



2

Vol. 10
Summer 2025

Research Paper

Received:
31 May 2024
Revised:
24 June 2024
Accepted:
11 August 2024
Published:
20 November 2024
P.P: 35-55

ISSN: 2783-1914
E-ISSN: 2783-1450



State Studies of Contemporary Iran

The contemporary implications of Bureaucracy in the political treatise of Khwaja Nizam al-Mulk Tusi (A guide to the essentials of bureaucratic order in contemporary Iran)

Sadegh Panahinasab¹ | Behnam Saberi^{*2} | Mohsen Jbabarnejad³

Abstract

The present study was written with the aim of examining the contemporary implications of Bureaucracy in the Siasatnameh of Khwaja Nizam al-Mulk Tusi. It seeks to answer the question: What approach did the Siastasnama of Khawaj Nizam al-Mulk have towards policy-making and governance? Corresponding to the question posed, research findings were extracted descriptively and exploratoryally through text analysis method based on the book Siasat Nameh Khajeh. The research findings indicate that the approach governing the policy-making system in the policy document is a bureaucratic and institution-oriented approach, which was examined and analyzed in eight dimensions. Including: monarchy and social awareness, supervision and the bureaucratic system, the bureaucratic system and organizational communication networks, the prevention system and the priority of advice over punishment, the bureaucratic system and effectiveness and the prevention of tyranny and the triple prescription of "patience, consultation, faith". In fact, Khajeh emphasizes the supervision and control of power. By adopting the bureaucratic wisdom of Khajeh, it can be said that Khajeh's bureaucratic wisdom, because it relies on the native Iranian-Islamic tradition, was able to guide the management of bureaucracy. However, contemporary Iran, due to the bureaucracy arising from the culture of modernity, does not have the ability to lead the bureaucratic system because it does not have a serious basis on the foundations of the native Iranian-Islamic tradition and culture.

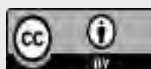
Keywords: Policy, policy-making, Khwaja Nizam al-Mulk, Khrad Divani, Contemporary Iran, Modern Bureaucracy.

1. Assistant Professor of Sociology, Faculty of Humanities, Yasouj University, Yasouj, Iran.
s.panahi@yu.ac.ir
2. Master of Political Science, Faculty of Humanities, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.
3. . PhD Political Science, Yasuj, Yasuj, Iran.

Cite this Paper: Jalilian, B & Soltani, A.R & Tohidfam,M (2025). The Analysis Ideological Underpinnings of Ahmadinejad Government's Policy Approach to Subsidy Reform. *State Studies of Contemporary Iran*, 2(10), 35–55.

Publisher: Imam Hussein University

Authors



This article is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) (CC BY 4.0) .



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۱/۲۴

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۰۱/۲۴

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۲/۱۹

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۴/۰۱

صص: ۱۷۹-۱۰۷

شابا چاپی: ۲۷۸۳-۱۹۱۴

الکترونیکی: ۲۷۸۳-۱۴۵۰



دلالت های امروزی دیوان سالاری در سیاست نامه خواجه نظام الملک طوسی (راهنمایی برای بایسته های نظم دیوان سالاری در ایران معاصر)

صادق پناهی نسب^۱ | بهنام صابری زاده^{۲*} | امحسن جبارنژاد^۳

چکیده

پژوهش حاضر با هدف بررسی دلالت های امروزی دیوان سالاری در سیاست نامه خواجه نظام الملک طوسی نگاشته شد. و در پی پاسخگویی به این سوالات است که سیاست نامه خواجه نظام الملک نسبت به سیاستگذاری و حکمرانی مدرن چه رویکردی داشته است؟ ضمن مقایسه سیاست نامه خواجه نظام الملک و دیوان سالاری مدرن چگونه می توان از آن برای نظم دیوان سالاری در ایران معاصر بهره جست؟ پژوهش حاضر با روش مقایسه ای توصیفی در پی پاسخگویی به سوالات مطرح شده بود. یافته های پژوهش نشان دهنده آن است که رویکرد حاکم بر نظام سیاستگذاری در سیاست نامه، رویکردی دیوانی و نهادمحور است، که در هشت بُعد مورد بررسی و تحلیل قرار گرفت. که شامل: سلطنت و آگاهی اجتماعی، نظارت و نظام دیوانی، نظام دیوانی و شبکه های ارتباطات سازمانی، نظام پیشگیری و تقدم اندرز بر مجازات، نظام دیوانی و اثربخشی و دفع خودکامگی و تجویز سه گانه «صبر، مشورت، ایمان». در واقع خواجه بر نظارت و کنترل قدرت تاکید دارد. با اقتباس از خرد دیوانی خواجه می توان گفت که خرد دیوانی خواجه چون با اتکای بر سنت بومی ایرانی اسلامی است توانست راهبر مدیریت دیوان سالاری باشد. اما ایران معاصر به واسطه دیوان سالاری برآمده از فرهنگ تجدد به دلیل آن که ابتدای جدی بر بنیادهای سنت و فرهنگ بومی ایرانی - اسلامی ندارد توانایی راهبری نظام دیوان سالاری را ندارد.

کلیدواژه ها: سیاست نامه، سیاستگذاری، خواجه نظام الملک، خرد دیوانی، ایران معاصر، دیوان سالاری مدرن.

۱. نویسنده مسئول: استادیار جامعه شناسی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه یاسوج، یاسوج، ایران. s.panahi@yu.ac.ir

۲. کارشناسی ارشد علوم سیاسی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

۳. دکتری علوم سیاسی، دانشکده علوم انسانی، یاسوج، یاسوج، ایران.

استناد: پناهی نسب، صادق و صابری زاده، بهنام و جبارنژاد، امحسن (۱۴۰۴). دلالت های امروزی دیوان سالاری در سیاست نامه خواجه نظام الملک طوسی (راهنمایی برای بایسته های نظم دیوان سالاری در ایران معاصر)، **دولت پژوهی ایران معاصر**، ۱۰۲، ۱۲۸-۱۰۷.

ناشر: دانشگاه جامع امام حسین (ع) نویسنده گان

این مقاله تحت لیسانس آفرینندگی مردمی (Creative Commons License- CC BY) در دسترس شما قرار گرفته است.



مقدمه و بیان مسئله

اندرزنامه‌ها صورت اولیه کتاب‌های اخلاقی و از اولین انواع اندیشه ورزی در سیاست‌اند (منوچهری، ج ۲، ۱۳۹۵: ۱۴۳ و دو فوشه کور، ۱۳۷۷: ۱۷). نخستین واحد تشکیل دهنده اندرزنامه، اندرز (پند، نصیحت) است و در بیان خود حاوی، تجربه است یعنی آنچه گروهی مشخص (مثلاً کاتبان و یا دبیران) از واقعه‌ای کلی ادراک کرده‌اند. اما توضیح دلیل وجود آن بدون توجه به قصد و غرض پدیدآورنده آن بی‌معناست، بنابراین از این دیدگاه اندرزنامه نگاهی رو به گذشته داشته و به سبب درون‌مایه آموزشی خود نگاهی رو به آینده دارند (دو فوشه کور؛ ۱۷) در این درون‌مایه فرض بر این است که اوضاع و احوال تکرار می‌شوند و لذا آماده کردن پاسخی برای مقابله با آن‌ها امکان‌پذیر است. هدف از تألیف این گونه آثار (اندرزنامه‌های سیاسی) آموختن چگونگی رفتار مناسب به صاحبان قدرت یا تمامی کسانی است که در تولید و اعمال قدرت نقش دارند در باب نام‌گذاری این آثار، اجماع نظری وجود ندارد گاه از آن‌ها به‌عنوان اندرزنامه‌های سیاسی تعبیر می‌شود و گاه بانام سیاست‌نامه نویسی و نصیحت‌الملوک نویسی اما به نظر می‌رسد اندرزنامه نویسی با کمی تسامح برای نامیدن این گروه از آثار مناسب‌تر باشد، چراکه هم وافی به مقصود است و هم از شمولیت و کلیت برخوردار است (قادری و رستم‌وندی، ۱۳۸۵: ۱۱۶-۱۱۷). در سنت نصیحت‌نامه نویسی، از تعلیم و تربیت همچون وسیله‌ای در زندگی سیاسی و فن حکومت‌داری استفاده می‌شود. به تعبیری باید سبب پیدایش سیاست‌نامه‌ها را نیاز حکمرانان به یادگیری اصول و قواعد کشورداری دانست. در سنت اندرزنامه‌های ایرانی، دانش این اصول نزد دیوانیان به‌ویژه وزیران خردمند ایرانی بوده است؛ و آنان بدون گفتن هرگونه سخنی از مشروعیت یا عدم مشروعیت سلطان، فرمان‌روایان را به رعایت قواعد مملکت‌داری رهنمون می‌کردند؛ و در این‌گونه آثار قدرت مسلط نه ضرورتاً ستایش می‌شود و نه قیام علیه وضع موجود توصیه می‌گردد، بلکه حاکم صاحب اقتدار را به نیک‌کرداری و نیک‌فرمانی ترغیب می‌کنند و به‌طور کاملاً واقع‌بینانه حاکم را اگر نه بیشتر از همگان اما نیازمند تعلیم و تربیت، راهنمایی و ... جهت‌کردار درست می‌دانستند (منوچهری، ۱۳۹۵: ۲؛ ج ۲: ۱۴۳-۱۴۴). آنچه اندرزنامه‌های سیاسی را از نمونه‌های صرف مذهبی یا اخلاقی خود جدا می‌کند، همان پیوند سیاسی یا به تعبیری که آمد توجه به تغیر

