربه بزرگ تاریخی و بنیان‌گذاری شهرهای خود به سبک شهرهای یونانی به دست فرمانروایان سلوکی و رشد شتابان شهرنشینی در عهد سلوکی و پارتیان.  
سوم: دوره به‌زیرفرمان‌درآوردن شهرهای یونانی‌وار توسط دولت مرکزی در دوره ساسانی (اشرف، ۱۳۵۸: ۵).

روشن است که ویژگیهای بنیادی ساختار اقتصادی - اجتماعی جامعه در هر یک از این مراحل بر تعیین عناصر قدرت در شهرهای آن دوران تأثیر بسیاری داشته است.

## ۲-۲. عناصر قدرت شهری در دوران پس از باستان تا مشروطیت

با فروپاشی تشکیلات سیاسی ساسانیان، شیوه اداره شهرهای کشور نیز دست‌خوش تغییرات بسیاری گردید و قوانین اسلامی وارد زندگی شهری ایران شد. با نفوذ اسلام در ایران، نظام طبقاتی کهن که در دوره ساسانیان به اوج خود رسیده‌بود، در هم شکست و امتیازات اشرافی و طبقاتی از بین رفت، اما حکومت‌هایی که در دوران امپراتوری اسلامی در ایران تشکیل شدند، همان رابطه اقتدارگرایی دیرین را به شکلی دیگر احیا کردند. حکومت‌های اموی و عباسی و در ادامه آن‌ها غزنویان و سلجوقیان، در واقع نوعی حکومت سلطنتی با پوشش مذهبی بودند. آثار ادبی و تاریخی به‌جای‌مانده از آن دوران را می‌توان آینه تمام‌نمای خصوصیات و باورهای آن زمان دانست. در این آثار، در مواردی حتی فنون اداره امور کشور به طور دقیق منعکس شده است.

در مجموع بارزترین ویژگی جامعه ایران باستان از نظر ساختار سیاسی و نحوه اداره امور ملی و شهری، شکل‌گیری، تقویت و تداوم نظام اقتدارگرایی است که در ساختار سلسله‌مراتبی قدرت آنها، مردم نقش و جایگاهی نداشته‌اند. حتی در دوره‌هایی مانند قرن‌های سوم و چهارم هجری که قدرت مرکزی واحدی وجود نداشت و کشور به صورت ملوک‌الطوایفی اداره می‌شد، همان ساختار اقتدارگرا در واحدهای کوچک‌تر و به صورت پراکنده حاکم بود. در واقع چه در دوران دولت‌های مقتدر و متمرکز و چه در دوران حکومت‌های پراکنده ملوک‌الطوایفی، جامعه دارای نقشی تأثیرگذار در تصمیم‌گیری‌ها و اداره امور ملی و محلی نداشته است (برک پور، ۱۳۸۱: ۵۳).

در این دوران عده‌ای از مأموران محلی و دولتی امور اجتماعی، اقتصادی و انتظامی هر شهر را اداره می‌کردند و هر یک از آنها وظایف، تکالیف و مسئولیتهای ویژه‌ای داشتند.



تشکیلات مدیریت شهرها و تعداد مسئولان و تکالیف هر یک از آنها در همه دوره‌ها یکسان نبود و در هر دوره، حتی در مناطق گوناگون با یکدیگر تفاوت داشت. در این دوران مقام و موقعیت حاکم شهر را حکومت مرکزی معین می‌کرد. در مرکز ایالات، والی و حکام حکومت می‌کردند و در شهرهای کوچک‌تر که مرکز اداری ولایات و نواحی و بخش‌های کوچک‌تر بودند، حکومت‌های ایلاتی حاکمانی بر آنها می‌گماردند (سلطانزاده، ۱۳۶۵: ۲۸)

در مجموع، تشکیلات نظام قدرت شهری را در این دوران می‌توان به چهار گروه زیر تقسیم کرد:

الف) امور اداری، سیاسی و امنیتی شهر و منطقه تحت نفوذ آن که بر عهده حاکم یا امیر شهر بود.

ب) امور اجتماعی، اقتصادی و خدماتی که بر عهده رئیس شهر، کلانتر و کدخدایان محله‌ها بود.

ج) امور انتظامی شهر که به عهده عسس و داروغه بود.

د) امور قضایی که مسئولیت آن با قضات بود.

از دیگر عناصر مؤثر قدرت در مدیریت شهری آن روزگار، باید به روحانیان، نظامیان، شاهزادگان و وابستگان به شخص حاکم و شاه اشاره کرد. اینان می‌توانستند در مواردی تصمیمات اداری را به سود خود تغییر دهند. این بررسی مختصر، نشان می‌دهد که تا زمان مشروطیت، شهروندان هیچ جایگاهی در مدیریت و اداره شهر نداشتند و همه تصمیم‌گیری‌ها بدون اعتنا به خواست آنان گرفته می‌شد.

