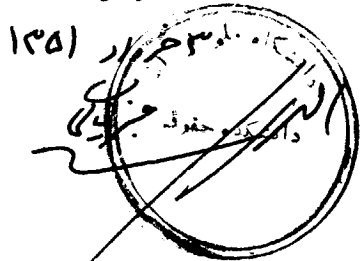


۲۲۶۰
مدرسه ممتاز زیر پرچم



دانشگاه ملی ایران ✓

رساله

حکومت محلی در رژیمهای دیکتاتوری ✓

تألیف :

هرمز ممیزی ✓

فارغ التحصیل رشته فوق لیسانس

مشاوران اداری

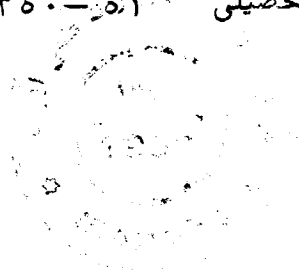
از

دانشکده حقوق

استاد راهنما

جناب آقای دکتر نیاکسی

سال تحصیلی ۱۳۵۰-۱۳۵۱



۱۰۵۱۱

فهرست مطالب

| <u>صفحه</u> | <u>موضوع</u> |
|-------------|---|
| ۵ | پیشگفتار |
| ۸ | اهمیت موضوع |
| ۱۱ | ظت انتخاب موضوع |
| ۱۳ | روش تحقیق و شکل تعقیب موضوع مقدمه شامل : |
| ۱۶ | کلیات |
| ۲۰ | فلسفه اجتماعی فصل اول شامل |
| ۲۳ | مبداء حکومت |
| ۲۶ | اشکال حکومت فصل دوم : شامل |
| ۲۹ | مبدا مکرسی |
| ۳۶ | تفکیک و توزیع قوای حکومتی |
| ۳۷ | تا، پیرانی فصل سوم شامل : |
| ۴۲ | حکومت محلی |
| ۴۳ | تمرکز، عدم تمرکز و فقدان مرکزیت |
| ۴۶ | لزوم عدم تمرکز |

| | |
|----|---|
| | فصل چهارم شامل : تاریخچه ها : |
| ۴۸ | تاریخچه سازمانهای محلی |
| ۵۰ | سابقه تاریخی در ایران |
| ۵۲ | تاریخچه انجمنهای ایالتی و ولایتی در ایران |
| | فصل پنجم شامل : |
| ۶۰ | اصول مهم سازمانهای محلی |
| | فصل ششم شامل : |
| ۶۵ | حکومت محلی ایالتی در آمریکا |
| ۶۹ | حفظ بهداشت عمومی |
| ۸۰ | فرهنگ |
| ۷۴ | حفظ منابع طبیعی |
| ۷۷ | بهبود و رفوع زندگی مردم و شرایط کار آنها |
| | فصل هفتم شامل : |
| ۷۸ | سازمان حکومت محلی ایالتی در آمریکا |
| ۸۰ | انتخاب نمایندگان برای مجالس سنا و نمایندگان |
| ۸۳ | قوه مجریه حکومت محلی کشور جزیره |
| ۸۸ | وظایف دادگاههای کشور جزیره |
| ۹۰ | آئین دادرسی در محاکم |

| <u>صفحه</u> | <u>موضوع</u> |
|-------------|-------------------------------------|
| | فصل هشتم شامل : |
| ۹۲ | حکومت محلی شهر |
| ۹۴ | مقصود و هدف از تشکیل حکومت محلی شهر |
| | فصل نهم شامل : |
| ۱۰۳ | سازمان حکومت محلی |
| ۱۰۵ | حکومت بوسیله یک کمیسیون |
| ۱۰۶ | حکومت بوسیله مدیر پارتیس شهر |
| ۱۰۷ | دارگاههای شهر |
| ۱۰۸ | اختیارات قانون گذاری شهر |
| | فصل نهمم : |
| ۱۰۹ | حکومتهای محلی دیگر |
| ۱۱۱ | حکومت محلی ایالتی |
| ۱۱۷ | طرز حکومت محلی ایالتی بدستد پرایالت |
| ۱۱۸ | حکومت محلی شهر و دهکده ای |
| | فصل یازدهم شامل : |
| ۱۲۱ | خدمت بدولت یعنی پرداخت مالیات |
| ۱۲۹ | مالیتهای مربوط بحکومت محلی |

