فصلنامه حقوق اداری(علمی - پژوهشی)
سال ششم، شماره ۱۹، تابستان ۱۳۹۸

امکان استقلال اداری مناطق آزاد تجاری صنعتی در ایران

علی اکبر گرجی ازندریانی[۱]؛ محمد باران زهی[۲]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۳/۲۰
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۵/۱۵

چکیده

امروزه اهمیت و جایگاه مناطق آزاد تجاری- صنعتی در توسعه اقتصادی کشورهای در حال توسعه امری انکار ناپذیر است تا جایی که معمولا دولت‌ها با وضع قوانین و مقرراتی خاص در پی تقویت حقوقی و اقتصادی این مناطق هستند. در این راستا در دولت‌های بسیط جهت کاهش دیوان‌سالاری، بروکراسی و تسریع روند سرمایه‌گذاری و تولید در مناطق آزاد، به اشکال مختلف نظیر عدم تمرکز، سعی در اعطای استقلال اداری جهت تحقق اهداف تشکیل این گونه مناطق هستند؛ اما اجرایی شدن استقلال اداری در این مناطق نیاز به اعمال اصول و شرایط تحقق عدم تمرکز –شخصیت حقوقی مستقل، قیمومت اداری و نظام انتخاب- دارد. پرسش اصلی مقاله این است: «آیا مناطق آزاد تجاری ایران از استقلال اداری برخوردار هستند؟» نگارنده در پاسخ به این پرسش ابتدا اشکال دولت‌ها – دولت ساده و مرکب- را تبیین می‌نماید و پس از اشاره به مفهوم عدم تراکم، عدم تمرکز و ویژگی‌های آن‌ها و نیز جایگاه حقوقی مناطق آزاد در نظام حقوقی ایران اشعار می‌دارد که بر اساس ویژگی‌ها و شرایط مورد نیاز، تحقق نظام عدم تمرکز نظیر شخصیت حقوقی مستقل (اصل آزادی اداری واحدهای محلی و اصل تقدم اجرا توسط واحدهای محلی)، نظارت قیمومتی و نظام انتخاب- اگر چه در موادی مانند ماده ۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۷۲ قانونگذار تلاش نموده است این استقلال اداری را معنا ببخشد؛ اما در مواد دیگر و نیز مقررات مختلف دیگری این استقلال اداری با چالش‌هایی مواجه است و با ویژگی‌ها و شرایط لازم برای تحقق عدم تمرکز در مواردی هم‌خوانی ندارد. در نهایت پیشنهاد این است که جهت دستیابی به اهداف مورد نظر در باب تاسیس مناطق آزاد، بهترین شیوه مدیریت می‌تواند گرایش به وضع مقررات در راستای نظام منطقه‌گرایی اقتصادی باشد.

کلید واژگان: منطقه آزاد تجاری، استقلال اداری، عدم تراکم، عدم تمرکز، دولت بسیط.

---

۱. دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران؛ Gorji110@yahoo.fr
۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد زاهدان، زاهدان، ایران؛ (نویسنده مسئول)
Baran.m847@yahoo.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-24]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.149]

مقدمه

مناطقی که امروز از آنها به عنوان مناطق آزاد موفق نام برده می‌شود، عمدتاً از آن گروه مناطقی هستند که در مکان‌یابی آن‌ها هم مزیت‌های اقلیمی و موقعیت جغرافیایی و طبیعی مورد ملاحظه قرار گرفته و هم در تدوین مقررات سعی شده است شرایط رقابتی و ارجحیت آنها نسبت به بخش کلان حفظ شود و با تاسیس این مناطق و اعطای تسهیلات، دولت در مقام هدایت سرمایه در مسیری که حداکثر منافع را برای جامعه داشته باشد برمی‌آید. بدیهی است که اعطای این تسهیلات نیز با تصویب قوانین و مقررات خاص برای این مناطق عملی می‌شود. در واقع این نهادهای حقوقی و اقتصادی با ایجاد تسهیلاتی که از طریق حکومت، قوانین و مقرراتی انعطاف‌پذیرتر از قواعد حاکم بر سرزمین اصلی، محقق می‌شوند؛ درصدد ایجاد انگیزه برای سرمایه‌گذاران داخلی یا خارجی برای سرمایه‌گذاری در منطقه و حوزه‌ای که دولت مرکزی خواهان آن است می باشند. لذا اگرچه بحث نظام منطقه‌گرایی برای تحقق اهداف این مناطق ضروری به نظر می‌رسد؛ اما با توجه به مقررات قانونی داخلی می‌توان گفت حداقل ضرورت استقلال اداری در قالب عدم تمرکز برای این گونه مناطق امری ضروری است. به‌ویژه که در دولت‌های بسیط، «عدم تمرکز متضمن نوعی استقلال اداری و آزادی عمل است» (جلالی، ۱۳۹۳: ۱۰۵) و «برخورداری از شخصیت حقوقی مستقل و عدم وابستگی سازمانی به دولت را می‌توان از نشانه‌های استقلال ساختاری دانست». (گرجی، ۱۳۹۵) این در حالی است که در سیاست‌گذاری‌ها، قانون‌گذاری‌ها و نیز اجرای موضوعات مربوط به تمرکززدایی در کشور ایران، متاسفانه تاکنون به این اصول به صورتی هدفمند و آگاهانه توجهی صورت نگرفته است و به جرأت می‌توان ادعا نمود که تمرکززدایی‌های صورت گرفته در ایران فاقد توجه به آن‌ها بوده است. (جلالی، ۱۳۹۴: ۷۱)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-24]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.149]

۱- جایگاه حقوقی مناطق آزاد تجاری- صنعتی

۱-۱- روش‌های حقوقی ایجاد مناطق آزاد

مناطق آزاد تجاری به یک یا چند منطقه جغرافیایی در یک کشور گفته می‌شود که در آن‌ها موانع موجود بر سر راه تجارت، اعم از تعرفه‌های گمرکی و سهمیه‌ها حذف شده و مراحل اداری پیچیده، با سفارش انجام کارها به موسسات مستقر در مناطق آزاد ساده‌تر می‌شود تا امکان جذب حداکثر سرمایه‌های خارجی فراهم گردد (جبارزاده، ۱۳۸۷: ۱۲). علاوه بر تعریف مربوطه، نهادهای بین‌المللی نیز تعاریفی برای مناطق آزاد ارائه نموده‌اند؛ از آن جمله سازمان بین‌المللی کار چنین بیان نموده است: «مناطق صنعتی با انگیزه‌های خاص که جهت جذب سرمایه‌گذاران خارجی راه‌اندازی می‌شوند و در این مناطق، مواد وارد شده قبل از این که باز صادر شوند تا حدی پردازش می‌شوند». (ابراهیم خانی، ۱۳۸۴: ۲۲) در واقع می‌توان گفت این مناطق عمدتاً آزمایشگاهی برای گذار از اقتصاد سوسیالیستی به نظام اقتصاد بازار بوده است (Engman,2007: 53)؛ لذا در این راستا، بانک جهانی هدف از ایجاد مناطق آزاد اقتصادی را در کوتاه‌مدت؛ افزایش صادرات، ایجاد فرصت‌های اشتغال، ترغیب سرمایه و شتاب بخشیدن به توسعه منطقه و در درازمدت کشور میزبان، انتقال تکنولوژی، کسب و ارتقای مهارت‌های مدیریتی و رشد اقتصادی کشور می‌داند (پناهی، ۱۳۹۴: ۲)

