

دکتر محمد رضا حافظ نیا  
محمد باقر قالیباف  
دانشگاه تربیت مدرس - گروه جغرافیا  
شماره مقاله : ۵۰۹

## راهبرد توزیع فضایی قدرت سیاسی در ایران از طریق توسعه نهادهای محلی

M.R. Hafiz Nia, ph.D  
M.B Ghalibaf  
Tarbiat Modarres University



### Spatial Distribution of Political Power in Iran through the Development of Local Institutions

The aim of this article is to set forth issues which are to be considered in organizing politico - administrative system of the country and facilitate the trend of persistent development. The methodology used is studying written materials and analysing the matter from a geo-political point of view. The concepts and patterns of the spatial distribution of power have first been explained, and then with a historical review of structured patterns in the country, the trend of the development of the local organizations in Iran is described.

Finally, the current political situation of the country and attention needed to be paid to the importance and role of local - people organizations in the spatial distribution of political power has been set forth.

## خلاصه

هدف این مقاله، طرح مطالبی است که انتظار می‌رود در ساماندهی نظام سیاسی - اداری کشور مورد ملاحظه قرار گیرد و روند توسعه پایدار را تسهیل کند. روش تحقیق در تهیه مقاله، روش مطالعات اسنادی و تجزیه و تحلیل موضوعی از منظر جغرافیای سیاسی است که ابتدا مفاهیم و الگوهای توزیع فضایی قدرت تشریح شده، سپس با مروری تاریخی بر الگوهای شکل گرفته در کشور، سیر سازمان‌های محلی ایران بیان گردیده و در نهایت وضعیت کنونی کشور و ضرورت توجه به اهمیت و نقش نهادهای محلی - مردمی در توزیع فضایی قدرت سیاسی مطرح شده است.

## مقدمه

توزیع فضایی قدرت، که به معنی ترتیب نظام یافته توزیع نهادهای تصمیم گیرنده یک کشور در پهنه جغرافیایی آن است، به شکل‌های متفاوت از متمرکز و بسیط تا غیر متمرکز و فدرال، که طیف متنوعی را شامل می‌شود، متصور است. تعیین و انتخاب الگوی مناسب برای یک کشور به مقتضیات و ملاحظات بسیاری مرتبط است و تصمیم‌گیری در این خصوص نیازمند مطالعاتی عمیق، چند رشته‌ای، و همه جانبه می‌باشد. اهمیت موضوع شاید کمتر از اهمیت تعیین نوع نظام حاکم بر کشور نباشد چون پیکربندی نهاد دولت به معنای اعم را شکل می‌دهد و سازماندهی سیاسی فضا را تعیین می‌کند و در تقویت یا تضعیف روند توسعه، وحدت ملی، تمامیت ارضی، اقتدار، مشروعیت و بسیج منابع مادی و معنوی نقش تعیین‌کننده و غیر قابل اغماض دارد.

## الف: تعاریف و مفاهیم

### ۱- تمرکز و عدم تمرکز

تمرکز از نظر مفهوم، نظام و شیوه‌ای است که در آن تصمیمات در زمینه کلیه امور عمومی یک کشور (اعم از ملی و محلی) یا سازمان، توسط مرکز سیاسی - اداری واحدی که معمولاً در پایتخت مملکت (مرکز) قرار دارد اتخاذ و به موقع اجرا گذاشته می‌شود. در این حالت قدرت و

اختیار اداره و اجرای امور نیز کلاً در سازمان‌های مرکزی تجمع یافته است.<sup>۱</sup> در این نظام، مجموع قوای سه گانه دولت یعنی به قوای مقننه، قضاییه و مجریه در مرکز مملکت متمرکز است و تمام واحدهای تابع از دستورات حکومت مرکزی تبعیت می‌کنند. این موضوع با اصل تفکیک قوا مانع‌الجمع نیست، زیرا منظور از تفکیک قوای سه گانه استقلال عمل و عدم مداخله هر قوه در دیگری است.

میزان تمرکز در کشورهای دارای نظام متمرکز با هم متفاوت است، مثلاً در انگلستان تمرکز خفیف تر از فرانسه است و در ایران عملاً تمرکزگرایی امور، شدید می‌باشد.

## ۲- ویژگی‌ها و خصیصه‌های نظام متمرکز

در این نظام دولت مرکزی تنها مقامی است که صلاحیت وضع قوانین را دارد.<sup>۲</sup> شخصیت حقوقی دولت به صورت متمرکز است. بودجه کشور توسط حکومت مرکزی تنظیم می‌شود و حساب اموال و دارایی‌های عمومی در دستگاه مرکزی نگهداری می‌شود. در این نظام، سلسله مراتب اداری رعایت می‌شود و حکومت مرکزی بر آن نظارت می‌کند. دستورات رؤسای سازمان‌های مرکزی برای کلیه سطوح لازم الاجراست. حق تشکیل سازمان‌های اداری و استخدامی و عزل و نصب کارکنان دولت با حکومت مرکزی است.

عدم تمرکز به لحاظ مفهوم، به شیوه‌ای عکس نظام متمرکز اطلاق می‌شود که در آن امور ملی توسط سازمان‌های مرکزی دولت و امور محلی توسط سازمان‌های محلی انجام می‌شود. در این نظام قدرت مرکزی بخشی از اختیارات خود را به صراحت قانون اساسی یا قوانین عادی یا تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌های قوه مجریه به مقامات و سازمان‌های صلاحیت‌دار و واجد شرایط محلی واگذار می‌کند. البته صلاحیت و قدرت سازمان محلی از صلاحیت و قدرت حکومت مرکزی محدودتر است.<sup>۳</sup> بنابر منشأ تکوین و تجویز اختیارات محلی، میزان قدرت سازمان محلی متفاوت است و این تفاوت، سطوح مختلفی از قدرت و اختیارات را در قالب‌های دولت محلی یا حکومت و سازمان محلی، واحدهای دو منظوره ملی و محلی و واحدهای خاص منطقه‌ای، متجلی می‌سازد.

### ۳- ویژگی‌های نظام غیر متمرکز<sup>۵</sup>

امور محلی عمدتاً توسط سازمان‌ها و یا انجمن‌هایی اداره می‌شود که افراد آن از طرف اهالی محل انتخاب و یا منصوب می‌شوند. هر سازمان محلی، بودجه، تشکیلات و وظایف و مقررات خاص خود دارد. کلیه مقررات اداری محل و تصمیمات راجع به عموم اهالی، به تصویب انجمن‌های رسمی و قانونی محل می‌رسد. قدرت مرکزی تسهیل‌کننده امور نهادهای محلی یا ناظر بر آنهاست.

### ۴- انواع عدم تمرکز

عدم تمرکز اداری در این حالت قسمتی یا تمام اختیارات مربوط به اداره امور محلی، طبق قانون به سازمان‌های محلی واگذار می‌شود.

عدم تمرکز سیاسی واحدهای مستقل محلی، به عنوان واحدهای حکومتی، در کلیه امور محلی جز آنچه به موجب قوانین اساسی حکومت ملی یا حکومت مرکزی منع شده است دخالت می‌کنند و اختیار کامل و استقلال تام دارند. این نوع عدم تمرکز را «فدرالیسم» نیز می‌نامند.

عدم تمرکز فنی یعنی اعطای اختیار کامل اخذ تصمیم نسبت به کلیه امور یا چند امر معین عمومی به یک مؤسسه خاص. از این قبیل اند دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی دولتی یا سازمان‌های خاص منطقه‌ای.

