

## بلدیه و اصناف: چالش‌های مدیریت شهری نوین در دوره پهلوی اول

شهرام یوسفی فر\*

زهره شیرین بخش\*\*

### چکیده

بلدیه - نهادی برآمده از مشروطیت - ابزار مهم حکومت برای اداره امور شهری بود؛ امری که بلدیه‌ها و اصناف را وابسته به یکدیگر کرده بود. بسیاری از امور عمومی شهری از جمله امور نظافت و بهداشت، عمران شهری، ارزاق، خرید و فروش اجناس، تعیین نرخ کالاها و موارد نظیر در رده وظایف بلدیه قرار داشت و بلدیه‌ها از مراجع مهم ساماندهی امور داخلی اصناف بودند. در شکایات و عرایض واصله به مجلس، چگونگی مدیریت امور اصناف توسط بلدیه‌ها، نگرانی‌های اصناف از بابت محدودیت در عملکردشان و چالش‌های ناشی از آن، بازتاب یافته است. در این بررسی، رابطه دوسویه اصناف و بلدیه و مهمترین علل مواجهه آن‌ها در دوره پهلوی اول مدنظر است. یافته‌ها نشان می‌دهد، مواردی چون نظارت عوامل بلدیه در امور مربوط به قیمت کالا، بروز مشکلاتی را در پی داشت و در نتیجه کاهش اختیارات اصناف در امور صنفی خود، افول

\*استاد گروه تاریخ، دانشگاه تهران، تهران، ایران shyousefifar@yahoo.com

\*\*دکترای تاریخ ایران اسلامی، بنیاد ایرانشناسی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)

zohreh.shirinbakhsh@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۴/۲۸، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۸/۳۰



موقعیت نهاد کهن اصناف در بازارهای شهری اجتناب ناپذیر شد. این پژوهش، با تمرکز بر اسناد کمیسیون عرایض مجلس صورت گرفته است که مشتمل بر شکایت فعالان صنفی در دوره مورد نظر است و ضمن برخورداری از ویژگی‌های بررسی تاریخی، از روش تحلیل سندی نیز بهره‌مند می‌باشد. کلید واژه‌ها: اسناد عرایض، اصناف، بازار، بلدیه، پهلوی اول.

## ۱. مقدمه

نخستین کتابچه قانون بلدیه در دوره اول مجلس شورای ملی (خرداد ۱۲۸۶ش برابر با ۲۰ ربیع الثانی ۱۳۲۵ق)، مشتمل بر ۱۰۸ ماده تصویب و اداره بلدیه به ریاست دکتر خلیل خان اعلم الدوله ثقفی در عمارتی واقع در سبزه میدان تهران تأسیس شد. در قانون، هدف اصلی از تأسیس بلدیه، «حفظ منافع شهرها و ایفای حوائج اهالی شهرنشین» عنوان شد. (قانون بلدیه: سامانه قوانین و مقررات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی) تشکیل انجمن‌های بلدی در بسیاری از شهرها عملاً تا ۳۰ اردیبهشت ۱۳۰۹ش که قانون جدید بلدیه به تصویب رسید، سروسامانی نیافت. (مختاری، ۱۳۸۰: ۶) اگرچه اولین انجمن بلدی تهران نیز به دلیل مقاومت افراد ذی‌نفوذ و عدم همکاری مردم در اجرای قوانین جدید، عدم همکاری حکومت تهران و کمبود بودجه به‌زودی در محاق رفت. (فلاح توتکار، بی‌طرفان، زمستان ۱۳۹۰: ۱۵۷-۱۵۸) انجمن بلدی شهر اصفهان نیز با انبوهی از مطالبات مردمی، از جمله حجم زیاد مطالبات صنفی، مقابله با اصناف اقلیت مذهبی، کاهش کرایه دکاکین و درخواست‌های تخفیف مالیاتی روبه‌رو بود و قبل از جنگ جهانی اول فروپاشید. یکی از مشکلات ساختاری فراروی بلدیه‌ها، وجود ادارات دیگر با وظایف مشابه (ارزاق، اداره خزانه‌داری و وزارت داخله) بود که در کار بلدیه تعارض و اختلال ایجاد می‌کرد. (رجایی، بهار ۱۳۸۴: ۲۷۰-۲۵۴)

در دوره سیدضیاءالدین طباطبایی (۱۲۹۹ش) بلدیه در امور اصناف به شکلی مؤثر وارد شد و از طریق اجرای برنامه‌هایی چون اعزام مأمور برای نظارت بر مغازه‌های عرضه‌کننده مواد غذایی، الزام به رنگ آمیزی دکان‌ها و منع استعمال اسامی لاتین برای مغازه‌ها (همان: ۲۴۰) تنظیمات جدیدی را مقرر کرد. پس از آن، نظامیان در مدیریت امور شهردست بالا یافتند. در اوایل تیر ۱۳۰۰ش، حکومت نظامی تهران به ریاست سرتیپ محمود خان انصاری، برای تعیین نرخ ارزاق عمومی، کمیسیونی از تجار سرشناس تهران تشکیل و

مقرراتی چون دریافت التزام نامه از صنف میوه فروش در عدم افزایش قیمت‌ها، صدور اعلان‌هایی برای تثبیت و کنترل قیمت گوشت، لبنیات و یخ صورت داد. انتصاب کریم آقا بوذرجمهری به کفالت بلدیه تهران (در مرداد ۱۳۰۳ش) به این نهاد خصلت نظامی بیشتری داد و البته عملکرد اداره بلدیه مؤثرتر شد. (بیات، ۱۳۶۸: ۱۳-۱۲) در تهران با اصلاح و تکامل تشکیلات بلدیه (در سال ۱۳۰۴ش)، نواحی تحت پوشش آن در چهار ناحیه (شمال شرق و غرب، جنوب شرق و غرب و زاویه مقدسه و شمیران) تعیین شد. (خمسنی، ۱۳۶۸: ۱۰۲) بعدها (سال‌های ۱۳۰۸-۱۳۰۶ش) نواحی دیگر در چهار ناحیه مزبور ضمیمه شد و اقداماتی در جهت توسعه ساختمان‌های شهری، فعال شدن اداره خیریه، ایجاد پست‌های امدادی، تأسیس مریضخانه‌ها و اطفائیه بلدی صورت گرفت. در سال ۱۳۰۸ش، بلدیه عراق (اراک) و قزوین به بلدیه مرکز ملحق شد که در قالب تشکیلات جدیدی، امور شهری مربوط را صورت می‌دادند: اداره مرکزی، اداره صحیه عمومی، اداره محاسبات، اداره ارزاق، اداره اصناف و نواحی این ساختار جدید عبارت بود از: شمال شرق و شمال غرب، جنوب شرق و جنوب غرب، غرب، زاویه مقدسه، شمیران و کرج. (روستایی، ۱۳۷۷: ۳۲)

تصویب قانون جدید بلدیه (۱۳۰۹ش) تشکیلات این نهاد را انسجام بخشید و شمار انجمن‌های بلدی افزایش یافت. در این قانون سه گروه تجار، اصناف و ملاکین حق انتخاب شدن در انجمن‌های بلدی داشتند تا از این در طریق در روند تصویب قوانین و مقررات بلدی و پیگیری منافع صنفی و گروهی خود توانا شدند. (مختاری، ۱۳۸۰: ۶) به این ترتیب بود که در دوره پهلوی اول بلدیه به‌عنوان نهادی مدرن در حوزه‌های کلان و خرد اداره امور شهری، عملکرد متناسب با انتظارات مردم را یافت و وظایف و اختیارات آن با زندگی روزمره طیف وسیعی از طبقات مردم گره خورد. اگرچه دولت از طریق انجمن‌های بلدی بر امور صنفی نظارت برقرار کرد و از نهاد بلدیه به‌عنوان ابزاری برای دخالت در امور صنفی سود برد؛ این درحالی بود که هر قدر انتظارات از بلدیه برای ساماندهی امور شهری گسترش می‌یافت، تقابل وظایف و اختیارات این نهاد با برخی نهادها، از جمله اصناف، افزایش و در مواردی به بروز مشکلات و ناخرسندی و اعتراض به عملکرد آن می‌انجامید. پژوهش حاضر با تکیه بر عریضه‌های اصناف به مجلس شورای ملی در دوره‌های ششم (۱۹ تیر ۱۳۰۵-۲۲ مرداد ۱۳۰۷) تا هشتم (۲۴ آذر ۱۳۰۹-۲۴ دی ۱۳۱۱) که دوره ارتقاء عملکردی بلدیه‌هاست، به واکاوی روابط اصناف با بلدیه‌ها و زمینه‌های اعتراض

اصناف به عملکردهای بلدیه می‌پردازد تا از این میان تحلیلی در باب چگونگی و حدود اختیارات بلدیه در امور صنفی و شهری و زمینه‌های چالش برانگیز آن تبیین شود.

سئوالات مطرح در این راستاست: در این دوره بلدیه‌ها در امور اصناف چه وظایفی را برعهده گرفتند؟ مجموعه عملکرد بلدیه‌ها چگونه به بروز اعتراضاتی از سوی اصناف و مواجهه این دو منجر شد؟ افزایش اختیارات و نظارت بلدیه‌ها بر عملکرد اصنافه عمدتاً با اراده حکومت انجام می‌شد، همواره مورد مخالفت اصناف بود؟

در این راستا چنین فرض می‌شود که با توجه به تمایل دولت پهلوی اول به تصدی‌گری در امور شهری، بلدیه‌ها در عرصه مدیریت و نظارت در زمینه‌هایی چون تنظیم بازار، صدور جواز کسب، اخذ عوارض بلدی، نظارت بر رعایت مقررات بهداشتی به حوزه اختیارات حرفه‌ای اصناف وارد و این روند با تأثیرگذاری بر درآمد، اختیارات کسب و کار و افزایش هزینه‌های پرداختی به نارضایتی اصناف انجامید. اگرچه اصناف نیز خواستار ورود بلدیه‌ها در مواردی چون حل و فصل چالش‌های حقوقی مربوط به خود بودند و اعتراضاتی دال بر عدم عملکرد مؤثر بلدیه در این رابطه داشته‌اند که به نظر می‌رسد می‌تواند تا حدودی ناشی از افول قدرت نهاد اصناف در این دوره باشد.