پیشگفتار

جوامع امروزی به برکت تکنولوژی دستخوش تغییرند و این تغییراتم برای
دولتها و شواریهای فراوانی بوجود میآورد مثلاً " اختراع اتومبیل و افزایش دائمی
آن دولتها را با مسائل فراوانی مانند راه سازی و تنظیم ترافیک و تهیه هوا
و غیره رو برو میسازد . شاید تا چند سال قبل اتومبیل چیزی تجملی و کمیاب
بود ولی امروزه کثرت تعدد آن اتومبیل گرفتاریهای بسیاری را بدنبال خود آورده .
این قبیل عوامل سبب پیچیدگی و دشواری وظایف دولتها گردیده بطوری
که دولتهای فعلی نمیتوانند مانند سابق به آسانی زندگی اجتماعی را منظم
و ایمن کنند . در نتیجه پیچیدگی کار دولتهای فعلی ، سخت بر تعدد سازمانهای
اداری افزوده و جوامع بشدت اسیر بوروکراسی شده اند در ایالات متحده آمریکا
با وجودی که حکومتهای محلی همیشه به کمک دولت فدرال شتافته و بارهای
سنگینی را از گردن حکومت مرکزی برداشته اند ولی توسعه سازمانهای اداری در
سراسر قرن بیستم بسیار هنگفت بوده است .
گفتنی است که حکومت این کشور به سبب کثرت ادارات دچار " کمبود نام "
شده بطوریکه ناگزیر بسیاری از ادارات خود را بنام های طولانی مرکبی که

معمولا " با چند حرف اختصاری شناخته میشوند موسوم میکنند . ب

بعضی از فلاسفه در اعصار گوناگون طرح يك حکومت خیالی را که بر پایه مساوات و فضائل اخلاقی قرار گیرد مجسم ساخته اند . نظیر این حکومت‌های خیالی را در جمهوریت افلاطون و مدینه فاضله فارابی می یابیم . اینگونه طرز فکر در گذشته مورد تحقیر بود و برخی می گفتند این نوع شهرها پناه گاه احمقانه اشخاصی است که تاب مقاومت در جهان واقعی را ندارند . ولی در زمان ما تحولات اجتماعی بقدری سریع است و بقدری تحت تاثیر الهاماتی نظیر مدینه های فاضله و حکومت‌های خیالی است که بیش از سابق لازم است در این زمینه بکاوش بپردازیم چون هیچ دلیلی وجود ندارد که بشر هر روز به ترویج و توسعه تر و مرفه تر از روز قبل زندگی نکند .

میدانیم مطمئن ترین وسیله اجتناب از جنگ ایجاد حکومت جهانی واحد است و آگاهییم که سیستم حکومت فدرال گامی است بسوی این آرزو . د مکراسی را بعنوان انسانی ترین طریقه زندگی میشناسیم و تحقق قطعی این روش زندگی را منوط به وجود حکومت مردم بر مردم میدانیم که سیستم حکومت محلی مدرسهای است برای آموزش حکومت د مکراسی . و بالاخره باید بدانیم که حکومت مجلسی حکومتی است طبیعی با سابقه تاریخی که بدست دولتها در طول تاریخ نابود

شده و امروزه مجدداً "بشر احساس احتیاج باین نوع حکومت مینماید .
 این رساله که براه نمائی استاد محترم جناب آقای دکتر نیاکی تهیه و
 تدوین شده کوششی است برای شناسائی بیشتر مطالب مذکور که مسلماً
 بعلت کمی مراجع تحقیق این رشته در ایران خالی از نقص نیست .

اهمیت موضوع

اهمیت موضوع این رساله بچهارعامل زیرین بستگی دارد :

الف - وجود حکومت محلی لازم است . یعنی بدون وجود حکومت محلی
 دولت‌ها قادر بر اعمال حکومت صحیح و منطقی نبوده و گرفتاری آنها روزانه
 است در این باره "ویوین" (۱) یکی از علمای علوم اداری فرانسه در کتاب
 خود موسوم به وضع اداری کشور فرانسه " مینویسد : " تمرکز اداری عواقب
 بسیار زیان بخشی برای کشور فرانسه داشته است زیرا چون در دهات و شهرها
 و استانها هیچ عمل و اقدامی صورت نگرفته مگر با اجازه و دستور و بنام دولت
 لذا مردم همه جا دولت را سر راه خود در خیل و نافرمانی امور دیده اند
 و نتیجه قهری چنین وضعی آن است که مردم گناه همه نقائص و بی ترتیبی ها و

KIVIEV

نقل از نشانی اتحادیه سرداریها (۹۵۰۲)

و خطاها را بگردن دولت بیاندازند ."

