

Investigating the structure and changes of bureaucracy in the first Pahlavi period from the perspective of political sociology

Sina Kamalkhani¹
Ali Pezhhan²

Received Date: 41 Dec 2021
Reception Date: 13 Mar 2022

Abstract

With the coming to power of Reza Shah's authoritarian-bureaucratic regime and the creation of a modern army, bureaucracy and government, the economic, social and industrial changes of the country finally began irreversibly from the top of the political pyramid. The bureaucracy formed during the Reza Shah period, due to its quasi-modern nature, led to the formation of uneven development and the withdrawal of specialized and efficient forces from the bureaucracy. Conclusion that the main undesirable elements and features of the bureaucracy in the first Pahlavi period, despite the measures taken and the implementation of "modernization" programs and quasi-modernist ideals, did not improve much compared to the Qajar era. Thus, the illness and inefficiency of Reza Shah's long and wide administrative system can still be considered as important obstacles to the development of the country in that period, along with other internal factors and sabotage by foreign governments. Although the context for a complete and comprehensive transformation of the administrative system was not provided for various reasons such as authoritarian political structure, elements such as court conspiracy and filing, kinship, bribery and lack of criticism and bureaucracy, but this period, often with unprecedented expansion of the administrative system and changes. It is widely known.

Keywords: Pahlavi, Reza Shah, bureaucracy, political factors, modernization programs

¹ . Master student Sociology majoring in Sociology, Tehran Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran, (Corresponding Author)

² . Assistant Professor of Demography, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran

بررسی ساختار و تغییرات دیوان‌سالاری در دوره پهلوی اول از منظر جامعه‌شناسی سیاسیسینا کمالخانی^۱ تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۰/۱۰علی پزهان^۲ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۲/۲۲**چکیده**

با روی کار آمدن رژیم اقتدارگرا_دیوانسالار رضاشاه و ایجاد ارتش، دیوانسالاری و دولت مدرن، سرانجام تغییرات اقتصادی، اجتماعی و صنعتی کشور به نحو برگشت‌ناپذیری از راس هرم سیاسی آغاز شد. دیوانسالاری شکل‌گرفته در دوره رضاشاه، به دلیل ماهیت شبه‌مدرن، باعث شکل‌گیری توسعه ناموزون و خروج نیروهای متخصص و کارآمد از دایره دیوانسالاری شد. نتیجه‌گیری آنکه عناصر و ویژگی‌های اصلی نامطلوب نظام دیوان‌سالاری در دوره پهلوی اول به رغم اقدامات صورت گرفته و اجرایی کردن برنامه‌های «نوسازی» و آرمان‌های شبه‌مدرنیستی، در مقایسه با عصر قاجار چندان بهبود نیافت. بدین‌سان بیماری و ناکارآمدی دستگاه اداری عربض و طویل رضاشاه را کماکان می‌توان در کنار سایر عوامل داخلی و کارشکنی‌های دول خارجی از موانع مهم توسعه کشور در آن دوره به شمار آورد. گرچه بستر

۱. دانشجوی کارشناسی ارشد، رشته علوم اجتماعی گرایش جامعه‌شناسی، واحد علوم و تحقیقات تهران

دانشگاه آزاد اسلامی، تهران. ایران. (نویسنده مسئول). Sina.kamalkhani@gmail.com

۲. استادیار گروه جامعه‌شناسی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران،

ایران. Pezhhan_ali@yahoo.com

دگرگونی کامل و همه‌جانبه نظام اداری به دلایل گوناگونی چون ساختار سیاسی خودکامه، وجود عناصری مانند توطئه دربار و پرونده‌سازی، خویشاوندگرایی، رشوه و فقدان نقد و خردورزی کارکنان دیوانسالاری مهیا نشد، اما این دوره، اغلب با گسترش بی‌سابقه نظام اداری و ایجاد تغییرات وسیع در آن شناخته می‌شود.

کلیدواژه: پهلوی، رضاشاه، دیوان‌سالاری، عوامل سیاسی، برنامه‌های نوسازی

مقدمه و بیان مسئله

برنامه‌های نوسازی و شبه‌مدرنیستی در دوره پهلوی اول که موجب گسترش قابل ملاحظه دیوانسالاری در کشور شد (بشیریه، ۱۳۸۴: ۶۸)، بنا به دلایل گوناگون، تأثیرات اساسی و ماهوی در فرآیند توسعه همه‌جانبه و پایدار کشور پدید نیاورد و نتوانست کارکردهای محدود کننده جامعه مدنی را بر عملکردهای دولتی و سازمان دیوانسالاری تحمیل کند. رشد کمی و افزایش وسعت دیوانسالاری بر بستر اندیشه اقتدارگرایی، خودکامگی فردی و همچنین وجود و تداوم ویژگی‌های نامناسب و عناصر مخرب نهادینه‌شده در نظام دیوانسالاری عصر قاجار، منجر به تحول اساسی و بنیادین آن نگردید. هم‌چنان ویژگی‌های معیوب و ناکارآمد دیوانسالاری قاجاری مانند روحیه اطاعت محض و کور، خویشاوندسالاری و رابطه‌گرایی، ارادت‌ورزی، تملق و چاپلوسی و نوکرصفتی، قانون‌ستیزی و قاعده‌گریزی، فقدان عقلانیت و تعصب‌ورزی در تصمیم‌گیری امور، احساس عدم امنیت، روحیه بدگمانی و سوءظن، ارتشاء و فساد اداری و ... به اثربخشی خود در دم‌ودستگاه اداری ادامه می‌دادند. بدین‌سان بیماری و ناکارآمدی دستگاه اداری عریض و طویل رضاشاهی را می‌توان - در کنار سایر عوامل داخلی و کارشکنی‌های دولت‌های خارجی - از موانع مهم توسعه کشور در آن دوره تلقی نمود.

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 اصلاح-طلبان ناسیونالیست و رادیکال که خواستار دگردیسی جامعه سنتی ایران تحت تاثیر امواج فرهنگ غربی بودند و البته از ناامنی و آشفتگی حاکم بر جامعه به ستوه آمده بودند، یک رژیم اقتدارگرا- دیوانسالار را پایه‌گذاری نماید. اتکای شدید رضاشاه به ارتش برای کنترل دستگاه دولت، منجر به تقویت اقتدارگرایی در ساختار سیاسی شد. این امر مانع هر گونه نوسازی مبتنی بر قانون و نهادهای اجتماعی شد و اجازه نداد جامعه مدنی از گسترش کمی و کیفی برخوردار شود. اما این نهادهای تضمین‌کننده اقتدار، نتوانستند پیوند مستحکمی با ساختار طبقاتی و پایگاه اجتماعی مشخصی برقرار سازند.

اندازه‌گیری کیفیت دولت

ماکس وبر دولت مدرن را عبارت از مجموعه‌ای از رویه‌ها تعریف می‌کرد که مهم‌ترین آن‌ها سازمان‌دهی سلسله‌مراتبی وظایف و مسئولیت‌های ادارات و انتخاب دیوانسالاران براساس صلاحیت حرفه‌ای بود. برخی از معیارهای مورد نظر وبر، نظیر وجود اداراتی واجد مسیرهای شغلی معین یا مشاغل مادام‌العمر و انضباط درون‌سازمانی از طریق سلسله‌مراتب اداری شروطی نیستند که ما امروزه آن‌ها را به عنوان قواعد ضروری برای کارآمدی دیوانسالاری بپذیریم. اما تخصص و صلاحیت حرفه‌ای، معیارهایی پذیرفته‌شده‌اند و مستقیماً با اثرات مثبت حکمرانی، نظیر فساد کم و رشد اقتصادی، در ارتباط‌اند.

با این حال، در صورتی‌که وبر جنبه دیوانسالارانه را برجسته می‌کند، عالم سیاسی «بو روتشتاین»، بی‌طرف بودن را معیار کیفیت دولت می‌داند؛ خصلتی هنجاری که با کارآمدی مؤثر مرتبط است. به لحاظ تحلیلی، معکوس این استنباط نیز ممکن است؛ یعنی می‌توان کیفیت حکومت را بر مبنای اندازه‌گیری ناکارآمدی، نظیر میزان فساد حکومتی یا شاخص درک از فساد، در موسساتی نظیر سازمان شفافیت بین‌المللی ارزیابی کرد. اگر قدرتمندی حکومت را فقط با رویه‌ها بسنجیم، قادر نخواهیم بود درکی واقعی از کیفیت آن به‌دست آوریم. مطابق تعریف کلاسیک وبر، حکومت مدرن یک نهاد انعطاف‌ناپذیر مقید به قانون است و وظیفه به انجام رساندن آن کارکردهایی را بر عهده دارد که در اصل موجب تشکیل آن شده‌اند. اما رویه‌های انعطاف‌ناپذیر به جای آن‌که یک امتیاز تلقی شوند در واقع هسته اصلی آن چیزی هستند که ریشه نارضایتی عموم مردم را از حکومت مدرن تشکیل می‌دهند. وبر گسترش دیوانسالاری و عقلانیت ابزاری را «قفس آهنین» توصیف می‌کرد که هر چه بیشتر عرصه‌های زندگی انسان‌ها را پوشش می‌دهد.

روش دیگر در رویکرد رویه‌ای، ارزیابی ظرفیت یک حکومت برای اتخاذ سیاست‌ها و اجرای آن‌هاست یا آنچه جوئل میگدال «قابلیت یک دولت برای نفوذ در جامعه» نام می‌نهد. در این حالت ظرفیت را عواملی چون اندازه دیوانسالاری، منابع در اختیار و سطح آموزش و تخصص کارگزاران حکومت تعریف می‌کند (قهرمان‌پور، ۱۳۹۹). علاوه بر مد نظر قرار دادن

کارکردهای رویه‌ای و دستاوردها، بُعد نهایی دیگری از کیفیت حکومت وجود دارد که به هنگام ارزیابی نحوه عملکرد یک دولت اهمیت دارد و آن میزان استقلال عملی است که یک دولت از آن بهره‌مند خواهد بود. تمام دولت‌ها در خدمت یک قدرت سیاسی برترند چه این قدرت برتر، افکار عمومی دموکراتیک باشد چه حاکمی اقتدارگرا. با در نظر گرفتن این واقعیت‌ها، دایره استقلال عمل دولت‌ها در انجام وظایف خود کمتر یا بیشتر می‌شود. اساسی‌ترین شکل استقلال، داشتن حق کنترل کارکنان و استخدام افراد بر اساس پس‌زمینه‌های حرفه‌ای و نه سیاسی است. داشتن استقلال عمل در اجرا نیز حائز اهمیت است چرا که دستورالعمل‌های پیچیده یا مبهم به ندرت نتایج مثبت به بار می‌آورند. از طرف دیگر، داشتن استقلال عمل بیش از حد بدون کنترل سیاسی مدنظر و بر دیوانسالاری‌ها، می‌تواند به فساد، استقلال فزاینده کارکردی دیوانسالاری‌ها و همچنین بیگانه‌شدن آن‌ها از جامعه بینجامد. بدین ترتیب رویه‌های صحیح، ظرفیت‌ها، دستاوردها (برون‌دادها) و استقلال دیوانسالاری، روش‌های ممکن برای اندازه‌گیری کیفیت عملکرد دولت‌اند.

