

## نقش آفرینی بلدیة در میدان سیاست‌گذاری اجتماعی شهری در ایران؛ از انقلاب مشروطه تا انقلاب اسلامی\*

جعفر هزارجریبی<sup>۱</sup>، علی‌اکبر تاج‌مزینانی<sup>۲</sup>، جمال رشیدی<sup>۳</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۲/۰۱ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۶/۲۲

### چکیده

این مقاله در تلاش است جایگاه بلدیة در میدان سیاست‌گذاری اجتماعی شهری در ایران را بر اساس اسناد قانونی بالادستی و مصوبات مربوطه توضیح دهد. هم‌زمان با انقلاب مشروطه و با روی کار آمدن مجلس شورای ملی در سال ۱۲۸۶ ه.ش که زمینه‌ساز ظهور دولت مدرن در ایران است، بازیگران حاکمیتی در سطح شهر نیز نقش جدیدی را تقبل می‌کنند. شهرداری‌ها به بازیگر اصلی در کمک به دولت به‌منظور تأمین رفاه گروه‌های اجتماعی آسیب‌پذیر تبدیل شده و خدمات رفاهی مختلفی را به این گروه‌ها ارائه می‌دهند و نوعی شهرداری ترمیمی متولد می‌شود. در مقاله حاضر با تکیه بر روش تاریخی و تحلیل اسناد، سعی شده کلیه قوانین مربوط به شهرداری‌ها طی دوره ۷۰ ساله مشروطه تا انقلاب اسلامی بررسی و مضامین مربوط به تأمین رفاه شهروندان و گروه‌های اجتماعی، کشف و استخراج شود. یافته‌ها حاکی از آن است که ابتدا شهرداری‌ها به‌عنوان یک بازیگر ترمیمی حداقلی در حوزه تأمین رفاه شهروندان نقش ایفا می‌کردند، اما با استقرار دولت توسعه‌گرای مدرن، گروه‌های اجتماعی متنوعی به هدف سیاست‌گذاری شهرداری‌ها تبدیل شدند و تأمین خدمات رفاهی متنوع‌تری توسط این نهاد انجام شد. تشدید روند توسعه و مهاجرت گسترده به شهرها و شکل‌گیری طبقه فرودستان شهری، سیاست‌گذاری اجتماعی «کاهش فقر شهری» را پیچیده‌تر و نقش شهرداری‌ها را پررنگ‌تر کرد. با این اوصاف، شهرداری به یکی از مهم‌ترین موانع نهادی موجود بر سر راه کاهش فقر شهری تبدیل شد و گروه‌های اجتماعی درگیر در اقتصاد غیررسمی شهر تحت عنوان «دست‌فروشان و دوره‌گردها» را تا حدودی از چرخه زندگی شهری حذف کرد.

واژگان کلیدی: انجمن شهر، سیاست‌گذاری اجتماعی شهری، شهرداری، فرودستان، مشروطه.

---

\* مقاله علمی پژوهشی، مستخرج از رساله دکتری با عنوان «بررسی میدان سیاست‌گذاری اجتماعی شهری (با تأکید بر مکانیسم اولویت قرار گرفتن نیازهای گروه‌های خاص در سیاست‌گذاری شهری)»، دانشگاه علامه طباطبائی، دانشکده علوم اجتماعی.

۱ استاد گروه تعاون و رفاه اجتماعی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران، jafar\_hezar@yahoo.com

۲ دانشیار گروه تعاون و رفاه اجتماعی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران، atmazinani@yahoo.com

۳ دانشجوی دوره دکتری رفاه اجتماعی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران (نویسنده

مسئول)، j.rashidi@atu.ac.ir

**Municipality Role in the Urban Social Policy Field in Iran; From Constitutional Revolution to Islamic Revolution\***

Jafar Hezarjaribi,<sup>1</sup> Aliakbar Tajmazinani<sup>2</sup> & Jamal Rashidi<sup>3</sup>

Received February 19, 2021    Accepted September 13, 2021

**Abstract**

This article tries to explain the position of urban social policy in Iran based on upstream legal documents and approvals related to city associations and municipalities. Simultaneously with the Constitutional Revolution and the establishment of the National Assembly in 1286 AH, which paved the way for the emergence of a modern government in Iran, ruling actors in the city also took on a new role. Municipalities have become a major player in helping the government to ensure the welfare of vulnerable social groups and provide various welfare services to these groups, and a kind of restorative municipality is born. In this article, relying on the qualitative method with the technique of document content analysis, we have tried to review all the laws related to municipalities during the 70-year period until the Islamic Revolution and discover and extract themes related to ensuring the welfare of citizens and social groups. The findings indicate that municipalities initially played a minimal restorative role in ensuring the welfare of citizens, but with the establishment of the modern developmental government, various social groups became the target of municipal policy and more welfare services were provided by this institution. The intensification of development and widespread migration to cities and the formation of the urban lower class, made social policy “reducing urban poverty” more complex and highlighted the role of municipalities. Thus, the municipality became one of the most important institutional barriers to reducing urban poverty, and excluded some of the social groups involved in the city's informal economy, such as peddlers and vagrants, from the urban life cycle.

**Key words:** lower class, urban social policy, Constitutional Revolution, city association and municipality.

---

\* Extracted from the doctoral dissertation entitled: investigating the urban social policy field (by focused on Mechanism of prioritizing the needs of specific groups in urban policy), Faculty of Social Sciences, Allameh Tabatabaiee University

1 Professor, Faculty of Social Sciences, Allameh Tabatabaiee University, Tehran. Iran, jafar\_hezar@yahoo.com

2 Assistant Professor (Social Policy), Faculty of Social Sciences Allameh Tabatabaiee University, Tehran. Iran, atmazinani@yahoo.com

3 PhD student in Social Welfare, Faculty of Social Sciences, Allameh Tabatabaiee University, Tehran. Iran (Corresponding Author) j.rashidi@atu.ac.ir

### مقدمه

هیچ پاسخ ساده‌ای برای مسائل شهری و زیست‌محیطی وجود ندارد؛ اما باید اذعان کرد که سیاست‌گذاران، مسائل را بسیار کوتاه‌نظرانه شناسایی و از همدیگر تفکیک می‌کنند (لاورنس،<sup>۱</sup> ۲۰۰۲: ۳۹). اهدافی که مقامات و سیاست‌گذاران شهری پی می‌گیرند و از طرفی نیز عملکرد آن‌ها، نابرابری بین شهروندان را تشدید یا بعضاً تقلیل می‌دهند. این نوع نابرابری‌ها از خلال کنترل اجتماعی، عدم تقارن در قدرت و نظم سلسله‌مراتبی امور شهری، پایدار می‌ماند. با وجود این، درگیر شدن اجتماعات مختلف ساکن شهر از کانال نمایندگانشان و مشارکت شهروندان برای شکل‌گیری همبستگی اجتماعی، یک ضرورت است (همان: ۳۴).

اما شهر از آن کیست؟ شهر نیز همچون هر دستاورد بشری دیگر، محصول مشترکی است که در بستر کنشگری کلیه شهروندان شکل می‌گیرد؛ شهروندانی که از رهگذر کنش‌ها و زندگی روزمره شهری، این محصول را خلق می‌کنند اما سیاست‌های اجتماعی شهری به‌گونه‌ای تنظیم می‌شوند که همه شمول نیستند و برخی گروه‌های اجتماعی را از زندگی شهری کنار می‌گذارند. این امر به‌واسطه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی غیرمشارکتی در خصوص شهر رخ می‌دهد؛ به‌گونه‌ای که سیاست‌گذاران شهری به نیازها و اقتضائات گروه‌های اجتماعی خاص توجهی نمی‌کنند و بنابراین در فرایند سیاست‌گذاری، آن‌ها را نادیده می‌گیرند؛ صدای این گروه‌ها شنیده نمی‌شود و همچنان از زندگی شهری کنار گذاشته می‌شوند. به تاسی از موزر<sup>۲</sup> (۱۹۹۵) و جفری<sup>۳</sup> (۲۰۱۷) می‌توان سیاست‌گذاری اجتماعی شهری را چنین تعریف کرد: مجموعه رویه‌ها، قوانین، سازوکارها، ابزارها و تکنیک‌ها، منابع و تدوین سیاست‌های اجتماعی-فضایی که به دنبال بهره‌مندی بیشتر شهروندان ساکن شهرها از فضاهای شهری، امکانات و تسهیلات هستند. در این راستا، سیاست‌گذاری اجتماعی شهری از طریق بهبود دسترسی‌های فضایی شهروندان به آن‌ها اجازه می‌دهد در حیات شهری سهمی شده و از مواهب حاصل از توسعه شهر، بهره‌مند شوند و به‌منظور اجتناب از کنار گذاشتن گروه‌های اجتماعی بی‌صدا، دموکراسی شهری را تقویت می‌کند تا این گروه‌ها بتوانند از طریق واسطه‌ها و نمایندگانشان، در تدوین سیاست‌های شهری نقش داشته باشند. بنابراین هدف اصلی سیاست‌گذاری اجتماعی شهری افزایش میزان شمولیت

1 Lawrence, Roderick, J.

2 Moser, Caroline.

3 Jeffrey, Paul.

اجتماعی و تحقق سیاست‌های رفاه اجتماعی شهروندان است و هرگونه مانع نهادی، فضایی، اجتماعی و اقتصادی بر سر راه تحقق این هدف را می‌زداید. حال مسئله اینجاست که هیچ پژوهشی در خصوص نحوه شکل‌گیری تاریخی سیاست‌گذاری اجتماعی شهری در ایران صورت نگرفته است تا نشان دهد که چگونه مصوبات و قوانین بالادستی در حذف گروه‌های اجتماعی از شهر و فضاهای شهری، نقش ایفا می‌کنند.

طی دوره مشروطه و پس‌از آن، همواره شاهد حضور بازیگران مختلفی در میدان سیاست‌گذاری شهری هستیم که مسئولیت تأمین رفاه گروه‌های کنار گذاشته شده، بر عهده آن‌ها نهاده شده که البته در برخی موارد، شفاف نبودن حوزه وظایف و مسئولیت‌های هرکدام، سبب شده که وضعیت حاشیه‌شدگی برخی از گروه‌های اجتماعی، بغرنج‌تر شود.

