

## **Social Harms and the Operations of Tehran Municipality (1921-1941)**

**Hossein Abadian\***

### **Abstract**

Social harms of a part of the citizens especially in the city of Tehran, was one of the consequences of the First World War in Iran. Therefore, the municipality of Tehran helped the orphans to reduce social crises, a large number of displaced women were covered by the social security assistances. In order to strengthen the foundations of the family and to monitoring marriage, divorce, inheritance and ownership, the provisions of the Civil Registry Law were taken more seriously, and for those who refused to register, there were many penalties. Until the following years, when the registry office, health centers and boarding schools were removed from the municipality, this institution was responsible for the process of Socialization. Therefore, the main question of this study is that what was the role of the municipality in controlling the social harms during the years between 1921 to 1941 for the process of reducing social harms among the lower social classes? Based on the descriptive-analytical method, this study shows that the municipality of Tehran in this period, according to the policy of centralism and with its wide power, was largely able to control some social disasters. But as the authority of this institution was limited, the former crises more or less continued.

**Keywords:** Social Harms, Education, Culture, Breeding, Civil Ethics.

\* Professor of Iran Modern History, Imam Khomeini International University. Qazvin, Iran,  
hoabadian@yahoo.com

Date received: 07 /12/ 2021, Date of acceptance: 01 /03/ 2022



Copyright © 2018, This is an Open Access article. This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> or send a letter to Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## آسیبهای اجتماعی و اقدامات بلدیه تهران (۱۳۲۰-۱۳۰۰)

حسین آبادیان\*

### چکیده

یکی از پیامدهای جنگ اول جهانی در ایران آسیبهای اجتماعی اقشاری از شهروندان به ویژه در شهر تهران بود. بنابراین بلدیه تهران برای کاستن از بحرانها، اطفال بی سرپرست را مدیریت کرد، تعداد زیادی از زنان آواره تحت پوشش قرار گرفتند، برای تحکیم پایه های خانواده و نظارت دقیق تر بر امور چهارگانه نکاح، طلاق، ارث و مالکیت مقررات قانون سجل احوال جدی تر گرفته شد و برای کسانی که از ثبت احوال خویش خودداری میکردند، مجازاتهایی در نظر گرفته شد. تا سالهای بعدی که به مرور اداره سجل احوال، بهداریها و مدارس شبانه روزی از بلدیه منتزع شدند، وظایف مزبور برعهده این بود. بنابراین پرسش اصلی مقاله حاضر این است که نقش بلدیه در مهار آسیبهای اجتماعی در مقطع زمانی سالهای ۱۳۰۰ تا ۱۳۲۰ چه بود و این نهاد با چه ابزارهایی میخواست تقویت نهاد خانواده و فرایند کاستن از آسیبهای اجتماعی را بین اقشار فرودست اجتماعی تحقق بخشد؟ این مقاله بر اساس روش توصیفی-تحلیلی نشان میدهد که بلدیه تهران در این دوره بر اساس سیاست تمرکزگرایی و با اختیارات وسیعی که داشت، توانست تا حد زیادی برخی آسیبهای اجتماعی را مهار نماید. اما با محدود شدن اختیارات این نهاد، بحرانهای سابق کمابیش ادامه یافتند.

**کلیدواژه‌ها:** آسیب های اجتماعی، آموزش، فرهنگ، پرورش، اخلاق مدنی.

\* استاد گروه تاریخ، دانشگاه بین المللی امام خمینی، قزوین، ایران، hoabadian@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۹/۱۶، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۲/۱۰



Copyright © 2018, This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose.

## ۱. مقدمه

### ۱.۱ طرح بحث

نخستین بلدیة یا همان شهرداری نوین به عنوان نهادی که هم نظافت و هم ساماندهی شهر را عهده دار بود، در دوره صدارت میرزا حسینخان سپهسالار تشکیل شد. بلدیة در کشورهای اروپائی فقط اداره ای برای نظارت بر ساخت و ساز نبود، بلکه در عین حال مناسبات فردی و اجتماعی مردم را در دوره جدید تنظیم میکرد، یعنی به مردم آموزش میداد که چگونه حقوق شهروندی یکدیگر را رعایت کنند. به عبارت بهتر تلاش برای رعایت حقوق و اخلاق مدنی و سامان دادن اقشار اجتماعی، یکی از مهمترین کارکردهای بلدیة یا شهرداری های نوین بود که با الزامات زندگی نوین شهری در ارتباط است. در تهران از دوره سپهسالار اداره بلدیة متشکل از دو بخش دایره احتساییه و دایره نظیف بود، اما از دوره مشروطه شرح وظایف اداره های بلدی ماهیتاً دگرگون شد و در در فاصله سالهای ۱۳۰۰ تا ۱۳۲۰ تحولات بنیادینی یافت.<sup>۱</sup>

احتساییه امری شناخته شده بود، در تاریخ ایران دوران اسلامی در باره چگونگی اداره شهرها، اوضاع کسبه و اصناف و تجار، قضاوت و حدود اختیارات قضات وظایفی بر عهده محتسبان گذاشته میشد. برخورد محتسبان بیشتر برای اجرای مقررات شرعی و اجتماعی، نظارت بر اوزان و مقیاسها و داد و ستد مردم، بهداشت عمومی و وضعیت پزشکان، اوضاع مکتب داران و روحانیان و نظایر این موضوعها؛ دور میزد. مباحث یادشده به واقع جزئی از وظایفی بود که امر به معروف و نهی از منکر را شامل میشد. این وظایف در کتاب ابن اخوه<sup>۲</sup> و انواع اندرزنامه ها مثل سیرالملوک خواجه نظام الملک و هم چنین کتابهایی مثل تذکره الملوک<sup>۳</sup> توضیح داده شده بودند. اما بدیهی است وظیفه محتسب با تشکیلات و سازمان اداره شهر به شکلی که از قرن نوزدهم به بعد در شهرهای مهم کشورهای اروپائی رواج یافت، تفاوت و تمایز فراوان داشت، زیرا شهرداری به مفهوم جدید کلمه، بر اساس قوانین موضوعه به نظم بخشیدن رفتار اجتماعی مردم میپرداخت. اما در یک نکته تردیدی نیست، کتابهای یادشده برای زندگی مردم در «مدینه» نوشته شده بودند.<sup>۴</sup>

به همین دلیل از دوره مشروطه به بعد بلدیة وظایف متعددی را عهده دار بود، لیکن به دلیل بحرانهای اجتماعی و سیاسی فراوان، این نهاد نتوانست به وظایف خود به درستی

عمل کند. از کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹ به موازات سیاست تمرکزگرایی، بلدیة شرح وظایفی بسیار گسترده پیدا کرد. نه تنها نظارت بر ساخت و ساز و پدیده‌هایی مثل گرانفروشی و احتکار برعهده اداره بلدیة بود، بلکه این نهاد وظایف فرهنگی و اجتماعی متعددی را هم عهده دار شد. ساماندهی اطفال بی سرپرست و زنان خیابانی، تأسیس هنرستان و مدارس شبانه روزی، کنترل بیماریهای واگیردار، تأسیس تیمارستان، و از همه بالاتر تصویب قانون سجل احوال برای نظارت بر احکام نکاح و طلاق و مالکیت و ارث؛ تنها چند مورد از این شرح وظایف را شامل میشد. کلیه این اقدامات و از همه مهمتر قانون سجل احوال، برای نظم دادن به اوضاع اجتماعی و مهار آسیبهای ناشی از بی قانونی انجام گرفت.

## ۲.۱ پرسش اصلی، فرضیه و موضوع مقاله

با توضیحاتی که داده شد، پرسش اصلی مقاله حاضر این است که بلدیة تهران در فاصله زمانی سالهای ۱۳۰۰ تا ۱۳۲۰ چه شرح وظایفی داشت و تفاوت و تمایز این وظایف با نه تنها حسیبیه‌های دوران ایران اسلامی، بلکه حتی با بلدیة‌های عصر سپهسالار به بعد چه بود؟ فرضیه پژوهش این است که بلدیة در چارچوب برنامه بلندمدت دولت برای تمرکزگرایی و مدیریت منابع انسانی شهری به منظور سامان دادن رفتار اجتماعی مردم؛ یکی از مهمترین نهادهای اجرائی برای انجام هدف یادشده بود. در این راستا با روش توصیفی-تحلیلی این نتیجه به دست آمده است که ترمیم نهاد خانواده که در اثر بحرانهای مثل قحطی، راهزنی، ناامنی اجتماعی و شیوع بیماریهای واگیردار در معرض مخاطره قرار گرفته بود، سرلوحه برنامه‌های بلدیة قرار گرفت. زیرا به طور اصولی این دیدگاه وجود داشت که خانواده نخستین کانون برای آموزش رفتارهای قانونمند فردی و اجتماعی است، به همین دلیل شرح وظایف نهاد بلدیة به مراتب فراتر از چیزی بود که در دوره‌های قبل رواج داشت. حتی اینکه اداره سجل احوال تا سال ۱۳۰۷ مستقیماً زیر نظر بلدیة فعالیت میکرد، در این راستا قابل توضیح است.