گسترش دیوانسالاری و تعارضات فرهنگی دوره رضاشاه

دوران رضاشاهی از مهم‌ترین ادوار فرهنگ سیاسی ایران به شمار می‌رود (آبراهامیان، ۱۳۹۲؛ ۱۸۴). دورانی که عناصری چون ذهن‌گرایی یا واقعیت‌گریزی، عمل‌زدگی یا سیاست‌گریزی، مطلق‌گرایی یا اسطوره‌زدگی، تقدیرگرایی یا منجی‌گرایی و بدبینی و بی‌اعتمادی، فرهنگ مزبور را تشکیل می‌داد (آبراهامیان، ۱۳۸۹؛ ۱۲). بدون لحاظ نمودن چنین عناصری، نمی‌توان برآیندی کلی از فرهنگ سیاسی و دستگاه دیوانسالار آن دوران به دست آورد. اولین ویژگی معرف این عصر، اقتدارگرایی است. اقتدارگرایی از جمله مهم‌ترین ویژگی‌های فرهنگ سیاسی ایران است. اولین نتیجه فرهنگ اقتدارگرا، ظهور شخصیت اقتدارگرا است که به صورتی تناقض‌آمیز، هم سلطه‌جو و هم سلطه‌پذیر است. تولید انبوه شخصیت اقتدارگرا یا نهادینه شدن اقتدارگرایی در لایه‌های اجتماعی مختلف، به ایجاد ساخت عمودی قدرت و یا استحکام بخشیدن به آن منتهی می‌شود. به عبارت دیگر، فرهنگ اقتدارگرا

در بعد فردی و روابط اجتماعی (میان فردی)، فرصت‌طلبی سیاسی، چاپلوسی و کلبی‌مسلكی سیاسی، انفعال، اعتراض پنهان، ترس و تسلیم، سکوت، فردگرایی منفی و بی‌اعتمادی را گسترش می‌دهد. به همین نسبت نیز در بعد کلان اجتماعی، ساختار سیاسی اقتدارگرا را مستحکم‌تر می‌سازد. همین‌جاست که رابطه میان فرهنگ سیاسی اقتدارگرا و ساختار سیاسی اقتدارگرا آشکار می‌شود. فرهنگ سیاسی اقتدارگرا، سبب پدید آمدن دور باطل تاریخی می‌شود. این دور باطل در واقع همواره مانع پدید آمدن و یا پویایی یک نظام مردم‌سالار و ظهور نیروهای اصلاح‌طلب در جامعه ایران بوده است. در نتیجه نیروهای مخالف حاکمیت مستقر، در بیشتر موارد به شگردهای انقلابی و خشونت‌بار متوسل می‌شدند و در نتیجه، رژیم‌های سیاسی اقتدارگرا همواره با حرکت‌های براندازانه انقلابی، جای خود را به رژیم‌های اقتدارگرای جدید می‌دادند (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۱۵).

در چنین شرایطی، بی‌اعتمادی ملازم با ترس از سیاست، در درجه اول با بی‌کفایتی و ناتوانی سیاسی و یا ناتوانی در تأثیرگذاری بر تصمیمات سیاسی رابطه دارد. همیشه درجه پایینی از احساس توانایی سیاسی با درجه بالایی از بدبینی همراه بوده است، در نتیجه احساس بی‌قدرتی ناشی از ساختار سیاسی پدرسالارانه، به احساس بیگانگی و بدبینی سیاسی می‌انجامد. در مجموع، مطالعات انجام‌شده بیان‌گر آن است که همواره بی‌اعتمادی سیاسی با بی‌اعتمادی اجتماعی گره خورده است. از جانب دیگر باید به ذهن‌گرایی و واقعیت‌گریزی و عمل‌زدگی نیز توجه داشت. به این معنی که در شرایطی که راه‌حل‌های سیاسی و اجتماعی به بن‌بست رسیده‌اند، جز سر سپردن به تقدیر و کنار آمدن با فلک کج‌مدار یا در انتظار نجات‌دهنده‌ای اسطوره‌ای ماندن، چاره‌ای باقی نمی‌ماند و همین موارد به تقویت‌کننده ساختار شخصیت سلطه‌پذیر تبدیل می‌شوند. تقدیرگرایی و منجی‌گرایی نیز هر یک به سهم خود انفعال سیاسی و بی‌تفاوتی اجتماعی را توجیه کرده‌اند (شریف، محمد ۱۳۸۱: ۹۷-۱۰۶).

از جانب دیگر ساختار سیاسی-فرهنگی ایران قبل از دوران رضاشاه که عصر رقابت‌های مداوم دول خارجی، خالی بودن خزانه و توسل به وام‌هایی خارجی در ازای امتیازات به شرکت‌ها و دولت‌های بیگانه بود را به عصر امتیازات و قراردادهای امپریالیستی مشهور کرد.

افزون بر این، غلبه تکنیکی، سیاسی و نظامی این کشورها، هر چه بیشتر به ضعف‌های ساختاری نظام سیاسی-فرهنگی ایران دامن می‌زد و ضرورت تغییر را خاطر نشان می‌کرد. همچنین تحولات درونی نظام سیاسی-اجتماعی به علت ناتوانی نیروهای تولیدی و بازرگانی و کشمکش‌های ایلی و عشیره‌ای، زمینه مساعدی را برای یک دگرگونی اجتماعی فراهم آورده بود که انقلاب مشروطه، دستاورد آن بود. این مجموعه، ضربه اساسی و عمیقی را به نظام ایلی-عشیره‌ای وارد آورده بود که با روند تغییرات نظام سیاسی به ویژه با آغاز حکومت رضاشاه، شکل کامل‌تری به خود گرفت. دولت رضاشاه که آغازگر نظام دولتی و دیوانسالاری به واقع متمرکزتر و مدرنی بود، از یک سو ایلات را منزوی کرد و از سوی دیگر ملک‌داری، زمینداری و پیوند با سرمایه‌های خارجی را به تدریج تقویت نمود. اما جابه‌جایی ابزارهای کهنه دولتی و تضعیف پایگاه عشیره‌ای در نظام قشربندی اجتماعی، نیاز به زمان بیشتری داشت تا همراه با پیدایش و رشد اشکال جدید دیوانسالاری و سرمایه‌گذاری و رشد قدرت کمپانی‌های خارجی در کشور، سیستم سیاسی، اداری و فرهنگی متناسب با آن امکان رشد یابد. به مدد شکل‌گیری این ساختار همگرا با خودکامگی فردی رضاشاه، تسلط غیرمستقیم نظام صنعتی غرب بر ایران امکان‌پذیر شد. این شرایط سبب شد که تبدیل ایران به یک کشور تحت سلطه و کشانندن این کشور به بازار جهانی، بدون شیوه‌های سنتی از جمله لشگرکشی مستعمراتی و درگیری‌های سیاسی به کمک ارتش‌های بیگانه، انجام پذیرد. چنین عملکردی یعنی تسلط سرمایه خارجی و کشیده شدن به وابستگی سیاسی اقتصادی، ظاهراً برای اولین بار در دوره رضاشاه صورت گرفت (فیوضات، ۱۳۷۵: ۴۳). با توجه به مطالب ذکرشده باید گفت که دوران رضاشاهی از یک سو، با در انزوا قرار دادن نیروهای ایلی و تضعیف قبایل و تقویت نظام زمینداری و بزرگ مالکی و نظامی‌گری، پیدایش انحصارهای دولتی، گسترش نیروهای انتظامی و رونق دستگاه اختناق، رشد دیوان‌سالاری جدید و مورد غضب قرار دادن دولت‌مردان پرکار و صاحب‌انگیزه در کار، عدم محدود ساختن رشوه‌خواری و فساد اداری، جلوگیری از آگاهی سیاسی مردم، تحمیق جامعه در زمینه شناخت از تاریخ پر بار گذشته خود، زمینه‌های فرهنگ اقتدارگرایی را در ایران تقویت کرد (سوداگر، ۱۳۶۹: ۴۵)؛ و از سوی دیگر، تحت لوای

نهادهای مستقرشده در این دوران (رشد روند صنعتی کردن، اسکان ایلات، ایجاد سیستم بانکداری، گسترش ارکان سیاسی اداری دولت و...) بیش از پیش زمینه ادغام اقتصاد کشور را در اقتصاد و بازار جهانی فراهم آورد. قدرت شاه، مطلق و استبدادی شد (ازغندی، ۱۳۸۵: ۱۷۲). رضاشاه به منظور درپیش گرفتن سیاست مدرن‌سازی، اقدام به تأسیس دولت شبه‌مدرن (دولت مطلقه مدرن) نمود. وی در جهت تحقق اهداف خود از الگوی لویی چهاردهم به عنوان مؤسس دولت مطلقه مدرن و سپس ناپلئون سوم و به‌ویژه آتاتورک، بهره برد. نخستین ضرورت تحقق دولت مطلقه مدرن و یا به تعبیری دولت شبه‌مدرن، یکسان‌سازی فرهنگی است. اجرای سیاست یکسان‌سازی فرهنگی با توجه به گستردگی سرزمینی - پراکندگی جمعیت و تنوع قومی - مذهبی، اقدام بسیار مشکلی بود، زیرا در دوره مورد تحقیق، ایران دستخوش تعارضات فرهنگی - هویتی دشواری بود که از جمله آن‌ها می‌توان به مربع بحران یعنی هویت شیعی، هویت ایلی، هویت ایران باستانی و هویت غربی اشاره نمود که چهار گرایشی بودند که اجرای سیاست یکسان‌سازی فرهنگی را با مشکل روبه‌رو می‌کردند، درحالی‌که همگرایی فرهنگ ملی - بومی - دینی و غربی می‌توانست برخی از مشکلات و مخاطرات ایران را رفع نماید ولی درگیری و واگرایی این اضلاع، موجب آشفتگی و تبدیل وضعیت مطلوب و متعادل یکسان‌سازی فرهنگی به یک بحران شد (بیگدلی، ۱۳۹۵: ۱). حکومت او برای رسیدن به ثبات سیاسی، اصل تمرکز را در همه ابعاد سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و نظامی، سرلوحه برنامه‌های خود قرار داد. اقداماتی نظیر ایجاد ارتشی واحد، اسکان عشایر، اقتصاد دولتی و نظام قضایی متمرکز، برآیندهایی از این اصل بودند. به لحاظ فرهنگی حکومت رضاشاه به پیروی از الگوهای اروپایی ملت‌سازی، به دنبال ایجاد ملتی واحد، تحت لوای یک دولت مرکزی بود. مسلماً جامعه سنتی ایران با معیارهای حکومت او از ملت همخوانی نداشت. بنابراین حکومت نقش یکپارچه‌سازی فرهنگی - اجتماعی در جامعه را به عهده گرفت و با انتخاب مولفه‌هایی چون اتحاد زبان و لباس و ایجاد یک ایدئولوژی حکومتی، قصد داشت اختلافات فرهنگی را به حداقل رسانده و به زعم خود ملتی با زبان و فرهنگ و آداب و رسوم و اعتقادات و آرمان‌های مشترک به وجود آورد. بدین منظور، حکومت عناصر وحدت‌بخش را بدون در نظر

گرفتن شرایط عمومی جامعه ایران و تفاوت‌های ساختاری آن با غرب، از بالا به جامعه تحمیل کرد و برای نهادی شدن این ارزش‌ها و مولفه‌ها، ایجاد سازوکارهای نهادی نوظهوری چون نظام آموزشی جدید و سازمان پرورش افکار را دنبال نمود. این در حالی بود که ایجاد تغییرات فرهنگی چه به سبک غربی و چه بومی شده آن، به اندیشه و برنامه سازمان‌یافته و هدف‌دار نیاز داشت. فقدان این سازمان‌یافتگی مستقل دم‌دستگاه اداری در حکومت رضاشاه تا حدی محسوس بود، به‌گونه‌ای که در پایان حکومت او، هرچند جامعه با تعارض‌های حاکم بر عصر قاجار مواجه نبود، اما تعارض‌های جدیدی در جامعه پدیدار شده بود. همین ناسازگاری مولفه‌های فرهنگی مورد نظر حکومت با جامعه ایرانی و استفاده از اقتدار آمرانه برای اجرای آن‌ها، مشکلات جدیدی را پیش روی جامعه ایران قرار داد.