ب - وجود حکومت محلی مفید است زیرا اولاً مردم محل بامور محلی

بهتر از مامورین دولت آشنا بوده و دلسوزی بیشتری میکنند ثانیاً دولت برای

رسیدگی بامور سیاسی کلی مملکت فرصت بیشتری خواهد داشت و بالاخره

کاغذ بازی و بوروکراسی اداری از بین میرود .

لورد " جیمز بریس " (۱) حقوقدان و سیاستمدار معروف انگلیسی

میگوید : " سازمانهای محلی نه تنها افراد را تربیت میکند که برای رفاه دیگران

کار کنند بلکه آنان میآموزد که در این باره باید دیگر همکاری نمایند . سازمان

های محلی حس تشخیص ضروی قضاوت و حس اجتماعی بودن را در افراد

پرورش میدهد . در سازمانهای محلی هرکس فرصت و موقعیت بدست میآورد تا

استعداد هائیکه در او نهفته است ظاهر سازد و خود را مورد توجه و قبول

علاقه همشهریان خود قرار دهد . در کشورهای که سازمانهای محلی برگزیده

مردم هستند و قسمت عمده از نیازمندیهای عمومی را انجام میدهند ، عدم

رضایتهای مردم بیشتر بطرف سازمانهای مزبور معطوف و بوسیله آنها بموقع

رفع میشود و متوجه دولت مرکزی نمیگردند و این امر در آسایش و ثبات وضع آن

کشورها و جلوگیری از نفوذ و پیشرفت عقائد شدید انقلابی بسیار مؤثر

میشود ."

LORD James Bryce

سازمانهای حکومت محلی در بین ساکنین محل حس تشخیص منافع مشترك در امور مشترك را بوجود میآورند و افراد را وادار میکنند که مراقبت و مواظبت نمایند تا آن امور بنحو مطلوب و رضایت بخشی اداره شود. کسی که در مکتب سازمانهای محلی دلسوز بودن و علاقمندی نسبت بمسائل عمومی و امور مشترك را فراگیرد در واقع نخستین درس وظائفي را که نسبت بکشور خود عهد و دار میباشد آموخته است.

ج - ایجاد حکومت محلی در ایران عملی است : با وجود سابقه تلخی

که از سرنوشت نخستین انجمنهای ایالتی و ولایتی در کشور خود مان داریم — مع الوصف دولت در شرایط فعلی کمبود این انجمنها را خوبی احساس کرده و در صد برداشتن گامهای بطرف "عدم تمرکز" برآمده که از جمله این اقدامات تشکیل انجمن ده، تشکیل خانه های انصاف، تفویض اختیار به استانداران، انجام انتخابات انجمن های شهری و شهرستان و استانی و ایجاد انجمنهای بهداری را میتوان نام برد. از این گذشته در حال حاضر بسیاری از کشورهای جهان با سیستم های حکومتی متغایر، از وجود سازمانهای محلی در کارهای محلی استفاده میکنند که از جمله آمریکا، شوروی، افغانستان، سوئد، نروژ، دانمارک، یوگوسلاوی، سوئیس، هندوستان،

کنگو، فرانسه، بلژیک، اسرائیل و انگلستان و آلمان غربی رامیتوان نام برد.


د - خوشبختانه ایجاد سازمانهای محلی در ایران جنبه قانونی دارد

بدین ترتیب که در صدر مشروطیت چون قانون اساسی ایران از قوانین اساسی بلژیک و فرانسه و بلغارستان اقتباس شد و آن کشورها در آن هنگام دارای سازمان های محلی بودند توجه نسبت به عدم تمرکز و وجود سازمان های محلی در قوانین ایران گنجانیده شده و بلا فاصله قانون تشکیل انجمن های ایالتی و ولایتی و قانون بلدیة از تصویب در الشوری اول گذشت و لیس بعلت عدم آشنائی مردم و پاره ای جهات سیاسی جزء در چند مورد استثنائی و کوتاه مدت که شرح آن خواهد آمد عملاً اجرا نشد و امید است با اجرای صحیح قانون "انجمنهای استان و شهرستان" این قدم مهم و اصولی برداشته شود.

