



10.48315/QGL.2026.580604.1366

فصلنامه «دولت و حقوق»، سال هفتم، شماره اول (پیاپی ۲۳)، بهار ۱۴۰۵، صص. ۱-۲۲

گذار از «بلدیه» به «شورا»: بررسی ریشه‌های حقوقی حکمرانی محلی در ایران

بیژن عباسی لاهیجی*

شیوا امیریان**

نوع مقاله: علمی - پژوهشی

چکیده

انقلاب مشروطه، به عنوان نقطه عطفی در تاریخ تحولات سیاسی ایران، سرآغاز گذار تدریجی از سلطنت مطلقه به حاکمیت قانون و حکمرانی محلی به شمار می‌آید. حکمرانی محلی برای نخستین بار با انقلاب مشروطه در حقوق اداری ایران پدیدار شد. در این دوره، انجمن‌های بلدیه به عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای عدم تمرکز اداری در کشور تشکیل شدند و مسئولیت اداره امور شهری را بر عهده گرفتند. انجمن‌های بلدیه، نخستین نهادهایی بودند که نقش شهروندان را در اداره امور عمومی بسط دادند و مبنایی برای نهادهای مردم‌سالاری محلی فراهم کردند. با پیروزی انقلاب اسلامی شوراهای دیگر، در اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران گنجانده شدند. این مقاله با بهره‌گیری از روش توصیفی - تحلیلی و مطالعه اسناد حقوقی، به بررسی تحول جایگاه و عملکرد شوراهای محلی در سه دوره تاریخی قاجار، پهلوی و جمهوری اسلامی پرداخته است. یافته‌ها نشان می‌دهد که هرچند شوراهای محلی در هر سه دوره به عنوان نهادهای اراده عمومی در سطح محلی مطرح بوده، ولی در عمل با موانع و چالش‌های اجرایی، حقوقی و سیاسی روبرو بوده‌اند. بررسی این سه دوره، درک عمیق‌تری از ارتباط میان مشارکت مردمی و ساختار قدرت در نظام حقوق عمومی ایران ارائه می‌دهد و زمینه را برای بازاندیشی در نهادهای حکمرانی محلی فراهم می‌کند.

واژگان کلیدی

انجمن‌های بلدیه، انتخابات، شوراهای شهر، صلاحیت‌ها، نظارت.

* استاد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

babbasi@ut.ac.ir

** دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، پردیس البرز، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

Shivaamirian@ut.ac.ir

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۲/۱۶

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۱۱/۱۳

مقدمه

انقلاب مشروطه در سال ۱۲۸۵ هجری شمسی، نقطه عطفی سرنوشت‌ساز بود که کشور را از بستر سنتی خارج و وارد دوران مدرنیته کرد. این رویداد تاریخی با متزلزل کردن بنیان‌های حکومت مطلقه، فصل تازه‌ای را گشود که در آن الگوی جدیدی از حکمرانی مبتنی بر قانون و مشارکت عمومی شکل گرفت. یکی از دستاوردهای این انقلاب، تصویب قانون انجمن‌های بلدیّه بود که برای نخستین بار در حقوق اداری ایران، اداره امور شهرها را به نهادهای منتخب مردمی واگذار کرد. این دوره را دوران طلایی اداره شهرها توسط نهادهای مردمی می‌نامند، چراکه قانون مذکور شرایط لازم برای تحقق عدم تمرکز اداری را فراهم آورد و مشارکت اجتماعی اهالی شهر را در تصمیم‌گیری‌های شهری نهادینه کرد (هریسی‌نژاد، ۱۳۸۹: ۴۰۹). با قانونی شدن نهادهایی چون انجمن‌های بلدیّه، الگوی جدیدی از مدیریت شهری پدید آمد که ویژگی بارز آن، مشارکت اجتماعی اهالی شهر در تصمیم‌گیری‌های شهری و انتخابی شدن مدیران شهر از سوی شهروندان و تضعیف اراده یک‌جانبه حاکمان بود (قدیمی قیداری و شهنساری، ۱۳۹۶: ۱۸۶).

با گذر از دوره قاجار و ورود به دوران پهلوی، تغییرات بنیادینی در ساختار سیاسی کشور رخ داد که تأثیر عمیقی بر جایگاه نهادهای محلی گذاشت. در دوره پهلوی، اگرچه نهادهایی تحت عناوین شورای شهر و انجمن‌های شهر فعالیت می‌کردند، اما ماهیت این نهادها از ابزارهای دموکراتیک به ابزاری برای اجرای سیاست‌های دولت مرکزی تغییر یافت. سرانجام با استقرار جمهوری اسلامی ایران، اصول ۶، ۷ و ۱۰۰ تا ۱۰۶ قانون اساسی، جایگاه حقوقی شوراهای تقویت کردند و زمینه مشارکت مردم در مدیریت شهری را مجدداً فراهم نمودند.

بررسی پیشینه نوشتارها نشان می‌دهد که مطالعات متعددی در حوزه نهادهای محلی انجام شده است. پروانه نادرنژاد (۱۳۹۰) در مقاله پیدایش و تحول بلدیّه (شهرداری‌ها) پس از مشروطه، به تشریح شکل‌گیری نخستین نهاد شهری مدرن پرداخته است. همچنین کمال‌الدین هریسی‌نژاد (۱۳۸۲) در مقاله پیدایش و نقش انجمن‌های ایالتی در انقلاب مشروطیت، نقش سیاسی و اجتماعی این نهادهای اولیه را بررسی کرده است. وی در مقاله‌ای دیگر با عنوان سیر تحول اداره شهرها توسط انجمن‌ها و شوراهای شهر (۱۳۸۹)، عملکرد نهادهای محلی را با معیار عدم تمرکز اداری ارزیابی نموده و ناکارآمدی شوراهای ایران را بیان داشته است. از سوی دیگر، هادی ویسی (۱۳۹۲) در مطالعه‌ای با عنوان بررسی الگوهای دولت محلی و تطبیق آن با شهرهای ایران، نتیجه گرفته است که ساختار شوراهای در عمل تحت کنترل دولت مرکزی بوده و شبیه به الگوی شورا مدیر ضعیف عمل می‌کند.

با وجود اهمیت این آثار، اکثر نوشتارها بر جنبه‌های تاریخی، مدیریتی و اجتماعی نهادهای محلی متمرکز بوده و کمتر به تحلیل حقوقی پیوند میان مفاهیم حکمرانی محلی در دوره مشروطه و نظام شوراهای شهری کنونی پرداخته‌اند. جایگاه حقوقی شوراهای بلدیه و تأثیر آن بر نهادهای محلی معاصر به‌طور جامع مطالعه نشده است.

تمایز اصلی این نوشتار، استفاده از چارچوب نظری نهادگرایی تاریخی است. برخلاف کارهای پیشین که عمدتاً به توصیف آنچه تغییر کرده پرداخته‌اند، امتیاز اصلی نوشتار حاضر، عبور از تاریخچه‌نگاری صرف و ورود به تحلیل عمیق حقوقی میان انجمن‌های بلدیه و ساختار کنونی شوراهای است. ضرورت پرداختن به نوشتار حاضر از آن رو است که نظریه نهادگرایی تاریخی تأکید دارد نهادهای حقوقی مدرن، کوتاه‌مدت نبوده، بلکه در بستر تاریخی، سیاسی و اجتماعی شکل گرفته و در طول زمان تحولاتی را پشت سر گذاشته است. لذا این مطالعه با روش تحقیق توصیفی-تحلیلی، به دنبال پاسخ به پرسش بنیادین چرا و چگونه اصول حقوقی تداوم یا گسست یافته‌اند، است.

۱. سیر و پیشینه تاریخی نهادهای محلی

به‌طور کلی، تدوین قانون اساسی سال ۱۲۸۵ هجری شمسی زمینه‌ساز اصلاحات حقوقی در سطوح ملی و محلی شد. جنبش مشروطه تنها به دنبال محدود کردن قدرت شاه نبود، بلکه تلاشی آگاهانه برای ایجاد توازن میان مرکزگرایی بوروکراتیک و مشارکت مدنی بود. نمایندگان ملت در دارالشورای ملی به خوبی درک کرده بودند که قدرت مشروطه بدون نفوذ آن در شهرستان‌ها ناقص خواهد بود؛ چراکه بر این باور بودند با تشکیل انجمن‌های بلدیه از نمایندگان مردم، قدرت مشروطه در شهرستان‌ها رو به فزونی خواهد رفت (ملک‌زاده، ۱۳۸۳: ۵۹۶).

اصول ۲۹ و ۹۰ تا ۹۳ متمم قانون اساسی مصوب ۱۲۸۶، چارچوب دقیقی برای نحوه تشکیل و انتخاب انجمن‌های بلدیه ترسیم کردند. هدف از این مقررات آن بود که انجمن‌ها بر امور محلی نظارت داشته باشند و عدالت و مساوات میان مردم برقرار شده و از هرج و مرج جلوگیری شود (عادل‌فر و اسماعیلی، ۱۳۹۸: ۱۵۷). به عبارت دقیق‌تر، انجمن‌ها و مأمورانی که از سوی اهل محل انتخاب می‌شوند و امور و مؤسسات محلی را اداره می‌کنند، هر یک دارای بودجه و تشکیلات مخصوص است و مقررات اداری به تصویب انجمن‌های محلی می‌رسد. کارمندان ادارات و دیوان‌های آن‌ها تابع مقررات و مقامات اداری محل هستند و دولت مرکزی نسبت به امور آن‌ها فقط اعمال نظارت می‌کند (سنجابی و گرجی ازندریانی، ۱۳۹۶: ۹۹).