برنامه‌های نوین رضاشاه و شکل‌گیری استبداد جدید

رضاشاه در سال‌های ۱۳۰۰ تا ۱۳۲۰، دگرگونی‌های نسبتاً قابل‌توجهی را در ایران تحقق بخشید (حسن‌پور، ۱۳۹۸؛ ۶۴). یکی از جنبه‌های اغلب مغفول دوران حکمرانی رضاشاه، حمایت بخشی از مردم ایران از او بود. این امر هنگامی اهمیت بیشتری می‌یابد که دشمنی بعدی با حکومت خودمدار و خشن وی، و این اعتقاد گسترده را مدنظر قرار دهیم که او فردی دست‌نشانده دولت انگلیس بوده است. این امر در حالی است که در بدو تاسیس نظام پهلوی، رضاشاه آرزوی گروهی از ایرانیان -چه مذهبی و چه غیر مذهبی- در احیای شأن ملی را تحقق بخشید و به نوشته یرواند آبراهامیان (... مبارزه او علیه نفوذ بیگانه چشمگیر بود و او قراردادهای کاپیتولاسیون را که به اروپاییان حقوق برون‌مرزی ایران را می‌بخشید، ملغی کرد...) (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۲۲۹). هر چند داوری علمی و دقیق در این باره، نیاز به بازکاوی بیشتر اسناد و مدارک دارد.

الف) الغای کاپیتولاسیون

غرب از طریق قراردادهای کاپیتولاسیون یا پیمان‌های غیرعادلانه‌ای که در ۱۳۰۶، رضاشاه موفق به الغای آن‌ها شد، نقش مسلط خود را در سراسر سده نوزدهم و اوایل سده بیستم در

ایران نهادینه ساخت. در واقع ردپای این قراردادها را شاید بتوان تا عهدنامه‌های گلستان (در ۲۹ شوال ۱۲۲۸ ه ق) و ترکمنچای (در ۵ شعبان ۱۲۹۳ ه ق) بین ایران و روسیه دنبال نمود. روسیه در پی پیروزی جنگ با ایران «حقوق برون مرزی» و «حق قضاوت کنسولی» را برای اتباع روسیه در ایران و نیز حق تعرفه‌های گمرکی ترجیحی را بر تجارت روسیه با ایران تحمیل کرد و قدرت‌های غربی دیگر نیز با قراردادهایی مشابه، امتیازهایی را برای خود تعریف کردند. این دوره برای ایران دوره ناتوانی و خواری بود و ایرانیان می‌کوشیدند تا در برابر فشارهای به‌شدت توسعه‌طلبانه دولت‌های خارجی، از شأن و منزلت خود دفاع کنند (کرونین، ۱۳۸۳: ۱۲۹). طرح‌های جدید و شتابان رضاشاه، ساختار سیاسی - اداری و اجتماعی کشور را متحول کرد. برای نمونه اصلاحات قضایی او بر اختلاف نیروهای روحانی و غیرروحانی در عرصه سیاست و اداره کشور افزود. همچنین تلاش‌های او برای توسعه صنایع و بازرگانی مدرن، موقعیت تجار سنتی بازار و پیشه‌وران را به خطر انداخت و اعتراض ایشان را برانگیخت. برنامه ثبت املاک، موقعیت بسیاری از دهقانان و عشایر را تضعیف کرد و زمین‌داران بزرگ و رؤسای عشایر را به ملاکان غایبی بدل نمود که بیش از پیش در تهران و شهرهای اصلی سکنی می‌گزیدند. مدارس نویناد دولتی، شکاف عمیقی میان جامعه سنتی ایران با نخبگان جدید غرب‌گرای دولت پهلوی پدید آورد. رضاشاه گرچه توانست به پیمان‌های کاپیتولاسیون پایان دهد، اما در عمل در مدت زمامداری او، نفوذ غرب از بسیاری لحاظ در جامعه ایران افزایش یافت. پس از لغو کاپیتولاسیون، رضاشاه با خارجیان بدرفتاری نکرد، اما در عوض نوک تیز حمله خود را متوجه روحانیون ساخت. او در مهر ماه ۱۳۰۷ سید حسن مدرس، سخنگوی روحانی مجلس ششم را بازداشت کرد. این تعارض با قشر روحانی تداوم یافت. ملا یا درویشی را مخفیانه می‌گرفتند و به زندانی دور از زادگاهش می‌بردند. غالباً هم این ربه‌شده‌شدگان باز نمی‌گشتند. گرایش‌های استبدادی و خودسرانه شاه در زندانی کردن اشخاص سرشناس بدون محاکمه و وادار کردن این معترضان یا منتقدان به سکوت، بروز می‌یافت. چشم‌پوشی از کاپیتولاسیون که نماد نیرومند نظم استعماری قرن نوزدهم بود، سبب شد که شوروی نیز در ۱۹۱۸ میلادی، از قرارداد کاپیتولاسیون در ایران صرف‌نظر کند. کشورهای نظیر

بریتانیا، بلژیک، اتریش، هلند، ایتالیا و سوئد نیز به نوبه خود با چشم‌پوشی از حقوق قضاوت کنسولی به انعقاد قراردادهای دوجانبه با دولت جدید رضاخان پرداختند. الغای کاپیتولاسیون در دوره‌ای به وقوع پیوست که رییس دستگاه اداری کشور میرزا حسن خان مستوفی الممالک بود و در دولتی که او ریاست آن را بر عهده داشت اقدامات مهمی انجام گرفت^۱. ششمین دوره مجلس شورای ملی در ۱۹ تیر ماه ۱۳۰۵ افتتاح شد و لویح توسعه امور تجارت و رفع اشکالات موجود در امور ترانزیت و اصلاح مالیه، زراعت پنبه و ابریشم، توسعه قوای امنیه، تهیه امکانات و وسایل برای تفتیش سواحل و همچنین مهم‌ترین اقدام، الغای کاپیتولاسیون، از تصویب مجلس گذشت.

(ب) دادگستری و قانون

وزیر دادگستری (عدلیه)، میرزا علی اکبر خان داور، به موجب قانونی که در مجلس به تصویب رساند اجازه و اختیارات تام گرفت تا چگونگی محاکمات و استخدام اعضای عدلیه را تغییر دهد و تشکیلات پیشین وزارت دادگستری را تعطیل کند و آن را از نو بنیاد نهد. او بنیان‌گذار دادگستری نوین ایران بود و در مدت شش سال و هشت ماه دوره وزارتش در عدلیه (۱۳۰۵-۱۳۱۲) تغییرات مدرنی را در ساختار عدلیه ایجاد کرد. نظام قضایی و محاکم عدلیه دوران قاجار، به وضوح فاسدترین بخش اداری کشور را تشکیل می‌داد. مشکل در این بود که قضات، وکلا، منشیان، دستیاران و مسئولان ثبت اغلب درگیر این نظام فاسد بودند و میزان موفقیت هر کس در استیفای حقتش به میزان پول و نفوذ وی بستگی داشت. اولین گام در اصلاح وضع دادگستری در قانون اساسی و متمم آن برداشته شده بود. علاقه رضاشاه به اصلاح

۱. برخی از مهم‌ترین اقدامات این دوره عبارت بود از: فروش خالصه که از نتیجه آن بانک فلاحتی افتتاح گردید، بانک ملی رهنی تأسیس و کارخانه ذوب آهن پایه گذاری و متعاقب آن اجرای خط آهن و راه آهن انجام گردید و تنظیم ثبت اسناد و تأسیس شورای دولتی تحقق یافت. پس از تصویب مجلس وضع مالیات‌های جدید در این دوره موجب نارضایتی سران نظامی و رؤسای محلی گردید که شورش‌هایی را در نواحی خوی و سلماس ظاهراً به علت عدم دریافت حقوق به وجود آورد. این شورش‌ها ظرف مدت دو روز با اعدام گروه ۵۶ نفری شورشیان و فرار عده‌ای دیگر به طرف مرزهای ترکیه خاموش شد. (هدایت، ۳۷۳: ۱۳۶۶)

نظام قضایی و اصلاحات حقوقی، احتمالاً به واسطه ملاحظات شبه‌ناسیونالیستی برانگیخته شد و با هدف اولیه او یعنی الغای کاپیتولاسیون همسویی داشت. او دریافت مادامی که ایران از یک نظام قضایی، مشابه نظام‌های قضایی غربی برخوردار نباشد، الغای کاپیتولاسیون موجب تبلیغات سوء در اروپا خواهد شد. بنابراین با شتاب، نقشه‌ها و برنامه‌های خود را جهت تغییر در مجموعه قوانین کیفری و تجارت بروز داد. وزارت عدلیه قدیم را منحل کرد و کارکنان جدید را به خدمت گرفت که بسیاری از آنان تعلیم دیده اروپا بودند. آنان اداره وزارت دادگستری جدید را از مقامات سابق مذهبی تحویل گرفتند و در همین زمان بود که رضاشاه در جمع قضات و وکلا در کاخ گلستان گفت: «... وجهه یک ملت به کیفیت تشکیلات قضایی آن بستگی دارد، من از شما آبرومندانه‌ترین رفتاری را انتظار دارم که توأم عدالت و اعتبار برای کشور به ارمغان آورد» (فلور و بنانی، ۱۳۸۸: ۱۰۷). وزارت عدلیه جدید مسئولیت تهیه مجموعه قوانین حقوقی را عهده‌دار بود. داور مهم‌ترین و اساسی‌ترین اقدام را با تشکیل کمیسیونی در وزارت عدلیه، به منظور تدوین اولین جلد قانون مدنی انجام داد. افزون بر این، وی لایحه بازسازی نظام قضایی را که مشتمل بر سلسله‌مراتب محاکم بود، به مجلس ارائه کرد و بدین ترتیب مجموعه قانون مدنی تصویب شد (فلور ۱۳۸۸: ۱۱۱). اصلاحات حقوقی با الغای کاپیتولاسیون متوقف نشد و مجلس در لوایحی که مصوب کرد به وزارت عدلیه وکالت داد تا قوانین جدید پیشنهادی را به محض تصویب به مرحله اجرا بگذارد. در واقع، یکی از مهم‌ترین جنبه‌های اصلاحات قضایی که رضاشاه به کمک علی اکبر داور وزیر عدلیه (بعد وزیر مالیه) خود انجام داد، حمله به قدرت روحانیت بود که از طریق اقدام او برای تصویب و اجرای یک نظام قضایی غیرمذهبی بدون مشارکت روحانیون انجام پذیرفت. این اصلاحات در قیاس با بقیه اقدامات اقتدارگرایانه رضاشاه در مسیر غربی کردن ایران، نسبتاً با کندی و به تدریج اجرا شد. سه مجموعه قوانین جداگانه در این راستا به مجلس پیشنهاد و تصویب شد. در ۱۳۰۶ قانون تجارت، در ۱۳۰۵ قانون جزا و در ۱۳۰۷ قانون مدنی که مورد آخر به تدریج و طی مراحل به اجرا گذاشته شد. شکل نهایی این قانون در اردیبهشت ۱۳۰۷، یعنی دو روز پیش از الغای رسمی قراردادهای کاپیتولاسیون به تصویب مجلس رسید. در واقع یک نظام

