

# تحول ساختار دولت - کشور در ایران در پرتو پیدایش مناطق آزاد تجاری - صنعتی

حسین آئینه نگینی\*

محمدامین ابریشمی راد\*\*

## چکیده

پیدایش مناطق آزاد تجاری - صنعتی در سال ۱۳۷۲ در نظام قانونی جمهوری اسلامی ایران موجبات بروز تحول در ساختار دولت - کشور در ایران را فراهم کرد. مهم‌ترین اثر ظهور این مناطق در ساختار دولت - کشور ایران، خدشه به «وحدت قانون» و «وحدت مقنن» به عنوان دو اصل پذیرفته شده در نظام سیاسی و اداری ایران بود. این پژوهش در قالب مطالعاتی توصیفی - تحلیلی، ضمن تبیین اجمالی تحولات ساختار دولت - کشور در ایران، پیدایش مناطق آزاد تجاری - صنعتی در نظام قانونی ج.ا.ا. را موجب بروز تحول در ساختار دولت - کشور ایران دانسته است؛ به گونه‌ای که در اثر این تحول، ساختار دولت - کشور در ایران به سمت الگویی متفاوت از «وحدت انضمامی» و «منطقه‌گرایی» سوق پیدا کرده که از آن به عنوان «وحدت انتزاعی» یاد شد. این در حالی است که مبتنی بر بررسی‌های صورت گرفته در این تحقیق، به‌کارگیری این الگو در نظام حقوقی ایران، با «اصول تبیین‌کننده ساختار نظام اداری ایران»، «اصول مربوط به وحدت و تمامیت ارضی کشور» و «اصل عدم تفویض قانونگذاری» مغایر است.

**کلیدواژه‌ها:** ساختار دولت - کشور ایران، مناطق آزاد تجاری - صنعتی، منطقه‌گرایی، وحدت انتزاعی، وحدت انضمامی، وحدت قانون، وحدت مقنن.

\*دکترای تخصصی، دانش‌آموخته حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران  
hosseinayene69@gmail.com

abrishmirad@semnan.ac.ir

\*\* استادیار گروه حقوق دانشگاه سمنان (نویسنده مسئول)

## مقدمه

به در ادبیات حقوق عمومی بین «شکل حکومت» که از آن تحت عنوان «رژیم سیاسی» یاد می‌شود و «شکل دولت» تمایز وجود دارد. در بحث از شکل حکومت، سخن از چگونگی جریان، انتقال و تقسیم قدرت سیاسی است. بر مبنای این معیار، رژیم‌های سیاسی به ریاستی، پارلمانی و مختلط تقسیم می‌شوند. درمقابل، شکل دولت به نحوه سازمان‌دهی و شیوه اداره امور می‌پردازد. شکل دولت از منظر حقوقی (شکلی - ساختاری)، متأثر از مقتضیات جغرافیایی، فرهنگی، قومی، مذهبی، سیاسی و عواملی از این دست، معمولاً به دو گروه دولت - کشورهای تک‌پارچه (تک‌ساخت) و چندپارچه (مرکب) تقسیم می‌شوند.<sup>۱</sup>

در تقسیم‌بندی ذکرشده، دولت‌های تک‌ساخت به دولی اطلاق می‌شود که قدرت سیاسی موجود در آنها از یک مرکز واحد، که شخصیت حقوقی دولت نام دارد، سرچشمه گرفته و در سرزمینی واحد بر جمعیتی واحد اعمال می‌شود. درمقابل، معمولاً در دولت - کشورهای چندپارچه اقتدار سیاسی از مراکز مختلفی نشأت می‌گیرد.<sup>۲</sup>

با بررسی مشخصات و ویژگی‌های ساختار حقوقی دولت‌های مختلف، این مطلب به دست می‌آید که هریک از کشورهای تک‌بافت و چندپارچه، در نحوه اعمال حکومت و تنظیم امور سیاسی و اداری خود از روش‌های خاص اداره‌ی امور استفاده می‌کنند. در یک تقسیم‌بندی کلی و مبتنی بر شیوه اداره امور، کشورهای دارای نظام حقوقی تک‌بافت را می‌توان در طیفی از کشورهای دارای نظام متمرکز، عدم تراکم، عدم تمرکز، وحدت انضمامی و منطقه‌گرا شناسایی کرد. مبتنی بر این معیار، مهم‌ترین اقسام کشورهای دارای نظام حقوقی چندپارچه نیز طیفی از کشورهای دارای نظام کنفدراسیون و فدراسیون را تشکیل می‌دهند.

بررسی ساخت حقوقی دولت - کشور ایران در طول سالیان متمادی گویای وجود فراز و فرودهای مختلف در این زمینه است. اغلب صاحب‌نظران در مقام شناسایی شکل حقوقی دولت ایران، آن را در زمره دولت - کشورهای تک‌بافت می‌دانند که در ادوار مختلف و در حوزه‌های

۱. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، تهران: میزان، ۱۳۸۳، چاپ یازدهم، ص ۲۲۴؛

پروین، خیرالله، الزامات و آموزه‌های حقوق اساسی، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۲، ص ۱۱۱.

۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۷، چاپ پانزدهم، ص ۴۱؛ موسی‌زاده، رضا،

حقوق اداری (۱-۲)، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۹، چاپ دوازدهم، ص ۸۳؛ سنجایی، کریم، **حقوق اداری**، تهران: مهرآیین،

۱۳۶۱، چاپ ششم، ص ۶۷.

مختلف از روش‌های تمرکز، عدم تراکم و عدم تمرکز اداری تبعیت کرده است.<sup>۱</sup> با این حال، مبتنی بر سیر تحولات حقوقی دولت - کشور در ایران و پیدایش مناطق آزاد تجاری - صنعتی در قانون عادی، این‌گونه به نظر می‌رسد که دیگر نمی‌توان شکل دولت ایران را منحصر در سه الگوی ذکر شده دانست. مبتنی بر این مقدمه، این پژوهش در نظر دارد تا با بررسی تحولات ساختار دولت - کشور در ایران به این سؤال اصلی پاسخ دهد که آیا با پیدایش مناطق آزاد تجاری - صنعتی توسط قانون عادی، ساختار دولت - کشور در ایران متحول شده است یا خیر؟ و اینکه، در صورت اثبات تحول در ساختار دولت - کشور در ایران، آیا این تحول منطبق با قانون اساسی است؟

به منظور پاسخ به سؤالات فوق، نویسندگان این تحقیق سعی دارند تا در قالبی توصیفی - تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و اسناد قانونی، به بررسی سیر تحولات دولت - کشور در ایران بپردازند و تحولات اخیر در این زمینه را از حیث مغایرت یا عدم مغایرت با قانون اساسی ارزیابی کنند. در این راستا، فرضیه نویسندگان این پژوهش آن است که مبتنی بر اصول قانون اساسی، ساختار دولت - کشور در ایران تکلیفات و مبتنی بر سه روش تمرکز، عدم تراکم و عدم تمرکز طراحی شده است؛ لذا حرکت به سمت شکل خاصی از دولت - کشور که به واسطه پیدایش مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایجاد شده، مغایر با قانون اساسی است.

بر مبنای مطالب ذکر شده و به منظور پاسخ به سؤالات این تحقیق، اختصاراً به بررسی تحولات ساختار دولت - کشور در ایران پرداخته می‌شود (گفتار نخست)؛ در ادامه، ویژگی‌های ساختار دولت - کشور در ایران پس از پیدایش مناطق آزاد تبیین می‌شود (گفتار دوم)؛ در نهایت، میزان انطباق ساختار دولت - کشور ایران پس از ظهور مناطق آزاد با قانون اساسی ایران مورد ارزیابی قرار می‌گیرد (گفتار سوم).

۱. امامی، محمد و کورش استوار سنگری، **حقوق اداری**، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۱، چاپ هفدهم، صص ۶۴ و ۱۰۷؛ طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۷، چاپ پانزدهم، ص ۹۹. ابوالحمید، عبد الحمید، **حقوق اداری**، تهران، انتشارات دانشگاه، ۱۳۵۴، ۲، ۴۱۰.

