

**Historical developments of social policy in the municipality**Yaser Bagheri ¹ 1. Faculty of Social Sciences, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: bagheri.yaser@gmail.com**Article Info****ABSTRACT****Article type:**

Research Article

Article history:

Received:

7 February , 2023

Received in revised form: 16 March 2023

Accepted: 4 April 2023

Published online: 10 June 2023

Keywords:

Social Policy, Social Welfare, Municipality, Citizenship Rights

The history of social policy in Iran is primarily focused on events related to laws and the establishment of social insurance organizations. Paying attention to the municipality as an active institution in the history of social policy can provide a more multi-faceted and long-standing narrative of social policy in Iran.

The purpose of this study is to highlight this issue, and identify changes in the direction of municipal social policy with an emphasis on Tehran Municipality. The conceptual approach of this research is based on Marshall's citizenship rights model. The research method is historical analysis based on historical documents available in this field included official documents containing information about the municipality (from 1908 to the end of the 2010s).

The research findings indicate that the period under study can be divided into five different periods, in which social policy has been distinct in these periods: First period: *Mashruteh* heritage (from the first national parliament to the end of the sixth parliament); Second period: Continuation of welfare services while initial hopes are fading (from the beginning of the seventh parliament to the end of the 1950s); Third period: Urban services dominance and social services retreat (1960s until the Islamic Revolution in 1979); Fourth period: leaving the field of social policy (from the beginning of the Islamic Republic system to early 1990s); and Fifth period: Return to the field of social policy (from mid-1990s to end of 2010s).

The research results interact with other theoretical approaches testify that immediately after stabilizing political rights in Iran, social rights have been crystallized but with weakening political rights, social services have not decreased but have been at the service of state-building.

Cite this article: Bagheri, Y.(2023). Historical developments of social policy in th municipality; *Journal of Social Problems of Iran*, 13 (2),25-43. <https://doi.org/10.22059/ijsp.2023.92825>



© The Author(s).

Publisher: University of Tehran Press.

. DOI: <https://doi.org/10.22059/ijsp.2023.92825>

تحولات تاریخی سیاست‌گذاری اجتماعی در بلدیة^۱یاسر باقری^۱۱. استادیار دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران، تهران، ایران، رایانامه: baghery.yaser@gmail.com

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: مقاله پژوهشی	تاریخ سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران، به‌صورت یک‌جانبه متکی بر بزرگ‌سازهای مرتبط با قوانین و تاسیس سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی است؛ توجه به بلدیة به عنوان یک نهاد فعال در تاریخ سیاست‌گذاری اجتماعی، می‌تواند روایت چندجانبه و باسابقه‌تری از سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران را رقم بزند. هدف پژوهش حاضر، برجسته‌کردن این موضوع و شناسایی تغییرات در جهت‌گیری سیاست‌گذاری اجتماعی شهرداری با تأکید بر شهرداری تهران است. رویکرد مفهومی پژوهش حاضر نیز متکی بر مدل حقوق شهروندی مارشال است.
تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۱/۱۸	روش پژوهش، تحلیل تاریخی متکی بر اسناد تاریخی موجود در این حوزه و جامعه آماری پژوهش شامل اسناد رسمی دارای اطلاعات درباره شهرداری (در محدوده از سال ۱۲۸۷ تا پایان دهه ۱۳۹۰) بوده است.
تاریخ بازنگری: ۱۴۰۱/۱۲/۲۵	یافته‌های پژوهش حاکی از تفکیک بازه مورد بررسی به پنج دوره مختلف است که سیاست‌گذاری اجتماعی در این دوره‌ها متمایز بوده است: دوره نخست: میراث مشروطه (از مجلس اول مشروطه تا پایان دوره ششم مجلس ملی)؛ دوره دوم: تداوم خدمات رفاهی در عین کم‌رنگ شدن امیدهای آغازین (از آغاز مجلس هفتم تا پایان دهه ۱۳۳۰)؛ دوره سوم: غلبه خدمات شهری و پس‌روی خدمات اجتماعی (دهه ۱۳۴۰ تا وقوع انقلاب اسلامی)؛ دوره چهارم: خروج از میدان سیاست‌گذاری اجتماعی (از آغاز نظام جمهوری اسلامی تا اوایل دهه ۱۳۷۰)؛ و دوره پنجم: بازگشت به میدان سیاست‌گذاری اجتماعی (از میانه دهه ۱۳۷۰ تا پایان دهه ۱۳۹۰).
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۱/۱۵	نتایج پژوهش در تعامل با سایر رویکردهای نظری گواه بر این است که بلافاصله پس از تثبیت حقوق سیاسی در ایران، حقوق اجتماعی تبلور یافته است اما با تضعیف حقوق سیاسی، خدمات اجتماعی کاهش نیافته، بلکه در خدمت‌دولت‌سازی قرار گرفته است.
تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۰۳/۲۰	کلیدواژه‌ها: سیاست‌گذاری اجتماعی، رفاه اجتماعی، بلدیة، شهرداری، حق اجتماعی.

استناد: باقری، یاسر. (۱۴۰۱). تحولات تاریخی سیاست‌گذاری اجتماعی بلدیة؛ بررسی مسائل اجتماعی ایران، ۱۳(۱)، ۲۵-۴۳.

<https://doi.org/10.22059/ijsp.2023.92825>DOI: <https://doi.org/10.22059/ijsp.2023.92825>

ناشر: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران. © نویسندگان.

^۱ بخش زیادی از محتوای مقاله حاضر، برآمده از یافته‌های طرح پژوهشی نگارنده با عنوان «رفاه اجتماعی؛ از بلدیة تا شهرداری مطالعه تاریخی سیاست‌گذاری اجتماعی در شهرداری تهران از آغاز تاکنون» به کارفرمایی شهرداری تهران است.

۱. مقدمه

سازمان‌های مدرن متعددی در حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی ایران فعال‌اند اما شهرداری یا همان سازمان بلديه سابق در این زمینه تاریخ درخشانی دارد؛ به‌نحوی که نگارنده در واکاوی سازمان‌های رفاهی حدود دو قرن اخیر، همواره با این وسوسه روبرو بوده که بلديه را نخستین سازمان رفاهی مدرن ایران بداند. فارغ از طرح و واکاوی این ادعا، دست‌کم می‌توان به‌واسطه ارجاع به اسناد تاریخی متعدد، شهرداری/ بلديه و به‌ویژه شهرداری تهران را سازمانی رفاهی دانست که با قدمتی بیش از یک قرن، از آغاز پیدایش تاکنون نقش مهمی را در امور اجتماعی مربوط به شهروندان ایفا کرده است.

مهمترین شاهد این ماجرا نخستین قانون بلديه در ایران است؛ درواقع بلديه فرزند مشروطه است و مجلس شورای ملی در سال نخست پیدایش خویش، تشکیل بلديه را مصوب کرد. در شرح وظایف این نهاد، در کنار وظایف مربوط به امور عمرانی و فرهنگی متعدد، سه وظیفه مهم رفاه اجتماعی نیز مشخص شده است:

- مراقبت در عدم قحطی آذوقه شهر به وسائل ممکنه
- مراقبت در رفع تكدی و تأسیس دارالمساکین و دارالعجزه و مریضخانه‌ها و امثال آن
- معاونت در اقدامات حفظ‌الصحه و حفظ دواب و حشم و تأسیس دواخانه‌ها و امثال آن

بنابراین شهرداری از آغاز یک نهاد رفاهی بوده است که رویکردهای سیاست‌گذاری اجتماعی در آن در طول تاریخ با فراز و فرود و تغییرات بسیاری همراه بوده است؛ با وجود این، تغییرات مذکور کمتر مورد مطالعه و بررسی قرار گرفته است. بدین ترتیب مسئله اساسی پژوهش حاضر شناسایی خدمات رفاهی در دوره‌های مختلف و قبض و بسط سیاست‌گذاری اجتماعی در سازمان شهرداری و به‌ویژه شهرداری تهران است. تاکید بر شهرداری تهران از آن روست که اولاً شهرداری سایر شهرها اغلب با چالش‌های اجرایی و مالی بسیاری روبرو بوده‌اند و به اندازه شهرداری تهران موفق به ارائه خدمات رفاهی نشده‌اند؛ دوم اینکه اسناد سطح کلان عموماً معطوف به پایتخت است و برای نمونه در مجلس شورای ملی به‌ندرت شاهد بحث درباره جزئیات خدمات رفاهی شهرداری سایر شهرها هستیم درحالی که به‌طور مستمر وضعیت شهرداری تهران، مورد نقد و بررسی قرار می‌گیرد؛ سوم، ازآنجا که شهرداری‌ها برخلاف دستگاه‌های دولتی واجد سازمان متمرکز و انسجام‌بخشی نبوده‌اند، شهرداری هر شهر بسته به تشکیل یا عدم‌تشکیل انجمن بلديه و سایر مولفه‌های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی، فرایند متمایزی را سپری کرده است که روایت مشترک را با دشواری همراه می‌سازد.

از منظر بازه مورد بررسی در پژوهش نیز لازم به تاکید است که اسناد تاریخی مذکور معطوف به بازه زمانی بیش از یک قرن بوده است که با توجه به طولانی‌بودن دوره مذکور، ضرورت دوره‌بندی محسوس است؛ بنابراین علاوه بر مطالعه فرازوفرودهای سیاست‌گذاری اجتماعی در شهرداری تهران، یکی از اهداف دیگر پژوهش حاضر کوشش برای ارائه دوره‌بندی تاریخی براساس تغییر در رویکردهای مختلف حاکم بر این سازمان بوده است.

فهم تغییرات سیاست‌گذاری اجتماعی در یک سازمان رفاهی جهت شناخت بهتر تغییرات تاریخی رفاه در ایران به‌خودی خود واجد اهمیت است؛ با این حال، ضرورت انجام پژوهش حاضر، بیش از هر چیز به فقدان روایت تاریخی سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران مربوط است؛ در وضعیت کنونی، سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی با استناد به رخداد‌های مرتبط با حوزه بیمه‌ای، روایتی را در کشور مسلط کرده‌اند که گویا تاریخ سیاست‌گذاری اجتماعی و رفاه مدرن در ایران با تأسیس صندوق احتیاط در سال ۱۳۰۹ آغاز می‌شود و با سایر تأسیسات قانونی و نهادی مرتبط با آن توسعه می‌یابد؛ درحالی که ارائه روایت تاریخی از سیاست‌گذاری اجتماعی در شهرداری، وجوه

دیگری را به این روایت یک‌جانبه خواهد افزود که هم قدمت سیاست اجتماعی مدرن را دست‌کم تا سال ۱۲۸۶ توسعه خواهد داد و هم تاکید یکسویه بر حوزه بیمه‌ای را کم‌رنگ خواهد کرد.

