



اندیشه نوسازی اداری در رسائل دوره قاجار

محمد حسن مرادی^۱، اعظم اسماعیل زاده^۲، سعید صادقی^۳

۳۱

چکیده

در دوره حکومت ناصرالدین شاه قاجار، برخی از نخبگان ایرانی یکی از علل پیشرفتهای غرب را در نظام بوروکراسی آنان جستجو نمودند؛ با این تأمل آنان تلاش نمودند تا با طرح اندیشه های نو نظام پوسیده دیوانسالاری را، که هدفش از پیش تعیین شده و در واقع بوروکراسی پاتریمونیالی که در خدمت «قبله عالم» و اقلیت حاکم قرار داشت و همچون غده ای بدخیم موجودیت حکومت و جامعه را تهدید می کرد کارآمد سازند. بنابراین با نوشتن رسائلی از ویژگیهای دیوانسالاری عقلانی قانونی سخن به میان آوردند تا با دمیدن روحی جدید به نظام دیوانسالاری نیمه جان آن را قادر سازند تا گام های آهسته و خسته خود را در هماهنگی با جهان نو پر توان تر بردارد هر چند موانع و ناهمواریهای جدی بر سر راه وجود داشت. مهمترین مسأله این بررسی، شناسایی و ارزیابی شاخصه های یک نظام اداری مطلوب و کارآمد در اندیشه نخبگان رسائل نویس دوره قاجاریه است. از این منظر نیز می توان ناکارآمدی های نظام اداری دوره قاجاریه را از دید این اشخاص شناسایی نمود. این پژوهش با اتکا به ده رساله از دوره ناصرالدین شاه و مظفرالدین شاه قاجار و با روش توصیفی-تحلیلی در حوزه مطالعات کتابخانه ای سامان یافته است. دستاوردهای تحقیق نشان می دهد در اندیشه رسائل نویسان دوره قاجاریه، نوسازی اداری می بایست بر اساس توجه به پانزده خصیصه مورد توجه قرار گیرد.

کلیدواژه ها: آسیب های اداری، رسائل، کارآمدی، نظام دیوانسالاری، دوره قاجار.

دوره ۸، شماره ۴، پیاپی ۳۱

زمستان ۱۴۰۳

مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت:

۱۴۰۳/۱۰/۱۸

تاریخ پذیرش:

۱۴۰۳/۱۲/۲۵

صص: ۳۲۶-۳۰۷

شاپا چاپی: ۴۵۶۵-۲۵۸۸

الکترونیکی: ۰۳۸۱-۲۷۱۷



مقدمه

در نظام سیاسی تقاطعی دوره قاجاریه، شاه از حیث نظری و مشروعیت دارای عالی‌ترین منصب قدرت سیاسی بود. قدرت شاه جزء به سنت‌ها و اصول اخلاقی و مذهبی محدود نبود؛ و همه مقامات و مناصب زیردست در واقع نه صاحب حق و عنوان بلکه برخوردار از لطف و عطیه شهریاری محسوب می‌شدند. شاه در رأس حکومت و دیوانسالاری موروثی پوسیده‌ای قرار داشت که در دربار خلاصه می‌شد. ادارات دولتی در دربار و کارکنان آن اعضای دربار بودند خدمات عمومی حکومت با خدمات خلوت همایونی دربار درآمیخته بود.

عصر قاجار سرآغاز دوران نوینی برای ایرانیان بود. متأثر از غرب در منظومه فرهنگ و تفکر و معرفت سستی برخی از ایرانیان شکافهایی چهره نمود؛ این اندیشه‌گران حاملان اندیشه‌های نوسازی بودند که در حوزه‌های مختلف روزنه‌هایی را گشودند؛ یکی از این حوزه‌ها نظام دیوانسالاری بود، که نویدبخش بیداری و حرکت آنان در جهت نوسازی اداری بود. برای آنان امکان بازنگری از دریچه مفاهیم و دیدگاه‌های غربی مانند حکومت قانونی و حکومت بوروکراتیک و عقلانی فراهم شد. برخی از نخبگان دردمند و وطن‌دوست عهد قاجار با نوشتن رسائل، تلاش نمودند تا عقب‌ماندگی و پوسیدگی دیوانسالاری ایران را برملا کنند. بنابراین آنان در نوشته‌های خود از برخی جنبه‌های دیوانسالاری مدرن همچون؛ شایسته‌سالاری، تقسیم کار یا تخصص‌گرایی، سیستم قوانین و مقررات و... صحبت به میان آوردند.

از آنجا که پرداختن به همه رسائل این دوره در این مختصر نمی‌گنجد و رسائل و آثار نخبگان مشهورتری همچون؛ میرزا ملکم خان، مستشارالدوله و طالبوف بیشتر به دید محققین آمده است، بنابراین هدف پژوهش حاضر، شناسایی، بررسی و ارزیابی اندیشه‌نوسازی اداری و شاخصه‌های سازمان اداری مطلوب در اندیشه برخی رسائل نویسان دوره قاجاریه است. این پژوهش بر اساس ده رساله ایران عهد قاجار به رشته تحریر درآمده است. رساله‌های؛ "سیاست مدن" از حاج میرزا موسی بن علیرضا ساوجی تحریر ۱۲۶۸ ق، "شرح عیوب و علاج نواقص مملکتی ایران" مجهول المؤلف تحریر ۱۲۷۵ ق، "منهاج‌العلی" از ابوطالب بهبهانی تحریر ۱۲۹۴ ق، "میزان‌الملل" از علی بخش قاجار تحریر ۱۳۰۵ ق و "رساله در اصلاح امور" از خان‌خانان تحریر ۱۳۱۴ ق توسط غلامحسین زرگری نژاد تصحیح گردیده است. دو رساله "رساله سیاسی" از محمد حسین دبیر الملک فراهانی تحریر ۱۲۸۷ ق و "رساله‌ای در حقوق اداری" مجهول المؤلف تحریر ۱۳۱۵ ق نیز در بخش ضمائم کتاب "افکار اجتماعی و سیاسی و

اقتصادی در آثار منتشر نشده دوران قاجار " اثر آدمیت و ناطق ذکر شده اند . رساله های " قانون قزوینی " ، " کشف الغرایب (رساله مجدیه) " و نسخه خطی " نمونه میمونه " نیز از دیگر رسائل مورد استفاده در این تحقیق می باشد.

شایسته سالاری:

در نظام دیوانسالاری عهد قاجار صرف نظر از بعضی استثناها هیچ گونه آموزش تخصصی یا اطلاعات فنی برای کسانی که به مقامات اداری منصوب می گردیدند لازم دانسته نشده بود. مشروعیت مقامات اداری از شاه ناشی می شد و حفظ شغل و مقام اداری نیز به میل او بستگی داشت. شاه مقامات اداری را بر حسب اعتماد شخصی و بدون اینکه محدودیت های خاصی در مورد اختیارات یا تعهدات آنها برقرار کند، انتخاب می کرد. این شیوه انتخاب بر اساس تعهد مقام اداری نسبت به یک هدف یا منظور غیر شخصی یا بر پایه اطلاعات از هنجارهای قانونی نبوده بلکه صرفاً بر حسب وفاداری شخصی بود. شایسته سالاری باید مبنای ترفیع و رسیدن به مقامات بالاتر باشد، همچنین باید بر اساس قضاوت مقام های ارشد- که البته خود شایسته باشند- سلسله مراتبی انجام شود و توسط آزمون هایی محک زده شود. در رسائل مورد بررسی این جنبه مورد توجه می باشد.

