

نظری بر سازمان‌دهی حکمرانی محلی در ایران؛ چالش‌ها و راهکارهای حقوقی-اداری

عبدالحمید شمس^۱

دریافت: ۱۳۹۵/۰۶/۱۲؛ پذیرش: ۱۳۹۵/۱۰/۰۶

چکیده

یکی از چالش‌های پیش روی کشورهایی که دارای اقوام مختلف هستند، گرایش قومیت‌ها به اداره امور داخلی، توسط خودشان است. در صورتی که قدرت مرکزی نتواند در شرایط ثبات، این تمایل را به‌درستی هدایت و «وفاق ملی» را تقویت کند، در شرایط بی‌ثباتی، زمینه واگرایی کشور فراهم خواهد شد. در پیشینه تاریخی کشور ما (از ساتراپ‌های شبه‌فدرال عصر هخامنشی تا تراکم‌زدایی در دوران کنونی) روش‌هایی از سازمان‌دهی و اداره امور عمومی محلی وجود داشته است که کشف و دسته‌بندی آن‌ها می‌تواند مجموعه‌ای مفید برای تقویت مبانی نظری و عملی اداره امور محلی آینده ایران باشد. مقاله حاضر (پژوهشی میان‌رشته‌ای با کاربرد مدیریت دولتی و حقوق اداری)، از لحاظ هدف، پژوهشی بنیادی و نظری است و در زمینه کشف حقایق تاریخی، برای نخستین بار، بر این نظر تأکید می‌کند که (از حکمرانی سلسله صفوی تا حکومت پهلوی اول) سازمان‌دهی سرزمین‌های داخلی قلمرو ایران، هم‌زمان با سه روش «متمرکز»، «غیرمتراکم محدود» و «غیرمتراکم فدرال‌گونه» انجام می‌شده است؛ در این راستا جمع‌آوری داده‌های مربوط به موضوع بر مبنای «مطالعه اسنادی» است. به‌عبارت دیگر، روش تحقیق در این نوشتار، روش بررسی و تحقیق تاریخی با رویکرد توصیفی-تحلیلی است؛ بر این اساس، نخست با استفاده از منابع حوادث و رویدادها، وقایع توصیف، و سپس تحلیل، و درنهایت پیشنهادهای جدیدی عرضه می‌شود که ما را با دستاوردهای نوینی در این عرصه آشنا خواهد کرد.

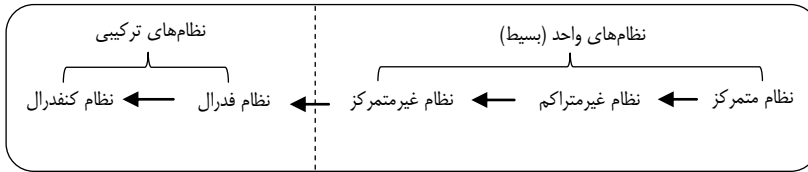
کلیدواژه‌ها: تراکم‌زدایی، تمرکززدایی، تراکم‌زدایی فدرال‌گونه، همبستگی، قیمومت، استقلال، خودمختاری.

۱. دانشیار حقوق اقتصادی و اجتماعی، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، تهران، ایران.

Email: abh.shams@yahoo.com

مقدمه

روش‌های سازماندهی دولتی، از نظام متمایل به بسته تا نظام باز، به پنج نوع کلی تقسیم می‌شوند؛ سه نوع آغازین آن که مربوط به نظام‌های دولتی و غیردولتی «واحد» یا یکپارچه هستند عبارتند از: نظام‌های متمرکز^۱، غیرمتراکم، و غیرمتمرکز. دو نوع دیگر این نوع نظام‌ها، «ترکیبی» و شامل مجموعه‌ای از چند نظام با نام‌های فدرال و کنفدرال هستند. اگر این ترکیب، شامل چند ایالت دارای «خودمختاری» باشد که نتوانند سیاست خارجی مستقلی داشته باشند، ما در وضعیت سازماندهی فدرال هستیم، و چنانچه مجموعه یادشده ترکیبی از چند دولت «مستقل» باشد، که در زمینه‌هایی خاص، بخشی از اختیارات خود را به یک یا چند نهاد مرکزی سپرده باشند، در شرایط نظام کنفدرال^۲ هستیم. نظام کنفدرال، یک سیستم سیاسی، اجتماعی، یا اداری در اوج تمرکززدایی است (نمودار شماره ۱).



نمودار شماره (۱). گونه‌های پنج‌گانه سازماندهی عام دولت‌ها
(منبع: نگارنده)

بررسی تاریخی روش‌های سازماندهی کشوری در ایران که در دو رشته «مدیریت دولتی» و «حقوق اداری» انجام شده است، نشان می‌دهد که در برخی از دوره‌های تاریخی، همچون عصر صفوی تا عصر پهلوی، حاکمیت مرکزی از میان گونه‌های مطرح‌شده، از سه شیوه برای اداره امور کشور استفاده کرده است؛ به‌عنوان نمونه، بخشی از کشور که شامل املاک خاصه بودند را به روش «متمرکز»، بخش‌های وسیعی از فلات ایران (حاکم‌نشینان) را به‌صورت «غیرمتراکم» و چهار یا پنج خطه (والی‌نشینان) را نیز به‌صورت «غیرمتراکم فدرال‌گونه^۳»، اداره می‌کرد.

در بخش‌های بعدی به کلیات مربوط به سازماندهی حاکمیت محلی اشاره خواهد شد، سپس مبانی نظری نظام‌های غیرمتراکم و غیرمتمرکز بررسی می‌شود، در گام سوم ضمن مرور پیشینه تاریخی حاکمیت محلی در ایران، به استخراج اطلاعات خواهیم پرداخت و سرانجام با تحلیل داده‌ها و ارائه الگو، در چارچوب نتایج، یک روش سازماندهی محلی همراه با اصول حاکم و سیاست‌های عام پیشنهاد خواهد شد.



فصلنامه علمی - پژوهشی

۳۰

دوره نهم
شماره ۲
بهار ۱۳۹۶

1. centralisation
2. confederale
3. deconcentration quasi federal

۱. کلیاتی درباره سازماندهی حاکمیت محلی

۱-۱. آسیب‌شناسی مدیریت سازمان‌های محلی

از نظر نویسندگان، روش‌های سازماندهی نظام‌های یادشده در مقدمه این بحث را می‌توان به شاخه‌های مختلفی تقسیم کرد؛ نظام غیرمتراکم، درعمل به «غیرمتراکم بدوی» (شرایط ایران دوران خلفای اموی)، «غیرمتراکم پیشرفته» (نمونه ایران در سال‌های پس از ۱۳۲۰ تاکنون)، و «غیرمتراکم فدرال‌گونه» (در عصر هخامنشی و بخش‌های مهمی از دوران عباسی در ایران)، تقسیم می‌شود. همچنین نظام غیرمتراکم را می‌توان به انواع زیر طبقه‌بندی کرد: «غیرمتراکم به شیوه متعارف» و «غیرمتراکم به شیوه خودگردانی محلی». نظام فدرال نیز که نوعی از سیستم غیرمتراکم بسیار باز است، به سه شکل ترسیم می‌شود؛ «نظام‌های فدرال، با رسالت‌های خاص برای مرکز و مأموریت‌های عام برای ایالت‌های هم‌بسته»، «نظام فدرال با رسالت‌های عام برای مرکز و مأموریت‌های خاص برای ایالت‌های هم‌بسته»، نظام فدرال با رسالت‌های ترکیبی (نمودار شماره ۲). در ایران کنونی کارگزاران و کارشناسان دولتی، شاخص‌های دقیقی برای تفکیک نظام «غیرمتراکم» از نظام «غیرمتراکم» ندارند و اغلب، نظام غیرمتراکم را با غیرمتراکم اشتباه می‌گیرند. از سوی دیگر، برخی اقوام که در استان‌های مرزی ساکن هستند، خواهان احترام به ویژگی‌های (فرهنگی-اجتماعی) محلی^۱ خود بوده، تحقق آن را وابسته به ایجاد نظام غیرمتراکم تا سطح خودمختاری سیاسی-اداری در استان خود و دموکراسی (سازماندهی غیرمتراکم به روش متعارف) برای بقیه استان‌ها می‌دانند؛ و بالاخره مسئولان نظام نیز همانند اکثر جریان‌های ملی‌گرای مخالف نظام در خارج از کشور، پذیرش خودمختاری در مقطع کنونی را جایز ندانسته، آن را گام نخست برای تجزیه کشور می‌دانند. به‌رغم مسائل موجود، و با توجه به تقسیم‌بندی‌های یادشده، می‌توان ضمن توجه به مطلوب نبودن سطح وفاق ملی^۲ و همگرایی میان برخی از اقوام ایرانی از یک‌سو، و فشارهای بین‌المللی از سوی دیگر، برخی از روش‌های سازماندهی را با برخی دیگر ترکیب کرد و طرحی مناسب برای کشور به‌وجود آورد.

از آنجاکه این مقاله، علاوه بر اهداف علمی، هدف ارائه نظریه‌هایی برای مدیریت منطقه‌ای در ایران را نیز دنبال می‌کند، روش‌های سازماندهی متراکم و کنفدرال که در ایران کارایی و امکان کاربرد ندارند را کنار گذاشته‌ایم.



1. local particularities
2. national consensus

۲. اهداف و پرسش‌های پژوهش

اهداف: هدف مقاله عبارت است از: الف) بررسی میزان وابستگی و همبستگی تاریخی برخی استان‌های مرزی با ایران؛ و ب) ارائه شیوه‌هایی از سازماندهی کشوری برای تقویت همگرایی ملی.

پرسش‌ها: پرسش‌های تحقیق شامل: الف) آیا سازماندهی به «روش فدرال‌گونه» در پیشینه تاریخی ایران شامل همه استان‌های مرزی بوده است؟؛ ب) آیا سازماندهی کشور ایران به روش متنوع (غیرمتراکم) پیشرفته، به‌علاوه فدرال)، بهترین گزینه برای تقویت همگرایی ملی است؟؛ و ج) آیا سازماندهی کشور ایران به روش غیر متمرکز «منطقه‌ای-اقتصادی»^۱، راه بهینه برای افزایش همگرایی ملی است؟

۳. مبانی نظری و پیشینه نظام‌های غیرمتراکم و غیرمتمرکز

۳-۱. مبانی نظری سازماندهی محلی

۳-۱-۱. نظام‌های غیرمتراکم

اغلب در کتاب‌های علوم اداری مربوط به اداره امور سازمان‌های محلی چنین اشاره شده است که کشورهایی چون ایران به روش متمرکز اداره می‌شوند، درحالی‌که اصولاً در سرزمین‌هایی با وسعت زیاد، امکان اداره متمرکز وجود ندارد، زیرا در سطح محلی، نهادی با نام استانداری، با شخصیت حقوقی به اداره امور می‌پردازد. به عبارت دیگر، نظام سازماندهی متمرکز در سرزمین‌های محدود (همچون نپال، آندورا، رواندا، بروندي، و...) قابل اجرا است که در سطح محلی، شعبه‌هایی از قدرت مرکزی، امور را اداره می‌کنند که شخصیت حقوقی ندارند، اما در کشورهایی با وسعت کم و بیش زیاد، هرچند قدرت مرکزی به تمرکز قدرت گرایش داشته باشد، برای اداره امور محلی، مجبور به ایجاد شخصیت حقوقی است. در این شرایط، دیگر نظام، متمرکز نیست، بلکه ملزم به غیرمتراکم کردن بوروکراسی است. به عنوان مثال، در کشورهای پهناوری چون ایران، به هر میزان که مرکزیت به تمرکز قدرت تمایل داشته باشد، مجبور به تفویض اختیارات است. به عبارت دیگر، هنگامی که یک واحد منطقه‌ای به نمایندگی از سوی مرکز به وجود آید (با شخصیت حقوقی و اختیارات کم‌ویش)، نظام از وضعیت متمرکز به غیرمتراکم گام نهاده است (ریورو^۲، ۱۹۸۵، ۳۷). در این شرایط هرچه میزان تفویض اختیار به نماینده دولت مرکزی بیشتر باشد، «تمرکز قدرت در سطح محلی» بیشتر خواهد بود و می‌توان گفت، در این وضعیت، سیستم به سوی نوعی «استبداد غیرمتراکم» پیش می‌رود (مانند ایالت‌های حاکم‌نشین در دوران صفوی)؛ در این شرایط، اشتباه است اگر گمان کنیم که شیوه سازماندهی غیرمتمرکز را اجرا کرده‌ایم.



