

دانشگاه بین‌المللی امام خمینی



IMAM KHOMEINI
INTERNATIONAL UNIVERSITY

وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

دانشگاه بین‌المللی امام خمینی (ره)

دانشکده ادبیات و علوم انسانی

گروه تاریخ

پایان نامه

جهت اخذ کارشناسی ارشد تاریخ ایران اسلامی

موضوع

شکل‌گیری و عملکرد انجمن بلدیّه در دوره مجلس اول (۱۳۲۴-۱۳۲۶ ق)

استاد راهنما

دکتر حجت فلاح توتکار

استاد مشاور

دکتر حسین آبادیان

نگارش

محمد بیطرفان

زمستان ۱۳۹۰

به نام

خداوند بخشنده

مهربان

تقدیم به

پدر و مادر مهربانم

تقدیر از

تمام کسانی که مرا در نگارش این پایان نامه تشویق و یاری

نمودند.

چکیده

انقلاب مشروطیت ایران همانند انقلاب‌های بزرگ دیگر زمینه ایجاد مجموعه‌ی بزرگی از محافل، کانون‌ها و انجمن‌های آزاد و رسمی را به وجود آورد. این نهادها و ارگان‌های دمکراتیک به دنبال مبارزه با خودکامگی و گسترش مشارکت شهروندان در سامان زندگی سیاسی و اجتماعی بودند. در این میان قانون بلدیه به عنوان نهادی مدنی جهت آسایش عمومی و ملموس ساختن دموکراسی و مشارکت عمومی در ذهنیت عامه مردم، در صحن مجلس مطرح و پس از جلسات متعدد تنقیح و تصویب گردید. با وجود تصویب و توشیح این قانون و ارسال آن به ایالات و ولایات ایران، شاهد شکوفایی آن فقط در ۷ شهر ایران هستیم. که همین تعداد هم نمونه بزرگی از پذیرش الگوی مردم سالاری توسط جامعه می-باشد. انجمن‌های بلدیه تشکیل شده در این شهرها تلاش‌های زیادی برای سامان‌دهی امور اجتماعی شهر همچون حفظ بهداشت و نظیفات شهری، تسطیح خیابان‌ها، انتظام امور نواقل و ... کردند. و این قبیل امور زمینه آشنایی بیشتر توده مردم را با نتایج انقلاب مشروطیت مهیا ساخت.

واژگان کلیدی: انقلاب مشروطیت ایران، قانون بلدیه، انتخابات، انجمن بلدیه، اداره بلدیه

فهرست

۱ کلیات تحقیق

فصل اول

۷ تاریخچه مناصب شهری در ایران

۱۸ انقلاب مشروطیت ایران و شکل گیری نهاد های مردمی

۲۰ نحوه تدوین نظامنامه بلدی در مجلس شورای ملی

۲۲ درآمدی بر قانون بلدی

فصل دوم

۲۸ شکل گیری و عملکرد انجمن بلدیّه تهران

۳۲ انتخابات

۳۸ اعتراضات به نتایج انتخابات

۴۱ مشکلات پیش روی انجمن بلدیّه

۵۳ اولویت های اولیه انجمن از دیدگاه جراید تهران

۵۶ فعالیت های بلدیّه

۷۳ دخل و خرج

فصل سوم

۸۹ شکل گیری و عملکرد انجمن بلدیّه اصفهان

۹۰ ضرورت های اولیه تشکیل انجمن بلدی

۹۲ انتخابات

۹۷ اولویت های اولیه انجمن

۹۹ مشکلات انجمن بلدیّه

۱۰۴ فعالیت های بلدیّه

۱۱۴ دخل و خرج

فصل چهارم

۱۱۹ شکل گیری و عملکرد انجمن بلدیّه انزلی

۱۲۳	.....	فعالیت‌های بلدیّه
۱۲۵	.....	دخل و خرج
		فصل پنجم
۱۳۲	.....	شکل‌گیری و عملکرد انجمن بلدیّه مشهد
۱۳۳	.....	انتخابات
۱۳۸	.....	مشکلات و فعالیت‌های بلدیّه
		فصل ششم
۱۴۰	.....	شکل‌گیری و عملکرد انجمن بلدیّه رشت
۱۴۱	.....	انتخابات
۱۴۵	.....	مشکلات پیش روی انجمن بلدی
۱۴۶	.....	فعالیت‌های بلدیّه
۱۴۶	.....	دخل و خرج
		فصل هفتم
۱۵۱	.....	شکل‌گیری انجمن بلدیّه قزوین
		فصل هشتم
۱۵۷	.....	شکل‌گیری و عملکرد انجمن بلدیّه تبریز
۱۶۳	.....	فعالیت‌های بلدیّه
۱۶۵	.....	مشکلات پیش روی انجمن بلدی
۱۶۸	.....	سایر ایالات و ولایات
۱۷۱	.....	نتیجه‌گیری
۱۷۳	.....	منابع و مأخذ
۱۸۳	.....	پیوست
۲۶۹	.....	چکیده انگلیسی

کلیات تحقیق

نتیجه مهم انقلاب مشروطیت در ایران شکل‌گیری جامعه مدنی بود. در این جامعه مردم به وسیله مشارکت عمومی سرنوشت خویش را رقم می‌زدند. و به صورت غیر مستقیم در تحولات شهری دخیل بودند. هدف اصلی انقلاب مشروطیت هم توجه به نظر مردم با تکیه بر ایجاد نهادهای مدنی بود. در این میان انجمن بلدیّه به دلیل کارکرد منحصر به فرد خود آرزوی مردم را جهت پیاده کردن الگوهای شهرنشینی نو محقق می‌ساخت.