## گفتار نخست. نگاهی اجمالی به ساختار دولت - کشور در ایران

پیش از بررسی تأثیر پیدایش مناطق آزاد تجاری - صنعتی ج.ا.ا. بر ساختار دولت - کشور در ایران، لازم است تا به صورت اجمالی ساختار دولت - کشور در ایران و تحولات آن مورد شناسایی قرار گیرد. بدین منظور، در ادامه این موضوع در دو برهه قبل از تصویب قانون اساسی ۱۳۵۸ و بعد از آن مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

### بند اول. قبل از تصویب قانون اساسی ۱۳۵۸

نگاه مختصری به تحولات ساختار دولت - کشور در ایران، حاکی از آن است که سیر تحولات نظام اداری در دوره‌های مختلف از تمرکز به سمت عدم‌تمرکز بوده است. در این زمینه، بررسی ویژگی‌های دولت - کشورهای متمرکز گویای آن است که در این دسته از دولت - کشورها نه تنها قدرت سیاسی به صورت واحد و از یک مرکز سرچشمه می‌گیرد، بلکه امور اداری و مدیریتی نیز در کنار امور سیاسی در صلاحیت دولت مرکزی قرار دارند.<sup>۱</sup> تطبیق این ویژگی با ساختار دولت - کشور ایران تا قبل از انقلاب مشروطه، مؤید آن است که با توجه به محوریت بی‌بدیل پادشاه یا خلیفه در نظام سیاسی و اداری کشور، نظام معمول اداره امور بر مبنای تمرکز قدرت سیاسی و اداری بوده است. به عبارتی، بر طبق رویکرد غالب در دوره تاریخی مورد اشاره، نه تنها قدرت سیاسی از مرجع و منشأ واحدی سرچشمه گرفته، بلکه نظام اداری کشور نیز تابع نظمی واحد بوده و از سوی مقامات مرکزی اعمال شده است.<sup>۲</sup>

تأکید بر این نکته لازم است که الگوی ذکر شده، الگوی غالب ساختار دولت - کشور ایران بوده هر چند که در برخی دوره‌ها استثنائاتی نیز داشته است. به عنوان نمونه، در دوره حکومت اشکانیان کشور به مناطق مختلف تقسیم می‌شده و هر منطقه «پادشاه» مخصوص خود را داشته که در امور داخلی قلمرو خود مستقل از حکومت مرکزی عمل می‌کرد و صرفاً در برخی امور مثل جنگ با دولت مرکزی همکاری داشته است؛<sup>۳</sup> لذا، این دوره مشابهت‌های

۱. نوین، پرویز، اصول حقوق عمومی «حقوق اداری و دادرسی اداری تطبیقی ایران، فرانسه، انگلستان»، تهران: جنگل، ۱۳۹۰، ص ۱۲۹.

۲. سنجابی، کریم، حقوق اداری، تهران: مهرآیین، ۱۳۶۱، چاپ ششم، ص ۷۱.

۳. صفی‌زاده، فاروق، تاریخ حقوق در ایران باستان، تهران: جنگل جاودانه، ۱۳۹۱، ص ۲۵.

زیادتی با دولت - کشورهای چندپارچه (فدراسیون) داشته است. همچنین، در دوره‌هایی جهت کاهش حجم صلاحیت‌ها و مسئولیت‌هایی که برعهده دولت مرکزی قرار داشته یا تسریع در روند جریان امور، بخشی از امور اداری و مدیریتی به نمایندگانی در مناطق مختلف واگذار شده است که ساختار دولت را به عدم تراکم شبیه ساخته است. از جمله این حکومت‌ها در تاریخ ایران، می‌توان به حکومت داریوش هخامنشی، سلسله قاجاریه و افشاریه اشاره کرد.<sup>۱</sup> در این زمینه، به روایت تاریخ داریوش هخامنشی قلمرو خود را به «ساتراپی» تقسیم کرده بود که به‌وسیله یک مأمور کشوری به نام «ساتراپ» اداره می‌شد<sup>۲</sup> و این ساتراپ‌ها در برابر پادشاه مسئولیت مستقیم داشتند.<sup>۳</sup>

نظام متمرکز اداری که در بسیاری ادوار تاریخی ساختار معمول دولت - کشور ایران را تشکیل می‌داد، با ظهور انقلاب مشروطیت (۱۲۸۵) و در پی آن تصویب قانون اساسی مشروطه (۱۲۸۵ ه.ش) و متمم آن (۱۲۸۶ ه.ش)، حداقل در قالب قوانین و مکتوبات تا حدودی تعدیل شد. اصول ۲۹، ۴۰، ۹۰، ۹۱، ۹۲، ۹۳<sup>۴</sup> متمم قانون اساسی مشروطه، در کنار ساختار دولت مرکزی، تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی را به منظور پیشبرد سریع امور و هماهنگ‌سازی موضوعات اداری با مقتضیات محلی پیش‌بینی کرد. پیش‌بینی تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی در قانون اساسی سبب شد تا این موضوع در قوانین و مقررات عادی نیز ظهور و بروز پیدا کند. از جمله قوانینی که در این دوره تاریخی، مبین تحولات ساختار دولت - کشور در ایران است می‌توان به قانون «انجمن‌های ایالتی و ولایتی» مصوب ۱۲۸۶، قانون «بلدیه» مصوب ۱۲۸۶ و قانون «تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام» مصوب ۱۲۸۶ اشاره کرد.

۱. درستی، احمد، **دگرگونی ساخت دولت در ایران پیش مدرن**، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۱، صص ۲۲۵ و ۲۸۸.

۲. امین، حسن، **تاریخ حقوق ایران**، تهران: **دایره‌المعارف ایران‌شناسی**، ۱۳۹۱، چاپ سوم، ص ۸۴.

۳. علوی، علی، **تاریخ تحولات سیاسی و اداری در ایران**، تهران: دانشگاه امام صادق، ۱۳۹۰، جلد اول، ص ۳۰.

۴. اصل ۲۹- منافع مخصوصه هر ایالت و ولایت و بلوک به تصویب انجمن‌های ایالتی و ولایتی به موجب قوانین مخصوصه آن مرتب و تسویه می‌شود.

۵. اصل ۹۰- در تمام ممالک محروسه انجمن‌های ایالتی و ولایتی به موجب نظامنامه مخصوص مرتب می‌شود و قوانین اساسیه آن انجمن‌ها از این قرار است.

۶. اصل ۹۱- اعضای انجمن‌های ایالتی و ولایتی بلاواسطه از طرف اهالی انتخاب می‌شوند مطابق نظامنامه انجمن‌های ایالتی و ولایتی.

۷. اصل ۹۲- انجمن‌های ایالتی و ولایتی اختیار نظارت‌نامه در اصلاحات راجعه به منافع عامه دارند با رعایت حدود قوانین مقرر.

۸. اصل ۹۳- صورت خرج و دخل ایالات از هر قبیل بتوسط انجمن‌های ایالتی و ولایتی طبع و نشر می‌شود.

بر این اساس، مستند به متن متمم قانون اساسی مشروطه و قوانین موضوعه، با ایجاد انجمن‌های ایالتی و ولایتی به‌مثابه شوراهای محلی فعلی<sup>۱</sup>، در ترسیم ساختار دولت - کشور ایران، در کنار نظام تمرکز اداری، از نظام مبتنی بر عدم تمرکز اداری نیز سخن به میان آمد. هرچند این شیوه اداره کشور نیز بنا به علل مختلفی چون دخالت خارجی‌ان و درنهایت کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹، پس از سال ۱۳۰۴ تا مدت‌ها از نظام اداری کشور حذف شده بود.<sup>۲</sup> در نظام عدم تمرکز محلی، حسن جریان امور اداری در گرو تفکیک امور محلی از امور ملی دانسته شد. در این نظام، امور اداری محلی اعم از تصمیم‌گیری، اجرا و امور مدیریتی به مقامات محلی واگذار شدند و واحدهای محلی از شخصیت حقوقی مستقل و متمایز از دولت مرکزی برخوردار شدند.<sup>۳</sup> بر این اساس، برخی امور اداری به صورت استقلالی به برخی نهادها و واحدهای محلی سپرده شد که در ابعاد مالی، سازمانی و ساختاری مستقل از دولت مرکزی هستند.<sup>۴</sup> البته قائل شدن شخصیت حقوقی برای این نهادها، به معنای عدم نظارت دولت مرکزی بر این واحدها نیست. بلکه، در این روش نیز دولت مرکزی بر واحدهای محلی نظارتی خفیف دارد که از آن به عنوان نظارت قیمومتی یاد می‌شود.<sup>۵</sup>

بررسی برخی از ویژگی‌ها و مشخصات قانونی انجمن‌های ایالتی و ولایتی مؤید آن است که در برهه زمانی مورداشاره، از نظر قانونی تحولات درخور ملاحظه‌ای در ساختار دولت - کشور ایران ایجاد شد که اجمالاً به آنها اشاره خواهد شد:

الف. انتخاب نمایندگان انجمن‌ها توسط مردم: مستند به فصل اول قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی مصوب ۱۲۸۶، در بُعد سازمانی و تشکیلاتی، اعضای انجمن‌های ایالتی و ولایتی نه مبعوثین و نمایندگان دولت مرکزی، بلکه منتخب مردم بودند.

ب. استقلال انجمن‌ها از دولت مرکزی: مستند به فصل دوم قانون یادشده در بُعد صلاحیتی، انجمن‌ها دارای صلاحیت‌هایی مستقل از دولت مرکزی بودند. البته، با وجود پیش‌بینی این ساختار در متمم قانون اساسی مشروطه و قانون عادی،

۱. عمید زنجانی، عباسعلی، حقوق اساسی، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۵، ص ۱۶۳.

۲. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین، سیر تحول اداره شهرها توسط انجمن‌ها و شوراهای شهر، فصلنامه پژوهش حقوق و سیاست، ۱۳۸۹، شماره ۲۸، ص ۴۰۹.

۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۷، چاپ پانزدهم، ص ۸۰.

۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۷، چاپ پانزدهم، ص ۸۰.

۵. موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری (۱-۲)، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۹، چاپ دوازدهم، ص ۹۶.

انجمن‌های ایالتی تنها در مناطق محدودی تشکیل شدند و از منظر صلاحیت و کارآیی نیز اثر اجرایی چندانی بر روند جریان امور اداری جامعه و ساختار تمرکز اداری دولت - کشور نداشتند<sup>۱</sup> و همچنان نظام متمرکز اداری الگوی غالب اداره کشور ایران در این بازه زمانی بوده است.<sup>۲</sup> هرچند که صرف ظهور این انجمن‌ها در آن برهه زمانی، زمینه‌ساز دوری از ساختار متمرکز و سوق به سمت سیستم عدم تمرکز اداری شد.

