

## بررسی تطبیقی انجمن‌های محلی با شوراهای اسلامی (قبل و بعد از انقلاب اسلامی ایران)

محمدرضا حافظ‌نیا\*

هادی ویسی\*\*

### چکیده

پس از انقلاب مشروطه، قانون‌گذاران ایران در میان نهادهای سیاسی به انجمن‌ها و شوراهای محلی به‌عنوان راه‌حل مناسبی برای توسعه دموکراسی توجه کردند. در مقاله حاضر، قبض و بسط قانون‌گذاری در این خصوص طی یک قرن اخیر مطالعه شده است. بدین‌منظور قوانین و اسناد مصوب مجلس درباره انجمن‌ها و شوراهای از انقلاب مشروطه تاکنون استخراج شده، سپس

---

\* دکتر محمدرضا حافظ‌نیا استاد جغرافیای سیاسی دانشگاه تربیت مدرس می‌باشد.  
(hafezn\_m@modares.ac.ir)

\*\* هادی ویسی دانشجوی دکترای جغرافیای سیاسی دانشگاه تربیت مدرس می‌باشد.  
(veicy@modares.ac.ir)

داده‌ها و اطلاعات به روش تطبیقی بین قبل و بعد از انقلاب اسلامی تحلیل شده است. بررسی تطبیقی متون و قوانین نهادها و انجمن‌های محلی در قبل و پس از انقلاب نشان می‌دهد به‌رغم وجود مفهومی‌ها و مضمون‌های مشترک، تفاوت‌های صوری - ساختاری و کارکردی - محتوایی فراوانی به چشم می‌خورد که متأثر از مقتضیات زمان و قدرت هیئت حاکمه بوده است. در واقع، نتیجه تحقیق نشان می‌دهد نوعی کشمکش میان تمرکزگرایی (از جانب دولت مرکزی) و تمرکززدایی (از جانب انجمن‌ها و شوراها) وجود داشته که به دلایلی با غلبه تمرکزگرایی بر تمرکززدایی همراه بوده است.

واژه‌های کلیدی: *قانون اساسی ایران، انجمن‌های محلی، شوراهای اسلامی، تمرکزگرایی، تمرکززدایی.*

### مقدمه

حکومت‌های ایرانی در طول تاریخ عموماً فردی، مطلقه، استبدادی و خودمحور بوده‌اند.<sup>(۱)</sup> در این حکومت، نهاد شاه همواره یگانه مرجع صلاحیت‌دار برای رسیدگی به کلیه امور کشور بوده<sup>(۲)</sup> که این سازوکار موجب شکل‌گیری نظام تمرکزگرایی<sup>۱</sup> در ایران شده است. پیامد این تمرکزگرایی دولت مدرن ایران، شکل‌گیری بوروکراسی بوده که از ابزارهای اصلی ساختار سیاسی اداری رژیم‌های خودکامه و به‌مثابه یکی از پایه‌های حفظ و تحکیم قدرت سیاسی آنان و تداوم بخش اقتدارگرایی است.<sup>(۳)</sup>

با پیروزی انقلاب مشروطه و با توسعه مفاهیم دموکراسی و حقوق شهروندی و تضعیف حکومت‌های خودکامه، نخستین اقدام در جهت تمرکززدایی<sup>۲</sup> ساختار نظام سیاسی دولت ایران برداشته شد. این اقدام در جهت توزیع قدرت، تفکیک قوا و تکوین کانون‌های متنوع اقتدار در سطوح ملی و محلی شکل گرفت. انقلاب مشروطه همانند سایر انقلاب‌های بزرگ معاصر سبب ایجاد مجموعه‌ای از نهادها و سازمان‌های دموکراتیک مانند قانون اساسی، مجلس شورا، مطبوعات آزاد و انجمن‌ها شد<sup>(۴)</sup> که اقتباسی از ساختار نظام سیاسی - اداری کشورهای اروپایی بود. از این دوره، مشارکت مردم در سرنوشت و اداره امور جامعه و شکل‌گیری نهادهای محلی و ناحیه‌ای بر سر زبان‌ها افتاد. در متمم قانون اساسی مشروطه، با رویکردی تمرکززدایانه، انجمن‌های ایالتی و ولایتی معرفی شد که باید امور شهری، عمرانی، آموزشی، بهداشتی و نظارت بر حکام به این انجمن‌ها سپرده می‌شد؛ گرچه در

1. Centralization
2. Decentralization

مرحله اجرا با مشکلات فراوانی روبه‌رو گردید. در سال‌های پایانی حکومت قاجاریه و روی کار آمدن *رضاخان*، قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی کارایی خود را از دست داد و به بهانه مبارزه با اوضاع ملوک‌الطوایفی کشور، مقابله با نهضت‌های پراکنده مردمی و نهادهای طبیعی ایلی و عشایری که مستقل از دولت مرکزی بودند، آغاز شد. اختیارات حکام محلی محدود و سازمان‌های اداری جدید با سیستم متمرکز و بوروکراسی پیچیده با مستشاری اروپاییان ایجاد گردید.<sup>(۵)</sup> در دوره پهلوی نهادهای سنتی محلی مردمی با توجیه تجددگرایی و مدرنیزاسیون در جهت تثبیت اقتدارگرایی دیوان‌سالاری و اتکا به اقتصاد نفتی و تعمیق وابستگی، تضعیف شدند و موجی از جریان یک‌سویه توسعه، در قالب شبه‌ناسیونالیسم و شبه‌مدرنیسم، به نام اصلاحات گسترش یافت و استبداد تاریخی در هیئتی جدید و پیچیده‌تر بازتولید شد.<sup>(۶)</sup>

پس از انقلاب اسلامی و محوریت ارزش‌ها و شعائر اسلامی، شورا و مشارکت مردم و حفظ حقوق و آزادی‌های عمومی در صدر اهداف انقلاب قرار گرفت. بر همین اساس، فصل هفتم قانون اساسی به شوراهای اسلامی اختصاص یافت و در بسیاری از اصول قانون اساسی به صورت تلویحی به شوراها و اداره امور محلی با استفاده از سازوکار انتخابات اشاره شد. هرچند فصل مربوط به شوراها بخصوص با وضعی که در گوشه و کنار کشور در زمان پیروزی انقلاب اسلامی پیش آمده بود تمامیت ارضی کشور را تهدید می‌کرد، با وضعیت و اصولی نارسا و مبهم تصویب گردید.

#### چهارچوب نظری تحقیق

به نظر می‌رسد تمایل به وجود سازمان‌های محلی و اداره امور هر محل به دست مردم همان محل، از قوانین طبیعت سرچشمه گرفته است؛<sup>(۷)</sup> چراکه تمایل به قلمروخواهی و اداره زادگاه و محل سکونت چه در حیوانات و چه در گروه‌های انسانی، اصل پذیرفته شده‌ای است. عدم توجه نظام‌های متمرکز به این اصل مشکلات فراوانی به وجود آورده است. نظام متمرکز بدون در نظر گرفتن تفاوت‌های مکانی و محلی، به اداره و سازمان‌دهی کشور دست می‌زند و به نواحی مختلف یک

حکومت که حق آب‌وگل دارند، اجازه حضور در عرصه مشارکت و تصمیم‌گیری و اداره سرزمین خودشان را نمی‌دهد.<sup>(۸)</sup> از این‌رو حکومت‌هایی که در تمامی نواحی، معیارهای یکسانی اعمال کنند، غنای محلی خود را از دست می‌دهند.<sup>(۹)</sup>

در مقابل، توجه به این اصل ذاتی و اداره بهتر امور جامعه در نظام‌های نامتمرکز موجب شکل‌گیری انجمن‌ها و شوراهای محلی شده است. تمرکززدایی با فرایند دموکراتیک شدن رژیم‌های اقتدارگرا پیوند نزدیکی دارد و حمایت از آن از خصیصه‌های بارز تفکر آزادی‌خواهانه به‌شمار می‌رود.<sup>(۱۰)</sup> به‌طورکلی، قدرت هر قدر پراکنده‌تر باشد، دموکراسی باثبات‌تر است و دولت به احتمال قوی مشروع‌تر انگاشته خواهد شد.<sup>(۱۱)</sup> در بیشتر کشورهای اروپایی، فرایند توسعه دموکراسی نخست در سطوح محلی یعنی از طریق اعطای حق انتخاب شوراهای محلی به مردم روی داده است.<sup>(۱۲)</sup> بنابراین، دموکراسی ذاتاً محلی است و شوراها - یا به تعبیری دولت محلی - از طریق تشویق صاحبان منافع محلی به مقاومت در برابر نظارت مرکزی، دموکراسی ملی را تقویت می‌کنند.<sup>(۱۳)</sup>

دولت محلی به لحاظ مفهومی سازه‌ای سیاسی - اداری است که در نتیجه توزیع فضایی قدرت سیاسی به وسیله حکومت مرکزی پدید می‌آید. به‌عبارتی دیگر فرایندی است که موجب می‌شود تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت درباره امور محلی در چهارچوب سیاست‌های کلی حکومت مرکزی به نهادها و سازمان‌های مردمی نظیر شوراها، انجمن‌ها، نهادهای مدنی، نهادهای داوری و ریش‌سفیدی واگذار شود.<sup>(۱۴)</sup> در حقیقت این سازوکار، واگذاری قدرت به نهادها و تشکیلات مردمی است که در سطح محلی به‌گونه‌ای دموکراتیک سازمان یافته‌اند.<sup>(۱۵)</sup> این تشکیلات صرف‌نظر از الگوی حکومتی (فدرال، بسیط و ناحیه‌ای)، سطح زیرین سازمان کشور یا دولت را تشکیل می‌دهند و به‌عنوان واسطه و سطح اتصال نظام سیاسی با شهروندان و سکنه مقیم در سکونتگاه‌های شهری، روستایی، عشایری و ناحیه‌ای عمل می‌کنند.<sup>(۱۶)</sup> هرچند نژاد این سازوکار را سیستم عدم تمرکز محلی می‌نامد و معتقد است سیستم عدم تمرکز محلی نوعی خودمختاری محدود است که توسط قانون به مقامات محلی اعطا می‌شود تا با حفظ و احترام به وحدت ملی، به اداره امور محلی پردازند.<sup>(۱۷)</sup> تیلور معتقد است ترکیب مدیریت کارآمد با کارکردهای حکومت

مبتنی بر مشروعیت، دولت محلی را ایجاد و طیف وسیعی از امور آموزشی، بهداشتی، حمل و نقل، مسکن و برنامه‌ریزی را به دولت محلی واگذار می‌کند.<sup>(۱۸)</sup> اما به نظر می‌رسد در بسیاری از دولت‌های تمرکزگرا، نهادهای محلی کارایی لازم را ندارند و خصیصه ذاتی دولت محلی که حق تصمیم‌گیری قاطع در امور محلی است، از آنها سلب شده و تنها ابزاری برای مشروعیت نظام هستند. نقش‌آفرینی و کارکردهای نهادهای محلی به‌عنوان جزئی از ساختار دولت ملی، تابع صلاحدید دولت مرکزی است که قبض و بسط قدرت این نهادها را در کنترل خود دارد. به عبارت دیگر، قلمرو نقش‌آفرینی و میزان اختیارات و سطح عملکرد دولت‌های محلی تابعی از شرایط و مقتضیات کشور، جامعه و دولت مربوطه است.<sup>(۱۹)</sup> در سیستم‌های حکومتی بسیط و متمرکز در کشورهای توسعه‌نیافته، قلمرو وظایف آنها به امور خدماتی و عمرانی سطحی محدود می‌شود و به‌لحاظ فرایندی نیز در اموری در حد تشخیص، پیشنهاد به سازمان‌های حکومتی، تصمیم‌گیری مشروط و نظارت بر پروژه‌ها با هماهنگی دولت مرکزی یا نهادهای محلی آن دخالت می‌کنند.<sup>(۲۰)</sup>

### روش تحقیق

در این تحقیق تلاش شده با استفاده از روش توصیفی و تحلیل محتوا، به مقایسه تطبیقی و تحلیلی نهادهای محلی در قبل و بعد از انقلاب اسلامی ایران پرداخته شود. بدین منظور، این پژوهش به‌دنبال آزمون و ارزیابی این فرضیه است که در یک قرن اخیر پس از تثبیت حکومت‌های مرکزی ایران، قانون‌گذاران و هیئت حاکمه، نقش پُررنگ و زیربنایی مردم در تصمیم‌گیری و اداره امور جامعه را در قالب نهادهای محلی تضعیف کرده و اصل را بر مبنای حکومت و هیئت حاکمه گذاشته است.

معیار این تحقیق اسناد و قوانین مصوب مجلس از زمان انقلاب مشروطه در سال ۱۲۸۵ تاکنون است. نهادهای محلی و ناحیه‌ای مردم‌پایه همراه با عوامل اجرای آنها (کلانتر، شهردار، دهبان، دهیار) که سازوکار انتخابات بر آن حکمفرما باشد، مورد توجه این مقاله است. متمم قانون اساسی مشروطه، قانون انجمن‌های ایالتی و

ولایتی، قانون بلدیة، قانون انجمن شهر و قصابات، قانون انجمن شهرستان و استان، قانون انجمن ده و دهیان و اصلاحیه‌های آنها در دوره شاهنشاهی همچنین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون تشکیلات شورای اسلامی و هفت اصلاحیه آن در دوره انقلاب اسلامی، مورد بررسی قرار گرفته است.

### یافته‌های تحقیق

بررسی تطبیقی قوانین نهادها و انجمن‌های محلی در قبل و پس از انقلاب اسلامی، نشان می‌دهد بسیاری از مواد و بندها دارای مفاهیم و مضامین مشترکی هستند. این اشتراکات بیشتر در نحوه برگزاری انتخابات (رأی‌گیری مستقیم، مخفی بودن رأی، میزان ساعات رأی‌گیری، مشخصات صندوق اخذ رأی، مهیور بودن آن، برگه تعرفه و مشخصات آن، شمارش آرا، شرایط آرای باطله و ...)، وجود هیئت نظارت و وظایف آن، شروط لازم برای کاندیداتوری، ترکیبات انجمن یا شورا در اولین جلسه و پس از آن (رئیس، نایب رئیس، منشی و ...)، شرایط سلب عضویت افراد، محرمانه یا علنی بودن جلسات و از این قبیل موارد، به چشم می‌خورد. به عبارت دیگر کمترین میزان تغییر و تحول در قوانین مختلف دولت محلی، مربوط به فصول قوانین انتخابات و هیئت نظارت است. اما آنچه در مقاطع زمانی مختلف از قانونی به قانون دیگر تغییر نشان می‌دهد، شرایط سنی رأی‌دهندگان و رأی‌گیرندگان، تعداد اعضای اصلی و علی‌البدل، وظایف و اختیارات انجمن‌ها و نهادهای محلی و تعاملات آنها با نهادها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی است که تابعی از مقتضیات زمانی و دیدگاه دولت مرکزی به نهادهای مردمی بوده است. این بخش از مضامین و مفاد قانون‌های انجمن‌ها و شوراها، مورد توجه مقاله حاضر است که در ذیل تبیین شده است.

