

## Self-regulation in Iran: A Reflection on the History and Functions of the Labor Union System

Mohammad-Shahab Jalilvand\* 

### Extended Abstract

#### 1- Introduction

One of the basic topics in economics is the definition and explanation of the relationship between “government” and “market.” In this concept, there have been numerous disputes among economists and political scientists for a long time; and by the same token, there have been various perceptions of the extent of government involvement in the market as well as the optimal market management by the government, which has resulted in different approaches in political economy. The concept of “self-regulation” makes sense in the classical liberal political economy; and in its new concept, it relies on the relative independence of the market under government management, supervision, and regulation.

#### 2- Theoretical framework

Understanding the theoretical framework of the discussion requires two basic theoretical pillars that place the research problem in a logical limit; one is “models for regulating union affairs” and the other is “the necessity to evaluate the function and position of unions.”

It is essential to consider the legal perspective in regulating the patterns of union affairs. Similarly, it seems vital to determine the limits of the tasks and responsibilities. Due to their effective role in providing public goods and services, unions are subject to regulation. To enforce the regulations, various components must be at work, the most important of which are: regulation (establishing the rules of conduct for the union owners and public announcement thereof), supervision and control (supervision of compliance with the rules), punishments (determination of professional, criminal and civil consequences of non-compliance with the rules), prosecution (legal prosecution in cases of non-compliance with the rules), judgment (decision-making regarding the non-compliance with the rules as well as resolving disputes) and evaluation (measurement and evaluation of the regulatory system).

#### 3- Research methodology

The paper adopted a descriptive-analytical method and used library resources for data collection. It aimed to investigate the evolution of Iran’s labor union system in terms of self-regulation, from the beginning until the present.

#### 4- Results and discussion

The “labor union system” is one of the “regulatory institutions” that has been seeking both independence from the government for a long time and regulatory powers in different societies. In principle, the emergence of the first labor units should be sought at a time when human beings needed exchange to meet their needs; it was when they realized that they could not meet all their needs individually. With this definition, the formation of the first union self-governing associations had a significant impact on the social history of the Occident. In the middle centuries of Europe, it was also known as the driving force behind the growth of capitalism and bourgeois democracy. Thus, it was recognized as one of the basic conditions for a feudal society transitioning into a modern industrial society and the establishment of a civil society.

Having invariably been the source of the events together with an active presence in the political and social arenas, unions have played a pivotal role in the political and social developments of contemporary Iran. It was during the Constitutional Revolution when the

---

\* Associate professor of Ministry of Science, Research and Technology, Tehran, Iran. Shahabjalilvand88@gmail.com

labor unions made their first, serious appearance in politics. The history of the noticeable and meaningful presence of the aforementioned classes may be considered one of the crucial factors in the constitutional movement. That can explain why, according to many researchers, the constitutional revolution was a bourgeois revolution. Merchants and unions' activities in the constitutional movement, as a result, led to the allocation of roughly 40% of the seats in the first assembly of the National Council, whose elections were conducted in a class-union manner.

### **5- Conclusion**

The research question was, “*Where does Iran’s labor union system stand as a self-regulating institution and what are its functions?*” Considering the above and the results, today’s self-regulation has taken on a new concept and favors a different approach compared with that of the 18<sup>th</sup> and 19<sup>th</sup> centuries. It is now considered to be an effective and useful strategy in economic, political, social, and cultural issues. Under the new concept, the government is no longer redundant or viewed as a minimum necessary in opposition to the free market. Rather, self-regulation is at the disposal of the government, basically as an effective tool in economic regulation.


One of the most concrete results achieved in the research goes back to the history of the formation of the labor union system in post-Islamic Iran. Moreover, the Safavid period contained the most information about the traditional and historical features of the system in Iran. However, Iran’s traditional labor union system had some self-regulating features including serious participation in the election of the union leader, determining the price and standard of the product as well as determining the tax rates. On the other hand, it had characteristics such as boundless supervision of government elements such as “sheriffs, municipal officers (*muhtasib*), inspectors and tax officers (*darughachi*)” over the union affairs. The government’s interference in the election of the union head, the lack of development of civil society, and organic dependence on the government—unlike Western unions—compromised the necessary independence of the union as a full-fledged, self-regulating institution.

Despite the post-revolutionary changes in the laws governing Iran’s union system and efforts to make labor unions more independent, pondering the current law throws light on the fact that unions do not enjoy much independence. Additionally, some administrative functions and financial affairs, which are in essence part of the government’s duties, have conditionally been assigned to unions. These are considered generalizations of the relevant government departments.

**Keywords:** Self-regulation, Guild organization, Iranian guilds, Government, Market.

**Article Type:** Research Article.

## خودتنظیمی در ایران؛ تأملی بر تاریخچه و کارکردهای نظام صنفی

محمدشهاب جلیوند\* 

### چکیده

با وجودی که باید ریشه‌های خودتنظیمی را در قرون هجدهم و نوزدهم و در اندیشه‌های برگرفته از نظریه‌های اقتصاد سیاسی لیبرال کلاسیک جستجو کرد، اما امروزه خودتنظیمی نه تنها یکی از رویکردهای مؤثر و مفید در به حرکت درآوردن چرخ‌های نظام‌های اقتصادی به‌شمار می‌رود؛ بلکه روشی موفق و مفید در عرصه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی و حتی فرهنگی است. در این میان، نظام صنفی همواره یکی از نهادهای داعیه‌دار امر خودتنظیمی در عرصه اقتصاد بوده و با همین مبنای مسئله استقلال این نهاد و میزان و نوع وابستگی آن به دولت به‌عنوان چالشی جدی در این حوزه مطرح می‌شود. نوشتار پیش رو می‌کوشد تا با نگاهی به تاریخچه و کارکردهای نظام صنفی ایران، این نظام را با رویکرد خودتنظیمی بررسی کند و به دنبال پاسخ این پرسش اصلی است که جایگاه نظام صنفی در ایران به‌عنوان نهادی خودتنظیم چگونه تبیین شده و چه کارکردهایی دارد؟ بر این اساس، پژوهش حاضر با روش توصیفی - تحلیلی و با بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای نتیجه می‌گیرد که نظام صنفی سنتی ایران اگرچه حائز برخی از رگه‌های خودتنظیمی مانند مشارکت جدی در انتخاب رئیس صنف، تعیین قیمت و استاندارد محصول، تعیین میزان مالیات بوده است، ولی درمقابل با داشتن ویژگی‌هایی همچون نظارت بی‌حد و مرز عناصر دولتی مانند «کلانتر، محتسب، مفتش، داروغه» بر امور اصناف، دخالت دولت در انتخاب رئیس صنف، عدم رشد جامعه مدنی و وابستگی ارگانیک به دولت. ضمن تفاوت با گیلدهای غربی، حائز استقلال لازم به‌عنوان یک نهاد خودتنظیم تمام‌عیار نبوده و نیست.

**کلیدواژه‌ها:** خودتنظیمی، نظام صنفی، اصناف ایرانی، دولت، بازار.

**نوع مقاله:** پژوهشی.

\* استادیار عضو هیئت‌علمی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، تهران، ایران. Shahabjalilvand88@gmail.com

مطالعات اقتصاد سیاسی بین‌الملل، ۱۴۰۲، دوره ششم، شماره دوم، ۳۵۵-۳۸۶.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۸/۲۶، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۷/۲۶

ناشر: دانشگاه رازی

© نویسندگان



## مقدمه

یکی از مباحث اساسی در حوزه اقتصاد، تعریف و تبیین نوع روابط «دولت» و «بازار» است. در این مفهوم، از دیرباز مناقشه‌های فراوانی بین علمای اقتصاد و علوم سیاسی وجود داشته و برداشت‌های گوناگونی از میزان دخالت دولت در بازار و چگونگی مطلوب مدیریت بازار توسط دولت صورت گرفته که نتیجه آن رهیافت‌های مختلف در اقتصاد سیاسی بوده است. مفهوم «خودتنظیمی»<sup>۱</sup> در رهیافت اقتصاد سیاسی لیبرال کلاسیک معنا می‌یابد و در مفهوم جدید آن، بر استقلال نسبی بازار با مدیریت، نظارت و تنظیم دولت استوار است. در این مفهوم بازار به‌عنوان ابزاری تنظیمی در اختیار دولت است و ضمن داشتن استقلال لازم جهت انجام برخی از تصمیم‌گیری‌ها، صلاحیت نظارت و انجام برخی از تصمیم‌سازی‌های اساسی کماکان در اختیار دولت باقی مانده است. امروزه خودتنظیمی نه تنها در عرصه اقتصاد، بلکه در حوزه‌های مختلف اجتماعی، سیاسی و حتی فرهنگی به‌عنوان راهبردی مفید و مؤثر شناخته می‌شود.<sup>۲</sup>

یکی از نهادهایی که از دیرباز هم به‌عنوان نهادی جویای استقلال از دولت و هم به‌مثابه ابزاری قوی و توانمند به‌منظور انجام تنظیم‌گری هرچه بهتر دولت عمل می‌کرده، «نظام صنفی» است. میزان استقلال اصناف از دولت و اعطای صلاحیت‌های تصمیم‌گیری، نظارت، مقررات‌گذاری. به این نهاد از جمله مهم‌ترین چالش‌های قابل بحث در تحلیل نظام صنفی به‌عنوان نهادی خودتنظیم است.

نظام صنفی در غرب از سده‌های میانه دارای برخی از شاخصه‌های اساسی استقلال بوده و با تکامل کارویژه‌های اساسی‌اش، امروزه به‌عنوان نمونه‌ای نسبتاً موفق از یک نهاد خودتنظیم عمل می‌نماید. سابقه نظام صنفی ایران نیز به گذشته‌های بسیار دور برمی‌گردد و در طول اعصار و قرون روابط پرفراز و نشیبی با دولت‌ها داشته است؛ اما آنچه مسلم است، نظام صنفی ایران به‌صورت تاریخی، بیش از آنکه نهادی مستقل و دارای کارکردهای

---

### 1. Self-regulation

۲. لازم به ذکر است که در زبان فارسی برای واژه Self-regulation افزون بر «خودتنظیمی»، معادل‌های دیگری مانند: «خودانتظامی»، «خودنظام‌دهی»، «نظم خودبه‌خودی»، «خودتنظیم‌گری». وجود دارد که در کتاب‌ها و مقالات گوناگون به‌وسیله سایر نویسندگان به‌کار رفته است.

خودتنظیمی در ایران؛ تأملی بر تاریخچه و کارکردهای نظام صنفی (محمدشهاب جلیلود) ۳۵۹

خودتنظیمی تمام‌عیار بوده باشد، تحت نفوذ بی‌حد و حصر دولت‌ها بوده و در بسیاری از مقاطع نه به‌عنوان ابزار تنظیمی دولت‌ها، بلکه به‌عنوان ابزاری برای تحقق سیاست‌های خاص دستگاه حاکم عمل می‌نموده است.

با این وصف، پرسش اصلی نوشتار پیش رو این است که جایگاه نظام صنفی در ایران به‌عنوان نهادی خودتنظیم چگونه تبیین شده و چه کارکردهایی دارد؟ بر این اساس، پژوهش حاضر می‌کوشد تا با روش توصیفی - تحلیلی و با بهره‌مندی از منابع مختلف کتابخانه‌ای، سیر تحول نظام صنفی ایران را از آغاز تاکنون در بستر مفهوم خودتنظیمی بررسی نماید؛ بنابراین مطالب مقاله حاضر در دو بخش ارائه خواهد شد؛ در بخش اول درآمدی مفهومی و تاریخی از خودتنظیمی ارائه می‌شود و در بخش دوم روند شکل‌گیری و تحول نظام صنفی در ایران بررسی می‌شود تا در ادامه میزان کارکردهای آن به‌عنوان نهادی خودتنظیم تحلیل شده و در پایان نیز به فراخور مطالب ارائه‌شده، نتیجه‌گیری صورت می‌گیرد.

### **پیشینه پژوهش**

پیش از ورود به حوزه مفاهیم و ادبیات نظری، اصلی‌ترین پژوهش‌های این حوزه که نویسنده از آن ملهم گردیده مورد اشاره قرار می‌گیرد.