### بند دوم. پس از تصویب قانون اساسی ۱۳۵۸

در قانون اساسی ج.ا.ا. مصوب ۱۳۵۸، در کنار تبیین شکل حکومت و رژیم سیاسی (اصل ۱)، اصول مختلفی به تبیین ساختار دولت - کشور از منظر حقوقی و تثبیت ساختار عدم تراکم و عدم تمرکز اداری اختصاص داده شد. در این زمینه، مستند به اصل ۶۰ قانون اساسی، در نظم حقوقی ایران اعمال قوه مجریه در صلاحیت رهبری، رئیس‌جمهور و وزیران (مقامات دولتی در مرکز) قرار گرفته است. علاوه بر مفاد این اصل که به منزله شناسایی مقامات نظام تمرکز اداری در ایران است، شناسایی مقاماتی همچون استاندار، فرماندار و بخشدار به عنوان منصوبین دولت مرکزی در اصل ۱۰۳ قانون اساسی، مؤید پذیرش و شناسایی نظام عدم تراکم اداری در نظم حقوقی ایران می‌باشد.

از سوی دیگر، علاوه بر این اصل ۷ قانون اساسی شوراهای محلی از جمله شورای استان، شهرستان، شهر و روستا را در عداد ارکان تصمیم‌گیری و اداره‌کننده کشور معرفی کرده است. شناسایی شوراهای محلی به عنوان رکن تصمیم‌گیری و اداره کشور به منزله شناسایی نظام عدم تمرکز اداری در ایران است. اهمیت نظام عدم تمرکز اداری در اندیشه قانونگذار اساسی تا درجه‌ای بوده که علاوه بر اصول پراکنده‌ای در قانون اساسی که به موضوع شوراها پرداخته، اصول فصل هفتم قانون اساسی نیز به این موضوع اختصاص یافته است. بر این اساس، اگرچه مبدأ پیدایش نظام عدم تمرکز اداری در ایران را باید متمم قانون اساسی مشروطه دانست اما استقرار حقوقی این نظام را باید پس از انقلاب اسلامی و به واسطه قانون اساسی ج.ا.ا. دانست. البته، با وجود شناسایی شوراهای محلی در قانون اساسی ج.ا.ا. و به تبع آن شناسایی این موضوع در قوانین مختلف همچون لایحه قانونی شوراهای محلی مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب، قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۱ و قانون

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۷، چاپ پانزدهم، ص ۹۲.

۲. لشگری تفرشی، احسان، تکوین حکمرانی متمرکز در ایران از منظر جغرافیای سیاسی در سده معاصر، فصلنامه دولت‌پژوهی، شماره شانزدهم، ۱۳۹۷، صص ۳۹-۷۲، ص ۴۱.

تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، عملاً تشکیل این شوراها تا سال ۱۳۷۷ مسکوت ماند. پس از این دوره بود که به صورت مرتب با برگزاری انتخابات‌های محلی شوراهای اسلامی تشکیل و اداره امور محلی را در حدود صلاحیت مقرر برعهده گرفته‌اند؛ بنابراین باوجود انتقادات متعددی که بر شیوه پیش‌بینی شوراها و سیستم عدم تمرکز اداری در ج.ا.ا. وارد است<sup>۱</sup>، دوره زمانی پس از سال ۱۳۷۷ را می‌توان دوره استقرار عملی نظام عدم تمرکز اداری در ایران شناخت.

با مشخص شدن اجمالی ساختار دولت - کشور در ایران قبل و بعد از تصویب قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ و شناسایی اجمالی تحولات آن، اشاره به این نکته مفید خواهد بود که هرچند قانون اساسی ج.ا.ا. تنها دو نظام عدم تراکم و عدم تمرکز اداری را جهت اداره بهتر امور شناسایی کرده و از این جهت ممکن است به واسطه مفاد قانون اساسی، ساختار دولت - کشور ایران تک‌بافت و مبتنی بر روش‌های عدم تراکم و عدم تمرکز شناخته شود اما با پیدایش مناطق آزاد تجاری - صنعتی در ایران، می‌توان ادعا کرد که ساختار دولت - کشور در ایران متحول شد. با این مقدمه، در بند بعد تلاش خواهد شد تا ویژگی‌های این مناطق و اثر آنها در ساختار دولت - کشور در ایران مورد بررسی قرار گیرد.

## گفتار دوم. ویژگی‌های ساختار دولت - کشور در ایران پس از پیدایش مناطق آزاد

از منظر تاریخی اندیشه ایجاد مناطق آزاد در نظم حقوقی ایران به سال‌های آغازین دهه سوم از سده حاضر باز می‌گردد.<sup>۲</sup> البته، سررشته اصلی ظهور این پدیده حقوقی را باید تبصره «۱۹» ماده واحده قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا.<sup>۱</sup> مصوب

۱. به منظور مطالعه انتقادات وارد بر شیوه پیش‌بینی شوراهای اسلامی در جمهوری اسلامی ایران رجوع کنید به: ابوالحسنی، عبدالرحیم، ابراهیم‌آبادی، غلامرضا، شوراهای اسلامی شهر و روستا و تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران، پژوهشنامه علوم سیاسی، ۱۳۹۷، سال سیزدهم، ش ۴، صص ۷-۳۴؛ هریسی‌نژاد، کمال‌الدین، سیر تحول اداره شهرها توسط انجمن‌ها و شوراهای شهر، فصلنامه پژوهش حقوق و سیاست، ۱۳۸۹، شماره ۲۸، صص ۴۰۳-۴۲۵.

۲. امینی، الف، مروری بر قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی (منطق آزاد در ایران از اندیشه تا عمل)، نشریه مجلس و راهبرد، ۱۳۷۲، شماره ۶، صص ۲۰۵-۲۱۸، ۲۰۶.

ازجمله قوانینی که در آن بازه زمانی موید اندیشه ایجاد مناطق آزاد تجاری و صنعتی در ایران است می‌توان به قانون «معافیت از حقوق و عوارض گمرکی کالاهایی که به منظور استفاده و مصرف و فروش وارد بعضی از جزایر خلیج فارس می‌شود» مصوب ۱۳۴۹/۱۲/۲۳ مجلسین اشاره کرد. به موجب این ماده واحده مقرر شده بود که «به دولت اجازه داده می‌شود در هریک از جزایر خلیج فارس که مقتضی تشخیص دهد کلیه کالاهایی که به منظور مصرف و استفاده و فروش در فروشگاه‌ها وارد جزایر مذکور می‌شود از پرداخت حقوق و عوارض گمرکی و سود بازرگانی و حق انحصار و عوارض مختلف و حق ثبت سفارش (به استثناء هزینه خدمات بندری و باربری) معاف نماید...».



۱۳۶۸ دانست. این تبصره اجازه تأسیس سه منطقه آزاد تجاری - صنعتی، در نقاط مرزی را به دولت داده بود. با پیش‌بینی این موضوع در قانون برنامه اول توسعه، در سال ۱۳۷۲ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی ج.ا.ا. به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان رسید. این قانون که می‌توان آن را مهم‌ترین قانون در ترسیم نظام حقوقی حاکم بر مناطق آزاد شناخت، ضمن بیان اهداف و ترسیم نظام حقوقی حاکم بر این مناطق، در ماده (۱) سه حوزه جغرافیایی قشم، کیش و چابهار را به عنوان مناطق آزاد تجاری - صنعتی معرفی کرد. تبصره «۳» این ماده نیز ایجاد مناطق آزاد جدید را منوط به پیشنهاد هیئت‌وزیران و تصویب مجلس دانست.<sup>۱</sup> بر این اساس، روزه‌روز بر تعداد مناطق آزاد در ایران افزوده شد و مناطقی همچون منطقه آزاد آبادان، خرمشهر، جلفا و بندرانزلی<sup>۲</sup> و منطقه ماکو<sup>۳</sup> به‌عنوان مناطق آزاد تجاری - صنعتی شناخته شدند.

همانند سایر کشورهای جهان، مبنای اصلی پیدایش مناطق آزاد در ایران ایجاد مناطقی به منظور بهبود و توسعه شاخص‌های اقتصادی کشور از جمله ایجاد فضایی برای توسعه صادرات غیرنفتی<sup>۴</sup>، ایجاد فرصت‌های اشتغال، توسعه این مناطق و در درازمدت انتقال تکنولوژی به کشور و ارتقاء شیوه‌های مدیریتی و اقتصادی در کشور بوده است؛ حال آنکه با گذشت چند دهه از تشکیل این مناطق، بخش قابل توجهی از اهداف مذکور عملاً محقق نشده‌اند.<sup>۵</sup>

فارغ از عدم تحقق بخشی از اهداف تشکیل مناطق مناطق آزاد در ایران و آثار فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و نظایر آن که به‌واسطه پیدایش این مناطق بروز کرد، ظهور این مناطق اثر ویژه‌ای بر تحول ساختار دولت - کشور در ایران داشته است. به منظور تبیین آثار پیدایش مناطق آزاد بر ساختار کشور ایران، در ادامه، ابتدا به تبیین اهم ویژگی‌های نظام

۱. تبصره ۱۹- به دولت اجازه داده می‌شود که حداکثر در سه نقطه از نقاط مرزی کشور، مناطق آزاد تجاری - صنعتی تأسیس نماید.

