

مقدمه:

در پی پیروزی انقلاب اسلامی ایران و حذف نظام شاهنشاهی از صحنه سیاسی کشور این اندیشه روز بروز بیشتر در اذهان قوت گرفت که جامعه اسلامی ایران چگونه می‌تواند به رشد و توسعه و اهداف و آرمانهای اجتماعی-اقتصادی-فرهنگی خود دست یابد؟

تردید نیست که این سؤال، اگر نه بزرگترین، لاقلاً یکی از بزرگترین و مهمترین سؤالاتی است که هم‌اینک در پیشروی دلسوزان و مسئولان جمهوری اسلامی و انقلاب قرار گرفته است. اینکه راه توسعه چیست و معیارهای آن کدامست؟ و اینکه چه شیوه‌هایی از «رشد» است که می‌توانند به صفت اسلامی متصف شده با الگوهای یک انقلاب مکتبی انطباق یافته، جامعه انقلاب اسلامی ایران را به مقصود و مطلوب نهائی خویش برسانند و... سؤالاتی هستند که حتی پاسخ دادن به آنها بسیاری از مشکلات مبتلا به امروزین ما را حل می‌کند.

اینست که باید باسعه صدر درصدد این تحلیل بر آئیم که راه چیست و چاه کدام؟ و به این نکته نیز اساساً توجه داشته باشیم که نوع پاسخ به این سؤال است که سمت‌گیریهای آینده انقلابی را که میراث خون‌گرانبار خیل شهداست، تعیین خواهد کرد.

در این راه، ضرورتاً می‌بایست اسباب و لوازم خاصی که برای بررسی و برنامه‌ریزی مورد نیاز است فراهم و در دسترس باشد. بعبارت دیگر، گذشته از بینش انقلابی اسلامی، از اساسی‌ترین لوازم چنین اقدامی، انجام مطالعات همه‌جانبه دقیق و مستند پیرامون کلیه زوایای مسائل ایدئولوژیک، اقتصادی، اجتماعی، حقوقی و سیاسی ایران در گذشته و حال و آینده است. فی‌الواقع همین مطالعات است که بخودی خود راه‌چلها را نیز به ما نشان می‌دهد. بهمین دلیل بعنوان یک ضرورت مبرم، باید انجام چنین مطالعاتی در دستور کار کلیه مراکز تحقیقاتی، مطالعاتی و برنامه‌ریزی مملکتی قرار گرفته و جدای از روزمرگیها و عمل‌زدگیها، در کلیه بخشهای اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی و غیره و با علم به اینموضوع که «توسعه» پیچیده‌ترین قسمت برنامه‌ریزی هر نظام است که با تمام اجزاء آن سروکار دارد، ببینیم کجا بودیم؟ کجا هستیم؟ و کجای خواهیم باشیم؟

بر این مبنا و با توجه به دلالتی که بعداً ذکر آنها خواهد رفت، چنین احساس شد که بررسی قوانین موضوعه در ربط با مسئله رشد و توسعه روستا، در دورانی از تاریخ معاصر ایران، از جمله مواردی است که می‌تواند بنوبه خود گوشه‌ای از تاریکیهای این راه را روشن کرده، تاحدی راهگشای نظام و خصوصاً قوه قانونگذاری جمهوری اسلامی قرار گیرد.

در این مقام بر آنیم که اساساً نحوه برنامه‌ریزی عمران روستائی را در دورانی که قانونگذاری در ایران شکل گرفت (یعنی از بدو مشروطیت) تا پیروزی انقلاب شکوهمند اسلامی در بهمن ۱۳۵۷ صرفاً از دیدگاه قوانین مصوب (که طبعاً بی‌ارتباط با موازین اقتصادی-اجتماعی نیز نیست) بطور اجمالی و فشرده، ارزیابی و تجزیه و تحلیل کنیم. ولی ضروریست پیش از آنکه وارد مباحث اصلی شویم، مواردی که تبیین آنها برای شناسائی بهترین تحقیق لازمست نیز- در حد یک مقدمه- مورد بررسی قرار گیرند.

# آثار تحولات

## اقتصادی-اجتماعی

### ایران در روستاها

#### (از دیدگاه قوانین)

(۱۳۲۰-۱۲۸۵)

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
مرکز جامعه‌شناسی



ب. نوروزی

اشاره:

اجتماعی ایران در روستاها در دوره ۱۳۲۰-۱۲۸۵ از دیدگاه قوانین می‌باشد که طی چند شماره از نظر گرامیتان خواهد گذشت.

