

مطالعات حقوق تطبیقی

دوره ۸، شماره ۲

پاییز و زمستان ۱۳۹۶

صفحات ۸۲۱ تا ۸۴۴

بررسی تطبیقی ارکان و الزامات حکومت محلی در ایران و

ژاپن

مجتبی همتی*

استادیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۵/۱۲ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۳/۳۰)

چکیده

حکومت خوب محلی، نزدیک‌ترین، واقعی‌ترین و مردمی‌ترین مصداق حکمروایی خوب است که هم پدیده مشارکت مردم در آن واقعی است، هم نظارت در آن عینی و ملموس است و هم زمینه‌ساز و شکل‌دهنده فرهنگ مردم‌سالاری و حکمروایی خوب در سطح ملی است. از همه مهم‌تر، با بحرانی شدن الگوی متمرکز دولت‌های ملی، دولت‌های محلی نقش برجسته‌ای در توسعه متوازن ایفا می‌کنند. در مقاله حاضر، ارکان و الزامات حکومت محلی / شهری در ایران و ژاپن بررسی می‌شود. پرسش‌های این نوشتار عبارت‌اند از: وضعیت حکومت محلی در این کشورها به چه نحوی است؟ مبنای مشروعیت آن‌ها چیست؟ از چه صلاحیت‌هایی در اعمال قدرت عمومی برخوردار هستند؟ و نوع رابطه حکومت مرکزی و محلی و نحوه نظارت بر نهادهای محلی چگونه است؟ این مقاله از طریق جمع‌آوری داده‌ها از منابع حقوقی مختلف و با روش توصیفی - تحلیلی به دنبال پاسخ به پرسش‌های یادشده است. مؤلف مقاله بر این باور است که افزون بر لزوم تقویت و رفع مشکلات ارکان دولت محلی، همه راه‌حل‌های حقوقی مورد بحث در مقاله زمانی اثربخش خواهد بود که در راستای تحقق توسعه متوازن، تغییرات جدی در سیاست‌های ملی و رویکرد ملی به حوزه محلی و منطقه‌ای و آمایش سرزمینی^۱ حاصل شود.

واژگان کلیدی

استقلال / شخصیت حقوقی مستقل، صلاحیت قانونی، مسئولیت، مشروعیت، نظارت.

Email:mhemmati1358@yahoo.com

* فاکس: ۶۶۷۲۹۸۰۶

۲. آمایش سرزمین عبارت است از توزیع متوازن و هماهنگ جغرافیایی کلیه فعالیت‌های اقتصادی - اجتماعی در پهنه سرزمین نسبت به قابلیت‌ها و منابع طبیعی و انسانی؛ پایدارترین آرایشی که به سه مولفه مهم جمعیت، سرمایه، منابع طبیعی و محیطی یک منطقه یا سرزمین ختم می‌شود.

مقدمه

با ورود به هزاره سوم میلادی، شهرها در کشورهای کمتر توسعه یافته با چالش‌های فزاینده ناشی از رشدی فراتر از ظرفیت‌های پاسخگو مواجه شده‌اند که نمود آن‌ها در اشباع زیرساخت‌های اجتماعی-کالبدی، گسترش اسکان غیررسمی، افزایش ناهنجاری‌های اجتماعی، ازدیاد شکاف‌های درآمدی و فرهنگی، گسترش آلودگی‌های زیست‌محیطی و در مجموع، کاهش کیفیت زندگی مشاهده می‌شود. از سوی دیگر هویت‌زدایی و اتخاذ الگوهای ناپایدار توسعه در اثر ضعف یا عدم بهره‌گیری از انگاره‌های مشارکتی و سیستم‌های مطلوب مدیریت شهری، مسائل ایجادشده را دوچندان ساخته است. برای گره‌گشایی مسائل پیش‌گفته، استفاده از الگوهای مدیریت خوب شهری (حکومت خوب شهری) و نیز توجه به مشارکت مردم در توسعه شهری ضروری است (همتی و اسماعیل‌زاده، ۱۳۹۱، ص ۱۱۵). از این منظر، حکمروایی خوب به‌عنوان مدیریت شفاف و پاسخگو با هدف دستیابی به توسعه اقتصادی و اجتماعی عادلانه و پایدار تعریف شده است. کمیسیون جوامع اروپا تصریح می‌کند که حکمروایی خوب متضمن این موضوع است که سیاستمداران و سازمان‌ها به حقوق بشر، اصول دموکراسی و حاکمیت قانون احترام بگذارند (OttoSano, 2002, p.129).

حکومت خوب محلی در واقع پایه‌ای‌ترین و مردمی‌ترین سطح اعمال قدرت عمومی و در عین حال تعیین‌کننده‌ترین سطح حکومت می‌باشد؛ به این معنا که اگر چرخه و فرایند شکل‌گیری حکومت محلی به نحو واقعی طی شود، آثار ماندگاری در همه سطوح حاکمیتی خواهد داشت؛ چراکه واقعی‌ترین انتخابات که بر مبنای شناخت چهره به چهره و تعاملات روزمره صورت می‌گیرد و پاسخگو کردن کارگزاران در قبال عملکردشان با ضابطه عدالت و کارایی و نیز عینی‌ترین نظارت، در حکومت محلی تجلی می‌یابد که از مردم، با مردم و برای مردم تعبیر راستین آن می‌تواند باشد. اگر این پله از اعمال قدرت، منصفانه، کارآمد و مردمی اعمال شود، می‌تواند فرهنگ عامه مردم را به نحو بنیادین تغییر داده، مهیای شکل‌گیری دولت مرکزی منصف، کارآمد و مردم‌محور گردد. در این راستا، با توجه به اهمیت حکومت محلی، به بررسی تحلیلی ارکان و الزامات حکومت محلی در ایران و ژاپن می‌پردازیم. کشور ژاپن به‌عنوان یک کشور آسیایی پیشرفته (دومین اقتصاد جهان) و موفق، الگوی پیشنهادی صاحب‌نظران داخلی است و از این نظر که حکومت محلی در این کشور می‌تواند بیان‌کننده مدل توسعه ملی و محلی و نسبت آن‌ها با همدیگر باشد، دارای اهمیتی دوچندان است. پرسش‌های این نوشتار عبارت‌اند از: وضعیت حکومت محلی در این کشورها به چه نحوی است؟ مبنای مشروعیت آن‌ها چیست؟ از چه صلاحیت‌هایی در اعمال قدرت عمومی برخوردار هستند؟ و نوع رابطه حکومت مرکزی و محلی و نحوه نظارت بر نهادهای محلی چگونه است؟

این مقاله از طریق جمع‌آوری داده‌ها از منابع حقوقی مختلف و با روش توصیفی-تحلیلی به دنبال پاسخ به پرسش‌های یادشده است. برای پاسخ به این پرسش‌ها مقاله حاضر در چهار محور مشروعیت، استقلال/شخصیت حقوقی مستقل، صلاحیت‌ها و وظایف، و نظارت تنظیم شده است.

مشروعیت

قانون اساسی تضمین‌کننده نفی هرگونه استبداد فکری و اجتماعی و انحصار اقتصادی و منادی گسستن از سیستم استبدادی و سپردن سرنوشت مردم به دست خود آن‌ها است. با توجه به این امر، قانون اساسی زمینه‌چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می‌سازد تا در سیر تکامل انسان هر فردی خود دست‌اندرکار و مسئول رشد و اتحاد و رهبری گردد.^۱ در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید با اتکا بر آرای عمومی اداره شود، از راه انتخابات: ... اعضای شوراهای ...^۲ و بر اساس اصل ۷ قانون اساسی و طبق دستور قرآن کریم «و امرهم شوری بینهم» و «شاوهم فی الامر» شوراهای: ... شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. بر این اساس، اصل سوم هم به‌عنوان محور سیاست‌های کلی نظام بر محور هرگونه استبداد، خودکامگی و انحصارطلبی (بند ۶ اصل ۳)، تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون (بند ۷)، مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش (بند ۸) تأکید می‌کند. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵ش و اصلاحات بعدی) به‌عنوان قانون سازمان‌دهنده شوراهای (موضوع ذیل اصل ۷ قانون اساسی) مقرره‌های قانون اساسی را به این شکل تضمین کرده است:

انتخاب اعضای شورای روستا و شهر به صورت مستقیم، عمومی، با رأی مخفی و اکثریت نسبی آرا خواهد بود (ماده ۱۷). علت اینکه از بین شوراهای یادشده در اصل ۱۰۰ و ۱۰۱ قانون اساسی (ده، بخش، شهر، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها) فقط انتخاب اعضای شورای روستا و شهر بیان شده، این است که تنها این دو شورا با رأی مستقیم مردم و به صورت یک درجه‌ای انتخاب می‌شوند و بقیه اعضای شوراهای به صورت غیرمستقیم از سوی اعضای شوراهای پایین‌تر انتخاب می‌شوند.

