

# شهرداری به روایت یک قانون



شنبه  
۱۴ خرداد ماه  
۱۳۹۷ (شماره ۲۲۲۷)

۱۵  
SHAHRAKNEWS.IR



تاریخ و هویت



نمایی از مردم مشهد درکنار نهر نادری / به احتمال عکس مربوط به اوایل دوره پهلوی است

● قدمی فراتر از تهران  
تا اینجا هر چه گفتیم ویژه تهران بود. تنها نشانی که از تسری این شیوه‌نامه‌ها به دیگر ولایات و شهرهای ایران وجود دارد، دستورالعملی برای استقرار اداره احتساب در ولایات است. در این رساله نیز «نظمیه» جانشین «محتسب» شده‌واین مأموران علاوه‌بر پرداختن به‌اموری که به‌امنیت و آرامش شهر و تأمین ارزاق مربوط بود، به‌امور شهری همچون نظافت و ساخت‌وساز و تهیه‌نفوس شهر هم باید توجه می‌کردند. البته از سرنوشت اجرایی شدن این دستورالعمل نیز اطلاعی در دست نیست.

● قانون بلديه؛ فرزند مشروطه  
نهضت مشروطه بالاخره ۱۴ مرداد ۱۲۸۵ خورشیدی در ممالک محروسه ایران پیروز شد و در پی آن ۱۴ مهر همان سال مجلس شورای ملی – یعنی نهادی که قرار بود بر پایه حضور مردم به بیان خواسته‌های آنان بپردازد- برپا شد. مردمی که مشروطه را مطالبه کرده بودند، خواسته‌های مترقی و مورد نیاز جامعه آن زمان را داشتند، اما زیرساخت‌های انجام این درخواست‌ها فراهم نبود و سال‌های اول بعد از مشروطه تنها به‌وضع قوانین مورد نیاز برای اجرایی شدن این مطالبات سپری می‌شود.  
در بین قوانین مترقی‌ای که در این دوره به تصویب رسید یکی هم «قانون بلديه» بود چنان‌که گفته شد، در ۱۰ خردادماه ۱۲۸۶ به تصویب می‌رسد. این قانون به سبب ارتباط با زندگی روزمره عموم مردم، جایگاه ویژه‌ای نیز داشته است. قانون بلديه در ایران با محوریت رهبری جمعی (انجمن شهر) تدوین می‌شود که مشابه قانون شهرداری در بلژیک و فرانسه بوده است؛ کشورهایی که فرایند شهرنشینی در آن‌ها بسیار جلوتر از ایران آن روزگار بود. پیش از بررسی دیگر نقدها بر آن، ابتدا ببینیم «قانون بلديه» که در پنج فصل و ۱۰۸ ماده تصویب شده، چه بوده است؟

و معاون او و اعضای اداره بلديه و سایر مستخدمین بلديه از خریدن اموال شهر در موارد فروش آن‌ها ممنوع‌اند.  
آخرین فصل هم به کارکنان بلديه مربوط است. آن‌ها جزو مستخدمین دولت محسوب شده و باید لباس مخصوص بپوشند. در پایتخت و مراکز ایالت، انفصال از خدمت کلانتر به اجازه شخص اول مملکت نیاز دارد.

انجمن بلديه تعريف شده است؛ از تعیین تکلیف در امور مالی و بستن قراردادها تا انتخاب کارکنان بلديه و تعیین مقرری برای آن‌ها.  
فصل چهارم نحوه اداره بلديه را شرح داده است؛ «اداره بلديه مرکب است از اعضای که انجمن بلديه انتخاب کرده و تعداد اعضای اداره بلديه چهار نفر و این اداره تحت ریاست رئیس انجمن بلديه خواهد بود که موسوم به کلانتر است و او یک معاون از اعضای اداره بلديه به انتخاب انجمن بلديه خواهد داشت.»  
همچنین قید شده است که حاکم حق تفتیش و رسیدگی به اداره بلديه و ادارات جزو آن را دارد و کلانتر

