

## تاریخچه‌ی

# تقسیمات اداری کشور :

## جایگاه قانونی استاندار، فرماندار و بخشدار

دکتر عباس بابک - استاندار سابق

تنها قانون مدوتی که تا حدی حقوق خصوصی و روابط عمومی مردم را مشخص می‌نمود، رساله‌ی مجتهدین جامع‌الشرایط بوده که به‌صورت منظم و قابل فهم عامه تدوین می‌شده و برای عموم مردم لازم‌الاجرا بوده است. توضیح آن که، در دوران صفویه به دستور شاه‌عباس برای اولین بار رساله‌ی جامعی به‌وسیله‌ی شیخ بهایی تدوین شد و جامع عباسی نام داشت و بعداً به‌وسیله‌ی علمای تراز اول ادامه یافت. رساله‌ها علاوه بر مسائل عبادی، شامل احکام معاملات، عقود، تمهیدات و کالت، مضاربه، مزارعه، نکاح و طلاق و تبعات آن‌ها، وصیت، ارث، تعزیرات، دیات، قصاص، ذبح حیوانات، شکار، طهارت و مسائل بهداشتی و این‌ها بوده که امروزه هر کدام رشته‌ی خاصی از حقوق و علوم را تشکیل می‌دهد.

رساله‌ها اگرچه به تدریج متعدد بود، ولی به هر صورت مورد تقلید و قبول مردم قرار داشته و راهنمای مدون و محکمی برای مسائل روزمره‌ی مردم بوده و حکام نیز تا آن‌جا که با مسائل امنیتی و انتظامی و احياناً منافع شخصی آن‌ها مبادرت نداشته، آن‌ها را مورد قبول و توجه قرار می‌دادند و در هر صورت رساله‌ها و روحانیون عالی‌مقام زمان، قدرت بازدارنده‌ی در قبال حکام متجاوز بوده‌اند و مع‌هذا خودکامگی و آزمندی حکام حد بقیف نداشته، حتی آن‌ها که قدرت و نفوذ محلی کافی به‌دست آوردند، از سرپیچی فرمان حکومت مرکزی ابا نداشتند که البته به‌فوریت سرکوب می‌شدند و گاهی این قبیل نافرمانی‌ها به حد جدایی قسمتی از مملکت منتهی می‌شد و احياناً به دخالت همسایگان قدرتمند خارجی و بند و بست‌های سیاسی می‌انجامید. نمونه‌ی بارز آن، سرکشی کامران‌خان، حاکم هرات، در زمان محمدشاه قاجار بود که ناچار حاج میرزا آقاسی، صدراعظم وقت، به هرات لشکرکشی کرده و آن را محاصره نمود و مقارن آن انگلیسی‌ها به حمایت از والی هرات در بندرعباس نیرو پیاده کرده و اولتیماتوم دادند که اگر دولت از محاصره‌ی هرات دست برندارد، به خاک ایران پیشروی خواهند کرد. ناچار موضوع معوق ماند، تا سال ۱۲۳۶ شمسی / ۱۸۵۷ میلادی، به‌موجب قرارداد پاریس که به امضای ناصرالدین شاه و نماینده‌ی انگلیس رسید، شرق خراسان بزرگ به افغانستان تبدیل شد و قسمت شرقی بلوچستان از ایران منتزع و ضمیمه‌ی هندوستان گردید و پس از استقلال و تجزیه‌ی هندوستان، جزو سرزمین پاکستان در آمد. در نقشه‌های

هر آن کس که گردن به فرمان نهد  
بسی برنسیاید که فرمان دهد

□ وزارت کشور از مهم‌ترین وزارت‌خانه‌های کشور و در حقیقت مادر وزارت‌خانه‌هاست. در گذشته همه‌ی امور کشور در یک سازمان مرکزی تحت نظر صدراعظم متمرکز بود و مسائل مملکتی وسیله‌ی حکام شهرستان‌ها که مستقیماً تحت نظر صدراعظم قرار داشته‌اند، حل و فصل می‌شده است.

وزارت‌خانه‌ها به سبک جدید ظاهراً پس از مراجعت ناصرالدین شاه از سفر فرنگ (اروپا) تشکیل شده، مع‌هذا تا چندی امور وزارت کشور و حکام مستقیماً تحت نظر صدارت عظمی قرار داشت. پس از استقرار مشروطیت، اغلب دیده می‌شد صدراعظم یا نخست‌وزیر، خود سرپرستی وزارت کشور را به عهده گرفته و یا اکثراً شخصیت‌های برجسته‌ی سیاسی عهده‌دار وزارت کشور می‌شده‌اند و بسا وزرای کشور خود مأمور تشکیل کابینه‌ی جدید می‌شده‌اند.

اهمیت وزارت کشور به‌خاطر تعداد کارمند یا تشکیلات نیست، زیرا اغلب وزارت‌خانه‌ها دارای تشکیلات وسیع‌تر و کارمندان بیش‌تر هستند، اهمیت وزارت کشور به کیفیت و حساسیت کار و بالتبع به شخصیت مقاماتی است که به نمایندگی دولت، مسؤولیت اداره و سرپرستی شهرستان‌ها را به عهده دارند.

