



## Explaining the Priority of Reforms in Political Organizing of Local Space in Iran

### ARTICLE INFO

#### Article Type

Analytical Review

#### Authors

Azamy H.<sup>\*1</sup> PhD,  
Asadzadeh N.<sup>1</sup> MA

#### How to cite this article

Azamy H, Asadzadeh N. Explaining the Priority of Reforms in Political Organizing of Local Space in Iran. Political Spatial Planning, 2019;1(3):155-158.

### ABSTRACT

**Introduction** During the history, political organization of Iranian space from the Achaemenes to the rise of the Pahlavi dynasty has been faced with many ups and downs in terms of administrative centralization in the capital and different levels of delegation to local authorities. In the modern governing era of the first Pahlavi, the centralized administrative structure created new problems for service delivery to the public, which could be attributed to bureaucracy and discrimination in peripheral areas due to maladministration. The society is also suffering from the consequences of a centralized administrative structure, and many executives and elites seek to establish local and decentralized structures in the form of local government, local regime, and autonomous regions or municipalities. Despite the constitution's stipulation for the existence of local structures and the establishment of Islamic councils of the city and villages in Iran, the community still has not benefited from the positive outcomes of decentralized structures. The aim of this study was to reform the local and decentralized administrative structure in Iran, especially to find the priority of these reforms in the organization of Islamic councils of city in two parts of the reform in the structure of urban management or content reform and its legal mechanisms. This research has a descriptive-analytical nature and the findings of the research have been studied by a library method to study the evolution of the formation of local structure of the Islamic councils of the city and villages.

**Conclusion** Finally, the analysis and selection of the priority of the local structure reform was investigated; by examining a set of studies, structural-physical factors are introduced as the most challenging factor and priority of the experts to address the existing system defects.

**Keywords** Political Organization of Local Space; Islamic Council of City and Village Tehran

<sup>1</sup>Geography Department, Letters & Humanities Faculty, Ferdowsi University of Mashhad, Mashhad, Iran

#### \*Correspondence

Address: Geography Department, Letters & Humanities Faculty, Ferdowsi University of Mashhad, Mashhad, Iran

Phone: +98 (51) 38805280

Fax: -

aazami@um.ac.ir

#### Article History

Received: May 03, 2018

Accepted: June 08, 2018

ePublished: September 22, 2019

### CITATION LINKS

[1] Political geography of Iran [2] The pathology of the relationship between city council with political system in Iran (explaining the principles of administrative decentralization in the local government) [3] The political organization of space [4] Local government or spatial distribution strategy of political power in Iran [5] Pathology of the local government in Iran

## تبیین اولویت اصلاحات در سازمان‌دهی سیاسی فضای محلی ایران

هادی اعظمی \* PhD

گروه جغرافیا، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران

ناصر اسدزاده MA

گروه جغرافیا، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران

### چکیده

**مقدمه:** سازمان‌دهی سیاسی فضای ایران در طول تاریخ حکومت‌داری از هخامنشیان تا روی کار آمدن سلسله پهلوی با فراز و نشیب‌های متعددی از نظر میزان تمرکز اداری در پایتخت و سطوح مختلف اختیارات حاکمیتی به حاکمان محلی همراه بوده است. در دوره شوراهای مدنی و وارداتی پهلوی اول، ساختار اداری متمرکز موجب بروز مشکلات جدید برای خدمات‌رسانی به مردم شد که می‌توان به بوروکراسی و تبعیض در مناطق پیرامونی به دلیل سوء مدیریت اشاره کرد. هم‌اکنون نیز جامعه از تبعات ساختار اداری متمرکز رنج می‌برد و بسیاری از مدیران و نخبگان کشور در پی استقرار ساختارهای محلی و غیرمتمرکز در قالب دولت محلی، حکومت محلی و مناطق یا شهرداری‌های خودگردان هستند. اما با وجود تصریح قانون اساسی به وجود ساختارهای محلی و استقرار شوراهای اسلامی شهر و روستا در ایران، باز هم جامعه از پیامدهای مثبت ساختارهای غیرمتمرکز چندان بهره‌مند نشده است. هدف این پژوهش اصلاح ساختار اداری محلی و غیرمتمرکز در ایران، به‌ویژه یافتن اولویت این اصلاحات در تشکیلات شوراهای اسلامی شهر در دو بخش اصلاح در ساختار و کالبد مدیریت شهری یا اصلاح محتوایی و سازوکارهای قانونی آن بود. این پژوهش ماهیتی توصیفی-تحلیلی داشته و یافته‌های تحقیق به روش کتابخانه‌ای به بررسی سیر تحولات منتهی به تشکیل ساختار محلی شوراهای اسلامی شهر و روستا پرداخت.

