

## تحلیلی از وضعیت تشکیلات اداری و موانع تحول آن در ایران عصر مشروطیت

حمید تنکابنی\*

### چکیده

نهضت مشروطه، که آرمان و هدف اصلی‌اش تحدید قدرت نامحدود سلطنت و محو خودکامگی و در کنار آن استقرار حاکمیت قانون و ایجاد تحول بنیادی در ساختار اداری و اجرایی کشور بود، به‌مثابه مهم‌ترین و تأثیرگذارترین رویداد ناموفق و ناکام سیاسی-اجتماعی دوران قاجار محسوب می‌شود. در نتیجه، ویژگی‌های نامطلوب نظام فرسوده و ناکارآمد دیوان‌سالاری آن دوران، که عمدتاً از استبداد سلطنتی و نبود قانون و روحیه خودسری و قانون‌گریزی نشئت می‌گرفت، در اساس، دست‌نخورده باقی ماند. در یک کلام، روحیه مقررات‌ستیزی، خودمحوری، رابطه‌سالاری، کاغذبازی و عدم کاربرد عقلانیت در تصمیم‌گیری‌ها و انتصابات و نظایر آن هم‌چون گذشته تداوم یافت. در این مقاله تلاش شده است، ضمن ارائه و توصیف خصایص نظام دیوانی دوران قاجار و ناتوانایی‌ها، نارسایی‌ها، و ناهنجاری‌های ساختاری آن و نیز بررسی کوشش‌هایی که پس از استقرار مشروطیت برای اصلاح این نظام صورت گرفت، علل و عوامل عدم موفقیت این تلاش‌ها و ریشه‌های تداوم دیوان‌سالاری بیمار عهد قاجار بازشناخته و تحلیل شود.

**کلیدواژه‌ها:** تشکیلات اداری، مشروطیت، تحول، قانون.

### ۱. مقدمه

تشکیلات اداری عصر قاجار، به استثنای دوران امیرکبیر و سپهسالار آن هم در سطحی

\* استادیار پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی [tonkaboni@ihcs.ir](mailto:tonkaboni@ihcs.ir)

تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۷/۹، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۱/۹/۱۱

محدود، بر محور و در خدمت تأمین درآمد برای پادشاه، دربار، و شاهزادگان و وابستگان آن‌ها قرار داشت. از حیث نظام اداری نوعی عدم تمرکز و پراکندگی مراکز اداری حاکمیت داشت که در آن حکومت محلی ولایات به شاهزادگان سپرده می‌شد. با توجه به ویژگی عشیرتی حکومت قاجار، می‌توان گفت که از لحاظ سنخ‌شناسی وبری، نظام سیاسی - اداری قاجار، ترکیبی بود از نوعی دیوان‌سالاری پدرسالارانه و خاندان‌مدارانه. به عبارت دیگر، شجره حاکمیت اداری و سیاسی قاجار مبتنی بود بر خاندانی بزرگ از ریشه‌ای واحد با شاخه‌های مختلف آن. از ویژگی‌های این قبیل دیوان‌سالاری‌ها حیف و میل گسترده و انگل‌پروری است. حتی تا دوره پایانی قاجار فروش مناصب دیوانی و نظامی رواج داشت. قاعده و قانون و ملاک همه امور در نظام اداری و سیاسی کشور اراده پادشاه بود و مملکت و نظام دیوان‌سالاری آن ملک مطلق شاه و دربار تلقی می‌شد.

فروش امتیازات گوناگون به شرکت‌ها و دولت‌های خارجی و نیز تصاحب و دادوستد اراضی دولتی و غیر دولتی در چهارچوب این نظام سیاسی - اداری پدرسالارانه خاندان‌مدار امری طبیعی تلقی می‌شد. ویژگی‌های برشمردنی که مانع تحول و نوسازی در نظام دیوان‌سالاری ایران و موجب مقاومت و سخت‌سری آن در برابر اصلاحات در پایان عهد ناصری بود از یک سو، انباشت مطالبات مردم به همراه آگاهی نخبگان جامعه از نظام‌های اداری و سیاسی پیشرفته اروپایی از دیگر سو، و نیز کاهش شدید و یک‌باره اقتدار قدرت سیاسی حاکمیت (به سبب قتل ناصرالدین‌شاه) از جانب دیگر، اوضاع و احوال جامعه را برای یکی از مهم‌ترین و تأثیرگذارترین تحولات سیاسی - اجتماعی در تاریخ معاصر ایران (انقلاب مشروطیت) فراهم آورد.

وارسی بیش‌تر و غور در علل توسعه جوامع اروپایی و همچنین بازکاوی شکست اصلاحات در عهد ناصری روشن می‌سازد که دست‌یابی به نظام دیوان‌سالاری و نظام سیاسی با ویژگی‌های یادشده، در صورتی امکان‌پذیر است که تمامی نهادهای سیاسی - اجتماعی و اداری بر اساس قانون استواری یابد، قانونی که فارغ از امیال و خواسته پادشاه نهادینه، مستقل، و پایدار باشد. ساختار حکومت و حاکمان خودکامه قاجار، هیچ‌گاه اشتیاقی نداشتند که به طور داوطلبانه، به منظور موفقیت اصلاحات اداری، دست از قدرت مطلقه و خودکامه بشویند و به تأسیس قانون و حاکمیت آن رضایت دهند. در همین اوضاع و احوال بود که جنبش تحول‌خواهانه، فراتر از خواست و تصور نخبگان دیوانی و اشراف، دامن گسترده و اهداف و تقاضاهایی ریشه‌ای، نظیر برچیده‌شدن بساط حکومت خودکامه و

استقرار حکومتی مبتنی بر قانون، که دو روی یک سکه بودند، را بیان داشت.<sup>۴</sup> این جنبش (مشروطه)، نخستین قیام در تاریخ ایران است که هدفش از میان برداشتن نفس خودکامگی و استقرار نظام سیاسی، اداری مبتنی بر قانون بود.

بازشناسی موانع تحول در دستگاه اداری دوره مشروطیت و پیامدهای آن در ساختار سیاسی - اجتماعی ایران و میزان تأثیرگذاری آن در جلوگیری از دگرگونی و تغییرات اساسی در دستگاه اداری و زدودن عناصر سخت و کهنه مانع تحول و علل و دلایل آن، که از نیازها و الویت‌های پژوهشی کشور به‌شمار می‌آید، موضوع بررسی مقاله حاضر است. اثر حاضر ضمن مروری بر نحوه پدیدآمدن جنبش مشروطیت و عوامل تأثیرگذار در آن، به تحلیل تأثیرات جنبش یادشده در دوران‌های گوناگون خود بر تشکیلات اداری کشور و موانع اصلی اندیشگی تحول در نظام دیوان‌سالاری ایران پرداخته است.

## ۲. شکل‌گیری جنبش مشروطه

لغو امتیاز انحصار تنباکو، که به یک شرکت انگلیسی واگذار شده بود، به همراه سایر عوامل تاریخی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی کشور، مقدمه بروز نهضت جدیدی در میان طبقات مردم شد. واقعه رژی و پیروزی ملت، با در نظر گرفتن موقعیت خاص تاریخی دوران ناصری، پدیده‌ای کم‌نظیر بود. حافظه تاریخی و جمعی ایرانیان به خاطر نداشتن که دولت و در رأس آن پادشاهی خودکامه، در مقابل قیام تقریباً سرتاسری مردمی در شهرها، به خواست مردم گردن نهد. پیامدهای تاریخی این واقعه و وضعیت نابسامان کشور، که مشخصات کلی آن بیان شد، مدتی بود که ایران را درگیر بحرانی عمیق و ریشه‌دار کرده بود. در هفدهم ذی‌قعدة ۱۳۱۳ق، ناصرالدین‌شاه به قتل رسید و ولیعهد ناتوان و ضعیف‌النفس او مظفرالدین‌میرزا بر تخت سلطنت نشست. ضعف پادشاه و همچنین شعله‌ور شدن آتش منازعه میان مقامات بالا و افراد و گروه‌های ذی‌نفوذ سیاسی و اداری کشور، به همراه برخی رخدادهای تحریک‌آمیز، زمینه‌های سیاسی - اجتماعی تحولات وسیع‌تری را فراهم کرد. در ابتدا، امین‌السلطان مدتی بر مسند صدارت عظمای باقی ماند. وی، که مورخان معاصر او را فردی نوکر مآب و متملق و چاپلوس دانسته‌اند، تا ۱۳۱۵ق، در مقام صدارت باقی بود ولی چون مظفرالدین‌شاه تاحدی به وضع روحی، شرایط اجتماعی، و آمادگی بعضی از طبقات مردم برای ابراز مخالفت با دولت آگاه شده بود، امین‌السلطان را از صدارت عزل کرد و امین‌الدوله را، که مردی خوش‌نام و مورد اعتماد طبقه روشن‌فکر و درس‌خوانده کشور بود،

به صدارت برگزید. در واقع، امین‌السلطان مسند صدارت ایران را در بدترین حالت ترک کرد: وضعیتی که نه حسابی در امر اخذ مالیات وجود داشت و نه دیناری در خزانه و نه هیچ اعتباری برای مناصب باقی مانده بود. وی ایران را دست‌بسته تسلیم دولت روس کرد (امین‌الدوله، ۱۳۴۱: ۲۲۹).

امین‌الدوله که از مقربان مظفرالدین‌شاه بود، در برابر گروه طرفداران امین‌السلطان و درباریان طمّاع و مفت‌خوار گرفتار آمده بود، و هر چند فردی به‌مراتب کارآزموده‌تر از امین‌السلطان بود، اما وضعیت بحرانی کشور و ریشه‌های آن چنان ژرفا و گستردگی یافته بود که نه شخص امین‌الدوله، بلکه حتی بعید می‌نمود دولت‌مرد دیگری نیز، در دستگاه سیاسی - اداری قاجار، قادر به اداره و کنترل آتشفشان مطالبات تاریخی مردم باشد.

بدین‌سان، از ۱۳۱۳ ق به بعد بر بستر بحرانی جامعه، رخدادها و اعتراضات لایه‌های مختلف مردم از یک سو و عدم کفایت دولت متکی بر نظام دیوان‌سالاری بیمار کشور در حل و فصل مسائل جامعه از سوی دیگر، ایران را دیگر بار و پس از یک دوران طولانی (قریب به نیم قرن) خودکامگی ناصرالدین‌شاهی وارد چرخه هرج و مرج تاریخی کرد. کشمکش‌های پدیدآمده و وجود هرج و مرج، آشوب و بحران در سراسر کشور و همچنین جنگ قدرت در دربار، منجر به جابه‌جایی برخی از صاحبان قدرت شد. در این کشاکش بود که عین‌الدوله به صدارت عظاما منصوب شد.

### ۳. مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار در پیدایش و تقویت جنبش مشروطه

صرف‌نظر از عوامل خارجی مؤثر در نهضت مشروطه‌خواهی از جمله انقلاب کبیر فرانسه در ۱۷۸۹ (ملک‌زاده، ۱۳۷۳: ۸۱؛ هدایت، ۱۳۴۴: ۱۵۰)، تدوین و تنظیم یک رشته قوانین اصلاحی در انگلستان (آدمیت، ۱۳۴۰: ۲۶ - ۲۷)، پیدایش و شکل‌گیری نظام‌های مشروطه در بعضی از کشورها نظیر دانمارک، اتریش، مجارستان، آلمان و جمهوری سوم فرانسه (حائری، ۱۳۶۴: ۱)، تحولات صورت‌گرفته در هندوستان (همان: ۱۶ - ۱۷)، وقوع انقلاب ۱۹۰۵ در روسیه (پالمر، ۱۳۸۳: ۷۱ و ۱۲۷۰)، استقرار مشروطه در ژاپن و تصویب قانون اساسی در آن کشور (ملک‌زاده، ۱۳۷۳: ۸۷)، تدوین قانون اساسی توسط گروه عثمانیان نو (عنایت، ۱۳۷۶: ۱۱)، نظام حکومتی خودکامه قاجاری و فساد و انحطاط دستگاه اداری آن، از مهم‌ترین عوامل داخلی این حرکت ذکر شده‌اند. این فساد تحمل‌ناپذیر، کشور را به سوی یک دگرگونی بزرگ راهبری کرد. بیش‌تر گروه‌های مردمی از وضع موجود ناراضی بودند.