این رویکرد غیرمتمرکز، هم‌سو با اندیشه‌های جهانی زمانه بود. جان استوارت میل اندیشمند

لیبرال قرن نوزدهم، معتقد بود که هر شهر، فارغ از وسعت و جمعیت، باید دارای شورای شهری مستقل باشد (استوارت میل، ۱۳۸۶: ۲۹۹). انجمن بلدیة با تغییر نظام سیاسی کشور از پادشاهی مطلقه به سلطنت مشروطه، ابزارها و راهکارهای نوینی برای اداره کشور تعریف کرد و به عنوان نهادی مدنی برای مدیریت شهری توسط مردم شکل گرفت (فلاح توتکار و بیطرفان، ۱۳۹۰: ۴۴). قانون بلدیة به عنوان نخستین قانون در ایران توانست برخی از ویژگی های عدم تمرکز را با خود به همراه داشته باشد. این قانون با اقتباس از مدل فرانسه، سنگ بنای حقوقی این نهاد را پایه گذاری کرد (سنجایی و گرجی از ندریانی، ۱۳۹۶: ۱۰۳). مطابق با رویکرد فرانسه، این شوراها در حوزه خود، هرگونه خدمات عمومی و انجام اموری را که جنبه ی غیرسیاسی و حاکمیتی دارد، بر عهده دارند (عباسی، ۱۳۸۷: ۲۹۴).

از منظر حقوق عمومی نیز بلدیة های دوره قاجار آغازگر فرآیندی بودند که در آن، اداره شهر از یک امر صرفاً حکومتی به یک امر عمومی تبدیل شد (کسروی، ۱۳۸۳: ۲۱۷). تحلیل این مسیر، درک بهتری از عدم تمرکز می دهد؛ زیرا تمرکززدایی را می توان انتقال یا تفویض اختیار در زمینه برنامه ریزی و مدیریت از سوی مقامات مرکزی به مقامات محلی توصیف کرد (کریمی فرد، ۱۳۹۸: ۲۰۲۰). این انتقال صرفاً ارزش اداری ندارد، بلکه دارای بار مدنی است و فرصتی برای شهروندان جهت مشارکت در امور عمومی فراهم می آورد (محمدزاده اصل و طباطبائی موتمنی، ۱۳۹۴: ۴).

۱-۱. گذار به دوره پهلوی

پس از ناکامی نسبی انجمن های بلدیة در عصر قاجار، با گسترش شهرنشینی و نیاز به برنامه ریزی شهری، احیای این نهادها در دوره پهلوی نخست در دستور کار قرار گرفت. قانون جدید اردیبهشت ۱۳۰۹ و نظامنامه اجرایی آن، ظاهراً ادامه دهنده راه بودند، اما ماهیت کارکردی آنها دگرگون شد. به نظر می رسد در دوره پهلوی، اگرچه انجمن های شهر جایگزین بلدیة ها شدند، اما استقلال واقعی را از دست دادند و تحت سیاست های متمرکز دولت فعالیت می کردند. بنابراین، اگرچه نام بلدیة حفظ شد و از نظر قانونی ادامه یافت، ولی کارکرد دموکراتیک آن به شدت کاهش یافت.

این تحول ریشه در کودتای ۱۲۹۹ و تسلط دولت بر امور نهادهای مستقل مانند بلدیة ها داشت. با تدوین نظامنامه ای در سال ۱۳۰۹ هجری شمسی، اداره بلدیة وابسته به دولت شد. ریاست انجمن های بلدیة تهران زیر نظر ریاست وزرا قرار می گرفت و نخست وزیر از طرف خود نماینده ای را برای اداره بلدیة تعیین می کرد (نادرنژاد، ۱۳۹۰: ۱۳۳). از آنجا که حکومت پهلوی بر اقتدارگرایی استوار بود، نقش انجمن هایی مانند انجمن بلدیة کمرنگ شد و این نهادها به جای

اینکه بازوی مردم باشند، به ابزاری برای اجرای دستورات مرکزی تبدیل شدند. انجمن‌های بلدیه پس از قانون جدید و آیین‌نامه اجرایی آن، به شدت متمرکز بوده و هیچ وجهی پاسخگوی شرایط عدم تمرکز محلی و در نتیجه، اداره امور شهرها به وسیله نهادهای محلی و مردمی نبودند (هریسی‌نژاد، ۱۳۸۹: ۴۱۲).

۲-۱. گذار به شوراهای اسلامی شهر

در مقابل تجربه ناکامی نهادهای سابق، پس از پیروزی انقلاب اسلامی، نخستین گام برای احیای نهادهای محلی، تدوین قانون اساسی بود. امام خمینی(ره) در پیام خود به مجلس خبرگان بر اسلامی بودن قانون اساسی تأکید کرده و تدوین آن را مشروط به رعایت حقوق و مصالح همه ملت، پرهیز از تبعیض و توجه به نیازهای مردم بر مبنای شریعت اسلامی دانستند (فتحی و سعادت‌نژاد، ۱۴۰۰: ۳۴۶).

در راستای تحقق همان مشارکت مردمی، لایحه قانونی شوراهای محلی مصوب تیرماه ۱۳۵۸ شورای انقلاب، یکی از نخستین تلاش‌های جمهوری اسلامی برای تحقق شوراهای مردمی بود و ریشه در تفکر سیاسی انقلاب اسلامی درباره مشارکت مردم داشت هرچند این لایحه به دلیل شرایط آن زمان اجرا نشد و لایحه زمینه‌ساز تصویب اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶ قانون اساسی شد و سرانجام قانون شوراهای اسلامی کشور در سال ۱۳۷۵ تصویب گردید (عباسی، ۱۴۰۳: ۱۱۸).

اصول ۶، ۷ و ۱۰۰ تا ۱۰۶ قانون اساسی به شورا به عنوان نهادی برای اداره امور محلی بر مبنای مشارکت مردمی تصریح می‌کند. در این اصول از قانون اساسی، شوراها وظیفه تصمیم‌گیری و اداره امور را دارند که در واقع، مشورت از مهم‌ترین ارکان تصمیم‌گیری شوراها است (اصلانی و سهرابلو، ۱۳۹۴: ۴۲۰). با وجود چارچوب کلی و مترقی قانون اساسی، فقدان جزئیات اجرایی باعث شد تا نخستین قانون شوراها در سال ۱۳۶۱ و سپس قانون جامع در سال ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی در سال‌های ۱۳۸۲، ۱۳۸۶، ۱۳۹۲، ۱۳۹۶ و ۱۴۰۳ تدوین شود.

تحلیل این سیر تاریخی نشان می‌دهد که اگرچه قانون بلدیه ۱۲۸۶ نخستین تلاش جدی برای گسترش دموکراسی شهری و ایجاد عدم تمرکز اداری بود، اما ناکارآمدی ساختاری در عصر قاجار و اقتدارگرایی در دوران پهلوی، منجر به تغییر ماهوی این نهاد شد؛ به گونه‌ای که بلدیه‌ها از بسترهای مشارکت مدنی به ابزاری صرفاً اجرایی برای اجرای دستورات دولت متمرکز تبدیل شدند.

در نهایت، احیای نهادهای محلی در دوران جمهوری اسلامی با تکیه بر اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶ قانون اساسی، بازگشتی به مشارکت مردمی بود.

۲. سیر تحول حقوقی و سیاسی انتخابات در نهادهای محلی ایران

در این بخش، با تکیه بر اسناد قانونی و تحلیل متون حقوقی، سه دوره کلیدی قاجار (مشروطه)، پهلوی اول و جمهوری اسلامی مورد بررسی قرار می‌گیرد تا تحولات مربوط به نحوه انتخاب اعضا، شرایط احراز سمت و سازوکار نظارتی به صورت تطبیقی و دقیق تبیین شود.

۲-۱. شیوه و چگونگی تشکیل انجمن‌های بلدیّه در دوران قاجار

انتخابات انجمن‌های بلدیّه در دوران قاجار، گامی مهم به سوی مشارکت مردمی در اداره امور شهری پس از انقلاب مشروطه بود. بر پایه قانون بلدیّه سال ۱۲۸۶ هجری شمسی، انجمن‌های بلدیّه در شهرهای مختلف تشکیل شدند تا با نظارت بر امور شهری و مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها، اداره شهر را از شکل سنتی به نظامی قانونی و مشارکتی تبدیل کنند. طبق این قانون، در هر شهر باید انجمن بلدیّه‌ای تشکیل می‌شد که اعضای آن توسط مردم انتخاب می‌گشتند. رأی‌گیری به صورت مستقیم صورت می‌گرفت و مردم تنها می‌توانستند به نمایندگان محله خود رأی دهند.

