


From Divan to Administration: The Moment of the Establishment of Administrative Law in Iran

 **Mohammad Jalali**

Department of Public Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran
mdjalali@gmail.com

 **Sayed Amir Moosavinejhad**

Public Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran (Corresponding author)
amir.moosavi20@yahoo.com



Abstract

This study aims to identify and explain the moment in which administrative law emerged in Iran by employing a phenomenological analysis of the transition from the institution of the *Divan* to the construct of the *Idareh* (modern administration). Prior to the Constitutional Revolution, the *Divan* did not operate on the basis of modern formal rationality or bureaucratic principles. Instead, it was grounded in notions of royal justice and personal authority. The *Divan* represented a historical-cultural system that had evolved organically within Iran, shaped by the spirit, needs, and sociopolitical expectations of Iranian society. Its personnel were not professional administrators or technical specialists. Rather, they were literati and scholars formed within the Iranian cultural tradition and educated according to a distinctly Iranian worldview. This explains why many members of the *Divan* were simultaneously poets, intellectuals, astronomers, and philosophers.

Journal of Research and
Development in Public Law

Iranian Law and Legal Research
Institute

Vol. 2 | No. 4 | Fall 2025 Winter
2026
(Original Article)

<https://jrpl.illrc.ac.ir>

DOI:

10.22034/jrpl.2025.2061654.1151


They served the Divan guided by the ideals that had shaped their upbringing. The Shah presided over the Divan, and obedience to him was the governing principle, with justice serving as the foundation of the system. The Divan lacked the essential features of modern bureaucracy: a systematic hierarchical structure, separation between office and personal life, precisely defined legal competences, and a coherent system of administrative duties and offices. Moreover, its value-laden nature, rooted in the concept of substantive justice, distinguished it sharply from modern bureaucracy, which is defined by calculability, impersonal rules, and a non-value-driven logic. In contrast, in the modern era, Malcom Khan, drawing on his deep understanding of European administrative logic, articulated the key components of bureaucracy and offered a framework for constructing the Idareh. His writings provided the earliest theoretical foundations of administrative law in Iran. The practical shift toward modern administration began with Sepahsalar's reforms and was later consolidated during the Constitutional Revolution. This transformation entailed replacing the Divan's personal and traditional offices with legal, specialized, and rationalized administrative structures. Thus, administrative law in Iran did not evolve from the Divan; rather, it emerged through a decisive departure from it and through the establishment of a fundamentally new administrative rationality. The founding moment of administrative law was therefore a break with the past—an embrace of the exigencies of the modern administrative system and, by extension, the principles of modern administrative law with its distinct requirements and characteristics. Any account or theory of administrative law in Iran must therefore rest upon a clear conceptual distinction between the Divan and the Idareh.

Keywords: Administration, Bureaucracy, Divan, Administrative Law, Justice




گذار از دیوان به اداره؛ لحظه‌ی تأسیس حقوق اداری در ایران

دانشیار حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران
mdjalali@gmail.com

محمد جلالی 

دانش‌آموخته کارشناسی‌ارشد حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)
amir.moosavi20@yahoo.com

سیدامیر موسوی نژاد 



دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق عمومی
پژوهشکده حقوق و قانون ایران

دوره ۲ | شماره ۴ | پاییز و زمستان ۱۴۰۴
(مقاله پژوهشی)

<https://jrpl.illrc.ac.ir>

DOI:
10.22034/jrpl.2025.2061654.1151

چکیده

پژوهش حاضر، در پی تبیین لحظه‌ی تکوین حقوق اداری در ایران، با تحلیل پدیدارشناسانه روند گذار از نهاد دیوان به سازه اداره است. در ایران پیش از مشروطه، دیوان، نه بر مبنای عقلانیت صوری مدرن و بوروکراسی، بلکه بر اساس عدالت شاهانه و اقتدار شخصی سامان می‌یافت. دیوان، فاقد شاخصه‌های بنیادین بوروکراسی مدرن، از جمله ساختار سلسله‌مراتبی منظم، تفکیک محل کار از زندگی شخصی، صلاحیت‌های دقیق قانونی و نظام منسجمی از وظایف و مقامات اداری است. همچنین بنیاد ارزش مدار دیوان که مبتنی بر آرمان عدالت جوهری بود؛ آن را از بوروکراسی، به عنوان سامانه‌ای محاسبه‌پذیر و غیرارزشی، متمایز می‌سازد. اما در دوره معاصر، ملکم خان، با درک عمیق از منطق اداره قانونی در اروپا، مؤلفه‌های بوروکراسی را در آثارش شرح داد تا الگویی برای ایجاد اداره برقرار سازد.

او، نخستین طرح نظری حقوق اداری در ایران را پی افکند. پس از آن، گذار عملی به اداره مدرن، با اصلاحات سپهسالار آغاز و در انقلاب مشروطه تثبیت شد؛ فرایندی که طی آن، مناصب شخصی و سنتی دیوان به ساختارهای قانونی و تخصصی اداره تبدیل گردید. از این رهگذر، حقوق اداری در ایران نه استمرار دیوان، بلکه پیامد عبور از آن و استقرار عقلانیت مدرن بود. بدین ترتیب، لحظه تأسیس حقوق اداری، لحظه بریدن از گذشته و پیوستن به دستگاه مفهومی جدیدی بود که اقتضائات واقعه مدرن را درون خود حمل می‌کرد؛ یعنی نظام اداری مدرن، و به تبع آن، حقوق اداری مدرن با اقتضائات و ویژگی‌های خاص خود. پس هرگونه فهم و نظریه حقوق اداری در ایران، بایست بر تفکیک و تمایز دقیق دیوان از اداره، استوار گردد.

کلیدواژه‌ها: اداره، بوروکراسی، دیوان، حقوق اداری، عدالت.

مقدمه

در ترجمه بوروکراسی به زبان فارسی، بسیاری از اصطلاح دیوان‌سالاری استفاده می‌کنند. همچنین در تعریف آن گفته‌اند که «دیوان‌سالاری یا بوروکراسی و... از دو بخش به معنی میز و دفتر کار و... سالاری شناخته شده است. برابر فارسی آن دیوان‌سالاری است. در حقیقت دیوان‌سالاری به معنی یک سیستم کارکرد عقلانی و قانونمند است.» (رحیمی صادق و همکاران، ۱۴۰۱: ص ۱۰۳) پیامد چنین تعریفی، این است که «نظام دیوان‌سالاری در جهان قدمتی تاریخی دارد که تقریباً از زمان اولین دولت‌ها، و حکومت‌ها در تاریخ به اشکال مختلف وجود داشته است.» (همان) اما از طرف دیگر، اصطلاح «دیوان»، عمری دراز در تاریخ ایران داشته و جایگاه عظیمی را به خود اختصاص داده است. کما اینکه در اصطلاح، دیوان به حکومت مرکزی و سلطنت، اطلاق می‌گشته است (تنکابنی، ۱۳۸۳: صص ۱-۲). ولی در ترجمه‌های فارسی به پیشینه این مفهوم توجه نمی‌شود. بنابراین، وقتی بوروکراسی به دیوان‌سالاری ترجمه گردد؛ این گزاره که «دیوان‌سالاری‌های عقلانی، کاملاً نوپا و نهادهای دیوان‌سالارانه صرفاً با توسعه عقلانیت، توسعه دولت‌مدرن و اقتصاد پولی» (کامنکا، ۱۴۰۰: ص ۴) ایجاد می‌شوند؛ مبهم و نامفهوم می‌شود.

بنابراین، اگر بوروکراسی همان دیوان‌سالاری باشد؛ تاریخ تمدن، با بوروکراسی پیوند می‌خورد. یعنی از اولین تمدن‌های بشر بر زمین خاکی، تا زمان فعلی، اجتماعات انسانی دارای بوروکراسی یا همان دیوان‌سالاری بوده‌اند؛ و اگر پذیرفته شود که بوروکراسی، یکی از بنیادهای تأسیس حقوق اداری است (جلالی و موسوی نژاد، ۱۴۰۴: صص ۶۳-۷۵)؛ حقوق اداری همانا در جهان، قدمتی همانند تمدن در زمین دارد. اما آیا این چنین است؟ فاجعه چنین فهم نادرست و مبهم و مغشوشی، زمانی خود را نشان می‌دهد که در تحلیل حقوق اداری در ایران، غالب حقوق دانان اداری، دچار عارضه زمان‌پریشی یا قضاوت برخلاف زمان^۱ می‌شوند. به حدی که در پژوهش‌های موجود، بیان می‌گردد که شخصی مانند خواجه نظام‌الملک، منادی نظریه «اداره خوب» است (مشهدی و

۱- Anachronism

غنی کله‌لو، ۱۳۹۸: ص ۶۵) ^۱ و تمام اصول حقوق اداری، در ایران زمانِ خواجه طوسی، برقرار و در حال اجرا بوده است.

مقاله حاضر، در پی آن نیست که مبتنی بر روایات تاریخی و آثار ادبی، تاریخ تشکیلات دیوانی در ایران را نقل کند و اجزا و تحولات آن را از دید تاریخی، بیان نماید. بلکه پژوهش فعلی سعی می‌کند، با نگاهی پدیدارشناسانه، ویژگی‌های ظاهری و باطنی تشکیلات دیوانی ایرانی را از دل روایت‌های تاریخی بیرون بکشد؛ آن‌ها را با مختصات بوروکراسی که روش اصلی و غالب در اداره امور عمومی جهان مدرن است، مقایسه نماید. بدین صورت، ابتدا کج‌فهمی‌ها و تشبیهات موجود، حول مفهوم دیوان و اداره را کنار می‌گذارد؛ پس از آن، تفاوت‌های بنیادین دیوان را با بوروکراسی، به مثابه یکی از عوامل تأسیس حقوق اداری، نشان می‌دهد. از همین روی، مقاله حاضر، نه در مقام سنجش ایجابی یا سلبی از دو پدیدار بسیار متفاوت است؛ و نه در جایگاه قضاوت ارزشی خوب یا بد، نسبت به این دو سامانه یا پدیدار قرار دارد. تنها هم و غم این پژوهش، نشان دادن مبانی ظهور و تطور نظریه حقوق اداری در ایران است. آن‌هم با بررسی پدیدارشناسانه دو مفهوم دیوان و اداره.