این نارضایتی در نهایت، جامعه را در آستانه تحولی بزرگ قرار داد. عوامل داخلی زمینه‌ساز این تحول بزرگ، شامل عوامل سیاسی، اداری، اقتصادی و فرهنگی به شرح ذیل بود:

### ۱.۳ عوامل سیاسی و اداری<sup>۵</sup>

در زمینه عوامل سیاسی می‌توان به عملکرد ناشایست پادشاه، دربار، خاندان و دولت قاجار و ورشکستگی و انحطاط روزافزون نظام اداری کشور اشاره کرد. نظام حکومت خودکامه و نبود قانون، همراه با بیدادگری و ستم‌ورزی حکام به عدم رضایت عمومی دامن زده و تداوم این نارضایتی، حکومت را با مشکل مواجه کرده بود. افزون بر آن، شدت‌گرفتن فساد و آشفتگی در دستگاه اداری حکومت قاجار پیوسته بالا می‌گرفت. رواج و اشاعه مداخل و ارتشا نظام دیوان‌سالاری ایران را از درون دچار پوسیدگی شدید کرده بود. تا آنجا که بنابر روایت مورخان «حکام در همه‌جا غیر از اخاذی کاری ندارند ... رؤسا و خوانین ایلات هریک در معنی پادشاه یک قسمت از مردم هستند ... فسق و فجور در زمام‌داران رواج گرفته است» (زنجانی، ۱۳۷۹: ۱۹۲).

زمانه در حال تغییر، نیازهای جدیدی را به همراه داشت که لازم بود حکومت به آن‌ها پاسخ گوید. این نیازها به تناسب زمان تغییر می‌کرد و خواسته مردم برآورده شدن این نیازها بود. ناتوانی حکومت در تغییر و اصلاح عملی امور و پاسخ‌گویی به نیازهای ملی از عوامل طغیان عمومی بود. علاوه بر آن، نفوذ و سلطه استعمار خارجی، خصوصاً استعمارگران روس و انگلیس، بر ایران و گرفتن امتیازهای بزرگ اقتصادی و سیاسی از دولت، نارضایتی و خشم طبقات آگاه و نواندیش جامعه را برانگیخته بود.

### ۲.۳ عوامل اقتصادی

ضعف و ناتوانی دولت و رکود اقتصادی جامعه و گرانی فزاینده کالاهای مورد نیاز مردم در دوران ناصرالدین‌شاه به حدی بالا گرفته بود که به سبب «... عدم توجه شاه و وزرای خائن، رفته‌رفته خرج بر دخل فزونی گرفت و ذخیره خزانه اندرون، به یغما رفت تا [آنجا که] در وقت انفصال رژی (تباکو) دولت محتاج قرض گردید» (مجدالاسلام کرمانی، ۱۳۵۱: ۹۴). و در نتیجه، وضع اقتصادی به شدت رو به وخامت نهاد. به گفته آدمیت: «... شلتاق و نادرستی سنت متبوع بود ...» (آدمیت، ۱۳۵۵: ۱۰۹). هرج و مرجی که در اوضاع اقتصادی

پدید آمده بود بیش از همه به سود حکام و کارگزاران دولت بود. در دوران صدارت امین‌السلطان وضع باز هم بدتر شد. «دولت حتی به فروش املاک خالصه دست یازید ...» (همان). تا از بحران رهایی یابد. اما این ترفند هم مشکل مزمن خزانۀ خالی را درمان نکرد و بر نابسامانی اوضاع افزود. در این میان، بحران پولی هم مزید بر علت گشت که دلیل آن تنزل قیمت طلا و نقره بود. فروش اراضی خالصه، رعیت را گرفتار مالکان جدید کرد. این اربابان جدید تمام دارایی رعیت را به‌عنوان مالیات، می‌گرفتند. رعایا همانند کالایی قابل خرید و فروش بودند. به روایت مورخان «... ارباب می‌تواند رعیت خود را به‌چوب ببندد یا گوش او را ببرد و خانه‌اش را ضبط نماید و یا عیال و اطفال او را بفروشد ... و بالاخره هر اربابی، بالذات، خداوندگار رعیت است ...» (مجدالاسلام کرمانی، ۱۳۵۱: ۱۱۳-۱۱۴).

گرانی و فقر از دیگر عوامل نارضایتی مردم بود و افزایش کمی و کیفی و نقدی‌شدن مالیات‌ها و تنگ‌دستی طبقات فرودست در فرار آنان به کشورهای مجاور تأثیر فراوان گذاشت. کشاورزان و پیشه‌وران که از ظلم و ستم و مالیات‌های گزاف حکومت به تنگ آمده بودند، راهی جز مهاجرت به کشورهای همسایه نداشتند. «... این دهقانان به آسیای مرکزی، قفقاز به‌ویژه باکو، استانبول، دمشق، حلب، بغداد، هندوستان، زنگبار، هرات، مسقط، کراچی، ترکیه و حتی امریکا مهاجرت کردند ...» (شاگری، ۱۳۸۴: ۱۱۴). بیش‌ترین مهاجرت‌ها به کشورهای شمال غربی در نواحی باکو و قفقاز صورت می‌گرفت که در آن‌جا سرمایه‌گذاری رو به رشد بود. در این مهاجرت‌ها عده‌ی زیادی از مردان خانواده‌های خود را رها می‌کردند؛ حتی این واقعیت زشت و تلخ نیز در پاره‌ای منابع گزارش شده است که بسیاری از پدران از شدت فقر و بدبختی فرزندان خردسال خود را می‌فروختند که روایت معروف فروش دختران در قوچان از آن‌گونه است (همان: ۱۲۲). شکست ایران از روسیه و از دست رفتن قسمت‌های زیادی از سرزمین‌های شمالی ایران و همچنین از دست رفتن بخش‌های مهمی از نقاط شرقی کشور، نظیر هرات و عدم توانایی حکومت قاجار در حفظ قلمرو ارضی خود و ضعف قوای نظامی و عدم سیاست خارجی صحیح، موجبات پدید آمدن روحیه‌ی عدالت‌خواهی و افزایش شورش‌ها و قیام‌های مردمی را فراهم کرد. در واقع مجموع این عوامل پایه‌ی اصلی و انگیزه‌ی عمده‌ی مردم در نهضت مشروطه‌خواهی بود.

### ۳.۳ عوامل فرهنگی

در زمینه‌ی عوامل فرهنگی باید از نشر آثار انتقادی درباره‌ی اوضاع ایران سخن گفت:

نواندیشان ایرانی با نقد اوضاع اجتماعی ایران، فصل تازه‌ای در ادبیات سیاسی کشور گشودند و برای اولین بار ادبیات سیاسی در فرهنگ ایران معنا یافت (حائری، ۱۳۶۴: ۲۵). آثار انتقادی این دوران نشان‌دهنده اوضاع اجتماعی — سیاسی ایران آن روز و متأثر از تحولات اجتماعی بود. از معروف‌ترین این آثار، می‌توان از سرگذشت تلماک، منطق‌الوحش یا خاطرات خر (خرنامه)، بوسه عذرا، غریب عواید ملل، و سیاحت‌نامه ابراهیم‌بیک یاد کرد (آدمیت، ۱۳۵۵: ۵۱). در بین آثار ذکرشده انتقادی مهم درباره اوضاع ایران، کتاب‌های میرزا ملکم‌خان، طالبوف، و خصوصاً سیاحت‌نامه ابراهیم‌بیک شایان توجه است. کسروی می‌گوید: «... انبوه ایرانیان از خواندن این کتاب، تو گفتمی از خواب گران بیدار شدند و تکانی سخت خوردند...» (۱۳۶۲: ۴۵).

نشر روزنامه‌ها نیز از عوامل اساسی آگاهی و رشد افکار عمومی به‌شمار می‌رفت. روزنامه‌ها، در واقع، منشأ تحول عظیم در اندیشه‌ها و سبب تکان خوردن شدید مردم شدند. علاوه بر روزنامه‌های داخلی، در خارج از ایران نیز روزنامه‌هایی منتشر می‌شد که به سبب وجود آزادی نشر و عدم محدودیت در انتقاد از وضع موجود، اطلاعات بسیار مفیدی از اوضاع ایران ارائه می‌کردند. محتوای این روزنامه‌ها بیش‌تر نقد سیاسی و اجتماعی اوضاع ایران و انتقاد از نبود قانون، نظم و حاکمیت دیوان‌سالاری ناکارآمد در دوران قاجار بود که از جمله معروف‌ترین آن‌ها روزنامه‌های قانون، حبل‌المتین، حکمت، پرورش و ثریا بودند که با روش‌های گوناگون وارد ایران می‌شدند. علاوه بر موارد فوق، باید از تأسیس و توسعه مدارس نیز به‌منزله مهم‌ترین عوامل آگاهی مردم یاد کرد (رضوانی، ۱۳۵۶: ۱۸-۳۰).

#### ۴. ادوار جنبش مشروطه‌خواهی و تأثیرات آن در نظام اداری کشور

جنبش مشروطیت، در دوران نه‌چندان کوتاه خود، دچار فراز و فرودهای بسیاری شد. این جنبش را می‌توان بر حسب نوع رخدادهای سیاسی — اجتماعی آن و تأثیرات قابل ملاحظه‌ای که در نظام سیاسی و اداری ایران دوران قاجار از خود به‌جای گذارده است، به پنج دوره مجزا تفکیک کرد:

— دوره اول، از دی ۱۲۸۴ (۱۳۲۳ ق) با پذیرش عدالت‌خانه توسط مظفرالدین‌شاه آغاز شد و تا دی ۱۲۸۵ ش (امضای قانون اساسی توسط مظفرالدین‌شاه) امتداد یافت: بالاگرفتن اعتراض‌های مردم و وقایع منتج از آن و مطالباتی چون «تساوی عمومی در برابر قانون»، «ایجاد مجلس ملی برای وضع قوانین جدید»، «آزادی کلام و مطبوعات»، «افتتاح

عدالت‌خانه»، و «تأسیس دارالشورا» از جمله رویدادهای مهم این دوران بود. سرانجام در چهارده مرداد ۱۲۸۵ (۱۳۲۴ق) مظفرالدین‌شاه فرمان تاریخی مشروطیت را امضا کرد (کسروی، ۱۳۶۲: ۱۱۰-۱۱۱).

این فرمان در متن مبارزات آن دوران مفهومی تاریخی داشت و علت آن نیروی تازه‌ای بود که در برابر استبداد و خودکامگی و بی‌قانونی و بیدادگری قد علم کرده بود. شایان ذکر است که کارشکنی‌های دولت استبداد در تنظیم و اجرای «نظام‌نامه انتخابات مجلس» تداوم یافت و در نتیجه باز هم موجب برانگیختن اعتراضات مردمی به‌ویژه در تبریز شد. سرانجام، «نظام‌نامه انتخابات مجلس» تنظیم و انتخابات برگزار شد. مجلس اول تشکیل شد و علاوه بر رسیدگی به برخی امور جاری، نظیر تثبیت قیمت کالاهای مصرفی، رسیدگی به نظامات اداری و دستگاه‌های دیوانی کشور و رسیدگی به مسئله کارشناسان خارجی در نهاد دیوان‌سالاری کشور (به‌ویژه در گمرکات)، به تدوین قانون اساسی همت گماشت. مظفرالدین‌شاه، که در بستر مرگ و در حال احتضار بود، قانون اساسی‌ای را که در دی ۱۲۸۵ تدوین شد، امضا کرد.

- دوره دوم، که از دی ۱۲۸۵ (زمان امضای فرمان قانون اساسی) تا تیر ۱۲۸۷ (آغاز استبداد صغیر) ادامه یافت: نظام دیوان‌سالاری و مقامات ارشد آن، که اغلب وابسته به دربار بودند، با ترفندهای گوناگون، کارشکنی و قانون‌گریزی را آغاز کردند. آنان با توجیهی طنزآلود، وزرا را به دو گروه تقسیم کردند:

الف) وزرای لقبی: وزرایی که به مجلس معرفی نمی‌شوند؛

ب) وزرای شغلی: وزرایی که به مجلس معرفی می‌شوند و تحت نظارت آن به انجام مسئولیت خود می‌پردازند.

