

H. Hekmat nia, Ph.D

M. N. Mousavi

دکتر حسن حکمت‌نیا، عضو هیئت علمی دانشگاه پیام نور

میرنجف موسوی، کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری

شماره مقاله: ۶۷۰

## تحلیل تاریخی از مشارکت شهروندان در اداره امور شهرهای ایران

### چکیده

مشارکت شهروندی در اداره امور شهری باعث بهبود کارآیی، تخصیص هزینه‌ها به سوی اولویت‌های اجتماعی و پروژه‌های زیربنایی می‌گردد. بررسی‌های تاریخی نشان می‌دهد سابقه مشارکت شهروندی به دولت-شهرهای یونان باستان برمی‌گردد که از آن تاریخ به بعد متأثر از حکومت‌ها و ایدئولوژی‌های حاکم بر جامعه دچار تحولی عمیق شده است. در ایران نحوه اداره امور شهرها از ابتدای پیدایش حیات بشری به جز دوره سلوکیان تا اواخر دولت سلطنت پهلوی دوم شهرهای حکومتی یا شاهی بوده‌اند. به طوری که شهرها با اراده پادشاه‌ها اداره می‌شد. اگرچه انقلاب مشروطیت سرآغازی نوین در مشارکت شهروندی بود که قوانین انجمن ایالتی و ولایتی، انجمن بلدی و ... را به تصویب رساندند، ولی شرایط فرهنگی-اجتماعی ایران و عدم آمادگی ساختاری ایران برای پذیرش الگوهای دموکراتیک سبب شکست قوانین مذکور گردید. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ زمینه مناسبی فراهم گردید تا مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها مورد توجه اساتید قرار گیرد و قانون شوراها (در آذرماه ۱۳۶۱) به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. شروع جنگ تحمیلی در طول ۸ سال و تحریم اقتصادی آمریکا در دوران بعد از جنگ زمینه را برای عملی کردن قانون شوراها تنگ‌تر کرد. تا اینکه با روی کارآمدن دولت خاتمی (۱۳۷۶) پروژه مشارکت شهروندی به چالش جدی فراخوانده شد. در سال ۱۳۷۷ اولین دوره انتخابات شوراها و در سال ۱۳۸۱ دومین دوره آن برگزار گردید که انتخاب شهردار و قانونگذاری در زمینه نارسایی‌های اجتماعی-اقتصادی، عمرانی و فرهنگی ... از اهم وظایف این نهاد می‌باشد.

کلید واژه‌ها: مشارکت، شهروندان، اداره شهرها، استان یزد.

## مقدمه

مشارکت شهروندی در اداره امور شهرها پدیده‌ای نوین نیست، بلکه در طول تاریخ با ابعاد مختلف زندگی اجتماعی انسان‌ها پیوند داشته است. آنچه که در این میان قابل بررسی است، شیوه‌های مختلف مشارکت شهروندی در اداره امور رفاهی، محلی و شهری است که در دوره‌های مختلف تاریخی متأثر از حکومت‌ها و ایدئولوژی‌های حاکم بر جامعه دچار تحول و دگرگونی شده است. ریشه‌های تاریخی مشارکت شهروندی به دولت-شهرهای یونان باستان برمی‌گردد. به صورتی که مشارکت شهروندی با جامعه مدنی و جامعه سیاسی پیوند داشته است و شهروندان در تصمیم‌گیری مدیریت امور شهری نقش داشته‌اند. از یونان باستان تا مدرنیته پدیده مشارکت شهروندی به طرق مختلفی در ابعاد زندگی انسان‌ها نقش داشته است. به طوری که این پدیده به خاطر ماهیت انحصاری‌اش به عنوان علامت برتری شهروندان به غیر شهروندان ارزشمند تلقی می‌شد. اما با حضور رنسانس و عصر روشنگری پدیده شهروندی و مشارکت در اداره امور شهرها با توسعه دولت‌ها و دگرگونی در چالش‌های اقتصادی-سیاسی مطرح گردید. در دوره مدرن دولت‌ها با مشارکت شهروندان در اداره امور در پی تداوم بخشیدن به پایداری صنعت و اقتصاد مبادرت ورزیدند، در واقع این نوع مشارکت شهروندی بازتاب و واکنشی در برابر سیستم‌های حکومتی و مدیریتی بود. پیچیده‌تر شدن جوامع امروزی و گسترش ارتباطات و تکنولوژی، نقش دولت‌ها را برای پاسخگویی به نیازهای روزافزون اجتماعات، چند برابر کرده است. ضرورت تأسیس نهادهای مردمی و محلی به صورت گسترده اما سطحی و با وظایف محدود شهروندان جهت تحکیم پایه‌های حکومتی بیشتر احساس گردید. توسعه تفکرات همچون لیبرال، دموکراسی پدیده مشارکت شهروندی را در عرصه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی و سیاسی سرلوحه برنامه‌های اصلاحی حکومت‌های آزاداندیش قرار داده است. به این واقعیت پی برده‌اند که مشارکت شهروندی در امور مملکتی و نمود واقعی دموکراسی جز از راه تشکیل سازمان‌های محلی میسر نمی‌گردد. در ایران بانیان مشروطیت به اهمیت وجود سازمان‌های محلی در رشد دموکراسی و مردم‌سالاری آگاه بوده‌اند. انجمن‌های ایالتی و ولایتی را شکل داده‌اند تا جایی که با روی کار آمدن دولت خاتمی (۱۳۷۶) یا به عبارتی دیگر اصلاحات، پروژه مشارکت شهروندی به یکی از پروژه‌های توسعه سیاسی و اجتماعی و فرهنگی مبدل گردیده است.

## اهداف

۱. بررسی و تحلیل مشارکت شهروندی در اداره امور شهرهای دوران ماقبل مدرن و مدرن.

۲. بررسی و تحلیل مشارکت شهروندی در اداره امور شهرهای ایران.