۲-۳. عناصر قدرت شهری پس از مشروطیت

به طور کلی تا انقلاب مشروطه حاکمیت شهری در ایران مشخصات و ماهیت اجرایی یکسانی داشته‌اند. اگرچه در هر دوره‌ای با توجه به عوامل و متغیرهای سیاسی و اجتماعی و همچنین اهداف حکومتی، عناوین و چارچوب‌های سازمانی متفاوتی داشته‌اند ولی علی‌رغم این تفاوت‌های ظاهری که در فرم و عنوان تشکیلاتی آنها وجود داشت، معهذاً از نظر محتوا، هدف و کیفیت وظایف مشابه بوده‌اند. در نهایت نظام حاکمیت شهری ایران تا انقلاب مشروطیت کلاً و در تمام وجوه با بهره‌گیری از امکانات جامعه، عوامل سازمانی و اداری را در جهت حفظ حکومت و حراست از موقعیت آن به کار می‌گرفتند و به مقتضای شرایط و زمان پیش‌برنده سلاطین حاکم و سلاطین بوده‌اند؛ به گونه‌ای که نظام حاکمیت

شهری ایران تا قبل از انقلاب مشروطیت را می‌توان در زمره حکومت‌های "زاندانم" و یا "انتظامی" که هدف عمده آنها، حفظ وضع موجود بود، جای داد (محمدی، ۱۳۷۴: ۶۰۷). از حدود یک‌صد سال پیش، جامعه ایران تحت تأثیر تحولات جهانی از یک سو و تغییرات درونی از سوی دیگر، دورانی جدید را آغاز کرد. هم‌زمان با مبادلات فرهنگی میان ایران و غرب، بازگشت نخستین تحصیل‌کردگان از اروپا، انتشار روزنامه‌ها و گسترش آگاهی‌های عمومی، موجی در کشور پدید آمد که خواهان تعریفی تازه از رابطه دولت و ملت بود.

با ظهور انقلاب مشروطیت و تشکیل مجلس شورای ملی، زمینه فروپاشی قدرت مطلق دیرینه و گسستن رابطه اقتدارگرا و یک‌سویه میان نظام‌های سیاسی حاکم و مردم فراهم شد. ایرانیان که از دیرباز و برای قرن‌های متمادی با خودکامگی فرمانروایان و حاکمان خو گرفته بودند، اینک خواسته‌ها و انتظاراتی دیگر از آنان می‌طلیدند؛ خواسته‌هایی که برخی از آنها پس از گذشت یک قرن به شدت تازه و امروزی به نظر می‌رسند.

مسئول‌بودن و پاسخگویی وزیران از جمله خواسته‌های اساسی مشروطه‌خواهان به منظور تحقق مشروطه واقعی در آن زمان بود. این درخواست برای توده مردمی که تا آن هنگام، رابطه آنان با زمامداران و مسئولان از جنس رابطه ارباب - رعیتی بود، بسیار پیشگامانه و جسورانه می‌نمود، اما در میان این درخواست‌ها، موضوع دیگری نیز گنجانده شده بود که از حد یک تقاضای عمومی فراتر می‌رفت و چارچوب نوینی را برای اداره امور محلی و شهری پیشنهاد می‌کرد. هدف درخواست تشکیل انجمن محلی در هر ایالت و ولایت بود تا در همه شهرها رشته کار در دست خود مردم باشد و از خودسری حکمرانان جلوگیری شود (کسروی، ۱۳۵۹: ۲۱۴-۲۱۵).

قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی، اختیارات گسترده به نهادهای محلی می‌بخشید و از طریق کاهش قدرت حکومت مرکزی، زمینه قانونی مشارکت مردم در اداره امور محلی را فراهم می‌کرد. طبق قانون، وظایف این انجمن‌ها شامل وظایف حقوقی، مالی و خدمات عمومی می‌گردید.

از نظر حقوقی، رسیدگی به کلیه شکایاتی که از حکام ایالات و ولایات در صورت مشاهده رفتار خلاف قانون آنان دریافت می‌شد، بر عهده انجمن‌ها بود؛ همچنین در جهت بهبود زندگی مردم، انجمن‌ها قادر به انعقاد قرار دادهای لازم در حدود مقرر در قانون بودند. از نظر خدمات عمومی نیز در این قانون دیدی جامع به همه مسائل اجتماعی وجود داشت؛ تاجایی که رسیدگی به محاسبات مریض‌خانه‌های ایالتی، قرارداد با مریض‌خانه‌های

متفرقه، اداره دارالایتام، تأسیس و اداره دارالعجز، کمک به ایجاد مدارس و مرمت آنها را نیز مد نظر قرار داده بود (حسینی، ۱۳۷۸: ۳۴).

در مجموع دوران پانزده ساله مشروطه، فرصتی مناسب بود که می‌توانست پایه‌های مردم‌سالاری را در جامعه ایران ایجاد کند و از آن طریق نظم جدیدی را در اداره امور ملی و شهری برقرار سازد. تدوین قانون اساسی جدید، تشکیل انجمن‌های محلی فعال و پویا، ترویج گفتمان آزادی‌خواهانه، استقبال مردم از قانونمندی، ایجاد مؤسسات و مظاهر دنیای جدید نظیر مدارس و روزنامه‌ها، از جمله عوامل سازنده این موقعیت بی‌نظیر در تاریخ کشور بودند. اما عواملی مانند آشنایی بسیار محدود و اندک مردم و حتی برخی از پیشگامان مشروطه از مفهوم واقعی آن، اختلاف نظر فراوان میان رهبران، ناهمدلی حاکمان قاجار با خواست مردم و دخالت بیگانگان به‌ویژه انگلیس، زمینه‌های شکست این جنبش را فراهم کرد.

