

## تحلیل ساختاری حاکمیت ملی و مدیریت محلی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در پرتو رویکرد حکمروایی شایسته شهری

محمد حسین بوچانی<sup>۱</sup>، مظفر صرافی<sup>۲</sup>، جمیله توکلی‌نیا<sup>۳</sup>، علی دشتی<sup>۴</sup>

دریافت: ۱۳۹۵/۰۶/۲۱؛ پذیرش: ۱۳۹۵/۱۰/۰۶

### چکیده

این مقاله به دنبال واکاوی این مسئله است که کدام اصول مربوط به روابط بین حاکمیت ملی و مدیریت محلی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با معیارهای رویکرد حکمروایی شایسته شهری مطابقت دارد. با خوانش قانون اساسی، تلاش شد که محتوای آن، به‌عنوان اصلی‌ترین منبع برنامه‌ریزی در سطح ملی و ساختار مدیریت محلی، براساس معیارهای حکمروایی شایسته شهری بررسی شود. در بعد نظری، با به‌کارگیری رویکرد حکمروایی شایسته و بررسی آن در پیوند با مقتضیات محلی ایران، چارچوب ارزیابی قانون اساسی به‌دست آمد. شاخص‌های انتخاب‌شده، متشکل از هشت شاخص اصلی اثربخشی، تمرکززدایی و توجه به مقتضیات محلی، برابری و مساوات، حق مشارکت و شهروندمداری، پاک‌حسابی، جهت‌گیری توافقی، قانون‌مداری و مسئولیت‌پذیری هستند. این پژوهش از نوع پژوهش‌های بنیادی-توسعه‌ای است که از روش تحلیل محتوا برای تفسیر کیفی محتوای قانون اساسی از طریق فرایندهای طبقه‌بندی نظام‌مند و رمزبندی استفاده کرده است. نتایج به‌دست‌آمده نشان می‌دهد، در قانون اساسی به شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری در دو سطح ملی و محلی تأکید شده است و از میان شاخص‌های یادشده، شاخص‌های «حق مشارکت» و «مسئولیت‌پذیری» از بیشترین و «تمرکززدایی» و «قانون‌مداری» از کمترین میزان انطباق با قانون اساسی برخوردارند؛ بنابراین، رویکرد موردحمایت قانون‌گذار در زمان تدوین قانون اساسی، مبتنی بر جلب مشارکت شهروندان، مسئولیت‌پذیری، پاسخ‌گویی ساختارهای دولتی به شوراهای و تمرکززدایی از اداره امور کشور از طریق تشکیل شوراهای محلی بوده است. آنچه در قانون اساسی در مورد رابطه حاکمیت ملی و مدیریت محلی آمده است، منطبق بر معیارهای حکمروایی شایسته شهری است.

**کلیدواژه‌ها:** حکمروایی شایسته شهری، حکومت ملی، مدیریت محلی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۱. دانشجوی دکترای جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)  
Email: boochani10@yahoo.com

۲. دانشیار برنامه‌ریزی و طراحی شهری و منطقه‌ای، دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.  
Email: sarrafi@sbu.ac.ir

۳. دانشیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.  
Email: j\_tavakolinia@sbu.ac.ir

۴. استادیار حقوق، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز، تهران، ایران.  
Email: darrood@gmail.com

## مقدمه

تجربه‌های جهانی نشان می‌دهد که برای تحقق توسعه پایدار و پیشرفت همه‌جانبه در اداره هر سطحی از فضا، تمرکززدایی، دموکراسی غیر متمرکز، و کوچک‌سازی ساختارهای حاکمیتی، از سرگیری برنامه‌ریزی مردم‌پایه و محیط‌پایه و توجه به مقتضیات محلی، الزاماتی اجتناب‌ناپذیر هستند. همان‌گونه که شیوه حکومت‌داری متمرکز و از بالا به پایین، فاقد اثرگذاری و کارآمدی است، الگوی برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای که ریشه در مفاهیم مهندسی صرف قرن نوزدهم دارد نیز منسوخ شده است. در برنامه‌ریزی نااقلیدوسی فریدمن<sup>۱</sup> فضا مرکز‌زدایی شده است (فریدمن، ۱۳۸۸، ۲۳۲ و ۲۳۳) و جین هیلیر<sup>۲</sup> در این دیدگاه، شهروندان را فراتر از تماشاچی و یا حتی مصرف‌کننده نتایج برنامه‌ریزی، تعریف می‌کند (هیلیر، ۱۳۸۸، ۱۴)؛ از سوی دیگر، پیشگامانی همچون یورگن هابرماس، جاشوا کوهن، و فیشکین جیمز<sup>۳</sup> این رویکرد را در قالب دموکراسی مشارکتی و مشورتی تحلیل و از آن حمایت می‌کنند (آلمندینگر، ۱۳۸۹). همچنین دیوید هاروی<sup>۴</sup> (۱۳۹۵) برنامه‌ریزی منطقه‌ای و شهری را فرایندی سیاسی برای تحقق کارویژه «حق به شهر» برای توسعه می‌داند. به عبارت دیگر، برنامه‌ریزی شهری حوزه‌ای در پی بسیج اجتماعی شهروندان، تسهیل‌کننده یادگیری اجتماعی، انعطاف‌پذیر، بده‌بستان پایه، غیر متمرکز، و تأمین‌کننده منافع عمومی از طریق شراکت‌پذیری بخش خصوصی تعریف می‌شود (اجلالی و دیگران، ۱۳۹۱). بر این اساس، برنامه‌ریزی بیش از آنکه دانشی فنی و مهندسی و یا حتی اقتصادی و اجتماعی باشد، دانشی میان‌رشته‌ای برای تحقق حکمروایی شایسته شهری است که با نگاهی میان‌رشته‌ای در حوزه اجتماعی، نهادهای مدنی را به‌عنوان مدافع حقوق شهروندی و تقویت‌کننده مشارکت مردمی برای اثرگذاری بر سیاست‌گذاری‌های عمومی، برجسته می‌کند؛ در حوزه اقتصادی، بخش خصوصی را به‌عنوان عامل تولید در تقویت سرمایه‌گذاری‌ها و رشد تولید ناخالص ملی به‌منظور افزایش درآمد سرانه و پویایی اقتصاد و بازار و ایجاد رفاه نسبی در نظر می‌گیرد و در نهایت در حوزه سیاسی، بر نقش دولت به‌عنوان تسهیل‌کننده فعالیت‌های عمومی در راستای فراهم‌سازی محیطی برای پیشرفت پایدار به‌منظور ایجاد ثبات و توسعه عدالت اجتماعی در جامعه با توجه به مقتضیات محلی تأکید دارد.



فصلنامه علمی - پژوهشی

۲۱۲

دوره نهم

شماره ۲

بهار ۱۳۹۶

1. John Fridman
2. Jean Hillier
3. Jürgen Habermas, Jashaua Cohen & Fishkin James
4. David Harvey

حکمروایی شایسته، الگوواره نوینی است که در پی نقد ساختارمند حکومت‌داری مبتنی بر بازار و همچنین واگذاری تمام تصدی‌ها به بخش خصوصی است؛ از این رو، حکمروایی شایسته، جایگزین مفهوم حکومت شده و پژوهش‌های گسترده‌ای با محوریت آن انجام شده است. فان واردن<sup>۱</sup> در پژوهشی با در نظر گرفتن هفت عامل اصلی برای بررسی شبکه‌ها و به روش قیاسی، به مقایسه حکومت و حکمروایی پرداخته است (جدول شماره ۱).

جدول شماره (۱). مقایسه ویژگی‌های اصلی حکومت و حکمروایی

عوامل	حکومت	حکمروایی
بازیگران <sup>۲</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تعداد بسیار محدود مشارکت‌کنندگان</li> <li>عوامل اجرایی اساساً دولتی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تعداد بسیار زیاد مشارکت‌کنندگان</li> <li>بازیگران بخش خصوصی و عمومی</li> </ul>
کارکردها <sup>۳</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>مشاوره‌ای صورت نمی‌گیرد.</li> <li>هیچ‌گونه همکاری‌ای در صورت‌بندی سیاست‌ها و اجرای آن‌ها صورت نمی‌گیرد.</li> <li>گسترش زیاد موضوعات سیاسی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>انجام مشاوره</li> <li>همکاری تا حد امکان در صورت‌بندی و اجرای سیاست‌ها</li> <li>گسترش کم موضوعات سیاسی</li> </ul>
ساختار <sup>۴</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>مرزهای بسته</li> <li>عضویت غیرارادی</li> <li>فراوانی و مدت‌زمان اندک تعامل</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>مرزهای بسیار باز</li> <li>عضویت داوطلبانه (ارادی)</li> <li>فراوانی و مدت‌زمان بسیار اندک تعامل</li> </ul>
قراردادهای تعامل <sup>۵</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>اقتدار سلسله‌مراتبی، رهبری متصل به بالا</li> <li>عامل خصمانه / روابط متضاد</li> <li>برخوردهای غیررسمی</li> <li>پنهان‌کاری</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>مشاوره افقی / تحرک دورنی</li> <li>توافق بر سر هنجارهای تکنوکراتیک/ روابط تعاونی (همکاری‌منشانه)</li> <li>برخوردهای بسیار غیررسمی</li> <li>باز بودن (شفافیت)</li> </ul>
توزیع قدرت <sup>۶</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>آزادی عمل بالای دولت از جامعه (هدایت‌شده) / تسلط دولت</li> <li>گروه‌های ذی‌نفع جامعه هیچ نفوذی در دولت ندارند.</li> <li>هیچ تعادل یا همزیستی بین بازیگران وجود ندارد.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>آزادی عمل اندک دولت از جامعه (خودسازمان‌ده) / تسلط پراکنده دولت</li> <li>گروه‌های ذی‌نفع، نفوذ پراکنده‌ای در دولت دارند.</li> <li>تعامل و همزیستی بین بازیگران وجود دارد.</li> </ul>

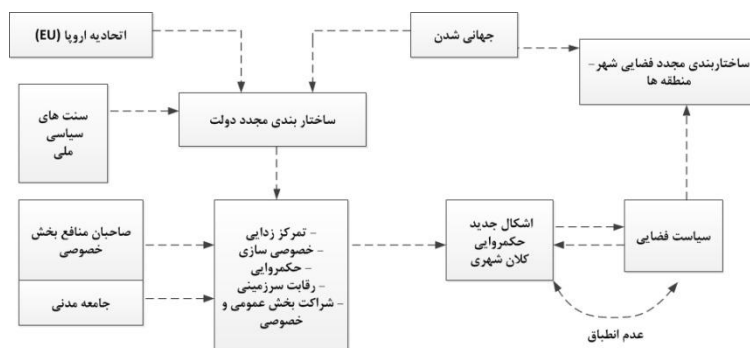
منبع: شواب<sup>۷</sup> و دیگران، ۲۰۰۱، ۱۱ و ۱۲

1. Van Waarden
2. actors
3. functions
4. structure
5. convention of interactions
6. distribution of power
7. Schwab





نتایج پژوهشی دیگر که توسط سالت<sup>۱</sup> و همکارانش در سال ۲۰۰۳ در باره حکمروایی شایسته شایسته شهری در کلان‌شهرهای اتحادیه اروپا انجام شده است، نشان می‌دهد که حکمروایی شایسته در سطح شهری و منطقه‌ای، فرایندی است که براساس کنش متقابل میان سازمان‌ها و نهادهای رسمی اداره شهر از یک سو، و نهادهای غیررسمی جامعه مدنی یا عرصه عمومی از سوی دیگر، شکل می‌گیرد. در واقع، تغییر جهت اندیشه از چشم‌اندازهای دولت‌گرا به سمت نقش کنشگران متعارفی همانند انجمن‌های مدنی، و سازمان‌های اجتماع محلی به عنوان بخش‌های دواطلب برای حل مسائل اجتماعی و تأمین خدمات (مک کینلی<sup>۲</sup>، ۱۹۹۹، ۱۹) و بخش خصوصی است (ساداشیوا<sup>۳</sup>، ۲۰۰۸، ۱۲)؛ از این رو، اگرچه حکومت‌های ملی، هنوز سهم عمده‌ای در توسعه شهرها دارند، اما حوزه سیاست‌گذاری به نوعی بازی چندسطحی و چندنقشی تبدیل شده است. دولت‌ها نه تنها در اروپا و امریکا، بلکه در بسیاری از کشورهای در حال توسعه نیز با اثر پذیرفتن از فرایند جهانی شدن و تحت تأثیر نهادهای بین‌المللی همچون سازمان ملل متحد و سازمان‌های وابسته به آن، مانند بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و نیز سنت‌های سیاسی ویژه خود، اقدام به بازساختار بندی<sup>۴</sup> کرده‌اند و یا در حال گذار به ساختار جدیدی هستند (شکل شماره ۱) که مؤلفه‌های شفافیت، پاسخ‌گویی، حق اظهار نظر همگانی، اجماع‌گرایی، تمرکززدایی و توجه به مقتضیات محلی، دموکراسی غیر متمرکز، کارآمدی و اثربخشی، و مشارکت‌طلبی در شیوه اداره جامعه به عنوان عوامل کلیدی آن تلقی می‌شوند.



