

## پیدایش و تحول بلدیه (شهرداریها) پس از مشروطه

پروانه نادرنژاد<sup>۱</sup>

### چکیده:

مقاله حاضر، حاصل پژوهشی راجع به ساختار و کارکرد شهرداریها طی یکصد سال اخیر در جامعه ی ایرانی، است. نقطه ی عطف شکل گیری این نهاد، مربوط به سال ۱۹۰۵ م / ۱۲۸۵ ش یعنی آغاز دوران مشروطیت است. بعبارت دیگر می توان این نهاد اجرایی را قالب نوین احتسابیه های قدیمی تر و قالب قدیمی تر شهرداریهای امروز نامید. از دوران مطرح شدن جنبش مشروطه به بعد در ایران، این اداره با نوسانات و تغییراتی در نحوه انتخاب متصدیان و حتی حدود اختیارات آن وجود داشته و در امور شهری به انحای مختلف به مردم ایالات ایران خدمات گوناگونی ارائه می کرده است. اما باید گفت که بلدیه ها در زمان پهلوی اول، شکل قانونی تر و وضعیت منسجم تری یافتند. پژوهش پیش رو در پاسخ به بررسی سابقه تاریخی این نهاد مردمی انجام شده است. مسئله مورد پژوهش این مقاله، بررسی این نکته است که سابقه ظهور بلدیه ها به چه زمانی بر می گردد؟ چارت سازمانی این نهاد به چه صورت بوده و مراحل تطور آن طی تاریخ معاصر ایران، چگونه بوده است؟ ناگفته نماند که پژوهش ذیر از نوع توصیفی می باشد.

**واژگان کلیدی:** نهادهای مشروطیت، احتسابیه، قانون بلدیه، تطور آن

---

<sup>۱</sup> . کارشناس ارشد تاریخ از دانشگاه شهید بهشتی تهران parvanenadernejad@gmail.com

پژوهش پیش رو، به سابقه و ساختار انجمن های بلدیة مربوط می شود، که اساس آن و اندیشه ی ایجاد چنین نهادی به دوران مشروطه و فعالیت مشروطه طلبان بازمی گردد. بلدیة، واژه ی دخیل عربی است و معنای آن شهرداری می باشد. سابقه ی آن و طول عمر این واژه به یک قرن پیش می رسد. این نهاد برآمده از دل مشروطیت، شکل نوین ادارات قدیمی است که تحت عنوان احتسابیه نامیده می شدند.

با استقرار مشروطه در سال ۱۲۸۵ش نمایندگان مجلس اول در اداره ی امور شهر و تامین نیازهای روزمره و مدنی شهروندان از قبیل آب رسانی، امور بهداشتی و... با مشکلات عدیده ای مواجه شدند. در نتیجه اقدام به تدوین قوانین مناسبی در جهت رفع این احتیاجات نمودند. این عمل که مصادف با تدوین اولین قانون شهرداری ها است، "قانون بلدیة" نامیده شده است، که در تاریخ ۱۹ خرداد ۱۲۸۶ش به تصویب مجلس رسید. این قانون در ۱۰۸ ماده تنظیم و توسط نمایندگان مجلس پذیرفته شد. هدف از ایجاد آن، تامین منافع شهروندان و رفع نیازهای آنان اعلام شد. تا سال ۱۳۰۹ه ش که قانون بلدیة تصویب شد و درسیاست نوسازی و عمران دوره ی پهلوی اول اهمیت ویژه ای یافت، این انجمن ها چندان عملکرد روشن و مفیدی نداشتند. که دو دلیل می توانست، داشته باشد؛ اول این که ساختار و حیطه ی وظایف این انجمن ها مشخص نبود. دوم این که آن چنان که لازم بود، بانیان انجمن بلدیة که همان نمایندگان مجلس بودند، از آن حمایت چندانی نمی کردند، به علاوه حکام محلی هم چندان روی خوشی به این موسسه ی جدید نشان نمی دادند، زیرا در بسیاری از مواقع وظایف اینان با یکدیگر خلط می شد. تا قبل از سال ۱۳۰۹ه ش هنوز در بسیاری شهرها این انجمن ها تاسیس نشده بودند. حضور بیگانگان در ایران، یکی دیگر از عوامل اختلال گر در کارکرد بلدیة بود. (نیل فاز، ۱۳۸۸: ج ۴، ص ۱۰۲۱)