۲. پیشینه نظری

جلالی (۱۳۹۶) به واکاوی در وقایع تاریخی مرتبط با شهرداری پرداخته است و متن مذکور درواقع جمع‌بندی مجموعه یادداشت‌های وی در مجله شهرداری‌هاست؛ در اثر مذکور به برخی از مهمترین خدمات شهرداری و تغییرات مرتبط با آن نهاد اشاره شده است؛ پژوهش مهم دیگر، بیطرفان (۱۳۹۵) است که در آن به انجمن بلدیه در شهرهای تهران، اصفهان، انزلی، مشهد، رشت، قزوین و تبریز پرداخته شده است؛ و در نهایت نویسنده کوشیده است تا موانع تاریخی رشد مدیریت شهری جدید را به استناد مطالعات در مورد شهرهای مذکور توضیح دهد. بیگی (۱۳۹۲) نیز به مروری تاریخی بر تاسیس بلدیه در دوره قاجاریه پرداخته است؛ ططری (۱۳۸۸) با ارجاع به یکی از اسناد موجود درباره گزارش اقدامات شهرداری به موارد مهم مندرج در این سند پرداخته است؛ نیل فاز (۱۳۸۸) نگاهی به ساختار بلدیه تهران افکنده است و بخش‌های مختلف آن را مورد توجه قرار داده است؛ نادرزاد (۱۳۹۰) به پیدایش و کارکرد شهرداری‌ها پرداخته است؛ ترابی فارسانی و ابراهیمی (۱۳۹۳) کارکرد شهرداری در حوزه بهداشت عمومی در دهه اول قرن ۱۴ را مورد بررسی قرار داده است و بیگی (۱۳۹۲) به برخی از اقدامات شهرداری در بدو پیدایش آن اشاره دارد.

مهمترین نکته در مورد پژوهش‌های فوق آن است که در همه آن‌ها، موضوع سیاست‌های اجتماعی، در بهترین حالت، موضوعی حاشیه‌ای بوده است و هر گاه به آن اشاره شده، صرفاً در سطح نوعی ارائه خدمات و در زمره عملکردهای سازمان شهرداری مورد توجه قرار گرفته است. نکته دیگر آنکه بسیاری از پژوهش‌های موجود با وجود ارجاع به اسناد تاریخی، تصویری از روند تاریخی این نهاد ارائه ندهاند و عموماً با ارجاع به تعدادی اسناد یا قوانین، یک موضوع را در آن برجسته کرده‌اند.

دو پژوهش را می‌توان در زمره مواردی دانست که تمرکز ویژه‌ای بر سیاست‌گذاری اجتماعی شهرداری داشته است:

۱. تاج مزینانی و حامد (۱۳۹۴) که به برخی از وظایف شهرداری در حوزه سیاست‌های اجتماعی پرداخته و چون تمرکز پژوهش بر قوانین موجود بوده است، تحلیلی غیرزمانمند از اسناد ارائه داده است و بستر تاریخی آن‌ها را مورد بررسی قرار ندهاده است.
۲. رشیدی و دیگران (۱۴۰۰) که تقریباً همزمان با پژوهش حاضر انجام گرفته است (و نگارنده از طریق داور مجله حاضر، متوجه آن شده است)، به بررسی نقش بلدیه در سیاست‌گذاری اجتماعی پرداخته است و با وجود مشابهت زیاد، بر تامین رفاه شهروندان و گروه‌های اجتماعی هدف در سیاست‌گذاری شهری و به ویژه تهی‌دستان شهری و زنان توجه داشته است. در این پژوهش، سیاست‌های اجتماعی مختلف صرفاً در نسبت با گروه‌های هدف و یا در نسبت با زمینه بازار و دولت مورد بررسی قرار گرفته است.

بنابراین پژوهش حاضر از منظر توجه به فرایند تاریخی سیاست‌گذاری اجتماعی در سطح کلان از پژوهش‌های پیشین متمایز می‌شود. در این پژوهش اسناد در بستری زمان‌مند مورد بررسی قرار گرفته و با تمرکز بر تغییرات سیاست‌گذاری اجتماعی، تصویری پویا از شهرداری ارائه می‌شود. ضمن آنکه پژوهش حاضر از منظر حجم اسناد (که در بخش روش پژوهش بدان اشاره شده است) و بازه مورد بررسی نیز تا حدی از سایر پژوهش‌ها متمایز است.

۳. رویکرد نظری پژوهش

سیاست‌گذاری اجتماعی در این پژوهش با مفهوم حق اجتماعی پیوند دارد؛ چرا که چنین امری می‌تواند آن را از خدمات رفاهی پراکنده در دوران پیشامدرن و یا خدمات رفاهی ملوکانه به حامیان و رعیت منفک کند و آن را به سیاست اجتماعی به معنای مدرن آن نزدیک

کند. بنابراین مفهوم حق اجتماعی ارتباط نزدیکی با مفهوم شهروندی دارد؛ این قرابت و نیز نسبت این حق با رابطه سیاسی میان دولت و مردم، بیش از هر چیز با مدل مفهوم شهروندی مارشال انطباق دارد.

مفهوم شهروندی از اهمیت تاریخی قابل توجهی برخوردار است؛ با این حال، این مفهوم از دهه ۱۹۸۰ به بعد بیش از گذشته، مورد توجه قرار گرفته است (فیتزپتریک، ۱۳۸۱: ۱۲۰). اگرچه در دوره جدید، ابعاد غیراقتصادی آن تقویت شده است و سایر اشکال نابرابری و مباحث جهانی شدن در آن برجسته‌تر شده است. این مفهوم در دوره جدید، ازسوی هر دو جریان چپ‌گرا و راست‌گرا مورد استقبال قرار گرفته است؛ دلیل این موضوع چنانکه فیتزپتریک (۱۳۸۱) توضیح می‌دهد، آن است که دست‌راستی‌ها با توسل به این مفهوم می‌کوشند تا مانع از چیرگی دولت شوند و علاقه دست‌چپی‌ها به مفاهیم مذکور برای مقابله با غلبه بازار است. با وجود این چنین اقبالی، برخی همچون براین ترنر (۲۰۰۱) نیز از فرآیند رو به اضمحلال شهروندی سخن می‌گویند: «تردیدی نیست که رژیم جدید اقتصادی-سیاسی نئولیبرال به بنیادهای مدل شهروندی مدرن پس‌انگ هجوم برده و آن را تغییر داده است» (مکرت و ترنر، ۲۰۱۷: ۹). مولفه‌های مختلف مدل شهروندی که مورد حمله نئولیبرالیسم قرار گرفته، بدین شرح است: بنیاد سیاسی آن متکی بر دولت-ملت است؛ شهروندان تحت اقتدار دولت قرار می‌گیرند و همزمان حقوق شهروندی آنان، از آن‌ها در برابر اقدامات ناعادلانه بالقوه دولت محافظت می‌کند. حکومت از طریق انتخابات به شهروندان قدرت اعطاء می‌کند درحالی‌که همزمان آن‌ها را به مزایای دولت وابسته می‌سازد. بنیاد اقتصادی مدل مذکور مبتنی بر مشارکت مشروع در امورات مادی زندگی است و جامعه مدرن برای انجام این کار ناچار به تامین ابزارهایی برای برآوردن نیازهای مردم به‌وسیله نظام صنعتی تولید انبوه است. همه شهروندان باید در این نظام مشارکت اقتصادی ادغام شوند تا به زندگی شایسته دست یابند. بنیاد فرهنگی این مدل از شهروندی متکی بر مفروض همگونی فرهنگی در قلمرو ملی است (مکرت و ترنر، ۲۰۱۷: ۹).

با وجود تنوع در تشریح مفهوم شهروندی، به نظر می‌رسد که فهم حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی و مفهوم رفاه اجتماعی به‌مثابه یک حق اجتماعی بیش از همه در مفهوم شهروندی مارشال بازتاب یافته است؛ توماس هامفری مارشال برای سامان‌بخشی به مفهوم شهروندی آن را به سه بخش امر مدنی، امر سیاسی، و امر اجتماعی تقسیم می‌کند و تجلی هر یک از آن‌ها را معطوف به یک قرن خاص می‌داند (رایلی، ۱۳۹۰: ۲۷۳). توالی به‌رسمیت شناختن حقوق مذکور به‌طور خلاصه بدین شرح است: حقوق مدنی در قرن ۱۸، حقوق سیاسی در قرن ۱۹ و حقوق اجتماعی در قرن ۲۰. هر یک از حقوق مذکور را می‌توان به صورت زیر تعریف کرد:

حقوق مدنی: شامل آزادی‌های اساسی قانونی؛ مانند آزادی از تبعیض، دستگیری و بازداشت خودسرانه، آزادی تشکیل گروه و بحث گروهی، آزادی انتشار و بیان.

حقوق سیاسی: این حقوق آزادی و استقلال را به حق رای دادن، پیوستن و مشارکت در احزاب سیاسی، پرسشگری از دولت یا داشتن دولت پاسخگو گسترش می‌دهد.

حقوق اجتماعی: این حقوق با تعهدات بیشتری سر و کار دارد که حقوق دسترسی به منابع آموزشی، رفاه اجتماعی و تامین اجتماعی و به‌طور خلاصه حق دریافت مزایا در یک نظام رفاهی را نشان می‌دهد (بلیک‌مور، ۱۳۸۵: ۵۹).

بهره‌گیری از مدل مفهومی مارشال در این پژوهش، با وجود فواید بسیار، با چند چالش روبروست: اول اینکه مفهوم حقوق شهروندی مارشال متکی بر پیش‌فرض وجود دولت تکثرگرا و دموکراتیک و جامعه مدنی باز و آزاد است (فیتزپتریک، ۱۳۸۱)؛ درحالی‌که پیش‌فرض مذکور دست‌کم با بخش اعظمی از بازه مورد بررسی پژوهش حاضر همخوان نیست. دوم اینکه به‌سادگی نمی‌توان از تحقق یا عدم‌تحقق برخی از حقوق به‌ویژه حقوق مدنی در ایران سخن گفت. سوم اینکه مدل شهروندی مارشال خود با

انتقادات زیادی روبروست؛ از جمله کم‌توجهی به انواع نابرابری‌های غیراقتصادی، به‌ویژه موضوع جنسیت؛ اروپامحور و انگلومحور بودن؛ بی‌توجهی به حقوق صنعتی؛ قابل تعمیم نبودن توالی مذکور؛ و اهمیت قائل نشدن برای محیط‌زیست و... (نک به: نش، ۱۳۹۴؛ بلیک‌مور، ۱۳۸۵؛ فیتزپتریک، ۱۳۸۱؛ رایلی، ۱۳۹۰).

