

نوع مقاله: پژوهشی

## کنترل و هدایت جمعیت در قالب نهادها و تکنیک‌های جدید حکمرانی در ایران (از عباس میرزا تا رضاشاه)

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۲/۰۹ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۸/۰۸/۰۴)

حجت کاظمی<sup>۱</sup>

هادی کشاورز<sup>۲</sup>

### چکیده

تلاش برای کنترل و هدایت جمعیت در هر جامعه توسط قدرت و حکومت از طریق نهادها و تکنیک‌های جدید حکمرانی، یکی از بحث‌های مدرنی است که ابتدا به وسیله فوکو مطرح شد و توسعه یافت. قدرت با هدف قراردادن افراد و جمعیت برای رفع نیازهای خود، تکنیک‌ها و نهادهایی را طراحی می‌کند که ضمن مرئی کردن افراد، کنترل و هدایت آنها در جامعه را افزایش دهد. در این چارچوب این مقاله در نظر دارد با روشی توصیفی - تحلیلی رابطه میان جمعیت و حکومت را بر اساس نهادها و تکنیک‌های جدید حکمرانی، و بویژه نهاد مدرسه، در ایران از اواخر سده نوزدهم، با اقدامات عباس میرزا، امیرکبیر، ناصرالدین شاه، مشروطه و رضاشاه بررسی کند و نشان دهد که مواجهه با غرب و شکل‌گیری بحران آگاهی در زمینه حکومت و حکمرانی نزد نخبگان، چه

---

۱. استادیار جامعه‌شناسی سیاسی دانشگاه تهران. Hkazemi57@ut.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی سیاسی دانشگاه تهران، نویسنده مسئول. H\_keshavarz@ut.ac.ir

#### ۱۰۴ فصلنامه دولت پژوهی

تحولاتی را در ایران رقم زد؟ و چگونه و چرا جمعیت، هدف قوانین و تکنیک‌های جدید حکمرانی قرار گرفت؟ در جواب به این پرسش‌ها، این پژوهش در پی اثبات تغییر الگوی حکمرانی در ایران از یک سو و تلاش دولت برای کنترل و هدایت جمعیت در نهادهای جدید از سوی دیگر است تا بتواند ضمن افزایش بهره‌وری و بالابردن فرمانبری، پایه‌های حکومت خود را مستحکم کند.

واژگان کلیدی: کنترل و هدایت جمعیت، نهاد، حکمرانی، تکنیک‌های جدید، بهره‌وری.

## مقدمه

رابطه حکومت و مردم سیر پر فراز و نشیبی از رابطه و پیوندهای سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و مذهبی در شکل‌های سرکوب، تعامل، اطاعت و مخالفت را طی کرده است. هر حکومتی در راستای کسب، حفظ و افزایش قدرت، کنترل بیشتر افراد و گروه‌ها و بهبود کیفیت زندگی مردم در جامعه، رویه‌ها و سیاست‌ها و تکنیک‌های متنوعی را اتخاذ کرده است. به دنبال این رویه‌ها و تکنیک‌ها، شاهد توسعه عمیق و وسیع کردار حکومتی برای کنترل بیشتر، پوشیده‌تر و کم‌خشونت‌تر جمعیت از یک سو؛ روند عقلانی‌تر شدن حکمرانی از سوی دیگر هستیم. از موضوعاتی که روند توسعه کردار حکومتی و عقلانی شدن و قاعده‌مندتر شدن آن را نشان می‌دهد، پیوند میان حکومت، جمعیت و افراد است.

کنترل و هدایت جمعیت از مهمترین دغدغه‌های حکومت‌های مدرن بوده است. با گذر زمان، همگام با انسجام و تشکیل دولت - ملت‌ها، و شکل‌گیری قوانین منسجم و هنجارها در هر جامعه، هدف حکومت‌ها - همراه با افزایش جمعیت و نیاز به آن - تنها «کنترل و نظارت» به منظور تامین نظم و امنیت و جلوگیری از بروز هرج و مرج نبود، بلکه «کنترل و هدایت» جمعیت در قالب تکنیک‌های جدید حکمرانی، به منظور افزایش بهره‌وری و فرمانبری از جمعیت رو به ازدیاد، مبنای سیاست‌گذاری‌های جوامع مدرن گردید. این رویه حکمرانی ابتدا در اروپا شکل گرفت.

در ایران تا قبل از دوره پهلوی اول نهادها و تکنیک‌های کم و بیش پراکنده‌ای وجود داشت که به صورت قاعده‌مند و منسجم، هدایت و کنترل جمعیت را دنبال می‌کرد. اما این تکنیک‌ها و نهادها به دو دلیل موجب کنترل و هدایت کلیت جامعه و افزایش بهره‌وری و به کارگیری مفید افراد نمی‌شد: نخست، جامعه ایران هنوز در زمینه‌های مختلف صنعتی، ارتباطی، تجاری، شهری و غیره

پیشرفت چشمگیر نداشته و فاقد نهادهای فراگیری که نیازمند افرادی برای این زمینه‌ها باشد، بوده و تغییرات در این زمینه‌ها مقطعی، پراکنده و نامنظم بود؛ دوم، اراده حکومت برای به کارگیری نیروها و افراد و سیاستگذاری جمعیتی هنوز شکل نگرفته بود یا اگر شکل گرفته بود اجرا نمی‌شد. اما از سال‌های ۱۳۰۰ و بویژه از دوره رضاشاه، اراده حکومت برای کنترل قاعده‌مندتر و قانونی‌تر جمعیت در راستای بهره‌گیری از افراد در زمینه‌های مختلف مورد نیاز جامعه و فرمانبری، نمایان‌تر گردید و حکومت از طریق نهادها و تکنیک‌های جدید حکمرانی، برای کنترل و هدایت جمعیت، چون ایجاد سجل و ثبت احوال، تاسیس و گسترش مدارس در سطح کشور، تاسیس دانشگاه ملی، ایجاد قوه قضاییه متمرکز، ایجاد تقسیمات جدید کشوری بر مبنای استان، شهرستان و روستا، گسترش بوروکراسی و ... بخصوص از طریق نظام‌مند کردن نظام آموزش و پرورش، سعی در افزایش بهره‌وری از نیروی انسانی و ایجاد فرمانبرداری عقلانی‌تر و منسجم‌تر، به منظور حفظ و تداوم پایه‌های قدرت خود کرد.

### چارچوب نظری

رابطه میان قدرت، فرد و جمعیت در قالب نهادها و تکنیک‌های حکمرانی در اندیشه اکثر اندیشمندان علوم سیاسی و جامعه‌شناسی دیده می‌شود و هر اندیشمندی سعی در برقراری ارتباط میان این دو متغیر از زاویه‌های متفاوتی کرده است؛ مثلاً افلاطون از نظر کمی، بین تعداد افراد در یک جامعه و تربیت آنها در نهادهای خاص و نظام سیاسی آرمانی خود رابطه برقرار می‌کند و یا با تقسیم‌بندی افراد و گروه‌های یک جامعه بر اساس کیفیت، اعم از بردگان، کشاورزان و صنعتگران، نظامیان و حکام، به جایگاه هر یک در جامعه می‌پردازد (عالم، ۱۳۹۳: ۱۰۳). اما اندیشه‌ای برای هدایت و کنترل جمعیت برای بهره‌وری آنها ندارد. آنچه مشهود است این موضوع، هنوز برای آنها و

## کنترل و هدایت جمعیت در قالب نهادها و... ۱۰۷

حکومت‌های وقت، «مسئله» نیست؛ به عبارتی حکومت‌های تا قبل از قرن هفدهم، عمدتاً به دنبال ارائه تکنیک‌هایی برای تربیت، هدایت و بکارگیری افراد و جمعیت در امور لازمه را ندارند. یا نهایتاً اگر توجه‌ای به مسئله جمعیت و فرد در جامعه می‌شده است، تنها از بعد کمی، افزایش، کاهش و یا تثبیت نرخ جمعیتی بوده است و کنترل و هدایت جمعیت به وسیله تکنیک‌ها و روش‌هایی منسجم، یکپارچه و همه‌گیر که بتواند آنها را در راستای افزایش فرمانبری و بهره‌وری، کارآمدتر کند کمتر به چشم می‌خورد.

اما تحولات صنعتی، اداری و بروکراسی، نظامی، تسلیحاتی، ارتباطی، افزایش مراکز تجاری، شهری و... از قرن هفدهم از مهمترین پیشرفت‌ها و پیچیدگی‌هایی بود که مسئولیت‌های جدید برای حکومت، نیازمند وجود افرادی برای فعالیت در این زمینه‌ها را ضروری می‌ساخت. مسئولیت دولت‌ها برای تامین چنین نیروهایی، سیاست‌ها و سیاست‌گذاری‌های حکومتی را به سمتی برد که با تاسیس نهادهای جدید، هم افراد متخصص و صاحب فن تولید کند و هم سازوکاری بچیند که این افراد در کنترل و نظارت دولت باشند.

این تحولات در نگاه فوکو تحلیلی دیگر یافت. فوکو از جمله اندیشمندانی است که نگاهی متفاوت به مسئله «فرد و جمعیت» در چارچوب رابطه «دانش / قدرت» از قرن هفدهم به بعد در جوامع سرمایه‌داری دارد. وی به نحوی مسئله شدن فرد و جمعیت و بکارگیری آنها را در قالب نهادهای جدید به منظور فرمانبری و بهره‌وری، از سوی قدرت نگاه می‌کند که حکومت‌های جدید می‌بایست تکنیک‌ها و استراتژی‌هایی ترتیب می‌دادند که فرد و جمعیت را در خدمت اهداف خود بگیرند. از همین منظر است که فوکو بدن را جولانگاه ظهور و بروز قدرت می‌انگارد و (متأثر از نیچه) آن را محل ثبت رویدادها و یا به عبارتی جامع‌تر مکانی که «به دست تاریخ کاملاً حکاکی شده» می‌داند. با تحلیل‌های ظریف خود آن را با سازمان قدرت و جزئی‌ترین کردارهای اجتماعی پیوند زده و نشان می‌دهد که چگونه بدن (افراد) به وسیله قدرت



تجزیه، دستکاری و بازسازی می‌شود.

بنا بر مفهوم تبارشناسی برای فوکو، قدرت در اجتماع مدرن، نظامی از روابط مبتنی بر دانش (شبکه دانش / قدرت) است که فرد را در درون خود جا می‌دهد. به این معنا فرد، همزمان که شناخته می‌شود (در دفاتر خارجی ثبت می‌شود و یا از درون خود را مطابق هنجارها و دانش تحمیل شده از سوی اجتماع می‌فهمد و طبقه‌بندی می‌کند) یا تحت نظام دانش‌هایی چون پزشکی، روان‌شناسی و یا آموزش قرار می‌گیرد، مرئی می‌شود و به این ترتیب، تحت سیطره قدرت قرار می‌گیرد (فوکو، ۱۳۸۷: ۸۴). قدرت، بدن افراد را نیز از طریق آموزش و نظم دادن به محیط زندگی تحت تاثیر قرار می‌دهد و به همین دلیل می‌توان از زیست-قدرت یا زیست - سیاسی حرف زد که می‌خواهد بر بدن اعمال شده و آن را در نظم مورد نظر خود سازمان دهد (فوکو، ۱۳۸۴: ۶۴). در این چارچوب است که بدن به عنوان هدف اعمال قدرت، مکشوف می‌گردد و معلوم می‌شود که بدن در عرصه‌ای سیاسی جای دارد و انباشته از روابط قدرت است که آن را «رام و مولد»؛ به عبارتی به لحاظ سیاسی و اقتصادی «مفید و سودآور» می‌کنند. این تسخیر بدن و نیروهای آن از رهگذر فناوری سیاسی مقدور می‌شود، این فناوری سیاسی مقوم دانشی از بدن است که دقیقاً دانش عملکرد بدن نیست و مقوم چیرگی و سلطه‌ای بر نیروهای بدن است که چیزی بیش از توانایی غلبه بر آن‌ها است (اسمارت، ۱۳۸۵: ۹۹). یعنی چگونه قدرت به اشیا و افراد شکل می‌دهد و اینکه این «قسم معرفت و این نوع قدرت از ما چه ساخته است» (فوکو و دیگران، ۱۳۷۶: ۹۰). بنابراین از نظر فوکو، باید قدرت را نه از نظر حق، بلکه از نظر تکنیک، نه به لحاظ قانون بلکه به لحاظ بهنجارسازی و نه از نظر سوءاستفاده بلکه از نظر مجازات، کنترل و به کارگیری بفهمیم. در این صورت، غایت نهایی قدرت، تنظیم رفتار افراد و کنترل آنها به منظور بهره‌وری بیشتر است و حکومت در این معنا به تنظیم رفتار از طریق کاربرد بیش یا کم عقلانی ابزارهای مناسب تکنولوژیک دلالت دارد. بر این



اساس، نهادهای قدرت مدرن، مواجه با مسائلی نظیر سازماندهی، مدیریت، کنترل و نظارت جمعیت زیادی از افراد بودند.