۱. مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۲. اصل ۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

ماده ۲۵ قانون یادشده برای انتخاب‌کنندگان سه شرط قائل شده است: ۱. تابعیت کشور ایران ۲. حداقل سن ۱۸ سال تمام در روز أخذ رأی ۳. سکونت حداقل یک‌سال در محل رأی به استثنای شهرهای بالای یکصد هزار نفر جمعیت. هر سه شرط از این نظر که اولاً تعلق خاطر، بلوغ فکری در امر تعیین سرنوشت و شناخت محل، و مشکلات و برنامه‌های پیشنهادی داوطلبان را لحاظ کرده، مطلوب است، اما ذیل شرط سوم که استثنایی برای آن قائل شده، قابل تأمل است.

در تابعیت رأی‌دهندگان، قانون‌گذار ایران هرگونه تابعیتی اعم از انتسابی و اکتسابی را پذیرفته و به آن‌ها اجازه انتخاب کردن داده است. ایران اگرچه اتباع بیگانه زیادی را در خود پذیرفته، لکن آن‌ها را از حق شرکت در انتخابات شوراهای شهر و روستا که انتخاباتی محلی هستند و نه انتخابات در سطح ملی، محروم ساخته است. به نظر منطقی نمی‌رسد خارجیانی که سال‌ها در شهری زیسته و مالیات و عوارض پرداخته‌اند و به‌واسطه سکونت مستمر و طولانی مدت دارای شناخت از مسائل، مشکلات و چالش‌های محلی می‌باشند به صرف نداشتن تابعیت از حق رأی در انتخابات شهر و روستا در ایران محروم باشند (مظهری، ۱۳۹۵، ص ۷۳۲). ماده ۲۶ این قانون هم شرایط انتخاب‌شوندگان را تابعیت ایران، حداقل ۲۵ سال تمام، اعتقاد و التزام عملی به اسلام و ولایت مطلقه فقیه، وفاداری به قانون اساسی، شرط مدرک متناسب با سطوح مربوطه شوراهای و کارت پایان خدمت یا معافیت دائم برای مردان دانسته است. تبصره ۲ این ماده، یعنی شرط اقامت عضو شورا در حوزه انتخابیه و سلب عضویت در صورت خروج به‌عنوان ضمانت اجرا از نقاط قوت این ماده است. برخی از شرایط این ماده ذهنی و غیرمتقن است و به‌نظر می‌رسد با توجه به اینکه شوراهای امور صرفاً محلی است و حداقل تا برخی سطوح از شوراهای، کاملاً غیرسیاسی است و امور بیشتر جنبه حرفه‌ای دارد و مدیریت حل مشکلات محلی و اعتماد و شناخت محلی ملاک و معیار است، اطلاق این شروط ایجاد محدودیت می‌کند. ماده ۲۸ این قانون نیز محرومیت موقت مقامات ملی، استانی، شهرستانی، بخش، شهر و ده را تا زمان استعفا از شغل خود پیش‌بینی کرده است که موجب عدم تمرکز قدرت و منع اشتغال چندگانه می‌شود. ماده ۲۹ قانون یادشده هم به‌عنوان شروط سلبی محرومیت اشخاص زیر را از داوطلب شدن برای عضویت در شورا بیان می‌کند:

الف) کسانی که به تشخیص مراجع ذی‌صلاح در جهت تحکیم مبانی رژیم سابق نقش مؤثر و فعال داشته‌اند.

ب) کسانی که به جرم غصب اموال عمومی محکوم شده‌اند.

ج) وابستگان تشکیلاتی به احزاب، سازمان‌ها و گروهک‌هایی که غیرقانونی بودن آن‌ها از طرف مراجع صالح اعلام شده باشد.

د) کسانی که به جرم اقدام بر ضد جمهوری اسلامی ایران محکوم شده‌اند.

ه) محکومین به ارتداد به حکم محاکم صالح قضایی.

و) محکومین به حدود شرعی.

ز) محکومین به خیانت و کلاهبرداری و غصب اموال دیگران به حکم محاکم صالح قضایی.

ح) مشهوران به فساد و متجاهران به فسق.

ط) قاچاقچیان مواد مخدر و معتادان به این مواد.

ی) محجوران و کسانی که به حکم دادگاه مشمول اصل ۴۹ قانون اساسی باشند.

ک) وابستگان به رژیم گذشته از قبیل اعضای انجمن‌های ده، شهر، شهرستان و استان و خانه‌های انصاف، رؤسای کانون‌های حزب رستاخیز و حزب ایران نوین و نمایندگان مجالس سنا و شورای ملی سابق، کدخدایان و خوانین وابسته به رژیم گذشته.

بحث مشروعیت حکومت محلی در ایران که با مشارکت مردم محقق می‌شود صرفاً محدود به مشارکت مردم در انتخاب اعضای شورای شهر (به‌عنوان قوه مقننه محلی) است؛ در حالی که در کشور ژاپن، مشروعیت ابعاد گسترده‌ای دارد: اول اینکه اعضای مجالس محلی (قوه مقننه محلی) شامل مجلس شهرستان و شورای شهر به صورت مستقیم از سوی مردم انتخاب می‌شوند. دوم، فرمانداران و شهرداران به‌عنوان رؤسای قوه مجریه محلی به صورت مستقیم برای چهار سال از طرف مردم برگزیده می‌شوند (همتی، ۱۳۸۷، ص ۱۸)؛ در صورتی که در ایران، فرمانداران و استانداران، نماینده انتصابی دولت مرکزی در محل، و شهرداران هم منتخب شورای شهر هستند. سوم، خود مردم ژاپن نیز حق مشارکت مستقیم در اعمال قدرت عمومی را دارند؛ همچون وضع، بازنگری یا لغو آیین‌نامه‌های محلی (با امضای یک پنجاهم یا بیشتر رأی‌دهندگان واجد شرایط به رؤسای قوه مجریه محلی) (Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), 2014, p.17)؛ بازرسی ویژه از فعالیت‌های حکومت (با امضای یک پنجاهم یا بیشتر رأی‌دهندگان واجد شرایط به کمیته بازرسی) (Japan Local Government Centre (JLGC), 2016, p.12)؛ انحلال شورا (با امضای یک سوم یا بیشتر همه انتخاب‌کنندگان به کمیته انتخابات حکومت محلی مربوطه) (Japan Local Government Centre (JLGC), 2016, p.12)؛ درخواست عزل فرمانداران و شهرداران و اعضای شوراها (با امضای یک سوم یا بیشتر همه رأی‌دهندگان واجد شرایط در یک ناحیه حوزه انتخاباتی یا کل حوزه انتخابیه حکومت محلی) به کمیته انتخابات حکومت محلی (Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), 2014, p.18)؛ درخواست عزل سایر مقامات همچون قائم‌مقام فرمانداران و شهرداران، اعضای کمیته انتخابات و همین‌طور بازرس و اعضای کمیته امنیت عمومی (با حضور دو سوم یا بیشتر اعضای مجلس ملی و موافقت سه

چهارم آن‌ها) (Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), 2014, p.18). همچنین ساکنان می‌توانند به‌عنوان مالیات‌دهنده از اعضای کمیته بازرسی بخواهند تا راجع به پرداخت‌های غیرقانونی یا نادرست منابع، نحوه کسب، اداره یا استفاده از اموال و انعقاد و اجرای قراردادهای از سوی کارمندان نهادهای محلی خودشان تحقیق و بررسی کنند. آن‌ها همچنین می‌توانند با اتکا به نتایج تحقیق یادشده، خواهان اتخاذ عمل اصلاحی یا پیشگیرانه مناسب شوند. اگر نتایج به جایی نرسید، حق اقامه دعوی حقوقی را دارند (Japan Local Government Centre (JLGC), 2016, p.12).

بنابراین با توجه به اصول قانون اساسی، آن‌گونه که انتظار می‌رفت در قوانین عادی، مشارکت مردم در اعمال قدرت عمومی محلی و نیز در امر نظارت بر نحوه مدیریت امور عمومی محلی در کشور ما پررنگ نیست و دچار خلأها و آسیب‌های قابل تأملی است. ضمن اینکه در راستای کارآمد کردن تنها نمود مشارکت مردمی، یعنی انتخابات شوراهای و رفع آسیب‌های آن، قانون باید تمهیدات لازم را در خصوص شفافیت هزینه‌های انتخاباتی و برنامه محوری تبلیغات انتخاباتی نامزدها بیندیشد تا از سوءاستفاده از احساسات مردم و فریب آن‌ها جلوگیری شود و سبب شکل‌گیری فرهنگ مردم‌سالاری و افزایش شور و شعور و آگاهی‌های جمعی گردد (ر.ک. هاشمی و همکاران، ۱۳۸۸، ص ۷۶-۴۹).