به دلیل چالش‌های فوق، پژوهش حاضر حقوق شهروندی مارشال را نه به‌مثابه چارچوب نظری، بلکه در سطح حساسیت نظری نگاه می‌دارد تا مرور رویدادهای تاریخی در محدوده مشخصی مورد کاوش قرار گیرد. به همین ترتیب نیز استفاده از مفهوم حق اجتماعی با تسامح بسیار همراه خواهد بود.

۳. روش پژوهش

روش پژوهش حاضر، از نوع تحلیل اسنادی و معطوف به تحلیل تاریخی است؛ فنون گردآوری و تحلیل داده‌ها با «تحلیل محتوای کیفی» قرابت دارد؛ جهت تقویت پایداری پژوهش، تحلیل داده‌ها براساس تقاطع و تطبیق داده‌های به دست آمده از اسناد و منابع مختلف صورت گرفته است. گردآوری داده‌های موجود در متون تاریخی مرتبط از طریق یادداشت‌برداری صورت گرفته و سپس مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است؛ البته این موضوع به معنای توالی یک‌سویه گردآوری و تحلیل داده‌ها نبوده، بلکه تحلیل‌ها به‌صورت رفت‌وبرگشتی و تکوینی صورت گرفته است؛ بدین ترتیب که پس از گردآوری داده‌های ابتدایی و تحلیل آن‌ها، مجدداً داده‌های تکمیلی مخالف یا تاییدکننده آن گردآوری شده و بار دیگر مورد تحلیل مجدد قرار گرفته است و این مرحله تا جایی پیش رفته است که ضمن پوشش اکثر داده‌ها، امکان روایتی تاریخی از وضعیت سیاست‌گذاری اجتماعی در شهرداری تهران فراهم شود. برای نمونه دوره‌بندی تاریخی پژوهش بارها و بارها اصلاح و تدقیق شده تا با داده‌ها منطبق‌تر گردد.

محدوده جامعه مورد مطالعه، پژوهش حاضر اسناد رسمی حاوی اطلاعات درباره شهرداری (و به‌ویژه شهرداری تهران) بوده است؛ از همین رو اسناد بسیار زیادی فراهم آمد، به نحوی که تحلیل و بررسی اسناد مذکور چندین ماه به طول انجامیده است؛ اهم اسنادی که در این مرحله از پژوهش مورد بررسی قرار گرفته‌اند، بدین قرارند:

- مشروح مذاکرات مجلس ملی از آغاز تا قبل از انقلاب اسلامی (مجادلات درباره بررسی طرح‌ها و لوایح مرتبط با شهرداری تهران، مجادلات (گالیه‌ها و تحسین‌ها)، مواردی اصلاحی و تقنینی و غالب مباحث مطرح‌شده در این زمینه)؛
- مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، از آغاز تا مجلس پنجم و تشکیل شورای شهر؛
- تمام قوانین مرتبط با شهرداری یا شهرداری تهران (از آغاز تاکنون؛ همراه با تمام اصلاحات و موارد منسوخ‌شده)؛
- تمام شماره‌های مجله بلدیة سال‌های ۱۳۰۰ تا ۱۳۰۷؛
- گزارش عملیات شهرداری تهران در سال ۱۳۲۴؛
- کمیسیون ناظر بر سهم فرهنگ از درآمد شهرداری تهران در سال ۱۳۲۹؛
- مجموعه اسناد انجمن‌های بلدی، تجار و اصناف (مطالعه این اسناد محدود و گزینشی بوده است)؛
- گزارش‌های رسمی منتشرشده شهرداری بعد از انقلاب (به‌ویژه تحول اداری سال ۱۳۷۶، آمارنامه دهه ۱۳۷۰ و ۱۳۸۰)، مجموعه اسناد بالادستی دهه ۱۳۹۰.

۴. یافته‌های پژوهش

بررسی جهت‌گیری سیاست‌گذاری اجتماعی شهرداری از زمان پیدایش بلدیہ تاکنون حاکی از آن است که به طور کلی با پنج دوره متمایز از سیاست‌گذاری مواجهیم:

۴-۱. دوره نخست: میراث مشروطه (از مجلس اول مشروطه تا پایان دوره ششم مجلس ملی)

این دوره که با انقلاب مشروطه آغاز می‌شود و تا پایان مجلس ششم ملی ادامه دارد، متکی بر نوعی نگرش مبتنی بر انتظام اجتماعی به سازمان شهرداری است که از یک‌سو به حضور گسترده و مداخله در بازار؛ و از سوی دیگر به ارائه خدمات مختلف اجتماعی و رفاهی نظر دارد. در این دوره به طور مستمر گلایه از افزایش قیمت‌ها و لزوم مداخله بلدیہ تکرار می‌شود و حتی پیش از آن، مواردی همچون افزایش فصلی قیمت‌ها به عنوان دلیلی برای تسریع در تدوین و تصویب قانون مرتبط با بلدیہ ذکر می‌شود (دوره ۱ مجلس شورای ملی، جلسه ۱۰۹). از طرفی اسناد بسیار زیادی درباره شکواییه‌های کسبه‌های مختلف از شهرداری وجود دارد که بر «اختلال [شهرداری‌ها] در کسب‌شان» تاکید دارند (نک: معاونت خدمات مدیریت و اطلاع‌رسانی دفتر رئیس‌جمهور، ۱۳۸۰) و استدلال دیگری بر انتظار از شهرداری به عنوان نهاد مداخله‌گر و تنظیم‌گر در بازار در این دوران است.

اهمیت این تلقی تا بدانجاست که مجلس اول مشروطه از همان آغاز که (در دومین جلسه خود) به طرح بحث درباره بلدیہ و لزوم ساماندهی سریع‌تر آن می‌پردازد، بر «انتظام‌بخشی به بازار» به عنوان نخستین انتظار از این نهاد تاکید دارد (دوره ۱ مجلس شورای ملی، جلسه ۱۰۹).

نخستین قانون بلدیہ (۱۲۸۶) که در این دوره تصویب می‌شود، در واقع رونمایی از یک سازمان رفاهی چندبعدی مدرن است که به نوعی جلوه‌ای مقدماتی از دولت رفاه ابتدایی در سطح حکمرانی محلی محسوب می‌شود. بلدیہ در این قانون موظف به مداخله در امور مربوط به فقر، بیماری، بی‌سوادی و بهبود محیط زندگی می‌شود؛ به عبارتی از میان ۵ گول ذکر شده در گزارش ۱۹۴۲ ویلیام بوریج (فقر/نیازمندی، بی‌سوادی، بیماری، بی‌خانمانی/ محیط زندگی آلوده و بیکاری)، سه مورد نخست به‌جد مورد توجه قرار می‌گیرد (بند ۳، ۵ و ۶ وظایف بلدیہ) و مورد چهارم (محیط زندگی) نیز در سطح محله (نه تامین مسکن مناسب) در زمره وظایف این نهاد قرار می‌گیرد.

البته از میان وظایف فوق، بلدیہ تنها در مورد نگهداری از فقرا و مطرودان (دارالمساکین، دارالعجزه و تكدی‌گری) و بهبود محیط اجتماعی متولی اصلی محسوب می‌شد؛ در سایر وظایف، بلدیہ در سطح معاونت قرار داشته است و در حوزه سلامت نیز اگرچه شهرداری موظف به تاسیس مریضخانه می‌شود اما عموماً معطوف به درمان فقر است و در موضوع «حفظ‌الصحه و حفظ دواب و حشم و تاسیس دواخانه‌ها» در جایگاه معاونت قرار دارد (قانون بلدیہ، ۱۲۸۶).

قانون‌گذاری اجتماعی مجلس مشروطه که با قدرت و از همان نخستین روزهای برپایی مجلس آغاز شده بود، با دیوار بلند استبداد و بی‌ثباتی روبرو می‌شود؛ با استبداد صغیر مجلس تعطیل می‌شود (نک: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۴-الف)؛ پس از استبداد صغیر نیز چالش بی‌ثباتی جایگزین آن می‌شود؛ به‌نحوی که از انقلاب مشروطه تا آغاز قرن چهاردهم (و پیش از تشکیل مجلس چهارم ملی) به‌طور مداوم با تشکیل و تعطیلی چندباره مجلس مواجه‌ایم؛ پریشانی کشور در این دوره تا بدانجاست که در دوره مذکور ۱۹ کابینه مختلف تشکیل می‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۴-ب). بنابراین تحقق عینی بلدیہ تا آغاز قرن چهاردهم به تعویق می‌افتد.

مطالعه تاریخی نگارنده از وضعیت قانون‌گذاری و اجرای سیاست‌های اجتماعی حاکی از آن است که از مجلس چهارم تا پیش از تشکیل مجلس فرمایشی هفتم، به دلیل ثبات سیاسی و همزمان عدم تثبیت استبداد رضاشاهی، دوره درخشان خدمات رفاهی بلدیہ

محسوب می‌شود؛ بررسی نشریات بلدیة در این دوره نشان می‌دهد که شور و شوق فراوان برخی از طرفداران تعاونی و استقلال بلدیة در این نشریه نویدبخش برآمدن سازمانی مدنی و نوپدید بوده است (نک به مجله بلدیة، از سال اول تا سال ششم). در دوره مذکور مهمترین خدماتی که از سوی شهرداری ارائه و گزارش می‌شده است، خدمات اجتماعی بوده‌اند که به صورت دوره‌ای در نشریه بلدیة بازتاب می‌یافته است. برای نمونه، برخی از این خدمات (همراه با آمارهای عموماً یک ماهه) به قرار زیر بوده است:

۱. درمان رایگان گروه‌های فرودست در پست‌های امدادی: در اسفند ۱۳۰۵، بار مراجعه بیماران سرپایی حدود ۴۹۴۴ بوده است.
 ۲. درمان در مریضخانه‌ها: در ماه مذکور، ۳۶ نفر به دلیل بیماری‌های مختلف در مریضخانه‌ها درمان شده‌اند و ۶۶۶ نفر از افراد بی‌بضاعت به مطب‌های عمومی مراجعه کرده‌اند.
 ۳. دارالمجانین: در پایان اسفند ۱۳۰۵، حدود ۱۳۶ نفر به درمان در آنجا مشغول بوده‌اند.
 ۴. دارالرضاعیه (شیرخوارگاه): در تاریخ مذکور، ۴۲ نوزاد در شیرخوارگاه قرار داشته‌اند.
 ۵. پرورشگاه کودکان: ۲۸۹ نفر در دبستان‌های مرتبط با بلدی مشغول آموختن صنایع دستی بوده‌اند.
 ۶. آسایشگاه ناتوانان: در ماه مذکور، ۱۶۰ نفر در موسسه در آسایشگاه ساکن شده و ۶۲ نفر نیز در بیرون از موسسه به صورت روزانه جیره دریافت کرده‌اند.
 ۷. پذیرش فقیر جدید: ۲۷۲ نفر و ۱۱۷ نفر هم بیرون از موسسه جیره روزانه دریافت کرده است.
 ۸. کشتارگاه با ذبح اسلامی و بهداشتی: حدود ۲۵ هزار راس گوسفند، گاو و بز ظرف یک ماه برای مصرف اهالی شهر ذبح شده‌اند.
 ۹. جلوگیری از مصرف تریاک و مشتقات از قهوه‌خانه‌ها.
 ۱۰. نظارت بر حمام‌ها و جوی‌های آب شهری (مجله بلدیة، ۱۳۰۷)
- بنابراین در این دوره، خدمات مختلفی در حوزه سلامت، آموزش و مراقبت اجتماعی صورت گرفته است که مهمترین نمودهای آن، وجود بهداری‌های متعدد برای فقرا، ارائه داروهای رایگان، ایجاد اماکن برای نگهداری از افراد فقیر و ناتوان، شیرخوارگاه و...؛ کمک به راهاندازی مدرسه در محلات مختلف بوده است.

