

فقه مدیریت شهری
جلد اول: مباحث مقدماتی



مرکز مطالعات و پژوهش‌های شیراز

عنوان و نام پدیدآور : فقه مدیریت شهری / مولفین مصطفی ذری ... [و دیگران]؛ ویراستار علمی احمدعلی قانع.

مشخصات نشر : تهران : شهرداری تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۹۶-

مشخصات ظاهری : ج ۱: ۱۴×۲۱ س.م.

شابک : ج ۱: ۹-۱۴-۸۸۴۲-۶۰۰-۹۷۸-۶۰۰-۲۱۰۰۰۰ ریال؛ ج ۲: ۶-۱۵-۸۸۴۲-۶۰۰-۹۷۸-۶۰۰-۲۴۰۰۰۰ ریال؛

ج ۳: ۳-۱۶-۸۸۴۲-۶۰۰-۹۷۸-۶۰۰-۹۰۰۰۰ ریال؛ ج ۴: ۵-۱۷-۸۸۴۲-۶۰۰-۹۷۸-۶۰۰-۲۳۵۰۰۰ ریال؛

ج ۵: ۴-۱۹-۸۸۴۲-۶۰۰-۹۷۸-۶۰۰-۱۱۰۰۰۰ ریال؛ ج ۶: ۵-۱۲-۸۸۴۲-۶۰۰-۹۷۸-۶۰۰-۱۳۰۰۰۰ ریال

وضعیت فهرست نویسی : فیا

یادداشت : مولفین مصطفی ذری، علی شریفی، مسعود بندار، سیداباذر علوی گنابادی، محمدمهدی عمادی، غلامرضا خلوانی ...

موضوعات : ج ۱: مباحث مقدماتی. - ج ۲: مدیریت عمومی. - ج ۳: مدیریت شهری. - ج ۴: عمران و شهرسازی؛ حمل‌ونقل و ترافیک.

ج ۶: خدمات شهری. - ج ۷: فرهنگی - اجتماعی

موضوع : فقه جعفری -- جنبه‌های اجتماعی | شهرداری -- جنبه‌های اجتماعی | اسلام و مسائل اجتماعی

موضوع : Islamic law, Ja'fari -- Social aspects | Municipal government -- Social aspects | Islam and social problems

شناسه افزوده : ذری، مصطفی، ۱۳۶۳ - قانع، احمدعلی، ۱۳۳۳. ویراستار | شهرداری تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران |

Tehran Municipality, Tehran Urban Planning and Research Cen.

BPJ/۱۹۶/۷۷ ۱۳۹۶

۲۹۷/۳۷۷۵



مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران

فقه مدیریت شهری (جلد اول: مباحث مقدماتی)

مولفین: مصطفی ذری، علی شریفی، مسعود بندار، سیداباذر علوی گنابادی، محمدمهدی عمادی، غلامرضا خلوانی، محمدرضا ملائی، علیرضا اسدی،

یاشار صدری، عبدالله حیدری، رجایی فهیمی، حمید ایزنلو، محمد رجایی گیلانی

ویراستار علمی: احمدعلی قانع

ویراستاران: نانا جالی، مصطفی کلنلی‌آوغدی، محمد مجتبی‌فر، نغمه ناهیان

صفحه‌آرا: سجاد جادری

طراح جلد: علیرضا بهرامی

چاپ و نشر: معاونت علم و فناوری

تاریخ انتشار: تابستان ۱۳۹۶

شابک: ۹-۱۴-۸۸۴۲-۶۰۰-۹۷۸-۶۰۰

بها: ۲۱۰۰۰۰ ریال

حق چاپ برای ناشر محفوظ است.

نشانی: تهران، خیابان شریعتی، پل رومی، خیابان شهید اکبری، نبش خیابان شهید آقابزرگی، شماره ۲۳، کد پستی ۱۹۶۴۲۵۶۱۱

امور مخاطبان: ۳-۲۳۳۹۲۰۸۰ - <http://rpc.tehran.ir>

حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران است و استفاده از مطالب آن صرفاً با ذکر مأخذ بلامانع می‌باشد.