فصلنامه علمی - پژوهشی

۳۲

دوره نهم
شماره ۲
بهار ۱۳۹۶

1. regionalisation
2. Rivero

۳-۱-۱-۱. نظام غیرمتراکم محدود^۱ (بدوی)

در این روش، نقش سازمان‌های محلی در سطح استان و شهر، بسیار ناچیز است و هیچ‌گفت‌وگویی جدی‌ای میان مقامات محلی و مقامات مرکزی برای به‌اجرا درآوردن برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت ملی وجود ندارد. اصولاً برنامه‌ریزی در این سیستم، اگر وجود داشته باشد، تقریباً متمرکز است و نماینده دولت تحت نظارت مرکز بوده، تشکیلات انتخابی چون شوراها (که در عصر سومر و ایلام وجود داشتند)، در سطح محلی وجود ندارد (نمودار شماره ۲). به‌عبارت دیگر، بین مرکز و نهاد محلی تنها یک «رابطه وابستگی» وجود دارد.

۳-۱-۱-۲. نظام غیرمتراکم پیشرفته^۲

در صورتی که در نظام یادشده، از یک سو، به میزان محدودی فضای «دموکراسی محلی^۳» ایجاد شود، به‌گونه‌ای که همچنان نمایندگان قدرت مرکزی - از نظر داشتن اختیارات - در وضعیت غالب قرار گیرند، اما در عین حال شوراهای شهر و یا استان با اختیارات محدود تشکیل شوند (مانند وضعیت ایران کنونی)، و از سوی دیگر، دولت، دست نهادهای محلی وابسته به خود را در برنامه‌ریزی منطقه‌ای باز بگذارد و اختیارات نماینده دولت در استان را افزایش دهد، نظام در وضعیت «تراکم زدایی پیشرفته» قرار می‌گیرد (شکل شماره ۲).

نظام‌های غیرمتراکم

- ۱. غیرمتراکم محدود (بدوی)
- ۲. غیرمتراکم پیشرفته
- ۳. غیرمتراکم فدرال‌گونه

نظام‌های غیرمترکز

- ۱. غیرمترکز متعارف
- ۲. غیرمترکز به شیوه «خودگردانی محلی»

نظام‌های فدرال براساس توزیع قدرت

- ۱. فدرال با قدرت‌های خاص برای ایالت مرکزی (فدرال) و قدرت‌های عام برای ایالات همبسته (فدره)
- ۲. فدرال با قدرت‌های خاص برای ایالات همبسته و قدرت‌های عام برای ایالت مرکزی
- ۳. فدرال به روش ترکیبی

شکل شماره (۲). تقسیم‌بندی‌های تفصیلی نظام‌های دولتی

منبع: نگارنده

۳-۱-۲. معایب و مزایای نظام غیرمتراکم

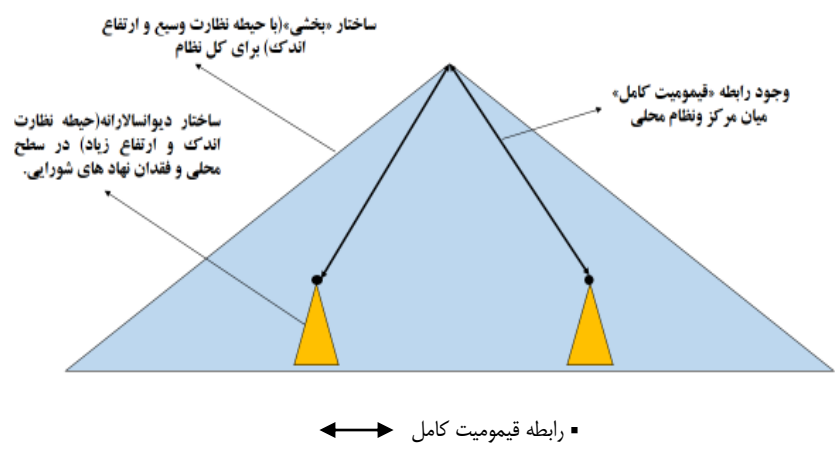
۳-۱-۲-۱. معایب نظام غیرمتراکم

معایب نظام غیرمتراکم عمدتاً در نوع محدود آن به چشم می‌خورد. با وجود اینکه این نظام‌ها از روش تفویض اختیار به نمایندگان دولت در سطح محلی استفاده می‌کنند، ماهیتشان به سیستم‌های متمرکز نزدیک است؛ همان‌گونه که در شکل شماره (۱) نشان داده شده است، واحدهای محلی به‌صورت

1. deconcentration limite
2. deconcentration avancée
3. démocratie locale



ساختار ماشینی با ارتفاع زیاد طراحی شده‌اند (میتزبرگ^۱، ۱۳۷۳، ۳۰)، زیرا وسعت جغرافیایی مانع تمرکز قدرت می‌شود و دولت مرکزی به‌ناچار به واحدهای محلی «تفویض اختیار» می‌کند، اما چون شوراهای برگزیده محلی وجود ندارند، «انتقال قدرت^۲» و صلاحیت به نهاد انتخابی رخ نمی‌دهد، بلکه «تفویض اختیار^۳» به نهاد انتصابی انجام می‌شود. برخی از معایب سیستم «غیرمتراکم محدود» عبارتند از: ۱. دولت مرکزی، تنها مقامی است که صلاحیت وضع قوانین و مقررات را دارد؛ ۲. حق تشکیل سازمان‌های اداری و استخدامی و برکناری مأموران دولت با حکومت مرکزی است؛ ۳. بودجه کشور را حکومت مرکزی تنظیم می‌کند؛ و ۴. در سطح محلی، مأمورانی وجود دارند که توسط دولت منصوب شده‌اند.



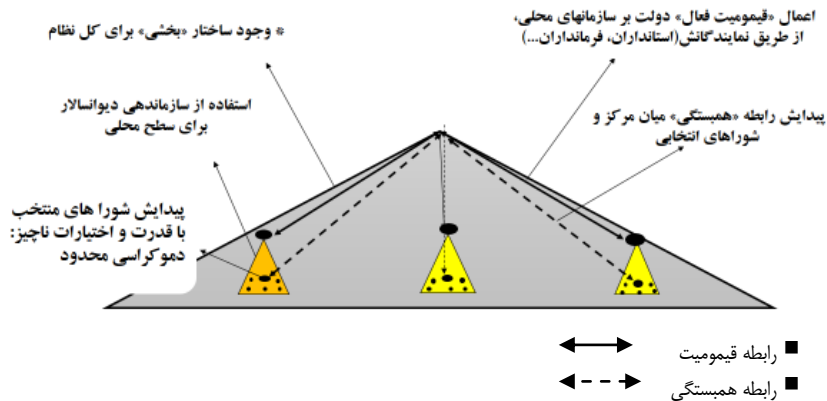
شکل شماره (۱). نظام غیرمتراکم محدود (بدوی)
منبع: نگارنده

۲-۱-۳. مزایای نظام غیرمتراکم

مزایای نظام غیرمتراکم، بیشتر در نوع پیشرفته آن به چشم می‌خورد که برخی از این مزایا عبارتند از: ۱. شوراهای محلی حق وضع مقررات را به دست می‌آورند، اما از آنجاکه در چارچوب نظام دولت واحد هستند، حق وضع قوانین را ندارند؛ ۲. بودجه محلی تا حد زیادی توسط نهادهای محلی

1. Mintzberg
2. transfer of power
3. delegation of authority
4. اصولاً شوراهای محلی، حتی در نظام غیرمتراکم در شکل‌های متعارف نیز حق وضع قانونی ندارند. تنها در نظام فدرال است که پارلمان‌های محلی این حق را به دست می‌آورند.

انتصابی و انتخابی تنظیم و به اجرا گذاشته می‌شود؛ ۳. بخشی از مالیات ملی می‌تواند به مالیات محلی تبدیل شود و در محل به مصرف برسد؛ ۴. برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای، همراه با کمک‌های دولت تنظیم می‌شود؛ ۵. در این روش، کنترل مرکزی گرایش به نتایج دارد؛ ۶. شهرداران می‌توانند مستقیم و یا غیرمستقیم، انتخابی باشند.



شکل شماره (۲). نظام غیرمتراکم پیشرفته
(منبع: نگارنده)

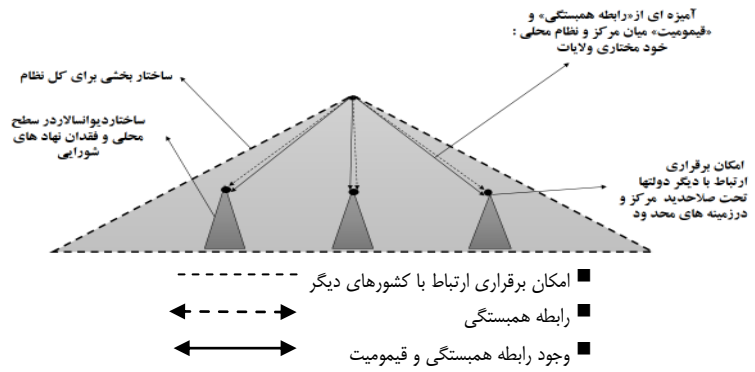
۳-۱-۳. نظام «غیرمتراکم فدرال گونه»؛ نمونه ولایت‌های چهارگانه ایران

نخستین پرسشی که در این مورد مطرح است، این است که اصولاً چرا این نوع از سازماندهی تاریخی را فدرال گونه (یا شبه‌فدرال) می‌نامیم؟ پاسخ این است که ولایت‌هایی که در این چارچوب قرار می‌گیرند، دارای ماهیت دوگانه‌ای هستند؛ آن‌ها دارای خودمختاری بالایی می‌باشند، به گونه‌ای که می‌توانند با کشورهای دیگر قرارداد دوستی، اقتصادی، و تجاری منعقد کنند و یا اعلان جنگ بدهند، اما در عین حال مانند نظام‌های واحد و بسیط، والی محلی آن‌ها قابل عزل توسط مرکز بوده، مالیات پرداخته، و مشروعیت خود را از طریق دریافت منشور حکومتی از مرکز به دست می‌آورد، ولی در صورت عدم تضاد بنیادین با دولت مرکزی، می‌تواند حاکمیت اقلیم خود را به طور موروثی انتقال دهد، زیرا خود را مالک و صاحب ایالت تحت فرمان می‌داند. دومین پرسش این است که چرا این نظام‌ها، غیرمتراکم نامیده می‌شوند؟ پاسخ این است که یک نظام فدرال در عصر پس از مدرنیته اصولاً بایستی به روش دموکراتیک و به قول

۱. اطلاعات مورداشاره در این مبحث با توجه به تجربه‌های فرانسه در اداره کشور به روش غیرمتراکم پیشرفته در سال‌های پیش از ۱۹۸۱ (سال ورود سوسیالیست‌ها به قدرت) ارائه می‌شود (منبع: Francois Luchaire et Yves Luchaire, 1983).