۲. ضرورت تأسیس مناطق آزاد تجاری - صنعتی با تصویب مجلس شورای اسلامی، در ماده ۲۳ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵ نیز ذکر شده است.

۳. مناطق مذکور به استناد قانون ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی آبادان و خرمشهر، جلفا و بندرانزلی مصوب ۱۳۸۲ ایجاد شده‌اند.

۴. این منطقه به استناد قانون ایجاد یک منطقه آزاد تجاری - صنعتی و بیست و سه منطقه ویژه اقتصادی مصوب ۱۳۸۹ ایجاد شده است.

۵. فضلی، عزیزالله و هداوند، مهدی، **ماهیت حقوقی نظارت بر سازمان مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران**، حقوق اداری، ۱۳۹۶، شماره ۱۳، ص ۱.

۶. رهنورد، فرج‌الله، **عوامل مؤثر بر عملکرد مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران**، فرایند مدیریت و توسعه، ۱۳۸۹، شماره ۷۴، ص ۴۷.

حقوقی مناطق آزاد تجاری - صنعتی پرداخته خواهد شد؛ سپس، ویژگی‌های ذکرشده با دو الگوی وحدت انضمامی و منطقه‌گرایی به‌عنوان ساختارهای نزدیک به شیوه اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی تطبیق داده خواهد شد تا ساختار دولت - کشور ایران با ظهور مناطق آزاد تجاری - صنعتی کشف شود.

## بند اول. نظام حقوقی حاکم بر مناطق آزاد

مبتنی بر قوانین و مقررات حاکم بر مناطق آزاد تجاری - صنعتی، نظم حقوقی حاکم بر این مناطق را می‌توان در محورهای زیر ترسیم کرد:

### الف. سازمان اداری مناطق آزاد

ماده (۵) قانون چگونگی اداره‌ی مناطق آزاد<sup>۱</sup>، اداره‌ی این مناطق را در صلاحیت سازمانی قرار داده که به صورت شرکت ایجاد می‌شود و سرمایه‌ی آن متعلق به دولت است. ماده (۶) قانون مزبور<sup>۲</sup> در تشریح شیوه‌ی اداره این سازمان، هیئتی مرکب از سه تا پنج عضو منتخب هیئت‌وزیران را به عنوان هیئت‌مدیره این سازمان معرفی کرده است. بخش اخیر این ماده نیز ریاست هیئت‌مدیره را در صلاحیت مدیرعاملی قرار داده است که به حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود؛ علاوه‌براین، عزل مدیرعامل و اعضای هیئت‌مدیره این سازمان در صلاحیت مراجع و مقامات انتخاب‌کننده قرار داده شده است.

مبتنی بر مواد مورد اشاره، تردیدی نیست که مدیریت عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی برعهده مدیرعامل سازمان هر منطقه قرار دارد که همانند مقامات عدم تراکم منصوب دولت

۱. ماده ۵- هر منطقه توسط سازمانی که به صورت شرکت با شخصیت حقوقی مستقل تشکیل می‌گردد و سرمایه آن متعلق به دولت است اداره می‌شود. این شرکت‌ها و شرکت‌های وابسته از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی بوده و منحصرأ بر اساس این قانون و اساسنامه‌های مربوط اداره خواهد شد و در موارد پیش‌بینی نشده در این قانون و اساسنامه، تابع قانون تجارت خواهند بود.

۲. ماده ۶- سازمان توسط هیئت‌مدیره متشکل از سه یا پنج نفر اداره خواهد شد. اعضاء هیئت‌مدیره توسط هیئت‌وزیران انتخاب خواهند شد. مدیرعامل سازمان که ریاست هیئت‌مدیره را به عهده خواهد داشت، به موجب حکم ریاست جمهوری و از میان اعضاء هیئت‌مدیره منصوب و بالاترین مقام اجرایی در زمینه‌های اقتصادی و زیربنایی منطقه می‌باشد. انتخاب مدیرعامل و اعضاء هیئت‌مدیره برای مدت سه سال بوده و انتخاب مجدد آنان بلامانع است. عزل مدیرعامل و اعضاء هیئت‌مدیره با همان مراجع انتخاب‌کننده می‌باشد. هیئت‌وزیران مسوولیت و اختیار مجامع عمومی سازمان هر منطقه را به عهده دارد.

مرکزی می‌باشد. در این زمینه، اشاره به این نکته مفید خواهد بود که در برهه‌هایی همچون در دوره اجرای «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا.»<sup>۱</sup> مصوب ۱۳۸۹ در برخی از حوزه‌ها، اقتدارات این مقامات حتی از مقامات دولت مرکزی در واحدهای تقسیمات کشوری نیز بیشتر بوده است. در این زمینه، در بند «الف» ماده (۱۱۲) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا.» مصوب ۱۳۸۹ مقرر شده بود که مدیران سازمان‌های مناطق آزاد به‌عنوان نماینده دولت، بالاترین مقام منطقه محسوب می‌شوند و مستقیماً تمام وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در این مناطق، به استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی<sup>۲</sup> را برعهده دارند. این در حالی است که مسئولیت اصلی مقامات عدم تراکم همچون استانداران و فرمانداران در حوزه مأموریتشان، منحصر در امور نظارتی و هماهنگی واحدها است.

بنابر آنچه گفته شد، از نظر سازمانی، اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی همانند الگوی عدم تراکم اداری و البته از جهاتی شدیدتر از این الگو می‌باشد.

### ب. ضوابط حاکم بر عملکرد مناطق آزاد

بررسی نظام قانونی حاکم بر مناطق آزاد تجاری - صنعتی گویای آن است که این مناطق در بسیاری از ابعاد و حوزه‌ها، استثنایی بر «اصل وحدت قوانین» در نظام حقوقی ج.ا.ا. هستند<sup>۱</sup> که تا پیش از ظهور مناطق آزاد تجاری - صنعتی امری پذیرفته شده بود. به عبارتی، تا پیش از پیدایش مناطق آزاد، قوانین مصوب مجلس بر همه مناطق کشور حتی حوزه صلاحیت مراجع ناشی از عدم تمرکز محلی، حاکم بوده و هیچ منطقه‌ای از شمول قوانین

۱. الف- مدیران سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام منطقه محسوب می‌شوند و کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در این مناطق به استثناء نهادهای دفاعی و امنیتی به عهده آنها است. سازمان‌های مناطق آزاد منحصراً براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی و اصلاحات بعدی آن و قانون کار اداره می‌شوند.

تبصره ۱- واگذاری وظایف، اختیارات و مسؤولیتهای دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری، با موافقت ایشان صورت می‌پذیرد.

تبصره ۲- اختیارات فرماندار در مورد مصوبات شوراهای اسلامی شهر و روستا در مناطق آزاد به مدیر سازمان منطقه آزاد واگذار می‌شود.

۲. مستند به تبصره ۱ ماده ۱۱۲ قانون مذکور «واگذاری وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری با موافقت ایشان صورت می‌گیرد».

مستثنی نبوده است. این در حالی است که با پیدایش مناطق آزاد، این مناطق صراحتاً از شمول برخی از قوانین عمومی کشور مستثنی شده‌اند و تابع ضوابطی دانسته شده‌اند که توسط هیئت‌وزیران تعیین می‌شوند. از جمله مهم‌ترین حوزه‌هایی که امور مناطق آزاد از شمول قوانین حاکم بر سایر نقاط کشور مستثنی شده‌اند می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. **شیوه اداره سازمان مناطق آزاد:** ماده (۵) قانون چگونگی اداره این مناطق، سازمان مناطق آزاد (که به صورت شرکت تأسیس می‌شوند) را نه‌تنها از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی خارج دانسته، بلکه این سازمان را از شمول سایر مقررات عمومی نیز مستثنی کرده است.

۲. **امور مالی و برنامه‌های مناطق آزاد:** مستند به ماده (۲) و بند «ج» ماده (۴) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد<sup>۲</sup>، بودجه سالانه مناطق آزاد به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد و در سند بودجه سالانه کل کشور (موضوع اصل ۵۲)<sup>۳</sup> پیش‌بینی نمی‌شود. علاوه‌براین، بند «ج» ماده (۴) این قانون، تصویب برنامه‌های عمرانی - فرهنگی این مناطق را نیز در صلاحیت هیئت‌وزیران تعریف کرده و از این جهت این مناطق مستقل از قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه هستند.

۱. یگانگی سیاسی و اداری حاکم بر کشور از جمله مهم‌ترین ویژگی‌های دولت‌های بسیط متمرکز است (پروین، خیرالله، الزامات و آموزه‌های حقوق اساسی، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۲، ص ۱۱۳). با عنایت به ویژگی ذکر شده، اصول «وحدت قانون» و «وحدت مقنن» نتیجه طبیعی چنین دولت‌هایی است. البته، در دولت - کشورهای تک‌باقتی که از دو روش «وحدت انضمامی» یا «منطقه‌گرایی» استفاده می‌شود، این اصول به شکل چشم‌گیری تضعیف می‌شوند که در ادامه مطالب تفصیل آن بیان خواهد شد.