پژوهشی با عنوان «ارزیابی تشکیل نظام‌های صنفی از منظر سیاست‌گذاری تقنینی» به قلم تنگستانی و رفیعی که در فصلنامه «حقوق اداری» به چاپ رسیده، ناظر بر این روند است که با توجه به جایگاه کلیدی اصناف در تأمین کالاها و خدمات عمومی، از منظر حقوقی تنظیم چارچوب فعالیت و نحوه اداره آن‌ها ضروری است. این مهم می‌تواند به شیوه‌های متعددی صورت گیرد. از جمله اینکه دولت خود مستقیماً به این کار مبادرت ورزد، امر تنظیم را به صاحبان این اصناف واگذار کند (خودتنظیمی) یا به‌صورت مشارکتی انجام شود (هم‌تنظیمی).

الگوهای خودتنظیمی و هم‌تنظیمی زمینه تشکیل نظام‌های صنفی را فراهم می‌آورند. با عنایت به شکل‌گیری نظام‌های صنفی متعدد در نظام حقوقی ایران از ابتدای سده معاصر، این پژوهش درصدد ارزیابی نظام حقوقی حاکم بر ایجاد نظام‌های صنفی از منظر سیاست‌گذاری تقنینی است و به‌طور عمده بر واکاوی ضرورت‌ها و چالش‌های تشکیل

نظام‌های صنفی خاص (در کنار نظام صنفی عام) متمرکز است (تنگستانی و رفیعی، ۱۳۹۹). «تحلیل اعتراضات صنفی - اجتماعی اخیر در ایران از منظر نظریه سیاست خیابان» دیگر پژوهشی است که به قلم سردارنیا و البرزی در «پژوهش‌نامه راهبردی سیاست» به اعتراض‌های صنفی - اجتماعی در ایران از دی‌ماه ۱۳۹۶ به این سو را می‌توان به‌عنوان نقطه عطف و تعیین‌کننده تلقی کرد؛ زیرا به‌لحاظ ماهوی، تاکتیکی و شکلی تا حد زیادی از اعتراض‌های پیشین متمایز هستند. مهم‌ترین یافته‌های این پژوهش آن است که این اعتراض‌ها به‌لحاظ ماهوی از نوع خودانگیخته و مستقیم در خیابان، بدون رهبر، نوآوری در تاکتیک مبارزاتی، بی‌اعتمادی به تشکل‌های صنفی و مدنی، مستمر و زنجیروار، ارتباطات افقی با اعتراض‌های مشابه و ویژگی‌های دیگر بوده‌اند. داده‌ها و اطلاعات برآمده از تحلیل محتوای مطالبات و شعارهای معترضان و اظهارات کارشناسان نشان می‌دهد که به ترتیب متغیرهای اقتصادی - معیشتی، سیاسی، اجتماعی، انگیزشی، محیط زیستی و حقوقی در این اعتراض‌ها تأثیرگذار بوده‌اند، اما متغیر اقتصادی و معیشتی از بالاترین و بیشترین نقش برخوردار بوده است (سردارنیا و البرزی، ۱۴۰۱).

رحیمی و بهشتی سرشت در مقاله قابل‌اعتنای خود، جایگاه بازاریان و اصناف در تحولات سیاسی - اقتصادی ایران از کودتای رضاخان تا دهه نخست سلطنت رضاشاه (۱۲۹۹ تا ۱۳۱۰ ش / ۱۹۲۰ تا ۱۹۳۱ م) دیگر مقاله مدنظر در این پژوهش است. بعد از انقلاب مشروطیت، در نتیجه برنامه‌های نوسازی دولتی، جایگاه و موقعیت بسیاری از اقشار جامعه تغییر یافت؛ و این موضوع بر جنبه‌های مختلف حیات آنان تأثیر گذاشت. اصناف و بازاریان از مهم‌ترین اقشاری بودند که با توجه به ماهیت شغلی‌شان، کارکردهای اقتصادی - اجتماعی پررنگی داشتند و به‌مثابه طبقه‌ای سیاسی - اقتصادی، ایفای نقش کردند. این گروه‌ها به‌عنوان بخشی از ساختار حیات شهری، با تأثیرپذیری از سیاست‌های دولتی و اوضاع جهانی، در جریان حوادث مهم کشور قرار گرفتند.

دولت رضاشاه با اشراف به کارکردهای چندگانه اصناف، در بسیاری از سیاست‌های داخلی، متوجه آنان بوده و با نظارت بر نظام صنفی، درصدد کاهش قدرت آنان بود؛ بنابراین، برنامه‌های عمرانی و اقتصادی دولتی، باعث واکنش‌هایی در میان اصناف و بازاریان

خودتنظیمی در ایران؛ تأملی بر تاریخچه و کارکردهای نظام صنفی (محمدشهاب جلیلود) ۳۶۱

شد؛ مانند اعتصاب و تعطیلی بازار، فرستادن عرایض و طرح خواسته‌ها. این مقاله با روش توصیفی - تحلیلی و با تکیه بر اسناد و منابع کتابخانه‌ای، در پی بررسی وضعیت بازار و اصناف و پیشه‌وران، در دهه اول ۱۳۰۰ ش است.

به دنبال پاسخ به این پرسش‌هاست که اصناف در ساختار سیاسی - اقتصادی کشور، در دهه اول قرن ۱۴ ق چه موقعیتی داشتند؟ علت و چرایی توجه دولت پهلوی اول به این مجامع چه بود؟ دوره‌ای که اصناف در مقایسه با دوران قبل، به شدت ضعیف شدند و تحت کنترل درآمدند. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که بازاریان در دهه ۱۳۰۰ ش، کارکرد و نقش پررنگی در برنامه‌های سیاسی و اقتصادی داشتند؛ ولی برنامه‌های دولت رضاشاه، در راستای نوسازی و تأسیس دولت مطلقه و ورود آن به عرصه اقتصاد، قدرت سیاسی و مالی آنان را کاهش داد (رحیمی و بهشتی سرشت، ۱۳۹۴). در گام بعد اصلی‌ترین مفاهیم مدنظر در این پژوهش مورد اشاره قرار خواهند گرفت.

## ۱. درآمدی بر مفهوم و تاریخچه خودتنظیمی

### ۱-۱. مفهوم خودتنظیمی

از واژه «خودتنظیمی» یا «نهاد خودتنظیم» تعاریفی گوناگون و بعضاً مشابه ارائه شده است. برخی از این تعاریف صرفاً به «خودکنترلی» یا «خودنظارتی» یک نهاد تأکید می‌کنند. به عنوان مثال: «خودتنظیمی، تنظیم مقررات و اعمال کنترل از جانب خود است؛ (به عبارت دیگر) کنترل از درون؛ مانند خودتنظیمی در یک فعالیت اقتصادی» (Babcock Gove, 2008). دائره‌المعارف آکسفورد نیز تعریفی مشابه مورد قبل از خودتنظیمی ارائه می‌دهد: «چیزی که خودتنظیم است، خودش را مورد کنترل و تنظیم قرار می‌دهد. برای مثال یک نظام اقتصادی خودتنظیم» (Oxford, 2020).

دسته دیگری از تعاریف افزون بر تأکید بر مفهوم خودکنترلی و خودنظارتی، به مسئله «نظارت دولت» نیز تأکید می‌کنند. گویا این تعاریف با مفاهیم جدید خودتنظیمی و برداشت‌های نوین از این مفهوم خوانایی بیشتری دارد: «(خودتنظیمی یعنی) اعمال کنترل به وسیله خود که می‌تواند در اقتصاد، سازمان اقتصادی، تجاری و غیره باشد؛ بالأخص در جایی که چنین اعمال کنترلی به‌طور مستقل از نظارت دولت، قوانین یا موارد مشابه آن

صورت گیرد» (Babcock Gove, 2008). یا در تعریف دیگری آمده است: «هدایت، نظارت یا کنترل یک سازمان یا صنعت توسط خودش بر طبق مقررات و ضوابطی که (همان نهاد) وضع می‌کند. خودتنظیمی اغلب مشمول نظارت مراجع مختلف دولتی است» (Garner, 2010).

دائرةالمعارف اقتصادی تعریف دقیق‌تری از خودتنظیمی ارائه نموده و به بیان محاسن و معایب آن نیز پرداخته است: «نظامی که در آن رویکرد دولت برای کنترل یک بخش اقتصادی، معین نمودن اهداف کلی باشد و وظیفه تهیه و اجرای مقررات جزئی را به گروهی بسپارد که در آن بخش مشغول فعالیت هستند. مزیتی که برای این نوع نظام گفته شده است این است که افرادی که در این بخش فعالیت دارند، بهتر از کسانی که در خارج از چنین بخشی هستند قادرند تا مشکلات را شناسایی نمایند و روش‌های واقع‌گرایانه برای اعمال کنترل را ابداع نمایند. خطری هم که در رابطه با خودتنظیمی وجود دارد، این است که ممکن است این نظام بیش از حد معمول به حمایت شرکت‌های ثبت‌شده و (قدیمی‌تر) در این بخش پردازد و توجه کمی به منافع مربوط به حمایت از مصرف‌کننده یا فرصت‌هایی برای افراد تازه‌وارد به یک صنعت داشته باشد» (Black, 2003).

برآیند تعاریف فوق آن است که خودتنظیمی در مفهوم اخص، به فضای اقتصادی جامعه تعلق دارد (انصاری، ۱۳۹۱)؛ اما این امر به معنی اختصاص صرف این امر به حوزه اقتصاد نیست، بلکه این موضوع در حوزه‌های سیاسی و اجتماعی و مدنی نیز امری قابل توجه و مطلوب است (شمس، ۱۳۹۴: ۴۵).

## ۲-۱. تحول تاریخی مفهوم خودتنظیمی اقتصادی

در تاریخ جهان، در دو مقطع شاهد ظهور نظریه خودتنظیمی هستیم. نخست باید در درون نظریه‌های اقتصاد سیاسی لیبرال کلاسیک و با در نظر گرفتن متغیری به نام «بازار» به جستجوی این مفهوم پرداخت. در اندیشه‌های مرتبط با این مکتب اقتصادی، بازار مفهومی توانمند تلقی می‌شود که از کارایی اقتصادی بالایی برخوردار است و درمقابل دولت نیز به‌عنوان متغیر وابسته در این زمینه به ایفای نقش می‌پردازد. در این خصوص باید اشاره نمود که در این مرحله از قرن هجدهم و نوزدهم میلادی در فضای اقتصادی مغرب‌زمین



خودتنظیمی در ایران؛ تأملی بر تاریخچه و کارکردهای نظام صنفی (محمدشهاب جلیلود) ۳۶۳

می‌توانیم رگه‌هایی از خودتنظیمی را مشاهده نماییم؛ اما خودتنظیمی در این دوره زمانی با مفهوم کنونی خودتنظیمی تفاوت‌های فراوانی دارد.

علت این تفاوت‌های عمده نیز به نظریه‌های اقتصاد سیاسی برمی‌گردد که از این مفهوم استفاده می‌نمایند. در اندیشه این نظریه‌پردازان اقتصادی، ادعا بر این است که بازار دارای نظم خودجوش است و مداخله دولت در این سازوکار ناموجه می‌نماید. در این بازار، «دست نامرئی<sup>۱</sup>» هماهنگ‌کننده منافع شخصی و منافع اجتماعی است. از نظر «آدام اسمیت<sup>۲</sup>» دست نامرئی در جامعه‌ای دارای بیشترین کارایی خواهد بود که از شرایط رقابت کامل برخوردار باشد (Childs, 1977). این گروه از اقتصاددانان به «دولت شبگرد<sup>۳</sup>» معتقدند و مدعی‌اند که بازار، خود ابزارهای لازم برای تنظیم‌گری را داراست و اصولاً دولت باید مداخله‌ای حداقلی داشته باشد.