تولد انجمن شهر و شهرداری به‌عنوان بازیگران اصلی سیاست‌گذاری اجتماعی شهری، به تصویب اولین قانون بلدیه به تاریخ ۲۰ ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ ه.ق برمی‌گردد و پس‌از آن فرازوفرودهای چندی را تجربه می‌کنند. از دهه دوم شمسی و ذیل گفتمان توسعه آمرانه، به تدریج زمینه‌های شکل‌گیری دولت رفاه در ایران ایجاد شد و برنامه‌های مختلف رفاهی و تأمین اجتماعی، مصوب و به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شده‌اند. در این اثنا سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان رفاه اجتماعی سعی می‌کنند گروه‌های اجتماعی متضرر از توسعه آمرانه را ذیل پوشش رفاهی دستگاه‌های اجرایی مختلف قرار دهند، که بازیگران شهری نیز از این تقسیم‌کار، بی‌نصیب نمی‌شوند. در این مقاله سعی شده قوانین و مصوبات بعد از مشروطه تا انقلاب اسلامی بررسی و جایگاه سیاست‌گذاری اجتماعی شهری واکاوی شود. در این راستا سؤالات پژوهش حاضر بدین شرح هستند: تحول سیاست‌گذاری اجتماعی شهری در ایران چه روندی را طی کرده است؟ گروه‌های اجتماعی بی‌صدا چگونه از فرایندهای سیاست‌گذاری شهری حذف می‌شدند؟ بازدارنده‌های اجتماعی دموکراسی شهری در زمان مشروطه به چه نحو تأثیرگذار بودند؟ و سازوکارهای تأثیرگذاری قوانین بالادستی و برنامه‌های عمرانی در روند شکل‌گیری سیاست‌گذاری اجتماعی شهری در ایران پیش از انقلاب اسلامی، به چه صورت عمل کرده‌اند؟

### پیشینه سیاست‌گذاری اجتماعی شهری در ایران

گرچه سیاست‌گذاری اجتماعی، امری مدرن محسوب می‌شود و ارجاع به این مفهوم برای دوره پیشامدرن ایران محل شبهه خواهد بود، اما به تاسی از دیالکتیک منفی آدورنو، می‌توان عملکردهایی در اداره شهر در دوره پیشامدرن را یافت که دقیقاً مصداق‌هایی از آن چیزی هستند که تحت عنوان مفهوم سیاست‌گذاری اجتماعی صورت‌بندی می‌شود. در این خصوص نگاشته‌های فراوانی در باب نقش «محتسب» به‌عنوان متولی امر اداره شهر، قابل ردیابی است. اولین متولی اداره احتسابیه<sup>۱</sup> نیز «محمودخان احتساب آقاسی» بوده که در سال ۱۲۷۶ه.ق «به لقب احتساب‌الملکی و خلعت همایون سرافراز شد» (اعتمادالسلطنه، ۱۳۶۷: ۱۸۲۳). از مهم‌ترین نوشته‌های این حوزه، کتاب «معالم القریه فی احکام الحسبه» محمد بن احمد بن قرشی (ابن اخوه) است که با عنوان «آیین شهرداری در قرن هفتم هجری» ترجمه شده و «مأخذ باارزشی در اجتماعیات اسلام» و تلاشی برای تشریح جزئیات نظام اجتماعی شهری در دوره قرون میانه اسلامی است. محتسب که در اصل به‌نوعی شهربان یا حتی شهردار دوره اسلامی بوده، برخی وظایف را بر عهده داشته که از قضا در قوانین مربوط به شهرداری دوره مدرن هم لحاظ شده است. «ابن اخوه» که خود محتسب هم بوده، در بخشی از کتاب عنوان می‌کند: «فروشدگان حق ندارند در کوچه‌های تنگ بنشینند یا مصطبه دکان خود را از پایه‌های سقف بازار به گذرگاه بیرون کنند تا راه بر رهگذران تنگ نباشد» (ابن اخوه، ۱۳۶۷: ۹۴)، که این امر از قضا، برای اولین بار در قانون شهرداری مصوب ۱۱ تیرماه ۱۳۳۴ به‌عنوان یک تبصره به بند ۲ ماده ۵۵ به‌مثابه یکی از وظایف شهرداری اضافه شده و در اصلاحیه مصوب ۲۷ اسفند ۱۳۴۵ نیز به‌گونه تفصیلی‌تری عنوان شده است. از لطایف روزگار اینکه ماده مذکور، مهم‌ترین مستمسک قانونی شهرداری در برخورد با پدیده دست‌فروشی و بساط‌گستری می‌شود که عملاً در راستای حذف فرودستان شهری از حیات اجتماعی-اقتصادی شهرهاست.

بنابراین آنچه امروزه تحت عنوان حوزه عملکرد شهرداری‌ها شناخته می‌شود در اصل، بازنمای وضعیت اجتماعی یک جامعه شهری است و همین امر، زمینه تاریخی ورود شهرداری‌ها

۱ در دوره ناصرالدین‌شاه، اداره احتسابیه متولی اداره شهر بوده است. سپس در زمان مظفرالدین‌شاه برای نخستین بار تشکیلاتی به نام «بلدیة» تاسیس شد که محل آن در ساختمان «چادرخانه» یا «خیام‌خانه» روبه‌روی سبزه‌میدان بود و مدت‌ها ریاست آن‌را میرزا عمادالدوله بر عهده داشت (محبوبی اردکانی، ج ۲: ۱۳۳).

و به تبع انجمن/شورای شهر در امر سیاست‌گذاری اجتماعی شهری را فراهم کرده است. در دوره‌های متأخرتر نیز می‌توان رگه‌هایی از این‌گونه موارد را هم در عملکرد این بازیگران یافت و هم در اسناد قانونی بالادستی که موجد و مشروعیت‌بخش آن‌ها هستند. «تمایز ساختاری» در دوره پس‌از مشروطه و به تبع گشایش سیاسی حاصله، فرصتی برای بروز و ظهور پیدا کرد و «محتسب» دست‌نشانده سلطان که متولی اداره امور شهر بود با پشتوانه قانون، به کلانتر (شهردار)<sup>۱</sup> تغییر نقش داد و ساختار مجزایی از دولت مرکزی را برای اعمال این مدیریت سروسامان داد.<sup>۲</sup> بر همین منوال، انجمن بلدیة در مقام ساختاری متمایز از دولت و مجلس شورای ملی و انجمن ولایتی، متولد شد که نقش سیاست‌گذار و مقنن قوه مجریه شهری (کلانتر/شهرداری) را بر عهده گرفت. سپس این ۲ بازیگر، به یکی از مهم‌ترین متولیان امر سیاست‌گذاری اجتماعی شهری تبدیل شدند. گاه به‌واسطه قوانین مصوب، گروه‌های اجتماعی چندی را از حیات شهری کنار می‌گذاشتند و گاه نیز در مقام حمایتگر فقرای شهری، با بسترسازی و مداخله مستقیم، بخشی از آن‌ها را به چرخه حیات شهری بازمی‌گرداندند. در کتابچه «خلاصه عملیات بلدیة طهران»<sup>۳</sup> چنین آمده است که:

«کارخانه‌های این مؤسسه برای کمک به زنان بیوه و دختران است که روزها در آنجا مشغول پشم‌ریسی و قالی‌بافی و غیره هستند و عده آن‌ها دویست و هشتاد و سه نفر است و برای آن‌ها بیست و پنج دستگاه قالی‌بافی تأسیس شده است. به‌علاوه یک‌صد دستگاه پارچه‌بافی و یک دستگاه پشم‌ریسی در آنجا دایر است. در دارالایتام نیز ده دستگاه قالیچه‌بافی و ۳ دستگاه جوراب‌بافی و سه چرخ خیاطی و یک دستگاه پارچه‌بافی دایر است. به‌علاوه عده از اطفال کفش‌دوزی و نجاری هستند و استاد کفاش و نجار برای تعلیم آن‌ها استخدام شده است. علاوه بر

۱ به عقیده خانم لمبتون، وظیفه محتسب «نظارت بر تأمین آب آشامیدنی، نظافت خیابان، عبور و مرور آزاد در خیابان‌هاست؛ محتسب اجازه نمی‌داد که ساختمان‌ها بیش از حد مجاز به خیابان‌ها پیشروی کنند» (همان). وی در ادامه به مناصب رئیس و کلانتر می‌پردازد و معتقد است دست‌کم تا حدودی نمایندگان مردم محلی بودند (لمبتون، ۲۰۰۱: ۱۹). در آن دوره زمانی، اصطلاح «نیس» در راستای مقام رسمی شهر نمود پیدا کرد و آنچه بعداً «کلانتر» نامیده شد برخی از عملکردهای «رئیس» قبلی را بر عهده داشت (لمبتون، ۲۰۰۱: ۲۰).

۲ (اتحادیه، ۱۳۹۵: ۱۴۱-۱۴۸)، (اشرف، ۱۳۵۳: ۲۴-۲۵)، (لمبتون، ۲۰۰۱: ۴-۲۰). (ابوالقاسم سری، ۱۳۷۸)، (ویلیم فلور، ۱۳۶۶: ۶۸-۹۰)، (مستوفی، ج ۳: ۲۳۰)، (علی بیگی، ۱۳۹۲).

۳ طبری، علی. (۱۳۸۸). نخستین گزارش بلدیة تهران. پیام بهارستان. د ۲، س ۲، ش ۶. زمستان ۱۳۸۸.

عده‌ای که در مؤسسات مذکوره متوقف و کلی مخارج آنان را بلدیه می‌پردازد، یک‌صد و چهل و چهار فقره خانواری با اشخاص خارجی می‌پردازد که در خارج مؤسسات مذکوره با خرج بلدیه اعاشه می‌کنند و کمک‌های دیگری از حیث قیمت سوخت زمستان و البس زمستانی و غیره با اشخاص متفرقه که استطاعت تهیه آن‌ها را ندارند می‌شود. در فصل زمستان نیز در محلات شهر چندین مسجد از طرف اداره مزبور برای توقف فقرا گرم می‌شود و مخارج آن را عهده‌دار است و فعلاً در هر ناحیه یک مسجد مفروش و گرم شده است» (خلاصه عملیات بلدیه طهران، ۱۳۰۱).