جدید از دادگاه‌های غیرشرعی، برای به اجرا گذاشتن این قوانین تازه به وجود آمد. در عمل تا مدتی امور قضایی هنوز کماکان در اختیار روحانیون بود، هر چند که حمله حکومت به روحانیون از جهات مختلف تداوم داشت. از جمله این که سید حسن مدرس، در مهر ماه ۱۳۰۷ بازداشت و به خراسان تبعید شد. در ۱۳۱۱ نیز محضرهای شرعی از حق ثبت اسناد، ممنوع شدند و بدین ترتیب روحانیون از درآمد خود از طریق محضرداری محروم گشتند (کرونین، ۱۳۸۳، ص ۱۳۵). در بهمن ۱۳۰۷ش، قانون دفاتر اسناد رسمی به تصویب رسید. در سال ۱۳۰۸ش، به دلیل پراکندگی قوانین و مقررات ثبتی، قانونی در ۲۵۹ ماده توسط داور تنظیم شد که به تصویب کمیسیون عدلیه مجلس رسید و در پی آن، کلیه قوانین و مقررات قبلی منسوخ اعلام شد. در نتیجه این قانون، ثبت قانونی اسناد یا مالکیت و سایر نقل و انتقالات اموال می‌بایست فقط در محضرهای دولتی غیرمذهبی انجام گیرد. این وظیفه قبلاً به طور انحصاری توأم با ثبت ازدواج و طلاق در اختیار محاکم شرعی بود و مهم‌ترین کارکرد آن محاکم و بزرگ‌ترین منبع درآمد مشروع مجتهدان و طبقه‌ای از روحانیون را فراهم می‌آورد. در نتیجه قانون مذکور، بسیاری از روحانیون به اجبار لباس رسمی خود را کنار گذاشتند تا درصدد استخدام در محاکم جدید برآیند. ترتیب زمانی رویدادهای این سال‌ها آشکارا نشان می‌دهد که فرایند برچیدن قدرت روحانیت توسط دولت، پیش از الغای کاپیتولاسیون شروع شده بود. در واقع رضاشاه از حربه لغو کاپیتولاسیون به عنوان وسیله‌ای برای کسب حمایت سیاست خارجی برای هدف‌های داخلی خود استفاده کرد. این امتیاز افزون‌تری بود که از طریق آن، به حامیان داخلی علما این‌گونه وانمود کند که این کاهش قدرت روحانیت، بهایی بوده که باید برای کاهش «حقوق ویژه» خارجی‌ان در کشور پرداخت می‌شده است. از سوی دیگر چون قدرت‌های خارجی با علما و اسلام چندان موافق نبودند، رضاشاه با برقراری پیوند بین تضعیف نفوذ روحانیت با حمله و بی‌اعتبارسازی اساس قانونی حقوق بیگانگان در ایران، توانست مخالفت با هر دو هدف را به حداقل کاهش دهد.

ج) کابینه‌های دوره پهلوی اول

۱- وزارت مهدی قلیخان مخبرالسلطنه هدایت

ایران طی زمامداری مخبرالسلطنه با مخالفت‌های گسترده‌ای علیه اصلاحات مالی و تجددخواهی مواجه بود. برنامه‌های مدرن‌سازی همزمان فرهنگ عمومی و دم‌دستگاه اداری از یک سو و اجرای طرح تمرکز قدرت و به‌ویژه طرح محو استقلال شیوخ، خوانین عشایر و قبایل از سوی دیگر، سرچشمه حرکت‌های مخالف دولت در نقاط گوناگون کشور از جمله خوزستان، لرستان، فارس و آذربایجان گردید. دامنه این مخالفت‌ها به شهرهای دیگر ایران نیز سرایت کرد. از جمله در میان عشایر مقیم تبریز و برخی از نواحی آذربایجان، نهضت دامنه‌داری علیه برنامه‌های جدید دولت مرکزی نظیر سربازگیری آغاز شد. به هر روی، این مخالفت‌ها در هم شکسته شد. در دولت مخبرالسلطنه، قراردادهایی تجاری و دولتی با لهستان، افغانستان، اتریش، چکسلواکی، هلند، سوئد و دانمارک به امضاء رسید. کلیه خطوط تلگرافی دولت و کمپانی هند و اروپا به ایران تحویل شد و در آذر ماه ۱۳۱۱، دولت ایران امتیازنامه نفت داری که به مدت ۶۰ سال بسته شده بود را لغو کرد. مسئله امتیاز نفت داری به دیوان داوری بین‌المللی لاهه ارجاع و تصمیم به مذاکره گرفته شد. سرانجام قرارداد جدیدی مشتمل بر ۲۷ ماده، در ۱۳۱۲ تنظیم گردید (همان، ۱۳۸۳: ۳۹۴).

۲- وزارت ذکاءالملک فروغی

با برکناری مخبرالسلطنه هدایت، ریاست الوزرای محمدعلی فروغی از طرف شاه مسلم شد و وی در تاریخ ۲۹ شهریور ۱۳۱۲، هیأت دولت را به مجلس و شاه معرفی کرد. در این دوران سران عشایر که با سیاست دولت مبنی بر تمرکز قدرت مخالف بودند و موجبات ناامنی را در دولت‌های گذشته فراهم می‌ساختند، کاملاً تسلیم شدند و تحت انقیاد دولت مرکزی قرار گرفتند. حکم اعدام سران ایلات بختیاری، قشقایی و بویراحمد و ممسنی که از پیش اعلام شده بود، در فروردین ۱۳۱۳، در محوطه زندان قصر به اجرا درآمد. در همین تاریخ، سردار اسعد بختیاری، وزیر جنگ، پس از چند ماه زندانی بودن توسط پزشک احمدی کشته شد (شجیعی ۱۳۷۲ ج ۳، ۱۷۲/ هدایت، ۱۳۹۶: ۶۰۳). محمدعلی فروغی به منظور از میان برداشتن آداب

ناپسندی که ناشی از بیکاری و تقید به الفاظ و عبارات بدون توجه به معانی بود، با صدور بخشنامه‌ای اعلام نمود که کلیه عناوین رسمی موجود ملغی شود. اسامی متفاوت دولتی مانند رییس‌الوزراء، رئیس مجلس شورای ملی، وزرای مختار، کفیل وزارتخانه‌ها و... با عنوان جناب و جنابعالی مورد خطاب قرار گیرند و برای سایرین از عنوان «شما» استفاده شود و به‌طور کلی به کاربردن عناوین و صفات قبل از اسم مانند مقام منیع و حضور مبارک و... ممنوع شد. فروغی همچنین قانون اوقاف را به تصویب رساند و اداره کردن موقوفاتی که مدیریت آن‌ها بر عهده وزارت اوقاف و یا در دست اشخاص قرار داشت را به ادارات اوقاف واگذار نمود. تأسیس فرهنگستان ایران در ۱۳۱۹، از جمله اقدامات فرهنگی فروغی بود. رضاشاه در ۱۳۱۳، به ترکیه رفت و دستاورد این سفر کشف حجاب بود. دهمین دوره مجلس شورای ملی در ۱۳۱۶، افتتاح شد و به کابینه جدید فروغی رأی اعتماد داد. به دنبال متحدالشکل کردن لباس ایرانیان و اعتراضی که در مشهد رخ داد و در پی آن متولی آستان قدس به دار آویخته شد، جمعی از روحانیون مشهد و مجتهدان به اتهام شرکت در قیام مسجد گوهرشاد بازداشت شدند و فروغی در پی این ماجرا و وساطتی که از محمد ولی اسدی متولی آستان قدس کرده بود، معزول و هیأت دولت مجبور به استعفا گردید (هدایت، ۱۳۶۶: ۶۰۸).

۳- کابینه‌های محمود جم- مدیر الملک و احمد متین‌دفتری، علی منصور و محمد علی فروغی تا شهریور ۱۳۲۰ ش.

پس از برکناری فروغی، محمود جم مأمور تشکیل کابینه شد و طی چهار سال زمامداری خود، دو کابینه تشکیل و در هر یک تغییرات بسیار داد. ثبات سیاسی این دوره، برای دولت جم نیز همچون دولت گذشته امکان برخی اصلاحات داخلی و برقراری روابط تجاری و دولتی بین ایران و دولت‌های خارجی را به وجود آورد. لایحه اعطای امتیاز نفت شمال به دو کمپانی آمریکایی که از طرف دولت قوام السلطنه در ۱۳۰۰ به مجلس داده شده بود، در دولت جم در ۱۳۱۵ دوباره تقدیم مجلس شد و به تصویب رسید. از مهم‌ترین وقایع این دوره، قتل مدرس و پیمان سعدآباد بود، که در کاخ سعدآباد در ۱۷ تیر ۱۳۱۹، بین چهار دولت آسیایی افغانستان، ایران، عراق و ترکیه منعقد گردید. پس از برکناری جم، احمد متین‌دفتری در ۱۳۱۸

رئیس‌الوزراء شد و پس از او علی منصور، منصور الملک، و در نهایت بار دیگر محمدعلی فروغی بود که در شهریور ۱۳۲۰ کابینه خود را به مجلس معرفی کرد. آخرین روزهای قدرت رضاشاه به ۲۵ شهریور ۱۳۲۰ ختم می‌شد که در استعفایش همچنان لحن دیکتاتورمآبانه او هویدا است. او نوشت: «بنابراین امور سلطنت را به ولیعهد و جانشین خود تفویض کردم و از کار کناره نمودم. از امروز که ۲۵ شهریور ۱۳۲۰ است عموم ملت از کشوری و لشکری، ولیعهد و جانشین قانونی مرا «باید» به سلطنت بشناسند...». به نظر می‌رسد طبیعت مستبدان هرگز عوض نمی‌شود و آشفتگی اوضاع، تغییری در فکر و ذهن آنان پدید نمی‌آورد. لفظ «باید» در این نامه نمی‌گنجید ولی مستبد، مستبد است. (هدایت، ۱۳۶۶: ۶۲۰). بدیهی بود که این تغییرات پی در پی، به ویژه از سال ۱۳۱۲ به بعد و رویه‌های مستبدانه و خودکامانه رضاشاه پس از تثبیت قدرت خود، بار دیگر نظام دیوانسالاری کشور را در معرض نوعی بی‌ثباتی، احساس عدم امنیت و روحیه اطاعت محض و چاپلوسی قرار داد.

برنامه‌های دولت‌های رضاشاهی

تعیین خط‌مشی فعالیت‌های اساسی دولت‌ها، به صورت یک برنامه جامع با اهداف مشخص و رسمیت یافتن آن از طریق قوه قانونگذاری و تصویب آن توسط نمایندگان، از دولت مشیرالدوله (۲۶ شهریور ۱۳۸۹ ش) آغاز شده بود. وظایف دولت‌ها هم‌زمان با تغییرات داخلی ناشی از افزایش درآمدهای دولت و دگرگونی اوضاع اجتماعی و اقتصادی جامعه تحول یافت. به این امر باید صنعتی شدن کشورها و توسعه اقتصاد صنعتی را نیز افزود که از اساس بر چگونگی و نحوه توسعه وظایف دولت‌ها و نیز کیفیت انجام وظایف اداری از سوی تشکیلات مختلف دولتی، تأثیر شایان توجهی گذاشت. دولت‌ها هم‌زمان با افزایش خدمات عمومی، بیش از پیش ناگزیر به مداخله در امور عمومی و اجتماعی شدند که خود زاینده نیاز جامعه‌ای با نیازهای جدید بود. ذکر این نکته ضروری است که نه فقط از آغاز دوران برنامه‌ریزی، مسئله تحول اداری مورد توجه و تأکید خاص دولت‌ها بوده است بلکه قبل از آن نیز تلاش دولت‌ها

در جهت بهبود وضع کارمندان و اصلاح امور اداری مورد توجه برخی اولیای امور قرار گرفته بود. لیکن موانع این راه، بسیار و اهداف دور از دسترس به چشم می‌آمدند.

(۱) امور اداری

تمرکز اداری در دوران مشروطیت بر مبنای جداول آماری موجود و با لحاظ کردن مسئله کاهش فاصله طبقاتی و بهره‌مند کردن عامه مردم از ثمرات رشد اقتصادی و اجتماعی، در عصر اول و دوم مشروطیت آن‌چنان که باید مشاهده نمی‌شود. نکته قابل ذکر این‌که در این داده‌های آماری، موارد مربوط به تأمین عدالت قضایی در برنامه‌ریزی‌های دولت پهلوی اول کم‌تر به چشم می‌خورد. حال آن‌که اهمیت این پدیده در هر نظام سیاسی نوپا و اساساً در هر جامعه‌ای که به سمت مدرن شدن پیش می‌رود، ضرورتی غیرقابل انکار برای دولت‌هاست. این نکته وقتی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند که بعد از انقلاب مشروطه بنا به انتظار عمومی از دولت‌های قانونی وقت، پیاده‌سازی برنامه‌های تأمین امنیت قضایی و گسترش سازمان‌های ذیربط به طور جدی در مرکز توجه قرار گرفته بود.