عدم تمرکز سازمانی تفویض قسمتی از وظایف و اختیارات یک سازمان به مدیران و واحدهای خاصی از آن سازمان.<sup>۶</sup>

### ۵- انواع دولت از نظر توزیع فضایی قدرت

دولت بسیط دولتی است که قدرت سیاسی در آن از یک نقطه و یک کانون اعمال می‌شود. از تفاوت‌های ناحیه‌ای برخوردار نیست یا این‌گونه تفاوت‌ها در آن ضعیف است. قدرت سیاسی به یک اندازه در تمام کشور اعمال می‌شود و نظام سیاسی - اداری متمرکز است.

دولت ناحیه‌ای دولتی است که معمولاً بین الگوی فدرال و بسیط قرار دارد و از خصیصه‌های هر دو برخوردار است. بدین معنا که بخش اصلی یا بخش‌های عمده‌ای در شکل بسیط و بخش‌های کوچکتر یا حاشیه‌ای‌تر، به صورت نوعی دولت محلی و خودمختار اداره

می‌گردند.

دولت فدرال بر اساس تفاوت‌های ناحیه‌ای شکل گرفته و دارای مناطق خاص با کانون‌ها و هسته‌های محلی متعدد است. نظام دولت دو سطحی است، سطح ملی و سطح محلی، که هر کدام از سطوح، از حقوق و اختیارات خاص قانونگذاری و تنظیم سیاست برخوردار هستند. بودجه ریزی، کنترل و اجرا نیز دو سطحی است.<sup>۷</sup>

دولت محلی واحد سیاسی است که از یک قلمرو قانونی صلاحیت دار پایین تر از حد دولت ملی برخوردار است و سطوح مختلف آن با عناوین دولت محلی، حکومت محلی و سازمان‌ها و مقامات محلی نامیده می‌شوند. دولت محلی ماهیت سیاسی دارد.<sup>۸</sup>

حکومت محلی ماهیت اداری دارد و در زیرمجموعه دولت بسیط یا دولت‌های ایالتی قرار می‌گیرد و عمدتاً نقش امور متناظر با نقش قوه مجریه کشور را بازی می‌کند.<sup>۹</sup>

#### ۶- توزیع فضایی قدرت

به سازماندهی سیاسی فضا اطلاق می‌شود، که بیانگر نحوه سازماندهی قدرت در اندام‌های فضایی به منظور ایفای نقش‌های سیاسی است. تقسیمات سیاسی کشور یکی از مظاهر آن است. فضا محصول ارتباطات مردم و تعامل اختصاصات مکان‌ها است.<sup>۱۰</sup>

#### ۷- نهاد محلی - مردمی

نهاد در اصطلاح لغوی به مفهوم عمل مستقر با ایجاد بنیادی و کنش اساسی است.<sup>۱۱</sup> نهاد محلی - مردمی نوعی نهاد اجتماعی است که به مقتضای نیاز مردم یک محل به وجود می‌آید و دوام و قوام آن بسته به نیاز و نقش مردم همان محل است.

#### ب - سازمان‌یابی فضایی ایران در ادوار تاریخی

توسعه فضایی ایران در گذشته به دوره‌های مختلفی قابل تقسیم است که بر اساس دگرگونی‌های بنیادی در شکل‌گیری و سازمان‌یابی فضایی، می‌توان آن‌ها را به ترتیب ذیل از یکدیگر تمیز داد:

#### دوره اول

دوران فعالیت‌های کشاورزی ابتدایی از ابتدای اسکان انسان‌های بدوی در کشور شروع و تا

آغاز گسترش مناسبات بازرگانی خارجی ادامه داشته و تقریباً مقارن با دوره قبل از تاریخ کشور تا پایان حکومت تیموریان بوده است.

در این دوران، پراکنش مراکز جمعیتی در سطح کشور به طور مستقیم با عوامل اقلیمی، دسترسی به آب، حاصلخیزی خاک، هوای معتدل و رستنی‌های مناسب مرتبط بوده است. عوامل یادشده منجر به شکل‌گیری فضای ملی بر روی دو محور البرز و زاگرس گردیده‌اند و مراکز جمعیتی معدودی در جلگه‌های این دو سلسله جبال و در مرکز فلات ایران شکل گرفته و نظر به همگونی شیوه‌های معیشت و سطح پایین فناوری و کارآیی، تعادل طبیعی در آمایش سرزمین وجود داشته است.

### دوره دوم

دوران رونق بازرگانی بین‌المللی با احداث راه‌ها و تأسیسات مربوط و ایجاد نوعی پایا در مناسبات تجاری بین حکومت‌ها و نیز پیشرفت بازرگانی دریایی و تنوع یافتن نسبی اشکال تولید و تقاضا، مسیرهای بازرگانی مستمری شکل گرفت که بر روی نقاط گرهی آن، بسط شهرها و در طول آن، رونق اقتصادی را سبب گردید که سازمان‌یابی جدید از کشور در طول آن تکوین یافت. جاده ابریشم و راه‌های دسترسی به بنادر ایجاد شدند، جاده‌های دسترسی به منابع خام صنعتی و کشاورزی (نفت، پنبه، توتون، ...) به واسطه تقاضای استعمارگران روس و انگلیس پدید آمدند. مراکز معدود جمعیتی در مرکز فلات با بهره‌وری امکانات ناشی از قرارگرفتن در مسیر کاروان‌های تجاری و نیز مرکزیت حکومتی به رشد خود ادامه دادند و در واقع اهمیت مرکزیت سیاسی در توسعه فضایی را نشان دادند. این دوره که طول آن را از عصر صفویه تا پایان مشروطیت می‌توان گمانه زد به ظهور مناطق قطبی و نقاط مکنده جمعیت و عدم تعادل‌های اقتصادی در مناطق حاشیه‌ای و قطبی انجامید.

### دوره سوم

دوره تکوین سرمایه‌داری در این دوره که از کودتای ۲۹ اسفند ۱۲۹۹ تا کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ را دربر می‌گیرد، دگرگونی‌های ژرف فضایی در پهنه کشور به وقوع پیوست. به دلیل ضرورت‌های ناشی از تغییر شیوه معیشت، زیر ساخت‌های نوینی پایه‌گذاری گردید که مبانی توسعه فضایی ملی را پایه ریخت. خطوط ارتباطی زمینی، ایجاد خطوط راه آهن، ایجاد بعضی

صنایع سنگین، اولویت دادن به بعضی مناطق به لحاظ نظامی و یا تمرکز سیاسی، در مجموع باعث برتری فضاهای شهری نسبت به فضاهای روستایی و نیز برتری پایتخت نسبت به شهرها و مناطق دیگر گردید.

به واسطه تسلط بخشی دولتی بر سازمان‌های فضایی کشور، عدم تعادل فضایی به نحوی بارز پدیدار شد. در اواخر این دوران برنامه عمرانی اول تدوین گردید.

#### دوره چهارم

دوره تأثیر مناسبات امپریالیستی این دوره از نظر رخداد‌های سیاسی بین کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ تا نهضت ۱۵ خرداد ۱۳۴۲ قرار دارد. در حقیقت از تأثیر مناسبات امپریالیستی برگستره نظام سیاسی - اداری - اقتصادی مملکت حکایت دارد. خطوط ارتباطی و مواصلاتی منابع جمعیتی و منابع اقتصادی و انتقال نیرو در نقاط مجهز به زیر ساخت‌ها و برخوردار از تأسیسات عمومی، شالوده توسعه فضای ملی کشور را بنیان نهادند. و در نتیجه مناطق بسیاری تحلیل رفته و به نفع قطب‌های مکنده، در حاشیه قرار گرفتند. شهرهای برگزیده مکان رشد فعالیت‌های سرمایه داری شدند. شیوه‌های سنتی تولید منسوخ شد و مهاجرت از روستاها به شهرها به تدریج شدت یافت. جابه‌جایی جمعیتی در فضای جغرافیایی، تعادل‌های طبیعی را تغییر داد. در این دوره برنامه دوم عمرانی اجرا شد.