در کنار این‌گونه امور توانمندسازی برای افراد بی‌بضاعت شهری، یکی از وظایف معاونت عمومی بلدیه، «تقسیم دواى مجانی به فقرا» (همان) بوده است. اما تأثیرات جنبش مشروطه‌خواهی ایرانیان صرفاً قابل فروکاست به «تمایز ساختاری» در حوزه مدیریت شهری نیست و دربردارنده پیامدهای مختلفی در ساحت‌های اجتماعی و سیاسی برای جامعه ایران در هنگامه برخورد با نظم نوینی است که بازیگران جدیدی را در این سامان اجتماعی و سیاسی نوین تعریف می‌کند. انگاره اصلی این جنبش، «تمرکززدایی» از قدرت سیاسی سلطان و تعریف مسئولیت‌های جدید در حوزه سیاست‌گذاری، اعمال قدرت و مدیریت بخش‌های مختلف جامعه است. بر این اساس «انجمن بلدیه» به‌عنوان اولین بازیگر جمعی و دموکراتیک (به اعتبار انتخاب شدن توسط مردم یا به زعامت قانون مصوب مربوط به «اهالی شهرنشین») در اداره شهرهای ایران ظهور پیدا کرد که مشروعیت خویش را از اولین دوره مجلس شورای ملی اخذ می‌کند. قانون بلدیه به تاریخ ۲۰ ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ ه.ق (برابر ۱۱ خردادماه ۱۲۸۶ ه.ش) به تصویب می‌رسد.

### چارچوب مفهومی: گونه‌شناسی شهرداری‌ها در میدان سیاست‌گذاری اجتماعی شهری

انجمن‌های شهر و به‌تبع آن شهرداری‌ها، با انقلاب مشروطه در ساحت مدیریتی ایران ظهور پیدا کردند. همان‌گونه که پیشتر نیز اشاره شد، برآمدن دولت توسعه‌گرای ایرانی خصوصاً در اوایل قرن ۱۴ ه.ش، زمینه‌های گروه‌بندی اجتماعی در ایران را مهیا کرد و برخی از گروه‌ها به‌واسطه حضور در نظام اداری، به گروه‌های هدف تأمین رفاه اجتماعی بدل شدند. بنابراین «بازار» و «دولت» به دو کنشگر فعال در حوزه رفاه اجتماعی بدل شده و بازیگران دیگری نیز متولی تأمین

رفاه ایرانیان شدند که بر اساس قوانین مصوب برآمده از مجلس شورای ملی، مشروعیت یافته و مسئولیت داشتند که خصوصاً به شهرنشینان، خدمات رفاهی ارائه کنند. با این اوصاف، در نظام متمرکز مدیریتی در ایران پیش از انقلاب اسلامی، نمی‌توان انجمن‌های شهر و شهرداری‌ها را فارغ از دولت متمرکز ملی در نظر گرفت. تقریباً کلیه وظایف رفاهی محوله به این دو بازیگر اصلی مدیریت شهری، برآمده از مصوبات مجلس شورای ملی هستند که نوعی از شهرداری‌های ترمیمی را شکل می‌دهند.

تاج مزینانی (۲۰۱۵) به تاسی از سلرز و لیدستروم (۲۰۰۷) به بررسی نقش شهرداری‌ها در تأمین رفاه شهروندان می‌پردازد و دو نوع شهرداری را از همدیگر متمایز می‌کند. شهرداری‌های رفاهی و شهرداری‌های ترمیمی. شهرداری رفاهی<sup>۱</sup> تقریباً در کلیه حوزه‌های سیاست‌گذاری از جمله آموزش، سلامت، تأمین مسکن، حفظ سطح درآمد، اشتغال و... مداخله داشته و خدمات ارائه می‌دهد. این مداخله‌ها پیشگیرانه هستند؛ بدین معنا که پیش از بروز هر مسئله‌ای، به‌منظور رفع نیاز شهروندان و متناسب با قابلیت‌های آن‌ها، ارائه می‌شوند و هم‌زمان نیز مداخله‌هایی به‌منظور کاهش مسائل اجتماعی در حوزه‌های پیش‌گفته، انجام می‌دهد. این نوع از شهرداری‌ها معمولاً در دولت رفاه‌های سوسیال‌دموکرات اسکاندیناوی یافت می‌شوند که البته در یک سیستم سیاسی غیرمتمرکز نقش‌آفرینی می‌کنند. اما نوعی از شهرداری ترمیمی<sup>۲</sup> نیز وجود دارد که در دولت رفاه‌های لیبرال یافت می‌شوند. درنهایت نیز نوعی از شهرداری‌ها وجود دارند که متأثر از ایدئولوژی مینیمالیستی<sup>۳</sup> از لیبرالیسم و بازار-محور هستند؛ ایدئولوژی‌ای که کمترین نقش را برای دولت و حکومت‌های محلی و شهرداری‌ها به‌منظور مداخله در حوزه رفاه اجتماعی قائل است. شهرداری‌های ترمیمی معمولاً خدمات رفاهی را بر مبنای امور درمانی برای گروه‌های در معرض خطر و حاشیه‌شده تأمین می‌کنند، خصوصاً در حوزه‌هایی همچون بی‌خانمانی، فقر، معتادین متجاهر، افراد دارای معلولیت، پناهندگان و کودکان کار با مشکل مواجه‌اند. با این اوصاف، انتظار می‌رود شهرداری‌های رفاهی، درآمد مالیاتی قابلی داشته باشند و بخش عمده‌ای از بودجه را صرف امور رفاه اجتماعی کنند.

1 welfare municipality

2 restorative municipality

۳ ایدئولوژی معتقد به دخالت حداقل دولت و کارگزاران دولتی در بازار و نظام تأمین رفاه اجتماعی.



بر اساس دسته‌بندی مزینانی (۲۰۱۵) شهرداری‌ها در ایران پیش از انقلاب اسلامی نیز جزء شهرداری‌های ترمیمی هستند؛ بدین معنا که در اثر توسعه آمرا نه و شکل‌گیری دولت توسعه‌گرا، برخی از گروه‌های اجتماعی از مزایای حاصله محروم خواهند شد و این امر در فرایند تأمین رفاه شهروندان به خصوص بخش شهرنشین، اختلال جدی ایجاد خواهد کرد. بنابراین به جز «بازار» و «دولت»، متولی دیگری نیز در میدان سیاست‌گذاری اجتماعی ظهور پیدا می‌کند و متولی تأمین رفاه گروه‌های اجتماعی کنار گذاشته شده در شهرها می‌شود. این نقش به صورت مکمل در نظر گرفته شده و به نوعی، شهرداری‌ها در ایران متولی تأمین رفاه گروه‌های اجتماعی بازمانده از قطار توسعه شهری می‌شوند. البته گروه‌هایی هم که در اثر نابرابری اجتماعی-اقتصادی ایجاد شده، آسیب‌پذیر هستند به هدف تأمین رفاه شهرداری‌ها بدل می‌شوند. اما مشکل شهرداری ترمیمی این است که بر اساس قوانین بالادستی، برخی از گروه‌های اجتماعی همچون فقرای شهری را از حیات شهری حذف می‌کند و زمینه طرد اجتماعی آن‌ها را فراهم می‌آورد. بررسی تاریخ شکل‌گیری شهرداری در ایران پیش از انقلاب نشان می‌دهد که رویکرد ترمیمی قابلیت پوشش دادن رفاه کلیه شهروندان را ندارد و خود به یکی از مهم‌ترین بازیگران میدان سیاست‌گذاری اجتماعی شهری در راستای طرد گروه‌های اجتماعی بی‌صدا تبدیل می‌شود.

### روش‌شناسی پژوهش

در این مقاله با استفاده از روش تاریخی و تحلیل اسناد قانونی بالادستی از قبیل مصوبات دوره‌ای مجلس شورای ملی و برنامه‌های عمرانی، سعی شده کلیه قوانین و مصوبات در خصوص نقش انجمن‌های شهر و شهرداری مربوط به سیاست‌گذاری اجتماعی شهری و رفاه اجتماعی در حیطه وظایف و مسئولیت‌های شهرداری احصاء شود. همچنین اسناد تاریخی (دسته اول، دوم و سوم) در خصوص اوضاع اجتماعی-اقتصادی دوره قاجار و پهلوی مورد مذاقه قرار گرفته است. در نهایت مکانیسم‌ها و زمینه‌های طرد گروه‌های اجتماعی از حیات شهری، دسته‌بندی و تحلیل شده‌اند.

### یافته‌های تحقیق

قانون بلدیہ به تاریخ ۲۰ ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ ه.ق (برابر ۱۱ خردادماه ۱۲۸۶ ه.ش) به تصویب می‌رسد و در فصل اول قانون، «مقصود اصلی تأسیس بلدیہ، حفظ منافع شهرها و ایفای حوائج

اهالی شهرنشین» عنوان می‌شود و به‌همین دلیل «اداره بلدییه از تمام ادارات برای نفع عموم، مهم‌تر و مفیدتر است» (جام‌جم، به‌نقل از آبدایان و بیطرفان، ۱۳۹۱: ۳). این امر، اولین سنگ‌بنای ورود بازیگران محلی به حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی شهری پس از انقلاب مشروطه بوده و مقرر اینکه «بلدییه» بر اساس سیاست‌های تدوین‌شده و ابلاغی «انجمن شهر»، به رفع حوائج اهالی شهرنشین اقدام کند. نمونه، در تلگراف ۲۳۹ سه محرم ۱۳۲۶ که از طرف تهران صادر شده بود، انجمن بلدییه از تجاری که از عوارض بلدی شانه خالی می‌کردند، درخواست قانونی داشت. در این تلگراف عمده محل خرج این عوارض تنظیف شهر، هزینه اطفال و یا نگهداری فقرا و ضعفا تعیین شده بود (همان: ۱۰).

