

مطالعات حقوق تطبیقی

دوره ۷، شماره ۱

بهار و تابستان ۱۳۹۵

صفحات ۱۴۱ تا ۱۶۱

## شهرداری در نظام حقوقی ایران و فرانسه

ولی رستمی\*

دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

معصومه عامری

دانش آموخته دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران

(Email: amerim@ut.ac.ir)

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۰۶/۱۴ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۰۹/۲۶)

### چکیده

شهرداری به عنوان یکی از مهم‌ترین عناصر مدیریت شهری می‌تواند نقشی تأثیرگذار در ارائه خدمات عمومی و اداره پاره‌ای از امور محلی داشته باشد. نقش نهاد شهرداری در جریان مدیریت شهری درجات مختلفی دارد که از حاکمیت تام تا ایفای نقش‌های کم‌اهمیت متغیر است. درجه اهمیت و جایگاه شهرداری را قوانین و مقررات موضوعه نظام حقوقی تبیین می‌کنند. در نظام حقوقی ایران، قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ش قانون معیار است که با وجود رشد و آگاهی سیاسی و مدنی شهروندان، با نسخ مواد متعددی از آن، رویکردی واپس‌گرایانه اعمال شده، به این نحو که اساسی‌ترین وظایف و اختیارات شهرداری از آن ستانده و به دولت واگذار شده است که نتیجه آن مشارکت حداقلی شهروندان در اداره امور محلی خویش است. در فرانسه از دهه‌های پیشین واسپاری وظایف از دولت به شهرداری به جدیت پیگیری شده و در نهایت قوانین ویژه‌ای برای این نهاد مهم تقنین یافته است. قانون موسوم به تمرکززدایی مصوب ۲ مارس ۱۹۸۲ و قانون عمومی جوامع سرزمینی، جایگاه شهرداری را به مهم‌ترین و مؤثرترین نهاد مدیریت شهری ارتقا داده‌اند. مدیریت واحد شهری در این نظام با محوریت شهرداری در جریان است. به نظر می‌رسد نگاه نظام به شهرداری برگرفته از دیدگاه حکومت نسبت به شهروندان است. مهم‌ترین هدف پژوهش حاضر، تبیین جایگاه، وظایف، مسئولیت‌ها و اختیارات شهرداری‌ها به عنوان نهادهای رسمی مورد اشاره در دو نظام حقوقی ایران و فرانسه که از حیث نظام اداری از مشابهت زیادی برخوردارند و بررسی تفاوت‌های موجود و بهره‌وری از راهکارها و تجربیات نظام حقوقی فرانسه در باب شهرداری برای ارتقای جایگاه و موقعیت شهرداری‌ها در ایران است.

### واژگان کلیدی

جایگاه شهرداری، حکومت محلی، شهردار، شهرداری، وظایف شهرداری.

Email: vrostami@ut.ac.ir

\* نویسنده مسئول، فاکس: ۰۲۱-۶۶۴۱۴۴۲۳

## مقدمه

حکومت محلی، محل تلاقی و برخورد دو جریان عمده فلسفی است. این دو جریان عبارت‌اند از: خودگردانی و مدیریت مطلوب. خودگردانی هم یک ضرورت عملی و هم ضرورتی فلسفی است. خودگردانی برگرفته از طبیعت انسان است که به‌وسیله گروهی از افراد انسانی که در کنار هم زندگی می‌کنند، ترجیح داده می‌شود (Akbaralikhhan & Muttalil, 1982, p. 259).

خودگردانی هم برای حکومت مطلوب است و هم برای مردم، و همین ویژگی بوده که جوامع بشری را واداشته است تا در زمینه تشکیل حکومت‌های محلی خودگردان تلاش نمایند. شواهد تاریخی نشان می‌دهد که این گونه حکومت‌ها از دیرباز با اشکال مختلف وجود داشته‌اند. حکومت‌های محلی در ایران و فرانسه نیز از گذشته دور بوده‌اند. ایران را می‌توان به‌عنوان یکی از خاستگاه‌های حکومت محلی مطرح نمود؛ چراکه این کشور یکی از تمدن‌های قدیمی است که از وسعت و قلمرو زیادی برخوردار بوده و برای اداره امور آن از روش‌های مختلف تمرکززدایی در قالب مناطق و ولایات خودمختار و خودگردان استفاده می‌شده است (مقیم، ۱۳۹۰، ص ۵۱-۵۲). حکومت‌های محلی را نیز می‌توان در کشور فرانسه در زمان سلطنت فرانکیش ردیابی کرد (Harold, 1956, p. 53). اما سابقه ایجاد نهادهای رسمی برای خودگردانی محلی به مفهوم مشارکت مردم در امور اجرایی محل سکونت آنان از قدمت چندانی برخوردار نیست. پژوهش‌های صورت‌گرفته با موضوع شهرداری‌های ایران جنبه حقوقی نداشته و بیشتر واجد ویژگی مدیریتی بوده است و در خصوص شهرداری‌های فرانسه نیز پژوهشی قابل اعتنا با لحاظ قوانین و مقررات موضوعه آن سامان انجام نیافته است. پرسشی که به ذهن می‌رسد این است که باوجود تشابه در وضعیت حقوقی شهرداری‌ها در نظام اداری دو کشور، تمایز و تشابه دامنه اختیارات و مسئولیت‌های آنان به چه میزان بوده و چه تأثیری در جایگاه شهرداری‌ها در دو نظام مورد مطالعه داشته است؟ پاسخی که در وهله نخست می‌توان ارائه کرد این است که با وجود تشابه در وضعیت حقوقی شهرداری‌ها در دو نظام اداری موضوع بحث، دامنه اختیارات و مسئولیت‌های شهرداری‌ها در ایران و فرانسه از تمایز چشمگیر و قابل تأملی برخوردار بوده و تشابه اندکی در این باب حاکم است. در نظام حقوقی فرانسه این تمایز شهرداری را در جایگاه نهاد مدیریت توانمند شهری قرار می‌دهد که نقش حاکمیتی در مدیریت شهری ایفا می‌کند. تمایز یادشده که در تحدید اختیارات و مسئولیت‌های شهرداری در نظام حقوقی ایران متبلور

می‌شود، شهرداری را به‌عنوان یک پیمانکار عمده معرفی می‌کند که نقش تصدی‌گری در مدیریت شهری دارد.

## پایه‌گذاری شهرداری

شهرداری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عناصر حکومت محلی با مفهوم امروزی، تا زمان تشکیل حکومت مشروطه و تصویب اولین قانون در سال ۱۳۲۵ق در ایران سابقه نداشت. تشکیل حکومت مشروطه و تحولی که در سیستم سیاسی و اجتماعی و طرز فکر مردم پدید آمده بود دولت را متوجه تغییر بسیاری از شرایط و نظام‌های نامساعد و نامتناسب اجتماعی و اداری آن روز کشور و مسئولیت سنگین خود در انجام خواسته‌ها و تأمین نیازمندی‌های عمومی و لزوم تغییر وضع اداره شهرها نمود. پس از تشکیل اولین دوره مجلس شورای ملی اختلاف نظر و کشمکش شدیدی در مملکت بروز کرد که در یک طرف آن مردم و نمایندگان منتخب آنان در مجلس قرار داشتند و در طرف دیگر شاهزادگان وقت و حکام که در پایتخت یا دیگر ایالات و ولایات مشغول حکمرانی بودند. وصول انواع مختلف مالیات از مردم بدون آنکه در مقابل آن خدمتی از سوی دولت انجام گیرد، باعث مراجعه مردم به نمایندگان مجلس گردید و تحت فشار افکار و مراجعات عمومی، نمایندگان مجلس احساس کردند که باید برای محدود ساختن فشاری که به‌منظور وصول هرچه بیشتر مالیات بر مردم وارد می‌آید، راهی یافت. افزون بر این، دولت را وادار نمایند تا در مقابل پولی که از مردم وصول می‌کند، خدمتی نیز برای آنان انجام دهد. قانون انجمن‌های ایالتی مصوب ربیع‌الثانی ۱۳۲۵، قانون بلدیة مصوب ۲۰ ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ و قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام مصوب ۱۴ ذیقعدة ۱۳۲۵ (نیامی، ۱۳۴۹، ص ۱۰) در جهت تأمین نظر یادشده به تصویب مجلس شورای ملی رسید.