در قانون، چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری – صنعتی جمهوری اسلامی ایران آمده است: «به منظور تسریع در انجام امور زیربنایی، عمران و آبادانی، رشد و توسعه اقتصادی، سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد عمومی، ایجاد اشتغال سالم و مولد، تنظیم بازار کار و کالا، حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای، تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی و ارائه خدمات عمومی، به دولت اجازه داده می‌شود مناطق ذیل را به عنوان مناطق آزاد تجاری و صنعتی بر اساس موازین قانونی و این قانون اداره نماید».[۱]

---

۱ . ماده ۱ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری – صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۷۲

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-24]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.149]

کشورها در ایجاد مناطق آزاد از روش واحدی پیروی نمی‌کنند، برخی از کشورها، ایجاد مناطق آزاد و تجاری را به جهت اهمیت موضوع منحصراً در صلاحیت پارلمان یا نهاد قانون‌گذاری مشابه قرار می‌دهند و برخی دیگر از کشورها ایجاد این مناطق را به دولت‌های محلی (در نظام فدرال) یا قوه مجریه واگذار نموده و ایجاد تک تک مناطق آزاد را به تصویب قوه مقننه نمی‌رسانند (جبارزاده، ۱۳۸۷: ۱۲).

در این خصوص، هیچ قاعده کلی که کشورها را ملزم نماید که ایجاد مناطق آزاد را از طریق مجاری خاصی عمل نمایند، وجود ندارد؛ ولی مقاوله‌نامه کیوتو در این خصوص، نحوه ایجاد مناطق آزاد را به کشورهای عضو واگذار می‌نماید. معیار نخست از این مقاوله‌نامه چنین مقرر می‌دارد:

«قوانین ملی مربوط به ایجاد مناطق آزاد، انواع کالاهای قابل قبول در این منطقه و ماهیت عملیاتی را که ممکن است در مورد کالاها صورت گیرد معین خواهد کرد». (عبداله‌زاده، ۱۳۹۴: ۳۱) بدین ترتیب، کشورها در این که مناطق آزاد را با تصویب قانون پارلمان ایجاد نمایند یا اینکه ایجاد هر منطقه آزاد را به دولت محلی یا قوه مجریه واگذار نمایند، از نظر این مقاوله‌نامه مختار هستند؛ اما باید توجه داشت که صرف اعلام بخشی از سرزمین اصلی به عنوان منطقه‌ای خارج از شمول مقررات گمرکی برای ایجاد مناطق آزاد کافی نیست؛ بلکه علاوه بر آن باید مصوبه‌ای (چه به شکل قانون یا آیین‌نامه یا دستور) نظام حقوقی منطقه آزاد را معین نماید. در این خصوص، مقاوله‌نامه کیوتو مقرر می‌دارد: «ایجاد مناطق آزاد، به افزودن مصوبه‌ای رسمی در قوانین داخلی بستگی دارد؛ بنابراین کافی نیست که بخشی از سرزمین ملی خارج از قلمروی گمرکی قرار گیرد تا بتوان آن را به طور خود به خود به عنوان ایجاد منطقه آزاد تلقی کرد» (همان). به نظر می‌رسد شفافیت در اتخاذ و اعمال رویه‌های مدیریتی تا چه حد در قانون مورد تأکید قرار گرفته است. به رغم صراحت قانونی اما مدیران مناطق همچنان به دنبال متقاعد کردن و اخذ موافقت دستگاه‌ها برای پذیرش و اجرای مفاد قانونی هستند. علت این امر را جز در فقدان اجماع نباید جستجو کرد، چرا که دستگاه‌ها در قبال اهمال و تعلل در اجرا به هیچ مرجعی پاسخگو نیستند؛ از این‌رو

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-24]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.149]

باید هم‌چنان در غیاب تفاهم همه‌جانبه در سطح ملی، ادامه بخشی‌نگری‌ها را شاهد بود. شایان ذکر است که در قانون برنامه پنجم، تسهیلات و مزیت‌های بیشتری نیز برای مناطق آزاد در نظر گرفته شده بود.

۲-۱- تبعیت از نظام حقوقی ویژه

مناطق آزاد چنانچه از نامشان پیداست از شمول حداقل برخی از قوانین و مقررات مجری در بقیه قلمروی کشور (سرزمین اصلی) مستثنی هستند. به عبارت دیگر، این مناطق یک ویژگی خارج از قلمرویی دارند؛ یعنی این که از جهات مختلفی از قبیل مقررات مربوط به صادرات و واردات، مقررات راجع به پول و بانکداری، مقررات راجع به ورود و خروج اتباع خارجی، مقررات راجع به شرکت‌ها و حتی در برخی موارد، مقررات راجع به اشتغال و تامین اجتماعی، مشمول قوانین و مقررات معمولی نیستند و تابع رژیم خاصی هستند (فاضل، ۱۳۷۱: ۱۷۰).

در قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران نظیر قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری – صنعتی جمهوری اسلامی ایران، این امر مورد توجه مقنن قرار گرفته است؛ به عنوان نمونه در قانون مربوطه آمده است که: «مناطق آزاد از تسهیلات و امتیازات موضوع این قانون برخوردار خواهند بود»[۱] و در تکمیل این ماده چنین آمده است: «هر منطقه توسط سازمانی که به صورت شرکت با شخصیت حقوقی مستقل تشکیل می‌گردد و سرمایه آن متعلق به دولت است اداره می‌شود. این شرکت‌ها و شرکت‌های وابسته از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی بوده و منحصراً براساس این قانون و اساسنامه‌های مربوط اداره خواهد شد و در موارد پیش‌بینی‌نشده در این قانون و اساسنامه، تابع قانون تجارت خواهند بود».[۲] البته در قانون برنامه چهارم توسعه نیز این بحث امتیاز به این مناطق مورد تاکید قانون‌گذار قرار گرفته بود که «محدوده آبی مناطق آزاد که قلمرو آن با رعایت مسائل امنیتی و دفاعی با پیشنهاد هیئت وزیران به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید از امتیازات قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری –

۱. تبصره ماده ۱ در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری – صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۷۲
۲ . ماده ۵ در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری – صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۷۲

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-24]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.149]

صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ و اصلاحات بعدی آن برخوردار خواهد بود».[۱] پس سیاست امتیازات دولتی مساله‌ای دیگر در جذب سرمایه‌گذاری داخلی است. اگر دولت بتواند در سیاست‌های امتیازدهی خود تغییراتی را اعمال دهد؛ به طوری که طرف دیگر از این امتیازات بهره‌ای ببرد، این مساله خود باعث افزایش تقاضا برای سرمایه‌گذاری داخلی می‌گردد. امتیازات دولتی نیز از طریق سیاست‌گذاری‌های مدیران ارشد می‌تواند در جهت جذب سرمایه نهادینه شود و در آینده نیز از سوی دیگر باعث کاهش بار اقتصادی منفی ناشی از سرمایه‌گذاری خارجی توسط سرمایه‌گذاران بر کشور گردد (Aggarwal,2005:4-5) .