۲-۲. شرایط انتخاب‌کنندگان (رأی‌دهندگان) انجمن‌های بلدیّه

قانون بلدیّه سال ۱۲۸۶ هجری شمسی، اگرچه گامی به سوی مشارکت مردمی بود، اما ماهیتی کاملاً طبقاتی و محدود داشت. امکان رأی‌دهی تنها برای کسانی وجود داشت که دارای تمکن مالی بودند؛ بدین معنا که فرد باید حداقل ۲۱ سال سن می‌داشت و علاوه بر پرداخت مالیات، مالک خانه، مستغلات یا اراضی در محدوده شهر نیز می‌بود (ماده ۱۲). این شرط اقتصادی، عملاً قشر وسیعی از فقرا و کارگران را از دایره تصمیم‌گیری شهری خارج کرد. علاوه بر این، قانون رویکردی مردسالارانه داشت و زنان را به طور کامل از حقوق سیاسی محروم می‌کرد. بر اساس ماده ۱۵، علاوه بر زنان، اشخاص محکوم به جرایم سنگین (قتل و سرقت)، ورشکستگان، مجنونان و افراد فاقد رشد عقلی نیز از حق انتخاب و انتخاب شدن محروم بودند.

۲-۳. شرایط انتخاب‌شوندگان انجمن‌های بلدیّه

برای داوطلبان عضویت در شورا، شرایط سخت‌گیرانه‌تری در نظر گرفته شده بود. سن داوطلبان عضویت ۲۵ سال تمام تعیین گردید و آنان باید سواد فارسی کامل داشتند. یکی از نقاط قوت تحلیلی این قانون، ماده ۱۷ بود که شرط عدم اشتغال در خدمت دولت را برای اعضای شورا الزامی کرد. این موضوع نشان‌دهنده تلاش قانون‌گذار برای ایجاد نوعی استقلال اجرایی و جلوگیری از نفوذ مستقیم بوروکراسی دولتی در نهادهای محلی بود.

۲-۴. نظارت بر انتخابات انجمن‌های بلدیه در دوره مشروطه

پس از پایان رأی‌گیری، هدف این بود که شفافیت و سلامت انتخابات تضمین گردد. نکته مهم این بود که تأیید صلاحیت نامزدها توسط هیچ نهاد حکومتی یا زیرمجموعه دولت پیش‌بینی نشده بود تا شفافیت و بی‌طرفی حفظ گردد (ماده ۴۲). علاوه بر این، نهاد انجمن نظار برای نظارت بر فرآیند انتخابات پیش‌بینی شده بود. طبق ماده ۲۶، محل این انجمن در مرکز شهر تعیین می‌شد تا مردم بتوانند آزادانه تعرفه‌ها را دریافت و رأی دهند.

همچنین مطابق مواد ۵۳ تا ۵۵ قانون بلدیه، برای مدیریت اختلافات، قانون رویکردی غیرمتمرکز و محلی داشت؛ بدین معنا که رسیدگی به شکایات و اعتراضات انتخاباتی مستقیماً بر عهده خود انجمن‌های بلدیه گذاشته شد و تصمیمات آن‌ها قطعی و نهایی اعلام گردید. این انجمن مسئول رسیدگی به شکایات بود و بررسی آن‌ها ظرف یک هفته انجام می‌شد و در صورت نارضایتی، امکان ارجاع مجدد به انجمن بلدیه وجود داشت.

از منظر تحلیلی، قانون بلدیه در زمان خود کاملاً پاسخگوی تحقق عدم تمرکز اداری یعنی سپردن اداره امور محلی به دست منتخبان مردم، مستقل از مقامات مرکزی بود. انتخابی بودن اعضای شوراهای محلی، استقلال عمل آن‌ها را در برابر قوه مجریه بیشتر و بهتر از هر سازوکار دیگری تأمین می‌کرد (هریسی‌نژاد، ۱۳۸۹: ۴۰۹).

۲-۵. انتخابات انجمن‌های بلدیه در دوران پهلوی

در دوران پهلوی اول، اگرچه نوسازی و تمرکزگرایی مطرح بود، اما انتخابات انجمن‌های بلدیه محدود و تحت نظارت شدید دولت برگزار می‌شد. مقایسه قانون بلدیه ۱۲۸۶ و نظامنامه اجرایی ۱۳۰۹ نشان‌دهنده گرایش آشکار به تمرکز قدرت است. در نظامنامه ۱۳۰۹ شرایط شرکت در انتخابات سخت‌گیرانه‌تر شد. سن رأی‌دهندگان و کاندیداها به ترتیب ۲۰ و ۳۰ سال تعیین شد (ماده ۱۰) و حق رأی تنها به اعضای سه طبقه خاص (تجار، اصناف و مالکین) اختصاص یافت. زنان، مجانین و افراد تحت قیمومت نیز همچنان از حق رأی محروم بودند.

علاوه بر محدودیت‌های طبقاتی، تغییرات ساختاری دیگری رخ داد که نشان‌دهنده تلاش دولت برای کنترل نهادهای محلی بود. بر اساس ماده ۱۱ قانون بلدیه سال ۱۲۸۶ هجری شمسی، اعضای انجمن برای شهرهای بزرگ ۳۰ نفر مشخص شده بود، در حالی که بر مبنای ماده ۲ قانون ۱۳۰۹ هجری شمسی، تعداد اعضای انجمن بلدیه کاهش یافت. با وجود افزایش جمعیت تهران، تعداد نمایندگان از ۳۰ نفر به ۱۲ نفر رسید. این کاهش تعداد نمایندگان، اگرچه ممکن است برای جلوگیری از دخالت‌های گسترده مردمی توجیه شود اما در عمل ابزاری برای مدیریت متمرکزتر

بود (بیطرفان، ۱۴۰۲: ۶۳).

نحوه انتخاب اعضا نیز دستخوش تغییرات بنیادینی شد که ماهیت مردمی بودن نهاد را مخدوش کرد. نمایندگان دیگر با رأی مستقیم انتخاب نمی شدند. بر مبنای ماده ۴ نظامنامه بلدی، مردم ملزم بودند اسامی ۵ برابر نامزدهای انتخاباتی را ثبت کنند. بدین ترتیب، برای ۱۲ کرسی شورا، ۶۰ نامزد از سوی مردم پیشنهاد می شد. سپس دولت بر اساس ماده ۷ مجاز بود بدون توجه به آرای مردم، اعضای اصلی انجمن را از میان این فهرست انتخاب نماید (بیطرفان، ۱۴۰۲: ۶۳). این ساز و کار دو مرحله ای نشان می داد که هدف دولت، تبدیل انجمن بلدی به بازوی کمکی برای اجرای طرح های شهری است، نه نهادی مستقل که با اظهارنظرهای خود مشکلی برای دولت ایجاد کند (نادرزاد، ۱۳۹۰: ۱۳۴).

۲-۶. نظارت متمرکز بر انتخابات انجمن های بلدی در دوران پهلوی

برخلاف دوره قبل، در دوران پهلوی اول نظارت بر انتخابات کاملاً از دست نهادهای محلی خارج و تحت کنترل مطلق دولت مرکزی قرار گرفت. وزارت داخله به عنوان نهاد ناظر اصلی ظهور کرد و با تصویب قانون بلدی در ۳۰ اردیبهشت ۱۳۰۹ و نظامنامه اجرایی آن در ۱۴ آبان ۱۳۰۹، فرآیند انتخابات را با دقتی بی سابقه تنظیم نمود. یکی از مهم ترین شیوه های نظارتی، الزام انجمن نظارت به ارسال صورتجلسه انتخابات ظرف ۲۴ ساعت برای حکومت بود که نظارت لحظه ای دولت بر صحت روند رأی گیری را تضمین می کرد (ماده ۹).

علاوه بر نظارت بر فرآیند، وزارت داخله اختیار کاملی بر جایگزینی اعضا داشت. بر اساس ماده ۹ نظامنامه، در صورت استعفا یا فوت عضو منتخب، وزارت داخله حق داشت فرد جایگزین را مستقیماً تعیین کند. همچنین طبق ماده ۱۶ در صورت غیبت غیرموجه، پس از اخطار کتبی، جایگزینی عضو توسط وزارت داخله انجام می شد. این مقررات نشان می دهد که شوراها دیگر نهادهای مستقل محلی نبودند، بلکه به بازوهای اجرایی دولت مرکزی تبدیل شده بودند. به نظر می رسد نظارت شدید بر صورتجلسات و حق انتصاب جایگزین ها توسط وزیر کشور، استقلال عمل شوراها را از بین برد.

۲-۷. انتخابات شوراهای اسلامی شهر در دوران جمهوری اسلامی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، نخستین گام قانونی برای احیای نهادهای محلی با تصویب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور در سال ۱۳۶۱ برداشته شد؛ هرچند برگزاری واقعی این انتخابات با تأخیر و در سال ۱۳۷۷ محقق گردید. این دوره تفاوت بنیادینی با گذشته دارد؛ زیرا انتخابات شوراها به صورت عمومی، مستقیم و با رأی مخفی برگزار می شود

(ماده ۱۷ قانون شوراهای اصلاحی ۱۳۸۲).

۲-۱. شرایط انتخاب‌کنندگان شوراهای اسلامی شهر

در بررسی سیر تحول حقوقی انتخابات، می‌توان گفت که دایره مشارکت در این دوره نسبت به دو دوره قبل گسترش چشم‌گیری یافته است. بر اساس ماده ۱۷ قانون شوراهای اصلاحی مصوب ۱۳۸۲، شرط اصلی شرکت در انتخابات، داشتن تابعیت ایرانی و رسیدن به سن ۱۸ سال تمام است. این مقررات، برخلاف قانون بلدیه ۱۲۸۶ که حق رأی را مشروط به تمکن مالی و جنسیت مردانه می‌دانست، مشارکت همه شهروندان بالغ را تضمین می‌کند. علاوه بر این، ماده ۲۵ قانون شوراهای اصلاحی ۱۳۸۶ صراحتاً اعلام می‌دارد که زنان نیز مانند مردان از حق رأی دادن و داوطلب شدن برخوردارند. بنابراین، فرآیند انتخاب در این دوره، بازتاب‌دهنده گسترش کامل عدالت انتخاباتی و حذف موانع طبقاتی و جنسیتی است که در ادوار پیشین وجود داشت.

