جامعه‌شناسی تاریخی
دورهٔ 7، شماره 2، بهار و تابستان 1394

فرهنگ سیاسی اقتدارگرا و ساختار دیوان‌سالاری دولت در دورهٔ پهلوی اول

حمید تنکابنی*

(تاریخ دریافت: 93/6/1، تاریخ پذیرش: 93/12/26)

چکیده

در مقالهٔ حاضر زمینهٔ اصلی برنامه‌های نوسازی و اصلاحات اداری دوران رضاشاهی را- که دارای مزایا و فواید بسیاری برای جامعهٔ ایران بوده است- بیان می‌کنیم. همچنین، به وجود فرهنگ سیاسی اقتدارگرا می‌پردازیم که به‌موازات آن تجدید حیات یافت و موجب فزونی یافتن روش‌های مستبدانه و اعمال سلیقه‌های فردی در نظام سیاسی و اداری کشور شد. در ادامه، این مسئله را تبیین می‌کنیم که به‌رغم رشد کمّی و پدید آمدن محیطی نسبتاً مناسب برای نوسازی و اقداماتی که صورت پذیرفت، تحولی بنیادین در نظام دیوان‌سالاری کشور پدیدار نشد. در این دوران، بسیاری از ویژگی‌ها و عناصر مخرب و نامناسب- که همواره از موانع تحول و اصلاحات بنیادین در نظام سیاسی اداری ایران به‌شمار می‌رفتند- ماندگار و حتی گاه تقویت شدند؛ عناصری نظیر روحیهٔ اطاعت محض، رابطه‌گرایی، خویشاوندسالاری، ارتشا و فساد اداری، قانون‌شکنی و قاعده‌گریزی، نبود امنیت، بی‌اعتمادی، روحیهٔ چاپلوسی، فقدان عقلانیت در تصمیم‌گیری‌های راهبردی و تحمیل ارادهٔ فردی شاه بر همهٔ ارکان اداری.

دانشیار، پژوهشکده علوم اجتماعی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، تهران، ایران *tonkaboni@ihcs.ac.ir

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]

واژه‌های کلیدی: دیوان‌سالاری، عناصر مخرب در دیوان‌سالاری، عوامل سیاسی، تحول اداری، فرهنگ سیاسی اقتدارگرا، برنامه‌های نوسازی.

مقدمه

تأسیس سلطنت پهلوی توسط رضاشاه (و با حمایت دولت انگلیس و رضایت روسیهٔ شوروی) با سلسله‌ای از دگرگونی‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اداری، و تجدید سازمان دیوان‌سالاری کشور همراه بوده است. افراد حکومت جدید که آن‌چنان پیشینهٔ طولانی در ادارهٔ امور در سطح کلان نداشتند، به پیشوایی پادشاهی کم‌سواد ولی باهوش و با قدرت سازمان‌دهی مناسب، به‌منظور استحکام بخشیدن به‌قدرت و منزلت سیاسی خود دو استراتژی را به‌موازات هم اتخاذ کردند: 1. سرکوب و قلع‌وقمع مخالفان از ایلات و عشایر و حامیان رژیم قاجار تا گروه‌های ملی- مذهبی و سوسیالیست توسط نیروهای نظامی و قوهٔ قهریه؛ 2. برنامه‌ریزی و اجرای یک رشته تغییرات باعنوان «اصلاحات» و «تجددگرایی» که از مطالبات معوق کوششگران انقلاب مشروطیت به‌شمار می‌آمد.

ساخت دولت و نظام دیوان‌سالاری ایران در دورهٔ قاجار بر بنیاد نظام و فرهنگ ایلی استوار بود؛ بنابراین به‌نظر می‌رسید هرگونه تغییر در ساختار اداری کشور الزاماً باید با تحول در ساختار و نظام زندگی ایلی همراه باشد. دولت رضاشاه با بهره‌گیری از قوهٔ قهریه و ارتش، برنامه‌های توسعهٔ زمین‌داری و گسترش راه‌سازی، صنعت و تجارت مواد خام را اجرا کرد و در این برنامه قدرت‌های ایلی را از مشارکت بازداشت. این دولت را می‌توان پیش‌قراول دولتی متمرکز و متشکل از نیروهای زمین‌دار و شهری دانست که با تکیه بر نیروی نظامی و زور، هم به نقش ایلات در دولت و دستگاه اداری پایان داد و هم سازمان‌های نظامی، امنیتی و نهاد دیوان‌سالاری را احیا کرد و گسترش داد. اما لازمهٔ این تغییرات ابزارهای نو و سرمایهٔ خارجی بود و به زمان طولانی‌تری نیاز داشت تا همراه با ورود شرکت‌های بیگانه و رشد آن در کشور، نظام سیاسی اداری و فرهنگیِ دمساز با آن تکوین یابد. بدین‌سان، تسلط دولت‌های غربی به‌کمک شکل‌گیری نظام سیاسی، اداری و فرهنگی متمایل به غرب و ارزش‌های آن، بدون دخالت مستقیم آنان پدید آمد. رضاشاه با تکیه بر ارتش و منزوی و تضعیف کردن نیروهای

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]

ایلی و تقویت نوعی خاص از نظام زمین‌داری بزرگ‌مالکی، پدید آوردن روحیهٔ نظامی‌گری به‌شیوهٔ نو، گسترش نیروهای امنیتی و رونق دستگاه اختناق، تحدید آزادی‌های اجتماعی و سیاسی، به‌وجود آوردن انحصارهای دولتی و رشد شتاب‌آلود دیوان‌سالاری جدید، تحقیر و تهدید دولت‌مردان پرکار و صاحب انگیزه، و عدم مهار رشوه‌خواری و فساد اداری (به‌رغم شعار مبارزه با آن)، زمینه را برای تقویت و حاکمیت بیشتر نظام اقتدارگرایانهٔ سیاسی، اداری و فرهنگی فراهم آورد. در این شرایط و اجرای برنامه‌های تجددطلبانه- به‌رغم تغییرات فراوانی در حوزه‌های گوناگون اقتصادی، فرهنگی، آموزشی، اجتماعی و مالیهٔ کشور- زمینهٔ وابستگی اقتصادی کشور به اقتصاد و بازار جهانی بیشتر فراهم آمد. در این دوران، کشور از یک سو شاهد تأسیس نهادهای مدرن، ایجاد نظام بانک‌داری و رشد صنعت، ساخت ارتش جدید و دستگاه‌های انتظامی، تقسیمات کشوری جدید و گسترش تشکیلات اداری، احداث راه‌ها و راه‌آهن، دانشگاه، دادگستری، نهاد قانون و درمجموع الگوبرداری از ارزش‌های مدرن غربی بود و از سوی دیگر با بازتولید نوعی حاکمیت استبدادی و مطلقهٔ جدید مواجه بود که اراده و منویات شخصی پادشاه ملاک و ترازوی سنجش همه‌چیز شمرده می‌شد.

رژیم رضاشاهی را در طول نزدیک به دو دهه حیات خود می‌توان به دو دوره تقسیم کرد که هر دوره تأثیرات مشخص و عمیقی را بر نهاد دیوان‌سالاری ایران بر جای گذاشت. در دورهٔ نخست (تا حدود سال‌های 1310) رضاشاه با وعده‌هایی برای استقرار صلح، امنیت، رفاه و تجدد، مشارکت هرچند محدود نخبگان سیاسی و اداری، و استفاده از حمایت طبقات میانی جامعه توانست تاحدودی از مشروعیت برخوردار شود. در این دوره، تاحدودی قانون رعایت می‌شد. اما از سال 1312، رضاشاه به برقراری حکومت مطلقهٔ استبدادیِ خودکامه میل زیادی یافت و به‌تبع آن و به‌تدریج، حمایت طبقات اجتماعی پشتیبان خود را در کثیری از لایه‌های آن اعم از نوگرا و سنت‌گرا از دست داد.

پیش‌رویِ رضاشاه به‌سوی قدرت طی سال‌های 1300 تا 1304- دوره‌ای که وی در آن ابتدا وزیر جنگ، سپس نخست‌وزیر و سرانجام شاه شد- به‌طور کلی با مقاومت گروهی مخالف مرکب از زمین‌داران و بازرگانان روبه‌رو شد. درمقابل افسران ارتش، بوروکرات‌ها و روشن‌فکران که خود موکلان بالقوّه یا بالفعل دولت بودند، از آن پشتیبانی کردند. حکومت رضاشاه پس از تاج‌گذاری در سال 1304 و تأسیس سلسلهٔ جدید پهلوی، هنوز بیش از آنکه

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]

یکسره «سلطانی» باشد، اقتدارگرا بود؛ زیرا وی همچنان به گروهی کوچک از سیاست‌مداران نام‌آشنای عصر قاجار و تا اندازهٔ کمتری به مجلس متکی بود. به هر روی تا سال 1312، مجلس به‌تدریج به ابزاری بی‌قدرت در دست دولت تنزل یافته و تقریباً همهٔ مشاوران نخستین شاه- چه رسد به منتقدان و مخالفان- از کار برکنار، تبعید، زندانی، کشته یا کاملاً نوکر شده بودند. در آن سال عبدالحسین تیمورتاش، وزیر بسیار نیرومند دربار، دست‌گیر و سپس در زندان کشته شد. اندکی بعد جعفرقلی‌خان سردار اسعد بختیاری، رفیق صمیمی شاه و وزیر جنگ، به همین سرنوشت دچار شد. درواقع، ماجرای تیمورتاش در مقام دومین شخصیت قدرتمند کشور جنبهٔ نمادین داشت. قربانی شدن افرادی که خود ستون فقرات رژیم نوپا را پدید آورده بودند، به‌دست خود آن رژیم، گرایش فزایندهٔ نظام حکومتی کشور (و در رأس آن‌ها رضاشاه) از دیکتاتوریِ اقتدارگرا به استبداد خودکامهٔ سلطانی را آشکار می‌کرد. این وضعیت سرآغاز حاکمیت استبداد اصیل ایرانی، یعنی ترکیب قدرت مطلق و خودکامگی، در عصر پس از مشروطیت است.