در فرانسه نیز سنگ بنای ایجاد نهادهای محلی با انقلاب فرانسه گذاشته شد (Prud'homme, 2006, p. 83). بر اساس قوانین ۱۴ و ۲۲ دسامبر ۱۷۸۹، مجلس مؤسسان باید زمینه را برای شکل‌گیری نهادهای محلی (کمون‌ها و دپارتمان‌ها) فراهم می‌کرد. به این ترتیب، فرانسه به ۴۴۰۰۰ کمون و ۸۳ دپارتمان تقسیم شد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹، ص ۲۴) که محدوده جغرافیایی کمون عمدتاً بر اساس قلمرو کلیسا مشخص می‌شد. کمون‌ها به دلیل پیشینه طولانی و میراث انقلابی خود همچنان تا حد زیادی پایگاه

دموکراسی و تصمیم‌گیری محلی دانسته می‌شوند که یکی از ارزش‌های مهم جمهوری خواهانه است.

## تعریف و جایگاه شهرداری

سازمان شهرداری در ایران با تصویب قانون بلدیه پا به عرصه وجود نهاد. «بلد» به معنای شهر است و «بلدیه» نام قدیم شهرداری است. شهرداری از نظر لغوی از دو کلمه «شهر» و «داری» تشکیل شده که «داری» به معنی اداره و مدیریت و «شهر» به جایی که دارای شهرداری باشد اطلاق می‌شده است. بنابراین از نظر لغوی «شهرداری» را می‌توان سازمان اداره شهر دانست (رضایی‌زاده، ۱۳۹۰، ص ۱۸۲) که از حیث ریشه‌یابی نیز معادل لغت انگلیسی «Municipality» است. این لغت از ریشه لاتین «Municipum» به مفهوم «جمع سکنه یک محل» که برای منافع مشترک دور هم جمع شده‌اند، اقتباس شده است (سعیدی رضوانی، ۱۳۷۸، ص ۱۷). تعریف‌هایی که از مفهوم شهرداری شده، به اندازه‌ای زیاد است که مشکل بتوان از میان آن‌ها تعریفی جامع استخراج کرد. تعریفی که نویسندگان این مقاله پیشنهاد می‌دهند به این شرح است: «شهرداری مؤسسه عمومی غیردولتی و برخوردار از شخصیت حقوقی مستقل است که بر پایه نظام عدم‌تمرکز محلی در حدود وظایف و تکالیف محوله از سوی قانون‌گذار در محدوده شهر و در چارچوب بودجه و برنامه مصوب با لحاظ قوانین و مقررات موضوعه، به ارائه پاره‌ای خدمات شهری و اداره بخشی از امور محلی شهر زیر نظر شورای شهر و با هماهنگی وزارت کشور می‌پردازد».

در فرانسه واژه‌های کمون<sup>۱</sup> و بخش، ابهام معنایی دارند. آن‌ها نه تنها بیانگر ناحیه‌ای جغرافیایی، بلکه بیانگر دولت محلی هستند که آن‌ها را مدیریت می‌کند (Prud'homme, 2006, p. 83). کمون، با وسعت سرزمینی که بر روی آن یک جمعیت از سوی شهرداری اداره می‌شود، تعیین می‌گردد (Dupuis et autre, 2007, p. 261). ساختار سرزمینی فرانسه کاملاً ابتکاری است. سطوح آن فراوانند و در واقع می‌توان پنج سطح را مشخص کرد: قدرت مرکزی (یا حکومت)، مناطق، بخش‌ها، ساختارهای بین جامعه‌ای و شوراهای شهر یا روستا. اما هیچ‌کدام نمی‌توانند قدرت قیمومی بر دیگری اعمال کنند. بنابراین، قانون اساسی اصل اداره آزاد دولت‌های سرزمینی را تضمین می‌کند (Orange, 2006, p. 111).

1. Commune: division territoriale, administrée par un maire. Dictionnaire LAROUSSE, 2008.

## تاریخ تکوین قانون شهرداری‌ها

قانون بلدیه مصوب ۲۰ ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ مصادف با ۱۱ خرداد ۱۲۸۶ اولین مجوز قانونی تشکیل شهرداری در ایران است. مطالعه در مذاکرات دوره اول مجلس شورای ملی نشان می‌دهد موضوعی که در درجه اول باعث جلب توجه دولت و مجلس به مسائل شهری و سرانجام به تصویب قانون بلدیه منجر شد، مسئله تأمین نان و نظافت معابر شهر تهران بوده است. بحث درباره موضوعات یادشده در مجلس شورای ملی و تذکر و اشاره بعضی نمایندگان به این نحو که در ممالک پیشرفته حل و فصل این قبیل مسائل از وظایف سازمانی به نام بلدیه است، دولت را وادار به مطالعه و بالاخره تدوین و پیشنهاد تصویب اولین قانون شهرداری در ایران نمود. قانون پیش‌گفته با این طلیعه که مقصود اصلی تأسیس بلدیه «حفظ منافع شهرها و ایفای حوائج اهالی شهرنشین است» در ۵ فصل و ۱۰۸ ماده تصویب شد (نیامی، ۱۳۴۹، ص ۲۳-۱۹).

پس از کودتای ۱۲۹۹ش و روی کار آمدن دولت سید ضیاء، نخست‌وزیر برای رسیدن به اهدافش تصمیم گرفت که نهادهای مستقلی مثل بلدیه را به دولت وابسته کند، از این رو با تدوین نظامنامه‌ای در هیئت دولت به سال ۱۳۰۰ش اداره بلدیه به دولت وابسته شد. رضاخان نیز در این باره بسیار تلاش کرد و در ۳۰ اردیبهشت ۱۳۰۹ قانون جدیدی برای تشکیلات بلدیه به تصویب رسید و دست دولت بیش از پیش در اداره انجمن بلدی باز گذاشته شد (رضایی‌زاده، ۱۳۹۰، ص ۴۹). در قانون بلدیه سال ۱۳۰۹ش، سبک و روش اداره شهر ترکیبی از تمرکز و عدم تمرکز بود (طاهری، ۱۳۸۹، ص ۲۰۱)؛ از یک سو با اعطای شخصیت حقوقی به شهرداری‌ها (نوروزیفر، ۱۳۸۰، ص ۱۸۷) بر اختیار و اعتبار مالی آن‌ها افزوده شد و از سوی دیگر با متمرکز ساختن حق تصمیم درباره مسائل مهم شهری در وزارت داخله و هیئت دولت (نیامی، ۱۳۴۹، ص ۳۲)، شرکت مردم در اداره امور به میزان قابل توجهی کاهش یافت (بهرامی، ۱۳۸۸، ص ۲۰-۱۹).

در سال ۱۳۱۵ش، فرهنگستان واژه بلدیه را به شهرداری تغییر داد و عملاً در قانون سال ۱۳۲۸ به کار گرفته شد. در تاریخ ۴ مرداد ۱۳۲۸ قانون تشکیل شهرداری و انجمن شهر در ۷ فصل و ۵۰ ماده جایگزین قانون بلدیه سال ۱۳۰۹ش گردید (زمانیان جهرمی، ۱۳۹۰، ص ۷۹). تصویب قانون شهرداری در سال ۱۳۲۸ش که این بار قانون «استقلال شهرداری‌ها» نام گرفت (بهرامی، ۱۳۸۸، ص ۲۰)، نه تنها یک جهش بلند در اداره شهرداری‌های کشور بر مبنای ضوابط

و اصول دموکراتیک بود، بلکه آزمایشی بزرگ از میزان رشد و پیشرفت مردم شهرها در آمادگی آن‌ها برای قبول مسئولیت‌های سیاسی و اجتماعی به‌شمار می‌رفت؛ به‌نحوی که فصل اول این قانون با عنوان کلیات، درحقیقت حکومت شهری را با شرکت و مداخله اهالی شهر پایه‌گذاری کرده بود (نیامی، ۱۳۴۹، ص ۳۸-۳۴)، اما در عمل این قانون نیز توفیقی نیافت و علت باز همان اختلافاتی بود که بین نمایندگان دولت (استانداران، فرمانداران و بخشداران) و نمایندگان مردم (اعضای انجمن شهر و شهرداران) پیش آمد (بهرامی، ۱۳۸۸، ص ۲۰).

در سال ۱۳۳۳ش وزارت کشور لایحه قانونی شهرداری و لوائح متمم آن را برای اتخاذ تصمیم نهایی تقدیم مجلس شورای ملی نمود که در ۱۱ تیر ۱۳۳۴ با اصلاحاتی به‌تصویب کمیسیون مشترک مجلسین رسید.

در حال حاضر در کل کشور ۱۰۵۳ شهرداری وجود دارد که مطابق فصل ۶ قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ش، این نهاد در یک تقسیم‌بندی کلی دارای ۴ وظیفه، شامل وظایف عمرانی، خدماتی، نظارتی و رفاه اجتماعی است. از زمان تصویب آخرین قانون شهرداری، بسیاری از وظایف آن را سایر سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی برعهده گرفته‌اند. طبق برآوردهای معمول، شهرداری دارای ۵۳ وظیفه است که اکنون کمتر از نیمی از این وظایف (۴۰ درصد) از سوی شهرداری، و ۷ وظیفه (۳ درصد) نیز به‌طور مشترک با سایر ادارات انجام می‌شود (رضایی‌زاده، ۱۳۹۰، ص ۴۹). بر مبنای این پیشینه، صاحب‌نظران بر این باورند که «وضعیت شهرداری‌ها را می‌توان به دو شکل مورد بررسی قرار داد یکی وظایفی که انجام می‌دهند و در بخش بعد، وظایفی که باید انجام دهند. متأسفانه ما در هر دو بخش دچار ابهام هستیم. درواقع بسیاری از وظایفی که ۵۰ سال پیش به‌عهده شهرداری‌ها بودند در حال حاضر به‌عهده آن‌ها نیست، چه در حیطه قانونی و چه در اجرا در نتیجه شهرداری‌های ما در یک زمینه تاریخی در فرایند اضمحلال و کنارگذاشتگی قرار گرفته‌اند بدین معنا که از قانون ۱۳۳۴ به این طرف، بسیاری از وظایفی که آن زمان به‌عهده شهرداری‌ها بود در حال حاضر به‌عهده شهرداری‌ها نیست و به‌خاطر همان عدم یکپارچگی و تفرق میان دستگاه‌ها، وظایف از شهرداری‌ها گرفته و به سازمان‌های دیگر واگذار شده است» (جلیلی، ۱۳۹۱، ص ۴۲). برای رفع این معضلات و دستیابی به تحقق مدیریت یکپارچه شهری، لازم است در درجه نخست وظایفی که در سال‌های گذشته از شهرداری جدا شده است، به آن بازگردد. در مرحله بعد، مجموعه قابل‌توجهی از وظایف کنونی دستگاه‌های اجرایی و تصدی‌های دولت تحت نظارت و مدیریت شهرداری‌ها قرار

گیرد (رضایی‌زاده، ۱۳۹۰، ص ۵۰). قوانین برنامه سوم تا پنجم نیز بر این موضوع مهم تأکید نموده‌اند.<sup>۱</sup> لایحه جامع مدیریت شهری نیز در اجرای قوانین برنامه سوم تا پنجم تدوین یافته است که هدف از لایحه، واگذاری تصدی‌های دولت به مسئولان محلی و هماهنگی مأموریت‌ها و وظایف در محدوده و حریم شهر با عنوان قانون جامع مدیریت شهری ذکر شده است که مدیریت شهری از دو رکن شورای اسلامی شهر و شهرداری تشکیل می‌شود.

تاریخچه کمون‌های فرانسه از قرون وسطا آغاز می‌شود (Moreau, 2004, p. 57) و تحت‌الشعاع دو مسئله قرار می‌گیرد: یکی انتخاب میان یکپارچگی یا ناهمگونی واحدهای محلی، و دیگری انتخاب بین خودمختاری یا وابستگی در قبال دولت مرکزی. ویژگی بارز رژیم قدیمی (حکومت قبل از انقلاب فرانسه یعنی پیش از سال ۱۷۸۹م) تنوع‌پذیری در ساختار واحدهای محلی بود. بسیاری از شهرها دارای یک مجمع عمومی «بورژوازی» بودند که ریش‌سفیدهایی را انتخاب می‌کردند که بدنه شهر را تشکیل می‌داد و این بدنه از سوی یک یا چند شهردار مدیریت می‌شد.

انقلاب فرانسه (قانون ۱۴ دسامبر ۱۷۸۹) با متحدالشکل کردن ساختارها، به‌نحو قابل‌توجهی این وضعیت را دگرگون کرد. تمام واحدهای محلی، کمون نامیده شدند. شهروندهای فعال می‌بایست یک هیئت شهرداری را انتخاب می‌کردند که از جانب شهردار هدایت می‌شد. شهردار به‌عنوان نماینده هیئت، مسئول بود که همه را موظف به قانون‌مداری کند. تنها تفاوت ساختاری بین کمون‌ها در تعداد اعضای هیئت شهرداری بود که با توجه به اهمیت جمعیت تعیین می‌شد. این رژیم دچار تغییر گردید، ولی در طول قرن‌های نوزده و بیست، یکنواخت باقی ماند. بعضی جزئیات برای شهرهای بزرگ مخصوصاً پاریس قابلیت اجرا

۱. ماده ۱-ب- بند ۵ از قانون برنامه سوم: «شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیرضرور و همچنین نحوه تعیین ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر» از وظایف ستاد اجرایی برشمرده شده است. این ماده در قانون برنامه چهارم، طی ماده ۱۵۴ تنفیذ گردیده است. در قانون برنامه پنجم نیز برابر ماده ۱۷۳ «دولت مجاز است در طول برنامه نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به‌منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها، با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به بخش خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها، بازنگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقاء جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آن‌ها اقدام قانونی به‌عمل آورد».

داشت و به طور کلی برخی اعمال اداری به لحاظ آستانه جمعیتی متفاوت بود؛ با وجود این، تبعیت همه واحدهای محلی از یک رژیم حقوقی به عنوان یک اصل کلی باقی ماند. به این دسته از قوانین و مقررات خیلی زود اعتراض شد. کشور فرانسه حدوداً دارای ۳۶۷۰۰ کمون است که ۳۲۰۰۰ تای آن به دلیل پیامدهای انقلاب صنعتی و مهاجرت روستاییان کمتر از ۲۰۰۰ نفر جمعیت دارد. آیا می توان نگاه یکسانی به طرز مدیریت یک شهر چند صد هزار نفری و یک روستا با جمعیت کمتر از صد خانوار داشت؟

مشکل بعدی عبارت بود از خودمختاری کمون‌ها نسبت به قدرت مرکزی. در رژیم گذشته (دوره پیش از انقلاب فرانسه) شهرهای بی‌شماری به اتکای خود اداره می‌شدند؛ با این همه، پادشاه شهردارها را انتخاب و در صورت توفیق نداشتن مقامات شهرداری، مداخله می‌کرد و کنترل خود را بر نمایندگان شاه و ناظران حکومتی اعمال می‌نمود (Dupuis, 2007, p. 261-262).