گرچه می توان نواقص ابتدای کار این انجمن را توجیه کرد، اما مسئله ی حائز اهمیت، این است که با تداوم امور شهری و گسترده تر شدن شهرها و ایجاد تاسیسات جدید، فکر لزوم چنین موسساتی با اشکال مختلف در جامعه و قبل از آن در نگاه سردمداران

مشروطه تبلور یافت. می توان گفت که ساختار اداری انجمن های بلدی در دوران پهلوی اول در نتیجه نحوه ی سیاست گذاریهای رضاشاه قوام یافت و متعاقباً، کارآیی آن نیز، دو چندان شد. گرچه سیاست تمرکز گرایی رضاشاه نارضایتی عده ای و از جمله متصدیان امور این انجمن ها را نیز در پی داشت، اما در همین دوره بود که نگاه دولت و مردم به بلدیة دچار تغییراتی شد و لازمه ی انسجام آن در افکار شهرنشینان و برنامه ریزان دولت نهادینه شد. (اسناد، ۱۳۸۰: ص ۶)

#### ایجاد انجمن بلدیة:

نحوه ی تأسیس: شکل گیری بلدیة به لزوم حضور شهروندان در امور رفاهی، تسهیلات اداری شهر و مشارکت نیروی محلی در بهبود کارآیی خدمات به شهروندان برمی گردد، به طور سنتی و غیررسمی نشانه های گرایش به وجود چنین موسساتی در قالب ریش سفیدان و محتسبین بعدی دیده می شد. مشروطه خواهان که در مجلس اول حضور داشتند با تصویب قوانین مربوط به بلدیة، گامی در راستای ایجاد نظام های مردمی و غیر دولتی برداشتند. اگر این انجمن ها می توانستند عملکردی را که در بدو ایجاد، از آن ها انتظار می رفت، درست ایفا کنند، از سلطه ی دولت بر زندگی مردم کاسته می شد. استخدام کنت آنتوان دومونت فرت در سال ۱۲۹۵ش، در پی سفر ناصرالدین شاه به اروپا نقطه ی عطفی در روند مدیریت شهری ایران آن عصر محسوب می شود. این استخدام رویکرد جدیدی در اداره شهرهای ایران به وجود آورد. این شخص در کمتر از یک سال پس از اقامت در ایران، کتابچه ی قانونی درباره ی اداره کشور نوشت که به مرتفع ساختن حوائج شهری و بلدی از طریق اداره ی احتسابیه پرداخته بود. (روزنامه ی اعتماد ملی، ۱۳۸۶: ص ۱۲)

از آن جا که نهضت مشروطه نهضتی شهری بود و طبقات شهری همچون اصناف و تجار، البته با رهبری علمای دینی و حمایت مردم در شکل گیری و پیروزی آن نقش داشتند، پس از آن در صدد ایجاد تاسیساتی جدید متأثر از کشورهای غربی برآمدند که در حمایت از طبقه ی شهرنشین باشد، و می خواستند امور شهر را حتی الامکان به دست

کارگزاران مردمی و مستقل از دولت بسپارند، انجمن بلدیه در جهت تثبیت این خواسته بود.

این انجمن کاملاً انتخابی بود و اعضای آن به مدت چهار سال برگزیده می شدند. رئیس انجمن به کلانتر موسوم بود و توسط اعضای انجمن انتخاب می شد و شاه به رسمیت این انتخاب صحه می گذاشت. کلانتر علاوه بر ریاست انجمن بلدی ریاست اداره ی بلدیه را هم برعهده داشت که اگر ریاست اداره ی بلدی مقامی جدا و بالاتر از انجمن بلدی داشت، می توانست به عنوان یک ناظر بلند پایه بر جریان امور نظارت داشته باشد و کارآیی انجمن را بالا ببرد، در صورتی که دارا بودن دو سمت از سویی، موجب کاهش قدرت اجرایی این نهاد می شد. معاون وی را اعضای انجمن برمی گزیدند که براین اساس بلدیه موسسه ای کاملاً انتخابی بود و رای کلانتر در رای اداره ی بلدیه تاثیر بسزایی داشت اما عملاً قانون بلدیه به گونه ای اجرا شد که متفاوت با آن بود.