رفتار سیاسی یا دست کم تأثیرگذاری بر آن است، از این رو می‌توان اندرزنامه‌های سیاسی را از نمونه صرف تاریخی آن تمیز داد چراکه هدف از نگارش کتاب‌های تاریخی گردآوری اطلاعات تاریخی است و اگر توصیه و اندرزی هم در آن به کارآمده باشد، جنبه اصلی و مرکزی ندارد ولی اندرزنامه‌ها به‌طور مشخص برای تغییر و تبدیل یا حفظ احیاناً مطلوب نگاشته می‌شوند (طباطبایی، ۱۳۹۲: ۱۱۷-۱۱۸). خواجه نظام الملک طوسی یکی از مهمترین و برجسته ترین شخصیت‌های ایرانی است. او با در دست گرفتن منصب وزارت در عهد سلجوقیان به مدت سی سال، توانست یکی از با شکوه ترین دورانهای وزارت را سپری کند که حتی نقش او بیشتر از شخص شاه بود. نظام الملک از یکسو دارای تربیتی مذهبی و پایبند معتقدات دینی بود و از سویی دیگر مرد عمل بود و جایگاهی بلندمرتبه در سیاست و تصمیم گیری داشت. مجموعه این عوامل سبب شد در اندیشه او ارتباطی تنگاتنگ میان ثبات حکومت و حفظ قدرت سیاسی برقرار شود. خواجه نظام، مجموعه تجربیات خود را در کتاب سیاست نامه گردآوری کرد تا همچنان حفظ قدرت سیاسی از سوی شاه بدون خلل استمرار داشته باشد. خواجه با نگارش کتاب خود به نوعی در تلاش برای پیوند اندیشه ایرانشهری و اسلامی نیز بود. از مهمترین مباحثی که در رهگذر این کتاب میتوان دریافت، بحث دولت سازی کارآمد یا به تعبیر امروزی حکمرانی خوب است که از بایسته های این نوع از نگاه خواجه به حکمرانی بتوان به عنوان تجویزی برای ایران معاصر بهره جست. در واقع خواجه یک سبک حکومتی و دولت داری دارد که هنوز هم نیاز جوامع را پاسخ می دهد و تجارب مملکت داری را بیان می کند. در این پژوهش بر آن هستیم تا ضمن مقایسه مولفه های سیاستگذاری در اندیشه خواجه با دیوان سالاری مدرن به این سوالات پاسخ دهیم که؛ سیاست نامه خواجه نظام الملک نسبت به سیاستگذاری و حکمرانی مدرن چه رویکردی داشته است؟ ضمن مقایسه سیاست نامه خواجه نظام الملک و دیوان سالاری مدرن چگونه می توان از آن برای نظم دیوان سالاری در ایران معاصر بهره جست؟

مبانی نظری پژوهش

زمان پیدایش مفهوم بوروکراسی به قرن ها قبل از ابداع کلمه بوروکراسی می رسد؛ زیرا حکومت های مقتدر در سرزمین های وسیع مانند چین باستان، هند و بین النهرین بدون استفاده از سازمان های بزرگ اداری امکان ظهور و بروز نمی یافتند و این حکومتها در مراحل رشد خود ناگزیر ساختار دیوانسالارانه به خود می گرفتند. هرچند واژه بوروکراسی برای نخستین بار در قرن هجدهم توسط اقتصاددان فرانسوی به نام "وینست دوگوزنی" مطرح شد. اما در اوایل قرن بیستم جامعه شناس آلمانی "ماکس وبر" موضوع و بحث دموکراسی را عنوان و تشریح کرد. بوروکراسی از دو کلمه "بورو" به معنای دفتر کارکنان سازمان های دولتی و کراسی به معنی حکومت کردن و اداره کردن است. وبر با توجه به شرایط اقتصادی - سیاسی و بی نظمی های اداری قرن بیستم و شروع جنگ جهانی اول به مطالعه سازمان های دولتی در اروپا پرداخت، و به معرفی چارچوبی جهت اداره صحیح و اثربخش سازمان ها اقدام نمود (رابینز، ۱۳۹۵: ۱۷۶). دیوان سالاری را می توان براساس سه تعریف دسته بندی کرد. الف) براساس نگاه علوم سیاسی: در علوم سیاسی دیوان سالاری عبارت است از حکومت به وسیله افراد اداری. در این نوع حکومت، سیستم اختیارات براساس قدرت قانونی است و بخش های مختلف دولت به وسیله کارکنان انتصابی و نه انتخابی اداره می شود؛ به گونه ای سلسله مراتبی سازمان می یابد و از این طریق در جامعه نظم ایجاد می شود. ب) براساس نگاه جامعه شناسان و اندیشمندان سازمان و مدیریت: در این مفهوم، دیوان سالار شدن عبارت است از عقلایی شدن فعالیت های جمعی. در این حالت، دیوان سالاری به قوانین غیر شخصی، تعریف دقیق وظایف، تقسیم مسئولیت ها و سلسله مراتب اختیارات در داخل سازمان اطلاق می شود. ج) برداشت عامیانه از دیوان سالاری: این ترکیب، مفهوم ناخوشایندی دارد و به قوانین خشک و بی روح اطلاق می شود (تنکابنی، ۱۳۸۸: ۶۳).

مولفه های دیوان سالاری مدرن

۱- روابط غیر شخصی- رسمی

در نگاه وبر دیوان سالاری یک سیستم اداره و پیشبرد امور جامعه براساس رابطه سلسله مراتبی است که در دولت های مختلف به اشکال متفاوتی وجود دارد؛ در دولت های سنتی یا پدر سالارانه مبنای انتخاب و گزینش کارکنان براساس وفاداری به شخص حاکم است. در دولت های مدرن دیوان سالاری مبتنی بر روابط غیر شخصی، فنی و تخصصی است. وی دیوان سالاری را محدود به شرایط زمانی و مکانی نمی کند، به نظر وی در هر زمانی اشکال مختلف سازمان های دیوان سالاری ظهور می کنند. وقتی گفته می شود سازمانی دیوان سالاری است به این معنی نیست که باید همه ویژگی های دیوان سالاری را به صورت کامل دارا باشد (قلی پور: ۸۲-۸۳). مدل ساختاری که وبر از آن به عنوان بوروکراسی یاد می کند به وسیله تقسیم کار، سلسله مراتب اختیار روشن، رویه های رسمی انتخاب، قوانین و مقررات مفصل و روابط غیر رسمی شناخته می شود (رابینز، ۱۳۹۵: ۱۹۲).