عید قربان، تعریفه‌های رأی، توزیع و روز ۱۱ ذی‌الحجه تعریفه‌ها را جمع‌آوری کنند، اما تاریخ آن تغییر می‌کند. در این ایام، از آنجا که جوی علیه نظام‌نامه بلديه ایجاد شده بود، این فرایند بیش از یک ماه به طول می‌انجامد. در این مدت تنها روزنامه حبل‌المتین اشاره کرده که در مسجد گوهرشاد تعریفه‌های رأی را برای هر محله به‌صورت جداگانه توزیع کرده‌اند.  
بالاخره اسفندماه ۱۲۸۶ خورشیدی، این گزارش منتشر می‌شود؛ «خیلی خوشوقتیم از اینکه در آخر این شماره اول خورشید بشارت انتخاب وکلاء محترم انجمن بلدی این بلد مقدس را به نظر هموطنان عزیز برسانیم و به آن‌ها اطمینان بدهیم که ان‌شاء...»  
عزیزان! به همت و کفایت وکلاء محترم اداره بلديه چنانچه شایسته بلاد متمدنه است در این پایتخت اسلامیت دایر شده... از دو ماه قبل تاکنون که نظار محترم انتخابات وکلا با کمال سعی و کوشش از امور شخصی خویش دست برداشته در راه ترقی مملکت

پرداخت کرده باشند و خانه یا مستغلات یا اراضی در حدود شهر داشته باشند که ارزش آن در شهرهای بزرگ هزار تومان بوده است. همچنین حکام و نظامیان اجازه شرکت در انتخابات را نداشته‌اند. پس از آن هم روند برگزاری انتخابات مشخص شده و آمده که در اولین قدم باید یک انجمن نظارتی در محلات شهرها تشکیل شود.  
در فصل سوم که به تفصیل به وظایف انجمن بلديه پرداخته، چنین یادآور شده است؛ «این انجمن برای چهارسال انتخاب‌گردیده و هیچ‌کس از اعضای انجمن بلديه نباید بدون عذر موجه از حضور در اجلاس‌ات انجمن خودداری نماید.» بیست و یک وظیفه نیز برای

باتوجه به اینکه برگزاری انتخابات در هر ایالت به عهده حاکم شهر بوده، ۱۷ آبان ۱۲۸۶ (۳ شوال ۱۳۲۵ قمری) متین السلطنه از طرف رکن الدوله (والی خراسان) در جلسه انجمن ایالتی شرکت و موافقت وی را با تشکیل انجمن بلدی اعلام می‌کند.  
انتخاب هیئت نظار از دو روز قبل با پخش آگاهی‌های عمومی شروع شده بود اما چون عموم مردم با روند کار آشنا نبودند، انتخاب این هیئت زمان‌بر می‌شود. در سرشرو انتخاب نماینده در هیئت نظار چهار روز طول می‌کشد و حاجی محمد اسماعیل آقا تاجر کاشانی به عنوان ناظر انتخاب می‌شود. این هیئت، سپس به محله نوغان می‌رود تا نظار آنجا را هم مشخص کنند. خلاصه باتوجه به محلات شش‌گانه در مشهد انتخاب نمایندگان هیئت نظارت حدود شش هفته به طول می‌انجامد. سرانجام ۱۴ دی ۱۲۸۶ خورشیدی (اول ذیحجه ۱۳۲۵) هیئت نظارت انتخابات تشکیل و باتوجه به اینکه اعیاد قربان و غدیر بوده، قرار می‌شود تا در روز

متکدیان؛ تقویت صحت عمومی با تأسیس دواخانه و امثال آن؛ نظارت بر توسعه شهر طبق نقشه و تهیه ملزومات کنترل حریق و بلایای طبیعی، بیمه آیینیه متعلق به شهر؛ همکاری در توسعه نهاد‌های فرهنگی همچون مدارس، موزه‌ها و مساجد، توسعه بازارها و نمایشگاه‌های تجاری.» در مواد بعدی این فصل نیز محدوده جغرافیایی و اختیارات بلديه مشخص شده است.  
فصل دوم به تفصیل، شرایط انتخاب شوندگان و انتخاب‌کنندگان انجمن بلدی شرح داده شده است. از جمله شروط جالب توجه آن هم، این است که انتخاب‌کنندگان باید حتماً مالیات خود را