شکل شماره (۱). مفاهیم کلیدی مفید در تحلیل حکمروایی منطقه کلان‌شهری در عصر جدید

منبع: سالت و دیگران، ۲۰۰۳، ۴

1. Salet
2. McKinlay
3. Sadashiva
4. restructuring

مروری بر پژوهش‌های انجام‌شده در مورد حکمروایی شایسته شهری نشان می‌دهد که حکمروایی بر همیاری حکومت و جامعه مدنی مبتنی است و تلویحاً به معنی اقدام مشترک برای تحقق پایداری جامعه و سرزمین تلقی می‌شود و بنابراین، به معنای وجود اهداف مشترک، چارچوب‌های ارزشی و قواعد مشترک، تعامل پیوسته و خواست برای دستیابی به منفعت جمعی است که از طریق انجام اقدامات انفرادی قابل دستیابی نیست (راکودی<sup>۱</sup>، ۲۰۰۱، ۹۸۵).

نخستین جرقه‌های توجه به شاخص‌های درونی حکمروایی شایسته شهری در ایران نیز به پیش از طرح نظریه حکمروایی و جهانی شدن شاخص‌های مورد تأکید آن مربوط می‌شود؛ پیشگامان مشروطه با طرح مفاهیمی مانند تمرکززدایی، توجه به مدیریت‌های محلی و مشارکت‌های مردمی در اداره امور شهرها و روستاها، در پی دگرگونی ساختاری در اداره امور ملی و محلی در ایران بودند؛ اگرچه استقرار مدیریت محلی تا زمان وقوع انقلاب اسلامی به تعویق افتاد، اما شرایط خاص مطالبات مدنی و سیاسی به تبع شرایط جهانی و به ویژه توجه به نقش مردم در حکومت از منظر اسلام، سبب شد، رویکرد محلی که مبنایی برای شکل‌گیری فرایندهای حکمروایی شایسته شهری است، با محوریت سلسله‌مراتب شوراها در اصول مختلف - از قبیل اصول ششم، هفتم، دوازدهم، صدم تا صد و ششم - قانون اساسی به صورت مستقیم و غیر مستقیم مورد توجه قرار گیرد. به عبارت روشن‌تر، تغییر رویه در برنامه‌ریزی و اداره امور محلی در چارچوب قانون اساسی، بستر این جهت‌گیری را در راستای توانمندسازی، پایداری توسعه، حکمروایی شایسته، مشارکت اجتماعی، توجه به مقتضیات محلی و در نهایت، تقسیم کار ملی و محلی ایجاد کرد. بازتاب تحقق این تفکر در جایگاه واقعی نظام شورایی در اداره امور کشور است که بر نهادسازی مدنی و واگذاری امور مردم به خودشان اشاره دارد (هاشمی و بوچانی، ۱۳۹۱، ۱۰۱)، اما در عمل، عدم تفکیک امور ملی و محلی از یک سو و سیطره دولت بر اداره امور محلی، تداوم اقتصاد سیاسی رانت‌پایه، و متمرکز کردن ساختار مدیریتی در سازمان‌های وابسته به دولت مرکزی از سوی دیگر، باعث شده است که حتی با وجود خواست عمومی و ضرورت‌های جهانی، حکمروایی شایسته شهری در مدیریت شهری ایران محقق نشده و با چالش‌های جدی‌ای روبه‌رو باشد.

مروری بر پژوهش‌های انجام‌شده در ایران نشان می‌دهد که آغاز پژوهش‌های حوزه حکمروایی شهری در ایران مربوط به سال‌های ۱۳۸۲ به بعد بوده است و پس از این سال بود که ضرورت توجه به این حوزه در جامعه دانشگاهی، افزایش یافت. محتوای این پژوهش‌ها بیانگر آن است که اغلب آن‌ها با رویکرد تحقیقات توسعه‌ای انجام شده و درصدد تشریح ابعاد ایده





حکمروایی خوب بوده‌اند. مهم‌ترین کتاب در این حوزه کتاب «حکمرانی خوب، بنیان توسعه» است که در آن تمرکززدایی به‌عنوان بخشی از فرایند ارتقا و بهبود عملکرد حاکمیت ملی و مدیریت محلی در شهرها و مناطق و نواحی سکونت‌گاهی، از سوی حاکمیت پذیرفته می‌شود تا مبنایی برای اجرای حکمروایی شایسته بر مبنای مردم‌پایگی باشد (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳).

«حقوق برنامه‌ریزی شهری»، کتاب دیگری است که در حوزه مشارکت در شهر با نگاه حقوقی نوشته شده است و به بررسی مداخله قدرت عمومی در شهرسازی پرداخته و قوانین مرتبط در این حوزه را بررسی می‌کند (رضایی‌زاده، ۱۳۹۱). همچنین، در پژوهشی که دشتی با عنوان «مدل مطلوب دموکراسی محلی در ایران در پرتو نظریه دموکراسی مشارکتی، به‌منظور تحقق حکمروایی شایسته شهری» انجام داده است، اصول دموکراسی را در دو سطح ملی و محلی، ساری دانسته و بیان داشته است که تنها، تفاوت در شیوه، مقیاس و محدوده اعمال آن است (دشتی، ۱۳۹۱، ۲۱۸)؛ از سوی دیگر، از آنجاکه دموکراسی مشارکتی، حداکثر مشارکت آگاهانه و ساختارمند مردم در اداره امور، پیش و پس از انتخاب نمایندگان را دربر می‌گیرد، ظهور مفهوم دموکراسی محلی مشارکتی را گریزناپذیر می‌داند و اذعان می‌کند که این نظام در حال حاضر در ایران به‌صورت معیوب، در حال اجرا است و برای رسیدن به آن باید همکاری لازم بین سه طیف مردم، سازمان‌های محلی انتخابی و غیرانتخابی، و دولت ایجاد شود. به‌طورکلی، مرور پژوهش‌هایی از این دست نشان می‌دهد که اغلب آن‌ها با بررسی الگوهای مدیریت شهری، پیشنهادهایی برای مدیریت شهری در حوزه‌های نظارتی، مقررات‌گذاری، اجرا، و هماهنگی برای تحقق حکمروایی شایسته ارائه کرده‌اند؛ درحالی‌که مسئله پژوهش حاضر، فراتر از پژوهش‌های انجام‌شده، با نگاه به فرادست‌ترین سند مرجع - قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران - به‌دنبال واکاوی شرایط بالقوه و بالفعل تحقق حکمروایی شایسته شهری در ایران است؛ زیرا نگاه دوباره به نخستین و بالاترین سند مرجع در این حوزه برای اصلاح مسیر و ارائه راهبردهای عملیاتی، ضروری به‌نظر می‌رسد. ازجمله مرتبط‌ترین پژوهش‌ها در این مورد، پژوهشی با عنوان «قلمرو جغرافیایی کشور و قانون اساسی ایران» است که با بررسی مفاهیمی مانند قلمرو کشور و تمامیت ارضی، قانون اساسی را ملت‌پایه دانسته است (زارعی و پوراحمد، ۱۳۸۶، ۵۹).

هاشمی نیز در مقاله‌ای با عنوان «قانون اساسی و حاکمیت مردم»، با ارائه تحلیلی توصیفی از قانون اساسی، ضمن برشمردن زمینه‌های تحقق حاکمیت مردم در اداره کشور به تعارضات درونی قانون اساسی نیز اشاره کرده است (هاشمی، ۱۳۸۳، ۳۳۱).

نوآوری موضوع مقاله حاضر به این دلیل دارای اهمیت است که تاکنون نقش قانون اساسی در

اجرای حکمروایی شایسته در سطوح شهری و منطقه‌ای، به‌ویژه در مدیریت شهری در ایران، نادیده گرفته شده و لازم است ظرفیت‌های بالقوه آن دوباره برای وضع قانون، از سوی قوه مقننه و ازسرگیری سیاست‌های اجرایی در قوه مجریه، بررسی شود؛ بنابراین، این نوشتار به دنبال پاسخ‌گویی به این پرسش است که «کدام اصول مربوط به روابط بین حاکمیت ملی و مدیریت محلی در قانون اساسی با معیارهای رویکرد حکمروایی شایسته شهری مطابقت دارد». در پاسخ به این پرسش، این فرضیه مطرح است که معیارهای رویکرد حکمروایی شایسته شهری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مورد روابط حاکمیت ملی و محلی مورد توجه قرار گرفته است. به این منظور، با در نظر گرفتن ضرورت نگاه مردم‌پایه و مکان‌پایه به مدیریت شهری، ۸ شاخص و ۳۳ زیرشاخص در رویکرد حکمروایی شایسته شهری طراحی شد؛ سپس با روش تحلیل محتوا به همراه اتخاذ یک رویکرد نظام‌مند و چارچوب روش‌شناختی کارآمد و منسجم، قانون اساسی بازخوانی شد. در پایان، با بررسی کیفی و نحوه توزیع شاخص‌ها و زیرشاخص‌های حکمروایی شایسته شهری در اصول قانون اساسی، یافته‌های به‌دست آمده بحث و جمع‌بندی شد.



## ۱. روش پژوهش

مقاله حاضر به لحاظ ماهیت، از نوع پژوهش‌های بنیادی و به لحاظ هدف، از نوع پژوهش‌های توسعه‌ای است. روش تجزیه و تحلیل داده‌ها در این مقاله، تحلیل محتوا است. کریپندورف<sup>۱</sup> (۲۰۰۴) تحلیل محتوا را روشی برای استنباط تکرارپذیر و معتبر داده‌ها در متون می‌داند؛ روشی برای کندوکاو معنای نمادین پیام‌ها، با هدف فراهم کردن شناخت و بینش و ارائه نوعی تصویر از واقعیت به‌عنوان راهنمای عمل، که به‌مثابه ابزار در اختیار پژوهشگر قرار می‌گیرد. گروهی از پژوهشگران بر این نظر هستند که توصیف ویژگی ظاهری یک پیام به‌شکل عینی و نظام‌مند، چندان ارزشمند نیست و یک پژوهشگر باید از استنباط و قضاوت خود بهره بگیرد و سپس محتوای پنهان یک پیام ارتباطی را توصیف و تفسیر کند (استون<sup>۲</sup> و دیگران، ۱۹۶۶). براساس این دو برداشت، تحلیل محتوا به دو دسته کمی و کیفی تقسیم می‌شود. تحلیل محتوای کمی به‌طور گسترده در رسانه‌های جمعی به‌منزله شیوه‌ای که عناصر مربوط به متن را آشکار می‌کند و قابل نمونه‌گیری تصادفی است، کاربرد دارد؛ درحالی‌که، تحلیل محتوای کیفی بیشتر با کشف معانی بنیادین در پیامی سروکار دارد که در بردارنده انتخاب هدفمند مواردی است که بازتاب‌دهنده پرسش‌های پژوهش هستند.