شکل‌گیری انجمن بلدیّه به یک دوره کنکاش و پیگیری مداوم نمایندگان مجلس اول و مردم به ایجاد نهادی برای تقویت مشروطیت و ملموس کردن نتایج مشروطه در بین عامه بود. در این راستا نمایندگان مجلس در جلسات متعدد جهت تدوین قانون بلدیّه به بحث و گفتگو پرداختند. علی‌رغم تصویب نظامنامه بلدی شهرهای اندکی که از لحاظ فکری و مجاهدت وزنه قدرت مجلس در برابر مستبدین محسوب می‌شدند به ایجاد این نهاد مدنی مبادرت ورزیدند.

اقدامات این انجمن در بطن جامعه قرار داشت و با زندگی روزمره مردم در تماس بود و ارتباطات تنگاتنگی با نحوه برخورد مردم در امور معیشتی داشت. آنچه آشکار است فعالیت‌های انجمن در جهت تثبیت قیمت‌ها، منع احتکار، آرایش و آلاینده محیط شهری، به وجود آوردن امکانات رفاهی از قبیل کشیدن برق، ساخت تراموای شهری، تسطیح خیابان‌ها، اقدامات حفظ الصحه و ... ذهن توده مردم را به شیوه ای ملموس با دموکراسی آشنا می‌ساخت.

انتخابات انجمن بلدی نخستین تجربه انتخاباتی مردم فارغ از در نظرگیری جامعه طبقاتی بود که نوعاً در انتخابات مجلس ملی و انجمن‌های ایالتی و ولایتی اعمال شد. در این نوع انتخابات مردم از محله‌های شهر به انجمن راه می‌یافتند و این جریان به مردمی بودن و استقلال آن از دولت و مجلس مهر تأیید می‌زد.

بیان مسئله:

با انقلاب مشروطیت زمینه حضور مردم در ساماندهی قلمروهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی فراهم شد. توده مردم بعد از قرن‌ها تحمل استبداد زمینه ظهور مشارکت خود در تعیین سرنوشتشان را فراهم کرده بودند. این نخستین تجربه‌ی ایرانیان برای مشارکت در اداره امور شهری بوده است. همین امر موجبات فوق‌العاده‌ای فراهم آورد که مردم با اشتیاق بیشتری در انجمن‌ها، گروه‌ها و احزاب مختلف صنفی، سیاسی، اجتماعی و

فرهنگی شرکت نمایند. تحت تأثیر این شرایط بود که نمایندگان به ضرورت تدوین قانون انجمن بلدیّه در مجلس برآمدند و در جلسات متعدد این قانون را تنظیم کردند. هر نظم سیاسی نیازمند ابزار و وسایلی می باشد که تحولات سیاسی نوین را به منصفه ظهور رساند. انجمن های بلدیّه از این نوع ملزومات می باشد. این پایان نامه حول شکل گیری و عملکرد نخستین نهاد مدنی در ایران با عنوان «شکل گیری و عملکرد انجمن بلدیّه در دوره مجلس اول (۱۳۲۴-۱۳۲۶ ق)» می پردازد.

سوال های اصلی:

۱. انجمن بلدیّه چگونه تأسیس شد؟

۲. کارکردهای اصلی انجمن بلدیّه در چه مسیری بوده و نوع تعامل آن با مجلس و دولت و توده مردم چگونه بوده است؟

فرضیه های اصلی تحقیق:

۱- ضرورت اداره شهرها توسط نمایندگان مردم باعث تدوین قانون انجمن بلدیّه در مجلس شد و این زمینه تشکیل انجمن بلدیّه را فراهم ساخت.

۲- به نظر می رسد تنظیم و اداره بهینه امور شهری، تنظیف و پاکیزی شهر، حفاظت از شهروندان در مقابل سوء استفاده کنندگان و موارد بیشتر دیگر از جمله وظایف مهم انجمن بلدیّه بوده است.

سوال های فرعی:

۱- این انجمن ها چه تأثیری در روشنگری مردم نسبت به حقوق شهروندی و مدنی شان داشته است؟

۲- این انجمن ها چه نتایج ملموس و عینی را برای توده مردم به وجود آورده است؟

فرضیه های فرعی تحقیق:

۱- انجمن بلدیّه با تشکیل جلسات منظم و طرح شکوائیه های مردم به حقوق شهروندی شان توجه داشت.

۲- انجمن با برنامه ریزی در باب چگونگی قیمت اجناس و ... دغدغه های معیشتی مردم را پاسخ می دادند.

پیشینه تحقیق:

تا کنون تحقیق و پژوهش جامعی درباره انجمن بلدیّه در دوره اول مجلس شورای ملی نشده است. در میان شهرهای موسس انجمن بلدی فقط شهر اصفهان است که به صورت اندک و گذرا طی نوشتاری درباره شکل‌گیری آن و برخی اقداماتش سخن رفته است. از این نوشتار می‌توان به مقاله محمد رضا عسکرانی با عنوان «نقش مردم اصفهان در نهضت مشروطیت ایران» اشاره نمود.