به عنوان مثال در تبریز مسائلی پدید آمد که بلدیه را به صورت تلفیقی از رویه ی قدیم و قانون جدید نشان می داد. در این شهر بیگلربیگی که همان کلانتر بود، ریاست بلدیه را داشت و کدخداها و فراشان، زیرمجموعه ی نایب بودند. این شیوه برای جلوگیری از رشوه خواری و تعارف گیری فراشان که مداخل نامشروع داشتند، به همراه نایب در جرگه ی نظام جدید وارد شدند و دارای لباس و علامت و نشان مخصوص شدند. (حقدار، ۱۳۸۳:ص ۶۸۵)

انجمن بلدیه دارای اداره و شعب جزو آن نیز بود. همچنین مرکب از اعضای بودند که از طرف محلات شهر برگزیده می شدند. این منتخبین از طبقات شهرنشین بودند که در شهرهای بزرگ سی نفر و شهرهای متوسط بیست نفر و در شهرهای کوچک شانزده نفر بودند.

#### موانع پیش روی انجمن های بلدیه:

پیش از پرداختن به این قضیه باید یادآور شد که بسیاری از نقاط ضعف و ناکارآمدی های این انجمن به شرایط اعضای آن نیز بازمی گردد. در شرایط انتخاب شوندهگان، به داشتن سواد اکتفا شده بود، در صورتی که در دوران مشروطه و در مجلس اول بسیاری

از مشروطه خواهان، روشنفکران آشنا به تمدن غرب بودند. طبقات شهری به دلیل وجود امکانات بیشتر از شرایط تحصیل برخوردار بودند. آشنایی اعضای انجمن با حقوق شهروندی می توانست به بهبود وضعیت آن کمک کند. طرح هایی که انجمن بلديه عملی می کرد، نیاز به دریافت بودجه ی کافی ونظارت بر نحوه ی مصرف آن در امور نوسازی و عمران شهرها می داشت. کتاب درالخلافة ی تهران درباره بلديه چنین نوشته است: "در زمان مشروطه چه در مواقعی که بلديه انجمن انشعابی داشت و چه در مواقعی که به طور اداری تحت امر وزارت داخله بود، کاری انجام نداد چون پولی نداشت. (نجمی، ۱۳۴۸: صص ۶۸-۶۷) عدم نظارت از سوی دولت بر کار عاملان بلديه ها مسبب خودسری هایی در کار این موسسات و در پی آن نارضایتی شهروندان را داشت. مجلس دوم برای تامین هزینه های این موسسات بر نواقل هم عوارض بست همچنین در روزنامه خاطرات عین السلطنه آمده است: "انجمن بلديه فقط یک نفراتی یک خیابان تعمیر کرده که صدمرتبه نکرده بود بهتر بود به قدری وسط خیابان را بلند و مرتفع کرده که اطراف آن پرتگاهی درست شده. (افشار، ۱۳۸۱: ج ۸، ص ۲۹۹۵)

حتی نحوه ی انتخابات هم مسئله ای بود که گله و شکایات طبقات مطرح شهری را در پی داشت مثلاً شکایات تجار و اهالی کرمانشاه به دلیل نحوه ی انتخابات انجمن بلدی در این شهرنمونه ای از این نارضایتی ها است. (همان، ج ۲، ص ۳۹۹)

علاوه بر این، تقابلی که این سازمان جدید با سازمان ها ونهادهای قدیمی در سطح جامعه داشت، باعث شده بود که نهادهای سنتی، همچون سدی در برابر عملکرد انجمن های بلدی محسوب بشود. گاه این تخلفات و کارشکنی ها خارج از سیستم اداره ی بلديه و انجمن بلدی بود و مرتبط به وزارت خانه های بالادست می شد، چنان که در اسناد مربوط به آن دوره آمده است که انجمن های بلدی شهرهای مختلف از تأخیر ارسال بودجه از سوی وزارت مالیه شکایتی داشته است. (اسناد، صص ۶۸-۶۷)

دخالت های بیگانگان و حضور آنها در ایران نیز در کار متصدیان امور انجمن اخلاص ایجاد می کرد. کنسولگری روس در شهرهای مختلف ایران از پرداخت نواقل (عوارض وسایل حمل ونقل) توسط اتباع خود جلوگیری می کرد و سرانجام آن شد که قانون بلديه هم مانند بسیاری از قوانین و نهادهای برآمده از مشروطه به فرجام درستی نرسید.

اتباع روس در شهرهای محل سکونت خود در ایران خواستار حضور یک نماینده ی روسی در بلدیه ها بودند.

انجمن های بلدی در نتیجه ی تغییر اوضاع کشور دچار تغییراتی در نحوه ی تشکیل و شکل قوانین شدند. در تصویب نامه ی رئیس الوزراء در فروردین سال ۱۳۰۰ ش، تحت ریاست رئیس الوزراء قرار گرفت.