## ۲-۴. عناصر قدرت شهری در دوره پهلوی

یکی از دوره‌های با اهمیت در برنامه‌ریزی شهری ایران، دوره‌ای است که مصادف با تغییر حکومت قاجار و به‌قدرت‌رسیدن رضاخان پهلوی است. با آغاز قرن جدید، شهر ایرانی به دوره‌ای جدید وارد می‌شود که با گذشت زمان و روشن‌تر شدن وجوه عمده آن حتی می‌توان از آن به عنوان دوران جدید نام برد. آغاز قرن جدید دوران جدیدی در برنامه‌ریزی شهری ایران پدید آمد که اگرچه زمینه‌های آن از سالهای قبل با اقدامات میرزاتقی‌خان امیرکبیر و همچنین انقلاب مشروطیت آغاز شده بود، ولی با به‌قدرت‌رسیدن رضاخان و متمرکز شدن «ساخت قدرت» حالت قطعی و مشخص پیدا کرد. برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای بنا به سرشت خود، نوعی انضباط هنجاری است. این برنامه‌ریزی با بسیج مکان و معماری سروکار دارد (محمدی، ۱۳۷۴: ۶۰۶).

دوران حکومت پهلوی نقطه عطف مهمی در تاریخ تحولات اجتماعی ایران به شمار می‌آید. این دوره را از نظر تحول در روابط تولیدی می‌توان به دو دوره تقسیم کرد: دوره اول ۱۳۰۴-۱۳۴۱، مرحله گذار از روابط ارباب‌رعیتی به روابط سرمایه‌داری و دوره دوم ۱۳۴۲-۱۳۵۷، مرحله رشد و گسترش روابط سرمایه‌داری و تبدیل آن به روابط مسلط تولیدی (سوداگر ۱۳۶۹: ۱۱۲).

دوره ۱۳۲۰ - ۱۳۰۰ که با ظهور رضاشاه آغاز و با سقوط او به پایان می‌رسد، نخستین مرحله از چرخه درازمدت احیای استبداد و ترکیب آن با روش‌ها و آرمان‌های شبه‌مدرنیستی و شبه‌ناسیونالیستی<sup>۱</sup> است (کاتوزیان ۱۳۷۲: ۴۴). در این نظام مدیریت شهری به تبع

ساختار کلان سیاسی کشور، دولتی و متمرکز بود و شهرداری نقش کارگزار دولت را در خدمات رسانی شهری ایفا می کرد (مدنی پور، ۱۳۸۱:۱۱۳). الگوهای برنامه ریزی شهری بر اساس تمایلات تجددگرایانه و مدرنیستی حاکمان دولت به نظام مدیریت شهری تحمیل شد. وقوع انقلاب اسلامی و تشکیل شوراهای اسلامی نیز در عمل، تغییر اساسی در نظام مدیریت شهری کشور به وجود نیاورده اند.

**عناصر قدرت شهری در دوره پهلوی و بعد از آن**

عناصر قدرت شهری	دوره های تاریخی
انجمن بلديه	۱۲۸۶-۱۳۰۹ ه.ش
هیأت اجرایی بلديه	
کلاتر	
انجمن بلديه	۱۳۰۹-۱۳۲۸ ه.ش
رئیس اداره بلديه	
انجمن شهر	۱۳۲۸-۱۳۷۵
شهردار (مدیر شهر)	
معاون شهردار	
شورای شهر	۱۳۷۵ به بعد
شهردار (مدیر شهر)	

منبع: بررسی نگارنده

در آغاز به قدرت رسیدن دولت پهلوی، دلایل متعددی برای گسترش تمرکز گرایی وجود داشت. نخست، شرایط ناپایدار سیاسی و اجتماعی ایران در دوره مشروطیت، ضعف دولت قاجار و گسترش هرج و مرج و ناامنی در نقاط مختلف کشور بود. بنابراین استقرار امنیت و گسترش اقتدار دولت به سراسر سرزمین تنها از طریق ایجاد دولتی متمرکز و مقتدر امکان پذیر بود. علاوه بر این، روحیه نظامی گری دولت و به قدرت رسیدن آن با اتکا به نیروی نظامی، می توانست میل به تمرکز در تصمیم گیری را افزایش دهد.

اما در ورای اینها و از همه مهم تر، آغاز روندی نوگرایی در ایران و هم گامی دولت با تحولات پس از جنگ جهانی اول بود. این روند، ایجاد بازار یکپارچه و سراسری داخلی به

منظور ادغام آن در بازار جهانی سرمایه‌داری را ایجاد می‌کرد. بنابراین دولت جدید به سرکوب قدرت‌های منطقه‌ای و ایجاد بازار ملی یکپارچه اقدام کرد. پیامد این کار، ایجاد نظام اداری جدید بر مبنای انتصاب مسئولان مناطق مختلف کشور (استان‌ها) توسط مرکز، تکیه بر سازمان‌های بخشی به جای منطقه‌ای و نظم سلسله‌مراتبی به جای همتایی بود (صرافی، ۱۳۷۷: ۷۱، به نقل از Amirahmadi, 1986).

دوران حکومت رضا شاه از جهات بسیاری پایه‌گذار تغییراتی چند در ساختار اجتماعی ایران گردید. ایجاد نظام نو در آموزش رسمی، برپایی ادارات جدید به سبک اروپایی، ایجاد نخستین کارخانه‌های صنعتی، احداث راه آهن سراسری، تدوین و اجرای قانون نظام وظیفه و... به همراه تمرکز شدید اداری-سیاسی از جمله تحولاتی بود که در این دوران اتفاق افتاد.