این امر موجب شد که مشروطه‌خواهان احساس خطر کنند و انجمن تبریز به منظور جلوگیری از خودسری‌های مغایر با قانون و استقرار نظامات اداری مبتنی بر نظم و قاعده‌ورزی و تأکید بر نظارت مجلس در کلیه امور مربوط به دستگاه‌های اداری از صدر تا ذیل، مطالباتی را اعلام کند. محمدعلی‌شاه مخالفت‌های خود را با ادعای این‌که چون اصولاً در قانون اساسی لفظ «مشروطه» نیامده است و سلطنت باید مشروعه باشد نه مشروطه، ادامه داد. نمایندگان مجلس در مقابل، برای رفع هر گونه ابهامی، در هنگام طرح متمم قانون اساسی، اصلی را تدوین کردند، که به موجب آن کلیه قوانین مصوبه مجلس بایستی تحت نظارت جمعی از علمای طراز اول قرار گیرد. در این دوران مشروطیت به‌رغم وجود



مجلس و شروع وضع قوانین، که قاعدتاً می‌بایست سرآغاز قاعده‌ورزی و استقرار نظم در نهاد دیوان‌سالاری کشور هم باشد، دستگاه‌های اداری دولت، بیش‌تر ابزاری در دست دربار و شاه جهت کارشکنی‌های آشکار آنان در امر اداره امور کشور بود.

- دوره سوم، که از تیر ۱۲۸۷ (آغاز استبداد صغیر) تا تیر ۱۲۸۸ (فتح تهران) امتداد یافت: در این دوران، با کودتای محمدعلی‌شاه که با تهاجم به مجلس شورای ملی، سرکوب، کشتار و بازداشت‌های گسترده همراه بود، جنبش مشروطیت در سراسر ایران، جز تبریز، موقتاً در محاق افتاد. به دنبال پایداری مردم و هوش‌مندی رهبران جنبش مشروطیت در آذربایجان، شهرهای دیگر ایران هم به حرکت درآمدند. این نیروها به همراه مشروطه‌خواهانی که به آن‌ها پیوسته بودند، وارد تهران شدند، و عمارت مجلس را در میان استقبال مردم به تصرف درآوردند. سرانجام، مشروطه‌خواهان توانستند، حاکمیت یک‌ساله استبداد محمدعلی‌شاهی را شکست دهند (ملک‌زاده، ۱۳۷۱: ۷۲). محمدعلی‌شاه به سفارت روس در زرگنده پناهنده شد و سپس به روسیه فرار کرد و پس از چند بار تلاش ناموفق برای سرکوب انقلاب، به روسیه بازگشت (ضیایی، بی‌تا: ۷۱).

- دوره چهارم: که از تیر ۱۲۸۸ (فتح تهران) تا دی ۱۲۹۰ (انحلال مجلس دوم) ادامه یافت: پس از فتح تهران شورای فوق‌العاده‌ای مرکب از رهبران فداییان، سران بختیاری، شاه‌زادگان، وزیران پیشین، نمایندگان سابق مجلس، مجتهدان و بازرگانان بزرگ تشکیل شد. این شورا محمدعلی‌شاه را رسماً از سلطنت خلع و پسر چهارده‌ساله‌اش، احمدمیرزا را به شاهی برگزید. همچنین شورا عضدالملک را نیز به نیابت سلطنت منصوب کرد. تدوین قوانین مربوط به تشکیلات اداری و نیروهای مسلح در دستور کار مجلس دوم قرار گرفت. در ۲۳ خرداد ۱۲۹۰ لایحه‌ای به ابتکار شوستر امریکایی از مجلس گذشت. بر اساس مفاد این لایحه، شوستر اختیار یافت که به تأسیس ادارات ذیل اقدام کند:

الف) اداره کل جمع‌آوری هر گونه مالیات و عواید؛

ب) اداره کل تفتیش و بازرسی و محاسبات؛

ج) اداره کل محاسبات پولی (شوستر، ۱۳۷۰: ۲۳، ۱۲۷). دولت انگلیس که نگران نفوذ امریکایی‌ها بود، به اتفاق روسیه خواستار عزل شوستر شدند. ارتش روسیه در ۳۰ آبان ۱۲۹۰ در بندر انزلی پیاده شد و دولت روسیه در روز دهم آذر در یک دخالت آشکار به ایران اولتیماتوم داد. مجلس در دهم آذر ۱۲۹۰ اولتیماتوم روسیه را رد کرد.

هر چند مجلس دوم در جهت اصلاح نظام دیوان‌سالاری ایران و نظم و نسق‌دادن به کار

دستگاه‌های دولتی و انتظام‌بخشیدن به تشکیلات اداری کشور و نیز اصلاح امر قضا، قوانین مهمی تدوین و تصویب کرد، لیکن همان‌گونه که تحولات سیاسی - اجتماعی این دوران نشان داد، این فرصت استثنایی هم که پس از دوره استبداد صغیر پدید آمده بود، بر اثر گسترش هرج و مرج و بی‌ثباتی و همچنین با انحلال مجلس دوم به‌منزله نماد تأسیس و احیای قانون‌گرایی در کشور، تبدیل به تهدید شد.

- مرحله پایانی که از دی ۱۲۹۰ (انحلال مجلس دوم) تا اسفند ۱۲۹۹ (کودتای رضاخان) امتداد یافت: پس از گذشت حدود سه سال از انحلال مجلس دوم، سرانجام، با کوشش و پایداری مشروطه‌خواهان، مجلس سوم در ۱۲۹۳ ش، توسط احمدشاه افتتاح شد. مجلس سوم هم، به سبب جنگ جهانی اول، به‌رغم اعلام بی‌طرفی نمایندگان، بیش از یک‌سال دوام نیاورد (مستوفی، ۱۳۴۳: ۴۶۰). این رخدادها، نخستین آسیب‌ها را بر نهاد دیوان‌سالاری کشور وارد کرد و موجب بی‌ثباتی بیش‌تر و نوعی هرج و مرج در دستگاه اداری دولت شد. از جمله اقدامات سودمند و مهم مجلس سوم می‌توان از کوتاه‌کردن دست برخی مستخدمان خارجی از ساختار دیوان‌سالاری کشور نام برد (همان: ۴۶۷).

##### ۵. مطالبات تحول‌خواهانه کوشندگان مشروطه در عرصه سیاست و اداره امور

از جمله مطالبات درخشان و بنیادی کوشندگان مشروطه تأسیس «قانون» و از این رهگذر محدودکردن قدرت نامحدود پادشاه در نظام حکومتی سلطنت مطلقه ایرانی بود. اما نظر به این‌که این امر ریشه در ساختار اجتماعی و سیاسی و فرهنگی کشور نداشت، استقرار قانون و دولت نوین به‌سادگی امکان‌پذیر نشد و در نتیجه، در مرکز حکومت و محل قانون‌گذاری، جریان‌ات سیاسی و گروه‌ها و نخبگان اجتماعی خود به موانع ثبات جامعه تبدیل شدند.

البته اگر اندک همکاری در مرکز وجود داشت، حتی قدرت‌های خارجی مداخله‌گر و خان‌های ایالات و سردمداران ولایات قابل نظارت بودند. در این‌جا تذکر دو نکته نیز لازم است:

الف) وحدت یا انضباط سیاسی به معنی فقدان کشمکش بین گروه‌ها و احزاب مختلف و عدم پیروی آن‌ها از برنامه‌های گوناگون نیست. برعکس، به این معناست که کشمکش در غیاب یک چهارچوب انضباطی، از کنترل خارج می‌شود و در نتیجه به جای حکومت مشروطه به هرج و مرج منجر می‌شود.

ب) ضرورتاً لازم نیست که توسعه سیاسی با استقرار نظام دموکراسی مدرن، که در واقع محصول نهایی آن است، آغاز شود. توسعه سیاسی بالنده و پایدار به دست نمی‌آید مگر در چهارچوب قانون، که حلاً معین و پیش‌بینی‌پذیری برای اعمال قدرت قائل شود و مشارکت سیاسی را تا درجه مشخصی امکان‌پذیر کند، تا به پیشرفت و مشارکت بیش‌تر بینجامد. از این گذشته، مفاهیم ابتدایی قانون و عدالت قضایی، انتخابات، و نمایندگی مجلس، هیئت وزیران و مسئولیت وزرا و مفهومی‌های دیگری از این قبیل، که پس از انقلاب مشروطه پدید آمدند، دستاوردهای سودمند و قدمی به جلو، در قیاس با حکومت استبدادی کهن و هرج و مرج همیشگی بودند.

در مجموع، جنبش مشروطه برای نخستین‌بار در تاریخ سرزمین پهناور ایران، در پیچه‌ای به سوی نظام پیشرفته سیاسی و اداری جامعه قرن نوزدهم گشود. این امر نشان می‌داد که حکومت خودکامه، پدیده‌ای طبیعی نیست و یک چهارچوب حقوقی در قالب قانون اساسی می‌تواند قدرت حکومت را «مشروط و محدود» سازد (همایون کاتوزیان، ۱۳۷۹ ب: ۵۹). بدیهی است که استقرار قانون و چهارچوب حقوقی، جدا از تبعات مثبت اجتماعی - سیاسی، در نخستین وهله و به طور مستقیم در اصلاح و تحول ساختار دیوان‌سالاری کشور اثر می‌گذاشت؛ زیرا، بسیاری از نابسامانی‌ها و کژتابی‌های آن ریشه در فقدان قانون و چهارچوب‌های حقوقی آن داشت.

مطالبه دیگر تلاش‌گران مشروطه اصلاح و نوسازی تشکیلات اداری کشور بود. در این مورد شاید بتوان گفت پیشرفتی، به‌ویژه از حیث گسترش نهادها و سازمان‌های اداری، حاصل شد که تداوم بیش‌تری هم داشت. شاید به این دلیل که بر سر این امر، اتفاق نظر بیش‌تری در مرکز سیاسی کشور و در میان جریان‌ها و شخصیت‌های سیاسی وجود داشت. در این مورد، موانع اصلی عبارت بودند از کمبود منابع و وجود هرج و مرج در حکومت و در جامعه، که حتی دستیابی به آنچه را که دور از دسترس نبود، دشوار می‌کرد. قشری به نام «کارمند» به وجود آمد و آغاز به فراگیری روش‌های جدید کشورداری کرد. تشکیل ژاندارمری و پلیس، که هر دو را افسران سوئدی سازمان دادند، قطعاً به‌منزله پیشرفتی نسبت به گذشته محسوب می‌شد. محاکم قضایی تأسیس شد و مردم به آن‌ها دسترسی یافتند. رشته جدید حقوق به صورت حرفه‌ای شکل گرفت و قضات، وکلا و سردفتران را در دامان خود پروراند. مدارس جدید که پیش از انقلاب، غالباً به همت اشخاص و حکومت‌های محلی شروع به شکل‌گیری کرده بودند، چه از نظر تعداد و چه از جهت

۷۰ تحلیلی از وضعیت تشکیلات اداری و موانع تحول آن در ...

ظرفیت افزایش یافتند، و تعلیم و تربیت پسران و نیز دختران مورد توجه خانواده‌های متوسط قرار گرفت. در ایران تعلیم و تربیت همیشه گرامی داشته می‌شد، شاید این امر به این دلیل بود که چون اشرافیت به‌منزله یک طبقه در ایران، بی‌دوام می‌نمود، در برخی موارد، ارتقا تا مراتب عالی را با فراگیری علم میسر می‌ساخت.

در شرایطی که کشورسازی جدید امکان استخدام دولتی را افزایش می‌داد، انگیزه درس خواندن قوی‌تر می‌شد. اما صرف‌نظر از ریشه‌های تاریخی و انگیزه‌های عملی، تعلیم و تعلم همواره موجد اعتبار اجتماعی بود و آموزش و پرورش جدید نیز نمی‌توانست بیرون از این سنت قرار گیرد. اعتقاد به آموزش و پرورش به قدری عمیق بود که گروه بسیاری برای توسعه سیاسی پایدار به گسترش آموزش و پرورش امید بستند. غافل از این‌که توسعه سیاسی بدون تمرین و مشارکت درازمدت امکان‌پذیر نیست (همایون کاتوزیان، ۱۳۷۹ الف: ۱۱۷-۱۱۹).