۲- اثربخشی

وبر بر این باور است که سازمان اداری کاملاً دیوان سالاری از دید صرفاً فنی، سازمانی است که توانایی رسیدن به بالاترین سطح کارایی را دارد و از نظر دقت، ثبات، رعایت انضباط و قابلیت اعتماد بر هر نوع دیگری از سازمان برتری دارد و در واقع دیوان سالاری قابلیت پیش بینی رفتار افراد و سازمان را افزایش می دهد و هم از حیث کارایی زیاد و هم از حیث قلمرو عملیات بر انواع دیگر سازمان برتری دارد و برای انجام هر گونه کار اداری قابل استفاده است (بکایی و همکاران، ۲۰۱۶). بنا به نظر وبر، مدیریت ادارات مدرن مبتنی بر قوانین و مقررات و اسناد مکتوب است. وبر معتقد است که اقتدار بوروکراتیک، برخاسته از وجود مقرراتی است که کارآمدی سازمان را اطمینان میبخشد و وظایف و حقوق منتسب به افراد را معین میکند (Weber, 1922: 123). به نظر وبر، عقلانیت برابر با کارایی است؛ بنابراین هر چه شکل سازمانی به الگوی آرمانی وی نزدیک تر باشد، کارا تر خواهد بود.

۳- نظام سلسله مراتبی

دیوان سالاری، یک نظام کنترل کننده و متضمن سازمانی مبتنی بر سلسله مراتب است که در آن ارشدها فعالیت های زیر دستان را به دقت زیر نظر دارند و به آن جهت می دهند. و بر استدلال می کند که در کارهای با دامنه وسیع، وجود برخی از افراد برای هماهنگ کردن و کنترل کارهای دیگران ضروری است. او معتقد است که ضرورت هماهنگ ساختن کارهای شمار زیادی از افراد، کنترل بر آنها را الزام آور می کند. برای اینکه این کنترل موثر باشد، باید مشروع تلقی شود؛ باید حداقلی از فرمانبرداری داوطلبانه از مقامات بالا وجود داشته باشد (تنکابنی، ۱۳۸۸: ۵۹).

۴- تقسیم کار

از نظر وبر، تقسیم کار با تقسیم واحدهای سازمانی به واحدهای تفکیک شده و تعیین نقش های سازمانی در ارتباط است. و میتواند طیفی از بیشترین تخصصی شده تا بیشترین ادغام شده داشته باشد. تقسیم کار عمدتاً به تفکیک افقی کار یا تخصص گرایی شغل اشاره میکند و در این حالت به هر کس نقشی واگذار میشود (فقیهی و همکاران، ۱۳۸۹: ۷). این میتواند طیفی از بیشترین تخصصی شده تا بیشترین ادغام شده داشته باشد. تقسیم کار عمدتاً به تفکیک افقی کار یا تخصص گرایی شغل اشاره میکند و در این حالت به هر کس نقشی واگذار میشود (فقیهی و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۱). در این سیستم وظایف بین مسئولان برحسب تخصص و مسئولیت تقسیم می شود.

۵- تخصص گرایی

در دیوان سالاری، تخصص دیوان سالار اهمیت بسزایی دارد و به همین دلیل میتواند اصل شایسته سالاری در حقوق اداری نوین را تأمین کند. در واقع، در دیوان سالاری توسعه یافته، جایگاه کارمند به ماهیت وظیفه اش مربوطه خواهد بود و گواه این ادعا نیز برگزاری آزمون های استخدامی و شرط گذراندن یک دوره آموزش مشخص است.

۶- قوانین ثابت

آنچه دیوانسالاری را تبدیل به یک کل منسجم می‌کند، قوانین ثابت و جامع حاکم بر اداره است (ویر، ۱۳۸۲: ۲۲۷). مدیریت اداره از قوانین عمومی تبعیت میکنند که کم و بیش ثابت و جامع هستند. تقلیل مدیریت اداری نوین در دیوان سالاری به مجموعه ای از قوانین، در ذات آن نهفته است. زیرا هر چند مقامات اداری میتوانند در اداره عمومی نوین با دستور، نظم برقرار کنند. اما علاوه بر اینکه این دستور از قانون برمی آید، این اختیار به دیوان سالار اجازه نمیدهد که آن امور را با فرمان هایی که برای هر مورد صادر میشود، تنظیم کند، بلکه باید آنها را به طور کلی قاعده مند سازد. به عبارت دیگر، عقلانیت، اختیار کارمند را در تصمیم گیری و قضاوت به صفر میرساند و او را ملزم میکند که از مجموعه خط مشی های مشخصی پیروی کند (ویژه و احمدی کمرپشتی، ۱۴۰۲: ۱۶۲).

۷- دیوان سالاری و شفافیت

ثبت مکتوب تمامی فعالیت ها و تصمیمات باعث افزایش شفافیت در دیوان سالاری می‌شود. این شفافیت به مدیران و ناظران کمک می‌کند تا بر روند کار نظارت داشته باشند و از سوءاستفاده های احتمالی جلوگیری کنند. مدیریت به سبک دیوان سالاری بستگی به نوع سازمان، اهداف آن و شرایط محیطی دارد. به طور کلی، دیوان سالاری به دلیل ساختار روشن و قوانین دقیق، برای سازمان های بزرگ و پیچیده مانند سازمان های دولتی، بیمارستان ها، نهادهای آموزشی و شرکت های چندملیتی کارآمد است. این سیستم می‌تواند نظم، ثبات و شفافیت را به ارمغان بیاورد و به ویژه در سازمان هایی که نیاز به کنترل دقیق و استانداردسازی فعالیت ها دارند، بسیار مفید است.

۸- مراقبت و نظارت

نظارت بر جریان کار و تطابق آنچه که اتفاق می‌افتد با مقررات کتبی و دستورات شفاهی. نظارت با توجه به موقعیت ویژه هر جامعه، چهره متفاوتی دارد. از یک سو می‌توان بازرسان و نظارت کنندگان را از میان کارکنان همان موسسه هایی که نظارت می‌شوند، بکار گرفت تا از الگوهای رفتاری ویژه آن موسسه هرچه بیشتر آگاهی یابند. از سوی دیگر می‌توان آنان را از میان

سیاستمدارانی که هیچ تجربه ای در خدمات کشوری ندارند، برگزید. با این همه اثربخشی نظارت ها تنها به ویژگی های موسسه نظارت کننده و پیشینه نظارت کنندگان بستگی ندارد، بلکه به اختیار فرمانروایان نیز وابسته است: بنابراین اگر رهبران رژیمی که می خواهد نظارت های بیرونی را برقرار کند، نظارتی اندک بر موسسه های اجرایی داشته باشند، شاید نتوانند به برتری های نظارت بیرونی دست یابند. که خود این موضوع مساله دولت اداری را به میان می آورد (وزیری، ۱۳۷۱: ۸۱).

- پیشینه پژوهش

امیدی و محمدی (۱۴۰۳) در پژوهشی تحت عنوان «واکاوی مفهوم دولت مداری در سنت سیاست نامه نویسی عصر میانه (بررسی تطبیقی سیرالملوک، کتاب النصیحه و سیاست نامه) به این نتیجه دست یافته اند که فرایندهای حاکم بر شکل گیری دولت در ایران نشان می دهد که دولت امری تاسیسی بوده و در ادامه متون سیاست نامه ها، بازتاب دهنده دولت مداری ایرانیان است تا در سیاست عملی به اقتضائات نظام های سیاسی جدید پاسخ داده شود.

یافته های پژوهش صارمی و جلالی (۱۴۰۱) تحت عنوان «تجلی شهر ایرانی-اسلامی در آراء سیاسی و اقدامات شهرسازی خواجه نظام الملک طوسی» نشان دهنده آن است که شهر ایرانی-اسلامی به زعم خواجه شهری آباد، امن، عادل، مقتدر و شهر علم است.

حمدوی و همکاران (۱۴۰۰) در پژوهشی تحت عنوان «بازتاب حکمرانی خوب در سیرالملوک خواجه نظام الملک طوسی» به این موضوع می پردازند که ویژگی های حکمرانی مناسب برای هر منطقه باید به صورت بومی تعریف شود تا مؤثر و کارآمد باشد. براساس یافته ها مدل حکمرانی خوب خواجه نظام الملک در قالب ابعاد سیاسی، نظامی، اداری، اجتماعی، فرهنگی، حقوقی و اقتصادی معرفی شد و سپس، الگوی شناسایی شده با روشی قیاسی با سایر مدل های حکمرانی خوب مقایسه و مورد بحث قرار گرفت.