زندانی کردن افراد بدون محاکمه یا برای همیشه ساکت کردن اشخاص «دردسرآفرین» بدون رعایت موازین قانونی، گرایش زیاد پادشاه را به تراکم دهشتناک قدرت در دستان خود و خودکامگی افسارگسیختهٔ شخص رضاشاه را نشان می‌داد. این حاکمیت استبدادی و ترس‌آور چنان بود که هنگامی‌که شاه در سال 1320 ایران را ترک کرد، در سراسر کشور و در میان سیاست‌مردان و دیوان‌سالاران ارشد کمتر کسی دوست او محسوب می‌شد (همایون کاتوزیان، 1387: 230، 1386: 153 و 1391: 230).

در مجموع، سیاست‌های «شبه‌مدرنیسم» رضاشاهی که می‌خواست به زور و از بالا و تحت تأثیر اندیشه‌های آتاتورک در ترکیه، به‌سرعت ایران را در مسیر صنعتی شدن قرار دهد، در تناقض آشکار با حاکمیت و شیوه‌های مستبدانه و خودسرانهٔ پادشاهی بود. بازتاب بارز این تناقض در نظام دیوان‌سالاری کشور در این دوره مشاهده می‌شود. دستگاه اداری با شتاب و براساس نیاز کشور و برنامه‌های شبه‌مدرنیسم رضاشاهی گسترش یافت و قوانین مدنی بر وفق سیاست‌های دولت، از جمله انحصاری کردن تجارت خارجی، تصویب می‌شد. این تغییرات به تشکیلات اداری نیاز داشت که به‌عنوان ابزار و دستگاه اجرایی چنین برنامه‌های بلندپروازانهٔ شبه‌مدرنیستی نقش ایفا کند. اما وضعیت نظام دیوان‌سالاری ایران- که به انواع مسائل و

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]

بیماری‌های تاریخی و نهادینه‌شده و مزمن که ریشه در استبداد مطلقه خودکامهٔ ایرانی داشت، مبتلا بود و انقلاب مشروطیت هم به‌رغم نیت و هدف تلاشگران آن نتوانسته بود تحولی بنیادین در آن پدید آورد- در مواجهه با این تناقض و دوگانگی جدید پیچیده‌تر شد.

پرسش تحقیق: عوامل و رخدادهای سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی کشور به‌ویژه فرهنگ سیاسی اقتدارگرا موجب چه تحولات زیربنایی در نظام دیوان‌سالاری ایران در دورهٔ پهلوی اول شد؟

آیا ویژگی‌های منفی و عناصر مخرب نهادینه‌شده در نظام دیوان‌سالاری ایران نظیر «خویشاوندسالاری»، «روحیهٔ اطاعت محض»، «تملق و ارادت‌ورزی»، «فساد اداری و ارتشا» و «فقدان به‌کارگیری عقلانیت تصمیم‌گیری‌های مهم» در دوره‌های پیشین، در دورهٔ رضاشاهی نیز همچنان باقی ماندند؟

روش تحقیق: در این پژوهش، از روش کیفی ساختمندگرایی[1] بهره گرفته‌ایم که معمولاً برای تبیین ساختاری در مطالعات اجتماعی به‌کار می‌رود. روش‌شناسی ساختمندگرا ناظر بر وجوه گوناگون و متفاوت پدیده‌های فردی و اجتماعی است. در این روش، «عامل انسانی ساختاردهنده» نقش سازه‌ها در پدید آوردن و متحول کردن محیط تاریخی، فرهنگی و اجتماعی را فراهم می‌کند.

ابزار تحقیق: گردآوری داده‌ها با استفاده از منابع کتاب‌خانه‌ای و اسناد و مدارک موجود در آرشیوها صورت گرفته است.

1. موانع تحول نهاد دیوان‌سالاری ایران در دورهٔ رضاشاه

نهاد دیوان‌سالاری ایران که همانند بوروکراسی در هر کشوری، آینهٔ تمام‌نمای اعتقادات، روحیات، اندیشه‌ها، ارزش‌ها و نگرش‌های حاکم بر جامعه است، با پیشینهٔ تاریخی چندین‌هزارساله تحت سیطرهٔ استبداد خودکامه و مطلقهٔ ایرانی، درون خود همواره مؤلفه‌های بدخیم و نهادینه‌شده‌ای داشت که مانع هرگونه تحول بنیادین و روبه‌آینده می‌شده است. این عوامل بازدارندهٔ تحول در نظام اداری ایران نظیر رابطه‌سالاری، روحیهٔ اطاعت محض، احساس عدم امنیت، بی‌اعتمادی و سوءظن، ارادت‌ورزی و مجامله، قانون‌گریزی، فساد مالی و... در

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]

تمام کابینه‌های پس از سال 1304 و نیز در ادوار گوناگون و درپی فرازوفرودهای تاریخی، تحولات و رخ‌دادها، و عوامل فرهنگی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در دوران رضاشاه نیز به حیات خود ادامه داد.

بسیاری از این عوامل که درواقع میوه‌های درخت ریشه‌دار استبداد و سلطنت مطلقه و خودکامه در ایران است، از یک سو از موانع مهم و سخت‌جان در فرایند تحول اساسی و ماهوی دستگاه نظام اداری به‌شمار می‌آمد و از دیگر سو موجب ناکارآمدی سازمان‌های دولتی، رکود و عدم تحقق اهداف و برنامه‌های خرد و کلان کشور در مسیر توسعه می‌شد. هرچند باید خاطرنشان کرد که وجود این عوامل مخرب به‌معنای نفی حضور و وجود شخصیت‌ها، و عناصر سودمند و اثرگذار در طول حیات نظام دیوان‌سالاری ایران نیست.

وضعیت نسبتاً نامناسب کابینه‌های دورهٔ پس از کودتا و بی‌ثباتی آن‌ها- جز دورهٔ شش‌سالهٔ مهدیقلی خان هدایت- و میل زیاد رضاخان جهت تسلط مطلق بر دولت و دستگاه‌های اداری، نظامی و انتظامی (حتی در کابینهٔ هدایت)، تأثیرات عمیقی بر نظام دیوان‌سالاری کشور گذاشت؛ زیرا تا انقراض سلطنت قاجار و تأسیس سلطنت پهلوی در سال 1304، به‌جز وضعیت ارتش که با اهداف مشخصی توسط رضاخان تقویت شد و سروسامان گرفت، کابینه‌های دوران پس از کودتای 1299، از توان کافی برای اصلاحات بنیادی و تحول در نظام اداری برخوردار نبودند و بیشتر نیروی خود را صرف کاستن از قدرت فزایندهٔ سردار سپه کردند.

پس از تاج‌گذاری سردار سپه، کابینه‌های دورهٔ اول سلطنت رضاشاه یعنی کابینهٔ محمدعلی فروغی (ذکاءالملک) و مهدیقلی خان هدایت (مخبرالسلطنه) زیر سایهٔ شخص شاه روی‌دادهایی را رقم زدند؛ ازجمله چالش میان ایران و شوروی در اعطای امتیاز صید ماهی شیلات که به توقف ارسال نفت و بنزین از باکو به ایران منجر شد و نیز اعتراض‌های گسترده به نتایج انتخابات تهران که موجب اختلال در حمل‌ونقل مایحتاج مردم، نارضایتی جامعه و درنهایت سقوط فروغی شد (هدایت، 1344: 370). در شش سال ریاست مخبرالسلطنه بر دولت نیز این روی‌دادها رخ داد: اخراج میلسپوی آمریکایی از سمت رئیس کل مالیهٔ ایران، اجرای طرح تمرکز قدرت در دست دولت، عقد قراردادهای تجاری با لهستان، افغانستان، اتریش، چکسلواکی، هلند، سوئد و دانمارک، لغو امتیازنامهٔ نفت دارسی، برگزاری سه دوره انتخابات، آغاز احداث راه‌آهن، افتتاح بانک ملی، تغییر لباس و استفاده از کلاه‌پهلوی، انتقال

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]

آب کرج به تهران، و انحصار چاپ اسکناس و انتشار آن در دست دولت (همان، 394 و 401). ریاست دوبارهٔ فروغی بر کابینه، به مطیع کردن ایلات و عشایر و اعدام تعدادی از سران آن‌ها انجامید. لغو عناوین رسمی موجود در دستگاه‌های اداری، تأسیس فرهنگستان، افتتاح دهمین دورهٔ مجلس شورای ملی، برداشتن حجاب اجباری (حاصل سفر رضاشاه در 1313 به ترکیه) از دیگر تحولات مهم این دوره بود (شجیعی، 1372: 3/ 172). با عزل فروغی که درپی ماجرای مسجد گوهرشاد مشهد و به دار آویخته شدن متولی آستان قدس و بازداشت علمای مشهد و وساطت فروغی اتفاق افتاد، محمود جم مأمور تشکیل کابینه شد و طی چهار سال با ترمیم کابینه توانست برخی اقدامات نظیر برقراری و گسترش روابط تجاری با دولت‌های خارجی، تصویب لایحهٔ اعطای امتیاز نفت شمال به دو شرکت آمریکایی، و انعقاد پیمان سعدآباد (در تیر 1316) میان دولت‌های افغانستان، ایران، عراق و ترکیه را انجام دهد. قتل مدرس به دستور رضاشاه نیز از وقایع مهم دوران زمامداری اوست. با برکناری محمود جم (مدیرالملک) در 1318، احمد متین دفتری، علی منصور و بار دیگر محمدعلی فروغی مأمور تشکیل کابینه شدند؛ ولی به‌دلیل به‌هم‌ریختگی اوضاع و نابسامانی گستردهٔ مملکت، تغییر کابینه‌ها، و نیز اعمال سلیقهٔ شاه در همهٔ تصمیم‌گیری‌های خرد و کلان کشور ازجمله اتخاذ سیاست خارجی خاص مغایر با مصالح کشور، آنان نتوانستند در دیوان‌سالاری و همچنین در نظام فکری و ذهنی رضاشاه تغییری بنیادین به‌وجود آورند تا اینکه سرانجام، رضاشاه در 25 شهریور 1320 با لحنی مستبدانه استعفا داد (هدایت، 1344: 420).