میتزبرگ، با «ساختاری بخشی^۱» با ارتفاع اندک سازماندهی شده، از سه قوه و قانون اساسی خاص خود بهره ببرد. هنگامی که در بخشی از کشور، از یک سو حکومتی موروثی برپا شود که امور محلی را به سبک متمرکز اداره کند، و از سوی دیگر، در امور داخلی خود نسبتاً مستقل عمل کرده و در برابر هیچ شخص یا نهاد بالاتری پاسخگو نباشد، چنین نظامی شبه فدرال است، زیرا در اداره امور داخلی خود مانند نظام های فدرال، غیر متمرکز و دموکراتیک عمل نمی کند، بلکه به طور متمرکز اداره می شود. ساتراپ های دوران هخامنشی، ایالت های تحت حکومت سلجوقیان و اتابکان، همچنین ایالت های گرجستان، لرستان، و... در عصر صفویه با این سبک اداره می شدند که به تناسب قدرتمند شدن و یا ضعیف شدن دولت مرکزی، به وضعیت نظام کنفدرال نزدیک شده و یا برعکس از نظام «غیر متراکم فدرال گونه» به سوی یک نظام «غیر متراکم محدود» گرایش می یافتند (شکل شماره ۳).



شکل شماره (۳). نظام غیر متراکم فدرال گونه (ممالک محروسه) (منبع: نگارنده)

۳-۲. نظام غیر متمرکز

۳-۲-۱. قیومیت در نظام غیر متمرکز

پیش از پرداختن به نظام غیر متمرکز، لازم است هدف از حفظ رابطه وابستگی و قیومیت^۲ قدرت مرکزی در این نظام، بازخوانی شود؛ هدف از برقراری چنین رابطه ای، حفظ کنترل دولت مرکزی بر سازمان های محلی است. قدرت سیاسی مرکزی، به عنوان دارنده حاکمیت، موظف به حفظ

1. sectoral structure

۲. رابطه مبتنی بر قیومیت عبارت است از: کنترلی که دولت بر سازمان های محلی اعمال می کند. در چنین شرایطی، سازمان محلی نمی تواند، به عنوان شخصی بالغ، با مرکز گفت و گو کند. در برخی از کشورها این کنترل را مأموران قوه مجریه (چون استاندار) اعمال می کنند (مانند فرانسه پیش از ۱۹۸۲ و ایران). در برخی دیگر، این وظیفه را به قضات می سپارند (مانند انگلیس).

وحدت و هماهنگی در کشور است و باید از پیدایش عواملی که در سطح محلی، اصول یادشده را تضعیف می‌کنند، جلوگیری کند. علاوه بر این، قیومیت مرکزی در یک نظام واحد، «وحدت در تفسیر قوانین»، در سراسر کشور را تضمین می‌کند. با وجود این، دولت می‌تواند خودگردانی نسبی محلی را در کنار رابطه قیومیت، ایجاد کند و نظام غیر متمرکز را به وجود آورد، زیرا نماینده مرکز (فرماندار یا استاندار)، در همه زمینه‌ها اختیار ندارد، بلکه صلاحیت‌های وی از طریق قانون مشخص شده است. به عبارت دقیق‌تر، کنترل‌های وی بر نهادهای انتخابی، بیشتر کنترل قانونی^۱ و در موارد محدودی کنترل بر حسب صلاحدید^۲ است.

۱-۲-۳. کنترل بر حسب صلاحدید

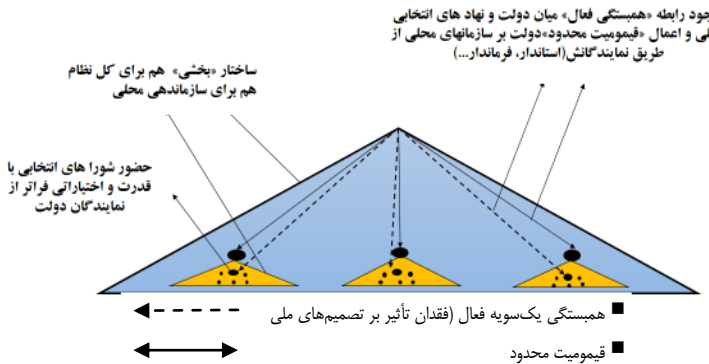
در نظام غیر متمرکز، به‌ویژه در نوع محدود آن، نماینده قدرت مرکزی از اختیارات بسیار زیادی برخوردار است، به‌گونه‌ای که می‌تواند بنا بر صلاحدید خود هر تصمیمی را برای کنترل اشخاص محلی، اتخاذ کند. افزون بر این، او می‌تواند در سیستم غیر متمرکز پیشرفته از اجرای هر تصمیم یا مصوبه شوراهای محلی که خلاف مصلحت تشخیص دهد، جلوگیری کند.

۲-۲-۳. کنترل قانونی

در یک نظام غیر متمرکز به سازمان‌ها و اجتماعات محلی به دیده اشخاص بالغ نگاه می‌شود که نیازی به قیوم ندارند، با وجود این، برای حفظ یگانگی کشور و جلوگیری از تحریک‌های جدایی طلبانه، لازم است برخی کنترل‌ها، به‌ویژه قانونی، حفظ شود. در «نظام غیر متمرکز»، نماینده قدرت سیاسی مرکز می‌تواند بنا بر صلاحدید خود، تصمیم‌های سازمان‌های محلی، و حتی مصوبه‌های شوراهای شهر و استان را «پیش از اجرا، کنترل^۳» کند و از اجرای آن‌ها جلوگیری کند، درحالی‌که در «نظام غیر متمرکز»، نماینده قدرت مرکزی نباید چنین اختیاری داشته باشد، در غیر این صورت نمی‌توان آن نظام را غیر متمرکز نامید. در چنین شرایطی می‌توان مصوبه سازمان محلی را اجرا کرد و در صورتی که نماینده دولت، مخالف این تصمیم باشد، می‌تواند در دادگاه اداری، از شورای استان و یا شورای شهر شکایت کند (اداره کل مجامع محلی^۴، ۲۰۱۳، ۲)، اما این شکایت در نظام غیر متمرکز نباید موجب توقف اجرای مصوبه شود؛ چنانچه دادگاه اداری لازم دانست، می‌تواند برای توقف اجرای مصوبه، «دستور موقت» صادر کند.

1. contrôle de légalité
2. contrôle d'opportunité
3. contrôle à priori
4. direction générale des collectivités locales





شکل شماره (۴). طرح نظام غیر متمرکز
(منبع: نگارنده)

۲-۳. ویژگی ها و مزایای نظام غیر متمرکز

برای روشن شدن مطلب و تفکیک میان نظام غیر متمرکز پیشرفته و غیر متمرکز باید گفت، اگر در نظام غیر متمرکز، دولت مرکزی به مأموران محلی و منصوب خود «تفویض اختیار»^۱ می کند، در سیستم غیر متمرکز، دولت اقدام به «انتقال قدرت»^۲ از مرکز به سطح محلی می کند (ترونکووی^۳، ۲۰۱۱، ۴۳-۴۱). بنابراین، در نظام غیر متمرکز، «رابطه قیمومیت» و وابستگی، تضعیف می شود، زیرا بخش مهمی از اختیارات مأموران ارشد دولت در سطح محلی به نهادهای انتخابی محل واگذار و در مقابل، «رابطه همبستگی» فعال می شود. در این وضعیت، دموکراتیزه شدن نظام بر روندنمای^۴ سازمان های محلی اثر می گذارد؛ به گونه ای که ساختار محلی از حالت بوروکراتیک با ارتفاع زیاد خارج می شود و شکل بخشی به خود می گیرد (شکل شماره ۴)، یعنی ارتفاع سیستم کم شده و مقامات محلی به مردم نزدیک می شوند؛ در این وضعیت، شوراهای محلی می توانند علیه تصمیم های آمایشی دولت و یا علیه تصمیم های استاندار و فرماندار به محاکم قضایی (دیوان عدالت اداری) شکایت کنند و با کسب دستور موقت، تصمیم های یادشده را به حالت تعلیق درآورند. این شیوه سازماندهی، دارای مزایایی است. این مزایا شامل: ۱. انتخاب مقام های محلی، به عنوان بهترین تضمین برای ایجاد و حفظ سیستم غیر متمرکز؛ ۲. انتخابات مستقیم شورای شهر توسط مردم و گزینش شهردار از سوی همین شورا و یا مردم؛ ۳. انتقال بخش مهمی از اختیارات و صلاحیت های وزارت داخله و مأموران ارشد دولتی به نمایندگان شوراهای مختلف؛ ۴. نزدیک شدن استان ها به خودکفایی در زمینه منابع انسانی، مالی، و... و ۵. برداشته شدن بخشی از مسئولیت های منطقه ای از دوش دولت برای پرداختن به مسائل راهبردی تر.



1. transfert des facultés
2. transfer du pouvoir
3. Tronquoy
4. flow chart

۳-۳. نظام فدرال و خودمختاری منطقه‌ای

پژوهش‌های تاریخی، نمایانگر این هستند که ۲۲۵۰ قبل از میلاد، «دولت‌شهرهایی» در غرب ایران، به‌ویژه در ایلام و شمال خلیج فارس شکل گرفتند که بعدها توسط یونانی‌ها کپی‌برداری و به نام آن‌ها در تاریخ ثبت شد (آدمیت، ۱۳۷۶، ۲۸). این جامعه شهرهای مستقل که با استفاده از مجلس‌های انتخابی اداره می‌شد، به‌عنوان نخستین دستگاه دموکراسی شناخته‌شده تاکنون، مشابه «نظام‌های کنفدرال» کنونی بودند. با قدرت‌یابی فرمانروایان بزرگی چون سارگون سومری و کوروش کبیر^۱، «استقلال» این دولت‌شهرها به «خودمختاری» تبدیل شد و به‌گونه «فدرال» نزدیک شد. علاوه بر این، فرمانروایان انتخابی آن دولت‌شهرها نیز که برگزیده مجمع شهر بودند، از عصر سارگون به بعد انتصابی شدند. از این مقام‌های انتصابی محلی در ایران عصر هخامنشی با نام شهری یا شهریان (ساتراپ) یاد می‌شود (رضایی، ۱۳۹۱، ۶۵). بر این اساس، همراه با برخی پژوهشگران، همچون فریدون آدمیت، گریشمن و جاکوبسن^۲، می‌توان گفت، ریشه‌های پیدایش نظام‌های فدرال و کنفدرال را باید در دوران پیش از سلسله مادها، در بخش غربی فلات ایران و خطه سومر جستجو کرد. در تأیید این نظر، پارکینسون^۳ در «تاریخ تحول تفکر سیاسی» می‌نویسد: اعتقاد نویسندگان سیاسی که اهل آتن را «مخترع دموکراسی» شمرده‌اند، باطل است (پارکینسون، ۱۹۶۰، ۷۳).

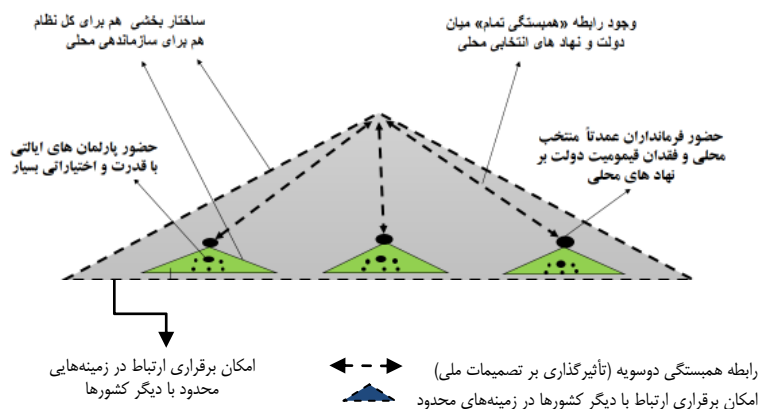
در اینجا نمی‌خواهیم در ریشه‌های تاریخی فدرالیسم (به‌عنوان مهم‌ترین گونه تمرکززدایی) درنگ کنیم؛ فقط تأکید می‌شود که سیستم فدرال، ساختاری غیرمتمرکز است که در آن مرکزیت سیستم، ضمن واگذاری صلاحیت‌های^۴ وسیع به سازمان‌های محلی و هماهنگی میان آن‌ها، مأموریت نمایندگی نظام (در بیرون از آن)، را برای خود حفظ می‌کند (تأکید از نویسنده). در این روش، رابطه دولت مرکزی با نهادهای منطقه‌ای، تنها به شیوه «همبستگی»^۵ تبلور می‌یابد و دولت در سطح محلی نباید نماینده‌ای تام‌الاختیار داشته باشد (شکل شماره ۵). به‌علاوه، هر ایالت دارای سه قوه است؛ در سطح فدرال یک قانون اساسی، با محتوای بسیار کلی، برای همه ایالت‌ها وجود دارد، اما قوانین گاه متفاوتی در زمینه‌های مختلف مدنی، جزایی، بیمه، خانواده، و... به تصویب مجلس‌های محلی می‌رسد.

