

نقش سازمان بلدیه (شهرداری) در تحولات شهری ایران در دوره پهلوی اول

شهره جلال پور¹

چکیده

با اشغال اصفهان توسط افغانه و تنازعات پس از آن بر سر قدرت، شهرهای با شکوه صفوی، یکی پس از دیگری رو به ویرانی رفت و قاجارها نیز عاملان این روند را تشدید کردند. با وقوع انقلاب مشروطه ضرورت بازسازی شهرها موجب گردید «قانون بلدیه» در 108 ماده در مجلس شورای ملی اول به تصویب برسد. اما به دلیل عدم حمایت شاه، کمبود بودجه و نارضایتی مردم پس از چهار سال تعطیل شد. با روی کار آمدن سلسله پهلوی «شهر» به عنوان سمبل مدرنیسم مورد توجه قرار گرفت. تقاضاهای عمومی موجب گردید نهادهای متعددی مسئولیت نوسازی شهرها را بر عهده بگیرند. مکانی که تنها 28٪ مردم ایران ساکن آن بودند، تمام توجهات را به خود جلب کرد. «سازمان بلدیه»، با اختیارات وسیع احیا گردید و اقداماتی در عرصه های فرهنگی، بهداشتی، اجتماعی، اقتصادی و عمرانی انجام داد که در این مقاله با استفاده از اسناد موسسات دولتی، مطبوعات و جراید قدیمی و کتب خاطرات رجال به آن پرداخته خواهد شد.

واژگان کلیدی: بلدیة، شهرداری، ارزاق، صحیة، دادگاه صلح بلدی

مقدمه

در دوره قاجاریه، چیزی تحت عنوان قوانین عمرانی، نظام نامه صحی اصناف، قوانین تردد و ... وجود نداشت. مالیاتی تحت عنوان «عوارض شهری» پرداخت نمی شد و توقعی هم از دولت برای رسیدگی به وضعیت شهری وجود نداشت.

پس از تشکیل «اداره بلدیة»، دوایری چون «احتساب»، «تنظیف»، «روشنایی» ایجاد گردید. با کودتای سوم اسفند، سید ضیال‌الدین بلدیة را احیا نمود و قوانین آن را تغییر داد اما با سقوط او، کارها مجددا تعطیل شد. با آغاز سلطنت رضا شاه، پس از تامین امنیت، نوسازی شهری به عنوان مهم ترین برنامه دولتی در راس کار قرار گرفت. از این رو اختیارات وسیعی به بلدیة داده شد. بر این اساس، این مقاله در صدد پاسخ گویی به سه سوال زیر است: حوزه اختیارات و اقدامات بلدیة در این دوره چه بوده است؟ آیا این سازمان مقید به قانون بوده است؟ واکنش مردم نسبت به اصلاحات بلدیة چه بوده است؟

اقدامات و اصلاحات بلدیة

با شروع به کار سازمان بلدیة، از همان آغاز مشخص گردید که این سازمان با مسئولیت های وسیعی مواجه است. بر اساس موارد استخراج شده از اسناد، مطبوعات و خاطرات رجال، دسته بندی زیر انجام شده است:

الف) اقدامات عمرانی

هم زمان با قلع و قمع اشرار و بالارفتن امنیت شهرها، دروازه های شهری فرو ریخت، خندق ها پر شد، ورود اتومبیل موجب تاسیس خیابان های جدید گردید و سازمان بلدیة با تدوین قوانین جدید چهره شهرها را زیباتر و با شکوه تر ساخت. مهمترین این اقدامات عبارتند از: تهیه نقشه برای هر شهر؛ (اطلاعات، س 13، ش 3568، 1 مرداد 1317: 4)؛ موظف شدن مالکین به پیاده رو سازی، (قهرمان میرزا سالور، 1379)؛ تسطیح، آسفالت، نهرسازی، گل و درخت کاری شدن خیابان ها (ایران، س 17، ش 1399، 10 تیر 1302: 1)؛ توسعه خیابان و کوچه ها؛ تدوین قانون ممنوعیت ساخت خانه های یک طبقه در کنار خیابان های مهم (اطلاعات، س