بدین ترتیب، به‌رغم برنامه‌های تازهٔ اصلاح‌گرایانه و تجددخواهانه، اقدامات مفید عمرانی و نیز تأسیس مدارس و دانشگاه، تدوین و اجرای برنامهٔ جامع تخته‌قاپو کردن (اسکان) عشایر، توسعهٔ شهرنشینی و صنعت، اعزام دانشجویان به خارج، تأسیس دادگستری و ادارات آن به‌شیوهٔ جدید، افزایش فعالیت زنان در فعالیت‌های اجتماعی به‌ویژه ارتقای جایگاه آنان در نهاد دیوان‌سالاری و...؛ به‌دلیل اِعمال سیاست‌های مستبدانهٔ فردی رضاشاه، کنار نهادن مدیران کارآزمودهٔ کشور و مشاوران بلندپایهٔ خود، بازداشت و قتل کثیری از آنان و همچنین دستور به قلع‌وقمع اصحاب قلم و تحدید مطبوعات آزاد، اصلاحات بنیادی و عمیق در نظام سیاسی و اداری کشور پدید نیامد. رضاشاه به‌عنوان دیکتاتور مشروطه در دههٔ اول و مستبد خودکامه در

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]

دهۀ پایانی سلطنت خـود، کشـور را اداره کـرد. بـدیهی اسـت ایـن شـیوۀ حکـمرانـی آثـار و کژتابی‌های خود را در نظام دیوان‌سالاری برجای گذاشت.

اقدامات و ویژگی‌های دورۀ پهلوی اول پیوندی نزدیک با نظام دیوان‌سالاری کشور داشت و در چرخه‌ای از تعامل و تأثیر و تأثر متقابل بود که می‌تـوان بـه ایـن ترتیـب آن را تلخـیص و دسته‌بندی کرد:

ساخت دولت و ویژگی‌های آن: در تحلیل ساخت دولت در ایران، با درنظر گـرفتن جایگـاه ویژۀ سلطنت، پیوند نمایندگان دو بخش سرمایه‌داری و زمـین‌داری بـه غلبـه یـافتن یکـی بـر دیگری تبدیل شد و به‌دنبال آن مصادرۀ بخش چشـم‌گیـری از ثـروت و امـلاک زمـین‌داران و تلاش نیروهای اقتصادی- اجتماعی قبایل و خـان‌هـا در وهلـۀ نخسـت بـه رشـد درآمـدهای غیرمالی شاه و دولت افزود و دستگاه اداری و سازمان‌دهی ارتش گسترش یافت. در مرحلۀ بعد با بهره‌برداری بیشتر از منابع طبیعی و معدنی نظیر نفت و تقویت آن‌ها بـا افـزایش بنیـۀ مـالی دولت و تمرکز ثروت در دستان آن، وابستگی حاکمیت سیاسی بـه طبقـات اجتمـاعی کـاهش یافت (فیوضات، 1375: 180).

گرچه واردات افزایش یافت و سرمایه‌داری در کشور رو بـه رشـد نهـاد، مناسـبات حـاکم تغییری نکرد و دولت در شکل غالب زمین‌داری باقی ماند؛ با این تفاوت کـه شـخص شـاه در مقام بزرگ‌مالک ارضی و صاحب صنایع جدید در تمام شئون اجتماعی، اقتصـادی و فرهنگـی مداخله می‌کرد. مقدمات پیدایش ساخت دولت مطلقـۀ ایرانـی در دوره‌هـای چهـارم و پـنجم مجلس انجام شد و در دورۀ ششم قوام یافت. موانع تأسیس آن نیز با اقدامات پیش‌گفته (نظیـر سرکوب و کنترل عشایر، محدودیت گستردۀ حضـور روحانیـان در امـور دولتـی و اجتمـاعی، سلب امتیازات حقوقی و اجتماعی اعیان و اشراف، تأسیس ارتش سراسری و متمرکز، برپـایی نظام حقوقی و تشکیلات جدید دادگستری و گسترش دستگاه اداری متمرکز) مرتفع شد. البته، ساخت جدید دولت و تحرک آن به شبکه‌ای وسیع و جدید از سازمان‌های دولتی نیاز داشـت. رضاشاه به‌تدریج عناصر بی‌سازمان دیوان‌سالاری سنتی، یعنی مستوفیان و میرزاهـای سـنتی، و وزیران نالایق و مجموعه‌مراتب بی‌نظم و نسق دیوانی را به تشکیلات اداری عظیمی بـا حـدود 90هزار کارمند تمام‌وقت مستقر در ده وزارت‌خانـه (داخلـه، خارجـه، عدلیـه، مالیـه، معـارف، تجارت، پست و تلگراف، کشاورزی، راه و صنعت) تبدیل کرد. به هر روی، شبکۀ بوروکراسی

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]

جدید از یک سو شرایط را برای تأیید مشروعیت سیاسی- قانونی دولت مطلقه هموار کرد و از سوی دیگر به‌عنوان ابزاری مؤثر درجهت تثبیت ساخت دولت مطلقه به‌کار گرفته شد. نهاد دیوان‌سالاری جدید تکیه‌گاه بسیار مهم و کلیدی رژیم پهلوی درجهت تحقق اهداف آن به‌ویژه برنامه‌های «نوسازی» دولتی بود.

فرهنگ سیاسی اقتدارگرا: وجود عناصری مثل ذهن‌گرایی، واقعیت‌گریزی، سیاست‌گریزی، مطلق‌گرایی، تقدیرگرایی یا منجی‌گرایی، بی‌اعتمادی و بدبینی فرهنگ سیاسی اقتدارگرا را شکل می‌دهد. نتیجهٔ طبیعی چنین فرهنگی، ظهور شخصیت اقتدارگراست که به‌نحوی دوگانه و متناقض، هم سلطه‌جوست و هم سلطه‌پذیر. بی‌اعتمادی، واهمه از سیاست و سیاست‌گریزی نخبگان و قشرهای دارای آگاهی سیاسی نیز از دیگر نتایج چنین فرهنگ سیاسی است (بشیریه، 1378: 78). ساختار سیاسی اقتدارگرا مبتنی بر فرهنگ سیاسی اقتدارگرا، در فرایندی پیچیده سبب پدید آمدن چرخهٔ باطلی شد که همواره مانع تکوین یا بالیدن یک نظام و حاکمیت مبتنی بر دموکراسی و مردم‌سالاری شده است. ساختار سیاسی اقتدارگرا به‌علت ماهیت متصلب و انعطاف‌ناپذیر خود مانع شکل‌گیری اصلاحات بنیادی در جامعه، ساختارها و نهادهای آن و نیز عامل بازدارندهٔ پدید آمدن نیروهای اصلاحگر بوده است (همایون کاتوزیان، 1386: 15). در نهاد دیوان‌سالاری هم، «حاکمیت روابط شخصی به‌جای ضوابط»، «ارادت‌سالاری و تقرب‌پیشگی به‌جای شایسته‌سالاری»، «خویشاوندپروری به‌جای به‌کارگیری دیوان‌سالاران کاردان و مستقل»، «فساد اداری و مالی»، «حذف رقابت سالم»، «تقویت روحیهٔ مجامله» و «اطاعت محض و کورکورانه از مافوق» از نتایج فرهنگ سیاسی اقتدارگراست.

دولت خودکامه: در طول تاریخ ایران، هر شخصی که موفق به تصاحب و حفظ قدرت می‌شد، «مشروع» شناخته می‌شد. ماهیت خودکامهٔ قدرت مطلقه در ایران سبب شده بود مالکیت خصوصی (زمین) طبقات اجتماعی نه یک حق، بلکه همواره امتیازی شمرده شود که دولت فقط تا زمانی که میل داشت آن را می‌بخشید و به‌رسمیت می‌شناخت. در دوران رضاشاهی، بار دیگر میدان برای تراکم شتابناک قدرت خودکامه در دست یک فرد آماده شد. این خودکامگی در ساختار دیوان‌سالاری در شکل دولت خودکامه و در پوشش انحصار دولتی، بر حقوق مالکیت و قدرت متراکم و متمرکز سیاسی، اقتصادی، نظامی و بوروکراتیک استوار بود، نه برپایهٔ قانون و احترام به مالکیت. مجلس به ابزاری بی‌قدرت در دست دولت-

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]

و درواقع شخص رضاشاه- تنزل یافت و اندک‌اندک گرایش فزایندهٔ دگردیسی قدرت از دیکتاتوری اقتدارگرا به استبداد مطلقهٔ خودکامه را کاملاً آشکار کرد. پیش‌برد سیاست‌های دولت خودکامه توسط ارتش مدرن قدرتمند و در عین حال وابسته و مطیع محض شاه صورت می‌گرفت. این نیرو نقش تعیین‌کننده‌ای در دست‌کاری‌های انتخاباتی به سود نامزدهای وابسته به دولت ایفا می‌کرد؛ هرچند در دورهٔ حاکمیت دولت خودکامهٔ رضاشاهی دیگر چندان به دخالت ارتش نیازی نبود؛ زیرا نتیجهٔ انتخابات را ازپیش به‌طور قطعی شخص شاه مشخص می‌کرد.

واپسین سخن‌رانی محمد مصدق در مجلس دوران رضاشاه که حمله‌ای بود محکم، طنزآمیز و مستند علیه نقش ارتش در تعیین نتایج انتخابات مجلس جدید، گواه صادقی بر این مدعاست (مکی، 1364؛ هدایت، 1344: 402). رضاشاه به‌طور دقیق آن مفهومی را از قدرت اخذ می‌کرد که به تعبیر ماکس وبریِ آن بتواند اراده و امیال فردی خویش را بر جامعه، کشور و ساختارهای اجتماعی، سیاسی و اداری تحمیل کند.[2] (همایون کاتوزیان، 1386: 168).