ساوجی از ده شرط که باعث رونق سلطنت است سخن می گوید؛ در شرط نهم می نویسد: «از آداب سلطنت و پادشاهی نصب و تعیین امرا و ارکان دولت است که ... اساس بنیان دولت وحشمتند». می گوید؛ هر کار و منصبی را به افراد شایسته و اهل آن رجوع فرمایند؛ «کارهای بزرگ را به مردم خرد و کارهای خرد را به مردم بزرگ فرمایند» (ساوجی، ۱۳۶۸ ق: ۸۰). وی مجدد تأکید می کند: باید هر شغل و منصبی را به کسانی داد که در آن تجربه کسب کرده اند؛ ترکان را با شمشیر و تاجیکان را با قلم؛ و اضافه می کند که عیار کاردانی افراد برای مناصب بزرگ و دولتی مورد آزمایش قرار گیرد (همان: ۸۱). او بین اندیشه سستی و جدید دیوانسالاری در نوسان است و متأثر از ساختار استبداد پرور عهد قاجار معتقد است که در ترفیع کارکنان «رعایت حقوق خدمات سابقه» پدران ملاک قرار گیرد (همان: ۸۲-۸۱). ساوجی رساله خود را در سال ۱۲۶۸ ه. ق نوشت و امیرکبیر هم درست در همین سال کشته شد یکی از دلایل مرگ او نظام فاسد دیوانسالاری و قلت کادر اداری شایسته بود، که او را راهی حمام فین کاشان نمود.

"ساوجی" از آنجا که در نظام فکری - فرهنگی ایران می اندیشید متأثر از آداب سیاست نامه نویسی است. اگرچه شرط دهم رونق سلطنت را، در تعیین، «وزرا امانت پیشه» می داند و از ملزومات منصب

وزارت می‌نویسد (همان، ۸۷-۸۴)؛ اما آیا در محیط «قحط‌الرجل» ایران چنین وزیری با این اوصاف وجود خارجی داشت؟ او اگرچه گاهی آرمانی می‌اندیشید اما آنجا که از شروط لازمه برای وزیر در توفیق خدمت به مردم می‌گوید، نزدیکی به بزرگان و اولیای امور را طبق روال سستی می‌گنجانند و از واقعیت‌ها پرده می‌گشود (همان: ۹۶)؛ و همین رویکرد بود که دیوان‌سالاری عهد ناصری را تابع، ضعیف و غیر مسئول می‌ساخت.

"دبیرالملک فراهانی" از محیط فاسد دیوان‌سالاری و عدم شایسته‌سالاری چنین ناله سر می‌دهد: «چاکران دولت... چون در معنی طالب منفعت و جاهند نه طالب ترقی دولت شاه، اوقات خود را مقصور به تحصیل رعونت و تکمیل لجاجت دارند به حدی که اگر کسی از راه دلسوزی برای ترقی و نظم کار دولت حرفی به خودشان بگوید یا در مجلسشان ذکر کند فی‌الغور در مقام تخطئه و تقبیح آن برمی‌آیند و اگر تعهد خدمت کنند به تخریب جهال و اوباش در نقص آن سعی نمایند. بلکه اگر خدمتی را محض میل خاطر مبارک به کسی که موافق منظور ایشان نباشد محول فرمایند، چنان ظاهراً و باطناً در تخریب کار او می‌کوشند ... که آن بیچاره را ضایع کنند که مبدا خدمتی از او به منصب ظهور رسد ...» (فراها نی، ۱۲۸۷ق: ۲۰-۴۱۹). او روشن می‌نماید که سرهنگ‌ها و سرتیپ‌ها؛ «به خدمت و رشادت این مناصب را نگرفته‌اند، یا به رشوه و تعارف است یا به وراثت» (همان: ۴۴۰). او سرتیپ‌ها و سرهنگ‌ها را «سرکرده‌های بی‌نظم تربیت نشده» می‌داند (همان: ۴۳۴) که مراتب ترقی را طی نکرده و یک شبه ره صد ساله پیموده‌اند.

"سینکی" نیز بی‌لیاقتی و منفعت‌پرستی کارمندان را این‌گونه بیان می‌کند: «... حُکام و عُمال که به دستورالعمل وزارت مالیه مأمور می‌شوند، گویا بر ولایات حاکم علی‌الاطلاق‌اند و در تصاحب مال مردم وارث بالاستحقاق اطفال یتیم را پدرند و اشباح عقیم را پسر!» (سینکی، ۱۲۸۸ق: ۳۷).

در «نمونه میمونه» نیز بر سپردن کارها به «اهل خبره» تأکید شده است: «... و در هیچ یک از مشورت خانه‌ها و مصلحت خانه‌های دولتی به غیر از اهل خبره آن مجلس ... راه ندهند» (اسد بن محمد کاظم، نسخه خطی عهد ناصری: ۹۹). معتقد است که هر کاری را باید به کسی بدهند؛ «که عالم به آن امر و شغل» باشد و اگر جز این باشد؛ «همچو دولتی هرگز روی آسایش نخواهد دید» (همان: ۷). توصیه می‌کند که بدون تجربه و امتحان هیچ شغل و کاری را به کسی ندهند که خسارت‌های زیاد متحمل شوند (همان: ۱۰۶).

"بهیهانی" از اینکه؛ «آسیا و ممالک شرقیه» همانند اروپا نیست و وزرا بدون امتحان در رأس امور قرار گرفته‌اند شکوه می‌کند (۱۲۹۴ ق : ۳۰۰). آنجا که از ویژگی‌های افراد شایسته که توسط پادشاه برای مجلس قانون‌گذاری انتخاب می‌شوند می‌نویسد؛ این ویژگی را نیز می‌گنجاند؛ که در صورت امکان از کسانی باشند که به مأموریت خارجه منصوب شده باشند و زبان فرانسه را بدانند و کتب و خطوط آن‌ها را بخوانند و از قوانین و تواریخ آن‌ها با اطلاع باشند (همان: ۲۷۲). شاید در نوسازی اداری ایران کمی به فکر فرو روند.

"خان خانان" می‌گوید: «رفتار اهل اروپا امروز در هر کاری سرمشق است» (۱۳۱۴ ق : ۵۲۷)؛ با توجه به پیشرفت‌های آنان است که ترتیب دیوان‌سالاری ایران را که از عهد کیومرث باقی مانده و بزرگان ایران آن را؛ «برای چاپیدن مردم و سلام نشستن و مال دولت را خوردن و در حق ملت هیچ کاری نکردن» بهترین می‌دانند، زیرسوال می‌برد و معتقد است باید نظم نوینی ایجاد کرد (همان: ۵۰۳). در این نظم نوین باید افراد را بر حسب لیاقت در ادارت دولتی به کار گماشت؛ «جایی که مداوای تنی را چندین طبیب حاذق باید، درمان ملکی را معدودی کارگزاران نالایق چگونه از عهده برآیند؟» (همان: ۵۹۴-۵۹۳). در نظام استبدادی قاجار از اموری که معیار شایستگی قرار می‌گرفت دارایی و ثروت بود. "خان خانان" منتقدانه می‌نویسد: «لزوم ندارد هر کس شایسته خدمت باشد، دارای منزل و اثاث لایق هم باشد» (همان: ۵۱۵). چه بسا افرادی که شایسته بودند ولی چون مال و منالی نداشتند جایی در نظام دیوانسالاری نداشتند.

در رساله «حقوق اداری»؛ نویسنده رساله اختلال در امور مالی را از عدم وجود کارکنان شایسته می‌داند (رساله حقوق اداری، ۱۳۱۵ق: ۴۸۸). معتقد است که اداره گمرک از نداشتن افراد لایق رنج می‌برد و همین را علتی می‌دانست که ترتیب اجاره دادن گمرک هنوز پابرجا بود (همان: ۴۷۷)؛ این امر نفوذ بیگانگان را در کلیه امورات ایران قوت می‌بخشید. برای نوسازی اداری پیشنهاد می‌کند برای برخی از ادارات که زیر نظر وزارت داخله فعالیت می‌کنند: «اشخاص فرنگی از اهل خبره ... اجیر شود». او با آگاهی از پیشرفت‌های ژاپن می‌نویسد: «در این خصوص خوب است دولت ایران این کار دولت ژاپن را سرمشق قرار دهد» (همان: ۵۱۵). از این رو نویسنده به‌کارگیری «اشخاص لایق و کافی و نجیب» را پیشنهاد می‌کند (همان: ۵۱۶).