#### ۱. دوره قبل از انقلاب اسلامی (۱۳۵۷-۱۲۸۵)

##### الف - دوره مشروطه

پس از فرمان مظفرالدین شاه در برقراری حکومت مشروطه در ۱۳ مرداد ۱۲۸۵ ه. ش و تصویب قانون اساسی مشروطه و تحکیم مبادی آن، نمایندگان مجلس، متمم قانون اساسی را با رویکرد تمرکززدایانه و توجه به نهادهای محلی با محوریت

قانون در ساختار نظام سیاسی کشور، به تصویب رساندند. در اصل ۲۹ این قانون آمده است: «منافع مخصوصه هر ایالت و ولایت و بلوک به تصویب انجمن‌های ایالتی و ولایتی به موجب قوانین مخصوصه خواهد رسید.»<sup>(۲۱)</sup> این اصل، «منافع مخصوصه» هریک از نواحی ایران را خارج از حدود صلاحیت عام قوای سه‌گانه دانسته و آن را تنها در صلاحیت انجمن‌های ایالتی و ولایتی قرار داده است. به این ترتیب در کنار قوای سه‌گانه، قوای مکمل دیگری در نظر گرفته شد که صلاحیت آن محدود به منافع مخصوص هر ایالت و ولایت و بلوک بود. همچنین به استناد اصل ۹۲ این قانون، انجمن‌های ایالتی و ولایتی اختیار نظارت تام را در مورد منافع عامه دارند. در اصول ۸۹، ۹۰، ۹۱، ۹۳ و ۹۹ متمم قانون اساسی، مفاد کلی دیگری از انجمن‌های ایالتی و ولایتی بیان شده است.<sup>(۲۲)</sup>

پس از متمم قانون اساسی، قانون بلدییه مشتمل بر ۱۰۸ ماده در ۲۰ ربیع‌الاول ۱۳۲۵ ه. ق (۱۲۸۶ ه. ش) به تصویب رسید<sup>(۲۳)</sup> و پس از آن قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی در ۲۵ ذیقعدۀ همان سال از تصویب مجلس گذشت.<sup>(۲۴)</sup> بدین ترتیب در همان سال‌های نخستین حکومت مشروطه، نهادها و مجالس تصمیم‌گیرنده در امور محلی، ناحیه‌ای و ملی از بالاترین تا پایین‌ترین سطح در کشور در نظر گرفته شدند. از نظر شکلی و ساختاری، اعضای انجمن ایالتی مرکب از منتخبین کرسی ایالت و توابع آن و برگزیدگان انجمن‌های ولایتی بودند که عده منتخبین کرسی‌های ایالت ۱۲ نفر و عده برگزیدگانی که از ولایات جزء به کرسی ایالت فرستاده می‌شوند، موافق عده ولایات حاکم‌نشین جزء است (ماده ۳ و ۴). به این معنا که هریک از انجمن‌های ولایتی تنها یک نفر را از میان خودشان به اکثریت آرا انتخاب نموده و به انجمن ایالتی می‌فرستند.

همچنین در شهر حاکم‌نشین هر ولایت، انجمنی موسوم به انجمن ولایتی وجود دارد. اعضای انجمن‌های ولایتی مرکب از منتخبین شهر حاکم‌نشین و برگزیدگانی هستند که از بلوک‌ها و توابع آن ولایت به انتخاب اهالی آنها فرستاده می‌شوند. عده منتخبین شهر حاکم‌نشین که محل انعقاد انجمن ولایتی است، ۶ نفر است و عده برگزیدگانی که از بلوک‌ها و توابع آن ولایت به انجمن ولایتی فرستاده می‌شوند، مطابق عده بلوک‌ها و توابع آن ولایت خواهد بود (مواد ۱۱۵ تا ۱۱۹).



حداقل شرایط سنی برای کاندیداها ۳۰ سال و برای رأی‌دهندگان انجمن ایالتی و انتخاب منتخب بلوک، به ترتیب ۲۱ و ۲۵ سال در نظر گرفته شده است. همچنین داشتن ملک یا خانه و دادن مالیات از دیگر شرایط لازم برای ورود به انتخابات است.

در حوزه اختیارات و تصمیم‌گیری در امور محلی و ایالتی، فرهنگ سیاسی و ساختار متمرکز سیاسی دیرینه ایران اجازه اختیارات گسترده به انجمن‌های ایالتی و ولایتی را نداده است. مطابق ماده ۸۸ و ۱۰۳ قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی، قانون‌گذاری و مذاکره در امور سیاسی<sup>۱</sup> از وظایف این انجمن‌ها نیست و بر اساس ماده ۸۵ انحلال مجلس به دستور شاه را مجاز می‌داند. در ماده ۹۸ این قانون، به بصیرت انجمن‌های ایالتی در امور و حوایج ایالت اشاره شده که لازم است زمامداران دولت، پیش از اقدام عملی در ایالت، رأی انجمن‌های مزبور را بخواهند اما مجبور به پیروی رأی آنها نیستند. با توجه به اولین تجربه قانون‌گذاری در خصوص نهادهای محلی و فضای متمرکز چند هزار ساله ایران، اختیارات و وظایف انجمن‌های ایالتی و ولایتی را قابل توجه است. «نظارت در اجرای قوانین مقرر، رسیدگی و قرارداد در امور خاصه ایالات یا اخطار و صلاح‌اندیشی در صرفه و امنیت و آبادی ایالت» موضوع ماده ۸۷ است که وظایف انجمن ایالتی را به صورت کلی و فشرده بیان کرده و در ماده‌های بعدی به بسط جزئیات آن پرداخته است. اختیارات برخی امور قضایی نیز از وظایف انجمن‌هاست. ماده ۸۹، رسیدگی به کلیه شکایات‌ها از حکام ایالات و ولایات را در صلاحیت انجمن‌ها قرار داده است. بدیهی است وجود چنین ماده‌ای تا حد زیادی مانع از خودکامگی حکام محلی می‌گردد.

به نظر می‌رسد «رسیدگی و قرارداد در امور خاصه ایالات» به معنی اتخاذ تصمیم و تصویب آن است<sup>(۲۵)</sup> که امور خاصه ایالات در ماده ۹۷ در ۲۴ بند به تفصیل آمده است. به طور خلاصه، امور خاصه عبارت است از تمامی اموری که در مقیاس ایالتی است و در قانون ذکر شده است. خرید و فروش اموال منقول و

۱. امور سیاسی عبارت از مسائلی است که راجع به اصول اداره و قوانین اساسی مملکت و پولیتیک دولت باشد (ماده ۱۰۳).

غیرمنقول به استثنای بناهای حکومتی، نگهداری اموال منقول و غیرمنقول، بیمه کردن عمارات و ابنیه ایالتی، امور راه‌ها، دارالایتام، دارالعجزه، برخی امور آموزش و پرورش، خدمات بهداشتی و درمانی، رسیدگی به اختلافات ارضی بلوکها و برخی امور مالیاتی، از مهم‌ترین امور خاصه است. به موجب ماده ۹۹، ۱۰۰ و ۱۰۱ هرگاه دولت بخواهد حدود ایالت، بلوکات یا مقرر حکومت را تغییر دهد، مراتع را به جنگل تبدیل کند و یا هنگام تخصیص بودجه به ایالت، این امور باید با صلاح‌اندیشی انجمن‌های ایالتی صورت گیرد. ماده ۱۲۲ قانون، وظایف و ترتیبات انجمن‌های ولایتی در قلمرو هر ولایت را که عبارت از شهر و توابع و بلوکات آن است، برابر با وظایف و حقوق انجمن‌های ایالتی می‌داند، اما انجمن ولایتی که جزو یک ایالت هستند، مسائل خود را به انجمن ایالتی خود رجوع خواهند داد و انجمن‌های ولایتی مستقل، به طور مستقیم به ادارات مرکزی در پایتخت مراجعه نمایند.

انجمن ایالتی و ولایتی دارای وظایف و اختیارات فراشهری و ناحیه‌ای بود، از این رو نمایندگان مجلس برای رتق وفتق امور در مسائل شهری، قانون بلدیة را تصویب کردند. در فصل دوم و سوم قانون بلدیة، تشکیل و وظایف انجمن بلدیة بیان شده است. انجمن بلدیة مرکب است از اعضای است که از محلات شهر انتخاب می‌شوند (ماده ۱۰). عده اعضای انجمن بلدیة در شهرهای کوچک ۱۶، در شهرهای متوسط ۲۰ و در شهرهای بزرگ ۳۰ نفر خواهد بود که با رعایت وسعت و جمعیت به محلات شهر تقسیم می‌شوند (ماده ۱۱). اعضای انجمن بلدیة، رئیس انجمن را از میان خود به اکثریت آرا انتخاب می‌کنند. در پایتخت و کرسی‌های ایالت، فرمان همایونی در استقرار وی بدین سمت صادر خواهد شد و رؤسای انجمن‌های بلدیة شهرهای دیگر با انتخاب انجمن و به حکم وزیر داخله مستقر خواهند شد (ماده ۶۹). اداره بلدیة (شهرداری) تحت ریاست رئیس انجمن بلدیة موسوم به کلانتر است. همچنین معاون و منشی بلدیة نیز از میان اعضای انجمن و توسط انجمن انتخاب خواهند شد. مدت مأموریت کلانتر و اعضای بلدیة چهار سال است. در دوره اول پس از دو سال، نصف اعضای بلدیة به حکم قرعه خارج شده و به جای آنها اعضای جدید انتخاب می‌شوند و بعد از انقضای هر دو سال،

نصف اعضایی که چهار سال مأموریتشان به سر آمده، خارج شده و اعضای جدید انتخاب می‌شوند. انتخاب اعضای سابق با اکثریت آرای انجمن بلدیة جایز است (ماده ۹۳).

به موجب ماده ۷۰ وظایف انجمن بلدیة از این قرار است:

انتخاب اجزای بلدیة و مستخدمین آن، تعیین مقرری برای مستخدمین ادارات بلدیة، ترتیب تکالیف و وظایف اداره بلدیة و دوایر جزو آن و نوشتن دستورالعمل آنها، مذاقه در عمل بودجه بلدیة، تعیین مقدار فروعات و عوارض، حفظ و اداره سرمایه‌ها و اموال بلدیة، تحصیل اموال غیرمنقولہ، خرید و فروش اموال غیرمنقولہ، تعیین و تعدیل نرخ گوشت و نان و سایر ارزاق و میزان اجرت وسایل حمل‌ونقل، مذاقه در لایحه استقراض شهری و کلیه قراردادهای به نام شهر، تغییر و تکمیل نقشه‌های شهری، رسیدگی به حساب اداره بلدیة و نظارت و تفتیش اعمال آن، رسیدگی به شکایت‌ها از اداره بلدیة، تقدیم لوایح و عرایض به وزیر داخله از طریق حاکم محل در خصوص احتیاجات اهالی شهر و منافع آنها، تعیین محلی برای سپردن و نگهداری اطفال و مجانین و حیوانات گمشده و نحوه بازگشت دادن آنها به اولیایشان.

در این قانون اجرای مصوبات انجمن در برخی امور مهم از قبیل: تعیین قیمت اراضی شهر، استقراضات و ضمانات از طرف شهر، تعدیل و تسهیل نرخ نان و گوشت و سایر ارزاق، کرایه وسایل حمل‌ونقل، تغییر در نقشه شهر و کلیه دستورالعمل‌های انجمن بلدیة برای ادارات بلدیة و خیریه، مشروط به امضای حاکم یا وزیر داخله است.

جدول ۱. وظایف نهادهای محلی در دوره مشروطه

وظایف	انجمن ایالتی و ولایتی	انجمن بلدیة
نظارتی و محافظتی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- نظارت در اجرای قوانین؛</li> <li>- نگهداری اموال و دارایی‌های ایالت؛</li> <li>- نظارت بر پروژه‌های عمرانی.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- حفظ سرمایه‌های بلدیة؛</li> <li>- نظارت بر امور شهرداری؛</li> <li>- تحقیق و تفحص از شهرداری.</li> </ul>
مشورتی و پیشنهادی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- حق نظر در وصول مالیات؛</li> <li>- اظهارنظر در خصوص حوایج ایالت به اولیای دولت؛</li> <li>- اظهارنظر در مورد تغییر ایالت و بلوک؛</li> <li>- اظهارنظر در مورد تبدیل مراتع به جنگل.</li> </ul>	
تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تصویب بودجه سالانه ایالت؛</li> <li>- تنظیم قراردادهای امور خاصه ایالت؛</li> <li>- خرید و فروش و اجاره و استیجاره اموال ایالت؛</li> <li>- تعیین اداره ساخت و مرمت راه‌ها؛</li> <li>- تعیین اداره نظارت بر پروژه‌های عمرانی؛</li> <li>- مراتب اعتراض به وزارتخانه‌های مربوطه؛</li> <li>- اظهارنظر در خصوص حوایج و کم‌کاری اداره‌های ایالت؛</li> <li>- رسیدگی به محاسبات مریض‌خانه‌ها؛</li> <li>- تعیین سهم بلوکات از هزینه مریض‌خانه‌ها و دارالایتام؛</li> <li>- استقراض از عایدات ایالت برای پروژه‌های عمرانی با تصویب مجلس ملی.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تهیه و تنظیم لایحه به وزیر داخله در خصوص حوایج شهر؛</li> <li>- تصویب بودجه بلدیة؛</li> <li>- تصویب آیین‌نامه استخدام نیروهای بلدیة؛</li> <li>- تصویب وظایف بلدیة و سازمان‌های ذی‌ربط؛</li> <li>- تعیین کلانتر و معاون و منشی آن؛</li> <li>- تعیین مقدار عوارض؛</li> <li>- تعیین نرخ ارزاق عمومی؛</li> <li>- تعیین نرخ کرایه وسایل حمل‌ونقل؛</li> <li>- تنظیم قراردادهای شهری؛</li> <li>- تهیه نقشه‌های شهری و تکمیل و تغییر آن؛</li> <li>- تعیین محلی برای نگهداری اطفال؛</li> <li>- دیوانه‌ها و حیوانات گمشده؛</li> <li>- خرید و فروش اموال بلدیة.</li> </ul>
امور اجرایی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- اخذ مالیات برای احداث پروژه‌های عمرانی؛</li> <li>- اداره دارالایتام، تأسیس و اداره دارالعجزه.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- استخدام نیروهای بلدیة</li> </ul>
امور قضایی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- رسیدگی به شکایات از حکام؛</li> <li>- رسیدگی به شکایات مالیاتی؛</li> <li>- دفاع از حقوق ایالت در محکمه‌ها؛</li> <li>- رسیدگی به اختلافات دو یا چند بلوک در خصوص مخارج مشترک.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- رسیدگی به شکایات بلدیة؛</li> <li>- اقامه دعوی در خصوص منافع بلدیة.</li> </ul>

در میان طیف اختیارات و وظایف انجمن بلدیّه، سهم اختیارات تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی بیش از وظایف دیگر است. امور وظایف مشورتی و پیشنهادی و امور اجرایی از کمترین سهم برخوردارند. این امر بیانگر این است که نقش انجمن بلدیّه، تصمیم‌گیری در حوزه مسائل شهر است و کمتر نقش مشاوره‌ای و پیشنهادی که دارای کمترین ارزش در میان اختیارات باشد، ایفا کرده است (جدول ۱).