● اولین قدم‌ها برای تشکیل بلديه در مشهد  
پیش و پس از تصویب قانون بلديه، جراید آن روزگار با حرارت از لزوم تشکیل آن می‌نوشتند. برای مثال روزنامه «صبح صادق» در گلابه به تحقیق نیافتن برنامه‌های مشروطه، یک سال پس از پیروزی این نهضت می‌نویسد؛ «چند سال از عمر مجلس می‌گذرد. هنوز بلديه ترتیب نداده‌ایم که اهل بلد از نتایج آن بهره‌مند و قرین آسایش گردند. هنوز علوم را ترویج و مدارس را اصلاحاتی نکرده‌ایم که فرزندان وطن قدم به دایره علم و صنعت و ترقی و مدنیت بگذارند، یا برای خدمت وطن خود را حاضر نمایند.»  
این زمزمه آرام آرام به محافل عمومی هم کشیده می‌شود؛ ۲۱ مهر ۱۲۸۶ خورشیدی (۷ رمضان ۱۳۲۵ قمری) که حدود سه ماه از ابلاغ قانون بلديه می‌گذشته، در جلسه انجمن معدلت رضوی، اعضای آن ایجاد اداره بلديه موافق با نظام‌نامه را بر هر کاری ارجح دانستند و این درخواست در جلسات هفته‌های بعد نیز تکرار و پیگیری می‌شود.

۱۰ خردادماه ۱۲۸۶ خورشیدی (برابر با ۲۰ ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ قمری)، نمایندگان اولین دوره مجلس شورای ملی ایران «قانون بلديه» را تصویب کردند و در ادامه، تصویب این قانون ۱۰۸ ماده‌ای پایه تأسیس نهادی شد که اکنون شهرداری نام دارد. در واقع تا پیش از نیمه قرن ۱۳ خورشیدی که اولین زمزمه‌های تأسیس نهادی نوین برای اداره شهرهای ایران برخاست، مشهد، کمتر از ۶ هزار نفر جمعیت داشت و تعداد خانه‌های مسکونی آن نیز از ۷ هزار و ۷۰۰ واحد فراتر نمی‌رفت. تا این زمان سیستم اداره شهر به همان منوال سنتی پیش می‌رفت و حکومت تقریباً جز تأمین امنیت هیچ مسئولیت دیگری را در قبال مردم به عهده نداشت و برای این امر و دیگر امور مربوط به خود از مردم مالیات دریافت می‌کرد. همچنین امور آبادانی در شهر همچون ساخت آب‌انبارها و راه‌ها در قالب امور خیرخواهانه و ظرفیت وقف انجام می‌شد و حلقه‌های واسط بین حکومت و جامعه شامل کدخدا، کلانتر، نقیب، داروغه، محتسب، بیگلربیگ و... عموماً مشاغلی موروثی بودند. آن‌ها امور مختلف شهر را از جمع‌آوری مالیات تا کنترل کم‌فروشی و برقراری آرامش و امنیت برعهده داشتند. برای مثال در دوره ناصری ریاست شهر با کلانتر و ریاست محلات با کدخدا بود. تأمین امنیت – چه در جلوگیری از دزدی و فساد و چه احتکار و کم‌فروشی – بر عهده داروغه شهر بود. اولین اقدامات برای مدون کردن شیوه اداره شهر به‌ویژه درباره دارالخلافه (یعنی تهران)

این گزارش با همکاری و همیاری دکتر ابوالفضل حسن‌آبادی، محمد زائرنیا، شیرین سیدی، هانیه مشتاق خراسانی، زهرا تنها قاطمه تفضلی، حسن توانا و بر اساس منابع اسنادی و تصویری مرکز اسناد و تاریخ توسعه شهری شهرداری مشهد پژوهش، گردآوری و تنظیم شده است.