تقسیم کار:

در نظام دیوانسالاری عهد قاجار هیچ گونه تقسیم کار عقلانی عملاً وجود ندارد و وظایف و مسئولیت‌ها به طور روشن مشخص نگردیده و روابط میان آن‌ها دقیقاً پیش‌بینی نشده بود، اختیارات و وظایف اداری تفکیک نشده و مبهم بود. قدرت مقام اداری در واقع امتداد قدرت شاه بود و بر اساس اعتماد شخصی شاه مقام اداری داده می‌شد و میزان قدرت به میزان این اعتماد شخصی بستگی داشت. بین عناوین شغل اداری و قدرت یا اختیارات واقعی اداری چندان رابطه‌ای وجود نداشت.

اما اندیشه‌گران در مقام نظر به گونه‌ای دیگر می‌اندیشیدند. از آنجا که هیچ شخصی به تنهایی نمی‌تواند از عهده تمام کارهای بزرگ و مهم دولت برآید از این رو پادشاه باید معاونت‌هایی برای خود برمی‌گزید و دوائر مختلف را به آن‌ها می‌سپرد که از جانب پادشاه ریاست کنند و برای پیشرفت و نظم مسئول باشند، این معاونت‌ها که همان وزرا می‌باشند از جانب پادشاه ریاست ادارات را بر عهده دارند و باید برای پیشرفت و نظم ادارات تلاش نموده و به پادشاه پاسخگو باشند. پادشاه می‌بایست افرادی «دولت خواه و دانا و دارای شأن» را برای وزارت بر می‌گزید. این وزرا مناسب نبود که بیش از ده الی دوازده نفر باشند. وزیر اعظم از جانب شاه رئیس کابینه و مجلس شورا است و ریاست کلیه وزارت خانه‌ها با اوست و او واسطه‌ای بین شاه و وزرا می‌باشد (همان: ۴۷۴-۴۷۳).

در رساله «شرح عیوب و علاج نواقص مملکت» از تقسیم وزارت خانه‌ها سخن رفته است و شاید این نوشتار ملهم از فضای سیاسی باشد که در این زمان (۱۲۷۵ ق) بر ایران حاکم بود. در این سال ناصرالدین شاه پس از برکناری آقاخان نوری کارها را بین شش وزارتخانه تقسیم کرد. نویسنده از دوازه وزارتخانه نام می‌برد: مداخل، مخارج، احتساب، صلح و جنگ، امور خارجه، تربیت، صنایع و مکاسب، فلاحت، علوم، وظایف و اوقاف، عدلیه، لشکر؛ او برای دو وزارت تربیت و علوم جایگاه والایی قائل است و در اهمیت وزیر تربیت می‌نویسد: «عدم آن بزرگ‌ترین آفتی است؛ ملت و دولت را» (شرح عیوب و علاج نواقص مملکت، ۱۲۷۵ ق: ۱۵۴-۱۵۳). او تحت تأثیر اوضاع فرهنگی و مذهبی ایران معتقد است که وزارت عدلیه را باید به یکی از «علمای بزرگوار» سپرد (همان، ۱۷۱).

"بهبهانی" نیز وجود وزارت خانه‌ها را برای هر دولت - چه سلطنت مطلقه یا معتدله - لازم می‌داند و می‌نویسد: «هر سلطنتی به اندازه شعبه‌های کار سلطنت و دولت خود باید وزارتخانه داشته باشد» او سپس تحت تأثیر تقسیم‌بندی وزارت خانه‌های فرانسه که برده وزارتخانه منقسم است وزارت خانه‌های ایران را

تقسیم می‌کند اما در مورد وزارت بحریه، چون در ایران استعداد بحریه نبود از آوردن آن برای ایران خودداری می‌کند؛ وزارت خانه‌های نه گانه عبارتند از: وزارت اولی که در ایران مقام صدارت است، عدلیه، خارجه، مالیه و محاسبات، داخله، جنگ، علوم و صنایع، تجارت و فلاحه، فواید عامه و وزارت درباری (همان: ۲۸۱). سپس به تشریح وظایف هر یک از وزارت خانه‌ها می‌پردازد (همان: ۲۸۲ تا ۲۹۲). بهبهانی از آنجا که مدتی را در خارج از ایران گذرانیده بود و آگاهی‌هایی در زمینه نوسازی اوضاع اداری دریافت کرده بود بسیاری از ویژگی‌های اساسی یک دیوانسالاری کارآمد را بیان نمود.

نظام قوانین و مقررات (قانون):

یکی دیگر از ویژگی‌های اساسی نظام دیوانسالاری کارآمد وجود یک سیستم قوانین و مقررات است که بر اختیارات و تکالیف متصدیان امور احاطه داشته باشد. در عهد قاجار هیچ‌گونه سیستم قوانین و مقررات منظم وجود نداشت؛ وظایف اداری به وسیله قوانین محدود و مشخص نگردیده بود بنابراین رفتار اداری یکنواخت وجود نداشت و هر کارگزار یا مقام تصمیم گیرنده‌ای به سلیقه و میل خود عمل می‌کرد. از آنجا که؛ «حکومت ایران، نه به قانون اسلام» و نه «به قاعده ملل و دول دیگر» شبیه بود (سینکی، همان: ۳۳)؛ لذا نواندیشان بر لزوم قانون تأکید اساسی داشتند هر چند معاندین هم کم نبودند (همان: ۷۱). سینکی می‌نویسد: «سبب آن این است که وزرا مزبور، هیچ‌وقت راضی نمی‌شوند، راه مناصب و مداخل و استقلال ایشان بواسطه "وضع قانون" مسدود شود اگر وقتی به اصرار و میل پادشاه اقدام کردند به اخذ اصول قانون و "تفریق قوه حکمیه از قوه اجرای حکم" نپرداختند، بلکه تمام حواس خود را مصروف داشتند به تقلید فروعات و بی‌اعتنایی به اصول و اشتباه "اصول" با "فروع" تا به پادشاه معلوم کنند که: دولت ایران بالطبع از قبول قانون قاصر است و از اجرای آن عاجز» است (همان: ۹۰). او که خود از اعضای همین دستگاه دیوانی بود به خوبی آسیب‌ها را می‌شناخت و بر این عقیده بود که برای: «کسب اصول آبادی و نظم مملکت یک مجلس بزرگ تشکیل دهند که اعضاء رئیسه آن مجلس عقل باشد و غیرت» و اگر این «مجلس صحیح الاعضاء» تشکیل می‌شد؛ «نتیجه این مجلس نظم و ترقی دولت است» (همان: ۵۹). او و دیگر نواندیشانی که به دنبال صحبت از قانون حرف از تشکیل مجلس به میان می‌آوردند از این رو بود که آنان از نسبت‌های میان قانون و نهادهای اجرایی آن آگاهی داشتند و به این نکته پی برده بودند که؛ «حکومت قانون بیشتر از آنکه حاکمیت قانون باشد، استقرار نهادهایی است که تنها ضامن تداوم حکومت قانون

می‌تواند باشد» (طباطبائی، ۱۳۹۲: ۴۹۱)؛ و این گونه سینیکی؛ «تأسیس مجلس و قانون را نخستین گام در راه پر مخاطره اصلاحات می‌دانست» (همان: ۴۸۷).

"قزوینی" نیز آشفتگی در اوضاع اداری ایران را از بی‌قانونی و منفعت‌جویی کارکنان می‌داند و بر این عقیده است که دو مجلس وضع قانون و مجلس اجرا که از هم جدا باشند همچون دول خارجی تشکیل شود؛ مجلس قانون از «عقلای نجیب‌مسن» تشکیل شود، آنان باید قانون وضع کنند و شاه ملاحظه کند و سپس متعلق به هر وزیری باشد باید اجرا کند، به ترتیبی که در اروپا جاری است؛ «آن وقت آن وزیر باید حکماً مجری بدارد یا استعفا کند» (قزوینی، ۱۳۷۰: ۱۳۸-۱۳۹).

