



● یونس شاه حسینی

مدیریت روستایی در ایران از کدخدایی تا دهیاری

مدیریت روستایی در ایران باستان

اوضاع طبیعی و جغرافیایی ایران از دیرباز شیوه زندگی و سکونت ایرانیان را تحت تأثیر خود قرار داده است. مسائلی همچون دفاع در مقابل سایر افراد و گروهها، حوادث و بلایای طبیعی و حیوانات درنده، وجود منابع و آب و خاک در مناطق خاص، از جمله عواملی می‌باشند که باعث ایجاد دوام و بقای روستائینی در این سرزمین گردیده است و ضمناً این دهکده‌ها، نمونه و سرمشقی برای ایجاد مساکن مهاجرین به این کشور نیز گردید. به موجب اطلاعات دقیق و مستند حدود ۵۰۰۰ سال قبل از میلاد، در بیشتر نواحی این سرزمین زندگی ده‌نشینی برقرار شده بود و عموم قبایل مختلف با یک نوع الگوی کلی و متشابه به حیات خود ادامه می‌دادند.^۱

در اوایل دوره نوسنگی مردم به صورت گروه‌هایی مجتمع در دهکده‌ها زندگی می‌کردند و به احتمال زیاد دهکده بزرگترین واحد سیاسی بوده است. رئیس هر دهکده، مردانش را به جنگ می‌برد و کارهای اجتماعی جامعه را اداره می‌کرد و مسلماً از قدرت خود در مورد فیصله دادن به مرافعات و حفظ آرامش در داخل جامعه استفاده می‌کرد موقع انتخاب رئیس، آن کس که از همه لایق‌تر بود، زمام امور را به دست می‌گرفت.^۲

با توجه به این که اساساً شیوه زندگی در ایران باستان عمدتاً روستایی بوده است، حاکمان و پادشاهان برای عمران و آبادانی روستاها اهمیت خاص قائل بودند چنانکه بلعمی در کتاب خود آورده است: «منوچهر، به هر شهری و به هر دهی، دهقانان را گفت که آبادانی این ده را از شما خواهم و رعیت را بفرمود که فرمان این دهقانان کنید تا این جهان آباد شود». همچنین از کتاب کهن اوستا چنین برمی‌آید که در دین زرتشت، روستائینان از اهمیت و اعتبار بسیار بالایی برخوردار بوده‌اند. چنانکه در این کتاب آمده است: «این آبها و زمینها و گیاهها و ابخورها را خواستار ستانیدنیم و دارنده این روستاها را خواستار ستانیدنیم».^۳

سازمانهای اجتماعی که در «گانه‌ها» و «یشته‌ها» ذکر شده، بدون تردید تاریخ دوره ماقبل هخامنشیان ایران را منعکس کرده است. واحد اساس اجتماعی در آن دوره «ویس» به شمار می‌رفت. «ویس» یعنی قبیله و همچنین «ده»

در زمان ساسانیان روستائیان بزرگترین توده ملت را تشکیل می‌دادند و قانوناً آزاد بودند (یعنی برده شناخته نمی‌شدند) ولی به هر صورت افرادی وابسته به زمین درآمد بودند و با اراضی و دهکده‌ها فروخته می‌شدند.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

که نقطه سکونت قبیله است. حکمران ده، "ویسپاتی" نامیده می‌شد.^۵

دوره ماد

با مطالعه طرز سازمان اجتماعی مادها مشخص می‌شود که نحوه سازمان روستاها و ایلات در روستا، با حفظ اساس سازمان خانواده و قبیله ملحوظ شده است.

هرودوت می‌گوید مادیها مجامع و مجالس خلق داشتند و بدون شک شوراهای شیوخ از مهمترین مردمان نیز وجود داشته است. اوستا نیز از این گونه جلسات و شوراها به نام "هنجمن (Hanjamana)" (انجمن) و "ویاخ" و "یاخمان" یاد می‌کند. بنابر قطعه‌ای که از کتیبه بیستون نقل شده، "ویس" واحد اقتصادی جامعه بود. ضمناً ویس تنها به معنی خاندان و عشیره و عشایر نیست، بلکه نام متداول دهکده و نقطه مسکونی نیز می‌باشد و این می‌رساند که در آغاز دهکده‌ها عشیرتی و خاندانی بودند. بنابر این "خداوند ویس" در اوستا (Vispati) تنها پیر، شیخ خاندان و عشیره نبود، بلکه رئیس ده - دهکده - نیز محسوب می‌گشت.^۶

شاید "ده دژ" مقر فرمانروایان خردی بوده که در منابع آشوری مذکور است و در اوستا نیز به نام "ساستر (Saster)" آمده است.

ناحیه‌ای که تابع این فرمانروا بوده به دژ وی مربوط بود و "خشائرا" به معنی قدرت و قلمرو خوانده می‌شد. این خداوند (پیر) ده که انتخابی بوده در عین حال داور انتخابی و رئیس دادگاه جماعت نیز بوده است.^۷

دوره هخامنشیان

در دوره هخامنشیان، زمین‌های عینی فراوانی برای استقرار فنودالیسم اقطاعی در تمام قلمرو شاهنشاهی وجود داشت. قلمروهای خارج از نواحی پارس و ماد که در شرق و شمال شرقی در حوزه تسلط و دسترسی بودند و همچنین کشورهای مفتوحه دوردست که سرزمین‌های فراوانی را برای اداره به روش اقطاعی در اختیار قرار می‌دادند. مطابق اسناد به دست آمده، زمین‌داران بزرگ به هر عنوان، دارای گماشتگان یا مباشرانی بودند که به جای آنان با روستائیان به تصفیه حساب می‌پرداختند، این مباشران چون گماشته ارباب بودند، ناگزیر به سود وی و زیان روستائیان کارسازی می‌کردند.^۸