1. krippendorff

2. Stone



از آنجاکه پژوهش حاضر، قانون اساسی را به عنوان اصلی ترین سند فرادستی توسعه در کشور برای واکاوی شاخص های حکمروایی شایسته شهری به صورت هدفمند انتخاب کرده است و نه تنها شکل ظاهری و تولید اعداد و ارقام، بلکه تفسیر ذهنی محتوای داده های آن برای ارائه توصیف و تفسیر موضوع اهمیت دارد، از روش تحلیل محتوای کیفی استفاده کرده است؛ اگرچه برای تعیین معناداری و بیان آماری مؤلفه های مورد پژوهش، از روش تحلیل محتوای کمی نیز استفاده شده است.

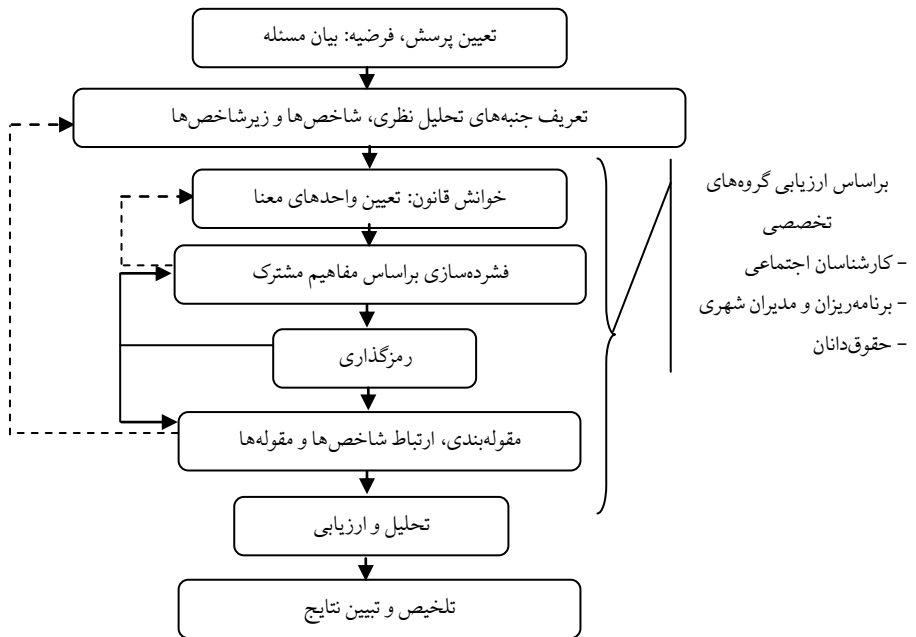
عینیت نتایج در این روش، به وسیله وجود یک فرایند رمزگذاری نظام مند که از طریق سه رهیافت متفاوت به دست می آید، تضمین می شود (هسیه و شانون<sup>۱</sup>، ۲۰۰۵). تحلیل محتوای عرفی یا قراردادی که در آن هدف، شرح یک پدیده است؛ تحلیل محتوای جهت دار که در آن، نظریه از پیش موجود می تواند به تمرکز بر پرسش های پژوهش و تعیین طرح رمزگذاری اولیه و ارتباط بین رمزها کمک کند؛ و تحلیل محتوای تلخیصی که با شناسایی و کمی کردن کلمه ها یا مضمون های ویژه موجود در متن، با هدف فهم چگونگی کاربرد این کلمه ها یا محتوای آن ها در متن آغاز می شود. از آن رو که، این پژوهش با رویکرد قیاسی، بر مبنای نظریه «حکمروایی شایسته شهری» پیش می رود، رویکرد تحلیل محتوای جهت دار که به دنبال معتبر کردن و گسترش دادن مفهومی چارچوب نظری است، به عنوان رویکرد اصلی آزمون فرضیه انتخاب شده است.

در این مقاله برای تفسیر معانی پنهان و آشکار متن قانون اساسی با رویکرد تحلیل محتوای جهت دار، بر اساس شاخص های مدل تحقیق، با خوانش یک مقدمه، ۱۴ فصل و ۱۷۷ اصل قانون اساسی، مجموعه ای از عبارات و جمله ها که ارتباطی از معانی مشابه و یکسان داشتند، به عنوان واحد معنا به گونه ای تقسیم بندی شدند که نه به اندازه ای وسیع باشند که معنای متفاوتی را دربر بگیرند و نه خیلی کوچک باشند که به مطالب ناقص بینجامند. در گام بعدی، جمله های مشابه در قالب یک عبارت بر مبنای نقاط مشترکشان، فشرده و سپس برای یک یا چند فشرده گی مشترک، یک رمز در نظر گرفته شد. برای بالا بردن سطح اعتماد به نتایج، مرحله رمزگذاری، چندین بار توسط کارشناسان مختلف تکرار و اصلاح شد. در گام نهایی، رمزها در گروهی از مضمون ها که در یک وجه، اشتراک دارند و با استفاده از نظریه به دست آمده اند، مقوله بندی شدند. مقوله های متناظر با شاخص ها و زیر مقوله های متناظر با زیر شاخص های حکمروایی شایسته شهری که خود، ساخته محقق هستند، تعیین شدند. در طول این مراحل، تلاش شد که هیچ داده مرتبطی به طور سهوی یا به صورت نظام مند بیرون از مقوله نگه داشته نشده و یا به صورت نامرتبیطی، پوشش داده نشود؛

1. Hsieh and Shannon



از این رو، این مرحله نیز در سه نوبت و توسط سه گروه متفاوت اجرا شد که سبب اصلاح زیرشاخص‌ها / زیرمقوله‌ها و جایگذاری رمزهای به‌دست‌آمده شد. تکرار این مراحل در چندین نوبت، پایایی تحلیل محتوا را افزایش داد. سپس، با بررسی فراوانی و نحوه توزیع واحدهای معنا در هر یک از شاخص‌ها، میزان توجه قانون اساسی به حکمروایی شایسته شهری ارزیابی شد. مراحل انجام پژوهش در شکل زیر خلاصه شده است.



شکل شماره (۲). مراحل اجرای تحقیق

منبع: نگارندگان

### ۱-۱. شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری

در این مقاله به‌منظور واکاوی متن قانون اساسی و حرکت به‌سوی اهداف توسعه‌ای، ۸ شاخص براساس رویکرد حکمروایی شایسته شهری هیبتات، و چارچوب نظری پژوهش طراحی شد. رویکرد حکمروایی شایسته شهری، برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد (هیبتات) که در سطح جهان یکی از مراجع مهم حکمروایی شایسته شهری به‌شمار می‌آید، بر چهار بعد اثربخشی، برابری، مشارکت و مسئولیت‌پذیری در مدیریت شهری بر مبنای رویکرد مردم‌پایه تأکید دارد. در این

پژوهش با افزودن نگاه مکان‌پایه و توجه به الزامات حاکمیت ملی و مقتضیات مدیریت محلی، ۴ شاخص دیگر نیز برای تحلیل محتوای قانون اساسی در نظر گرفته شده است (جدول شماره ۲).

جدول شماره (۱). شاخص‌های حکمرانی شایسته شهری

مفهوم	زیرشاخص	شاخص
بررسی سازوکارهای موجود و محیط سیاسی-اجتماعی به منظور دستیابی به کارایی سازمانی از طریق تمرکززدایی و توانایی پیش‌بینی کارآمد در سیستم مالی و برنامه‌ریزی، خدمات‌رسانی، و پاسخ‌گویی به موضوعات مرتبط با جامعه مدنی	کارایی و بهره‌وری پیشنش راهبردی اهمیت تخصص و نوآوری پایداری منابع	اثربخشی
شمولیت دسترسی بدون تبعیض به نیازهای اساسی زندگی شهری، از طریق اولویت‌های نهادی با تأکید بر سیاست‌های کاهش فقر و سازوکارهای ایجادشده برای انجام خدمات اساسی	برابری جنسیتی پایداری و برابری بین‌نسلی عدالت در تخصیص منابع تأمین نیاز اقشار آسیب‌پذیر تضمین حقوق اقلیت‌ها	برابری و مساوات
سازوکارهای تقویت دموکراسی‌های محلی از طریق آزادی و انتخابات شهری عادلانه (هینیات، ۲۰۰۴)	انجمن‌های مدنی و مردمی مشارکت‌پذیری مشارکت در رأی‌گیری و انتخاب حق شهروندی حق تکرر آرا و آزادی بیان	حق مشارکت و شهروندمداری
سازوکارهای مؤثر بر شفافیت در کارکردهای عملی حکومت‌های محلی و پاسخ‌گویی از سوی سطوح بالاتر	چارچوب دریافت شکایت‌ها نظارت عمومی کنترل سطح بالاتر دولتی تفکیک امور اجرایی از امور نظارتی و مقررات‌گذاری پاسخ‌گویی	مسئولیت‌پذیری
حاکمیت قانون در ساختار حاکم و فراگیری آن در همه سطوح سرزمینی و اداری	حاکمیت قانون فراگیری قانون	قانونمندی
تأکید بر منطق سرزمینی و شهری حکمروایی در مقابل منطق بخشی در راستای کاهش تفاوت موجود بین حوزه‌های سیاست‌گذاری (شواب و دیگران، ۲۰۰۱، ۶)	تفویض اختیار به سطوح بلافصل تصمیم‌گیری شورای انتخابی شهردار منتخب محلی تضمین تداوم فعالیت نهادهای منتخب محلی مقررات‌گذاری محلی	تمرکززدایی و توجه به مقتضیات محلی
توجه به موضوعات مالی و اقتصادی در ساختار مدیریت شهری (بووارد و لوفلر، ۱۳۹۱)	انتشار درآمد و دارایی حسابرسی مستقل حق تحقیق و تفحص قوانین شفاف مالی و استخدامی	پاک‌حسابی
رسیدن به اجماع در تصمیم‌گیری‌ها	حق نهادی برابر در دسترسی به اطلاعات رویکرد توافقی در تصمیم‌گیری نظارت افقی	هماهنگی و جهت‌گیری توافقی



فصلنامه علمی - پژوهشی

۲۲۰

دوره نهم  
شماره ۲  
بهار ۱۳۹۶

## ۲. روش‌شناسی تجزیه و تحلیل داده‌ها

در این مقاله به منظور بررسی درستی یا نادرستی فرضیه پژوهش، اصول قانون اساسی با روش تحلیل محتوای کیفی بررسی شد. برای رسیدن به این هدف، لازم بود پیش از رمزگذاری و از طریق نظریه حکمروایی شایسته شهری، تحلیل داده‌ها را پایه‌ریزی کنیم. ابتدا با بررسی متن قانون اساسی که شامل یک مقدمه، ۱۴ فصل و ۱۷۷ اصل است و براساس شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری، جمله‌های دارای مضمون مشترک در قالب یک، یا چند عبارت، فشرده‌شده، به صورت یک رمز (کد) درآمد. فشرده‌گی جمله‌ها توسط سه گروه از متخصصان در حوزه‌های اجتماعی، برنامه‌ریزی شهری، و حقوق به صورت جداگانه انجام شد. سپس، جدول رمزهای به دست آمده از هر گروه در اختیار گروه‌های دیگر قرار گرفت و در تطبیق رمزهای به دست آمده با شاخص‌های موجود در نظریه به عنوان مقوله‌های دسته‌بندی شده، رمزهای دیگری نیز استخراج و رمزهای پیشین در نتیجه اجماع هر سه گروه، بازبینی و اصلاح شد. در این مرحله، رمزهای به دست آمده منطبق با شاخص‌ها و زیرشاخص‌های حکمروایی شایسته شهری، مقوله‌بندی شدند. در نهایت، با توجه به بررسی‌های انجام شده، پژوهشگران به ۸ مقوله و ۳۳ زیرمقوله رسیدند و رمزها را در زیر مقوله‌های به دست آمده، جایگذاری کردند تا آن دسته از مقوله‌هایی (شاخص‌هایی) که در متن قانون به آن‌ها اشاره شده است، شناسایی شوند (جدول شماره ۱).