"فراهانی" اولیای دولت را به درس گرفتن از شیرعلی خان افغان تنبیه و آگاهی می‌دهد: «برای چاکران این دولت هزار مرتبه مردن بهتر از این زندگی است که شیرعلی خان افغان در یک سال و نیم صاحب نظم و نظام و قانون بشود، و دولتی که چندین هزار سال است دولت است» قانون مترسم نداشته باشد (همان: ۴۳۰). او آبادی مملکت را در آسایش و رفاه مردم می‌داند و معتقد است که دست حاکمان ظالم که «فعال مایرید و مبسوط‌الید» هستند باید توسط قانون و نظم از سر مردم کوتاه شود. او که می‌داند برای پیشبرد اصلاحات شاه نقش محوری دارد او را به این کار تشویق و تحریک می‌کند، می‌نویسد: «هیچ ملتی از خلق ایران مطیع‌تر و برای قبول نظم مستعدتر نیست». معتقد است اگر مخالفان «مفسد و یاوه‌گوی مفت‌خور» وجود دارند، از این روست: «که می‌دانند از ترسیم و تنظیم قواعد نظام و نظم دولتی ضرر به اخذ و دخلشان می‌خورد، اگر عرض بکنند یا ایرادی بگیرند نباید دولت چشم از این فایده کلی که باعث ترقی دولت و بقای دوام سلطنت و آبادی مملکت و آسایش رعیت است ببوشد». او تلاش می‌کند به شاه بفهماند که قدرت این را دارد که برای نظم امور چاره‌اندیشی و قانون وضع کنند. او تأثیر قانون را در داشتن ارتشی مجهز و مبالغه‌زیادی پول برای خزانه و نیز خریداری کشتی از اروپا به شاه گوشزد می‌کند- از اموری که شاه به آن‌ها علاقمند است- تا او را با اصلاحات همراه کند (همان: ۴۴۷).

نویسنده رساله «شرح عیوب و علاج نواقص مملکت» معتقد است که عیسویان قانون اسلام را اخذ کردند و «تمام مملکت خودشان را از ظلم [و] تعدی پاک» کرده‌اند (همان: ۱۳۱). بنابراین باید؛ «تماماً از روی خلاصه احکامات و انتخابات قوانین فرنگ باید کتابچه نوشته، از برای داشتن تکالیف عامه چاپ کنند. به موجب قوانین همان کتابچه احکامات جاری نمایند. چنانچه وزیر عدلیه مرحوم یا معزول شد، قوانین مرحوم نخواهد شد، بلکه وزیر عدلیه باید آن قوانین را قوت داده تکمیل نمایند» (همان: ۱۳۸). او

همچنین از دارالشوری که از سی نفر از وزرا تشکیل خواهد شد که پانزده نفر آنان وکلای دولت و پانزده نفر دیگر وکلای ملت باشند و چه بسا که تعداد آنان به شصت نفر هم برسد، سخن می‌گوید (همان). او مطرح نمی‌کند که حاصل این شورا چه باید باشد، اما آنجا که اولین شرط پادشاهی و آئین مملکت داری را «مجلس کنکاش و دارالشوری ملتی» می‌داند که اوامر مقدس پادشاهی را نقطه به نقطه در ادارات دولتی مجری می‌نماید، این قضیه آشکار می‌شود (همان : ۱۴۰). در این رساله گاهی معانی متضادی را می‌بینیم که نشان از آشفتگی ذهن نویسنده آن دارد. او هم خواهان اخذ قوانین اروپائی است، هم نوشته‌های میرزا ملکم خان را تخطئه می‌کند و هم از قوانین او اقتباس می‌کند و از آنجا که گویا این رساله برای میرزا سعید خان وزیر امور خارجه ایران نوشته شده بود و او با ملکم توافق چندانی نداشت، امری عادی بوده هرچند «آشفته عاری از هر نظم فکری» بود (آدمیت و ناطق، ۱۳۵۶ : ۶۲، ۵۹)؛ اما این نکته را دریافته بود که ایرانیان طبعاً مایل به ترقی هستند و استعداد تنظیمات متعدد را دارا می‌باشند و وقت آن رسیده بود تا در سایه قوانین و مقررات نفاق دولت و ملت از میان برود.

"بهیهانی" معتقد است که عیوب امورات ایران از بی‌نظمی «دستگاه دیوان» است. او می‌گوید که تا هشت سال بعد از وزارت آقاخان نوری که در ایران بوده؛ «این معایب را در کار دولت و ملت ایران می‌دیدم که از خلاف و نفاق اولیای دولت، به جهت تخطئه یکدیگر، در امور دولت اخلال می‌کردند» (همان : ۲۴۱). او شانزده مورد عیوب را ذکر می‌کند، به نظر می‌رسد علل اصلی همه این عیوب بی‌قانونی است. او از «وزرا و وکلاء دولت علیه ایران» می‌خواهد که به سایر دول نظری افکنند و فکری به حال عقب‌ماندگی ایران کنند. او مصر را مثال می‌زند که با داشتن شش میلیون جمعیت، بیست و سه میلیون درآمد دارد و ایران با داشتن ده میلیون، هفت و هشت کرویر درآمد دارد (همان : ۲۴۵). او سؤال می‌کند؛ چرا اقوال اولیای دولت ایران در انظار خارجه و داخله هیچ جا اعتبار ندارد؟ سپس پاسخ می‌دهد؛ «به جهت عدم استقرار استبداد اقوال دولت که از نداشتن قانون؛ از قرار مشهور، [دولت] همیشه احکام ناسخ و منسوخ صادر می‌شود» (همان : ۲۴۶). او با توجه به اینکه ایرانیان زیادی به خارجه رفته و «زبان و رسوم و قواعد آن‌ها را اخذ کرده‌اند» از آنان می‌خواهد که؛ «کتاب تواریخ و قوانین خارجه را که موجب علو شأن و رفعت و باعث این نوع ترقیات و تمدن آن‌ها شده است، به زبان فارسی ترجمه کنند» او نظر به کارهای صورت گرفته در مصر داشت (همان : ۲۴۲).

«بهبهانی» رشد صنایع اروپا را حاصل فراغت و آسایش و ثروت و مکنت آن‌ها می‌داند که این خود نیز در گرو تنظیم دستگاه دولت و آئین تمدن و تربیت مردم است. می‌نویسد: «در دولت ایران هیچ قاعده و قانونی مستحکم و مترسم نیست» (همان : ۲۵۵). او در ادامه از علت و موجب استقرار قانون می‌نویسد: «بدون قانون امکان ندارد قطع ید ظالم از ظلم و متعدی از تعدی ... حاصل نشود اطمینان کافه ملت از مال و جان و عرض و ناموس خودشان و بی اطمینان و تأمین عامه آبادی ممالک و ترقی دولت و ملت صورت نمی‌بندد ... وضع و نشر قانون، باعث می‌شود بر اتفاق و اتحاد جمیع آراء و حرکت و رفتار دولت و ملت بر اسلوب واحد و از این به هم می‌رسد، اتفاق دولت و ملت» (همان : ۲۵۸-۲۵۷).

برای معالجه مرض عصبانی که در جسد دولت است چهار قسم داروی معالجه تجویز می‌کند: «قسم اول: اینکه عقلاء دولت و ملت جمع شوند و قانون جدیدی، تدبیر و تمهید نمایند که رفع اختلال و اغتشاش کند و موجب تأمین عامه و تأسیس عدل شود» (همان : ۲۴۶). او می‌نویسد از آنجایی که اروپایی‌ها راه ترقی را پیموده‌اند ایرانیان باید با فرستادن محصل به اروپا و یا آوردن اساتید اروپایی از تجربیات آن‌ها بهره‌برند. او در قسم دوم؛ رسوم و آداب سلاطین سلف ایران را پیشنهاد کرده است (همان : ۲۴۷). در قسم سوم، از استقرار و استحکام قوانین شریعت می‌نویسد و موانعی که در این قسم وجود دارد (همان : ۲۵۰-۲۴۸). اما در نهایت او قسم چهارم را که: «تأسی و پیروی به اعمال دول فرنگستان» است پیشنهاد می‌کند. چون که آنان «بر کل دول روی زمین در ترقیات و تمدن و صنایع و ثروت» پیشی گرفته‌اند. اما معتقد بود که این اقتباس نباید منافی و مغایر با مذهب و شریعت اسلام باشد (همان : ۲۵۱). او سپس با الهام گرفتن از قوانین فرنگ خصوصاً فرانسه از قوانین ناصری که مشتمل بر نه کتاب و حاوی قوانین و دستورالعمل‌های متعدد است صحبت به میان آورده و هر کدام را در فقرات مختلف شرح داده است (همان : ۳۳۱ تا ۳۳۴). او مخالفان قانون را «مفت خورهای دولت و ملت ایران» می‌داند که طالب بازار آشفته‌اند و خطاب به پادشاه می‌نویسد: «بر ضمیر منیر اعلیٰ حضرت شاهنشاهی مکوم و مخفی نماند که هر کس منکر شود، وضع و اجرای قانون را خود مخرب بنیان مملکت و باعث اغتشاش و بی‌نظمی و عدم انتظام دستگاه دولت است» (همان، ص ۳۱۱).

