فصلنامه حقوق اداری

سال هشتم، بهار ۱۴۰۰، شماره ۲۶

اصلِ وحدت شهری به‌مثابه بستر لازم برای اداره خوبِ شهر

سید احمد حبیب‌نژاد[۱]، زهرا عامری[۲] ، فاطمه داودآبادی فراهانی [۳]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۷/۲۱
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۰/۱۴

چکیده

شهر به‌مثابه واحدی پویا و زنده در جامعه حضور دارد و موضوعات شهری جزو دغدغه‌های سیاست‌گذاران، مقنن و مدیران اجرایی بوده و در جوامع دانشگاهی نیز تلاش‌های بین رشته‌ای برای به‌سامان کردن آن در جریان است. یکی از راهبردهای اساسی برای ساماندهی شایسته شهر و امور شهری و اداره خوب شهر، تمرکززدایی عنوان شده است. از اصول تمرکززدایی که کمتر به آن توجه گردیده، اصل وحدت شهری است که می‌تواند آثار فراوانی را در بهینه‌تر کردن مدیریت شهری و درنتیجه، مدیریت شایسته شهری ایجاد نماید. این اصل تاکنون مورد توجه جدی قرار نگرفته است و تمام تلاش‌های صورت‌گرفته برای مدیریت یکپارچه شهری نیز به دلایلی ازجمله عدم‌شناسایی و پذیرش عملی اصل وحدت شهری به‌سرانجامی نرسیده است. این پژوهش بر آن است با روش مطالعات اسنادی، کتابخانه‌ای و به شکلی ترکیبی (مرکب از تحلیل محتوای کیفی و استدلال منطقی)، بدین رهیافت رسد که باید ابتدا بر سر شخصیت حقوقی مستقل برای شهرها اجماعی حاصل گردد؛ سپس آثار این پذیرش مانند استقلال اقتصادی، استقلال در طرح دعوا و طرف حق و تکلیف قرار گرفتن را در ضمن برنامه‌های مدیریتی شهری نشان داد؛ سپس ظرفیت‌هایش را شناخت و معضلاتش را حل نمود؛ در غیر این‌صورت، و با وجود اغتشاش‌های شکلی و ماهوی کنونی شهری، قراردادن سیاست‌های مدیریتی برای شهر چندپاره مفید نخواهد بود. با تاکید بر لزوم اصلاحات بنیادین در حوزه‌های ساختاری، هنجاری و رفتاری در مدیریت شهری و شهرداری‌ها به دلیل حجم بالای تخلفات و نارضایتی گسترده شهروندان باید پذیرفت که چند پارگی در مدیریت شهری، ناشی از برداشت چندپارگی شهر است و این مساله باعث می‌شود نگاه منطقی و معقولی برای شناخت مسائل و موضوعات آسیب‌های شهری وجود نداشته باشد و اداره خوب شهری تحقق نیابد.

کلیدواژگان: اصل وحدت شهری، شهر، شهرداری، شخصیت حقوقی، شورای شهر، مدیریت شهری، اداره خوب شهر.

---

۱. دانشیار گروه حقوق عمومی دانشگاه تهران؛ پردیس فارابی، قم، ایران(نویسنده مسئول) A.habibnezhad@ut.ac.ir
۲ . استادیار گروه حقوق دانشگاه بجنورد، بجنورد، ایران z.ameri@ub.ac.ir
۳ . کارشناسی ارشد مدیریت دانشگاه تهران؛ پردیس فارابی، قم، ایران farahanif91@yahoo.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.89]

مقدمه

در تعریف شهر بیان شده است شهر، محلی است با حدود قانونی که در محدوده جغرافیایی بخش واقع شده و از نظر بافت ساختمانی، اشتغال و سایر عوامل، دارای سیمایی با ویژگی‌های خاص خود بوده است؛ به‌طوری که بیشتر ساکنان دائمی آن در مشاغل کسب، تجارت، صنعت، کشاورزی، خدمات و فعالیت‌های اداری اشتغال داشته و در زمینه خدمات شهری از خودکفایی نسبی برخوردار و کانون مبادلات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی حوزه جذب و نفوذ پیرامون خود بوده است و حداقل باید دارای ده هزار نفر جمعیت باشد.[۱]

هرچند «مردم از شهر تصور یکسان ندارند» (کامیار، ۱۳۸۷: ۳۶) و شاهد اغتشاش شهری هستیم (تولایی، ۱۳۸۶: ۳۱)؛ ولی در وضعیت کنونی، فعالیت‌هایی که در عرصه شهر وجود دارند، دامنه وسیعی از امور اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و... را تشکیل می‌دهند و انجام بسیاری از این امور در ایران بر عهدهٔ شهرداری‌هاست. بااین‌وجود در مقایسه با بسیاری از کشورها، هنوز حوزهٔ اختیارات شهرداری‌ها در ایران کوچک به نظر می‌رسند. در بیشتر نقاط جهان و عمدتاً در کشورهای غربی، شهرداری معادل و مترادف مدیریت شهری و نهاد متولی توسعه شهری است؛ اما در ایران شهرداری‌ها جزئی از مدیریت شهری محسوب می‌شوند. به دیگر سخن در سایر کشورها، وظایف سازمان‌های ارائه‌کنندهٔ خدمات عمومی همچون: ثبت‌احوال، آموزش‌وپرورش، نیروی انتظامی، آب و فاضلاب، گازرسانی، برق‌رسانی و بسیاری از وظایف و اختیارات دیگر بر عهدهٔ شهرداری‌هاست؛ حال‌آنکه در ایران، هر یک از نهادهای مذکور به‌صورت سازمانی مستقل و تحت نظارت حکومت مرکزی اداره می‌شوند. نتیجه این‌چنین وضعیتی، عدم‌هماهنگی دستگاه‌های مجری است که سالانه هزینه‌های زیادی به دلیل ناهماهنگی بین دستگاه‌ها، به شهروندان تحمیل می‌شود؛ همچنین مقدار زیادی از منابع ملی و محلی به دلیل تصمیمات و سیاست‌های غلط و متعارض تلف می‌شود که نابسامانی‌های شدیدی را در اداره امور شهرها، همچنین توسعه فرهنگ شهرنشینی به‌وجود آورده است و حل این نابسامانی‌ها جز از طریق استقرار سیستم مدیریت شهری یکپارچه حاصل نخواهد شد. منظور از «مدیریت یکپارچه شهری،

---

۱. قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری؛ ماده ۴ قابل دسترس در:

https://rc.majlis.ir/fa/law/show/90769

در آخرین اصلاحات این قانون، در تبصره ۵ ماده ۴، روستاهای مرکز بخش با هر جمعیتی و روستاهای واجد شرایط چنانچه دارای سه هزار و پانصد نفر جمعیت باشند، شهر شناخته می‌شوند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.89]

یک مفهوم است که دلالت بر تغییر در وضعیت اداری و روش تفکر تصمیم‌گیرندگان در تدوین و اجرای سیاست‌های اداره شهر دارد. مدیریت یکپارچه شهری، نیاز به تفکری فراتر از مرزهای اداری شهرها دارد». (Ioan-Franc, Ristea & Popescu, 2015:702)و مستلزم شناسایی عواملی ازجمله الزامات حقوقی و قوانین موجود در زمینهٔ اداره شهر است. شاید درنظر نگرفتن این الزامات از عوامل عدم‌دستیابی به آن‌هم باشد. یکی از این الزامات، پذیرش شهر به‌عنوان یک واحد دارای شخصیت حقوقی مستقل و قبول اصل وحدت شهری است. پذیرش اصل وحدت شهری به معنای پذیرش هویت واحد و یکپارچه شهر و قائل‌شدن شخصیت حقوقی برای آن و انتزاع حقوقی آن از دیگر شخصیت‌های حقوقی حقوق عمومی است. اختیارات این شخصیت مستقل وابسته به شخصیت هیچ یک از اجزای تشکیل‌دهنده آن نیست. پذیرش این اصل باعث می‌شود که شهرها اشخاص حقوقی مستقلی باشند که شخصیت حقوقی خود را نه‌تنها در قانون شهرداری، بلکه با ایجاد سیستم ویژه‌ای از هنجارها و نهادهای حقوقی خود محقق کنند.