۲. ماده ۲- درآمد سازمان‌های مناطق آزاد صرفاً بایستی در چهارچوب بودجه سالیانه که به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد هزینه گردد. کمک‌های سازمان جهت عمران و آبادانی سایر نواحی (با اولویت نواحی همجوار) صرفاً با تصویب هیئت دولت امکان‌پذیر بوده و هرگونه کمک دیگری تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب خواهد شد.

ماده ۴- هیئت‌وزیران مسئولیت: الف- ... ج- تصویب برنامه‌های عمرانی، فرهنگی، بودجه سالانه و عملکرد صورت‌های مالی سازمان‌های مناطق.

۳. اصل ۵۲- بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.

۳. امور امنیتی و انتظامی مناطق آزاد: مستند به بند «د» ماده (۴) قانون یادشده، «تصویب مقررات امنیتی و انتظامی مناطق با تأیید فرماندهی کل قوا» در صلاحیت هیئت‌وزیران قرار گرفته است.

۴. امور بازرگانی مناطق آزاد: ماده (۱۴) قانون اشاره‌شده<sup>۱</sup>، مبادلات بازرگانی مناطق آزاد با خارج از کشور را پس از ثبت گمرکی، از شمول مقررات صادرات و واردات مستثنی دانسته است.

۵. امور مرتبط با اشتغال در مناطق آزاد: ماده (۱۲) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد<sup>۲</sup>، مقررات مربوط به اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی و صدور روادید برای اتباع خارجی در مناطق را برعهده‌ی هیئت‌وزیران گذاشته است.

علاوه بر موارد ذکر شده، مستند به مواد مختلف قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، وضع قواعد و مقررات مربوط به اموری چون «حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی» (ماده ۲۰)، «امور ثبتی» (ماده ۲۲)، «مقررات حاکم بر نحوه استفاده از اراضی» (ماده ۲۴) در این مناطق، به هیئت‌وزیران واگذار شده است.

میتنی بر آنچه در این قسمت گفته شد، مناطق آزاد تجاری - صنعتی چه از منظر سازمان اداری و چه از نظر قوانین و مقررات حاکم بر آنها، واجد استقلال و تمایز با مناطق دیگر کشور هستند؛ به گونه‌ای که تا پیش از تشکیل این مناطق، ساختار سیاسی و اداری دولت - کشور ایران این سطح از استقلال و تمایز را تجربه نکرده بود؛ لذا، این امر گویای بروز تحولاتی در ساختار دولت - کشور ایران است که در قسمت بعدی تلاش خواهد شد ماهیت آن تبیین و تحلیل شود.

---

۱. ماده ۱۴ - مبادلات بازرگانی مناطق با خارج از کشور پس از ثبت گمرکی از شمول مقررات صادرات و واردات مستثنی هستند و مقررات صدور و ورود کالا و تشریفات گمرکی در محدوده هر منطقه به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید. مبادلات بازرگانی مناطق با سایر نقاط کشور اعم از مسافری و تجاری تابع مقررات عمومی صادرات و واردات کشور می‌باشد.

۲. ماده ۱۲ - مقررات مربوط به اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی و صدور روادید برای اتباع خارجی به موجب آئین‌نامه‌هایی خواهد بود که به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.

## بند دوم. ظهور الگوی وحدت انتزاعی با پیدایش مناطق آزاد

همچنان‌که پیش‌تر اشاره شد، در بهره‌مندی ساختار دولت - کشور ایران از دو الگوی عدم‌تراکم و عدم‌تمرکز اداری (اعم از عدم تمرکز فنی و محلی) تردیدی وجود ندارد. نکته شایان توجه در خصوص الگوهای ذکرشده آن است که در هیچ‌یک از این دو الگو اصل «وحدت قانون» و «وحدت مقنن» نادیده گرفته نشده و قوانین واحدی که توسط قوه مقننه مرکزی وضع شده‌اند بر تمام مناطق کشور حاکم است.<sup>۱</sup> به بیان دیگر، در کشورهای دارای نظام عدم تراکم و عدم تمرکز اداری، قوانین مصوب قانون‌گذار مرکزی به‌صورت یک‌پارچه در سراسر نقاط کشور اجرایی می‌شوند و اعمال و اقدامات همه نهادها (اعم از نهادهای مستقل محلی و محلی وابسته به دولت مرکزی) در چهارچوب قوانین حاکم بر کل کشور معتبر خواهند بود. در نظام حقوقی ایران نیز اگرچه تا زمان پیدایش مناطق آزاد تجاری - صنعتی، اصل وحدت قانون حاکم بود، منتها با پیدایش این مناطق، بخشی از سزمین ایران (مناطق آزاد) از شمول بخش قابل توجهی از قوانین و مقررات عمومی کشور مستثنی شدند و تابع قوانین و مقررات خاصی که توسط هیئت‌وزیران تعیین می‌شوند قرار گرفتند؛ بنابراین، اختصاراً می‌توان نتیجه گرفت که با ظهور مناطق آزاد تجاری - صنعتی، هر دو مشخصه «وحدت قانون» و «وحدت مقنن» در ساختار دولت - کشور ایران به‌طور ویژه‌ای نقض شد و به جای آن نظام تعدد و تکثر «قانون» و «مقنن» جایگزین آن شد. مبتنی بر این تحول، برخی از مناطق کشور اگرچه در درون دولت - کشور ایران قرار دارند اما، قوانین و مقررات ویژه‌ای بر آنها حاکم است که توسط مرجعی غیر از مجلس شورای اسلامی وضع شده‌اند.

---

۱. در خصوص شمول قوانین مجلس ذکر این نکته لازم است که مستند به ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط می‌باشند، بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی و در چهارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیئت‌انما که حسب مورد به تأیید وزیران علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و در مورد فرهنگستان‌ها به تأیید رئیس‌جمهور و در مورد دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی وابسته به نیروهای مسلح به تأیید رئیس ستاد کل نیروهای مسلح می‌رسد، عمل می‌کنند. اگرچه این موضوع نیز در جای خود نیازمند بررسی و تبیین حقوقی است، اما بررسی آن در این مقاله خروج موضوعی دارد.

با اثبات این مطلب که شکل دولت - کشور ایران با پیدایش مناطق آزاد تجاری-صنعتی متحول شده، تعیین الگوی مورد استفاده توسط نظام اداری ایران از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. با این مقدمه، در ادامه تلاش خواهد شد تا ویژگی‌های ساختار جدید دولت - کشور ایران با دو روش «وحدت انضمامی» و «منطقه‌گرایی» به عنوان ساختارهای نزدیک به شیوه اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی تطبیق داده شود تا نسبت آنها با ساختار جدید اداره دولت - کشور ایران تبیین گردد؛ چراکه در دو الگوی مورد اشاره نیز، حسب مورد اصول «وحدت قانون» و «وحدت مقنن» به شکل چشم‌گیری تضعیف می‌شوند.

در خصوص الگوی «وحدت انضمامی» باید توجه نمود که این الگو محصول انضمام سرزمین‌های مختلف به سرزمین اصلی یک کشور است.<sup>۱</sup> انتخاب عنوان «وحدت انضمامی» برای این قبیل دولت - کشورها نیز ناشی از همین وضعیت آنها است.<sup>۲</sup> مهم‌ترین ویژگی این قبیل دولت - کشورها آن است که در این دسته از دولت - کشورها «با وجود آنکه کشور دارای قوه قانون‌گذاری واحدی است، قوانین در همه مناطق کشور یکسان و مشابه نیستند».<sup>۳</sup> تعبیر دیگر در این خصوص آن است که در دولت - کشور متأثر از الگوی وحدت انضمامی، «قانونگذاری متنوع ولی قانونگذار یکی است».<sup>۴</sup>

با تطبیق ویژگی‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژگی‌های دولت - کشورهای تابع الگوی وحدت انضمامی، تردیدی نیست که نقض اصل «وحدت قانون» در هر دو الگو مشهود است و این موضوع را باید وجه تشابه این دو الگو دانست. توضیح آنکه، در الگوی مناطق آزاد، این مناطق همانند مناطق منضم به سرزمین اصلی در الگوی وحدت انضمامی، از بسیاری از قوانین و مقررات سرزمین اصلی مستثنی بوده و تابع ضوابط ویژه هستند. با این حال، به جهت ذیل، مناطق آزاد تجاری - صنعتی را نمی‌توان تابعی از روش وحدت انضمامی دانست:

الف. برخلاف الگوی وحدت انضمامی که به اصل «وحدت مقنن» ملتزم است، در الگوی مناطق آزاد تجاری - صنعتی، بخش درخور توجهی از قوانین و مقررات حاکم بر این مناطق

۱. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، **بایسته‌های حقوق اساسی**، تهران: بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۸۸، چاپ سی‌وپنجم، ص ۸۴.

۲. خسروی، حسن، **حقوق اساسی ۱**، تهران: دانشگاه پیام‌نور، ۱۳۹۲، چاپ دهم، ص ۸۴.

۳. عباسی، بیژن، **حقوق اداری**، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۹۰، چاپ دوم، ص ۷۸.

۴. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، **بایسته‌های حقوق اساسی**، تهران: بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۸۸، چاپ سی‌وپنجم، ص ۸۴.