در خصوص ارتباط عملکرد بلدیه با اصناف، در ضمن مقالاتی که به نقش و کارکرد بلدیه در دوره پهلوی اول پرداخته‌اند، اشاراتی شده است: مقاله «بلدیه و بهداشت عمومی در دوره پهلوی اول»، (ترابی فارسانی و ابراهیمی: ۱۳۹۳) گزارشی از اقدامات بهداشتی بلدیه در این دوره و اشاراتی به مقررات و اقدامات بلدیه در مورد اصناف در حوزه بهداشت دارد و به حوزه‌های دیگر نمی‌پردازد. در مقالات «بلدیه نظامی ۱۳۰۴-۱۳۰۰ش» (بیات: ۱۳۶۸)، «وظایف بلدیه طهران» (نیل قاز: ۱۳۸۸)، «شکل‌گیری و عملکرد انجمن بلدیه تهران در دوره اول مجلس شورای ملی» (توتکار و بی طرفان: ۱۳۹۰) و «شکل‌گیری و عملکرد انجمن بلدیه اصفهان در دوره اول مجلس شورای ملی» (توتکار و بی طرفان: ۱۳۹۰)، «انجمن ایالتی و خواسته‌های اجتماعی مردم اصفهان» (رجایی: ۱۳۸۴) بیشتر به روند شکل‌گیری انجمن‌های بلدی تمرکز داشته، ولی رابطه دو سویه بلدیه و گروه‌های دیگر مانند اصناف را مورد توجه قرار نداده‌اند. مقاله «نقش بلدیه در کنترل بازار در دوره پهلوی اول» (ابراهیمی و ترابی فارسانی: ۱۳۹۵) نیز عمدتاً بر تأثیر اقدامات بلدیه در حوزه تنظیم بازار در رفع مشکلات معیشتی مردم تمرکز دارد. در برخی آثار مرتبط با بلدیه، اطلاعات پایه‌ای بحث به‌دست می‌آید که از آن جمله است: مجموعه سند «اسنادی از انجمن‌های بلدی و تجار و

اصناف» (مختاری اصفهانی: ۱۳۸۰)، «روزنامه‌ها و نشریات بلدیه اصفهان» (چلونگر: ۱۳۸۸)، «تحولات عمران و مدیریت شهری اصفهان در دوره پهلوی اول» (رجایی: ۱۳۸۷) و «اسناد بلدیه شهرداری اصفهان از انقلاب مشروطه تا انقلاب اسلامی» (هاشمی فشارکی: ۱۳۹۱).

بخش دیگر از اطلاعات مورد نیاز این بررسی نیز از اسناد کمیسیون عرایض مجلس شورای اسلامی در دوره مورد نظر به دست آمده است. پس از بررسی اسناد مزبور، ابتدا محورهای اصلی نارضاییتی اصناف از بلدیه، از میان محتوای اسناد عرایض استخراج و مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار گرفت. اطلاعات مکمل اسناد مزبور نیز از اسناد آرشیو ملی ایران و منابع کتابخانه‌ای به دست آمد.

## ۲. ساختار بلدیه برای تنظیم بازار ارزاق و اجناس

تصویب نخستین قانون بلدیه (۱۲۸۵ش/۱۳۲۵ق) اولین گام منسجم برای مدیریت شهری در قالب نظام جدید اداری ایران، توسط یک نهاد رسمی بود. (کاظمیان و رضوانی، ۱۳۸۳: ۳۴) در این قانون، نظارت بر حسن اجرای بسیاری از امور شهری، مانند «تعیین و تعدیل نرخ گوشت، نان و سایر ارزاق»، کرایه وسایل حمل و نقل شهری و بهداشت شهری، در زمره وظایف انجمن بلدی شهری شناخته شد. (قانون بلدیه، سامانه قوانین و مقررات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی) البته انجمن‌های بلدی در اوان مشروطه در حدود نظارت بر نرخ اجناس، مقابله با کم‌فروشی، گران‌فروشی، سدمعبر و موارد نظیر بودند. (توتکار و بی‌طرفان، ۱۳۹۰: ۱۱۳-۱۱۰)

تصویب تشکیلات اداری جدید بلدیه (۳ حمل ۱۳۰۰ش)، عواید و دایره وظایف این نهاد نوپا، حیطه وظایف و اختیارات بلدیه را در بسیاری از امور اداره شهرگسترش داد و مواردی چون نظارت و اداره ارزاق عمومی، جلوگیری از احتکار، انحصار فروش بعضی اجناس، تأسیس انبارهای مواد غذایی، افتتاح دکاکین، خبازخانه‌ها و قصابخانه‌ها، تنظیم اوزان و نشریات بلدی را در زمره وظایف اداره ارزاق بلدیه قرار داد. (مختاری، ۱۳۸۰: ۵-۱) تعیین مصادیق فوق به‌عنوان وظایف بلدیه، به بروز چالش‌هایی مابین این نهاد و اصناف انجامید. هر اندازه که بلدی‌بیشتر در اداره شهرها ورود می‌کرد، دایره خودبسندگی اصناف محدودتر می‌شد و زمینه‌های بیشتری برای اختلاف این نهاد با اصناف شکل می‌گرفت. بسیاری از این وظایف محوله به بلدیه از دیرباز بخشی از وظایف شهری حکومت‌ها بود. به‌عنوان نمونه، گران‌بودنقیمت محصولات عرضه شده در بازار، به‌ویژه در مورد اجناس مورد استفاده عموم (نان، گوشت، علوفه و ...) گاه به ناآرامی اجتماعی منجر می‌شد؛ زیرا نان

قوت اکثریت مردم و وفور آن نشانه کفایت حکومت بود. نایابی یا کیفیت بد نان در برخی مواقع حتی کابینه‌ای را ساقط می‌کرد. (میلسپو، ۲۵۳۶: ۸۲) بنابراین حکومت در امور ارزاق و کالاهای اساسی حساس و در ساماندهی آن، به‌ویژه در زمان احتکار این کالاها توسط خبازها، قصاب‌ها و افزایش بی‌رویه قیمت‌ها مداخله می‌کرد. (فلور، ۲/۱۳۶۵: ۹۲) البته گاه، برخی مقامات سودجوی حکومت به شیوه‌های مختلف با این دو صنف در افزایش قیمت اجناس تباری می‌کردند. (کاساکوفسکی، ۱۳۴۴: ۴۹-۴۳، ۱۷۲) وقتی که ناصرالدین شاه، مالیات قصاب خانه تهران را لغو کرد، کامران میرزا نایب السلطنه که از جمع دیوانی قصاب خانه عایدی قابل توجهی داشت، قصابان را تحریک کرد تا تحصن کنند. (عین السلطنه، ۱/۱۳۷۴: ۹۲۶) مطالبات فراوان مردمی درباره معضلات شهری، از جمله کمبود ارزاق، مشوق مجلس برای تهیه قانونی در این باره شد؛ به‌نحوی که گفته شده در مجلس به «غیر از مسئله نان و گوشت» شهر تهران سخنی دیگر نبود. (ظهیرالدوله، ۱۳۵۱: ۲۴۸)

## ۲-۱ مقررات و ضوابط بلدی برای تنظیم بازار

رویکرد بلدی در این دوره کنترل بازار ارزاق بود. در تهران الزام صنف قصاب به سپردن وجه الضمان و وثیقه در نزد بانک، بلدی را قادر به نظارت بر بازار و جلوگیری از نوسان قیمت گوشت می‌کرد تا قصابان در تمام مدت یک سال ارزاقی، دکان خود را دایر و به قدر کافی گوشت تهیه کنند، نه این‌که در زمستان و اوایل بهار که تهیه گوسفند مشکل می‌شد، دکان خود را ببندند. (مختاری، ۲/۱۳۸۰: ۵۰۴-۵۰۶) قصاب‌ها چنین مواقعی دکان‌ها را بسته و کمبود گوشت در بازار تشدید می‌شد؛ این راهکار از کمبود گوشت در بازار جلوگیری می‌کرد. (روزنامه اطلاعات، ۲۸ اردیبهشت ۱۳۰۸، ش ۷۶۸: ۵) نمونه قرارداد اداره ارزاق بلدی طهران با صنف قصاب برای تأمین گوشت تهران به مدت سه سال از ۱۳۱۱ تا ۱۳۱۴ ش و تصمیم‌گیری در مورد تعداد و مقدار کشتار، تنظیم و تعیین دقیق قیمت‌ها در هماهنگی با بلدی نمونه‌ای از این موارد است. (ساکما: ۶۰۲۶-۳۴۰) «آرپرت کشتار» شامل تعداد کشتار در مسلخ‌ها، تعداد احشام بیمار و غیرقابل کشتار، معاینه احشام قبل از کشتار درج می‌شد تا ساماندهی خرید و فروش و توزیع گوشت صورت گیرد. (مجله بلدی طهران، آبان ۱۳۰۹، س نهم، ش ۹۰: ۳)