انقلاب فرانسه تمرکززدایی را به طور کلی از میان برداشت، انتخابات در تمام ارگان‌ها انجام شد و اعمال نفوذ قدرت مرکزی اگر به کلی از بین نرفت، به شدت ضعیف شد (Fougère et autre, 2002, p. 65). اما در سال هشتم حکومت، بناپارت برعکس، یک تمرکزگرایی کلی را بر جامعه فرانسه تحمیل کرد. شهردار و شورای شهر تعیین شدند و زیر نفوذ فرماندار قرار گرفتند (Moreau, 2004, p. 57). با استقرار رژیم سلطنتی در ژوئیه ۱۸۳۰ تحول به سوی نوعی دموکراسی منطقه‌ای ریشه دواند. شوراهای شهر از اوائل سال ۱۸۳۱م و شهردارها از اوائل ۱۸۸۲م انتخاب شدند (Dupuis, 2007, p. 261-262).

قانون ۵ آوریل ۱۸۸۴ ساختارهای اصلی دولت محلی را ایجاد کرد که اصول متعددی از آن تا به امروز بدون تغییر ماند. هر کمون شورای شهر خاص خود را دارد که به شکل مستقیم از سوی مردم انتخاب می‌شود و شهردار را شورای شهر برمی‌گزیند. قانون ۱۸۸۴م همچنین «شرط صلاحیت‌های عمومی» را برای کمون‌ها مشخص کرد (Local government in France, 2014). قانون یادشده، رژیم فعلی سازمان شهرداری را به صورت اساسی پایه گذاشت. این قانون تغییر کرد، سپس تکمیل شد و اکنون در قانون عمومی واحدهای سرزمینی (Code général des collectivités territoriales- CGCT) یافت می‌شود.

از این تاریخ تا سال ۱۹۸۲م نظام حقوقی کمون‌ها به مثابه اعمال اداری، تحت تأثیر تردیدها و تناقضات قرار داشت؛ برای نمونه اگرچه متون ۱۹۲۶، ۱۹۵۹ و ۱۹۷۰م قدرت



کمون‌ها را گسترش می‌داد، اما همچنان سیطره قدرت مرکزی بر کمون‌ها باقی مانده بود؛ به‌خصوص سیطره غیرمستقیم که به کنترل منظم اضافه می‌شد. به این ترتیب، مقررات ملی متعددی خودمختاری محلی را محدود می‌کرد و کمک مالی دولت که به شکل یارانه به کمون‌ها داده می‌شد، به حفظ برتری دولت کمک می‌کرد (Dupuis, 2007, p. 262).

قانون ۲ مارس ۱۹۸۲ درباره «حقوق آزادی کمون‌ها، بخش‌ها و مناطق» (Droit et libertés des communes, des départements and des régions)، با محول کردن مسئولیت‌های عمومی - که تا آن زمان از سوی دولت مرکزی کنترل می‌شد - به سطوح فروملی دولت در پی استقلال بیشتر آنان از دولت مرکزی فرانسه بود (Wollman, 2008, p. 451). بر مبنای این قانون محوری، انتقال قدرت‌ها و مسئولیت‌ها در قوانین ۷ ژانویه ۱۹۸۳ و ۲۲ جولای ۱۹۸۳ توضیح داده شد و از اول ژوئن ۱۹۸۳ اجرایی گردید. ایده راهنمای این قانون، تخصیص گروه وظایف خاص و منابع مالی مرتبط با آن به هریک از سه لایه فروملی (مناطق، بخش‌ها و کمون‌ها)، در اصلی پیشرو به نام «بلوک‌های مسئولیت» بود (Gaudin, 2004, p. 216).

پیش از سال ۱۹۸۲م، دولت فرانسه مثال اصلی تشکیلات حکومتی متمرکز بود و دولت محلی نقشی حاشیه‌ای داشت. پس از دو بار تمرکززدایی در سال‌های ۱۹۸۲ و ۲۰۰۳م، این کشور ساختارهای دولت محلی را ایجاد کرد (Hertzog, 2002, p. 623).

بررسی روند تکوین قانون شهرداری‌ها در دو نظام حقوقی ایران و فرانسه آشکار می‌سازد که در نظام حقوقی فرانسه در گذر زمان، شهرداری از نهادی وابسته و متمرکز به نهادی با حدود اختیارات و مسئولیت‌های متعدد تبدیل شده است؛ حال آنکه در نظام حقوقی ایران با گذشت زمان، شهرداری از دولت محلی به نهادی ضعیف و کم‌اثر تنزل یافته است. این مفهوم حاصل می‌شود که نقش حاکمیتی مردم در اداره امور محلی خویش از سال ۱۳۳۴م در نظام حقوقی ایران واپس‌گرایانه بوده؛ حال آنکه در فرانسه با تصویب قوانین مربوط به واحدهای محلی این حضور پررنگ‌تر شده است.

### ساختار عمومی شهرداری

از شهرداری‌ها می‌توان به‌عنوان کامل‌ترین سازمان‌های عمومی نام برد. تصویب بسیاری از امور شهرداری از سوی شورای شهر و انجام خدمات محلی قابل ملاحظه موردنیاز شهروندان از جانب

شهرداری محرز می‌سازد که جایگاه شهرداری در میان سازمان‌های محلی جایگاهی قابل اعتناست. سیستم شهرداری در ایران اقتباس از سیستم «شورای شهر- مدیر شهر» و در فرانسه اقتباس از «شورای شهر- شهردار» است.

## ۱. تشکیل و انحلال

برابر ماده ۵ قانون محاسبات عمومی، مؤسسات عمومی غیردولتی چنین تعریف شده‌اند: «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می‌شود». بر اساس تبصره این ماده «فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید». فهرست این مؤسسات در ۲۹ تیر ۱۳۷۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنان مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنان متعلق به شهرداری‌ها باشد، در زمره مؤسسات عمومی غیردولتی شناخته شدند. با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در ۱۸ مهر ۱۳۸۶، مؤسسات عمومی غیردولتی در ماده ۳ آن قانون بازتعریف شدند. به موجب این ماده، «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد». شهرداری به عنوان بزرگ‌ترین مؤسسه عمومی غیردولتی به صراحت ماده ۳ قانون شهرداری، دارای شخصیت حقوقی است<sup>۱</sup> که برابر ماده ۱ همین قانون در هر محل که جمعیت آن حداقل به ۵۰۰۰ نفر بالغ باشد، تأسیس می‌شود و در هر نقطه که از نظر موقعیت و اهمیت، تشکیل شهرداری ضرورت داشته باشد- اگرچه جمعیت آن به این تعداد

۱. دادن شخصیت حقوقی حقوق عمومی به بخش‌هایی از سرزمین تا به‌طور آزادانه اداره شوند؛ از لحاظ 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، درآمد و کارکنان مخصوص به خود هستند. بنابراین از خودمختاری مالی برخوردارند. از نظر نهادها، هر واحد سرزمینی از سوی 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، ص ۲۸۲).

نرسد- وزارت کشور می‌تواند در آن محل دستور تشکیل شورا و شهرداری را بدهد و چنانچه پس از تشکیل شهرداری در نقاط یادشده ضمن عمل معلوم شود عوارض وصولی تکافوی هزینه شهرداری را نمی‌کند و با در نظر گرفتن وضع اقتصادی و مالی محل برای اداره امور شهرداری درآمد جدیدی نمی‌توان تدارک کرد، وزارت کشور مجاز است شهرداری این قبیل نقاط را منحل کند. ایجاد شهرداری و شکل‌گیری تشکیلات سازمانی شهرداری‌ها تابع قانون اصلاح موادی از قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ش است که در اسفند ۱۳۸۹ به تصویب مجلس رسیده است. برابر تبصره ۵ ماده ۴ قانون یادشده، روستاهای مرکز بخش با هر جمعیتی و روستاهای واجد شرایط، چنانچه دارای ۳۵۰۰ نفر جمعیت باشند، شهر شناخته می‌شوند که به تجویز تبصره ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی قانون تقسیمات کشوری مصوب ۲۲ مهر ۱۳۶۳ هیئت وزیران، در نقاطی که شهر شناخته می‌شود، شهرداری تأسیس می‌گردد. با اصلاحات نوین صورت‌پذیرفته در قانون تقسیمات کشوری، ماده ۱ قانون شهرداری از حداقل ۵۰۰۰ نفر جمعیت به حداقل ۳۵۰۰ نفر جمعیت کاهش یافته است.

در پی انقلاب صنعتی، مهاجرت‌های دسته‌جمعی پی‌درپی از کمون‌های کوچک منجر به کاهش جمعیت این کمون‌ها شده و حاکمیت محلی را در کمون‌های یادشده با مشکل روبرو ساخته است (Local government in France, 2014). مهاجرت روستاییان به شهرها و روند توسعه شهرسازی موجب تطابق نداشتن سیستم شهری با واقعیت‌های جدید جغرافیای انسانی شده است. این عدم تطابق به دو مسئله برمی‌گردد؛ در محیط روستایی، به علت اینکه کمون‌های سازمان‌یافته بسیار کم جمعیت و فقیرند و در محیط شهری، چون شهرداری‌ها مانع ایجاد تراکم جمعیتی یک‌دست می‌شوند (Dupuis, 2007, p. 262). دولت‌های متوالی از دهه ۱۸۹۰م، و به‌ویژه پس از ۱۹۴۵م در تلاش بوده‌اند راهکاری برای این مشکل بنیادین دموکراسی محلی بیابند.

در سال ۱۹۷۱م، در واکنش به مباحث بین‌المللی درباره نیاز به اصلاحات سرزمینی محلی، دولت فرانسه نیز شروع به تعیین مجدد مرزهای ۳۷۰۰۰ کمون کرد (Marcou, 2000, p. 4) و با استناد به قانون مارسلین (به نام رایموند مارسلین، وزیر کشور) در پی ترویج ادغام شهرداری‌ها (Local government in France, 2014) به‌عنوان راه حل اصلی برای درمان ازهم گسیختگی کمون‌ها بود، به این نحو که دو یا چند کمون با هم ادغام شوند تا یک گروه‌بندی حقیقی را تشکیل دهند؛ بنابراین واحدهای موجود حذف می‌شوند و کمون جدیدتری که از سیر

اداری فعال‌تری برخوردار است، شکل می‌گیرد (Dupuis, 2007, p. 262). این اصلاحات (که داوطلبانه بود) مشروط به رضایت مردم محلی ادغام کمون را انجام می‌داد. این طرح اصلاحی در رویارویی با مخالفت گسترده شهردارها تقریباً به صورت کامل شکست خورد (Marcou, 2000, p. 4).

پس از شکست قانون ۱۶ ژوئیه ۱۹۷۱ در خصوص ادغام کمون‌ها، قوانین پی‌درپی دیگری با هدف گسترش اتحاد و همبستگی میان جوامع شهری و روستایی وضع گردید. قوانین ۴ فوریه ۱۹۹۵، ۲۵ ژوئن ۱۹۹۹ و ۱۲ جولای ۱۹۹۹، با خلق مفاهیم جدید همچون قلمرو سرزمینی و شهر و حومه آن (agglomération) در صدد دستیابی به این خواسته‌اند که کمون‌ها در بطن یک فضای دوستی و تعاون به یک پروژه مشترک توسعه شهری و آبادانی رهنمون شوند (Dupuis, 2007, p. 263).

## ۲. شهردار؛ شیوه انتخاب و وظایف وی

شهردار بالاترین مقام دستگاه شهرداری است. به لحاظ اهمیت جایگاه شهردار، انتخاب وی نیز بر اساس تکالیف مندرج در قوانین انجام می‌شود.

### الف) انتخاب شهردار

فصل پنجم قانون شهرداری طی مواد ۵۰ تا ۵۳ به انتخاب شهردار پرداخته است. به استناد ماده ۵۰ و نیز بند ۱ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی شهر مصوب ۱۳۷۵ش، انتخاب شهردار از وظایف شورای اسلامی شهر است که به حکم تبصره ۱ بند ۱ ماده ۱۳۷۵ پیش‌گفته باید بلافاصله پس از رسمیت یافتن نسبت به انتخاب شهردار واجد شرایط اقدام نماید. برابر تبصره ۳ بند ۱ ماده ۷۱، نصب شهرداران در شهرهای با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر و مراکز استان بنا به پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در سایر شهرها به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار صورت می‌گیرد. تبصره در ادامه شورای شهر را مکلف می‌نماید بر اساس ضوابط و شرایط احراز صلاحیت شهرداران مندرج در آیین‌نامه مصوب این قانون، شهردار را انتخاب کند. آیین‌نامه موردنظر که به حکم ماده ۷۲ قانون تشکیلات «بنا به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیئت دولت وضع خواهد شد» با عنوان «آیین‌نامه شرایط احراز

سمت شهردار» در تاریخ ۱۱ شهریور ۱۳۷۷ به تصویب رسید. در این آیین‌نامه شرایط موردنیاز برای تصدی سمت شهردار به تفصیل درج شده است. البته تا زمانی که وظایف شهرداری به صورت روشن مشخص نشود، تعیین مشخصات شهردار به‌درستی و دقت نیز کاری مشکل است؛ چراکه ملاک‌های انتخاب شهردار را وظایف او و توانایی او در انجام آن وظایف تعیین می‌کند (زمانیان جهرمی، ۱۳۹۰، ص ۹۳). شایان توجه است که به استناد تبصره ۲ ماده ۷۱، قانون موسوم به قانون شوراها «شهردار نمی‌تواند هم‌زمان عضو هیچ‌یک از شوراهای اسلامی شهر و روستای کشور باشد». در فرانسه برابر ماده L.2122-1 CGCT، شهردار از طریق شورای شهر و از میان اعضای شورا انتخاب می‌شود. بر اساس ماده L.2122-4 CGCT، حداقل سن برای شهردار شدن که از مدت‌ها پیش بیست و یک سال ثابت در نظر گرفته شده بود، در سال ۲۰۰۰ به هجده سال کاهش یافت (Gaudemt, 2002, p. 183). به حکم ماده L.2122-10 CGCT، دوره ریاست شهردار همانند شورای شهر است.

### ب) وظایف شهردار

وظایف شهردار در ایران و فرانسه در پاره‌ای موارد مشابه و در بخشی متفاوت است. در یک تقسیم‌بندی می‌توان وظایف و صلاحیت‌های شهرداران را به وظایف و صلاحیت اجرایی شهردار و وظایف و صلاحیت پلیسی وی تقسیم کرد. وظایف اجرایی شهردار دربرگیرنده وظایف مالی، حقوقی، عمرانی و اجتماعی است. وظایف پلیسی نیز شامل پلیس اداری و پلیس قضایی است. نخست، وظایف اجرایی شهردار به شرح زیر دسته‌بندی می‌شود:

- **وظایف مالی.** برابر بند ۸ ماده ۵۵ قانون شهرداری در ایران، برآورد و تنظیم متمم بودجه و اصلاح و تفریغ بودجه شهرداری از وظایف شهرداری است که به‌موجب ماده ۲۶ آیین‌نامه مالی شهرداری به‌عهده شهردار است. ماده L.2312-1 فرانسه از قانون جوامع سرزمینی، تهیه و تنظیم بودجه شهرداری را از وظایف شهردار می‌داند. بند ۲۶ ماده ۵۵، پیشنهاد برقراری یا الغای عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان عوارض را مطرح می‌نماید. بند ۲ ماده L.2122-22، به وضع تعرفه برخی از هزینه‌های خدمات عمومی اشاره می‌کند. پیشنهاد اخذ وام به شورا از دیگر وظایف شهردار مندرج در بند ۱۳ ماده ۷۱ قانون شوراهاست که بند ۳ ماده L.2122-22 دسترسی به تحقق وام برای تأمین هزینه‌های سرمایه‌گذاری از سوی شهردار را مد نظر قرار داده است.

• **وظایف حقوقی.** حفظ و اداره دارایی منقول و غیرمنقول شهرداری و اقامه دعوی بر اشخاص و دفاع از دعاوی اشخاص علیه شهرداری در بند ۷ ماده ۵۵ قانون شهرداری لحاظ شده و در قانون جوامع سرزمینی فرانسه نیز در بند ۱۶ ماده L.2122-22 به آن اشاره شده است. برابر بند ۹ ماده ۵۵ انجام معاملات شهرداری اعم از خرید و فروش اموال منقول و غیرمنقول و مقاطعه و اجاره و استجاره پس از تصویب شورای شهر به عهده شهردار است که ماده L.2122-21 در فرانسه نیز به این مسئله توجه دارد؛ با این تفاوت که تصویب برخی قراردادها برای مثال اجاره اشیا که مدت آن بیش از دوازده سال نباشد، برابر بند ۵ ماده L.2122-22 در صلاحیت شهردار قرار دارد که آن را به نمایندگی از شورا اعمال می‌کند. اهدا و قبول اعانات و هدایا از دیگر وظایف حقوقی شهردار است که بند ۱۰ ماده ۵۵ با تصویب شورای شهر و به نام شهر آن را مجاز می‌داند و بند ۹ ماده L.2122-22 فرانسه با لحاظ اینکه هدایا مشروط و مسئولیت‌زا نباشند، هدایا را می‌پذیرد.

• **وظایف عمرانی.** از جمله وظایف عمرانی شهردار مندرج در ماده ۵۵ می‌توان به ایجاد خیابان‌ها، کوچه‌ها، میدان‌ها، باغ‌های عمومی و مجاری آب و توسعه معابر در حدود قوانین موضوعه مندرج در بند ۱ و ۱۷؛ ایجاد غسلخانه و گورستان و تهیه وسایل حمل اموات و مراقبت در انتظام امور آنها موضوع بند ۱۳؛ تهیه و تعیین میدان‌های عمومی برای خرید و فروش ارزاق و توقف وسایط نقلیه و غیره موضوع بند ۱۸؛ احداث بناها و ساختمان‌های موردنیاز از قبیل رختشوی‌خانه، مستراح، حمام عمومی، کشتارگاه و باغ کودکان مندرج در بند ۲۱ اشاره کرد. در مواد مربوط به وظایف شهردار از وظایف عمرانی شهردار در فرانسه یاد نشده است. به نظر می‌رسد با توجه به اینکه شهردار قدرت اجرایی شورای شهرداری است و ریاست شورای شهرداری را به عهده دارد، تمام وظایف و مسئولیت‌های عمرانی که در حیطه وظایف شورای شهرداری قرار می‌گیرد، از وظایف شهردار شمرده می‌شود.

• **وظایف اجتماعی.** برابر بند ۵ ماده ۵۵ قانون شهرداری، جلوگیری از گدایی و واداشتن گدایان به کار و توسعه آموزش عمومی و غیره از وظایف شهردار است که با توجه به ماهیت آن می‌توان آن را در دسته وظایف اجتماعی شهردار قرار داد. بند ۲۲ ماده ۵۵ نیز به تشریح مساعی شهردار در حفظ بناها و آثار باستانی شهر و ساختمان‌های عمومی و مساجد و غیره اشاره دارد. در فرانسه امور تأمین اجتماعی، امداد پزشکی، کمک به سالخوردگان، کمک به متقاضیان کار، تسهیلات کار، تسهیلات مسکن، فعالیت‌های آموزشی از جمله ساخت، حفظ و

تجهیز مدارس، تهیه و تأمین تجهیزات عمومی شهرها از قبیل مهد کودکها، کودکانها، استخرها، کتابخانه‌های عمومی، موزه‌ها، مراکز تفریحی در شهرها از وظایف اجتماعی است که از سوی شهرداری و یا نهادهای وابسته به آن صورت می‌گیرد (دوگنتن و دیگران، ۱۳۸۱، ص ۱۱۳).

دوم، وظایف پلیسی شهردار به دو بخش وظایف پلیس اداری و وظایف پلیس قضایی تقسیم می‌شود:

▪ **وظایف پلیس اداری.** تأمین نظم، ایمنی، امنیت و سلامت شهر مهم‌ترین وظایف پلیس اداری است. نظافت، نگهداری، تسطیح معابر و نهرهای عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب‌ها موضوع بند ۲ ماده ۵۵؛ رفع سد معابر عمومی، اشغال پیاده‌روها، استفاده غیرمجاز آن‌ها و آزاد نمودن اماکن یادشده مندرج در تبصره ۱ بند ۲؛ مراقبت در امور بهداشت ساکنان شهر موضوع بند ۴؛ اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق موضوع بند ۱۴؛ جلوگیری از ایجاد و تأسیس کلیه اماکن که به نحوی موجب مزاحمت برای ساکنان یا مخالف اصول بهداشت در شهرهاست مندرج در بند ۲۰ از وظایف پلیس اداری شمرده می‌شود. در فرانسه نیز به موجب بند ۱ از ماده ۲۲۱۲-۲، مسایل مربوط به ایمنی، راحتی عبور و مرور در کوچه‌ها، اسکله‌ها و مسیرهای عمومی، نظافت، روشنایی، کاهش و یا حذف ترافیک، رفع خطر از بناهای در حال تخریب؛ برابر بند ۲ از همین ماده، برخورد با مواردی که برای آسایش عمومی ایجاد مزاحمت می‌کند، مانند نزاع، جدال و دعوا که با شورش‌های دسته‌جمعی در خیابان همراه باشد و نیز جنجال در مجامع عمومی و اجتماعات غیرقانونی؛ برابر بند ۳ از ماده یادشده، حفظ نظم در مکان‌هایی که گروه زیادی از مردم تجمع می‌کنند، مانند نمایشگاه‌ها، بازارها، جشن‌ها، نمایش‌ها، قهوه‌خانه‌ها و کلیساها به‌عهده شهردار است.