در مجموع می‌توان چهار ویژگی برای مناطق آزاد برشمرد: معافیت گمرکی، معافیت مالیاتی، تسهیلات اداری و استقلال اداری؛[۲] که در این پژوهش با توجه به بحث «استقلال اداری»، سعی می‌شود در گفتار بعدی ضمن تبیین مفهوم استقلال اداری به بررسی حقوقی این مفهوم و تحقق آن در قوانین و مقررات مربوط به مناطق آزاد پرداخته شود.

۲- اشکال دولت‌ها از حیث شکل و ساختار

۲-۱- دولت‌های بسیط و مرکب

دولت‌ها را از حیث شکل و ساختار می‌توان به دو دستهٔ دولت‌های تک‌ساخت یا بسیط و دولت‌های مرکب یا چند پارچه تقسیم نمود (میرزاده کوهشاهی، ۱۳۹۳: ۳۳). دولت بسیط یک دولت تک ساخت، تک بافت، واحد، یکپارچه و به نوعی وحدت‌گرا محسوب می‌شود (خسروی، ۱۳۸۸: ۸۰). در این ساختار، تمام اختیارات و قدرت حکومت در مجموعه‌ای واحد که دارای شخصیت حقوقی واحدی است متمرکز شده است. در این سیستم مرکز اصلی سه قوه حکومتی در پایتخت است و شعبات حکومت در استان‌ها و شهرستان‌ها خود صاحب تصمیم‌گیری و اختیار نیستند؛ بلکه از هر حیث تابع و مطیع قدرت مرکزی هستند؛ همچنین بخش‌های مختلف تشکیلات حکومتی که بنا به تقسیمات کشوری به نام استان، شهرستان،

---

۱. بند ه ماده ۳۵ قانون برنامه چهارم توسعه

۲. سایت مناطق آزاد ایران www.freezones.ir

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-24]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.149]

شهر و بخش و یا در هر کشوری به هر نامی خوانده شود؛ اجزای لاینفک یک حکومت مرکزی واحد هستند. ادارات این قسمت‌ها به وسیله حکومت مرکزی خلق می‌شوند و حدود قدرت آن‌ها و شکل و نام تشکیلاتی آن‌ها به وسیله حکومت مرکزی تعیین می‌گردد (علیخانی،۱۳۷۳: ۱۲۵-۱۲۴)؛ اما برخلاف دولت ساده یا یکپارچه در دولت مرکب، دو یا چند نظم حقوقی حاکمیت دارد و یک جمعیت و سرزمین به طور همزمان پیرو دو یا چند قدرت سیاسی هستند (عباسی لاهیجی، ۱۳۸۹: ۱۸۳). در واقع دولت مرکب یا غیر بسیط، اجتماع و اتحادی است از چند دولت که به منظور تامین اهداف سیاسی یا امنیتی یا ایدئولوژیکی، بخشی از حاکمیت سیاسی خود را به یک ارگان مشترک با حکومت مرکزی مشترکی واگذار می‌کند که توسط این ارگان یا حکومت، اداره شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۰: ۴۴). پس علاوه بر بحث تفویض اختیارات اداری به صورت گسترده، تفویض اختیار سیاسی، تقنینی و قضایی نیز در دولت‌های مرکب صورت می‌گیرد.

۲-۲- شیوه‌های اداره دولت بسیط

حال با عنایت به این که دولت ایران از نوع بسیط محسوب می‌شود؛ لازم است اشاره گردد دولت‌های بسیط به دو صورت متمرکز و غیر متمرکز اداره می‌شوند.

در سیستم تمرکز اداری همه نقاط کشور تابع یک مرکز است که فرماندهی و تصمیم‌گیری تمام امور محلی را به عهده دارد و تمام امور توسط مامورین مرکزی اداره می‌شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۰: ۴۲). در واقع تمرکز یک نوع سیستم سازمانی، اداری و سیاسی است که در آن حق تصمیم‌گیری درباره کلیه امور عمومی مهم و اساسی در دست دولت، یعنی بالاترین شخص حقوقی کشور جمع شده است (انصاری، ۱۳۸۶: ۱۳۱). در این حالت، تمرکز در تمام حوزه‌های سیاسی، اداری، مدیریتی، قضایی، قانون‌گذاری و اجرایی است و همگی تصمیمات حوزه‌های مذکور توسط مقامات مرکزی مستقر در واحدهای مرکز اخذ می‌گردد و «تفویض اختیاری» صورت نمی‌گیرد و مقامات و ماموران مادون به صورت سلسله مراتبی و هرمی تابع مقامات مافوق و مجری تصمیمات آن‌ها هستند (خسروی، ۱۳۸۸: ۸۲-۸۱). دولت-کشورهای غیرمتمرکز، اصولاً بر مبنای وحدت و تمامیت پی‌ریزی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-24]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.149]

شده‌اند؛ اما به خاطر گستردگی جغرافیایی یا تنوع درونی جامعه، اداره امور به سبک‌های متفاوتی اعمال می‌شود (هاشمی، ۱۳۹۰: ۱۰۸). پس در این شکل برای تسهیل اداره دولت به شرح زیر می‌تواند سازمان یابد: عدم تراکم، عدم تمرکز اداری (استقلال اداری)، وحدت انضمامی و منطقه‌گرایی (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۴: ۸۵-۸۲). پس این شیوه در راستای کارآمدی مدیریت عمومی کشور و استفاده از مقتضیات و ظرفیت‌های محلی و خارج از مرکز و افزایش مشارکت مردم و تصمیم‌گیری‌های عمومی و محلی و جلوگیری از مشکلات مختلف مدیریتی ناشی از گستردگی سرزمینی و جمعیتی طراحی شده است.