بلدیه نحوه ی وصول عوارزش را برعهده ی ماموران تفتیش قاچاق تریاک گذاشته بود و ازاین راه هزینه حقوق و مواجب سپورهای (رفتگران) خود را تامین می کرد، البته نباید فراموش کرد که این انجمن ها برخواسته از میان مردم شهرنشین بوده و از طرف مردم هم انتخاب می شدند، اما حمایتی از سوی مردم در پیشبرد اهداف انجمن صورت نگرفت. مردم از انجمنهای بلدیه انتظار داشتند که تمامی وظایف خود را به نحو احسن انجام دهند و ماموران آنها در تمام مدت در محله ها و خیابان های شهر برای نظارت و نظافت حضور داشته باشند، اما حاضر نبودند که برای انجام این خدمات عوارضی را پرداخت کنند، هرچند مقدار پولی که از مردم جهت عوارض نواقل اخذ می شد مبلغ ناچیزی بود که نمی توانست از اعضای انجمن های بلدیه در راستای فعالیت های تسهیلاتیشان حمایت کند و صرف مقاصد آنها و پرداخت حقوق عمه ها و رفتگران می شد. بلدیه چی ها یا اعضای اداره ی بلدیه مجبور بودند، برای تامین مالی خود به راه هایی چون رشوه روی بیاورند. (کاظمی، ۱۳۷۶: ص ۳۱۵)

حوزه ی فعالیت و نظارت بلدیه ها بسیار گسترده تر از آن بود که بتوان همزمان به تمام امور مربوط به آن رسیدگی کنند، اگر تفکیک وظایفی برای اعضای انجمن صورت می گرفت قطعاً موثرتر واقع می شد. مثلاً باید امور بهداشتی و نظافت از امور شهرسازی و ساخت و ساز در حیطة ی قانونی شهر مجزا می شد. مردم به بلدیه ها به این چشم می نگرستند که در تمام زندگی شهری و حرفه ای شان حضور مداخله جویانه ای دارند در این حالت، هیچگاه سعی نمی کردند که با آنها همدلی داشته باشند. "از پیامد های وجود انجمن های بلدیه، گران را گران تر و خراب را خراب تر نمودن بود و نیز در جلوگیری از سایر تخلفات به همین صورت که چون خودشان صالح نبودند، نظر خیرخواهانه ای نداشتند و غیر از فساد نمی آوردند و خرما خورده ای بودند که منع

خرماخور می کردند و نظر اصلی شان بالابردن نرخ رشوه و سوء استفاده بود. (کاتوزیان، ۱۳۷۹: ص ۱۴۸۹).

اعتمادالسلطنه در عصر ناصرالدین شاه تعریف جامعی از حدود وظایف و اختیارات ادارات احتسابیه ذکر کرده است و درعمل، وظایف آنها را با داروغه گری ها خلط شده می داند. (معتمدی، ۱۳۸۱: صص ۵۹۳-۵۸۳)

#### بلدیه ی رسمی:

درمورد تاریخچه و سابقه شهرداری تهران، به طور خلاصه می توان گفت که در دوره ناصرالدین شاه نخستین سازمان رسمی بلدیه (شهرداری) با نام احتسابیه دایر شد که وظیفه ی نظافت و رفت و روب و امور شهر را برعهده داشت. در دوران مظفرالدین شاه برای اولین بار تشکیلاتی با عنوان "بلدیه" تأسیس شد که محل آن روبروی سبزه میدان در ساختمانی بود که آن را "حیاط خانه" و یا "چادرخانه" می گفتند. در دوران احمدشاه که ضرورت وجود تشکیلاتی منسجم تر برای امور شهری تهران مانند سایر ممالک احساس شد، به پیشنهاد آزادی خواهان صدر مشروطه، قانونی جهت تشکیل سازمان شهرداری تهران تدوین گردید که ۱۰۸ ماده داشت و به نام قانون بلدیه در سال ۱۳۲۸ق، تصویب شد. لکن این قانون به مرحله اجرا و عمل وارد نشد، تا آن که کودتای ۱۲۹۹ش، روی داد، اما تنها پس از کودتای رضاخان بود که بلدیه رسمی و قانونی تهران شکل گرفت که کفالت آن بر عهده ی سید ضیاء الدین طباطبایی قرار گرفت و تشکیلات جدید آن در محل توپخانه مستقر گردید. در دوران سلطنت رضاشاه اقداماتی برای عمران و آبادی و گسترش شهر تهران انجام شد و خندق های اطراف شهر تهران پر شدند، آب رودخانه کرج را به وسیله نهرهای تازه به داخل شهر تهران برای مصارف آشامیدنی برگرداندند و شهرداری پیشاهنگ، متحول گردید. (همان، ص ۲۱۸)