راه دیگر حل مشکل ارزاق، به کثرت دادن قصابخانه‌ها و احشام و یا جوقه بندی آن‌ها بود. «جوقه بندی» تقسیم قصابخانه‌ها و خبازخانه‌های هر شهر به ده قسمت با عنوان «جوقه» و تعیین یک «سرجوقه» به‌عنوان مسئول خرید برای تأدیه قیمت گوسفند در مقابل

بلدیه و رویه بلدیه برای کنترل بازار گوشت و نان شهرها بود. (مختاری، ۱/۱۳۸۰: ۱۲۰-۱۲۱) جوچه بندی قصابی‌ها منازعات چوبداران و قصابان بر سر دریافت مبلغ گوشت را کاهش داده، امکان نظارت بر خرید و فروش، تضمین کیفیت و کمیت توزیع گوشت، به‌ویژه در فصول سرد سال را فراهم می‌کرد. (مختاری، همان، ۲۸۹-۲۸۷) اختلافات بین چوبدارها و قصاب‌ها، گاه به زد و خورد و نزاع‌های خونین بین این دو گروه می‌انجامید. (روزنامه اطلاعات، ۲ اردیبهشت ۱۳۰۶، ش ۱۹۶: ۲) اجرای نظام جوچه بندی گاه به درخواست برخی اصناف بود که در نتیجه کم اثر شدن نظارت کدخدای صنف بر هر جوچه در نظام جوچه بندی گذشته، اصناف خواستار دخالت اداره ارزاقی و اصنافی بلدیه در این موضوع و اعمال قوانین صنفی می‌شدند. (کمام: ۱/۱۴۳/۲۰/۶/۴۳) به نظر می‌رسد ناکارآمدی نظام درونی و زوال نظم داخلی اصناف در این دوره سبب می‌شد، از یک نهاد دولتی یاری جویند تا با عوارض ناشی از ضعف نظام داخلی صنف، هرج و مرج امور و عضویت موقت افراد در یک صنف، مقابله کنند. جوچه بندی برای صنف خباز نیز انجام می‌شد. (مختاری، همان: ۴۲۳-۴۲۱)

بلدیه، گاه با وضع عوارض جدید از افزایش قیمت کالاهای اساسی جلوگیری می‌کرد؛ چنان‌که در برخی شهرها، دریافت عوارض از عموم آردهای مصرف شهری، اعم از مصرف نانوايي‌ها و مصرف خانگی، راهی برای جلوگیری از ترقی قیمت نان و کاهش فشار بر اقشار کم درآمد بود. (ساکما: ۳۷۰-۳۵۰) وضع نظامنامه‌های ارزاقی و اصنافی ابزار مهمی در اختیار بلدیه بود تا بدین وسیله بر خرید و فروش و قیمت گذاری اصناف نظارت کند.

## ۲-۲ اجرای قوانین و نظارت بر آن

افزون بر وضع مقررات و ضوابط جدید، برای مبارزه با احتکار و گرانفروشی برخی اصناف بلدیه رأساً وارد عمل می‌شد. از جمله بلدیه تهران از ریاست وزرا درخواست کرد برای کشف و توقیف انبارهای روغن احتکار شده به مأموران بلدیه اجازه داده شود تا روغن‌های احتکار شده را توقیف و به نرخ مقرر بفروشند. (مختاری، همان: ۲۵۵) در محکمه صلح بلدیه به امور صنف یا فرد خاطی رسیدگی می‌شد. از جمله یک قصاب به دلیل گرانفروشی گوشت (اسفند ۱۳۰۷ش) استنطاق و گزارش آن برای اداره ارزاق و اصناف بلدیه و محکمه صلح بلدیه برای صدور رأی ارسال شده بود. (ساکما: ۵۸۸۹-۲۹۰) در واقع جلوگیری از کم یا گرانفروشی قصاب‌ها با توسل به اقدامات بازدارنده و تنبیهی (ساکما: ۵۹۰۹-۲۹۰) و معرفی خبازان متخلف به حکومت ایالات برای مجازات، نشان از رویه‌های سختگیرانه‌تر

بلدیه دارد. (ساکما: ۶۷۸۷-۲۹۳) با افزایش قدرت بلدی‌ها، راهکارهایی چون ملزم کردن برخی اصناف به فروش تک نرخ اقلام، اعلان نرخ رسمی اجناس و ارزاق در دکاکین، پیگیری علل افزایش قیمت و گرانی برخی اقلام مصرفی و فروش اقلام به صنوف با قیمت مشخص و تعیین نرخ ثابت برای کنترل بازار در نظر گرفته می‌شد.<sup>۳</sup>

بلدیه فارس برای جلوگیری از خودسری و گرانفروشی اعضای یک صنف، فروش کالاهای اساسی را تحت نظارت داشت و اداره ارزاق شهر را در دست می‌گرفت تا با سختگیری و نظارت دقیق، اصنافی چون قصاب نتوانند از موقعیت سوء استفاده کرده و گوشت را گران کنند. (ساکما: ۶۶۸۰۰-۲۹۳)

بلدیه از طریق ادارات «ارزاق و اصناف بلدی» برای تنظیم توزیع اجناس و طبق قراردادهایی دو جانبه بین صنف و بلدیه عمل می‌کرد و مبالغی تحت عناوین مختلف همچون «تلمبه مسلخ شوری»، «لاش کشی» و «حفظ حدود صنفی» دریافت می‌کرد. (کمام: ۶۳/۴/۱/۵)

نصب و توزیع اعلان‌های بلدیه مبتنی بر قراردادهای دو جانبه بود. از مهم‌ترین آن موارد، اعلان ممنوعیت خرید گاو و گوسفند خارج از میادین تحت نظارت بلدیه برای منع مداخله گروه‌های دلال و دستفروش در معاملات شهری گوشت (مختاری، همان: ۳۸۷)، الزام اخذ جواز از بلدیه برای تمامی دستفروشان و دلان گوسفند (مجله بلدیه، س ۱۰، ش ۲ و ۳، خرداد ۱۳۱۱: ۱۷۶)، الزام اصنافی چون آشپز و کبابی به خرید مواد اولیه از قصابی‌های معین برای مدیریت گوشت مصرفی (کمام: ۴۵ ج/۱/۱۷/۱۹۹)، الزام به خرید و فروش گندم در میادین تحت نظارت بلدیه برای جلوگیری از احتکار، ملزم نمودن خبازان به تهیه نان مرغوب و باکیفیت (مختاری، همان: ۴۲۳-۴۲۱)، تعیین دستمزد برای اصناف مرتبط با پوشاک (مانند صنف خیاط)، تعیین نرخ واحد برای مصالح بنایی و فخاری بود. (ساکما: ۳۲۰۹۰-۲۹۳) در اعلان‌ها، بلدیه از مردم می‌خواست متخلفین از نرخ‌های مصوب را معرفی کنند تا نسبت به جلب آن‌ها اقدام شود. (روزنامه اطلاعات، ۲۰ فروردین ۱۳۰۸، ش ۷۳۷: ۳)

## ۲-۳ مخالفت‌های اصناف

نظارت بر بازار ارزاق اساسی چون نان و گوشت، اصنافانوا و قصاب را بیشتر در مواجهه با بلدیه قرار داد؛ کیفیت نازل نان در بسیاری شهرها، توقع مردم از بلدیه در رسیدگی به این وضعیت را بالا می‌برد. (رجایی، ۱۳۸۷: ۱۷) علی‌رغم زوال بسیاری از تولیدات پیشه‌وری،



نان، الگوی مصرف ماندگار داشت و از وسایل جدید در تولید آن استفاده نمی‌شد و از این رو نقش نانویان اگرچه کاهش یافت، اما از بین نرفت. (رزاقی، ۱۳۸۱: ۲۲۴) لذا نانویان و قصابان اهمیت خود در جوامع شهری را حفظ کرده و چون با معاش یومیه مردم سروکار داشتند، بیش از دیگران تحت نظارت بلدیه قرار گرفتند. اگرچه نرخ گذاری کالاهایی چون گوشت و نظارت بلدیه بر آن، گاه باعث خودداری قصاب‌ها از کشتار و فروش می‌شد. (روزنامه اطلاعات، ۵ اسفند ۱۳۰۸، ش ۹۰۸: ۳)

اصناف قصاب و نانوا، کترات دادن امور مربوط به خود را دخالت در کسب و نادیده گرفتن «آزادی کسب» می‌دانستند (کمام: ۱۱۶/ج/۱/۶۶۶/۶) و فروش انحصاری توسط یک یا دو تن از اعضای یک صنف، شائبه اعمال نوعی تبعیض را در میان اعضای دیگر برمی‌انگیخت. در اغلب شکایات افراد یک صنف به نحوه کترات بلدیه، اشاره شده که مسئول اداره ارزاق شهر بی‌کفایت بوده یا این که واگذاری و انحصار بنا به آشنایی و نه ضابطه‌مند بوده است. البته مسئولان بلدیه از این روند دفاع می‌کردند و نارضایتی‌ها را واکنشی به کوتاه شدن دست سودجوها از کمبود ارزاق می‌دانستند. متصدیان بلدیه فعالان یک صنف به صورت موقت و فصلی را در نوسان قیمت کالاها و برهم زدن ثبات بازار دخیل می‌دانستند که باید کنترل می‌شدند. (مختاری، همان: ۱۱۶-۱۱۵) البته نظام جوقه بندی اصناف قصاب و نانوا، نظارت را آسان‌تر و از سوء استفاده‌های احتمالی جلوگیری می‌کرد. (کمام: ۶/۳/۴/۱/۵) نارضایتی نانویان از نظام جوقه بندی و سخت‌گیری و تهدید نسبت به خبازان جزء و نحوه تقسیم گندم دولتی توسط افراد بانفوذ خبازخانه، چنین بود. دولت و بلدیه گندم دولتی را برای مصارف عمومی به سرجوقه‌های خبازخانه فروخته و خبازان را مکلف به مصرف موجودی انبار دولتی تحت نظر بلدیه می‌نمودند. (مختاری، همان: ۲/۵۵۵-۵۵۴)

