



مقدمه

نخستین قانون بلدیۀ تهران در یازدهم خرداد ماه ۱۲۸۶، در اولین مجلس شورای ملی، تصویب شد. جنبش مشروطه‌خواهی که سودای دگرگونی در سازوکارهای حکمرانی و بازآرایی منطقۀ حکومت کردن را در سر داشت خودِ شهر را هم به موضوعی بدل کرد که اموراتش باید به واسطۀ رویه‌های تعریف‌شده‌ای رتق‌وفتق و به اتکای نهادهای مشخصی مدیریت می‌شد. این امر معنایی کمتر از آن نداشت که اساساً هیچیک از شئون شهر و زندگی شهری نمی‌بایست به حال خود رها شود. البته از مدتها قبل از تأسیس رسمی بلدیۀ تهران در مقام متولی اصلی حکومت بر شهر، سازوکارهای پراکنده بسیاری وجود داشت که دولت به واسطۀ آنها در امورات «دارالخلافت» مداخله می‌کرد و به چیزها، از نفوس و اراضی گرفته تا بیماری‌ها و آب شرب و چیزهای دیگر، سروسامان می‌داد یا دست‌کم تقلا می‌کرد سروسامان بدهد. با اینهمه، شکل‌گیری نخستین نهادهای مدیریت شهری و تصویب اولین قوانین ناظر بر امور شهر به موازات فرآیند بازسازی عقلانی دولت و تکوین نهادهای حکومتی اتفاق افتاد. به بیان دیگر، تأسیس نظام مدیریت شهری در ایران از حیث تاریخی اساساً

بخشی از رویه دولت‌سازی به حساب می‌آمد و درست به همین دلیل، فهم بسنده آن نمی‌تواند از فهم فرآیندهایی که به ساخته‌شدن دولت و سازوکارهای جدید حکمرانی انجامید، مستقل باشد. اما فارغ از این موضوع، حقیقت ساده‌ای که وجود داشت - و تا همین امروز هم وجود دارد - و همپای تکوین رویه‌های حکمرانی بر تهران، نقش تعیین‌کننده‌ای در شکل‌گیری سیمای کالبدی و اجتماعی این شهر ایفا کرد آن است که تهران همواره از مدیریت‌شدن تن زده است. به عبارت دیگر، تهران در ادوار مختلف تاریخی پیوسته از اینکه موضوع یا ابژه منفعل نظارت و دستکاری بوروکراتیک باشد تخطی کرده و همین امر، بازآرایی و بازتعریف مکانیسم‌های مدیریت بر شهر را پیوسته ضروری می‌ساخته است. در نتیجه این، به‌رغم آنکه روال‌ها و رویه‌های مشخصی برای ساماندهی و تنظیم چیزها در سطح شهر شکل گرفت، چیزها - جمعیت، اراضی، مستغلات، حریم قانونی، ترافیک و تردد، آلودگی، امنیت و از همین دست - آنقدرها که لازم بود یا آنگونه که ضروری به نظر می‌رسید مدیریت نمی‌شد. معنای این ادعا روشن است: تهران به واسطه پویایی نیروهای درونی‌اش همواره از محدوده‌ها، ضوابط و قاعده‌هایی که نظام مدیریت شهری و نهادهای حکومتی وضع کرده‌اند تا آشفته‌گی‌های هر دم فزاینده این کلانشهر نوظهور را مهار کنند و سروسامانی بدهند فراتر رفته است: چه به واسطه ازدیاد جمعیت که سال‌هاست از ظرفیت‌های ساختاری و نهادی شهر فرا گذشته است، و چه از مجرای ساخت‌وسازهای خارج از محدوده و بیرون از قاعده‌ای که از زمان پایتخت‌شدن تهران بی‌وقفه مرزهای آن را در محور شمال-جنوب و شرق-غرب درنور دیده‌اند، ساخت‌وسازهایی که منطق پیشبرنده آنها عمدتاً چیزی نیست مگر سودآوری سرمایه‌گذاری‌ها و انباشت سرمایه از طریق خرید و فروش مستغلات و درست به همین دلیل، اغلب اوقات ارتباطی با نیازهای عینی و مسائل ملموس شهروندان در زمینه مسکن پیدا نمی‌کند. این مهارناپذیری را، همچنین، می‌توان در پیدایش انواع و اقسام هویت‌های جدید و شکل‌های زندگی غیررسمی و «نابهنجار»ی یافت که اساساً هیچ میانه‌ای با تن‌دادن به الگوهای ایدئولوژیک و ضابطه‌های سیاسی و دستورالعمل‌های قانونی ندارند. در همه این دست موارد، چه با چیزی چون «تخطی» سروکار داشته باشیم - مثلاً در مسئله ساخت‌وسازها یا آلاینده‌های زیست‌محیطی - چه با فرآیندی چون «اشباع» یا «فراروی» - مثلاً در مورد جمعیت یا ترافیک - و چه با کنش‌هایی از جنس «مقاومت» - مثلاً در حوزه هویت‌ها و سبک‌های زیستی - با مسئله کم‌وبیش مشترکی سروکار داریم: مدیریت-ناپذیری یا

حکومت‌مند نشدن. اساساً بازآرایی‌های تاریخی نظام مدیریت شهری تهران را باید به واسطه نسبت درونی گسترش سازوکارهای حکمرانی و تکثیر واقعیت‌های حکومت‌گریز و مدیریت‌ستیز توضیح داد. اگر در مسئله «حکومت بر تهران» پرسش اصلی این باشد که شهری چون تهران در این یا آن دوره تاریخی به اتکای کدام رویه‌ها و روال‌ها مدیریت می‌شده است آنوقت کار اساسی آن است که نشان دهیم سازوکارهای مدیریتی تهران در قلمروهای گوناگون اساساً پیرامون کدام مسائل و برای پاسخ به کدام چالش‌ها و برای ساماندهی به کدام بحران‌ها شکل گرفتند و برای پرداختن به کدام مقاومت‌ها، فراروی‌ها و تخطی‌ها بازتعریف شدند.

اما تأکید بر سازوکارهای حکمرانی دولتی و نظام کلان مدیریت شهری نباید به بهای نادیده‌گذاشتن سامان‌های خودانگیخته مدنی زندگی شهری تمام شود، همان سبک‌ها و شیوه‌هایی که مردم به اتکای آنها به زندگی خود، به گونه‌ای جمعی و از خلال سرمایه‌های مشترک، نظم می‌بخشند و از آن در برابر مداخلات دولت دفاع می‌کنند. در این دست موارد، سامان‌یابی و انتظام زیست شهری بیش از آنکه محصول برنامه‌ها و اقدامات نهادهای بوروکراتیک باشد از دل تجربه تاریخی و شبکه مناسبات اجتماعی زندگی‌های جمعی خودِ شهروندان برمی‌آید.