گسترش تمرکزگرایی در نظام اداره امور ملی و شهری، کنترل دولت مرکزی بر امور محلی و کنارگذاشتن مردم از تصمیم‌گیری‌ها، از عوامل مؤثری بود که می‌توانست میان دولت و ملت بدبینی و بی‌اعتمادی ایجاد کند، اما آن چه موجب افزایش بی‌اعتمادی و گسترش شکاف بین این دو شد، اتکای روزافزون دولت به درآمدهای نفتی بود. پس از سالهای ۱۳۳۲-۱۳۲۰ افزایش درآمدهای نفتی دولت، نه تنها آن را از وابستگی مالی به تولید جامعه رها کرد، بلکه به تدریج بر حالت قیم‌مآبی دولت و وابستگی جامعه به آن افزود<sup>۲</sup> (حیبی ۱۳۷۵: ۱۴۹).

در این دوره قوانین زیر در زمینه اداره امور محلی به تصویب رسید (حسینی، ۱۳۷۸: ۳۵۹)  
-قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴ و اصلاحیه بعدی آن ۱۳۴۵

-آیین‌نامه تشکیلات انجمن‌های ده و اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات مصوب ۱۳۴۲  
-قانون تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان در سال ۱۳۴۹

قوانین فوق اگرچه در ظاهر نشان‌دهنده ایجاد زمینه‌های قانونی برای مشارکت نهادها و سازمان‌های محلی برای مشارکت در تصمیم‌گیری بود، اما به دلایل مختلف این قوانین باعث دگرگونی اساسی در ساختار نظام اداره امور محلی نشد. تداوم میل به تمرکزگرایی و کنترل دولت مرکزی بر نهادهای محلی، قطب‌گرایی قدرت، درون‌زانبودن روند نوگرایی و ایجاد نهادهای مردمی، سطحی بودن گسترش مردم‌سالاری و نبود عزم اساسی در واگذاری امور به مردم از جمله مهمترین این دلایل بودند<sup>۳</sup>. به تدریج گسترش شکاف میان دولت و جامعه به بحران مشروعیت سیاسی، اجتماعی دولت و نهایتاً به فروپاشی آن در سال ۱۳۵۷ انجامید. قوانین فوق اگرچه در ظاهر نشان‌دهنده ایجاد زمینه‌های قانونی برای

مشارکت نهادها و سازمان‌های محلی برای مشارکت در تصمیم‌گیری بود، اما به دلایل مختلف این قوانین باعث دگرگونی اساسی در ساختار نظام اداره امور محلی نشد.

## ۲-۵. عناصر قدرت شهری پس از پیروزی انقلاب اسلامی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ و تغییر بنیادین نظام سیاسی کشور، قانون اساسی جدید بر اداره شورایی کشور در سطح کشوری، استانی، شهری و روستایی تأکید ورزید؛ چنانکه یک فصل از قانون اساسی به شوراها اختصاص یافته است و مطابق اصل ۱۰۰ قانون اساسی 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. در سطح شهرها، شورای اسلامی شهر جایگزین انجمن شهر شد و وظایفی که برعهده این انجمن بود بر عهده شورای اسلامی شهر گذاشته شد (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۰: ۵۱).

بر اساس لایحه تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، انتخاب شهردار برعهده شورای اسلامی شهر و صدور حکم آن در شهرهای با جمعیت کمتر از ۲۰۰ هزار نفر بر عهده استاندار و در شهرهای بزرگتر برعهده وزیر کشور گذاشته شد. مسائل و مشکلات ناشی از جنگ تحمیلی ۸ ساله، مانع برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر گردید، اما خوشبختانه در سال ۱۳۷۵ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران در جلسه روز شنبه اول خرداد به تصویب مجلس شورای اسلامی و سپس به تأیید شورای نگهبان رسید و در تاریخ ۱۳۷۵/۴/۱۱ از طرف رئیس جمهوری برای اجرا به وزارت کشور ابلاغ شد. با این حال، این شوراها پا نگرفتند تا اینکه پس از انتخاب سید محمد خاتمی به عنوان رئیس جمهوری، وزارت کشور با تصمیمی قاطعانه و به‌رغم مشکلات بسیاری که فرا روی داشت، انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا را در هفتم اسفند ماه سال ۱۳۷۷ برگزار کرد و اولین نمایندگان شوراها در این زمان آغاز به کار کردند.

در مجموع، در فاصله سالهای ۱۳۵۸ تا ۱۳۷۵ با وجود جنگ تحمیلی و مشکلات اقتصادی تعداد ۱۶۷ شهرداری جدید در کشور تأسیس شد. در سال ۱۳۷۵ تعداد شهرداری‌های کشور به ۶۵۰ شهرداری رسید و از تحولات مهم این دوره، کاسته شدن حمایت‌های مالی

دولت از شهرداری‌ها است و شهرداری‌ها مجبور شدند به منابع داخلی خود متکی شوند. پس از انقلاب اسلامی به‌رغم استقرار یک حکومت جمهوری در ایران، تغییر اساسی در ساختار مدیریت شهری به وجود نیامده بود. تشکیل شوراهای شهر اولین و مهم‌ترین گام در راه رفع موانع مذکور و مشروعیت دادن به نظام مدیریت شهری در ایران بوده است. با وجود این «مدیریت امور شهری در کشور، علی‌رغم وجود محمل قانونی و سیاست‌های پیش‌بینی‌شده (و تشکیل شوراهای اسلامی شهرها)، به دلیل عدم [وجود] مکانیسم‌های کارآمد برای جلب مشارکت مردم، همچنان به صورت مدیریت متکی و معطوف به مرکز باقی مانده است» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸:۲۶۵).