## طرح مسأله

برای رسیدن به اهداف تحقیق در این مقاله سعی خواهد شد ابتدا تحلیلی تاریخی از مشارکت شهروندی در اداره امور شهرها در دوران ماقبل مدرن و مدرن انجام شود، سپس چگونگی مشارکت مردم در اداره امور شهرهای ایران در دوره‌های ایران باستان، بعد از اسلام و مشروطیت بررسی شود و شکل‌گیری آن همراه با چالش‌های کنونی پدیده مشارکت شهروندی و نمود بارز در عرصه‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی تحلیل و مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد.

## روش پژوهش

با توجه به مؤلفه‌های مورد بررسی، رویکرد حاکم بر فضای تحقیق «تاریخی-تحلیلی» است. لذا ابتدا با مطالعه منابع، چگونگی شکل‌گیری مشارکت شهروندان در اداره امور رفاهی، محلی و شهری در دوره‌های ماقبل مدرن و مدرن مشخص می‌شود، آنگاه به شکل‌گیری مشارکت شهروندان در اداره امور شهرهای ایران در دوره‌های مختلف تاریخی و بررسی جوانب آن پرداخته خواهد شد.

## پیشینه تاریخی مشارکت شهروندی

مشارکت شهروندی<sup>۱</sup> و جامعه مدنی<sup>۲</sup> سابقه غنی و طولانی دارد و از دوران یونان باستان تا به امروز همواره به اشکال گوناگون در ابعاد مختلف زندگی اجتماعی انسان‌ها بروز کرده است (ملک‌و‌آین، ۱۳۷۷، ۱۶۹). خاستگاه آغازین آن دولت-شهر آتن در یونان باستان می‌باشد.

در تمدن یونان باستان مشارکت شهروندی در اداره امور شهرها از اهمیت بسزایی برخوردار بود. عقیده یونانیان براین بود که انسانها تنها در کشورهای کوچک می‌توانند

1. Citizenship Participation.

2. Civil Society.

حالت انسانی و آزادگی خویش را حفظ کنند و به عنوان یک شهروند شناخته شوند. به اعتقاد آنان زیستن در یک کشوری بزرگ که از یک مرکز حکومتی به همه جای آن حکم رانده شود انسان را تبدیل به برده خواهد نمود. به این ترتیب تنها دولت شهرها هستند که می‌توانند به انسان به عنوان شهروند هویت بخشند (تقی‌زاده، ۱۳۸۱، ۱۷-۱۶). در این دولت شهرها به جز بردگان و بیگانگان و زنان تمامی دیگر اعضای جامعه در صورتی شهروند محسوب می‌شدند و در شورای مدیریت شهر عضویت داشتند، که با مشارکت سیاسی ارتباط نزدیکی داشته باشند (ارسطو، ۱۳۶۴، ۶). استدلال ارسطو بر این بود کسی که در اداره امور جامعه هیچ شرکتی نکند یا حیوان است یا خدا! فردی برای این‌که یک انسان واقعی باشد بایستی یک شهروند فعال در جامعه‌اش باشد (Clarke, 1994, 3-6). شهروندان یونان باستان به عنوان قانون‌گذاران و مجریان امور خود را اداره می‌کردند و همه شهروندان از حق سخن گفتن و رأی دادن در مجمع سیاسی برخوردار بوده‌اند (فالكس، ۱۳۸۱، ۲۹).

در تمدن رومی رگه‌های شهروندی در حد نخبگان سیاسی یا سایر پاترسین‌ها و اشراف مشاهده می‌شود و توده مردم نقش در جامعه سیاسی نداشته‌اند، برخی از الزامات نیم بند دموکراسی یونانی در قالب انتخاب امپراتوران رومی، مجلس سنا و تریبون‌ها وجود دارد (نجاتی حسینی، ۱۳۸۰، ۲۷). در این دوره مشارکت شهروندی به تدریج ارتباط خود را با مشارکت سیاسی از دست داده و در عوض به ابزاری جهت کنترل و آرام‌سازی مبدل گردید. در واقع امپراتوری رومی جهت تضعیف منابع نارضایتی اجتماعی به اعطای شهروندی به مردم مبادرت ورزید که به طور فزاینده‌ای یک مفهوم سطحی و قانونی داشت و به عنوان ابزار کنترل اجتماعی بود (فالكس، همان، ۳۲).

در دوره قرون وسطی مسیحی که مقارن با زوال امپراتوری روم باستان (سده ۳ م.) و تقسیم آن به دو امپراتوری روم غربی و شرقی بود. نقش شهروندی اهمیت خود را از دست داد. به طوری که با شکل‌گیری فراماسیون فئودالیزم، رعیت به جای شهروند جلوه‌گر شد و نظام شهروندی جای خود را به ارباب رعیتی داد و شهروندی دولت شهر و جامعه سیاسی جای خود را به بندگی کلیسا و پاپ و نیز رعیت پادشاه، لرد، سینیور و واسال‌ها داد (نجاتی حسینی، ۱۳۸۰، ۲۷). در نتیجه کلیسا به عنوان محوری برای وفاداری و هدایت اخلاقی جای جامعه سیاسی را گرفت. در این دوره اعمال شهروندی در چندین

شهر جمهوری ایتالیا از جمله ونیز و فلورانس تجلی یافت (فالکس، همان، ۳۳). شهروندی در شهرهای قرون وسطی به خصوص در اواخر این دوره با توسعه اقتصاد پولی و فعالیت‌های صنعتی همراه بود. به طوری که با شکل‌گیری نظام ارباب-رعیتی طبقات سلسله مراتبی در شهروندی ایجاد گردید. شهروندی این دوره در ظهور شهروندی مدرن نقش قاطعی را ایفا نمود (Riesonbery, 1992, 184).

در دوره رنسانس (سده ۱۵ م)، مشارکت شهروندی، اصولاً با ظهور تفکرات فلسفه سیاسی و پیچیده‌تر شدن نظام روابط، مفهومی جدید پیدا می‌کند. در این دوره تأمین حقوق شهروندی و مشارکت به مثابه تجلی سیاسی ماهیت انسان نبود بلکه واکنشی در برابر سیستم‌های حکومتی و مدیریتی بود. در این دوره مشارکت شهروندی به طور سطحی و جامعه حقوقی متمایز شده به ظاهر مساوات گرایانه و قدرت دولت‌ها بیشتر و وظایف شهروندان محدود شده بود و اساساً دارای ماهیتی سکولار بود (Held, 1996, 38).