### ب - دوره پهلوی

اوضاع آشفته ناشی از حوادث پس از جنگ جهانی اول در ایران، فرا رسیدن دوران کهنولت سلسله قاجاریه، نزاع بر سر انتقال حکومت از قاجار به پهلوی و دیگر دعوای سیاسی داخلی، فرصت مناسبی را برای بهره‌برداری از قابلیت‌های قانونی و حقوقی به‌منظور تأسیس نهادهای محلی و توزیع فضایی قدرت سیاسی - اجرایی فراهم ساخت. با کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹ ه. ش و روی کار آمدن رضاخان و تأسیس سلسله پهلوی، تحقق این آرمان با ناکامی روبه‌رو شد.<sup>(۳۶)</sup> رضاشاه در راستای تأسیس سیستم سیاسی - اداری به‌شدت متمرکز به منظور ایجاد حکومت و ملت یکپارچه و متمرکز، همه حقوق مردم را در تصمیم‌گیری‌های محلی و منطقه‌ای که قانون اساسی و دیگر قوانین به رسمیت شناخته بودند، به‌طور موقت تعطیل کرد.<sup>(۳۷)</sup> رضاشاه سیاست تمرکزگرایانه را تا پایان حکومت خود ادامه داد. پس از جنگ جهانی دوم و خروج وی از صحنه سیاسی کشور، دور تازه‌ای از فرایندهای تمرکززدایی در ساختار سیاسی - اداری کشور آغاز شد.

پس از تثبیت حکومت محمد رضا شاه و کسب تجربه در امور کشورداری از ۱۳۲۸ تا انقلاب ۱۳۵۷، قوانین متعددی در خصوص نهادهای محلی و ناحیه‌ای از تصویب مجلس گذشت. قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات مصوب ۱۳۲۸/۵/۴، قانون اصلاح شهرداری و انجمن شهر مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱، قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری ۱۳۳۴ مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷، قانون تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان مصوب ۱۳۴۹/۳/۳۰، قانون تشکیل انجمن ده و دهبانی مصوب ۱۳۵۳/۱۲/۲۵، قانون اصلاح پاره‌ای از مواد قانون شهرداری و الحاق ۶ ماده به آن مصوب ۱۳۵۵/۴/۱۵ و قانون اصلاح

قانون تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان مصوب ۱۳۵۵/۳/۲۶، از قوانین مهم این دوره هستند.

قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات در ۷ فصل و ۵۰ ماده برگرفته از قانون بلدیة و توجه به نیازها و ضرورت‌های آن دوره، جایگزین قوانین پیشین گردید. ماده ۴ این قانون مقرر داشت، در هر شهرداری انجمنی خواهد بود که از طرف اهالی به طور مستقیم و با رأی مخفی و با اکثریت نسبی به مدت ۴ سال انتخاب می‌شود. عده آنها در مرکز شهرستان و قصباتی که جمعیت آن از ۱۰ هزار نفر تجاوز نکند، ۶ نفر و حداکثر تعداد نمایندگان یک شهر از ۲۵ نفر تجاوز نمی‌کند، مگر در شهرستان تهران که ۳۰ نفر نماینده خواهد داشت (جدول ۳). نمایندگان هر شهر به تناسب جمعیت، از ۳۰ نفر به بالا به محلات مختلف تقسیم و هر محل نماینده خود را تعیین و برای تشکیل به انجمن شهر معرفی می‌کند. وزارت کشور تعداد نمایندگان هر شهر را با توجه به جمعیت، تعیین و همچنین نقشه محلات شهر را ترسیم و نواحی را اعلام می‌دارد.<sup>(۴۸)</sup>

در قانون اصلاحیه ۱۳۳۴، تعداد اعضای انجمن بر اساس میزان جمعیت شهرها تغییرات گسترده‌ای کرد و آنها را به ۷ دسته تقسیم نمود (جدول ۳). داشتن حداقل ۲۰ سال سن، توطن در محل انتخاب یا حداقل ۶ ماه سکونت و یا داشتن کسبه در محل انتخاب برای انتخاب‌کنندگان و ۳۰ سال سن و ۵ سال سکونت (۳ سال سکونت اصلاحیه ۱۳۳۴/۴/۱۱) در محل انتخاب، از شرایط لازم برای شرکت در انتخابات است. شرایط سنی کاندیداها و رأی‌دهندگان در اصلاحیه ۱۳۵۵، به ترتیب به ۲۵ و ۱۸ سال تقلیل یافت<sup>(۴۹)</sup> (جدول ۲).

از نظر وظایف و اختیارات، قانون شهرداری‌ها و انجمن شهر تفاوت‌های آشکاری با قانون بلدیة داشت. نظارت بر پروژه‌های عمرانی، جمع‌آوری متکدیان و ولگردان و ایجاد شغل برای آنها، حفظ آثار باستانی و تدوین مقررات انتظامی عبور و مرور از وظایف جدید انجمن شهر نسبت به قانون بلدیة بود. تهیه و تنظیم لایحه به وزیر داخله در خصوص حوایج شهر، تصویب آیین‌نامه استخدام نیروهای شهرداری، تصویب آیین‌نامه‌ها و وظایف شهرداری از مهم‌ترین اختیارات حذف‌شده قانون بلدیة در قانون جدید بود. گرچه در اصلاحیه ۱۳۳۴ تصویب آیین‌نامه‌ها و

وظایف شهرداری و برخی امور دیگر نظیر تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری و استیضاح شهردار به اختیارات و وظایف انجمن اضافه گردید،<sup>(۳۰)</sup> اما آنچه قانون ۱۳۲۸ را در مقام ضعف و تابع نشان می‌داد، ماده ۲۹ است. بر اساس این ماده «اعضای انجمن با رأی مخفی اهالی محل و یا از میان کارمندان دولت و شهرداران با پیشنهاد فرماندار سه نفر را برای ریاست شهرداری به وزارت کشور معرفی می‌نماید و وزارت کشور برای یکی از آنان که صلاح بداند، حکم ریاست شهرداری صادر می‌کند. برای ریاست شهرداری تهران، فرمان همایونی صادر می‌شود. مدت ریاست شهرداری دو سال است و ممکن است مجدداً به طریق بالا پیشنهاد و منصوب شود».<sup>(۳۱)</sup>

بر این اساس، انجمن استقلال لازم را برای انتخاب شهردار (مهم‌ترین وظیفه انجمن و شورای شهر در ایران) ندارد اما انجمن در عزل شهردار به طور مستقیم تصمیم‌گیری می‌کند و تنها گزارش آن را به وزارت کشور ارسال می‌نماید (ماده ۳۱). در اصلاحیه ۱۳۳۴ این ماده تصحیح و حق انتخاب مستقیم به انجمن شهر داده شد.<sup>(۳۲)</sup> قانون انجمن‌های شهرستان و استان در قالب تقسیمات کشوری ایران، در سال ۱۳۴۹ به منظور رسیدگی به امورات فراشهری و فرابخشی همانند قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی (در دوره مشروطه) به تصویب رسید. این قانون نیز همانند قوانین نهادهای محلی گذشته، از نظر میزان سن رای‌دهندگان و کاندیداها و شرایط سکونت آنها در حوزه انتخابیه و همچنین تعداد اعضای انجمن با قوانین گذشته دارای تفاوت‌های زیادی بود (جدول ۲).

جدول ۲. ویژگی‌های انتخاباتی و عامل اجرایی نهادهای محلی قبل از انقلاب اسلامی

(اعداد بر حسب سال است)

شاخص‌ها	انجمن ایالتی و ولایتی ۱۳۸۵		انجمن شهر و قصبات ۱۳۲۸	اصلاحیه انجمن شهر ۱۳۳۴	انجمن شهرستان و استان ۱۳۴۹	انجمن ده و دهیان ۱۳۵۳	اصلاحیه انجمن شهر ۱۳۵۵
	انجمن ایالتی	انجمن بلوک					
حداقل سن کاندیدا	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۲۵	۲۰	۲۵
حداقل سن رای‌دهنده	۲۱	۲۵	۲۰	۲۰	۲۱	۱۸	۱۸
شرایط سکونتی کاندیدا	داشتن ملک یا خانه در ایالت	داشتن زراعت و دادن مالیات	۵	۳	توطن یا سکونت ۲ سال قبل از انتخابات	توطن یا سکونت در محل	۳
شرایط سکونتی رای‌دهنده	داشتن ملک یا خانه در ایالت	داشتن زراعت و دادن مالیات	توطن یا ۶ ماه سکونت یا دارای کسبه در آن محل	توطن یا ۶ ماه سکونت یا دارای کسبه در آن محل	توطن یا ۶ ماه سکونت یا دارای کسبه در آن محل	توطن یا سکونت در آن محل	۶ ماه سکونت یا دارای کسبه در آن محل
مدت اعتبار شورا	۴ (۳۳)	۴	۴	۴	۴	۴	۴
عامل اجرایی	ندارد	ندارد	شهردار	شهردار	ندارد <sup>(۳۳)</sup>	دهبان	شهردار

به منظور مشارکت اهالی هر محل در اداره امور محلی و در اجرای اصل سپردن کار مردم به مردم و تهیه موجبات آبادانی و عمران شهری و روستایی و تشخیص و تعیین نیازمندی‌های محلی و مراقبت در تأمین آن در مرکز هر شهرستان - به استثنای پایتخت - انجمن شهرستان و در مرکز هر استان، انجمن استان طبق مقررات این قانون تشکیل می‌شود و انجمن‌های مزبور دارای شخصیت حقوقی خواهند بود. به موجب این قانون در نقاطی که فرمانداری کل وجود دارد، طبق مقررات این قانون انجمن استان تشکیل می‌شود و فرمانداران کل، وظایف و اختیارات استانداران را که در این قانون معین گردیده است، به عهده خواهند داشت. انجمن شهرستان متشکل از منتخبین مرکز شهرستان و بخش‌های تابع آن و انجمن استان مرکب از دو نفر از اعضای هریک از انجمن‌های شهرستان حوزه استان خواهد بود<sup>(۳۵)</sup> (جدول ۳).



جدول ۳. تعداد اعضای نهادهای محلی قبل از انقلاب اسلامی

انجمن ده و دهیان ۵۳/۱۲/۲۵	انجمن شهرستان و استان ۴۹/۳/۳۰	اصلاحیه انجمن شهر ۳۴/۴/۱۱	انجمن شهر و قصبات ۲۸/۴/۲۰	بلدیه ۱۲۸۵	انجمن ایالتی و ولایتی ۱۲۸۵	تعداد اعضای اصلی
تا ۱۰۰۰ = ۵ نفر به اضای هر ۵۰۰ نفر اضافی = ۲ نفر اضافه می شود حداکثر = ۱۱ نفر	انجمن استان = ۲ نماینده از هر شهرستان انجمن شهرستان تا ۳۰ هزار = ۵ نفر ۳۰ تا ۵۰ هزار = ۷ نفر ۵۰ تا ۱۰۰ هزار = ۹ نفر ۱۰۰ تا ۲۰۰ هزار = ۱۱ نفر ۲۰۰ تا ۵۰۰ هزار = ۱۳ نفر <sup>(۳۶)</sup> بیش از ۵۰۰ هزار = ۱۵ نفر	کمتر از ۱۰۰۰۰ = ۵ نفر ۱۰ تا ۵۰ هزار = ۷ نفر ۵۰ تا ۱۰۰ هزار = ۹ نفر ۱۰۰ تا ۲۵۰ هزار = ۱۲ نفر بیش از ۲۵۰ هزار = ۱۵ نفر تهران = ۳۰ نفر	شهرهای تا ۱۰۰۰۰ = ۶ نفر حداکثر برای شهرها = ۲۵ نفر تهران = ۳۰ نفر	شهرهای کوچک = ۱۶ نفر شهرهای متوسط = ۲۰ نفر شهرهای بزرگ = ۳۰ نفر	انجمن ایالت = ۱۲ نفر + تعداد ولایات انجمن ولایتی = ۶ نفر + تعداد بلوک‌ها	تعداد اعضای اصلی
تعداد اعضای علی‌البدل در هیچ‌یک از قانون‌ها نیامده است. اما در تمامی آنها، اعضای علی‌البدل برای هیئت نظارت انتخابات ذکر شده است.						اعضای علی‌البدل