درباره انجمن بلدی شهر رشت مقاله‌ای تحت عنوان «اولین انجمن شهر رشت چگونه تأسیس شد» توسط محمود دهقان در مجموعه مقالات گیلان شناسی چاپ شده است. که صرفاً حول معرفی ۶ سند درباره انتخابات انجمن بلدی رشت خلاصه می‌شود. که از میان فقط دو سند در زمینه بلدیّه اول می‌باشد. کتابی هم تحت عنوان «تاریخچه بلدیّه‌ی رشت (از مشروطه تا ۱۳۲۰)» به همت محمود نیکویه به زیور طبع آراسته گردیده که دوره اول آن بیشتر حول معرفی و بررسی اسناد منتشر شده در مقاله «اولین انجمن شهر رشت چگونه تأسیس شد» می‌باشد.

درباره دیگر انجمن‌های بلدیّه شهرهای ایران همچو تهران، انزلی، مشهد، قزوین، تبریز کار خاصی صورت نگرفته است. حتی می‌توان ادعا کرد محقق بسیاری در برخی موارد به بیراهه رفته‌اند. روش تحقیق در این موضوع توصیفی - تحلیلی می‌باشد. تحقیق در این موضوع ابتدا با تنظیم طرح اولیه و سپس شناسایی منابع و ماخذ آغاز می‌شود. پس از این مرحله نوبت به جمع‌آوری اطلاعات (فیش برداری) می‌رسد با اتمام این مرحله اطلاعات گردآوری شده گزینش و طبق بندی می‌شود. نتایج قابل پیش بینی: امید است که بتوان گوشه‌ای از تاریخ اجتماعی ایران را روشن و شفاف نمود.

سازماندهی پژوهش:

این پایان نامه از ۸ فصل تشکیل شده است. فصل اول به تاریخچه مناصب شهری در ایران تا دوران مشروطه تمرکز کرده است. از فصل دوم به بعد به معرفی و بررسی انجمن‌های بلدیّه تشکیل شده در ایران مشروطه پرداخته می‌شود. این فصول که به صورت بررسی شهرها به صورت جداگانه می‌باشد از نحوه شکل‌گیری انجمن، مشکلات پیش رو، دیدگاه جراید به وظایف انجمن، فعالیت‌ها، دخل و خرج و ... تشکیل می‌شود.

نقد و بررسی منابع:

نخستین و بهترین بخش منابع تکیه بر جراید منتشر شده در عصر مشروطه می‌باشد. بخشی از بهترین روزنامه‌ها به همت سازمان‌های کشوری به زیور طبع آراسته گردیده است. ولی بخش دیگر آن به علل مختلف در بوته اهمال و فراموشی قرار گرفته‌اند و یا در بخش نفایس سازمان‌های مربوط قرار گرفته‌اند. به هر حال با تمامی سعی و کوشش و تا آنجای که جای داشت به تمامی آنها دست یافتیم.

جراید مختص شهر مهمترین منبع اطلاعات اجتماعی آن شهر می‌باشد. در این میان برخی شهرها همچون تهران به واسطه جراید بیشمار اطلاعات ذیقیمتی در اختیار نگارنده گذاردند و برخی شهرهای دیگر نظیر قزوین به علت نبود روزنامه مشکلات پژوهشی خاصی را ایجاد نمودند.

از مهمترین جراید تهران می‌توان به صبح صادق، حبل‌المتین تهران و ندای وطن اشاره نمود. از نکات برجسته این جراید می‌توان به چاپ و نوع نگارش خوب آن نسبت به دیگر جراید اشاره نمود. در میان این جراید حبل‌المتین تهران جدای از اطلاعات بسیط درباره انجمن بلدی شهر تهران از دیگر شهرها همچون مشهد و بخصوص انزلی اطلاعات نفیسی را در اختیار نگارنده قرار داد.

از بهترین جراید اصفهان می‌توان به انجمن ولایتی مقدّس اصفهان، انجمن بلدیّه و بلدیّه اصفهان اشاره نمود. همو در رابطه با شهر انزلی می‌توان به گزارشات پراکنده حبل‌المتین تهران و خیرالکلام اشاره کرد. درباره انجمن بلدیّه شهر مشهد تکیه اصلی بر روزنامه خورشید قرار داشت. درباره شهر رشت هم اطلاعات پراکنده‌ای از نسیم شمال، خیرالکلام و گیلان برداشت شده است. شهر قزوین هم که روزنامه باقی مانده از آن دوران نداشت.

در میان شهرهای پیشرو در فکر تأسیس انجمن بلدی شاید تنها شهر تبریز باشد که با وجود جراید بیشمار مورد غفلت واقع شده است. مهمترین ارگان اطلاع رسانی انجمن بلدیّه شهر تبریز، روزنامه انجمن تبریز می‌باشد که با مطالعه آن به فقر شدید اطلاعات آن (درباره موضوع مورد نظر) پی برده می‌شود.

بخش دیگر منابع از اسناد منتشر نشده تشکیل شده است. این اسناد که از سازمان اسناد و کتابخانه ملی اخذ شده است اطلاعات ذیقیمتی درباره منابع مالی، مشکلات اداری و درخواست‌های مقطعی می‌دهد. از مهمترین اسناد می‌توان به «صورت هزینه و عایدات اداره بلدیّه تهران و نحوه تامین و پرداخت حقوق

کارکنان آن» اشاره کرد. یکی دیگر از مجموعه‌های اسناد «اقدامات وثیق الملک رئیس بلدیه اصفهان در خصوص ورود کالا به شهر» می باشد. جدای از عنوان آن اطلاعات بسیطی درباره انجمن بلدی شهر اصفهان در آن نهفته است.