طت انتخاب موضوع

آقای " جوزیا چاپلند " (۱) رئیس کمپانی هند شرقی بتاریخ سپتامبر

۱۶۸۷ یعنی ۲۹۰ سال قبل (مقارن با سلطنت شاه سلیمان صفوی

1. Sir Gosta 

در ایران (طی نامه ای بر رئیس کمپانی در ایالت مدرس هندوستان تاکید میکند که در تشکیل سازمانهای اداری محلی و شهرداری انتخابی اهتمام کرده و اداره امور محلی را بعهده مردم واگذار کند - در مقدمه نامه مینویسد " مردم وقتی خود را در اداره امور محلی و وضع عوارض شریک و دخیل دیدند پنج شیلینگ را بارضا و رغبت بیشتری خواهد پرداخت تا شش پنس یعنی يك دهم آنرا که مستبدانه برایشان تعیین شود و خودشان در وضع آن دخالت نداشته باشند " .

بضمیمه نامه " سر جوزیا چایلد " يك نسخه از مقررات مربوط بسازمان های محلی و شهرداری بندر پورت موس را که خود شهر دار آنجا بوده برای نماینده کمپانی میفرستد و رئیس کمپانی ترتیب انجمن محلی شهر مدرس را بنحوی میدهد که شهردار آنجا معمولاً از بین اعضای غیر انگلیسی انجمن تعیین گردد و باین ترتیب در سه قرن پیش سازمان محلی و انجمن شهرداری مدرس رسماً تشکیل شد و بعداً در سال ۱۷۲۶ فرمان تشکیل سازمان محلی کلکته و بمبئی از طرف پادشاه انگلستان صادر شد و بتدریج در ایالات دیگر هندوستان که تحت تسلط کمپانی هند شرقی و دولت انگلستان قرار داشت سازمان محلی و شهرداری قانونی و انتخابی بوجود آمد و اداره امور

مجلس بعهدہ مردم واگذار گردید (۱) .

این واقعہ تاریخی نشان میدہد کہ ایجاد حکومت محلی در ہر
شرایطی برای ملتان و ولتہا ہرد و مفید واقع میشود اگر امروزہ دموکراسی
کشور مشرق زمین لقبی است ہرازندہ ہندوستان ہی تردید وجود حکومت
مجلس سہصد سالہ عامل اصلی برای تربیت سیاسی و پذیرش روح دموکراسی
برای ملت این چنین بزرگ و درعین حال فقیر و متشتت بودہ است .

روش تحقیق

سعی نگارندہ در این رسالہ بر این است کہ :

- ۱ - دسترسی بہ اطلاعات و درک مراحل و مقدماتیکہ مآلا منجر
باتخاذ تصمیم شود .
- ۲ - اقناع دیگران و اثبات اینکہ تصمیم گرفتہ شدہ بہترین راہ نہیل
بمقصد میباشد .

بدیہی است وقت انبوه اطلاعات در برابر ما قرار گرفتہ بخودی خود ارزش
تحقیقی ندارد مگر آنکہ آنہا را بصورت سادہ ، قابل فہم و مرتبط بہکدیگر طبقہ بندی
کنیم تا قادر بہ اقناع دیگران شویم بخصوص در مورد موضوع این رسالہ کہ نیاز

۱ - مأخذ جناب آقای خواجہ نصیری .

فراوان بتشريك مساعی و موافقت دیگران وجود دارد . در این تحقیق
 بغیر از روشهای مصاحبه و مطالعه و مراجعه بمدارك از روشجان استوارت مهیل
 (قانون توافق مثبت) (۱) نیز استفاده میشود باین ترتیب که پیشنهاد
 میکنم يك استان بصورت منتزع از سایر استانها مورد مطالعه قرار گرفته و سپس
 يك عامل خارجی (سیستم حکومت محلی) در سطح استان مذکور اعمال شود
 بدیهی است اگر واحد مزبور بتنهائش مورد مطالعه قرار میگرفت هرگز مشخص
 نمیشد که اثر عامل خارجی " سیستم حکومت محلی " تا چه میزان بوده ولی در این
 مورد بخصوص " قانون توافق منفی " (۲) هم خود بخود در بقیه استانها که
 عامل خارجی در آنها موثر نیست ساری شده و از مقایسه استان مورد نظر با
 سایر استانها (۳) میتوان نتیجه ارجاع کار مردم بمردم را مشاهده نمود .