مطلبی را که ذیلاً ملاحظه می‌کنید، خلاصه‌ای از یک مطالعه انجام شده در دفتر تحقیقات روستایی جهاد سازندگی، پیرامون اثرات تحولات اقتصادی،



### برنامه‌ریزی در پیش از مشروطه

قبلاً گفتیم که سعی بر اینست که مفهوم رشد و توسعه روستا را از درون قوانین مصوب دریابیم ولی باید اصولاً بدانیم که در ایران مسئله قانون و قانونگذاری از چه هنگامی شکل گرفت و پیش از آن چه عامل یا عواملی نقشی را که «قانون» برعهده گرفت، ایفا می‌کردند.

ناگفته پیداست که پدیده قانون و تقنین به معنای خاص، از هنگام صدور فرمان مشروطه توسط مظفرالدینشاه قاجار که در ۱۶ جمادی‌السنائی ۱۳۲۴ قمری، برابر با ۱۳ اسد ۱۲۸۵ شمسی صادر شد، تولد یافت و بفاصله چندماه پس از صدور این فرمان با تشکیل مجلس شورای ملی، نخستین قوانین به تصویب رسیده و به اعتباری عملاً دوران جدیدی در تاریخ معاصر ایران پدیدار گردید.

پیش از این تاریخ، بافت حکومتی و نظام اجتماعی ایران بگونه‌ای دیگر بود که طبق آن دولت و حکومت با جایگاه ویژه‌ای که داشتند، بر مبنای اصولی عمل می‌کردند که اساساً با آنچه ما امروزه بعنوان وظایف دولت می‌شناسیم، کاملاً متفاوت بود. در این زمینه ده‌نکته قابل ذکر است:

اولاً، در این دوران، جامعه ایران فاقد یک دولت مرکزی مقتدر است. اغلب مورخان، دوره سلطنت قاجار را (خصوصاً پس از موسس آن) دوران انحطاط کامل حکومت در ایران قلمداد می‌نمایند. در این زمان تمام سعی و کوشش حکومت بر اینست که مخارج دو چیز راه هر نحوی که شده است فراهم نماید. بدیگر سخن، در کارگردهای دولت، دو بخش دارای بیشترین نقش و اهمیت هستند: ۱- تأمین بودجه برای مخارج بی‌حد و حصر دربار و شاهزادگان و وابستگان آنها، ۲- تأمین هزینه

جنگهای سنگین و بی نتیجه ایران با کشورهای همسایه نظیر روسیه تزاری. تمام سعی و تلاش دست‌اندرکاران حکومتی بر این اصل بنا شده بود که باید تا آنجا که می‌توان مالیات اخذ کرد تا بتوان هزینه هنگفت این دو برنامه را تأمین نمود.

بعدها و بخصوص در دوره ناصرالدین شاه، با گسترش مراودات ایران با دول اروپائی، علاوه بر مالیاتها، منبع دیگری برای تأمین هزینه‌ها پدید آمد که همان بذل و بخشش‌های شاهانه تحت عنوان «اعطای امتیاز» که از جمله آنها می‌توان «امتیاز تنباکو»، قرارداد فضاحت‌بهار و ناتمام «ریستر و «امتیاز نامه داری» را نام برد. ولی درآمدهای حاصل از این قبیل فعالیتها نیز (صرفنظر از ماهیت استعماری آنها) مصرفی جز عیاشی ریزه‌خواران دربار و احياناً مخارج نظامی نداشت.

ثانیاً، دوران تاریخی جامعه ایران و بافت و ساختار اقتصادی آن را نمی‌توان در این زمینه نادیده انگاشت. بطور کلی با توجه به حاکمیت بزرگ مالکی از سوئی و بافت اجتماعی روستائی و بالطبع اقتصاد روستائی از سوی دیسگر، زم‌سینه‌های ایجاد شده بود که روند حرکتهای اقتصادی بشکل خود بخودی و در برخی موارد تحت تأثیر نظامات خود جوش در و نزاع عمل می‌کرد. در مورد این مطلب شرح بیشتری لازم است که اشاره می‌شود: نخستین نکته آنکه از میان جمعیت تقریباً ده میلیون نفری کشور در این دوره، اکثریت قریب باتفاق توده‌ها در میان روستاها زندگی کرده و نقش شهر صرفاً به برقراری رابطه بین مجموعه‌ای از روستاها خلاصه می‌شد. در این بین نوع رابطه روستائیان در بین خود بیشتر درونی بود و یک جامعه نیمه بسته را تشکیل می‌داد. همین عامل سبب می‌شد تا کلیه