۳- نظام تفویض اختیارات در مناطق آزاد

در آغاز هدف از ایجاد حقوق اداری، مهار قدرت اداره، همچنین فراهم نمودن ابزارهای حمایت‌کننده از افراد در مقابل اقتدارات و امتیازات کارگزاران عمومی بوده است (هداوند، ۱۳۸۶: ۳)؛ لیکن با ظهور حکمرانی خوب در کنار این هدف، دغدغه‌هایی همچون پاسخگویی، شفافیت، مشارکت عمومی، عدم تمرکز اداری و تضمین حقوق و آزادی شهروندان در حقوق اداری مطرح شده است (زارعی، ۱۳۹۳: ۲۰). حال با توجه به این اهداف، دولت‌ها بر اساس شکل و ساختار سازمانی، اختیارات اجرایی و اداری را به نهادها و سازمان‌هایی در اشکال مختلف واگذار می‌کنند. این واگذاری می‌تواند به اشکال مختلف باشد که از آن جمله با توجه به مصدیق تحقق یافته در نظام حقوقی ایران و با توجه به پژوهش مربوطه می‌توان به عدم تراکم و عدم تمرکز اشاره نمود.

۱-۳- عدم تراکم (واگذاری اختیارات فوق‌العاده)

تراکم‌زدایی عبارت است از: واگذاری اختیارات و قدرت تصمیم‌گیری از طرف دولت مرکزی به کارمندان دولت در نواحی مختلف تا بتوانند با استفاده از آن به حل و فصل امور محلی خاص بپردازند و احتیاجی به کسب اجازه مجدد از مرکز نداشته باشند (خوبروی پاک، ۱۳۷۷: ۴۸). در سیستم عدم تراکم، مقامات و مأموران مادون هم مجری تصمیمات مقامات مافوق هستند و هم می‌توانند در موارد تفویض اختیار، اتخاذ کننده برخی تصمیمات اداری، اجرایی و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-24]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.149]

مدیریتی به طور مستقل و بدون اذن مجدد از مرکز باشند؛ اما تصمیمات اتخاذی آن‌ها در این راستا مورد نظارت مقامات مافوق قرار می‌گیرد. اتخاذ چنین تصمیماتی در واقع در حکم تصمیمات اتخاذی نهادها و مقامات مرکزی است و حق بررسی مجدد، اصلاح، تغییر و ابطال آن‌ها را خواهند داشت و واحدهای تصمیم‌گیر مادون، شخصیت حقوقی جدا از نهادهای مرکز ندارند. (خسروی، ۱۳۸۸: ۸۳) هر اقدامی که از سوی متصدیان امور محلی نظیر استاندار، فرماندار، بخشدار و رؤسای مختلف انجام گیرد زیر نظر و طبق خط‌مشی سازمان‌های دولت مرکزی است. عاملان اجرایی و کارکنان مختلف، عوامل انتقال قدرت از مرکز به سطح پایین‌ترند و مستقلاً نمی‌توانند تصمیم بگیرند؛ از طرف دیگر، محل صدور قواعد و فرامین، حکومت مرکزی است؛ ولی به جای این که اجرای این قواعد نیز توسط مرکز انجام گیرد، به محل منتقل می‌گردد (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۴: ۸۵). پس هدف از تفویض اختیارات اداری و اجرایی آن است که ماموران مادون بتوانند در حدود وظایف مربوطه و محوله به صورت مستقل تصمیم بگیرند و در هر مورد موظف به کسب نظر و دستور از رئیس بلاواسطه خود نباشند تا هدف‌ها به‌سرعت و شاید هم زودتر از زمان مقرر تحقق یابد و در نتیجه رضایت عموم و کسانی که ذینفع هستند سریع‌تر جلب گردد. تفویض اختیار شامل سه مرحله زیر است:

– واگذاری وظایف از رئیس به کارکنان بلاواسطه؛

– اعطای اجازه تصمیم به منظور انجام تعهدات، استفاده از منابع مادی و انسانی و سایر اقداماتی که برای اجرای وظایف محوله لازم است؛

– تعیین مسئولیت کارکنان در مقابل رئیس برای حسن اداره و انجام وظایف محوله بر حسب معیار و ملاکی که قبلاً تعیین شده است (عباس‌زاده، رضایی،۱۳۸۹: ۸۴–۸۳).

به عنوان مثال به موجب اساسنامه سازمان‌های مناطق آزاد تجاری– صنعتی منطقه آزاد چابهار، «مدیرعامل سازمان که ریاست هیأت مدیره را به عهده دارد، به موجب حکم

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-24]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.149]

رئیس‌جمهور و از میان اعضای هیأت مدیره منصوب و بالاترین مقام اجرایی سازمان می‌باشد». [۱]

لازم به ذکر است که این نوع نصب به این معنا نیست که هر زمانی بخواهد می‌تواند تصمیمات شخص منصوب شده را رد یا ابطال نماید و این نوع واگذاری اختیار تابع نظارت قیمومتی قرار می‌گیرد و از مقوله نظارت سلسله مراتبی ذیل عدم تراکم خارج می‌شود اما تفویض اختیار –در عدم تراکم– دارای چهار مرحله و فرایند است که عبارتند از:

الف- تعیین نتایج مورد انتظار

اولین قدم در تفویض اختیار این است که مشخص شود از انجام وظیفه چه انتظاری مد نظر است؛

ب- واگذاری وظایف به مأموران مادون

دومین گام در تفویض اختیار این است که وظایف به مأموران مادون واگذار شود و در این مرحله است که بایستی ظرفیت و توانایی هر یک از کارکنان برای انجام وظایف مورد توجه قرار گیرد؛

ج-تفویض اختیار لازم

سومین قدم این است که به زیردستان اختیار لازم برای انجام وظایف تفویض شود؛ در این خصوص در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد،[۲] در مورد امکان تفویض اختیارات رئیس‌جمهور به رئیس منطقه باید توجه داشت که به غیر از دو مورد برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی (به

۱- ماده ۱۸ـاساسنامه سازمان های مناطق آزاد تجاری- صنعتی منطقه آزاد چابهار به نقل از سایت اینترنتی http://www.cfzo.ir/rules/22

۲- ماده ۲۷ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد:

«به منظور ایجاد هماهنگی در فعالیت‌های مناطق آزاد حسب مورد با تایید وزیر ذی‌ربط به یکی از دو روش زیر عمل خواهد شد:

الف- دستگاه‌های اجرایی «وابسته به قوه مجریه» اختیارات خود را در منطقه به رئیس هیات مدیره و مدیر عامل سازمان‌های مناطق آزاد تفویض نمایند.

ب- مدیران، رؤسا و سرپرستان دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به پیشنهاد رئیس هیات مدیره و مدیر عامل سازمان و با حکم بالاترین مقام دستگاه اجرایی منصوب می شوند».

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-24]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.149]

استناد اصل ۱۲۶ قانون اساسی)، در دیگر موارد رئیس جمهور نمی‌تواند وظایف خود را به طور دائم به دیگران واگذار نماید؛ مگر از طریق تعیین و نصب معاون. تفویض اختیار به طور موقت نیز بر اساس اصل ۱۲۷ قانون اساسی فقط در موارد خاص و به حکم ضرورت و آن هم موکول به تصویب هیات وزیران می‌باشد (عالیشوندی؛ پارسایی، ۱۳۹۴: ۲۵).