یکی دیگر از زمینه‌های اختلاف دو طرف به پرداخت مبالغی مربوط بود که در قراردادهای ارزاقی و اصنافی تعیین می‌شد. بلدیه ثبات قیمت‌ها و برقراری نظم در بازار را مدنظر داشت؛ درحالی که برخی از اعضای صنف، قراردادهای فی‌مابین را حاصل توافق چند نفر از یک صنف با بلدیه می‌دانستند. از جمله قرارداد تنظیم امور قصابخانه طهران و بلدیه به مدت سه سال (سال ۱۳۰۵ ش الی ۱۳۰۸ ش) (کمام: ۶/۳/۴/۱/۵) باعث شکایت برخی اعضای صنف قصاب طهران شد؛ گاه برخی خبازان در واکنش به تضيیقات حکومت

و بلدیة همه خبازی‌های شهر را تعطیل می‌کردند. (روزنامه اطلاعات، ۱۵ دی ۱۳۰۸، ش ۷: ۹۴۱)

از سوی دیگر، افزایش نرخ غله توسط ادارات غله، مالیه و بلدیة منجر به افزایش قیمت یا کاهش کیفیت نان و درگیری بین بلدیة و نانوایان می‌شد. گاه دخالت دلالان که منجر به افزایش قیمت می‌شد، نزاع بلدیة و صنف خباز را سبب می‌شد.<sup>۴</sup>

همچنین اقدام بلدیة در قیمت گذاری و نظارت بر فروش اقلام اساسی مشکلاتی در پی داشت. خبازان اراک از رویه بلدیة در کاهش قیمت نان علی‌رغم بالا بودن قیمت تمام‌شده آنان باعث شد قول بررسی مجدد در باب قیمت نان پس از تشکیل انجمن بلدی این شهر داده شود. (مختاری، همان: ۴۳۷-۴۳۶) در این میان شکایاتی از مداخله و سوء استفاده رؤساء یا اعضای متنفذ انجمن بلدی در امر گرانی نان و گوشت شهر طرح می‌شد که عموماً از سوی بلدیة تکذیب می‌شد. (همان: ۲/ ۵۹۹-۵۹۸)

### ۳- تعیین مقررات حدود صنفی از سوی بلدیة و مخالفت‌های اصناف

شیوه تعیین حدود تأسیس دکان در هر صنف در دوره قاجار در هر مرحله متناسب با تعداد ساکنان و خانه‌های مسکونی آن بود و حق بنیچه در تأسیس دکان، ویژه تعداد معدودی اصناف بود؛ در تهران خباز و قصاب و در اصفهان ارسی دوز، قناد و قصاب. روال‌های دیگری نیز برای تضمین سهم کسب اعضای یک صنف وجود داشت؛ مانند احداث دکان جدید با فاصله هفت دکان از دکان قبلی. (فلور، ۱۳۶۵، ج ۲: ۵۳-۵۲) تعیین مقررات صنفی جدید از سوی بلدیة، از جمله تعیین حدود صنفی و اجبار به دریافت جواز کسب از اداره ارزاق بلدیة، محدودیت‌هایی بر اصناف تحمیل کرد. در اصفهان بلدیة درصدد بود تا با اجبار پیشه‌وران به دریافت پروانه کسب، به لیست کاملی از اصناف شهر برای کنترل آنان دسترسی پیدا کند. (هاشمی فشارکی، ۱۳۹۱: ۸۳) از جمله سایر این محدودیت‌ها، معطلی برای صدور جواز کسب (مختاری، همان: ۲۶۲-۲۶۰)، پرداخت عوارض برای دریافت اجازه کسب، سپردن تعهداتی به بلدیة در صورت عدم تمکین، ممانعت از کسب و پلمپ محل کسب بود. (همان: ۲/ ۵۵۰-۵۴۹) گسترش دریافت جواز کسب به سایر مشاغل مرتبط با ارزاق همچون رستوران داران، کافه داران و قهوه‌چیان نیز موجب اعتراض می‌شد. (بلدیة، س ۹، ش ۳، آبان ۱۳۰۹، ش: ۱۰۲)

برخی تصمیمات و اقداماتی که در زمینه مدیریت شهری توسط بلدیة اتخاذ می‌شد، اسباب اعتراضات اصناف را در پی داشت: در زمینه مدیریت شهری، جابه‌جایی محل کسب

که در مورد اصناف طبخ و کله پز، تابع مقتضیات بهداشتی بود (ساکما: ۲۲۶۹-۲۹۱) و (کمام: ۶/۳/۴/۱/۲۹)، انتقال محل کسب برخی اصناف به بازارهای جدیدالتأسیس، احتمال ضرر و زیان مالی داشت و باید زمان زیادی برای استقرار و یافتن مشتری در محل جدید صرف می‌شد. (کمام: ۶/۵۷/۲۶/۲/۸۵) چنین تصمیماتی از سوی اصناف مصداق امور غیرکارشناسی و غیرقابل قبول بود. البته بلدیه به ناگزیر باید برای جلوگیری از سوء استفاده و احتکار برخی اجناس همچون سوخت و کوتاه کردن دست دلالان، فروش آن‌ها را در میادین مشخص و تحت نظارت خود الزامی می‌کرد. (مختاری، همان: ۳۶۷-۳۶۹) اما در هر حال، برخی تغییرات که در بسیاری موارد ناگهانی نیز بود، باعث سردرگمی صاحبان مشاغل و دلیل موجهی برای اعلام نارضایتی آنان بود. (کمام: ۸/۱۸۵/۱۳/۹/۴۴۹)

از این سو باید عنایت داشت که گاه خود اصناف تقاضای تعیین تکلیف بلدیه در امور صنفی، مانند تعیین سرقفلی یا حدود صنفی برای هر دکان، به ویژه در مورد اصنافی چون نانوا را داشتند و شکایات خود و تعیین تکلیف اجازه کسب دکان جدید یا ممانعت از تأسیس آن را به بلدیه ارائه می‌دادند و بلدیه بر اساس شکایت صورت گرفته با فرد خاطی برخورد و وی را مجبور به پرداخت خسارت یا تغییر محل کسب خود می‌کرد (ساکما: ۲۸۲۲۴-۲۹۳)؛ با وجود تهیه نظامنامه‌هایی برای تعیین حدود صنفی بلدیه، همچنان با شکایاتی مربوط به عدم رعایت حدود صنفی مواجه بود.<sup>۵</sup>

سدمعبر دستفروشان که بدون پرداخت هزینه‌هایی چون کرایه دکان و شاگرد، مانع کسب اصناف می‌شدند، بلدیه را ناگزیر از دخالت می‌کرد. (ساکما: ۲۸۲۲۴-۲۹۳) برای حل این معضل، بلدیه صاحبان کسب‌های کوچک را ملزم به دریافت تصدیق عدم سدمعبر و جواز کسب قبل از شروع کار می‌نمود. (روزنامه اطلاعات، ۱۵ تیر ۱۳۰۸، ش ۸۰۳: ۳) موضوع حق سرقفلی، با افزایش شاغلین به یک صنف و تأسیس دکان‌های جدید، اختلافات صنفی را تشدید می‌کرد. از این رو اداره ارزاق بلدیه، در مورد مغازه‌های موروثی ضوابط جدیدی اعمال می‌کرد. دیگر اشتغال به یک شغل و ادامه کسب موروثی، دلیل موجهی برای تأسیس دکان بدون در نظر گرفتن حق صنفی و بنیچه سایرین نبود. (کمام: ۶/۳/۴/۱/۲۳) گاه این مشکل در شکل جدیدی بروز می‌کرد. در یک مورد قصابی که حدود چهل سال در تهران دارای حقوق صنفی کشتار و حق پاچوب سکنا قصابی بود، با اجاره دکان‌های جدید شاگردانش در همان محدوده صنفی، از ادامه کسب محروم شده بود. (کمام: ۶/۳/۴/۱/۲۴)

عملکرد بلدیة در امور مربوط به کسب و کار، گاه به تصمیم‌ها و دستورات غیرکارشناسی منتهی شده و نارضایتی‌های اصناف را افزایش می‌داد. از جمله در آذر ۱۳۰۹ش، بنا به دستور ناگهانی مقامات بلدیة تهران، ده باب از بیست باب دکاکین نانوایی تهران تعطیل شد و این دستور علی‌رغم اعتراض این صنف با تهدید و اجبار به اجرا درآمد و خبازان با پاسخ بلدیة مواجه شدند که «کسب دیگر اختیار کنید» (مختاری، همان: ۴۷۹-۴۷۸)، توقیف واحدهای صنفی و پلمپ آن‌ها در مواردی به تحصن اصناف منجر می‌شد. (کمام: ۶۵/۶/۱/۷۰)