1. Sargon & Cyrus the Great
2. Adamiat, F., Ghirshman, R. & Jacobsen, Th.
3. Parkinson, C. N.
4. competences
5. Federate



۳-۴. خودگردانی محلی^۱

خودگردانی محلی عبارت است از واگذاری قانونی بخشی از اختیارات حکومت مرکزی یک کشور به حکومت‌های محلی و منطقه‌ای مانند فرمانداری‌ها و استانداری‌ها، و یا مجموعه‌ای از چند استان با نام «منطقه». این گونه انتقال صلاحیت به سطح محلی را به اصطلاح، تفویض اختیار نیز می‌گویند. به نظر آستروسکاس و همکاران، خودگردانی عبارت است از پیدایش نهادهای محلی، که صلاحیت‌های آن‌ها برای اداره و مدیریت سهم قابل توجهی از امور عمومی - براساس منافع ساکنان عرصه مدیریتی خود - به صورت قانونی (از سوی دولت مرکزی) تعریف شده است (استروسکاس، جسیکوا و کول^۲، ۲۰۱۴، ۱۸۲-۱۵۳). مهم‌ترین و نخستین اقدام برای واگذاری صلاحیت، معمولاً در حوزه مالی صورت می‌گیرد؛ به این معنی که اداره بخش‌هایی از بودجه که پیش از آن از سوی دولت مرکزی انجام می‌شد، به گردانندگان منطقه‌ای واگذار می‌شود. عمل انتقال صلاحیت، گاه در حوزه قانون‌گذاری بوده و به فرمانداری یا استانداری‌ها اختیارات بیشتری برای وضع قوانین مربوط به منطقه خود داده می‌شود، اما باید توجه داشت که مقامات خودگردانی‌های محلی به دلیل اینکه از طریق انتخابات محلی به قدرت رسیده‌اند، برخلاف سایر انواع حکومت‌های محلی، علاوه بر گزارش مستقیم و تابعانه به مقامات بالادست، می‌بایست به طور رسمی در برابر شورای برگزیده محلی و مردم نیز پاسخگو باشند (کوباسا^۳، ۲۰۱۲، ۲).



شکل شماره (۵). طرح نظام غیرمتمرکز به «روش فدرال»

منبع: نگارنده



فصلنامه علمی - پژوهشی

۴۰

دوره نهم
شماره ۲
بهار ۱۳۹۶

1. local self-government
2. Astrauskas, Gecikova & Coll
3. Kobasa

۵-۳. تفاوت خودگردانی محلی با نظام فدرال

اجرای رویکرد خودگردانی در راستای تمرکززدایی صورت می‌گیرد و معمولاً پاسخی است به خواست‌های محلی برای خودگردانی بیشتر، اما باید تأکید کرد که «خودگردانی» با خودمختاری متأثر از فدرالیسم تفاوت دارد، زیرا اختیارات مضاعفی که از طریق خودگردانی قانونی به مسئولان برگزیده محلی اعطا شده، ممکن است موقتی و براساس قوانین عادی باشد؛ یعنی دولت مرکزی می‌تواند آن را بازپس بگیرد. براساس مطالعات نویسنده مقاله حاضر این‌گونه از حکومت محلی دارای چهار تفاوت اساسی با حکومت فدرال است که عبارتند از:

۱. فدرالیسم، شکلی از سازماندهی در نظام‌های ترکیبی است که در آن ایالت‌های هم‌بسته ضمن حفظ برخی قدرت‌ها برای خود، بخشی از آن را به تشکیلات مرکزی انتقال می‌دهند (شمس، ۱۳۹۱، ۱۹)، اما اختیارات سیاسی و اداری در خودگردانی‌های محلی، از سوی دولت مرکزی به تشکیلات و نهادهای محلی واگذار می‌شود؛ به دیگر سخن، قدرت نهادها در نظام خودگردان محلی دارای اصالت نیست؛ ۲. نهادهای خودگردانی محلی، دارای اقتدار محلی هستند و امکان اعمال اقتدار در سطوح ملی را ندارند؛ ۳. در نظام‌های فدرال، دولت‌های هم‌بسته به صورت جمعی و در چارچوب مصوبه‌های پارلمانی در تصمیم‌گیری‌های ملی شرکت دارند (شمس، ۱۳۹۱، ۲۰). مهم‌ترین ویژگی دولت‌های فدرال این است که دارای دو مجلس هستند؛ یک مجلس نمایندگان (معرف شهروندان) و یک مجلس سنا که معرف ایالت‌های هم‌بسته است (مجلس عالی)؛ ۴. هر دولت یا ایالت در نظام فدرال مانند یک دولت کامل دارای قوای سه‌گانه مقننه، مجریه و قضائیه است، اما در خودگردانی‌های محلی، تفکیک قوا وجود ندارد و ابزارهای کنترلی برای کاهش تنش‌های داخلی از سوی دولت مرکزی اعمال می‌شود (علیمرادی، ۱۳۹۵، ۳۹)؛ ۵. مقام‌ها و کارکنان ارشد دولت‌های هم‌بسته در سطح محلی از سوی دولت فدرال، مأموریتی برای اعمال قیومیت بر نهادهای محلی ندارند (شمس، ۱۳۹۱، ۳۵)، اما در نظام خودگردانی محلی، نمایندگان مردم محلی علاوه بر اجرای وظایف قانونی در قلمرو خود، در برخی زمینه‌ها (مانند حفظ امنیت و...)، قیومیت دولت مرکزی را نیز در آن قلمرو برعهده خواهند داشت. مقام‌های خودگردانی محلی در این حالت نقش نماینده دولت مرکزی را خواهند داشت (ولج^۱، ۲۰۱۲، ۹-۵).



۳-۶. خودگردانی به شیوه فدرالیسم اقتصادی

فدرالیسم اقتصادی ناظر بر شکل‌گیری منطقه‌های اقتصادی خودمختار، متناسب با توانایی‌ها و استعداد‌های موجود در استان‌های کشور است؛ بنابراین، منطقه‌گرایی اقتصادی به معنای پیاده‌سازی فدرالیسم تنها در حوزه اقتصاد بوده و تمرکز در اداره حوزه‌های سیاسی، فرهنگی، و دفاعی همچنان به قوت خود باقی است (رضایی، ۱۳۹۱، ۱۶۵).

از مهم‌ترین ویژگی‌های این رویکرد می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. ایجاد ۱۰ منطقه همگون در کشور؛ ۲. واگذاری اختیارات اجرایی عمده به سطح شورا‌های منطقه‌ای و مقام‌های استانی؛ ۳. تدوین برنامه‌های توسعه استانی به‌عنوان بخش‌های توسعه منطقه‌ای؛ ۴. اجرای برنامه توسعه استانی به‌عنوان بخش‌های توسعه منطقه‌ای؛ ۵. ایجاد خوشه‌های صنعتی به‌عنوان موتور محرک توسعه در مناطق همگون و استان‌ها و...؛ ۶. واگذاری اختیارات اجرایی عمده به سطح شورا‌های منطقه‌ای و مقام‌های استانی؛ ۷. توسعه مناطق آزاد تجاری-صنعتی-کشاورزی در سطح مناطق ده‌گانه داخلی (رضایی، ۱۳۹۱، ۱۶۸).

۳-۷. نظام منطقه‌گرایی معطوف به خودگردانی در اروپا؛ نمونه فرانسه

فرانسه (و همچنین بلژیک)، به‌عنوان کشوری که قوانین مربوط به روش‌های تقسیمات کشوری آن از آغاز انقلاب مشروطه تاکنون مورد توجه نظام‌های حاکم بر ایران بوده و در سال‌های اخیر نیز مشابه این اصلاحات در قانون برنامه ششم توسعه ایران با تقسیم استان‌های کشور به ۹ منطقه اقتصادی، مورد توجه بوده است، از سال ۱۹۵۵ مبادرت به ایجاد مناطق اقتصادی، مبتنی بر تجمیع چند استان در کالبد یک منطقه کرده و در رأس هر منطقه یک استاندار منطقه^۱، با مأموریت‌های غیرسیاسی و غیرامنیتی گذاشته است (اوتین و ریپوت^۲، ۲۰۰۹، ۷۳). براساس آخرین تغییرات قانونی که در ۳۱ مارس ۲۰۱۱ انجام شد، منطقه‌گرایی در کشور فرانسه از ویژگی‌های زیر برخوردار است:

۱. بخش‌های مختلف کشور فرانسه به ۲۷ منطقه تقسیم شده است که ۲۲ منطقه آن در سرزمین اصلی، و ۵ منطقه در سرزمین‌های تحت استعمار آن کشور قرار دارند؛ ۲. استاندار هر منطقه توسط رئیس‌جمهور منصوب می‌شود که در کنار خود یک شورای منطقه‌ای (با رسالت اقتصادی-اجتماعی) دارد؛ ۳. از آنجا که دولت فرانسه یک دولت یگانه و بسیط است، مناطق یادشده فاقد قدرت قانون‌گذاری، و تنها دارای قدرت اداری و برنامه‌ریزی در زمینه اقتصادی و



فصلنامه علمی - پژوهشی

۴۲

دوره نهم
شماره ۲
بهار ۱۳۹۶

1. prefet de la region
2. Autin and Ribot



اجتماعی هستند؛ ۴. عرصه صلاحیت مناطق، بسیار وسیع است، به گونه‌ای که از مدیریت دبیرستان‌ها شروع و به حمل و نقل، توسعه اقتصادی، مالیه محلی، و... می‌رسد؛ ۵. شورای منطقه‌ای با آرای عمومی مردم، برای مدت شش سال انتخاب می‌شود و در رأس آن یک پرزیدنت با مأموریت اجرایی قرار دارد که تحت نظارت «سراستاندار» منطقه انجام وظیفه می‌کند؛ اما کنترل سراستاندار منطقه بر شورا و کسب ریاست آن، به وی قدرت تصمیم‌گیری بر «مبنای صلاحیت» و مقام قیمومیت را اعطا نمی‌کند، بلکه او دارای اختیار اعمال «کنترلی قانونی» و گاه «بعد از به اجرا در آمدن» مصوبه‌های شورا، است (اداره کل مجامع محلی، ۲۰۱۳، ۲)؛ این کنترل، برعکس کنترل «پیش‌از اجرا» و بر مبنای صلاحیت، موجب افزایش میزان خودمختاری و تمرکززدایی محلی می‌شود؛ ۶. مناطق، دارای خودمختاری مالی بوده، بودجه سالیانه خود را در سطح محلی تعیین می‌کنند؛ ۷. مناطق، علاوه بر حق همه‌پرسی محلی، دارای صلاحیت‌های وسیعی هستند؛ ۸. منطقه، در مقام یک «مجمع سرزمینی»^۳، نقش قیمومیت بر استان‌های تحت پوشش را ندارد، اما استان‌های مربوطه و شهرهای آن‌ها زیرمجموعه منطقه خود به‌شمار می‌آیند (آوتین و ریپوت، ۲۰۰۹، ۳۵).