از این‌رو، این پرسش مهم را بیان می‌کنیم که آیا می‌توان شهر را به‌عنوان یک واحد در نظر گرفت و به تعبیر دیگر، آیا شهر دارای شخصیت حقوقی مستقل و واحد است یا خیر؟ مقاله پیش‌رو بر آن است تا با شناسایی الزامات اصل وحدت شهری، نتایج پذیرش این اصل، همچنین جایگاه آن را در نظام حقوقی ایران مورد بررسی قرار دهد.

۱-۱. طرح مساله

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل‌های هفتم[۱] و یک‌صدم[۲] از شهر نام‌برده و بر اداره امور و پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی آموزشی و سایر امور رفاهی شهرها، بر اساس مقتضیات محلی و تصمیم شورای شهر تأکید کرده است. امروزه مدیریت شهری با ذی‌نفعان متعدد، منابع و اقدامات وابسته به یکدیگر، اهداف مشترک و مرزهای نامشخص میان بخش خصوصی و عمومی، رسمی و غیررسمی و بخش‌های جامعه مدنی و دولتی سروکار دارد (عبادی‌نژاد و همکاران، ۱۳۹۶: ۳۰). یکی از اصلی‌ترین موانع توسعه شهری به‌خصوص در کلان‌شهرها، چندپارگی

---

۱ . طبق دستور قرآن کریم: «و امرهم شوری بینهم» و «شاورهم فی الامر»، شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند.

۲ . برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.89]

مدیریت شهری در عرصه سیاست‌گذاری، تصمیم‌سازی، برنامه‌ریزی، هدایت و نظارت است. مسأله‌ای که امروزه بیشتر در حوزه مدیریت شهری کشورهای درحال‌توسعه، از جمله ایران به‌چشم می‌خورد، تعدد مراجع و نهادهای مختلف مسئول با تأثیرپذیری از قوانین موجود است. این قوانین، با ساختار و چارچوب کاری که بدون توجه به سایر نهادها برای خود تعریف می‌کنند؛ ضمن ایجاد ناهماهنگی در سیستم مدیریت شهری، مشکلات مختلفی را ایجاد می‌کنند که با تشدید مسائل موجود در شهر درنهایت باعث نارضایتی عمومی می‌شوند (پوراحمد و همکاران، ۱۳۹۲: ۳۲) و به نظر می‌رسد حل این نابسامانی‌ها جز از طریق استقرار سیستم مدیریت شهری یکپارچه حاصل نخواهد شد. به‌عبارتی، یکپارچه‌سازی رویه‌ایست جامع که بخش‌های غیرمتصل در یک محیط را به مجموعه‌ای یکپارچه و استاندارد تبدیل می‌کند و منجر به مدیریت آسان‌تر، سرویس‌دهی مطلوب‌تر و کاهش هزینه‌ها می‌گردد (خردمند و سوزنی، ۱۳۹۰: ۱). متاسفانه «تلقی عام از شهرداری به عنوان نهادی خدماتی» (کامیار، ۱۳۸۷: ۴۸) مشکلی اساسی است؛ در حالی‌که مدیریت شهری یکپارچه و هماهنگ به مرکزیت شهرداری و نهادهای ذی‌ربط (اعم از دولتی و عمومی) با هدف توسعه شهری تحت نظارت و سیاست‌گذاری محلی شورای شهر، باید الگوی عمومی موردنظر در تدوین وظایف شهرداری‌ها باشد.

بدون این وحدت و هماهنگی بین سازمانی، کارایی و اثربخشی مجموعه اقدامات و منابع صرف‌شده برای اداره امور شهر و توسعه آن به‌شدت مورد سؤال و تشکیک است. در همین چارچوب، جامعیت فضایی و عملکردی شهرداری و مدیریت شهری در هدایت و کنترل تمام فضای شهر و همه ابعاد حیات شهری، ضرورتی اصولی است (عزیزی و همکاران، ۱۳۹۱: ۸).

با توجه به اینکه مدیریت یکپارچه شهری نیازمند یک مرجع تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی واحد است و این مرجع برای اعتباربخشی به تصمیمات، نیازمند داشتن یک شخصیت حقوقی مستقل است؛ اهمیت پرداختن به موضوع شخصیت حقوقی در حوزه شهر اهمیت می‌یابد.

۲-۱ . مبانی نظری

شهر، یک شخصیت حقوقی حقوق عمومی است. این تعریف، یک حوزه اقتدار سازمان‌یافته و یک نهاد وظیفه‌مند را به یاد می‌آورد (آصفی، ۱۳۶۸: ۶۶).

تعریف شخصیت حقوقی عبارت است از: اجتماع سازمان‌یافته از اشخاص یا اموال برای دستیابی به هدف مشترک در قالب قانونی (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۰: ۴۷) و برخی دیگر، شخصیت حقوقی را «گروهی از افراد انسان یا منفعتی از منافع عمومی که قوانین متداول آن را در حکم شخص طبیعی و موضوع

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.89]

حقوق و تکالیف قرار داده باشد» می‌دانند (جعفری لنگرودی، ۱۳۶۳: ۱۳۳). تحقق شخصیت حقوقی، نه‌فقط به مفهوم داراشدن حق و تکلیف، بلکه همچنین به معنای مشارکت در روابط حقوقی است. (Melnychuk,2013: 16).

دو تئوری در مورد قائل‌شدن شخصیت حقوقی مستقل برای شهرها قابل‌طرح است. این تئوری‌ها معمولاً در زمینهٔ شرکت‌ها مورد بحث قرار می‌گیرند؛ اما در مورد شهرها هم قابل به‌کارگیری‌اند.

برخی بر سوال از واقعیت شخصیت حقوقی شهر و برخی بر منبع شکل‌گیری این شخصیت تمرکز می‌کنند (Klabbers ,2005: 38-40, Nijman, 2004: 110-112). تئوری نخست، شخصیت حقوقی شهر را وجودی فرضی[1] و تخیلی می‌داند که ساخته قانون‌گذار است و بدون دخالت و تصمیم دولت ایجاد نمی‌شود. طرفداران این نظریه برآنند که داشتن حق و تکلیف، فرع بر وجود اراده است؛ ازاین‌رو، تنها انسان است که می‌تواند صاحب حق و تکلیف شناخته شود و شخصیت‌دادن به گروه و جماعتی از انسان‌ها و اسناد، حق و تکلیف به آن صرف فرض و مجاز محض است. بر این اساس، وجود اشخاص حقوقی، موکول به فرض قانون است و پذیرش این نظریه، نتایجی را به دنبال دارد؛ ازجمله اینکه، اعطای شخصیت حقوقی و سلب آن به دست مقنن و دولت است و این دولت است که هر زمان بخواهد شخص حقوقی را ایجاد می‌کند و هرگاه بخواهد وجود اعتباری آن را منحل می‌سازد. شهرها به‌موجب این فرض، نهادی دولتی با اختیارات تفویض‌شده هستند که توسط اقتدار دولت ایجاد و محدود می‌شوند؛ بااین‌وجود، شهر؛ متفاوت از ساکنانش است؛ درنتیجه، تغییر در جمعیت، شخصیت حقوقی شهر را تغییر نخواهد داد. اموال شهر از نظر حقوقی، اموال ساکنانش نیست.

در نظریه واقعیت‌گرا[2] با تأکید بر وجود حقیقی شهر، آن را مبتنی بر یک تئوری حقوق طبیعی می‌داند و بیان می‌کند که شهرها، ساختارهای اجتماعی باوجود واقعی روانی و نه فیزیکی هستند که از ساکنانشان جدایند. نتیجه‌ای که بر این نظریه مترتب می‌شود، این است که چون شخصیت حقوقی، وجودی واقعی دارد؛ بنابراین، بدون دخالت به‌وجود می‌آید و نیازمند شناسایی نیست و شناسایی تنها در حکم تصدیق واقعیت شخص حقوقی است؛ به عبارتی، وجود شخص حقوقی را ضرورت ایجاب می‌کند نه قانون. به‌عبارت‌دیگر، احتیاجات جامعه، قانون‌گذار را به شناختن شخص حقوقی وادار می‌کند. طبق این فرض، وجود برتری مطلق دولت بر شهرها انکار می‌گردد (Frug ,1980: 1113-1115).