د-تثبیت مسئولیت

چهارمین قدم در تفویض اختیار، تعیین مسئولیت زیردستان در مقابل رئیس است (عباس‌زاده؛ رضایی، ۱۳۸۹: ۸۴). به هر حال تفویض اختیار (در عدم تراکم) و عدم تمرکز به طور کلی به اعطای حق تصمیم‌گیری به دیگران اطلاق می‌شود. با این تفاوت که تفویض اختیار در عدم تراکم، بیشتر جنبه فردی دارد؛ در حالی که در عدم تمرکز جنبه سازمانی دارد. از طرف دیگر، در تفویض اختیار معمولاً امکان پس گرفتن اختیار آسان‌تر و سریع‌تر است؛ اما در عدم تمرکز به این سبب که ممکن است ماهیتاً جنبه قانونی- به موجب قانون اساسی، قانون عادی، مصوبات قوه مجریه و غیره- داشته باشد؛ لغو یا تعدیل اختیارات اعطا شده به سهولت انجام‌پذیر نخواهد بود (همان). اگرچه همان‌طور که گفته شد این شکل عدم تراکم محاسنی دارد؛ اما معایبی هم برای آن ذکر شده است. وقتی مأموری برای اداره محلی با اختیارات تام منصوب می‌شود؛ به محض این که از پایتخت بیرون رفت، مأموریت خود را فراموش می‌کند و چنانچه دولت مرکزی ضعیف باشد، قدرت قانونی خود را صرف تعدی و تجاوز می‌کند و نظم و انضباط ادارات محلی را فلج می‌کند. علاوه بر این، چون هر یک از حکام و رؤسای ادارات محلی بر طبق سلیقه خود عمل می‌کنند؛ ایجاد وحدت نظر در اداره امور و تعقیب سیاست واحد در تمام امور کشور دشوار، بلکه غیرعملی می‌شود و تا آن جا که ممکن است مصالح ملی فدای نظریات و منافع محلی می‌شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۷۷-۷۶) .

حال با بررسی آنچه در خصوص عدم تراکم اشاره گردید می‌توان گفت که با توجه به اهمیت خاص مناطق تجاری و صنعتی برای استقلال اداری نمی‌توان این شکل و شیوه را چندان مناسب تحقق اهداف شکل‌گیری مناطق آزاد دانست.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-24]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.149]

۲-۳- عدم تمرکز اداری در مناطق آزاد

عدم تمرکز عبارت است از: انتقال بخشی از اختیارات قوه مرکزی به یک مرجع صلاحیتدار محلی یا فنی طبق قانون. (انصاری، ۱۳۷۴: ۱۳۱). البته در بیان دیگری اشاره شده است: «عدم تمرکز عبارت از دادن شخصیت حقوقی حقوق عمومی به بخش‌هایی از سرزمین می‌باشد تا آن‌ها به طور آزادانه اداره شوند و اختیار تصمیم‌گیری در محل را داشته باشند» (عباسی لاهیجی، ۱۳۸۹: ۱۷۷). به عبارتی، عدم تمرکز اداری شیوه اداره امور کشور به نحو خاصی است که در آن مقامات مرکزی صلاحیت تصمیم‌گیری وسیعی را به واحدهای محلی و اجرایی نسبتاً مستقل از مرکز واگذار می‌کنند تا آن‌ها به امور خاص محلی و اجرایی بپردازند و دولت مرکزی بر این گونه واحدها نظارت خفیفی اعمال می‌کند (جلالی، ۱۳۹۳: ۱۰۴). با روش تمرکززدایی، قانون‌گذار اختیارات ویژه‌ای به نهادهای محلی یا فنی می‌دهد تا اختیار تصمیم‌گیری اداری در محل را داشته باشند و بتوانند خود یا به وسیله عوامل اجرایی، آن‌ها را اجرا کنند. لازم به ذکر است اختیارات واحدهای غیرمتمرکز، خصلتی صرفاً اداری دارد و نه سیاسی؛ بنابراین سازوکار حکومت مرکزی و نظارت آن‌ها به جای خود باقی است (همان).

اما برای تحقق چنین نظامی، داشتن ویژگی‌ها و شرایطی ضروری است تا بتوان گفت اختیارات واگذار شده به نهاد مربوطه به عنوان مثال مناطق آزاد تجاری، در راستای استقلال اداری آن شخص حقوقی بوده است.

۱- ۲-۳- شخصیت حقوقی مستقل

نهادهای غیرمتمرکز از لحاظ حقوقی، مستقل از مرکز هستند. داشتن شخصیت حقوقی مستقل آثار مختلفی دارد، مانند اختیار تصمیم‌گیری، اجرای تصمیمات، دارایی، بودجه و اموال مستقل از دولت؛ همچنین دارای کارکنان و ساختار مستقل از مرکز هستند و می‌توانند طرف دعوی واقع شوند (خسروی، ۱۳۸۸: ۸۳). لازم به ذکر است، اگرچه سلسله مراتب اداری در عدم تراکم یک اصل سازمانی است –که در سازمان هر شخص حقوقی نیز وجود دارد، اما با اعطای شخصیت حقوقی به واحد غیرمتمرکز، سلسله مراتب موجود بین این واحد و قوه مرکزی قطع می‌شود و به همین جهت، رؤسای واحدهای غیرمتمرکز از نظر سلسله

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-24]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.149]

مراتب تابع مقامات مرکزی یعنی وزیران نیستند، و فقط تحت نظارت آن‌ها قرار دارند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۸: ۸۱). از طرف دیگر در درون این خصیصه «اصل آزادی اداری واحدهای محلی» مطرح می‌شود؛ امری که به اعتقاد برخی: «به برقراری یک تمرکززدایی مدرن‌تر، نزدیک‌تر به شهروندان و دموکراتیک‌تر می‌تواند کمک کند». (جلالی؛ ۱۳۹۴: ۷۳) در واقع آزادی اداری به عنوان اعطای آزادی به ارگان‌های منتخب در واحدهای محلی برای اداره خود در چارچوب‌های مقرر در قانون است (همان، ۷۴).