در کنار این رویکرد، خصوصاً بین سال‌های ۱۹۲۹ تا ۱۹۴۰ که بحران اقتصادی بزرگ دوم به وقوع پیوست، طرفداران نظریه «کینز» یا همان «کینزی»ها سر برآوردند. این افراد که عموماً در مکتب اقتصادی کمبریج تحصیل نموده بودند، اعتقاد چندانی به تئوری‌های اقتصادی نداشتند؛ آن‌ها بازار را مبتلا به آفات تورم و بیکاری می‌دیدند و از آن با عنوان «کاستی بازار<sup>۴</sup>» یاد می‌کردند؛ از همین رو مدعی بودند که دولت باید برای حل مشکلات فراوان این بازار عصیان‌گر مداخله نماید. پیشنهاد آن‌ها برای دخالت دولت، از راه سیاست‌های انبساط پولی و توزیع کالا تحقق می‌یافت. هرچند که این سیاست‌ها در کوتاه‌مدت مسئله تورم و بیکاری را حل می‌کرد اما در بلندمدت منتج به بزرگ شدن بی‌رویه سیستم دولتی منجر می‌شد؛ بنابراین باوجودی که طرفداران مکتب اقتصادی «کینزی»ی در پی حل مشکل انحصار خصوصی بودند، اما درمقابل به انحصار دولتی دامن می‌زدند (کلارک، ۱۳۹۴: ۱۸۲-۱۶۹).

با روی کار آمدن «مارگارت تاچر<sup>۵</sup>» در انگلیس و «رونالد ریگان<sup>۶</sup>» در آمریکا، بازگشت

- 
1. Invisible hand
  2. Adam Smith
  3. night watchman
  4. Market Failure
  5. Margaret Hilda Thatcher
  6. Ronald Wilson Reagan

مجددی به اندیشه‌های قرن نوزدهم انجام شد. در این دوره تاریخی، بازار به‌عنوان مکانیسم اصلی به رسمیت شناخته می‌شود، اما در مواردی که بازار دچار کاستی است، مداخله دولت به حمایت از این کاستی‌ها می‌پردازد. در این پارادایم جدید، خودتنظیمی به معنای سستی ارزش بازار آزاد در قرون هجدهم و نوزدهم نیست، بلکه بازار در این مفهوم به‌عنوان ابزاری تنظیمی مانند یارانه‌ها، اطلاعات، آموزش. در دستان دولت تنظیمی است (اسلیتر و تونکیس، ۱۳۸۶: ۲۲۸).

### ۳-۱. نظام صنفی به‌عنوان نهادی خودتنظیم

خودتنظیمی امروزه به‌عنوان ابزاری تنظیمی در اختیار دولت‌ها قرار دارد. نظام‌های خودتنظیم به‌طور معمول در حوزه‌های حرفه‌ای یا تجاری تأسیس می‌شوند و هدف آن‌ها این است که مداخله دولت و کنترل‌های قانون‌گذاری را در حاشیه نگه‌دارند. از این منظر جوهره خودتنظیمی را می‌توان نوعی حکمرانی جمعی، شرکتی و خصوصی تلقی کرد. با این حال باید ادعا نمود که خودتنظیم بودن یک نهاد به معنای عدم حضور دولت در فرایند تنظیم‌گری نیست بلکه در حال حاضر گرایش زیادی برای استفاده از تنظیم خصوصی در تنظیم حوزه‌های عمومی هم وجود دارد، مانند استفاده از ترتیبات مشارکتی بین بخش دولتی و خصوصی؛ به عبارت دیگر، بسیاری از شکل‌های خودتنظیمی متضمن شکل یا درجه‌ای از مداخله دولت است و تنظیم خصوصی را باید مکمل تنظیم عمومی دولت قلمداد کرد نه جایگزین آن (شمس، ۱۳۹۴: ۱۲۵-۱۲۶).

یکی از «نهادهای تنظیم‌گر»<sup>۱</sup> که از دیرباز به‌دنبال استقلال هرچه بیشتر از دولت و داشتن اختیارات تنظیمی در جوامع مختلف بوده است، «نظام صنفی»<sup>۲</sup> است. اصولاً ظهور نخستین واحدهای صنفی را باید در زمانی جستجو کرد که انسان دریافت برای تأمین مایحتاج خود نیاز به مبادله دارد و به این فهم رسید که تمام احتیاجات خود را نمی‌تواند به‌صورت انفرادی تأمین کند؛ با این وصف تشکیل نخستین انجمن‌های خودگردان صنفی تأثیر به‌سزایی در تاریخ اجتماعی مغرب‌زمین داشته و در سده‌های میانه اروپا به‌عنوان نیروی محرکه رشد سرمایه‌داری و مردم‌سالاری بورژوازی، از شرایط اساسی تحول از جامعه

---

1. Regulator  
2. Guild organization

خودتنظیمی در ایران؛ تأملی بر تاریخچه و کارکردهای نظام صنفی (محمدشهاب جلیوند) ۳۶۵

فئودالی به جامعه نوین صنعتی و تأسیس جامعه مدنی شناخته می‌شود (اشرف، ۱۳۷۵). چنانچه نظام صنفی دارای اختیارات قابل توجهی در زمینه مقررات‌گذاری برای اصناف زیرمجموعه خود، انتخاب رؤسا، اختیار قیمت‌گذاری و کنترل بازار، مصون بودن از دخالت‌های بی‌مورد دولت باشد، می‌تواند به‌عنوان نهادی خودتنظیم به اجرای وظایف خود در فضای اقتصادی جامعه بپردازد. این ویژگی‌ها را «احمد اشرف» در «گیلد»های غربی متبلور می‌داند و معتقد است که در ساختار تاریخی اصناف مغرب‌زمین، اعضای هر صنف نه‌تنها رئیس خود را آزادانه انتخاب می‌کردند و اعضای تازه را می‌پذیرفتند، بلکه با تعیین مقررات مربوط به روابط درونی و برونی صنف، بر تعداد واحدها و اعضا و نوع و کیفیت محصولات و قیمت آن‌ها نظارت کامل داشتند (اشرف، ۱۳۷۵).

شایان ذکر است که برخی معتقدند «اشرف» در تبیین ویژگی‌های گیلدهای غربی غلو نموده و نظام صنفی در غرب تا این حد مستقل نبوده و نیست (شهبازی، ۱۳۹۴: ۱۸۱-۱۹۰). ولی بررسی ویژگی‌های گیلدهای غربی از حوصله این مقال خارج است و تنها بدین امر اکتفا می‌گردد که باید اذعان نمود که نظام صنفی دارای جلوه‌هایی اساسی از یک نهاد خودتنظیم است و می‌تواند به‌عنوان مدلی کامل و قابل‌اعتنا در زمینه خودتنظیمی مورد مطالعه قرار گیرد.

جا دارد برای تبیین چارچوب نظری بحث، به دو ستون اساسی تئوریک که مسئله پژوهش را در حصری منطقی قرار می‌دهد اشاره کنیم. این دو ستون یکی «الگوهای تنظیم امور اصناف» و دیگری «ضرورت ارزیابی کارکرد و جایگاه نهادهای صنفی» است. منظر حقوقی تنظیم الگوهای تنظیم امور اصناف و به‌خصوص تعیین حدود تکالیف و مسئولیت‌های آن‌ها ضروری است. تنظیم اصناف می‌تواند به شیوه‌های متعددی صورت گیرد. از جمله اینکه دولت خود مستقیماً این کار را انجام دهد (تنظیم دولتی). سازوکار دیگر این است که امر تنظیم، به صاحبان این اصناف واگذار شود که از آن یاد می‌شود یا اینکه به‌صورت مشارکتی انجام شود (هم‌تنظیمی). الگوهای «خودتنظیمی» با عنوان خودتنظیمی و هم‌تنظیمی زمینه تشکیل نهادهای صنفی را در عمل فراهم می‌آورند. در انتخاب الگوی تعامل یا رابطه دولت و اصناف، مبانی سیاسی حکومت و ساختار فرهنگی،

اقتصادی، اجتماعی و مذهبی جوامع تأثیرگذار است.

از نظر برخی نویسندگان شیوه‌های مختلف نظام‌دهی یا تنظیم فعالیت‌های صنفی در سه دسته قابل بررسی است: خودتنظیمی، تنظیم‌گری مشترک با دولت (با همکاری دولت) و تنظیم‌گری توسط دولت. الگوی نخست برترین الگو تلقی می‌شود. الگوی دوم، پذیرفته‌ترین الگو در عمل به‌شمار می‌رود و در نهایت، الگوی سوم، ناسازگارترین الگو با فعالیت‌های صنفی است. منظور از خودتنظیمی این است که اعضای صنف مربوطه رأساً و بدون مداخله دولت، با تدوین قواعد رفتاری و ایجاد نهادهای لازم به تنظیم فعالیت‌های حرفه‌ای خود بپردازند.

در توجیه این الگو گفته شده که اعضای صنف مربوطه از آگاهی و شناخت بیشتری نسبت به سایر اشخاص راجع به قوانین و مقررات و ضوابط حاکم بر آن صنف برخوردارند و طبعاً افزون بر اینکه بهترین ناظر به‌شمار می‌روند، ترجیح می‌دهند که در انجام فعالیت صنفی خود، به آن حدود پایبند باشند. دلیل دیگر ترجیح این الگو، جلوگیری از تورم قوانین است. از جمله ابزارها و سازوکارهای خودنظام‌دهی اصناف می‌توان به تدوین کدهای اخلاق حرفه‌ای اعضای صنف و ایجاد شورای صنفی یا نهادهای مشابه به‌عنوان نهاد مستقل و غیردولتی که واسطه میان صنف و مردم باشد، اشاره کرد.

«ضرورت ارزیابی کارکرد و جایگاه نهادهای صنفی» ستون دیگر چارچوب نظری این بحث را تشکیل می‌دهد. ضرورت تنظیم اصناف با توجه به نقش مؤثر آن‌ها در تأمین کالاها و خدمات عمومی از این رو محرز به نظر می‌رسد. برای تحقق تنظیم، وجود مؤلفه‌های مختلفی الزامی است که اهم آن عبارت‌اند از: مقررات‌گذاری (وضع قواعد راهنمای رفتار صاحبان اصناف و اعلان عمومی آن)، نظارت و کنترل (نظارت بر رعایت مقررات و تبعیت از قواعد)، مجازات (تعیین پیامدهای حرفه‌ای، کیفری و مدنی عدم تبعیت از قواعد)، پیگرد (تعقیب انتظامی در موارد وقوع عدم تبعیت از قواعد)، قضاوت (تصمیم‌گیری راجع به عدم تبعیت از قواعد و نیز حل و فصل اختلافات) و ارزیابی (سنجش و ارزشیابی نظام تنظیمی) (priest, 1998: 238).

## ۲. یافته‌های پژوهش

### ۱-۲. روند شکل‌گیری و تحول نظام صنفی در تاریخ ایران

#### ۱-۱-۲. شکل‌گیری اصناف در ایران

در زمینه تاریخچه سازمان‌دهی و تشکیلات اصناف در ایران، بین مورخان و اندیشمندان حوزه‌های علوم سیاسی و جامعه‌شناسی اتفاق نظر وجود ندارد. برخی از مورخان پیشینه تاریخی اصناف را مربوط به زمان ساسانیان می‌دانند؛ پروفیسور پیگولوسکایا<sup>۱</sup>، بانوی خاورشناس و مورخ روسی، در پژوهشی که پیرامون شهرهای عصر ساسانی انجام داده، نشان می‌دهد که در این عصر هر پیشه و حرفه مجمع خاص و سازمان ویژه خود را داشته است (پیگولوسکایا، ۱۳۸۷: ۳۸۸).

این اندیشه وی از وجود مقامی به نام «وازارید» یا ناظر بازار نشئت گرفته که مانند محتسب مسلمانان بر اوزان و مقیاس‌ها در بازار نظارت می‌کرد (پیگولوسکایا، ۱۳۶۳: ۲۷۴)؛ البته این نظر از سوی اندیشمندان ایرانی مورد تردید قرار گرفته و بسیاری معتقدند که وجود اصناف به معنی حقیقی آن در دوره ساسانیان بعید بوده (حاجیان‌پور و تاجداری، ۱۳۹۲) و «هیچ قرینه‌ای در دست نیست که نشان دهد حضور رسته‌های متمایز و حرفه‌های گوناگون به‌تنهایی دلالت بر وجود انجمن‌های رسمی و شناخته‌شده در آن دوران داشته باشد و تنها ظن قوی این است که علت وجودی گروه‌های حرفه‌ای و صنفی از نظر تشکیلاتی دولت ساسانی «اخذ مالیات» و «بیگاری» بوده است و نه منافع مشترک رسته‌های پیشه‌ور» (اشرف، ۱۳۵۹: ۲۰).

برخی دیگر تاریخچه ظهور اصناف را مربوط به زمان ظهور اسلام می‌دانند؛ این نظریه از آن جهت است که منابع دوره اسلامی حاوی اطلاعات بیشتری درباره اصناف، بازارها، سازمان اهل حرف و پیشه‌هاست. در این دوره نماد نظارت دولت بر بازارها و فعالیت‌های پیشه‌وران و اصحاب حرف «محتسب» نامیده می‌شد که موظف بود بر همه صاحبان حرف و مشاغل در همه شهرهای اسلامی نظارت داشته باشد (سعید الشیخلی، ۱۳۶۲: ۱۱۸). «لااقل از آغاز نیمه دوم قرن دوم هجری، به این وظیفه نظارتی دولت و وظایف و اختیارات

محتسب در منابع تاریخی و فقهی اشاره شده است. همین امر نشان‌دهنده وجود نوعی گروه‌بندی صنفی و سازمان حرفه‌ای در بازارهای سرزمین‌های خلافت عباسی و از جمله ایران است» (سعید الشیخلی، ۱۳۶۲: ۱۱۷-۱۱۹).

به هر شکل، فارغ از اینکه منشأ انجمن‌های صنفی را کدام دوره تاریخی ایران بدانیم، باید اذعان نمود که از قرون چهارم و پنجم هجری به شمار آن‌ها افزوده شده و کسبه هر حرفه برای خود انجمنی خاص به شمار می‌آمدند (اشرف، ۱۳۵۹: ۲۱). این افزایش، در دوره صفوی به رشد بیش از پیش کارویژه‌های اصناف منجر گردید. در این دوره با توجه به ایجاد امنیت نسبی و رونق گرفتن اقتصاد و بازار، کارکردهای اجتماعی اصناف رشد و نمو بهتری می‌یافت. گسترش امنیت و اقتدار دولت موجب رونق بازرگانی و گسترش بازارها و حرفه‌های جدید می‌شد.

همچنین صنایع متعدد و متنوع نیز در توسعه اصناف و صنعت مثمر بود؛ به عبارت دیگر می‌توان این دوره را نقطه عطفی در گسترش انجمن‌های صنفی و افزایش نقش این گروه‌ها در تعیین رؤسای خود و همچنین نظارت بیشتر حکومت‌ها بر اصناف برشمرد. ابن بطوطه در سفر خود به اصفهان در این دوره می‌گوید: «هر دسته از پیشه‌وران اصفهان رئیس و پیشکشوتی برای خود انتخاب می‌کند که او را کلو می‌نامند. دسته‌های دیگری هم که اهل صنعت و حرفه هستند به همین نحو رؤسایی برای خود برمی‌گزینند» (ابن بطوطه، ۱۳۶۱: ۲۱۲). او همچنین در خصوص شیراز می‌گوید که «هر یک از اصناف و پیشه‌وران در بازار جداگانه‌ای متمرکز می‌باشند و از افراد صنف‌های دیگر در میان آنان داخل نمی‌شوند» (ابن بطوطه، ۱۳۶۱: ۲۱۶).

در دوره قاجار روند رشد و توسعه اتحادیه‌های صنفی ادامه داشت و به شمار این اتحادیه‌ها افزوده شد. در ساختار درونی، نقش رؤسا، ریش‌سفیدان و کدخدایان اصناف در مدیریت انجمن‌های صنفی و به‌عنوان نهاد واسطه اصناف و حکومت پررنگ‌تر گردید و از بیرون نیز نهادهایی مانند محتسب، داروغه و کلاتر نظارت بیشتری بر انجمن‌های صنفی داشتند. با این شرایط به‌یقین باید ادعا نمود که در این دوره نیز اصناف ایرانی از استقلال اساسی بی‌بهره بودند و از جهات گوناگون تحت نفوذ و سیطره دستگاه حاکم قرار داشتند.

خودتنظیمی در ایران؛ تأملی بر تاریخچه و کارکردهای نظام صنفی (محمدشهاب جلیلود) ۳۶۹

هرچند که کارکرد سنتی پرداخت مالیات و بیگاری در این دوره نیز از کارویژه‌های اصلی اصناف بود اما در عین حال نظر اتحادیه‌های صنفی تا حدی در تعیین قیمت‌ها اخذ می‌گردید. کلاتر جلسات مستمری با رؤسای اتحادیه‌های مختلف برگزار می‌کرد.

آن‌ها نیز بالاترین قیمت کالاهای فروخته‌شده خود در ماه را معین می‌کردند و در نهایت فهرست قیمت‌های نهایی مصوب به عموم مردم اطلاع‌رسانی می‌شد. نخستین بار در سال ۱۲۶۸ (هـ.ق) فهرست قیمت‌ها در روزنامه دولتی در تهران منتشر شد (حاجیان‌پور و تاجداری، ۱۳۹۲). از سوی دیگر، در اواخر این دوره برای نخستین بار شاهد کارکردهای سیاسی اصناف نیز هستیم. هرچند که در دوره مشروطه شاهد حضور پررنگ اصناف در حرکت سیاسی اجتماعی ملت هستیم، اما به اعتقاد مورخین، در این دوره اتحادیه‌های صنفی با وجود آرمان‌های سیاسی رهبران‌شان، اکثراً نگران آن بودند که چگونه شرایط یک زندگی مناسب را فراهم آورند و بر این اساس به دلیل نداشتن درک صحیحی از کارکردهای جامعه، نمی‌توانستند نقشی مؤثر در اصلاحات ساختاری داشته باشند (دولت‌آبادی، ۱۳۶۱: ۵۰-۷۱).

## ۲-۱-۲. ویژگی‌های سنتی و تاریخی اصناف در ایران

اصناف در ایران به صورت سنتی کارکردهای مالی و اداری داشته‌اند و مهم‌ترین ابزار دولت برای جمع‌آوری مالیات به‌شمار می‌آمده‌اند. درحقیقت، مهم‌ترین حلقه‌ای که اصناف را به دولت متصل می‌کرد وظایف مالی و مالیاتی آن‌ها بود و پرداخت مالیات خود نشانه اساسی بر عضویت در نظام صنفی تلقی می‌شد و عملاً به‌عنوان مهم‌ترین علت وجودی نظام صنفی متجلی می‌گردید. انجمن‌های صنفی از نظر دستگاه حکومت وسیله مناسبی بودند تا سازمان گردآوری مالیات و بیگاری بتواند با پیشه‌وران شهری دسته‌جمعی روبرو شود و به‌آسانی وظیفه‌اش را انجام دهد (اشرف، ۱۳۷۵). به‌عنوان مثال در دوره ساسانیان مهم‌ترین علت وجود گروه‌های حرفه‌ای مسئله اخذ مالیات و بیگاری برای حکومت بوده و غیر از این مسئله، اختیارات خاصی برای رؤسای این رسته‌ها که حکومت رئیسی به نام «واستریوشان سالار» برایشان معین می‌نمود، متصور نبود. مثال دیگر مربوط به در دوره مغولان است که غازان خان بر هر یک از طایفه‌ها، امینی (ناظر) گماشته بود و هر صنف متعهد بود به‌عنوان

شکلی از پرداخت مالیات، مقدار معینی از اسلحه به حکومت تحویل دهد (Floor, 1987: 772-778).

در اوایل دوره صفویه نیز به گفته ابن بطوطه، برای هر یک از اتحادیه‌های صنفی در ایران مانند یک شرکت سهامی مالیات وضع می‌شد و همچنین دارای یک زندگی اجتماعی پویا بودند (ابن بطوطه، ۱۳۶۱: ۲۱۷). «در این دوره، در سه‌ماهه اول هر سال، کلانتر رؤسای اتحادیه صنفی را به خانه نقیب فرامی‌خواند. آن‌ها در این مکان در مورد بنیچه یا سهمیه پرداختی هر اتحادیه صنفی بحث می‌کردند. وقتی سهمیه تعیین می‌شد و مورد قبول تمام طرفین مربوطه قرار می‌گرفت، کدخدا و سپس نقیب سند مالیات (طومار) را مهر می‌کردند. نقیب سند مالیات را برای کلانتر ارسال می‌کرد که وظیفه‌اش جمع‌آوری مالیات‌های صنفی بود. کلانتر مالیات تعیین‌شده اتحادیه‌های صنفی را که شامل کل درآمدهای جمع‌آوری‌شده هر سال بود، به اداره مالی حکومتی ارسال می‌کرد» (حاجیان‌پور و تاجداری، ۱۳۹۲).

از دیگر ویژگی‌های تاریخی و سنتی اصناف ایرانی مسئله میزان نظارت حکومت‌ها بر اصناف است که در دوره‌های مختلف تاریخی و با توجه به شرایط متفاوت سیاسی و اجتماعی حاکم متغیر بوده است. اصولاً یکی از مسائل اساسی در شناخت پایگاه اجتماعی، سیاسی و اقتصادی انجمن‌های صنفی موقعیت آن‌ها در برابر حکومت و مسئله خودفرمانی آن‌هاست. این نظارت گسترده دولت و فقدان استقلال اصناف در جامعه ایران مورد تأکید بعضی از محققان قرار گرفته و با استقلال نسبی و خودمختاری حقوقی اصناف قرون وسطای اروپای غربی (Guilds) مقایسه شده است (اشرف، ۱۳۵۹: ۳۶).

یکی از جنبه‌های دخالت حکومت‌ها در امور صنفی، نظارت بر کیفیت تولیدات کارگاهی و نیز نظارت بر اوزان و مقادیر قیمت‌گذاری کالاها بود. در دوره صفویه که دوران رونق اقتصادی و رشد شهرنشینی و همچنین افزایش کارکردهای اصناف در سطح جامعه ایرانی بوده است، اصناف زیر نظر دستگاه حکومت از استقلال کامل بی‌بهره بوده‌اند. انجمن‌های صنفی در این دوره از جهات گوناگون زیر سلطه دستگاه حکومت بوده‌اند. «داروغه» نظارت‌های انتظامی و کیفری بازارها را به عهده داشت. «محتسب» بر همه اجزاء فعالیت‌های اصناف نظارت می‌کرد و خلاف‌کاران را به شدت و با موهن‌ترین شکل مجازات می‌نمود؛ و «کلانتر» شهر نیز که به‌ظاهر می‌بایست از اصناف حمایت می‌کرد، عملاً مهم‌ترین



خودتنظیمی در ایران؛ تأملی بر تاریخچه و کارکردهای نظام صنفی (محمدشهاب جلیلود) ۳۷۱  
وظیفه‌اش سهمیه‌بندی مالیات‌ها بود و در واقع واسطه‌ای بود میان دستگاه مالیاتی و پیشه‌وران شهری (عقیلی، ۱۳۹۳).

اصناف ایرانی، افزون بر وظایف و کارکردهای اقتصادی، کارکردهای اجتماعی وسیعی نیز داشتند به طوری که در تاریخ تحولات سیاسی و اجتماعی ایران، نقش بازار و مسجد همواره دوشادوش یکدیگر نقشی بی‌بدیل و تعیین‌کننده بوده است. اصناف ایرانی اصولاً به صورت گروهی و در کنار یکدیگر به کار و فعالیت مشغول بودند. اعضای یک اتحادیه صنفی اغلب از یک مسجد برای برگزاری نماز روزانه استفاده می‌کردند و باهم در مراسم مذهبی شرکت می‌کردند. اتحادیه‌های صنفی، قهوه‌خانه‌ها یا پاتوق همیشگی خود را داشتند. این اتحادیه‌ها به هنگام شرکت در مراسم عمومی به بهترین وجه خود را نشان می‌دادند که از بین این مراسم دسته‌های محرم و عید قربان و روضه‌خوانی‌های برخی اتحادیه‌های صنفی خاص مهم‌ترین بودند. اتحادیه‌های صنفی در سال نو (نوروز) در مراسم تبریک شاه و حاکم شرکت می‌کردند. با وجود اینکه ظاهراً پیوندی قوی بین اعضای اتحادیه وجود داشت، اما این اتحادیه‌ها فقط هنگام شرکت در فعالیت‌های اجتماعی - مذهبی روحیه مشارکت از خود نشان می‌دادند (شیدفر، ۱۳۴۵: ۱۸۳-۱۹۰).