**نتیجه‌گیری:** سرانجام تجزیه و تحلیل و گزینش اولویت اصلاحات ساختار محلی مورد بررسی قرار گرفته و در نهایت با بررسی مجموعه‌ای از پژوهش‌ها، عوامل ساختاری- کالبدی بیشترین عامل چالشی و اولویت صاحب‌نظران برای رفع عیوب سیستم موجود معرفی شده است.

**کلیدواژه‌ها:** سازمان‌دهی سیاسی فضای محلی، شورای اسلامی شهر و روستا، تهران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۲/۱۳

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۳/۱۸

\* نویسنده مسئول: aazami@um.ac.ir

### مقدمه

نزدیک به دو دهه از استقرار شوراهای اسلامی شهر و روستا در ایران می‌گذرد اما هنوز تأثیرات و خدمات مطلوبی از عملکرد این شورا در زندگی مردم نمود پیدا نکرده است.

دولت محلی به مجموعه موسساتی اطلاق می‌شود که مسئول حفاظت و نگهداری از روابط اجتماعی در سطح مادون ملی (فروملی) است که شامل حکومت محلی، دادگستری محلی و غیره است. از این سیستم در اداره شهرهای بزرگ (متروپلیتن‌ها)، مراکز محلی، شهرستان‌ها و استان‌ها استفاده می‌شود. دولت محلی بخشی از سیستم حکومت است و با هدف آرایه خدمات محلی شکل گرفته است [1]. از این رو دولت محلی به‌عنوان سازه اداری-خدماتی در سطح محل است که مطابق قانون اساسی و قوانین عادی نظام‌های سیاسی، از قدرت اداری و اجرایی در سطح محل برخوردار بوده و مستقیماً توسط مردم محل انتخاب می‌شوند. دولت محلی برای امور محلی تصمیم‌گیری می‌نماید و دارای شخصیت حقوقی مجزا از نهادهای دولتی است [2]. این سازه سیاسی-اداری در نتیجه فرآیند توزیع فضای قدرت سیاسی به‌وسیله حکومت مرکزی پدید می‌آید [3]. جمعیت، قلمرو و قدرت از عناصر

تشکیل‌دهنده دولت محلی هستند [4]. از کاربردهای عمده دولت یا حکومت محلی، اداره شهرها و البته به‌شکل وسیع‌تر کلان‌شهرها است. کلان‌شهر یا متروپلیس در نظریه مکانی کریستالر شهری است که حداقل دارای یک میلیون نفر جمعیت باشد. در اداره کلان‌شهرها سه مدل "کمسیون"، "شهردار-شورا" و "شورا-مدیر" (به‌ویژه دو مدل آخر) رایج است. مدل کمسیون به دلیل اینکه امور برنامه‌ریزی، تصمیم‌سازی، قانون‌گذاری، اجرای مصوبات و نظارت بر اجرا را همگی در یک نهاد ادغام کرده است، به‌جز در کلان‌شهرهای معدود، در سایر شهرها گسترش نیافته است. در مدل شورا-مدیر، دولت محلی از رقابت‌های احزاب و تحمیل سلیقه جناح‌های سیاسی در سطح ملی و ایالتی به دور بوده و اعضا از طریق انتخابات غیرحزبی انتخاب می‌شوند. در این مدل، تخصص‌گرایی، حرفه‌ای‌بودن و غیرحزبی‌بودن مدیر، ملاک عمل است و زمینه را برای مشارکت تمامی شهروندان برای ارتقای تصمیم‌سازی امور اداره شهری فراهم می‌کند اما در مدل شهردار-شورا که سیاسی‌ترین نظام دولت محلی کلان‌شهری است، شهردار و اعضای شورا از طریق رقابت‌های حزبی و جناح‌بندی‌های سیاسی انتخاب می‌شوند. حزب پیروز، رهبران پارلمانی و مدیران اجرایی محلی را انتخاب می‌کند و آنان عملاً به تصمیم‌سازان اصلی و سخن‌گویان مهم قدرت محلی تبدیل می‌شوند. اجرای هر یک از مدل‌های فوق می‌تواند دستاوردها و پیامدهای متفاوتی داشته باشد. نظریه‌های جدید دولت محلی کلان‌شهری از مدلی دفاع می‌کند که اعضای آن منتخب محلات، نواحی یا مناطق کلان‌شهری بوده و برآیند آنها، دولت محلی نمایندگان مناطق کلان‌شهری است. به‌نظر می‌رسد این مدل از منطق عدالت فضایی، پیروی می‌کند که دموکراتیک‌تر است و می‌تواند مرجعی معنی‌دار برای مدیریت کلان‌شهری باشد [5].