۲-۲. شرایط انتخاب‌شوندگان شوراهای اسلامی شهر

برخلاف شرایط ساده‌تر برای رای‌دهندگان، شرایط احراز سمت برای داوطلبان عضویت در شورا، تعریفی دقیق‌تر و سخت‌گیرانه‌تر دارد. بر اساس ماده ۲۶ قانون اصلاحی سال ۱۴۰۳، داوطلبان باید دارای تابعیت جمهوری اسلامی ایران، حداقل ۲۵ سال سن تمام، سواد خواندن و نوشتن و همچنین سلامت جسمانی (شنوایی و گویش) و روانی (تأیید شده توسط پزشکی قانونی) باشند. علاوه بر این، مردان موظف به ارائه کارت پایان خدمت یا برگه معافیت دائم هستند.

ماده ۲۶ الزام به اعتقاد و التزام عملی به اسلام و ولایت مطلقه فقیه و وفاداری به قانون اساسی را برای داوطلبان مسلمان پیش‌بینی کرده است. برای اقلیت‌های دینی شناخته‌شده، شرط اعتقاد به اسلام با پایبندی به اصول دین خود جایگزین شده است. این تفاوت رویکرد نشان‌دهنده تعادل میان مبانی اسلامی و احترام به تنوع مذهبی کشور است.

از سوی دیگر، ماده ۲۹ قانون شوراهای اصلاحی ۱۴۰۳، دایره محرومیت از حق انتخاب شدن را فراتر از مجرمین معمولی گسترش داده است. طبق این ماده، افرادی که وابستگی به رژیم سابق پهلوی داشته‌اند نیز از داوطلب شدن محروم هستند.

علاوه بر این، ماده ۲۸ همان قانون، بسیاری از مقامات دولتی، نظامی و انتظامی را از داوطلب شدن محروم کرده است. این محدودیت نشان می‌دهد که قانون‌گذار تلاش دارد تا استقلال شوراهای شهر را از بوروکراسی اداری و نیروهای مسلح حفظ کند و از تداخل منافع و نفوذ دولت مرکزی در نهادهای محلی جلوگیری نماید.

۲-۷-۳. نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر

نظارت بر انتخابات شوراهای پیچیده‌ترین و چندلایه‌ترین سیستم نظارتی در میان نهادهای انتخاباتی ایران است. هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات شوراهای، متشکل از نمایندگان مجلس شورای اسلامی (دو نفر از اعضای کمیسیون اصل نود و سه نفر از اعضای کمیسیون شوراهای و امور داخلی کشور)، مسئول نظارت بر روند برگزاری و تأیید صحت انتخابات در حوزه‌های انتخابیه هستند (مواد ۷۴ و ۷۳ قانون شوراهای ۱۳۶۵ و مواد ۵۵ و ۵۶ قانون اصلاحی ۱۴۰۳). این هیئت مرجع نهایی رسیدگی به اعتراضات داوطلبان رد صلاحیت‌شده توسط هیئت‌های اجرایی است و تصمیمات آن قطعی می‌باشد (ماده ۴۸ قانون شوراهای اصلاحی ۱۴۰۳). نکته حائز اهمیت آن است که برخلاف سایر انتخابات کشور که نظارت بر آن‌ها بر عهده شورای نگهبان است، نظارت بر انتخابات شوراهای بر عهده هیئت مرکزی متشکل از نمایندگان مجلس است (عباسی، ۱۴۰۳: ۱۲۶).

با وجود مردمی بودن شوراهای، حضور دولت مرکزی در لحظه به لحظه فرآیند انتخابات پررنگ است. ریاست هیئت‌های اجرایی بر عهده فرماندار یا بخشدار به‌عنوان مسئول برگزاری انتخابات است و حضور معتمدین محل نمی‌تواند ماهیت دولتی آن را کاهش دهد (ماده ۳۲ مکرر الحاقی به قانون شوراهای ۱۴۰۳ و ماده ۳۳ مکرر اصلاحی سال ۱۳۸۲). هیئت اجرایی بر اساس گزارش‌های پنج مرجع قدرتمند (وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، نیروی انتظامی، قوه قضائیه، ثبت احوال) صلاحیت داوطلبان را بررسی می‌کند (ماده ۴۶ اصلاحی ۱۴۰۳ و ماده ۴۷ قانون سال ۱۳۷۵ اصلاحی ۱۳۹۶). در حوزه‌های انتخابی که برگزاری انتخابات به علت بروز حوادث غیرمترقبه و مسائل سیاسی و امنیتی امکان‌پذیر نباشد، تا رفع موانع متوقف می‌شود. تشخیص این موانع نیز با وزیر کشور است (ماده ۸۴). بنابراین، اگرچه هیئت‌های اجرایی نقش اصلی اجرای فرآیند انتخابات و بررسی اولیه صلاحیت‌ها را دارند، اما چارچوب و اجرای انتخابات آن‌ها کاملاً تحت کنترل ساختار امنیتی-اجرایی دولت مرکزی طراحی شده است.

با مقایسه سه دوره تاریخی به نظر می‌رسد ماهیت انتخابات محلی در ایران، بازتاب‌دهنده نوع نگاه حاکمیت به مفهوم مردم‌سالاری در هر عصر بوده است. در حالی که قانون بلدی ۱۲۸۶ با وجود محدودیت‌های طبقاتی، بر اصل انتخاب مستقیم و نظارت محلی تأکید داشت و دوره پهلوی با سازوکار دستوری و حذف رأی مستقیم، عملاً هویت مردمی شوراهای را مخدوش کرد. نظام کنونی شوراهای اسلامی با ترکیبی پیچیده از رأی عمومی و نظارت چندلایه‌ای، الگویی منحصربه‌فرد را شکل داده است. در این الگو، اگرچه فرآیند انتخاب از نظر شکلی دموکراتیک و عمومی است، اما کنترل محتوایی و صلاحیت‌سنجی داوطلبان، به دلیل حضور قوی نهادهای

نظارتی بالادستی و مراجع امنیتی، استقلال کامل نهادهای محلی را مخدوش کرده است.

۳. سیر تحول صلاحیت‌های نهادهای محلی در ایران

پس از آنکه در مبحث پیشین به بررسی چگونگی انتخاب اعضا و نظارت بر فرآیند انتخابات پرداختیم، حال به میزان صلاحیت‌هایی که قانون‌گذار در اختیار این نهادها قرار داده است، می‌پردازیم. دامنه نفوذ و قدرت نهادهای محلی همواره با تغییرات ساختار سیاسی کشور متغیر بوده است. آیا این نهادها صرفاً بازوی اجرایی دولت مرکزی بوده‌اند یا توانسته‌اند نقش تصمیم‌گیرنده و مستقلی ایفا کنند؟ در این مبحث، با تحلیل قوانین حاکم بر دوره‌های قاجار، پهلوی و جمهوری اسلامی، تلاش می‌کنیم تا سیر تحول صلاحیت‌های مالی، خدماتی و تقنینی این نهادها را تبیین کنیم و مشخص سازیم که هر رژیم چگونه تعادل میان تمرکزگرایی اداری و عدم تمرکز واقعی را برقرار کرده است.

۳-۱. صلاحیت‌های انجمن‌های بلدیه در دوره قاجار

قانون بلدیه ۱۲۸۶، به‌عنوان جامع‌ترین مقررات تأسیس و اداره نهادهای شهری در ایران، چارچوب حقوقی جدیدی را ترسیم کرد. هدف غایی این قانون، حفظ منافع شهرها و ایفای حوائج اهالی شهرنشین اعلام گردید (ماده ۱). بر اساس این قانون، انجمن بلدیه دارای اختیارات گسترده‌ای بود که طیف وسیعی از امور شهری را پوشش می‌داد. از تصویب بودجه سالانه و برقراری مالیات‌ها و عوارض محلی تا نظارت بر اموال عمومی، اخذ وام و انجام معاملات مختلف (خرید، فروش، هبه با اعانه) به نام شهر را در بر می‌گرفت (ماده ۴). علاوه بر ابعاد مالی، وظایف اجتماعی و خدماتی انجمن نیز در زمینه‌هایی نظیر نظافت شهری، بهداشت عمومی، رفع تکدی، تأسیس دارالمساکین و تنظیم امور مالیاتی تعریف شد (ماده ۲).

ساختار اداری این نهاد بر پایه اصل تفکیک قوا در سطح محلی استوار بود و از دو بازوی اصلی انجمن بلدیه و اداره بلدیه تشکیل می‌شد (ماده ۹). انجمن بلدیه به‌عنوان نهاد انتخابی و تصمیم‌گیرنده، نقش شبه‌مقننه را ایفا می‌کرد و سیاست‌های کلان و بودجه شهر را تدوین می‌نمود. ماده ۷۰ قانون با تعیین ۲۱ وظیفه مشخص چون انتخاب اعضا و مستخدمین، تعیین حقوق کارکنان، مذاقه در بودجه، تبدیل عوارض جنسی به نقدی، تعدیل نرخ کالاهای اساسی (نان و گوشت)، تعیین اجرت حمل‌ونقل و نگهداری اطفال و مجانین، دامنه اختیارات انجمن را شفاف‌تر کرد (ماده ۷۰). در مقابل، اداره بلدیه به رهبری رئیس بلدیه (کلاتر) مسئولیت اجرای مصوبات انجمن را بر عهده داشت و به‌عنوان بازوی مجریه عمل می‌کرد (ماده ۹۳).