از آنجا که تحلیل محتوا با انبوهی از اطلاعات روبه‌رو است، به منظور شمارش و محاسبه داده‌های پژوهش، مقوله‌بندی‌ها با استفاده از نرم‌افزار SPSS کدگذاری و محاسبه شد. پس از ورود داده‌ها با استفاده از آماره‌های مرکزی، توزیع فراوانی هر یک از مقوله‌ها که همان شاخص‌های حکمروایی شایسته هستند، در قانون اساسی، مشخص شد و به صورت جدول و نمودار در آمد.

جدول شماره (۲). رمزگذاری مقوله‌ها

مقوله	رمزها	مقوله	رمزها
اثر بخشی	- نظام اداری کارآمد - اقتصاد سالم - محدودیت داشتن شغل دولتی - استقلال و خودکفایی - وحدت و یکپارچگی - علم و فناوری - حفظ منابع مالی	پاک‌حسابی	- حساسی بودجه - حق اظهار نظر نمایندگان - حفظ ارزش‌ها در استخدام - بودجه‌بندی - صیانت از اموال عمومی





مقوله	رمزها	مقوله	رمزها
تمرکززدایی	- رسمیت شوراهای محلی - انتخاب نمایندگان توسط مردم - عدم امکان انحلال شوراهای - رابطه شوراهای و مجلس	جهت‌گیری توافقی	- گفتگو میان نهادها - اجماع مجلس و دولت - نظارت شورای نگهبان بر انتخابات - رسیدگی به اموال مسئولان
برابری و مساوات	- برابری جنسیتی - حفظ محیط زیست - برابری اشتغال - رفع تبعیض فردی - رفع تبعیض منطقه‌ای - تأمین رفاه نیازمندان - حمایت از زنان - آزادی ادیان - برابری اقوام	حق مشارکت و شهروندمداری	- آزادی فعالیت‌های صنفی و مدنی - مشارکت‌جویی - رأی ملت - انتخابات و همه‌پرسی - امنیت شغلی و فردی - زبان مادری - آموزش همگانی - تأمین نیازهای اساسی - آزادی بیان - آزادی فعالیت‌های سیاسی و اجتماعی
قانون‌مداری	- قانون انتخابات - تطبیق مصوبات با قانون	مسئولیت‌پذیری	- بردن شکایت به مجلس - اعتراض شوراهای به انحلال - مسئولیت متقابل دولت و ملت - انتشار اطلاعات-کنترل قوانین - رأی اعتماد - نظارت رئیس‌جمهور - ابلاغ و اجرای مصوبات مجلس توسط دولت - قوای مستقل - استیضاح - مسئولیت دولت در برابر ملت

منبع: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۵

### ۳. یافته‌های پژوهش

با توجه به رویکرد جهت‌دار مورد استفاده در تحلیل محتوا، در بررسی متن قانون، ۱۵۵ جمله که بر چارچوب نظری پژوهش از منظر برنامه‌ریزی شهری به صورت سلبی یا ایجابی دلالت داشتند، به‌عنوان واحد معنایی نهایی، علامت‌گذاری شدند. بعضی از اصول قانون اساسی، به چند جمله مجزا که در هر کدام، بخشی از اجزای جمله مورد تأکید بود، تقسیم و براساس طرح رمزگذاری از پیش تعیین شده، قسمت‌هایی علامت‌گذاری و سپس، رمزگذاری شد. در این فرایند، همه جمله‌ها، براساس عناصر مشابه آشکار و پنهان، در قالب یک عبارت، فشرده شدند و در مجموع، ۶۲ گزاره به دست آمد. در گام بعدی، عبارت‌های فشرده شده براساس تشابهات موضوعی به ۵۲ رمز، تقلیل و تعدیل یافتند. در ادامه، توزیع فراوانی هر مرحله بررسی شده است.

### ۳-۱. توزیع واحدهای معنایی قانون اساسی بر اساس شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری

به منظور واکاوی قانون اساسی بر مبنای شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری، ارتباط مقوله‌ها که همان شاخص‌های استخراج‌شده از چارچوب نظری پژوهش هستند (شامل ۸ شاخص اصلی و ۳۳ زیرشاخص) بر مبنای رمزاها، مشخص شد. البته لازم به ذکر است که در تحلیل اصول قانون اساسی، آن دسته از عبارات‌ها یا اصولی که قابل انطباق با چند شاخص از چارچوب نظری بودند، با اجماع پنل‌های متخصصان، در نهایت در آن شاخصی قرار گرفت که از بیشترین ارتباط کاربردی و محتوایی با متن برخوردار بود. فراوانی یافته‌های به دست آمده از متن قانون اساسی بر اساس هریک از زیرمقوله‌ها/ زیرشاخص‌ها و همچنین شاخص‌ها در جدول شماره (۳) ارائه شده است.

جدول شماره (۳). فراوانی و توزیع واحدهای معنایی قانون اساسی بر اساس شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری

مقوله / شاخص	زیرمقوله / زیرشاخص		مقوله	
	درصد	فراوانی	درصد	فراوانی
اثربخشی	کارایی و بهره‌وری	۵	۲۰/۸۳	
	بیش راهبردی	۱۵	۶۲/۵	
	اهمیت تخصص و نوآوری	۳	۱۲/۵	۲۴
	پایداری منابع	۱	۴/۱۷	۱۵/۴۸
مجموع		۲۴	۱۰۰	
تمرکززدایی و توجه به مقتضیات محلی	تفویض اختیار به سطوح بلافصل تصمیم‌گیری	۴	۴۴/۴۵	
	شورای انتخابی	۳	۳۳/۳۳	
	شهردار منتخب محلی	۰	۰	۹
	تضمین تداوم فعالیت نهادهای منتخب محلی	۱	۱۱/۱۱	۵/۸۱
مقررات‌گذاری محلی	۱	۱۱/۱۱		
مجموع		۹	۱۰۰	
برابری و مساوات	برابری جنسیتی	۴	۱۶	
	پایداری و برابری بین‌نسلی	۱	۴	
	عدالت در تخصیص منابع	۹	۳۶	۲۵
	تأمین نیاز اقشار آسیب‌پذیر	۴	۱۶	۱۶/۱۳
	تضمین حقوق اقلیت‌ها	۷	۲۸	
مجموع		۲۵	۱۰۰	
حق مشارکت و شهروندمداری	انجمن‌های مدنی و مردمی	۳	۸/۵۷	
	مشارکت‌پذیری	۷	۲۰	
	مشارکت در رأی‌گیری و انتخاب	۸	۲۲/۸۶	۳۵
	حق شهروندی	۱۰	۲۸/۵۷	۲۲/۵۷
	حق تکرر آرا و آزادی بیان	۷	۲۰	
مجموع		۳۵	۱۰۰	



فصلنامه علمی - پژوهشی

۲۲۳

تحلیل ساختاری  
حاکمیت ملی و ...



مقوله		زیرمقوله		زیرمقوله / زیرشاخص	مقوله / شاخص
درصد	فراوانی	درصد	فراوانی		
		۲۷/۲۷	۳	حق نهادی برابر در دسترسی به اطلاعات	جهت‌گیری توافقی و هماهنگی
۷/۱۰	۱۱	۴۵/۴۶	۵	رویکرد توافقی در تصمیم‌گیری	
		۲۷/۲۷	۳	نظارت افقی	
		۱۰۰	۱۱	مجموع	
		۰	-	انتشار درآمد و دارایی	پاک‌حسابی
۸/۳۹	۱۳	۱۵/۳۸	۲	حسابرسی مستقل	
		۲۳/۰۸	۳	حق تحقیق و تفحص	
		۶۱/۵۴	۸	قوانین شفاف مالی و استخدامی	
		۱۰۰	۱۳	مجموع	
		۵۷/۱۴	۴	حاکمیت قانون	قانون مداری
۴/۵۲	۷	۴۲/۸۶	۳	فراگیری قانون	
		۱۰۰	۷	مجموع	
		۱۲/۹۰	۴	چارچوب دریافت شکایات	مسئولیت‌پذیری
۲۰	۳۱	۱۹/۳۶	۶	نظارت عمومی	
		۲۵/۸۱	۸	کنترل سطوح بالاتر دولتی	
		۱۲/۹۰	۴	تفکیک امور اجرایی از امور نظارت و مقررات‌گذاری	
		۲۹/۰۳	۹	پاسخ‌گویی	
		۱۰۰	۳۱	مجموع	
۱۰۰	۱۵۵			مجموع	

منبع: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۵

داده‌های به‌دست‌آمده از تحلیل محتوای متن قانون اساسی نشان می‌دهد که دست‌کم در مقدمه و ۸۳ اصل، به شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری توجه شده است. وضعیت هریک از این شاخص‌ها با توجه به تعداد جمله‌هایی که به آن‌ها ارجاع داده شده، به‌صورت زیر است:

**اثربخشی:** این شاخص با ۴ زیرشاخص «کارایی و بهره‌وری»، «بینش راهبردی»، «اهمیت تخصص و نوآوری» و «پایداری منابع» تعریف شده است. اصل‌های ۲، ۳، ۴۳، ۵۷، ۸۱، ۱۰۰، ۱۴۱، ۱۵۲، ۱۵۳ و بخش‌هایی از مقدمه قانون اساسی، از جمله اصولی هستند که متن آن‌ها، دارای قابلیت مطابقت با شاخص اثربخشی است. همچنین ۲۴ گزاره از این اصول به شاخص اثربخشی اشاره دارد که ۱۵/۴۸ درصد از کل جمله‌های استخراج‌شده را شامل می‌شود. وضعیت توزیع هریک از زیرشاخص‌های اثربخشی در این ۲۴ گزاره به این صورت است که زیرشاخص بینش راهبردی با ۶۲/۵ درصد، بیشترین، و پایداری منابع با ۴/۱ درصد، کمترین موارد اشاره را در متن قانون و در شاخص اثربخشی داشته‌اند. همچنین قانون در این شاخص به دو زیرشاخص کارایی و بهره‌وری با ۲۰/۸ درصد و اهمیت تخصص و نوآوری با ۱۲/۵ درصد، توجه کرده است.



تمرکززدایی و توجه به مقتضیات محلی: زیرشاخص‌های «تفویض اختیار به سطوح بلافصل تصمیم‌گیری»، «شورای انتخابی»، «شهردار منتخب محلی»، «تضمین تداوم فعالیت نهادهای منتخب محلی» و «مقررات‌گذاری محلی»، ذیل شاخص تمرکززدایی و توجه به مقتضیات محلی، بررسی شده‌اند. در بررسی‌های انجام‌شده، اصول ۷، ۱۲، ۱۰۰، ۱۰۲، ۱۰۳، ۱۰۶ و قانون اساسی، از جمله اصولی هستند که با شاخص تمرکززدایی و توجه به مقتضیات محلی ارتباط دارند. در مجموع نیز ۹ جمله از این اصول در ارتباط با شاخص یادشده استخراج شد که ۵/۸۱ درصد از کل جمله‌ها را شامل می‌شود. همچنین، لازم به ذکر است که برای زیرشاخص «شهردار منتخب محلی» در متن قانون، هیچ گزاره‌ای یافت نشد. توزیع جمله‌هایی که به این شاخص مربوط می‌شوند را در میان زیرشاخص‌ها به تفکیک و به ترتیب فراوانی می‌توان این‌گونه بیان کرد که به زیرشاخص‌های تفویض اختیار به سطوح بلافصل تصمیم‌گیری با ۴۴/۴ درصد، شورای انتخابی با ۳۳/۳ درصد، تضمین تداوم فعالیت نهادهای منتخب محلی و مقررات‌گذاری محلی هرکدام با ۱۱/۱ درصد، در متن قانون اشاره شده است.