به تقلید از فرنگستان به نقش مجالس مشورت و شوری اشاره می‌کند و اینکه: «بر سر هر دستگاه دولت یک مجلس مشورتی هست» (همان : ۳۱۶). او از مجلس قانون‌گذاری و مجلس اجرا صحبت می‌کند که خاص «سلطنت‌های مستقله مطلقه» است. او مجلس قانونگذاری را محور اداره کشور و شالوده

و اساس ترقی می‌داند؛ «روح کلی تنظیمات و ترقیات دولت و ملت و موجب تأمین عامه و افزونی ثروت و مکتت خواهد بود» (همان، ص ۲۶۲). اختیار قانونگذاری و اجرای آن متعلق به پادشاه است که از طریق مجلس قانونگذار و مجلس اجرا کننده قانون اعمال شود، قانون حاکم بر روابط افراد با هم و روابط آنها با حکومت است (همان : ۲۶۳). او همچنین برای نخستین بار در تفکر سیاسی ایران بر ضرورت حضور یک فقیه در این مجلس برای نظارت بر مشروعیت مصوبات مجلس تأکید می‌کند.

"علی بخش قاجار" معتقد است که «قواعد دولت» باید همانند «قواعد شریعت» محکم باشد که با تغییر اشخاص تغییر نپذیرد. اشخاص و رجال دولت تابع «یاسای دولت» باشند نه اینکه از هوی و هوس خود پیروی کنند چنانکه؛ «مباشین و عمال دولت درباره مالیات به سلیقه و رأی خود نتواند کار کرد ... دولتی که قرارنامه و قانون از جانب پادشاه نداشته باشد و تفویض به رأی و کفایت حکام و مباشرین کند، مثل این است که هر دهی یک سلطان داشته باشد، ملوک الطوائف خواهد بود ... آیا نتیجه آن، به غیر از خرابی مملکت چیز دیگری خواهد بود؟» (علی بخش قاجار، ۱۳۰۵ ق : ۴۸۰-۴۷۹). نویسنده "نمونه میمونه" نیز معتقد است که جهت نظم و ترتیب امور؛ «دولت باید کتاب احکام و قانون داشته باشد» (همان: ۱۱۳).

"خان خانان" نیز از اوضاع مغشوش و آشفته مملکت بی‌قانون و دلبخواه شکوه می‌کند و معتقد است؛ قانون عرف که باید دستورالعمل و تکالیف نوکر را مشخص و تنظیم کند هنوز در ایران جایی ندارد، بلکه امورات ادارات بر حسب عادت و مطابق میل اشخاص صورت می‌گیرد: «صاحب هر اداره به زعم خویش قانون می‌گذارد و هر قسم صلاح روز است رفتار می‌کند؛ بیشتر به صرفه خود تا به مصلحت دولت. غریب‌تر آنکه به تغییر روسای ادارات قانون دولت تغییر می‌کند. قانون عرف امروز در حقیقت قانون دلبخواه است» (همان : ۵۰۶). عدم وجود قانون و مقررات ثابت و دائمی باعث می‌شد که استمرار وظایف اداری که از ویژگی‌های ساختار دیوان‌سالاری مدرن بود، جایگاهی نداشته باشد.

او معتقد است که باید ترتیبی در کارها صورت گیرد از این رو از تشکیل دو مجلس جهت نظم امور سخن می‌گوید؛ یکی مجلس امناء که وظایفی گسترده تر از قانون‌گذاری داشت و دیگری مجلس وزرا؛ از وظایف مجلس وزرا؛ «انجام مهمات دولتی، تغییرات بودجه، دستورالعمل ادارات کم و زیاد ترتیبات و غیره» می‌باشد (همان : ۵۱۱). همچنین برای سامان دادن به امور اداری ایالات وجود مجلس تنظیمات را در هر مرکز حکومتی لازم می‌داند (همان : ۵۴۸). هر چند می‌گوید که اگر ایران «مجلس ملتی» داشت و

مصوبات انعطاف‌پذیر مجلس لازمه اقدامات دولتی قرار می‌گرفت، فواید کلی به دست می‌آمد (همان، ص ۵۲۹) او سودمندی مجلس را زمانی می‌داند که «اجزاء تابع آرا باشند نه آرا تابع اجزاء» باشند. او از اینکه ایران روزی صاحب مجلس مقتدر و ترتیبات منظم خواهد شد، شک نداشت (همان: ۵۱۴-۵۱۳).

نظام پرداخت حقوق و خدمت منظم:

دیوانسالاری از نبود یک نظام پاداش و خدمت منظم رنج می‌برد که نه تنها فساد هرچه بیشتر اداری را به دنبال داشت بلکه فساد در تمام ارکان جامعه را باعث می‌شد. عدم پرداخت منظم و دقیق جیره و موجب و نداشتن امنیت شغلی و نبود نظام بازنشستگی، کارکنان را به فرصت طلبانی بی‌رحم تبدیل کرده بود. سینکی می‌نویسد: «قشون سایر دولت‌ها در دعوی و مقابله با دشمن بیم جان دارند و قشون ایران از روزی که به نوکری مجبور می‌شوند بیم نان» دارند؛ و اگر مردم به آنان که در شب‌ها به گدایی می‌روند ترحم نکنند چه بسا با تأخیراتی که در حقوق آنان وجود داد، منجر به رسوایی‌ها شود (همان: ۵۱-۵۰). چه بسیار؛ «وظایف و مستمریات که از دولت مرحمت شده جمیعاً در غیر محل است الا نادراً» (قزوینی، همان: ۱۳). فراهانی نیز از فساد مالی می‌نویسد که حقوق افراد محق را تباه می‌سازند تا حق خویشاوندی را بجا آورند؛ او برقراری موجب به سبب «وراثت»، «آشنایی و رابطه با کسانی که در خدمت اولیای دولت راه دارند» و رشوه و تعارف را ذکر می‌کند (فراهانی، همان: ۴۳۵). تبعیض و بی‌عدالتی در پرداخت جیره و موجب به شکل آشکار بود. در برابر کسانی که حقوق یک ماهه آنان «کفاف نان یک روزه» نبود (سینکی، همان: ۶۳)، کسانی چون میرزا آقاخان نوری بودند که سالانه چهل و دو هزار تومان عاید بودند و آن گونه که شیل مقایسه‌ای انجام داده بود از رئیس‌الوزرای انگلیس که در همان زمان سالی پنج هزار لیره حقوق دریافت می‌نمود، بسیار بیشتر بود. او همچنین حقوق حکام ایالات ایران را معادل موجب فرمانروای هندوستان ثبت کرده است (آدمیت، ۱۳۸۹: ۲۶۹). این‌ها همه نشان می‌دهد دیوانسالاری که در خدمت منافع نخبگان حاکم بود درآمدها و ثروت‌های جامعه را می‌بلعید.