برای دستیابی به هدفی که بیان شد، این پژوهش از نظریه بوروکراسی ماکس وبر، به عنوان طرح‌واره و الگو استفاده می‌کند؛ تا بتواند ویژگی‌های تشکیلات دیوانی را با بوروکراسی، بسنجد و تفاوت و تمایز این دو را نشان دهد. به عبارتی، با استفاده از ویژگی‌های نظریه بوروکراسی وبر، می‌توان نقاط تفاوت دیوان را با اداره سنجید. پس ویژگی‌های زیر برای سنجش دیوان و اداره، مهم هستند:

- سازمان‌یابی بوروکراسی بر مبنای صلاحیت‌های قانونی دقیق و مشخص
(Weber, 2015: 76)

۲- مقاله مذکور، آیین تمام‌نمای زمان‌پریشی حقوقی است. با خواندن این مقاله می‌توان به ذکاوت انسان ایرانی تبریک گفت که سال‌ها سال دارای حقوق اداری بوده است. زمان‌پریشی یعنی تاریخ و وقایع و روایات تاریخی را منطبق با مفاهیم زمان زیست خود، قضاوت کرده و تحلیل نماییم. اکثر پژوهش‌های حقوقی که می‌خواهند سری هم بر آستان تاریخ بسایند، دچار زمان‌پریشی هستند و تمام مفاهیم تاریخی را تنها با چارچوب‌های تحلیلی معاصر ارزیابی می‌کنند. نتیجه این عارضه هم این باور است که ما خود، مفاهیم مدرن را داریم و احمق است آنکه «آنچه خود داشت ز بیگانه تمنا می‌کرد»؛ یا لااقل تنها یک قدم با مدرنیته فاصله داریم.

- ساختار سلسله‌مراتبی دقیق و منظم که سلسله‌ای از مقامات بلندمرتبه تا پایین‌رتبه را ایجاد کرده و مناصب دانی، تحت نظارت مقامات عالی هستند (Ibid:77)؛
- تفکیک محل کار از محل زندگی شخصی، یعنی جدایی اداره از خانه؛ و تمرکز ابزار و وسایل کار در مالکیت اداره (Ibid:78)؛
- انجام وظایف اداری در ساعات معین و به صورت تمام‌وقت؛
- تعیین صلاحیت‌ها و تکالیف اداری کارمندان، در قالب قانون و مقررات کلی و عام و منسجم (Ibid).

اما بایست متوجه بود که نظریه بوروکراسی وبر، نه تأسیس وبر است؛ و نه «نوع مطلوب یا مدل ایدئال» (زارعی و محسن‌زاده، ۱۴۰۱: ص ۱۸) اداره برای او. وبر هیچ‌گاه سعی نکرد تا «الگویی ارائه نماید که معایب نظام‌های اداری سلف را نداشته باشد» (همان: ص ۲۶) و نام آن را بوروکراسی بگذارد. این اعتقاد که وبر بوروکراسی را ایجاد نموده و «ویژگی‌هایی برای بوروکراسی پیشنهاد می‌نماید که تلاشی است روبه‌جلو به منظور از میان بردن مشکلات و معایب نظام‌های اداری» (همان)؛^۱ پیامد عدم فهم روش‌شناسی خاص وبر و ناآشنا بودن با مفهوم نمونه آرمانی در کاربست روشی اوست. وبر، بوروکراسی را ایجاد نکرد؛ صورت‌بندی نمود. پیش از او هگل و مارکس در مورد بوروکراسی سخن گفته بودند و بالزاک برای این پدیدار مدرن، رمانی نگاشت.^۲ وبر اما برخلاف متفکران دیگر، با بررسی تاریخی - فرهنگی مختص به خود، ویژگی‌های نظام اداری مدرن را مشاهده نمود، بررسی کرد و از دل داده‌های تجربی خود، مدل و الگویی طراحی نمود تا با آن واقعیت را بسنجد.

^۱ - متأسفانه تمام نتایج پژوهش مذکور، حاصل کج‌فهمی و عدم خوانش دقیق وبر و آثار اوست. به همین دلیل است که نویسندگان آن، کاربرد اصطلاح «نوع مطلوب یا مدل ایدئال» را در اثر وبر، همچون تعریف و تمجیدی از بوروکراسی فرض کرده‌اند و نشان داده‌اند حتی آشنایی ابتدایی و اندکی با مفاهیم وبر؛ مثل نمونه آرمانی یا Ideal Type و روش‌شناسی خاص او نداشته‌اند. علاوه بر این حتی از تاریخ بوروکراسی و وجود آن در اروپا پیش از وبر و نظریه او، اطلاعی نداشته و گمان کرده‌اند که وبر، مبتکر و مبدع بوروکراسی است. در حالی که وبر جامعه‌شناس است و رسالت جامعه‌شناس، شناخت جهان اجتماعی و صورت‌بندی آن است؛ نه ایجاد و تأسیس نظریه.

^۲ - برای بررسی این ادعا رجوع کنید به «Carl Shaw از Hegel's Theory of Modern Bureaucracy»، «نظریه انقلاب مارکس؛ دولت و بوروکراسی، از هال درپر»؛ و «The Bureaucrats اثر بالزاک» که در سال ۱۸۳۸، یعنی ۲۶ سال پیش از تولد وبر، منتشر شده است.

به عبارتی، وبر، نظریه بوروکراسی خویش را به مثابه طرح‌واره‌ای روشی ترسیم کرد و از آن نمونه‌ای آرمانی^۱ و ایدئال به دست آورد؛ تا با استفاده از آن بتواند نظام‌های اداری مختلف را ارزیابی کرده و نسبت آن‌ها با بوروکراسی را بسنجد. نمونه آرمانی، مانند همه مفاهیم، انتزاعی است (Hekman, 1983: 125). کاربست نمونه آرمانی، این امکان را فراهم می‌سازد تا پژوهشگر علوم اجتماعی به واقعیت تجربی دست پیدا کند؛ و این دست‌یابی، به وسیله مقایسه واقعیت با نمونه آرمانی، مانند بوروکراسی، صورت می‌پذیرد (Swedberg, 2017: 184). وبر می‌خواست با ساخت نمونه‌های آرمانی از مفاهیم، واقعیت را بشناسد و تحلیل کند. به همین دلیل نمونه آرمانی بایست با واقعیت مواجه شود. در نتیجه این تقابل، هم تسلط و کنترل بر وضعیت واقعی ممکن می‌گردد و همراهی برای تجزیه و تحلیل خصوصیات یا ویژگی‌های واقعیت مورد بررسی، ایجاد می‌شود (Ibid: 188-189).

بنابراین، پژوهش حاضر نیز، با استفاده از ویژگی‌های الگوی بوروکراسی وبر، آن را به مثابه نمونه‌ای آرمانی به کار می‌بندد تا بتواند تشکیلات دیوانی را با اداره‌ی مدرن بسنجد و لحظه‌ی ظهور حقوق اداری در ایران را، آشکار سازد. از همین‌روی ابتدا، تشکیلات دیوانی ایرانی و ویژگی‌های آن بررسی می‌گردد. هم‌چنین این پژوهش معتقد است که پس پشت تشکیلات دیوانی ایرانی، قلبی به نام «عدالت» وجود دارد که تمام دیوان براساس آن و برای آن، نظام می‌بایند. پس از آن، پژوهش و مخاطب در موقفی می‌ایستد که می‌تواند تشکیلات دیوانی را با الگوی بوروکراسی وبر، بسنجد و شباهت‌ها و تفاوت‌ها را درک کند. در نتیجه‌ی این سنجش، می‌توان با چراغی روشن، به دنبال لحظه‌ی فهم اداره در ایران و تاسیس حقوق اداری گشت و آن را آشکار ساخت. یعنی وارد عرصه‌ی تاریخ حقوق اداری در ایران شد و به دنبال لحظه‌ی آغاز فهم ایرانیان از اداره‌ی نوین و به تبع آن، حقوق اداری گشت.

۱) دیوان در ایران

عقیده بر این است که دیوان و تشکیلات دیوانی در ایران، از زمان هخامنشیان، یعنی ایران باستان، پدید آمده و به فراخور ملزومات و مقتضیات سلطنت و مملکت‌داری، شکل ابتدایی خود را پیدا کرد (علمی، ۱۴۰۲، ج ۱: ۱۴۳ و تنکابنی، پیشین: ۱۱). این تشکیلات،

¹- Ideal Type

در طول تاریخ ایران امتداد داشت تا این که در عصر ساسانیان به ذروه خویش رسید و کمال یافت. در عهد ساسانیان، دیوان آن چنان رونق گرفت و بالید که موجب شد طبقه و قشری جدید در اجتماع ایرانیان سر برآورد؛ دبیران که امور مملکت داری شاهان ساسانی را برعهده داشتند و انجام می دادند (علمی، پیشین: ص ۱۷۵). همچنین در نتیجه بالندگی تشکیلات دیوانی ساسانیان، دواوین مملکت بر مبنای اقتضائات سلطنت ساسانی، تقسیم شدند و در یک ترتیب سلسله‌ای نظم یافته بودند که در رأس هر دیوان، «ایران دبیربذ» قرار داشته و در رأس تشکیلات دیوانی مملکت، «وُزُرگ فرَمَدَار» یا صدراعظم وجود داشت (همان: صص ۱۷۶-۱۷۷).

پس از شکست و فروپاشی ساسانیان از مسلمانان، و شکل‌گیری خلافت اسلامی در ممالک مفتوحه، تشکیلات دیوانی ایرانی، به مثابه الگوی حکمرانی، به مسلمانان منتقل گشت و ساختار خلافت نیز، مبتنی بر دیوان ایرانی، نظم یافت (تنکابنی، همان: ص ۴۹). حتی این تشکیلات، برای مسلمانان، به آرمانی تاریخی و باشکوه در امر خلافت و مملکت داری تبدیل شد (همان: ص ۶۲). به عبارتی، سنت‌های دیوانی ایرانی عصر ساسانی، به وسیله اهل دیوان ایرانی، به دوره اسلامی راه پیدا کرد (سجادی، ۱۳۹۹: ص ۱۷). به خصوص در زمان خلافت بنی عباس، ساختار و سازمان سیاسی جهان اسلام، مطابق با تشکیلات دیوان ساسانی، ممالک اسلامی را اداره می کرد (علمی، ۱۴۰۳، ج ۲: ص ۵۴)؛ و تا زمان قاجار نیز ادامه و تداوم داشت. گویا دیوان ایرانی، پدیده‌ای بود که نه تنها خود را در بستر جغرافیایی ایران، متجلی کرده؛ بلکه به مثابه چارچوبی فرهنگی، جلوه روح و باور انسان ایرانی در درازنای تاریخ در امر مملکت و مُلک داری، به حساب می آید (علمی، ۱۴۰۲: ص ۱۷۴). ساکنان و اهالی دیوان، یعنی «وزیران و دیوانیان، هم اشخاص یا خاندان‌های وزارت‌اند که اصلاً و نسباً ایرانی بوده‌اند و... هم کسانی از عرب و غیرعرب‌اند که در دنیای ایرانی پرورش یافتند و با آداب و فرهنگ ایرانی برآمدند و بی‌گفتگو ایرانی به شمار می‌روند.» (سجادی، پیشین: ص ۱۸) پس، دیوان و تشکیلات دیوانی برای ایران و ایرانی، تنها ساختار مملکت داری و انجام امور کشور نیست؛ بلکه برآمده از فرهنگ ایرانی است که خود این سامان، فرهنگ ایرانی را نیز با خود به همراه دارد.