در این خصوص، در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری – صنعتی جمهوری اسلامی ایران چنین آمده است که: «هر منطقه توسط سازمانی که به صورت شرکت با شخصیت حقوقی مستقل تشکیل می‌گردد و سرمایه آن متعلق به دولت است اداره می‌شود. این شرکت‌ها و شرکت‌های وابسته از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی بوده و منحصراً بر اساس این قانون و اساسنامه‌های مربوط اداره خواهد شد و در موارد پیش‌بینی نشده در این قانون و اساسنامه، تابع قانون تجارت خواهند بود».[۱]

و البته در قانون برنامه چهارم توسعه (که در بین برنامه‌های پنج ساله توسعه، مقنن بیشترین توجه و اهمیت را برای مناطق آزاد قائل شده بود) نیز قیده شده بود که «مدیریت سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام اجرایی منطقه محسوب شده و کلیه دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به استثنای دستگاه‌های نهادی دفاعی و امنیتی مکلف هستند ضمن رعایت ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ نسبت به اصلاح و رفع مغایرتهای مقرراتی خود با مقررات مناطق آزاد اقدام نمایند».[۲]

تقریباً تمامی امور اجرایی هر منطقه آزاد در حوزه اختیارات سازمان منطقه آزاد است. در هریک از مناطق آزاد، تنظیم و تنسیق امور از حیث مقررات‌گذاری خرد و تصدی امور اجرایی

۱- ماده ۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری – صنعتی جمهوری اسلامی ایران

۲- بند الف ماده ۳۵ قانون برنامه چهارم توسعه

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-24]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.149]

آن با سازمان هر منطقه است (فضلی؛ هداوند، ۱۳۹۶: ۱۱). سازمان توسط هیات مدیره متشکل از سه یا پنج نفر اداره خواهد شد. اعضا هیات مدیره توسط هیات وزیران انتخاب خواهند شد. مدیر عامل سازمان که ریاست هیات مدیره را به عهده خواهد داشت، به موجب حکم ریاست جمهوری و از میان اعضا هیات مدیره منصوب و بالاترین مقام اجرایی در زمینه‌های اقتصادی و زیربنایی منطقه است. انتخاب مدیر عامل و اعضای هیات مدیره برای مدت سه سال بوده و انتخاب مجدد آنان بلامانع است. عزل مدیر عامل و اعضا هیات مدیره با همان مراجع انتخاب کننده می باشد. هیأت وزیران مسئولیت و اختیار مجامع عمومی سازمان هر منطقه را به عهده دارد.[۱] از طرف دیگر سازمان می تواند در محل های لازم دفتر نمایندگی تاسیس نماید؛[۲]اما یکی دیگر از مصادیق استقلال اداری سازمان در خصوص نحوه استفاده از زمین و منابع ملی است؛ بدین‌ترتیب که استفاده از زمین و منابع ملی و ترتیب فروش یا اجاره آن به اتباع کشور در محدوده هر منطقه که در مالکیت دولت باشد طبق مقررات مصوب هیات وزیران و با رعایت برنامه‌های عمرانی هر منطقه تعیین می‌گردد. سازمان هر منطقه مسئول اجرای مقررات مربوط خواهد بود.[۳] اگرچه در تبصره آن این تفویض اختیار نیز با محدودیت مواجه گردیده و تاکید شده است که اجاره زمین به اتباع خارجی مجاز و فروش آن مطلقا ممنوع است. [۴] شایان ذکر است سازمان و شرکت‌های تابع آن مجاز هستند قراردادهای لازم را با اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی منعقد نمایند و با سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی با رعایت اصول قانون اساسی برای انجام طرحهای عمرانی و تولیدی مشارکت کنند. اختلاف‌ها و دعاوی ناشی از قراردادهای منعقد شده بر حسب توافق‌ها و تعهدهای قراردادی دو طرف، رسیدگی و حل و فصل می‌شود. [۵]

۱- ماده ۶ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران

۲- ماده ۲۳ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران

۳- ماده ۲۴ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری – صنعتی جمهوری اسلامی ایران

۴- تبصره ۱ ماده ۲۴ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری – صنعتی جمهوری اسلامی ایران

۵- ماده ۸ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری – صنعتی جمهوری اسلامی ایران

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-24]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.149]

صدور مجوز برای انجام هر نوع فعالیت اقتصادی مجاز، ایجاد بنا و تاسیسات و تصدی به انواع مشاغل توسط اشخاص حقیقی و حقوقی، در مورد مشاغلی که متصدی مستقیم ندارند در محدوده منطقه فقط در اختیار سازمان است[۱] و نیز حتی علی‌رغم این که در سرزمین اصلی، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور از دستگاه‌های تابعه قوه قضاییه محسوب می‌شود؛ اما به موجب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد بخشی از وظایف سازمان مذکور که وظایف قوه قضاییه تلقی می‌گردد به مناطق اختیار شده است (عالیشوندی؛ پارسایی، ۱۳۹۴: ۲۳).

اما یکی از مواردی که به نحوی استقلال اداری سازمان را در مناطق آزاد به چالش می‌کشاند، بحث درآمد سازمان است؛ با این توضیح که در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری اشاره شده است که «درآمد سازمان‌های مناطق آزاد صرفاً بایستی در چارچوب بودجه سالیانه که به تصویب هیات وزیران می‌رسد هزینه شود. کمک‌های سازمان برای عمران و آبادانی سایر نواحی (با اولویت نواحی همجوار) صرفا با تصویب هیات دولت امکان‌پذیر بوده و هر گونه کمک دیگری، تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب خواهد شد».[۲] لذا عملا اگر چه در خصوص این ماده اختلاف‌نظرهایی در مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی بین نمایندگان بوده است؛ اما در نهایت با این عبارات مبهم هم بحث نظارت دیوان محاسبات قابل توجه است و هم این که نقش مهم هیات وزیران در هزینه درآمدها که به نحوی آن استقلال اداری را می‌تواند زیر سؤال ببرد. در نهایت در خصوص بحث بیمه و مالیات لازم به ذکر است که عملیات بیمه و بیمه اتکایی در مناطق آزاد به وسیله مؤسساتی که بنا به پیشنهاد سازمان، طبق مقررات این آیین‌نامه از بیمه مرکزی ایران مجوز دریافت داشته و به یکی از صورت‌های زیر به ثبت برسند انجام‌خواهد شد... [۳] و البته ثبت [این] مؤسسات .... در منطقه، موکول به ارائه مجوز ثبت که توسط بیمه مرکزی ایران صادر

۱- ماده ۱۱ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران

۲- ماده ۲ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران

۳- ماده ۲ مقررات تاسیس و فعالیت موسسات بیمه در مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۷۴

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-24]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.149]

می‌شود و ثبت هر گونه تغییرات بعدی در اساسنامه، میزان سرمایه و سهام مؤسساتی که به ثبت رسیده باشند موکول به ارائه موافقت بیمه مرکزی ایران است.[۱]