#### روزنامه بلدیه:

روزنامه ی بلدیه توسط اداره ی بلدیه منتشر می شد. این روزنامه از نوع چاپ سنگی بود و ناشر آن تمایلات و درخواست های مردم و اقدامات شهرداری، و نیز مذاکرات انجمن بلدیه را درج می کرد. در تبریز سردبیری آن را احمد میرزا نواده مویدالدوله بر عهده

داشت این روزنامه خط مشی خود را چنین تعریف می کرد: "روزنامه ای است آزاد و ناشر افکار و خلاصه ی مذاکرات انجمن مقدس بلدیه و وقایع و اخبار است و تلگرافات داخلی و خارجی را به طور اختصار می نویسد. حاوی اداره آزاده و ابداً مستتر نخواهد بود. شادروان صدرهاشمی و ادوارد براون در نوشته هایشان از آن ،به عنوان روزنامه های نوپنید سال ۱۳۲۷ ق، برابر ۱۹۰۹ م نام می برند، اما یک نسخه از آن نشان می دهد که روزنامه ی بلدیه ای که در تبریز به چاپ می رسید، در تاریخ ۱۳۲۶ ق منتشر شده است. نمره ی ۲، سال دوم آن روز دوشنبه ۸ محرم ۱۳۲۷ ق از زیر چاپ درآمده و عنوانش "مراسلات اداره ی جلیله بلدیه ی تبریز" بوده و هفته ای دوبار چاپ و توزیع می شده واز هر نمره صد نسخه برای مدارس و اداره ی بلدیه به رایگان ارسال می شد. (ناهدی آذر، بی تا:ص ۳۹)

#### مجله ی بلدیه:

در اواخر سال ۱۳۳۷ ه ق مجله بلدیه به مدیریت نادر میرزا آراسته شروع به انتشار کرد. نادر میرزا متولد سال ۱۳۱۰ه ق در شهرستان تبریز بود. وی در سفری که به رشت داشت، به عضویت شهرداری پذیرفته شد و بلافاصله مجله بلدیه را برای راهنمایی مردم و آگاهی آنها از خدمات شهری انتشار داد. متأسفانه نسخه ای از آن در دست نیست که بتوان مشخصات و مطالب و تعداد شماره های منتشر شده را بررسی نمود. نادر آراسته پس از چندی از رشت به منظور تکمیل تحصیلات عازم روسیه شد و با خروجش از ایران مجله بلدیه، برای همیشه تعطیل گردید. این شخص در بازگشت به ایران به وزارت خارجه رفت و در هیأت سیاسی آن جا خدمت خود را شروع نمود و به نمایندگی ایران در ترکستان، ترکیه، مستشاری سفارت لندن، وزیر مختاری ایران در کشورهای شوروی، امریکای شمالی و جنوبی و آلمان منصوب شد و مدتی را هم استاندار گیلان و بالأخره از پشت میز حکومتی، به مقام وزارت ارتقا یافت.

#### تاثیر دوگانه ی سیاست تمرکزگرایی رضاشاه بر قوانین بلدی:

در زمینه مسائل شهری، عمده توجه دولت رضاخان به تغییراتی معطوف بود که مربوط به ظاهر شهرها بویژه تهران بود. برای نوسازی شهرها ابتدا این فکر به وجود آمد که نخست



باید نهادهای اداری مناسب با قوانین مختلف از جمله قوانین شهرداری، شهرسازی و ثبت املاک بوجود آید. این فرایندی بود که در این دوره ۱۶ ساله به تدریج صورت گرفت.

در واقع پس از کودتای ۱۲۹۹ و روی کار آمدن دولت سیدضیاء الدین طباطبایی و تسلط دولت بر تمامی امور نهادهای مستقل، مثل بلدیه ها، این نهادها نیز به دولت وابسته شدند. از این رو با تدوین نظامنامه ایی در هیأت دولت در سال ۱۳۰۰ هجری شمسی، اداره ی بلدیه وابسته به دولت شد. براساس این نظامنامه ریاست انجمن بلدیه ی تهران زیر نظر ریاست وزراء قرار می گرفت و نخست وزیر از طرف خود نماینده ای را برای اداره بلدیه تعیین می کرد، و در همین سال نیز ساختمان مرکزی بلدیه نیز به میدان سپه انتقال یافت.

