

## تراکم‌زدایی حقوقی - اداری از تهران در پرتو اصول قانون اساسی

محمد زرشگی\*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۸/۱۲

محمد جلالی\*\*

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۱/۲۹

### چکیده

الگوی نظام حکومتی در ایران تک ساخت و بسیط است، که بر اساس آن قدرت سیاسی در دست شخصیت حقوقی واحدی به نام حکومت مرکزی قرار دارد که در تهران به عنوان پایتخت مستقر بوده و از این مکان به صورت عمودی حاکمیت خود را اعمال می‌نماید. علاوه بر این نظام اداری در دستگاه‌های حکومتی، متمرکز بوده و فرآیندهای اداری و بوروکراتیک برای اداره امور اجرایی، فنی و خدماتی در سطوح مختلف تقسیمات فضایی کشور، به مرکزیت تهران شکل گرفته است. تراکم‌زدایی از تهران به صورت قانونی، از معدود مباحث مورد اجماع در میان کارشناسان حقوقی، مدیریتی آحاد مردم و مسئولین عالی رتبه کشور می‌باشد. برای نیل به تراکم‌زدایی حقوقی از شهر تهران می‌توان از ظرفیت‌های قانون اساسی به نحو مطلوبی در اجرا بهره جست تا دیگر نیازی به تصویب و اجرای طرح‌های موقتی همچون طرح خروج کارمندان از تهران، طرح خروج دستگاه‌های دولتی از تهران و ... نباشد. یک تراکم‌زدایی و تمرکززدایی اصولی می‌بایست اهداف مهمی چون مسئولیت‌پذیری اجتماعات محلی، کاهش بوروکراسی اداری، افزایش مشارکت شهروندان در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه، توسعه متوازن، تخصیص بهینه امکانات و ... را در پی داشته باشد و از طرف دیگر حقوق بنیادین مصرح افراد در قوانین، علی‌الخصوص قانون اساسی را در مورد حقوق شهروندی تضمین نماید. در این پژوهش بر آنیم تا ظرفیت‌های قانونی که در قالب تکالیف بر دولت در قانون اساسی بار شده است به عنوان راهکارهای تراکم‌زدایی حقوقی شهر تهران مورد بررسی قرار گیرد و با تأکید بر اجرایی نمودن

---

\* دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات تهران

m.m.zereshgi@gmail.com

mdjalali@gmail.com

\*\* استادیار گروه حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)

این قوانین توسط قوه مجریه و عدم توسعه تورم تقنینی از تصویب قوانین جدید توسط نهادهای قانون‌گذار حذر شود. هدف اصلی این تحقیق ارایه راهکارهای قانونی مؤثر با توجه به ظرفیت نظام حقوقی کشور برای تراکم‌زدایی حقوقی از شهر تهران و حفظ حقوق و آزادی‌های بنیادین از جمله: حق انتخاب محل سکونت و حق انتخاب محل اشتغال افراد می‌باشد. این تحقیق از لحاظ روش‌شناسی یک تحقیق توصیفی - تحلیلی و کاربردی می‌باشد.

**واژگان کلیدی:** تراکم‌زدایی از تهران، قانون اساسی، آمایش سرزمین، دولت الکترونیک، کوچک‌سازی دولت، دموکراسی مشارکتی.

#### مقدمه

مشکلات تهران به عنوان یک کلانشهر و نظام واره اجتماعی از کل منظومه کشور تابع قوانین و قاعده‌های یک سیستم پیچیده اجتماعی و دارای ارتباطات و تعاملات درهم تنیده و چند لایه با سایر سیستم‌های پیرامونی می‌باشد، لذا تجویز هر گونه راه‌حل برای مداخله در سیستم مذکور باید منبث از دیدگاه‌ها و رویکردهای پویا باشد و به استناد شواهد و قرائن علمی و تجربی باید دانست که با نگرش‌ها و روش‌های مکانیکی و دستوری و راه‌حل‌های تک‌بعدی، نظیر جابه‌جایی فیزیکی بعضی از عناصر ذی‌مدخل در این سیستم، صرفاً آشوب و گسیختگی در نظام مذکور و فرآیندهای تصمیم‌گیری مربوط به آن دامن زده می‌شود و برای حل یک مشکل، چندین مشکل بزرگ‌تر به وجود خواهد آمد که برای مواجهه با آنها، نظام مدیریتی ناچار خواهد بود وارد یک دور باطل تصمیم و تغییر مداوم و پرهزینه شود. علاوه بر مشکلات و چالش‌هایی که شهر تهران به عنوان پایتخت کشور با آن دست به‌گریبان است، نظام اداری و ساختار دیوان‌سالاری دولت نیز دارای چالش‌ها و آسیب‌های خاص خود می‌باشد. یکی از مهم‌ترین این آسیب‌ها و مشکلات، موضوع تمرکز در نظام اداری است. تمرکز در نظام اداری مترادف با تمرکز در اختیارات و قدرت تصمیم‌گیری در رأس هرم‌های اداری دستگاه‌های دولتی است. در خصوص لازم‌الوجود بودن تراکم‌زدایی قانونی و اصولی از شهر تهران می‌توان اذعان داشت که اختلاف‌نظری بین صاحب‌نظران وجود ندارد و صرفاً در خصوص طرق اعمال تراکم‌زدایی اصولی است که اختلاف‌نظرها به منصفه

ظهور می‌رسد. باید دانست که بدون توسعه عمومی کشور، امکان حل مسائل تهران محدود است و توسعه عمومی کشور نیز میسر نخواهد شد؛ مگر با اجرایی نمودن تکالیف قانونی دولت در اصول متعدد قانون اساسی از جمله بندهای ۹ و ۱۴ اصل ۳ (رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمامی زمینه‌های مادی و معنوی، تساوی عموم در برابر قانون)، بندهای ۱ و ۲ اصل ۴۳ قانون اساسی (تأمین نیازهای اساسی از جمله مسکن، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و... و تأمین شرایط و امکانات کار برای همه) و اصل ۴۸ (تخصیص امکانات لازم و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌های مختلف بدون تبعیض). اگر دولت‌ها به این تکالیف قانونی مصرح در قانون اساسی عمل نمایند، اساساً بسیاری از علل تمرکز و تراکم در تهران مضمحل خواهند شد. بدین منظور ابتدا مبانی نظری در خصوص تراکم‌زدایی را مطرح نموده، سپس چالش‌های تراکم‌زدایی از تهران و نهایتاً تکالیف قانونی دولت (راهکارها) برای نیل به تراکم‌زدایی از تهران مورد واکاوی قرار خواهند گرفت. سؤال‌های اصلی پژوهش حاضر این است که علت اصلی عدم تحقق تراکم‌زدایی حقوقی - اداری از تهران خلاء اجرایی است یا خلاء قانونی؟ دو دیگر آنکه تراکم‌زدایی حقوقی - اداری از تهران شأن تقنینی دارد یا شأن شبه تقنینی؟

## ۱. مبانی نظری

### ۱-۱. تراکم‌زدایی در معنای عام<sup>۱</sup>

یکی از مسائل مهم در شیوه‌های مدیریت عصر جدید تراکم‌زدایی و تمرکززدایی است. نخستین مرحله برای خروج از تمرکزگرایی، تراکم‌زدایی است. تراکم‌زدایی یعنی فن سازماندهی مبتنی بر توزیع مأموران و اختیارات در قالب یک شخص حقوقی، از یک اداره مرکزی به سوی اداره‌های غیرمتمرکز محلی (Royaume du Maroc, 2009, p.7-8). به عبارت دیگر، تراکم‌زدایی را می‌توان انتصاب و انتقال صلاحیت‌ها، قدرت‌های تصمیم‌گیری و امکاناتی دانست که - در «توجیه نداشتن» تمرکز آنها در مرکز و افزایش بهره‌وری در سطح ملی - از مقامات مرکزی به مقامات محلی صورت می‌گیرد (شمس، ۱۳۹۰، ص ۳). به تعبیری دیگر تراکم‌زدایی نوعی سازماندهی است که مسئولیت‌های خاصی را در چارچوب قلمرو مشخص تفویض می‌کند. به‌رغم اینکه در این روش،

تصمیم‌گیری و قدرت نهادهای مرکزی نظام اداری پراکنده می‌شود، قدرت از سوی حکومت مرکزی به مأمورانی منتصب تفویض می‌شود که در برابر حکومت پاسخگو هستند. هدف تراکم‌زدایی کارایی فنی است و به مشارکت مردمی توجه نمی‌شود. تراکم‌زدایی خود به دو صورت محدود و پیشرفته قابل اجراست. در تراکم‌زدایی محدود تنها وظیفه اجرایی به سطح محلی منتقل می‌شود؛ اما در تراکم‌زدایی پیشرفته علاوه بر وظایف اجرایی، وظیفه برنامه‌ریزی نیز منتقل می‌شود (کاظمیان و دیگران، ۱۳۹۲، ج ۱، صص ۱۷۵-۱۷۶). با این تعبیر، عدم تراکم امور، خود یکی از صور تمرکز است نه گونه‌ای از عدم تمرکز. در عدم تراکم امور اداری، عاملان اجرایی و کارکنان مختلف، عوامل انتقال قدرت از مرکز به سطح پایین‌ترند و مستقلاً نمی‌توانند تصمیم بگیرند. به زبان دیگر محل صدور الزامات و فرامین، حکومت متمرکز است، لکن محل اجرا از مرکز، تغییر مکان داده و به محل منتقل شده است (قاضی، ۱۳۸۳، ص ۲۲۷). اما در تمرکززدایی قانون به واحدهای محلی دارای «شخصیت حقوقی» و «منتخب» اهالی قلمرو جغرافیایی مشخص، «قدرت تصمیم‌گیری» کلی یا جزئی در خصوص «امور محلی» همان قلمرو اعطا می‌کند و بر خلاف تراکم‌زدایی که در آن تصمیم همواره به نام دولت - کشور و توسط مأموران از سوی او انجام می‌پذیرد در تمرکززدایی تصمیم از جانب خود واحدهای محلی اتخاذ و به وسیله سازمانی برآمده از آن اجرا می‌گردد (جلالی و امیر ارجمند، ۱۳۸۷، ص ۷۳).