فصل چهارم این قانون در ماده ۵۱، وظایف و اختیارات انجمن‌های شهرستان و استان را بیان کرده است. تصویب طرح‌های عمرانی و اجتماعی حوزه شهرستان در حدود بودجه و اعتبارات مصوب انجمن، از قبیل تأسیس آموزشگاه‌ها اعم از حرفه‌ای و غیره، مزارع نمونه، ساختن راههای فرعی و روستایی، ایجاد مؤسسه‌های درمانی و بهداشتی و تعاون عمومی و امثال آن که علاوه بر برنامه‌های مصوب عمومی کشور باشد و انجمن بتواند با عواندی که در اختیار دارد و یا با کمک دولت آنها را تأسیس و اداره نماید، تصویب بودجه و متمم آن و اصلاح بودجه انجمن و انتشار تفریغ بودجه، خرید و فروش اموال انجمن، اتخاذ تصمیم بر مصارف و جوهری که از طرف دولت به انجمن داده می‌شود، رسیدگی به پاره‌ای از امورات قضایی و برخی وظایف مشورتی و پیشنهادی در خصوص امور اجتماعی، اقتصادی، آموزشی، تربیتی، فرهنگی، عمران شهری و روستایی، امور حمل‌ونقل، توسعه کشاورزی، نگهداری راه‌ها، رفع نیازمندی‌های محلی با توجه به بودجه عمرانی و همچنین برخی اختیارات نظارتی، از اهم وظایف و اختیارات انجمن شهرستان است<sup>(۳۷)</sup> (جدول ۴). این قانون مقرر می‌دارد دولت می‌تواند علاوه بر وظایفی که به موجب این قانون به انجمن‌های شهرستان و استان واگذار گردیده، وظایف بعضی

سازمان‌ها و مؤسسات دولتی را نیز تا تاریخ تصویب این قانون که عهده‌دار این امور بوده‌اند، به تدریج و به تناسب امکانات محلی به انجمن شهرستان یا استان واگذار نماید و امکانات اجرایی و مالی مربوط را نیز در اختیار انجمن قرار دهد (ماده ۵۷). انجمن استان به اختلاف نظر بین انجمن‌های شهرستان و اختلاف نظر بین انجمن‌های مزبور با انجمن‌های شهر و انجمن بهداری و کمیسیون ناظر بر سهم آموزش و پرورش از درآمد شهرداری‌ها، رسیدگی می‌نماید و رأی انجمن استان قطعی خواهد بود. همچنین در اموری که طبق مقررات این قانون انجام آن از وظایف و اختیارات انجمن شهرستان است، هرگاه امری مربوط به بیش از حوزه یک شهرستان باشد یا اثرات آن شامل بیش از یک شهرستان گردد، انجمن استان عهده‌دار انجام آن خواهد بود (ماده ۵۷ و ۵۸).

جدول ۴. وظایف نهادهای محلی در دوره پهلوی

انجمن شهر و قصبه ۱۳۲۸	انجمن شهر ۱۳۳۴	انجمن شهرستان و استان ۱۳۴۹	انجمن ده ۱۳۵۳
نظارت بر سرمایه‌های شهر یا ده؛ نظارت بر معاملات اموال شهر؛ نظارت بر جمع‌آوری متکدیان و ولگردان؛ نظارت بر پروژه‌های عمرانی؛ نظارت بر امور بهداشت؛ حفظ آثار باستانی.	نظارت بر سرمایه‌های شهر؛ نظارت بر معاملات اموال شهر؛ نظارت بر پروژه‌های عمرانی؛ نظارت بر امور تماشاخانه‌ها و سینماها؛ نظارت بر امور بهداشت شهری.	حفظ و اداره اموال انجمن؛ نظارت بر انجمن عمران بخش؛ مراقبت در امور بهداری و بهداشتی؛ مراقبت در امور خیریه و تعاون؛ مراقبت در امور آموزشی و تربیتی.	حفظ و اداره دارایی‌های ده؛ نظارت در حفظ آثار باستانی؛ نظارت بر آمارگیری؛ همکاری با مأمورین بهداشت؛ همکاری در حفظ جنگل‌ها و مراتع.
تأسیس مراکز حمایتی و بهزیستی؛ تهیه مشاغل برای متکدیان.	تأسیس مراکز حمایتی و بهزیستی؛ تهیه مشاغل برای متکدیان؛ اقدام در تأمین و توزیع مواد غذایی در مواقع بحرانی.		تأسیس کتابخانه و قرائت‌خانه؛ تنظیم شناسنامه ده؛ تأمین آب آشامیدنی و روشنایی ده؛ ایجاد جاده روستایی؛ ساختن حمام، کشتارگاه و رختشوی‌خانه؛ تأسیس وسایل پستی؛ تأمین آذوقه زیاد و ارزان و توزیع مایحتاج عمومی؛ احداث مسجد و سرای ده.

امور اجرایی

<p>مشورتی و پیشنهادی</p>	<p>- اظهار نظر نسبت به امور ارجاعی از مقامات دولتی؛ - انتخاب سه نفر و معرفی آنها به فرمانداری یا وزارت کشور برای انتخاب شهردار.</p>	<p>- اظهار نظر نسبت به اموری که از مقامات دولتی ارجاع می‌شود.</p>	<p>- اظهار نظر در خصوص امور اجتماعی، اقتصادی، آموزشی، تربیتی، فرهنگی؛ - عمران شهری و روستایی؛ - امور حمل و نقل؛ - توسعه کشاورزی؛ - نگهداری راه‌ها و آثار باستانی؛ - رفع نیازمندی‌های محلی.</p>	<p>- مشورت در طرح‌ها با اعتبارات دولتی؛ - تشویق ساکنان در تشکیل تعاونی روستایی و سهامی زراعی و توسعه کشاورزی؛ - اهتمام در ازدیاد سطح زیر کشت؛ - تشویق مردم در امر دامداری و اصلاح نژاد دام؛ - تشویق مردم به همکاری با مروجین و سپاهیان انقلاب؛ - مبارزه با بیسوادی؛ - تشویق جوانان به ورزش؛ - همکاری با مأمورین دولتی.</p>
<p>تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی</p>	<p>- عزل شهردار، تصویب بودجه شهرداری و سایر بنگاه‌های وابسته؛ - دستور برای ایجاد اماکن عمومی نظیر مدرسه و کتابخانه و موزه؛ - تصویب مقررات مجاری آب‌ها؛ - تعیین عوارض، تعیین نرخ کرایه وسایل حمل و نقل؛ - تعیین نرخ خواروبار و سایر نیازمندی‌های عمومی؛ - تدوین مقررات انتظامی عبور و مرور.</p>	<p>- انتخاب شهردار و معرفی آن به فرمانداری یا وزارت کشور؛ - استیضاح شهردار، عزل شهردار؛ - تصویب مقررات مجاری آب‌ها؛ - تصویب بودجه شهرداری و سایر بنگاه‌های وابسته؛ - تعیین عوارض، تعیین نرخ کرایه وسایل حمل و نقل؛ - تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری؛ - تصویب آیین‌نامه‌های شهرداری؛ - تدوین مقررات برای بهداشت عمومی.</p>	<p>- تصویب بودجه انجمن؛ - تصویب طرح‌های عمرانی در حدود اعتبارات انجمن؛ - خرید و فروش اموال انجمن؛ - اتخاذ تصمیم بر مصارف و جوهری که از طرف دولت به انجمن داده می‌شود؛ - تصویب عوارض مخصوص برای تأمین اعتبارات طرح‌های عمرانی؛ - تعیین اولویت طرح‌های عمرانی؛ - تصویب مقررات محلی مربوط به امور اصناف؛ - تصویب اعتبارات درخواستی ادارات دولتی.</p>	<p>- انتخاب دهیان؛ - بررسی و اتخاذ تصمیم در کلیه طرح‌های عمرانی از محل بودجه انجمن؛ - تصمیم به لایروبی و اصلاح قنوات؛ - تعیین نرخ مایحتاج عمومی.</p>
<p>امور قضایی</p>	<p>- نظارت بر مسائل قضایی که یک طرف آن شهرداری باشد؛ - رفع اختلافات صنفی.</p>	<p>- مراقبت در کلیه دعاوی مربوط به شهرداری؛ - رفع اختلافات صنفی.</p>	<p>- حکمیت میان اختلافات شهرداری‌ها و انجمن دهات؛ - حکمیت انجمن استان میان انجمن شهرستان با انجمن شهر و انجمن بهرداری.</p>	<p>- اقامه دعوی بر اشخاص در دفاع از منافع ده</p>

در اصلاحیه ۱۳۵۵، برخی ابهامات موجود در قانون اصلاح شد و دامنه اختیارات و وظایف انجمن‌ها تا حدودی گسترش یافت. تصویب عوارض مخصوص برای تأمین اعتبارات طرح‌های عمرانی، تعیین اولویت طرح‌های عمرانی، تصویب مقررات محلی مربوط به امور اصناف و تصویب اعتبارات درخواستی ادارات دولتی، از موارد اضافه‌شده به این اختیارات بود. نکته قابل توجه، انتخاب فرماندار به عامل اجرایی مصوبات انجمن شهرستان بود که در ماده ۶۴ اصلاحیه آمده است.<sup>(۳۸)</sup> از این منظر، این قانون با تمامی قانون‌های نهادهای محلی در ایران متفاوت بوده و یک نهادی دولتی - مردمی را به وجود آورده است.

سلسله‌مراتب نهادهای محلی در ساختار حکومت پهلوی دوم با قانون انجمن ده تکمیل گردید. قانون تشکیل انجمن ده و دهبانی در ۱۳۵۳/۱۲/۲۵ در ۸ فصل و ۷۲ ماده به تصویب مجلس رسید. وظایف انجمن ده بیشتر به حوزه نظارتی و مشورتی و اجرایی امورات روستا منحصر بود و کمتر در این قانون نشانه‌ای از حق تصمیم‌گیری قاطع اعضای انجمن در امور محلی به چشم می‌خورد. مهم‌ترین وظیفه انجمن ده، انتخاب دهبان است که به تأیید بخشدار و به حکم فرماندار منصوب می‌شود. دهبان مجری کلیه مصوباتی است که از طرف انجمن ده در حدود مقررات این قانون به تصویب رسیده و قطعی شده باشد.<sup>(۳۹)</sup>

## ۲. دوره پس از انقلاب اسلامی

در قانون اساسی ایران به دو شکل به شوراهای اسلامی اشاره شده است: یکی در اصول کلی و متفرق قانون اساسی و دیگری در فصل هفتم که به‌طور کامل به شوراها اختصاص یافته و دارای ۷ اصل است.

اصل سوم قانون اساسی در بند ۸، به مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش اشاره کرده و در اصل ششم، اداره امور کشور را از طریق اتکا به آرای عمومی به وسیله انتخابات می‌داند علاوه بر انتخاب دو قوه مجریه و مقننه، از انتخاب اعضای شوراها از طریق انتخابات نیز نام برده است. اوج طرح مسئله شوراها در قانون اساسی، اصل هفتم است. در این اصل

ریشه و اساس شورا را مستند به دو گزاره ایدئولوژیک از کتاب آسمانی که اساس دین اسلام است، می‌سازد<sup>۱</sup> و با این آیات تأکید می‌کند مسلمانان برای امور زندگی خود از خرد جمعی و تصمیم‌گیری گروهی استفاده می‌کنند. این اصل، شوراهای اسلامی (شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش و روستا و نظایر اینها) را از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور می‌داند.<sup>(۴۰)</sup> با استناد به این اصل، دیدگاه قانون اساسی در خصوص شوراهای اسلامی به‌عنوان رکن تصمیم‌گیر و اداره‌کننده امور در سطوح سلسله‌مراتبی کشور، دیدگاه سیاسی - اداری است. به عبارت دیگر، قانون اساسی برای شوراها نقش و ماهیتی سیاسی - اداری قائل شده که متناسب با هر سطوحی از تقسیمات کشوری اختیار تصمیم‌گیری و اداره امور جامعه را دارند.

علاوه بر اصول کلی بیان شده در خصوص شوراها، فصل هفتم قانون اساسی به طور اخص به شوراها پرداخته است. در اصل صدم آمده که پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی، از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله‌مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد، قانون معین می‌کند.<sup>(۴۱)</sup> در اصل ۱۰۱ و ۱۰۲ به شورای عالی استان‌ها که مرکب از نمایندگان شورای استان‌هاست، اشاره شده و هدف از تشکیل آن جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنهاست. همچنین شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و به صورت مستقیم یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند؛ این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد. در اصل ۱۰۳ یادآور می‌شود استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از

۱. «و امرهم شوری بینهم» و «شاوهم فی الامر».

طرف دولت تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیم‌های آنها هستند و سرانجام در اصل ۱۰۶ انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. مراجع تشخیص انحراف و ترتیب شوراها و طرز تشکیل مجدد آنها را قانون معین می‌کند. شورا در صورت اعتراض به انحلال حق دارد به دادگاه صالح شکایت کند و دادگاه موظف است خارج از نوبت به آن رسیدگی نماید.<sup>(۴۲)</sup>

وظایف و اختیاراتی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای شوراها بیان شده، به نسبت قوانین نهادهای محلی دورهٔ مشروطیت و پهلوی از اختیارات و استقلال گسترده‌تری برخوردار است. با استناد به اصل ۱۰۳ و ۱۰۶ قانون اساسی، نه تنها هیچ قدرتی نمی‌تواند شورا را منحل کند بلکه استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری موظف به رعایت تصمیم‌های آنها می‌باشند. این در حالی است که در قوانین گذشته، شاه مختار به انحلال انجمن‌ها و نهادهای محلی بود.

پیرو دستور امام خمینی (ره)<sup>(۴۳)</sup> درخصوص تهیه آیین‌نامهٔ اجرایی شوراها برای اداره امور محلی شهر و روستا، شورای انقلاب در ۳ تیر ۱۳۵۸ لایحه قانونی شوراها را محلی مشتمل بر ۱۷ ماده را به تصویب رساند و برابر آن مقرر شد شوراها محلی به مدت دو سال در ده، بخش، شهر، شهرستان و استان تشکیل گردد. پیرو این قانون از اوایل نیمه دوم سال ۱۳۵۸، انتخابات شوراها شهر در اغلب شهرهای کشور برگزار شد و شوراها به مدت ۲ سال فعالیت کردند.<sup>(۴۴)</sup>

برای نخستین بار در اول آذر ۱۳۶۱، طرح تشکیلات شوراها اسلامی کشوری در مجلس شورای اسلامی مطرح و این قانون مشتمل بر ۵۳ ماده و ۲۶ تبصره تصویب شد. در ماده ۱ این قانون، مقرر گردید برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم و نظارت بر اداره امور هر روستا، بخش، محل، شهر، شهرستان و استان، شورایی به نام شورای اسلامی ده، بخش، محل (محلّه - منطقه) شهر، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها بر اساس مقررات این قانون تشکیل گردد. مدت اعتبار شوراها ۲ سال و انتخابات شوراها روستایی توسط جهاد سازندگی زیر نظر وزارت کشور انجام خواهد شد. اختلافات میان شورا با مقامات اجرایی

توسط شورای مافوق حل و فصل می‌گردد و رأی آن شورا قطعی و لازم‌الاجراست.<sup>(۴۵)</sup> در حقیقت، حدود وظایف و اختیارات و ساختار شکلی و محتوایی شوراهای اسلامی با اصول کلی قانون اساسی مطابقت داشت. اما اصلاحیه‌های این قانون که تا سال ۱۳۸۲ به ۷ اصلاحیه رسید، دامنه شکلی و محتوایی قانون شوراهای اسلامی را دستخوش تغییرات گسترده‌ای کرد. از نظر شکلی، مدت اعتبار شورا در اصلاحیه ۱۳۶۵ از ۲ سال به ۴ سال و در اصلاحیه ۱۳۶۹ حداقل سن کاندیدا برای عضویت در شورا از ۲۲ سال به ۲۵ سال افزایش یافت (جدول ۵).

جدول ۵. ویژگی‌های انتخاباتی شوراهای اسلامی (بر حسب سال)

اصلاحیه ۱۳۷۵	اصلاحیه ۱۳۶۹	اصلاحیه ۱۳۶۵	قانون ۱۳۶۱	شاخص‌ها
۲۵	۲۵	۲۲	۲۲	حداقل سن کاندیداها
۱۵	۱۵	۱۵	۱۵	حداقل سن رأی‌دهندگان
۱	۱ سال متصل به زمان ثبت‌نام یا سابقه نمایندگی مجلس	۱ سال متصل به زمان ثبت‌نام یا سابقه نمایندگی مجلس	۱	شرایط سکونتی کاندیدا
۱	۱ سال متصل به اخذ رأی	۱ سال متصل به اخذ رأی	۱	شرایط سکونتی رأی‌دهنده
۴	۴	۴	۲	مدت اعتبار شورا

بیشترین تغییر و تحول در قوانین و اصلاحیه‌های شوراهای اسلامی، در سطوح سلسله‌مراتبی شوراها و تعداد اعضای اصلی و علی‌البدل مشاهده می‌شود. پس از آنکه در قانون ۱۳۶۱ سطوح سلسله‌مراتب شوراهای اسلامی در ۸ طیف (ده، محله، منطقه، شهر، بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان) طبقه‌بندی شد، کامل‌ترین نظام سلسله‌مراتبی شوراهای اسلامی در اصلاحیه ۱۳۶۵ بیان گردید. در این قانون ضمن حفظ ساختار سلسله‌مراتبی شوراها در سال ۱۳۶۱، واحدهای عشایری و آبادی‌های پراکنده هم‌جوار حداقل با ۱۰۰ نفر جمعیت و همچنین شورای دهستان و شهرک (برابر با شورای روستا) به مجموعه شوراهای اضافه شد (جدول ۶). ضمن اینکه برای نخستین بار (از دوره مشروطیت تا سال ۱۳۶۵) مفهوم اعضای علی‌البدل در قوانین نهادهای محلی وارد شد. بر اساس ماده ۵ این قانون، در هریک از شوراهای اسلامی در هر سطحی معادل بیش از نصف اعضای اصلی شورا

به ترتیب آرا، به عنوان اعضای علی‌البدل انتخاب می‌شوند.<sup>(۴۶)</sup> یک بار دیگر در بازبینی قوانین شوراهای اسلامی در سال ۱۳۶۹، محتوای قانون در برخی ماده و تبصره‌ها از نظر ساختار شکلی و وظایف و اختیارات شورا تغییر کرد. این اصلاحیه در دو بخش بود: یکی قانون اصلاح پاره‌ای از مواد قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری (مصوب ۱۳۶۱/۹/۱) و دیگری قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور (مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۹). در این قانون ضمن اصلاح بخش‌هایی از فصول انتخابات و هیئت نظارت، شورای شهرک را به صورت مستقل تعریف نمود و وظایف آن بیان گردید.<sup>(۴۷)</sup> قانون الحاق موادی به قانون انتخابات شوراهای اسلامی کشور در سال ۱۳۷۰، تغییرات اندکی در هیئت‌های نظارت و هیئت‌های اجرایی قانون شوراها ایجاد کرد و همچنان ساختار اصلی قانون ۱۳۶۵ را حفظ نمود.<sup>(۴۸)</sup> تا اینکه در سال ۱۳۷۵ تغییرات گسترده‌ای متوجه قانون شوراهای اسلامی شد. در این سال قوانین قبلی که از ساختار سلسله‌مراتبی پایین‌ترین سطح (شورای ده) تا عالی‌ترین سطح (شورای عالی استان‌ها) با مجموع ۱۲ شورا برخوردار بود، جای خود را به ساختار نسبتاً خطی ۴ سطحی (شورای روستا، شهر، شهرک و بخش) در نازل‌ترین سطح با اختیارات تقلیل یافته داد.<sup>(۴۹)</sup> (جدول ۶)



جدول ۶. ساختار سلسله‌مراتبی شوراهای اسلامی و تعداد اعضای آن

واحد	قانون ۱۳۶۱	اصلاحیه ۱۳۶۵	اصلاحیه ۱۳۶۹	اصلاحیه ۱۳۷۵	اصلاحیه ۱۳۸۲/۵/۵	اصلاحیه ۱۳۸۲/۷/۶
آبادی‌های حداقل ۱۰۰ نفر	*	۲	شورا تشکیل می‌گردد	*	*	*
واحدهای عشایری حداقل ۱۰۰ نفر	*	شورا تشکیل می‌شود	شورا تشکیل می‌شود	*	*	هر تیره حداقل با ۲۰ خانوار = در حکم روستا
ده	۵ یا ۷	۱۰۰ تا ۲۵۰ = ۳ نفر ۲۵۰ تا ۷۵۰ = ۵ نفر بیش از ۷۵۰ = ۷ نفر	۱۰۰ تا ۲۵۰ = ۳ نفر ۲۵۰ تا ۷۵۰ = ۵ نفر بیش از ۷۵۰ = ۷ نفر	کمتر از ۱۵۰۰ = ۳ نفر بیش از ۱۵۰۰ = ۵ نفر	کمتر از ۱۵۰۰ = ۳ نفر بیش از ۱۵۰۰ = ۵ نفر	کمتر از ۱۵۰۰ = ۳ نفر بیش از ۱۵۰۰ = ۵ نفر
دهستان	*	حداکثر ۱۵ نفر	حداکثر ۱۵ نفر	*	*	*
شهرک	*	در محدوده شهرها (محله) یا منطقه خارج از محدوده شهر (روستا)	۱	۱۰۰۰ تا ۳۰۰۰ خانوار = ۳ نفر از ۱۰۰۰ خانوار به بالا = ۵ نفر	*	۲*
محله	۷	۷	۳	*	*	*
منطقه	حداکثر ۴۷	حداکثر ۷	۷	*	*	*
شهرستان	۵	به تعداد شهرها و بخش‌های شهرستان (از هر کدام یک نماینده)	به تعداد شهرها و بخش‌ها شهرستان (از هر کدام یک نماینده)	*	شورا تشکیل می‌گردد	از بخش = ۱ نفر شهرهای تا ۵۰ هزار = ۱ نفر شهرهای بیش از ۵۰۰ هزار = ۲ نفر تهران = ۲ نفر
تهران	*	*	*	۱۵	۳۱	۳۱

بررسی تطبیقی انجمن‌های محلی با شوراهای اسلامی

۱. مجتمع‌های مسکونی خارج از محدوده شهرها و روستاها با حداقل ۵۰۰ قطعه زمین مسکونی یا دارای جمعیتی بیش از ۱۰ هزار نفر.
۲. در کلیه مواد و تبصره‌ها و بندهای قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱، کلمه «شهرک» و موضوعات مربوط به آن حذف می‌گردد (ماده ۱).
۳. شهرهایی که کمتر از هفت محله دارند، شورای اسلامی محله در آنجا تشکیل نخواهد شد.
۴. شهرهایی که کمتر از هفت منطقه دارند، شورای منطقه در آنجا تشکیل نخواهد شد.

تا ۲۰ هزار = ۵ نفر ۲۰ تا ۵۰ هزار = ۷ نفر ۵۰ تا ۱۰۰ هزار = ۹ نفر ۱۰۰ تا ۲۰۰ هزار = ۱۱ نفر ۲۰۰ تا ۵۰۰ هزار = ۱۳ نفر ۵۰۰ تا یک میلیون = ۱۵ نفر یک میلیون تا ۲ میلیون = ۲۱ نفر بیش از ۲ میلیون = ۲۵ نفر	تا ۲۰ هزار = ۵ نفر ۲۰ تا ۵۰ هزار = ۷ نفر ۵۰ تا ۱۰۰ هزار = ۹ نفر ۱۰۰ تا ۲۰۰ هزار = ۱۱ نفر ۲۰۰ تا ۵۰۰ هزار = ۱۳ نفر ۵۰۰ تا یک میلیون = ۱۵ نفر یک میلیون تا ۲ میلیون = ۲۱ نفر بیش از ۲ میلیون = ۲۵ نفر	تا ۵۰ هزار = ۵ نفر ۵۰ هزار تا ۲۰۰ هزار = ۷ نفر ۲۰۰ هزار تا ۵۰۰ هزار = ۹ نفر بیش از یک میلیون = ۱۱ نفر	۵	۷	۷	شهر
حداقل سه چهارم شوراهای روستا	حداقل سه چهارم شوراهای روستا	حداقل سه چهارم شوراهای روستا تابع بخش	حداقل ۵ نفر و به تعداد شهر و دهستان آن بخش	حداقل ۵ نفر و به تعداد شهر و دهستان آن بخش	۷	بخش
حداقل ۵ نفر	شورا تشکیل می‌گردد	*	به تعداد شهرستان‌های استان (از هر کدام یک نماینده)	به تعداد شهرستان‌های استان (از هر کدام یک نماینده)	۳	استان
استان تا ۲ میلیون نفر = ۲ نفر بیش از دو میلیون = ۳ نفر استان تهران = ۴ نفر	شورا تشکیل می‌گردد	*	به تعداد استان‌ها	به تعداد استان‌ها	به تعداد استان‌ها	شورای عالی استان
کمتر از نصف تعداد اصلی و از ۲ تا ۱۲ نفر	کمتر از نصف تعداد اصلی و از ۲ تا ۱۲ نفر	۲ تا ۶ نفر به تناسب تعداد اعضای اصلی	معادل بیش از نصف اعضای اصلی	معادل بیش از نصف اعضای اصلی	*	اعضای علی‌البدل

\* قانون، شورایی را برای آن سطح در نظر نگرفته است.

همان‌طور که از جدول مشخص است، در بازبینی ۱۳۷۵ با عنوان قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، اساس بر شورای اسلامی روستا و شهر گذاشته شد و دو نوع شورای شهرک و بخش را هم بر اساس جمعیت پذیرفت. یک بار دیگر در بازبینی ۱۳۸۲ و در دوره دوم شوراهای اسلامی، این قانون به جز شورای محله و منطقه به ساختار سلسله‌مراتبی قانون اول شوراها در سال ۱۳۶۱ بازگشت.<sup>(۵۰)</sup>

مقایسه تطبیقی وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی در سال ۱۳۶۱ با قانون ۱۳۷۵ تفاوت چشم‌گیری را نشان می‌دهد (جدول ۷). بدیهی است حذف سلسله‌مراتب

عالی شوراها (شورای شهرستان، استان، شورای عالی استان‌ها) دایره اختیارات و قدرت آنها را کاهش داده و در محدوده امور شهری و روستایی منحصر شده است.

