

بررسی تحولات مدیریت روستایی در ایران از مشروطیت تا زمان حاضر

دکتر حسین ایمانی جاجرمی*

مجید عبداللهی**

چکیده

هدف این مقاله بررسی تحولات مدیریت روستایی کشور است. گسترش شهرنشینی و افزایش مشکلات آن مانند اسکان غیر رسمی، بیکاری و آلودگی محیط، سکونت در محیط‌های روستایی را به عنوان یک گزینه مطلوب مطرح ساخته است. با وجود این توسعه روستایی پایدار مستلزم وجود مدیریت روستایی نهادمند و کارآمد با ویژگی‌هایی مانند منابع سازمانی پایدار و مشارکت اجتماعی است. بررسی تحولات مدیریت روستایی در ایران نشان می‌دهد که پس از اصلاحات ارضی در دهه ۱۳۴۰ تا اواخر دهه ۱۳۷۰، نهادینگی و پایداری در مدیریت وجود نداشت و سیاست‌های مدیریت روستایی بسیار متغیر بود. تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاها و گسترش سریع آنها از ابتدای دهه ۱۳۸۰ آخرین تحول انجام شده برای ساماندهی مدیریت روستایی است. با این حال استمرار مشکلات ساختاری مانند کمبود سرمایه انسانی، نظام اداری متمرکز و کمبود منابع مالی پایدار، چالش‌هایی هستند که در صورت بی‌توجهی می‌توانند به عنوان موانعی برای مدیریت روستایی کشور عمل کنند.

واژگان کلیدی

مدیریت عمومی، مدیریت روستایی، دهیاری، شورای اسلامی روستا، آموزش، توسعه.

Email: imanijajarmi@ut.ac.ir

Email: abdollahi647@yahoo.com

* دکتری جامعه‌شناسی توسعه، عضو هیأت علمی دانشگاه تهران

** دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه شهید بهشتی

تاریخ پذیرش: ۸۸/۰۵/۱۷

تاریخ ارسال: ۸۸/۰۳/۳۱

فصلنامه راهبرد / سال هجدهم / شماره ۵۲ / پاییز ۱۳۸۸ / صص ۲۴۴-۲۲۱

۱- مقدمه

مدیریت روستایی نوین در ایران از زمان شکل‌گیری، تحولات متعددی داشته است. این تحولات از پذیرش رسمی «کدخدا» به عنوان مدیر روستا در دوران مشروطیت شروع شده و پس از پشت سر گذاردن تجربیات برخاسته از اصلاحات ارضی در دهه چهل و انقلاب اسلامی در اواخر دهه پنجاه، در زمان حاضر به سازمان اجرایی جدیدی به نام «دهیاری» به مسئولیت «دهیار» انجامیده است. تأسیس پارلمان به عنوان مهم‌ترین تحول مدرن در ایران در ابتدای قرن بیستم سبب شد تا زمینه دخالت دولت در امور روستایی فراهم شود. مسایل ناشی از اصلاحات ارضی و سیاست‌های روستایی دولت در سال‌های بعدی موجب شکل‌گیری گونه‌های مختلفی از مدیریت روستایی شد که این مطالعه می‌خواهد بهره‌گیری از رویکردی کیفی مهم‌ترین ویژگی‌های آنان را تبیین کند. بر اساس یافته‌های این مطالعه آنچه مدیریت روستایی را تهدید می‌کند، «فقدان نهادینگی» آن در روستاها و ساختار اداری و اجرایی کشور است که در صورت بی‌توجهی به مسایل آن مانند «کمبود سرمایه انسانی»، «تمرکز گرایی دولتی» و «فقدان منابع مالی پایدار» می‌تواند منجر به

عدم توفیق دهیاری‌ها در دستیابی به اهداف خود شده و استمرار آشفتگی مدیریت روستایی را در پی داشته باشد.

۲- مسئله

اگر چه در مورد مسایل روستایی ایران کتاب‌های زیادی وجود دارند، اما موضوع مدیریت روستایی کمتر مورد توجه قرار گرفته است. آنچه توجه بخش زیادی محققان روستایی را به خود جلب می‌کرده، تحولات تاریخی جامعه و نظام تولید روستایی و انطباق یا عدم انطباق آن با نظریه‌های موجود به‌ویژه نظریه تکامل مارکس بوده است. درهم تنیدگی نظام تولید با سایر بخش‌های جامعه در روستا و غلبه مسایل اقتصادی در قالب نظام تولید زارعی و انواع بهره برداری‌های از آن عامل دیگری است که موجب شده عموم کتاب‌های مربوط به روستا کمتر به مدیریت روستا توجه داشته باشند. با وجود این باید به کار مهدی طالب (۱۳۷۲) با نام «مدیریت روستایی در ایران» و کتاب منوچهر مزینی (۱۳۷۴) با نام «مدیریت شهری و روستایی، مشکلات و امکانات آن» به عنوان دو کتاب مهم در زمینه مدیریت روستایی اشاره کرد. آمار جمعیتی کشور نشان می‌دهد که در طی دو قرن گذشته، حجم جمعیت روستایی افزایش یافته، اما سهم آن در کل جمعیت

نظام سکونتگاه‌های انسانی است. روستا با قابلیت‌هایی مانند امکان فراهم ساختن زندگی پایدار و انسانی در مقیاس کوچک و عدم تخریب محیط زیست تصویر مطلوبی را برای کاهش مشکلات ارائه می‌دهد. اگرچه جهان در حال توسعه با شتابی درنگ ناپذیر به سوی شهری شدن گام بر می‌دارد (Gugler, 1997, p.43) اما توسعه شهرها نباید منجر به نابودی روستاها و غفلت از توان آنها برای ارائه یک زندگی آرام و فارغ از هیاهو شود. در حال حاضر آنچه اهمیت دارد، حفظ جامعه روستایی در کشور در کنار ارتقا کیفیت زندگی روستاییان و کاهش مشکلات آنهاست. در تحقق این هدف مدیریت روستایی نقش مهمی به عنوان رکن سیاستگذاری، برنامه ریزی و اجرای برنامه‌های توسعه روستایی دارد. با وجود این نگاهی به تحولات مدیریت روستایی در کشور نشان می‌دهد که این نهاد نتوانسته به ثبات لازم برای تحقق وظایف خود دست یابد و با مشکلاتی مانند تغییرات قوانین، ابهام در جایگاه قانونی و وظایف، و کمبود منابع مالی و انسانی مواجه بوده است.

۳- روش

مطالعه حاضر بر اساس رویکرد کیفی انجام شده است. از آنجایی که هدف درک

کشور رو به کاهش بوده است. در حالی که در سال ۱۳۰۰، ۷۲ درصد از جمعیت کشور روستایی بوده‌اند، این نسبت در سال ۱۳۷۵ به ۳۸/۳ و در سال ۱۳۸۵ به ۳۱/۴ درصد رسیده است. اتفاقی که نشان‌دهنده کاهش قابل توجه جمعیت روستایی کشور است (ازکیا و غفاری، ۱۳۸۳، ص ۱۶). استقرار جمعیت در شهرها برای بسیاری از شهرنشینان رفاه و رونق موعود را به همراه نداشته است و مسایلی نظیر آلودگی‌ها، کمبود مسکن و خدمات شهری ناکارآمد (مدنی پور، ۱۳۸۱) زندگی آنها را به‌ویژه در شهرهای بزرگ نظیر تهران و مشهد تهدید می‌کند. در حال حاضر بر اساس برآوردی کارشناسی حدود ۵ میلیون نفر به عنوان حاشیه نشین یا ساکن سکونتگاه‌های غیر رسمی (صرافی، ۱۳۷۹) در شهرهای کشور زندگی می‌کنند. توسعه نیافتگی شهری با مشکلاتی مانند کمبود منابع مالی، مدیریت ناکارآمد نهادهای عمومی، گسترش اسکان غیر رسمی و فقرا، ضعف بخش خصوصی و خردی انجمن‌های داوطلبانه پدیده‌ای عمومی است که گریبانگیر تمامی «شهرهای جهان سوم» (Drakakis-Smith, 2000) است. یکی از راه‌حل‌های غلبه بر این مسئله، توسعه روستایی و تقویت نقش روستاها در

تحولات قانونی و ساختاری مدیریت روستایی در ایران بود، از «مشاهده اسنادی»^۱ استفاده شد. در این روش سندهایی که پدیده‌های اجتماعی بر آنها تأثیراتی باقی گذاشته‌اند، بررسی می‌شود. در میان انواع گوناگون سند، «اسناد کتبی رسمی» یعنی قوانین و مقررات مربوط به مدیریت روستایی مورد توجه قرار گرفته‌اند. تحلیل اسناد مطالعه نیز به دو شیوه «تحلیل درونی» و «تحلیل برونی» انجام شد. در تحلیل درونی، محتوی سند به لحاظ موضوعات مورد توجه، تقسیم بندی‌ها و تفکیک وظایف و ایجاد ساختارها و نقش‌های نوین یا الغای ساختارهای پیشین مورد شناخت قرار گرفت. در تحلیل برونی، ارتباط محتوی با واقعیت‌های اجتماعی و سیاسی جامعه بررسی شد. در این شیوه تحلیل که به نظر مورس دوورژه (دوورژه، ۱۳۶۶، ص ۱۵۸) نوعی از «شیوه تحلیل جامعه شناختی» است، ارتباط سندها با دیگر پدیده‌ها، اصل و ریشه، معنی و اثری را که سندها در جستجوی پدید آوردن آن هستند و اثرهایی را که در واقعیت پدید آورده‌اند، مورد توجه است.

۴- بحث نظری

انجام کارهای جمعی نیازمند هماهنگی است که تأمین آن بر عهده «مدیریت»^۲ است. هرچه کار ساده باشد، مدیریت مربوط به آن نیز ساده و هرچه کار پیچیده باشد، نیازمند مدیریتی پیچیده خواهد بود. از این رو می‌توان انواع مدیریت را با بهره‌گیری از تقسیم بندی ماکس وبر (فرونر، ۱۳۶۸) از انواع کنش‌ها و اقتدار به «مدیریت سنتی» و «مدیریت عقلانی- بوروکراتیک» تقسیم کرد. در جوامع کوچک و دیر سال که مسایل جمعی و عمومی از پیچیدگی و تخصصی شدن کمتری برخوردار است، نوع مدیریت نیز نسبت به جوامع بزرگ‌تر و با تقسیم کار بیشتر ساده‌تر است. از آنجایی که در جوامع کوچک نیازهای افراد پیچیدگی زیادی ندارد و مرزهای میان حوزه‌های خصوصی و عمومی روشن نیست، سازوکارهای هماهنگی جمعی ماهیتی برخاسته از سنت، عرف یا مذهب دارند. از این رو مدیریت حاکم بر چنین جوامعی ماهیتی سنتی دارد. مدیریت سنتی به سبب دارا بودن عمر زیاد، تجربی بودن، ساده و بسیط بودن ساختار، از ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی تشکیل شده است. اما با پیشرفت جوامع و معرفی الگوهای

۴. میان امور خصوصی و امور عمومی تفکیک قائل است.

ویژگی‌های مذکور نشان می‌دهند که میان مدیریت سنتی و مدیریت عمومی نوین تفاوت‌های اساسی وجود دارد که در تحلیل تحولات مدیریت روستایی در ایران باید به آنها توجه داشت.

۵- یافته‌های تحقیق

۵-۱- مدیریت روستایی تا پیش از مشروطیت

از سازوکار مدیریت روستایی تا پیش از ورود اسلام به ایران اطلاعات زیادی در دست نیست. با وجود این اندک اطلاعات موجود بیانگر وجود نوعی نظام مدیریت برای اداره جوامع روستایی و گردآوری مالیات در آن دوران است. آن لمپتون، در کتاب «مالک و زارع در ایران» در باره مدیریت امور روستایی در روزگار ساسانیان می‌نویسد: «مأموری که در رأس دستگاه وصول مالیات قرار داشت و استریوشان سالار (یعنی رئیس کشاورزان) خوانده می‌شد. گویا وی در امور کشاورزی و آبیاری نیز نظارت می‌کرده و برای اداره این قبیل امور مقررات وجود داشته است. از جمله مقرراتی که مربوط بوده است به انواع مختلف از نهرها و نگهداری و تعمیر آنها و

نوین کار و زندگی، و گسترش دخالت دولت در حوزه‌های مختلف جامعه، سازوکارهای سنتی برای انجام وظایف جدید که مربوط به اجرای سیاست‌های دولت می‌شود، ناکارآمد و ناکافی به نظر می‌رسند. در این وضعیت، سازوکارهای جدید بر اساس قوانین و مقررات که رویکردی عقلانی- بوروکراتیک به امور دارند، تشکیل می‌شوند. در دوران جدید عرصه‌های خصوصی و عمومی زندگی از یکدیگر تفکیک شده و به دنبال آن مفهوم جدیدی به نام «مدیریت امور عمومی» پدید

می‌آید. مدیریت عمومی «برای نشان دادن آن بخش از اداره امور که به طور اخص با دولت یا حکومت ملازمه دارد» (گولد، ۱۳۷۶، ص ۷۶۴)، به کار می‌رود و می‌توان آن را هماهنگ کردن کوشش‌های فردی و گروهی به منظور اجرا نمودن سیاست یا خط مشی عمومی دولت دانست. مدیریت عمومی ویژگی‌هایی دارد که می‌توان آنها را به شرح زیر برشمرد:

۱. شخصیت حقوقی آن بر اساس قانون و نه سنت و عرف تعریف می‌شود؛
۲. مشروعیت خود را از قانون و حکومت می‌گیرد؛
۳. مجری سیاست‌های حکومتی است که به شکل رسمی به او ابلاغ می‌شود؛

طرز استفاده از آنها و ساختن سدها و بندها و پلها و سایر امور» (لمپتون، ۱۳۶۲، ص ۵۳). در دوران اسلامی نیز وظایف مدیریت روستایی تغییر چندانی نیافته بود و عمده فعالیت‌های آن معطوف به اخذ مالیات از روستاییان و تقسیم کارهای عمومی بود. کمپفر که در سال ۱۶۸۴ میلادی از ایران بازدید کرده بود، در مورد اداره امور روستا در سفرنامه خود می‌نویسد: «کدخداهای روستا که به آنها از سر احترام رئیس هم می‌گویند کمتر از کلانتران اقتدار و نفوذ دارند. تکالیف اینها در ده عین وظایف کلانتران در شهرهاست. به عبارت دیگر آنها کارها و زحمات را بین افراد تقسیم می‌کنند، مالیات و عوارض را جمع‌آوری می‌کنند و فرمان مافوق خود را با کمال دقت و وفاداری به موقع اجرا می‌گذارند.» (کمپفر، ۱۳۶۳، ص ۱۶۴) گونه‌های اصلی مالکیت کشاورزی در سده نوزدهم یعنی «خالصه جات»، «اوقاف» و «املاک اربابی» (پاولویچ و دیگران، ۱۳۵۷، ص ۱۱) نشان دهنده این موضوع است که عمده اراضی کشاورزی در اختیار مالکین بزرگ بود و تنها تعداد اندکی از دهقانان صاحب زمین وجود داشتند. در این دوران، مالکین بزرگ نقش مهمی در اداره امور روستا داشتند و از طریق عوامل منصوب خود

امور روستاها را تمشیت می‌کردند. این عوامل که سازنده نظام تولید کشاورزی بودند شامل «مباشر»، «کدخدا»، «داروغه»، «دشتبان»، «سربنه»، «سالار» و «خرمن بان» می‌شدند. در میان این افراد که عموماً نقشی را در نظام تولید داشتند، کدخدا مقامی بود که وظایف او فراتر از جنبه‌های فنی تولید، به امور اجتماعی و عمومی روستا نیز کشیده می‌شد. نقش کدخدا تعیین‌کننده بود، زیرا او فردی بود که از یکسو به روستا تعلق داشت و از سوی دیگر انتصاب او تنها زمانی ممکن می‌شد که مورد تأیید مالکان باشد. قدرت او از سه منبع شامل مشخصات فردی و خانوادگی، قدرت اقتصادی و قدرت اجرایی او نشئت می‌گرفت (حسینی ابری، ۱۳۸۰، ص ۹۶) او «نقش واسطه و نیز اداره امور جماعت را بر عهده داشت تا به گونه‌ای کدخدانمانه و در حد توش و توان رعیت کار بهره‌کشی از رعایا را سامان دهد. در مناطق خشک و حاشیه کویر که کار آبیاری و زراعت غلات دشوار بود، برای تسهیل بهره‌کشی از رعایا نسق زراعتی دیه را، حسب وسعت اراضی و جمعیت روستا به چند واحد مساوی بخش می‌کردند و هرکدام را به طور جمعی به چند رعیت به مزارعه می‌دادند و اداره جمعی آن را زیر نظر کدخدا به یکی از افراد توانای آن

مرکزی را محدود به پایتخت و شهرهای بزرگ یا ولایات می‌کرد (حائری، ۱۳۶۴)، از عواملی بودند که سبب این وضع می‌شدند. در مقایسه با مدیریت شهری، مدیریت روستایی از پیچیدگی کمتری برخوردار بود و با عواملی مانند ارباب، مباشر و کدخدا به امور عمومی و مسایل تولید کشاورزی رسیدگی می‌کرد. در حالی که در شهرها، مدیریت شهری به اموری چون قضاوت، نظارت بر اصناف و رعایت مقررات شرعی و صنفی نیز می‌پرداخت (اشرف، ۱۳۵۳). در شهرها کدخدایان محلات بودند که وظیفه آنها مشابه با کدخدایان روستایی، تقسیم کار و گردآوری مالیات بود. در روستا فعالیت‌های مربوط به تولید بر تمامی شئون زندگی روستاییان مؤثر بود، اما شهر مکانی بود که با استفاده از مازاد تولید حاصله از روستا می‌توانست امکان فعالیت‌های فرهنگی مانند آموزش، هنر و مذهب را ایجاد کند.

۵-۲- مدیریت روستایی از مشروطیت (۱۲۸۴) تا انقلاب اسلامی (۱۳۵۷)

در ابتدای قرن بیستم میلادی از جمعیت ۱۱ میلیونی ایران، ۹ میلیون نفر در روستاها زندگی می‌کردند. بخش کشاورزی و فعالیت‌های وابسته به آن ۹۰ درصد از نیروی

جمع واگذار می‌کردند و آنها را به نام‌های محلی بنه، صحرا، پاکار، طاق، حراثه و مانند آن می‌خواندند» (اشرف، ۱۳۶۷، ص ۷). مباشر به عنوان یکی دیگر از اعضای نظام مدیریت جامعه روستایی و تولید کشاورزی منتصب کدخدا بود. مطابق اسناد زمینداران بزرگ به هر عنوان دارای گماشتگان یا مباشرانی بودند که به جای آنها با روستاییان به تسویه حساب می‌پرداختند. بیشتر مالکان در املاک خود ساکن نبودند، بنابراین مبادرت به انتخاب یک مباشر برای سرپرستی املاک خود در ده می‌نمودند. مالک، مدیریت مربوط به امور کشاورزی و بازاریابی محصولات را به مباشر واگذار می‌نمود. در آن دوران «هزینه‌های مربوط به مدیریت ده عمدتاً توسط روستاییان تأمین و پرداخت می‌شد» (طالب، ۱۳۷۲، ص ۶) به این مفهوم که امور ده را خود مردم و براساس عرف و سنت اداره می‌کردند و دولت در این زمینه مسئولیتی بر عهده نداشت. شکل خاص نظام زمینداری با ویژگی «تغییرات و بی ثباتی شدید در میان زمینداران و مالکان اراضی وسیع» (خسروی، ۱۳۵۵، ص ۱۹) و ماهیت دولت مطلقه مبتنی بر بهره‌کشی از توده‌های شهری و روستایی با کارآمدی اندک و مقامات فاسد که دایره اعمال حاکمیت دولت

شاغل مرد را به خود اختصاص داده بود. طبقه ای زمیندار متشکل از شاهزادگان و اشراف، علماء، خوانین و رؤسای عشایری و بخشی از بازرگانان مالک بیشترین زمین‌های کشاورزی بودند. «رابطه میان مالک و زارع بر پایه استثمار زارعین بنا شده و پس از تقسیم محصول، سهمی که برای دهقانان باقی می‌ماند، تنها کفاف زندگی بخور و نمیری را می‌کرد. عقب ماندگی علمی- فنی جامعه مانع از به‌کارگیری ابزارها و شیوه‌های نوین زراعت در بخش کشاورزی شده بود و کشاورزان با استفاده از ابزارهای ابتدایی (مانند خیش چوبی، شن کش چوبی با دندان‌های سنگی و احیاناً فلزی و بیل و کلنگ) و با تحمل رنج بسیار به کشت می‌پرداختند» (ایمانی جاجرمی، ۱۳۷۳، ص ۶۹). در چنین وضعیتی با پیروزی مشروطه خواهان و تشکیل مجلس شورای ملی، نوگرایان ایرانی برای رهایی از شرایط عقب ماندگی، قانون «تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام» را در سال ۱۲۸۶ ش با هدف تنظیم و ساماندهی وضعیت مدیریت بر سرزمین به تصویب رساندند. از مهم‌ترین ویژگی‌های این قانون این بود که حکومت، کدخدا را که از دیرباز وظیفه هدایت و هماهنگی امور عمومی ده را داشت، به عنوان

عامل خود در روستا برگزید. این نحوه از قانونگذاری نشانگر آن بود که قانونگذار عرف مدیریت سنتی روستایی و نقش مهم کدخدا را به رسمیت شناخته بود. این اقدام سبب می‌شد تا تحولی بنیادین در مناسبات روستایی به وجود نیاید و تنها اصلاحاتی در وضع موجود صورت گیرد. با به قدرت رسیدن رضا شاه در سال ۱۳۰۴ این شهرهای بزرگ و به ویژه تهران بودند که تحت تأثیر برنامه‌های «نوسازی» و «غربی سازی» مانند تشکیل ارتش نوین، احداث کارخانه‌های صنعتی، ایجاد راه‌های جدید و راه آهن سراسری، رواج آموزش نوین و تشکیل دانشگاه تهران و برپایی ادارات نوین قرار گرفته و سیمای آنها تا اندازه زیادی تغییر کرد. در این دوران اگرچه اقدامات چندانی برای نوسازی جامعه روستایی صورت نگرفت، اما در عرصه قانونگذاری قوانینی برای مدیریت روستایی از جمله «**قانون کدخدایی**» در سال ۱۳۱۴ به تصویب مجلس رسید. «**آیین نامه تکلیف کدخدایان**» نیز در سال ۱۳۱۸ به تصویب هیأت وزیران رسید. بر اساس این قانون و آیین نامه اجرایی آن، کدخدا وظایف مختلف اجرایی را در جهت تسهیل خدمات دولتی در روستا عهده دار شد. وظایف رسمی او اموری

«کدخدا از بین ساکنین دائمی ده یا دهات به معرفی مالک و به پیشنهاد بخشدار و حکم فرماندار تعیین می‌گردد». تبصره ذیل این ماده قابل توجه است که براساس آن «هرگاه کدخدا از انتظامات امور زراعتی فروگذار نماید، به تقاضای مالک یا مالکین معزل می‌شود». این تبصره نشان می‌دهد که مالکین قدرت فراوانی در انتخاب و عزل کدخدا داشته‌اند و توجه دولت به امور روستایی محدود به واگذاری برخی امور برای تسهیل کار سازمان‌های دولتی شده بود. با وجود این، تصویب قوانین و مقررات مذکور زمینه را برای دخالت‌های گسترده تر دولت در اداره امور روستاها فراهم ساخت. از شهریور ۱۳۲۰ که متفقین ایران را اشغال کردند، تا کودتای ۲۸ مرداد سال ۱۳۳۲، دورانی از تلاطم و ناپایداری سیاسی و اجتماعی و اقتصادی بر ایران حکمفرما گردید. در این دوران «قدرت در بین پنج قطب جداگانه دست به‌دست می‌شد: دربار، مجلس، کابینه، سفارتخانه‌های خارجی و مردم... این مراکز قدرت، بیشتر درگیری‌های خود را به درون کابینه کشاندند که نتیجه آن بی‌ثباتی دائمی این نهاد بود... به طور متوسط، نخست‌وزیران ۸ ماه و کابینه‌ها کمتر از ۵ ماه بر سر کار بودند» (آبراهامیان،

را مانند ثبت وقایع جمعیتی، تعیین و معرفی مشمولین، مراقبت در مورد مدرسه و نظافت آن، توقیف اشیاء مکشوفه، اعلام جنایات، حفظ آثار جرم، تعقیب مجرمین، اعلام آفات نباتی، اجرای قانون تفتیش صحت حیوانات، قضاوت و داوری در دعاوی کوچک حقوقی و نظارت و نگهداری از مؤسساتی که روستاییان تأسیس کرده‌اند، در بر می‌گرفت (طالب، ۱۳۷۲، ص ۱۳). ماده ۱ قانون کدخدایی، کدخدا را نماینده مالک و مسئول اجرای قوانین و نظام نامه‌هایی می‌دانست که از طرف دولت به او ارجاع می‌شد. ماده ۵ این قانون نیز محاکمه و انفصال کدخدا را از لحاظ تخلفات اداری به موجب نظامنامه‌ای می‌دانست که مقرر بود به تصویب وزارت داخله برسد. در سال ۱۳۱۶ قانون «تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران» به تصویب رسید. این قانون در بردارنده موادی بود که با مدیریت روستایی پیوند داشت. بر اساس ماده ۴ این قانون «هر شهرستان را یک نفر فرماندار و هر بخش را یک نفر بخشدار و هر دهستان را یک دهدار و یک یا چند ده را یک کدخدا اداره خواهد نمود». وفق ماده ۸ قانون، دهدار از بین ساکنین بخش به پیشنهاد بخشدار و حکم فرماندار تعیین می‌شد. ماده ۹ نیز مقرر می‌داشت:

۱۳۷۸، ص ۱۳۷). در این دوران دولت مصدق با استفاده از قانون اختیارات مصوب مرداد ۱۳۳۱، ابتدا لایحه «بنگاه عمرانی کشور» را تدوین و سپس برای تأمین مالی این بنگاه، لایحه «ازدیاد سهم کشاورزان» را به تصویب رسانید. تلاش‌های انجام شده منجر به این شد که قانون «سازمان عمرانی کشور و ادیاد سهم کشاورزان» در سال ۱۳۳۴ به تصویب کمیسیون مشترک مجلسین رسید. این قانون به تفصیل فعالیت‌های عمرانی و اجتماعی را که برای آبادی روستاها باید انجام می‌شد، برشمرده بود. بر اساس ماده هفتم قانون، امور عمرانی و اجتماعی هر قریه (ده) به قرار زیر بود:

«تهیه آب مشروب سالم به وسیله ساختمان آب انبار یا حوض تصفیه یا لوله کشی از دهانه قنات یا کندن پاکنه یا نصب تلمبه، حفر قنات و غیره و ساختمان و مرمت و نگاهداری مساجد، حمام، غسلخانه، رخت شویخانه، پل، کمک به دفع دسته جمعی آفات حیوانی و نباتی که زراعت قریه را مورد تهدید قرار دهند و تأمین وسایل بهداشت و نگهداری و تربیت یتیمان بی سرپرست و تأمین وسایل معاش آنان و مشغول داشتن آنها به کارهای مفید. کمک به عجزه و پیران علیل و بیماران بی سرپرست، دادن وام بدون

سود یا با سود نازل به کشاورزان». ماده هشتم امور عمرانی و تعاونی و اجتماعی دهستان را ساختمان دبستان‌های روستایی و درمانگاه و داروخانه، احداث جاده‌های محلی و استخدام ماما و پزشک‌یار سیار برشمرده بود. برای انجام این امور، ماده پانزدهم قانون، تشکیل «انجمن عمران ده» را اجازه داده بود. مشابه این انجمن در دهستان، بخش و شهرستان نیز تشکیل می‌شد. بر اساس ماده شانزدهم قانون، ترکیب انجمن عمران ده مرکب از پنج نفر به قرار زیر بود: نماینده مالک (اکثر مالکین از حیث سهام مالکیت)، نماینده زارع، کدخدا، دو نفر معتمد (که طرف اعتماد مالک و زارع باشند). انجمن عمران ده به شکل جمعی اداره می‌شد و قانون برای آن رئیسی مشخص نکرده بود. همچنین بر اساس ماده بیست و چهار به اعضای انجمن‌های عمران در سطوح مختلف حقوق و فوق‌العاده‌ای داده نمی‌شد و خدمات آنها افتخاری بود. محتوای قانون نشان می‌دهد که دولت رویکردی توسعه‌ای با مشارکت مردم را برای اداره مناطق روستایی اتخاذ کرده بود. تشریح امور عمرانی و اجتماعی در سطوح ده و دهستان و ایجاد انجمن عمران ده مرکب از نمایندگان گروه‌های مختلف ساکنان روستا مباحث

زارعین، و دو نفر از زارعین که معتمد محل باشند، با توافق مالک و زارع تشکیل می‌شد. «این قانون ظاهراً جهت مهار کردن قدرت مالکین از محل دریافت ۵ درصد از بهره مالکانه و استفاده از نیروی انسانی روستاییان در اجرای برنامه‌های عمرانی در روستاها و گنجاندن فلسفه مشارکت روستاییان در عمران و آبادی روستاها وضع شده است. این قانون ادعاهای تازه‌ای را در برداشت، از جمله سپردن کار مردم به مردم، مسئله انتخابات برای اعضا انجمن عمران و توجه به مسئله تعاون روستایی. اما از طرفی اعضای انجمن نماینده مالک بودند و همچنین وصول ۵ درصد بهره مالکانه ضمانت اجرایی نداشت و تشکیل انجمن معمولاً صوری بود. زیرا مالک موافق با تشکیل این انجمن نبود و به طرق مختلف از شکل گرفتن انجمن‌ها جلوگیری می‌کرد» (طالب، ۱۳۷۲، ص ۲۲). در سال ۱۳۳۸ قانون «شوراهای کشاورزی» به تصویب رسید که هدف اصلی آن پیشبرد امور کشاورزی با همکاری میان وزارت کشاورزی و روستاییان بود.

با تثبیت حکومت محمد رضا شاه، دولت تصمیم به مداخله در ساخت اقتصادی و اجتماعی جامعه ایران گرفت. در آن دوران مهم‌ترین اقدام انجام اصلاحات ارضی بود،

نوبنی در مدیریت روستایی به شمار می‌رفت که تا آن تاریخ بی نظیر می‌نمود. عمر دولت دکتر مصدق مستعجل بود و با وقوع کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ پایان یافت. کودتا با تثبیت پایه‌های حکومت خودکامه شاه تا اندازه زیادی ثبات سیاسی را به کشور بازگرداند. کمک‌های مالی آمریکا و افزایش درآمدهای نفتی به حکومت فرصت داد تا اهداف خود را در عرصه‌های گوناگون به اجرا گذارد. در این دوران تا آغاز اصلاحات ارضی که یکی از عمده‌ترین تحولات و تغییرها در تاریخ نظام زمینداری و امور روستایی کشور بود، یکی از قوانین مربوط به امور روستایی با نام «اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات» در سال ۱۳۳۵ با ادغام قانون بنگاه عمران و ازدیاد سهم کشاورزان و الغاء عوارض در دهات به تصویب رسید. ماده یک این قانون امور اجتماعی و عمران روستاهای کشور را به عهده انجمن‌های ده و بخش و شهرستان گذاشت که تحت راهنمایی و نظارت بنگاه امور اجتماعی و عمران دهات وظایف خود را انجام دهند. انجمن ده مدیریت روستا را برعهده داشت که در هر دو سال از پنج نفر شامل یک نفر از طرف مالک یا مالکین، کدخدای ده، یک نفر از زارعین ساکن ده شاغل به امر زراعت به انتخاب اکثریت

زیرا بزرگ مالکان آب و زمین را دارا بودند و قسمت اعظم جمعیت روستایی تحت سلطه و استعمار آنان قرار داشت. از سوی دیگر شاه برای مبارزه قدرت با اشراف و خوانین نیاز به حمایت سیاسی جدیدی داشت که تصور می‌کرد روستاییان که پس از اصلاحات ارضی زمین‌دار شوند، آن را فراهم خواهند کرد. چهار شکل زمینداری پیش از اصلاحات ارضی در ایران وجود داشت:

۱. اراضی سلطنتی شامل ۲۰۰۰ روستا (۴ درصد روستاها)

۲. خالصه جات شامل ۳۰۰۰ روستا (یا ۶ درصد روستاها)

۳. زمینهای اوقاف شامل ۶۰۰۰ روستا (یا ۱۲ درصد روستاها)

۴. اراضی اربابی شامل ۴۰۰۰۰ روستا (یا ۸۰ درصد روستاها)

اصلاحات ارضی در سال ۱۳۴۰ آغاز و در چهار مرحله تا سال ۱۳۵۳ به‌طول انجامید. «لغو سیستم ارباب و رعیتی و همچنین محدودیت مالکیت، در مرحله اول انجام گرفت. مراحل دوم و سوم به ترتیب موجب لغو سیستم مزارعه (سه‌م بری) و اجاره داری گردید و در مرحله چهارم تصمیماتی در زمینه زمین‌های وقفی غیر قابل فروش و باغات گرفته شد و باعث از بین

رفتن نظام اجاره داری وقفی و غارس و مالکی شد» (وثوقی، ۱۳۶۹، ص ۱۹۰). اصلاحات ارضی روابط سنتی ارباب-رعیتی را از میان برد و «نسبت بهره برداری‌های ملک را از ۳۳ درصد به ۹۳ درصد و نسبت اراضی آنها را از ۲۶ درصد به ۹۰ درصد اراضی کشاورزی افزایش داد و زمینه را برای پیدایش انواع بهره برداری‌های دهقانی و رشد و توسعه انواع بهره برداری‌های تجاری آماده کرد و انبوه کشاورزان بی زمین را به حال خود رها ساخت» (اشرف، ۱۳۶۷، ص ۱۲).

انجام مراحل سه گانه اصلاحات ارضی از سال ۱۳۴۱ تا ۱۳۵۱ دو هدف عمده را در روستاها به انجام رساند: یکی حذف تدریجی و تغییر نمود قدرت مالکین و دیگری گسترش نظام دیوان سالاری و حذف کدخدا که با حذف او رهبری جامعه روستایی به شدت متلاشی شد و انزوای انفرادی شدن خانوارهای روستایی را موجب گردید (حسینی آبری، ۱۳۸۰، ص ۱۰۰). این اقدام سبب شد تا دو نظام جداگانه متولی کشاورزی در کنار یکدیگر پدید آید: نخست «نظام معیشتی» و دیگری «نظام سرمایه داری» (مهدوی، ۱۳۶۷، ص ۱۷۲). این تحولات مدیریت روستایی را نیز در برگرفت و موجب تصویب قوانینی جدید شد. نخستین قانون، «قانون تشکیل

کشور می‌توانست شوراهای مشابهی به ریاست استاندار و فرماندار در سطح استان و شهرستان تشکیل دهد. از دیگر قوانینی که در این دوره به تصویب رسید و زندگی روستایی را متأثر ساخت «قانون تشکیل سپاه ترویج و آبادانی» در سال ۱۳۴۳ بود. از آنجایی که وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف دولتی پس از شروع برنامه اصلاحات ارضی مسئولیت بخشی از امور عمومی روستاها را بر عهده گرفته بودند و هماهنگی میان آنها مشکل‌ساز شده بود، ماده ۶ قانون مذکور تشکیل «شورای هماهنگی امور روستاها» را با وظایف ایجاد هماهنگی و تعیین خط مشی کلی پیش‌بینی کرده بود. حتی این قانون به وزارت کشاورزی اجازه داده بود که برای آموزش مأمورین مسئول امور ترویج و آبادانی و توسعه صنایع روستایی و عمرانی و اجتماعی، «آموزشگاه ترویج و آبادانی» را در تهران و سایر نقاط کشور تأسیس کند. از دیگر قوانین مرتبط با مدیریت روستایی که در این دوران به تصویب رسید، باید به «قانون تشکیل خانه انصاف» مصوب سال ۱۳۴۴ اشاره کرد. ماده یک این قانون مقرر کرده بود که «به منظور رسیدگی و حل و فصل اختلافات میان ساکنان روستاها، وزارت دادگستری به تدریج و با اعلام قبلی شورایی

انجمن‌های ده و اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات» بود که در سال ۱۳۴۲ به تصویب رسید. از آنجایی که اصلاحات ارضی مالکین را از صحنه زندگی روستایی حذف کرده بود، لازم بود تا قوانین جدیدی برای شرایط جدید تدوین گردد. هدف از تصویب این قانون تشکیل «انجمن ده» مرکب از ۵ نفر منتخب روستاییان بود. این انجمن‌ها موظف بودند تا زیر نظر و هدایت وزارت کشور برنامه‌های اصلاحات روستایی را به انجام رسانند. برای نخستین بار در این قانون به مقام و موقعیت کدخدا توجهی نشد و مقرر گردید امور عمومی ده به شکل شورایی اداره شود. انجمن‌های ده شخصیت حقوقی و استقلال مالی داشتند و منابع مالی آنها از طریق دریافت دو درصد عوارض از کلیه محصولات کشاورزی و هرگونه عواید دیگری در ده که قابل احتصال بود، تأمین می‌شد. در سطح بخش، «شورای عمرانی بخش» مرکب از بخشدار و نمایندگان کشاورزی، راه، فرهنگ، بهداشتی، بانک اعتبارات و کشاورزی و عمران روستایی، نماینده اتحادیه شرکت‌های تعاونی و اداره کل امور اجتماعی و عمران دهات تشکیل می‌شد. هدف این شورا این بود که برنامه‌های دولت را در سطح ده هماهنگ نماید. در صورت لزوم وزارت

به نام خانه انصاف برای یک یا چند ده تشکیل می‌دهد». اعضای این شورا پنج نفر از

معتمدان محل بودند که از طرف ساکنان حوزه خانه انصاف برای مدت سه سال انتخاب می‌شدند. سه نفر از آنان اعضای اصلی و دو نفر دیگر اعضای علی‌البدل بودند. کدخدا حق انتخاب شدن در خانه انصاف را نداشت، مگر آنکه از سمت کدخدایی استعفا می‌داد. عضویت در خانه انصاف بر اساس ماده ۸ این قانون افتخاری و مجانی بود. وزارت دادگستری این اختیار را داشت که در صورت مشاهده بی‌نظمی و تقصیر در انجام وظایف، خانه‌های انصاف متخلف را منحل یا عضو متخلف را از کار برکنار نماید. روستاییان می‌توانستند به رایگان در خانه‌های انصاف اقامه دعوی نمایند. این قانون یکی از وظایف سنتی کدخدا را که عبارت بود از حل اختلاف میان اهالی به تشکیلات جدیدی

واگذار کرد که اگر چه اعضای آن از میان روستاییان انتخاب می‌شدند، اما وزارت دادگستری به عنوان تشکیلاتی دولتی بر کار آنها نظارت داشت و می‌توانست آنها را منحل نماید. به عبارت دیگر یکی از کارکردهای مهم کدخدا که حتی در تعابیر به روش کدخدامنشی حل اختلافات امروزه هم معروف است، رسماً از او سلب شد و حتی

کدخدا اجازه عضویت در خانه انصاف را نداشت.

تصویب این قوانین نشان از افزایش دخالت‌های دولت در امور روستاها بود. اتفاقی که موجب می‌شد سازوکارهای سنتی به تدریج تضعیف و از میان بروند. اما جایگزینی سازوکارهای نوین به جای انواع سنتی به راحتی صورت نپذیرفت و مأموران دولتی که ماهیتی شهری داشتند، از اداره امور روستا و ارتباط با روستاییان ناتوان ماندند. به تعبیر رابرت چمبرز، تجربه مستقیم و بی‌واسطه بیشتر آنها به دیدارهای کوتاه و سریع از مراکز روستایی محدود می‌شد و برخورد آنها با توسعه روستایی سیاحت‌گونه بود (چمبرز، ۱۳۷۶، ص ۱۵). تغییرات پی در پی قوانین روستایی نشانگر این موضوع بود که تشکیلات نوین از کارآیی لازم برخوردار نیست.

در سال ۱۳۴۶ با تصویب قانون «اصلاح قانون تأسیس وزارت آبادانی و مسکن» تمامی امور مربوط به روستاها که تا پیش از این از سوی وزارتخانه‌های مختلف و عمدتاً وزارت کشور انجام می‌شد، در وزارت آبادانی و مسکن تمرکز یافت. براساس این قانون اداره کل امور اجتماعی و عمران دهات از وزارت کشور، کلیه وظائف و اختیارات وزارت

اداره آبادانی و مسکن منطقه ارسال دارد. انجمن موظف بود در بهمن ماه هر سال با توجه به برنامه سه ساله و موجودی انجمن و برآورد عوائد سال بعد، بودجه سال آینده را تنظیم نماید و نیز گزارش عملیات سال جاری را تهیه و به مسئول آبادانی و مسکن ارسال دارد. این قانون بر خلاف قانون قبلی، (قانون تشکیل انجمن‌های ده و اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات مصوب سال ۱۳۴۲) بار دیگر به نقش کدخدا در اداره امور عمومی ده توجه کرده بود و در موادی مانند ماده ۱۰ و ماده ۱۱ وظایفی برای او معین کرده بود. به نظر می‌رسد در قانون مذکور، کدخدا مأمور اجرای تصمیمات انجمن بود. اما در کنار کدخدا، نقش‌های اداری دیگری نیز از سوی این قانون تعریف شده بود، مانند خزانه‌دار، انباردار و رئیس انجمن. این آیین‌نامه با وجود تفصیل امور در مواردی مانند چگونگی انتخاب رئیس و خزانه دار انجمن و چگونگی رابطه انجمن با کدخدا که وظایفش بر اساس قانون کدخدایی سال ۱۳۱۴ تعیین شده بود، ابهام داشت. از طرفی اجرای وظایف متعددی که این آیین‌نامه بر عهده انجمن ده گذاشته بود چندان همخوانی با وضعیت آموزشی و فرهنگی جمعیت روستایی کشور در آن دوران نداشت.

کشور در مورد انجمن ده به استثنا مقررات مربوط به انتخابات، وظیفه ترویج خانه‌داری از وزارت کشاورزی و همچنین اجرای وظایف و طرح‌های بهداشتی (ساختمانی، لوله‌کشی) در روستاها مربوط به اداره کل بهداشت محیط وزارت بهداشتی به وزارت آبادانی و مسکن واگذار گردید. تبصره یک ماده یک همین قانون وظیفه تهیه «آیین‌نامه اجرایی مربوط به وظائف انجمن ده در باره امور آبادانی روستاها» را برعهده وزارت آبادانی و مسکن گذاشت. این آیین‌نامه در تیر ۱۳۴۷ به تصویب کمیسیون آبادانی و مسکن مجلسین رسید. ماده یک آیین‌نامه وظایف انجمن ده را در ۴۰ بند احصا کرد که در نوع خود به سبب بیان وظایف متعدد برای انجمن ده بی نظیر است. از وظایف جدید انجمن ده باید به مواردی همانند تشویق ساکنان ده به خودیاری و مشارکت در اجرای طرح‌های آبادانی و نوسازی، ایجاد همکاری و اشتراک مساعی با انجمن‌های دهات مجاور برای استفاده از تجربیات آنها، اتخاذ تدابیر لازم برای ایجاد مسافرخانه، مهمانسرا و چای‌خانه، توسعه معابر و دهسازی اشاره کرد. نکته قابل توجه آنکه هر انجمن مکلف بود ظرف مدت دو ماه از تاریخ تشکیل با راهنمایی مأمور آبادانی و مسکن برنامه سه ساله‌ای تهیه و به

در ماه آخر سال ۱۳۴۹ با تصویب «قانون تشکیل وزارت تعاون و امور روستاها» به جای «وزارت اصلاحات ارضی و تعاون روستایی» بار دیگر امور مربوط به روستاها در هم ادغام و این بار به وزارت تعاون و امور روستاها واگذار گردید. وزارتخانه جدید در خصوص مدیریت روستایی در سال ۱۳۵۳ «قانون تشکیل انجمن ده و دهیانی» را در هفتاد و دو ماده و نوزده تبصره به تصویب مجلسین رساند. این قانون در ابتدا به تعریف ده و دهستان پرداخت. از نظر این قانون، ده کوچکترین واحد تقسیمات کشوری بود که حوزه معینی داشت و بیشتر ساکنان آن به یکی از فعالیت‌های کشاورزی و دامداری و باغداری و صنایع روستایی و نظایر آن مشغول بودند. اداره امور دهستان که از چند ده متصل به یکدیگر و دارای وضع جغرافیایی و اقلیمی مشابه طبق ضوابط وزارت کشور تشکیل می‌شد، بر عهده دهدار بود که از بین افراد واجد شرایط به‌وسیله وزارت کشور انتخاب می‌شد. دهدار بر اساس این قانون مأمور دولت بود که حقوق او را نیز دولت می‌پرداخت. اما اداره امور ده با «انجمن ده» بود که اعضای آن به تعداد متناسب با جمعیت ده، حداقل ۵ و حداکثر ۱۱ نفر مستقیماً با رأی مخفی و اکثریت نسبی از

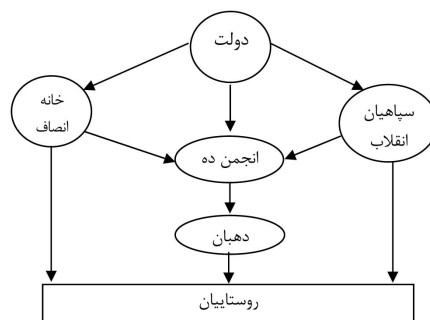
طرف ساکنان و اهالی ده انتخاب می‌شدند. مدت عضویت در انجمن ده، چهار سال و افتخاری بود. بر اساس ماده ۲۱، انجمن پس از انجام مراسم سوگند بلافاصله از بین اعضا یک رئیس و و یک نایب رئیس و یک ناظر مالی و دو منشی با رأی مخفی انتخاب می‌کرد. ماده ۲۷ در ۳۰ بند وظایف انجمن را احصا کرده بود که از مهم‌ترین آنها باید به بررسی و اتخاذ تصمیم در کلیه طرح‌های عمرانی که در سطح ده از محل عواید و عوارض انجمن و اظهار نظر مشورتی در مورد طرح‌هایی که از اعتبارات دولت یا اعتبارات عمرانی کشور در سطح ده اجرا می‌گردد، تشویق ساکنان ده در تشکیل شرکت‌های تعاونی و شرکت‌های سهامی زراعی، سعی در تأسیس کتابخانه و قرائت خانه، اهتمام در تنظیم جغرافیای تاریخی و شناسنامه ده و اهتمام در احداث و نگاهداری سرای ده برای برگزاری مجالس اشاره کرد.

فصل پنجم این قانون به انتخاب «دهبان» اختصاص داشت. بر اساس ماده ۲۸ دهبان به انتخاب انجمن و تأیید بخشدار و به حکم فرماندار منصوب می‌شد. دوره خدمت دهبان چهار سال و انتخاب مجدد او بلامانع بود. در غیاب دهبان یکی از مأموران یا سپاهیان مقیم ده به تعیین انجمن و تأیید

سال ۱۳۵۳ برخی از بندها و مواد قانون تشکیل انجمن ده و دهبانی اصلاح شد. بر اساس ماده ۲۵ این قانون وزارت کشور مکلف شده بود حداکثر تا پایان سال ۱۳۵۸ نسبت به تشکیل انجمن ده برای تمام دهات کشور اقدام نماید. از آخرین تغییرات در زمینه مدیریت روستایی باید به «قانون تغییر نام وزارت کشاورزی و منابع طبیعی به وزارت کشاورزی و عمران روستایی و تجدید سازمان کشاورزی کشور» نام برد که در خرداد ۱۳۵۶ به تصویب مجلسین رسید. این قانون اگرچه اشاره مستقیمی به مدیریت روستایی نداشت، اما وظایف و اختیارات و تکالیف مربوط به وزیر و وزرات تعاون و امور روستاها به وزارتخانه جدید واگذار گردید که از جمله این وظایف باید به وظایف مندرج در قانون تشکیل انجمن ده و دهبانی مصوب سال ۱۳۵۳ اشاره کرد. تغییرات مکرر قانون و ورود بازیگران جدید به صحنه مدیریت روستا، مدیریت روستایی را از سازوکاری سنتی و ساده بدل به سازمانی بوروکراتیک با بازیگران متعدد ساخت که به دلیل وقوع انقلاب سال ۱۳۵۷ فرصتی برای پیاده شدن پیدا نکرد. شکل زیر تصویر مدیریت روستایی را پیش از انقلاب نشان می‌دهد:

بخشدار مسئول امور دهبانی بود. مقرری یا حقوق دهبان از محل درآمد ده که منابع تأمین آن عوارض ده، کمک‌های دولتی و هدایا بودند، پرداخت می‌شد. وفق ماده ۴۸ دهبان مسئول امور مالی انجمن ده بود و در حدود قانون و بودجه مصوب انجمن، موظف بود درآمدها را وصول و هزینه‌ها را پرداخت نماید. این قانون برای نخستین بار پس از قانون کدخدایی به بیان موقعیت مدیر امور عمومی ده پرداخت و پذیرفت که برای انجام این دسته از امور لازم است تا فردی مناسب که حقوق نیز دریافت می‌دارد، به استخدام انجمن ده درآید. ماده ۷۰ این قانون، ماده ۹ قانون تقسیمات کشوری مصوب آبان ماه ۱۳۱۶ و قانون کدخدایی مصوب بیستم آذر ۱۳۱۴ و لایحه قانون تشکیل انجمن‌های ده و اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات مصوب سال ۱۳۴۲ و سایر قوانین و مقررات مغایر با این قانون را لغو کرد. در سال ۱۳۵۶ قانون جدیدی برای خانه انصاف به تصویب رسید این قانون در مقایسه با قانون خانه انصاف مصوب سال ۱۳۴۴ تغییراتی کرده بود که از میان آنها می‌توان این موارد را برشمرد: تشکیل خانه انصاف سیار، تطویل مدت عضویت اعضا از سه به چهار سال، پیش‌بینی پاداش برای پرداخت به اعضا خانه انصاف. در

شکل شماره (۱): مدیریت روستایی در سال ۱۳۵۷



در مجموع، در خصوص مدیریت روستایی در پیش از انقلاب می‌توان گفت که دخالت دولت در روستا، ارکان سنتی اداره امور عمومی را از هم پاشید، اما تشکیلات دولتی مانند انجمن ده هیچگاه پایگاه استواری برای فعالیت نیافت. جامعه روستایی به دلیل سلطه نظام ارباب-رعیتی آمادگی لازم برای پذیرفتن الگوهای نوین مدیریت امور عمومی مانند انجمن ده را نداشت. از سوی دیگر سیاست دولت در مورد روستاها نیز به شدت متغیر بود. تغییرات مکرر قوانین و احاله امور روستایی از وزارتی به وزارتی دیگر سبب از هم پاشیدگی مدیریت روستایی در آستانه انقلاب اسلامی شد.

۳-۵- مدیریت روستایی از انقلاب اسلامی تا زمان حاضر

پس از استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران، از سال ۱۳۶۱ تا ۱۳۷۵ سه قانون

مربوط به مدیریت روستایی تصویب شد. قانون نخست با عنوان «قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری» مصوب سال ۱۳۶۱، مدیریت روستایی را بر عهده نهاد جدیدی واگذار کرد که «شورای اسلامی روستا» نام داشت و جانشین انجمن ده شده بود. مدت اعتبار شورا دو سال بود. ابهام قانون وضعیت مقام مجری تصمیمات شورای روستا بود. دهبان مقامی بود که در آخرین قانون مدیریت روستایی قبل از انقلاب وظیفه اجرایی در روستا داشت، اما در قانون جدید، مقام دارای نقش اجرایی در نظام مدیریت روستا در نظر گرفته نشده بود؛ ابهامی که در سال‌های بعدی مشکلات بسیاری را برای شوراها پدید آورد. قانون دوم که فرصت اجرا نیافت، «قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری» مصوب سال ۱۳۶۵ بود. وفق قانون مدت اعتبار شورا به چهار سال افزایش یافت، اما بازهم به مقام اجرایی مدیریت روستا توجهی نشد. در بسیاری از روستاها شوراها تشکیل شده بودند، اما سازوکار اجرای تصمیمات مشخص نبود. جهاد سازندگی که پس از انقلاب خود را متولی امور روستایی می‌دانست، برای حل این مشکل اقدام به تشکیل «خانه‌های همیار روستایی» در تعدادی از روستاهای

شهرداران» به تصویب رسید. بر اساس این قانون، مدیریت روستایی همچنان بر عهده شورای اسلامی است. این شورا در روستاهای تا ۱۵۰۰ نفر جمعیت ۳ نفر عضو و بیش از ۱۵۰۰ نفر ۵ نفر عضو دارد. در این قانون برخلاف دو قانون قبلی مسئولیت اجرایی مدیریت روستایی بر عهده مقامی با عنوان «دهیار» گذاشته شده که از سوی شورا برای مدت ۴ سال انتخاب می‌شود. صدور حکم دهیار با بخشدار و عزل او با شورا است. مشکلات اجرایی مدیریت روستایی سبب شد در سال ۱۳۷۷ با تصویب قانونی به نام «قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور» به وزارت کشور اجازه داده شود تا برای اداره امور روستاها سازمانی به نام «دهیاری» تأسیس کند. بر اساس قانون، دهیاری‌ها با توجه به موقعیت محل و با درخواست اهالی و به صورت خودکفا با شخصیت حقوقی مستقل و به عنوان نهاد عمومی غیر دولتی تأسیس می‌شوند. دهیاری‌ها از نظر موقعیت حقوقی همانند شهرداری‌ها هستند و هر دو به عنوان نهاد عمومی غیر دولتی محسوب می‌شوند. پس در شرایط حاضر، علاوه بر شخصیت حقوقی شورای اسلامی روستا، شخصیت حقوقی دیگری به نام دهیاری وجود دارد. نکته قابل

کشور کرد. «همیار روستا» از سوی شورای اسلامی معرفی و با حکم جهاد سازندگی به مقام خود منصوب می‌شد. روستاهای با جمعیت ۱۵۰۰ نفر و بالاتر می‌توانستند همیار داشته باشند. او علاوه بر اجرای مصوبات شورا موظف بود برنامه سالانه عمرانی، بهداشتی، خدماتی و ... را تهیه و جهت بررسی و تصویب به شورای اسلامی روستا اعلام نماید. این طرح تا پایان سال ۱۳۷۰ ادامه داشت (ایمانی جاجرمی و سعیدی رضوانی، ۱۳۷۱). همچنین در برخی از روستاهای کشور که شوراهای اسلامی به دلایلی مانند فقدان مشروعیت مردمی یا ضعف مدیریت، زمینه و توان لازم برای جلب مشارکت و همکاری روستاییان را نداشتند، نهادی دیگر یعنی «بنیاد مسکن انقلاب اسلامی» را وادار کرد تا «شورای عمران و بهسازی» و «دفتر عمران» روستایی را تشکیل دهند. مرور شرح وظایف دفتر عمران و خانه همیار نشان می‌دهد که تفاوت چندانی میان این دو تشکیلات مگر در نحوه ارتباط آنها با شورای اسلامی روستا وجود نداشت.

آخرین قانون در سال ۱۳۷۵ با عنوان «قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشوری و انتخاب

توجه اینجاست که وابستگی تاریخی شهرداری‌ها به وزارت کشور در مورد دهیاری‌ها نیز تکرار شده است. تبصره ۲ قانون مذکور تصویب اساسنامه و تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها را منوط به تهیه از سوی وزارت کشور با همکاری سازمان امور اداری و استخدامی و تصویب هیأت وزیران کرده که این اساسنامه در تاریخ هشتم اسفند ۱۳۸۰ به تصویب هیأت وزیران رسید. اساسنامه مذکور هر دهیاری را دارای درجه دانسته است که با توجه به حجم کار، درآمد، جمعیت و وسعت روستا تعیین خواهد شد. وفق اساسنامه وظایف متعددی در ۴۷ بند برای دهیار و دهیاری در نظر گرفته شده است. (عبداللهی و اکبری، ۱۳۸۶، صص ۱۳۷-۱۳۳).

بر اساس آخرین اطلاعات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور، در خرداد ۱۳۸۷، تعداد ۲۱۶۶۲ دهیاری در سراسر کشور تشکیل شده‌اند. تأسیس دهیاری در روستاها را می‌توان نقطه عطفی در تاریخ مدیریت روستایی به شمار آورد، زیرا از هنگام دخالت دولت در مدیریت روستایی و تأسیس انجمن ده، همواره مدیریت امور روستا بر عهده انجمن یا شورای ده بود، اما با تأسیس دهیاری علاوه بر شورا در حال

حاضر دو نهاد مدیریتی در روستا وجود دارد. آنچه بدیهی است این موضوع است که الگوی تأسیس دهیاری در روستاها بر گرفته از ساختار کنونی مدیریت شهری کشور است که دو نهاد شورای شهر و شهرداری در آن حضور دارند.

۶- فرجام

در حال حاضر با تشکیل شوراهای اسلامی روستایی و تأسیس دهیاری‌ها، بخش عمده‌ای از مشکلات کلان مدیریت روستایی که ناشی از نادیده گرفتن مقام اجرایی و تغییرات مداوم ساختاری بوده، به اتمام رسیده است، اما مسایلی باقی می‌ماند که لازم است تا نسبت به حل یا کاهش آنها با استفاده از تجربیات تاریخی شکل‌گیری مدیریت روستایی در کشور و شناخت ابعاد و جنبه‌های مثبت و منفی این تجربیات اقدام کرد. عمده این مسایل به نو بودن تشکیلات دهیاری برمی‌گردد. تجربه نهاد اجرایی رسمی با مشروعیت قانونی و فعالیت زیر نظر شورای اسلامی روستا برای ارائه خدمات عمومی کاملاً جدید است. این تجربه نو با مشکلاتی مانند تأمین منابع مالی، نیاز به آموزش‌های تخصصی و سازوکارهای مشارکت و شراکت مردم روستا در اداره امور مواجه

برای دهیاری‌ها پیش بینی شده، اما لازم است تا با انجام مطالعات لازم منابع درآمدی دیگری که پایدار باشند مانند درآمدهای ناشی از گردشگری شناسایی و تعریف شوند. از سوی دیگر وابستگی مالی دهیاری‌ها به دولت مرکزی موجب می‌شود تا آنها از ماهیت عمومی و غیر دولتی خود خارج شده و به تدریج بدل به مؤسسه‌ای متکی به کمک‌های دولت شوند. در این صورت انگیزه‌های اندکی برای جستجوی راه حل‌های ابتکاری و مشارکتی برای تأمین هزینه‌های مدیریت روستایی وجود خواهد شد. این در حالی است که میزان کمک‌های دولتی به سبب تعداد زیاد روستاها تنها می‌تواند بخشی از هزینه‌ها را تأمین نماید.

پ) مشارکت مردم محلی

دهیاری و شورای روستای نهادهای محلی هستند که مشروعیت و کارآمدی آنها رابطه عمیقی با حضور و مشارکت مردم محلی دارد. شناسایی الگوها و مدل‌های مشارکت ویژه اجتماعات کوچک و بازشناسی و بهره‌گیری از تجربه‌های فرهنگی و سنت‌های شایسته روستایی از اقدامات مهمی است که باید برای «مدیریت روستایی خوب»^۳ و فاصله از مدل‌های بوروکراتیک

خواهد بود. در حال حاضر مدیریت روستایی با مسایل زیر مواجه است:

الف) فقدان مدیریت واحد روستایی

مدیریت روستایی کشور که روزهای آغازین خود را می‌گذراند، باید از همان ابتدا بر پایه مدیریت واحد روستایی یعنی رهبری دهیاری نسبت به سایر سازمان‌ها به فعالیت بپردازد. تصریح قانونی با تهیه لوایح و طرح‌های لازم و توجیه مقامات دولتی و محلی به‌ویژه اعضای شوراهای اسلامی روستا و دهیاران در این خصوص الزامی است. همچنین برای پیشبرد مؤثر تقاضاهای مدیریت روستایی و بهره‌گیری بهینه از امکانات و ظرفیت‌ها لازم است تا اجازه و امکان تشکیل اتحادیه‌های محلی مدیریت روستایی و یک اتحادیه سراسری داده شود. بدیهی است در صورت عدم تحقق این موضوع مشکلات بسیاری مانند عدم هماهنگی سازمانی، برنامه ریزی پراکنده و موازی‌کاری که در مدیریت پراکنده شهری دارد، به میزان زیادی در روستاها نیز تکرار خواهد شد.

ب) کمبود منابع مالی پایدار

یکی از چالش‌های اصلی تمامی نهادهای محلی داشتن منابع مالی کافی و پایدار برای ارائه خدمات است. اگرچه منابع مالی چندی

دیوانی انجام شود. این گام‌ها نیازمند زمینه‌های مطالعاتی و پژوهشی به‌ویژه بحث‌های جدیدی مانند فرهنگ مدنی و سرمایه اجتماعی (پاتنام، ۱۳۸۰، ص ۵۶) هستند که تاکنون به آنها توجهی نشده است.

ت) آموزش نیروی انسانی

نیروی انسانی مطلع و آموزش‌دیده از عواملی است که موفقیت سازمان را تضمین می‌کند. دهیاران افرادی هستند که مهم‌ترین نقش را در موفقیت دهیاری‌ها ایفا می‌کنند. از این رو داشتن دهیاران آموزش‌دیده از نیازهای اساسی مدیریت روستایی کشور است. شناسایی نیازهای آموزشی، تعریف سرفصل‌های آموزشی و دوره‌های مورد نیاز و امکانات و ابزارهای آموزشی اقداماتی هستند که انجام آنها نیازمند برنامه ریزی و مطالعه است. انتشار کتاب‌ها و نشریات با ماهیت آموزشی و اطلاع رسانی اقدام دیگری است که می‌تواند انجام شود.

ث) تجهیزات، ابزارها و تأسیسات

ارائه خدمات اصلی محلی مانند تأمین بهداشت و نظافت، زیباسازی محیط کالبدی و ایمنی نیازمند ابزارها و تجهیزات است. کوچکی اندازه محیط سکونتگاه روستایی کاربرد انواع خاصی از ابزارها را برای مدیریت روستایی الزامی می‌کند. در حال حاضر

اطلاعاتی در این باره نیست. همچنین مسئله کیفیت، استاندارد یکسان، ارائه خدمات پس از فروش و آموزش کاربرد تهیه برنامه‌های عملی و مدیریتی را در خصوص پاسخگویی شایسته به چالش تجهیزاتی الزامی می‌سازد.

ج) پژوهش‌های مدیریت روستایی

تحقق برنامه ریزی مطلوب زمانی امکان‌پذیر است که داده‌های کافی و مدل‌های نظری برای تحلیل واقعیت در اختیار برنامه‌ریز قرار داشته باشد. عاملی که توان فراهم آوری این منابع را دارد، پژوهش است. با توجه به فقدان منابع کافی پژوهشی در خصوص مدیریت امور عمومی روستا و نوپا بودن دهیاری لازم است تا دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی در این خصوص فعالیت‌های جدی مانند تعریف پروژه‌های تحقیقاتی برای شناخت تجربیات جهانی و مشکلات ساختاری و عملکردی دهیاری‌ها را به انجام رسانند.

روستا همواره در تاریخ زندگی انسان نقش مهمی در تأمین غذای شهر و فراهم کننده نیروی انسانی برای صنایع و خدمات شهری داشته است. اگرچه با آغاز دوران مدرن رابطه ارگانیک میان شهر و روستا تا میزان زیادی از هم گسیخت، اما روستا همواره مکانی است که می‌تواند آرام بخش

۱۰. حائری، عبدالهادی (۱۳۶۴)، تشیع و مشروطیت در ایران و نقش ایرانیان مقیم عراق، تهران: انتشارات امیرکبیر.
۱۱. حسینی ابری، سیدحسین (۱۳۸۰)، مدخلی بر جغرافیای روستایی ایران، اصفهان، انتشارات دانشگاه اصفهان.
۱۲. حسینی ابری، سید حسن (۱۳۷۷)، سنت‌های محلی و توسعه روستایی در ایران، مجله دانشکده ادبیات دانشگاه اصفهان، شماره ۱۳ و ۱۴.
۱۳. خسروی، خسرو (۱۳۵۵)، جامعه شناسی روستای ایران، تهران: دانشکده علوم اجتماعی و تعاون دانشگاه تهران.
۱۴. دوروزه موریس (۱۳۶۶)، روشهای علوم اجتماعی، ترجمه خسرو اسدی، تهران: موسسه انتشارات امیرکبیر.
۱۵. صرافی مظفر (۱۳۸۱)، "به سوی نظریه ای برای ساماندهی اسکان غیر رسمی - از حاشیه نشینی تا متن شهر نشینی"، فصلنامه هفت شهر، سال ۳، شماره ۸.
۱۶. طالب مهدی (۱۳۷۲)، مدیریت روستایی در ایران، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۱۷. عبدالهی مجید، اکبری غضنفر (۱۳۸۶)، مجموعه قوانین و مقررات ده و دهیاری، چاپ چهارم، تهران، انتشارات قلمستان هنر.
۱۸. فروند ژولین (۱۳۶۸)، جامعه شناسی ماکس وبر، ترجمه عبدالحسین نیک گهر، تهران: رایزن.
۱۹. کاتوزیان محمد علی (۱۳۶۴)، اقتصاد سیاسی ایران، ترجمه محمد رضا نفیسی، تهران: پاپیروس.
۲۰. کمپفر انگلبرت (۱۳۶۳)، سفرنامه کمپفر، ترجمه کیکاوس جهاننداری، تهران: خوارزمی.
۲۱. گولد جولیبوس/کلب ویلیام (۱۳۷۶)، فرهنگ علوم اجتماعی، ویراستار فارسی محمد جواد زاهدی مازندرانی، تهران: انتشارات مازیار.
۲۲. لمپتون آن (۱۳۶۲)، ملک و زارع در ایران، ترجمه منوچهر امیری، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.

انسان‌های خسته از هیاهوی شهرهای شلوغ و آلوده باشد.

منابع فارسی

۱. آبراهامیان، پرواند (۱۳۷۸)، ایران بین دو انقلاب، ترجمه احمد گل محمدی و محمد ابراهیم فتاحی، تهران: نشر نی.
۲. ازکیا، مصطفی و غلامرضا غفاری (۱۳۸۳)، توسعه روستایی با تأکید بر جامعه روستایی ایران، تهران: نشر نی.
۳. اشرف، احمد (۱۳۵۳)، ویژگی‌های تاریخی شهر نشینی در ایران - دوره اسلامی، نامه علوم اجتماعی، دوره ۱، شماره ۴ (تیرماه).
۴. اشرف، احمد (۱۳۶۷)، دهقان، زمین و انقلاب، مجموعه کتاب آگاه مسائل ارضی و دهقانی، تهران: انتشارات آگاه.
۵. ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۷۳)، بررسی جامعه شناختی روند نوسازی در دوران رضا شاه (۱۳۲۰ - ۱۳۰۴)، پایان نامه کارشناسی ارشد جامعه شناسی، تهران: دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران.
۶. ایمانی جاجرمی، حسین و سعیدی رضوانی نوید (۱۳۷۱)، بررسی عملکرد و اثرات اقتصادی و اجتماعی خانه‌های همیار روستایی، تهران: دفتر مطالعات و بررسی‌های معاونت امور اجتماعی وزارت جهاد سازندگی.
۷. پاولوویچ م؛ ایرانسکی اس؛ تریا و (۱۳۵۷)، سه مقاله در باره انقلاب مشروطه ایران، ترجمه ی م هوشیار، تهران: شرکت سهامی کتابهای جیبی.
۸. پاتنام، رابرت (۱۳۸۰)، دمکراسی و سنتهای مدنی، ترجمه محمد تقی دلفروز، تهران: انتشارات روزنامه سلام.
۹. چمبرز، رابرت (۱۳۷۶)، توسعه روستایی، اولویت بخشی به فقرا، ترجمه مصطفی ازکیا، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

۲۳. مدنی پور، علی (۱۳۸۱)، تهران؛ ظهور یک کلانشهر، ترجمه حمید زر آزون، تهران: شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری (وابسته به شهرداری تهران).
۲۴. مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۸)، *لوح قانون، مجموعه قوانین و مقررات کشور، تهران: مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی.*
۲۵. مزینی منوچهر (۱۳۷۴)، مدیریت شهری و روستایی، مشکلات و امکانات آن، تهران: وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان ملی زمین و مسکن.
۲۶. مهدوی حسین (۱۳۶۷)، تحولات سی ساله یک ده در دشت قزوین، مجموعه کتاب آگاه، مسائل ارضی و دهقانی، تهران: انتشارات آگاه.
۲۷. وثوقی منصور (۱۳۶۹)، جامعه شناسی روستایی، تهران: انتشارات کیهان.

منابع لاتین

28. Drakakis-Smith, David. (2000), *Third World Cities*. Rutledge.
29. Gugler Josef. (1997), *Cities in the Developing World, Issues, Theory, and Policy*. Oxford University Press.