۴. نگاهی تاریخی: حاکمیت محلی در سه سطح

با تجزیه قلمرو سلجوقیان در اواخر قرن ششم، حکومت‌های محلی‌ای در ایران روی کار آمدند که در متون تاریخی از آنان با عنوان اتابکان یاد می‌شود. بیشتر این اتابکان، موقعیت خود را تا زمان حمله مغول به ایران حفظ کرده بودند و برخی مانند اتابکان فارس و آذربایجان، پس از حمله مغول نیز تا سال‌ها ادامه حیات دادند. حمله مغول و حکومت ایلخانان در ایران، دوره‌ای از افول و انحطاط ایران و ایرانی را در پی داشت.

در پایان عهد ایلخانان و ضعف و زوال قدرت آنان، سرزمین ایران، با ظهور دوباره حکومت ملوک‌الطوایفی در عرصه فرمانروایی منطقه‌ای از یک‌سو و پیدایش نهضت‌های اجتماعی (چون سرداران) با ماهیتی ضدحکومتی از سوی دیگر، روبه‌رو شد. حکومت ملوک‌الطوایفی چندین سده پس از حمله مغولان و پس از عهد تیموریان نیز به شکل‌های گوناگون ادامه حیات داد و سرزمین ایران را عرصه بی‌نظمی و آشفتگی کرد که رهایی از آن، نیازمند حکومتی مرکزی و مقتدر بود که با ظهور سلسله صفوی ممکن شد.

1. control á posteriori
2. control á priori
3. collectivité territorial

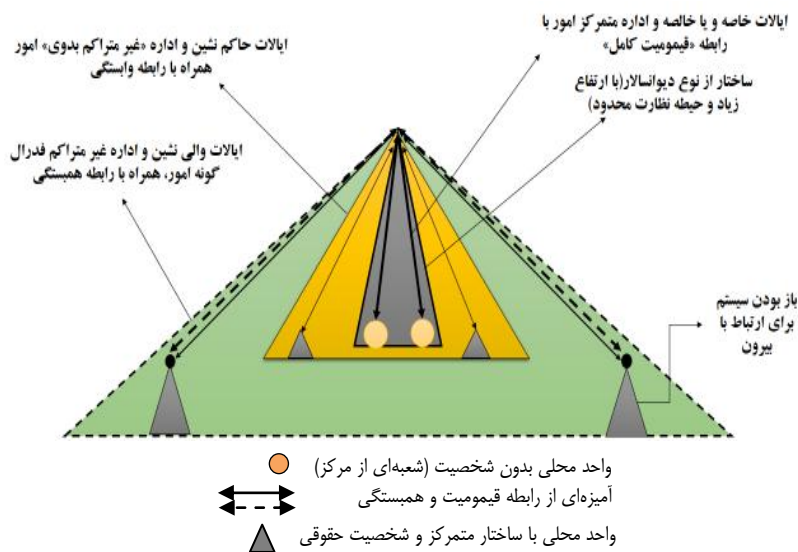


با پیدایش این سلسله، ایران پس از قرن‌ها حاکمیت مستقیم سلسله امویان و غیرمستقیم عباسیان و سپس مغول‌ها، توانست بار دیگر نظام ممالک محروسه را احیا کند. از حدود قلمرو دولت صفوی (۱۱۳۵-۹۰۷ برابر با ۱۷۲۲-۱۵۰۲) هیچ اثر جغرافیایی‌ای در دست نیست. اطلاعات مربوط به حکومت‌های ایالتی، بیش از همه، از منبع تذکرةالملوک (میرزا سمیعا، ۱۳۷۸) و مطالبی است که در وقایع‌نامه‌ها یافت می‌شود (قزوینی، ۱۳۲۹، ۴). در واقع تقسیم‌بندی ایالت‌ها در نظام صفوی از معیار واحدی پیروی نمی‌کرد و به سه گروه تقسیم می‌شد: از برخی نواحی که به صورت کم‌وبیش متمرکز اداره می‌شدند، با نام‌های «خاصه و یا خالصه» یاد می‌شود. گروه دوم از ایالت‌ها با نام «حاکم‌نشین»، به شیوه «تراکم‌زدایی بدوی» اداره می‌شدند و تحت قیمومیت مرکز بودند؛ گروه سوم، ایالت‌های «والی‌نشین» بودند که مانند شهربان (ساتراپ)‌های هخامنشی و ایالت‌های اشکانیان، هم دارای خودمختاری بودند و هم حکام آن‌ها از اتباع سلطنتی همان ایالت‌ها بودند. این سه گروه از ایالت‌ها از نظر نوع انتصاب و پرداخت مالیات و اختیارات حکومتی با یکدیگر تفاوت داشتند (میرزا سمیعا، ۱۳۷۸، ۱۵). در زمان حکومت خاندان‌های افشاریه و زندیه نیز تقریباً همین روال حکومتی صفویه حفظ شد، اما در دوران حکومت قاجار پس از آغامحمدخان، گرایش غالب این بود که سرزمین‌های وسیعی از مملکت به‌عنوان تیول به افراد واگذار شود (رضایی، ۱۳۹۱، ۱۶۷). در این مقاطع از تاریخ، همان‌گونه که گفته شد، ایالت‌هایی که تحت پوشش حاکمیت در ایران بودند، به سه گروه تقسیم می‌شدند: ۱. ایالت‌های خاصه و خالصه (اداره مستقیم دولت مرکزی)، مانند آذربایجان، اصفهان، و...؛ ۲. ایالت‌های حاکم‌نشین، مانند هرات، خراسان، و...؛ ۳. ایالت‌های والی‌نشین، مانند لرستان و گرجستان.

۱-۴. ایالت‌های خاصه و خالصه

در قرن شانزدهم میلادی (قرن دهم هجری) مراد از لفظ خاصه، بعضی از نواحی مشمول مالیات بود که به تیول داده نشده بودند، بلکه عواید آن‌ها هر لحظه در اختیار دیوان اعلی بود. به ظاهر، خالصه به املاک سلطنتی کوچک‌تری در داخل حکومتی که به تیول داده شده بود، اطلاق می‌شده است و برعکس، خاصه به نواحی بزرگ و حکومت‌هایی که کاملاً جزء املاک سلطنتی بودند، می‌گفتند. اداره یک ایالت به صورت خاصه، همواره به این معنی بود که قوای قزلباش به‌هیچ‌وجه نباید در آن ایالت مستقر باشند (قزوینی، ۱۳۲۹، ۳۹).

در رأس ایالت‌هایی که به صورت خاصه یا خالصه اداره می‌شدند، حاکم قرار نداشت و براساس نظر شاردن یک وزیر در رأس هر ایالت بود (دادبه، ۱۳۸۶، مصاحبه) که در برخی ایالت‌ها از او با نام «صدرخانه» یاد شده است (قزوینی، ۱۳۲۹، ۲۸).



شکل شماره (۶). تلفیق سه سبک (متمرکز، غیرمترکم محدود و غیرمترکم فدرال‌گونه) از ارتباط ممالک محروسه با دولت مرکزی



برای اداره امور مالی ایالت‌های خاصه، وزیر ایالت می‌توانست چنانچه سمت مستوفی‌گری را نیز برعهده داشت، وظایف خود را به فرد دیگری واگذار کند، اما در کنار مستوفی و وزیر، مأمور مالی دیگری از سوی اداره کل منصوب می‌شد که مسئولیت نظارت بر کار وزیر و مأموران مالیاتی و خریدها را برعهده داشت. البته باید یادآوری کرد که به این تقسیم‌بندی و اطلاعات، در مورد وزیر یزد (در سال ۱۰۷۷) و توسط محمد مفید اشاره شده است و شاید نتوان آن را به تمام ایالت‌های خاصه تعمیم داد (چاردین^۱، ۱۸۱۱، ۹۷).

وزیر از نظر قضایی نیز می‌توانست بالاترین مرجع ایالت باشد. در چنین شرایطی وی بر تمام مجموعه‌های اداری دیگر نظارت برتر داشت و این نظارت می‌توانست اداره موقوفات را نیز دربر گیرد. محمد مفید در این باره اشاره می‌کند که یکی از وزرای یزد حتی شبگردهای خیابان‌ها را نیز زیر نظر داشته است. به‌علاوه او می‌توانست به قضاوت نیز بنشیند. وزیر، حاکم و شغل وی «وزارت و حکومت» بود. کلمه «حکومت» که در این مورد به‌کار برده می‌شود، گاه نیز حاکی از مجموعه تکالیف و وظایف وزیر است و تنها به معنی قضاوت نیست. از تعمق در کارکرد شش وزیر مطرح‌شده در جامع مفیدی چنین برمی‌آید که وزیر درعین حال «داروغه» نیز بوده است (چاردین، ۱۸۱۱، ۲۲۴).

1. Chardin



همان گونه که گفته شد، در نواحی خاصه، نیروی قزلباش مستقر نمی شد، بلکه قوای محافظ و مدافع منطقه تنها از ملازمان درباری تشکیل می شد و فرماندهی این قوا با یوزباشیان و مین باشیان بود. بیشتر این فرماندهان از خانواده های نجیب زاده و برجسته محلی بودند. به گفته شاردن، این فرماندهان از عنوان «بیگی» استفاده می کردند (روملو، ۱۳۴۹، ۹۹).

۲-۴. ایالت های حاکم نشین

۱-۲-۴. حکام و خاستگاه اجتماعی آنان

انتصاب حاکمان، از هر درجه و مرتبه ای، حق مطلق پادشاه بود و با صدور فرمان شاهانه عملی می شد. این وضعیت نشان دهنده این است که پادشاه می توانست حکام درجه دوم را نیز نصب و عزل کند. به عنوان مثال در «احسن التواریخ» آمده است که امیرالامرای هرات، حاکمان درجه دوم را نیز به «اشاره» پادشاه به شغل مربوطه منصوب می کرد (روملو، ۱۳۴۹، ۱۰۱). البته این واقعیت به معنی آن نیست که شخص شاه تمام حاکمان کوچک را نیز خود منصوب می کرده است. هر از گاهی، شاه انجام این کار را به یکی از امرای درباری تفویض می کرد (قزوینی، ۱۳۸۵، ۸۸).^۱ این قاعده در دوران پایانی سلسله صفویه که پادشاهان، اقتدار کمتری داشتند، یا زمانی که شاه در سنین کودکی بود و با هنگامی که حکومت نواحی، تحت نفوذ امرای مقتدر قزلباش بود، رعایت نمی شد و حاکمان درجه دو توسط امیرالامرا یا حاکم درجه یک منصوب می شدند. گاه نیز زنان و خواجگان دربار در انتصاب حکام دخالت می کردند. در آغاز سلسله صفویه، حاکمان، بیشتر از میان اعیان طوایف قزلباش و شاهزادگان، و حتی افراد نابالغ خاندان سلطنتی برگزیده می شدند. معمولاً برای حاکمان نابالغ یک سرپرست تعیین می کردند. گاهی نیز حکومت های درجه دوم را به رؤسای قبایل چادرنشین می سپردند. کم کم این سلسله از مراحل اولیه دور شد، منصب حاکمان، با رشوه و دادن هدایای زیاد واگذار می شد. گاهی نیز چنین سمت هایی به سادات محلی (که اکثراً زمین داران بزرگ بودند) واگذار می شد، در صورتی که حاکمیت محلی به سادات واگذار می شد، به آنان سلطان می گفتند (قزوینی، ۱۳۲۹، ۷۹). با قدرت گرفتن امرای قزلباش، وضعیت به گونه ای شد که برخی از آن ها همه امور مملکتی (حتی تعیین حاکمان درجه دوم) را به دلخواه خود انجام می دادند. شاه برای ریشه کن کردن خودسری های رجال طوایف و قزلباش ها، به ایجاد نیرویی از غلامان سلطنتی مبادرت ورزید (سانسون،^۲ ۱۶۹۵، ۷۰). آخرین سلاطین صفویه نیز در مخالفت با صوفیان قزلباش، آن ها را از کار برکنار می کردند و سادات را به جای ایشان می گماشتند (قزوینی، ۱۳۲۹، ۵۹).

۱. میریحیی عبدالطیف قزوینی، نویسنده کتاب «لب التواریخ» می گوید: «ناظر دیوان اعلی» عنوان شغلی «وکیل» در آن مقطع از زمان بوده است.