در عصر دوم مشروطیت از نظر ترکیب کلی مواد برنامه، سهم امور اقتصادی ۱۴ ماده از ۲۹ ماده برنامه‌های دولت را شامل و با نسبتی بیش از ۵۰ درصد، اولویت درجه یک شناخته می‌شد. بی‌شک، این عامل تأثیر عمیقی در جریان رشد نسبی اقتصادی و گسترش ابعاد مختلف به‌ویژه اقتصاد بازرگانی و کشاورزی داشت. از ویژگی‌های این عصر، کاهش سهم قوانین مرتبط به امور تأمین عدالت قضایی و امور اداری و مالی بود. توجه به تحول سازمان‌های اداری و امور مربوط به مدیریت حوزه عمومی، حکایت‌گر این امر است که اهم برنامه دولت‌ها در عصر دوم مشروطه در فاصله بین مجلس ششم تا دوازدهم، معطوف به اصلاح تشکیلات اداری است تا مسایل مربوط به کارمندان دولت؛ به طوری که از جمع ۱۲۶ ماده مربوط به امور اداری ۷۷ مورد، ناظر به اصلاح و تجدیدنظر در سازمان کشور و تشکیلات وزارتی و سازمان‌های داخلی هر وزارتخانه (با ۵۲ ماده) است. در همین دوره، تنها ۴۶ ماده مربوط به بهبود زندگی کارمندان و جلوگیری از ارتشاء و فساد در دستگاه‌های دولتی و اموری جز این‌ها بوده است (شجیعی، ۱۳۷۲: ج ۳، ۳۷۶).

عصر رضاشاه را هرچند مورخان، دوران تجدد و رفرم اداری نام نهاده‌اند، ولی انعکاس این پدیده در برنامه‌های دولت‌ها و عملیاتی شدن آن، ضعیف و ناکارآمد بود؛ به نحوی که تنها ۳ ماده از مجموع ۶۴ ماده برنامه‌های این دوره به امور اداری مرتبط است که یک ماده از آن مربوط به قوانین استخدام پرداخته و دو ماده دیگر بر تأسیس تشکیلات وزارتخانه‌های جدید و اموری همچون اصلاح شهرداری متمرکز بوده است.

۲) امور مالی

تأمین امور مالی و پولی مملکت در تمام ادوار تاریخی کشور، از رئوس برنامه‌های دولتی بود. در عصر رضاشاه، توجه دولت‌ها به امر مالیات و تعقیب سیاست‌هایی که به موجب آن عواید و درآمد دولت، به سیاق قدرت‌های نوظهور اروپای غربی، به گونه‌ای مطلوب‌تر، تأمین و سازمان‌دهی شود، از اهمیت بالایی برخوردار بود. به طور کلی درآمد سالانه دولت در بین سال‌های ۱۳۰۰-۱۳۲۱ شاهد افزایش چشم‌گیر بوده است و سیر افزایش درآمد هر سال نسبت به سال قبل، با رشدی معادل یک تا حدود ۵۱ درصد قابل ردگیری است. مصارف بودجه نیز با اولویت‌هایی که پیش از این بیان شد، شامل بخش امور دفاعی، امور عمومی، امور اقتصادی و امور اجتماعی در دوره مشروطیت اول بوده است. کیفیت تقدم و تأخر حجم اعتبارات تخصیص‌یافته به هر کدام از این بخش‌ها، در نسبت با سال‌های اول مشروطیت، با تغییراتی در عصر رضاشاه روبه‌رو شد. برای نمونه، طی سال‌های ۱۳۰۵-۱۳۲۱ که مقارن با دوران سلطنت رضاشاه است، ضرورت مداخله مستقیم دولت به منظور بالا بردن سطح تولیدات و گسترش اقتصاد کشور، باعث شد که بالاترین سطح اعتبارات را به بخش امور اقتصادی اختصاص دهند و امور عمومی در درجه سوم و امور دفاعی سهم و درجه دوم را به خود اختصاص داده و سهم امور اجتماعی در مرتبه چهارم قرار گیرد (شجیعی، ۱۳۷۲: ج ۳، ۴۲۲). تمرکز دولت‌های عصر پهلوی اول در توزیع هزینه بخش امور عمومی، بیشتر صرف امور داخلی و خدمات دولتی، اداره امور بین‌المللی و خارجی، هزینه دربار، امنیت قضایی، امنیت داخلی و قوه مجریه شد. وظیفه برقراری عدالت اجتماعی و حفظ حقوق مردم نیز همچنان در مرتبه سوم از اعتبارات بود.

برنامه های مجلس در عصر رضاشاهی

بازه زمانی ۱۳۰۵ تا ۱۳۲۰ هفت دوره قانون گذاری از مجلس ششم تا دوره مجلس سیزدهم را شامل می‌شد. در این عصر با توجه به ثبات سیاسی ایجادشده، عمر مجلس‌ها به آرامش گذشت و انتخابات هر دوره بدون فترت، آغاز و در موعد قانونی خود، مجلس‌ها افتتاح شدند. عصر دوم مشروطیت با آغاز دوره ششم مجلس آغاز شد.

۱. دوره ششم قانون گذاری مرداد ۱۳۰۵

این مجلس قدم‌های مفیدی در وضع قوانین اقتصادی و مالی و عقد قراردادهای سیاسی و اقتصادی برداشت. از جمله اقداماتی که در زمینه تشکیلات اداری و عمرانی مملکت انجام گرفت را می‌توان به قرار زیر نام برد: آغاز ساختمان راه‌آهن سراسری ایران، قانون محاکمات و استخدام اعضای عدلیه و تعطیل شدن تشکیلات پیشین وزارت عدلیه و ایجاد بنیادی نو برای دادگستری کشور، تأسیس ثبت اسناد و املاک کشور و وضع قوانین آن که از زمره اقدامات سودمند اداری اجتماعی مجلس مذکور بود. همچنین تأسیس اداره آمار، الغای کاپیتولاسیون و حق قضاوت کنسولی در ایران، قانون اعزام محصل به خارج، قانون محرومیت کارمندان دولت از انتخاب شدن به نمایندگی مجلس، عقد پیمان دوستی با ترکیه و افغانستان، و قانون انحصار دولتی تریاک. (شجیعی، ۱۳۷۲: ج ۴، ۲۱۳) نیز از دیگر اقدامات اثرگذاری بود که در راستای ایجاد نظام اداری مدرن در ایران انجام پذیرفت.

۲. دوره هفتم قانون گذاری ۱۳۰۷

مهم‌ترین قوانینی که در این دوره به تصویب مجلس رسید عبارت از: قانون منع خرید و فروش برده در خاک ایران، قانون اجازه تأسیس بانک فلاحتی، و همراه با گشایش بانک ملی ایران، اعطای اجازه نشر اسکناس به بانک مزبور^۱ (همان، ۲۱۵) بوده است.

۱. به موجب قانون اجازه مبادله ضمیمه نمره ۵ امتیاز نامه بانک شاهنشاهی ایران (لغو اسکناس بانک شاهنشاهی) نشر اسکناس از بانک مزبور پس گرفته شد (خرداد ۱۳۰۹) و به موجب قانون، حق نشر اسکناس

۳. دوره هشتم قانون‌گذاری ۱۳۰۹

مهم‌ترین قوانین این دوره که به تصویب مجلس رسید دربرگیرنده مواردی چون قانون مربوط به تصرف عدوانی و استرداد املاک، قانون واگذاری انحصار تجارت خارجی به دولت، قانونی درباره ورود و اقامت اتباع خارجه، قانون ممنوعیت مالکیت ارضی برای بیگانگان، لغو امتیازنامه داری و تحویل گرفتن خطوط تلگرافی از شرکت هند و اروپا و گشایش تلگراف بی‌سیم بوده است.

۴. دوره نهم قانون‌گذاری ۱۳۱۲

اقدامات مفیدی که در این دوره مجلس صورت پذیرفت را می‌توان به ترتیب زیر بیان داشت: افتتاح دانشگاه تهران مصوب خرداد ۱۳۱۳، تصویب امتیازنامه جدید شرکت نفت ایران و انگلیس، قانون فروش خالصه‌ها و قرضه‌های فلاحتی و صنعتی، قانون الغای مالیات ارضی و دواب، و تصویب متمم قانون تعلیمات ابتدایی مجانی در سراسر کشور (همان، ۲۱۷).

۵. دوره دهم قانون‌گذاری ۱۳۱۶

اهم قوانین مصوب این دوره شامل موارد زیر است: آغاز مذاکرات عقد پیمان سعدآباد میان چهار دولت ایران، ترکیه، افغانستان و عراق، قانون حق انحصار و تفتیش و استخراج نفت شرق و شمال شرق ایران به شرکت آمریکایی، قانون اجازه ساخت و نگهداری لوله حمل نفت به شرکت لوله نفت ایران، و قانون کدخدایی که به موجب آن کدخدا در حوزه مأموریت خود نماینده مسئول اجرای قوانین و نظام‌نامه‌های دولت است.

۶. دوره یازدهم قانون‌گذاری ۱۳۱۹

از جمله مهم‌ترین وقایع و قوانین مصوب این دوره اعلام بی‌طرفی ایران با وقوع جنگ دوم جهانی، قانون مالک و زارع و تعیین سهم هر یک نسبت به محصول زمین‌های زراعی، قانون آیین دادرسی مدنی (اصول محاکمات مدنی)، قانون ماده واحده دال بر اینکه دختر ملک فواد و

که از مهم‌ترین وسایل هدایت اقتصادی بود پس از ۴۳ سال که در اختیار بیگانگان قرار داشت، به ملت ایران باز پس داده شد. (شجیعی، ۱۳۷۲ ج ۴، ۲۱۵)

خواهر پادشاه مصر صفت ایرانی‌الاصل دریافت کرد تا به همسری ولیعهد در بیاید، قانون عمران، قانون خدمت نظام وظیفه عمومی، قانون تقسیمات کشوری و وظایف فرمانداران و بخشداران و در نهایت قانون اجازه فروش خالصجات اطراف تهران (همان، ۲۱۹).

۷. دوره دوازدهم قانون‌گذاری ۱۳۱۸

رخدادهای پراهمیت این دوره مجلس را می‌توان به قرار زیر خلاصه کرد: در این دوره مجلس به علت بروز جنگ جهانی دوم و تحولات ناشی از آن، اوضاع اقتصادی و امور سیاسی کشور دچار مشکلات قابل‌توجهی شد. در سوم شهریور ۱۳۲۰ دو دولت روس و انگلیس به بهانه مداخله دولت آلمان در امور ایران، ارتش‌های خود را از شمال شرقی و جنوب غربی و جنوب، به رغم بی‌طرفی ایران، داخل خاک ایران کردند. به این ترتیب با اعلام حکومت نظامی، انتقادات شدیدی از سوی نمایندگان ناراضی مجلس مطرح شد که به استعفای رضاشاه و سوگند خوردن ولیعهد و ترک ایران توسط رضاشاه به همراه تعدادی از افراد خانواده انجامید. از دیگر قوانین مصوب مجلس در این دوره می‌توان به فرمان عفو عمومی به موجب ماده ۵۵ قانون کیفر عمومی و الغای قانون ریاست عالیہ کل قوا اشاره کرد. پس از استعفای رضاشاه، عصر دوم مشروطیت به پایان رسید و با آغاز دوره سیزدهم قانون‌گذاری در اول آذر ماه ۱۳۲۰ و سلطنت محمدرضا پهلوی، سلطنت پهلوی دوم آغاز گردید (همان، ۲۲۰).