1 . Fiction' Theory
2 . Realist Theory

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.89]

نظریه واقعیت‌گرا به شخصیت قوی شهرها اشاره می‌کند؛ درحالی‌که نظریه شخصیت فرضی، بیانگر نسخه‌ای ضعیف‌تر از شهر است. برای تجزیه‌وتحلیل این مفاهیم، وضعیت شهرها در امتداد یک زنجیرهٔ دوبعدی از استقلال اقتصادی و استقلال سیاسی ترسیم می‌شود. استقلال سیاسی و اقتصادی با همدیگر، نشانگر نمایندگی برای قلمروی قدرت است؛ یعنی نمایندگی از دولت برای اینکه شهر قدرتش را بر همه اشخاص و اشیا در چارچوب محدوده شهری‌اش اعمال کند(Black, 2004: 867)؛ ازاین‌رو، چنین شهرهایی نه به‌واسطه اندازه‌شان، بلکه با داشتن امتیازات خودگردانی، متمایز از سایر نقاط می‌گردند. (Griffeth & Thomas,1981: 109) هرچه از میزان این استقلال کاسته شود و بر وابستگی سیاسی و اقتصادی شهر به دولت افزوده گردد؛ احتمال شکل‌گیری شهرهای ضعیف تقویت می‌گردد و بالعکس با تقویت خودگردانی، شخصیت قوی شهر جلوه‌گر خواهد گردید؛ بنابراین، این زنجیره نه‌تنها این واقعیت را منعکس می‌کند که به‌طور بالقوه شخصیت‌های حقوقی بسیاری برای شهرها وجود دارد؛ بلکه نشان می‌دهد مدل‌های ایده‌ال مختلفی برای شهرهای مختلف می‌تواند وجود داشته باشد.

در قوانین و مقررات ایران در خصوص شخصیت حقوقی شهر تصریحی نیامده است و فقط شاید بتوان از مواردی چون بند ۳ ماده ۴۵ قانون شهرداری نام برد که در آن موضوع «معامله به نام شهر» ذکر شده است[۱]. اهدا و قبول اعانات و هدایا با تصویب شورای شهر و به نام شهر که در بند ۱۰ ماده ۵۵ ق. ش آمده است نیز شاید نظر به شخصیت حقوقی شهر دارد که البته بعید است در این موارد مقنن در مقام بیان شخصیت حقوقی مستقل برای شهر بوده باشد (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۲۴)؛ بنابراین در نظام حقوقی ایران، نصی قانونی بر شخصیت حقوقی شهر وجود ندارد؛ اما این عدم‌ذکر قانونی نباید رهزن باشد و به باور عدم‌امکان استقرار شخصیت حقوقی مستقل برای شهر گردد؛ بلکه همچنان که یکی از حقوقدانان بزرگ گفته است: «نهادهای حقوقی مانند موجودات زنده یک‌باره به‌طور کامل خلق نمی‌شوند. نیازهای اجتماعی در آغاز، فکر حقوقدان را مشغول می‌دارد که چگونه باید خرق عادت کرد» (کاتوزیان، ۱۳۷۲: ۶۲). برخلاف این عدم‌تصریح، می‌توان با چند برداشت قائل به امکان شناسایی شخصیت حقوقی شهر در ایران شد؛ نخست آنکه، بنابر تعریفی که پیش از این از شخصیت حقوقی ارائه شد؛ شهر به‌عنوان محدودهٔ سرزمینی که محل اجتماع افرادی تحت عنوان شهروند هست، می‌تواند دارای شخصیت حقوقی مستقل

۱. ماده ۴۵ . وظایف انجمن به قرار زیر است:... -تصویب معاملات و نظارت در آن‌ها اعم از خریدوفروش و مقاطعه و اجاره و استیجار به نام شهر...

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.89]

باشد، چون می‌توان آن را اجتماع گروهی انسانی دانست که با هدف زیست‌اجتماعی مطلوب گردهم می‌آیند و می‌تواند مورد حق و تکلیف قرار بگیرد.

در فقه اسلامی نیز شواهدی وجود دارد که نشان از پذیرش شخصیت حقوقی برای شهر است. چنان‌که «بلد» موضوع برخی از احکام قرار گرفته است وخود شهر دارای خصوصیات خاصی است که قابل توجه است، مانند قذف بلده یا جواز یا عدم انتقال زکات از شهری به شهری دیگر[۱].

همچنین برخی اماره‌ها و دلایل در بررسی تطبیقی، نشان از پذیرش شخصیت حقوقی برای شهرها در نظام حقوقی کشوهای دیگر می‌کند؛ مثل پذیرش ورشکستگی شهرها یا دعوای شهر علیه اشخاص دیگر یا طرف دعوا قرار گرفتن به‌عنوان خوانده دعوا و می‌دانیم که این موارد جزو الزاماتی است که معمولاً داشتن شخصیت را می‌رساند. به‌عنوان نمونه، می‌توانیم به شکایت شهر پاریس از شبکه فاکس‌نیوز اشاره کرد و علت آن‌هم این بود که این شبکه اعلام کرد برخی مناطق شهر پاریس تحت نفوذ بنیادگرایان اسلامی است[۲] یا می‌توان به شکایتی در دیوان عالی واشنگتن اشاره کرد که علیه بانک‌ها بر سر وام‌های غارتگرانه اتفاق افتاد. [۳]

۲. روش‌شناسی پژوهش

۲-۱. روش پژوهش

این پژوهش، از نظر هدف، جزو تحقیقات کاربردی دسته‌بندی می‌گردد و از منظر جمع‌آوری داده‌ها از روش مطالعات اسنادی کتابخانه‌ای بهره جسته است؛ بدین‌ترتیب که با جست‌وجوی موضوعی در متون دست اول حقوقی شامل: قوانین و لوایح و طرح‌های مرتبط با حقوق شهری و گزاره‌هایی که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم با مسأله این پژوهش یعنی بررسی اصل وحدت شهری و شخصیت حقوقی مستقل و آثار آن بر مدیریت یکپارچه شهر ارتباط دارند، گزینش‌شده‌اند. در گام بعد و در مرحله تحلیل و بررسی

---

۱. احمدبن‌حمزه می‌گوید: از امام هادی (ع) پرسیدم از مردی که زکات خود را از شهری به شهر دیگر می‌برد تا در آنجا به مصرف برادران دینی خود برساند، پرسیدم آیا جایز است؟ امام فرمود: بله (الحرالعاملی، ۱۳۸۹: ۶۹۱).

2. Can Paris or any other city really sue a TV station – even if it is Fox News? available at:https://www.google.com/amp/s/amp.theguardian.com/cities/2015/jan/23/can-a-city-sue-a-tv-station-fox-news-paris-charlie-hebdo.

3. Supreme Court Says Cities Can Sue Banks Over Predatory Lending to Minorities available at: http://fortune.com/2017/05/01/supreme-court-predatory-lending/.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.89]

داده‌ها برای تحلیل اطلاعات و منابع جمع‌آوری‌شده از روشی ترکیبی (مرکب از تحلیل محتوای کیفی و استدلال منطقی) استفاده شده است.

۲-۲. شاخص‌های پژوهش

شهرداری و شورا؛ همبستگی با شهر

با اثبات امکان شناسایی شخصیت حقوقی مستقل برای شهر لازم است وضعیت حقوقی دو عنصر مجزا و درعین‌حال وابسته به یکدیگر در محدودهٔ شهر را که در عرصه مدیریت و توسعه شهری، نقش تعیین‌کننده‌ای دارند، بررسی شود و نسبت این هردو با شهر را نتیجه‌گیری نمود. شهرداری و شورای شهر به‌عنوان نمادهای ساختار غیرمتمرکز اداری در ایران، مرجع اصلی مدیریت یکپارچه شهری هستند که بر پایه نظام عدم‌تمرکز محلی در حدود وظایف و تکالیف محوله از سوی قانون‌گذار در محدودهٔ شهر با لحاظ قوانین و مقررات موضوعه به ارائه پاره‌ای خدمات شهری و اداره بخشی از امور محلی شهر و نیز نظارت بر این امور می‌پردازند.