12، 31 فروردین 1317: 2؛ اخگر، س 7، ش 1040، 1 خرداد 1314)؛ تدوین قانون ترمیم خانه های نیمه ساز کنار خیابان (اطلاعات، س 14، ش 4110، 1 اسفند 1318)؛ پلاک دار شدن خانه ها (اطلاعات، س 14، ش 3935، 3 شهریور 1318)؛ رنگ کردن دیوارهای شهر (قهرمان میرزا سالور، ج 10: 7652)؛ برق کشی خیابان ها و کوچه ها و سپس نصب چراغ راهنمایی و رانندگی بر سر تمام چهار راه ها (اطلاعات، س 14، ش 4021، 29 آبان 1318: 2)؛ نصب ساعت های بزرگ در میدانی شهرها (صحت، ش 1 و 2، اردیبهشت 1305: 27)؛ ساخت آگو و فاضلاب شهری (اطلاعات، س 12، ش 3452، 28 فروردین 1317: 4)؛ ساخت مستراح های عمومی در سطح شهر (ایران، س 8، ش 1539، 15 بهمن 1302: 2)؛ پل سازی، سد سازی و بازسازی پل های قدیمی؛ نصب تابلو اعلانات (اطلاعات، س 8، ش 2183، 20 اردیبهشت 1313: 3) ایجاد کیوسک های روزنامه فروشی (شش سال در دربار پهلوی، 1385: 4-123)؛ نصب تلفن عمومی؛ تاسیس آتش نشانی و اداره اطفائیه؛ ارائه خدمات حمل و نقل شهری؛ تاسیس سیستم اتوبوس شهری و چاپ بلیط (اطلاعات، س 7، ش 1678، 2 مرداد 1311: 2) و تنظیم قوانینی برای ضوابط اخلاقی رانندگان (اسنادی از انجمن های بلدی، تجار و اصناف، 1380، ج 1: 246) و ...

ب) اقدامات فرهنگی

به دنبال تغییرات فرهنگی که در جامعه اتفاق افتاد، سازمان بلديه با ارگان هایی همچون فرهنگستان ایران همراه گردید و منشا تغییراتی از این دست شد: تغییر نام تابلو مغازه ها؛ مزین شدن اسامی کوچه ها به نام فضلا و علما، و بلديه از مردم خواست کسی متقاضی نصب کاشی به نام خود نشود (طوفان هفتگی، ش 12، شماره مسلسل 193، 25 اردیبهشت 1307: 8)؛ تغییر نام خیابان ها از اسامی قاجاری به کلماتی همچون «سپه؛ رضا، پهلوی، شاه و شاه پور»؛ تغییر نام معابر شهری، مانند تغییر «پس کوچه به بن بست» و یا تبدیل «بند به دربند» (اطلاعات، س 3، ش 785، 19 خرداد 1308: 2)؛ حفاظت از ابنیه تاریخی شهرها؛ اجباری شدن تعرفه تحصیلی برای اصناف، جهت مقابله با بیسوادی (اخگر، س 11، ش 1392، 21 آذر 1317)؛ حمایت از صنایع دستی؛ ساخت تفرج گاه و باغ ملی؛ تاسیس نمایش خانه (اطلاعات، س 12، ش 3224، 25 مرداد 1306: 1)؛ تاسیس موزه (اخگر، س 2، ش 433، 7 مهر 1309)؛

تاسیس کتابخانه (اطلاعات، س 11، ش 2906، 24 شهریور 1315: 4) تاسیس مدارس فنی؛ اعزام محصل به خارج از کشور (اطلاعات، س 11، ش 2906، 24 شهریور 1315: 4) و ...