در جریان تهیه و تدوین متمم قانون اساسی مشروطیت، چالش‌هایی درخور اعتنا میان نهاد پارلمان و قوه مجریه، به منظور دست‌یابی به ساخت، تأسیس، و سامان‌دهی نهادهای سیاسی و اداری، پدید آمد. در اصل بیست و ششم متمم قانون اساسی مشروطیت، بر شأن و نقش ملت در جهت تبیین جایگاه «قوای مملکت» و مناسبات میان آن‌ها تأکید شده بود. قدرت ملت که در نهاد پارلمان متجلی شده بود، قادر بود نسبت به استیضاح و عزل رئیس دولت و وزرای کابینه اقدام کند (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۸۲). اصل «تفکیک قوا» هم مبتنی بر آرای ملت بود و حتی در اصل سی و پنجم متمم قانون اساسی، سلطنت موهبت الهی تلقی شد که از طرف ملت به شاه تفویض شده است. بدین سان و با تفکیک رسمی قوه قضائیه از قوه مجریه، بر اساس اصول ۷۱ الی ۸۹ متمم قانون اساسی و سایر قوانین مصوب پارلمان، و قائل شدن شایان توجه برای قوه مقننه به‌منابۀ چکیده اراده ملت، پیش‌نیازهای تأسیس رسمی دولت بر پایه اندیشه مدرن شکل گرفت.

## ۶. تشکیلات اداری دولت بعد از مشروطه

اعطای فرمان مشروطیت آغازگر دوران جدیدی در تحول نظام سیاسی و تشکیلات اداری ایران شد. اصل تفکیک قوا، تقسیم کار با اعطای مسئولیت، و اختیارات و اقتدار محدود را در سازمان عالی حکومتی پدید آورد و نظام پارلمانی، از طریق اعمال قدرت سیاسی نمایندگان ملت، حکومت سلطنتی را محدود ساخت.

در این نظام، هیئت وزیران، به ریاست عالی پادشاه وقت، با عنوان قوه مجریه، یکی از قوای سه‌گانه حکومت مشروطه شناخته شد و امور سیاسی کشور با همکاری هیئت دولت و نمایندگان دو مجلس، متمایز از عصر استبداد، به هیئت وزرا تفویض شد. از مشخصات بارز حکومت ملی و تأثیرات وضعی آن در اداره امور حقوقی جامعه ایران پس از مشروطیت کنار نهاده شدن اصل تمرکز قدرت و اداره امور سیاسی و اداری کشور در شخصی واحد و صورت قانونی بخشیدن به تقسیم و تفکیک وظایف دولت در اداره امور بین اعضای هیئت دولت بود.

قوه مجریه، که دربرگیرنده نظام دیوان‌سالاری کشور بود، از یک سو بر اساس نیازهای اجرایی کشور، موظف شد که سیاست‌های کلان و مقررات اساسی را به تصویب مجلس برساند و از سوی دیگر نسبت به رهبری و سامان‌دهی و به اجرا درآوردن قوانینی که به تصویب نمایندگان مردم در پارلمان رسیده بود، اقدام نماید (شجیعی، ۱۳۷۲: ۱۷۴).

آزادی دولت‌ها در اتخاذ تصمیم درباره سازمان و تشکیلات اداری و تقسیم جامع امور عمومی در بین وزارت‌خانه‌های متفاوت سبب شده بود که پس از مشروطیت و طی سال‌های سلطنت رضاشاه و بعد از آن تغییرات و دگرگونی‌های بسیاری در ترکیب هیئت دولت و سازمان‌های وزارتی پدید آید و افزایش روزافزون تعداد وزارت‌خانه‌ها را موجب شود. لازم به توضیح است که شرایط احراز مقام وزارت بر اساس قانون اساسی و متمم آن معین و مشروط به سه شرط اصلی مسلمان، ایرانی‌الاصل، و تبعه ایران بودن شده بود. لیکن طی دوره‌های بعدی در تعیین شرایط برگزیدگان این مقام برجسته سیاسی، مسئله بستگی و پیوند خویشاوندی با مقام سلطنت نیز مد نظر بوده است.

شورای وزیران از شیوه‌های نوین در تحول حکومت در سلطنت مشروطه است. این شورا تحت عنوان هیئت دولت به منظور ایجاد هماهنگی در شیوه اداره امور عمومی جامعه و تعیین خط‌مشی و سیاست کلی دولت، گرچه ابتدا در دوران ناصرالدین‌شاه به صورت ناقص تشکیل شد، لیکن هیچ‌گاه در عمل محقق نشد. تنها پس از برقراری رژیم مشروطه است که بر اساس اصولی چند از متمم قانون اساسی، شورای وزیران به ریاست رئیس‌الوزرا تشکیل شد. به موجب اصول قانون اساسی، هیئت دولت و وزرا به صورت مشترک در برابر استیضاح و سؤال نمایندگان دو مجلس مسئول و موظف به پاسخ‌گویی بودند.

اهم وظایف و مسئولیت‌های وزرای عصر مشروطیت را می‌توان به ترتیب ذیل دسته‌بندی کرد:

الف) ایجاد تشکیلات و سازماندهی: نظارت قوه قانون‌گذاری بر امور تشکیلاتی وزارت‌خانه‌ها، از حدود تصویب بودجه و اعتبارات مصوب فراتر نمی‌رفت و هیئت دولت اختیار تأسیس وزارت‌خانه جدید و تعیین سازمان و تقسیم وظایف را بین واحدهای مختلف اداری داشت و مجوز اختیارات سازمانی، تصویب‌نامه هیئت وزیران و آئین‌نامه‌های وزارتی بود. از این‌رو، نظارت مجلس در این قبیل امور بسیار نادر و محدود بود (همان: ۱۸۵).

ب) تأمین نیروی انسانی: چگونگی ورود به خدمات دولتی و برکناری کارمندان دولت از کار در طول تاریخ مشروطه، تابع مقررات و قوانین استخدامی کشور در هر عصر بود و تحت شرایط ویژه‌ای صورت می‌گرفت. بی‌شبهه اصل مسئولیت وزیر، ایجاب می‌کرد تا در امر انتصاب کارمندان شاغل دولت به مقامات مختلف اداری و برکناری آنان از پست‌هایی که فاقد ظرفیت و قابلیت مدیریت آن تشکیلات بودند، از آزادی عمل و اختیار برخوردار باشد. لیکن اختیار عزل و نصب کارمندان و انتصاب، در تعدادی از پست‌ها و مقامات اداری مشروط به پاره‌ای از روابط شده بود که شرایط ویژه‌ای نظیر سابقه خدمت و برخورداری از تعلیمات فنی خاص را تحت‌الشعاع قرار می‌داد. بنابراین انتخاب مقام‌ها و سمت‌های مورد نظر، معمولاً با پیشنهاد پاره‌ای از مقامات اداری، وابستگان و درباریان و نزدیکان به مقامات بلندمرتبه صورت می‌گرفت (همان).

به دیگر سخن، در انتخاب افراد به مقامات و اصولاً در مورد ورود به خدمات دولتی، به‌ویژه در سطح وزارت‌خانه‌ها، غالباً مشی قدیم یعنی اعمال نفوذ کارگزاران و کارکنان عالی مرتبه دستگاه دولتی دخیل بود، بنا به گزارش مستوفی:

فارغ‌التحصیل‌های مدرسه سیاسی، که مدرسه وزارت خارجه است، بعضی اصلاً به وزارت خارجه نرفتند، پاره‌ای به کارهای آزاد اشتغال پیدا کرده و بعضی هم به مناسبتی وارد سایر دوائر دولتی گشته، ولی رؤسای ادارات مرکزی به‌آسانی آن‌ها را در اداره خود نمی‌پذیرفتند و مایل بودند زیردستانشان از قماش خودشان باشند ... ولی فارغ‌التحصیل‌های مدرسه سیاسی نقطه اتکای دیگری در وزارت‌خانه داشتند و آن جناب آقای حسین علاء بود که از جوان‌ها حمایت می‌کرد ... (مستوفی، ۱۳۴۳: ۲۹۸).

بالتبع برخی از قوانین و مقررات ایجادشده با منافع شخصی افراد و گروه‌هایی در تضاد بود. نمایندگان [قدیم] در دستگاه دولت، ترجیح می‌دادند تا از شرایط گذشته دفاع کنند. بدین‌سان، ملاحظه می‌شود که در نظام دیوان‌سالاری کشور، کماکان ویژگی خویشاوندسالاری قویاً به حیات خود ادامه می‌دهد.

ج) اجرای قوانین: آیین‌نامه‌های اجرایی مصوب هیئت وزرا، جزئیات مورد لزوم را در خصوص اصول کلی احکام وضع می‌کرد و هر گاه به موجب قانون، اختیار وضع آیین‌نامه‌ها به هیئت دولت واگذار نشده بود، وزیران مأمور وضع آیین‌نامه‌های اجرایی در حدود قانون بودند.

د) احکام حقوقی: انجام اعمال حقوقی، به صورت عقود و ایقاعات اداری و به طور کلی احکامی که جنبه حقوقی داشتند، از جمله اختیارات مسلم شخص وزیر به‌شمار می‌رفت و وزیران حق امضای اسناد و احکامی را که تأثیرات حقوقی بر آن مترتب بود، به پاره‌ای از مقامات اداری، از جمله معاونان وزارت‌خانه‌ها و یا مدیران کل، تفویض می‌کردند.

ه) نظارت: ابلاغ و کیفیت اجرای قوانین، تعیین خط‌مشی و سیاست کلی ادارات و روش اداره امور عمومی کشور توسط مأموران هر وزارت‌خانه، از طرف وزرا به صورت دستورالعمل‌های وزارتی به‌عنوان فرد و اداره معین یا مأموران متفاوت هر سازمان اداری وابسته به وزارت‌خانه مورد نظر صادر می‌شد. به طور کلی، نظارت و کنترل بر انجام امور، از حیث کمیت و کیفیت، بر عهده وزیر هر وزارت‌خانه گذارده شده بود.

## ۱.۶ برنامه‌ریزی مالی و بودجه‌بندی

بر اساس مواد ۳۰ و ۳۲ متمم قانون اساسی، هیچ خرج دولتی قابل تأدیه نبود، مگر آن‌که قبلاً یکی از وزرا آن را حواله کرده باشد. انعقاد هر نوع تعهد مالی ضروری با بنگاه‌های ملی و یا مؤسسات دولتی در اختیار وزیر بود. این امر مستثنی از اختیارات مربوط به مسائل مالی کشور است، که در اصول ۱۸ و ۱۹ قانون اساسی حق نظارت و کنترل آن‌ها از اختیارات و حقوق مجلس شورای ملی شناخته شده است (شجیعی، ۱۳۷۲: ۱۸۶-۱۸۹).

بدین‌سان، محصول پربار مشروطیت یعنی قانون اساسی و متمم آن، جایگاه ملت و نمایندگان آن را در چهارچوب درک نوینی تبیین کرد. امیال و سلیقه‌های شخصی پادشاه و حکومت‌گران در اداره امور جاری کشور محدود به قانون شد. تشکیلات اداری و ساختار آن در معرض تحول قرار گرفت. زمینه نسبتاً مناسبی فراهم آمد که لااقل تا حدودی از بی‌نظمی‌ها و هرج و مرج در نظام اداری کشور کاسته شود. هر چند عوامل بازدارنده چندی هم وجود داشت که تحول بنیادین تشکیلات اداری ایران را ناممکن می‌ساخت.