در بعد جنبه نوآوری تحقیق باید اشاره کرد که تحقیقات مورد بررسی هر کدام تفسیری از سیاستنامه داشته اند و متناسب با هدف پژوهش ابعادی از جمله دولت، نهاد سیاسی، اندیشه ایرانی شهری، تاثیرات مدارس نظامیه و ... را مورد کنکاش قرار داده اند. اما پژوهش حاضر در پی آن

است تا ضمن توجه به موارد ذکر شده، سیاستگذاری دیوانی را از اندیشه و کتاب سیاستنامه خواجه استخراج و ضمن بررسی هر کدام از ابعاد این نوع از سیاستگذاری، آن ها فراتر از جامعه عصر حیات زیست خواجه و حکومت آن دوران در مقام مقایسه با دیوان سالاری مدرن مورد کنکاش قرار دهد.

روش‌شناسی پژوهش

روش تحقیق پژوهش حاضر از نوع مقایسه ای است. روش مقایسه ای نوعی مطالعه علمی است که به دنبال مقایسه دو یا چند گروه از افراد یا چیزها بر اساس ویژگی های خاص است. ما دو نوع روش مقایسه ای داریم: الف) روش علی مقایسه ای: در این روش، محقق به دنبال بررسی رابطه علی و معلولی بین متغیرها است. به عبارت دیگر، محقق می خواهد بداند که آیا یک متغیر (متغیر مستقل) باعث ایجاد تغییر در متغیر دیگر (متغیر وابسته) می شود یا خیر. ب) روش مقایسه ای توصیفی: در این روش، محقق به دنبال مقایسه دو یا چند گروه بر اساس یک یا چند متغیر است، بدون اینکه بخواهد رابطه علی و معلولی بین متغیرها را بررسی کند (سرمه و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۴۳). پژوهش حاضر براساس روش مقایسه ای توصیفی است. جایی که بدون توجه به رابطه علت و معلولی، به بررسی دیوان سالاری در نگاه مدرن و سیاست نامه خواجه نظام الملک می پردازد.

یافته‌های پژوهش

مؤلفه سیاست گذارانه در سیاست نامه در یک نگاه کلی، نظام دیوانی متبلور یافته در سیاست نامه دارای محورهای بنیادینی است که بر اساس مؤلفه های شریعت، وزارت و دانش برخاسته از میراث های تمدن کهن ایرانی است. اهم مؤلفه های گفته شده را می توان در محورهای زیر خلاصه کرد.

۳-۱) سلطنت و آگاهی اجتماعی

محور قرار دان سلطان در تمامی حکایت ها و عدالت ورزی ها نشان از شخصی بودن قدرت در نزد خواجه دارد. وی در ابتدای فصل سوم با عنوان «اندر مظالم نشستن پادشاه و سیرت نیکو ورزیدن» توجه پادشاه را به قدرت تبلیغات جلب می کند؛ و به صراحت پادشاه را نسبت به درازدستی ها و

اجحافاتى که نسبت به مردم روا میدارند، هشدار مى دهد. و با ذکر حکایات از نحوه تظلم خواهی سلاطین ایرانی و نشستن در جایگاهی بلند بدون حاجب و پرده دار، سلطان را نسبت به حاجبان و پرده داران هشدار مى دهد. که پیوسته باید نسبت به احوال آنان آگاهی داشته باشد، که فریفته و خریدار نشوند؛ و تأکید مى کند که پادشاه نباید گمان برد که بعد از انتخاب عمال و کارگزاران و حاجبان خود تکلیف از وی ساقط شده است. بلکه درست از آن زمان وی باید ناظر بر اعمال و کردار آنان باشد؛ و درباره میزان فساد در زمان خویش مى گوید: «راست به گماشتگان این زمانه ماند که از بهر دیناری حرام باک ندارند که ده حرام را حلال گردانند و ده حق را باطل کنند و هیچ عاقبت را ننگرند» (نظام الملک، ۱۳۸۹: ۲۸).

۳-۲) نظارت و نظام دیوانی

به مظالم نشستن و گوش فرا دادن به شکایات مردم ریشه در ایران باستان دارد و این گونه دادرسی بیشتر به حمایت مردم در برابر بی عدالتی مأموران دولت مربوط مى شد. خواجه به مظالم نشستن سلطان را خطرترین وظیفه او مى داند و مى گوید: سلطان ناگزیر است دو بار در هفته به دعاوى مردم گوش فرا دهد و حق ستمديدگان را از ستمگران بستاند. در عین حال که سلطان وظیفه اش را در مقام دادرس مردم به مقطعان و حکام ولایات احاله مى کند، دسترسی به درگاه برای دادخواهی از ظلم و جور کارکنان دولت برای عموم میسر بود (نظام الملک، ۱۳۸۹: ۱۹). اساس دیوانسالاری و نظام فکری خواجه نظام الملک را نظارت تشکیل مى دهد. خواجه در فصول سوم، چهارم، پنجم، ششم، هفتم پادشاه را نسبت به نظارت پیوسته بر احوالات عمال وزیران، مقطعان، قاضیان، خطیبان و محتسب آگاهی مى بخشد. چراکه این طیف افراد معتمدان پادشاه در جامعه هستند که خطای آنان در نزد مردم، چشم پادشاه را کور مى کند. «پس چون ملک بیدادگر باشد لشکر همه بیدادگر شوند و خدای را عزوجل فراموش کنند و کفران نعمت آرند... خشم خدای بر ایشان در رسد ... و به سبب شومی گناهان همه کشته شوند و ملک از خاندان تحول کند» (نظام الملک، ۱۳۸۹: ۵۸).

۳-۳) نظام دیوانی و شبکه های ارتباطات سازمانی

در نگاه خواجه یک نوع از شبکه ارتباطی وجود دارد که اساس این شبکه اطلاعاتی مرادداشت از طریق خواندن اذان بی وقت بود. در صورت وقوع خلافتی در شهر از طرف حاکم یا والی و دیگر

بزرگان شهر که قشر فرودست را یارای مقابله با آنان نیست، با خواندن اذان بی وقت و نا به هنگام رهبری را از وقوع حادثه مطلع کنند. با این وضعیت به نوعی حمایت از اقشار و توده مردم در برابر خواص و حاکمیت بود (نظام الملک، ۱۳۸۹: ۶۳-۷۸).

۳-۴) نظام پیشگیری و تقدم اندرز بر مجازات

خواجه به حاکم توصیه می کند که کارمندان را برای ارتکاب خطایی آشکارا سرزنش نکنند و در باب خطای مجازات خاطی توصیه بر نادیده گرفتن ماجرا و عدم سخت گیری نسبت به مجازات فرد خاطی دارد که در فصل ۳۳ توصیه می کند. کسانی را برکشند و بزرگ گردانند... اگر آشکارا با ایشان عتاب رود، آب ریختگی حاصل آید... بنابراین خواجه مجازات انفصال و اخراج را برای کارمند در صورتی مجاز می داند که دیگر کار از پند و اندرز گذشته باشد. «در همه وقت پادشاه را از احوال گماشتگان غافل نباید بود و پیوسته از روش و سیرت ایشان بر می باید رسید. چون ناراستی و خیانتی از ایشان پدیدار آید هیچ ابقا نباید کرد، او را معزول کنند و برانداز جرم او را مالش دهند» (نظام الملک، ۱۳۸۹: ۴۲). خواجه زیاده روی در اجرای حکم و مجازات مجرمین را تبلیغ نمی کند، بلکه در این تعریف خواجه از گماشتگان نظارت پیوسته بر نزدیکان پادشاه گوشزد می شود. که با تکیه بر اسم سلطنت مملکت را به تاراج می برند و کسی را یارای مقابله با آنان نیست جز سلطان.

۳-۵) نظام دیوانی و اثربخشی

خواجه برای اداره هر چه بهتر جامعه می کوشید از صادر شدن احکام کتبی و شفاهی از سوی سلطان جلوگیری کند. وی در صدد وضع قوانینی بود که فرمان های شفاهی سلطان همواره توسط یک نفر به دیوان یا خزانه ابلاغ شود و این شخص مأذون نباشد که وظیفه خود را به دیگری محول کند و اهل دیوان موظف باشند که هرگاه چنین حکم و امری بدیشان رسید درباره آن گزارشی تهیه کرده آن را به عرض سلطان برسانند و فرمان اجرا نشود. مگر بعد از آنکه آن گزارش را بر سلطان خوانده باشند و او در امر خود اصرار ورزیده باشد.