- ۱ - قانون توافق مثبت میگوید : " اگر فرضاً دسته ای کارگر را مورد
 مطالعه قرار دهیم بعد يك عامل خارجی را در زمینه آن گروه وارد کنیم مثلاً
 حقوق آنها را زیاد نمائیم نتیجه را در راندمان کار خواهیم دید . "
- ۲ - قانون توافق منفی میگوید : " نبودن يك عامل خارجی هم
 نتیجه کار را تغییر میدهد . "
- ۳ - بکار بستن " متداخلاف " .

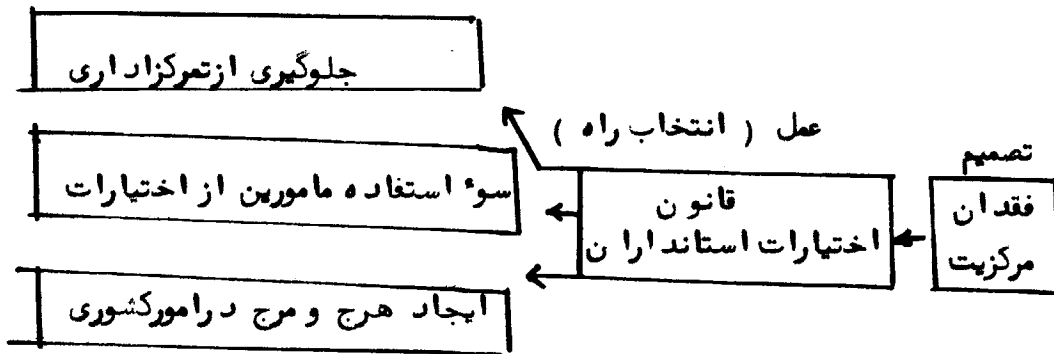
بدیهی است که عوامل خارجی دیگر هم وجود دارد که ما قادر به یکسان نمودن آنها در همه استانها نیستیم از قبیل شرایط اقلیمی - میزان درصود باسواد - تعداد جمعیت و غیره، ولی چون در تحقیق علمی هدف نزدیک شدن به حقایق است نه رسیدن بحقیقت مطلق - بنابراین یکسان نبودن شرایط را امری عادی و طبیعی باید تلقی کنیم.

از جهت مخیله انسان عادتاً بتصور یک نتیجه از هر عمل اکتفا نمیکند . فرض کنیم دولت برای جلوگیری از تمرکز اداری راه‌هایی را بررسی میکند و سه وسیله بنظر میرسد :

۱ - فدرالیسم ۲ - عدم تمرکز ۳ - فقدان مرکزیت .

نمودار زیر نتایج احتمالیست که از سیستم فقدان مرکزیت ایجاد میشود .

نتیجه پس از واحد زمانی تعیین شده



بهمین ترتیب باید نتایج حاصله از هر راه را با احتمال شقوق مختلف

آن بررسی کرده و پس از تجزیه و تحلیل محاسن و معایب راهی را انتخاب کنیم.

قدمهائی را که نگارنده بمنظور حفظ روش علمی در این رساله طی کرده ام بطریق ذیل خلاصه میشود :

- ۱ - توضیح و توجیه مشکل و آشناسدن با موضوع تحقیق .
- ۲ - ایجاد فرضیه در زمینه علل ایجاد مشکل و انتخاب فرضیه اهم .
- ۳ - جمع آوری اطلاعات در باب فرضیه اهم .
- ۴ - طبقه بندی اطلاعات جمع آوری شده در باب فرضیه اهم .
- ۵ - تجزیه و تحلیل اطلاعات طبقه بندی شده .
- ۶ - اخذ نتیجه و پیشنهاد .

کلیات

حکومت عبارت است از يك دستگاه فعال که بنحو عمیق و نافذی

در زندگی مردم مؤثر میباشد .

اکنون ببینیم حکومت را بطرف چه هدفهائی باید متوجه نمود ؟

اساس و بنیان آن چگونه است ؟ ، چه کارهائی میتواند انجام دهد و چه

اعمالی را قادر نیست انجام دهد و فعالیت حکومت باید چگونه رابطهای با سایر