▪ **وظایف پلیس قضایی.** از بنیادی‌ترین وظایف شهردار می‌توان به وظایف مربوط به پلیس قضایی اشاره کرد. در قانون شهرداری‌های ایران و سایر قوانین موضوعه برای شهردار به صراحت وظایف پلیس قضایی تعریف نشده است. در این خصوص باید با تسامح به تبصره بند ۲۸ ماده ۵۵ اشاره کرد که به شهردار اجازه می‌داد نسبت به تعطیل محل کسب بدون پروانه رأساً و به‌وسیله مأمورین خود اقدام نماید، اما بند «ه» ماده ۳۰ قانون نظام صنفی مصوب ۲۴ اسفند ۱۳۸۲، ابطال پروانه و تعطیل محل کسب و جلوگیری از ادامه فعالیت‌های واحدهای صنفی را که بدون کسب پروانه دایر می‌شوند، از وظایف اتحادیه‌های مندرج در این قانون

برشمرده و به این ترتیب یکی دیگر از اختیارات حاکمیتی شهرداری را سلب کرده است. در موضوع رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی نیز چنانچه مالک ظرف مهلت مقرر دستور شهرداری برای رفع خطر را اجرا نکند، شهرداری رأساً با مراقبت مأمورین خود اقدام به رفع خطر یا مزاحمت خواهد نمود. در فرانسه اجرای اقدامات تأمین امنیت عمومی در حیطة وظایف شهردار قرار دارد و شهردار به‌عنوان افسر پلیس قضایی شناخته می‌شود. انجام وظایف مأموران پلیس قضایی، کنترل و نظارت بر تخلفات و مبارزه با قانون‌شکنی افراد و تهیه و تکمیل اوراق بازجویی از متخلفان (دوگنتن و دیگران، ۱۳۸۱، ص ۱۱۱)، تعقیب جرایم، حق درخواست مصادره محل سکونت و قدرت اعمال قوه قهریه در موارد اضطراری، از جمله وظایف شهردار است.

در فرانسه شهردار در عین حال دارای دو سمت است؛ از یک‌سو رئیس اداره کمون و از سوی دیگر نماینده دولت در کمون است (Cassia, 2004, p. 245) که وظایفش را به‌عنوان مأمور رسمی دولت (در قالب تمرکزگرایی و با رعایت اصل سلسله‌مراتبی) ایفا می‌کند. اگرچه در ایران به‌موجب تبصره ماده ۵۲ قانون شهرداری در مواقع رسمی و تشریفاتی شهردار نماینده شهر محسوب می‌شود، اما با وجود فرماندار در شهرستان به‌عنوان نماینده عالی دولت و با افتراق در وظایف حاکمیتی شهرداری‌ها و نیز با حصول نتیجه واپس‌گرایانه، به‌نظر نمی‌رسد تبصره یادشده آثار عملی داشته باشد.

برخلاف قوانین و مقررات موضوعه در فرانسه که وظایف شهردار را به تفکیک و به‌صراحت برشمرده، قانون شهرداری‌های ایران وظایف شهردار را برشمرده و از وظایف شهرداری سخن گفته است که با مد نظر قرار دادن اینکه شهردار بالاترین مقام اجرایی شهرداری است، آن را در حیطة وظایف شهردار قرار می‌دهیم؛ اگرچه در خصوص اینکه شهردار بالاترین مقام اجرایی شهرداری باشد، اختلاف نظر وجود دارد. برخی شورای اسلامی شهر یا وزارت کشور را به‌عنوان بالاترین مقام اجرایی شهرداری می‌دانند، اما برخی دیگر شهردار را بالاترین مقام اجرایی شهرداری می‌شناسند (کامیار، ۱۳۸۲، ص ۱۴۱). به‌نظر می‌رسد دیدگاه اخیر که نظریه شماره ۴۷۸۲/۷ مورخ ۲۲ مهر ۱۳۸۶ اداره کل حقوقی قوه قضائیه نیز بر آن تأکید دارد، پذیرفتنی‌تر است.



## نتیجه

در نظام‌های توسعه‌یافته، شهرداری به‌عنوان قوه‌ی اجرایی محلی یکی از ارکان اساسی مدیریت شهری به‌شمار می‌رود. نقش نهاد شهرداری در جریان مدیریت شهری درجات مختلفی دارد که از حاکمیت تام تا ایفای نقش‌های کم‌اهمیت متغیر است. عوامل بسیاری در اهمیت نسبی شهرداری دخیل هستند که برخی سیاسی و برخی تاریخی‌اند.

در نظام حقوقی ایران، قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ش شهرداری را تا حد مطلوبی در جایگاه نهاد مدیریت شهری گذاشته بود، اما با تصویب قوانین بعدی که عمدتاً پس از انقلاب اسلامی وضع شده است، وظایف کیفی شهرداری از بدنه‌ی شهرداری جدا و به دستگاه‌های دولتی سپرده شد. این امر افزون بر آنکه شهرداری را به جایگاه پیمانکار عمده که مسئول انجام وظایف خدماتی و نه مدیریتی است تنزل داده، به گسترش نامعقول و غیرکارشناسی بدنه‌ی دولت و تداخل وظایف منجر شده و پاسخگویی را مخدوش ساخته است. از دیگر آثار واپس‌گرایانه، کاهش مشارکت شهروندان در مدیریت زندگی مدنی خود است. تفکیک نشدن رهبری سیاسی از مدیریت تخصصی، محدود بودن وظایف نهادهای مدیریت شهری، یکسان بودن مدل اداره‌ی امور شهر در تمام شهرهای کشور، از مهم‌ترین نقاط ضعف رایج در مدیریت شهرهای کشور است. قانون‌گذار در سال‌های اخیر به نتایج زیان‌بخش واپس‌اندیشی خود پی برده و در صدد بهبود مدیریت شهری و تقویت عناصر اساسی این مدیریت برآمده است. از این رو، از قانون برنامه‌ی سوم تاکنون به واگذاری وظایف کیفی دستگاه‌های دولتی به شهرداری‌ها توجه و تأکید شده است؛ اگرچه به دلیل همسو نبودن مدیران دولتی به‌ویژه در سطح عالی، اراده‌ای برای تحقق مدیریت واحد شهرداری وجود ندارد.

بر اساس رویکردهای مورد وفاق، به‌طور کلی آنچه در این حوزه ضروری است، پیگیری سیاست‌های کلان نظام در زمینه‌ی تمرکززدایی، واگذاری وظایف، گسترش سطوح محلی نظام مدیریت سرزمین و نیز ایجاد پایداری مالی در اداره‌ی امور محلی در کشور است. تحقیق در چرایی و چیستی موارد الحاقی و لغوشده از قانون شهرداری ۱۳۳۴ش، به‌خصوص تأثیر جداسازی وظایف کیفی از بدنه‌ی شهرداری و ایجاد سازمان‌های عریض و طویل در پیکره‌ی وزارتخانه‌ها و پیامدهای آن می‌تواند راهگشای دستیابی به تدوین قانونی جامع در خصوص مدیریت یکپارچه‌ی شهری باشد. تورم بدنه‌ی دولت بارها نکوهش شده است و برای تناسب

تشکیلات دولتی با نیازها و جداسازی دولت از دخالت در اجرا و نیز تقویت نقش حاکمیت و نظارت، در دو دهه اخیر و به طور مشخص قوانین بودجه در سه برنامه پنج ساله سوم تا پنجم به این موضوع مهم به صورت ویژه پرداخته شده که نشان دهنده ضرورتی اجتناب ناپذیر بر مدیریت کوچک سازی دولت است.