این پژوهش نشان میدهد که دیگر وظایف بلدیة تنها نظافت شهر و عمران و نوسازی نبود، بلکه حل و فصل بحرانهای اجتماعی که مانع از قانونمندی رفتار مردم و نهادینه شدن اخلاق مدنی میشد، سرلوحه کار قرار میگرفت. یکی از این بحرانها مسئله کودکان و زنان ولگردی بود که عمدتاً در اثر قحطی بزرگ سال ۱۲۹۵ شمسی سرپرست خانواده را از

دست داده بودند و به بزهکاری های اجتماعی روی می آوردند و یا اینکه ناخواسته برای امرار معاش خود به اعمالی دست میزدند که از انجام آنها ناگزیر بودند. دیگر وظیفه بلدییه عبارت بود از ایجاد زمینه های بهداشتی برای سهولت تعامل افراد شهرنشین با یکدیگر؛ همچنین قانونمندساختن ارکان نهاد خانواده به منظور مشخص شدن شرح وظایف و کارکردهای اعضای خانواده در قبال یکدیگر. محور کلیه این تلاشها که عمدتاً با اجبار و از طریق صدور لوایح قانونی انجام میگرفت، سلامت بهداشتی و اجتماعی ساکنان شهر بود. مقاله حاضر تلاش میکند در حد امکان موضوع یادشده را مورد تجزیه و تحلیل قرار دهد.

## ۲. بنیاد نظری پژوهش

مشروطه ایران در خلاء مفاهیم، تعاریف و الزاماتی شکل گرفت که ذاتی هر نظام مشروطه بودند؛ مثلاً مفهومی به نام دولت<sup>۵</sup> به مثابه عالیترین نظام سیاسی که تجلی بخش وحدت ملی در چارچوب مصالح مردم است، شناخته شده نبود. به همین سیاق فرهنگ برخاسته از نظام مشروطه هم امری بیگانه به شمار میرفت. فرهنگ تعاریفی موسع دارد، اما در تداول همگی کلمه، بار معنایی بسیار وسیعی را فرامیگیرد. با این تفسیر مقصود از فرهنگ، هم پرورش سیاسی فرد است و هم پرورش اقتصادی او، فرهنگ به طور کلی عبارت است از ارتقاء فرد تا حدی که بتواند «مصالح عمومی» را درک کند. (هیپولیت، ۱۳۸۶: ۱۳۵) در این تعریف Bildung اعم است از Kulture، در حالیکه هر دو به معنی فرهنگ هستند. شاید بتوان کولتور را مجموعه ای از ارزشها و آداب و رسوم و مراسم و مناسک و آئینها دانست که فرد انسانی در انتخاب آنها نقشی نداشته و به او از پیش «فرا داده» شده است، به عبارتی کولتور همان فرهنگ به معنی مصطلح کلمه است.

اما Bildung پرورش انسانهاست توسط دولت، به گونه ای که از منافع شخصی خود به نفع مصالح ملی ارتقاء پیدا کنند. (بنگرید به اینوود، صص ۱۵۰-۱۴۵) پس وظیفه دولت، پرورش شهروندان است، یعنی دولت نه تنها باید اصول کلی ناظر به منافع ملی و حقوق شهروندی را به مردم آموزش دهد، بلکه شهروندان را «وادار به اطاعت» از آن اصول کلی نماید. با این تعریف دولت از شهروندان میخواهد که از فرامین او اطاعت نمایند، اما این اطاعت قانونی است و نه خودسرانه. به عبارتی دولت موظف است قوانین ناظر به مصالح اجتماعی و حقوق شهروندی را با اتکاء به ابزارهای قانونی و حتی به زور اجرا نماید تا

آسیب‌های اجتماعی و اقدامات بلدیة تهران (۱۳۲۰-۱۳۰۰) ... (حسین آبادیان) ۷

حکومت قانون و نهادهای برخاسته از آن شکل گیرد. (همان، ۱۳۷) زمانیکه حکومت قانون شکل گرفت، طبعاً زور هم از میان برمیخیزد. در ایران یکی از نهادهایی که تلاش میکرد با اتخاذ نوعی تمرکزگرایی، شهروندان را وادار به اطاعت از قانون کند و به این وسیله هم اقتدار دولت را محقق کند و هم مانع از گسترش ناهنجاریهای اجتماعی شود، اداره بلدیة بود.

### ۳. بلدیة و آسیب‌های اجتماعی تهران

#### ۱.۳ نخستین تجربه تصدی گری دولت

از دوره مشروطه بلدیة ها یکی از ابزارهای قانونی دولت محسوب میشدند که برای فرایند جامعه پذیری شهروندان ایرانی شکل گرفته بودند. تأسیس بلدیة یا شهرداری از مصوبات دوره مشروطه بود، اما به دلیل هرج و مرج و مرجهای اجتماعی، نقض تمامیت ارضی کشور توسط قدرتهای بزرگ جهانی و تزلزل در ارکان سیاسی کشور که منجر به ظهور و سقوط پی در پی کابینه ها میشد، این نهاد نتوانست به وظایف خود عمل کند. در نتیجه در جریان قحطی بزرگ سال ۱۹۱۶ مقارن با ۱۲۹۵ شمسی و ۱۳۳۵ قمری، بلدیة نتوانست کار مهمی انجام دهد. به ناچار برخی متمولین مثل فرمانفرما کمیسیون تشکیل دادند تا روستائیان را که از نقاط مختلف به تهران سرازیر شده بودند، ساماندهی کند، مقداری کمک هم در اختیار قحطی زدگان قرا گرفت، اما بحران فراگیرتر از آن بود که با اقدامات خیریه رفع و رجوع شود.

بعد از دوره قحطی هنوز ۷۵۰ تن از ایتم و اقشار فقیر تحت حمایت این کمیسیون بودند، لیکن وثوق الدوله کمیسیون فوق را منحل کرد و دولت رسماً خود متولی اداره معیشت این افراد شد. این تصمیمی مهم بود، زیرا دولت مواجهه با آسیبهای اجتماعی را از صرف امور خیریه خارج کرد. به عبارتی رفع بحرانهای فراگیر تنها با کمکهای خیرین امکان ناپذیر نبود، خیریه در موردی میتواند کارکردی داشته باشد که جزئی و موردی باشد، نه امری که به تمام جامعه و حتی کشور ارتباط پیدا میکند. با تصمیم دولت تمشیت امور ایتم با بلدیة بود. با انتصاب یک تن به ریاست دارالمساکین، که بعداً به دارالایتم مبدل شد؛ اداره خیریه بلدیة به وجود آمد، یعنی یک نهاد دولتی کمکهای مردمی را هم برنامه ریزی و

مدیریت میکرد. نخستین دارالایتام در خیابان ری نرسیده به انبار گندم تأسیس شد و عده ای از یتیم ها تحت سرپرستی قرار گرفتند. (مختاری، ۱۳۸۰/۲: ۵۸۶)

منازعات سیاسی روزمره، تداوم آشوبهای اجتماعی و گرایشهای گریز از مرکز عملاً مانع از تحقق دولت قدرتمند مرکزی شدند. بنابراین به رغم تلاشهای زیادی که انجام شد، عملاً معضل یادشده تا کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹ ادامه یافت. به مرور معضلی جدید به نام پدیده زنان ولگرد به مشکلات جامعه افزوده شد، اینها افرادی بودند که عمدتاً سرپرست خانواده را در قحطی و یا آشوبهای اجتماعی از دست داده بودند و ممر معاشی نداشتند و اکثراً به ناچار تن فروشی میکردند. از طرفی نظر به اینکه نهاد خانواده در اثر قحطی با بحران بزرگی مواجه شده بود، ضرورت داشت احوال چهارگانه نکاح و طلاق و ارث و مالکیت ساماندهی شوند. برای این منظور در سی ام آذرماه ۱۲۹۷ شمسی قانون سجل احوال به عنوان یکی از شعب نظمیه به تصویب هیئت وزیران رسید. اما هرچند برخی اقدامات انجام شد، شهروندان به میل خود حاضر به اجرای قانون نبودند، به همین دلیل چندسال بعد برای اجرای قانون مجازاتهایی در نظر گرفته شد. نخستین اقدامات از ساماندهی اطفال بی سرپرست آغاز گردید.