## بلديه در دوره ناصرالدین شاه؛ جرقه‌هایی که شعله‌ور نشد

اما یکی از این پیشنهادها که مشخص نیست ضمانت اجرایی یافته یا نه، دستورالعمل «احتساب شهر دارالخلافه» است که به خواست «اعتماد السلطنه» تهیه می‌شود. این رساله در واقع امتیازنامه‌ای است که در آن به امور مختلف شهری – از نحوه تأمین درآمد تا سیستم مدیریت شهر – در شانزده فصل پرداخته شده است. در مقدمه آن به لزوم وجود این شیوه‌نامه و وظایف شهروندی اشاره شده و برای امور احتساب (نظم)، روشنایی، سنگفرش، نظافت نهرا و مجاری و بردن خاک‌روبه‌ها دستوراتی وضع شده است. همچنین پیشنهاد شده مبلغ بیست و پنج قران از هر خانه جهت این امور، وجه دریافت شود.  
در این مکتوب یک هیئت احتساب دوازده نفره تعریف شده که رئیس هیئت توسط دولت انتخاب می‌شد و او پنج عضو آن نیز تعیین می‌کرد و شش نفر دیگر توسط اهالی انتخاب می‌شدند.  
به این ترتیب اداره امور شهر از حیثه مستقیم حکومت خارج می‌شد. بر همین اساس می‌توان آن را پیش‌نویسی برای قانون بلديه خواند.  
در دوره حکومت کامران میرزا (پسر ناصرالدین شاه) بر تهران، هم به حکم او و هم به حکم پدر تاج‌دارش فرمان‌هایی برای رؤسای احتسابیه دارالخلافه صادر شده که آن‌ها هم دربردارنده دستورالعمل‌هایی بوده که حدود اختیار این اداره را مشخص می‌کرده و شامل پاکیزگی و نظافت شهری و مدیریت ساخت‌وساز می‌شده است.

● مسئولی که از فرنگ آمد  
برابر مکتوبات تاریخی، سفرهای ناصرالدین شاه به فرنگ سبب می‌شود تا او تحت تأثیر نظم و انضباط

## قانون بلديه در یک نگاه

فصول پنج‌گانه قانون بلديه عبارت بوده از: «قواعد کلیه»، «در تشکیل انجمن بلديه»، «ترتیب و وظایف انجمن بلديه»، «اداره بلديه» و «در باب مستخدمین بلديه». در فصل اول که به کلیات و تعاریف پرداخته شده، هدف اصلی تأسیس بلديه را «حفظ منافع شهرها و ایفای حوایج (نیازها) اهالی شهر» عنوان کرده‌اند. سپس در ۱۰ بند، امور مربوط به بلديه را چنین برشمرده‌اند: «اداره آنچه اهالی شهر برای اصلاح امور طبق قانون می‌خواهند، اداره سرمایه‌های منقول و غیرمنقول شهر، امور ارزاق، نظافت شهر، رفع

## نقدی بر قانون بلديه

چنان‌که گفته شد طبق این قانون، اداره شهر وابستگی شدید به انجمن بلديه داشت که این وابستگی در روزگار پریشان اوایل مشروطه و اواخر قاجار سبب می‌شد در صورت انحلال انجمن شهر، بلديه با بحران روبه‌رو شود که البته در ادامه هم چنین می‌شود.  
از سوی دیگر وظایف گسترده‌ای را برای این نهاد نوپا تعریف کرده بودند. در حالی که منبع درآمد پایدار برای آن مشخص نشده بود و نه تنها شهروندان از حقوق خود بر طبق آن آگاه نبودند که حتی نمایندگان انجمن بلدی هم کامل بر آن اشراف نداشتند. این عوامل سبب می‌شود با وجود اقبال اولیه عموم مردم به بلديه، در ادامه چندان هم به این قانون احساس پایبندی نکنند به ویژه طبقه سنتی جامعه که در مدیریت شهری مدت‌ها استقلال نسبی و روش خود را داشتند.

اطلاعات کامل  
درباره تاریخ بلديه  
را اینجا بخوانید