۲- ۲-۳- نظارت قیمومتی بر واحدهای غیر متمرکز

در واحدهایی که به صورت غیرمتمرکز اداره می‌شوند، قدرت مرکزی از اختیارات اعمال نظارت قیمومتی برخوردار است (هریسی‌نژاد، ۱۳۸۱: ۲۲۲) این نظارت را که با عناوین «قیومت اداری» و یا «کنترل اداری» شناخته شده است، چنین می‌توان تعریف کرد: قیمومت اداری دربرگیرنده اختیارات محدودی است که توسط قانونی خاصّ برای مقامات بالاتر شناخته شده است تا نسبت به اعضای شوراهای محلی یا اعمال آنها اعمال کنند و هدف از آن حمایت از منافع ملّی است. (همان) پس، نظارت قوه مرکزی بر آن واحد تا حدی باشد که به آزادی عمل آن لطمه نزند. لذا می‌توان گفت استقلال واحدهای غیرمتمرکز مطلق نیست و نظارت قیمومتی اعمال می‌شود؛ البته تعیین حدود و ثغور نظارت دولت مرکزی بر اعمال این واحدها تنها در صلاحیت قانون‌گذار است و نظارت دولت، به صورت استثنایی و تنها در موارد و حدودی است که قانون معین نموده است. (جلالی؛ نیکونهاد، ۱۳۹۳: ۱۰۶)

درآمد سازمان‌های مناطق آزاد صرفاً بایستی در چارچوب بودجه سالیانه که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد هزینه گردد. کمک‌های سازمان برای عمران و آبادانی سایر نواحی (با اولویت نواحی هم جوار) صرفاً با تصویب هیأت دولت امکان‌پذیر بوده و هرگونه کمک دیگری تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب خواهد شد.[۲] البته واحدهای غیرمتمرکزی که درآمد و عواید کافی ندارند و یا تنها از کمک‌های مالی دولت استفاده می‌کنند از استقلال و آزادی عمل لازم برخوردار نیستند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۸: ۸۲).

۱- ماده ۵ مقررات تاسیس و فعالیت موسسات بیمه در مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۷۴

۲- ماده ۲ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری – صنعتی جمهوری اسلامی ایران

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-24]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.149]

از طرف دیگر، هر منطقه توسط سازمانی که به صورت شرکت با شخصیت حقوقی مستقل تشکیل می‌گردد و سرمایه آن متعلق به دولت است اداره می‌شود. این شرکت‌ها و شرکت‌های وابسته از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی بوده و منحصراً براساس این قانون و اساسنامه‌های مربوط اداره خواهد شد و در موارد پیش‌بینی‌نشده در این قانون و اساسنامه، تابع قانون تجارت خواهند بود.[۱]

به زعم تدوین‌کنندگان قانون، برای آن که در امور مناطق آزاد خللی وارد نشود و این مناطق بتوانند در مسیر توسعه و پیشرفت و رشد صادرات و سرمایه‌گذاری قدم گذارند؛ نظارت بر آن‌ها هم مشخص شده است، لیکن به نحوی که مانع اقدامات سازمان نشود. این نظارت نیز تنها یک نظارت درونی است که حسب ماده ۴ قانون مربوطه توسط شورای عالی مناطق آزاد صورت می گیرد. (فضلی؛ هداوند، ۱۳۹۶: ۱۱)

از طرف دیگر، در خصوص نظارت نهادهایی مانند دیوان محاسبات می‌توان گفت که بر اساس تفاسیر مختلف اصول قانون اساسی و قوانین مربوطه و یا بر اساس قانون‌گذاری‌های کوتاه و گذرا، از نظر اجرایی و تا حدودی از منظر حقوق عمومی و اداری، امکان نظارت دیوان محاسبات کشور قابل تحقق خواهد بود؛ ولی اگر مقررات‌گذاران این مناطق، اصرار بر پاسخگویی سازمان منطقه به این دیوان باشند ضروری است که دو مساله «درج نام سازمان منطقه آزاد در قانون بودجه کل کشور» و «نظارت دیوان محاسبات بر سازمان منطقه آزاد» در قانون مناطق آزاد به تصریح آورده شود تا کارکرد مناطق آزاد به اعتبار قانونی مستحکم، قابل نظارت و ارزیابی باشد. (همان: ۲۸-۲۷)

۳- ۲-۳- نظام انتخاب

عدم تمرکز اداری درجاتی دارد؛ بر حسب این که مأموران واحدهای غیرمتمرکز انتصابی یا انتخابی باشند؛ درجه عدم تمرکز اداری کمتر و یا بیشتر است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۸: ۸۲-۸۱). در این خصوص و با درجه عدم تمرکز اداری کمتر، این مورد در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی شده است؛ «سازمان توسط هیات مدیره

۱- ماده ۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-24]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.149]

متشکل از سه یا پنج نفر اداره خواهد شد. اعضای هیات مدیره توسط هیات وزیران انتخاب خواهند شد. مدیر عامل سازمان که ریاست هیات مدیره را به عهده خواهد داشت، به موجب حکم ریاست جمهوری و از میان اعضا هیات مدیره منصوب و بالاترین مقام اجرایی در زمینه های اقتصادی و زیربنایی منطقه می‌باشد. انتخاب مدیر عامل و اعضای هیات مدیره برای مدت سه سال بوده و انتخاب مجدد آنان بلامانع است. عزل مدیر عامل و اعضا هیات مدیره با همان مراجع انتخاب‌کننده می‌باشد. هیات وزیران مسئولیت و اختیار مجامع عمومی سازمان هر منطقه را به عهده دارد».[۱]

پس نظام انتخاب، عدم تمرکز اداری را تقویت و تشدید می‌کند؛ زیرا واحدهای غیرمتمرکزی که مدیران خود را آزادانه انتخاب می‌کنند؛ در مقابل قدرت مرکزی نسبت به مأمورین انتصابی استقلال بیشتری دارند؛ به علاوه نظام انتخاب، علقه خاصی بین مأمور و موسسه‌ای که اداره آن را بر عهده دارد ایجاد می‌کند. (طباطبایی‌مؤتمنی، ۱۳۸۸:-۸۱) و این در حالی است که مناطق آزاد تجاری-صنعتی عملاً از این اختیار و امتیاز بی‌بهره هستند.

نتیجه‌گیری

با عنایت به مباحث مطروحه، مناطق آزاد تجاری در ایران که با هدف توسعه تجارت، صادرات، اشتغال و سرمایه‌گذاری شکل گرفته‌اند؛ بنابر دلایلی هم‌چون عدم بیان روشن درخصوص استقلال اداری این مناطق در قوانین، نتوانسته‌اند چندان به اهداف مورد نظر دست یابند؛ البته پایبند نبودن و اجرایی نشدن کامل تکالیف قانون چگونگی اداره مناطق آزاد را می‌توان از مصادیق عدم تحقق استقلال اداری نیز نام برد. از طرف دیگر، تحقق عدم تمرکز اداری در مناطق آزاد منوط به اجرایی شدن خصایص موردی مانند اعطای شخصیت مستقل حقوقی، نظارت قیمومتی و نظام انتخاب در آن مناطق است؛ امری که باید با تاکید بر اصولی مانند اصل آزادی اداری و اصل تقدم اجرا توسط واحدهای محلی مورد توجه قرار گیرد؛ لذا ضروری است نحوه اداره، استخدام، و حتی انتخاب و انتصابات در مناطق آزاد بر

۱- ماده ۶ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-24]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.149]

اساس مؤلفه‌های سه‌گانه مربوطه باشد و حدود اختیارات گسترده هیات وزیران در امور مالی و اداری مناطق، محدودتر و در معنای واقعی و حقوقی و بدون ابهام نظارت قیمومتی باشد.