دوره اشکانیان

در این دوره طبقه فنودال هرگاه اراده می‌کردند رعایای خویش را برای جنگ با دشمنان خارجی و گاه برای برانداختن شاه مسلح می‌کردند و ظاهراً کشاورزانی که موظف به خدمت جنگی بودند تحت تسلط رؤسای ده اداره می‌شدند.^۹

در این دوره محاسبه و وصول مالیات و باج (مالیات سرانه) در شهرها بر عهده "خرماتستریا-ها (Xrematisterya)" و "خرنوفیلاکیا-ها (Xreophilakia)" بود و در دهکده‌هایی که به شهرها وابسته بودند، کارمندان مربوط به "اسانم" آنها که نازلترین واحد اداری و ارضی ساتراپ‌نشین بودند، این نقش را ایفا می‌نمودند.^{۱۱}

دوره ساسانیان

در زمان ساسانیان روستائیان بزرگترین توده ملت را تشکیل می‌دادند و قانوناً آزاد بودند (یعنی برده شناخته نمی‌شد) ولی به هر صورت افرادی وابسته به زمین درآمده بودند و با اراضی و دهکده‌ها فروخته می‌شدند.^{۱۲}

در زمان ساسانیان روستائیان شامل دهگانان (دهقانان یا دیهقانان) و سرفها می‌شد. دهقانان را نه مالک عمده، بلکه می‌توان مالک معتبر خواند. زمینهای اینان متعدد و خیلی پهناور نبود و حداکثر به حدود یک پارچه ده می‌رسید. اینان را "آزادگان" نیز می‌گفتند که دوره اشکانیان از توجهی مناسب عنوان خود برخوردار نبودند.

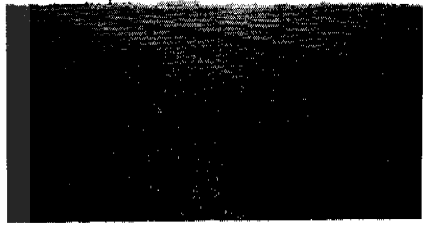
گیرشمن می‌نویسد: طبقه حاکمه در زمان ساسانیان شامل صاحب منصبان کشور، رؤسای ادارات و مرتبه‌داران سلطنتی بودند و در پایین‌ترین پلکان مراتب مذکور "آزادگان" قرار داشتند و آنان نجیبی کوچک و مالک املاک یا رؤسای دهکده‌ها بودند و ارتباط بین روستائیان و حکومت مرکزی را تأمین می‌کردند.^{۱۳}

کریستین سن درباره طبقه دهقانان دارای نظر جامع‌تری است وی می‌نویسد: دهقانان جزء نجیبی درجه دوم محسوب می‌شدند که عده آنان در زمان ساسانیان معتنا به است. این طبقه در سراسر کشور پراکنده بود و مستخدمین (کارگزاران) زبردست ایلات و ولایات از میان این طبقه انتخاب می‌شده‌اند، از طرف دیگر نجیبی درجه دوم که آنان را کدک خودایان (Khuadhayan kadhagh) (کدخدایان) و دیهقانان (deh kanan) (دهقانان - رؤسای قریه) می‌گفته‌اند، اقتدارشان منوط به این بود که اداره امور محلی را تا به آنها می‌رسید. دهقانان در مقابل زارعین دارای ان موقع و مقامی که ملاک داشته نبوده‌اند از لحاظ دیگر می‌توان دهقانان را نماینده دولت در میان رعیت خالصه گفت وظیفه عمده او در این صورت وصول مالیات بوده است.^{۱۴}

سرفها، کشاورزان بنده وابسته به زمین بودند که از خود استقلال نداشتند و هرگز از تعلیم و تربیت برخوردار نمی‌شده‌اند و به دولت یا یکی از بزرگان تعلق داشتند اینان همیشه با زمین خرید و فروش می‌شدند به نظر می‌رسد تعیین و انتخاب "دهخدایان"، "دهقانان" و افرادی از این قبیله و با این عناوین از سوی حکومت در روستاها، از زمانهای قدیم تاکنون اغلب به منظور جمع‌آوری و وصول خراج و مالیات از روستائیان و کشاورزان بوده است و در متون کهن و اسناد تاریخی هر کجا که به چنین عناوینی برمی‌خوریم، جمع‌آوری و وصول خراج و مالیات از اولین و مهمترین وظایف آنها شمرده شده است و هرگاه نیز در برخی مواقع به لزوم آباد نگه داشتن روستاها اشاره می‌شود به خاطر استمرار وصول خراج و مالیات است و بس، و نه ادای حقوق دولت نسبت به مردم روستائین.

دوران اسلامی

اوضاع طبیعی و جغرافیایی ایران از دیرباز شیوه زندگی و سکونت ایرانیان را تحت تأثیر خود قرار داده است. مسائلی همچون دفاع در مقابل سایر افراد و گروهها، حوادث و بلاهای طبیعی و حیوانات درنده، وجود منابع آب و خاک در مناطق خاص، از جمله عواملی می‌باشند که باعث ایجاد و دوام و بقای روستائینی در این سرزمین گردیده است



پس از فتح ایران به دست مسلمانان، در هر یک از سرزمین‌های شکست خورده اغلب اقداماتی که در مورد مسائل مملکتی پیش می‌آمد، مبتنی بر اصول و قواعد کلی نبود و جنبه اختصاصی داشت یعنی از نوع اقداماتی بود که برای یک موضوع بخصوص و در یک مورد بخصوص به اجرا درمی‌آمد.