برای شروع

در اسفند ماه ۹۲ در اولین همایش رؤسای شوراهای اسلامی کلانشهرها و مراکز استان سراسر کشور که به میزبانی شورای شهر تهران برگزار شد مهدی چمران، رئیس شورای عالی استان‌ها، حین بیان مسائلی که شوراهای شهر با آن دست به گریبان‌اند بیش از هر چیز بر فقدان مدیریت واحد بر شهر دست گذاشت و از تدوین آیین‌نامه مدیریت یکپارچه شهری خبر داد که با وجود تصویب در خود شورای عالی مدتهاست در مجلس خاک می‌خورد.^۱ از سوی دیگر، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران نیز در سال ۹۲ «پیش‌نویس قانون جامع مدیریت شهری» را منتشر کرد تا با تعریف وظایف و مسئولیت‌های هر یک از واحدهای ذیربط در حوزه مسائل شهری، مقدمات قانونی هماهنگ‌سازی امور شهری را فراهم سازد. فارغ از اینکه آیین‌نامه مدیریت یکپارچه شهری مصوب شورای عالی استان‌ها یا پیش‌نویس قانون جامع مدیریت شهری مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران و احتمالاً خیلی مصوبات، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و پیش‌نویس‌های قانونی دیگر چه سرنوشتی پیدا کند، ارجاع به چندپارگی نظام مدیریت بر شهر و مسائل برآمده از آن در سال‌های اخیر، ترجیح‌بند

گفتار بخش عمده‌ای از مدیران شهری بوده است و بارها، اینجا و آنجا، به مثابه یکی از چالش‌های اصلی مدیریت شهری، اگر نه اصلی‌ترین آنها، مطرح شده و موضوع بحث قرار گرفته است. بی‌آنکه به سرانجام روشنی برسد یا دست‌کم از حیث مفهومی ایضاح شود. از همین رو سؤال ساده‌ای که باید در همین ابتدای کار پرسید آن است که در موضوع مدیریت یکپارچه شهری مسئله اساساً بر سر چیست، و تا جایی که به شهری چون تهران مربوط می‌شود این نایکپارچگی و چندگانگی مدیریت شهری از کجا می‌آید؟ برای پاسخ به این پرسش اما باید در ابتدا به پرسش دیگری پاسخ گفت: تهران چگونه و از خلال چه تاریخی و به واسطه کدام سازوکارها به موضوعی برای مدیریت بدل شد؟ به تعبیر دیگر، از حیث تاریخی چه الزامات و مسائلی ضرورت مدیریت کردن تهران را پیش کشید و حول این مسائل چه نهادهای اداری و کدام رویه‌های اجرایی شکل گرفت؟ روشن است که برای پاسخ به این پرسش‌ها باید از تاریخ پایتخت‌شدن تهران آغاز کرد و در اقتضائاتی که این واقعیت پیش آورد دقیق شد.

«تهران در مقام پایتخت»، از یک طرف، به قلمرو اصلی پیشبرد پروژه دولت‌سازی و زایش نهادهای حکومتی جدید بدل شد و، از طرف دیگر، به موازات دولتی‌ترشدن فزاینده و شهرت‌یابی در حال گسترش‌اش شاهد پیدایی نهادهای نوظهور شهری بود. اینکه تهران به شهری بدل شد که فرآیندهای دولت‌سازی به واسطه تأسیس دم و دستگاه‌های سیاسی-اداری بیش از هر کجای دیگر در مرزها و محدوده‌های آن پیش می‌رفت و از آن، می‌شود گفت، یک «شهر ملی» ساخت. دقیقاً به دلیل همین تبدیل تهران به «دارالخلافه» و به موازات پروژه دولتی‌شدن شهر بود که خود تهران به مسئله بدل شد، مسئله‌ای ناظر بر این پرسش که این شهر ملی را چگونه باید در سطح محلی اداره کرد. اگر تهران «در مقام پایتخت» و به مثابه یک شهر ملی با مسئله نهادسازی‌های حکومتی طرف بود، «در مقام یک شهر» مسائل محلی برآمده از اقتضائات یک فضای دستخوش توسعه را داشت که همین امر خیلی زود ضرورت تأسیس نهادهای شهری و شکل‌گیری نظام مدیریت شهری را پیش کشید. گفتن ندارد که مدیریت شهری اساساً از نهاد حکومت جدا نیست و به تعبیری، خود، بارزترین جلوه حکومت بر شهر است. با اینهمه، نظام مدیریت شهری تهران که دقیقه تأسیس رسمی و بوروکراتیک‌اش به تصویب قانون بلدیة در ۱۲۸۶ هجری شمسی برمی‌گردد موضوعی بود برآمده از مسئله‌شدن اداره خود تهران. به بیان دیگر، نظام مدیریت شهری از زمانی شکل گرفت که مردان سیاسی و دیوانی خود را ناگزیر دیدند به تهران به مثابه شهری که باید ساماندهی شود و انتظام بیاید، فکر کنند. با وجود این، تا قبل از تأسیس بلدیة و تجمیع کارهای مربوط به مدیریت شهر در یک نهاد مشخص، تهران در حوزه‌های مختلف به شکل‌های گوناگونی اداره می‌شد. در واقع تأسیس

بلدیة تهران در حُکم نهادینه شدن و نظام‌مند شدن همه آن اقداماتی بود که تا پیش از این، جسته و گریخته، اینجا و آنجا، برای اداره شهر انجام می‌گرفته است.

در جستار حاضر قصد داریم، به تعبیری، طرحی مقدماتی از پیشاتاریخ نظام مدیریت شهری تهران را ترسیم کنیم، تاریخ مجموعه‌ای از مداخلات سیاسی در حوزه‌های اجتماعی مختلف در متن وضعیتی که هنوز هیچ نهاد شهری مشخصی برای اداره امور شهر شکل نگرفته بود. پرسش محوری این است که تا پیش از برهه شکل‌گیری بلدیة تهران چه سازوکارهای مدیریتی و چه مداخلات سیاسی‌ای برای اداره شهر وجود داشت و این مداخلات و سازوکارها از دل کدام اقتضانات و از متن کدام مسائل برآمدند و بعدها چگونه در نظام مدیریت شهری ادغام شدند.

پایتخت‌شدن تهران و زایش مسائل جدید

تا جایی که به شهرهای ایرانی-اسلامی مربوط می‌شود کمتر شهری را می‌توان یافت که بدون حکومت یا تشکیلات سیاسی-اداری بوده باشد. در اینجا منظور از حکومت در واقع «مجموعه پیچیده‌ای از نیروهای مدیریتی، نظامی و عقیدتی است که معمولاً نمایانگر تشکیلاتی فراتر از خود شهر بود، یا افراد و گروه‌های متفاوتی که متولد شهر نبودند ولی بر آن حکومت می‌کردند».^۲ در شهرهای بزرگ «دارالخلافه»ها و در دیگر شهرها عموماً «دارالعماره»ها مُعرف سازمان سیاسی حاکم بر شهر بودند. اینکه کارکردهای اداری دم و دستگاه حکومتی و عملکردهای عمرانی-خدماتی و نیز کارویژه‌های نظامی این تشکیلات سیاسی چه بوده بسته به هر دوره تاریخی و شرایط جغرافیایی و موقعیت ژئوپلیتیک هر شهر و روابط تجاری آن با دیگر شهرها تفاوت می‌کرده است. از قرن چهارم هجری به بعد، رفته‌رفته اغلب شهرهای بزرگ که ماهیت نظامی-کشاورزی یا نظامی-تجاری داشتند صاحب برج و بارو یا دژ شدند. این استحکامات نظامی بیش از هر چیز کارکردی دفاعی ایفا می‌کردند اما در واقع سازمان سیاسی حاکم بر شهرها را از اساس تغییر دادند. اساساً ضرورت برخورداری شهرها از دژهای دفاعی به نوع جدیدی از دارالعماره‌ها راه برد که قلعه یا ارگ خوانده می‌شد. ارگ تشکیلاتی بود مجزا اما وابسته به شهر که ضمن تسلط بر شهر از آن متفاوت بود. هر ارگ علاوه بر اینکه استحکامات نظامی را دربرمی‌گرفت، خود، غالباً شهرکی بود که از مسجد، کاخ‌ها، آب‌انبارها، خانه‌ها و جز آن تشکیل می‌شد.^۳

