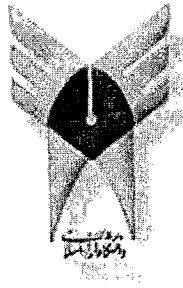


الف

١٧٨٤٧



دانشگاه آزاد اسلامی

واحد شاهرود

دانشکده ی علوم انسانی ، گروه تاریخ

پایان نامه برای دریافت درجه ی کارشناسی ارشد ((M.A))

گرایش : تاریخ ایران دوره اسلامی

عنوان :

تحول ساختار های اداری ایران از زمان ناصرالدین شاه تا آغاز پهلوی اول

استاد راهنما:

دکتر محمد نبی سلیم

استاد مشاور :

استاد سرکار خانم سکینه سعیدی

نگارش:

حسین حکم آبادی

۱۳۸۷/۳/۱۷

زمستان ۱۳۸۷

کتابخانه دانشگاه آزاد اسلامی
شهر شاهرود

ب

۱۳۷۸۴۷



دانشگاه آزاد اسلامی

واحد شاهرود

دانشکده علوم انسانی ، گروه تاریخ

پایان نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد « M.A. »

گرایش : ایران دوره اسلامی

عنوان :

تحول ساختارهای اداری ایران از زمان ناصر الدین شاه تا آغاز پهلوی اول

نگارش :

حسین حکم آبادی

زمستان ۱۳۸۷

۱. دکتر محمدبنی سلیم

۲. سکینه سعیدی

۳. دکتر مهتری ادیسی

هیأت داوران :

سپاسگزاری:

از همه کسانی که در نگارش این پایان نامه پشتیبانم بودند بالاخص استاد فرزانه و
گرانقدرم دکتر محمد نبی سلیم که با راهنمایی هایش در پیشبرد هدفم مفید فایده
واقع شدند.

تقدیم به:

آنان که متحمل زحمت شدند، آنان که نگاه مهربانشان دریای عشق بود و دعای خیرشان

بدرقه ی راهم شد:

پدرم که سازنده ی ساختار زندگیم بود

مادرم که دعایش همواره بدرقه ی راهم بود

و همسرم که همواره پشتیبانم بود.

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱.....	چکیده.....
۲.....	مقدمه.....
فصل اول : مبانی و کلیات	
۹.....	۱-۱ دیوان.....
۱۰.....	۱-۲ دیوانسالاری.....
۱۳.....	۱-۳ حکومت.....
۱۶.....	۱-۴ حاکمیت.....
۱۹.....	۱-۵ دولت.....
۲۱.....	۱-۵-۱ مفاهیم دولت از لحاظ سیاسی و ادبی.....
۲۲.....	۱-۵-۲ پیشینه ی دولت در ایران.....
۲۳.....	۱-۶ سیاست.....
۲۶.....	۱-۷ وزارت.....
۲۹.....	۱-۸ فرهنگ.....
۲۹.....	۱-۹ ملت.....
۳۰.....	۱-۱۰ مشروطیت.....
۳۱.....	۱-۱۱ مجلس شورا.....

- ۱-۱۲ مدرنیته..... ۳۲
- فصل دوم: پیشینه ی تحولات اداری ایران از آغاز تا اول حکومت ناصر الدین شاه قاجار**
- ۱-۲ درآمدی بر دیوانسالاری ایران قبل از اسلام..... ۳۴
- ۱-۲-۱ دیوانسالاری مادها..... ۳۵
- ۱-۲-۲ دیوانسالاری هخامنشیان..... ۳۶
- ۱-۲-۳ دیوانسالاری اشکانیان..... ۳۹
- ۱-۲-۴ دیوانسالاری ساسانیان..... ۴۲
- ۲-۲ تشکیلات دیوانی ایران در آغاز دوره اسلامی..... ۴۴
- ۱-۲-۲ دیوانسالاری ایرانی در دوره ی عباسی..... ۴۵
- ۳-۲ دیوانسالاری حکومت های متقارن..... ۴۶
- ۱-۳-۲ طاهریان..... ۴۶
- ۲-۳-۲ صفاریان..... ۴۸
- ۳-۳-۲ سامانیان..... ۴۹
- ۳-۳-۲ آل بویه..... ۵۲
- ۴-۲ دیوانسالاری حکومت های دوره ی میانه..... ۵۳
- ۴-۲-۱ غزنویان..... ۵۳
- ۲-۴-۲ سلجوقیان..... ۵۷
- ۳-۴-۲ خوارزمشاهیان..... ۶۰
- ۵-۲ دیوانسالاری از حمله ی مغول تا صفویه..... ۶۱