فصل اول

تاریخچه مناصب شهری

در ایران و درآمدی بر انجمن بلدیه

در درازای تاریخ ایران بر بنیاد ویژگیهای هر دوره تاریخی نهادهای شهر وجود داشت و در چارچوب همین نهادها امور شهری سامان پیدا می‌کرد هر چند با توجه به ساختار بطور عمده متمرکز سیاسی در ایران این نهادهای شهری بیشتر وابسته به دولت مرکزی بود ولی مردم نیز در چارچوب همین نهادها در سامان شهری نقش داشتند.^۱

نهادهای که بتوان آن را مبداء تحولات شهری نامید، در اواخر قرن اول و اوایل قرن دوم قمری در شغلی به نام محتسب شکل گرفت. با شکل‌گیری دایره احتساب یا حسبه در دوران اسلامی در کنار وظایف شهری همچون جلوگیری از گران‌فروشی و کم‌فروشی، یک وظیفه دینی تلقی می‌شد. چنانچه در انتخاب سرپرست آن یعنی محتسب بیشتر به دینداری وی تکیه می‌کردند.^۲ بعدها داروغه هم در وظایف محتسب دخیل شد که تقریباً در دوره صفوی با ایجاد ساز و کار خاصی جایگزین محتسب گردید. در دوره قاجار با شکل‌گیری نهاد احتساب همت بیشتری به این موضوع دادند.^۳

^۱ نقش مردم در جامعه شهری ایران با نوع نگاه به مشارکت شهروندی در غرب متمایز است. شهرهای غرب از نظر جامعه‌شناسی تاریخی دارای اجتماعات و الگو خود فرمان بودند. یعنی از میان کسانی که به عنوان شهروند شناخته می‌شدند برخی‌ها با نظر مردم اداره امور شهری را سامان می‌دادند و نقش حکومت مرکزی در آن بسیار ناچیز و یا متفی بود. اما در شرق شهرهای خود فرمان شکل نگرفتند بنابراین استقلال شهر به رسمیت شناخته نشد. زیرا شهرها بیشتر قرارگاه فرمانروایان و یا والیان و کارگزاران قدرت مرکزی بودند. بنابراین نوع تعاملات شهری غرب در شرق صورت نیست.

نقش مردم شرق در شهرهای خود به نوبه از روی رضایت و یا عدم رضایت در پذیرش کارگزار تشکیل می‌شد. به نظر ماکس وبر: «در شهرهای شرقی نیز اهالی شهرها در انجمنهای محلی و صنفی، که دارای حقوق و امتیازات و تکالیف و وظایف معینی بودند، متشکل میشدند. محلات شهر، واحد اصلی بشمار می‌آمدند و به شیوه دسته جمعی مسئول امنیت افراد و قلمرو خود بودند و در موارد بسیار مقامات محلی یا از میان اهالی محلات و یا از میان سالمندانی که از خانواده‌های سرآمد شهر بودند برگزیده می‌شدند. با اینهمه، مقام شهروندی چنانچه در شهرهای یونانی و رومی باستان و در شهرهای اروپای قرون وسطی دیده شده-ناشناخته بود. شهر دارای شخصیت حقوقی خاص خود نشد و حکومت خودفرمان و دسته جمعی شهر هرگز نبالید» (اشرف، احمد، «شهر نشینی، از دیدگاه جامعه‌شناسی تاریخی»، مجله آرش، ش ۲۵، مرداد ۱۳۶۰، صص ۱۰۱-۱۰۳).

^۲ ابن‌اخوه، محمد بن احمد بن قریشی، آیین شهرداری در قرن هفتم هجری، ترجمه جعفر شعار، تهران، علمی و فرهنگی، چ ۳، ۱۳۶۷، صص ۴۸-۴۹

^۳ احرار، احمد، «از محتسب و داروغه ... تا رئیس بلدیة و شهردار»، مجله خواندنیها، سال ۱۷، ش ۸۵، (شنبه ۸ تیر ۱۳۳۶)، ص ۱۲

عمده عملکرد محتسب پس از شکل‌گیری، نظارت بر «اخلاق عمومی، آسایش عمومی و روند درست امور اقتصادی ... تأمین آب آشامیدنی، پاکیزگی خیابانها و آزادی رفت و آمد در معابر ...» بود.^۱ منصب محتسب در طول تاریخ فراز و فرودهای را تجربه نمود با اینکه در اوان ورود اسلام به ایران یکی از مناصب بزرگی اسلامی بود رفته‌رفته با ورود فرهنگ‌ها و اقوام گوناگون در کنار تعریف جداگانه از مناصب، وجهه اصلی خود را در برابر مناصبی همچو رئیس، داروغه و کلانتر از دست داد تا اینکه در سده نوزدهم عملاً مقام محتسب بر چیده شد.^۲