#### ۴- حل و فصل امور حقوقی

افزایش اختیارات حوزه حکومت و بلدیة در مورد اصناف به گونه‌ای بود که گاه برخی اختلافاتو شکایات اصناف از یکدیگر برای دادرسی به نهادهای حکومتی شهرها اعلام می‌شد. نمایندگان صنف ارسی دوز اصفهان شکایت خود را در خصوص تأخیر صنف دباغ در ارائه به‌موقع جنس و مواد اولیه و تأثیر این کم‌کاری بر کسادگی شغل آن‌ها به اداره بلدیة اصفهان ارائه کردند که در نهایت، قضیه با حضور نماینده بلدیة و بزرگان دو صنف و الزام دو طرف به ایفای تعهدات و وظایف خود حل و فصل شد. (مختاری، ۴۵: ۱۳۸۰-۴۲) به همین شکل، تقاضای تهیه نظامنامه برای حل و فصل اختلافات درون صنفی نیز به بلدیة ارجاع می‌شد. حتی هنگامی که احتمال بروز تخلفاتی از اعضای یک صنف مدنظر بود، درخواست عملی شدن نظامنامه‌ها و نظارت بر عملکرد افراد صنف به بلدیة می‌رسید. اما در سال ۱۳۰۴ش با تصویب ماده ۱۳۰ قانون مجازات عمومی این روال تغییر کرد. این قانون تمامی مستخدمین غیرقضایی دولت را از دخالت در وظایف محاکم عدلیه منع می‌کرد. (مجموعه قوانین و مقررات سال‌های ۱۳۲۰-۱۳۰۰ش، ۱۳۸۸: ۱۶۲) از این رو تشکیلات قضایی «صلح محدود» نیز که برای رسیدگی به امور خلافی و دعاوی حقوقی و حدودی اصناف در بلدیة تشکیل شده بود، منحل شد. (مختاری، ۱۳۸۰: ۱۹۵) در نظامنامه‌های جدید، بلدیة، تنها رسیدگی به امورات غیرحقوقی صنف را برعهده می‌گرفت و از رسیدگی به اموری چون حق سرقفلی خودداری می‌ورزید. (کمام: ۶۸/۷/۱/۲۴) در نتیجه این وضعیت، امور مربوط به دعاوی اصناف در بلدیة انباشته شد و انبوه عرایض اصناف در ابراز بلا تکلیفی در مورد مرجع رسیدگی به دعاوی آن‌ها، به مجلس و دولت رسید. آنان مصر بودند که قانون جزای عمومی، بلدیة را تنها از رسیدگی به امور حقوقی اصناف باز می‌دارد و نه مسائل انتظامات درون صنفی آن‌ها. (کمام: ۶۳/۴/۱/۹) در عریضه صنف صفار شکایت

شد که: «در ایران هر کاری که بخواهند از اداره‌ای به اداره‌ای ثانویه نمایند، رشته آن کار از هم گسیخته می‌شود» (مختاری، همان: ۱۵۰)؛ درحالی که دولت بر ارجاع اختلافات حقوقی اصناف به عدلیه تأکید داشت و تنها اجازه رسیدگی به اختلافات فاقد جنبه حقوقی را صادر می‌کرد. (مختاری، همان: ۱۳۹-۱۳۸)

با ادامه روند انباشتگی پرونده‌های صنفی، بلدیه وارد عمل شد و موضوع دریافت اختیارات لازم برای رفع و رجوع این موارد را از هیأت دولت و وزارت عدلیه پیگیری کرد. مراسلات کریم آقا بوذرجمهری رئیس بلدیه تهران به حسن مستوفی ریاست وزرا در این مورد به جریان افتاد. اما از سوی دولت رد می‌شد. (همان: ۱۰۲-۱۰۱) این بار بلدیه پیشنهاد کرد که با توجه به متراکم شدن شکایات اصناف، دایره «صلح خلافی» در بلدیه به «صلح محدود» تبدیل شود. اما در این جا موضوع عدم توافق دو نهاد دولتی یعنی «عدلیه» و «بلدیه» در مورد تأمین بودجه تشکیلات صلح محدود، مشکل آفرین شد. (همان: ۱۹۶-۱۹۰)

به نظر می‌رسد مشکل تعیین تکلیف اختلافات صنفی همچنان ادامه‌دار بوده است و مجلس قول پیگیری این مشکل را از طریق وزارت عدلیه می‌داد (کمام: ۷/۱۲۳/۲۰/۲/۸۶) و گاه وزارت عدلیه قول بررسی و اعزام امین صلح به اصناف. (کمام: ۸/۱/۱۹/۱/۱۷) با این حال در نظامنامه قانون بلدیه (۱۳۰۹ش)، «حفظ و تکمیل نظامات صنفی و رفع اختلافات مربوطه به آن» هنوز از وظایف اداره بلدیه عنوان شده بود. (مجموعه قوانین و مقررات سال‌های ۱۳۲۰-۱۳۰۰ش، ۱۳۸۸: ۴۴۰)

سرانجام قانون رفع اختلافات صنفی کمیسیون قوانین عدلیه مجلس (۵ مهر ۱۳۱۱ش) به وضوح تکلیف این اختلاف را معین و مقرر کرد وزارت عدلیه برای رسیدگی به اختلافات صنفی و محاکمه متخلفین از نظامات بلدی، در صورتی که لازم بداند محکمه صلحی به خرج بلدیه محل تشکیل نماید و مجازات متخلفین از نظامات بلدی را مطابق مقررات ماده ۲۷۶ قانون مجازات عمومی مقرر دارد. بنابراین قانون، در نقاطی که محکمه صلح مزبور تشکیل نشده باشد، محاکمه متخلفین از نظامات بلدی به عهده محاکم صلح عادی و رسیدگی به اختلافات صنفی به شرط موافقت وزارت عدلیه به عهده‌داره بلدیه خواهد بود.<sup>۹</sup> همچنین مقرر گشت که حد و حدود «امور صنفی» نیز بر طبق نظامنامه که به پیشنهاد وزارت داخله تصویب وزارت عدلیه تنظیم می‌شود، تعیین شود. (مجموعه قوانین و مقررات سال‌های ۱۳۲۰-۱۳۰۰ش، ۱۳۸۸: ۷۳۸-۷۳۹) قانون «رفع اختلافات صنفی» که با هدف

تعیین مرجع رفع و رجوع اختلافات واحدهای صنفی تصویب شد، بخش دیگری از وظایف سازمان سنتی اصناف را به دولت و دستگاه دادگستری آن واگذار کرد.

## ۵- عوارض بلدی

### ۵-۱ نقش عوارض بلدی در تأمین بودجه بلدیها

تا اواخر سال ۱۳۰۴ش، عوارض از جمله عوارضی چون نواقل، سوق الدواب، ذبایح و مستغلات یکی از منابع مهم تأمین هزینه بلدیها به حساب می آمد؛ چنان که بخش قابل توجهی از عوارض نواقل برای مصارف بلدی صرف می شد. (مستوفی، ۱۳۷۷: ۳/ ۲۳۴) اما پس از تصویب قانون الغای باج راه و عوارض بلدی در ۱۹ بهمن ۱۳۰۴ش، بسیاری از این عوارض ملغی و دریافت باقی آن به وزارت مالیه محول شد. در عوض مقرر شد، مالیه مبلغی از مالیاتی که به عنوان راهداری در سرحدات گرفته می شود را به عنوان بودجه به بلدیة تهران و سایر ولایات بپردازد. (بلدیة طهران، س ۱۰، ش ۱، اسفند ۱۳۱۰: ۵۴) این تغییر تاحدی استقلال مالی بلدیها را تحت الشعاع دولت قرار داد و علی رغم این که در مجلس نیز به عنوان مانعی برای استقلال مالی بلدیة به عنوان یک مؤسسه ملی قلمداد شد، اما در نهایت به تصویب رسید. (لوح مشروح، دوره ۶، جلسه ۱۴۲، ۲۱ شهریور ۱۳۰۶، ص ۱۴۲)

اما بعدها مجلس با تصویب ماده ششم قانون بلدیة در سال ۱۳۰۹ش، به این نهاد اجازه داد تا برای تأمین مصارف بلدی هر محل عوارض محلی وضع نماید. (مجموعه قوانین و مقررات سالهای ۱۳۲۰-۱۳۰۰ش، ۱۳۸۸: ۴۳۹) بر این اساس بلدیة در وضع عوارض آزاد بود تا از محل هزینه این عوارض، سرمایه انجام اصلاحات بلدی را تأمین کند. (ساکما: ۳۷۰-۳۵۰) در پی تصویب این قانون، بلدیها برای تأمین مخارج خود شروع به وضع عوارضی بر قپانداری، مشروبات، خانههای مسکونی، هتلها و ... نمودند. کاهش عوارض شهری تأثیری مستقیم بر اختیارات بلدی در رتق و فتق امور شهری داشت. همان طور که با افزایش عوارض در برخی دورهها از جمله اوایل دوره رضاشاه به کرّ و فرّ بلدیها نیز افزوده می شد. (مستوفی، ۱۳۷۷، ج ۳، ص ۲۴۰)

شمول وظایف مدیریت شهری مربوط به بلدیة چنان بود که به ویژه در شهرهای بزرگی چون تهران، این نهاد را به دنبال منابع عایدی قابل توجهی می کشاند. چنان که بعد از تصویب قانون الغاء باج راه و عوارض بلدی که اخذ بسیاری از عوارض را موقوف می داشت، شکایاتی از انجمنهای بلدی شهرهای مختلف به مالیه و دربار رسید که از

ناتوانی بلدی‌ها در انجام وظایف خود با توجه به حذف عارض حکایت داشت. (مختاری، همان: ۸۰-۶۷) در مجلس نیز نقاطی با جمعیت بالای هفت هزار و پانصد نفر به‌عنوان شهر شناخته شده و مجاز به تأسیس بلدی‌ه محسوب شوند؛ چرا که با جمعیتی کمتر از این مقدار، امکان اخذ عوارض کافی برای اداره بلدی‌ه نیز وجود نداشت. (لوح مشروح، دوره ۶، جلسه ۳۳، ۳ آذر ۱۳۰۵، ش: ۳)