توسط مجلس شورای اسلامی وضع نمی‌شود و صلاحیت آن برعهده هیئت‌وزیران قرار دارد؛ لذا، در الگوی مناطق آزاد اصل وحدت مقنن رعایت نشده است.

ب. در مقابل سیر تکوین الگوی وحدت انضمامی که از تکثر و گسستگی مناطق مختلف به سمت وحدت و پیوستگی است، در الگوی مناطق آزاد، ساختار اداری کشور از وحدت و پیوستگی به سمت تکثر و انتزاع بخش‌هایی از سرزمین اصلی حرکت کرده است. به عبارتی، در الگوی مناطق آزاد، ابتدائاً دولت - کشور ایران دارای وحدت ساختاری بوده اما، در سیر تحولات تاریخی و حقوقی، بخش‌هایی از کشور از سرزمین اصلی منتزع شده و نظم حقوقی جدیدی برای اداره آنها تعبیه و طراحی شده است. این ویژگی موجب شده که نویسندگان این مقاله از الگوی مناطق آزاد تحت عنوان الگوی «وحدت انتزاعی» یاد کنند و آن را به منزله‌ی نوعی از ساختار اداره دولت‌کشور بدانند که مناطقی از کشور از سرزمین اصلی منتزع شده باشند و تابع نظام حقوقی متفاوتی از سایر بخش‌های کشور باشند.

با اثبات تمایز الگوی مناطق آزاد (وحدت انتزاعی) با الگوی «وحدت انضمامی»، لازم است تا ویژگی‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژگی‌های دولت - کشورهای تابع الگوی «منطقه‌گرایی» مقایسه شوند. در این زمینه، ابتدا باید اشاره کرد که از الگوی «منطقه‌گرایی» تحت عنوان «عدم‌تمرکز افراطی»<sup>۱</sup> یا «خودگردانی»<sup>۲</sup> یاد می‌شود. در این الگو، مناطق مختلف کشور که از جهت خصوصیات «طبیعی، تاریخی، جغرافیایی، اقتصادی و فرهنگی» همسان هستند یک منطقه را شکل می‌دهند و تا حدود زیادی خودمختاری آنها تأمین می‌شود.<sup>۳</sup> جلوگیری از جدایی‌طلبی و تضمین استقلال سیاسی یکی از مبانی مهمی است که حقوقدانان در مقام توجیه الگوی منطقه‌گرایی بر آن تأکید دارند.<sup>۴</sup> ازجمله مهم‌ترین ویژگی‌های دولت - کشوهای که از این الگو استفاده می‌کنند آن است که در این‌گونه کشورها «کشور به مناطقی خودگردان تقسیم‌شده و به موجب قوانین ویژه مصوب دولت مرکزی، هریک از آنها دارای اساسنامه خودمختاری، مجالس محلی منتخب مردم و کارگزاران اجرایی ویژه یا یک هیئت دولت و در رأس آن یک رئیس می‌باشند»؛<sup>۵</sup> لذا، بخش قابل

۱. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، **بایسته‌های حقوق اساسی**، تهران: بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۸۸، چاپ سی‌وپنجم، ص ۸۴.

۲. عباسی، بیژن، **حقوق اداری**، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۹۰، چاپ دوم، ص ۷۹.

۳. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، **بایسته‌های حقوق اساسی**، تهران: بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۸۸، چاپ سی‌وپنجم، ص ۸۵.

۴. پروین، خیرالله، **الزامات و آموزه‌های حقوق اساسی**، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۲، ص ۱۱۶.

۵. عباسی، بیژن، **حقوق اداری**، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۹۰، چاپ دوم، ص ۷۹.



توجهی از قوانین و مقررات حاکم بر این مناطق توسط مراجع مستقر در خود این مناطق و برای همان منطقه وضع می‌شوند. به عنوان نمونه، مبتنی بر ماده ۱۲۳ قانون اساسی ایتالیا که یکی از کشورهای تابع این الگو می‌باشد، امکان وضع قوانین و مقررات منطقه‌ای توسط شوراهای مناطق پیش‌بینی شده است.<sup>۱</sup>

مبتنی بر ویژگی‌های ذکرشده، تردیدی نیست که در این روش همانند الگوی مناطق آزاد (وحدت انتزاعی)، اصول «وحدت قانون» و «وحدت مقنن» نقض می‌شوند و از این جهت این دو الگو مشابه یکدیگر هستند. با این حال، به جهت تمایزات ذیل نمی‌توان این دو الگو را یکسان انگاشت:

الف. هرچند هر دو الگوی منطقه‌گرایی و مناطق آزاد از جهت نقض اصل «وحدت قانون» مشابه هستند، ولیکن مبنای موجد این وضعیت در این دو الگو متفاوت است. توضیح آنکه، در الگوی منطقه‌گرایی مبنای اصلی و اولیه جهت پیش‌بینی مناطق و فراهم‌شدن امکان قانونگذاری برای آنها، جلوگیری از جدایی‌طلبی و تأمین اغراض سیاسی است. این در حالی است که در الگوی مناطق آزاد، مبنای اصلی و اولیه جهت پیش‌بینی این مناطق اهداف اقتصادی و توسعه‌ای است که مستلزم تمهید ضوابط خاص قانونی برای آن مناطق است.

ب. هرچند دو الگوی منطقه‌گرایی و مناطق آزاد از جهت نقض اصل «وحدت مقنن» مشابه هستند، ولیکن برخلاف روش منطقه‌گرایی که بخش زیادی از قوانین و مقررات منطقه‌ای توسط مراجع مستقر در هر منطقه وضع می‌شود، در الگوی مناطق آزاد اغلب قوانین و مقررات حاکم بر این مناطق توسط هیئت‌وزیران به عنوان نهادی وابسته به دولت مرکزی و البته غیر از قانون‌گذار مرکزی تهیه و ابلاغ می‌شود. با مشخص‌شدن مهم‌ترین ویژگی‌های الگوی مناطق آزاد تجاری - صنعتی در ایران و اثبات این مطلب که این الگو با الگوهای وحدت انضمامی و منطقه‌گرایی متفاوت است، می‌توان ادعا نمود که پس از ظهور مناطق آزاد در ایران، ساختار دولت - کشور ایران از نوع خاصی از نظام اداره کشور بهره برده که در این تحقیق از آن به عنوان «وحدت انتزاعی» یاد شد. در الگوی وحدت انتزاعی دو اصل «وحدت قانون» و «وحدت مقنن» نقض شده است. توضیح آنکه، قانونگذار مرکزی این مناطق را از بخش بسیاری از قوانین و مقررات کشور مستثنی کرده است (نقض وحدت قانون) و تعیین ضوابط مربوط به این حوزه‌ها را برعهده ارکان دولت مرکزی به غیر از قانون‌گذار

۱. جهت مشاهده قانون اساسی ایتالیا رک:

[https://www.constituteproject.org/constitution/Italy\\_2012.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2012.pdf?lang=en)

مرکزی (هیئت‌وزیران) قرار داده است (نقض وحدت مقنن)؛ بنابراین، در این روش، قانونگذار مرکزی در حالی که صلاحیت قانونگذاری برای کل قلمرو کشور را دارد، با انتزاع بخش‌هایی از کشور از سایر مناطق، این مناطق را از شمول صلاحیت قانونگذاری خودش در حوزه‌های مختلفی منتزع کرده است و امکان تعیین قوانین و مقررات برای آن مناطق را به مرجع دیگری در ذیل قوه مجریه واگذار کرده است. نکته مهم در خصوص این الگو آن است که با توجه به اینکه این الگو در قانون اساسی کشور تضمین نشده، علی‌الاصول قانون‌گذار هرگاه تصمیم بگیرد، می‌تواند رأساً در خصوص این مناطق مجدداً تصمیم‌گیری کند و حتی آن مناطق را مشمول وحدت قوانین کشور قرار دهد.

## گفتار سوم. میزان انطباق الگوی وحدت انتزاعی با قانون اساسی ایران

باتوجه‌به ویژگی‌های ذکرشده برای الگوی وحدت انتزاعی و وضعیت مناطق آزاد تجاری - صنعتی در ایران، ممکن است بهره‌گیری از این الگو مغایر با برخی از اصول قانون اساسی تلقی شود. با این مقدمه، در ادامه به بررسی میزان انطباق این الگو با قانون اساسی پرداخته می‌شود.