مشارکت شهروندی از این دوره به بعد با توسعه تفکرات لیبرال همراه است. با گسترش نظریه‌های سیاسی و اجتماعی و ارتقای سطح آگاهی مردم مشارکت شهروندی به عنوان ابزاری جهت کنترل اجتماعی و تأمین منافع حکومت از سویی و در جهت جذب کردن گروه‌های بالقوه مخرب به درون نظام‌های حکومتی و سیاسی از سویی دیگر ارتباط داشت. در واقع شهروندی در دوره مدرن به جهت حفظ حاکمیت دیدگاه‌های حاکم و ممانعت از ستیزهای داخلی و خارجی دولت‌ها صورت گرفته است و با مفهوم دولت-ملت پیوند خورده است.

دوره پست مدرن دوره‌ای است که با انتقاد از دوره مدرن ظهور می‌کند. دوره‌ای که در کشورهای سرمایه‌داری پیشرفته عناصر تاریخی گذشته برتری می‌یابند به طوری که این دوره، هم انتخابی از هرگونه سنت گذشته است هم ادامه تجدد و ماورای آن (بحرینی، ۱۳۷۸، ۱۲۷). مشارکت شهروندی به صورت مشارکت توده‌ای ظاهر می‌شود، مشارکت توده‌ای فرآیندی است که طی آن شهروندان از مجراهایی چون نهادها، سازمان‌ها و تشکل‌ها به نقش‌آفرینی و اداره امور خود می‌پردازند (شفیعی، ۱۳۸۱، ۴۹). خصلت کثرت‌گرایی این دوره به تنوع و گوناگونی و تعدد نهادهای سیاسی و اجتماعی در اداره امور رفاهی و محلی می‌انجامد که نتیجه آن تشکیل سازمان‌های محلی و مردمی است. در دوره فرامدرن زنان، جوانان، گروه‌های قومی، فرهنگی و قشرهای تخصصی نقش‌های

کلیدی و مهمی را در جهت ایجاد نهادهای مستقل مدنی برای احقاق حقوق اجتماعی و اقتصادی در مقابل نهاد دولت ایفا می‌کنند (عظیمی، ۱۳۸۱، ۱۲۹-۱۳۰).

در فرآیند جهانی شدن که حدود جغرافیایی و مرزهای ملی دولت‌ها ناپدید می‌شوند و نگرش به جهان به عنوان یک منظومه کلان و به هم پیوسته مطرح می‌شود (کاظمی، ۱۳۸۰، ۳۱) و به تعبیر دیوید هاروی فشردگی زمان و مکان به وجود می‌آید، آزادی اجتماعی و مدنی ملت‌ها کاهش می‌یابد. تسلط کشورهای پیشرفته و بزرگ به لحاظ اقتصادی بر کشورهای فقیر مفهوم شهروندی را در جهت گسترش نهادهای محلی و مدنی کم رنگ می‌کند. به اعتقاد برخی از نویسندگان دولت‌ها جهت نیل به منافع خود و تضمین حقوق شهروندان به جای شهروندی حقوق بشر را ضامن اصلی استقلال فرد می‌دانند (فالكس، همان، ۱۷۹-۱۷۷).

#### تحلیل تاریخی از مشارکت شهروندان در اداره امور شهرهای ایران

مدیریت شهری و اداره امور شهرها در ایران در دوره‌های مختلف تاریخی متأثر از حکومت‌ها و ایدئولوژی‌های حاکم بر جامعه دچار تحول و دگرگونی شده است. در همین راستا سعی خواهد شد نحوه اداره امور شهری در ایران در دوره‌های تاریخی به طور مفصل مورد بررسی قرار گیرد.

#### الف) ایران قبل از اسلام

بررسی‌های تاریخی در زمینه زندگی شهری در ایران قبل از اسلام نشان می‌دهد که عیلامیان قدیمی‌ترین مردمی هستند که به تمدن شهرنشینی رسیده‌اند (نظریان، ۱۳۷۹، ۵).

در آن روزگار شهرهایی مانند بابل، نینوا، شوش و سیلک وجود داشته‌اند. ساختار اجتماعی سیاسی این شهرها نشان دهنده وجود معبد در مرکز شهر است. معابد توسط کاهنان اداره می‌شد، که این معابد نقش مهمی را در اداره امور شهرهای آن روزگار ایفا می‌نموده‌اند (ایوانف، ۱۳۵۱، ۱۳۰).

در دوره‌های ماد و هخامنشیان شهرهای بزرگی همچون هگمتانه و پاسارگارد وجود داشته‌اند. ساختار اداری-سیاسی این شهرها توسط حاکمان محلی و داوران شهری اداره می‌شد (نظریان، همان، ۷). چنین ساختاری در رابطه با اداره پادشاهان مستبد ایجاد شده

است. یعنی کسانی که ادعا می‌کرده‌اند قدرت خود را از خدا گرفته‌اند. علاوه بر حمایت فوق، آنها توسط مالکین بزرگ، امرای نظامی و بازرگانان مهم که با نفوذترین طبقات جامعه ایران را تشکیل می‌دادند حمایت می‌شدند. صنعت‌گران، پیشه‌وران، کارگران و دهقانان طبقات فرودست جامعه را تشکیل می‌دادند. در این شهرها رهبران جامعه از میان اعضای طبقات با نفوذ انتخاب می‌شدند که امور اجرای شهر را اداره کند. این شهرها فاقد شهردار بودند (خیرآبادی، ۱۳۷۶، ۱۰۳-۱۰۱).

پس از حمله اسکندر مقدونی به ایران و تشکیل حکومت سلوکیان، آداب و رسوم و سنن زندگی اجتماعی یونانیان وارد جامعه ایرانی شد. شهرهای دوره سلوکی دارای سازمان «پولیس» بودند. یعنی مجمع ملی مرکب از افراد متساوی‌الحقوق جامعه، و شورای انتخابی شهر و دادرسان انتخابی بود. مردم حق داشتند درباره مسایل اجتماعی شهر خود اظهار نظر کنند و در حل آن با دستگاه اداری مشارکت نمایند. خودمختاری پولیسی سلوکی کامل نبود و از حدود امور داخلی شهر تجاوز نمی‌کرد. بسیاری از شهرها مقامات انتخابی (اپیستات) نیز داشتند که بنا بر قاعده عمومی از اهل محل و اعیان شهرها تشکیل می‌شدند. اپیستات‌ها ممکن بود انتخابی باشند ولی به هر حال نماینده قدرت پادشاه بودند. در آن روزگار پادشاه سلوکی، هیچ‌گونه فرمانی خطاب به شهرها صادر نمی‌کرد. بلکه نامه‌یی به شهر خطاب به مردم شهر و دادرسان کل می‌نوشت. این نامه‌ها بایستی از لحاظ تشریفاتی مورد تصویب مجلس شهر و دادرسان قرار گیرد. غالباً نامه‌های پادشاه به مثابه اسناد مهم بر سنگی نقش می‌شد و در میدان شهر «اگورا» نصب می‌گردید (نوذری، ۱۳۸۱، ۵۹).

در دوره پارتیان، سازمان داخلی و اداره امور شهرها به طور دقیق مشخص نیست. ولی بررسی‌ها نشان می‌دهد که در این دوره امور شهرها به شیوه سلوکیان اداره می‌شد. یکی از اسناد مهم که وضع سازمان داخلی شهرهای پارتیان را روشن می‌سازد نامه پادشاه اردوان سوم خطاب به اهالی شوش است (سال ۲۱ بعد از میلاد). این نامه خطاب به متولیان شهر بود. در نامه مذکور پادشاه نظر خود را درباره استعلامی که از نقض قوانین اساسی پولیس شده است، اعلام می‌دارد. برخلاف قانون اساسی شهر، یک نفر بعد از دو سال برای بار دوم به سمت خزانه‌دار انتخاب گردیده بود که پادشاه علت این امر را لیاقت فرد مزبور می‌داند. این سند تأکید بر نفوذ پادشاه در شهرها دارد که نشان‌دهنده اداره شهر به شیوه هلنیان است (دیاکونوف، ۱۳۸۲، ۲۲۱-۲۲۳).

ظهور دولت ساسانی، منجر به از بین رفتن تسلط ایرانیان شرق (پارتیان) و تشکیل شاهنشاهی نوین با روش و راه و رسم تازه گردید. شرایط زندگی عمومی و اداری شهرهای کشور دستخوش تغییرات گوناگون شد. به طوری که شهرهای جدید ساسانی تشکیلات پولیسی را نداشتند و شهرهای پولیسی قدیم هم در زمان ساسانیان تشکیلات خود را از دست داده بودند. همه شهرها زیر فرمان شاه اداره می‌شدند. کشور به استان و شهرستان و غیره تقسیم شده بود. در رأس هر استان یا شهرستان یعنی شهر یک نفر حکمران قرار گرفته بود که برحسب زمان و مکان القابی همچون شاه، شهردار، شهراب و مرزبان داشته است (همان، ۳۲۱-۳۲۳). شیوه اداره شهرها در این دوره تا حدودی به دوره ماد و هخامنشیان شباهت دارد که توده مردم نقش آن چنانی در اداره شهرها ندارند.

#### ب) ایران بعد از اسلام تا انقلاب مشروطیت

ورود اسلام به ایران باعث تحولات عمیق سیاسی-اجتماعی گردید ولی به این معنی نبود که ایرانیان کاملاً فرهنگ خود را از دست بدهند، بلکه با حفظ آن و جذب اسلام، توانستند فرهنگ مخلوط اسلامی ایرانی به وجود آورند. «در این دوران با استقرار مساجد در شهرها جهت تحقق آمارن‌های اسلامی شیوه اداره امور شهرها دگرگونی یافت. ساختار اداری سیاسی شهرها تابع مقرراتی شد که ناشی از شریعت اسلامی بود. شهروند شهر دوران اسلامی معتقد به جهان‌بینی اسلامی، فقط و فقط فرمانبردار احکام اسلامی، امام، خلیفه و یا نمایندگان آنها بوده است» (حبیبی، ۱۳۷۵، ۴۱-۴۰).

وجود مسجد جامع در شهرها علاوه بر نقش مذهبی، نقش‌های سیاسی-اجتماعی را داشته است. مردم با شرکت در نماز جمعه، مشارکت بسیار گسترده‌ای جهت اداره امور رفاهی، محلی و شهری ایفا می‌نموده‌اند. با شکل‌گیری حکومت سامانی در قرن دوم هجری قمری، شیوه اداره امور کشور گرفتار ملوک الطوائفی گردید. هر ناحیه از کشور در دست یک امیر محلی اداره می‌شد (نوذری، ۱۳۸۱، ۱۴۷). دولت مرکزی نیز قدرت خود را از طریق دستگاه‌های دیوانی اعمال می‌نمود. از مشارکت‌های مردمی در اداره امور اثر چندانی دیده نمی‌شود. در دوران بعد از اسلام تنها نهادها و مکان‌هایی که نقش اصلی را در مشارکت مردمی ایفا می‌کنند سازمان‌های صنفی، مساجد و بازارها هستند. تشکیلات اداره امور شهرها را در دوره بعد از اسلام به چهار دسته می‌توان تقسیم نمود (علوی‌تبار، ۱۳۸۲، ۵۴).



۱. امور اداری. سیاسی، امنیتی، منطقه تحت نفوذ آن که برعهده حاکم یا امیرنشین بود.
  ۲. امور اجتماعی، اقتصادی و امور خدماتی که بر عهده رئیس شهر، کلانتر و کدخدایان محله بود.
  ۳. امور انتظامی که داروغه عهده‌دار آن بود.
  ۴. امور قضایی که قضات مسؤولیت آن را برعهده داشتند.
- با دگرگونی اساسی که در شیوه اداره امور شهرها در ایران بعد از اسلام صورت می‌گیرد از مشارکت مردمی در اداره امور شهری اثر چندانی دیده نمی‌شود. اداره امور در این دوران به صورت دیوانی و ملوک‌الطوایفی بوده است.

### مشروطیت سرآغازی نوین در اداره امور شهرها

شکل حکومت ایران قبل از پیروزی مشروطیت به صورت سلطنت استبدادی بود. به طوری که تمامی قدرت و اختیارات در دست شاه قرار داشت. در این سیستم حکومتی مردم نقش آن چنانی در اداره امور محلی و مملکتی نداشتند (شکیبامقدم، ۱۳۷۴، ۲۰۵). مشروطیت سرآغاز تحولات جدید و ورود به دوران نوسازی ایران است. مدیریت شهری به شکلی نو در این دوران و بعد از آن در اداره امور شهرها پدیدار می‌گردد (سعدنیا، ۱۳۸۲، ۱۲۹).

با صدور فرمان مشروطیت در ۱۴ جمادی‌الآخر ۱۳۲۴ هجری قمری برابر با ۱۳ مردادماه ۱۲۸۵ خورشیدی نخستین گام در جهت مشارکت شهروندان در اداره امور شهر برداشته شد. حکومت، مشارکت تمامی افراد را در اداره امور حق آنان می‌داند. هر یک از افراد مملکت در تصویب و نظارت امور عموم به اندازه مرتبه‌اشان سهیم‌اند و حق شرکت در انتخاب اعضای مجلس را دارند (علوی‌تبار، ۱۳۸۲، ۶۵). به این ترتیب نخستین تصمیم به هنگام تصویب قانون مشروطیت جهت اداره امور شهرها برداشته شد.

### ۱- انجمن ایالتی و ولایتی

پس از تشکیل مجلس شورای ملی، اولین گام برای تحقق مردمی و مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها و پاسخ مردم‌سالارانه به بانیان مشروطیت برداشته شد. «تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی در سال ۱۲۸۶ هجری قمری نخستین اقدام جهت مشارکت مردمی بود. طبق این قانون ایران به ایالات، ولایت، بلوکات و نواحی تقسیم

گردید. ایالت قسمتی از کشور بود که دارای حکومت مرکزی و ولایت حاکم‌نشین جزء بود. مطابق قانون مذکور در ایران چهار ایالت به نام‌های آذربایجان، خراسان، فارس، کرمان و بلوچستان وجود داشت. ولایت قسمتی از کشور بود که دارای یک شهر حاکم‌نشین و توابع بود، اعم از اینکه حکومت آن مستقیماً تابع حکومت مرکزی و یا تابع حکومت ایالتی باشد. ولایاتی که جزء چهار ایالت مذکور نبودند مستقیماً با مرکز ارتباط داشتند. هر ولایت دارای چندین بلوک و هر بلوک متشکل از چند ناحیه می‌شد. وظایف این انجمن‌ها نظارت به اجرای قوانین و رسیدگی به امور خاصه ایالت و ولایت و مصلحت‌اندیشی در اموری مانند امنیت و آبادی محل بود» (فیضی، ۱۳۷۴، ۱۴۵). این قانون با توجه به شرایط اجتماعی-سیاسی کشور هرگز به مرحله اجرا درنیامد ولی زمینه‌های مناسبی در جهت تحقق مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها فراهم آورد.

## ۲- قانون بلدیه

از سال ۱۲۸۴ تا ۱۳۰۴ خورشیدی آرمان‌خواهی‌های مشروطیت مصادف با آخرین سال‌های سلطنت خاندان قاجار و روی کار آمدن حاکمیت پهلوی است. بعد از قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی، قانون بلدیه یا به تعبیر امروزی قانون شهرداری در ۱۲۸۶ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. این قانون ۵ فصل و ۱۰۸ ماده داشت که حکم به تأسیس بلدیه در شهرها می‌کرد. در این قانون مدیریت شهرها به هیأت بلدی واگذار شده بود. این هیأت از دو جز انجمن بلدیه و اداره بلدیه و شعب آن تشکیل شده بود. رئیس انجمن از سوی اعضای انجمن و به اکثریت آرا انتخاب می‌شد. انجمن به کلیه امور که مربوط به اصلاحات، توسعه، پاکیزگی، بهداشت و زیبایی شهر بود رسیدگی می‌کرد و تصمیمات لازم را اتخاذ می‌نمود. اداره بلدیه تحت نظارت انجمن موظف به انجام وظایف مذکور بود. مصوبات و مقررات انجمن باید برای حاکم محل فرستاده می‌شد. کلاً رتبه ریاست انجمن بلدیه را به عهده داشت. اداره بلدیه عهده‌دار اجرای قوانین و مقررات اداره مؤسسات شهر بود. هیچ نهادی نمی‌توانست انجمن بلدیه را منحل کند (فیضی، همان، ۱۴۹). قانون بلدیه با وجود نقدهایی که امروزه می‌توان به این قانون دانست اما با در نظر گرفتن شرایط سیاسی-اجتماعی آن روز جامعه ایران این قانونی پیشرفته و نوآور بوده است. عدم زمینه مناسب شرایط اجتماعی-سیاسی در ایران آن روز سبب گردید این قانون در اجراء با شکست مواجه گردد.

### دولت پهلوی و اداره امور شهرها

استقرار حکومت پهلوی سرفصل دوران جدیدی در ساختار اجتماعی - سیاسی ایران است. تحولات اجتماعی - سیاسی ایران در این دوره با شروع تحول شیوه اداره امور پیش سرمایه‌داری و توسعه مناسبات سرمایه‌داری مقارن است. اقدامات پهلوی اول در جهت بسط روابط سرمایه‌داری تحت لوای مدرنیزاسیون (تجددگرایی) صورت گرفته است. شکل‌گیری مدرنیزاسیون در اداره امور ایران از ۱۳۰۴ شروع می‌شود که از جهت اجتماعی - سیاسی به تغییر الگوی اداره امور شهری و محلی می‌انجامد. در سال ۱۳۰۹ دولت با لغو قانون بلدیہ (۱۲۸۶) و تصویب قانون جدید شهرداری‌ها، به طور رسمی نظارت و هدایت شهرداری‌ها را برعهده وزارت کشور گذاشت. در قانون مذکور انجمن بلدی از ۶ تا ۱۲ نفر تشکیل می‌شد که به وسیله طبقات سه‌گانه مالکان، بازرگانان و اصناف شهر انتخاب می‌شدند و رئیس اداره بلدیہ نیز مستقیماً توسط وزارت کشور منصوب می‌شد (طاهری، ۱۳۷۴، ۲۰۰). سلسله مراتب انتخابی این قانون نشان از تمرکزگرایی ساختار اداری کشور دارد که جایی را برای مشارکت کامل مردم در اداره امور محلی و رفاهی خود نمی‌گذارد.

قانون جدیدی به نام قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات مشتمل بر ۵۰ ماده در سال ۱۳۲۸ به تصویب مجلس شورای ملی می‌رسد. در قانون مذکور، سه نفر از اهالی محل که کارکنان دولت یا شهرداران منصوب به وزارت کشور را به عنوان شهردار انتخاب یا نامزد کرده‌اند، به وزارت کشور پیشنهاد می‌کنند تا وزارت کشور از میان آنها یک تن را به طور رسمی به عنوان شهردار برگزیده و منصوب کند (سعیدنیا، ۱۳۸۲، ۱۳۲). با روی کار آمدن دکتر محمد مصدق قانونی تحت عنوان لایحه قانون شهرداری در تاریخ ۲۰ مرداد ۱۳۳۱ به تصویب رسید. براساس این قانون هر شهر که جمعیت آن ۵ هزار نفر یا بیشتر باشد شهرداری در آن تأسیس می‌شد و اعضای انجمن شهر نیز به مدت ۴ سال انتخاب می‌شدند. طبق این قانون شهرها به مناطقی تقسیم می‌شدند و از هر منطقه و محله به تعداد نیاز نماینده و عضو انتخاب می‌شد. این قانون در مقایسه با انجمن شهر از اختیارات بیشتری برخوردار بود. برای اولین بار شهردار با رأی اکثریت تام اعضای انجمن شهر انتخاب یا عزل می‌شد (علوی‌تبار، همان، ۱۳). در سال ۱۳۳۴ قانون جدید شهرداری به تصویب کمیسیون مشترک دو مجلس سنا و شورای ملی رسید. این قانون علاوه بر تأسیس شهرداری در مکان‌های بالای ۵۰۰۰ نفر جمعیت، می‌توانست در مکان‌هایی که

اهمیت و موقعیت مناسبی دارند و کمتر از ۵۰۰۰ نفر جمعیت داشته باشند شهرداری تأسیس نمایند. هر شهرداری دارای دو قسمت یعنی انجمن و شهرداری بود. تصمیم‌گیری درباره اداره امور با انجمن شهر و اجرای آن با شهردار بود (همان، ۷۴).

در سال ۱۳۴۵ تغییراتی در این قانون ایجاد شد که از اختیارات وزارت کشور کاسته شد و انتخاب شهردار به عهده انجمن شهر گذارده شد (همان، ۷۵).

تمرکزگرایی ساختارهای اداری - سیاسی کشور سبب شد برنامه‌ها و مصوبات قانونی درباره مشارکت مردمی در اداره امور شهرها هرگز به طور کامل عملی نگردد. زیرا که تجربه نشان داده است که در نظام‌های متمرکز ساختارهای جدید به تنهایی قادر به انجام وظایف خود نیستند و هرگز نمی‌توانند در زمینه مشارکت مردمی آن چنان که باید و شاید موفق گردند. اگرچه انقلاب مشروطه سرآغازی نوین در اداره امور شهرها و شیوه جدیدی در مشارکت مردمی بود، اما حضور نظام سیاسی متمرکز در اداره امور شهرها فرصتی نگذاشت تا آرمان‌های مردم سالارانه نهادینه و نظام پارلمانی و انتخاباتی را در ایران به وجود آورد. حیات شهری ایران عاری از ویژگی‌های مدنی و شهروندی بوده است. فقط تصمیمات یک جانبه مرکز سیاسی در اداره امور شهرها چارچوب امور را تعیین می‌نمود. در دوران قبل از مشروطیت نظام‌های استبدادی مبنی بر ملوک‌الطوایفی و در زمان انقلاب مشروطیت بعد از آن گفتمان پاتریمونالیستی دوران قاجار و گفتمان مدرنیستی دوران پهلوی نحوه اداره امور شهرها را تحت اداره ساخت مرکز سیاسی و در رأس آن پادشاه قرار داد و هرگز برای شکل‌گیری مشارکت‌های مردمی فرصتی را فراهم نیاورد.

### اداره امور شهرها بعد از پیروزی انقلاب اسلامی

با پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ تغییر بنیادین در ساختار سیاسی - اجتماعی و قوانین اساسی صورت گرفت. زمینه مناسبی فراهم شد تا رویکردی جدید در اداره امور شهرها به منظور ارتقاء مدیریت رشد پایدار مناطق شهری با تبعیت از اهداف اقتصادی - اجتماعی و سیاسی صورت گیرد. در همین راستا به منظور ارائه سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه کشور در جهت پیش‌برد برنامه‌های سریع اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی و غیره، تشکیل سازمان‌های محلی و سپردن امور به دست مردم در سطوح متفاوت مورد تأکید قرار گرفت. مسئولین کشور با ضروری دانستن اداره شورایی در کشور در سطوح مختلف تشکیل شوراهای اسلامی روستا، شهر، بخش، شهرستان یا استان

را مورد توجه قرار داده‌اند. مجلس شورای اسلامی با تصویب قانون تشکیلات شوراهای اسلامی (اول آذر ۱۳۶۱) طرز تشکیل، حدود اختیارات و وظایف شوراهای اسلامی کشوری را مشخص نمود. شورای اسلامی در واقع نوعی مشارکت مردمی و سپردن امور به دست مردم بوده است. شروع جنگ تحمیلی زمینه را برای برگزاری انتخابات شوراهای نهادینه کردن آن در ساختار اجتماعی-سیاسی ایران تنگ‌تر کرد به طوری که با پایان جنگ تحمیلی و تحریم اقتصادی آمریکا و کشورهای اروپایی موجب شد که تشکیل شوراهای ایران هرگز عملی نگردد. با روی کار آمدن دولت اصلاحات در دوم خرداد ۷۶، که با شعار جامعه مدنی و مردم سالاری دینی به قدرت رسیده بود پروژه مشارکت شهروندی و جایگاه شوراهای به چالش جدی فراخوانده شد. برگزاری انتخابات شوراهای در سال (۱۳۷۷) و تشکیل شوراهای اسلامی شهر-روستا و انتخاب شهرداران توسط شوراهای یکی از ارکان اصلی شکل‌گیری جامعه مدنی محلی و مدیریت شهری مشارکتی محسوب می‌شود. انتخابات شوراهای در ایران برای دومین بار در ۱۳۸۱ برگزار شد. از وظایف این شوراهای علاوه بر انتخاب شهردار (سیستم مدیریتی شهر به صورت شورا-شهردار) به عنوان یک نهاد قانون‌گذار فعالیت‌های شهرداری را با بررسی شناخت کمبودها و نیازهای اجتماعی، فرهنگی و عمرانی ... مردم با مشارکت دادن مردم تصویب نموده و جهت اجراء در اختیار شهرداری می‌گذارند.

### اهداف و وظایف شوراهای

در سال ۱۳۵۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران تصویب شد. در سال ۱۳۷۷ شکل‌گیری شورا جهت بهبود مدیریت شهری عملی گردید. با شکل‌گیری شوراهای در ایران روند مدیریت شهری به سیستم شورا-شهردار مبدل گردید که مهمترین اهداف و وظایف شوراهای عبارتند از (سفیری، ۱۳۸۱، ۴۵):

- ۱- جلوگیری از تمرکز اداری، ۲- تسهیل در ارائه خدمات به مردم؛ ۳- کاهش هزینه‌های دولت؛ ۴- انجام وظایف کلیدی مانند نظارت بر ادارات محلی؛ ۵- بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی، رفاهی و غیره؛ ۶- انتخاب شهردار؛ ۷- برنامه‌ریزی در خصوص مشارکت مردم در انجام خدمات در زمینه‌های مختلف با موافقت دستگاه‌های ذیربط؛ ۸- نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌های مصوب در امور شهرداری و غیره.

### عملکرد شوراهای

عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران نشان می‌دهد که حضور شوراهای در بهبود مدیریت شهری بسیار مؤثر بوده است ولی در رسیدن به اهداف و وظایف خود با مشکلاتی مواجه بوده‌اند که عبارتند از: ۱- محدودیت اختیارات شوراهای؛ ۲- جا نیفتادن حرکت و کار شورایی در جامعه و بین اعضا شورا و ادارات و سازمان دولتی؛ ۳- نداشتن تجربه کار اداری و اجرایی اکثر اعضا شوراهای؛ ۴- مقاومت ادارات و سازمان‌ها در مورد قبول شورا به عنوان نهاد مردمی در صحنه کاری کشور و غیره.

نویا بودن این نهاد و عدم وجود زمینه‌های اجتماعی و فرهنگی کامل سبب ناکارآمدی این نهاد گردیده است. بنابراین تصمیم‌گیران و تصمیم‌سازان می‌توانند با اصلاح قوانین متمرکز به نفع قوانین عدم تمرکز و کاهش اختیارات مجموعه‌های دولتی و ملزم نمودن آنها به واگذاری مسئولیت‌های قابل واگذاری و پیش‌بینی شده در قانون شوراهای به موفقیت این نهاد کمک نمایند.

### نتیجه‌گیری

تجربه نشان داده است که مشارکت مردمی در اداره امور شهری باعث بهبود کارایی، تخصیص هزینه به سوی اولویت‌های اجتماعی و پروژه‌های زیربنایی می‌گردد. مشارکت مردمی که نوعی تمرکزگرایی در اداره امور می‌باشد باعث افزایش توسعه انسانی و عامل برابری و تحقق عدالت اجتماعی-سیاسی می‌گردد. بررسی تاریخی صورت گرفته نشان می‌دهد که سابقه مشارکت شهروندی در اداره امور به یونان باستان برمی‌گردد که از آن تاریخ به بعد این پدیده متأثر از حکومت‌ها و ایدئولوژی‌های حاکم بر جامعه دچار تحولی شدید شده است. به طوری که امروزه با ظهور پدیده جهانی شدن، مشارکت مردمی به عنوان واکنشی در برابر سیستم‌های حکومتی نقش مهمی را در شهرها ایفا می‌نماید. امروزه مشارکت شهروندی جهت نیل به توسعه پایدار اجتماعی و برآورد نمودن اهداف مهم ملی دولت‌ها نقش سازنده‌ای را ایفا می‌کند. در ایران نیز پدیده شهروندی از ایران باستان تاکنون به شیوه‌های مختلفی وجود داشته است. بررسی تاریخی حکایت از آن دارند که تا قبل از حمله اسکندر ساختار اداری و سیاسی شهرها با اراده پادشاهان اداره می‌شد ولی پس از حمله اسکندر مقدونی و رسوخ آداب و سنن یونان