به نظر می‌رسد با وجود این طراحی ساختاری متوازن، تحلیل وضعیت استقلال این نهادها نشان

می‌دهد که انجمن‌های بلدیۀ فاقد استقلال واقعی بودند. نقطه ضعف عمده این ساختار، دخالت مستقیم وزارت داخله بود؛ چراکه معاون رئیس بلدیۀ مستقیماً با حکم وزیر داخله منصوب می‌شد (ماده ۹۳)، امری که عملاً استقلال شوراها را تضعیف و آن‌ها را تحت نفوذ دولت مرکزی قرار می‌داد. با این حال، یکی از نقاط قوت قانون بلدیۀ، امکان تشکیل کمیسیون‌های تخصصی در انجمن (ماده ۹۹) بود که امکان تمرکز کارشناسی بر مسائل پیچیده شهری را فراهم می‌ساخت.

۲-۳. صلاحیت‌های انجمن‌های بلدیۀ در دوران پهلوی

در دوران قاجار، وظایف بلدیۀ‌ها عمدتاً محدود به نظیف و روشنایی معابر بود، اما در دوران پهلوی، به‌ویژه در زمان رضاشاه، بلدیۀ‌ها تحولات چشمگیری را تجربه کردند. رضاشاه در راستای تجدیدگرایی جامعۀ، درصدد بود تا شهرسازی هم در کنار دیگر ارکان پیشرفت کند؛ لذا اجرای طرح‌های نوسازی شهری در پرتو قوانین و مقررات، وجود بلدیۀ را بیش‌ازپیش ضروری می‌کرد (آقازاده و پرویشن، ۱۴۰۲: ۷). اگرچه قانون بلدیۀ ۱۲۸۶ برخی امور شهری را سامان داده بود، اما با اهداف جدید انجمن بلدیۀ همخوانی کامل نداشت. بنابراین، با تأسیس سلطنت پهلوی و تصویب نظام‌نامۀ بلدیۀ (۱۳۰۹ هجری شمسی) و قانون شهرداری‌ها (۱۳۱۲ هجری شمسی) ساختار این نهادها بهبود یافت، منابع مالی آن‌ها افزایش یافت و بلدیۀ‌ها از فعالیت‌های محدود و غیررسمی دوران قاجار به نهادهایی رسمی، سازمان‌یافته و دارای اختیارات گسترده تبدیل شدند.

تصویب این قوانین، به‌ویژه مواد ۲۹ و ۳۰ نظام‌نامۀ، دامنه فعالیت‌های بلدیۀ‌ها را به شکل قابل توجهی گسترش داد. فعالیت‌ها از مسائل ساده فزاتر رفت و شامل عمران و آبادانی شهرها (بند ۵ ماده ۲۹ نظام‌نامۀ)، نظارت بر امور بهداشتی (ماده ۳۰ نظام‌نامۀ)، مدیریت اموال عمومی، تنظیم آب و ارزاق، همکاری در امور فرهنگی و آموزشی و ارائه خدمات شهری مانند فاضلاب و آتش‌نشانی شد (بند ۱۵ ماده ۲۹ قانون نظام‌نامۀ).

این گسترش اختیارات، پیامدهای چشمگیری در ارائه خدمات داشت. بلدیۀ‌ها نقش مهمی در کنترل شرایط بهداشتی و پیشگیری از شیوع بیماری‌ها ایفا کردند که نشان‌دهندۀ توجه بیشتر به سلامت عمومی بود. افزون بر این، بلدیۀ‌ها در دورۀ پهلوی در اجرای خدمات اجتماعی نیز نقش‌آفرینی کردند. ایجاد دارالمساکین، مراکز نگهداری برای زنان بی‌خانمان، مریض‌خانه‌ها، بیمارستان‌ها و آموزش مهارت‌هایی نظیر خیاطی، کفاشی و دوچرخه‌سواری برای افراد بی‌سرپرست از جمله اقدامات این دورۀ بود (آبادیان، ۱۴۰۰: ۹-۱۳).

با این حال، حکومت رضاشاه در راستای سیاست تمرکزگرایی و نوسازی و ایجاد جامعۀای مدرن، اقداماتی را در شهرسازی و فضاها‌ی شهری تهران با شتابزدگی و تمرکزگرایی انجام داد

(آقازاده و پرویش، ۱۴۰۲: ۱۷). به نظر می‌رسد این رویکرد، ماهیت مشارکتی نهادهای شهری ریشه‌دار در دوران مشروطه را کمرنگ کرد و بلدیه‌ها را بیشتر به ابزارهایی برای اجرای دستورات متمرکز دولتی تبدیل نمود.

۳-۳. صلاحیت‌های شوراهای اسلامی شهر در دوران جمهوری اسلامی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، شوراهای اسلامی شهر با استناد به اصول متعدد قانون اساسی، به‌عنوان ارکان تعیین‌کننده در مدیریت شهری شناخته شدند. بر اساس اصل هفتم، شوراها به‌عنوان یک رکن تصمیم‌ساز معرفی شده‌اند، جایی که شوراها در کنار مجلس شورای اسلامی، نقش محوری در تصمیم‌گیری‌های سطح محلی ایفا می‌کنند (دارابی و گرجی ازندریانی، ۱۴۰۰: ۷۱). این جایگاه قانونی در اصل ۱۰۳ نیز تأیید شده است که مقامات کشوری را ملزم به رعایت تصمیمات شوراها می‌داند. همچنین اصل ۱۰۵ صلاحیت تصمیم‌گیری شوراها را در چارچوب اختیارات محلی تضمین می‌کند. در واقع، همان‌طور که دولت نهاد اجرای ملی است، شوراهای محلی نیز نهادهایی با گستره فعالیت محلی هستند که ماهیتی نیمه‌اجرایی و تصمیم‌ساز دارند (دارابی و گرجی ازندریانی، ۱۴۰۰: ۷۱).

این ساختار تصمیم‌ساز، تنها محدود به سطح شهر نبوده و در نظام اداری کشور جایگاهی کلیدی دارد. بر اساس اصل ۱۰۱ قانون اساسی، شورای عالی استان‌ها متشکل از نمایندگان شوراهای محلی تشکیل می‌شود. این شورا با هدف جلوگیری از تبعیض منطقه‌ای و تقویت مشارکت مردمی، برنامه‌های عمرانی، رفاهی، فرهنگی و اقتصادی را تهیه و به مجلس ارائه می‌دهد. بدین ترتیب، شوراهای محلی از طریق شورای عالی استان‌ها، نقشی مؤثر در قانون‌گذاری غیرمستقیم و هم‌سوسازی سیاست‌های محلی با اهداف ملی ایفا می‌کنند.

در سطح اجرایی و عملیاتی، قانون شوراهای اسلامی مصوب سال ۱۳۷۵، دامنه اختیارات شوراها را در قالب صلاحیت‌های مشورتی، تقنینی و نظارتی مشخص کرده است. در بخش صلاحیت‌های مشورتی، مواد مختلف این قانون (مانند بند ۲ ماده ۷۶، بند ۱ ماده ۷۹ و بند ۲ ماده ۸۰) به شوراها اجازه داده‌اند تا نسبت به رفع کمبودها، نارسایی‌ها و نیازهای اجتماعی، فرهنگی، آموزشی و بهداشتی، طرح‌ها و پیشنهادها را اصلاحی کارآمد را به مقامات ذی‌ربط ارائه دهند. این رویکرد، شوراها را به پلی میان مطالبات عمومی و مدیریت اجرایی تبدیل می‌کند.

علاوه بر جنبه مشورتی، شوراها دارای صلاحیت‌های تقنینی و نظارتی مهمی هستند که استقلال عملیاتی آن‌ها را تضمین می‌کند. این اختیارات شامل تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری، وضع مقررات لازم برای اراضی غیرمحصور شهری جهت حفظ بهداشت، آسایش و زیبایی

عمومی و همچنین اصلاح، متمم و تفریغ بودجه شهر است. شوراها مجاز به تصویب اساسنامه مؤسسات وابسته به شهرداری (با تأیید وزارت کشور)، وضع مقررات برای اداره میادین عمومی و فروش مایحتاج مردم و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری هستند تا کیفیت زندگی شهروندان ارتقا یابد (عباسی و سهرابلو، ۱۳۹۴: ۲۱). در مجموع با تکیه بر ماده ۸۰ قانون تشکیلات، شوراها ضمن انتخاب شهردار، تصویب بودجه و لوایح شهری، تعیین عوارض محلی و نظارت بر عملکرد شهرداری، نقش حیاتی در تحقق اصول مردم‌سالاری و توسعه پایدار شهری ایفا می‌کنند.