در نهایت، پیشنهاد برای تحقق استقلال به شیوه‌ای جهت دستیابی به اهداف مورد نظر در ساختار دولت‌ها و تدوین قوانین و مقررات جهت تحقق نظام منطقه‌گرایی برای مناطق آزاد است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-24]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.149]

منابع و مآخذ

الف- کتاب‌ها، مقالات و اسناد

۱. ابراهیم‌خانی، حسین (۱۳۸۴)؛ بررسی تطبیقی حقوق کار در مناطق آزاد تجاری (ایران-چین-امارات)، چاپ اول، تهران: نشر آریان

۲. انصاری، ولی الله (۱۳۸۶)؛ کلیات حقوق اداری، چاپ هفتم. تهران: انتشارات میزان

۳. پناهی، سامان (۱۳۹۴)؛ «نقش مناطق آزاد اقتصادی در تجارت خارجی»، کنفرانس سالانه مدیریت و اقتصاد کسب و کار.

۴. جبارزاده، فاطمه (۱۳۸۷)؛ «مناطق آزاد تجاری- صنعتی در آیینه قانون»، ماهنامه آغاز، سال اول، شماره ۶

۵. جلالی، محمد (۱۳۹۴)؛ «اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران»، پژوهش حقوق عمومی، شماره ۴۷.

۶. جلالی، محمد و حامد نیکونهاد (۱۳۹۳)؛ «مفهوم و جایگاه عدم تمرکز در نظام حقوق اساسی ایران در پرتو اندیشه قانونگذار اساسی»، اندیشه‌های حقوق اداری مجموعه مقالات اهدایی به استاد دکتر منوچهر طباطبایی به اهتمام دکتر محمد جلالی و دکتر محمدرضا ویژه، چاپ دوم، تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد

۷. خسروی، حسن (۱۳۸۸)؛ حقوق اساسی ۱، چاپ دوم، تهران: انتشارات پیام نور

۸. خوبروی پاک، محمدرضا (۱۳۷۷)؛ نقدی بر فدرالیسم، تهران: نشر شیرازه

۹. زارعی، محمدحسین وآزیتا محسن‌زاده(۱۳۹۳)؛ «حقوق اداری دموکراتیک و پارادایم بوروکراسی وبری»، اندیشه‌های حقوق اداری، مجموعه مقالات اهدایی به استاد دکتر منوچهر طباطبایی به اهتمام دکتر محمد جلالی و دکتر محمدرضا ویژه، چاپ دوم، تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد

۱۰. عالیشوندی، حیدر و علی پارسایی (۱۳۹۴)؛ فعالیت‌های اقتصادی در مناطق آزاد تجاری ایران، چاپ اول، تهران: اندیشه عصر

۱۱. عباس‌زاده، حسن و عباس رضایی (۱۳۸۹)؛ «ارزیابی عملکرد تفویض اختیار؛ به سازمان بازرگانی استان‌ها»، مجله فصلنامه بصیرت، سال هفدهم، شماره ۴۵.

۱۲. عباسی لاهیجی، بیژن (۱۳۸۹)؛ مبانی حقوق اساسی، چاپ دوم، تهران: انتشارات جنگل

۱۳. عبداله‌زاده، علی(۱۳۹۴)؛ بررسی عوامل جذب سرمایه‌گذاری داخلی در منطقه آزاد تجاری صنعتی ماکو، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه رشت

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-24]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.149]

۱۴. علیخانی، محمد (۱۳۷۳)؛ حقوق اساسی، تهران، انتشارات دستان.

۱۵. فاضل، حمید (۱۳۷۱)؛ «نقش مناطق آزاد در جلب سرمایه‌های خارجی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی دانشگاه تهران

۱۶. فضلی، عزیزالله و مهدی هداوند (۱۳۹۶)؛ «ماهیت حقوقی نظارت بر سازمان مناطق آزاد تجاری- صنعتی ایران»، دو فصلنامه حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۳

۱۷. قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۸۴)؛ چاپ بیست و هشتم، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: انتشارات میزان

۱۸. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۰)؛ حقوق اساسی، تهران: میزان

۱۹. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۹۵)؛ «قانون اساسی اجازه استقلال دانشگاه‌ها را داده است»، پایگاه خبری دانشگاه علامه طباطبایی، کد خبر ۷۱۴۲۲، ۱۳۹۵/۱۲/۰۵

۲۰. مقدسی، علیرضا (۱۳۸۹)؛ «مناطق آزاد: اصول، مفاهیم، کارکردها و راهکارها»
http://www.aftabir.com/articles

۲۱. میرزاده کوهشاهی، نادر (۱۳۹۳)؛ «رابطه دولت مرکزی و شوراهای محلی»، فصلنامه حقوق اداری، دوره دوم، شماره ۶

۲۲. مؤتمنی طباطبایی، منوچهر(۱۳۸۷)؛ حقوق اداری، چاپ پانزدهم، تهران: انتشارات سمت

۲۳. هاشمی، سید محمد(۱۳۹۰)؛ حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی، تهران: انتشارات میزان

۲۴. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۸۱)؛ «قیمومت اداری در حقوق ایران»، دانشکده ادبیات و علوم انسانی تبریز، شماره ۱۸۲

۲۵. هداوند، مهدی (۱۳۸۶)؛ نظارت قضایی بر اعمال اداری از منظر حکمرانی خوب با ارجاع ویژه به نظام حقوقی ایران، رساله دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

۲۶. سایت مناطق آزاد ایرانwww.freezones.ir

ب- منابع لاتین

1 .Engman, Michael, Onodera, Osamu and Pinali, Enrico (2007), Export processing zones: Past and futhre role in trade and development OECD, Trade Policy Working Paper No. 53

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-24]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.149]

2 .Radhna, Aggarwal (2005), "Performance of Export Processing Zones: A Comparative Analysis of India, Srilanka and Bangladesh".p.4-5.
Website: www.icrier.org

ج- قوانین و مقررات

۱. قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۷۲
۲. قانون برنامه چهارم توسعه
۳. بخشنامه سازمان امور مالیاتی کشور به شماره ۲۰۰/۹۵/۵۰ به تاریخ ۱۳۹۵/۸/۱
۴. اساسنامه سازمان‌های مناطق آزاد تجاری- صنعتی منطقه آزاد چابهار به نقل از سایت اینترنتی زیر: http://www.cfzo.ir/rules/22

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-24]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.149]