## ۷. ساختار تشکیلات اداری در دوران مشروطیت

پس از پیروزی مشروطیت، چهره جدید و ساختار نوین دستگاه اداری و سیاسی، بر مبنای قانون اساسی شکل گرفت. تفکیک قوا در نظام حکومتی مشروطه رسمیت یافت و قوه مجریه در نظام نو، رئیس دولت و هیئت وزیران، مسئولیت تدوین و اجرای سیاست‌های کلان کشور را به عهده گرفت. اختیار طراحی خط‌مشی سیاست خارجی و اصول اداره امور عمومی کشور به موجب قانون به ایشان تفویض شد. طبق قانون اساسی، اداره کشور بین واحدهای مختلف سازمانی توزیع شد و به تصدی وزیری که مستقلاً مسئولیت اجرای وظایف اساسی قانونی را برعهده داشت، قرار گرفت. نخست‌وزیر با عنوان رئیس هیئت دولت عملیات وزارت‌خانه‌ها را تحت نظارت گرفت و با تشکیل شورای وزرا و تعیین سیاست کلی و خط‌مشی عمومی کشور، مراقبت در اجرای تصمیمات شورای مزبور را نیز عهده‌دار شد.

رؤسای کابینه‌های مشروطه اصولاً متصدی هیچ‌یک از وزارت‌خانه‌ها نبودند، ولی در دوره‌های خاص، از جمله در برخی از هیئت‌دولت‌های عصر اول مشروطیت و عصر سوم، تنی چند از رؤسا (نخست‌وزیران) به علل سیاسی و ملاحظات دیگر، تصدی یک یا چند وزارت‌خانه را به طور موقت برعهده می‌گرفتند.

ظهور انقلاب صنعتی و پیشرفت ماشین‌ساز و فناوری در مغرب‌زمین و تأثیر آن در اوضاع اجتماعی و اقتصادی ایران پس از جنگ جهانی اول، وظایف جدید و تغییر محسوسی را در معنی وظایف گذشته دولت‌ها و ساختار دیوان‌سالاری آنان پدید آورد. واکنش این تفاوت آشکار را می‌توان در وظایف وزارت فواید عامه یافت؛ یعنی، همان سازمانی که در دوران قبل از مشروطیت و سال‌های اولیه حکومت ملی، عهده‌دار وظایف وزارت‌خانه‌های راه، بازرگانی، پیشه و هنر (صنایع و معادن) کشاورزی، منابع طبیعی، تعاون و تولیدات کشاورزی و مواد غذایی، و اموری نظایر آن بوده است. مسئله آموزش و پرورش به صورت یک وظیفه برای تمام دولت‌ها مطرح بود. نهضت مشروطیت و برقراری حکومت‌های ملی همچنان که در بسیاری از فعالیت‌های دولت اثر گذاشتند، در امر تعلیم و تربیت نیز تحول آشکاری پدید آوردند. از هنگامی که آموزش و پرورش از صورت فردی و انحصار طبقات ممتاز و اشراف خارج و لزوم بهره‌مندی مردم از آن احساس شد، به اقتضای نیازمندی‌های دوره‌های گوناگون مشروطه، گسترش دامنه وظایف دولت در این امر حیاتی شروع شد و هم‌زمان با تکامل صنعت و رشد اقتصادی ایران، هدف دولت‌ها در



تنظیم برنامه‌های اساسی آموزش و پرورش در سطوح مختلف و بالتیجه در مفهوم و معنی آن هم، دگرگونی شایان توجهی حاصل کرد. توجه اساسی دولت به اصلاح امور تعلیم و تربیت، در دوران اول مشروطیت آغاز شد و اقدامات جدی‌تر در دوران دوم انجام شد.

لازم به یادآوری است که از مهم‌ترین وظایف دولت مشروطه «اجرای قوانین» موضوعه در زمینه نقش‌آفرینی و وظایف تشکیلات هر وزارت‌خانه بود. لیکن به سبب آن‌که مدارک و اسناد معتبر و دسته‌بندی‌شده درباره عملکرد و اقدامات دستگاه‌های اجرایی در تمامی دوران مشروطه وجود ندارد، بنابراین با تکیه به برخی گزارش‌های محدود، آن هم مربوط به چند سال از دوران یک رئیس‌الوزرا، نمی‌توان پاسخی علمی، و تصویری جامع از نقش نهاد دیوان‌سالاری در تحولات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی عرضه داشت (شجیعی، ۱۳۷۲: ۲۱۹ به بعد).

ادامه ناکارآمدی نهاد دیوان‌سالاری پس از انقلاب مشروطیت را می‌توان در وضعیت وزارت‌خانه‌ها و در توصیفی که عبدالله مستوفی از عملکرد آن‌ها بیان می‌دارد، دریافت: «وزارت فواید عامه» که مسئول اداره کارخانجات، فلاحت، صناعت، طرق و شوارع و معادن بود و سالی ۱۵۰ الی ۲۰۰ هزار تومان بودجه داشت، راهی نمی‌ساخت، کارخانه‌ای در کار نبود و معدنی را نیز به کار نمی‌انداخت. گرچه حقوق وزیر و معاون و مدیران کل به موقع پرداخت می‌شد، اکثراً بی‌کار بودند و وقت خود را صرف قانون‌اطاق‌های تجارت و نیز انتخابات می‌کردند (مستوفی، ۱۳۴۳: ۳۷۲-۳۷۳).

وزارت معارف و اوقاف نیز با دارا بودن یک وزیر و یک معاون و ده مدیر کل و دوایر مرکزی همانند وزارت فواید عامه، کار چندانی نداشت. مدارس همه «ملی» بودند و بدین ترتیب وزارت‌خانه، نه خدماتی به آن‌ها می‌داد و نه آن‌ها تابعیت آن را پذیرفته بودند. یکی از وظایف دیگر وزارت معارف اجازه طبع کتب جدیدالتألیف بود که داوری و اظهارنظر درباره آن‌ها را معمولاً به افراد بی‌سواد و یا متعصب واگذار می‌کرد. وضعیت این وزارت‌خانه تا کابینه وثوق‌الدوله به همین منوال بود (همان: ۳۷۴).

وزارت عدلیه هم که به یمن وجود «قانون اساسی» کشور و اصل تفکیک قوا، کار و فعالیت‌های فراوانی داشت، از حیث بودجه و نحوه اداره وضعیتی نظیر وزارت فواید عامه داشت. بودجه برای پرداخت مواجب محاکم و اداره مرکزی آن کافی نبود. قوانینی که باید مورد استناد حکم قاضی باشد، عموماً اجرا نمی‌شد و قضات همان قوانین شرع را هم حاضر نبودند به صورتی تنظیم‌شده و مبوب تدوین کنند. علمای درجه اول و دوم

قاضی شدن را مغایر با شئون و حیثیات خود می دانستند، بنابراین کار به دست افراد بی سواد که از تقوی و عدالت کافی برخوردار نبودند افتاده بود.

وزارت تلگراف و پست: علیقلی خان مخبرالدوله وزارت تلگراف را تأسیس کرد. وزارت پست قبلاً تحت مسئولیت امین الدوله اداره می شد. پس از چندی این دو وزارت خانه در هم ادغام شدند و از آن جا که این وزارت، دارای درآمد مستقل بود، از حیث بودجه، مشکلی نداشت. لیکن کماکان محمولات پستی با مال و شتر حمل می شد، و این اواخر هم به تدریج با چرخ حمل می شد. در واقع کندی کار و ناکارآمدی از ویژگی های این وزارت خانه، به رغم نداشتن مشکل بودجه، محسوب می شد (همان: ۳۷۹).

وزارت جنگ: این وزارت خانه، از تمامی وزارت خانه ها، بی موضوع تر شده بود. ژاندارمری، تحت امر وزارت داخله بود، قزاق هم خود را تابع وزارت جنگ نمی دانست و از آن اطاعت نمی کرد، و ایل ها نیز همچون بختیاری ها که برخوردار از قوه و توان جنگی و نظامی بودند، از رؤسای خود فرمان می بردند. به تعبیر مدرس شمشیربندهای وزارت جنگ یعنی صاحب منصبان نظامی، با لقب و نشان سرداری و امیرتومانی، هر روز، محل وزارت جنگ را با قد و قامت های خود زینت می دادند و تقریباً همگی بی کار بودند. این وزارت خانه تا شب کودتای اسفند ۱۲۹۹، به حیات محتضرائه خود ادامه داد و بعد از آن شب با صدور اعلامیه مشهور «حکم می کنم» رضاخان سرتیپ قزاق، تغییرات در آن آغاز شد.

وزارت داخله: از جمله عوامل تأثیرگذار قانون اساسی و متمم آن، استقلال وزارت داخله از منصب صدراعظمی در عصر سلطنت مطلقه بود. وجهی از سازمان دهی و تقسیم کار بر اساس منطقه بندی جغرافیایی شکل گرفت. در ایالات دفاتر اداری جهت برگزاری انتخابات و پرداخت حقوق ها تشکیل شد. لیکن با توجه به عدم پرداخت به موقع حقوق، حتی به نایب الحکومه ها و نظمی ها و کارکنان آنان، ادارات متبوعه در ایالات و ولایات، دچار هرج و مرج مالی و ارتشا می شدند. بدیهی است این امر در کارکرد ادارات تأثیر گذارده و از موانع جدی در جهت حسن انجام امور شده بود (همان: ۳۸۰-۳۸۱).

وزارت مالیه: ناتمام ماندن کار مجلس سوم سبب شد که در این دوران هم تحول قابل توجهی در وضعیت ممیزی و امور مالیه کشور صورت نگیرد و به رغم تشکیل خزانه مرکزی و بهره گیری از مستشاران خارجی<sup>۱۴</sup> جهت تنظیم امور مالیاتی، وضعیت نامناسب و گزارش های غیر واقعی و استمرار تخلفات از رویه های حقوقی و قانونی، از زمره مشخصات وزارت مالیه کشور در این دوران شمرده می شد (همان: ۴۷۰). شایان ذکر

است در این دوران محمد مصدق به مدت چهارده ماه در مقام معاون وزیر مالیه جهت اصلاح امور مالیه کشور تلاش‌های فراوانی کرد. لیکن سرانجام امکان اصلاح و رفع مشکلات، به واسطه سودجویی‌های افرادی که با آن وزارت‌خانه رابطه داشتند، میسر نشد (مصدق، ۱۳۶۵: ۹۶-۱۱۰).

بعد از کودتای ۱۲۹۹، در کابینه قوام‌السلطنه وزارت مالیه به وی محول شد. وی برنامه اصلاحات خود را بر سه پایه «موازنه بودجه»، «رسیدگی به سوابق کارمندان وزارت مالیه»، و «تنظیم لایحه تشکیلات» استوار ساخت. لیکن با کناره‌گیری قوام‌السلطنه، قهراً وی نیز کنار رفت و اصلاحات متوقف شد. وی خود خاطر نشان می‌سازد که «نگذاشتند در دولت بعد من پست مالیه را تصدی کنم و کار ناتمام خود را اتمام نمایم» (همان: ۱۴۱).

وزارت خارجه: از جمله وزارت‌خانه‌های بسیار پراهمیت، که وظیفه و رسالت خطیر تنظیم مناسبات با دولت‌های خارجی را برعهده داشت، وزارت خارجه بود. در حالی که این وزارت‌خانه بیش از هر نهاد و سازمانی نیاز به جدیت کارکنان متخصص داشت، کثیری از نیروی انسانی آن، همچون گذشته، از طریق ارتباطات فامیلی و یا منصب‌فروشی، به‌کار گرفته می‌شد. برای برخی از این کارکنان جذب‌شده، حتی کار و وظیفه‌ای تعریف نشده بود و صرفاً به‌طور مرتب حقوق می‌گرفتند و همواره باری بودند بر دوش سازمان و تشکیلات وزارت خارجه (همان: ۲۹۷). و این در حالی بود که وزارت خارجه مدرسه‌ای اختصاصی جهت تربیت کادر سیاسی مورد نیاز خود داشت، منتها از فارغ‌التحصیلان آن کمتر بهره گرفته می‌شد. به‌رغم این وضعیت نابسامان، نخستین قانون تشکیلات و بودجه وزارت خارجه توسط همان تعداد اندک جوانان فارغ‌التحصیل مدرسه سیاسی تنظیم شد. آنان تلاش داشتند، از کارکنان متخصص و دانا حداقل در ادارات مرکزی استفاده کنند، تا بتوانند در مقابل اتباع خارجه و کنسول‌های خارجی مقیم ولایات مقاومت کرده و منافع و حقوق اتباع ایرانی را حفظ کنند (همان: ۳۰۱). در واقع این وزارت‌خانه پراهمیت به دلایل پیش‌گفته و عدم توانایی در به‌کارگیری نیروهای انسانی شایسته و متخصص در مناصب کلیدی و حساس، با کژتابی‌های فراوانی در انجام امور مواجه بود و منافع ملت و کشور در موارد قابل ملاحظه‌ای، از جمله قراردادهای ۱۹۰۷ و ۱۹۱۹، نادیده گرفته شد. بعدها، قرارداد ۱۹۱۹ توسط میرزا حسن خان پیرنیا (مشیرالدوله)، که پس از وثوق‌الدوله به ریاست دولت رسیده بود، بر اثر فشار افکار عمومی، مطبوعات و فعالیت آزادی‌خواهان و برخی از نمایندگان مجلس، لغو شد (همایون کاتوزیان، ۱۳۷۹: ۱۲۸-۱۳۵). وضعیت

نابسامان وزارت‌خانه‌های یادشده در واقع نمادی واقعی بود از ویژگی‌ها و شرایطی که نظام دیوان‌سالاری کشور ایران در تمامی دوره‌های مشروطیت داشته است - ویژگی‌هایی که همواره مانع تحول و دگرگونی‌های بنیادی در حوزه گوناگون این نهاد بسیار مهم می‌شده است.