فعالیتهای اقتصادی- اجتماعی روستا بر اساس آداب، رسوم و عرف موجود شکل گیرد و اگر گاه لازم می‌شد که در خارج از چار چوب نظام صورت گیرد (مثلاً اجبار مردم به پرداخت مالیات جدید) در اینصورت مهمترین عامل تعیین کننده، زور و قدرت بزرگ مالکان و حاکمان بود. بر این اساس می‌بینیم که در چنین نظامی نیاز به برنامه‌ریزی اقتصادی اجتماعی نبوده و کلیه مسائل را خود نظام، راساً حل می‌کرد. البته این توجه باید صورت گیرد که در اینجا در صدد ارزشگذاری بر هنجارهای اجتماعی آنهاستیم و صرفاً کلیاتی از نظام را به بررسی گذاشته‌ایم.

نهایتاً باید بگوئیم که بلحاظ نوع حکومت و ساختار اجتماعی- اقتصادی، نه فقط قانون در این زمان کاملاً بی‌معنا و مفهوم است، بلکه اصولاً چیزی بنام برنامه‌ریزی نیز وجود خارجی ندارد و اگر گاه به وقایعی بر می‌خوریم که صبغه‌هایی از نوعی برنامه‌ریزی دارد، باید آنرا نیز در چار چوب نظام عرفی و درون‌زای اجتماعی ارزیابی کرد.

برنامه‌ریزی از اوائل پیروزی مشروطه به بعد به این ترتیب، همانطور که قبلاً هم اشاره شد، نخستین گرایشات به جانب برنامه‌ریزی (در معنای اعم آن شامل کلیه جوانب اقتصادی- اجتماعی- سیاسی و فرهنگی) از هنگام تأسیس نخستین دوره مجلس شورای ملی در اشکال کلی و ابتدائی آغاز یافته است. چنانکه می‌بینیم در این زمان بتدریج قوانینی در زمینه تقسیمات کشوری، نحوه اخذ مالیات و... در اولین سالهای مشروطه تصویب می‌شوند.

این روند در دوره رضاخان سرعت بیشتری بخود گرفته و بتدریج به مراحل می‌رسیم که از



دیگر سخن نظرانی، که در مورد هر مسئله‌ای در بین افراد و جناح‌های مختلف یک حاکمیت وجود دارد، در قالب عبارات و مواد مصوب قوه تقنینیه در آمده، صورت رسمی بخود می‌گیرند. اینست که اگر با یک دید تحلیلی و موşkافانه به یک قانون نگاه کنیم، بخوبی قادر خواهیم بود که تا حد قابل توجهی به مبانی فکری رژیم تصویب کننده قانون پی ببریم.

باین وجود، برای تحلیل هرچه دقیقتر موضوعات مورد نظر، صرف اتکاء بقوانین کافی نظر نمی‌رسد. چه با توجه به موضوع و مطلب فوق‌الذکر بخوبی مشخص می‌شود که قانون در داخل یک بستر مشخص اجتماعی حرکت می‌کند، و از جهتی زائیده نظام اقتصادی- فرهنگی سیاسی حاکم است. بنابراین پیدا است که تحلیل قوانین (از یک دید اقتصادی- اجتماعی) آنگاه می‌تواند از دقت کافی برخوردار باشد که متوجه شرائط و اوضاع احوال جامعه از نقطه نظرات اجتماعی و اقتصادی و دیگر فاکتورهای دخیل در یک نظام حکومتی نیز باشد.

بهمین واسطه روش اتخاذ شده در این تحقیق مختصر، به این شکل است که اولاً مهمترین منابع و مأخذ مورد مراجعه ما قوانین مصوب دوره‌های مختلف مجلس شورایی و همچنین تصویب‌نامه‌های دولتی (که دارای قدرتی هم‌تراز قانون هستند) می‌باشد. بر این مبنا سعی بر اینست که از طریق قوانین مصوب ببینیم طرز تسلفی حکومتی (در هر دوره) از مسئله رشد و توسعه چه بوده و آنرا چگونه به اجرا در می‌آورده است. البته این یادآوری در اینجا ضروریست که چون در این نوشتار عمدتاً در جستجوی اندیشه حکومت در مورد رشد و توسعه

رشد و توسعه ایران در چند دهه گذشته (تقریباً از ۱۳۰۰ شمسی) ماهیتاً بر اساس خواستهای قدرتهای مسلط بوده است نه نیازها و اقمیتهای درونی کشور. اینجاست که گفته می‌شود باید برای تعیین جهت‌گیری آینده، کلیه آنچیزهایی را که اتفاق افتاده موبمو شناخت و ارزیابی کرد.