در دوره غزنویان و سلجوقیان با منصب رئیس برخورد می‌کنیم که هر چند از طرف حکومت مشخص می‌شدند ولی تا حدودی حافظ منافع مردم در قبال حاکمیت شمرده می‌شدند.^۳ با گذشت زمان واژه رئیس به عنوان یک شغل شهری مطرح شد. و از سده نهم و دهم با واژه و منصب کلانتر روبه‌رو می‌شویم که با گذر زمان وظایف متفاوتی را تجربه نمود. ولی همچون رئیس وظیفه یکسان‌سازی عمل مالیات و و پیوند فکری مردم و قشر بالا نشین را بر عهده داشت.^۴

فرق مهم کلانتر با رئیس این است که تا اندازه‌ای کلانتر به نظر مثبت مردم انتخاب می‌شد.^۵ سر جان ملکم در این رابطه می‌گوید: «... لاکن کلانتر و کدخدای محلات در هر شهری باید از اهل همان بلد باشند، بلکه به حکم لزوم، باید از معتبرین و محترمین همان شهر باشند. اگرچه علی‌الرسم، مردم در اختیار کلانتر و کدخدا اتفاق نمی‌کنند، لاکن رضای ایشان در تعیین این دو دخیل است، چنانچه اگر

^۱ لمتون، ای.کی.اس، «خاص‌گرایی بومی و مردم‌عامی در ایران پیشامدرن»، ترجمه‌ی لیلیا چمن‌خواه، مجله اطلاعات سیاسی و اقتصادی، ش ۱۹۱-۱۹۲، مرداد و شهریور ۱۳۸۲، ص ۱۰

^۲ همانجا

لمتون معتقد است که منصب محتسب در قرن ۱۹ بر چیده شد. ولی در منابع تاریخی پس از تاریخ مورد نظر انعکاس مقام محتسب هنوز تازگی داشته است. شاید وجهه اصلی خود را از دست داده باشد ولی همچنان به عنوان یکی از مناصب شهری شناخته می‌شد. مثلاً همواره در کنار مقام کلانتر که ارشد محسوب می‌شد فردی به نام محتسب وجود داشت که در امور رفاهی شهر نوعاً معاون و منصوب وی شناخته می‌شد (گاسپاردروویل، سفر در ایران، ترجمه اعماد مقدم، تهران، شباویز، ۱۳۶۴، ص ۱۹۲). گذشته از این در دوره مشروطه هم قبل از شکل‌گیری اداره بلدیّه سخن از محتسب است تا در زمینه ارزاق و نظم شهری مواظبت نماید (وکیل‌الرعايا، میرزا اسدالله، نامه وکیل‌الرعايا، کتابخانه آیت الله مرعشی نجفی، شماره مسلسل ۱۰۴۱۶، ص ۴).

^۳ لمتون، «خاص‌گرایی بومی و مردم‌عامی در ایران پیشامدرن»، پیشین، ص ۱۰

^۴ برای اطلاع بیشتر از منصب کلانتر رک: فرهانی‌منفرد، مهدی، «منصب کلانتر و چند سند در مورد دو تن از کلانتران عسر صفوی»، گنجینه اسناد، ش ۳۵-۳۶، پائیز و زمستان ۱۳۷۸

^۵ هر چند قدرت و اختیارات رئیس بیش از کلانتر بود (اشرف، احمد، «ویژگی‌های تاریخی شهرنشینی در ایران دوره اسلامی»، مجله نامه علوم اجتماعی، ش ۴، تابستان ۱۳۵۳، ص ۲۵)

پادشاه کلانتری تعیین کند که او را مردم نخواهند، نمی‌تواند از عهده خدمات این شغل برآید، زیرا که آن وقع و عظم شخصی در نظر مردم را که لازمه این کار است ندارد.^۱

منصب کلانتر پس از ایجاد در عصر ایلخانی رفته‌رفته تا عصر صفوی به یک «منصب عمومی» مبدل شد.^۲ این منصب به طور مداوم با عناوین و کارکردهای مضاعف تا دوره قاجار شناخته شد. عمده وظایف کلانتر که به دو بخش نظم و امنیت شهر و منافع شهری برمی‌گشت به دو ارگان پلیس و احتساب محول شده بود. رفته‌رفته در دوره قاجاریه هنگامی که ناصرالدین شاه پس از سفر دومش به اروپا الگوی پلیس غربی را می‌پسندد این وظیفه از اختیارات کلانتر منتزع می‌شود. با این احوال این منصب حتی با شکل‌گیری مشروطیت در برخی شهرها منجمله کاشان، اردبیل و خوی با ساخت‌های سنتی به طور ضعیف به فعالیت خود ادامه داد ولی از اواخر دوره قاجار ماهیت خود را از دست داد.^۳

نهاد احتسابیه با توجه به ریشه‌های تاریخی و دینی آن به عنوان «حسبه» در دوره ناصری احیاء شد و گاهی با تلازم با نهاد نظمیه و گاهی جدای از آن تعریف شد.^۴ به نظر می‌رسد شکل ابتدایی نهاد