"بهبهانی" آنجا که از مجلس قانون و وظایف این مجلس می‌نویسد؛ معتقد است کارکنان این مجلس از پیشخدمت و قهوه‌چی گرفته تا به بالا همه باید توسط دولت تأمین و رفع نیاز شوند تا «دایم متوجه خدمات این مجلس باشند» (همان: ۲۷۳). در غیر این صورت رشوه خواری دیوانسالاری و جامعه را منحط می‌کند. آسیبی که نه تنها ریشه و شیوه دستگاه اداری شده بود بلکه حتی در بسیاری از موارد شکل قانونی، عرفی و شرعی به خود گرفته بود تا جایی که به عنوان یکی از منابع مهم و تأثیر گذار مالی و

مداخل عمومی ممالک محروسه شمرده می شد. خان خانان می نویسد: «در سد باب رشوه خواری، باید حکم همایون صادر شود بر اینکه عموم تقدیمی و رسوم موقوف باشد ... در سد باب طمع، مواجب و مقرری نوکر موافق دستورالعمل کلیه معین و مقرر شود. هر کس بداند در مقرری دولت عاید آن چه اندازه خواهد بود. اگر قناعت ندارد کسب پیش گیرد» (همان: ۵۱۰-۵۰۹). اما کار ریشه‌ای تر از این حرف‌ها بود که با صدور چنین احکامی اصلاح شود، شاه خود در رأس رشوه خواران بود؛ چگونه به این عادت قدیمی پایان می داد و نخستین متضرر می شد. واژه‌هایی چون؛ رشوه، پیشکش، تعارف، تقدیمی، رسوم، حق‌العمل و ... به کرات در رساله‌ها و متون این دوره آمده است، که نشان از کهنه بودن نظام اقتصادی و عدم مدیریت صحیح منابع مالی داشت، بنابراین توسعه دیوانسالاری نوسازی نظام اقتصادی را نیز می طلبید که در رسائل به این مهم نیز توجه شده است.

رسیدگی و نظارت:

یکی دیگر از آسیب های دیوانسالاری عدم وجود سیستم کنترل، رسیدگی و نظارت بود. در دنیای مدرن آنها که نگران درجه دخالت مأموران اداری در ایجاد خط مشی و بصیرت آنها می باشند انواع مختلف مکانیسم های کنترل رسمی مورد حمایت قرار می گیرد (البرو، ۱۳۵۳: ۱۰۶). نبود سیستم کنترل حتی به مأموران رده پایین جسارت تعرض به حقوق مردم را می داد، چنانچه نویسنده رساله «شرح عیوب و علاج نواقص مملکت» خاطر نشان می سازد: «یک مشت میرزای بدگهر از خدا بی خبر، خائن دولت و ملت» ثروتهای مملکت را «مثل مورخانه» می خوردند (زرگری نژاد، همان، ۱۴۱). «خان خانان» می نویسد: «یکی از علل بزرگ حکومت ایران، عدم رسیدگی است. صاحب ادارات بالفرض سلمان فارسی [هم باشد]، تکلیف دولت مقتضی رسیدگی و تحقیق امور است که علاج واقعه قبل از وقوع باید کرد» (همان: ۵۳۳). در رساله «حقوق اداری» نیز به سیستم رسیدگی و نظارت توجه شده است، نویسنده رساله معتقد است؛ که همه اصلاحات نه به نتیجه می رسند و نه دوام خواهند داشت مگر با: «مرتب ساختن ادارات دولتی. و ادارات حالیه را نمی توان مرتب ساخت مگر بواسطه تخفیف کلی در اخراجات، عدد اجزاء و بواسطه ترتیب و رسیدگی فوق العاده و دائمی در همه ادارات» (حقوق اداری، همان: ۴۹۲). او برای مرتب ساختن ادارات از تعدیل نیرو و کم کردن هزینه ها نیز سخن می گوید. طبق برآوردهای مربوط به سالهای ۱۲۴۶ ش/ ۱۸۶۷م، ۱۲۴۷ ش/ ۱۸۶۸ و ۱۲۶۴ ش/ ۱۸۸۵، کمتر از ۶۰ درصد درآمدها به ارتش و دستگاه دیوانی اختصاص داشت و بقیه صرف دیگر هزینه ها می شد. چگونگی توزیع درآمد میان بخش های مختلف، اهمیت نسبی

ارتش و دیوان را به عنوان ارگان‌های دولت نشان می‌دهد. این در حالی بود که مبلغ ناچیزی صرف خدمات عمومی می‌شد (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۸۷). بنابراین رسیدگی و کنترل دیوانسالاری که در کنار ارتش بیشترین درآمد را می‌بلعید و کمترین کارائی را داشت، امری ضروری بود؛ که نواندیشان اداری ایران بر لزوم آن تاکید می‌کردند.

آموزش کادر اداری:

از آنجا که کادر اداری در قلب دستگاه دولتی مدرن قرار دارد. در رسائل؛ مدیریت و تربیت منابع انسانی مورد توجه می‌باشد تا نظام پوسیده دیوانسالاری را با تجویز نیروی تربیت شده و آموزش دیده قوت بخشند، این آماده سازی می‌بایست از روی «علم و قواعد علمی» صورت می‌گرفت. (اسد بن محمد کاظم، همان: ۹۹) «ساوجی» نیز می‌گوید: برای ادارات مختلف باید جمعی تربیت شده و آماده داشته باشیم تا در وقت لزوم آنها را بکار گیریم (همان: ۸۲).

نویسنده رساله «شرح عیوب و علاج نواقص مملکت» می‌گوید: از اطراف مملکت «نوکرهای تربیت شده دولت و اشخاص خردمند و خداوندان غیرتمند فراهم آرند» (همان: ۱۲۶). لزوم این کار به خصوص از آنجا بیشتر مشخص میشود که «علی بخش قاجار» گزارش می‌دهد: «در مملکت اروپا از صد نفر یک نفر بی سواد است و در ایران از صد نفر یک نفر باسواد و همین فرق را در ترقی و آبادی دارند» (همان: ۴۷۵). عدم توجه به تربیت نیروی انسانی را خصوصاً می‌توان از اختصاص دادن بودجه اندک به «مدارس» دریافت. این بودجه در سال ۱۲۶۳-۴ ش / ۱۸۸۴-۵ م برابر شش درصد کل درآمد ثبت شده است (کاتوزیان، همان: ۸۸). «خان خانان» نیز «اول شرط نوکری» را علم دانسته و بر تربیت کارکنان دیوانسالاری تاکید می‌کند (همان: ۵۳۹-۵۹۲). دمیدن اندیشه جدید مسئولیت پذیر در کارکنان چه بسا می‌توانست نه تنها دیوانسالاری را دگرگون بلکه بر دیگر ساختارهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی مفید واقع شود.

تکریم ارباب رجوع:

یکی دیگر از اهداف دیوانسالاری باید ایجاد ارتباط بین حکومتگران و جامعه باشد و ارباب رجوع مورد تکریم قرار گیرد. آیا در دوره قاجار چنین هدفی برای دیوانسالاری تعریف شده بود؟ آیا مردم دیده می‌شدند؟ در عهد قاجار (به خصوص قبل از انقلاب مشروطه) هنوز اندیشه سستی شبان - رمگی حکمفرما بود و به رعیت تاکید می‌کردند که گوش از حلقه بندگی بدر نکنند. حرفی از مردم به میان نبود و این به آگاه نبودن مردم و دولت از حقوق خود باز می‌گشت. در رسائل تلاش می‌شود که شأن این هر دو طبق

آنچه در دنیای نواست - باز گفته شود تا مردم حداقل آشنایی از حقوق فطری و طبیعی خود پیدا کرده و سر از اطاعت زور و تزویر بیرون کنند؛ این امر به خصوص از آنجا دارای اهمیت است که؛ «دولت همیشه در حق ملت» در اندیشه ظلم و ستم است و هرگز به درد ملت رسیدگی نمی کند؛ «... بغیر از ظلم و ناحسابی و بی نظمی و خرابی و چاییدن اموال و تضییع عیال و اطفال و پامال شدن و از میان رفتن شأن و عزت و آبرو در هر اداره از ادارات دولتی و...» بنابراین تا زمانیکه این رسوم جاهلیت متداول است نباید امید ترقی داشت (اسد بن محمد کاظم، همان: ۸۱-۸۰).

وقت شناسی و مشخص کردن روزهای تعطیل:

از امور دیگر که کارکنان باید بدان اهمیت دهند وقت شناسی است. در رسائل به ذکر مواردی در این خصوص بر می خوریم. کارکنان باید کارها را براساس اولویت بندی و به موقع انجام دهند تا ضرورت انجام امور فوت نشود و باعث ضرر و زیان نشود؛ «کار امروز بفردا نباید افکند و کار فردا امروز نباید نمود... هر امری از امورات باید در وقت معینی صورت گیرد» (همان: ۱۰۹).