خواجه می گوید: «نامه از درگاه بسیار نویسند و هر چه بسیار گردد حرمتش برود. باید که تا مهمی نبود از مجلس عالی چیزی ننویسند و چون بنویسند باید که حشمتش آن چنان بود که کس را زهره

آن نباشد که آن را از دست بنهد تا فرمان را پیش نبرد و اگر معلوم گردد که کسی در آن فرمان به چشم حقارت نگریسته است و اندر پیش شدن به سمع و طاعت کاهلی کرده است آن کس را مالش بلیغ دهند و اگر چه از نزدیکان بود. فرق میان پادشاه و دیگر مقطعان و مردمان فرمان روان است.» (نظام الملک، ۱۳۸۹: ۹۷). خواجه تلاش می کند که از فرستادن مقامات دولتی از دربار جلوگیری کند و با نظارت بر کار آنان، آن ها را ملزم به تبعیت از قانون کند و از ظلم به رعیت جلوگیری کند. «غلام از درگاه بسیار می رود بعضی به فرمان و بیشتر بی فرمان و اندر آن مردمان را رنج ها می رسد و مال ها می ستانند و خصومت هست که اندازه آن دویست دینار هست، غلام می رود و پانصد دینار جعل می خواهد و مردمان در این مستأصل و درویش می شوند. باید که تا مهمی نباشد غلام نفرستند و آنچه فرستند جز به فرمان نفرستند و با غلام قرار دهند که «این خصومت چندین است و تو بیش از این جعل مستان، تا به وجه خویش بود.» (نظام الملک، ۱۳۸۹: ۱۰۰).

۳-۶) انتظام و تدبیر در سیاست دیوانی

خواجه با تأکید بر بکارگیری جوانان و نیروهای تحصیل کرده و نخبه در جامعه خطر فقر، فساد و شورش علیه نظام حاکم را گوشزد می کند. وی یک فصل از کتاب خویش را به امر اشتغال با تأکید بر شایسته سالاری و تک شغله بودن اختصاص داده است. در تمام فصول کتاب سیاست نامه، شاهد مواجهه غیرمستقیم و بعضاً مستقیم خواجه با سلطان هستیم که نشان از دخالت های سلطان و نقش بی بدیل چاپلوسان در جلوگیری از هوشیاری سلطان نسبت به مشکلات جامعه دارد. (نظام الملک، ۱۳۸۹: ۲۱۳-۲۱۵). خواجه تأکید می کند که اگر مخالفان ایدئولوژیکی نظام در ارکان دیوانی و نظامی نفوذ کنند. جز منافع قوم خود چیزی طلب نخواهند کرد و تأکید میکند طبیعت مارنیش زدن است؛ بنابراین طبیعت مخالفین ایدئولوژیک نظام را نفاق و تفرقه می داند که دست آخر به براندازی منتهی میشود. خواجه با تأکید بر تقسیم کار بین افراد باتجربه و شایسته تأکید می کند، که هیچ کس را نباید یک شغل بیشتر فرمود. چرا که افراد شایسته بیشتری هستند که در صورت بیکار ماندن هزینه های بسیار بیشتری را بر نظام تحمیل می کنند. خواجه به عنوان یک نفر دیوانی آگاه به فنون رزم در جواب کسانی که درصدد کاهش نیروهای نظامی بودند، داشتن ارتش قوی با توان انسانی بالا حتی در زمان صلح را با اشاره به وسعت امپراتوری برای برقراری نظم و انضباط و فتح

سرزمین‌های تازه لازم می‌داند. وی تأکید برافزایش توان انسانی و رزمی ارتش دارد و با کاهش توان نظامی ارتش مخالف است و به‌خوبی می‌داند که اخراج سیصد و سی هزار سرباز جنگی از ارتشی چهارصد هزار نفری آن‌هم به بهانه‌ای کاهش هزینه‌ها، چه خطری را متوجه نظام حاکم می‌دارد. وی به‌صراحت تأکید می‌کند در صورت اخراج نیروهای نظامی هزینه‌ها به‌مراتب بیشتر از آن است که انتظار می‌رود و احتمال فروپاشی حکومت حاکم را نیز دارد (نظام الملک، ۱۳۸۹: ۲۲۴).

۳-۷) تدبیر در حذف تعدد مشاغل و لقب‌گرایی

خواجه بارزترین ویژگی یک نظام دیوانسالاری فاسد را چند شغل بودن عمال و کارگران و ترویج لقب و لقب پرستی میدانند. خواجه می‌گوید: «پادشاهان بیدار و وزیران هشیار به همه روزگار هرگز دو شغل یک مرد را نفرموده‌اند و یک شغل دو مرد را تا کارهای ایشان بنظم و بارونق بودی، ازبهر {آنکه} چون دو شغل یک مرد را فرمایند همیشه از این دو شغل یکی برخلل باشد و با تقصیر از جهت آن که اگر مرد در این شغل بواجب قیام کند و تیمارش به جد بر دست گیرد در آن دیگر شغل خلل و تقصیر افتد... و مثل زده اند در این معنی که «خانه بدو کدبانو نارفته بود و بدو کدخدای بیران» (نظام الملک، ۱۳۸۹: ۲۱۳-۲۱۴) چند شغل بودن عمال و کارگران علاوه بر آنکه موجبات بیکاری قشر عظیمی از جمعیت را فراهم میکند و هزینه‌های سنگینی نیز برای دولت در بر دارد، در عمل کمترین بازده را برای دولت در بر دارد و به‌گونه‌ای مستقیم و غیرمستقیم گسترش دهنده فساد در دستگاه دیوانی و جامعه است. خواجه وجود خیل عظیم بیکاران در جامعه را و سپردن چندین شغل به افراد خاص را موجب بدبین شدن خیل عظیم افراد جامعه به نظام میدانند و آن را ناشی از بی‌کفایتی سلطان و وزیر میدانند؛ و برای اثبات حرف خود به بزرگان ارجاع میدهد.

۳-۸) دفع خودکامگی و تجویز سه گانه «صبر، مشورت، ایمان»

خواجه مشورت کردن در کارها را نه تنها زشت نمی‌داند بلکه بر آن تأکید فراوان نیز داشت و آن را نشانه بلوغ فکری و فرهنگی اشخاص می‌داند؛ و با زبان ساده تأکید می‌کند که انسان علیرغم اینکه اشرف مخلوقات است. اما تنها بازندگی در اجتماع و احترام به عقاید یکدیگر قادر به ادامه حیات و بقا خواهند بود. مشاورت کردن در کارها از قوی رأی مرد باشد و از تمامی عقل و

پیش‌بینی چه هرکسی را دانشی باشد و هریکی چیزی داند، یکی بیشتر داند و یکی کمتر... مثل این چنان باشد یکی معالجت دردی و علتی از کتاب طب خوانده باشد و هرگز کار بسته و نه آزموده و یکی دانش داند و هم به کار بسته و هم تجربه ها کرده... و دانایان گفته اند که «تدبیر یک‌تنه چون زور یک مرد باشد و تدبیر دو تنه چون زور دو مرد و تدبیر ده تنه چون زور ده مرد باشد.» و با تأکید بر برتری حضرت محمد (ص) او را نیز بی‌نیاز از مشورت در کارها نمی‌داند (نظام الملک، ۱۳۸۹: ۱۲۳-۱۲۴). خواجه نه تنها مشورت کردن را نقطه قوت فرد میدانند بلکه صراحتاً شخصی را که خود را برتر از دیگران و نیازمند همکاری و همیاری با دیگران نمی‌داند، طرد میکند؛ و با اشاره به سلطان که خود را ملزم به مشورت در کارها نمی‌داند و به صورت خودسر عمل میکند او را خود کامه میخواند. البته تأکید میکند که خداوند ما چنین شخصی نیست (نظام الملک، ۱۳۸۹: ۱۲۴). خواجه، سلطان را به داشتن صبر و شکیبایی در همه امور دعوت میکند و اهمیت صبر را از اهمیت مشورت کمتر نمیداند و در این راستا تأکید میکند که میتوانیم کاری را که هنوز انجام نداده‌ایم، بالاخره انجام دهیم. اما کاری که به انجام رسید است دیگر از توان ما خارج است و ملزم به تأیید و صحه گذاشتن بر آن هستیم (نظام الملک، ۱۳۸۹: ۱۷۸-۱۸۱).

۴- مولفه های دیوان سالاری نوین و خرد دیوان خواجه نظام الملک طوسی

جدول ۱- مولفه دیوان سالاری و خرد دیوانی خواجه نظام الملک طوسی

مولفه های دیوان سالاری مدرن	مولفه سیاست گذارانه در سیاست نامه
- مراقبت و نظارت	- سلطنت و آگاهی اجتماعی
- نظام کنترل کننده سلسله مراتبی و پاسخگویی	- نظارت و نظام دیوانی
- دیوان سالاری و روابط غیر شخصی - رسمی	- نظام دیوانی و شبکه های ارتباطات سازمانی
- دیوان سالاری و شفافیت	- نظام پیشگیری و تقدم اندرز بر مجازات
- دیوان سالاری و اثربخشی	نظام دیوانی و اثربخشی
- دیوان سالاری و تخصص گرایی	- انتظام و تدبیر در سیاست دیوانی

- دیوان سالاری و تقسیم کار	- تدبیر در حذف تعدد مشاغل و لقب گرایی
- دیوان سالاری و قوانین ثابت	- دفع خود کامگی و تجویز سه گانه «صبر، مشورت، ایمان»

با بررسی مولفه های دیوان سالاری مدرن و خرد دیوانی بر مبنای سیاست نامه خواجه نظام الملک می توان گفت که هرچند در برخی مولفه ها در ظاهر شباهت عنوانی وجود دارد. اما در معنا و محتوا نوع نگاه خواجه با رویکرد حاکم بر دیوان سالاری مدرن متفاوت است. در دیوان سالاری مدرن، تکنوکراسی و فن سالاری حاکم است به گونه ای تخصص اولویت دارد و عقلانیت محور اصلی آن است. در این مدل ساختارها براساس سلسله مراتبی پی ریزی شده اند و براساس وبر انعطاف ناپذیری و روابط خشک و رسمی منجر به تبدیل شدن آن به قفسه آهنین شده است که راه گریزی از آن نیست. اما مدل خرد دیوانی خواجه مبتنی بر ساخت فرهنگی ایرانی- اسلامی و براساس بافت جامعه ایرانی است به گونه ای که ضمن پذیرش اصل تقسیم کار، رویکرد رسمی و انعطاف ناپذیری در آن دیده نمی شود. عقلانیت حاکم بر خرد دیوانی خواجه مبتنی بر عقلانیت صوری دیوان سالاری نیست بلکه براساس تدبیر است به گونه ای که این خرد نمی تواند بدون مشورت گرفتن از دیگران باشد تا جایی که خواجه معتقد است مشورت در امور نشانه بلوغ فکری و فرهنگی اشخاص است. به طور کلی از آنجایی که دیوان سالاری مدرن برخاسته از جامعه ای با فرهنگ و سنتی غیر از جامعه ایران است. رویکرد بوم شناسانه خواجه مبنای پژوهش حاضر است.

۵- سیاست نامه خواجه نظام الملک و نظم بوروکراتیک معاصر

با بررسی مولفه های سیاست نامه خواجه نظام الملک و دیوان سالاری مدرن، پژوهش حاضر در پی اقتباس از رویکرد بوم شناسی خواجه نظام الملک است. رویکرد بوم شناسی بر این موضوع تاکید دارد که تحلیل اداری باید بر تعامل میان نظام دیوانی و محیطش مبتنی باشد. آرورا معتقد است که اساس و بنیاد رویکرد بوم شناسانه آن است که بوروکراسی به عنوان یکی از نهادهای جامعه، به گونه ای مستمر با نظام های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی- فرهنگی جامعه در تعامل

است؛ هم بر این نظام ها اثر می گذارد و منجر به جرح و تعدیل آنها می شود، هم از آنها تاثیر می پذیرد و خود جرح و تعدیل میشود. از میان عوامل محیطی، عامل اجتماعی و به ویژه فرهنگ جامعه حائز اهمیت است و به عنوان یک نظام فراگیر، بر نظام های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی تاثیر به سزایی دارد (Peng, 2008:112). بر خلاف نظریاتی که معتقدند کشورهای در حال توسعه برای فائق آمدن بر چالش های توسعه ای خود ناچار به پذیرش دیوان سالاری هستند. و فرهنگ این کشورها باید متناسب با ساختارهای عقلایی تغییر پیدا کند (Aveni, 1977: 216). براساس رویکرد بوم شناسانه، مطالعات مربوط به تاثیر محیط اجتماعی - فرهنگی بر نظام اداری، بیشتر از تاثیر متقابل بوروکراسی بر محیط انجام گرفته است (Arora, 1972: 131).

سیر تاریخی کشور داری در تمدن هزار ساله ایران نشان دهنده فراز و نشیب های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و اداری مختلفی است. شواهد تاریخی نشان دهنده آن است که بنیان های تشکیلاتی و مدیریتی غالب بر نظام اداری ایران (جز در برهه هایی خاص) از چارچوبی منطقی تبعیت نکرده است. وجه تمایز نظام های تشکیلاتی و اداری ایران در طی ادوار مختلف تاریخ هزارساله، نشان از سیطره نظام سیاسی بر نظام اداری دارد. تمرکزگرایی، سلسله مراتب شدید اداری، جانب داری حزبی، به موازات گسترش فساد اداری، رانت خواری و سیستم تاراج از مشخصات بارز نظام اداری در برهه های مختلف تاریخ کشورداری در ایران بوده است (دانایی فرو فقیخی، ۱۳۹۵: ۸۹). به طور کلی می توان گفت: دولت هایی که در ایران تا انقلاب مشروطه شکل گرفته، دارای پایگاهی قومی و قبیله ای بودند و مشروعیت اولیه دولت های ایرانی برپایه زور و قدرت قبیله ای استوار بود. منشأ قبیله ای حکومت ها بر نظام اداری چنان تاثیری داشت که بوروکراسی و مقامات آن همواره در تلاش برای تامین منافع ایل و طایفه خود بوده اند (نوروزی و مهدوی، ۱۳۹۸: ۳۶-۳۵). تا پیش از تأسیس دیوان سالاری مدرن در ایران یک دیوانسالاری سنتی و قدیمی در مرکز وجود داشت که سعی می کرد در یک ساختار کشاورزی محور و فاقد تحرک و سرمایه تا حد امکان و به طرق مختلف برای تامین هزینه های دولتی یک تمرکز نسبی سرمایه در مرکز به وجود آورد؛ اما به دلیل فقدان ارتش متشکل نیرومند، حاکمیت دولت در خارج از پایتخت برای دریافت مالیات و منابع از اتباع به شدت ضعیف بود و دولت معمولاً با واگذاری مناصب در ایالات و ایجاد یک سیستم اجاره داری به صورت غیرمستقیم هزینه های خود را تامین

می‌نمود (بدیع و بیرن بوم، ۱۳۷۹: ۱۷۶). بعد از مشروطه و به ویژه از دوره پهلوی تلاش‌ها برای برقراری نظم دیوانسالاری در کشور شروع شد. با توجه به شخصیت اقتدارگرای پهلوی و همچنین فرهنگ سیاسی استبدادی دیوانسالاری ایران با چالش و بحران شکل گرفت. در دوره پهلوی اول در ایران نیز ساختار فراگرد سیاسی به نحوی تغییر می‌یافت که همکاری و تنش دیگر نه حول مراکز متعدد و مستقل قدرت بلکه حول حاکم می‌چرخید و از او نشأت می‌گرفت. بوروکراسی نوین شکل تجسم‌یافته اراده حاکم بود که سراسر قلمرو سرزمینی را تا کوچک‌ترین واحدهای سیاسی - اجتماعی، مخاطب خود قرار می‌داد و «همچون ماشینی عمل می‌کند که تمام قسمت‌های آن شبکه‌وار به یکدیگر مربوط‌اند، این ماشین توسط نیرو و اطلاعاتی که از طرف یک مرکز منحصربه‌فرد بیرون می‌زند، به حرکت درمی‌آید (کرونین، ۱۳۸۳: ۹۵). از دو منظر می‌توان بحث بوروکراسی بعد از انقلاب را مورد بحث و بررسی قرار داد. یکی از منظر نظام سیاسی و اینکه بوروکراسی در پیوند با نظام سیاسی، پیش و پس از انقلاب اسلامی، چه وضعیتی داشته است. دوم اینکه اگر نگاه‌مان را به مردم معطوف کنیم، پرسش این است که پیوند مردم با بوروکراسی‌ها به چه شکل بوده است. رضایت‌مندی از بوروکراسی‌ها یا کارایی بوروکراسی‌ها به چه میزان بوده است.