## ۵-۲ نارضایتی اصناف از پرداخت عوارض

جریان برقراری عوارض بلدی‌ه و اخذ آن از صاحبان مشاغل و حِرَف شهری (از حدود ۱۳۰۹ش به بعد) نیز زمینه‌ای برای بروز اعتراضات اصناف شهری نسبت به طرز عمل و تصمیمات بلدی‌ه‌ها بود.<sup>۱۲</sup>

عوارض قپان یکی از عوارض بلدی مورد بحث در این دوره است. آئین‌های بلدی شهرها عوارض قپان را مانند سایر عوارض برای مقاصد چون نوسازی ساختمان‌ها، خیابان‌ها و معابر عمومی شهرها، حفظ بهداشت عمومی و موارد نظیر وضع می‌کردند. (مختاری، ۲/۱۳۸۰: ۵۳۰-۵۲۸) براساس تصویب‌نامه هیأت دولت راجع به عوارض قپان (مرداد ۱۳۰۹ش) عایدات قپانداری تمامی اجناس که در موقع ورود به حوزه بلدی تهران توسط اشخاص قپان می‌شد، ملغی و به‌عنوان مالیات بلدی به بلدی‌ه تهران واگذار شد. (همان: ۴۲۵/۱)

به‌نظر می‌رسد کثرت اجناس ورودی به شهرها، در مواردی اعمال سلیقه در دریافت عوارض و تفاسیر مختلف از قانون، زمینه‌ساز شکایات درباره عوارض قپان می‌شد. نگاه در صورت عدم توانایی صاحب بار از پرداخت عوارض قپان امکان داشت که بلدی‌ه اجناس را تا زمان پرداخت عوارض، به‌عنوان وثیقه در دروازه‌های شهر توقیف کند. (بلدی‌ه طهران، س ۱۰، ش ۱، اسفند ۱۳۱۰: ۸۷) در مواردی احداث قپان‌های یکسان و جدید توسط بلدی‌ه سبب ایجاد درگیری بین اصناف و مأمورین بلدی شده و از سوی اصناف ابزاری برای محدود نمودن کسب آزاد آنان تلقی می‌شد. (کمام: ۷/۱۱۲/۱۵/۱۰/۴۵۹) مقدار تعیین شده عوارض قپان و عدم توجه به توان مالی شهر و اصناف، از موارد اصلی نارضایتی است. اصناف از آنچه وضع ناعادلانه، غیرکارشناسی و تحمیلی عوارض نامیده می‌شد، ناراضی بودند؛ به‌ویژه در مواردی که عوارض قپانداری از گمرک سرحدی بیشتر بود. به‌علاوه نصب قپان‌های مطمئن و گماشتگان صالح برای قپانداری در داخله شهر ضرورتی بود که گاه از نظر اصناف رعایت نمی‌شد. (کمام: ۸/۱۷۷/۱۳/۱/۴۷) اعتراضات در مواردی نسبت به

شمول اجناس تحت عوارض و تأثیر سوء آن بر سایر فعالیت‌های اقتصادی بود. تجار و اصناف کاشان نسبت به افزایش عوارض قپان بر کالاهایی چون ابریشم، توتون و ریسمن ناخشنود بودند که با تأثیر سوء بر صنایع مهم شهر، یعنی نساجی و قالی به تجارت قالی و فرش آسیب وارد می‌کرد. (مختاری، همان: ۴۵۶-۴۳۷)

کاروانسراهای شهری و سراها مراکز عمده فروشی بودند که در آن‌ها کالاهای وارداتی به شهر تخلیه و توزیع شده و کالاهای صادراتی نیز در آن‌ها بسته‌بندی و از آن‌جا به نقاط دیگر پخش می‌شد (سلطان‌زاده، ۱۳۸۰: ۸۳)؛ بنابراین کاروانسراداران و سراداران با ورود و خروج کالا به شهر و به تبع آن عوارض قپاننداری بیشتر مواجه بودند. تا پیش از انحصار عایدات قپاننداری سراها توسط بلدی، روال این بود که نصف وجوه قپاننداری به بلدی و نصف دیگر به قپاندار اختصاص یابد. (مختاری، ۲: ۴۸۵/۱۳۸۰) اما پس از آن، توقیف قپان‌های سراداران سبب از میان رفتن عایدات آن‌ها و از دست رفتن معاش آنان از مجرای قپان، منتهی می‌شد. (همان: ۵۱۸-۵۱۶) از این رو خواسته‌هایی مبنی بر آزادی قپان‌های شهری و جلوگیری از انحصار قپاننداری در میادین مشخص از سوی سراداران مطرح می‌شد. (همان: ۵۳۶-۵۳۴) در مواردی سراداران از منحصر کردن عوارض قپاننداری به یک یا دو سرا، محروم کردن سایر سراها از دریافت این عوارض و انحصار قپاننداری توسط نزدیکان اعضای انجمن بلدی، شکایت کرده‌اند. (مختاری، ۱۳۸۰: ۴۶۱-۴۶۷)

عوارض معین شده برای دکاکین نیز از موارد نارضایتی اصناف از عملکرد بلدی است. بی‌توجهی به استطاعت مالی کسبه و اصناف و وضع عوارض غیرقانونی و مازاد دکاکین (کمام: ۸/۲۰/۲۴/۱/۴۸)، از مهمترین مواردی بود که وضع قانون عادلانه بین مالک و مستأجر را به یکی از مطالبات اصناف تبدیل می‌کرد. (مختاری، همان: ۲۶۷)

برخی مشکلات با توجه به دریافت چند نوع عوارض از اصناف بروز می‌کرد. بار پرداخت عوارض بلدی همزمان با مالیات‌های دیگر همچون مالیات بر تجارت و شرکت‌ها، فشار مضاعفی بر یک صنف بود. (کمام: ۸/۱۷۵/۱۲/۲/۷۲) در مواردی اصناف در واکنش به اخذ عوارض، به کاهش عمدی کیفیت محصول خود از جمله نان شهر دست می‌زدند و کار به مراجعه به مدعی العموم می‌کشید. (چلونگر، ۱۳۸۸: ۱۳۴) همچنین باور به نفوذ افراد در بلدی، تبانی و سوء استفاده از امکانات و قوانین بلدی برای اجرای مقاصد شخصی و وضع عوارض و پلمپ مغازه‌ها، در پی ناتوانی در پرداخت عوارض، به نارضایتی‌ها دامن می‌زد. (کمام: ۸/۱۸۶/۱۴/۱/۲)



بخشی از مقاومت در برابر عوارض ناظر بر باور به ناکارآمدی این عوارض و مصرف غیرمشخص و یا ناصحیح آن بود. (کمام: ۸/۱۷۵/۱۲/۲/۷۲) این معضل از همان روزهای نخست تأسیس بلدیه مورد بحث بود و مجلس به آن واکنش نشان داد. نارضایتی مردم نسبت به پرداخت عوارض نواقل با توجه به ناکارآمدی بلدیه در سال‌های نخست در برخی منابع نیز منعکس شده است. (مستوفی، ۱۳۷۷: ۲۳۶/۳) اما بلدیه عوارض بلدی را عایدات مشروعی می‌دانست که نه تنها تحمیلی بر اهالی نیست، بلکه برای آبادی شهرها و ایجاد رفاه اهالی لازم است و بنابراین اهالی شهر بدون این که انتظاری از مالیه دولت و مملکت داشته باشند، ناگزیر به پرداخت آن هستند. (بلدیه طهران، س ۱۰، ش ۱، اسفند ۱۳۱۰: ۵۵)

کشمکش بین اصناف و بلدیه در مواردی به صدور اخطارهای شدیدالحن می‌انجامید که در آن اصناف به جریمه مالیاتی و حتی مجازات قانونی تهدید می‌شدند. (ساکما: ۸۵۶-۱۶(۲۹۱)

بلدیه سازمانی بود که با توجه به ماهیت و کارکردش، وظایف گسترده‌ای داشت و انتظارات زیادی را برمی‌انگیخت که آن را در تقابل با برخی از طیف‌های مردم، از جمله اصناف و انتظارات آن‌ها قرار می‌داد. بنابراین میزان نارضایتی از سازمانی با چنین مختصاتی طبیعتاً بالا بود؛ به‌ویژه که بلدیه برای انجام وظایف خود ناگزیر از اعمال بسیاری تغییرات و قوانین می‌شد که با منافع فردی و جمعی بسیاری از گروه‌ها، از جمله اصناف تصادم پیدا می‌کرد. با این حال، بسیاری اقدامات بلدی مانند تعیین نرخ مشخص برای اجناس و مبارزه با گرانفروشی، الزام اصناف و کسبه به نصب برجسب قیمت‌ها (روزنامه اطلاعات، ۲ بهمن ۱۳۰۸، ش ۱: ۹۵۵) و رسیدگی به وضعیت بهداشتی اماکن صنفی (همان، ۲۵ آذر ۱۳۰۷، ش ۳: ۶۵۶) اگرچه که به ایجاد نارضایتی در میان برخی اصناف دامن می‌زد، مورد حمایت و پسند قاطبه مردم بود. در بسیاری از موارد مردم بلدیه را به‌عنوان نهادی برای مقابله با گرانفروشی و کم فروشی کالاها، نظارت بر توزیع عادلانه ارزاق و جلوگیری از سوء استفاده‌های احتمالی می‌دانستند و خواستار افزایش و نفوذ قدرت آن بودند. (ابراهیمی و ترابی فراسانی، ۱۳۹۵: ۵-۴)