جدول ۷. وظایف شوراهای اسلامی

قانون تشکیلات شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۶۱/۱/۱۹	قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۷۵/۳/۱
امور قضایی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- پیگیری شکایات مردم از سازمان‌ها و مقامات مسئول</li> <li>- تلاش برای رفع اختلاف افراد و محلات و حکمیت میان آنها؛</li> <li>- حکمیت شورای بخش در اختلافات میان دو روستا؛</li> <li>- پیگیری تجاوز به امور عمومی که شاکی خصوصی ندارد؛</li> <li>- نظارت بر دعاوی شهرداری.</li> </ul>
اقتصادی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- پخش مواد سوختی و مواد غذایی؛</li> <li>- آمارگیری و تحقیقات محلی؛</li> <li>- تشکیل انجمن‌های اجتماعی و ارشادی؛</li> <li>- تأسیس تعاونی‌ها؛</li> <li>- تأسیس کتابخانه و قرائت‌خانه (شورای بخش).</li> </ul>
نظارتی و محافظتی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- نظارت دقیق بر اداره امور حوزه انتخابیه و حسن اجرای مصوبات شورا و قوانین کشوری؛</li> <li>- حفظ و اداره اموال شورا؛</li> <li>- نظارت در اجرای بودجه استان؛</li> <li>- تأیید مجریان طرح‌های عمرانی (شورای استان)؛</li> <li>- نظارت در اجرای برنامه و بودجه عمرانی استان‌ها (عالی استان‌ها)؛</li> <li>- حق حضور در مجلس و دفاع از طرح (عالی استان‌ها)؛</li> <li>- مشارکت در تنظیم برنامه و بودجه عمرانی (عالی استان‌ها).</li> </ul>
مؤسسه‌ها و پیشنهادی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- بررسی و شناخت کمبودها و نیازها و ارائه راه‌حل به مسئولان؛</li> <li>- تهیه طرح‌های پیشنهادی در امور اجتماعی و ارائه آن به شورای مافوق؛</li> <li>- ارائه پیشنهاد فعال‌سازی سازمان‌های دولتی به شورای مافوق؛</li> <li>- برنامه‌ریزی و اقدام در جهت مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی و...؛</li> <li>- ایجاد روحیه همکاری مردم با مسئولان در جهت تداوم انقلاب؛</li> <li>- بررسی برنامه‌های پیشنهادی ارگان‌های اجرایی؛</li> <li>- همکاری با ارگان‌های مملکتی؛</li> <li>- دادن گزارش و انتقادات و اشکالات محل به نماینده مجلس؛</li> <li>- تشویق مردم به حفظ مراکز عمومی و فرهنگی؛</li> <li>- تشویق اهالی ده به ایجاد و توسعه صنایع دستی؛</li> <li>- اظهارنظر درباره برنامه‌های عمرانی شهرستانهای تابع و ارسال آن به مسئولان مربوطه (استان)؛</li> <li>- عضویت در کمیته برنامه‌ریزی استان با حق رأی (استان)؛</li> <li>- پیشنهاد تغییر طرح یا جابه‌جایی بودجه عمرانی استان‌ها (عالی استان‌ها).</li> </ul>
بررسی تطبیقی انجمن‌های محلی با شوراهای اسلامی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- بررسی و شناخت کمبودها و نیازها؛</li> <li>- تهیه طرح‌های پیشنهادی برای حل مشکلات؛</li> <li>- جلب مشارکت و خودیاری مردم؛</li> <li>- همکاری با مسئولین اجرایی در طرح‌های محلی؛</li> <li>- توجیه سیاست‌های دولت و تشویق مردم جهت اجرای آن؛</li> <li>- همکاری با نیروی انتظامی؛</li> <li>- امداد در مواقع بحرانی؛</li> <li>- کمک به مستمندان از خودیاری‌های محلی؛</li> <li>- ترغیب مردم در گسترش مراکز فرهنگی؛</li> <li>- اساسنامه مؤسسات وابسته به شهرداری.</li> </ul>

<p>انتخاب و عزل دهیار، استیضاح شهردار؛ انتخاب و عزل شهردار؛ تصویب آیین‌نامه‌های شهرداری؛ تصویب بودجه شهرداری؛ تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری؛ تصویب معاملات شهرداری؛ تعیین عوارض شهر؛ تعیین نرخ خدمات شهرداری؛ تعیین نرخ کرایه وسایل نقلیه شهری؛ تصویب طرح‌های عمرانی هر محل بر اساس اولویت (شهرستان)؛ تذکر به سازمان‌ها و مسئولان مربوطه و در صورت عدم توجه، درخواست توییح و برکناری آنها (شهرستان)؛ تصویب طرح‌های عمرانی هر محل بر اساس اولویت (استان)؛ بررسی طرح‌های واصله از شوراها و تعیین اولویت‌ها و ارجاع آن به مقامات اجرایی (عالی استان‌ها)؛ تهیه آیین‌نامه داخلی شوراها (عالی استان‌ها)؛ ابلاغ نارسایی‌ها و اشکالات سازمان‌ها به مسئولان مربوطه (عالی استان‌ها)؛ ارائه طرح‌های صنعتی، خدماتی، اجتماعی به مجلس شورای اسلامی (عالی استان‌ها).</p>	<p>انتخاب یک نفر به شورای مافوق؛ نصب و عزل شهردار؛ خرید و فروش و اجاره و استیجاره اموال شورا؛ تصویب آیین‌نامه‌های شهرداری؛ تعیین عوارض شهر؛ تعیین نرخ خدمات شهرداری؛ تعیین نرخ کرایه وسایل نقلیه شهری؛ تدابیر لازم برای وسایل ارتباطی و مراسلات پستی (شورای بخش)؛ تصویب طرح‌های عمرانی هر محل بر اساس اولویت (شهرستان)؛ تذکر به سازمان‌ها و مسئولان مربوطه و در صورت عدم توجه، درخواست توییح و برکناری آنها (شهرستان)؛ تصویب طرح‌های عمرانی هر محل بر اساس اولویت (استان)؛ بررسی طرح‌های واصله از شوراها و تعیین اولویت‌ها و ارجاع آن به مقامات اجرایی (عالی استان‌ها)؛ تهیه آیین‌نامه داخلی شوراها (عالی استان‌ها)؛ ابلاغ نارسایی‌ها و اشکالات سازمان‌ها به مسئولان مربوطه (عالی استان‌ها)؛ ارائه طرح‌های صنعتی، خدماتی، اجتماعی به مجلس شورای اسلامی (عالی استان‌ها).</p>
--	---

این افت اختیارات صرفاً در حذف اختیارات شوراهای رده‌بالا نبوده، بلکه در شورای روستا و شهر نیز منقبض شده است. با نگاهی گذرا به اصطلاحات و لغات به‌کار رفته در ماده ۶۸ تا ۷۱ (وظایف شورای اسلامی روستا، وظایف دهیار، وظایف شورای اسلامی بخش و وظایف شورای اسلامی شهر) قانون ۱۳۷۵ نشان می‌دهد واژه‌های نظارت، محافظت، حفظ، پیشنهاد، تشویق، ترغیب، همکاری، مشارکت، خودیاری، امداد، ارشاد و راهنمایی و از این قبیل، به‌طور فراوان به‌کار رفته است. این لغات و واژه‌ها مفهوم تصمیم‌گیری و تفویض قدرت را به شوراهای اسلامی بیان نمی‌کند. از این منظر وظایف و اختیارات شوراها در قانون ۱۳۷۵، نقش مشاوره‌ای و پیشنهادی است و تنها حوزه تصمیم‌گیر این نهاد امورات شهرداری و دهیاری است که آن هم از استقلال و اختیارات تام برخوردار نیست. مصوبات تصمیم‌گیر و برنامه‌ریز شورا برای اینکه وجه قانونی به‌خود بگیرد، باید توسط هیئت‌های اجرایی بالای کشور (وزیر، استاندار، فرماندار، بخشدار) تأیید گردد؛ گرچه این امر در قوانین پیش از انقلاب نیز مشاهده می‌شود.

## تجزیه و تحلیل

تمرکززدایی متجلی در قانون اساسی مشروطه و متمم آن باعث ایجاد قوانین انجمن‌های ایالتی و ولایتی و انجمن بلدیة شد. تصویب این قوانین به منزله توزیع منطقه‌ای قدرت و انتقال بخشی از اختیارات از پایتخت به ایالات و ولایات و انجمن شهر بود. انجمن‌های ایالتی و ولایتی در تمامی امور محلی که آن را تحت عنوان منافع مخصوصه می‌دانند، صاحب اختیارند؛ هرچند حق تصمیم‌گیری در امور سیاسی و قانون‌گذاری را ندارند. انجمن بلدیة ناظر و تصمیم‌گیرنده امور بلدیة (شهرداری) است و عامل اجرایی آن (کلانتر و معاون و منشی بلدیة) نیز از اعضای انجمن هستند.

نهادهای محلی دوره مشروطه با سیاست‌های تمرکزگرایانه محمدعلی شاه و انقراض حکومت قاجاریه منحل شد. ظهور رضاخان در آستانه سده سیزدهم، ساختار سیاسی - اداری شدیداً تمرکزگرایی در ایران را به بهانه حفظ تمامیت ارضی و مبارزه با نیروهای واگرا، بنیان نهاد. با سقوط رضاشاه و فراگیری نهادهای دموکراتیک در جهان، حکومت مرکزی ایران جهت حفظ قدرت مرکزی و مشروعیت خود، نهادهای محلی مردم‌گرا را طی ۱۵ سال بر اساس سلسله‌مراتب تقسیمات کشوری ایجاد کرد. ویژگی‌های این دوره، حفظ قدرت با استفاده از نماد نهادهای محلی و سیستم نیمه‌دولتی آنهاست. فرماندار به‌عنوان عامل اجرایی انجمن شهرستان، پیشنهاد سه شخص به وزارت کشور برای احراز پست شهردار (تعیین شهردار به‌وسیله دولت) و بودجه دولتی برخی از نهادها، نمونه‌هایی از نیمه‌دولتی بودن آن است.

نقش پُررنگ و گسترده مردم در انقلاب اسلامی، باعث شد قانون اساسی ایران جایگاه ویژه‌ای را برای نهادهای محلی مردمی (شوراهای اسلامی) با رویکردی تمرکززدایانه در ساختار نظام سیاسی ایران تعریف کند. قانون تشکیلات شوراهای اسلامی در سال ۱۳۶۱ اختیارات و وظایف گسترده‌ای برای شوراهای اسلامی متناسب با تقسیمات کشوری از عالی‌ترین تا نازل‌ترین سطح در نظر گرفت. اما عوامل گوناگونی چون فضای خاص دوره جنگ، باعث شد شوراهای به مدت ۱۷ سال از ایفای نقش خود باز بمانند. اصلاحیه‌های متعدد قانون شوراهای تا سال ۱۳۸۲،

حکایت از محدود شدن اختیارات و وظایف شوراهای اسلامی دارد. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران در سال ۱۳۷۵، نظام سلسله‌مراتبی ۱۲ سطحی به ساختار ۴ سطحی (شورای روستا، شهر، بخش و شهرک) نسبتاً خطی تغییر داد. در نتیجه، اختیارات شوراهای رده‌عالی کشور (شورای شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها) حذف و اختیارات شوراهای رده‌پایین منحصر به ایفای نقش در امور مشاوره‌ای و نظارتی و تبلیغی گردید. از این رو شوراهای اسلامی فاقد اختیارات لازم برای تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و اجرا در امور محلی و منطقه‌ای هستند. قانون‌گذاران اختیارات شوراهای اسلامی را تنها به امر نظارت و مشاوره و همکاری با نهادهای حکومت مرکزی مستقر در شهر یا روستا توجیه کرده‌اند. این در حالی است که شوراهای اسلامی مبنای خود را از قانون اساسی می‌گیرند که درخصوص آنها به صراحت بیان کرده شوراهای اسلامی یکی از ارگان‌های تصمیم‌گیری و اداره‌کننده امور کشورند. با نگاهی گذرا به محتوای قانون شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۷۵، هیچ بندی دال بر قانون‌گذاری و اتخاذ تصمیم‌های کلان محلی که متضمن و پشتوانه اجرایی داشته باشد، دیده نمی‌شود. از این رو، به نظر می‌رسد قانون شوراهای مصوب سال ۱۳۷۵ با قانون اساسی در پارادوکس است. عدم کارایی لازم شوراهای اسلامی و تناقض قوانین آن با قانون اساسی باعث شد اصلاحیه سال ۱۳۸۲ بر اساس ساختار قانون ۱۳۶۱ نوشته شود.

مقایسه تطبیقی قوانین نهادهای محلی در ایران در دوره قبل و بعد از انقلاب اسلامی، از دو منظر شاخص‌های صوری (شکلی) و شاخص‌های محتوایی (کارکرد) قابل تحلیل و بررسی است. از نظر شکلی و صوری این قوانین شباهت‌های اندکی با یکدیگر دارند. به طوری که به جز در چند مورد محدود نظیر حداقل سن ۲۵ سال برای کاندیدا در قوانین (بلدیه، انجمن شهرستان و استان، اصلاحیه شوراها در سال ۱۳۶۹ و ۱۳۷۵) و اعتبار زمانی نهاد محلی به مدت ۴ سال (به استثنای قانون شوراهای ۱۳۶۱ که مدت آن ۲ سال است)، اشتراکات شکلی دیگری به چشم نمی‌خورد. از طرفی دیگر تفاوت‌ها و تمایزات شکلی آنها در دو مقطع قبل و بعد از انقلاب، بسیار چشم‌گیر است. تفاوت در نام عوامل اجرایی (دهبان و دهیار، کلاتر و شهردار)، ساختار سلسله‌مراتبی (۳ سطحی دوره مشروطه، ۴ سطحی دوره پهلوی،

۴ تا ۱۲ سطحی دوره انقلاب اسلامی)، شرایط سکونتی کاندیداها و رأی‌دهندگان (داشتن ملک یا خانه و یا سکونت به صورت طیفی از ۶ ماه تا ۵ سال و در برخی موارد سابقه نمایندگی مجلس) و حداقل سنی کاندیداها و رأی‌دهندگان (به صورت طیفی از ۱۵ تا ۳۰ سال)، تعداد اعضای اصلی (از ۳ تا ۳۱ عضو) و تعداد اعضای علی‌البدل (از هیچ تا ۱۲ نفر) نهادهای محلی اختلاف چشم‌گیری را با هم نشان می‌دهند. دسته‌بندی شهرها براساس جمعیت برای تعیین تعداد اعضای نهاد محلی، بیش از دیگر شاخص‌ها تفاوت دارد. این امر حتی در هر مقطع زمانی چندین بار دچار تغییر شده است (جدول ۸). به نظر می‌رسد یکی از دلایل عمده آن، نرخ رشد بالای جمعیت ایران و پیامد آن، روند افزایشی شهرها و رشد روزافزون شهرگرایی ایران در نیم‌قرن اخیر بوده است. تغییرات گسترده قوانین از نظر شکلی، بیانگر آن است که حکومت‌های مرکزی در ایران به دنبال ایجاد و تغییر ساختار نهادهای محلی با رویکرد جدید و نوآورانه‌ای بوده‌اند که از نظر شکل و صورت در تاریخ ایران سابقه‌ای نداشته است، در حالی که از نظر ماهیت همان نهاد قبلی است. از این رو وقت زیادی از مجلس صرف تغییر ظواهر نهادهای محلی شده، در حالی که از نظر محتوا و تقویت اختیارات آنها توسعه چندانی نیافته است.