فهرست مطالب

۱۱	مقدمه مؤلف
۲۵	بخش اول: مبانی و کلیات
۲۷	مقدمه
۲۹	محدودیت‌های اخلاقی و شرعی ارگزاران حکومتی
۶۹	سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری و موازین شرعی: ا. ا. یار، مبانی و الگوها
۲۰۷	بخش دوم: ادله پر کاربرد
۲۰۹	مقدمه
۲۱۱	حرمت اعانه بر اثم
۲۴۵	بررسی محدوده حرمت ظلم
۲۹۱	حجیت شرعی قوانین حکومتی
۳۳۵	حرمت ایذاء مؤمن
۳۶۱	اضرار به نفس و غیر

مقدمه مؤلف

اگر مدیریت، به درختی شبیه سود که دارای شاخه‌های گوناگونی مانند مدیریت صنعتی، مدیریت مالی و... است یکی از شاخه‌های جدید این درخت، مدیریت شهری محسوب می‌شود. البته بدیهی است مشخصات ساختار نهادهای قانونی اداره‌کننده شهر، از کشوری به کشور دیگر تفاوت دارد. هر جامعه‌ای، با توجه به ساختار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی خود، تعریف یا تلقی ویژه‌ای از مدیریت شهری دارد.

ترکیب مدیریت و شهر، مفهوم ساماندهی به امور مربوط به برنامه‌ریزی، سازماندهی، بسیج منابع و امکانات، هدایت و کنترل در حدود شهر را تداعی می‌کند؛ مفهومی که در کشورهای مختلف، به دلیل ساختارهای سیاسی و رویکردهای اقتصادی، نهادهای متفاوتی را با الگوهای گوناگون در اختیار مدیر می‌سازد. این تفاوت‌ها تا آنجا است که «استرن»^۱، در سال ۱۹۹۳ میلادی، طی مقاله‌ای در نشریه «شهرها»^۲ بیان کرده که اصول کلی برای فهم مدیریت

1. steren
2. cities

شهری وجود ندارد و مفهوم اصلی این واژه بسیار گیج کننده است. مدیریت شهری با توجه به سلیقه‌ها، ادارک افراد و همچنین اقتضای سیاسی- اجتماعی زمان‌های مختلف، معانی متفاوتی داشته است.

باری، اگرچه برنامه‌ریزی اجتماعی، از دهه ۱۹۶۰ میلادی و پس از آن رواج یافت و دولت و مدیران شهرهای بزرگ دریافتند که ناآرامی‌های اجتماعی از جمله قومی، نژادی و طبقاتی تهدیدی برای پایداری اقتصادی و سیاسی در شهرها است؛ لکن نقطه شروع مدیریت شهری به معنای نوین آن را بایستی در دهه ۱۹۰۰ میلادی جست. در این زمان و پس از دوره رکود نسبی دهه ۱۹۰۰ مضامین مفاهیم جدیدی در ارتباط با نقش و وظایف دولت‌ها به وجود آمد و دولت، فانی که در دهه ۷۰ ناکارآمدی خود را در مواجهه با رخدادهای جاری در زمینه‌های فنی و اجتماعی نشان داده بود، جای خود را به دولت حداقلی داد و دولت‌های محلی در پرتو مدیریت نوین دولتی به توانمندساز بدل شدند. فرایند تمرکززدایی نیز در تئیل مدیریت شهری به یک فعالیت قدرتمند و دارای اختیارات قانونی سرعت بخشید. در نام آن، تحلیل اندیشه‌های پوزیتیویستی در مقابل تفکرات انتقادی و ساختگرایانه در حوزه‌های اجتماعی و فرهنگی و شکست راه‌حل‌های همسان در نقاط مختلف که از روی نهادهای غربی الگوبرداری شده بودند (به عنوان نمونه، طرح‌های اقتصادی در آمریکای لاتین) و تأکید بر حل مشکلات به صورت محلی در اهداف توسعه هزاره، سبب تحویت بیش از پیش مدیریت شهری، به ویژه در کشورهای در حال توسعه شد.

وظایف مدیریت شهری

وظایف کنونی مدیریت شهری (صرف‌نظر از تنوع و اختلاف در نظام‌های اجتماعی و سیاسی گوناگون)، تنها محدود به مواردی از قبیل برنامه‌ریزی، خدمات‌رسانی، مدیریت

فرهنگ محلی، انجام پروژه‌های عمرانی و... نمی‌شود. بلکه جهت‌دهی فعالیت‌های شهری و ترسیم چشم‌انداز شهر در راستای دستیابی به توسعه پایدار، از جمله مهم‌ترین وظایف مدیران شهری به شمار می‌رود. یک مدیر شهری باید بتواند در دنیای رقابتی، نقاط قوت و ضعف شهر خود را شناخته و درصدد تقویت مزایای رقابتی آن برآید. از این رهگذار است که شهر می‌تواند نقطه قابل اتکایی در شبکه جهانی شهرها بیابد و کارکردهای خود را در نظام سرمایه‌داری بین‌الملل بهبود بخشد.