### تکنیک‌های انضباطی و تنظیمی قدرت

فوکو قبل از تبیین کارکرد تکنیک‌های انضباطی و تنظیمی از قرن هفدهم، به دو ضعف عمده قدرت سیاسی در غرب از قرون وسطی می‌پردازد. نخست آنکه، قدرت سیاسی آنگونه که در بدن اجتماعی اعمال می‌شد، قدرتی بسیار ناپیوسته بود. یعنی «حلقه‌های تور قدرت» بسیار گشاد بود و شمار نامحدودی از چیزها، عناصر، رفتارها از فرآیندهای کنترل قدرت می‌گریختند. در نتیجه فرآیندهای اقتصادی و سازوکارهای گوناگون که به شکلی خارج از کنترل می‌ماندند؛ استقرار قدرتی پیوسته، دقیق و ذره‌ای را طلب می‌کرد. لذا گذار از قدرتی خلاءمند و کلی به قدرتی پیوسته، ذره‌ای و فردی‌ساز صورت گرفت؛ اینکه به جای کنترل‌های کلی و کلان، بتوان هر فرد را در خودش، در بدن و حرکاتش کنترل کرد. دوم آنکه، این سازوکارها بیش از اندازه پرهزینه بودند و بازدهی کم نسبت به هزینه‌ها مشکل‌آفرین بود. بنابراین «یافتن سازوکاری از قدرت که در عین کنترل چیزها و اشخاص تا کوچک‌ترین جزئیات، برای جامعه نه پرهزینه باشد، نه اساساً چپاولگر و در راستای فرآیند اقتصادی اعمال شود، یک کار اساسی است» (فوکو، ۱۳۸۹: ۱۸۷).

فوکو راه‌حل این دو ویژگی را جهش بزرگ تکنولوژیک قدرت در غرب در ارتباط با فرد و جمعیت می‌داند. از نظر وی گرچه ابداعات و تکنیک‌های صنعتی خیلی با اهمیت‌اند؛ باید تاریخ تکنیک‌های سیاسی را هم مهم دانست. وی ابداعات تکنولوژی‌های سیاسی را در دو فصل بزرگ گروه‌بندی می‌کند؛ نخست، تکنیک‌های فردیت‌ساز قدرت (تکنیک‌های انضباطی)؛ «چگونه از هرکسی مراقبت شود، چگونه قابلیت‌هایش افزایش یابد، چگونه در جایی قرار گیرد که در آنجا مفیدتر باشد؛ به نظر من انضباط این است» (فوکو، ۱۳۸۹:

۱۸۸-۱۸۷). تکنولوژی‌ای که در واقع افراد را تا بدن‌ها و رفتارهای‌شان هدف گرفته است. در مجموع این تکنولوژی نوعی کالبد-سیاست که هدفش کالبدشناسی افراد است. دوم، تکنولوژی زیست-قدرت که در نیمه دوم سده هجدهم ظاهر شد. این تکنولوژی‌ها دیگر افراد را در مقام فرد، هدف خود نمی‌دانستند، بلکه بر عکس هدفشان «جمعیت» بود. یعنی قدرت صرفاً دیگر بر اتباع (سوژه‌ها) اعمال نمی‌شود، بلکه آنچه قدرت بر آن اعمال می‌شود «جمعیت» است. «جمعیت صرفاً به معنای یک گروه پر شمار انسانی نیست، بلکه موجوداتی زنده است که فرآیندها و قوانین زیست‌شناختی آنها را در بر می‌گیرد و به آن‌ها مسلط و حاکم است». جمعیت دارای نرخ شیوع بیماری‌هاست، دارای وضعیتی از سلامتی است؛ دارای وضعیتی از آموزش است، دارای مشخصات فردی مشخص (شناسنامه) است؛ جمعیت می‌تواند زوال یابد یا برعکس توسعه یابد (فوکو، ۱۳۸۹: ۱۹۰). از نظر وی در این چارچوب، غایت نهایی قدرت، تنظیم رفتار افراد و کنترل آنهاست و حکومت در این معنا به تنظیم رفتار از طریق کاربرد بیش یا کم عقلانی ابزارهای مناسب تکنولوژیک دلالت دارد.

بر این اساس، نهادهای قدرت مدرن، مواجه با مسائلی نظیر سازماندهی، مدیریت، کنترل و نظارت جمعیت زیادی از افراد بودند. در مواجهه با این مسائل، تکنیک‌ها و تاکتیک‌هایی مطرح شد که در بردارنده عنصر محاسبه و شناخت هدف موردنظر بود. این تاکتیک‌ها با نظارت یا مراقبت مستمر که به‌عنوان تکنیک دانش / قدرت از سوی اداره‌کنندگان جامعه در نهادها انعکاس می‌یافت و از طریق اعمال کنترل، شناسایی و نظارت مستمر بر تابعین عمل می‌کرد. این تکنیک‌های انضباطی قدرت که از طریق نظارت و مشاهده اعمال می‌شد، قدرت را در پیوندی عمیق با دانش قرار می‌داد و خشونت و خصلت نظامی قدرت را تعدیل کرده و با درونی نمودن نظارت و کنترل مستمر، افراد را پذیرای آن می‌کند. این نحوه نظارت سراسر بینانه فرایندهای





فردی‌سازی با نظارت سراسرینانه‌ای که از طریق سبک معماری و نوآوری‌های سازمانی، به‌صورتی سلسله‌مراتبی اعمال می‌شد، افراد را در رده‌های خاصی نظیر زن / مرد یا سالم / بیمار طبقه‌بندی می‌کرد تا آنچه فوکو «بدن‌های مفید و منقاد» می‌نامد، محقق شود (هیندس، ۱۳۸۰: ۱۳۰). این شکل انضباطی قدرت، بر یک یا چند نفر با اهداف ذیل اعمال می‌شد: «برای آنها مهارت، توانایی آنها برای کنترل خود را شکل می‌دهد، توانایی آنها برای عمل هماهنگ را افزون می‌سازد، آنها را در برابر فرمان و دستور منعطف می‌کند، یا در مسیرهای دیگری خصوصیات آنها را قالب‌ریزی می‌کند» (فوکو، ۱۳۹۲: ۲۱۰).

بر همین مبنا فوکو در آثار خود به مرور تلاش می‌کند که مناسبات قدرت و روابط قدرت بین حاکم و اتباع را با تکنیک‌های جدید قدرت نشان دهد. لذا مشاهد می‌شود که وی در «مراقبت و تنبیه» استدلال می‌کند که به تدریج، کنترل و سازماندهی انسان جایگزین میل قدیمی قدرت به تنبیه و سرکوب می‌گردد؛ یعنی تکنولوژی‌های جدید قدرت در عوض امحا یا تعذیب بدن، به رام کردن بدن متمایل شدند تا بتوانند با کمترین هزینه‌ها بیشترین استفاده‌ها را از بدن‌ها کنند. بر این اساس قدرت انضباطی به ایجاد "بدن‌های مطیع و قدرتمند در اقتصاد و بدن‌های ضعیف در سیاست" معطوف شده بود. فرآیندی که به زودی در مدارس، درمانگاه‌ها و زندان‌ها بکار گرفته شد. برای این منظور تکنیک‌هایی به کار گرفته می‌شد که به‌زعم فوکو تکنیک‌های دانش و قدرت، توامان به‌شمار می‌رفتند: ایجاد حصار، شبکه‌بندی، توزیع مکانی و قابلیت جایگزینی و تعویض.

بنابراین تمرکز قدرت انضباطی و تکنیک‌هایش، بر بدن است که در آن مسئله اصلی ساماندهی بدن و ذهن افراد به لطف یک نظام تمام‌عیار سلسله‌مراتبی، بازرسی، حسابرسی و گزارشگری است، آنچه که می‌توان تکنولوژی انضباطی کار نامید (فوکو، ۱۳۹۰: ۳۲۲). لذا به طور کلی قدرت انضباطی سرگرم «تربیت

بدن، افزایش قابلیت‌هایش، اخذ نیروهایش، افزایش موازی فایده‌مندی و رام بودنش، ادغام آن در نظام‌های کارآمد و مقتصدانه کنترل» بود (فوکو، ۱۳۸۳: ۱۶۰). سرانجام فوکو امکان‌پذیر شدن سرمایه‌داری را متأثر از ظهور این تکنیک‌های قدرت و ادغام مدیریت‌شده بدن‌ها می‌داند. بدین‌سان بدن‌های شهروندان تحت پایش و آمایش قرار می‌گیرند. البته فوکو تصریح می‌کند که «انضباطی شدن جوامع در اروپا از سده هجدهم به بعد را نباید این‌طور فهمید که افراد این جوامع بیش از پیش مطیع شده‌اند، یا این جوامع همگی به پادگان، مدرسه یا زندان شبیه شده‌اند؛ بلکه باید این‌طور فهمید که به دنبال سازگاری هر چه کنترل شده‌تر - بیش از پیش عقلانی و اقتصادی - میان فعالیت‌های تولیدی و بازی روابط قدرت بوده‌اند» (فوکو، ۱۳۹۰: ۳۲۴).

تکنولوژی‌های انضباطی قدرت از نظر فوکو از قرن بیستم به بعد با تکنولوژی‌های تنظیمی خود را تکمیل کرد. در اندیشه و فلسفه فوکو، تکامل تکنولوژی‌های انضباطی قدرت و بعد شکل‌گیری تکنولوژی‌های تنظیمی قدرت، در رهگذر عبور از کنترل و نظارت بر «فرد» به صورت مجزا، به کنترل و نظارت بر «جمعیت» است؛ یعنی از این به بعد هدف قدرت تنها کنترل فرد نیست بلکه کنترل جمعیت هم است.

هدف تکنولوژی‌های جدید قدرت سروکار داشتن با توده‌های فراگیر است که در آن، قدرت انسان به مثابه فرد نیست بلکه انسان به مثابه گونه است» (فوکو، ۱۳۹۰: ۳۲۳). وی در یکی از درس‌گفتارهای زیست سیاست را اینگونه تعریف می‌کند. «تلاشی که از آغاز قرن هجدهم، برای عقلانی‌سازی مسائل پیش روی عمل حکومتی از سوی پدیده‌های خاص مجموعه‌ای از موجودات تشکیل دهنده جمعیت صورت گرفته است؛ از جمله سلامت، بهداشت، شهرنشینی و غیره» (فوکو، ۱۳۹۰: ۴۲۵).

