

تأثیر انقلاب مشروطیت در دیوان سالاری دوره قاجار

حمید تنکابنی*

چکیده

آرمان مشروطیت در مقام نظر تا حدودی زمینه و امکان مشارکت مردم را در اداره امور دولتی فراهم آورد و دیدگاه معطوف به قانون اساسی و تدوین متمم آن، تحول در نهاد دیوان سالاری را نیز در نظر داشت. اما در عمل، با وجود آنکه در ساختار دیوان سالاری تغییرهای کمی و گسترده‌ای حاصل شد، همچنان سیطره اندیشه استبداد خودکامه پادشاهی در ایران و سنت‌های نیرومند و ریشه‌دار آن در نظام دیوان سالاری باقی ماند و با هر نوع تحول و اصلاحات بنیادین مقابله کرد. بدین سان سنت دیرینه اقتدارگرایانه اطاعت محض، قانون‌گریزی و چاپلوسی و ترکیب هیئت وزیران و انتصاب‌های مقام‌های دیوانی بر مدار خویشاوندگرایی، منصب‌فروشی و مانند اینها در جامعه آراسته و جدید مشروطه و این بار در قالب قانون بروز کرد. این مقاله در پی پاسخگویی به این پرسش اصلی است که خواسته‌ها، اندیشه‌ها و عملکرد محوری تلاش‌گران جنبش مشروطه - از جمله تأسیس و استقرار قانون و حاکمیت آن - چه تأثیرهایی بر چگونگی اداره امور و نهاد دیوان سالاری داشته است. روش کار بر پایه واریسی تأثیر و تأثر توأمان کنش و ساختار، در جریان تحول‌های سیاسی، اجتماعی و اداری و در چهارچوب نگرش علمی سیستمی قرار دارد.

کلیدواژه‌ها: انقلاب مشروطیت، دیوان سالاری، قانون، اصلاحات بنیادین

مقدمه

نظام اداری و دیوانی قاجار را نمی‌توان به مفهوم علمی آن دیوان‌سالاری (بوروکراسی) نامید. تلاش‌هایی که برای تحول در ساختار دیوان‌سالاری کشور - به منظور پدید آوردن دیوان‌سالاری بر پایه قانون و عقل - صورت گرفت نیز به نتیجه نرسید. دستگاه دیوانی و اداری قاجار، به تعبیر برخی محققان، پدرسالارانه خاندان‌مدار بود که مهم‌ترین ویژگی نظام دیوان‌سالاری در تمام این دوره به شمار می‌رفت و در درون خود ویژگی‌هایی چون تابعیت و اطاعت محض، عصبیت، خویشاوندگرایی، نبود عنصر عقل و استدلال محوری، تیغ محوری (زورمداری) به جای قلم محوری (عقل‌مداری)، نبود قانون و نظم پایدار، رشوه گرفتن و داد و ستد منصب‌ها را دارا بود. جنبش مشروطه با هدف از میان برداشتن نفس خودکامگی و سلطنت مطلق، استقرار نظام سیاسی - اداری بر پایه قانون و جدا کردن قوه مجریه از مقننه آغاز و به اسقرار مشروطیت منجر شد. اینکه انقلاب مشروطه تا چه اندازه در دیوان‌سالاری دوره قاجار منشأ اثر بوده و چه تغییرهایی در ساختار اصلی و در نتیجه کارکرد اجتماعی تشکیلات اداری ایجاد کرده، موضوع اصلی این مقاله است. باید گفت نظام‌های سیاسی و اداری در ایران دوره قاجار آنچنان به هم تنیده بودند که بیشتر آنها کارکرد اجتماعی مشترک داشتند. ویژگی‌های ساخت قدرت سیاسی، آثار ماندگار خود را بر نظام دیوان‌سالاری ایران گذاشته و در مقابل، ویژگی‌های دستگاه اداری نیز تأثیرهای فراوانی بر صاحب‌منصبان و نحوه رفتار سیاسی آنان بر جای نهاده بود. روشن است که ساختار اداری و سیاسی حکومت قاجار که بر پایه استبداد مطلق و در پی آن حیف و میل گسترده، فروش منصب‌های دیوانی و نظامی، فروش امتیازهای گوناگون به شرکت‌ها و دولت‌های خارجی و نیز تصاحب و داد و ستد زمین‌های دولتی و غیردولتی بود، مانع اصلی در تحول و نوسازی نظام دیوان‌سالاری ایران به شمار می‌رفت. این وضعیت شالوده مقاومت و سخت‌سری در برابر اصلاحات پایان عصر ناصری و آغاز عصر مشروطه را فراهم آورده بود.

در پژوهش درباره دیوان‌سالاری و تأثیر انقلاب مشروطه در آن باید درباره چگونگی ساخت، گوناگونی، کارکرد و همچنین تأثیرگذاری عامل‌های گوناگون در آن، از نظریه‌ها و آرای اصحاب علوم اجتماعی بهره گرفت. محیطی که دیوان‌سالاری ایران به‌ویژه پیش و پس از مشروطه در آن رشد و توسعه یافت، معلول عامل‌هایی چند است که برخی از مهم‌ترین آنها از این قرارند: ساختار استبدادی حکومت؛ اعتراض‌ها و خیزش‌های اجتماعی

و سیاسی؛ رابطه‌های بین‌المللی و آگاهی از عنصرهای مهم تمدن جهانی مانند انقلاب صنعتی و اختراع در اروپا؛ آراء اندیشه‌ها و اقدام‌های صاحب‌منصبان دولتی درباره اصلاحات اجتماعی و اداری، ساختارها، نهادها، طبقه‌ها و گروه‌های اجتماعی همچون اقوام، عشایر و شهرنشینان و در نتیجه قدرت یافتن آنان در ساختار حاکمیت؛ تکوین نیروهای اجتماعی جدید، ساخت‌های اقتصادی و چگونگی زندگی افراد جامعه. به نظر می‌رسد که این مجموعه عامل‌ها و دستگاه دیوان‌سالاری ایران بر یکدیگر تأثیر متقابل داشتند که به صورت مجموعه‌ای از قانون‌ها و اصل‌ها در تشکیلاتی بزرگ تجلی یافتند و دستگاه اعمال قدرت در جهت نفع و مصلحت افراد بانفوذ سیاسی و اقتصادی کشور قلمداد شدند. شایسته است که تأثیر متقابل این مؤلفه‌ها بر تشکیلات گسترده اداری ایران، به‌ویژه بعد از انقلاب مشروطه در چهارچوب نگرش علمی بررسی شود که قائل به در نظر گرفتن کنش و ساختار و همچنین تعامل پدیده‌های خرد و کلان در یک چرخه پویای اجتماعی و سیاسی مبتنی بر نگرش نظام‌مند باشد.^۱

در این نوشتار، پرسمان برجسته پیرامون محور اصلی مشروطیت و تأثیر آن بر دیوان‌سالاری ایران تبیین می‌شود. الگوی دیوان‌سالاری وبر که استیلای شخصی، تبارگماری، پارتی‌بازی، سنگدلی و ظلم، نوسان‌های احساسی و قضاوت‌های دمدمی را نشانه گرفت و برای اعمال مدیریت در روزهای آغاز انقلاب صنعتی مجوز صادر کرد، در این متن استفاده شده است. مسئله اصلی آن است که تفکر قانون‌گرایانه و عقلانی حاکم بر مشروطه‌خواهان، نقش اجتماعی آنان و سازمانی که با قانون نهادینه و تقویت شد، چه تأثیری در دیوان‌سالاری ایران پس از مشروطیت بر جای گذاشت. در این باره لازم به نظر می‌رسد که پس از اشاره کوتاهی به سابقه دیوان‌سالاری در ایران دوره قاجار، مؤلفه‌ها و ویژگی‌های دیوان‌سالاری برگرفته از نظام مشروطه سلطنتی بررسی و تأثیرهای ناشی از آن تبیین شود. باید توجه کرد در شرایطی که دستگاه اداری کارایی ندارد، تغییر، نوسازی سیاسی و توسعه میسر نیست یا دست‌کم به سختی امکان‌پذیر است. به علاوه، توسعه اداری خود نیازمند دگرگونی‌هایی در ساختار اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، ارتباطی و مانند آن است. روشن است که با در نظر گرفتن این مؤلفه‌ها و با مطالعه‌ای همه‌جانبه بهتر می‌توان رابطه میان تحول‌های اداری و سیاسی و در نهایت توسعه پایدار این تحول‌ها را مشخص کرد.

کارایی دیوان‌سالاری برخاسته از استقرار مشروطیت، ضمن آنکه به سیاست‌ها و روش‌های موجود در درون دیوان‌سالاری ایران بستگی داشت، به الگوی رفتاری ناشی از

گسترش تشکیلات و خدمات دولتی در تمام منطقه‌ها و میان مردم نیز وابسته بود. بنابراین، نکته مهم در این باره، ضرورت توجه به میراث تاریخی است؛ میراثی که در ساختار دیوان‌سالاری ایران در تمرکز قدرت حاکمیت، پنهان و موجب قانون‌ستیزی یا قانون‌گریزی شده بود. از سوی دیگر، نظر به اینکه تراکم قدرت زمینه‌های هرج و مرج را در ساختارهای رسمی جامعه، از جمله نهاد دیوان‌سالاری فراهم می‌کند، می‌توان در نهایت این وضعیت را از مانع‌های توسعه نیز برشمرد.

پیشینه دیوان‌سالاری در ایران تا دوره قاجاریه

در ایران پیش از اسلام اصل فره ایزدی - که گاه به نور الهی ترجمه شده است - به قدرت خودکامه فرمانروا مشروعیت می‌بخشید و پس از اسلام نیز گاه همان اصطلاح استفاده می‌شد (همایون کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۱۴-۱۹) اما بعدها اصطلاح‌های معادل آن همچون سایه خدا، قطب عالم امکان و مانند آن رواج یافت. در تمام دوره‌هایی که فرمانروا به عنوان نماد انسانی دولت، مستقل از جامعه شمرده می‌شد، هیچ‌گونه حقی جدای از او امکان وجود نداشت و در تحلیل نهایی، هیچ شخص، نهاد و سازمانی نمی‌توانست جز آنچه فرمانروا به صورت امتیاز به او ارزانی داشته یا بر آن صحنه گذاشته بود، مدعی حقی شود. امتیازی که فرمانروا به کسی می‌داد یا به جانشین آن فرد به دست خودش یا جانشینش اعطا می‌شد باطل‌شدنی بود (بیهقی، ۱۳۵۰: ۵۱). هیچ قانونی به معنای موازین و اصول اساسی وجود نداشت که اعمال قدرت دولت را محدود و آن را به‌طور کلی پیش‌بینی‌پذیر سازد. روشن است در جایی که حقی نیست، قانونی نیز وجود ندارد.