### ۸. موانع عمده اندیشگی تحول در تشکیلات اداری

تلاش‌گران مشروطه‌خواه، بر این باور بودند که با طرح خواسته «قانون» و مستقرشدن آن توسط مجلس، حکومت و جامعه تن به قانون‌مندی و حاکمیت حقوق آن داده و ایران به مرتبه جامعه آرمانی می‌رسد. آنان، حتی اصطلاحاتی همچون «قانون» و «آزادی» را مترادف می‌دانستند. این امر به اعتبار آن بود که استبداد، حکومتی خودسرانه و فارغ از هر قانونی بود و بالطبع با هیچ نوع نظم و مشورتی سازگاری نداشت و درنهایت، می‌توانست، بدون هیچ مانع و رادعی به هر عملی، در حیطه اقتدار و قدرت خود، دست یازد. به‌راستی مشروطه‌خواهان درست می‌پنداشتند که استقرار حکومت قانون امری اساسی و حیاتی در جهت تجدید حیات جامعه و ورود به جهان تجدد است. مراد از آزادی هم‌رهایی از قید و بند حکومت استبدادی بود که قاعدتاً بایستی با تشکیل نظام قانون‌مند تأمین می‌شد. اما همین قرائت، نخستین مشکل را برای رسیدن به مشروطه‌ای پایدار و تجدیدی باثبات پدید آورد. در این قرائت، آزادی به مفهوم رهاشدن از دولت تبیین شد. یعنی نه‌تنها رهایی از دولت استبدادی و خودکامه را شامل می‌شد، بلکه حتی حکومت قانون و دولت مشروطه که خود مقید و محدود بر قانون بود را نیز شامل می‌شد. به سخن دیگر آنچه از مفهوم «آزادی»، در مقام نظر، استنباط شد، در مقام عمل مبدل به هرج و مرج و بی‌ثباتی و ناپایداری در عرصه جامعه، حتی در کانون اصلی قانون‌گذاری (مجلس) شد. روی دیگر سکه قانون، نظم است، که فقدان یکی به معنای نبود دیگری است. نخستین نهاد، و یا شاید یکی از نخستین نهادهایی که مستقیماً تحت تأثیر این قرائت از آزادی قرار گرفت، نهاد دیوان‌سالاری کشور بود.

این روحیه قانون‌ناپذیری و قاعده‌گریزی، که به طور سنتی از دیرباز در ساختار نظام سیاسی و اداری رخنه کرده بود، این بار هم کم‌ترین آسیبی ندید. و مستحکم‌تر از گذشته از ویژگی‌های ماندگار در بافت نظام دیوان‌سالاری کشور باقی ماند. بدین‌سان، با فروپاشی حکومت خودکامه و ظهور پدیده مشروطه‌خواهی، ملت به جای بهره‌جستن از آزادی در

حدود قانون طبق سنت دیرینه‌اش، به نوعی آشوب و به‌هم‌ریختگی و لجام‌گسیختگی گرایش پیدا کرد. این امر در کنار برخی عوامل دیگر، به‌ویژه گروه‌های ذی‌نفوذ داخلی طرف‌دار استبداد و نیز دخالت‌های پیدا و پنهان دولت‌های بیگانه، شکست نهضت مشروطه را موجب شد. در واقع انقلاب مشروطه با دور باطل تاریخی جامعه ایران یعنی خودکامگی، بی‌ثباتی و آشوب، مواجه شده بود. این امر صرفاً به مناسبات میان حاکمیت و مردم خلاصه و محدود نمی‌شد، بلکه پدیده‌ای بود که در اعماق جامعه، ساختارها و روح و روان افراد و گروه‌ها نفوذ کرد، و نهادهای جامعه را تحت تأثیر مستقیم خود قرار داد و در یکی از مهم‌ترین نهادهای تأثیرگذار کشور، یعنی دیوان‌سالاری، ریشه‌های عمیق دوانده بود. به طوری که کوچک‌ترین فرد جامعه ایرانی هم از نظر رفتار در تقابل یا همراه با مستبدان دیگر خودسر، خودکامه و نیز لجام‌گسیخته و در یک کلام مستبدی کوچک بود. این فرد در هر نهادی و در هر مقام و منصبی، از خانواده گرفته تا دیوان‌سالاری، روحیه خودکامگی نسبت به زیردست را از یک سو و اطاعت محض از قدرت بالادست را از سوی دیگر از خود بروز می‌داد. بدیهی است این وضعیت و عوامل پدیدآورنده آن، به هیچ نهضت و یا جریان سیاسی و اجتماعی خواهان توسعه و تعالی جامعه و در نتیجه به هیچ تحول و تغییر بنیادی و اساسی در نظام دیوان‌سالاری کشور امکان کام‌یابی نمی‌داد.

در مجموع، هیچ گروهی از فعالان انقلاب مشروطه، جز افرادی اندک، آماده پذیرش یک شیوه هم‌زیستی، که متکی بر حاکمیت قانون و حکومت قانونی باشد، نبودند. نتیجه این عدم آمادگی، که یکی از شاخصه‌های آن قرائت نارسا از قانون و آزادی بود، جنگ و جدال تمام‌عیاری بود که در میان جناح‌های فعال نهضت مشروطه پیوسته صورت می‌گرفت. فهم پیشوایان این نهضت، از حقوق و قانون و آزادی، با برداشت اروپاییان از همین مفاهیم مختلف بود. مفهوم «قانون» در اندیشه مشروطه‌خواهان، تحت تأثیر تاریخ و فرهنگ جامعه خودکامه ایرانی، جنبه‌ای کاملاً سلبی داشت. آنان اساساً به دنبال برچیدن حکومت خودکامه بودند و آن را مترادف با استقرار قانون می‌یافتند نه کار بست و تحمیل فعال قانون، که جنبه ایجابی داشت.

بدین‌سان ملاحظه می‌شود که کارکرد، معنا، عمل، و پیامدهای انقلاب مشروطیت در ایران متفاوت با تحولات مشابه در اروپا بود. در ایران برخلاف اروپا، به علل یادشده، دستاوردهای مشروطه، به‌رغم تأثیرات فراوانی که از خود بر جای گذاشت، از اهداف و آرمان‌های اصلی و اولیه‌اش، فاصله بسیار گرفت. قدرت در نظام سیاسی و اداری کشور،

پس از فروپاشی استبداد، تکه‌تکه شد. بی‌ثباتی و لجام‌گسیختگی در همه حوزه‌های کشور مبدل به پدیده‌ای طبیعی شد و دیگر بار ایران در چرخه معیوب هرج و مرج و استبداد و خودکامگی قرار گرفت. نهاد دیوان‌سالاری نه‌تنها در مسیر تحول نیفتاد بلکه خود، به‌رغم دارا بودن ویژگی‌های نامطلوب از گذشته، دچار ناپایداری و بی‌ثباتی و بی‌نظمی شدید شد. در واقع در رأس هرم نهاد دیوان‌سالاری کشور در تمامی دوران مشروطیت کابینه‌هایی همواره در حال تغییر، بی‌ثبات و بی‌اثر قرار داشتند. توصیف یکی از محققان، که خود دارای مناصب مهمی بود و در واقع مشاهده‌گر وضعیت نامطلوب نظام دیوان‌سالاری ایران در بخشی از دوران مشروطیت نیز محسوب می‌شد، از مفهوم بوروکراسی در ایران، فاصله واقعی آن را با بوروکراسی به معنای وبری کاملاً آشکار می‌کند. مستوفی وضع بوروکراسی کشور در دوران مشروطیت را بدین مضمون تلخیص می‌نماید:

بوروکراسی بدترین طرز کار و گردش کار است. هر جا راه و پای این روش باز شود استقلال روحی و آزادی فکری بدرود می‌گردد. از ثبات تا مدیر کل همه ماشینی برای امضا می‌شوند و مسئولیت اداری لوٹ شده است، کارهای عمومی مسئول شخصی ندارد و اختیار کارها در دست افراد کم‌تجربه و کم‌رتبه افتاده است که با فهم ناقص خود از کاغذ بازی‌های بی‌زبان دو سه چیزی درک کرده و یا نکرده کار را به جلو می‌برند و گاه به سبب فهم غلط کار، از طرف شخص اول، مطلب با سه چهار امضای دیگر دست به دست می‌شود و به امضای وزیر به مقصد می‌رسد. روی هم رفته این بوروکراسی دکانی است که بی‌کفایتی، در مقابل کارامدی، به‌راه انداخته است. کار بوروکراسی موجب اشتباه و تقلب و حقه‌بازی‌های اداری است. گذشتن کار از زیر دست چند نفر، آن را از اشتباه مصون نمی‌دارد، بلکه مسئولیت را لوٹ می‌کند (مستوفی، ۱۳۴۳: ۴۴۳). به سخن دیگر، دیوان‌سالاری به مفهوم علمی و مثبت آن، که فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری را متکی بر خردورزی و نگرش و کار کارشناسی و تخصصی تعریف می‌کند، نتوانست تجلی و واقعیت پیدا کند.

## ۹. نتیجه‌گیری

انقلاب مشروطیت در تمامی ادوار پنج‌گانه خود، از دی ۱۲۸۵ تا اسفند ۱۲۹۹، تأثیرات قابل‌اعتنایی در نظام سیاسی و اداری کشور داشت. به‌رغم تدوین قانون اساسی در دوران اول و دوم انقلاب مشروطه، به دلیل مقابله محمدعلی‌شاه و نهاد دربار و وابستگان آن با

اجرای قوانین در ساختار سیاسی اداری کشور و مقاومت در برابر پدید آمدن نظم و قاعده‌ورزی در تشکیلات اداری، شرایط و زمینه مناسب جهت تغییر و اصلاح اساسی در نهاد دیوان‌سالاری مهیا نشد. به‌ویژه که در دوران سوم یعنی استبداد صغیر، که تا تیر ۱۲۸۸ به درازا انجامید، بسیاری از دستاوردها و تحولات سرنوشت‌ساز سیاسی و اداری به‌چالش کشیده شد. در دوره چهارم، مجلس با وضع قوانین ذی‌ربط، به منظور تحول و انتظام‌بخشیدن سازمان اداری ایران و اصلاح امور قضا تلاش‌های ارزنده‌ای به‌عمل آورد که آن هم در پی پدیدار شدن ناآرامی‌ها و هرج و مرج و درنهایت، انحلال مجلس (دی ۱۲۹۰)، به حالت تعلیق درآمد.

در مرحله پایانی که تا اسفند ۱۲۹۹ ادامه یافت، با افتتاح مجلس سوم و به‌رغم پاره‌ای کوشش‌ها و اقدامات مؤثر، نظیر سامان‌دهی نوین نهادهای سیاسی و اداری در هیئت‌مدیرن و اتخاذ روش‌های جدید کشورداری و کاستن از نفوذ و حضور کارشناسان دولت‌های بیگانه در تشکیلات اداری، به دلیل وقوع جنگ جهانی اول و بی‌ثباتی جامعه و کابینه‌ها از یک سو و ماندگاری اندیشه و روحیه قانون‌ناپذیری و قاعده‌گریزی از سوی دیگر، مطالبات کوشش‌گران مشروطه در راه اصلاحات بنیادی و بهسازی گسترده و ژرف سازمان اداری کشور راه به جایی نبرد.