۴-۲. دوره دوم: تداوم خدمات رفاهی در عین کمرنگ شدن امیدهای آغازین (از آغاز مجلس هفتم تا پایان دهه ۱۳۳۰)

درحالی که بسیاری از جلسات مجلس ششم به موضوع قانون جدید بلدیة معطوف است و بسیاری از بندهای آن نیز به تصویب رسیده است، مخالفت‌های دولت و تقویت اشکال مدرن استبداد، به ویژه با برآمدن مجلس هفتم و حذف نمایندگان مشروطه‌خواه (از طریق دست‌کاری دولت در انتخابات) و نیز کرنش نمایندگان جدید مجلس در برابر دولت و عدم حمایت آنان از استقلال بلدیة، راه را بر طلوع یک بلدیة قدرتمند قانونی و متکی بر آرای مردمی می‌بندد.

با وجود این، خدمات اجتماعی شهرداری در این دوره همچنان رو به گسترش بوده است؛ اگرچه رشد سایر وظایف شهرداری که از آن، با عنوان خدمات شهری (همچون برق‌رسانی و آبرسانی، زیباسازی معابر و بعدتر آسفالت خیابان‌ها) یاد می‌کنیم، به‌ویژه از دهه ۱۳۳۰ به بعد سرعت بیشتری می‌یابد.

با وجود تضعیف استقلال بلدیة و کاهش اولویت امور اجتماعی در قانون جدید، همچنان خدمات و سیاست‌های اجتماعی مهمی در زمره امور بلدیة باقی می‌مانند؛ خدمات اجتماعی مندرج در نظام‌نامه جدید عبارت‌اند از:

- تامین نیازهای عمومی شهروندان: «مراقبت در تهیه وسایل فراوانی و ارزانی ارزاق و احتیاجات عمومی خصوصاً در مواقع سختی و قحطی»؛
 - مراقبت از فقرا و بیماران: توسعه تفرجگاه عمومی، مریضخانه‌ها، دارالمساکین، دارالمجانین و سایر مؤسسات خیریه؛
 - خدمات درمانی و مراقبت از کودکان بی‌سرپرست: «مراقبت در امور صحتی حوزه بلدی و معاونت عمومی به توسط شعبه‌های طبی امدادی و مریضخانه‌های بلدی و دارالمجانین و سایر مؤسسات خیریه و حفظ اطفال بی‌صاحب»؛
 - خدمات بهداشتی: «اتخاذ تدابیر لازم در مواقع بروز امراض مسریه»؛
 - خدمات بهداشتی و عمومی: «مراقبت در انتظام امور غسالخانه‌ها و قبرستانها»؛
 - خدمات آموزشی و سلامت کارگران: «اهتمام در اجرای تعلیمات و شرایط صحتی در کارخانجات»؛
 - خدمات بهداشتی: «مراقبت در پاکیزگی حمام‌ها و تنظیم امور میاه و تنقیه قنوات حوزه بلدی»؛
 - ساماندهی و انتظام اجتماعی: «جلوگیری از تکدی و واداشتن متکدیان به کارهای صنعتی»؛
 - تنظیم‌گری و مداخله در بازار: «تعیین و تعدیل نرخ گوشت و نان و سایر ارزاق [...]»؛
 - و خدمات امدادی: اقدامات پیشگیرانه مرتبط با مسائل امدادی «بر ضد حریق و سیل».
- نکته جالب این خدمات اجتماعی و جهت‌گیری‌های سیاستی پشتیبان آن، این است که در اینجا احتمالاً برای اولین بار، مجوز قانونی برای خانه‌های کار یا بیگاری برای متکدیان صادر می‌شود. درحالی‌که نگرش قانون بلدیہ مشروطه معطوف به همگونی متکدیان و فقرا بود و آن‌ها را ذیل یک بند آورده بود: «مراقبت در رفع تکدی و تأسیس دارالمساکین [...]»، قانون دهه اول قرن چهاردهم معطوف به تخلف متکدیان، و به دنبال تنبیه متکدیان است: «جلوگیری از تکدی و واداشتن متکدیان به کارهای صنعتی».
- با وجود فراز و فرودهای شهرداری در این دوره، همچنان انتظار مجلس و مردم از شهرداری به عنوان موسسه مهم حوزه سیاست اجتماعی مورد ارجاع قرار می‌گیرد؛ برای نمونه:
۱. در قانون خدمت نظام وظیفه (سال ۱۳۱۷)، وظیفه حمایت از خانوارهایی که سرپرستان به سربازی رفته‌اند، به عهده شهرداری گذاشته می‌شود (نک: دوره ۱۱ مجلس شورای ملی، جلسه ۴۶).
 ۲. با وجود تأسیس وزارت بهداری، شهرداری همچنان نقش مهمی در بهداری شهرها دارد: «شهرداری را اگر وظایفی تقسیم کنیم صدی نود باید صرف امور بهداری مملکت بشود» (دوره ۱۲ مجلس شورای ملی، جلسه ۱۰۰)؛
 ۳. در تثبیت قیمت‌های میوه و خواروبار نقش ایفا می‌کند: «در شهر طهران اخیراً شهرداری یک اقداماتی برای جلوگیری از اجحافات میوه‌فروش‌ها و بعضی کالاهای مورد احتیاج نموده و فوق‌العاده مؤثر واقع شده است» (دوره ۱۱ مجلس شورای ملی، جلسه ۱۰۹)
 ۴. کمک برای خانه‌دار شدن فرودستان: ساخت و واگذاری ۴۰۰ مسکن «با اقساط ۲۰ ساله به اشخاص بی‌خانمان و مستخدمین بی‌خانمان» (نک: دوره ۱۵ مجلس شورای ملی، جلسه ۱۰۱)
 ۵. تهیه وسایل و ساختمان مدارس (نک: دوره ۱۳ مجلس شورای ملی، جلسه ۱۸۴)
 ۶. جایگاه مداخله‌گر اجتماعی را دست‌کم در انتظار نمایندگان حفظ کرده است: «شهرداری را باید تقویت کنیم؛ شهرداری در تمام شئون اجتماعی از حیث معاش و غیره مداخله می‌کند» (دوره ۱۲ مجلس شورای ملی، جلسه ۹۸)
- حتی در دهه ۱۳۲۰ و ۱۳۳۰ نیز شواهدی مشابه با موارد فوق وجود دارد؛ تصویب دو قانون مهم در همین بازه روی داده است: «قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصبات» (مصوب ۱۳۲۸/۵/۴)؛ و لایحه قانونی شهرداری دولت مصدق (مصوب

- ۱۳۳۱/۱۱/۰۸) که چند سال بعد با کمی تغییر به «قانون شهرداری» (مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱) تبدیل شد. در هر دو مصوبه، بر خدمات اجتماعی و رفاهی تاکید شده است؛ در قانون نخست چند وظیفه مرتبط با خدمات اجتماعی به چشم می‌خورد:
- وظایف شهرداری در امور بهداشت حوزه شهر و نظارت در امور بیمارستانهای شهرداری و تیمارستان و دارالایتام و سایر مؤسساتی که از طرف شهرداری ایجاد می‌شود؛
 - نظارت در جمع‌آوری و لگردان، گدایان و کودکان بی‌سرپرست و دستور تهیه مشاغل برای آنها و تأسیس نوانخانه و دارالعجزه و پرورشگاه و شیرخوارگاه؛
 - مراقبت در توسعه امور تعلیمات عمومی و ابتدایی و حرفه‌ای به وسیله تأسیس دبستان و کلاسهای اکابر و استفاده از رادیو و مجلات و دستور برای ایجاد کتابخانه و قرائتخانه و موزه و جلسات سخنرانی و حفظ ابنیه و آثار عتیقه.
- در قانون شهرداری (مصوب سال ۱۳۳۴)، نیز درحالی که خدمات فنی و شهرسازی در خدمات شهرداری تقویت شده اما موارد مرتبط به حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی نیز در آن کم نیست:
- مراقبت در امور بهداشت ساکنین شهر و تشریک مساعی با مؤسسات وزارت بهداشت در آبله‌کوبی و تلقیح واکسن و غیره برای جلوگیری از امراض ساریه؛
 - جلوگیری از گدایی و واداشتن گدایان به کار و توسعه آموزش عمومی و غیره؛
 - اجرای تبصره ۱ ماده ۸ قانون تعلیمات اجباری و تأسیس مؤسسات بهداشتی و تعاونی و فرهنگی مانند نوانخانه و پرورشگاه یتیمان و درمانگاه بیمارستان امراض ساریه و شیرخوارگاه و تیمارستان و کتابخانه و کلاسهای اکابر و کودکان و باغ کودکان و امثال آن؛
 - ایجاد غسالخانه و گورستان و تهیه وسایل حمل اموات و مراقبت در انتظام امور آنها؛
 - اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها؛
 - جلوگیری از شیوع امراض ساریه انسانی و حیوانی و اعلام این گونه بیماری‌ها به وزارت بهداشت و دامپزشکی و شهرداری‌های مجاور هنگام بروز آنها و دور نگاه داشتن بیماران مبتلا به امراض ساریه و معالجه و دفع حیواناتی که مبتلا به امراض ساریه بوده و یا در شهر بلاصاحب و مضر هستند؛
 - تهیه مقررات صنفی و پیشنهاد آن به انجمن شهر و مراقبت در امور صحنی اصناف و پیشه‌وران؛
 - احداث بناها و ساختمان‌های مورد نیاز محل از قبیل رختشویخانه و مستراح و حمام عمومی و کشتارگاه و میدانها و باغ کودکان و ورزشگاه؛
 - اتخاذ تدابیر لازم برای ساخت خانه‌های ارزان‌قیمت برای اشخاص بی‌بضاعت ساکن شهر؛
 - اهتمام در مراعات شرایط بهداشت در کارخانه‌ها و مراقبت در پاکیزگی گرمابه‌ها و نگاهداری اطفال بی‌صاحب و سرراهی.
- بدین ترتیب در دوره مذکور، وظایف اجتماعی و رفاهی شهرداری تهران تقلیل نیافته و در موارد معدودی نیز تقویت شده است اما برخلاف دوره قبل در پی گسترش سیاست‌گذاری اجتماعی گسترده فراگیر نبوده است؛ با این حال همان‌طور که از مداخلات نمایندگان مجلس در بندهای فوق نیز قابل مشاهده است، انتظارات از شهرداری همچنان سمت‌وسوی سیاست‌های اجتماعی دارد؛ اگرچه با تقویت و تسلط قوه مجریه در عرصه‌های مختلف، این انتظارات نیز نسبت به دوره قبل با کاهش همراه بوده است.