پس از فتح ایران به دست مسلمانان، در هر یک از سرزمین‌های شکست خورده اغلب اقداماتی که در مورد مسائل مملکتی پیش می‌آمد، مبتنی بر اصول و قواعد کلی نبود و جنبه اختصاصی داشت یعنی از نوع اقداماتی بود که برای یک موضوع بخصوص و در یک مورد بخصوص به اجرا درمی‌آمد.^{۱۵} پس از فتح خراسان به دست اعراب، رؤسای محلی که غالباً بر طبق شرایط مذکور در عهدنامه‌ها، تسلیم شده بودند به پرداخت مبلغ معین سالیانه‌ای رضایت دادند و تا آنجا که مطلب مربوط به مؤدیان مالیات بود، هر کس مطابق معمول دوره ساسانی مالیات می‌پرداخت، رؤسای محلی آن چنانچه می‌خواستند مالیات را وصول می‌کردند و مبلغی را که به گردن گرفته بودند بتاریبان می‌پرداختند.^{۱۶}

از قرن سوم به بعد که خلافت عباسی راه زوال سپرد، یکی از انواع بسیار مهم زمین‌داری، یعنی اقطاع رواج یافت و این کلمه در آن واحد هم دلالت می‌کند بر واگذار کردن زمین و هم بر اعطای عواید آن بر اشخاص. اصل و منشاء اقطاع به صدر اسلام برمی‌گردد اما تنها در دوره سلجوقیان در قرن پنجم بود که این نوع زمین‌داری، مهمترین انواع آن در مملکت شد.^{۱۷}

اسنادی که درباره چگونگی اداره امور مملکت بجای مانده و در جزئیات بحث کرده باشد، فراوان نیست و چنین سندی را مؤلف تاریخ قم در کتاب خود آورده است.^{۱۸} در این سند دستورالعمل و چگونگی محاسبه و وصول مالیات اراضی زراعی و باغات به طور دقیق آمده است.

در این دوره معمولاً خراج به درهم تعیین می‌شد و برای آنکه بدهی هر یک از مؤدیان مالیات را معلوم کنند، مبلغی را که او می‌بایست بپردازد با ضرب ثابتی به دینار طلا تسعیر می‌کردند و دوباره این مقدار به دینار رایج تسعیر می‌شد. این کار به دست واسطه‌ها یا دلال‌هایی صورت می‌گرفت که به "جهیز" معروف بودند.^{۱۹}

دوره سلجوقیان

در دوره سلجوقیان روش اقطاع بزرگترین خاصیت اداره و اراضی سلجوقیان است در این دوره خواجه نظام‌الملک، وزیر سلجوقیان در روش اقطاع وحدتی پدید آورد. از نظر نظام‌الملک، عقیده قدیم مبنی بر ترویج کشاورزی، اساس اعطای اقطاع‌التملیک به معنی اصلی بوده است.^{۲۰}

در این دوره حمایت‌های خواجه نظام‌الملک از روستائینان و اعطای حق شکایت از مالکان به آنان، بر قدرت کدخدایان و روستائیان افزود.

دوره صفویه

در دوران صفویه منصب کدخدایی، هم در شهرها و هم در مناطق روستایی، به اوج اعتبار خود می‌رسد.^{۲۱} اداره امور محلی با کدخدایان بود که ظاهراً مسئول وصول مالیات و عوارض بودند و بر سکنه دهات نوعی ریاست داشتند. اهمیت منصب و مقام کدخدایی در روستاها، در زمان شاه عباس اول که در تاریخ ۱۰۰۶ (۱۵۹۸ م) به عنوان شیخ شهباز بن شیخ حیدر (یکی از مالکان فارس) صادر شده است به وضوح روشن است.^{۲۲}

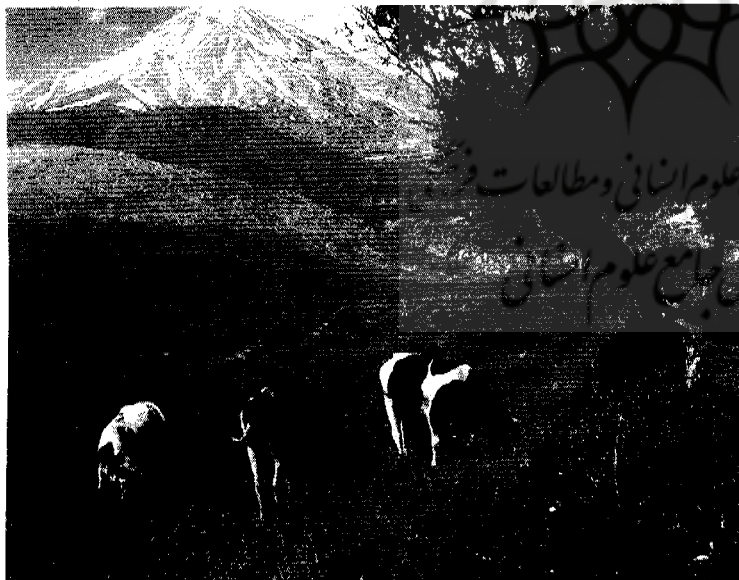
از نظر تاریخ زمین‌داری و اداره امور اراضی، دوره افشاریه اهمیت فراوانی ندارد و موجب تغییرات و تحولات دیرپایی در این باره نشده است. ظاهراً میل غالب بر این بوده است که در اداره امور تیول‌ها و سیورغالها^{۲۳} نظارت بیشتری کنند و آنها را از صاحبانشان پس بگیرند. ولی دوران فرمانروایی نادر چندان کوتاه بود و گرفتاریهای خارجی و در آن واحد داخلی او به قدری بود که نتوانست راه و رسم تیول دادن را دگرگون کند.^{۲۴} با این حال امنیت در عهد نادر ظاهراً تا حدی بیشتر شده بود و مردم نسبتاً با اطمینان خاطر سفر می‌کردند، چه نادر، کدخدایی هر دهی را مسئول شکایات و حوادث قلمرو خود کرده بود.^{۲۵}