## ۲-۱. تراکم‌زدایی از تهران<sup>۲</sup>

تراکم‌زدایی حقوقی - اداری از تهران یک امر لازم‌الوجوب برای حل معضلات این کلانشهر می‌باشد. تقریباً روزی نیست که از زبان مسئولی در مورد ضرورت ایجاد عدم تمرکز در اداره امور کشور سخنی نشنویم، اما آنچه از همه مسئولان پایدارتر مانده است تمرکز است. البته شاید بتوان دلیل متمرکز بودن امور را به ساختار کشور مرتبط دانست که یک ساختار بسیط و ساده است. از سوی دیگر بسیاری از اهل فن عدم تمایل مقامات حاکم برای واگذاری امور به نهادهای غیردولتی را دلیل دیگری برای ناموفق بودن تمرکززدایی و تراکم‌زدایی به صورت اصولی در کشور می‌دانند. شایان ذکر است که نظر دیگری نیز وجود دارد که تمرکز در نظام اداری را یک شیوه مدیریت می‌داند و

اعتقاد دارد که تمرکز ربطی به ساختار دموکراتیک ندارد. در تحقیق پیش‌رو منظور از تراکم‌زدایی<sup>۳</sup> نه معنای کلاسیک، مصطلح و عام آن (بل) مراد از آن، بهره‌مندی از مجموعه ظرفیت‌های قانونی در قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه در این حوزه از جمله: (اعمال دقیق و عادلانه اصول حاکم بر خدمات عمومی: اصول تساوی و انطباق، حذر از تصویب مقررات غیراصولی و غیرقانونی، بهره‌مندی از ظرفیت‌های قانون اساسی و سایر قوانین برای تراکم‌زدایی از تهران، تقویت جایگاه شوراهای شهر و روستا در پرتوی مفهوم دموکراسی مشارکتی، پیاده‌سازی توسعه متوازن، اجرای کاربردی‌تر مفهوم دولت الکترونیک، نیل به آمایش سرزمین و منطقی نمودن اندازه دولت)، جهت دستیابی به یک توازن اصولی و منطقی در تمرکز و عدم تمرکز در تهران می‌باشد. هدف مهمی که با اجرایی نمودن قوانین و راهکارهای اصولی مستقر در قوانین فعلی دستیابی به آن کاملاً قابل تحقق خواهد بود. از مسئولین امر انتظار می‌رود که راه‌حل را، نه در تصویب قوانین جدید در این حوزه، بلکه در اهتمام به اجرای راهکارهای موجود ببینند و از توسعه بیش از پیش پدیده تورم تقنینی پرهیز نموده و با قائل شدن شأن تقنینی (نه شبه تقنینی)، در راستای تحقق این مهم گام بردارند.

## ۲. چالش‌های تراکم‌زدایی از تهران

### ۲-۱. تمرکزگرایی<sup>۴</sup>

می‌توان از تمرکزگرایی که در ساختار حقوقی - سیاسی کشور و اندیشه فرمانروایان کشور ریشه دوانیده است به عنوان اصلی‌ترین چالش شهر تهران نام برد. دلیل وجودی و وجوبی تراکم بالا در تهران را نیز می‌توان تمرکز متورمانه در آن دانست. به واقع اگر تمرکزی وجود نداشته باشد، تراکمی نیز وجود نخواهد داشت. با نیل به تمرکززدایی می‌توان به تراکم‌زدایی از تهران دست یافت. تمرکزگرایی نظام و شیوه‌ای است که در آن تصمیمات در زمینه کلیه امور عمومی (ملی و محلی) توسط مرکزیت سیاسی و اداری واحدی که معمولاً در پایتخت مملکت قرار دارد، ایجاد و اجرا می‌شود. در این حالت قدرت و اختیار اداره و اجرای امور نیز به طور کلی در سازمان‌های مرکزی تجمع یافته است. به دلیل تمرکزگرایی در ایران نظام اداری به شدت متمرکز عمل

می‌کند، به همین دلیل نظام اداری در ایران کمتر رقابتی است و به انحصار گرایش دارد (موسی‌زاده، ۱۳۸۷، ص ۸۴). لذا وابستگی اقتصادی، سیاسی و فرهنگی جامعه ایران به تهران و وجود تمرکز شدید، باعث شده تا تلاش‌ها مبنی بر تراکم‌زدایی همچنان بی‌اثر باقی بماند. باید افزود که تحقق الگوی حکمرانی خوب در ایران با چالش‌های حقوقی، سیاسی و فرهنگی بسیاری در سطوح کلان، میانی و خرد روبرو است. از مهمترین آن‌ها می‌توان به تمرکزگرایی دولتی و تمرکز در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت کشور اشاره کرد. یکی از دیدگاه‌های مطرح در مورد حل مشکلات تهران، به ساختار نظام حکومتی کشور، به عنوان ریشه‌های تراکم فیزیکی در تهران اشاره دارد. این دیدگاه تمرکز و تمرکزگرایی در نظام سیاسی کشور را علت اصلی تجمع امکانات و فعالیت‌ها در تهران دانسته و معتقد است با شکستن این تمرکز و تفویض قدرت سیاسی و اقتصادی به سطوح پایین‌تر، تمرکز فیزیکی یعنی تراکم جمعیت و فعالیت‌ها هم به تدریج شکسته شده و در سایر نقاط سرزمین پراکنده خواهد شد.

## ۲-۲. اندازه دولت و نقش آن در تمرکز تهران

کشور ما از جمله کشورهایی است که بر اساس سیستم متمرکز اداره می‌شود و لذا دولت نقش گسترده‌ای در اداره امور کشور در سطوح مختلف دارد. در این نظام، مؤلفه‌های سیاسی، اداری، اقتصادی و اجتماعی بیشترین نقش را در نظام برنامه‌ریزی فضایی و توسعه کشور ایفا می‌کنند و چون این مؤلفه‌ها در نقاط مختلف کشور به صورت همگون و هماهنگ ظاهر نمی‌شوند و لذا منابع و امکانات مورد نیاز مردم هم به طور یکسان در تمام نقاط جغرافیایی توزیع نمی‌شوند، در نتیجه نابرابری‌های منطقه‌ای افزایش یافته و باعث شکل‌گیری کانون‌ها و قطب‌های رشد و توسعه در تعدادی از مراکز و توزیع نامتعادل جمعیت در سطح کشور می‌شوند (قالیباف، عزت‌پناه و پورموسی، ۱۳۸۹، ص ۱۵۹)، امری که هم اکنون در پایتخت شاهد آن هستیم. همچنین استقرار درازمدت دولت اقتدارگرای مرکزی در تهران ساختار سیاسی و اداری متمرکزی را در این شهر پایه‌ریزی نموده است؛ پیامد طبیعی این شیوه متمرکز که تصمیم‌گیری در همه شقوق زندگی اجتماعی، سیاسی و اقتصادی را معطوف به اداره و میل نظامی دیوان‌سالار، مقتدر و تمرکزگرا نموده، جاذبه‌ها و مزیت‌های نسبی فراوانی را در این

نقطه کانونی و حوزه‌های پیرامونی آن ایجاد کرده است که نتیجه طبیعی آن زهکش نمودن بخش وسیعی از جمعیت، فعالیت و امکانات اقتصادی و اجتماعی به این محدوده جغرافیایی بوده است (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۴: ص ۶۹). به گونه‌ای که اغلب امکانات مدیریتی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی یا در تهران متمرکز هستند و یا از تهران کنترل می‌گردند. از آنجایی که ساختار حقوقی - سیاسی کشورمان، یک ساختار بسیط و متمرکز در پایتخت است؛ لذا بزرگ بودن اندازه دولت در بادی امر تأثیر بسزایی در تمرکز و تراکم بیش از پیش در شهر تهران داشته و خواهد داشت. از آنجایی که در تهران تمرکز سیاسی - اداری و برنامه‌ریزی وجود دارد؛ لذا فربه بودن دولت به صورت مکانیک‌وار بر شدت این گونه از تمرکزها در پایتخت خواهد افزود و نهایتاً منجر به تقویت تراکم در تهران خواهد شد.

### ۳. انواع تمرکز در تهران؛ چالشی برای تراکم‌زدایی از پایتخت

در خصوص تمرکزگرایی در کلان شهرها و به خصوص تهران، حقیقت انکارناپذیر این است که سرمایه‌گذاری‌های انجام شده طی دهه‌های گذشته در تهران بیش از هر نقطه دیگری در کشور بوده است. حتی هم‌اکنون نیز سرعت انجام سرمایه‌گذاری‌ها و اقدامات عمرانی در تهران از نقاط دیگر کمتر نیست. پر جمعیت‌ترین شهر کشور، کانون ایدئولوژیک دانشگاهی و علمی، قطب صنعتی ارتباطی، خدماتی و اداری کشور نیز به حساب می‌آید. به عبارت دیگر تهران در پی سیاست‌های تمرکزگرایانه در حال حاضر کانون تراکم جمعیت، تجارت و اقتصاد، شبکه‌های ارتباطی، پادگان‌ها، صنایع و خدمات است. در نتیجه تهران به عنوان مرکز سیاسی کشور، بیشترین امکانات زیربنایی، تولیدی، خدماتی، تسهیلات اجتماعی و رفاهی را در خود جای داده است. تمرکز امکانات، چهره توسعه یافته‌ای از تهران را در ذهن تصویر می‌نماید که این برداشتی پذیرفتنی در مقایسه با سایر استان‌ها است. در ذیل برآنیم برخی از گونه‌های مختلف تمرکز در پایتخت را با ذکر آمار به تصویر بکشیم.