برای این که اهمیت وزارت کشور بهتر شناخته شود، تاریخچه‌ی مختصری از تقسیمات اداری کشور را ذکر می‌کنم:

قبل از انقلاب مشروطیت، استانداران، فرمانداران و بخشداران (به ترتیب) والی، حکمران و نایب‌الحکومه نامیده می‌شدند. در دوران صفویه به حکام شهرستان‌ها بیگلربیگی و به نواب آن‌ها قلی‌بیگی می‌گفته‌اند. قبل از مشروطه، حکام از همه‌گونه اختیارات برخوردار بودند و هیچ قانون مدوتی وجود نداشت که حدود اختیارات و وظایف آن‌ها را مشخص نماید. حکام صاحب‌اختیار تام حوزه‌ی مأموریت خود بودند و به مال و جان مردم تسلط کامل داشتند. رفاه و امنیت اجتماعی مردم، به انصاف و مروّت شخص حاکم بستگی داشت.

حکام معمولاً از رجال معروف و شاهزادگان انتخاب می‌شدند و حتا در دوره‌ی قاجار، ولیعهد حکمرانی آذربایجان را به عهده داشت و این خود نوعی تمرین کشورداری بوده است.

جغرافیای قدیم، نام بلوچستان انگلیس در شرق استان سیستان و بلوچستان کاملاً مشهود بوده است.

این واقعه متأسفانه به حساب حاج میرزا آقاسی گذارده شد، در حالی که در مقابل قدرت امپراتوری انگلیس جز این کاری از او ساخته نبوده و به علاوه انتزاع رسمی هرات در دوره ناصرالدین شاه تنفیذ شده است. ضمناً باید بگویم که حاج ملاعباس ایروانی، معروف به حاج میرزا آقاسی، برخلاف آن چه که معاندین شایع نموده‌اند، فردی نیک‌نفس، وارسته و درویش‌مسلك بود. او ۱۴ سال صدراعظمی محمدشاه را به عهده داشته و به شهادت تاریخ، دولتمردی دوراندیش، وطن‌دوست و صدیق بوده است. او به اصلاحات و عمران کشور علاقه‌ی فراوان داشت. داستان کوشش پیگیر او در آبادانی دهات و کشاورزی و قنوات که در آن زمان تنها راه ممکن برای توسعه‌ی کشاورزی و مبارزه با خشکسالی بوده، مشهور است. احداث نهر انشعابی رودخانه‌ی کرج به تهران (محل جلالیه‌ی سابق و بلوار کشاورز فعلی)، از جمله اقدامات مفید او بوده است. هم‌چنین از آثار شناخته‌شده‌ی خدمات عمرانی حاج میرزا آقاسی (که می‌گویند متجاوز از هزار ده، باغ و قنات بوده)، قنات و آبادی عباس‌آباد تهران است که هنوز هم به نام او (عباس‌آباد) نامیده می‌شود و در اواسط بزرگراه مدرس قابل رؤیت است و در اختیار شهرداری تهران می‌باشد.

سفرا و کنسول‌های فرانسوی در خاطرات خود، ضمن ستایش از اصلاح‌طلبی و شایستگی حاج میرزا آقاسی، مسأله‌ی احداث قنوات را ابتکار جدیدی تلقی و آن را برای تأمین آب مستعمرات به دولت متبوع خود گزارش نموده‌اند.

او برای حفظ توازن سیاست خارجی و این که نیروی بی‌طرفی در مقابل مداخلات بی‌رویه‌ی روس و انگلیس ایجاد کند، به گسترش روابط سیاسی با دولت فرانسه که از دوران ناپلئون (مقارن سلطنت فتحعلی‌شاه) مورد تمایل فرانسه نیز بوده، اقدام نمود.

از جمله اقدامات سیاسی مهم حاج میرزا آقاسی، صدور اعلامیه‌ی رسمی بود که به موجب آن تمام جزایر خلیج فارس را ملک خلق ایران اعلام و هرگونه مداخله‌ی کشورهای دیگر را در امور جزایر ممنوع و تجاوز به خاک ایران دانسته است. البته این در زمانی است که هنوز شیخ‌نشین در سواحل و جزایر خلیج فارس وجود خارجی نداشته و هیچ دولتی مدعی مالکیت آن‌ها نبوده است.

صدور این اعلامیه، خشم شدید دولت انگلیس را که به‌خوبی به اهمیت استراتژیک جزایر آگاه بود، برانگیخت و با تبلیغات گوناگون علیه میرزا آقاسی به شایعه‌پراکنی پرداختند و او را مردی ابله و نادان معرفی نمودند؛ آن چنان که بعضی مورخان ایرانی ندانسته تحت تأثیر قرار گرفتند.

دولت فحیمه‌ی انگلیس به این هم اکتفا نکرد، داستان مقاومت و یورش سرسختانه‌ی دولت علیه تندروی‌های مجتهد معروف اصفهان را که اساساً اعتنایی به دولت نداشته، بهانه کرده، روحانیون را علیه او تحریک کردند. آن چنان که محمدشاه از هر طرف تحت فشار قرار گرفت و ناچار او را از صدارت عزل نمود.