رضاشاه که پس از رسیدن به سلطنت سعی داشت، سلطه ی خود را بر تمام مظاهر حاکمیت شهری و مدنی تحمیل کند در طی این روند بود که، بلدیه ها که تقریباً مستقل از دولت عمل می کردند، به زیر چتر نظارت مستقیم وزارت خانه های دولتی درآمدند. حتی رضاشاه فرمانی مبنی بر تغییر واژه "انجمن شهرداری" به وزارت فرهنگ ابلاغ کرد که تاریخ آن را ۳۰ بهمن ماه سال ۱۳۱۸ هجری شمسی ذکر کرده اند. (اسناد، ۱۳۸۰:ص ۸۳۵)

پس از کودتای رضاخان و دولت سید ضیاء الدین طباطبایی، تاسیس و تشکیل بلدیه ی رسمی که مستقل و قانونی باشد به عمل آمد که در آغاز کار، میزان اعتبارات آن در حدود ۱۶۰۰۰ هزار تومان بود. (نجمی، ۱۳۴۸: ص ۱۷۳)

برای آغاز اصلاحات در ۱۲۹۹ ش، رضاخان یک مستشار امریکایی را در زمینه حکومت شهری و یک مهندس امریکایی را نیز برای برنامه ریزی شهری استخدام کرد. وی در ۳۰ اردیبهشت ۱۳۰۹ ش، قانون جدیدی برای تشکیلات بلدیه تصویب کرد که این قانون به منظور رفع مشکلات دولت در زمینه ی امور شهری تدوین شده بود و نحوه دریافت عوارض و مالیات ها را برای دولت مشخص و راحت تر کرده بود.

نحوه انتخاب اعضای انجمن بلدیه بصورت دو مرحله ای بود، یعنی در مرحله ی اول، مردم تعدادی از اعضای انجمن بلدیه را انتخاب می کردند و مرحله ی بعد، وزارت داخله

کشور از میان برگزیدگان مردم تعدادی را به عنوان اعضای انجمن بلديه انتخاب می کرد.

به عنوان نمونه در مورد تهران انتخاب اعضای انجمن بلديه بدین صورت انجام گرفت: در مرحله اول مردم ۷۵ نفر را انتخاب کردند، سپس وزارت داخله از میان برگزیدگان مردم، ۱۱ نفر را به عنوان نمایندگان انجمن بلدی تهران انتخاب کرد. در واقع هدف دولت این بود که انجمن بلديه به عنوان بازوی کمکی دولت برای اجرای طرح های شهری باشد، نه این که با اظهارنظرهای خود مشکلی را برای دولت ایجاد کند.

#### وظایف بلديه ها:

عملیات دایره ی تنظیف که به نظافت اماکن شهری می پرداخت، دایره ی خدمه اش از دویست نفر عملیه ی تنظیف، به شصت نفر نایب و چهارده رأس اسب و هشت دستگاه دوچرخه برای حمل زباله رسید و مامورین تنظیف، چهارصد و پنجاه نفر را در خدمت داشتند، که به نه شعبه تقسیم می شد و هر شعبه به فراخور محل و موقعیت محله ی تخصیص داده شده، صدوشصت نفر از این افراد، مخصوص تنظیف نواحی بازار، سنگلج، گلوبندک، عودلاجان، محله های عربها، حیاط شاهی ناحیه محمدیه، سرتخت و سرچشمه تا ورودی حضرت عبدالعظیم بودند. برای قسمت شمالی شهر دویست و سی و پنج نفر تعیین شده و دارای یک شعبه اصطبل برای حمل زباله و کثافات بود و چهل دستگاه دوچرخه و پنجاه رأس اسب که حدود خیابان های شمالی را نظافت می کردند. (نیل قاز، ۱۳۸۸، ج ۴، ص ۱۰۰۷)

#### دامنه ی فعالیت های انجمن های بلديه:

اعضای انجمن از طریق رفتگران و عمله ها در چند محور فعالیت داشتند. ساختن خیابان های شهر و تعمیر کوچه ها و پیاده روها که زیر شعبه ی عملیات فنی آنان قرار داشت، عملیات روشنایی شهر هم در زمره ی فعالیت های آنان بود، مثل نصب چراغ های بازار، عملیات کنترل، تقسیم آب آشامیدنی، تأمین آب محله های شهر نیز جزء وظایف اینان بود. در زمان صدارت سه ماهه ی سید ضیاء اقدام خوبی که در این زمینه صورت گرفت این بود که، دستور ایجاد پوشش مناسب روی نهرها و جویبارهای روباز صادر شد که