شهرداری، موسسه‌ای عمومی و غیردولتی بوده[۱] و به‌موجب ماده ۳ قانون شهرداری، دارای شخصیت حقوقی[۲] مستقل است. این نهاد بر اساس ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور، سازمانی عمومی و غیردولتی است: «که دارای استقلال و شخصیت حقوقی بوده و تحت نظر شورای شهر که منتخب مردم است و نظارت دولت از طریق وزارت کشور برای انجام وظایفی که در قانون شهرداری آمده، تأسیس‌شده است (ایمانی و سعیدی، ۱۳۷۴: ۷)». شهرداری‌ها اصولاً از نظر سازمانی از قوای حاکمه و سایر مراجع قانونی مجزا هستند و نظام حقوقی خاص خود را دارند (زمانیان جهرمی، ۱۳۹۰: ۶۷).

برخلاف این تصریح به استقلال شهرداری، به‌ویژه آنجا که در مواد مربوط به قانون شهرداری، عملکرد اجرایی شهرداری مطرح می‌گردد؛ مواد قانونی موجود در زمینهٔ قانون‌گذاری و امور قضایی مربوط به

---

۱. ماده‌واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی:- واحدهای سازمانی مشروحه زیر و مؤسسات وابسته به آن‌ها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ می‌باشند : شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنان مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنان متعلق به شهرداری‌ها باشد.

۲. دادن شخصیت حقوقی حقوق عمومی به بخش‌هایی از سرزمین تا به‌طور آزادانه اداره شوند ازلحاظ صلاحیت‌ها، مجلس با تصویب قوانین، اختیاراتی اداری به واحدهای سرزمینی اعطا می‌کند، مانند قدرت تصمیم‌گیری در امور محلی؛ این واحدها به علت دارا بودن شخصیت حقوقی، دارای بودجه و درآمدها و کارکنان مخصوص خود هستند؛ بنابراین، برخوردار از خودمختاری مالی می‌باشند؛ از نظر نهادها، هر واحد سرزمینی توسط یک شورای منتخب محلی اداره می‌شود و یک مقام اجرایی که به انجام اختیارات خاص خود که مستقل از اختیارات دولت مرزی است، می‌پردازد (عباسی،۱۳۸۷: ۲۸۲).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.89]

شهرداری که روح اصلی قانون شهرداری را نشان می‌دهند، شهرداری را در «جایگاه نهادی دولتی یا شبه‌دولتی» –چنانکه در جدول زیر آمده است– قرار می‌دهند؛ درحالی‌که معمولاً در کشورهایی که مدیریت شهری در آن‌ها به‌صورت یکپارچه است، شهرداری در قالب حکومت محلی، نهاد اصلی این سیستم هست (پوراحمد و دیگران، ۱۳۹۲: ۴۳).

جدول ۱. زمینه موضوعی جایگاه حقوقی غیرمستقل نهاد شهرداری در برابر دولت در قوانین موضوعی کشور (منبع: پوراحمد و دیگران، ۱۳۹۲)

زمینه موضوعی جایگاه حقوقی غیرمستقل نهاد شهرداری	قانون شهرداری[۱]	قانون شوراها[۲]	آیین‌نامه مالی شهرداری[۳]
حق انحلال شهرداری توسط وزارت کشور	تبصره ۱ ماده ۱	–	–
قابلیت اجرای یک فعالیت در حوزه شهری توسط شهرداری با تصویب وزارت کشور	ماده ۲ و ماده ۵۴	–	–
صدور حکم انتصاب شهردار توسط وزارت کشور	ماده ۵۲	تبصره ۳ ماده ۷۱	–
استخدام کارکنان شهرداری بر اساس آیین‌نامه‌های وزارت کشور	ماده ۵۸	–	–
ارائه گزارش شهرداری دربارهٔ هزینه‌ها و اقدامات شهرداری به وزارت کشور	ماده ۷۷	–	–
موافقت وزارت کشور با ایجاد مؤسسات شهرداری	ماده ۸۴	بند ۱۵ ماده ۷۱	
انجام معاملات بدون مناقصه با تأیید وزارت کشور و عمل به آیین‌نامه‌های وزارت مذکور	ماده ۴ و ماده ۱۰۴	–	–
کمک‌های اهدایی دولت و سازمان‌های دولتی به‌عنوان منبع درآمد شهرداری	–	–	ماده ۲۹
تنظیم تعرفه‌ها و تشخیص عوارض بر اساس آیین‌نامه‌های وزارت کشور	–	–	ماده ۳۰

۱ .قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ با آخرین اصلاحات قابل دسترس در:
https://shenasname.ir/organs/shahrdari/237-

۲ . قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با آخرین اصلاحات قابل دسترس در:
https://www.shora-gc.ir/fa/news/2913/

۳ .آیین‌نامه مالی شهرداری مصوب ۱۳۴۶ قابل دسترس در: https://rc.majlis.ir/fa/law/show/96076

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.89]

رسیدگی به تخلفات شهرداران در هیات‌های رسیدگی به تخلفات کارکنان وزارت کشور	–	تبصره ۲ ماده ۸۲ مکرر ۴	–
شرایط احراز تصدی سمت شهردار با آیین‌نامه وزارت کشور	–	ماده ۷۲	–
تصویب آیین‌نامه پیشنهادی شهرداری توسط شورا با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور	–	بند ۹ ماده ۷۱	–

در خصوص شخصیت حقوقی شورای شهر نیز نصی صریح در قوانین و مقررات نداریم؛ ولی از مجموع قوانین و مقررات ازجمله اصل ۱۰۱ و ۷ قانون اساسی و نیز با توجه به ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور – که وظایف و اختیاراتی را برای شورا ذکر کرده است – می‌توان این فرض را تقویت کرد که شورای شهر دارای شخصیت حقوقی مستقلی هست؛ ولی این پیش‌فرض با چند اشکال با چالش‌هایی مواجه است.

طبق قواعد حقوقی ازجمله ماده ۵۸۸ قانون تجارت[1]، یکی از آثار حقوقی شخصیت حقوقی، قابلیت دارا بودن اموال است؛ اگرچه به‌موجب ماده ۵۸۸ قانون تجارت، این حق مطلق است؛ ولی ماده ۷۵ قانون تشکیلات وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، این حق را محدود نموده است و به‌موجب آن، اموالی که در اختیار شوراهاست، مال شورا نبوده، بلکه متعلق به شهرداری است و شورای شهر نسبت به این اموال – نه مالک– که امین است؛ اگر عامل اصلی در تحقق شخصیت حقوقی، قابلیت و اهلیت مالک شدن باشد (رحمانی، ۱۳۷۹: ۵۳). با توجه به این ماده، شاید خللی در شخصیت حقوقی شورای شهر ایجاد شود. شاید همین ابهام در شخصیت حقوقی شورای شهر، یکی از عواملی بود که باعث شد پیشنهادهایی مبنی بر الحاق شوراها به قانون فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی مطرح گردد.

بررسی اختیارات و وظایف شورای اسلامی شهر مؤید این مهم است که اگرچه از شورا به‌عنوان پارلمان محلی یاد می‌شود؛ اما گستره توان وی صرفاً در باب شهرداری –آن‌هم نه به‌صورت گسترده در مقام عمل– گشوده است و ورود شورا در مورد عملکرد سایر ادارات، به درخواست ادارات مذکور و یا موافقت دستگاه‌های ذی‌ربط و یا توافق آنان موکول شده است. دایره تصمیم‌سازی و نظارت شورا به شهرداری

۱. ماده ۵۸۸ – شخص حقوقی می‌تواند دارای کلیه حقوق و تکالیفی شود که قانون برای افراد قائل است؛ مگر حقوق و وظایفی که بالطبیعه فقط انسان ممکن است دارای آن باشد، مانند حقوق و وظایف ابوت نبوت و امثال‌ذلک .