علاوه بر این، در ارگ‌ها امور اداری نیز انجام می‌گرفت و مسائل دیوانی شهر نیز رتق و فتق می‌شد. بنابراین ارگ‌ها هم سازمان سیاسی-اداری بودند و هم تشکیلات نظامی-دفاعی. از همین رو، حکومت بر شهر اساساً از طریق سازمان ارگ‌ها انجام می‌شد. اما نفوذ مستقیم و مداخله بی‌واسطه

حکومت در زندگی روزمره شهری بیش از هر چیز «از طریق شرطه یا پلیس امروزی و نیز از طریق استیفای مالیات صورت می‌گرفت»^۴ در کنار اینها، حکومت وظایف مشخصی نیز در امور داخل شهرها بر عهده داشت و خدمات شهری معینی انجام می‌داد، مثلاً انبار و توزیع آب بر عهده حکومت بود، ساخت و ساز و تعمیر شوارع یا همان خیابان‌ها نیز از وظایف حکومت شمرده می‌شد، ساختن کاروانسرا و نگهداری از آنها نیز عموماً به دست حکومت‌ها انجام می‌گرفت. خلاصه کلام اینکه شهرهای ایرانی-اسلامی در اغلب موارد، کمتر یا بیشتر، ساختار حکومتی خاص خود را داشته‌اند و به شیوه‌های گوناگون حکومت می‌شده‌اند. در این میان تهران تجربه تاریخی تکین خودش را داشت.

تهران، چنانکه می‌دانیم، تا پیش از آنکه آغا محمد خان قاجار آن را در ۱۲۱۰ هجری قمری پایتخت خود اعلام کند قریه کوچکی و بد آب و هوایی بوده است در شمال شهر تاریخی شهر ری. تهران تا زمانی که زیر سایه شهر ری قرار داشت بیش از هر چیز به مثابه سدی در برابر مهاجمانی که از مرزهای شمالی وارد ایران می‌شدند عمل می‌کرد، اردوگاهی نظامی که در ادوار مختلف مقر اتراق سپاهیان بود و دقیقاً به دلیل همین ماهیت ژئوپلیتیک‌اش اهمیت یافته بود.^۵ با وجود این، تا پیش از دوره شاه طهماسب صفوی با تهران به مثابه یک شهر طرف نیستیم. شاه طهماسب قزوین را به عنوان پایتخت خود برگزید و این امر پیامدهای تعیین‌کننده‌ای برای تهران داشت. او اغلب برای زیارت مرقد عبدالعظیم به شهر ری می‌آمد و در همین حین برای شکار به اطراف تهران رفت و آمد می‌کرد. همین باعث شد دستور بدهد درادور تهران را حصار بکشند و برایش برج و دروازه بسازند. حصار طهماسبی ۶ هزار قدم طول، ۱۱۴ بارو یا دژ و ۴ دروازه داشت.^۶ اساساً همین حصارکشی بود که سبب شد تهران از یک قریه ناامن بی‌اهمیت که پاتوق راهزنان و دزدان و شورشیان سیاسی و در بهترین حالت محل استقرار موقت نیروهای نظامی محسوب می‌شد نرم‌نرمک به یک شهر بدل شود. با اینهمه تا اواخر عصر حکومت صفویان که تهران درون محدوده‌های حصار طهماسبی صاحب ارگی به نام «دیوان‌خانه» شد و از این حیث تشکیلاتی سیاسی-اداری در آن پا گرفت که بر امورات شهر نظارت داشت، ماهیت نظامی‌اش را حفظ کرد و به دلیل موقعیت استراتژیکی که از لحاظ ژئوپلیتیک داشت، بیشتر به مثابه قلمرویی برای تجمع و تجهیز نیروهای جنگی مورد استفاده قرار می‌گرفت. آنچه تهران را به معنای واقعی کلمه از یک پادگان نظامی به یک شهر بدل کرد و به آن شهریت بخشید شکل‌گیری بازار بود. از زمان صفویه به اینسو در تهران بازار وجود داشت ولی مشخصاً در عصر کریم خان و به دستور مستقیم او بود که دکان‌ها و کاروانسراهای بسیاری در تهران ساخته شد و «نهاد بازار» و یک اقتصاد شهری کم و بیش پُر رونق و طبقه‌ای از

بازرگانان و پیشه‌وران مستقل در آن شکل گرفت. در زمان کریم خان تهران از حیث سیاسی- نظامی موقعیت استراتژیک فوق‌العاده مهمی پیدا کرده بود و به نوعی نقطهٔ تلاقی سه قدرت منطقه‌ای به حساب می‌آمد: ایل قاجار در مناطق شمالی قدرت گرفته بود، افشاریه بر خراسان سیطره داشت و زندیان سلطهٔ خود را بر مناطق مرکزی، جنوبی و غربی ایران تثبیت کرده بودند. با اینهمه کریم خان پایتخت خود را به تهران منتقل نکرد. پایتخت شدن تهران تا زمان قدرت گرفتن آغا محمد خان قاجار به تعویق افتاد.

اینکه چرا آغا محمد خان شهر کوچکی چون تهران را که آن زمان تنها ۱۵ هزار نفر جمعیت داشت به پایتختی برگزید چند دلیل عمده داشت: اول. نزدیکی نسبی‌اش به طبرستان و آسترآباد که یورت ایل قاجار بود. دوم. محصور بودن تهران از سه طرف به کوه‌های البرز که آن را به قلعه‌ای مستحکم بدل می‌کرد. سوم. احاطه بر دیگر مناطق کشور که رقبا سیاسی آقا محمد خان بر آن تسلط یا در آن نفوذ داشتند. چهارم سابقهٔ پادگانی تهران که آن را از حیث نظامی برای مقاصد سیاسی قاجاریان مهم می‌ساخت. پنجم. اراضی وسیع و فضاهاى خالی گسترده که شرایط را برای تبدیل تهران به یک دارالخلافهٔ جدید مهیا می‌کرد.^۷ تهران با تاجگذاری آغا محمدخان در ۱۲۱۰ هجری قمری رسماً پایتخت ایران شد، گرچه پیش از این نیز در عمل نقش پایتخت حاکمیت جدید را داشت. با وجود این، تهران در بدو پایتخت شدن‌اش به‌هیچ‌وجه مهیای این نقش تازه نبود. از این رو حاکمیت جدید می‌بایست تمهیدات مشخصی برای «پایتخت‌سازی از تهران» در پیش می‌گرفت. اولین اقدام، استقرار نهادهای حکومتی بود. ارگ قدیم تهران نمی‌توانست جوابگوی اقتضانات دولت جدید باشد. آغا محمد خان ارگ را بازساخت، عمارت‌های دیوانی بسیاری در آن بنا کرد، بر وسعت آن افزود و خندق دورتادور آن را تعمیق کرد.^۸ بعد از آغا محمد خان توسعهٔ تهران از حیث شکل‌گیری نهادهای نوظهور حکومتی شتاب فزاینده‌ای گرفت. فرآیند نهادسازی حکومتی در تهران که می‌توان آن را دولتی‌شدن شهر^۹ نامید به تدریج به توسعهٔ فضای-کالبدی خود تهران منجر شد که همین امر، به نوبهٔ خود، مسائل جدیدی پیش کشید. اساساً تکوین تاریخی نهادهای مدیریت شهری را باید به اتکای ضرورت رسیدگی به این «مسائل جدید» که پایتخت شدن تهران پیش کشیده بود، توضیح داد. در ادامهٔ جستار نشان خواهیم داد که چگونه جمعیت، اراضی شهری یا همان فضای کالبدی شهر، و آب و هوا سه موضوعی بودند که به موازات توسعهٔ تهران برای دولت به مسئله بدل شدند و همین، دیر یا زود، به ضرورت اتخاذ سیاست‌ها و درپیش گرفتن رویه‌هایی برای رتق و فتق‌شان انجامید. نظام مدیریت شهری تهران حین مواجههٔ دولت با این مسائل بود که به تدریج، طی فرآیندی تاریخی، ساخته شد.