در اصل سوم قانون اساسی به دولت توصیه شده است برای نیل به اهداف، همه امکانات خود را برای اموری به کار برد که یکی از آنها «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» خویش است. در اصل هفتم قانون، انواع شوراهای استان، شهرستان، شهر، محل بخش و روستا از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور محسوب شده‌اند.

در اصل یک‌صد، هدف از تشکیل شوراهای «... پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم...» قید شده است. براساس اصل یک‌صد و چهارم «به منظور تأمین قسط اسلامی و همکاری در تهیه برنامه‌ها و ایجاد هماهنگی در پیشرفت امور در واحدهای تولیدی، صنعتی و کشاورزی، اداری، خدماتی و مانند اینها شوراهای مرکب از نمایندگان اعضای این واحدها تشکیل می‌شود...»

آنچه از محتوای این اصول برمی‌آید اهمیت نسبتاً زیاد شوراهای در ساختار مدیریت و تصمیم‌گیری‌ها است، اما ساختار تک‌بافت و بسیط کشور و همچنین اصل یک‌صد قانون اساسی نشان می‌دهد که شوراهای فاقد صلاحیت رسمی برای اعمال قدرت قانون‌گذاری و سیاسی هستند در واقع قانون اساسی هیچ‌گونه اقتدار سیاسی برای شوراهای قائل نشده است. طبق این قانون فعالیت شوراهای اصولاً غیر سیاسی است و به طوری که امور اقتصادی، اجتماعی، بهداشتی، فرهنگی و رفاهی را در برمی‌گیرد. در عین حال با توجه به در هم تنیدگی فعالیت‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی با فعالیت‌های سیاسی و تأثیرپذیری آنها از یکدیگر، نقش شوراهای در تقویت و برانگیختن حس مشارکت شهروندان، تمرین مردم‌سالاری و جامعه‌پذیری را نمی‌توان نادیده گرفت (گرچی، ۱۳۷۷: ۹۸).

در سال ۱۳۷۵ «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» پس از چند بار بازنگری به تصویب رسید و در سال ۱۳۷۸ نخستین دوره فعالیت شوراهای شهر آغاز شد. بنابراین پس از انقلاب با وجود تغییر دولت و ایجاد تحولات گسترده در نظام سیاسی کشور، تغییری در نظام تصمیم‌گیری و اداره امور شهری ایجاد نشد و این بخش از نظام حکومتی فاقد مشروعیت و پذیرش اجتماعی باقی ماند (کامروا، ۱۳۷۷: ۸).

در این قانون در تنظیم وظایف و اختیارات شوراهای شهر احتیاط فراوان به کار رفته است، به طوری که بیشتر اختیارات شوراها با قید و شرط همراه شده است. این قید و شرطها عمدتاً شامل ضرورت هماهنگی و همکاری شوراها با مسئولان و دستگاههای اجرایی و همچنین نظارت و کنترل دستگاههای اجرایی بر شوراهاست. بدین ترتیب طبق این قانون، شوراها عملاً به دستگاهها و مراجع اداری و دولتی وابسته شده‌اند. با این وصف نمی‌توان انتظار داشت روشهای غیر مستقلی همچون هماهنگی، همکاری، موافقت، پی‌گیری و نظایر آن به استقلال، آزادی اراده، ابتکار و آفرینش‌گری شوراها منجر شود. در واقع قانون موجود بیشتر بر جنبه‌های شکلی و کم‌اهمیت تمرکززدایی تأکید کرده است (گرچی، ۱۳۷۷: ۹۹).

عناصر قدرت شهری بعد از انقلاب

سطوح قدرت	عناصر قدرت
سطح ملی	وزارت کشور
	وزارت مسکن و شهرسازی
	شورای عالی شهرسازی و معماری
	سازمان شهرداری‌های کشور
سطح استانی	استانداری
	دفترهای مهندسی (فنی) استانداری‌ها
	شوراهای اداری برنامه‌ریزی و شهرسازی استان
	کمیسیون ماده پنج قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران
	شورای تأمین استان و شوراهایی مانند شورای



ترافیک، کمیسیون نظارت	
فرمانداری	سطح شهری (محلی)
مدیران شهرداری و شوراهای شهر و محلی	

منبع: بررسی نگارنده

به همین دلیل، شوراها طبق قانون موجود و با این سطح از وظایف و اختیارات نظارتی، بیشتر شورای شهرداری محسوب می‌شوند تا شورای شهر. علت این امر به ساختار سیاسی حاکم و به رسمیت نشناختن سطح محلی به عنوان شعبه یا شاخه‌ای از سطح ملی حکومت برمی‌گردد، در نتیجه شوراها نیز به عنوان یک سطح تصمیم‌گیری به رسمیت شناخته نشده‌اند (کاظمیان، ۱۳۷۹: ۱۶).

در مجموع، بررسی سیر تحول جایگاه شوراها از زمان تصویب قانون اساسی ۱۳۵۸ و پس از آن تصویب قانون اجرایی در سال ۱۳۶۱ و سپس بازنگری‌های مختلف آن تا تصویب قانون اجرایی ۱۳۷۵ حاکی از افزایش احتیاط و ابهام و کاستن از اقتدار و اختیار شوراها است. شوراهای اسلامی شهر و روستا عامل توزیع قدرت در همه نقاط کشور است و یک فرصت است که قدرت متمرکز و از بالا به پایین به یک قدرت غیرمتمرکز و از پایین به بالا تبدیل شود. اوج مردم‌سالاری اجتماعی در شورا نهفته است. قطعاً دو دوره گذشته شوراها و تجارب اندوخته‌شده، چراغ روشنگری است که مسیر آینده این تشکل قانونی را روشن می‌کند.