از منظر اول، نظام اداری ما پیش از انقلاب، به هر حال یک نظام عقلانی بود و سیستم هم عقلانی کار می‌کرد، منتهی جهت آن نظام، جهت غلطی و در جهت منافع استعماری بود. بوروکراسی‌ها را می‌توان به سه معنا به کار برد: اول، شکل خاصی از حاکمیت و دولت، دوم شکل خاصی از نحوه‌ی اداره جامعه و نظام اداری و اداره‌ی تشکیلات و سوم، حاکمیت مقامات اداری. بعد از انقلاب ما آن دو وجه اول را از دست دادیم و فقط حاکمیت مقامات اداری را شاهد بودیم و همین هم مشکلاتی را به وجود آورده که امروزه با آن مواجهیم و ذهن و زبان جامعه را به خودش معطوف کرده است. اما در جامعه‌ی ما و بعد از انقلاب، ما آن نظام سیاسی و ساختارهای گذشته را کنار گذاشتیم و خواستیم ساختارهایی را حاکم کنیم که بنا بر عللی نتوانستیم. نتوانستیم چون فرهنگ و جامعه‌ی ما، بوروکراتیزه نشده بود. در غرب، ابتدا در جامعه تغییر و تحولاتی مشاهده شد و بعد دولت‌ها و سازمان‌ها هم به تبع آن، این تغییرات را شاهد بودند؛ اما در کشور ما به جای اسلامی کردن جامعه، به سراغ اسلامی کردن دولت رفتیم (امیری، ۱۳۹۰).

پس از انقلاب اسلامی و با روی کار آمدن جمهوری اسلامی و نهادینه شدن دموکراسی انتظار می‌رود که سایه سنگین سیاست بر امور اجرا و اداره دولتی کمتر و کمتر شود و به تدریج پدیده سیاست زدگی با مفهوم دخالت سیاست در تمام امور اداره کمرنگ شود. اما در ایران امروز، مانند سایر کشورهایی که چرخش قدرت وجود دارد با روی کار آمدن رئیس جمهور جدید چارچوب حاکمیت اساساً تغییر می‌کند. رئیس جمهور جدید وزرای جدید تعیین می‌کند، وزرا معاونین جدید تعیین می‌کنند، معاونین جدید مدیران جدید انتخاب می‌کنند و گاهی مدیران جدید رؤسا، کارکنان و حتی منشیها را تغییر می‌دهند. برای مثال وزیر کشور استانداران جدید را تعیین می‌کنند و استانداران جدید بخشداران را تعیین می‌کنند و به این ترتیب حتی دورترین روستاها اثرات تغییر در ساختار حکومت را حس می‌کنند و این آغاز سیاست زدگی است.

با توجه به مباحث ذکر شده و بر مبنای مولفه های سیاستگذاری خواجه می‌توان گفت که نوع نظم حاکم بر سیاستنامه خواجه خرد دیوانی است که و این خرد دیوانی برخاسته از فرهنگ ایرانی-اسلامی بود. با اقتباس از خرد دیوانی خواجه می‌توان گفت با وجود شباهت ظاهری میان مولفه های بوروکراسی مدرن با اندیشه خواجه از آن جا که خرد دیوانی خواجه بر سنت بومی ایرانی اسلامی متکی و استوار است توانست راهبر مدیریت دیوان سالاری باشد، اما ایران معاصر به واسطه دیوان سالاری برآمده از فرهنگ تجدد به دلیل آن که ابتدای جدی بر بنیادهای سنت و فرهنگ بومی ایرانی - اسلامی ندارد توانایی راهبری نظام دیوان سالاری را ندارد.

در واقع می‌توان گفت که خرد دیوانی دولت در ایران معاصر از قاجار تاکنون که طلیعه دولت داری مدرن در ایران نمایان می‌شود به واسطه اینکه ارکان و عناصر آن از یک طرف « عاریتی و اقتباسی » است و از طرف دیگر مبتنی بر نوعی دیوان سالاری آمرانه است اساساً تاکنون نتوانسته راهبر نظم دیوانی باشد. اما خرد دیوانی خواجه چون با اتکای بر سنت بومی ایرانی اسلامی است توانست راهبر مدیریت دیوان سالاری باشد. اما ایران معاصر به واسطه دیوان سالاری برآمده از فرهنگ تجدد به دلیل آن که ابتدای جدی بر بنیادهای سنت و فرهنگ بومی ایرانی - اسلامی ندارد توانایی راهبری نظام دیوان سالاری را ندارد.

بحث و نتیجه گیری

موضوع و هدف اصلی این پژوهش دلالت های امروزی دیوان سالاری در سیاست نامه خواجه نظام الملک طوسی (راهنمایی برای بایسته های نظم دیوان سالاری در ایران معاصر). در این پژوهش به مقایسه دیوان سالاری در سیاست نامه خواجه نظام الملک و دیوان سالاری مدرن پرداختیم. با بررسی مولفه های هر کدام می توان گفت که با وجود شباهت های ظاهری میان مفاهیم بوروکراسی مدرن و دیوان سالاری سیاست نامه اما بین این دو تفاوت عمده ای دیده می شود که مقاله ما به آن اشاره کرده و آن سنت بومی ایرانی اسلامی براساس هشت مولفه در سیاست نامه که مبتنی بر سنت ایرانی - اسلامی بودند که در یافته ها بدان اشاره و در قالب جدول دسته بندی آورده شدند. بنابراین در اینجا سیاست نامه را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

با تحلیل و واکاوی سیاست نامه می توان گفت که کتاب سیاستنامه حاصل تجارب تاریخی و عصاره افکار و عقاید و زیسته خواجه در تمام طول عمر خود می باشد، که در پنجاه فصل تدوین شده است. از جمله بارزترین ویژگی های سیاست نامه، تجربی بودن توصیه ها، پندها و اندرزهاست که به صورت اصول ثابت مملکت داری برای اداره بهتر امور به پادشاه به عنوان روح این نظام، تجویز می شود، باید گفت این اثر بیش از آنکه اثری تاریخی باشد اثری مدیریتی است، اما بیشتر نگاهی متعهدانه به امور دارد تا متخصصان. خواجه با نگاهی انتقادی و اما محافظه کارانه ساختار حکومت، سازمان اداری و آداب و رسوم حکومت در آن روزگار را مشخص و به باد انتقاد می گیرد و عدم پیگیری صریح و کارشناسانه امور مطرح شده را به منزله فروپاشی حتمی نظام حاکم میدانند. خواجه موفقیت یک نظام دیوان سالار را متکی بر قدرت و ثبات افراد و نهادهای میداند که در قبال کل سیستم مسئولیت دارند. مثلاً عدم مسئولیت پذیری سلطان همان طور که خواجه نیز اشاره میکند منجر به سرایت آن به دیگر کارمندان و عاملان می باشد و نتیجه ای جز ناکارآمدی و فساد در بهترین حالت آن در پی نخواهد داشت؛ بنابراین خواجه بر مبنای قانون زمان خود که همان شریعت اسلامی می باشد پادشاه را به مقامی بالاتر از خود ارجاع می دهد که او را ملزم به پاسخگویی میکند؛ بنابراین به علت نبود قانون در جامعه و ساختار خودکامه حکومت، خواجه در صدد تئوریزه کردن سلطنت ترکان و پیوند آن با ارزش های ایرانی

اسلامی است نه ایرانی و نه اسلامی، و آن را به منزله تنها راه کنترل حاکم برای جلوگیری از فروپاشی نظام میداند. خواجه را باید آغازگر مبارزه با اشرافیت و اشرافیت گرایی در تاریخ ۱۰۰۰ ساله ایران دانست، وی معتقد است، فروش مناصب اداری و سیاسی، یا به بیانی دیگر، ناامنی و ناپایداری در مقام و منصب، تشکیلات کشوری را تضعیف و فرصت طلبی و خویشاوندی را رونق میدهد و به تدریج نیروی حیات وزارت را و سازمان های حکومتی وابسته به آن را از بین میبرد. خواجه علیرغم تمام محافظه کاری خود عقوبت ظلم و ستم به مردم را نشان آنی تحول دولت و مبارزه با خواست خدا میداند. چراکه در نگاه خواجه سلطان به خاطر اعمال خود و اعمال کارگزاران خود تنها در برابر خدا مسئول و پاسخگو است؛ بنابراین خواجه درصدد تئوریزه کردن ایده مسئولیت پذیر بودن سلطان در قبال اعمال خود است.