این روند بررسی تکنولوژی‌های قدرت در اندیشه فوکو سبب شد از دهه هفتاد به آن سو تمرکز بیشتر فوکو بر توده‌های فراگیر و جمعیت در عوض تمرکز بر



بدن‌های مجزا و تربیت‌پذیری و کنترل باشد. به گونه‌ای که وی در در جلد اول «تاریخ جنسیت» و نیز در «درس‌گفتارهایش» درصدد آن است تا برخلاف گذشته برای "ماکروفیزیک قدرت" منزلتی قائل شده و آن را با میکروفیزیک قدرت مرتبط سازد. به عبارت دیگر ماکروفیزیک قدرت برآمده از زیست قدرت و حکومت‌مندی با میکروفیزیک قدرت نشأت گرفته از قدرت انضباطی در کنار هم قرار می‌گیرند.

### تکنیک‌های جدید حکمرانی تا قبل از دوره پهلوی اول

در ایران رابطه حکومت و مردم بر پایه نهاد دربار مبتنی بر رابطه شاه - پیرو بوده است که در آن اراده پادشاه تعیین‌کننده بود و رعیت مطیع بی‌چون و چرای این اراده. اما گذر زمان شکل حکومت و نحوه حکمرانی در ایران را به شدت تحت تاثیر قرار داد. تحولات گوناگون در عرصه نهادها و حکومت‌داری در ایران نشان می‌دهد که کشور از قرن نوزدهم به بعد دست‌خوش حرکت‌ها و تحرکاتی نو در زمینه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی، نظامی، آموزشی و علمی و غیره، بر پایه پرسش‌ها و تفکرات جدید بوده است. یکی از مهمترین این تغییرات و حرکات، حرکتی است که در آن الگویی جدید بر پایه رهیافت‌ها و تجارب مختلف در زمینه حکومت‌داری و کنترل و هدایت جمعیت شکل گرفته است. بنابراین با ایجاد و گسترش نهادهای صنعتی، ارتباطی، امنیتی، نظامی و اداری می‌توان از شکل‌گیری تفکر و الگویی جدیدی در رابطه با تکنیک‌های حکمرانی، به منظور فرمانبری و بهره‌وری و کارآمدی افراد و جمعیت در ایران دید.

مهمترین نقطه این آگاهی در حکمرانی را می‌توان مواجهه با روسیه دانست. زیرا «مواجهه با روسیه آگاهی نخبگان ایران را دچار بحران کرد و هماهنگی دیرینه میان ضرب‌آهنگ‌های حیات اجتماعی و سیاسی و نیز عناصر فرهنگی ایران را به هم زد» (طباطبائی، ۱۳۹۲: ۵۳). ایرانیان تا قبل از جنگ‌های ایران و روسیه از

فنون حکمرانی عصری که در آن می‌زیستند بی‌خبر بودند. بدین ترتیب نزد آنان آیین‌های جدید حکمرانی، محلی از اعراب نداشت. بدین ترتیب با بروز بحران در ذهن نخبگان نسبت به عقب‌ماندگی و نحوه حکومت کردن، اصلاح‌گران و سیاستمداران آگاه دست به نوسازی و تغییرات در اداره جامعه زدند. این بحران بخش مهمی از خود را در نحوه حکومت و حکمرانی به‌ظهور رساند و اصلاح‌گران سعی در تغییر و اصلاح نوع حکمرانی و منظم کردن و تنظیم امور جمعیت کردند.

عباس میرزا را می‌توان نخستین حکمرانی دانست که پس از شکست از روسیه، با درک بحران به دنبال علل برتری «دیگری» بر «خود»، دست به اقداماتی زد که بتواند بخشی از این بحران را با استفاده و به‌کارگیری تکنیک‌ها و آیین‌های جدید حکمرانی در راستای افزایش بهره‌وری و فرمانبری جمعیت در آذربایجان انجام دهد. وی مطابق برداشت خود از نظام جدید عثمانی، به ایجاد «نظام جدید» در آذربایجان دست زد. هسته اصلی این نظام جدید، نهاد ارتش بود که از شش هزار نظامی تشکیل می‌شد. برای تجهیز این ارتش، کارخانه‌های توپ و تفنگ‌سازی در تبریز ساخت، وی اولین دفاتر نمایندگی ایران در پاریس و لندن را افتتاح کرد و برای تامین نیروهای این نهاد، نخستین گروه از محصلان ایرانی را به اروپا اعزام کرد» (آبراهامیان، ۱۳۹۰: ۶۸). عباس میرزا و همفکرانش خود را یکسره وقف درک الزامات نظامی جدید و بررسی امکان اخذ نظریه جنگ نموده بودند و از این لحاظ فاقد چشم‌انداز کلی‌تری در باب تکنیک‌های حکمرانی و مسائل مربوط به قدرت نو ظهور غربی بودند (خدیو، ۱۳۹۲: ۸۹). اما همین تغییرات اندک در نحوه حکمرانی، به تدریج توجه به فرد و جمعیت - به عنوان اهداف نهایی اصلاحات و قوانین - و مسئله شدن آنها برای قدرت را کلید زد.

با مرگ عباس میرزا و به قدرت رسیدن محمد شاه، روند اصلاحات به مدت دو دهه به فراموشی سپرده شد. بعد از این رکود، امیرکبیر با آگاهی به نیاز به تغییر

## کنترل و هدایت جمعیت در قالب نهادها و ... ۱۱۵

در حکمرانی، با تاسیس نهادهای جدید، تکنیک‌های جدید حکمرانی را گسترش داد و بدن افراد را با رویت‌پذیر کردن در نهادهای جدید در چنگال قدرت و نظام‌های دانش در حال شکل‌گیری قرار داد: وی ارتش دائمی را احیا کرد، برای تامین نیازمندی‌های ارتش، کارخانه‌هایی برای تولید توپ، سلاح‌های سبک، یونیفورم نظامی و ... ساخت، نخستین روزنامه رسمی کشور با عنوان وقایع اتفاقیه را دایر کرد، اولین دبیرستان سبک جدید دارالفنون را بنیاد نهاد، تاسیس درمانگاه، واکسیناسیون و انجام امور بهداشتی مثل آبله‌کوبی، مخارج دربار را کاهش داد، درآمدهای دولتی را با بالا بردن عوارض گمرکی، تعلیق فروش مقامات اداری، نظارت دقیق بر ماموران مالیاتی و وضع مالیات جدید بر تیولداران افزایش داد (آبراهامیان، ۱۳۹۰: ۷۰). این آیین باعث شد که «اداره مملکت بر پایه قواعدی مشخص استوار شود و حقوق و جان و مال افراد از اعمال خودسرانه مصون بماند» (آدمیت، ۱۳۸۹: ۸۶).

اقدامات امیرکبیر برای رویت‌پذیری و کنترل افراد و جمعیت، تنها شروعی ناقص برای تغییر منسجم در آیین حکمرانی و «مسئله» شدن جمعیت برای قدرت و امکان کنترل و هدایت آنها بود. در سیر این تکامل تکنیک‌های حکمرانی، ناصرالدین شاه نیز در کنار اقدامات پیشین کارهایی را ترتیب داد: ایجاد شبکه تلگراف؛ شبکه تلگراف تهران را با ایالات، در نتیجه شاه را با مجریان محلی‌اش مرتبط می‌ساخت، پایتخت از پلیس منظم، شهرداری، رفتگر، درمانگاه و ... برخوردار شد (آبراهامیان، ۱۳۹۰: ۷۴). همچنین وی در شهرهای بزرگ زندان‌هایی بنا کرد تا مجازات‌های سنتی به‌ویژه شکنجه، زنده به گور کردن و قطع عضو مجرمان کنار گذاشته شد، مدرسه و درمانگاه و چاپخانه در تبریز، ارومیه، اصفهان و همدان دایر کرد، دارالفنون را گسترش داد و چهل نفر از نخستین فارغ‌التحصیلان آن را به فرانسه اعزام کرد (کرمانی، ۱۳۷۶: ۷۹). دو مجله رسمی، یک مدرسه ترجمه و یک چاپخانه دولتی بنا کرد. این چاپخانه، دارالفنون و چاپخانه قدیمی تبریز بیش از ۱۶۰ عنوان کتاب منتشر کردند



(آبراهامیان، ۱۳۹۰: ۷۵). همه این اقدامات به مرور مرئی شدن افراد و در دسترس قدرت قرار گرفتن افراد را امکان‌پذیر می‌ساخت. مثلاً در این دوره اولین سرشماری‌ها در تهران شکل گرفت و باعث شکل‌گیری نظام گردآوری اطلاعاتی شد که تعداد افراد، سن، جنس، تعداد خانوارها و غیره مردم تهران را در اختیار دولت قرار داد و قدرت با استفاده از دانشی چون آمار این اطلاعات گردآوری شده را برای تدوین سیاست‌هایی به کار گرفت تا افراد را کنترل کند. اما توجه به این نکته مهم است که در برنامه‌ها و تکنیک‌های جدید حکمرانی، اراده پادشاه تعیین‌کننده بود. به عبارتی اگر اراده پادشاه بر چیزی تعلق می‌گرفت، آن برنامه صورت می‌گرفت در غیر اینصورت محو می‌شد. «ملک خان به طور ضمنی تمام ادوار تاریخی را صحنه حکمرانی دلبخواهانه پادشاهان می‌دانستند (ملک خان، ۱۳۸۹: ۴۰). یا چنانچه کرزن می‌گوید: «شاه هر کاری بخواهد می‌تواند انجام دهد، سخنش قانون است... همه حقوق و امتیازات و حق بهره‌برداری از همه منابع کشور در دست اوست. سه قوه قضاییه، مقننه و مجریه در وجود او متمرکز است و هیچ‌گونه قید و الزامی نمی‌توان بر شاه تحمیل کرد» (کرزن، ۱۳۶۴: ۴۳۳).

بنابراین گرچه رابطه جامعه و نهاد حکمرانی در ایران همیشه وجود داشته است و طرفین بازخورد تصمیمات‌شان بر یکدیگر را لمس می‌کردند؛ اما با تغییر در تکنیک‌های حکمرانی و انجام اصلاحات در شیوه حکمرانی، شاهد تنظیم‌مندی و شفافیت بیشتر این رابطه و شکل‌گیری نظامی سراسرین هستیم. لذا اقدامات عباس میرزا و به خصوص امیرکبیر و ناصرالدین شاه، اندیشیده یا نیندیشیده، هم از طریق بهنجارسازی و مطیع‌سازی بدن‌ها از طریق نهادهایی چون کارخانه‌ها، ارتش، زندان، درمانگاه، آموزشگاه، مدارس و هم به وسیله نگرانی‌های‌شان در قبال سلامت عمومی و مواردی چون آبله‌کوبی، مبتنی بر نوعی کنترل و هدایت بود که تغییر در الگوی حکمرانی را نوید می‌داد. اما این اصلاحات به دلایلی چون؛ کم بودن عمر آنها، عدم تداوم و یکپارچه نبودن آنها و نیز گسترش بیشتر

## کنترل و هدایت جمعیت در قالب نهادها و... ۱۱۷

در حوزه دربار و مرکز (پایتخت) و همچنین حوزه‌ها و مناطق دیگر را کمتر دربر می‌گرفت و این مانع از آن می‌شد که چنین طرح‌هایی بتواند در جهت کنترل و هدایت منسجم، عقلانی و مداوم بیشتر افراد - به منظور بهبود و افزایش کارایی مردم و دولت - شود. اما با گذشتن از عصر ناصری و پیروزی انقلاب مشروطه، تکنیک‌های حکمرانی گسترده‌تر و کامل‌تر از قبل شد. اصلاحات و تصمیم برای اداره مملکت از حوزه محدود دربار بیرون آمد و مردم، مجلس، کابینه‌های دولت دارای نقش پررنگی شدند و مسیر حکمرانی و خلق و کاربرد تکنیک‌های جدید حکمرانی در جهت توجه به افراد و جمعیت بهبود یافت. نظام مشروطه مبتنی بر قانون اساسی و بر پایه مجلس شورای ملی، نظامی متفاوت از نظام شاهنشاهی بود که ضمن نگاه به تفکیک قدرت، بر شکل جدیدی از حکمرانی تاکید می‌کرد. لذا صدور فرمان مشروطه گسستی در الگوی حکمرانی ایرانی نیز به‌شمار می‌رود.