نسبتاً پایدار ماند و توانست مفید واقع گردد و مردم را از آشامیدن آب آلوده دور نگهدارد. (همان، ج ۴، ص ۱۰۱۱)

عملیات اداره ی صحیه و معاونت عمومی، سیزده پست امدادی، برای معالجه فقرا وضعفای شهر برعهده داشت و عملیات اداره ی خیریه، در سال ۱۳۲۹ ق، به دارالایتام خیریه بلدیه منتقل شد.

ناگفته نماند، در اقداماتی که از طرفه مشروطه خواهان انجام می گرفت، به وضعیت اداره ی شهرهای ایران اشاره شد، از آنجا که انجمن های بلدی برگزیده سه طبقه تجار، اصناف و ملاکین بود، که این سه طبقه هم جزئی از ساختار شهری ایران زمان مشروطه را تشکیل می دادند، نقش مهمی در تحولات شهرها داشتند. اما خواه ناخواه قدرت استبدادی که بر جامعه ی ایران حاکم بود، در اکثر مواقع فعالیت های این موسسات تازه تاسیس را کنترل و یا مختل می ساخت، همانگونه که مطبوعات و انجمن ها ی ادبی نیز از این اعمال قدرت، در امان نماندند.

کسروی در تاریخ مشروطه به تاسیس انجمن بلدیه تبریز اشاره می کند و می گوید: "نخست مشروطه خواهان در تبریز میدان یافته ، برپا گردانیدن اداره ها و دیگر کارهای بزرگ پرداختند .... همان روزها به گشودن اداره های نظمیه، عدلیه، بلدیه و معارف کوشید که به هر کدام یک سری از آزادی خواهان را گماردند. (کسروی، ۱۳۴۴: ص ۱۰۵)

در کتاب ایران بین دو انقلاب (پرواند آبراهامیان) به ساختار شهرهای ایران و مقامات عهده دار آن پرداخته و از ریش سفیدان و کلانتران نام برده شده که ظاهراً انجمن های بلدی در زمان صدارت سید ضیاء به دلیل افزایش عایدات توانسته بود، به اقدامات بیشتری دست بزند و این عواید از افزایش عوارض دریافتی بود که از مردم می گرفتند. از این رو به خرج بلدیه خیابان ها شوسه شد و کوچه ها را به خرج ملاکین سنگ فرش نمودند و خیابان ها، کوچه ها هم دارای یک نفر مأمور نظافت شدند.

در ابتدا انجمن های بلدیه فقط محدوده ی اطراف کاخ شاهی را نظافت می کردند و وضعیت آب رسانی به محلات تهران را سقاها برعهده داشتند، اما در آغاز سال ۱۳۰۰ ش، با تصویب قوانین جدید به نفع بلدیه ها بخشی از امور تسهیلاتی مربوط به تهران راه

اندازی شد و سعی شد که از وسایل حمل و نقل جدید استفاده شود. اما بهتر است اوضاع بلدیه‌ها را از زبان مردمان آن زمان بشنویم که در کتب خاطرات بدان اشاراتی کرده‌اند.

### خاطره‌ای از بلدیه

در باب بلدیه‌ی شهرها و ولایات مالیات‌های جدید که به عموم مردم شهرها تحمیل گردید، تلگرافاتی به ولایات می‌شد که بلدیه و نظمیه که برای امنیت و تعیش شهروندان تشکیل می‌یابند، مصارف و مخارج آن را نباید اهالی شهرهای دیگر یا دهات بدهند. هرکس مایل است شهرش زیبا و احسن شود، لابد است خودش مصارف آن را باید بدهد. مالیات‌های جدید که برای تعیش و امنیت اهالی آن شهر است، مطلبی است منطقی و به قاعده. من میل دارم که کوچه‌ام روشن باشد آب جارو باشد، آژان مستحفظ باشد، چه مربوط است به الموتی یا قاقازانی که سالی یک مرتبه رنگ شهر را نمی‌بیند یا چه مربوط است به وجه گمرک بندربوشهر که به مصرف چراغ قزوین می‌رسد. من اگر تنقیری در روزی که اعلان این مالیات‌ها شهر نمودم نمی‌دانستم، برای مصارف بلدیه است، والا هرگز تنقیر نمی‌کردم. چیزی که هست، مردم خیلی فقیرند و به واسطه‌ی پریشانی، استنکاف دارند؛ وقتی که در خانه چراغ ندارند، کوچه‌ی روشن را نیز لازم ندارند. (افشار، ۱۳۷۹: ج ۱۰، ص ۵۹۹)