یکی از ویژگی‌های منحصر به فرد اتحادیه‌های صنفی در ایران، وجود نوعی تمرکز سازمانی برای اتحادیه‌های مرکزی بود. بدین شکل که چند اتحادیه مرتبط به صورت یک واحد سازمان‌دهی شده و به عنوان زیرمجموعه یک اتحادیه اصلی فعالیت می‌کردند؛ به عبارت دیگر اصناف مرتبط به هم تشکیل یک «سرنسف» را می‌دادند و رؤسای این واحدهای بزرگ‌تر صنفی روابط گسترده‌تری با مأموران دستگاه حکومت داشتند و از نفوذ بیشتری برخوردار بودند (رضایی، ۱۳۷۶). به گفته «فلور»: «تعداد این سرنسلف‌ها در قرن هفدهم در برخی از شهرهای مهم ایران به ۳۲ یا ۳۳ واحد می‌رسیده است. او این رقم را از آن جهت حائز اهمیت می‌داند که همین تقسیم‌بندی مبنایی برای انتخاب نمایندگان اصناف در اولین مجلس شورای ملی ایران بوده است» (فلور، ۱۳۶۵: ۴۲).

در ساختار داخلی انجمن‌های صنفی، حلقه واسطه اصناف و حکومت‌ها را رؤسا، ریش‌سفیدان و کدخدایان اصناف تشکیل می‌دادند که اصولاً مأمور سهمیه‌بندی مالیات‌ها و تأمین بیگاری برای دستگاه حکومت بودند (اشرف، ۱۳۵۹: ۲۴). مجموعه این افراد، به اتفاق

هم هیئت حاکمه اتحادیه‌های صنفی را تشکیل داده و هنگام حل و فصل اختلافات یا رسیدگی به جرائم، همین هیئت حاکمه، «دادگاه اتحادیه صنفی» را تشکیل می‌داد. رئیس صنف با عناوین گوناگونی مانند کدخدا، بزرگ، رئیس، استادباشی یا واسطه صنف شناخته می‌شد.

کدخدا اصولاً از میان اساتید اتحادیه صنفی انتخاب شده و به تأیید نهایی کلاتر می‌رسید. رئیس صنف اصولاً غیرقابل اخراج بود؛ مگر آنکه رأی دهندگان مخالفت صریح خود از عملکرد وی را اعلام می‌نمودند؛ در این صورت نیز بار اثبات قصور یا جرم او به عهده همان افراد بود. به‌طور کلی، وظایف مربوط به نظارت بر رفتار اعضاء، اجرای وظایف قضایی، رسیدگی به امور شاگردان و گماردن آنان به مقام استادی، بررسی شعائر صنف‌ها، تعیین مالیات صنف و توزیع آن با نظر کدخدای صنف میان پیشه‌وران، توزیع کالاها میان پیشه‌وران، تعیین قیمت‌ها و تنظیم روابط هر صنف با اصناف همسایه از مهم‌ترین وظایف رئیس اتحادیه صنفی بود (اشرف، ۱۳۵۹: ۲۴-۲۵).

رئیس اتحادیه صنفی عملکردی دوسویه داشت؛ از طرفی، منتخب هم‌صنفی‌های خود برای دفاع از منافع آنان در برابر دولت بود و از سوی دیگر، مطالبه دولت از او این بود که اتحادیه صنفی را هم‌سو با خواسته‌های دولت کند و نظارت نماید که مالیات‌ها به‌موقع پرداخت شوند؛ بنابراین «رئیس حق داشت اعضای متخلف اتحادیه را فلک یا جریمه کند» (حاجیان‌پور و تاجداری، ۱۳۹۲).

## ۲-۲. اصناف ایرانی در دوران مدرن

در تحولات سیاسی - اجتماعی ایران معاصر، اصناف نقش مهمی ایفا کرده‌اند و همواره در جریان رخدادها منشأ اثر بوده و حضوری فعال در صحنه‌های سیاسی و اجتماعی داشتند. برای نخستین بار در انقلاب مشروطه بود که اصناف به‌صورت جدی وارد گود سیاست شدند شاید تاریخ حضور محسوس و معنی‌دار طبقات یادشده را بتوان یکی از عوامل مهم نهضت مشروطیت به‌شمار آورد، زیرا به اعتقاد بسیاری از پژوهشگران، انقلاب مشروطه انقلابی بورژوایی بود. فعالیت تجار و اصناف در نهضت مشروطه متمر ثمر واقع شد و در مجلس اول شورای ملی که انتخابات آن به‌صورت صنفی - طبقاتی انجام پذیرفت حدود

خودتنظیمی در ایران؛ تأملی بر تاریخچه و کارکردهای نظام صنفی (محمدشهاب جلیلود) ۳۷۳

۴۰ درصد کرسی‌های مجلس به تجار و اصناف اختصاص یافت (مختاری اصفهانی، ۱۳۸۰: ۱۲۱)؛ البته به اعتقاد برخی از مورخان، «یکی از نشانه‌های مهم ریشه‌دار نبودن انجمن‌های صنفی در ایران این است که تا عصر مشروطه هیچ نام مشخصی برای گروه‌های صنفی وجود نداشته و واژه «صنف» از قرن حاضر برای انجمن‌های صنفی به کار رفته است. از سوی دیگر، نقش تازه اصناف در حرکات سیاسی و اجتماعی ایران به تکامل اصناف به «جامعه مدنی» نینجامید؛ بلکه سبب شد تا اصناف شهری بیش از دوران قدیم آلت دست عاملان قدرت شوند» (اشرف، ۱۳۵۹: ۲۶-۲۷).

### ۱-۲-۲. نقش اصناف در انقلاب مشروطه و دوره پهلوی

چنانچه گفته شد، اصناف در آغاز مشروطیت تحرکات گسترده‌ای داشتند و بنا به گفته «فلور» تعداد انجمن‌های حامی مشروطه که از اصناف تشکیل شده بود، فقط در تهران به هفتاد مورد می‌رسید (فلور، ۱۳۶۵: ۱۰۴-۱۰۵). این انجمن‌ها در تهران «انجمن مرکزی اصناف» را تشکیل دادند که هدف آن حمایت از مجلس شورای ملی و بحث درباره برنامه‌ها و اقدامات آن بود (فلور، ۱۳۷۱: ۴۹).

نخستین اقدام دسته‌جمعی اصناف در این دوره تحصن در سفارت انگلیس بود که به شهادت تاریخ «هر گروهی از پیشه‌وران برای خود چادر دیگری در حیاط سفارت برافراشتند. قریب پانصد خیمه بلکه بیشتر زده شد.» (کسروی، ۱۳۶۳: ۱۱۰) آنچه مسلم است، از مضامین تابلوهایی که هرکدام از اصناف متحصن بر ورودی چادرهای خود نصب نموده بودند چنین برمی‌آید که باوجود مطالبه عدالت و امنیت توسط این اصناف، تقریباً هیچ‌کدام از اصناف مذکور آگاهی خاصی از مشروطیت و حکومت قانون نداشتند (اشرف، ۱۳۵۹: ۲۸) و به عبارت بهتر باید گفت که خیمه‌های برپاشده بیشتر الهام گرفته از خیمه‌های عزاداری و بزرگداشت شعائر دینی و مذهبی بوده است. «یحیی دولت‌آبادی» در نگارشی که از این مقطع تاریخ ایران داشته است، به این موضوع اشاره‌ای صریح دارد (دولت‌آبادی، ۱۳۶۱: ۸۳-۸۴).

اقدامات اصناف در جریان نهضت مشروطه و به‌ویژه تحصن در سفارت انگلیس موجب شد تا در نظامنامه انتخابات برای آن‌ها سهمی بزرگ در نظر گیرند. این سهم شامل

نیمی از نمایندگان تهران و تعدادی از نمایندگان دیگر شهرهای بزرگ بود. در هر صورت «احمد اشرف» معتقد است که «علی‌رغم نقش مؤثر اصناف در مشروطیت، ولی هیچ اطلاعی در دست نیست که نشان بدهد «نظام مستقر صنفی» به‌عنوان یک سازمان اجتماعی مستقلاً و مستقیماً در این مبارزات شرکت کرده باشد. تمام موارد مورد اشاره بر این امر دلالت دارد که نظام صنفی نقش مؤثری در بسیج توده‌های بازاری نداشته است و در واقع اصناف از ورای تشکیلات صنفی در این مبارزات شرکت کرده‌اند» (اشرف، ۱۳۵۹: ۳۰).

در دوره پهلوی اول، اصناف بیش از پیش تحت سیطره و نظارت شدید دستگاه حاکم قرار گرفتند و استفاده سیاسی دستگاه حکومت از اصناف به نحوی گسترده و سازمان‌یافته برای نخستین بار در دوران نخست‌وزیری رضاخان سردار سپه روی داد. هدف اساسی «هیئت اتحادیه اصناف تهران» که با دخالت عوامل وی در پائیز ۱۳۰۴ تأسیس شد، تأمین مشارکت اصناف در جریان انتقال قدرت از قاجاریه به پهلوی بود (اشرف، ۱۳۵۹: ۳۳).

از سوی دیگر، نخستین جلوه نظارت دستگاه حاکم و از بین رفتن برخی از وجوه استقلال انجمن‌های صنفی ایران را باید در تصویب «قانون الغای مالیات‌های صنفی» توسط مجلس شورای ملی در تاریخ ۳۰ آذر ۱۳۰۵ هجری شمسی جستجو نمود. با تصویب این قانون رابطه دولت با اصناف به‌عنوان گروه‌هایی که شخصیت حقوقی واحد دارند، دست‌کم تا آنجا که به پرداخت مالیات مربوط می‌شود، پایان یافت؛ به عبارت دیگر، علت وجودی اصناف و پیشه‌وران، اخذ مالیات بود که با لغو آن، نظام صنفی به‌عنوان یکی از عناصر دستگاه مالیاتی حذف شد. بدین‌وسیله استقلال درونی آنان را گرفته و قرار شد که مالیات واحدهای صنفی، براساس درآمد هر شخص وصول شود. برخی معتقدند که این اقدام عامدانه برای کاهش سیطره اربابان صنعت بر شاگردان، استادان و کارگران تصویب شد و ضربه سهمگینی به نظام صنفی وارد کرد (کرونین، ۱۳۸۷: ۷۵). از سوی دیگر تلاشی برای نظارت مستقیم و نه غیرمستقیم بر بازار و اصناف بود و گر چه رضاشاه آن را نوعی عفو عمومی می‌دانست (البصری، ۱۳۵۰: ۳۴)، ولی در هر حال به میزان قابل ملاحظه‌ای در استقلال و در نتیجه نقش خودتنظیمی اصناف اثر منفی گذاشت.

قانون دیگری در مهرماه سال ۱۳۱۱ به تصویب مجلس شورای ملی رسید که ضربه

خودتنظیمی در ایران؛ تأملی بر تاریخچه و کارکردهای نظام صنفی (محمدشهاب جلیلود) ۳۷۵

دیگری به استقلال درونی و سستی اصناف وارد کرد. این قانون امور قضایی و دعاوی حقوقی آنان را به دادگستری جدید واگذار کرد و تلاشی برای عرفی کردن آئین دادرسی بود؛ در حالی که در این دوره اصناف مختلف می‌خواستند اداره ارزاق بلدی و نه عدلیه نوین، به امور صنفی آنان رسیدگی کند (بهشتی سرشت، رحیمی و آدینه‌وند، ۱۳۹۴).

به‌طور کلی می‌توان گفت که فعالیت سیاسی و اجتماعی اصناف در دوره پهلوی تا حد زیادی تابع فراز و فرودهای قدرت دولت مرکزی بوده است. به این معنی که در دوره‌های ضعف حکومت (از شهریور ۱۳۲۰ تا ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ و در دوره جنبش انقلابی سال‌های ۱۳۵۶ و ۱۳۵۷) فعالیت اصناف تشدید شده است؛ اما در این دوره در مجموع نظارت دولت و سازمان‌های تابعه آن بر اصناف افزایش یافت (رضایی، ۱۳۷۶).

یکی از دوره‌های مهم تاریخی جریان نهضت ملی شدن صنعت نفت است که طی آن دوباره اصناف به‌صورت جدی وارد گود سیاست شدند. «احمد اشرف» معتقد است که: «مبارزات مصدق در این راه توجه قشرهای متوسط بازاری و رهبران اصناف بازار را که دارای علائق ملی بودند، جلب کرد» (اشرف، ۱۳۵۹: ۳۱). در عوض بازاریان نیز با تشکیل «جامعه بازرگانان و اصناف و پیشه‌وران» به اشکال مختلف (اعتصاب، تعطیل بازار، کمک‌های مالی) به حمایت از رهبران این جنبش پرداختند.

«یکی از تغییرات مهم دیگر در سازمان نظام صنفی در دوره پهلوی، تصویب قانون مهر ۱۳۳۶ بود که براساس آن در هر شهر اعضای هر حرفه یا پیشه می‌توانستند در یک صنف متشکل شوند که به‌عنوان تنها صنف رسمی از این نوع به ثبت می‌رسید. نمایندگان این اصناف (از هر صنف یک نماینده) به عضویت ارگان جدیدی به نام «شورای عالی اصناف» درمی‌آمدند که همه تصمیمات آن باید به تأیید فرماندار شهر - که خود عضوی از آن بود - می‌رسید» (Floor, 1987: 777).

بارزترین وجه سیاست نظارتی دولت و تلاش در راستای ادغام اصناف در تشکیلات دولتی تصویب «قانون نظام صنفی» در ۱۶ خرداد ۱۳۵۰ است. به‌موجب این قانون مشاغل مشابه در هر شهر می‌توانستند اتحادیه صنفی تشکیل دهند. اتحادیه‌های مذکور زیر نظر سازمانی به نام «اتاق اصناف» قرار گرفتند (رضایی، ۱۳۷۶). براساس وظایف و اختیاراتی که

در ماده ۳۰ قانون مذکور برای اتاق‌های اصناف در نظر گرفته شده، به‌راحتی می‌تواند دریافت که حداقل کارکردهای خودتنظیمی اصناف و استقلال حقوقی آن‌ها خدشه‌دار شده و تحت سیطره تنظیم‌گرانه حکومت مرکزی قرار گرفته‌اند.

وظایف و اختیاراتی مانند تصویب آئین‌نامه‌های مالی، اداری و استخدامی اتحادیه‌های صنفی، ابطال و صدور پروانه‌های صنفی، تعیین شرایط لازم برای احراز صلاحیت اشتغال به کار افراد صنفی، تعیین و پیشنهاد ساعات کار و ایام تعطیل افراد صنفی. در کنار ماهیت و سوابق افراد منصوب به دستگاه حاکم که در رأس اتاق‌های اصناف قرار می‌گرفتند، دلیلی روشن بر ادعای فوق‌الذکر است.

## ۲-۲-۲. تحول قوانین مربوط به نظام صنفی بعد از انقلاب اسلامی

در جریان انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷ اصناف نقش مهمی ایفا نمودند؛ به عبارت دیگر، بازار و مسجد از یک‌سو و مدرسه و دانشگاه از دیگر سو ستون فقرات انقلاب اسلامی مردم ایران را تشکیل می‌دادند. حضور پررنگ اصناف در فرایند پیروزی انقلاب اسلامی و همچنین تصدی برخی از پست‌های مهم سیاسی توسط برخی از رهبران اصناف باعث شد که از همان آغاز پیروزی انقلاب، تدوین قوانینی مناسب برای نظام صنفی از دغدغه‌های نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی باشد.

نخستین قانون اصناف و نظام صنفی پس از پیروزی انقلاب اسلامی در ۱۳ تیرماه سال ۱۳۵۹ به تصویب شورای انقلاب رسید و اتاق‌های اصناف را منحل و به‌جای آن «شورای مرکزی اصناف» را در هر شهر پیش‌بینی نمود. این شورا خود زیر نظر کمیسیون نظارت و در سطح بالاتر، هیئت عالی نظارت بود. اعضای هیئت عالی نظارت نسبت به قانون سال ۱۳۵۰ تغییر چندانی نکرده بود و کماکان افرادی از هیئت‌وزیران و مقامات بالای نهادهای دولتی و انقلابی در آن حضور داشتند؛ و نیز در عین حال وظایف و اختیارات این هیئت تقریباً مشابه همان وظایف و اختیارات مطروحه در قانون سال ۱۳۵۰ بود.<sup>۱</sup> شاید به همین دلیل است که برخی از نویسندگان معتقدند که تغییر نام «اتاق‌های اصناف» به «شورای مرکزی اصناف»، دگرگونی چندانی در ماهیت رابطه دولت و اصناف ایجاد نکرد و فشار

۱. ماده ۵۴ قانون نظام صنفی

خودتنظیمی در ایران؛ تأملی بر تاریخچه و کارکردهای نظام صنفی (محمدشهاب جلیلود) ۳۷۷

دولت برای تسلط کامل بر اصناف همچنان ادامه پیدا کرد (اشرف، ۱۳۵۹: ۳۷).

در دهه شصت تفاوت عمده‌ای نسبت به قبل در روابط اصناف و دولت به وجود آمد و آن مقاومت اصناف در برابر دولت بود. پیش از این اصناف به دلیل شرایط خاص سیاسی و اجتماعی مجال مقاومت مسالمت‌آمیز در برابر دولت را نداشتند، اما پس از انقلاب به دلیل صبغه انقلابی خود، این مجال را یافتند که حرکتی رادیکال‌گونه در برابر حاکمیت از خود نشان دهند. این مقاومت‌ها را می‌توان در جریان وقایعی مانند تشکیل انجمن‌های اسلامی اصناف و بازار تهران، تشکیل مجمع امور صنفی تهران در سال ۱۳۶۴، برگزاری انتخابات شورای مرکزی اصناف تهران با وجود مخالفت وزارت بازرگانی در سال ۱۳۶۵، مقاومت اصناف در برابر طرح تعزیرات حکومتی در سال ۱۳۶۷ مشاهده نمود (اشرف، ۱۳۵۹: ۳۷-۳۹).

در اردیبهشت سال ۱۳۶۸، قانون نظام صنفی برای نخستین بار تصویب شد و پس از آن در اسفند سال ۱۳۶۸ مجدداً توسط مجلس بازنگاری شد. اصناف در این اصلاحات، به چهار گروه (تولیدی، خدمات فنی، توزیعی و خدماتی) تقسیم شدند. شورای مرکزی اصناف از متن قانون حذف شد و به جای آن دو مجمع صنفی کار نظارت بر اتحادیه‌های صنفی را بر عهده گرفتند. همچنین قسمتی از اختیارات شورای مرکزی اصناف به‌طور مستقیم به اتحادیه‌های صنفی محول گردید و در واقع با این تحول بخش مهمی از مسئولیت اجرایی صنوف شامل صدور و تمدید پروانه‌های کسب، تعطیل و پلمپ واحدهای فاقد پروانه کسب به عهده اتحادیه‌ها واگذار و مجامع امور صنفی بیشتر نقش نظارتی و هماهنگی را به عهده گرفتند.

هرچند این قانون بیش از یک دهه تعاملات صنفی را سامان بخشید اما نارسایی‌ها و مشکلات متعددی را به همراه داشت به طوری که اتحادیه‌ها و مجامع امور صنفی فاقد توانایی لازم برای ایفای نقش و مسئولیت قانونی خود بودند. در راستای رفع این نقیصه، از سال ۱۳۸۰ اقدامات گسترده‌ای برای جمع‌بندی نقایص قوانین قبلی و اصلاح قانون در چارچوب تحولات جدید اقتصادی، اجتماعی ایران و جهان به عمل آمد و نتیجه آن در تاریخ ۲۴ اسفندماه ۱۳۸۲ از تصویب مجلس شورای اسلامی و ۸۳/۱۲/۲۸ به تأیید شورای

نگهبان رسید. هرچند این قانون برتری‌هایی نسبت قانون قبل داشت، اما کماکان ایراداتی بر آن وارد بود تا اینکه در تاریخ ۱۲ شهریورماه سال ۱۳۹۲ اصلاحاتی در برخی از مواد آن صورت گرفت که در بخش بعد به صورت دقیق‌تر مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

## ۲-۳. نقد و نظری بر قانون نظام صنفی کشور

چنانچه پیش‌تر اشاره شد، آخرین قانون نظام صنفی کشور مصوب سال ۱۳۸۲ است که با لحاظ اصلاحاتی در سال ۱۳۹۲ در حال حاضر قانون لازم‌الاجرا برای نظام صنفی کشور است. در ادامه نقاط ضعف و قوه این قانون مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

قانون قبلی از نقاط ضعفی چون عدم تناسب وظایف و اختیارات اتحادیه‌ها و مجامع امور صنفی، مشکلات تشکیلاتی سازمان‌های صنفی، فقدان پیش‌بینی بودجه لازم، عدم شفافیت اختیار مجامع و اتحادیه‌ها در رسیدگی به تخلفات صنفی، فقدان وجود تشکل کشوری برای اصناف، عدم پیش‌بینی توسعه منابع انسانی و ضعف ابزارآلات حوزه صنفی و مداخلات زیاد سایر دستگاه‌ها در حوزه اصناف مواجه بود.

قانون مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ از ویژگی‌های مهمی از جمله: تقویت حضور اصناف در نظام تصمیم‌گیری اقتصادی کشور، تقویت اتحادیه‌ها و تقویت بنیه مالی آن‌ها، ایجاد اتحادیه‌های استانی و کشوری، افزایش تعداد اعضاء اتحادیه‌ها و افزایش طول خدمت اعضاء هیئت‌رئیس مجامع امور صنفی، نوسازی نیروی انسانی، نوسازی ابزارآلات مورد استفاده واحدهای صنفی، توجه به نهادهای پولی و مالی، توجه به صادرات غیرنفتی، توجه به مسئله بافندگان فرش دستباف برخوردار است.

باوجود نقاط مثبت در قانون مصوب سال ۱۳۸۲ و همچنین اصلاحات مصوب ۱۳۹۲، متأسفانه کماکان ایرادهایی اساسی در قانون نظام صنفی کشور وجود دارد که با تقویت سیطره دستگاه بروکراتیک حاکم بر نظام صنفی و نظارت هرچه بیشتر دولت بر این نهاد مستقل، به میزان قابل توجهی از کارکردهای آن به‌عنوان یک نهاد خودتنظیم می‌کاهد.

در این قانون وظایف تنظیم‌گرانه و استقلال اتحادیه‌های صنفی تا حد قابل توجهی کاسته شده و به عبارت بهتر، اتحادیه‌ها بیشتر به ابزاری برای اجرای سیاست‌های هیئت عالی نظارت و کمیسیون نظارت تبدیل شده‌اند. به همین دلیل است که قانون نظام صنفی،



خودتنظیمی در ایران؛ تأملی بر تاریخچه و کارکردهای نظام صنفی (محمدشهاب جلیلود) ۳۷۹

یکی از وظایف مهم اتحادیه‌ها را اجرای مصوبات و بخش‌نامه‌های هیئت عالی و کمیسیون نظارت اعلام می‌نماید.<sup>۱</sup> این امر حالی است که کمیسیون‌ها و هیئت عالی نظارت در قانون پیش‌گفته دارای ترکیبی کاملاً دولتی و امنیتی است.<sup>۲</sup>

بدیهی است که این ترکیب در راستای نظارت هرچه بیشتر دولت بر اصناف بوده و اتحادیه‌های صنفی با وجود این قانون از استقلال بی‌بهره‌اند. حتی در بخشی که اختیارات معدودی در قانون برای اصناف در نظر گرفته شده نیز می‌توان ردپای سیطره و نفوذ ارکان دولتی را به‌وضوح مشاهده نمود. به‌عنوان مثال ماده ۴۳ قانون نظام صنفی، هیئت رئیس اتاق اصناف ایران را مرکب از هفت نفر شامل سه نفر از صنوف تولیدی - خدمات فنی و سه نفر از صنوف توزیعی - خدماتی پیش‌بینی می‌کند که با رأی مخفی اعضای اتاق اصناف ایران برای مدت چهار سال انتخاب می‌شوند؛ این ماده تا بدین جا در صدد حفظ استقلال اصناف است، اما در ادامه وجه نظارت دولت و عدم اعتماد کامل به نظام صنفی را برجسته نموده و اشعار می‌دارد: «نفر هفتم به پیشنهاد وزارت صنعت، معدن و تجارت و با تصویب هیئت عالی نظارت از بین افراد متعهد و آگاه به مسائل صنفی تعیین می‌شود». از سوی دیگر، اتاق اصناف ایران در قانون بیشتر نقش مشورتی دارد و براساس قانون نظام صنفی افزون بر آنکه ملزم به اجرای دستورالعمل‌های اجرایی هیئت عالی نظارت است، مصوبات آن از جمله: تنظیم بودجه سالانه و تنظیم ترازنامه مالی سالانه همه‌ساله باید به تأیید و تصویب هیئت عالی نظارت برسد.<sup>۳</sup>

در اصلاحات سال ۱۳۹۲ لایحه قانون نظام صنفی دارای تغییراتی شد که فضای امنیتی، تعزیراتی و وابسته به ارکان دولت را بر روح قانون بیش از پیش نمود. برای مثال، شرایطی برای کاندیدای هیئت‌مدیره اتحادیه‌ها تعریف شده که بعضاً شبیه شرایط نمایندگی مجلس است و دستگاه‌های تأییدکننده صلاحیت کاندیدا، بیشتر از اعضای تصمیم‌گیر در تأیید صلاحیت نمایندگان مجلس هستند؛<sup>۴</sup> یا مدت حضور دوره مدیریت در اتحادیه‌ها را به دو

۱. قانون نظام صنفی، ماده ۳۰.

۲. ماده ۴۸ قانون نظام صنفی ترکیب اعضای کمیسیون‌های نظارت را در شهرستان‌ها معین نموده و همچنین ماده ۵۳ قانون ترکیب اعضای هیئت عالی نظارت را معین نموده است.

۳. قانون نظام صنفی، ماده ۴۵.

۴. ماده ۲۲ مکرر قانون نظام صنفی، اصلاحی سال ۱۳۹۲.

دوره بسنده شده که ضمن مغایرت با قانون اساسی که این شرط را فقط برای ریاست‌جمهوری قائل شده، امکان انتخاب اصلح را از افراد صنفی گرفته است.<sup>۱</sup> این بخش از قانون در همان مقطع تصویب با اعتراض نمایندگان اصناف و رئیس شورای اصناف کشور مواجه گردید.<sup>۲</sup>

تا پیش از تصویب قانون نظام صنفی در سال ۱۳۸۲، سازمان تعزیرات حکومتی به‌طور مستقیم و بدون همکاری با اتحادیه‌ها و مجامع امور صنفی واحدهای متخلف را شناسایی و مجازات می‌کرد. پس از تصویب این قانون اتحادیه‌ها به رسمیت شناخته شده‌اند و تهیه گزارش برای صدور حکم را به عهده گرفته و در صدور حکم نیز دارای حق رأی شده‌اند. روش جدید برخورد با واحدهای صنفی به این شکل است که در ابتدا «سازمان بازرسی و نظارت» وابسته به وزارت صنعت، معدن و تجارت تخلفی را به اتحادیه مربوطه گزارش می‌کند و سپس مأمور اتحادیه تخلف را بررسی و گزارشی را برای هیئت بدوی که متشکل از نماینده صنف و نماینده وزارت صنعت، معدن و تجارت است تهیه می‌کند، هیئت بدوی نیز حکم لازم را در مورد واحد متخلف صادر می‌کند.<sup>۳</sup> به‌طور کلی این روش بهتر از روش سابق است زیرا سازمان تعزیرات فاقد کارشناس لازم برای بررسی تخلفات صنفی است و مأموران اتحادیه‌ها بهتر از هرکسی تخلف را تشخیص می‌دهند.

دولت در قبل و پس از انقلاب خواستار تأسیس واحدهای ویژه و زیر نظر خود برای رسیدگی به امور صنفی بوده است و حتی سعی داشته و دارد در این راستا واحدهای قضایی مستقل از قوه قضائیه تشکیل دهد<sup>۴</sup> و اصناف در طرف مقابل می‌خواهند یا خود به تخلفات صنفی رسیدگی کنند یا آنکه تخلفات در مجاری عادی بررسی شود. به هر حال آنچه مسلم است، سپردن اختیارات مربوط به رسیدگی به تخلفات صنفی در حدود قوانین و مقررات به اتحادیه‌های صنفی گامی مؤثر در اعطای استقلال به این اتحادیه‌ها و تقویت نقش خودتنظیمی آنهاست.

۱. همان، تبصره ۱ ماده ۲۲.

۲. روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۲۹۵۹، تاریخ ۱۳۹۲/۴/۱۵.

۳. فصل هشتم قانون نظام صنفی، مواد ۵۷-۷۴.

۴. روزنامه رسالت، تاریخ ۲۶ بهمن ۱۳۶۷.

## ۲-۴. اصناف ایرانی به مثابه احزاب سیاسی

در جامعه ایران، قبل از شکل‌گیری دولت مدرن، به دلیل وجود استبداد شرقی، نهادهای غیردولتی به معنای جدید آن محلی از اعراب نداشتند؛ اگرچه در بطن جامعه ایران برخی نهادهای سنتی نظیر اصناف، روحانیت، بازار و گروه‌های تصوف و فتوت فعالیت داشته و نقش واسط میان دولت و مردم را ایفا می‌کردند؛ اما هیچ‌کدام از این نهادها مشخصه اصلی سازمان‌های مردمی جدید، یعنی شکل‌گیری با نقش مستقیم مردم به‌منظور سازمان‌دهی مشارکت آن‌ها را نداشتند (مسعودنیا، ۱۳۸۴).

با این وصف، پیش‌فرض اولیه بر این است که اصناف براساس تعریف‌های صورت گرفته و کارکردهای آن در سراسر دنیا، بیشتر در فضای اقتصادی عمل می‌نمایند و ارتباط عمیقی با فضای سیاست ندارند؛ اما آنچه مسلم است، در جامعه ایرانی، از دیرباز و از زمان ظهور اصناف به‌عنوان طبقه‌ای قابل اعتنا در صفحات تاریخ ایران‌زمین، کارویژه‌های اصناف و احزاب تلاقی موضوعی پیدا نموده و حتی در برخی موارد به همپوشانی کارکردها منجر گردیده است.

چنانچه در صفحات پیشین نیز اشاره شد، اصناف ایرانی همواره تحت سیطره و قدرت بلامنزاع دستگاه حاکم عمل می‌نموده و حتی در مواردی به‌عنوان ابزاری برای تحقق منویات سیاسی نظام حاکم عمل می‌نموده‌اند؛ اما همین اصناف زمانی در عصر جدید تاریخ ایران در مسیر استقلال گام نهاده‌اند که وارد گود سیاست شده و در حرکت‌های اجتماعی و سیاسی مردم نقش‌های اساسی ایفا نموده‌اند. یکی از دلایل این حضور پررنگ اصناف در عرصه سیاست به دلیل فقدان احزاب قوی و دارای پایگاه اجتماعی نیرومند در تاریخ ایران بوده است. در ایران، چنانکه احمد اشرف نیز ادعا می‌کند، به دلیل عدم رشد جامعه مدنی و دموکراسی، احزاب سیاسی چندان نقش پررنگی در تاریخ سیاسی و اجتماعی ایران نداشته‌اند و در تاریخ معاصر ایران هنوز به مرحله بلوغ و تکامل نرسیده‌اند. از سوی دیگر، احزاب سیاسی در جامعه ایرانی سابقه‌ای طولانی دارند و احزاب نوظهور لاجرم برای هم‌وردی در معرکه قدرت ناچار از توسل و تمسک به انجمن‌های صنفی بوده‌اند.

این امر بدان دلیل است که اصولاً در تاریخ جهان، احزاب سیاسی به‌عنوان مهم‌ترین

نهادهای غیردولتی، سابقه چندانی ندارند و حتی در انگلستان که مهد ظهور و پرورش احزاب است، برای نخستین بار اصلاحات انتخاباتی سال‌های ۱۸۳۳ و ۱۸۶۷ به ظهور احزاب سیاسی انجامید (بشیریه، ۱۳۸۰: ۱۴۶). این امر در حالی است که سابقه گیلدهای غربی (معادل اصناف ایرانی) به گذشته‌های تاریخی بسیار دورتر از این برمی‌گردد. با همین معیار و مبنای سابقه اصناف ایرانی نیز بسیار ریشه‌دارتر و عمیق‌تر از احزاب سیاسی بوده است و چنانچه اشاره شد، حتی اگر سابقه تاریخی اصناف ایرانی را در قرون نخستین اسلامی جستجو نماییم، سابقه احزاب سیاسی را در خوش‌بینانه‌ترین حالت باید در دوران مشروطه رصد کنیم (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۲۲۳).

از سوی دیگر، می‌توان ادعا نمود که اصناف ایرانی فارغ از اینکه تا چه حد توانسته‌اند به‌عنوان نهادی مستقل در جهت خودتنظیمی اقتصاد جامعه حرکت نمایند، اما همواره کارویژه‌های سیاسی خود را به‌خوبی ایفا نموده و در این عرصه به‌مثابه احزابی توانمند عمل نموده‌اند. اثرگذاری سران اصناف در دوره بعد از پیروزی انقلاب در مناصب بالای حکومتی و حتی تصدی برخی از پست‌های مهم سیاسی توسط آن‌ها دلیلی بر ادعای فوق است.

### نتیجه‌گیری

پرسش اصلی این پژوهش این بود که «جایگاه نظام صنفی در ایران به‌عنوان نهادی خودتنظیم چگونه تبیین شده و چه کارکردهایی دارد؟» با توجه به مجموع مطالب پیش‌گفته و نتایج حاصل از این پژوهش می‌توان چنین پاسخ داد که خودتنظیمی امروزه در مفهومی جدید و با رویکردی متفاوت از قرون هجدهم و نوزدهم، به‌عنوان راهبردی مؤثر و مفید نه تنها در حوزه اقتصاد، بلکه در عرصه‌های گوناگون سیاسی، اجتماعی و فرهنگی به‌شمار می‌آید و در این مفهوم جدید نه تنها دولت به‌عنوان زائد و عنداللزوم حداقلی در تقابل با بازار آزاد به‌شمار نمی‌آید؛ بلکه اصولاً خودتنظیمی به‌عنوان ابزاری مؤثر در تنظیم‌گری اقتصادی در اختیار دولت است.

از سوی دیگر نظام صنفی از دیرباز به‌عنوان نهادی مستقل عمل می‌نموده و به‌ویژه در معنای غربی آن، با داشتن اختیارات قابل توجه در زمینه مقررات‌گذاری، استقلال نهادی و حقوقی، عدم دخالت دولت در تصمیم‌گیری می‌تواند به‌عنوان نهادی خودتنظیم به‌شمار رود

و در معنای جدید خودتنظیمی، ابزاری توانمند در تنظیم‌گری دولت‌ها باشد. یکی از اصلی‌ترین نتایج قابل‌اعتنا در این پژوهش به سابقه شکل‌گیری نظام صنفی در ایران به دوره بعد از ورود اسلام برمی‌گردد و بیشترین اطلاعات در زمینه ویژگی‌های سستی و تاریخی نظام صنفی کشور از دوره صفویه باقی مانده است؛ اما آنچه مسلم است نظام صنفی سستی ایران حائز برخی از رگه‌های خودتنظیمی مانند مشارکت جدی در انتخاب رئیس صنف، تعیین قیمت و استانداردها، تعیین میزان مالیات و شکل‌های دیگری بوده و در عین حال با داشتن ویژگی‌هایی مانند نظارت بی‌حد و مرز عناصر دولتی مانند «کلانتر، محتسب، مفتش، داروغه» بر امور اصناف، دخالت دولت در انتخاب رئیس صنف، عدم رشد جامعه مدنی و وابستگی ارگانیک به دولت ضمن تفاوت با گیلدهای غربی، حائز استقلال لازم به‌عنوان یک نهاد خودتنظیمی تمام‌عیار نبوده است.

همچنین پس از انقلاب مشروطه اصناف به‌صورت جدی وارد میدان سیاست شدند و به‌عنوان عنصری تأثیرگذار مورد توجه سیاست‌یون قرار گرفتند؛ ولی نکته قابل‌توجه آن است که در هیچ‌یک از حرکات سیاسی و اجتماعی ایران، اصناف تحت رهبری و مدیریت نظام صنفی و اتحادیه‌ها وارد میدان نشدند بلکه بیشتر تحت تأثیر ارتباط عمیق با مساجد و روحانیون یا به‌عنوان گروهی از جامعه کلی مردم عمل می‌نمودند.

در جریان انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷، اگرچه افرادی از اصناف به‌عنوان گروه‌های شرکت‌کننده و بسیج‌شده در انقلاب اسلامی، سهمی از قدرت دولتی را کسب کردند و تشکیلات سیاسی دارای پایه اجتماعی صنفی شد، اما بازهم اصناف به‌عنوان گروه‌های اجتماعی، تحت نظارت و کنترل شدید دولت باقی ماندند و استقلال بیشتری در اداره امور خود و تعدیل مناسبات دولت و جامعه به دست نیاوردند.

هرچند که بعد از انقلاب اسلامی، چندین بار قوانین مربوط به نظام صنفی کشور مورد تغییر قرار گرفته و تلاش‌هایی در جهت استقلال بیشتر اصناف شکل گرفته است، اما باید گفت که با تعمقی در قانون فعلی نظام صنفی کشور روشن می‌شود در سازمان فعلی صنفی کشور، اتحادیه‌ها استقلال چندانی ندارند و در زمینه کارکردهای اداری و برخی امور مالی، درحقیقت، بخشی از وظایف دولت به‌طور مشروط به آن‌ها واگذار شده است و به عبارت

دیگر، تعمیم ادارات دولتی مربوطه به‌شمار می‌روند.

## منابع

آبراهامیان، یرواند (۱۳۷۷). *ایران بین دو انقلاب*. ترجمه احمد گل‌محمدی و محمدابراهیم فتاحی. تهران: نشر نی.

ابن بطوطه (۱۳۶۱). *سفرنامه*. ترجمه محمدعلی موحدی. تهران: مرکز انتشارات علمی و فرهنگی.  
اسلیتر، دن، و فرن تونکیس (۱۳۸۶). *جامعه بازاری: بازار و نظریه‌های اجتماعی مدرن*. ترجمه حسین قاضیان. تهران: نشر نی.

اشرف، احمد (۱۳۵۹). *موانع تاریخی رشد سرمایه‌داری در ایران*. تهران: زمینه.  
اشرف، احمد (۱۳۷۵). *نظام صنفی، جامعه مدنی و دموکراسی در ایران*. فصلنامه گفتگو. (۱۴)، ۱۷-۴۸.  
انصاری، علی، عیسائی تفرشی، محمد، و حسینی، سید میلاد (۱۳۹۱). *تحلیل حقوقی - اقتصادی نهادهای خودانتظام و نقش مراجع غیر دولتی ناظر برای نهادها در بازار سرمایه ایران و آمریکا*. فصلنامه بورس اوراق بهادار، ۵ (۲۰)، ۱۱۷-۱۳۶.

بشیریه، حسین (۱۳۸۰). *درس‌های دموکراسی برای همه*. تهران: نگاه معاصر.  
البصری، علی (۱۳۵۰). *یادداشت‌های رضاشاه در زمان رئیس‌الوزاری و فرماندهی کل قوا*. ترجمه شهرام کریم‌لو. تهران: چاپخانه ارتش.

بهشتی سرشت، محسن، رحیمی، عبدالرفیع، و آدینه‌وند، مسعود (۱۳۹۴). *جایگاه بازاریان و اصناف در تحولات سیاسی اقتصادی ایران از کودتای رضاخان تا دهه نخست سلطنت رضاشاه*. فصلنامه پژوهش‌های تاریخی، (۲۷)، ۱۹-۳۸.

پیگولوسکایا، نیناویکتوروونا، و آ. یو یاکوبوسکی (۱۳۶۳). *تاریخ ایران از دوران باستان تا سده هجدهم*. ترجمه کریم کشاورز. جلد اول. تهران: پیام.

پیگولوسکایا، نیناویکتوروونا (۱۳۸۷). *شهرهای ایران در روزگار پارتیان و ساسانیان*. ترجمه عنایت‌اله رضا، تهران: علمی و فرهنگی.

حاجیان‌پور، حمید و تاجداری، زینب (۱۳۹۲). *جایگاه اصناف در نظام سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ایران از دوران صفویه تا انقلاب اسلامی*. فصلنامه پارسه، (۲۰)، ۳۵-۶۲.

دولت‌آبادی، یحیی (۱۳۶۱). *حیات یحیی (تاریخ معاصر)*. جلد دوم، تهران: عطار.  
رضایی، عبدالعلی (۱۳۷۶). *روند شکل‌گیری اصناف و تحول سازمان صنفی در ایران*. فصلنامه رسانه، (۳۲)، ۶۹-۶۲.

سعید الشیخلی، صباح ابراهیم (۱۳۶۲). *اصناف در عصر عباسی*. ترجمه هادی عالم‌زاده. تهران: توس.  
شمس، عرفان (۱۳۹۴). *خودتنظیمی (مبانی و مدل‌ها)*. تهران: خرسندی.

- خودتنظیمی در ایران؛ تأملی بر تاریخچه و کارکردهای نظام صنفی (محمدشهاب جلیلود) ۳۸۵
- شهبازی، عبدالله (۱۳۹۴). *دین دولت در اندیشه سیاسی*. تهران: سوره مهر.
- شیدفر، زین‌العابدین (۱۳۴۵). *حقوق کار و صنعت*. جلد اول. تهران: دانشگاه تهران. جلد دوم.
- عقبلی، سید احمد (۱۳۹۳). *طبقه‌بندی اصناف و تبیین ساختار درونی و بیرونی آن‌ها در عصر صفویه*. دوفصلنامه تاریخ‌نامه ایران بعد از اسلام، (۸)، ۱۴۳-۱۷۰.
- فلور، ویلم (۱۳۶۵). *جستارهایی از تاریخ اجتماعی ایران در عصر قاجار*. ترجمه ابوالقاسم سری. تهران: توس.
- فلور، ویلم (۱۳۷۱). *جستارهایی از تاریخ اجتماعی ایران در عصر قاجار (اتحادیه‌های کارگری و قانون کار در ایران ۱۹۰۰-۱۹۴۱)*. جلد ششم. ترجمه ابوالقاسم سری. تهران: توس.
- کرونین، استغفانی (۱۳۸۷). *رضاشاه و شکل‌گیری ایران نوین*. ترجمه مرتضی ثاقب‌فر. تهران: نیل.
- کسروی، احمد (۱۳۶۳). *تاریخ مشروطه ایران*. جلد اول. تهران: امیرکبیر.
- کلارک، باری (۱۳۹۴). *اقتصاد سیاسی تطبیقی*. ترجمه عباس حاتمی. تهران: کویر.
- مختاری اصفهانی، رضا (۱۳۸۰). *اسنادی از انجمن‌های بلدی تجار و اصناف (۱۳۲۰-۱۳۰۰ هـ ش)*. تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- مسعودنیا، حسین (۱۳۸۴). *جامعه مدنی و نهادهای غیردولتی در ایران؛ چالش‌ها و راهکارها*. مجله دانشکده علوم اداری و اقتصاد دانشگاه اصفهان، (۳۷)، ۱۱۹-۱۳۲.
- یاوری، اسداله (۱۳۹۳). *درآمدی بر مفهوم تنظیم‌گری حقوقی*. مجله مطالعات حقوق تطبیقی، (۲)، ۶۲۹-۶۴۷.

## References

- Abrahamian, Y. (1998). *Iran between two revolutions*. Translated by Ahmed Golmohammadi and Mohammad Ebrahim Fatahi. Tehran: Nei Publishing House (In Persian).
- Aghili, S. A. (2013). Classification of guilds and explanation of their internal and external structure in the Safavid era. *A two-part history of Iran after Islam*, (8), 143-170 (In Persian).
- Ansari, A., Isaei Tafreshi, M., & Hosseini, S. M. (2011). Legal-economic analysis of self-regulatory institutions and the role of non-governmental supervisory authorities for institutions in the capital market of Iran and America. *Stock Exchange Quarterly*, (20), 117-136 (In Persian).
- Ashraf, A. (1980). *Historical obstacles to the growth of capitalism in Iran*. Tehran: Field Publications (In Persian).
- Ashraf, A. (1996). Trade union system, civil society, and democracy in Iran. *Conversation Quarterly*, (14), 17-48 (In Persian).
- Babcock Gove, Ph. (2008). *Webster's Third New International Dictionary of the English Language, Unabridged*. USA Amazon: Merriam-Webster, Inc.
- Bashirieh, H. (2001). *Lessons of democracy for all*. Tehran: Research Institute of Contemporary View (In Persian).
- Basri, A. (1971). *Reza Shah's notes during the time of Prime Minister and Commander-in-Chief*. Translated by Shahram Karimlo, Tehran: Army Printing House (In Persian).
- Beheshti-Seresht, M., Rahimi, A. R., & Adinevand, M. (2014). The position of bazaars and guilds in Iran's political and economic developments from Reza Khan's coup to the first decade of Reza Shah's reign. *Historical Research Quarterly*, (27), 19-38 (In Persian).
- Black, J. (2003). *A Dictionary of Economics*. Oxfordshire: Oxford University Press.
- Childs, Roy A. Jr (1977). The Invisible Hand Strikes Back. *Journal of Libertarian Studies*, 1 (1), 23-33.
- Clark, B. (2014). *Comparative political economy*. Translated by Abbas Hatami. Tehran: Kavir

- Publications (In Persian).
- Cronin, S. (2008). *Reza Shah and the formation of modern Iran*, translated by Morteza Saqibfar. Tehran: Nile Publications (In Persian).
- Dolatabadi, Y. (1982). *Hayat Yahya* (contemporary history). Volume II, Tehran: Attar Publications (In Persian).
- Floor, W. (1987). Asnaf. *Encyclopedia of Iranica*, Volume II, Fasc. 7, 772-778
- Floore, W. (1986). *Essays on the social history of Iran in the Qajar era*. Translated by Abolghasem Seri, Tehran: Toos Publications (In Persian).
- Floore, W. (1992). *Essays on the social history of Iran in the Qajar era* (trade unions and labor law in Iran 1941-1900). The sixth volume, translated by Abolqasem Seri, Tehran: Toos Publications (In Persian).
- Garner, B. A. (2010). *Black's Law Dictionary*. Printed in the US: Thomson West Publications.
- Hajianpoor, H., & Tajdari, Z. (2012). The position of guilds in the political, economic, and social system of Iran from the Safavid era to the Islamic Revolution. *Parse Quarterly*, (20), 35-62 (In Persian).
- House, R. (2003). *Random House Writer's Reference*. USA Amazon: Random House Reference.
- Ibn Battuta (1982). *travelogue Translated by Mohammad Ali Mohadi*, Tehran: Center for Scientific and Cultural Publications (In Persian).
- Kasravi, A. (1984). *Constitutional history of Iran*. Volume 1, Tehran: Amirkabir Publishing House (In Persian).
- Massoudnia, H. (2004). Civil society and non-governmental organizations in Iran; Challenges and solutions. *Journal of the Faculty of Administrative Sciences and Economics*, University of Isfahan, (37), 119-132 (In Persian).
- Mokhtari Esfahani, R. (2001). *Documents from local associations of merchants and guilds* (1300-1320 AH). Tehran: Publications of the Ministry of Culture and Islamic Guidance (In Persian).
- Pigoloskaya N. V., & Yu Yakubowski, A. (1984). *History of Iran from ancient times to the 18th century*. Translated by Karim Keshavarz, first volume, Tehran: Payam Publications (In Persian).
- Pigoloskaya, N. V. (2008). *Iranian cities during the Parthians and Sassanids*. Translated by Inayatoleh Reza. Tehran: Scientific and Cultural Publications (In Persian).
- Rezaei, A. A. (1997). The formation process of guilds and the transformation of trade organization in Iran. *Media Quarterly*, (32), 62-69 (In Persian).
- Saeed Al Shikhli, S. I. (1983). *Guilds in the Abbasid era*. Translated by Hadi Alamzadeh. Tehran: Tos Publications (In Persian).
- Shahbazi, A. (2014). *State religion in political thought*. Tehran: Surah Mehr Publications (In Persian).
- Shams, I. (2014). *Self-regulation (basics and models)*. Tehran: Khorsandi Publications (In Persian).
- Shidfar, Z. A. (1966). *Labor and industry rights*. Volume I, Tehran: Tehran University Press. The second volume (In Persian).
- Slater, D., & Fran T. (2007). *Market society: market and modern social theories*. Translated by Hossein Ghazian. Tehran: Ney Publishing (In Persian).
- Yavari, A. (2014). An introduction to the concept of legal regulation. *Journal of Comparative Law Studies*, (2), 629-647 (In Persian).