

درآمدی بر ریشه‌شناسی نهاد دیوان سالاری ایران در دوره اول قاجار

شمس‌السادات زاهدی

استاد دانشگاه علامه طباطبایی

حمید تنکابنی

عضو هیئت علمی پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

چکیده

نهاد دیوان سالاری به‌مثابه مینیاتوری از کل جامعه، همواره نقشی بسیار پراهمیت و کلیدی در تحول و پیشرفت یا توسعه‌نیافتگی جوامع ایفا کرده است. این امر به‌ویژه در جوامعی نظیر ایران که دارای پیشینه چندهزارساله نظام اداری اند، بیشتر آشکار می‌شود. فقدان قانون و قانون‌گرایی و قاعده‌ورزی در تاریخ نظام سیاسی اداری ایران به‌عنوان روال معمول پذیرفته‌شده در جامعه - تا دوره قاجار - ضرورت و احساس نیاز به هرگونه تغییر و تحول اساسی را در نظام دیوان سالاری کشور منتفی می‌ساخت. اما در دوره اول قاجار، با آشنایی نخبگان و برخی مقامات ارشد و صاحب‌منصبان دیوانی با تحولات فکری و تجددخواهی در جهان، تلاش برای انجام اصلاحات بنیادی در ساختار تشکیلات اداری دولت آغاز شد. بررسی وضعیت این نهاد تأثیرگذار در سرنوشت سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی ایران در عصر قاجار و تحقیق درباره کارآمدی و کارکرد اجتماعی آن در این دوره، به‌ویژه مذاقه در تلاش‌های استوار اصلاح‌گران سترگی، نظیر قائم‌مقام فراهانی، میرزاتقی‌خان امیرکبیر و میرزا حسین‌خان سپهسالار - و موانعی که پادشاهان مستبد و خودکامه و درباریان فاسد در این مسیر پدید آوردند - می‌تواند درآمدی بر شناخت علمی نظام دیوان سالاری ایران و اصلاحات و تغییرات انجام شده در آن باشد.

مقدمه

نقش آفرینی و تأثیرات تعیین کننده و استثنایی نهاد دیوان سالاری و کارکرد آن در فرایند توسعه پایدار کشورهای در حال توسعه — به ویژه کشورهایی که دارای اقتصاد تک محصولی و بخش دولتی بسیار گسترده و نیرومندی هستند — بر اهمیت شناخت علمی آن، از طریق انجام تحقیقات و مطالعات ریشه شناسانه می افزاید.

نظام دیوان سالاری را می توان مینیاتوری از کل جامعه برشمرد که در ارتباط بسیار نزدیکی با ساختارهای اجتماعی سیاسی فرهنگی، حقوقی، ایدئولوژیکی و اقتصادی و پیشینه همه آنها قرار دارد. هرگاه بنا باشد که رابطه نظام اداری، با سایر ساختارهای جامعه به صورت علت و معلولی و متغیر وابسته و مستقل مورد بررسی و تحقیق قرار گیرد، باید توجه داشت که به هر حال، در روند تحول نظام اداری نمی توان سیستم اداری را به صورت یک متغیر مستقل مطالعه کرد و هرگونه دگرگونی را برای افزایش کارایی اداری و پاسخگویی به برنامه های توسعه سیاسی اقتصادی و اجتماعی، صرفاً در چارچوب محدود خود نظام اداری — آن هم بدون شناخت از ریشه ها و پیشینه آن و نیز عوامل تأثیرگذار بر آن — جست و جو کرد. بر این اساس، ضرورت دارد همواره مناسبات و روابط متقابل نظام اداری را با هریک از عوامل و ساختارهای جامعه و تاریخچه مداخله آنها بر یکدیگر، مورد تحلیل و تعلیل قرار داد. (قوام، ۱۳۸۴: ۱۰۴-۸۵)

هیچ پدیده یا نهاد اجتماعی، از جمله نهاد بوروکراسی، به طور ناگهانی، و به یکباره خلق نشده است. پدیده ها، رویدادها و جریان های اجتماعی، به طور قطع، تبار و ریشه های عمیق تاریخی، اجتماعی و فرهنگی در جامعه دارند. رنسانس، انقلاب کبیر فرانسه، استقلال امریکا، نهضت استقلال هند، نهضت مشروطه ایران، انقلاب اسلامی و نظایر آن، همگی مشمول این فراگرد طبیعی اجتماعی و تاریخی اند. به طور مثال، جریان رنسانس اروپا، به عنوان یک پدیده اجتماعی نوین و بی نظیر که مشخصاتی به ظاهر، صددرصد مخالف دوره قرون وسطا داشت، بدون پیوند و ارتباط با دوره پیشین نبود. این پدیده، خلق الساعه پدید نیامد، بلکه مقدمات و ریشه های همین دوره، در بطن سده های قبل حضور داشت و در فرایندی تاریخی اجتماعی و فرهنگی ظهور یافت.

دانشمند شهیر «اتین ژیلسون» در این زمینه به‌روشنی بیان می‌دارد که «آنچه در عصر رنسانس، جدید به‌نظر می‌رسد... می‌بینیم که ریشه‌هایش در قرون وسطا است و تنها از این طریق می‌توان آن را تبیین کرد». (اتین ژیلسون، ۱۳۷۸: ۸۴-۸۳)

بدین‌سان، ملاحظه می‌شود که قاعده‌شناخته‌شده‌ی اصحاب دانش، برای شناخت مفاهیم و پدیده‌های اجتماعی — و تبیین علمی و علمی آنها — بازکاوی و ریشه‌شناسی آنها است. بر همین قرار است که یکی از اندیشه‌ورزان برجسته — «آون هیوز» — در جریان مطالعات و تحقیقاتش پیرامون زمینه‌ی بوروکراسی در کشورهای مختلف جهان، بیان می‌دارد که «ریشه‌های شکست الگوی بوروکراتیک در کشورهای جهان سوم را عمدتاً باید در دوران قبل از استقلال جست‌وجو کرد». (آون هیوز، ۱۳۸۴: ۳۰۵)

از جمله پراهمیت‌ترین و آخرین نمونه‌های یک تز، مبتنی بر تحقیقات تاریخی درخصوص دیوان‌سالاری را «اس ان ایزنشتات»^۱ انجام داده است. وی بر این باور است که جوامعی که تحت نظام‌های سیاسی امپراتوری اداره می‌شدند، هم‌اکنون میان نظام‌های سیاسی «سنتی» و «نو» قرار دارند. مدل او ترکیبی از ویژگی‌های هر دو است. «ایزنشتات»، این نمونه‌ها را «امپراتوری‌های دیوان‌سالار تاریخی متمرکز» یا «جوامع دیوان‌سالار تاریخی» می‌نامد. کشورهای نظیر مصر، چین، ایران و تمدن‌هایی همچون اینکاها و — با قدری فاصله‌ی زمانی، بعدها — امپراتوری‌های روم و عثمانی در این نمونه‌ها جای دارند. او در ادامه، تحلیل می‌کند که هرچند این جوامع از حیث جغرافیا، تاریخ و فرهنگ با یکدیگر تفاوت دارند، دارای ویژگی‌های مشابهی هم هستند. (ایزنشتات، ۱۹۶۳: ۲۳-۲۱)

تشکیلات اداری دولتی و نظام دیوان‌سالاری در هر کشوری دربرگیرنده‌ی ویژگی‌ها و عناصری است که سرچشمه‌ی آنها را می‌توان در تاریخ و فرهنگ و تحولات سیاسی اجتماعی و اقتصادی آن جامعه جست‌وجو کرد. طیفی گسترده از ویژگی‌ها، روحیات، ارزش‌ها و عادات و آیین‌ها، ملت‌ها را از یکدیگر متمایز می‌کند و بسیاری از رفتارها، کنش‌ها و واکنش‌های افراد در سطوح مختلف سلسله‌مراتب در نهادهای رسمی و دیوان‌سالاری هر کشوری، ریشه در مجموعه‌ای از ساختارهای فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی انباشته‌شده‌ای دارد که

1. Eisenstadt, Sn.

طی زمان‌های متمادی پدیدار شده است.^(۱)

هم‌اکنون در کشوری مانند ایران که با تکیه بر اقتصاد تک‌محصولی و درآمد سرشار نفت اداره می‌شود، دولت مسئولیت اصلی تأمین معیشت و رفاه مردم را برعهده دارد و از آنجاکه نهادهای مستقل مدنی هم به معنای علمی و واقعی، شکل نگرفته‌اند. بوروکراسی دولتی، نقش چندمنظوره و تعیین‌کننده‌ای را در عرصه‌های گوناگون و مسائل اجتماعی ایفا می‌کند. به عبارت دیگر، به نظر می‌رسد در فرایند توسعه ایران، هرگونه تحولی در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و نهادهای سیاسی و ارزش‌های فرهنگی — که در پیوند و تعامل با یکدیگر هم قرار دارند — بدون تغییر و تحول بنیادین در عناصر، ویژگی‌ها و مشخصه‌های زیرساخت‌های اداری و ساختار دیوان‌سالاری (که خود عمیقاً در طول تاریخ متأثر از عوامل مذکور بوده‌اند)، میسر نمی‌شود. از سوی دیگر، وضعیت و وزن فرهنگی دیوان‌سالاری ایران در عصر حاضر متناسب با پدیده توسعه‌یافتگی در هزاره سوم نیست.

شاید اطلاق «فقدان بوروکراسی» به معنای علمی آن و «بوروکراسی ابتر و ناقص» به تشکیلات اداری، به این دلیل باشد که هنوز دیوان‌سالاری ایران بر پایه‌های غیرعلمی استوار بوده و فاقد مشخصات شناخته‌شده بوروکراسی در عصر حاضر، از قبیل حضور عقلانیت، درجه تخصصی بالا، ساخت سلسله‌مراتبی، اختیار و یا زمینه‌های محدود فرماندهی و مسئولیت، غیرشخصی بودن روابط میان اعضای سازمانی، انتصاب و استخدام براساس توانایی و شایستگی و دانش و... است (رحمان سرشت، ۱۳۷۷: ۴۸-۴۲؛ موزلیس نیکوس، ۱۳۶۸: ۳۵-۴۷). درواقع، این تشکیلات عظیم و تأثیرگذار در توسعه، هنوز در راستای دستیابی به اهداف جمعی، به‌عنوان مجموعه‌ای که قالب یک نظام اجتماعی، قاعده‌مند و مبتنی بر عقلانیت داشته باشد، متحول نشده است.

گمان می‌رود دلایل و علل بسیاری از کژتابی‌های موجود نظام اداری کشور ایران — که کارآمد نیست، فاقد بهره‌وری است و نظریه‌های علمی و نوین مدیریت دولتی را هم برنمی‌تابد — معطوف به ویژگی‌ها و مؤلفه‌هایی است که در ساخت و بافت نظام دیوان‌سالاری ایران نهادینه شده است. واضح است این ویژگی‌ها به‌طور ناگهانی پدید نیامده است که با حکم و فرمان و تذکر افراد در هر مرتبه‌ای، به یکباره جای خود را به خصوصیات نوین

تحول‌آفرین بدهد.

هرگونه تحول کیفی در نظام دیوان‌سالاری ایران، مشروط به طراحی و برنامه‌ریزی علمی برای تعدیل و زدودن برخی عناصر بدخیم از پیکره ساختار اداری کشور است. بدیهی است شناخت و آگاهی از مشخصات این عناصر نهادینه‌شده در تشکیلات اداری ایران و ریشه‌شناسی تاریخی فرهنگی آنها، به‌مثابه پیش‌شرط، می‌تواند تضمین‌کننده موفقیت برنامه‌ریزی مذکور باشد.

دیوان‌سالاری ایران، با پیشینه‌ای چندهزار ساله، در واقع محصول و نمایانگر تحولات و رخداد‌های فراوانی است که در متن و طول تاریخ این سرزمین به‌وقوع پیوسته است و حاصل برخی از این عناصر و ویژگی‌های نهادینه‌شده در آن است. هرچند این ویژگی‌ها در پیشینه دیرپا و کهن تشکیلات اداری ایران ریشه دارد، تأکید و مطالعه از دوره قاجار، به‌مثابه سرفصل تحولات معاصر کشور، به سه دلیل حایز بیشترین اهمیت است:

۱. کوشش قابل ملاحظه جریان اصلاح‌گران اجتماعی و اداری، از جمله میرزا ابوالقاسم قائم‌مقام فراهانی، میرزا تقی‌خان امیرکبیر، میرزا حسین‌خان سپهسالار و نیز وقوع انقلاب مشروطیت؛

۲. همزمانی تحولات تجددخواهی در جهان، به‌ویژه کشورهای غربی، در عرصه‌های سیاسی اداری و اجتماعی و حضور و حاکمیت عقلانیت در اداره امور و رونق بازار نقد و تفکر انتقادی؛

۳. گسترش مناسبات بین‌المللی و نفوذ و حضور عوامل خارجی و تأثیر آنها در اداره امور.

مروری بر پیشینه دیوان‌سالاری در ایران نشان می‌دهد که این تشکیلات با ویژگی‌های نیرومند و مستحکمی، که همواره با تغییراتی هم‌توأم بوده، به‌رغم تحولات و فراز و فرودهای فراوان تاریخی، همچنان مقاوم و تأثیرگذار برجای مانده است. اداره امور امپراتوری‌های پهناور هخامنشی و ساسانی به یک سازمان گسترده اداری نیاز داشت و دیوان‌سالاری باستانی ایران نیز در بستر این نیاز پدید آمد و به‌تدریج به ساختار نیرومندی برای اداره امور امپراتوری مبدل شد. پس از آن و از همان سده‌های نخستین ورود اعراب به ایران،

سنت فرمانروایی ایران بر روال فرمانروایی ایلات و قبایل استوار شد و بدین‌سان، دربار ایلی ترک‌تبار نیز به‌تدریج جایگزین دربار آریایی پیش از اسلام شد. به سخن دیگر، از سده‌های چهارم هجری تا دوره قاجار، دیوان‌سالاری ایران تحت‌تأثیر و حاکمیت سیاسی فرهنگی ایلات و «اشراف ایل» و خصوصیات و عناصر مرتبط با آن قرار گرفت. (شمیم، ۱۳۷۰: ۱۹-۲۲؛ حتی، ۱۳۴۴: ۳۳۷؛ پیگولوسکایا و دیگران، ۱۳۵۴: ۵۰۷؛ امین‌الدوله، ۱۳۷۰: ۱۰ و تعلیقات، ۱۰۵)

نکته بسیار مهم و کلیدی در نظام دیوان‌سالاری ایرانی این است که ظرفیت و توانایی سنت در ایران به‌گونه‌ای بوده، که اعراب، اقوام ترک، مغولان و سایر ایلات و عشایری که در ایران حاکمیت یافتند، ظرف مدت کوتاهی، ویژگی‌ها و عناصر اصلی و تعیین‌کننده دیوان ایرانی را پذیرفتند؛ هرچند اثرات و رنگ و لعابی نیز بر نظام دیوانی، در هر دوره‌ای، از خود برجای گذاردند.

قابلیت و توانمندی خصوصیات این دیوان‌سالاری به‌حدی بود که مدار تشکیلات اداری اقوام بیگانه را تاحدودی ایرانی و بومی می‌کرد. هرچند برخی از همین ویژگی‌های دیوان‌سالاری ایران — که آن را می‌توان ناشی از کارکرد عنصر ایلاتی در تشکیلات اداری دانست — در دوره‌های اصلاحات و تحولات بنیادی و رو به تکامل، این پدیده‌ها را با دشواری‌ها و مشکلات فراوانی روبه‌رو می‌کرده است، اطاعت کورکورانه، خویشاوندگرایی، تملق‌گویی، بیگانه‌ستیزی و فضای سوءظن و... از جمله خصوصیات شمرده می‌شد که در خون و روح افراد و کارکنان دیوان و نیز در جان و روان تشکیلات اداری حیات داشت و جاری و ساری بود.

دیوان‌سالاری ایران دوره قاجار نیز در تداوم سنن اداری گذشته شکل گرفت و تکوین یافت و پس از انتقال قدرت سیاسی به قاجار، دست‌اندرکاران اداری، مانند ادوار پیشین، وظیفه خود، یعنی انتقال موارث اداری و ویژگی‌های آن را به دوره بعد انجام دادند.

عوامل تعیین‌کننده‌ای مانند اقتصاد بسته ایلاتی و زراعی (که در مجموع ۸۰ تا ۹۰ درصد شیوه تولید کشور را دربر می‌گرفت)، حاکمیت فرهنگ سیاسی محدود ایلاتی، ترکیب جمعیت، مشاغل و ساختار اجتماعی (که در یک زمان، شامل سه نظام اجتماعی شهری، روستایی و عشیره‌ای به هم آمیخته بود). (برزین، ۱۳۷۳: ۱۵؛ آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۴۳؛ کدی، ۱۳۷۵: ۵۷)

وجود عناصر مقاوم و قدیمی و سخت و انعطاف‌ناپذیر در ساختار دیوان‌سالاری ایران، کارشکنی‌های دول خارجی در زمینه انجام اصلاحات اداری و عدم توجه به دستاوردها و تحولات جهانی در زمینه نحوه اداره امور کشور، تشکیلات اداری دوره قاجار را — به‌رغم کوشش‌های اصلاح‌گرایانه مبرز یادشده و ورود افکار مترقی و تجددخواه و نیز پدیده انقلاب مشروطیت و هم‌چنین گرایش و میل عموم مردم به تغییر به‌مثابه نیاز مبرم جامعه — بدون تحول و تغییر کیفی و اساسی برجای گذارد. در این دوره، سایه اعمال سیاست‌های ایلی و نظامی‌گری در ارتباطی تنگاتنگ بر دیوان‌سالاری ایران سنگینی می‌کرد و همچون گذشته، واگذاری مناصب دولتی به افراد، براساس مقررات خاصی انجام نمی‌شد، وابستگی به خاندان سلطنت در پیوند با ایل و اطاعت بی‌چون و چرا و نداشتن روحیه پرسشگری و نقد، ملاک اصلی انتصاب افراد به‌شمار می‌رفت.

به‌نظر می‌رسد که اصلاح‌گران دوره قاجار با اندیشه قانون‌مند و قاعده‌مندکردن نظام اداری ایران، درواقع نمایندگان نسل آن دیوان‌سالاری نوینی بودند که تازه دیده به جهان گشوده بود و درپی تأسیس ساختارهای پویا و سرزنده‌ای بود که شهروندان را متوجه آفات عادات رایج و مرسوم کند، تفکر و رفتار افراد را در سازمان، «استدلالی»، «منطقی» و «عقلانی» گرداند و ساختارهای اداری مبتنی بر عقلانیت، قابل نقد و اصلاح را جایگزین نظام‌های اداری غیرعقلانی، سخت و غیرقابل انعطاف و اقتدارگرا سازد. اما در ایران دوره قاجار، این تفکر در مراحل آغازین متوقف شد، چراکه پیکر نحیف جامعه دوران قجر، رمق، ظرفیت و توانایی نگهداری، پرورش و به‌دنیا آوردن این نطفه جدید را نداشت. به عبارت دیگر — جدا از اراده فرمانروایان — زیرساخت‌های سخت سیاسی اجتماعی فرهنگی و اقتصادی جامعه آماده پذیرش تحول نبود. (عبدالشکور، ۱۳۷۷: ۲۸۱؛ محبوبی اردکانی، ۱۳۵۴: ج ۱، ۴۹؛ آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۴۸)

از سوی دیگر، به استناد منابع و مدارک، آنچه می‌توان از این دوره، علاوه بر موارد مذکور استنباط کرد، آن است که اصلاح‌گران دوره قاجار و پیشوایان انقلاب مشروطه حداقل به همان میزانی که به تفکر و تحول فکری در اصلاح امور اداری تأکید می‌ورزیدند به ساختارهای فرهنگی اجتماعی سیاسی — اداری و خصوصیات و توان و قدرت تأثیرگذاری‌های آنها کمتر

اعتنا می‌کردند (کاتوزیان، بی‌تا: ۶۹). این ساختار و ویژگی‌های آن است که رفتار مدیران، افراد و تمایل و اشتیاق فراوان آنان را به قدرت و اعمال آن در تشکیلات، محدود و مشروط یا نامحدود و نامشروط می‌سازد. پویایی و تحول کیفی و بنیادی دیوان‌سالاری، منوط و تابع ساختاری است که متکی بر خردورزی و نقدپذیری باشد؛ امری که نه در دوره قاجار و نه در دوره پهلوی اول، دستخوش تغییر و تحول اساسی و ماهوی نشد. (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۷۰)^(۳)

پیشینه تاریخی

بزرگ‌ترین دلیل یگانگی ایران، ساختار نیرومند و ناگسسته دیوان‌سالاری آن است؛ ساختاری که از روزگاران قدیم با همه دگرگونی‌هایش در فراز و نشیب‌های تاریخ ایران پابرجا مانده و به تدریج به نهادی بنیادین در تاریخ پرآشوب تبدیل و تحول یافته است. دیوان‌سالاری ایران و فرهنگی که در پیوند با آن بالندگی یافته، بی‌گمان مرهون زبان فارسی است که با گسترش آن، پرورش فرهنگ ایرانی نیز ادامه پیدا کرده و به‌رغم همه فرایندهای خونین که اثر تغییرات به‌وجودآمده از شاهی به شاهی و از سلسله‌ای به سلسله‌ای و در درگیری‌های ستیزهای ایلی پیش آمده، از ناگسستگی تاریخ و ماندگاری ایران نکاسته و همیشه زبان دیوان‌سالاری ایران، فارسی باقی مانده است. شایان ذکر است که در توضیح ساختارهای قدرت و فرمانروایی در ایران، شایسته است که در بازشناسی چالش‌های تاریخی ایران و به‌ویژه در جست‌وجو برای یافتن پاسخ به آنچه که در شناخت حکومت، دولت و مناسبات میان ایل‌ها و تبارهای قومی در ایران، با یکدیگر پیوند و بستگی دارند، در داوری‌ها از تطبیق ساده‌انگارانه این فرایندها در ایران و اروپا اجتناب کرد و با نگاه نواندیشانه به پدیده‌های اجتماعی و سازمانی در نهادهای اجتماعی در تاریخ ایران نگریست.

تاریخ ایران به باور عمومی از هنگام بنای یکی از نخستین امپراتوری‌های بزرگ جهان در روزگار کورش و سنت ملک‌داری ایشان بر اتحاد شاه‌نشینان یا فرمانروایان محلی و تمکین ایشان بر سیادت اقتصادی، سیاسی و نظامی شاه یا شاه‌شاهان و چیرگی ایرانی‌های آریایی بر دیوان و دربار شاهنشاه بنا شده بود و این روال تا هنگام سقوط دولت ساسانی به‌وسیله اعراب مسلمان پابرجا ماند. اداره امور امپراتوری‌های پهن‌پهن خامنشی و ساسانی به

یک سازمان گسترده اداری نیاز داشت و دیوان‌سالاری باستانی ایران نیز در بستر این نیاز زاده شد و به تدریج به ساختاری نیرومند برای اداره امور امپراتوری بدل شد.

از تغییرات مهم در ساختار فرمانروایی ایران، ورود گسترده قبایل عرب و سپس ایل‌ها و تیره‌های ترکمان به ایران زمین بود که گرچه تأثیر کوچ قبایل عرب که بیشتر از سرزمین‌هایی بدون دولت به ایران کوچیده بودند، در ساختارهای دیوان‌سالاری ایران بسی ناچیز بود، پراکنده شدن ترک‌تباران ایرانی در خراسان و بخش‌های شرقی ایران و سپس کوچ ده‌ها ایل و قبیله در سراسر ایران، سنت فرمانروایی پیشین را از بنیاد دیگرگون ساخت و تا پایان سده ششم هجری چهره حکومت ایران چهره‌ای ایلی و قبیله‌ای یافت و دیگر نشانی از جامعه‌ای که در آن شاهنشاه بر شاه‌نشینان و حکومت‌های مستقل ایران با خودکامگی سیادت داشت باقی نماند. از همان سده‌های نخستین پس از ورود اسلام، سنت فرمانروایی ایران نیز بر روال فرمانروایی ایلات و قبایل استوار شد (حتی، ۱۳۴۴: ۲۳۷) و دربار ایلی ترک‌تبار نیز به تدریج جایگزین دربار آریایی پیش از اسلام شد. بنابراین، بنیانگذاران همه سلسله‌های مهمی که از میانه سده چهارم هجری تا انقلاب مشروطه در ایران و یا در بخش‌هایی از ایران حکومت داشته‌اند، یا سران یک تیره ایلی‌اند و یا یکی از گردنکشان و سلحشوران آن تیره. به عبارت بهتر، دیوان‌سالاری ایران به‌طور کامل در اختیار «اشراف ایل» بوده است. حکمرانان محلی که دست‌نشانگان یا هم‌پیمانان دولت مرکزی‌اند، یا از میان مخالفان برآشفته بر حکومت برخاسته‌اند و یا از بزرگان ایل‌ها و تیره‌های ایلی دیگرند.

ساختارهای لشکری نیز بر همین مناسبات ایلی استوار بوده و شامل جنگجویان و امرای ایل حاکم و ده‌ها ایل و تبار هم‌پیوند با دربار و نیز غلامانی است که برای جنگاوری انتخاب شده‌اند و قدرت ریش‌سپیدان و خان‌های تیره‌های ایلی به‌گونه‌ای است که گزینش جانشین پادشاه پس از مرگ وی با ایشان است. اما دستگاه اداره امور روزمره حکومت، غیرایلی است؛ وزیر، مستوفیان و کاتبان از میان شهرنشینان‌اند و در میان قبایل و مناسبات عشیره‌ای پایه ندارند. وزرایی چون اسفرائینی، احمد شیرازی، حسنک وزیر، محمد دهستانی، و ابوالفتح رازی، عمیدالملک کندری، خواجه نصیرطوسی، خطیرالملک میبیدی، کامل اصفهانی، کاشغری، ابوالقاسم درگزینی و مستوفیانشان بر سازمان گسترده دیوان‌سالاری ایشان سیادت داشته‌اند

و با ایجاد یک سازمان قدرتمند متکی بر مستوفیان، کاتبان، منشیان و کارکنان دیوان، دوام دیوان‌سالاری، و ادامه زندگی اداری و اجتماعی ایران را حتی در گیر و دار جنگ‌ها و وجود یاغیان و مدعیان تاج و تخت و امارت بر ولایت حفظ کرده‌اند.

چه در دوره سیاست اعراب در دو سده نخست هجری و چه پس از سیادت دیرپای ترکان و ترکمانان، دیوان‌سالاری در میان فرهیختگان ایرانی باقی مانده است. توانایی سنت دیوان در ایران به گونه‌ای است که پس از آمدن اعراب در کوتاه‌زمانی، ساختار دیوانی سرزمین مغلوب را پذیرفتند. اگر از پیروزی‌های نظامی اعراب بر ارتش ساسانی بگذریم، سیادت سیاسی بر یکی از بزرگ‌ترین امپراتوری‌های تاریخ، جز از راه پذیرش ساختارهای موجود دیوان‌سالاری آن در اداره امور ایران ممکن نبود. اگر دیوان‌سالاری پیشرفته و همکاری دیوان‌سالاری و فرهیختگان ایرانی تازه‌مسلمان با اعراب نبود، لشکر عرب باید پس از گرفتن غنایم و اسیران، ایران را ترک می‌کرد. همان‌گونه که لشکر چنگیزخان پس از یورش ویرانگرانه‌اش به ایران، چون در سودای کشورداری نبود، با بردن غنایم و اسیران، ایران را ترک کرد و به مغولستان بازگشت و جانشینانش که در ایران ماندگار شدند، در کوتاه‌زمانی سیادت دیوان‌سالاری ایرانی را در حوزه سیاست و کشورداری پذیرفتند، ولی آن بخش از حکومت را که بر تبعیت با خلیفه استوار بود از بین بردند. همین اتکا بر ساختار دیوان‌سالاری ایرانی، زمینه جذب و حل اعراب را در فرهنگ و ساختارهای اجتماعی ایران فراهم کرد و در کوتاه‌زمانی، قبایل و خاندان‌های عرب، حتی زبان مادری خویش را کنار نهادند. ویژگی ایران نیز همین است که برخلاف سرزمین‌هایی مانند مصر که پس از ورود اسلام تحت حکومت خلفای اموی و عباسی و سپس فاطمیون باقی ماندند و عربی شدند، فرهنگ و دیوان‌سالاری ایران، اعراب فاتح را ایرانی کرد.

در روش اداری و تشکیلات امپراتوری وسیع اسلامی، خلفا، به‌طور کلی، از آنجا که با فن سیاست و حکومت و به‌ویژه سازمان‌دادن به امور دولت آشنا نبودند از صاحب‌منصبان اداری ایران استفاده کردند. اما به تدریج از اوایل قرن سوم هجری تا اواخر قرن پنجم، سیاست واگذاری امارت‌های موروثی در نواحی گوناگون ایران به ایرانیان، موجد تشکیل سلسله‌هایی از سلاطین نیمه‌مستقل جزء در ایران شد.

این حکومت‌ها هرچند در ابتدا در شیوه مملکت‌داری تابع حکومت مرکزی خلفا بودند، ولی به تدریج در عمل، قدرت خلافت در اداره امور محدود شد و امیران در واقع دولت‌های مستقل و مقتدری تشکیل دادند. با تشکیل سلسله‌های ملی در ایران، با توجه به اصل عدم تمرکز حکومت طی چند قرن، هرچند از طرف زمامداران در تجدید شاهنشاهی قبل از اسلام کوشش می‌شد، تمایلات گریز از مرکز دهقانان به اتکای نیروی سپاهیان خود، در عمل، این رجعت به تشکیل امپراتوری بزرگ را امکان‌پذیر نساخت تا اینکه در عهد سلاطین سلجوقی، این وحدت عظیم عهد هخامنشی تاحدی تجدید شد. اتحاد سیاست مرکزیت‌طلبی سلجوقی را در دوران سلطه مغولان بر ایران نیز می‌توان مشاهده کرد. مأموران و کسانی که در رأس دستگاه اداری قرار داشتند، می‌کوشیدند تا با سرمشق قراردادن دستگاه متمرکز اداری ساسانی، قدرت خان را استوار سازند و ضمن وادار ساختن او به قبول اسلام، دستگاه و شیوه مالیاتی را تحت نظم درآورند و در عین حال، ضد تفوق و نفوذ اعیان چادرنشین مغول و ترک و تمایلات گریز از مرکز آنان مبارزه کنند.

از مشخصات بارز این دوره از تاریخ ایران تا قبل از تشکیل سلسله صفویان، از بین رفتن مفهوم یگانگی و وحدت حکومت دین و دولت بود. توضیح آنکه پیدایش و نضج مذهب شیعه و اعتقادات آن در مسئله حق حکومت خاندان رسالت در ایران منشأی تقسیم امور و احکام به دو قسمت متمایز شرعی و عرفی و پیدایش مقامات رسمی غیرحکومتی برای رسیدگی به پاره‌ای از حقوق خصوصی افراد، از جمله مسائل حقوقی شد. صفویان که خود از جامعه مذهبی ایران نشئت گرفته بودند، توانستند با رسمیت‌بخشیدن به مذهب شیعه به‌عنوان مذهب رسمی کشور، حکومت ملی و مذهبی توأمی تشکیل دهند و اداره امور را بر مرکزیت مطلق بنیان‌گذاری کنند.

نظام اجتماعی این عهد، مانند دوران گذشته، به سران نظامی قبایل چادرنشین و رؤسای خاندان‌های اعیان قدیم ایران اجازه حکومت موروثی ایالات مختلف را می‌داد و به گفته پیگولوسکایا، مشتشرق روسی:

در نخستین دوران سلطنت صفویان، بزرگان چادرنشین آذربایجانی «قزلباش»، صاحب‌قدرتان واقعی بودند و مأموران عالی‌مقام درباری و حکام ایالات و سرداران سپاه از میان آنان برگزیده می‌شدند... (پیگولوسکایا و دیگران، ۱۳۵۴: ۵۰۷)

خط‌مشی سیاسی صفویان، موجبات استحکام حکومت مرکزی را فراهم ساخت و مفهوم حکومت مطلقه فردی و استبدادی به تدریج مصداق خارجی پیدا کرد. همه قدرت‌ها در مقام سلطنت متمرکز شد و اداره امور عمومی کشور در سازمان‌های منظم و دقیق اداری، متمرکز و توسط مأموران دولتی و زیر نظر مستقیم پادشاه انجام می‌شد. با نفوذ سیاسی و روزافزون مأموران عالی‌رتبه کشوری، زمام امور سیاسی از فئودال‌های چادرنشین ترک (امیران قزلباش) به کارمندان عالی‌مقام دولتی انتقال یافت. به رغم اقدامات نظامی نادر و اتخاذ سیاست مرکزیت حکومت، همچون سلاله‌های دیگر از طرف نادرشاه افشار و سلسله زندیه، این خط مشی نتوانست دوران سکون و ثبات حکومت مرکزی را برای مدتی مدید فراهم سازد. سلطه ایل قاجار بر امور سیاسی و استقرار آنان بر اریکه سلطنت ایران در کیفیت و ماهیت حکومت خودمختاری و مطلقه شاهان صفوی تغییری پدید نیاورد.

قاجاریه شیوه حکومت و اداره عمومی کشور را از صفویه به ارث گرفتند، جز اینکه در پاره‌ای از امور به خلاف سلاطین صفوی، به تقلید از سلاجقه، حکومت ایالات و ولایات را به شاهزادگان و اعضای خاندان سلطنت واگذار کردند.

مقدمه‌ای بر تشکیلات اداری اوایل دوره قاجار

معرفی و بررسی مناصب و مقامات اداری و حدود مسئولیت و سیر تحول و تکامل آنها از مباحث مهم تشکیلات اداری ایران است. اطلاعات پراکنده و احياناً ناقص منابع، تغییرات مداوم همراه با توسعه تدریجی در ساختار اداری ایران در این دوره، ضعف منابع در ارائه اطلاعاتی درباره این تغییرات و به کاربرد عناوین مترادف برای یک منصب از سوی منابع مختلف، از جمله عواملی هستند که ارائه چهارچوب ساختار اداری ایران و شناخت جایگاه سازمانی و ویژگی‌های آنها را در اوایل دوره قاجار با مشکل روبه‌رو ساخت.

تکوین دیوان‌سالاری ایران اوایل قاجاریه با بهره‌گیری از سنن اداری گذشته شکل گرفت و زمینه تحولات اساسی را برای دوره بعد ایجاد کرد. با انتقال قدرت سیاسی به قاجاریه، دست‌اندرکاران اداری، مانند گذشته، وظیفه خود، یعنی انتقال موارث اداری به دوره بعد را انجام دادند. بسیاری از این افراد وظایف خود را در نظام سیاسی جدید ادامه دادند و

در سلک کارکنان اداری نظام جدید وارد شدند. این انتقال، حتی در رده‌های بالای حکومتی، یعنی مقام صدراعظم، نیز انجام شد. حاجی ابراهیم خان، کلانتر شیراز که در خدمت زندیان بود، به دلیل همکاری با خان قاجار به مقام وزارت اعظم دولت قاجار نایل آمد. میرزاعیسی، اولین قائم‌مقام دوره قاجار و برادرزاده حاجی میرزا محمدحسین خان وفای فراهانی، وزیر اعظم کریم‌خان زند بود. او که سال‌ها در کنار عموی خود با سمت نایب‌الوزاری کارآموده شده بود، در هنگام ولیعهدی عباس میرزا، قائم‌مقام صدارت عظمی شد (هدایت، ۱۳۷۳: ۳۴۱). این پیوستگی در رده‌های فروتر و نیز در ایالات و ولایات با شدت بیشتری همراه بود. غالباً صاحبان مشاغل، به‌ویژه در خارج از مرکز، بر جای خود باقی ماندند. همچنین شاید بتوان حضور شاهزادگان قاجار را در دربار زندیه، در تشدید این انتقال مؤثر دانست. آغامحمدخان و برادرانش سال‌ها در دربار کریم‌خان زند می‌زیستند. حسینقلی خان و مرتضی قلی‌خان، برادران او، از طرف کریم‌خان زند مدتی حکومت و نیابت حکومت دامغان را داشتند. میرزا علی‌خان امین‌الدوله می‌نویسد:

...حضور آغامحمدخان در دربار کریم‌خان زند و مطالعه احوال دولت و ملاقات امرا و اعیان مملکت و ریاضت و زحمت، قابلیت عزیزی او را تهذیب نمود که بتواند به دستورات اسلاف و آیین ترکتازی، پادشاهی ایران را به خود مسلم کند... (امین‌الدوله، ۱۳۷۰: ۱۰ و تعلیقات، ۱۰۵)

گرایش به موروثی بودن، در بعضی از مشاغل، از عواملی است که در انتقال میراث اداری به دوره‌های بعد نقش دارد. تقریباً بسیاری از مشاغل در دستگاه‌های حکومتی این ویژگی را دارند؛ از جمله، این خصیصه در امور مالی، کتابت و امور دفتری، منجمی و طبابت، تجلی بیشتری می‌یابد. بدین ترتیب تا حد بسیاری مشاغل اداری بدون تغییر باقی ماندند. اصطلاح‌های اداری گذشته، کاربرد خود را حفظ کردند و این امر در سطوح پایین‌تر پررنگ‌تر بود. با این حال، گسترش روابط سیاسی خارجی و از جمله ورود هیئت‌های نمایندگی سیاسی و نظامی دولت‌های اروپایی به ایران و حضور سفرا و دانشجویان ایرانی در سایر کشورها و برخوردهای نظامی ایران با دولت‌های همسایه، تأثیر زیادی بر این ساختار نهاد. از جمله خورموجی می‌نویسد:

...چون قواعد دول خارجه در ایران معمول و شایع گشت... منصب وزارت لشکر ایجاد

همچنین توسعه روابط خارجی ایران با دولت‌های دیگر در عهد سلطنت فتحعلی شاه زمینه ایجاد وزارت دول خارجه را فراهم ساخت. یا منصب آجودان‌باشی که در اوایل سلطنت محمدشاه قاجار ایجاد شد، بی‌تأثیر از این امر نبوده است (هدایت، ۱۳۳۹: ج ۱۰، ۱۲۸). تشکیلات کشوری متشکل از دو بخش دربار، درگاه یا بارگاه و نیز دیوان بود. دیوان اعلا در دوره قاجار از تشکیلات دربار مجزا شده بود. دربار یا بارگاه شامل خانۀ پادشاه و کلیه خدمۀ عالی‌رتبه و پایین‌رتبه و حرمسرای او بود. به عبارت دیگر، اداراتی که امور شخص شاه را انجام می‌دادند و موسوم به «بیوتات سلطنتی» بودند، بخش دربار را تشکیل می‌دادند (مستوفی، بی‌تا: ج ۱، ۳۸۰). دیوان نیز متشکل از وزیراعظم و سایر دست‌اندرکاران، شامل مستوفیان، منشیان و محوران، لشکرنویسان و... بود.

تشکیلات اداری در اوایل دوره قاجاریه و در سلسله‌مراتب فروتر تا حدّ زیادی محدود بود ولی در مراتب بالا، علاوه بر شاه، صدراعظم و دو مقام عمده مالی، یعنی مستوفی‌الممالک و لشکرنویس‌باشی و نیز منشی‌الممالک حضور داشتند (سپهر، ۱۳۴۴: ج ۱، ص ۲۵۵) و افزون بر آن، از وجود منصب معیرالممالکی و ملاباشی نیز در دستگاه اداری سخن به میان آمده است. (همان، ج ۲، ۱۶۰؛ عضدالدوله، ۱۳۵۵: ۹۹)

واگذاری مناصب دولتی به افراد براساس مقررات خاصی انجام نمی‌شد. وابستگی به خاندان سلطنت، وراثت و حتی نظر نمایندگان دولت‌های خارجی نیز در انتصاب افراد مؤثر بود و در این میان، فروش مناصب نیز سهم قابل توجهی را به خود اختصاص می‌داد (سیمونیچ، ۱۳۵۳: ۹۵؛ سپهر، ۱۳۴۴: ج ۱، ۳۵۴؛ کرزن، ۱۳۶۲: ج ۱، ۵۷۱ و ۵۸۸). ایالات و نواحی مختلف کشور غالباً به وسیله شاهزادگان قاجار و یا حکمرانان وابسته به این خاندان اداره می‌شد و استقرار ایشان در تحکیم مبانی سلطنت مؤثر بود. از نظر اداری، بالاترین مقام ایالت پس از شاهزاده، وزیر ایالت و یا وزیر شاهزاده بود و او مربی و مشاور شاهزاده در اداره ایالت محسوب می‌شد و بر کلیه امور اداری و مالی ایالت نظارت داشت و ارسال منظم مالیات به مرکز از مهم‌ترین وظایف او بود.

به نقل از مورخان دوره قاجار، مقامات مهم دولتی (هیئت دولت) متشکل از صدراعظم با لقب

درآمدی بر ریشه‌شناسی نهاد دیوان‌سالاری ایران در... ۱۲۳

«اعتمادالدوله»، وزیر استیفاء با لقب «مستوفی‌الممالک»، وزیر لشکر با لقب «لشکرنویس»، رئیس دفتر مخصوص با لقب «منشی‌الممالک» و صاحب دیوان با لقب «صدرالممالک» بودند. توجه به هریک از دیوان‌ها و وظایف هریک از مقامات، مؤید این مطلب است که دولت‌ها در همه دوره‌های تاریخ تا قبل از اواخر قرن نوزدهم و بیستم میلادی صرفاً وظایف سیاسی را برعهده داشته‌اند و فقط پس از تکوین تمدن صنعتی و تحولات ناشی از آن است که وظایف حکومت از محدودیت سیاسی خارج می‌شود و با صورتی پیچیده به فعالیت‌هایی که بیشتر جنبه تأمین امور عمومی دارند گرایش می‌یابد.

هرچند دگرگونی حاصل از سیر افکار انقلابی اجتماعی و حکومت‌های اروپایی را در ایران روزگار سلاطین قاجار باید تقلید ناقص و نارسایی از تشکیلات حکومت‌های غرب دانست، بی‌شبهه می‌توان آن را به‌عنوان ایجاد زمینه اصلاحات و فراهم‌سازی بستر تحول عمیق در ترکیب سازمان حکومت و دولت‌ها به‌مفهوم واقعی در حکومت پارلمانی عصر مشروطیت پذیرفت.

ایران و تشکیلات اداری آن در آستانه ورود افکار مترقی

قبل از هر چیز ساختار اجتماعی ایران در سال‌های آغازین دوره دوم حکومت قاجار قابل بررسی است. چنان‌که ذکر شد، تمامی سلسله‌های مهم ایرانی از زمان آل بویه تا حکومت قاجار یا اجداد و دودمانی قبیله‌ای داشته‌اند و یا برای رسیدن به قدرت بر قدرت‌های نظامی قبیلگی تکیه کرده‌اند، و بدین ترتیب، قبایل کوچ‌نشین در ابتدای عصر قاجار، حدود نیمی از جمعیت ایران را تشکیل می‌دادند. (کدی، ۱۳۷۵: ۵۷)

در همین سال‌ها سیاست ایلی و سیاست نظامی رابطه‌ای تنگاتنگ با یکدیگر داشتند. سربازانی که از ایلات احضار می‌شدند، به‌ویژه قبل از اصلاحات نظامی دوره ناصرالدین‌شاه، بخش عمده‌ای از نیروهای نظامی کشور را تشکیل می‌دادند. این نیروهای خودمختار و قدرتمند نظامی قبایل، تأثیر فراوانی بر ساختار اجتماعی و اقتصادی ایران و بر روند کلی سیاسی کشور باقی گذاشتند، به‌طوری‌که به‌هنگام ضعف حکومت مرکزی و یا عدم تمرکز قدرت، نهادهای قبیله‌ای راه خودمختاری در پیش می‌گرفتند (ملکم، ۱۳۶۲: ۳۵۵)^(۴). تا آغاز

دوره مشروطه، ساختار اجتماعی ایران شامل طبقات ممتاز شهری^(۴) (درباری تاجر، روحانی)، متوسط شهری (صاحبان حرفه و کارگزاران دولت) و طبقه پایین (مزدبگیران) بودند. جامعه روستایی را مالکان عمده، خرده مالک و رعیت خوش نشین تشکیل می دادند.

نیرومندترین واحد سیاسی یا دربار، شامل خاندان قاجار بود که بر دولت استیلا داشت و از آن ارتزاق می کرد. مخارج دولت از راه فروش مقامات دیوانی، جمع آوری مالیات و درآمد املاک تأمین می شد. در مجموع، هیئت حاکمه^(۶)، حدود ۲ درصد جمعیت را تشکیل می داد و اهرم های قدرت مطلقه را در دست داشت.

طبقات تجار^(۷)، روحانیان^(۸) و مالکان عمده، خارج از دستگاه دولت و تحت سلطه طبقه دولتی بودند (برزین، ۱۳۷۳: ۱۵). چنان که گفته شد، ساختار روستایی ایران، شامل پنج طبقه متمایز بود: اول، طبقه زمیندارانی که در روستاها زندگی نمی کردند^(۹)؛ دوم، دهقانانی که با اربابان مرتبط بودند، همانند مباشر، کدخدا و...؛ سوم، دهقانانی که فقط به اندازه استقلالشان از مالکان بزرگ زمین و دارایی داشتند؛ چهارم، زارعینی سهم بر یا برزگران فاقد زمین؛ پنجم، دهقانان بی زمین و بدون حق کشت (خوش نشین ها). به هر حال، به رغم مالکیت وسیع دولت بر زمین ها و عدم تضمین انتقال زمین به ورثه، روستاها از جهت اقتصادی متکی به خود بودند؛ اما به دلیل فاصله های زیاد، عدم امنیت و نبودن راه های مواصلاتی به لحاظ جغرافیایی از یکدیگر جدا بودند (لمبتون^۱، ۱۹۵۳: ۲۸۰). نتیجه آنکه در ایران هرچه یک طبقه اجتماعی رابطه نزدیک تری با دولت داشت، قدرت و مالکیت آن نیز بیشتر در گرو دولت بود. نکته مهم و قابل توجه دیگر در ساختار سیاسی و تشکیلات اداری ایران در رابطه با افکار مترقی، توجه به وضعیت — صنایع و اقتصاد در ایران است. به رغم تلاش های مختلفی که تا پایان قرن نوزدهم میلادی برای صنعتی شدن در حوزه های مختلف به عمل آمد، اساساً وضع صنعت در ایران با آنچه که در اروپای هنگام انقلاب صنعتی و پس از آن مشاهده می شود هیچ گونه قربانی نداشت و وضع صنعت در ایران حتی بدتر از وضع کشاورزی بود (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۶۶). ورود کالاهایی نظیر منسوجات، قند و شکر به ضرر محصولات داخلی بود و به طور لاینقطعی ادامه داشت. نفوذ قدرت های اروپایی در ایران و افزایش قابل ملاحظه کالاهای وارداتی

1. Lambton

موجب شد که در پاره‌ای از اقالام، ایران از مقام صادرکننده (مثل حبوبات) به مقام واردکننده آنها تنزل کند (عیسوی، ۱۳۶۲: ۱۰۸). در واقع می‌توان دریافت که با رونق تجارت خارجی در این دوره، ایران از یک اقتصاد خودبسند به یک اقتصاد وابسته تبدیل شد.

ورود به عرصهٔ منازعات بین‌المللی

بدون اینکه به تاریخ روابط خارجی ایران طی سدهٔ نوزدهم میلادی داخل شویم، آثار و عواقب ورود ایران به عرصهٔ نظام جهانی و تأثیر آن بر اقتصاد، سیاست و مسائل اجتماعی از منظر تحولات ایجادشده در تشکیلات اداری را تجزیه و تحلیل می‌کنیم. باتوجه به موارد مذکور، تا قرن نوزدهم در اروپای غربی، تحولات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی رخ داد که چهرهٔ آن جوامع را دگرگون ساخت و سوای سایر حوزه‌ها در حوزهٔ اقتصادی، به‌ویژه صنعت، این تحول تمایل فزاینده‌ای را برای کسب سود بیشتر در مرحلهٔ رقابتی از طریق صدور کالا به مناطق دیگر و و غارت مواد خام آن کشورها موجب شد. در این بین کشورهایی که اقتصاد عقب‌مانده‌تر دارند، ساختار اقتصادی نابهنجارتری پیدا می‌کنند که دست بر قضا، هم نقاط ضعف نظام قدیمی و هم نقاط ضعف نظام سرمایه‌داری را دارند. (سیف، ۱۳۷۳: ۳۰۹)

ایران به حکم ویژگی‌های اقتصادی - سیاسی و جغرافیایی‌اش در جرگهٔ سرزمین‌های بسیار بااهمیت قرار گرفت و خواه ناخواه به پهنهٔ بازی‌های سیاست جهانی گام گذاشت و عملاً بازیچهٔ نقشه‌ها، تاکتیک‌ها و استراتژی‌های گسترش‌خواهانهٔ کشورهای بزرگ شد. ایران در همسایگی افغانستان و عثمانی و میان هند و انگلیس و دیگر کشورهای فزونخواه که چشم طمع به هند دوخته بودند قرار داشت. از پایان قرن هجدهم، ایران که در کنار مرزهای غربی هند قرار داشت، در نظر کسانی که با امور کمپانی هند شرقی در لندن و کلکته سروکار داشتند اهمیت جدی پیدا کرد که ناشی از نگرانی آنان از تهدید دشمنان خارجی نسبت به اموالشان در هندوستان بود. این امر بریتانیا را به‌گونه‌ای فزاینده در ایران درگیر ساخت. افغانستان، فرانسه و روسیه هر یک به نوبهٔ خود هندوستان را تهدید می‌کرد و علاقهٔ اصلی بریتانیا در ایران متوجه حفظ استقلال و تمامیت ارضی ایران به‌عنوان عنصری در دفاع از امپراتوری هند بود.

از سوی دیگر، روسیه نیت‌های توسعه‌طلبانه در ایران داشت و در سال‌های آغازین قرن نوزدهم، تمامی ایالات ایران را در شمال رود ارس و در میانه همین قرن، قسمتی از خاک ایران را در شمال شرقی به تصرف خود درآورد. این جریان نه تنها خشم، بلکه هراس نیز برانگیخت. ایرانیان خواستار قیمومیت هیچ‌یک از این دو قدرت نبودند و نیروی زیادی به کار می‌بردند تا آنها را علیه یکدیگر بازی دهند. از طرف دیگر، فشار و احساس غبنی که حاصل از شکست و معاهدات ننگین گلستان و ترکمنچای و نیز جنگ‌های ایران و انگلیس^(۱۰) در سال‌های ۱۸۵۶-۱۸۵۷ م. / ۱۲۵۴-۱۲۵۳ ه. ق. بود، سبب شد که ایرانیان بخواهند از ترقی و پیشرفت‌های فنی اروپای غربی تقلید کنند. هنگامی که فنون غربی به تدریج به ایران راه یافت و به کار گرفته شد، سازمان‌های سیاسی توانستند اقتدار خود را تأثیرگذار سازند. از طرفی، طبقات مذهبی که آشکارا مخالفت خود را نمایان ساخته بودند، توانستند از احساس و علاقه مذهبی که احساس مشترک میان همه مردم بود، استفاده کنند و آن باور قدیمی را که حس ایرانیت بود — در اثر فردوسی تداوم یافته بود و در زبان فارسی تجلی می‌یافت و زنده مانده بود — با تأکید بر فرهنگ ایرانی، با همبستگی قدیم مذهبی به صورت یک همبستگی ملی درآوردند. جامعه که تمایل به نوسازی در روشنفکران آن شدت گرفته بود، با کمک طبقات مذهبی مقاومت خود را در برابر تجاوز خارجی به شکلی تازه ادامه دادند و نوسازی جامعه را با بازگشت به اسلام برابر دانستند. به گفته ملک‌خان: «... به اندیشه نوسازی کسوت اسلام بپوشانند.» (لمتون، ۱۳۷۹: ۱۲۳)

به همان سان که فیلسوفان اسلامی در سده‌های نخستین کوشیده بودند تعالیم باستان را با اسلام همسان کنند، هم در سده‌های نخستین و هم در قرن نوزدهم، طبقات مذهبی به‌طور کلی در برابر تغییر مقاومت می‌کردند، اما هنگامی که فشار فزونی گرفت، به شیوه‌های تازه‌ای توسل جستند تا آن تقاضاها برای تغییر را مهار کنند. فشار روس‌ها و تلاش ایران برای گرفتن انتقام از آنان سبب شد که بسیاری از رجال ایران برای فرار از ستم شاه از یک سو و گشوده شدن درهای تجارت با تجار غربی از سوی دیگر، سرسپرده و تحت‌الحمایه یکی از قدرت‌های بزرگ ذی‌نفوذ در ایران شوند (واتسون، ۱۳۴۸: ۲۳۱). همان‌گونه که بیان شد، نشانه‌های تازه در تفکر سیاسی افراد نیز ظاهر می‌شد؛ برای مثال، در آثار «رستم‌الحکما»^(۱۱)،

درآمدی بر ریشه‌شناسی نهاد دیوان‌سالاری ایران در... ۱۲۷

آگاهی‌های مقدماتی راجع به تأثیر متقابل امور سیاسی و اقتصادی وجود دارد. هراس از دخالت انگلیس و فساد و استبداد رایج در ایران به چشم می‌خورد. انشای کتاب *رستم/تواریخ* این احتمال را می‌دهد که نه فقط در میان دانش‌آموختگان بلکه در میان آنان که راجع به رفتارهای سنتی تردید آغاز کرده بودند، محفلی از نویسندگان وجود داشته است که میل به تغییر در آنان به‌شدت در حال رشد بوده است. لیدی شل^۱ (۱۸۵۶: ۲۱۴-۲۱۳) که در آن هنگام در ایران حضور داشته است، می‌نویسد:

عموم ایرانیان، گرایش به تغییر دارند...

الگوهای تغییر، به احتمال قریب به یقین، حاصل تماس با تمدن بیگانه اروپایی در زمینه‌های نظامی و سیاسی بود، در نخستین هنگامی که شماری از نمایندگان سیاسی، مربیان نظامی خارجی مشاوران و ماجراجویان در ایران حضور پیدا کردند.

یکی از خصوصیات عجیب ارتش ایران در دوران سلطنت فتحعلی‌شاه وجود لشکری از فراریان مسلمان روس بود. گرچه پیشرفت‌هایی در زمینه تاکتیک‌های مقدماتی و سازمان نظامی به‌دست آمد، تقریباً هیچ پیشرفتی از نظر انضباط، پرداخت منظم حقوق، تدارکات و تشکیل افسران حرفه‌ای حاصل نشد. با این، حال هیئت‌های نظامی غیرمستقیم، دگرگونی سیاسی و اجتماعی را پروراندند. در نتیجه حضور آنان، عباس میرزا، دو ایرانی جوان را در سال ۱۲۲۶ ه. ق. و پنج نفر دیگر را در سال ۱۲۳۰ ه. ق. برای تحصیل به انگلستان فرستاد. یکی از این دانشجویان میرزا صالح شیرازی است که بعدها نقش مهمی در ترویج دانش اروپای غربی در ایران ایفا کرد. قرار بود وی انگلیسی و فرانسوی بخواند و یکی دیگر باید طب فرا می‌گرفت؛ سومی مهندسی و استحکامات، چهارمی افسر توپخانه و سواره‌نظام و پنجمی هنر تفنگ‌سازی را باید می‌آموخت. (فلور^۲، ۱۹۹۰: ۱۳۴)^(۱۲)

هیئت‌های نظامی در زدودن بدگمانی به طب غربی نیز به‌طور غیرمستقیم نقش داشتند.^(۱۳)

تلاش‌های اصلاح‌گرایانه برخی از دولتمردان

بی‌تردید شکست نظامی ایران از روسیه، برخی از دولتمردان را بر آن داشت تا به فکر

1. Lady Mary Leonora Sheil

2. Floor, Williem

پاره‌ای اصلاحات نظامی، اقتصادی و اجتماعی بیفتند.

یکی از کسانی که ضرورت این تغییرات را درک کرد عباس میرزا بود (عبدالشکور، ۱۳۷۷: ۲۸۱). در این دوره، ایران بدون واسطه با سیاست اروپایی روبه‌رو شد و به عبارت بهتر، به دامن سیاست اروپایی افتاد و در اندک زمانی فهمید که آمادگی مقابله با آن را ندارد، مگر اینکه با سلاح تمدن جدید مسلح شود. (محبوبی اردکانی، ۱۳۵۴: ۴۹)

عباس میرزا در نخستین جنگ ایران و روسیه پی برده بود که ایجاد نظام جدید الزامی است و از این رو برای تأمین و تجهیز ارتش، کارخانه توپ و تفنگ‌سازی در تبریز ساخت و اداره ترجمه‌ای دایر کرد تا نظامنامه و مقررات مهندسی - نظامی را تدوین کند و برای تضمین اقدامات مذکور، اولین دفاتر دائمی نمایندگی ایران را در پاریس و لندن افتتاح کرد. وی برای تأمین نیروی این نهاد، نخستین گروه از محصلان ایرانی را به اروپا اعزام کرد (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۶۸)^(۱۴). اقدامات عباس میرزا، به‌ویژه در مورد قطع حقوق و مستمری‌ها و مخارج غیرلازم دربار مخالفت‌هایی را برانگیخت.

دومین دوره اصلاحات در ایران با اقدامات امیرکبیر شروع شد. شایان ذکر است که کانون اصلی اندیشه‌های اصلاح‌طلبانه در ایران، نخست در دستگاه دولت به‌وجود آمد و نوآوران اولیه از میان زمامداران و وزیران برخاستند که مسئولیت اداره کشور را برعهده داشتند (آدمیت، ۱۳۵۵: ۱۶۴). ذکر این نکته ضروری است که ترقی‌خواهی و انتقاد اجتماعی و سیاسی که امیرکبیر به‌عنوان مصلح اداری - اجتماعی، حامی، مشوق و مروج آن بود، در مرحله تعقل جدید دوره قاجار از دو عامل اصلی شکل گرفته بود: یکی ارتباط با کشورهای خارجی^(۱۵) و درک لزوم پیشرفت و دیگری نوشته‌های اجتماعی و سیاسی که از اندیشه‌های جدید تأثیر و مایه گرفته بودند. نوشته‌هایی که نظام سیاسی را به انتقاد گرفته و در مسائل اجتماعی غور کرده بودند و خواهان اصلاح و ترقی در درون نظام حاکم بودند و جملگی بر ظلم حکومت و ظلمت روحانیت حمله می‌بردند؛ خواه پوشیده و خواه آشکارا. اغلب این نویسندگان، از خدمتگزاران دولت بودند و برخی از تربیت‌یافتگان مکتب دیوان. در آن میان، زن روشن‌اندیشی به‌نام تاج‌السلطنه - دختر ناصرالدین شاه - هم شناخته شده است (آدمیت و ناطق، ۱۳۵۶: ۸۸) و یا یکی از کارگزاران دولت که نویسنده توانایی بود و پرورده دستگاه

درآمدی بر ریشه‌شناسی نهاد دیوان‌سالاری ایران در... ۱۲۹

مستوفیگری میرزا محمدحسین خان فراهانی دبیرالملک. وی سال‌ها منشی مخصوص میرزا تقی‌خان امیرکبیر بود. گرچه اثر او در سال ۱۲۸۷ ه. ق. و بعد از مرگ امیرکبیر به‌رشته نگارش درآمده است^(۱۶)، دبیرالملک از ترقیخواهان و ستایشگران میرزا تقی‌خان امیرکبیر بود. وی ترقی و تنزل دولت را در قیاس تاریخی و با مآخذ اعداد و ارقام رسمی نشان می‌داد و از این‌رو امیرکبیر بی‌تردید درهنگام کار با وی حشر و نشر داشته و از افکار و عقاید او آگاهی داشته است.

آگاهی‌های حاصل از رشد اجتماعی و اقتصادی کشورهای خاورزمین و به‌ویژه ایران در روزگار قاجار، بیشتر از قبل توجه را برمی‌انگیزد و از این‌رو تاریخ‌نویسی با نگاه به دستگاه اداری و تشکیلات کشوری ایران به روزگار قاجاریان، به‌ویژه عصر و دوران ناصرالدین‌شاه، بیشتر می‌نگرد.

گذشته از مناسبات بین‌المللی، زندگی خصوصی قاجاریان، ناکامی‌های دولتمردان در سیاست و ارتباط سیاسی با عهدشکنی‌های انگلستان و روسیه و تصرف مواضع کلیدی اقتصادی و سیاسی ایران به‌دست آنان و بهره‌کشی جهان سرمایه‌داری از ایران، بی‌گمان باید به روشنگری تلاش برای انجام اصلاحات - فعالیت‌های میرزا تقی‌خان امیرکبیر - و جز اینها توجه کرد؛ اما نگاه به موارد و نقاط و نکات چگونگی تحول و توسعه و پیشرفت تشکیلات به‌تنهایی کافی نیست و به‌موازات آن باید از دلایل بسیاری برای واپس‌مانی اجتماعی - اقتصادی ایران، نظیر: محیط جغرافیایی، ترکیب چندین قبیله‌ای و چندین زبانی مردم (که بازدارنده یکپارچگی ملی است)، سازمان اجتماعی فرسوده که همچنان سخت‌جانی می‌کرد و سیاست استبدادی به سرکردگی شخص شاه خودکامه که به یاری انگشت‌شماری از نزدیکانش حکومت می‌کرد، کوچ‌نشینان، سستی مخابراتی و مواصلاتی، تجزیه‌طلبی ولایات، آداب گوناگون سنتی و اجتماعی وابسته به تعلق دینی و یا قومی قبیله‌ای، هلاکت توده‌های مردم در پی خودسری زمامداران، عملیات جنگی، بیماری‌های همه‌گیر و قحطی‌ها سخن به‌میان آورد تا عدم رشد و عوامل بازدارنده رشد ایران به‌درستی مورد بررسی قرار گیرد.

به دیگر سخن، می‌توان این مسئله را نیز تحلیل کرد: ویژگی اساسی جامعه سنتی

(زمینداری بزرگ قرون وسطایی) و نظام دیوان‌سالاری سنتی، بر ساخت واقعی اقتصادی شهرها و روابط روستایی و عشیره‌ای اثر گذاشته بود و در ایران، در یک زمان، سه نظام اجتماعی شهری، روستایی و عشیره‌ای با یکدیگر همزیستی داشتند، که برای رشد هر یک از آنها و نیز برای کل نظام اجتماعی دارای اهمیت بوده است. نظام اجتماعی، پیوسته میان مرکزیت و عدم مرکزیت در نوسان بوده است. اشرافیت به شدت وجود داشت ولی اشراف محلی پراکنده بودند و در جبهه واحدی با خودکامگی مخالفت نمی‌کردند؛ شاه خودکامه، برای همه گروه‌های اجتماعی مردم، مرجع داوری بوده است و روابط درونی شهرها و مناسبات پولی - سرمایه‌داری سنتی - ساختی ویژه داشت (اشرف، ۱۹۷۰: ۳۱۳-۳۱۲)^(۱۷). با توضیح مختصری که ارائه شده ذکر این مسئله لازم است که ساخت نظم استوار اجتماعی ویژه در ایران - زمینداران بزرگ و حکومت شخص شاه - اندک‌اندک دچار لرزش‌های ساختاری شد و واحدهای تازه اجتماعی پدید آمد و روابط نوین اجتماعی - اقتصادی شکل گرفت. جمیز فریزر^۲ (۱۸۳۴: ۲۹۲) می‌گوید:

چهار گروه اساسی مردم ایران را که از نظر حال و روز اقتصادی و حقوقی، با یکدیگر به شدت تفاوت داشتند می‌توان بازشناخت: طبقه بالا - مردم وابسته به دربار، دستگاه اداری (کشوری و لشکری) دولت و ولایت‌ها که مالکیت موروثی بر زمین داشتند و یا قاجارها به آنان زمین اعطا کرده بودند؛ مردم شهرها، بازرگانان، کسبه، پیشه‌وران و نیز روحانیان؛ دهقانان مورد استثمار؛ و کوچ‌کنندگان. ساخت طبقه حاکمه، به‌ویژه در دوران اولیه قاجارها، به ساختار بوروکراسی آن دوره، شکل منحصر به فردی می‌داد که بیشتر بازتابی بود از بزرگ‌زمینداری رشدیافته شرقی با ویژگی استبدادی حاکمیت دولتی آن که تا اواسط قرن سیزدهم ه. ق. نیز همچنان جان داشت. که البته انحطاط آن از آغاز قرن بیستم میلادی شروع شد.

شایان ذکر است که رسیدن قاجارها به حکومت برای روحانیت شیعه مایه وجد نبود. قاجارها نیز تلاش نکردند تا روحانیت را به اداره دولت بکشانند و حتی با ستاندن برخی از اوقاف از آنان، به آنها زیان مالی زدند. اما در زمان فتحعلی‌شاه و محمدشاه مواضع روحانیت محکم‌تر شد. تلاش امیرکبیر برای کاهش نفوذ روحانیت، مایه مخالفت با صدرالعظم نوین و عزل او شد (رائین، ۱۳۶۲: ۱۸۰؛ هدایت، ۱۳۳۹: ج ۹، ص ۴۵۶؛ آدمیت، ۱۳۵۵: ۴۲۲-۴۲۱). امام جمعه تهران که امیرکبیر او را برکنار کرده بود از انگلیس تقاضای استمداد کرد. گذشته از

وضع روحانیت که نفوذ روزافزونی می‌یافتند، باید به این مسئله اشاره کرد که پایه اقتصادی شهرهای ایران، تولیدات پیشرفته پیشه‌وری، بازرگانی و کشاورزی بود. نقش شهرها در ایران اندک‌اندک افزایش یافت و پدیدآیی روش سرمایه‌داری به سرعت آغاز شد. شهر، جوآنۀ فرهنگ نوین شد، ایدئولوگ‌های مبارز ضدزمینداری و ضدامپریالیستی را پروراند و هسته اساسی نیروی محرکه را ساخت و سازمان‌ها و شکل‌های تازه حکومت را پدید آورد.

شهر درمقابل تاخت و تاز کوچ‌نشینان بهتر محافظت می‌شد. بودن مقامات اداری، شهر را بیشتر سروسامان می‌بخشید و اشراف زمیندار هم در شهرها می‌زیستند. مقر خان‌های بزرگ و درگاه حکمرانان نیز در همین جا بود. شهر امکانات بیشتری برای دفاع داشت و جامعه دینی و اتحادهای درون‌محله‌ای را میسر می‌ساخت. نمی‌توان نقش شهر را از نقش مراکز دینی واقع در آن جدا کرد. بازار، مرکز اقتصادی و اداره آن با داروغه — این مهم‌ترین عنصر دیوان‌سالاری قدیم قاجار — بود. مقام داروغه بالا و زیردستان او مانند گزومه‌ها، مختاران مایشاء شهرها بودند. گرچه همه شهرها یکسره دراختیار بزرگ‌زمینداران بود، بازرگانان از نظر شمار و نفوذ، بزرگ‌ترین گروه اجتماعی در شهرها بودند و بخش ممتاز جامعه به‌شمار می‌رفتند. از دیگر مسائل قابل‌توجه که به آنها اشاره می‌شود، پیشه‌وران و به‌دنبال آن، مقررات بازرگانی و محاسبات بین‌المللی است که تازه در ایران رایج شده و مانع از بازرگانی بود.

نظام محاسبات بسیار ناقص بود و در دفترها ثبت نمی‌شد. از سازمان دقیق پرداخت حواله و برات‌ها خبری نبود. بازرگانی خارجی کنترل نمی‌شد و حق تعیین شرایط بازرگانی، در صلاحیت مقامات محلی ولایات بود. بازرگانان اروپا اغلب نیازهای ایران، به‌ویژه اسلحه آتشین را تأمین می‌کردند. نظام باز خرید عوارض گمرکی از رشد بازرگانی می‌کاست اما حکومت نیز از دادوستد قاچاق بازرگانان آگاه بود.

در چنین شرایطی اندیشه‌های روشنگری و اصلاح‌طلبی همراه با مخالفت با خودکامگی شاه پدید آمد. این اندیشه‌ها گاه در طبقات زیردست که خواستار بهبود اداره دولت، مراعات قانون و نیز رشد اقتصادی و فرهنگ بودند، دیده شد و میرزا تقی‌خان وزیر (وزیر اعظم) و سپس سرفرمانده قوای ولیعهد در آذربایجان که صدراعظم ناصرالدین‌شاه نیز شد، فعالانه

به هواداری از انجام اصلاحات برخاست. وی نماینده آن دیوان‌سالاری بود که تازه دیده به جهان گشوده بود. او با فرزندان و نوادگان قائم‌مقام پرورش یافت. او در میان فرهیخته‌ترین و آزاداندیش‌ترین نمایندگان طبقه حاکمه آن روز — ولیعهد عباس‌میرزا، قائم‌مقام اعظم ابوالقاسم فراهانی و اطرافیان آنان — می‌زیست که می‌توانستند آزادانه درباره‌ی عالی‌ترین سیاست داخلی و خارجی ایران گفت‌وگو کنند. در چنین محیطی بود که اندیشه‌های میرزا تقی‌خان شکل گرفت و او سعی در جامعه‌ی عمل پوشاندن بر آنها را داشت. ویژگی‌های شخصی وی: خردمندی، مهارت در انجام کارهای دفتری، استعداد سازماندهی، برخورداری از پشتیبانی قائم‌مقام و ولیعهد، او را به سرعت به سوی پیشرفت سوق داد. او منشی خاص قائم‌مقام میرزا ابوالقاسم و پس از وی مأمور دیوان عباس‌میرزا ولیعهد شد. با برتخت نشستن ناصرالدین‌شاه، به صدارت عظمی نشست و القاب «امیر کبیر» و «تابک اعظم» یافت. (آدمیت، ۱۳۵۵: ۱۹۷)

طی سه سال، امیر کبیر به انجام اصلاحاتی مشغول بود که باید تا اندازه‌ای اداره‌ی مملکت را نوین و استوار کند، موقعیت شاه را تحکیم بخشد، خودسری مقامات کشوری و مداخله‌ی روحانیان در امور دولت را محدود سازد، اقتصاد کشور را تقویت کند و قدرت جنگی را افزایش دهد. تمامی این مسائل نخستین نقض جدی حقوق زمینداران بزرگ و ملائی بود که در طول چند سده‌ی پیاپی به این کارها خو گرفته بودند و آن‌را حق مسلم خود می‌دانستند. امیر کبیر ضمناً اعتقاد داشت که اسلام در شکل سنتی‌اش مانعی برای اصلاحات در ایران نیست و بازسازی جامعه‌ی ایران بر پایه‌ی بنیادهای نوین مذهبی — چنان‌که با بیان پیشنهاد می‌کردند — برای او پذیرفتنی نبود.

امیر کبیر بر سر آن بود تا ایران را بدون دگرگون‌ساختن بنیادهای مذهبی، نوسازی کند. در این هنگام، اقدام به تشکیل کمیسیون‌های دولتی برای رسیدگی به دستگاه اداری و وظایف مأموران، میزان پرداخت حقوق و مستمری‌های گوناگون و اندازه‌ی مالیات‌هایی که گرد می‌آمد، کرد. کار کمیسیون‌ها، توجه را به ساخت دولتی و اداره‌ی مملکتی کشاند و انگیزه‌ی ارزیابی فعالیت برخی از اشراف عالی‌مقام شد و دلایل قانع‌کننده‌ای بر نقص دستگاه اداری به دست داد. در پی رسیدگی‌ها، موارد خلاف‌های وقیحانه و سرپیچی از انجام وظیفه‌های

درآمدی بر ریشه‌شناسی نهاد دیوان‌سالاری ایران در... ۱۳۳

مستقیم، آشکار شد. موارد بسیاری دیده شد که حکمرانان ولایت‌ها و شهرهای بزرگ، در پایتخت، در جوار دربار شاه می‌زیستند و در محل، نوکران و یا خویشاوندان ایشان، کارها را به‌جای آنان «داره» می‌کردند.

در پی اصلاحات اداری، دستگاه کارمندان کاهش یافت. برای همه ادارات، جانشین — وزیر — تعیین شد که مأموران فرهیخته طراز اول برای آن معین می‌شدند. حقوق مأموران کاهش یافت و کار در دو جا ممنوع شد؛ به عبارت امروزی، دو شغله بودن ممنوع شد. این تدبیرها، بی‌درنگ، اردوی بزرگ منصب‌دارانی را که به آنها «اجحاف» شده بود، علیه امیرکبیر برانگیخت.

رسیدگی به حق برخورداری از شرایط مالکیت بر روستاها و یا حق دریافت درآمد آنها با برات، مایه نگرانی زمینداران شد. در پی رسیدگی به حق مالکیت، بخشی از فتوادل‌ها و مأموران از درآمد محروم شدند. رسیدگی به زمین‌های دولتی و خصوصی، ترتیب‌یافتن و فهرست تازه‌ای را میسر ساخت که هرچند به‌هیچ روی فراگیرنده همه زمین‌ها نبود، براساس آن، در میزان مالیات زمین و دام تجدیدنظر شد. به‌احتمال، تدبیرهای دارای ویژگی اقتصادی، کمتر از همه، مایه دشواری شد: ساختن چند کارخانه اسلحه‌سازی، شیشه‌سازی، بافندگی و دادن کمک مالی به پیشه‌وران و نخستین کارفرمایان ایران، ترمیم شبکه آبیاری و ساختمان سدهای تازه در کنار کارون و در گرگان، بهسازی راه‌ها، ساختمان کاروانسراها و بازارها، آبادانی شهرها، پیروی از سیاست حمایت‌کننده محدودیت بازرگانی بازرگانان بیگانه و تشویق بازرگانان ایرانی، از میان بردن گمرک داخلی، تشویق اتباع ایران در استخراج معادن و جز اینها ...

امیرکبیر به آموزش و پرورش، همچون یکی از عوامل اصلی و اساسی پیشرفت اجتماعی، سیاسی و فرهنگی ایران می‌نگریست. او معتقد بود در کشوری با مردم بی‌سواد و دارای تعصبات خرافاتی و تفوق علوم فاضل‌مآبانه تهی و معیارهایی که برای انسان فرهیخته در سده‌های میانه بوده است، باید بیش از همه دانش این جهانی را رشد داد و از تعلیم سنتی خط و سواد در مکتب‌ها دست کشید. امیرکبیر توانست دارالفنون را دایر کند که در آنجا آموزش در رشته‌های نظامی، پزشکی و نوازندگی موسیقی آغاز شد (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۲۷۰). به ابتکار

امیرکبیر بود که نخستین روزنامه رسمی در ایران چاپ شد (اقبال، ۱۳۵۵: ۱۴۹) و چاپخانه و بیمارستان دولتی تأسیس شد. جوانانی برای فراگرفتن تکنیک به روسیه و دیگر کشورهای اروپایی و برای فراگرفتن تکنولوژی استخراج و تهیه نقره به ترکیه فرستاده شدند و تلاش گسترده برای ترجمه کتاب‌ها آغاز شد. (ثمره این تدبیرها، بسیار زود به دست آمد. در همان سال‌ها، فعالیت روشنگرانه ملک‌خان آغاز شد، لژ فراموشخانه پدید آمد و ملک‌خان لایحه انجام اصلاحات را به شاه پیشنهاد کرد).

شایان ذکر است که تدبیرهای امیرکبیر با عدم درک لایه‌های گوناگون مردم هم روبه‌رو شد. توده‌های مردم که تحت تأثیر شدید روحانیان بودند و به برداشتی منفی از دستورالعمل‌های زمامداران خو گرفته بودند، بدیهی است که به نوآوری‌های وزیر اول، که زمینداران محلی و روحانیان‌شان آنها را علیه وی برمی‌انگیختند، با بی‌اعتمادی می‌نگریستند.

چنین اصلاحاتی نمی‌توانست از پشتیبانی توده‌های مردم ایران که برای پذیرش و بهره‌گیری از آن آمادگی نداشتند، برخوردار شود. به مردم تلقین کرده بودند که سرمنشأی اصلاحات از نفوذ غرب است و برخی کارها نیز تحت تأثیر تنظیمات در ترکیه انجام می‌شود.

اصلاحات امیرکبیر به بنیادهای نظام زمینداری کاری نداشت، اما در تکامل دولت ایران - و دیوان‌سالاری - در روزگار نوین، مرحله‌ای پراهمیت بود. به‌رغم مرگ خود اصلاح‌طلب و دست‌کشیدن از برخی دگرگونی‌هایی که آغاز شده بود، این اصلاحات بر معاصران و نسل بعدی تأثیر مهمی گذاشت و به تکامل دستگاه دولت و رشد فرهنگ و شناخت ملی کمک کرد. ده سال پرتلاطم زمان او، تا اندازه‌ای در ایران، دوران چرخشی بوده است و تمامی تلاش‌های انجام‌گرفته برای بیرون‌رفتن از بحران ژرف اجتماعی - اقتصادی و سیاسی بود که دولت گرفتارش شده بود.

ناکامی اصلاحات امیرکبیر و از میان برداشتن او، نظم پیشین و سیاست خارجی پیشین را دوباره زنده کرد و برای ایران، دوران دشوار تازه‌ای آغاز شد.

با سقوط امیرکبیر، یک دوره طولانی تا روی کار آمدن میرزا حسین‌خان سپهسالار، پرونده اصلاحات تقریباً بسته شد. با اینکه ناصرالدین‌شاه در تمامی مدت سلطنت ذره‌ای

درآمدی بر ریشه‌شناسی نهاد دیوان‌سالاری ایران در... ۱۳۵

از خودمختاری حکومت و استبداد خویش کم نکرد، در دوره او تأسیسات جدیدی بنا نهاده شد که تا آن زمان سابقه نداشت. تشکیل شورای دولت (دارالشورای کبری که مرکب از صدراعظم و نه وزیر بود)، مجلس مصلحت‌خانه و تشکیل نخستین جمعیت سیاسی جدید به نام «مجمع فراموشخانه» از آن جمله‌اند. در محرم سال ۱۲۷۵ ه. ق. شش وزارتخانه تشکیل شد که عبارت بودند از: وزارت داخله، خارجه، جنگ، مالیه، عدلیه و وظایف و اوقاف. پس از مدت کوتاهی دو وزارتخانه دیگر: وزارت علوم و وزارت تجارت و صنایع به آنها افزوده شدند. (آدمیت، ۱۳۵۱: ۵۴)

جوهر نظام تازه دولت این بود که اداره حکومت از دستگاه متشکل صدارت به هیئت متشکل از وزیران شش‌گانه منتقل شود. مجموع این وزارتخانه‌ها شورای دولت را به وجود می‌آوردند. اعضای شورای دولت باید در صورت بروز امر مهمی برای دولت جلسه شورا تشکیل می‌دادند و درباب موضوع تصمیم‌گیری و گفت‌وگو می‌کردند و به دستور ناصرالدین‌شاه، میرزا جعفرخان مشیرالدوله به ریاست این شورا گمارده شد.

در سال ۱۲۷۶ ه. ق. فرمان تأسیس نهاد دیگری از سوی ناصرالدین‌شاه صادر شد. این نهاد «مجلس مصلحت‌خانه» یا «مشورت‌خانه عامه دولتی» نامیده شد. به همراه فرمان ناصرالدین‌شاه، کتابچه قواعدی نیز انتشار یافت که در ظاهر نشان از توجه شاه و حکومت به اداره عقلانی جامعه داشت^(۱۸). آدمیت در خصوص عاقبت کار مجلس مصلحت‌خانه که اعضای آن بیست و پنج نفر ذکر شده است، اظهار بی‌اطلاعی می‌کند. مسلم است که مخالفت تندی با بنیادهای جدید آغاز شد و از آثار آن بستن فراموشخانه بود. این مجمع که آن را میرزا ملکم‌خان بنا نهاده بود (محیط طباطبایی، ۱۳۷۲: ۹)، از مجامع فراماسونری اروپا الگوبرداری شده بود. میرزا ملکم‌خان در سال ۱۲۷۵ ه. ق. اولین رساله خود را درباره اصلاحات سیاسی و اداری تحت عنوان «کتابچه غیبی یا دفتر تنظیمات» تقدیم شاه کرد (الگار، ۱۳۶۹: ۲۹). بدون اینکه به بحث در خصوص فراموشخانه وارد شویم، ظاهراً مرام فراموشخانه، ترویج و تبلیغ اصول آزادی و انتقاد از استبداد و آشناکردن روشنفکران با پیشرفت مغرب‌زمین بوده است. (اصیل، ۱۳۷۶: ۲۶)

آدمیت مرام فراموشخانه را پرداخته عناصر گوناگون می‌داند که تألیفی است از اصالت

عقل، مشرب انسانیت، فلسفه علمی تحقیقی و اصول اعلامیه حقوق بشر (آدمیت، ۱۳۵۱: ۶۴). چندی از اصلاحات عباس میرزا و امیرکبیر و سپس ایجاد شورای دولتی و مجلس مشورتخانه و تأسیس فراموشخانه گذشته بود که در اوایل سال ۱۲۷۸ ه. ق.، رئیس شورای دولت، میرزا جعفرخان مشیرالدوله را با منصب متولی حضرت رضوی به مشهد فرستادند و از شورای دولت فقط اسمی باقی ماند. سوای اقدامات مردان بزرگی مانند عباس میرزا و امیرکبیر، در بسیاری موارد دیگر، شاه روزی از سر شرف دستور تأسیس می‌داد و روزی دیگر از بیم از دست دادن قدرت، فرمان توقیف. در واقع می‌باید پشت سر این اصلاحات جنبش اجتماعی قدرتمندی قرار می‌داشت که دولت را وادار به انجام اصلاحات کند. البته نمی‌توان اثرات مفید این اصلاحات را نادیده گرفت.

روند اصلاحاتی که با شکست اصلاحات امیرکبیر و اصلاحات درون دستگاه دولتی متوقف شده بود بار دیگر با روی کار آمدن میرزا حسین‌خان سپهسالار که مدت‌ها در خارج از ایران (فرانسه، هند، تفریس و استانبول) می‌زیست، از سر گرفته شد. کسروی می‌گوید:

سپهسالار چون مرد کاردان و نیکی بود، خواست در ایران تکانی پدید آورد و به کارهای دولتی سازمانی دهد. از لگام‌گسیختگی حکمرانان شهرها جلوگیری کند و رشوه را از میان بردارد. یکی از کارهای نیک او این بود که وزارتخانه‌ها و درباری با آیین اروپا پدید آورد.

مشیرالدوله برای اینکه ذهن شاه را نسبت به آنچه در غرب می‌گذشت آگاه کند، شاه را

به مسافرت به غرب ترغیب می‌کرد (کسروی، ۱۳۶۴: ج ۱، ۸). آدمیت می‌گوید:

روح عصر سپهسالار، حکومت قانون است: نظم قانونی برقرار گردد، حقوق اجتماعی مردم شناخته شود، حد قدرت معین باشد و اداره مملکت بر اصول استواری نهاده شود. تاریخ قانون‌گذاری جدید ایران با وزارت عدلیه سپهسالار آغاز گردید و دستگاه عدلیه جدید به کوشش او و میرزا یوسف‌خان مستشارالدوله تأسیس یافت. قوانین نو وضع شدند. دستگاه قضاوت استقلال نسبی پیدا کرد و قوانین اساسی نوشته شد. نظم قوانین جدید بر اصول موضوعه عرصی و بر پایه علم و عقل و درجهت عدالت و مساوات به وجود آمد... (آدمیت،

۱۳۵۱: ۱۷۳-۱۷۲)

البته نباید نادیده گرفت که حمایت از اقتصاد با غرب و جذب تجار خارجی با دو جریان دیگر همزمان شد و به اعطای امتیاز رویتز انجامید که ایران را انگلیسی‌ها واگذار کرد. این اعطای امتیاز، خطای فاحش و جبران‌ناپذیر سپهسالار است.^(۱۹)

جمع‌بندی

۱. نهاد دیوان‌سالاری به‌مثابه آئینه تمام‌نمایی است از جامعه و نقش و تأثیرات فراوانی در رشد و تعالی جوامع دارد. این نهاد، در رابطه‌ای ارگانیک و پویا با ساختارهای اجتماعی سیاسی فرهنگی اقتصادی و حقوقی و ایدئولوژیکی جامعه و تاریخچه همه آنها قرار دارد و دارای کارکردهای وسیع اجتماعی است.

۲. نهاد دیوان‌سالاری — همچون سایر پدیده‌ها و نهادهای اجتماعی — به‌یکباره پدیدار نشده است و دارای ریشه‌ها و پیشینه‌های ژرف اجتماعی و فرهنگی است. از این‌رو برای شناخت علمی و دقیق وضعیت آن ضرورت دارد که تبارشناسی و بازکوی شود. در واقع مشخصات نظام دیوان‌سالاری هر جامعه‌ای را باید در ریشه‌های تاریخی و فرهنگی و تحولات سیاسی اجتماعی و اقتصادی آن جست‌وجو کرد.

۳. به‌نظر می‌رسد ریشه بسیاری از نابسامانی‌ها و کارکرد نامناسب نظام دیوان‌سالاری کنونی را — که ویژگی‌ها و نظریه‌های نوین بوروکراسی به‌مفهوم علمی را بر نمی‌تابد — باید در خصوصیات و عناصر نهادینه‌شده تاریخی در آن بازشناسی کرد.

۴. مطالعه درباره دیوان‌سالاری ایران در دوره قاجار — با پیشینه‌ای چندده‌زساله — به این دلیل ضرورت و موضوعیت دارد که: اولاً این دوره مصادف است با تحولات پرثمر جوامع اروپایی و اندیشه‌های تجددخواهی و رونق بازار خردورزی و تفکر انتقادی در حوزه‌های سیاسی اداری اجتماعی و فرهنگی؛ ثانیاً ایران در این دوره برای نخستین بار شاهد فعالیت‌های جدی دولتمردان برجسته‌ای، نظیر قائم‌مقام فراهانی، امیرکبیر و سپهسالار است که به‌عنوان پیشقراولان تحول و اصلاحات، در ساختار سیاسی و اداری کشور نقش‌آفرین بودند؛ ثالثاً گسترش روابط خارجی و توسعه مناسبات با کشورهای خارجی و مشاهدات مقامات ارشد دولت ایران از پیشرفت و رشد این جوامع، به‌ویژه در قلمرو بوروکراسی، زمینه‌های ذهنی اصلاح و تحول را بیش از پیش در دولتمردان پدید آورد.

۵. به‌نظر می‌رسد، با مروری بر پیشینه تاریخی و واریسی نظام دیوان‌سالاری در دوره اول قاجار (که هم‌زمان با ورود افکار ترقی‌خواهانه در جامعه بود)، همچنین تأمل در ساختار اجتماعی و طبقاتی ایران و نفوذ قدرت شاه و دربار خودکامه و شاهزادگان و سران ایلات و

بازرگانان و روحانیان و مالکان بزرگ در نظام سیاسی و اداری کشور (که شاخصه مهم آن، فقدان قانون بود) و مطالعه درباره وضعیت نامناسب ایران در عرصه بین‌المللی و منازعات جهانی و در نهایت، با بررسی کوشش‌های، نه‌چندان موفق، ولی گرانمایه و اصلاح‌گرایانه برخی از نخبگان ارشد دولتی، بتوان نتیجه گرفت که در دوره اول قاجار، در این نهاد نقش‌آفرین در توسعه، تحولی بنیادی انجام نگرفت.

۶. در واقع می‌توان اذعان کرد که در پایان دوره اول قاجار - به‌رغم برنامه‌ها و اقدامات اصلاحی بزرگان اصلاحگر دولتی، مانند قائم‌مقام فراهانی و امیرکبیر و سپهسالار قزوینی - همچنان ویژگی‌های نامطلوب قدیمی و نهادینه‌شده در نظام دیوان‌سالاری پابرجا ماند. فقدان قانون و قاعده‌مندی و نظم، نبود عنصر عقلانیت و استدلال در تصمیم‌گیری‌ها، وجود خویشاوندسالاری و رابطه به‌جای ضابطه در انتصابات، روحیه اطاعت محض و تابعیت مطلق، فقدان روحیه نقد و پرسشگری، منصب‌فروشی و ارتشاء، روحیه مجامله و چاپلوسی و... که اغلب ریشه در تاریخ و فرهنگ حاکم بر ساختارهای جامعه و ساخت قدرت داشت، همچنان به‌عنوان خصیصه‌های نظام دیوان‌سالاری ایران باقی ماند.

۷. یکی از مهم‌ترین دلایل ناکامی‌های این دوره تاریخی، به‌ویژه شکست اصلاحات و اصلاحگری در نظام سیاسی اداری کشور را باید در نظام خودکامگی مستولی بر ایران جست‌وجو کرد که در آن، قانون و حقوق در جامعه بلاموضوع بود. دارایی‌ها، املاک، ثروت، مناصب و مقامات، و حتی درموردی جان افراد، همگی در واقع امتیازی بود که از سوی پادشاه به اشخاص اعطا می‌شد. شاه و تصمیم‌های وی - برخلاف جوامع اروپایی، حتی در دوران حکومت‌های مطلقه - مترادف با قانون و نظم در جامعه بود.

پی‌نوشت‌ها

۱. برای آگاهی بیشتر در این زمینه، به اثر ارزنده پروفسور فرل هدی - به‌ویژه فصل هفتم آن با عنوان «نظام اداری در کشورهای کمتر توسعه‌یافته» - با مشخصات زیر مراجعه شود:

هدی، فرل؛ مدیریت تطبیقی (اداره امور دولتی تطبیقی)؛ ترجمه دکتر منوچهر شجاعی؛ دانشکده مدیریت دانشگاه تهران؛ ۱۳۸۶.

۲. برخی از ویژگی‌های مهم ساختاری در دیوان‌سالاری هر دو دوره قاجار و پهلوی که مانع تحولات

کیفی و اساسی می‌شد را می‌توان چنین برشمرد: حضور باورها و ارزش‌های نهادینه‌شده ایلاتی با پیوندی که با فرهنگ سلطنت پیدا کرده بود، فقدان عقلانیت و ارادت به‌جای مهارت و رابطه به‌جای ضابطه در تصمیم‌گیری‌ها و مدیریت امور، انتصابات بر مبنای خویشاوندی و نه توانایی و تخصص، مسندمحوری به‌جای استدلال‌محوری، قدرت‌ورزی و اعمال زور از بالا در اداره امور، طایفه‌گری به‌جای جمع‌نگری مبتنی بر منافع ملی، فقدان کاربرد قانون و قاعده در اداره امور، وجود فضای سوءظن، ناامنی و بی‌اعتمادی.

۳. نقش عوامل خارجی در کلیه شئون مملکتی ایران تا بدانجا رسید که در اواخر حکومت سلاطین قاجاریه زیربنای تغییر نظام سیاسی را در ایران فراهم ساخت و سرانجام به حکومت مطلقه شاهان ایران خاتمه داد و سلطنت مشروطه و محدود به قانون اساسی جایگزین آن شد.

۴. شایان ذکر است که در هنگام قدرتمندی حکومت مرکزی از میان رهبران قبایل، افرادی به‌عنوان گروگان در دربار نگهداری می‌شدند و در مواردی هم دولت مرکزی سعی می‌کرد از طایفه‌ای برای سرکوب ایل یا طایفه دیگری استفاده کند. نفوذ و قدرت ایلات و عشایر تا دوره حکومت رضاشاه همچنان باقی بود.

۵. از دیدگاه جامعه‌شناسی، برای بررسی ساختار و طبقات اجتماعی، «طبقه» به دو معنای متفاوت به‌کار می‌رود؛ در دیدگاه اول، «طبقه» به‌مفهوم افرادی با منابع و درآمد مشابه است و در دیدگاه دوم، «طبقه» بر یک مفهوم پیچیده اجتماعی - روانی دلالت دارد که شامل افرادی می‌شود که نگرش اقتصادی، اجتماعی و سیاسی مشترکی دارند. (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۴۳)

ساختار اجتماعی ایران و به عبارت روشن‌تر، ساختار طبقاتی ایران به‌معنای اول «طبقه» شباهت دارد و «طبقه» به‌معنای دوم در این دوره از تاریخ ایران وجود نداشت. براساس نظریه فوران - طی سده نوزدهم - ساختار اجتماعی و طبقاتی و وضعیت جمعیت و شیوه تولیدی در ایران تغییرات کمی و کیفی قابل ملاحظه‌ای کرده است. (Foran, 1993: 135-136)

۶. طبقه یا هیئت حاکمه، شامل شاه در رأس کلیه نیروهای اجتماعی با عنوان طبقه ممتاز، اعیان، اشراف، بزرگان، زمامداران. علاوه بر شاه خانواده سلطنتی، سران قبایل، زمینداران محلی، علمای طرفدار نظام، نخبگان نظامی و مقامات عالی‌رتبه دولت نیز وجود داشتند. رهبران قبایل بزرگ، مانند بختیاری، کرد، افشار، قراگوزلو، قشقایی، بلوچ، ترکمن و نیز از اعضای مهم طبقه حاکمه بودند. مقامات عالی‌رتبه دولت یا عمال دیوانی، قشر اجتماعی دیگری هستند که جزء کارگزاران شاه و حکومت و طبقه حاکمه هستند. بالاترین مقام پس از شخص شاه، صدراعظم بود که در دوره‌های مختلف تاریخ ایران به نام‌های گوناگونی از جمله اعتمادالدوله، وزیر، صاحب‌سالار، وکیل‌الدوله، صدراعظم... خوانده شده است. حکومت ایالات و ولایات نیز در سلسله‌مراتب دیوانی جای خاصی داشت. امور مالی حکام را وزرا اداره

می‌کردند که غالباً از میان مستوفیان نظام برگزیده می‌شدند. امور ولایات و بلوکات را حکام جزء، نایب‌الحکومه‌ها و ضابطین اداره می‌کردند. در شهرها، مقامات عمده شهری عبارت بودند از: کلانتر، کدخد، داروغه‌ها، جایگاه و موقعیت اعضای دیوان‌سالار در جامعه، در آغاز دوره قاجاریه به‌وضوح از موقعیت رهبران قبایل و زمینداران پست‌تر بود. (ملکم، ۱۳۶۲: ۳۵۸)

۷. تجار: در ساختار اقتصادی و طبقاتی اجتماع دوره قاجاریه، تجار در شمار نیرومندترین و ثروتمندترین طبقات اجتماعی جامعه بودند که در پی یک رشته تطورات سیاسی و اجتماعی به جریانی مقابل دستگاه حاکمه تبدیل شدند (زرگری‌نژاد، ۱۳۷۴: ۷۴). از آنجا که نیازهای مالی مساجد، بازار، مکتب‌ها، مدارس و تکایا و سایر موقوفات را بسیاری از بازاریان، بازرگانان و پیشه‌وران تأمین می‌کردند، این طبقه متوسط تجاری پیوندهای محکمی با علما و وعاظ، طلاب و ملاها و حتی مجتهدان داشت. این همبستگی اغلب از طریق ازدواج تقویت می‌شد و بیشتر سادات، حجج اسلام و حتی آیت‌الله‌ها با تجار پیوندهای فامیلی داشتند (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ص ۴۳).

در دوره قاجار نه تنها وجوهات تجار ایران در تأمین نیازهای علما نقش داشت، بلکه عمده‌ترین هزینه‌های مراجع عتبات نیز از طریق ارسال حواله‌های ایشان تأمین می‌شد (زرگری‌نژاد، ۱۳۷۴: ۷۴). آنان از نظر موقعیت اجتماعی دارای موقعیتی ممتاز و پایگاه اجتماعی کسبه و پیشه‌ورانی بودند که اصناف را تشکیل می‌دادند. این تجار از اعضای مهم دیوان‌سالاری، نظامیان و زمینداران و طبقات مذهبی بودند و روابط مالی درهم‌تنیده‌ای با سران حکومت داشتند و با فرمانروایان و حکام و عمال دیوانی نیز داد و ستد می‌کردند. تجار تشکیلات خاصی نداشتند. در شهرهای بزرگ ملک‌التجاری وجود داشت که عملاً رئیس بازرگانان محل هم بود و او البته از طرف شاه برگزیده می‌شد؛ و در واقع رابط بین دربار و جماعت تجار بود (اشرف، ۱۳۵۹: ۲۶). به‌رغم عقیده برخی نویسندگان مانند مهدی ملک‌زاده در انقلاب مشرویت که تجار را در انقلاب مشروطیت مؤثر نمی‌داند (ملک‌زاده، ۱۳۵۸: ۲۵۳)، قدرت مالی اقتصادی تجار موجب شده بود که این قشر در دوره اول قاجار، در هنگام ضرورت، حتی به شاه کمک کنند و با آغاز رقابت‌های تجاری قدرت‌های بزرگ و در نتیجه، گسترش آگاهی‌های تجار از موقعیت خود و ایران و جهان، مشاهده شده که پس از مخالفت‌های جدی به ازدیاد مالیات‌ها و محدودیت‌ها و تعرفه‌های گمرکی، اندک اندک درخواست‌ها و اعتراضاتی را در مقابل حکومت مطرح کردند که نشانگر رشد و توان نسبی این قشر اجتماعی تا پیروزی انقلاب مشروطه است. برخی تجار بزرگ، حتی دست به کارهای عمرانی و امور زیربنایی زدند؛ مانند تأسیس چند شرکت تجاری که در واقع اولین بار بود که در ایران اتفاق می‌افتاد.

۸. روحانیان: و علمای دینی در دوره قاجار دارای اهمیت ویژه‌ای بودند. مقارن تشکیل دولت قاجار، قدرت و نفوذ فقهای شیعه افزایش یافت و حتی می‌توان گفت علمای شیعه نسبت به دوره صفوی پیشرفت

درآمدی بر ریشه‌شناسی نهاد دیوان‌سالاری ایران در ... ۱۴۱

چشمگیری داشتند. اگر در دوره صفوی تحت نفوذ قدرت شاه بودند، در دوره قاجار، شاهان با علمایی مواجه بودند که از صفویه تا قاجاریه بر نفوذ و جایگاه اجتماعی خود افزوده بودند و از طرف دیگر، شاهان قاجار جایگاه صوفی و موقعیت اجتماعی مذهبی صفویان را نداشتند و بیشتر از آنها احساس نیاز به اخذ مشروعیت از قبیل علمای دینی می‌کردند. (فراستخواه، ۱۳۷۴: ۳۴۲)

نهاد دینی تشیع در قرن نوزدهم در سایه امکانات تازه تمدن جدید و گسترش ارتباطات، شکل و تمرکز بیشتری پیدا کرد و مرجعیت‌ها و زعامت‌های بزرگ، رساله‌های علمیه و تقلید از مراجع اعظم و حوزه‌های بزرگ نجف و قم پدید آمد. بر این اساس، در دوره قاجاریه، علما مورد احترام قرار گرفتند و از آنها دعوت می‌شد که به پایتخت بیایند و شاهان و شاهزادگان و سران سیاست به بیت آنها رفت و آمد می‌کردند و برای برنامه‌هایشان از آنها فتوا می‌خواستند. (تنکابنی، ۱۳۰۴ ق. ۲۱: معلم حبیب‌آبادی، ۱۳۳۷: ۸۵)

این ارتباط روحانیان با قدرت سیاسی، آنان را به دو گروه تقسیم کرد: گروهی که ارتباط نزدیک با دربار داشتند و حتی دارای مشاغل دولتی بودند و گروهی که ارتباطی با قدرت سیاسی و دولت نداشتند و دارای استقلال سیاسی و مالی بودند. در آستانه مشروطیت نیز طیف تفکر، روحانیان را به سه گروه تقسیم کرد: روحانیان دارای اندیشه و روحیه آزادیخواهی و ترقیخواهی، روحانیان دارای اعتقادات رسمی، سنتی و متعارف اسلامی و روحانیان با روحیات و افکار جدید متأثر از جریان احیا و اصلاح دینی (فراستخواه، ۱۳۷۴: ۳۴۶). در امر قضاوت نیز اهمیت علما کاملاً مشهود است. درست است که تحول کمی و کیفی و تعمیم زعامت علمای عصر قاجاریه در سایه قرن‌ها تلاش فقها و مجتهدان شیعه از روزگار شیخ صدوق تا وحید بهبهانی فراهم شد، اما جهش سریع ایشان در وصول به مواضع قدرت سیاسی و گسترش پایگاه اجتماعی آنان به دست علمای دوره قاجار محقق شد. و در درازمدت، علما به قدرتی همسنگ با سلاطین تبدیل شدند تا جایی که باتوجه به حمایت‌هایشان از منافع مردم می‌توانستند درمقابل شاهان بایستند و خواستار حقوق و امتیازات سیاسی باشند و یا اینکه آنان را به عدول از برخی تصمیمات خویش وادارند؛ به‌ویژه در قیام تنباکو و انقلاب مشروطیت، این چهره به‌وضوح عیان می‌شود. (کوزنتسوا، ۱۳۵۸: ۷۶-۷۷).

۹. که عبارت بودند از مالکان زمین‌های سلطنتی، خالصه و وقف، مالکان عمده، مانند اشراف محلی، رؤسای قبایل و کارگزاران بلندمرتبه دربار، خرده‌مالکان، شامل تجار، مستخدمان شهری و صاحب‌منصبان ارتش.

۱۰. شایان ذکر است که انگلیسی‌ها برای فشار آوردن بر حکومت ایران در دفاع از حاکم هرات که تا آن زمان از ایرانیان تابعیت می‌کرد، در سال ۱۲۵۳/۱۸۵۶ مقدمات حمله به جنوب ایران را تدارک دیدند. دولت انگلستان با تصرف جزیره خارک و گلوله‌باران بوشهر قدرت خود را به رخ کشید و برای اینکه

- از روس‌ها عقب نماند و از افغانستان به‌عنوان منطقه‌ای حایل در برابر تزارها و پادشاهان قاجار استفاده کند، نواحی جنوب ایران را اشغال و عهدنامه پاریس ۱۸۵۷ را به ایران تحمیل کرد (شمیم، ۱۳۷۰: ۲۲۲).
۱۱. محمدهاشم آصف، معروف به رستم‌الحکماء، از منشیان و طغرانویسان اواخر دوره زندیه و اوایل عصر قاجار است. او در فرهنگ و ادب فارسی دستی داشت؛ و مداومت خدمتش در دفترخانه دولتی، سرچشمه دانش تاریخی و خبرگی او در فن استیفا است. وی آثار متنوعی نگاشته است: (آدمیت، ۱۳۵۵: ۵۶)
۱۲. میرزا صالح، پس از بازگشت به ایران و سپس تبریز، چاپخانه‌ای را در این شهر به راه انداخت و نخستین روزنامه ایرانی را به نام کاغذآخبار منتشر کرد. نخستین شماره آن در سال ۱۲۵۱ هـ. ق. انتشار یافت اما دوام نیافت. (← میرزا صالح، ۱۳۴۷: ۲۶ به بعد)
۱۳. در این میان می‌توان از چارلز کورمیک، پزشک عباس‌میرزا، و پسرش ویلیام که توسط محمدشاه به ایران فراخوانده شد و به‌ویژه جان مک نیل که ابتدا دستیار جراح بود و سپس وزیر مختار انگلیس شد، نام برد. وی توانست تاج‌الدوله همسر فتحعلی‌شاه را مداوا کند. (برای اطلاعات بیشتر ← لمتون، ۱۳۷۹: ۱۲۸)
۱۴. از نخستین ایرانیانی که برای تحصیل علم طب و شیمی در سال ۱۳۲۶ هـ. ق. به همراهی سر هارفورد جونز، وزیر مختار انگلیس، به انگلستان رفت و در سال ۱۳۳۴ هـ. ق. به ایران بازگشت و سمت حکیم‌باشی در دستگاه عباس‌میرزا را داشت و سپس طبیب محمدشاه شد.
۱۵. امیرکبیر طی سفرهایی که به روسیه و عثمانی داشت، با نحوه اصلاحات در آن کشورها آشنا شد. در اوان جوانی بود ولوح ضمیرش پاک بود. مشاهده پیشرفتهای جامعه‌ای که تا یکصد و بیست سال پیش از آن در تاریکی به سر می‌برد و اکنون به سروری رسیده بود، در آئینه خاطر میرزا تقی خان و همراهانش اثر بخشید. این تجربه حسی در رابطه با نقشه اصلاحات بعد او بسیار بامعنی است. او همچنین در سفر به عثمانی با جنبش دوره‌تنظیمات آشنا شد. در واقع در سفارت چهار ساله خود به ارزنه الروم، ناظر تحولات سیاسی و اجتماعی کشور همسایه بود (آدمیت، ۱۳۵۵: ۲۶۵). از طرف دیگر امیرکبیر در آذربایجان و نزد خاندان قائم مقام بزرگ شده بود و نیمی از دوره عباس‌میرزا را درک کرده و از نزدیک کار مستشاران نظامی اروپا را دیده و به جریان کارها در قسمتهای اداری و نظامی آذربایجان پی برده و به تمام معنی ساخته شده و پرورش یافته بود. (محبوبی اردکانی، ۱۳۵۴: ۲۴۶)
- برخی از سرچشمه‌های اندیشه‌های میرزاتقی‌خان گذشته از آثار و افکار اصلاح‌طلبانه برخی از هم‌عصران، خود او با آثار مؤلفان خارج از ایران آشنا شده و آنها را برای او ترجمه کرده بودند و دستور داده بود تا روزنامه‌هایی را از کشورهای فرانسه، انگلیس، روس، اتریش شمالی و هندوستان ترجمه و به صورت جزوه‌ای برای او تهیه می‌کردند.
۱۶. رساله سیاسی دبیرالملک، شامل «در بیان نقایص و عدم توانایی دولت در انتظام امور و وضع خراب

درآمدی بر ریشه‌شناسی نهاد دیوان‌سالاری ایران در ... ۱۴۳

بزرگان دولت که طالب منفعت و جاه و نه طالب ترقی مملکت و ...» (آدمیت، ۱۳۵۶: ۹۰)

۱۷. اشرف معتقد است که سرمایه‌داری سنتی و خودکامگی مبتنی بر دین در روزگار صفویه آغاز شد و قدرت پادشاهان نیرومند صفویه که فعالیت سرمایه‌داری بازرگانان و اشراف را تشویق می‌کردند به آن کمک کرده است، سیادت قبیله‌های کوچی، گه‌گاه بازدارنده فعالیت‌های بازرگانی نیز بوده است، اما همه پدیده‌های نوین در رشد اجتماعی - اقتصادی ایران از روزگار صفویه آغاز شده است.

۱۸. در آغاز این کتابچه آمده بود: «هر قومی را که می‌خواهد بنوازد و به اوج عزت برافزاید، عقل اولین مخلوق و شریف‌ترین موجودات است که در میان آنها زیاد می‌کند. به تجربه دانستیم که ترقیات امم سابقه به واسطه رواج و رونق عقل و تدبیر در میان آنها صورت گرفته و تنزلات هر یک از آنها به زوال عقل و تدبیر و انقراض حکما و انقطاع رشته علوم از میان آنها بوده است ...» (آدمیت، ۱۳۵۱: ۵۷)

۱۹. به قول لرد کرزن، این قرارداد دربرگیرنده تسلیم کامل همه منابع یک دولت به خارجی‌ها است که مانند آن هرگز به گمان احدی نرسیده و در تاریخ سابقه نداشته است. (کرزن، ۱۳۶۲: ج ۲، ۶۲۲)

کتابنامه

- آبراهامیان، یرواند. ۱۳۷۷. ایران بین دو انقلاب. ترجمه کاظم فیروزمند و حسن شمس‌آوری و محسن مدیر شانه‌چی. تهران: مرکز نشر.
- آدمیت، فریدون. ۱۳۵۱. اندیشه ترقی و حکومت قانون در عصر سپهسالار. تهران: خوارزمی.
- _____ . ۱۳۵۵. امیرکبیر و ایران. تهران: خوارزمی.
- _____ . و ناطق، هما. ۱۳۵۶. افکار اجتماعی و سیاسی و اقتصادی در آثار منتشرنشده دوران قاجار. تهران: انتشارات آگاه.
- آصف، محمدهاشم (رستم‌الحکماء). ۱۳۵۲. رستم‌التواریخ. به کوشش محمد مشیری. تهران: امیرکبیر.
- آون هیوز. ۱۳۸۴. مدیریت دولتی نوین. ترجمه سیدمهدی الوانی و همکاران. انتشارات مروارید.
- اتین ژیلسون. ۱۳۷۸. عقل و وحی در قرون وسطی، ترجمه شهرام پازوکی. انتشارات گروسی.
- اشرف، احمد. ۱۳۵۹. موانع تاریخی رشد سرمایه‌داری در ایران. تهران: پیام.
- اصیل، حجت‌الله. ۱۳۷۶. زندگی و اندیشه‌های میرزا ملکم‌خان. تهران: نشر نی.
- اعتمادالسلطنه، محمدحسن‌خان. ۱۳۴۹. صدرالتواریخ، شرح حال صدراعظم‌های پادشاهان قاجار. به کوشش محمد مشیری. تهران: انتشارات توحید.
- _____ . ۱۳۷۷. مرآت‌البلدان. ج ۳. به کوشش عبدالحسین نوایی و میرهاشم محدث. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- اقبال، عباس. ۱۳۵۵. میرزاتقی‌خان امیرکبیر. تهران: طوس.

۱۴۴ فرهنگ، ویژه تاریخ

الگار، حامد. ۱۳۶۹. پژوهشی درباب تجددخواهی ایرانیان. ترجمه جهانگیر عظیم. تهران: شرکت سهامی انتشار.

امین‌الدوله، میرزاعلی‌خان. ۱۳۷۰. خاطرات سیاسی. به کوشش حافظ فرمانفرمائیان. تهران: امیرکبیر.
برزین، سعید. ۱۳۷۳. «ساختار سیاسی - طبقاتی و جمعیتی در ایران»، اطلاعات سیاسی و اقتصادی، شماره ۸۱ / ۸۲، خرداد و تیر ۱۳۷۳.

پیگولوسکایا و دیگران، ۱۳۵۴. تاریخ ایران از دوران باستان تا پایان سده هیجدهم میلادی. ترجمه کریم کشاورز. تهران: پیام.

تنکابنی، محمدبن سلیمان. ۱۳۰۴ق. قصص العلماء. تهران: بی‌نا.

حتی، فیلیپ. ۱۳۴۴. تاریخ عرب. ترجمه ابوالقاسم پاینده. تبریز: بی‌نا.

خان‌ملک ساسانی. ۱۳۳۸. سیاستگران دوره قاجار. تهران: بابک.

خورموجی، محمدجعفر. ۱۳۶۲. حقایق الاخبار ناصری. به کوشش حسین خدیوچم. تهران: انتشارات نی.

رائین، اسماعیل. ۱۳۶۲. حقوق‌بگیران انگلیس در ایران، تهران: جاویدان.

رحمان‌سرشت، حسین. ۱۳۷۷. تئوری‌های سازمان و مدیریت (از نوین‌گرایی تا پسانوین‌گرایی). ج ۱. مؤسسه فرهنگی انتشاراتی فن و هنر.

زرگری‌نژاد، غلامحسین. ۱۳۷۴. رسائل مشروطیت. تهران: انتشارات کویر.

سپهر (لسان‌الملک)، محمدتقی. ۱۳۴۴. ناسخ‌التواریخ سلاطین قاجاریه. ج ۱. به تصحیح محمدباقر بهبودی. تهران: اسلامیة.

سیف، احمد. ۱۳۷۳. اقتصاد ایران در قرن نوزدهم. تهران: نشر چشمه.

سیمونیچ، ای. او. ۱۳۵۳. خاطرات وزیرمختار از عهدنامه ترکمنچای تا جنگ هرات. ج ۱. ترجمه یحیی آرین‌پور. تهران: پیام.

شمیم، علی‌اصغر. ۱۳۷۰. ایران در دوره سلطنت قاجار؛ قرن سیزدهم و نیمه اول قرن چهاردهم. تهران: انتشارات مدبر.

صفوی (رستم‌الحکما)، محمدهاشم. قانون سلطنت. تحریر ۱۲۵۱.

عبدالشکور، حسن. ۱۳۷۷. رنسانس در ایران؛ ایران، اسلام، تجدید. ترجمه مرتضی اسدی. تهران: انتشارات طرح نو.

عبدالدوله، سلطان احمد میرزا. ۱۳۵۵. تاریخ عضدی. به کوشش عبدالحسین نوایی. تهران: بابک.

عیسوی، چارلز (ویراستار). ۱۳۶۲. مجموعه مقالات تاریخ اقتصادی ایران (عصر قاجار، ۱۳۳۲-۱۲۱۵ هـ. ق.). ترجمه یعقوب آژند. تهران: نشر گسترده.

فراستخواه، مقصود. ۱۳۷۴. سرآغاز نواندیشی معاصر. تهران: شرکت سهامی انتشار.

درآمدی بر ریشه‌شناسی نهاد دیوان‌سالاری ایران در... ۱۴۵

- قوام، عبدالعلی. ۱۳۸۴. چالش‌های توسعه سیاسی. تهران: نشر قومس.
- کاتوزیان، محمدعلی (همایون). بی‌تا. «نه مقاله در جامعه‌شناسی تاریخی ایران و نفت و توسعه اقتصادی. ترجمه علیرضا طیب. تهران: نشر مرکز.
- _____ . ۱۳۷۷. نه مقاله در جامعه‌شناسی تاریخی ایران و نفت و توسعه اقتصادی: جامعه کم‌آب و پراکنده. ترجمه علیرضا طیب. تهران: نشر مرکز.
- کرمانی، ناظم‌الاسلام. ۱۳۶۲. تاریخ بیداری ایرانیان. به کوشش سعیدی سیرجانی. تهران: آگاه.
- کدی، نیکی آر. ۱۳۷۵. ریشه‌های انقلاب ایران. ترجمه عبدالرحیم گواهی. تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
- کرزن، لرد جرجن. ۱۳۶۲. ایران و قضیه ایران. ۲ جلد. ترجمه وحید مازندرانی. تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.
- کسروی، احمد. ۱۳۶۴. تاریخ مشروطه ایران. تهران: امیرکبیر.
- لمبتون، آن. کی. اس. ۱۳۷۹. نظریه دولت در ایران. گردآوری و ترجمه چنگیز پهلوان. تهران: نشر گیو.
- محبوبی اردکانی، حسین. ۱۳۵۴. تاریخ مؤسسات تمدنی جدید در ایران. ج ۱. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- صفوی (رستم‌الحکما)، محمدهاشم. قانون سلطنت. تحریر ۱۲۵۱.
- محیط طباطبایی، محمد. ۱۳۷۲. مجموعه آثار میرزاملکم‌خان. تهران: کتابفروشی دانش.
- مستوفی، عبدالله. بی‌تا. شرح زندگانی من یا تاریخ اجتماعی و اداری دوره قاجاریه. ج ۱. تهران: کتابفروشی زوار.
- معلم حبیب‌آبادی، محمدعلی. ۱۳۳۷. مکارم‌الآثار در احوال رجال دوره قاجاریه. اصفهان: بی‌نا.
- ملک‌زاده، مهدی. ۱۳۵۸. تاریخ انقلاب مشروطیت ایران. تهران: انتشارات علمی.
- ملکم، سرجان. ۱۳۶۲. تاریخ ایران. ترجمه میرزااسماعیل حسرت. به کوشش مرتضی سیفی قمی تفرشی و ابراهیم زندپور. تهران: یساولی.
- موزلیس نیکوس. ۱۳۶۸. سازمان و بوروکراسی (تجزیه و تحلیلی از تئوری‌های نوین). ترجمه دکتر حسن میرزایی اهرنجانی و احمد تدین. انتشارات دانشگاه تهران.
- واتسون، گرت. ۱۳۴۸. تاریخ ایران دوره قاجاریه. ترجمه وحید مازندرانی. تهران: نشر سخن.
- هدایت، رضاقلی‌خان. ۱۳۳۹. روضه‌الصفای ناصری. ج ۱۰. قم: خیام و پیروز.
- _____ . ۱۳۷۳. فهرست‌التواریخ. تصحیح عبدالحسین نوایی و میرهاشم محدث. تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.
- هدی، فرل. ۱۳۸۶. مدیریت تطبیقی (اداره امور دولتی تطبیقی). ترجمه منوچهر شجاعی. تهران: دانشکده

مدیریت دانشگاه تهران.

- Ashraf, Ahmad, 1970. "Historical Obstacles to the Development of a Bourgeoisie in Iran", *Studies in the Economic History of the Middle East*, ed. by M. A. Cook.
- Eisenstadt, Sn. 1963. *The Political Systems of Empires*, New York: Free Press.
- Floor, Williem. 1990. Grafts and Industry in Qajar Iran, in: G. G. Gilber (ed), *The Modern Middle East, 1800-1914: Studies in Maco- Economic History*.
- Foran, John. 1993. *Fragile Resistance: Social Transformation in Iran from 1500 to the Revolution*. Boulder, Sanfrancisco, Oxford: Westivew Press.
- Fraser. J. B. 1834. *An Historical and Descriptive Account of Persia*. London.
- Lady Mary Leonora Sheil. 1856. *Glimpses of Life and Manners in Persia*. London.
- Lambton, A.K.S. 1953. *Land lord and Peasant in Persia*. Oxford.
- Lambton, A.K.S. 1961. "Persian Society under the Qajars", in JRCAS, Xlviii.
- Perkins, J. 1843. *A Residence of Eight Year in Persia and Over*.