دوره قاجار

در دوره قاجاریه، اداره امور محلی بیشتر بر حسب "عرف" یا قوانین عادی صورت می‌گرفت و مجریان آن عبارت بودند از شاه و نواب او و ولات و حکام و سایر مأموران محلی و کدخدایان اوامر آنان با دست زورمند قدرت اجرا می‌شد. کدخدایان مجاز بودند که مجازاتی خفیف درباره زیردستان روا دارند و جریمه‌های مختصر بر آنان تحمیل کنند.^{۲۶} از نظر اداره امور محلی و اجرای عدالت در مملکت چندان اختلافاتی میان اواخر و اوائل دوره قاجاریه وجود نداشت در دهات متعلق به عمده مالکان، تمام مراعات مربوط به مردم ده را مالک رسیدگی می‌کرد و قدرت او از طریق "مباشراً" یا کدخدای ده اعمال می‌شد همین قدرت را تیولدار در دهی که تیول او بوده، داشته است.^{۲۷}

پس از انقلاب مشروطیت، مجلس شورای اسلامی در ربیع‌الثانی سال ۱۳۲۵ ه. ق. (۱۲۸۶ ه. ش) اصلاحاتی در امور مربوط به زمین‌داری و امور مالیات ارضی انجام داد که مهمترین آن لغو تیولداری بود.^{۲۸} همچنین در خرداد ۱۲۸۶ ه. ش، قانون تشکیل انجمنهای ایالتی و ولایتی به تصویب رسید که تا اندازه‌ای مانع از تمرکز امور مملکتی می‌شد، اما این قانون هرگز جامه عمل نپوشید.^{۲۹} به دنبال این قانون، در چهاردهم ذی‌قعدة سال ۱۳۲۵ ه. ق. (۱۲۸۶ ه. ش) قانونی تحت عنوان قانون تشکیلات ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام به تصویب مجلس رسید که

در قانون تقسیمات کشوری و
وظایف فرمانداران و بخشداران
(۱۳۱۶) مقام و منصب کدخدایی
برای اداره امور ده پیش‌بینی
شده بود ولی در کنار آن منصب
جدید نیز تحت عنوان "دهدار"
تعریف شده بود که نماینده دولت
در روستاها معرفی گردیده است،
"دهدار" به پیشنهاد بخشدار و
حکم فرماندار و کدخدا به معرفی
مالک و پیشنهاد بخشدار و حکم
فرماندار تعیین می‌شود.



مقصود از آن تجدید تشکیلات مربوط به اداره امور ولایات بود. در فصل دهم این قانون تحت عنوان "در باب کدخداهای و امور راجعه به قرا" آمده است. اداره کردن امور ده به عهده کدخداست که به رضایت اکثر ساکنین ده و به تصویب مباشر و مالک و امضای نائب‌الحکومه بدین سمت استقرار می‌یابد.^{۲۰}

بر اساس این قانون در سلسله مراتب حکومتی ابتدا حاکم، نائب‌الحکومه، اداره نظمیته شهری و بلوکی و بالاخره کدخدا قرار داشته است. همچنین اداره هر ناحیه روستائی به شخصی تحت عنوان "ضابط" محول گردیده بود.

وظایف کدخدا علاوه بر رسیدگی و مراقبت بر امور رعیتی و فلاحتی مطابق دستور و نظر مالک به طور کلی شامل اجرای بخشنامه‌های حکومتی، همکاری در وصول مالیات و عوارض حفظ امنیت و نظم و همکاری با نظمیته و تسهیل اجرای وظایف ادارات و عوامل حکومتی بود.^{۲۱}

دوره پهلوی

در زمان رضاشاه تغییراتی در اداره امور محلی پدید آمد. در پاره‌ای از موارد، اساس این تغییرات تبدیل برخی موارد "عرفی" به قانون بود. چنانکه کدخدایی در روستاها به صورت قانون درآمد. در بیستم آذرماه سال ۱۳۱۴ ش، قانون مربوط به "کدخدایان" بنام "قانون کدخدایی" به تصویب مجلس رسید. به موجب این قانون "کدخدا نماینده مالک و مسئول اجرای قوانین و نظامنامه‌هایی است که از طرف دولت به او مراجعه می‌شود. همچنین بر اساس همین قانون، کدخدا توسط مالک یا مالکین به حکومت یا نائب‌الحکومه محل معرفی می‌شد و حکم کدخدا توسط حکومت محل صادر می‌گردید. وظایف کدخدا در این قانون، تفاوت چندانی با قانون سال ۱۲۸۶ ش نداشته است.^{۲۲} آئین‌نامه این قانون در نوزدهم آذرماه سال ۱۳۱۸ تحت عنوان آئین‌نامه تکالیف کدخدایان در امور مربوط به نظام وظیفه، آمار و ثبت احوال به تصویب هیئت وزیران رسید که بر اساس آن وظایف و تکالیف کدخدایان در امور مذکور معین گردیده بود.^{۲۳}

بر این اساس، کدخدا از یک طرف حافظ منافع مالک و از طرف دیگر موظف به اجرای قوانین حکومتی بود. همچنین در قانون تقسیمات کشوری و وظایف فرمانداران و بخشداران (۱۳۱۶) مقام و منصب کدخدایی برای اداره امور ده پیش‌بینی شده بود ولی در کنار آن منصب جدید نیز تحت عنوان "دهدار" تعریف شده بود که نماینده دولت در روستاها معرفی گردیده است.^{۲۴} "دهدار" به پیشنهاد بخشدار و حکم فرماندار و کدخدا به معرفی مالک و پیشنهاد بخشدار و حکم فرماندار تعیین می‌شد.^{۲۵} به نظر می‌رسد، با توجه به اینکه کدخدا با معرفی مالکین معرفی می‌شده‌اند، دولت برای کاستن از قدرت مالکین و کدخدایان، "دهدار" را به عنوان نماینده دولت در روستاها منصوب کرده است.

هر روستا یک کدخدا داشت که مسئولیت اصلی او حفظ امنیت روستا و نمایندگی در روستا در تعامل و ارتباط با سایر روستاها، مأموران حکومتی و عشایر کوچنده بود.^{۲۶}

مهمترین قابلیت کدخدا برخورداری از تجربه در امور کشاورزی بود. در اکثر روستاها، مالکان، یکی از زارعان را به کدخدایی بر می‌گزیدند. از جمله امتیازاتی که این کدخدا می‌گرفت حق تصاحب محصول قسمتی یا همه زمین زیر کشت خود بود گاه مالک به او مزدی ماهانه یا سالیانه نیز می‌داد. در بیشتر موارد پرداخت به کدخدا از محصول صورت می‌گرفت این پرداخت اغلب از محل عوارضی صورت می‌گرفت که قبل از تسهیم محصول میان مالک و زارع از محصول جدا می‌شد.