باستان در زندگی اجتماعی مردم شیوه پولیسی در اداره امور شهرها معمول گردید. با انقراض حکومت سلوکیان دیگر از اداره پولیسی شهرها اثری باقی نماند. با ظهور اسلام و نقش اهمیت مشورت و مشارکت در اسلام ساختار اداری سیاسی کشور تابع مقرراتی گردید که ناشی از شریعت اسلامی بود. ولی با روی کار آمدن حکومت‌های سلطنتی بعد از اسلام ساختار اداری کشور گرفتار ملوک‌الطوایفی و دیوانی می‌گردد و زمینه‌ای که اسلام برای مشارکت شهروندان در اداره امور خود مورد تأکید قرار داده بود از بین می‌رود. با صدور فرمان مشروطیت در سال ۱۲۸۵ هجری قمری نخستین گام در جهت مشارکت شهروندان به شیوه نوین برداشته می‌شود. تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایاتی در سال ۱۲۸۶ هجری قمری پاسخ مردم سالارانه به بنیان مشروطیت بود که طبق این قانون کشور به ایالات و ولایات تقسیم می‌شد. وظایف این انجمن نظارت بر اجرای قوانین و رسیدگی به امور خاصه ایالات و ولایات و مصلحت‌اندیشی در مورد اموری مانند امنیت و آبادی محل بود. در پی شکست قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی در مرحله اجرا با توجه به شرایط اجتماعی-سیاسی کشور قانون بلدیة (قانون شهرداری) در سال ۱۲۸۶ در ۵ فصل و ۱۰۸ ماده به تصویب مجلس شورای ملی رسید. قانون مذکور کلیه امور مربوط به اصلاحات و توسعه و آبادانی شهر را برعهده داشت. این قانون نیز در مرحله اجرا با شکست مواجه گردید. اما این دو قانون بعدها زمینه‌های مناسبی در جهت مشارکت شهروندان در اداره امور فراهم نمود. عدم آمادگی ساختاری جامعه ایران برای پذیرش الگوهای دموکراتیک در جهت تحقق خودگردانی و حکومت محلی بود که زمینه‌های ایجاد نظام مرکزگرایی رضاشاه را فراهم آورد. قانون شهرداری‌های سال ۱۳۰۹ تمامی عناصر دموکراتیک قانون بلدیة را کنار زد و عناصر حضور دولت مرکزی در پیرامون را پررنگ نمود. با روی کار آمدن دولت مصدق قانون تحت عنوان لایحه قانون شهرداری در سال ۱۳۳۱ به تصویب رسید، تا حدی قانون بلدیة را احیا نمود و میان مرکز سیاسی و پیرامون رابطه تعاملی برقرار گردید و انتخاب شهردار را به عهده انجمن شهر گذاشت. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی مجلس شورای اسلامی قانون تشکیل شوراهای اسلامی (اول آذرماه ۱۳۶۱) تصویب نمود. انتخابات شوراها به دلیل جنگ تحمیلی و تحریم اقتصادی از سوی آمریکا هرگز عملی نگردید تا اینکه با روی کار آمدن دولت خاتمی (۱۳۷۶) پروژه مشارکت شهروندی و جایگاه شوراها به چالش جدی فراخوانده شد. انتخابات

شوراها در سال ۱۳۷۷ و برای دومین بار در سال ۱۳۸۱ برگزار گردید که انتخاب شهردار و قانونگذاری در زمینه‌های نیازهای اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و عمرانی ... از اهم اختیارات این نهاد می‌باشد.

### منابع و مآخذ

۱. ارسطو، ترجمه عنایت، خوارزمی (۱۳۶۴)؛ سیاست، تهران.
۲. ایوانف، ترجمه ایزدی (۱۳۵۹)؛ تاریخ ایران باستان، انتشارات دنیا، تهران.
۳. بحرینی، سیدحسین (۱۳۷۸)؛ *تجدد و فراجدد پس از آن در شهرسازی*، انتشارات دانشگاه تهران.
۴. حبیبی، سیدمحسن (۱۳۷۵)؛ *از شار تا شهر*، انتشارات دانشگاه تهران.
۵. خیرآبادی، مسعود، ترجمه عزت‌الله مافی (۱۳۷۶)؛ *شهرهای ایران*، نشر نیکا، تهران.
۶. دیاکونوف، میخائیل میخائیلوویچ، ترجمه روحی ارباب (۱۳۸۲)؛ *تاریخ ایران باستان*، انتشارات علمی و فرهنگی، تهران.
۷. سعدنیا، احمد (۱۳۸۲)؛ *مدیریت شهری*، کتاب سبز شهرداری، جلد یازدهم، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، تهران.
۸. سفیری، سعید (۱۳۸۱)؛ *شورا و مشارکت*، ماهنامه شهرداری‌ها، سال چهارم، شماره ۳۰، تهران.
۹. شفیعی، حسن (۱۳۸۱)؛ *شوراها و نهادینگی سیاسی*، ماهنامه شهرداری‌ها، شماره ۴۱.
۱۰. شکیبامقدم، محمد (۱۳۷۴)؛ *اداره امور سازمان‌های محلی و شهرداری*، نشر هور، تهران.
۱۱. طاهری، ابوالقاسم (۱۳۷۴)؛ *اداره امور شهرداری‌ها*، نشر قومس، تهران.
۱۲. عظیمی، ناصر (۱۳۸۱)؛ *پوشش شهرنشینی و مبانی نظام شهری*، نشر نیکا، تهران.
۱۳. علوی تبار، علیرضا (۱۳۸۲)؛ *بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها*، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، جلد اول، تهران.
۱۴. فالکس، کیث، ترجمه محمدتقی دلفروز (۱۳۸۱)؛ *شهروندی*، انتشارات کویر، تهران.
۱۵. فیضی، طاهره (۱۳۷۴)؛ *مبانی مدیریت دولتی*، انتشارات دانشگاه پیام نور.
۱۶. کاظمی، علی‌اصغر (۱۳۸۰)؛ *جهانی شدن فرهنگ و سیاست*، انتشارات قومس، تهران.
۱۷. مکلواین، کتی، ترجمه مرجان بدیعی ازندهی (۱۳۷۷)؛ *جامعه مدنی و جغرافیای توسعه*، پیشرفت در جغرافیای انسانی، مجله مدرس دانشگاه تربیت مدرس، تهران، شماره ۸.
۱۸. نجاتی حسینی، سید محمود (۱۳۸۰)؛ *بررسی جایگاه مفهوم شهروندی در قانون شهرداری*، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، تهران.
۱۹. نظریان، اصغر (۱۳۷۴)؛ *جغرافیای شهری ایران*، انتشارات دانشگاه پیام نور، تهران.
۲۰. نقی‌زاده، محمد (۱۳۸۱)؛ *نظریه شهروندی در فرهنگ و تمدن ایران*، مجله اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره‌های ۱۸۳-۱۸۴، تهران.
۲۱. نوزری، عزت‌الله (۱۳۸۱)؛ *تاریخ اجتماعی ایران*، انتشارات خجسته، تهران.

22. Clark, P. (1994); **Citizenship**, A Reader, London, Pluto press.

23. Held, D. (1996); **Models of Democracy**, Cambridge, Polity Press.

24. Riesenberg, P. (1992); **Citizenship in the western Tradition**, Chapel, Hill, university of North Carolina Press.