تهران، بازسازی عقلانی دولت و مدیریت جمعیت

تهران که تا پیش از پایتخت شدنش جمعیت اندک‌شماری داشت به موازات توسعه شهر با افزایش جمعیت روبرو شد. این موضوع به نوبه خود الزامات حکومتی تازه‌ای طلب می‌کرد. مسیو اولیویه، پزشک فرانسوی، که تقریباً همزمان با تأسیس حکومت قاجار به ایران سفر کرده بود درباره جمعیت تهران روایت دقیقی دارد:

با وجود سعی و کوشش زیاد آغا محمد شاه که در ازیاد جمعیت شهر به عمل می‌آورد و حمایت و اعانتی که از کسبه و تجار می‌کند، خاصه از آنها که به تازگی آمده‌اند و در آن شهر مسکن می‌کنند هنوز جمعیت آن در تاریخی که ما وارد شده‌ایم، علاوه بر پانزده هزار نفس نبود؛ قراول و عملجات دیوانی را نیز که به قدر سه هزار نفر می‌شدند، ضمن این جمعیت به شمار آوردیم. مذنون چنین است که اگر اخلاف آغا محمد شاه در این شهر سلطنت کنند، جمعیت این شهر بسیار عظیم شود. وجود پادشاه خود اسباب جمعیت شهری می‌شود، زیرا بزرگان مملکت از اطراف به پایتخت آمده، خواستار التفات و مصاحبت شده، و قُرب جوار سلطان را اختیار می‌کنند و باعث زیادی جمعیت می‌شوند. همچنین در اینجا پول تمام مملکت که در پای سریر سلطنت به مصرف می‌رسد، سبب جلب تجار و ارباب حِرَف و صنایع به پایتخت می‌شود.^{۱۰}

پیش‌بینی اولیویه درباره افزایش قریب‌الوقوع پایتخت خیلی زود تحقق پیدا کرد. جمعیت تهران در اواخر سلطنت فتحعلی شاه، جانشین آغا محمد خان، به هشتاد هزار نفر رسید. با اقبال جمعیت به پایتخت جدید ضرورت ساخت و سازهای گسترده پیش آمد.^{۱۱} رونق اقتصادی تهران و «جلب تجار و ارباب حِرَف و صنایع به پایتخت» نیز کسب و کار نهاد بازار را شکوفا کرد و از همین رو دکان‌ها و کاروانسراهای جدیدی ساخته شد تا پذیرای جمعیت رو به ازدیاد باشد.^{۱۲} به گفته جیمز موریه که مقارن با سنت فتحعلی شاه قاجار کارمند سفارت انگلیس در ایران بود در تهران آن روز ۱۵۰ کاروانسرا وجود داشت.^{۱۳} تعداد چشمگیر کاروانسراهای تهران، خود، از شکوفایی شهر، رونق رفت و آمد و ازدیاد نفوس حکایت داشت. افزایش جمعیت، علاوه بر اینها، شهر را تا بیرون از محدوده‌های حصار گسترش داد و مناطق و نواحی دیگری را به شهر ضمیمه کرد. پیوند افزایش جمعیت با گسترش فضایی تهران را در ادامه با تفصیل بیشتری پی خواهیم گرفت. اینجا باید به شکل‌گیری گفتار جمعیت‌شناختی و نسبت‌اش با سازوکارهای حکومتی اشاره کنیم.

ضرورت سرشماری از نفوس و اِشراف حکومت به جمعیت و کیفیات آن پیوند سفت و سختی با ضرورت مدیریت کردن جمعیت داشت. خودِ این «ضرورت مدیریت کردن» را اما باید به مثابه بخشی از فرآیند دولت‌سازی فهمید. دولت برای رتق و فتق امور و ادارهٔ اوضاع باید از آن چیزهایی که اساساً قرار بود موضوع اداره‌شدن و مدیریت کردن باشند اطلاع می‌داشت: یکی جمعیت و دیگری گسترهٔ فضایی یا همان اراضی مسکونی و غیرمسکونی. ضرورت شناخت اولی به شکل‌گیری دانش جمعیت‌شناسی و آمارگیری و انجام اولین محاسبات جمعیتی و تأسیس نهادهایی چون احصائیه و بعدها ادارهٔ ثبت احوال انجامید و دومی ضرورت نقشه‌برداری و تعیین حریم شهر و محدودهٔ قانونی ساخت و سازها را پیش کشید.^{۱۴} با این وصف جمعیت‌شناسی و نقشه‌برداری دانش‌های جدیدی بودند که ملازم پروژهٔ دولت‌سازی در ایران پا گرفتند و رشد کردند و در منطق کشورداری و مدیریت شهری ادغام شدند. به دومی در ادامه بازخواهیم گشت. به اولی اما همینجا به اختصار نگاهی می‌اندازیم.

نخستین آمارگیری از ساکنان تهران به زمان ناصرالدین شاه و صدارت امیرکبیر برمی‌گردد که بیش از هر چیز در پیوند با ضرورت شناسایی کسبه و تجار بازار برای مالیات‌ستانی از آنها انجام گرفت. بعد از آن نیز به دلایل مختلفی - شمارش نفوس، اطلاع از موقعیت مستغلات و اراضی، ممیزی املاک، شناسایی بیماری‌ها و از همین دست - آمارگیری‌های دیگری در تهران انجام شد. در این میان نخستین سرشماری به روش مدرن که عملاً مترادف تکوین اولیهٔ رویکرد حکومت به برنامه‌ریزی شهری از خلال شکل‌گیری گفتاری درباب منطقه‌ندی محله‌محور تهران بود در سال ۱۲۶۳ هجری، در عهد ناصری، توسط عبدالغفار نجم‌الدوله، همان کسی که چنانکه خواهیم دید نخستین نقشه‌برداری دقیق از تهران را نیز بر عهده داشت، انجام گرفت.^{۱۵}