ساختار جدید و زمینه‌های فکری آن

اسناد و مدارک تاریخی نشان می‌دهد که طی دوره پهلوی اول، ایده اصلاحات به سبک کشورهای اروپایی، برتری خود را بر رقبا و مخالفانش قطعیت بخشید. البته در این ایده کلی، خرده‌گفتارهای متنوع و متعددی وجود داشت که گاه با تفاوت‌های جدی به منصفه ظهور می‌رسید. درباره ایده مدرن‌سازی بر حسب مدنیت جدید و اصلاحات به شیوه کشورهای اروپایی اتفاق نظر وجود داشت و مهم‌ترین رخداد اجتماعی-سیاسی در روزگار پس از جنگ جهانی اول به حساب می‌آمد. این اندیشه، رواج و مقبولیت تامی در میان روشنفکران و نخبگان یافت که بر مبنای آن راه نجات ایران را اجرای اصلاحات می‌دانست. اختلاف‌نظرها در این

رابطه، به نحوه اجرا و راه‌های سازگاری و بومی کردن الگو متناسب با مقتضیات ایران مربوط می‌شد. تقی‌زاده در اولین شماره روزنامه کاوه صریح و بی‌پرده ابراز می‌دارد که: « راه نجات ایران و ایرانی قبول و ترویج تمدن اروپا بلاشرط و قید و تسلیم مطلق شدن به اروپا و اخذ آداب و عادات و رسوم و تربیت و علوم و صنایع و کل اوضاع بدون هیچ استثنا - جز از زبان - است» (کاوه، ۱۲۹۰، سال دوم، شماره اول، ص ۲). علی اکبر داور در این باره می‌نویسد: «... ایرانی باید کارگاه اجدادی را برچیند، سبک پدرانش را دور بیندازد و مثل آدم به انقلاب صنعتی ایمان بیاورد تا متمول بشود و در ضمن دارای حکومت صحیح... اگر تمدن را مایلم مقدمه آن را باید قبول کرد و خواست و فراهم آورد» (اکبری، ۱۳۸۶: ۱۳۰).

موضوع مهم دیگری که تقریباً بیشتر نخبگان درباره آن اتفاق نظر داشتند، راهبرد اساسی برای تحقق اصلاحات در ایران بود. همه این افراد، برای رسیدن به سر منزل مقصود، ایران را نیازمند «مردانی نو» و «دولتی نو» می‌دانستند. گرایش نخبه‌گرایانه پروژه اصلاحات، در تمام نوشته‌های روزنامه‌ها قابل رهگیری است. در میان مقالات و نوشته‌های روزنامه کاوه، نخبه‌گرایی و تأسیس «دولت مقتدر» مورد تأکید قرار گرفت. این نشریه بیان می‌کند که موفقیت هر برنامه اصلاحی، مستلزم وجود گروهی از زبندگان و برگزیدگان فرهنگی و سیاسی است که به عنوان مدیران اجرایی آن برنامه عمل نمایند. نگارنده، فقدان همین نیروی اجتماعی را یکی از عوامل شکست مشروطیت ایران می‌انگارد و از نبود «طبقه صالح» به عنوان سررشته‌دار اصلاحات، به مثابه یک ضعف بزرگ یاد می‌کند. از این رو، فقدان نخبگان صالح و اصلاح‌طلب یا دقیق‌تر، فقدان نیروی سیاسی معتقد به اصلاحات فوری، دلیل شکست امور مملکتی در عرصه ملی و بین‌المللی دانسته می‌شود. آشکار است که چنین رویکردی، اولین گام برای اصلاحات را منحصر به تقویت دولت مرکزی و فراهم آوردن اسباب دوام و ایجاد امنیت محکم و ضرورت تأسیس یک دولت مقتدر ولو «مستبد» اعلام می‌دارد: «... تا در مرکز مملکت، ماشینی مثل ماشین‌های محرک ادارات مرکزی ممالک فرنگ نباشد و چرخ‌های شعب ادارات را در ولایات نگرداند، محال است که قوانین مجلس شورای ملی از قوانین بلدیة تهران، فرقی در وسعت شمول و نفوذ حکم داشته باشد...» (همان، ۱۳۵)

در مقابل، گروهی از روشنفکران بر ضرورت استقرار دولت مرکزی مقتدر، توانا و اصلاح‌گر توافق داشتند لیکن مصداق عینی و واقعی آن، یعنی رضاخان، را بر نمی‌تابیدند. به عبارت دیگر با اصل ایده اصلاحات از بالا موافق و با عامل اجرای آن مخالف بودند. افرادی مانند رضازاده شفق که «تقلید کورکورانه» را مضر می‌دانست و میرزا ابوالحسن خان فروغی که از تقلید بی‌چون و چرای از غرب انتقاد می‌کرد. بر همین روال، محمود افشار در آغازنامه مجله آینده عقیده خود را چنین ابراز می‌کند: «از یک سو باید آداب و عادات خوب باستانی خود را نگاه داریم و از دیگر سو قسمت خوب تمدن غرب را هم قبول نمائیم» (افشار، ۱۳۰۶: شماره اول آغاز نامه).

دیگر موضوع مهمی که اغلب روشنفکران درباره آن اختلاف نظر داشتند، تعیین اولویت‌های اصلاحات با توجه به شرایط و مقتضیات کشور بود. پیروان ایده اصلاحات از نظام اولویت‌های متنوعی دفاع می‌کردند. تقریباً اغلب به تقدم اصلاحات فرهنگی نسبت به اصلاحات سیاسی تأکید داشتند و مهم‌ترین فصل‌های اصلاحات در ایران را به ترتیب زیر برمی‌شمردند:

تعلیم عمومی و اصرار بر اجرای آن - انتشار کتب و ترجمه کتاب‌های فرنگی - اخذ اصول و آداب و رسوم تمدن غربی - ترویج ورزش‌های بدنی - حفظ وحدت ملی ایران - حفظ زبان ملی یعنی فارسی از فساد - اعلام مبارزه با تریاک و وافور و الکل - مبارزه علیه تعصبات جاهلانه و مساوات تمام حقوق پیروان مذاهب مختلف - مبارزه علیه بیماری‌های همه‌گیر در کشور - حفظ استقلال ایران - آبادانی کشور و ماشینی کردن ایران - آزادی زنان و تربیت و تعلیم آنان و تحصیل حقوق و اختیارات آنان - جنگ و مبارزه علیه فساد، دروغ، ارتشاء و چاپلوسی - مبارزه علیه خویشاوندگرایی، فامیل‌پروری و پارتی‌بازی - مبارزه با صفت اسباب‌چینی و دیپلماسی شایع در ایران - بر انداختن رسم ننگین روابط غیراخلاقی در ایران - مبارزه با شوخی و هزل و یاه‌سرایی و پرگویی - احیای سنن مستحسنه قدیمه ایران - مبارزه با تهمت و افترا و بی‌آبرو کردن دیگران - مبارزه با انحطاط اخلاقی از طریق تربیت ملی در خانواده و مدرسه (اکبری، ۱۳۸۶: ۱۶۲)

در مقابل این رویکرد فرهنگی و فرهنگ‌محور، رویکرد دیگر اقتصادمحور بود که افرادی نظیر علی اکبر داور، بر آن اصرار می‌ورزیدند: «.. اگر ایران اصلاح‌شده می‌خواهید باید زندگی اقتصادی را تازه و نو کنید، آزادی خودش می‌آید... سبک حکومت بسته به فکر زمامداران نیست، منوط به زندگی اقتصادی مردم است... مادام که انقلاب صنعتی ایران را به حرکت نیندازد، ما ملت بلاکش، گرسنه، پلاس‌پوش نجیبی که هستیم خواهیم ماند...». (همان به نقل از روزنامه مرد آزاد، سال اول، ۱۳۰۲، شماره ۱۰۶).

گروه دیگری از روشنفکران، الگوی آمرانه را الگوی مناسب تشخیص می‌دادند. به نظر آنان «... چاره جز این نیست که دیکتاتوری زمینه اصلاحات را فراهم سازد... باید مشت آهنین به این مغالطه‌بازی و هوچی‌گری خاتمه بخشد...» و یا «باید فرمانفرمای مطلق که علم و عمل را توأم دارا بوده باشد، فداکاری نماید و ترتیب امور را بدهد» (اکبری، ۱۳۸۴: ۱۴۶). بررسی موضوع و موضع روشنفکران در قبال مسأله اصلاحات و ضرورت نوسازی جامعه ایران، می‌تواند تصور درستی از ماهیت این جنبش و ارزیابی واقع‌بینانه‌ای از آن به دست دهد. جامعه روشنفکر ایران در راس جنبش‌های اجتماعی، پیشتاز جریان نوگرایی و تجددطلبی بود و از این‌رو بدیهی بود که در آن برهه زمانی از جریان تغییر رژیم حمایت کند. اغلب در این مورد خواستار تثبیت قدرت ابتدا سردار سپه و سپس رضاشاه بودند و هر چند به نظر می‌رسد به روشنی می‌دانستند که تغییر رژیم در ایران مترادف با حاکمیت بلامنازع رضاخان خواهد بود (فوران، ۱۳۸۵: ۳۳۲).

نتیجه‌گیری

رضاشاه از ارتش برای ایجاد دستگاه دولتی قوی و کوتاه کردن دست نیروهای مرکزگرای 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 ملتی مدرن تبدیل نماید. هدف وی همگون‌سازی آینده فرهنگی ایران بود و سعی در ایجاد وحدت سیاسی و تجانس قومی داشت. تامین امنیت اجتماعی، اقتصادی و سیاسی نیز بدون

مولفه‌های امنیتی و راهبردی قابل کنترل نبود. از این رو، وی نظام مالیاتی جدیدی را برای تثبیت زیرساخت‌های نظامی و امنیتی سازمان‌دهی نمود. اما واقعیت این است که دیوان‌سالاری در ایجاد سازش و تعادل بین منافع دولت و طبقات اجتماعی ناتوان بود. لذا درگیری جنگ جهانی دوم و اشغال کشور توسط بیگانگان و برکناری و تبعید وی برنامه‌های رو به رشد نظام دیوان-سالاری را حداقل تا مدتی از حرکت بازداشت. در مجموع اهم ویژگی‌های دولت مطلقه رضاشاهی را می‌توان به قرار زیر خلاصه نمود:

- ۱) تمرکزگرایی: سیاست تمرکزگرایی و افزایش نقش دولت، باعث گسترش کمی و کیفی پرسنل و بزرگ شدن حجم دولت شد.
- ۲) تقسیمات کشوری: تغییر تقسیم‌بندی ایالات و تقسیم کشور به ۱۳ استان، امکان کنترل و نظارت دولت را بر بخش‌های مختلف کشور فراهم آورد.
- ۳) دستگاه اجرایی و اداری: ایجاد شبکه یکپارچه دستگاه اجرایی بیشتر عرصه‌های اجتماعی را -البته به جز جامعه روستایی- در نوردید و تمامی وزارت‌خانه‌ها، صاحب زیرمجموعه‌ها و دوایر خاص خود شدند تا امکان تفکیک وظایف و اختیارات فراهم شود.
- ۴) نوسازی دولت که بنا به ادبیات سیاسی آن دوران سه محور اساسی داشت: یکم) مدرن سازی دولت، دوم) مدرن سازی جامعه، سوم) مدرن سازی ملت.
- ۵) تقویت ارتش: اعطای قدرت به ارتش، اجباری کردن وظیفه عمومی و طراحی نظام دقیق سلسله‌مراتبی و از همه مهم‌تر، جایگزین کردن فرماندهان ارتش به جای عناصر مهمی چون سران ایلات و عشایر.
- ۶) قوه مقننه: خنثی کردن مجلس از طریق اعمال نفوذ در انتخاب نمایندگان، دخالت مستقیم در انتخابات و جلوگیری از انتخاب افرادی که توان و فرصت مقابله و مقاومت در مقابل شخص شاه را داشتند. این امر به نحوی پیش رفت که از سال ۱۳۱۲ به بعد، نمایندگان مجلس دست‌نشانندگان خود رضاشاه بودند.