### ۲.۳ پرورش اطفال بی سرپرست

به دنبال کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹، تلاشهای ناتمام وثوق الدوله به شکلی دیگر تداوم یافت، با این تفاوت که برای هر آسیب اجتماعی راه حل لازم همراه با مجازات برای متخلفین در نظر گرفته شد. مبرم ترین وظیفه دولت سامان دادن به نظم اجتماعی بود، یکی از آنها آموزش و پرورش کودکان بی سرپرست بود. اعمال مجازات برای قانون گریزی، از همان دوره کودتای سوم اسفند آغاز شد، اما نود روز بعد از کودتا سیدضیاءالدین طباطبائی همراه با گریگور ایپکیان رئیس بلدیه تهران از ایران خارج شد و دکتر حکیم اعظم سرپرستی این اداره را به عهده گرفت. از این زمان تا سه ماه بعد ادارات و معاونتهای مختلفی در شهرداری تهران تأسیس شد، عمده تلاشها معطوف به صیانت از نهاد خانواده بود. در این راستا به کودکان بی سرپرست به مثابه پدران و مادران آینده، توجهی ویژه مبذول شد، دولت «پرورش» این افراد را سرلوحه برنامه های خود قرار داده بود.



## آسیبهای اجتماعی و اقدامات بلدیة تهران (۱۳۲۰-۱۳۰۰) ... (حسین آبادیان) ۹

برای این منظور دو باب مدرسه شبانه روزی برای پسران و دختران تأسیس کردند تا آنها از تحصیلات مرسوم بازمانند. هدف اصلی این مدارس انجام فرایند «جامعه پذیری» کودکان از طریق «پرورش» آنها بود، یعنی اینکه نه تنها تلاش میشد تا مانع از بروز آسیب های اجتماعی برای این اطفال شوند، بلکه توانمندسازی از طریق کسب مهارت در رشته ای خاص به منظور تأمین آینده زندگی آنها در اولویت قرار گرفت. برای رسیدن به هدف یادشده پسران ضمن خواندن دروس متعارف مدارس، در کارگاههای کفشدوزی، قالی بافی، نجاری، مکانیکی، دوچرخه سازی و خیاطی هم کار میکردند. بخش خصوصی موظف بود در این راستا به شهرداری کمک کند، مثلاً برای کسب مهارتهای قالبیافی شرکت مشهور عمواغلی شعبه ای از کارگاه خود را برای این منظور در خارج دروازه قزوین تأسیس کرد. (اطلاعات، ش ۱۲۷۱۶: ۴)

در مدرسه شبانه روزی دختران هم ضمن آموزش دروس متعارف، به آنها فنون خانه داری، خیاطی و آشپزی آموزش داده میشد. در این دوره به دلیل مصائب ناشی از قحطی بزرگ سال ۱۲۹۵ شمسی حدود هشتصد تن دختر و حدود پانصد تن پسر یتیم در تهران شناسائی شده بودند که سرپرستی نداشتند تا مورد حمایت قرار گیرند. (محبوبی اردکانی، ۱۳۷۸/۲: ۱۳۷) برخی اتباع کشورهای خارجی هم مثل گذشته در امر آموزش و پرورش اطفال بی سرپرست فعال بودند، مدرسه شبانه روزی مخصوص دختران که امریکائیان تأسیس کرده بودند، یکی از این موارد بود. (نامه نسوان، ۱۳۰۷/۱: ۳۴)

اما تعداد کسانی که به این شکل میتوانستند هم درس بخوانند و هم مهارتی کسب کنند، به نسبت اطفال دیگری که حداقل یکی از والدین خود را از دست داده بودند، بسیار اندک بود. هزاران کودک ولگرد که در اثر قحطی پیش گفته تا سالها بعد یا با یکی از والدین زندگی میکردند و یا اینکه تحت حمایت بستگان خود بودند، یکی از مهمترین معضلات اداره شهر تهران بود. بعلاوه کثیری زنان بی سرپرست وجود داشتند که در خیابانها تکدی گری میکردند، برخی از این زنان و کودکان که حتی سرپناهی نداشتند، به سادگی مورد سوءاستفاده افراد و گروههای تبهکار واقع میشدند. کار سر و سامان دادن به این افراد از بیست و پنج اردیبهشت ماه ۱۳۰۰ آغاز شده بود.

### ۳.۳ مبارزه با تکدی گری

همزمان شهرداری تهران موظف شد متکدیان را شناسایی کند، در این راه نظمی به عنوان ضابط بلدیۀ فعالیت میکرد. نظمیۀ وظیفه داشت تا از اول خردادماه ۱۳۰۰ «اشخاص ناتوان و ضعیف و بی بضاعت» را که گدائی میکردند جمع آوری کند و به «دارالمساکین» اعزام نماید. لیکن تعداد متکدیان به حدی زیاد بود که تا سالها بعد بحران به قوت خود باقی ماند. در آبانماه ۱۳۰۶ اداره بلدیۀ نامه ای به مخبرالسلطنه هدایت رئیس الوزرای وقت نوشت و در مورد جمع آوری متکدیان و ضرورت پرداخت مصارف این امر تقاضای کمک کرد. هدایت پاسخ داد این افراد باید مجبور به کار شوند تا بتوانند مخارج روزانه خود را به دست آورند. استدلال این بود اگر به گدایان کمک شود، این امر انگیزه ای برای مهاجرت اقشار فرودست اجتماعی به تهران فراهم خواهد نمود. با این وجود او نامه ای به اداره نظمیۀ نوشت و دستور داد تا همراه با اداره بلدیۀ آمار افراد ولگرد را که در پایتخت پرسه میزنند و گدائی میکنند، به دولت بدهند. (اطلاعات، س ۲، ش ۳۵۹: ۳) به عبارتی به شکل قانونی، گدائی کردن ممنوع شد؛ لیکن برای ریشه کردن این معضل، صرف دستورالعمل کفایت نمیکرد، باید در کنار این دستورها؛ اقدام عملی برای سامان دادن به زندگی عادی این افراد هم صورت میگرفت.

ابتدا به شکل موقتی از طرف بلدیۀ محلی برای سکونت فقرا در خارج شهر تعیین و از نیمه های آذرماه ۱۳۰۶ فقرای تهران بوسیله مامورین نظمیۀ جمع آوری و به محل مزبور فرستاده شدند. (همان، ش ۳۸۱: ۳) وزارت مالیه موظف بود در این امر خطیر، به بلدیۀ کمک نماید. به همین دلیل هدایت دستور داد وزارت مالیه «مساعدهای دولت را باید تمشیت نموده و فوراً برای ساماندهی وضعیت ششصد نفر فقیری که نیازمند رسیدگی هستند وارد عمل شود. محلی را هم برای نگهداری و اطعام این افراد تهیه کند.» (ساکما، ش ۷-۸-۱۳۰۰/۶-۸۰۰-۴) بالاخره هم ممانعت از تکدی گری قانونی شد و گدایان وادار شدند تا «به کارهای صنعتی» (مختاری اصفهانی، ۱/۱۳۸۰: ۵۸۶) اشتغال ورزند. به مرور ایام مدارس و هنرستانهایی تأسیس شدند که هم به متکدیان و هم به اطفال بی سرپرست آموزش میدادند و برای پرورش آنها هم کوشش میکردند.