استبداد در سرزمین ایران به معنای حکومت مطلق و خودکامه بود. در وضعیتی که تصمیم‌های راهبردی و اساسی به‌طور معمول به‌صورت خودسرانه گرفته شود، قانون و حاکمیت آن پدیدار نخواهد شد. این نکته روشن می‌سازد که چرا انقلاب مشروطه ایران در پی رهایی از حکومت خودکامه و در واقع به دنبال دستیابی به قانون و استقرار آن بوده است. با نگاهی به ساختار دیوان‌سالاری ایران^۲ تا قبل از عصر قاجار می‌توان اذعان داشت که آیین کشورداری ایرانیان با سلسله مراتب خود که ریشه در ساختار اداری شاهنشاهی قبل از اسلام داشت، در عصر استقرار حکومت اسلام در ایران به کار گرفته شد و مقام وزیری در دولت‌ها معنا و مفهوم مشورت و معاونت خود را پس از خلیفه حفظ کرد (ابن‌خلدون، ۱۳۴۵: ۴۵۵). به گفته بیشتر تاریخ‌نویسان، مقام وزارت در عصر خلافت عباسی قدرت

بسیاری یافت و دخالت ایرانیان در کارها، فزونی گرفت و برای اداره امور، ممالک اسلامی، وزیران، دبیران و مسئولان انتخاب شدند. درواقع کاربرد واژه وزیر و عنوان وزارت تا پیش از عباسیان در دربار خلفا مرسوم نبوده و راوندی ایشان را «وزیر، مستوفی، منشی و کاتب و وکیل» معرفی کرده است (راوندی، ۱۳۳۳: ۱۲۹، ۳۸۷). نوشته‌های راوندی مهم‌ترین دستورهای کار و روش‌های نگهداری و اداره تشکیلات و سازمان‌های حکومتی بعد از اسلام را نشان می‌دهد.

نظام حکومتی طاهریان، صفاریان و سامانیان همچنان با گرفتن مشروعیت از دربار خلافت بر اساس الگوی نظام خلافت بغداد همراه با تقسیم‌های مرکزی و ولایتی اداره می‌شد. یکی از عامل‌های مهم ثبات دولت سامانی، نظام اداری بود که وزیری قدرتمند بر آن ریاست می‌کرد، هرچند در همان هنگام نیز این امکان وجود داشت که میان درباریان مبارزه‌های قدرت‌طلبانه در جریان باشد (گردیزی، ۱۳۴۷: ۱۶۳-۱۷۱).

تشکیلات اداری در زمان سلجوقیان مفهوم جدیدی پیدا کرد، تحول‌هایی که در دوره پیشین آغاز شده بود به ظهور رسید و عنصرهای فنی نوینی وارد نظام اداری و تشکیلاتی ایران شد. این امر را دراساس مأموران و کارگزاران دیوان‌سالاری و نهاد مذهب شکل دادند که بیشتر آنان به جای ترکان، ایرانیان بودند. بسیاری از تاریخ‌نویسان پیشرفت‌های حوزه دیوان‌سالاری در این دوره را به برخی از وزیران، به‌ویژه نظام‌الملک نسبت داده‌اند. نظام جدید دیوانی برگرفته از اندیشه هم‌بسته‌ای از خلافت و سلطنت بود که ثباتشان بر استقلال هر یک استوار می‌شد و امور اداری مملکت در دست وزیرانی قرار داشت که هم‌پایه یکدیگر امور دیوانی را بر عهده داشتند (لمتون، ۱۳۶۳: ۱۲-۱۳).

تشکیلات اداری در دوره خوارزمشاهیان همانند دوره سلجوقیان دیوان‌های متفاوت و قدرتمند داشت، اما دادن مقام و منصب به حاکمان منطقه اندک اندک موجب شد که حکومت کردن در ایالت‌ها و ولایت‌ها، قدرت مطلق حاکم را بالا ببرد و او تمام امور اداری و لشکری را در ارتباط با مرکز اداره کند. رشوه گرفتن در دادن منصب و عملکرد وزیران در این دوره پرتلاطم در سرنگونی حکومت مؤثر بود (نسوی، ۱۳۴۴: ۴۳-۴۴).

در نظام اداری و تشکیلات حکومتی مغولان و ایلخانان، با وجود آنکه آداب و رسوم و به‌ویژه یاساهای مغولی بر شکل‌گیری قانون‌های اجرایی تأثیر می‌گذاشت و نظام شورایی با وجود قوریلتا (شورای بزرگان) به‌منظور انتخاب جانشین و تصمیم‌گیری‌های بزرگ برقرار می‌شد، تشکیلات اداری، نظام دیوان‌سالاری ایلخانان و نظام تشکیلاتی ولایت‌ها همچنان

ساختار قبلی خود را حفظ کردند و این شیوه تا پایان دوره تیموریان نیز ادامه داشت (اشپولر، ۱۳۵۱: ۴۳، ۲۷۶).

آغاز حکومت صفویان را می‌توان آغاز حکومت مطلقه کامل و از نوع حکومت دینی دانست. در این دوره، شاه زیر نفوذ و قدرت هیچ وزیری قرار نداشت و مانند پیشوایی دینی فرمان صادر می‌کرد. با وجود مجلس مشاوره (شورای سلطنتی)، جامعه هرمی و رأس هرم (یعنی شاه) ساختار حکومتی را تشکیل می‌داد. با رسمی شدن حکومت مذهبی، نقش عالمان و فقیهان در تشکیلات اداری این عصر درخور توجه است. دیوان‌سالاری این دوره به‌ویژه سازمان قضایی و قدرت آنها-اهمیت زیادی دارد، زیرا این قدرت مذهبی در شکل‌گیری و قدرت یافتن روحانیان در ساختار تشکیلاتی اداری دوره‌های بعد از صفویه، مؤثر و دارای اهمیت خاص بوده است (مینورسکی، ۱۳۴۷: ۱۷، ۷۹، ۸۲، ۱۰۰).

ساختار تشکیلات اداری و دیوان‌سالاری در سلسله‌های افشاریه و زندیه تقریباً همان ساختار عصر صفویه بود، با این تفاوت که در عصر افشاریه حکومت استبدادی مذهبی تبدیل به حکومت استبدادی نظامی شد و مقام‌های مهم کشوری را بیشتر مقام‌های لشکری تشکیل می‌دادند، حال آنکه در عصر زندیه و ساختار ایلاتی آن، کفه ترازوی نفوذ و قدرت به سود خانان و عشایر سنگین‌تر شد و این دو عنصر مذهب و خان‌خانی از عصر صفویه به بعد در ساختار و تشکیلات اداری و به‌ویژه در دادن منصب تأثیرگذار بودند (تنکابنی، ۱۳۸۳: ۱۸۸-۲۰۲ و جز آن).

دیوان‌سالاری ایران در دوره قاجار تا انقلاب مشروطه

تشکیلات اداری و حکومتی سستی که از زمان ساسانیان در تار و پود دیوان‌سالاری ایران پایدار بود، در دوره قاجار شکل و رنگ مستبدانه‌تری به خود گرفت. در عصر قاجار قدرت شاه به لحاظ نظری مطلق و خودکامه بود اما به لحاظ عملی به دلیل خودمختاری گروه‌ها در تمام منطقه‌های ایران، وضع جغرافیایی و ماهیت محدود حکومت سستی در اثر اکراه قاجارها در امر نوین‌سازی ارتش و پلیس، این قدرت تشدید شده بود. بیشتر اشرافی که شاه به آنها بی‌مهری می‌کرد یا افزایش فساد مالی‌شان را تحمل نمی‌کرد و حکم به مصادره اموالشان می‌داد، استبداد را درک می‌کردند. اما عامه مردم متوجه استبداد شاه نمی‌شدند و بیشتر این استبداد را در حکومت حکمرانان محلی تجلی‌یافته می‌دانستند. علت اصلی، تماس غیرمستقیم بیشتر مردم ایران با شاه و حکومت او بود. ایرانیان نقش متعادل‌کننده شاه را در برقراری نظم اجتماعی و

همای فره ایزدی را در وجود او پذیرفته بودند. مهم‌تر آنکه یکی از لقب‌های فراوان شاه، قطب بود، یعنی قبله‌ای که عالم به دور آن می‌گردد (سپهر، ۱۳۳۷: ۷۸).

تشکل سیاسی جدیدی که با حکومت قاجار پدید آمد، آماده پذیرش سازمان‌های جدید اداری نیز بود که همراه با ارتباط سیاسی-اقتصادی ایران با اروپا به ظهور رسید. ایران عصر قاجار برای سازماندهی خود به تمرکز دستگاه‌های قوی سیاسی نیاز بسیار داشت. نظام ایالتی و ولایتی با وسعت نظری شکل گرفته بود و سازماندهی می‌شد. حاکم‌نشین، صاحب‌الاختیار، والی، فرمانفرما، حکمران و سرحددار تقسیم‌های کشوری را با نام‌های مملکت، ایالت و ولایت اداره می‌کردند. در این دوره ایالت‌ها به بلوک، بلاد، توابع و قصبات تقسیم و زیر نظر حاکمان و مسئولانی مانند بیگلربیگی، نایب بیگلربیگی، قلعه بیگی، وکیل، امین دیوان و داروغه اداره می‌شدند. بعد از آنها کلانتر (شهردار) و کدخدا و در ایالت‌ها و عشایر خان، ایل خان، ایل بیگی و مانند آن قرار داشتند (کرزن، ۱۳۶۲: ج ۲، ۵۷۰).