ج) اقدامات اجتماعی

شهرداری در انتظام امور شهر، با مسایل اجتماعی نیز روبرو شد و اقداماتی انجام داد، همچون: رسمی شدن تعطیلی روز جمعه: از زمان سید ضیال‌الدین روز جمعه برای تعطیلی مسلمانان اعلام شد (بازرگان، مهدی، 1375، ج 1: 91) اما چون رسمی و قانونی نشده بود، بخشنامه صادره از وزارت کشور در 4 ماده روز تعطیلی را رسماً «جمعه» اعلام کرد به استثنای «نانوایی، گوشت فروشی، خواربارفروشی، رستوران‌ها، گرمابه‌ها و گاراژها» (اطلاعات، س 15، ش 4381، 12 آذر 1319: 8)؛ ممانعت از تولید صدای ناهنجار در شهر (اطلاعات، س 5، ش 1344، 27 خرداد 1310)؛ ممانعت از کبوتر بازی (اطلاعات، س 5، ش 1321، 25 خرداد 1320)؛ جمع آوری و اسکان فقرا (ایران، س 28.7 آبان 1302: 2)؛ حمایت از ورزش با احداث ورزشگاه (اخگر، س 7، ش 897، 2 آبان 1312)؛ کمک در امر سرریزگیری (اطلاعات، س 2، ش 318، 5 مهر 1308)؛ ایجاد مکان مناسب برای مراسم جشن (معارف، س 1314: 19) و ...

د) اقدامات بهداشتی

از سال 2926 کلیه موسسات صحتی مملکتی در «اداره کل صحتیه» زیر نظر وزارت داخله متمرکز شد (ایران، س 19، ش 2003، 21 دی 1304: 2). مهم‌ترین اقدامات بلدیه در این خصوص عبارتند از: ایجاد پست‌های امدادی (ایران باستان، س 9، ش 1937، 1304: 2) و ارائه خدمات مجانی (اطلاعات، س 15، ش 4497، 18 فروردین 1320: 1)؛ واکسیناسیون مجانی (ایران، س 9، ش 1931، 26 مهر 1304: 2)؛ تبدیل حمام‌های خزینه به دوش، (اطلاعات، س 12، ش 169، 7 آبان 1316)؛ صدور پروانه کار رسمی برای اطبا (اطلاعات، س 12، ش 3495، 10 خرداد 1317: 8)؛ کنترل صحتیه فواحش (اخگر، س 2، ش 1359، 13 مرداد 1317)؛ مقابله با استعمال تریاک در قهوه‌خانه‌ها (ایران، س 9، ش 1889، 3 شهریور 1304: 2)؛ خشکاندن باتلاق‌های نزدیک شهر، برای مقابله با بیماریها (اطلاعات، س 15، ش 4370، 1 آذر 1319: 1)؛ جلوگیری از تردد روزانه کودکانها (اختر، س 6، ش 18، 31 شهریور 1304: 3)؛ ایجاد مستراح‌های عمومی (ایران، س 8، ش 1539، 15 دلو 1302: 2)؛

ممنوعیت حمل حیوان خانگی در معابر عمومی (ایران باستان، س 2، ش 215، 22 اردیبهشت 1313: 8)؛ تاسیس رختشوخانه، غسل خانه، مسلخ خانه، شیرخوارگاه، بیمارستان و تیمارستان (اطلاعات، س 12، ش 3324، 5 آذر 1316: 4)؛ منع فروش مواد غذایی توسط دوره گردان؛ تاسیس آزمایشگاه برای آزمایش بهداشتی بودن مواد غذایی (اطلاعات، س 13، ش 3623، 14 مهر 1317: 12)؛ تعیین صندوق های زباله (اطلاعات، س 9، ش 2148، 30 بهمن 1311: 3)؛ توجه به بهداشت آب آشامیدنی (موسسه پژوهش و مطالعات تاریخ معاصر ایران، شماره بازیابی 0-33-3036-114-الف) و ...