در فرانسه، شهرداری عهده دار ورود به تمام مسایل محلی است که این امر جایگاه مهمی به آن بخشیده است. به نظر می رسد وظایف جدیدی که در سال های اخیر به دولت های محلی محول شده، به شکل معقولی صورت گرفته است. این وظایف اگر نه بهتر از گذشته - وقتی که به عهده دولت مرکزی بود - حداقل به همان خوبی انجام شده اند. وظایفی که به عهده شهرداری قرار دارد، به اداره مناسب امور محلی می انجامد. نوع، اهمیت و گستردگی وظایف شهردار در فرانسه، وی را در جایگاه مدیر تأثیرگذار شهری قرار می دهد که این امر در ایران به لحاظ وظایف عمدتاً خدماتی شهرداری که دارای وصف حاکمیتی نیست، شهردار را در جایگاه یک پیمانکار عمده می نشاند و موجب می شود وی نتواند نقش عمده و برآورنده ای در مدیریت شهری ایفا کند. محدوده وسیع وظایف و صلاحیت شهرداری در فرانسه، جایگاه ممتاز حکومت محلی را به آن بخشیده است. این گستردگی وظایف ناشی از نگرشی است که شهرداری را به عنوان سازمان مسئول مدیریت شهری می شناسد؛ به ویژه در زمینه زیرساخت ها و امور حاکمیتی تفاوت چشمگیری بین شهرداری در ایران و فرانسه به چشم می خورد. حکومت محلی در فرانسه بنیاد نیرومندتری دارد و با قبول وظایف متنوع نقش مهمی در حیات جامعه از بعد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایفا می کند. توجه به توسعه پایدار و توسعه انسانی در وظایف و فعالیت های شهرداری فرانسه کاملاً مشهود است. کاهش رو به حذف موازی کاری ها، عدم اختلاط وظایف دستگاه های ارائه دهنده خدمات عمومی و مشخص بودن دستگاه مسئول، کاهش در تعرفه خدمات ارائه شده، تسریع در پاسخگویی، شفافیت عملکرد و برنامه ریزی شفاف و قطعی برای هزینه کرد منابع مالی شهر و افزایش مشارکت حقیقی شهروندان در اداره امور، از دیگر نتایج دو نظام متفاوت شهرداری در دو کشور مورد مطالعه است. واپسین سخن آنکه، زیرساخت های اجتماعی، شهروندی و اقتصادی رویکرد مدیریت جامع شهری باید فراهم گردد. تربیت شهری و آموزش شهروندی از موارد مهمی است که باید به آن پرداخته شود. ایجاد درآمدهای پایدار نیز از اولین پیش نیازهای مدیریت شهری است که نقش ویژه ای در دستیابی به اهداف این نوع مدیریت دارد. تغییرات در میزان، ماهیت و استقرار حکومت محلی باید تدریجی باشد. در

فرانسه، حرکت از نظام بسیار متمرکز به سوی نظام نسبتاً غیرمتمرکز ۳۰ سال طول کشید. این ایده که اصلاحات غیرمتمرکز را می‌توان طی چند سال یا با یک قانون انجام داد، واقع‌بینانه نیست و ممکن است تأثیری معکوس داشته باشد؛ همچنان که وضع قوانین برنامه سوم تا پنجم که منجر به تدوین لایحه جامع مدیریت شهری شده، تاکنون ثمربخش نبوده است.

## منابع و مأخذ

### الف) فارسی

۱. بهرامی، پورهنگ (۱۳۸۸)، بودجه شهرداری و مدیریت بودجه‌ریزی در شهرداری‌های ایران، چاپ دوم، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
۲. پورموسوی، سید موسی (۱۳۹۱)، «استقرار شوراهای محلی در چارچوب الگوی دولت‌های محلی؛ آسیب‌شناسی حقوقی و راهکارها»، مجموعه مقالات همایش شوراها و مدیریت محلی در افق چشم‌انداز ۲۰ ساله، ص ۳۲-۱۳.
۳. جلیلی، مصطفی (۱۳۹۱)، «چشم‌انداز مدیریت شهری در ایران»، ماهنامه شهرداریها، سال دوازدهم، شماره ۱۰۷، ص ۴۵-۴۲.
۴. دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران (۱۳۹۳)، پیش‌نویس قانون جامع مدیریت شهری، تهران.
۵. دوگنتن، برنارد و دیگران (۱۳۸۱)، نهادهای سیاسی، اداری و قضایی فرانسه، ترجمه سید محسن شیخ‌الاسلامی، چاپ اول، تهران: نشر میزان.
۶. رضایی زاده، محمدجواد (۱۳۹۰)، حقوق برنامه‌ریزی شهری، چاپ اول، تهران: انتشارات مجد.
۷. زمانیان جهرمی، علی (۱۳۹۰)، حقوق نظارت قدرت عمومی بر شهرداری‌ها، چاپ اول، تهران: دانشگاه امام صادق (ع).
۸. سعیدی رضوانی، نوید (۱۳۷۸)، «برنامه‌ریزی: آینده در آئینه امروز»، ماهنامه شهرداریها، شماره ۶، ص ۲۴-۱۳.
۹. طاهری، ابوالقاسم (۱۳۹۱)، اداره امور سازمان‌های محلی، چاپ چهاردهم، تهران: انتشارات دانشگاه پیام نور.

۱۰. عباسی، بیژن (۱۳۸۷)، «بررسی وظایف و اختیارات شورای شهر و روستا در فرانسه»، فصلنامه حقوق (مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی)، دوره ۳۸، شماره ۴، ص ۲۹۵-۲۸۱.
۱۱. کامیار، غلامرضا (۱۳۸۲)، حقوق شهری، چاپ اول، تهران: انتشارات مجد.
۱۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی دفتر مطالعات سیاسی (۱۳۸۹)، مطالعه تطبیقی نهادهای محلی در کشورهای مختلف؛ شوراها و شهرداری‌ها (ترکیه، ایتالیا، سوئیس، فرانسه)، کد موضوعی ۲۶۰، شماره مسلسل ۱۰۵۱۷، تهران.
۱۳. مقیمی، سید محمد (۱۳۹۰)، اداره امور حکومت‌های محلی: مدیریت شوراها و شهرداریها، چاپ پنجم، تهران: انتشارات سمت و دانشگاه تهران.
۱۴. نوروزیفر، عبدالرحیم (۱۳۸۰)، مدیریت سازمانهای محلی و شهرداریها، چاپ اول، تهران: انتشارات بازتاب.
۱۵. نیامی، علی (۱۳۴۹)، مدیریت شهرداری؛ شهرداری در ایران، ج ۳، چاپ اول، تهران: چاپخانه بانک بازرگانی.

## ب) خارجی

16. Akbar Alikhan, Mohd and Muttalil, M.A (1982), Theory of Local Government, New Delhi, Sterling Publisher Private Limited.
17. Cassia, Paul (2004), Le maire, Agent de l'Etat, Paris, AJDA.
18. Dupuis, George et autre (2007), Droit Administratif, Paris, Dalloz.
19. Fougère, Louis et autre (2002), Les Communes et le Pouvoir. Histoire Politique des Communes Françaises de 1789 à nos jours, Paris, Presses Universitaires de France.
20. Gaude mt, Yves (2002), Traite de Droit Administratif, Paris, Delta.
21. Gaudin, Jean-Claude (2004), La Contractualisation des Reports entre l'Etat et les Collectivités Locales, Paris, CNRS.
22. Harold, D.Alderfer (1956), American Local Government and Administration, New York, the McMillan Company.
23. Hertzog, Robert (2002), "Le Système Financier Local en France: La décentralisation n'est pas le fédéralisme", Revue Internationale de Droit Comparé, vol.54, No. 2, p.613-638.
24. Marcou, Gérard (2002), La réforme de l'intercommunalité: quelles perspectives pour les agglomérations urbaines, Paris, AJDA.
25. Moreau, Jacques (2004), Administration Régionale, Départementale et Municipale, 10 édition, Paris, Dalloz.

26. Orange, Gérald (2006), "French Territorial Administration and Changes in Public Management", in State and Local Government Reforms in France and Germany, Berlin, Springer VS, p.111-124.
27. Prud'homme, Rémy (2006), "Local Government Organization and Finance: France", in Local Government in Industrial Countries, Washington, the World Bank, p.83-115.
28. United Nations (1996), Local Government Personnel System, New York, United Nation Publication.
29. Wollman, Hellmut (2008), Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany: Between continuity and change, divergence and convergence, part 4, [www.logincee.org/remote\\_libraryitem/21238](http://www.logincee.org/remote_libraryitem/21238)>2015-08-29
30. -----, Local Government in France (2014), <http://welections.wordpress.com/guide-to-2014-French-elections.html>>2015/07/11.

Archive of SID