### نتیجه‌گیری:

پژوهش بررسی سابقه‌ی تاریخی شهرداریها(بلدیه) به منظور دریافت پاسخ مناسب درباب چگونگی شکل‌گیری، حیطة‌ی اختیارات و نحوه‌ی عملکرد شهرداریهای ایران در دوران معاصر صورت گرفته است. از آنجا که این پژوهش به روش توصیفی به گردآوری داده‌ها در این زمینه پرداخته است. مسئله‌ی اصلی ما در این مقاله، بررسی نهاد شهرداری(بلدیه) و تحول آن در دوره مشروطه و دوره‌ی پهلوی بود. همانطور که گفته شد، تشکیل چنین انجمن‌هایی، در درجه‌ی اول برآیند نیاز مردم شهرنشین بود که توسعه‌ی شهرها و بزرگتر شدن اجتماعات شهری، لزوم پدید آمدن چنین نهادی را می‌طلبید. آن دسته از روشنفکرانی که به ممالک پیشرفته رفت و آمد داشتند، پس از

مراجعت به کشور، سعی در ایجاد چنین انجمن‌هایی در مملکت متبوع خود داشتند، مصداق این امر همان خواسته‌های مشروطه‌خواهان در ایجاد عدالت‌خانه بود. روی کار آمدن رضاشاه، مصادف با آغاز برنامه‌های نوسازی بود که ایران را از حالت جامعه‌ی پیشاسرمایه‌داری خارج می‌کرد. در همین دوره است که این نهاد با ضوابط و انسجام بیشتری به فعالیت خود ادامه داد. با وجود تمامی کاستی‌ها و مصایبی که گاه از سوی متصدیان امر صورت می‌گرفت، و هزینه‌هایی که این انجمن‌ها بر مردم تحمیل می‌کردند، تأسیس بلدیه‌ها را باید جزء نتایج مثبت جنبش مشروطیت ایران قرار داد. با تأسیس این نهادها بود که جامعه‌ی ایران، یک قدم به توسعه یافتگی نزدیک‌تر شد، اگرچه غلبه‌ی نظام استبدادی پهلوی، هرگز به این گونه انجمن‌ها اجازه نداد تا آنطور که مطلوب مردم است، فعالیت کنند. اما این نهاد نیز چون برخاسته از طبقه‌ی شهری بود، در تحولات اجتماعی ایران می‌توانست، هرچند محدود، نقش آفرینی کند.

#### منابع:

- رکن زاده آدمیت، محمد حسین، (۱۳۷۰)، **دلیران تنگستانی**، چاپ نهم، تهران، اقبال.
- سپهر، احمد علی (مورخ الدوله)، (۱۳۶۲)، **ایران در جنگ بزرگ ۱۸-۱۹۱۴**، چاپ دوم، تهران، ادیب.
- فراشبندی، علیمراد، (۱۳۶۵)، **جنوب ایران در مبارزات ضد استعماری**، تهران، شرکت سهامی انتشار.
- کاکس، سرپرسی، (۱۳۷۷)، **گزارشهای سالانه بوشهر**، ترجمه حسن زنگنه، به کوشش عبدالکریم مشایخی، تهران، انتشارات پروین.
- مابری، جیمز، (۱۳۶۹)، **عملیات در ایران**، به کوشش کاوه بیات، تهران، رسا.
- مشایخی، عبدالکریم، (۱۳۸۶)، **خلیج فارس و بوشهر: روابط سیاسی و اقتصادی ایران و اروپا در سالهای ۱۳۳۹ق-۱۳۰۸ق/۱۹۲۰-۱۸۹۰**، تهران، موسسه مطالعات تاریخ معاصر ایران، بنیاد ایران شناسی شعبه استان بوشهر.
- وادالا، ر.، **خلیج فارس در عصر استعمار**، (۱۳۵۶)، شفیع جوادی، تهران، سحاب.
- هدایت، مهدی قلی خان (مخبرالسلطنه)، (۱۳۶۱)، **خاطرات و خطرات**، چاپ سوم، تهران، کتابفروشی زوار.
- یاحسینی، سید قاسم، (۱۳۷۶)، **رئیس علی دلواری**، تهران، نشر شیرازه.