#### ۴. بلدیة و مسئله آموزش و پرورش

از دوره مشروطه به بعد، جنبش مدرسه سازی گسترش پیدا کرد، لیکن نکته مهمی که از دوره کودتای سوم اسفند سرلوحه برنامه قرار گرفت، این بود که بلدیة ها از مدرسه و هنرستان به عنوان نهادی برای تربیت شهروندان استفاده میکردند. در واقع مدرسه نهادی بود که دولت از طریق آن دیدگاههای رسمی خود را بین کودکان و نوجوانان ترویج میکرد. مدرسه صرفاً مکانی برای یادگرفتن الفباء و درس خواندن نبود، بلکه در عین حال جایی بود که مثلاً میهن دوستی و خدمت به همنوع هم آموزش داده میشد. در همین چارچوب ایجاد مدارس شبانه روزی در دستور کار قرار گرفت که مشهورترین آنها دبستان پسرانه پهلوی و هنرستان شبانه روزی دختران بود. اهمیت این مدارس به حدی بود که هم وزارت معارف و هم بلدیة بر آموزش کودکان آسیب پذیر نظارت میکردند. برنامه ریزی درسی با وزارت معارف و اداره آنها بعلاوه تأمین بودجه، با بلدیة بود. کودکان بی سرپرستی که تحت نظر دارالایتام بودند، به دبستان پهلوی میرفتند. ریاست پرورشگاه بلدیة با دکتر عیسی خان صدیق بود، او پیشتر با علی اکبرخان داور روزنامه مرد آزاد را منتشر میکرد، روزنامه ای که استقرار دولت قدرتمند مرکزی را مهمترین ضرورت برای رشد و پیشرفت ایران میدانست. در این پرورشگاه سیصد تن پسر و یکصد تن دختر از پنج تا هیجده ساله نگهداری میشدند و ضمن آموزش دروس متعارف، صنایع مورد علاقه خود را هم یاد میگرفتند. دبستان پهلوی تحت نظارت این پرورشگاه بود، به دختران توربافی، جوراب بافی، خیاطی، آشپزی و خانه داری تعلیم داده میشد. (تجدد ایران، ش ۱۴۹۸: ۲)

این برنامه درست از سال ۱۳۰۴ شروع شد، در این سال برای اینکه این دسته اطفال بتوانند به هنگام بزرگسالی، افرادی مولد برای جامعه باشند؛ تحت سرپرستی نهادهای دولتی قرار گرفتند. شبها بلدیة باید این کودکان را نگهداری میکرد تا از ولگردی و قرار گرفتن در معرض آسیبهای اجتماعی مصون بمانند. اداره بهداشت و معاونت اجتماعی شهرداری، پرورشگاه اطفال بلدی را تحت قیمومیت خود گرفت تا برای یادگرفتن کارهای صنعتی، به صاحبان کارخانه ها و صنایع سپرده شوند و روزها مشغول کار شوند. (شفق سرخ، ش ۴۴۷: ۲) این پدیده ای کاملاً جدید و با شرح وظایف شهرداریهای پایتختهای اروپائی قابل توصیف بود. اکنون به جای اتکاء به امور خیریه، دولت خود پیشگام شد تا هم آسیبهای اجتماعی را کنترل کند و هم از اقشار آسیب پذیر، شهروند تربیت نماید و معیارهای خود را

هم به آنها پیاموزاند. به عبارتی کمک به این دسته افراد «وظیفه» دولت محسوب میشد و نه صرفاً اقدامی دلسوزانه و خیرخواهانه.

## ۵. بلدیه و مسئله زنان بی خانمان

یکی از مهمترین اقداماتی که توسط بلدیه تهران در فاصله سالهای ۱۳۰۴ تا ۱۳۲۰ صورت گرفت، کمک به زنان بی بضاعت بود؛ به ویژه زنانی که سرپرستی نداشتند. از دوره گذشته زنان ولگردی در خیابانها وجود داشتند که به تکدی گری مشغول بودند و در فصل زمستان حتی نمی توانستند سرپناهی پیدا کنند و در نتیجه در معرض آسیبهای فراوان اجتماعی قرار میگرفتند. این افراد عمدتاً در خیابان سعدی جنوبی<sup>۷</sup> پرسه میزدند، این زنان توسط بلدیه گردآوری و در مکانهایی که به ایشان اختصاص داشت اسکان داده میشدند. اغلب زنان ولگرد در محله دولت و به طور خاص خیابانهای لاله زار و شاه آباد پرسه میزدند، خیابان شاه آباد از خیابانهای جدیدالتأسیس تهران به شمار می آمد. در آن زمان این دو خیابان در زمره مناطق مرفه نشین شهر محسوب میشدند و به همین دلیل وجود زنانی که پرسه میزدند و یا گدائی میکردند، بسیار جلب توجه میکرد. در ابتدای امر با کمک نظمی برای این دست زنان لباسی مناسب تهیه شد، زیرا عمدتاً نیمه برهنه بودند و یا لباسهای بسیار مندرس میپوشیدند. سپس این زنان در مناطقی خاص اسکان داده شدند. (ساکما، ش ۲۴-۲۳-۸۴۲/۲۲-۱۲۳۰۰۴).

بعد از سال ۱۳۱۴ و مسئله کشف حجاب، شهرداری توجه بیشتری به این دسته زنان مبذول داشت، حتی برای تهیه لباسی مناسب برای زنان متکدی و ولگرد اعتباراتی در نظر گرفته شد. (واقعه کشف حجاب، ۱۳۷۱: ۳۲۲) شهرداری تهران با همکاری شرکت قماش و اداره دخانیات بعلاوه شرکت سهامی قند و شکر، موظف بود بودجه لازم برای تأمین پوشاک این زنان را فراهم نماید. نظمی هم موظف بود زنان متکدی، بی بضاعت و ولگرد را شناسائی نماید و لباسها را بین ایشان توزیع کند. (اطلاعات، ش ۲۷۸۶: ۳)

برخی از این زنان ولگرد تن فروشی میکردند و البته تهدیدی برای سلامت خانواده محسوب میشدند، بنابراین یکی از معضلات مهم این زمان، شیوع بیماریهای واگیردار مقاربتی بود. در روزنامه های آن زمان آگهی های فراوانی در مورد این معضل به چاپ میرسید و مراکز متعدد درمانی و مطبهای خصوصی موضوع را در دستور کار خود قرار داده

بودند. روزنامه‌ها تلاش میکردند تا نسبت به شیوع بیماریهائی مثل سوزاک و سیفلیس هرچه بیشتر اطلاع رسانی نمایند، نوشته میشد در تمام دنیا کارگران جنسی تحت معاینات پزشکی قرار میگیرند تا مانع شیوع بیماری به دیگران شوند؛ البته مردان هم تحت معاینه قرار میگیرند و تا مردی «تصدیق صحت مزاج در دست نداشته باشد، در هیچ کجا راه ندارد.» میگفتند اگر مردی گواهی بهداشتی نداشته باشد، او را در هیچ اجتماعی راه نمیدهند. در مورد زنان هم نوشته میشد باید گواهی بهداشتی داشته باشند تا «اگر مریض باشند تحت مداوا و معالجه» قرار گیرند و «اگر خلاف نظمی در این کار رخ دهد و بدون جواز مرتکب عملی شوند، بزرگترین مجازات را در باره آنها معمول» دارند. (اطلاعات، ش ۷۸۸: ۱)

پیشنهاد میشد برای جلوگیری از شیوع این بیماریها، مریضخانه‌ای که حداقل گنجایش پنجاه بیمار داشته باشد تأسیس شود و نام آن را هم «مریضخانه مخصوص فواحش» بگذارند. نویسنده توضیح داد این دسته افراد جامعه باید وادار شوند هفته‌ای یک بار به مریضخانه مراجعه کنند و برگه تأیید سلامت دریافت نمایند. اگر کسی بیمار بود باید بستری شود و کلیه هزینه‌های درمان و دارو رایگان باشد. (اطلاعات، ش ۸۴۲: ۲) به مرور ایام برای تضمین سلامت و بقای نهاد خانواده، آزمایش خون پیش از انجام مراسم ازدواج توسط زوجین اجباری شد؛ هرچند بسیاری از مردان حاضر نبودند تن به آزمایش دهند، زیرا آن را توهینی برای خویش تلقی میکردند.

رضاشاه شخصاً موارد مربوط به اپیدمی سوزاک و سیفلیس را پیگیری میکرد و به رئیس دفتر خود حسین شکوه دستور میداد موضوع را از دوایر ذیربط پیگیری نماید. در نامه‌ای توسط شکوه به رئیس بلدیة تهران نوشته شده «مرض سیفلیس در تهران قویاً شایع و عده مبتلایان روز به روز در ازدیاد است»، پس طبق دستور شاه «برای حفظ سلامت عمومی لازم است تدابیری اتخاذ شود که از سرایت مرض مزبور جلوگیری به عمل آید.» (ساکما، ۱-۸۱۰۰۶-۲۶۹) مقرر شد رئیس اداره صحیة کل مملکتی، رئیس اداره بلدیة و رئیس اداره نظمیة تشکیل جلسه دهند و نتیجه مطالعات خود را گزارش نمایند. (همان) به عبارتی همانطور که شرکتهای خصوصی قالی بافی و وزارتخانه‌های مثل معارف با بلدیة همکاری میکردند تا با تصدی‌گیری این نهاد آسیبهای اجتماعی را مدیریت کنند، اداره کل صحیة هم با بلدیة همکاری میکرد تا بیماریهای واگیردار مهار شوند. یعنی حوزه وظایف مدیریت شهری به موضوع بهداشت عمومی هم تسری داده شد.