#### ۳-۱. تمرکز سیاسی - اداری

در قالب سیستم سیاسی بسیط و متمرکز ایران، تمامی مراکز تصمیم‌گیری کشور اعم از

دفتر ریاست جمهوری، تمامی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی، مجلس شورای اسلامی، قوه قضاییه، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، مجلس خبرگان رهبری و... در شهر تهران واقع شده است (طهرانی، ۱۳۹۲، ص ۹). به تبع تمرکز مراکز سیاسی کشور در تهران، دولتمردان و کارگزاران نظام نیز در این شهر ساکن هستند. تجمع این مراکز اداری - سیاسی و تصمیم‌گیری و حضور دولتمردان و کارگزاران در تهران، قدرت کامل بلامنزاع سیاسی و اداری به این شهر بخشیده که در پهنه سرزمینی ایران، هیچ‌یک از شهرستان‌ها و شهرهای دیگر توان رقابت با این شهر را نداشته و محروم از برخورداری از چنین امکانات و فرصت‌هایی هستند. آمار ۱۳۹۰ نشان می‌دهد که اکثر کارکنان قانون‌گذاری، مقامات عالی‌رتبه و مدیران کشور نیز در تهران مشغول به کار هستند به طوری که از مجموع ۷۴۶ هزار کارکنان این گروه، ۲۰۰ هزار نفر یعنی کارکنان (۲۶/۸ درصد) در تهران مستقر و مشغول به کار هستند و این آمار خود به روشنی گویای تمرکزگرایی سیاسی و اداری در تهران می‌باشند. علاوه بر این آمار کارمندان امور دفتری و اداری سال ۱۳۹۰ نیز مصداق دیگری از تمرکز در تهران است. به طوری که از ۸۷۳ هزار کارمند اداری کشور، ۲۹ درصد آن به تهران تعلق دارد (اسدزاده و غنی‌پور تفرشی، ۱۳۹۳، ج ۱، ص ۱۷۴).

گروه دیگری از عملکردهای سیاسی که در تهران وجود دارند، فعالیت‌های سفارتخانه‌ها و دفاتر نمایندگی‌های بین‌المللی است که با توجه به ویژگی‌های اشاره شده در این شهر استقرار یافته‌اند. بر اساس اعلام وزارت امور خارجه جمهوری اسلامی ایران در حال حاضر ۹۴ کشور دارای سفارتخانه یا دفتر نمایندگی در جمهوری اسلامی ایران هستند که همه آنها در تهران مستقرند. علاوه بر سفارتخانه‌ها ۲۰ دفتر مربوط به سازمان‌های بین‌المللی و دفاتر وابسته به سازمان ملل متحد نیز در تهران مستقرند (اسدزاده و غنی‌پور تفرشی، ۱۳۹۳، ج ۱، ص ۱۲). موارد فوق به وضوح مؤید تمرکز سیاسی - اداری گسترده در تهران می‌باشد.

### ۳-۲. تمرکز اقتصادی - مالی

هر چند که علت اولیه و اصلی تراکم در تهران را می‌توان به علت تمرکز سیاسی - اداری در تهران دانست؛ اما تمرکز اقتصادی، تداوم بخش این معضل (تراکم‌گرایی) در



این کلانشهر محسوب شده و نمی‌توان از نقش تأثیرگذار آن در این راستا چشم‌پوشی نمود. قابل توجه است که در مورد شهر تهران یک درهم‌تنیدگی تقریباً غیرقابل انفکاک از منظر سیاسی و اقتصادی وجود دارد. بی‌تردید شهر تهران با وجود مرکزیت سیاسی و تاریخی، به دلیل برخورداری از شاخص‌های برتر اقتصادی مهمترین کانون اقتصادی کشور به شمار می‌آید. استقرار مکان‌های فعالیت‌های برتر و راهبر صنعتی، خدماتی، بازرگانی، نظامی و بازار گسترده مصرف و تولید از مجموعه عواملی است که این واقعیت را عیان می‌سازد. ابعاد مختلف فعالیت‌های اقتصادی شهر با توجه به یافته‌های آماری، نشان‌دهنده ایفای نقش اقتصادی تهران از طریق کارکرد وسیع آن در سطوح اقتصاد کلان، خرد و توسعه اقتصادی و ایجاد پیوند کارآمد میان این سطوح از فعالیت‌های برتر است. ایفای نقشی که امروزه می‌توان پس از تمرکز سیاسی - اداری آن را اصلی‌ترین علت تراکم متورمانه در تهران دانست. تمرکز اقتصادی - مالی در تهران با ذکر آمار و ارقام ذیل ملموس‌تر خواهد بود. تهران محل استقرار ۳۶ درصد از کل بانک‌های کشور است. همچنین ۴۷ درصد از کل سرمایه‌گذاری‌های ساختمانی در تهران صورت گرفته و ۸۴ درصد از وام‌های مسکن کشور به تهران اختصاص یافته است (سرور، ۱۳۸۸، ص ۸۲). روند میزان سپرده‌ها در استان تهران از سال ۸۵ تا ۹۴ نشان می‌دهد که در طول این سال‌ها این رقم با نوساناتی همواره در حال افزایش بوده است و بین ۵۵ تا ۶۲ درصد سپرده‌های بانکی کشور در این استان قرار داشته است (زیاری، فتوحی مهربانی و فرهادی‌خواه، ۱۳۹۴، ص ۲۶۸). موارد فوق بیانگر تمرکز شدید اقتصادی در این ابرشهر می‌باشد و با وجود این حجم از تمرکز اقتصادی در تهران، صرف تمرکززدایی سیاسی - اداری از این شهر نمی‌تواند منتج به نتیجه مطلوبی در این زمینه بشود.

### ۳-۳. تمرکز علمی

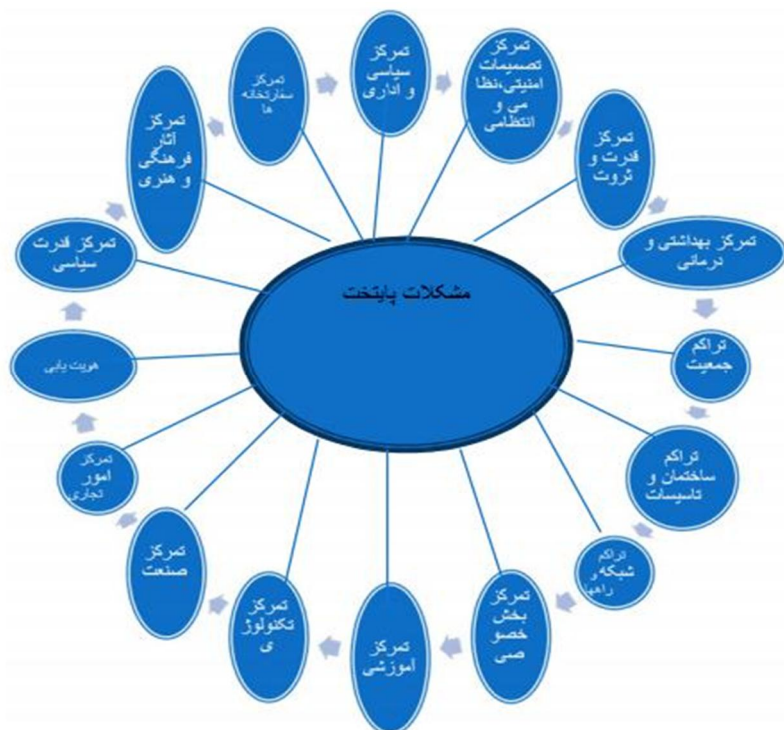
تعداد بالای دانشگاه‌های دولتی و غیردولتی برجسته کشور در شهر تهران، وجود مراکز علمی و تحقیقاتی طراز اول در موضوعات مختلف، حضور دانشمندان، اساتید، نخبگان علمی برجسته کشوری و کادرهای علمی متخصص، تعداد کتابخانه‌ها با حجم بالای کتاب در موضوعات مختلف و... بیانگر تمرکز علمی در شهر تهران می‌باشد. در بخش

آموزش، در سال تحصیلی ۸۴-۱۳۸۳، حدود ۶۰ درصد دانشجویان (دولتی و غیردولتی) در تهران به تحصیل اشتغال داشته‌اند. سهم دانشجویان کارشناسی ارشد و بالاتر از کل دانشجویان در تهران ۱۲/۵ درصد بوده است (کشور ۵/۶ درصد). از نظر اعضای هیأت علمی وضع آن بسیار مطلوب است. حدود ۴۲ درصد اعضای هیأت علمی دانشگاه‌های دولتی متمرکز در تهران هستند. نسبت دانشجو به استاد در تهران ۱۹/۶ است. این رقم برای کشور ۳۲/۶ برآورد شده است (جوان، ۱۳۹۰، ص ۱۱۷). بدیهی است با چنین ساختار متمرکزی امکان دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز کشور و تحقق سیاست‌های کلی نظام وجود نخواهد داشت. از این‌رو بازاندیشی در مورد الگوی اداره کشور و باز مهندسی نظام اداری و اجرایی با رویکرد عدم تمرکز ضرورتی محتوم و اجتناب‌ناپذیر است (طهرانی، ۱۳۹۲، ص ۱۷).