۴-۳- دوره سوم: غلبه خدمات شهری و پس‌روی خدمات اجتماعی (دهه ۱۳۴۰ تا وقوع انقلاب اسلامی)

در این دوره، قانون جدیدی در زمینه سیاست‌های اجتماعی در شهرداری به تصویب نمی‌رسد. و با وجود اینکه وظایف اجتماعی شهرداری تا آغاز دهه ۱۳۵۰ در متن قانون کاهش نیافته، اما به دلیل تقویت روزافزون جایگاه سایر خدمات شهری، به تدریج، امورات اجتماعی در عمل ذیل سایه خدمات شهری (به‌ویژه با گسترش خیابان‌ها و آسفالت‌کشی) قرار گرفته است. البته در اواخر این دوره و به‌طور خاص دهه ۱۳۵۰ پس‌روی خدمات اجتماعی نیز صور جدی‌تری می‌یابد و سازمان شهرداری به یک سازمان خدماتی تقلیل می‌یابد.

یکی از اهرم‌های مهم در تثبیت خدمات شهری و کنارگذاری خدمات اجتماعی در این دوره، «طرح جامع شهر» بود که با وجود فواید فراوان در برنامه‌ریزی، با غلبه رویکرد مهندسی، امر اجتماعی را به حاشیه می‌راند. کوشش برای تدوین برنامه میان‌مدت و بلندمدت برای شهرداری که به تاسی از برنامه‌های عمرانی دولت، از دهه ۱۳۳۰ آغاز می‌شود، در دهه ۱۳۴۰ و با تأسیس شورای عالی شهرسازی محقق می‌شود؛ در سال ۱۳۴۴ هنگامی که امیرعباس هویدا برای تقدیم لایحه بودجه سال ۱۳۴۵ کل کشور و لایحه متمم بودجه سال ۱۳۴۴، به مجلس مراجعه می‌کند، به مواردی از اقدامات دولت اشاره می‌کند که یکی از آن‌ها، موضوع «نقشه جامع شهر» است:

«به منظور پیشرفت مطالعات شهرسازی شورای عالی شهرسازی و واحد طرح و بررسی‌ها در شهرداری تهران تأسیس گردیده و برای نخستین بار تهیه چهارده نقشه جامع شهر برای تهران و تعدادی از شهرهای مهم ایران آغاز گردیده است» (دوره ۲۱ مجلس شورای ملی، جلسه ۲۴۲). به نظر می‌رسد تهیه و توسعه طرح‌های جامع، غلبه رویکرد مهندسی در آن و تأکید آن‌ها بر طرح‌های عمرانی شهری، نقطه کانونی خدمات شهرداری را به سوی خدمات شهری سوق داده است.

این رویکرد با قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب ۱۳۴۷/۹/۷) به اوج می‌رسد و در آنجا تمرکز وظایف شهرداری صرفاً بر موضوع خدمات شهری است. از طرف دیگر در ماده ۲ این قانون، تأکید می‌شود که «در شهر تهران از تاریخ اول فروردین ماه ۱۳۴۸ [...] بر کلیه اراضی و ساختمان‌ها و مستحدثات واقع در محدوده قانونی شهر، عوارض خاص سالانه به مأخذ پنج در هزار بهای آن‌ها [...] برقرار می‌شود. شهرداری‌ها مکلف‌اند بر اساس مقررات این قانون عوارض مذکور را وصول کرده و منحصرأً به مصرف نوسازی و عمران شهری برسانند». به عبارتی مالیات قابل توجهی صرفاً به نوسازی و عمران شهری تعلق می‌گیرد و این تأکید تا بدانجاست که در همین ماده آمده است: «مصرف‌وجوه حاصل از اجرای این قانون در غیر موارد مصرح در این قانون در حکم تصرف، غیر قانونی در اموال دولت خواهد بود». بدین ترتیب اگر شورای شهر یا شهردار نیز مایل باشد بخشی از این منابع عمده را به حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی اختصاص بدهد، مرتکب تخلف شده و مشمول مجازات خواهد بود.

دهه ۱۳۵۰ این روند تشدید می‌شود و همزمان با تقویت نظام رفاه اجتماعی دولتی در کشور (تأسیس وزارت رفاه اجتماعی و سازمان تامین اجتماعی)، خدمات اجتماعی شهرداری تهران به طور اساسی با عقب‌نشینی روبرو می‌شود؛ یکی از مهمترین جلوه‌های این امر، تبصره ۴۹ قانون «بودجه اصلاحی سال ۱۳۵۲ و بودجه سال ۱۳۵۳ کل کشور»، است که شهرداری را از تخصیص الزامی بودجه به بندهای مرتبط با سیاست‌های اجتماعی معاف می‌کند؛ در واقع شهرداری به استناد قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴) و قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ (مصوب ۱۳۴۵) باید مجموعاً ۱۵ تا ۱۸٫۵ درصد از بودجه خویش را در امور سلامت، آموزش و فرهنگ صرف کند:

«تبصره ۴۹- از تاریخ اول دی ماه ۱۳۵۲ شهرداری‌ها از پرداخت سهام بهداری، آموزش و پرورش، کمیته ملی پیکار با بیسوادی، تربیت‌بدنی و پیشاهنگی و کتابخانه‌های عمومی موضوع بندهای ۱ تا ۵ ماده ۶۸ قانون اصلاحی قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۴۵ معاف می‌باشند» (قانون بودجه اصلاحی سال ۱۳۵۲ و بودجه سال ۱۳۵۳ کل کشور، مصوب ۱۳۵۲).

۴-۴- دوره چهارم: خروج از میدان سیاست‌گذاری اجتماعی (از آغاز نظام جمهوری اسلامی تا اوایل دهه ۱۳۷۰)

با پیروزی انقلاب اسلامی، حقوق اجتماعی به‌صراحت در قانون اساسی به رسمیت شناخته می‌شود و قوانین چهره رفاهی‌تری به خود می‌گیرد. اصول مختلف قانون اساسی بر موضوع سیاست‌گذاری اجتماعی و خدمات رفاهی تأکید می‌کند و وظیفه تأمین بسیاری از خدمات اجتماعی به دولت محول می‌شود؛ چنانچه اصل سوم با این عبارت آغاز می‌شود: «دولت جمهور اسلامی ایران موظف است [...]»؛ در اصل بیست‌ونهم، چنین تأکید شده است که «[...] دولت موظف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک‌یک افراد کشور تأمین کند»؛ در آغاز اصل سی‌ام و میانه اصل سی‌ویکم نیز دولت خطاب قرار گرفته است: «دولت موظف است [...]».

بنابراین شهرداری که پیش از این در دوره قبل، پس‌روی در حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی را آغاز کرده بود، در این دوره نیز مخاطب سیاست‌های اجتماعی قرار نمی‌گیرد و ترتیبات مندرج در قانون اساسی با تقویت جایگاه دولت به عنوان مسئول تأمین حقوق اجتماعی افراد و خانواده‌ها، شهرداری در دهه نخست استقرار جمهوری اسلامی از زمره نهادهای سیاست‌گذاری اجتماعی خارج می‌شود؛ در واقع با انفکاک امور تربیتی شهرداری تهران از این سازمان و ادغام آن در سازمان بهزیستی کشور، عملاً رفاه پسماندی دوره پیش نیز از زمره مسئولیت‌های شهرداری خارج می‌شود و شهرداری از میدان سیاست‌گذاری اجتماعی کنار گذاشته می‌شود. در دوره مورد بررسی، تقریباً هیچ قانون یا مصوبه‌ی مرتبط با امر اجتماعی در حوزه شهرداری‌ها مشاهده نمی‌شود؛ و تازه در پایان دوره مذکور است که با عدم‌تمدید قانون اراضی شهری در اواخر دهه ۱۳۶۰، درآمدهای شهرداری افزایش می‌یابد و اقدامات فرهنگی دست‌کم در سازمان شهرداری تهران قوت می‌گیرد.

۴-۵- دوره پنجم: بازگشت به میدان سیاست‌گذاری اجتماعی (از میانه دهه ۱۳۷۰ تا پایان دهه ۱۳۹۰)

این دوره خود به دو زیردوره قابل تفکیک است: سال‌های پیش از تثبیت شورای شهر؛ دوران تثبیت شورای شهر. حوزه اجتماعی، در سال‌های پیش از تشکیل شورای شهر، چه در ساختار و چه در برنامه غایب است درحالی‌که پس از تشکیل شورا وضعیت تغییر می‌کند. برای درک بهتر سال‌های آغازین دوره پنجم (پیش از تشکیل شورا) کافی است اهداف کلی برنامه «تهران ۸۰» را که در آغاز دهه ۱۳۷۰ به عنوان برنامه‌ای برای جهت‌دهی به اقدامات شهرداری در سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۰ تدوین شده است، مرور کنیم؛ خلاصه اهداف مذکور از این قرار است:

- شهر پاک: کنترل آلودگی
- شهر روان: تسهیل حمل و نقل
- شهر سبز: تأمین فضای سبز و زیبایی شهر
- شهر با فرهنگ غنی: توسعه فضاهای فرهنگی، آموزشی و تفریحی
- شهر پویا: دسترسی شهروندان به اطلاعات و امکانات

- شهر با بافت سنتی و مدرن: اصلاح بافت شهری با تکیه بر معماری و ابزارهای مدرن این برنامه چه در سطح کلیات (اهداف کلی فوق)، و چه در سطح جزئیات، ارتباط چندانی با موضوع رفاه و سیاست‌های اجتماعی که در قانون بلديه جایگاه بسیار مهمی داشت، ندارد؛ در واقع در سال‌های مذکور شهرداری به عنوان متولی خدمات شهری شناخته می‌شود و در کنار خدمات شهری، در بهترین حالت می‌کوشد تا برخی زیرساخت‌های فرهنگی یا تفریحی و ورزشی (همچون کتابخانه، بوستان‌ها و اماکن ورزشی) را ایجاد یا تقویت کند.