به‌طور کلی نهادها و کنش‌گران مؤثر شهری با توجه به حیطة مسئولیت، اهداف و ماهیت آنها، به پنج دسته نهادهاى حکومتی- دولتی، نهادهاى حکومتی- عمومی، نهادهاى غیر دولتی، نهادهاى بخش خصوصی و نهادهاى بین‌المللی قابل تقسیم هستند.

الف- نهادهاى حکومتی- دولتی اشاره به نهادهاىی دارند که وظیفه اعمال حاکمیت را در کشور در پهنه‌هاى مختلف در سه عرصه سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا برعهده‌دارند. این نهادها به سه قوه مجریه، مقننه و قضائیه تقسیم می‌شوند.

ب- نهادهاى حکومتی- عمومی نهادهاىی را دربرمی‌گیرند که حیطة قدرت آنها محدود به قلمرو مشخصی از پهنه سرزمین است و عناصری از آنها بر اساس رویه دموکراتیک انتخاب می‌شوند. برای نمونه شهرداری‌ها در کشور ایران از زمره سازمان‌هاى حکومتی- عمومی محسوب می‌شوند.

ج- نهادهاى غیر دولتی، سازمان‌ها و تشکل‌هاىی را شامل می‌شوند که بدون دخالت کنشگران دولتی، برخی از اهداف عمومی مانند تأمین رفاه، تأثیر بر سیاست‌گذاری یا ارائه

خدمات غیر انتفاعی را دنبال می‌کنند. به‌طور معمول کار کردن در این سازمان‌ها داوطلبانه و بدون دریافت دستمزد صورت می‌گیرد.

د- نهادهای بخش خصوصی، سازمان‌هایی هستند که براساس قوانین و مقررات مربوط به کسب و کار مانند قانون تجارت شکل گرفته‌اند و هدف اصلی آنها کسب سود است. آنها به دو دسته اصلی تولیدی و خدماتی تقسیم می‌شوند.

ه- نهادهای بین‌المللی نیز سازمان‌هایی هستند که براساس توافقات میان دولت یک کشور با دولت یا دولت‌های کشورهای دیگر یا سازمان‌های بین‌المللی مانند «سازمان ملل متحد»، در خاک یک کشور فعالیت دارند (آخوندی و دیگران، ۱۳۸۵: ۱۴۹).

## ۲-۶. تحلیل و جمع‌بندی

به‌طور کلی تا انقلاب مشروطه حاکمیت شهری در ایران مشخصات و ماهیت اجرایی یکسانی داشته‌اند. اگرچه در هر دوره‌ای با توجه به عوامل و متغیرهای سیاسی و اجتماعی و همچنین اهداف حکومتی، عناوین و چارچوب‌های سازمانی متفاوتی داشته‌اند، ولی علی‌رغم این تفاوت‌های ظاهری که در فرم و عنوان تشکیلاتی آنها وجود داشت، معیناً از نظر محتوا، هدف و کیفیت وظایف، مشابه بوده‌اند. در نهایت نظام حاکمیت شهری ایران تا انقلاب مشروطیت کلاً و در تمام وجوه با بهره‌گیری از امکانات جامعه، عوامل سازمانی و اداری را در جهت حفظ حکومت و حراست از موقعیت آن به‌کار می‌گرفتند و به مقتضای شرایط و زمان پیش‌برنده سلاطین حکام و سلاطین بوده‌اند، به گونه‌ای که نظام حاکمیت شهری ایران تا قبل از انقلاب مشروطیت را می‌توان در زمره حکومت‌های «ژاندارم» و یا «انتظامی» که هدف عمده آنها، حفظ وضع موجود بود، جای داد. با انقلاب مشروطه و شمول قانونگذاری بر اداره امور کشور، نظام حکومتی به تدریج از مرحله دولت‌های انتظامی یا دولت‌های حفظ وضع موجود به سوی دولت‌های برنامه‌ای تغییر یافت و به تبع این تحوّل نقش سازمان‌های دولتی که بیانگر تبلور قدرت سیاسی دولت بود، به مدیر اجرای برنامه‌های تغییر یافت.

با تحلیل مفاهیم قدرت به این نکته پی می‌بریم که واکنش‌های قدرت «نابرابرخواهانه و تغییرپذیرنده» و اینکه قدرت پیش از اینکه کالایی باشد که هم از بالا به پایین و هم از پایین به بالا حرکت می‌کند فرایندی مناسبی است. حکایت پیوند مابین قدرت و مدیریت در شهرها با توجه به بررسی ادبیات مربوطه، نشان از این دارد که ساختار تک محوری قدرت در دوره‌های گذشته به تکثرگرایی قدرت در دوره معاصر انجامیده‌است. مدیریت شهری نیز با تأسی از این ساختار همواره خود را تجدید ساختار نموده‌است. این تجدید ساختار