#### دوره پنجم

دوران اصلاحات امپریالیستی که از سال‌های ۱۳۴۲ به بعد را شامل می‌شود و برنامه‌های سوم تا پنجم عمرانی کشور طی آن اجرا گردید. فضای ملی تحت تأثیر روابط امپریالیستی و وابستگی به اقتصاد نفتی به‌طور ناهمگن و غیر متعادل سازماندهی شد و رشد کمی اقتصادی و انفجار فضایی مراکز مناسبات امپریالیستی را به وجود آورد. پایتخت، مناطق نفتی، بنا در واردات کالا، و مراکز صنایع مونتاژ، مکان‌های رشد سرطانی و واسط خارج و داخل کشور شدند. بخش خدمات گسترش یافت و خوداتکایی کشاورزی از بین رفت. ماهیت شهرها خدماتی - تجارتي شد و اقتصاد مصرفی مسلط گردید. در اواخر این دوره به خاطر اشباع فضایی قطب‌های جمعیتی و تعدیل تعارض‌های منطقه‌ای، دولت به فکر برنامه‌ریزی فضایی و طرح آمایش سرزمین افتاد. کم‌کم مقوله برنامه‌ریزی منطقه‌ای و عدم تمرکز اداری، فنی، و سازمانی مورد

توجه جدی تری واقع شد.

اجمالاً می توان سازمان یابی فضایی کشور را به سه مرحله (۱) سازمان یابی اندام وار (ارگانیک)؛ (۲) سازمان یابی قطبی (پلاریزه)؛ و (۳) سازماندهی آمایش، تفکیک کرد.<sup>۱۲</sup>

### ج - الگوهای توزیع فضایی قدرت در تاریخ ایران

الگوهای توزیع فضایی قدرت در طول تاریخ ایران نیز، شامل انواع الگوی بسیط (یا متمرکز) و الگوی ناحیه ای (دارای انواعی از حکومت های محلی طبیعی و خودجوش در قالب های سنتی ایلی و طایفه ای، دولت های محلی تحت حاکمیت و نفوذ خان ها و فئودال های وابسته، دولت های محلی منصوب و پاسخگو به دولت مرکزی، و پاره ای از نهادهای محلی متکی به مردم) بوده است.<sup>۱۳</sup> شرح اجمالی تاریخ قدرت در ایران به ترتیب زیر بوده است:

در حکومت های ناحیه ای قبل از مادها (لودیان، اکدیان، آشوریان و ایلامیان) کمتر با حکومتی مرکزی مواجه هستیم که مجموعه ای از حکومت های محلی و وابسته را تحت سیطره داشته باشد، در موارد معدودی که چنین جامعیتی وجود داشته، باز هم حکومت های محلی استقلال نسبی خود را حفظ کرده اند.

مادها از طوایف پراکنده تشکیل شده بودند و کشورهای خودمختار و مستقلی داشتند با شاهانی مستقل، مستبد و فعال مایشاء، که با پیدایش خاندان «دیاکو» زیر یک پرچم گردآوری شدند. با ظهور هخامنشیه به یک امپراتوری قدرتمند دست یافتند و برای مدتی بساط حکومت های محلی مستقل برچیده شد و حکومت های محلی جدیدی زیر نظر حکومت مرکزی مقتدر به وجود آمدند.<sup>۱۴</sup>

شاهان هخامنشی موفق شدند پایه های امپراتوری خود را بر بخش عظیمی از سرزمین های اطراف بنا نهند و همین گستردگی قلمرو حکومت، آن ها را ناگزیر ساخت تا برای ممالک و ایالات و ولایات تحت پوشش خود حاکمان محلی تعیین و قوانین جدید وضع نمایند.<sup>۱۵</sup>

در زمان سلوکیه نیز با تأثیرپذیری از فرهنگ حکومت داری یونانی (دولت شهرها) حکومت های ملوک الطوایفی سربرآوردند. ظهور ساسانیان بی ثباتی را از بین برد و حکومت مرکزی، ایالات و حاکمان محلی را زیر نظر گرفت و نوعی از تصمیم قدرت در لایه های



حکومتی تجویز گردید؛ به نحوی که برخی از نواحی در این دوره استقلال مالی و نظامی پیدا کردند و حتی حق سکه‌زدن و ترویج خط مخصوص به خود را داشتند. با ورود اسلام به ایران و عنایت به شیوه حکومتی خلفا، وضع خاصی در ایران به وجود آمد. اولاً با شکست ساسانیان تا قرن‌ها بعد، از وجود حکومت مرکزی خبری نبود و کشور به شکل ملوک الطوایفی اداره می‌شد. ثانیاً بغداد که سعی داشت خود را به عنوان مرکزیت جلوه دهد جز در حدود ظواهر، آن هم در مقاطعی موفق به تمرکز جدی نشد. در این دوران حکومت‌هایی در خراسان، سیستان و بلوچستان پدید آمدند که به استقلال اداره می‌شدند و نوعی از تجزیه بر ایران حاکم بود. با قدرت یافتن سلجوقیان، استقلال ایران تقویت و گرایش به بغداد تضعیف شد و الگوی حکومتی ساسانی رواج یافت. خوارزمشاهیان نیز در دوره‌ای نه چندان طولانی، ثبات نسبی حکومت ایرانی را حفظ کردند، تا حمله مغول که همه مراکز قدرت از بین رفت و در دوره ایلخانان مغول، شیوه سابق یعنی حکومت‌های محلی زیر نظر حکومت مرکزی احیا شد.<sup>۱۶</sup>

در دوره تیمور مرکزیت مقتدری به وجود آمد و با مرگ او دوباره شیوه ملوک الطوایفی پدیدار گشت. ظهور صفویه در ایران باعث از میان رفتن شیوه ملوک الطوایفی و پیدایش حکومت متمرکز و فراگیر شد و قدرت میان شاه و عناصر دیگر از جمله روحانیون شاخص، تقسیم گردید و ولایات توسط والیانی منصوب از مرکز، اداره می‌شد.

در دو دوره کوتاه دولت‌های افشاریه و زندیه هم گاه کشور در سایه حکومت مرکزی و با حکومت‌های محلی وابسته - که مشکل بتوان نام آن‌ها را حکومت گذاشت - اداره می‌شد و حکومت‌های ملوک الطوایفی پراکنده‌ای نیز وجود داشت.

الگوی حکومتی قاجاریه عمدتاً بر بستگان شاه در اطراف و اکناف متکی بود که تبعات ناشی از همین امر مردم را به حرکت درآورد و به جنبش مشروطیت انجامید.<sup>۱۷</sup>

دوره مشروطیت دوره اقتباس نظام سیاسی - اداری جدید ایران از کشورهای اروپایی است که نظام حکومتی غیر متمرکز با استفاده نهادینه و قانونی از امیران محلی را تعقیب می‌کرد. پس از مشروطیت زمینه پیدایش تشکیلات ایالات و ولایات (مطابق دستورالعمل حکام) پدیدار شد اما این امر چنان‌که باید تحقق نیافت. در دوران پهلوی نیز نهادهای سنتی محلی - مردمی با توجه تجددگرایی و مدرنیزاسیون در جهت تثبیت اقتدارگرایی دیوان‌سالاری و اتکا به اقتصاد

نفتی و تعمیق وابستگی، تضعیف شدند و موجی از جریان یک سویه توسعه، در قالب شبه ناسیونالیسم و شبه مدرنیسم، به نام اصلاحات گسترش یافت و استبداد تاریخی را در هیأتی جدید و پیچیده تر باز تولید نمود.