زنان تن فروش به دلیل کاری که به آن اشتغال داشتند، بیشتر از همه در معرض بیماریهای عفونی مقاربتی قرار داشتند؛ این افراد به نوبه خود بیماری را به کسانی که با ایشان رابطه داشتند منتقل میکردند و به این شکل بیماری های مهلکی مثل سیفلیس هر روز در حال گسترش بود. به تدریج از سال ۱۳۰۷ شمسی این دسته افراد به مکانی خارج از دروازه قزوین منتقل شدند، مکان استقرار این دسته افراد جایی بود که در دوره ناصری توسط ارباب جمشید جمشیدیان به عنوان کاروانسرا و نیز محل استقرار و نگاهداری کالاهای تجار و کسبه ای که به تهران رفت و آمد میکردند، ساخته شده بود و به همین دلیل به محله جمشید شهرت یافت. در عین حال مطبوعات آن زمان تا حد ممکن اطلاع رسانی میکردند و تلاش مینمودند شهروندان را نسبت به رفتارهای جنسی خود آگاه سازند. دولت مرکزی در راستای تعمیق نفوذ در اعماق جامعه، تلاش کرد تا این موضوع را هم قانونمند سازد:

راجع به دفاع برضد امراض تناسلی در ایران تاکنون قانونی وضع نشده، در بعضی نواحی مملکت امراض تناسلی در حقیقت بومی شده است، به خصوص مرض سفلیس؛ برای دفاع برضد این امراض باید در سایر شهرها مانند تهران پستهای امدادی مخصوص تأسیس نموده، این پستها مأمور معالجه مجانی مرضی<sup>۴</sup> می باشد و بعلاوه باید منبع و منشاء اصلی سرایت امراض را تجسس نموده و حتی المقدور دربرطرف کردن آن بکوشند و همچنین در تبلیغات لازمه برای جلوگیری از سرایت این امراض به وسیله کنفرانسها و نشر رساله ها و تصویرها و در صورت امکان به وسیله سینماتوگراف مجاهدت نمایند و نیز در هر یک از این پستها باید طبیبه های مخصوصی برای معاینه و معالجه زنها برطبق نظامنامه مخصوصی گماشته شوند، زیرا غالباً منشاء اصلی بروز و سرایت این امراض زنها می باشند. (اطلاعات، ش ۲۷۵: ۳)

واقعیت این است که منشاء سرایت بیماری مردان بودند و نه زنان، منظور نویسنده مطلب بالا زنانی بودند که تن فروشی میکردند و همان ها هم البته بیماری خود را از برخی مردان گرفته بودند. به هر روی در این زمان بلدیة تهران نه تنها به این دسته زنان، بلکه به زنان فقیر مبتلا به بیماریهای مقاربتی هم خدمات رایگان ارائه میداد. محل اصلی ارائه این خدمات، زایشگاه اداره بلدیة بود. (سالنامه پارس، ۱۳۰۷: ۷۸-۸۱) بعدها نه تنها برای زنان، بلکه برای مردان هم درمانگاه ویژه امراض مقاربتی تأسیس شد، همانطور که برای مسلولین درمانگاه خاصی ایجاد گردید. (سخنرانی های سعید نفیسی، بی تا: ۱۸۲)

در سال ۱۳۱۷ به موجب قانونی مقرر شد زنان تن فروش مبتلا به بیماریهای مقاربتی، از دیگران جدا نگه داشته شوند. به سال ۱۳۱۹ بیمارستان ناهید تأسیس گردید که مخصوص مداوای بیماریهای عفونی جنسی زنان بود. سالیانه بیش از هزارتن به این بیمارستان مراجعه میکردند و تحت مداوا قرار میگرفتند، عمده این زنان از طریق همسران خود به بیماری مبتلا شده بودند. این مرکز درمانی که به «بنگاه ناهید» مشهور بود، هزینه های زیادی برای دولت در پی داشت؛ پس طبق قانونی که مقرر میداشت کلیه درمانگاهها و بیمارستانهای مراکز بلدیة به دانشکده پزشکی دانشگاه تهران منتقل شوند؛ بنگاه ناهید هم در اواخر دوره سلطنت رضاشاه به این دانشکده تحویل داده شد و به یک مرکز معالجه بیماریهای پوستی تبدیل گردید. (ساکما، ش ۱/۸۱۰۰۶-۲۶۵) در برخی موارد مادرانی که بضاعت لازم برای نگهداری نوزادان خود را نداشتند یا به دلیل فقر مبتلا به ضعف جسمی بودند و یا اینکه بیماری مقاربتی داشتند، به شیرخوارگاه بلدیة تحویل داده میشدند تا ایشان را تحت نظارت خویش بگیرد. (تجدد ایران، ش ۱۴۹۸: ۲) همچنین از سال ۱۳۱۱ نخستین فارغ التحصیلان مامائی مشغول به کار شدند، این افراد که هیچده تن بودند برای ارائه خدمات بهداشتی به بانوان تربیت شده بودند. (بلدیة، ش ۶: ۳۰۰)

در اواخر دوره سلطنت رضاشاه، مکانهایی برای زنان باردار ایجاد شد که آنها را به صورت سرپائی درمان میکردند؛ به این مکانها در اصطلاح اندرزگاه گفته میشد. (شهری، ۱۳۶۹/۱: ۲۹۷) در این مراکز بانوان از بدو بارداری تحت نظر قرار میگرفتند و خود و شوهران و فرزندانشان از حیث احتمال ابتلا به بیماریهای مقاربتی، مورد معاینه قرار میگرفتند تا قبل از اینکه دیر شود، مداوای ایشان انجام گیرد.

دولت از طریق بلدیة تلاش میکرد فرایند رعایت اخلاقیات اجتماعی را به شکلی بسیار جزئی هم مورد توجه قرار دهد تا نهاد خانواده دستخوش تزلزل نشود. مثلاً متمولین موظف بودند وقتی خدمتکار استخدام میکنند، ابتدا باید او را به اداره بهداشت شهرداری معرفی نمایند تا احیاناً بیماری مسری نداشته باشد. کسانی که به عنوان «نوکر و کلفت و دایه و آشپز» استخدام میشدند، ابتدا باید به «تیمارگاههای بهداری شهرداری» معرفی میشدند. این دسته افراد اگر بیماری واگیردار نداشتند، میتوانند کار کنند، کلیه این افراد موظف بودند ماهی یک بار برای انجام آزمایشهای ذیربط به بهداری مراجعه کنند. «حاجت به توضیح نیست خانواده هائی که در حفظ صحت و تندرستی خود و اطفال خردسالشان علاقمند

هستند با مراعات این نکته به تندرستی عموم افراد خانواده خود و بهداشت عمومی شهر کمکهای مؤثری انجام خواهند داد.» (شفق سرخ، ش ۴۶۳۲: ۴)

اداره بهداشت شهرداری وظایف گسترده ای داشت: از نگاهداری بیماران روانی گرفته تا ضدعفونی کردن منازل برای رعایت بهداشت عمومی، از مداوای بیماران فقیر تا وضع مقررات سخت و غیرقابل انعطاف بر داروخانه ها و مراکز عرضه ارزاق عمومی و البته قصابیها؛ از کنترل غسلخانه ها و مکانهای عمومی مثل گرمابه ها و قهوه خانه گرفته تا مساجد و تکایا، همه زیر نظر این اداره برای امور بهداشتی فعالیت میکردند. (ساکما، ش ۸۱۰۰۱-۱) در ارتباط با بیماران روانی تا اواخر سال ۱۳۰۵ به طور کلی ۱۴۴ مجنون در تیمارستان نگاهداری میشدند. (اطلاعات، ش ۱۵۳: ۲) تا سال ۱۳۰۲ دارالمجانین زیر نظر نظمی اداره میشد، لیکن از این به بعد وظایف آن به بلدیة محول گردید. (فکر آزاد، ش ۷۶: ۲) وضعیت دارالمجانین از این به بعد به گونه ای متحول شد که وقتی امان الله و همسرش ثریا از تهران بازدید کردند، به مدت سه ساعت از این مکان بازدید نمودند. (روستایی، ۱۳۸۲/۱: ۶۳-۵۶۲) نهاد تیمارستان که رسیدگی فراوانی به آن صورت میگرفت، نه تنها برای معالجه، بلکه به منظور فرایند جامعه پذیر ساختن بیماران بعد از بهبودی آنها نقش مهمی در ساختار بلدیة تهران ایفا نمود.