#### مختصری در مورد مفهوم قانون

یکی از مهمترین منابعی که قادر است لااقل بخش قابل توجهی از چگونگی نگرش بر مسئله رشد و توسعه در رژیمهای پیشین را به ما عرضه کند، «قوانین» هر دوره است.

چنانکه می‌دانیم هر حکومتی، خواه منطبق بایک ایدئولوژی مدون خاص (نظیر «رکسیسم یا اسلام») خواه فارغ از یک نظام ایدئولوژیک مشخص اعلام شده (همانند آنچه که در حکومتهای سرمایه‌داری ملاحظه می‌شود) دارای خطوط فکری مشخصی است که تفکر آنرا در بخشهای مختلف معین و منعکس می‌کند. اما این خطوط فکری مادام که فقط بعنوان «نظریه» و «تئوری» عنوان می‌شوند، در تحلیل اندیشه‌های حکومت فاقد ارزش‌اند.

زیرا صرفاً یکسری نظرات شخصی یا گروهی هستند که هر کسی می‌تواند مدعی آن باشد. هنگامی که می‌خواهیم طرز تلقی یک رژیم را از یک پدیده اجتماعی بدست آورده مورد تجزیه و تحلیل قرار دهیم، باید آن نظری را دنبال کنیم که از نظر همان حکومت رسمیت دارد. در اینجا است که به قانون بر می‌خوریم. در واقع «قانون عصاره تفکرات یک حکومت در یک زمینه خاص است» به

حدود سالهای ۱۳۱۰ به بعد، دولت‌گرایی فراوانی به برنامه‌ریزی داشته و حتی خود راساً دست به فعالیتهای فراوان اقتصادی می‌زند.

روند فوق در ادامه خود به دهه ۳۰ می‌رسد که نقطه آغاز دوران جدیدی است. در این دوره است که شیوه‌های امپریالیسم تغییر یافته و با اعمال روشهای مشخصی از رشد و توسعه، کشور را روز بروز بیشتر از پیش در عمق وابستگی فرو می‌برد.

از مجموع مطالب فوق به نتایج بسیار مهمی می‌رسیم که باید همواره مورد توجه ما باشند، باین ترتیب که:

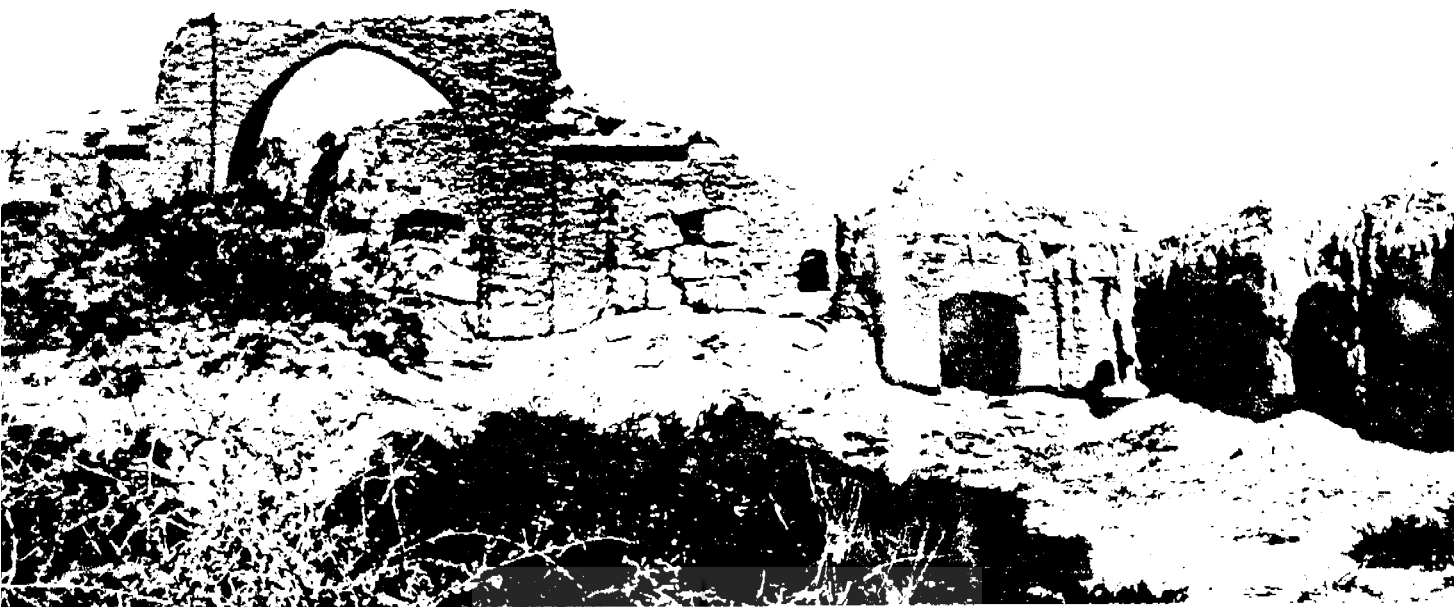
۱- اندیشه برنامه‌ریزی رشد و توسعه تا دوره مشروطه (و اگر دقیقتر بخواهیم بگوئیم تا اوائل حکومت رضاخان) در ایران وجود نداشته و نظامات اقتصادی- اجتماعی کشور در بستر تاریخی خود و بشکل عرفی و درون‌زا حرکت می‌کرد.