فصل دوم قانون بلدییه در باب تشکیل «انجمن بلدییه» نگاشته شده و اشعار می‌دارد که انجمن بلدییه مرکب است از اعضای که از محلات شهر [...] انتخاب می‌شوند. نکته حائز اهمیت در قانون بلدییه، عدم شمولیت کلیه شهروندان در جرگه انتخاب‌کنندگان اعضای انجمن بلدییه است. در بند ۱۲ فصل دوم قانون شرایط انتخاب‌کنندگان اعضای انجمن بدین‌گونه آورده شده است: «تابعیت ایرانی، اكمال بیست‌ویک اقل، دادن مالیات یا داشتن خانه یا مستغل یا اراضی در حدود شهر که در شهرهای بزرگ هزار و در شهرهای متوسط پانصد و در شهرهای کوچک سیصد تومان ارزش داشته باشد».

### گروه‌های اجتماعی و طرد از مکانیسم سیاست‌گذاری شهری

برخی گروه‌های اجتماعی خصوصاً فرودستان شهری که از مکنت مالی برخوردار نیستند، از چرخه تأثیرگذاری بر سیاست‌گذاری اجتماعی شهری حذف می‌شوند. در ادامه فصل دوم در بند ۱۵، بخش دیگری از شهروندان نیز از حق «انتخاب‌کنندگی» محروم می‌شوند که عبارتند از: (۱) اشخاصی که به‌واسطه جنحه و جنایتی مجازات قانونی دیده‌اند؛ (۲) اشخاصی که به ارتکاب قتل و سرقت معروف باشند؛ (۳) ورشکسته به تقصیر؛ (۴) اشخاصی که از بابت عوارض بلدییه بقایا دارند و بیش از نصف عوارض سالیانه را نپرداخته‌اند؛ (۵) طایفه نسوان و (۶) اشخاص خارج از رشد.

اما مهم‌ترین نکته، محرومیت «زنان» از این حق قانونی است. به‌عبارت‌بهرتر، زنان به‌عنوان یکی از گروه‌های مهم هدف در فرایند سیاست‌گذاری، از چرخه سیاست‌گذاری اجتماعی شهری به‌کلی حذف می‌شوند و عملاً انجمن بلدییه، منتخب مردان شهرنشین خواهد بود و همین امر در

حذف «حوائج» زنان، نقش بسزایی داشته است. گرچه به‌تبع دموکراسی نمایندگی، ممکن است برخی از افراد منتخب، بتوانند «حوائج» زنان را نمایندگی کنند، اما احتمال داده می‌شود که به‌تبع حذف این بخش از شهروندان، «حوائج» آنان نیز نادیده گرفته شود؛ چراکه هیچ «نسوانی» به اعتبار بند ۱۷ فصل دوم قانون مذکور حق ندارد به‌عنوان نامزد انتخابات انجمن بلدیة شرکت کند. در قانون مصوب ۱۲۸۶ ه.ش، حوزه وظایف شهرداری که از جنس اجتماعی است عبارتند از: مراقبت در رفع تکدی و تأسیس دارالمساکین<sup>۱</sup> و دارالعجزة<sup>۲</sup> و مریضخانه‌ها و امثال آن، معاونت در اقدامات حفظ‌الصحة و حفظ دواب و حشم و تأسیس دواخانه‌ها و امثال آن، معاونت در تکثیر معارف و مساعدت در دایر کردن کتابخانه‌ها و قرائت‌خانه‌ها و موزه‌ها و حفظ و مرمت مساجد و مدارس و ابنیه عتیقه. با این قانون، شهرداری به یکی از بازیگران مهم حوزه کاهش فقر، سلامت شهری و آموزش و فرهنگ تبدیل می‌شود. گرچه جایگاه سیاست‌گذاری برای بلدیة متصور نیست اما قانون مصوب سال ۱۲۸۶ ه.ش صراحتاً این جایگاه را به «انجمن بلدیة» تفویض کرده است:

بند ۹۰: انجمن بلدیة می‌تواند که قواعد لازمه را در باب نظیفات کوچه‌ها و دستورالعمل‌های راجعه به ساختن پشت‌بام‌ها و ناودان‌ها و پاکیزگی مجاری‌میاہ و اقدامات حفظ‌الصحة و ضد عفونت و تمیزی میدان‌ها و اقدامات ضد حریق و حفظ و حراست اهالی از مواد محترقه و غیره ترتیب کند.

بند ۹۱- کلیه این قواعد و دستورالعمل‌ها با رعایت حدود قوانین شرع انور به امضای حاکم رسیده به‌توسط اداره پلیس به‌موقع اجرا گذاشته خواهد شد.

آنچه از قانون ایفاد می‌شود انجمن شهر به‌جز در خصوص بلدیة/شهرداری، می‌توانسته سایر ادارات گرداننده امور شهر را نیز تحت پوشش سیاست‌گذاری‌های خود قرار دهد و نقش قابل‌ی را در این حوزه ایفا کند، اما انجمن‌های بلدیة (با اندکی تفاوت در بین شهرهای مختلف ایران)، توفیق چندانی نداشتند و عملاً در مرحله اجرا با شکست مواجه شدند که این امر تا حدود بسیار زیادی به نوپا بودن ساختار انجمن و البته بلدیة برمی‌گردد که هنوز از سوی مردم به‌عنوان بازیگری خارج از حاکمیت که دارای مشروعیت بوده و بتواند نقش مؤثری در اداره شهرها

۱ محل نگهداری افراد بینوا.

۲ محل نگهداری افراد دارای معلولیت.

داشته باشد، مقبول نیفتاده بود. این مسئله در خصوص وصول عوارض از اهالی شهر به منظور اداره کردن بلدیّه، به غایت مشکل‌زا شد و انجمن‌ها را با مسائل بسیاری روبه‌رو کرد. انجمن بلدیّه تهران که وفق بند ۷۰ قانون بلدیّه، به تعریف و اخذ عوارض «برای مصارف بلدیّه از اهالی شهر به موجب قانون» مجاز بود، «عوارضی بر خانه‌ها و باغ‌ها وضع کرد، ولی نتوانست آن را وصول کند [...] چراکه متقاعد کردن مردم به پرداخت این عوارض مشکل بود و باعث گرفتاری مسئولان اجرایی می‌شد» (آبادیان و بیطرفان، ۱۳۹۱: ۷). بنابراین قانون جدید وضع شده در کنار برخی ابهامات که در خود داشت، همچنان در ساحت آگاهی ایرانیان، جایگاه الزام‌آوری برای تبعیت از نهادهای برخاسته از قانون را نداشت و به تبع، مردم خود را ملزم به تبعیت از مصوبات انجمن بلدیّه نمی‌دانستند.

### تمرین دموکراسی و سیاست‌گذاری شهری در قالب نهادهای انتخاباتی محلی

علاوه بر مشکلات سر راه انجمن‌های بلدیّه که از جانب مردم و حکومت سر برمی‌آورد، خود اعضای انجمن‌ها نیز به مسئله سیاست‌گذاری در باب شهر هیچ‌گونه آشنایی نداشتند و انجمن‌ها به محل نزاع‌های قومی و خویشاوندی تبدیل شد. حتی در بسیاری از آن‌ها، یک فرد مجرب به کانون انجمن تبدیل و سایرین جز تأیید صحت گفته‌های او، کاری از پیش نمی‌بردند. چنانچه «در اولین جلسه انجمن بلدیّه اصفهان وثیق‌الملک، رئیس انجمن، درباره نان و گوشت شهر اظهار نظر کرد. دیگر اعضای انجمن با تأکید فراوان به تصدیق پیشنهاد رئیس پرداختند و هیچ‌کدام نظری ارائه نکردند. وثیق‌الملک با دیدن این حالت خشمگین شد و به اعضای بلدی روی کرد و گفت: معنی وکالت این نیست که بیایید اینجا بنشینید و متابعت رأی مرا نمائید» (همان: ۶). گرچه صحبت از «گوشت و نان» به مجلس شورای ملی هم کشیده شده بود، اما عدم آشنایی وکلای شهرنشینان در انجمن‌های شهر، بی‌تأثیر در ناکارآمدی آن‌ها نبوده است. زمینه‌های مختلف اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و البته اداری لازم بوده تا انجمن‌های بلدیّه بتوانند نقش مؤثری در اداره شهرها ایفا کنند، که متأسفانه چنین اسبابی فراهم نیامده است، تا بدانجا که انجمن بلدیّه تهران با خطاب قرار دادن مجلس شورای ملی عنوان می‌دارد:

«هیچ تصور نمی‌کردیم که مجلس مقدس شورای ملی ما، قوه متخلیه نقشه اداره بلدیّه را، در عالم خیال، هنوز صورت نبسته و وضع هیچ قانونی نکرده، و دستورالعمل هیچ اداره را نداده و

تصور نکرده انجمن و اداره بلدیہ با وضع ۵ فصل و ۱۰۸ ماده، امورات بلدیہ درست نخواهد شد...» (روزنامه صبح صادق، به‌نقل از آبادیان و بیطرفان، ۱۳۹۱: ۱۴).

سرانجام انجمن بلدیہ تهران به کار خود پایان داد. انجمن بلدیہ اصفهان پس از استعفای وثیق‌الملک، رئیس انجمن، عملاً «نفعی به عموم نمی‌رساند» و در اواخر ربیع‌الاول ۱۳۲۶ از هم گسست. در انزلی، انجمن بلدیہ در شوال ۱۳۲۵ تعطیل و اعضای انجمن از «کار خسته و از تدابیر شیطانی» به ستوه آمده بودند. در رشت نیز سرانجام انجمن ولایتی، انجمن بلدیہ را تعطیل کرد.