استقلال / شخصیت حقوقی مستقل

دومین مؤلفه تشکیل‌دهنده حکومت محلی استقلال آن است. استقلال به معنای برخورداری از یک هویت و شخصیت حقوقی مستقل، منابع مالی و انسانی مستقل و اختیار تصمیم‌گیری است. حکومت محلی برای انجام تکالیف قانونی و اعمال اختیاراتی که به او محول شده است باید از سایر حکومت‌های محلی همچنین حکومت مرکزی مستقل باشد. این ویژگی تضمین می‌کند هر حکومت محلی با توجه به خواست مردم محل و براساس منابع آن‌ها به ارائه خدمت بپردازد. همچنین با توجه به شخصیت حقوقی مستقل، امکان اقامه دعوی و پاسخ به دعاوی طرح‌شده و نیز امکان دارا شدن اموال برای حکومت‌ها فراهم است (زارعی و رضایی‌زاده، ۱۳۹۰، ص ۲۸۶).

شوراها و شهرداری‌ها، دو رکن تقنینی و اجرایی حکومت محلی، هر دو باید دارای شخصیت حقوقی/ استقلال باشند. ایجاد شهرداری و شکل‌گیری تشکیلات سازمانی شهرداری، تابع قانون اصلاح موادی از قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ش می‌باشد که در اسفند ۱۳۸۹ به تصویب مجلس رسیده است. برابر تبصره 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 ۱۳۶۳ش هیئت وزیران در نقاطی که شهر شناخته می‌شود، شهرداری تأسیس می‌گردد. با اصلاحات نوین صورت گرفته در قانون تقسیمات کشوری، ماده ۱ قانون شهرداری از حداقل ۵۰۰۰ نفر جمعیت به حداقل ۳۵۰۰ نفر جمعیت کاهش یافته است (رستمی، ۱۳۹۵، ص ۱۵۱). بر اساس ماده ۳ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ش و اصلاحات و الحاقات بعدی، شهرداری دارای شخصیت حقوقی است. بر اساس ماده ۵۴ قانون یادشده، ساختار اداری شهرداری‌ها به نسبت بودجه و درآمد و حجم کار شهرداری از طرف شهرداری با اطلاع انجمن (شورای) شهر تهیه و پس از تصویب وزارت کشور به اجرا گذاشته خواهد شد. همچنین به موجب ماده ۵۸ از فصل ۷ قانون یادشده، مقررات استخدامی کلیه کارکنان شهرداری و مؤسسات وابسته به آن بر طبق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که از سوی وزارت کشور تهیه شده، به تصویب هیئت وزیران می‌رسد که مناسب است از طرف خود شهرداری‌ها تهیه گردد و پس از تأیید وزارت کشور به تصویب هیئت وزیران برسد. بر اساس ماده ۶۵، هر شهرداری دارای بودجه است که پس از تصویب انجمن (شورای) شهر قابل اجرا می‌باشد و در این راستا آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران مصوب ۱۳۵۵ش با اصلاحات بعدی و آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ش، این استقلال مالی را به رسمیت شناخته است.

مبنا و پایه حکومت محلی در ژاپن قانون اساسی ملی مصوب ۱۹۴۶م است که حکومت محلی را به عنوان پایه‌ای برای دموکراسی می‌شناسد و به صراحت آن را به عنوان بخشی از نظام ملی حاکمیت قرار داده، استقلال آن‌ها را تضمین می‌کند. فصل ۸ قانون اساسی با عنوان «استقلال محلی» دربردارنده چهار اصل زیر است:

- اصل ۹۲ اصل اساسی خودمختاری محلی ساکنان و واحدها را تصریح کرده، مقرر می‌دارد که مقررات راجع به سازمان و صلاحیت واحدهای عمومی محلی از سوی قانون و مطابق با اصل خودمختاری محلی تصویب می‌شود.
 - اصل ۹۳ برای تضمین خودمختاری ساکنان مقرر می‌دارد که اعضای شاخه‌های تقنینی و اجرایی با انتخابات مستقیم عمومی انتخاب می‌شوند.
 - اصل ۹۴ برای تضمین خودمختاری واحدها تصریح می‌کند که حکومت محلی باید دارای طیف وسیعی از اختیارات اداری باشد و صلاحیت قانون‌گذاری مستقلی را در چارچوب قانون اعمال کند.
 - اصل ۹۵ حاوی مقرره‌ای است که برگزاری همه‌پرسی برای تصویب قوانین خاص را الزامی می‌کند که تنها بر مقام محلی خاص قابل اعمال است.
- از آنجا که خودمختاری محلی از سوی قانون اساسی تضمین شده است، به‌طور کلی دولت

محلی قابل حذف نیست و قوه مقننه نمی تواند رئیس هیچ نهادی را انتخاب کند، حتی به موجب قانون ملی؛ مگر اینکه قانون اساسی بازنگری شود. اساساً تعدادی از قوانین راجع به حکومت محلی تصویب شده است که از جمله آن ها می توان به قانون خدمات عمومی محلی، قانون انتخابات مناصب عمومی، قانون مالیة محلی و قانون مالیات محلی اشاره کرد، اما قانون مادر برای بررسی سازمان و صلاحیت آن، قانون استقلال محلی است (Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), 2014, p.1-2).

مقررات قانون استقلال محلی عمدتاً امور ساکنان، شوراهای انتخابی، و نهادهای اجرایی- که همه آن ها هسته حکومت محلی را تشکیل می دهند- را بررسی می کند. این قانون همچنین وضعیت نهادهای محلی را با یکدیگر و یا با حکومت مرکزی مشخص می کند و برای امور مالی آن ها و دیگر موضوعات مهم اداری مقررات قانونی دارد (Japan Local Government Centre (JLGC), 2016, p.1).

در ژاپن حکومت محلی دو لایه است: ۱. شهرستان ها، به عنوان مراجع عمومی منطقه ای که شهرداری ها را هم دربر می گیرند، در قلمرو گسترده ای عمل می کنند و در کل ژاپن تعداد آن ها ۴۷ مورد است که توکیو هم یکی از آنهاست. ۲. شهرداری ها، به عنوان مراجع عمومی محلی که رابطه قوی و مستقیم با ساکنان محلی دارند، خدمات محلی ارائه می کنند. شهرستان ها و شهرداری ها هر دو از مراجع عمومی محلی با موقعیت برابر هستند که در اداره امور محلی هر کدام وظایف خودشان را انجام می دهند (Japan's Local Government System, 2016).

به نهادهای محلی ژاپن این اختیار داده شده تا امور مالی خودشان را اداره کنند و منابع درآمد به روش های مختلف تضمین شده است. منابع عمده درآمدی حکومت محلی شامل مالیات های محلی، مالیات اختصاصی محلی^۲، کمک های دولتی و قرضه های محلی است. دو مورد اول منابع درآمدی که برای هر هدفی هزینه می شود به منابع درآمدی عام معروف است. تضمین منابع کافی درآمدی عام برای حکومت محلی به منظور مدیریت مناسب نیازهای اداری مختلف مهم است. در سال مالی ۲۰۱۳م، این منابع حدود ۵۵ درصد درآمدی حکومت محلی ژاپن را تشکیل می داد (Ministry of Internal Affairs and Communications of Japan (government, 2015, p.6).

در سال مالی ۲۰۱۳م، نسبت تولید ناخالص داخلی ژاپن (هزینه ها) در بودجه عمومی محلی ۱۱/۷ درصد و در بودجه عمومی ملی ۴/۸ درصد بود که نشان می دهد سهم دولت محلی حدود ۲/۵ برابر سهم بودجه ملی بوده و ۸/۸ درصد هم سهم صندوق های تأمین اجتماعی است که

1. Prefectures

2. Local allocation tax.

روی هم رفته سهم ۲۵/۳ درصدی بخش حکومتی را شامل می‌شود و سهم بخش خصوصی ۷۸ درصد است. Ministry of Internal Affairs and Communications of Japan government, (2015, p.2). «قسمت اعظم هزینه‌های حکومت‌های محلی به مصرف تعلیم و تربیت می‌رسد که بیش از یک چهارم بودجه محل است و کارهای عمومی که در حدود یک پنجم هزینه‌ها را جذب می‌کند، بهداشت، رفاه اجتماعی و امنیت عمومی از آن جمله است. حکومت‌های محلی تقریباً سه چهارم کل درآمد دولت ژاپن را خرج می‌کنند. تقریباً ۴۰ مورد از این هزینه‌ها از طرف حکومت مرکزی و بقیه از مالیات‌های محلی و سایر عواید محلی تأمین می‌شود» (عالمی، ۱۳۷۸، ص ۳۵).