اما این تشکیلاتِ عظیم، ویژگی‌های خاصی هم دارد. قصد این پژوهش، بررسی مناصب و مقاماتِ دیوانی ایران و تغییر و تحولاتِ آن در طول تاریخ نیست.^۱ بلکه همان‌گونه که گفته شد، در این بخش، ابتدا ویژگی‌های ظاهری دیوانِ ایرانی و مختصاتِ شکلی آن بررسی می‌شود. پس این ظاهر، باطنی وجود دارد که به نوعی محرکه دیوان یا لاقفل، آرمانِ دیوانِ ایرانی است؛ کماینکه این باطن، متجلی روح انسانِ ایرانی است. بدین نحو، می‌توان بستری فراهم ساخت که در جایگاهِ سنجشِ میانِ دیوان و اداره قرار گرفت و به فهمِ تاریخِ حقوقِ اداری در ایران، نزدیک شد.

۱-۱- ظاهرِ دیوانِ ایرانی

دیوان، به‌طورکلی، معنای حکومتِ مرکزی را به دوش می‌کشد که در آن امورِ حکومتی انجام می‌شد و تا حدودی ابتدایی، تشکیلاتِ دیوانی کشوری از قشون لشکری، متمایز می‌گشت (لمبتون، ۱۴۰۲: ص ۹۷ و علمی، ۱۴۰۳: ص ۲۲۲). به سخنِ دیگر، آن مرکز و پایگاهی که امورِ مملکتی در آن، رتق و فتق می‌گشت، را دیوان می‌نامیدند؛ و متصدی و رئیسِ هریک از دوانین را، صاحبِ دیوان می‌خواندند (علمی، همان). تشکیلاتِ دیوانی، دارای ساختاری سلسله‌مراتبی نسبی بود. در رأسِ این سلسله، شاه قرار داشت و پس از او، وزیر یا صدراعظم، صاحبِ اقتدارِ دیوانی بود. چراکه مانندِ بوروکراسی، اعتقاد بر این بود سامانِ امورِ بزرگ، به‌وسیله یک تن، انجام‌شدنی نیست؛ پس امور، به جزئیاتِ کوچک‌تری تقسیم شدند (همان: ۲۰۳). برای نمونه، تشکیلاتِ دیوانی سامانیان، دارای ده دیوان بود (همان، ص ۲۰۴). در ولایات و ایالات هم همین ساختار، اما در ابعادی کوچک‌تر، پیاده شده بود. أمرا و والیان، نایبِ شاه در دستگاهِ مرکزی، و همانندِ شاه در ولایت و بَلَدِهی تحتِ حکمرانی خود عمل می‌کردند (همان: ۲۰۵). دیوان، نسل‌به‌نسل، سلسله به سلسله و حکومت به حکومت، به همین شکل منتقل شد و تا ایلخانانِ مغول تداوم داشت (همان). پس از ایلخانان نیز، صفویان مُجَدِّدِ این دیوان شدند که تا قاجاریه و مشروطه ادامه یافت. اعضای دیوان، از میانِ افرادی برگزیده می‌شدند که در سلسله‌های متوالی، تجربه خدمت داشتند (لمبتون، همان: ص ۹۸). به عبارتی، دیوانیان، یعنی وزیران، دبیران و

^۱ - برای مطالعه این موضوع، رک به «تاریخ تحلیلی جامعه‌شناسی دیوان‌سالاری در ایران از علی‌اکبر علمی»؛ «درآمدی بر دیوان‌سالاری در ایران از حمید تنکابنی» و «وزارت و دیوان‌سالاری ایرانی در عصر اسلامی از سید صادق سجادی».

مستوفیان و غیره، طرز سامان امور را، از نسلی به نسل دیگر، دست‌به‌دست کردند و چون سلسله‌ای از بین می‌رفت، به خدمت سلسله جدید درمی‌آمدند. آنان، فرزندان خویش را جایگزین خود می‌ساختند و اینان نیز به همان روش و سیره نسل‌های گذشته خود، دیوان و مملکت را اداره می‌کردند (علمی، پیشین: ص ۲۰۵). برای مثال، دیوانیان اوایل عهد صفویان، کسانی بودند که پیش از صفویه، در خدمت حاکمان محلی و ترک، قراقویونلوها و آق‌قویونلوها، به کار مشغول بودند. یا اهالی دیوان مغولان، همانانی بودند که در خدمت خوارزمیان بودند و دیوانیان حکومت قاجار نیز، در دوران زندیه بر سر کار بودند که خود اینان نیز، از نسل دیوانیان صفوی بودند (لمبتون، پیشین: صص ۹۸-۹۹). مشاغل دیوانی، در خاندان‌های دیوانی انحصاری بود و نسل‌به‌نسل در همان خانواده و خاندان، دست‌به‌دست می‌شد (فخیمی، ۱۴۰۱: ص ۶۷). پس مناصب دیوانی، به‌نحوی موروثی انتقال می‌یافت و اشتغال به امور دیوانی، بر مبنای آموزش تخصصی و آزمون‌های اداری صورت نمی‌پذیرفت.

قدرت و اقتدار دیوان، برخاسته و منشعب از پادشاه یا سلطان بود. وزیر یا صدراعظم، در مقام صاحب دیوان اعلا، یعنی رأس سلسله‌مراتب دیوانی، قدرت خود را از شاه اخذ می‌کرد. شرایط بهبود یا وخامت وضعیت تشکیلات دیوانی، تابع اقتدار و صلاحیت وزیر یا زبونی و ضعف او بود. اگر وزیر در اوج اقتدار و اعتماد شاه قرار داشت؛ بر تمام ابعاد تشکیلات دیوانی، یعنی کل حکومت، ریاست و نظارت تامه داشت (لمبتون، پیشین: ص ۹۹). اما اگر وزیر، شخصیتی زبون بود یا آفتاب اقتدار او غروب می‌کرد؛ خود شاه به نحو مستقیم، وارد عرصه دیوان می‌شد و در تمام امور دیوانی، دخالت می‌کرد (همان، ص ۱۰۰). برای نمونه، در عهد شاه طهماسب صفوی، در تشکیلات دیوانی کشور، شورایی سلطنتی ایجاد گردید که خود شاه، ریاست آن را برعهده داشت و هرروزه در دربار پابرجا بود (دالساندری، ۱۴۰۰: ص ۴۷۰). پس شاه، قانون دیوان بود و دیوان از او ناشی می‌شد. تمام امور، در اختیار او بود و می‌توانست به هرکس که بخواهد تفویض نماید و هرگونه که بخواهد مملکت را اداره نماید. مثلاً شاه عباس صفوی، تقسیم‌بندی جغرافیایی کشور را خود ترتیب داد و کشور را به پنج ایالت بزرگ و بیست و پنج ناحیه امیرنشین، تقسیم کرده بود. شاه، برای اداره حوزه‌های مختلف کشور، بیگلربیگی‌ها را برمی‌گزید و به ایالات

روانه می‌ساخت (کمپفر، ۱۴۰۰: ص ۱۵۸). پس خلاف بوروکراسی که قدرت اداری، ناشی از قانون است؛ دیوان، قدرت خود را از شاه می‌گرفت و به او متعهد بود. گرچه وزیر اعظم، عهده‌دار مأموریت بود؛ اما انجام تمام امور و اداره مملکت از سوی وزیر، بایست به تأیید شخص شاه می‌رسید و بدون توشیح ملوکانه، هیچ کاری قابلیت اجرا نداشت (فخیمی، پیشین: ص ۸۹). شاه، در رأس هرم یا مرکز دایره دیوان قرار داشت. مناصب، اختیارات و صلاحیت‌ها، از شاه ناشی می‌شد و صاحب‌منصبان دیوانی و لشکری، سرسپرده شاه بودند (همان: ص ۹۰). مبتنی بر شخصیت و هیبت شاه، اندازه و وظایف دیوان هم تغییر می‌یافت. نادرشاه افشار، اختیار دیوان را به تنهایی در دست داشت و امور دیوانی را انجام می‌داد. او دیوانیان، مانند وزیر اعظم را، از ساختار تشکیلات دیوانی حذف نمود و به صورت متمرکز، امور دیوانی را در اختیار گرفت و حتی به جزئی‌ترین امور مملکت نیز رسیدگی می‌نمود. خود تصمیم می‌گرفت و خود اجرا می‌نمود (همان: ص ۹۴). یا آغامحمدخان قاجار، «تمام کارهای محاسباتی کشور خود را، خود رسیدگی می‌کرد.» (مستوفی، ۱۳۸۸، ج ۱: ص ۱۱)

«در رأس نظام دیوانی، شخص شاه قرار داشت. وی، فرمانروا و یگانه وجود مالک‌الرقاب بود و حق بی‌حد و حصری نسبت به جان و مال مردم داشت... تمامی مناصب و مشاغل رسمی کشور، به اختیار و به اجازه او اعطا می‌شد... و در کلیه امور دیوانی، فرمان و امضای شاه، لازم بود.» (دهنوی، ۱۳۸۲: ص ۸)

به همین دلیل، صلاحیت‌های مناصب دیوانی، معین و مشخص نبود و انسجام سازمانی و ریشه‌ای قانونی نداشت. یعنی اگر بوروکراسی، مبتنی بر تعیین صلاحیت‌ها و تکالیف اداری کارمندان، در قالب قانون و مقررات کلی و عام و منسجم (Weber, Ibid:78) و سازمان‌یابی اداره، مبتنی بر صلاحیت‌های قانونی دقیق و مشخص (Ibid:76) تأسیس می‌شود؛ دیوان ایرانی، قانونی جز فرمان و امر شاه نمی‌شناخت. از همین روی، صلاحیت‌ها و وظایف دیوان‌های مختلف، دقیق و واضح نبود. امور دیوانی، آن‌چنان با هم اختلاط و آمیزش داشتند و وظایف، چنان متداخل و غیردقیق بود که نمی‌توان وظایف و صلاحیت‌های اعضای دیوان، قشون، اهل شرع و غیره را، به نحو روشنی از هم متمایز نمود (لمبتون، پیشین: ص ۱۰۴). حتی تفکیک دقیق و معینی بین وظایف کشوری و لشکری،