### بند اول. نسبت الگوی وحدت انتزاعی با اصول تبیین‌کننده ساختار نظام اداری ایران

ممکن است ادعا شود که منطوق قانون اساسی ج.ا.ا. راجع به پذیرش وضعیت حقوقی مناطق آزاد تجاری - صنعتی، نفیاً یا اثباتاً فاقد حکم است. بر این اساس، باتوجه‌به عدم شناسایی صریح ساختار دولت - کشور ایران در قانون اساسی، پیدایش این مناطق در قالب قوانین عادی مغایرتی با قانون اساسی ندارد. این در حالی است که تدوین‌کننده‌های قانون اساسی در اصول مختلف قانون اساسی همچون اصول ۷، ۱۰۰، ۱۰۳ و نظایر آن به تبیین الگوهای اداره کشور پرداخته و در این زمینه الگوهای عدم‌تراکم و عدم‌تمرکز اداری را مشخصاً شناسایی کرده است؛ لذا، باتوجه‌به شناسایی دو الگوی ذکرشده، ادعای سکوت قانون اساسی در خصوص این موضوع صحیح نیست. در تأیید این استدلال باید گفت که در این‌گونه موارد که قانون اساسی در خصوص موضوعی سکوت مطلق ندارد، به عنوان فرض اولیه باید قانون اساسی را در مقام بیان دانست و اتفاقاً امکان استفاده از سایر الگوها خلاف اصل و نیازمند

اثبات هستند. به طور نمونه، وقتی قانون اساسی در اصل ۶۱ اعمال قوه قضاییه را از طریق دادگاه‌های دادگستری مجاز دانسته، بدان معناست که اصل بر آن است که هیچ مرجع دیگری نمی‌تواند اقدام به حل و فصل دعاوی نماید؛ مگر آنکه به قرینه دیگری خلاف آن اثبات شود. در موضوع حاضر، نه تنها دلیل خاصی مبنی بر امکان استفاده از الگوی وحدت انتزاعی در ساختار دولت - کشور ایران وجود ندارد، استفاده از این الگو مغایر با اصول متعدد قانون اساسی است که در ادامه بدان‌ها اشاره می‌شود؛ بنابراین، نه تنها تدوین‌کنندگان قانون اساسی در زمینه امکان استفاده از سایر روش‌های اداره کشور ساکت نبوده، بلکه با شناسایی دو روش عدم تمرکز و عدم تراکم، روش اداره امور در ج.ا.ا. را صراحتاً مشخص کرده و از این جهت نمی‌شود از الگوهای دیگری همچون وحدت انتزاعی استفاده کرد.

با این مقدمه، می‌توان نتیجه گرفت که با شناسایی دو روش عدم تمرکز و عدم تراکم اداری در قانون اساسی، علی‌الاصول به کارگیری هرگونه روش دیگری که مؤید ظهور ساختاری نو در شیوه اداره کشور ایران است مورد تأیید و پذیرش قانون اساسی نبوده است و اثبات خلاف این ادعا نیازمند بیان دلیل حقوقی است. در مقابل، اگر تدوین‌کننده‌های قانون اساسی به هیچ وجه در مقام بیان یا اشاره به روش‌های اداره کشور در قانون اساسی نبودند، این امکان وجود داشت که با در نظر گرفتن سایر محذورات مقرر در اصول مختلف قانون اساسی استفاده از روش وحدت انتزاعی توسط قانونگذار عادی مورد عمل قرار گیرد.

## بند دوم. نسبت الگوی وحدت انتزاعی با اصول وحدت و تمامیت ارضی کشور

از جمله مهم‌ترین مفاهیمی که تدوین‌کننده‌های قانون اساسی در اصول مختلف قانون اساسی به آن توجه داشته‌اند، مفاهیم «وحدت» و «تمامیت ارضی کشور» است. در این زمینه، اصل ۹ قانون اساسی در ج.ا.ا. «آزادی و استقلال و وحدت و تمامیت ارضی کشور» را یکدیگر تفکیک‌ناپذیر دانسته و حفظ آن را وظیفه دولت و احاد ملت معرفی کرده است. علاوه بر این، در اصول مختلف قانون اساسی همچون بند «۱۱» اصل ۳ و اصول ۲۶ و ۱۵۲ چه در عرصه سیاست خارجی و چه در عرصه داخلی به مفاهیم مذکور توجه و تصریح شده است. شاید بتوان یکی از مهم‌ترین دلایل تأکید اصول مختلف قانون اساسی به مفاهیم مذکور را این مطلب دانست که وحدت و تمامیت ارضی کشور ایران در قرن‌های متمادی به شدت لطمه دیده و آخرین آسیب به آن نیز مربوط به دوره حکومت پهلوی و استقلال بحرین

بوده است؛<sup>۱</sup> لذا، طبیعی است که قانون اساسی و نظام قانونگذاری کشور بایستی نسبت به هر پدیده‌ای که زمینه تجزیه‌طلبی و نقض وحدت و تمامیت ارضی کشور را فراهم می‌کند حساس باشد و از آن اجتناب کند.

در خصوص مفاهیم مذکور، به‌ویژه مفهوم «وحدت» توجه به این نکته لازم است که اطلاق و عموم این اصطلاح شامل تمام مصادیق وحدت اعم از وحدت سیاسی، اقتصادی، حقوقی، سرزمینی و نظایر آن می‌شود. بر این اساس، طراحی و به‌کارگیری هر روشی که مصادیق مختلف وحدت یا تمامیت ارضی را مخدوش سازد یا زمینه آن را فراهم کند مغایر اصول متعدد قانون اساسی خواهد بود.

در مقام اثبات این مطلب که ظهور مناطق آزاد تجاری - صنعتی در ایران موجب خدشه به وحدت و تمامیت ارضی کشور بوده، می‌توان به صراحت ادبیات قوانین مصوب مجلس استناد نمود که در برابر «مناطق آزاد تجاری - صنعتی» از اصطلاح «سرزمین اصلی» استفاده می‌شود.<sup>۲</sup> در قوانین مزبور، گویا مناطق آزاد تجاری - صنعتی مستقل از سرزمین ایران قلمداد شده‌اند؛ علاوه‌براین، تردیدی نیست که با پیدایش مناطق آزاد تجاری - صنعتی و اعمال نظامات حقوقی خاص بر آنها، وحدت حقوقی مورد نظر تدوین‌کننده‌های قانون اساسی مخدوش شده و در مواردی این امر موجبات بروز تبعیض‌هایی «ناروا» بین ساکنان سرزمین اصلی و ساکنان مناطق آزاد تجاری - صنعتی از جهت برخورداری از امکانات و مزایای مادی و معنوی را فراهم کرده است؛ لذا، علاوه‌بر اینکه ظهور مناطق آزاد تجاری - صنعتی را می‌توان موجب خدشه به وحدت و تمامیت ارضی کشور دانست، از این جهت که این مناطق موجب تبعیضاتی ناروا هستند، ظهور آنها را باید مغایر با بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی که «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی» را وظیفه دولت ج.ا.ا. دانسته قلمداد کرد.

۱. جهت مطالعه در این زمینه رک: (بهمنی قاجار، محمدعلی، تمامیت ارضی ایران در دوران پهلوی؛ بحرین، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های سیاسی، ۱۳۹۷، جلد سوم).

۲. از جمله این قوانین می‌توان به ماده (۵۶) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقاء نظام مالی کشور\* مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ و تبصره «۳» ماده (۱۱۹) قانون امور گمرکی\*\* مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲ اشاره کرد.

[\* ماده ۵۶- واحدهای تولیدی کالا و خدمات آلاینده مستقر در مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی شبیه به واحدهای آلاینده مستقر در سرزمین اصلی با رعایت ترتیبات مشخص شده در قانون مالیات بر ارزش‌افزوده و اصلاحات بعدی آن مشمول عوارض آلاینده می‌شوند.

\*\* تبصره ۳- اشخاصی که با رعایت مقررات مربوطه از مناطق آزاد به سرزمین اصلی وارد می‌گردند نیز مشمول تسهیلات این بند می‌شوند.]

## بند سوم. نسبت وحدت انتزاعی با اصل عدم تفویض قانون‌گذاری

همان‌طور که پیش‌تر توضیح داده شد، در حال حاضر نظام اداری ایران از الگوی خاصی از دولت - کشور استفاده می‌کند که در این تحقیق از آن به عنوان وحدت انتزاعی یاد شد. مهم‌ترین ویژگی این الگو آن است که قانون‌گذار مرکزی با تصریح به نقض اصل وحدت قانون در کشور و استثناء نمودن برخی مناطق از آن، قانونگذاری در خصوص آن مناطق را به بخشی از دولت مرکزی و به صورت خاص هیئت‌وزیران تفویض کرده است.

در خصوص این ویژگی مناطق آزاد تجاری - صنعتی باید توجه نمود که به استناد اصل ۵۸ قانون اساسی، اعمال قوه مقننه در ج.ا.ا. با مجلس شورای اسلامی است و به استناد اصل ۵۹، تنها در مسائل بسیار مهم ممکن است اعمال قوه مقننه از طریق همه‌پرسی صورت بگیرد. از سوی دیگر، به صراحت اصل ۸۵ قانون اساسی قانونگذاری توسط مجلس شورای اسلامی قائم به شخص و غیرقابل واگذاری و تفویض دانسته شده است. تنها استثنای اصل مزبور نیز در خود اصل ۸۵ تعیین شده‌اند و تنها امکان تصویب برخی قوانین به صورت آزمایشی، توسط کمیسیون‌های داخلی مجلس و نیز تفویض تصویب اساسنامه‌های سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت به کمیسیون‌های داخلی مجلس یا به دولت پیش‌بینی شده است؛ لذا، به غیر از موارد مذکور، هرگونه تفویض قانون‌گذاری به غیر مجلس مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی بوده و از این جهت نیز «وحدت انتزاعی» با ویژگی‌های بیان شده برای آن، مغایر با قانون اساسی است.

### نتیجه

پیدایش مناطق آزاد تجاری - صنعتی ج.ا.ا. در سال ۱۳۷۲ را می‌توان یکی از مهم‌ترین تحولات در زمینه ساختار دولت - کشور در ایران دانست. ظهور این مناطق موجب از بین رفتن وحدت قوانین در سطح کشور شد و از سوی دیگر، مرجع تعیین بخش شایان‌توجهی از قوانین و مقررات مربوط به این مناطق نیز هیئت‌وزیران به عنوان بخشی از دولت مرکزی در نظر گرفته شد. این ویژگی‌ها موجب شد تا دو مشخصه «وحدت قانون» و «وحدت مقنن» در نظام سیاسی و اداری ایران از بین برود. از طرفی، ویژگی‌های این مناطق با هیچ‌یک از دولت- کشورهای تابع الگوهای «وحدت انضمامی» یا «منطقه‌گرایی» هم‌خوانی ندارد. بر این اساس، باتوجه به اینکه مجلس شورای اسلامی در عمل این مناطق را از حوزه قوانین مصوب خود منتزع کرده و در عین حال صلاحیت وضع قوانین و مقررات حاکم بر بسیاری از

حوزه‌های عملکرد آنها را برعهده هیئت‌وزیران گذاشته، می‌توان چنین نتیجه گرفت که با پیدایش مناطق آزاد در ایران، سیر تحول ساختار این دولت - کشور از نظام وحدت حقوقی به سمت گسستگی و انتزاع حقوقی پیش رفته است مبتنی بر این ویژگی‌ها و اقتضائات در این تحقیق، از این الگوی ساختار دولت - کشور ایران به عنوان الگویی بدیع تحت عنوان «وحدت انتزاعی» یاد شد؛ بنابراین، با ظهور مناطق آزاد تجاری - صنعتی می‌توان ادعا نمود که در ساختار دولت - کشور ایران در عرض استفاده از دو الگوی عدم تمرکز و عدم تراکم، از الگوی «وحدت انتزاعی» نیز بهره برده شده است.

در مقام سنجش میزان انطباق الگوی «وحدت انتزاعی» با قانون اساسی ج.ا.ا، این نتیجه به دست آمد که به‌کارگیری این الگو به جهات مختلف مغایر با قانون اساسی می‌باشد. اولاً، تدوین‌کننده‌های قانون اساسی با شناسایی دو روش عدم تمرکز و عدم تراکم، در واقع استفاده از سایر روش‌های اداره کشور را نفی کرده‌اند. ثانیاً، تشکیل مناطق آزاد تجاری - صنعتی مغایر با اصول وحدت و تمامیت ارضی کشور می‌باشد و موجبات بروز تبعیضات ناروا بین ساکنان سرزمین اصلی و ساکنان مناطق آزاد تجاری - صنعتی از جهت برخورداری از امکانات و مزایای مادی و معنوی را فراهم کرده است. ثالثاً، با توجه به اینکه در الگوی وحدت انتزاعی، صلاحیت وضع بخش زیادی از قوانین و مقررات مربوط به مناطق آزاد تجاری - صنعتی به هیئت‌وزیران تفویض شده، این تفویض مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی که بر منع تفویض قانون‌گذاری به غیر از موارد مصرح در اصل مزبور تصریح دارد می‌باشد.

لذا، با عنایت به بررسی‌های انجام شده، پیشنهاد می‌گردد که مجلس شورای اسلامی به‌جای توسعه روزافزون این قبیل مناطق، با اصلاح رویکرد قانون‌گذاری خود و نسخ قوانین مربوط به این مناطق، اقدام به انحلال مناطق آزاد نماید. از سوی دیگر، لازم است تا شورای نگهبان در مقام تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی (موضوع اصل ۹۴ قانون اساسی) بر مغایرت تشکیل این قبیل مناطق با قانون اساسی عنایت داشته باشد و این قبیل مصوبات را به جهات ذکر شده در این تحقیق مغایر با قانون اساسی اعلام کند.

## فهرست منابع

### کتاب

۱. امامی، محمد و کورش استوار سنگری. **حقوق اداری**، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۱، چاپ هفدهم.
۲. امین، حسن. **تاریخ حقوق ایران**، تهران: دایره المعارف ایران‌شناسی، ۱۳۹۱، چاپ سوم.
۳. بهمنی قاجار، محمدعلی. **تمامیت ارضی ایران در دوران پهلوی؛ بحرین**، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های سیاسی، ۱۳۹۷، جلد سوم.
۴. پروین، خیرالله. **الزامات و آموزه‌های حقوق اساسی**، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۲.
۵. درستی، احمد. **دگرگونی ساخت دولت در ایران پیش‌مدرن**، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۱.
۶. سنجابی، کریم. **حقوق اداری**، تهران: مهرآیین، ۱۳۶۱، چاپ ششم.
۷. صفی‌زاده، فاروق. **تاریخ حقوق در ایران باستان**، تهران: جنگل جاودانه، ۱۳۹۱.
۸. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. **حقوق اداری**، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۷، چاپ پانزدهم.
۹. عمید زنجانی، عباسعلی. **حقوق اساسی**، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۵.
۱۰. عباسی، بیژن. **حقوق اداری**، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۹۰، چاپ دوم.
۱۱. علوی، علی. **تاریخ تحولات سیاسی و اداری در ایران**، تهران: دانشگاه امام صادق، ۱۳۹۰، جلد اول.
۱۲. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل. **بایسته‌های حقوق اساسی**، تهران: بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۸۸، چاپ سی و پنجم.
۱۳. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل. **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، تهران: میزان، ۱۳۸۳، چاپ یازدهم.
۱۴. خسروی، حسن. **حقوق اساسی ۱**، تهران: دانشگاه پیام‌نور، ۱۳۹۲، چاپ دهم.
۱۵. محمدی، عبدالعلی. **درآمدی بر ساختار اداری حکومت اسلامی**، قم: مرکز جهانی علوم اسلامی، ۱۳۸۵.
۱۶. موسی‌زاده، رضا. **حقوق اداری (۱-۲)**، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۹، چاپ دوازدهم.
۱۷. نثاری حقیقی‌فرد، محمود. **روابط کار، قراردادهای کار و مقررات تأمین اجتماعی**، مناطق آزاد تجاری و صنعتی، مناطق ویژه اقتصادی و پارک‌های علم و فناوری،

تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۹.

۱۸. نوین، پرویز. اصول حقوق عمومی «حقوق اداری و دادرسی اداری تطبیقی ایران - فرانسه - انگلستان»، تهران: جنگل، ۱۳۹۰.

#### ب. مقاله‌ها

۱۹. ابوالحسنی، عبدالرحیم و غلامرضا ابراهیم‌آبادی. شوراهای اسلامی شهر و روستا متمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران، پژوهشنامه علوم سیاسی، ۱۳۹۷، شماره ۴، صص ۳۴-۷.

۲۰. امینی، الف. مروری بر قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی (منطق آزاد در ایران از اندیشه تا عمل)، نشریه مجلس و راهبرد، ۱۳۷۲، شماره ۶، صص ۲۱۸-۲۰۵.

۲۱. دل‌شاد، آمنه. ویژگی‌ها و عملکرد مناطق آزاد صنعتی - تجاری ایران، مجله مطالعات بازرگانی، ۱۳۸۶، شماره ۲۳، صص ۱۶-۲۷.

۲۲. رهنورد، فرج‌الله. عوامل مؤثر بر عملکرد مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران، فرایند مدیریت و توسعه، ۱۳۸۹، شماره ۷۴، صص ۴۶-۵۹.

۲۳. لشگری تفرشی، احسان. تکوین حکمرانی متمرکز در ایران از منظر جغرافیای سیاسی در سده معاصر، فصلنامه دولت پژوهی، ۱۳۹۷، شماره شانزدهم، صص ۳۹-۷۲.

۲۴. فضلی، عزیزالله و هداوند، مهدی. ماهیت حقوقی نظارت بر سازمان مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران، حقوق اداری، ۱۳۹۶، شماره ۱۳، صص ۹-۳۲.

۲۵. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین. سیر تحول اداره شهرها توسط انجمن‌ها و شوراهای شهر، فصلنامه پژوهش حقوق و سیاست، ۱۳۸۹، شماره ۲۸، صص ۴۰۳-۴۲۵.



## Transformation of the State Structure in Iran in the Light of the Emergence of Free Trade-Industrial Zones

Hosein Ayene Negini\*

Mohammad Amin Abrishami Rad \*\*

### Abstract:

The emergence of free trade-industrial zones in 1993 in the legal system of the Islamic Republic of Iran caused a change in the structure of government-country in Iran. The most important effect of the emergence of these regions in the structure of the Iranian state was the damage to “unity of law” and “legislative unity” as two principles accepted in the political and administrative system of Iran. This study in the form of descriptive-analytical studies, while briefly explaining the changes in the structure of government-country in Iran, the emergence of free trade-industrial zones in the legal system of the Islamic Republic of Iran has caused changes in the structure of government-country in Iran; As a result of this change, the state-country structure in Iran has shifted to a different model of “concrete unity” and “regionalism”, which was referred to as “abstract unity”. However, based on the studies conducted in this study, the application of this model in the Iranian legal system is contrary to the “principles explaining the structure of the Iranian administrative system”, “principles related to the territorial integrity and territorial integrity of the country” and “principle of non-delegation”.

**Keywords:** State structure of Iran, Free trade-Industrial Zones, Regionalism, Abstract Unity, Concrete Unity, Unity of Law, Legislative Unity.

---

\*. Phd in Public Law, Tehran University. (Corresponding Author)

hosseinayene69@gmail.com

\*\* .Assistant Professor, Department of Law, Semnan University. Abrishamirad@semnan.ac.ir