**شوراهای اسلامی شهر و روستا:** وجود جنگ تحمیلی هشت‌ساله ایران و عراق، وجود نیروهای واگرا و مرکزگرای با روحیه محافظه‌کارانه مسئولان نظام جمهوری اسلامی ایران باعث شد تا قانون شوراهای مصوب ۱۳۶۱ هجری شمسی هرگز اجرا نشود. بر این اساس مجلس شورای ملی قانون الحاق یک تبصره به ماده ۵۳ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور را در ۲۸ مهر ۱۳۶۴ از تصویب گذراند که تا تشکیل شورای اسلامی در هر شهر، وزیر کشور یا سرپرست وزارت کشور جانشین شورای اسلامی آن شهر در مورد مربوط به شهرداری‌ها خواهد بود. پس از اصلاح قوانین مربوط به شوراهای اسلامی شهر و روستا در ادوار مختلف مجلس، سرانجام در ۱۷ اسفند ۱۳۷۷، انتخابات سراسری شوراهای اسلامی در بیش از ۴۰ هزار حوزه انتخاباتی برگزار شد و ۲۰۰ هزار نفر برای اداره امور شهرها و روستاهای کشور برگزیده شدند.

**تهران:** شهر تهران در مرکز استان تهران با مساحتی بالغ بر ۵۹۴ کیلومتر مربع واقع شده است. تهران از نظر موقعیت جغرافیایی در ۵۱ درجه و ۸۰ دقیقه تا ۵۱ درجه و ۳۷ دقیقه طول شرقی و ۳۵ درجه و ۳۴ دقیقه تا ۳۵ درجه و ۵۰ دقیقه عرض شمالی قرار گرفته است و ارتفاع آن از ۱۷۰۰ متر در شمال به ۱۲۰۰ متر در مرکز و بالاخره ۱۱۰۰ متر در جنوب می‌رسد. تهران در پهنه‌ای بین دو وادی کوه و کویر و در دامنه‌های جنوبی البرز گسترده شده است. از سمت جنوب به کوه‌های ری و بی‌بی‌شهربانو و دشت‌های هموار شهربار و ورامین و از شمال به واسطه کوهستان محصور شده است. این شهر دارای ۲۲ منطقه شهرداری است (شکل ۱).

**یاقوت حموی** در معجم‌البلدان، در توصیف تهران نوشته است که "تهران" به کسر طاء و سکون‌ها و را و نون در آخر، واژه‌ای است عجمی و ایشان "تهران" تلفظ کنند چون در زبان ایشان طاء وجود

متفاوت اداره شهرها همچون شورا- مدیر یا شهردار- شورا اشاره کرده‌اند. برخی نیز به تغییر و اصلاح نگرش‌ها و قوانین بسنده نموده‌اند.