2. زمینه‌های فکری اصلاحات جدید

اندیشهٔ اصلاحات به‌روش غربی، باوجود گفتارهای متنوع و تفاوت‌ها در راه‌کار، تفکر برتر در جامعهٔ نخبگان سیاسی و فرهنگی آن دوران بود که راه نجات ایران را در اجرای اصلاحات به سبک اروپایی می‌دانست. سال 1305 را باید سرآغاز غلبهٔ «شبه‌مدرنیسم» در ایران دانست که با گسست‌ها و گونه‌گونی‌هایی همراه بوده است. شایان ذکر است که «مدرنیسم» نگرشی ترکیبی از علم و جامعه شمرده می‌شد که به‌تدریج از تحولات اروپا در دو قرن گذشته پدید آمده بود. این نگرش علم را تا حد قوانین تکنولوژیک یا مکانیکی عام تقلیل می‌دهد و پیش‌رفت اجتماعی را به رشد کمّی تولید و تکنولوژی محدود می‌کند. از این لحاظ، نگرش مدرنیستی نگرش ایدئولوژیک نیست؛ زیرا برداشت کلی و مکانیکی از علم و صرفاً کمّی و تکنولوژیک از پیش‌رفت اجتماعی می‌تواند در چارچوب‌های متضاد ایدئولوژیکی دریافت شود. یک جنبه از مدرنیسم اروپایی (به‌معنای وسیع آن) که اهمیت بیشتری دارد، کاربرد نیندیشیده و غیرانتقادی نظریه‌ها، روش‌ها، تکنیک‌ها و آرمان‌های برگرفته از تجربهٔ کشورهای پیش‌رفته است که

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]

اندیشمندان، سیاست‌مداران، روزنامه‌نگاران و دیگر متفکران غربی در مطالعه و گزارش درمورد کشورهای توسعه‌نیافته یا درحال توسعه به‌کار می‌بندند. این تفکر موجب شده تا بسیاری از روشن‌فکران و رهبران سیاسی این‌قبیل کشورها، داوطلبانه اسیر برداشتی سطحی از مدرنیسم اروپایی، یعنی «شبه‌مدرنیسم» شوند. مدرنیسمی که به آن اشاره کردیم، محصول تحولاتی خاص در کشورهای پیش‌رفته بود و در متن خود آن جوامع نیز قابل انتقاد است. اما «شبه‌مدرنیسم» در کشورهای توسعه‌نیافته ثمرهٔ این محصول اروپایی به‌نظر می‌رسد. خصلت بارز این جوامع، قطع‌نظر از مرزهای صوری ایدئولوژیک، این است که در عین آنکه اندیشه و آرمان‌های اجتماعی‌شان با فرهنگ و تاریخ جوامع آن‌ها بیگانه است- برخلاف مدرنیست‌های اروپایی- به‌ندرت از اندیشه‌ها، ارزش‌ها و تکنیک‌های اروپایی شناخت واقعی دارند. ازاین‌روست که تکنولوژی جدید (که آن را اغلب با علوم جدید یکی می‌انگارند) درمان قطعی و قادر به هر معجزه‌ای دانسته می‌شود که به‌محض خریداری و نصب می‌تواند همهٔ مشکلات اجتماعی و اقتصادی را حل کند. به همین سبب، ارزش‌های اجتماعی و روش‌های تولیدی سنتی علل عقب‌ماندگی و سرچشمهٔ شرمساری ملی انگاشته می‌شوند (همایون کاتوزیان، 1387: 147). با توجه به مراتب ذکرشده در ایران دورهٔ رضاشاهی چیرگی «شبه‌مدرنیسم» دولتی و نیز غیردولتی ایران بر دو پایه استوار بود: 1. نفی همهٔ سنت‌ها، نهادها و ارزش‌های ایرانی که «عقب‌مانده» و منشأ حقارت‌های ملی محسوب می‌شدند؛ 2. اشتیاق سطحی گروهی کوچک، اما روبه‌گسترش از جامعهٔ شهری که به شبه‌مدرنیسم دولتی اعتقاد داشتند و بدون توجه به اینکه در دام نوعی اروپاگرایی مقلدانه افتاده‌اند، عملاً معتقد بودند جامعهٔ ایرانی برای دست‌یابی به دموکراسی، به دیکتاتوری آهنین نیاز دارد. در گفته‌های روشن‌فکران و اغلب دگراندیشان نمونه‌هایی از این‌گونه تفکر می‌توان یافت (روزنامهٔ *کاوه* 1290، س2، ش1، ص2؛ اکبری، 1384: 130؛ کاظم‌زاده ایرانشهر، 1306: 82-83).

در راه‌برد مشترک اکثر اصحاب اندیشه در این دوران، به‌منظور تحقق اصلاحات در ایران، تأکید بر نیاز به «مردانی نو» و «دولتی نو» فراوان مشاهده می‌شد. مطبوعات و روزنامه‌ها ازجمله روزنامهٔ *کاوه* به «نخبه‌گرایی» و تأسیس «دولت مقتدر» تأکید می‌کردند. همواره بیان می‌شد که موفقیت هر برنامهٔ اصلاحی مستلزم وجود گروهی از زبدگان فرهنگی و سیاسی است که به‌عنوان مدیران اجرایی آن برنامه عمل کنند. آنان فقدان همین نیروی اجتماعی را یکی از

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]

عوامل مهم شکست مشروطیت برمی‌شمردند و از فقدان «طبقهٔ صالح» درمقام سررشته‌دار اصلاحات، به‌مثابهٔ عیبی بزرگ یاد می‌کردند. نخبگان صالح و اصلاح‌طلب تقویت دولت مرکزی مقتدر- و گرچه مستبد- را پیش‌زمینهٔ موفقیت طرح اصلاحات می‌دانستند و ابزار اصلی آن را نیز تغییر در شبکهٔ اداری و اصلاح نهاد دیوان‌سالاری بیان می‌کردند که قادر است از «مرکز مملکت» چرخ‌های شعب ادارات را در ولایات بگرداند و «قوانین مجلس شورای ملی» را در سراسر کشور جاری کند (همان، 135). البته، برخی نخبگان فرهنگی هرچند بر ضرورت استقرار دولت مقتدر مرکزی توانمند توافق داشتند، رضاخان را به‌منزلهٔ مصداق آن حکومت برنمی‌تابیدند. شماری از نخبگان پیرو اصلاحات، به تقدم کار در «اصلاحات فرهنگی» قائل بودند، تعدادی اولویت را به «اصلاحات اقتصادی»[3] می‌دادند و افرادی نیز «اصلاحات سیاسی»[4] را مقدم بر آن دو می‌دانستند. به هر روی، گمان می‌رود جامعهٔ نخبگان فکری ایران چندان آگاهی نداشتند که فراهم آوردن بستر و شرایط فکری جهت اصلاحات اداری و اجتماعی به استقرار حکومت استبداد مطلقه و خودکامهٔ رضاشاه منجر می‌شود؛ حکومتی که با شتاب و بی‌محابا به تغییر گستردهٔ ساختارهای جدید فرهنگی، اقتصادی، اداری و مالی دست زد.

1-2. ساختار جدید فرهنگی

مقایسهٔ چارت تشکیلاتی وزارت معارف در سال‌های 1290- 1314 به‌علاوهٔ وجود برخی نهادهای نوظهور به‌روشنی گواه تغییرات وسیع در ساختار این وزارت‌خانه است. مجموعهٔ امور مربوط به آموزش در دو بخش «ادارهٔ تعلیمات مرکز و امتحانات و تعلیمات بانوان» و «ادارهٔ تعلیمات عالیه» سازمان داده شد. همچنین، اعزام دانشجویان ایرانی به خارج و تأسیس مراکز آموزش عالی، بدنهٔ اجرایی را دربرابر تعلیمات توسعه‌ای دولت گسترش داد. در سال‌های 1304- 1320 برنامه‌های مصوب مجلس و دولت، تحول ساختار اجرایی وزارت معارف را ضروری کرد.[5]

علاوه‌بر تأسیس مدارس جدید و برپایی فرهنگستان ایران، از مهم‌ترین و مؤثرترین نهادهای نوپدید دانشگاه تهران بود که سنگ بنای آن در سال 1313 گذاشته شد. مدرسهٔ حقوق و مدرسهٔ طب نیز در این دانشگاه ادغام شد؛ هرچند به‌گفتهٔ لمتون: «خدمات آموزشی مانند خدمات بهداشتی منحصر به شهرها و فرزندان خانواده‌های مرفه بود. فرماندهان ارتش،

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]

ژاندارمری و پلیس نیز اغلب برای وارد کردن فرزندانشان به مدارس بهتر یا دانشگاه، از موقعیت‌های خود سوء استفاده می‌کردند» (1379: 209-210). تصمیمات و برنامه‌های فرهنگی این دوره به‌تناسب ورود عرصه‌های فرهنگی در حیطهٔ برنامه‌ریزی دولتی، نهادهایی به‌صورت پراکنده و غیرمنسجم پدید آورد؛ به‌طوری که چندین وزارت‌خانه و سازمان فعالیت‌های فرهنگی واحدی را به‌موازات هم انجام می‌دادند که موجب چندپارگی سازمان اجرایی تصمیمات فرهنگی می‌شد (اکبری، 1382: 76). درواقع، بخش فرهنگی هم مانند سایر بخش‌ها تابع منویات کامل دولت مقتدر و مرکزی بود. مجلس شورای ملی هم که به ابزاری در دستان شاه و حامیان دولتی وی تبدیل شده بود، اکثر قوانین مورد نظر آنان را حتی گاهی بدون طرح در صحن علنی مجلس تصویب می‌کرد. بسیاری از این قوانین فرهنگیِ مصوب به‌نوعی بر نظام دیوان‌سالاری کشور اثرگذار بود.[6]