۷) نهاد مالکیت: نه تنها تحت تاثیر وجه اقتداگرایانه و فردی حکومت رضاشاه، نهاد مالکیت ارضی و بزرگ‌مالکی به شدت دچار آسیب شد بلکه به دلیل خودکامگی دولت، درآمدها کاملاً به دارایی ارضی و سرمایه تجاری وابستگی داشت.

۸) فساد دولت: رضاشاه در نسبت با عصر قاجار با فساد رسمی مخالفت می‌کرد لیکن در شکل، عمق، گستردگی، مجاری و شیوه‌های عملی شدن فساد الگوی متفاوتی در کشور ظاهر شد. گرچه برای جلوگیری از اختلاس و ارتشاء قوانین بسیاری وضع شد، ولی فساد رسمی چشم‌گیری تا سطوح پایین سلسله‌مراتب اداری وجود داشت. از این گذشته به همان اندازه که شیوه حکومت از دیکتاتوری به استبداد مطلقه، نزدیک‌تر شد، تجاوز به مالکیت خصوصی (به ویژه در مورد زمین) شدت بیشتری یافت و مالکان زمین‌های مرغوب، مجبور شدند تا اراضی خود را به قیمت بسیار نازل به شاه بفروشند و گاه حتی اهدا کنند.

۹) دولت‌گرایی: ایجاد یک دولت مستقل، متمرکز و «نوساز»، علی‌القاعده اولین اقدام موثر برای ایجاد ایرانی تازه بود. این دولت فرضی قدرتمند و توانا، باید از وجود افراد و کسانی بهره می‌گرفت که تجددگرا و قانون‌مدار بودند. با این حال رویکرد دولت‌گرایانه در کنار سلطنت مطلقه، با برچیدن نهادهای مدنی و احزاب سیاسی قابل حصول بود. با تبدیل مجلس به نهادی بی‌اثر، دولت‌گرایی شکلی تنها با افزایش قدرت و سلطه دولت بر ارکان جامعه و تسلط ارتش و دیوانسالاری بر امور اقتصادی امکان‌پذیر شد. به رغم تغییرات اساسی در ساختار قضایی و آموزش و پرورش و توجیه ایدئولوژیکی «تجدد خواهی»، آمیزه متناقضی از ناسیونالیسم غیردینی و غرب‌گرایی دولت و دیوانسالاری جدید را به درون زندگی مردم شهر، روستا و ایلات وارد ساخت.

۱۰) سازمان اداری (دیوانسالارانه): با این‌که مساله تحول اداری در مرکز توجه دولت‌گرایی شکلی عصر رضاشاه قرار داشت و هرچند مورخان، این عصر را دوران تجدد و رفرم اداری نام نهاده‌اند، لیکن بازتاب این پدیده در برنامه‌های دولت و نتایج آن، چندان نیرومند نیست. تنها ۳ ماده از مجموع ۶۴ ماده برنامه‌های این دوره، به امور اداری راجع بوده است، که یک ماده آن

مربوط به قوانین استخدام و دو ماده دیگر از تأسیس تشکیلات وزارت خانه های جدید و اموری هم چون اصلاح شهرداری است.

۱۱) وزارتخانه‌ها: به رغم تصریح اصل ۹۶ متمم قانون اساسی که ایجاد وزارتخانه‌ها را منوط به تصویب مجلس می‌نماید، در عمل تعیین تعداد وزارتخانه‌ها و چگونگی تقسیم امور بین آن‌ها همواره منوط به تصمیم دولت و در واقع شخص شاه بود. دولت حق داشت در تعداد و سازمان وزارتخانه‌ها، هر نوع تغییر و تبدیلی که مقتضی بداند را -البته مشروط به جلب موافقت مجلس- به تصویب برساند. مجلسی که طی این دوران به واقع از خود استقلال رأی و قدرت تصمیم‌گیری نداشت. هماهنگی و همکاری بین سازمان‌های وزارتخانه‌ها نیز توسط هیأت دولت تأمین و تضمین می‌شد.

۱۲) سلسله‌مراتب تصمیم‌گیری: از دوران آغازین سلطنت پهلوی اول هر چه به سوی ۱۳۲۰ نزدیک‌تر می‌شویم، افزایش قدرت شاه و تمرکز آن در دست وی فزونی می‌یابد به گونه ای که در سال‌های پایانی حکومت رضاشاه تقریباً همه تصمیمات راهبردی و کلیدی عمدتاً با نظر شخص وی اتخاذ می‌شد. بدین ترتیب تفکیک سطوح تصمیم‌گیری و شفافیت به همراه تعیین وظایف امکان‌پذیر نبود.

۱۳) امور عمومی: از نظر اداری سازمان‌ها و نهادهای اجرایی امور عمومی، یعنی مشاغلی که اداره آن‌ها با مقامات رسمی بود به دو نوع امور ملی و امور محلی تقسیم می‌گردید. در عین حال تمرکز اداری با شدت و قدرت رعایت و پیگیری می‌شد. بدین معنا که تمرکز اختیار تصمیم‌گیری اجرایی و استخدامی در اختیار نهادهای مرکزی قرار داشت و وزارتخانه‌ها و کلیه ادارات تابعه آن‌ها، شخصیت حقوقی واحدی را به وجود می‌آوردند که همان شخصیت عمومی دولت بود.

۱۴) فساد اداری: سلسله‌مراتب اداری و سبک اداره متمرکز موجب متحدالشکل شدن مؤسسات و مقررات گردید. با توجه به اصل اطاعت کورکورانه و محض دستورات صادر شده از بالا، ابتکار و استقلال فکری دیوانسالاران تا حد زیادی از دست رفت و بدین ترتیب کاغذبازی و افراط در اجرای مقررات خشک و معمول، رواج پیدا کرد. در این دوره، انتصاب

مأموران و کارمندان از مرکز و اعطاء اختیارات به آنان، موجب بروز فساد اداری در ادارات دولتی- محلی شد.

۱۵) تمرکز شدید اداری و اقتصادی در تهران و شهرهای بزرگ باعث آغاز یک موج مهاجرت داخلی شد که در نتیجه آن مردم به مراکز شهری کلان مهاجرت کردند و به تبع به تمرکز و تجمع ثروت و قوه تولیدی و کارگری در پایتخت (و با نسبت محدودتر پایتخت‌ها) دامن زدند. بدین ترتیب برای اولین بار جامعه ایران با یکی از پیامدهای خاص نوسازی یعنی بر هم خوردن تعادل و توازن سرمایه و جمعیت در شهرها و روستاها مواجه شد.

۱۶) جایگاه نخبگان: به رغم وجود ایده و فکر اصلاحات در میان روشنفکران این دوره و لزوم توجه به نخبه‌گرایی و شایسته‌سالاری، در سال‌های پایانی سلطنت پهلوی اول، عملاً این گروه‌ها در سطوح تصمیم‌گیری اجرایی و اداری کشور نقش کم‌رنگ‌تری داشتند چرا که نیروی سیاسی معتقد به اصلاحات در امور مملکتی، قائل به نظام استبدادی مطلقه نبود و مشارکت محدودتری در فرایند تصمیم‌سازی داشت.

۱۷) استخدام کشوری: از آنجا استقلال سازمان‌ها در عصر قاجار چندان به رسمیت شناخته نمی‌شد و افراد فعال در آن سازمان، به عنوان کارمند رسمی به فعالیت مشغول نبودند، قانون استخدام کشوری به منظور انتخاب صحیح و قانون‌مند کارمندان به تصویب رسید. با این حال همچنان موانع مستحکمی پیش روی تحقق این قانون قرار داشت: ایجاد استثنائات مکرر در قواعد کلی، حاکم شدن روابط بر ضوابط، اعمال نظرها و اعمال نفوذهای غیرقانونی در استخدام‌ها و ارتقاء مراتب اداری، همچنان برقرار بود. به همین دلیل الگوی ارتقاء در سلسله‌مراتب همچنان در نسبت با هسته مرکزی یعنی پادشاه تعریف می‌شد و از روالی نظام‌مند و زمان‌مند برخوردار نبود. پیامد این امر در وهله اول، سلب اشتیاق خدمت درست و کارآمد در سایر کارمندان بود چرا که پیشرفت و رشد به مدارج بالاتر اداری محصول کار صادقانه نبود. اما پیامد مهم‌تر آن الگو‌مند شدن و تشدید اطاعت و نوکرسفتی در ساختار اداری بود. مستخدمان دولت به دو صورت رسمی و غیررسمی به کار اشتغال داشتند و با توجه به جوان بودن ساختار اداری و عدم اقتناع مستخدمین، ساختار و افکار عمومی، این دوگانه وسیله‌ای شد که جایگاه

افرادی که امکان استخدام رسمی ایشان فراهم نشده بود و این فرصت برای آن‌ها مفروض بود که به صورت غیررسمی - قراردادی - به استخدام درآیند، به ابزاری برای چانه‌زنی، معامله، استخدام افراد دست‌نشانده و خوش‌خدمت تبدیل شود و بدین ترتیب ضابطه پرداخت، ضابطه تخصص و ضابطه غیرشخصی بودن قانون، کاملاً دست‌خوش روابط شد. از این گذشته، با برجسته شدن فرصت‌های استخدام، دریافت دستمزد و اشتغال در سازمان‌های دولتی نوظهور، جای تعهد و خدمت اصولی را مشاغل درخور توجه گرفت. مشاغل خوب به کارمندان کارآمد واگذار نمی‌شد بلکه به افراد از پیش معرفی‌شده و یا حداکثر به افرادی محول می‌شد که در دوران خدمت، روحیه تسلیم‌پذیری خود را در امور به اثبات رسانده‌بودند.

۱۸) وظایف اداری: با افزایش ثروت و تمرکز منابع در دست دولت، مشاغل دولتی جایگاه اجتماعی جدیدی کسب کردند. مفهوم مواجب در برابر وظایف اداری اهمیت یافت. مسئله کلیدی، مداخل و مواجهی بود که شخص از راه دستیابی به این مشاغل نوظهور به دست می‌آورد و چرخه‌منافعی که این شغل دولتی مهیا می‌کرد محل توجه بود. علی‌رغم این‌که در قانون استخدام کشوری وظایف و تکالیف و صدور مسئولیت مستخدم اداری - از قبیل محل سکونت، وظایف عمومی و اصلی، رعایت قوانین و مقررات، عدم سودجویی و... - وضع و روشن گردیده بود، در بدو تاسیس نظام دیوانسالاری مدرن عناصری چون اغراض شخصی، اغراض سیاسی، تأمین منافع شخصی و خویشاوندی، عمل به یک قانون به جای قانون دیگر به نفع مصالح شخصی، ارتشاء، اجرای تصمیم‌های مخالف قانون و احراز مقامات بدون لیاقت و شایستگی، به شدت گسترش یافت.