به نظر می‌رسد سیر تحول نهادی مدیریت شهری در ایران نشان‌دهنده گذار از نظارت محدود و وابسته به اجرای متمرکز و سپس به تصمیم‌گیری مردمی است. در دوره قاجار، اگرچه قانون بلدیہ ۱۲۸۶ اختیارات مالی و نظارتی گسترده‌ای (مانند تصویب بودجه و عوارض) به انجمن‌ها می‌داد، اما انتصاب معاون رئیس توسط وزیر داخله، استقلال آن‌ها را از بین می‌برد و کارکرد آن‌ها عمده‌تاً اداری و محدود بود. در دوره پهلوی اول، با وضع قوانین جدید، بلدیہ‌ها به نهادهایی فنی و توسعه‌ای تبدیل شدند که مسئولیت مستقیم عمران، بهداشت و تأسیسات شهری را بر عهده داشتند. امتیاز این دوره افزایش کیفیت خدمات شهری بود، اما ساختار آن‌ها کاملاً متمرکز و دولتی بود و مشارکت واقعی شهروندان وجود نداشت. نقطه عطف اصلی در دوره جمهوری اسلامی رقم خورد، جایی که شوراها با استناد به قانون اساسی و قانون سال ۱۳۷۵ از یک بازوی اجرایی صرف به رکن تصمیم‌ساز ارتقا یافتند که دارای صلاحیت‌های مشورتی، تقنینی (تصویب آیین‌نامه‌ها و بودجه) و نظارتی مستقل بر شهرداری است. بنابراین امتیاز نهایی این دوره، تضمین استقلال عملیاتی شوراها در انتخاب شهردار و تعیین عوارض محلی است که مفهوم مدیریت شهری را از مدیریت برای مردم به مدیریت توسط مردم تغییر داده است.

۴. سیر تحول نظام نظارتی در نهادهای محلی ایران

استقلال محلی اگرچه از لوازم مشروطیت و هم‌سو با آزادی و دموکراسی است، اما از سوی دیگر ممکن است در صورت مطلق بودن به استبداد منجر گردد. بنابراین عدم تمرکز نمی‌تواند بی‌قید و شرط باشد و باید نظارتی بر نهادهای غیرمتمرکز صورت گیرد که این نظارت از سوی حکومت مرکزی بر امور ادارات محلی اعمال می‌شود (سنجابی و گرجی ازدریانی: ۱۰۰). این نوع نظارت که از طرف قوه مرکزی نسبت به واحدهای غیرمتمرکز اعمال می‌گردد، در اصطلاح قیوم‌ت اداری نامیده می‌شود و یکی از ارکان نظام عدم تمرکز اداری است، زیرا هیچ عدم تمرکی بدون آن قابل اجرا نیست (طباطبائی، ۱۳۸۷: ۸۴). برای درک عمیق‌تر، باید به تعاریف بنیادین آن رجوع

کرد چراکه نظارت در لغت به معنای فراست، مهارت، حذاقت و مراقبت در اجرای امور است و همچنین گفته‌اند نظارت نخی است که دانه‌های مروارید را به وسیله آن در کنار هم مرتب پیچند (محبوب و بیتانه، ۱۳۹۷: ۵). در مفهوم حقوقی نیز نظارت عبارت است از بازرسی، سنجش و ارزیابی اقدامات مجریان و ناظر به کسی می‌گویند که به‌منظور چنین بازرسی و ارزیابی تعیین می‌شود (زنجان، ۱۳۸۹: ۱۵).

با این حال، نباید فراموش کرد که هدف نهایی این نظام، محدود کردن آزادی‌ها نیست، بلکه ایجاد تعادل است. در واقع، دولت با توسل به تمرکززدایی، بار مسئولیت اداری خود را کاهش داده و نوعی مشارکت جدید به نام مشارکت محلی ایجاد می‌کند که مکمل مشارکت سیاسی قلمداد می‌شود (ویژه، ۱۳۸۹: ۱۵-۱۶). این شیوه در اداره امور عمومی، نخستین گام ضروری برای دستیابی به عدالت و قلب ارزش‌های سیاسی است (راسخ، ۱۳۹۵: ۲۲).

بر این اساس، در بخش‌های پیش‌رو، انواع نظارت بر اعضای شوراهای، شکایات از آنان، نظارت بر مصوبات و همچنین انحلال شوراهای در سه دوران تاریخی قاجار، پهلوی و انقلاب اسلامی، مورد واکاوی قرار خواهد گرفت.

۴-۱. چارچوب حقوقی نظارت بر بلدی‌ها در دوران قاجار

قانون بلدی‌ه سال ۱۲۸۶ هجری شمسی، با هدف ایجاد تعادلی ظریف میان خودمختاری محلی و کنترل متمرکز دولت مرکزی، سازوکارهای نظارتی چندوجهی را طراحی کرد. این نظام نظارتی را می‌توان در دو محور اصلی نظارت بر شخصیت حقوقی و اعضای انجمن و نظارت بر عملکرد و مصوبات تبیین نمود.

۴-۱-۱. نظارت بر اعضا و تضمین استقلال نسبی

یکی از نقاط قوت قانون ۱۲۸۶، محدود کردن اختیارات دولت مرکزی در عزل و نصب اعضا بود. مطابق ماده ۶۵، دولت هیچ اختیاری در تعلیق، عزل یا برکناری اعضای انجمن نداشت و انحلال انجمن نیز پیش‌بینی نشده بود. بنابراین، هرگونه تغییر در ترکیب اعضا صرفاً در اختیار خود انجمن بود. این مقررات نشان می‌دهد که قانون‌گذار قاجار تلاش کرده بود پایه‌های مشروعیت و تداوم وجودی نهادهای محلی را از مداخلات سیاسی مستقیم دولت مصون نگه دارد و استقلال نسبی آنان را در انتخاب رهبران شهری تضمین کند.

۴-۱-۲. نظارت بر تصمیمات

در مقابل استقلال در انتخاب اعضا، نظارت بر اقدامات اجرایی و مصوبات انجمن از طریق شیوه سلسله‌مراتبی اعمال می‌شد. بر اساس مواد ۹۵ تا ۹۷، اگرچه تصمیمات بر اساس رأی اکثریت اعضا

اتخاذ می‌شد، اما در صورت تساوی آرا، حق رأی مرجع با کلاتر بود. علاوه بر این، وظیفه نظم‌بخشی و اجرای مصوبات بر عهده کلاتر بود که عملاً بازوی اجرایی دولت در سطح شهر محسوب می‌شد.

طبق مواد ۸۵ تا ۸۸، تصمیمات عادی انجمن (مانند تعیین قیمت اراضی) نیازمند امضای حاکم محلی بود، در حالی که تصمیمات کلان‌تر (مانند استقراض یا تنظیم بودجه) مستلزم تأیید وزیر داخله می‌شد. این تفکیک نشان می‌دهد که حق وتو و نظارت نهایی در دست مقامات حکومتی بود.

ماده ۹۱ الزام می‌کرد که کلیه قواعد انجمن پس از امضای حاکم توسط پلیس اجرا شود و ماده ۹۴ نیز گزارش‌دهی منظم مالی را اجباری گردانید. همچنین، حاکم (فرماندار) اختیار گسترده‌ای برای تفتیش و رسیدگی به کلیه امور بلدیّه داشت تا همسویی اقدامات شهری با سیاست‌های کلان دولتی حفظ شود.

با این حال جالب آن‌که، تعداد محدودی از مصوبات انجمن‌های بلدیّه برای اجرا شدن به تأیید مقامات حکومتی نیاز داشته است (هریسی‌نژاد، ۱۳۸۹: ۴۱۰)؛ یعنی بسیاری از امور روزمره بدون دخالت مستقیم دولت قابل اجرا بودند. روش حل اختلاف نیز پیچیده بود؛ در صورت بروز اختلاف موضوع به وزیر داخله ارجاع می‌شد و حکم او لازم‌الاجرا بود. انجمن حق داشت در صورت بروز اختلاف، موضوع را تا زمان تأسیس دیوان‌خانه ادارات به کمیسیون مرکب از اعضای شورای ملی و سنا ارجاع دهد. این ساختار بیانگر وجود نظام نظارتی نسبتاً پیشرفته‌ای است که سعی در جلوگیری از استبداد محلی داشت، بدون آن‌که استقلال ذاتی شوراها را کاملاً از بین ببرد.

۴-۲. تحول نظام نظارتی بر انجمن‌های بلدیّه در دوره پهلوی

در دوران پهلوی، نظام نظارتی بر نهادهای شهری با رویکردی متمرکزتر و دولتی‌شده‌تر بازتعریف شد. ریشه اصلی این تغییر در ماده ۳۵ نظام‌نامه بلدیّه (۱۳۰۹) نهفته بود، ماده‌ای که سازوکار حل اختلافات را به گونه‌ای طراحی کرد که عملاً استقلال تصمیم‌گیری محلی را خنثی کند. بر اساس این ماده، در صورت بروز هرگونه اختلاف میان انجمن بلدیّه، رئیس بلدیّه یا حاکم محلی مکلف بودند موضوع را مستقیماً به وزارت داخله ارجاع دهند و رأی این وزارتخانه، نهایی و قاطع تلقی می‌شد.

به نظر می‌رسد این سازوکار حقوقی، نقش تصمیم‌گیرنده نهایی وزارت داخله را در امور شهری تثبیت کرد و نظارت دولت مرکزی را از حالت قیمومت اداری به کنترل سیاسی مستقیم

ارتقا بخشید. اگرچه در دهه ۱۳۳۰ شمسی و با تصویب قوانین جدید شهری، ظاهراً اختیارات تازه‌ای به انجمن‌ها اعطا شد، اما تحلیل عمیق‌تر نشان می‌دهد که هدف از این اصلاحات، کاهش مشارکت مردمی و افزایش تمرکز قدرت در دست دولت بود. در نهایت، روند کلی نظارت در دوره پهلوی مسیر رو به رشد تمرکزگرایی و کنترل شدید دولتی را طی کرد، چنان‌که حضور وزارت داخله به‌عنوان ناظر اصلی، موجب محدودیت جدی استقلال نهادهای انجمن‌های بلدیه نسبت به دوره پیشین شد و ماهیت آن‌ها را از نهادهایی مردمی به بازوهای اجرایی دولت تبدیل کرد.