یا اهل قلم و اهل شمشیر، برقرار نبوده است. برای مثال، در دوره سامانیان، صاحب‌منصب سپهسالاری سامانیان، هم‌زمان والی خراسان هم بود که از جانب شاه منصوب می‌گشت و وظیفه گردآوری مالیات و امور مالی ایالت خراسان را برعهده داشت. یا هرگاه در این دوره، وزیری مقتدر سر برمی‌آورد، علاوه بر ریاست فائقه بر تمام تشکیلات دیوانی مملکت، فرماندهی سپاه را نیز برعهده می‌گرفت (رحیمی صادق، پیشین: ص ۱۱۱). همچنین در دوره آل بویه، وزیر اعظم دربار، صاحب دیوان مستوفی یا همان مستوفی الممالک حکومت هم بوده، و بر گردآوری خراج و مالیات کشور، نظارت می‌کرده است (همان: ص ۱۱۵). این مسئله در عصر صفوی هم پابرجا است. گرچه در ظاهر، وزیر، کارگزار اصلی حکومت بود؛ اما وکیل نفس نفیس همایون، در قامت نایب شاه در مقام پادشاهی، و خلیفه او در جایگاه پیر طریقت و مرشد کامل صوفیان صفوی، قدرت بیش‌تری نسبت به وزیر داشت (سیوری، ۱۳۷۵: ص ۲۲۳). علاوه بر این، به دلیل آمیختگی دین با دولت و یگانگی هویت سیاسی صوفیان با ایده مذهبی خود، مناصب جدیدی در دیوان ظهور نمود؛ مانند نهاد صدر و شیخ‌الاسلام. اینان که متولی نهادهای مذهبی سلطنت صفوی بودند؛ اقدامات و قلمروی اقتدار وزیر را محدود می‌کردند و به همین دلیل هم در ترسیم وظایف و اختیارات صاحبان دیوان و دیوانیان، ابهام و ابهام به وجود می‌آمد (همان: صص ۲۲۴-۲۲۵).

علاوه بر این ویژگی‌ها، تشکیلات دیوانی، بر وحدت دیوان همچون محل کار، و خانه و محل سکونت دیوانیان، استوار بود. خلاف بوروکراسی که هم محل کار را از محل زندگی تفکیک می‌کند و هم ابزار کار را از مالکیت کارمند، به مالکیت اداره منتقل می‌سازد. یعنی دیوان، محل و موقعی ثابت نداشت. وزرا، دیوان و دایره خود را، در هرکجا که حضور داشتند؛ برپا می‌ساختند و امور را سامان می‌دادند (لمبتون، پیشین: ص ۱۰۵). برای نمونه، در عهد صفویان، وزیر اعظم، امور متعدد مملکت را در منزل خود حل و فصل می‌نمود و از آنجا که انجام امور، منوط به حکم تأیید شاه بود؛ در محلی نزدیک کاخ سلطنتی اقامت می‌گزید (کمپفر، پیشین: ص ۷۶). اکثر تصمیمات مهم سلطنت، در هنگامه شکار یا تفریح شاه در نخجیر و اردوهای سلطنتی، طی گفت‌وگوی شاه با وزیر، اتخاذ می‌شد (همان: ص ۷۷۹). آغامحمدخان، در اکثر سال‌های سلطنت خویش، در لشکرکشی و قشون‌کشی به سر می‌برد و اهالی دیوان نیز او را همراهی کرده و هرکجا که بودند؛ وظایف دیوانی خود را انجام می‌دادند (لمبتون، پیشین: ص ۱۰۵). سربازان قشون، در خانه خود

زندگی می‌کردند و هر شش ماه یا یک‌سال، به سربازخانه فراخوانده می‌شدند. آنان هم با اسب و اسلحه شخصی خویش، به محل مشق رفته و مورد نظارت سرن قشون قرار می‌گرفتند (شاردن، ۱۳۹۳: ص ۶۹).

مشابه دیوان اعدا در مرکز، تشکیلات دیوان ایالات نیز در دستان حاکم و والی هر ایالت بود. والیان، خود به جزئیات امور رسیدگی می‌کردند و تنها وزیری از سوی دیوان مرکزی برای جمع‌آوری و ارسال مالیات، در ایالات منصوب می‌گشت (سیوری، پیشین: ص ۲۲۷). امیران ایالات ایران در عصر صفوی، به تقلید از دربار شاه، برای خود درگاه و درباری برپا کردند و تشکیلات دیوانی را نیز به سیاق دیوان در مرکز مملکت، نظم دادند (همان). صلاحیت‌ها و اختیارات دیوان‌های ایالتی هم نامشخص بود و بعضاً اختیارات امیران ایالات با هم تفاوت داشت. بعضی از والیان، توان عزل و نصب زبردستان خویش را نداشته و برخی دیگر، قدرت چنین کاری را از شاه دریافت کرده بودند (لمبتون، پیشین: ص ۱۰۰). همچنین در دوران قاجار، امارت بر ایالات کشور، به شاهزادگان و پسران شاه واگذار می‌گردید. این شاهزادگان والی، از استقلال کامل برخوردار بودند و ایالت تحت حکومت، به‌مثابه تیول آنان بود. حکومت مرکزی هم جز در مواقع حساس، در امور آنان دخالت نمی‌کرد و ایالات، صرفاً به‌واسطه مالیات و خراج، به حکومت مرکزی وابسته بودند (ناطق، ۱۳۶۸: ص ۳۱).

ما به‌ازای کار دیوانیان و دبیران در تشکیلات دیوانی، نقدی و منظم نبود. به آنان مانند امروز، بر مبنای میزان یا ساعت عملکرد، مزد و حقوق نقدی و منظم، پرداخت نمی‌گشت. در عهد صفاریان، مواجب را حدوداً هر سه ماه یک‌بار، آن هم در قالب حواله پرداخت می‌کردند. به صاحبان دیوان هم به جای حواله در قبال دستمزد، اقطاعی متناسب با اقدامات آنان اعطا می‌شد (رحیمی‌صادق، پیشین: ص ۱۰۹). ایضاً در عهد شاه طهماسب صفوی، شاه به نهبانان شخصی خویش، به جای مواجب نقدی، جامه‌های گران‌قیمت سپاهی و اسب‌های عالی اهدا می‌کرده است (دالساندری، پیشین: ص ۴۷۷). به همین دلیل، دیوانیان، به دنبال خلعت و مزایای تبعی مناصب دیوانی بودند. دریافت خلعت از شاه، موجب ایجاد مزایایی برای دیوانیان می‌گشت که بیش‌تر از مقرری ماهیانه یا سالانه، به مذاق آنان خوش می‌آمد (کمپفر، پیشین: ص ۸۱). اما طریق متداول پرداخت مواجب به

صاحبان دیوان و صاحب‌منصبانِ کشوری و لشکری، تیول بود. تیول، زمین‌هایی بود که به صاحبش، حق جمع‌آوری مالیات‌های دولتی را می‌داد. تیول‌دار نیز تمام اختیاراتِ دیوانی قلمرویی تیول را، در دست داشت و مأموران حکومت، دیگر در امور آن ناحیه، حق دخالت نداشتند (لمبتون، ۱۳۸۳: ص ۸۶۴-۸۶۵). علاوه بر این، سیورغال هم یکی دیگر از راه‌های پرداخت غیرمستقیم در تشکیلاتِ دیوانی بود. در این روش، شهر، روستا یا قصبه‌ای همچون مقرری و موجب، به وزرا، اُمرا و صاحب‌منصبانِ مملکتی و نظامیان و کسانی که خدماتی برای شاه انجام داده‌اند؛ واگذار می‌شده است. صاحبِ سیورغال از درآمدهای این هدیه، بهره‌مند می‌شده است. گرچه خلافِ تیول، صاحبِ سیورغال، هیچ اختیارِ دیوانی در قلمروی سیورغالِ خویش نداشت (رضازاده لنگرودی، ۱۳۹۷: ص ۱۶۳). حال آنکه، بوروکراسی بر پایه پرداختِ نقدی حقوق کارمندان، در ازای ساعاتی که در اداره خدمت می‌کنند؛ استوار می‌گردد و به همین دلیل، متکی به اقتصاد مالی و مالیات‌های نقدی است (Weber, Ibid: 86-87).

حال که به این نقطه رسیدیم، می‌توان در جایگاه سنجش ایستاد. جدای از قضاوت و سنجشِ ارزشی درباره خوب یا بد بودنِ دیوان، معایب یا مزایای آن، کارآمدی یا ناکارآمدی آن، چه در زمانِ قدیم و چه در عهدِ جدید؛ تا همین جا و مبتنی بر همین ویژگی‌های ظاهری، می‌توان متوجه شد که دیوان و تشکیلاتِ دیوانی در ایران، هیچ نسبتی با بوروکراسی و اداره مدرن ندارد. اگرچه از این ویژگی‌ها، تضاد و تعارضی میان این دو برنمی‌خیزد و شاید بتوان دیوان را هم به سیاقِ بوروکراسی سامان داد؛ اما عیان است که دیوان هرچه که هست، بوروکراسی نیست، و نمی‌توان بوروکراسی را به دیوان سالاری ترجمه نمود. چون دیوان چیزی متفاوت، شاید متضادِ بوروکراسی است و نسبتی با آن ندارد که بوروکراسی را به آن تحویل و ارجاع دهیم. اما در ادامه، هدف آن است که مشخص گردد تفاوت و تمایزِ دیوان با بوروکراسی، تنها در ظاهر نیست. دیوانِ ایرانی، باطنی دارد که در تضادِ با بوروکراسی قرار می‌گیرد، و این باطن موجب می‌شود که دیوان، متمایزتر از بوروکراسی، متجلی گردد و فهم شود.