^۱ ملکم، سر جان، تاریخ کامل ایران، ج ۲، ترجمه ی میرزا اسماعیل حیرت، تهران، افسون، ۱۳۸۰، ص ۷۴۵
در زمینه رضایتمندی مردم از انتخاب کلانتر «در سندی به تاریخ ۱۱۰۷/۱۶۹۵ در باب برکناری خواجه محمد تقی کلانتر رشت و توابع و انتصاب خواجه محمد سعید که پیش از آن هم کلانتر بوده، به جای وی، آمده است که ۲۱۲۷ نفر خواهان به قدرت رسیدن دوباره محمد سعید شده‌اند و ۹۳۸ تن از آنان از محمد تقی شکایت کرده‌اند. بر این پایه، محمد سعید بار دیگر به کلانتری منصوب شد. در فرمان برای کلانتر شهر تبریز به تاریخهای ۱۱۷۷/۱۷۶۴ و ۱۱۸۷/۱۷۷۳ از جانب کریمخان زند صادر گردیده که در آنها به درخواست مردم برای انتصاب وی تأکید شده است» (لمبتون، «خاص‌گرایی بومی و مردم‌عامی در ایران پیشامدرن»، پیشین، ص ۱۰). این جریان درباره انتخاب مناصب قضایی هم مهم بود. تا جای که شاه برای انتخاب شیخ الاسلام که به عنوان مقام قضایی شناخته می‌شود مجبور بود اعتبار و نفوذ وی و خاندانش را در میان مردم مد نظر قرار دهد (خسرو بیگی، هوشنگ، «مقدمه ای بر تشکیلات اداری و نظامی ایران در اوایل دوره قاجار (۱۲۱۰-۱۲۶۴ ق)»، مجله نامه انجمن، ش ۶، تابستان ۱۳۸۱، ص ۹۵). به هر حال اگر نظر مردم در جریان این انتخاب‌ها رعایت نمی‌شد شورش‌های گوناگونی به وقوع می‌پیوست (فوران، جان، مقاومت شکننده (فوران، جان، تاریخ تحولات اجتماعی ایران از صفویه تا سالهای پس از انقلاب اسلامی)، ترجمه ی احمد تدین، تهران، رسا، چ ۹، ۱۳۸۸، ص ۲۳۸).

^۲ لمبتون، آن.ک.س، سیری در تاریخ ایران بعد از اسلام، ترجمه ی یعقوب آژند، تهران، امیرکبیر، چ ۳، ۱۳۸۵، ص ۱۶۴

^۳ فلور، ویلم، جستارهایی از تاریخ اجتماعی ایران در عصر قاجار، ج ۱، ترجمه ی ابوالقاسم سری، تهران، توس، ۱۳۶۶، صص ۱۲-۴۰
^۴ به قول اعتماد السلطنه «... این کار همیشه برقرار بوده است و در تکالیف اتساعی داشته ولی از مدتی دراز و عهدی دیرباز وظایف این کار متجزی گردیده غالباً در حکومتها مدغم بود و یا با ضبطیه بلاد منضم. در این دولت بی‌زوال دایره احتساب استقلال یافت و حدودی معین پیدا کرد و تکالیفی مشخص به هم رسانید» (اعتماد السلطنه، محمد حسن خان، چهل سال تاریخ ایران، ج ۱، به کوشش ایرج افشار، تهران، اساطیر، چ ۲، ۱۳۷۴، ص ۱۶۳). هر چند در دوره اعتماد السلطنه این وظیفه به طور جداگانه به وی واگذار شده بود ولی بعدها به خصوص در دوره مظفری شاهد امتزاج این دو منصب با هم هستیم.

احتسابیه به دستان/میرکبیر صورت گرفته باشد. زیرا نخستین گزارش‌ها از احیای نهاد حسبه به دوران وی باز می‌گردد.

در دوران امیر، محمود خان کلانتر احتساب آقاسی^۱ برای تسهیل و بهبود امور شهری به دستگاه احتساب گمارده می‌شود. وی به سال ۱۲۷۶ ق به لقب احتساب الملک سرافراز شد.^۲ از جمله وقایع زمان وی شکایات مردم از نحوه اداره شهر و وضع نامناسب نظافتی بود. با این شکایت، محمود خان عمله‌های احتساب را به دسته‌های متمایز تقسیم و در تمیزی کوچه‌ها سعی بلیغ نمود.^۳ بعدها امنای «ریکاه» را معین کردند تا در شهر دور بزنند و در جاهای که «کسافت و خاکروبه» مشاهده می‌کنند به صاحبان خانه دستور دهند تا متعلقات خود را بردارند.^۴

محمود خان احتساب‌الملک تا سال ۱۲۸۱ ق مسئول اداره مزبور بود. ولی در ادامه به خاطر قحطی در تهران کشته شد.^۵ بعد از وی چراغعلی خان سراج‌الملک^۶ در سال ۱۲۸۱ ق بدین منصب دست یافت.^۷ در ادامه آقا علی آشتیانی پیشخدمت خاصه ناصرالدین شاه به سال ۱۲۸۶ ق به حکم «تنظیفیه و انتظامات شهر دارالخلافه و حوالی» مبرور گردید.^۸ در کنار نهاد احتسابیه تشکیل اولین اداره که بتواند به امور بهداشتی^۹ یا حفظ الصحه^{۱۰} رسیدگی کند در دوره ناصرالدین شاه به دست طولوزان بنا شد.^۱

^۱ عبدالله مستوفی معتقد است در زمان میرزا محمود وزیر پسر حاجی میرزا نصرالله مستوفی (که از طرف ناصرالدین شاه به سال ۱۲۹۱ وزیر تهران شد)، اداره احتساب تهران به یکی از مقدم‌ها که بعدها به احتساب‌الملک ملقب شد واگذار گردید. و از این تاریخ عمله امور شهری هم به عمله احتساب موسوم شدند (مستوفی، عبدالله، شرح زندگانی من، ج ۳، تهران، زوار، چ ۵، ۱۳۸۴، صص ۲۳۰-۲۳۱). ولی از لحاظ تاریخی این امر درست نیست زیرا در حدود دو دهه پیش این سمت در اختیار محمود خان کلانتر بوده است.