۴-۳. ساختار چندلایه نظارت بر شوراهای اسلامی شهر

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و با استناد به اصول ۶، ۷ و ۱۰۰ تا ۱۰۶ قانون اساسی، شوراها به‌عنوان ارکان تعیین‌کننده مدیریت شهری شناخته شدند. به‌نظر می‌رسد با بررسی سازوکارهای نظارتی علی‌رغم تغییر ماهیت سیاسی، الگوی نظارتی همچنان تحت تأثیر دولت مرکزی است.

۴-۳-۱. نظارت بر اعضا و هیئت‌های حل اختلاف

صلاحیت هیأت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شوراها، پیچیده‌ترین بُعد نظارتی در دوره جمهوری اسلامی است که در سه سطح شهرستانی، استانی و مرکزی با ترکیبی عمدتاً متشکل از نمایندگان قوای سه‌گانه (به‌ویژه حضور پررنگ مقامات اجرایی مانند فرمانداران، استانداران و وزیر کشور) فعالیت می‌کند (ماده ۷۹ قانون شوراها اصلاحی ۱۴۰۳). این ساختار سلسله‌مراتبی، از رسیدگی به تخلفات شوراهای روستایی در سطح شهرستان آغاز شده، در استان به‌عنوان مرجع تجدیدنظر عمل کرده و در نهایت توسط هیأت مرکزی متشکل از معاون رئیس‌جمهور، وزیر کشور و رئیس دیوان عدالت اداری، به‌عنوان عالی‌ترین نهاد نظارتی برای شوراهای عالی استان‌ها و شهر تهران نظارت می‌کند.

این هیأت‌ها صلاحیت صدور احکام تعلیق، انفصال موقت یا دائم اعضای شورا را دارند (ماده ۸۲ مکرر قانون شوراها اصلاحی ۱۴۰۳). اگرچه این ساختار سه‌لایه سعی در ایجاد نظم دارد، اما حضور شدید نمایندگان دولت در هیأت‌های شهرستانی، استانی و مرکزی، استقلال شخصیت حقوقی شوراها را با چالش جدی مواجه می‌سازد.

علاوه بر این، واگذاری حق انحلال شوراها به مقامات دولتی (بر اساس اصل ۱۰۶ قانون اساسی و ماده ۸۱ قانون شوراها) و دخالت وزیر کشور و استاندار در فرآیند انتخاب شهردار (بند م ماده ۶۸ قانون شوراها اصلاحی ۱۴۰۳)، خدشه‌ای جدی به اصل عدم تمرکز وارد کرده است. وزارت کشور نه تنها مسئول اجرای قانون است، بلکه طبق مواد ۹۷ و ۹۸ قانون شوراها اصلاحی ۱۳۸۶، بر تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی نیز نظارت دارد؛ چرخه‌ای که شورا را به جایگاه یک نهاد مردمی

مستقل، به بازوی اجرایی تحت کنترل دولت تنزل می‌دهد (آقایی طوق، ۱۴۰۰: ۲۳۶).

۴-۳-۲. نظارت بر مصوبات و هیأت تطبیق

در حوزه تصمیم‌گیری، قانون‌گذار نهاد هیأت تطبیق مصوبات شوراهای را پیش‌بینی کرده است (آقایی طوق، ۱۴۰۰: ۲۳۶). بر اساس ماده ۸۰ قانون شوراهای (اصلاحی ۱۴۰۳) این هیأت موظف است حداکثر ظرف دو هفته، انطباق مصوبات شورا با قوانین بالادستی را بررسی کند. در صورت مغایرت، شورا مکلف به اصلاح یا لغو مصوبه است (عباسی، ۱۴۰۳: ۱۹۶). به نظر می‌رسد اهمیت این هیأت در ایجاد تعادل میان استقلال شورا و حاکمیت قانون است، اما در عمل، این فرآیند اغلب به ابزاری برای کندي یا توقف تصمیمات محلی تبدیل شده است.

علاوه بر هیأت تطبیق، نظارت مستقیم استانداران، فرمانداران و بخشداران بر مصوبات شوراهای، آزادی عمل شوراهای را محدود می‌کند. بسیاری از مصوبات کلیدی شوراهای، از جمله تصویب حدود شهر (بند ۱۱ ماده ۷۱ قانون شوراهای)، تصویب اساسنامه مؤسسات وابسته به شهرداری (بند ۱۵ ماده ۷۱)، برقراری یا لغو عوارض (بند ۱۶ ماده ۷۱)، تأیید طرح‌های جامع و هادی شهرسازی منوط به تأیید مقامات دولتی است.

عدم موافقت مقامات دولتی با این مصوبات، حکم وتو را دارد؛ یعنی عدم قبول تصمیمات مزبور تلقی می‌شود و تا زمانی که این موافقت جلب نشد است، این گونه تصمیمات از نظر قانونی قابل اجرا نیستند (طباطبائی، ۱۳۸۷: ۸۵).

این محدودیت‌ها ریشه در یک خلأ ساختاری مهم دارد. مقررات‌گذاری، ابزاری است در اختیار نهادهای عمومی تا بتوانند اهداف و صلاحیت‌هایی را که قانون‌گذار برای شوراهای محلی تعیین کرده است، محقق کنند. از نظر تئوریک، قوه مقننه محلی باید بتواند صلاحیت عام مقررات‌گذاری در امور اجرایی و اداری محل را بر عهده بگیرد (شمیری، رستمی و عباسی، ۱۴۰۱: ۲۰). با این حال، با توجه به قوانین و مقررات موجود، شوراهای اسلامی شهر یا روستا به‌عنوان شوراهای پایه که در امور محلی تصمیم می‌گیرند، عمل نمی‌کنند. بلکه مقامات مرکزی و نهادهای اجرایی تابع آن‌ها دارای صلاحیت عام تصمیم‌گیری هستند و از این طریق، خواسته‌های خود را بر شوراهای تحمیل می‌کنند (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۹: ۱۱۲). شاید به همین دلیل، این شائبه در اذهان مردم ایجاد شده است که نظام شورایی اصول اجرایی و در نتیجه، زیرمجموعه قوه مجریه محسوب می‌شود (دشتی، ۱۳۸۸: ۵۳۶ و ۵۳۷).

از منظر حقوقی، اصل ۱۰۰ قانون اساسی از واژه نظارت استفاده کرده است. ملاحظه اصل یکصد و یکم قانون اساسی نشان می‌دهد که صلاحیت شوراهای را می‌توان نظارت بر اداره امور دانست.

به‌موجب این اصل، نهادها و مقامات دولت مرکزی در تقسیمات کشوری امور مربوطه را اداره نموده و شوراهای اسلامی نیز در جهت پیشبرد برنامه‌ها و امور مختلف، بر اداره امور نظارت می‌نمایند (معین فرد، عمادزاده و طیبی، ۱۳۹۷: ۱۷۶).

این مشکل زمانی بیشتر مشخص می‌شود که اصل ۱۰۲ قانون اساسی مقرر می‌دارد: شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. بنابراین صلاحیت شوراها حتی در حد ارائه طرح در امور محلی و به‌ویژه دخالت دولت در پیشنهادات مذکور (در صورت ارائه لایحه)، قابل تأمل است (معین فرد، عمادزاده و طیبی، ۱۳۹۷: ۱۷۷).

علاوه بر این، از منظر دادرسی اداری، تبصره ۶ ماده ۸۰ قانون شوراها (اصلاحی ۱۴۰۳) و بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری اعتراض به مصوبات شوراها در هیأت‌های تطبیق، مانع از اعتراض اشخاص نزد مراجع صالح قضایی نیست. این موضوع نشان می‌دهد که مصوبات شورا، علی‌رغم مشروعیت مردمی، فاقد قطعیت لازم بوده و تحت نظارت مستمر قوه مجریه و قضاییه قرار دارند.

تحول نظام نظارتی بر نهادهای محلی ایران، سیر نزولی از تعادل حقوقی به تمرکز مطلق اداری را نشان می‌دهد؛ چنان‌که اگر قانون بلدیه قاجار تلاشی برای حفظ استقلال نسبی اعضا و تفکیک مصوبات بود، دوران پهلوی با تثبیت قیمومت اداری وزارت داخله، این استقلال را خنثی کرد. در جمهوری اسلامی نیز علی‌رغم وجود هیأت‌های تخصصی مانند تطبیق مصوبات، واگذاری اختیارات کلیدی (انحلال شورا، تایید طرح‌های شهری و انتخاب شهردار) به مقامات دولتی، ماهیت عدم تمرکز را به تمرکززدایی ناقص تقلیل داده است. در نتیجه، شوراها با وجود مشروعیت مردمی، فاقد صلاحیت واقعی مقررات‌گذاری بوده و تحت نظارت اجرایی دولت قرار دارند. وضعیتی که روح حاکم بر اصول ۱۰۰ و ۱۰۲ قانون اساسی (نظارت مردمی و استقلال اداری) را مخدوش کرده و شوراها را عملاً به بازوهای اجرایی قوه مجریه تبدیل نموده است.