جدول ۸. مقایسه تطبیقی صوری و شکلی قوانین نهادهای محلی ایران در قبل و بعد از انقلاب اسلامی

شوراهای اسلامی	انجمن‌های محلی قبل از انقلاب اسلامی		
	دوره پهلوی	دوره مشروطیت	
دهیار	دهبان	*	عامل اجرایی ده
شهردار	شهردار	کلانتر	عامل اجرایی شهر
شورای آبادی‌های پراکنده، واحدهای عشایری، ده، دهستان، شهرک، محله، منطقه، شهر، بخش، شهرستان، استان، عالی استان‌ها (قانون ۱۳۶۵) - شورای واحدهای عشایری، ده، شهر، بخش، شهرستان، استان، عالی استان‌ها (آخرین اصلاحیه ۱۳۸۲)	انجمن ده، شهر، شهرستان و استان	انجمن ایالتی، ولایتی، بلدیة	ساختار سلسه‌مراتبی
۱ سال سکونت (قوانین ۱۳۶۱ و ۱۳۷۵)، ۱ سال سکونت و یا سابقه نمایندگی مجلس (قوانین ۱۳۶۵ و ۱۳۶۹)	۵ سال سکونت (قانون ۱۳۲۸)، ۳ سال سکونت (قانون ۱۳۳۴)، توطن یا ۲ سال سکونت (قانون ۱۳۴۹)، توطن یا سکونت (قانون ۱۳۵۳)	داشتن ملک یا خانه در ایالت (انجمن ایالتی)، داشتن زراعت و دادن مالیات (انجمن بلوک)، دادن مالیات یا داشتن خانه (انجمن بلدیة)	شرایط سکونتی کاندیدا

شرایط سکونتی رأی‌دهنده	داشتن ملک یا خانه در ایالت (انجمن ایالتی)، داشتن زراعت و دادن مالیات (انجمن بلوک)، دادن مالیات یا داشتن خانه (انجمن بلدیة)	توطن یا ۶ ماه سکونت یا دارای کسبه در محل (قوانین ۱۳۲۸ و ۱۳۳۴)، توطن یا ۶ ماه سکونت (قانون ۱۳۴۹)، توطن یا یک سال سکونت (قانون ۱۳۵۳)	۱ سال سکونت
حداقل سن کاندیدا	۳۰ سال (ایالتی و ولایتی)، ۲۰ سال (بلدیة)	۳۰ سال (قوانین ۱۳۲۸ و ۱۳۳۴)، ۲۵ سال (قانون ۱۳۴۹)، ۲۰ سال (قانون ۱۳۵۳)	۲۲ سال (قوانین ۱۳۶۱ و ۱۳۶۵)، ۲۵ سال (قوانین ۱۳۶۹ و ۱۳۷۵)
حداقل سن رأی‌دهنده	۲۱ سال (انجمن ایالتی و بلدیة)، ۲۵ سال (انجمن بلوک)	۲۰ سال (قوانین ۱۳۲۸، ۱۳۳۴ و ۱۳۴۹) ۱۸ سال (قوانین ۱۳۵۳ و ۱۳۵۵)	۱۵ سال
تعداد اعضای نهاد محلی ده	*	تا ۱۰۰۰ = ۵ نفر به ازای هر ۵۰۰ نفر اضافی = ۲ نفر اضافه می‌شود، حداکثر = ۱۱ نفر	۵ یا ۷ (قانون ۱۳۶۱)، ۱۰۰ تا ۲۵۰ = ۳ نفر، ۲۵۰ تا ۷۵۰ = ۵ نفر، بیش از ۷۵۰ = ۷ نفر (قانون ۱۳۶۵)، کمتر از ۱۵۰۰ = ۳ نفر بیش از ۱۵۰۰ = ۵ نفر (قانون ۱۳۷۵)
تعداد اعضای نهاد محلی شهر	شهرهای کوچک = ۱۶ نفر شهرهای متوسط = ۲۰ نفر شهرهای بزرگ = ۳۰ نفر	شهرهای تا ۱۰۰۰۰ = ۶ نفر، حداکثر برای شهرها = ۲۵ نفر (قانون ۱۳۲۸)، کمتر از ۱۰۰۰۰ = ۵ نفر، ۱۰ تا ۵۰ هزار = ۷ نفر، ۵۰ تا ۱۰۰ هزار = ۹ نفر، ۱۰۰ تا ۲۵۰ هزار = ۱۲ نفر، بیش از ۲۵۰ هزار = ۱۵ نفر (قانون ۱۳۳۴)	۷ نفر (قانون ۱۳۶۱)، ۵ نفر (قانون ۱۳۶۹)، تا ۵۰ هزار = ۵ نفر، ۵۰ هزار تا ۲۰۰ هزار = ۷ نفر، ۲۰۰ هزار تا یک میلیون = ۹ نفر، بیش از یک میلیون = ۱۱ نفر (قانون ۱۳۷۵)، تا ۲۰ هزار = ۵ نفر، ۲۰ تا ۵۰ هزار = ۷ نفر، ۵۰ تا ۱۰۰ هزار = ۹ نفر، ۱۰۰ تا ۲۰۰ هزار = ۱۱ نفر، ۲۰۰ تا ۵۰۰ هزار = ۱۳ نفر، ۵۰۰ تا ۱ میلیون = ۱۵ نفر، یک میلیون تا ۲ میلیون = ۲۱ نفر، بیش از ۲ میلیون = ۲۵ نفر (قانون ۱۳۸۲)
تعداد اعضای نهاد محلی شهرستان	۶ نفر + تعداد بلوک‌ها <sup>۱</sup>	تا ۳۰ هزار = ۵ نفر، ۳۰ تا ۵۰ هزار = ۷ نفر، ۵۰ تا ۱۰۰ هزار = ۹ نفر، ۱۰۰ تا ۲۰۰ هزار = ۱۱ نفر، ۲۰۰ تا ۵۰۰ هزار = ۱۳ نفر، بیش از ۵۰۰ هزار = ۱۵ نفر	به تعداد شهرها و بخش‌ها شهرستان (از هر کدام یک نماینده) (قانون ۱۳۶۱)، از بخش = ۱ نفر، شهرهای تا ۵۰ هزار = ۱ نفر شهرهای بیش از ۵۰۰ هزار = ۲ نفر، تهران = ۲ نفر (قانون ۱۳۸۲)
تعداد اعضای نهاد محلی استان	۱۲ نفر + تعداد ولایات <sup>۲</sup>	۲ نماینده از هر شهرستان	حداقل ۵ نفر (قانون ۱۳۸۲)

۱. انجمن ولایت برابر با شهرستان قرار گرفته است.
۲. انجمن ایالت برابر با استان قرار گرفته است.



تعداد اعضای نهاد محلی تهران	*	۳۰ نفر	۱۵ نفر قانون ۱۳۷۵، ۳۱ نفر قانون ۱۳۸۲
تعداد اعضای علی‌البدل	*	*	معادل بیش از نصف اعضای اصلی (قانون ۱۳۶۵)، ۲ تا ۶ نفر (قانون ۱۳۷۵)، کمتر از نصف تعداد اصلی و از ۲ تا ۱۲ نفر (قانون ۱۳۸۲)

\* قانون برای آن تصمیمی نگرفته است.

از سویی دیگر، شباهت‌ها و اشتراکات محتوایی نهادهای محلی در پایین‌ترین سطح (ده و شهر)، نسبتاً زیاد است. نصب، استیضاح و عزل عامل اجرایی و تصویب بودجه نهاد محلی، در همه نهادهای محلی دیده می‌شود؛ گرچه در برخی موارد از استقلال کامل برخوردار نبوده‌اند. همچنین بیشترین تشابه کارکردی در نهاد محلی شهری دیده می‌شود که در حول محور شهرداری و خدمات شهری در گردش است.

جدول ۹. مقایسه شباهت‌های محتوایی قوانین نهادهای محلی ایران در قبل و بعد از انقلاب اسلامی

وظایف	شباهت‌های
نظارتی و محافظتی	نظارت بر اجرای قوانین، محافظت از اموال و دارایی‌های نهاد محلی، نظارت بر سازمان اجرایی محلی (شهرداری، دهیاری، دهبانی)، نظارت بر پروژه‌های عمرانی محلی
مشورتی و پیشنهادی	همکاری با سازمان‌های اجرایی حکومتی
تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی	نصب، استیضاح و عزل عامل اجرایی، تصویب بودجه نهاد محلی، تعیین نرخ ارزاق عمومی، تصویب آیین‌نامه‌های نهادهای محلی، تعیین مقدار عوارض، تعیین نرخ کرایه وسایل نقلیه، خرید و فروش اموال نهاد محلی*
امور اجرایی	توزیع ارزاق عمومی
امور قضایی	نظارت بر مسائل قضایی شهرداری

\* نهاد محلی ده به‌جز در نصب و عزل عامل اجرایی و تعیین نرخ ارزاق عمومی توسط انجمن ده، در موارد دیگر نقشی ندارد.

اما تفاوت‌های کارکردی و محتوایی قوانین نهادهای محلی در دوره قبل و بعد از انقلاب اسلامی، به‌مانند ساختار شکلی و صوری آنها زیاد است. این تفاوت‌ها در سطوح بالای نهادهای محلی بیشتر به‌چشم می‌خورد. وظایف و اختیاراتی که در دوره مشروطه و در برخی موارد در دوره پهلوی به عهده دولت محلی بوده در دوره انقلاب اسلامی و با افزایش مسائل و مشکلات شهری و محلی مدرن به ارگان‌ها و سازمان‌های جدیدالتأسیس حکومتی واگذار شده است. نگهداری آثار باستانی،

تأسیس و اداره مراکز درمانی و بیمارستانی، رسیدگی به شکایات از حکام و مسئولان حکومتی محلی، ساخت و مرمت راه‌ها، ایجاد اماکن عمومی نظیر مدرسه و موزه و برخی امورات مربوط به جنگل و مراتع، به سازمان‌های تخصصی حکومتی واگذار شده است. در حقیقت در این حوزه‌ها، قوانین شوراهای اسلامی به نسبت نهادهای محلی گذشته دچار انقباض زیادی شده و حکومت مرکزی بسیاری از امور محلی را که در دوره قبل از انقلاب در اختیار نهادهای محلی بود، به نظام بروکراسی ایران اضافه کرده است. همچنین برخی وظایف و اختیارات نهادهای محلی در یک دوره زمانی، به دلیل وجود یک پدیده یا موضوعی خاص وجود داشته و در زمان دیگر موضوعیت ندارد. نظارت بر انجمن عمران بخش، نظارت بر انجمن درمان و بهداری و همکاری با مروجین و سپاهیان انقلاب در دوره پهلوی، مواردی است که در دوره مشروطه و انقلاب اسلامی موضوعیت ندارد.

همان‌طور که از جدول ۱۰ برمی‌آید، بیشترین تفاوت وظایف و اختیارات نهادهای محلی در حوزه تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی و امور قضایی مشاهده می‌شود. ضمن اینکه دامنه حوزه مشورتی و پیشنهادی نهادهای محلی انقلاب اسلامی، نسبت به دوره‌های قبل از آن بسیار بیشتر شده است.

جدول ۱۰. مقایسه تفاوت‌های محتوایی قوانین نهادهای محلی ایران

در قبل و بعد از انقلاب اسلامی

شوراهای اسلامی	انجمن‌های محلی قبل از انقلاب اسلامی		
	دوره پهلوی	دوره مشروطیت	
تأسیس تعاونی‌ها	تأسیس مراکز حمایتی و بهزیستی؛ تهیه مشاغل برای متکدیان.	اداره دارالایتام؛ تأسیس و اداره دارالعجزه.	امور اجرایی
نظارت در اجرای بودجه استان؛ تأیید مجریان طرح‌های عمرانی؛ نظارت در اجرای برنامه و بودجه عمرانی استان‌ها؛ حق حضور در مجلس و دفاع از طرح؛ مشارکت در تنظیم برنامه و بودجه عمرانی.	نظارت بر انجمن عمران بخش؛ مراقبت در امور بهداری و بهداشتی؛ مراقبت در امور خیریه و تعاون؛ مراقبت در امور آموزشی و تربیتی؛ نظارت در حفظ آثار باستانی؛ نظارت بر آمارگیری؛ همکاری در حفظ جنگل‌ها و مراتع.		نظارتی و محافظتی

مشورتی و پیشنهادی	اظهار نظر تغییر ایالت و بلوکها؛ اظهار نظر تبدیل مراتع به جنگل	اظهار نظر نسبت به امور ارجاعی از مقامات دولتی	دادن گزارش و انتقادات و اشکالات محل به نماینده مجلس؛ بررسی و شناخت کمبودها و نیازها و ارائه راه حل به مسئولان؛ اظهار نظر درباره برنامه‌های عمرانی شهرستان‌های تابع و ارسال آن به مسئولان مربوطه؛ عضویت در کمیته برنامه‌ریزی استان با حق رای؛ پیشنهاد تغییر طرح یا جابه‌جایی بودجه عمرانی استان‌ها.
تعیین سهم بودجه و هزینه‌های عمرانی؛ مراتب اعتراض به وزارتخانه‌های مربوطه در خصوص حوائج و کم‌کاری اداره‌های ایالت؛ رسیدگی به محاسبات مرض خانه‌ها؛ تعیین سهم بلوکات از هزینه مرض خانه‌ها و دارالایتام؛ استقراض از عایدات ایالت برای پروژه‌های عمرانی با تصویب مجلس ملی؛ تهیه و تنظیم لایحه به وزیر داخله در خصوص حوائج شهر.	تعیین اداره ساخت و مرمت راه‌ها؛ تعیین اداره نظارت بر پروژه‌های عمرانی؛ مراتب اعتراض به وزارتخانه‌های مربوطه در خصوص حوائج و کم‌کاری اداره‌های ایالت؛ رسیدگی به محاسبات مرض خانه‌ها؛ تعیین سهم بلوکات از هزینه مرض خانه‌ها و دارالایتام؛ استقراض از عایدات ایالت برای پروژه‌های عمرانی با تصویب مجلس ملی؛ تهیه و تنظیم لایحه به وزیر داخله در خصوص حوائج شهر.	تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری؛ تصویب طرح‌های عمرانی در حدود اعتبارات انجمن؛ اتخاذ تصمیم بر مصارف و جوهی که از طرف دولت به انجمن داده می‌شود؛ تصویب عوارض مخصوص برای تأمین اعتبارات طرح‌های عمرانی؛ تعیین اولویت طرح‌های عمرانی؛ تصویب مقررات محلی مربوط به امور اصناف؛ تصویب اعتبارات درخواستی ادارات دولتی.	انتخاب یک نفر به شورای مافوق؛ تصویب طرح‌های عمرانی هر محل بر اساس اولویت؛ بررسی طرح‌های واصله از شوراها و تعیین اولویت‌ها و ارجاع آن به مقامات اجرایی؛ تهیه آیین‌نامه داخلی شوراها؛ ابلاغ نارسایی‌ها و اشکالات سازمان‌ها به مسئولان مربوطه؛ ارائه طرح‌های صنعتی، خدماتی، اجتماعی به مجلس شورای اسلامی.
رسیدگی به شکایات از حکام؛ رسیدگی به شکایات مالیاتی؛ دفاع از حقوق ایالت در محکمه‌ها؛ رسیدگی به اختلافات دو یا چند بلوک در خصوص مخارج مشترک.	رسیدگی به شکایات از حکام؛ رسیدگی به شکایات مالیاتی؛ دفاع از حقوق ایالت در محکمه‌ها؛ رسیدگی به اختلافات دو یا چند بلوک در خصوص مخارج مشترک.	حکمیت میان اختلافات شهرداریها و انجمن دهات؛ حکمیت انجمن استان میان انجمن شهرستان با انجمن شهر و انجمن بهداری.	تلاش برای رفع اختلاف افراد و محلات و حکمیت میان آنها؛ حکمیت شورای بخش در اختلافات میان دو روستا؛ پیگیری تجاوز به امور عمومی که شاکه خصوصی ندارد.