ه) اقدامات اقتصادی

بلدیة به سبب هزینه های فراوانی که داشت، ناگزیر از دخالت در مسایل اقتصادی بود که اهم آن به این ترتیب است: تعیین قیمت اجناس و جلوگیری از احتکار و گران فروشی (اطلاعات، س 1، ش 112، صبح 13 مرداد 1316)؛ اجباری شدن نصب اتیکت (اطلاعات، س 9، ش 2323، 3 آبان 1304: 1) و...؛ تعیین میزان دستمزد برای مشاغل مختلف (ناهید، س 8، ش 4، 6 مرداد 1307: 10)؛ اصلاح اوزان (اخگر، س 11، ش 1448، 12 مرداد 1318)؛ تاسیس رستوران و مهمان خانه برای پذیرایی از مهمانان خارجی (اطلاعات، س 7، ش 1697، 15 شهریور 1311: 1)؛ ساخت دکان در خیابان های جدید؛ تاسیس نمایشگاه برای عرضه و تبلیغ کالاهای وطنی (ایران، س 10، ش 2002، 14 اسفند 1004: 2)؛ تعیین میداين برای عرضه مستقیم کالاها (موسسه پژوهش و مطالعات تاریخ معاصر ایران، شماره بازیابی 0-8-6-216-الف)؛ رسیدگی به وضعیت نان و گوشت مردم که در فصول مختلف کمیاب می شد. (ایران، س 10، ش 48، 9 اسفند 1004: 4) و ...

سواستفاده های بلدیة

این سازمان به عنوان یک ارگان دولتی با اختیارات و درآمدهای فراوان، و هم چنین حضور نظامیان در آن، مرتکب اعمال خلافی نیز شد که به پاره ای از آنها اشاره می شود: اخذ پول های غیر قانونی از مردم که گاه تحت عنوان افزایش ارزش ملک به علت توسعه خیابان ها، از مالکین دریافت میشد (محمد قلی مجد، 1389: 472)؛ اخذ مالیات از مساجد که معاف از مالیات بودند. (اسناد مجلس شورای ملی، شماره بازیابی، 13/1/13/1/4)؛ ارتشا و باج گیری از

مردم (اطلاعات، س 13، ش 3663، 23 خرداد 1318: 1)؛ تبعیض در انجام اصلاحات (آزاد، ش 26، 9 عقرب 1333: 1)؛ تهدید اهالی بوسیله احداث خیابان جدید (محمد قلی مجد، 1389: 88)؛ سو استفاده اجزاء بلدیّه؛ کمک های نقدی به رضا شاه (قهرمان میرزا سالور، 1379، ج 10: 7884) و ...

واکنش های مردم در برابر اصلاحات بلدیّه

در دوره رضا شاه رشد شتابان توسعه شهری، خرابی بی امان خانه ها و اختلال در نظم رفت و آمد و ... موافقت ها و مخالفت هایی را در برابر بلدیّه ترسیم کرد.

الف) واکنش های موافق با اصلاحات بلدی

در بررسی اسناد مجلس شورای ملی در دوران سلطنت رضا شاه، به اسنادی برخورد شد که مردم خطاب به مجلس در حمایت و تشکر از اقدامات بلدیّه نوشته بودند مثل «تشکر اهالی منطقه بهارستان از رییس بلدیّه ناحیه 3 تهران که با جدیت، اراضی جنب بهارستان را که محل تجمع خاکروبه و خاکستر بوده، ... پاک و محصور کرده بود.» (اسناد مجلس شورای ملی، شماره بازیابی، 5/224/19/1/69) و یا حمایت اهالی و علما کرمانشاه از رییس بلدیّه آن شهر و تقاضای استخلاص او از محبس (اسناد مجلس شورای ملی، ش س 5/225/19/1/69). در اصفهان از اقدامات سرهنگ شهردار (دانش اصفهان، س 1، ش 2، 22 شهریور 1009: 2) و آقای صوراسرافیل حاکم شهر تشکر شده که در مدت 5 سال بلدیّه چقدر موفق بوده است (اخگر، س 8، دوره 1، 9 آبان 1314: 3-4). همچنین از تبدیل حمام های خزینه به دوش و استفاده از ذغال سنگ به جای پهن تشکر شده (اطلاعات، س 12، ش 3416، 14 اسفند 1316: 2).