همه مستخدمان حکومت‌های محلی به مستخدمان عمومی محلی معروف هستند. پرسنل حکومت محلی به پرسنل «ویژه» و «دائم» خدمات عمومی دسته‌بندی می‌شوند. فرمانداران، شهرداران و اعضای شوراها که به صورت مستقیم انتخاب می‌شوند و نیز اعضای هیئت‌های آموزشی و دیگر کمیته‌های اداری، مشاوران موقتی و پاره وقت، و پژوهشگران، پرسنل ویژه شمرده می‌شوند. سایر پرسنل به‌عنوان کارمندان دائم دسته‌بندی می‌گردند که قانون پرسنل حکومت محلی بر آن‌ها اعمال می‌شود. به‌جز مواردی که از سوی قانون مقرر شده است، نهادهای محلی مکلف هستند تا آیین‌نامه‌هایی را ارائه کنند که همه موضوعات پرسنلی را بر اساس مقررات قانون پرسنل دربر گیرد. (Japan Local Government Centre (JLGC), 2016, (see:Hiroaki,2001:p.56).

صلاحیت‌ها و وظایف

وجود قلمرو و حوزه صلاحیت یکی از ارکان اساسی برای تشکیل حکومت محلی است و آن محدوده جغرافیایی و مکانی است که حکومت محلی مطابق قانون در آن به انجام تکالیف و اجرای وظایف پرداخته، اعمال حاکمیت می‌نماید. علت تعیین قلمرو و محدوده جغرافیایی صلاحیت، تفکیک صلاحیت حکومت‌های محلی از یکدیگر و نیز از صلاحیت دولت مرکزی است (زارعی و رضایی‌زاده، ۱۳۹۰، ص ۲۸۵). از نظر موضوعی، گرچه وظایف و خدماتی که برعهده مقامات شوراهای محلی است، از دولتی به دولت و از زمانی به زمان دیگر فرق می‌کند؛ با وجود این، معمولاً شامل مسئولیت‌هایی چون آموزش و پرورش، برنامه‌ریزی، جمع‌آوری زباله، تجارت محلی، و در مواردی حمل و نقل، اوقات فراغت، تفریح و خدمات اجتماعی شخصی می‌شود. واژه حکومت محلی گاهی برای اشاره به کلیه نهادهای سیاسی به کار می‌رود که اقتدار یا صلاحیت آن‌ها محدود به بخش معینی از سرزمین یک کشور است (هیوود، ۱۳۸۹، ص ۳۲۴).

۱. وظایف و اختیارات شوراهای محلی به عنوان قوه مقننه محلی

وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی به لحاظ ماهیتی به تفکیک به این شکل قابل دسته‌بندی است:

- وظایف شوراهای اسلامی روستا: نظارت (بندهای الف، ص و ه)، اجرایی (بندهای ب، ج، م، س، ع، ف، و، ز، ط، ی، ل، ن و د) و داوری (بند ح) (ماده ۶۸).
- وظایف و اختیارات شورای اسلامی بخش: تصمیم‌گیری (بندهای ۱، ۶، ۷ و ۹)، هماهنگی (بند ۳)، نظارت (بندهای ۴، ۱۰ و ۱۱)، داوری (بند ۵) و اجرایی (بند ۸) (ماده ۷۰).
- وظایف شورای اسلامی شهر: تصمیم‌گیری (بندهای ۱، ۲، ۵، ۹، ۱۰، ۱۱ تا ۱۶، ۲۰، ۲۲، ۲۴، ۲۵ تا ۲۹، ۳۴)، نظارت (بندهای ۳، ۸، ۱۷، ۱۸، ۱۹، ۲۱، ۲۳، ۳۰، ۳۲)، همکاری و تعامل (بندهای ۴ و ۳۳) و اجرایی (بندهای ۶، ۷، ۳۱) (ماده ۷۱). این ماده مفصل‌تر از ماده ۴۵ قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴ش با اصلاحات بعدی است.
- وظایف و اختیارات شورای شهرستان: تصمیم‌گیری (بندهای ۱ و ۳)، نظارت (بندهای ۲ و ۵) و هماهنگی (بند ۴) (ماده ۷۸).
- وظایف و اختیارات شورای استان: تصمیم‌گیری (بندهای ۱، ۴، ۵)، نظارت (۲، ۴، ۶، ۸، ۹) و هماهنگی (بند ۳) (ماده ۷۸ مکرر ۱).
- وظایف و اختیارات شورای عالی استان‌ها: نظارت (بند ۲) و تصمیم‌گیری (۱، ۳، ۷، ۹، ۱۰) (ماده ۷۸ مکرر ۱).

در تبیین صلاحیت این شورا باید یک رویکرد جامع مبتنی بر قانون اساسی را مد نظر قرار داد. بر اساس اصل ۱۰۱ قانون اساسی به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آن‌ها، شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود و برابر اصل ۱۰۰ باید در حوزه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی صلاحیت داشته باشد.

۱.۱. جلوگیری از تبعیض

بر اساس اصل ۴۸ قانون اساسی: «در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استانها و توزیع فعالیتهای اقتصادی میان استانها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد، به طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم

در دسترس داشته باشد». در این راستا، بر مبنای اصل ۱۰۱ جلوگیری از تبعیض از جمله کارکردها و فلسفه وجودی شورای عالی استان‌ها را تشکیل می‌دهد. مهم‌ترین محوری که رفع تبعیض در آن حوزه‌ها می‌تواند به صورت جدی مطرح باشد، برنامه‌های توسعه و بودجه‌نویسی است. بر اساس بند ۵ ماده ۸۱ مکرر ۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی موظف است یک نسخه از پیش‌نویس لوایح برنامه‌های توسعه و بودجه عمومی کشور و استان‌ها را پس از تهیه در اختیار شورای عالی استان‌ها قرار دهد. شورای عالی استان‌ها پیشنهادهای اصلاحی خود را در مورد برنامه و بودجه یادشده به سازمان مزبور اعلام خواهد کرد، اما پرسش‌های اساسی در این خصوص این است که تا چه حد پیشنهادهای اصلاحی این شورا در تدوین برنامه‌های توسعه و بودجه‌نویسی مورد توجه قرار می‌گیرد؟ با توجه به اینکه بر اساس قوانین مرتبط با اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، دولت مجاز به سرمایه‌گذاری نیست، رفع تبعیض در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور به‌گونه‌ای که توسعه کشور به سمت توسعه متوازن باشد، چگونه امکان‌پذیر است؟

به‌نظر می‌رسد این ممنوعیت در مناطق محروم و توسعه‌نیافته یا کمتر توسعه‌یافته مستثنا شده و دولت در راستای تسهیل زمینه و بسترهای سرمایه‌گذاری خصوصی در این مناطق تا رسیدن به سطحی که برای بخش خصوصی ایجاد انگیزه سرمایه‌گذاری کند، مجاز است؛ مخصوصاً که ذیل این سیاست‌ها مقرر داشته است که با توجه به مسئولیت نظام در حسن اداره کشور، تداوم و شروع فعالیت ضروری خارج از عناوین صدر اصل ۴۴ از سوی دولت بنابه پیشنهاد هیئت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت معین مجاز باشد.

۲.۱. تهیه و تقدیم لایحه

جلوگیری از تبعیض در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور و توسعه متوازن، نیازمند پیش‌بینی راهکارهای لازم برای تحقق این امر مهم می‌باشد که ابزار طرح از جمله آن است. بر اساس اصل ۱۰۲ قانون اساسی، شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس بررسی شوند. بند ۳ ماده ۸۱ مکرر ۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها، بررسی پیشنهادهای و ارائه آن‌ها را در قالب طرح به مجلس شورای اسلامی یا دولت پیش‌بینی کرده است. این طرح‌ها می‌تواند در حوزه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و دیگر امور رفاهی باشد.

۳.۱. نظارت و هماهنگی امور شوراهای

بند های ۶، ۷ و ۹ ماده ۸۱ مکرر ۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای در راستای نظارت و هماهنگی امور مقرراتی به شرح زیر دارد:

بند ۶: تهیه آیین نامه نحوه هزینه بودجه شوراهای و ابلاغ آن پس از تصویب هیئت وزیران به شوراهای.

بند ۷: برنامه ریزی به منظور آموزش و آشنایی اعضای شوراهای با وظایف خویش از طریق برگزاری دوره های کوتاه مدت کاربردی در قالب امکانات موجود کشور.

بند ۹: آیین نامه سازمانی، تشکیلاتی و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراهای و امور مالی دبیرخانه کلیه شوراهای و تعداد کارکنان آنها و هزینه های مربوط و هرگونه پرداختی به اعضای شوراهای از سوی شورای عالی استان ها تهیه شده، به تصویب هیئت وزیران می رسد. به کارگیری کارکنان و هرگونه پرداختی خارج از این آیین نامه ممنوع است.

۴.۱. ارتباط شوراهای با دستگاه های اجرایی

بر اساس بندهای ۱ و ۲ ماده ۸۱ مکرر ۲، در این خصوص شورای عالی استان ها پیشنهاد های رسیده از طرف شوراهای استان ها را بررسی و اولویت هریک را تعیین و به مقامات اجرایی ذی ربط ارجاع می دهد و نارسایی ها و اشکال نهادها و سازمان های اجرایی را در حدود اختیارات و وظایف شوراهای به مسئولان مربوطه اعلام کرده، آنها را پیگیری می نماید.