با خوانش سیاست نامه و دریافت مؤلفه های سیاست گذاران آن میتوان این گونه گفت که با توجه به ویژگی های: تقسیم کار بر مبنای تخصص گرایی وظیفه ای، سلسله مراتب اختیارات به طور روشن، اصل شایستگی فنی افراد، استخدام و به کارگیری افراد برای طول دوران خدمت، جدا بودن زندگی خصوصی از زندگی اداری، حاکمیت قوانین و مقررات مکتوب بر رفتارها و عملکردها در متن و ضوابط بوروکراسی مدرن، مؤلفه های دیوانسالارانه مؤثری را میتوان به شرح زیر استنتاج کرد: تربیت نیروهای دیوانی و رعایت اصل شایسته سالاری، گزینش عقیدتی کارمندان برای جلوگیری از هدر رفت منابع و امکانات، تقسیم کار، استخدام و به کارگیری افراد برای تمام عمر و ابدال کردن و ترفیع برای حفظ پویای و نشاط سازمانی، ملزم کردن کارمندان و... به رعایت قانون، قانون تک شغله بودن برای جلوگیری از هدر رفت منابع و مبارزه با بیکاری، تأسیس شبکه ارتباط سازمانی، نظام پیشگیری و تقدم اندرز بر جرم با نظارت پیوست. موفقیت یک نظام دیوانسالار بستگی به میزان مسئولیت پذیری افراد و نهادهای دارد که در قبال کل سیستم مسئول اند و اختصاص به جامعه خاص یا عصر خاصی ندارد. خواجه علی رغم تأکید بر توزیع متخصصانه و متعهدانه قدرت تأکید بر نظارت و کنترل قدرت دارد. خواجه رعایت اصول فوق را بر اساس اصل تعهد و قانون اداری حاکم بر کارگزاران لازم می داند و در صورت مشاهده عملی خلاف واقع با آن برخورد میکرد. در پایان با اقتباس از سیاست نامه و خرد دیوانی خواجه که نوع نظم حاکم بر سیاست نامه خواجه خرد دیوانی است که این خرد دیوانی برخاسته از فرهنگ ایرانی - اسلامی بود.

در واقع می توان گفت که خرد دیوانی دولت در ایران معاصر از قاجار تاکنون که طلیعه دولت داری مدرن در ایران نمایان می شود به واسطه اینکه ارکان و عناصر آن از یک طرف « عاریتی و اقتباسی » است و از طرف دیگر مبتنی بر نوعی دیوان سالاری آمرانه است اساسا تاکنون نتوانسته راهبر نظم دیوانی باشد. اما خرد دیوانی خواجه چون با اتکای بر سنت بومی ایرانی اسلامی است توانست راهبر مدیریت دیوان سالاری باشد. اما ایران معاصر به واسطه دیوان سالاری برآمده از فرهنگ تجدد به دلیل آن که ابتدای جدی بر بنیادهای سنت و فرهنگ بومی ایرانی - اسلامی ندارد توانایی راهبری نظام دیوان سالاری را ندارد.



فهرست منابع

Articles

- Ghaderi, Hatem and Rostam Vand, Taghi (2006). Iranshahri Thought: Its Coherence and Conceptual Components, Alzahra University Journal of Humanities, No. 59 (Scientific-Research), pp. 123-148. (In Persian)
- Hamdavi, Shahram; Kiakjori, Karim and Saberi Niko, Seyyedeh Zahra (2021). Reflection of good governance in the Siral-ul-Muluk of Khwaja Nizam-ul-Molk Tusi, Studies on the Islamic-Iranian Progress Pattern
- Roozbahani, Mohammad Reza (2018). Factors of the Survival and Disintegration of the State from the Perspective of Khajeh Nizam al-Molk Tusi, Collection of Articles of the International Conference of the Millennium of Khajeh Nizam al-Molk Tusi, Mashhad: Ferdowsi University of Mashhad. (In Persian)
- Omid, Mehdi and Mohammadi Telefgerdi, Saeed (2024). Analysis of the concept of state orientation in the tradition of writing political letters in the Middle Ages (Comparative study of Siral-ul-Muluk, Kitab al-Nasiha and Siasat-nameh), Contemporary Iranian State Studies, 1(10), 113-140. (In Persian)
- Saremi, Hamid Reza and Jalali, Azadeh (2022). The manifestation of the Iranian-Islamic city in the political opinions and urban planning actions of Khajeh Nizam al-Molk Tusi, Quarterly Scientific-Research Journal of Social Theories of Muslim Thinkers, 12(1), 31-48. (In Persian)

Books

- Ayeni, V (1987). Nigeria bureaucratized ombudesman system: an insight into the problem of bureaucratization in developing countries, Public Administration & Development, 7(3): 309-324.
- Arora, P.K (1972). Comparative Public Administration, New Delhi: Associated Publishing House.
- Badie, Bertran and Byrneboom, Pierre (2000). Sociology of the State, translated by Ahmad Naqibzadeh, Tehran: Baz Publications.
- Cronin, Stephanie (2004). Reza Shah and the Formation of Modern Iran: State and Society under Reza Shah, Jami Publications. (In Persian)
- Dufoucher, Henri (1998). Ethics (Ethical Concepts in Persian Literature from the Third to the Seventeenth Century), translated by Mohammad Ali Amirmoezi, Tehran: University Publishing Center and the French Society of Iranology in Iran. (In Persian)
- Danaeifar, Hossein and Faghihi, Abolhasan (2011). Bureaucracy and Development in Iran: A Historical-Comparative Perspective. Tehran: Imam Sadeq University Press. (In Persian)
- Ghaderi, Hatem and Rostam Vand, Taghi (2006). Iranshahri Thought: Its Coherence and Conceptual Components, Alzahra University Journal of Humanities, No. 59 (Scientific-Research), pp. 123-148. (In Persian)
- Gholipour, Arian (2002). Sociology of Organizations: A Sociological Approach to Organization and Management. Samt Publications. (In Persian)

- Khajeh Nizam al-Mulk Tusi (2010). Siyar al-Mulk (Politics), edited by Hubert Dark, Tehran: Scientific and Cultural Publications. (In Persian)
 - Manouchehri, Abbas (2016). Beyond Suffering and Dream: A Paradigmatic-Implicational Narrative of Political Thought, Volume 2, Tehran: Publisher of the Islamic History Research Institute in cooperation with the Humanities Research and Development Institute. (In Persian)
 - Peng, W.SH (2008). A Critique of Fred Riggs ecology of public administration, Public administration Quarterly, 528-548.
 - Robbins, Stephen (2016). Fundamentals of Organizational Behavior, Translators: Ali Parsaian and Mohammad Arabi, Tehran, Cultural Research Office. (In Persian)
 - Sarmad, Zohreh; Bazargan, Abbas; Hejazi, Elaheh. (2015). Research Methods in Behavioral Sciences. Tehran: Agah. (In Persian)
 - Vaziri, Hossein (1992). Bureaucracies and their role in government, Management of Scientific Publications, 2(7), 73-94. (In Persian)
 - Weber, Max (2003). Religion, Power, Society, translated by Ahmad Tadayin, Tehran: Hermes.
- Websites
- Amiri, Mojtaba (2011). In Search of Iranian Bureaucracy, Roundtable in Sooreh Magazine. (In Persian)