مسئله اصلی در این زمان نزد نخبگان و دولتمردان نوگرا، اخذ الگوهای جدید حکمرانی و نوسازی و نهادهای جدید بود که تحقق این امر را ابتدا از رهگذر «نظم قانونی» و نهادهای مرتبط با آن متصور بودند. اما بعد از استقرار و شکست این نظم قانونی در مشروطه، اکثریت نخبگان، اخذ الگوی جدید حکمرانی را در اقتدار حکومت مرکزی دیدند تا از این طریق، تمهیدی برای نوسازی اقتصادی، ایجاد نظام آموزش و پرورش، ایجاد نظام سلامت، نوسازی مالیه و دستگاه قضا و نوسازی ساختار نیروهای مسلح شکل گیرد.

بنابراین ابداعات و استفاده از سیاست‌ها و تکنیک‌های جدید حکمرانی در ایجاد نهادهایی چون ارتش منظم، مدارس، زندان، پلیس، وزارتخانه، زیرساخت‌های ارتباطی و مواردی این چنین، تا پایان دوره قاجاریه تلاشی بود برای جبران عقب‌ماندگی، آن هم به صورت تقلید از «دیگری» بدون توجه به ظرفیت‌ها و

نیازهای داخلی که این تقلیدها نیز مقطعی، ناقص، محدود<sup>۱</sup> و وابسته به شخص بود نه به صورت الگویی قانونی و منظم و بادوام.

### جمعیت به عنوان هدف نهایی تکنیک‌های جدید حکمرانی

تا قبل از عصر پهلوی، غالب نگاه به جمعیت؛ نگاهی سلبی بود یعنی جمعیت زمانی مورد توجه حکومت بود که عواملی چون جنگ، شورش، قحطی، خشکسالی، جدایی بخش‌هایی از خاک ایران و بلایای طبیعی دیگر رخ می‌داد و در نتیجه عده زیادی کشته می‌شدند و تلفات سنگینی به بار می‌آمد. اما همراه با ایجاد و گسترش منظم نهادهای جدید چون مدارس، بیمارستان‌ها و درمانگاه‌ها، دانشگاه، قوه قضاییه و ادارات ثبت احوال و املاک و مستغلات و ... نگاه ایجابی به جمعیت نیز ایجاد شد تا ضمن نگاه ویژه‌تر به جمعیت و جامعه، قدرت و نفوذ دولت را افزایش دهند. این روند در دوره رضاشاه قوت گرفت.

برای رضاشاه مقدمه تدوین و اجرای تکنیک‌های جدید حکمرانی برای کنترل جمعیت، حذف هرگونه قدرت موازی و تضمین انحصار قدرت فیزیکی در دست دولت بود. یورش‌های موفقیت‌آمیز رضاخان به گیلان، کردستان، خوزستان و دیگر مناطق، یکسره بر پایه ایده ایجاد دولت متمرکز به منظور کنترل و احاطه مستقیم بر تمام مناطق کشور و یکپارچه کردن کشور و به انقیادآوری افراد و مردم صورت گرفت. لذا این واقعیت آشکار شد که «تغییری بنیادی چه در ماهیت قدرت سیاسی در تهران و چه در خصلت رابطه میان مرکز با ایلات رخ داده است» (کرونین، ۱۳۸۳: ۳۷۱).

با ایجاد دولت مقتدر مرکزی، حکومت دست به اقدامات بسیاری زد و

---

۱. منظور از محدود بودن این است که از سویی تعداد فن‌های جدید حکمرانی اندک بود و از سوی دیگر این تکنیک‌ها محدود به حوزه‌های خاص جغرافیایی مثل پایتخت و آذربایجان می‌شد و مناطق دیگر حوزه این تکنیک‌ها نبودند و یا کمتر بودند.



اصلاحات بنیادی و بی‌سابقه را تدوین و اجرا کرد که بیشتر آن‌ها برای اولین بار انجام می‌گرفت. اقداماتی که نشان از حکمرانی جدیدی با آیین‌ها و تکنیک‌های نو می‌داد و هدف از این اعمال، کنترل و هدایت جمعیت بود. این اقدامات عبارتند از:

۱- ایجاد امنیت عمومی بی‌سابقه در کشور با سرکوبی اشرار و کوتاه کردن دست متنفذین محلی، روسای ایلات و مالکین متجاوز و ایجاد وحدت ملی.

۲- ایجاد ارتش نوین برای حفظ استقلال و تمامیت کشور و تامین امنیت عمومی و ایجاد نیروی هوایی، نیروی دریایی در آب‌های خلیج فارس و دریاهای عمان و خزر، تاسیس دبیرستان نظام در تهران و کرمانشاه و شهرهای دیگر، تاسیس دانشکده افسری، اعزام دانشجوی نظامی به کشورهای اروپایی از قبیل فرانسه و ایتالیا برای تحصیل و تجربه در رشته‌های نظامی و فنی نیروهای زمینی، دریایی و هوایی و اجرای قانون نظام وظیفه عمومی در تمام نقاط کشور. اوبرلینگ می‌گوید: «رضاخان در فاصله سال‌های ۱۳۰۰ تا ۱۳۰۴ توانست ارتشی مستقل از ایلات و مجهز به نفربر و هواپیما سازماندهی کند. بدین‌سان از طریق گسترش ارتش و تجهیز آن بر روحیه جنگاوری و سلحشوری جنگجویان ایلیاتی فائق آمد» (اوبرلینگ، ۱۳۸۳: ۱۷۸). رضا شاه رفته‌رفته یک ارتش قدرتمند مرکزی تشکیل و آنرا تجهیز کرد. به صورتی که در سال ۱۳۲۰، ارتشی با الگوی غربی و با قابلیت تجهیز و بسیج ۴۰۰۰۰۰ نفر شکل گرفته بود (Banani, 1961: 56).

۳- برای تکمیل کادر اداری، عمرانی و بهداشتی، سیاست اعزام محصل به خارج در پیش گرفته شد. «در سال ۱۳۰۴ نخستین گروه مرکب از ۶۰ نفر بورسیه‌های دولتی به کشورهای اروپایی به‌ویژه فرانسه، بلژیک و آلمان اعزام شدند تا در رشته‌های علمی، فنی و غیره تحصیل نمایند» (کاتوزیان، ۱۳۷۹: ۱۵۵).

۴- توسعه فرهنگ و آموزش همگانی، تاسیس دبستان و دبیرستان به سبک

جدید، تاسیس دانشگاه تهران، هنرستان صنعتی، کتابخانه ملی (۱۳۱۶) و غیره از دیگر اقدامات این دوره بود.

۵- گسترش وسایل ارتباطی، مخابرات و تاسیس دانشکده مخابرات در کشور، ساخت اولین راه آهن سراسری ایران از دریای خزر تا خلیج فارس، جاده سازی و ایجاد پل های ارتباطی از مهمترین اقدامات زیربنایی این دوره بود (دستی و ابطحی، ۱۳۸۹: ۳۴۵) که دسترسی مرکز به ایالات و جمعیت های بیرون مرکز را به منظور کنترل و هدایت، راحت تر و سهل تر می ساخت.

۶- تاسیس اداره کل آمار و ثبت احوال و اجباری کردن شناسنامه برای عموم و تاسیس اداره ثبت اسناد و املاک، تاسیس دفاتر اسناد رسمی، تاسیس دفاتر ازدواج و طلاق و غیره به منظور تثبیت حقوق اشخاص و تضمین صحت معاملات. بعد از تصویب قانون دفتر اسناد رسمی در سال ۱۳۰۷، به تدریج اداره ثبت اسناد و املاک در تهران و ادارت تابعه آن در شهرستان ها، برای ثبت مشخصات املاک و صدور اسناد مالکیت رسمی به وجود آمدند و وضع مالکیت املاک طبق مقررات قانونی مشخص گردید و به اوضاع آشفته زمان های گذشته در این قبیل موارد خاتمه دادند (سالنامه پارس، ۱۳۱۱: ۸۱).

۷- اصلاح امور مالیاتی و بودجه عمومی و تنظیم امور مالی، بانکی و پولی کشور، تبدیل واحد پول کشور به ریال و ایجاد اولین بانک ایرانی (بانک سپه). مساله بانک: در آن زمان بانک ایرانی وجود نداشت و داد و ستد پولی به وسیله بعضی تجارت خانه ها از قبیل تجارت خانه «تومانیا» انجام می شد. همچنین چند بانک خارجی وجود داشت از قبیل بانک شاهی انگلیس، بانک استقراضی روس، بانک عثمانی. در سال ۱۳۰۴ بانک سپه برای تنظیم امور مالی ارتش به وجود آمد. بعد از آن بانک ملی ایران بود که در سال ۱۳۰۷ افتتاح شد و نخستین سری اسکناس های ایران در سال ۱۳۱۱ به وسیله بانک ملی انتشار یافت. سپس بانک کشاورزی در سال ۱۳۱۱ و بانک رهنی در سال ۱۳۱۷ تاسیس و شروع به کار کردند (دستی و ابطحی، ۱۳۸۹: ۳۴۵).

## کنترل و هدایت جمعیت در قالب نهادها و... ۱۲۱

۸- اصلاح دادگستری به سبک کشورهای پیشرفته با وضع قوانین حقوقی و کفیری و آیین دادرسی با رعایت موازین شرعی و حقوق کشورهای اروپایی، ضمن استفاده از فضیلتی حوزه علمیه، فارغ التحصیلان حقوق داخلی و خارجی و همچنین تاسیس کلاس قضایی.

داور و دیگر روشنفکران تجددگرا که به دنبال نوسازی نظام قضایی بودند، سرانجام با پشتیبانی دولت مرکزی به هدف خود رسیدند. «داور در اجرای ماده ۱۲ برنامه کابینه مستوفی‌الممالک، در ۲۰ بهمن ۱۳۰۵ تشکیلات عدلیه موجود را یکسره منحل و بلافاصله لایحه‌ای با قید دوفوریت در زمینه اصلاح دستگاه قضایی روانه مجلس کرد» (امین، ۱۳۸۶: ۵۳۱). داور اصلاحات خود را حول سه محور متمرکز کرد: «اصلاحات ساختار اداری، سازمانی و تشکیلات قضایی عدلیه، اصلاح، تهیه و تنظیم مجموعه قوانین مورد نیاز عدلیه، و تامین نیروی انسانی کافی و کارآمد برای عدلیه» (زندیه، ۱۳۹۲: ۲۴۷). پس ایجاد نظام قضایی جدید و یکپارچه با قوانین مصوب و تدوین شده، نهادی جدید را در جهت کنترل و هدایت رفتار افراد جامعه ایجاد می‌کرد.

بدون تردید اصرار برای استقرار یک نظام قضایی واحد، برآمده از الزامات تشکیل دولت حاکم در جهت تثبیت و افزایش قدرت دولت و حذف هرگونه اقتدار موازی در سراسر ایران بود. بنابراین تشکیل نظام قضایی یکپارچه و فراگیر، اقتدار روحانیون و روسای عشایر را به چالش می‌کشید، چرا که نظام قضایی واحد و یکپارچه اقتدار روحانیون و روسای عشایر را در حوزه‌های نفوذشان مضمحل و نابود می‌کرد (امین، ۱۳۸۶: ۵۵۰) و جامعه را زیر نفوذ و دید مستقیم دولت قرار می‌داد.

۹- جنبه دیگر از اصلاحات اداری رضاشاه معطوف به تقسیمات جغرافیایی و اداری ایران بود. به طور سنتی ایران به چند ولایت و تعداد بی‌شماری ناحیه تقسیم شده بود. رضاشاه با قوانین تصویبی سال ۱۳۱۶ ایران را به یازده استان، چهل شهرستان و تعداد زیادی بخش و دهستان زیر نظر وزارت کشور تقسیم

کرد (Banani, 1961: 59). اصلاحات رضاشاه در ارتش و سازمان اداری کشور «برای اولین بار در عصر مدرن محدوده کنترل دولت به خارج از پایتخت گسترش یافت و به مراکز استانی، شهرستان‌ها، و حتی روستاهای بزرگ رسید» (آبراهامیان، ۱۳۹۰: ۱۱۵).