## ۶. نتیجه‌گیری

در دوره پهلوی اول، در جریان افزایش تمایل حکومت‌بهداره و مدیریت شهر، به‌تدریج سررشته برخی از امور مربوط به اصناف و تشکل‌های حرفه‌ای بازاریان در اختیار نهادهای رسمی از جمله بلدیه قرار گرفت و رفته‌رفته بر حوزه اختیارات حکومت و بلدیه در امور

مربوط به اصناف افزوده شد و با محدود نمودن دایره استقلال و خودبستگی اصناف، آنان بیش از پیش در معرض نظارت و کنترل حکومت قرار گرفتند. با این حال علی‌رغم نارضایتی اصناف از ورود بلدیه به حوزه‌های فوق، به‌نظر می‌رسد که ناتوانی اصناف در حل اختلافات درون صنفی و ناکارآمدی نظام سنتی اصناف در رفع و رجوع اختلافات درونیدر دوره جدید سبب می‌شد که در برخی موارد از جمله میانجی‌گری و حل اختلافات صنفی، ورود بلدیه به حوزه اصناف به درخواست اصناف صورت گیرد و این خواسته در قالب عرایض مربوط به درخواست حل و فصل امور حقوقی اصناف توسط بلدیه انعکاس می‌یافت. اما در مجموع اقدامات بلدیه در این دوره، نقش نظام درونی و کهن اصناف در اداره امور داخلی را به چالش کشید و با استفاده از مطالبات مردمی، به‌ویژه در حوزه تنظیم بازار، عملکرد اصناف را تحت کنترل گرفت.

### کتابنامه

- ابراهیمی، مرتضی و سهیلا ترابی فارسانی، (۱۳۹۵)، نقش بلدیه در کنترل بازار در دوره پهلوی اول، مجله پژوهش‌های تاریخی ایران و اسلام، شماره ۱۹، پاییز و زمستان ۱۳۹۵، صص ۱-۲۰
- باری یر، جولیان، (۱۳۶۳)، اقتصاد ایران، ۱۳۴۹-۱۲۷۹، تهران: مرکز تحقیقات حسابداری و حسابرسی
- بلدیه طهران: آبان ۱۳۰۹، س نهم، ش ۳: ۹۰/س ۱۰، ش ۲ و ۳، خرداد ۱۳۱۱: ۱۷۶/س ۹، ش ۳، آبان ۱۳۰۹/ش ۱۰، ش ۱، اسفند ۱۳۱۰/س ۹، ش ۳، آبان ۱۳۰۹/ش بیات، کاوه، (۱۳۳۸)، بلدیه نظامی، ۱۳۰۴-۱۳۰۰، گنجینه، دفتر دوم، زمستان ۱۳۳۸، صص ۱۱-۳۶
- چلونگر، محمدعلی، (۱۳۸۸)، روزنامه‌ها و نشریات بلدیه اصفهان، اصفهان: سازمان فرهنگی تفریحی شهرداری اصفهان
- حبل‌المتین کلکته: س ۳۶، ش ۱۶ و ۱۷، ۱۴ فروردین ۱۳۰۷/ش خمستی، فرحزاد، (۱۳۳۸)، اسنادی پیرامون شهرداری تهران: ۱۳۱۵-۱۲۸۶/ش، گنجینه، دفتر دوم، زمستان ۱۳۳۸، صص ۱۱۵-۱۰۱
- دهخدا، علی اکبر، (افست)، لغت‌نامه دهخدا، زیر نظر دکتر محمد معین و دکتر سید جعفر شهیدی، تهران: دانشگاه تهران

- رجایی، عبدالمهدی، (۱۳۸۴)، انجمن ایالتی و خواسته‌های اجتماعی مردم اصفهان، فصلنامه مطالعات تاریخی، ش ۶، بهار ۱۳۸۴، صص ۲۷۳-۲۴۹
- رجایی، عبدالمهدی، (۱۳۸۷)، تحولات عمران و مدیریت شهری اصفهان در دوره پهلوی اول (۱۳۲۰-۱۳۰۰)، اصفهان: سازمان فرهنگی تفریحی شهرداری اصفهان
- رزاقی، ابراهیم، (۱۳۸۱)، اقتصاد ایران، تهران: نی روزنامه اطلاعات: شماره‌های مختلف
- روستایی، محسن، (۱۳۷۷)، بلدیه، دانشنامه جهان اسلام، زیر نظر غلامعلی حداد عادل، ج ۴، تهران: بنیاد دایره المعارف اسلامی
- سلطان زاده، حسین، (۱۳۸۰)، بازارهای ایرانی، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی
- ظهیرالدوله، صفاعلی، (۱۳۵۱)، خاطرات و اسناد ظهیرالدوله، به کوشش ایرج افشار، تهران: شرکت سهامی کتاب‌های جیبی با همکاری فرانکلین
- عین السلطنه، قهرمان میرزا، (۱۳۷۴)، روزنامه خاطرات عین السلطنه، جلد ۱، به کوشش ایرج افشار و مسعود سالور، تهران: اساطیر
- فلاح توتکار، حجت و محمد بی طرفان، (۱۳۹۰)، شکل‌گیری و عملکرد انجمن بلدیه تهران در دوره اول مجلس شورای ملی، فصلنامه تاریخ ایران و اسلام، دانشگاه الزهراء، س بیست و یکم، دوره جدید، ش ۱۲، پیاپی ۹۷، زمستان ۱۳۹۰، صص ۱۶۲-۱۴۳
- فلور، ویلم، (۱۳۶۵)، جستارهایی از تاریخ اجتماعی ایران در عصر قاجار، جلد ۱ و ۲، ترجمه ابوالقاسم سری، تهران: توس
- کاساکوفسکی، ولادیمیر آندری یویچ، (۱۳۴۴)، خاطرات کاساکوفسکی، ترجمه عباسقلی جلی، تهران: امیرکبیر
- کاظمیان، غلامرضا و نوید سعیدی رضوانی، (۱۳۸۳)، امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها، تهران: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
- کیوانی، مهدی، (۱۳۹۲)، پیشه‌وران و زندگی صنفی آنان در عهد صفوی، ترجمه یزدان فرخی، تهران: امیرکبیر
- لمبتن، آن، (۱۳۴۵)، مالک و زارع در ایران، تهران: بنگاه ترجمه و نشر کتاب
- لوح مشروح، مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی و اسلامی، مرکز پژوهش‌های کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی

مجموعه قوانین و مقررات سال‌های ۱۳۱۲-۱۳۰۰، (۱۳۸۸)، تهران: روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران

مختاری اصفهانی، رضا، (۱۳۸۰)، اسنادی از انجمن‌های بلدی تجار و اصناف ۱۳۲۰-۱۳۰۰ ش، ۲ جلد، تهران: خدمات مدیریت و اطلاع‌رسانی دفتر ریاست جمهوری

مستوفی، عبدالله، (۱۳۷۷)، شرح زندگانی من، ج ۳ و ۲، چاپ چهارم، تهران: زوار میلسپو، آرتز چستر، (۲۵۳۶)، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ترجمه حسین ابوترابیان، تهران: پیام

هاشمی فشارکی، دیبا، (۱۳۹۱) اسناد بلدی و شهرداری اصفهان از انقلاب مشروطه تا انقلاب اسلامی، اصفهان: سازمان فرهنگی تفریحی شهرداری اصفهان

هریسی نژاد، کمال الدین، (بهار ۱۳۸۹)، سیر تحول اداره شهرها توسط انجمن‌ها و شوراهای شهر، پژوهش حقوق و سیاست، س ۱۲، ش ۲۸، بهار ۱۳۸۹، صص ۴۰۴-۴۲۵

اسنادسازمان اسناد و کتابخانه ملی (ساکما): (۳۶۰-۶۰۲۶) (۳۴۰-۶۰۳۷۰) (۳۵۰-۵۸۱۹) (۲۹۰-۶۷۸۷) (۲۹۳-۶۶۸۰۰) (۲۹۳-۳۲۰۹۰) (۲۹۳-۲۲۶۹) (۲۹۱-۲۲۲۴) (۲۹۳-۱۲۹۸) (۲۹۲-۵۷۲) (۲۹۱-۳۷۰) (۳۵۰-۸۵۶) (۲۹۱-۲۹۳)

اسناد کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی (کمام): (۸/۲۹/۳۰/۱/۹۷) (۶/۳/۴/۱/۵) (۴/۵) (۸/۱۹۹/۱۷/۱/۱۶) (ج ۱۱۶) (۶/۶۶/۳۲/۱/۵) (۶/۳/۴/۱/۵) (۸/۱۸۵/۱۳/۹/۴۴۹) (۶/۵۷/۲۶/۲/۸۵) (۶/۳/۴/۱/۵) (۶/۳/۴/۱/۲۹) (۶/۳/۴/۱/۲۳) (۶/۳/۴/۱/۲۴) (۸/۱۹/۱۷/۱/۱۷) (۷/۱۲۳/۲۰/۲/۸۶) (۶/۳/۴/۱/۹) (۶/۸/۷/۱/۲۴) (۶/۳/۴/۱/۲۹) (۸/۱۸۶/۱۴/۱/۲) (۸/۱۷۵/۱۲/۲/۷۲) (۸/۲۰/۲۴/۱/۴۸) (۸/۱۷۷/۱۳/۱/۴۷) (۷/۱۱۲/۸/۱۷۵/۱۲/۲/۷۲)

### پی‌نوشت

تصوینامه تشکیلات بلدی در سال ۱۳۰۰ ش، قدرت انجمن‌های بلدی در اداره امور شهرها را کاهش داده و نظارت حکومت را بر این انجمن‌ها بیش از پیش تحکیم کرد. در این تصوینامه، ریاست عالی بلدی تهران تحت نظر مستقیم ریاست وزراء قرار گرفت. قانون بلدی مصوب سال ۱۳۰۹ ش، نقش مقامات محلی را در اداره بلدی باز هم کاهش داد. (برای آگاهی بیشتر در این باره ر.ک: کمال الدین هریسی نژاد، «سیر تحول اداره شهرها توسط انجمن‌ها و شوراهای شهر»، پژوهش حقوق و سیاست، س ۱۲، ش ۲۸، بهار ۱۳۸۹: ۴۰۹-۴۱۳.)