2-2. ساختار اداری نظام قضایی

وزیر عدلیهٔ رضاشاه، میرزا علی‌اکبرخان داور، به‌موجب قانونی که در مجلس به‌تصویب رساند، اجازه و اختیارات تام گرفت تا ضمن اصلاح ساختار وزارت دادگستری، در چگونگی محاکمات و استخدام اعضای عدلیه تغییر ایجاد کند. به عبارت دیگر، وی مسئول شد که تشکیلات پیشین وزارت دادگستری را تعطیل و آن را از نو بنیان نهد. وی توانست طی شش سال و هشت ماه، نظام قضایی و محکم عدلیهٔ دوران قاجار را که به‌وضوح یکی از فاسدترین بخش‌های نظام اداری کشور شمرده می‌شد، دگرگون و بازسازی کند. وزارت دادگستری جدید مسئولیت تهیهٔ مجموعهٔ قوانین حقوقی را عهده‌دار شد و داور که خود دانش‌آموختهٔ رشته حقوق از دانشگاه ژنو بود، موفق به جذب کارکنان جدید تحصیل‌کردهٔ دانشگاه‌های اروپایی، تشکیل کمیسیونی برای تنظیم نخستین جلد قانون مدنی و درپی آن ارائهٔ لایحهٔ بازسازی نظام قضایی ایران مشتمل بر سلسله‌مراتب محاکم به مجلس شد (فلور، 1388: 1-9). اصلاح نظام قضایی در سال 1307 با تصویب قانون دفاتر اسناد رسمی به اوج خود رسید و ساختار اداری بسیاری از محاکم نیز تغییر یافت. بسیاری از روحانیون مجبور شدند لباس رسمی خود را کنار نهند تا به استخدام درآیند. شروط استخدامی برای قضاوت تغییر یافت و گذراندن دست‌کم سه سال تحصیلات حقوق در دانشکدهٔ حقوق تهران یا گذراندن آزمون ویژه در زمینهٔ حقوق ایران

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]

و حقوق خارجی (برای قضات سابق وزارت عدلیه) الزامی شد (متین دفتری، 1322: 1). در یک دسته‌بندی کلی، منابع نیروی انسانی جدید در وزارت کشور عبارت بودند از: 1. روحانیون و مدرسان حوزهٔ علوم دینی که مدارج عالی داشتند؛ 2. کارکنان سایر وزارت‌خانه‌ها و دستگاه‌های دولتی به‌ویژه وزارت خارجه، دارایی و معارف؛ 3. تحصیل‌کرده‌های فرنگ؛ 4. مستوفیان سابق وزارت مالیه؛ 5. نمایندگان مجلس و تحصیل‌کردگان مدرسهٔ عالی حقوق (فلور، 1388: 13).

وضع قوانین متعدد بعد از سال 1307 اختیارات وسیع‌تری به وزارت دادگستری داد. درمجموع، ساختار قضا در دورهٔ پهلوی اول که از الگوی فرانسوی اخذ شده بود، برمبنای چهار نوع از محاکم برپا شد: بخش (دربرگیرندهٔ دادگاه‌های منطقه)، شهرستان (حاوی دادگاه‌های ناحیه)، استان (شامل دادگاه‌های ایالتی) و دیوان کشور (دادگاه عالی). در طرح جدید تشکیلات دادگستری، دادگاه‌های ویژه‌ای نظیر کیفری، و دادگاه‌های ویژهٔ کارکنان دولت و ارتش نیز وجود داشت (همان، 115). به‌رغم تغییرات وسیع و اصلاحات در نظام اداری قضایی و آثار مهمی که درپی داشت، نظام دولت خودکامه همچنان چرخهٔ باطل خود را حفظ کرده بود. حقوق ماهیانهٔ دولتیان به‌طور اعم و قضات بسیار اندک بود و رشوه و حق حساب که کل نظام دولتی را فلج کرده بود، دامن قضات و کارکنان دادگستری را نیز آلوده بود. کارآمدی تعدادی از کارکنان عالی‌رتبه یا دون‌پایهٔ دادگستری دلیلی بر توقف این کژتابی نهادینه‌شده در سازمان‌ها و ساختارهای اداری ایران نبود. به‌نظر می‌رسد بی‌توجهی به این مسئلهٔ مهم که هر قاضی دادگستری، گذشته‌از شرف و وجدان پاک، باید از زندگی مرفه برخوردار باشد، یکی از دلایل فساد مالی در این نهاد پراهمیت بود؛ اما از یک سو فساد اخلاقی و اداری در ساختار کل نظام به‌سبب حفظ شرایط خودکامگی ریشه‌کن نمی‌شد، بلکه تقویت نیز می‌شد و از سوی دیگر کنار گذاشتن افراد رده‌بالای دادگستری که با نظام حق و حساب‌گیری به‌شدت مبارزه می‌کردند، اساس سیستم اداری دادگستری را به‌مثابهٔ مهم‌ترین رکن دیوان‌سالاری همچنان معیوب و بیمار نگاه داشت. سرانجام، داور نیز که معمار دادگستری نوین در ایران بود و بعدها عهده‌دار مقام وزارت دارایی هم شد، در سال 1316 به‌دلیل اختلافاتش با شاه به‌ظاهر دربارهٔ سیاست‌گذاری‌های اداری اقتصادی کشور، خودکشی کرد (فوران، 1388: 333).

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]

اصولاً سیاست‌مردان کشور به‌علت استقلال رأی و ظرفیتی که برای تدوین و اجرای برنامه‌های اصلاحی نسبتاً ریشه‌دار داشتند، به‌سرعت مورد بدگمانی رضاشاه قرار می‌گرفتند و به دستور او از گردونهٔ قدرت به خارج پرتاب می‌شدند.

3. ساختار جدید اقتصادی و اصلاحات مالی

اصلاح، توسعه و تحکیم سازمان و تشکیلات مالی از نیازهای ضروری کشور به‌شمار می‌آمد و به‌ظاهر در این زمینه، اقدامات مؤثر نیز انجام پذیرفت؛ مواردی نظیر ساماندهی مداخل و مخارج کشور، اصلاح و ایجاد ساختار جدید جهت اخذ مالیات و حذف مالیات‌های منحصر به اقتصاد کشور، اصلاح و تغییر گمرک ایران و اصلاح تعرفه‌های گمرکی براساس حفظ صنایع و کالاهای داخلی،[7] تأسیس بانک ملی در سال 1307 و لغو امتیاز انتشار اسکناس توسط بانک شاهنشاهی (که یک بانک انگلیسی بود) در 1309 (هدایت، 1344: 387؛ محبوبی اردکانی، 1356: 2/ 113)، وضع قانون نظارت بر معاملات ارضی و تنظیم دادوستد پولی کشور و تطبیق فعالیت‌های اقتصادی کشور با اقتصاد خارجی. به‌منظور تقویت قانون، وزارت پیشه و هنر، وزارت بازرگانی و ادارهٔ کل کشاورزی و شورای عالی اقتصاد و اتاق‌های تجارت در شهرها تأسیس شد (هدایت، 1344: 391).

شایان ذکر است که کل درآمدهای دولتی در سال‌های 1303-1320 به بیش از پانزده برابر رسید؛ یعنی از 237میلیون ریال در 1303 به 3/61میلیارد ریال در 1320 افزایش یافت (Banani, 1961: 169 note 26). با این همه، به‌دلیل نفوذ بیگانگان و دخالت نفوذ کارگزاران دولتی صاحب املاک در دستگاه اداری دولت و نیز صرف بخش عظیمی از بودجهٔ دولت در «ارتباطات» که بخشی از این ارتباطات در قلمرو هزینه‌های نظامی جای می‌گرفت، فقط 2 درصد بودجه صرف بهداشت و 2/9 درصد صرف کشاورزی می‌شد. در چنین وضعیتی بود که تراز پرداخت‌ها و ارزش پول دچار نابسامانی فزاینده می‌شد. دولت بیش از آنکه بر دادوستد خارجی نظارت کند، می‌خواست کسری بودجه را از میان بردارد تا مواد مورد نیاز راه‌آهن را که رضاشاه مظهر عظمت قدرت دولتی خود و توسعهٔ اقتصادی می‌دانست، از خارج وارد کند. انحصار تجارت اقلامی خاص به سازمان‌های دولتی یا شرکت‌های خصوصی وابسته به مقامات

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]

عالی‌رتبهٔ دولتی و درباری واگذار شده بود. این قدرت انحصاری دولت بر افـزایش روزافـزون ثروت رئیس خودکامهٔ حکومت نیز تأثیر گذاشته بود. شـاه در سـال 1320، یعنـی سـال پایـان سلطنتش یکی از ثروتمندترین افراد ایران محسوب می‌شد و در همان سال، 680میلیون ریـال، معادل 7میلیون پوند استرلینگ، موجودی او در بانک ملی بود (فوران، 1388: 336).

4. ویژگی‌های نظام دیوان‌سالاری کشور

دولت را باید یک کلان‌ساختار تلقی کرد که زیربنایش را مجموعهٔ سازمان‌های اداری، انتظـامی و نظامی تشکیل می‌دهد. یک مقام اجرایی در رأس سازمان فقط وظیفهٔ هماهنگی و ارتباط میان ارکـان و سـاختارهای زیرمجموعـهٔ آن سـازمان را دارد؛ امـا در دسـتگاه دیـوان‌سـالاری دورهٔ رضاشاهی هر مقام در هر اداره مالک خصوصی و دارندهٔ آن مقام تلقی می‌شد. رده‌های میانی و پایینی سازمان‌ها که اغلب معیشت خود را نیز به‌سختی تأمین می‌کردند و به دستگاه‌های اداری دولت راه یافته بودند، تحت تـأثیر اعمـال مـدیریتی بودنـد کـه بـر کشـور بـه‌شـیوه‌ای کـاملاً اقتدارگرایانه استوار بود و با «چاپلوسی بنده‌وار» به کار خود ادامه می‌دادنـد (همـان، 333). در این اوضاع، برنامهٔ نوسازی و اصـلاح سـازمان‌هـای اداری بـا تغییـرات در شـیوهٔ سـازمانی و گسترش آن‌ها، سلسله‌مراتب تصمیم‌گیری، شیوهٔ ادارهٔ امور، تغییـر نظـام اسـتخدام کشـوری و افزایش کارکنان دولت، تغییر سازکار نظارت و ارزیابی اداری، و رعایـت شـأن زنـان در نظـام اداری جدید در مقایسه با دورهٔ قبل (قاجار) به اجرا درآمد. اما این سرفصل‌هـای ویژگـی‌هـا و تغییرات نظام دیوان‌سالاری کشور، بـه‌رغـم عنـاوین جـذاب و درخـور توجـه و ارزشـمند در مطالعات سازمانی، هیچ‌یک جز صورتی از نمایش وجه تمایز این دوران با مشخصات دیـوانی روزگار پیش از آن نبود. به هر روی، عوامل و موانع تحولات مذکور را می‌توان بـه ایـن شـرح دسته‌بندی کرد:

الف. گسترش سازمان‌ها: بدیهی است عطش گسترش بی‌رویهٔ سازمان‌هـا و وزارت‌خانـه‌هـا، بدون برنامه‌ریزی صحیح و ارزیابی درست از لزوم و حدود این گسترش، موجب عدم تطبیـق با سیاست‌های تعیین‌شده و خط‌مشی‌های عمومی می‌شد که در هیئت دولت تعیین می‌شد. عدم امکان جذب سریع نیروهای متخصص و کارآمد به‌نوعی به بیکاری پنهـان مـی‌انجامیـد. رژیـم

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]

رضاشاهی برای مشروع جلوه دادن فرایند تأسیس، گسترش و تجدید سازمان دیوان‌سالاری کشور در جامعه و افکار عمومی و اذهان ایرانیان، از هیچ کوششی فروگذار نکرد. برای مثال، ایدئولوژی رژیم از طریق «دایرهٔ تنویر افکار عامه» که در اواخر سال 1310 در وزارت آموزش و پروش ایجاد شد، تبلیغ می‌شد. به‌نظر می‌رسد ایجاد و گسترش این سازمان به‌منظور افزایش دانش‌آموزان نبود؛ بلکه این سازمان با برگزاری سخن‌رانی‌های عمومی صاحب‌نظران حرفه‌ای، طیف گسترده‌ای از موضوع‌ها ازجمله اخلاق، تاریخ، بهداشت، ادبیات، علوم اجتماعی، تجدد، میهن‌پرستی و وفاداری به شاه را بحث می‌کرد و پیش‌رفت‌های نمایان کشور را به رخ می‌کشید (Banani, 1961: 106). بدیهی است گسترش کمّی در سازمان اداری آموزش و پرورش رخ داده بود؛ اما این سازمان در لفافهٔ پنهان سخن‌رانی‌های تاریخی، بهداشتی و...، نیت اصلی شاه را پی می‌گرفت که همانا وفاداری به شخص شاه و تسخیر قلب‌ها و مغزهای جماعت شهری بود. بدین‌سان، ماهیت و اهداف اصلی گسترش سازمان‌ها و وزارت‌خانه‌های دولتی تاحدودی روشن می‌شود. ضمن اینکه ناآشنایی به کار و نظارت شدید و کامل شاه بر هر دستگاه مانع از آن می‌شد که وزارت‌خانه‌ها و دستگاه‌های دولتی کار عادی خود را نیز انجام دهند. شایان ذکر است که رشد و گسترش بوروکراسی با شکل‌گیری یازده وزارت‌خانهٔ کامل- که همگی گوش‌به‌فرمان پادشاه بودند- به‌ویژه وزارت کشور که محور نظام اداری بود و مسئولیت ادارهٔ ولایات (استان‌ها) و ازجمله شهربانی و ژاندارمری را برعهده داشت، شاه را قادر ساخت تا به‌واسطهٔ وزیر کشور استانداران را تعیین کرده، از طریق آنان فرمانداران و همچنین شهرداران را منصوب کند. برای اولین بار، نفوذ دولت در استان‌ها مشاهده شد و استانداران دیگر مانند دوران قاجار، شاه‌زاده‌های نیمه‌مختار شمرده نمی‌شدند؛ بلکه عموماً نظامیان یا کارمندان وابسته به دولت بودند. هر استان ادارات مختلف با رؤسای جداگانه داشت؛ نظیر شهربانی، شهرداری، صنایع و تجارت، بهداشت عمومی، آموزش، پست و تلگراف، عدلیه و... . بدین ترتیب، سازمان‌ها در عین تمرکزگرایی، گسترش یافتند.

یکی از اهداف اصلی شاه از تأسیس نهادهای جدید، گسترش سلطه از طریق گسترش قدرت دولت در همهٔ بخش‌های کشور بود. سلطهٔ مطلق او بر نظام سیاسی با تعیین وزرا کاملاً قابل تشخیص است. طی سال‌های 1305- 1320 فقط ده کابینه تشکیل و هشت نخست‌وزیر برگزیده شد. به‌طور کلی، طی این سال‌ها، 50 نفر 98 پست کابینه را در اختیار داشتند که 35 نفر از آنان از

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]

ابتدا در مناصب دولتی - اغلب در سمت‌های وزیر مالیه یا وزارت امور خارجه - خدمت می‌کردند و هشت تن دیگر از قزاق‌ها شمرده می‌شدند. 37 نفر از آنان صاحب لقب یا اشراف‌زاده و همگی به‌رغم تربیت و تحصیلات مناسب، گوش‌به‌فرمان شاه بودند (آبراهامیان، 1389: 146).

رضاشاه با درپیش گرفتن سیاست موسوم به دولت‌سالاری (اتاتیسم)، به گسترش فعالیت‌های وزارت‌خانه‌ها پرداخت، مشاوران و مدیران خارجی را مرخص کرد، قراردادهای کاپیتولاسیون سدهٔ نوزدهم را باطل کرد، وزارت پست و تلگرافِ شرکت تلگراف هند - اروپا را ملی اعلام کرد، و به‌موازات آن به گسترش نفوذ در جامعه نیز ادامه داد. قانون نظام‌وظیفهٔ اجباری فقط به توسعهٔ ارتش منجر نشد؛ بلکه سربازان را از محیط‌های سنتی بیرون کشید و آنان را برای نخستین بار در سازمانی ملی مستحیل کرد. در این سازمان مجبور بودند به فارسی سخن بگویند و هر روز وفاداری خود را به شاه، پرچم و دولت اعلام کنند. ایجاد نظام واحدی در نهادهای آموزشی و افزایش شمار دانش‌آموزان، به‌ویژه دانش‌آموزان دختر و سپس آموزش عالی کشور، از نظام آموزشی فرانسه الگوبرداری شد. با تمام این اوصاف، شاه باوجود القای آگاهی‌های ملی در جامعه و تأسیس سازمان‌های فرهنگی متعدد و همچنین راه‌اندازی شکلی از نظم، قانون، انضباط، اقتدار مرکزی و وسایل رفاهی جدید مانند مدرسه، راه‌آهن، اتوبوس، رادیو، سینما و تلفن، و به‌عبارتی پدید آوردن «توسعه»، «انسجام ملی» و «مدرنیزاسیون»، سرکوب، فساد، بی‌هویتی را نیز به ارمغان آورد (Millspaugh, 1946: 34-35).

ب. سلسله‌مراتب تصمیم‌گیری: مراکز اصلی تصمیم‌گیری در دورهٔ پهلوی اول براساس ملاک‌های «حقوقی و قانونی» و ملاک‌های «عینی و عملی» از تفاوت‌های فاحشی برخوردار بودند. براساس ملاک‌های حقوقی و قانونی، مجلس شورای ملی در رأس و قوهٔ مجریه، هیئت وزیران و وزارت‌خانه‌های مربوط در مرتبهٔ بعد قرار داشت؛ اما آنچه در کشور به‌واقع وجود داشت، این بود که شاه در رأس هرم سلسله‌مراتب تصمیم‌گیری قرار می‌گرفت و سپس هیئت وزیران و در مراتب بعدی مجلس و وزارت‌خانه‌های مربوط جای داشتند و به همین روال و با سرعتی روزافزون، تا اواخر دورهٔ سلطنت رضاشاه، تقریباً تمام تصمیم‌های راهبردی و کلیدی کشور با رأی و نظر مستقیم شخص رضاشاه اتخاذ می‌شد (طباطبایی مؤتمنی، 1354: 31؛ اکبری، 1382: 37).

شاه تجلی قدرت مطلقه بود و قدرت و ذات آن را بیش از یک نیاز شخصی برای سلطه به محیط اطراف می‌پنداشت. محوریت و سمت‌وسو داشتن تمام تصمیم‌گیری‌ها به جانب شخص

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]

شاه اساساً روندی بود که چارچوب تلاش‌های کلی او را برای تثبیت قدرت شخص خود بر سراسر ایران و از طریق نابودی تمام منابع و نهادهای مستقل قدرت تشکیل می‌داد (کرونین، 1383: 148). بدیهی است محصول طبیعی چنین وضعیتی در نظام تصمیم‌گیری کشور، پدیدار شدن و تعمیق کژتابی‌هایی نظیر اعمال سلیقهٔ فردی، بی‌توجهی به نگرش‌های کارشناسی، گسترش و تقویت روحیهٔ تابع محض بودن و ارادت‌ورزی و نیز سرریز شدن الگوی روش‌های اقتدارگرایانه و دستوری از رأس هرم به سطوح پایین‌تر آن در نظام دیوان‌سالاری کشور بود.

ج. شیوهٔ ادارهٔ امور: در نگاهی کلی باید اذعان کرد که ایران در زمان رضاشاه با دولت مقتدر مرکزی اداره می‌شد؛ اما با توجه به اینکه منبع جدید نفت مبنای اقتصاد کشور را تشکیل می‌داد، روند سرمایه‌داری وابسته را درپیش گرفت. همچنین، شیوه‌های تولید دست‌خوش تحولاتی شد و اقتصادِ شبانکارهٔ چادرنشینی ضعیف و فرسوده شد. کشاورزی و صنعت به‌سوی سرمایه‌داری شدن پیش رفتند و نتیجه آن شد که تهران مانند مغناطیسی محل جذب، تراکم و تمرکز ثروت و شخصیت‌های فعال و مؤثر شد. بدین‌سان و از این ره‌گذر، تعادل و توازن سرمایه و جمعیت به‌هم خورد. رضاشاه به‌اجبار ایلات را اسکان داد؛ ولی مشکلِ ازدیاد و هجوم جمعیت بر مشکلات تهران افزود؛ مشکلاتی نظیر تأمین نیازمندی‌های ضروری مهاجران ازقبیل مسکن، ارزاق، امنیت، بهداشت، آموزش، فرهنگ و... . دولت که براساس جبر و زورورزی نظامی استقرار یافته بود و پیوند بسیار نزدیکی با شخص شاه داشت، می‌بایست شیوه‌ای منحصربه‌فرد در ادارهٔ امور درپیش می‌گرفت؛ این شیوه با سایر نظام‌های پادشاهی در دیگر کشورها قابل مقایسه نبود. از این گذشته، وابستگی نزدیک دولت به قدرت‌های بیگانه به‌سبب تحت‌الحمایگی، دولت را در شرایط بحرانی در معرض جنبش‌های اجتماعیِ لایه‌های میانی و فرودست جامعه قرار داده و آسیب‌پذیر کرده بود. بنابراین، الگوی مورد استفادهٔ رضاشاه، فشردگی متوالی نیروهای اجتماعیِ زیر سلطهٔ دولت متمرکز و قدرتمند بود که البته به‌دنبال هر فشردگی، انفجاری نیز در نیروهای اجتماعی پدید می‌آورد.[8] درمجموع شیوه و الگوی ادارهٔ امور مبتنی بر این عناصر بود: کنترل مجلس، کاهش نسبی قدرت سیاسی زمین‌داران، مبارزهٔ متمرکز و همه‌جانبه با ایلات و سپس تصمیم به متمدن کردن آنان از طریق برنامهٔ اسکان اجباری (تخت‌قاپو کردن)، صنعتی کردن کشور، و سلطهٔ دولت در صنایعی نظیر کارخانهٔ قند، سیمان و دخانیات. چنان‌که ذکر کردیم، بخش دولتی شامل مدیران صنایع متعلق به دولت و