همچنین در قانون تقسیمات کشوری شورای بخش متشکل از بخشدار و رؤسای اموری کشوری و مالکین و زارعین بخش پیش‌بینی شده بود که مهمترین وظایف آن در قبال روستائیان عبارت بود از: بررسی وضعیت روستاها و علل تخریب آنها و پیشنهاد برنامه‌های مقتضی برای عمران آنها، احداث راههای روستائی رفع احتیاجات بهداشتی و سایر نیازهای آنها، اهتمام در تشکیل شرکتهای فلاحی و بهره‌برداری، راهنمایی و دادن تعلیمات فلاحی به مالکین و رعایا و...

چندی بعد در ۲۵ آبان ۱۳۱۶، قانون عمران به تصویب مجلس رسید که بر مبنای آن مالک یا مالکین اراضی زراعی مکلف به عمران روستاها بودند. در قانون مزبور عمران عبارت بود از حاصل شدن حداکثر استفاده زراعی به وسیله احداث و احیاء و تعمیر قنوات دائر کردن و دائر نگه داشتن اراضی بایر احداث خانه‌های رعیتی راههای فرعی بین روستاها، ایجاد پست‌های بهداشتی و خشک کردن اراضی باتلاقی.

در این قانون تأمین منابع و اعتبار لازم برای عمران روستاها بر عهده مالکین روستاها گذاشته شده بود و برنامه‌ریزی عملیات عمرانی هر دهستان بر اساس نیازها و استعدادهای هر دهستان به شورای بخش واگذار گردیده بود.^{۲۷}

همه بزرگ مالکان دور از املاک خود زندگی می‌کردند، تعداد اندکی هم که در روستاها زندگی می‌کردند فقط در یکی از چند روستای تحت مالکیت خود سکونت می‌گزیدند، بنابراین مالک غایب متکی بر مباشرانی بود که منافع او را در روستاها حفظ می‌کردند. مباشر اداره همه امور مالک به ویژه آنهایی که مستقیماً به تولیدات کشاورزی مربوط می‌شد، بر عهده داشت.^{۲۸}

در سال ۱۳۳۵، قانون اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات به منظور ایجاد هماهنگی در بهبود امور اجتماعی روستاها و ترقی سطح زندگی و رفاه روستائیان به تصویب رسید. که بر اساس آن مدیریت امور مربوط به روستاها را به انجمنی متشکل از پنج نفر تحت عنوان انجمن ده شامل یک نفر از طرف مالک یا مالکین، کدخدای ده، یک نفر به انتخاب زارعین روستا و دو نفر از زارعین با توافق مالک و زارع، سپرده شد اعضاء این انجمن هر دو سال یکبار انتخاب می‌گردید. برای اجرای طرحهای عمرانی در روستاها پنج درصد سهم مالکانه روستاها از کلیه



در ۲۵ آبان ۱۳۱۶، قانون عمران به تصویب مجلس رسید که بر مبنای آن مالک یا مالکین اراضی زراعی مکلف به عمران روستاها بودند. در قانون مزبور عمران عبارت بود از حاصل شدن حداکثر استفاده زراعی به وسیله احداث و احیاء و تعمیر قنوات دائر کردن و دائر نگه داشتن اراضی بایر احداث خانه‌های رعیتی و تأسیس راههای فرعی بین روستاها، ایجاد پست‌های بهداشتی و خشک کردن اراضی باتلاقی.

قانون دیگری که در این زمینه تصویب گردید، قانون تشکیل انجمن‌های ده و اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات بود که در سال ۱۳۴۲ به تصویب مجلس رسید بر اساس این قانون روستاهای با جمعیت حداقل ۲۵۰ نفر (یا ۵۰ خانوار) انجمن ده مرکب از ۵ نفر از بین ساکنان روستا و با رأی اهالی همان روستا انتخاب می‌شدند. درآمد این انجمن ۲ درصد از کلیه محصولات کشاورزی و هرگونه عوائد دیگری که در ده تحصیل می‌شد را شامل می‌شد و کدخدای ده مسئول وصول درآمد انجمن ده محسوب می‌گشت.^{۴۰}

در سال ۱۳۵۴ قانون تشکیل انجمن ده و دهبانی به تصویب رسید که بر اساس آن در ده انجمنی تشکیل می‌شود که مستقیماً و با رأی مردم روستا انتخاب می‌شوند. تعداد افراد انجمن ده بین ۵ تا ۱۱ نفر به تناسب جمعیت روستا بود. از جمله وظایف هر انجمن ده، انتخاب یک نفر به عنوان "دهبان" به مدت چهار سال بوده است. دهبان با انتخاب انجمن ده و تأیید بخشدار و به حکم فرماندار منصوب می‌گردید و مجری مصوبات انجمن ده و اجرای دستوراتی بود که از طرف سازمانهای دولتی و وابسته به دولت به وسیله بخشدار ابلاغ می‌گردید.^{۴۱} این قوانین بخشی از کوشش‌هایی بود که برای تحکیم کنترل حکومت مرکزی سایر استانها و نواحی روستائی صورت می‌گرفت. در طی سالهای ۱۳۱۶ تا ۱۳۴۲، مقامات دولتی نفوذ روزافزونی در روستاها پیدا کردند در این روند کدخدا میان روستائیان و دولت نقش واسطه را ایفاء می‌کرد.^{۴۲}

برخی پژوهشگران، حتی برنامه اصلاحات ارضی را نیز تصمیم شاه به مداخله در جامعه روستائی در جهت تحکیم قدرت حکومتی در روستاها از طریق پایان دادن به قدرت مطلق مالکان عمده می‌دانند.^{۴۳} هرچند نهاد تاریخی کدخدا پس از برنامه اصلاحات ارضی در سال ۱۳۴۲ نیز در صحنه مدیریت وجود دارد، ولی باید به خاطر داشت که کدخدا تا قبل از این تاریخ در برابر بزرگ مالکان مسئول بود و از این تاریخ به بعد وظیفه اصلی او ایفاء نقش واسطه میان حکومت و روستائیان بود.

بطور کلی نقش کدخدایان، از زمان اصلاحات ارضی به بعد این تصور را پیش می‌آورد که ماهیت وظیفه سرپرستی روستاها تغییری نکرده است یعنی خواه پیش و خواه پس از اصلاحات ارضی کدخداها در عمل نماینده کسانی بودند که هدف آنها کنترل روستائیان بود.

گرچه حکومت مرکزی برای پیش بردن اهداف سیاسی خود در مناطق روستائی از کدخداها سود می‌برد، اما تمایلی نداشت که قدرت کدخداها را با محول کردن مسئولیت‌های گسترده بیشتر کند. بنابراین چند تشکیلات جدید دیگر هم به راه انداخت که در اداره امور روستاها با کدخدا سهیم بودند که مهم‌ترین آنها تشکیل انجمنهای ده و شرکتهای تعاونی روستائی، سپاهیان بهداشت، دانش و ترویج و آبادانی بود.

به رغم سرسپردگی کامل اغلب کدخدایان به حکومت، برخی از مقامات با این روش مخالف بودند از این رو در سراسر دهه ۱۳۵۰ بحث‌هایی در جریان بود که برنامه استخدام و آموزش ۶۰۰۰۰ فارغ التحصیل دانشگاهی برای احراز مقام کدخدایی از طرق وزارت کشور خبر می‌داد این افراد باید جانشین کدخداها می‌شدند البته این برنامه عملی نشد. علاوه بر این مقامات ویژه‌ای که به دهیار معروف بودند برای اداره امور روستاها به انجمن‌های ده و کدخدا یاری می‌رسانند دهیاران مستخدمین وزارت کشور در هر سطح دهستان بودند. آنها معمولاً باید بر انتخابات انجمن ده و خانه انصاف و کدخداها نظارت می‌کردند.^{۴۴}

با فروپاشی حکومت پهلوی در سال ۱۳۵۷، سیستم مدیریت روستائی از جمله انجمنهای ده، سپاهیان بهداشت، دانش و ترویج و آبادانی، هر یک به نحوی منحل گردید و شیرازه ارتباط دولت با روستاها از هم گسیخت. برای پر کردن این خلأ و عمران و آبادانی روستاها در تابستان ۱۳۵۸ جهاد سازندگی وارد روستاها شد و شورای اسلامی روستائی را تشکیل داد. قانون تشکیلات شورای اسلامی کشور در سال ۱۳۶۱ به تصویب رسید و قانون مزبور به



این شوراها رسمیت بخشید و تشکیل آنها را بر عهده جهاد سازندگی گذاشت اعضای شورای اسلامی ده بر حسب جمعیت روستا از ۵ تا ۷ نفر متغیر بود و اعضای آن به طور مستقیم و با رأی مردم برای دو سال انتخاب می‌شدند. این قانون در سال ۱۳۶۵ اصلاح گردید و طول دوره شورا به چهار سال افزایش یافت.

شورای اسلامی روستائی بر خلاف سایر شوراهای مذکور در قانون فوق تشکیل شدند و تا انتخابات جدید شوراهای در سال ۱۳۷۷ ادامه یافتند.

در سال ۱۳۵۷، قانون تشکیلات وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور به تصویب مجلس رسید. یکی از ابتکارات این قانون تعریف یک مقام اجرایی به نام دهیار در هر روستا است که

در دوره قاجاریه، اداره امور محلی بیشتر بر حسب "عرف" یا قوانین عادی صورت می‌گرفت و مجریان آن عبارت بودند از شاه و نواب او و ولات و حکام و سایر مأموران محلی و کدخدایان اوامر آنان با دست زورمند قدرت اجرا می‌شد. کدخدایان مجاز بودند که مجازاتی خفیف درباره زیردستان روا دارند و جریمه‌های مختصر بر آنان تحمیل کنند.

در سال ۱۳۵۴ قانون تشکیل انجمن ده و دهبانی به تصویب رسید که بر اساس آن در ده انجمنی تشکیل می‌شود که مستقیماً و با رأی مردم روستا انتخاب می‌شدند. تعداد افراد انجمن ده بین ۵ تا ۱۱ نفر به تناسب جمعیت روستا بود. از جمله وظایف هر انجمن ده، انتخاب یک نفر به عنوان "دهبان" به مدت چهار سال بوده است.



بطور کلی نقش کدخدایان، از زمان اصلاحات ارضی به بعد این تصور را پیش می‌آورد که ماهیت وظیفه سرپرستی روستاها تغییری نکرده است یعنی خواه پیش و خواه پس از اصلاحات ارضی کدخداها در عمل نماینده کسانی بودند که هدف آنها کنترل روستائیان بود.

وظیفه اجرای مصوبات شورای اسلامی روستا را بر عهده دارد. بر اساس این قانون دهیار با انتخاب شورای اسلامی روستا و حکم بخشدار تعیین می‌شود.^{۴۵}

بر اساس این قانون تعداد اعضای شورای اسلامی برای روستاهای با جمعیت کمتر از ۱۵۰۰ نفر ۳ نفر و بیش از آن ۵ نفر تعیین شده است. علاوه بر شورای اسلامی روستا، در این قانون شورای بخش نیز پیش‌بینی شده است که از میان نمایندگان منتخب شوراهای اسلامی روستاهای واقع در محدوده بخش به طور غیرمستقیم انتخاب می‌شوند.

هرچند در قانون مذکور و آئین‌نامه اجرایی آن^{۴۶} انتخاب فردی به عنوان دهیار توسط شورای اسلامی به عنوان یکی از وظایف شورا آمده بود و بر اساس آن در بسیاری از روستاهای کشور دهیاران انتخاب و منصوب گردیدند، ولی به دلایل مختلف از جمله عدم پیش‌بینی قوانین استخدامی، مالی، تشکیلات و سازمان مناسب دهیاری، و نبود منابع درآمدی پایدار در روستاها، عملاً از نظر اجرایی، ایجاد دهیاری در اغلب روستاها، مسکوت باقی ماند. همین امر باعث شد در سال ۱۳۷۷ مجلس به پیشنهاد وزارت کشور "قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور" را به تصویب برساند.^{۴۷}

بر اساس این قانون دهیارها به عنوان نهادهای عمومی غیردولتی و با شخصیت حقوقی مستقل و با درخواست روستائیان و مجوز وزارت کشور در هر روستا تشکیل می‌شوند.

با توجه به اینکه از نظر تشکیلاتی و سازمان و شرح وظایف، دهیارها شباهت بسیاری با شهرداریها دارند، پیگیری امور مربوط به آنها از جمله تدوین اساسنامه، آئین‌نامه‌های استخدامی، مالی و عوارض دهیارها به اداره کل امور شهرداریهای وزارت کشور سپرده شد که اساسنامه دهیارها در تاریخ ۱۳۸۰/۱۲/۸ به تصویب هیأت وزیران رسید و آئین‌نامه‌های استخدامی، مالی و عوارض دهیارها نیز توسط این اداره کل تدوین گردیده و برای طی مراحل قانونی تصویب به هیئت وزیران ارسال شده است.

بر آن اساس تاکنون برای بیش از یازده هزار روستا مجوز تأسیس دهیاری صادر گردیده است که برای اجرا به استانداردهای مربوطه ابلاغ گردیده است.

دهیارها به طور کلی وظایفی مشابه شهرداری‌ها را در سطح روستا دارا هستند با این تفاوت که تأسیس دهیاری در روستا به هیچ وجه مانع اقدامات و کمکیهای دولت در جهت رسیدگی به عمران و آبادانی روستاهای مذکور نخواهد شد و با تأسیس دهیاری در هر روستا مدیریت امور عمومی روستا به دهیار سپرده می‌شود. به منظور تأمین منبع درآمد پایدار و مستمر برای کمک به دهیارها و اجرای طرحهای عمرانی و خدماتی در روستاها بر اساس قانون تجمیع عوارض، درصدی از عوارض موضوع این قانون به دهیارها اختصاص می‌یابد که توسط وزارت کشور (سازمان شهرداریهای کشور) بین دهیارها توزیع خواهد شد. علاوه بر این دهیارها می‌توانند با رعایت مقررات موجود، با پیشنهاد شورای اسلامی روستا و تأیید شورای اسلامی بخش، عوارض محلی نیز وضع و دریافت نمایند. با توجه به اینکه در قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی کشور (ماده ۱۳۷) به تمرکززدایی و واگذاری امور روستاها به دهیاری‌ها، تأکید شده است، لذا بر این اساس و در راستای کاهش تصدی‌گری دولت و حرکت به سمت مدیریت واحد روستائی، و ترغیب مشارکت همگانی، بتدریج باید بسیاری از وظایف اجرایی و تصدی‌گری سازمانهای مختلف به دهیارها واگذار شود. به این ترتیب هم سازمانهای فوق با فراغ بال می‌توانند به وظایف برنامه‌ریزی و نظارت خود عمل نمایند و هم دهیارها می‌توانند، مدیریت کاملتر و کارآمدتری در روستاها اعمال نمایند.

بدون شک سهیم‌سازی و مشارکت‌دهی سازمانهای محلی و تشکلهای غیردولتی و مردمی در فرآیند توسعه، به عنوان یک شاخص توسعه‌یافتگی مورد توجه قرار می‌گیرد.

بدیهی است که با مرور زمان و با عقب‌نشینی دولت در امور تصدی‌گری در مناطق روستائی، نهاد جایگزین مناسبی همچون دهیارها بایستی در روستاها تشکیل یافته و تقویت شوند.

هرچند ممکن است نهادهای محلی در کوتاه‌مدت مسائل و مشکلاتی در پیش داشته باشند ولی ایجاد و توسعه نهادهای محلی از چنان اهمیتی برخوردار است که پذیرفتن برخی از اشکالات در کوتاه‌مدت نیز عقلانی و منطقی بنظر می‌رسد.

پی‌نوشت‌ها:

- ۱- انصاف‌پور، غلامرضا، تاریخ زندگی اقتصادی روستائیان و طبقات اجتماعی در ایران، از دوران ماقبل تاریخ تا پایان ساسانیان. تهران: نشر اندیشه، ۱۳۵۵، ص ۴۸.
- ۲- همان‌جا، ص ۵۱.
- ۳- ابومحمد بن محمد بن بلعمی، تاریخ بلعمی، تصحیح مرحوم محمدبنقی بهار، تهران: خرداد، ۱۳۸۰، ص ۲۳۸.