دولت عصر اول قاجار به معنی یک ساخت سیاسی، چیرگی آمیخته به قهر و اجبار داشت و بر بنیاد سلطه و سرکوب عمل می‌کرد؛ به دیگر سخن ماهیت دولت، گفتمان بنیادین قدرت را نشان می‌داد. تاریخ گواه است که دولت همواره توانسته قدرت را انتخاب، مقوله‌بندی و سازماندهی کند. درواقع در انبوهی از پیوندهای دیالکتیکی و در فرایندی دیالکتیکی، همواره قدرت نقش برجسته و تعیین‌کننده‌ای داشته است (چاندوک، ۱۳۷۷: ۵۶). نظام سیاسی-اقتصادی قاجاریان، بنیاد پدرسالارانه خاندان‌مدار داشت و در قرن سیزدهم هجری و نیمه قرن چهاردهم هنوز از جنبه شیوه اقطاع‌داری (تیول‌داری) رهایی نیافته و به فرسودگی و پژمردگی رسیده بود. این ساختار در برابر پیشرفت‌های شگرف مغرب‌زمین، ساختار پیشاسرمایه‌داری وابسته بیماری بود که رستاخیز مشروطه، کوبه‌ای کارساز بر آن فرود آورد (آصفی رامهرمزی و وطن‌دوست، ۱۳۸۳: ۲۴).

ساختار سیاسی-اقتصادی عصر قاجار ویژگی‌های عمده‌ای داشت، توازن در امور اقتصادی برقرار نبود و برای مثال برای ناصرالدین‌شاه نیز ایجاد این توازن دشوار بود، زیرا از نظر اقتصادی و اجتماعی تغییرها در طول سال‌ها اتفاق افتاده بود. محصول‌های کشاورزی به اندازه نیازهای داخلی نبود و به نظر می‌رسید نوعی تغییر در الگوی مصرف ایجاد شده باشد. سرمایه خارجی، افزایش تجارت بین‌المللی، تمرکزگرایی حکومت و نوین‌سازی قانون‌های سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها امکان‌هایی را برای توسعه اقتصادی در بخش‌های مختلف خاورمیانه جز ایران فراهم کرده بود. شغل‌های رسمی به مزایده گذاشته می‌شد و دارندگان

آن سعی می‌کردند تا درآمدهای کوتاه‌مدت خود را به زیان درآمدهای بلندمدت‌تر بالا ببرند. در نتیجه سرمایه همیشه به‌صورت کوتاه‌مدت در جریان بود و همین امر باعث افزایش هرچه بیشتر نرخ بهره می‌شد. مهم‌ترین عاملی که در برابر هرگونه دگرگونی قرار می‌گرفت، منافع شخصی گروه‌های بانفوذ اجتماعی بود که دربار، بزرگان و ملاکان، علما، خان‌های ایل‌ها و بازرگانان را شامل می‌شد. شکست قاجاریان در ایجاد اصلاحات، به شکاف میان اقتدار دولت و ابزار اجرایی آن مربوط می‌شد (فلور، ۱۳۶۵: ج ۲، ۲۰).

به نظر می‌رسد که نخبگان دولتی اصلاح‌گر در دوره اول قاجار با درک تاریخی ضرورت پیشرفت و توسعه کشور و فهم رابطه آن با تحول در نظام دیوان‌سالاری ایران بر این امر مهم تمرکز کردند. پیش‌قراولان اصلاحات یعنی عباس میرزا و قائم‌مقام کوشیدند تا با طرح‌های اصلاحی خود، نظام سیاسی و ساختار اداری را به مسیر قاعده‌مند شدن هدایت کنند. آنان از این امر غافل بودند که ساختار و فرهنگ دربار و نظام سیاسی و اداری کشور بیمار است و اصلاح در قالب ساختار بیمار به ثمر نمی‌نشیند. بعدها میرزاتقی‌خان امیرکبیر و میرزا حسین‌خان سپهسالار با ریشه‌شناسی مانع‌های تحول در نظام سیاسی و اداری ایران تمرکز ذهنی و برنامه عملی خود را بر بنیان نهادن قانون و استقرار و اجرای آن قرار دادند. امیر و سپهسالار به‌درستی دریافته بودند که ریشه ویرانی و عقب‌ماندگی جامعه در استبداد، خودکامگی و نبود قانون و نظم در کشور است که تأثیرهای منفی عمیق و گسترده‌ای بر نظام دیوان‌سالاری ایران بر جای گذاشته است. محصول چنین ویژگی‌هایی در نظام سیاسی و اداری کشور، برتری روحیه اطاعت محض و تابعیت کورکورانه؛ چرب‌زبانی، چاکرصفی، چاپلوسی و دورویی؛ دوری از عقل‌گرایی در تصمیم‌گیری‌ها؛ استدلال‌گریزی؛ منصب‌فروشی؛ رشوه گرفتن و فساد؛ خویشاوندسالاری و رابطه‌سالاری؛ تعصب و خشونت‌ورزی بود. مجموعه ویژگی‌های یادشده که در ساختار اداری کشور نهادینه شده بود، آشکارا مانعی سخت در مسیر تحول و اصلاح نظام سیاسی و اداری به شمار می‌آمد. نخستین تلاش‌های نخبگان اصلاح‌گر نتیجه‌هایی داد که به‌گونه‌ای باید آنها را آغاز جنبش اصلاح‌گرایانه مشروطه دانست که در صدد بود تا تأثیر ژرفی در ساختار دیوان‌سالاری ایران به جای گذارد و ساختار دیوانی متکی بر استبداد مطلق را به ساختار قانونمند مشروطه تغییر دهد.

دولت با مفهوم وسیعی که امروزه در رژیم‌های حکومتی وجود دارد، در دوره اول حکومت قاجار وجود نداشت و اگر تشکیلاتی به نام دولت اداره امور کشور را در دست می‌گرفت تنها برای حفظ ظاهر بود و درحقیقت حکم سرپوشی را داشت که بر حقوق مطلق

سلطنت شاهان قاجار گذاشته می‌شد و تقلیدی نارسا از تشکیلات دولت‌های اروپایی و عثمانی به شمار می‌رفت. سفرهای ناصرالدین‌شاه به اروپا و اصلاحات امیرکبیر، شاه را واداشت که در سال ۱۲۷۵هـ. فرمانی صادر و وظایف دولت را میان شش وزارتخانه-هیئت دولت- تقسیم کند که عبارت بودند از: داخله، خارجه، جنگ، مالیه، عدلیه و وظایف و علوم. وزیران در برابر صدراعظم مسئولیت نداشتند و از شخص شاه دستور می‌گرفتند. درضمن، مجلسی به نام مجلس دربار اعظم یا دارالشورای کبرای دولتی با عضویت صدراعظم، وزیران، شاهزادگان بزرگ و چند تن از رجال و اعیان تشکیل می‌شد تا دربارهٔ اجرای اموری مشورت کنند که دستورشان را شاه صادر می‌کرد. به‌طور معمول، این مجلس تنها با اموری موافقت می‌کرد که ارادهٔ شاه به آنها تعلق گرفته بود (اعتمادالسلطنه، ۱۳۴۶: ج ۳، ۱۶۳-۱۶۵).

تعداد وزارتخانه‌ها به مرور زمان و بر اساس مقتضیات و نیازهای کشور تا سال ۱۲۸۳هـ. به هفت و در سال ۱۲۸۹هـ. به پیشنهاد میرزااحسین‌خان مشیرالدوله (سپهسالار) به نه وزارتخانه رسید، ضمن آنکه بر اختیارهای صدراعظم و وزیران افزوده شد (اعتمادالسلطنه، ۱۳۶۵: ج ۳، ۳۳). ناصرالدین‌شاه بار دیگر در ۱۲۹۱هـ. وظیفه‌ها و تکلیف‌های وزارتخانه‌ها را در یکدیگر ادغام کرد و شش وزیر مسئول برگزید. سه سال پس از آن میرزااحسین‌خان، سپهسالار اعظم به اشارهٔ ناصرالدین‌شاه مقرراتی مربوط به حدود وظیفه‌ها و اختیارهای وزیران، کارکنان عالی‌رتبهٔ دولت، سران سپاه و فرماندهان واحدهای ارتشی در پایتخت و شهرستان‌ها تدوین کرد و شاه با امضای آن اجرائش را با عنوان قانون لازم دانست. در این طرح تا حدودی از تمرکز امور در پایتخت و حوزهٔ صدارت عظمی کاسته و اختیارهای بیشتری به وزیران داده شد (شمیم، ۱۳۷۰: ۱۸۳-۱۸۴). مدتی پس از این قانون، ناصرالدین‌شاه در تقسیم کار میان وزیران تجدیدنظر کرد، تعداد وزارتخانه‌های مسئول را به سیزده وزارتخانه افزایش داد و وزیران را مکلف کرد تا گزارش اقدام‌های خود را به شاه بدهند. دارالشورای کبرای دولتی سه روز در هفته تشکیل جلسه می‌داد و تعداد اعضای آن نیز به میل شاه تغییر می‌کرد. در سال ۱۳۰۰هـ. تعداد ۲۳ تن از وزیران، شاهزادگان و حکمرانان درجهٔ اول، رجال و اعیان عضو دارالشورا بودند.

در جامعهٔ عصر قاجار دولت و دربار یا به اصطلاح آن زمان درب‌خانه و سلطنت مقوله‌هایی جدایی‌ناپذیر بودند. استقرار شاهزادگان در ایالت‌ها و ولایت‌ها مبانی سلطنت را محکم‌تر می‌کرد، زیرا دوام و بقای آنها در مقام فرمانروایی، مستلزم بقای سلطنت و درجهٔ نفوذ و قدرت آنان، تابع نفوذ و قدرت شاه بود. شاید بتوان دوام سلطنت خاندان قاجار را، گذشته

از عامل‌های سیاست خارجی، نتیجه روش حکومت خویشاوندمدار قاجاریه دانست. *ناسخ‌التواریخ* شمار فرزندان و فرزندزادگان فتحعلی‌شاه را ۷۸۶ تن ذکر کرده است که بیشتر آنها امور دیوانی و دولتی ولایت‌ها را بر عهده داشتند (سپهر، ۱۳۳۷: ۱۴۰-۱۵۷). البته به تدریج تشکیلات دیوانی و لشکری توسعه بیشتری یافت و منصب‌های جدیدی جز منصب‌های وزارتی نیز افزوده شد. صدراعظم، وزیرلشکر، منشی‌الممالک، صاحب‌دیوان، معیرالممالک، خطیب‌الممالک و منجم‌باشی از منصب‌های بازمانده ساختار دیوانی دوره‌های قبل شمرده می‌شدند، اما منصب‌های مهم دیگری با وظایف مجزا نیز در ساختار و تشکیلات اداری دوره اول قاجار ایجاد و شروع به کار کرد که از یک سو پیچیدگی و از سوی دیگر، گسترش تمام داشت. وزیران و صاحب‌منصبان این دیوان‌ها و وزارتخانه‌ها، گذشته از امکان استفاده از موقعیت رشوه و مداخله گرفتن، بخش‌هایی از وظیفه‌های خود را به دیگران می‌فروختند و این اصل مهم که هیچ وزیری حق دخالت و جست‌وجو در حدود وظیفه‌های وزارتخانه دیگر را نداشت، دست صاحب‌منصبان فاسد را در این کار باز می‌گذاشت (فوران، ۱۳۸۸: ۲۱۵).