تا قبل از این بیماران روانی به حال خود رها شده بودند، برخی موارد آنها یا به خود و یا به دیگران آسیب میزدند. برخی افراد جامعه شهری و حتی اداره نظمی با آنها رفتاری ناشایست داشتند، به عبارتی مجانین از ابتدائی ترین حقوق محروم بودند. بنابراین شکل گیری تیمارستان و تصدی گری بلدیة در ارتباط با آن، یکی از مهمترین اقدامات این نهاد محسوب میشد که باعث میگردید بیماران روانی از موجوداتی تحقیر شده و رانده شده از اجتماع، به بیمارانی با حقوق اجتماعی مشخص تبدیل شوند.

## ۶. خانواده و قانون سجل احوال<sup>۱۰</sup>

قانون سجل احوال نقش مهمی در فرایند مقابله با آسیبهای اجتماعی و منظم کردن برخی مناسبات اجتماعی برعهده داشت. تأسیس اداره ثبت احوال از اقدامات مهم وثوق الدوله بود. قحطی بزرگ سال ۱۲۹۵ باعث شده بود تا بسیاری از خانواده ها فروپاشند، در برخی موارد والدین از دنیا رفته بودند و هویت کودکان مشخص نبود. به عبارتی معلوم نبود



والدین آنها چه کسانی هستند، این وضعیت در مورد بزرگسالان هم مشکلاتی دیگر تولید کرده بود. از سوئی با توجه به رواج تعدد زوجات در آن زمان، معلوم نبود هر شهروند چند زوجه دارد، نیز معلوم نبود ورثه او چندتن هستند، زیرا عرفاً گاهی اوقات مردان مخفیانه و بدون ثبت در جایی خاص، مبادرت به ازدواجهای بعدی میکردند. چون احوال شخصیه درست مشخص نبود، پس در اجرای قوانینی مثل مالکیت و ارث هم مشکل پیش می آمد.

به همین دلیل اول مهرماه ۱۲۹۷ شمسی، یعنی دوسالی بعد از قحطی بزرگ، و ثوق الدوله دستور داد اداره ای برای ثبت احوال مردم در تهران ایجاد شود. (مستوفی، ۱۳۷۱/۳: ۴۹۷) والدین موظف بودند به اداره های ثبت احوال مراجعه کنند و برای خود و خانواده شناسنامه دریافت نمایند؛ نخستین شناسنامه ای هم که در تهران صادر شد به نام دکتر ولی الله نصر بود که در بخش دو سجل احوال تهران صادر گردید. (محبوبی اردکانی، ۱۳۷۸/۲: ۱۵۸) از آن زمان اداره سجل احوال جزئی از اداره نظمیة یا شهربانی به شمار میرفت، لیکن از یازدهم اردیبهشت ماه ۱۳۰۰، یعنی اواخر کابینه سیدضیاء این دایره به بلدیة واگذار شد. (بلدیة، ش ۶: ۱۵-۱۰) از نیمه های سال ۱۳۰۱ مکاتباتی با وزارت امور خارجه صورت گرفت و از آنها خواسته شد نمونه هایی از قوانین ذی ربط در کشورهای انگلیس، فرانسه، روسیه، آلمان، عثمانی، افغانستان، بلژیک و ایتالیا تهیه کرده و در اختیار بلدیة قرار دهند. بلدیة میخواست در قانون مصوبه بیستم شهریورماه ۱۲۹۷ سجل احوال تجدیدنظر نماید و حتی قوانین مصر و هندوستان را که زیر نظر بریتانیا اداره میشدند مورد مطالعه قرار دهد. قرار بود این قانون جدید به زودی برای تصویب مجلس شورای ملی به آنجا ارسال شود. (وزارت خارجه، ش ۶۱-۱-۵۳-۱۳۰۱)

اما مردم به دلایل گوناگون از جمله برای فرار از سربازی، مشخص نشدن تعداد همسران و فرزندان و گاهی اوقات به دلیل امتناع از گفتن نام همسران و دختران خود به بیگانگان، از مراجعه به بلدیة ها برای ثبت مشخصات فردی و خانوادگی خویش اجتناب میورزیدند. لیکن اندکی قبل از تغییر سلطنت از قاجار به پهلوی، بلدیة تهران اولتیماتوم داد که ظرف مدتی مشخص همه باید شناسنامه دریافت نمایند وگرنه به لحاظ قانونی مورد پیگرد قرار میگیرند. (اسناد ثبت احوال، ش ۴۰-۳-۱۶۷-د)

با وصف اخطار فوق، باز هم اغلب مردم از مراجعه به مراکز مربوطه برای ثبت مشخصات فردی خود اجتناب میکردند. سال بعد بلدیة باز هم اخطار داد برای رفع

مشکلات مربوط به نظام اجباری و دعاوی حقوقی و نظم خانوادگی و امثالهم، لازم است قانون سجل احوال به شکل دقیق رعایت شود. اعلام شد کلیه شهروندان موظفند اوراق هویت دریافت نمایند تا موالید و متوفیات، نیز ازدواج و طلاق به شکل دقیق ثبت شوند. کلیه موارد چهارگانه فوق از تاریخ چهاردهم خردادماه ۱۳۰۴ به بعد باید به اطلاع اداره سجل احوال بلدیہ میرسید. بنابراین باز هم رسماً اخطار داده شد تا آخر اسفندماه ۱۳۰۵ مطابق با هفدهم رمضان ۱۳۴۵ شهروندان باید به مرور به دفاتر مربوط به سجل احوال مراجعه کنند تا مشخصات خواسته شده را ثبت نمایند. اگر کسی در این امر اهمال میکرد طبق قانون مجازات میشد.

برای وادار کردن شهروندان به دریافت شناسنامه، مجازات در نظر گرفته شد، طبق ماده ۲۴ قانون سجل احوال، اگر پس از یکسال از تاریخ اجرای قانون کسی ورقه هویت دریافت ننماید، از دو روز تا یک هفته زندانی میشود و اگر باز هم بعد از خاتمه حبس ورقه هویت نگیرد، از هشت روز تا یکماه به حکم محکمه صالحه زندانی خواهد شد. طبق ماده بیست و ششم همان قانون، اگر حبس مورد اشاره در ماده قبل از شش ماه تجاوز نمیکرد، از روزی دوقران تا پنج تومان قابل خریداری بود. قرار بود تا دومه دیگر سرشماری ساکنین تهران شروع شود، بنابراین ارائه ورقه هویت اجباری بود. پس کسانی که اوراق هویت خود را مفقود کرده و یا از اداره سجل احوال ورقه هویت دریافت ننموده بودند، ظرف مهلت مقرر باید اوراق یادشده را تهیه میکردند و در غیر اینصورت مجازات میشدند. (اطلاعات، ش ۱۳۸: ۲)

خردادماه ۱۳۰۶ بار دیگر بلدیہ تهران اعلانی منتشر نمود و از مردم خواست مطابق قانون برای دریافت شناسنامه به مراکز مربوطه مراجعه نمایند. طبق آمارها و ارقام موجود، میزان زاد و ولد، مرگ و میر و ازدواج و طلاق سال ۱۳۰۵ به طور دقیق ثبت نشده و به همین دلیل مشکلاتی فراوان فراروی برنامه ریزیهای شهری قرار داشت. به همین دلیل از مردم خواسته شده بود تا آخر خردادماه برای ثبت احوال شخصیه خود مراجعه نمایند و در غیر اینصورت طبق قانون مجازات خواهند شد. (اطلاعات، ش ۲۲۷: ۲) بنابراین برای ایجاد نظم اجتماعی، صیانت از نهاد خانواده و رعایت حقوق شهروندی، ضرورت داشت نکاح و طلاق و ارث و مالکیت به نحو دقیق ثبت شوند. طبق مواد ۲۴ و ۲۶ قانون سجل احوال در

صورتی که شهروندان اوراق هویت نداشته باشند به مجازات زندان از یک هفته تا شش ماه محکوم میشدند که این محکومیت قابل تبدیل به وجه نقدی بود. (همان)

شورای عالی احصائیه یا همان سرشماری، از سال ۱۳۰۴ تا ۱۳۱۷ به طور همیشگی جلسات خود را تشکیل میداد و موضوع را پیگیری میکرد، تا این سال ثبت احوال در سراسر کشور عمومیت پیدا کرد و در شهرستانها هم اداره هائی به همین منظور تشکیل گردید. (محبوبی اردکانی، ۱۳۷۸/۲: ۱۵۹) نظر به اینکه عمده جمعیت شهری کشور شناسنامه دریافت کرده بودند و هویت فردی و خانوادگی آنها روشن شده بود، بالاخره در سال ۱۳۱۸ نخستین سرشماری نفوس کشور انجام شد تا بر اساس آن بتوان برای آینده برنامه ریزیهای لازم را انجام داد. در این زمان اداره سجل احوال از بلدیة متنوع و یکی از اداره های مستقل وزارت داخله محسوب میشد. این امر در سال ۱۳۰۷ انجام شده بود و نام اداره سجل احوال هم به «اداره احصائیه و سجل احوال کل مملکت» تغییر یافته بود. اما به طور کلی در ماهیت امر تفاوتی وجود نداشت، بلدیة مثل نظمیة زیرمجموعه وزارت داخله یا کشور بود و اداره سجل احوال هم زیرمجموعه همان وزارت خانه محسوب میشد. یعنی برای فرایند جامعه پذیری، رعایت اخلاقیات مدنی و حقوق شهروندی که همه از خانواده آغاز میشد، اجزاء تحت اداره وزارت خارجه نقش درجه نخست ایفا می کردند.

## ۷. نتیجه گیری

به دنبال قحطی بزرگ سال ۱۲۹۵ تعداد زیادی از خانواده بی سرپرست شدند که یکی از پیامدهای آن ظهور زنان خیابانی و کودکان ولگرد بود که به تکدی گری و گسترش آسیبهای اجتماعی اعم از بزهکاری و یا شیوع بیماریهای واگیردار مقاربتی بود. این وضعیت قانون خانواده را مورد تهدید قرار میداد، به همین دلیل به دنبال کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹ اداره بلدیة تجدید سازمان شد و اولویت نخست آن شناسائی آسیبهای اجتماعی و ارائه راه حل به منظور رفع این آسیبها بود. ضمن ساماندهی اقشار فرودست اجتماعی تلاش میشد تا به کودکان و زنانی که آماده کار کردن بودند، حرفه ای آموخته شود تا بتوانند زندگی شخصی خویش را سرسامانی دهند و بنیاد خانواده های آتی را مستحکم سازند. برای ممانعت از تشدید آسیبهای اجتماعی قانون سجل احوال به جدیت پیگیری میشد تا امور چهارگانه نکاح، طلاق، ارث و مالکیت سامان داده شود، هرچند این نهاد از سال ۱۳۰۷ از

بلدیه منفک شد، لیکن همچنان یکی از ادارات تابعه وزارت داخله باقی ماند، وزراتخانه ای که بلدیه و نظمیة هم زیرمجموعه آن محسوب میشدند.

ارتباط قانون سجل احوال با پدیده آسیبهای اجتماعی این بود که برخی مردان همسران خود را بدون دلیل طلاق میدادند و آنها را از کلیه حقوق مدنی خویش محروم میکردند. این دسته زنان اگر کسی را نداشتند تا از آنها حمایت کند، تن به ناهنجاریهای اجتماعی از جمله گدائی میدادند. اغلب اوقات هیچ سندی وجود نداشت تا وضعیت خانوادگی این افراد را نشان دهد، مثلاً زادگاه و والدین مشخص نبود. شناسنامه سندی بود که طبق آن میشد بستگان یک فرد آسیب پذیر را شناسائی کرد و او را به خانواده بازگردانید. همین وضعیت در مورد اطفال هم صادق بود. با اجباری شدن شناسنامه، والدین و وضعیت خانوادگی آنها به سادگی روشن میشد و اگر اطفال کسی را داشتند که میتوانست از آنها نگاهداری کند، نهادهای ذریبط او را به فامیلش تحویل میدادند. در این زمینه بلدیه کارهای مربوط به شناسائی را انجام میداد و نظمیة به عنوان ضابط بلدیه این زنان و اطفال را به خانواده هایشان در شهرها و روستاهای دیگر میرسانید.

با توجه به اینکه فرایند جامعه گریزی در بین این اقشار اجتماعی بسیار شدید بود، تلاش میشد از طریق پرورش آنها با ابزارهایی مثل یادگیری حرفه های مناسب، به شکلی قانونی و البته با اجبار به امر جامعه پذیری این افراد کمک شود. حتی تیمارستانها هم به عنوان بخشی از اداره بلدیه تهران متولی شناسائی و درمان کسانی شدند که از نظر روانی قادر نبودند با دیگران ارتباط اجتماعی مناسب یک جامعه شهری برقرار نمایند، معالجه و بهبود این افراد هم کمک فراوانی به تحکیم نهاد خانواده میکرد. اهمیت موضوع به حدی بود که رضاشاه شخصاً مسائل مربوط به بیماریهای مقاربتی و نیز تیمارستانها را پیگیری میکرد، به این طریق جامعه در برابر آسیبهای ناشی از این معضلات، تا حدی مصونیت می یافت. با این وصف شرح وظایف بلدیه نه تنها با اداره های حسیه دوره تاریخ ایران اسلامی تفاوت و تمایز بنیادین داشت، بلکه با بلدیه عصر سپهسالار تا آن زمان هم متمایز بود. زیرا تا پیش از اینکه وظیفه بلدیه نظارت بر اوزان و مقادیر و امر به معروف و نهی از منکر از سوئی و تنظیف شهر از سوی دیگر بود. لیکن در این زمان برای نخستین بار پرورش افراد فرودست جامعه به منظور صیانت از نهاد خانواده، ترویج اخلاقیات مدنی، بهبود مناسبات اجتماعی و فرایند جامعه پذیری در اولویت قرار گرفت و شرح وظایف آن بسیار گسترش

یافت. این شرح وظایف به حدی گسترده بود که بعدها بخشی از آن به نهادها و وزارتخانه های دیگر واگذار گردید.

به مرور مدارس و هنرستانهایی که به اطفال آموزش میدادند به وزارت معارف واگذار شدند، بهداری بلدیة به اداره کل صحیة مملکتی یا همان اداره کل بهداشت واگذار گردید. بخشی از اداره های متولی بهداشت کشور، به دنبال تأسیس دانشکده پزشکی دانشگاه تهران به این دانشکده سپرده شدند. از سال ۱۳۰۷ و برای انجام خدمت نظام وظیفه اداره ساجل احوال زیر نظر وزارت داخله قرار گرفت، نظمیة که وظیفه شناسائی مشمولین را هم عهده دار بود، زیرمجموعه وزارت داخله بود. از همین سال زنان تن فروش به محله جمشید منتقل شدند، یعنی اینکه عملاً از حمایتهای بلدیة محروم گردیدند. با متزع شدن وظایف آموزشی، پرورشی، فرهنگی و بهداشتی از بلدیة، و منحصرشدن وظایف این نهاد به نظیف و عملیات عمرانی، فرایند جامعه پذیری که با سرعتی مطلوب در حال گسترش بود، روندی معکوس در پیش گرفت. از این به بعد تلاش میشد با اتکاء به نظمیة و امنیة یا همان ژاندارمری، و در خلاء فرهنگ سازی متناسب با نیازهای روز جامعه، مردم را وادار به تمکین از قانون نمایند. لیکن به دلیل تضعیف جایگاه نهادهای قانونی متولی اداره جامعه شهری از جمله بلدیة، وقتی در شهریور بیست متفقین کشور را اشغال کردند، فرایند ترجیح منافع شخصی بر مصالح جمعی بار دیگر ظهور کرد و بحرانهای فراوان به منصه بروز و ظهور رسید.

### پی نوشتها

۱. با اینکه در دوره سلطنت رضاشاه تلاش شد نهادهای اداری و قانونی جدید شکل گیرند و رفتار فردی و اجتماعی مردم را سامان دهند، اما امور حسبیة در نظام حقوقی ایران دوره هم تا حدی به رسمیت شناخته شده بود، دامنه شمول و نحوه اجرای آن در قانون امور حسبی مصوبه ۱۳۱۹ به طور مشروح مشخص شده است. در ماده ۱ این قانون آمده است: «امور حسبی اموری است که دادگاه ها مکلفند نسبت به آن اقدام نموده و تصمیمی اتخاذ نمایند، بدون اینکه رسیدگی به آن ها متوقف بر وقوع اختلاف و منازعه بین اشخاص و اقامه دعوی از طرف آن ها باشد.» (لنگرودی، ۱۳۹۰: ۸۳)

۲. ابن اخوه (۱۳۹۴)، آئین شهرداری؛ معالم القربه فی احکام الحسبه، چاپ چهارم، ترجمه جعفر شعار، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی. بدیهی است عنوان اصلی کتاب نه «آئین شهرداری» است و نه اساساً مراد از آن اداره شهر به مفهوم جدید کلمه بود.

۳. بنگرید به: میرزا سمیعا (۱۳۶۸)، تذکره الملوک، به کوشش محمد دبیر سیاقی، تهران: امیرکبیر.

۴. برای مفهوم مدینه نک: ابونصر محمد فارابی (۱۳۷۹) اندیشه های اهل مدینه فاضله، ترجمه و تحشیه سیدجعفر سجادی، تهران: انتشارات سازمان فرهنگ و ارشاد اسلامی. مدینه در دوران اسلامی واژه دقیقی است برای انتقال مفهوم شهر، مدینه جایی است که در آن نهادهای مدنی شکل میگیرند، نهادهای مدنی به نوبه خود مناسبات بین مردم را نظم و انسجام می بخشند و مانع هرج و مرج و تداخل وظایف نیروهای اجتماعی با یکدیگر میشوند. از سوئی نهادهای مدنی که در مدینه شکل میگیرند، به شکلی دقیق رفتار و کردار هر صنف و گروه و قشری را مشخص میکنند و وظایف دولت و مردم را در برابر یکدیگر روشن میسازند.

۵. توضیح اینکه در مقطع موردنظر همیشه بین دولت State و حکومت Government خلطی واضح صورت میگرفت.

۶. جامعه پذیری (Socialization) فرایندی است که طبق آن فرد با هنجارهای اجتماعی همسو میشود. در این فرایند افراد انسانی مهارتهای لازم به منظور مشارکت فعال در زندگی اجتماعی را کسب میکنند. دولت موظف است آحاد شهروندان را در این زمینه تربیت کند و پرورش دهد تا بتوانند کنشهای سالم و متقابل با یکدیگر برقرار کنند. آموزش مهارت برای ایجاد امید و آرزو در افراد جامعه انجام میشود تا شهروندان بتوانند به اهداف قانونی خود برسند و از اعمال غیرقانونی اجتناب نمایند. پس آماده شدن برای پذیرش نقش اجتماعی، فرایند جامعه پذیری خوانده میشود.

۷. از دوره ناصری تا آن زمان، این معبر «خیابان لختی» نام داشت. کنایه از اینکه یا انسانهای بینوا در آن پرسه میزدند و یا اینکه امنیت لازم را نداشت و عابریین توسط ارادل و اوباش به اصطلاح لخت میشدند، یعنی اموال آنها به سرقت میرفت.

۸. خیابان جمهوری اسلامی کنونی.

۹. یعنی بیماران.

۱۰. قانون سجل احوال دوبار در مقطع زمانی مورد بحث این مقاله تصویب شد، بار نخست در ۱۴ خردادماه ۱۳۰۴ و بار دوم در بیستم مردادماه ۱۳۰۷. اداره های ثبت زیر نظر وزارت داخله قرار داشتند و بلدیة هم به لحاظ تشکیلاتی زیرمجموعه وزارت داخله به شمار میرفت. تا یازدهم اردیبهشت ماه ۱۳۰۰ این اداره زیرمجموعه نظمیة بود، لیکن از این تاریخ اداره سجل احوال جز

## آسیبهای اجتماعی و اقدامات بلدیة تهران (۱۳۲۰-۱۳۰۰) ... (حسین آبادیان) ۲۳

ادارات زیرمجموعه بلدیة به شمار میآمد. بنابراین تا مردادماه ۱۳۰۷ «اداره احصائیه و سبج احوال» جزو بلدیة یا همان شهرداری بود.

### شیوه ارجاع به این مقاله

آبادیان، حسین. (۱۴۰۰). آسیبهای اجتماعی و اقدامات بلدیة تهران. (1320-1300) تحقیقات تاریخ اجتماعی (2) 11،

doi: 10.30465/shc.2022.39303.2294

### کتابنامه

- ابن اخوه (۱۳۹۴)، آئین شهرداری؛ معالم القریه فی احکام الحسبه، چاپ چهارم، ترجمه جعفر شعار، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
- اینوود، مایکل (۱۳۸۹)، فرهنگ فلسفی هگل، ترجمه حسن مرتضوی، تهران: نشر نیکا.
- روستائی، محسن (۱۳۸۲)، تاریخ طب و طبابت در ایران، از عهد قاجار تا پایان عصر رضاشاه، ج ۲، تهران: سازمان اسناد ملی ایران.
- سخنرانی های سعید نفیسی (بی تا)، تهران: چاپخانه فردوسی.
- شهری، جعفر (۱۳۶۹)، تاریخ اجتماعی تهران در قرن سیزدهم، ج ۱، تهران: رسا.
- فارابی، ابونصر محمد (۱۳۷۹)، اندیشه های اهل مدینه فاضله، ترجمه و تحشیه سیدجعفر سجادی، تهران: انتشارات وزارت ارشاد اسلامی.
- لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۹۰)، ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش.
- محبوبی اردکانی، حسین (۱۳۵۴)، تاریخ مؤسسات تمدنی جدید در ایران، ج ۲، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- مختاری اصفهانی، رضا (۱۳۸۰)، اسنادی از انجمنهای بلدی، تجار، اصناف، ج ۱ و ۲، تهران: مرکز اسناد ریاست جمهوری.
- مستوفی، عبدالله (۱۳۷۱)، شرح زندگانی من، ج ۳، تهران: زوار.
- میرزا سمیعا (۱۳۶۸)، تذکره الملوک، به کوشش محمد دبیر سیاقی، تهران: امیرکبیر.
- هیپولیت، ژان (۱۳۸۶)، مقدمه بر فلسفه تاریخ هگل، ترجمه باقر پرهام، تهران: آگاه.
- واقعه کشف حجاب، اسناد منتشر نشده از واقع کشف حجاب در عصر رضاخان (۱۳۷۱)، تهران: سازمان اسناد و مدارک فرهنگی و مؤسسه پژوهش و مطالعات فرهنگی.

۲۴ تحقیقات تاریخ اجتماعی، سال ۱۱، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۰

آرشیو سازمان اسناد کتابخانه ملی ایران، سند ش ۱-۸۱۰۰۶-۲۶۹؛ سند ش ۱/۸۱۰۰۶-۲۶۵؛ سند ش ۲۴-۲۳-۲۲/۸۴۲-۱۲۳۰۰۴؛ سند ش ۸-۷-۶/۸۰۰-۱۲۳۰۰۴؛ سند ش ۱-۸۱۰۰۱.  
اسناد اداره ثبت احوال، مورخه ۲۲ مهرماه ۱۳۰۴، ش ۴۰-۳-۱۶۷-د.  
اسناد وزارت امور خارجه، ش ۶۱-۱-۵۳-۱۳۰۱.

نشریات

تجدد ایران (۱۳۱۱)، ش ۱۴۹۸.

روزنامه اطلاعات شماره های: (۱۱ مرداد ۱۳۰۶)، ش ۲۷۵. (۲۴ مهر ۱۳۲۴)، ش ۱۲۷۱۶؛ (۳۱ مرداد ۱۳۰۵)، ش ۱۲؛ (۶ بهمن ۱۳۰۵)، ش ۱۳۸؛ (۱ شهریور ۱۳۲۰)، ش ۴۶۳۲؛ (۲۹ خرداد ۱۳۰۹)، ش ۱۰۶۶؛ (۸ مرداد ۱۳۰۸)، ش ۸۲۲؛ (۳ شهریور ۱۳۰۸)، ش ۸۴۲؛ (۲۵ آبان ۱۳۰۶)، ش ۳۵۹؛ (۸ خرداد ۱۳۰۶)، ش ۲۲۷؛ (۲۱ آذر ۱۳۰۶)، ش ۳۸۱؛ (۲۶ اردیبهشت ۱۳۱۵)، ش ۲۷۸۶؛ (۳ تیر ۱۳۱۰)، ش ۱۳۱۰؛ (۱۴ تیر ۱۳۱۰)، ش ۱۳۵۹.

سالنامه پارس (۱۳۰۷).

شغق سرخ (۱۲ بهمن ۱۳۰۴)، ش ۴۴۷.

مجله بلدیة (۱۳۱۱)، ش ۶.

مجله عالم نسوان (۱۳۰۷)، ش ۱.

نشریه فکر آزاد (۱۳۰۲)، ش ۷۶.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی