



بوروکراسی ایران از عصر باستان تا هم‌اکنون

گفت‌وگو با دکتر جواد معین‌الدینی

کشور توجه شد؛ هرچند تغییراتی در آن به‌وجود آمد. دیوان‌سالاری در زمان سلسله ساسانیان وجه دیگری یافت و به نظامی غالب در کنترل و اداره مملکت تبدیل گشت و شکلی هنجارمند به خود گرفت. در این دوره دیوان‌سالاران دستگاه حکومتی قدرت و نفوذ بسیاری یافتند. ساختار و نفوذ دیوان‌سالاری در دوره ساسانی طی قرن‌ها پس از سقوط این حکومت به کار رفت. پس از حمله مسلمانان به ایران و شکست و اضمحلال ساسانیان، برای مدت دو قرن تفکر و فرهنگ در ایران در فترت فرو رفت و در نتیجه نبود سازمانی سیاسی، دستگاه دیوانی نیز وجود نداشت. هرچند در دوران حکومت امویان، به اقتباس از دستگاه دیوانی ساسانی، برای ایجاد نوعی دستگاه دیوانی تلاش‌هایی شد، اما نه چندان جدی و واضح و نخستین بار و در زمان عباسیان، آن هم به همت ایرانیان بود که دستگاهی دیوانی با تقلید و گونه‌برداری کامل از ساسانیان به‌وجود آمد. با این حال نخستین بار در زمان آل بویه بود که مجدداً دستگاهی منظم برای اداره امور کشور در داخل ایران به‌وجود آمد. پس از آن نیز در دوران غزنویان، به‌ویژه سلاجقه، نهضتی برای تسلط اصول و نظم اداری بر اداره کشور به وجود آمد و اوج گرفت. در این میان خواجه نصیرالدین طوسی و خواجه نظام‌الملک سهمی بسزا در نظریه‌پردازی برای مفهوم دیوان‌سالاری برعهده داشتند. بعد از سلاجقه و دولت خوارزمشاهیان و با استیلای مغولان بر ایران

● اگر امکان دارد دربارهٔ پیشینهٔ دیوان‌سالاری ایران صحبت کنید. سابقهٔ دیوان‌سالاری ایران به چه دوره‌ای باز می‌گردد؟
واژه و مفهوم دیوان‌سالاری پیشینه‌ای دیرینه دارد، دست کم سابقهٔ آن را می‌توان در دوران ایران پیش از اسلام جستجو کرد. هرچند در سیر تاریخی دقیقاً واژه «دیوان‌سالاری» به کار نرفته، اما واژه «دیوان» و «دستگاه دیوانی» بارها در متون کهن ایران باستان و ایران اسلامی به کار رفته است. باید توجه کرد که واژه دیوان و مفهومی که از آن امروزه مد نظر داریم با مفهوم آن در آثار کلاسیک تفاوت‌هایی دارد. امروزه واژه دیوان و مفهوم دیوان‌سالاری مترادف واژه «بوروکراسی» (Bureaucracy) است. این واژه، که محصول و ساختهٔ عصر مدرن است، پیشینه‌ای بیش از دو قرن برای آن متصور نیست و نخست ماکس وبر بود که به‌طور جامع و دقیق این مفهوم را تحلیل و آن را نمادینه کرد؛ در نتیجه آنچه ما از آن با عنوان دیوان‌سالاری در دوران کهن ایران یاد می‌کنیم با بوروکراسی تفاوتی اساسی دارد. شاید بتوان اولین نشانه‌های عینی و تاریخی ظهور این مفهوم را در دوران هخامنشیان و داریوش اول جستجو کرد که برای ادارهٔ قلمرو وسیع خود، نظامی نوین بی‌ریزی نمود و ادارهٔ مملکت را براساس اصول دیوانی نهاد. پس از آن و در دورهٔ سلطنت سلوکیان و اشکانیان نیز به روش او — داریوش — در ادارهٔ امور

با مروری بر تاریخچهٔ تحولات نظام دیوان‌سالاری در ایران درمی‌یابیم که شیوهٔ کشورداری ایرانیان تا عصر قاجاریه از سنت‌های دیرینه پیروی کرده است که از عهد باستان به عصر خلافت اسلامی و سپس به دوران سلطهٔ مغولان ارث رسید و تا حد بسیاری، هم سبب حفظ هویت ایرانیان در مقابل اعراب و مغول گشت، و هم سبب ادارهٔ قدرتمند امور ممالک اسلامی شد.

این سنت کهن کشورداری تا زمان صفویه پابرجا بود تا اینکه با شکست صفویان از عثمانی در جنگ چالدران، برای اولین بار ایرانیان با تمدن جدید غربی و دستاوردهای آن مواجه شدند. از آن پس بود که همه چیز ایرانیان و از جمله نظام دیوانی آنها دستخوش دگرگونی گشت تا اینکه پس از دوره‌ای پر تنش در عصر قاجار، سرانجام از آغاز دوران پهلوی به بعد، نظام دیوان‌سالاری ایران به تدریج غربی شد و از شیوه‌های مدرن الگو گرفت.

در سطور ذیل متن گفت‌وگوی مجله را با استاد گرانقدر دکتر جواد معین‌الدینی می‌خوانید که دربارهٔ ساختار و تاریخچهٔ تحولات نظام دیوان‌سالاری ایران است. دکتر معین‌الدینی استادیار دانشگاه در رشتهٔ علوم سیاسی و رئیس دانشکده علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز است.

عملاً هرگونه فعالیت سیاسی در عرصه حکمت عملی و نظری تعطیل گردید و برای مدت نزدیک به سه قرن، عملاً دولتی فراگیر در ایران وجود نداشت تا آنکه سرانجام صفویان به روی کار آمدند و شکلی جدید از دستگاه دیوانی و حکومت مرکزی را ایجاد نمودند.

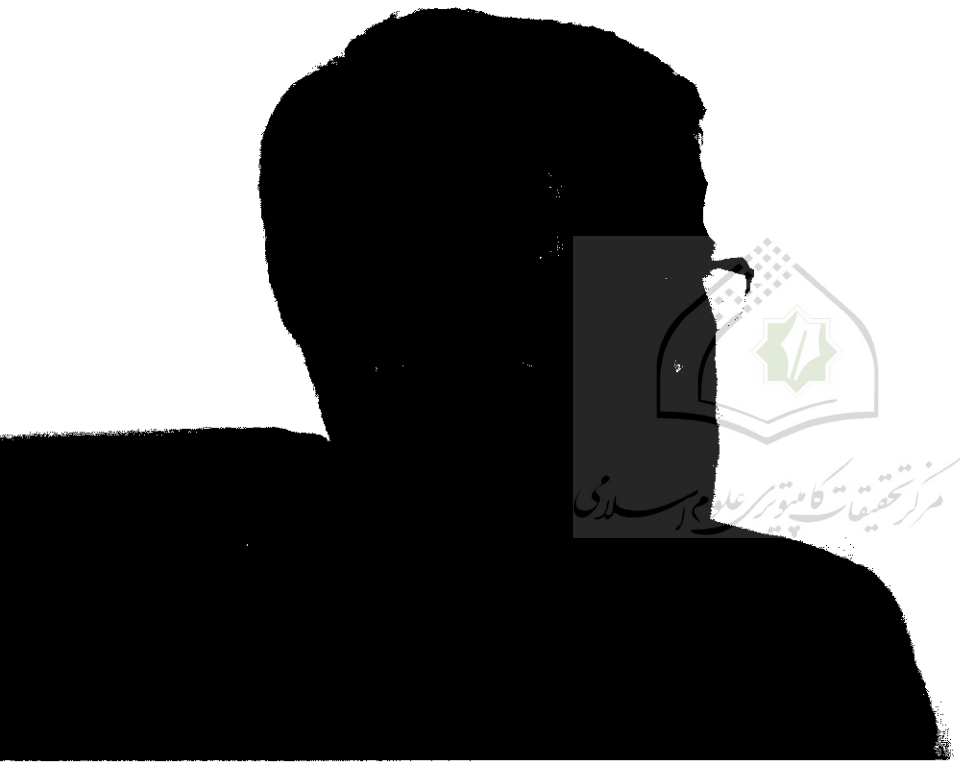
● در حمله اقوام مختلف به ایران، با وجود تسلط این اقوام بر ایران، دیوان سالاری ایران به تدریج جایگاه مسلطی یافت، دلیل این تسلط در چه بود؟

همان‌طور که اشاره شد، سلسله‌های اموی و عباسی، به کمک ایرانیان توانستند دستگاه‌های دیوانی به‌وجود آورند. اوج این همکاری میان ایرانیان و دستگاه خلافت در دوران عباسیان بود که خلفا با استفاده از برمکیان توانستند دستگاه اداری مقتدری برای اداره قلمرو خود ایجاد کنند و این حضور قدرتمند ایرانیان در دستگاه خلافت باقی بود تا اینکه خلافت عباسی توسط مغول‌ها انقراض یافت. مغول‌ها نیز به ناچار دست نیاز به سوی کارگزاران ایرانی دراز کردند و از طریق آنها قلمرو تحت تصرف خود را اداره نمودند. اگر به دوران سلطنت جانشینان چنگیز در ایران نگاهی بیندازیم متوجه عمق تأثیرپذیری آنان از تفکر و شیوه کشورداری ایرانیان می‌شویم. ایلخانان و به‌ویژه تیموریان نمونه بارز این تأثیرپذیری‌اند. در کل باید گفت کارآمدی، ظرافت و عمق تفکر دیوانی ایران در دوران باستان سبب گردید تا قرن‌ها این تفکر جایگاه غالبی در ممالک اسلامی داشته باشد.

● همین تسلط دیوان سالاری و دیوان سالاران ایرانی طی تاریخ به تضاد میان اهل شمشیر و اهل قلم منجر شده است. درباره علل این امر و سابقه آن توضیح بفرمائید.

تضاد میان اهل قلم و اهل شمشیر، پیشینه‌ای به درازای تاریخ دارد، اما اگر بخواهیم با تأکید بر دوران میانه و عصر زرین فرهنگ ایران صحبت کنیم، باید گفت تضاد میان تفکر ایرانی و اعراب و به‌طور خاص میان دیوان سالاری ایرانی و شیوه حکومت‌داری اعراب در سراسر سه قرن دوران میانه به‌وضوح مشاهده می‌شود؛ البته این امر باید در متن تلاش تاریخی ایرانیان برای احیای اقتدار و شکوه گذشته سرزمین خود و مقابله با اعراب سلطه‌جو بازگویی گردد. قرن سوم هجری با دگرگونی عمده در آرایش نیروها و تفکرات حاکم بر دوران اسلامی آغاز شد؛ با پایان یافتن دوره آرمانی خلفای راشدین، همان‌طور که قبلاً اشاره شد، به دلیل فقدان سنتی عربی در امر حکومت‌داری، خلفا به‌ناچار برای اداره امور سرزمین خود به کارگزاران ایرانی روی آوردند. مرحوم دکتر زرین کوب به‌خوبی به این مسئله اشاره کرده است: «در دوپست سالی بعد از قتل یزدگرد، درگاه و سپاه

دیرینه ایرانیان در امر فرمانروایی و کشورداری را به دارالخلافه انتقال دهند. در این دوران، با توجه به این مسئله بود که به تدریج خلافت اسلامی، با تقلید از سرمشق اداری ایران در دوره ساسانی، به سلطنت اسلامی تبدیل گردید و این امر مستقیماً نتیجه فقدان سنتی عربی در امر حکومت و کشورداری بود که آنان را در انجام دادن امور دیوانی نیازمند ایرانیان ساخت. به‌علاوه کارآمدی اصول دیوان سالاری ایرانی، سبب گردید خلفای عرب کمتر به مقابله با آن برخیزند و همین مدارا سبب شد این روش‌ها در بطن سلطنت اسلامی ریشه دواند و حتی کشتار برامکه در زمان هارون الرشید، که بزرگ‌ترین و مهم‌ترین مواجهه با دستگاه و عقاید دیوانی ایرانی بود، نیز نتوانست از



خلیفه در دست سرکردگان ترک و دیوان وی در دست کاتبان ایرانی و اولاد موالی فرس بود». برمکیان، که از خانواده‌های کهن ایران بودند، با استفاده از اصول و الگوی حکومت‌داری ساسانیان، دستگاهی مقتدر برای اداره امور به‌وجود آوردند، اما درباره بهره‌گیری اعراب از ایرانیان برای تنظیم دستگاه اداری و حکومتی خود باید گفت مشکل اصلی خلافت در این دوران از کمبود منابع اندیشه اسلامی در امر حکومت و سازمان‌دهی اجتماعی و سیاسی ناشی می‌شد و این امر به دست اعراب تازه‌مسلمان که پشتوانه‌ای جز جاهلیت نداشتند ممکن نبود. برعکس، سنت ایرانی سلطنت و نهادهای آن، در عمل و نظر، به‌صورت مدون در دسترس بود و باقی‌مانده اندیشه‌گران ایران می‌توانستند تجربه

نظام دیوان سالاری ایران
در زمان رضاشاه گسترش
فراوان یافت، اما این
گسترش صوری بود و به
صورت نهادی درنیامد و
عامل استبداد سبب شد
تمامی دستاوردهای وی
تحت تأثیر این عامل قرار
گیرد و به آنها توجه نشود؛
درواقع رضاشاه پیشرفت
و قدرت را برای مردم و
کشوری می‌خواست که او را
نمی‌خواستند

اهمیت این اصول و روش‌ها بکاهد. بعدها در دوران
حمله مغول به ایران، نیز ایرانیان و تفکرات دیوانی
ایرانی بر مغولان تأثیر ژرفی نهادند، تا جایی که
خواجه نصیرالدین طوسی، که به قولی طرحی نو
در سرشت حکمت عملی ایران در انداخت، عامل
اصلی نفوذ اندیشه اسلامی و دیوان‌سالاری ایرانی در
حکومت ایلخانی مغولان بود؛ البته امرا و لشکریان
مغول همواره با این نفوذ مقابله می‌کردند. ایرانیان
بسیاری در نخستین قرون اسلامی پای در درگاه خلفا
گذاردند، این مقفعم نمونه بارز این ایرانیان است که
یکی از پایه‌گذاران نثر عربی است و بیش از ده دفتر
در حکمت، اخلاق و سیاست را از پهلوی به عربی
بازگرداند و نیز نمونه بارز فرهیختگان ایرانی است
که طعم شمشیر حکومت خلفا را چشید و در سی و
اندی سالگی به قتل رسید. باید گفت رابطه دستگاه
خلافت و عمل و اندیشه ایران سخت تناقض داشت؛
خلفا نه می‌توانستند از تجربه و دانش ایرانیان چشم
پوشند و نه می‌توانستند با ایرانیان به مدارا رفتار کنند.
در دوره‌های دیگر تاریخ ایران نیز تناقضی شدید
میان متفکران و دیوان‌سالاران با دستگاه حاکم وجود
داشت؛ دوره مغولان، صفویان، و حتی دوران معاصر
نمونه بارزی از این تضاد و تناقض است. اصولاً شیوه
حکومت‌داری شرقی، به دلیل استبدادخو بودن و
توانایی سرشار در بازتولید آن، همواره با متفکران و
دیوان‌سالاری اصولی سر نزاع داشته است.

● همان‌طور که در قبل اشاره کردید، در دوره
صفویه نظام دیوان‌سالاری ایران بسیار تغییر
کرد؛ به‌گونه‌ای که شکل جدیدی از نظام اداری
در ایران به‌وجود آمد، به نظر شما ویژگی‌های این
دوره و دیوان‌سالاری آن چه بود که این دگرگونی
را به دنبال داشت؟

با روی کار آمدن صفویان، دوره جدیدی از تاریخ
ایران آغاز گردید. در این دوران، هزار سال پس از
فروپاشی ساسانیان، بار دیگر در بخش وسیعی از ایران
حکومتی متمرکز و توانمند برقرار شد؛ شاه اسماعیل
سیزده طایفه‌ای را که در آن زمان بر بخش‌هایی از
ایران حکومت می‌کردند سرکوب کرد و شاه عباس
بار دیگر مرزهای ایران را تا سرحد مرزهای ساسانیان
گسترش داد. حکومت صفویان در واقع نوعی گسست
از دوران گذشته تاریخ ایران محسوب می‌گردد، هرچند
بعضی از متفکران تاریخ اندیشه سیاسی معتقدند که
این تقسیم‌بندی صحیح نیست. آنها به نوعی دوره
گذار در تاریخ ایران معتقدند که با شکست در جنگ
چالدران آغاز شد و با شکست ایران در جنگ‌هایش با
روسیه پایان یافت، اما اگر بخواهیم به‌طور مختصر به
ویژگی‌های اداری و نظام دیوان‌سالاری عصر صفوی
اشاره نماییم، باید گفت در عصر صفوی تحولات
عمده‌ای رخ نمود که سبب گردید به‌تدریج زمینه
آشنایی ایرانیان با شیوه تمدن جدید، که در غرب

آغاز گردیده بود، فراهم گردد، آغاز دوران اکتشاف
و قدرت‌یابی اروپاییان مصادف بود با روی کار آمدن
صفویان در ایران. شکست چالدران نخستین رویارویی
مستقیم ایران با تمدن جدید غرب و دستاوردهای آن
بود. نظام دیوانی ایران نیز در این عصر، با توجه به
این آشنایی، دستخوش تغییراتی شد. بنیان سلسله
صفوی، که براساس اصول صوفیه بود، با اصول
دیوان‌سالاری چندان سازگاری نداشت و اصولاً همین
شیوه و نوع تفکر بود که سبب گردید ایرانیان چندان
با فتنون جدید جنگ آشنا نباشند و در جنگ چالدران
شکست بخورند. درکل دوران شاه اسماعیل فقط
دوران تأسیس سلسله صفوی و انسجام کشور است.
تثبیت‌کننده سلسله صفوی شاه عباس اول است. در
دوران وی، اصول یک حکومت مقتدر مرکزی با
سامان اداری منسجم فراهم آمد. شاه عباس مرزهای
ایران را گسترش داد و دشمنان کشور را سرکوب کرد
و آرامش را در کشور برقرار نمود. به‌علاوه دستگاه
دیوانی و مالیاتی نوینی بنیان نهاد که اقتدار پادشاهی
متضمن آن بود. بسیاری دوران شاه عباس اول را
با دوران شکل‌گیری حکومت‌های مطلقه در اروپا
مصادف می‌دانند و حکومت وی را الگوی شرقی این
نوع حکومت به حساب می‌آورند. در دوران او، به سبب
اقتدار حکومت، برای اولین بار در تاریخ هزارساله ایران
سیاست از دین جدا شد و دستگاهی اداری و دیوانی
برپایه اقتدار و منافع سلطنت ایجاد گردید. دستگاه
مالی و نظامی ایران در این زمان به سرعت سامان
می‌گرفت. تغییر پایتخت و انتقال آن به اصفهان سبب
شد دستگاهی جدید سامان گیرد که اجازه شکوفایی
را به استعدادها می‌داد. برقراری نظام مالی جدید و
شیوه نوین اخذ مالیات، سامان‌دهی ارتش و دستگاه
قضایی از ویژگی‌های مهم این عصر است. متأسفانه
تمامی این اقدامات بعد از شاه عباس به‌طور کلی از بین
رفت و جانشینان او به سرعت تمامی دستاوردهای این
دوران را نابود ساختند. دستگاه دیوانی ایران بعد از شاه
عباس به سرعت رو به افول گذاشت و سرانجام با
شورش افغان‌ها و سقوط اصفهان بساط این سلسله
درهم پیچیده شد.

● چرا در دوره قاجار، نخبگان ایرانی، به‌ویژه
امیرکبیر، به دنبال اصلاح نظام دیوان‌سالاری
ایران بودند؟ چه ضعف‌هایی در این نظام سبب
این اقدام شده بود؟

در دورنمای کلی باید گفت دوران قاجار، دوران
آشنایی ایران با تمدن غرب از نزدیک بود. جمله
معروف عباس‌میرزا در گفت‌وگو با نماینده انگلستان
که گفت: «ای اجنبی بگو دلیل شکست من چیست؟»
سرآغاز نوعی بیداری در میان ایرانیان بود. امیرکبیر
و اقدامات او، که نشان‌دهنده اوج این آگاهی قبل از
انقلاب مشروطه است، جایگاه ویژه‌ای در این زمینه
دارد. در دوره قاجار، شیوه کهن کشورداری سبب

ضعف اساسی حکومت گردیده و به دلیل نبود طبقه فتودال قوی و تمرکز بیش از حد قوا در دست یک نفر، فساد تمامی ساختار حکومت را در بر گرفته بود. ایرانیان نیز که هنوز حقارت شکست از روس‌ها را از یاد نبرده بودند، به شدت نگران تکرار آن واقعه بودند، به‌ویژه نخبگان ایرانی که به تازگی از امواج توسعه غرب آگاه شده بودند، با مقایسه وضعیت ایران با آنها، به فکر ایجاد زمینه‌ای برای اصلاح امور بودند. شیوه دیوان‌سالاری سنتی سبب فساد گسترده گردیده بود و نفوذ زنان در دربار بر وسعت این فساد می‌افزود. در این زمان، شکست نظریه نظام سلطانی مقتدر، بر همگان آشکار گردیده بود. امیرکبیر نیز تحت تأثیر همین شرایط به اصلاح ساختاری نظام حکومتی دست زد.

● **با وجود این تلاش‌ها، چرا اقدامات اصلاح طلبانه اشخاصی مانند امیرکبیر و مشیرالدوله در این زمینه به نتیجه‌ای نرسید و مصلحان دوران قاجاریه با شکست مواجه شدند؟**

هنگامی که از ایران، به‌ویژه ایران عصر قاجار، صحبت می‌شود، در واقع از جامعه‌ای سنتی و ایدئولوژیک سخن می‌رود که دین در آن جایگاهی اساسی داشت. در هنگام آغاز اصلاحات امیرکبیر، عده بسیاری، به دلیل غیر دینی دانستن اقدامات اصلاحی او، با وی مخالفت کردند، همچنین وضعیت ساختار قدرت در ایران و ویژگی خانوادگی بودن آن مانع از آن می‌شد که بتوان تغییراتی بنیادی در آن ایجاد کرد؛ زیرا کلیت خانواده به مقابله با آن برمی‌خواستند. به خطر افتادن منافع دول روس و انگلیس و نیز همراهی نکردن جامعه با این اصلاحات از دلایل مهم شکست اقدامات مصلحان دوره قاجار بود.

● **در دوره مشروطه چه تغییراتی در دیوان‌سالاری کشور ما رخ داد؟ چه علت‌هایی سبب اجرای اصلاحات در این بخش شد؟**

در دوران مشروطه، که اوج آشنایی ایران با تمدن غرب بود، تأثیر مستقیم تحولات غرب نیز در ایران احساس می‌شود. مهم‌ترین خواست انقلابیون، قانون‌مداری در کنار تأسیس عدالتخانه بود. محدودیت حکام و جلوگیری از خودسری قدرتمندان نیز از جمله اهداف این انقلاب بود که همگی با قانون‌مداری — لاقفل تاحدی — تأمین می‌گردید. باید گفت در نتیجه پیدایش صنعت و تشکیل امپراتوری‌ها در اروپا، اقتصاد ایران از تعادل سنتی خود خارج، و درهای آن بیش‌ازپیش به روی تجارت بین‌الملل گشوده شد، به‌گونه‌ای که به سمت صدور محصولات کشاورزی و واردسازی تولیدات کارخانه‌ای گرایش یافت. به‌علاوه، با از دست رفتن بخشی از خاک کشور در دوران قاجار، نقشه جغرافیایی ایران شکل تازه‌ای یافت و بهترین منابع طبیعی و انسانی کشور از دست رفت، هم توان



تولید و هم بازار داخلی‌اش رو به ضعف گذاشت و قدرت سیاسی و نظامی آن نیز کاهش یافت. این سیر تضعیف نسبی کشور از جمله سبب عقد قراردادهای تعرفه ترجیحی شد که صنعت کشور را — که از نظر اقتصادی کم‌توان و از نظر فنی توسعه‌نیافته بود — در برابر واردات محصولات ارزان و باب‌روزی پشتیبان گرداند. این امر همچنین به صدور محصولات کشاورزی اولیه، افت احتمالی تولید مواد غذایی مورد مصرف دائم و افزایش عمومی واردات منجر گردید. گویی کشور گرفتار غضب خداوندی بود؛ زیرا کسری تراز پرداخت‌ها و پیامدهای تومی آن، به دلیل کاهش بسیار قیمت نقره در عرصه بین‌المللی، که پشتوانه اصلی پول کشور محسوب می‌شد، در سه دهه پایانی قرن نوزدهم شدت بیشتری یافت. در همین حال، رشد آرام ولی نسبتاً مداوم جمعیت، سطح عمومی زندگی را باز هم پایین‌تر آورد. در چنین اوضاعی، وضعیت اروپا (عمدتاً روسیه، انگلیس و فرانسه)، همچون نمونه جادویی قدرتمند از شکوفایی و پیشرفت، در معرض چشم و گوش ایرانیان قرار داشت، از این‌رو تحصیل‌کردگان ایرانی، از جمله اشراف قاجار و

● **با این توضیحات، تأثیر تحولات دنیای غرب بر تحولات نظام اداری و دیوان‌سالاری در ایران را چگونه می‌بینید؟**

دنیای غرب آن زمان واقعاً تأثیر بسیار زیادی بر ایران و نظام دیوان‌سالاری آن گذاشت و سبب شد این حوزه به طور عمده تغییر کند. بدین ترتیب هم در بخش سخت‌افزاری و هم در بخش نرم‌افزاری تغییرات بسیاری رخ داد، تدوین قوانین اداری، ایجاد وزارتخانه‌های جدید و اساسنامه برای آنها و ایجاد نظامی بروکراتیک از جمله این تغییرات بود که به تأثیر از تحولات نوین غربی روی داد. در مورد سطح

اصولاً دیوان سالاری محصول دنایای مدرن غربی است؛ یعنی تمامی آنچه امروز ما با عنوان دولت، سازمان، نهاد و... می‌شناسیم بومی ما نیستند، در نتیجه صحبت از بومی بودن مدیریت دیوان سالاری صحبتی بجا به نظر نمی‌آید

و عمق آن باید گفت واقعاً عمیق بود نه تنها در ایران، بلکه در تمامی ممالک شرق و خاورمیانه.

● به‌طور کلی آسیب‌شناسی دیوان سالاری ایران معاصر را در چه می‌دانید و اقدامات مؤثر و مهم تاریخی ایران برای رفع این آسیب‌ها را تشریح نمایید.

ما در ایران مشکل عمده‌ای داشته‌ایم و داریم و آن هم بازتولید استبداد در ایران است. نظام سلطانی در ایران سابقه‌ای طولانی دارد که همواره به شیوه‌ای نوین ظاهر گردیده است. در این نظام، یک نفر تمامی تصمیمات کشور را می‌گرفت، آن هم با مشورت عده‌ای اندک از نزدیکان، که آنها نیز فقط به دنبال منافع خویش بودند. روحیه تاریخی ما ایرانیان و غرور بیجا نیز در کنار روحیه استبداد خوبی عامل مهم دیگری است. در این باره دودمانی بودن سلسله‌های ایرانی و تلاش در جهت منافع خانواده سبب می‌گردد به منافع کشور کمتر توجه شود و اصولی بر سیر اداره امور، حاکم نباشد. فساد داخلی خاندان‌ها و دستگاه دیوانی، نبود نیروهای متخصص و کارشناس و در نتیجه گرفتن تصمیمات شتاب‌زده و غیرکارشناسانه همگی از جمله دلایل شکل نگرفتن ساختار اداری و دیوانی نوین در ایران شده است که همگی در روحیه استبدادی و بازتولید استبداد در ایران ریشه دارند. هر دو انقلاب‌های مشروطه و اسلامی نوعی تلاش برای رهایی از این معضلات بودند، اما متأسفانه هیچ‌کدام مؤثر واقع نشدند. هرج‌ومرج‌های گوناگون طی تاریخ نیز همگی مؤید آن است که تلاش‌های متعددی در این زمینه برای رهایی از چنگال مشکلات انجام شده است، ولی این تلاش‌ها مؤثر واقع نشده‌اند.

● بعضی دوران رضاشاه را دوره تحول در سیر مدرنیزاسیون و نوعی رشد در نظام دیوانی ایران می‌دانند. به نظر شما این حرف و نظر تا چه حد و اندازه درست است؟

شاید حرف عده‌ای که رضاشاه را پدر ایران نوین می‌نامند تاحدی درست باشد. در دوران رضاشاه، پیشرفت سریع ایران در زمینه سخت افزاری را شاهدیم. راه‌آهن، نظام نوین قضایی و از همه مهم‌تر تأسیس نظام نوین آموزش از جمله کارهای رضاشاه بود، اما وی نیز مستبد بود، و روحیه استبداد خوبی را در وجودش داشت، باین‌حال استبداد زمان رضاشاه تفاوتی عمده با استبداد حکام پیشین داشت؛ استبداد زمان وی، استبدادی متمرکز بود؛ هرچند بسیاری این را قبول ندارند. وی به شیوه‌های نوین نیز مخالفان خود را سرکوب می‌کرد؛ یعنی آنها را در چهارچوب قانون حذف می‌نمود. نظام دیوان سالاری ایران در زمان رضاشاه گسترش فراوان یافت، اما این گسترش صوری بود و به صورت نهادی درنیامد و عامل استبداد سبب شد تمامی دستاوردهای وی تحت تأثیر این

عامل قرار گیرد و به آنها توجه نشود؛ درواقع رضاشاه پیشرفت و قدرت را برای مردم و کشوری می‌خواست که او را نمی‌خواستند. پیشرفت بدون مردم ممکن نیست و این موضوعی است که همه حکام باید به آن توجه نمایند. تاریخ اثبات کرده که پیشرفت و آزادی لازم و ملزوم یکدیگرند. و نبود هریک سبب تضعیف و ناکارآمدی دیگری می‌گردد.

● براین اساس اگر امکان دارد، تحولات نظام دیوان سالاری در عصر پهلوی را تشریح نمایید؟ آیا در دوره پهلوی تحولات عمده‌ای در این عرصه رخ داد؟

همان‌طور که اشاره شد، در دوره رضاشاه تحولات بسیاری در عرصه اداری رخ داد، به گونه‌ای که می‌توان گفت بوروکراسی مدرن در ایران محصول این دوران است. سیر شکل‌گیری بوروکراسی مدرن در دوران محمدرضاشاه هم ادامه یافت. در این دوران، با توجه به گسترش روابط خارجی ایران و تلاش حکومت برای ارتقای سطح و شأن کشور در جهان، نیاز به دستگاه‌هایی احساس شد تا مستقیماً درجهت نیل به اهداف حکومت گام بردارد. تخصصی شدن امور و حرکت تمامی رشته‌های علمی به سوی جزئی‌نگری نیز سبب گردید ادارات گسترش یابند و دارای بخش‌های گوناگون گردند. حضور مستشاران خارجی در کشور نیز تأثیراتی بر بوروکراسی ایران بر جای گذاشت؛ زیرا در مواردی، آنها تغییرات کلی دستگاه اداری را معین می‌کردند. ورود تکنولوژی و ماشین‌های جدید به ایران نیز سبب شد چه در بعد آموزش و چه در بعد تأمین قطعات و تعمیرات، نیروهای انسانی خارجی وارد کشور شوند. ورود این نیروی انسانی نیز سبب گردید این افراد، در سطح سازمانی که در آن به کار مشغول بودند، تأثیراتی بر جای گذارند و بعضاً با تحمیل عقایدی، تغییراتی در بعضی از سازمان‌ها به‌وجود آورند، اما در همین دوران بود که از روش‌های نوین اداری و بوروکراسی یکپارچه نیز استفاده گردید و با آموزش نیروهای بومی، هزینه‌های سازمانی کاهش یافت و دولت مرکزی توانست برای اولین بار در تاریخ ایران بدون نیاز به زور و نیروی نظامی و صرفاً با استفاده از نظام بوروکراتیک مرکزی، امور کشور را اداره نماید. تخصصی شدن ادارات نیز سبب شد بُعد کارشناسانه طرح‌ها تقویت و تصمیمات عقلایی گرفته شود. استفاده از طرح تقسیم‌بندی ادارات نیز از دیگر موارد تحول در ساختار بوروکراسی ایران در عصر پهلوی به‌شمار می‌آیند.

● آیا نظام اداری ایران اصولاً تابع مدیریت بومی بوده است؟ در صورت جواب مثبت، بعضی از دستاوردهای مثبت و منفی آن را بیان نمایید.

پاسخ به این پرسش را باید با توجه به ساختار اجتماعی و وضعیت سیاسی ایران داد. اصولاً

دیوان‌سالاری محصول دنیای مدرن غربی است؛ یعنی تمامی آنچه امروز ما با عنوان دولت، سازمان، نهاد و... می‌شناسیم بومی ما نیستند، در نتیجه صحبت از بومی بودن مدیریت دیوان‌سالاری صحبتی بجا به نظر نمی‌آید. اگر صحبت بالا را بپذیریم، این گفته را که اصولاً مدیریت نظام بوروکراتیک مدرن نیز غربی است باید پذیرفت، اما اینجا باید دو مورد را از هم تفکیک کرد که آیا منظور از بومی بودن، شیوه مدیریت است یا شخص مدیر؟ اگر منظور شیوه مدیریت است، باید گفت ساختار کلی دیوان‌سالاری ایران از عصر پهلوی تا به امروز ساختاری غربی است، اما اگر منظور شخص مدیر است، باید گفت در ابتدای امر، یعنی اوایل آشنایی ایرانیان با غرب و دستاوردهای غربی، استفاده از اتباع خارجی، به‌ویژه انگلیسی و روسی، روشی مرسوم بود؛ تعداد بسیار مستشاران خارجی در عصر قاجار، که برای اداره امور گمرکی، نظامی و حتی سیاسی به ایران دعوت می‌شدند، مؤید این نکته است. اما دوران پهلوی و به‌ویژه پهلوی دوم از این حضور بسیار کاسته شد. هرچند مستشاران آمریکایی در دوران محمدرضا شاه در ایران حضوری فعال داشتند، تعداد آنها به‌هیچ‌وجه در خور قیاس با دوران قاجار نیست. به‌طور کلی می‌توان گفت در دوران پهلوی اول و دوم، رفته‌رفته ایرانیان ضمام امور اداری خود را در دست گرفتند.

● سهم نیروهای اجتماعی (روشنفکران، علما، مردم، و سایر طبقات) در توسعه نظام دیوان‌سالاری را چگونه می‌بینید؟

مسئله نیروهای اجتماعی در این عرصه سهم داشتند. ورود تفکرات نو در قرن نوزدهم و بیستم محصول رفت‌وآمد روشنفکران ایران به غرب است. علما نیز سهم عمده‌ای در این امر داشتند. علما از نخستین طبقات جامعه ایران بودند که با تحولات نوین جهان آشنا شدند. تعداد مجلات و روزنامه‌هایی که به صورت هفتگی و ماهانه به دست علمای نجف و قم می‌رسید نشان‌دهنده این مطلب است. نباید از سهم علما در پیروزی انقلاب مشروطه نیز غافل شد. به‌طور کلی این طبقه یکی از طبقات تأثیرگذار در سیر نوسازی و توسعه در ایران است. طبقات بازاری نیز در گسترش نظام اداری و دیوان‌سالاری ایران سهم بسزایی داشتند. گسترش تجارت با غرب در زمینه واردات و صادرات کالا نیاز به دستگاهی برای کنترل این مبادلات را الزامی نمود؛ در واقع نیاز به دستگاه‌هایی که امنیت کالاها را در خارج و داخل کشور تأمین نماید در گسترش بوروکراسی مؤثر بود.

● با توجه به اینکه قانون‌مند شدن جامعه، یکی از نتایج مثبت نظام دیوان‌سالاری محسوب می‌شود، اگر امکان دارد، نسبت بین این دو در ایران معاصر را مقایسه نمایید.

اصولاً دیوان‌سالاری و قانون‌مداری مکمل یکدیگرند. این امری بدیهی است، اما از آنجاکه در ایران همواره نوعی روحیه قانون‌گریزی وجود داشته است، چندان نتوانسته‌ایم این دو مقوله را با هم هماهنگ نماییم. این روحیه قانون‌گریزی از چند عامل ناشی می‌شود: در کشور ما، مردم معمولاً حکومت‌ها را از خود ندانسته‌اند و در نتیجه همواره نوعی کشمکش پنهان میان مردم و حکومت وجود داشته است و در نتیجه مردم همواره به نوعی کوشیده‌اند تا با نقض قانون، ضربه‌ای به حاکمیت وارد نمایند، به‌علاوه تاریخ معاصر ما نشان می‌دهد کمتر قانونی در جامعه اجرا شده است که تأمین‌کننده منافع واقعی مردم باشد؛ اگر هم قانونی تصویب شده چنان مردم را در مراحل کاغذبازی گرفتار کرده است که آنها ترجیح داده‌اند از راهی غیر قانونی به هدف خود دست یابند. متأسفانه برداشت غلط از نظام بوروکراتیک و تعریف آن سبب گردیده است تا از این نظام به درستی استفاده نگردد و در نتیجه قانون‌مداری نیز، که دستور مهم آن است، تحقق نیابد.

● نظام دیوان‌سالاری ایران در قانون اساسی کشور چه جایگاهی دارد؟

در قانون اساسی جمهوری اسلامی و در اصل سوم، برای اولین بار از نظام اداری صحبت به میان آمده است، در قانون اساسی مشروطیت چنین اصلی وجود نداشت، اما در قانون اساسی جمهوری اسلامی، اگرچه به مصادیق و جزئیات یک نظام اداری کارا و سالم اشاره‌ای نشده، بر لزوم کارا بودن نظام اداری تأکید شده که مقدمه خوبی برای آغاز رفرمی در این زمینه است. اگر به قانون اساسی دیگر کشورها، به‌ویژه کشورهای غربی، نگاهی بیندازیم، متوجه می‌شویم که قوانین مربوط به نظام اداری و تشکیلاتی آنها بسیار دقیق بیان شده است که ما نیز باید در این مسیر گام برداریم. البته نباید از یاد ببریم که اصلاح این قوانین به کار کارشناسی و دقیق نیاز دارد.

● آیا انقلاب اسلامی تحولی در نظام اداری کشور ایجاد کرده است؟

بعد از انقلاب اسلامی در ایران اقدامات زیربنایی برای ایجاد تحول در نظام اداری انجام شده و طی سه دهه پس از انقلاب، براساس نیازهای جامعه، هر روز دولت کوشیده است موانع دیوان‌سالاری کشور را رفع کند. سفارش مقام معظم رهبری در مورد اجرای بندهای قانون اساسی نیز دقیقاً به همین دلیل است.

● سهم مدیریت‌های اجرایی در رشد و کمال توسعه نظام اداری و دیوان‌سالاری کشور را چگونه می‌دانید؟

نظام اجرایی، مجری و جهت‌دهنده اصلی نظام دیوان‌سالاری کشور است. سیر تاریخ و وقایع اجتماعی نشان داده که قوه اجرایی چندان سر سازگاری با نظام

دیوان‌سالار قوی و منضبط نداشته است، درحالی‌که چنین نظامی سرانجام به سهولت کار قوه اجرایی خواهد انجامید. باید طوری گام برداشت که دست‌اندرکاران ملزم به استفاده از اصول بوروکراتیک گردند و هدف نهایی، ایجاد نظامی منظم، قوی، کارا و سالم باشد تا در سایه آن توسعه و پیشرفت کشور محقق گردد. باید کوشید نسل‌های جوان و دانشجویان براساس آموزشی هدفمند تربیت گردند و نظم و انضباط برای آنها نهادینه شود تا آنها نیز براساس قانون عمل کنند و به اصلاح و تحول در نظام دیوان‌سالاری کشور دست زنند و بدین وسیله یکی از اصول مهم پیشرفت جامعه محقق گردد.

● جناب دکتر معین‌الدینی، در پایان درباره فرصت‌ها و آسیب‌هایی که فرا روی نظام دیوان‌سالاری ما وجود دارد صحبت فرمایید؟

بی‌شک بوروکراسی نیز مانند بسیاری از پدیده‌ها و دستاوردهای تمدن بشری وجوه مثبت و منفی مختلفی خواهد داشت و بر همین اساس تهدیدها و فرصت‌های مختلفی را هم ایجاد می‌کند. البته باید به این نکته توجه کرد که بوروکراسی یا دیوان‌سالاری به مفهوم مدرن آن محصول مدرنیته است و طبیعتاً بیشتر از همه پاسخگوی نیازهای یک نظام سیاسی مبتنی بر لیبرال‌دموکراسی است تا نظام‌های شرقی، سنتی، یا ایدئولوژیک، اما به‌هرحال ساختار و کارآمدی نظام‌های بوروکراسی یکی از ملاک‌های پیشرفت و توسعه به‌شمار می‌رود.

به‌طور کلی و فهرست‌وار می‌توان اشاره کرد که بوروکراسی در کشور ما می‌تواند فرصت‌هایی از قبیل: عقلانیت، تقسیم کار صحیح، تخصص‌گرایی، عمل‌گرایی و خارج نمودن مقولاتی مانند مردم‌سالاری دینی از ذهنیت به عینیت، تبدیل نمودن ویژگی‌های بالقوه دینی و فرهنگی جامعه به الگویی عملی، استمرار و قوام رابطه مردم با دولت، و شایسته‌سالاری را به‌وجود آورد.

در عین حال نظام‌های بوروکراسی ممکن است معضلاتی نیز ایجاد کنند که در هر کشوری از جمله کشور ما می‌تواند به ساختار سیاسی و اجتماعی جامعه آسیب وارد کند. بعضی از این معضلات می‌تواند پیدایش اشرافیت دولتی و دیوانی، باندازی‌های اداری، تنگ‌نظری سیاسی برای خدمت کردن به مردم، ناکارآمدی یا نقصان قوانین و آیین‌نامه‌ها، شیوع رشوه‌گیری و رشوه دادن در دستگاه‌های اداری، شخص‌محوری در نهادها و سازمان‌ها، نداشتن برنامه‌های مدون و منظم کوتاه‌مدت و بلندمدت، روزمره‌گی، کاغذبازی و... در زمینه تهدیدها و آسیب‌های احتمالی دیوان‌سالاری باشد.

● از وقتی که برای این گفت‌وگو اختصاص دادید متشکرم.