

## **Analysis of the Iranian administrative system in literary and historical works of the Qajar era Based on Sala Riggs model**

**Dr. Nowrooz Nimrooz Navokhi <sup>1</sup>**

### **Abstract**

The present study is an interdisciplinary study of literature, history and sociology and its purpose is to study the administrative structure of the Qajar era based on the Sala Riggs model among the literary and historical sources of this period. The question of this article, which is based on a descriptive-analytical method; That is, what is the administrative system of this period based on the data derived from literary sources (Ibrahim Bey's travelogue, Ahmad's book and Akhundzadeh allegories) and historical (Nasserite news facts and my biography) of the Qajar era, considering the components of Sala Riggs model? An overview of literary and historical sources of this era shows that due to the delay in the formation of the national government in Iran and as a result of the delay in the development of the administrative system as a tool and administrative machine of the government, modern components of the Salariges model have the necessary historical presence No, but we are faced with a combination of the presence of traditional and modern components, while dominating the traditional components. The final result is that, by reviewing the literary and historical works of the Qajar era, we can say that the situation of the administrative system in Iran, especially in the Qajar period, considering the cultural, social and historical background of Iranian society and the presence of two Russian and British foreign powers. And were administrative in Iran; It is more in line with the pathological components of the Sala Riggs model.

**Keywords:** Administrative System, Qajar period, Bureaucracy, Sala model, Prismatic Society, Riggs.

---

<sup>1</sup> . Assistant Professor of Sociology, Department of Sociology and Communication, Faculty of Humanities and Social Sciences, Golestan University, Gorgan, Iran. [nimrooz58@gmail.com](mailto:nimrooz58@gmail.com)

Date of receipt: 2020-01-04, Date of acceptance: 2022-01-31

Copyright © 2010, IHCS (Institute for Humanities and Cultural Studies). This is an Open Access article. This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> or send a letter to Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.

## تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار

### براساس مدل سالاریگز

(مقاله پژوهشی)

دکتر نوروز نیمروزی ناوخی<sup>۱</sup>

#### چکیده

پژوهش حاضر از نوع پژوهش میان‌رشته‌ای ادبیات، تاریخ و جامعه‌شناسی و هدف از آن، بررسی ساختار اداری عصر قاجار بر اساس مدل سالاریگز از میان منابع ادبی و تاریخی این دوره است. پرسش این نوشتار که بر پایه شیوه توصیفی-تحلیلی انجام شده؛ آن است که نظام اداری این دوره بر اساس داده‌های منتج از منابع ادبی (سیاحت‌نامه ابراهیم بیگ، کتاب احمد و تمثیلات آخوندزاده) و تاریخی (حقایق‌الخبار ناصری و شرح زندگانی من) عصر قاجار، با توجه به مؤلفه‌های مدل سالاریگز چگونه است؟ بررسی اجمالی منابع ادبی و تاریخی این عصر نشان می‌دهد با توجه به تأخیر در شکل‌گیری دولت ملی در ایران و در نتیجه تأخیر در توسعه نظام اداری به مثابه ابزار و ماشین اداری دولت، مؤلفه‌های مدرن مدل سالاریگز حضور تاریخی لازم را در نظام اداری ایران عصر قاجار ندارد بلکه با تلفیقی از حضور مؤلفه‌های سنتی و مدرن، ضمن غلبه مؤلفه‌های سنتی مواجه هستیم. نتیجه نهایی آن که، با مرور آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار می‌توان گفت وضعیت نظام اداری در ایران بویژه در دوره

<sup>۱</sup> . استادیار جامعه‌شناسی، گروه جامعه‌شناسی و ارتباطات، دانشکده علوم انسانی و اجتماعی، دانشگاه

گلستان، گرگان، ایران. [Nimrozi58@gmail.com](mailto:Nimrozi58@gmail.com)

تاریخ ارسال: ۱۴۰۰/۱۰/۱۴ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۱/۱۱

۳۸۹ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سال‌ریگر (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

قاجار با توجه به پیشینه فرهنگی، اجتماعی و تاریخی جامعه ایران و حضور دو قدرت خارجی روس و انگلیس که مداخله‌گران مؤثری در نظام ترتیبات حکومتی و اداری ایران بودند؛ انطباق بیشتری با مؤلفه‌های آسیب‌شناختی مدل سال‌ریگر دارد.

**کلیدواژه‌ها:** نظام اداری، عصر قاجار، بوروکراسی، مدل سال، جامعه منشوری، ریگر.

## ۱. درآمد

تشکیلات اداری دولتی و نظام دیوان‌سالاری در هر جامعه‌ای دربرگیرنده ویژگی‌ها و عناصری است که سرچشمه آن‌ها را می‌توان در تاریخ و فرهنگ و تحولات سیاسی اجتماعی و اقتصادی آن جامعه جستجو کرد. طیفی گسترده از ویژگی‌ها، روحیات، ارزش‌ها و عادات و آیین‌ها، ملت‌ها را از یکدیگر متمایز می‌کند و بسیاری از رفتارها، کنش‌ها و واکنش‌های افراد در سطوح مختلف سلسله مراتب در نهادهای رسمی و دیوان‌سالاری هر کشوری ریشه در مجموعه‌ای از ساختارهای فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی انباشته‌شده‌ای دارد که طی زمان‌های متمادی پدیدار شده است (هدی، ۱۳۸۶: ۳۴). در حال حاضر نیز بسیاری از صاحب‌نظران عرصه مدیریت دولتی (ریگر و آورا، ۱۹۷۲؛ هدی، ۲۰۰۱؛ مارکو، ۲۰۰۶؛ الوانی، ۱۳۸۸؛ محمدی و دیگران، ۱۳۹۷) تأکید دارند که نظام اداری هر کشوری می‌بایست با توجه به جنبه‌های بارز فرهنگی همان جامعه مطالعه و تحلیل شود زیرا نظام اداری هر جامعه‌ای در بستر فرهنگی همان جامعه رشد می‌یابد.

تشکیلات وسیع اداری در ایران برای نخستین‌بار در دوره باستان توسط حکومت هخامنشیان به وجود آمد و قوانین و مقررات ویژه‌ای برای اداره سرزمین ایران وضع کردند که تا حکومت‌های اشکانی و ساسانی تداوم داشت. در این دوره‌ها مناصب اداری به

۳۹۰ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

خانواده نجبا، اشراف و نزدیکان سپرده می‌شد و از قاعده و قانون خاصی براساس شایسته سالاری و ضابطه مندی برخوردار نبود. مشاغل در دوره ساسانیان مادام‌العمر و موروثی بود و تغییر طبقه شغلی (به تعبیر امروزی تحرک اجتماعی) امکان‌پذیر نبود. طبقه نجبا در این دوره قدرت فوق‌العاده‌ای داشتند و تقریباً خانواده‌های اندکی کلیه مشاغل حکومتی محلی و فرماندهی نظامی و کارمندان دربار سلطنتی را به خود اختصاص داده بودند. در فاصله سقوط ساسانیان تا تأسیس حکومت صفویه نظام اداری وسیع و متمرکز وجود نداشت.

در دوره صفویه با وجود اعمال اصلاحاتی چون تقویت حکومت مرکزی، از میان برداشتن قدرت محلی سران ایلات و لغو قاعده موروثی بودن مشاغل توسط شاه عباس اول، روند اصلاحات اداری پس از ایشان تداوم نیافت و بر اساس مکتوبات آن دوره نظیر رساله‌های تذکره‌الملوک و دستورالملوک کل دستگاه صفویه ضمن دربرداشتن ویژگی‌هایی چون رشوه‌خواری و دست‌اندازی به مال مردم به یک سازمان پرهزینه و مشکل‌ساز تبدیل شده بود به گونه‌ای که طبق اسناد موجود در اواخر دولت صفویه که حکومت می‌خواست حقوق کارکنان را بپردازد به سبب ریخت‌وپاش‌های بی رویه دیوان‌سالاری به ناچار از کمپانی‌های هلندی مقیم اصفهان، لار و کرمان تقاضای استقراض کرد (فلور، ۱۳۶۵: ۲۷).

تکوین دیوان‌سالاری ایران اوایل قاجاریه با بهره‌گیری از سنن اداری گذشته شکل گرفت و زمینه تحولات اساسی را برای دوره بعد ایجاد کرد. عصر قاجار را باید دوره گذار از نظام سیاسی ایلی و دیوان‌سالاری سنتی به نظام سلطنتی و دیوان‌سالاری مدرن نامید. با انتقال قدرت سیاسی به قاجاریه، دست‌اندرکاران اداری مانند گذشته وظیفه خود یعنی انتقال موارث اداری به دوره بعد را انجام دادند. بسیاری از این افراد وظایف خود را در نظام سیاسی جدید ادامه دادند و در سلک کارکنان اداری نظام جدید وارد شدند. بعنوان مثال

۳۹۱ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالار ریگزر (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

حاجی ابراهیم خان کلاتر شیراز که در خدمت زندیان بود بدلیل همکاری با خان قاجار به مقام وزارت اعظم دولت قاجار نایل آمد. فتحعلی‌شاه پس از جلوس به سلطنت، به منظور تقویت حکومت خود، فرزندان درجه اول خویش را به جای سران طوایف به حکومت ایلات و ولایات منصوب کرد. با این اقدام گام دیگری در مسیر دوری گزیدن از تأثیرات ایلی بر حکومت قاجار برداشته شد. دومین اقدام او تشکیل وزرای اربعه (وزارت اعظم، استیفای کل، رسائل و لشکر) و تقسیم کار میان کارگزاران دستگاه‌های دولتی بود (خدری زاده، ۱۳۹۶: ۱۲).

بر این اساس، پرسش آغازین نوشتار حاضر آن است که با توجه به داده‌های منتج از منابع ادبی (سیاحت‌نامه ابراهیم بیگ، کتاب احمد و تمثیلات آخوندزاده) و تاریخی (حقایق الاخبار ناصری و شرح زندگانی من) عصر قاجار چه تحلیلی می‌توان از نظام اداری این دوره براساس مدل سالار ریگزر ارائه داد؟

## ۲. پیشینه تحقیق

۳۹۲ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالار ریگر (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

محمدی و دیگران (۱۳۹۷) در مقاله‌ای تحت عنوان شناسایی موانع فرهنگی فراروی نظام اداری ایران از طریق مطالعات اسنادی، بیست و یک ویژگی فرهنگی جامعه ایرانی را به عنوان موانع در مسیر نظام اداری در قالب سه خوشه با استفاده از روش خوشه‌بندی فازی شناسایی می‌کنند؛ ویژگی‌هایی همچون: اقتدارگرایی و سلسله‌مراتبی، کم‌اعتمادی متقابل، خویشاوندگرایی، ضعف حاکمیت شایسته‌سالاری و فرهنگ عمومی غیرعقلانی.

جعفری و دیگران (۱۳۹۵) در پژوهشی تحت عنوان اصلاح نظام اداری ایران در عصر قاجار با تأکید بر قانون استخدام کشوری به این نتیجه رسیدند که نظام اداری ایران حتی تا اواخر دوره قاجار با آسیب‌هایی چون خرید و فروش پست سازمانی، رشوه و پارتی‌بازی، فقدان نظم و ترتیب معینی در امور همراه بوده است.

سلیم و دیگران (۱۳۹۳) در پژوهشی با عنوان آسیب‌شناسی نظام اداری در دوره قاجاریه به این نتیجه رسیدند که در بررسی سیر نظام اداری ایران عصر قاجار باید چند مرحله را از یکدیگر متمایز ساخت و مورد تأمل قرار داد: مرحله مدیریت سنتی به سیاق دیوان‌سالاری کهن ایران که دنباله سنن اداری سلجوقی و صفوی بوده است، مرحله اصلاحات نیم‌بند برای رفع و رجوع مشکلات ملموس ولی لازم که تا حدودی به بهبود عملکرد دوایر دولتی منجر شد و سرانجام مرحله رویکرد به قواعد مدرنیته که با استفاده از تجارب تاریخی به تحوّل کمی نهاد اداری در دوره پهلوی و تبدیل حکومت به دولت مدرن منتهی گردید.

میرمحمدی و حسن پور (۱۳۹۰) در تحقیقی با عنوان نظام اداری ایران: تحلیلی بر مشکلات و چالش‌ها با استفاده از روش تحقیق کیفی مبتنی بر مصاحبه با کارشناسان، به این نتیجه رسیدند که مسایل و مشکلات نظام اداری را با توجه به اجزای آن می‌توان در هفت بخش مدیریت منابع انسانی؛ ساختار، فرآیندها، رویه‌ها، قوانین و مقررات؛ فرهنگ اداری و

۳۹۳ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

خدمت‌رسانی؛ الگوها و شیوه‌های مدیریتی؛ نوآوری و بهبود مستمر؛ فناوری اطلاعات و ارزیابی و نظارت بررسی کرد که عمده‌ترین مشکلات، مربوط به بخش مدیریت منابع انسانی است و از سوی دیگر چالش‌های عمده نظام اداری ایران شامل عدم حاکمیت حرفه‌گرایی؛ ناکارآمدی سیستم نظارتی؛ عدم حاکمیت تفکر بهبود مستمر و روحیه پژوهشگری و ناکارآمدی ساختارهای سازمانی است.

۳۹۴ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

زاهدی و تنکابنی (۱۳۸۸) در مقاله با عنوان درآمدی بر ریشه‌شناسی نهاد دیوان‌سالاری ایران در دوره قاجار به آسیب‌هایی چون فقدان قانون و قانون‌گرایی و قاعده‌ورزی در تاریخ نظام سیاسی اداری ایران بعنوان روال معمول پذیرفته شده در جامعه تا دوره قاجار اشاره کردند که این وضعیت ضرورت احساس نیاز به هرگونه تغییر اساسی را در نظام دیوان‌سالاری کشور را منتفی می‌ساخت.

حلاجیان (۱۳۸۶) در مقاله‌ای با نام تکوین نظام اداری در تاریخ ایران و بین‌النهرین سه دوره را به لحاظ ویژگی‌های ساختاری از هم متمایز می‌کند: دوره حکومت‌های قبل از اسلام، دوره بعد از اسلام تا اواخر صفویه و دوره قاجار، و به این نتیجه می‌رسد که نظام اداری در طی این سه دوره با وجود تفاوت‌های ظاهری که در فرم، شکل و عنوان تشکیلاتی وجود داشت ولی از نظر محتوا، هدف و کیفیت وظایف مشابه بود و بر چهار محور اساسی دور می‌زده است: جمع‌آوری مالیات، اجرای احکام قضایی، برقراری نظم و امنیت و استقرار ارتباط با سایر دول.

جمشیدیان و دیگران (۱۳۸۰) در مقاله‌ای با عنوان نظام اداری و توسعه اجتماعی اقتصادی در ایران با بررسی ویژگی‌های نظام اداری در ایران بعنوان یک جامعه در حال توسعه به این نتیجه رسیدند که الگوی جامعه منشوری فرد ریگز در مقایسه با مدل آرمانی بوروکراسی و بر بهتر می‌تواند نظام اداری ایران را تبیین نماید.



۳۹۵ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالار ریگر (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

- یکی از نمونه تحقیقات اخیر تاریخی در حوزه دیوان‌سالاری را آیزنشتاد انجام داده است. وی بر این باور است: «جوامعی که تحت نظام‌های سیاسی امپراتوری اداره می‌شدند هم‌اکنون میان نظام‌های سیاسی سنتی و نو قرار دارند. مدل او ترکیبی از ویژگی‌های هر دو است. او این نمونه‌ها را "امپراتوری‌های دیوان‌سالار تاریخی متمرکز" یا "جوامع دیوان‌سالار تاریخی" می‌نامد. جوامعی نظیر مصر، چین، ایران و تمدن‌هایی چون اینکاها و سبا کمی فاصله زمانی- امپراتوری‌های روم و عثمانی در این نمونه‌ها جای دارند (آیزنشتاد، ۱۹۶۳؛ به نقل از زاهدی و تنکابنی، ۱۳۸۸: ۱۱۱).

### ۳. چارچوب مفهومی:

#### مفهوم نظام اداری

در این مقاله منظور از نظام اداری مجموعه‌ای متشکل از اجزایی چون منابع انسانی، سازماندهی و تشکیلات، نظام‌ها و روش‌ها و رویه‌ها، قوانین و مقررات و امکانات و منابع در یک رابطه متقابل و سازماندهی شده هستند که جامعه را جهت تحقق اهداف و آرمان‌های خود راهبری می‌نمایند (سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ۱۳۸۷؛ به نقل از میرمحمدی و حسن پور، ۱۳۹۰). نظام اداری ماشین اجرایی دولت به حساب می‌آید که مرتبط با هر سه قوه است و این ماشین اجرایی ابزار چهارگانه قوانین و مقررات و ساختار تشکیلاتی، سیستم‌ها و روش و ساختار منابع انسانی را جهت ایفای نقش خود در اختیار دارد (میرسپاسی، ۱۳۷۸: ۲).

#### ۴. مروری بر تاریخچه ساختار نظام اداری در ایران

۳۹۶ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

مروری بر پیشینه دیوان‌سالاری در ایران نشان می‌دهد که این تشکیلات اداری با ویژگی‌های نیرومند و مستحکمی که همواره با تغییراتی توأم بوده با وجود فراز و فرودهای تاریخی همچنان برجای مانده است. اداره امور امپراتوری‌های هخامنشی و ساسانی به یک سازمان گسترده اداری نیاز داشت و دیوان‌سالاری باستانی ایران در پاسخ به این نیاز پدید آمد و پس از آن با ورود اعراب به ایران، سنت فرمانروایی ایران بر روال فرمانروایی ایلات و قبایل استوار شد. به سخن دیگر از سده‌های چهارم هجری تا دوره قاجار، دیوان‌سالاری ایران تحت تأثیر حاکمیت سیاسی فرهنگی ایلات و اشراف ایل و عناصر مرتبط با آن قرار گرفت. نکته کلیدی در این نظام اداری آن است که ظرفیت و توانایی سنت در ایران به گونه‌ای بوده که اعراب، اقوام ترک، مغولان و سایر ایلاتی که در ایران حاکمیت یافتند در مدت کوتاهی ویژگی‌ها و عناصر تعیین‌کننده دیوان ایرانی را پذیرفتند.

قابلیت و توانمندی ویژگی‌های دیوان‌سالاری ایرانی به حدی بود که مدار تشکیلات اداری اقوام بیگانه را تا حدودی ایرانی و بومی کرد هرچند برخی از این ویژگی‌ها را می‌توان ناشی از کارکرد عنصر ایلاتی در تشکیلات اداری دانست - در دوره‌های اصلاحات و تحولات بنیادی و رو به تکامل، این پدیده‌ها را با دشواری‌های فراوانی روبرو می‌کرده است؛ اطاعت کورکورانه، خویشاوندگرایی، تملق‌گویی، بیگانه‌ستیزی و فضای سوءظن و.. از جمله خصوصیات شمرده می‌شد که در خون و روح افراد و کارکنان دیوان و در بنه تشکیلات اداری حیات داشت و جاری و ساری بود (زاهدی و تنکابنی، ۱۳۸۸: ۱۱۴).

در دوران زمامداری آغا محمدخان قاجار، تشکیلات دیوانی متشکل از مجموعه شاه و عده بسیار معدودی لشکرنویس و مستوفی بود. در دوران فتحعلی‌شاه و پادشاهان بعدی بتدریج تشکیلات دیوانی توسعه بیشتری یافت که عبارت بود از: جایگزینی صدر اعظم

۳۹۷ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

بجای اعتمادالدوله متداول در عصر صفوی، مستوفی‌الممالک که عملاً وزیر دارایی محسوب می‌شد، منشی‌الممالک، صاحب‌دیوان، معیرالممالک و... . بعدها تمامی این تشکیلات بصورت " وزارت دربار اعظم " و " دولت " گسترش یافت (ورهرام، ۱۳۸۵: ۹۴-۹۳). در مجموع تشکیلات دیوان‌سالاری قاجار شامل صدراعظم، دیوان‌سالاران صاحب منصب، دیوان‌سالاران متوسط‌الحال و میرزاها می‌شد (خدری زاده، ۱۳۹۶: ۱۴).

یکی دیگر از ویژگی‌های ساختار سیاسی و تشکیلات اداری ایران در دوره قاجار در رابطه با افکار مترقی، توجه به وضعیت صنایع و اقتصاد در ایران است. با وجود تلاش‌های مختلفی که تا پایان قرن نوزدهم میلادی برای صنعتی‌شدن در حوزه‌های مختلف بعمل آمد، اساساً وضع صنعت در ایران با آنچه که در اروپای هنگام انقلاب صنعتی و پس از آن مشاهده می‌شود؛ هیچ گونه قرابتی نداشت و وضع صنعت در ایران حتی بدتر از وضع کشاورزی بود (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۶۶).

در طی اصلاحات انجام شده توسط امیرکبیر کمیسیون‌های دولتی برای رسیدگی به دستگاه اداری و وظایف مأموران، میزان پرداخت حقوق و مستمری‌های گوناگون و اندازه مالیات‌هایی که جمع‌آوری می‌شد، ایجاد گردید. در نتیجه اصلاحات اداری دستگاه کارمندان کاهش یافت. برای همه ادارات جانشین وزیر تعیین شد که مأموران فرهیخته تراز اول برای آن معین می‌شدند. حقوق مأموران کاهش یافت و کار در دو جا (دو شغله بودن) ممنوع شد. همچنین اصلاحات متعددی در حوزه آموزش با تأسیس دارالفنون، در حوزه زمین‌داری با رسیدگی به حق مالکیت زارعین، ترمیم شبکه‌های آبیاری، بهسازی راه‌ها و ساختمان کاروانسراها و بازارها، ایجاد محدودیت برای بازرگانان خارجی و تشویق بازرگانان ایرانی و... در این دوره انجام شد. چنین اصلاحاتی در تکامل دیوان‌سالاری و بدنه دولت نقش

۳۹۸ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگر (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

پراهمیتی داشت. مهمترین ویژگی اصلاحات اقتدارگرا، اصلاح ساختار دیوان‌سالاری و بهبود نظام اقتصادی به منظور تقویت حاکمیت سیاسی است. در نتیجه این اصلاحات ماهیت نظام سیاسی - اجتماعی اقتدارگرای قاجار تغییر چندانی نکرد و صرفاً تغییراتی در شیوه کشورداری و اوضاع اقتصادی به وجود آمد.

در مجموع، دو جریان عمده در تشکیلات دیوان‌سالاری قاجار وجود داشت که با هم رقابت (منفی) جدی داشتند؛ یکی جریان عناصر دیوانسالار سنتی که با هرگونه نوآوری و اقتباس از فرهنگ و تمدن غرب مخالف بودند، دیگری جریان دیوانسالاران تجدیدخواه و اصلاح‌طلب بود که به تأسی از مظاهر تمدن غرب به این باور رسیده بودند که دیگر نظام کهنه و سنتی قاجار با اتخاذ شیوه‌های ایللیاتی و سنتی قادر به ادامه حیات نخواهد بود. این دو جریان با وجود تفاوت در شیوه مملکت‌داری، در تداوم ماهیت حاکمیت اقتدارگرای قاجار هم نظر بودند (خدری زاده، ۱۳۹۶: ۵۱).

پس از انقلاب مشروطه توسط مجلس اول شورای ملی (۱۲۸۵ تا ۱۲۸۷ ش) برای هر بخش از مملکت قوانینی وضع گردید ولی به علت چالش‌های پیش روی، دولت و مجلس نتوانستند گام اساسی در جهت سروسامان دادن به نظام اداری کشور بردارند. در مجلس دوم (۱۲۸۸ تا ۱۲۹۰) با اینکه کمیسیونی برای وضع قوانین به منظور حلّ معضلات ورود به دستگاه دولتی و نحوه استخدام افراد تشکیل گردید؛ اما بر اثر گسترش هرج و مرج و بی‌ثباتی و تعطیلی مجلس با اولتیماتوم روس، بی‌نتیجه ماند. با افتتاح مجلس سوم در سال ۱۲۹۳ ش توسط احمدشاه قاجار به سبب بروز جنگ جهانی اول، کشور مجدداً با یک هرج و مرج و بی‌ثباتی مواجه گردید (تنکابنی، ۱۳۸۳: ۶۸). لذا در دستگاه اداری تا زمان مجلس چهارم شورای ملی در تیرماه ۱۳۰۰ ش بدون وضع هیچ گونه قانون جدیدی،

۳۹۹ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

همچنان منصب‌ها و استخدامی‌ها بر پایه روابط اشخاص قرار داشت و مقامات مهم را با هدیه و رشوه می‌خریدند: نه کارمند دولتی به معنای واقعی کلمه وجود داشت و نه حقوق کارمندان منظم پرداخت می‌شد و روز به روز فساد اداری بیشتر می‌شد (ویشارد، ۱۳۶۳؛ به نقل از جعفری و دیگران، ۱۳۹۵: ۱۹). پس از آن در دوره کابینه اول و دوم قوام‌السلطنه مقارن با مجلس چهارم، یکی از برنامه‌های سروسامان دادن به اوضاع آشفتنه نظام اداری ایران، ارائه لایحه قانون استخدام کشوری از سوی دولت به مجلس به منظور اصلاح ساختار اداری کشور بود که می‌توان بعنوان نقطه شروع اصلاحات و تحوّل اداری در ایران یاد کرد که تا به امروز در قالب برنامه‌های اوّل تا ششم توسعه دنبال می‌شود (در خصوص تحولات اداری اخیر ر. ک به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷).

## ۵. مبانی نظری

### نظریه جامعه‌شناسی ریگز

این نظریه تلاشی برای ارائه الگویی گویا و صریح از نظام اداری که با شرایط و ساختارهای داخلی (ساختارهایی با ترکیبی از مؤلفه‌های سنتی و مدرن) کشورهای در حال توسعه سازگاری دارد. جامعه‌شناسی ریگز عبارت است از حدّ میان یک جامعه بسته سنتی و یک جامعه باز مدرن و صنعتی غربی. در اینجا با پیوستاری مواجهیم که در یکسوی آن مؤلفه‌های جامعه سنتی قرار دارد و در سوی دیگر مؤلفه‌های جامعه مدرن (جمشیدیان، ۱۳۷۳). در میانه این پیوستار وضعیت منشورمانندی با تلفیقی از ویژگی‌های جامعه سنتی و مدرن وجود دارد که در ادبیات علوم اجتماعی بعنوان وضعیت گذار، در حال توسعه و... از آن تعبیر می‌شود. ریگز برای تبیین ساختار اداری در چنین وضعیتی مدلی بنام "سالاری" به گونه یک پیوستار در نظر می‌گیرد. بر اساس این مدل و با توجه به ساختار

۴۰۰ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

منشوری جوامع در حال توسعه، ساختار اداری چنین جوامعی آمیخته‌ای از ویژگی‌های موجود در زندگی خانوادگی و نگرش سنتی به امور از یکسو و خصوصیات مدل عقلانی از دیوانسالاری مدرن از سوی دیگر است. به باور ریگز چنین مدلی از ساختار اداری جوامع در حال توسعه دارای ویژگی‌های ذیل است:

- فقدان یک نظام‌نامه و ساختار منسجم اداری
- صوری بودن حاکمیت قوانین و شکاف بین قوانین مدون و مکتوب و نحوه اجرای آن در عمل.
- ناهمگنی و عدم توازن بین سازمان‌های اداری در پایتخت و شهرهای بزرگ و تفاوت قابل توجه در نیروی انسانی، امکانات، فرهنگ سازمانی و... این شهرها با شهرهای کوچک.
- فاصله بین ساختار رسمی حاکم در قالب پارلمان، انتخابات، برنامه‌های توسعه و... و کارکردهای متأثر از الگوهای سنتی مذهب، خانواده و خویشاوندگرایی و محلی‌گرایی.
- غلبه الگوی خویشاوندگرایی در سطح خرد در تأمین نیروی انسانی مورد نیاز که بنوعی الگوی سنتی الیگارشی نظام‌های پادشاهی قدیم را به ذهن متبادر می‌سازد.
- نهادینه بودن فساد و تخلفات اداری در لایه‌های مختلف سلسله مراتب سازمانی
- تمرکز قدرت در راس سازمان.

۴۰۱ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

## ۶. تحلیل داده‌های پژوهش:

### تحلیل نظام اداری در ایران براساس مدل "سالاری" ریگز

براساس مدل ریگز که برگرفته از تحلیل ایشان از ویژگی‌های جوامع در حال توسعه است؛ برخی از مؤلفه‌های این مدل را باختصار بررسی می‌کنیم.

#### - فقدان یک نظام‌نامه و ساختار منسجم اداری

شاید اطلاق "فقدان بوروکراسی" به معنای علمی آن و "بوروکراسی ابتر و ناقص" به تشکیلات اداری به این دلیل باشد که هنوز دیوان‌سالاری ایران بر پایه‌های غیرعلمی استوار بوده و فاقد مشخصات شناخته شده بوروکراسی در عصر حاضر از جمله حضور عقلانیت، درجه تخصصی بالا، ساخت سلسله‌مراتبی، اختیار و یا زمینه‌های محدود فرماندهی و مسئولیت، غیرشخصی بودن روابط میان اعضای سازمان، انتصاب و استخدام براساس توانایی و شایستگی و... است (به نقل از زاهدی و تنکابنی، ۱۳۸۸: ۱۱۲).

یکی از پیش‌شرط‌های اولیه در یک نظام اداری وجود یک نظام‌نامه و ساختار منسجم تعریف شده جهت اداره امور است. در دوره قاجار حتی پس از اصلاحات اداری ناصرالدین شاه مبنی بر تشکیل وزارتخانه‌ها پس از برگشت از سفر فرنگ، به زعم مستوفی (۱۳۸۸) تا زمان سلطنت احمدشاه در سال ۱۳۲۹ هجری یک کلمه قانون و نظام‌نامه برای طرز جریان کار در تمام این وزارتخانه نوشته نشده بود... البته از منظر مستوفی این اصلاحات چندان اثربخش نبوده، چنان‌که وی می‌نویسد:

«این اصلاحات جزئی برای گذراندن روزمره بد نبود ولی این اقدامات بمنزله نقش ایوان در خانه از پای‌بند ویران بود. دیوان محاسباتی که باید حساب کلیه صاحب جمعان را رسیدگی کرده مفاصا بدهد تأسیس کرده بودند ولی این دیوان قانونی که

۴۰۲ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

طبق آن عمل کند نداشت و اعضای رئیسه آن یک مشت مردم عامی مثل سیدخلخال و سید محمد کمره‌ای و یکی دو نفر وامانده‌های مستوفی‌های قدیم بودند که جز منفی‌بافی کاری از آن‌ها ساخته نمی‌شد» (مستوفی، ۱۳۸۸: ۳۳۴).

ملکم خان در دفتر تنظیمات در خصوص تأسیس دستگاه دیوان در ملل یورپ و فقدان آن در ایران می‌نویسد:

در اختراعات صنایع، هر قدر که از ملل فرنگ عقب افتاده‌ایم، در این فقره ترتیب دستگاه دیوان، صد مرتبه بیشتر غافل و دور مانده‌ایم. زیرا که ما در این دو سه هزار سال در عوالم صنایع فی الجمله ترقی کرده‌ایم، چنان که عوض تیر و کمان، توپ و تفنگ داریم. ولی در علم ترتیب دستگاه دیوان، اصلاً ترقی نکرده‌ایم. چنان که دو هزار سال قبل از این [هرطور] مالیات می‌گرفتیم، امروز هم به همان طور می‌گیریم. رسم حکومت و تقسیم ولایات و ترتیب استیفا و عموم شقوق اعمال دیوان هنوز در حالت سه هزار سال قبل [از این] باقی هستند. [بلکه تنزل کرده است] (میرزا ملکم خان، ۱۳۹۴: ۳۰).

و در جای دیگری می‌نویسد:

این عیب بزرگ حالت ایران، چنان که وزرای ما خیال می‌کنند از نقص عزم شاهنشاهی نیست؛ معایب حکمرانی ایران و شکوه سلطنت فرنگ، در اداره اختیاری و در اداره قانونی است. فرق آسیا و فرنگ در فرق این دو نوع اداره است. این دو نوع اداره نقطه مقابل یکدیگر هستند. در اداره اختیاری چون شقوق دستگاه دولت را کلاً در هم مخلوط کرده‌اند، جمیع خدماتی که برعهده دولت است، از شخص پادشاه توقع دارند. مثلاً



۴۰۳ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالار ریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

می‌خواهد پادشاه هم قانون بگذارد و هم حکم بکند و هم مواظب اجرا باشد و حال این که عمل مخصوص سلطنت فقط حکم است و بس (همان: ۷۸). دستگاه دیوان در وسط دولت به منزله چرخ بخار است تا این چرخ اصلی درست نشود، آن نتایج بزرگ که منظور ماست [ابدأ] حاصل نخواهد شد نظم لشکر، نظم مالیات، ضمانت حقوق، پیشرفت پلتیک، رونق تجارت، تسخیر فلان ولایت، تحصیل فلان منافع حتی تعیش سلطنت کلاً بسته به ترتیب دستگاه دیوان است (همان: ۱۰۰).

یکی از مسایل مرتبط با یک نظام اداری منسجم، عدم وجود هماهنگی در اجرای بین قوانین عرفی و شرعی حاکم است. در سیاحت‌نامه ابراهیم بیگ آمده است مردم ایران بدلیل نبود امنیت اقتصادی و همچنین اوضاع نامتناسب اجرای قانون از موطن خویش گریخته روانه ممالک خارجه شدند:

«اولاً در ایران امنیت نیست، کار نیست، نان نیست، بیچارگان چه کنند؟ بعضی از تعدی حکام، برخی از ظلم بیگلریگی و داروغه و کدخدا؛ این ناکسان در هر کس بویی بردند که پنج شاهی پول دارد، به هزار گونه اسباب‌چینی بر او می‌تازند. به یکی می‌گویند که برادرت سرباز بوده از فوج گریخته؛ به دیگری می‌آویزند که پسرعمویت چندی قبل شراب خورده یا یکی از خویشان تو قمار کرده است؛ حتی همسایه را در عوض گناه ناکرده همسایه گرفته حبس و جریمه می‌کنند. این است که مردم جلای وطن کرده ممالک روم و روس و هندوستان را پر کرده‌اند» (مراغه‌ای، ۱۳۸۵: ۴۳).

مستوفی (۱۳۸۸) در خصوص طرز کار وزارت عدلیه می‌نویسد:

۴۰۴ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

«قانون موقتی که مشیرالدوله، حسن پیرنیا نوشته و بطور غیر مستقیم مجلس هم آن را تصویب کرده بود، کلیات طرز جریان کار و تشریفات محکمه و تنظیمات اداری کارها را بخوبی کفایت می‌کرد. ولی قوانینی که باید مدرک حکم قاضی باشد، همان قوانین شرع و بنابراین قضاوت عموماً از آخوندها و آخوندمنش‌ها بودند که حتی راضی نمی‌شدند که همان قوانین شرع بطور فصل و ماده به فارسی تنظیم شود. در جزئیات کار بدرجات مشکل‌تر بود، قانون شرع را آزادیخواهان نمی‌پسندیدند و تدوین قانون عرفی هم گرفتار هو و جنجال آخوندها می‌شد... . بعضی بواسطه مشروطه‌طلبی و آزادی‌خواهی، برخی بواسطه خانواده و سابقه و بالاخره پاره‌ای به توصیه وارد کار قضا شده و با وجود عدم صلاحیت علمی و اهلیت فتوی، خیرالموجود بوده و از عمائد قضات محاکم مرکز بشمار می‌آمدند (همان: ۳۷۵-۳۷۴).

علاوه بر تنش بین شاه (بعنوان نماینده اصلی جریان اقتدارگرای سنتی) و مجلس، رابطه دولت و مجلس هم خوب نبود و علت اصلی درگیری بین دولت (ترکیبی از عناصر دیوان‌سالاری سنتی و و تجلدخواهان میانه‌رو) و مجلس (بعنوان نماد سیاسی انقلاب مشروطه) نامشخص بودن حدود وظایف مجلس و اعضای هیئت دولت بود. در برخی مواد قانون اساسی نظیر ماده ۲۸ و ۲۹، وظایف وزراء تعیین شده بود بی‌آن که اشاره‌ای صریح به مسئولیت آنان در برابر مجلس بشود. بدون توضیح دادن این مسئولیت وزراء را مسئول نامیده و به خصوص در ماده ۳۷ قانون اساسی قید شده بود که ایشان نسبت به ذات شاه مسئول هستند که این خود نقض مسئولیت نسبت به مجلس بود و مورد اعتراض و کلا قرار گرفت (خدری زاده، ۱۳۹۶: ۱۱۵). مراغه‌ای نیز در تشریح دلایل فقدان نظم و نظام در ایران می‌نویسد:

۴۰۵ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگر (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

«اعظم موانع ترقی ایران این است که وزرای ما عقل خود را ترجیح بر علوم و فنون فرنگستان می‌دهند... من نمی‌گویم حاجی میرزا آقاسی عقلی نداشت و یا این وزیر نوری ظلمانی بود، من می‌گویم چون علم مملکت‌داری نخوانده، خاک ایران را بر باد کرد. مقصود این است که ایران نظم و نظام نمی‌گیرد مگر در صورتی که دستگاه دیوان نظم بگیرد. آن چه اولی است امرای ایران هنوز منکر لزوم این دستگاه هستند. البته آنان منافع شخصی خود را ملحوظ می‌دارند و از منافع نظام مملکت صرف نظر می‌نمایند... . جای انکار نیست که در اواخر، بعضی از اولیای دولت به جهت نظم ایران خیالات عالی بروز داده‌اند و تدابیر با معنی برده‌اند، لکن نتیجه این تدابیر یا غیر معمول ماند و یا موجب خسارت دولت شد. چون دستگاه نظم نداریم (مراغه‌ای، ۱۳۸۵: ۳۹۱-۳۹۰).

آخوندزاده در داستان یوسف شاه می‌نویسد پس از به پادشاهی رسیدن یوسف شاه، امر می‌نماید:

مالیات دیوان در هر ولایت تحویل اشخاص امین، و به اسم خزینه در آنجا بماند؛ و مصارف سلطنت از روی دفتر تعیین یافته، در اوقات لازمه به خزینه همان‌جا حواله بدهند... و دیگر برای ازدیاد مداخل سلطنتی قرار گذارد، که تجار و بیک‌زادگان و خان‌زادگان و شاهزادگان، حتی علما و سادات و سایر اصناف خلق، از مداخل املاک در شهرها، ده یک، و در دهات از بیست یک، برای خزینه کارسازی نمایند. و موجب اهل قشون و سایر خدمتکاران اصلاً لاوصول نماند، که نقص سلطنت است (آخوندزاده، ۱۳۵۶: ۴۴۵-۴۴۴).

- فقدان حاکمیت قانون در نظام اداری

۴۰۶ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سال‌ریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

در مدل ریگز با حاکمیت صوری قانون مواجه هستیم و شکاف قابل توجهی بین قانون مکتوب و مدون و اجرای قانون در عمل وجود دارد. بعنوان نمونه از نظر ملکم خان فقدان قانون برجسته‌ترین خصیصه بی‌نظمی در ایران عصر قاجار است:

«...چرا این همه منصب را به یکی می‌دهند و آن همه صاحب‌منصبان قابل را بی

کار می‌گذارند؟ به علت اینکه قانون نداریم. هیچ کس در ایران مالک هیچ چیز

نیست، زیرا که قانون نیست. حاکم تعیین می‌کنیم بدون قانون، سرتیپ معزول

می‌کنیم بدون قانون، بندگان خدا را در حبس می‌کنیم بدون قانون، خزانه می‌بخشیم

بدون قانون» (ملکم خان، ۱۳۰۷: ۳-۲).

او در رساله دفتر قانون می‌نویسد:

«مقصود این کتابچه از اول تا آخر این است که دولت ایران نظم نمی‌گیرد مگر در صورتی که دستگاه دیوان را نظم بدهیم. دستگاه دیوان موقوف به دو مطلب است: یکی این که بفهمیم که نظم این دستگاه واقعاً لازم است. دیگر این که بدانیم این دستگاه را چه طور می‌توان نظم داد... . اولیای دولت ما هنوز منکر لزوم نظم این دستگاه هستند و هنوز اصلاً ملتفت نشده‌اند که با این دستگاه دیوان، امکان ندارد که هیچ جزوی از اجزای دولت ما نظم بگیرد» (ملکم خان، ۱۳۹۴: ۱۳۴).

او همچنین در این رساله، براین اساس چندین فقره در خصوص ضرورت حاکمیت بخشی به قانون در ایران ارائه می‌دهد اینکه قانون در کل ممالک ایران در حق جمیع افراد و

۴۰۷ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سال‌ریگر (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

رعایای ایران حکم مساوی دارد، هیچ شغل و هیچ منصب دیوانی موروثی نیست، آحاد رعایای ایران جمعاً در مناصب دیوانی حق مساوی دارند، از رعایای ایران هیچ نمی‌توان گرفت مگر به حکم قانون، هیچ یک از رعایای ایران را نمی‌توان جلب کرد مگر به حکم قانون، مالیات همه ساله به حکم قانون مخصوص گرفته خواهد شد (ملکم خان، ۱۳۸۱:۳۹).

درجه اقبال و توجه به قانون و قانون خواهی را می‌توان از خلال متون و رساله‌های دوره قاجار نظیر قانون ناصری نوشته بهبهانی، قانون قزوینی، رساله شرح عیوب و علاج نواقص مملکتی ایران، رساله‌ی تنظیمات و دفتر قانون ملکم و رساله یک کلمه مستشارالدوله تشخیص داد. مراغه‌ای می‌نویسد:

«ایران نظم و نظام نمی‌گیرد مگر در صورتی که دستگاه دیوان نظم بگیرد. نظم دستگاه دیوان موقوف به دو مطلب است: یکی این که اولاً بدانیم نظم لازم و ضرورت است، یا نه، دوم آن که در صورت لزوم نظم بدانیم که به چه وجه توان این دستگاه را نظام داد» (مراغه‌ای، ۱۳۸۵:۳۹۰).

طالبوف هم می‌نویسد:

هر وقت در مملکت اسم قانون و تربیت برده می‌شود بدون اینکه بخوانند و بدانند و بفهمند که این قوانین فقط برای حفظ ناموس ملت و تقویت شریعت و احترام قرآن مجید است نه تقلید فرنگیان... بعد از آن می‌دانند که اگر برای خودمان قانون وضع نماییم اساس او شریعت پاک اسلام و نصوص مقدسه قرآن است، و اگر همین غفلت را اندکی امتداد بدهیم حریفان را نه سرماند نه دستار، اجانب برای ما

۴۰۸ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

قانون وضع می‌کنند و ما را مجبور تعبد می‌نمایند ولی نه از روی شریعت پاک اسلام (طالبوف، ۱۳۵۶: ۱۰۱-۱۰۰).

او در جای دیگری می‌نویسد:

هر مسلمان وطن‌دوست و سلطان‌پرست البته معترف می‌شود که اگر ما قانون داشته باشیم آن وقت صاحب علم و ثروت و نظم و استقلال خواهیم بود. اشخاصی که تاکنون هر وقت اسم قانون برده می‌شود، برای نفع شخصی و حفظ احترام خانواده خود، در انتظار معانی نفرت‌انگیز می‌تراشند، مردم را متوحش می‌نمایند چگونه که بارها گفته‌ایم خاین دولت و ملت و وطن هستند (همان: ۱۳۶).... هر وقت اسم قانون مملکت برده شود رجال دولت و متنفذین مملکت، برای وقایه‌شان و مداخله و حفظ مقام و مرجعیت خودشان و برای اینکه با مظلوم در محضر قضاوت عادلانه در یک خط نایستند، قانون را منتج فساد و بی‌ادبی مردان و بی‌عصمتی نسوان، آزادی شرب و خمر و بازی قمار و ترویج امور خلاف احکام قرآن مبین به قلم می‌دهند؛ و هم‌صدا شده شریعت را در خطر شمارند و مردم را به غوغا و شورش وادارند (همان، ۲۰۹).

و در صورت حاکمیت قانون، آشفستگی‌ها و هرج‌ومرج‌های ناشی از فقدان قانون از میان برمی‌خیزد:

فقط ساحل نجات و وسیله خلاص و تهذیب اخلاق و طلوع آفتاب معرفت وضع قانون و اجرای اوست و بس. مسلمان باید زکات بدهد؛ صاحب شرع نمی‌تواند به حاصل املاک مردم برسد و بداند که حکم شرع را هر کس چگونه اجرا می‌کند، اما قانون می‌تواند شهر را به چندین محله قسمت کند و در هر محله چندین نفر منتخب نموده هیئت نظارت تشکیل نماید. بروند حاصل مردم را در حضور

۴۰۹ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

صاحبش برآورد کنند و زکات او را معین نمایند. قانون می‌تواند اداره محلیه را به موازنه درستی اکیال و موازین بگمارد، و نظارت همه اینها را به هیئت متدینه امین گماشتگان ملت بسپارد، و مردم را از خیانت بازدارد (همان، ۲۱۰).

حتی این فقدان عمل بر طبق قانون در سطح وزراء نیز رواج داشت. آخوندزاده در اولین نمایشنامه از کتاب تمثیلات می‌نویسد:

بعد از آن که تیمورآقا به جای پدر، خان لنکران می‌شود رو به وزیر پدرش کرده می‌گوید حالا من بنا به بدرفتاری‌هایی که در ایام اقتدار نسبت به رعیت و نوکر از شما بروز کرده است، نباید دوباره شغل وزارت را به شما رجوع کنم، و در عمل سابق خود باقی بگذارم. زیرا می‌دانم کارهایی که عادی طبیعت کسی شده باشد محال است که از ذهن او بیرون برود، تا از روی قاعده به کار مردم رسیدگی نماید... . برای آنکه مداخله امثال شما به امور مملکت خلاف انصاف و مروت است. چون هر که بخواهد امور مملکت را موافق قاعده به اصلاح بیاورد و رعیت و ملت را ترقی بدهد، لابد باید مردمان بی‌اطلاع غیرکافی و با غرض راه، از ریاست خلع کند و امور ملک و ملت را به مردان کاردان کافی و بی‌غرض با اطلاع واگذارد. اشخاصی را که طمع‌کاری و رشوه‌خواری عادت طبیعی شده است و حکم را محض جلب منفعت خود به خلاف حق و استحقاق می‌دهند، دخیل کار بندگان خدا نکند (آخوندزاده، ۱۳۵۶: ۸۵-۸۴).

او همچنین در داستان یوسف شاه می‌نویسد:

یوسف شاه فرمود: به تمامی ولایت و حکام، اعلام نامه و حکم موکد بفرستند که بعد از این هرگز بدون تجویز شرع شریف، مسلمانی را به مورد مؤاخذه نیاورند، محض هوای نفس کسی را جریمه نکنند. از حکم به قتل و گوش و دماغ کردن و

۴۱۰ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

چشم‌کندن، احتراز نمایند... . یوسف شاه جاسوسان را به حضور خواسته گفت؛  
که از جانب من به حکام ولایات اعلام می‌کنید؛ از خدا بترسند، به کارهای ناحق  
فتوا ندهند و نکنند. خلق را نچاپند. مالشان را به یغما نبرند. رشوت نگیرند (همان:  
۴۴۱-۴۴۲).

مستوفی (۱۳۸۸) در جلد سوم تاریخ اجتماعی و اقتصادی قاجار که در دوره احمدشاه  
بریاست دیوان محاکمات مالیه اشتغال داشت، می‌نویسد:

در دوره سلطنت احمدشاه با اینکه در قوانین هریک از وزارتخانه‌ها، و از جمله  
قانون تشکیلات مالیه ذکر شده بود، که باید برای مقامات عالیه وزارتخانه فرمان  
سلطنتی صادر شود، چون کارها بی‌بندوبار و وزرا بی‌مبالات بودند، در این زمینه  
هم مطابق قانون رفتار نمی‌کردند... دیوان محاکمات مالیه در این هفت هشت ساله  
وجود قانونی خود، چندین رئیس عوض کرده بود، که بعضی از آنها اداری صرف  
بوده، بموازین قضایی آشنایی نداشتند، و برخی از قوانین مالیه و موازین قضایی  
هر دو بی‌اطلاع و بالاخره پاره‌ای هم مثل رئیس آخری بموازین قضایی آشنا، ولی از  
قوانین مالیه بی‌خبر بودند... با وجود این دفتر دیوان محاکمات مالیه پر از دعاوی  
خاتمه نیافته بود (مستوفی، ۱۳۸۸: ۴۷۷).

فلور (۱۳۶۶) در جلد اول کتابش تحت عنوان جستارهایی از تاریخ اجتماعی ایران در  
عصر قاجار به بررسی یک مرافعه حقوقی تجاری بین تاجر اروپایی هاتس و تاجر ایرانی  
محمد شفیع می‌پردازد و به این نتیجه می‌رسد که بین دو نظام قانون اسلامی یا شریعت و  
عرف محلی حاکم در ایران با وجود همزیستی آنها بین‌شان از حیث اهداف تغایر وجود  
داشت. از طرف دیگر قانون عرف حاکم نه تنها مدون و یکنواخت نبوده بلکه کاملاً  
دلبخواهی و وابسته به رای و نظر کارگزار یا حاکم محل بوده چون قانون عرف یک راه



۴۱۱ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاری ریگر (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

تجربی و یک نظام قانونی دلبخواه و اختیاری بود. فلور بر این نظر است که این دعوی نه فقط از ضعف و بی میلی مقامات حکومت ایران در حل شایسته دعاوی تجاری پرده بر می‌دارد، بلکه همچنین نشان می‌دهد که حل یک چنین دعوایی در دادگاه بعلت فقدان یک دستگاه قانونی صحیح و نبودن یک مجمع القوانین یکنواخت تجاری تا چه حد مشکل بوده است.

قزوینی (۱۳۷۰) در کتاب قانون قزوینی با مضمون انتقاد از اوضاع اجتماعی ایران دوره ناصری به طرح مسایل متعدّد اجتماعی و اقتصادی می‌پردازد و به تناسب آن راه‌حل‌های مرتبط نیز ارائه می‌دهد. در بیان اوضاع حکومتی و دیوانی به آسیب‌هایی نظیر مداخل دوستی حکام و رسم پیشکش گرفتن از مردم، اخذ مالیات از بیست یک رعیت آن هم از فقرا با کمال تحمیل، وضع بد املاک خالصه و ویرانی موقوفات، مضرات تیول داری، فقدان یک دیوانخانه یگانه برای تعیین مجازات‌ها، بی‌توجهی دولت در اعمال و رعایت تخفیف مالیاتی نسبت به رعیت، انتشار اشیای غیر در ممالک محروسه و نامأموری خالصه پادشاه که معتبرترین املاک ایران. او براین اساس در حل این مسایل می‌نویسد:

«معموری مملکت و استغناى رعیت شش است:

اول قطع اشیاء غیر از ممالک محروسه، دوم دادن مواجب نوکر تمام، سوم تربیت اهل صنایع، چهارم تعمیر برج و باروی ولایات با علامت منازل که بدون باش برد کسی داخل و خارج نشود و قراری در گمرک من باب اشیاء غیر است، پنجم قرار دادی در باب مرافعه که عمل خلق مقرون به فساد نشود، ششم در هر ولایت دیوانخانه یکی و چوب فلک یکی و احکام از جانب پادشاه یکی و هیچ یک از

۴۱۲ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگر (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

اهالی ایران مسلط بر بستن و زدن نباشد اگرچه مملوک خود باشد مگر به حکم دیوانخانه‌ها که در ولایات برقرار باشد» (قزوینی، ۱۳۷۰:۳۷).

در نظام پادشاهی شخص پادشاه نماد و عین قانون است در شرایطی که خود پادشاه متوسل به زیرپا گذاشتن قانون شود بقول شاعر چون ملک ز باغی شاخه‌ای بر کند غلامانش درخت را ز ریشه برکنند یا اینکه حرمت امامزاده به متولی آن است. ناصرالدین شاه با ایجاد رقابت بین امین‌السلطان و شاهزاده نایب السلطنه به عقیده خود کارها را تقسیم کرده ولی رقابت آن‌ها جنگ زرگری است. در خارج از دربار از صندوق عدالت که برای جلوگیری تعدی حکام وضع کرده بود اثری نیست... . شاه بعد از آن‌که از صندوق عدالت نتیجه‌ای بدست نیورد و نتوانست جلوی تعدی حکام را برعیت بگیرد خود را با حکام شریک کرد و برای هر ولایتی مبلغی پیشکش معین نمود. حکام باید قبل از حکومت خود این پیشکشی را بپردازند. حکام که سابقاً چیزی با این عنوانات نمی‌دادند رعیت را می‌تاختند، حالا که شاه هم شریک تعدی آنهاست، بدون هیچ ترس و واهمه آنچه می‌توانند تعدی می‌کنند (مستوفی، ۱۳۸۸:۴۹۱). در مواردی هم طرح‌های اصلاحی شاه در قالب دست خط مبنی بر احکام اکید چون منسوخ شدن القاب و نشانه‌ها و دیگر امتیازات دولتی صادر می‌شد و در روزنامه‌های دولتی منتشر می‌شد اما چند روزی نمی‌گذشت که پسران شاه، حکم پدر را نقض می‌کردند و به اصرار و پافشاری القاب و امتیازات داده می‌شد و شاه بی آنکه از حکم خود شرمند باشد، اظهار می‌داشت که پافشاری و اصرار مردم نمی‌گذارد، یک حکم و قاعده برقرار بماند (امین الدوله، ۱۳۵۵؛ به نقل از علیزاده بیرجندی، ۱۳۹۱:۳۶۵).

ملکم خان نیز در رساله اصول مذهب دیوانیان در بیان ویژگی‌های رفتاری و شخصیتی جناح محافظه‌کار دیوانی بالاخص صدراعظم میرزا علی اصغرخان امین‌السلطان

۴۱۳ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالار ریگر (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

می‌نویسد که فرصت‌طلبی‌های امین‌السلطان در امر حکومت و انتصاب خویشانش در امور حکومتی از تسلط فوق‌العاده‌ی او به شاه نقد دارد. او در این رساله به حراج ولایات، مناصب، نشانه‌ها، القاب و کل حقوق ملت ایران توسط صدر اعظم اشاره می‌کند. به نظر ملکم واژه نظم و عدالت و قانون برای این جناح محافظه‌کار دیوانی سم‌کننده است و هرکس این الفاظ را بر زبان جاری سازد به بی‌ناموسی، کفر و خیانت متهم می‌شود و واجب‌القتل می‌گردد (ملکم خان، ۱۳۸۱: ۳۰۲).

#### - همزیستی ساختارها و افکار سنتی و مدرن

یکی دیگر از ویژگی‌های نظام دیوان‌سالاری دوره قاجار براساس مدل "سالار" در جامعه منشوری ریگر، همزیستی ساختارها و افکار سنتی و مدرن در کنار هم، تداخلی بین وظایف شغلی و علایق و منافع شخصی و خانوادگی بوجود می‌آید که معمولاً از فرصت‌ها و قابلیت‌های حضور در سازمان به نفع مطامع شخصی استفاده می‌شود. بعنوان مثال وضعیت زیر مؤید چنین خصوصیتی است:

هم زمان با سلطنت ناصرالدین شاه فساد اداری چنان در شئون حکومت ریشه دوانیده بود که دیوانیان و کارمندان حکومت برای انجام هر عمل ساده اداری در خواست علنی رشوه می‌کردند و این مبلغ را حق مسلم و بدیهی خود می‌پنداشتند و این مسئله موجب می‌شد افراد طماع بدون گرفتن هیچ‌گونه حقوق مشخص و رسمی به کارهای اداری و دولتی مشغول شوند. همچنین براساس گزارش‌های سیاحان و سفرنامه‌نویسان متعددی که در عصر قاجار به ایران رفت و آمد داشتند، کارکنان ادارات و وزارتخانه‌ها از هر وسیله و عنوانی برای رسیدن به اهداف شخصی دریغ نورزیده و بیشتر استخدامی‌ها بدون توجه به

۴۱۴ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

تخصص و ضوابط خاصی بوده است (مستوفی، ۱۳۶۶). همچنین خورموجی (۱۳۶۳) در شرح اقدامات میرزا آقاخان نوری در امور دولتی در "حقایق‌الانخبار ناصری" می‌نویسد:

«چون در رعایت خویش و تبار بی‌اختیار بود، اولاد و برادرزادگان و منسوبان بل همسایگان ایشان بلکه اهالی بیشعور نور و کجور را حتی‌المقدور حاکم بلاد گردانید و مالک رقاب و عباد... صدر اعظم بعطاء عصاء مرصع و جبّه و بند کاغذ مروارید مشرف گردید. میرزا کاظم خلفش ملقب به نظام‌الملک گشت به اندک روزی میرزا فضل‌الله برادرش وزارت نظام یافته، روز نهم ربیع الاول حسب الامر شخص اول با ولدان میرزا مصطفی قلی و میرزا محمود چون سیا سبا و صرصر عاد و صاعقه نمود رو بخاک آذربایجان نمودند. میرزا فتح‌الله برادرزاده که الحق جوانی آزاده بود، منصب لشکرنویسی‌باشی‌گری یافت. محمد یوسف خان برادرزاده دیگر به منصب سرتیپی مفتخر آمد» (خورموجی، ۱۳۶۳: ۱۰۷).

سپهسالار اعظم یکی دو ماه بعد از صدارت به تمام کارکنان اداری دولت و حکومت‌های ولایات منشوری نوشت و رشوه‌خواری عمال دولت را که سابقاً موجب خرابی کارها بوده، مورد نکوهش قرار داد. وی در این نامه قید می‌کند:

«چشم من همه جا با شماست. دولت به شما به قدر اعاشه حقوق می‌دهد و ضامن متمول کردن شما نیست، شما هم برای متمول شدن راه‌های دیگری دارید. در خالصجات دولت که تحت اختیار شماست آبادی کنید و از اضافه حاصل آن برخوردار شوید تا خیر آن به خلق خدا هم برسد» (مستوفی، جلد اول، ۱۳۶۰: ۱۱۷).

گرایش به موروثی بودن در بعضی از مشاغل مانند امور مالی، کتابت و امور دفتری، منجمی و طبابت یکی دیگر از مصادیق تداخل وظایف سازمانی و اداری با زندگی

۴۱۵ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگر (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

شخصی است. بدین ترتیب تا حدّ بسیاری مشاغل اداری بدون تغییر (فقدان تحرک اجتماعی به زبان امروزی) ماندند.

- اساس انتصاب مبتنی بر ارزش‌های تعیین‌کننده قبیله‌ای، خانوادگی، موروثی، قومی، سیاسی و جناحی است نه بر اساس صلاحیت و شایستگی‌های فردی.

در دوره قاجار سایه اعمال سیاست‌های ایلی و نظامی‌گری در ارتباطی تنگاتنگ بر دیوان‌سالاری ایران سنگینی می‌کرد و همچون گذشته واگذاری مناصب دولتی به افراد براساس مقررات خاصی انجام نمی‌شد. وابستگی به خاندان سلطنت در پیوند با ایل و اطاعت بی چون و چرا و نداشتن روحیه پرسشگری و نقد، ملاک اصلی انتصاب افراد به شمار می‌رفت. از سوی دیگر با استناد منابع و مدارک، اصلاح‌گران دوره قاجار حداقل به همان میزانی که به تفکر و تحوّل فکری در اصلاح امور اداری تأکید می‌ورزیدند، به ساختارهای فرهنگی، سیاسی و اجتماعی و توان و قدرت تأثیرگذاری این ساختارها کمتر توجه داشتند. پویایی و تحوّل کیفی دیوان‌سالاری منوط و تابع ساختاری است که متکی بر خردورزی و نقدپذیری باشد. امری که نه در دوره قاجار و نه در دوره پهلوی اول دستخوش تغییر و تحوّل اساسی و ماهوی نشد (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۷۰). علاوه بر وابستگی به خاندان سلطنت، وراثت و حتی نظر نمایندگان دولت‌های خارجی نیز در انتصاب افراد مؤثر بود و در این میان فروش مناصب نیز سهم قابل توجهی داشت.

در تعیین کلانتر بعنوان مهم‌ترین مقام رسمی شهری در بیشتر شهرها این منصب، موروثی بود؛ مانند موروثی بودن منصب کلانتر در خانواده قوام در شهر شیراز. در کاشان

۴۱۶ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

خانواده میرزا غیاث کلانتر چندین نسل چنین منصبی را در اختیار داشتند، در کرمان نیز در دوره شاه عباس صفوی طایفه کلانتر گواشیر چنین وضعیتی داشتند. بر این اساس عموماً کلانتر از میان خانواده‌های محلی انتخاب می‌شد، هرچند نظر مردم در انتصاب کلانتر دخالت نداشت، شاه کسی را که مردم به او نظر خوشی نداشتند به آسانی به کار بر نمی‌گماشت. مع هذا انسان نباید انتظار داشته باشد که همیشه انتخاب شاه در معرض تأیید مردم باشد کسی که از سوی شاه نامزد شده بود، اگر مقداری از سرمایه خود را به عنوان پیشکش به شاه می‌داد، موقعیت مناسب را آسانتر به دست می‌آورد (فلور، ۱۳۶۶: ۱۳). بنابراین تلفیقی از عناصر حمایت محلی بعلاوه اظهار محبت به شاه (در قالب پیشکش، هدایا و...) تعیین‌کننده مناصب افراد بود. میرزا آقاخان کرمانی در حکایتی که بیانگر نظام اداری فاسد ایران در عصر قاجار است می‌نویسد:

«یکی از وکلای ایران به دربار شاهی، دزدی را دید که به معرض قتل می‌بردند. گفت: در حقیقت این دزد کشتن را مستوجب است زیرا بدون لباس رسمی و منصب دولتی دزدی می‌کند» (آدمیت، ۱۳۴۶: ۲۷۰).

مراغه‌ای در گذر ابراهیم بیگ از گمرک مراغه به نقل از او می‌نویسد:

«در اثنای راه از جلودار پرسیدم که: مدیر گمرک این مردمان بی‌سواد را چرا به خدمت گماشته است، دولت چگونه بدین امر بی‌قاعده راضی می‌شود؟ گفت: گمرک دخلی به دولت ندارد. مدیر اجاره کرده هرکس را دلش خواست مأمور می‌کند. گذشته از آن در مملکت ما همه شعبات کارها به اجاره است، مثل گمرکات و داروغگی ولایات و غیره... گفتم: بابا عقلت را باختی! مدیری پولیس هم به اجاره می‌شود؟ گفت: به جان عزیزت! فردا در اردبیل هر کس یکصد تومان

۴۱۷ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

به وجه اجاره افزود او پس فردا داروغه است. اما مدیر پولیس نمی‌دانم چه چیز است؟...» (مراغه‌ای، ۱۳۸۵: ۱۶۲).

یا در جای دیگری در دیالوگ بین ابراهیم بیگ و ملا می‌نویسد:

«ابراهیم گفت: من می‌گویم چرا در ایران تمامی امور روحانیه و جسمانیه بی‌قاعده و بی‌نظم باشد؟ چرا مراتب علمیه و مناصب ملکیه موروثی گردد؟ کجا رواست که مرد محض اینکه پدرش قاضی بوده خود نیز بدون هیچ استحقاقی صاحب مسند قضاوت گردد؟ یا این که پدر مرد سرتیپ بوده پس از فوتش پسر او در هجده سالگی - که دست از پای نمی‌شناسد - سرتیپ شود؟ این‌ها همه حقوق ملت و برادران وطنی من است که پایمال می‌شود» (همان: ۲۴۷).

همچنین در جای دیگری می‌نویسد:

«در ایران تحصیل هیچ منصب وابسته به هیچ شرطی نیست و هیچ کس نیست که بفهمد دولت ایران طالب چه هنر است... تحصیل مناسب را باید مشخص نمود، یعنی قانون گذاشته شود که کسی به فلان رتبه عالییه و منصب عروج نتواند کرد الا به تحصیل فلان علوم... لکن اکنون که بنده یک پسر فرزانه دارم، نه او فکر تحصیل است نه بنده در پی تشویق آن، به خیال این که سر تیپ شدن بسته به وجود هزار تومان و حکومت فلان شهر بسته به ده هزار تومان است، هرکسی مقتدر باشد نایل به مرام می‌شود و الا فلا» (همان: ۳۹۲).

ملکم خان در رساله دستگاه دیوان می‌نویسد:

در ایران به هیچ وجه شرایط تحصیل مناصب معین نشده است. هیچ کس نیست که بتواند بفهمد دولت ایران طالب چه نوع هنر است... به واسطه عدم تعیین شرایط استحقاق، هیچ نمی‌دانند که استعداد خود را در چه نوع

۴۱۸ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

عوامل بروز دهند. اصلاح این عیب بزرگ به ساختن دارالفنون نمی‌شود. شرایط تحصیل مناصب را مشخص کنید، یعنی قانون بگذارید که هیچ کس به فلان منصب نخواهد رسید مگر به شرط فلان علم و به تحصیل فلان استحقاق (ملکم خان ناظم الدوله، ۱۳۹۴: ۸۸).

آخوندزاده در داستان یوسف شاه به نقل از میرزا محسن وزیر که خطاب به شاه گفته بود، می‌نویسد: از روزی که امور وزارت جلیله به اطلاعات چاکر محوّل است، برای معموری خزانه تدبیر کرده قرار گذاردم که هر که از چاکران دربار به شغلی منصوب و یا به ولایتی به حکومت مأمور شود، به فراخور حال مبلغی به رسم پیشکش تسلیم خزینه نماید و علاوه هر وقت قبله عالم کاشانه امیری را به تشریف قدوم، مبارک و میمون فرماید صاحب کاشانه، اقمشه نفیسه پای‌انداز، و با پیشکشی نقد خود را ممتاز بدارد (آخوندزاده، ۱۳۵۶: ۴۱۴) که در واکنش به چنین وضعیتی یوسف شاه فرمود: به ولایات اعلام نامه بفرستید که کسی من بعد جرئت پیشکش و پای‌انداز برای شاه و امنای دولت و چاکران درگاه نداشته باشند و هیچکس به واسطه پیشکش، تمنای حکومت ننماید، مگر حسن خدمت و اخلاص و ارادت را وسایل تحصیل این مطلب بدانند (همان: ۴۴۴). همچنین در این داستان، میرزا یحیی مستوفی در گفتار با شاه می‌گوید:

این بنده حقیر از آنجا که دست پرورده وزیر و از نزدیکان او بوده از برکت وجود ایشان به این منصب رسیده‌ام، در اظهار اخلاص و صداقت بکلی پیرو نیت حسنه و قواعد محسنه ایشان می‌باشم، معروض خاکپای مبارک هست که عمل موجب قشونی و صاحب‌منصبان خورده‌با، به موجب فرمان قبله عالم و با امضای من از مدخل ولایتها حواله می‌شود (همان: ۴۱۶).



۴۱۹ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

در جای دیگری نیز که عزل و نصب‌ها براساس روابط بین‌شخصی بوده، آخوندزاده

می‌نویسد:

پس از به تخت پادشاهی نشستن یوسف شاه، فردای آن روز به اطاق سلام تشریف آورد. ملا رمضان و قربان بیک و میرزا جلیل و میرزا زکی را که از دوستانش بودند و وثوق کامل در هر خصوص برآنها داشت احضار فرمود. منصب ملامباشی‌گری را به ملا رمضان داد. سرداری را به قربان بیک محول نمود با لقب خانی. وزارت را به میرزا جلیل سپرد. لقب مستوفی‌گری را به میرزا زکی بخشید (همان: ۴۴۱).

آخوندزاده در نمایشنامه ششم از تمثیلات در دیالوگ بین حاجی نوری شاعر و

ملاسلیمان می‌نویسد:

ملاسلیمان خطاب به حاجی نوری می‌گوید: حاجی نوری! به گفته شما می‌باید من قارون شده باشم، پس چرا غیر از حصیر و لولئین مالک چیزی نیستم؟ حاجی نوری شاعر می‌گوید: آن هم جهت دارد. زیرا که ریخت تو لایق قاطرچی‌گریست. به سرت افتاد که پدرم ملا بود من هم باید ملا بشوم. پدرت درس خوانده کمال داشت ملا بود، تو که به نوشتن اسم خود قادر نیستی چگونه می‌توانی ملا بشوی؟ کمال، پوستین پدر نیست که به ارث به اولاد برسد (همان: ۳۸۱).

حتی در اواخر دوره قاجار نیز از نظر گلشائیان که مقارن با مجلس چهارم شورای ملی در سال ۱۳۰۰ش وارد دستگاه دولتی شده بود؛ یکی از عللی که پانزده سال پس از مشروطه هنوز انقلاب اداری در ایران به ثمر نرسیده «پارتی‌بازی، تبعیض و برخی ملاحظات درباره اشخاص بود» (گلشائیان، ۱۳۷۷: ۱۱۷). در این دوره از مجلس، نمایندگان چون مدرس، تیمورتاش و ملک‌الشعرا بهار معترض اوضاع اسف‌بار نظام اداری شده و خواستار مصوب

۴۲۰ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

شدن لایحه قانون استخدامی کشور شدند و بر این نظر بودند که با تصویب چنین قانونی، افراد از روی قابلیت و لیاقت‌های شخصی وارد نظام اداری شوند نه از روی قوم و خویش با وزراء و وکلا. چرا که در نبود قانون بجای شایسته‌سالاری، افرادی بدون رعایت و گذراندن دوره‌ها و مهارت‌های عملی مورد نیاز فقط به نام اینکه آقازاده هستند رئیس و مدیر کل می‌شوند.

#### - تداخل مناسبات غیر رسمی در نظارت بر نظام اداری

در حیطه نظارت بر امور شهرها بترتیب سلسله مراتبی: بیگربگی، کلانتر، کدخداباشی و کدخدا قرار داشتند. کلانتر نه فقط در محلات مختلف شهرها کدخدایانی را زیر ربقه اطاعت خود داشته، یک نیروی پلیس برای حفظ قانون و نظم هم داشته است (فلور، ۱۳۶۶). مناصب داروغه و محتسب نیز زیر نظر کلانتر به نظارت بر نرخ اجناس می‌پرداختند. برقراری امنیت و حفظ نظم عمومی و مقابله با آشوب، اخذ مالیات از مردم بویژه اصناف، تعیین قیمت ضروریات زندگی، اخذ جرایم از طریق داروغه‌ها از مهمترین وظایف کلانتر یک شهر بود و در مقابل بعنوان یک مقام رسمی حکومت مواجب و هدایایی را دریافت می‌کرد. متهمی با توجه به فراهم نبودن یا احیاناً ضعف ساختارهای نظارتی بعید به نظر می‌رسد که چنین پرداخت و دریافت‌هایی ساز و کار شفاف و روشنی می‌داشت؛ چه بسا برخی کلانترها با دراختیار داشتن لوطیانی با دسیسه و نیرنگ و زور مردم را تهدید کرده و آنان را مجبور به پرداخت پول می‌کردند. در مقابل مردم برای مخالفت یا به علما متوسل می‌شدند یا طی آشوبی خودشان مستقیم کلانتر را مجازات می‌کردند. چنان‌که وزیری (۱۳۴۶) در کتاب جغرافیای کرمان می‌نویسد:

۴۲۱ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاری ریگر (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

در سال ۱۸۷۰ که در کرمان نام کمیاب شد و مردم خواستار ارزان شدن نان بودند، کلانتر در حالی که سوار بر اسب از میان بازار می‌گذشت با لحنی تمسخرآمیز به آنان گفت که از خایه اسب من بخورید. مردمی که از آنان هتک حرمت شده بود بی‌درنگ او را کشتند (وزیری، ۱۳۴۶؛ به نقل از فلور، ۱۳۶۶: ۲۴).

یا در مواردی مانند کلانتر تهران به جرم بالا رفتن قیمت خوراکی‌ها بدستور ناصرالدین شاه خفه شد. مستوفی در کتاب شرح زندگانی من (جلد اول، ۱۳۸۸) می‌نویسد: نوکرها یا باصطلاح امروز مستخدمین و کارمندان درجه دوم و سوم و چهارم کشور هم همین که دیدند در مقامات عالی‌تر به چه پاشنه می‌گردد همین رویه را اتخاذ کردند. برای هر مأموریت که به آنها رجوع می‌شد تقاضای ترفیع می‌کردند و اگر برحسب تصادف کاری هم در مأموریت خود صورت می‌دادند در مراجعت که حقا می‌بایست بامتیاز مفتخر شوند. ولی اکثر چون بازپرسی در کار نبود، کاری هم انجام نمی‌گرفت و التفات پیشرس و مساعده‌ای که دولت درباره آنها مبذول داشته بود هدر می‌رفت بحدی که شاه هم از این وضع تنگ آمد و دستخطی بجناب صدراعظم نوشت و در آن از این وضع شکوه و قدغن کرد که من بعد اشخاصی که بمأموریت می‌روند نباید قبل از تقدیم خدمت، تقاضای ترفیع مقام و اضافه حقوق بنمایند. از لحن این دستخط پیداست که مقصود شاه اصلاح رویه صدراعظم است نه جلوگیری تقاضای سایرین. قزوینی (۱۳۷۰) نیز در این خصوص می‌نویسد:

«چاکران دولت مردم با عقل هستند، و لیکن عقل را بجهت ضرورت امر معاش [عرب] به مقتضیات رسم معمول این دولت در جلب نفع از برای خود و دفع ضرار از خود گماشته اند و درین مراحل ورزش داده‌اند، اگر رسم دولت و مملکت چنانکه عرض شد به تعیین حد و اجرای آن حدود قرار یابد و این اشخاص عقل را

۴۲۲ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالار ریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

در جلب نفع از برای دولت و دفع ضرار دولت ورزش دهند نویسنده یقین دارد که قوت و شوکت دولت ایران عمماً قریب بر غالب دول بیفزاید» (قزوینی، ۱۳۷۰: ۱۲۹).

- نهادینه بودن فساد و تخلفات اداری در لایه های مختلف سلسله مراتب

### سازمانی

در ساختار جدیدی که ناصرالدین شاه طرح‌ریزی نموده بود وزارتخانه بدون داشتن هیچ گونه برنامه و هدفی در دست کسانی بود که فقط به خاطر منافع شخصی با دادن رشوه و پول هنگفتی این مقامات را به دست می‌گرفتند (حاج سیاح، ۱۳۴۶).

سیستم دارایی وزارت مالیه در دوره ناصرالدین شاه پس از اصلاحات متأثر از سفر شاه به اروپا، بصورت کاملاً متمرکز از طریق حوزه‌های مالیاتی که هریک زیر نظر یک مستوفی اداره می‌شد شکل گرفته بود. منشأ و شیوه وصول مالیاتها در ولایات نسبت به طبیعت و اوضاع جوی و رشد اقتصادی هرناحیه متفاوت بود. بسیاری از شاهزادگان قاجار در ولایات تحت حاکمیت خود به میل خود، میزان مالیات حوزه فرمانروائی خود را تغییر می‌دادند. حکام ولایات با دادن مبالغ هنگفتی رشوه و پیشکش به صدراعظم به حکومت می‌رسیدند و بقای تداوم حکومت آنها نیز منوط به پرداخت مبلغ پیشکش سالانه بود (ورهرام، ۱۳۸۵: ۱۰۹).

وجود چنین فسادها و تخلفاتی حتی در وزارتخانه‌هایی که با حاکمیت شاهزاده‌ها اداره می‌شد نیز شیوع داشت. مستوفی (۱۳۸۸) در دوره صدارت امین‌السلطان در این‌باره می‌نویسد:

امین‌السلطان اصل مسلم مبنی براینکه حاکمی که حساب سابق خود را نداده باشد، بحکومت جدید منصوب نشود را عملاً لغو کرد منتظرالحکومه‌ها هم همینکه

۴۲۳ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

دیدند می‌توان حساب نداده بحکومت رفت مفت خود دانستند و دادن حساب دوره عمل گذشته خود را به لیت و لعل گذراندند... وصول موجب از ولایات نفوذ زیاد یا رفاقت کامل با وزیر و حاکم ولایت لازم داشت. در کنار چنین وضعیتی از وزارت مالیه، وزارت جنگ که با نایب السلطنه پسر سوم شاه بود این شاهزاده معلوماتیکه برای اداره این کار لازم بود نداشت،... او درجات نظامی را در مقابل تملق یا تقدیمی بشاهزاده وزیر جنگ، بی‌زحمت بهمه کس داده میشد. ناصرالدین شاه بعقیده خود بین امین‌السلطان و این شاهزاده رقابت ایجاد کرده که خود به فراغت بال مشغول گردش و شکار خود باشد. ولی این دو رقیب در خرابکاری با هم رقابت می‌کردند (به تعبیر امروزی رقابت منفی) نه در خدمتگزاری دولت و ملت (همان: ۴۹۰).

مراغه‌ای نیز در سیاحت‌نامه به رشوه‌گیری صدر اعظم از مزدور انگلیس در ازای واگذاری امتیاز معادن اشاره می‌کند:

به انگلیسی گفت: تمام کرده‌اند. سی هزار تومان به صدراعظم... دیگر مبلغی را که به شخص سلطنت نام برد نفهمیدم. گفت: فردا اعلاحضرت همایونی نیز امضا خواهند فرمود... پرسیدم آن مرد انگلیسی چه کاره است و چه می‌گفت؟ گفت: این شخص گماشته کومپانی انگلیس است. به طهران آمده که بعض امتیازات و کار فرمودن معدن‌ها را از دولت ایران بگیرد. اکنون می‌گفت: عمل گذشت و امتیاز را گرفتم. گویا سی هزار تومان به عنوان سبیل چرب کنی به جناب صدراعظم داده‌است. حصه شخص سلطنت معلوم نیست (مراغه‌ای، ۱۳۸۵: ۶۹).

۴۲۴ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

همچنین وجود فسادها و رشوه‌های اداری در کنسول‌گری‌های خارج از کشور نیز شایع بود. در همین سیاحت‌نامه ابراهیم بیگ می‌خوانیم که کنسول در انجام وظایف خود با گرفتن رشوه و جریمه، از حقوق مهاجرین ایرانی ممالک خارجه دفاعی نمی‌کند:

این سفرا و قونسول‌ها و مأمورین بی‌جیره و مواجب ایشان در نهایت بی‌رحمی اینان را لخت می‌کنند و از هر یکی چهار منات همه ساله به عنوان پول تذکره می‌گیرند... اینان که مکلف به حفظ حقوق رعیت تند خود، ایشان را می‌چاپند... از این قنسول‌ها که در ممالک روم و روس می‌بینی بالادست آنان از هر کدام دوسه هزار منات گرفته به این جاها فرستاده اند اینان نیز باید در ظرف یک سال پنج شش مقابل آن را که داده‌اند به زور و جبر از رعیت بیچاره بگیرند... قونسل به غیر از گرفتن چهار منات پول تذکره و چند مقابل آن به نام رشوت و جریمه کار دیگری ندارد. اگر یکی هم بمیرد و چیزی داشته باشد آن هم مال قونسل است (همان: ۴۷-۴۳).

یا این که بدلیل خشکسالی دولت ایران صادرات برنج را ممنوع کرده، در نتیجه در بادکوبه تفلیس برنج گران شده بود؛ در حالی که در مرزهای خروجی رشت و انزلی صادرات برنج بطور قاجاق انجام می‌گرفت:

«در بادکوبه می‌گفتند اخراج برنج از ایران به ممالک خارجه به طور سخت غدغن است، پس این همه برنج را چگونه حمل می‌کنند؟ گفت: بنده خدا غدغن با حکم دولت ایران است. کی و کجا اجرا شده است که در این جا بشود؟ آری از طهران به طور موکد ممنوع است ولی حاکم ولایت وقعی به غدغن نگذاشته از هر کیسه برنج در رشت یک قران و در انزلی نیم قران رشوت گرفته رخصت امور می‌دهند، که هزار کیسه و دوهزار کیسه در هر واپور می‌برند. گویا نمی‌بینند» (همان: ۵).

۴۲۵ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگر (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

آخوندزاده نیز در داستان یوسف شاه به موارد متعددی از مصادیق فساد اداری رایج

قبل از به پادشاهی رسیدن یوسف شاه اشاره می‌کند و می‌نویسد:

«یوسف شاه بعنوان اولین اقدام پادشاهی، ابتدا اسد بیک فراش‌باشی را احضار نموده فرمود: که الان دوازده نفر فراش همراه خود برمی‌داری می‌روی آخوند صمد ملاباشی، و زمان‌خان سردار و میرزا محسن وزیر و میرزا یحیی مستوفی، و میرزا صدرالدین منجم باشی، و مولانا جمال‌الدین را گرفته می‌بری به زندان اراک می‌اندازی برمی‌گردی... یوسف شاه جاسوسان را به حضور خواسته فرمود: مبلغ باج خراج را تا به مقدار معتدله تخفیف بدهند، و امر کرد قاعده بیع و شرط کتروک گردد، که صاحبان تنخواه، برای وجود و معمولی این قاعده، به رهن گرفتن و قرض دادن میل نموده، ارباب حوایج را مضطر و معطل می‌گذارند که ملک و مال آنها را به قیمت نازل بیع و شرط کنند... چون یوسف شاه می‌دانست که میراخور به بهانه چرای اسبان شاهی، بیلاق رفته و به مردان حول و حوش اذیت زیاد و جفای بی‌اندازه می‌رسانید و آنها را می‌چاپید مال و منالشان را به یغما می‌کرد، امیر توپخانه موجب جمع توپچیان را از خزینه برمی‌داشت و دیناری به هیچکدام آنها نمی‌داد، خزینه‌دار میان پول پادشاه، پول‌های قلب زیاد داخل کرده به مردم می‌داد، بیگلریکی قزوین رشوت خوار بود، داروغه برای انجام کار فقرا در مقابل اغنیا رودروایستی داشت، و کدخداها، کوچه‌های قزوین را ناتمیز نگه می‌داشتند، همه آنها را معزول کرده، به جای آنها مردکان معروف شایسته تعیین فرمود» (آخوندزاده، ۱۳۵۶: ۴۴۵-۴۴۶).

از نظر فلور (۱۳۶۵) نظام سیاسی قاجار را حامیان حکومت اداره می‌کردند، این یک

نظام وسیع پیمانی و وفاداری‌های اشخاص به یکدیگر براساس قدرت چانه‌زدن و

۴۲۶ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگر (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

سوداگری آنها در حوزه سیاسی بود. به علاوه با تعلق داشتن به یک گروه صنفی شخص می‌توانست تاحدی وجهه سیاسی یا قضایی دست و پا کند و نیز احساس تعلق و شناسایی و فرصت گسترش روابط اجتماعی و دریافت منافع اقتصادی داشته باشد... شیوه طرفداری از خویشاوندان و به ارث بردن مناصب از نتایج خاص این وضع سوداگرانه است (فلور، ۱۳۶۵: ۲۱).

خرید و فروش مناصب یکی دیگر از فسادهای رایج در نظام اداری دوره قاجار است. فلور (۱۳۶۵) در این خصوص می‌نویسد:

سرمایه گذاری بر فروش مناصب یک شغل پرخطر بود. بسیاری از اعیان تهیدست با بهره زیاد پول قرض می‌کردند. صرافان به کسی که انتظار رسیدن به مقام حکومت را داشت سند ذمه (فاتح طلب های تجاری) به اسم خودشان می‌دادند. شخص مدیون به نوبه خود این پولها را به صورت پیشکش لازم به خزانه دولت حواله می‌داد. اما اگر مدیون پیش از سرآمدن دوره تصدیش از مقام خود عزل می‌شد، صراف ناگزیر بود که گاهی به همان مبلغ پرداخته، گاهی کمتر از آن هم راضی شود (فلور، ۱۳۶۵: ۲۰۷).

او در جای دیگر می‌نویسد:

صنف مجرم (نانوا، قصاب و...) به حاکم شهر پیش‌کشی یا مبلغی پول داده حکم محکومیت خود را لغو می‌کرد. سایر اصناف نیز از همین شیوه استفاده می‌کردند، بیشتر در مواقعی که حاکم به پول احتیاج داشت، پولی به او داده از او اجازه می‌گرفتند که خودشان بر روی کالاهای خود قیمت گذاری کنند (کاساگوفسکی، بی تا؛ به نقل از فلور، ۹۷).



۴۲۷ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

## - تمرکز قدرت در رأس سازمان

در دوره فتحعلی شاه، شاه به تنهایی قانونگذار و بالاترین مقام قضایی و لشکری بود. دربار سلطنتی به مثابه دولت با فروش مقامات مهم و حراج سازمان‌های دولتی و واگذاری آن به کسی که مبلغ بیشتری از دیگران به شاه و وزراء می‌پرداخت، مخارج خود را تأمین می‌کرد (ورهرام، ۱۳۸۵: ۱۰۱). مستوفی می‌نویسد:

ناصرالدین شاه پس از عزل میرزا آقاخان لقب اعتمادالدوله را نیز از او سلب می‌کند. شاه دیگر نمی‌خواهد صدراعظم داشته باشد بلکه مایل است کارها را بین چند نفر وزیر تقسیم کند و هر یک را در کار خود مستقل نماید و سر و کار آنها را با خود قرار دهد تا از حال رعیت بهتر آگاهی حاصل نماید و ضمناً هر وقت امر مهمی پیش بیاید شورایی از وزراء تشکیل شده نظر خود را در آن زمینه اظهار کنند و بعرض برسانند تا امر شاه به آن قوت اجرا بدهد ولی در هر حال شاه امضای کلیه امور را خود بعهده گرفته است که بدون امر قبلی او هیچ کاری قابل اجرا نباشد (مستوفی، ۱۳۸۸: ۸۸).

شاه از سال ۱۲۸۳ ه.ق که خود صدراعظم دولت خود شد تمام وزرا مهم امور را بعرضش می‌رسانیدند و از او دستور می‌گرفتند. با این وجود وقت برای گردش و شکار خود هم پیدا می‌کرد و این روند تا سال ۱۲۸۸ به صدارت رسیدن مشیرالدوله ادامه داشت. مراغه‌ای نیز می‌نویسد:

معلوم است که [اداره] افراد وطن عبارت از تشکیلات یک دستگاه وضع قانون و یک دستگاه اجرای قانون، یعنی تنظیمات سعادت وطن است. رئیس این دو

۴۲۸ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

دستگاه مستقماً تنها شخص مشخص پادشاه است، که بلا ارث و الاستحقاق این دو دستگاه بزرگ را مالک است (مراغه‌ای، ۱۳۸۵:۱۰۳).

طالبوف (۱۳۵۶) در کتاب احمد در خصوص تمایز دو نوع سلطنت مطلقه می‌نویسد:

سلطنت مطلقه دو قسم است: یکی آن است که اداره مملکت با قانونی است که پادشاه وضع نموده، خوب یا بد و مناسب یا نامناسب به حال ملک و ملت، تبعه اختیار نمرد را ندارد. شخص پادشاه مستقلاً حاکم جان و مال تبعه است. وضع و اجرای قانون، هر دو در یک دستگاه متعلق به پادشاه است؛ مثل روسیه قدیم و ممالک عثمانی. قسم دوم آن است که پادشاه برای اداره مملکت قانون، که دستورالعمل عمومی باشد، نوشته. عواید قدیمه یا آیین مذهبی اساس آن اداره، جزا و سزای هر کس موقوف به میل و حالت شخصی حکام است؛ گاهی قاتل را می‌بخشد، و گاهی شخص بیگناه را مقتول می‌نماید، ریاست ممالک را به حکام می‌فروشند، مالیات تبعه را به اجاره می‌دهند، اجرای اوامر موقوف به کثرت پیش‌کشی می‌شود، هر کس برای خود حقی می‌تراشد؛ علما بیرون وظیفه خود ریاست می‌کنند، مظلومین امکان زیستن در وطن مألوف خود نداشته با بلاد خارجه جوقه و جوقه مهاجرت می‌نمایند، اقویاً بر ضعف دست یازند، اجامر و اوباش به اسم نوکر به چاپیدن مردم می‌پردازند. مثل عربستان و ایران و افغانستان و ختا (طالبوف، ۱۳۵۶:۱۹۵).

در جای دیگر می‌نویسد:

احکامی که در طباع عموم سکنه تأثیر خاص داشته باشد باید از روی اساس شرع مبین وضع شده، به صحه مجتهد عصر موشح گردد، و از دستگاه قانون برآید، و در دستگاه مخصوصی اجرا شود. آن وقت بدویات امور نافع وطن و قواعد ملکیه از

۴۲۹ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

فوت یا تغییر شخصی تلون نیافته و تجویف نمی‌پذیرد. این است که احکام مملکت ما پنجاه سال است از جهل ما، قبل از اجرا ثبت دفتر فراموشی می‌شود (همان: ۹۸).

در اینجا شاهد تمرکز قدرت سیاسی در یک شخص مستبد هستیم در حالی که در یک سیستم اداری نیاز به تمرکز و تقسیم کار سازمانی داریم که امور محوله براساس یک رویه واحد اداری انجام گیرد. فلور (۱۳۶۵) خاورشناس هلندی در بررسی اوضاع اجتماعی عصر قاجار می‌نویسد: حکومت مرکزی به ناچار سیاست عدم تمرکز را به طور گسترده‌ای در قلمرو موروثی خود به نفع طرفدارانش در سطح محلی اعمال می‌کرد. در واقع به لحاظ سلسله مراتب اداری رابطه نظارتی از سوی حکومت مرکزی در بدنه مجموعه‌های اداری مانند وزارتخانه‌ها بر بخشهای محلی انجام نمی‌گرفت و حاکمان محلی (که غالباً شاهزاده بودند) به حاکمان بلامنازع در ولایات تبدیل شده بودند. شوستر (۱۳۸۵) بعنوان یک مستشار خارجی در ایران با ایجاد تشکیلاتی مرکزی به نام «اداره‌ی خزانه‌دار کل دولت علیه ایران» جهت تمرکز بخشی در فرایند جمع‌آوری مالیات بر این نظر است تا پیش از ورود ایشان به مجموعه خزانه‌داری کل، وصول مالیات‌ها تنها از طریق مأموران وزارت مالیه انجام نگرفته بود و اداراتی از وزارت پست و تلگراف، وزارت عدلیه، وزارت داخله، وزارت علوم و معارف و اداره تذکره‌ی وزارت خارجه هم عوارضی دریافت می‌کردند. به همین ترتیب، ادارات مختلف بدون نظارت یا دخالتی از بالا وجوهی را که می‌گرفتند خودشان خرج می‌کردند. به عبارت دیگر، هیچ مرکزی وجود نداشت که این خط‌ها یکدیگر را در آن نقطه قطع کنند (شوستر، ۱۳۸۵: ۸۰). نظر شوستر بیانگر فقدان تمرکز اداری لازم در تأمین بودجه کشور و وجود نوعی نابسامانی اداری در آن زمان است.

۴۳۰ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگر (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

آبراهامیان (۱۳۹۴) نیز برخلاف تصور اروپاییان قرن نوزدهم از شاهان قاجار بعنوان نمونه‌ای از «شاهان خودکامه شرقی»، بر این نظر است در اصول شاه می‌توانست مدعی داشتن انحصار بر اعمال مجازات، دستگاه اداری، وصول مالیات و دستگاه قضایی باشد. کلام وی قانون بود. ... اما خودکامگی آنها عمدتاً در عرصه واقعیت مجازی بود... قدرت شاه به دلیل فقدان دستگاه دیوان‌سالاری و ارتش منظم به شدت محدود بود. قدرت واقعی وی فراتر از پایتختش نمی‌رفت دیگر اینکه اقتدار وی در سطح محلی اندک بود مگر اینکه از حمایت سرکردگان منطقه‌ای برخوردار می‌شد. همچنین وی به نقل از شیخ الاسلامی (۱۹۹۷) می‌نویسد: قاجاریان تشکیلات دولتی چندان قابل‌ذکری نداشتند و بی‌شک در رفتار با اتباعشان به اعیان محلی وابسته بودند (آبراهامیان، ۱۳۹۴: ۲۹). وی در کتاب ایران بین دو انقلاب نیز به نقل از سرجان ملکم (۱۸۲۹) می‌نویسد که هرچند شاه رسماً مسئولانی تعیین می‌کند، در عمل «رای مردم» تعیین‌کننده سرکردگان قوم است.

اعتماد السلطنه (۱۳۸۵) در روزنامه خاطرات با نقل خاطره‌ای از حاجی حیدر ریش تراش، براین نظر است که گاهی حتی اتفاق می‌افتد که یک نوکر درباری هم به اقتضای شرایط خاص، شاه را در موضع انفعال قرار می‌داد گویا استدعای حاجی حیدر از شاه این بوده که از سه چهار شکار زده شده، یکی را به او بدهند تا برای نایب السلطنه ببرد و از این راه مداخلی به دست آورد (اعتمادالسلطنه، ۱۳۸۵: ۱۱۴).

### - ضعف مکانیسم نظارت و ممیزی

اعمال نظارت و کنترل امور اداری مستلزم نظام بایگانی منسجم و نظام آماری منسجم است که حتی در زمان ورود شوستر به ایران در سال ۱۲۹۰ شمسی به زعم ایشان در ادارات وزارت مالیه چیزی به اسم بایگانی یا آمار منسجم وجود نداشت. «دستگاه دارایی» به معنی

۴۳۱ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

رایج کلمه در کار نبود... چیزی به اسم دستگاه دولتی، یا سنجش و آزمون تعیین صلاحیت و قابلیت کار در آن، وجود نداشت. او به نقل از نایب السلطنه می‌نویسد که او گفته بود در ایران هر وقت نظارت موثری بر امور مالی صورت گرفته صدای همه درآمده.

فلور (۱۳۶۵) خاورشناس هلندی نیز چنین نظری دارد که بزرگترین تماس افراد با عمال دولت در وصول مالیات و تعدی هم که به آنها وارد می‌آمد از این راه بود گرچه ممیزی‌هایی که در زمان امیرنظام بعمل آمده و مالیات‌ها را مشخص نموده و حدود مأمورین مالیات را معین کرده و افراد را از اجحاف محصلین مصون نموده باشد ولی حرص و طمع حکام که از نایب‌الحکومه‌ها تفاوت عمل یعنی اضافه بر مالیات می‌خواستند و آنها هم ناگزیر بودند بر بلوک‌باشی و آنها هم بر کدخدایان دهات تحمیل بیشتری بکنند ممیزی را از هم انداخته و بجای نظم و ترتیب، اجحاف و تعدی حکمفرما بود (فلور، ۱۳۶۵: ۱۰۱). بعنوان مثال نایب السلطنه حاکم تهران سالیانه ۲۵ هزار تومان به پدرش ناصرالدین شاه پول مالیات صنف قصابان را می‌پرداخت. در عین حال وی پنج هزار تومان مالیات‌های صنف را افزایش داد و همه آن را به جیب خود ریخت. کلاً وی در ۱۸۹۶ فقط از صنف قصاب با اندازه دویست هزار تومان اخاذی کرد. همچنین وی و نوایش بارها با گرفتن مبلغ زیادی رشوه به قصاب‌ها و خبازها، اجازه دادند که اجناس خود را به هر قیمتی که می‌خواهند بفروشند (همان، ۸۲، ۱۰۲).

مستوفی (۱۳۸۸) در خصوص وضعیت نظارت بر امور در وزارت جنگ در دوره احمدشاه می‌نویسد: «وزارت جنگ در این دوره از تمام وزارتخانه‌ها بی‌موضوع‌تر شده بود. ژاندارمری که اگر هم مستقل نبود، می‌باید تحت امر وزارت داخله باشد. قزاق هم اطاعتی

۴۳۲ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سال‌ریگر (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

از وزارت جنگ نداشت. بختیاری‌ها هم که قوه جنگی دیگری بودند، جز از رؤسای خود از هیچکس حرفی نمی‌شنیدند» (۱۳۸۸: ۳۷۹).

شوستر (۱۳۸۵) نیز در توصیف تشکیلات وزارت جنگ بر این نظر است که این بخش حکومت پاتوق مشعشع‌ترین اونیفورم‌های بیکاره‌ای به نام ژنرال و کمیسر و آجودان، و لانه حقیرترین رشوه‌گیران و خنده‌روترین خونخواران و پست‌ترین اراذلی بود که من تا به امروز دیده‌ام (۱۳۸۵: ۸۲). همچنین او در توصیف نظام مالیاتی ایران می‌نویسد:

«در ایران هیچ وقت دفتر محاسب (ممیزی) یا در اصطلاح انگلیسی نامه‌ی اعمال (Doomsday Book) وجود نداشته تا صورت کامل و لو نه خیلی دقیقی از منابع درآمدهایی که دولت بتواند روی آن‌ها حساب کند به دست دهد. مستوفی به شدت می‌رنجد که اگر کسی در کارش سرک بکشد و سعی کند بفهمد که مالیات‌ها را از چه کسانی می‌گیرد و چقدر از آن‌ها را برای خودش برمی‌دارد... پس روشن شد که دولت مرکزی در ایران نه از میزان درآمدهای مالیاتی که باید انتظار می‌داشت خیلی مطلع بود و نه از این که مقدار مالیات‌های دریافتی از مردم در کجا منصفانه و کجا غیر منصفانه است» (شوستر، ۱۳۸۵: ۲۰۷-۲۰۹).

قزوینی (۱۳۷۰) در بیان ریشه تنگی نان بعنوان مساله روز آن زمان در برخی بلاد ایران معتقد است که مسأله کمبود غله نیست، حرص و طمع خبازان موجب وحشت و شورش خلق می‌شود. چنین وضعیتی بیانگر ضعف سیستم نظارت تعزیرات حکومتی آن زمان است. او می‌نویسد:

«اگر دو سال دیگر هم گندم از زمین نروید در محروسه این قدر غله ممکن و موجود است که کفایت خلق نماید و این وحشت و های و هوی خباز بجهت این

۴۳۳ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاری ریگر (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

است که نرخ نان به خواهش طبع ایشان نیست. جهت دیگر من باب تنگی نان: اگر خالصه پادشاه معمور (مأمور) باشد در ایران گرانی هرگز به ظهور نمی‌رسد... و سایر مأكولات هم بجهت اغتشاش نان ترقی دارد هر روز که دکان خبازی مغشوش می‌شود سایر مأكولات ده چهار بالا می‌رود» (قزوینی، ۱۳۷۰: ۵۸).

در ارزیابی عملکرد وزرا نیز، تحقیق بر اساس صفات شخصی است نه بر اساس علم و تدبیر آن‌ها. ملکم خان در رساله دستگاه دیوان می‌نویسد:

«عقلای ما وقتی که حالت وزرای ما را تحقیق می‌کنند، می‌بینیم هیچ ایرادی نمی‌گیرند مگر از صفات ذاتی ایشان. مثلاً می‌گویند فلان رئیس پرخسیس است. فلان وزیر حیف که زیاد طمع دارد، فلان امیر اگر فحش نمی‌داد عجب می‌شد... ما به صفات شخص وزرا چه کار داریم؟ ما توقعی که باید داشته باشیم از وزرا علم است و بس. امور دول کلاً بسته به علوم و زراست نه به صفات شخصی ایشان» (ملکم خان ناظم الدوله، ۱۳۹۴: ۹۱).

- ناهمگنی و عدم توازن بین سازمان‌های اداری در پایتخت و شهرهای بزرگ و تفاوت قابل توجه در نیروی انسانی، امکانات، فرهنگ سازمانی و... این شهرها با شهرهای کوچک.

براساس مطالعه‌ای که در خصوص وضعیت تمرکزگرایی در نظام اداری ایران در سال ۱۲۷۰ هجری شمسی انجام شده نتایج نشان داده نسبت نامه‌هایی که در حدود یک قرن اخیر در شیراز رسیدگی شده و نامه‌هایی که جهت اخذ تصمیم به تهران ارسال شده است بدین صورت بوده است: ۹۹/۲ درصد از نامه‌ها در شیراز رسیدگی شده و فقط ۸ درصد از نامه‌ها جهت رسیدگی به تهران ارسال شده است ارقام

۴۳۴ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

مذکور در سال ۱۳۶۷ بترتیب ۳۱ و ۶۹ درصد بوده است (پاپلی، ۱۳۷۰؛ به نقل از جمشیدیان، ۱۳۹۲).

## ۷. بحث و نتیجه‌گیری

نظام اداری ایران از دوره باستان تا انقلاب مشروطه دارای مشخصات و ماهیت اجرایی یکسانی بود. این نظام اداری گرچه در هر دوره‌ای با توجه به عوامل و متغیرهای سیاسی و اجتماعی و همچنین اهداف حکومت‌ها عناوین و چهارچوب‌های اداری و سازمانی به ظاهر متفاوت داشتند ولی با وجود این تفاوت‌های ظاهری که در فرم، شکل و عنوان تشکیلاتی وجود داشت؛ از نظر محتوا، هدف و کیفیت وظایف مشابه بود و بر چهار محور اساسی دوره می‌زده است: جمع‌آوری مالیات، اجرای احکام قضایی، برقراری نظم و امنیت و استقرار ارتباط با سایر دول (حلاجیان، ۱۳۸۶: ۴۱). در تحقیقات اخیر (محمدی و دیگران، ۱۳۹۷؛ میرمحمدی و حسن پور، ۱۳۹۰؛ بارانی و دیگران، ۱۳۹۶) نیز نشان داده شده است که آسیب‌ها و چالش‌هایی از گذشته در نظام اداری ایران همچنان حضور دارد؛ مسایلی همچون «تمرکزگرایی در سرمایه‌گذاری، اقتدارگرایی در ابلاغ برنامه‌ریزی‌ها، اتکای بیش از حد بر بخش سیاسی برای نیل به اهداف، فقدان ثبات مدیریتی، فقدان نظام برنامه‌ریزی و نظارتی مناسب در تشکیلات دولت، بهره‌گیری نکردن از خرد جمعی و تکیه امور بر تصمیمات فردی، عدم حاکمیت حرفه‌گرایی، ناکارآمدی نظارت بر نظام اداری، سنتی و تقلیدی بودن ساختارهای اداری، فساد اداری در لایه‌های مختلف سازمانی، خویشاوندگرایی و توجه به ارتباطات خانوادگی، کم‌رنگ بودن روحیه شایسته‌سالاری، وجود تشکلهای غیررسمی در سازمان، حاکمیت فرهنگ غیرعقلانی، سوءاستفاده از



۴۳۵ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

امتیازات و اختیارات سازمانی برای منافع شخصی و گروهی، غیبت رویکرد آینده‌نگری و غلبه افق کوتاه مدت در برنامه‌ریزی، دولتی بودن اقتصاد و عدم اعتماد به بخش خصوصی و در نتیجه بازخورد این بی‌اعتمادی از سوی مردم نسبت به دولت و حاکمیت».

با مروری بر پیشینه تاریخی و واریسی نظام دیوان‌سالاری در دوره اول قاجار (که همزمان با ورود افکار ترقی‌خواهانه در جامعه بود) همچنین تأمل در ساختار اجتماعی و طبقاتی ایران و نفوذ قدرت شاه و دربار خودکامه و شاهزادگان و سران ایلات و بازرگانان و روحانیان و مالکان بزرگ در نظام سیاسی اداری کشور (که شاخصه آن فقدان قانون بود) و مطالعه درباره وضعیت نامناسب ایران در عرصه بین‌المللی و منازعات جهانی و در نهایت با بررسی کوشش‌های نه چندان موفق ولی گرانمایه و اصلاح‌گرایانه برخی از نخبگان ارشد دولتی بتوان نتیجه گرفت که در دوره اول قاجار در این نهاد نقش آفرین در توسعه تحوّل بنیادی انجام نگرفت. در واقع با وجود برنامه‌ها و اقدامات اصلاحی اصلاح‌گران دولتی مانند قائم مقام فراهانی، امیرکبیر و سپهسالار همچنان در نظام دیوان‌سالاری ویژگی‌هایی چون فقدان قانون و قاعده مندی، نبود عنصر عقلانیت و استدلال در تصمیم‌گیری‌ها، وجود خویشاوندسالاری و رابطه بجای ضابطه در انتصابات، روحیه اطاعت محض و تابعیت مطلق، فقدان روحیه نقد و پرسشگری، منصب‌فروشی و ارتشاء و... وجود داشت که اغلب ریشه در تاریخ و فرهنگ حاکم بر ساختارهای جامعه و ساخت قدرت داشته و همچنان بعنوان خصیصه‌های نظام دیوان‌سالاری ایران باقی ماند (زاهدی و تنکابنی، ۱۳۸۸:۱۳۸). به زعم فلور (۱۳۶۶) روش اداره محلی قاجار از طریق مناصب کلانتر، کلدخدا، محتسب و داروغه و... ادامه وضع روزگاران گذشته بوده است به علاوه وابستگی رژیم‌های ملی بعدی را به خانواده‌های بوروکراتیک محلی نشان می‌دهد زیرا که اینان هم در کار خود مهارت

۴۳۶ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سال‌ریگر (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

داشتند هم برای حکومت حامی سیاسی می‌شدند. نظیر ابراهیم خان کلانتر شیراز که در دربار لطفعلی‌خان زند بود بعد از سقوط حکومت زندیه صدراعظم قاجار شد. ابقای نظام ایلیاتی، فقدان ضابطه‌مندی در احراز مناصب و غلبه روابط خانوادگی و خویشاوندی، تعدد و پراکندگی مراکز قدرت (شاهزادگان، حکام ولایات، صدراعظم و...) فروش مناصب دیوانی و نظامی، مزایده‌ی حکومت ایالات، حیف و میل اموال و انگل‌پروری و... موانع عمده‌ای در ایجاد یک سیستم بوروکراسی مدرن و قانونمند بود (علیزاده بیرجندی، ۱۳۹۰: ۳۷۴). البته در کنار همه این توصیفات آسیب‌شناختی که از نظام اداری ایران بویژه در دوره معاصر ارائه شد؛ سویه‌های روشنی نیز در این نظام پیدا بود و وجود افراد لایق و توانمندی چون امیرنظام و علیقلی میرزا اعتضادالسلطنه پسر فتحعلی‌شاه، حسینقلی‌خان نواب، مستشارالدوله و... به سبب برخورداری از دغدغه‌های مدافع منافع سیستم جامعه و فاصله گرفتن از قاعده صرف منافع شخصی نظام اداری جامعه تا به امروز با وجود فراز و نشیب‌های متعدد و چالش‌های جدی داخلی و خارجی به حیات خود ادامه داده هرچند که برخی آسیب‌های باقی مانده از گذشته فرهنگ و خلیقیات ایرانی نظیر روحیه اقتدارگرایی و خودرایی بودن مدیران در رأس سیستم، پارتی‌بازی و ارتشاء و... همچنان نظام اداری را با کندی و ضعف عملکرد مواجه می‌سازد.

در پایان می‌توان به این نتیجه بسنده کرد که تحلیل وضعیت نظام اداری عصر قاجار با تکیه بر منابع ادبی و تاریخی این دوره و در نظر داشتن پیشینه فرهنگی، اجتماعی و تاریخی جامعه ایران و حضور دو قدرت خارجی روس و انگلیس که مداخله‌گران مؤثری در نظام ترتیبات حکومتی و اداری ایران بودند؛ انطباق بیشتری با مؤلفه‌های آسیب‌شناسانه مدل سال‌ریگر دارد.

۴۳۷ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

## کتاب‌نامه:

- آبراهامیان، یرواند (۱۳۷۷) **ایران بین دو انقلاب**، ترجمه کاظم فیروزمند، حسن شمس‌آوری و محسن مدیر شانه‌چی، تهران: مرکز نشر.
- آبراهامیان، یرواند (۱۳۹۴) **تاریخ ایران نوین**، ترجمه شهریار خواجهیان، تهران: نشر دات.
- آخوندزاده، میرزافتحعلی (۱۳۵۶) **تمثیلات: شش نمایشنامه و یک داستان**، ترجمه محمد جعفر قراجه‌داغی، تهران: خوارزمی.
- اعتماد السلطنه، محمدحسن خان (۱۳۸۵) **روزنامه‌ی خاطرات اعتمادالسلطنه**، با مقدمه‌ی ایرج افشار، تهران: امیر کبیر.
- بارانی، صمد؛ فقیهی، ابوالحسن؛ نجف‌بیگی، رضا (۱۳۹۶) «موانع تحول نظام اداری ایران: مطالعه‌ی در فرهنگ سازمانی»، *مجله پژوهش‌های مدیریت عمومی*، صص ۲۸-۸.
- تنکابنی، حمید (۱۳۸۳) **درآمدی بر دیوان‌سالاری در ایران**، تهران: علمی و فرهنگی.
- جمشیدیان، مهدی؛ کتابی، محمود؛ کاظمی اسفه، مهدی (۱۳۸۰) «نظام اداری و توسعه اجتماعی اقتصادی ایران»، *مجله مجتمع آموزش عالی قم*، سال سوم، شماره ۱۰، صص ۸۹-۱۱۰.
- جعفری، علی؛ دهقان‌نژاد، مرتضی؛ اللهیاری، فریدون (۱۳۹۵) «اصلاح نظام اداری ایران در عصر قاجار با تأکید بر قانون استخدام کشوری»، *فصلنامه علمی پژوهشی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء*، شماره ۹، پیاپی ۱۱۹، صص ۳۸-۵.
- خدری‌زاده، علی اکبر (۱۳۹۶) **اقتدارگرایی، اصلاح‌طلبی و مشروطه خواهی در عصر قاجار**، تهران: ندای تاریخ.

۴۳۸ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

- خورموجی، محمد جعفر (۱۳۶۳) **حقایق‌ال‌اخبار ناصری**، به کوشش حسین خدیوچم، چاپ دوم، تهران: نی.
- حائری، عبدالهادی (۱۳۶۴) **تشیع و مشروطیت در ایران و نقش ایرانیان مقیم عراق**، تهران: امیرکبیر.
- زاهدی، شمس‌السادات و تنکابنی، حمید (۱۳۸۸) «درآمدی بر ریشه‌شناسی نهاد دیوان‌سالاری ایران در دوره اول قاجار»، **مجله فرهنگ**، شماره ۷۱، صص ۱۴۶-۱۰۹
- سلیم، محمد نبی، علیزاده، محمد علی و صیاد علیرضا (۱۳۹۳) **آسیب‌شناسی نظام اداری ایران در دوره قاجار**، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد شاهرود.
- شوستر، مورگان (۱۳۸۵) **اختناق ایران**، ترجمه حسن افشار، تهران: ماهی.
- علیزاده بیرجندی، زهرا (۱۳۹۰) **حکومت ناصری و گفت‌وگوهای نو**، تهران: هیرمند.
- فلور، ویلم (۱۳۶۶) **جستارهایی از تاریخ اجتماعی ایران در عصر قاجار**، جلد اول و دوم، ترجمه ابوالقاسم سری، تهران: توس.
- قزوینی، محمد شفیع (۱۳۷۰) **قانون قزوینی**، به کوشش ایرج افشار، تهران: طلایه.
- گلشانیان، عباسقلی (۱۳۷۷) **خاطرات من**، تهران: انتشارات انیشتین.
- طالبوف، عبدالرحیم (۱۳۵۶) **کتاب احمد**، چاپ دوم، طهران: شبگیر.
- محمدی، حامد و دیگران (۱۳۹۷) «شناسایی موانع فرهنگی فراروی نظام اداری ایران»، **مدیریت فرهنگ سازمانی**، دوره ۱۶، شماره ۱، صص ۸۷-۶۷
- مستوفی، عبدالله (۱۳۸۸) **شرح زندگانی من**، دوره سه جلدی، تهران: زوار.
- مراغه‌ای، حاجی زین العابدین (۱۳۸۵)، **سیاحت‌نامه ابراهیم بیگ**، به کوشش م.ع. سپانلو، تهران: آگه.

۴۳۹ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاری ریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷) گزارش طرح پژوهشی تحلیل پیشینه اصلاح نظام اداری در ایران، مجریان محمد عبدالحسین‌زاده و سید محمدحسین قریشی، تهران.
- ملک‌خان، ناظم‌الدوله (۱۳۸۵) روزنامه قانون، به کوشش هما ناطق، شماره ۲، تهران: امیرکبیر.
- ملک‌خان، ناظم‌الدوله (۱۳۸۱) رساله‌های میرزاملکم‌خان ناظم‌الدوله، گردآوری حجت‌اله اصیل، تهران: نی.
- میرسپاسی، ناصر (۱۳۷۸). «نگرشی راهبردی بر نظام اداری و توسعه»، فصلنامه فرایند مدیریت و توسعه، دوره ۱۳، شماره ۱. صص ۱-۱۰.
- میرمحمدی، سید محمد و حسن پور، اکبر (۱۳۹۰) «نظام اداری ایران: تحلیلی بر مشکلات و چالش‌ها»، مجله چشم انداز مدیریت دولتی، شماره ۸، صص ۲-۹.
- ورهرام، غلامرضا (۱۳۸۵) نظام سیاسی و سازمان‌های اجتماعی ایران در عصر قاجار، تهران: معین.
- هدی، فرل (۱۳۸۶) مدیریت تطبیقی، ترجمه دکتر منوچهر شجاعی، تهران: دانشگاه تهران.

## References

- Abrahamian, Yarvand .1998. **Iran between two revolutions**, translated by KazemFirouzmand, Hassan Shamsavari and Mohsen ModirShanehchi, Tehran: Publishing Center. [In Persian]
- Abrahamian, Yarvand .2015. **History of Modern Iran**, translated by ShahriarKhajian, Tehran: Nashr Dat. [In Persian]

۴۴۰ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

-Akhondzadeh, Mirza Fath Ali .1977. **Allegories: Six plays and a story**, translated by Mohammad JafarQarajehDaghi, Tehran: Kharazmi Publications. [In Persian]

-AlizadehBirjandi, Zahra .2011. **The Nasserite Government and New Discourses**, Tehran: Helmand Publishing. [In Persian]

-Barani, Samad et al. .2017. "Obstacles to the Transformation of the Iranian Administrative System: A Study in Organizational Culture", **Journal of Public Management Research**, pp. 28-8. [In Persian].

-Etemad Al-Saltanah, Mohammad Hassan Khan .2006. **Etemad Al-Saltanah Memoirs** Newspaper, with introduction by IrajAfshar, Tehran: Amir Kabir. [In Persian]

- Flora, Willem .1987. **Essays on the social history of Iran in the Qajar era**, volumes one and two, translated by Abolghasem Sari, Tehran: Toos Publications [In Persian]

-Golshaeian, Abbasgholi .1998. **My Memoirs**, Tehran: Einstein Publications. [In Persian]

-Haeri, Abdolhadi .1985. **Shiism and constitutionalism in Iran and the role of Iranians living in Iraq**, Tehran: Amirkabir [In Persian]

- Hallajian, Ebrahim .2007. "Development of the administrative system in the history of Iran and Mesopotamia", **Journal of History**, No. 6. [In Persian]

-Hoda, Farrell .2007. **Comparative Management**, translated by Dr. ManouchehrShojaei, Tehran: University of Tehran [In Persian]

- Jafari et al. .2016. "Reforming the administrative system of Iran in the Qajar era with emphasis on the national employment law", **Al-Zahra University Journal of Islamic and Iranian History**, No. 9, 119 consecutive [In Persian]

۴۴۱ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سالاریگز (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

- Jamshidian, Mehdi et al. .2001. "Administrative System and Socio-Economic Development of Iran", **Journal of Qom Higher Education Complex**, Year 3, No. 10, pp. 110-89. [In Persian]
- Khedrizadeh, Ali Akbar .2017. **Authoritarianism, Reformism and Constitutionalism in the Qajar Era**, Tehran: History Publisher [In Persian]
- Khormoaji, Mohammad Jafar .1984. **Haghighat al-AkhbarNaseri**, by Hossein Khadivjam, second edition, Tehran: Ney publication [In Persian]
- Maraghehei, Haji Zin Al-Abedin .2006. **EbrahimBeig's travelogue**, by the efforts of MA Spanloo, Tehran: Agha Publishing. [In Persian]
- Malkam Khan, Nazim al-Dawlah .2006. **Qanun newspaper**, by HomaNategh, No. 2, Tehran: Amirkabir [In Persian]
- Malkam Khan, Nazim al-Dawla .2002. **Treatises of Mirzamalkam Khan Nazim al-Dawla, compiled** by HojjatullahAsil, Tehran: Ney Publishing [In Persian]
- Mir Mohammadi, Seyed Mohammad and Hassanpour, Akbar .2011. "Iranian Administrative System: An Analysis of Problems and Challenges", **Journal of Public Management Perspective**, No. 8, pp. 2-9[In Persian]
- Mirsepasi, Nasser. 1999.. Strategic Attitude on Administrative and Development System, **Management and Development Process Quarterly**, Volume 13, Number 1[In Persian]
- Mohammadi, Hamed and others .2019. " Identification of cultural barriers to the administrative system of Iran ", **Organizational Culture Management**, Volume 16, Number 1, pp. 87-67[In Persian]

۴۴۲ دوفصلنامه پژوهش‌های بین‌رشته‌ای ادبی، سال چهارم، شماره هفتم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، تحلیل نظام اداری ایران در آثار ادبی و تاریخی عصر قاجار براساس مدل سال‌ریگر (نویسنده: نوروز نیمروزی ناوخی)

-Mostofi, Abdullah .2009. **Description of my life**. Three-volume period, Tehran: Zavar Publications. [In Persian]

-Qazvini, Mohammad Shafi .1991. **Qazvini law**, by IrajAfshar, Tehran: Talaieh Publishing. [In Persian]

- Research Center of the Islamic Consultative Assembly .2015. **Report of the research project on the background analysis of administrative system reform in Iran**, hosted by Mohammad Abdolhosseinzadeh and Seyed Mohammad Hossein Ghoreishi, Tehran [In Persian]

- Salim, Mohammad Nabi, Alizadeh, Mohammad Ali and SayadAlireza .2014. **Pathology of the Iranian administrative system in the Qajar period**, Master Thesis, Islamic Azad University, Shahroud Branch. [In Persian]

- Schuster, Morgan .2006. **The Oppression of Iran**, translated by Hassan Afshar, Tehran: Mahi Publishing [In Persian]

-Talibov, Abdolrahim .1977. **Ahmad's book**, second edition, Tehran: Shabgir Publications. [In Persian]

-Tonekaboni, Hamid .2004. **An Introduction to Bureaucracy in Iran**, Tehran: Scientific and Cultural Publications. [In Persian]

- Varhram, Gholamreza .2006. **The political system and social organizations of Iran in the Qajar era**, Tehran: Moin Publishing [In Persian]

-Zahedi, Shams al-Sadat and Tonekaboni, Hamid .2009. "An Introduction to the Etymology of the Iranian Bureaucracy in the First Qajar Period", **Farhang Magazine**, No. 71, pp. 146-109[In Persian]