### د - روند تاریخی مشارکت مردم در صد سال اخیر

بیداری نسبی قشرهای شهرنشین در مقابله با استبداد، اسباب نهضت مشروطیت را فراهم آورد که خواسته اصلی آن قانون و عدالتخانه بود و مشروطه خواهان به دنبال محدود نمودن و مشروط ساختن قدرت و اختیارات متمرکز حکومت مرکزی بودند. در این دوره ایران به چهار ایالت تقسیم شد و قانون آن در سال ۱۲۸۶ تصویب گردید. ایالت‌های مذکور عبارت بودند از: خراسان، آذربایجان، فارس و کرمان و بلوچستان که هر کدام نیز به چند بلوک تقسیم می شدند.<sup>۱۸</sup>

قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی در همین دوره به تصویب رسید که طی آن سعی شد بخشی از اختیارات دولت مرکزی به مناطق داده شود. این اقدام مطابق مصوبه مجلس شورای ملی بوده است. با انقراض سلسله قاجاریه و شروع حکومت رضاخان در ۱۳۰۰ هـ.ش این قانون تعطیل شد و به بهانه مبارزه با اوضاع ملوک الطوائفی کشور، مقابله با نهضت‌های پراکنده مردمی و نهادهای طبیعی ایلی و عشایری که قدرت مستقل از دولت مرکزی داشتند آغاز شد. اختیارات حکام محلی محدود و سازمان‌های اداری جدید با سیستم متمرکز و بوروکراسی پیچیده با مستشاری اروپاییان ایجاد گردید. در سال ۱۳۱۶ قانون تقسیمات کشوری جدید با ۱۰ استان اجرا شد. به موازات آن در همین دوره رضاخانی با نهادهای مردمی - مذهبی مستقل مانند روحانیت، اوقاف، تشکل‌های مذهبی و کلاً نهاد مذهب به شدت مقابله شد که همین امر باعث واگرایی و دولت‌گریزی مردم از حاکمیت دین ستیز و وابسته به بیگانه شد. قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی در سال ۱۳۴۱ مطرح و به لحاظ مغایرت آن با شرع، اعتراض امام خمینی (ره) و قیام مردم ۱۵ خرداد ۱۳۴۲ را برانگیخت و دست حکومت مرکزی را به خون مردم بی دفاعی که نسبت به سرنوشت دین و ملت احساس مسؤولیت کرده بودند آغشته ساخت و شکاف جبران ناشدنی بین ملت و روحانیت بیدار با حکومت مرکزی پدید آورد. از آن پس قانون‌های متعدد

انجمن‌های شهری (۱۳۴۵) و انجمن‌های استان و شهرستان (۱۳۴۹) به نحو صوری و فرمایشی اجرا گردید که حضور و اعتماد و حمایت بدنه ملت را به همراه نداشت.

با پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۵۷ که خود مظهر مشارکت عظیم ملت در سیاست و حکومت و استقرار نظام سیاسی جدید بود، نهادهای خودجوش مردمی شکل گرفت که بعدها این نهادها هسته‌های اولیه نهادهای انقلاب اسلامی و شوراهای محلی گردیدند و کارکرد عظیم آن‌ها را در دفاع مقدس و سازندگی روستاها (بسیج - جهاد سازندگی) شاهد بودیم.

به لحاظ فضای سیاسی - مبارزاتی حاکم بر سال‌های نخستین انقلاب اسلامی، قانون شوراها به روشی محتاطانه تنظیم و تصویب گردید و پیش‌بینی جزئیات آن به قانون عادی واگذار شد و در مقاطع بعدی به تدریج اصلاح شد و آیین‌نامه اجرایی آن تصویب گردید تا آن‌که در سال ۱۳۷۵ به تأیید شورای نگهبان رسید. این قانون تا سال ۱۳۷۶ به طور جامع به اجرا در نیامد اما در سال ۷۶ مطرح و مورد استقبال چشمگیر مردم واقع شد اما تاکنون به دلایل متعدد از جمله سیاست‌زدگی حاکم بر فضای شوراها، عدم استقلال و قدرت کافی، فضای اجرایی محدود برای مانور عملیاتی که ناشی از اشغال عمده عرصه‌ها توسط نظام سیاسی - اداری رسمی کشور است، و فقدان تجربه ملموس مشارکت و فراغت لازم برای این امر در مردم، توفیقات چندانی نداشته و به خصوص عمق لازم برای درگیر ساختن جدی مردم در امور محلی و نهادینه سازی معنی دار و فرهنگ‌شده مشارکت را در پی نداشته و در این مسیر نیز قرار نگرفته است.<sup>۱۹</sup>

## ۵- وضعیت کنونی و سازمان فضایی کشور

هم‌اکنون با واقعیت‌های توجه برانگیزی مواجه هستیم که به نمونه‌ای از آن‌ها اشاره می‌شود:

۱- عدم تعادل، شامل:

- عدم تعادل حوزه دولتی، حوزه عمومی و حوزه خصوصی به دلیل گستردگی بیش از حد دولت در تصدی‌گری امور و در حاشیه قرار دادن قابلیت‌های محلی - مردمی.
- عدم تعادل‌های بخشی، مانند عدم تعادل بین بخش‌های خدمات، کشاورزی، صنعت.
- عدم تعادل‌های اجتماعی، مانند عدم تعادل بین شهرهای بزرگ، شهرها و روستاها.
- عدم تعادل‌های جغرافیایی - جمعیتی، بین شمال و غرب کشور با جنوب و شرق کشور.

- عدم تعادل و همپایی، بین ابعاد توسعه یعنی پس افتادگی و پیش افتادگی غیر متعادل جنبه‌های توسعه سیاسی، در بُعدهای اقتصادی و فرهنگی - اجتماعی.

- عدم تعادل‌های اقتصادی، مانند شکاف بین بخش نوین و سنتی اقتصاد، بین سطح تولید و مصرف، و بین سطوح درآمدی.

- عدم تعادل‌های منطقه‌ای مانند عدم تعادل بین فضاها یا حاشیه‌ای و قطب‌های توسعه.

- عدم تعادل در جغرافیای توسعه که انواع فضاها با تفاوت بسیار را باعث شده است از جمله عدم تعادل بین جمعیت و منابع و فرصت‌های قابل دسترسی، فضاها یا اشباع شده، فضاها یا دارای ظرفیت و قابلیت اشباع نشده، فضاها یا بکر و فراموش شده، فضاها یا متروک و رها شده.

۲ - آسیب‌پذیری‌های ناشی از اقتصاد تک محصولی و میراث استبداد داخلی و استثمار خارجی.

۳ - چالش‌های جهانی شدن به علاوه موقعیت‌گذار تاریخی - توسعه‌ای کشور همزمان با فرصت‌طلبی‌های روز افزون استکبار جهانی از امواج فراگیر تمدن غربی.

۴ - انفجار اطلاعات و توسعه ارتباطات ملی و رشد سریع آگاهی‌های مقایسه‌ای و مطالبات ملی ناشی از آن، که گسست انتظار را به همراه داشته است.

۵ - رشد سریع و هدایت نشده تشکل‌های فروملی و طعمه شدن آن‌ها برای نهادهای فراملی، که بر دیواره دولت - ملت رخنه خواهد کرد مگر آن‌که در مجرای صحیح و در راستای منافع ملی قرار گیرند.