همانطور که گفته شد، نقطه عطف این دوره، تشکیل شورای شهر است. تشکیل شوراهای شهر که دو دهه بعد از انقلاب رخ می‌دهد، ضمن ایجاد زمینه استقلال شهرداری از دولت، پایه قانونی ورود گسترده‌تر شهرداری به حوزه رفاه اجتماعی را فراهم می‌کند. اهمیت یافتن آرای شهروندان در انتخاب غیرمستقیم شهردار، به بازگشت دوباره امر اجتماعی و توجه به حقوق اجتماعی در شهرداری کمک می‌کند. البته در دوره‌های نخست شورای شهر با تغییر مستمر شهرداران، تغییر در حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی با مشکل روبرو می‌شود، اما به مرور خواسته‌های اجتماعی، جای خود را در شورای شهر و شهرداری باز کرده و در نهایت به گسترده‌تر شدن حوزه اجتماعی و فرهنگی در خدمات شهرداری تهران دامن می‌زند.

از نظر قانونی و تشکیلاتی در اواخر دهه ۱۳۷۰ تغییرات مهمی روی می‌دهد؛ در این دوره «تشکیلات جامع معاونت امور اجتماعی و فرهنگی شهرداری تهران و سازمان‌های وابسته به آن» (مصوب ۱۳۷۹/۹/۳۰)، در شورای اسلامی شهر به تصویب می‌رسد که بنا به مفاد آن دو سازمان رفاهی با عنوان «سازمان امور اجتماعی و رفاهی شهرداری تهران» و «سازمان بهداشت و سالم‌سازی شهرداری تهران» به عنوان سازمان‌های تابعه تاسیس می‌شوند. اساسنامه سازمان امور اجتماعی و رفاهی شهرداری تهران نیز در سه فصل و ۲۳ ماده و ۱۹ تبصره و بند، در صدوسی و پنجمین جلسه رسمی شورای اسلامی شهر تهران مورخ دهم بهمن‌ماه سال ۱۳۷۹ به تصویب می‌رسد. اهداف این سازمان نویدبخش گسترش خدمات رفاهی و سیاست‌گذاری اجتماعی در شهرداری تهران است:

ماده سوم اساسنامه مذکور اهداف این سازمان را مواردی همچون «طراحی سیاست‌های کلان شهرداری تهران در ارتباط با امور اجتماعی و رفاهی جهت بهتر زیستن شهروندان» و «شناخت مسائل اجتماعی و رفاهی شهر تهران و فراهم‌آوردن زمینه‌های مناسب جهت حل آن» برمی‌شمرد. شرح وظایف سازمان مذکور نیز نشان از اهمیت رفاه اجتماعی در رویکرد جدید شهرداری از اواخر دهه ۱۳۷۰ دارد؛ چراکه انواع خدمات رفاهی و حوزه‌های اجتماعی را دربرگرفته است: «آسیب‌های اجتماعی»، «اوقات فراغت شهروندان»، «تعلق خاطر شهروندان به شهر»، «افشار آسیب‌دیده ناتوان و کم‌بضاعت»، «ایجاد تأسیسات شهری لازم برای تحقق مأموریت‌های سازمان»، توجه ویژه به «کودکان، نوجوانان و جوانان»، و همکاری با «انجمن‌های خیریه و تشکیلات غیردولتی».

سازمان دیگری که نمایان‌گر تغییر جدی در رویکرد سیاست‌گذاری اجتماعی شهرداری تهران در سال‌های پایانی دهه ۱۳۷۰ است، سازمان «بهداشت و سالم‌سازی شهرداری تهران» است. اساسنامه این سازمان که خود گویای تحول در حوزه حقوق اجتماعی در شهرداری تهران است به موارد مهمی توجه کرده است؛ همچون «شناخت مسائل بهداشتی و درمانی شهر تهران و تلاش در جهت رفع آن»، «توسعه بهداشت عمومی و سالم‌سازی محیط شهری»، «افزایش آگاهی‌های عمومی و نظارت بهداشتی»، «ارائه خدمات بهداشتی و پیشگیری به شهروندان تهرانی با استفاده از ظرفیت‌های شهرداری در زمینه‌های بهداشت نوجوانان و جوانان، بهداشت سالمندان، مشاوره‌های مختلف بهداشتی (ژنتیک، روانی و ...) و...»

همانطور که مشاهده می‌شود اهداف این سازمان در حوزه سلامت، بسیار بلندپروازانه و جامع بوده است و در ماده ۴ اساسنامه مذکور، شرح وظایف گسترده‌ای برای این سازمان در نظر گرفته شده است و در بندهای ۷، ۱۱ و ۱۲ ایجاد پایگاه‌ها و تاسیساتی در

نظر گرفته شده که بسیار وسیع‌تر از خانه‌های بهداشت محلات است و تا سطح احداث کلینیک نیز پیش رفته است. در بند ۱۵، شهرداری در جایگاه یکی از ارائه‌کنندگان خدمات سلامت معرفی شده است که می‌تواند خدمات خود را به بیمه‌های دولتی و تامین اجتماعی بفروشد.

گسترده‌گی امور رفاهی در این دو سازمان، بسیار در خور توجه است. زمانی تحول مذکور در این دوره و تمایز آن با دوره پیشین بیشتر آشکار می‌شود که بار دیگر به سند تهران ۸۰ بازگردیم؛ در آن سند که تنها چند سال قبل از اساسنامه سازمان امور اجتماعی و رفاهی تدوین شده است، با غلبه «رویکرد فرهنگی» بر «امور اجتماعی» روبرو بودیم و حتی در مفهوم «شهر با فرهنگ غنی» که در آن به موضوعات اجتماعی توجه شده بود، امر اجتماعی ذیل امر فرهنگی خوانده شده بود. با این حال، باید بر این نکته تاکید کرد که علائق فرهنگی، پیشران ورود شهرداری تهران به حوزه اجتماعی و رفاهی بوده و به‌مرور استقلال امر اجتماعی و لزوم توجه به آن اهمیت یافته است.

سال‌های بعد چالش‌های اجرایی نمودار می‌شود و بلندپروازی ابتدایی تا حدی فرو می‌نشیند: در عمل دو سازمان مورد بحث (سازمان امور اجتماعی و رفاهی شهرداری تهران و سازمان بهداشت و سالم‌سازی شهرداری تهران) به «شرکت» تبدیل می‌شوند: شرکت خدمات اجتماعی و رفاهی و شرکت شهر سالم؛ درحالی‌که سازمان فرهنگی هنری شهرداری همچنان سازمان باقی می‌ماند (نک به ارجاع بودجه هفت شرکت و یک سازمان شهرداری تهران به کمیسیون اقتصادی برنامه، بودجه و امور حقوقی شورا، مصوب ۱۳۸۰/۷/۱۶).

دو سال بعد یعنی در سال ۱۳۸۲ با تصویب لایحه ساماندهی سازمان‌ها و شرکت‌های شهرداری تهران در ۱۳۸۲/۲/۶ شرکت خدمات اجتماعی رفاهی «به دلیل همگونی وظایف» (!) با «شرکت توسعه فضاهای فرهنگی» ادغام، و به «شرکت فضاهای فرهنگی و اجتماعی» تبدیل می‌شود. بدین‌ترتیب سیاست‌گذاری اجتماعی به تاسیس و توسعه فضا تقلیل یافته و این موضوع با فضاهای فرهنگی قربانیت پیدا می‌کند؛ سرنوشت سازمان/ شرکت دوم (به استناد همین مصوبه)، به مراتب بدتر است؛ شرکت مذکور اساساً از ماهیت رفاه شهروندان خارج می‌شود: «شرکت شهر سالم با توجه به نوع فعالیت به حوزه معاونت مالی و اداری واگذار می‌گردد».

با وجود مصوبه فوق، شرکت خدمات اجتماعی و رفاهی شهرداری تهران به قوت خود باقی می‌ماند و سال ۱۳۸۸ مصوبه «ساماندهی سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به شهرداری تهران» با اصلاحاتی روبرو می‌شود و طی آن، شهرداری تهران مکلف می‌شود برخی از شرکت‌ها و ادارات را با هم ادغام کند و سازمان جدیدی را تاسیس کند؛ شرکت‌های ادغام شده عبارت‌اند از «شرکت‌های خدمات اجتماعی و رفاهی شهرداری تهران و تهران گشت ارغوانی و همچنین ادارات کل امور آسیب‌های اجتماعی و آموزش و مشارکت‌های اجتماعی و نیز ستاد کارآفرینی در سازمان رفاه اجتماعی و آموزش شهروندی». (اصلاحی ۱۳۸۸/۱۰/۱۵). با ادغام اخیر، تاسیس سازمان تخصصی رفاه اجتماعی مجدداً در دستور کار قرار می‌گیرد. به نظر می‌رسد این اصلاحیه به نوعی بازگشت به قانونی است که یک دهه قبل‌تر تصویب شده اما هرگز در سطح مصوبه مذکور اجرا نشده بود. سرانجام «سازمان رفاه، خدمات و مشارکت‌های اجتماعی شهرداری تهران» در سال ۱۳۸۹ تشکیل می‌شود و اساسنامه این سازمان در تاریخ ۱۳۸۹/۵/۱۹ به تصویب شورای اسلامی شهر تهران می‌رسد.

با وجود بازگشت سازمان رفاهی به شهرداری تهران، بلندپروازی‌های ابتدایی در آن دیده نمی‌شود؛ و اساسنامه سازمان جدیدالتاسیس از جایگاه یک سازمان خدماتی پیش‌رو به جایگاه یک سازمان حامی انسجام‌بخش به «فعالیت‌های سازمان مردم‌نهاد مرتبط با مسائل شهری» که بیشتر به دنبال «جلب مشارکت شهروندان» تنزل یافته است. مداخلات این سازمان در حوزه رفاه و

سياست‌گذاری اجتماعی بسيار محدودتر شده و به سطح همکاري با ساير سازمان‌ها تنزل يافته است: مشارکت جهت توسعه رفاه اجتماعی؛ کمک به ساماندهی آسیب‌های اجتماعی و حمایت از راهکارهای پیشگیرانه و...

درمجموع با وجود تاکید بر ارائه خدمات رفاهی، دست‌کم از جایگاه این سازمان، هیچ‌یک از خدمات به‌مثابه حقوق اجتماعی تلقی نمی‌شوند، بلکه صرفاً به نوعی خدمات رفاهی هستند که عموماً به‌صورت پسماندی و از جایگاه کمک به شهروندان ارائه می‌شوند. بنابراین شهرداری تهران برخلاف سال‌های پایانی دهه ۱۳۷۰، که با نوعی بلندپروازی در حوزه رفاهی نمودار می‌شد، از اواخر دهه ۱۳۸۰ نقش پیشین خود را کنار گذاشته است و در جایگاه یک حامی مکمل بروز یافته است که فاقد وظیفه‌ای قانونی در قبال رفاه شهروندان است.^۱

با وجود موارد فوق، اگرچه شهرداری در دوره اخیر (اواخر دهه ۱۳۸۰ به بعد) از کنشگری فعالانه آغازین فاصله گرفته اما همچنان دست‌کم در اسناد حقوقی، بر امر اجتماعی و توجه به گروه‌های مختلف تاکید دارد؛ مقایسه بررسی مصوبات شورای شهر تهران در دو دهه اخیر نشان می‌دهد که مصوبات مذکور با ارجاعات مشخصی به سیاست‌های اجتماعی همراه هستند؛ فارغ از اینکه سازمان مذکور در عمل چقدر به این موضوع پایبند باشد (که در حیطه بررسی پژوهش حاضر نیست) اما اسناد و مصوبات با رویکرد سیاست اجتماعی و امر اجتماعی همراهی قابل توجهی نشان می‌دهند:

- شهر دوستدار کودک (مصوب ۱۳۸۸/۲/۲۰)
- استفاده از ظرفیت همکاري و مشارکت‌های شهرداری تهران در پیش‌گیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی شهر تهران (مصوب ۱۳۹۰/۸/۱)
- شهر دوستدار سالمند (مصوب ۱۳۹۱/۸/۲۳)
- طرح حمایت از بنیاد خانواده (مصوب ۱۳۹۱/۱۲/۱)

البته این داعیه نیز بدون خلاف‌آمد نیست و در حد یافته‌های پژوهشگر حاضر اسناد و رویکردهای مبتنی بر «آسیب اجتماعی» در شهرداری، از منظر سیاست‌گذاری اجتماعی محل بحث و نقد فراوانی هستند؛ برای نمونه مصوبه شورای اسلامی شهر تهران مبنی بر «الزام شهرداری تهران جهت شناسایی و جمع‌آوری بی‌خانمان‌ها و متکدیان در سطح شهر تهران و تحویل آن‌ها به مراکز نگهداری موقت» مصوب ۱۳۸۲/۷/۲۲ منطبق با رویکرد همسو با سیاست‌های اجتماعی نیست. روح حاکم بر این ماده واحده، مشابه همان دوران پیش از اهمیت یافتن امر اجتماعی است: «(...) به منظور بهسازی و سالم‌سازی محیط شهری و ساماندهی آسیب‌های اجتماعی (...) شهرداری تهران موظف است با هماهنگی دستگاه‌های ذیربط، طرح اجرایی لازم را به منظور شناسایی و جمع‌آوری متکدیان و بی‌خانمان‌ها (حرفه‌ای و غیرحرفه‌ای) با همکاري نیروی انتظامی (...) و تحویل به مراکز نگهداری موقت (...) که تحت نظارت و مدیریت فرمانداری تهران می‌باشد تهیه و به شورای اسلامی شهر تهران ارائه نماید».

با این حال، در مجموع به نظر می‌رسد آخرین دوره مورد بحث در این پژوهش بیشترین شباهت را با رویکرد سیاست‌گذاری اجتماعی شهرداری در سال‌های آغازین مشروطه را داشته باشد؛ با این تفاوت که از یک سو در آنجا تاکید اساسی بر حقوق سیاسی و اجتماعی بوده است و شورای شهر نیز قابل مقایسه با خواسته‌های انجمن‌های ایالتی و لایتنی نیست (هر چند با انجمن‌های بلديه

^۱ به نظر می‌رسد فشارهای مالی و نیز فشار دولت برای هماهنگی شهرداری با دستگاه‌های دولتی در این زمینه بی‌تاثیر نبوده است. مصادیق متعددی وجود دارد که فرمانداری از مصوبه شورای شهر اشکال گرفته است و استدلال آن هم گاه «ایجاد وظیفه جدید» یا «بار مالی» بر شهرداری تهران بوده است.

قربان دارد؛ و از سوی دیگر، شهرداری در دوره نخست، رویکردی بلندپروازانه‌تر از شهرداری کنونی دارد که خود را همکار نهادهای مردم‌نهاد و دولتی در امر اجتماعی می‌داند.

۵. نتیجه‌گیری

به نظر می‌رسد یکی از اهداف مهم کوشش‌هایی که به انقلاب مشروطه منتهی شد تلاش برای پس‌زدن امر سیاسی به درون مرزهای مشخص و محصور کردن آن با امور قانونی بوده است؛ در حوزه رفاه و سیاست‌گذاری اجتماعی نیز تا پیش از برآمدن بلدیه، امر اجتماعی زیر گستره تام امر سیاسی امکان تحقق نداشته است. بدین ترتیب به نظر می‌رسد که «بلدیه» تبلور کوششی انتظام‌یافته برای تحقق امر و حقوق اجتماعی است. کوششی که گاه خود را در قالب تاکید بر «موسسه تعاونی» بودن شهرداری (در زمانه‌ای که شاهد تعاونی رسمی در سطح کشور نبوده‌ایم) نشان می‌دهد و گاه تاکید بر «اداره نبودن» شهرداری و معرفی آن به عنوان یک موسسه عام‌المنفعه، موسسه خیریه و... .

اگرچه وظایف اداری بلدیه پیش از تولد نهاد آن و تصویب قانون بلدیه، نیز تا حدی مشخص بوده و در سطح اداری و خدماتی در حال انجام بوده است، اما جدایی بلدیه از بخش بروکراتیک نظمیه، مأمنی برای نمایندگی مردم در برابر حکومت ایجاد می‌کند، مأمنی که با نهاد انتخابی شورای شهرداری تحقق نسبی و همزمان حقوق سیاسی (اگرچه محدود) و حقوق اجتماعی را ممکن می‌کند. به اتکای خواست نمایندگان مشروطه‌خواه، بلدیه را می‌توان پرچمدار توسعه حقوق اجتماعی و مسئولیت‌پذیری دولت در حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی ایران دانست.

کوان هریس (۱۳۹۸) در کتاب انقلاب اجتماعی، دوره پیش از انقلاب را دوره تسلط رویکرد صنف‌گرایانه می‌داند که در آن خدمات رفاهی مبتنی بر نظام رفاه بیسمارکی و در قالب نظام بیمه‌ای ارائه می‌شده است و خدمات رفاهی فراگیر و مبتنی بر مالیات در این رویکرد جایگاه چندانی نداشته است؛ درحالی‌که براساس یافته‌های پژوهش حاضر، خدمات شهرداری که به‌خصوص تا میانه دهه سوم قرن چهاردهم خورشیدی تسلط نسبی داشته است، متکی بر نوعی از مالیات و با رویکرد بازتوزیع همراه بوده است؛ به عبارتی از اصناف مختلف مالیات (عوارض) اخذ شده و در برابر، به گروه‌های فرودست شهری خدمات رایگان درمانی و مراقبت‌های اجتماعی ارائه شده است. به تدریج و با پدیدارشدن سایر خدمات شهری است، خدمات اجتماعی مذکور به سمت طبقات متوسط و فرادست نیز سوق می‌یابد.

اگر رویکرد دیگری که بر جایگاه «دولت‌سازی» و «ملت‌سازی» در سیاست‌گذاری اجتماعی تاکید دارد و در کتاب هریس (۱۳۹۸) و کارشناس و ولتناین (۱۳۹۱) نیز بدان اشاره شده است، رویکرد حاکم بر سیاست‌گذاری اجتماعی کشور بدانیم، آنگاه با دو دوره‌ای از این نوع روبرو هستیم: دوره آغاز حکومت پهلوی و دوره آغاز جمهوری اسلامی. مطابق این دیدگاه انتظار داریم در این دو دوره با گسترش خدمات رفاه اجتماعی روبرو باشیم. اگر صرفاً به سازمان شهرداری تمرکز کنیم درمی‌یابیم که در دوره نخست، این موضوع قابل تایید است اما در مورد دوم، یعنی پس از پیروزی انقلاب چنین اتفاقی رخ نداد. البته باید تاکید کرد که این موضوع رویکرد مذکور را نفی نمی‌کند زیرا به نظر می‌رسد دلیل این موضوع بیش از همه در تمایز میان مخاطبان اصلی دو حکومت پهلوی و جمهوری اسلامی باشد؛ در اولی، با استقبال از غرب و کوشش برای ساخت‌دهی حکومت براساس سازوکارهای غربی، حداقل در سطوح غیرسیاسی آن روبرو هستیم؛ به همین دلیل تاکید بر شهرنشینان و تجهیزات شهری به اهمیت یافتن شهرداری منتهی می‌شود. درحالی‌که در دوره آغازین حکومت پساانقلابی، مستضعفان و محرومان را گروه هدف خود قرار می‌دهد و از این رو مهجور شدن شهرداری (در برابر تقویت جهاد سازندگی در مناطق محروم) طبیعی به نظر می‌رسد.

حال اگر به رویکرد مارشال متوسل شویم، شاید بتوان چنین گفت که پس از به رسمیت شناخته شدن حقوق سیاسی در سطح تشکیل نخستین پارلمان در ایران، مشروطه خواهان بلافاصله در صدد تثبیت حقوق اجتماعی برآمدند اما از دهه دوم با تضعیف حقوق سیاسی و دست کاری گسترده در انتخابات مجلس هفتم، خدمات اجتماعی شهرداری بیشتر در خدمت دولت سازی قرار گرفت؛ با وجود این، شاید بتوان ادعا کرد که حق اجتماعی نسبی مذکور هرگز سلب نشد؛ اگرچه گاه در نسبت با دولت، شهرداری نیز از ارائه خدمات عقب‌نشینی کرده است.