بعد از مطالعه انواع تمرکز در تهران پاسخ به سؤالات ذیل می‌تواند میزان موفقیت دولت‌ها در عملیاتی نمودن تکالیف قانونی خود در قانون اساسی برای تراکم‌زدایی از تهران را مشخص سازد:

- ۱- میزان عملیاتی نمودن بند ۹ اصل ۳ راجع به رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمامی زمینه‌های مادی و معنوی؟
  - ۲- میزان پایبندی دولت‌ها به اصول ۱۹ (تساوی همه اقوام و قبایل)، ۲۸ (ایجاد اشتغال به کار برای همه) و ۳۳ (اقامت افراد در محل دلخواه خود) قانون اساسی؟
  - ۳- میزان اجرایی نمودن بندهای ۱ (تأمین نیازهای اساسی برای همه) و ۲ (تأمین شرایط و امکانات کار برای همه) اصل ۴۳ قانون اساسی و همچنین اصل ۴۸ قانون اساسی (توزیع فعالیت‌های اقتصادی بدون تبعیض میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور)؟
- باید اذعان داشت که یک تمرکززدایی اصولی که امروزه به عنوان شیوه‌ای مدرن از اداره دولت‌ها - کشورها در بسیاری از نقاط دنیا مورد پذیرش قرار گرفته، می‌بایست همراه با اصول متعددی باشد که به عنوان راهنمای نظری و عملی در سطوح مختلف برای صاحب‌نظران و نیز اصحاب عمل در سیاست‌گذاری‌ها، قانون‌گذاری‌ها و نیز ایجاد رویه‌های مختلف سیاسی، اداری و قضایی مورد استفاده قرار می‌گیرند (جلالی، ۱۳۹۴، ص ۱).

شکل (۱). عمده‌ترین مشکلات کلانشهر تهران



#### ۴. تکالیف قانون اساسی برای تراکم‌زدایی از تهران (راهکارها)

در نظام حقوقی کشورمان برای تراکم‌زدایی حقوقی از شهر تهران تکالیف و راهکارهایی در قانون اساسی مورد لحاظ واقع شده است. برای عملیاتی نمودن تراکم‌زدایی حقوقی شهر تهران می‌بایست از قانون‌گذاری جدید (تورم تقنینی) حذر نمود و با اجرایی نمودن اصول قانون اساسی در یک بازه زمانی مناسب به این مهم فائق آمد. لازم به ذکر است که چنین مسئله مهمی (تراکم‌زدایی حقوقی از شهر تهران) به دلیل اهمیت والای آن از شأن قانون‌گذاری برخوردار می‌باشد، نه شأن مقررات‌گذاری. رویکردی که علی‌الخصوص در دولت‌های نهم و دهم وجود داشت که برای تراکم‌زدایی از تهران به طرح‌های زودگذر، موقت و هزینه‌بری مانند: طرح خروج

کارمندان از تهران و طرح خروج دستگاه‌های دولتی از تهران متوسل می‌شدند که نه تنها منجر به تراکم‌زدایی از تهران نمی‌شد بلکه حقوق و آزادی‌های بنیادین افراد از جمله حق انتخاب محل سکونت، حق انتخاب محل اشتغال، اصل وجود امنیت شغلی و... را نقض می‌نمود.

#### ۴-۱. اعمال اصل برابری شهروندان در بهره‌مندی از خدمات عمومی

نظریه خدمات عمومی در اثر لزوم تأمین خدمات عمومی در زندگی اجتماعی به وجود آمده و به مرور زمان تحولات بسیاری را پذیرفته است. بنابراین می‌توان گفت خدمات عمومی، فعالیت‌هایی هستند که نهادهای عمومی یا خصوصی زیر نظر اشخاص عمومی برای برآورده کردن نیازهای همگانی انجام می‌دهند و حقوق اداری به مثابه حقوق حاکم بر خدمات عمومی در این اندیشه نمود پیدا می‌کند، اندیشه‌ای که متضمن مشروعیت قدرت و دولت می‌باشد و شایستگی‌های دولت به آن وابستگی تامی دارد (رضایی‌زاده و کاظمی، ۱۳۹۱، ص ۱).

همانند بسیاری از انقلاب‌های دیگر، یکی از عواملی که در انقلاب ایران در شروع و گسترش خیز مردم علیه نظام حاکم نقش مؤثری داشت، وجود تبعیض و نابرابری در امور مختلف بود. به همین دلیل یکی از مهمترین خواسته‌های به حق ملت پس از پیروزی انقلاب که به صراحت در قانون اساسی نیز گنجانده شد؛ تأمین مساوات در امور مختلف بود. باید اذعان داشت که مهم‌ترین اصلی که با اصل قانونی بودن ارتباط پیدا می‌کند، اصل برابری است (Allen & Brian, 2005, p.199).

در مفهوم حقوقی، اصل برابری یکی از پایه‌های دولت حقوقی به شمار می‌رود. حس برابری جویی در افراد تا آن حد نیرومند است که افراد حاضرند به خاطر برابری از آزادی خود بگذرند ولی به نابرابری و تبعیض تن در ندهند (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۸۹، ص ۱۰۱) پس شاید تنها با برابری است که می‌توان باور داشت، مردم‌سالاری تحقق یافته است (کوهن، ۱۳۷۳، ص ۳۹۸). برابری یکی از مبانی مهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و غایت حمایت از حقوق شهروندان به شمار می‌رود (ویژه، ۱۳۹۰، ص ۳۴۷). از آنجایی که در سلسله مراتب قوانین، قانون اساسی به عنوان میثاق ملی در رأس همه قوانین قرار دارد، تکالیف دولت در قانون اساسی که با اجرایی نمودن

آن‌ها می‌توان به تراکم‌زدایی از تهران دست یافت؛ در این مبحث مورد بررسی قرار می‌گیرد. بدیهی است گستره و اقسام برابری در حقوق متعدد می‌باشد، اما در رابطه بین شهروند و اداره اصل برابری در سه جلوه متمایز آن در حقوق اداری کشورها متبلور گردیده است؛ نخست اصل برابری در پرداخت هزینه‌های عمومی، دوم اصل برابری در بهره‌مندی از خدمات عمومی و اداری و سوم اصل برابری در رفتار (هداوند و کاظمی، ۱۳۹۲، ص ۷۷). که در این بخش با دو مفهوم اخیر مواجه خواهیم بود. برابری در قانون (در قانون‌گذاری) به نوعی برابری ماهوی را تداعی می‌نماید که مربوط به مفاد قانون است (اصول ۲۰، ۱۹ و ۴۸ قانون اساسی مثال‌هایی در این زمینه می‌باشند). در صورتی که برابری در مقابل قانون مربوط به اعمال قانون است که برابری شکلی را تداعی می‌نماید (بندهای ۱۲، ۹، ۳ و ۱۴ اصل سوم، اصول ۳۰ و ۳۱ و بندهای ۱ و ۲ اصل ۴۳ مثال‌هایی در این زمینه هستند) که به خوبی از جانب مقنن اساسی وضع شده‌اند. شایان توجه است که برخی حقوقدانان برای «برابری در مقابل قانون»، ارزشی فرو قانون اساسی و برای «برابری در قانون» ارزش قانون اساسی در نظر می‌گیرند (Melin Soucramanien, 1997, p.55).

در مفهوم برابری در قانون<sup>۶</sup>، وجود تبعیض در قانون را بر مبنای وجوه خاص و توسط قانون‌گذار صحیح نمی‌دانند و در مفهوم برابری در مقابل قانون<sup>۷</sup> این نهادها مجری قوانین هستند که نباید در اجرای آنها بین مشمولین قوانین تفاوت قائل شوند (Kelsen, 1999, p.146). به دیگر سخن، برابری در قانون مربوط به نهادهایی است که تدوین و تصویب هنجارهای حقوقی را برعهده دارند. در حالی که برابری در مقابل قانون مربوط به نهادهایی است که وظیفه اعمال هنجارهای حقوقی بر دوش آنها است. به عبارت دیگر در سیری منطقی، برابری در قانون است که به برابری در مقابل قانون می‌انجامد. اگر به هر دلیل قانون‌گذار در متون قانونی تبعیض ناروایی را گنجانده باشد، نهادهای مجری قانون قادر به تحقق برابری در مقابل قانون نیستند.<sup>۸</sup> بنابراین نخست قانون‌گذار باید قوانین را بدون ایجاد زمینه هرگونه تبعیض بین شهروندان در اجرای آن تدوین نماید، سپس قوه مجریه مکلف به منع هرگونه تبعیض در اعمال قوانین است. در نظام حقوقی کشورمان برابری ماهوی به روشنی در قانون اساسی (اصول فوق‌الذکر) و

سایر قوانین موضوعه گنجانده شده است و عموماً در پیاده‌سازی و اجرای این اصول از جانب دستگاه‌های اجرایی، ضعف وجود دارد و نابرابری‌ها به منصفه ظهور می‌رسند. در قوانین عادی، برای نخستین بار ماده ۲۷ قانون مدیریت خدمات کشوری صراحتاً به این موضوع اشاره دارد، مطابق قسمتی از این ماده «مردم در استفاده از خدمات دستگاه‌های اجرایی در شرایط مساوی از حقوق یکسان برخوردارند...» به علاوه می‌توان به بند «ج» ماده ۱۹ قانون برنامه چهارم توسعه اشاره کرد که در آن به «حق برابر شهروندی و توسعه مشارکت همه‌جانبه» اشاره شده است. همچنین در ماده ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری بر تکلیف کارمندان دستگاه‌های اجرایی به منظور پاسخگویی یکسان تأکید دارد.

«برابری در مقابل قانون»، «برابری در بهره‌مندی از آزادی و احترام مدنی»، «برابری در بهره‌مندی از فرصت‌های اقتصادی و اجتماعی»، «برابری در بهره‌مندی از منابع» و «برابری در بهره‌مندی از رفاه» برای نمونه قلمروهایی هستند که با محتوای برابری ارتباط دارند (Schwartzschil, 1999, p.156). که با تحقق آن‌ها می‌توان به بسیاری از علل و انگیزه‌هایی که منجر به این حجم از تمرکز و تراکم در تهران شده است، خاتمه داد. در مباحث گذشته با ذکر آمارهای مربوط به تمرکزگرایی در شهر تهران مبرهن گردید که اگر دولت‌ها (قوه مجریه) در زمینه پیاده‌سازی برابری در قانون (برابری ماهوی) مصرح در (اصل ۳ «بندهای ۹ و ۱۲»، اصل ۱۹، اصل ۲۸ و اصل ۴۸» قانون اساسی) اهتمام جدی‌تری داشتند و برابری در قانون را به مرحله برابری در مقابل قانون (برابری شکلی) می‌رساندند، اساساً امروزه این میزان از تمرکز امکانات اعم از: اقتصادی، بهداشتی، آموزشی، درمانی و... و تراکم جمعیت را در کلانشهرها علی‌الخصوص در تهران شاهد نبودیم. لذا با ملاحظه آمارهای پیش گفته می‌توان قائل به موفقیت دولت‌ها در پیاده‌سازی مفهوم تساوی عموم در برابر قانون (برابری شکلی) شد؟

#### ۴-۲. دموکراسی مشارکتی

مشارکت مردمی در زمره ارزش‌های بنیادین در مردم‌سالاری واقعی و کارآمد است. از اصول برنامه‌ریزی دموکراتیک، دادن قدرت و اختیار به شهروندان است تا بتوانند در محیط پیرامون خود تأثیرگذار باشند. اغلب جوامع دموکراتیک این حق را برای

شهروندان قائل هستند که آگاه شوند، مورد مشورت قرار گیرند و در شرایطی که برای آنان فراهم شده است عقاید خود را درباره موضوعاتی که زندگی آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد، بیان کنند. عموماً دو نوع تفکر در مورد چگونگی مشارکت مردمی در فرآیندهای دموکراتیک وجود دارد (Fookes, 1996, p.20) دموکراسی مشارکتی<sup>۴</sup>، این دموکراسی از مشارکت شهروندان فعال و آگاه در بالاترین سطح حمایت می‌کند. این امر از طریق تفویض قدرت و اختیار به شهروندان و فراهم ساختن فرصت مشارکت در بازآفرینی و مدیریت محیط محقق می‌گردد. دموکراسی نمایندگی<sup>۵</sup>: این نوع دموکراسی تأکید بر نقش محدود شهروندان دارد. در این سطح، شهروندان از طریق انتخاب رهبران و نمایندگانشان قادر به مشارکت خواهند بود.

موضوع مشارکت در سال‌های اخیر هم از جنبه نظری و هم از بعد عملی بسیار مورد توجه بوده است. بسیاری از جوامع تلاش می‌کنند تا به منظور دستیابی به پایداری، اثربخشی سیاست‌ها و توسعه همه‌جانبه، حس مشارکت، مشورت و گفتگو را میان شهروندان تقویت کنند. دیدگاه‌های متفاوتی در مورد امکانات و محدودیت‌های این طرز تفکر وجود دارد. نظریه‌های برنامه‌ریزی با پیش‌زمینه حمایت از دموکراسی مشارکتی همواره در تقابل با دیدگاه گروهی قرار دارد که بر نیمه تاریک برنامه‌ریزی و تمرکز قدرت تأکید می‌ورزند (Brownill & Carpenter, 2007, p.401). مبرهن است که کنش مشارکت اجتماعی بر پایه این اصل قرار دارد که اگر شهروندان فعال باشند - به جای آنکه با آنان به عنوان مشتریان منفعل رفتار شود - و در خلق او اداره محیط‌های طبیعی و مصنوع خود دخالت کنند، آنگاه محیط دارای عملکرد بهتری خواهد بود (Sanoff, 2000, p.3). امروزه بر همگان روشن گردیده که اداره امور کشور به صورت یک کل به هم پیوسته و بدون توجه به ویژگی‌های هر منطقه یا ناحیه با الزامات دنیای مدرن و با کارایی و اثربخشی سنخیتی ندارد. لذا از یکسو با پذیرفتن این موضوع که تمرکززدایی در اداره امور کشورها به توسعه پایدار کشورها کمک می‌نماید و از سوی دیگر با توجه به اینکه در دموکراسی صرف انتخابات و مواردی از این دست دارای ارزش نیست بلکه مشارکت فعال و آگاهانه مردم نیز از جمله پایه‌های اساسی است. امروزه صرف داشتن ظواهر دموکراتیک از قبیل انتخابات، احزاب و سایر ویژگی‌های دموکراسی که بدون توجه به

مشارکت آگاهانه و فعال مردم شکل گرفته باشد مبنای دموکراتیک بودن یک کشور نیست. مباحث مربوط به دموکراسی و حکومت محلی در موضوع تمرکززدایی با هم تلاقی دارند، از این نظر تحقق دموکراسی بدون تمرکززدایی امکان‌پذیر نیست و می‌توان دموکراسی متمرکز را نوعی استبداد اجتماعی شده نامید (دشتی، ۱۳۹۱، ص ۲). دموکراسی مشارکتی حداکثر مشارکت آگاهانه و ساختارمند مردم در اداره امور قبل و بعد از انتخاب نمایندگان را در بر می‌گیرد. این نوع از دموکراسی چه در سطح ملی و چه در سطح محلی قابلیت اعمال دارد و چه بسا به لحاظ کوچک مقیاس بودن محل امکان اجرای اصول دموکراسی مشارکتی بهتر فراهم باشد. حق مساوی برای تکامل نفس فقط در یک «جامعه مشارکتی» به دست می‌آید، جامعه‌ای که احساس سودمندی سیاسی را پرورش دهد، توجه به مسایل دسته جمعی را تقویت کند و به شکل‌گیری شهروندانی آگاه که بتوانند دلبستگی مستمری به فرآیندهای حکومت کردن داشته باشند کمک نماید (هلد، ۱۳۸۴، ص ۳۹۷).

در زمینه مبحث دموکراسی مشارکتی، شوراهای محلی به عنوان نهادی نوپا از جنبه‌های مختلف شایسته توجه جدی و بررسی عمیق می‌باشند و به واسطه آنکه در محدوده محل و منطقه و در مقیاس کوچکتر کشور شکل می‌گیرند و بر اساس انتخابات ایجاد می‌گردند به خواست و نظر مردم نزدیکترند و از نظر مباحث تمرکززدایی اداره هر محدوده و محل بنا بر مقتضیات محلی و توسط مردم همان محدوده خود باعث سهولت در پیشبرد امور خواهد شد.

پرسشی که در راستای این مبحث می‌توان طرح نمود این است که، قانون اساسی چه جایگاهی برای شوراهای (مذکور در اصل هفتم و فصل هفتم) قائل است؟ البته در خصوص جایگاه شوراهای در قانون اساسی بین اصول متعدد از جمله اصل هفتم و اصل یکصدم و فراتر از آن بین قانون اساسی و قوانین عادی در این زمینه تعارضات آشکاری وجود دارد. در اصل هفتم که یک اصل فرادستوری است، شوراهای به عنوان ارکان تصمیم‌گیر معرفی شده‌اند، ولی فصل هفتم<sup>۱۶</sup> درباره جایگاه شوراهای ضعیف شد و به صورت نهاد ناظر درآمد که از مفهوم بنیادین اصل هفتم فاصله گرفته است. با ملاحظه تفاسیر شورای نگهبان نسبت به اصول مرتبط با صلاحیت واحدهای اداری محلی و همچنین قوانین عادی مرتبط با شوراهای، مشاهده می‌شود که با وجود پافشاری بسیار



زیاد بر مدیریت غیرمتمرکز و شورا - محور امور کشور در سال‌های نخستین پس از پیروزی انقلاب و اصرار مجدانه نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بر این امر، این موضوع به همراه حدود اختیارات و گستره فعالیت شوراها به دلیل اقتضائات خاص اجتماعی، سیاسی و فرهنگی کشور در سال‌های بعد به نحوی دستخوش تعبیر گردید که نه تنها با فلسفه بنیادین نظام مدیریتی غیرمتمرکز و شورابنیان همخوانی ندارد، بلکه به شکل قابل توجهی نیز از اهداف قانون‌گذار اساسی فاصله گرفته است (جلالی و نیکونهاد، ۱۳۹۲، ص ۱۰۱). بدیهی است برای تقویت دموکراسی مشارکتی می‌بایست اصل هفتم قانون اساسی در قوانین عادی جایگاه خود را بازپرورانده و اجرایی شود تا به واسطه آن بتوان از طریق واحدهای اداری محلی جهت توسعه روزافزون مناطق کمتر برخوردار قدم برداشت.

#### ۳-۴. منطقی نمودن اندازه دولت

نظام اداری کشورمان در حال حاضر از چابکی لازم برخوردار نیست. این مشکل از دو مسئله عمده ناشی می‌شود. اول اینکه نظام اداری کشورمان بیش از حد بزرگ، گسترده و نامتوازن است که این امر موجب شده تا نظام اداری همچون فردی فربه امکان تحرک مناسب را نداشته باشد. از این رو بایستی اقداماتی در جهت منطقی کردن آن انجام پذیرد. دوم اینکه بخش‌های مختلف نظام اداری از توازن سیستمی لازم برخوردار نیستند و بخش‌های مختلف رشد متوازن ندارند که این امر در کنار حجم دولت مشکل را بزرگتر نموده و لزوم اقداماتی سیاسی برای متوازن‌سازی بخش‌های مختلف نظام اداری را ضروری‌تر ساخته است.

در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی به لحاظ گرایش به دولتی نمودن امور، بخش دولتی به تدریج رو به گسترش نهاد؛ که البته می‌توان این امر را تا حدودی به تکالیف مقرر دولت در قانون اساسی از جمله اصول ۳، ۲۹، ۳۰، ۴۳ و ۴۴ نیز مرتبط دانست به طوری که «تعداد دستگاه‌های اجرایی کشور در مقایسه با سال ۱۳۵۷، به بیش از ۳ برابر افزایش یافت. در همین مدت، تعداد کارکنان دولت ۴ برابر شد؛ در حالی که جمعیت کشور حتی ۲ برابر نشده است» (قالیباف، ۱۳۸۹، ص ۵۵). از این رو اصلاحات مدیریتی و اداری کشور، نیازمند برنامه‌ای ساختاریافته، منسجم و گسترده است که طی

آن همه طرح‌ها و پروژه‌های لازم برای تحقق اهداف و راهبردهای تحول اداری در یک افق زمانی مشخص پیش‌بینی شود.

باید افزود که دولت‌ها با تغییر ساختار خود درصددند به اولویت‌های جدید در یک جامعه دستخوش تغییر پاسخ دهند یا مدیریت ساختارهای موجود را بهبود بخشند (Lemley & Russell, 2002, p.5) الزام بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی در زمینه وظایف دولت و تأکید آن بر ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری و همچنین هدف‌گذاری سند چشم‌انداز توسعه و سیاست‌های کلی نظام موجب شده تا اصلاح نظام اداری به عنوان یکی از مهمترین وظایف دولت، همواره مورد توجه قرار گیرد. از این‌رو در برنامه‌های دوم تا ششم توسعه و قانون مدیریت خدمات کشوری به این امر توجه شده و علی‌رغم تلاش‌های گسترده‌ای که به منظور ایجاد تحول در ساختار اداری و مدیریتی صورت پذیرفته است، هنوز نظام اداری به عنوان یکی از بزرگترین معضلات توسعه کشور محسوب می‌شود. در این زمینه علاوه بر تکلیف بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی (ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری) می‌توان به ماده ۱۰ سیاست‌های کلی نظام اداری (چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی‌ساختن تشکیلات نظام اداری)، مواد ۱۸ (انتقال کارمندان به بخش غیردولتی)، بند «ب» ماده ۲۴ (کاهش تعداد کارکنان دولت به میزان سالیانه ۲ درصد) و تبصره ماده ۵۱ قانون مدیریت خدمات کشوری (ممنوعیت استخدام)، ماده ۵۱ قانون برنامه پنجم توسعه (ممنوعیت به کارگیری نیروی انسانی رسمی و پیمانی در دستگاه‌های اجرایی)، بند «ج» ماده ۶۵ قانون برنامه پنجم توسعه (کاهش ۲ درصدی تعداد کل کارکنان هر دستگاه) و بند «الف» ماده ۲۸ قانون برنامه ششم توسعه (کاهش حداقل ۱۵٪ از حجم و اندازه دولت) نیز استناد نمود که این کاهش حجم و اندازه دولت می‌بایست از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، حذف واحدهای غیرضرور، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، با تصویب شورای عالی اداری صورت پذیرد. در پایان این مبحث باید افزود که قوانین اخیرالذکر نمونه‌هایی از تکلیف مقنن اساسی، سیاست‌های کلی نظام و عادی بر دولت جهت کوچک‌سازی و منطقی نمودن اندازه دولت می‌باشد.<sup>۱۷</sup>

#### ۴-۴. توسعه متوازن

دغدغه اصلی عدالت اجتماعی ایجاد تعادل بین دو اصل آزادی و توزیع برابر امکانات اقتصادی و اجتماعی است. به دیگر سخن توزیع عادلانه آزادی و امکانات توأمان در عدالت اجتماعی مورد توجه است. در حقیقت دغدغه اصلی در عدالت اجتماعی رعایت برابری شهروندان در هر دو حوزه آزادی‌ها و بازتوزیع امکانات اقتصادی و اجتماعی است (قاری سید فاطمی، ۱۳۹۳، ج ۱، ص ۸۸). در این زمینه می‌بایست به برنامه‌ریزی‌های نسنجیده و غیرمنطقی متمرکزی که موجب عدم بهره‌برداری معقول از منابع طبیعی، پخشایش نابرابر نیروی انسانی ماهر و متخصص، توزیع نابرابر امکانات و تجهیزات آموزشی، فرهنگی، بهداشتی و خدماتی در نواحی مختلف شده است، اشاره داشت. باید افزود که مقوله آمایش سرزمین به عنوان یکی از سازوکارهای اصلی تحقق توسعه متوازن در کشور، به‌رغم فراز و نشیب‌های فراوان از پشتوانه‌های قانونی بسیار مستحکمی در نظام برنامه‌ریزی کشور (علی‌الخصوص در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه) برخوردار است اما برنامه‌های آمایش سرزمین هیچگاه به نحو مطلوبی به مرحله اجرا گذاشته نشده‌اند (حسین خان قندهاری، ۱۳۸۸، ص ۸).

در تحلیل اصل ۴۸ قانون اساسی به عنوان نقطه ثقل قانونی مبحث توسعه متوازن می‌توان به تمرکزگرایی در تهران و عدم وجود توسعه متوازن و پایدار از میان استان‌های مختلف کشور در بهره‌مندی از امکانات اعم از: اقتصادی، بهداشتی، آموزشی، درمانی و... اشاره داشت. مطالعه انواع تمرکز در تهران می‌تواند مؤید عدم اجرایی شدن اصل مترقی ۴۸ قانون اساسی باشد. از مجریان قانون انتظار می‌رود که با عمل به اصل ۴۸ قانون اساسی که می‌تواند در قالب آمایش سرزمین، توسعه پایدار و متوازن و توجه بیشتر به مناطق محروم و کمتر برخوردار شهری و روستایی باشد به گونه‌ای از عوامل دافعه جمعیت از شهرها و روستاهای کوچک همچون:

- الف. به دست آوردن فرصت‌های شغلی و کسب درآمد بیشتر در تهران،
- ب. استفاده از امکانات رفاهی، بهداشتی، تحصیلی و درمانی در تهران کاسته و با ارتقای عوامل جاذبه جمعیت همچون:

• تأمین مسکن مناسب و ایجاد امکانات رفاهی (بند ۱ اصل ۴۳)

- توسعه کشاورزی و حمایت بیشتر از کشاورزان (بند ۹ اصل ۴۳)
- ایجاد فضای مناسب برای فعالیتهای اقتصادی و افزایش میزان فرصتهای شغلی (بند ۲، اصل ۴۳).

در مرحله اول از مهاجرت به تهران کاسته و در مرحله دوم موجب مهاجرت معکوس از تهران به نقاط شهری و روستایی شود.

#### ۴-۵. اعمال اصل انطباق خدمات عمومی

پرواضح است که خدمات عمومی بایستی با تغییرات نیازهای همگانی منطبق شوند. در همین راستا، امروزه دولت دسترس‌پذیر از مفاهیم بنیادین حقوق است و دولت‌ها باید سعی کنند خود را به این هدف نزدیکتر کنند. اهمیت اصل انطباق در مورد خدمات عمومی به حدی است که، اگر بگوییم پیدایش دولت الکترونیک و متعاقب آن خدمات الکترونیکی دولت بر مبنای این اصل است، سخنی به گزافه نگفته‌ایم. در عصری که عصر ارتباطات نام‌گذاری شده است، همراهی دولت و سازگاری آن با این مفهوم امری الزام‌آور به نظر می‌رسد (رضایی‌زاده و زرشکیان، ۱۳۹۰، ص ۲۳).

مطابق اصل انطباق از آنجا که این خدمات عمومی برای تأمین نیازهای عمومی است و نیازها و منافع عمومی دائماً در حالت تغییر و دگرگونی است به همین خاطر دستگاه‌های متولی خدمات عمومی موظفند، خدماتی که به جامعه ارائه می‌دهند متناسب با نیازها و مقتضیات روز باشد. یکی از برنامه‌های تحول در نظام اداری دولت الکترونیک است. دولت الکترونیک عبارتست از تعهد به استفاده از فناوری مناسب برای ارتقای ارتباطات دولت با شهروندان و سازمان‌های وابسته به دولت و به عبارتی گسترش دموکراسی، ارتقای شأن و منزلت انسان، حمایت از توسعه اقتصادی و توسعه عدالت اجتماعی (بصیرت، ۱۳۹۳، ص ۳). دولت الکترونیک می‌تواند دارای مزایای بسیاری باشد: کاهش هزینه‌ها، تمرکززدایی، بهینه‌سازی فرآیندها، افزایش سلامت اداری، پاسخگویی و قانون‌گرایی، افزایش بهره‌وری، تکریم مردم، خدمت‌رسانی بهتر، افزایش سطح رضایت مردم و... از جمله اهداف تحقق و توسعه دولت الکترونیک به شمار می‌آیند (طباطبایی، ۱۳۹۰، ص ۱۲۷). مطابق اصل انطباق که از اصول مسلم حاکم بر خدمات عمومی می‌باشد، می‌بایست از دولت الکترونیک که از ملزومات اداره مدرن

و از خدمات عمومی نوین می‌باشد بهره جست تا به واسطه آن بتوان به بسیاری از مشکلات کلانشهر تهران از جمله بوروکراسی شدید، فساد اداری، ترافیک، آلودگی‌های زیست محیطی و... فائق آمد. در نظام حقوقی کشورمان علی‌الخصوص در سالیان اخیر قانون‌گذار با درک مراتب اهمیت دولت الکترونیک تکالیفی را بر دولت مقرر نموده است. اصل انطباق در هیچ‌یک از اصول قانون اساسی به صراحت بیان نشده است؛ اما شاید بتوان از مفهوم برخی از اصول این مهم را استنباط کرد. از جمله: تأمین خودکفایی در علوم و فنون (بند ۱۳ اصل ۳)، رعایت ضرورت‌های حاکم در برنامه‌ریزی‌های عمومی اقتصادی در هر یک از مراحل رشد کشور (بند ۲ اصل ۴۳)، استفاده از علوم و فنون و تربیت افراد ماهر به نسبت احتیاج کشور (بند ۷ اصل ۴۳). البته در سیاست‌های کلی نظام اداری نیز به ترتیب ذیل:

الف. توسعه نظام اداری الکترونیک و فراهم آوردن الزامات آن به منظور ارایه مطلوب خدمات عمومی؛ (ماده ۱۵)،

ب) خدمت‌رسانی برتر، نوین و کیفی به منظور ارتقای سطح رضایتمندی و اعتماد مردم؛ (ماده ۱۷) بر وجوب این مهم تأکید شده است.

با استفاده از دولت الکترونیک می‌توان از حجم بسیاری از سفرهای بین شهری و درون شهری کاست. یکی از اساسی‌ترین مشکلات تهران و کلان‌شهرهای دیگر مسئله ترافیک، آلودگی‌های زیست محیطی و آلودگی‌های صوتی می‌باشد اما راه‌حلی که برای این مشکل پیش‌بینی شده مدیریت تقاضای سفر است. بسیاری از کارشناسان بر مدیریت تقاضای سفر به عنوان یک عامل مهم در مهار ترافیک تأکید دارند و معتقدند ارایه خدمات به مردم در قالب شهر الکترونیک می‌تواند نقش مهمی در کاهش سفرهای غیرضروری در سطح شهر داشته باشد. لذا در ماده ۹ آیین‌نامه بهبود تردد در معابر شهری و حومه مصوب ۱۳۸۸/۰۳/۸ هیأت وزیران «اجرای طرح‌های مرتبط با دولت الکترونیک با رویکرد کاهش تقاضای حمل و نقل» مورد توجه قرار گرفته است.

البته قبل از هر چیزی باید در خصوص دولت الکترونیک به فرهنگ‌سازی در میان آحاد جامعه برای استفاده بهینه از این خدمات و همچنین برگزاری دوره‌های آموزشی برای مردم توجه ویژه‌ای داشت تا مردم بتوانند از استقرار دولت الکترونیک استفاده بهینه را ببرند. در سال ۲۰۱۳ میلادی شاخص توسعه دولت الکترونیک ایران با ۵ رتبه

نزول نسبت به دوره قبل رتبه ۱۰۵ می‌باشد، که این امر مؤید عدم توجه کافی به این شاخصه مهم می‌باشد. در پایان مثال زیر به خوبی مؤید مزایای بهره‌گیری از دولت الکترونیک برای کاهش تراکم به صورت قانونی می‌باشد: تعداد مراجعان به ۵۰ شعبه بانک ملی در چهار منطقه مرکزی تهران از کل مراجعان به کل بانک‌های فرانکفورت مرکز تجاری آلمان و اتحادیه اروپا بیشتر است (پاپلی یزدی، ۱۳۹۳، ص ۱۲). این مثال می‌تواند دلیل متقنی برای لازم‌الوجوب بودن عملیاتی شدن دولت الکترونیک باشد که حتی در صورت پایداری جمعیت در کلانشهر تهران می‌توان با بهره‌مندی از دولت الکترونیک به حصول یک مدیریت مدرن با حفظ حقوق بنیادین شهروندان در این کلانشهر امیدوار بود.

### نتیجه‌گیری

اگر بپذیریم که تمرکز بالای جمعیت در تهران در طی دهه‌های گذشته به واسطه سیاست‌گذاری‌های بخشی‌نگر (در مقابل جامع‌نگر) و تمرکز بیش از حد بر پایتخت ایجاد شده است، لاجرم راهکارهای رفع آن نیز باید در قالب یک بسته سیاست‌گذاری در سطح کلان مورد بررسی قرار گیرد. نکته‌ای که در بحث تراکم‌زدایی از تهران مغفول مانده است آن است که سیاست‌گذاری که به دنبال اثرات واقعی و بلندمدت است مستلزم آن است که از ابزارهای مؤثر بر ساختار اشتغال در اقتصاد بهره‌جوید و نه صرفاً مشوق‌های پولی و مالی. استفاده از مشوق مالی (به صورت اعطای وام و تسهیلات ارزان) عموماً به نتایج واقعی و بلندمدت منجر نخواهد شد بلکه روش‌های صوری را برای افراد ایجاد می‌کند تا به تسهیلات و مشوق‌ها دست یابند ولی نهایتاً خواسته‌ها و انگیزه‌های درونی خود را پیگیری کنند. در نقد طرح‌های موقت و زودگذری که بعضاً برای تراکم‌زدایی از تهران مصوب و اجرا می‌شوند، باید بیان داشت که دولت‌ها می‌بایست به جای توجه به انتقال شاغلین تمرکز خود را بر انتقال و جابه‌جایی شغل و انگیزه‌های ماندن در تهران قرار بدهند. به بیان دیگر آنچه که باید منتقل شود شغل است و نه شاغل.

برای تراکم‌زدایی حقوقی از شهر تهران می‌توان از ظرفیت‌های موجود در قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام اداری و سایر قوانین موضوعه مترقی در این زمینه بهره

گرفت. بهترین راهکار برای تراکم‌زدایی حقوقی - اداری از تهران عمل به اصول حاکم بر خدمات عمومی از جمله (اصل تساوی و اصل انطباق) در ارایه خدمات از جانب دولت می‌باشد. می‌توان از اصول ۳ (بند ۹، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی، بند ۱۰، ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور، بند ۱۴، تساوی عموم در برابر قانون)، ۱۹ (حقوق مساوی همه مردم ایران فارغ از رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها)، ۴۳ (بند ۱، تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش برای همه، بند ۲، تأمین شرایط و امکانات کار برای همه) و ۴۸ قانون اساسی (توزیع عادلانه منابع اقتصادی در مناطق مختلف کشور)، قانون آمایش سرزمین، تکالیف دولت در قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه (از جمله مواد ۱۸۰ تا ۱۸۶ قانون برنامه پنجم توسعه) و سیاست‌های کلی ابلاغی تحول در نظام اداری مانند دولت الکترونیک (مانند مواد ۱۵ و ۱۷) و کوچک‌سازی دولت (ماده ۱۰) به عنوان سازوکارهای قانونی علمی و اصولی برای نیل به تراکم‌زدایی حقوقی - اداری نام برد. همچنین از ظرفیت‌های واحدهای اداری محلی همچون شوراهای شهر و روستا که در قانون اساسی در اصل هفتم و فصل هفتم پیش‌بینی شده‌اند می‌توان در یک بهره‌برداری بهینه به منظور کاهش تراکم در کلانشهرها علی‌الخصوص تهران بهره جست و طی یک فرآیند جامع‌نگر و کل‌نگر به آمایشی منطقی و توسعه‌ای متوازن در سراسر کشور دست یافت. البته تاکنون این واحدهای اداری محلی عموماً در سایه مقامات دولتی و حکومتی از جمله استانداران، فرمانداران و بخشداران فعالیت داشته‌اند و از ظرفیت موجود در قانون اساسی به نحو مطلوبی استفاده نکرده و قادر به اثرگذاری مطلوبی در امور محلی نبوده‌اند. اجرای اصل هفتم قانون اساسی و استفاده کامل از ظرفیت‌های قانونی این اصل می‌تواند تا حد زیادی مسائل تهران را از نظر اداری و حقوقی و داشتن مدیریت یکپارچه حل کند. اما اجرای این اصل خود نیاز به عزم ملی دارد. اصل هفتم قانون اساسی ظرفیتی بی‌نظیر در اداره مطلوب شهرها در اختیار می‌گذارد. در صورتی که دولت‌ها (قوه مجریه) به تکالیف قانونی خود علی‌الخصوص در قانون اساسی جامه عمل پوشانده و از مفاهیم انتزاعی همچون برابری ماهوی (برابری در قانون) مصرح در اصول ۲۰، ۱۹ و ۴۸ به نحو مطلوبی در اجرا بهره‌جسته و آن را مبدل به مفهوم برابری شکلی (برابری در مقابل

قانون) نمایند، می‌توان به یک تجانس قانونی و منطقی بین اصول حاکم بر خدمات عمومی (اصل تساوی - اصل انطباق) و تراکم‌زدایی حقوقی - اداری توأم با حفظ حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان دست یافت.

## یادداشت‌ها

1. deconcentration

2. de localisation

۳. تراکم‌زدایی از تهران را می‌توان به عنوان جزئی از تراکم‌زدایی در معنای عام و مصطلح آن بررسی و تحلیل نمود.

4. Centralization

۵. در راستای تمرکززدایی نظامی از تهران می‌توان مانند کشورهای دیگر پادگان‌های نظامی را از پایتخت به شهرهای دیگر منتقل نمود و سربازان را در مناطق دیگر آموزش داد که البته این امر در ماده ۷ تصمیم نامه نمایندگان ویژه رئیس جمهور در کارگروه انتقال کارکنان دولت از شهر تهران (مورخ ۱۳۸۹/۲/۲۲ به شماره ۳۹۰۰۳/ت۴۴۶۳۹ن) مورد توجه قرار گرفته بود که به واسطه آن از وزارت دفاع خواسته شده بود که با هماهنگی ستاد کل نیروهای مسلح به انتقال پادگان‌ها به خارج از حریم شهرها مبادرت ورزد. البته این قبیل مصوبات به عنوان راهکارهایی شناخته می‌شود که می‌تواند تا حدودی به بحث تراکم‌زدایی از تهران یاری رساند و نمی‌بایست از تصویب و اجرایی نمودن آن‌ها انتظار معجزه‌ای در راستای تراکم‌زدایی از تهران را داشت. برای تحقق تراکم‌زدایی اصولی از تهران، می‌بایست طی یک فرآیند مستمر و کل‌نگر جهت نیل به این مهم گام برداشت.

6. Egalite dans la loi

7. Egalite cotre loi

۸. در واقع اگر برابری در مقابل قانون مربوط به ساختار اجرایی و قضایی است، برابری در قانون به قانون‌گذار باز می‌گردد که در این صورت لاجرم قانون‌گذار در تحقق برابری مقدم بر مجریان خواهد بود.

۹. رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.

۱۰. پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه.

۱۱. تساوی حقوق اقوام و قبایل.

۱۲. امکان اشتغال به کار برای همه به صورت مساوی.

۱۳. توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌های مختلف بدون تبعیض.

14. Participatory democracy

15. Representative democracy

۱۶. اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۱۷. برآورد می‌گردد که حدود ۲۰٪ ادارات و تشکیلات دولتی ایران و حدود ۳۰٪ کارمندان ایران معادل بین‌المللی ندارند. یعنی در کمتر کشوری برخی از تشکیلات‌ها و اداراتی که ما در کشور داریم، وجود دارد.



## کتابنامه

- اسدزاده، هانیه و غنی‌پور، مرضیه (۱۳۹۳)، «تمرکزگرایی تهران و علل آن»، مجموعه مقالات همایش تمرکززدایی و تراکم‌زدایی پایتخت، تهران: دانشگاه تربیت مدرس.
- بصیرت، میثم (۱۳۹۳)، «حکم‌روایی الکترونیکی در کلانشهر تهران، فرصت‌ها و چالش‌ها»، مجموعه مقالات همایش تمرکززدایی و تراکم‌زدایی پایتخت، تهران: دانشگاه تربیت مدرس.
- پاپلی یزدی، محمدحسین (۱۳۹۳)، «نتایج همایش تراکم‌زدایی و تمرکززدایی پایتخت»، مجموعه مقالات همایش تراکم‌زدایی و تمرکززدایی پایتخت، تهران: دانشگاه تربیت مدرس.
- جلالی، محمد (۱۳۹۴)، «اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، دوره شانزدهم، شماره ۴۷.
- جلالی، محمد و امیر ارجمند، اردشیر (۱۳۸۷)، «نحوه نظارت سلسله مراتبی شوراهای امور و مدیران محلی»، مجموعه مقالات همایش مدیریت محلی و شوراهای مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- جلالی، محمد و نیکونهاد، حامد (۱۳۹۲)، «مفهوم و جایگاه عدم تمرکز در نظام حقوق اساسی ایران در پرتو اندیشه قانون‌گذار اساسی»، در محمد جلالی و محمدرضا ویژه، *اندیشه‌های حقوق اداری*، مجموعه مقالات اهدایی به استاد دکتر منوچهر طباطبایی مومنی، تهران: مجله.
- جوان، جعفر (۱۳۹۰)، *جغرافیای جمعیت تهران*، مشهد: نشر جهاد دانشگاهی.
- حسین خان قندهاری، علیرضا (۱۳۸۸)، «آمایش سرزمین؛ گذشته، حال و آینده»، *هفته‌نامه برنامه*.
- دشتی، علی (۱۳۹۱)، «مدل مطلوب دموکراسی محلی در ایران در پرتو نظریه دموکراسی مشارکتی»، دانشگاه شهید بهشتی، رساله دکتری.
- رضایی‌زاده، محمد جواد و زرشکیان، سهرورد (۱۳۹۰)، «مدخلی بر خدمات عمومی الکترونیک در نظام حقوقی ایران»، مجله حقوق خصوصی، دوره هشتم، شماره ۱۹.
- رضایی‌زاده محمدجواد و کاظمی، داوود (۱۳۹۱)، «بازشناسی نظریه خدمات عمومی و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، نشریه فقه و حقوق اسلامی، دوره سوم، شماره ۵.
- زیاری، کرامت‌الله؛ فتوحی مهربانی، باقر و فرهادی‌خواه، حسین (۱۳۹۴)، «ساماندهی و الگوی تمرکززدایی از تهران با تأکید بر نقش پایتختی»، مجموعه مقالات همایش ساماندهی سیاسی فضا و اداره بهینه شهر تهران، دانشگاه تربیت مدرس.
- سرور، رحیم (۱۳۸۸)، «مهاجرت از تهران رویکردی جدید در تمرکززدایی از پایتخت»، فصلنامه جغرافیا، دوره ششم، شماره ۱۸ و ۱۹.
- شمس، عبدالحمید (۱۳۹۰)، *حاکمیت ملی*، تهران: نشر مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- طباطبایی، سیداحمد (۱۳۹۰)، *پایه‌های تحول در نظام اداری*، تهران: نشر فراآزمایش‌دانش.
- طهرانی، مریم (۱۳۹۲)، *طرح انتقال پایتخت*، تهران: نشر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

- قاری سید فاطمی، سید محمد (۱۳۹۳)، *حقوق بشر در جهان معاصر*، تهران: نشر شهر دانش.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران: نشر میزان.
- قالیباف، محمدباقر (۱۳۸۹)، *نگاه راهبردی به نظام مدیریتی و اداری کشور*، تهران: نشر نگارستان.
- قالیباف، محمدباقر؛ عزت‌پناه، بختیار و پورموسی، سیدموسی (۱۳۸۹)، «تمرکزگرایی فضایی و اثرات آن بر گسترش فیزیکی و ساختار فضایی شهر (مطالعه موردی: سنندج)»، *فصلنامه فضای جغرافیایی*، دوره ۹، شماره ۳۲.
- کاظمیان، غلامرضا و دیگران (۱۳۹۲)، *مدیریت شهری*، تهران: نشر تیسرا.
- کوهن، کارل (۱۳۷۳)، *دموکراسی*، ترجمه فریبرز مجیدی، تهران: نشر خوارزمی.
- موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۷)، *حقوق اداری ۱ و ۲*، تهران: نشر میزان.
- وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۸۴)، *چشم‌انداز تمرکززدایی از تهران*، نهاد مطالعه و تهیه طرح‌های توسعه شهری، *مطالعات فرادست طرح جامع تهران*.
- ویژه، محمدرضا (۱۳۹۰)، *مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی*، تهران: نشر جنگل.
- هداوند، مهدی و آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۹)، *دادگاه‌های اختصاصی اداری*، تهران: نشر خرسندی.
- هداوند، مهدی و کاظمی، داوود (۱۳۹۲)، «تأملی بر اصول مدرن حقوق اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری»، *فصلنامه راهبرد*، دوره بیست و دوم، شماره ۶۷.
- هلد، دیوید (۱۳۸۴)، *مال‌های دموکراسی*، ترجمه عباس مخبر، تهران: نشر روشنگران و مطالعات زنان.

- Allen, Michel & Brian, Thompson (2005), *Cases & materials on Constitutional and administrative law*, oxford: oxford university press, eighth edition.
- Brownill, sue & Carpenter, Juliet (2007), *participation and planning: dichotomis, rationalities and strategies for power*, TPR78.
- Fookes, tom (1996), *public participation & consultation within the RMA department of planning*, The University of Auckland.
- Kelsen, Hans (1999), *Theorie pure du droit*, traduit de l'allemand per Charles G.D./Bruylant, Eisenmann, Pariss/Bruxelles,L.
- Lemley Ellen & Russel Gregory (2002), "impelmenting restorativejustice by grouping along", *the justicesystem journal*, Vol 23, no 2.
- Melin Soucramanien, Ferdinand (1997), *le principe d'egalite dans la jurisprudence du conseil constituionnel*, PARIS: Aix-Marseille, Economica, Presses Univerditaires d' Aix-en-provence.
- Royaume du maroc (2009), *ministere de la fonction publique, deconcentration administrative colloque national e rabat 7 et 8 mai*.
- Sanoff, henry (2000), *community participation methods in design and planning*, john wiley & sons, INC.
- Schwatzschil, Maimon (1999), *Constitutions Law and Equality*, ed.Patterson D., A Companion to Philsophy Law and Legal Theory. Blackwell Publisher.

پژوهشنامه حقوق اسلامی، سال هجدهم، شماره دوم (پیاپی ۴۶)، پاییز و زمستان ۱۳۹۶، صص ۱۲۳-۱۴۸