

دکتر ابراهیم حلاجیان

استادیار دانشگاه آزاد اسلامی قائم‌شهر

E_hallajian@yahoo.com

تکوین نظام اداری در تاریخ ایران و بین‌النهرین

چکیده

زندگی بشر همواره با نوعی سازمان‌مدیریت و نظام اداری در مفهوم علم اداره کردن جامعه در آمیخته است. ساختار و مشکل نظام اداری با ایجاد خانواده‌ها، قبایل، اقوام، دولت‌ها و حکومت‌ها هویت پیدا کرده و استقرار و تداوم آن با دو رویکرد تمرکز و عدم تمرکز همراه بوده است.

یکی از مسائل مهمی که رشد و پیشرفت یک کشور را معلوم می‌کند طرز تفکر، رویکرد دانشمندان، و بینش اداری دولت‌مردان آن کشور می‌باشد. در مقاله حاضر موارد زیر در سرزمین ایران از قدیم الایام تا عصر قاجاریه مورد بررسی قرار گرفته است:

۱. افکار و تحولات نظام اداری‌ها بین عصر هخامنشیان تا انقلاب مشروطیت توأم با تغییرات مربوطه در این دوران.

۲. نگاهی اجمالی بر افکار، عقاید، رویکردها و الگوهای نظام اداری عصر هخامنشیان، ساسانیان، سلجوقیان، صفویان و قاجاریان.

برای روان‌تر شدن مطالب، محتوای مقاله به سه دوره تاریخی و به سه مقطع متمایز از یکدیگر تقسیم می‌گردد و برای هر دوره یک یا دو نمونه از افکار اداری که مبین تفکر نظام اداری آن مقطع، دولتمردان و اندیشمندان آن عصر باشد ارائه شده است.

کلید واژه: ایران زمین، افکار اداری، نظام و ساختار اداری، سازمان‌های حکومتی، تشکیلات دولتی.

مقدمه

مدارک، اسناد و شواهد تاریخی همواره می‌تواند رویکردها، مشارب اداری، مدیریتی و همچنین الگوها و مدل‌های ساختاری و تشکیلاتی خرد و کلان را در ایران و جهان نشان دهد. بر این اساس می‌توان بررسی و تجزیه و تحلیل آنها را در برش‌های زمانی و تاریخی زیر مورد توجه قرار داد:

۱. قبل و بعد از ورود اسلام ۲. قبل و بعد از مشروطیت، ۳. قبل و بعد از عصر رنسانس، ۴. قبل و بعد از انقلاب صنعتی، ۵. بعد از ۱۹۰۰ میلادی^۱
در مقاله حاضر بسیاری از تحولات ناشی از ورود اسلام در ایران تا دوره قبل از انقلاب مشروطیت جای می‌گیرد، لذا بررسی‌های این مقاله بر برش تاریخی تا «انقلاب مشروطیت» و تحولات افکار و نظام اداری ایران زمین تا این مقطع مورد توجه قرار گرفته است.

مدیریت و اداره کردن مقارن با شروع زندگی اجتماعی بشر آغاز گردیده است. از دوران ابتدایی تاکنون با مسائل و مباحثی از قبیل منشأ حکومت و چگونگی ایجاد سازمان‌های دولتی، رابطه میان حکومت با فرد، لزوم کنترل فعالیت‌های عمومی، ضرورت پاداش و مجازات، تقسیم کار میان طبقات مختلف سازمان‌های اجتماعی، شیوه همکاری دسته‌جمعی، ایجاد هماهنگی در جریان عمل مصداق پیدا کرده است. از این منظر تاریخ افکار، عقاید و الگوهای نظام اداری ایران و مغرب زمین را می‌توان از حیث مشترکات و تفاوت‌ها در دو خاستگاه مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار داد^۲ ۱. خاستگاه فکری، ۲. خاستگاه تاریخی.

در خاستگاه فکری خلقت انسان و اجتماعات بشری با مبانی فکری و جهان‌بینی فلسفی، براساس دو اصل: یکی اصل تکوین، و دیگری اصل تشریح مصداق پیدا می‌کند. سؤال عمده و اساسی در خاستگاه این است: ریشه فکری و یا فکر تمدنی علم اداره کردن (Science of Administration) در ایران و در مغرب زمین کدام است؟ برای یافتن

پاسخ لازم باید به دو خاستگاه فکری در تحول تاریخ ایران و جهان اشاره کرد: ۱. خاستگاه فکری بین‌النهرین، ۲. خاستگاه فکری یونان.^۳

خاستگاه فکری بین‌النهرین، مجموعه فرهنگ و تمدن کهن بشری است که براساس اسناد و شواهد تاریخی و تحلیلی و همچنین اخبار عقلی و نقلی ریشه در اندیشه‌های الهیون و خدایپرستان دارد. خاستگاه فکری یونان مجموعه فرهنگ و تمدن مغرب زمین یعنی یونان و روم تلقی می‌گردد که به اعتقاد بسیاری از مورخین قسمت زیادی از این تمدن از خاستگاه بین‌النهرین ریشه و مایه گرفته است. ریشه‌های فکر اداری و مدیریتی در دو خاستگاه را می‌توان در سه دوره زیر مورد بررسی قرار داد:

الف. دوره اول: این دوره از تشکیل امپراطوری یونان و ایران آغاز و تا اواخر امپراطوری رم و ساسانی امتداد می‌یابد. در این دوره جهت‌گیری معرفت بشری به سوی اصالت یافتن انسان، دنیا، جسم و فلسفه بوده است. علم اداره در این دوره به صورت تفنن و با سبک و سیاق سلاقی و استعدادهای فردی خانواده‌ها آن هم نظام‌های فئودالی بروز می‌کرده است. فی‌المثل مالک و رئیس یک خانواده بزرگ کلیه اقدامات و عملیات سرپرستی را انجام می‌داده و تقسیم وظایف و یا کار در آن دوره وجود داشته است. و رویکردهای مدیریتی و نظارتی هیچگاه براساس طرح قبلی نبوده و هرگز به صورت همه‌گیر، برای همه کس و همه جا تسری نداشته است.^۴

ب. دوره دوم: دوره دوم از پایان عهد باستان تا ابتدای عصر رنسانس را در بر می‌گرفته است. در این دوره در مقابل دنیاگرایی و لذت طلبی مواجهه شدید وجود داشت و دنیاگریزی اساس اداره امور بود که هنوز در ساختار «خانواده مدار» جاری بوده است. این دوره یعنی بین سال‌های ۴۷۶ تا ۱۴۵۰ میلادی به مفهوم جدید به نام «قرون وسطی» معروف شده است که تحقیقات از آن دوره مغرب زمین نتایجی چون: ۱. نفوذ بی‌حد و حصر کلیسا، مذهب و فئودالیسم، ۲. ریاضت‌کشی، تن‌کشی، رهبانیت و ترک دنیا، مهار زدن بر میل‌ها و هوس‌های نفسانی و آماده شدن برای سعادت اخروی، ۳. رواج فراوان اوهام و

خرافات، ۴. از بین رفتن روح تفکر، انتقاد، کنجکاوی، ابتکار و خلاقیت، ۵. توجه دائم به آخرت و رستخیز در مقابل دلبستگی به زندگانی و خویش در این جهان، ۶. نشناختن قدر زیبایی و کمال و اداره امور زندگی خود در این جهان را نشان می‌دهد. در ایران زمین وضعیت به گونه‌ای دیگر بود چنان که به عنوان مثال بروز اندیشه‌های روشنگرانه چون خواجه نظام‌الملک در دوره ملک شاه سلجوقی را می‌توان معرفی کرد.^۵

ج. دوره سوم: دوره سوم از آغاز عصر رنسانس تا قرن حاضر است. در مغرب زمین این دوره عکس‌العمل افراط‌آمیز در مقابل مذاهب بشری نشان داده شده است و علم اداره خود را از ارزش‌های دینی جدا و به واقعیت‌ها و هست‌ها، خویشاوند ساخته است. پرستش علم جای پرستش خدا و توجه به اصالت سود حاصل از سرمایه به جای انسان قرار داشته است. تغییر نظریه‌های مدیریت و نظریات علم اداره در این دوره به وقوع پیوسته است و تفکر استبدادی و سبک مدیران اقتدارگرا کم‌کم جایش را به سبک‌های انسانی‌تر و نظریه‌هایی علمی مدیریت که حاوی محتوای اصالت علم به جای اصالت ارزش بوده و اعتقاد به کار، سازمان و علم اداره کردن می‌دهد. در ایران زمین در همین دوره نظام مدیریت متمرکز به تدریج با بهره‌گیری از آموزه‌های اسلامی و ایرانی، تشکیلاتی را در عرصه نظام حکومتی، دولتی و اداری فراهم می‌کرده است.^۶

مشترکات افکار و اندیشه اداری در تمدنهای بشری

اقوال کتب تاریخی بیانگر آن است که از اوایل هزاره دوم تا پایان هزاره چهارم قبل از میلاد دولت‌هایی تشکیل شده‌اند و افرادی تحت عنوان مدیر، اداره امور سازمان‌های گوناگون اجتماعی آن حکومت‌ها را برعهده داشته‌اند. مثلاً؛

۱- در رأس قوم سومر، فرمانروایی به نام پاته سی^۷ قرار داشت که لزوماً از میان خانواده‌های معتبر و سرشناس که دارای فرزند ذکور بود انتخاب می‌شد.^۸

- ۲- در قوم آکد و حتی سومر، مأموران عالی مقام و یا حاکمان که سوکالو نام داشتند بر شورایی به نام «شورای شیوخ» اعمال نظارت و کنترل می‌کردند و عملیاتی چون اخذ مالیات، اعزام اهالی به کارگاه‌های سلطنتی و استخدام کارگران را انجام می‌دادند.^۹
- ۳- قوم آموری‌ها؛ بعد از سقوط سومری و آکدها و در بین‌النهرین، تعداد زیادی حکومت‌های کوچک مستقل (غیر متمرکز) تشکیل دادند و از آن طریق تمدن و امپراطوری عظیمی از پس آن پایه‌گذاری گردید. در این امپراطوری، سازمان‌های گوناگونی برای اداره امور مملکت به وجود آوردند و در طول مدت چند صد سال به درجات عالی تکامل اقتصادی، اجتماعی، اداری و نفوذ سیاسی رسیدند.^{۱۰}
- ۴- در بابل، سازمان‌های متعددی به وجود آمد و به انتشار و اجرای مجموعه‌ای از قوانین به نام قوانین حمورابی پرداختند. که این مجموعه قوانین از ۲۸۲ ماده و از سه قسمت مقدمه، متن و نتیجه تشکیل می‌گردید. برخی آن را به عنوان نخستین قانون اساسی تاریخ بشری به حساب می‌آورند که این مجموعه قوانین روابط سازمان‌ها، زمینه‌های جرائم، موضوعات خانواده، مالکیت ارث، حفظ حقوق مالکان، روحانیان، بازرگان و رباخواران، دزدیدن، برده و بردگی، پنهان کردن غلام فراری در آن مشمولیت می‌یافت و برای هر قسمت سازمان خاص و عام مدیریت به وجود آوردند.^{۱۱}
- ۵- در پایان هزاره چهارم، در مصر نخستین دولت تکوین یافته تشکیل گردید که «تینیت»^{۱۲} نام داشت. در این نظام مدیریتی، قدرت فرعون از سازمان‌های عظیم و مأموران مورد وثوق که در رأس این سازمان‌ها و همگی زیر نظر صدر اعظم (وزیر) اداره می‌شدند، ناشی می‌گردید.^{۱۳}
- ۶- سال ۱۶۵ قبل از میلاد در چین کارکنان اداری از طریق امتحان و آزمایش انتخاب می‌شدند و در انتخاب افراد شایستگی، لیاقت و سلسله مراتب مبنای کار قرار داشت.^{۱۴} چینیان برای اداره کردن حکومت خود با همسان نمودن بسیاری از کارها، ابداعاتی را به وجود آوردند و شبکه منظمی برای ارتباط عمودی و افقی طراحی و ایجاد نمودند. به

طوری که در هر قریه یک رئیس انتخاباتی برای رهبری مردم وجود داشته و در شهرها نیز فرمانروایی از سوی حکومت منصوب می‌شد که نماینده حکومت مرکزی بوده است. در این نظام اندیشمندان، دبیران و کاتبان متناسب با شرایط محلی به کار گرفته می‌شدند و به وسیله آنان مشکلات حکومت مورد تجزیه و تحلیل و راه‌حل‌های ضروری مرتبط به فرمانروا پیشنهاد می‌گردید.^{۱۵}

۷. در یونان باستان، هم مراعات الزامی اصل به کار بردن روش صحیح انتخاب کارمندان، مطالعه صرفه‌جویی در حرکات جهت ایجاد تسهیلات در انجام امور و ساده کردن کارها به چشم می‌خورد. در اینجا زمینه تفکر منطقی و جهت به رشته تحریر در آوردن افکار و اندیشه‌ها در راستای مبانی تجربیات مدیریتی، تلاش بسیار می‌شد.^{۱۶} با چنین رویکرد و دیدگاه، عناوینی چون مدیر سرشماری و ارزیابی مالیات‌ها، مدیر امور ورشکستگی، مدیر امور دام‌ها، سرپرستی وظایف، مدیر نیروی دریایی به صورت الفاظ و مفاهیم اختصاصی در آمد.^{۱۷}

۸. تمدن عظیم هندیان نشان از داشتن راه و روش اداری و مدیریتی در آن سرزمین دارد. مثلاً کتاب «خودآموز سیاست دولت» متنی است حاوی دستورات لازم برای اداره جامعه که خطاب به پادشاهان نوشته شده است. در اینجا روش، رویکرد و اداره استبدادی با محوریت مطلق فرمانروا توصیه شده و تمام کوشش‌های دولت لزوماً در جهت نگهداری فرمانروا تلقی گردیده است. در این نوشته حق و حقوقی برای مردم در نظر گرفته نشده است. با این حال در خلال توجیه هدف‌های غلط روش انجام دادن امور اداری، سرپرستی و مدیریت‌ها مورد تشریح قرار گرفته است.^{۱۸}

۹. اسلام به عنوان یک مکتب، هم در ابعاد فکری و هم در ابعاد عملی، همواره براساس نگرش توحیدی، به فرآیند اصل رسالت، امامت و ولایت تأکید داشته است.^{۱۹} پیامبر اکرم (ص) پس از تشکیل جامعه اسلامی در مدینه، شخصاً اداره امور مسلمین را به عهده گرفتند و برای اجرای احکام خدا، نظام ویژه‌ای را بنیاد نهادند. برای هر شهر فرماندار،

مأموری برای امور قضا، تقسیم‌بندی، قوانین و سازمان ویژه‌ای برای اداره تشکیلات نظامی، برای اداره امور مالی منشی صدقات، و برای جمع‌آوری جزیه صاحب جزیه تعیین نمودند.^{۲۰} خلیفه دوم عمر، نخستین دیوان را به مثابه دیوان‌های ایرانی در سال بیست هجرت تشکیل داد و معاویه دیوان «استیفا»^{۲۱} را که قبل از وی نیز وجود داشت شکل منظم بخشید.^{۲۲} در زمان حکومت خلفای راشدین اداره امور حکومت از وظایف عمده آنان محسوب می‌شد و تشکیلات حکومتی آنان شامل خلیفه، والی، عامل خراج و قاضی می‌گردید.^{۲۳}

- در دوره امویان تشکیلات حکومت رونق بیشتری پیدا کرد و خلافت انتخابی به سلطنت موروثی مبدل گردید. دیوان‌هایی به نام دیوان «زمام و خاتم» کار ثبت و ضبط فرمان‌هایی که از طرف خلیفه صادر می‌شد برعهده داشت. دیوان‌های دیگری مانند «برید» «انشاء»، «مستغلات» نیز وجود داشته که بنابر وظایف محوله عمل می‌کرده‌اند.^{۲۴} در دوره خلافت عباسی، منصبی به عنوان «منصب وزارت» به وجود آمد و به دیوان‌های قبلی مستولی شد و دیوان‌های دیگری چون دیوان «خراج»، «جند»، «حوائج»، «مطبخ»، «شقات»، «شاکریه»، «مالی» و «دیوان اداری» عمل می‌کردند.^{۲۵}

- از ذکر یک نکته در اینجا نمی‌توان چشم‌پوشی کرد که علی (ع) پس از تشکیل حکومت خود، وظیفه عمده امامت توأم با خلافت را بر جاری ساختن احکام دین خدا، سیره پیامبر (ص) و عدالت نهاد و از فرمایشات و اقدامات آن حضرت اصول بیست‌گانه نظام اداری و حکومتی به شرح زیر قابل استنباط، استنتاج و استخراج است. ۱. اصل اعتقاد، ۲. اصل وحدت، ۳. اصل وحدت دستور، ۴. اصل سلسله مراتب، ۵. اصل اولویت رفاه مردم و احترام به آنان، ۶. اصل توانایی‌ها و خصایص لازم مدیر، ۷. اصل توانایی در کنترل نفس، ۸. اصل خوش‌بینی، ۹. اصل انصاف، ۱۰. اصل انضباط، ۱۱. اصل تبعیت منافع فرد از منافع عمومی، ۱۲. اصل انتظار از مدیر، ۱۳. اصل کاربرد ضابطه و دوری از رابطه، ۱۴. اصل رازداری، ۱۵. اصل معونت و توجه به افراد، ۱۶. اصل احسان، حقوق و پاداش

عادلانه، ۱۷. اصل جدایی شخص از موضوع، ۱۸. اصل تمرکز وظایف (توزیع وظایف)، ۱۹. اصل ارزشیابی و کنترل و نظارت، ۲۰. اصل مناسبت شغل با فرد^{۲۶}.

نظام اداری و مدیریتی کلان ایران در عصر هخامنشیان

تا قبل از ظهور اسلام سلسله‌های قدرتمندی بر ایران حکومت می‌کردند و امپراطوری عظیم پارس در اقصی نقاط، نفوذ و اعتبار فراوان داشت. در دوره‌ی شاهنشاهی پارس ایران شامل بیش از ۲۰ ایالت یا «ساتراپ» نشین بود. در این مناطق یک ساتراپ و یک فرماندار نظامی حکومت می‌کردند که مستقیماً شاه آنان را انتخاب می‌کرد و مأموران مخفی شاه نیز به طور مداوم آنها را زیر نظر داشتند.

در دوره هخامنشی و پارسی ساختار قدرت صورتی متراکم داشت و برای قدرت منشأیی الهی و ماورایی در نظر گرفته می‌شد. ساختار قدرت سیاسی بیشتر تابع نظام قدرت عشیره‌ای و ایلی بود. اعطای امتیازات و مناصب نیز براساس میزان دوری یا نزدیکی افراد به صاحبان قدرت صورت می‌پذیرفت.

در این دوره روش‌های مدیریت در امور کشورداری و کشورگشایی به توسعه و تکامل این علم کمک فراوان کرده است. سرسلسله هخامنشیان اعتقاد داشت که شبانگاه باید به این فکر بود که صبحگاه چه کنیم و چون روز فرا رسد باید به این اندیشه باشیم که شب را چگونه به صبح آوریم. شاید کوروش نخستین فردی باشد در عرصه مدیریت که دوباره تقسیم کار بر مبنای تخصص، مشخص بودن فرمان‌ها، مطالعه حرکات، طرح استفاده صحیح از جای و مکان، حمل و نقل بوده و از پست‌های سازمانی سخن رانده و در امپراطوری خود عمل نموده است.

اداره‌کنندگان و رهبران پارسی نه تنها مدیران سازمان‌های اداری و اجتماعی و فاتحان نظامی بلکه رهبرانی سیاسی نیز بودند که در اداره امور مملکت و سازمان دادن به فعالیت‌های قلمروی بسیار وسیع نقش تعیین کننده داشتند. همچنین در ایجاد شالوده‌ای

محکم برای تقسیم فعالیت‌ها و وظایف بین واحدهای مختلف حکومت و ایجاد تقسیمات کشوری صحیح، نبوغ فراوان از خود نشان می‌دادند.^{۲۷}

در کتاب تاریخی «سیر و پدیا» به معنی تربیت کوروش (Cyrus) نوشته گزنفون آمده است رویکردهای ایرانیان باستان در زمینه‌های رهبری، مدیریت، تربیت، آموزش، سازمان دادن فعالیت‌های مربوط به امور عمومی و حکومتی، جامعه از توسعه و پیشرفت فراوان برخوردار بوده است.

در این نوشته‌ها به خوبی می‌توان ریشه‌هایی از نظریه‌ها و تئوری‌های جدید رهبری و مدیریت و سازمان را از قبیل تئوری دوگانگی سازمان و روابط رسمی و غیررسمی، تئوری قبول و پذیرش، تئوری دوام استخدام و چشم‌انداز ترفیع در خدمت، سیستم‌های کنترل و بالاختص رهبری دموکراتیک را استنتاج کرد. مثلاً: در دوره حکومت کوروش هخامنشی، مباحثی در باب اداره کردن جامعه در قالب، جمهوری، پادشاهی سلطنتی و یا حکومت منطبق با قانون و آزادی مبتنی بر مطالعه، تجربیات و عبرت‌های گذشتگان و رویکردهای آینده بوده است. در مقدمه کتاب فوق‌الذکر چنین اشاره رفته است. که دوام استخدام و دورنمای ترفیع در خدمت، سیستم‌های کنترل، و بالاختص رهبری دموکراتیک، می‌شود.^{۲۸}

در حکومت و دولت کوروش این فکر همواره مورد نظر قرار داشته است که چگونه جمهوری‌های بی‌شمار به دست مردمی واژگون شده‌اند که ترجیح می‌دادند تحت لوای هر نوع حکومت جز جمهوری زندگی کنند. فکر می‌کردند که چطور بسیاری از رژیم‌های سلطنتی و یا الیگارشی در دوره‌های گذشته به وسیله مردم سرنگون گردیدند. چه بسیار افرادی که قدرت مطلق به دست آوردند و ناگهان برای همیشه آن قدرت را از کف دادند و چه بسا کسانی که به قدرت و حکومت خود، هر چند هم برای مدتی قلیل، ادامه دادند و به خاطر تعقل، درایت و سعادت خویش مورد اعجاب همگان قرار گرفتند.

در زمان کوروش هخامنشی تعداد بی‌شماری از افراد شهرها و ملل عالم به اطاعت و پیروی در آمدند. به طوری که مردم سرزمین‌های دوردست از شاه پیروی می‌کردند و رهبری و مدیریت او را با اختیار گردن می‌نهادند. این خود نشان از تعقل، درایت و توجه به سعادت مردم در نزد ایرانیان آریایی و پارسی داشته است. به طوری که از روی استوانه‌ای گلی که حدود ۷۰ سال پیش در بین‌النهرین یافت شده است می‌توان فهمید که پارسیان به قدرت مردم، آزادی و مشارکت افراد در نظام اداری و احترام به فرادستان اهتمام ویژه داشتند.^{۲۹} در زمینه آموزش طبقات اجتماعی خود و در جهت ترفیع و ارتقاء طبقات اجتماعی همت بسیار و اساس ورزیده و برای این موضوع از روش و سیاست‌های خاصی برخوردار بودند.

طبقه اطفال اجباراً به مدرسه می‌رفتند و به آموختن عدالت مشغول می‌شدند. از آنجا که رفتار و صفاتی چون سرقت، چپاول، حمله، فریب، تهمت به شدت مذموم شمرده می‌شد، اگر فاش می‌گردید، از ناحیه حکومت و دستگاه‌های خاص و هم از طرف مردم و جامعه به شدت مورد مجازات و تنبیه قرار می‌گرفت. در مقابل اموری چون سپاسگزاری و حق‌شناسی وفاداری، ایمان به خدا (اهورا مزدا)، مملکت و دوستان، حق‌شناسی و کف نفس، احترام به معلم و مدرسه، درست آشامیدن و خوردن، رعایت سلسله مراتب، انجام به موقع وظایف و مأموریت‌ها، جانبداری از فرادستان و تمایل به برنامه‌های آموزشی و تربیتی همواره در نزد مردم، دولت، خانواده‌ها و طبقات و جامعه مورد ستایش و تکریم شمرده می‌شد.

در حکومت‌های پارسی سیستم تشویق و پاداش به نحو منظم و سازماندهی شده و به صورت یک فرهنگ عمومی و اداری در آمده و در سرتاسر نظام حکومت و نهادهای عام و خاص جاری و ساری بوده است. برای این منظور با برگزاری مسابقات مهارت‌ها و معلومات جوانان، نظم و انضباط کارکنان، انجام مناسب وظایف، مأموران، مدیران و رؤسا،

توسط مقامات بالادست، خانواده‌ها و جامعه مورد تشویق، تمجید و تفقد قرار می‌گرفته و مستحق دریافت جوایز می‌شدند.^{۳۰}

ارتقاء افراد، نیازمند به طی مدارج و مراحل ویژه رسیدن به موقعیت بالاتر بوده است. مثلاً: هر یک از اعضاء جامعه و طبقات در سطح اطفال، افراد بالغ با طی مراحل آموزش و یادگیری در مدارس و یا مکتب‌ها توسط معلمان دولتی از آزمون‌های سخت موفق بیرون می‌آمدند می‌توانستند به طبقات بالاتر راه یابند و از این طریق افتخار ارتقاء ترفیع به طبقات بالاتر نصیب آنها می‌گشت.^{۳۱} همه اعضاء پارسیان، طبق قانون، حق ارتقاء به مقام بالاتر بر مبنای سن، مهارت، معلومات با احراز شرایط برای کسب مقامهای دولتی و مشاغل افتخارآمیز را پیدا می‌کردند، هر چند در کنار این آزادی عمل، بضاعت مالی خانواده‌ها در فرستادن فرزندان به مدارس تعیین کننده بود. در واقع این رویکرد بهترین خط‌مشی و سیاست برای استخدام مستخدمین وفادار، برای حکومت، جامعه مملکت و سازمان اداری بوده است.^{۳۲}

چنین سرزمین وسیع نیازمند به سیستم ارتباطی فی‌مابین مناطق جغرافیای و ایجاد نظام سازمان یافته ارتباطات فیزیکی، سازمانی و اداری بوده است که به وضوح می‌توان این‌گونه ارتباطات فیزیکی را در شبکه راه‌های مواصلاتی زمینی و دریایی و همچنین ساختار تشکیلات اداری، سازمانی و حکومتی در امپراطوری ایران زمین ملاحظه کرد.^{۳۳} مثلاً: برای رفع این مشکل، شبکه‌ای از راه‌ها به وجود می‌آمد که پایتخت را به دورترین نقاط مرزی مربوط سازد. این گونه اقدام اساسی در رشد بازرگانی داخلی و خارجی کشور، تأثیر بسزایی داشت. اقتصاد پولی در زمان هخامنشیان آغاز و نوعی تمرکز سیاسی و عدم تمرکز اداری در سرتاسر امپراطوری ایجاد گردید، بدین ترتیب سیاستگذاری مملکتی در پایتخت گرفته می‌شد و تصمیم‌های محلی به حکومت‌های محلی و ساتراپ‌ها واگذار می‌گردند. بالا بردن سطح فرهنگ و تمدن سرزمین‌های تصرف شده را وظیفه خود می‌دانسته و با مردمان

آن سرزمین‌ها به مهربانی رفتار می‌کردند و در ارائه خدمات عمومی مانند ایجاد راه‌ها، شبکه‌های آبیاری برای آنها پیش قدم بودند^{۳۴}.

تصور می‌شود که امپراطوری عظیم هخامنشی و سازمان عظیم بوروکراسی آن (۵۵۰ تا ۳۳۰ ق.م) از مدیترانه به پنجاب، از نیل به ترکستان، قسمتی از آسیای مرکزی، قفقاز، افغانستان و بین‌النهرین و مشکلات اداری و سازمانی آن ایجاد می‌کرد تا زمینه‌های برقراری ارتباط و تماس لازم بین واحدهای مختلف اداری مملکت به وجود آید^{۳۵}. امر کنترل سازمان‌های دولتی و حفظ نفوذ امپراطوری با این وسعت، ضرورت تدابیر جدید و مؤثری برای بررسی ایجاد شبکه راه‌های ارتباطی فراهم می‌آمد. تا پایتخت را به اقصی نقاط امپراطوری مرتبط سازد، و شبکه راه‌ها و شاهراه‌های مراوداتی مناسب نه تنها جریان و امر برقراری ارتباطات و مخابرات را سرعت می‌بخشید بلکه ترقی و اعتلای سطح تجارت داخلی و بازرگانی خارجی ایران زمین را فراهم می‌نمود. در اثر مراودات و ارتباط درون امپراطوری، چنانچه گفته شد اقتصاد پولی در ایران زمین آغاز به کار کرد و پول مسکوک به منظور مبادلات اجناس مورد نیاز ابداع گردید^{۳۶}. از ورای این ضرورت‌ها نوعی تمرکز سیاسی و عدم تمرکز اداری تصویر و تحکیم گردید و در پی آن خط‌مشی‌ها، سیاست‌های عمومی کشور و تصمیمات حیاتی که بازخورد آن به سراسر امپراطوری بر می‌گشت در پایتخت و مرکز امپراطوری صورت می‌گرفت. در عین حال امور و تصمیمات محلی که زمینه بومی و منطقه‌ای داشته است و نتایج آن عاید همان محل می‌شد در مرکز تقسیمات امپراطوری یعنی ساتراپ‌ها اتخاذ می‌گردید^{۳۷}. نکته مهم در نظام اداری امپراطوری پارسیان این است که در ادامه نظام اداری و تقسیمات امپراطوری به ویژه در زمان داریوش، کشور به ۲۰ منطقه «ساتراپ» تقسیم شده بود و هر ساتراپ دو مأمور که مستقیماً توسط پادشاه انتخاب می‌شدند یکی تحت عنوان «دبیر» و دیگری تحت عنوان «فرمانده نظامی» انجام وظیفه می‌نمودند. این مأموران زیر نظر پادشاه به امر کنترل امور می‌پرداختند. مأموران چشم و گوش‌های پادشاه محسوب می‌شدند و مستقیماً برای پادشاه گزارش می‌دادند. حکام

محلی با وضع انواع مالیات‌ها، عایدی ساتراپ‌های تحت امر خود را حاصل می‌کردند و هر یک موظف بودند بخشی از مالیات‌های جمع‌آوری شده سالانه را به پادشاه بپردازند و مابقی را صرف امورات ساتراپ‌ها نمایند.^{۳۸}

نظام اداری و مدیریتی ایران در عصر ساسانیان

پادشاهان ساسانی به ویژه اردشیر، برای ایجاد اتحاد ملی، اصول مرکزیت هخامنشی را با مذهب توأم نمودند، سازمان‌های اداری وسیع‌تر شدند، بر تعداد و اهمیت کارکنان اداری افزوده گردید و کارکنان نیز در زمره‌ی طبقه‌های اصلی اجتماع درآمدند. طبقات موجود در جامعه عبارت بودند از ۱. روحانیان، ۲. دبیران، ۳. جنگ‌آوران ۴. توده‌ی ملت. هر یک از این طبقات به چند دسته از جمله منشیان، محاسبان، نویسندگان حکم‌ها، قراردادهای و اجاره‌نامه‌ها، پزشکان و منجمان تقسیم می‌گردیدند. هر طبقه یک رئیس داشت و رئیس کارکنان دولت را «دبیربد» (دبیران مهشت) و رئیس روحانیان را «مؤبدان مؤبد» می‌نامیدند.^{۳۹}

شغل‌ها در دوران ساسانیان مادام‌العمر و در جامعه موروثی بود و تغییر طبقه شغلی امکان نداشت. تشکیلات مرکزی و امور کشوری زیر نظر وزیر بزرگ (هزاربد) اداره می‌شد و او در غیاب پادشاه، نایب‌السلطنه به حساب می‌آمد و مذاکره‌های سیاسی و گاهی فرماندهی کل قوا نیز از وظیفه‌های او بود. طبقه نجبا در دوران حکومت سلاطین ساسانی قدرت فوق‌العاده‌ای داشتند، و تقریباً خانواده‌های اندکی مشاغل حکام محلی و فرماندهان نظامی و کارمندان دربار سلطنتی را به خود اختصاص داده بودند. از طرفی حکام و پیشوایان مذهبی از بورکراسی دوران ساسانیان بر چرخ‌های اداری مملکت سایه افکننده بودند.

پرداخت مالیات عصر ساسانیان بیشتر بر دوش کشاورزان بود. مهمترین منابع درآمد دولت علاوه بر مالیات از کشاورزی، باج شخصی، هدیه‌های اجباری، درآمد معادن‌ها و

خالصه‌های سلطنتی، غنیمت‌های جنگی و عوارض گمرکی تشکیل می‌داد. هزینه‌های پرداختی دولت را هزینه‌های سپاه، حقوق کارکنان دولت، خرج‌های دربار، امور عام‌المنفعه و راه‌سازی در بر می‌گرفت.^{۴۰}

تعلیمات زردشت مبنای قانون‌های حکومتی و اداری بود، به ویژه قانون مدنی که براساس دستورهای زند و اوستا تنظیم شده بود. این حکم‌ها به همراه دستورهای مذهبی و نظارت مؤبدان زردشتی چتر فلسفی مجموعه‌ی نظام‌های اداری این عهد را تشکیل می‌داد. وحدت حکومت در عصر ساسانیان و توسعه‌ی وظیفه‌های دولت قدرتمند مرکزی موجب پیدایش یک نوع تمرکز اداری قوی در امپراطوری ساسانی شده و اداره‌ی امور عمومی بر عهده‌ی چند اداره به نام دیوان واگذار شده بود که عبارت بودند از: ۱. دیوان ارتش، ۲. دیوان راه‌ها، ۳. دیوان مسکوکات، ۴. دیوان نامه‌ها، ۵. دیوان دادرسی، ۶. دیوان امتیازات دولتی، ۷. دیوان اوزان و مقادیر.^{۴۱}

اردشیر ساسانی در سال ۲۲۴ میلادی، اصول مرکزیت را که از دولت هخامنشی به ودیعه گرفته بود با تشکیلات مذهبی دولتی خاص خود توأم ساخت و فکر اتحاد ملی را در ایران زمین گسترش داد. سلسله مراتب حکومت و دولت از شاه هر منطقه یا ولایت تقسیم می‌شد که شکل اداره آنها از هم متفاوت بوده است.^{۴۲}

در دربار ساسانیان، هر یک از مَهرها نماینده اداره (دیوانی) به خصوصی بوده است، البته، دیوان‌هایی دیگر برای سپاه، چارپارخانه، ضرابخانه، اوزان و خالصجات شاهی و دیوان خراج وجود داشته است.^{۴۳} انوشیروان ساسانی نخستین کسی بود که دستور داد برای نمادها، فرمان‌ها، تذکرات چارپارخانه، برات‌ها، نامه‌های بخشودگی، گناهکاران، گنجینه شاهی، انبار لباس، زینت آلات، عطریات، فرمان قتل محکومین، نامه جواب پادشاهان، مَهرها و دیوان‌های مخصوص ایجاد نمود. طبقه دبیر، کارمند دولت از طبقات ممتاز و ارکان دولت به شمار می‌رفتند و معمولاً این شغل به خاندان اشراف و بزرگ‌زادگان محول می‌گردید که مناصب به تناسب کارایی به هفت دسته زیر تقسیم می‌شد:

۱. داد دبهر (دبیر احکام حقوق دادگستری)، ۲. شهر آمار دبهر (دبیر مالیات درآمد کشور)، ۳. کذک آمار دبهر (دبیر درآمد ویژه شاه)، ۴. کنز آمار دبهر (دبیر دبیرخانه)، ۵. آخود آمار دبهر (دبیر اصطبل شاهی)، ۶. آتش آمار دبهر (دبیر امور آتشکده‌ها)، ۷. روانگال آمار دبهر (دبیر اوقات و امور خیریه)^{۴۴}. شواهد تاریخی نشان می‌دهد اولاً دبیران و دیوانی‌های گسترده‌تری در حکومت ساسانی وجود داشته و ثانیاً «دبهر بد»، یا سردبیر یا رئیس طبقه دبیران نیز به عنوان مافوق و فرادست آنان انجام وظیفه می‌نموده است^{۴۵}.

نظام اداری و مدیریتی ایران بعد از اسلام

در ایران بعد از اسلام، دوره روشنگری با بازتاب افکار و اندیشه‌های نظام اداری و مدیریتی بوده است. به طوری که ابو نصر فارابی در قرن سوم هجری/ سال ۹۰۰ بعد از میلاد (همزمان با دوره قرون وسطی) وظایف و خصوصیات حکام را آنچنان مشروحاً تشریح و بیان می‌کند که با زبانزد عام و خاص اندیشمندان بوده است^{۴۶}. یا امام محمد غزالی خصایصی از یک حاکم و رهبر که باید آنها را دارا باشد تا بتواند سازمان و حکومت تحت نظر و حاکمیت خود را به خوبی اداره کند بر می‌شمرد که بسیاری از رهبران و حاکمان عصر فارابی و غزالی از راهبردهای این‌گونه دانشمندان برجسته ایران زمین بهره‌های فراوان گرفته و در دستور کار رهبری، دولتی و حکومتی و نظام اداری خود قرار دادند. به طوری که از قبل این آموزه‌های کاربردی تمامی پایگاه‌های اقتصادی، مراودات اجتماعی تجارت و معاملات همزمان با عصر رنسانس در ایران زمین وسعت فراوان داشته و به شکوفایی خاص رسیده بود^{۴۷}.

یکی از اسناد مهم و برجسته نوشتاری در این زمینه که می‌تواند تا حدودی افکار و معتقدات نظام روشنگرانه اداری ایران زمین را مقارن با عصر قرون وسطی برجسته سازد کتاب «سیاست نامه» خواجه نظام‌الملک است. این کتاب که به سال ۴۸۵ هجری توسط ابوعلی حسن بن علی خواجه نظام‌الملک به رشته تحریر در آمده است در واقع یک مدل

پیش‌نهادی از اداره امور دولتی و رهبری سازمان‌های عمومی اجتماع را مطرح می‌سازد که در آن به اختصار پاره‌ای از سیستم‌ها و تئوری‌های سازمان و مدیریت، اداره امور استخدامی، روابط انسانی، طرق برقراری ارتباط، و نظائر دیگر مطرح شده است.

در فصل هفتم کتاب می‌خوانیم «اندر پرسیدن از حال عامل و قاضی و شحنة و رئیس و شرط سیاست»، که پیشنهادی برای چگونگی انتخاب و انتصاب افراد جهت تصدی پاره‌ای از مشاغل رهبری به عمل آمده به طوری که نوعی خاص از سیستم لیاقت مبتنی بر قضاوت فردی مورد توجه قرار گرفته بود. تفاوتی که سیستم لیاقت پیشنهادی آن دوران با نوع معمول و متداول آن دارد این است که افراد واجد صلاحیت ملزم به قبول شغل بودند به نحوی که به هر شهری نگاه کنند تا آنجا کیست که او را بر کار دین شفقتی است و از ایزد تعالی ترسانست و صاحب غرض نیست. او را بگویند که امانت این شهر و ناحیت در گردن تو کردیم. آنچه ایزد تعالی از ما پرسد از تو پرسیم. باید که حال عامل و قاضی و محتسب و رعایا و خرد و بزرگ میدانی و میپرسی و حقیقت آن معلوم ما گردانی و در سر و علانیت مینمایی تا آن چه واجب آید ما اندر آن بفرماییم، و اگر کسانی که بدین صفت باشند امتناع کنند و این امانت نپذیرند ایشان را الزام باید کرد و به اکراه بیاید فرمود.^{۴۸}

خواجه خواجه نظام‌الملک برای رهبری سازمان‌های اجتماعی دو شرط و یا دو خصیصه تکافو می‌کند یکی از این دو «ایمان مذهبی و ترس از پروردگار» و «دیگری بی‌طرفی و صاحب غرض نبودن» است.

بنابراین با توجه به اینکه دولت‌هایی مانند طاهریان، صفاریان، غزنویان و خوارزمشاهیان حکومت‌های محلی بوده‌اند و نظام اداری آنان شبیه به حکومت‌هایی چون هخامنشیان، ساسانیان، سلجوقیان بوده است. لذا تقسیمات کشوری مملکت به صورت ایالت‌ها و برخورداری از انواع دیوان‌های اداره کردن، سیستم اجتماعی و ارتباطی غیرمتمرکز ولی تمایل به سمت تمرکز گرایی بنا شده بود. از آنجا که مغول‌ها، کشور ایران را ویران و سیستم‌های اجتماعی و نظام اداری آن را متلاشی و بر هم زده بودند و با استبداد

کامل در این سرزمین حکومت می‌کردند، مع‌الوصف پادشاهان این دوره چندان از کشورداری و اداره امور اطلاعی نداشته و تنها وجه مشخص این دوره انضباط فرمانبرداری محض از فرادستان بود. البته ایلخانیان مغول به کمک وزیران ایرانی سازمان‌های کم و بیش منظمی به وجود آورده بودند که این رویکرد در زمان «اولجایتو» به نهایت خود رسید. ولی در زمان حکومت تیموریان از میزان تمرکز حکومتی و اداری کاسته شد و سیستم ملوک‌الطوئیفی اساس تقسیمات کشوری و نظام اداری قرار گرفت و سازمان‌های عمومی به نسبت گذشته سر و سامان پیدا کردند و تقسیم کار در اداره امور برجستگی بیشتری پیدا کرد.^{۴۸} بررسی اسناد و مدارک این دوره بر می‌آید که شخصی به نام «دیوان بیگی» وجود داشته و تقریباً نقش صدر اعظم دوره‌های قاجاریه را ایفا می‌نمود. در کنار وزیران افراد دیگری چون: منشی، محرم و مجلس نویس که از مناصب و شغل‌های بزرگ حکومتی و سازمان مرکزی تلقی می‌شدند در زمان تیموریان و بعد از آن نیز انجام وظیفه می‌کرد.^{۴۹}

بررسی اسناد نشان می‌دهد که مقارن با حکومت و سلسله صفویان که (در سنه ۹۰۷ قمری برابر با ۱۵۰۱ میلادی آغاز و مدت ۲۲۰ سال به طول انجامید)، انقلاب علمی و صنعتی و عصر رونسانس در مغرب زمین در حال وقوع بوده و دگرگونی‌های ریشه‌ای در زیربنای سازمان‌های اجتماعی، اقتصادی و نظام اداری مغرب زمین به وجود می‌آمد. پادشاهان صفوی با سیاستمداری خاص از تمایل دول اروپایی در ایجاد ارتباط و اتخاذ بر علیه امپراطوری عثمانی بهره جسته و با توسعه شبکه راه‌های مواصلاتی و استقرار کاروانسراهای متعدد از یک طرف و ایجاد کارگاه‌هایی که می‌توانستند پارچه‌های ابریشمی اعلا و کاشی‌هایی که غربیان مشتری مشتاق آن بودند تجارت بین‌المللی را در ایران زمین شکل داده و وسعت بخشیدند.^{۵۰}

نظام و سازمان‌های اداری در دوره صفویان نسبت به گذشته تغییرات چندانی نداشت ولی بسیار گسترده‌تر و پیچیده‌تر ادامه داشت، نظام تمرکز مبنای اصلی حکومت بوده و پادشاه قدرت نامحدود پیدا کرد. عناوین این دوره وزیر اعظم، قورچی باشی، اشبک

آقاسی باشی، مستوفی الممالک، بیوتات، واقعه نویس و وزیر امور شهرستان‌ها بود که هر یک براساس تقسیم کار و حوزه کاری و بنابر تشریفات و تقسیمات اداری، سازمانی و منابع انسانی مرتبط عمل می‌نمودند. برای اداره امور شهرستان‌ها حاکمانی وجود داشت که آنها را به والی، بیگلر بیگی، خان و سلطان می‌نامیدند و احکام و مسئولیت آنها چنانچه توسط رأس کشور معلوم می‌شد از آن پس به اداره امور داخلی و مرزی می‌پرداختند.^{۵۱}

سازمان اداری در دوره قاجار با اندک تغییر همانند دوره صفویان بوده است. تمام مناصب دیوانسالاری با پول خریداری می‌شد، و حتی افراد طبقات پایین‌تر می‌توانستند بر لایه‌های بالای دیوانسالاری راه پیدا کنند. میرزا تقی خان امیرکبیر، میرزا حسین خان مشیرالدوله و میرزا علی‌اصغر خان امین السلطان نمونه‌ای از این گونه ارتقاء بوروکراسی و دیوانسالاری بود.^{۵۲}

کارکرد و عملکرد دیوانسالاری دولتی و اداری دوره قاجار محدود و اصلی‌ترین هدف جمع‌آوری مالیات و حقوق گمرکی بود. به همین جهت نظام اداری و دولتی خراج، جمع‌آوری مالیات، عوارض گسترده بنا شده بود. نظام ارتش و سپاه کشوری توسعه پیدا کرد و مناصبی چون لشکر نویس به ارتش اضافه و کل ارتش توسط «لشکر نویس باشی» فرماندهی می‌شد و نظام آموزش ارتش با توجه به حضور ارتش ناپلئون در ایران به سبک فرانسوی ادامه داشت از این زمان اعزام برخی از ایرانیان مورد وثوق دربار و ارتش جهت تحصیل در خارج از کشور فراهم شد و نظام اداری کشور در این دوره علی‌رغم خوش‌گذرانی‌های دربار و فرزندان درباریان تغییرات چندانی نداشت.

ناصرالدین شاه به کمک میرزا تقی‌خان امیر نظام در سال ۱۲۶۴ هجری تاجگذاری نمود. وی چگونگی اخذ مالیات‌ها را سر و سامان داد، سازمان ارتش ملی را پایه‌گذاری کرد، مدرسه دارالفنون که در حکم یک دانشگاه بود تأسیس و در آن رشته‌های پزشکی، فیزیکی و شیمی به وسیله استادان اطریشی تدریس و آموزش داده می‌شد.^{۵۳}

میرزا تقی خان امیرکبیر به عنوان صدر اعظم به امر نوسازی نظام حکومتی، دولتی و اداری همت گماشت به طوری که از دخالت نمایندگان دول خارجی در امور داخلی کشور ممانعت به عمل می‌آورد. وی اقدامات مؤثر و گسترده‌ای انجام داد که چند نمونه آن به شرح زیر اشاره می‌گردد:

- در نامه‌های اداری القاب و تعارفات بی‌جا حذف گردید.
 - از دریافت هرگونه پول مداخل توسط کارکنان دولت ممانعت به عمل آورد.
 - جهت دریافت مناسب مالیات مطابق بررسی‌ها و کارشناسی‌ها اقدام کرد.
 - به انتشار روزنامه رسمی کشور مبادرت ورزید.
 - اقدام به تألیف کتاب‌های درسی در مدارس نمود.
 - در زمینه‌های ایجاد صنعت پیشرفته تولید اقدامات مؤثری انجام داد.
- ناصرالدین شاه علی‌رغم اشتباه قتل امیرکبیر در سال ۱۲۶۸ و بکارگیری افراد بی‌لیاقت و ضعیف بعداً توانست مجلسی به نام مجلس «مصلحت‌خانه» دایر نماید و خود بعضاً به طور مستقیم به جای دادگستری به وضعیت مردم رسیدگی می‌کرد. او با انجام سفر به فرنگ در سال ۱۲۸۷ شمسی و پس از مشاهدات از مغرب زمین توانست سازمان و ساختار پست‌خانه را با مستشاران اطریشی و ضرابخانه را به کمک مستشاران آلمانی بنا کند. وزیرانی چون میرزا حسین خان مشیرالدوله در مقام صدر اعظم موفق به وضع رویکردهای نظام مدیریتی زیر شدند:
- تقویم رسیدگی امور مردم را معین و طرح ملاقات با ارباب رجوع را وضع کرد.
 - طرح تهیه گزارش سالانه فعالیت‌های دولت و ارائه آن به شاه را به وجود آورد.
 - سازمان قضایی متمرکز و سیستم حکومتی براساس هیأت وزیران مرکب از ۹ وزیر را طراحی کرد.
 - با ایجاد تلفن‌خانه، تلگراف‌خانه ارتباط ایران با سایر کشورها را برقرار کرد.^{۵۴}

دوره قاجاریه، به ویژه ناصرالدین شاه به علت تماس با دنیای مغرب زمین دگرگونی‌های داخلی در نظام اقتصادی و اداری، صنایع دستی، بالا رفتن ارزش پول (نقره) حاصل شد. وضعیت بازرگانی و اجتماعی مردم در زمان مظفرالدین شاه افول کرد رابطه میان روشنفکران، اصلاح طلبان و رهبران مذهبی خصمانه‌تر شد. افرادی چون سید جمال‌الدین اسدآبادی با اقدامات اصلاح‌گرانه خود قصد سازمان بخشی فکری، دولتی و اداری کشور را داشتند. ولی با نفوذ و دخالت خارجی‌ان در امور واگذاری امتیازات نظیر تنباکو، مسئولیت گمرکات، هزینه‌های ناشی از تشریفات و مسافرت‌های شاه و درباریان به خارج از کشور، تعویض و تغییر صدر اعظم و وزیران، رخدادهایی چون جنگ روسیه و ژاپن در سال ۱۹۰۴-۵ میلادی و انقلاب روسیه وضعیت نظام اداری ایران چندان موفقیت‌آمیز نبوده است. این رویکردها، رخدادها و پیامدهای داخلی و خارجی به ویژه حضور پر رنگ علما، بازرگانان، آزاداندیشان، خطیبان مشهور، موجبات خیانت دست‌نشانندگان سفارتخانه‌های روس، انگلیس زمینه‌ساز تأسیس «مجلس شورای ملی» گردید. که این واقعه خود مقدمه‌ای برای پیروزی جنبش مشروطه در تابستان ۱۲۸۵ شمسی (۱۳۲۴ هجری قمری) و تدوین اولین قانون اساسی ایران و آغاز عصر جدیدی از نظام دولتی و اداری ایران زمین گردید.^{۵۵}

نتیجه‌گیری

۱. مدیریت، دانش ایجاد شده توسط یک قوم یا ملت خاص نیست، بلکه توسط ملل گوناگون به صورت تدریجی پدید آمده و در کنار هم قرار گرفته و تکامل یافته است.
۲. سیر تکامل دانش مدیریت به لحاظ شکل اجتماعی خاص دوران قبل از رنسانس، کند و محدود بوده است ولی برخی از جهش‌های عمده در آن دیده می‌شود.
۳. مدیریت در دوران گذشته به صورت یک دانش مستقل کمتر مد نظر بوده و با سایر علوم به ویژه فلسفه، سیاست و رهبری مخلوط بوده است.

۴. بررسی نظام‌های دوران گذشته می‌تواند تجربه‌های زیادی را در اختیار گذارد و موجب گسترش دیدگاه تاریخی و تحلیلی شود. داشتن این دیدگاه برای مدیران امروز جوامع ما ضروری است.
۵. نظام اداری ایران از باستان تا انقلاب مشروطیت دارای مشخصات و ماهیت اجرایی یکسانی بودند. این نظام اداری اگر چه در هر دوره‌ای با توجه به عوامل و متغیرهای سیاسی و اجتماعی و همچنین اهداف حکومت‌ها عناوین و چارچوب‌های اداری و سازمانی به ظاهر متفاوت داشتند ولی علی‌رغم این 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 دوره می‌زده است. ۱. جمع‌آوری مالیات، ۱. اجرا احکام قضایی، ۳. برقراری نظم و امنیت، ۴. استقرار ارتباط با سایر دول.
۶. کلاً تا انقلاب مشروطیت در تمامی وجوه با بهره‌گیری از امکانات جامعه، عوامل سازمانی و اداری را در جهت حفظ حکومت و حراست از موقعیت آن به کار می‌گرفتند و به مقتضای زمان و سلايق حکام و سلاطين و اهداف آن و با عناوين و تشکيلات مناسب و مورد نیاز حکومت وقت اداری امور مملکت را عهده‌دار بودند.
۷. پیشرفته‌ترین سیستم اداری در ایران تا قبل از اسلام در دوره سلسله ساسانیان وجود داشت. که ترکیبی از تمرکز و عدم تمرکز، اداره امور کشور وسیع ایران زمین را انجام می‌داد و بعد از اسلام نیز سلاطين سلجوقی و صفویه به ترتیب منطقی‌ترین و پیچیده‌ترین نظام اداری را برای اداره امور کشور به کار گرفتند.
۸. با بروز انقلاب مشروطیت و تحولات ناشی از آن ایجاد و همچنین کارکرد و عملکرد وزارتخانه تابع حکومت قاجار موازین و مقررات قانونی گردید و از اداره و سلايق شخصی افراد نظیر مقامات حکومت کلاً خارج گردید.

پی‌نوشت‌ها

- ۱- از آنجا که اولین افکار و اندیشه‌های مدیریتی و نظام اداری در مغرب زمین توسط افرادی نظیر فردریک تیلور، هنری فایول، لوترگیلولیک به صورت نظریه‌های مدیریتی و مستقل از سایر علوم بعد از سال ۱۹۰۰ میلاد مطرح و ارائه شده است. لذا به همین مبنا بررسی اندیشه‌ها و افکار مدیریتی را قبل و بعد از تاریخ فوق تفکیک می‌کنند.
۲. پیرنیا، حسن، **ایران باستان**، تهران، انتشارات مجلس، سال ۱۳۴۲، جلد اول، صفحه ۵۶-۵۵.
۳. همان‌منبع، صفحه ۹۸-۹۵.
۴. پطر و شفسکی، ای.پ، **تاریخ ایران - از دوره باستان - تا پایان سده هیجدهم میلادی**، مترجم کریم کشاورز، تهران، انتشارات پیام، فصل ۱۵، ج ۴. صفحات ۴۸۹-۳۹۸.
۵. همان منبع، صفحات ۳۹۸.
۶. همان منبع، صفحات ۴۸۹.
۷. گوردون چایلد در باب ایجاد و توسعه سازمان‌های اداری و دوران اولیه تمدن بشر و شهرنشینی بیان داشت: «در زمان سومری‌ها، هسته مرکزی شهرها و عنصر اساسی تمدن آنان خانواده بود که جنبه مقدس داشت و نوعی سیستم پدر شاهی در نظام اجتماعی و خانوادگی جاری بوده است، سرپرستی، کشاورزان و صنعت بر عمده معابد بود که توسط هیأت روحانیون اداره و سرپرستی می‌شد. روحانیون معابد بر واگذاری زمین‌های زراعتی، ایجاد کانال‌های آب و سیستم آبیاری، تکثیر حیوانات و... نظارت می‌کردند.»، چایلد، گوردن، انسان خود را می‌سازد، ترجمه احمد کریمی، تهران، کتابهای جیبی، بی‌تا، ص ۱۹۵.
۸. دورانت، ویل، تاریخ تمدن، ترجمه احمد آرام و دیگران، تهران، آموزش انقلاب اسلامی، ۱۳۷۳، جلد اول، ص ۱۵۲.

۹. همان منبع، صفحات ۴-۱۵۳.
۱۰. عباس‌زادگان، سیدمحمد، **اصول و مفاهیم اساسی مدیریت**، تهران، انتشارات سروش، ۱۳۷۰، صفحات ۸-۱۱.
۱۱. دورانت، ویل، **تاریخ تمدن**، ج ۱، ص ۲۷۲.
۱۲. مصری‌ها، به وضع قوانین و مقررات عمومی و اجتماعی برای تسریع امور و توسعه فعالیت‌ها پرداختند و با ایجاد تمرکز سازمانی در اداره مصر قدیم همت گماشتند، از نوشته‌های قدیمی مصر آمده است که «آگاه و هوشیار باشید که هیچ حرفه و شغلی نیست که مدیری نداشته باشد مگر شغل نویسندگی و دبیری که در واقع نویسنده و یا دبیر خود یک مدیر است» در مصر قدیم بحث مدیریت از دولت و حکومت جدا نبوده و باعث انتصاب و انتخاب کارکنان بدون جداسازی مدیریت از حکومت و دولت مورد نظر قرار می‌گرفته است. (همان منبع، ص ۱۹۳)
۱۳. پیرنیا، حسن، **ایران باستان**، تهران، انتشارات مجلس، سال ۱۳۴۲، جلد اول، صفحه ۵۵-۵۶.
۱۴. کنفوسیوس که از قضاوت به پایه نخست‌وزیری رسیده و در این امور تجربیاتی کسب کرده بود، معتقد بود که: «دولت‌ها باید بر پایه صداقت بنا شوند و رئیس حکومت نیز باید واجد چنین صفاتی باشد. امیری که به عنوان سرمشق به رعایا محبت و عطف نشان می‌دهد باعث اقتدای مردم به خود شده و آنها با احترام به وی وظایف خود را انجام می‌دهند. بنابراین اولین وظیفه حاکم سرمشق مناسب بودن و دومین وظیفه وی انتصاب افراد شایسته و پسندیده است. و بر کناری افراد فریبکار باعث استمرار سلامت و درستی در میان کارکنان حکومت است. منتسیوس از شاگردان کنفوسیوس در تمدن چین معتقد بود، که: حاکمی که توانایی فراهم نمودن رفاه مردمان خود را نداشته باشد باید استعفاء دهد. و مردم حق شورش علیه وی را خواهند داشت. این نظرات پایه‌های نظام استخدامی چین را تشکیل می‌داد و برای استخدام افراد آزمون‌های استخدامی

بسیار سخت و مشکل برای انتخاب افراد شایسته استفاده می‌شده است. ویل دورانت نقل کرده است که در سرزمین چین، این نوع مدیریت فرصت مساوی و برابری را به همه مردم برای رقابت سالم و دستیابی به مقام رهبری و مدیریت سازمان‌ها و یا حکومت‌ها داده می‌شد. چینی‌ها، بر کنترل و هدایت بسیار تأکید داشتند و نسبت به دولت‌های هم عصر، بیشتر در امور جاری مردم مداخله می‌کردند. (ویل دورانت، تاریخ تمدن، ج ۱، ص ۷۵۰)

۱۵. قرائی مقدم، حسین، مدیریت آموزشی، تهران، انتشارات نی، سال ۱۳۷۶، صفحات ۲۵-۱۵.

۱۶. گزنفون در نوشته‌های خود تحت عنوان «سیر و پدیا» در زمینه خصایص رهبری نظام ترفیع و ارتقاء در سازمان اداری بحث بسیار نموده است و ارسطو در قرن چهارم قبل از میلاد اساس دوام و بقای جامعه را به گوناگون و مساوی طبقات و اقشار اجتماعی می‌دانست و معتقد بود که طبقات اجتماعی بردگان، افراد آزاد و اشراف را به عنوان سه دسته اقشار اجتماعی نباید بر شکل اولیه باقی بمانند و کارها باید مطابق شأن آن سه طبقه جایز شمرده شود. وی با تأکید به اینکه طبقه اشراف باید ساخت اصلی دولت و حکومت را تشکیل دهند در کتاب سیاست اعلام می‌کرد: «فرمان دادن از یک سو و فرمان بردن از سوی دیگر نه تنها ضروری بلکه سودمند است. برخی از زندگان از نخستین لحظه تولد برای فرمانروایی و برخی نیز برای فرمانبرداری زاده شده‌اند. این ویژگی نتیجه‌ای از نظام سراسر عالم است، می‌توانیم بگوییم خواسته بخشی از خانواده است و هنر به دست آوردن خواسته تدبیر منزل به شمار می‌آید؛ زیرا بی داشتن ساز و برگ برآوردن نیازها محال است. بنده نیز افزار جاندار است و بندگان را عموماً باید از افزارهای مقدم بر دیگر افزارها دانست.» (ارسطو، سیاست، ترجمه دکتر حمید عنایت، تهران، کتابهای جیبی، ۱۳۵۸، ص ۱۱۱).

- افلاطون سعی کرد که روند شکل‌گیری حکومت را تشریح نماید وی می‌گفت خانواده زیر فرمان سالخورده‌ترین عضو خود به سر می‌برد و به رسوم و آداب پیشین چه در امور اعتقادی و چه در مسائل تربیتی وفادار است. هر خانواده قوانین خود را برتر می‌داند و قوانین سایر خانواده‌ها را به دیده حقارت می‌نگرد. به مرور کسانی را بر می‌گزینند تا قوانین خانواده‌ها را مطالعه کنند و آنچه را برای تمام جامعه سودمند تشخیص دهند به بزرگان خانواده‌ها پیشنهاد کنند. این گروه به تدریج نقش قانون‌گذار را بازی می‌کنند. همین گروه تعیین می‌کند که حکومت تمام جامعه باید به دست چه کسانی سپرده شود. (افلاطون، جمهور، ترجمه فؤاد روحانی، تهران، علمی و فرهنگی، ۱۳۶۸، ص ۴۵۳).

۱۷. گیرشمن، م، ایران از آغاز تا اسلام، مترجم محمد معین، تهران، علمی و فرهنگی، ۱۳۷۳.

۱۸. بشارت، علیرضا، سیر اندیشه‌های مدیریتی و مبانی علم اداره، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ دوم، ۱۳۵۴، ص ۱۹۳-۱۹۱.

۱۹. تقوی دامغان، سید رضا، نگرشی بر مدیریت اسلامی، تهران، مرکز چاپ و نشر سازمان تبلیغات اسلامی، چاپ ششم، ۱۳۷۱.

۲۰. همان منبع.

۲۱. یعقوبی، تاریخ یعقوبی، ترجمه دکتر محمد ابراهیم آیتی، تهران، علمی و فرهنگی، ۱۳۶۲، ج ۲، ص ۴۶-۴۰.

۲۲. قرائی مقدم، حسین، مدیریت آموزشی، تهران، انتشارات نی، ۱۳۷۶، صفحات ۳۲.

۲۳. بوسه، هربرت، پژوهشی در تشکیلات دیوان اسلامی، مترجم غلامرضا ورهام، انتشارات مؤسسه مطالعات و تحقیقات فرهنگ، ۱۳۶۷.

۲۴. رشیدپور، عبدالمجید، دیباچه‌ای بر مدیریت اسلامی، انتشارات هجرت، ۱۳۷۰، ص ۱۹.

۲۵. همان منبع، صفحه ۲۱.
۲۶. بهرنگی، محمدرضا، مدیریت آموزشی و آموزشگاهی - اصول مدیریت و جامعیت تفکر در نامه علی (ع) به مالک اشتر نخعی، تهران، انتشارات گلچین، ۱۳۷۳، فصل چهارم، ص ۲۷۱-۲۵۰.
۲۷. راجوی، محمدتقی، «طرز اداره کردن ایران در دوره هخامنشی»، مجله فنون اداری، تهران، ۱۳۴۹، ص ۸۶-۹۹.
۲۸. بشارت، علیرضا، «سیر اندیشه‌های مدیریتی و مبانی علم اداره»، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ دوم، سال ۱۳۵۴، صفحات ۲۳۵-۲۳۰.
۲۹. راجوی، محمدتقی، طرز اداره کردن ایران در دوره هخامنشی، مجله فنون اداری، تهران، ۱۳۴۹، ص ۹۵.
۳۰. بشارت، علیرضا، سیر اندیشه‌های مدیریتی و مبانی علم اداره، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ دوم، سال ۱۳۵۴، صفحات ۲۴۱-۲۳۵.
۳۱. گیرشمن، م، ایران از آغاز تا اسلام، ص ۳۱۰.
۳۲. راجوی، محمدتقی، «طرز اداره کردن ایران در دوره هخامنشی»، مجله فنون اداری، شماره ۲۳، تهران، ۱۳۴۹، ص ۱۰۳.
۳۳. بشارت، علیرضا، سیر اندیشه‌های مدیریتی و مبانی علم اداره، ص ۲۴۲-۲۳۱.
۳۴. همان منبع، صفحه ۲۴۶.
۳۵. همان منبع، صفحه ۲۴۷.
۳۶. همان منبع، صفحات ۲۴۷-۲۳۱.
۳۷. کریستین سن، آرتور، ایران در زمان ساسانیان، مترجم رشید یاسمی، انتشارات ابن سینا، تهران، سال ۱۳۴۸، ص ۳۵۲.
۳۸. همان منبع، صفحات ۱۳۷-۱۲۹.

۳۹. راجوی، محمدتقی، «طرز اداره کردن ایران در دوره هخامنشی»، مجله فنون اداری، شماره ۲۳، تهران، ۱۳۴۹، ص ۱۱۲.
۴۰. بشارت، علیرضا، سیر اندیشه‌های مدیریتی و مبانی علم اداره، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ دوم، سال ۱۳۵۴، ص ۳۵۰.
۴۱. همان منبع، صفحه ۲۳۲.
۴۲. کریستین سن، آرتور، ایران در زمان ساسانیان.
۴۳. همان منبع، صفحات ۱۴۲-۱۲۸.
۴۴. گیرشمن، م، ایران از آغاز تا اسلام، ص ۲۵۳-۲۵۱.
۴۵. همان منبع، صفحات ۲۵۸-۲۵۴.
۴۶. همان منبع، صفحات ۲۸۷-۲۸۵.
۴۷. میراحمدی، مریم، نظام حکومت ایران در دوران اسلامی، تهران، مؤسسه مطالعات و تحقیقات فرهنگی، ۱۳۶۵، ص ۹۷-۸۶.
۴۸. پطر و شفسکی، ای.پ، تاریخ ایران - از دوره باستان - تا پایان سده هیجدهم میلادی، ص ۱۵۸-۱۴۲.
۴۹. مینورسکی، ولادیمیر، سازمان‌های اداری حکومت صفوی، مترجم مسعود رجب‌نیا، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۸، ص ۸۱.
۵۰. مزارعی، محمدخان، تاریخ اجتماعی و اقتصادی ایران از آغاز تا صفوی، تهران، انتشارات مرد مبارز، ۱۳۴۹، ص ۸۶-۸۳.
۵۱. مینورسکی، سازمان‌های اداری حکومت صفوی، ص ۸۵.
۵۲. مستوفی، عبدا..، شرح زندگانی من با تاریخ اجتماعی و اداری دوره قاجاریه، تهران، انتشارات زوار، ۱۳۴۹، ص ۸۵.
۵۳. شمیم، علی‌اصغر، ایران در دوره سلطنت قاجار، تهران، مدبر، ۱۳۷۴، ص ۱۶۶-۱۶۱.
۵۴. همان منبع، ص ۱۹۰.

۵۵. آبراهامیان، پرواند، **ایران بین دو انقلاب**، مترجم کاظم فیروزمند و حسن شمس آوری و محسن مدیر شانه‌چی، تهران، انتشارات مرکز، ۱۳۷۲، ص ۶۵-۷۵.