۱۰- تدوین و اجرای برنامه‌های سلامت عمومی از قبیل تاسیس بیمارستان‌ها، درمانگاه‌ها و بهداری‌ها، قوانین طبابت، تاسیس مراکز حمایتی از زنان باردار و مراکز معاینه عمومی و مجانی برای اطفال نوزاد، تاسیس شیرخوارگاه‌ها (دار الرضاعه‌ها) در تمام نقاط کشور برای تغذیه اطفال نوزاد خانواده‌های بی‌بضاعت و تقسیم شیر بین اطفال فقیر، برپایی مجالس سخنرانی و همایش و تبلیغات صحی برای آشنا کردن افراد غنی و فقیر جامعه درباره اهمیت حفظ سلامتی و طرز نگهداری و تغذیه اطفال نوزاد و در نهایت تصویب قانونی برای آبله‌کوبی اجباری و تعمیم آگاهی نسبت به معاینه به صورت عمومی (اتحادیه و ملک زاده، ۱۳۸۸: ۱۲) و نیز آموزشگاه مخصوص مامائی و آموزشگاه مخصوص پرستاری تأسیس شده، در هر سال عده‌ای از زنان ایرانی از این آموزشگاه‌ها بیرون می‌آیند و به خدمات خود مشغول می‌شوند (نفیسی، بی‌تا: ۱۸۲-۱۸۵). در این زمینه اقدامات حکومت باعث ملی شدن سازمان‌های مراقبت بهداشتی که بخشی از میراث حضور کشورهای غربی و در نتیجه نظام بهداشتی و مقررات مربوط به قرنطینه‌هایی که از سوی دولت‌هایی چون روس و انگلیس در مرزهای ایران اعمال می‌شد، گردید و نظام جدیدی از مراقبت بهداشت عمومی را تأسیس کرد (گیلمور، ۱۳۵۴: ۳۳). اقداماتی که از سوی دولت در حوزه بهداشتی انجام شد بیشتر ناظر بر اجرای سیاست‌هایی بود که اولاً: سطح آگاهی‌های بهداشتی را در میان مردم ارتقا بخشید؛ ثانیاً: تحت برنامه‌های بهداشتی بدن‌هایی مفید و در خدمت حکومت قرار گیرد. از این‌رو، با در نظر گرفتن نقش کلیدی برای پزشکان و سایر عوامل حوزه بهداشت بر آن شدند تا به ایجاد انگیزه در بیماران و رعایت جنبه‌ای انسانی در حرفه پزشکی پرداخته شود (محسنی، ۱۳۷۵: ۷۲).

## کنترل و هدایت جمعیت در قالب نهادها و... ۱۲۳

اینها از جمله مهمترین اقدامات و اصلاحاتی است که در این دوره به منظور دسترسی آسان‌تر و راحت‌تر مرکز به جمعیت ایالات و نواحی دیگر صورت گرفت. این اقدامات گسترده همراه با تاسیس نهادهای متعدد و متنوع مرتبط در هر زمینه، به عنوان فن و تکنیک‌های جدید حکمرانی بود که نیازمند افرادی برای انجام این امور بود. افرادی که ضمن تربیت و کسب تخصص در هر یک از این حوزه‌ها، باید در خدمت حکومت، امور را رتق و فتق کنند. حکومت نیز به دلایلی چون، متناسب با نیازهای خود، کسب فرمانبری، کاهش هزینه‌ها، مرئی کردن افراد به منظور کنترل و افزایش بهره‌وری با ایجاد نهادهایی با فرم و محتوای مشخص شده و رسمی، جمعیت را کنترل و هدایت می‌کند. به همین منظور برای تبیین درست مسئله یک مورد بررسی می‌شود.

### آموزش و پرورش و امکان‌یابی کنترل و هدایت جمعیت

در جوامع ماقبل مدرن ایران، آموزش رسمی به شکل امروزی آن وجود نداشت. اما به مرور آموزش رسمی شد، مدارس تشکیل شد که در آن‌ها به گونه‌ای مؤثر به انتقال فرهنگ و دانش موجود کمک می‌کردند. آموزش در ایران ابتدا به صورت کاملاً محدود و اندک‌شمار، در اختیار فرزندان پادشاهان و فرزندان مقامات رده بالای حکومتی و لشکری بود که محتوای آموزش مبتنی بود بر آیین کشورداری، کتابت، سرگذشت پادشاهان، پیروزی و شکست در جنگ‌ها. اما با تاسیس نهاد مدرسه و اهمیت یافتن آموزش در میان دیگر گروه‌ها و طبقات، رایگان شدن آموزش، تصویب قوانین عمومی کردن آموزش از سوی قدرت، آموزش و تعلیم؛ هم یک حالت رسمی یافت و هم اینکه به تکنیکی حکومتی تبدیل شد و این خود باعث شده که حکومت‌ها توجه زیادی در زمینه ساختار و شکل، اهداف، محتوا، و نحوه بهینه تدریس در مدارس انجام دهند.

به همین منظور از واپسین دهه‌های سده نوزدهم، با اهمیت یافتن فرد و جمعیت، کوشش‌هایی از سوی قدرت صورت گرفت تا تعلیم و تربیت، عمومی گردد؛

قوانین آموزش اجباری به تصویب رسید، آموزش و پرورش رسمی رفته رفته شکل گرفت و نقش نظارتی دولت بر سازمان آموزش و پرورش بدیهی جلوه کرد. با افزایش شمار آموزشگاه‌ها و گسترش و تنوع خدمات آموزشی، هدفمند کردن آموزش و پرورش بر اساس هدف‌های کلی جامعه‌ها، جلوه‌ای خاص یافت. بدین‌سان برای دستیابی به هدف‌های کلی آموزش و پرورش، برنامه‌ریزی برای آن در سرلوحه فعالیت‌های آموزشی دولت‌ها قرار گرفت. منظور از برنامه‌ها «ساختاری است که تجارب یادگیری را سازمان داده، آموزش و یادگیری دانش‌آموزان را میسر می‌سازد. برنامه را نظام آموزشی تهیه و تنظیم می‌کند تا برای نیل به هدف‌های آموزشی خاص مورد استفاده قرار گیرد» (علاقه‌بند، ۱۳۷۱: ۱۶۷). به همین دلیل، ملک‌خان یکی از کارخانه‌های کنترل در فرنگ را نظام آموزشی می‌دانست که «کودکان به‌صورت خام و ناپخته وارد آن می‌شوند و در قالب انسان‌های فرهیخته از آن خارج می‌شوند» (ملک‌خان، ۱۳۸۹: ۳۲).

در ایران تا قبل از ایجاد مدارس عمومی، شکل یکدست کلاس‌ها و ساختمان‌هایی به عنوان مدارس وجود نداشت و تدریس در اتاق‌های شخصی یا در محیط‌های باز و به صورت حلقه‌ای برگزار می‌شد و چون هدف آموزش مکتب‌خانه‌ای توانایی در خواندن و نوشتن به انضمام آموزش دین و اخلاق بود، محتوا و برنامه مکتب همیشه، آموزش الفبا بود و قرائت قرآن و آشنایی با اصول و فروع دین، حساب کردن و خواندن کتاب‌هایی مانند پندنامه شیخ عطار، موش و گربه عبید زاکانی، مثنوی نان و حلوا شیخ بهایی، گلستان و بوستان سعدی. این موارد نشان از هنوز «مسئله» نشدن جمعیت در مکتب‌خانه‌ها برای قدرت، به منظور کنترل و هدایت آنها بود.

در دوران جدید، با کلیدی شدن مردم در چارچوب مرزهای ایران، فکر ایجاد مدارس جدید و آموزش عمومی به‌مرور ذهن روشنفکران و دولت‌مردان را به خود مشغول داشت. هر چند که آمریکایی‌ها و فرانسوی‌ها پیش‌قراول تاسیس

## کنترل و هدایت جمعیت در قالب نهادها و... ۱۲۵

مدارس جدید در ایران بودند و مقارن تاسیس دارالفنون هم، آرامنه جلفای اصفهان به همت یک بازرگان ارمنی مدرسه‌ای برپا کردند و آرامنه تبریز هم اندکی پس از آن از شاه تقاضای اجازه تاسیس آموزشگاهی نمودند و شاه نیز با این امر موافقت کرد (آدمیت، ۱۳۸۵: ۱۹۳). اما انتقاد به شیوه آموزش و مدارس قدیم از نظر هدف، فرم و محتوا در دوره امیرکبیر به طور جدی آغاز گردید و احساس نیاز به مدارس جدید با هدف رفع نیازهای ملی، فرم مشخص و محتوای درسی متنوع با نظارت و تنظیم دولت، امیرکبیر را به تاسیس دارالفنون برانگیخت. «دارالفنون برای رفع احتیاجات دولت در زمینه نظامی بود که بعدها ادبیات فارسی و عربی هم به آن اضافه شد. پس از آن مدرسه به صورت متوسط درآمد و به علت بدبینی ناصرالدین شاه مدرسه عالی وجود نداشت و فقط مدرسه حقوق سیاسی و مدرسه طب بعدها دائر بود» (مکی، ۱۳۶۲، ج ۶: ۱۹۹).

نظر امیرکبیر در تاسیس دارالفنون، بیشتر داشتن مدرسه‌ای فنی، نظامی و صنعتی بوده است برای رفع حوائج نظامی و فنی کشور و منظور اساسی او آشنا ساختن مردم ایران به صنایع، حرف و فنون جدید اروپا و انتشار آنها در ایران بوده است (اقبال‌آشتیانی، ۱۳۶۲: ۱۵۷). بنابراین دارالفنون و سایر مدارس چون محدود به افراد خاص (حدود سی نفر) و محدود به علوم فنی بود و گستردگی‌ای هم نداشت و محدود به پایتخت بود نمی‌توانست به صورت عمومی جمعیت و افراد را فرم بدهد و هدایت کند و تنها طرحی برای آشنایی با علوم جدید و رفع برخی نیازمندی‌های نظامی و صنعتی دولت بود و طرح و برنامه منسجم و مدونی برای عموم نداشت. «به‌غیر از شاهزادگان، اعیان و مقربان دربار، هیچکس نمی‌تواند فرزندان خود را به مدرسه بسپارد» (محبوبی اردکانی، ۱۳۷۹: ۳۱۵).

هر چند بعد از امیرکبیر عده‌ای به دنبال تعطیلی دارالفنون بودند اما به دلیل علاقه ناصرالدین شاه به آن به کار خود ادامه داد. «نیرالملک و ادیب‌الدوله نقل



می‌کردند، نمی‌شد شاه سوار شود و سری به مدرسه نزند، به اتاق‌ها نرود، تشویق نکند و انعام ندهد (هدایت، ۱۳۸۵: ۷۵). به هر ترتیب، دارالفنون الگویی برای تأسیس مدارس جدید با نظارت حکومت شد. از آن به بعد، در تبریز مدرسه‌ای به سرپرستی محمد صادق خان سرهنگ با همان برنامه‌های دارالفنون تأسیس شد. بعد مدرسه مشیریه برای تدریس زبان‌های خارجی و جغرافیا تأسیس شد. در ۱۳۰۰ قمری مدرسه همایونی در اصفهان بنا گردید. در این میان اروپاییان نیز از دولت ایران اجازه یافتند در بعضی شهرها مدارس دخترانه و پسرانه دایر کنند؛ مدارس که در تهران، ارومیه، سلماس، تبریز و اصفهان تأسیس شدند (محبوبی اردکانی، ۱۳۷۹: ۳۶۷-۳۶۸). اما با تأسیس مدارس رشدیه و تلاش‌های میرزاحسن رشدیه، برنامه‌های جدید و مدرن برای مدارس تدوین گردید و ثبت‌نام در مدارس عمومی شد. در زمان صدرات امین‌الدوله و وزارت معارف جعفرقلی‌خان نیرالملک مختصر پیشرفتی در امر تأسیس مدارس جدید روی داد؛ بدین معنی که امین‌الدوله مکتب رشدیه را به تهران آورد و آن را پروراند. از دل مدارس رشدیه «انجمن معارف» شکل گرفت که در زمینه معارف و مدارس جدید تحولی جدید ایجاد نمود.