به این ترتیب، «مدیر شهری» با «مدیر شهرداری» تفاوت‌های بسیاری دارد؛ چه اینکه اولی مسئولی است از قابلیت‌ها و توانمندی‌های شهر و شهرنشینان است. در حالی که دومی، بیشتر جری بوده و پاسخگویی آن تنها محدود به نحوه عملکرد و نه نتایج و پاندها است.

فقه مدیریت شهری

مدیریت شهری در راستای انجام وظایف خود، ملزم به انجام کنش‌ها و واکنش‌هایی نسبت به رفتار شهروندان است. این تعاملات به صورت عملی و گاه به صورت جعل قانون و سیاست‌گذاری صورت می‌پذیرد. این کنش‌ها و واکنش‌ها، از آنجا که همگی تحت عنوان «عمل» قرار می‌گیرند، موضع احکام فقهی واقع می‌شوند، لذا لازم است تا حکم فقهی آن از منابع دینی استخراج شود تا «عمل» مدیریت شهری در محدوده ضوابط شرعی سامان یابد.

دانش مدیریت شهری، از سابقه طولانی برخوردار نیست و در ایران، تنها چند دانشگاه، رشته‌ای به نام «مدیریت شهری» را تأسیس کرده‌اند در حالی که «فقه مدیریت شهری» از همین سابقه کوتاه نیز برخوردار نیست. شاید بتوان پاسخ‌های مراجع تقلید به برخی استفتائات مرتبط با شهرداری‌ها و برگزاری چند جلسه درس خارج و چند نشست علمی در قم و مشهد را، تنها محصولات نگاه فقهی به مقوله مدیریت

شهری در ایران دانست. در سایر کشورهای اسلامی نیز وضع تقریباً بر همین منوال است و تلاش‌هایی همچون کتاب «فقه العمران» نوشته خالد عذب، علاوه بر اینکه بسیار انگشت‌شمار و نادر هستند، تنها به بخش کوچکی از وظایف مدیریت شهری پرداخته‌اند. این در حالی است که فقه مدیریت شهری، به عنوان فقهی مضاف در دستگاه فقه‌های شیعه، هم دارای مسائل پرشماری است که روز به روز نیز به تعداد آنها افزوده می‌شود و هم نیازمند ایجاد زیرساخت‌های علمی لازم برای امکان استنباط دقیق مسائل آن از منابع دینی است؛ زیرساخت‌هایی که مباحث فلسفه فقه مدیریت شهری، قواعد فقهی شهر، موضوع‌شناسی مسائل و ادله عامه مدیریت شهری، تنها بخشی از آن را تشکیل می‌دهند.

با توجه به این نواقص، واضح است که دستیابی به نظامات فقهی مدیریت شهری، با این حجم از مسائل و فقدان زیرساخت‌های لازم و تبدیل آن به باب پنجاه و سوم فقه شیعه، مسرطه‌دانی و دشواری را می‌طلبد که با انجام یک پروژه در مرکز مطالعات شهرداری تهران، به تنهایی میسر نیست، اگرچه می‌توان آن را گامی محکم و اساسی در راستای به این مهم دانست.

مجموعه «فقه مدیریت شهری»

مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، به عنوان بازو اجرایی این شهر، از سال ۱۳۹۳ در راستای تدوین نظامات فقهی مدیریت شهری، تلاش‌هایی صورت داده است که در ماه پایانی سال ۱۳۹۴، منجر به عقد قرارداد برای نگارش مجموعه «فقه مدیریت شهری» شد.

در همین راستا، با توجه به نوپدید بودن این عرصه از فقه، ابتدا از بخش‌های مختلف شهرداری تهران، درخواست شد تا پرسش‌هایی که مدیران، کارکنان و مراجعه‌کنندگان به مجموعه آنان با آن مواجه هستند را به مرکز مطالعات ارسال کنند.