با تمام فراز و نشیب‌هایی که پیش‌روی انجمن بلدیہ بود، قانون بلدیہ در سال ۱۳۰۹ دوباره بازبینی و برخی اصلاحات متوجه قانون می‌شود که مهم‌ترین آن، اصلاح سازوکار انتخاب «رئیس اداره بلدیہ» است. در قانون ۱۲۸۶ ه.ش در قالب بندهای ۹۲ و ۹۳ ذیل فصل چهار اشعار شده که انتخاب رئیس بلدیہ بر عهده انجمن شهر است، اما در ماده ۳ اصلاحیه قانون به تاریخ ۳۰ اردیبهشت ۱۳۰۹، رئیس اداره بلدیہ از طرف وزارت داخله معین می‌شود و مسئول اجرای دستور اصلاحات بلدی است که از طرف دولت و انجمن بلدی تصویب شده باشد. بنابراین به تبع اتفاقات متعاقب ۱۲۹۹ ه.ش در ایران، تمرکزگرایی سیاسی در سطح حاکمیتی خود را در سطح محلی نیز نشان می‌دهد و انتخاب شهردار توسط انجمن بلدیہ منتفی و این وظیفه بر عهده وزارت کشور (داخله) گذاشته می‌شود، اما شهردار بر اساس این قانون همچنان موظف است که دستورات انجمن شهر را در دستور کار قرار دهد و بنابراین انجمن شهر همچنان در ساحت سیاست‌گذاری باقی می‌ماند.

### دایره شمولیت گروه‌های اجتماعی بی‌صدا در سیاست‌گذاری شهری

در قانون اصلاحی اردیبهشت‌ماه ۱۳۰۹ ه.ش، فراگیر کردن دایره انتخاب‌کنندگان اعضای انجمن شهر است. در ماده ۴ عنوان شده که «انجمن بلدی هر محل از نمایندگان طبقات تجار و اصناف و مالکین (اعم از مالکین مستغلات و مالکین املاک مزروعی) آن شهر و یا قصبه تشکیل خواهد شد». بنابراین انجمن شهر عملاً انجمنی متشکل از نمایندگان ۳ طبقه است که شرایط محدودکننده قانون ۱۲۸۶ را تا حدودی اصلاح می‌کند. اما نکته بسیار مهم‌تر قانون اصلاحی، زمینه‌سازی برای حضور زنان در چرخه سیاست‌گذاری شهری است. طبق این قانون، «شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و طرز انتخاب و مدت تصدی اعضای انجمن و سایر

وظائف آنها مطابق نظام‌نامه‌ای که به تصویب کمیسیون داخلی مجلس شورای ملی خواهد رسید، معین خواهد شد. که این امر تحت عنوان «نظام‌نامه بلدی» به تاریخ ۶ خردادماه ۱۳۰۹ ه.ش و نهایتاً در تاریخ ۱۳ و ۱۴ آبان ماه ۱۳۰۹ ه.ش به تصویب کمیسیون داخلی مجلس شورای ملی می‌رسد. در ماده ۱۰ نظام‌نامه آمده است: شرایط انتخاب‌کنندگان که منحصرأ از طبقات سه‌گانه (تجّار و اصناف و مالکین) هستند: (۱) تبعه دولت ایران باشند؛ (۲) سن آنها کمتر از بیست سال نباشد؛ و (۳) محکوم به جنحه و جنایت نباشند.

بنابراین «طایفه نسوان» که در بند ۱۵ قانون ۱۲۸۶ ه.ش تحت عنوان اشخاص دارای ممنوعیت حق انتخاب، ذکر شده بود در نظام‌نامه مصوب ۱۳۰۹ ه.ش حذف می‌شود و بر این اساس زنان دارای حق رأی در انتخاب اعضای انجمن شهر می‌شوند. گرچه با تصویب این قانون، دست حکومت مرکزی برای انتخاب شهردارها باز می‌شود، اما گستره مشارکت جامعه در انتخاب اعضای انجمن شهر بیشتر می‌شود و بنابراین شهروندان جایگاه مهم‌تری در سیاست‌گذاری شهری پیدا می‌کنند (نه در انتخاب شهردار).

قانون مذکور با افزایش اختیار وزارت داخله در انتخاب شهرداران پیشنهادی، تا مدت مدیدی پس از جنگ جهانی دوم و اواخر دهه ۱۳۲۰ شمسی مبنای اداره کردن شهر و شهرداری‌ها قرار می‌گیرد. در این دهه که مجلس شورای ملی به‌عنوان نماد دموکراسی در ایران، دارای قدرت بیشتری نسبت به دوره‌های پیشین است و جنبش‌های اجتماعی نیز قدرتمندتر از قبل هستند و جامعه مدنی به‌گونه پویاتری خود را عرضه می‌کند، مطالبات اجتماعی در خصوص تمرکززدایی از قدرت مرکزی و به‌تبع، افزایش اختیارات شهرداری‌ها و انتخابی‌تر شدن انجمن‌های شهر مطرح می‌شود، تا اینکه در تاریخ ۴ مرداد ۱۳۲۸ «قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات» به تصویب مجلس شورای ملی می‌رسد و با امضای رضا حکمت رئیس مجلس، به دولت ابلاغ و وزارت کشور مأمور اجرای قانون تعیین می‌شود. نقطه عطف قانون مذکور، بازگرداندن حق انتخاب و عزل شهردار به انجمن شهر است و اینکه طبق ماده ۴، «هر شهرداری انجمنی خواهد داشت که از طرف اهالی مستقیماً و با رأی مخفی و با اکثریت نسبی برای مدت چهار سال انتخاب می‌شود». به‌لحاظ سیاست‌گذاری شهری، این نکته حائز اهمیت است که شهردار، منتخب همان مجموعه سیاست‌گذار شهر باشد تا اینکه از سوی دولت مرکزی به انجمن شهر تحمیل شود؛ چراکه در صورت برآورده شدن شق اول (انتخاب شهردار

توسط انجمن شهر)، احتمال تحقق سیاست‌های تدوین‌شده انجمن توسط شهردار بیشتر خواهد بود و زنجیره سیاست‌گذاری از پیوستگی لازم برخوردار خواهد بود.

ویژگی پیشرو در قانون مذکور، حذف شرط تعلق طبقاتی در قانون مصوب ۱۳۸۶ ه.ش است و بنابراین هر فردی که دارای شرایط عمومی پنج‌گانه باشد، می‌تواند در انتخابات انجمن شهر شرکت کند. این امر موجب می‌شود که شهروندان بیشتری در چرخه سیاست‌گذاری وارد شوند و مهم‌ترین محدودیت‌ها (مالکیت و جنسیت) بر سر راه حق رأی دادن شهروندان برداشته می‌شود. در بند ۹ ماده ۳۹ نیز، شهرداری‌ها موظف می‌شوند در حوزه «فرهنگ شهر» سهم بیشتری داشته باشند<sup>۱</sup>، اما این وظیفه دیرپا نبوده و در لایحه قانونی شهرداری نخست‌وزیر مصدق که در تاریخ ۱۱ آبان ۱۳۳۱ به تصویب مجلس شورای ملی می‌رسد واژه «فرهنگ شهر» حذف می‌شود، ولی همچنان شهرداری به تأمین و تدارک زیرساخت‌های فرهنگی در شهرها و قصبات موظف می‌شود. با این حال، تحول اساسی در لایحه پیشنهادی دولت مصدق در خصوص شهرداری، تغییرات اساسی در ترکیب اعضای انجمن نظارت است. در فصل دوم ماده ۱۱ در باب تشکیل انجمن نظارت، نمایندگان از ۵ طبقه به ۷ طبقه ارتقاء می‌یابد:

«برای هر حوزه انتخابیه ۲۱ نفر از طبقات هفت‌گانه علماء و رسته‌های علمی (از قبیل: استادان و پزشکان و مهندسين و وکلای دادگستری و امثال آن) مالکین و بازرگانان و کشاورزان و پیشه‌وران و کارگران، از هر طبقه سه نفر از معتمدین حوزه که واجد شرایط انتخاب شدن باشند تعیین و دعوت می‌شوند».

در باب اهمیت انجمن نظارت نیز همین بس که طبق ماده ۲۷ لایحه، «کسانی که به عضویت انجمن شهر انتخاب می‌شوند، باید اعتبارنامه به امضای اعضای انجمن نظارت و اعضای کمیسیون ۵ نفری در دست داشته باشند».

### تهی‌دستان شهری و سیاست‌گذاری اجتماعی

نکته قابل‌توجه در قانون ۱۳۲۸ ه.ش تعیین حوزه وظایف و مسئولیت شهرداری‌ها در خصوص گروه‌های تهی‌دست شهری است. طبق بند ۷ ماده ۳۵، وظیفه انجمن شهر «نظارت در جمع‌آوری

۱ بر اساس بند ۹ از ماده ۳۹، از وظایف شهرداری‌ها «مساعدت در بسط و توسعه فرهنگ و پیشرفت تعلیمات اجباری و تأسیس کلاس‌های اکابر و حرفه‌ای و تشریک مساعی با فرهنگ شهر در کلیه امور فرهنگی و کمک مالی به انجمن تربیت بدنی» است.

ولگردان - گدایان و کودکان بی سرپرست و دستور تهیه مشاغل برای آنها و تأسیس نوانخانه و دارالعجزه و پرورشگاه و شیرخوارگاه» است. همچنین در بندهای ۶ و ۷ ماده ۳۹، وظایف حمایتی برای این گروه‌ها در نظر گرفته شده است:

بند ۶ - تأسیس مسکین‌خانه و نوانخانه دارالعجزه برای جمع‌آوری مستمندان و عجزه با رعایت اعتبارات موجوده.

بند ۷ - تأسیس شیرخوارگاه و پرورشگاه برای جمع‌آوری اطفال بی‌بضاعت و بی‌صاحب و نگهداری و تربیت آنها در حدود اعتبارات شهرداری و مساعدت با اولیای اطفالی که استطاعت تأمین هزینه تربیت اولاد خود را ندارند.