بدین‌سان، ملاحظه می‌شود که پدیده انقلاب مشروطه، به‌مثابه مهم‌ترین رخداد سیاسی-اجتماعی دوره قاجار، که آرمان و هدفش تحدید قدرت نامحدود پادشاه و محور خودکامگی در مملکت و تأسیس قانون و اجرای آن و ایجاد تحول در ساختار و نظام سیاسی و اداری جامعه بود، در مجموع، ناموفق و ناکام ماند. و ویژگی‌های نامطلوب نظام دیوان‌سالاری ایران، که بیش‌تر از استبداد و خودکامگی و نبود قانون‌نشئت می‌گرفت، همچنان باقی ماند.

جان کلام این‌که در دستگاه اداری روحیه قانون‌گریزی و خودکامگی، رابطه‌سالاری، کاغذبازی و عدم کاربرد عقلانیت در تصمیم‌گیری‌ها و اداره امور و نظایر این‌ها مانند سابق تداوم یافت.

## پی‌نوشت

۱. بوروکراسی «پاتریمونیالیستی» یا «دیوان‌سالاری پدرسالارانه خاندان‌مدار»، مهم‌ترین شاخصه اصلی نظام دیوان‌سالاری تمام دوره قاجار است که «تابعیت و اطاعت محض»، «عصبیت»،

- «خویشاوندگرایی»، «نبود عنصر عقل و فقدان استدلال محوری»، «شمشیرمحوری (زورمداری)» به جای قلم محوری (عقلمداری)»، فقدان قانون و نظم پایدار، فساد و داد و ستد مناصب و ... از ویژگی‌های برجسته آن شمرده می‌شود.
۲. برای آگاهی بیش‌تر درباره ویژگی‌ها و تبارشناسی تسلط مطلق تشکیلات اداری پدرسالارانه در ایران ← بشیریه، ۱۳۸۰: ۴۹-۵۰.
۳. در خصوص خرید و فروش مناصب اداری و نظامی و امتیازات به کمپانی‌ها، و دولت‌های بیگانه، به‌منزله گفتمان حاکم بر نظام دیوانی ایران ← اشرف، ۱۳۵۳.
۴. درباره وضعیت قانون و قانونمداری در دوران قاجار و تحدید قدرت مطلقه پادشاه به‌منزله مطالبه عمده کوشندگان جنبش مشروطه ← همایون کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۱۹۲.
۵. نظام‌های سیاسی و اداری در ایران دوره قاجار آن‌چنان به‌هم تنیده شده بودند که اغلب دارای کارکرد اجتماعی مشترک بودند. روحیات و ویژگی‌های ساخت قدرت سیاسی بی‌واسطه آثار ماندگار خود را بر نظام دیوان‌سالاری کشور برجای گذاشت و متقابلاً مشخصات و روحیات حاکم بر دستگاه اداری تأثیرات فراوانی در مقامات و صاحب‌منصبان و نحوه رفتار سیاسی آنان بر جای نهاد.
۶. اثر بازرگان روشن‌بین و آگاه ایرانی حاج زین‌العابدین مراغه‌ای که در استانبول تألیف شده بود. در این کتاب از نابسامانی‌های اوضاع اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی کشور سخن به میان آمده است. این اثر به سبب نثر ساده و روان و روایت آن به صورت داستان به سرعت در دل قشرهای متوسط شهری، آتش مطالبات جدید را شعله‌ور ساخت. تأکید بر ایجاد حقوق میان دولت و ملت و تشریح حقوق قانونی ملت در برابر نظام سیاسی و نظام دیوان‌سالاری کشور، از جمله مطالب بسیار مهم این اثر است. مراغه‌ای حقوق ملت را در چهار عنوان جمع‌بندی و خلاصه می‌کند:
- یکم) حقوق متعلق به خود وطن که عبارت از حفظ آزادی و استقلال و فراهم‌نمودن انتظام امور است؛ دوم) حقوق متعلق به افراد وطن که عبارت از محفوظ‌ماندن حیات، ناموس، مال و عزت افراد وطن از تعدی است؛ سوم) حقوق اداره وطن که عبارت از تشکیلات یک دستگاه و وضع قانون و اجرای قانون است؛ یعنی دارا بودن نهاد دیوان‌سالاری مبتنی بر نظم و قانون که با پویایی قادر باشد کشور را در مسیر ترقی قرار دهد؛ چهارم) حقوق عمومیه وطن که عبارت از کلیه همان سعادت جزئیه است، که حقوق هر فردی از افراد و از همان تنظیمات است (مراغه‌ای، بی تا: ۱۴، ۸۱).
۷. انجمن تبریز، که در جریان کارشکنی‌ها و تعلق‌های حکومت درباره تنظیم، امضا، و اجرای نظام‌نامه انتخابات در شهرستان‌ها شکل گرفت و مرکب از نمایندگان تبریز بود، برای مقابله با



پادشاه و درباریان خودکامه که بنای ناسازگاری و قانون‌ستیزی را داشتند، مطالبات ذیل را مطرح کرد:

شاه باید دست‌خط بدهد که دولت مشروطه است؛ یعنی، مسئولیت مجلس علاوه بر مشاوره، اساساً نظارت بر همه امور مملکت و کارکرد نهاد دیوان‌سالاری و عملکرد دیوان‌سالاران و مقامات عالی‌آن است؛ ۲. هر گونه تغییری در ترکیب هیئت‌وزیران، که در شرایط کنونی ۸ تن است، باید به تصویب مجلس برسد؛ ۳. انتصاب وزیر از کشورهای خارجه ممنوع است (اشاره به مسیو نوز بلژیکی وزیر گمرکات کشور)؛ ۴. لزوم تأسیس انجمن در هر ایالت و ولایت؛ ۵. عزل فوری کارشناسان بلژیکی و نیز اخراج رئیس گمرکات تبریز؛ ۶. وزیر افتخاری یا لقبی غیرقانونی است و نباید اصلاً وجود داشته باشد؛ ۷. عزل ساعداالملک (مراغهای، بی‌تا: ۱۴، ۸۱).

۸. در این اولتیماتوم روس‌ها اجرای موارد ذیل را خواستار شدند:

اول) شوستر از ایران اخراج شود؛ دوم) دولت ایران هیچ مستشار خارجی را بدون موافقت قبلی نمایندگان دولت‌های روس و انگلیس استخدام نکند؛ سوم) مخارج ارتش روسیه تزاری که به ایران اعزام شده بود، توسط دولت ایران تأمین شود. در متن اولتیماتوم چنین آمده بود که اگر این مطالبات ظرف ۴۸ ساعت عملی نشود ارتش تزاری که در رشت اقامت دارد به سوی قزوین حرکت خواهد کرد (شوستر، ۱۳۷۰: ۱۳۰؛ کیانفر، ۱۳۲۸: ۷۷).

۹. برخی از قوانین مصوب مجلس دوم بدین قرار بود:

«قانون اساسی معارف» (کلیه دستگاه‌های تعلیم و تربیت در کشور تحت نظارت وزارت فرهنگ درآمد و بر طبق این قانون تعلیمات ابتدایی در سراسر کشور رایگان شد)، «قانون دیوان محاسبات عمومی»، «قانون ثبت اسناد»، «قانون موقتی اصول تشکیلات عدلیه و محاضر شرعیه» (که به کوشش حسن پیرنیا، مشیرالدوله، وزیر عدلیه وقت تهیه شده بود) و «قانون جدید انتخابات مجلس شورای ملی» ... همچنین برای نخستین‌بار در تاریخ مجلس شورای ملی، تشکیلات حزبی و گروه‌های سیاسی، که مولود حاکمیت دموکراسی به‌شمار می‌آمد، جنبه قانونی یافت. به موجب قانون، دولت حق استفاده از آزادی و تشکیل انجمن‌ها را به ملت اعطا کرد و حتی احزاب سیاسی، از جمله حزب دموکرات عامیون که دارای ۲۸ نماینده و حزب اجتماعیون و اعتدالیون که دارای ۳۶ نماینده در مجلس بودند، فعالیت خود را در مباحثات شدید پارلمانی آغاز کردند (ناظم‌الاسلام کرمانی، ۱۳۶۲: ۶؛ ملک‌زاده، ۱۳۷۳: ۸-۱۵).

حزب دموکرات در خارج از مجلس با عقاید انقلابی و مرام انتقادی مورد استقبال و پشتیبانی گروه‌های جوان و روشن‌فکر قرار گرفته بود، و نمایندگان آن در مجلس به رهبری سیدحسن تقی‌زاده و حسینقلی‌خان نواب و سیدمحمدرضا مساوات فراکسیون اقلیت را تشکیل می‌دادند (کسروی، ۱۳۶۲: ۶۶۷؛ شجعی، ۱۳۷۲: ۲۰۰-۲۰۱).

۱۰. ترکیب مجلس سوم بدین صورت بود: دموکرات: ۳۱ نفر، اعتدالی: ۲۹ نفر، هیئت علمیه: ۱۴ نفر و گروه بی طرف، که معمولاً با دموکرات‌ها ائتلاف می‌کردند: ۲۰ نفر. حکومت مشروطه هم، که پس از انحلال مجلس دوم در حقیقت از بین رفته بود، بار دیگر جان گرفت و در وضع جراید و فعالیت آن‌ها رونق و شور تازه‌ای پدید آمد.
۱۱. مجلس سوم، مرناز خزانهدار بلژیکی کشور ایران، را که زیر نفوذ مستقیم انگلیس کار می‌کرد اخراج کرد. توضیح این‌که مرناز و همکارانش پس از برکناری شوستر از مالیه ایران، اختیار امور مالیه ایران را، با نظارت و همکاری دولت انگلیس، به دست گرفتند. این امر موجب عقیم ماندن طرح‌ها و برنامه‌های اصلاحی شوستر، در گمرکات و امور دارایی کشور شد (شجیعی، ۱۳۷۲: ۲۰۴).
۱۲. پروژه تأسیس دولت ملی در بطن خود حامل پروژه ملت‌سازی نیز بود. دولت‌آبادی به هنگام شرح ابراز احساسات مردم در زمان ورود علمای مهاجر به قم می‌گوید که آنان فریاد می‌زدند: «زنده باد ملت ایران» (دولت‌آبادی، ۱۳۶۲: ۸۴).
- وی بارها و بارها از حکومت مشروطه تحت عنوان حکومت ملی یاد می‌کند. در واقع، کلیه مشروطه‌خواهان، فارغ از وابستگی‌های دینی و در مواردی، جغرافیایی ملت محسوب می‌شوند. ملت هم عبارت از طبقات مختلف است که اهل یک ملت و یک دولت شمرده می‌شوند. در این‌گونه امور همه افراد مملکت ذی‌حق‌اند و می‌توانند رأی دهند (روزنامه مجلس، ۱۳۲۴: ۱).
۱۳. بر اساس اصل ۵۹ متمم قانون اساسی، شاهزادگان طبقه اول (پسر و برادر و عموی پادشاه وقت) از انتخاب‌شدن به مقام وزارت منع شده‌اند.
۱۴. در زمان مسئولیت مرناز، مستشار بلژیکی، تعدادی مسأح بلژیکی و نیز، عده‌ای مسأح از میان فارغ‌التحصیلان و شاگردان مدرسه دارالفنون، با آلات و ادوات نقشه‌برداری، به کار گرفته شدند. لیکن این امر جنبه عمومی نداشت و بسیاری از مناطق کشور به روش قدیم ممیزی می‌شد.
۱۵. تنها تعداد بسیار اندکی از فارغ‌التحصیلان مدرسه سیاسی وزارت خارجه، که به نوعی مرتبط با افراد ذی‌نفوذ در حکومت بودند، قادر به گرفتن شغل بودند. از جمله میرزا ابوالقاسم خان، که بعدها به انتظام‌الملک شهرت یافت، و فارغ‌التحصیل دوره دوم بود به ریاست اداره ترجمه، میرزا علی خان، منصورالملک، به ریاست کارگزینی و محسن خان انصاری به ریاست دایره رمز و میرزا علی خان احتشام همایون (پسر معین‌الدوله) در اداره انگلیس مشغول به کار شدند.
۱۶. نکته کلیدی در این‌جاست که هدف انقلاب‌های اروپایی، استقرار قانون در جامعه نبود، بلکه هدف آن‌ها کنارزدن قانون موجود و نشان دادن قانون دیگری به جای آن بود که بر دامنه حقوق و آزادی‌های محرومان بیفزاید و گاه محدود کردن دخالت دولت‌ها بود. در اروپا قانون و حقوق پدیده‌ای تازه و یک‌باره خلق شده به نظر نمی‌رسید و حال آن‌که در ایران پیام و سخن اصلی

انقلاب مشروطه، تأسیس قانون بود. در واقع، ساختار اجتماعی، نظام باورها و ساختار سیاسی قدرت متفاوت و مختلف در اروپا و ایران، یکی مطلقه و دیگری خودکامه، به همراه برخی عوامل دیگر اجازه نمی‌داد که بوروکراسی به مفهوم علمی آن در ایران نهادینه شود. بنابراین به طور طبیعی ساختار دیوان‌سالاری ایران رنگ و بو و مشخصات ناشی از ساختارهای سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، و اقتصادی جامعه را یافت.