موضوع تعیین‌کننده آن است که اساساً به واسطهٔ گفتار جمعیت‌شناسی بود که نخستین تقسیم‌بندی‌ها و مقوله‌بندی‌ها از شهر و ساکنانش صورت پذیرفت و رویکرد مدیریتی به شهر و جمعیت‌اش شکل گرفت. اگر شکل‌گیری دولت مدرن بیش از هر چیز دیگر به معنای تکوین تاریخی سازوکارها و تمهیداتی برای ادارهٔ عقلانی امور به اتکای زور مشروع یا همان اقتدار دم و دستگاه‌های بوروکراتیک باشد، آن وقت می‌توان نشان داد که تلاش‌های همبستهٔ نهاد آکادمی و نهاد دولت در پروژهٔ آمارگیری از جمعیت^{۱۶} در واقع در شمار نخستین تکاپوها برای بازسازی عقلانی خودِ دولت و ساماندهی به روال‌ها و رویه‌های حکومت کردن آن بوده است. در آمارگیری مذکور، تهران از حیث فضایی به پنج محلهٔ ارگ، عودلاجان، بازار، سنگلج و چالمیدان تقسیم شد. جمعیت را نیز در مقولات آقایان و کسبه، غلام سیاه، نوکر، زنان محترمه، کنیز سیاه، خدمتکار و اطفال و جوانان طبقه‌بندی

کردند. از حیث قومیتی نیز جمعیت به قاجار، طهرانی، اصفهانی، آذربایجانی و متفرقه تقسیم شد.^{۱۷} اساساً نوع اطلاعاتی که هر آمارگیری در پی دستیابی به آن بود و تقسیم‌بندی‌ای که از جمعیت به دست می‌داد به روشنی منطق مدیریتی عقلانیت پس پشت آن را آشکار می‌کند. به عنوان نمونه، دستورالعمل نخستین سرشماری ایران که در سال ۱۲۷۷ ه.ق انجام گرفت به روشنی گویای موضوعاتی است که اطلاع از آنها برای دولت حیاتی بوده و اشراف به آنها برای ساماندهی‌شان، دست کم به زعم مردان سیاسی و دیوانی، لازم بوده است. و این در حالی است که در سرشماری‌های بعدی از این موضوعات به اصطلاح اهمیت‌زدایی شده - مثلاً پرسش از اینکه در هر منطقه چه چیزهایی شکار می‌شوند یا در این یا آن منطقه آیا هنوز قلعه‌ای وجود دارد یا نه - و در عوض، پای موضوعات دیگری به میان آمده یا موضوعات گذشته با جزئیات بیشتری کاویده شده‌اند - مثلاً در دستورالعمل مذکور صرفاً به شمارش «نفوس اناث» بسنده شده است و در دیگر مسائل مربوط به آنها هیچ کنکاشی نشده است. (ن.ک به ریاحی، ۱۳۵۷) بعدها با گسترش بوروکراتیزاسیون دولتی نهادهای مشخصی مثل اداره احصاییه و سجل احوال (۱۳۰۳ ه.ش) شکل گرفتند که وظیفه اصلی‌شان تولید اطلاعات و آمارهای جمعیتی بود. با این وصف، روشن است که مسئله‌سازی از موضوع جمعیت هم به شکل‌گیری نهادهای جدید انجامید و هم سازوکارهای قدرت و اداره کردن امور را تغییر داد. اساساً یکی از تعیین‌کننده‌ترین رویه‌هایی که به بسط مکانیسم‌های نظارتی دولت انجامید و امکان انضباط‌بخشی و مدیریت شهر را فراهم ساخت و مقدمات برنامه‌ریزی برای آن را مهیا کرد آمارگیری‌ها و سرشماری‌هایی بود که به رور به سازوکاری منظم و مدون تبدیل می‌شود. در نخستین گزارشی که از اقدامات بلدیة تهران در سال ۱۳۰۱ ه.ش منتشر شد در بخش مربوط به «دائرة احصائیه» آمده است که واحد مذکور «خود را موظف دانسته است که از کلیة جریانات اجتماعی-اقتصادی-اخلاقی و صحی شهر اطلاعات کسب نموده بوسیله ارقام مثبت و گرافیک‌های متعدده عوامل و نتایج را به انظار عامه برساند. مسلم است بدون ارقام مثبت و بدون احصائیه، بلدیة به هیچ‌وجه نمی‌تواند اقدامات سودمندی نموده و از نتایج عملیات خود آگاهی یابد»^{۱۸} بی‌تردید نظام مدیریت شهری بدون دستیابی به آمار و ارقام و اطلاع از کیفیات جمعیت اساساً نمی‌وانست شکل بگیرد و متناسب با شرایط دستخوش توسعه تهران که ضرورت اداره عقلانی کارها را ایجاب می‌کرد، عمل نماید.

محدوده دستخوش گسترش شهر و مسئله‌شدن حریم فضایی تهران

از زمانی که تهران پایتخت شد همواره بر وسعت آن افزوده شده است. شهر به سرعت از محدوده‌های حصار پهماسی شش هزار قدمی‌اش فراتر رفت و از شمال تا شمیرانات و از جنوب تا شهری ری امتداد یافت.^{۱۹} شمیرانات به دلیل آب و هوای مطبوعش خیلی زود مورد توجه مردان سیاسی و دیوانی قرار گرفت. اغلب خاندان سلطنتی در آن نواحی برای خود خانه‌های ییلاقی ساختند و فصول گرم سال را موقتاً به آنجا مهاجرت می‌کردند. همین مهاجرت‌های فصلی به مناطق شمالی تدریجاً تهران را بر محوری عمودی گسترش داد و بافت کالبدی آن را دستخوش تغییر کرد. از سمت جنوب نیز تهران به تدریج مرزهای خود را تا شهر ری که به دلیل رونق حرم شاه عبدالعظیم پذیرای سفرهای زیارتی طیف گسترده‌ای از مردم بود، بسط داد.^{۲۰} گسترش کالبدی شهر که با محصول ازدیاد جمعیت بود و با زاده مهاجرت طبقات اعیان به شمال (شمیرانات) و سفر عامه مردم به جنوب (شهر ری)، به محور عمودی شمال-جنوب محدود نماند و در تمامی جهات بسط پیدا کرد و به همین دلیل، از همان سال‌های آغازین حکومت خاندان قاجار مسئله مدیریت بر حریم تهران را دستخوش چالش ساخت.

در سال‌های اولیه پادشاهی ناصرالدین شاه جمعیت چنان افزایش یافت که دیگر عملاً فضایی برای ساخت و ساز درون حصار قدیمی باقی نمانده بود. همین امر شهر را تا بیرون از محدوده حصار گسترش داد و سبب شد محلات جدیدی در مناطق به اصطلاح «خارج از محدوده» ساخته شود. علاوه بر این، کاخ‌های خاندان سلطنتی، کوشک‌های اعیانی، سفارتخانه‌ها و منازل خارجی‌ان همگی در بیرون از حصار ساخته شد. در زمان صدارت امیرکبیر نیز نهادهای آموزشی‌ای مثل مدرسه دارالفنون و نهادهای اقتصادی‌ای چون بازار امیر، بازار کفاشها و سرای امیر پدید آمد که نقش مستقیمی در گسترش کالبدی شهر تهران ایفا کرد. جمعیت تهران در این دوره به بیش از ۱۵۰ هزار نفر رسیده بود. وسعت‌یابی فضایی و افزایش جمعیت شهر تعیین محدوده جدیدی را برای تهران ضروری کرد و برای همین لازم شد از تهران نقشه‌ای تهیه شود.