نکته مهم از منظر سیاست‌گذاری اجتماعی شهری و نقش شهرداری، ورود شهرداری‌ها به حوزه کاهش فقر شهری است، که در لایحه پیشنهادی به‌طور صریح بدان اشاره شده و به‌نظر می‌رسد به شکل‌گیری طبقه فرودست شهری در دهه‌های پیشین برمی‌گردد. در اوایل سده ۱۴ ه.ش با روی کار آمدن رضاشاه، طلوع دولت توسعه‌گرای مدرن هویدا شد و بخش عمده‌ای از نیروی کار ایرانیان در بخش‌های عمرانی به کار گمارده شدند و این امر در تحولات تأمین اجتماعی نیز تأثیرگذار بود و صندوق‌های مختلف رفاهی برای کارگران شکل گرفت. پس از حدود ۲۰ سال از شروع اقدامات توسعه‌گرایانه دولت نظامی رضاشاه، تقریباً طبقه کارگر صنعتی با محوریت شهرهای بزرگ در حال شکل‌گیری بود. بدین ترتیب، فرودستان شهری در شهرهای بزرگ شکل گرفتند. فقر در کوچه‌پس‌کوچه شهرها بیداد می‌کند و روستائیان نیز از ترس فقر به شهرها مهاجرت می‌کنند و در محله‌های نابرخوردار در حاشیه شهر ساکن می‌شوند. «ثریا» همسر دوم محمدرضاشاه، برخی از مشاهدات خود از شهر تهران را چنین بیان می‌کند:

مردم از آب کثیف خوب‌ها برای نیازهای عادی در منزل بهره می‌گیرند؛ همین آبی که قبلاً در آن زنان رخت شستند و الواط کثافت ریختند و سگان ادرار کردند. هر جا می‌روم همه فقر و کثافت بود: کودکانی که از گرسنگی به بیماری ریخت دچار بودند. زنانی که به هزارویک نوع مورد تجاوز قرار گرفته بودند و پیرمردانی که از گرسنگی و قحطی‌زدگی درمانده بودند. از کثافت کوچه‌هایی می‌گویند که در آنها خانه‌ها دیگر به لحاظ فقر و تنگ‌دستی خانه نیستند و محله‌هایی که در آنها فقر، فقر واقعی بیداد می‌کند (میلانی، ۱۳۹۴: ۱۹۰).



بین سال‌های ۱۳۲۰ و ۱۳۲۵ شاخص قیمت عمده‌فروشی از ۱۰۰ به ۱۷۶ افزایش یافت، که ناشی از رشد هزینه‌های دولت و هم ناشی از افزایش سریع تقاضای بین‌المللی برای مواد اولیه در نتیجه جنگ بود. در ۱۳۳۲ مصدق طی نطقی حساب‌شده و مستدل در مجلس برآورد کرد که از هنگام اشغال ایران در ۱۳۲۰ قیمت‌ها ۱۰ برابر (۱۰۰۰ درصد) افزایش یافته است و وزیر مالیة وقت هیچ واکنشی در برابر این مسئله نشان نداده است (کاتوزیان، ۱۳۸۱: ۱۸۸).

این امر در شکل دادن به اعتصاب‌های کارگری دامن زد و فشارهای اتحادیه‌ها و سندیکاهای کارگری باعث شد که احمد قوام در سال ۱۳۲۵، تدوین پیشرفته‌ترین قانون کار خاورمیانه را در دستور کار قرار دهد.<sup>۱</sup> در کنار افزایش هزینه زندگی در دهه ۱۳۲۰، گسترده شدن طبقه فرودستان شهری به معضلی برای جامعه شهری ایران بدل شده بود، که این امر خود را در قانون «منع استفاده از فضاهای شهری برای کسب‌وکار»<sup>۲</sup> نشان می‌دهد. از آنجا که دولت متمرکز ملی به‌تنهایی نمی‌توانست معضل فقر شهری را حل کند، بنابراین دولت مصدق وظیفه بسیار خطیری را بر عهده شهرداری‌ها می‌گذارد. به‌موجب بند ۲۱ ماده ۵۵، «اتخاذ تدابیر لازم برای ساختمان<sup>۳</sup> خانه‌های ارزان‌قیمت برای اشخاص بی‌بضاعت ساکن شهر» به شهرداری‌ها سپرده می‌شود. با این اوصاف، انجمن شهر و شهرداری به بازیگر قابل‌ی در میدان سیاست‌گذاری اجتماعی شهری به‌منظور تأمین منافع گروه‌های تهی‌دست شهری تبدیل می‌شوند که به‌تبع در تصویب قوانین آتی نیز نقش بیشتری را ایفا می‌کنند.

قانون شهرداری در سال ۱۳۳۴ مورد تجدیدنظر قرار گرفت و به تاریخ ۱۱ تیرماه همان سال به تصویب مجلس شورای ملی رسید. تغییر اساسی در این قانون، نحوه انتخاب شهردار است. به‌موجب ماده ۵۰ فصل پنجم در باب انتخاب شهردار و معاون شهرداری، «انجمن شهر مکلف است پس از رسمیت یافتن بلافاصله و قبل از شروع به هر کار، یک نفر را از بین اعضای خود یا خارج از انجمن با رأی مخفی و اکثریت تام و در صورتی که دفعه اول اکثریت تام حاصل

۱ در قانون جدید، تعیین حداقل دستمزد بر اساس قیمت محلی مواد غذایی، منع کار کودکان، محدود شدن زمان کار روزانه به هشت ساعت، لزوم پرداخت حقوق برای روزهای جمعه و شش روز تعطیل سالانه از جمله روز کارگر و اجازه یافتن اتحادیه‌ها به داشتن سازمان و تشکیلات و مذاکره با کارفرمایان وعده داده شده بود (آبراهامیان، ۱۳۹۳: ۴۳۶).

۲ دست‌فروشی و بساط‌گستری.

۳ احتمالاً منظور «ساختن» است.

نشود، دفعه دوم با اکثریت نسبی برای ریاست شهرداری به مدت دو سال انتخاب و به وسیله فرماندار به وزارت کشور معرفی کند. شهردار پس از معرفی به وزارت کشور بلافاصله شروع به کار خواهد کرد». بر این اساس حوزه قدرت و اختیارات انجمن شهر در انتخاب شهردار بیشتر و اختیارات وزارت کشور به نمایندگی از دولت مرکزی، کمتر می شود. در این قانون برای اولین بار شهرداری مکلف می شود که ۵٪ از بودجه سالیانه خود را برای کمک به «امور فرهنگی شهر» اختصاص دهد. اهمیت این قانون در زمینه سازی برای عملیاتی کردن سیاست های انجمن شهر توسط شهرداری است؛ به عبارت بهتر، با تخصیص کسری از بودجه شهرداری ها به انجام امور فرهنگی، سیاست های اجتماعی و فرهنگی ابلاغی انجمن شهر بهتر می تواند عملیاتی شود و بنابراین برای اولین بار در تاریخ مدیریت شهری در ایران، زمینه های واقعی عملیاتی شدن سیاست گذاری های اجتماعی شهری فراهم می آید. اما سنگ بنای اصلی کسب مشروعیت در خصوص سیاست گذاری فضاهای عمومی شهری، در تبصره ۱ بند ۲ ماده ۵۵ قانون مذکور نهاده شده که همچنین مستمسک ورود شهرداری ها به بحث «دست فروشان» است. در قانون ۱۳۳۴ آورده شده است که: «سد معبر عمومی برای کسب یا سکنی یا هر عنوان دیگر ممنوع است و شهرداری ها موظف هستند از آن جلوگیری کنند».

این قانون به واسطه راهبردهای گوناگون توسط شهرداری ها اجرایی شده است، اما حاصل آن، ترد شدن بخش عمده ای از «فقرای شهری» از فضاهای عمومی شهر و ممانعت از حضور آن ها در اقتصاد شهر است. به عبارت بهتر، یکی از چالش برانگیزترین سیاست های اجتماعی در خصوص فضاهای عمومی شهری در تاریخ ایران، سیاست مربوط به «رفع سد معبر» توسط شهرداری ها و ممانعت از حضور «دست فروشان و بساط گستران» در فضاهای عمومی شهری است. این سیاست به طور صریح، ضوابط ۲ و ۴ ذیل اصل ۴۳ قانون اساسی را نقض می کند که اشعار می دارد «بایستی شرایط برای نیل به اشتغال کامل فراهم آید و وسایل کار برای کسانی که قادر به کار هستند اما وسایل ندارند، در اختیار قرار داده شود». کارگزار اصلی ماده (۵۵)، شهرداری ها هستند که با رویکرد عمدتاً قهری و حذف کننده، حق حضور در فضاهای شهری را از فرودستان شهری دریغ می کنند. در این بین، «تمایز ساختاری» شکل گرفته در بین بازیگران نهادی حوزه سیاست اجتماعی و عدم هماهنگی بین آن ها، باعث شده که شهرداری ها به تبع ملزم بودن به پیروی از سیاست های اقتصادی «محرومیت زدایی و کاهش فقر»، صرفاً کنشگری

معطوف به «رفع سدّ معبر» را در دستور کار خود قرار دهند و دولت نیز به‌عنوان بازیگر نهادی اصلی سیاست اجتماعی در حوزه «محرومیت‌زدایی و کاهش فقر» با نادیده گرفتن فقرای شهری در چرخه حیات اقتصادی شهرها، عملاً به‌عنوان مکمل فرایند کنارگذاری فقرای شهری از فضاهای عمومی نقش ایفا کند. با نگاه به تحولات نیمه اول قرن معاصر در جامعه ایران و با توجه به نابرابری‌های اجتماعی-فضایی<sup>۱</sup> شکل‌گرفته در این دوره و تشدید آن‌ها در اواخر دهه سوم، پدیده حاشیه‌نشینی در شهرهای بزرگ ایران به‌شدت رواج پیدا می‌کند و این امر باعث شکل‌گیری طبقه اجتماعی جدیدی در شهرهای ایران می‌شود که عمدتاً از مواهب زندگی شهری محروم و جذب اقتصاد غیررسمی می‌شوند. این بخش از جامعه که به کمترین فرصت‌ها و امکانات شهری دسترسی دارند، از خلال دست‌فروشی و بساط‌گستری، امرارمعاش می‌کنند اما صورت‌بندی مسئله از نظر سیاست‌گذاران بدین گونه شکل می‌گیرد که حضور گسترده آن‌ها در فضاهای شهری منجر به اختلال در رفت‌وآمد در «معايير و فضاهای عمومی شهری» می‌شود و به‌همین دلیل، نهاد «قانون‌گذار» به شهرداری‌ها تکلیف می‌کند که از «سدّ معبر» جلوگیری کنند. بدین‌سان اولین و مهم‌ترین قانون در خصوص سیاست‌گذاری اجتماعی فضاهای عمومی شهری در ایران متولد می‌شود و متعاقب این مسئله نیز، طبقه اجتماعی «تهی‌دستان شهری» به‌موجب این قانون، تبدیل به دومین<sup>۲</sup> گروه اجتماعی موضوع کنارگذاری از فضاهای شهری می‌شوند.