**جدول ۱) شاخص‌های قانونی یا محتوایی و شاخص‌های ساختاری یا کالبدی در ساختارهای محلی ایران**

شاخص‌های ساختاری یا کالبدی
تعیین مدل متفاوت برای اداره کلان و خرده‌شهرها
شکل‌گیری ساختار زیرمجموعه شوراهای محله
گذشت زمان و رفع نوظایی شوراهای اسلامی
نیروی متخصص در شوراها
مدل شورا- مدیر
مدل شورا- شهردار قوی (انتخاب مستقیم شهردار)
آمایش سرزمین کشور در مناطق اداری محلی ۱۰گانه ۲
تعیین شورا برپایه مناطق شهری
شاخص‌های قانونی یا محتوایی
رهبری سیاسی و مدیریت تخصصی شهر
اصلاحات در وظایف نهادهای مدیریت شهری
مکانیزم‌های تعادل بخشی در تنظیم رابطه شورا و شهردار
تعیین شورا بر پایه مناطق شهری
استقلال مالی
نظام سیاسی حاکم (سطح تمرکزگرایی)
فرهنگ سیاسی حاکم بر جامعه
اختیارات (مشروعیت) برای تصمیم‌گیری در امور محلی
ضمانت اجرایی مصوبات شورا
اصلاح نگرش تنزیلی به شورا
رفع تداخل نهادهای حکومت مرکزی در نهادهای محلی
استقلال مدیریتی
رفع نفوذ مراجع غیررسمی قدرت در مدیریت رسمی شهری
تبیین جایگاه قانونی ساختارمحلی در قانون اساسی

### نتیجه‌گیری

به نظر می‌رسد نگاه اکثر پژوهشگران به تغییرات در ساختار محلی ایران، محتوایی و مربوط به قوانین و نگرش‌ها است به‌ویژه که مسائلی مهمی همچون فرهنگ مشارکت سیاسی ایران در این بین از اهمیت بالایی برخوردار است. استقلال مالی در ۴ پژوهش و اختیارات و مشروعیت تصمیم‌گیری در امور محلی در ۳ پژوهش بیشترین میزان چالش‌ها در ساختار محلی به‌ویژه شوراهای اسلامی شهر را دارا هستند. در نتیجه استقلال مالی و مشروعیت بخشی به مصوبات شورای اسلامی به‌عنوان دو دغدغه مهم ساختار محلی در ایران مورد شناسایی قرار می‌گیرند. سایر مولفه‌ها نیز گویای ضعف و عدم انطباق ساختار سیاسی و فرهنگی ایران با مجموعه‌های خوداتکا و محلی است؛ اما در کلان‌شهر تهران با وجود مشکلات عدیده و خاص پایتخت، شاید دو اولویت مالی و مشروعیت بخشی به مصوبات شورا، در راس اصلاحات در شورای شهر قرار نگیرند. حل مجموعه مشکلات شهر تهران دارای چندین تصمیم‌گیر و متولی است که خود حکایت از گستردگی مشکلات کلان‌شهر پایتخت دارد. از سوی دیگر مشکلات شهر پایتخت جنبه ملی دارد و بعضاً شاهد تداخل نهادهای ملی و محلی در موضوعات پایتخت هستیم. باتوجه به اینکه زیربنای مشکلات پایتخت در جغرافیای تهران رخ می‌دهد باید شورای شهر یعنی جغرافیایی‌ترین ساختار موجود مدیریت، رفع مشکلات را به‌عهده بگیرد و البته اختیارات و قابلیت‌های تصمیم‌گیری فراتر از حوزه محلی پایتخت را نیز در اختیار داشته باشد اما باتوجه به نتایج پژوهش یعنی عدم مشروعیت مطلق مصوبات شوراها در حوزه محلی، به‌نظر می‌رسد در رسیدن شورای شهر تهران به جایگاه ویژه تصمیم‌گیری برای پایتخت راه درازی در پیش است.

ندارد. این آبادی از دیه‌های ری است و بناهای آن در زیر زمین بنیان یافته است. شهر تهران تا قبل از بنیان‌گذاری سلسله قاجار و برگزیده‌شدن به‌عنوان پایتخت ایران، شهری کوچک بود؛ اما از آن زمان به بعد رو به پیشرفت نهاد و در اواسط دوره قاجار به بزرگ‌ترین شهر ایران تبدیل شد. براساس نخستین سرشماری رسمی که در سال ۱۳۳۵ انجام شد، این شهر با ۱,۵۶۰,۹۳۴ نفر جمعیت، پرجمعیت‌ترین شهر ایران بوده است.