در ادامه، این پرسش‌ها، دسته‌بندی و ویرایش شد. البته در حین انجام پروژه نیز، پرسش‌هایی اضافه شد، به طوری که تعداد آنها را به بیش از ۱۰۰ پرسش رساند. در همین راستا، با تلاش فقه‌پروهان حوزه علمی قم، به صورت تفصیلی به آنها پاسخ داده شدند و گاه حجم پاسخ به بیش از ۱۰ صفحه تجاوز می‌کرد. همین پرسش‌ها، از ۲۰ مرداد زنده کشور که پاسخگو بودند نیز استفتا شد تا هم وظیفه مقلدان آنها مشغول شود و هم اینکه در این عرصه نوپدید، تولید محتوای علمی صورت گیرد. همچنین، مسئله مهم که به دلیل اهمیت بالا، شایسته بود به صورت مفصل به آنها پرداخته شود، به صورت مقالاتی مفصل نگاشته شد. حجم این مقالات گاه از ۱۰۰ صفحه هم تجاوز می‌کند. ادامه، هر یک از بخش‌ها، به صورت جداگانه توضیح داده شده است:

۱. پاسخ‌های فقهی تفصیلی

به منظور پاسخ به پرسش‌های فقهی که در این پروژه مطرح شده بود، با استفاده از پژوهشگران سطوح عالی حوزه علمی قم، مطالب مرتبط با پرسش‌ها و ادله‌ای که امکان استدلال به آنها وجود داشت، در کتب فقهی معتبره و تأخر و منابع فقهی (کتاب، سنت، عقل و اجماع) بررسی و تلاش شده تا پاسخ به این پرسش‌ها، به صورت تفصیلی و در محدوده ۱ تا ۱۲ صفحه برای هر مسئله صورت گیرد. پاسخ به هر مسئله نیز پس از نگارش، دو بار توسط دو بازیمن ارشد، بازیمنی علم شده پس از آن نیز توسط ناظر مرکز مطالعات شهرداری و بارها توسط مدیر پروژه مورد ارزیابی محتوایی قرار گرفته است.

پاسخ به هر پرسش، در ضمن چهار بخش ذیل صورت گرفته است:

- تحلیل سؤال: در این بخش، پرسش از منظر فقهی مورد تحلیل قرار گرفته است؛ نظیر اینکه پرسش در مورد حکم وضعی است یا تکلیفی؟ آیا

یک پرسش یا متشکل از چند پرسش است؟ نکات اصلی پرسش در چه قسمت‌هایی نهفته است؟ و... . همچنین در ادامه، مظان بحث از آن در کتب فقهی، مورد اشاره قرار می‌گیرد تا خوانندگان در صورت تمایل، به آنها مراجعه کنند؛ نظیر اینکه پرسش مرتبط با کتاب نکاح یا کتاب اجاره یا ابواب ضمان و... است.

دیدگاه‌ها: در این بخش، نظریات فقه‌های متقدم و متأخر در رابطه با این مسئله به صورت خلاصه درج شده است. این بخش کمک می‌کند تا پیشینه فقه مسئله در اختیار کاربر قرار گیرد. همچنین اگر مسئله‌ای در کتب فقهی وجود ندارد و در زمره مسائل نوپدید بود، نظرات فقها در مسائل مشابه با آن به مثابه درجه اول است. برای به دست آوردن نظرات فقها، هم به کتب فقهی ایش و هم به ادتفتاات مراجع متأخر مراجعه شده است. البته روشن است که مراد از دیدگاه‌ها، عاویین طراتی است که در فقه به آنها اشاره شده، نه اینکه تمام قائلان به هر طریقه احصا شوند. از این رو، در بیان دیدگاه‌ها، تنها به ذکر عناوین آنها و آدرس‌دهی آن، یکی از کتب یا استفتاات فقها اکتفا شده و اسامی و آدرس تمام کتب که نویسندگان آنها به آن نظریه قائل شده‌اند، ذکر نشده است.

ادله: مهم‌ترین بخش پاسخ به پرسش‌ها، بخش ادله است که می‌شود که به بیان ادله هر نظریه می‌پردازد. این ادله، گاهی در کتب فقهی ذکر شده، اما در بیشتر موارد، به دلیل عدم ذکر مسئله در کتب فقهی، از جانب محققان پروژه، مطرح شده‌اند. در این بخش، سعی شده است به مهم‌ترین ادله هر نظریه اشاره شود.