ادارات باید روزهای تعطیل خود را کاهش دهند و «در ایام هفته فقط روز جمعه تعطیل» باشند (شرح عیوب و علاج نواقص مملکتی، همان: ۱۳۸). تا امورات مردم معطل نماند خصوصاً زمانی که؛ «اعلیحضرت همایون مدت چهارماه به بیلاق تشریف می برند» و چه بسا زمانهای طولانی تر به مسافرت می رفتند، در پایتخت تمام ادارات تعطیل می شد؛ «تمام ادارات دولتی و لشکری و کشوری خزانه، حتی اداره وزارتخانه خارجه که هیچ ربطی به شکار پادشاه ندارد» (همان: ۱۳۹). نویسندگان رسائل گاهاً از روی صداقت یا غیر آن، آنجا که می گفتند تعطیلی از روز جمعه بیشتر نباشد؛ تعطیلی بیشتر را با تعطیلی ((شرع انور)) ارتباط می دادند تا پشتوانه مذهبی برای اندیشه های خود دست و پا کنند (قزوینی، همان: ۱۱۵).

جدایی محل کار از محل سکونت:

کارکنان، کارهای اداری را در خانه خود انجام می دادند و برای انجام امورات مکانی اختصاص نداده بودند، بنابراین دیوانسالاری فاقد اداره های مخصوص به خود بود. ادارات دولت منحصر به باغ عمارتی خودشان بود از این رو پیشنهاد می شد؛ «(ادارات دولتی در ارگ پادشاهی معین شود)». تا هر وزارتخانه و اجزایش؛ «(اداره مخصوص داشته باشد که همه روزه ازصبح با کمال استقلال به اداره خودش آمده، اداره دولتی را جاری نماید وقتی که هر روز صاحب اداره شد، تکالیف خود فهمید، هیچ وقت به تملق و چاپلوسی صدراعظم محتاج نمی شود که سر رشته کار دولت را از دست داده، حاشیه نشین مجلس صدارت

بشود. یا پادشاه دو ماه دیگر در شهر تشریف نداشته باشد، اراده پادشاهی مثل امواج دریا همیشه در تلاطم باشد، یک روز یکی از ادارات تعطیل بنماید» (همان: ۱۳۹). نویسنده رساله شرح عیوب وجود ادارات مخصوص را لازمه پیشرفت دیوانسالاری می‌داند. "خان خانان" به ثبات کارکنان در هر وزارتخانه توجه دارد؛ «چنانکه در تبدیل وزیر به هیچ وجه تبدیل در اجزاء و غیره حاصل نشود. امور راجع به وزارتخانه باید در عمارت مخصوص آن بگذرد» (همان: ۵۱۵). با همه این نوشته‌ها باز اکثر وزرای کابینه، تا اواخر قرن نوزدهم، بدون وزارتخانه، دفتر و حتی کارمندان دائمی باقی ماندند (آبراهامیان، ۱۳۸۰: ۴۹).

سلسله مراتب اختیار مشخص و غیر شخصی بودن روابط بین اشخاص:

رعایت سلسله مراتب و اختیارات مشخص شده هر مقام اداری باعث تنظیم و تنسيق حیات دیوانسالاری، کارائی و شأن این دستگاه در اذهان داخله و خارجه است. هر چند در نظام دیوانسالاری عهد قاجار رابطه بالادست و زیردست از همان الگوی رابطه بین مقام اداری و شاه تبعیت می‌کرد یعنی تفویض اختیار و قدرت براساس یک اصل قانونی و با توجه به وظایف اداری نبوده و صرفاً بر پایه ملاحظات شخصی قرار داشت. در چنین نظام اداری کارکنان به عنوان نوکران شاه عمل می‌کردند و وظایف و مسئولیت‌ها و اقتدار آنها بر طبق تمایل اربابشان تغییر می‌کرد. میزان اطاعت مقامات پایین‌تر از مقامات بالاتر بستگی به شخص مقام اداری داشت نه شغل و مقام او که حالت بندگی و نوکری را برای نظام دیوانسالاری حاکم نموده بود. اقتدار اساساً شخصی بود تا بر پایه معیارهای قانونی و رسمی مربوط به تعیین حدود و وظایف و اختیارات در ساختار دیوانسالاری عقلانی که براساس روابط غیرشخصی قرار داشت.

"بهبهانی" آنجا که از رأی دادن در مجلس تنظیمات فرانسه و مرتبه وزارت سخن می‌گوید، این نکته را مطرح می‌کند، که دیوانی یک فرد نیست بلکه آنها باید در ارتباط با وظایف غیرشخصی در ادارات تابع قانون و مقامات بالاتر باشند. در فرانسه اشخاص برای رأی دادن در مجلس تنظیمات و مرتبه وزارت باید ابتدا تا سن ۱۸ تا ۲۰ سال تحصیل و کسب مهارت کنند و سپس شخص وارد مجلس قانون یا شوری می‌شود و تا هفت سال اجازه رأی دادن ندارد: «پس از هفت سال که به سن بیست و پنج ساله برسد، می‌تواند مداخله کرده رأی خود را در مسائل بیان کند؛ تا به سن سی ساله، داخل شغل وزارت نمی‌شود و کمتر از چهل سال به صدارت و ریاست در مجلس اول نمی‌رسد» (بهبهانی، همان: ۳۱۴).

تاکید بر یک شغلی بودن:

چند شغلی بودن آسیب جدی بود که سازمان اداری عهد قاجار را فلج می ساخت. کارکنان در یک شغل خود در مانده بودند، چه رسد به شغل های گوناگونی که به نام آنان فرمان رفته بود. از ویژگی های دیگری که در رسائل به آن اشاره شده است لزوم و تاکید برداشتن فقط یک شغل است که اندیشه ای نو را مطرح می ساخت؛ که شغل اداری باید تنها شغل و یا حداقل شغل عمده شخص دیوانی باشد. خان خانان می نویسد: «باید هیچ کس را بیش از یک کار نفرمایند که انسان هر چند ذکی و فهیم باشد در زمان واحد یک خیال بیشتر نتواند کرد و چون دو کار داشته باشد به هریک پردازد، تدبیر دیگری مهمل ماند. و ادارات دولت کارهای مهم است» (زرگری نژاد، همان، ۵۹۳). در این رساله حرف از مسئولیت پذیری نیز به میان آمده است و وزراء باید در کارهای سپرده شده به آنان احساس مسئولیت کنند (همان، ۵۱۵).

تعیین مدت خدمت و زمان بازنشستگی:

از نکات دیگری که بدان توجه شده است اینکه ایام خدمت افراد باید مشخص باشد؛ از چه سالی وارد خدمت اداری شوند و در چه سنی بازنشسته شوند، چیزی که در عهد قاجار مورد توجه نبود. بسیاری از مناصب موروثی بود، بنابراین پیش می آید که بچه ها هم در رأس امورات دولتی قرار می گرفتند تا سنت نیاکان را پاس بدارند. «بهبهانی» معتقد است ایام خدمت کارکنان باید تعیین شود (همان: ۲۴۳).

جدایی منابع مالی اداری از منابع مالی شخصی:

نواندیشان در تلاش بودند تا به دیوانسالاران این نکته را بفهمانند که هیچ گونه حق مالکیتی نسبت به اداره خود و هیچ گونه ادعای شخصی نسبت به منابع مرتبط با آن ندارند به عبارت دیگر جدایی منابع اداری و منابع شخصی را خواهان بودند. چون اکثر مقامات اداری مالک شغل خود و وسایل اداری شغل خود بودند و هیچ گونه جدایی بین منابع شخصی و عمومی در کار نبود. اصولاً شغل یا مقام اداری برحسب درآمد و عایدی آن در نظر گرفته می شد و به این ترتیب از آن بهره برداری می شد. سیستم به مزایه گذاشتن مشاغل جاری بود و فقط بعد از مشروطه لغو گردید. نواندیشان می کوشیدند تا دیوانسالاری را با جهان نو پیوند زنند بنابراین خاطر نشان می ساختند که روزگار فروش مشاغل و ارث و میراث پدری سپری شده و افراد باید پس از کسب مهارت استخدام شوند و پس از طی ایام خدمت رسمی بازنشسته شوند و از حقوق مستمری برخوردار شوند، افراد جدید جایگزین آنان شود، خلاصه لیاقت و شایستگی باید ایران را با جهان نو پیوند می داد (فراهانی، همان: ۴۲۰؛ رساله در حقوق اداری ایران؛ همان: ۴۸۶).