اگرچه در کشور ما با کمی تأخیر از دوره مشروطیت به بعد رخ داده و خلل و توقف‌هایی نیز در آن ایجاد شده اما راه خود را پیوسته ادامه داده‌است. بر این اساس علم مدیریت شهر در سده اخیر به عنوان متولی اداره شهرها به سمت استفاده از تمامی توان گروه‌های ذی‌نفع در شهرها پیش رفته‌است. این گروه‌ها از ساختار تک‌هسته‌ای قدرت حاکمیت و دولت به ساختار متکثر مردم و جامعه مدنی، بخش خصوصی، گروه‌های حاشیه‌ای شهری تبدیل شده‌اند. نگاهی به تغییرات ایجاد شده در ارتباطات جهانی و شبکه گسترده جهانی نشان از این دارد که شهرها به عنوان مرکز فرماندهی تجارت و ارتباط جهانی بایستی علاوه بر تأمین نیازهای محلی، توان عرضه خود را در رقابت جهانی بر سر جذب سرمایه نیز داشته‌باشند؛ بنابراین شهرها و مدیریت کلان‌شهرها به طور خاص بایستی هم تأمین‌کننده نیازهای محلی باشند، هم نیازهای رقابتی جهانی را مرتفع سازند، هم به نوعی رابطه و پیوندی منطقی بین ساختارهای محلی و جهانی ایجاد نمایند.

### ۳. نتیجه‌گیری

با توجه به بررسی عناصر قدرت شهری در ادوار گذشته و حال، مشاهده می‌کنیم که هرچه به جلو قدم می‌گذاریم، شهر و عناصر قدرت شهری دچار یکسری تغییر و تحولات می‌گردد که در مواقعی این تحولات به نفع شهر بوده و در مواقعی نیز شهر دچار یک نوع سردرگمی و بحران گردیده‌است. نظام برنامه‌ریزی شهری و تهیه طرح‌های توسعه شهری در ایران متأثر از نظام کلان برنامه‌ریزی متمرکز دولتی - دیوان‌سالارانه و به نوعی متأثر از نظام رانتی است؛ بنابراین عناصر قدرت شهری در مدیریت امور شهری کشور، علی‌رغم وجود محمل قانونی و سیاست‌های پیش‌بینی شده و تشکیل شوراهای اسلامی شهرها، به دلیل عدم وجود مکانیسم‌های کارآمد برای جلب مشارکت مردم، همچنان به صورت مدیریت متکی و معطوف به عناصر قدرت مرکز باقی مانده‌است. عناصر قدرت در ساختار مدیریت شهری کشور نیز دارای همان ویژگی‌های ساختاری مدیریت کلان توسعه کشور، یعنی تمرکز دولتی، گستردگی و بوروکراتیک ناشی از ماهیت شبه مدرنیستی است. برای تغییر این روند نیاز به تجدید ساختار دولت می‌باشد. در این ساختار نه تنها امکان مدیریت واحد محلی و مشارکتی و تحقق برنامه‌ها و توسعه شهری میسر نیست، بلکه در آن برنامه‌های خرد و کلان متعددی در سلسله مراتب بالا به پائین فرآیند مدیریت و برنامه‌ریزی شهری وجود دارند که به جای ایجاد انتظام در مدیریت و توسعه شهری کشور، ابزار کنترل و اعمال منویات دولت مرکزی هستند. بر این اساس، عوامل نهادی و غیر نهادی (رسمی و

غیررسمی) دولتی و بخش خصوصی ذی نفوذ در حاکمیت، به طور مستقیم و غیرمستقیم در سرتاسر فرآیند مدیریت شهری بیشترین نقش و تأثیر را دارند. در این فرآیند اراده و حاکمیت فراقانونی، تغییر مستمر و تدریجی و گاه یکبار یا کنار گذاشتگی و بی اعتباری کل نتیجه و تولید برنامه ریزی، یعنی برنامه های توسعه شهری را موجب می شود. نهایتاً فقدان جایگاه مشخص مدیران و عناصر شهری در سلسله مراتب قدرت موجب عدم استقلال مدیریت شهری گردیده و در سه سطح ملی، منطقه‌ای و محلی موجب شده اداره شهر تحت تأثیر فرایندهای قدرت بیرونی قرار گیرند و توسعه شهر با مشکلات عدیده مدیریتی مواجه شود این در حالیست که این روند در دوره معاصر روند افزایشی داشته و شهرها با چالشهای فراوانی روبرو شده‌اند.

## یادداشت‌ها

۱. روند تحول نظام اجتماعی - سیاسی ایران به سمت نظام سرمایه داری که از دوره صفویه، خصوصاً قاجاریه آغاز شده بود، در زمان پهلوی تشدید شد. نظام سنتی ایران با تلفیقی از مؤلفه های مدرنیسم (سرمایه داری) در دوره پهلوی، منتهی به نظام جدید شبه مدرنیستی دولتی با تحکیم استبداد سنتی بر پایه های درآمدهای عظیم نفتی، ارتش مدرن و دستگاه دیوانسالاری گسترده گردید. به طور کلی، عدم پایگاه (مشروعیت) مردمی، استبداد سلطنتی نوگرا، گسترش سرطانی نهادهای سرکوب گر دولتی، سرمایه داری دولتی و وابستگی به امپریالیسم از ویژگی های سرمایه داری ایران در این دوره است (سوداگر ۱۳۶۹: ۱۱۴ - ۱۱۷).

۲. نکته ای که پدیده دهه ۱۳۴۰ و بعد از آن محسوب می شود طلبکار شدن مردم از دولت به ویژه در روستاها است... تا قبل از اصلاحات ارضی هر کس به ده می رفت از نظر روستاییان آمده بود چیزی از آنان بگیرد. از اصلاحات ارضی به بعد هر کس به ده می رفت تعبیر این بود که آمده است چیزی بدهد... همان روستایی یا فرزند وی، این سیاست را در شهر دنبال کرد (طالب، ۱۳۷۸: ۱۰).