^۲ اعتمادالسلطنه، محمد حسن خان، تاریخ منتظم ناصری، ج ۳، به تصحیح اسماعیل رضوانی، تهران، ۱۳۶۷، ص ۱۸۲۳؛ همو مرات البلدان، ج ۲، به کوشش عبدالحسین نوائی و میر هاشم محدث، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۶۷، ص ۱۳۴۲

^۳ وقایع اتفاقیه، ش ۱۴ (جمعه ۷ رجب ۱۲۶۷) ص ۲

^۴ همان، ش ۴۵ (پنجشنبه ۱۷ صفر ۱۲۶۸) ص ۱

^۵ اعتمادالسلطنه، محمد حسن خان، روزنامه خاطرات، به کوشش ایرج افشار، تهران، امیرکبیر، چ ۳، ۱۳۵۶، ص ۱۰۵۹

^۶ وی در سال ۱۲۷۶ ق به سراج‌الملکی ملقب شد. (اعتمادالسلطنه، مرات البلدان، ج ۲، پیشین، ص ۱۳۳۷)

^۷ بامداد، مهدی، شرح حال رجال ایران (در قرن ۱۲ و ۱۳ و ۱۴ هجری)، ج ۱، تهران، زوار، ۱۳۵۷، ص ۳۰۱

^۸ اعتمادالسلطنه، تاریخ منتظم ناصری، ج ۳، پیشین، ص ۱۹۰۹

^۹ برای اطلاع بیشتر به بهداشت در عصر ناصری بنگرید به: نعمت‌اللهی، سید روح‌الله، نگرش مردم و بهداشت عمومی در عصر ناصری، پایان‌نامه دانشگاه آزاد اسلامی واحد داراب

^{۱۰} لفظ حفظ الصحه به معنای سلامت می‌باشد (اخوت، سال اول، ش ۵ (دوشنبه ۱۳ ذیحجه ۱۳۲۴) ص ۴).

یکی از تألیفات مهم و تأثیر گذار بر ذهن ناصرالدین شاه بی‌گمان نگارش رساله قانون قزوینی به قلم محمد شفیع قزوینی بود. محمد شفیع قزوینی طی رساله‌ای که در دوره ناصری می‌نگارد به انتقاد از اوضاع اجتماعی می‌پردازد و درباره آداب شهری و تنظیفیه سخن فرسائی می‌نماید. وی طوماری از اسباب و علل عدم بهداشت شهری و راهکاری برای اصلاح آن برمی‌شمارد. در اثنای سخن طعنه‌ای به اداره احتسابیه می‌زند که «این عملجات احتساب که برقرار شده مثل سایر انتظامات ایران است. مخارج از کیسه پادشاه به هدر می‌رود و قرار مواظبین صفای شهر نه این است».^۲

نگارش این کتاب که به صحنه همایونی هم رسید به نظر می‌آید شاه را مصمم نمود تا هم مجمع الصحنه را بنیان گذارد و هم نسبت به اداره احتساب در سالیان بعد اهمیت بیشتری دهد. هر چند نباید سفر شاه به اروپا و تغییر افکارش را از نظر دور داشت.^۳

از سال ۱۲۹۲^۴ ق تا ۱۲۹۵ این پست تحت کفالت محمد حسن خان اعتماد السلطنه^۵ بود. ولی در این سال به خاطر سفر ناصرالدین شاه به اروپا و در اختیار در آوردن فردی ایتالیایی به نام کنت دمنت فرت این مقام به همراه اداره پلیس به وی واگذار گردید. در تشکیلات اداره پلیس تهران به زعامت کنت

^۱ ملتی، ش ۲۱ (۹ جمادی الاولی ۱۲۸۵) ص ۱؛ به نظر می‌رسد این اداره برخی قوانین بهداشتی را مرعی داشته باشد. زیرا کنت ژولین که در این دوران یعنی نیمه دوم قرن نوزدهم به ایران قدم می‌گذارد گزارش می‌دهد که کشتن گوسفند در شهر ممنوع بود، فروش گوشتی که به مهر کشتارگاه مهور نشده بود غیر قانونی بود و همچنین خلافکار در هر صورتی جریمه می‌گشت (دو رو ششوار، کنت ژولین، خاطرات سفر ایران، ترجمه ی مهران توکلی، تهران، نی، ۱۳۷۸، ص ۱۶۱).

