

تأثیر ساخت دولت در ظهور بوروکراسی مدرن در ایران ۱۳۲۰-۱۳۰۰

فاطمه میر عباسی^۱ - احمد ساعی^۲ - علیرضا ازغندی^۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۲/۱ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۲/۱۶

چکیده:

مقاله درصدد فهم تأثیر ماهیت دولت بر شکلگیری دیوانسالاری مدرن در ایران از منظر جامعه شناسی سیاسی است. در واقع، این بررسی نشان دهنده آنست که چگونه دیوانسالاری مدرن از ساختار اجتماعی و ساخت یک نظام سیاسی و عوامل آن تأثیر می‌پذیرد؟ فرض نویسندگان بر این است که نظام اداری در بازه زمانی ۱۳۲۰-۱۳۰۰ بر مبنای نظامی عقلانی - قانونی مطابق با ویژگیهای ایده‌آل وبری شکل گرفته است که هم از نظر کارکنان و هم از نظر نقش و کارکردها و روش‌های اجرایی با نظام اداری سنتی و پاتریمونیال دوره قاجار تفاوتی آشکار دارد. اما گرایش رضاشاه به الیگارشی در اواخر حکومتش باعث شد تا نتواند در کنار ساختار مطلوب اداری ساختار سیاسی مطلوبی داشته باشد. در نتیجه بدون حمایت مردم شخصیت و حکومتش تضعیف شد. در نهایت با درگیری جنگ جهانی دوم و اشغال کشور توسط بیگانگان و بر کناری و تبعید وی برنامه‌های رو برشد نظام دیوانسالاری نیز برای مدتی متوقف شدند.

واژگان کلیدی: دولت، بوروکراسی، فساد اداری، توسعه

^۱ - دانشجوی دکتری، علوم سیاسی (مسائل ایران)، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

mirabasi.2009@yahoo.com

^۲ - دانشیار، گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران: نویسنده مسئول

saie@ut.ac.ir

^۳ - استاد، گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

a-azghandi@srbiau.ac.ir

مقدمه

در عصر قاجار و بویژه اواخر آن، بواسطه آشنایی نخبگان و برخی مقامات برجسته و صاحب منصبان دیوانی با تحولات فکری و تجددخواهی در جهان، اصلاحات بنیادی در ساختار تشکیلات اداری دولت آغاز شد. اما آنچه که بسیار مهم بود آن است که اصلاح‌گران دوره قاجار و پیشوایان انقلاب مشروطه، به همان میزانی که به تفکر و تحول فکری در اصلاح امور اداری تاکید داشتند به ساختارهای فرهنگی اجتماعی سیاسی - اداری و خصوصیات و توان و قدرت تاثیر- گذاری‌های آنها کمتر اعتنا می‌کردند. در نتیجه اقداماتی که برای اصلاحات و نوسازی توسط گروه‌های اصلاح‌طلب طبقه حاکم در سده نوزدهم به ویژه در نیمه دوم آن به عمل آمد به دلیل همان ساختار کهنه اجتماعی و سیاسی و مخالفت اشراف زمیندار و درباریان و روحانیان که قدرتمند ترین نخبگان محافظه‌کار طبقه حاکم را تشکیل می‌دادند با شکست روبرو شد و به هدفی که در نظر داشتند نرسید.

پس از پیروزی مشروطه‌خواهان، منافع گوناگون طبقاتی که در این ائتلاف مردمی و جنبش مشروطیت شرکت کرده بودند باعث اختلال میان نیروهای شرکت کننده در جنبش شد. برخی روحانیون و بازرگانان بزرگ از ائتلاف مردمی خارج شدند. قشرهای متوسط جدید که نه پیش از مشروطیت و نه پس از آن نتوانسته بودند به خواست‌های خود در زمینه اصلاح و پیشرفت جامعه برسند سرخورده شدند.

از این‌رو، احزاب سیاسی اصلاح‌طلب، جنبش‌های اجتماعی، رومانها و نویسندگان و شاعران و روشنفکران که نماینده طبقه متوسط رو به رشد بودند خواستار اصلاح و نوسازی جامعه شدند. اما به دلیل ضعف دولت مرکزی و فساد و بی‌لیاقتی اداری و بحران‌های سیاسی - اجتماعی، بحران‌های ناشی از جنگ جهانی اول به ویژه خطر تجزیه کشور، فقر و فلاکت اقتصادی و نابسامانی‌های ناشی از آن خواسته آنها عملی نشد. با توجه به ناتوانی حکومت قاجار در همه زمینه‌ها و نابسامانی کشور لازم بود تا رهبری توانمند و مقتدر به وجود بیاید. در چنین شرایطی حتی علما و مراجع شیعه با رضا خان همراهی کردند. در نتیجه این همراهی در کنار تمام آشفتگی‌ها زمینه را برای کودتای ۳ اسفند ۱۲۹۹ فراهم کرد.

رضاخان توانست با ائتلاف نمایندگان طبقه متوسط سنتی، روحانیون برجسته، تجار ثروتمند و اشراف زمیندار که اکثریت نمایندگان مجلس چهارم را تشکیل می‌دادند و جلب اصلاح‌طلبان ناسیونالیست و رادیکال که خواستار دگرگونی جامعه بودند و از ناامنی و آشفتگی به ستوه

آمده بودند یک رژیم اقتدارگرا - بوروکراتیک را پایه گذاری کند. در نتیجه، با به قدرت رسیدن رضاخان زمینه برای اجرا شدن بسیاری از تصمیماتی که تا آن زمان فقط بر روی کاغذ مانده بود فراهم شد. به عبارتی، با روی کار آمدن رژیم اقتدارگرا- بوروکراتیک رضا شاهی و ایجاد ارتش و بوروکراسی نوین و دولت مدرن، سرانجام اصلاحات و نوسازی بصورت جدی و کارا از بالا به وسیله دولت به گونه‌ای برگشت ناپذیر آغاز شد. اما همچنان رگه‌هایی از نارسایی تاریخی که ریشه در استبداد و خودکامگی داشت در نظام دیوانسالاری دیده می‌شد که تحولات بنیادین در جامعه آن روز را به چالش می‌کشید. اما مساله اصلی این نوشتار آن است که چگونه دیوان-سالاری مدرن از ساختار اجتماعی و ساخت یک نظام سیاسی و عوامل آن تاثیر می‌پذیرد؟

چارچوب نظری

در ارتباط با نظام دیوانسالاری نظریات مختلفی از سوی اندیشمندان مطرح شده است که از دید کلی تاثیر بوروکراسی‌های وسیع را روی ساخت قدرت جامعه مدرن ارزیابی نموده‌اند. از میان نوشته‌های نظریه پردازان کلاسیک، بوروکراسی ایده‌آل و بر مبنای تئوری و چارچوب نظریه این نوشتار قرار گرفته است.

به زعم وبر نوع ایده‌آل بوروکراسی نیز یک ساخت ذهنی از عناصر تجربی معین در یک قالب متشکل و دقیق منطقی، قالبی که هرگز در واقعیت عملی یافت نمی‌شود، می‌باشد. (Webber 1949. 90-3)، خصوصیات مشمول در نوع ایده‌آل اگر چه در راههای متعددی تغییر حالت داده و در مورد آنها اغراق شده است، اما همچنان کم و بیش با جنبه‌های علمی سازمان‌های موجود مطابقت می‌کند. مهمترین خصوصیات سازمان بوروکراتیک به شرح زیر می‌باشد. (Webber, 194-)

(7. 311)

- درجه تخصص بالا.
- ساخت سلسله مراتب اختیار با زمینه‌های محدود فرماندهی و مسولیت.
- غیر شخصی بودن روابط میان اعضا سازمانی.
- استخدام کارمندان بر اساس توانایی و معلومات فنی.
- اختلاف در درآمد و ثروت خصوصی و رسمی و مانند اینها.
- به عقیده ماکس وبر هر یک از این ویژگی‌ها: تقسیم کار و تخصص، جهت‌گیری غیرشخصی، سلسله مراتب، مسیر شغلی (کارراهه) و قانون و مقررات، عقلانیت و کارایی سازمان را به حداکثر

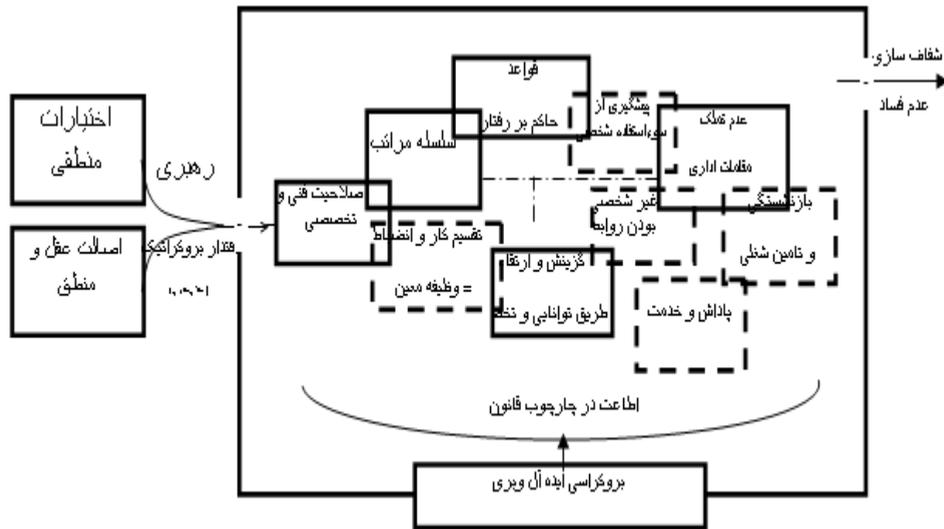
می‌رساند. مثلاً تقسیم کار و تخصص، افراد ماهر و خبره را بوجود می‌آورد و خبرگان با جهت‌گیری غیرشخصی، تصمیمات فنی صحیح و عقلانی را بر اساس واقعیت‌ها اتخاذ می‌کنند. وقتی تصمیمات عقلایی اتخاذ می‌شوند، قدرت مشروع سلسله‌مراتبی، اطاعت و اجابت توأم با انضباط و دستورات را با رعایت قواعد و مقررات تضمین می‌کند و بالاخره، مسیر شغلی، برای کارکنان انگیزه‌ای بوجود می‌آورد که نسبت به سازمان و اداره وظیفه‌شناس و وفادار باشند و با تلاش بیشتر کار کنند. عامل اصلی ارتباط میان این خصوصیات این است که در کلیه سازمانها به طور مشترک و همه‌جانبه یک سیستم کنترل مبتنی بر قوانین عقلایی، قوانینی که سعی در تنظیم کلی ساخت سازمانی و کارکرد آن بر مبنای معلومات فنی، هدف و کارایی آن دارند، وجود دارد.

عناصر اصلی این نوع بوروکراسی که آن را از بوروکراسی‌های "پاتریمونیکال قدیمی" متمایز می‌کند شامل مجموعه‌ای از قواعد حاکم بر رفتار، حوزه‌های صلاحیت فردی که در درون سلسله‌مراتب مقامات بوروکراتیک تعیین گردیده است، عدم تملک مقامات اداری، گزینش و ارتقاء از طریق صلاحیت فنی و توانایی و تخصص، حقوق‌های ثابت پولی، بازنشستگی و تامین شغلی برای تمام صاحب‌منصبان بوروکراسی است. بنابراین بوروکراسی دارای دو خصیصه مهم است، «قانونی» است یعنی بر اساس روش‌هایی است که درستی و نادرستی آنها را با مراجعه به مجموعه‌ای از قوانین می‌توان تعیین کرد و «عقلانی» است زیرا بر اساس اصول دانش تخصصی و محاسبه‌پذیری عمل می‌کند. (Grint, 1999. 104)

به زعم وبر عقلایی بودن دلالت بر راه‌های مقتضی برای وصول به هدف دارد و در زمینه بوروکراتیک عقلایی بودن کارایی معنی می‌دهد. (Gerth and Mili, 1961. 214-16) بنابراین سازمان سیاسی وقتی عقلانی است که موثرترین راهها را برای وصول به هدف انتخاب کند، به این ترتیب فقط هدفهای جمعی سازمان مورد نظر بوده و هدفهای فردی اعضا به حساب نیامده است. بنابراین وقتی می‌گوییم یک سازمان عقلایی است بدان معنا نیست که اعضاء سازمان تا آنجایی که مربوط به خواسته‌ها و هدف‌هایشان می‌شود رفتاری منطقی و عقلانی دارند. بر عکس هر چه سازمان عقلایی‌تر و بوروکراتیک‌تر باشد اعضا بیشتر به صورت ماشینی ساده که معنی و مقصود رفتارشان را نادیده می‌گیرند، در آیند. به عبارتی رسیدن به کارکرد عقلایی و منطقی به وسیله گسترش قوانین (بر مبنای مطالعات علمی) که سعی در هدایت کلیه فعالیتها به سوی حداکثر کارایی دارند، از راس سازمان میسر است. بنابراین آنچه را سبب می‌شود یک سازمان

کما پیش بوروکراتیک گردد به صرف وجود قوانین نیست بلکه، علت آنرا باید در کیفیت این قوانین جستجو کرد.

نمودار شماره ۱: ویژگی‌ها و خصایص بوروکراسی عقلایی - قانونی



پیش درآمدی بر بوروکراسی دوره پهلوی اول

قانون و قانون‌گرایی (از نوع پاتریمونیال قدیمی و سنتی) در تاریخ نظام سیاسی اداری ایران به عنوان روال معمول پذیرفته شده در جامعه، تا عصر قاجار ضرورت و احساس نیاز به هرگونه تغییر و تحول اساسی را در نظام دیوانسالاری کشور منتفی می‌ساخت. حال آنکه در عصر قاجار و بویژه اواخر آن، با آشنایی نخبگان و برخی مقامات برجسته و صاحب منصبان دیوانی با تحولات فکری و تجددخواهی در جهان، تغییرات بنیادی در ساختار تشکیلات اداری دولت آغاز شد، و در عصر پهلوی با الگوبرداری از غرب بشدت رشد یافت.

در این برهه از تاریخ، دولت مدرن و بوروکراسی دولتی مدرن به عنوان یکی از بزرگترین دگرگونی‌های قرن بیستم در جامعه ایران به واسطه رضاشاه پهلوی پدید آمد. بسیاری از دگرگونی‌هایی که در دوره‌های بعد در جامعه ما شکل گرفت نیز ناشی از آن است. از این‌رو، در پرتو جامعه‌شناسی با بررسی اقدامات انجام شده توسط رضاشاه می‌توان متوجه شد که بوروکراسی دولتی مدرن و نقش برجسته آن در ایجاد دگرگونی در جامعه سنتی ایران چه دستاوردهای مهمی داشته است. البته در کنار رضاشاه برخی افراد در ایجاد دگرگونی‌های اجتماعی نقش برجسته‌ای داشتند، هر چند که دگرگونی‌های اجتماعی را افراد به وجود نمی‌آورند. بلکه مجموعه‌ای از شرایط

اجتماعی و اقتصادی و روندهای اجتماعی باعث دگرگونی در اجتماع می‌شوند. به نظر مارکس دگرگونی از تضاد اجتماعی ناشی می‌شود. تضاد میان کهنه و نو، میان طبقات اجتماعی هم-ستیز. مارکس انقلاب‌های انگلستان و فرانسه را نمونه دگرگونی در جوامعی می‌داند که از نظام فئودالی به نظام سرمایه‌داری انتقال یافته‌اند. بیشتر جامعه‌شناسان تضاد را اجتناب‌ناپذیر می‌دانند. تا زمانی که افراد با اندیشه‌ها و منافع متفاوت وجود دارند، تضاد نیز وجود خواهد داشت. (شارون، ۱۳۷۹: ۲۷۵) وبر نیز مانند مارکس دگرگونی را ناشی از تضاد میان کسانی که از نظم سنتی دفاع می‌کنند و کسانی که بر ضد آن عمل می‌کنند می‌داند. (شارون، ۱۳۷۹: ۲۷۵)

به زعم جامعه‌شناسان افراد، گروه‌ها و تضاد اجتماعی زمانی می‌توانند سازمانی را تغییر دهند که زمینه و شرایط اجتماعی برای دگرگونی مناسب باشد. به تاکید وبر دگرگونی زمانی بیشترین احتمال به وجود آمدن را دارد که دنیای کهنه در حال فروپاشی باشد، نهادها دیگر کارکرد موثری را نداشته باشند و اندیشه‌های کهنه دیگر معقول به نظر نرسند.

مهمترین دگرگونی‌هایی که به ایجاد دولت مدرن و بوروکراسی دولتی مدرن در این دوره کمک کرده به شرح زیر است:

ایجاد ارتش مدرن.

پایان بخشیدن به درگیری میان قدرت‌های محلی (خانها، ایالات و ...) و نا امنی‌های بسیاری که بعد از انقلاب مشروطیت به وجود آمده بودند.

تغییرات اجتماعی و اداری و آموزشی و صنعتی کردن کشور.

رشد روابط سرمایه‌داری، گسترش مالکیت خصوصی، تجاری شدن کشاورزی و توسعه صدور محصولات کشاورزی.

ملی‌گرایی و بکارگیری ایدئولوژی ناسیونالیسم ایرانی و کسب غرور و آگاهی ملی.

یکجانشینی عشایر و ایلات و اشتغال آنها به کشاورزی و دامداری.

دگرگونی در ساختار طبقاتی و ایجاد طبقه متوسط جدید.

با آغاز جنگ جهانی اول ایران صحنه درگیری نیروهای روسیه و عثمانی و انگلستان شد. جنگ تاثیر مخرب و ویرانگری در اقتصاد ایران بر جا گذاشت، ارتش‌های متخاصم محصولات کشاورزی و دامی و دام‌ها را مصادره می‌کردند، شبکه آبیاری ویران شده بود و دهقانان به زور به جاده‌سازی و بیگاری نظامی وادار می‌شدند، روستاها خالی از سکنه شده بودند، تورم و گرانی در شهرها بیداد می‌کرد. سرانجام قحطی زمستان ۱۲۹۷ و تلفات ناشی از آن بین یکصد هزار

تا دو میلیون نفر برآورد شد، همچنین شورش‌های گوناگونی که در گوشه و کنار کشور در گیلان، آذربایجان، خراسان و خوزستان پدید آمده بودند و شورش‌های ایلی در کردستان و کرمانشاه و جاهای دیگر و برخوردارهای ایلات و عشایر رقیب (که تقریباً خودمختاری محلی و قبیله‌ای را در همه جای ایران رواج داده بود و موجودیت دولت مرکزی را تهدید می‌کرد) بحران‌های سیاسی پی در پی را برای دولت ایجاد می‌کرد چنانچه بین سالهای ۱۲۸۸-۱۳۰۰ (۱۹۰۹-۱۹۲۱ م) بیش از پنجاه بار کابینه تغییر کرد. (فوران، ۱۳۸۰: ۲۹۷)

اگر چه جناح‌های اصلاح طلب دولت قاجار در طول سده نوزدهم سه بار تلاش کردند اصلاحاتی را در ساختار سنتی و ناکارآمد دولت قاجار به مرحله اجرا در آورند اما به دلیل قدرت جناح محافظه کار سنتی حاکم (اشراف زمیندار، ایلخانان و برخی روحانیون) که خود زمیندار و ثروتمند بودند با شکست روبرو می‌شدند. از سوی دیگر مسایل فراوانی در جامعه به وجود می‌آمد که بدون دگرگونی در ساختار سنتی جامعه حل آنها امکانپذیر نبود و حکمرانان و دولت‌مردان قاجار نیز از توانایی و اراده لازم برای حل آن برخوردار نبودند، مسایلی مانند فقر فزاینده توده مردم، نارضایتی تجار و صنعتگران داخلی که در نتیجه سرازیر شدن کالاهای خارجی و ناتوانی در رقابت با این کالاها پی در پی ورشکست می‌شدند و تعطیل شدن کارگاه‌های تولیدی داخلی مانند کارگاه‌های پارچه‌بافی و صنایع دستی محلی که موجب بیکاری بسیاری از صنعتگران و پیشه‌وران شهری گردید و سرانجام به شورش‌های شهری و جنبش‌های اجتماعی و انقلاب مشروطیت منجر گردید. اما پس از انقلاب مشروطیت همانطور که گفته شد علاوه بر ضعف دولت مرکزی و فساد و بی‌لیاقتی اداری و ناامنی و هرج و مرج سیاسی و اجتماعی و فقر فلاکت اقتصادی، بحران‌های ناشی از جنگ جهانی اول و به ویژه خطر تجزیه کشور، همه اقشار و گروه‌هایی که به ستوه آمده بودند را متوجه ضرورت وجود یک دولت مرکزی قوی کرد. حتی بعضی علما و مراجع شیعه در چنین شرایطی با رضاخان همراهی کردند. این امر زمینه را برای یک کودتای نظامی و فروپاشی دولت ضعیف و ناتوان قاجار فراهم کرد. طبقات و قشرهای اصلاح طلب که از برآورده نشدن آرزوهایشان برای دگرگونی حتی پس از انقلاب مشروطیت سرخورده شده بودند و در جنبش‌های اعتراضی پیش از مشروطیت و شرکت در انقلاب مشروطیت به آگاهی بیشتری رسیده بودند اکنون برای به وجود آمدن یک انقلاب از بالا یا دگرگونی سیاسی عمده که بتواند نیروهای محافظه کار و قدرتمند سنتی را کنترل کند و اصلاحاتی را که انجام

نگرفتن آنها یک قرن کشور را عقب نگه داشته بود به انجام برساند متحد شدند و زمینه شکل-گیری کودتای نظامی ۱۲۹۹ را فراهم کردند.

رضاخان و سید ضیاء‌الدین طباطبایی پس از کودتا، در جهت ایجاد دولت مرکزی قوی، از همان ابتدا بر ضرورت تغییرات مالی، اداری، اقتصادی و نظامی تأکید کردند و نخستین عرصه آن ایجاد یک ارتش واحد و مدرن بود. (خلیلی‌خو، ۱۳۷۳: ۱۲۹-۱۳۰) این جهت‌گیری اگر چه با اهداف اولیه مشروطه طلبان و روح قانون اساسی مشروطه مبنی بر جلوگیری از تمرکز قدرت و کثرت‌گرایی ناسازگار بود و «درخواست‌های عمده انقلاب مشروطه یعنی حکومت قانون و پارلمان و مشارکت آزاد گروه‌ها در زندگی سیاسی، با تکوین ساخت دولت مطلقه غیر قابل اجرا شدند» ولی خواست‌های دیگر آن، به ویژه «اصلاحات بوروکراتیک و مالی و آموزشی، نوسازی فرهنگی و گسترش نوعی ناسیونالیسم ایرانی، در نتیجه تکوین ساخت دولت مطلقه مجال تحقق یافتند». (بشیریه، ۱۳۸۰: ۶۴) در واقع سالهای سلطنت رضاشاه، دوران پی‌ریزی یک نظام جدید بود. وی پس از رسیدن به قدرت در سال ۱۳۰۴، با ایجاد و تقویت سه پایه نگهدارنده‌اش ارتش نوین، بوروکراسی دولتی و پشتیبانی دربار می‌توانست، بر پایه و درون این نهادها و ساختارهای جدید و با استفاده از آنها، به تغییر نظم پیشین و تضعیف نیروهای مسلط سنتی از یک سو و استقرار نظم جدید و تقویت زمینه‌های رشد نیروهای حامی پهلوی را از سوی دیگر فراهم کند. (ر.ک. احمدی و ستاری، ۱۳۹۲)

۱- ارتش

دولت رضاشاه نخستین دولتی بود که مهمترین ویژگی آن تمرکز و انحصار در منابع و ابزار-های قدرت دولتی، تمرکز وسائل اداره جامعه در دست دولت متمرکز ملی، پیدایش ارتش جدید، ناسیونالیسم و تأکید بر مصلحت ملی بوده است. (بشیریه، ۱۳۷۸: ۶۹) از مجلس ششم به بعد «تهادهای برآمده از مشروطیت نیز در درون ساخت دولت مطلقه ادغام شدند و در مقابل، قوه مجریه، و دربار و ارتش به عنوان مراکز اصلی قدرت سیاسی پدیدار گردیدند». (بشیریه، ۱۳۸۰: ۶۹) به علاوه، «تمرکز قدرت، وحدت ملی، انجام تغییرات و ایجاد نظام دیوانی مدرن، همگی نیازمند استقرار ارتش جدید بودند». (همان: ۷۰)

رضاشاه به ارتش مدرن به عنوان پایه اصلی نظام جدید خود تکیه کرد، به گونه‌ای که بودجه دفاعی سالانه از سال ۱۳۰۴ تا ۱۳۲۰ را بیش از پنج برابر کرد و قانون سربازگیری موجب افزایش امکان دسترسی به جمعیت نخست در روستاها، سپس در شهرها و سرانجام در قبایل شد، شمار

افراد نیروهای مسلح از پنج دیویزیون در سال ۱۳۰۹ که در مجموع ۴۰۰۰۰ نفر را در بر می‌گرفت، در سال ۱۳۲۰ به هیجده دیویزیون (۱۲۷۰۰۰ نفر) رسید. (War Office to Foreign Office, 1941)

این ارتش با یک نیروی هوایی کوچک، یک هنگ مکانیزه شامل ۱۰۰ تانک و چند کشتی جنگی در خلیج فارس تکمیل می‌شد. به علاوه، رضاشاه به‌طور منظم و حساب شده‌ای سران نظامی را به رژیم خود متصل کرد. وی در همه مراسم عمومی لباس نظامی می‌پوشید، سطح زندگی افسران حرفه‌ای را به سطحی بالاتر از سایر کارکنان دولتی رساند، زمین‌های دولتی را به قیمت ناچیزی به آنان فروخت، باشگاه بزرگی در تهران برای افسران بنا کرد و فارغ‌التحصیلان ممتاز دانشگاه‌های نظامی را به آکادمی نظامی سن سیر فرانسه فرستاد. همکاران وفادارش را که در هنگ قدیمی قزاق بودن به ریاست هنگ‌های ارتش جدید منصوب کرد، با هر نوع نشانی از خیانت به شدت برخورد نمود و در یک سیستم فرماندهی سلسله‌مراتبی زنجیره‌ای ایجاد کرد که از دفتر نظامی او در دربار به روسای ستاد سپس فرماندهان نواحی می‌رسید. او، همچنین، پسران خود، به ویژه محمدرضا را آن‌چنان تربیت کرد که از افسران نیروهای مسلح باشند. رضاشاه، ولیعهد را همواره به آموزشگاه‌های نظامی می‌فرستاد- جز مدت کوتاهی که در مدرسه لاروزی سویس بود- و در سال ۱۳۱۹ او را به عنوان بازرس ویژه نیروهای مسلح انتخاب کرد. (آبراهامیان، ۱۳۹۲: ۱۶۹-۱۷۰) جذب امکانات مالی و حتی کمک انگلیسی‌ها و بعد درآمدهای نفتی، افزایش تعداد کادر افسران ایرانی، خدمت نظام وظیفه اجباری، خرید سلاح‌های جدید و آموزش‌های جدید و تقسیم‌بندی‌های جدید تشکیلاتی، برتری ارتش و قدرت مطلقه رضاشاه را بر جامعه تثبیت نمود. (خلیلی‌خو، ۱۳۷۳: ۱۳۱-۸) خدمت وظیفه اجباری با تاسیس اداره ثبت احوال و سرشماری عمومی همراه بود. (دیگار، هورکاد و ریشار، ۱۳۷۸: ۱۰۱) به این ترتیب، رضاشاه توانست راه خود را برای مداخله در کلیه امور لشکری و کشوری هموار نماید و با انحصار درآمد مالیات‌های غیر مستقیم و درآمد ارضی خالصه و مصرف آن در وزارت جنگ، به میزان قدرت و نفوذ و محبوبیت خود (در میان افسران و سربازان) بیفزاید. اگر چه در نیمه دوم سال ۱۳۰۱، اداره مالیات‌های غیر مستقیم و خالصه‌جات از وزارت جنگ منفک و به وزارت مالیه متصل شد ولی تا پایان حکومت رضاشاه، بودجه وزارت جنگ بیش از یک سوم بودجه کل کشور بود و سالانه بطور متوسط ۳۳ درصد بودجه و درآمد را به خود اختصاص می‌داد که تخصیص بودجه از منابع دیگر، از جمله درآمدهای نفتی جداگانه صورت می‌گرفت و صرف امور

و فعالیت‌های نظامی، فراتر از وزارت جنگ می‌شد. (خلیلی‌خو، ۱۳۷۳: ۱۳۵-۱۳۶) به علاوه، ارتش وسیله‌ای برای ایجاد هویت ملی، تسریع آهنگ نوسازی و تغییر ساختار دولت شد. رضاشاه از ارتش برای کوتاه کردن دست نیروهای مرکز گریز در ساختار اجتماعی و سیاسی ایران استفاده کرد. او توانست قدرت منطقه‌ای خان‌های عشایر در حوزه‌های مختلف جغرافیایی را کاهش دهد و با سرکوب شورش‌های عشیره‌ای و منطقه‌ای و قومی در غرب، شمال غرب، و جنوب کشور، امنیت راهها و وحدت ملی را برقرار کرد. بدون ارتش مدرن امکان ایجاد بوروکراسی مدرن و پیشرفت جامعه امکانپذیر نبود.

بوروکراسی نوین در دوره پهلوی اول

رضاشاه، نظام جدید را با بوروکراسی نوین دولتی تقویت کرد. وی در آذر ماه ۱۳۰۱ نخستین قانونی که هدف آن ایجاد یک بوروکراسی دولتی مدرن (از لحاظ کارکنان، هدف‌ها، ادارات و فعالیتها) بود به تصویب مجلس چهارم رساند. در این قانون امتحانات ورودی برای گزینش و استخدام کارمندان دولت و جدول حقوق و پایه و ترفیعات و بازنشستگی و پرداخت حقوق بازنشستگی کارکنان بوروکراسی بعد از یک دوره خدمت انضباط و نظم بوروکراتیک در سازمان اداری و ضمانت‌های اجرایی لازم برای جلوگیری از فساد اداری و اخراج افراد نالایق و فاقد توانایی و شایستگی در راستای افزایش انگیزه لازم برای کارکنان بوروکراسی در راستای انجام وظایفشان و احساس وفاداری به سازمان پیش‌بینی شده بود.

بوروکراسی دولتی- ارتش و سازمان اداری- تکیه گاه اصلی دولت در این دوره به شمار می‌رفت. بر خلاف دوره گذشته که هنوز وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی بطور کامل از دربار تفکیک نشده بود و امور به شیوه قدیمی اداره می‌شد، وی کم کم تجمع گاه به گاه مستوفیان سنتی، میرزاهای موروثی و وزرای بدون ادارات ایالتی را به حکومتی با حدود ۹۰۰۰۰ کارمند تمام وقت مستقر و در ده وزارتخانه داخله، امور خارجه، عدلیه، مالیه، آموزش، تجارت، پست و تلگراف، کشاورزی و راه و صنعت تبدیل کرد. (خواندنی‌ها، ۱۳۲۶) وزارت داخله که بر پلیس، اداره امور داخلی، خدمات پزشکی، انتخابات و سربازگیری نظارت داشت، کاملاً بازسازی شد. تقسیمات کشوری قدیمی که عبارت بودند از چند ایالت بزرگ و ولایت‌های کوچک بیشتر منسوخ شد و به جای آن، این وزارتخانه، اداره یازده استان، چهل و نه شهرستان، و تعداد زیادی بخش و دهستان را بر عهده گرفت. استانها توسط استاندار، شهرستانها توسط فرماندار، بخشها توسط

بخشدار و برخی دهستانها به وسیله شوراها و ویژه انتصابی وزارت داخله اداره می‌شدند. برای نخستین بار در دوران جدید، دولت مرکزی به شهرهای استانی، شهرستانها و حتی برخی روستاهای بزرگ دسترسی یافت.

الف. اقدامات اجتماعی و ملی

رضاشاه پس از تحکیم و تثبیت کامل قدرت سیاسی به تغییرات اجتماعی و ملی پرداخت. تغییراتی که هر چند نامنظم بودند اما نشانه علاقه شدید وی به این موضوع بود، ایرانی که از یک سو، به دور از نفوذ نیروهای خاص، دسیسه‌های خارجی، شورش‌های قبیله‌ای و اختلافات قومی باشد و از سوی دیگر، دارای نهادهای آموزشی غربی، زنان غربی ماب فعال در اجتماع و ساختار اقتصادی نوین دارای کارخانه‌های دولتی، شبکه‌های ارتباطی، بانک‌های سرمایه‌گذاری و فروشگاه‌های بزرگ در آن وجود داشته باشد. هدف بلند مدت وی ایجاد جامعه شبه غربی بود و برای رسیدن به این هدف، از ابزارهایی مانند: غیر دینی سازی، مبارزه با قبیله‌گرایی، ملی‌گرایی، توسعه آموزشی و سرمایه‌داری دولتی استفاده می‌کرد.

سیاست‌های مربوط به قبایل با آرزوی دیرینه چند قومی به دولتی واحد با مردمی واحد و یک قوم، یک زبان، یک فرهنگ و یک قدرت سیاسی، کاملاً مرتبط بود. همزمان با گسترش مدارس عمومی، دادگاه‌های غیر مذهبی و ارتباطات عمومی، شمار با سوادان فارسی زبان نیز افزایش یافت. از سوی دیگر، با تعطیل شدن اندک مدارس و انتشاراتی‌های متعلق به جمعیت غیر فارس - به ویژه آذری، عرب و ارمنی - شمار با سوادان غیر فارس کاهش یافت. اگر چه فرهنگستان ایران در ایفای وظیفه «پیرایش زبان از واژه‌های بیگانه» - عربی و ترکی حدود ۴۰ درصد زبان فارسی آن روز را تشکیل می‌داد - ناموفق بود، در ساختن شمار فراوانی واژه‌های فارسی موفق شد. مثلاً در ارتش عناوین جدیدی جایگزین درجه‌های قدیمی عربی و ترکی شد و به جای عبارت عربی منورالفکر، واژه روشنفکر که توصیف کننده طبقه روشنفکر جدید بود رواج یافت. (آبراهامیان، ۱۳۹۲: ۱۷۸-۱۷۷)

در سال ۱۳۰۷، مجلس نیز لباس‌های محلی سنتی را غیرقانونی و افراد ذکور بزرگسال را، به جز روحانیون رسمی، به پوشیدن لباس‌های مدل غربی و «کلاه پهلوی» موظف کرد. پس از هشت سال، کلاه بین‌المللی، کلاه نمدی اروپایی، جایگزین کلاه پهلوی شد.

رژیم، همچنین در تلاش برای کاهش تمایزات اجتماعی، عناوین افتخاری باقی مانده، همچون میرزا، خان، بیگ، امیر، شیخ و سردار را ملغی کرد. به تقلید از ماشین تبلیغاتی ایتالیای فاشیست و

آلمان نازی، سازمان پرورش افکار ایجاد کرد تا با استفاده از مجله، کتاب، روزنامه، اعلامیه و برنامه های رادیویی، آگاهی مردم را افزایش دهد. اداره شهرها چنان سازمان داده شد که کلانتری شهری، کدخداها و دیگر مسولان نظام قدیمی محله از بین رفت. اسامی برخی مکانها تغییر یافت، بطور مثال عربستان به خوزستان، بندر انزلی به بندر پهلوی، بخشی از کردستان به آذربایجان غربی، ارومیه به رضائیه، استرآباد به گرگان، علی آباد به شاهی، سلطانیه به اراک و محمّره به خرمشهر تبدیل شد.

در سال ۱۳۱۳، شاه با ترغیب سفارت ایران در برلین دستور داد که از این پس نام «ایران» جای «پرسیا» را خواهد گرفت. در یک بخشنامه حکومتی این توضیح آمده بود که واژه «پرسیا» با فساد گذشته قاجار هم معنا بود و تنها به بخشی از ایران، استان فارس، اطلاق می‌شد در حالی که «ایران» یادآور شکوه باستانی کشور و نشانگر اهمیت زادگاه نژاد آریایی است. (British Minister to the Foreign Office, 1945)

ب. تغییرات قضائی - غیردینی سازی

رضاشاه در نخستین گام ارتشی جدید نظامی نوین برقرار کرد و به ایجاد یک حکومت متمرکز پرداخت. از جمله، او به دعوا و دوگانگی دیرینه میان محاکم شرع و محاکم عرف با ایجاد یک نظام حقوقی و قضایی جدید و سکولار خاتمه داد. مقدمات این نظام حقوقی جدید در دوره مشروطه و با قانون اساسی و متمم آن فراهم شد ولی رضا خان پس از به سلطنت رسیدن، به تدریج و به ویژه از سال ۱۳۰۷ش در رویارویی مستقیم با دین و روحانیت، در صدد تضعیف و محدود نمودن نقش و نفوذ و اقتدار و حوزه فعالیت و اختیارات علما در امر قضاوت، معاملات، عقد و ازدواج برآمد و در ادامه تلاش کابینه مشیرالدوله در تاسیس وزارت عدلیه (دادگستری) که اقدامات آن به واسطه فقدان حقوقدانان جدید و حضور فعال روحانیون در دادگستری دچار وقفه شده بود، از بهمن ماه سال ۱۳۰۵ش با انتصاب علی اکبر داور (یکی از برجسته‌ترین مقامات اداری بلندپایه) به وزارت عدلیه این اصلاحات مجدداً آغاز شد و شدت گرفت. داور ابتدا این تشکیلات قضایی تهران را منحل و سپس با تصویب لایحه‌ای در مجلس اختیارات ویژه‌ای برای اصلاح قوانین و تشکیلات قضایی کسب کرد و در اردیبهشت ۱۳۰۶ عدلیه جدید را افتتاح و قوانین جدید مصوب مجلس را به اجرا گذاشت و قضات را نیز از بین روحانیون و تحصیلکرده-گان جدید آشنا به مسائل حقوقی انتخاب کرد. اما بعد روحانیون از ریاست دادگاه‌ها بر کنار شدند و تحصیلات دانشگاهی برای قضات الزامی شد و تا حدی رسید که ۹۰ درصد روحانیون مشاغل

قضایی وضعیت اجتماعی خود را از دست دادند). (دیگارهورکاد و ریشار، ۱۳۷۸: ۱۰۰) با اجرای قانون مدنی جدید در ایران، هدف اقدامات او سلب اختیار از محاکم شرع خارج از عدلیه و جایگزینی آنها با محاکم رسمی و تحت کنترل و بدست گرفتن انحصار قوه قضاوت و حکومت توسط دولت و تمرکز آن در تشکیلات قضایی کشور بود. (خلیلی‌خو، ۱۳۷۳: ۱۵۳-۱۵۴) اکثر قوانین مورد عمل در نظام حقوقی جدید که طی سالهای ۱۳۰۷-۱۳۱۹ شکل گرفت، بر اساس ترجمه های تعدیل یافته از حقوق مدنی فرانسه و حقوق جزای ایتالیا را که برخی از آنها با قوانین شرع متعارض بود و البته بخشی از قواعد مذهبی را نیز در خود داشت به نظام حقوقی ایران وارد کرد و به مقررات شرعی مربوط به احوال شخصیه مانند ازدواج، طلاق و حضانت از اطفال شکلی دگر داد. داور، همچنین مشاغل ثبت اسناد را از علما گرفت و به وکلای غیر روحانی واگذار کرد. سلسله مراتبی از دادگاه‌های دولتی به شکل دادگاه‌های بخش، ناحیه و استان و یک دادگاه عالی ایجاد کرد و مهمتر از همه اینکه مسولیت تشخیص شرعی و عرفی بودن موارد حقوقی را به قضات دولتی واگذار کرد. رضاشاه نیز حضور روحانیون را در مجلس بسیار کاهش داد، به طوری که شمار آنان از بیست و چهار نفر در مجلس پنجم به شش نفر در مجلس دهم رسید. (آبراهامیان، ۱۳۹۲: ۱۷۵) وی رسم قدیم بست‌نشینی و تحصن در اماکن مقدس را از اهمیت انداخت، تظاهرات عمومی در عید قربان و زنجیر زنی و قمه زنی را در ماه محرم غیر قانونی کرد، و برای عزاداری در ماه محرم محدودیت‌هایی قائل شد. رضاشاه مساجد اصلی اصفهان را به روی جهانگردان خارجی باز کرد. از صدور روایت به کسانی که خواهان زیارت مکه، مدینه، نجف و کربلا بودند جلوگیری کرد، به دانشکده‌های پزشکی دستور داد تا احکام مربوط به کالبد شکافی را نادیده بگیرند. در سال ۱۳۱۳ اعلام کرد تمام اوقاف مذهبی که مدیری ندارند یا مدیرشان ناشناخته است باید تحت اداره مستقیم اداره اوقاف قرار بگیرند. (Akhavi, 1980.57) بنابراین روحانیون نه تنها از عرصه سیاست بلکه در امور قضایی، اجتماعی و اقتصادی نیز نفوذ خود را از دست دادند.

پ. تغییرات نظام آموزشی

نظریه پردازان نوسازی بر این اعتقادند که تحول در ساختار بوروکراتیک بدون توجه به فرایند های آموزشی امکانپذیر نخواهد بود. بر اساس چنین رویکردی بود که نظام آموزشی جدید ایران در سالهای ۱۳۰۴-۱۳۰۹ پایه‌ریزی شد، اگر چه تلاش‌های محدود در این راستا در گذشته به صورت ایجاد مدارس جدید، به عمل آمده و نیز در متمم قانون اساسی بر ضرورت

همه‌انگ سازی آموزش و تعلیم و تحت نظر و کنترل وزارت علوم و معارف تاکید شده بود ولی امکان عملی نیافته بود. پس از تاسیس دارالفنون، موسسات آموزش عالی نظیر دانشکده علوم، دانشکده کشاورزی کرج، دانشکده ادبیات، دانشکده حقوق و مدرسه طب نیز به صورت پراکنده ایجاد شده بودند. اما از ۱۳۰۴ به بعد نظام جدید آموزشی رشد چشمگیری پیدا کرد که طی آن با ایجاد مدارس جدید مکتب خانه‌های قدیمی تحت نظر روحانیون تعطیل شد و دانش‌سراهای مقدماتی تاسیس شدند که به تربیت آموزگاران می‌پرداختند و معلمین نظام جدید باید غیر روحانی و تابع ضوابط وزارت فرهنگ باشند. این اصلاحات آموزشی نیز مستقیماً از اقتدار و نفوذ و اختیارات روحانیون کاست، به ویژه آنکه حتی تعداد مدارس روحانی و حوزه‌های علمیه نیز تقلیل یافت. (خلیلی‌خو، ۱۳۷۳: ۱۵۶) حتی اداره مدارس مسیون‌های مذهبی و اقلیتها نیز تحت مدیریت دولت درآمدند. (همان: ۱۵۹) در اواخر سال ۱۳۱۳ با تصویب قانون تاسیس دانشگاه، بنای دانشگاه تهران نیز آغاز شد و تمام مدارس عالی و دانشکده‌های تاسیس شده تا آن زمان را در بر گرفت. اعزام هر ساله ۱۰۰ دانشجو به خارج نیز از سال ۱۳۰۷ آغاز گردید. (همان: ۱۶۱) در این دوره بر خلاف ادوار گذشته که تنها افراد طبقه بالا برای تحصیل به خارج از کشور اعزام می‌شدند بسیاری از افراد طبقه متوسط برای ادامه تحصیل توانستند به خارج از کشور اعزام شوند و پس از بازگشت در سازمان‌های گوناگون بوروکراسی دولتی استخدام و به فعالیت بپردازند. حتی تعداد قابل توجهی از کارمندان بوروکراسی دولتی توانستند به مقام‌های بالای اداری و حتی به وزارت برسند. در این دوره زنان برای نخستین بار به بوروکراسی دولتی راه یافتند.

در واقع، گسترش مدارس ابتدایی، دبیرستانها و موسسات آموزش عالی همراه با گسترش آموزش عالی و اعزام دانشجو به خارج از کشور از سال ۱۳۰۸ نیروی انسانی تابع قدرت برای بوروکراسی دولتی، اداره امور فنی و صنعتی، بهداشتی و درمانی، قضایی، آموزشی و فرهنگی و خدمات گوناگون بوروکراسی دولتی را فراهم کرد و نقش مهمی در اجرای برنامه‌های او داشت. بودجه وزارت فرهنگ سالانه ۷۵٪ افزایش داشت و بین ۴ تا ۶ درصد بودجه سالانه را تشکیل می‌داد. (خلیلی‌خو، ۱۳۷۳: ۱۶۱) که البته در مقایسه با بودجه ارتش ناچیز بود.

ت. کارمندان بوروکراسی

در بین تغییرات گسترده، و ایجاد نظام نوین آموزشی که از سیستم آموزش فرانسه اقتباس شده بود موثرترین اقدامات بود. نظام آموزشی مدیران آینده بوروکراسی دولتی و کارکنان

حرفه‌ای بخش خدمات فراهم شد. از سال ۱۳۰۴ تا ۱۳۲۰، میزان ثبت نام سالانه دوازده برابر افزایش یافت.

امتحانات ورودی برای گزینش بوروکراسی معمول گردید. شمار بسیاری از فارغ‌التحصیلان دبیرستانها و دانشکده‌ها به صورت کارمند اداری، تکنسین حرفه‌ای، مدیر، آموزگار، قاضی، پزشک و یا استاد دانشگاه به بخش خدمات دولتی وارد شدند. به این ترتیب، با گسترش بوروکراسی دولتی و تسهیلات آموزشی، بر شمار اعضای طبقه به اصطلاح روشنفکر افزوده شد. پیش از رضاشاه، این طبقه قشر کوچکی بود که اعضای آن افرادی با مشاغل، موقعیت خانوادگی، گروه-های درآمدی، پیشینه تحصیلی و شیوه‌های زندگی متفاوت و گوناگون بودند، ولی در دوره رضاشاه این طبقه حدود ۷ درصد از نیروی کار کشور را در بر گرفت و به طبقه متوسط جدید تبدیل شد که اعضای آن نه تنها نگرش‌های مشترکی نسبت به نوسازی اجتماعی، اقتصادی و سیاسی داشتند، بلکه دارای پیشینه آموزشی، شغلی و اقتصادی همسانی بودند. به این ترتیب، طبقه شبه روشنفکر از یک قشر به طبقه اجتماعی روابط یکسانی با شیوه تولید، نهادهای حکومتی و اداری و فرایند نوسازی تبدیل شد. (آبراهامیان، ۱۳۹۲: ۱۸۱)

در دستگاه اداری سنتی که بر پایه روابط بین اشخاص بود، از همان دوره قاجار خرید و فروش مشاغل و مقامات مهم رایج بود و کارمند ثابت با حقوق منظم و بر اساس تقسیم کار تخصصی و شایستگی وجود نداشت. تغییرات دوره رضاشاه که با سیاست تمرکزگرایی و افزایش نقش دولت مرکزی در همه عرصه‌ها و دارای جنبه بوروکراتیک قوی بود، طبیعتاً با نوسازی دستگاه اداری و گسترش آن و افزایش تعداد کارمندان و استخدام فارغ‌التحصیلان مدارس و موسسات آموزش عالی با پرداخت حقوق و مزایا مطابق الگوهای اروپایی همراه بود که این تغییرات اداری در ۱۹۲۲م آغاز گردید و به قول کارشناس «دیوانسالاری کردن دستگاه دولتی مساوی با تفکیک نهادی دولت از اقتصاد وابسته به زمین قرون وسطایی بود و این امر اولین پیش شرط برای استقلال نسبی دولت از طبقات مسلط اقتصادی بود». (کارشناس، ۱۳۸۲: ۱۰۸)

در این راستا مقررات جدید استخدامی وضع شد اما عدم آگاهی مردم از این قوانین و مقررات، حقوق بسیار ناچیز کارمندان، فساد اداری و رشوه‌خواری در کلیه سطوح، مانع از کارایی و کارآمدی دستگاه اداری می‌شد. تقسیمات اداری و کشوری دوران مشروطه که بر اساس تقسیم‌بندی‌های قومی بود از سال ۱۳۱۶ش و بر اساس تقسیمات جدید کشوری تغییر کرد و کشور به ۱۳ استان تقسیم شد، که مطابق با الگوی فرانسوی هر استان به چندین شهرستان و هر شهرستان

به چندین بخش تقسیم شدند اما با حضور ارتش و ژاندارمری و شهربانی زیر نظر ستاد مشترک و شاه (به عنوان فرمانده کل قوا) نوعی حاکمیت دوگانه نظامی و غیرنظامی برقرار شد و استاندار عملاً تحت الشعاع قدرت و نفوذ فرمانده نظامی بود. (کاتوزیان، ۱۳۶۶: ۱۵۴) در واقع، اقتدارگرایی و پاتریمونالیسم با وجود آنکه در دوره رضاشاه جنبه بوروکراتیک به خود گرفت اما با سلطه مطلق شاه و خودکامگی و روابط شخصی مبتنی بر یک نوع سیستم و شبکه حامی-پیرو به ویژه از طریق نقش کلیدی ارتش و نظامیان، همراه بود که ذاتاً از نهادینگی پایدار و عقلانی امور و قانونمندی و رقابت و مشارکت سیاسی و حزبی مردم و حتی نخبگان فکری-سیاسی جلوگیری می‌کرد. روشنفکران و تحصیلکردگان مراکز آموزشی که در ابتدا از طبقات بالای جامعه هم بودند، در پیوند با رضاشاه و ایدئولوژی ناسیونالیستی حاکم، عمدتاً به صورت تکنوکرات‌های وابسته و ابزار قدرت خدمت می‌کردند و استقلال نداشتند.

ج. تغییرات در امور مالی

مهمترین اقدامات مالی در این دوره تاسیس بانک ملی با اختیار انحصاری چاپ اسکناس و تلاش برای تثبیت ارزش پول ریال (به جای قران) با استقرار واحد طلا و نیز استقلال گمرکی کشور به دست دولت بود که با اصلاح نظام مالیاتی و افزایش منابع درآمدی دولت، به ویژه درآمدهای نفتی، قدرت و توان مالی و اعتباری و نقش دولت در تخصیص بودجه برای نوسازی از بالا در حوزه‌های مختلف نظامی، اداری، خدماتی، اقتصادی، و صنعتی افزایش چشمگیری یافت. منابع درآمدی دولت عبارت بودند از عواید نفت، درآمد گمرکات، مالیاتهای غیر مستقیم و مالیات بر درآمد که منبع آخر سهم کمتری داشت. (کاتوزیان، ۱۳۶۶: ۱۵۹)

رضاشاه امتیازات سده نوزدهم را که به اروپائیان مصونیت قضایی فراسرزمینی داده بود، لغو کرد و میلپسو را از سمت خزانه‌داری کل کشور بر کنار نمود، چرا که معتقد بود که «در یک کشور نمی‌تواند دو شاه وجود داشته باشد و تنها یک شاه وجود دارد که او من هستم». (Millspace-ugh, 1946.26) رضاشاه حق چاپ اسکناس را از بانک شاهی انگلیس گرفت و به بانک ملی ایران، که به تازگی تاسیس کرده بود، واگذار کرد. با پایه‌گذاری بانک کشاورزی ۱۳۱۲، و بانک رهنی در سال ۱۳۱۷ و نیز با تأسیس وزارت مالیه، انحصارات مالی شدیدی (باری، ۱۳۶۴: ۸۵) را به وجود آورد. همچنین اداره تلگراف را از شرکت تلگراف هند و اروپا و امتیاز جمع‌آوری عوارض گمرکی را از مقامات باقی مانده بلژیکی گرفت. خارجی‌ها، به ویژه میسیونرها، از اداره مدارس، خرید زمین و یا مسافرت به استانها، بدون اجازه پلیس، منع شدند.

چ. تغییرات اقتصادی

چ ۱. توسعه ارتباطات

گسترش شبکه راه‌های ارتباطی و توسعه ارتباطات و حمل و نقل، از دیگر برنامه‌های دوره رضا شاه بود. در سال ۱۳۰۸، بندر شاه، در ساحل خزر به ساری در مرکز مازندران و بندر شاهپور در خلیج فارس به دزفول در شمال خوزستان متصل شد. در سال ۱۳۱۰، نخستین قطار از بندر شاه به تهران و از آنجا به بندر شاهپور رسید. در سال ۱۳۲۰، تهران از طریق سمنان به مشهد و از طریق زنجان به تبریز وصل شد. راه آهن سراسری که بیش از ۱۶۰۰ کیلومتر بود و از سخت‌ترین و دشوارترین مسیرهای جهان عبور می‌کرد با کمک مهندسانی از آلمان، انگلستان، آمریکا، کشورهای اسکاندیناوی، ایتالیا، بلژیک، سوئیس و چکوسلواکی ساخته شد. مهندسان خارجی همچنین در ساختن جاده‌های جدید همکاری داشتند. در سال ۱۳۰۴ کمتر از ۳۲۰۰ کیلومتر جاده اصلی در کشور وجود داشت که بیشتر آنها نیز تعمیر نشده بود. اما در سال ۱۳۲۰ وزارت راه ۲۲۴۷۰ کیلومتر راه اصلی را اداره می‌کرد. اگر چه این راهها به دلایل نظامی ایجاد شده بود. (آبراهامیان، ۱۳۹۲: ۱۸۱-۱۸۲) این امر به تجارت بین شهرها و تجارت با کشور-های خارجی رونق داد. رضاشاه انحصار دولتی شکر و چای (۱۳۰۴)، تریاک (۱۳۰۷)، تنباکو (۱۳۰۸) و بسیاری از کالاهای دیگر را برقرار کرد (Ghods, 1989: 101)

چ ۲. تغییرات صنعتی

سازماندهی بورژوازی صنعتی در ایران را می‌توان برآیند برنامه‌های اقتصادی رضا شاه دانست. توسعه صنعتی در دهه ۱۹۳۰، هنگامی که «رکورد بزرگ»، قیمت کالاهای سرمایه‌ای را بسیار پایین آورد، بصورت جدی آغاز شد. دولت با بالا بردن تعرفه‌ها، ایجاد انحصارات حکومتی، تأمین مالی کارخانه‌های نوین از طریق وزارت صنایع و اعطای وام‌های کم بهره فراوان به کارخانه‌داران از طریق بانک ملی، سرمایه‌گذاری‌های صنعتی را تشویق می‌کرد. در دوران رضاشاه، شمار کارخانه‌های صنعتی مدرن، بدون احتساب تالیسات صنعت نفت، هفده برابر افزایش یافت. در سال‌های ۱۳۰۴، کمتر از بیست کارخانه صنعتی جدید در کشور وجود داشت. در بین این کارخانه‌ها فقط پنج کارخانه بزرگ وجود داشت که هر کدام بیش از پنجاه کارگر داشتند. اما در سال ۱۳۲۰، شمار کارخانه‌های مدرن و بزرگ به ۳۴۶ رسیده بود (وزارت کار، ۱۳۲۷). در نتیجه از سال ۱۳۰۴ تا سال ۱۳۲۰ شمار مزد بگیرانی که در کارخانه‌های بزرگ مدرن کار می‌کردند از کمتر از ۱۰۰۰ نفر به بیش از ۵۰۰۰۰ نفر رسید.

رشد صنایع باعث به وجود آمدن یک طبقه کارگر جدید شد اگر چه کمتر از چهار درصد نیروی کار را تشکیل می‌داد، از طرفی نیز چهره مراکز شهری را دگرگون ساخت. اینگونه که از یک سو، آنچه از محلات قدیمی مانده بود از بین رفت. از سوی دیگر، مناطق صنعتی، تجاری، دولتی و مسکونی جدیدی به وجود آمد. هزینه طرح‌های عظیم به ویژه توسعه و نوسازی ارتش، بوروکراسی و وزارتخانه‌ها، کارخانه‌های صنعتی و موسسات آموزشی نوین، بودجه دولت را هجده برابر کرد. به این معنی که از کمتر از ۲۴۵ میلیون ریال در سال ۱۳۰۴ به بیش از ۴/۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۲۰ رسید (نوروزی، ۱۳۲۷: ۱۸-۱۱) این هزینه‌های فزاینده از راه‌های گوناگونی تأمین می‌شد.

نخست، افزایش تولید نفت که در نتیجه آن میزان حق الامتیاز از یک میلیون پوند به حدود چهار میلیون پوند رسید. بخش زیادی از این درآمد به حساب ویژه خرید سلاح‌های جدید و ماشین آلات صنعتی ریخته می‌شد.

دوم، تعرفه‌های بیشتر، درآمدهای گمرکی را از ۹۱ میلیون ریال به ۴۲۱ میلیون رساند. سوم، همزمان با اعمال کنترل بیشتر دولت بر استانها و مناطق دورافتاده، درآمد حاصل از قانون معتدل مالیات بر درآمد نیز که در سال ۱۳۰۵ به جای مالیات‌های محلی پیشین وضع شده بود، افزایش یافت. در سال ۱۳۲۰، این درآمد مالیاتی به ۲۸۰ میلیون ریال رسید. چهارم، دولت با به انحصار در آوردن کالاهای مصرفی همچون شکر، چای، تنباکو و مواد سوختی، درآمدهای حاصل از اینگونه انحصارات را تقریباً از صفر به بیش از ۱/۲ میلیارد ریال در سال رساند. پنجم، در اواخر سال ۱۳۱۶ رژیم به کسر بودجه متوسل شد و حجم اسکناس‌های در گردش را از ۱/۱۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۱۱ به بیش از ۱/۷۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۲۰ افزایش داد. این اقدام که با دو سال برداشت اندک و نا مساعد محصول همزمان شده بود، شاخص هزینه زندگی را از میزان پایه ۱۰۰ در سال ۱۳۱۵ به ۲۱۸ در تابستان ۱۳۲۰ رساند. (آبراهامیان، ۱۳۹۳: ۱۸۴)

رضاشاه از طریق معافیت‌های گمرکی و برخی معافیت‌ها و تخفیفات مالیاتی، با اعتبار بانک صنعت و کشاورزی که در سال ۱۳۱۲ تأسیس شد و با استفاده از اقدامات حمایتی همچون تعرفه‌ها و سهمیه‌بندیها تلاش کرد تا صنایع خصوصی رشد کند. طی سالهای ۱۳۲۰-۱۳۱۰ صنایع نوپا بیشتر در حوزه مواد غذایی (مانند چای، قند و شکر، برنج پاک‌کنی، کنسرو سازی، روغن کشی و عصاره‌گیری) و صنایع نساجی و سیمان سازی و تولید کالاهای مصرفی سبک

(نظیر صابون، شیشه، کبریت‌سازی) تأمین شد. دولت نقش مهم و تعیین کننده در این حوزه‌ها به ویژه در آن دسته از صنایع زیربنایی (همچون ذوب آهن، فولاد سازی و ...) که اواخر دهه ۱۳۱۰ ایجاد گردید بود برعهده گرفت. (ر.ک گل محمدی، ۱۳۸۰: ۱۷۵؛ Banani, 1961.136-138)

هدف برنامه‌های اقتصادی رضاشاه، به بهانه ایجاد امنیت و استحکام قدرت خود بود. رضاشاه در طول دوره نسبتاً کوتاه شاهی‌اش در حدود ۲۶۰ میلیون دلار در راه آهن و ۲۶۰ میلیون دلار در صنایع سرمایه‌گذاری کرد. این رقم برای اقتصادی در حد و سطح ایران نسبت بالایی از سرمایه‌گذاری به حساب می‌آمد. (Issawi, 1978.132) گرایش‌های ملی‌گرایانه رضاشاه باعث شد تا او با قرض‌های خارجی، حتی برای نوسازی کشور، مخالفت کند. همه طرحتها با مالیاتها و درآمد مختصر نفت تأمین می‌شد. تبعات اجتماعی تغییرات اقتصادی رضاشاه از جهاتی برای توسعه اجتماعی - سیاسی کشور بیش از توسعه اقتصادی آن اهمیت داشت. مثلاً نیروی کار ایران بین سالهای ۱۳۱۷-۱۳۲۰ سه برابر شد. در پایان دوره حکومت رضاشاه حدود ۷۰۰ هزار کارگر در صنایع قدیمی تر مثل فرش و ماهیگیری و صنایع تازه تأسیس مشغول به کار بودند. (Ghods, 1989. 111)

د. ویژگی‌های بوروکراسی در دوره پهلوی اول

ساختار اداری و بوروکراسی مدرن رضا شاهی در مقایسه با ساختار اداری ایران سنتی، از صفویه و تا انتهای دوره قاجار تفاوت بسیاری دارد. این بوروکراسی دولتی که برای نخستین بار در این برهه از زمان استقرار یافته، بر مبنای نظامی عقلانی - قانونی شکل گرفته است که هم از نظر کارکنان و هم از نظر نقش و کارکردها و روش‌های اجرایی با بوروکراسی سنتی و پاتریمونیال که تا اواخر دوره قاجار وجود داشت تفاوتی آشکار دارد.

ویژگی‌های ساختار بوروکراتیک رضاشاهی:

- استمرار وظایف رسمی،
- وجود یک نظام قوانین و مقررات،
- تقسیم کار و سلسله مراتب،
- استخدام بر اساس توانایی و شایستگی و تخصص،
- نظام پاداش و خدمت،
- ترفیع و باز نشستگی،
- جدایی منابع سازمان و منابع شخصی،

- جدایی محل کار و سکونت،
 - انحصاری نبودن مشاغل و مناصب اداری،
 - نظام بایگانی منظم،
 - نظام انضباط و نظارت یکنواخت،
 - فعالیت گسترده در زمینه اداره وزارتخانه‌های مرکزی و امور محلی،
 - تعیین سیاست‌های توسعه اقتصادی و نوسازی و تغییرات و دگرگونی‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و آموزش،
 - دگرگونی شیوه ارتباطات در سازمان‌های اداری و سبک نوشتاری نامه‌ها و احکام اداری.
- با وجود آنکه نظام اداری این دوره از تاریخ با دوره‌های پیشین هیچگونه همانندی ندارد، اما وارث برخی از ارزش‌های سنتی گذشته است که همچنان در جامعه آن روز وجود دارد. البته در کنار ماندگاری این ارزش‌های سنتی عوامل سیاسی بر نظام اداری تاثیر بسزایی داشت که می‌توانست به فساد و در نهایت به بحران بدل شود.
- ایران بابت حق‌الامتياز نفت مبلغ بسیار ناچیزی در حدود یک میلیون پوند را دریافت می‌کرد، به طور مثال، بزرگترین موسسه اقتصادی ایران در این دوره یعنی راه آهن سراسری با مالیاتی که بر چای و قند و شکر وضع شد احداث گردید. حال آنکه، در دوره بعد به ویژه در دهه ۱۳۵۰، با افزایش قیمت ناگهانی نفت و چهاربرابر شدن درآمدهای نفتی ایران، فساد اداری نیز گسترش می‌یابد. از اینرو، در دوره رضاشاه به دلیل پایین بودن سطح درآمدها و نبود درآمدهای کلان نفتی، فساد اداری نیز بسیار محدود است.
- ایجاد دولت مدرن بر پایه الگوهای مدرن غربی، رضاشاه دولت را بر پایه الگوی مدرن اروپایی و تشکیل سازمان‌های اداری متمرکز بازسازی کرد. (کاتوزیان، ۱۳۸۰، ۳۹۹)
- اگر چه از میزان فساد اداری در این دوره بسیار کاسته شده بود، اما همچنان برخی از فسادهای به میزان قابل توجهی وجود داشت. دستگیری و محاکمه برخی از سیاستمداران و بوروکرات‌های بلند پایه به اتهام اختلاس و سوء استفاده‌های مالی در این دوره وجود فساد اداری را در دستگاه اداری کشور نشان می‌دهد. (فوران، ۱۳۸۰: ۳۳۳) همچنین فساد اداری در سلسله مراتب پائین بوروکراسی اداری و نظامی نیز وجود داشت. (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۴۰۰)

آسیب شناسی بوروکراسی در دوره پهلوی اول

فساد اداری و ویژگی نظام‌های استبدادی سنتی نیست و در بیشتر نظام‌های اقتدارگرا و دیکتاتوری و حتی در بعضی دموکراسی‌های صنعتی یافت می‌شود. با این وجود، شکل‌های فساد اداری، عمق و دامنه آن و کانال‌ها و تکنیک‌هایی که از طریق آنها اعمال می‌شود تابع ویژگی‌هایی اساسی نظام سیاسی است. (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۳۹۹) از این‌رو فساد اداری می‌تواند در هر دوره‌ای با میزانی کم یا زیاد دیده شود. حتی در دوره پهلوی اول که با ایجاد دگرگونی‌های اساسی در ساختار جامعه و دولت بوروکراسی مدرن توانسته بود جامعه را در مقایسه با جامعه سنتی عقب مانده دوره قاجار به کلی دگرگون کند.

سهم درآمدهای نفتی در دولت بسیار ناچیز بود.

هدف وی همگون‌سازی آینده فرهنگی ایران بود و سعی در ایجاد وحدت سیاسی و تجانس قومی داشت، اما مسیر انتخابیش کار را به بیراهه کشاند.

اتکای شدید رضا شاه به ارتش برای کنترل دستگاه دولت، منجر به تقویت اقتدارگرایی در ساختار سیاسی شد. این امر مانع هرگونه نوسازی مبتنی بر قانون و نهادهای اجتماعی می‌شد. (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۲۱۵) از این‌رو، بکارگیری استبداد سیاسی برای تغییرات اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی از سوی رضاشاه این امر را با مشکل روبرو کرد و رفته رفته پشتیبانان داخلی خود را از دست داد و در کسب پایگاه‌های اجتماعی ناکام ماند. چرا که هر جا دولت احساس خود مختاری در برابر طبقات مختلف می‌کرد، از الگوی اقتدارگرایی برای تحقق اهداف بهره می‌گرفت. در چنین شرایطی رضا شاه تلاش داشت تا بین روند توسعه اقتصادی و تثبیت اقتدار سیاسی خود رابطه مستقیم برقرار کند و به همین دلیل هرگاه تمرکز قدرت را در خطر می‌دید، از انجام اصلاحات اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جلوگیری می‌کرد. (مصلی‌نژاد، ۱۳۹۳: ۹۹) این ساختار بسته و فرد محور در تشکیلات اداری تداوم یافت و با تغییر در شکل و به رغم اتخاذ سیاست‌های «تجددطلبانه» وی باعث شد تا، دولت رضاشاه هیچ‌گونه پایگاه طبقاتی نداشته باشد، و بر بستر جامعه ایران معلق بماند. اگر چه این مرد همیشه چکمه پوش ایرانی در دو دهه نخست قرن بیستم توانسته بود بوروکراسی فراموش شده‌ای را که پیشینیان نتوانسته بودند از حیطة کاغذ بیرون بیاورند و به مرحله اجرا برسانند، بصورت مدرن در جامعه آن روز مستقر کند، اما نتوانست بنیاد-های مدنی استواری را بوجود آورد. نتوانست نهادهای زور و اجبارش را بر ساختار طبقاتی و پایگاه اجتماعی مبتنی کند تا در کنار ساختار اداری ساختار سیاسی مطلوبی داشته باشد.

نتیجه‌گیری

با روی کار آمدن رژیم اقتدارگرا- بوروکراتیک رضاشاهی و ایجاد ارتش و بوروکراسی نوین و دولت مدرن، سرانجام تغییرات توسعه اقتصادی- اجتماعی و صنعتی کشور بصورت خشن از بالا به وسیله دولت به گونه‌ای برگشت‌ناپذیر آغاز شد.

رضاشاه از ارتش برای ایجاد دستگاه دولتی قوی و کوتاه کردن دست نیروهای مرکز‌گریز در ساختار اجتماعی و سیاسی ایران استفاده کرد و قدرت منطقه‌ای خان‌های عشایر در حوزه‌های مختلف جغرافیایی را کاهش داد. رضاشاه مصمم بود تا جامعه چندفرقه‌ای سنتی را به ملّتی مدرن تبدیل نماید. هدف وی همگون‌سازی آینده فرهنگی ایران بود و سعی در ایجاد وحدت سیاسی و تجانس قومی داشت. تأمین امنیت اجتماعی و اقتصادی و سیاسی نیز بدون مولفه‌های امنیتی و راهبردی قابل کنترل نبود، از این‌رو وی نظام مالیاتی جدیدی را برای تثبیت زیرساخت‌های نظامی و امنیتی سازماندهی نمود.

همچنین، علاوه بر تغییرات اجتماعی، فرهنگی، قضایی و اقتصادی، پس از ارتقاء سطح آموزش و پرورش به عنوان مرکزی برای سازماندهی نظام اجتماعی و اقتصادی و تربیت کارمندان بوروکراسی، کارمندان بسیاری را در دستگاه اداری استخدام کرد که توانستند به سرعت به بخش‌های مهمی از گروه‌های شغلی میانه و مدرن تبدیل شوند. اما بکارگیری استبداد سیاسی برای اصلاحات انجام شده از سوی رضاشاه این امر را با مشکل روبرو کرد و رفته رفته پشتیبانان داخلی خود را از دست داد و در کسب پایگاه‌های اجتماعی ناکام ماند. اگر چه وی توانسته بود بوروکراسی در جامعه آن روز مستقر کند، اما با گرایش به الیگارشی (سلطه و قدرت) در اواخر دوران حکومتش مشروعیت سیاسی او کاهش یافت. برآیند نهایی این وضعیت، ناتوانی دیوانسالاری در ایجاد سازش و تعادل بین منافع دولت و طبقات اجتماعی و عمل نمودن تاریخی آن به مثابه یکی از عوامل تأخیر توسعه سیاسی در ایران بود. لذا با درگیری جنگ جهانی دوم و اشغال کشور توسط بیگانگان و بر کناری و تبعید وی برنامه‌های رو بردن نظام دیوانسالاری برای مدتی متوقف شد.

منابع فارسی کتب

- آبراهامیان، یرواند (۱۳۹۲)، *ایران بین دو انقلاب*، مترجم: احمد گل محمدی، محمد ابراهیم فتاحی، چاپ بیست و یکم، تهران، نشر نی
- باری‌یر، جولیان (۱۳۶۴)، *اقتصاد ایران*، ترجمه تقوی و دیگران. تهران، موسسه حسابرسی سازمان صنایع ملی ایران و سازمان برنامه و بودجه
- بشیریه، حسین (۱۳۷۸)، *جامعه مدنی و توسعه سیاسی در ایران*، تهران، موسسه نشر علوم نوین
- (۱۳۸۰)، *موانع توسعه سیاسی در ایران*، چاپ دوم، تهران، انتشارات گام نو
- خلیلی‌خو، محمدرضا (۱۳۷۳)، *توسعه و نوسازی ایران در دوره رضاشاه*، تهران، مرکز انتشارات جهاد دانشگاهی
- رفیع، جلال (۱۳۵۳)، *اطلاعات ۸۰ سال*، جلد اول، تهران، انتشارات اطلاعات
- دیگر ژان پیر، برنارهورکاد و یان ریشار (۱۳۷۸)، *ایران در قرن بیستم*، ترجمه عبدالرضا (هوشنگ) مهدوی، چاپ دوم، تهران، نشر البرز
- شارون، جوئل (۱۳۷۹)، *ده پرسش از دیدگاه جامعه‌شناسی*، ترجمه منوچهر صبوری، چاپ اول، تهران، نشر نی
- فوران، جان (۱۳۸۰)، *مقاومت شکننده*، ترجمه احمد تدین، چاپ سوم، تهران، موسسه خدمات فرهنگی رسا
- کاتوزیان، محمد علی (همایون) (۱۳۶۶)، *اقتصاد سیاسی ایران*، ترجمه محمدرضا نفیسی، تهران، انتشارات پایپروس
- (۱۳۸۰)، *نظام پهلوی در ایران*، در «*نظام‌های سلطنتی*»، هوشنگ شهابی و خوان لینز، ترجمه منوچهر صبوری، چاپ اول، تهران، نشر و پژوهش شیرازه
- (۱۳۹۰)، *اقتصاد سیاسی ایران از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی*، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، چاپ هفدهم، تهران، نشر مرکز
- کارشناس، مسعود (۱۳۸۲)، *نفت، دولت و صنعتی شدن در ایران*، مترجمان، علی اصغر سعیدی و یوسف حاجی عبدالوهاب، تهران، گام نو

- گل محمدی، احمد (۱۳۸۰)، اسنادی از ارز و انحصار تجارت خارجی در دوره رضاشاه، تهران، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
- مصلی‌نژاد، عباس (۱۳۹۳)، سیاست‌گذاری ساختار قدرت در ایران، چاپ سوم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران

مقالات

- حمید احمدی، سجاد ستاری (۱۳۹۲)، اقتصاد سیاسی توسعه نیافتگی خصوصی سازی در ایران، فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران. دوره ۴۳، شماره ۲

پایان نامه

- ستاری، سجاد (۱۳۸۹)، اقتصاد خصوصی سازی در ایران معاصر، رساله دکتری، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی

English Resources

Book

- Akhavi, Shahrugh (1980), **Religion and Politics in Contemporary Iran**, New York: State University of new York Press
- Banani, Amin (1961), **The Modernization of Iran, California**: Stanford University Press
- cf. M. Webber (1949), **On the Methodology of Social Sciences**, Glencoe, Glencoe, Ill
- Webber, M. (1947), **The Theory of Social and Economic Organization**, Translated by A. Henderson and T. Parsons
- Grint, Keith , (1999), **The Sociology Of Work**, 2nd edition, Polity Press, Cambridge, UK
- Ghods, M. Reza. (1989), **Iran in the Twentieth century: A Political History**, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers
- Issawi, Charles. (1978), **The Iranian Economy 1925-1975: Fifty Years of Economic Development** in G.Lenczowski, Iran under the Pahlavis, Hoover institution Publication

Articles

- Cf.H. Gerth, H. and G. Wright Milis (eds.), (1961), From Max Weber: Essays in Sociology

Document

- British Minister to the Foreign Office, **Annual Report for 1934**, F. O. 371/Persia 1945/34-18995
- War Office to Foreign Office, **Memorandum on the Persian Army**, F. O. 371/Persia 1941/34- 27206
- War Office to Foreign Office, **Memorandum on the Persian Army**, F. O. 371/Persia 1941/34- 27206