لذا دارالفنون و بعد از آن سایر مدارس با کمک به رفع نیاز دولت در برخی زمینه‌های نظامی، صنعتی، دیوانی و غیره، به مرور مدرسه و جمعیت در آن را به مسئله‌ای برای دولت بدل کرد که منبهد دولت با توجه به نیازهای خود شکل، فرم و محتوای دروس و ساختار مدارس بعد را تنظیم کند. در همین راستا مستشارالدوله در «یک کلمه» انتقاد ارزنده‌ای از شیوه مدارس ایران به‌دست داد و از ضرورت تأسیس مدارس جدید سخن گفت. وی آورده است که «تعلیم علوم و معارف در فرنگستان از الزام امور و اقدام وظایف است» و «یکی از حقوق عامه»، «بنای مکتب‌خانه‌ها و معلم‌خانه‌ها، برای اطفال فقرا است» و در انتقاد از مدارس ایران نوشته بود: «اگرچه در ایران مدارس زیاد است و تحصیل علوم می‌کنند اما عمومی که می‌خوانند از برای معاد، نه از برای معاش است»



## کنترل و هدایت جمعیت در قالب نهادها و... ۱۲۷

(مستشارالدوله، ۱۳۸۶: ۴۲-۴۵). این نگاه چند مسئله را در مدارس نمایان می‌کند: نخست، اهمیت فراهم کردن شرایط تعلیم علوم در مدارس؛ دوم، عمومی کردن آن؛ سوم، ساختن مدارس جدید؛ چهارم، مشخص کردن دروس و دانش‌های مورد نیاز جامعه. اینها از مواردی بودند که قدرت می‌بایست برای آنها برنامه بریزد تا ضمن بهره‌وری از افراد تحصیل کرده، با ثبت نام در مدارس و رویت پذیر شدن برای قدرت، کنترل و هدایت آنها را پیدا کند.

در ده سال آخر حکومت ناصرالدین شاه، فکر ایجاد مدارس جدید و اندیشه تحول در شیوه آموزش الفبا که از پیش آغاز شده بود، مجال تازه‌ای یافت و بحث و گفت‌وگو درباره ضرورت این تحول، روزبه‌روز گسترده‌تر می‌شد. روزنامه‌های حبل‌المتین، ثریا و اختر که در خارج از ایران منتشر می‌شدند، هر کدام به سهم خود در لزوم ایجاد مدارس به شیوه جدید و آموزش و پرورش مدرن و انتقاد از وضع مدارس ایران مطالبی می‌نوشتند (آجودانی، ۱۳۸۳: ۲۶۰). مظفرالدین شاه نیز به مدرسه اهمیت می‌داد و با حضور در امتحانات پایانی و مراسم فارغ‌التحصیلی، توجه خود را نشان می‌داد. از رشدیه حمایت و پشتیبانی کرد و از انجمن معارف طرفداری نمود. این سیر انتقاد از مدارس قدیم و تمایل به ایجاد مدارس جدید به مرور تبدیل به تکنیک حکومتی گردید که افرادی تحت عنوان دانش‌آموز می‌بایست فرم و محتوای خاصی را فرا می‌گرفتند که دولت آنها را تدوین و تنظیم می‌کرد تا در آینده در راستای امور کشور بتواند از آنها استفاده کند.

پس از این تحولات آغازین، جنبش مشروطه‌خواهی در ایران سبب شد تا آموزش و پرورش نوین به مثابه یکی از مهم‌ترین شاخص‌های دوران گذار تلقی شود. گو اینکه زمینه‌های پیدایش نظام نوین تعلیم و تربیت در ایران از پیش فراهم شده بود. افتتاح دارالفنون در ۱۲۶۸ ق. و تاسیس وزارت علوم در ۱۲۷۲ ق. نخستین میوه‌های شیرین، اما ناپایدار آن درخت معرفت بود که دوباره با توانی بیشتر در مشروطیت رخ نمود و دستگاه تعلیم و تربیت سنتی را



کم کم در محاق فرو برد.

با پیروزی مشروطیت، مدارس دارای نقش و جایگاه ویژه‌ای شدند و مدارس ملی چندی با شکل جدیدی از مدارس با ساختمان‌های مجزا و مستقل در تهران بنا شد. «مدارس پارسیان، قاجاریه، سلطانی، اقدسیه، اشراف، آلمانی، روسی، تربیت، کمالیه و غیره و یکی دو مدرسه دخترانه نیز در سال‌های اولیه مشروطیه دایر گردید، اما کمافی‌السابق اکثریت دختران و پسران در مکتب‌خانه‌ها درس می‌آموختند» (محبوبی اردکانی، ۱۳۷۹: ۴۰۹). اما با مشروطه و قدرت یافتن مجلس، نخستین قوانین و آیین‌نامه‌های آموزش و پرورش در تاریخ ایران را شکل بخشید (سمیع‌آذر، ۱۳۷۶: ۱۶۲).

نیاز روزافزون دستگاه دیوانسالاری دولت به افراد تحصیل کرده، کاهش هزینه‌های دولت برای استخدام مستشاران، تکیه بر توان و ظرفیت ملی و داخلی، افزایش بهره‌وری و فرمانبری به صورت پنهان و قاعده‌مندتر، انگیزه‌هایی بودند که نظام سنتی آموزش به هیچ روی توان پاسخ‌گویی به آنها را نداشت و دولت مجبور شد تا روش تعلیم و تربیت را به کلی دگرگون کند. برای همین از آن پس دولت مشروطه می‌بایست در برابر آموزش همگانی پاسخگو باشد، تامین بخش عمده‌ای از هزینه آن را بر عهده گیرد و در راستای اهداف خود، افراد در مدارس را با فرم محتوای درسی تعریف شده کنترل و هدایت کند. از سوی دیگر هم بر قانون‌مندی و تاکید بر اجرای برنامه معارف پای می‌فشرد و حتی «اتباع خارجه» را که در ایران، دست‌اندرکار ساخت‌وساز و اداره مدارس بودند، وادار می‌کرد از قانون و برنامه دولت پیروی کنند.

به همین دلیل، پس از مشروطه، دولت ایران بر مبنای قانون اساسی و متمم آن، حدود و وظایف دولت را در آموزش و پرورش تعیین کرد و دولت مرکزی ایران مسئول آموزش کلیه افراد کشور بود و در کلیه مؤسسات آموزش نظارت داشت. برای انجام آن وظایف در سال ۱۳۲۸ ق. قانون اساسی معارف به تصویب رسید که اصول فوق را تشریح می‌نماید و وزارت معارف و اوقاف و

## کنترل و هدایت جمعیت در قالب نهادها و ... ۱۲۹

صنایع مستظرفه مأمور آن گشت. نام این وزارتخانه بعدها وزارت فرهنگ و سپس وزارت آموزش و پرورش تبدیل شد که علاوه بر تعلیمات عمومی و ابتدایی و متوسط، بر آموزش عالی نیز نظارت داشت (افضل، ۱۳۴۸: ۵). سرانجام در جهت یکپارچگی مدارس در ۱۳۲۸ ق/ ۱۲۸۹ ش. مجلس شورای ملی ایران رسیدگی به امور تمام مدارس و تعلیمات مملکت را به وزارتخانه معارف، اوقاف و صنایع سپرد. در رمضان سال بعد مجلس قانونی وضع کرد که بر اساس آن وزارت معارف مکلف شد چندین مدرسه ابتدایی در شهرهای مختلف بسازد: ۵ مدرسه در تهران، ۴ مدرسه در مشهد، شیراز، کرمان و تبریز تاسیس نماید (محبوبی اردکانی، ۱۳۷۹: ۴۰۹). اصل نوزدهم متمم قانون اساسی بی‌پرده به همگان آگاهی داد: «تامین مدارس به مخارج دولتی و ملتی و تحصیل اجباری باید مطابق قانون وزارت علوم و معارف مقرر شود و تمام مدارس و مکاتب باید در تحت ریاست عالی و مراقبت وزارت علوم و معارف باشد». از این رو سه سال پس از مشروطه، یعنی در سال ۱۳۲۷ ق/ ۱۲۸۸ ش. نخستین برنامه تعلیمات مدارس ابتدایی و سه ساله متوسطه که از سوی وزارت معارف تدوین شده بود، به تصویب رسید. در آبان ۱۲۹۰ ش. قانون اساسی فرهنگ در ۲۸ ماده به تصویب رسید. در این قانون افزون بر اینکه «تعلیمات ابتدائیه برای عموم ایرانیان اجباری» گردید، همگان نیز «مکلف» شدند «اطفال خود را از سن ۷ به تحصیل معلومات ابتدائیه وادار» کنند. در ماده دوم نیز تصریح شد «پرگرام حیثیت و مکاتب از طرف وزارت معارف معین می‌گردد و باید در پرگرام حیثیت علمی و صنعتی و نشو و نمای بدنی محفوظ باشد». در ماده چهارم بر لزوم پیروی از برنامه معارف پای فشرد و اعلام کرد: «طریق تحصیل آزاد است؛ لیکن هرکس باید آن اندازه از معلوماتی را که دولت برای درجه ابتدایی معین نموده تحصیل کند» (سالنامه و آمار و مجموعه قوانین و مقررات فرهنگی، ۱۳۱۷: ۱-۴).

درباره مدارس دخترانه نیز باید بیان داشت که عمدتاً بوسیله خارجی‌ان بنا و اداره

می‌شد. بنابراین تا بعد از مشروطه مدرسه‌ای برای تحصیل دختران بنا نشد؛ چون از یک سو بنا به معتقدات دینی که از سوی علما به مردم تلقین می‌شد درس خواندن برای دختران لازم، جایز و پسندیده نبود و در دیگر سو، عامه مردم نظر خوبی به تحصیل در مدارس جدید نداشتند. بنابراین تدوین و تنظیم قوانین جدید، تعیین شکل و فرم مدارس، تعیین محتوا و دروس قابل تدریس در مدارس، نحوه و شکل لباس، بهداشت، ساعات حضور در مدرسه، تکلیف خارج از مدرسه و غیره از سوی دولت یا قدرت نشان از نظارت دولت بر مدارس در ریزترین تا کلان‌ترین بخش آن تا این زمان بود.

اما باید گفت که علی‌رغم تلاش‌های وسیع و بی‌سابقه قانون‌گذاری در فاصله سال‌های صدور فرمان مشروطه تا قبل از پادشاهی رضا شاه، موضوع برنامه، نحوه اداره و اهداف مدارس چندان منسجم و یکپارچه نبود. این امر تا حد زیادی به شرایط نامطلوب اقتصادی - اجتماعی جامعه، هرج و مرج سیاسی و کشمکش برای قدرت در واپسین سال‌های حکومت قاجاریه و ناتوانی مشروطه نسبت داده می‌شود (سمیع‌آذر، ۱۳۷۶: ۱۶۵).