۳-۴. چهار ولایت والی نشین

۳-۳-۴. قلمرو و نوع روابط با مرکز

منابع تاریخی درباره تعداد والی نشین های این عصر، اختلاف نظر دارند؛ در حالی که شاردن تعداد آن ها را به چهار مورد تقلیل می دهد، میرزا سمیعا از شش والی نشین مرزن نشین گرجستان، خوزستان، کردستان، لرستان، گیلان، و سیستان یاد می کند. این تفاوت در ارقام، بدون شک ناشی از مقتدر بودن و یا ضعف دولت مرکزی در دوره های مختلف از تاریخ است. با توجه به محدودیت، در این مقاله نویسنده چهار والی نشین را که مورد تأکید دو پژوهشگر یاد شده هستند، به طور مختصر مطالعه می کند.

از دوره صفویه، به ویژه از زمان شاه عباس به بعد، چهار ولایت خوزستان، لرستان، کردستان، و گرجستان، که پیش از پیدایش صفویه تحت اداره خاندان های محلی بودند، به دلیل دوری از مرکز و همچنین ویژگی های قومی، به صورت خودمختار اداره می شدند، اما هیچ یک از پژوهشگران سخنی درباره والی نشین بودن و خودمختاری مناطق آذری نشین شمال غرب ایران نگفته اند، برعکس، منابع زیادی بر این نظر تأکید دارند که این ایالت بزرگ، که شامل چهار بیگلربیگی می شد، جزء املاک خاصه و خالصه حاکمیت مرکزی در ایران بوده و دولت های مختلف، تا قراردادهای ننگین گلستان و ترکمانچای، از سازماندهی متمرکز برای اداره آن استفاده می کردند.

۱-۳-۴. والیان لرستان

منطقه لرستان، با داشتن کهن ترین پیشینه تاریخی در میان اقوام ایرانی، به دلیل ویژگی های فرهنگی و جغرافیایی، همواره مکانی برای سکونت مردمان ایلی و عشیره ای بوده است که در برابر حکومت مرکزی، متمرد و در مقابل نفوذ بیگانگان، سرکش و ستیزه گر بوده اند؛ این ویژگی ها موجب شده است که لرستان همواره تحت امر فرمانروایان محلی باشد که از میان ایلات و عشایر این مناطق برخاسته اند. از جمله مهم ترین این حکومت های محلی، حکومت اتابکان لر و والیان لرستان هستند. والیان لرستان با قتل شاهوردی خان، آخرین حاکم از حکومت اتابکان لر، در سال ۱۰۰۶ قمری، به فرمان شاه عباس، روی کار آمدند (راد، ۱۳۷۴، ۸). از این تاریخ به بعد عنوان اتابک، منسوخ و به جای آن عنوان والی معمول شد. والیان لرستان از تاریخ یاد شده تا سلسله پهلوی، که نظام خودمختار والیان را منسوخ کرد، به دو دسته تقسیم می شوند؛ گروه نخست، از عصر شاه عباس تا اوایل سلطنت فتحعلی شاه بر کل لرستان (پیشکوه و پشتکوه) حاکمیت داشتند که با محدود شدن قدرت والیان، گروه دوم از سلسله والیان به وجود آمد که تنها والی قسمت پشتکوه بودند؛ آخرین والی پشتکوه، غلامرضا خان بود (مرادی، ۱۳۸۵، ۱۴۵) که در برابر سیاست های تمرکزگرایانه رضاشاه در مانده شد و به سوی بین النهرین گریخت.



اردلان، نام قدیم کردستان بوده است که در زمان رضاشاه تغییر یافت؛ اردلان که در لغت به معنای «موبد» و «پرهیزگار» است، نام بزرگ‌ترین ایل کرد ایران بود که حاکمان به آن تعلق داشتند و مدعی بودند که نسب آنان به ساسانیان می‌رسد. آن‌ها از ایرانیان اصیل بودند و صدها سال (۱۸۶۷-۱۱۶۷) بر تمام مناطق کردنشین امروزی ایران، سوریه، عراق، و ترکیه، که همه آن‌ها جزء خاک ایران بودند، حکومت خودمختار داشتند. این خودمختاری، حتی پس از تجزیه ایران و جدا شدن بخش‌های مهمی از کردستان از ایران، تا زمان ناصرالدین‌شاه ادامه داشت که در نهایت انتصاب شاهزاده میرزا معتمدالدوله به حکومت کردستان، در سال ۱۳۴۸ هـ.ق، موجب پایان یافتن حاکمیت فدرال‌گونه والیان اردلان بر کردستان کنونی در ایران شد. کردها عمدتاً رابطه خوبی با حکومت مرکزی داشتند، اما گاه به دلیل فشارهای حکومت مرکزی ایران، به دولت عثمانی نزدیک می‌شدند؛ به‌عنوان مثال، «رسمی شدن مذهب شیعه» توسط شاه اسماعیل صفوی موجب نزدیک شدن کردها، که اکثراً سنی مذهب بودند، به سلطان سلیم عثمانی شد (بدلیسی، ۱۳۶۴، ۴۹).

در اواخر قرن نهم و اوایل قرن دهم هجری، ایران یک مجموعه سیاسی یکپارچه نبود؛ در حدود سال ۸۴۰ هـ.ق نهضتی سیاسی-مذهبی در خوزستان شکل گرفت؛ آغازگر این جنبش، شخصی به نام سید محمد ابن فلاح، مشهور به المشعشع بود که با تعالیم خود نیروی معنوی پیروان را فزونی می‌داد (ترکمان، ۱۳۳۴). کسروی در کتاب «تاریخ پانصدساله خوزستان»، سید محمد را دروغ‌گویی ستیزه‌جو دانسته که جز پیشوایی، آرزویی نداشت (کسروی، ۱۳۱۲، ۸۹). سادات مشعشع به‌عنوان یکی از معروف‌ترین والیان خوزستان، نزدیک به پنج قرن، بخشی از حوادث تاریخ ایران در خوزستان را به خود اختصاص دادند، اما در طول این مدت، حاکمیت آن‌ها دارای فرازونشیب‌های بسیاری بود، به‌گونه‌ای که در هفت مقطع از تاریخ پانصدساله خوزستان، خودمختاری آل مشعشع کم‌رنگ شده، دست‌نشانده حکومت مرکزی شدند؛ شکست آل مشعشع در جریان فتح بغداد توسط شاه اسماعیل در سال ۹۱۴ هـ.ق (شکری، ۱۳۶۰، ۸۷)، سرکوب طغیان این سلسله توسط شاه طهماسب اول، شاه عباس و نادرشاه و همچنین، اعمال اقتدار به آنان از طریق اعطای فرمان حکمرانی هویزه توسط کریم خان، و... نمونه‌هایی از کاهش استقلال این سلسله در ایران است. مشعشعیان تا ابتدای حکومت رضاشاه پهلوی همچنان در هویزه حضور داشتند.



این محدوده در دوره‌های صفویه تا فتحعلی‌شاه قاجار، جزئی از سرزمین ایران بوده است. در طول حمله‌های شاه عباس اول، گرجی‌های بسیاری به ایران وارد، و در نواحی مختلفی چون اصفهان، فارس، و مازندران ساکن شدند و برخی از آن‌ها ضمن تغییر دین خود، به تشکیلات لشگری و کشوری دولت صفوی پیوستند. پس از صفویان، نادر به گرجستان تاخت و بسیاری از مردم آنجا را به زادگاه خود در خراسان کوچانید. در پایان دوره زندیه، با تضعیف مرکزیت سیاسی ایران، هراکلیوس، حاکم گرجستان خود را زیر پوشش روسیه قرار داد (امیراحمدیان، ۱۳۷۵، ۱۲۲). این اقدام، موجب تحریک دولت قاجار شد؛ به‌گونه‌ای که آخرین سال‌های پیوند میان ایران و گرجستان با عملکرد بی‌رحمانه آغامحمدخان رقم خورد. او در تفلیس - درحالی که گرجی‌ها تسلیم شده و به استقبالش آمدند - چنان جنایت‌هایی مرتکب شد که کوچک‌ترین علاقه میان گرجی‌ها با دولت مرکزی را از میان برد؛ به‌گونه‌ای که آنان برای حفظ جان و هویت فرهنگی خود، درصدد ایجاد روابط نزدیک‌تر با روسیه برآمدند. در سال ۱۷۸۳ طبق معاهده کنورگیوسک^۱، گرجستان تحت حمایت روس گرفت و در سال ۱۸۰۱، روسیه گرجستان را یکی از فرمانداری‌های خود اعلام کرد (مولیانی، ۱۳۷۹، ۸۲). ایران و روسیه پس از این واقعه به دو دوره جنگ‌های خونین دست زدند که با دو معاهده ننگین علیه ایران پایان یافت و گرجستان به‌طور رسمی از ایران جدا شد.

۵. روابط مالی میان مرکز و والی‌نشین‌ها

والی، برخلاف حاکمان، مالک و صاحب ایالت تحت فرمان خود محسوب می‌شد. اسکندر منشی در کتاب تاریخ خود، سلطان محمودخان (سیمون اول)، فرمانروای کارتیل^۲ (نیمه شرقی گرجستان) را مالک کل محال گرجستان کارتیل و توابع می‌داند که به‌طور موروثی به وی رسیده بود (اسکندر منشی، ۱۳۱۴، ۶۵)؛ درواقع وضعیت والیان به‌گونه‌ای بود که آنان می‌توانستند همانند شاه ایران، مالیات‌های ایالت تحت فرمان خود را به هرکس که می‌خواستند، اعطا کنند؛ در ایالت‌های والی‌نشین، مالیات‌ها طبق رسوم و مقررات محلی دریافت می‌شد و از قواعد و دستورهای دیوان اعلی - وابسته به دربار - پیروی نمی‌کرد. با وجود این خودمختاری، گاه، به‌ویژه در اواخر دوره صفویه، از سوی دربار دخالت‌هایی در کار والی‌نشین‌ها می‌شد. در این راستا، اسقف گرجستان، یک بار به دربار شاه سلطان حسین شکایت برد و گفت، در قلمرو او، درباریان مانع بهره‌برداری از املاک موقوفه شده‌اند (قزوینی، ۱۳۲۹، ۷۴).

1. traité de georguios

2. kartlis





منابع موجود در مورد پرداخت باج از سوی والی نشین‌ها، بیشتر در مورد گرجستان است؛ از این مالیات در برخی منابع با نام «ساوری» یاد شده که ظاهراً مختص دیوان اصلی بوده است. این مالیات که هر سه سال یک‌بار دریافت آن اعلام می‌شد (برای هر خانوار به مبلغ ۶۰۰ دینار بوده)، ویژه پرداخت باج به شاه ایران بود (هربرن، ۱۳۵۷، ۳۷). غیر از آنچه گفته شد، گرجی‌ها هر سال، مالیات سرانه‌ای به میزان شش عباسی می‌پرداختند که کل آن مالیات به‌ازای سیصد تومان به یک نفر کارگزار مالیاتی واگذار می‌شد. علاوه‌بر مالیات سرانه، شخص والی نیز برای شاه، باج می‌فرستاد که از آن با عنوان «پیشکش» یاد شده است (قزوینی، ۱۳۲۹، ۱۶۵).

۶. نقش نظامی والیان برای ایران

نیروی نظامی والیان چهارگانه همواره بخشی از سپاه ایران را تشکیل داده، موظف بودند در لشکرکشی‌های مهم، حکومت مرکزی را یاری دهند؛ در این میان، والیان لرستان و ایلام، برخلاف دیگر مناطق والی نشین که گاه سرکشی می‌کردند، در خدمت دفاع از مرزهای ایران بودند؛ دلیل این امر نیز وجود اشتراک‌های مذهبی و فرهنگی مردم ایلام و لرستان با سایر ایرانیان بود. به‌طورکلی برای به‌کار گرفتن اهالی مناطق والی نشین در مشاغل حاکمیتی و امنیتی در مرکز، حتی تا بالاترین سطوح، مانعی وجود نداشت. همگرایی برخی از والی نشین‌ها تا حدی بود که امام‌قلی خان گرجی‌الاصل، پرتقالی‌های متجاوز را از مملکت خود راند و گرگین‌خان که برای سرکوب شورش افغانه غلزایی اعزام شد، در پی ایجاد نظم و امنیت در مملکت خود بود (زرینی، ۱۳۹۱، ۲۲۶).