۵.۱. ارتباط با سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با توجه به اصل ۴۴ و مفاد اصل ۴۳ قانون اساسی و به منظور شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم برای تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی بنگاه های اقتصادی و بهره وری منابع مادی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال، تشویق اقشار مردم به پس انداز و سرمایه گذاری و بهبود درآمد خانوارها، در بخش سیاست های کلی توسعه بخش های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی مقرر می دارد:

دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است

هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد ... به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند.

بر اساس اصل ۷ قانون اساسی، شوراها اعم از شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند و حوزه صلاحیت و قلمرو موضوعی شوراها بر اساس اصل ۱۰۰ قانون اساسی، حوزه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و دیگر امور رفاهی است. درج ترکیب «با نظارت» در اصل پیش‌گفته، این ابهام و شائبه را ایجاد می‌کند که صلاحیت شوراها صرفاً نظارت است و نه تصمیم‌گیری، قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری. اما این شائبه اشتباه است، چراکه اولاً شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند؛ دوم به‌موجب اصول ۱۰۳ و ۱۰۵، شوراها صلاحیت تصمیم‌گیری دارند؛ سوم شورای عالی استان‌ها که بالاترین سطح شوراها است، صلاحیت تهیه و تدوین طرح را که منبع سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری است دارد و می‌تواند مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد؛ چهارم عبارت «اداره امور» مندرج در اصل ۱۰۰، شامل تصمیمات و اقدامات نهادهای ملی و محلی (نهادهای اجرایی حکومت محلی) در اداره امور حوزه‌های مربوطه است و عبارت «نظارت شوراها» در این اصل سطوح عالی صلاحیتی را برای شوراها قائل است، زیرا شوراها می‌توانند بر اساس این اصل نه تنها بر اعمال و اقدامات و تصمیمات نهادهای اجرایی محلی چون دهیار، شهردار و ... بلکه بر اعمال، اقدامات و تصمیمات نهادها و مقامات ملی نیز نظارت داشته باشند و این عین محتوای اصل ۱۰۳ قانون اساسی است که مقامات استان، شهرستان، بخشدار و سایر مقامات کشوری منصوب از سوی دولت مرکزی را ملزم به رعایت تصمیمات شوراها می‌داند و از این‌رو هر تفسیری مغایر رویکرد یادشده قابل نقد و در تضاد با اصول ۷، ۱۰۱ و ۱۵۰ قانون اساسی است (ر.ک. همتی، ۱۳۸۷). بدون شک یکی از مهم‌ترین مکانیسم‌ها سپردن امور مردم به دست خودشان از طریق مکانیسم شوراهاست که مورد تأکید قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام هم می‌باشد. در این راستا، بر اساس بند ۱۰ ماده ۸۱ مکرر ۲، شورای عالی استان‌ها موظف است حداکثر یک‌سال پس از تشکیل، ضمن مشخص نمودن آن دسته از امور شهری که از سوی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی انجام می‌شود و انجام آن در حد توانایی شهرداری‌ها است، طرح لازم را برای واگذاری آن امور به شهرداری‌ها تهیه و به دولت یا مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید؛ امری که مورد تأکید قوانین برنامه‌های توسعه سوم تا ششم (بند الف ماده ۲۸) قرار گرفته است، اما در عمل در این خصوص موفقیتی کسب نشده است.

۲. وظایف و اختیارات نهادهای اجرایی محلی

دهیار و شهردار دو نهاد اجرایی محلی هستند که اولی برای رسیدگی به امور روستا و دومی برای امور شهر تعیین شده است. دهیار بر اساس بند م ماده ۶۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای، از سوی شورای اسلامی روستا برای مدت چهار سال انتخاب و برای صدور حکم به بخشدار معرفی می‌شود. وظایف و اختیارات دهیار در ماده ۶۹ آن قانون آمده است که به‌طور عمده اجرایی و همکاری با نهادهای دولتی است.

بر اساس بند ۱ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای و آیین‌نامه اجرایی شرایط احراز تصدی سمت شهردار مصوب ۱۳۷۷ش هیئت وزیران، شهردار برای مدت چهار سال انتخاب می‌شود.

ماده ۵۵ از فصل ۷ قانون شهرداری، وظایف و اختیارات شهرداری را بیان می‌کند که از نظر ماهیت به سه دسته زیر قابل تقسیم است:

- الف) اجرایی صرف (بندهای ۱ تا ۷، ۱۳، ۱۵، ۲۱، ۲۲، ۲۵)؛
- ب) برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری (بندهای ۸ تا ۱۰، ۱۴، ۱۶ تا ۱۹، ۲۴ و ۲۶)؛
- ج) تنظیم و کنترل (۱۱، ۲۲، ۲۳).

در حال حاضر در کل کشور ۱۰۵۳ شهرداری وجود دارد که برابر فصل ۶ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ش، این نهاد در یک تقسیم‌بندی کلی موضوعی دارای چهار وظیفه 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 بررسی کرد؛ یکی وظایفی که انجام می‌دهند و دیگری وظایفی که باید انجام دهند. در هر دو بخش دچار ابهام هستیم، چه در حیطه قانونی و چه در اجرا، و شهرداری‌های ما در یک زمینه تاریخی در فرایند نابودی قرار گرفته‌اند؛ به این معنا که از قانون ۱۳۳۴ش به این سو، بسیاری از وظایفی که آن زمان برعهده شهرداری‌ها بود، در حال حاضر برعهده آن‌ها نیست. به دلیل همان عدم یکپارچگی و تفرق میان دستگاه‌ها، وظایف از شهرداری گرفته و به سازمان‌های دیگر واگذار شده است (جلیلی، ۱۳۹۱، ص ۴۲). برای رفع این معضلات، دستیابی به تحقق مدیریت یکپارچه شهری لازم است. در درجه نخست، وظایفی که در سال‌های گذشته از شهرداری جدا شده است، به آن بازگردد و در مرحله بعد مجموعه قابل توجهی از وظایف کنونی دستگاه‌های اجرایی و تصدی‌های دولت تحت نظارت و مدیریت

شهرداری قرار گیرد (رضایی‌زاده، ۱۳۹۰، ص ۵۰). قوانین برنامه سوم تا ششم نیز بر این موضوع مهم تأکید کرده‌اند. لایحه جامع مدیریت شهری نیز در اجرای قوانین برنامه سوم تا پنجم تدوین یافته که هدف از آن، واگذاری تصدی‌های دولت به مسئولان محلی و هماهنگی مأموریت‌ها و وظایف در محدوده و حریم شهر با عنوان قانون جامع مدیریت شهری بیان شده است که مدیریت شهری از دو رکن شورای اسلامی شهر و شهرداری تشکیل می‌شود (رستمی، ۱۳۹۵، ص ۱۴۶-۱۴۷).

تجربه حکومت محلی ژاپن حاوی پیام کارآمدی توسعه ملی از رهگذر حکومت مطلوب محلی است که صلاحیت گسترده‌ای را برای دولت‌های محلی قائل شده‌اند. بر اساس قانون خودمختاری محلی ژاپن، شهرستان‌ها به‌عنوان حکومت‌های منطقه‌ای که شهرداری‌ها را نیز دربر می‌گیرد، برای اداره امور در مقیاس گسترده و منطقه‌ای، ارتباط و هماهنگی امور شهرداری‌ها و امور تکمیلی آن‌ها طراحی شده‌اند. از این‌رو، شهرداری‌ها به‌عنوان بنیاد حکومت محلی برای اداره امور غیر از امور مربوط به شهرستان‌ها برنامه‌ریزی شده‌اند. این سازوکار به «اصل اولویت شهری» (principle of municipal priority) معروف است. با توجه به این امر و با لحاظ تقسیم کار بین دولت مرکزی و محلی، وظایف بر اساس این ایده تخصیص می‌یابد که تا هر حد ممکن، این امور ابتدا به شهرداری‌ها، سپس به شهرستان‌ها سپرده شود و تنها زمانی که این حکومت‌ها نمی‌توانند وظیفه‌ای را انجام دهند، امر مربوطه به دولت مرکزی واگذار شود. این امر به «اصل تبعیت» (principle of subsidiary) معروف است. اغراق و گزافه نیست اگر بگوییم اموری که از سوی شهرستان‌ها و شهرداری‌ها انجام می‌شود، همه حوزه‌های اداری داخلی (به غیر از دیپلماسی، دفاع ملی، نظام پولی و عدالت که از طرف دولت مرکزی انجام می‌شود) را دربر می‌گیرد. به همین دلیل است که دولت محلی ژاپن برای انجام این امور نیازمند مقادیر گسترده‌ای از منابع مالی است (Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), 2014, p.15-16).

در حالت کلی، نخست باید نهادهای محلی (قوة مقننه و مجریه محلی) هر محدوده و قلمرو سرزمینی، صلاحیت قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری محلی، تهیه و تنظیم و ارائه برنامه‌های توسعه بلندمدت (۵ ساله) اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و نیز برنامه‌های کوتاه‌مدت یک‌ساله (برنامه کوتاه‌مدت برای اجرای برنامه‌های توسعه بلندمدت است) را داشته باشند، سپس نهادهای اجرایی محلی و ملی- محلی (مقام و نهادهای ملی در محل) برای اجرایی شدن آن‌ها در محل تعیین شوند و ضمانت اجراهای قوی در این خصوص وجود داشته باشد. نکته دیگر اینکه بین وظایف و اختیارات تقنینی، سیاست‌گذاری و نظارت قوة مقننه محلی و قوة مجریه محلی باید تفکیک قائل شد؛ چراکه در بیان وظایف و اختیارات شوراها و شهرداری‌ها که در قوانین مجزا از

هم بیان شده‌اند، نوعی هم‌پوشانی و تداخل وجود دارد که همین امر به یکی از چالش‌های اساسی شوراهای و شهرداری‌ها در کشور تبدیل شده است.

دوم در حوزه اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و امور رفاهی، بیشترین اختیارات از طرف دولت مرکزی به حکومت محلی تفویض شود تا هم دولت مرکزی سبک و چابک گردد و هم حکومت محلی با مشارکت مردم محل و با نظارت نزدیک آن‌ها امور خودشان را اداره نمایند.

سوم اینکه بایستی فرهنگ مردمی برای مشارکت آگاهانه و مسئولانه آن‌ها هم در شکل‌گیری حکومت محلی، هم در برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری و هم نظارت بر تحقق و عملی شدن آن برنامه‌ها و طرح‌ها، تغییر یابد تا مردم دچار شعارزدگی، بی‌تفاوتی و بی‌اعتمادی نشوند و این دولت محلی نوپا شکل نگرفته، از نظر مردم بی‌اعتبار نگردد.

نظارت

نظارت جزء جدایی‌ناپذیر حکومت مردم‌سالار، پاسخگو و مسئول است. اما جنس نظارت‌ها در موقعیت‌های مختلف می‌تواند متفاوت باشد. نظارت حاکم بر دولت محلی، نظارتی قانونی یا قیمومیتی است. می‌توان استدلال کرد که در یک جامعه دموکراتیک مبتنی بر حکومت قانون، هر عملی به‌وسیله مقامات عمومی انجام می‌شود و هر تصمیمی که از سوی آن‌ها اتخاذ می‌گردد و مربوط به منفعت عمومی است، باید مطابق با شرایطی باشد که بتوان گفت آن عمل یا تصمیم، قانونی و موجه است. نه تنها باید خود آن اقدام یا تصمیم مطابق با شرایط موصوف باشد، بلکه مراحل مقدماتی، پیاده‌سازی و اجرای آن نیز لازم است با معیارهای یادشده منطبق باشد (هداوند، ۱۳۸۶، ص ۲۸۲-۲۸۱). به عبارت دیگر، برای نظارت بر امری ابتدا باید چارچوب قانونی اعمال صلاحیت به صورت کارآمد و اثربخش تعریف و تعیین گردد (Hawake and Parpwoth, 1998, p.45-51).

۱. نظارت درون دولت محلی

در نظارت نوع اول، هریک از شوراهای بر شوراهای مادون خود از نظر رعایت قوانین و مقررات و همچنین مصوبات شوراهای فرادست نظارت دارند؛ به این معنا که شوراهای که دارای دو نوع صلاحیت تصمیم‌گیری یا قانون‌گذاری / مقررات‌گذاری محلی و نیز صلاحیت نظارت هستند، ملزم‌اند در اعمال صلاحیت خودشان، قوانین و مقررات و مصوبات شوراهای مافوق را رعایت کنند و این امر در بند ۴ ماده ۷۵، بند ۵ ماده ۸۱، بند ۶ ماده ۸۱ مکرر ۱ به‌صراحت قید شده

است. حال پرسش این است که آیا نظارت شوراها (نهادهای سیاست‌گذار محلی) بر یکدیگر، نظارت سلسله‌مراتبی است یا اینکه این نوع نظارت هم قانونی است؟ هرچند به صورت صریح نظارت شوراها مافوق بر شوراها مادون قید نشده و نظارت بر عملکرد و فعالیت آن‌ها به‌طور کلی آمده است، این عبارت هم بیانگر نحوه و کیفیت نظارت نیست، اما باید قائل بر نظارت قانونی شد؛ چراکه اولاً هر شورایی دارای استقلال و شخصیت حقوقی مستقل است، دوم اینکه بند ۴ ماده ۷۰، نظارت شورای اسلامی بخش بر شورای اسلامی روستاها را به‌منظور رعایت وظایف قانونی آورده است.

شوراها افزون بر نظارت شوراها مادون، بر مقامات محلی (دولت محلی) نیز نظارت دارند؛ شوراها روستاها بر دهیاران (ماده ۶۸) و شوراها شهر بر عملکرد شهرداران (مواد ۷۳ و ۷۱). اما نظارت شوراها به‌عنوان قوه مقننه محلی بر مقامات محلی به‌عنوان نهادهای اجرایی محلی، نظارت جامع است؛ یعنی همان نظارت‌هایی را که مجلس شورای اسلامی بر قوه مجریه دارد، نسبت به نهادهای محلی در سطح محلی خواهند داشت که شامل نظارت تأسیسی، نظارت سیاسی، نظارت مالی و سایر نظارت‌ها می‌شود.

نظام خودمختاری محلی ژاپن «نظام ریاستی» را در تلاش برای تفکیک قوا بین رؤسای قوه مجریه و قوه مقننه دولت محلی برگزیده است و به این وسیله سازوکاری که از طریق آن مدیریت عمومی محلی دموکراتیک حاصل می‌شود، نظام کنترل و تعادل است. یکی از چالش‌های مدیریت محلی در نظام حقوقی ایران، نوع، قلمرو و نحوه نظارت درونی است که ماهیت نظام کنترل و تعادل در آن مشاهده نمی‌شود و همین امر برای مقامات اجرایی محلی چالشی ایجاد کرده است. البته بخشی از دلایل آن، عدم تفکیک درست صلاحیت‌های شوراها و شهرداری‌هاست. راه‌حل‌های مقرر در نظام حکومت محلی ژاپن می‌تواند در این راستا مؤثر باشد که مهم‌ترین محورهای سازوکار نظارت و تعادل عبارت‌اند از:

۱.۱. رأی عدم صلاحیت و انحلال شورا

اگر فرماندار یا شهردار نتواند با شورا راجع به موضوع یا موضوعات مورد اختلاف به مصالحه برسد، شورا می‌تواند اعلام رأی عدم اعتماد کند. به این منظور حد نصاب دو سوم یا بیشتر لازم است و حداقل سه چهارم افراد حاضر باید موضوع را تأیید کنند. وقتی این پدیده مورد موافقت قرار گرفت، به‌عنوان یک اقدام متقابل (countermeasure)، فرماندار یا شهردار این اختیار را دارد تا شورا را منحل کرده، برای انتخابات محلی به‌منظور حل و فصل موضوع فراخوان بدهد. این سازوکاری است که بن‌بست میان قوه مجریه و قوه مقننه درنهایت از طریق توسل به آرای منصفانه رأی‌دهندگان حل می‌شود. اگر ظرف ده روز از رأی عدم اعتماد مجلس محلی به

رؤسای قوه مجریه، آنها مجلس محلی را منحل نکنند، خودبه‌خود سمت خود را از دست می‌دهند. همچنین اگر شورا پس از یک انتخابات، رأی عدم اعتماد دیگری را در اولین نشست خود نسبت به رؤسای قوه مجریه محلی تصویب کند، انحلال دیگر امکان‌پذیر نخواهد بود و فرماندار یا شهردار پس از دریافت رأی عدم اعتماد دوم، سمت خود را از دست خواهد داد (Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), 2014, p.13-14).

۲.۱. اختیارات و توی رؤسای قوه مجریه محلی

به رؤسای قوه مجریه این اختیار داده شده است که از پذیرش تصمیم و مصوبات شورا خودداری کرده، خواستار تجدیدنظر این تصمیمات از سوی شورا شوند. این امر شامل توی عام (تجدیدنظر عادی) و توی خاص (تجدیدنظر در تصمیمات یا انتخاب/انتصاب غیرقانونی) است. توی عام زمانی اعمال می‌شود که رؤسای قوه مجریه به تصمیمات مصوب شورا اعتراض کنند و اعمال این صلاحیت با صلاحدید رؤسای قوه مجریه است. باین حال، اگر شورا یک‌بار دیگر به نفع تصمیم رأی دهد (برای ایجاد، تجدیدنظر یا لغو آیین‌نامه‌های محلی یا بودجه حد نصاب دو سوم یا بیشتر شورا باید به نفع آن باشد)، تصمیم قطعی شده، نمی‌تواند برای بار دوم وتو شود. توی دوم به‌عنوان ابزاری برای خودداری از عمل غیرقانونی است و اعمال آن برای رؤسای قوه مجریه الزامی است (Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), 2014, p.15).

۲. نظارت بیرونی (دولت مرکزی) بر دولت محلی

بر اساس اصل ۱۰۵ قانون اساسی، تصمیمات شوراها نباید مغایر با قوانین اسلام و قوانین کشور باشد و ضمانت اجرای این اصل، اصل بعدی یا اصل ۱۰۶ است که مقرر می‌دارد: «انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست، مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراها و طرز تشکیل مجدد آنها را قانون معین می‌کند. شورا در صورت اعتراض به انحلال حق دارد به دادگاه صالح شکایت کند و دادگاه موظف است خارج از نوبت به آن رسیدگی کند».

مسئولیت شوراها به‌عنوان نهاد حقوقی حقوق عمومی، موضوع ماده ۸۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها است که مقرر می‌دارد: «هرگاه شورا اقداماتی برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور و یا حیف و میل و تصرف غیرمجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به‌نحوی به‌عهده دارد انجام دهد به پیشنهاد کتبی فرماندار موضوع جهت انحلال شورا به

هیأت حل اختلاف استان ارجاع می‌گردد و هیأت مذکور به شکایات و گزارشها رسیدگی و در صورت احراز انحراف هر یک از شوراهای روستاها، آن را منحل می‌نماید و در مورد سایر شوراها در صورت انحراف از وظایف قانونی، بنا به پیشنهاد هیأت استان و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی منحل می‌گردند».

البته بر اساس تبصره این ماده (اصلاحی ۲۷ آبان ۱۳۸۶)، هریک از شوراهای منحل شده در صورت اعتراض به انحلال می‌توانند ظرف یک‌ماه از تاریخ ابلاغ رأی به دادگاه صالح شکایت نمایند و دادگاه مکلف است خارج از نوبت به موضوع رسیدگی و رأی قطعی صادر کند. در این راستا، در فصل ۴ از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها، مقررات تفصیلی بیان شده است: بر اساس ماده ۷۹ اصلاحی ۶ مهر ۱۳۸۲، به‌منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر انحراف شوراها از وظایف قانونی، هیئت‌هایی به نام هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات به ترتیب زیر تشکیل می‌شود:

الف) هیئت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات با عضویت یکی از معاونان رئیس‌جمهور به انتخاب و معرفی رئیس‌جمهور، معاون ذی‌ربط وزارت کشور، رئیس یا یکی از معاونان دیوان عدالت اداری به انتخاب رئیس این دیوان، یکی از معاونان دادستان کل کشور به انتخاب دادستان کل کشور، دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به پیشنهاد کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی و تصویب مجلس شورای اسلامی، سه نفر از اعضای شورای عالی استان‌ها به انتخاب آن شورا برای رسیدگی به شکایات از شورای استان و شورای عالی استان‌ها و شورای شهر تهران تشکیل می‌شود. هیئت در اولین جلسه یک رئیس و یک نایب رئیس از بین خود انتخاب خواهد نمود.

ب) هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان به ریاست استاندار و عضویت رئیس کل دادگستری استان، یک نفر از اعضای شورای استان به انتخاب آن شورا و دو نفر از نمایندگان استان مربوط در مجلس شورای اسلامی برای رسیدگی به شکایات از شورای شهر و شورای شهرستان تشکیل می‌شود (اصلاحی ۲۷ آبان ۱۳۸۶).

ج) هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شهرستان به ریاست فرماندار و عضویت رئیس دادگستری شهرستان و دو نفر از اعضای شورای شهرستان به انتخاب آن شورا و یک نفر از اعضای شورای استان به انتخاب هیئت حل اختلاف استان برای رسیدگی به شکایات از شورای روستا و بخش تشکیل می‌شود (اصلاحی ۲۷ آبان ۱۳۸۶).

در خصوص ضوابط حاکم بر نظارت بر مصوبات شوراها، ماده ۸۰ (اصلاحی ۲۷ آبان ۱۳۸۶) تصریح می‌کند: مصوبات کلیه شوراهای موضوع این قانون در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ، به آن اعتراض نشود، لازم‌الاجرا می‌گردد و در صورتی که مسئولان ذی‌ربط آن را مغایر با

قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراها تشخیص دهند، می‌توانند با ذکر مورد و به‌طور مستدل حداکثر ظرف دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده، درخواست تجدیدنظر نمایند. شورا موظف است ده روز از تاریخ وصول اعتراض تشکیل جلسه داده، به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. در صورتی که شورا در بررسی مجدد از مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید، موضوع برای تصمیم‌گیری نهایی به هیئت حل اختلاف ذی‌ربط ارجاع می‌شود. این هیئت مکلف است ظرف بیست روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید.^۱

در ژاپن نهادهای محلی درون یک نظام یکپارچه دولت ملی که شامل اجزای ملی و محلی است، جای گرفته‌اند. در یک مفهوم کلی، حکومت‌های محلی و مرکزی وابسته و تکمیل‌کننده همدیگر هم در سطح شهرستانی و هم در سطح شهرداری درون یک منطقه هستند. به عبارتی دو گرایش با هم آشتی داده شده‌اند؛ یکپارچگی و همکاری دولت‌های ملی و محلی از یک سو، و بازنگری و تفکیک نقش آن‌ها در جهت تقویت استقلال و خودمختاری حکومت‌های محلی از سوی دیگر. با تأکید قانون اساسی ۱۹۴۷م بر «اصل استقلال محلی»، احکام اساسی نظام حکومت محلی جدید، مانند تفکیک اداره محلی از اداره ملی و انتخاب فرمانداران و شهرداران و انجمن‌های محلی و انتخاب مستقیم فرمانداران و شهرداران و انجمن‌های محلی از طرف مردم، در اصل، عدم تمرکز قدرت سیاسی را تضمین کرده است. «قانون انتخابات فرمانداران و شهرداران و ... به رأی‌دهندگان امکان نظارت بر مقامات اجرایی را داده است و همین کار باعث شده است تا فرمانداران و شهرداران مصالح رأی‌دهندگان را رعایت کنند. ایجاد کمیسیون‌های شهرستانی و شهری که وظایف مربوط به امنیت و اداره انتخابات و بازرسی ادارات محلی را برعهده دارند، تدابیر دیگری است برای عدم تمرکز قدرت و انتقال آن به سطح شهر و شهرستان» (عالمی، ۱۳۷۹، ص ۱۳). مؤثرترین، سالم‌ترین و کارآمدترین نظارت، نظارت مردمی است؛ در عین حال، این سازوکار، تقویت‌کننده حاکمیت و مشارکت مردمی در تحقق امور عمومی است.

۱. گفتنی است که در انگلستان نظارت‌های بسیار فراگیری از سوی دولت مرکزی بر مراجع محلی از لحاظ مالی خصوصاً راجع به محدودیت‌هایی که بر کمک‌های مالی دولت مرکزی و اهداف مقرر بر این کمک‌ها تحمیل می‌شود، اعمال می‌گردد (Hawake and Parpwoth, 1998, p.50). گزارش‌های مالی مراجع محلی تابع حسابرسی از سوی حسابرسی است که از طرف کمیسیون حسابرسی منصوب می‌شوند. این کمیسیون که از طریق قانون بودجه دولت محلی مصوب ۱۹۸۲م تأسیس شده است و اعضای آن کمتر از ۱۵ و بیشتر از ۲۰ نفر نخواهد بود، از سوی وزیر محیط زیست با مشورت انجمن‌های مرجع دولتی و نهادهای حسابداری حرفه‌ای منصوب می‌شوند (Hawake and Parpwoth, 1998, p.48).

بر اساس اصل نظام فعلی استقلال محلی ژاپن، دولت مرکزی در خصوص نهادهای محلی ملزم است تا به استقلال آنها احترام گذاشته، اعمال قدرت و اختیارات اداری خویش و مداخله در امور محلی را صرفاً به مواردی محدود کند که سیاست‌های جامع ملی آن را ملزم کرده است. چنین مداخلاتی باید برابر قانون مورد به مورد تأیید گردد. مداخله عموماً سه شکل دارد: تقنینی، قضایی، و اداری (Japan Local Government Centre (JLGC), *The mechanism of local government*, 2016, p.50).

الف) مداخله تقنینی

حکومت مرکزی می‌تواند در امور نهادهای محلی از طریق قانونی که از سوی مجلس ملی تصویب می‌شود به میزانی مداخله کند که ایده استقلال محلی را که در قانون اساسی بیان شده است، نقض نکند (Japan Local Government Centre (JLGC), *The mechanism of local government*, 2016, p.50).

ب) مداخله قضایی

همه دعاوی قانونی مربوط به نهاد محلی باید به دادگاه عدالت که در این خصوص صلاحیت دارد، ارائه گردد. اقامه دعوی بین دولت مرکزی و محلی در خصوص حوزه صلاحیت یا اجرای اختیارات نمی‌تواند دعاوی قانونی در مفهوم دقیق کلمه تلقی شود، اما راه برای سپردن این اختلافات به فرایند قضایی باز است (Japan Local Government Centre (JLGC), *The mechanism of local government*, 2016, p.50).

ج) مداخله اداری

مداخله اداری معمول‌ترین شکل مداخله حکومت مرکزی در امور محلی است. این مداخله همچنین می‌تواند شکل مداخله نیمه تقنینی (دستورهای کابینه، فرمان‌های وزارتی و ...) یا مداخله نیمه قضایی (درخواست‌های اداری و ...) بگیرد، اما شکل مکرر مورد استفاده، مداخله اداری است. مداخله اداری می‌تواند به دو نوع دسته‌بندی شود؛ غیراقتدارگرایانه (مشورت، توصیه‌نامه‌ها، اخطارها و ...) و اقتدارگرایانه (مجوزها، وکالت‌ها و نشانه‌ها و ...). این نوع از مداخله لازم است مبتنی بر قوانین مدون یا دستور کابینه باشد و به استقلال و خودمختاری نهادهای محلی اهمیت بدهد. اگر یک دولت محلی به چنین مداخله‌ای اعتراضی داشته باشد، می‌تواند درخواست تجدیدنظر خود را به شورای حل اختلاف حکومت مرکزی محلی بدهد (Japan Local

(Government Centre (JLGC), *The mechanism of local government*, 2016, p.50).

نتیجه

اگر بپذیریم که مردم‌سالاری بهترین، سالم‌ترین و موفق‌ترین نظام حکومت‌داری موجود است، باید نارسایی‌های آن را آسیب‌شناسی کرده، در جهت حل و برطرف کردن آن گام برداریم. حکومت محلی در ایران در پناه قوانین عادی مربوط به شوراها و شهرداری‌ها نتوانسته به جایگاه مطلوب و شایسته‌ای دست یابد، چراکه اولاً قوانین مصوب مربوط به صورت یک مجموعه که هم شامل شوراها (به‌عنوان قوه مقننه محلی) و شهرداری‌ها (به‌عنوان قوه مجریه محلی) باشد و هم حوزه عملکرد و صلاحیت دقیق آن‌ها و نحوه نظارت و تعامل آن‌ها را با یکدیگر روشن نماید، تنظیم و تصویب نشده، بلکه به صورت مجزا و جزیره‌ای است. دوم اینکه حوزه عملکرد و صلاحیت دولت ملی و محلی و نحوه نظارت و تعامل آن‌ها با یکدیگر با رویکرد تقویت حکومت محلی در مسیر رشد و توسعه متوازن کشور تعیین نشده است. سوم، الزامات و ارکان حکومت محلی به معنای واقعی کلمه در نظام حقوقی کشور تبیین و تضمین نشده و درنهایت میزان و نحوه مشارکت مردم در حکومت محلی صرفاً محدود به انتخابات شوراها است. در صورتی که در کشور ژاپن، در همه چهار محور یا رکن مورد بحث، حکومت محلی با رویکرد جدید و توسعه‌محور تقویت شده و متقابلاً حکومت محلی هم موفق عمل کرده است؛ امری که حکومت محلی ژاپن را مدل موفق از تحقق حکمرانی محلی خوب قرار داده است و می‌تواند الگوی کارآمدی برای نظام حقوقی- مدیریتی کشور ما باشد.

اما باید اذعان کرد که همه راه‌حل‌های حقوقی پیش‌گفته زمانی اثربخش خواهد بود که در سیاست‌های ملی و رویکرد ملی به حوزه محلی و منطقه‌ای و آمایش سرزمینی تغییرات جدی حاصل شود؛ چراکه تمرکزگرایی فرهنگی خاص خودش را ایجاد می‌کند و در واقع به معنای حذف خرد جمعی است و بر اساس این ضرب‌المثل معنادار معروف که «همه چیز را همگان دانند» می‌توان گفت که راه‌حل مشکلات همه‌جانبه کشور، مشارکت فکری، نهادی و اجرایی مردم همه مناطق کشور در شناسایی مشکلات، ارائه راه‌حل‌های مناسب و اجرای آن‌ها است و ما تا رسیدن به شکل مطلوب، یعنی آمایش سرزمینی یا عدالت سرزمینی، فاصله داریم.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. جلیلی، مصطفی (۱۳۹۱)، «چشم‌انداز مدیریت شهری در ایران»، ماهنامه شهرداری‌ها، سال ۱۲، ش ۱۰۷، ص ۴۲-۴۵.
۲. رستمی، ولی و عامری، معصومه (۱۳۹۵)، «شهرداری در نظام حقوقی ایران و فرانسه»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۷، ش ۱، ص ۱۴۱-۱۶۱.
۳. رضایی‌زاده، محمد جواد (۱۳۹۰)، حقوق برنامه‌ریزی شهری، چاپ اول، تهران، انتشارات مجد.
۴. زارعی، محمدحسین و رضایی‌زاده، ملیحه (۱۳۹۰)، «حکومت محلی در کشورهای فدرال و یکپارچه»، مجله تحقیقات حقوقی، ویژه‌نامه ش ۶، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ص ۲۸۱-۳۰۹.
۵. زرگوش، مشتاق (۱۳۹۲)، مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن، قواعد اختصاصی، چ ۱، تهران: انتشارات جنگل و جاودانه.
۶. مظهری، محمد (۱۳۹۵)، «تأملی بر فرایند انتخابات شوراهای شهر و روستا در ایران و فرانسه»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۷، ش ۲، ص ۷۵۲-۷۲۵.
۷. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۷۷)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، حاکمیت و نهادهای سیاسی، چ ۳، تهران: نشر دادگستر.
۸. هاشمی، سیدمحمد؛ همتی، مجتبی؛ اسماعیل‌زاده، حسن (۱۳۸۸)، «حقوق شهروندی و توسعه شهری مشارکتی»، مجله تحقیقات حقوقی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ش ۵۰، ص ۴۹-۸۰.
۹. هداوند، مهدی (۱۳۸۶)، «مه‌ار قدرت و تحول آن در حقوق اداری»، نشریه حقوق اساسی، ش ۸، ص ۲۷۷-۳۱۷.
۱۰. همتی، مجتبی و اسماعیل‌زاده، حسن (۱۳۹۱) «حکمروایی خوب، راه چاره تحقق شهر خوب»، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، ش ۲۸۸، ص ۱۰۲-۱۱۵.
۱۱. همتی، مجتبی (۱۳۸۷)، تحلیل ابعاد حقوقی حکومت محلی در ژاپن، طرح پژوهشی دانشجویی دوره دکتری، معاونت پژوهشی دانشگاه شهید بهشتی.
۱۲. هیوود، آندره (۱۳۸۹)، کلیدواژه‌ها در سیاست و حقوق عمومی، ترجمه اردشیر امیر ارجمند و سیدباسم موالی‌زاده، چ ۲، تهران: انتشارات امیرکبیر.

(ب) خارجی

13. Hawake , Neilanel & Parpworth , Neil , (2014), Introduction to Administrative Law , London: Cavendish Publishing Limited.
14. Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), (2014), Local government in Japan, , available in: <http://www.clair.or.jp>, last visited: 2016,28,6.
15. Hiroaki Inatsugu, (2001), Personnel Systems in Japanese Local Governments, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, D.C., U.S.A, available in: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37174.pdf> ,last visited: 2016,28,6.
16. Japan Local Government Centre (JLGC), London, An outline of local government in Japan, available in: http://www.jlgc.org.uk/en/pdfs/CHAPTER_1.pdf, last visited: 2016,28,6.
17. Japan Local Government Centre (JLGC), London, Local authority functions, available in: http://www.jlgc.org.uk/en/pdfs/CHAPTER_2.pdf
18. Japan Local Government Centre (JLGC), London, The mechanism of local government, available at: http://www.jlgc.org.uk/en/pdfs/CHAPTER_4.pdf, last visited: 2016,28,6.
19. Japan's Local Government System, available in: <http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/ABOUT/STRUCTURE/structure01.htm> last visited: 2016,28,6.
20. Local self – government, available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN030174.pdf> .last visited: 2016,28,6.
21. Ministry of Internal Affairs and Communications of Japan government, (2015), White Paper on Local Public Finance, available in: http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/27data/chihouzaisei_2015_en.pdf,last visited: 2016,28,6.
22. National Assembly, Election system in Japan, available in: <http://www.parliament.am/library/norelectoral%20law/chaponia.pdf> ,last visited: 2016,28,6.
23. Newman, Kevin, (1998), local government in Japan, united nation economic, social commission for Asia and pacific.
24. United Nations, (1960), Local government personal system, united nation publication.