ب) واکنش های مخالف با اصلاحات بلدی

مخالفت ها با اقدامات بلدی وسعت بیشتری دارد از جمله اعتراض به قانون بلدیّه که اداره بلدیّه اداره ای مستقل و ملی است و چرا زیر نظر دولت و وزارت داخله رفته است (اسکندر دلد، 1371، ج 1: 435-6). بلدیّه کرمان را «اسمی بی مسمی» عنوان کرده اند که باعث تفر و انزجار مردم شده است. (استقامت، س 3، ش 3، ش 723، 18 رمضان 1305/1324: 3)؛ در

شیراز نوشته اند «چرا عمارت بلدیة که باید بهترین بنا باشد، اینقدر کج و معوج است» (آدمیت، س 1)؛ خانه های دو طبقه با نماهای سنگی و آجری با بالکن و پنجره های مشرف به خیابان نیز مورد قبول مردم نبود؛ گله مردم از تاریکی خیابان و کوچه ها خصوصا در ماه رمضان که تا صبح مردم در رفت و آمد بودند (ایران، س 8، ش 1588، 22 ثور 1333: 1)؛ در تهران انتقادهایی از تبعیض بلدیة بین مناطق شمال و جنوب شهر شده (اسکندر دلد، 1371، ج 1، ص 555)؛ الول ساتن نیز این اصلاحات را سطحی و ظاهری و توأم با بی رحمی دانسته است. (الول ساتن، 1344: 351) اما در برخی از شهرها بنا به اظهار همین نویسنده مثل اهواز و اراک اجرای اصلاحات، بسیار خوب توصیف شده است. (الول ساتن، 1344: 352)

نتیجه گیری

در بین سال های 20-1000 ش. موج جدیدی از اصلاحات به راه افتاد که تغییر شکل شهرها و تدوین قوانین جدید، باعث تحول اساسی در شهرهای ایران گردید. بازرسان و مفتشین شهرداری با کمک مردم بر اجرای قوانین نظارت داشتند و تمام بنیان های شهری اعم از مسایل بهداشتی (حمام، آب، ارزاق و...) قیمت ها، ساخت و ساز، عمران، برق، حمل و نقل، ارتباطات و ... متحول گردید. شهرهای جدیدی متولد گردیدند هر چند در این بین نارضایتی هایی به وجود آمده و انتقاداتی هم به تخریب و بازسازی های سریع بلدیة وارد شد، اما بلدیة با استفاده از نیروهای نظامی (آژان ها و سربازها و گارد بلدیة) مردم را با زور و کشان کشان به سمت اصلاحات و رعایت بهداشت پیش برد. مقابله مردم با تلقیح واکسن و یا تفکر سنتی آنان در غسل کردن در خزینه و ممانعت از ایجاد دوش های بهداشتی در حمام ها و ... اثبات میکند که شهرداری و ماموران آنها چه کار طاقت فرسا و مهمی را در ایران سرو سامان داده اند.

منابع

«اسنادی از انجمن های بلدی، تجار و اصناف (20-1000)»، (1080)، 2 ج، تهران، سازمان انتشارات و چاپ وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.

«خشونت و فرهنگ، اسناد محرمانه کشف حجاب، (23-2322)»، (1371)، تهران، انتشارات سازمان اسناد ملی ایران.

دلفانی، محمود، «فرهنگ ستیزی در دوره رضا شاه (اسناد منتشر نشده سازمان پرورش افکار)»، (1575)، تهران، انتشارات سازمان اسناد ملی ایران.

صورت مذاکرات مجلس دوم (تهران: مطبعه مجلس، بی تا).

مجدد، محمد قلی، (1389)، «رضا شاه و بریتانیا، ترجمه مصطفی امیری»، تهران، انتشارات موسسه مطالعات و پژوهش های سیاسی.

مجموعه قوانین موضوعه و مسایل مصوبه دوره ششم تقنینیه، بی جا، بی نا، 1311.

«سازمان اسناد ملی ایران»: 19100016 و 000001900.

«سازمان اسناد ریاست جمهوری»: 17491-8528-6199-4067.

«اسناد موزه شهرداری اصفهان» (اصفهان، دروازه دولت، بدون شماره).

«موسسه پژوهش و مطالعات تاریخ معاصر ایران»: 15-3336-114-الف و 0-8-6-256-الف و 0-3-202-0.

«اسناد مجلس» 4/24/13/1/1/16 و 3/5/55/1/22/2 و 2/252/25/1/19 و 6/8/71/1/25 و 5/224/19/1/69

نشریات قدیمی: «آدمیت، آذیر، آزاد، اختر مسعود، اخگر، ازژنگ، استقامت، اطلاعات، ایران، ایران آزاد، ایران باستان، دانش اصفهان، ستاره ایران، صبح امید، صحت، طوفان هفتگی، کامکار، عرفان، مجاهد، معارف، ناهید، نشریه بلدیه اصفهان، نشریه بلدیه طهران».

فرخزاد خمستی، (1366)، «اسنادی پیرامون شهردای تهران و تشکیلات آن»، گنجینه اسناد، دفتر دوم.

ازرگان، مهدی، (1575)، «شصت سال خدمت و مقاومت»، ج 1، تهران، رسا.

حجتی، ابوالمجدد، (1377)، «عبور از عصر پهلوی در گیر و دار دو فرهنگ»، بی جا، انتشارات محسن.

حکمت، علی اصغر، (2555)، «سی خاطره از عصر فرخنده پهلوی»، بی جا، وحید.

سالور، قهرمان میرزا، (1379)، «روزنامه خاطرات عین السلطنه»، به کوشش مسعود میرزا سالور و ایرج افشار، ج 10، 9، تهران، انتشارات اساطیر.

شش سال در دربار پهلوی، (1585)، «به کوشش عبدالرضا هوشنگ مهدوی»، خاطرت محمد ارجمند سرپرست تلگراف خانه مخصوص رضا شاه، تهران، انتشارات پیکان.

مستوفی، عبدالله، (1371)، «شرح زندگانی من یا تاریخ اجتماعی - اداری دوره قاجار»، ج 3، تهران، انتشارات زوار، چ 3.

میرزا صالح غلام حسین، (2372) «خاطرات رضا شاه (خاطرات سلیمان بهبودی، شمس پهلوی، علی ایزدی)»، تهران، انتشارات طرح نو.

«نامه های خصوصی و گزارش های محرمانه سر ریدر بولارد سفیر انگلستان در ایران»، (1371)، ترجمه غلام حسین میرزا صالح، تهران، انتشارات طرح نو.

اشراقی، فیروز، (1378)، «اصفهان از دیدگاه سیاحان خارجی»، اصفهان: آروپات.

خواجه نوری، ابراهیم، (1557)، «بازیگران عصر طلایی، تهران: جاویدان، چاپ جدید.

ساتن، ال، (1344)، «رضا شاه کبیر یا ایران نو»، ترجمه عبدالعظیم صبوری، تهران، انتشارات محمد علی علمی، چ 3.

دلدم، اسکندر، (1371)، «زندگی پرماجرایی رضا شاه»، ج 1، تهران، گل فام، چ 3.

مکی، حسین، (1558)، «تاریخ بیست ساله ایران»، ج 1، تهران، امیر کبیر، چاپ جدید.

مکی، حسین، (2362)، «تاریخ بیست ساله ایران»، ج 6، تهران، امیر کبیر، چاپ جدید.