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]

شخص رضاشاه بود که سهام زیادی در کارخانه‌ها داشت (Banani, 1961: 198). با این همه، صنعتی کردن کشور با شکست‌ها و محدودیت‌هایی نیز همراه شد. عدم تخصص مدیران و کارکنان، نداشتن برنامهٔ مشخص، هزینهٔ زیاد و سود اندک و درنهایت زیان‌دهی کارخانه‌های دولتی شاه را مجبور کرد تا در شیوهٔ ادارهٔ بخش صنعت همچنان در مدار وابستگی به نظام جهانی باقی بماند. به‌نظر می‌رسد می‌توان دورهٔ 1309 به‌بعد را «دورهٔ گذار» تلقی کرد؛ زیرا جایگاه ایران در اقتصاد جهانی درحال گذار بود. به‌تعبیر برخی پژوهشگران: «عصر رضاشاه دورهٔ گذار ایران از نیمهٔ استعماری قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم به نواستعماری دوران بعد از جنگ سرد بوده است» (Ashraf, 1971: 60-61).

الگوی رضاشاه و سیاست و شیوهٔ ادارهٔ امور وی در یک مثلث شبه‌ناسیونالیسم، خودبسندگی و دولت قویِ وابسته باقی ماند. این دولت از سویی فشار مقاومت‌ناپذیر نظام جهانی را تحمل می‌کرد و از سوی دیگر دچار تضادهای ناشی از سبک حکومت خودکامهٔ خود بود. از بزرگ‌ترین عیوب وی در حکم‌رانی، شیوهٔ ادارهٔ امور به‌سبک مستبدانه و خودکامه بود. مشاورانش جرئت مخالفت با آرای وی را نداشتند و هرگز قادر نبودند اطلاعات حساس را در اختیار او قرار دهند. در آخرین دیدار با کابینه‌اش به آنان گفت: «در رابطه با برنامه‌ها و اندیشه‌هایم، راز موفقیتم آن بود که هرگز با کسی مشورت نکردم» (فوران، 1388: 381). هرچند به‌نظر می‌رسد همین امر دلیل سقوط وی نیز بود. گمان می‌رود رضاشاه می‌توانست بر قدرت باقی بماند، به‌شرط اینکه از حداقل پایگاه اجتماعی یا مشروعیت در داخل کشور برخوردار می‌شد و این مهم نیز در گرو اعمال نوعی سیاست انعطاف‌گرایانه و متکی بر قانون‌مداری در ادارهٔ امور بود که وی میانه‌ای با آن نداشت.

د. نظام استخدام کشوری و نظارت و ارزیابی اداری: در این دوره، به‌رغم تأسیس قانون استخدام کشوری و نظمی که در استخدام کارکنان وزارت‌خانه‌ها پدید آمد، براساس همان سابقه و روابط حاکم بر دستگاه‌های اداری، همچنان اعمال نظرها و روابط غیرقانون‌مدار برقرار بود. گرچه رژیم رضاشاهی دگرگونی‌های بسیاری در سامان‌دهی تشکیلات دولتی ایجاد کرد، قشر جدیدِ به‌قدرت‌رسیده چندان تجربه‌ای در ادارهٔ امور نداشت. این وضعیت در کنار استفاده از نیروهای نظامی و زورورزی و استفادهٔ مستمر از اهرم قدرت، اصلاحات اداری و استخدامی و عملیاتی شدن آن را به مخاطره افکند. افزون‌بر آن، ناآگاهی بسیاری از سیاست‌مردان و به‌ویژه شخص شاه

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]

از اصول حکم‌رانی به‌شیوهٔ جدید و قانونمندی‌های آن، و اصرار بر مال‌اندوزی و فساد اداری در سطوح بالا، به فرایند نوسازی و اصلاحات اداری آسیب جدی می‌زد (خواجه‌نوری، 1357: 129). مهم‌ترین ره‌آورد ایدئولوژیک در نظام حکومتی پهلوی اول، تأکید بر نظم، انضباط و قدرت دولت بود؛ بنابراین در این وضعیت و برحسب نیاز، دولت قدرتمند می‌بایست از نیرو و کارکنان بیشتری برخوردار می‌شد. افزایش شتابناک کارکنان دولت تا مرز 90هزار تن در تشکیلات اداری این دوران علل گوناگونی داشت؛ ازجمله 1. توسعهٔ مداخلات و فعالیت‌های دولت در امور اقتصادی؛ 2. تمایل افکار عمومی به مشاغل دولتی؛ 3. حضور گروه‌ها و افراد بانفوذ در نظام سیاسی و اداری کشور و قدرت بخشیدن به هژمونی خود و خویشاوندانشان در تشکیلات اداری. شایان ذکر است که در این دوران، حجم کار با تعداد کارکنان، چندان ارتباطی نداشت؛ بلکه ازدیاد کارمندان بیشتر ناشی از روح ریاست‌طلبی سرپرستان اداری بود و خود موجب دوباره‌کاری و کاهش بازده کار می‌شد (بشارت، 1352: 25).

نظارت و ارزیابی اداری در این دوره براساس تخصیص بودجه و منابع مالی برای انجام فعالیت‌ها صورت می‌پذیرفت و از آنجایی که اکثر تصمیم‌ها فاقد برنامه‌ریزی برای عملیات اجرایی بودند، جای خالی عنصر نظارت در فرایند تصمیم‌گیری‌ها کاملاً مشهود بود. فقدان شیوه‌های معین نظارت بر برنامه‌ها، در ضعف نگرش عمومی دستگاه سیاست‌گذاری به‌طور عام و دستگاه تصمیم‌گیری هر وزارت‌خانه نسبت به قدرت نظارت به‌طور خاص ریشه داشت. ارزیابی هم که باید در عملیات اجرایی به‌مثابهٔ ابزاری برای آگاهی از نتایج عمل‌کرد کارگزاران باشد، به‌واقع به‌منظور یافتن موارد و مسائلی که با خواسته‌ها و دستورات شاه ناهمخوانی پیدا کرده بود، پی‌گیری می‌شد. بنابراین، نظام ارزیابی و نظارت ناگزیر تحت تأثیر این فضا سخت ظن‌آلود بود (تقی‌زاده، 1372: 242). به هر روی، به‌رغم درست بودن تفکر نظام ارزیابی و نظارت در مقام نظر، در مقام عمل و درجهت درست انجام پذیرفتن امور، این سیستم اساساً درجهت استقرار و استحکام قدرت و ارادهٔ شخص اول و دولت مقتدر خودکامه عمل می‌کرد.

5. نتیجه

زمینهٔ اصلی برنامه‌های نوسازی و اصلاحات اداری دوران رضاشاهی- که درضمن از ویژگی‌های مهم فرهنگی تاریخ پیشین ایران نیز به‌شمار می‌آید- وجود و حضور فرهنگ

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]

سیاسی اقتدارگرا بود. نخستین محصول این فرهنگ را باید پدید آمدن شخصیت اقتدارگرا و شیوه‌های مستبدانه و اعمال سلیقه‌های فردی در نظام سیاسی و اداری کشور دانست. براساس چنین فرهنگی و برپایهٔ ساختار سیاسی اقتدارگرایی، برنامه‌های گسترش و اصلاحات، در نظام دیوان‌سالاری ایران- به‌رغم رشد کمّی و پدید آمدن محیطی نسبتاً مناسب برای نوسازی و اقدامات چشم‌گیری که صورت پذیرفت- تحولی بنیادین پدیدار نشد. در این دوران هم بسیاری از ویژگی‌ها و عناصر مخرب که همواره از موانع تحول و اصلاحات بنیادین در نظام سیاسی اداری ایران به‌شمار می‌رفتند، ماندگار و حتی گاه تقویت شدند. بسیاری از این عناصر قدیمی با پوششی جدید بازتولید شدند و بر وفق اوضاع و احوال تازه، به کارکرد اجتماعی و اداری خویش ادامه دادند. «روحیهٔ اطاعت محض و کورکورانه»، «رابطه‌گرایی و خویشاوندسالاری»، «ارتشا و فساد اداری»، «قانون‌شکنی و قاعده‌گریزی»، «احساس عدم امنیت»، «بی‌اعتمادی»، «روحیهٔ چاپلوسی و مجامله»، «تعصب‌ورزی» و «فقدان عقلانیت در تصمیم‌گیری‌های راهبردی»، و همچنین تحمیل ارادهٔ فردی پادشاه بر همهٔ ارکان اداری با چاشنی روحیهٔ تقلید محض و یک‌پارچه از الگوهای نوسازی غربی در نظام دیوان‌سالاری دوران پهلوی اول نمایان شد. بدین‌سان در ساختن چنین وضعیتی، کنشگران سیاسی و اجتماعیِ تشنهٔ قدرت مطلقه و خودکامه از یک سو و ساختارهای فرسوده و ویژگی‌های آن و فرهنگ اقتدارگرای حاکم بر جامعه از سوی دیگر، در کنار همراهی عوامل خارجی (دولت‌های بیگانه) در فرایندی از تأثیر و تأثر، همگی در ناکارآمدی نظام دیوان‌سالاری کشور نقشی تعیین‌کننده داشته‌اند.