^۲ قزوینی، محمد شفیع، قانون قزوینی، به کوشش ایرج افشار، طلائیه، ۱۳۷۰، ص ۷۸

^۳ ناگفته نماند که ناصرالدین شاه نسبت به پادشاهان پیشین قاجاری علاقه بیشتری به پیشرفت و تقلید از مدل شهرداری غربی داشت. به همین مناسبت برخی اوقات با پیش کشیدن این مسله دغدغه خود را بیان می‌نمود (قهرمان میرزا، امین لشکر، روزنامه خاطرات امین لشکر، تهران، اساطیر، ۱۳۷۸، ص ۳۵۷). از اینرو با سفر ناصرالدین شاه به فرنگ نخستین نشان تجدد در اندیشه درباریان و حتی خود شاه نمود یافت. ابراز علاقه به حاکمیت قانون (هر چند به طور محدود و ابتدایی آن) باعث به وجود آمدن نفع‌های قانون خواهی در میان روشنفکران گردید. در این میان اگر چه ایجاد سازه‌های اولیه احتساب در دوره ناصری موجب مخالفت برخی بازاریان قرار گرفت (امیر کاسپین، پرویز، «میرزا عباس خان مهندس باشی شهردار کل!»؛ به مأمورین شهرداری به جای حقوق کاه و یونجه می‌دادند!؛ محمد علی شاه بعد از بستن مجلس، در شهرداری را هم تخته کرد!»، مجله خواندنیها، سال ۱۹، شماره ۹۱، مرداد ۱۳۳۸، ص ۵۴). ولی بازنگری آن در دوره‌های بعدی رشد شاخص‌های رفاه شهری پایتخت را فراهم ساخت.

^۴ سالنامه دولت علیه ایران، ۱۲۹۲ ق، چاپ سنگی (بدون صفحه)

^۵ اعتماد السلطنه درباره اهمیت اداره احتساب می‌گوید: «امر احتساب از تکالیف طبیعی است و جعل جدید در آن تصویر نمی‌شود از وقتی که جنس را در عالم اجتماعی به هم رسیده به دایره احتساب که از فنون شجره قانون است و شجون زاگون احتیاج افتاده» است. (اعتماد السلطنه، چهل سال تاریخ ایران، ج ۱، پیشین، ص ۱۶۳)

دمنت فرت در سال ۱۲۹۷ ق نایب کل اداره احتساب به همراه مهندسی دارالخلافه به میرزا علی اشرف خان سرهنگ واگذار گردید.^۱

نخستین قانونی که در زمینه امور شهری و شهرداری نگاشته شد دستور العمل بلدی و نظمی به قلم کنت دمنت فرت بود که در سال ۱۲۹۶ ق به تأیید کامران میرزا نایب السلطنه و توشیح ناصرالدین شاه رسید.^۲ به نظر می‌رسد مفادی از این دستورالعمل بعدها در نگارش نظامنامه انجمن بلدی مورد استفاده قرار گرفته باشد.

اداره تنظیمیه و احتسابیه دارالخلافه ناصری در جریان مشکلی مالی که ناصرالدین شاه با کنت دمنت فرت پیدا کرد در جمادی الثانی ۱۲۹۷ به طور کامل به محمد حسن خان اعتماد السلطنه تفویض شد.^۳ در فرمان ناصرالدین شاه به نایب السلطنه حکمران تهران چنین آمده است: «امر احتسابیه و تنظیم شهر طهران نظر باینکه قسمت عمده آن از عمله و دواب به صنیع الدوله سپرده بود و در انجام و اجرای مقررات همایونی تعهدات خوب و مقرون به صرفه دیوان و سهولت امر کرد و بعد از ملاحظه مجلس شوری به عرض حضور ما رسید این خدمت را به طور کلیه به معزی الیه مرجوح و محول می‌فرمائیم...»^۴ بر طبق این فرمان نظارت بر عملکرد اداره مزبور در عهده حکمران تهران قرار گرفت.

^۱ اشراقی، احسان، «سخنی درباره کنت دومنت فورت نخستین رئیس پلیس ایران»، بررسی‌های تاریخی، ش ۳۸، فروردین و اردیبهشت ۱۳۸۱، ص ۲۳۱

^۲ حقدار، علی اصغر، مجلس اول و نهادهای مشروطیت، تهران، مهر نامگ، ج ۱، ۱۳۸۳، صص ۳۷-۳۸
در همین سالیان «قانون تشکیل احتساب» به نگارش درآمد. در این نسخه نفیس زمانی ذکر نشده است ولی ظن قوی بر آن است که از نوع دستورالعمل کنت دمنت فرت الگو گرفته باشد. این نسخه که به قلم مجیرالدین علی محمد خان کاشانی نوشته شده است در راستای قانونی جهت احتساب دارالخلافه به نگارش درآمد است. در این دستورالعمل بنا به نوع غربی آن هزینه امور بلدی را بر دوش مردم نهادند. این قانون دارای دو بخش است که بخش اول با عناوین تشکیل احتساب، تکالیف و دخل دارای ۱۶ فصل و بخش دوم با عنوان صورت امتیازنامه دارای هفت فصل است. چنانچه صورت این امتیاز نامه تا پنجاه سال شمسی اعتبار داشت (قانون تشکیل احتساب، کتابخانه و موزه مجلس شورای اسلامی، شماره بازیابی ۹۴۵۲/۳۰، صص ۱۶۹۸-۱۷۰۴).

^۳ اعتماد السلطنه پس از عزل خود از این مقام می‌گوید: «در سال قبل کنت پانزده هزار تومان میخواست بجهت این کار شاه مرا تحریک کرد پنجهزار تومان قبول کنم. گردنم افتاد. قبول کردم. هر روز هزار دردر داشتیم. در هر سواری هزار خون دل. شکر خدا که رفع شد. آسوده شدم» (اعتماد السلطنه، روزنامه خاطرات اعتماد السلطنه، پیشین، ص ۱۳۸).

^۴ اعتماد السلطنه، تاریخ منتظم ناصری، ج ۱، پیشین، صص ۴۶۹-۴۷۰