۶ - فاصله بین آرمان‌ها و ادعاهای منتج از انقلاب اسلامی با واقعیت‌هایی مانند فقر و فساد و تبعیض، که به لحاظ نوپا بودن جمهوری اسلامی و تخریب فرصت‌ها توسط استکبار جهانی، در آینده با شتاب بیشتری پیموده خواهد شد و باید برای تحقق آن‌ها راه‌های میان‌بر جستجو گردد.

۷ - دیوان‌سالاری پرهزینه و کم تحرک که مانعی جدی در مشارکت‌پذیری و توسعه ملی از پایین به بالا بوده است.

۸ - مهاجرت و اشتغال کاذب و بیکاری وسیع و روز افزون.

۹ - کثرت و پراکندگی روستاها و کاهش تدریجی جمعیت آن‌ها.

۱۰ - نقاط و قطب‌های جمعیتی اشباع شده با حاشیه‌هایی که مستمراً رشد بی‌رویه دارند.

۱۱ - تشدید مؤلفه‌های منفی سازماندهی فضا به واسطه خسارت‌های جنگ تحمیلی و مهاجرت‌های ناشی از آن.

۱۲ - برهم خوردن تعادل زیستی با بروز آلودگی‌های ناشی از تراکم قطبی صنعت و جمعیت، تهدید جنگل‌ها، شورشیدن آب‌های شیرین، پیشرفت کویر، فرسایش خاک، ...  
 اجمالاً می‌توان خصوصیات سازمان‌یابی فضایی کشور را شامل موارد ذیل دانست:  
 - فضاهاى تجهیز شده به‌طور عمده منطبق بر شهرهاست.  
 - این شهرها اغلب دارای ضعف کارکرد کیفی و کارآیی بایسته هستند.  
 - رشد و توسعه فضای کشور هنوز به شدت وابسته به درآمد نفت‌خام و تابع نوسان‌های آن است.

- عدم توازن و تعادل در سطوح افقی و عمودی در بخش‌های مختلف کشور مشهود است.  
 - نظام سیاسی - اداری نسبتاً متمرکز موجود هر نهاد مستقل ملی و محلی - مردمی را در خود هضم می‌کند و ظرفیت‌های لازم برای «توسعه از پایین» را ندارد.  
 - واقعیت‌های فوق بیانگر آن است که بایستی در بنیان‌های طرح‌ریزی و برنامه‌ریزی و جهت‌گیری‌های کلان و در مقیاس ملی، اصلاحات و تغییرات جدی صورت گیرد تا آمایش فضایی قابل قبولی مستقر گردد.<sup>۲۰</sup>

و - علل و موانع تمرکز و عدم تمرکز

معمولاً علل استقرار تمرکز را ناشی از موارد زیر می‌دانند که عبارتند از:

- ۱ - استقرار سیستم حکومت‌استبدادی که نوعی طرز تفکر و اراده از بالا را حاکمیت می‌بخشد.
- ۲ - بیم تفرقه و تجزیه کشور به‌لحاظ خطر عوامل خارجی یا آسیب‌پذیری‌های داخلی.
- ۳ - بی‌سوادى و عدم رشد فکرى عموم و ضعف آشنایی مردم به حقوق و تکالیف اجتماعى.
- ۴ - کمبود متخصص و مهارت‌های فنی و اداری لازم.
- ۵ - کفایت منابع درآمد انحصاری دولت، که آن را غنی و مستقل از پرداخت‌های مردمی می‌سازد.

۶ - توجیه بی طرف و بی غرض بودن دولت ملی نسبت به منافع محلی و یکسان پیش بردن امر توسعه.

۷ - موقعیت‌های لزوم کنترل و هماهنگی شدید، مانند : مواقع بحران یا تأکید بر توسعه از بالا.<sup>۲۱</sup>

علل استقرار نظام عدم تمرکز، عبارتند از :

۱ - تنوع و تکثر قومی، نژادی، جغرافیایی، زبانی.

۲ - وسعت و پراکندگی بیش از حد مناطق جمعیتی و لزوم سرعت عمل در اداره امور.

۳ - فشار بیش از حد مطالبات ملی - محلی بر حکومت مرکزی.

۴ - ترجیح رشد کیفی (توسعه) بر رشد کمی اقتصادی.

۵ - افزایش ظرفیت‌های مشارکت مردم و توسعه از پایین با احیای قابلیت‌های محلی -

مردمی.<sup>۲۲</sup>

## ز - نقش درآمدهای دولت در نحوه توزیع قدرت

یکی از علل تمرکزگرایی که به لحاظ تاریخی در کشور ما دارای تأثیر قابل توجه بوده، عنوان

بالا است که به شرح اجمالی آن می‌پردازیم :

دولت‌ها در تأمین هزینه‌های کشورداری هرچه بیشتر به پرداخت‌های مردمی متکی باشند در رعایت منافع ملی و پاسخگویی در برابر مردم الزام بیشتری خواهند داشت. در کشور ما به لحاظ نبودن طبقات اجتماعی قدرتمند در عرض یا طول دولت مرکزی (مانند طبقه فئودال در اروپا که طبقه‌ای مستقل از هیأت حاکمه و شخص شاه بودند) و نیز وجود املاک سلطنتی وسیع در دست حکومت، و در سده اخیر بر خورداری دولت‌ها از درآمد هنگفت ناشی از صدور نفت خام، الزامی به دخالت دادن نظر مردم در تصمیم‌سازی و مشارکت دادن آن‌ها در تصمیم‌گیری نمی‌دیده‌اند و در مقام پاسخگویی به ملت بر نیامده‌اند.

درآمدهای نفتی که طبق رأی و اراده واحد و البته تابع نظر خریداران سلطه طلب جهانی هزینه می‌شد، در سمت و سویی به جریان افتاد که با تأمین دیوان‌سالاری و ارتشی مجهز و اقتدارگرا، جایگزین مطمئنی برای اتکای به رأی و خواست مردم به وجود آورد. این روند

وضعیتی را باعث شد که به تدریج اساس قدرت، مشروعیت، و امنیت حکومت به نفت وابسته شد، و درآمدهای نفتی در کسب، حفظ، و بسط قدرت نقش محوری یافت. بارزترین ویژگی تولید و صدور نفت این است که تقریباً هیچ احتیاجی به ابزار تولید بومی و اقتصاد ملی و مشارکت نیروی کار بومی ندارد، و درآمد آن، به مالیات دهندگان مربوط نیست، تا دولت در مورد چگونگی هزینه نمودن آن‌ها ملزم به پاسخگویی به مردم باشد. در نتیجه تمرکز شدید قدرت به وجود می‌آید و طرح‌های عمرانی و توسعه‌ای نیز در جهت تجهیز منبع اصلی درآمد دولت، و حذف نهادهای متکی به قدرت مردمی، و آمیختن حیات اقتصادی جامعه با آنچه دولت از قبیل انحصار نفت، تزریق و توزیع می‌کند، سامان داده می‌شود. مؤلفه‌های مذکور، استبداد داخلی و وابستگی خارجی را شاکله نظام قدرت در کشور ساخت، و همین شریان حیاتی، بزرگترین آسیب‌پذیری آن نظام و قوی‌ترین راهکار را در جهت اضمحلال آن فراهم آورد.<sup>۲۳</sup>

### ح - نظام توزیع فضایی قدرت و خط مشی‌های توسعه و آمایش فضا

هر کدام از انواع نظام دولت (بسیط، ناحیه‌ای، فدرال، محلی) با گزینه‌های خاصی از انواع توسعه و خط مشی‌های توسعه و آمایش فضایی یک کشور تناسب دارد. اگر توسعه نهادینه را نوعی توسعه از پایین و با حداکثر مشارکت معنی دار مردم در راستای اهداف ملی بدانیم، طبعاً دولتی که دارای نظام بسیط است؛ و بر تمرکز سیاسی - اداری اصرار دارد، تناسب کمتری با توسعه مذکور خواهد داشت. اگر چه نظام‌های برنامه‌ریزی و تخصیص منابع کمک شایان توجهی در رفع پاره‌ای از محدودیت‌های نظام بسیط می‌نماید اما هیچ‌گاه تناسب نظام بسیط برای انتخاب گزینه توسعه از پایین، به سطح تناسب این نوع توسعه با نظام سیاسی - اداری غیرمتمرکز نمی‌رسد.