۱۷. در واکنش به این وضعیت و کژفهمی‌ای که نسبت به قانون، مشروطیت، آزادی، و نظم و انضباط پس از مشروطه پدید آمده بود، شیخ محمدخیابانی در نطق‌های روشن‌فکرانه خود خواستار «دموکراسی ایران با دیسیپلین اختیاری مدنی» شد و آن را از عوامل موفقیت و نایل شدن به «آزادی» حقیقی و عملی دانست و الزام به رعایت و «اطاعت» از قانون را یادآور شد و بیان داشت که «هیچ ملتی بدون اطاعت از قانون نمی‌تواند ترقی کند» و «آزادی» را نیز بدون اطاعت از قانون غیر قابل تصور تعبیر کرد (آذری، ۱۳۵۴: ۱۶۳).

۱۸. طی ده سال پس از امضای فرمان مشروطیت، اصطلاح مشروطیت، که مترادف با «قانون» و «آزادی» تلقی می‌شد، در میان ملت و افکار عمومی کشور به معنای هرج و مرج، تاراج و چپاول تعبیر شد. مردم زمانی که می‌خواستند از کسی که منافع طلبانه و فرصت‌طلبانه مفسده می‌کرد و در این مسیر به جایی یا هدفی می‌رسید، می‌گفتند: «به مشروطه‌اش رسید». مثلاً شیخ محمود مردوخ در «تاریخ مردوخ» بیان می‌کند که وضعیت افکار عمومی مردم کردستان، چند سال بعد از مشروطیت، به گونه‌ای بود که «سلب اعتماد از مشروطه و مشروطه‌طلب شد» و واژه «مشروطه» در جامعه به «قتل و غارت» معنا می‌شد و اوضاعی بود که عمل «هر کسی که هر کسی را می‌کشت» و یا مکانی را «چپاول و غارت» می‌کرد می‌گفتند: «مشروطه شد» (بامداد، ۱۳۷۰: ۱۳۳، ۱۳۵).

۱۹. در جریان نهضت مشروطه، برخلاف تحولات سیاسی-اجتماعی پیشین تاریخ ایران، دیگر بی‌ثباتی و هرج و مرج در پیرامون و به دور از پایتخت و مرکز حکومت‌ها حاکم نبود، بلکه در مرکز ثقل حکومت قانون یعنی در مجلس، میان احزاب، گروه‌های اجتماعی و گروه‌های ذی‌نفوذ سیاسی رقیب مشاهده می‌شد. درست هم‌زمان با استقرار قانون و حاکمیت آن و تشکیل دولت قانونی، شیوه مخرب و نامناسب «کنار نهادن» و «حذف» در صدر برنامه احزاب و گروه‌ها و افراد قرار گرفت. «شیوه حذف» در مرحله نخست میان مقامات ارشد دولتی تازه به قدرت رسیده یا مقامات قدیم و در مرحله بعد، و بسیار زود هنگام، میان خود پیشوایان و نخبگان مشروطه‌خواه، معمول شد. روایت یکی از روشن‌فکران صدر مشروطیت از وضعیت یادشده چنین است:

اگر واقعاً آزادی این است که هر کس هر فضولی می‌خواهد بکند، قُطَاعِ الطریق هر قافله‌ای را می‌خواهد بزند. الواط هر چه می‌خواهد بچاپد، اشرار بزند، بچاپد، هر بی‌سوادى هر چه به

خیالش بیاید از تهمت و افترا بنویسد و غیره و غیره، به این بی‌لجامی و حوش و هرج و مرج دهشت‌انگیز می‌توان هم‌دیگر را تهنیت گفت و چراغانی نمود (آرین‌پور، ۱۳۷۲: ۳۰۳).

وی سپس با مقایسه ایران پیش از مشروطه و پس از آن، کشور را در گذشته «اسیر یک گاو دو شاخ استبداد» می‌داند و هشدار می‌دهد که اگر ایران قادر نباشد که بر اساس قانون، جامعه و کشور را اداره کند، «بی‌چون و چرا» و به طور طبیعی «به گاو هزار شاخهٔ رجاله دچار گردد» (همان: ۲۹۱). همچنین وی پس از کودتای محمدعلی‌شاه همهٔ فعالان مشروطه را به اعتدال و فهم درست از قانون ترغیب می‌کند و بیان می‌دارد که «امیدوارم که به‌زودی تمام پراکندگان وطن باز به ایران برگردند و در عوض مجادله و قتال، در خط اعتدال کار بکنند ...» (همان: ۲۸۹).

۲۰. شاید یکی از دلایل اصلی وقوع کودتای اسفند ۱۲۹۹ رضاخان و موفقیت آن همین شرایط هرج و مرج و ناپایداری و بی‌نظمی و رفتارهای ضد اجتماعی و آزادی در جامعه بود که مردم را به سوی فرمانروای خودکامهٔ دیگری متمایل کرد. جامعه، برای زندگی روزمرهٔ مردم، نیاز به امنیت داشت. به‌نظر می‌رسد هر گاه جامعه در امواج خروشان و پراکندهٔ بی‌نظمی و هرج و مرج فرو نرفته بود، هرگز چنین واقعه‌ای به‌وقوع نمی‌پیوست و یا با شکست مواجه می‌شد (همایون کاتوزیان، ۱۳۸۷: ۲۰۰).

## منابع

- اشرف، احمد (۱۳۵۳). «ویژگی‌های تاریخی شهرنشینی در ایران دورهٔ اسلامی»، *نامهٔ علوم اجتماعی*، دورهٔ اول، ش ۴.
- امین‌الدوله، میرزا علی‌خان (۱۳۴۱). *خاطرات سیاسی میرزا علی‌خان امین‌الدوله*، به کوشش حافظ فرمانفرمائیان، تهران: شرکت سهامی کتاب‌های ایران.
- آبراهامیان، یراوند (۱۳۷۷). *ایران بین دو انقلاب*، ترجمهٔ کاظم نیرومند، حسن شمس‌آوری و محسن مدیرشانه‌چی، تهران: مرکز.
- آدمیت، فریدون (۱۳۴۰). *فکر آزادی و مقدمهٔ نهضت مشروطیت*، تهران: سخن.
- آدمیت، فریدون (۱۳۵۵). *ایدئولوژی نهضت مشروطیت ایران*، تهران: پیام.
- آذری، علی (۱۳۵۴). *قیام شیخ محمدخ‌بابانی در تبریز*، تهران: بنگاه مطبوعاتی صفی‌علیشاه.
- آرین‌پور، یحیی (۱۳۷۲). *از صبا تا نیما*، ج ۱، تهران: زوار.
- بامداد، مهدی (۱۳۷۱). *شرح حال رجال ایران*، ج ۶، تهران: زوار.
- بشیریه، حسین (۱۳۸۰). *موانع توسعهٔ سیاسی در ایران*، تهران: گام نو.
- پالمر، رابرت روزول (۱۳۸۳). *تاریخ جهان نو*، ترجمهٔ ابوالقاسم طاهری، ج ۲، تهران: امیرکبیر.
- حائری، عبدالهادی (۱۳۶۴). *تشییع و مشروطیت در ایران*، تهران: امیرکبیر.

- دولت‌آبادی، یحیی (۱۳۶۲). *حیات یحیی*، تهران: عطار.
- رضوانی، محمداسماعیل (۱۳۵۶). *انقلاب مشروطه ایران*، تهران: کتاب‌های جیبی.
- روزنامه مجلس (۱۳۲۴). سال اول، دوشنبه ۱۵ ذی‌قعدة، ش ۲۱.
- زنجان، شیخ‌ابراهیم (۱۳۷۹). *خاطرات*، به کوشش غلامحسین میرزاصالح، تهران: کویر.
- شاگری، خسرو (۱۳۸۴). *پیشینه‌های اقتصادی و اجتماعی جنبش مشروطه*، تهران: اختران.
- شجعی، زهرا (۱۳۷۲). *نخبگان سیاسی ایران از انقلاب مشروطیت تا انقلاب اسلامی*، تهران: سخن.
- شوستر، مورگان (۱۳۷۰). *اختناق ایران*، ترجمه ابوالحسن موسوی شوشتری، تهران: صفی‌علیشاه.
- ضیایی، صادق (بی‌تا). *حوادث مشروطیت*، تهران: بی‌نا.
- عنایت، حمید (۱۳۷۶). *سیری از اندیشه غرب*، تهران: امیرکبیر.
- قاسمی، احمد (۱۳۵۷). *شش سال مشروطیت ایران*، تهران: بی‌نا.
- قوام، عبدالعلی (۱۳۸۴). *چالش‌های توسعه سیاسی*، تهران: قومس.
- کسروی، احمد (۱۳۶۲). *تاریخ مشروطه ایران*، ج ۱ و ۲، تهران: امیرکبیر.
- کیانفر، مهدی (۱۳۲۸). *سیاست آمریکا در ایران*، تهران: خیام.
- مجدالاسلام کرمانی، احمد (۱۳۵۱). *فصلی از تاریخ انقلاب مشروطیت یا تاریخ انحلال مجلس*، با مقدمه و تحشیه محمود خلیل‌پور، ج ۱، اصفهان: دانشگاه اصفهان.
- مراغه‌ای، زین‌العابدین (بی‌تا). *سیاحت‌نامه ابراهیم‌بیک*، بلائی تعصب او، قاهره: بی‌نا.
- مستوفی، عبدالله (۱۳۴۳). *شرح زندگانی من*، تاریخ اجتماعی و اداری دوره قاجار، ج ۲، تهران: زوار.
- مصدق، محمد (۱۳۶۵). *خاطرات و تألمات مصدق*، به کوشش ایرج افشار، تهران: علمی.
- ملک‌زاده، مهدی (۱۳۷۱). *تاریخ مشروطیت ایران*، ج ۲، تهران: کتاب‌خانه سقراط.
- ملک‌زاده، مهدی (۱۳۷۳). *تاریخ مشروطیت ایران*، ج ۳، تهران: علمی و فرهنگی.
- ناظم‌الاسلام کرمانی، محمدبن علی (۱۳۶۲). *تاریخ بیداری ایرانیان*، به کوشش علی‌اکبر سعیدی سیرجانی، تهران: آگاه.
- هدایت، مهدیقلی (مخبرالسلطنه) (۱۳۴۴). *خاطرات و خطرات*، توشه‌ای از شش پادشاه و گوشه‌ای از دوران زندگی من، تهران: زوار.
- همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۷۹ الف). *تاریخ انقلاب مشروطیت*، تهران: شرکت سهامی چاپ و انتشار.
- همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۷۹ ب). *دولت و جامعه ایران: انقراض قاجار و استقرار پهلوی*، ترجمه حسن افشار، تهران: مرکز.
- همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۸۶). *اقتصاد سیاسی ایران*، از مشروطه تا پایان سلسله پهلوی، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران: مرکز.
- همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۸۷). *تضاد دولت و ملت*، نظریه تاریخ و سیاست در ایران، ترجمه علیرضا طیب، تهران: نشر نی.