برابری و مساوات: در بررسی این شاخص، مفاهیم «برابری جنسیتی»، «پایداری و برابری بین‌نسلی»، «عدالت در تخصیص منابع»، «تأمین نیاز اقشار آسیب‌پذیر» و «تضمین حقوق اقلیت‌ها» به‌عنوان زیرشاخص طبقه‌بندی شدند. اصول ۳، ۱۲، ۱۳، ۱۹، ۲۰، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۱، ۴۳، ۴۸، ۵۰، ۶۴، ۱۰۱ و برخی جمله‌ها در مقدمه، قابل انطباق با شاخص برابری و مساوات هستند. علاوه بر این، در مجموع، ۲۵ جمله در قانون اساسی وجود دارد که به این شاخص مرتبط هستند که ۱۶/۱ درصد از کل جمله‌ها است. از نظر میزان توجه به هر یک از زیرشاخص‌های این شاخص می‌توان گفت، زیرشاخص عدالت در تخصیص منابع با ۳۶ درصد، و پایداری و برابری بین‌نسلی با ۴ درصد، به ترتیب بیشترین و کمترین زیرشاخصی هستند که در اصول موردبررسی، زیر عنوان شاخص برابری و مساوات به آن‌ها توجه شده است. البته در این میان، شاخص برابری جنسیتی و تضمین حقوق اقلیت‌ها نیز به‌طور یکسان و هرکدام با ۱۶ درصد در متن قانون آمده‌اند.

حق مشارکت و شهروندمداری: «انجمن‌های مدنی و مردمی»، «مشارکت‌پذیری»، «مشارکت در رأی‌گیری و انتخاب»، «حق شهروندی»، و «حق تکثیر آرا»، و «آزادی بیان» به‌عنوان زیرشاخص‌هایی برای سنجش شاخص «حق مشارکت و شهروندمداری» در نظر گرفته شده‌اند. از جمله اصولی که به این شاخص پرداخته‌اند، می‌توان به اصول ۱، ۳، ۶، ۷، ۹، ۱۵، ۲۳، ۲۴، ۲۵، ۲۶، ۲۷، ۲۹، ۳۰، ۳۱، ۳۴، ۵۹، ۶۲، ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۰۴، ۱۱۴، ۱۱۷ و بخش‌هایی از مقدمه



اشاره کرد. به‌طورکلی، در این اصول، ۳۵ جمله در ارتباط با شاخص یادشده تشخیص داده شد که برابر با ۲۲/۵ درصد جمله‌ها است و بخش قابل توجهی از متن قانون را به خود اختصاص داده است. میزان توجه به زیرشاخص‌ها به این صورت است که زیرشاخص‌های «حق شهروندی» با ۲۸/۵ درصد، «مشارکت در رأی‌گیری و انتخاب» با ۲۲/۸ درصد و سپس «مشارکت‌پذیری» و «حق تکرر آرا» به‌طور مساوی هرکدام با ۲۰ درصد، از جمله مفهومی‌هایی هستند که بیشتر در متن قانون و در رابطه با شاخص حق مشارکت و شهروندمداری دیده شده‌اند. البته زیرشاخص «انجمن‌های مدنی و مردمی» نیز در این دسته قرار دارد که با ۸/۵ درصد، کمترین میزان را در مقایسه با دیگر زیرشاخص‌های طبقه خود دارد.

**جهت‌گیری توافقی و هماهنگی:** در این شاخص، مواردی مانند «حق نهادی برابر در دسترسی به اطلاعات»، «رویکرد توافقی در تصمیم‌گیری»، و «نظارت افقی»، به‌عنوان زیرشاخص، دسته‌بندی شده‌اند. در بررسی‌های انجام‌شده در متن قانون اساسی، اصول ۷۸، ۷۹، ۸۰، ۸۲، ۸۵، ۹۷، ۹۹، ۱۱۸، ۱۲۵، ۱۳۴ و ۱۴۲ به شاخص جهت‌گیری توافقی و هماهنگی اشاره دارند. به‌این ترتیب، ۱۱ جمله، برابر با ۷/۱ درصد از کل جمله‌های استخراج‌شده، در این اصول وجود دارد که با شاخص یادشده در ارتباط هستند. سهم هریک از زیرشاخص‌ها از اصول برشمرده‌شده به ترتیب از بیشترین به کمترین به این صورت است که بر زیرشاخص «رویکرد توافقی در تصمیم‌گیری» ۴۵/۴ درصد، و زیرشاخص‌های «حق نهادی برابر در دسترسی به اطلاعات» و «نظارت افقی» به‌طور مساوی، هرکدام ۲۷/۲ درصد، تأکید شده است.

**پاک‌حسابی:** شاخص پاک‌حسابی، با تعریف زیرشاخص‌هایی مانند «انتشار درآمد و دارایی»، «حسابرسی مستقل»، «حق تحقیق و تفحص»، و «قوانین شفاف مالی و استخدامی»، بررسی شد. نتیجه بررسی‌ها در متن قانون اساسی نشان داد که در اصول ۴۲، ۴۵، ۵۱، ۵۲، ۵۳، ۵۴، ۵۵، ۷۶، ۸۳، ۸۴ و ۸۶، به شاخص یادشده توجه شده است. همچنین ۱۱ جمله که بیانگر شاخص پاک‌حسابی نیز هستند، در این بررسی یافت شدند. لازم به ذکر است که هیچ جمله‌ای در متن قانون اساسی که دلالت بر زیرشاخص «انتشار درآمد و دارایی» داشته باشد، وجود ندارد. زیرشاخص‌های پاک‌حسابی، ۸/۳ درصد از کل محتوای قانون اساسی مرتبط با شاخص‌های حکمروایی شایسته را به خود اختصاص داده است. از این میزان، زیرشاخص «قوانین شفاف مالی و استخدامی» با ۶۱/۵ درصد، بیشترین میزان از اصول مربوط به این شاخص را تشکیل می‌دهد. همچنین زیرشاخص‌های «حق تحقیق و تفحص» با ۲۳ درصد و «حسابرسی مستقل» با ۱۵/۳ درصد، در مرتبه‌های بعدی قرار دارند.



قانون مداری: محدوده بررسی این شاخص با دو زیرشاخص «حاکمیت قانون»، و «فراگیری قانون» مشخص شد. اصولی که می‌توان این شاخص را در آن‌ها دنبال کرد، اصول ۷، ۶۲، ۷۱، ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۰۵، و ۱۳۸ قانون اساسی هستند. در این اصول، ۷ جمله مطرح شده است که قابل انطباق با شاخص قانون مداری هستند و باید گفت، تنها ۴/۲ درصد از کل قانون را دربر می‌گیرند. از این میزان، سهم زیرشاخص «حاکمیت قانون» ۵۷/۱ درصد و فراگیری قانون ۴۲/۸ درصد است.

مسئولیت‌پذیری: زیرشاخص‌هایی مانند «وجود سازوکار و چارچوب دریافت شکایت‌ها»، «نظارت عمومی»، «کنترل سطوح بالاتر دولتی»، «تفکیک امور اجرایی از امور نظارتی»، و «مقررات‌گذاری و پاسخ‌گویی» مفاهیمی هستند که ذیل شاخص «مسئولیت‌پذیری» انتخاب شده‌اند. براساس یافته‌های حاصل از بررسی متن قانون اساسی، اصل‌های ۴، ۸، ۵۵، ۵۷، ۵۸، ۶۰، ۶۹، ۷۰، ۸۴، ۸۷، ۸۸، ۸۹، ۹۰، ۹۴، ۹۶، ۱۰۶، ۱۲۲، ۱۲۳، ۱۳۳، ۱۳۴، ۱۳۶، و ۱۳۷ را می‌توان در رابطه با شاخص مسئولیت‌پذیری ذکر کرد. در میان این اصول، در مجموع ۳۱ جمله وجود دارد که با شاخص یادشده مرتبط است. شاخص مسئولیت‌پذیری، از جمله شاخص‌هایی است که نسبت به سایر شاخص‌های حکمروایی شایسته، سهم بیشتری در قانون اساسی دارد و این میزان، به ۲۰ درصد از کل جمله‌های استخراج‌شده از قانون اساسی رسیده است. نگاهی به وضعیت زیرشاخص‌ها نشان می‌دهد که «پاسخ‌گویی» با ۲۹ درصد و سپس، «کنترل سطوح بالاتر دولتی» با ۲۵/۸ درصد، بیشتر و دو زیرشاخص «چارچوب دریافت شکایت‌ها» و «تفکیک امور اجرایی از امور نظارتی» و «مقررات‌گذاری» به‌طور مساوی و هرکدام با ۱۲/۹ درصد، کمتر مورد توجه بوده‌اند. البته زیرشاخص نظارت عمومی نیز با ۱۹/۳ درصد، در میانه قرار دارد.

### ۲-۳. توزیع شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری در اصول قانون اساسی

خلاصه‌ای از وضعیت شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری در اصول قانون اساسی در جدول شماره (۴) به نمایش گذاشته شده است. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، مقدمه و ۱۴ اصل از اصول قانون اساسی که با شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری منطبق بودند، در بیش از یک شاخص، مشترک هستند. این موضوع، بیانگر آن است که میان شاخص‌های حکمروایی و اصول قانون اساسی، ارتباط و پیوستگی وجود دارد. علاوه بر این، شهروندمداری که بیش از دیگر شاخص‌ها در قانون اساسی بر آن تأکید شده است، شاخص مشترک در بیشتر اصول یادشده است.



جدول شماره (۴). وضعیت شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری در اصول قانون اساسی

شاخص‌های حکمروایی شهری	اصول قانون اساسی
اثربخشی	مقدمه و اصول ۲، ۳، ۴۳، ۷۵، ۸۱، ۱۰۰، ۱۴۱، ۱۵۲، ۱۵۳
تمرکززدایی و توجه به مقتضیات محلی	اصول ۷، ۱۲، ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۰۲، ۱۰۳، ۱۰۵، ۱۰۶
حق مشارکت و شهروندمداری	مقدمه و اصول ۱، ۳، ۶، ۷، ۹، ۱۵، ۲۳، ۲۴، ۲۵، ۲۶، ۲۷، ۲۹، ۳۰، ۳۱، ۴۳، ۵۹، ۶۲، ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۰۴، ۱۱۴، ۱۱۷
جهت‌گیری توافقی و هماهنگی	اصول ۷۸، ۷۹، ۸۰، ۸۲، ۸۵، ۹۷، ۹۹، ۱۱۸، ۱۲۵، ۱۳۴، ۱۴۲
برابری و مساوات	مقدمه و اصول ۳، ۱۲، ۱۳، ۱۴، ۱۹، ۲۰، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۱، ۴۳، ۴۸، ۵۰، ۶۴، ۱۰۱
پاک‌حسابی	اصول ۴۳، ۴۵، ۵۱، ۵۲، ۵۳، ۵۴، ۵۵، ۷۶، ۸۳، ۸۴، ۸۶
قانون‌مداری	اصول ۷، ۵۸، ۶۲، ۷۱، ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۳۸
مسئولیت‌پذیری	اصول ۴، ۸، ۵۵، ۵۷، ۵۸، ۶۰، ۶۹، ۷۰، ۱۰۶، ۱۲۲، ۱۲۳، ۱۳۳، ۱۳۴، ۱۳۶، ۱۳۷

منبع: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۵



فصلنامه علمی - پژوهشی

۲۲۸

دوره نهم  
شماره ۲  
بهار ۱۳۹۶

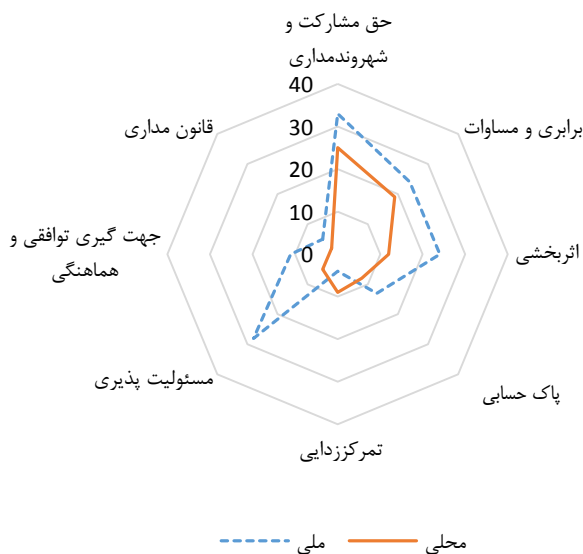
۳-۳. توزیع شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری در قانون اساسی، براساس سطوح فضایی همان‌گونه که پیشتر مطرح شد، به‌منظور واکاوی توجه قانون اساسی به شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری در رابطه میان حاکمیت ملی و محلی، مقدمه و ۸۳ اصل از قانون اساسی در قالب ۱۵۵ جمله بر شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری دلالت دارد. همچنین در بررسی سطح حاکمیت ملی و محلی در اصول یادشده و یا به بیانی روشن‌تر، در یافتن ارتباط میان هرکدام از دال‌های مطرح‌شده در قانون اساسی با حکمروایی شایسته به دو سطح ملی و محلی، نتایج زیر به‌دست آمد. دلیل اصلی این واکاوی، مشخص کردن زمینه‌های راهبردی قانون اساسی به حکمروایی شایسته شهری و رابطه دو سطح حاکمیت ملی و محلی برای تحقق آن است.

جدول شماره (۵). توزیع شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری مورد اشاره در قانون اساسی براساس سطوح فضایی

ردیف	شاخص	ملی		محلی	
		درصد	فراوانی	درصد	فراوانی
۱	حق مشارکت و شهروندمداری	۳۳	۲۳/۲۵	۲۵	۳۰/۴۹
۲	برابری و مساوات	۲۴	۱۶/۹۰	۱۹	۲۳/۱۷
۳	اثربخشی	۲۴	۱۶/۹۰	۱۲	۱۴/۶۳
۴	پاک‌حسابی	۱۳	۹/۱۵	۸	۹/۷۶
۵	تمرکززدایی و توجه به مقتضیات محلی	۴	۲/۸۱	۹	۱۰/۹۷

ردیف	شاخص	ملی		محلی	
		فراوانی	درصد	فراوانی	درصد
۶	مسئولیت پذیری	۲۸	۱۹/۷۲	۵	۶/۱۰
۷	جهت گیری توافقی و هماهنگی	۱۱	۷/۷۵	۲	۲/۴۴
۸	قانون مداری	۵	۳/۵۲	۲	۲/۴۴
	مجموع	۱۴۲	۱۰۰	۸۲	۱۰۰

یافته‌های جدول شماره (۵) نشان می‌دهد که شاخص «حق مشارکت و شهروندی» با ۲۳/۲۵ درصد، در سطح ملی و ۳۰/۴۹ درصد، در سطح محلی، بیش از دیگر شاخص‌ها در قانون اساسی، مورد توجه بوده است. شاخص دیگر، شاخص برابری و مساوات است که با ۲۳/۱۷ درصد، در سطح محلی بیش از شاخص‌های دیگر بر آن تأکید شده است. در سطح ملی نیز مسئولیت‌پذیری با ۱۹/۷۲ درصد، دومین شاخص مطرح در قانون اساسی است. پراکندگی این شاخص‌ها در شکل شماره (۳) نشان داده شده است.



شکل شماره (۳). پراکندگی شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری در قانون اساسی براساس سطوح فضایی

آنچه براساس توزیع شاخص‌ها در سطوح مختلف حاکمیتی قابل تأکید است، وضعیت شاخص‌هایی مانند حق مشارکت و شهروندی و برابری و مساوات است. شاخص حق مشارکت و شهروندی در سطوح حاکمیت ملی و مدیریت محلی بیش از بقیه شاخص‌ها مورد توجه بوده است؛ سپس شاخص برابری و مساوات قرار دارد که اگرچه در هر دو سطح بر آن تأکید شده است، اما بیشتر در سطح مدیریت محلی دیده می‌شود. از سوی دیگر، اگرچه به



شاخص‌هایی مانند اثربخشی و پاک‌حسابی نیز در هر دو سطح حاکمیت ملی و مدیریت تقریباً به‌طور یکسان توجه شده است، اما میزان توزیع آن‌ها، کمتر بوده است.

وضعیت شاخص تمرکززدایی و توجه به مقتضیات محلی و شاخص مسئولیت‌پذیری در هر دو سطح حاکمیت ملی و مدیریت محلی، به‌طرز چشمگیری متفاوت است. نتایج به‌دست‌آمده بیانگر این است که شاخص مسئولیت‌پذیری، بیشتر در سطح ملی مورد توجه بوده است تا در سطح محلی، در حالی که به شاخص تمرکززدایی و توجه به مقتضیات محلی، بیشتر در سطح مدیریت محلی پرداخته شده است که با ذات مفهومی این شاخص، هم‌خوانی دارد و درنهایت، به دو شاخص جهت‌گیری توافقی و هماهنگی و شاخص قانون‌مداری، در متن قانون به‌طورکلی و همچنین در رابطه با سطوح حاکمیت ملی و مدیریت محلی نسبت به دیگر شاخص‌ها، توجه چندانی نشده است.

#### ۳-۴. رابطه حاکمیت ملی و مدیریت محلی در قانون اساسی

به‌منظور رسیدن به ساختار مطلوب نظام مدیریت محلی در قانون اساسی که منطبق بر الگوی حکمروایی شایسته شهری است، تلاش شده است به نظام مدیریت محلی به‌صورت جامع و چندبعدی توجه شود. در شکل شماره (۴)، حاکمیت ملی یا همان دولت مرکزی در قسمت فوقانی قرار دارد که فرایندهای سه‌گانه آن (فرایندهای هدایتی، حمایتی، و نظارتی) بر نظام مدیریت محلی تأثیر می‌گذارد. از یک‌سو حاکمیت ملی و نوع فرایندهای سه‌گانه آن بر نحوه انتخاب مدیریت محلی تأثیر گذاشته است و از سوی دیگر، این الگو نشان می‌دهد که نظام مدیریت محلی براساس نوع نظام ارتباطی و پاسخ‌گویی آن، به‌شکلی با دولت مرکزی در ارتباط است. در قسمت میانی که مربوط به فرایند اداره شهر است، نهادهای محلی و حتی دولت مرکزی بر نظام مدیریت محلی تأثیرگذار بوده و از آن تأثیر می‌پذیرند.

این چارچوب بیان می‌دارد که نظام مدیریت محلی بین شهروندان از پایین و دولت مرکزی از بالا قرار گرفته و نهادهای محلی اعم از دولتی، غیردولتی، و بازار هم در عرض مدیریت محلی با آن در تعامل پیوسته هستند. در این الگو سه فرایند اصلی تفکیک شده‌اند:

۱. فرایند انتخاب و بر سر کار آمدن ارکان مدیریت شهری؛

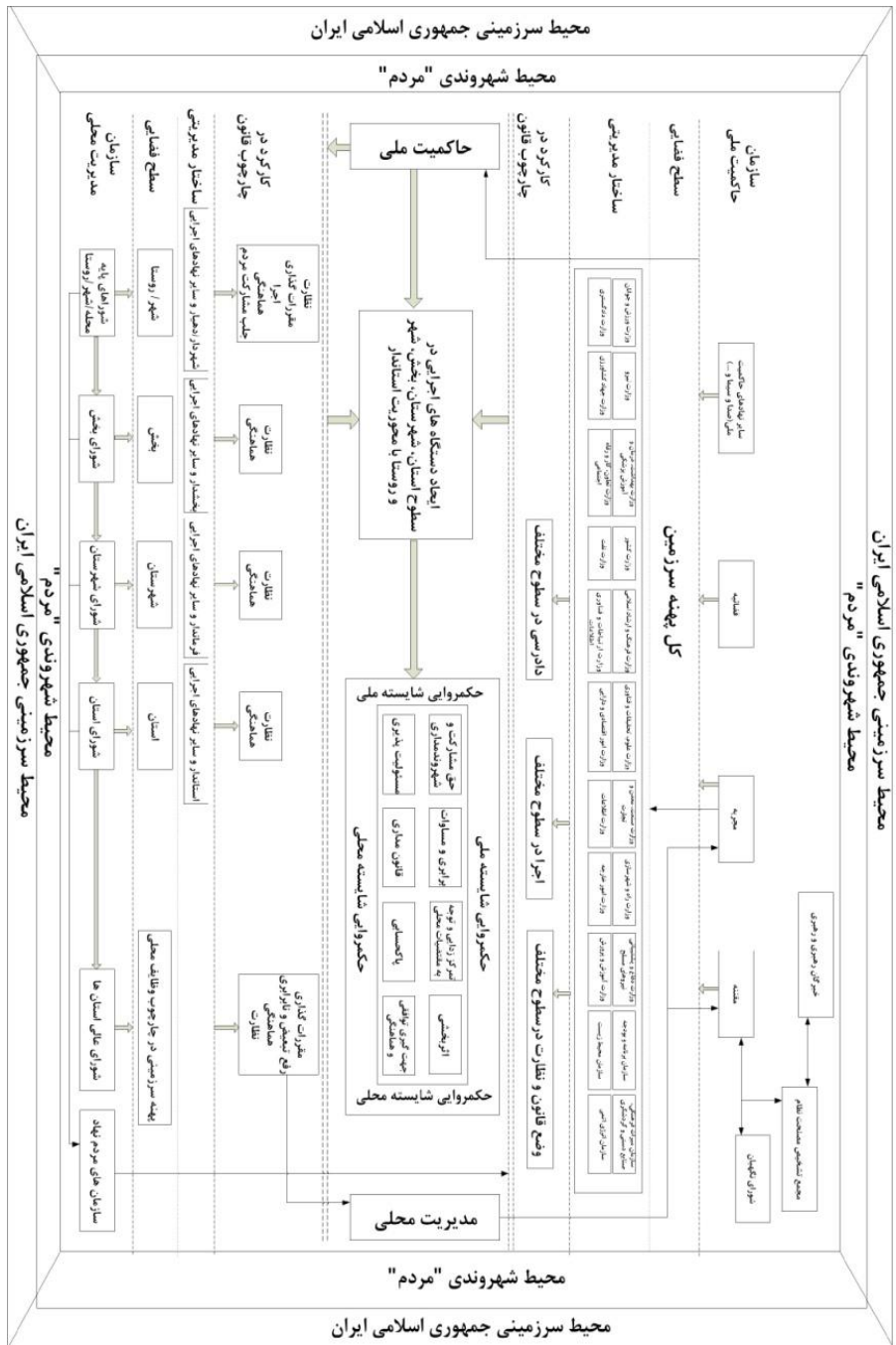
۲. فرایند اداره شهر؛

۳. فرایند پاسخ‌گویی به شهروندان، دولت مرکزی، و نهادهای محلی.