۲-۱- باطنِ دیوانِ ایرانی

«پوشیده نیست که نظامِ معالمِ عالم و استقامتِ امورِ بنی‌آدم، به حُسنِ عاطفت و صدقِ رعایت و عنایتِ پادشاهِ عادل منوط است؛ تا به مهابتِ شمشیرِ آبدار آتشبار... پادشاهِ عادل،

لطیفه عنایت یزدانی و تازه گل باغ شادمانی و نقطه مرکز سُعود و لُعبت دیده وجود است.» (اصفهانی، ۱۳۶۴: صص ۳۱-۳۲)

آرمانِ عدالت، آن چنان در ذهن و ضمیر ایرانیان جای داشت که در اسطوره‌های آنان، حتی اگر شاه، در تخیلات خود، روی از عدل بگرداند و به بیداد گرایش کند؛ تمام نِعَمات زمین، تباہ شده و همه خوبی‌ها و نیکی‌ها محو می‌گردند (مسکوب، ۱۳۸۲: ص ۲۲۴).^۱ پس «چشمه خُرَمی عالم، پادشاه عادل است؛ و چشمه دُرُمی، پادشاه ظالم است.» (عنصرالمعالی، ۱۴۰۰: ص ۲۱۴) به همین دلیل، عدالت، موجب فضیلت مملکت و سیاست می‌گردد و کشور را مملو از خیر عمومی می‌کند. از اقسام سیاست «یکی سیاست فاضله باشد که آن را امامت خوانند و غرض از آن، تکمیل خلق بود و لازم نیل به سعادت... سائس تمسک به عدالت کند و رعیت را به جای اَصَدقا دارد و مدینه را از خیرات عامه، مملو کند.» (نصیرالدین طوسی، ۱۳۹۹: صص ۳۰۰-۳۰۱) و خیرات عامه همانا «امن بود و سُکون و مَوَدت با یکدیگر و عدل و عفاف و لطف و وفا و امثال آن.» (همان: ص ۳۰۱) پس عدالت، اساس مملکت بود و دیوان پادشاه، مجری آن و «بر پادشاه واجب بود که در حال رعیت نظر کند و بر حفظ قوانین معدلت تَوَفَّر نماید؛ چه قوام مملکت به معدلت بود.» (همان: ص ۳۰۴) همچنین، عقیده بر این بود که «رعیت به عدل توان داشت و رعیت از عدل آبادان باشد، دخل از رعیت حاصل می‌شود؛ پس بیداد را در مملکت راه مده که خانه ملک از داد بر جای باشد و قویم گردد و خانه بیدادگران، زود نیست شود؛ از بهر آنکه داد، آبادانی بود و بیداد، ویرانی.» (عنصرالمعالی، پیشین: ص ۲۱۴)

از همین روی، باور ایرانیان بر این بود که کسی سزاوار سلطنت و پادشاهی است که به صفت عدالت، موصوف باشد؛ از آن رو که «سزاوارترین کسی به پادشاهی آن است که دل وی، جایگاه عدل است.» (نظام الملک طوسی، ۱۴۰۳: ص ۱۰۰) و دعای درویشان، در روزگار پادشاهان عادل، مستجاب می‌گردد (اصفهانی، پیشین: ص ۳۱) و عارفان، در حق چنین پادشاهی دعا می‌کنند؛ زیرا «صلاح وی، صلاح بندگان است و آبادانی جهان است.»

^۱ - ز بی دادی شهریار جهان / همه نیکوی باشد اندر نهان
نژاید به هنگام در دشت، گور / شود بچه زاغ را دیده کور
شود در جهان چشمه‌ی آب، خشک / ندارد به نافه درون بوی مُشک

(نظام‌الملک، پیشین: ص ۱۰۱) پس شاه ایرانی، ضامن و مجری عدل و داد است و بایست همواره در جست‌وجوی محو ستم و بی‌عدالتی باشد و اگر از بی‌عدالتی، باک نداشته باشد؛ گناهکار و شقی است. چراکه «هیچ گناهی نیست نزدیکِ خدای تعالی، بزرگ‌تر از گناه پادشاهان، و حق گزاردن ایشان نعمتِ ایزدِ تعالی را، نگاه‌داشتنِ رعیت است و داد ایشان دادن و دستِ ستمکاران از ایشان، کوتاه کردن.» (همان، ص ۹۲) دادگری پادشاه، سرلوحه و الگوی رفتاری بود، تا که دیوانیان، همواره خود را در معرضِ معاینه و مشاهده مستقیم پادشاه، احساس کنند و به اجرای عدل بکوشند.

بنابراین، قلبِ دیوانِ ایرانی، عدالت و دادگری پادشاه، نسبت به رعیت و مردم بود. دیوان و دیوانیان، در اختیارِ تظلم‌خواهی و دادگری پادشاه بودند و اعمالِ شاه هر چه بیش‌تر وقفِ رعایت و برقراری عدالت می‌شد؛ او را نیکوتر می‌کرد. چراکه «ایشان را ببايد دانست که مُلک و رعیت، همه سلطان راست.» (همان، ص ۷۵) پادشاه، مالکِ الرقابِ مردم و دیوان بود و او شبانِ رعیت و رعیت، رمه او به حساب می‌آمد (عنصرالمعالی، پیشین: ص ۲۱۱). شبانی که قوامِ سلطنت و اساسِ مملکتش بر این استوار می‌گشت که عدالت را اجرا نماید و ستم را رفع کند و امرِ خدای را به جای آورد. چرا که رعیت چنین توانی ندارد؛ «اگر شایستی که مردمان هر چه خواستندی کردند، خدای عَزَّوَجَلَّ، پادشاه را پدیدار نکردی و بر سرِ ایشان نگماشتی.» (نظام‌الملک، پیشین: ص ۸۵) از همین روی تمام سیاست‌نامه‌نویسان و ادیبان و دبیرانِ مملکت، شاه را به رعایتِ عدالت، فرامی‌خواندند و به او یادآور می‌شدند که «به همه روزگار، از گاه آدم علیه‌السلام تا کنون، در هر ملتی و مُلکی عدل ورزیده‌اند و انصاف داده‌اند و به‌راستی کوشیده‌اند؛ تا مُلک سال‌های بسیار در ایشان بمانده است.» (همان، ص ۹۰) و عدالت، ضامنِ بقای پادشاهی است؛ «بدانک جهان‌داری با لشکر توان کرد و لشکر به زَر توان داشت و زَر به عمارت‌کردن به دست آید و عمارت به عدل و انصاف توان کردن.» (عنصرالمعالی، پیشین: ص ۲۰۴)

پادشاه، وظیفه داشت که هم خود عادل باشد و عدل را بگسترده؛ و هم «رعیت را به التزام قوانین عدالت و فضیلت، تکلیف کند.» (نصیرالدین طوسی، پیشین: ص ۳۰۹) برای اجرای این وظیفه و رسالت، شاه بایست در امورِ مختلفِ مملکت، دخالت نماید و بر تمام ارکانِ حکومت و دیوان، نظارت نماید و «چاره نیست پادشاه را از آنکه در هفته دو روز به مظالم نشیند و داد از بیدادگر بستاند و انصاف دهد.» (نظام‌الملک، پیشین: ص ۴۷) پس این

آرمان آن چنان اساسی بود که یا شخص شاه، خود بایست به امور دیوانی بپردازد؛ چنان که «اسمعیل بن احمد را عادت چنان بودی که آن روز که سرما سخت تر بودی و برف بیش تر آمدی، تنها برنشستی و به میدان آمدی تا نماز پیشین بر پشت اسب بودی. گفتی: باشد که متظلمی به درگاه آید و حاجتی دارد و او را نفقاتی و مسکنی نبود؛ ... چون بداند که ما ایستاده ایم، بیاید و کار خویش تن بگذراد و به سلام برود.» (همان: صص ۵۸-۵۹) یا شاه ترتیبی بدهد و بستری فراهم سازد تا جزئی ترین امور به اطلاعش برسد و عدالت را اعمال نماید؛ مانند انوشیروان که «بفرمود تا سلسله ای سازند و جرس ها در آویزند، چنان که دست بچه هفت ساله بدو رسد؛ تا هر متظلمی که به درگاه آید، او را به حاجبی حاجت نباشد. سلسله را بجنباند، خروش از جرس ها برآید، نوشیروان بشنود و داد او بدهد.» (همان: ص ۸۶)

از مقتضیات عدالت محوری هم گماشتن دیوانیان عادل بود. پادشاه، مکلف به اجرای عدالت است؛ و برای آن، بایست افراد شایسته که در اجرای این آرمان، به شاه یاری رسانند، به کارها برگزیده شوند. پادشاه «از بهر عدل و مصلحت خلق، پرهیزگاران و خدای ترسان را که صاحب غرض نباشند» (همان: ص ۱۰۱) به دیوان بگمارد و کار دهد. و همواره «باید که احوال قاضیان مملکت یکان یکان بدانند، هرکه از ایشان عالم و زاهد و کوتاه دست تر باشد؛ او را بر آن کار نگاه دارند و هرکه نه چنین بود، او را معزول کنند و دیگری را که شایسته باشد، بنشانند.» (همان: ص ۸۹) از همین روی، وزیران نیز بایست به عدل مشهور و معروف می بودند. وزیر می بایست دادگر باشد (عنصر المعالی، پیشین: ص ۲۰۴) و پادشاه را نیز به عدالت رهنمون گردد و او را به عدل رفتار کردن با رعیت و لشکر، برانگیزاند (همان). علاوه بر وزیر، والیان و امیران بلاد مختلف مملکت، در اجرای عدالت، نایبان پادشاه بودند (خنجی، ۱۳۶۲: ص ۲۰۴). بنابراین در انتخاب والیان، اولین شرط، عدالت است؛ «پس اگر جایری فاسقی را بلده ای امیر سازد، و... سلطان رعایت حق نکرده باشد. و چون عادل موجود باشد و سلطان، جایر را امارت دهد؛ خیانت کرده باشد.» (همان، ص ۲۰۵) همچنین، پادشاه بایست برای حفظ نظم مملکت، افرادی را تعیین نماید تا از مردم حراست کند و بر بازارها نظارت نماید (نظام الملک، پیشین: ص ۹۳). این فرد را که محتسب یا عسس خوانده اند، «نایب سلطان است در حفظ مملکت از فساد.» (خنجی، پیشین: ص ۲۱۳) و

در صفات و شرایط برگزیدن او، آورده‌اند که «اول باید که عدل باشد و از فسق مجتنب» (همان).

این مختصر و مجمل از باطن ارزشی دیوان در ایران، سعی داشت تا نشان دهد که علاوه بر تفاوت ظاهری دیوان با بوروکراسی، تعارضی ارزشی هم میان این دو وجود دارد که راه هرگونه مشابهت‌یابی و همانندنگاری میان بوروکراسی با دیوان را سد می‌کند. عدالت، آن هم در فهم جوهری - دینی، قلب دیوان است. حال آنکه بوروکراسی، سامانه‌ای بی طرف یا به تعبیری کور است و هرگونه ارزش جوهری را کنار می‌گذارد. چراکه برای محاسبه‌پذیر کردن امور، بایست به صورت و شکل، اکتفا نمود. عواطف و ارزش‌ها، هرگونه محاسبه‌پذیری که بنیاد بوروکراسی هست را، مشکل می‌سازد و مانع کارآمدی سریع بوروکراسی می‌شود (جلالی و موسوی نژاد، ۱۴۰۴: صص ۶۷-۶۸). حتی اگر تجربه تاریخی عملکرد دیوان در ایران، با آرمان عدالت بیان شده در سیاست‌نامه‌ها و اخلاق‌نامه‌ها، فاصله بسیاری داشته باشد و اصلاً نشانی از عدل در دیوان نباشد؛ باز هم عدالت، آرمانی ارزشی برای دیوان به حساب می‌آمده که انتخاب شاه و دیوانیان و شایسته‌سالاری و غیره بدان وابسته بوده است. مخالف بوروکراسی که تأکید بر عدالت در آن، صوری و شکلی است و هیچ ارجاعی به ارزش‌ها و حتی وضعیت‌های شخصی و عاطفی ندارد. حال در موقف قضات همه‌جانبه‌ایستاده‌ایم. از اوصاف ظاهری و باطنی دیوان هویدا است که این پدیده را، هیچ نسبت و ارتباطی با بوروکراسی یا اداره مدرن نیست. پس نشانی هم از حقوق‌اداری در مملکت ایران، تا زمان وجود دیوان، پیدا نمی‌شود. بوروکراسی و دیوان، دو پدیده‌ای متفاوت و مجزا از هم هستند که نمی‌توان یکی را به دیگری ارجاع داد و تأویل نمود. پس چه زمانی می‌توان گفت ایران، از دیوان عبور کرد و به تأسیس حقوق‌اداری نزدیک شد؟

۲) لحظه فهم اداره در ایران

«ایران، نظم و نظام نمی‌گیرد، مگر در صورتی که دستگاه دیوان نظم بگیرد. نظم دستگاه دیوان، موقوف به دو مطلب است: یکی این که اولاً بدانیم نظم، لازم و ضرورت است یا نه؛ دوم آنکه در صورت لزوم نظم، بدانیم که به چه وجه توان این دستگاه را نظام داد... چون دستگاه نظم نداریم، ده بار حکم کردند نوکر زیاد نگاه ندارند؛ در این باب چند دفعه شور و مشورت کردند و قرار قطعی دادند. چرا این حکم مختصر و جزئی با وجود تأکیدات معمول

نگشت؟ معلوم می‌شود که دستگاه، بی‌نظم است، وضع دیوان ما ناقص است... اگر گرگان را آباد کنیم، نظم ترکمان آسان شود. ولی نمی‌شود. چرا؟ نظم دستگاه نداریم...»
مراغه‌ای، ۱۳۸۴: صص ۳۹۰-۳۹۱)

برخورد ایرانیان با اروپای مدرن و رفت‌وآمد آنان به کشورهای اروپایی که صاحب صنعت و علم جدید شده بودند؛ موجب گشت که اهالی ایران، با پدیده‌های نوین آشنا گشته و وضعیت خود را با وضع ممالک غربی بسنجند. این مسئله، بستری برای قیاس وضع ایران با اروپا ایجاد نمود که در آن تمام پدیدارهای موجود مملکت، با نگاهی انتقادی به چالش کشیده شدند و هرکسی، از طُن خود، راهی برای برون‌رفت از وضعیت کنونی و حرکت به سمت بهبود، ارائه نمود. دیوان و تشکیلات دیوانی هم از این سنجش و انتقاد، بی‌نصیب نماند. مقایسه دیوان ایرانی با اداره جدیدی که در اروپا سر برآورده بود؛ ایرانیان را به این نتیجه رساند که دیوان، ناقص است و باید آن را به سیاق اداره، ترتیب و نظم داد. ملکم خان نظام‌الدوله، یکی از آن متفکرانی بود که با صناعات و دستاوردهای جهان مدرن مواجه شده بود و به عنوان روشنفکری ایرانی، دنبال سامان دادن ایران به نحو اروپاییان بود. آن چنان که معتقد گشت «همان طوری که تلغرافیا را می‌توان از فرنگ آورد و بدون زحمت در طهران نصب کرد، به همان طور نیز می‌توان اصول نظم ایشان را اخذ کرد و بدون معطلی در ایران برقرار ساخت.» (محیط طباطبایی، ۱۳۲۷: ص ۱۳) به جرئت می‌توان گفت که فهم ملکم خان از مفاهیم جهان جدید، بسیار دقیق و عمیق است. او منطق اداره مدرن را به‌درستی فهمیده و سعی کرده در قالب قوانین تدوین شده و پیشنهاد شده از سوی خود، نظام دیوانی ایران را به نحو اداره نوین سازمان و سامان دهد. او به‌درستی جایگاه اداره بوروکراتیک در جهان مدرن را فهمید و میان دیوان ایرانی و اداره مدرن، تفکیک کرد.

به عبارتی، ملکم خان، با شرح اداره قانونی اروپاییان و سرزنش اداره اختیاری ایرانی، در ابتدا فهم دقیقی از بوروکراسی و ویژگی‌های آن، به دست می‌دهد. از پس این فهم دقیق است که او دست به قانون‌نگاری می‌زند و ویژگی‌های بوروکراسی را دقیقاً در قالب اصلی آن، یعنی قانون، به ایرانیان معرفی می‌نماید. در نتیجه، او، لحظه گذار از دیوان به اداره را آغاز می‌کند و نظریه حقوق اداری در ایران را به نام خویش ثبت می‌نماید. نظریه ملکم خان، حتی از نظرات فعلی در حقوق اداری، دقیق‌تر، جامع‌تر و منطبق با ریشه حقوق اداری،

یعنی واقعه مدرن است. اما متأسفانه، پس از گذشت سالیانی از انتشار رساله‌ها و اندیشه‌های ملکم خان، هنوز نظریه حقوق اداری او، زیر خروارها خاک نظریات بی‌دقت و ناقص حقوق اداری معاصر ایران، دفن شده است. بنابراین، پژوهش فعلی در ادامه، لحظه تأسیس نظریه حقوق اداری ایران را، در نظریه ملکم خان ناظم‌الدوله پی می‌گیرد و پس از آن نشان می‌دهد که تحولات ابتدایی نظام اداری تازه تأسیس ایران، بر مبنای عقاید ملکم خان، صورت پذیرفت و دیوان را به اداره، مبدل نمود.

۱-۲- اداره قانونی، چرخ بخار جامعه

ملکم خان، چاره نظم یافتن ایران و بقای دولت را در تغییر ساختار دیوانی مملکت می‌دانست. باور داشت که «دولت ایران نظم نمی‌گیرد مگر در صورتی که دستگاه دیوان» نظم یابد (همان: ص ۱۶۳). او متوجه شده بود که نظم دولتی و دیوانی در ایران، وابسته به شخص است و با رفتن اشخاص و وزرا و سلاطین، نظم ایجاد شده به واسطه آنان هم با ایشان خواهد رفت (همان: ص ۸۳). «نظام حقیقی آن است که پس از انقضای عهد مؤسس، باز باقی بماند و روزبه‌روز بر استحکام خود بیفزاید.» (همان) اروپا به این نظم حقیقی دست یافته بود:

«در فرنگ، میان کارخانجات انسانی یک کارخانه دارند که در مرکز دولت واقع شده است و محرک جمیع سایر کارخانجات است. این دستگاه بزرگ را دستگاه دیوان می‌خوانند. نظم و آسایش و آبادی و بزرگی و جمیع ترقیات یورپ از حُسن ترتیب این دستگاه است. به حدی که اگر فرضاً این دستگاه مُعْظَم، علی‌الغفله از دول فرنگ برداشته شود، همان ساعت تمام ممالک فرنگ به صورت بلوچستان خواهد افتاد.» (همان: صص ۱۱-۱۲)

به‌خاطر همین نظم جدید، اروپا و غرب به قدرتی رسیده است که بقای دولت‌های «بربر» دیگر محال است و اگر دولتی بخواهد در جهان سیاسی باقی بماند، لامحاله بایست به مانند دولت‌های مدرن، منظم باشد و دیوان و اداره را نظم و سازمان دهد. وگرنه «منکوب و مغلوب قدرت ایشان» می‌شود (همان: ص ۹۵)؛ چراکه «دستگاه دیوان در وسط دولت به‌منزله چرخ بخار است، تا این چرخ اصلی درست نشود، آن نتایج بزرگ که منظور ماست ابداً حاصل نخواهد شد. نظم لشکر، نظم مالیات، ضمانت حقوق، پیشرفت پولیتیک، رونق تجارت... کلاً بسته به ترتیب دستگاه دیوان است.» (همان: ص ۹۴) پس، هرگونه نظم

یافتن مملکت و سامان گرفتن کشور، منوط است به نظم گرفتن دیوان که یعنی تغییر آن به اداره ای باروشی جدید. برای ملکم تفاوت میان اروپا و ایران، در نوع اداره امور آن دو مملکت است؛ «اداره قانونی، یعنی معجزات ترقی فرنگ، اداره اختیاری یعنی عظمت خرابی آسیا.» (همان: ص ۱۰۷)

اداره قانونی یعنی آنکه مقامات و کارمندان اداری برای اجرای احکام دولت، از خود اختیاری ندارند و بایست مطیع محض قانون و حکم آن باشند. در حالی که اداره اختیاری همانا خودسری صاحب منصبان است و «عُمَالِ دیوان در طریقه اجرای حکم دولت، مختار هستند» (همان: ص ۱۰۵) و هرگونه که میل داشته باشند احکام و اوامر را اجرا می کنند. «حکمرانی دول فرنگ بر اداره قانونی است، یعنی تکالیف عُمال به حکم قوانین صریح به نوعی محدود و معین است که در اجرای حکم دولت به هیچ وجه نمی توانند به قدر ذره ای دخل و تصرف کنند... در اداره قانونی هم وقتی رئیس دولت حکم می کند، جمیع عُمال دیوان مثل چرخ دنده های ساعت بر طبق حکم دولت بی اختیار حرکت می کنند.» (همان: صص ۱۰۵-۱۰۶)

ملکم خان، به خوبی متوجه این نکته شده بود که اداره همانا با قانون معین و صریح به پیش می رود که در آن مقامات باید با اخلاق خود نادیده انگاری مخصوص به خود (وبر، ۱۴۰۰: ص ۱۱۱)، آن را به نحو احسن اجرا کنند و از خود اختیاری ندارند. او با همین فهم درست، سعی نمود تا با نگارش قوانین و مقررات در آثار خود، دیوان دولت ایران را به اداره قانونی تبدیل نماید. در فقرات دوم و سوم «قانون بر حقوق ملت»، مقرر می دارد که هیچ شغل و منصبی موروثی نباشد و تمام مردم ایران در کسب مشاغل اداری، از حق و فرصت برابر و مساوی برخوردار گردند (محیط طباطبایی، پیشین: ص ۲۶). از طرف دیگر او آرمان تخصص گرایی برآمده از علم و دانش را در اداره مدرن تشخیص داده است؛ «به فلان شخص وزرا چه کار داریم؟ توقعی که باید داشته باشیم علم است و بس. امور دول کلاً وابسته به علوم و زراست؛ نه صفات شخص ایشان.» (همان: ص ۷۹) و این همانا اعلام اصل تخصص گرایی در اداره که یکی از ویژگی های بوروکراسی است.