قانون شهرداری‌ها در سال ۱۳۴۵ بازبینی و اصلاح می‌شود. ازجمله اصلاحات تأثیرگذار در قانون جدید که پیامدهای مهمی در حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی شهری داشته و «دست‌فروشان» را بیش‌ازپیش از فضاهای شهری کنار گذاشته، اصلاح ماده ۵۵ است. تبصره‌های ۱ و ۲ ماده ۵۵ قانون سال ۱۳۳۴ با همدیگر ادغام و به‌گونه ذیل اصلاح می‌شوند:

«سدّ معابر عمومی و اشغال پیاده‌روها و استفاده غیرمجاز آن‌ها و میدان‌ها و بانک‌ها و باغ‌های عمومی برای کسب و یا سکنی و یا هر عنوان دیگری ممنوع است و شهرداری مکلف است از آن جلوگیری و در رفع موانع موجود و آزاد کردن معابر و اماکن مذکور فوق به‌وسیله مأمورین خود رأساً اقدام کند. در مورد دکه‌های منصوب قبل از تصویب این قانون شهرداری مکلف است

1 SocioSpatial Inequality

۲ همان‌گونه که اشاره شد به‌موجب جزء ۵ بند (ماده) ۲ قانون ۱۲۸۶ ه.ش اولین گروه اجتماعی شامل طرد از فضاهای شهری، «متکدیان» هستند.

نسبت به برداشتن آن‌ها اقدام و چنانچه صاحبان این قبیل دکه‌ها ادعای خسارتی داشته باشند با نظر کمیسیون مقرر در ماده ۷۷ نسبت به جبران خسارت آن‌ها اقدام کند، ولی کسانی که بعد از تصویب این قانون اقدام به نصب دکه‌هایی در معابر عمومی کنند شهرداری موظف است رأساً و به‌وسیله مأمورین خود در برداشتن این قبیل دکه‌ها و رفع سدّ معبر اقدام کند و اشخاص مزبور حق ادعای هیچ‌گونه خسارتی نخواهند داشت».

در قانون اصلاحی به‌صورت مشخص، به ممنوعیت استفاده از «معابر عمومی و پیاده‌روها» برای «کسب» اشاره شده و بنابراین زمینه را برای مداخله طردگرایانه شهرداری‌ها در قبال «دست‌فروشان» فراهم آورده است. در دهه ۳۰ شمسی که شاهد مشکلات اقتصادی عدیده<sup>۱</sup> و همچنین مهاجرت بی‌رویه از روستاها به شهر هستیم و حاشیه شهرها مملو از جمعیت مهاجر تهی‌دست می‌شود، با تصویب قانون اصلاحی، اشغال معابر عمومی توسط دست‌فروشان، نوعی جرم و کج‌روی از قانون تلقی می‌شود و روند برخورد با این بخش از جامعه شدت می‌یابد.

عدم یکپارچگی در سیاست‌گذاری اجتماعی، مسئله را تشدید می‌کند؛ بدین‌معناکه در اسناد بالادستی همچون برنامه‌های عمرانی به مسئله «کاهش فقر و توجه به رفاه آحاد مردم» توجه و بر هماهنگی کلیه بازیگران نهادی عمومی و خصوصی در این‌باره تأکید شده است، اما بازیگران محلی همچون شهرداری‌ها بدون توجه به این امر، صرفاً به اجرای ماده ۵۵ می‌پردازند. برنامه چهارم عمرانی کشور (۱۳۴۷-۱۳۵۱)، که ۲ سال پس از تصویب همان قانون مصوب می‌شود، فصل نوزدهم را به «رفاه اجتماعی» اختصاص می‌دهد. برنامه‌های مشخص و سیاست‌های اجرایی این فصل عبارتند از: بیمه‌های اجتماعی، رفاه خانواده و کودک، رفاه جوانان، ورزش و تربیت‌بدنی، رفاه کارگران، رفاه روستاییان و رفاه و نوتوانی گروه‌های خاص (شامل معلولان جسمانی، معلولان روانی و معلولان اجتماعی) و آموزش و تحقیقات. «هدف کلی برنامه رفاه اجتماعی آن است که به‌تدریج کلیه فعالیت‌های رفاهی از جنبه خیریه و محدود فعلی و از صورت چاره‌جویی موقت مشکلات و دردهای اجتماعی خارج شده و تحت نظارت دولت به‌صورت یک وظیفه عمومی و به شکل سازمان‌یافته و منطبق بر معیارهای علمی درآمد و

۱ مشکلات اقتصادی و فشارهای خارجی موجب بی‌ثباتی رژیم شد. شمار اعتصاب‌های بزرگ که در سال‌های ۱۳۳۴ تا ۱۳۳۶ بیش از سه مورد نبود، در سال‌های ۱۳۳۶ تا ۴۰ به بیش از ۲۰ مورد رسید که برخی با درگیری‌های خونین میان اعتصابیون و نیروهای مسلح پایان یافت (آبراهامیان، ۱۳۹۹: ۵۱۸).

در عین حال با خدمات رفاهی سازمان‌های مختلف عمومی، اجتماعی و خصوصی هماهنگ شود تا استفاده کردن از حداقل خدمات و بهره‌مند شدن از حقوق اجتماعی برای همگان ممکن و میسر باشد و در نتیجه عدالت اجتماعی در میان کلیه گروه‌های جامعه تعمیم یابد و از نیروهای نهفته بعضی گروه‌ها نیز در راه مصلحت عمومی و رشد ملی بهره‌برداری شود» (برنامه چهارم عمرانی کشور، ۱۳۴۷: فصل نوزدهم). همچنین بنا بر مستندات سازمان برنامه و بودجه، توجه به تأمین زندگی مطلوب برای افراد جامعه، علاوه بر تعمیم عدالت اجتماعی، موجب بهبود کیفیت نیروی کار، تشویق افراد به پس‌انداز، افزایش مشارکت مردم، تقویت حس تعاون، درک مسئولیت اجتماعی در افراد و ایجاد آمادگی بیشتر در محیط برای پذیرش تغییرات و تحولات و اصلاحات اجتماعی می‌شود. از این رو، برای ایجاد هماهنگی در برنامه‌ریزی و جلوگیری از تداخل وظایف و اتلاف منابع، تشکیل «شورای عالی رفاه اجتماعی» کانون توجه شد. تعمیم بیمه‌ها و مقررات بازنشستگی در بخش خصوصی و برقراری بیمه‌های اجتماعی خاص به منظور مبارزه با بیکاری‌های محلی و فصلی از دیگر مواردی است که در برنامه چهارم، مورد توجه قرار گرفت (امیدی، ۱۳۹۱: ۱۱۶-۱۱۷).

همان‌گونه که مشخص شد در متن برنامه چهارم به هماهنگی میان کلیه بخش‌ها اشاره و تأکید شده است، اما عدم یکپارچگی در سیاست‌گذاری اجتماعی باعث می‌شود شهرداری‌ها مسئولیتی در راستای کاهش فقر برای خودشان تعریف نکنند و با استناد صرف به ماده ۵۵، به یکی از مهم‌ترین بازیگران نهادی طردکننده تهی‌دستان از فضاهای عمومی شهری تبدیل شوند. از سوی دیگر سایر بازیگران نهادی نیز در فراهم آوردن اسباب اشتغال برای این بخش از جامعه، اقدام نمی‌کنند و بنابراین هم‌افزایی بین «نادیده گرفتن» تهی‌دستان توسط بازیگران دولتی حوزه تأمین رفاه اجتماعی (از یک طرف) و رویکرد حذف‌کننده شهرداری در قبال آن‌ها (از سوی دیگر)، باعث می‌شود که پدیده «دست‌فروشی» به عنوان یکی از مصادیق «اختلال در بهره‌مندی عموم مردم از فضاهای شهری» قلمداد شده و دست‌فروشان از این فضاها طرد شوند.

### بحث و نتیجه‌گیری

گرچه می‌توان بازیگرانی همچون «کلانتر» و یا «محتسب» را برای نقش‌آفرینی در حوزه مدیریت شهری در اواخر دوره ناصری متصور شد، اما سیاست‌گذاری اجتماعی شهری به معنای مدرن آن

وجود نداشته است. با تصویب قانون بلدیة به سال ۱۲۸۶ ه.ش، اولین قدم در راستای نقش‌آفرینی «بلدیة» به‌عنوان بازیگر میدان سیاست‌گذاری اجتماعی شهری برداشته شده و فرودستان شهری به‌عنوان جامعه هدف تعریف می‌شوند. «بلدیة» که مشروعیت خویش را از دوره اول مجلس شورای ملی اخذ می‌کند، به‌عنوان اولین بازیگر جمعی و دموکراتیک (به‌اعتبار انتخاب شدن توسط مردم یا به زعامت قانون مصوب مربوط به «اهالی شهرنشین») در نتیجه فرایند «تمایز ساختاری» جامعه ایرانی و با ظهور جنبش مشروطه‌خواهی در قرن ۱۴ ه.ش در اداره شهرهای ایران ظهور پیدا می‌کند و با تصویب قوانین متعدد، روزبه‌روز به حوزه اختیارات و وظایف تأمین رفاه شهروندان و گروه‌های اجتماعی توسط شهرداری‌ها افزوده می‌شود. در این بین، «زنان» اولین گروه اجتماعی هستند که به‌صورت سیستماتیک به‌واسطه عدم حق رأی، از فرایند سیاست‌گذاری حذف می‌شوند. اما در این بین، برخی گروه‌ها همچون متکدیان و افراد بی‌خانمان و کودکان بی‌سرپرست ذیل چتر رفاهی شهرداری قرار می‌گیرند و زیرساخت‌های مربوطه نیز فراهم می‌شود. اما استقرار «بلدیة» به‌عنوان مولود مشروطه در نظام مدیریت شهری در ایران با موانع اجتماعی نیز روبه‌رو می‌شود، به‌گونه‌ای که شهروندان حتی میلی به شرکت در انتخابات انجمن بلدیة ندارند و به‌منظور تأمین مالی بلدیة، حاضر به پرداخت عوارض قانونی نیستند که در ادامه این روند، نهاد بلدیة از حالت دموکراتیک خارج شده و در دوره پهلوی اول، زیر نظر وزارت داخله اداره می‌شود. اما دموکراسی شهری در دوره پهلوی دوم تقویت می‌شود و دوباره نهاد انتخاباتی انجمن بلدیة به میدان سیاست‌گذاری اجتماعی شهری برمی‌گردد و به‌تبع، «بلدیة» نیز نقش پررنگ‌تری ایفا می‌کند. به‌موازات اینکه دولت توسعه‌گرای مدرن استقرار می‌یابد و در توزیع عادلانه منابع و فرصت‌های حاصل از توسعه با مشکل روبه‌رو می‌شود، برخی گروه‌های اجتماعی بی‌صدا نیز از مواهب توسعه بی‌بهره‌تر می‌شوند و در نتیجه زمینه برای نقش‌آفرینی شهرداری ترمیمی به‌عنوان بازیگر رفاهی مکمل دولت، مهیا تر می‌شود.