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.89]

محدود شده است و درخصوص سایر ادارات، جنبه ارشادی و غیرالزامی بودن دارد؛ ازاین‌رو، مدیریت شهری به گونه کامل متبلور نمی‌شود.

بنابراین، باوجود شناسایی این دو شخصیت حقوقی مستقل، همچنان حل مشکلات مدیریت شهری و وصول به توسعه شهری به‌وسیله شوراها و شهرداری، غیرممکن هست؛ زیرا این دو برای انجام کوچک‌ترین فعالیت‌ها و عملی‌کردن مصوبات، نیازمند همکاری بسیاری از سازمان‌های اجرایی دیگری هستند که به‌موجب قانون، اختیاراتی در مدیریت شهری به آن‌ها نیز داده‌شده و در صورت مخالفت آن‌ها، کار شهرداری مختل می‌شود. بخش عمده‌ای از ناکامی‌ها در رسیدن به مدیریت یکپارچه شهری، ناشی از عدم‌پذیرش شهر به‌عنوان یک سیستم واحد است که فراتر از تمام اجزا، ساختارها، کارکرد و عملکردهای آن است. شاید پیشنهاد تشکیل «وزارتخانه شهر» (کامیار، ۱۳۸۷: ۷۴) از همین تجارب ناموفق مدیریت شهری سرچشمه بگیرد.

مدیریت یکپارچه شهری و ضرورت تحقق آن

منظور از مدیریت شهری، برعهده گرفتن نقشی فعال در توسعه، مدیریت و هماهنگ‌سازی منابع برای دستیابی به اهداف توسعه شهری است (رمضانی، ۱۳۹۳: ۴). مدیریت یکپارچه شهری، سازماندهی و بسیج عوامل و منابع شهری با درنظر گرفتن توسعه پایدار درجهت پاسخگویی به نیازهای ساکنان شهر است (کشت‌کار و همکاران، ۱۳۹۴: ۱).

بر مبنای تعریف سازمان تجارت جهانی، مدیریت یکپارچه؛ فرآیندی پویاست که در آن، راهبردهای هماهنگ تهیه و برای تخصیص منابع محیطی، اجتماعی، فرهنگی و نهادی اجرا می‌شود تا اهداف چندگانه مدیریت و توسعه پایدار به‌دست آید. مدیریت شهری یکپارچه و هماهنگ به مرکزیت شهرداری و نهادهای مرتبط (دولتی و عمومی) با نظارت و سیاست‌گذاری محلی شورای شهر، الگوی عمومی موردنظر در تدوین وظایف شهرداری‌هاست. بدون وحدت و هماهنگی بین سازمانی، کارایی و اثربخشی مجموعه اقدامات و منابع صرف شده برای اداره امور شهر و توسعه آن دچار مشکلات گوناگون می‌شود. (عبادی‌نژاد و همکاران، ۱۳۹۶: ۳۵)؛ ازجمله: افزایش هزینه‌های انجام پروژه‌ها و انجام پروژه‌های تکراری و غیرضروری، عدم‌امکان مانور و قدرت انتخاب برای انجام پروژه‌ها به علت مشکلات ناشی از کمبود فضای کاری، تداخل امور با یکدیگر به علت عدم‌ایجاد تعامل و همکاری واحدها با یکدیگر (خردمند و سوزنی، ۱۳۹۰: ۱)؛ نامشخص بودن مرجع هماهنگی و یکپارچگی در حوزه سیاست‌گذاری و اجرای

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.89]

قانونی در سطوح منطقه‌های محلی به‌ویژه در شهرها، عدم‌تعهد قانونی و اجباری برای هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی و تعدد و تنوع وظایف شهری (فرهودی و همکاران، ۱۳۸۸: ۳۰).

۳. یافته‌های پژوهش

۱-۳. مدیریت واحد شهری در ایران؛ وضعیت موجود

در شهرهای ایران از سال ۱۳۲۳ تا ۱۳۵۷، علاوه بر اصلاح تدریجی قوانین مربوط به شهرداری‌ها و انجمن شهرها، عناصر و نهادهای رسمی جدید بر اساس تصمیمات دولت‌های وقت به چرخه مدیریت شهری ایران وارد شدند که به‌نوعی همگی در مدیریت شهری ایران دخالت دارند و عبارتند از: وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان برنامه‌وبودجه، وزارت کشور، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت بازرگانی، شرکت‌های برق منطقه‌ای، سازمان میراث فرهنگی و اتحادیه شهرداری‌ها و دفاتر استانداری و... هریک از این سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها به‌صورت مستقل از یکدیگر فعالیت می‌کنند و در موارد بی‌شماری به علت ناهماهنگی، در کار یکدیگر مداخله داشته‌اند و مشکلات و هزینه‌هایی را برای شهر و شهروندان به وجود آورده‌اند. در این میان، سازمان‌ها و نهادهایی که در مدیریت شهری ایران دخالت دارند برای سهولت در مدیریت، شهرها را به چند منطقه تقسیم کرده‌اند و منطقه‌های هر یک با دیگری متفاوت است که بعضی از مشکلات شهری نیز از همین تقسیم‌بندی‌های متفاوت شهری به وجود آمده است؛ ازجمله این سازمان‌ها، شهرداری، شرکت آب و فاضلاب، شرکت برق، شرکت مخابرات، آموزش‌وپرورش، شرکت گاز، اداره تأمین اجتماعی، اداره اقتصاد و دارایی، کمیته امداد و... هستند؛ بنابراین به علت ساختار متمرکز اداری و بخشی کشور که سیستم برنامه‌ریزی و مدیریتی، سلسله مراتبی از بالا به پایین را شامل می‌شود، جایگاه شهرداری در نظام اداری شهر دچار محدودیت وظایف و ضعف قدرت اجراست (فرهودی و همکاران، ۱۳۸۸: ۲۹). بسیاری از وظایفی که درگذشته به عهدهٔ شهرداری‌ها بود، در حال حاضر به عهدهٔ شهرداری‌ها نیست و به خاطر همان عدم‌یکپارچگی و تفرق میان دستگاه‌ها، وظایف از شهرداری‌ها گرفته و به سازمان‌های دیگر واگذار شده است. مشخص نبودن تعریف و تفکیک وظایف ملی از محلی و تناقضات و عدم‌هماهنگی موجود در آن از مهم‌ترین مسائل سازمانی و تشکیلاتی است که مانع تحقق وحدت شهری است. (رستمی و عامری، ۱۳۹۵: ۱۴۷-۱۴۶).

علاوه بر این، وجود موانع متعدد قانونی و فقدان قوانین مناسب و کافی که بتوانند مجموعه همگنی از فعالیت‌ها در سطح مدیریت شهری را تحت پوشش خود قرار دهند، از دیگر معضلات پیش روی مدیریت

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.89]

واحد شهری است. گرچه شهرها پیوسته در حال گسترش و تغییر هستند؛ اما قوانین موجود در حوزه شهری به دلیل عدم‌انعطاف با شرایط زمان با وضع موجود شهر متناسب نیستند و تمام ابعاد زندگی شهروندان را در برنمی‌گیرند. به دلیل عدم‌وجود ابزار قانونی لازم و ضمانت اجرایی قوی، بسیاری از قوانین شهری؛ یا اجرا نمی‌شوند یا به‌طور ناقص اجرا می‌شوند.