در این جا به برخی از اثرات مترتب بر خط مشی‌های مختلفی که در توسعه فضایی کشور با آن‌ها روبه‌رو خواهیم بود اشاره می‌شود تا از این منظر نیز به قابلیت‌ها و محدودیت‌های نظام فعلی توزیع فضایی قدرت در کشور توجه شود.

خط‌مشی‌های گوناگون در توسعه فضایی، اجمالاً چهار تصویر یا گزینه آمایشی را به دست

می‌دهد که با محور قرار دادن هر کدام، سیاست‌ها و اولویتهای توسعه‌های فضایی گوناگون تعیین می‌گردد.

گزینه ۱ خط‌مشی تمرکز در توسعه فضایی؛ که اولویتهای توسعه یافته را دیکته می‌کند، و اثرات آن بر بخش‌های مختلف عبارت است از:

- رشد بیشتر پایتخت و شهرهای بزرگ همراه با کاهش جمعیت دیگر نقاط؛

- افزایش مهاجرت از روستاها به شهر به لحاظ عدم تعادل اجتماعی - اقتصادی؛

- کاهش شدید سهم اشتغال کشاورزی سنتی و افزایش واحدهای بزرگ‌کشت و صنعت؛

- توزیع متمرکز خدمات و توسعه کمی آن؛

- افزایش شدید واردات و ظرفیت مبادی ورودی کالا؛

- ثابت بودن صادرات کالاهای غیر نفتی در یک مقطع زمانی و سپس افزایش نسبی آن با

صدور کالاهای واسطه‌ای صنعتی؛

- تمرکز شبکه راه‌ها و تسریع حمل و نقل در جهت شهرهای اصلی و به خصوص مرکز کشور؛

- اتکا بر منابع انرژی تجدید ناپذیر و تولید و مصرف انبوه انرژی برق؛

- نابودی منابع محیط زیست در محورهای توسعه و افزایش آلودگی شهرها و مناطق صنعتی؛

- افزایش رفاه مادی و کاهش رفاه معنوی؛

گزینه ۲ خط‌مشی تمرکز نسبی در توسعه فضایی، که اولویت نسبی فضاهای توسعه یافته

را دیکته می‌کند، و تفاوت‌های زیر را با سناریوی الف خواهد داشت.

- کاهش نسبی مهاجرت از روستاها به شهرها؛

- ایجاد قطب‌های صنعتی متوسط؛

- تیمه متمرکز بودن خدمات؛

- رشد ملایم واردات و افزایش نسبی صادرات غیر نفتی؛

- توسعه راه‌های سطح دو و یک؛

- ادامه روند فعلی بهره برداری از منابع طبیعی؛

- مهار نسبی آب‌های سطحی؛

- توسعه شهرهای متوسط؛



- متوازن شدن رفاه مادی و معنوی؛

- کاهش نسبی بیکاری؛

- کاهش نسبی اتکا به صدور نفت خام؛

- تقویت بخش صنعت؛

گزینه ۳ خط مشی عدم تمرکز نسبی در توسعه فضایی که اولویت نسبی فضاها را توسعه نیافته را دیکته می‌کند و دارای اثرات زیر است :

- رشد طبیعی شهرهای بزرگ همراه با رشد شهرهای کوچک و متوسط و افزایش جمعیت شهری در مناطق توسعه نیافته؛

- کاهش چشم‌گیر مهاجرت از روستاها به شهرها و تعادل نسبی رفاه میان شهرها و بخشی از روستاها؛

- تقسیم روستاها به دو گروه نظام یافته و پراکنده؛

- کاهش تدریجی سهم اشتغال کشاورزی و کم شدن فاصله بین تولید کشاورزی و تقاضای آن؛

- غالب بودن کشاورزی دهقانی؛

- استفاده از فناوری ساده و کاربر همراه با توقف رشد صنعت و توسعه صنایع متوسط و

کوچک؛

- پوشش نیمه متمرکز خدمات و گسترش بطیء آن؛

- افزایش واردات کالاهای سرمایه‌ای و تجهیز مبادی ورودی آن؛

- ثابت بودن صادرات کالاهای غیر نفتی در مدت محدود؛

- گسترش جاده‌های سطوح ۲ و ۳ و در نتیجه پیوند مناسب شهرهای متوسط و کوچک و

تسهیل دسترسی‌های منطقه‌ای؛

- افزایش سهم حمل و نقل عمومی مسافر و کالا؛

- اتکای نسبی بر منابع تجدید ناپذیر و ثبات نسبی مصارف انرژی؛

- حفظ و احیای منابع محیط زیست؛

- ایجاد تراکم متعادل جمعیتی؛

- نزدیک شدن اهمیت بخش‌های سه‌گانه (خدمات، کشاورزی، صنعت) در کل اقتصاد به

## یکدیگر؛

- ثبات قدرت اقتصادی و رفاه مادی جامعه (عدم افزایش)؛

- کاهش تدریجی بیکاری؛

- عدم کاهش وابستگی به نفت؛

- وابستگی به خارج برای تأمین برخی کالاهای ضروری؛

- لزوم سرمایه گذاری وسیع برای توسعه زیر بناها؛

گزینه ۴ خط مشی عدم تمرکز در توسعه فضایی، که اولویت فضاها را توسعه نیافته را دیکته می کند، و دارای اثرات زیر است :

- کاهش رشد شهر تهران؛

- افزایش جمعیت مناطق توسعه نیافته؛

- توقف مهاجرت از روستا به شهر؛

- تعادل کامل درآمد شهر و روستا و تعادل نسبی رفاه شهر و بخشی از روستاها؛

- افزایش تعداد روستاها با تقسیم آن ها به دو گروه نظام یافته و پراکنده؛

- ثبات ساخت اشتغال و بیکاری و عدم مهاجرت نیروی کار؛

- لزوم سرمایه گذاری وسیع در گسترش زیر بناها؛

- استفاده از فناوری کاربر؛

- سرمایه گذاری بسیار زیاد در بخش خدمات برای پوشش غیر متمرکز آن در بهنه کشور؛

- کاهش واردات غیر نفتی در مدتی محدود و افزایش بعدی آن؛

- عدم توسعه مبادی ورودی و خروجی کالا؛

- حفظ وضع فعلی شبکه حمل و نقل و گسترش جاده های سطح ۳؛

- فناوری ساده در بخش انرژی و اتکا بر منابع تجدید ناپذیر و کثرت نیروگاه های با تولید

محدود؛

- مصرف زیاد نفت و مصرف کمتر گاز؛

- تقویت و توسعه منابع محیط زیست؛

- مهار آب های سطحی؛

- غالب شدن کشاورزی در اقتصاد کشور؛

- نزول قدرت اقتصادی و رفاه مادی جامعه؛

- افزایش وابستگی به نفت و لزوم تأمین بسیاری از کالاهای ضروری از خارج؛

- نیاز فراوان به سرمایه‌های ریالی، جهت توسعه زیربناها؛

با دقت در واقعیت‌های موجود که به نمونه‌ای از آن‌ها اشاره شد و گزینه‌های چهارگانه که عناوین و اثرات آن در چهار سناریوی مختلف (از تمرکز و تمرکز نسبی تا عدم تمرکز نسبی و عدم تمرکز) بیان شد، می‌توان پی برد که احتمالاً راهکار عدم تمرکز نسبی بر تمرکز و تمرکز نسبی، با واقعیتها و آرمانها و منافع ملی کشور ما تناسب بیشتری دارد و پرداختن به ظرفیت‌سازی برای مشارکت جدی، فراگیر و نهادینه مردمی - محلی بایستی به‌طور جدی مورد مطالعه همه جانبه قرار گیرد. همچنین با شناختی که از توان و قابلیت‌ها و ضعف‌ها و محدودیت‌های نظام دیوان‌سالاری سیاسی - اداری موجود کشور داریم تحقق چنین خواسته‌ای (تحقق گزینه ۳) بسیار بعید است. در نتیجه، هم به لحاظ اتکا و اعتماد کم نظیر نظام جمهوری اسلامی به توده‌های میلیونی مردم و به‌خصوص قاعده هرم جامعه، که در انقلاب اسلامی و دفاع مقدس، شایستگی‌های خود را به‌طور رساندند و هم به لحاظ وضعیت موجود توسعه فضایی کشور، ما ناگزیر به بازنگری در توزیع فضایی قدرت در کشور و اصلاحات اساسی در نظام سیاسی - اداری به نفع احیا، تقویت، و توسعه نهادهای محلی - مردمی هستیم. نکته مهم این است که راهبردها و شیوه‌های رایج در علوم مربوطه (مربوط به توسعه، آمایش و سازمان‌دهی نظام سیاسی - اداری) و الگوهای اشاره شده، غیر بومی‌اند؛ و ما بایستی با درک دقیق و میدانی از شرایط و مقتضیات هر بخش و هر حوزه نظری - عملی، اصول‌سازی و سبک‌های اقتضایی خاص خود را بیابیم و براساس آن طرح‌ریزی و برنامه‌ریزی کنیم. یعنی نمی‌توان یک راهبرد خاص را از بین گزینه‌های متداول انتخاب کرد و آن را راه حل قطعی درمان مشکلات موجود تلقی نمود. وضعیت خاص تاریخی، اجتماعی و فرهنگی مردم و موقعیت خاص سیاسی، اقتصادی کشور ما، الگوگیری بدون مطالعات پایه و تطبیقی را برنمی‌تابد. همچنان‌که تاکنون در اغلب حوزه‌های ملی و به‌خصوص حوزه اقتصاد کلان، فرمول‌های آزمایش نشده، جواب نداده است!<sup>۲۴</sup>

## ط - نقش نهادهای محلی در سطح ملی و محلی

نهادهای محلی - مردمی می‌توانند به عنوان سازوکاری (مکانیزم) عمل کنند که از طریق رهاکردن مدیران بلند پایه کشور از وظایف عادی که در حوزه وسیع مقامات محلی است، آن‌ها را به نحوی مؤثر برای کارگزاری کلان و در مقیاس ملی فارغ‌بال سازند.

همان‌گونه که موافقان تمرکز زدایی ذکر کرده‌اند در نظام غیر متمرکز توانایی‌ها و امتیازهای بسیاری پدید می‌آید که به بعضی از آن‌ها اشاره می‌شود.

۱ - با تقویت امکانات اجرایی و اداری واحدهای منطقه‌ای و محلی و قادر ساختن مقامات محلی و رهبران سیاسی به شناسایی مشکلات و الویت‌های توسعه، تشکیل و اجرای سیاست‌های توسعه را تسهیل می‌کند.

۲ - باعث کاهش تشریفات و هزینه‌های زاید اداری و چیرگی برگرفتاری‌های ناشی از روش‌های دیوان سالارانه می‌شود.

۳ - با دادن فرصت بیشتر به مردم برای شناخت مشکلات و طرح خواست‌های خود به سازمان‌های دولتی ذی‌ربط وحدت ملی و مشروعیت سیاسی دولت را افزایش می‌دهد.

۴ - باعث هماهنگی مؤثر برنامه‌ریزی و اجرا در سطح محلی می‌شود. <sup>۲۶ و ۲۵</sup>

۵ - تمرکززدایی غالباً شرط لازم برای افزایش مشارکت شهروندان در فرایند برنامه‌ریزی توسعه است. این نحوه مشارکت، مسئولیت و مهارت‌افزایی را به همراه دارد.

۶ - با مدیریت نزدیک و مطابق با مقتضیات محیط و شرایط عینی، نظارت به موقع را به وجود می‌آورد و با ایجاد زمینه ارزشیابی طرح‌ها توسط افراد ذی‌نفع، دسترسی به تسهیلات خدمات عمومی را افزایش می‌دهد. <sup>۲۷</sup>

۷ - با شناسایی مشکلات نظام عرضه، و کاهش هزینه‌های ارائه خدمات و انطباق آن‌ها با نیازهای اساسی و متفاوت هر محیط، رفاه اجتماعی را ارتقا می‌دهد.

۸ - بهره‌مندی از نظرهای تجربی و ملموس افراد ذی‌نفع، احساس مشارکت و اعتماد و اثر بخشی برنامه‌ها را تأمین می‌کند.

۹ - طرح‌های بدیع و ابتکارهای نو، تجربه می‌شوند بدون این‌که لازم باشد آن‌ها را در مقیاس ملی، به آزمون و خطا بگذارند و هزینه‌های غیر قابل توجیه به بار آورند. <sup>۲۸</sup>

- ۱۰ - قابلیت‌های محلی را بسیج می‌کند و تعلقات انسان و مکان را تقویت می‌نماید و در حفظ منابع محیط تعصب ایجاد می‌کند.
- ۱۱ - در آمدها و هزینه‌ها شفاف‌تر می‌شوند و اداره امور مالیاتی (بر املاک و مستغلات) بهبود می‌یابد.
- ۱۲ - کار مردم از طریق مردم و برای مردم صورت می‌پذیرد و همین امر، بسیج حمایت سیاسی از حکومت مرکزی را که به مردم اعتماد و اطمینان داشته تأمین می‌نماید.<sup>۲۹</sup>
- ۱۳ - نمایندگان مجلس را قادر به نظارت بر درآمد و هزینه منابع محلی می‌کند و نظامی از رقابت، براساس قابلیت‌ها و حمایت و همپاسازی مناطق محروم به وجود می‌آورد.
- ۱۴ - توسعه از پایین و آمایش فضایی منطبق با امکانات محیطی را فراهم می‌آورد.<sup>۳۰</sup>
- نمونه‌های موفق بسیاری از کارکرد نهادهای محلی - مردمی در کشورهای مختلف از جمله هند، اندونزی، فیجی، نپال، پاکستان، فیلیپین، تایلند، سربلانکا و پرو، گویای نقش مثبت این نهادها هستند و الگوی جامع‌تر آن در کشورهای با نظام فدرالی است، که شکل اخیر آن را نیز «فدرالیسم همیاری» نامیده‌اند.