نتیجه‌گیری

بررسی سیر تحول حقوقی نهادهای محلی در ایران نشان می‌دهد که گذار از انجمن‌های بلدیه به شوراهای اسلامی شهر، مسیری پرفراز و نشیب و پر از گسست بوده است. یافته‌های این نوشتار حاکی از آن است که نظام حقوقی در هر سه دوره تاریخی، علی‌رغم ادعای عدم تمرکز، همواره با تمرکززدایی ناقص روبرو بوده است.

در دوره مشروطه، اگرچه قانون بلدیه ۱۲۸۶ گامی به سمت مردم‌سالاری محلی بود و استقلال

نسبی اعضا را تضمین کرد، اما ساختار دوگانه‌ای ایجاد شد. یک انجمن تصمیم‌گیر در کنار اداره‌ای قرار داشت که تحت نفوذ دولت عمل می‌کرد. ورود به دوران پهلوی نیز با سیاست تمرکزگرایی مطلق همراه بود. دورانی که در آن نهادهای محلی از جایگاه نمایندگان مردم تنزل یافتند و به بازوهای اجرایی دولت مرکزی تبدیل شدند.

نکته حائز اهمیت در نظام حقوقی کنونی، ظهور الگویی است که در آن مشروعیت مردمی شوراها با نظارت چند لایه‌ای دولت مرکزی در تقابل است. اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶ قانون اساسی و قانون شوراها چارچوبی مترقی برای مشارکت شهروندان ترسیم کرده‌اند، اما فرآیندهای نظارتی موجود مانند هیأت‌های حل اختلاف متشکل از مقامات دولتی، حق وتوی وزیر کشور و تأیید صلاحیت‌های چندلایه انتخابات، عملاً استقلال عملی شوراها را خدشه‌دار کرده است. به بیان ساده‌تر، شوراها امروز بیشتر شبیه به شوراهای مشورتی تحت نظارت شدید عمل می‌کنند. وضعیتی که باعث شده نتوانند خواسته‌های محلی را بدون واسطه دولت به قانون تبدیل کنند و همواره منتظر تأیید نهادهای بالادستی باشند.

بنابراین، چالش اصلی حکمرانی محلی در ایران نبود قانون نیست، بلکه این نظام نیازمند بازنگری در ساختار نظارتی است. این بازنگری باید بر دو محور استوار باشد:

۱. حذف تعارض منافع در نهاد ناظر: اعضای هیأت‌های حل اختلاف و تطبیق مصوبات باید از میان قضات مستقل یا چهره‌های غیرانتصابی منتخب توسط خود شوراها باشند تا بی‌طرفی تضمین شود.

۲. توسعه صلاحیت‌های تقنینی محلی: شوراها باید بتوانند آیین‌نامه‌های اجرایی خود را بدون نیاز به تأیید مکرر وزارت کشور تصویب کنند.

در نهایت، تحقق حکمرانی محلی واقعی در ایران، نیازمند گذار از بازوی اجرایی بودن شورا برای دولت به شریک بودن شورا در اداره کشور است. تا زمانی که نظارت به معنای کنترل و محدودیت تلقی شود، شوراهای اسلامی هرگز نمی‌توانند به رکن اصلی دموکراسی محلی تبدیل شوند.

کتابنامه

آقازاده، جعفر؛ پرویش، محسن (۱۴۰۲). عملکرد بلدیة تهران در حوزه ساخت‌وساز شهری در بستر اقتدارگرایی و نظم مبتنی بر استبداد منور در دوره پهلوی اول. *گنجینه اسناد*، ۳۳ (۲).
 آقایی طوق، مسلم؛ لطفی، حسن (۱۴۰۰). *حقوق/داری*. ایران، تهران: سهامی انتشار.
 اصلانی، فیروز؛ سهرابلو، علی (۱۳۹۴). کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی

ایران. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ۴۵ (۳).

بیطرفان، محمد (۱۴۰۲). میراث مدیریت شهری تهران در گذار به مدرنیته؛ مطالعه موردی: انتخابات و مشارکت جمعی (۱۲۸۵-۱۳۲۰). تحقیقات تاریخ اجتماعی، ۱۳ (۲).

دارابی، غلامعباس؛ گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۴۰۰). صلاحیت‌های شوراهای محلی و اصول حاکم بر ارتقای کارکرد آنها در جمهوری اسلامی ایران (مطالعه موردی شوراهای اسلامی شهر و روستا). رهیافت سیاست بین‌الملل، ۱۲ (۳).

توتکار، فلاح؛ بیطرفان، حجت؛ بیطرفان، محمد (۱۳۹۰). شکل‌گیری و عملکرد انجمن بلدیة اصفهان در دوره اول مجلس شورای ملی. فصلنامه مطالعات تاریخ فرهنگی، ۲ (۷).

دشتی، علی (۱۳۸۸). جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در نظام حقوقی و سیاسی ایران. تحقیقات حقوقی، ۱۲ (۴۹).

عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۹). نظارت بر اعمال حکومت و عدالت/اداری. ایران، تهران: دانشگاه تهران.

عادل‌فر، باقرعلی؛ اسمعیلی، پوریا (۱۳۹۸). نگاهی کوتاه به عملکرد انجمن‌های بلدیة و ایالتی و ولایتی از سال ۱۳۲۵ تا ۱۳۲۸ق بر طبق اسناد. پژوهشنامه تمدن ایرانی، ۱ (۳).

عباسی، بیژن (۱۳۸۷). بررسی وظایف و اختیارات شوراهای شهر و روستا در فرانسه. حقوق خصوصی، ۴.

عباسی، بیژن؛ سهرابلو، علی (۱۳۹۴). شوراهای محلی و کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول؛ بررسی نظریه‌های شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری. فصلنامه حقوق اداری، ۷.

عباسی، بیژن (۱۴۰۳). حقوق اداری. ایران، تهران: نشر دادگستر.

فتحی، یونس؛ سعادت‌راد، بهروز (۱۴۰۰). تحلیلی بر نهادهای شدن مفهوم حقوق شهروندی در انقلاب مشروطه و تضمین مؤثر آن در انقلاب اسلامی. پژوهش‌های سیاست/اسلام، ۱۹.

قدیمی قیداری، عباس؛ شهنواری، مرتضی (۱۳۹۶). بلدیة تبریز، گذر از محله‌گرایی به هویت شهری. تاریخنامه ایران بعد از اسلام، ۸ (۱۴).

کسروی، احمد (۱۳۸۳). تاریخ مشروطه ایران. ایران، تهران: امیر کبیر.

کریمی‌فرد، حسن (۱۳۹۸). تبیین چارچوب نهادی برای تمرکززدایی و موفقیت شوراهای اسلامی در ایران. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، ۵۲ (۴).

محجوب، معین؛ بیتانه، مسعود (۱۳۹۷). نظارت اداری، مالی و بودجه‌ای حکومت مرکزی بر شوراهای محلی و شهرداری‌ها در ایران با رویکرد مقایسه‌ای با جمهوری فرانسه. کنفرانس ملی اندیشه‌های نوین و خلاق در مدیریت، حسابداری، مطالعات حقوقی و اجتماعی، ۱.

- ملک‌زاده، مهدی (۱۳۸۳). *تاریخ انقلاب مشروطیت ایران* (جلد ۱، ۲ و ۳). ایران، تهران: سخن.
- معین‌فرد، محمدرضا؛ عمادزاده، محمدکاظم؛ طیبی، مرتضی (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی صلاحیتی شوراهای اسلامی در حقوق ایران. *تعاون و کشاورزی*، ۷ (۲۷).
- محمدزاده‌اصل، محمد؛ طباطبایی موتمنی، منوچهر؛ نژندی‌منش، هیبت‌الله (۱۳۹۴). تحلیل حقوقی نقش شوراهای محلی در تمرکززدایی اداری و دموکراسی محلی در راستای تحقق حقوق شهروندی. *همایش سراسری تبیین حقوق شهروندی*، ۱.
- نادرزاد، پروانه (۱۳۹۰). پیدایش و تحول بلدیه (شهرداری‌ها) پس از مشروطه. *نشریه پژوهش‌هایی در تاریخ*، ۲ (۲).
- هریسی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۸۹). سیر تحول اداره شهرها توسط انجمن‌ها و شوراهای شهر. *حقوق و سیاست*، ۱۲ (۲۸).
- ویژه، محمدرضا (۱۳۸۹). مبانی نظری تمرکز زدایی. در *شوراهای اسلامی: نگاهی به یک دهه تجربه*. ایران، تهران: دادگستر.
- استوارت میل، جان (۱۳۸۶). *تأملی در حکومت انتخابی*. ترجمه ع. رامین، ایران، تهران: نی.
- راسخ، محمد (۱۳۹۵). *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*. ایران، تهران: دراک.
- سنجابی، کریم؛ گرجی‌ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۹۶). *حقوق اداری ایران*. ایران، تهران: خرسندی.
- شمیری، فاطمه؛ رستمی، ولی؛ عباسی، بیژن (۱۴۰۱). آسیب‌شناسی اختیارات شوراهای اسلامی از منظر تفکیک امور ملی و محلی. *فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری*، ۴ (۱۲).
- طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۷). *حقوق اداری*. ایران، تهران: سمت.