ماده ۱۷۳ قانون برنامه پنجم توسعه، دولت را مجاز دانسته در طول برنامه نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به‌منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه در محدوده و حریم شهرها، با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها، بازنگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقای جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آن‌ها، اقدام قانونی به عمل آورد. در جهت اجرای این دستور، دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، اقدام به تهیه پیش‌نویس لایحه قانون جامع مدیریت شهری نموده که اگرچه پیش‌نویس مزبور به دلیل عدم‌سیر تشریفات قانونی، اعتباری ندارد؛ اما به‌عنوان یک راهنما، شایسته بررسی و تأمل است. البته چند طرح قانونی نیز درخصوص مدیریت یکپارچه شهری در مجلس شورای اسلامی (مانند طرح جامع مدیریت شهری[۱] یا طرح تشکیل سازمان مدیریت شهری و روستایی[۲]، مطرح شده‌اند که هنوز به نتیجه نرسیده‌اند و راهی طولانی تا تصویب را درپیش دارند.

به هرحال، لازم است در درجه نخست؛ وظایفی که در سال‌های گذشته از شهرداری منفک شده است، بدان بازگردد و مجموعه قابل‌توجهی از وظایف کنونی دستگاه‌های اجرایی و تصدی‌های دولت تحت نظارت و مدیریت شهرداری‌ها قرار گیرد. البته فرض بر این است که با این افزایش اختیارات، اصلاحات بنیادین ساختاری، هنجاری و رفتاری در شهرداری و مدیران کارگزاران شهرداری ایجاد شود تا این وضعیت فعلی که شهرداری از لحاظ رتبه بالای تخلفات اداری دارد[۳]، ادامه پیدا ننماید؛ در صورتی که این

---

۱. این طرح در دوره دهم مجلس با شماره ثبت ۲۳۹ در جلسه علنی ۱۳۹۵/۱۱/۲۶ اعلام وصول گردید.
https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1010386

۲. این طرح در دوره یازدهم مجلس با شماره ثبت ۷۴ در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۹/۰۵/۰۱ مجلس شورای اسلامی اعلام وصول گردید.
https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1593550

۳. دادستان کل کشور در مصاحبه‌ای در سال جاری (۱۳۹۹) اعلام نمود که شهرداری در رتبه چهار شکایات مردمی قرار دارد.
https://www.ilna.news/fa/tiny/news-927866
این در حالی است که مطابق مصاحبه مدیرکل حقوقی شهرداری تهران، پیش از این؛ شهرداری رتبه نخست شکایات مردمی را در دیوان عدالت اداری دارا بود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.89]

اصلاحات بنیادین ایجاد نشود، افزایش اختیارات شهرداری، نه‌تنها مشکلی را حل نمی‌کند؛ بلکه بر مشکلات شهری و شهروندان خواهد افزود؛ همچنین به‌منظور هماهنگی بیشتر می‌توان تدبیری اتخاذ نمود تا روسای دستگاه‌های دولتی در محدودهٔ شهر به پیشنهاد شورا و شهرداری انتخاب شوند تا بدین‌طریق، هماهنگی بیشتری حاصل گردد؛ علاوه بر این، با توجه به مناسب و به‌روز نبودن قانون شهرداری برای ادارهٔ کلان‌شهرها و شهرهای کشور، ضمن بازنگری در قوانین موجود، اختیارات قانونی بیشتر برای مدیریت شهری به شهرداری تفویض گردد.

۲-۳. رویکردهای دستیابی به مدیریت یکپارچه شهری

برای دستیابی به مدیریت یکپارچه در مدیریت شهری، در ابتدا بایست مؤلفه‌های شهر واحد شناسایی گردند. براساس مرور ادبیات موجود در این حوزه، مؤلفه‌های زیر شناسایی و احصاء گردیده‌اند:

الف: مشروعیت حکومت: مشروعیت حکومت به وجود فرایندهای مشارکتی و رضایت حکومت‌شوندگان بستگی دارد.

ب: مسئولیت و پاسخگویی عناصر سیاسی و رسمی حکومت در زمینهٔ اقدامات خود: این مؤلفه به دسترسی‌پذیری اطلاعات، آزادی رسانه‌ها، شفافیت تصمیم‌گیری و وجود سازوکارهایی برای پاسخگویی افراد و نهادها بستگی دارد.

ج: شایستگی حکومت برای تدوین سیاست مناسب، تصمیم‌گیری بجا، اجرای مؤثر تصمیم‌ها و ارائه خدمات.

د: احترام به حقوق بشر و قانونمندی، برای تضمین امنیت و حقوق فردی و گروهی، تأمین چارچوبی برای فعالیت اقتصادی و اجتماعی و روا دانستن و تشویق‌کردن همه افراد به مشارکت (بابایی، ابراهیمی، ۱۳۹۵: ۲۳).

بدیهی است که این مؤلفه‌ها در پرتوی پذیرش اصل وحدت شهری و در نظرگرفتن شخصیت حقوقی مستقل برای شهر تحقق می‌یابد؛ به عبارت بهتر، ابزار وصول به مدیریت واحد شهری براساس سلسله‌مراتب اهمیت شامل: قانون و مقررات، سازمان و تشکیلات، منابع انسانی و منابع مالی است و درصورتی‌که مبنای حقوقی مدیریت یکپارچه بر مبنای اصل وحدت شهری شکل نگیرد، اقدامات مدیریتی در این عرصه بی‌ثمر خواهد بود

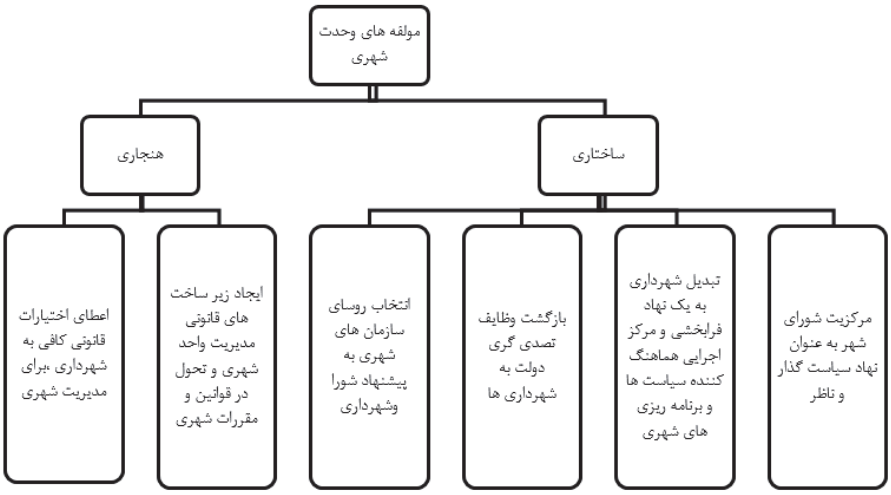
---

www.irna.ir/news/83827357/

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.89]

رسم توضیحی ۱ مؤلفه‌های وحدت شهری را به‌صورت خلاصه نمایش می‌دهد:



رسم توضیحی ۱: مؤلفه‌های وحدت شهری

۳-۳. لایه‌های اصل وحدت شهری

از مشکلات و موانع عمدهٔ عدم‌تحقق توسعه شهری ناشی از ضعف مدیریت شهری می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

تفرق برنامه‌ریزی – سیاستی که به معنای عدم‌وجود استراتژی و یا سیاست یکپارچه افقی و عمودی در برنامه‌ریزی شهر است. منظور از یکپارچگی سیاستی عمودی، استراتژی‌های یکپارچه در لایه‌هایی چون سیاست‌های ملی، منطقه‌ای، خرد منطقه‌ای و محلی است؛ سیاست‌های افقی نیز به معنای آن است که بخش‌های مختلفی چون محیط‌زیست، حمل‌ونقل و یا اقتصاد شهری و... در کنار هم و در پیوند باهم استراتژی شهری واحدی را به اجرا برسانند. در هر دو حوزه سیاستی افقی و عمودی باید استراتژی‌های هر سطح برای سطوح پایین‌دست، چارچوب تصمیم‌گیری مشخصی فراهم سازد تا بتوان از نظام برنامه‌ریزی و مدیریت منسجم صحبت کرد.

تفرق عملکردی زمانی به وقوع می‌پیوندند که در یک شهر یا قلمرو حکومتی خاص (مانند محدوده شهر یا شهرداری)، برنامه‌ریزی و ارائه خدمات شهری در مورد کارکردها و وظایفی که ماهیت محلی دارند بین چند نهاد، سازمان و هیئت تقسیم شده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.89]

تفرق قلمرویی به معنای منطقه بندی شهری متفاوت سازمان‌های ذی‌ربط (نظیر مناطق شهرداری، سازمان آب، نیرو، مخابرات و...) در ارائه خدمات شهری است. خلأ قلمرویی و تداخل قلمرویی از نشانه‌های تفرق قلمرویی است و به دلیل تعدد سازمان‌های ذی‌ربط مذکور و چگونگی تقسیم وظایف، ارائه خدمات شهری میان آن‌ها اتفاق می‌افتد.

تفرق حکومتی/ سیاسی در سطح مناطق کلان‌شهری به معنای وجود تعداد زیادی از قلمروهای حکومتی و مدیریتی مستقل در درون یک منطقه کلان‌شهری عملکردی است به‌نحوی‌که هر قلمرو حکومتی یا مدیریت محلی دارای حق، اختیار و صلاحیت اظهارنظر در بخشی از قلمرو منطقه است و هیچ مرجع حکومتی واحدی برای تصمیم‌گیری و عمل در گستره کل مناطق کلان‌شهری وجود ندارد.

تفرق ناشی از تعدد ذینفعان و عناصر ذی‌نفوذ صاحب قدرت در فرایند سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری شهری، هم به‌نوعی محصول سایر انواع تفرق است و هم آن‌ها را تشدید می‌کند. این تفرق در اثر مطالعات قدرت در اجتماعات محلی شناسایی می‌شود و عناصر رسمی و خصوصاً غیررسمی صاحب قدرت و ثروت را که توانایی نفوذ در فرایند سیاست‌گذاری شهری /منطقه‌ای و تغییر آن به نفع خود را دارند در برمی‌گیرد.

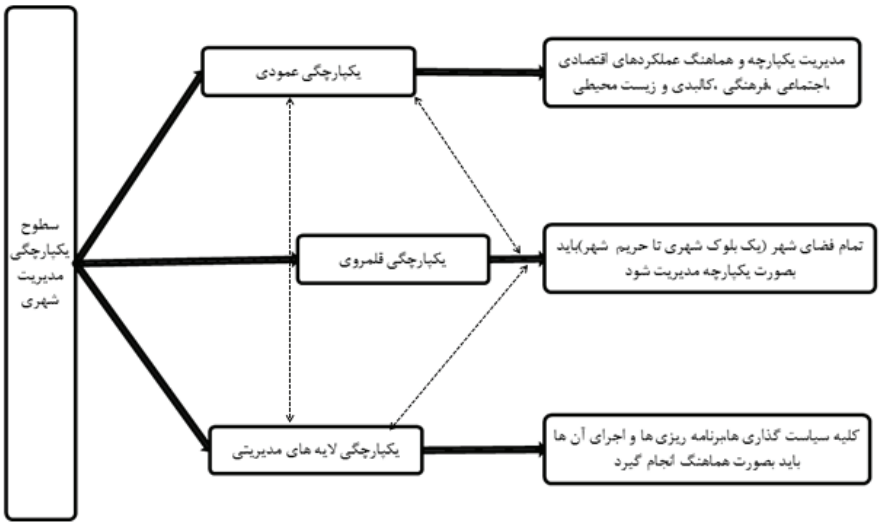
تفرق مرتبط با بسترها و زمینه مدیریت شهری که به تفرق‌ها و ناهماهنگی‌های موجود درمجموع قوانین و مقررات موجود شهری، اسناد بالادست سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شهری، زیرساخت‌های اطلاعاتی و ارتباطی موردنیاز تصمیم‌گیری شهری و... دلالت دارد (کاظمیان، میرعابدینی، ۱۳۹۰: ۳۱) بر اساس آنچه بیان شد، می‌توان سطوح یکپارچگی در مدیریت شهری را در سه سطح زیر خلاصه کرد:

- سطح یکپارچگی عملکردی که درواقع اشاره به مدیریت یکپارچه و هماهنگ عملکردهای اصلی شهر دارد؛
- یکپارچگی لایه‌های مدیریتی که درواقع اشاره به هماهنگی در سیاست‌گذاری‌ها، برنامه‌ریزی‌ها و اجرای آن‌ها دارد؛
- سطح یکپارچگی قلمروی (فضایی) که اشاره به مدیریت یکپارچه فضای شهری دارد؛

شکل زیر، سطوح سه‌گانه یکپارچگی در مدیریت شهری و روابط آن‌ها را با هم به نمایش می‌گذارد:

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.89]



رسم توضیحی ۲. سطوح سه‌گانه یکپارچگی مدیریت شهری(منبع: قالیباف و همکاران، ۱۳۹۲)

٤. نتیجه‌گیری

برای دستیابی به توسعه پایدار شهری، نیازمند سیستم مدیریت شهری یکپارچه در سطوح گوناگون: سیاست‌گذاری، تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری هستیم. مدیریت شهری برای چیرگی بر مسائلی که ساکنان شهرها با آن مواجه هستند و ایجاد شهرهایی عادلانه‌تر و پایدارتر به هماهنگ و یکپارچه‌کردن اقدامات دولتی و خصوصی نیازمند است که این هدف با کمک همه کنشگران شهری و با در نظر گرفتن اهداف بخش خصوصی و منافع شهروندان و در چارچوب‌های سیاسی قابل تحقق است.

هدف از وحدت شهری، ایجاد تعهد به خدمت، تعهد به منافع عمومی در سطح مقامات محلی و زمینه‌سازی بهتر برای توسعه شهری است؛ همچنین تحقق شکل‌گیری فرصت‌های برابر برای مناطق مختلف، گروه‌های سنی و جنسی مختلف در شهر است که به حفظ هماهنگی اجتماعی در شهر کمک می‌کند. می‌توان اصلاح ساختار سازمانی و روابط عناصر ذی‌ربط در مدیریت شهری و اصلاح بسترها و ابزارهای مرتبط با مدیریت شهر شامل: قوانین و مقررات و توانمندی مالی شهرداری را در تحقق اصل وحدت شهری مؤثر دانست. برای بهبود وضعیت فعلی باید فعالیت‌ها و وظایف مدیریت شهر که در حال

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.89]

حاضر بین اجزای مختلف این سیستم به‌صورت ناهمگون توزیع گردیده و به عدم‌یکپارچگی و تفرق عملکردی منجر می‌گردد، به‌صورت هدفمند و با برنامه‌ریزی و سازماندهی مؤثر، به نهادها تفویض گردد. باید توجه داشت یک برنامه برای ایجاد شهر یکپارچه بایستی ویژگی‌های زیر را دارا باشد: مشروعیت سیاسی و تعهد، ارتباطات باز و فرآیند برنامه‌ریزی ساختاریافته، داشتن مبانی تجربی و علمی بر پایه دیدگاه اطلاعاتی ساختاریافته، ارتباط دستورالعمل‌های استراتژیک با اقدامات عملیاتی، ارتباط بین پیاده‌سازی با زمان و هزینه و انعطاف‌پذیری برنامه پیاده‌سازی و سرانجام، ارزیابی دستورالعمل‌ها با اهداف و شاخص‌ها؛ اما بایستی این حقیقت را در نظر داشت که مهم‌ترین و اساسی‌ترین مبنا برای نیل به مدیریت شهری یکپارچه، شناسایی شخصیت حقوقی مستقل برای شهر است. با شناسایی این شخصیت، وحدت شهری به‌عنوان اصل قابل‌پذیرش در نظام غیرمتمرکز اداره امور جلوه‌گر شده و پس ازآن، الزامات این وحدت که ازجمله: لزوم مدیریت یکپارچه شهری و هماهنگ به مرکزیت شهرداری و نهادهای ذی‌ربط (اعم از دولتی و عمومی) تحت نظارت و سیاست‌گذاری محلی شورای شهر است، الگوی عمومی موردنظر در اداره شهر خواهد گردید. تبدیل شهرداری به یک‌نهاد فرابخشی و در نظر گرفتن شورا به‌عنوان نهاد سیاست‌گذار، هماهنگ‌کننده و نیز ناظر در مدیریت امور شهری و تفکیک وظایف تصدی‌گری ملی از محلی و تفویض انجام این وظایف از نهادهای ملی به نهادهای محلی، مؤلفه‌های ساختاری است که نمایانگر شهر واحد است. لزوم وضع قوانین هنجاری برای گسترش اختیارات شهرداری و شورا، ایجاد زیرساخت‌های قانونی مدیریت واحد شهری، تحول در قوانین و مقررات شهری و تعیین ضمانت‌های اجرایی کافی برای وظایف محوله به نهاد مدیریت شهری در عرصه قانون‌گذاری، می‌تواند دستیابی به توسعه شهری را هموار سازد. نکته نهایی آنکه، نویسندگان معتقد هستند بدون اصلاحات بنیادین ساختاری، هنجاری و رفتاری در شهرداری و مدیران کارگزاران شهرداری و با حفظ وضعیت موجود به دلیل نارضایتی شهروندان، که رتبه بالای شکایات مردمی، نشانه این نارضایتی است و بدون اراده جدی در رفع اغتشاش کنونی شکلی و ماهوی شهری؛ افزایش اختیارات شهرداری، نه‌تنها مشکلی را حل نمی‌کند؛ بلکه بر مشکلات شهری و شهروندان خواهد افزود و نمی‌تواند به مدیریت شهری یکپارچه و شایسته بینجامد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.89]