به‌طورکلی می‌توان گفت، رابطه قدرت مرکزی با ایالت‌های والی نشین، متنوع بوده است؛ شاخص‌هایی چون «موروئی بودن» قدرت و تملک ایالت توسط والی، داشتن نظام مالیاتی متفاوت با مرکز، و عدم توانایی مرکز در انتصاب امرا در رأس این چهار ایالت، نشانگر یک رابطه شبه‌فدرالی (اما غیردموکراتیک)، میان مرکز با ایالت‌های هم‌بسته یادشده است، اما پرداخت خراج و مالیات به مرکز از سوی آنان (به‌ویژه توسط گرجستان) نیز بیانگر حفظ رابطه قیمومیت همراه با تراکم‌زدایی میان مرکز با این ایالت‌ها بود؛ مجموع این شاخص‌ها، نویسنده را به‌گزینش نام «تراکم‌زدایی فدرال‌گونه»، برای تبیین رابطه این ایالت‌ها با قدرت مرکزی در ایران هدایت می‌کند.

بحث و نتیجه‌گیری

نگاهی به تاریخ پانصد سال گذشته ایران نشان می‌دهد که به دلایل گوناگون، همچون ایللی بودن دولت‌ها، قدرت سیاسی به‌تناسب میان ایلخانان، والیان و حاکمان و ایل‌یگی‌ها تقسیم می‌شد،

به گونه‌ای که تا پیش از رضاشاه، سخنی از تمرکز سیاسی و تخریب ساختار ایلی نبود؛ به عبارت دیگر، روابط حکومت مرکزی با جوامع محلی از عصر صفوی تا پهلوی، به سه دسته و یا سه سطح تقسیم می‌شد؛ برخی از ایالت‌ها و ولایت‌ها جزئی از املاک سلطنتی بودند و با نام‌های خالصه و خاصه، که به طور مستقیم توسط حکومت مرکزی اداره می‌شدند (مانند آران-قفقاز، اصفهان، و...); برخی از ایالت‌ها توسط حاکمانی به صورت غیرمتراکم اداره می‌شدند که حکومت مرکزی آن‌ها را منصوب می‌کرد (مانند هرات، و...) و تعداد بسیار اندکی از ایالت‌های مرزی (همچون لرستان، کردستان، و...) نیز توسط سلسله‌های کوچک محلی، به روش غیرمتراکم شبیه به فدرال، اداره می‌شدند که مشروعیت خود را از حکومت مرکزی ایران می‌گرفتند.

با توجه به آنچه در این مقاله بیان شد و با هدف «پاسخ به پرسش‌های پژوهش» و در پاسخ به این پرسش که «آیا سازماندهی به روش فدرال گونه در پیشینه تاریخی ایران شامل همه استان‌های مرزی بوده است؟»؛ باید گفت اگرچه برخی از ایالت‌های مرزی (مانند سیستان، لرستان، بخش‌هایی از طالش، و... به صورت «غیرمتراکم شبه فدرال» اداره می‌شدند، اما دیگر استان‌های مرزی چون خراسان، آذربایجان و قفقاز، ارومیه، اردبیل، کرمانشاهان، فارس، استرآباد، و... به عنوان عرصه‌های موسوم به خالصه بوده، و حاکمان آن‌ها توسط یک وزیر منصوب، و با سازماندهی متمرکز اداره می‌شدند.

در پاسخ به پرسش دوم که «آیا سازماندهی ایران به روش متنوع (غیرمتراکم پیشرفته، به علاوه فدرال)، بهترین گزینه برای تقویت همگرایی ملی است؟» بایسته یادآوری است که «حکومت رضاشاه با حذف حاکمیت‌های محلی، استقرار یک حکومت مرکزی قوی را سرلوحه سیاست‌های خود قرار داد، و به این ترتیب، آرمان‌های متمایل به کثرت‌گرایی و تمرکززدایی را که در قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی انقلاب مشروطیت بازتاب یافته بود، به ساختاری بوروکراتیک^۱ و مبتنی بر پارادایم دیکتاتوری ملی تبدیل کرد؛ پس از پیروزی انقلاب اسلامی و تأسیس نظام جمهوری اسلامی، مشارکت مردم در تعیین حاکمان به مثابه یک اصل، پذیرفته شد، ولی دولت مرکزی با همان ساختار بوروکراتیک باقی ماند (رضایی، ۱۳۹۱، ۷۱)؛ مطالعه «نظام‌های سازماندهی شده» به صورت غیرمتمرکز نشان می‌دهد که این گونه کشورها در صورتی در اجرای سازماندهی به روش غیرمتمرکز موفق بوده‌اند که سیاست‌های «وفاق ملی» و رفع تبعیض‌های قومی را به خوبی اجرا کرده‌اند؛ بنابراین، برای تحقق تمرکززدایی، و با توجه به اینکه ملت‌های همجوار ایران عمدتاً دارای

۱. bureau-technocratique. این اصطلاح توسط ژاک شوالیه و در کتاب علوم اداری، انتشارات PUF به کار رفته و بیانگر نظام دیوانسالاری است که در آن تکنوکرات‌ها جایگاه برتر را دارند.





مذهب تسنن هستند و از این نظر با اقوام مرزنشین ایران دارای برخی اشتراک‌ها هستند، در شرایط کنونی، برای تقویت همگرایی ملی، ایجاد نظام معطوف به «خودمختاری سیاسی»، برای برخی از خطه‌ها، بهترین گزینه نیست. برای پاسخ به پرسش سوم که «آیا سازماندهی کشور ایران به روش غیرمتمرکز (منطقه‌ای-اقتصادی)»، راه بهینه برای افزایش همگرایی ملی است؟» پیشنهاد می‌شود:

برای احترام به «پارتیکولاریسم محلی» (ویژگی‌های فرهنگی محلی) و واگذاری اختیار حل مسائل منطقه‌ای به سطح محلی و درنهایت، تقویت همگرایی و وفاق ملی، دولت می‌تواند سازگار با ماده ۷۷ قانون برنامه چهارم توسعه، با حفظ سازماندهی بسیط کشور، به برپایی نظام خودگردانی محلی معطوف به منطقه‌گرایی اقتصادی-اجتماعی اقدام کرده، صلاحیت‌هایی - در زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی - را از حکومت مرکزی جدا و به مجامع محلی انتقال دهد. به عبارت مبسوط‌تر، دولت می‌تواند در مورد پرسش سوم، به نکته‌های زیر توجه کند:

۱. ایجاد ۹ منطقه اقتصادی خودمختار «مشکل از چند استان»: در رأس هر منطقه یک فرماندار منطقه (یا سراسنانه)، «با حکم رئیس جمهور»، قرار گیرد، که مأموریت او تنها اداره و کنترل قانونی فعالیت‌های برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی و آمایش استان‌های مربوط به منطقه باشد؛ ۲. حفظ مأموریت‌های متعارف سیاسی و امنیتی برای سراسنانهان سنتی در چارچوب هر منطقه؛ ۳. شوراهای منطقه‌ای با آرای عمومی مردم منطقه و برای مدت ۴ سال انتخاب می‌شوند و در رأس هر شورا یک رئیس برگزیده از سوی شورا قرار می‌گیرد که با مأموریت اجرایی تحت «کنترل قانونی» سراسنانهان منطقه، انجام وظیفه می‌کند؛ ۴. مناطق، دارای خودمختاری مالی بوده، بودجه سالانه خود را در سطح منطقه تعیین می‌کنند. منابع مالی مناطق، شامل مالیات‌ها، تکس‌های محلی همراه با کمک‌های دولت است؛ ۵. منطقه به‌عنوان یک «جمعیت سرزمینی^۲» دارای نقش قیومیت سیاسی بر استان‌های تحت پوشش نیست، اما استان‌های مربوطه و شهرهای آن‌ها زیرمجموعه منطقه خود به‌شمار می‌آیند؛ ۶. قلمرو و عرصه صلاحیت مناطق بسیار گسترده است؛ به‌گونه‌ای که از امور جوانان و ورزش شروع شده و به بهداشت و درمان، منابع طبیعی، ایجاد اشتغال و بهره‌برداری از عرصه‌های ملی و مالیه محلی... می‌رسد.

صلاحیت‌های قابل انتقال از مرکز به سطح محلی

۱. مدیریت منابع طبیعی محلی و محیط زیست؛ ۲. امور جوانان، ورزش، و اوقات فراغت؛ ۳. بهداشت، درمان، و خدمات اجتماعی؛ ۴. مدیریت بهره‌برداری از عرصه‌های ملی (دانشگاه‌ها،

1. regionalisation
2. collectivitéterritoriale

مؤسسه‌های ملی شده، صداوسیما، مخابرات، و...؛ ۵. آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و ایجاد اشتغال به صورت غیر متمرکز؛ ۶. شهرسازی و مسکن و آمایش سرزمین؛ ۷. دریافت بخشی از مالیات ملی و اختیار ایجاد برخی از گونه‌های عوارض و تکس؛ ۸. اختیار ایجاد درآمدهای پایدار برای شهرداری‌ها از طریق واگذاری برخی فعالیت‌های سودآور به آن‌ها؛ ۹. تأمین بخش کم‌وبیش مهمی از هزینه‌های پایدار شهرداری‌ها توسط دولت برای رها کردن سازمان‌های محلی از ایجاد فشار مالی بر مردم، به ویژه در شهرهای مناطق در حال توسعه؛ ۱۰. افزایش استقلال شهرداری‌ها و شوراهای شهر در برابر نمایندگان وزارت داخله (کشور) در سطح استان و همچنین در برابر برخی از اداره‌های کل، با هدف تحقق واقعی رویکرد تمرکززدایی خدمات عمومی.

در مجموع باید گفت با توجه به کمبود همگرایی ملی می‌توان برای یک مرحله گذار، از روش عام سازماندهی «تراکم‌زدایی پیشرفته» برای تنظیم روابط دولت مرکزی با استان‌ها بهره برد و در مورد مناطق نه‌گانه از روش خودگردانی محلی موسوم به «فدرالیسم اقتصادی-اجتماعی» بهره برد.



منابع

- امیر احمدیان، بهرام (۱۳۷۵). گرجستان. تهران: مؤسسه چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
- آدمیت، فریدون (۱۳۷۶). تاریخ فکر، از سومر تا یونان و روم. تهران: انتشارات روشنگران.
- بدلیسی، شرف‌خان (۱۳۶۴). شرفنامه: تاریخ مفصل کردستان (چاپ دوم؛ تصحیح محمدعلی عباسی). تهران: نشر حدیث.
- ترکمان، اسکندربیک (۱۳۳۴). تاریخ عالم‌آرای عباسی (به کوشش ایرج افشار). تهران: امیرکبیر.
- دادبه، علی اصغر (۲۰۰۷). در اقلیم فلسفه (گفت‌وگو). مرکز دائرةالمعارف بزرگ اسلامی، برگرفته از: <http://www.cgie.org.ir/fa/news/2400>
- راد، ناصر (۱۳۷۴). تاریخ سرزمین ایلام از روزگار باستان تا انقراض حکومت‌والیان لرستان و ایلام. تهران: ارغنون.
- رضایی، محسن (۱۳۹۱). فدرالیسم اقتصادی. تهران: نشر کمیل.
- روملو، حسن بیگ (۱۳۴۹). احسن التواریخ (جلد اول؛ به اهتمام عبدالحسین نوایی). تهران: بنگاه ترجمه و نشر کتاب.
- زرینی، حسین (۱۳۹۱). سابقه تاریخی ایران و گرجستان. تهران: مؤسسه مطالعات ایران اوراسیا.
- شکری، یدالله (۱۳۶۰). عالم‌آرای شاه اسماعیل. تهران: بنیاد فرهنگ ایران.
- شمس، عبدالحمید (۱۳۹۱). حاکمیت محلی: از تراکم‌زدایی تا فدرالیسم. تهران: انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- علیمرادی، ظهیر (۱۳۹۵). طراحی مدل حکومت خودگردان محلی در جمهوری اسلامی ایران، در چارچوب حاکمیت شایسته (رساله دکتری). تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- قزوینی، محمد طاهر (۱۳۲۹). عباسنامه (به کوشش ابراهیم دهگان). تهران: کتابفروشی داودی اراک.
- القزوینی، میریحیی عبدالطیف (۱۳۸۵). لب‌التواریخ (تصحیح میرهاشم محدث). تهران: انجمن آثار و مفاخر فرهنگی.
- کسروی تبریزی، محمد (۱۳۱۲). تاریخ پانصدساله خوزستان. تهران: مطبعه.
- مرادی، مراد (۱۳۸۵). تاریخ سیاسی و اجتماعی پشتکوه در دوران والیان فیلی. فصلنامه مطالعات ملی، ۱(۷)، ۹۶-۷۱.
- مستوفی، عبدالله (۱۳۸۶). زندگانی من (چاپ اول). تهران: انتشارات هرمس.
- منشی، اسکندر بیگ (۱۳۳۶). تاریخ عالم‌آرای عباسی (ویراستار: ایرج افشار). تهران: چاپ سنگی.
- مولیانی، سعید (۱۳۷۹). جایگاه گرجی‌ها در تاریخ و فرهنگ و تمدن ایران. اصفهان: انتشارات یکتا.
- هربرن، مشایل کلاوس (۱۳۵۷). نظام ایالات در دوره صفویه (مترجم: کیکاوس جهاننداری). تهران: بنگاه ترجمه و نشر کتاب.
- Astrauskas, A., & Gecikova, I. (2014). Similarities and differences in local self-government in lithuania and slovakia. *American International Journal of Social Science*, 3(5), 153-182.



فصلنامه علمی - پژوهشی

۵۴

دوره نهم
شماره ۲
بهار ۱۳۹۶



- Chardin, J. (1811). *Voyage de chevalier chardin en perse*. ed Par l. langles. 10 Bde paris. Vem.
- Chardin, S.J., De La Croix, F. P., & Langlès, L. (1811). *Voyage de chevalier chardin en perse*. ed Par l. langles. 10 Bde paris.
- DGCL. (2013). *Controle de legalite*. Collectivites - Locales. Gouv. Fr.
- Jean-Louis Autin et Catherine Ribot (2009). *Droit administrative general*. Ed Litec. 6e ed.
- Kobasa, M. (2012). Local self-government in Belarus: How to shift myth to reality. *School of Young Manager in Public Administration*, Policy Paper.
- Lucaire, F., & Lucaire, Y. (1983). *Le droit de la décentralisation* (2nd ed.). Paris: P.U.F.
- Martinet, A.C. (1983). *Staratégie*. Paris: Vuibert.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in Fives: Designing effective organization*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Parkinson, C. N. (1960). *The evolution of political thought* (H. P. Lee, Ed.). University of London Press.
- Rivero, J. (1985). *Droit administraif*. Paris: ed Daloz.
- Sanson, N. (1695). *Voyage ou relation de l'etat present du royaume de perse*. Paris, Bibliotheque Nationale.
- Tronauoy, Ph. (2011). *Les collectivités territoriales: Trente ans de decentralization*. Ed La Documentation française.
- Vlaj, S. (2012). The system of local self-government in Slovenia with a special emphasis on the status of the capital city Ljubljana. *Croatian and Comparative Public Administration*, 12(3), 675-694.

A theory of local governance of organizations in Iran

Abdolhamid Shams¹

Received: Sep. 02, 2016; Accepted: Dec. 26, 2016

Abstract

One of the challenges facing multi-ethnic countries is the tendency of local people seeking to control their own local internal affairs. If central government cannot guide this tendency well and cannot reinforce national unity in times of stability, when conditions are unstable, disintegration of the country may ensue. In the history of Iran, from the Achaemenid semi-federal satrapies until contemporary efforts at decentralization, ways of organization and administration of local public affairs have been in existence. Their discovery and classification can provide a useful basis for the strengthening of the theoretical and practical foundations of future local governance in Iran. In terms of aims, the present interdisciplinary research, which relates to public administration and public law, is theoretical and fundamental research directed towards the discovery of historical facts hitherto undisclosed, and emphasizes this point: that from the reign of the Safavids until the reign of Pahlavi the First, the lands within the Iranian territory were organized through three ways: “centralized”, “limited non-concentrated” and “federal-type non-concentrated”. To this end, data collection was based on study of documents. In other words, research methodology in this article is historical research with analytical-descriptive approach: the authors describe events and incidents through the use of sources, analyze them, and finally put forward new proposals that familiarize readers with recent achievements in this field.

Keywords: federalism, federate, deconcentration, decentralization, autonomy.

1. Associate Professor of Social and Economic Law, Institute for Advanced Education and Management and Planning, Tehran, Iran.

Email: abh.shams@yahoo.com



Bibliography

- Adamiyat, F. (1997). *Tārix-e fekr, az Sumer tā Greece va Rome* [History of thought, from Sumer to Greece and Rome]. Tehran, Iran: Rošangarān.
- Al-Ghazvini, M. Y. (2006). *Lab al-tavārix* (M. H. Mohaddes, Ed.). Society for the Appreciation of Cultural works and Dignitaries.
- Alimoradi, Z. (2016). *Tarrāhi-ye model-e hokumat-e xodgardān-e mahalli dar Jomhuri-ye Eslāmi-ye Iran, dar čārčub-e hākemiyat-e šāyeste* (Unpublished doctoral dissertation). Tehran, Iran: Institute for Management and Planning Studies.
- Amir Ahmadian, B. (1996). *Georgia*. Tehran, Iran: Ministry of Foreign Affairs Publishing & Printing Institute
- Astrauskas, A., & Gecikova, I. (2014). Similarities and differences in local self-government in lithuania and slovakia. *American International Journal of Social Science*, 3(5), 153-182.
- Bidlisi, Sh. (1985). *Šafarnāme: Tārix-e mofassal-e Kurdistan* [Comprehensive history of Kurdistan] (2nd ed.; M. A. Abbasi, Ed.). Tehran, Iran: Hadis.
- Chardin, J. (1811). *Voyage de chevalier chardin en perse*. ed Par l. langles. 10 Bde paris. Vem. Vol.
- Chardin, S.J., De La Croix, F. P., & Langlès, L. (1811). *Voyage de chevalier chardin en perse*. ed Par l. langles. 10 Bde paris.
- Dadbeh, A. A. (2007). *Dar eqlim-e falsafe* [In the realm of philosophy]. Interview for the Center for the Great Islamic Encyclopedia, Reterived from <http://www.cgie.org.ir/fa/news/2400>
- DGCL. (2013). *Controle de legalite*. Collectivites - Locales. Gouv. Fr.
- Ghazvini, M. T. (1950). *Abbāsnāme* (E. Dahgan, Ed.). Tehran, Iran: Davudi Book Store of Arak.
- Jean-Louis Autin et Catherine Ribot (2009). *Droit administrative general*. Ed Litec.6e ed.
- Kasravi Tabrizi, M. (1933). *Tārix-e Pānsad sāle-ye Khuzestan* [Fifty Houndred years history of Khuzestan]. Tehran, Iran: Matba'e.
- Kobasa, M. (2012). Local self-government in Belarus: How to shift myth to reality. *School of Young Manager in Public Administration*, Policy Paper.
- Luchaire, F., & Luchaire, Y. (1983). *Le droit de la décentralisation* (2nd ed.). Paris: P.U.F.
- Martinet, A.C. (1983). *Staratégie*. Paris: Vuibert.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in Fives: Designing effective organization*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Molyani, S. (2000). *Jāygāh-e Gorjihā dar tārix va farhang va tamaddon-e Iran* [The history of the Georgian community in history and culture of Iran]. Isfahan: Yektā.

- Monshi, E. (1957). *Tārix-e ālamārā-ye Abbasi* [History of Shah 'Abbas the great] In I. Afshar, (ed.). Tehran, Iran: Čāp-e Sangi.
- Moradi, M. (2006). Tārix-e siyāsi va ejtemā'i-ye Poshtkuh dar dowerān-e Valian Fili [Political and social history of Poshtkuh]. *Journal of National Studies*, 7(1), 71-96.
- Mostofi, A. (2007). *Zendegāni-ye man* [My life] (1st ed.). Tehran, Iran: Hermes.
- Parkinson, C. N. (1960). *The evolution of political thought* (H. P. Lee, Ed.). University of London Press.
- Rad, N. (1985). *Tārix-e sarzamin-e Ilam* [History of Ialam from Ancient times to overthrow of Luristan and Ilam rulers]. Tehran, Iran: Arghonun.
- Rezaei, M. (2012). *Federalism-e eqtesādi* [Economic Federalism]. Tehran, Iran: Komeyl.
- Rivero, J. (1985). *Droit administraif*. Paris: ed Daloz.
- Rohrborn, K. M. (1978). *Nezām-e eyālāt dar dowre-ye Safavieh* [Provinzen und Zentralgewalt persiens im 16. und 17.] (K. Jahandari, Trans.). Tehran, Iran: Bongāh-e Tarjome va Našr-e Ketāb/Book Translation and Publishing Corporation.
- Rumlu, H. B. (1970). *Ahsan al-tavārix* (Vol. 1; A. Navaie, Ed.). Tehran, Iran: Bongāh-e Tarjome va Našr-e Ketāb/Book Translation and Publishing Corporation.
- Sanson, N. (1695). *Voyage ou relation de l'etat present du royaume de perse*. Paris, Bibliotheque Nationale.
- Shams, A. (2012). *Hākemiyat-e mahalli az tarākonzodāyi tā federalism* [Local governance: From Deconcentration to Federalism]. Tehran, Iran: Markaz-e Āmuzeš-e Modiriyat-e Dowlati/ Governmental Management Training Center.
- Shokri, Y. (1981). *Ālamārā-ye Shah Ismail*. Tehran, Iran: Iranian Culture Foundation.
- Torkaman, E. B. (1955). *Tārix-e ālamārā-ye Abbasi* [History of Shah 'Abbas the great] (I. Afshar, Ed.). Tehran, Iran: Amir Kabir.
- Tronauoy, Ph. (2011). *Les collectivités territoriales: Trente ans de decentralization*. Ed La Documentation française.
- Vlaj, S. (2012). The system of local self-government in Slovenia with a special emphasis on the status of the capital city Ljubljana. *Croatian and Comparative Public Administration*, 12(3), 675-694.
- Zarrini, H. (2012). *Sābeqe-ye tārixi-ye Iran va Georgia* [Historical record of Iran and Georgia]. Tehran, Iran: The Institute for Iran-Eurasia Studies.



COPYRIGHTS

Copyright for this article is retained by the author(s), with publication rights granted to the [ISIH Journal](#).

This is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution.

License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

HOW TO CITE THIS ARTICLE

Shams, A. (2017). A Theory on Local Governance of Organizations in Iran. *Journal of Interdisciplinary Studies in the Humanities*, 9(2), 29-55. doi: 10.22035/isih.2017.249



چگونه به این مقاله استناد کنیم:

شمس، عبدالحمید (۱۳۹۶). نظری بر سازمان‌دهی حکمرانی محلی در ایران؛ چالش‌ها و راهکارهای حقوقی - اداری، فصلنامه مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی، ۹(۲)، ۲۹-۵۵. doi: 10.22035/isih.2017.249

http://www.isih.ir/article_249.html