- ۶۱.....۱-۵-۲ دیوانسالاری ایلیخانان.....
- ۶۴.....۲-۵-۲ تیموریان.....
- ۶۶.....۳-۵-۲ ترکمنان قراقویونلو و آق قویونلو.....
- ۶۷.....۶-۲ دیوانسالاری صفویه.....
- ۷۱.....۷-۲ دیوانسالاری عصر افشاری و زندیه.....
- ۷۲.....۸-۲ دیوانسالاری دوره ی اول قاجاریه تا زمان ناصر الدین شاه.....

فصل سوم: تحولات اداری عصر ناصری

- ۷۷.....۱-۳ اوضاع کلی.....
- ۷۹.....۲-۳ تاثیر سفر های ناصرالدین شاه در روند تحولات اداری.....
- ۸۱.....۳-۳ تحولات هیئت دولت.....
- ۸۳.....۴-۳ تحولات اقتصادی عصر ناصری.....
- ۸۳.....۴-۴ احداث راه آهن در ایران.....
- ۸۵.....۵-۳ تحول و اصلاحات در امور نظامی ((ارتش)).....
- ۸۷.....۱-۵-۳ پلیس.....
- ۸۹.....۶-۳ اصلاحات عصر ناصری.....
- ۸۹.....۱۱-۶-۳ اصلاحات در نظم سرحدات.....
- ۸۹.....۱۲-۶-۳ اصلاحات بازرگانی و تجارت.....
- ۹۰.....۳-۶-۳ مجلس تحقیق مظالم.....
- ۹۱.....۷-۳ تحولات پست و تلگراف و تلفن.....

- ۳-۸ تحول وزارتخانه های عصر ناصری..... ۹۳
- ۳-۸-۱ وزارت داخله..... ۹۳
- ۳-۸-۲ وزارت مالیه..... ۹۳
- ۳-۸-۳ آموزش و پرورش و دارالفنون..... ۹۴
- ۳-۸-۴ وزارت امور خارجه..... ۹۵
- ۳-۸-۵ وزارت وظایف..... ۹۶
- ۳-۸-۶ وزارت عدلیه..... ۹۷
- ۳-۸-۷ مجلس وکلای تجار..... ۹۷
- ۳-۹ نقش امیر کبیر در روند تحول اصلاحات ناصری..... ۹۸

فصل چهارم: تحولات اداری عصر مظفری و محمد علی شاه

- ۴-۱۱ اصلاحات اولیه..... ۱۰۱
- ۴-۲ سفر های مظفرالدین شاه به اروپا..... ۱۰۲
- ۴-۳ جنبش مشروطیت در تحول ساختار اداری ایران..... ۱۰۳
- ۴-۴ مجلس ، تحولی در ساختار حکومتی..... ۱۰۷
- ۴-۵ تشکیل قانون اساسی..... ۱۰۹
- ۴-۶ جدید ترین تغییرات در بدنه ی اجتماعی و اقتصادی دولت..... ۱۱۰
- ۴-۶-۱۱ احزاب..... ۱۱۰
- ۴-۶-۲ روزنامه ها..... ۱۱۲
- ۴-۶-۳ گمرکات..... ۱۱۳

- ۱۱۵.....۴-۶-۴ مالیات و تجارت.....
- ۱۱۶.....۴-۶-۵ بانک ملی.....
- ۱۱۷.....۴-۶-۶ ارتش و پلیس.....
- ۱۱۹.....۴-۶-۷ شهرداری ((بلدیه)).....
- ۱۲۰.....۴-۷ پست و تلگراف و تلفن.....
- ۱۲۱.....۴-۸ ضربابخانه.....
- ۱۲۲.....۴-۹ راه آهن.....
- ۱۲۲.....۴-۱۰ مدارس و دبستان ها.....
- ۱۲۳.....۴-۱۱ وزارت عدلیه.....

فصل پنجم: تحولات اداری ایران از سقوط تهران تا پایان سلطنت احمد شاه

- ۱۲۴.....۵-۱ اوضاع کلی او اخر قاجاریه.....
- ۱۲۵.....۵-۲ مجلس دوم و احزاب.....
- ۱۲۶.....۵-۳ اصلاحات امور مالی.....
- ۱۲۶.....۵-۳-۱ استخدام هیئت شوستر و نظامنامه ی مالیاتی.....
- ۱۲۷.....۵-۳-۲ بانک ملی.....
- ۱۲۸.....۵-۳-۳ گمرک.....
- ۱۲۹.....۵-۴ تحولات شهر داری ((بلدیه)).....
- ۱۲۹.....۵-۵ پست و تلگراف و تلفن.....
- ۱۳۲.....۵-۶ راه آهن.....

- ۷-۵ محاکم عدلیه..... ۱۳۲
- ۸-۵ اثبیت اسناد و املاک..... ۱۳۳
- ۹-۵ آمار و ثبت احوال..... ۱۳۴
- ۱۰-۵ پلیس..... ۱۳۵
- نتیجه گیری..... ۱۳۷
- پیوست ها (جدول، عکس)..... ۱۳۹

جداول

- پ ۱: جدول تعداد تقاضای انتشار روزنامه ۱۴۰
- پ ۲: جدول تعداد تصویب تقاضای انتشار روزنامه..... ۱۴۱

عکس

- پ ۱: نقشه ارگ سلطنتی تهران در سال ۱۲۷۵ قمری..... ۱۴۲
- پ ۲: نظامنامه وزارت نظمیة..... ۱۴۳
- پ ۳: تصاویر ناصرالدین شاه ، مظفرالدین شاه ، محمد علی شاه و احمد شاه قاجار..... ۱۴۴
- پ ۴: ناصرالدین شاه قاجار در بازدید از انگلستان..... ۱۴۵
- پ ۵: بازدید مظفرالدین شاه از ایتالیا..... ۱۴۶
- منابع و ماخذ ۱۴۷
- چکیده انگلیسی ۱۵۴

چکیده

در بیان سیر تحول و تطور سازمان های اداری ایران در اعصار متفاوت تاریخی باید اذعان داشت که این فن، از جمله دستاوردهایی است که جهانیان مدیون نبوغ ایرانیانند با تاسیس شاهنشاهی ایران که البته با قدرت فراگیری نیز همراه بوده است زمینه های رشد و تحول این فن، در جهان رو به پیشرفت نهاد و بسیاری از اصول اولیه دانش مدیریت و فن تدبیر کارگزاران پیشین به جانشینان پسین اداری و نظام حکومتی ایران زمین به میراث رسید و در مسیر طبیعی تطور و تحول تاریخی خویش، رنگ و لعاب جدیدی، با توجه به مقتضیات زمانه، به اصول و قواعد دستگاه اداری کشور داده شد.

مسئله ای که بسیار با اهمیت می نماید این است که زمام اداره دیوانسالاری ایران چه در دوره های قبل از اسلام و بعد از اسلام همواره در دستهای باکفایت کارمندان و فرهیختگان ایرانی بوده است و همواره اینان سعی در ایجاد تحولی نو در این زمینه داشته اند.

هر چند که در آغاز دوره ی قاجاریه، دیوان سالاری ایران شکل جنینی داشت و اندازه آن کم حجم و کم درآمد بود، ولی در طی سده ۱۳ ه ق رشد فزاینده ای پیدا کرد و بر حیطه عملکرد و کمیت ابعادی آن افزوده شد که ناشی از تغییر اشکال سیاست داخلی و تغییرات عمیق اجتماعی و فرهنگی بود. مضاف بر اینکه دیوان سالاری به سمت و سوی شیوه مدیریت غربی گرایش یافت. در حقیقت، بر خلاف نیمه اول عصر قاجار که اولیای امور و دست اندر کاران اداری، بر اساس برخی سنتهای ایلاتی و قواعد تعریف و تثبیت شده ساختار سنتی دیوان و دربار حکمرانی می کردند، در نیمه دوم این عصر تلاش شد تا به شیوه های نوینی مرکب از سنن پادشاهی ایران باستان و مدرنیسم اروپایی دست یافته شود. هر چند تلاش برای ایجاد یک بوروکراسی دولتی پیشرفته به دلایلی بنیادین از جمله عدم تطابق تفکرات سنتی ایران با مدرنیسم و فرهنگ غربی، به شکست انجامید و مانع نوسازی واقعی نهاد اداری گردید.