۳. به قول یکی از استادان دانشگاه سوربن فرانسه، شاه ایران را به قبرستانی از تعاونی‌ها و سازمان‌های مشارکتی تبدیل کرده بود. زیرا ظاهراً همه مردم عضو حزب بودند و در فعالیت‌های سیاسی شرکت داشتند، همه عضو تعاونی‌های مختلف بودند، همه خانه انصاف داشتند، همه شهرها دارای شورای شهر بودند و ... اما در هیچ یک از این موسسات، مشارکت واقعی مردم وجود نداشت (طالب، ۱۳۷۸: ۹۹).

## کتابنامه

### الف. کتاب‌ها

۱. برک پور، ناصر و ایرج اسدی. (۱۳۸۸). **مدیریت و حکمرانی شهری**. تهران: دانشگاه هنر. معاونت پژوهشی.
۲. جلالی، یاسر. (۱۳۸۵). **نخبگان قدرت در شهر تهران نقش تصمیم‌گیران در مسائل اجتماعی**، پایان‌نامه کارشناسی ارشد؛ دانشگاه تهران. دانشکده علوم اجتماعی. گروه جامعه‌شناسی.
۳. حبیبی، سید محسن. (۱۳۷۵). **تضاد- مقایسه- تشابه در شهرسازی تهران و استانبول، شورای تخصصی شهر تهران**. سازمان مشاور فنی و مهندسی شهر تهران.
۴. سلطانزاده، حسین. (۱۳۶۷). **مقدمه‌ای بر تاریخ شهر و شهرنشینی در ایران**. تهران: انتشارات امیرکبیر.
۵. شرکت خدمات مدیریت ایرانیان. (۱۳۸۴). **طرح بازنگری ساختاری نظام مدیریت و مالیه شهری کلانشهر تهران**، گزارش مبانی نظری.
۶. **قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ و متمم آن مصوب ۱۳۶۸**.
۷. کاظمیان، غلامرضا. (۱۳۸۳). **تبیین رابطه ساختار حاکمیت و قدرت شهری با سازمان‌یابی فضایی**. پایان‌نامه دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس.
۸. کاظمیان و سعیدی رضوانی. (۱۳۸۳). **امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها بررسی و تحلیل وظایف شهرداری‌ها (ج دوم)**. تهران: سازمان شهرداری‌های کشور.
۹. لوسکایا، پیگو. (۱۳۷۷). **شهرهای ایران در روزگار پارتیان و ساسانیان**. ترجمه عنایت‌الله رضا. تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.
۱۰. مدنی‌پور، علی. (۱۳۸۱). **تهران ظهور یک کلانشهر**. ترجمه حمید زرآزوند. تهران: انتشارات شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.
۱۱. معاونت امور هماهنگی و عمرانی وزارت کشور. (۱۳۷۲). **تحلیلی بر ساختار شهرداری‌ها در ایران**.
۱۲. هیلیر، جین. (۱۳۸۸). **سایه‌های قدرت، حکایت دوراندیشی برنامه‌ریزی کاربری اراضی**. ترجمه کمال پولادی. جامعه مهندسان مشاور ایران.

### ب. مقاله‌ها

۱۳. اشرف، احمد. (۱۳۵۴). «ویژگی‌های تاریخی شهرنشینی در ایران دوره اسلامی». **فصلنامه علوم اجتماعی**. دوره ۱. شماره ۴، صص ۷-۴۹.

۱۴. برک پور، ناصر. (۱۳۸۲). «گذار از حکومت شهری به حاکمیت شهری» (موردپژوهی: همدان - اسلامشهر). **ماهنامه شهرداریها**. سال پنجم. خرداد. شماره ۴۹.
۱۵. پلر، جی و جی پیترز. (۱۳۸۶). «دربار دولت و حکمرانی». ترجمه محمد حسین جهانشاهی. **فصلنامه جستارهای شهرسازی**. شماره ۲۰-۱۹. بهار.
۱۶. صرافی، مظفر و تورانیان، فضیلت. (۱۳۸۳). «مروری بر دیدگاه‌های نظری مدیریت کلان‌شهری: با تاکید بر جنبه‌های نهادی». **فصلنامه مدیریت شهری**. سال پنجم. شماره ۱۷.
۱۷. کامروا، محمد علی. (۱۳۷۷). «شورای شهر و بحران مشروعیت در مدیریت شهری». **فصلنامه پژوهش**. شماره دوم. زمستان.
۱۸. کاظمیان، غلامرضا. (۱۳۸۶). «درآمدی بر الگوی حکمرانی شهری». **فصلنامه جستارهای شهرسازی**. شماره ۲۰-۱۹. بهار.
۱۹. محمدی، محمود. (۱۳۷۴). «تغییر ساختار قدرت در ایران و تغییر شکل شهر». **مجموعه مقالات کنفرانس تاریخ معماری و شهرسازی ایران** (جلد دوم). سازمان میراث فرهنگی کشور.

ج. منابع لاتین

20. Rakodi, C. (2001), "Forget Planning, put politics first? Priorities for urban management in developing countries" *Journal of JAG* 1 Vol.3.
21. Weber, m. (1978) *economy and society* (trans. G. Roth and C. Wittich) Berkeley: university of California press