دیوان‌سالاران اصلاح‌گر ایرانی در عصر قاجار کوشش‌های فراوانی در راه اصلاحات کردند، اما درنهایت تلاش‌هایشان بی‌نتیجه ماند. عزل و قتل امیرکبیر نشان داد که صاحب‌منصبان فاسد و درباریان که دستشان از سوءاستفاده‌های کلان کوتاه شده بود، در ائتلافی نامبارک با عامل‌های خارجی، تمام آن تلاش‌های تحول‌آفرین امیرکبیر را بر هم زدند. گرچه در دهه بعد بار دیگر میرزااحسین‌خان (سپهسالار) دست به اصلاحاتی زد که از زمان امیرکبیر به بعد سابقه نداشت، سیاست‌های او نیز موجب نارضایتی‌های فراوانی شد. عامل اصلی مقاومت‌ها و مخالفت‌ها را باید در نخستین مرحله اصلاحات قانون‌گذاری سپهسالار جست‌وجو کرد، زیرا او اصلاحات را از وزارت عدلیه آغاز کرد. در سه ماه اول کار، تشکیلات عدلیه بنیان گذاشته و در همان زمان معلوم شد که این کار به سامان نمی‌رسد. در سرمقاله روزنامه *وقایع عدلیه* (۱۷ ذیحجه ۱۲۸۷هـ) از مسائلی مانند «... بسط عدالت، تربیت ملت، افزودن بصیرت مردم، آسودگی و ترقی اوضاع مردم، ایجاد تأسیسات عالی، وضع قوانین جدید و برانداختن تأسیساتی که مانع اجرای عدالت باشند...» صحبت به میان آمد که با مذاق دولتمردان فاسد سازگاری نداشت. به همین مناسبت، روزنامه خیلی زود تعطیل شد (آدمیت، ۱۳۵۱: ۱۷۳-۱۷۴).

در ترکیب تشکیلات اداری دوره اول حکومت قاجاری، تلاش‌های اصلاح‌گرایانه‌ای مانند تأسیس وزارتخانه‌هایی چون وزارت علوم، خارجه، انطباعات و تجارت و فلاحت و

حتی پرداختن به مسئله قانون یا «دستورالعمل نظام امور دیوانی» بنابر دستخط ناصرالدین شاه ناکام ماند (اعتمادالسلطنه، ۱۳۴۶: ج ۳، ۱۴۶-۱۴۸). حتی قانون اساسی که بر اساس ده اصل تهیه و در آن، اصل بسیار مهم جدا کردن اختیار قانون گذاری از قوه اجرایی گنجانیده شده بود، بدون نتیجه باقی ماند (آدمیت، ۱۳۵۱: ۲۱۰-۲۱۵). باید گفت گذشته از اندیشه های اصلاح گرایانه که زمینه را برای درخواست اصلاحات اساسی در انقلاب مشروطه آماده ساخته بود و جدا از دادن امتیازهای پیاپی به بیگانگان، دریافت وام های سنگین سلاطین قاجار، فشار استبداد، فلاکت مردم و جز اینها، مسائل دیگری نیز در پیش انداختن انقلاب مشروطه و فرو ریختن تفکر خدشه ناپذیری سلطنت مؤثر بود. قتل ناصرالدین شاه، مخالفت یک پارچه گروه های مختلف در برابر امتیاز انحصار توتون و تنباکو (رژی)، ترویج معارف جدید و تأسیس مدرسه های ملی، باز شدن باب رفت و آمد به اروپا، وجود بسیار مؤثر روزنامه های آزادی خواه، ایجاد انجمن هایی چون انجمن معارف و مانند اینها همگی ذهن مردم را به استقلال معطوف کردند (ملک زاده، ۱۳۷۱، ج ۲: ۵-۱۸). عزل میرزا علی اصغر خان اتابک مستبد از صدارت، روی کار آمدن امین الدوله، زمره تشکیل عدالتخانه، ضرورت مسئول بودن وزیران در برابر مردم، نهضت های انقلابی روسیه در برافکندن استبداد، پیشرفت های سریع ژاپن و مانند اینها از دیگر عامل های مهم در انقلاب مشروطه شمرده می شدند.

تحلیل ساختار سیاسی ایران تا پایان دوره اول قاجار جدا از بررسی عملکرد گروه ها و طبقه های اجتماعی در انقلاب مشروطه امکان پذیر نیست و به پژوهشی جداگانه نیاز دارد، اما نقش دیوان سالاران و جایگاه دولت و دستگاه اداری کشور را می توان بررسی کرد. وجود دولت استبدادی ایران را نمی توان انکار کرد. ویژگی چنین دولتی این است که قدرت در آن متمرکز و خودکامانه است، اما لزوماً متمرکز نیست. قدرت والی ای که منصوب می شد - در چهارچوب ضوابطی که شاه تعیین می کرد - به همان اندازه استبدادی بود که قدرت شاه، اما اگر همان والی از آن چهارچوب فراتر می رفت، از کار برکنار می شد و چه بسا کیفر می دید. بنابراین برای حاکم و والی محلی، استقلال و آزادی عمل خارج از سیاست عمومی دولت وجود نداشت و در نتیجه نیازی نیز به تمرکز اداری احساس نمی شد. با این وضعیت می توان چنین استدلال کرد که تراکم قدرت استبدادی لزوم تمرکز دستگاه اداری دولت را موجب نمی شد. تحقیقات نیز متذکر شده اند که ایران عهد قاجار شبکه اداری گسترده و متمرکزی نداشت (همایون کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۲۵). حکومت مطلق همواره به تمرکز اداری تمایل دارد

چون با منافعش سازگار است، با این وصف این دو لازم و ملزوم یکدیگر نیستند و همین اصل اساسی دربارهٔ دولت استبدادی نیز صدق می‌کند.

در طول تاریخ ایران، انقلاب مشروطه نخستین قیام عمومی بود که برخلاف شورش‌های گذشته بر ضد سلاطین مستبد، تنها در صدد برکنار کردن یک دولت استبدادی خاص نبود، بلکه برنامهٔ مثبت روشنی نیز—متأثر از افکار روشنفکران و روحانیان اصلاح-طلب—داشت. حذف و برانداختن حکومت استبدادی و جایگزین کردن آن با حکومت قانون در قالب سلطنت مشروطه از هدف‌های مهم این رویداد به شمار می‌آمد. سرانجام این انقلاب موفق شد قانون اساسی و متمم آن را مستقر کند که هم شالوده‌ای قانونی (در برابر حاکمیت استبدادی دیرین) برای دولت فراهم آورد و هم حکومتی پارلمانی با اصول اساسی بنیاد نهاد. جدا از ساختار سیاسی و تغییرهای ناشی از انقلاب مشروطه بر این قانون و متمم آن، تلاش شد که ساختار دیوان‌سالاری ایران پس از انقلاب مشروطه—که پیش‌تر بر حکومت خودکامه و استبدادی مطلق تکیه داشت—سازوکار دیگری یابد. به سخن دیگر، قرار بود که بر اساس قانون اساسی و متمم آن، تشکیلات اداری ایران شکل و ماهیت جدیدی به خود بگیرد. از دیدگاه نظری نیز بر اساس تفکر وبر، الگوی دیوان‌سالاری مورد نظر او باید در برابر استیلاي شخصی، تبارگماری، پارتی‌بازی، سنگدلی و ظلم، نوسان‌های احساسی و قضاوت‌های دمدمی اقدام کند. در پیشنهاد اولیهٔ او سعی بر این بود که نقش‌های اجتماعی و سازمانی از راه قانون نهاده و تقویت شود و به شخصیت افراد و هوس‌های خودسرانهٔ آنان بستگی پیدا نکند (Bennis, 1969: 2).

درواقع انقلاب مشروطه در صدد ایجاد دگرگونی در نقش‌های اجتماعی و سازمانی بر پایهٔ قانون و به دور از تصمیم‌های خودکامانهٔ دولتمردان و دیوان‌سالاران قاجاری بود. در مجموع می‌توان گفت تمام اتحادهایی که در انقلاب مشروطه به سرعت شکل گرفت، به همراه برخی هدف‌های اصلی انقلاب با شکست روبه‌رو شد و از هم پاشید. به نظر می‌رسد علت را باید در سازمان‌هایی که پدید آمدند، ایدئولوژی‌هایی که مطرح شدند و فرهنگ مردمی که در فراگرد مبارزه به شکوفایی رسیدند، جست‌وجو کرد. سالی که محمدعلی‌شاه مجلس را به توپ بست و استبداد را دوباره حاکم کرد، تمام قانون‌های تصویب‌شدهٔ سال‌های ۱۲۸۵ تا ۱۲۸۷ش از جمله اصلاح بودجه، اقدام‌های اصلاحی در امور مالیات و زمین باطل شد، بنابراین مجلس دوم همه چیز را از نو آغاز کرد. دورهٔ بعد از ۱۲۸۸ش دورهٔ شدید شدن کشمکش‌های گروه‌های اجتماعی در یک حوزه و کاسته شدن از این

کشمکش‌ها در حوزه‌های دیگر بود. در آن زمان ایران دولت مشروطه داشت، اما خاستگاه‌های اجتماعی‌اش محافظه‌کارانه‌تر شده بود، زیرا این بار عنصرهای ایلی و بزرگ‌مالکان با دیگر نیروهای مشروطه‌خواه، در اداره امور کشور شرکت کرده بودند. اگرچه نهادهایی چون مجلس، قانون اساسی و مشروطیت، انجمن‌ها، اتحادیه‌های کارگری و مانند آن ایجاد شدند که همگی در تاریخ ایران تازگی داشتند، پس از پایان یافتن ائتلاف مشروطه‌خواهان مخالف سلطنت، کسانی که در نهایت روحیه استبدادی برای حفظ نظام استبدادی داشتند گام به پیش نهادند و زمینه‌های کودتای ۱۲۹۹ش را فراهم آوردند که سرانجام دودمان پهلوی را به قدرت رسانید.

هدف‌های اصلاح‌گرایانه سیاسی-اداری جنبش مشروطه

انقلاب مشروطه دو هدف عمده داشت که به طور کامل با یکدیگر پیوند داشتند: یکم، برچیدن بساط حکومت خودکامه و استبدادی و جانشین کردن نظام سیاسی مشروطه بر اساس قانون و حاکمیت آن. دوم، نوسازی و تحول در نظام دیوان‌سالاری کشور، به ویژه در امور مربوط به نظم، قانون، عدالت و سامان‌دهی نظام مالیه و مداخل که درواقع هدف دوم را می‌توان در درون هدف نخست نیز بررسی کرد.

انقلاب مشروطه در بهترین حالت می‌توانست به شکل‌گیری دولت جدیدی بینجامد و پایگاه اجتماعی قدرتمندی را نمایندگی کند. اما این وضعیت بی‌سابقه و جدید، در فرهنگ و ساختارهای جامعه ریشه‌ای نداشت و عامل‌های درونی نیز در کار بودند. نه تنها در پایتخت و مجلس و نیز در میان جناح‌ها، حزب‌ها و شخصیت‌های سیاسی رقیب اختلاف‌های چشمگیر وجود داشت، بلکه سنت دیرینه هرج و مرج ناشی از سقوط دولت نیز به قوت خود باقی بود. از این رو در سال‌های پس از انقلاب مشروطه، ایران صحنه بی‌ثباتی و تفرقه روزافزون، هم در مرکز و هم در ولایت‌ها بود. حکومت قانون (و حتی دموکراسی) که به آن حکومت ملی می‌گفتند، به طور رسمی به دست آمده بود، اما واکنش عمومی مردم نسبت به رفتار استبدادی که جامعه ایرانی همواره پس از سرنگونی حکومت‌های خودکامه از خود نشان داده بود، تفاوتی نداشت. کشمکش خانمان‌سوز مشروطه‌خواهان با یکدیگر، در کارهای عادی کشور نیز خلل بسیار ایجاد کرد. حتی اگر اندکی روحیه قانون‌مداری و همکاری در مرکز وجود داشت، می‌شد قدرت‌های خارجی مداخله‌گر و خان‌های ایالت‌ها و سردمداران ولایت‌ها را مهار کرد (دولت‌آبادی، ۱۳۶۲: ج ۳، ۲۸۳).

اصلاح و نوسازی دیوان‌سالاری کشور، به‌ویژه از نظر گسترش نهادها و سازمان‌های اداری پیشرفتی چشمگیر داشت، که دوام بیشتری نیز داشت.^۳ برای رسیدن به ساختار جدید سیاسی-اداری کشور، مشکل بزرگی بر سر راه قرار گرفت و آن کشمکش و رویارویی اساسی پس از مشروطیت میان مجلس و دولت بر سر ساختار و نهادهای حکومت بود که از اساس، پس از تهیه متمم قانون اساسی در گرفت. سند نهایی موسوم به متمم قانون اساسی دو بخش اصلی داشت: بخش نخست شامل منشور حقوق تضمین‌کننده برابری هر یک از افراد جامعه در برابر قانون، امنیت جان و مال و ناموس، مصونیت از بازداشت خودسرانه، آزادی انتشار روزنامه‌ها و تشکیل انجمن‌ها بود و بخش دوم با تأیید اصل تفکیک قوا، قدرت را به قوه مقننه واگذار می‌کرد. قوه مقننه قادر بود رئیس‌الوزرا و کابینه را استیضاح و عزل کند، درباره قصور وزیران حکم بدهد و هر سال تمام هزینه‌های قشون را تصویب کند (آبراهامیان، ۱۳۸۷: ۸۲). برای نفی مطلق بودن قدرت، اصل بیست و ششم متمم قانون اساسی مشروطیت، مفهوم حاکمیت ملی را چنین اعلام کرد: «...قوای مملکت ناشی از ملت است، طریقه استعمال آن قوا را قانون اساسی معین می‌کند...» و در اصل سی و پنجم متمم قانون اساسی مشروطیت بیان شده است که «...سلطنت و دیعه‌ای است که به موهبت الهی از طرف ملت به شخص پادشاه مَفُوض شده...» (دولت‌آبادی، ۱۳۶۲: ج ۳، ۸۴). در این اصل برای نخستین بار در تاریخ ایران، سلطنت زمینی شد. به این ترتیب هرچند سلطنت موهبت الهی فرض شده بود، واژه ملت و کاربرد آن به تعداد زیاد در قانون اساسی، نشانه دیگری از تأثیر اصلاح‌گرایانه سیاسی و اداری جنبش مشروطه بود. آنچه نقطه ضعف قانون اساسی به شمار می‌رفت و از هدف‌های اصلاح‌گرایانه سیاسی-اداری مشروطه‌خواهان فاصله داشت، اصل به ارث رسیدن سلطنت در حکومت مشروطه بود که مانند گذشته همچنان حفظ شد. بدین‌سان تقریباً هیچ‌یک از اختیارات اصلی سلطنت حذف نشد، مگر بر اساس ماده‌های ۴۴ و ۴۵ متمم قانون اساسی که مسئولیت اجرای صحیح وظیفه قوه مجریه بر عهده هیئت وزیران نهاده و پادشاه در مقام رئیس قوه مجریه از مسئولیت مبرا شد. پذیرفتن اصل مربوط به مسئولیت نداشتن مقام سلطنت به این معنا نبود که پادشاه مشروطه حقوق و اختیاراتی در اداره امور مملکت نداشته باشد، بلکه شاه در توشیح یا رد مصوبه‌های مجلس مختار بود. قوه قضاییه نیز بر اساس متمم قانون اساسی، به‌طور رسمی و قانونی از قوه مجریه مستقل شد و بر خلاف گذشته که برای رسیدگی به دعاوی، مرجع‌های شرعی و سنتی رایج بود، دادگاه‌های دولتی به موجب اصل‌های ۷۱ تا ۸۹ متمم قانون اساسی و با استناد به قانون‌های

موضوعه مجلس، امر قضا و داوری را بر عهده گرفتند و تشکیلات آنها بر مبنای سلسله قاعده‌های جدیدی بنیان گذاشته شد (شجیعی، ۱۳۷۲: ج ۲، ۲۵۰-۲۵۱).

نقش دولت و وضعیت دیوان‌سالاری پس از مشروطیت

انقلاب مشروطه به ایجاد شکل نوین حکومت، تدوین و استقرار قانون اساسی و پدید آمدن شکل‌های جدید دستگاه اداری انجامید که به موجب آن تأسیس و گسترش وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اداری و تعداد وزیران، تابع تصویب قانون و حدود مسئولیت و اختیار هر یک از آنها معین شد. رئیس دولت و هیئت وزیران به موجب قانون اساسی، یکی از سه رکن و قوه‌های مشروطه شناخته و با عنوان قوه مجریه مسئول سیاست کلی مملکت شدند. از ویژگی‌های بارز حکومت ملی در عصر مشروطه و اثرهای وضعی آن در اداره امور حقوقی جامعه می‌توان به منسوخ شدن اصل تمرکز قدرت و اداره امور سیاسی-اداری کشور در شخص واحد و نیز صورت قانونی بخشیدن به تقسیم وظیفه میان اعضای هیئت دولت، به صورت مشورتی همراه با مسئولیت مشترک اشاره کرد. بر اساس مسئولیت‌های هیئت وزیران، ساختار قوه مجریه دو امر مهم را مشخص می‌سازد:

۱. تنظیم لایحه‌ها و طرح‌های قانونی و تعیین خط مشی سیاست کلی دولت و ارائه آن به مجلس شورای ملی برای طی مرحله‌های قانونی
۲. مدیریت تمام نیروهای انسانی و سازمان‌هایی که مأمور اجرای قانون‌های موضوعه دو مجلس بودند (همان: ج ۱، ۱۷۴).

اعضای هیئت وزیران را متصدیان وزارتخانه‌ها و وزیران مشاور تشکیل می‌دادند که وظیفه آنان تنها سیاسی بود و درواقع مشاور عالی هیئت دولت به شمار می‌رفتند. به عبارت روشن‌تر، رئیس دولت و هر یک از وزیران با توجه به دو نوع وظیفه سیاسی (از نظر عضو هیئت وزیران بودن) و اداری (از نظر تصدی وزارتخانه خاص خود)، هم برگزیده سیاسی و عضو هیئت حاکم بودند و هم بالاترین مقام دولتی را در سلسله مراتب اداری مملکت بر عهده داشتند. موضوع پیوند خویشاوندی با مقام سلطنت که بر اساس اصل ۵۹ متمم قانون اساسی^۴ ممنوع شده بود، درعمل اجرا نشد (فصیحی شیرازی، ۱۳۴۲: ۷۲). در مقایسه، وزیران قبل از مشروطیت مسئولیت قانونی نداشتند و با قدرت و اختیارهای نامحدودی که به‌طور معمول از مقام سلطنت ناشی می‌شد، امور سیاسی و عمومی جامعه را اداره و تنها در مقابل پادشاه وقت احساس مسئولیت می‌کردند. این وضع پس از مشروطیت تغییر کرد و وزیران غیر از شخص

شاه در برابر مرجعی دیگر که قوه قانون‌گذاری بود نیز مسئول شناخته شدند. مسئولیت وزیران در برابر مجلس به موجب اصل‌های ۶۰، ۶۱، ۶۴، ۶۵، ۶۶ و ۷۰ متمم قانون اساسی به دو صورت جزایی و سیاسی مشخص شده بود (رحیمی، ۱۳۵۷: ۲۲۳-۲۳۷).

در پی تحولات ناشی از انقلاب مشروطه، ریاست هر یک از قوه‌های سه‌گانه هیئت حاکمه بر اساس قانون‌های تدوین‌شده مشخص و اقتدار و اختیار هیئت دولت به موجب قانون اساسی و متمم آن محدود شد. اصل ۱۶ متمم قانون اساسی یا اصل مسئولیت وزیران در برابر مجلس، برای هیئت وزیران به‌اتفاق و برای هر یک از وزیران به‌تنهایی و در حوزه مأموریت خود دربرگیرنده اصل‌های دیگری شد که به مناسبت اجرا می‌شد. هیئت دولت و هر یک از وزیران به موجب اصل‌های قانون اساسی در برابر استیضاح و پرسش نمایندگان دو مجلس موظف به پاسخگویی بودند.

در این دوره اختیارهای وزیران را می‌توان به ترتیب زیر دسته‌بندی کرد: ۱. اختیار تشکیلات و سازمان دادن به وزارتخانه ۲. اختیار عزل و نصب کارمندان دولت ۳. اختیار وضع آیین‌نامه‌های اجرایی درباره قانون‌های مربوط به وزارتخانه ۴. اختیار انجام اعمال حقوقی ۵. اختیار نظارت بر اعمال سازمان‌های وزارتی و مأموران وزارتخانه ۶. اختیار تنظیم بودجه و انجام معامله‌های دولتی (شجعی، ۱۳۷۲: ج ۲، ۱۸۰-۱۸۹).

در مجموع شاید بتوان مهم‌ترین دستاورد مشروطیت را تدوین قانون اساسی و متمم آن، «نظامنامه حقوق ملت» به شمار آورد، زیرا با این مجموعه حقوقی، ملت در معنای جدیدش تعین حقوقی پیدا کرد. چهارچوب قانونی دولت به مفهوم جدید، معین و تدوین و رابطه دولت و ملت بر پایه نوعی دموکراسی، معلوم و رسمی شد. نظام خودکامه و تصمیم‌های بر پایه اراده فردی پادشاه، تهدید به تحدید شد. استقرار قانون و حاکمیت آن باید ملموس‌ترین تأثیرها را در نظام دیوان‌سالاری کشور می‌گذاشت، که از بی‌نظمی و نبود قانون و ضابطه رنجور و نحیف شده بود.

درواقع نخست‌وزیران مشروطه، در اصل متصدی هیچ‌یک از وزارتخانه‌ها نبودند، اما در دوره‌هایی خاص - از جمله در برخی از هیئت دولت‌های عصر اول مشروطیت و عصر سوم - تنی چند از نخست‌وزیران به علت‌های سیاسی و ملاحظه‌های دیگر، به‌طور موقت عهده‌دار کار یک یا چند وزارتخانه شدند.

بحث علمی درباره وظیفه و نقش دولت‌ها و نهاد دیوان‌سالاری کشور در تحول و نوسازی جامعه ایران نیز باید از دو جنبه مختلف بررسی شود: نخست از جنبه قانون‌گذاری

که مربوط به تعیین حدود وظایف فنی و اساسی تشکیلات و سازمان‌هایی است که مجری هدف‌های دولت وقت بودند. در این دوره وظایف متمرکز در هر وزارتخانه از نظر اصولی بر دو محور استوار شد. ۱. محور وظایف امور فنی و تخصصی وزارتخانه‌ها که ماهیت آنها بر حسب وزارتخانه متفاوت بود؛ ۲. محور تشکیلاتی که در تمام وزارتخانه‌ها مشترک بود. دوم از جنبه اجرای قانون‌های موضوعه در زمینه وظایف و تشکیلات مربوط به آن. در این خصوص به دلیل آنکه سند و مدرک دقیق و استنادپذیری که تدوین و طبقه‌بندی شده باشد، درباره عملکرد و اقدام‌های وزارتخانه‌ها- در طول عمر مشروطیت ایران- وجود ندارد، با تکیه به برخی گزارش‌های مربوط به چند سال از دوره یک رئیس‌الوزرا، نمی‌توان پاسخی علمی و تصویری جامع از چگونگی اجرای قانون در وزارتخانه‌های این دوره عرضه داشت، اما درباره ناکارآمدی نهاد دیوان‌سالاری و وجود ضعف‌های قدیم در ساختار دیوان‌سالاری می‌توان شاهد‌هایی در منابع یافت (مستوفی، ۱۳۴۳: ج ۳، ۳۷۳-۳۷۴).

دیوان صدارت عظمای عصر استبداد و نخست‌وزیری عصر مشروطه به ضرورت، ستاد مرکزی حکومت باقی ماندند، اما تعداد سازمان‌های وابسته به نخست‌وزیری در دوره‌های بعد زیاد شدند. در عصر اول مشروطه، هشت وزارتخانه عدلیه، مالیه، خارجه، داخله، علوم، تجارت، لشکر (جنگ) و معادن، طرق و شوارع عهده‌دار اداره عمومی کشور بوده‌اند. ساختار وزارتخانه‌ها از نظر طرح تشکیلاتی همانند وزارتخانه‌های قبل از مشروطیت بود، اما تغییر و تبدیل در اصول سازمانی مانند وحدت هدف، قدرت اجرایی، تقسیم کار و حفظ نظارت، به موجب قانون اساسی در حد حوزه عمل هر یک از وزیران صورت می‌گرفت. چنان‌که پیش‌تر بیان شد وظیفه دولت در امور قضایی کشور به‌طور کامل تفاوت یافت و این سازمان بر خلاف دوره استبداد به موجب اصل ۲۷ متمم قانون اساسی از دو قوه دیگر جدا شد و ترتیب اصول محاکمات و تشکیلات قانونی قضایی را بر پایه تصویب مجلس قرار داد. البته این تغییر از نظر ساختار قانونی اتفاق افتاد، اما از نظر بودجه و نحوه اداره، وضعیتی مشابه دیگر وزارتخانه‌ها داشت (همان: ۳۷۹).

با مقایسه ترکیب هیئت دولت صدر مشروطه با دولت‌هایی که تا سال ۱۳۰۴ ش بر سر کار بودند، در بیش از نوزده سال، تغییرهای مهمی در تشکیلات وزارتی حاصل نشد و به‌طور معمول بین هشت تا ده وزارتخانه مشغول به کار بودند. نکته مهم آنکه در هیچ‌یک از شصت و یک دولت عصر اول مشروطیت جز در سه دولت وثوق‌الدوله (مردادماه ۱۲۹۷ش)، میرزا حسن خان مشیرالدوله (دی‌ماه ۱۲۹۹ش) و محمدولی خان سپهسالار اعظم

(آبان ماه ۱۲۹۹ش) وزیر مشاور دیده نمی‌شود. نخست‌وزیران در عمل سرپرستی یک یا دو وزارتخانه را نیز بر عهده داشتند و پنجاه و پنج درصد وزیران داخله، نوزده درصد وزیران جنگ و هشت درصد وزیران خارجه را تشکیل می‌دادند. بدین ترتیب می‌توان دریافت که رئیس دولت‌های دوره اول مشروطیت حاضر به شکستن سد طبقه‌های اجتماعی نبوده‌اند. مستوفی درباره کندی کار و ناکارآمدی و بی‌موضوع بودن برخی از وزارتخانه‌های این دوره اطلاعات به نسبت کاملی ارائه داده است (همان: ۳۷۹-۳۸۰).

باید گفت وزارت داخله در دوره استبدادی همواره جزء جدانشدنی وزارت اعظم بود، بنابراین استقلال این وزارتخانه را می‌توان از رهاوردهای مشروطه دانست. همچنین نوعی تقسیم کار بر اساس منطقه‌های کشور-شمال، جنوب، شرق و غرب- پدید آمده و برای هر یک اداره‌ای ترتیب داده شده بود. انتخابات اداره خاصی داشت و برای حاکمان ایالت‌ها و ولایت‌ها نیز دفتر و اعضای تعیین شده بود. حقوق همه این افراد در محل پرداخت می‌شد اما نابسامانی در پرداخت به نایب‌الحکومه‌های شهرهای دیگر و حتی مرکز ولایت‌ها بسیار به چشم می‌خورد. نتیجه آن نیز اخاذی نایب‌الحکومه‌ها و ابواب جمعی آنان از اهالی این منطقه‌ها بود. حتی در ولایت‌های کوچک نیز بودجه‌ای برای نظمیه در نظر نگرفته بودند و در بسیاری موارد پاسخ وزارت مالیه و خزانه‌داری به نامه‌های وزارت داخله عبارت «بودجه نداریم و پول نداریم» بود. بدین سان نابسامانی و بی‌نظمی ناشی از نبودن بودجه کافی، از ویژگی‌های این وزارتخانه به شمار می‌آمد (همان: ۳۸۱).

شاید اگر مجلس سوم می‌توانست به کار خود ادامه دهد، تشکیلات و سازمان وزارت مالیه که به‌طور نسبی مناسب به نظر می‌رسید، تأسیس می‌شد. در مجموع ممیزی‌های عهد قاجار بر اساس اصول و ضابطه‌های خاصی نبود. گرچه در زمان مرنار (مستشار بلژیکی) تعدادی مساح بلژیکی برای ممیزی استخدام و عده‌ای از فارغ‌التحصیلان مدرسه دارالفنون نیز بدین منظور به کار گرفته شدند، این امر جنبه عمومی نداشت و بسیاری از منطقه‌های کشور به روش قدیم ممیزی می‌شد. هرچند کسر و اضافه کردن مالیات، هر دو وابسته به امر مجلس بود، تخلف‌ها و گزارش‌های غیرفنی و کارشناسی نشده و لجام‌گسیختگی در کارها از ویژگی‌های وزارت مالیه بود. درباره بودجه نیز باید گفت در آن روزگار چیزی به معنای امروزی این واژه وجود نداشت و در واقع بودجه عبارت از برآوردهایی از درآمدها و هزینه‌ها بود که در هیچ سالی نیز درست در نمی‌آمد و همواره کسری داشت. بنابراین اگرچه میزان واقعی هزینه‌ها همواره بر میزان واقعی درآمدها فزونی داشت، بودجه‌های تخصیص‌یافته

به‌طور معمول کمتر از برآوردها بود. با این همه نزدیک به پنجاه درصد هزینه‌های دولتی به ارتش و دیگر نیروهای امنیتی اختصاص داشت که این وضع در دوره سوم یعنی بعد از کودتای ۱۲۹۹ش رشد فزاینده‌ای یافت (همایون کاتوزیان، ۱۳۸۷: ۱۱۲). آشوب داخلی و دخالت‌های خارجی به ناامنی اجتماعی-اقتصادی انجامیده بود که طمع و فساد دولت‌های پس از انقلاب، آن را نشان می‌داد و هیچ‌گاه معلوم نبود که آیا برآوردهای وزارتخانه‌ها از مخارجشان بر پایه هزینه‌های واقعی (انجام‌شده یا مورد انتظار) تنظیم می‌شود یا بر اساس نفوذ و تعداد کسانی که قرار بود مبلغی به جیب بزنند. به‌طور معمول اعتبار مالی وزارتخانه‌ها و وزیران بر اساس نفوذ سیاسی آنان تعیین می‌شد. مورگان شوستر آمریکایی که در ۱۲۸۹هـ برای نوسازی مالیه ایران به‌طور رسمی به کار گرفته شد، تصویر گویایی از این وضع را در کتاب *اختناق ایران* به دست می‌دهد. او در موارد گوناگونی مجبور می‌شد با مقام‌های بانفوذ ایرانی، بر سر بودجه سازمان زیر نظرشان ساعت‌ها چانه بزند (فوران، ۱۳۸۸: ۲۶۶).

به دلیل حساسیت کاری و نقش کلیدی‌ای که وزارت خارجه در قلمرو جهانی و مناسبات با دولت‌های بیگانه ایفا می‌کرد، می‌توان آن را از تخصصی‌ترین وزارتخانه‌ها دانست. در این دوره، ساختار تشکیلاتی وزارت خارجه را می‌توان در یک اداره کل و اداره‌های وابسته به آن-شامل اداره کابینه، اداره روس، اداره عثمانی، اداره انگلیس و دولت‌های غیرهم‌جوار، اداره محاکمات، اداره آرشو و اداره محاسبات (که کارهای مربوط به تذکره را نیز اداره می‌کرد)- توصیف کرد. شغل برای رئیس‌های این اداره‌ها و کارمندانشان تنها عنوان بود، بیشتر آنها اهل زد و بند بودند و مواجیشان هم در هر حال ماهانه پرداخت می‌شد (مستوفی، ۱۳۴۳: ۲۹۷).

درمجموع بعد از این دوره، وزارت خارجه به دلیل ضعف‌هایش قادر به انجام وظیفه بر اساس مصالح ملی نبود. حتی در جریان دو قرارداد معروف و سرنوشت‌ساز ۱۹۰۷ (که ایران را میان روسیه و انگلستان تقسیم کرد) و ۱۹۱۹ (که به موجب آن اختیار کامل امور گمرکی، نظامی و مالی ایران به مستشاران انگلیسی داده می‌شد و ایران به‌طور رسمی زیر حمایت انگلستان قرار می‌گرفت) نیز نقشی ضعیف و منفعل ایفا کرد. بدین سان ملاحظه می‌شود که وضعیت نابسامان وزارتخانه یادشده، درواقع نمونه‌ای از شرایط نظام دیوان‌سالاری ایران در تمام دوره‌های مشروطیت بود. این شرایط را-که همواره از دگرگونی‌های بنیادین در حوزه‌های گوناگون این نهاد مهم جلوگیری می‌کرد- باید در ساختار سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران در طول تاریخ جست‌وجو کرد.

عامل‌های تأثیرگذار در ناکارآمدی دیوان‌سالاری ایران، پیش و پس از مشروطیت

شناخت عامل‌های تأثیرگذار در ناکارآمدی دیوان‌سالاری ایران به پژوهشی جامع درباره ساختارهای اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی کشور نیاز دارد. این نوشتار گنجایش واریسی کامل این موضوع را ندارد، اما می‌توان به مهم‌ترین مؤلفه‌های آن اشاره کرد.

الف. تمرکز قدرت سیاسی و متمرکز بودن منابع قدرت در انحصار گروه‌های بانفوذ سیاسی از مهم‌ترین عامل‌ها به شمار می‌رود. نظام دیوان‌سالاری همواره زیر تأثیر این تمرکز قدرت قرار داشت که پیامد آن نوعی بی‌قانونی و اعمال سلیقه در اداره امور بود. این تراکم قدرت برخاسته از سرشت خودکامه حکومت پادشاهان در طول تاریخ ایران بوده است. دولت در ایران و درواقع حاکمیت شاهان، در هیچ‌گونه قانون، قرارداد، عرف و سنت پابرجا و تضمین‌شده‌ای ریشه نداشت تا اعمال قدرت را هم محدود و هم مشروع سازد. این بدان معنی است که از یک سو، هرکس می‌توانست قدرت را حفظ یا تصاحب کند، مشروع شناخته می‌شد و از سوی دیگر، آنچه اعمال قدرت را محدود می‌ساخت، تنها گستره و میزان خود قدرت بود.

ب. مؤلفه مهم دیگر در ایران ثروت، منزلت و حتی دارایی و زمین بود که همگی امتیازی به شمار می‌رفت که پادشاه می‌بخشید یا بر آن مهر تأیید می‌زد.

پ. نبود قانون زمینه‌هایی را فراهم می‌کرد که نظام دیوان‌سالاری ایران - که مجری سیاست‌ها و فرمان‌های مستبدانه مبتنی بر بی‌قانونی سلاطین بود - زیر تأثیر عمیق و گسترده قاعده‌گریزی و بی‌نظمی قرار گیرد. چنین وضعیتی از نظر جامعه خلاف عرف و غیرمعمول تلقی نمی‌شد و درواقع در منطق نظام حاکمی ریشه داشت که بر بی‌قانونی و خودکامگی استوار بود. مهدی‌قلی‌خان هدایت از رجال برجسته قاجار و پهلوی اول درباره مصادره ثروت و اموال افراد بر این باور بود که چون بخش زیادی از ثروتی که مقام‌های دولتی و وابستگان به آنها اندوخته بودند، از رهگذر نبود قانون و از راه غارت مال مردم به دست آمده بود، ضبط و غارت ثروت افراد به دست حاکمیت نیز غیرعادی به نظر نمی‌رسید (هدایت، ۱۳۴۴: ۱۶۲). در مجموع، عمل به چنین شیوه‌هایی را در دوره قاجار، آن هم به‌طور گسترده نمی‌توان تنها به ضعف نفس، طمع یا خشم شخص شاه، صدراعظم و حاکمان ولایت‌ها یا تحریک‌های اطرافیان‌شان نسبت داد، بلکه پیش گرفتن این شیوه‌های خودسرانه در جوهر نظام سیاسی - اداری و ساختار قدرت متمرکز ایران ریشه دارد؛ ساختاری استوار بر پایه نوعی استبداد با ویژگی‌های خاص که به دلیل‌های خاص نیز پدید آمده و نهادینه شده بود.

ویژگی‌های برشمرده دربارهٔ استبداد ایرانی - که برخی محققان، آن را نظریه دانسته‌اند - پشتوانهٔ نظری مناسبی برای توضیح ریشه‌های قدرت‌ورزی و اقتدارگرایی افراطی در دیوان‌سالاری ایران است. این وضعیت خاص در نظام سیاسی - اداری و اجتماعی کشور، سرچشمهٔ بسیاری از ویژگی‌هایی بود که از تحول در نظام دیوان‌سالاری ایران جلوگیری کرد. برخی از این ویژگی‌ها عبارت‌اند از: خودرأیی، قانون‌گریزی و قانون‌ستیزی؛ احساس مالکیت بر تشکیلات و اموال و امکانات آن؛ قدرت‌ورزی و استفاده از الگوهای اقتدارگرایانه در مدیریت؛ خویشاوندگرایی؛ ترس و بی‌اعتمادی؛ احساس ناامنی؛ تصمیم‌گیری و اجرای غیرعقلانی؛ نقدناپذیری؛ بدبینی و سوءظن؛ پرخاشگری و خشونت‌ورزی؛ تابعیت محض و اطاعت کورکورانه؛ نظم‌ناپذیری و قاعده‌گریزی؛ چاپلوسی و چرب‌زبانی؛ فساد اداری (رشوه - خواری و منصب‌فروشی). این ویژگی‌ها در نهاد نظام اداری دولتی ایران در دورهٔ قاجار و دوره‌های پس از آن نیز ادامه یافت. دولت قاجاریه و جامعه تنها در اواخر قرن سیزدهم هجری، وقتی امکان بازشناسی و بازنگری به حیات سیاسی و اجتماعی خود را - به‌ویژه از دریچهٔ مفاهیم و دیدگاه‌های تجددخواهانه و اندیشه‌های عصر روشنگری - یافت، آن دولت به‌عنوان دولتی خودکامه، مستبد و ازاین‌رو نامشروع شناخته شد (بشیری، ۱۳۸۰: ۴۳).

نتیجه‌گیری

ماهیت و جوهرهٔ هر انقلابی را می‌توان با بررسی هدف‌ها، پشتیبانان و مخالفان آن، پیشینهٔ ساختار سیاسی - اداری و اجتماعی و همچنین نتیجه‌های آن بازشناخت. در انقلاب مشروطیت، خواستهٔ اصلی و جان کلام همهٔ کوشندگان آن واژهٔ مشروطه بود، یعنی تأسیس و برقراری حاکمیتی که مقید و مشروط به قانون باشد. مهم‌ترین دستاورد انقلاب خود مشروطه بود که از منظر مشروطه‌خواهان مفهومی جز حکومت قانون نداشت. اما با توجه به ساختار دیوان‌سالاری ایران در طول تاریخ و مؤلفه‌های نهادینه‌شده و قدرتمندی چون حکومت خودسرانه و به دور از هر قانون و نظم و با وجود کوشش‌های اصلاح‌گران در عصر اول قاجاریه، ساختار اداری و تشکیلاتی ایران تنها از نظر شکل و گستردگی سازمان‌های اداری تغییر یافت. درواقع محتوای اصلی نظام دیوان‌سالاری، که همانا وجود افراد بانفوذ و روحیهٔ مستبدانه و حکومت‌گرایانه از بالا بود، تغییر چندانی نیافت و بسیاری از تلاش‌ها در این زمینه سترون ماند. اگرچه مشروطیت، نهادهایی چون مجلس، قانون اساسی و متمدن‌ان، انجمن‌ها و اتحادیه‌های کارگری را - که همه در ایران تازگی داشتند - پدید آورد، به سبب

اختلاف میان عنصرهای اصلی جنبش، رهبری آن و نیز پایگاه‌های توده‌ای اجتماعی، در نهایت به شکست انجامید و دولت به صورت بازیگر کلیدی در صورت‌بندی نظام اداری ایران جلوه کرد و جا افتاد. حکومت قانون، سلطنت مشروطه و حتی دموکراسی - که آن را حکومت ملی نامیدند - به طور رسمی اعلام شد و به صورت اسمی به دست آمد، اما وضعیت عمومی جامعه و رفتار تعداد زیادی از فعالان جنبش، تفاوتی با رفتار استبدادی نداشت که جامعه ایرانی همواره پس از سرنگونی حکومت‌ها از خود نشان داده بود. اندیشه قانون اساسی و تدوین متمم آن اصلاح وزارتخانه‌ها را در نظر داشت. مجلس هیئت وزیرانی می‌خواست تا با آن هماهنگ باشد از این رو به شاه توصیه می‌کرد در انتخاب وزیران دقت کند. اما ساختار فکری حاکم بر دیوان‌سالاری ایران و نظام سیاسی - اداری کلان کشور، دولت مقتدر، قاطع و زورمدار می‌طلبید. این همان تفکری بود که در طول تاریخ، بر دیوان‌سالاری ایران حکم فرما بود، در سرشت خودکامه حکومت‌های ایرانی ریشه داشت و از مهم‌ترین مانع‌های محکم شدن پایه‌های حکومت قانون‌مدار و قاعده‌ورز به شمار می‌رفت. بدین ترتیب انقلاب مشروطه نیز با دور باطل تاریخی جامعه ایران، یعنی خودکامگی، بی‌ثباتی و آشوب مواجه شد. روشن است این وضعیت و عامل‌های پدیدآورنده آن، اجازه کامیابی به هیچ نهضت و جریان سیاسی - اجتماعی و در نتیجه اداری را نمی‌داد. در نتیجه تحول ماهوی و تغییرهای بنیادی در نظام دیوان‌سالاری کشور رخ نداد.

درواقع از آنجا که در رأس هرم نهاد دیوان‌سالاری کشور در تمامی دوره مشروطیت، هیئت وزیرانی همواره در حال تغییر، بی‌ثبات و بی‌اثر قرار گرفته بود، حتی وقتی جامعه تجددپسند قوه مجریه و دیوان‌سالاری جدید بر تن کرد، در عمل جایی برای قاعده‌ورزی، نظم و ثبات سیستم و استدلال محوری و عقل‌مداری در تصمیم‌گیری‌ها و در یک کلام، تحول و دیوان‌سالاری به معنای نوین و علمی آن باقی نگذاشت. نهاد دیوان‌سالاری ایران، با وجود پذیرش تغییرهای ظاهری، همچنان از نظر محتوایی تحول نیافت.

پی‌نوشت

۱. کوشش شده است تا این مقاله بر بنیاد نگره‌ای استوار شود که پدیده‌های اجتماعی را دربردارنده معنی‌های اجتماعی می‌شمارد و در نهایت تأثیر متقابل متغیرهای اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی را به رسمیت می‌شناسد. این نگرش شباهت فراوانی با آرای ماکس وبر دارد. درواقع وبر مذاقه در پیوندهای "علی" میان پدیده‌ها را در حوزه "دیسپلین علمی" جامعه‌شناختی

می‌دانست. از نظر او علّیت در تبیین پدیده‌های اجتماعی به‌هیچ‌روی مجموعه‌ای از پدیده‌ها نظیر متغیرهای اقتصادی صرف نیستند. او بیشتر بر این باور بود که اقدام اجتماعی (نظیر جنبش مشروطه) نیز قدرت آن را دارد که بر متغیرهای اقتصادی و غیراقتصادی تأثیر گذارد (ویر، ۱۳۷۴: ۲۸-۳۰).

۲. برای آگاهی بیشتر از وضعیت دیوان‌سالاری در طول تاریخ ایران نک: تنکابنی، ۱۳۸۳.
۳. قشری به نام کارمند به وجود آمد و فراگیری روش‌های جدید کشورداری را آغاز کرد، ژاندارمری و پلیس تشکیل شد (که البته هر دو را افسران سوئدی سازمان دادند)، دادگاه‌های قضایی تأسیس شدند و مردم به آنها دسترسی بیشتری پیدا کردند، رشته جدید حقوق به‌صورت حرفه‌ای شکل گرفت و قاضی، وکیل و سردفتر را در درون خود پروراند، مدرسه‌های جدید که پیش از انقلاب، بیشتر به همت اشخاص و حکومت‌های محلی شکل می‌گرفتند، شمار و گنجایششان افزایش یافت، خانواده‌های متوسط به تعلیم و تربیت پسران و نیز دختران توجه کردند و البته اگر کشورسازی جدید امکان استخدام دولتی را افزایش می‌داد، انگیزه درس خواندن بیشتر می‌شد.
۴. شاهزادگان طبقه اول شامل پسر، برادر و عموی پادشاه وقت از انتخاب شدن به مقام وزارت منع شده بودند.

منابع

- آبراهامیان، یرواند ۱۳۸۷. *ایران بین دو انقلاب (از مشروطه تا انقلاب اسلامی)*. ترجمه کاظم فیروزمند، حسن شمس‌آوری و محسن مدیرشانه‌چی. تهران: مرکز.
- آدمیت، فریدون ۱۳۵۱. *اندیشه ترقی و حکومت قانون در عصر سپهسالار*. تهران: خوارزمی.
- آصفی رامهرمزی، حمدالله و غلامرضا وطن‌دوست ۱۳۸۳. *سردار سپه و فروپاشی دودمان قاجار*. شیراز: نوید.
- ابن‌خلدون، ابوزید عبدالرحمن ۱۳۴۵. *مقدمه ابن‌خلدون*. ترجمه محمدپروین گنابادی. تهران: بنگاه ترجمه و نشر کتاب.
- اشپولر، برتولد ۱۳۵۱. *تاریخ مغول در ایران*. ترجمه محمود میرآفتاب. تهران: بنگاه ترجمه و نشر کتاب.
- اعتمادالسلطنه، محمدحسن‌خان ۱۳۴۶. *مرآت‌البلدان (مرآت‌البلدان ناصری)*. به کوشش پرتو نوری علا و محمدعلی سپانلو. تهران: اسفار.
- اعتمادالسلطنه، محمدحسن‌خان ۱۳۶۵. *تاریخ منتظم ناصری*. تصحیح محمداسماعیل رضوانی. تهران: دنیای کتاب.
- بشیریه، حسین ۱۳۸۰. *موانع توسعه سیاسی در ایران*. تهران: گام نو.
- بیهقی، ابوالفضل محمدبن حسین ۱۳۵۰. *تاریخ بیهقی*. به کوشش علی‌اکبر فیاض و قاسم غنی. مشهد: دانشگاه فردوسی.
- تنکابنی، حمید ۱۳۸۳. *درآمدی بر دیوان‌سالاری در ایران*. تهران: علمی و فرهنگی.

- چاندوک، نیرا ۱۳۷۷. *جامعه مدنی و دولت، کاوش‌هایی در نظریه سیاسی*. ترجمه فریدون فاطمی و وحید بزرگی. تهران: مرکز.
- دولت‌آبادی، یحیی ۱۳۶۲. *حیات یحیی*. تهران: عطار.
- راوندی، محمدبن علی سلیمان ۱۳۳۳. *راحت‌الصدور و آیه‌السرور*. به کوشش محمد اقبال. تهران: علمی.
- رحیمی، مصطفی ۱۳۵۷. *قانون اساسی ایران و اصول دموکراسی*. تهران: امیرکبیر.
- سپهر، میرزا محمدتقی لسان‌الملک ۱۳۳۷. *ناسخ‌التواریخ*. سه جلد در یک مجلد. تصحیح جهانگیر قائم مقامی. تهران: امیرکبیر.
- شجیعی، زهرا ۱۳۷۲. *نخبگان سیاسی ایران از انقلاب مشروطیت تا انقلاب اسلامی*. ج ۲، تهران: سخن.
- شمیم، علی‌اصغر ۱۳۷۰. *ایران در دوره سلطنت قاجار*. تهران: علمی.
- فصیحی شیرازی، حسن (احسان) ۱۳۴۲. *اصول قانون اساسی ایران و متمم و ضمایم آن*. تهران: چاپ افست.
- فلور، ویلم ۱۳۶۵. *جستارهایی از تاریخ اجتماعی ایران در عصر قاجار*. ترجمه ابوالقاسم سری. تهران: توس.
- فوران، جان ۱۳۸۸. *مقاومت شکننده تاریخ تحولات اجتماعی ایران (از صفویه تا سال‌های پس از انقلاب اسلامی)*. ترجمه احمد تدین. تهران: رسا.
- کرزن، جرج. ن. ۱۳۶۲. *ایران و قضیه ایران*. ترجمه وحید مازندرانی. تهران: علمی و فرهنگی.
- گردیزی، ابوسعید عبدالحی محمود ۱۳۴۷. *زین‌الخبار*. به کوشش عبدالحی حبیبی. تهران: بنیاد فرهنگ ایران.
- لمتون، آن ک. س. ۱۳۶۳. «ساخت درونی امپراتوری سلجوقی»، *سیری در تاریخ ایران بعد از اسلام*. ترجمه یعقوب آژند. تهران: امیرکبیر.
- مستوفی، عبدالله ۱۳۴۳. *شرح زندگانی من (تاریخ اجتماعی و اداری دوره قاجار)*. تهران: زوار.
- ملک‌زاده، مهدی ۱۳۷۱. *تاریخ انقلاب مشروطیت*. تهران: سقراط.
- مینورسکی، ولادیمیر ۱۳۴۷. *سازمان اداری و حکومتی صفویه، (تحقیقات و حواشی بر تذکره‌الملوک)*. ترجمه مسعود رجب‌نیا. تهران: کتاب‌فروشی زوار.
- نسوی، شهاب‌الدین محمد ۱۳۴۴. *سیره جلال‌الدین منکبرنی*. تصحیح مجتبی مینوی. تهران: علمی.
- وبر، ماکس ۱۳۷۴. *اقتصاد و جامعه*. ترجمه عباس منوچهری و دیگران. تهران: مولی.
- هدایت، مهدی‌قلی (مخبرالسلطنه) ۱۳۴۴. *خاطرات و خطرات (توشه‌ای از شش پادشاه و گوشه‌ای از دوران زندگی من)*. تهران: زوار.
- همایون کاتوزیان، محمدعلی ۱۳۷۷. «فره ایزدی و حق الهی پادشاهان»، *اطلاعات سیاسی-اقتصادی، ش ۹ و ۱۰: خرداد و تیر ۱۳۷۷*.
- همایون کاتوزیان، محمدعلی ۱۳۸۰. *دولت و جامعه در ایران: انقراض قاجار و استقرار پهلوی*. ترجمه حسن افشار. تهران: مرکز.
- همایون کاتوزیان، محمدعلی ۱۳۸۷. *اقتصاد سیاسی ایران (از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی)*. ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی. تهران: مرکز.

Bennis, Warren G. 1969. "Beyond Bureaucracy". *Readings on Modern Organization*. Amitia Etazoni (Ed.), P