پی‌نوشت‌ها

1. structurationism

2. ماکس وبر در تعریف قدرت بیان می‌کند: «قدرت امکان تحمیل ارادهٔ فرد بر رفتار جمعی ماست». وی قدرت را به‌معنای تحمیل ارادهٔ فرد یا گروهی بر ارادهٔ کسانی می‌داند که آن‌ها هم در اقدامی مشابه مشارکت دارند (گالبرایت، 1366: 23).

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]

3. علی‌اکبر داور اولویت در مسیر اصلاحات را تغییر در سبک زندگی اقتصادی مردم و انقلاب و دگرگونی در صنعت ایران می‌دانست و معتقد بود «آزادی» و «سبک حکومت» مناسب درپی تحولات اقتصادی و صنعتی، خود پدید می‌آید (روزنامهٔ *مرد آزاد*، 1302، ش 106 به نقل از اکبری، 1384).

4. گروهی دیگر اولویت را تحول در الگوی مناسب سیاسی- الگوی آمرانه- می‌پنداشتند. آنان چارهٔ کار را چنین می‌دانستند: برقراری «دیکتاتوری» که «زمینهٔ اصلاحات را فراهم سازد» و با «مشت آهنین، به این مغالطه‌بازی و هوچی‌گری خاتمه بخشد» و حاکمیت «فرمانفرمای مطلق که علم و عمل را توأم دارا بوده باشد، فداکاری نماید و ترتیب امور را بدهد» (اکبری، 1384: 146).

5. وظایف ادارهٔ کل عتیقات و حفریات موزه که قبلاً زیر نظر بلدیه (شهرداری) انجام می‌شد، به ادارهٔ مذکور محول شد و در سال 1315 به «ادارهٔ کل باستان‌شناسی» تغییر نام یافت. بخش جدید دیگر در وزارت معارف «دایرهٔ تربیت بدنی» بود که اساس‌نامهٔ آن در سال 1313 به‌ثبت رسید. «ادارهٔ هنرهای ملی» (زیر نظر وزارت اقتصاد که بعدها به وزارت صناعت منتقل شد) از مؤسسات فرهنگی نوپا بود که در سایر وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌ها مستقر بود. «مؤسسهٔ وعظ و خطابه» (وابسته به دانشگاه تهران در 1316)، «کانون جهان‌گردی ایران» (در 1314)، «ادارهٔ موسیقی» (وزارت فرهنگ در 1317)، «رادیو» (تأسیس 1319)، «آژانس خبرگزاری پارس» (در وزارت امور خارجه) و «سازمان پرورش افکار» زیرنظر مستقیم نخست‌وزیر قرار داشت (صدیق، 1336: 471).

6. برخی از مهم‌ترین قوانین فرهنگی مصوب مجلس که در ساختار و نظام تشکیلات اداری ایران مؤثر واقع شد، عبارت‌اند از: قانون الغای به‌کار بردن القاب نظامی و کشوری در 1304 و حذف تمام عناوین رسمی در 1314، قانون سجل احوال و درج نام و نام خانوادگی افراد در ورقهٔ هویت (از 1304 به‌بعد)، تصویب قانون متحدالشکل کردن لباس (در 1307) و صدور دستورالعمل کشف حجاب اجباری بدون تصویب مجلس (در 1314) و تعیین مجازات و جریمهٔ مخالفت با آن، قانون تشکیلات عدلیه (در 1307) که هدف آن از میان برداشتن لایه‌های فرهنگی سنتی در جامعه بود، تأسیس فرهنگستان ایران (در 1314) که با تصویب هیئت دولت و با هدف حفظ و توسعهٔ زبان فارسی صورت گرفت، قانون لزوم وجود هیئت منصفه برای رسیدگی به جرم‌های مطبوعاتی و سیاسی و تصویب اعطای امتیاز به روزنامه‌ها و مجله‌های کشور (در 1317)، قانون مدیریت حوزه‌ها، کتاب‌خانه‌ها و عتیقات و حفظ آثار عتیقه (در 1309) و... (محبوبی اردکانی، 1356: 2/ 161؛ اکبری، 1382: 30، 135 و 146؛ زاهدی، 1388: 22؛ مذاکرات مجلس شورای ملی دورهٔ هفتم تقنینیه، بی‌تا، جلسهٔ 15؛ مجموعهٔ قوانین موضوعه مصوب دورهٔ هفتم قانون‌گذاری، 1320: 157؛ مجموعهٔ قوانین موضوعه مصوب دورهٔ نهم تقنینیه، 1329: 283-286).

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]

7. شایان ذکر است که گمرک ایران از مراکز مهم و از مظاهر برجستهٔ مداخلات بیگانگان در امور داخلی ایران محسوب می‌شود. ادارهٔ گمرک ایران به‌همراه ریاست مالیه و کار ضراب‌خانه تحت ریاست تقریباً 27 نفر از صاحب‌منصبان بلژیکی بود که پس از انفصال مورگان شوستر آمریکایی، همچنان گمرکات ایران به‌دست آن مستشاران اداره می‌شد تا اینکه در سال 1331 ادارهٔ امور گمرکات کشور به مأموران ایرانی محول شد (محبوبی اردکانی، 1356: 2/ 317).

8. ترکیبی از مقتضیات نظام جهانی و تضادهای داخلی امکانی فراهم می‌کرد تا نیروهای اجتماعی به صحنه بیایند؛ چنان‌که بعدها در سال‌های 1320- 1332 شاهد این دگرگونی اجتماعی در ایران بوده‌ایم.

منابع

- آبراهامیان، یرواند (1389). ***تاریخ ایران مدرن***. ترجمهٔ محمدابراهیم فتاحی. تهران: نشر نی.
- اکبری، محمدعلی (1382). ***دولت و فرهنگ در ایران (1357-1304ش)***. تهران: مؤسسهٔ انتشاراتی روزنامهٔ ایران.
- ــــــــــــ (1384). ***تبارشناسی هویت جدید ایرانی، عصر قاجار و پهلوی اول***. تهران: علمی فرهنگی.
- بشارت، علیرضا (1352). ***سیر اندیشهٔ اداری و مبانی علم اداره***. تهران: انشارات دانشگاه تهران.
- بشیریه، حسین (1378). «ایدئولوژی و فرهنگ سیاسی گروه‌های حاکم در دورهٔ پهلوی». ***مجلهٔ نقد و نظر***. ش 7 و 8.
- تقی‌زاده، حسن (1372). ***زندگی طوفانی (خاطرات سیدحسن تقی‌زاده)***. به‌کوشش ایرج افشار. تهران: علمی.
- خواجه‌نوری، ابراهیم (1357). ***بازیگران عصر طلایی (مدرس)***. تهران: جاویدان.
- ***روزنامهٔ کاوه*** (1290). س 2. ش 1.
- زاهدی، شمس‌السادات (1388). ***زنان در عرصهٔ مدیریت***. تهران: مرکز نشر دانشگاهی.
- شجیعی، زهرا (1372). ***نخبگان سیاسی ایران از انقلاب مشروطیت تا انقلاب اسلامی***. ج 3. تهران: سخن.

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]

- صدیق، عیسی (1336). ***تاریخ فرهنگ ایران از آغاز تا زمان حاضر***. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- فلور، ویلهم (1388). ***نظام قضایی عصر قاجار و پهلوی***. ترجمهٔ حسین زندیه. تهران: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
- فوران، جان (1388). ***مقاومت شکننده***. ترجمهٔ احمد تدین. تهران: مؤسسهٔ خدمات فرهنگی رسا.
- فیوضات، ابراهیم (1375). ***دولت در عصر پهلوی***. تهران: چاپخش.
- کاظم‌زاده ایرانشهر، حسین (1306). ***شرح حال کلنل محمدتقی‌خان پسیان، به قلم هواخواهان او***. برلن: [بی‌نا].
- کرونین، استفانی (1383). ***رضاشاه و شکل‌گیری ایران نوین***. ترجمهٔ مرتضی ثاقب‌فر. تهران: جامی.
- گالبرایت، جان کنت (1366). ***کالبدشناسی قدرت***. ترجمهٔ احمد شها. تهران: چاپ آذر.
- لمتون، آن کی.اس. (1379). ***نظریهٔ دولت در ایران***. گردآوری و ترجمهٔ چنگیز پهلوان. تهران: نشر گیو.
- متین دفتری، احمد (1322). ***آیین دادرسی مدنی و بازرگانی***. تهران: [بی‌نا].
- ***مجموعهٔ قوانین موضوعه، مصوب دورهٔ نهم تقنینیه*** (1329).
- ***مجموعهٔ قوانین موضوعه، مصوب دورهٔ هفتم قانون‌گذاری*** (1320).
- محبوبی اردکانی، حسین (1356). ***تاریخ مؤسسات تمدنی جدید در ایران***. ج2. تهران: انتشارت دانشگاه تهران.
- ***مذاکرات مجلس شورای ملی دورهٔ هفتم تقنینیه***. (بی‌تا). تهران: [بی‌نا].
- مکی، حسین (1364). ***دکتر مصدق و نطق‌های تاریخی او***. تهران: جاویدان.
- هدایت، مهدیقلی (مخبرالسلطنه) (1344). ***خاطرات و خطرات***. تهران: زوار.
- همایون کاتوزیان، محمدعلی (1386). ***اقتصاد سیاسی ایران***. ترجمهٔ محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی. تهران: نشر مرکز.
- _____ (1387). ***تضاد دولت و ملت***. ترجمهٔ علیرضا طیب. تهران: نشر نی.

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]

- ـــــــــــــــــــــــــ (1391). ***ایرانیان (دورهٔ باستان تا دورهٔ معاصر)***. ترجمهٔ حسین شهیدی. تهران: نشر مرکز.
- Ashraf, A. (1971). Iran, *Imperialism, Class and Modernization from Above. Ph.D. Dissertation*. Faculty of Political and Social Science. New School for Social Research.
- Banani, A. (1961). *The Modernization of Iran (1921-1941).* Stanford University Press.
- Millspaugh, A. (1946). *Americans in Persia*. Washington, DC: Brookings Istitution Press.

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2024-10-12]