در دهه ۱۳۲۰ و همچنین اوایل دهه بعد، شاهد بحران اقتصادی و تورم و افزایش هزینه زندگی خصوصاً در شهرها هستیم که موجب شکل‌گیری طبقه فرودستان شهری در دهه ۱۳۳۰ ه.ش شده و از اقتصاد رسمی نیز حذف می‌شوند. این بخش از جامعه به‌منظور دست یافتن به فرصت اشتغال و کسب درآمد، به‌ناچار از «فضاهای شهری» برای دست‌فروشی و بساط‌گستری استفاده می‌کنند و بخش عمده اقتصاد غیررسمی جامعه شهری ایران به‌ویژه در شهرهای بزرگ را

تشکیل می‌دهند. اما همین امر به مسئله‌مندی «عبور و مرور» در فضاهای شهری در نزد سیاست‌گذاران منجر می‌شود که راه‌حل را در بازبینی قانون شهرداری به سال ۱۳۴۴ درمی‌یابند. قانون شهرداری مورد بازبینی قرار گرفته و به‌موجب ماده ۵۵، شهرداری موظف می‌شود که از «سدّ معابر» توسط افراد دست‌فروش و بساط‌گستر جلوگیری کند. این امر به کنار گذاشته شدن بخش مهمی از فقرای شهری منجر می‌شود که به‌واسطه بهره‌مندی از فضاهای شهری، به دنبال فرصت‌های اشتغال و درآمدزایی هستند، اما سیاست تدوین‌شده ناشی از قانون سال ۱۳۴۴، آن‌ها را از مزیت‌های زندگی شهری محروم می‌کند و بدین ترتیب شهرداری به مهم‌ترین بازیگر میدان سیاست‌گذاری اجتماعی شهری تبدیل می‌شود که گروه اجتماعی-اقتصادی مهمی را از چرخه حیات شهری حذف می‌کند. این روند تا بعد از انقلاب اسلامی نیز ادامه می‌یابد.

با این اوصاف، در پایان دهه ۵۰ شمسی و به‌رغم تمرکزگرایی شدید مدیریتی، شهرداری‌ها به مهم‌ترین بازیگر میدان سیاست‌گذاری اجتماعی شهری تبدیل می‌شوند. برخی وظایف تأمین رفاه که توسط دولت قابل انجام نیست به شهرداری‌ها واگذار شده و عملاً به بازیگری نهادی تبدیل می‌شوند که درصدد است پیامدهای منفی اجتماعی-اقتصادی توسعه آمرانه را کاهش داده و وجهه انسانی‌تری به توسعه و نابرابری‌های حاصل از آن ببخشد. ایدئولوژی شهرداری ترمیمی به دلیل ناهماهنگی موجود بین بازیگران نهادی درگیر در سیاست «کاهش فقر شهری» نمی‌تواند گروه‌های اجتماعی بی‌صدا را ذیل چتر رفاهی مورد‌نظر پوشش دهد و خود به طفیلی دولت در حوزه تأمین رفاه در سطح محلی تبدیل شده و بعضاً با طرد فقرای شهری از فضاهای شهری، چرخه فقر را تشدید می‌کند و تهی‌دستان شهری را از مواهب توسعه محروم می‌کند. تشدید روند توسعه و همچنین اجرای برنامه اصلاحات ارضی که موجب مهاجرت گسترده به شهرها و شکل‌گیری طبقه فرودستان شهری می‌شود، سیاست‌گذاری اجتماعی «کاهش فقر شهری» را پیچیده‌تر کرده و نقش شهرداری‌ها را پررنگ‌تر می‌کند. بر این اساس، شهرداری به یکی از مهم‌ترین موانع نهادی موجود بر سر راه کاهش فقر شهری تبدیل شده و گروه‌های اجتماعی درگیر در اقتصاد غیررسمی شهر تحت عنوان دست‌فروشان، بساط‌گسترها و دوره‌گردها را تا حدود بسیار زیادی از چرخه زندگی شهری حذف می‌کند. این امر با تجاری‌سازی فضاهای شهری و استیلای منطق کسب سود از فضاهای شهری، عرصه زندگی اجتماعی را بر فقرای شهری تنگ‌تر کرده و بر شمار گروه‌های آسیب‌پذیر می‌افزاید.

## منابع

- آبادیان، حسین (۱۳۹۵). شکل‌گیری و عملکرد بلدیة (شهرداری) تهران از ۱۳۰۰ تا ۱۳۲۰، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- آبادیان، حسین؛ بیطرفان، محمد (۱۳۹۱). موانع تاریخی رشد مدیریت شهری در دوره مشروطه؛ تجربه انجمن‌های بلدی، دو فصلنامه تحقیقات تاریخ اجتماعی، دوره دوم، شماره ۲: ۱-۲۴.
- آبراهامیان، یرواند (۱۳۹۹). *ایران بین دو انقلاب*، مترجمین: احمد گلمحدی و محمدابراهیم فتاحی. تهران: نشر نی.
- ابن اخوه، محمد بن احمد بن قرشی (۱۳۶۷). *آئین شهرداری؛ معالم القریه فی احکام الحسبه*، ترجمه جعفر شعار، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
- اشرف، احمد (۱۳۵۳). ویژگی‌های تاریخی شهرنشینی در ایران دوره اسلامی، *نامه علوم اجتماعی*، شماره ۴.
- اعتمادالسلطنه، محمدحسن خان (۱۳۶۷). *تاریخ منتظم ناصری*. ج ۳، به کوشش دکتر محمد اسماعیل رضوانی، تهران: دنیای کتاب.
- امیدی، رضا (۱۳۹۱). تحلیل برنامه‌های عمران و توسعه ایران از منظر مؤلفه‌های برنامه‌ریزی اجتماعی، *فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه*، سال ۱۷، شماره ۱۱۹: ۹۷-۱۱۴.
- سری، ابوالقاسم (۱۳۷۸)، منصب محتسب در ایران. *مجله حکومت اسلامی*، دوره سوم، شماره ۱۳: ۱۵۱-۱۷۴.
- علی‌بیگی، حسین (۱۳۹۲)، بررسی مؤلفه‌های مهم توسعه شهر تهران در عصر قاجار (نمونه موردی بلدیة تهران)، *مجله تاریخ نو*، سال ششم، شماره ۵: ۶۲-۹۴.
- فلور، ویلم (۱۳۶۶). *جستارهایی از تاریخ اجتماعی ایران در عصر قاجار*، جلد اول، ترجمه دکتر ابوالقاسم سری. چاپ اول. تهران: انتشارات توس.
- کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۸۱). *اقتصاد سیاسی ایران: از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی*. ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی. تهران: نشر مرکز.
- طبری، علی (۱۳۸۸). نخستین گزارش بلدیة تهران، *پیام بهارستان*، سال دوم، شماره ۶: ۲۴۳-۲۶۸.
- محبوبی اردکانی، حسین (۱۳۷۶). *تاریخ مؤسسات تمدنی جدید در ایران (جلد ۲)*. تهران: مؤسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. *قانون بلدیة*. مصوب ۲۰- ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ قمری.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. نظام‌نامه بلدیہ. مصوب کمیسیون داخله مجلس شورای ملی؛ مورخ ۶ خردادماه ۱۳۰۹.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. قانون مالیات بلدی بر وسایط نقلیه، مصوبه پنجم شهر ربیع‌الاول ۱۳۲۱ قمری.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات، مصوب ۴ مردادماه ۱۳۲۱ (کمیسیون کشور).

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. قانون شهرداری، مصوب ۱۱ مردادماه ۱۳۳۴.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. قانون برنامه عمرانی چهارم کشور، مصوب ۲۷ اسفندماه ۱۳۴۶.

مستوفی، عبدالله (۱۳۸۸). شرح زندگانی من یا تاریخ اجتماعی و اداری دوره قاجاریه. ج ۳، چ ۶. تهران: انتشارات زوار.

میلانی، عباس (۱۳۹۴). نگاهی به شاه. تورنتو: پرشین سیرکل.

Jeffrey, Paul. (2017). *What role do cities play in social inclusion and welfare policies? Policy brief for EUROCIITIES*, <http://www.eurocities.eu/eurocities/documents/>, 2017.

Lambton, Ann K. S. (2001). *Local Particularism and the Common People in Pre-Modern Iran. Working Paper. Durham, UK: University of Durham, Institute for Middle Eastern and Islamic Studies.*

Lawrence. Roderick J. (2002). Inequalities in urban areas: innovative approaches to complex issues. *Scandinavian Journal of Public Health*. 2002; 30: 34-40.

Moser, Caroline O.N. (1995). Urban social policy and poverty reduction. *Environment and Urbanization*. No 7: 159.

Tajmazinani, Ali Akbar. (2015). *Challenges of Establishing a 'Welfare Municipality*. in Tehran. presented at the RC21 International Conference on "The Ideal City: between myth and reality. Representations, policies, contradictions and challenges for tomorrow's urban life" Urbino (Italy) 27- 29 August. 2015.