۲- بدنبال تغییراتی که هم‌زمان با این دوره، در اروپا پدیدار شد و انقلاب صنعتی به اوج شکوفایی خود رسید، فاصله عمیقی از لحاظ اقتصادی و تکنولوژیک (صرفنظر از دلائل آن) میان اروپائیان و ما ایجاد شد که تقویت و تکمیل سلطه سیاسی- اقتصادی آنها بر ما باعث گردید.

۳- بالمآل زمان آمادگی جامعه ایران برای انجام یک سری اصلاحات اساسی وزیربنائی با اوجگیری سیاستهای استعماری در کشور متقارن گردید.

۴- این تقارن نامیمون سبب شدت، تا پایه برنامه‌ریزی عمران و توسعه ایران توسط قدرتهای استعماری ریخته شده در ادامه نیز آنچنان ادامه یابد که منطبق با منافع ایشان و در مدار قدرتمداری هرچه بیشتر آنان باشد.

۵- بالاخره آنکه کل اندیشه حکومتی و نظام



آمارها و ارقام در زمینهای مختلف ناچاراً بیشتر به توصیفهای تاریخی- که خود می‌توانند تا اندازه‌ای جای آمار را بگیرند- خواهیم پرداخت همچنین در ایندوره نظر به اینکه اساس شیوه‌های استعماری معمول در ایران تفاوت چندانی نسبت به سالهای قبل از خود نـمـوده است، اوضاع درونی و بهـدادهای اجتماعی- اقتصادی را بیشتر اهمیت داده و مورد بررسی قرار می‌دهیم.

در دوره دوم نیز هر چند فقر اطلاعاتی شدید کماکان وجود دارد، ولی آمارها در حدی هستند که بتوان با در نظر گرفتن تقریب در آنها به مسائل مهم آندوران از اینطریق آگاهی‌هایی یافت. بعلاوه تغییرات اساسی در شیوه‌های نفوذی امپریالیزم و تحولات نظام جهانی در ایندوره نکاتی هستند که خلاصه «مورد ارزیابی قرار گرفته و از طرف دیگر در تحلیل تحولات اجتماعی کشور نقش آنها نیز مورد توجه واقع می‌شود. (در مورد دوره‌های بعد در دفاتر بعد سخن خواهیم گفت).

(ادامه دارد)

زیر نویس

۱- اینکه ایران از لحاظ نوع نظام و مناسبات تولیدی، در ایندوره دارای نظام فئودالی است یا اشرافیت زمیندار یا... یعنی دقیق و پیچیده است که از دیدگاههای مختلف مورد بحث قرار گرفته و در آن اختلافات زیادی است. در مجموع از آنجائی که تعیین این امر فعلاً خارج از موضوع بحث حاضر است، از اظهار نظر قطعی در این زمینه خودداری می‌شود ولی در مجموع با توجه به ویژگیهای کشور ایران بنظر می‌رسد که بتوان لاقلاً حاکمیت نوعی بزرگ مالکی را در ایران قطعی تلقی نمود و به همین دلیل عموماً از این اصطلاح در نوشتار حاضر استفاده خواهد شد.