سرانجام با ورود به سده ۱۴ هجری قمری و همزمان با سلطنت رضا شاه، بوروکراسی دولتی با قوانین مترقیانه و ضمانت اجرایی آنها توسط قوای نظامی و انتظامی ثابت ایران، موفق گردید به دنبال سایر تحولات عصر جدید، به کالبد دیوان سالاری ایران روح تازه ای بدمد و این سیستم را در مسیری نسبتاً درست و مستقیم و در حال تحول و بازسازی قرار دهد.

کلید واژگان: دیوان، دیوانسالاری، حکومت، حاکمیت، دولت، ملت، وزارت، سیاست، فرهنگ، مجلس، مشروطیت، مدرنیته.

سرسخن

خدمات فرهنگ ایران به تاریخ و تمدن بشر متنوع بوده و اکثر شاخه های مدنیت را شامل می شود. ایرانیان چه در زمینه پویشهای قلمروی دانش و معرفت و چه در ابداع روشهای مدیریت و سازماندهی، از سرآمدان تاریخ مدنیت می توانند قلمداد شوند. از جمله دستاورد هائی که جهان آن را مدیون نبوغ ایرانیان می داند ، فن مملکت داری و برپائی تشکیلات اداری و تشریفات درباری است . هنگامی که شاهنشاهی ایران با قدرتی متمرکز تاسیس شد، اداره این کشور پهناور نیاز به مردانی داشت که وظایف و تکالیف حساس و مهم خود را به درستی بشناسند و بدانها به اکمال عمل کنند. تحولاتی که در ساختار اداری ایران پیش از اسلام صورت گرفت؛ بویژه در دوره شاهنشاهی هخامنشی، زمینه ای شد برای پیشبرد سازمان اداری قلمروی پهناوری که ساسانیان و بعدها خلیفگان و جانشینان ترک زبان آنها بر آن حکومت می کردند. از این روی، بسیاری از اصول اولیه دانش مدیریت و فن تدبیر از کارگزاران پیشین به جانشینان پسین دستگاه اداری و نظام حکومتی ایران زمین به میراث رسید و در مسیر طبیعی تطور و تحول تاریخی خویش، رنگ و لعاب جدیدی، وابسته به مقتضای زمانه، به اصول و قواعد دستگاه اداری کشور دادند. لذا با ورود اسلام به ایران، همان ساختار سنتی کشورداری در کالبد حکومتهای عرب و ترک و مغول جای گرفت و به تدریج بسته به تحولات تمدنی ایران روندی صعودی را سپری کرد . علت دگرگونی های نسبتا تاثیرگذار و عمیق در ساختار بوروکراسی و فراز و فرود دیوانسالاری ایرانی در دورانهای گذاری چون: عهد حکمرانی سامانیان ، سلجوقیان ، قاجاران و.. از همینجا قابل پیگیری است.

بیان مسئله

نکته درخور اهمیت آن است که چه در دوران سلطه اعراب در دو سده نخستین هجری و چه پس از استیلای دیرپای حکومتهای ترک زبان ، زمام اداره دیوانسالاری در دستهای باکفایت کارمندان و فرهیختگان ایرانی باقی ماند. از این رو، توانایی سنن دیوانی ایران چنان بود که پس از اسلام ، همه فرمانروایان عرب و ترک و مغول ساختار اداری ایران را پذیرفتند و صد البته ، به غیر از پذیرش ساختار دیوانسالاری، چاره دیگری نیز برای اداره امور این کشور پهناور و جامعه موزائیکی نداشتند. بعلاوه، اتکاء بر دیوانسالاری سنتی و بومی ، زمینه جذب و حل این تازه واردین را در فرهنگ و ساختارهای اجتماعی ایران فراهم می کرد. در نتیجه یکی از پایه های انسجام مدنیت ایران، ساختار نیرومند و پیوسته دیوانسالاری ایرانی است که از روزگار باستان تا سده ۲۰ میلادی،

با همه فراز و نشیب های تاریخی اش پابرجا مانده و به تدریج به نهادی بنیادین در تاریخ ایران دوران اسلامی تبدیل شده است. از آنجا که دیوانسالاری ایران و فرهنگی که در پیوند با آن بالندگی یافته است در همه فرایندهای انتقال قدرت از دودمانی به دودمانی دیگر، از ناگسستگی تاریخ و ماندگاری هویت و فرهنگ ایران پاسداری کرده است لذا پرداختن به این مهم به رمزگشایی تاریخ فرهنگ و تمدن ایران زمین یاری می رساند. اصولاً با توجه به روند تحول نظام اداری ایران باید گفت: توسعه قلمرو حکومت و وظایف متنوع آن منجمله اداره قشون و وصول مالیاتها، باعث تداوم بوروکراسی در ایران از روزگاران کهن تا قرن ۱۴ ق شده بود و به همین سبب سنتهای سیاسی و اندیشه سیاسی ایرانشهری تا پیش از مواجهه مستقیم با فرهنگ و مدنیت اروپایی مورد استفاده و تقدس بودند. در آغاز دوره قاجار، دیوان سالاری ایران شکل جنینی داشت و اندازه آن کم حجم و کم درآمد بود، ولی در طی سده ۱۳ ق. رشد فزاینده ای پیدا کرد و بر حیطه عملکرد و کمیت ابعادی آن افزوده شد که ناشی از تغییر اشکال سیاست داخلی و تغییرات عمیق اجتماعی و فرهنگی بود. ضمن آن که دیوانسالاری به سمت و سوی شیوه مدیریت غربی گرایش یافت. در حالی که دو پادشاه اول قاجار همچون روسای عشایر زندگی و سلطنت می کردند، پادشاهان واپسین به سیمای سلاطینی درآمدند که در چالش با قوه مقننه و نیروهای اجتماعی دچار ضعف و بی آبرویی شدند و به تبعیت از خواسته اکثریت ناگزیر گشتند. در حقیقت، بر خلاف نیمه اول عصر قاجار که اولیای امور و دست اندرکاران دستگاه اداری، بر اساس برخی سنتهای ایلاتی و قواعد تعریف و تثبیت شده ساختار سنتی دیوان و دربار حکمرانی می کردند، در نیمه دوم این عصر تلاش شد تا به شیوه های نوینی مرکب از سنن پادشاهی ایران باستان و مدرنیسم اروپایی دست یافته شود. اما تلاش برای ایجاد یک بوروکراسی دولتی گسترده به دلایل متعدد بنیادین به شکست انجامید؛ زیرا گروههای خودسر محلی استقلال خود را حفظ کردند، ارتش قدرتمند مرکزی تاسیس نشد، مشکلات مالی حکومت را با بحرانهای کمرشکن روبرو ساخت و عدم تطابق با مدرنیسم و فرهنگ غربی، مانع نوسازی نهاد اداری گردید. هرچند پس از اصلاحات ناموفق امیر کبیر و سپهسالار، پاره ای دگرگونیها در عرصه نهاد حکومتی - بویژه در دهه های ۱۲۷۰ تا ۱۲۹۰ ق رخ نمود؛ لیکن چندان به شکل گیری صورت جدیدی از حاکمیت یعنی دولت State منجر نشد. البته رسالات ارزشمندی درباره ضرورت اصلاحات در درون حاکمیت به رشته تحریر درآمد، دارالشوری کبری و مصلحت خانه عامه تاسیس یافت و برای تعیین حدود و وظایف وزارتخانه ها قوانینی نوظهور وضع گردید. ولی چون شاه مستبد همچنان در راس امور به صورت مافوق و تصمیم گیرنده نهائی قرار داشت و از روشهای نوین مدیریت به سبک اروپائی، تقلیدی شتابزده و بدون زیر سازی و تدارکات، صورت گرفت؛ لذا تحقق کامل و ثمربخش اصلاحات اداری ممکن نشد.