۱۹) نظارت و ارزیابی: سازمان‌های نظارت و ارزیابی تأسیس شده بود اما کارکرد آن‌ها بهبود عملکرد و نظارت بر حسن اجرای تصمیمات نبود. این سازمان‌ها اغلب بر اجرای آن دسته فعالیت‌هایی نظارت داشتند که می‌بایست به ضرورت به اجرا درآید و از فعالیت‌هایی ممانعت به عمل می‌آوردند که غیرمجاز بودند. به عبارت دیگر نظارت صرفاً در سطح تصمیم‌های ساختاری مانند تخصیص بودجه باقی ماند که به شکل احصائیه و ارائه آمار سالانه و دربردارنده اطلاعات از تعداد نظام‌نامه‌ها و متحدالمال‌ها و دستورات وزارتی بود. نکته

تعیین‌کننده این است که در ساختار اقتدارگرای رژیم رضاشاه بخش عمده‌ای از فعالیت‌ها، تصمیم‌ها و اقدامات به صورت فراساختاری صورت‌بندی می‌شد و از قضا، این قبیل موارد بود که بیشتر نیاز به نظارت و ارزیابی داشت.

۲۰) ساختار اداری نظام قضایی: دادگستری و نظام قضایی ایران نیز همسو با همه دستگاه‌های دیگر در دوره پهلوی اول، در راستای تشکیل دولت مطلقه مدرن دست‌خوش تغییر و تحولات جدی گردید. این تحولات از سه منظر قابل‌توجه‌اند - یکم) تحول سازمانی و اداری با تمرکزگرایی، دوم) تحول در نیروی انسانی (به کارگیری قضات و تحصیل‌کردگان نظام آموزشی جدید اعم از داخل و خارج و در حاشیه قرار دادن علما و قضات شرعی). سوم) تحول در حوزه قوانین (تهیه و تصویب قوانین جدید با تکیه بر قوانین عرفی ملهم از قوانین اروپایی). آنچه از بررسی نظام قضایی این دوره حاصل می‌شود این واقعیت است که به رغم تلاش‌های انجام گرفته، نهایتاً دستگاه عدلیه در عمل نتوانست از فقه، به عنوان مهم‌ترین منبع حقوق اسلامی و نیز علمای دین به عنوان عالمان و شارحان حقوق اسلامی بی‌نیاز شود و دستگاه قضایی یکسره عرفی و سکولار ایجاد کند چرا که حقوق اسلامی و کارگزاران آن، بالای یک هزاره در این جامعه حاکمیت داشتند و مبنای حل و فصل دعاوی حقوقی بوده‌اند.

۲۱) ساختار جدید فرهنگی: در دوره پهلوی اول، به اصول فرهنگ کشور و ایجاد سازمان‌ها و تشکیلات و نهادهای آموزشی و فرهنگی توجه خاصی وجود داشت. این توجه تنها از منظر علائق فرهنگی نبود بلکه در جهت ایجاد ساختار جدید، درهم شکستن الگوهای فرهنگی قدیم و القای فرهنگ و تمدن غرب‌گرا بود. ایجاد آموزشگاه‌ها، دبستان‌ها و دبیرستان‌ها و دانشکده‌ها و اعزام عده کثیری از جوانان ایرانی برای فراگرفتن علوم و فنون، گذشته از ایجاد نیروی آموزش‌دهنده، منابع انسانی تازه و آموزش‌دیده را جهت احراز شرایط استخدام در سازمان‌ها و ادارات و تشکیلات دیوانسالاری سامان می‌داد. در عین حال، در ادارات و سازمان‌های دولتی نیز آموزشگاه‌ها و مراکز تربیت برای افراد کشور و کارمندان فراهم آمد.

۲۲) نوسازی: نظام سیاسی-اجتماعی حاکم بر عصر پهلوی اول زمانی به نهایت قدرت خود دست یافت که بسترهای نوگرایی و خواست نوسازی فراهم بود. نوسازی و یا نوگرایی دوران

رضا شاه پس از ۱۲۰ سال که از آغازگری‌های عباس میرزا می‌گذشت و با همه دستاوردهای بزرگ مادی آن، هنوز یک نوسازی نوپا و البته نارسا و ناقص بود. این نظام نوگرای خودکامه، نه تنها با توسعه سیاسی همراه نشد بلکه در عمل ملازم با کنار نهادن قانون اساسی در بسیاری از موارد و باز ایستادن و سرکوب مردم‌سالاری و آزادی‌های سیاسی بود. این خشونت و لجام‌گسیختگی سیاسی حتی به دستگیری و کشتار یاران خود حزب تجدد همانند داور، تیمورتاش و سید محمد تدین انجامید. در واقع آنانی که این ماشین اداری مدرن و قدرتمند را به‌وجود آوردند، یا از آن کنار نهاده شدند یا حذف شدند یا خود گوشه‌گیری اختیار کردند. تدین که پیش از این معلم و از پیکارگران انقلاب مشروطه بود، در بازسازی حزب دموکرات در دهه ۱۲۹۰ش نیز کوششی چشم‌گیر از خود بروز داد. حزب تجدد، خواهان جدایی دین از سیاست، ارتش نوین، ساختار اداری پویا، از میان برداشتن امتیازهای اقتصادی بیگانگان، جایگزین نمودن سرمایه‌های ملی به جای سرمایه‌گذاری‌های بیگانگان، تخته قاپو کردن یا یک‌جانشین کردن چادرنشینان و کوچ‌گران شبانکاره، گسترش آموزش همگانی از جمله برای زنان، گسترش زبان فارسی و کاربرد آن به جای گویش‌ها در سراسر کشور بود (آبراهامیان، ۱۳۷۹: ۱۱۱). معجونی اینچنین به سوی نوگرایی (تجددخواهی)، آشکارا در تضاد و مقابله با سنت‌گرایی گام بر می‌داشت. بسیاری از رسانه‌های نوشتاری نیز بازوی اصلی تبلیغی این نوگرایی بودند. بنابراین و بر اساس آنچه مطرح شد می‌توان به روشنی دریافت که رضاشاه و یاران و همکاران او در این قلمروها، آرام آرام آماده شده بودند تا به نوسازی به گونه باختری لاییک (غیر مذهبی) دست یابند. رضاشاه همه تلاش خود را به کار برد که ساختار زمین‌داری بزرگ و پیش‌سرمایه‌داری را پشت سر نهد و به دوران سرمایه‌داری (بورژوازی) هر چند وابسته نائل شود. از همین روی به سرعت به ایجاد و بنیاد دولت - ملت نوین پرداخت. دولت رضاشاه در چارچوب ملی‌گرایانه‌اش که با ساختار سیاسی و نظام اقتصادی نوپای او هماهنگی داشت، تلاش کرد زمینه همگونی و یکدستی مردم در گفتار و کردار را فراهم آورد اما نتوانست دولتی را بسازد که آرزوی آن را داشت. «نوسازی» دوران او، چهره‌ی یک نوسازی «از بالا» و بر بنیاد «فرمان» به خود گرفت و مردم‌سالاری همچنان آرزویی دست‌نیافتنی باقی ماند.

بدین سان ملاحظه می‌شود که در دوره پهلوی اول - به رغم گسترش ساختارهای جدید اداری، سیاسی، اجتماعی به خصوص تحول در نظام تشکیلاتی ارتش - جرقه بسیاری از ویژگی‌های نامناسب نظام دیوانسالاری (یا آنچه معضلات نظام دیوانسالاری مدرن خوانده می‌شود) زده شد یا شکلی ماندگار در نظام اداری ایران به خود گرفت. بسیاری از این عناصر فسادآمیز روابط درباری، در نظام اداری نوظهور با پوششی جدید بازتولید شد و بر وفق اوضاع و احوال تازه، به کارکرد اجتماعی خود ادامه داد.

کتابنامه

۱. آبراهامیان، یرواند. ایران بین دو انقلاب، ترجمه: احمد گل محمدی و محمدابراهیم گل محمدی، تهران: نشر نی، ۱۳۷۹.
۲. آبراهامیان، یرواند. تاریخ ایران مدرن، ترجمه: محمدابراهیم فتاحی، تهران: نشر نی، ۱۳۸۹.
۳. آبراهامیان یرواند، ایران بین دو انقلاب، ترجمه احمد گل محمدی، تهران، نشر نی، ۱۳۹۲، ص ۱۸۴.
۴. اتابکی، تورج. تجدد آمرانه جامعه و دولت در عصر رضاشاه، ترجمه مهدی حقیقت‌خواه، تهران: ققنوس، ۱۳۸۵.
۵. اکبری، محمد علی. تبارشناسی هویت جدید ایرانی، عصر قاجار و پهلوی اول تهران، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۸۶.
۶. ازغندی علیرضا، نخبگان سیاسی ایران بین دو انقلاب، تهران، نشر قومس، چ سوم، ۱۳۸۵، ص ۱۷۲.
۷. بشیریه حسین، دیباچه‌ای بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران دوره جمهوری اسلامی ایران، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۸۱.
۸. بشیریه حسین، موانع توسعه سیاسی در ایران، تهران، گام نو، چ پنجم، ۱۳۸۴، ص ۶۸.
۹. بیگدلی علی، گلجان مهدی، علی‌صوفی علیرضا. یکسان سازی فرهنگی و تحقق دولت مطلقه مدرن در دوره رضاشاه پهلوی. پایان نامه دکتری تخصصی. ۱۳۹۵.
۱۰. تنکابنی حمید. فرهنگ سیاسی اقتدارگرا و ساختار دیوان‌سالاری دولت در دوره پهلوی اول. جامعه‌شناسی تاریخی. ۱۳۹۴؛ ۷(۲): ۱-۲۶.
۱۱. حسن پوره آرش، حسن پوره وحید، کافی، مجید. (۱۳۹۸). تحلیل تطبیقی - تاریخی تجربه شکست پروژه نوسازی در ایران دوره پهلوی اول (مقایسه با ترکیه در دوره آتاترک با کاربست فن جبر بولی). جامعه‌شناسی کاربردی، ۳۰(۳)، ۶۳-۹۰.
۱۲. خلیل‌خو محمدرضا. ۱۳۷۳. توسعه و نوسازی ایران در دوره رضاشاه، تهران، مرکز انتشارات جهاد دانشگاهی.
۱۳. سوداگر محمدرضا. رشد روابط سرمایه داری در ایران، ج ۱، تهران، نشرما، ۱۳۶۹.

۱۴. شجیعی، زهرا. نخبگان سیاسی ایران از انقلاب مشروطیت تا انقلاب اسلامی. جلد ۴. ۱۳۷۲
۱۵. فلور، ویلم. جستارهایی از تاریخ ایران در عصر قاجار، ترجمه ابوالقاسم سری، تهران، انتشارات توس. ۱۳۸۸.
۱۶. فوران جان. مقاومت شکننده؛ تاریخ تحولات اجتماعی ایران (از صفویه تا سالهای پس از انقلاب اسلامی)، ترجمه احمد تدین، تهران، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا. ۱۳۸۵.
۱۷. فیوضات ابراهیم. دولت در عصر پهلوی، تهران، چاپخش ۱۳۷۵.
۱۸. قهرمان‌پور رحمان. نظم و زوال سیاسی. فرانسیس فکویاما، انتشارات روزنه. ۱۳۹۹.
۱۹. کاتوزیان همایون (محمد علی). تضاد دولت و ملت، نظریه تاریخ و سیاست در ایران ترجمه علیرضا طیب، تهران، نشر نی، ۱۳۷۸.
۲۰. کاتوزیان همایون (محمد علی). اقتصاد سیاسی ایران (از مشروطه تا پایان سلسله پهلوی)، ترجمه محمد رضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران، نشر مرکز، ۱۳۸۶.
۲۱. کاتوزیان همایون (محمد علی). دولت و جامعه ایران: انقراض قاجار و استقرار پهلوی، ترجمه حسن افشار، تهران، نشر مرکز، ۱۳۷۹.
۲۲. کرونین ستفانی. رضاشاه و شکل‌گیری ایران نوین، ترجمه مرتضی ثاقب فر، تهران، جامی، ۱۳۸۳.
۲۳. مصلی‌نژاد عباس. سیاستگذاری ساختار قدرت در ایران، چاپ سوم، تهران انتشارات دانشگاه تهران. ۱۳۹۳.