در آغاز دوره استقرار، شهرداری تمرکز بیشتری بر گروه‌های فرودست‌تر داشته است و سرمقالات و مباحثی که در نشریه بلديه در آن زمان ارائه می‌شود، اهداف اجتماعی بلندپروازانه‌ای برای آن ترسیم می‌شود که اتکای بیشتری بر آزادی‌های مدنی و اجتماعی مردم دارد. این موضوع رفته‌رفته تغییر شکل می‌دهد و بیش از گذشته در خدمت تثبیت حکومت نوپدید قرار می‌گیرد. اگرچه تمرکز شهرداری‌ها و از جمله شهرداری تهران از آغاز نیز صرفاً بر شهرنشینان است اما سهم گروه‌های فرودست شهری در سال‌های آغازین بسیار بیشتر است؛ از دهه ۱۳۳۰ و به‌ویژه دهه ۱۳۴۰ به بعد گویا سهم این گروه‌ها از منابع شهرداری بسیار محدود می‌شود؛ و شهرداری تمرکز خود را بر ارائه خدمات شهری به اقشار متوسط و فرادست قرار می‌دهد. در دوره بعد از انقلاب به نظر می‌رسد شهرداری در زمره نهادهای غیراجتماعی قلمداد می‌شود اما با گذشت دو دهه از انقلاب و تشکیل شورای شهر و تقویت حق سیاسی نسبت به شهر، حقوق اجتماعی شهروندان نیز تقویت می‌شود؛ هر چند به نظر می‌رسد شهرداری در دهه ۱۳۹۰ میل به گسترش حضور خویش در امورات مختلف شهر و تبدیل شدن به حکمرانی محلی را از دست داده است؛ اما در مجموع دست‌کم در سطح قوانین می‌توان اسنادی در نسبت با حقوق اقشار خاص و توجه به امر اجتماعی را در این سازمان یافت.

طبیعتاً در پایان یک پژوهش توصیفی تحلیلی، ارائه پیشنهاد سیاستی و اجرایی مناسبی نخواهد داشت؛ به همین دلیل در اینجا صرفاً به ارائه پیشنهادهای پژوهشی بسنده می‌شود:

- انجام پژوهشی با هدف ارائه روایتی تاریخی از سایر نهادهای عمومی می‌تواند سهم مهمی در جامعیت بخشی به فهم تاریخی از فرایند سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران ایفا کند؛
- بررسی تاریخی خدمات رفاهی شهرداری‌های شهرهای مختلف می‌تواند ضمن امکان مقایسه تغییرات جهت‌گیری سیاست‌گذاری اجتماعی در آن شهرها با شهرداری تهران، روایت تاریخی محلی سیاست‌گذاری اجتماعی را نیز فراهم کند؛
- تحلیل بودجه شهرداری و از جمله شهرداری تهران می‌تواند توصیف متقن‌تری از خدمات اجتماعی تحقق‌یافته و جهت‌گیری سیاست‌گذاری اجتماعی در عمل ارائه کند.

۶. منابع

بلیک‌مور، کن (۱۳۸۵)، مقدمه‌ای بر سیاست‌گذاری اجتماعی، ترجمه علی‌اصغر سعیدی و سعید صادقی، تهران: موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

بیگی، حسینعلی (۱۳۹۲) «بررسی مؤلفه‌های مهم توسعه شهر تهران در عصر قاجار (نمونه موردی بلديه تهران)»، تاریخ نو، پاییز و زمستان ۱۳۹۲، شماره ۶

بیطرفان، محمد (۱۳۹۵) مدیریت شهری نوین در ایران؛ تجربه انجمن‌های بلدی در دوره مشروطیت، تهران: نشر تاریخ ایران.
تاج مزینانی، علی‌اکبر و حامد، مهدیه (۱۳۹۴) «جایگاه شهرداری در اعمال سیاست اجتماعی محلی در متن قوانین شهرداری (مقاله موردی شهرداری تهران)»، مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، دوره چهارم، تابستان ۱۳۹۴، شماره ۲ (پیاپی ۱۴).

- ترابی فارسانی، سهیلا و ابراهیمی، مرتضی (۱۳۹۳) «بلدیه و بهداشت عمومی»، تاریخ اسلام و ایران، زمستان ۱۳۹۳، شماره ۱۱۴.
- جلالی، عباس (۱۳۹۶) بازخوانی یک سده اسناد بلدی، تهران: آوای دانش گستر.
- دوره ۱ مجلس شورای ملی (۱۳۹۰)، مشروح مذاکرات دوره اول مجلس شورای ملی، در لوح فشرده مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی و اسلامی، تهران: مجلس شورای اسلامی.
- دوره ۱۱ مجلس شورای ملی (۱۳۹۰)، مشروح مذاکرات دوره یازدهم مجلس شورای ملی، در لوح فشرده مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی و اسلامی، تهران: مجلس شورای اسلامی.
- دوره ۱۲ مجلس شورای ملی (۱۳۹۰)، مشروح مذاکرات دوره دوازدهم مجلس شورای ملی، در لوح فشرده مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی و اسلامی، تهران: مجلس شورای اسلامی.
- دوره ۱۳ مجلس شورای ملی (۱۳۹۰)، مشروح مذاکرات دوره سیزدهم مجلس شورای ملی، در لوح فشرده مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی و اسلامی، تهران: مجلس شورای اسلامی.
- دوره ۱۵ مجلس شورای ملی (۱۳۹۰)، مشروح مذاکرات دوره پانزدهم مجلس شورای ملی، در لوح فشرده مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی و اسلامی، تهران: مجلس شورای اسلامی.
- دوره ۲۱ مجلس شورای ملی (۱۳۹۰)، مشروح مذاکرات دوره بیست و یکم مجلس شورای ملی، در لوح فشرده مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی و اسلامی، تهران: مجلس شورای اسلامی.
- رایلی، دنیس (۱۳۹۰) درآمدی بر فهم جامعه مدرن: اشکال سیاسی و اقتصادی مدرنیته: شهروندی و دولت رفاه، ترجمه ژیلای ابراهیمی، تهران: نشر آگه.
- رشید، جمال؛ هزارجریبی، جعفر و تاج‌مزیانی، علی‌اکبر (۱۴۰۰) نقش‌آفرینی بلدیه در میدان سیاستگذاری اجتماعی شهری در ایران: از انقلاب مشروطه تا انقلاب اسلامی، توسعه محلی، دوره ۱۳، شماره پیاپی ۲۵، بهار و تابستان ۱۴۰۰، صفحه ۶۷-۹۱.
- فیتزپتریک، تونی (۱۳۸۱)، نظریه رفاه: سیاست اجتماعی چیست، ترجمه هرمز همایون‌پور، تهران: موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی.
- مجله بلدیه (۱۳۰۷) خلاصه راپرت اقدامات صحیحیه، مجله بلدیه، فروردین ۱۳۰۷، شماره ۶.
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۴-الف)، آشنایی با تاریخ مجالس قانونگذاری در ایران (دوره دوم ۲۴ آبان ۱۳۸۸ تا ۳ دی ۱۳۹۰ خ)، شهریور ماه ۱۳۸۴، تهران: گروه مطالعات بنیادین حکومتی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۴-ب)، آشنایی با تاریخ مجالس قانونگذاری در ایران (دوره چهارم اول تیر ۱۳۰۰ تا ۳۰ خرداد ۱۳۰۲ ش)، آبان ماه ۱۳۸۴، تهران: گروه مطالعات بنیادین حکومتی.
- معاونت خدمات مدیریت و اطلاع‌رسانی دفتر رئیس‌جمهور، (۱۳۸۰)، اسنادی از انجمن‌های بلدی، تجار و اصناف (۱۳۰۰-۱۳۲۰)، تهران: سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- نش، کیت (۱۳۹۴)، جامعه‌شناسی سیاسی معاصر، ترجمه محمدتقی دلفروز، تهران: نشر کویر.
- نادرزاد، پروانه (۱۳۹۰) «پیدایش و تحول بلدیه (شهرداری‌ها) پس از مشروطه»، پژوهش تاریخ، تابستان ۱۳۹۰، شماره ۳.
- نیل فاز، مریم (۱۳۸۸) «وظایف بلدیه»، پیام بهارستان، تابستان ۱۳۸۸، شماره ۴.
- طبری، علی (۱۳۸۸) «نخستین گزارش بلدیه تهران»، پیام بهارستان، زمستان ۱۳۸۸، شماره ۶.
- کارشناس، مسعود و مقدم، ولنتیان (۱۳۹۱) سیاست‌گذاری اجتماعی در خاورمیانه: پویایی‌های اقتصادی، سیاسی و جنسیتی، ترجمه علی اکبر تاج مزیانی و همکاران، تهران: دانشگاه امام صادق.
- هریس، کوان (۱۳۹۸)، انقلاب اجتماعی، ترجمه محمدرضا فدایی، تهران: نشر شیرازه.

Mackert, J. & Turner, B. (2017), *The Transformation of Citizenship, Volume 1: Political Economy*, New York: Routledge.

Turner, B. (2001) *Religion and Modern Society: Citizenship, Secularization and the State*, New York: Cambridge University Press.

مصوبات و قوانین مورد استناد

قانون اساسی (مصوب ۱۳۵۸)

قانون بلدیۀ (مصوب ۱۲۸۶)

قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات (مصوب ۱۳۲۸/۵/۴)

لایحه قانونی شهرداری دولت مصدق (مصوب ۱۳۳۱/۱۱/۰۸)

قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱)

قانون بودجه اصلاحی سال ۱۳۵۲ و بودجه سال ۱۳۵۳ کل کشور (مصوب ۱۳۵۲)

«تشکیلات جامع معاونت امور اجتماعی و فرهنگی شهرداری تهران و سازمان‌های وابسته به آن» (مصوب ۱۳۷۹/۹/۳۰)

ارجاع بودجه هفت شرکت و یک سازمان شهرداری تهران به کمیسیون اقتصادی برنامه، بودجه و امور حقوقی شورا، (مصوب ۱۳۸۰/۷/۱۶)

مصوبه «ساماندهی سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به شهرداری تهران» (اصلاحی ۱۳۸۸/۱۰/۱۵)

اساسنامه «سازمان رفاه، خدمات و مشارکت‌های اجتماعی شهرداری تهران» (مصوب ۱۳۸۹/۵/۱۹)

مصوبه «الزام شهرداری تهران جهت شناسایی و جمع‌آوری بی‌خانمان‌ها و متکدیان در سطح شهر تهران و تحویل آن‌ها به مراکز نگهداری

موقت» (مصوب ۱۳۸۲/۷/۲۲)

شهر دوستدار کودک (مصوب ۱۳۸۸/۲/۲۰)

استفاده از ظرفیت همکاری و مشارکت‌های شهرداری تهران در پیش‌گیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی شهر تهران (مصوب ۱۳۹۰/۸/۱)

شهر دوستدار سالمند (مصوب ۱۳۹۱/۸/۲۳)

طرح حمایت از بنیاد خانواده (مصوب ۱۳۹۱/۱۲/۱)

قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب ۱۳۴۷/۹/۷)