نظام پاداش و تنبیه:

از آسیب‌های دیگری که در نظام دیوانی ایران وجود داشت عدم وجود سیستم پاداش و تنبیه بود که بهبهانی بدان اشاراتی دارد؛ تساوی خادم و خائن و کافی و جاهل در ارجاع خدمات دیوانی و انعام و احسان به آنها و عدم تعیین اکرام و احسان خادم و تنبیه و مجازات مقصر و خائن که در نظام دیوانسالاری ریشه دوانیده بود (بهبهانی، همان: ۲۴۳). او می‌نویسد که در صورت ادامه چنین وضعیتی: «دولت و ملت منظم نخواهد شد و حالت بربری و وحشیگری خواهد داشت» (همان: ۳۰۸). او در باب ثانی اثر خود که متضمن هفت مطلب می‌باشد به مواردی که باعث ترقی دولت و ملت می‌باشد می‌پردازد و از «لزوم و وجوب تعیین جزا و تنبیه مقصر به فراخور تقصیر خلاف و خطاء قبل از صدور آن» و در «لزوم و وجوب تعیین تنبیه در ازای خلاف و خطاء قبل از صدور آن» می‌نویسد و معتقد است که هیچ سستی و اهمالی در اجرای تنبیه بعد از اینکه تقصیر اثبات شد نباید صورت گیرد (همان: ۸-۷-۳۰۶). نویسنده «نمونه میمونه» نیز در یکی از نصایح خود می‌گوید: اهل هر مملکت باید «جزاء و سزاء هر عملی از اعمال را چه خوب و چه بد و حد و اندازه سیاست هر خلافتی را بدانند تا آن خلاف را ننمایند یا اگر نمودند در وقت سیاست برایشان ظلمی وارد نیاید و سیاست باید پس از تحقیق دقیق بلیغ باشد و قبل از آن ظلم محض است» (همان: ۱۲). از این رو در نظام استبدادی که میزان دوری و نزدیکی به خداوندان زر و زور عدالت را تعریف می‌کرد و عدالت ابزاری جزء توجیه قدرت حاکمه نبود؛ بست نشینی امری رایج بود و حتی اصطبل شاهی یکی از پناهگاههای بی پناهان بود. حرف از ایجاد سیستمی منظم که در آن افراد شایسته پاداش گیرند و افراد خائن مجازات شوند، اندیشه نوینی را در نظم دیوانسالاری مطرح می‌نمود.

توجه به بایگانی و حفظ مستندات:

از ویژگی‌های دیگر دیوانسالاری مدرن که در رسائل بدان اشاره شده است بکارگیری روشی است که به نظام دیوانسالاری کمک می‌کند تا بتواند در روابط با ادارات داخله یا خارجه از آن بهره‌برداری کند این روش وجود و سوابق کاری هر ارگان اداری می‌باشد، چه بسا عدم توجه به این مستندات به خصوص زمانیکه مربوط به روابط خارجی بود می‌توانست مخاطراتی بدنبال داشته باشد. بنابراین در مواجهه با دنیای جدید بر لزوم ثبت و ضبط و بایگانی اسناد توجه نمودند (خان‌خانان، همان: ۵۱۱ و ۵۱۵).

نتیجه گیری

اندیشه گران ایرانی در عهد ناصری دیگر از مرحله تحریر گذر کرده و به مرحله تأمل قدم گذاشته بودند، بنابراین برخی از آنان متأثر از بوروکراسی مدرن غرب تلاش نمودند تا با طرح اندیشه های نو نظام دیوانسالاری پوسیده را که هنوز به بقایای «استخوانهای اجدادی» خود می بالید، نو و کار آمد سازند و به آن روحی مقتضی زمان بدمند تا شاید دیوانسالاری در این پیوند جدید بتواند از وظیفه سستی خود عدول کرده و تضاد دولت و ملت را در این نظم نوین کاهش و آنها را به هم نزدیک سازد. هر چند در مقام نظر کوشش هایی صورت گرفت اما بی گمان در ایران عهد قاجار پیش نیازهای لازم و کافی برای ایجاد دیوانسالاری مدرن با هنجارهای عقلانی - قانونی وجود نداشت.

نویسندگان رسائل متأثر از دنیای جدید به برخی از مهمترین جنبه های بوروکراسی مدرن توجه نمودند؛ ۱- تخصص، کاردانی و شایسته سالاری ۲- تقسیم کار ۳- سیستم قوانین و مقررات ۴- سلسله مراتب اختیار دقیق و غیرشخصی بودن روابط بین اشخاص ۵- توجه به بایگانی و حفظ مستندات برای نظم در ایجاد رویه های کاری ۶- سیستم پرداخت حقوق و پاداش ۷- جدایی محل کار و سکونت ۸- جدایی منابع اداری و منابع شخصی ۹- نظم و انضباط و تاکید بر مسئولیت پذیری کارکنان ۱۰- تکریم ارباب رجوع ۱۱- کنترل، رسیدگی و نظارت ۱۲- وقت شناسی و قرار دادن روز تعطیل مشخص در ایام هفته ۱۳- تعیین مدت خدمت و زمان بازنشستگی ۱۴- تاکید بر یک شغلی بودن ۱۵- آموزش و تربیت کادر اداری

در این پژوهش تلاش گردید تا جنبه هایی از اندیشه نوسازی اداری که مورد توجه نویسندگان رسائل قرار گرفته بود، ردیابی شود؛ به نظر می رسد توجه به قانون، شایسته سالاری، تقسیم کار و نظام پرداخت حقوق در میان جنبه های نوسازی اداری نسبت به دیگر جنبه ها از اهمیت بیشتری برخوردارند و اکثر نویسندگان به آنها توجه نمودند.

فهرست منابع

- آبراهامیان، یرواند (۱۳۷۷)، ایران بین دو انقلاب، ترجمه احمد گل محمدی و محمد ابراهیم فتاحی ولیلایی، تهران، نشر نی.
- آدمیت، فریدون (۱۳۸۹)، امیرکبیر و ایران، تهران، خوارزمی.
- آدمیت، فریدون و ناطق، هما (۱۳۵۶)، افکار اجتماعی، سیاسی و اقتصادی در آثار منتشر نشده دوران قاجار، تهران، آگاه.
- البرو، مارتین (۱۳۵۳)، بوروکراسی در هفت مفهوم، ترجمه ابوالفضل صادق پور و حبیب الله بهزادی، تهران، دانشگاه تهران.
- اسدبن محمد کاظم (دوره قاجار)، نمونه میمونه، نسخه خطی، نمره ۲۹۵۷؛ شناسه کد کتاب در کتابخانه ملی ۱۷۲۳۵۲۷
- بشیریه، حسین (۱۳۸۰)، موانع توسعه سیاسی در ایران، تهران، انتشارات گام نو.
- ر رسائل سیاسی عصر قاجار (۱۳۸۰)، تصحیح و تحشیه غلامحسین زرگری نژاد، تهران، کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران.
- سینکی، حاج میرزا محمد خان مجدالملک (۱۳۵۸)، کشف الغرایب مشهور به (رساله مجدیه)، مقابله-اکمال و تصحیح متن- تحریر حواشی و توضیحات؛ فضل الله گرگانی، تهران، اقبال.
- طباطبایی، جواد (۱۳۹۲)، تا ملی درباره ایران (مکتب تبریز و مبنای تجدد خواهی)، تهران، مینوی خرد
- قزوینی، محمد شفیع (۱۳۷۰)، قانون قزوینی، بکوشش؛ ایرج افشار، تهران، طایه
- همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۹۰)، اقتصاد سیاسی ایرانی (از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی)، ترجمه محمدرضا نقیسی و کامبیز عزیزی، تهران، مرکز پژوهش‌های علوم انسانی و مطالعات فرهنگی