در این مقاله برای اسناد آرشیو کتابخانه و سازمان اسناد ملی، نام اختصاری «ساکما» و برای اسناد کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی نام اختصاری «کمام» استفاده شده است. از نمونه‌های این مقررات می‌توان به اخذ تعهد از صنف بقال اصفهان توسط حکومت این شهر مبنی بر التزام کتبی به فروش تک نرخ‌ی پنیر و روغن (مختاری، همان؛ ۱/ ۳۹-۳۶-۳۹) و اجبار بلدیه همدان به خریداران قند به قیمت خاص (کمام: ۸/۲۹/۳۰/۱/۹۷) اشاره کرد. این معضل در مواردی واکنش مطبوعات را در پی داشت. روزنامه جبل‌التین در این مورد با دفاع از «خبازان بدبخت» خواستار رسیدگی به این وضع شد. جبل‌المتین، س ۳۶، ش ۱۶ و ۱۷، ۱۴ فروردین ۱۳۰۷ش، ص ۱۴.

پس از شکایت یکی از اعضای صنف بقال مشهد درخصوص اقدام بلدیه این شهر در بستن یک دکان تازه تأسیس، بلدیه عنوان کرده که «هیچ‌گاه مانع کسب و شغل احدی نشده» و تعیین فاصله حداقلی ده دکان برای دو کسب هم صنف براساس نظامنامه‌ای است که نمایندگان خود این صنف تهیه کرده و به تصویب بلدیه رسانده‌اند. (ساکما: ۲۸۲۲۴-۲۹۳) بر پایه سنت اصناف ایرانی، پسر بزرگ یک استاد مرحوم شده، حقوق و امتیازات پدرش از جمله حق بنیچه را به ارث می‌برد. هنگامی که استاد حرفه‌ای فوت می‌شد و وارث بلافصل یا جانشین واجد صلاحیتی نداشت، حق بنیچه را پیشه‌ور دیگری از همان صنف خریداری می‌کرد. (کیوانی، ۱۳۹۲: ۱۲۸).

صنف کفاش اصفهان شکایت خود را از بلدیه بابت عدم تهیه نظامنامه برای این صنف در سال ۱۳۰۹ش به حکومت ارجاع کرد. گزارش بلدیه به حکومت اصفهان حاکی است که این درخواست با تعیین نماینده و مفتش از میان این صنف و معرفی این افراد به شعبه احصائیه بلدیه برای عملی شدن نظامنامه و مواظبت در جلوگیری از تقلبات به سرانجام رسید. (ساکما: ۱۲۹۸-۲۹۲). طرفه آن‌که اتحادیه این صنف در واکنش به تقلبات دو همصنف خود، از بلدیه و حکومت این شهرخواست برای جلوگیری از تکرار این تقلبات که «اسباب بدنامی صنف» می‌شود «از هیچگونه مواخذه و کیفر» درباره اعضای خاطی کوتاهی نکنند (ساکما: ۵۷۲-۲۹۱) این موضع‌گیری برخلاف رویه سنتی اصناف بود که در آن اختلافات درون صنفی با ریش سفیدی و توسط سران صنف حل و فصل می‌شد.

دولت در مواردی حتی در مورد رسیدگی به اختلافات و نظم بخشی به امور داخلی، اصناف را تشویق به خوداتکایی می‌کرد: «انتظامات داخلی صنف مربوط به دولت نیست تا نظامنامه یا قانونی برای تحدید مناسبات و چگونگی روابط افراد یک صنف وضع نماید و خود آن‌ها باید قواعد و انتظاماتی قائل بشوند». (مختاری، ۱۳۸۰: ۱۴۰)

در این قانون تصریح شد که منظور از «اختلافات صنفی» اختلافاتی است که بین اصناف و افراد آن‌ها راجعه امور صنفی به وجود می‌آید؛ از جمله اختلاف بین قصاب و چوبدار راجع به قیمت گوسفند و اختلاف بین قصاب و خباز بادکاندار راجع به وجه فروش یومیه. (مجموعه قوانین و مقررات سال‌های ۱۳۲۰-۱۳۰۰ش، ۱۳۸۸: ۷۳۹-۷۳۸)

بلدیه برای عوارض و عایدات خود از طرق دیگر نیز استفاده می‌کرد که البته همه آن‌ها باید به تصویب مجلس می‌رسید. به عنوان مثال، بخشی از عایدات بلدیه تهران تا سال ۱۳۰۴ش از طرقی چون مالبات ذبایح، مستغلات، اصناف، نواقل و سوق‌الدواب و حراج تامین می‌شد. (همان، دوره ۶، جلسه ۱۷۰، ۳ آذر ۱۳۰۶، ص ۱۷۰)

برخی نمایندگان در مجلس با اعطای حق وضع عوارض بلدی به بلدیه هر شهر مخالف بوده و چنین حقی را متعلق به مجلس می‌دانستند. (لوح مشروح، دوره ۷، جلسه ۱۲۳، ۲۳ اردیبهشت ۱۳۰۹، ص ۱۲۳)

این ناخشنودی به مجلس نیز منتقل شده بود و انتقاد نمایندگان از وضع بی‌رویه انواع عوارض مسقیم و غیرمسقیم، از جمله عوارض بلدی و نادیده گرفتن توان مالی مردم، به‌ویژه در مناطقی غیر از تهران را در پی داشت. (لوح مشروح، دوره ۷، جلسه ۱۲۳، ۲۳ اردیبهشت ۱۳۰۹، ص ۱۲۳)

قپان در لغت به معنی ترازو است و قپانداری به مبلغی گفته می‌شد که صاحب ترازو بابت وزن اجناس دریافت می‌کرد. (دهخدا، لغت نامه، ۱۳۳۹، ج ۳۹: ۱۵۸) این مالیات از اجناس فروخته‌شده، هم از خریدار و هم از فروشنده اخذ می‌شد و حدود ۲/۵ درصد قیمت آن جنس بود. (فلور، ۱۳۶۶: ۱۹۸/۱) قپانی پولی بود که بابت حق قپان کردن می‌پرداختند. (لمبتن، ۱۳۴۵: ۷۷۹)

یکی از اعضای بلدیه تهران با توجه به کثرت شکایات در مقطعی پیشنهاد داد که بلدیه برای حل این مشکل، مانند سایر موارد نظامنامه تهیه کند؛ چرا که: «... قانون گنگ است و دست و پای بلدیه را بسته است ... واقعاً چیز قریبی است که از سبزی مالیات گرفته شود و عدل ماهوت معاف باشد». (بلدیه طهران، س ۹، ش ۳، آبان ۱۳۰۹، ص ۶۸)

<sup>۱۵</sup> یکی از نمایندگان با اشاره به این نارضایی‌ها و عدم شفافیت نحوه هزینه درآمدهای بلدیة خواستار اصلاح وضعیت آن شده بود. (لوح مشروح، دوره دوم، جلسه ۱۸۵، سه‌شنبه ذی‌حجه ۱۳۲۸ق، ص ۱۸۵)

<sup>۱۶</sup> در اختاریه حکومت اصفهان در شهرضا در این‌باره از این‌که اصناف این شهر خود را «آلت دو سه نفر ولگرد هنگامه طلب قرار داده و از مسالمت مامورین سوء استفاده کرده» اند، انتقاد و اخطار شده که سرپیچی از اطاعت قانون و خودداری از پرداخت عوارض عواقب بدی برای آن‌ها تولید می‌کند. (ساکما: ۸۵۶-۲۹۱)

<sup>۱۷</sup> نشریه بلدیة اصفهان با ارزیابی اقدامات بلدیة، نارضایتی از عملکرد آن در میان گروهی از مردم را قابل انتظار و بیش از سایر نهادهای دولتی ارزیابی می‌کند: «نارضی‌های بلدیة زیاد ترند، آنکه عوارض میدهد نارضی است که چرا این مالیات را میدهد... یکدسته دیگر برای اینکه بلدیة کار ندارد بانها بدهد نارضی هستند دسته دیگر بعنوان آنکه متهم هستند... نارضی هستند. یکدسته خبازها که بلدیة جلو آنها را گرفته نان امروزه را بهتر از سابق پخت نمایند نارضی هستند یکدسته قصاب هستند که عدم رضایت آنها برای اینستکه بلدیة قیمت گوشت را پائین آورده است یکدسته دیگر آسیابانها که بلدیة جلو آنها را گرفته آرد جو داخل آرد گندم نکنند و... دسته دیگر برای اینکه بلدیة درب خانه آنها چراغ برق نصب نکرده مخالفت کامل دارند... این قبیل هیاهو را باید اهمیت نداد و باید دید حقیقتا بلدیة چه می‌کند و چه کرده و چه خیال دارد بکند...» (چلونگر، ۱۴۲:۱۳۸۸-۱۴۱)