بنابراین تا قبل از دوره پهلوی؛ اولاً، تاسیس مدارس عمدتاً خصوصی بود یعنی افراد سرشناس و آگاه از امور کشورهای پیشرفته با درخواست از شاه یا صدراعظم‌ها به تاسیس مدارس می‌پرداختند و مواد و برنامه‌های درسی منطبق با نظر خود را در مدارس اجرا می‌کردند. ثانیاً، در این مدارس تعداد شاگردان بسیار کم و معمولاً تا قبل از ایجاد مدارس رشدیه محدود به فرزندان رده‌های بالای حکومتی و فرزندان ملاکین می‌شد و حالت عمومی نداشت. ثالثاً، در کنار مدارس جدید هنوز مکتب‌خانه‌ها و برنامه‌های مکتبی، اساس آموزش در ایران را شکل می‌داد. رابعاً، دختران به دلایلی که ذکر آن رفت یا در پستوی خانه‌ها می‌ماندند و از آموزش‌های جدید محروم می‌شدند یا در مدارس آمریکایی، فرانسوی آموزش می‌دیدند و یا برای آن‌ها معلم سرخانه‌ای گرفته می‌شد که این هم محدود با دختران طبقات بالا بود. بنابراین همه این موارد نشان از عدم



یکپارچگی و عدم نظارت و تسلط دولت بر مدارس از یک سو و عدم هدایت و نظارت بر جمعیت مدرسه‌ای از سوی دولت بود که از دوره رضا شاه این هدف محقق شد.

### آموزش و پرورش و نظام آموزشی در عصر پهلوی اول

حرکت از نظام تعلیمات سنتی به سوی آموزش و پرورش نوین یک انقلاب تدریجی بود که در دوره رضا شاه منسجم و کامل شد. قانون معارف اسلامی مشروطه در ۱۲۹۰، با اعلام رایگان آموزش، همگانی کردن آموزش و پرورش را برای سطوح مختلف رقم زد (سمیع‌آذر، ۱۳۷۶: ۱۶۳). در راستای همگانی کردن آموزش، همچنین در سال ۱۲۸۵ بر اساس قانونی، مقرر شد که تمام دختران و پسران یک دوره تحصیلی ۶ ساله را پشت سر گذارند. پس از انقلاب مشروطه نیز وزارت علوم و معارف تاسیس شد. با این حال زمانی که رضاشاه به قدرت رسید این فرمان هنوز به اجرا در نیامده بود (کرونین، ۱۳۸۳: ۱۸۶). در عصر رضاشاه این نظام آموزشی دقیق‌تر و مدون گردید و برای مدارس و همچنین دانشگاه‌های جدیدالتاسیس، برنامه‌های آموزشی و قوانینی مدون طراحی و اجرا شد. بر این اساس در حالی که در دوره گذار از قاجاریه به پهلوی (۱۲۹۳ تا ۱۳۰۴ ه.ش) شاهد دولتی ناپایدار و بی‌علاقه به اعمال نفوذ مستقیم در امر آموزش و پرورش عمومی بودیم، رژیم رضاشاه از همان ابتدا در همه امور به‌خصوص آموزش و پرورش به‌منظور کنترل، هدایت و تربیت افراد و جمعیت دخالت کرد و با تشکیل شورای عالی آموزش «وظیفه اصلی آن شورا توجه به برنامه تحصیلی در مدارس اروپا و آماده کردن برنامه تحصیلی برای مراکز آموزش معلمان و نیز اصلاحات و نظارت بر آموزش در مکتب‌خانه‌ها بود» (آبراهامیان، ۱۳۹۰).

از ابتدا هدف رضا شاه، ایجاد یک نظام متحد آموزش و پرورش ملی که در کنترل دولت مرکزی قرار داشته باشد و نیز تنظیم مفاد کیفی درسی، مشخص

## ۱۳۲ فصلنامه دولت پژوهی

کردن شرایط و ضوابطی برای معلمان که در عمل علما را از نظام آموزشی حذف می‌کرد بود. برنامه‌های اصلاحی دولت شامل موارد ذیل بود: ۱- ارائه ساختار و نظام آموزشی ابتدایی، دبیرستان و آموزش عالی؛ ۲- ارائه موضوعات جدید همچون تاریخ، ادبیات، زبان خارجی، هیئت، هندسه، جانورشناسی، اقتصاد، علوم طبیعی و غیره؛ ۳- استخدام مدرسین خارجی؛ ۴- اعزام دانشجویان به خارج؛ ۵- آماده کردن و انتشار کتب درسی؛ ۶- ایجاد مراکز تربیت معلم.

اصلاحات آموزشی رضا شاه همچنین شامل تأسیس مراکز فنی و اولین دانشگاه مدرن در ایران بود (Akhavi, 1980: 43-44). در فاصله سال‌های ۱۳۰۴ تا ۱۳۰۸ شمار مدارس ابتدایی چهار برابر و مدارس دوره متوسطه هشت برابر شد. ثبت‌نام دختران در مدارس ابتدایی و متوسطه ده برابر شد. چندین دانشکده و دانشسرا و سرانجام یک دانشگاه بزرگ تا پایان سال ۱۳۲۰ تأسیس شد (غنی، ۱۳۸۹: ۴۲۱). بنابراین تا سال ۱۳۲۰ نزدیک ۲۵۰۰۰۰ نفر در مدارس ابتدایی و ۳۰۰۰۰ نفر در مدارس متوسطه آموزش دیدند (Amir Arjomand, 1998: 68). اینها نشان از شکل دادن به جمعیت مدرسه‌ای توسط دولت را می‌داد که با قدرت سراسری خود ضمن نظارت، هدایت و کنترل آنها برای دولت را هم ممکن کند.

از طرفی گرچه برنامه‌های آموزشی گذشته، مبتنی بر نوعی آگاهی از سرگذشت‌ها، آشنایی با روندهای دیوان‌سالاری و کتابت بود و به فرزندان افراد طبقات بالای اداری و درباری محدود بود و تعداد کمی از افراد را در بر می‌گرفت؛ اما در دوره جدید از یک‌سو، هدف از برنامه‌های جدید آموزشی، آموزش اصول پایه خواندن و نوشتن و نیز عرضه دانش لازم و شایسته برای زندگی در جامعه بود؛ از سوی دیگر، ظهور و گسترش ادارات و موسسات جدید که مشاغل و حرفه‌های جدیدی را ایجاد می‌کرد و نیاز دولت به تربیت نیروی کارآمد برای این موسسات؛ همچنین پیدایش طبقه روشنفکر و نفوذ آن‌ها در عرصه تعلیم و تربیت عمومی که به تدریج موضوعات جدید و علوم جدید را

## کنترل و هدایت جمعیت در قالب نهادها و... ۱۳۳

به برنامه آموزشی مدارس اضافه نمود، منجر به بسط آموزش جدید شد (سمیع‌آذر، ۱۳۷۶: ۱۷۱).

این افزایش تعداد نفرات در مدارس، آن‌ها را زیر نفوذ و هدایت حکومت و برنامه‌های آموزشی آن قرار می‌داد و امکان کنترل رفتار و بهره‌وری از آن‌ها را در نهادها و موسسات جدید حکومت فراهم می‌کرد. این کنترل را در نحوه ساخت مدارس و شیوه اداره کلاس هم می‌توان دید. «برخلاف مکاتب سنتی که شاگردان در طرفین معلم و در گرداگرد اتاق روی زمین می‌نشستند، اما مدارس جدید، کودکان را به روی نیمکت‌های دو تا سه نفری و در پشت میز نشانید. نیمکت‌ها در ردیف‌های مستقیم و مقابل معلم چیده شدند تا حداکثر توجه کودکان به سوی وی جلب شود» (کسروی، ۱۳۸۱: ۸۴) و این باعث می‌شد با اندک معلم، شمار بیشتری از محصلین را آموزش داد. از همین‌جا می‌توان نتیجه گرفت که تحولی بزرگ در درون مدارس به‌وقوع پیوست و مدارس جدید به‌عنوان بخشی از نظام دولت و نهادی از مجموعه حکومت، نوع زندگی و مناسبات میان افراد و دولت را تغییر داد و سرچشمه الگوهای نوین برای اداره جامعه و افراد از سوی حکومت گردید. از سویی در مدارس جدید و در آموزش عالی بر خلاف گذشته، ما شاهد تنوع و تعدد در رشته‌ها و گرایش‌های مختلف متناسب با نیاز دولت هستیم.

در مجموع تفاوت دو دیدگاه مدارس سنتی و جدید در رابطه با حکومت را می‌توان چنین دید:

۱- مقطع و برنامه آموزشی: تعلیم و تربیت سنتی عمدتاً عبارت بود از آموزش ابتدایی در مکتب‌خانه‌ها که با برنامه‌های مدارس دینی دنبال می‌شد. مدارس سنتی بدون مکان و برنامه‌های زمانی و مقطع‌بندی مشخص بودند، در مقابل آموزش جدید، با مکان مشخص به نام مدرسه، با برنامه و زمان مشخص برای دانش‌آموختگان بودند که در راستای نیازهای دولت بود و در سطح عالی و حرفه‌ای ارائه می‌گردید.

۲- محتوای آموزشی: برنامه تعلیم و تربیت سنتی موضوعاتی همچون ادبیات فارسی، عربی، منطق، فقه، اصول و فلسفه را در بر می‌گرفت، حال آن‌که برنامه آموزشی جدید عناوین تازه‌ای در علوم نظامی، مهندسی، پزشکی و غیره را ارائه داد.

۳- اهداف و مقاصد آموزشی: تعلیم و تربیت سنتی اهدافی دینی و معنوی را دنبال می‌کرد و در پی ساختن شخصیت انسان از طریق آشنا کردن او با اخلاق و معارف دینی بود و عمدتاً از سوی افراد مذهبی جامعه پشتیبانی می‌شد، در حالی که برنامه‌های آموزشی جدید به هدف تامین نیرو برای مشاغل نوپای دولت ارائه می‌شد و لذا مورد حمایت دستگاه حکومتی بود.

۴- تنظیم قواعد خاص نهاد مدرسه: مثل یک شکل بودن لباس دانش‌آموز، مرتب و منظم بودن مو، ناخن، لباس و سایر ویژگی‌های ظاهری دانش‌آموز، تنظیم ساعات حضور و فعالیت در مدرسه و کلاس، تنظیم غیابی ساعات دانش‌آموز با تکلیف‌های درسی، تنظیم نشستن افراد در کلاس بر اساس قد و اندازه و غیره از دیگر موارد انضباطی حاکم بر مدارس جدید بود.

بنابراین تغییر در چند جهت در نظام آموزشی جدید نسبت به نظام آموزشی سنتی، خبر از تغییر و دگرگونی‌ای می‌داد که در آن جمعیت و گونه‌های آموزشی با حکومت رابطه برقرار می‌کردند و امکان کنترل افراد از طرف دولت ممکن می‌شد. این تغییرات در نوع مواد درسی، نوع کنترل دانش‌آموزان، شکل کلاس‌ها و رابطه محصلین و معلم و غیره می‌توان دید.

### نتیجه‌گیری

طبق نظر فوکو، حکومت‌مندی؛ نوع ویژه‌ای از قدرت است که مشخصه اصلی آن استفاده فزاینده از تکنیک‌های نرم حکومت کردن می‌باشد که به جای اتکای همیشگی بر مکانیسم‌های حاکمیت (یعنی انضباط و زور) بر همکاری و سازش تکیه دارد (Nagl, 2008: 2). مکانیسم‌هایی که وی در ابتدای درس



## کنترل و هدایت جمعیت در قالب نهادها و ... ۱۳۵

گفتارهای تولد زیست سیاست آن را فن حکمرانی می‌داند: «می‌خواهم تاریخ آنچه که می‌توان فن حکمرانی نامید، را پی‌بگیرم» (فوکو، ۱۳۹۲: ۹) و در نتیجه آن [حکومت‌مندی] را «مطالعه عقلانی شدن کردار حکومتی در اعمال حاکمیت» (فوکو، ۱۳۹۲: ۱۰) معرفی می‌کند. روشن است ما در تاریخ، در مواجهه با غرب دچار بحران‌های مختلف و وارد فهم حکومت جدید شده‌ایم که بین عقلانی شدن کردار حکومت در غرب و ایران نسبتی برقرار کرده است و تاثیری از آن گرفته است. زیرا شروع توجه به تکنیک‌های جدید حکمرانی از بحران در آگاهی ایرانیان در مواجهه با روس‌ها حاصل شد و اصلاح‌گرانی چون عباس میرزا، امیرکبیر، ناصرالدین شاه و مشروطه خواهان به منظور اعتلای کشور به اخذ تکنیک‌های جدید حکمرانی پرداختند و با اصلاحات نظامی، صنعتی، آموزشی، زیرساختی، ارتباطی، بهداشتی هدف حکومت را جمعیت و نحوه هدایت و کنترل آنها به سمت فرمانبری و بهره‌وری بیشتر قرار دادند.

به این ترتیب این پژوهش به دنبال تغییر الگوی حکمرانی در ایران از یک سو و تلاش دولت برای کنترل جمعیت در نهادهای جدید از سوی دیگر است. در نگاه اول، نوع حکمرانی در ایران مبتنی بر الگوی پادشاهی است که در آن اراده پادشاه به عنوان قانون و دستور عمل می‌کند. اما با آغاز قرن نوزدهم بعد از جنگ‌های ایران و روس، در آگاهی نخبگان ایرانی از نحوه حکمرانی خلل ایجاد و تلاش شد با انجام اصلاحاتی که از دوره عباس میرزا آغاز گردید، الگوی جدید حکمرانی در ارتباط با ایجاد حیاتی بهتر برای اتباع و افزایش قدرت دولت شکل گرفت. اصلاحات اولیه و طرح‌های اصلاح‌گرانی چون عباس میرزا، امیرکبیر و سایرین تا قبل از مشروطه عمدتاً به زمینه‌های خاصی محدود می‌شد و همچنین مکان اصلاحات هم عمدتاً پایتخت و یا نهایتاً چند شهر بزرگ بود و خبری از طرح یا برنامه‌ای فراگیر و یکپارچه که سراسر سرزمین ایران را در بر بگیرد نبود. اما پیروزی مشروطه، روند را تسهیل و قدرت گرفتن رضاشاه این مسیر را تقویت و اجرایی کرد و توجه به زیست و حیات مردم به صورتی



## ۱۳۶ فصلنامه دولت پژوهی

عقلانی تر و مدون تر شروع شد. رضاشاه با انجام اصلاحات گسترده، یکپارچه، سراسری، مدون و همه جانبه سعی در کنترل افراد و جمعیت‌ها از طریق نهادهای مدرن افتاد.

لازمه تدوین و اجرای قوانین با هدف جمعیت در سراسر ایران، تشکیل حکومت مرکزی بود. این مهم باعث گردید با حذف قدرت‌های موازی توسط رضاشاه، دولت برای نخستین بار به تمام اتباع ایران دسترسی فیزیکی پیدا کند، این چنین بود که برای نخستین بار تمام شهروندان ایرانی به یک اندازه در معرض قدرت قرار گرفتند. قدرتی که به وسیله آن حیات شهروندان را مورد کنترل قرار می‌داد. لذا رضا شاه کنترل جمعیت و افراد را با اصلاحات گسترده خود دنبال می‌کرد، اقداماتی چون تخته قاپو کردن، ایجاد ارتش مدرن و دائمی، سیاست‌های بهداشتی و آبله کوبی، ایجاد تقسیمات جدید کشوری، ایجاد راه‌های ارتباطی، مخابرات و راه‌آهن، ایجاد نظام قضایی مدرن، سیاست‌های آموزشی نوین و تاسیس دانشگاه، نظام مالی و ایجاد بانک‌ها و غیره، حکومت پهلوی را جزء الگوی حکمرانی جدیدی قرار می‌داد که سعی در کنترل زیست شهروندان خود داشت.

به طور کلی، اگر کنترل و هدایت جمعیت برای ما امری تأثیرگذار بوده، در ابتدا نه به‌عنوان خرد هوشمندانه حکومت، بلکه تقلیدی نیندیشیده از غرب بود که تکمیل و اجرای آن نیازمند قدرتی توانمند بود که با تدوین قوانین درست، جمعیت را هدف قرار می‌داد تا بتواند دامنه گسترده‌ای از تکنیک‌ها و فنون کنترل و هدایت را در نظر داشته که از کنترل یک فرد بر خویشان تا کنترل زیست سیاستی جمعیت‌ها را فرا می‌گیرد.

## منابع

### الف) فارسی

- آبراهامیان، یرواند، (۱۳۹۰)، *ایران بین دو انقلاب*، ترجمه احمد گل محمدی و محمد ابراهیم فتاحی، تهران: نی.
- آجودانی، ماشاءالله، (۱۳۸۳)، *مشروطه ایرانی*، تهران: نشر اختران.
- آدمیت، فریدون، (۱۳۸۵)، *اندیشه ترقی و حکومت قانون*، تهران: انتشارات خوارزمی.
- آدمیت، فریدون، (۱۳۸۹)، *امیرکبیر و ایران*، تهران: انتشارات خوارزمی.
- اتحادیه، منصوره؛ ملک زاده، الهام، (۱۳۸۸)، «بهداشت و اقدامات خیریه بهداشتی در دوره رضاشاه»، *تاریخ اسلام و ایران*، پاییز شماره ۳.
- اسمات، بری، (۱۳۸۵)، *میشل فوکو*، ترجمه لیلا جوافشانی و حسن چاوشیان، تهران: نشر کتاب آمه.
- اقبال آشتیانی، عباس، (۱۳۶۲)، *میرزا تقی خان امیرکبیر*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- افضل، منوچهر، (۱۳۴۸)، *راهنمای آموزش عالی در ایران*، تهران: انتشارات مؤسسه فرهنگی منطقه‌ای.
- امین، سیدحسن، (۱۳۸۶)، *تاریخ حقوق ایران*، تهران: دایرةالمعارف ایرانشناسی.
- اوبرلینگ، پیر، (۱۳۸۳)، *کوچ نشینان قشقایی فارس*، ترجمه فرهاد طیبی پور، تهران: نشر شیرازه.
- دشتی، فرزانه و سید مصطفی ابطحی، (۱۳۸۹)، «شبه نوسازی در عصر پهلوی اول»، *راهبرد یاس*، شماره ۲۱.
- زندیه، حسن، (۱۳۹۲)، *تحول نظام قضایی ایران در دوره پهلوی اول*، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
- سالنامه و آمار و مجموعه قوانین و مقررات فرهنگی، (۱۳۱۶، ۱۳۱۷ ش)، وزارت فرهنگ، قانون اساسی فرهنگ.
- سمیع آذر، علیرضا، (۱۳۷۶)، *تاریخ تحولات مدارس در ایران*، تهران: سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز نوسازی مدارس کشور.
- طباطبایی، سیدجواد، (۱۳۹۲)، *تاملی درباره ایران: مکتب تبریز و مبانی تجددخواهی*، تهران: مینوی خرد.
- طباطبایی، سیدجواد، (۱۳۹۲)، *تاملی درباره ایران: نظریه حکومت قانون در ایران*، تهران:



## ۱۳۸ فصلنامه دولت پژوهی

مینوی خرد.

عالم، عبدالرحمن، (۱۳۹۳)، *تاریخ فلسفه سیاسی غرب*، ج ۱، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.

علاقه بند، علی، (۱۳۷۱)، *جامعه‌شناسی آموزش و پرورش*، تهران: نشر روان.

غنی، سیروس، (۱۳۸۹)، *ایران: برآمدن رضا خان، برافتادن قاجار و نقش انگلیسی‌ها*، ترجمه حسن کامشاد، تهران: انتشارات نیلوفر.

فوران، جان، (۱۳۸۳)، *مقاومت شکننده: تاریخ تحولات اجتماعی ایران*، ترجمه احمد تدین، تهران: نشر رسا.

فوکو، میشل، (۱۳۷۸)، *مراقبت و تنبیه*، ترجمه نیکو سرخوش و افشین جهان‌دیده، تهران: نشر نی.

\_\_\_\_\_، (۱۳۸۳)، *اراده به دانستن*، ترجمه نیکو سرخوش و افشین جهان‌دیده، تهران: نشر نی.  
\_\_\_\_\_، (۱۳۹۰)، *تولد زیست سیاست: درس گفتارهای کلژدو فرانس ۱۹۷۸-۱۹۷۹*، ترجمه رضا نجف‌زاده، تهران: نشر نی.

\_\_\_\_\_، (۱۳۸۹)، *باید از جامعه دفاع کرد: درس گفتارهای کلژدو فرانس ۱۹۷۵-۱۹۷۶*، ترجمه رضا نجف‌زاده، تهران: رخداد نو.

\_\_\_\_\_، (۱۳۹۲)، *تئاتر فلسفه*، ترجمه افشین جهان‌دیده و نیکو سرخوش، تهران: نشر نی.  
فوکو، میشل و دیگران، (۱۳۷۶)، *خرد در سیاست*، ترجمه و گزیده عزت‌الله فولادوند، چاپ اول، تهران: نشر طرح نو.

کاتوزیان، محمدعلی، (۱۳۷۹)، *اقتصاد سیاسی ایران: از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی*، ترجمه کامبیز نوروزی، تهران: نشر مرکز.

کرزن، لرد، (۱۳۶۴)، *ایران و مسئله ایران*، ترجمه علی جواهر کلام، تهران: علمی و فرهنگی  
کرمانی، ناظم‌الاسلام، (۱۳۷۶)، *تاریخ بیداری ایرانیان*، به اهتمام علی اکبر سعیدی سیرجانی، تهران: نشر پیکان.

کرونین، استفانی، (۱۳۸۳)، *رضا شاه و شکل‌گیری ایران نوین*، ترجمه مرتضی ثابت‌فره، تهران: انتشارات جامی.

کسروی، احمد، (۱۳۸۱)، *تاریخ مشروطه ایران*، تهران: انتشارات امیرکبیر.  
گیلمور، جان، (۱۳۵۴)، *گزارش بررسی شرایط صحیه در مملکت ایران*، ترجمه کیومرث ناصری، تهران: انتشارات سازمان خدمات اجتماعی.

محبوبی اردکانی، محمد حسین، (۱۳۷۹)، *تاریخ موسسات تمدنی جدید در ایران*، تهران:

## کنترل و هدایت جمعیت در قالب نهادها و ... ۱۳۹

انتشارات دانشگاه تهران.

- محسنی، منوچهر، (۱۳۷۵)، *مبانی آموزش بهداشت*، ج ۲، تهران: نشر طهوری.
- مستشارالدوله، میرزا یوسف، (۱۳۸۶)، *یک کلمه*، به اهتمام علیرضا دولتشاهی، تهران: بال.
- مکی، حسین، (۱۳۷۴)، *تاریخ بیست ساله ایران*، تهران: انتشارات علمی.
- ملکم خان، ناظم الدوله، (۱۳۸۹)، *نامه‌های میرزا ملکم خان ناظم الدوله*، حجت اصیل (گردآورنده)، تهران: نشر نی.
- نفیسی، سعید، (بی تا)، *مجموعه سخنرانی‌های سعید نفیسی با موضوع پیشرفت‌های ایران در عصر پهلوی*، تهران: چاپخانه فردوسی.
- هدایت، مهدیقلی خان مخبرالسلطنه، (۱۳۸۵)، *خاطرات و خطرات*، تهران: زوار.
- هیندس، باری، (۱۳۸۰)، *گفتارهای قدرت (از هابز تا فوکو)*، ترجمه مصطفی یونسی، چاپ اول، تهران: نشر شیرازه.

### ب) انگلیسی

- Akhavi, Shahrough, (1980), *Religion and Politics in Contem Porary Iran: Clergy-State Relations in the Pahlavi Period*, Albany: State University of New York Press.
- Banani, Amin, (1961), *The Modernization of Iran (1291-1491)*, Stanford: California Sranford University Press.
- Fimyar, Olena, (2008), *Using Governmentality as a Conceptual Tool in Education Policy Research*, Educate, Special Issue, March 2008.
- Amir Arjomand, Saied, (1998), *The Turbanfor the Crown: The Islamic Revolution in Iran*, Oxford University Press.