### ی - اهمیت پرداختن به نهادهای محلی

هم اکنون در کشور ما شرایط به گونه‌ای پیش رفته که دولت مرکزی را دولتی توزیعی - خدماتی ساخته و علاوه بر نهادهای حاکمیتی، عمده نهادها و اعمال تصدی‌گری را بردوش خود حمل می‌کند، و مطالبات روزافزون ناشی از تغییرات درونی و بیرونی محیط جامعه، انفجار انتظارات را پدید آورده، و فرصت حاکمیت به‌جای صرف‌شدن در ساماندهی مهم‌ترین امور و بنیان‌ها و پاسخگویی‌های اصولی، مصروف روزمرگی‌ها، دفع فشارهای جانبی و توجیه و پوشش دادن به نارسایی‌ها شده و کشور مانند حلق بزرگی، تأمین اقلام ریز و درشت نیازمندی‌های مردم و قوت و قوت آن‌ها را از دولت مطالبه می‌کند، و در همه امور رویکرد و نقد به مرکز نظام است. با این وضعیت، از طریق سیاست تمرکززدایی، موقعیت برای تعدیل حوزه تصدی‌گری دولت و سبکبار ساختن آن و توسعه حوزه مدنی با مشارکت محلی - مردمی تا حدودی فراهم شده است و این احساس در ملت پدید آمده که بدون عزم ملی و مشارکت

جمعی و همیاری محلی نمی‌توان افق روشنی در آینده داشت.

در همان حال، تا بلوغ لازم برای فرهنگ‌شدن و نهادینه‌نمودن این مشارکت‌جویی که هنوز در سطح احساسی است و آثار و پیامدهای ملموس آن را در حوزه منطقه‌ای و محلی تجربه نشده است، باید گام‌هایی سنجیده در این راه ناهموار برداشت.

همان‌گونه که انقلاب و نظام اسلامی از هر مشکل بزرگی، با اعتماد به آحاد و تشکلهای متعهد ملت با موفقیت عبور کرده است می‌تواند در این مقطع و شرایط نیز با توسعه و تجهیز حوزه عمومی کشور، از ظرفیت‌های متصور برای نهادهای مردمی - محلی بهره‌برداری نماید. در صورتی که نهادهای مردمی - محلی بتوانند قابلیت‌های بومی خود را شکوفا سازند و نقش برجسته‌ای در آمایش فضایی کشور بیابند، تعلق و وفاداری محلی و سرزمینی، و توسعه از پایین شکل خواهد گرفت و چنین توسعه‌ای به‌واسطه درگیر ساختن فکر و دست و دل مردم، پایایی و پویایی متعادلی خواهد یافت، که توسعه پایدار محصول نهایی آن خواهد بود.

جمهوری اسلامی ایران که مردم‌سالاری از متن ماهیت اسلامی‌اش منتج شده است، همچون اقیانوسی است که اقتدار خود را از قطره‌ها و ذره‌های قدرت آحاد مردم مسلمان و متعهد کسب کرده است و قدرتی منهای مردم و بر مردم ندارد بلکه از مردم و برای مردم است. اصل تأسیس حاکمیت دینی مانند امر به معروف و نهی از منکر و وظیفه آحاد مردم است و حفظ و توسعه و تعمیق آن هم به عهده ملت و با مشورت (و امرهم شوری بینهم) و دخالت مردم در تصمیم‌گیری، تصمیم‌سازی، اجرا و نظارت همراه است؛ چون در چنین نظامی مردم هدف حاکمیت و نه ابزار آن‌اند و حاکمیت اسلامی یک کارفرمای بزرگ نیست که مردم صرفاً عمله و رعیت آن باشند بلکه یک نهاد صالح و ناظر شرعی است که شأن هدایت‌گری آن مقدم و والاتر از هر نوع تصدی‌گری مرسوم است. بنابراین، از زاویه این نگرش ضرورت دارد که ساز و کارهای تحقق مشارکت نهادینه ملت و توزیع فضایی قدرت فراهم آید. از دیدگاه اسلامی قدرت به معنای زور - مصطلح در علوم سیاسی - نیست. این نکته نیز مانند دیگر کلمات «از جا به در شده» است و مفهوم حقیقی آن، همان تقدیر و اندازه و برنامه‌ریزی است که از ریشه «قدر» مشتق می‌شود.

## پی‌نوشت‌ها و منابع

- ۱- طاهری، ابوالقاسم: حکومت‌های محلی و عدم تمرکز؛ تهران، نشر قومس؛ چاپ چهارم، ۱۳۷۸؛ ص ۱۰۰.
- ۲- آشوری، داریوش: دانشنامه سیاسی، تهران، مروارید، چاپ چهارم، ۱۳۷۶، ص ۳۰۱.
- ۳ و ۴- طاهری، ابوالقاسم: همان، ص ۱۰۳.
- ۵- همان، ص ۱۰۴.
- ۶- همان، ص ۱۰۴.
- ۷- حافظ نیا، محمدرضا: «دولت محلی» [جزوه درسی]، تهران، دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۷۷، ص ۱۵.
- ۸ و ۹- همان، ص ۳۰.
- ۱۰- میرحیدر، درّه: «سازماندهی سیاسی فضا» [جزوه درسی منتشرنشده]، تهران، دانشگاه امام حسین (ع)، ص ۱۲.
- ۱۱- بابایی علی، آقایی: فرهنگ علوم سیاسی، نشر و بخش ویس.
- ۱۲- معصومی اشکوری، سیدحسین: اصول و مبانی برنامه‌ریزی منطقه‌ای، تهران، سازمان برنامه و بودجه، چاپ اول، ص ۲۶۶.
- ۱۳- حافظ نیا، محمدرضا: همان، ص ۱۵.
- ۱۴- رضایی، عبدالعظیم: تاریخ ده هزار ساله ایران، ج ۱، تهران، اقبال، چاپ هشتم، ۱۳۷۶.
- ۱۵- نوذری؛ تاریخ اجتماعی ایران؛ ج ۱.
- ۱۶- همان
- ۱۷- همان، ص ۲۸۱
- ۱۸- نبوی، مصطفی: تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی در ایران، چاپ دوم، ۱۳۵۲، ص ۱۸۸.
- ۱۹- همان، ص ۱۸۷.
- ۲۰- معصومی اشکوری، سید حسین: همان، ص ۲۷۷.
- ۲۱- طاهری، ابوالقاسم: پیشین، ص ۱۰۱.
- ۲۲- حافظ نیا، محمدرضا: همان، ص ۲۸.
- ۲۳- مدنی، سید جمال‌الدین: تاریخ سیاسی معاصر ایران، ج ۱، تهران: انتشارات اسلامی، ص ۴۷.
- ۲۴- معصومی اشکوری، سیدحسین: همان، ص ۲۸۹.
- ۲۵- میرحیدر، درّه: همان.
- ۲۶- طاهری، ابوالقاسم: همان، ص ۲۳۳.
- ۲۷- همان، ص ۱۱۲.
- ۲۸- هیوم، دیوید- ترنر، مارک: حکومت اداری؛ مدیریت و توسعه، ترجمه عباس منصوریان، چاپ اول، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۹، ص ۲۰۶.
- ۲۹- همان، ص ۲۰۷.
- ۳۰- شابی چیمبا، جبی- زاندنلیلی، دنیس رای: «اجرای طرح‌های تمرکز زدایی در آسیا» ترجمه عباس حکیمی، سید جواد میر، محمد سعید ذکایی، سلسله انتشارات روستا و توسعه، ش ۱۶، مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستایی، چاپ اول، ۱۳۷۳، صص ۲۶ و ۲۷.
- ۳۱- قوام، عبدالعلی: توسعه سیاسی و تحول اداری، تهران، نشر قومس، چاپ دوم، ۱۳۷۳، ص ۱۴۳.