- ۴- انصاف پور، غلامرضا، همان مأخذ، ص ۱۲۵.
- ۵- انصاف پور، غلامرضا، همان مأخذ، ص ۱۲۸.
- ۶- انصاف پور، غلامرضا، همان مأخذ، ص ۱۳۶.
- ۷- دیاکونوف، ا.م. تاریخ ماد، ۱۳۴۵، ترجمه کریم کشاورز، صص ۲۳۸-۲۳۹.
- ۸- انصاف پور، غلامرضا، همان مأخذ، ص ۱۲۳۸-۲۳۹.
- ۹- کریستین سن، آرتور، ایران در زمان ساسانیان، ترجمه رشید یاسمی، صص ۱۳۱-۱۳۳.
- ۱۰- هرساتراپ نشین به چندین هیپارخی تقسیم می شده و هیپارخی نیز به کوچکترین واحدهای اداری و اراضی به نام استانها (Statma) منقسم می گردید که چند دهکده جزء آن بوده است (دیاکونوف، اشکانیان، صص ۷۱-۷۲).
- ۱۱- دیاکونوف، اشکانیان، صص ۷۱-۷۳.
- ۱۲- گیرشمن، ایران از آغاز تا اسلام، ترجمه دکتر محمد معین، ۱۳۴۶، ص ۳۱۳.
- ۱۳- همان مأخذ، ص ۳۱۳.
- ۱۴- کریستین سن، آرتور، ایران در زمان ساسانیان، صص ۱۳۱-۱۳۳.
- ۱۵- لمبتون، همان مأخذ، ص ۷۵ به نقل از D.C. Dennett: داستان گرویدن مردم به دین اسلام و پرداختن مالیات سرانه در صدر اسلام، صص ۱۱۶-۱۱۸.
- ۱۶- لمبتون، همان مأخذ، ص ۶۳.
- ۱۷- لمبتون، همان مأخذ، ص ۸۲.
- ۱۸- مؤلف تاریخ قم در نیمه دوم چهارم هجری می زیسته است. (لمبتون، ص ۸۲).
- ۱۹- لمبتون، همان مأخذ، ص ۱۰۲.
- ۲۰- لمبتون، همان مأخذ، ص ۱۳۵، به نقل از سیاستنامه خواجه نظام الملک، تهران: علمی و فرهنگی، ۱۳۶۴، ص ۲۸.
- ۲۱- حسینی ابری، سیدحسن، کدخدای، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، سال ۶۱ شماره ۱، بهار ۱۳۸۰، ص ۵۶.
- ۲۲- لمبتون، همان مأخذ صص ۲۳۸-۲۳۹.
- ۲۳- سیورغال یک نوع موقوفه ارتش بود که شاه به کسی - و معمولاً یک مقام مذهبی - می بخشید و البته هر وقت صلاحیت از او سلب می شد ملک را پس می گرفتند املاک سیورغال در حکم موقوفه بود و وقتی از دست خانواده ای خارج می شد به خانواده دیگری منتقل می شد (باستانی پاریزی، محمد ابراهیم، سیاست و اقتصاد در عصر صفوی، تهران: صفی علیشاه، ۱۳۶۷، ص ۷۰).
- ۲۴- لمبتون، همان مأخذ، ص ۲۵۰-۴۲۵۳۴.
- ۲۵- همان مأخذ، ص ۲۵۶.
- ۲۶- همان مأخذ، ص ۲۷۳.
- ۲۷- لمبتون، همان مأخذ، ص ۳۰۸.
- ۲۸- لمبتون، همان مأخذ، ص ۳۳۱.
- ۲۹- لمبتون، همان مأخذ، ص ۳۳۳.
- ۳۰- مجموعه مصوبات ادوار اول و دوم قانونگذاری مجلس شورای ملی، نشریه اداره قوانین و مطبوعات مجلس شورای ملی تهران ۱۳۱۸، صص ۲۰۱-۲۰۴.
- ۳۱- لمبتون، همان مأخذ.
- ۳۲- وزارت دادگستری، مجموعه قوانین سال ۱۳۱۴، تهران نشریه روزنامه رسمی کشور، ص ۱۰۸-۱۰۹.
- ۳۳- وزارت دادگستری، مجموعه قوانین سال ۱۳۱۸، نشریه رسمی کشور، ص ۱۰۹-۱۱۱.
- ۳۴- وزارت دادگستری، مجموعه قوانین سال ۱۳۱۶، نشریه روزنامه رسمی ص ۶۷.
- ۳۵- همان مأخذ، ص ۶۴.
- ۳۶- هوگلاند، اریک جیمز، زمین و انقلاب در ایران، ترجمه فیروزه مهاجر، تهران: شیرازه، سال ۱۳۸۱، ص ۳۶.
- ۳۷- وزارت دادگستری - همان مأخذ، ص ۷۷.
- ۳۸- هوگلاند، اریک جیمز، زمین و انقلاب در ایران، ترجمه فیروزه مهاجر، تهران: شیرازه، ۱۳۸۱، ص ۳۵.
- ۳۹- مجموعه قوانین سال ۱۳۳۵، ص ۱۰۵-۱۱۰.
- ۴۰- مجموعه قوانین سال ۱۳۴۲ صص ۹۵-۱۰۰.
- ۴۱- مجموعه قوانین سال ۱۳۴۲ صص ۴۵۸-۴۷۴.
- ۴۲- زمین و انقلاب در ایران، ص ۳۷.
- ۴۳- همان، ص ۲۱۹-۲۲۰.
- ۴۴- زمین و انقلاب در ایران ص ۲۲۴.
- ۴۵- قانون تشکیلات و وظائف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، سال ۵۳، شماره ۱۴۹۵۷ (ماده ۶۸).
- ۴۶- آئین نامه اجرایی تشکیلات انتخابات داخلی و امور مالی شورای اسلامی روستا و نحوه انتخاب دهیار، روزنامه رسمی کشور جمهوری اسلامی ایران سال ۵۵ به شماره ۱۵۷۷۰، ص ۷-۹.
- ۴۷- مجموعه قوانین سال ۱۳۷۷، قانون تأسیس دهیاربهای خودکفا، ص ۲۱۰.

با فروپاشی حکومت پهلوی در سال ۱۳۵۷، سیستم مدیریت روستایی از جمله انجمنهای ده، سپاهیان بهداشت، دانش و ترویج و آبادانی، هر یک به نحوی منحل گردید و شیرازه ارتباط دولت با روستاها از هم گسیخت. برای بر کردن این خلأ و عمران و آبادانی روستاها در تابستان ۱۳۵۸ جهاد سازندگی وارد روستاها شد و شورای اسلامی روستایی را تشکیل داد.

ژوئیه گاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی