

دانشگاه علامه طباطبائی
دانشکده مدیریت و حسابداری

رساله جهت دریافت درجه دکتری در رشته مدیریت دولتی

"ریشه‌یابی و بازشناسی عوامل بازدارنده تحول در نظام
دیوان سالاری ایران"

(۱۲۱۰ هـ.ق، لغایت ۱۳۶۰ هـ.ق / ۱۳۲۰ شمسی)

استاد راهنما:

دکتر شمس‌السادات زاهدی

استادان مشاور:

دکتر ناصر تکمیل همایون دکتر بهروز رضایی منش

استادان داور:

دکتر محسن خلیجی دکتر فتاح شریف‌زاده

پژوهشگر:

حمید تنکابنی

بهمن ۱۳۸۸

به نام خدای خردبخش بخردنواز

"ریشه‌یابی و بازشناسی عوامل بازدارنده تحول در نظام دیوان سالاری ایران"

(۱۲۱۰ هـ.ق، لغایت ۱۳۶۰ هـ.ق / ۱۳۲۰ شمسی)

استاد راهنما: سرکار خانم دکتر شمس‌السادات زاهدی

استادان مشاور: جناب آقای دکتر رضایی منش

جناب آقای دکتر تکمیل همایون

حمید تنکابنی

۱۳۸۸

عنوان رساله

"ریشه‌یابی و بازشناسی عوامل بازدارنده تحول در نظام

دیوان سالاری ایران"

(۱۲۱۰ هـ.ق، لغایت ۱۳۶۰ هـ.ق / ۱۳۲۰ شمسی)

فهرست کلی مطالب:

۶	پیشگفتار.....
۱۱	بخش اوّل، کلیات.....
۱۳	مقدمه.....
۲۰	اهمیت و ضرورت اجرای تحقیق
۲۳	سهم تحقیق در توسعه علمی رشته مدیریت دولتی
۲۴	پیشینه تحقیق
۲۷	چارچوب نظری
۲۹	روش‌شناسی تحقیق و نوع تحقیق
۳۳	اهداف تحقیق
۳۴	سئوال‌های تحقیق
۳۵	مدل تحقیق
۳۶	مشکلات و محدودیت‌های تحقیق
۳۷	مروری بر منابع
۴۴	مبانی نظری طرح
۸۶	بخش دوّم، عوامل سیاسی اجتماعی
۸۷	مقدمه
۱۰۴	فصل اوّل، دولتمردان اصلاح‌گر
۱۷۳	فصل دوّم، انقلاب مشروطیت
۲۲۷	فصل سوم، نهادهای قدرت و گروه‌های ذی‌نفوذ داخلی و خارجی
۲۶۷	نتیجه‌گیری
۲۷۲	بخش سوم، عوامل فرهنگی
۲۷۳	مقدمه بخش
۲۸۲	فصل اوّل، نگرش و باورهای عمومی

۳۲۵	..... فصل دوّم، تفکر عشیرتی - ایلاتی
۳۷۵	..... فصل سوم، اندیشه تجددخواهی
۴۱۸	..... نتیجه گیری
۴۲۲	..... بخش چهارم، عوامل اقتصادی
۴۲۳	..... مقدمه
۴۳۲	..... فصل اوّل، مناسبات و شیوه‌های تولید و مالکیت
۴۴۹	..... فصل دوّم، گروه‌های ذی‌نفوذ اقتصادی
۴۷۴	..... فصل سوم، منابع درآمدی و برنامه‌های اقتصادی دولت
۵۰۸	..... نتیجه گیری
۵۱۰	..... بخش پنجم، دیوان‌سالاری دوره پهلوی اوّل
۵۱۱	..... مقدمه
۵۳۲	..... فصل اوّل، زمینه‌های تاریخی
۵۹۳	..... فصل دوّم، ساختار جدید
۶۵۵	..... نتیجه گیری
۶۶۴	..... جمع‌بندی پایانی، خلاصه و نتیجه‌گیری نهایی و پیشنهادها
۶۹۷	..... منابع

پیشگفتار:

با توجه به عنوان و محتوای رساله حاضر و به منظور روشن ساختن ارتباط پویایی که ضرورتاً میان رشته مدیریت دولتی و دیگر رشته‌های علوم انسانی وجود دارد و هم‌چنین مشخص شدن جایگاه و نسبت نهاد دیوان‌سالاری با رشته مدیریت دولتی - جهت شناخت علمی و دقیق آن - در آغاز ضروری است به چند نکته اشاره شود.

یکم) رشته مدیریت دولتی در برگیرنده و متضمن وجوهی از علوم دیگر، در حوزه علوم انسانی است. در این خصوص به ویژه می‌توان از علوم نظیر، «روانشناسی اجتماعی»، «فرهنگ‌شناسی»، «سیاست»، «جامعه‌شناسی»، «تاریخ» و «اقتصاد» نام برد. این خصیصه چند وجهی بودن رشته مدیریت دولتی و قرابت آن با علوم دیگر - نسبت به سایر رشته‌های مدیریت - یکی از وجوه افتراق آن با دیگر تخصص‌های حوزه مدیریت یا رشته‌هایی همچون بیمه و بانکداری و حسابداری به شمار می‌آید. از این منظر شایسته آنست که تخصص مدیریت دولتی را از جمله علوم «میان رشته‌ای» محسوب کرد.

دوم) اهمیت و شأن نهاد بوروکراسی یا دیوان‌سالاری در رشته مدیریت دولتی، به مراتب بیشتر از سایر علوم انسانی و از جمله علم سیاست و علوم اجتماعی است. در واقع باید اذعان داشت نظریه‌ها و اندیشه‌های علمی مدیریت دولتی، بدون مد نظر داشتن نهاد بوروکراسی، قابل تصور به نظر نمی‌رسد. به بیانی دیگر این نهاد دیوان‌سالاری است که بستر اصلی و تکیه‌گاه اصلی تئوری‌ها، مطالعات و اهم پژوهش‌های حوزه مدیریت دولتی شمرده می‌شود. از این رو شناخت این نهاد گران ریشه اجتماعی، پیشینه و ویژگی‌های آن همواره مورد اعتنا و تأکید صاحب‌نظران برجسته و ژرف‌اندیش این رشته بوده است.

سوم) نقش آفرینی و تأثیرات تعیین کننده و استثنایی نهاد دیوان‌سالاری و کارکرد آن در فرآیند توسعه پایدار کشورهای در حال توسعه - به ویژه کشورهای که دارای اقتصاد تک محصولی و بخش دولتی بسیار گسترده و نیرومندی هستند - بر اهمیت شناخت علمی آن، از طریق انجام تحقیقات و مطالعات ریشه‌شناسانه می‌افزاید (هدی ۱۳۸۶: ۱۶۱-۱۷۱/ فقیهی ۱۳۶۸: ۹۸-۱۰۴)

چهارم) نظام دیوان سالاری را می‌توان 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 گردد که رابطه نظام اداری، با سایر ساختارهای جامعه به صورت علت و معلولی و متغیر وابسته و مستقل مورد واری و تحقیق قرار گیرد، باید توجه داشت که به هر حال، در روند تحول نظام اداری نمی‌توان سیستم اداری را به صورت یک متغیر مستقل مطالعه کرده و هرگونه دگرگونی را برای افزایش کارایی اداری و پاسخگویی به برنامه‌های توسعه سیاسی اقتصادی و اجتماعی، صرفاً در چارچوب محدود خود نظام اداری - آنها بدون شناخت از ریشه‌ها و پیشینه آن و نیز عوامل تأثیرگذار بر آن - جستجو کرد. بر این اساس ضرورت دارد همواره مناسبات و روابط متقابل نظام اداری را با هر یک از عوامل و ساختارهای جامعه و تاریخچه مداخله آنها بر یکدیگر، مورد تحلیل و تعلیل قرار داد (قوام ۱۳۸۴: ۸۵-۱۰۴).

پنجم) شایان ذکر است، هیچ پدیده یا نهاد اجتماعی، از جمله نهاد بوروکراسی، بطور ناگهانی، و به یکباره خلق نگردیده است. پدیده‌ها، رویدادها و جریان‌های اجتماعی، به طور قطع، دارای تبار و ریشه‌های عمیق تاریخی اجتماعی و فرهنگی در جامعه هستند. «رنسانس»، «انقلاب کبیر فرانسه»، «استقلال آمریکا»، «نهضت استقلال هند»، «نهضت مشروطه ایران» و «انقلاب اسلامی» و نظایر آن، همگی مشمول این فراگرد طبیعی اجتماعی و تاریخی‌اند. به طور مثال جریان رنسانس اروپا، به عنوان یک پدیده اجتماعی نوین و بی‌نظیر که مشخصاتی به ظاهر، صد در صد مخالف دوره قرون وسطی داشته، بدون پیوند و ارتباط با دوره پیشین نبود. این پدیده، خلق الساعه پدید نیامد، بلکه مقدمات و ریشه‌های همین دوره، در بطن سده‌های قبل حضور داشته و در فرآیندی تاریخی اجتماعی و فرهنگی ظهور یافت. دانشمند شهیر «اتین ژیلسون»^۱ در این زمینه به روشنی بیان می‌دارد که «آنچه در عصر رنسانس، جدید به نظر می‌رسد ... می‌بینیم که ریشه‌هایش در قرون وسطی است و تنها از این طریق می‌توان آن را تبیین کرد» (ژیلسون ۱۳۷۸: ۸۳-۸۴) بدین سان ملاحظه می‌شود که قاعده شناخته شده اصحاب دانش، برای شناخت مفاهیم و پدیده‌های اجتماعی - و تبیین علمی و علمی‌شان -

1- Etienne Gilson

بازکاوی و ریشه‌شناسی آنهاست. بر همین قرار است که یکی از اندیش‌ورزان برجسته مدیریت دولتی - آون هیوز^۲ - در جریان مطالعات و تحقیقات‌اش پیرامون زمینه بوروکراسی در کشورهای مختلف جهان، بیان می‌دارد که «ریشه‌های شکست الگوی بوروکراتیک در کشورهای جهان سوم را عمدتاً باید در دوران قبل از استقلال جستجو کرد» (هیوز ۱۳۸۴: ۳۰۵).

ششم) مطالعات و پژوهش‌های فراوان و نظرگیر، در زمینه تاریخ نظام دیوان سالاری کشورهای گوناگون جهان - در حوزه مدیریت دولتی - خود نشانه تأکید و توجه دانشمندان برجسته و ژرف‌اندیش رشته مدیریت دولتی برای این نوع مطالعات است. افزون بر آن گواه و مبین نیاز جدی و راهبردی این رشته تخصصی، به ژرفکاوی و ریشه‌یابی نهاد بوروکراسی و مفاهیم و مؤلفه‌های مرتبط با آن می‌باشد. علاوه بر ماکس وبر^۳ که برجسته‌ترین نظریه‌هایش را باید محصول مطالعات و تحقیقات ریشه‌شناسانه تاریخی در جوامع گوناگون دانست، کارل ویت فوگل^۴ هم بر ریشه‌های تاریخی پدیده‌ها توجه خاص و فراوان دارد. وی ویژگی‌های سازمان‌های دیوان سالاری بزرگ را در تمدن‌های نخستین خاورمیانه، آسیا، تمدن اینکا در آمریکای جنوبی تبیین می‌کند. از جمله پراهمیت‌ترین و آخرین نمونه‌های یک تز، مبتنی بر تحقیقات تاریخی درخصوص دیوان سالاری، توسط ایز نشتات^۵ انجام پذیرفته 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. «ایز نشتات» این نمونه‌ها را «امپراتوری‌های دیوان سالار تاریخی متمرکز» یا «جوامع دیوان سالار تاریخی» می‌نامد. کشورهایی نظیر مصر، چین، ایران و تمدن‌هایی همچون اینکاها - و با قدری فاصله زمانی، بعدها - امپراتوری‌های روم و عثمانی در این نمونه‌ها جای دارند. او در ادامه، تحلیل می‌کند که هرچند این جوامع از حیث جغرافیا، تاریخ، فرهنگ با یکدیگر تفاوت دارند لیکن دارای ویژگی‌های مشابهی هم هستند. علی فرازمنند نیز بسیاری از مقالات و تحقیقات خود را به نظام‌های اداری تاریخی و اداره امور دولتی کشورهای گوناگون جهان، با نظام‌های

2- Owen E. Hughes

3- Max Weber

4- Karl A. Wittfogol

5- S.N.Eisentadt

مختلف، اختصاص داده است. وی در کتاب راهنمای دیوان سالاری پیرامون چشم‌اندازهای مفهومی و تاریخی در مورد دیوان سالاری و سیاست، مطالب مهمی بیان می‌دارد.^۶ هم‌چنین «فرل هدی»^۷ نیز به مطالعات و تحقیقات فراوانی در زمینه سوابق تاریخی اداری اقتصادی اجتماعی سیاسی فرهنگی جوامع، شیوه اداره کشورها در نظام‌های مختلف، توانمندی و کارایی دیوان سالاری برخی جوامع و علل آن، با تأکید بر ریشه‌های تاریخی و مقایسه دیوان سالاری کشورهای غربی برپایه پیشینه تاریخی‌شان، مبادرت ورزیده است. (هدی ۱۳۸۶: ۲۳۴-۲۳۵ و ۲۲۹-۲۷۸).

بدین سان باید خاطر نشان ساخت که مطالعه پدیده‌های اجتماعی، به طور عام، - به ویژه تحقیق درباره نهاد بوروکراسی در هر کشوری - به طور خاص، برپایه نگرشی که آنها را از ریشه‌هایشان جدا و منتزع تصور می‌کند، با بینش و روش‌های نوین علمی سازگار نیست. به خصوص به نظر می‌رسد که می‌توان مطالعات و تحقیقات درباره پدیده‌های اجتماعی، نظیر «بوروکراسی» - که با توجه و تأکید بر تحولات و عوامل تأثیرگذار تاریخ معاصر کشورها - صورت می‌گیرد را به دلیل پیوستگی زمانی و پایداری برخی از ویژگی‌های آن، از ضروریات و نیازهای مبرم جوامع، در قلمرو ملی، تلقی کرد.

هفتم) در ابتدا تلاش بر آن بود که نظام دیوان سالاری ایران در عصر قاجار و دوره پهلوی اول و موانع تحول آن، با توجه به توصیف رابینز از «محیط» و تفکیک آن به «محیط اختصاصی» و «محیط عمومی» مورد مطالعه قرار گیرد (رابینز، ۱۳۸۴: ۱۷۸-۱۷۹). لیکن در جریان اجرای طرح و تأمل بیشتر در مفهوم دیوان سالاری و گستره آن و غور در منابع و مآخذ انجام یافته دوره قاجار و تحقیقات انجام یافته درباره آن، و هم‌چنین به دلیل پیوند و آمیختگی ژرف و گسترده آنچه می‌توان عوامل مربوط به «محیط اختصاصی» و «محیط عمومی» نهاد دیوان سالاری دوره یادشده نامید، دریافته شد که بهره‌گیری از تقسیم‌بندی رابینز در این تحقیق، بیشتر جنبه انتزاعی، غیرواقعی و به تبع آن غیرعلمی پیدا می‌کند. البته شایان ذکر است، هر کجا

۶- برای آگاهی بیشتر به منابع زیر مراجعه شود: ←

Farazmand, Ali ed., Handbook of Comparative and Development Public Administration, New York, Mareel Dekker, 1991

Farazmand, Ali ed. Handbook of Bureaucracy, New York, Mareel Dekker 1994

7- Ferrel Heady

لازم بوده که به‌طور مشخص تأثیرات مؤلفه‌ها و عوامل بیرونی، تبیین و بر آن تأکید ورزیده شود، این امر انجام شده است.

در این تحقیق کوشش شده است تا مهمترین عوامل سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی تأثیرگذار که به‌علل و دلایل گوناگون نقش بازدارنده تحول در نظام دیوان‌سالاری دوره قاجار داشته‌اند و ارسای و تبیین شود. آنگاه تلاش گردیده که، باتوصیف وضعیت نظام دیوان‌سالاری دوره پهلوی اول، پیرامون چگونگی تحولات بنیادی و ماهوی در نهاد دیوانی و ویژگی‌های آن در دوره‌های یادشده، مطالعه، مقایسه و تحلیل و تعلیل صورت پذیرد.

درمجموع گزارش نهایی نتایج تحقیق حاضر - باعنوان «ریشه‌یابی و بازشناسی عوامل بازدارنده تحول در نظام دیوان‌سالاری ایران» (۱۲۱۰ ه.ق، لغایت ۱۳۶۰ ه.ق / ۱۳۲۰ شمسی) در پنج بخش به‌قرار زیر ارائه می‌شود.

□ **بخش اول** (کلیات)، شامل: «مقدمه»، «اهمیت و ضرورت اجرای تحقیق»، «سهم تحقیق در توسعه علمی رشته مدیریت دولتی»، «پیشینه تحقیق»، «چارچوب نظری»، «روش‌شناسی تحقیق و نوع تحقیق»، «اهداف تحقیق»، «سئوال‌های تحقیق»، «مدل تحقیق»، «مشکلات و محدودیت‌های تحقیق»، «مروری بر منابع» و «مبانی نظری طرح».

□ **بخش دوم** (عوامل سیاسی اجتماعی)، شامل: «مقدمه بخش» / «دولتمردان اصلاح‌گر» (فصل اول) / «انقلاب مشروطیت» (فصل دوم) / «نهادهای قدرت و گروههای ذی‌نفوذ داخلی و خارجی» (فصل سوم).

□ **بخش سوم** (عوامل فرهنگی)، شامل: «مقدمه بخش» / «نگرش و باورهای عمومی» (فصل اول) / «تفکر عشیرتی - ایلاتی» (فصل دوم) / «اندیشه تجددخواهی» (فصل سوم).

□ **بخش چهارم** (عوامل اقتصادی)، شامل: «مقدمه بخش» / «مناسبات و شیوه‌های تولید و مالکیت» (فصل اول) / «گروههای ذی‌نفوذ اقتصادی» (فصل دوم) / «منابع درآمدی و برنامه‌های اقتصادی دولت» (فصل سوم).

□ **بخش پنجم** (دیوان‌سالاری دوره پهلوی اول)، شامل مقدمه بخش / «زمینه‌های تاریخی» (فصل اول) / «ساختار جدید» (فصل دوم) /

□ **جمع‌بندی پایانی**، شامل خلاصه و نتیجه‌گیری نهایی و پیشنهادها

بخش اول

(کلیات)

فهرست مطالب:

مقدمه

اهمیت و ضرورت اجرای تحقیق

سهام تحقیق در توسعه علمی رشته مدیریت دولتی

«پیشینه تحقیق»

«چارچوب نظری»

«روش‌شناسی تحقیق و نوع تحقیق»

«اهداف تحقیق»

سئوال‌های تحقیق

مدل تحقیق

مشکلات و محدودیت‌های تحقیق

مروری به منابع

مبانی نظری طرح

مقدمه

تشکیلات اداری دولتی و نظام دیوان سالاری در هر کشوری در برگیرنده ویژگی‌ها و عناصری است که سرچشمه آنها را می‌توان در تاریخ و فرهنگ و تحولات سیاسی اجتماعی و اقتصادی آن جامعه جستجو کرد. طیفی گسترده از خصلت‌ها، ویژگی‌ها، روحیات، ارزش‌ها و عادات و آیین‌ها، ملت‌ها را از یکدیگر متمایز می‌کند و کثیری از رفتارها، کنش‌ها و واکنش‌های افراد در سطوح مختلف سلسله مراتب در نهادهای رسمی و دیوان سالاری هر کشوری، ریشه در مجموعه‌ای از ساختارهای فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی انباشته شده‌ای دارد که طی زمان‌های متمادی پدیدار گشته است.^۱

در واقع اینکه نظریه‌های علمی عرصه مدیریت دولتی، در هر جامعه‌ای بنا بر مقتضیات فرهنگی، سیاسی، اجتماعی و شرایط محیطی آن، کارکردهای متفاوت و گاه متضادی دارد، بیش از هر عاملی مربوط و منوط به همین ویژگی‌های مستقر در کالبد دیوان سالاری آن جامعه است.

هم اکنون در کشوری همانند ایران که متکی بر اقتصاد تک محصولی و درآمد نفت اداره می‌شود، دولت مسئولیت اصلی تأمین معیشت و رفاه مردم را بر عهده دارد و از آنجا که نهادهای مستقل مدنی هم، بمعنای علمی و واقعی، شکل نگرفته‌اند، بوروکراسی دولتی، نقش چند منظوره و تعیین کننده‌ای را در عرصه‌های گوناگون و مسایل اجتماعی ایفا می‌کند. به عبارت دیگر به نظر می‌رسد در فرایند توسعه ایران، هر گونه تحولی در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و نهادهای سیاسی و ارزش‌های فرهنگی - که در پیوند و تعامل بایکدیگر هم قرار دارند - بدون تغییر و تحول بنیادین در عناصر، ویژگی‌ها و مشخصه‌های زیرساخت‌های اداری و ساختار دیوان سالاری (که خود عمیقاً در طول تاریخ متأثر از عوامل یاد شده بوده‌اند)، میسر نمی‌گردد. از سوی دیگر وضعیت و وزن فرهنگی دیوان سالاری ایران در عصر حاضر متناسب با پدیده توسعه یافتگی در هزاره سوم نیست. شاید اطلاق «فقدان بوروکراسی» بمعنای علمی

۱- برای آگاهی بیشتر در این زمینه، به اثر ارزنده فرل هدی - به ویژه فصل هفتم آن با عنوان «نظام اداری در کشورهای کمتر توسعه یافته» - با مشخصات زیر مراجعه شود: هدی فرل، مدیریت تطبیقی (اداره امور دولتی تطبیقی)، ترجمه منوچهر شجاعی، تهران، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، ۱۳۸۶.

آن و «بوروکراسی ابتر و ناقص» به تشکیلات اداری، به این دلیل باشد که هنوز دیوان سالاری ایران - به معنای امروزی آن - بر پایه‌های غیر علمی استوار بوده و فاقد مشخصات شناخته شده بوروکراسی در عصر حاضر - از قبیل حضور عقلانیت، درجه تخصصی بالا، ساخت سلسله مراتبی، اختیار و یا زمینه‌های محدود فرماندهی و مسئولیت، غیر شخصی بودن روابط میان اعضاء سازمانی، انتصاب و استخدام بر اساس توانایی و شایستگی و دانش و... - است. (رحمان سرشت ۱۳۶۸: ۴۲-۴۸ / موزلیس ۱۳۶۸: ۳۵-۴۷) در واقع این تشکیلات عظیم و تاثیر گذار در توسعه، هنوز در راستای دستیابی به اهداف جمعی، به عنوان 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 بر نمی‌تابد - معطوف به ویژگی‌ها و مولفه‌هایی است که در ساخت و بافت نظام دیوان سالاری ایران نهادینه شده است. واضح است این ویژگی‌ها بطور ناگهانی پدید نیامده است که با حکم و فرمان و تذکر افراد در هر مرتبه‌ای، به یکباره جای خود را به خصوصیات نوین تحول آفرین بدهد.

هر گونه تحول کیفی در نظام دیوان سالاری 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 نهادینه شده در تشکیلات اداری ایران و ریشه شناسی تاریخی فرهنگی آنها، به مثابه پیش شرط، می‌تواند تضمین کننده موفقیت برنامه‌ریزی مذکور باشد.

دیوان سالاری ایران، با پیشینه‌ای چند هزار ساله، در واقع محصول و نمایانگر تحولات و رخدادهای فراوانی است که در متن و طول تاریخ این سرزمین به وقوع پیوسته است و حاصل برخی از این عناصر و ویژگی‌های نهادینه شده در آن است. هرچند این ویژگی‌ها ریشه در پیشینه دیرپا و کهن تشکیلات اداری ایران دارد لیکن به سه دلیل تاکید و مطالعه از دوره قاجار، به مثابه سر فصل تحولات معاصر کشور، حائز بیشترین اهمیت است:

یکم) کوشش نظرگیر جریان اصلاح گران اجتماعی و اداری از جمله میرزا ابوالقاسم قائم

مقام فراهانی، میرزا تقی خان امیرکبیر، میرزا حسین خان سپهسالار و همچنین وقوع انقلاب مشروطیت. دوم) همزمانی تحولات تجدد خواهی در جهان به ویژه کشورهای غربی در عرصه‌های سیاسی اداری و اجتماعی و حضور و حاکمیت عقلانیت در اداره امور و رونق بازار نقد و تفکر انتقادی. سوم) گسترش مناسبات بین‌المللی و نفوذ و حضور عوامل خارجی و تاثیر آنها در اداره امور.

مروری بر پیشینه دیوان سالاری در ایران نشان می‌دهد که این تشکیلات با ویژگی‌های نیرومند و مستحکمی، که همواره با تغییراتی هم توأم بوده، به رغم تحولات و فراز و فرودهای فراوان تاریخی، هم چنان مقاوم و تاثیرگذار بر جای مانده است. اداره امور امپراتوری‌های پهناور هخامنشی و ساسانی به یک سازمان گسترده اداری نیاز داشت و دیوان سالاری باستانی ایران نیز در بستر این نیاز پدید آمد و به تدریج مبدل به ساختار نیرومندی برای اداره امور امپراتوری گردید. پس از آن و از همان سده‌های نخستین ورود اعراب به ایران، سنت فرمانروایی ایران بر روال فرمانروایی ایلات و قبایل استوار شد (حتی ۱۳۴۴: ۲۳۷) و بدین سان دربار ایلی ترک تبار نیز به تدریج جایگزین دربار آریایی پیش از اسلام گردید. به سخن دیگر از سده‌های چهارم هجری - به ویژه در دوره حاکمیت سلسله صفویه* - تا دوره قاجار، دیوان سالاری ایران تحت تاثیر و حاکمیت سیاسی فرهنگی ایلات و «اشراف ایل» و خصوصیات و عناصر مرتبط با آن قرار گرفت. (شمیم ۱۳۷۰: ۱۹-۲۲ / پیگولوسکایا ۱۳۵۴: ۵۰۷ / امین‌الدوله ۱۳۴۱: ۱۰ و ۱۰۵).

نکته بسیار مهم و کلیدی در نظام دیوان سالاری ایرانی آنست که ظرفیت، توانایی و نفوذ سنت در ایران به گونه‌ای بوده، که اعراب، اقوام ترک، مغولان و سایر ایلات و عشایری که در ایران حاکمیت یافتند، ظرف مدت کوتاهی، ویژگی‌ها و عناصر اصلی و تعیین کننده 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 دیوان سالاری به حدی بود که مدار تشکیلات اداری اقوام بیگانه را تا حدودی ایرانی و بومی می‌کرد. هرچند برخی از همین ویژگی‌های دیوان

* برای آگاهی بیشتر و به لحاظ اهمیت و بازتاب ویژگی‌های ساختار حاکمیت متمرکز و سراسری عصر صفویه، در نظام دیوان سالاری ایران، در بخش پیوست رساله حاضر، به اختصار فرایند و نحوه شکل‌گیری نظام سیاسی و اداری دوره یاد شده بیان می‌شود.

سالاری ایران - که آن را می‌توان ناشی از کارکرد عنصر ایلاتی در تشکیلات اداری دانست - در دوره‌هایی اصلاحات و تحولات بنیادی و رو به تکامل، این پدیده‌ها را با دشواری‌ها و مشکلات فراوانی روبرو می‌کرده است، اطاعت کورکورانه، خویشاوند گرایی، تملق گویی، بیگانه ستیزی و بی‌اعتمادی و ... از جمله خصوصیات شمرده می‌شد که در روح افراد و کارکنان دیوان و همچنین در جان و روان تشکیلات اداری حیات داشت و جاری و ساری بود. دیوان سالاری ایران دوره قاجار نیز در تداوم سنن اداری گذشته شکل گرفت و تکوین یافت و پس از انتقال قدرت سیاسی به قاجار دست اندرکاران اداری همچون ادوار پیشین، وظیفه خود یعنی انتقال موارث اداری و ویژگی‌های آن را به دوره بعد انجام دادند.

می‌توان عوامل تعیین کننده‌ای همچون اقتصاد بسته ایلاتی و زراعی (که مجموعاً ۸۰ تا ۹۰ درصد شیوه تولید کشور را در بر می‌گرفت)، حاکمیت فرهنگ سیاسی محدود ایلاتی، ترکیب جمعیت، مشاغل و ساختار اجتماعی (که در یک زمان شامل سه نظام اجتماعی شهری، روستایی و عشیره‌ای بهم آمیخته بود)، را از جمله عوامل ریشه‌ای تأثیرگذار در سیر تطور نهاد دیوان سالاری به شمار آورد. (برزین ۱۳۷۳: ۸۱-۸۲ / آبراهامیان ۱۳۷۷: ۴۳ / کدی ۱۳۶۹: ۱۳۶-۱۳۷ / Foran 1993: 135-136/۵۷).

وجود عناصر مقاوم و قدیمی و سخت و انعطاف ناپذیر در ساختار دیوان سالاری 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 - به رغم کوشش‌های اصلاح گرایانه مبرز یاد شده و ورود افکار مترقی و تجدد خواه و نیز پدیده انقلاب مشروطیت و هم چنین گرایش و میل عموم مردم به تغییر به مثابه نیازمبرم جامعه - بدون تحول و تغییر کیفی و اساسی بر جای گذارد. در این دوره سایه اعمال سیاست‌های ایلی و نظامی‌گری در ارتباطی تنگاتنگ بر دیوان سالاری ایران سنگینی داشت و همچون گذشته واگذاری مناصب دولتی به افراد براساس مقررات خاصی صورت نمی‌گرفت، وابستگی به خاندان سلطنت در پیوند با ایل و اطاعت بی چون و چرا و نداشتن روحیه پرسشگری و نقد، ملاک اصلی انتصاب افراد به شمار می‌رفت.

۲- در زمینه ساختار اجتماعی و اقتصادی و ترکیب جمعیتی و طبقاتی این دوره به اثر پرمایه احمد اشرف مراجعه شود: اشرف، احمد، موانع تاریخی رشد سرمایه‌داری در ایران، تهران، نشریه پیام، ۱۳۵۹.

به نظر می‌رسد که اصلاح گران دوره قاجار با اندیشه قانون‌مند و قاعده‌مند کردن نظام اداری ایران، در واقع نمایندگان نسل آن دیوان سالاری نوینی بودند که تازه دیده به جهان گشوده بود و در پی تاسیس 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 غیر عقلانی، سخت و غیر قابل انعطاف و اقتدارگرا نمایند. لیکن در ایران دوره قاجار این تفکر در مراحل آغازین متوقف شد، چرا که پیکر نحیف جامعه دوران قجر رمق، ظرفیت و توانایی نگهداری، پرورش و به دنیا آوردن این نطفه جدید را نداشت. به عبارت دیگر - جدا از اراده فرمانروایان - زیر ساخت‌های سخت سیاسی اجتماعی فرهنگی و اقتصادی جامعه آماده پذیرش تحول نبود. (احسن ۱۳۷۷: ۲۸۱ / محبوبی اردکانی ۱۳۵۴: ۴۹ / آبراهامیان ۱۳۷۷: ۴۸)

از سوی دیگر - جدا از دخالت، نفوذ و سلطه خارجی - به استناد منابع و مدارک، آنچه می‌توان از این دوره علاوه بر موارد یاد شده استنباط کرد، آنست که اصلاح گران دوره قاجار و پیشوایان انقلاب مشروطه، حداقل بهمان میزانی که به تفکر و تحول فکری در اصلاح امور اداری تاکید می‌ورزیدند به ساختارهای فرهنگی اجتماعی سیاسی - اداری و خصوصیات و توان و قدرت تاثیرگذاری‌های آن‌ها کمتر اعتنا می‌کردند. (همایون کاتوزیان ۱۳۷۷: 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 دیوان سالاری، منوط به وجود ساختاری است که متکی بر خردورزی و نقد پذیری باشد. امری که نه در دوره قاجار و نه در دوره پهلوی اول، دستخوش تغییر و تحول اساسی و ماهوی نگردید.^۳ (آبراهامیان ۱۳۷۷: ۷۰ / اقبال ۱۳۵۵: ۱۴۹ / آدمیت ۱۳۵۱: ۱۷۲-۱۷۳)

در دوره پهلوی اول، حرکت در مسیر وحدت ملی - به تعبیر و تفسیر حکومتی آن - و یکپارچگی نظام سیاسی و تشکیلات اداری است. به نظر می‌رسد در این دوره هر چند نقش

۳- برخی از ویژگی‌های مهم ساختاری و فراساختاری در نظام دیوان سالاری، در هر دو دوره قاجار و پهلوی وجود داشت که مانع تحولات کیفی و اساسی در این نهاد می‌گردید، در ادامه این ویژگی‌ها و سرچشمه‌های سیاسی - اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی آنها مورد مطالعه و واریسی قرار می‌گیرد.

مستقیم ایلات در تصمیم‌گیری‌ها و انتصابات تقلیل یافت، لیکن باورها، هنجارها و ارزش‌های آن که طی قرون در ساختار اداری ایران، نهادینه شده بود، باقی ماند. در سلسله مراتب دیوان سالاری ایران در این دوره نیز، ارتقاء مرتبه بر مبنای ذات قدرت صورت می‌گرفت. ساختار بسته و فرد محور در تشکیلات اداری تداوم یافت و با تغییر در شکل و به رغم اتخاذ سیاست‌های «تجدد طلبانه» رضا شاه (از جمله: پایه گذاری ارتش نوین، تصویب قانون نظام وظیفه عمومی، تاسیس ساختارهای جدید صنعتی و سیستم های حمل و نقل، تقسیم‌بندی جدید کشور به ۱۱ استان و ۴۹ شهرستان و نیز متحول شدن شکل قدرت و پایه‌های طبقاتی آن - از ایلات به نظامیان)، فرهنگ حاکم بر نظام دیوان سالاری ایران و کارکرد آن از حیث کیفی و ماهوی چندان با دوره قاجار تفاوت نداشت. در این دوره هم در تشکیلات اداری هیچ کس اختیار و استقلال کاری نداشت و فرمان از بالا به پائین صادر می‌شد. نظامیان بر جای سران ایل نشستند و تجربه قاجار در اداره امور کشور با رنگ و شکل دیگری ولی با همان محتوا، در تاریخ دیوان سالاری ایران تکرار و بار دیگر تشکیلات اداری در برابر قدرت نامحدود و نامشروط زمین گیر شد. به جای آنکه در فرایندی جهت تحقق آرمانها و منافع ملی سمت و سو یافته باشد، در هیئت نهادهای مبتنی بر خویشاوندی و آشنایی افراد با یکدیگر، منافع گروهی و شبکه‌ای قرار گرفت. / (اکبری ۱۳۸۲: ۲۵-۵۵ / همایون کاتوزیان ۱۳۸۷: ۲۲۹-۲۴۹ / خلیلی‌فر ۱۳۶۳: ۲۱۹-۲۲۴ / کدی ۱۳۶۹: ۱۵۴-۱۵۵ و ۱۷۳).

در مجموع جایگاه و نقش تعیین کننده نظام دیوان سالاری ایران در فرآیند توسعه پایدار از یکسو، و ناکارآمدی آن در شرایط کنونی به دلیل وجود مؤلفه‌هایی مقاوم - از قبیل: «عدم حضور عقلانیت در تصمیم‌گیری‌ها و اجرای آنها»، «استدلال ناپذیری»، «نقد ناپذیری»، «قدرت-ورزی در اعمال تصمیم‌گیری‌ها»، «قاعده‌گریزی»، «مسند محوری»، «استبداد زدگی»، «تابعیت محض و اطاعت کورکورانه»، «خویشاوندگرایی و پارتی‌بازی»، «تملق‌گویی و ظاهرسازی و دورویی»، «فردگرایی منفی»، «روحیه بدبینی و سوءظن»، «روحیه پرخاشگری و خشونت‌ورزی» و ...^۴ - نهادینه شده در متن دیوان سالاری ایرانی از سوی دیگر، سالیان درازی است که کشور

۴- در خصوص ویژگی‌های نظام دیوان سالاری ایران طی سالهای ۱۳۲۲ تا ۱۳۵۶ به ← پرویز نافع تحت عنوان *مبانی مدیریت دولتی*، نشره‌دی تازه، سال ۱۳۸۱ صفحه‌های ۱۱۴ لغایت ۱۲۰ و همچنین پیرامون خصوصیات دیوان‌سالاری ایران و ناکارآمدی آن ←

و مدیریت آن را در وضعیت پیچیده‌ای قرار داده است. می‌توان این وضعیت را به «فقدان بوروکراسی»، به مفهوم علمی آن، تعبیر کرد. در این خصوص و بروفق رأی یاد شده، پروفیسور هدی در تبیین تحولات تاریخ معاصر کشور ایران و نتیجه‌گیری‌های آن، چنین بیان می‌دارد که «خلع شاه ... منجر به جمهوری اسلامی شد و نتیجه دیگر این بود که ایران هرگز بوروکراسی نداشته که بتواند مدل بعدی برای ساختن یک دیوان سالاری بومی را فراهم آورد. این نتیجه عملکرد اداری، هم در رژیم‌های سنتی قدیم پیشین و هم در رژیم‌های سنتی جدید را پیچیده کرده است (هدی ۱۳۸۶: ۴۸۱) با چنین تصویر و بیان مختصاتی از وضعیت دیوان سالاری ایران، که می‌توان آن را مسئله‌ای اجتماعی در مقیاس ملی تلقی کرد، گمان می‌رود برنامه‌ریزی‌های راهبردی به منظور تحول بنیادی در نظام دیوان سالاری کنونی - که ضرورتاً زمینه‌های تأسیس «نهاد دیوان سالاری ایرانی» به مفهوم علمی و نوین آن را نیز فراهم می‌کند - مبدل به یک نیاز و وظیفه‌ای ملی گردیده است. لیکن به نظر می‌رسد اولاً هر گونه طرح و برنامه راهبردی به منظور کارآمد کردن و ارتقاء سطح بهره‌وری نظام دیوان سالاری ایران منوط به رفع کاستی‌ها، کژتابی‌ها، موانع و سخت‌سری‌هاست. ثانیاً راز موفقیت این برنامه نیز، در گرو شناخت مؤلفه‌ها و عناصر مقاومی است که در برابر هرگونه ایده نو و نظریه‌های علمی نوین، به ویژه در قلمرو مدیریت دولتی، سخت مقاومت ورزیده و آنها را عقیم می‌سازد. لذا بنا بر دلایل تاریخی پیش گفته در بیان موضوع، فقدان شناخت علمی نسبت به مؤلفه‌ها و عناصر نهادینه شده در نظام دیوان سالاری کشور - که به علل و دلایل مختلف در جریان تحولات و رخدادهای عظیم اجتماعی و سیاسی از تغییرات محتوایی محروم مانده - مبدل به یکی از مسایل مهم و راهبردی مدیریت دولتی ایران شده است. بدین ترتیب ریشه‌شناسی و مطالعه تاریخی درباره این مسئله و تحقیق در خصوص عوامل بازدارنده تحول در دیوان سالاری ایران در عصر قاجار و دوره پهلوی اول، - و واریسی تأثیرات متقابل پدیده‌ها و مؤلفه‌های سیاسی اقتصادی اجتماعی و فرهنگی با آن - را می‌توان زمینه ساز حل مسئله یاد شده، دانست.

→ و تأثیرات آن بر فرآیند توسعه به ← «جایگاه مدیریت در فرآیند توسعه» اثر حمید تنکابنی، فصلنامه بنیاد مطالعات آسیایی، تابستان و پائیز ۱۳۷۶.