کتابنامه

الف. منابع فارسی

۱. آصفی، حمدالله (۱۳۶۸). «نگرشی بر شهر و شهرنشینی»، مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، دوره پنجم، شماره اول.

۲. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری (۱۳۹۰). حقوق اداری، جلد یک، چاپ چهاردهم، تهران: نشر میزان.

۳. ایمانی جاجرمی، حسین و نوید سعیدی رضوانی (۱۳۷۴). «دو مقاله در خصوص مدیریت شهری در ایران»، وزارت کشور، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری.

۴. بابایی، مهناز و سعید ابراهیمی (۱۳۹۵). «مطالعه و بررسی مؤلفه‌های مدیریت یکپارچه در شهر اصفهان»، تهران: فصلنامه اقتصاد شهری، سال اول، شماره اول.

۵. پوراحمد، احمد؛ معصومه مهدیان و علی مهدی (۱۳۹۲). «تحلیلی بر عوامل عدم‌تحقق مدیریت واحد شهری از دیدگاه قوانین موجود»، تهران: فصلنامه اقتصاد و مدیریت شهری، شماره دوم.

۶. تولایی، نوین(۱۳۸۶). شکل شهر منسجم، تهران: انتشارات امیرکبیر.

۷. جعفری لنگرودی، محمد (۱۳۶۳). مقدمه علم حقوق، تهران: نشر گنج دانش.

۸. حبیب‌نژاد، سیداحمد (۱۳۸۸).«بررسی حقوقی شوراهای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی»،قم: فصلنامه حقوق اسلامی، سال پنجم، شماره ۲۰.

۹. الحر العاملی، الشیخ محمد بن الحسن (۱۳۸۹). وسائل الشیعهٔ، جلد ۶، بیروت: انتشارات دار احیاء التراث العربی.

۱۰. خردمند، محمد و رحیم سوزنی (۱۳۹۰). «ضرورت یکپارچه‌سازی مدیریت معابر شهری جهت بهینه نمودن ارائه خدمات با ذکر نمونه در شهرداری منطقه ۸ تهران به‌عنوان منطقه کارگاهی پایلوت»، دهمین کنفرانس مهندسی حمل‌ونقل و ترافیک ایران، معاونت حمل‌ونقل و ترافیک شهرداری تهران، تهران: سازمان حمل‌ونقل و ترافیک تهران.

۱۱. رحمانی، محمد (۱۳۷۹). «شخصیت حقوقی وقف»، تهران: فصلنامه وقف؛ میراث جاویدان، سال هشتم، شماره ۲.

۱۲. رستمی، ولی و معصومه عامری (۱۳۹۵). « شهرداری در نظام حقوقی ایران و فرانسه»، تهران: مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۷، شماره ۱.

۱۳. رمضانی فرخد، احمد (۱۳۹۳). «مطالعه مروری مقالات مدیریت یکپارچه شهری»، ششمین کنفرانس بین‌المللی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، مشهد: دانشگاه فردوسی مشهد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.89]

۱۴. زمانیان جهرمی، علی (۱۳۹۰). حقوق نظارت قدرت عمومی بر شهرداری‌ها، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
۱۵. عبادی‌نژاد، سیدعلی؛ ناصر بیات؛ ابراهیم رستگار و حسین زمانی (۱۳۹۶). «جایگاه پلیس در مدیریت یکپارچه شهری (موردمطالعه: استان کرمانشاه)»، تهران: فصلنامه پژوهش‌های مدیریت انتظامی، شماره ۱۲.
۱۶. عباسی، بیژن (۱۳۸۷). «بررسی وظایف و اختیارات شورای شهر و روستا در فرانسه»، فصلنامه حقوق، تهران: مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۸، شماره ۴.
۱۷. فرهودی، رحمت‌الله؛ محمدباقر قالیباف؛ ذبیح‌الله چهارراهی و احمد جواهری (۱۳۸۸). «تحلیل تقسیمات کالبدی شهری بر اساس مدیریت یکپارچه نمونه موردی شهر شیراز»، تهران: فصلنامه جغرافیا، سال ششم، شماره ۱۸ و ۱۹.
۱۸. قالیباف، محمدباقر؛ محمدرضا حافظنیا و علی محمدپور (۱۳۹۲). «نقش تقسیمات شهر در مدیریت یکپارچه شهری، مطالعه موردی: شهر تهران»، تهران: فصلنامه جغرافیا، سال یازدهم، شماره ۳۷.
۱۹. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۲). «سیر پیدایش شخصیت حقوقی وقف در فقه اسلام»، تهران: فصلنامه وقف؛ میراث جاویدان، سال اول، شماره اول.
۲۰. کاظمیان، غلامرضا و سیده زهره میرعابدینی (۱۳۹۰). «آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری شهری»، تهران: نشریه هنرهای زیبا، معماری و شهرسازی، شماره ۴۶.
۲۱. کامیار، غلامرضا(۱۳۸۷). حقوق شهری و شهرسازی، چاپ سوم، تهران: انتشارات مجد.
۲۲. کشت‌کار، وحید؛ احمد یزدانیان و فاطمه صداقتی جهرمی (۱۳۹۴). «بررسی موانع تحقق‌پذیری مدیریت یکپارچه شهری با تأکید بر تفرق سیاسی»، دومین کنفرانس ملی معماری و منظر شهری پایدار، به‌صورت الکترونیکی، مشهد: موسسه بین‌المللی معماری، شهرسازی مهرازشهر.

ب. منابع انگلیسی

1. Black, Henry Campbell (2004), Black's Law Dictionary, New York: West Publishing.
2. Griffeth,Robert & Thomas, Carol G (1981),The City State in Five Cultures, US: ABC Clio Publishing.
3. Frug, Gerald E. (1980), 'The City as a Legal Concept, Harvard Law Review, Vol. 93, No. 6.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.89]

4. Ioan-Franc, Valeriu. , Ristea, Ana-Lucia, & Popescu, Constanţa. (2015). Integrated Urban Governance: A New Paradigm of Urban Economy, Procedia Economics and Finance Journal, Vol 22.
5. Klabbers, Jan (2005), 'The Concept of Legal Personality ', Ius Gentium Journal, Vol. 11.
6. Melnychuk O. S. ,(2013), General Theoretical Aspects of the Legal Personality of a City in Ukraine,Scientific Herald of International Humanitarian University Journal,Vol 1, No 6-1.
7. Nijman, Janne Elisabeth (2004), The Concept of International Legal Personality: An Inquiry into the History and Theory of International Law , Netherlands: T. M. C Asser Press Publishing.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.89]