در سال ۱۲۳۳ ه.ق موسیو کرشیش فرانسوی، سرتیپ و آموزگار توپخانه، با دستیاری چندین نفر از شاگردان دارالفنون «نقشه دارالخلافه تهران» را تهیه کرد.^{۲۱} از آنجایی که نقشه مذکور دقت لازم را نداشت حدوداً ده سال بعد، در سال ۱۲۵۶ ه.ش، تلاش دیگری برای تهیه نقشه‌ای از دارالخلافه ناصری، با همکاری مهندس هلر فرانسوی و تعدادی از مهندسان و معماران ایرانی صورت گرفت. این نقشه‌برداری ملازم بود با ساخت حصار جدید تهران در عصر ناصری که قرار بود محدوده‌های شهر را گسترش دهد.^{۲۲} نقشه‌برداری اخیر که تقریباً همزمان با ساخت و ساز حصار ناصری انجام گرفت از حیث تاریخی اهمیت تعیین‌کننده‌ای داشت، چرا که اساساً بخشی بود از طرح بلندپروازانه

ناصرالدین شاه برای برنامه‌ریزی و طراحی شهر جدید تهران که قرار بود نه تنها از حیث گستره جغرافیایی وسیع‌تر باشد و تهران را از محدوده حصار طهماسبی که حالا دیگر از جمعیت و ساختمان اشباع شده بود فراتر ببرد بلکه نظم سیاسی جدیدی را نیز، چه از حیث آرایش فضایی شهر و چه از حیث تأسیس نهادهای دولتی، بر تهران اعمال کند.

با اینهمه دقیق‌ترین نقشه‌ای که در عهد ناصری از تهران تهیه شد به سال ۱۳۰۵ ه.ق مربوط می‌شود. عبدالغفار نجم‌الدوله معلم ریاضیات مدرسه دارالفنون با دستیاری عده‌ای از دیگر معلمان و بیست نفر از شاگردان مدرسه مذکور از شهر جدید نقشه‌برداری کرد. برای تهیه نقشه جدید تهران ۴ سال وقت صرف شد. نقشه جدید عاقبت در سال ۱۳۰۹ انتشار یافت.^{۲۳} اما این تلاش‌ها برای نقشه‌برداری از تهران چه اهمیتی برای مدیریت شهری تهران داشت و یا، به تعبیر بهتر، چگونه و به واسطه چه سازوکاری به ممکن‌شدن مدیریت تهران پیوند خورده بود؟ اینجا دست کم به دو موضوع می‌شود اشاره کرد: اول. نقشه‌برداری از تهران نسبت روشنی با تعیین آرایش جغرافیایی و توزیع فضایی شهر داشت. برای مدیریت فضا و اداره جغرافیای شهری - چه پای اداره نظمی در میان باشد و چه پای «دائرة صحیه و معاونت عمومی» - اشراف به آرایش و موقعیت کوچه‌ها، خیابان‌ها و محلات ضروری می‌نمود. دوم. تعیین محدوده‌های فضایی تهران از طریق تهیه نقشه‌های شهری، چه برای احداث حصار جدید در عهد ناصری و چه برای ممیزی املاک و تعیین تکلیف برای اراضی خارج از حریم، موضوعی بود که مستقیماً با نظام مدیریت شهری ارتباط داشت. خلاصه کلام اینکه درست همانطور که رواج گفتار جمعیت‌شناسی را تنها در پرتو پروژه بازسازی سازوکارهای مدیریت عقلانی و اداره بهینه امور به دست دولت می‌شد به درستی فهمید، شکل‌گیری دانش نقشه‌برداری را نیز که در واقع مترادف تکاپوی دولت برای اشراف به قلمروها و اراضی تحت اقتدارش بود باید در نسبتی که با گسترش نظارت‌گری و اداره‌کنندگی چیزها - از جمعیت تا زمین - دارد، فهمید.

مسئله آب و هوا؛ از توزیع جغرافیایی فضا تا مداخلات دولت

معروف بود که تهران هوای خوبی ندارد و در بخش وسیعی از سال عملاً خالی از سکنه می‌شود. موسیو اولیویه وضعیت هوای تهران در اوان سلطنت قاجاریه را چنین روایت می‌کند:

هوای تهران سالم نیست. در اواخر تابستان در اینجا امراض خطرناک و نوبه و تب و لرز صفراوی عمومیت پیدا کرده که از آخر ژوئیه آغاز و تا اواسط زمستان دوام دارد. بدی و غیرسالم‌بودن هوای تهران در شدت گرمای تابستان به خود اهالی چنان معلوم و محقق

است که در این فصل غیر از اشخاصی که به جهت لازمه شغل و امری مجبور به توقف باشند، یا بی چیزی و فقر مانع از حرکت گردد، کسی در شهر نمی‌ماند. آنان که مجبور به توقف به جهت امری باشند عیال و اطفال خود را به دهاتی که در غرب شهر است، می‌فرستند.^{۲۴}

کمترین پیامد بدی هوای تهران اثری بود که بر گستره جغرافیایی شهر گذاشت. چنانکه کمی پیشتر نیز اشاره کردیم گسترش کالبدی شهر به بیرون از محدوده‌های حصار، به ویژه به مناطق شمالی شمیرانات اساساً محصول بدی آب و هوای مناطق مرکزی بود. البته آنچه شاید بشود به کنایه نامش را «تسخیر شمیرانات» گذاشت، حالا چه از طریق مهاجرت‌های موقت فصلی و چه به واسطه تملک اراضی و مقیم شدن دائمی در آنها، اساساً به شخص شاه و خاندان سلطنتی، اشراف قاجار و مردان دیوانی منحصر می‌شد. این «اختلاف طبقاتی» در بهره‌گیری از فضای شهری که در مسئله دسترسی اقشار بالادست به مناطق خوش آب و هوا ریشه داشت در عمل به معنای توزیع نابرابر شهر میان شهرنشینان بود، واقعیتی که بعدها به اشکال گوناگون و با شدتی فزاینده بازتولید شد.

آب تهران نیز، در کنار هوای بد، پیامدهای مشخصی بر منطق آرایش فضایی و نظام مدیریت شهری تهران گذاشت. باری دیگر به روایت اولیویه رجوع کنیم: «علاوه بر ناسازگاری هوا، بدی آب است که در مذاق، طعم آب مردابها را دارد. این از بابت اهمال در تنقیه قنوات و مجاری آبهاست که درست پاک نمی‌کنند. عموماً آبهای ایران ملین و غیرهاضم است. آب تهران نیز چنین باشد. اما در مزاج اهالی مملکت به جهت اعتیاد، چندان اثری ندارد. آب تهران تمامی از جانب کوه البرز می‌آید و فراوان است.»^{۲۵} اولیویه به هیچ وجه در توصیف آب تهران اغراق نمی‌کرد. دیگر گزارش‌ها نیز اغلب روایت او را تأیید می‌کنند. تا سال‌ها بعد نیز وضعیت آب تهران کم و بیش از همین قرار بود. مسئله اما بیش از آنکه به طعم بد آب مربوط باشد به آلودگی آن ربط داشت. مشکل اصلی این بود که بسیاری از بیماری‌ها مثل وبا و طاعون مستقیماً از آب آلوده ناشی می‌شدند. عبدالحسین خان ملک‌المورخین شرح تکان‌دهنده‌ای از وضعیت آب تهران و بیماری‌زایی‌اش در عصر مظفرالدین شاه به دست می‌دهد:

تمام امراضی که در شهر پیدا می‌شود به واسطه بدی آب شهر است، زیرا که آبی که در آن از فضلاب سگ و گربه و شتر و اسب و قاطر و گوسفند و اطفال انسان و آب‌های ماست گندیده و آب پنیر و هندوانه و خربزه گندیده و آب دیزی‌پزی و صابون‌پزی و غیره و غیره باشد، چگونه مورث امراض غریبه نمی‌شود؟ و اگر بعضی کسان آب جاری در عمارت دارند

و ازین آب مشروب نمی‌شوند، ناچار از بعضی اغذیه و مطبوخات که ازین آب در آن استعمال شده اکل و شرب می‌کنند. به علاوه، وقتی هوای شهر از این آب متعفن شد، هرکس استنشام این هوای متعفن را می‌نماید، مبتلای به هر گونه مرض می‌شود.^{۲۶}

غیر از این، کمبود آب در برخی نقاط شهر، به ویژه نواحی شرقی و جنوبی، به ابعاد مسئله آب افزود. بدآبی و کم‌آبی تهران مستقیماً بر توزیع جغرافیایی جمعیت و آرایش طبقاتی شهر اثر گذاشت. مردان سیاسی و دیوانی در نواحی شمالی و شمیرانات که هم هوای مطبوعی داشت و هم آب فراوان، و گوارایی در آن جاری بود ساکن شدند. کارگران، نوکرها، کنیزان، غلامان و سربازان اما، در مقابل، در مناطق جنوبی و جنوب شرق که آب و هواشان تعریفی نداشت مقیم شدند - مثل چال میدان و جنوب محله بازار.

نخستین اقدام حکومتی برای مدیریت آب تهران به زمان محمد شاه قاجار و صدارت حاج میرزا آغاسی بازمی‌گردد. طرح آغاسی این بود که از طریق انتقال آب کرج به تهران کم‌آبی را جبران کند. بدین منظور، از کرج تا تهران نهر عظیمی ایجاد شد که عرض آن بیش از ۲/۵ و عمق آن بالغ بر چهار تا پنج متر بود. نهر مذکور بنا بود آب را از منطقه البرز و شمال طرشت به تپه‌های عباس‌آباد منتقل کند. علاوه بر این، نهر دیگری نیز ایجاد شد که آب را از جاده قزوین به یافت‌آباد انتقال می‌داد. ساکنان محلات مختلف تهران با حفر جوی‌ها و ساختن آب‌انبارها، آب را به خانه‌های خود می‌آوردند. دولت برای نظم و ترتیب‌دادن به امور میرآب‌هایی در هر محله به استخدام درآورد تا بر تقسیم آب نظارت شود. این میرآب‌ها که به مرور بر تعدادشان افزوده می‌شد در همه نقاط شهر از قدرت و نفوذ فراوانی برخوردار شدند و خود، بعضاً با گرفتن رشوه نظم حاکم بر توزیع آب را برهم می‌زدند. در نخستین گزارش بلدیۀ تهران که پیشتر نیز بدان ارجاع دادیم درباره مسئله آب و میرآب‌های تهران آمده است:

سابقاً [...] اشخاصی آب‌های شهری را اجاره کرده با پچاه و شصت نفر میراب شرکت کرده و محلات را بر وفق میل و منافع خود به طور غیرمرتبی مشروب می‌نمودند - پس از تأسیس بلدیۀ فعلی رشته قنات شهری از مالکین اجاره شده و با استخدام ۹ نفر سرمیراب و ۳۶ نفر میراب قریب یازده هزار و پانصد خانه و باغات شهر را مشروب کرده و آب‌پاشی خیابان‌ها هم با آب‌های استیجاری بلدیۀ انجام شده است. [۱] در صورتی که اگر برای این مصرف هم آب اجاره می‌شد مبالغی تحمیل بر بودجه می‌گردید و ضمناً به معمرین و فقرا محلات هم تخفیف داده و یا آنها را از پرداخت حق‌الشرب معاف داشته است.^{۲۷}

بنابراین، چنانکه پیداست، به واسطه مدیریت آب نیز و بعدها، دیگر منابع انرژی - سازوکارهای حکومتی‌ای تدوین شد تا شهر را بیش از پیش اداره کند.

دگرگونی در سازوکارهای حکومت کردن: گسترش دولت برای ساماندهی شهر

اولین قانون بلدی‌های ایران در سال ۱۲۸۶ ه.ش در اولین مجلس شورای ملی تصویب شد. با اینهمه، چنانکه دیدیم، از مدتها قبل سازوکارهای معینی برای اداره‌ی شهر وجود داشت و تمهیداتی برای رتق و فتق امور در جریان بود. این تمهیدات و سازوکارها، بعدها، در نظام تازه‌تأسیس مدیریت شهری ادغام شدند و توسعه پیدا کردند اما خود، در واقع، در حکم شرط امکان شکلگیری چنان نظامی بودند، به این دلیل ساده که اساساً بلدی‌ها نمی‌توانستند بدون آنها وجود داشته باشند. تا جایی که به تهران مربوط می‌شود، تا قبل از تخصیص نهادی مشخص به اداره‌ی امور شهر، چنانکه دیدیم، دست کم سه اتفاق مهم افتاده بود که مقدمات تأسیس نظام مدیریت شهری را فراهم ساخت: الف) شکلگیری دانش‌هایی که امکان اشراف نسبی به آنچه می‌بایست ساماندهی می‌شد را - یکی جمعیت و دیگری فضا - فراهم ساختند: جمعیت‌شناسی یا همان علم آمار و نیز، نقشه‌برداری. ب) تعیین محدوده‌های شهر و توزیع جغرافیایی آن و نیز ترسیم آرایش داخلی‌اش در قالب خیابان‌ها و کوچه‌ها و معابر و ابنیه. ج) مداخله‌ی دولت در امور عمومی شهرها به قصد عرضه‌ی خدمات مدنی، از ساماندهی آب و دیگر تأسیسات شهری گرفته تا اقدام برای «حفظ‌الصحه»ی ملت و تأسیس دارالمساکین و دارالعجزه و مریضخانه و غیره. این اقدامات اما از چیزی کمتر از دگرگونی در منطق حکومت‌کردن حکایت نمی‌کند. این دگرگونی را به انکای مثالی مشخص، مثلاً همین موضوع سروسامان‌دادن به بدآبی و کم‌آبی تهران، دقیق‌تر می‌توان نشان داد. از زمان صدارت حاج میرزا آغاسی به بعد دولت برای اینکه بتواند مسئله‌ی آب تهران را حل کند قدم پیش گذاشت و دست به اقدامات مشخصی زد. حل مسئله‌ی آب اما نمی‌توانست بدون مداخله‌ی دولت در امور شهر و بازتوزیع قدرت و گسترش نظارتش - مثلاً به واسطه‌ی حفر نهرها و ساختن کانال‌ها و تعیین میراب‌ها برای هر منطقه - ممکن شود. در واقع دولت به موازات تعریف وظایف مدیریتی و خدماتی جدیدی برای خود، از حل بحران آب گرفته تا «ساختن و پاک نگه داشتن کوچه‌ها و میدان‌ها و خیابان‌ها» و «مراقبت در رفع تکدی» و «معاونت در اقدامات حفظ‌الصحه» و «اقدامات مقتضیه در ضد حریق» و «معاونت در تکثیر

معارف»، بیش از پیش بر گستره نظارتش بر شهر افزود و قلمروها و چیزهای بیشتری را تحت کنترل گرفت. به تعبیر دیگر، دولت به موازات اینکه موضوع ضرورت مدیریت کردن بهینه و عقلانی امور پیش آمد و این تصور قدیمی که دولت اساساً وظیفه‌ای برای اداره کردن چیزها ندارد رخت بر بست، سازوکارهای حکومتی‌اش را بسط داد و به مرور در تمامی سوبه‌ها و سطوح حیات شهری وارد تا امور را مدیریت کند. در اینجا بحث بر سر این نیست که نظام مدیریت شهری در ادوار مختلف تا چه پایه در پیشبرد اهدافش موفق بوده است و آیا اساساً چیزها به واقع و به درستی و به گونه‌ای عقلانی اداره شده‌اند یا نه. موضوع، در عوض، این است که توضیح دهیم ساخته شدن دولت حکمران (governmental state) در ایران، دولتی که می‌کوشد به واسطه‌ی رویه‌های انضباطی و نهادهای اداری و سازوکارهای مدیریتی، چیزها را - افراد، رابطه‌ها، فضاها، قلمروها - سامان دهد و تنظیم کند، چگونه ساخته شد، از خلال چه سازوکارهایی، به واسطه‌ی چه ضرورت‌هایی، در ارتباط با چه مسائلی و در کدام فرآیند تاریخی. جستار حاضر، در بهترین حالت، بیش از هر چیز حکم طرح مقدماتی چنین پرسشی را دارد.

یادداشت‌ها:

۱ <http://www.yjc.ir/fa/news/۴۷۶۱۲۹۶/>

۲. آنگ گرابار، شهر در جهان/اسلام، ترجمه مهرداد وحدتی دانشمند ۱۳۹۰، ص ۳۶
۳. همان، ص، ۳۸
۴. همان، ص، ۴۰
۵. عبدالعزیز جواهر کلام، تاریخ طهران، چاپ دوم، تهران ۱۳۵۷، انتشارات کتابخانه منوچهری
۶. ناصر نجمی، تهران در گذر زمان، چاپ اول، تهران ۱۳۷۳، انتشارات گوتنبرگ و ناصر نجمی، دارالخلافة طهران، چاپ اول، تهران ۱۳۶۷، انتشارات عطار
۷. محمدحسن نامی و دیگران نقش عوامل جغرافیایی در انتخاب نهادها و پایتخت‌های حکومتی ایران، تهران ۱۳۸۸، انتشارات سازمان جغرافیایی
۸. همان، همان.
۹. در واقع رشد تهران به موازات رشد دولت و نهادهای دولتی در محدوده‌های فضایی آن اتفاق افتاد. از این حیث توسعه شهری تهران بیش از هر چیز مدیون پیشروند شکل‌گیری و قوام‌یابی نهادهای سیاسی-اداری است.

۱۰. الف اولیویه، سفرنامه / اولیویه، ترجمه محمد طاهر میرزا، تهران ۱۳۷۱، نشر اطلاعات، ص ۶۹

۱۱. عموماً فتحعلی شاه را نخستین معمار تهران می‌شناسند. او برخلاف سلک‌ش جد و جهد بسیاری در ساخت و ساز بناهای دیوانی و عمومی به خرج داد. فتحعلی شاه ارگ سلطنتی را وسعت بخشید و آن را با ساختن عمارت بادگیر و اندرونی تجهیز کرد. با احداث مساجدی چون مسجد شاه در بازار که ساختمان آن به سال ۱۲۵۶ هجری قمری به پایان رسید مقدمات پیوند تاریخی نهاد روحانیت و نهاد بازار را فراهم ساخت. علاوه بر این، مدرسه مروی و صدر، سر در بازار و دروازه شاه عبدالعظیم در جنوب شهر را بنا کرد. اینها در واقع نخستین بناهای عمومی تهران بودند. اساساً تهران به واسطه این بناها بود که رفته رفته سیمای اولیه یک پایتخت را به خود گرفت.

۱۲. منصوره اتحادیه، اینجا طهران است، تهران ۱۳۷۷، نشر تاریخ ایران

۱۳. جیمز موریه، سرگذشت حاجی بابای اصفهانی، ترجمه میرزا حبیب اصفهانی، آذربایجان غربی ۱۳۵۴، نشر حقیقت

۱۴. محسن حبیبی، از شار تا شهر، تهران: انتشارات دانشگاه تهران ۱۳۷۵

۱۵. مهدی امانی، اولین سرشماری جمعیت در تهران ۱۳۴۸، در نامه علوم اجتماعی، دوره قدیم، شماره ۳

۱۶. مدرسه دارالفنون چه در پروژه محاسبات جمعیتی و چه در پروژه نقشه‌برداری از تهران نقش تعیین‌کننده‌ای داشت. اساساً دارالفنون از بدو تأسیس‌اش قرار بود در تمامی زمینه‌ها دانش مورد نیاز دولت برای اداره بهینه کارها و مدیریت عقلانی‌تر کارها را تولید کند. اهمیت دارالفنون را باید در پیوندش با الزامات پروژه دولت‌سازی در ایران فهمید. ن. ک. به مقاله اعظم خاتم، «حصار جدید شهر تهران»، در همین شماره گفتگو.

۱۷. سیروس سعدوندیان، درآمدی بر جمعیت‌شناسی تاریخی ایران در عصر قاجار، تهران ۱۳۶۸، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

۱۸. علی ططری، نخستین گزارش بلدیة تهران ۱۳۸۸، پیام بهارستان، د ۲، س ۲، ش ۶

ص ۲۵۹

۱۹. اگر در عصر قاجار عواملی مثل آب و هوا، افزایش جمعیت، رواج مهاجرت‌های فصلی و دائمی، جداگرتنی و دسترسی به اراضی جدید تهران را از حصار طهماسبی فراتر برد، در زمانه حاضر نیز کم و بیش همین عوامل تهران را همواره از محدوده قانونی حریم پایتخت فراتر برده است.

۲۰. برنارد هورکاد، تهران، البرز، ترجمه سیروس سهامی، تهران ۱۳۸۸، انتشارات محقق-ترانه

۲۱. حبیبی، همان.

۲۲. برای شرح مفصل و دقیقی از حصار ناصری و اهمیتش برای پروژه مدرن‌سازی تهران ن. ک. به مقاله اعظم خاتم، «حصار جدید تهران، تجدد و مدرن‌سازی شهری در عصر مشروطه»، در همین شماره.

۲۳. حسین کریمان. طهران در گذشته و حال. تهران ۱۳۵۵، انتشارات دانشگاه ملی ایران. ناصر پاکدامن، میرزا عبدالغفار

نجم‌الملک و تشخیص نفوس دارالخلافه، تهران ۱۳۵۳، فرهنگ ایران زمین

۲۴. اولیویه، همان، ص ۶۹

۲۵. همان، ص ۷۰.

۲۶. غلامحسین زرگری‌نژاد، (۱۳۸۶) سیاستنامه‌های قاجاری، ج ۱، تهران ۱۳۸۶، مؤسسه تحقیقات و توسعه علوم

انسانی، ص ۶۱۷