در عرض و طول هر یک از فرایندهای یادشده، سایر بازیگران در سطح ملی و محلی بر

مدیریت محلی تأثیر گذاشته و از آن تأثیر می‌پذیرند.





شکل شماره (۴). رابطه حاکمیت ملی و مدیریت محلی در قانون اساسی



فصلنامه علمی - پژوهشی

۳۳۱

تحلیل ساختاری  
حاکمیت ملی و ...

## بحث و نتیجه گیری

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که در قانون اساسی ایران بارها بر شاخص‌ها و مؤلفه‌های مبنایی الگوواره حکمروایی شایسته تأکید شده است. به عبارت دیگر، مقدمه و ۸۳ اصل در قانون اساسی با شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری، انطباق محتوایی دارند. همچنین در قانون اساسی بر شاخص‌های حکمروایی شایسته در دو سطح ساختاری و سازمانی ملی و محلی تأکید شده است؛ به گونه‌ای که شاخص‌های «حق مشارکت و شهروندمداری» و «مسئولیت‌پذیری»، به ترتیب با ۳۵ و ۳۱ بار تأکید و شاخص‌های «تمرکززدایی و توجه به مقتضیات محلی» و «قانون‌مداری» به ترتیب با ۹ و ۷ مرتبه تأکید، دارای بیشترین و کمترین انطباق با قانون اساسی هستند؛ بنابراین، رویکرد موردحمایت و مدنظر قانون‌گذار در زمان تدوین قانون اساسی، جلب مشارکت شهروندان، مسئولیت‌پذیری، پاسخ‌گویی ساختارهای دولتی به شوراها در سطح شهر، روستا و ناحیه و تمرکززدایی در اداره امور کشور از طریق شوراهای محلی بوده است. اگرچه تاکنون پژوهشی در راستای بررسی جامع شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری در قانون اساسی به شکل پژوهش حاضر انجام نشده است، اما تحقیقاتی که زارعی و پوراحمد (۱۳۸۶) و هاشمی (۱۳۸۳) درباره یکی از شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری انجام داده‌اند، تأییدکننده شهروندمدار بودن قانون اساسی است. همچنین آنچه در قانون اساسی درباره رابطه حاکمیت ملی و محلی بیان شده است، منطبق بر معیارهای حکمروایی شایسته شهری است؛ بنابراین، با توجه به بررسی‌هایی که از متن قانون به عمل آمد، رابطه فضایی حاکمیت ملی و مدیریت محلی به شرح زیر قابل ارائه است:

### الف) تبیین فضایی رابطه حاکمیت ملی و مدیریت محلی در قانون‌گذاری و نظارت

براساس بررسی‌های انجام‌شده، نظارت، وضع مقررات، جلب مشارکت مردم در اداره امور محلی، جلوگیری از تبعیض و نابرابری منطقه‌ای از جمله کارویژه‌های فضایی مدیریت محلی هستند. مطابق با تحلیل محتوایی قانون اساسی، برای پیشرفت پایدار با رویکرد تمرکززدایی در کشور، می‌توان در هر منطقه به فراخور ظرفیت‌ها و قابلیت‌ها، اداره امور هر سطح از فضا را به شوراهای محلی واگذار کرد. شوراها از حیث کارویژه‌های نظارتی و مقررات‌گذاری با قوه مقننه ارتباط ساختاری دارند. به‌ویژه اینکه براساس اصل یکصد و دوم قانون اساسی، سلسله‌مراتب شوراها حق دارند به منظور وضع قانون برای رفع نارسایی‌های محلی، قوانین پیشنهادی خود را به مجلس شورای اسلامی ارائه دهند. به عبارت دیگر، رابطه ساختاری سطح فضایی شهر، روستا، بخش، شهرستان، و استان با مجلس، حول محورهای قانون‌گذاری و نظارت شکل می‌گیرد که وضع قانون را در سطح محلی، کارآمد می‌کند. از این نظر که شوراها دارای نزدیک‌ترین رابطه با سطوح فضایی نیازها و اجتماعات هستند و



فصلنامه علمی - پژوهشی

۲۳۲

دوره نهم  
شماره ۲  
بهار ۱۳۹۶

شناخت آن‌ها از چالش‌ها و نارسایی‌ها، واقعی‌تر است، قانون‌گذار برای رفع نارسایی‌های محلی فرصت بالقوه‌ای برای ارائه پیشنهاد از سطح پایین به بالا فراهم کرده است.

یکی دیگر از کارویژه‌های مهم ارتباطی قوه مقننه با شوراهای محلی، کارویژه نظارت است. سطح کارویژه نظارتی مجلس شورای اسلامی، کل پهنه سرزمینی است؛ یعنی حق تحقیق و تفحص و سؤال و استیضاح به‌عنوان متغیرهای نظارتی به مجلس شورای اسلامی واگذار شده است. در سطح فضایی شهر و روستا نیز طبق قانون، برای شوراها کارویژه نظارتی تعیین شده است، زیرا نمایندگان شوراها با طرح پرسش می‌توانند بر بخشی از ساختار اجرایی شهر و روستا نظارت کنند، اما نکته کلیدی، عدم اجازه شوراها برای نظارت بر دستگاه‌های اجرایی هم‌تراز از نظر فضایی در سطح شهر و روستا است. به عبارت دیگر، شوراهای محلی با اینکه کارویژه نظارتی عام در چارچوب قانون اساسی به آن‌ها تفویض شده، اما در سطح اجرایی این حق از آن‌ها سلب و سبب ناکارآمدی شوراها در حوزه نظارت شده است.

### ب) تبیین فضایی رابطه حاکمیت ملی و مدیریت محلی در سطح اجرایی

براساس اصول قانون اساسی، اداره امور هر روستا، شهر، شهرستان، و استان با شوراهای همان محل و با مدیریت شهردار و یا دهیار آن است که طبق قانون، توسط شوراها انتخاب و عملکرد اجرایی آن‌ها توسط شوراهای محلی، هدایت می‌شود، اما با توجه به اینکه کارکرد فضایی همه شهرها و روستاها دارای یکپارچگی و وحدت است، وجود دستگاه‌های اجرایی متعدد، بدون ارتباط ساختارمند و نظام‌مند و برنامه و بودجه هماهنگ و یکپارچه منجر به تفرق سیاسی، مدیریتی و اجرایی و درنهایت، ناکارآمدی و اثربخشی فرایند اجرا شده است. نکته دیگر در مورد رابطه قوه مجریه با مدیریت محلی، به نظارت قوه مجریه بر مصوبات و مقررات شوراهای محلی مربوط می‌شود. در سطح فضایی بخش، شهرستان، و استان، نارسایی و چالش، بیش از سطح فضایی شهر و روستا است. در سطح بخش و شهرستان و استان با وجود شکل‌گیری سلسله‌مراتب شوراهای محلی، ساختار اجرایی کمترین میزان تأثیرپذیری را از کارکرد نظارتی و مقررات‌گذاری شوراها و سایر کارکردها دارد. هرچند در مورد قوه مجریه، براساس اصل ۱۰۳ قانون اساسی، استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیم‌های آن‌ها هستند. این اصل، لزوم پاسخ‌گویی سلسله‌مراتب نهادها و مدیران اجرایی به شوراهای محلی را به صورت روشن مطرح می‌کند، اما در اجرا رویه معکوسی سامان یافته است؛ به گونه‌ای که ساختار اجرایی ذیل وزارت کشور بر عملکرد و فعالیت شوراهای محلی نظارت دارد و شوراها باید به آن‌ها پاسخگو باشند.



بنابراین، براساس آنچه مطرح شد، شوراها به‌عنوان پایه‌های مردم‌سالاری و مردم‌پایگی با بخش نهادی توسعه پایدار سرزمین در چارچوب حکمروایی شایسته شهری ارتباط یکپارچه و تنگاتنگی دارند و قانون اساسی، زمینه‌های این رابطه را در چارچوب شاخص‌های مختلف، روشن، مطرح، و درج کرده است. البته ضروری است که پژوهش‌های بیشتری در مورد میزان عملیاتی شدن اصول مندرج در قانون اساسی در بخش‌های مختلف حاکمیتی، شامل قوای سه‌گانه و زیربخش‌های آن‌ها انجام شود. همچنین لازم است بررسی شود که هرکدام از شاخص‌های فوق در بخش‌های مختلف حاکمیتی تا چه میزان عملیاتی شده‌اند و آیا شیوه اداره کشور در قسمت‌های مختلف، تابعی از نظام سیاسی حاکم است، یا تابعی از اصول مندرج در قانون اساسی. به‌هرحال، تعارض خاص و روشنی میان شکل حکومت‌داری و اداره جامعه، به‌ویژه در سطح مدیریت شهری و منطقه‌ای در کشور وجود دارد؛ همان‌گونه که این تناقض، میان سازماندهی و تقسیم کار ملی و محلی بین ساختارهای ملی و شهری و منطقه‌ای و اصول مندرج در قانون اساسی قابل مشاهده است.

### ج) تبیین فضایی رابطه حاکمیت ملی و مدیریت محلی در سطح سیاست‌گذاری و سایر حوزه‌های حاکمیتی

براساس بررسی‌های انجام‌شده، مدیریت محلی در پهنه سرزمینی، تابع سیاست‌های دولت مرکزی به‌ویژه در چارچوب قوانین و سیاست‌های کلی است. همان‌گونه که در شکل شماره (۴) نشان داده شد، حاکمیت ملی از طریق تنظیم و ابلاغ سیاست‌های کلی، قوانین، و برنامه‌های پنج‌ساله، اقدام به واگذاری تصدی‌ها و اختیارات به مدیریت‌های محلی می‌کند. از سوی دیگر، مدیریت محلی با قوه قضائیه نیز دارای ارتباط ساختاری است، به‌ویژه اینکه براساس اصل ۱۰۶ قانون اساسی، شوراها در راستای ایفای نقش نمایندگی، دارای حق اعتراض به انحلال خود هستند و قوه قضائیه مکلف است خارج از نوبت در دادگاه صالح به شکایت آن‌ها رسیدگی کند.

به‌عبارت دیگر، قوه قضائیه، ضامن صیانت و حفاظت از نمایندگان مردم در اداره امور محلی است. همچنین براساس این بررسی، مدیریت محلی، مخاطب سیاست‌های کلی نظام در حوزه کارکردی خود است و در چارچوب آن با حاکمیت ملی ارتباط برقرار می‌کند.