سرانجام پس از یک دوره آزمایشی که در آن با گشایش مجلس شورای ملی، نیروئی همطراز با قوه مجریه و سلطنت، بوجود آمد، فرصتی بدست آمد تا مقامات ارشد سیاسی و اداری تن به نظارت نمایندگان ملت و پذیرش قواعد مدون و تغییر ناپذیری دهند که خواسته نهادهای مردم سالار می باشد. با ورود به سده ۱۴ هجری شمسی و همزمان با سلطنت رضاشاه، بورکراسی دولتی با قوانین مترقیانه و ضمانت اجرایی آنها توسط قوای نظامی و انتظامی ثابت ایران، موفق گردید در دنباله تحولات اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی عصر جدید، به کالبد دیوان سالاری ایران روح تازه ای بدمد و این سیستم را در مسیری نسبتاً درست و مستقیم قرار دهد.

دلایل گزینش موضوع

با توجه به اهمیت موضوع آسیب شناسی ساختار نهاد اداری ایران و پیگیری تاریخی و تحلیلی نقاط قوت و ضعف این ساختار - که پاره ائی از مشکلات باقیمانده از استیلا و تداوم آن هنوز هم قابل مشاهده و مطالعه می باشد - موضوع ((تحول ساختار های اداری ایران از زمان ناصرالدین شاه تا آغاز پهلوی اول)) از سوی نگارنده انتخاب گردید. بخصوص گزینش مقطعی خاص و حساس از تاریخ تحولات اداری ایران، نشانگر این مدعا است که با عنایت به نزدیکی زمان مورد مطالعه با دوران فعلی و وجود اسناد و مدارک مکفی (نسبت به ادوار قبل و بعد) نتایج بحث مذکور می تواند در روشن کردن زوایای تاریک و پنهان مقاطع تاریخ معاصر ایران و ریشه یابی آسیب های ددرس آفرین در بوروکراسی کنونی و آینده این مرز و بوم موثر واقع شود.

پیشینه تحقیق

با آن که موضوع ساختار اداری ایران مبحثی بسیار بحث برانگیز بوده است، لیکن نگارنده به کتابی که مختص بررسی تحولات اداری دوره مورد پژوهش این رساله باشد، بر نخورد. اکثر کتابهای مربوط به دوره دوم قاجار به بحث دیوان سالاری به صورت گزارشی پرداخته و کمتر آن را به شیوه تحلیلی مورد تامل و واکاوی قرار داده اند. کتابهایی که تا حدودی مبحث دیوان سالاری این مقطع را پوشش می دهند، عبارتند از: شرح زندگانی من یا.. از عبدالله مستوفی که هرچند به دلیل حضور مولفش در بطن تحولات اداری این عهد متضمن اطلاعات ارزنده و نکات ظریفی است؛ ولی چون به صورت خاطره نویسی ثبت و ضبط شده است، از جنبه تحلیل و زبان روز از ارزش بالائی برخوردار نیست. از میان تحقیقات معاصرین نیز کتاب درآمدی بر دیوانسالاری در ایران از زحمید تنکابنی را مثال می زنیم که با وجود آنکه دارای ساختاری گزارشی - نیمه تحلیلی میباشد

ولی نسبت به سایر کتب مورد استفاده از غنای بالاتری برخوردار بود و نگارنده را در برخی مواقع کمک میکرد.

هدف پژوهش

ریشه های عمیق دیوان سالاری و مشکلات برجای مانده آن، یکی از موضوعاتی است که در روزگار اخیر مورد توجه و بررسی جدی پژوهندگان و اهل نظر قرار گرفته است. تنها با مطالعه روند تحولات دستگاه اداری ایران زمین در درازنای تاریخ است، که به نکات اصلی و گذرگاه های حساس تاریخ فرهنگ و مدنیت ایران بویژه فراز و فرود آئین کشورداری آگاهی پیدا خواهد شد و در یک جمع بندی، نقاط قوت و ضعف ساختار اداری موجود را که میراثی از گذشته است، بخوبی روشن خواهیم کرد. تردیدی نیست که تنها پرداختن به سیر تطور دستگاه اداری ایران، هر پژوهشی را در بستر زمان گذشته محدود و مقید کرده و جنبه های صرفاً تاریخنگارانه به تحقیق خواهد بخشید. این رساله بر آن است که با یک مطالعه تحلیلی و موشکافانه - اما در حد بضاعت خویش - چگونگی تغییرات حاصل شده در کالبد دیوانسالاری ایران و نتایج پدید آمده را به بوته بحث و نقد کشانده و آسیبهای ژرف و اثر گذار نهاد مدیریتی را در دوران گذار از قاجار به پهلوی مورد تامل و تدبیر قرار دهد.

پرسشها و فرضیات مسئله

در رابطه با بحث این پایان نامه یعنی تحولات و کیفیات دیوان سالاری ایران معاصر سوالاتی که به ذهن متبادر می گردد عبارتند از:

۱- دستگاه اداری قاجاریه تا چه حد می توانست از قیود سنتی دیوان سالاری کهن ایرانی رهائی یابد؟

۲- تاثیر موج مدرنیته غرب و نفوذ دائمی دول اروپایی در ایران دوره قاجاریه در ساختار اداری ایران تا چه میزان بوده است؟

۳- مشروطیت و ایدئولوژی مدرنیته که در این دوره همپای هم بودند تا چه حد در این تحولات موثر بوده اند؟

با توجه به وجود این نمونه پرسشها و شاید چندین پرسش دیگر که ذهن خوانندگان موضوع دیوانسالاری معاصر را به خود مشغول خواهد کرد، چند فرضیه می توان مثال زد

۱- علیرغم اشنائی قاجاران با اشکال مدرن دیوانسالاری (مدیریت غربی) ظاهراً آنها از نوعی عدم شناخت عمیق نسبت به ماهیت و بنیان شیوه های مدرن اداری اروپائی رنج می بردند .

۲- ناگفته پیداست، علیرغم حضور معماری کشورهای اروپایی در ایران که با خود برخی مظاهر تمدن غربی را به ایران آوردند از باب رویه دیگر استعمار تحولاتی را نیز در برخی زمینه ها منجمله راه آهن و حمل و نقل ایجاد کردند.

۳- با تحولی که از آن در تاریخ به نام مشروطیت یاد میشود بنیان بسیاری از ساختارهای کهن قاجاریه تغییر و در مسیر تحول قرار گرفت.

فصول تحقیق

مطالب این پژوهش در پنج بخش تنظیم شده است: در بخش اول برای تعریف واژگان تحقیق، از مبانی و کلیاتی مربوط به مبحث دیوان سالاری و نهاد اداری و کلید واژه های مرتبط با آن سخن به میان آمده است. در بخش دوم سیر تطور تاریخی نهاد های اداری ایران از دوران باستان تا آغاز دوره زمامداری ناصرالدین شاه قاجار در ۱۲۶۴ه. ق مورد بررسی قرار گرفته و به تاثیرات ناشی از تحولات ادوار تاریخی بر یکدیگر در زمینه نهاد اداری پرداخته شده است. تحولات اداری در عصر ناصری که می تواند سرآغاز تحولات شبه مدرن در این نهاد تلقی گردد، موضوعی است که بخش سوم بدان اختصاص یافته است. بخش چهارم مشتمل بر بررسی چگونگی تحولات اداری دوره پادشاهی مظفرالدین شاه (۱۳۲۴-۱۳۱۴ ق) و محمدعلی شاه (۱۳۲۷-۱۳۲۴ ق) و بخش پنجم مرتبط با اوضاع دستگاه اداری تا پایان سلطنت احمدشاه می باشد که در عین حال شامل نکاتی پیرامون نواندیشی و تجددطلبی محافل فرهنگی ایران عصر مشروطه می باشد.

ترتیب بخش ها بر اساس مراتب ادوار مختلف تاریخ ایران زمین بوده است و سعی بر آن شده تا هر موضوع در ذیل گفتار مربوط به خویش بیان گردد. با این حال، به ضرورت و اقتضای مطلب، گاه برخی از مباحث در جایی تکرار شده اند تا از ابهام موضوع بکاهند.

دشواریهای پژوهش

هرچند صاحب این قلم تلاش فراوان داشت تا با گردآوری همه اسناد و شواهد مربوط به موضوع، اثری جامع و تفصیلی ارائه دهد؛ مع هذا با مشکلاتی روبرو گردید که تحقق این خواسته را ناممکن ساخت. از جمله:

برای پیگیری موضوع تحولات اداری تاریخ ایران، نیاز فراوان به استفاده از اسناد رسمی دولتی می باشد. اما فراهم آوری این دست از مدارک نیاز به گشاده روئی مسئولین بایگانهای مختلف در موسسات دولتی دارد. بویژه پراکندگی جغرافیائی این آرشیوها و گذر از موانع اداری بوروکراسی حاکم بر نهادهای اداری چنان بر دشواری پژوهش می افزاید که هر محققى دلسرد می گردد.

۲- باتوجه به اینکه اینجانب شاغل در یکی از ادارات دولتی بوده و در طول دوره کارشناسی ارشدم از مرخصی های زیادی استفاده نمودم، مجال اینکه با فراق بال بیشتر و بهتری به روند پیگیری پژوهشم پردازم واقعا وجود نداشت و از حداقل زمان بدست آمده سعی نمودم حداکثر استفاده را در این مهم داشته باشم.

روش تحقیق

عموماً شیوه کار در پژوهشهای اسنادی (تاریخی) بر مطالعات نظری و روش کتابخانه ائی همراه است. این رساله نیز از این امر مستثنی نمی باشد، با این حال تجربه فعالیت صاحب این قلم در ادارات دولتی و آشنائی ملموس و عینی با واقعیات موجود و گاه تلخ بوروکراسی اداری، می تواند در حکم نوعی تحقیقات میدانی برای درک بهتر موضوع رساله تلقی گردد. برای انجام این پژوهش، نگارنده ضمن شناسائی و گردآوری اسناد و کتابهای متعدد - اعم از منابع و ماخذ- داده های تاریخی بدست آمده را بازخوانی، پالایش و دسته بندی نمود و سپس با استفاده از متدلوژی تحقیق و استنتاج داده ها به تدوین و نگارش پایان نامه مبادرت نمود.

برای بررسی و پژوهش، در هر فصل، از کتب خاص آن موضوع و مبحث استفاده نمودم. فی المثل در بخش اول در تعریف مبانی و کلیات تحقیق، عمدتاً از مراجع و کتابهای علوم سیاسی و علوم اجتماعی استفاده شده است. چنانکه در بخش دوم و در بررسی پیشینه تحولات اداری ایران به کتابهای تاریخی دست اول و یا تحقیقات معاصرین رجوع گردید.

تشکر و اعتذار

بی شک این پایان نامه خالی از خطا و لغزش نیست. بنا بر سنت جاری و به حکم ادب و لزوم قدردانی باید بگویم که اگر نقطه حسن و قوتی در این اثر مشاهده می شود، مدیون راهنمایی های ارزنده و ثمربخشی است که استاد گرانقدر جناب آقای دکتر محمدنبی سلیم به عنوان استاد راهنمای این پایان نامه و سرکار خانم استاد سکینه سعیدی بعنوان استاد مشاور به اینجانب داشته اند. همچنین سپاسگذاری از دیگر کسانی که در طول مسیر تحقیق پشتیبان و یاورم بوده اند، وظیفه اصلی نگارنده است، از همسر مهربانم که شرایط مناسبی را برایم ایجاد کرد تا رئیس دانش دوست اداره ام جناب مهندس عظیمی پور و دیگر دوستان نظیر: حاج اقا حسین بذرافشان و سید حمید امیر کلالی از مسئولین سختکوش و مهربان کتابخانه دانشگاه آزاد آزادشهر و همچنین کلیه مهربانانی که با گشاده روئی در کتابخانه های استان قدس مشهد، دانشگاه تهران، دانشگاه آزاد شاهرود و بایگانی برخی موسسات دولتی و نیز سرکار خانم حسینی که تایپ دست نوشته هایم را بر عهده داشته اند، کمال تشکر و قدر دانی را دارم.

در پایان لازم است اشاره کنم ، اشتباهات عدیده ای در این پژوهش ملاحظه گردد که بی گمان مسئولیت همه آنها با نگارنده است. امیدوارم که خوانندگان پوزش پذیر با اغماض و تساهل بدانها نگریسته و از طرح نمودن نقطه نظراتشان بی بهره ام نگذارند.. حاصل این تحقیق را به همه دوستان عرصه علم و عمل پیشکش می نمایم.

حسین حکم آبادی
آزادشهر - زمستان ۸۷

فصل اول :

مبانی و کلیات