بنابراین، تشخیص، ملکم خان در «قانون در بیان ترتیبات وزارت خانه ها»، موادی را به ایجاد «دایره تعلیم» که متولی آموزش مقامات و کارمندان اداری بود، تخصیص داده و

ترتیبات جدیدی را برای استخدام افراد مطرح می‌کند (همان: ص ۳۱). در فقره ششم مقرر می‌کند که «هرکس بخواهد صاحب‌منصب شود باید دو سال در دایره تعلیم، خدمت کند.» (همان) و در فقره هشتم آن قانون می‌نویسد: «هرکس بخواهد داخل دایره تعلیم شود باید اقلأً شانزده سال داشته باشد، زبان فارسی را کامل بداند، حساب بداند، هندسه بداند، جغرافیا بداند، تاریخ بداند.» (همان) فراگیری این علوم را برای ورود به همه وزارت‌خانه‌ها لازم و ضروری قلمداد می‌کرد و دانش و علوم خاص مربوط به هر اداره را هم بدان اضافه می‌نمود و برای سنجش دانش آنان، امتحان را ضروری می‌دانست (همان: ص ۳۲). پس ملکم خان، متوجه بود که بنیاد اداره جدید بر دانش تخصصی است (برویبکر، ۱۳۹۵: ص ۴۳) و نظام اداری بوروکراتیک بر مبنای آموزش و تخصصی شدن عقلانی، دوام می‌یابد (کوهن، ۱۳۸۱: ص ۱۵۲).

ملکم خان، تجدید بنای دولت ایران را موقوف بر آگاهی و اعتراف عقب‌ماندگی سه هزارساله دیوان در ایران، می‌دانست (محیط طباطبایی، پیشین: ص ۱۲) که موجب گشته بود دیوان در ایران اختیاری گردد و هیچ ضابطه و قاعده‌ای در امور آن نباشد. از جمله این که وضعیت دستیابی به مشاغل و مناصب دیوانی در دیوان، نامعین بود؛ «در ایران شرایط تحصیل مناصب به هیچ وجه معین نشده است... بایست شرایط مناصب را مشخص کنید. یعنی قانون بگذارید که هیچ کس به فلان منصب نخواهد رسید مگر به فلان شرط علم و به تحصیل فلان استحقاق.» (همان: ص ۷۵) او سعی کرد اقدامی در این جهت نماید و بیان کرد که ارتقا و ترفیع صاحب‌منصب، مبتنی بر قانون و پس از دو سال خدمت و اشتغال صورت گیرد و هیچ منصبی از صاحب آن سلب نخواهد شد مگر به حکم و دستور قانون (همان: ص ۳۲). مواجب و حقوق کارمندان را هم ضابطه‌مند نموده تا «سه ماه به سه ماه در سر وعده بدون تخلف» پرداخت گردد (همان).

پس ملکم خان، زوایا و ابعاد مختلف اداره مدرن را به خوبی و درستی فهم و درک نموده و سعی کرد در آثار مختلفش، رهنمودهایی جهت قانونی شدن اداره در ایران و به‌زعم خودش، نجات دولت ایران و تضمین بقای آن ارائه کند. «اداره اختیاری را باید مبدل کرد به اداره قانونی. تفسیر نظم ایران در همین دو کلمه است. مادامی که حکمرانی ما بر اداره قانونی نیست، در تغییر وضع خود، هر قدر اهتمام نماییم باز لامحاله همان خواهیم بود که همیشه بوده ایم.» (همان: ص ۱۰۸) از پیامد همین دو کلمه است که لحظه تأسیس حقوق

اداری، با تبدیل دیوان به اداره پیوند می خورد و ملکم خان آن را اعلام می نماید. در واقعیت هم تحولاتی در سازمان دیوانی دوره قاجاریه، ایجاد شد و تا پس از مشروطه ادامه یافت که می توان گفت پس از انقلاب مشروطه، ایران دارای اداره قانونی گشت و قوانین و مقررات اداری برای اولین بار در ایران وضع گردید. این تحولات را می توان از دوره سپهسالار ردیابی نمود که در مشروطه، تکمیل گردید.

۲-۲- گذار از دیوان به اداره

پس از ملکم، دیگران هم متوجه قضیه اداره و ضرورت سامان دهی امور دیوانی بر نهج اداره مدرن شدند. آنان، هم نظر با ملکم یا تحت تأثیر آرای او، اصلاحاتی برای نظم دهی به دیوان پیشنهاد نمودند. به عنوان نمونه، مراغه ای هم بیان نمود که «تحصیل مناصب را باید مشخص نمود، یعنی قانون گذاشته شود که کسی به فلان رتبه عالی و منصب عروج نتواند کرد، الا به تحصیل فلان علوم.» (مراغه ای، پیشین: ص ۳۹۲) تا زمان میرزا حسین خان سپهسالار، امور مملکت به سیاق نظم دیوانی حاکم بر ادوار مختلف تاریخی، رتق وفتق می شد. دستگاه دیوان، وضع ثابت و معینی نداشت و اغلب وزرا و مقامات در خانه شخصی خویش به امور جاری می پرداختند و حتی در دربار و دیوان هم حضور منظمی نداشتند (آدمیت، ۱۳۹۹: ص ۴۵۰). اما سپهسالار سعی نمود، حکومت قانون را در ایران برقرار سازد؛ نظمی قانونی برقرار کند، حقوق اجتماعی مردم را به رسمیت شناسد و حدود و ثغور قدرت دولت را مشخص نماید. او به پیروی از آرای دوست و مرادش ملکم خان، تلاش کرد تا اداره کشور را بر اصول و قواعدی مشخص و پایرجا، استوار گرداند (همان: ص ۱۷۲).

میرزا حسین خان، دربار اعظم یا دارالشورای کبری را تأسیس نمود و در لایحه ای اداره امور کشور را به عهده دارالشورا یا مجلس مشورت وزرا سپرد. مجلسی متشکل از صدراعظم و نه وزیر که در قبال تصمیمات این مجلس، مسئولیت مشترک داشتند (آدمیت، ۱۴۰۲: ص ۵۸). وزرا در برابر صدراعظم مسئولیت داشتند و صدراعظم در مقابل شاه مسئول بود. عزل و نصب وزرا با تعیین صدراعظم و حکم شاه صورت می گرفت (همان: ص ۵۹). هیچ یک از وزرا حق و امکان مداخله در امور وزارت خانه دیگر را نداشتند؛ اما کل وزرا عموماً مسئول امور دولت به حساب می آمدند (همان: ص ۶۰). تعیین حقوق، مناصب، تکالیف و تعداد مقامات و کارمندان وزارت خانه های دولت با مجلس مشورت بود.

هیچ وزیری حق نداشت بدون اجازه مجلس مشورت، منصب تازه‌ای خلق کند. هیچ‌کدام از وزرا نمی‌توانست حقوق و مناصب را تغییر دهد یا بدون اجازه صدراعظم، کسی را از خدمت اخراج نماید (همان).

بنابراین، میرزا حسین‌خان اندک‌اندک، دیوان ایران را به اداره قانونی تبدیل نمود. در زمانه او، فهم غیرشخصی بودن سِمَت‌ها و مناصب اداری شکل گرفت؛ حقوق و مواجب، مختص منصب و اجرت خدمت به دولت شد و دیگر ربطی به اشخاص نداشت. ترقی و ترفیع مناصب اعضای وزارت‌خانه هم بر مبنای قواعدی مشخص، صورت می‌پذیرفت (همان). میرزا حسین‌خان سپهسالار، «اولین وزیری بود که طرز جدید آورد، اوضاع امور و سبک قدیم را تغییر داد، در ایران طرح نوی ریخت و خیال داشت که اساس جداگانه‌ای ترتیب دهد... روش قدیم ایران را خراب کرد.» (همان: ص ۶۵) آرزوها و اندیشه‌های میرزا ملکم‌خان ناظم‌الدوله، به دست میرزا حسین‌خان سپهسالار، تا حدودی جامه عمل پوشید و ظهور یافت. تا این‌که با وقوع انقلاب مشروطه، لااقل در نظر، نقشه راه این دو متفکر، تکمیل گشت.

پس از واقعه مشروطه در ایران، اهمیت اداره و نظم اداری به اندازه‌ای بود که در مباحثات نمایندگان مجلس اول هم وارد شد. برای مثال امام‌جمعه خوبی، در مقام نماینده و مجتهد طراز اول عصر خود، در مجلس بیان نمود: «مملکت منظم نمی‌شود مگر با بودن اداره و اشخاص عالیم.» (آدمیت، ۱۴۰۰: ص ۴۵۹) از همین روی مسئله اصلاح نظام اداری در مجلس اول مطرح گشت. عده‌ای معتقد به استخدام مستشار خارجی بودند که مجلس صلاح ندید. در آخر راه صحیح را در این دیدند که گروهی از افراد برگزیده را برای آموزش در رشته‌های مختلف دانش و فن جدید به اروپا اعزام کنند و آنان گواهی تحصیلی کسب نمایند و پس از بازگشت، اداره امور مملکت را به دست گیرند (همان: ص ۴۵۸). بنابراین آنان متوجه یکی از ارکان اصلی بوروکراسی، یعنی دانش محور بودن اداره جدید شده بودند. ایران، صاحب اداره گشت. به سال ۱۳۱۵ ه.ق، در نظام اداری مرکزی خود، ده وزارت‌خانه و چهارده اداره عمده بزرگ در مملکت وجود داشت. ادبیات اداری شکل گرفته بود. نویسنده «رساله در حقوق اداری ایران» (آدمیت و ناطق، ۱۴۰۳: ص ۱۲۹) بیان می‌کند «برای آنکه تفاوت مابین دوایر بزرگ و کوچک معلوم شود، بزرگ را وزارت و کوچک را اداره» نامیده است (همان: ص ۴۷۶). کابینه در ایران تأسیس یافته که وزرا در آن عضویت

داشتند و ریاست آن، برعهده وزیر اعظم بود (همان: ص ۴۷۴). همچنین در ساختاربندهی اداری، معاون وزیر نیز ظهور کرد؛ «وزرا، یک یاور و کمک دارند که معاون وزارت است... در وقت غیبت وزیر از کار، در باب کسالت یا سفر یا اتفاقی، معاون در جای وزیر مشغول است.» (همان: ص ۴۹۱) وضع ایالات و ولایات نیز تحول یافت. سال ۱۳۰۵ ه.ق، امین السلطان در مقام وزیر اعظم، «دستورالعمل حکام ولایات» را صادر کرد. برای هر ایالت، پنج اداره پیش‌بینی گردید. اداره مالیه که «تکلیف آن اداره این است که مالیات را از رعیت، موافق کتابچه دستورالعمل، بر تقویت حاکم وصول نماید و به مصارف دولتی برساند.» (همان: ص ۴۵۵) اداره قشون که وظیفه نظارت بر امور سپاه و سربازان و عایدی آنان را داشت (همان: ص ۴۵۶). اداره عدلیه که می‌بایست مطابق دستورالعملی مخصوص، دیوان‌خانه را اداره نماید (همان: ص ۴۵۷). اداره تجارت و صناعت که در هر ولایتی بایست برای امور تجاری، «مجلسی وضع و اجزای صحیح انتخاب کنند» و تکلیف آن رسیدگی به امور تجاری و سعی در «ترقی امتعه داخلی» بود (همان: صص ۴۵۷-۴۵۸). و اداره پنجم احتساییه بود که هم‌زمان وظایف تاریخی محتسب و داروغه و عسس، و وظایف نوظهوری چون نظافت و تمیزی شهر، یعنی شهرداری و ایضاً پلیس را برعهده داشت (همان: ص ۴۵۸).

نتیجه‌گیری

دیوان، سامانه‌ای تاریخی - فرهنگی بود که در ایران شکل گرفت و متناسب با روح و مقتضیات انسان ایرانی نظم می‌یافت. دیوانیان، نه کارشناسان و مدیران خبره، بلکه ادیبان و فاضلانی بودند که در زمین و زمانه ایران و فرهنگ آن رشد می‌یافتند و مبتنی بر جهان بینی خاص ایرانی تربیت می‌شدند. به همین دلیل است که اکثر اهالی دیوان ایرانی، شاعر و ادیب و منجم و حکیم هم هستند. آنان بر مبنای آرمانی که در آن پرورش یافته بودند، به دیوان خدمت می‌کردند. دیوانی که شاه، رئیس آن بود و همه مطیع او بودند و اساس آن را عدالت شکل می‌داد. تا زمانی که جهان ایرانی، آرمان سابقش را داشت و خواستار تجلی آن در مُلک و مملکت بودند؛ دیوان برقرار بود. اما آرمان ایران دستخوش تغییراتی شد. تحولات جهان، انسان ایرانی را با وضعیت جدیدی مواجه ساخت که دیوان، هیچ نسبتی با آن نداشت. برای گذار از قدیم به جدید، یعنی کنار گذاشتن آرمان موجود، و دستیابی به آرمانی نوین، یا گذار از وضعیت تاریخی به وضعیتی انضمامی و موجود، بایست روش جدیدی ایجاد می‌گشت. نمی‌شد دیوان را نگه داشت اما آن را بر مبنای اداره سامان داد. اداره جدید، تماماً زاییده واقعه مدرن است و به همین دلیل، هرکجا که وارد شود، لامحاله بایست بساط مبانی مدرن خود را بگستراند و اقتضائات مدرنی را نیز به همراه آورد. بنابراین، حقوق اداری در ایران، لحظه‌ای تأسیس یافت که انسان ایرانی متوجه شد که برای رسیدن به آرمان جدیدش یا همراه شدن با مقتضیات وضعیتی انضمامی‌اش، اداره بایست جایگزین دیوان گردد و بستر ایجاد آن را فراهم سازد.

فهرست منابع

فارسی

- ۱- آدمیت، فریدون (۱۳۹۹). اندیشه ترقی و حکومت قانون (عصر سپهسالار). تهران: خوارزمی.
- ۲- آدمیت، فریدون (۱۴۰۰). ایدئولوژی نهضت مشروطیت ایران. تهران: گستره.
- ۳- آدمیت، فریدون (۱۴۰۲). فکر آزادی و مقدمه نهضت مشروطیت. تهران: گستره.
- ۴- آدمیت، فریدون و ناطق، هما (۱۴۰۳). افکار اجتماعی، سیاسی و اقتصادی در آثار منتشرنشده دوران قاجار. تهران: آگاه.
- ۵- اصفهانی، محمود بن محمد (۱۳۶۴). دستورالوزاره. تصحیح رضا انزابی نژاد. تهران: امیرکبیر.
- ۶- بروبیکر، راجر (۱۳۹۵). مرزهای عقلانیت: رساله‌ای درباره اندیشه اجتماعی و اخلاقی ماکس وبر. ترجمه شهناز مسمی‌پرست، تهران: پارسه.
- ۷- تنکابنی، حمید (۱۳۸۳). درآمدی بر دیوان‌سالاری در ایران. تهران: علمی و فرهنگی.
- ۸- جلالی محمد، موسوی نژاد سید امیر (۱۴۰۴). پیوند عقلانیت صوری و بوروکراسی؛ تولد حقوق اداری، فصلنامه حقوق اداری، فروردین ۱۴۰۴، دوره ۱۲ (۴۱): ۶۳-۸۹.
- ۹- خنجی، فضل‌الله بن روزبهان (۱۳۶۲). سلوک الملوک، تصحیح محمدعلی موحد، تهران: خوارزمی.
- ۱۰- دالساندری، وینچنتو (۱۴۰۰). «سفرنامه وینچنتو دالساندری»، مندرج در سفرنامه ونیزیان به ایران. ترجمه منوچهر امیری. تهران: خوارزمی.
- ۱۱- دهنوی، نظام علی (۱۳۸۲). سازمان دیوانی و تحول آن در دوره قاجار (عهد اول) ۱۲۶۴-۱۲۱۰ ه. . گنجینه اسناد، شماره ۴۹ و ۵۰، ۴-۱۵.
- ۱۲- رحیمی صادق، علی و همکاران (۱۴۰۱). بررسی تاریخی جایگاه و ساختار دیوان‌سالاری ایران بعد از اسلام تا پایان دوره صفویه، مجله مطالعات ایرانی، دوره ۲۱ (۴۱): ۱۰۲-۱۳۲.
- ۱۳- رضازاده لنگرودی، رضا (۱۳۹۷). مدخل «سیورغال»، مندرج در دانشنامه جهان اسلام. جلد بیست و ششم. زیر نظر غلامعلی حداد عادل. تهران: دایره‌المعارف اسلامی.
- ۱۴- سجادی، سید صادق (۱۳۹۸). وزارت و دیوان‌سالاری ایرانی در عصر اسلامی. تهران: محمود افشار.
- ۱۵- سیوری، راجر (۱۳۷۵). نگاهی به نظام اداری ایالتی در اوایل حکومت صفوی. ترجمه محمدعلی رنجبر. فصلنامه علمی - پژوهشی فرهنگ، شماره ۱۹، ۲۲۳-۲۴۶.
- ۱۶- شاردن، ژان (۱۳۹۳). سفرهای ژان شاردن به ایران. ترجمه محمد مجلسی. تهران: دنیای نو.
- ۱۷- علمی، علی‌اکبر (۱۴۰۲). تاریخ تحلیلی جامعه‌شناسی دیوان‌سالاری در ایران. جلد اول، تهران: علمی و فرهنگی.

- ۱۸- علمی، علی‌اکبر (۱۴۰۳). تاریخ تحلیلی جامعه‌شناسی دیوان‌سالاری در ایران. جلد دوم، تهران: علمی و فرهنگی.
- ۱۹- عنصرالمعالی، کیکاووس (۱۴۰۰). قابوس‌نامه. تصحیح سعید نفیسی. تهران: فردوس.
- ۲۰- فخمی، فرزاد (۱۴۰۱). تحولات اداره امور دولتی ایران در بستر دو انقلاب: از دیوان‌سالاری تا دین‌سالاری. جلد اول، تهران: هستان.
- ۲۱- کامینکا، یوجین (۱۴۰۰). دیوان‌سالاری. ترجمه خسرو صبری. تهران: شیرازه.
- ۲۲- کمپفر، انگلبرت (۱۴۰۰). سفرنامه کمپفر. ترجمه کیکاووس جهانداری. تهران: خوارزمی.
- ۲۳- کوهن، جین (۱۳۸۱). «ماکس وبر و پویایی‌های سلطه عقلانی شده». مندرج در شرایط اخلاقی رشد اقتصادی. ویراسته دنیل روزیدس. ترجمه احمد تدین و شهین احمدی. تهران: هرمس.
- ۲۴- لمبتون، کاترین (۱۴۰۲). سیری در تاریخ ایران بعد از اسلام. ترجمه یعقوب آژند. تهران: امیرکبیر.
- ۲۵- لمبتون، کاترین (۱۳۸۳). مدخل «تیول». مندرج در دانشنامه جهان اسلام. جلد هشتم، زیر نظر غلامعلی حداد عادل. تهران: دایره‌المعارف اسلامی.
- ۲۶- محیط طباطبایی، محمد (۱۳۲۷). مجموعه آثار میرزا ملکم خان، تهران: علمی.
- ۲۷- مراغه‌ای، حاجی زین‌العابدین (۱۳۸۴). سیاحت‌نامه ابراهیم‌بیگ. به کوشش محمدعلی سپانلو. تهران: آگاه.
- ۲۸- مستوفی، عبدالله (۱۳۸۸). شرح زندگانی من یا تاریخ اجتماعی و اداری دوره قاجار. جلد اول. تهران: زوار.
- ۲۹- مسکوب، شاهرخ (۱۳۸۲). جهان‌داری و پادشاهی در شاهنامه. ایران‌نامه. شماره ۸۳: ۲۱۷ - ۲۵۰.
- ۳۰- ناطق، هما (۱۳۶۸). ایران در راه‌یابی فرهنگی، پاریس: خاوران.
- ۳۱- نصیرالدین طوسی، محمد بن محمد (۱۳۹۹). اخلاق ناصری. تصحیح مجتبی مینوی و علی‌رضا حیدری. تهران: خوارزمی.
- ۳۲- نظام‌الملک طوسی، ابوعلی حسن (۱۴۰۳). سیرالملوک. تصحیح محمد استعلامی. تهران: فرهنگ معاصر.
- ۳۳- وبر، ماکس (۱۴۰۰). دین، قدرت، جامعه. ترجمه احمد تدین. تهران: هرمس.

انگلیسی

- Hekman, S. (1983). "Weber's Ideal Type: A Contemporary Reassessment", *Polity*, Vol. 16, No. 1, pp. 119 - 137.
- Swedberg, R. (2017). "How to use Max Weber's ideal type in sociological analysis", *Journal of Classical Sociology*, Volume 18, Issue 3, pp. 181 - 196.

3- Weber, M. (2015). «Bureaucracy» in *Weber's Rationalism and Modern Society: New Translations on Politics, Bureaucracy, and Social Stratification*, Edited and Translated by Tony Waters and Dagmar Waters, New York: Palgrave Macmillan.