### نتیجه‌گیری

شکل‌گیری نهادهای محلی قانونمدار در ایران، از انقلاب مشروطه آغاز شد. ساختار تمرکزگرای اداری - سیاسی ایران متأثر از نهاد شاه به‌عنوان کانون قدرت و تأثیرپذیری فرهنگ سیاسی ایرانیان از این ساختار، سبب شده انجمن‌ها و شوراهایی که بتوانند قاطعانه تصمیم‌گیری کنند، تاکنون شکل نگرفته‌اند. نهادهای محلی در ایران فاقد نقش سیاسی - امنیتی بوده و صرفاً در امور محلی مرتبط با حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، عمرانی، خدماتی و فرهنگی دارای اختیارات و وظایف

مشروطی بوده‌اند. دولت محلی ایران در عمر بیش از ۱۰۰ ساله خود، ۲۰ مصوبه طولانی را به خود دیده که از این میزان ۸ سهم مربوط به دوره انقلاب اسلامی و ۱۲ سهم مربوط به قبل از انقلاب اسلامی است. مقایسه تطبیقی این قوانین در دوره قبل و بعد از انقلاب اسلامی در قالب صوری (ساختاری) و محتوایی (کارکردی) بیانگر تفاوت و شباهت‌های گسترده‌ای است و از نظر ساختاری، بیشترین میزان تغییر در میان آنها دیده می‌شود. این تغییرات در تعداد اعضای اصلی، علی‌البدل، ساختار سلسله‌مراتبی، شرایط سنی و سکونت‌کنندگان و رأی‌دهندگان چشم‌گیر است. از این رو، به نظر می‌رسد دغدغه اصلی قانون‌گذاران ایران در خصوص نهادهای محلی، شکل و ظاهر نهادها و تعداد اعضای آنها بوده است تا به نوعی مشروعیت حکومت در طیف گسترده قوانین دولت محلی را نشان بدهند.

از نظر محتوا و کارکرد، قبض و بسط نهادهای محلی ایران متأثر از مقتضیات زمان و قدرت هیئت حاکمه و به نوعی کشمکش میان تمرکزگرایی (ازجانب دولت مرکزی) و عدم تمرکزگرایی (ازجانب دولت محلی) است که معمولاً تمرکزگرایی بر عدم آن غلبه کرده است. افول حکومت قاجاریه در ابتدای قرن بیستم، موجب شکل‌گیری قوانینی با اختیارات نسبتاً گسترده در دوره مشروطه شد که با تثبیت حکومت پهلوی در دوره رضاشاه، تمرکززدایی برآمده از وظایف و اختیارات نهادهای محلی دوره مشروطه، جای خود را به تمرکزگرایی داد. سقوط پهلوی اول و پایه‌های لرزان حکومت پهلوی دوم، اجازه ایجاد نهادهای محلی نیمه‌دولتی و تمرکززدا را داد سطوح سلسله‌مراتبی تکمیل‌یافته همراه با اختیارات وسیع‌تر در قانون شوراها، اسلامی سال ۱۳۶۱ تجلی یافت. با تثبیت حکومت جمهوری اسلامی، به‌تدریج قوانین و اصلاحیه‌های بعدی شوراها، محتوای تمرکززدایی و اختیارات مستقل آن منقبض گردید و اختیارات نهادهای محلی در نازل‌ترین سطح به خدمات مشاوره‌ای و پیشنهادی منحصر شد. عدم کارایی شوراها پس از دو دوره برگزاری، موجب شد در سال ۱۳۸۲ مورد بازبینی محتوایی قرار گیرد و سطوح عالی حذف‌شده با اختیارات مشابه قبلی به قانون اضافه گردد.

### پی‌نوشت‌ها

۱. رضا شعبانی، *مبانی تاریخ اجتماعی ایران*، (تهران: قومس، ۱۳۶۹)، ص ۷۵.
۲. محسن مدیرشانه‌چی، *تمرکززدایی و توسعه نیافتگی در ایران معاصر*، (تهران: موسسه خدمات فرهنگی رسا، ۱۳۷۹)، ص ۷۵.
۳. همان، ص ۶۶.
۴. فاروق خارابی، «نقش انجمن‌ها در انقلاب مشروطه»، *نامه علوم اجتماعی*، ۱۳۷۹، شماره ۱۶، ص ۶۴.
۵. محمدرضا حافظ‌نیا و محمداقبر قالیباف، «راهبرد توزیع فضایی قدرت سیاسی در ایران از طریق توسعه نهادهای محلی»، *تحقیقات جغرافیایی*، ۱۳۸۳، شماره ۷۳، ص ۴۸.
۶. همان، صص ۴۷-۴۸.
۷. یوسف دانش‌خسبو، *سازمان‌های محلی*، (تهران: انتشارات دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی دانشگاه تهران، ۱۳۴۹)، ص ۲۰.
۸. دُرّه میرحیدر و قربانعلی ذکی، «بررسی نظام جغرافیایی - سیاسی ناحیه‌ای و امکان‌سنجی آن در ایران»، *پژوهش‌های جغرافیایی*، ۱۳۸۱، شماره ۴۲، ص ۵۱.
9. James A. Chandler & Terry Nichols Clark, "Local State", *The Encyclopedia of Democracy*, editor in chief: S.M. Lipset, UK: Routledge, 1955, vol. III, p. 78.
10. Yves Meny, "Decentralization", *The Encyclopedia of Democracy*, editor in chief: S.M. Lipset, UK: Routledge, 1955, vol. II, p. 355.
11. *The Encyclopedia of Democracy*, editor in chief: S. M. Lipset, UK: Routledge, 1955, vol. I, p. 1xix.
12. Yves Meny, *Op.cit.*, p. 336.
13. James A. Chandler & Terry Nichols Clark, *Op.cit.*
۱۴. محمدرضا حافظ‌نیا، *افق‌های جدید در جغرافیای سیاسی*، چاپ اول، (تهران: سمت، ۱۳۸۳)، ص ۳۶.
15. B. C. Smith, *Bureaucracy and Political Power*, Sussex: (Wheatsheaf Books), 1988, p. 211.
۱۶. حافظ‌نیا، پیشین، ص ۳۶.
۱۷. کمال‌الدین هریسی‌نژاد، «قیمومت اداری در حقوق ایران (مورد شوراهای اسلامی

- شهر)، «نشریه دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه تبریز»، ۱۳۸۱، شماره ۴۵، ص ۲۲.
18. Peter J Taylor, *Political Geography*, (New York: Longman Scientific & Technical, 1989), p. 283
۱۹. حافظ‌نیا، پیشین، ص ۵۱.
۲۰. همان، ص ۵۲.
۲۱. قانون اساسی اصلاحات و سیر تکامل آن، (بی‌جا: مهرماه ۲۵۳۶ شاهنشاهی)، صص ۱۷۲-۱۴۶.
۲۲. همان، ص ۱۶۷.
۲۳. روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران، مذاکرات مجلس دوره اول تقنینیه (از ۱۲۸۵ تا ۱۲۸۷)، قانون انجمن بلدی، (تهران: چاپخانه مجلس، بی‌تا)، صص ۲۹۲-۲۱۵.
۲۴. همان، قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام، صص ۱۴۲-۱۳۹.
۲۵. محمدرضا خوبروی پاک، تقدی بر قدرالیسلم، (تهران: نشر و پژوهش شیرازه، ۱۳۷۷)، ص ۲۰۷.
۲۶. محمدرضا حافظ‌نیا، جغرافیای سیاسی ایران، چاپ اول، (تهران: سمت، ۱۳۸۱)، ص ۴۴۲.
۲۷. همان.
۲۸. روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران، مجموعه قوانین، قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهر و قصبه، ۱۳۲۸، شماره ۱۳۶۰، صص ۱۲۰-۱۰۸.
۲۹. همان، قانون اصلاح پاره‌ای از مواد قانون شهرداری و الحاق ۶ ماده به آن، ۱۳۵۵، شماره ۹۲۱۲، صص ۲۵۴-۲۴۷.
۳۰. همان، قانون شهرداری‌ها و انجمن شهر، ۱۳۳۴، شماره ۳۰۷۱، صص ۲۲۰-۱۸۳.
۳۱. همان، انجمن شهر و قصبات، ۱۳۲۸، شماره ۱۳۶۰، صص ۱۲۰-۱۰۸.
۳۲. همان، قانون شهرداری‌ها و انجمن شهر، ۱۳۳۴، شماره ۳۰۷۱، صص ۲۲۰-۱۸۳.
۳۳. مدت دوره انتخابیه اعضای انجمن‌های ایالتی چهار سال خواهد بود و پس از انقضای دو سال اول، نیمی از اعضا به حکم قرعه از عضویت خارج و عوض آنها انتخاب می‌شود. از این به بعد در رأس هر دو سال آن نیمه‌ای از اعضا که دوره چهار سال عضویت آنها به سر آمده، به‌موجب انتخاب جدید تبدیل یا تجدید می‌شود (قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی، ماده ۶۱).
۳۴. انجمن استان، عامل اجرایی ندارد. اما عامل اجرایی انجمن شهرستان، فرماندار است. نکته قابل توجه این است که فرماندار منتخب انجمن نیست؛ بلکه در وهله اول یک عامل اجرایی دولتی است. «فرماندار مجری کلیه مصوبات قانونی انجمن شهرستان بوده و مکلف است آنچه از مصوبات انجمن که اجرای آن مربوط به ادارات و سازمان‌های اداری و محلی حوزه شهرستان است، برای اجرا به ادارات و سازمان‌های ذی‌ربط ابلاغ نموده و اعتبار لازم را از محل عوایدی که برای این منظور به حساب انجمن شهرستان واریز گردیده در اختیار آنان قرار دهد. در هر حال فرمانداران مسئول حُسن اجرای کلیه طرح‌های مصوب انجمن‌های شهرستان بوده و در اجرای آن نظارت مستمر خواهند داشت.» (روزنامه

- رسمی، ۱۳۵۵، قانون اصلاح قانون تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان، ماده ۶۴).
۳۵. روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران، مجموعه قوانین، قانون تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان، ۱۳۴۹، شماره ۶۴۷۶، صص ۲۵۳-۲۳۱.
۳۶. در اصلاحیه مصوب ۱۳۵۵/۳/۲۶ موارد ۲۰۰ تا ۵۰۰ هزار و از ۵۰۰ هزار به بالا حذف و به جای آن این بند در ماده ۳ اضافه گردید: «در مرکز هر شهرستان که بیش از ۲۰۰ هزار نفر جمعیت داشته باشد، به ازای هر یکصد هزار نفر اضافی یک نفر و در هر حال از ۳۰ نفر تجاوز نخواهد کرد.»
۳۷. روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران، ۱۳۴۹، پیشین.
۳۸. روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران، مجموعه قوانین، قانون اصلاح قانون تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان، ۱۳۵۵، شماره ۹۲۰۸، صص ۲۱۸-۲۰۰.
۳۹. همان، قانون تشکیل انجمن ده و دهبانی، ۱۳۵۳، شماره ۸۸۱۷، صص ۴۷۴-۴۵۸.
۴۰. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تدوین جهانگیر منصور، تهران: نشر دوران، ۱۳۸۶، ص ۳۲.
۴۱. همان، ص ۷۶.
۴۲. همان، صص ۷۳-۷۲.
۴۳. شورای انقلاب اسلامی: «در جهت استقرار حکومت مردمی در ایران و حاکمیت مردم بر سرنوشت خویش که از ضرورت‌های نظام جمهوری است، لازم می‌دانم بی‌درنگ به تهیه آیین‌نامه اجرایی شوراهای محلی شهر و روستا در سراسر ایران اقدام و پس از تصویب به دولت ابلاغ نمایند تا دولت بلافاصله به مرحله اجرا درآورد» (غنی‌زاده، ۱۳۷۸، ص ۱).
۴۴. منصور غنی‌زاده، رهنمون برای شورای اسلامی شهر، ج ۱، (تهران: نشر آیندگان، ۱۳۷۸)، ص ۱.
۴۵. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، مجموعه قوانین، قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری، ۱۳۶۱، شماره ۱۱۰۲۲، صص ۱۱۳-۱۰۳.
۴۶. همان، قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور، ۱۳۶۵، شماره ۱۲۰۷۴، صص ۲۰۸-۱۹۱.
۴۷. همان، قانون اصلاح پاره‌ای از مواد قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری، ۱۳۶۹، شماره ۱۳۳۴۶، صص ۵۹۴-۵۸۸.
۴۸. همان، قانون الحاق موادی به قانون انتخابات شوراهای اسلامی کشور، ۱۳۷۰، شماره ۱۳۴۵۷، صص ۴۹-۴۷.
۴۹. همان، قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، ۱۳۷۵، شماره ۱۴۹۵۷؛ از غلامرضا حاجتی اشرفی، مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و شوراهای اسلامی، (چاپ دهم، تهران: کتابخانه گنج دانش، ۱۳۷۶)، صص ۸۳-۶۳.
۵۰. مجلس شورای اسلامی، قانون اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران ۱۳۷۵، مصوب ۱۳۸۲، ۱۳۸۶/۷/۱۵، <majles.laws.ir>.