اقتصادی- اجتماعی کشور نقش برجسته و محوری داشتند، حتی‌المقدور و بمیزانی که روشنگر علل اساسی تغییرات درونی نظام روستائی کشور باشند مورد نقد و بررسی قرار گرفتند.

این تحقیق بطور عمده دو دوره از تاریخ معاصر ایران را در بر می‌گیرد:

دوره اول: از آغاز مشروطه تا کودتای رضاخانی. این دوره که از ۱۲۸۵ تا ۱۲۹۹ بطول می‌انجامد، دربردارنده دوره حساسی است که می‌توان آنرا بعنوان یکی برای عبور از نظام کهن و رسوم عرفی جامعه بسمت پایه‌گذاری نظام جدید، تلقی نمود.

دوره دوم: دوره رضاخانی از ۱۲۹۹ تا ۱۳۲۰. در این برش تاریخی مسائلی وجود دارند که شالوده بسیاری از تحولات بعدی جامعه ایران را پی‌ریزی نمودند. تغییر کار کرد دولت در داخل ساخت اجتماعی، پیدایش نظام جدید دولتی، برنامه‌ریزیهای اقتصادی- اجتماعی، تأسیس کارخانجات مدرن، ساختمان راه‌آهن، احداث جاده‌ها و... مجموعاً کشور را دستخوش تحولات و دگرگونیهای پر دامنه‌ای نمودند که در گذشته سابقه نداشت و از لحاظ خطوط کلی در دوره‌های بعد نیز استمرار یافت.

روش تحلیل این تحقیق اصولاً بر این پایه استوار شده است که تحولات و دگرگونیهای جامعه روستائی را می‌باید در پرتو مجموعه تحولات کشوری در سطح ملی مورد بررسی قرار داد. عدم رضایت چنین نکته‌ای چه بسا که به نتایج ناقص یا حتی اشتباه منجر شود. این روش همچنین در جنبه‌های دیگر بفرآخور هر یک از دوره‌بندی‌های فوق و تفاوت‌های آنها انصاف پذیر است. به این ترتیب که خصوصاً در دوره اول بدلیل فقدان شدید

هستیم و این نظرها داریم که قوانین مصوب قادر به نمایش اندیشه حکومت هستند، طبیعی است، که این مسئله که آیا فلان قانون به اجرا درآمد یا نه؟ و اگر اجرا شده است چه روندی را طی کرده و بسه چه نتایجی انجامیده است؟ در چارچوب بحث ما اهمیت چندانی نداشته و غیر از برخی موارد خاص که سعی خواهیم کرد، سوالات اخیراً در مورد برخی قوانین پاسخ دهیم، در سایر موارد، پیگیری چندانی در این قبیل سوالات نخواهیم داشت.

ثانیاً، چون همانطور که گفتیم قانون، خود زائیده نظامات اجتماعی حاکم است، جایجا کوشش خواهد شد، زمینهای اجتماعی- اقتصادی- سیاسی موضوعات مورد بحث نیز، مورد ارزیابی قرار گرفته، به شان تصویب قوانینی که مورد گفتگوست آگاهی بیشتری حاصل شود.

نکته دیگری که یادآوری آن ضروریست، اینست که در هنگام تحلیل تحولات روستائی، نمی‌توان از روند تغییرات و تحولاتی که در درون کل جامعه کشور بوقوع می‌پیوندد، غفلت نمود. به بیان دیگر، بدون در نظر گرفتن فرآیند دگرگونیهای عمومی کشور در مقیاس ملی، در تحلیل چگونگی و چرایی تغییرات مختلفی که درون ساختار روستائی بوقوع پیوسته است، احتمالاً نتایج اشتباهی بدست خواهد آمد. بعنوان مثال در بررسی علل روند فزاینده جایجائی ناپنجار جمعیت که بر اثر آن بسیاری از مسائل روستائی کشور با تغییرات تخریبی فراوانی مواجه شد، قهراً و قطعاً می‌بایست مسائلی از قبیل صنعت و بازرگانی کشور در مقیاس ملی (که خارج از چارچوبه مسائل صرفاً روستائی هستند) نیز مورد توجه و ارزیابی قرار گیرند. بهمین جهت است که در این نوشتار، مسائلی نیز که در ساختار