فصلنامه علمی - پژوهشی

۲۳۴

دوره نهم  
شماره ۲  
بهار ۱۳۹۶



## منابع

- آلمندینگر، فیلیپ (۱۳۸۹). نظریه برنامه‌ریزی (مترجم: الهام بهیمن تیموری). تهران: نشر آذرخش.
- اجلالی، پرویز؛ رفیعیان، مجتبی؛ و عسگری، علی (۱۳۹۱). نظریه‌های برنامه‌ریزی دیدگاه‌های سنتی و جدید. تهران: نشر آگه.
- بووارد، تونی؛ و لوفلر، الکه (۱۳۹۱). حکمروایی و مدیریت عمومی (مترجم: اشرف رحیمیان). تهران: نشر شهر.
- دشتی، علی (۱۳۹۱). مدل مطلوب دموکراسی محلی در ایران در پرتو نظریه دموکراسی مشارکتی (رساله دکتری). دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.
- رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۹۱). حقوق برنامه‌ریزی شهری. تهران: نشر مجد.
- زارعی، بهادر؛ و پوراحمد، احمد (۱۳۸۶). قلمرو جغرافیایی کشور و قانون اساسی ایران. فصلنامه پژوهش‌های جغرافیایی، ۳۹(۹)، ۷۲-۵۹.
- فردین، جان (۱۳۸۸). الگوی ناقلیدسی در برنامه‌ریزی (مترجم: عارف اقوامی مقدم). در: اسکات کمپل، سوزان فاینشتاین، مجموعه مقالات نظریه‌های برنامه‌ریزی شهری، تهران: انتشارات آذرخش.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۸). تدوین جهانگیر منصور. تهران: نشر دوران.
- میدری، احمد؛ و خیرخواهان، جعفر (۱۳۸۳). حکمرانی خوب؛ بنیاد توسعه. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- هاروی، دیوید (۱۳۹۵). از حق به شهر تا شهرهای شورشی (مترجم: خسرو کلانتری، و پرویز صداقت). تهران: انتشارات آگه.
- هاشمی، سیدمناف؛ و بوچانی، محمدحسین (۱۳۹۱). الزامات تحول رابطه قوه مقننه و مجریه با مدیریت‌های محلی در افق ۱۴۰۴ جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی، ۴(۳)، ۱۱۹-۸۹. doi: 10.7508/isih.2012.15.005
- هاشمی، محمد (۱۳۸۳). قانون اساسی و حاکمیت مردم. نشریه حقوق اساسی، ۲(۳)، ۳۲۵-۳۳۳.
- هیلیبر، جین (۱۳۸۸). سایه‌های قدرت، حکایت دوران‌دیشی برنامه‌ریزی کاربری اراضی (مترجم: کمال پولادی). تهران: نشر جامعه مهندسان مشاور ایران.
- Hsiu-Fang, H., & Shannon S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Journal of Qualitative Health Research*, 15(9), 1277-1288. doi: 10.1177/1049732305276687
- krippendorff, K. (2004). *Content analysis an introduction to its methodology*. Sage publication.
- Mckinlay, P. (1999). Globalization, subsidiarity and enabling the governance. *Community Government Forum Christchurch*, 2 & 3.
- Rakodi, C. (2001). Governance and civic engagement: Urban economies, poverty and civil society. *Journal of International Development*, 13(7), 985-988. doi: 10.1002/jid.821



- Sadashiva, M. (2008). *Effects of civil society on urban planning and governance in Meysore, India* (Unpublished doctoral dissertation). Technical Faculty, University of Dortmund, Germany.
- Salet, W., Thornley, A., & Kreukels, A. (Eds.). (2003). *Metropolitangovernance and spatial planning: Comparative case studies of European city – regions*. London and New York: Spon Press.
- Savitch, H., & Vogel, K. (2000). A symposium: New regionalism and its policy agenda. *Journal of State & Local Government Review*, 32(3), 158-168.
- Schwab, B., Kubler, D., & Walti, S. (2001). Urban policy, danish building and urban research and European urban. *Paper Presented at the Conference Area-Based Initiatives in Contemporary*, Copenhagen 17-19 May. Reterived from <http://www.sbi.dk>
- Stone, P., Dunphy, D. C., Smith, M. S., & Ogilvie, D. N. (1966). *The general inquirer: A computer approach to content analysis*. Cambridge: M.I.T Press.
- UN-HABITAT. (2004). The urban governance index: A tool of the quality of urban governance, *Global Campaign on Urban Governance & Global Urban Observatory*, Beirut.



فصلنامه علمی - پژوهشی

۲۳۶

دوره نهم

شماره ۲

بهار ۱۳۹۶

# Structural analysis of national government and local management in the Iranian constitution on the basis of good urban governance

Mohammad Hossein Boochani<sup>1</sup>, Mozaffar Sarrafi<sup>2</sup>, Jamileh Tavakolina<sup>3</sup>, Ali Dashti<sup>4</sup>

Received: Sep. 11, 2016; Accepted: Dec. 26, 2016

## Abstract

This paper attempts to examine the issue of which criteria relevant to the relations between national government and good urban governance are in keeping with the criteria of good urban governance in the Iranian constitution. By reading the constitution, it attempts to analyze its contents as the main resource for planning at the local and national levels. From a theoretical aspect, the theoretic framework was designed through the employment of an approach for good urban governance in relation to Iran's local requirements. The main indices that were selected consist of eight indices: effectiveness, decentralization and attention to local requirements, equality, right of participation and citizenship, coordination and consensus-orientation, regulatory compliance, accountability and transparency and truthfulness. Content analysis was used as the qualitative method of the research for description of the constitution through coding and systematic classification procedures. The use of this approach allowed us to describe the real nature of data using a qualitative method. The results show that in the Iranian constitution, suitable governance indices have been emphasized. The right to participation and accountability show the highest level of compatibility with the Iranian constitution while decentralization and regulatory compliance show the lowest level. Therefore, this approach was supported by the legislators at the time of writing of the Iranian constitution; attracting citizen participation, accountability, government structure response to the councils, and decentralization in the administration of the country's affairs through local councils. In conclusion, on the basis of what was stated in the constitution regarding local and national governance is compatible with good urban governance criteria.

*Keywords:* good urban governance, national government, local management, constitution of the Islamic Republic of Iran.

---

1. PhD Student in Urban Geography and Planning, Earth Sciences Faculty, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran (Corresponding Author). Email: [boochani10@yahoo.com](mailto:boochani10@yahoo.com)

2. Associate Professor in Urban and Regional Designing and Planning, Earth Sciences Faculty, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran. Email: [sarrafi@sbu.ac.ir](mailto:sarrafi@sbu.ac.ir)

3. Associate Professor in Urban Geography and Planning, Earth Sciences Faculty, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran. Email: [j\\_tavakolinia@sbu.ac.ir](mailto:j_tavakolinia@sbu.ac.ir)

4. Assistant Professor in Law, Faculty of Law, Islamic Azad University, Central Tehran Branch, Tehran, Iran. Email: [darrood@gmail.com](mailto:darrood@gmail.com)



## Bibliography

- Allmendinger, P. (2010). *Nazariye-ye barnāmerizi* [Planning theory] (E. Behiman Teimoori, Trans.). Tehran, Iran: Āzaraxš.
- Bovaird, A. G., & Löffler, E. (2012). *Hokmravāyi va modiriyat-e omumi* [Public management and governance] (A. Rahimian, Trans.). Tehran, Iran: Šahr.
- Constitution of the Islamic Republic of Iran (2009). *Tadvin-e Jahangir Mansour* [Codification: Jahangir Mansour]. Tehran, Iran: Dowrān.
- Dashti, A. (2012). *Model-e matlub-e democracy dar Iran dar partow-e nazariye-ye democracy-ye mošārekati* [Ideal model of local democracy in Iran based on the theory of participatory democracy] (Unpublished doctoral dissertation). Faculty Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran.
- Ejlali, P., Rafieian, M., & Asgari, A. (2012). *Nazariyehā-ye barnāmerizi-ye didgāhhā-ye sonnati va jadid* [Theory of planning: Traditional and modern views]. Tehran, Iran: Āgah.
- Friedmann, J. (2009). Olgu-ye na oqlidosi dar barnāmerizi [Readings in planning theory] (A. Aghvami Moghadam, Trans.). In S. Campbell & Fainstein, S. (Eds.), *Nazariyehā-ye Barnāmerizi-ye Šahri* [Explanation of Non- Euclidian Pattern in Urban Planning], Tehran, Iran: Āzaraxš.
- Harvey, D. (2016). *Az haq be šahr tā šahrhā-ye šureši* [Rebel cities : From the right to the city to the urban revolution] (kh. Kalantari, & P. Sedaghat, Trans.). Tehran, Iran: Āgah.
- Hashemi, M. (2004). Qānun-e asāsi va hākemiyat-e mardom [Constitution and sovereignty of the people]. *Journal of Hoquq-e Asāsi/Fundamental Rights*, 2(3), 325-333.
- Hashemi, S. M., & Boochani, M. H. (2012). *Elzāmāt-e tahavvol-e rābete-ye qovve-ye moqannane va mojriye bā modiriyathā-ye mahalli dar ofoq-e 2025 Jomhuri-ye Eslāmi-ye Iran* [Evolution requirements associated with relationships of legislative and executive organization with local management of the Islamic Republic of Iran in 2025]. *Journal of Motāle'āt-e Miyānreštei dar Olum-e Ensāni/Interdisciplinary Studies in the Humanities*, 4(3), 89-119. doi: 10.7508/isih.2012.15.005
- Hsiu-Fang, H., & Shannon S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Journal of Qualitative Health Research*, 15(9), 1277-1288. doi: 10.1177/1049732305276687
- krippendorff, k. (2004). *Content analysis an introduction to its methodology*. Sage publication.
- Mckinlay, P. (1999). Globalization, subsidiarity and enabling the governance. *Community Government Forum Christchurch*, 2 & 3.
- Meidari, A., & Kheirkhahan, J. (2004). *Hokmrāni-ye xub; Bonyād-e towse'e* [Good governance: The foundation of development]. Tehran, Iran: Markaz-e Pažuhešhā-ye Majles/Islamic Parliament Research Center.
- Rakodi, C. (2001). Governance and civic engagement: Urban economies, poverty and civil society. *Journal of International Development*, 13(7), 985-988. doi: 10.1002/jid.821

- Rezaei, M. J. (2012). *Hoquq-e barnāmerizi-ye šahri* [Urban planning law]. Tehran, Iran: Majd.
- Sadashiva, M. (2008). *Effects of civil society on urban planning and governance in Meysore, India* (Unpublished doctoral dissertation). Technical Faculty, University of Dortmund, Germany.
- Salet, W., Thornley, A., & Kreukels, A. (Eds.). (2003). *Metropolitan governance and spatial planning: Comparative case studies of European city – regions*. London and New York: Spon Press.
- Savitch, H., & Vogel, K. (2000). A symposium: New regionalism and its policy agenda. *Journal of State & Local Government Review*, 32(3), 158-168.
- Schwab, B., Kubler, D., & Walti, S. (2001). Urban policy, danish building and urban research and European urban. *Paper Presented at the Conference Area-Based Initiatives in Contemporary*, Copenhagen 17 - 19 May. Reterived from <http://www.sbi.dk/eura/workshops/papers/workshop2/schwab.pdf>
- Stone, P., Dunphy, D. C., Smith, M. S., & Ogilvie, D. N. (1966). *The general inquirer: A computer approach to content analysis*. Cambridge: M.I.T Press.
- UN-HABITAT. (2004). *The urban governance index: A tool of the quality of urban governance, Beirut*. By Global Campaign on Urban Governance & Global Urban Observatory.
- Zareie, B., & Poorahmad, A. (2007). Qalamrow-e joghrāfiyāyi-ye kešvar va qānun-e asāsi-ye Iran [Territory of the country and the constitution of Iran]. *Journal of Pažuhešhā-ye Joghrāfiyāyi/Geographical Research*, 39(9), 59-72.



#### 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

Boochani, M.H., Sarrafi, M., Tavakolina, J., & Dashti, A. (2017). Structural analysis of national government and local management in the Iranian constitution on the basis of good urban governance. *Interdisciplinary Studies in the Humanities*, 9(2), 211-236. doi: 10.22035/isih.2017.2301.2761



چگونه به این مقاله استناد کنیم:

بوچانی، محمدحسین؛ صرافى، مظفر؛ توکلی‌نیا، جمیله؛ و دشتی، علی (۱۳۹۶). تحلیل ساختاری حاکمیت ملی و مدیریت محلی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در پرتو رویکرد حکمروایی شایسته شهری. فصلنامه مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی، ۹ (۲)، ۲۱۱-۲۳۶. doi: 10.22035/isih.2017.2301.2761

[http://www.isih.ir/article\\_256.html](http://www.isih.ir/article_256.html)