شکل ۱) نقشه شهر تهران

شهر تهران در آبان ۱۳۸۵ دارای ۷۸۰۳۸۸۳ نفر جمعیت بوده است که با توجه به جمعیت سال ۱۳۷۵ (۶۷۵۸۸۴۵ نفر) متوسط رشد سالانه‌ای معادل ۱/۴۵٪ داشته است. در بین مناطق ۲۲گانه تهران، منطقه ۲۲ با رشدی معادل ۶/۸۵٪ بالاترین و منطقه ۲۱ با رشدی معادل ۱/۶۶٪ پایین‌ترین متوسط رشد را داشته است. با توجه به جمع‌آوری پژوهش‌های موجود پیرامون دولت محلی و شوراهای اسلامی شهر و روستا در ایران، ابتدا پیشنهادات و چالش‌های عمده در ساختار محلی ایران را استخراج نموده و سپس به دسته‌بندی آنها در دو ستون، شاخص‌های ساختاری یا کالبدی و شاخص‌های قانونی یا محتوایی پرداخته شده است. توجه به این نکته ضروری ممکن است که پژوهش‌های دیگری پیرامون ساختار دولت محلی در ایران شکل گرفته باشند اما به دلیل تالیفی بودن یا عدم دسترسی به پژوهش مورد نظر در این فهرست قرار نگرفته باشد. لذا این مجموعه تا حد زیادی منعکس‌کننده اکثر قریب به اتفاق شاخص‌های مورد بحث است.

**شاخص‌های قانونی یا محتوایی:** این شاخص‌ها تاکید بر اصلاح مواد قانونی یا نگرش‌ها و سازوکارهای دولت محلی دارند و به اصطلاح قدری زیربنایی هستند.

**شاخص‌های ساختاری یا کالبدی:** این شاخص‌ها ناظر بر ساختار یا چارت سازمانی و سلسله‌مراتب اداری در نقشه تقسیمات کشوری هستند که ماهیتی کالبدی و روبنایی دارند. عمده شاخص‌ها مطابق جدول‌های اصلاحی جمع‌آوری ماهیت قانونی یا محتوایی دارند که بین آنها شاخص استقلال مالی در ۴ پژوهش تکرار شده است و شاخص اختیارات و مشروعیت برای تصمیم‌گیری در امور محلی در ۳ پژوهش تکرار شده؛ لذا بیشترین بسامد را در میان صاحب‌نظران دارا بوده‌اند (جدول ۱).

در این پژوهش با بررسی شورای اسلامی کلان‌شهرها مشخص شد که چالش‌های عمده همان یکسانی اداره شهرهای کوچک و کلان‌شهرها با مشکلات متعدد است. به‌عنوان مثال تهران دارای ویژگی‌های خاص خود به‌عنوان کلان‌شهر پایتخت است که در قانون شورا برای آن فکری نشده است. در سال‌های اخیر پژوهش‌هایی درباره تغییرات در نحوه اداره این کلان‌شهر خاص انجام شده که نتایج متفاوتی به همراه داشته است. برخی به مدل‌های ساختاری

- 2- Allahverdizadeh R, Valigholizadeh A, Sanei M. The pathology of the relationship between city council with political system in Iran (explaining the principles of administrative decentralization in the local government). J Geogr Spat plan. 2015;5(14):25-46. [Persian]
- 3- Ahmadypoor Z, Ghanbari Gh, Karami Gh. The political organization of space. Tehran: National Geogrraphy Organization of Iran; 2013. [Persian]
- 4- Ghalibaf MB. Local government or spatial distribution strategy of political power in Iran. Tehran: Amirkabir; 2007. [Persian]
- 5- Veysi H, Ahmadipour Z, Ghalibaf MB. Pathology of the local government in Iran. Spat Plan. 2012;16(2):19-36. [Persian]

**تشکر و قدردانی:** موردی از سوی نویسندگان ذکر نشده است.

**تاییدیه اخلاقی:** موردی از سوی نویسندگان ذکر نشده است.

**تعارض منافع:** موردی از سوی نویسندگان ذکر نشده است.

**سهم نویسندگان:** هادی اعظمی (نویسنده اول)، نگارنده مقدمه/روش‌شناس/پژوهشگر اصلی/نگارنده بحث (۵۰٪); ناصر اسدزاده (نویسنده دوم)، نگارنده مقدمه/تحلیلگر آماری (۵۰٪).

**منابع مالی:** موردی از سوی نویسندگان ذکر نشده است.

#### منابع

- 1- Hafeznia MR. Political geography of Iran. Tehran: Samt;2008. [Persian]