حاج میرزا آقاسی پس از برکناری از صدارت، با کمک مالی محمدشاه و دوستانش، کمی بعد عازم عتبات شد و پس از چندی با فقر و تنگدستی در همان جا زندگی را بدرود گفت. در حالی که اغلب صدراعظم‌های دوره‌ی قاجار نه تنها خدمات شایانی نکرده، هنوز هم بازماندگان آن‌ها از میراث آبا و اجدادی زندگی می‌کنند.<sup>۱</sup>

به هر صورت برمی‌گردیم به موضوع اصلی مقاله و آن این که خودکامگی حکام سبب شد که ملت به تنگ آمدند، به‌طوری که وقتی زمره‌ی مشروطیت بلند شد و یک عده مردان آزادی‌خواه و جهان‌دیده به کمک روحانیون روشنفکر بیا خاستند، مردم ستم‌دیده که از دموکراسی و حکومت مردمی سر در نمی‌آوردند، شعارشان تنها درخواست عدالت‌خانه بوده است به امید این که از شر آزار حکام رهایی یابند.<sup>۲</sup>

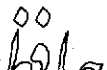
از اصول مهم قانون اساسی، اصل تفکیک قوا و در واقع کوتاه کردن دست حکام از مداخله در امور قضایی بوده، به‌طوری که اولین قانون دوره‌ی اول شورای ملی، قانون تشکیل سازمان‌های محلی، یعنی قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی و قانون بلدیہ مصوب ۱۳۲۴ قمری بوده است.

اجرای این قوانین اگرچه قدرت بازدارنده در مقابل حکام به حساب می‌آمد، ولی تا چندی قادر به اعمال قدرتی نبوده و تنها در دوران استبداد صغیر (دوره‌ی محمدعلی‌شاه) با صدور تصویب‌نامه‌هایی علیه دولت مرکزی و حکام محلی، نوعی پشتیبانی و تقویت روحی برای آزادی‌خواهان که در رأس آن‌ها احرار آذربایجان و گیلان و بختیاری‌ها قرار داشتند، بوده که علیه استبداد عملاً قیام کرده و مبارزه می‌کردند که بالاخره به شکست مستبدین و عزل محمدعلی‌شاه و سپس خلع سلطنت قاجاریه انجامید و اگر لجاجت و کارشکنی معاندین که دانسته یا ندانسته آلت دست استعمار خارجی بوده‌اند نبود، کشور در همان زمان به رژیم جمهوری تبدیل شده بود.

لیکن باز هم می‌بینیم که پس از کودتای ۱۲۹۹ که حکام متجاوز و منتفدین محلی سرکوب گردیده و امنیت نسبی در کشور به دست آمده بود، حکام از خودکامگی دست‌بردار نبودند. فجایع تیمورتاش در دوران حکمرانی گیلان و داستان تیرباران دکتر حشمت از زعمای نهضت جنگل و همراهانش که با وجود اخذ تأمین قبلی برای تحویل اسلحه و تسلیم‌شدن به دولت مرکزی به رشت آمده و ناچارمردانه بدون تأمل و رسیدگی، به دستور حاکم تیرباران شده بودند، نمونه‌ی از آن است.

### تقسیمات کشوری در ۱۳۱۶

قانون تقسیمات کشوری در سال ۱۳۱۶ با توجه به نکات و سوابقی که اجمالاً اشاره شد، تصویب گردید و نقطه‌ی عطفی در تاریخ وزارت کشور محسوب است. در این قانون دو نکته‌ی مهم ملحوظ شد:



حالی که ایران به حکم همسایگی و به خصوص وحدت مذهبی، همیشه طرفدار و پشتیبان آن‌ها بوده است.

اکنون برگردیم به بحث اصلی: قانون تقسیمات کشور مصوب ۱۳۱۶؛ گفتیم که اساس قانون مذکور بر تقسیم کشور به شهرستان بود که در رأس هر شهرستان یک فرماندار قرار دارد که نماینده‌ی دولت در حوزه‌ی شهرستان شناخته می‌شود. هر شهرستان به چند بخش تقسیم شده که در رأس آن بخشدار قرار دارد که همان نایب‌الحکومه‌ی سابق است و وظایف فرماندار را در حوزه‌ی بخش به عهده دارد. از چند شهرستان، یک استان تشکیل و برای اداره‌ی آن استاندار پیش‌بینی شده است.

به رعایت مسائلی که از نظر داخلی و برون مرزی نمونه‌هایی از آن در بالا اشاره شد، در این قانون نام تاریخی استان‌ها به کلی حذف و به جای آن شماره‌گذاری شده به این ترتیب:



گیلان: استان اول؛ مازندران و گرگان: استان دوم؛ آذربایجان: دو استان سوم و چهارم؛ کرمانشاه: استان پنجم؛ خوزستان: استان ششم؛ فارس: استان هفتم؛ کرمان: استان هشتم؛ خراسان: استان نهم و اصفهان: استان دهم نامیده شدند.

لازم به تذکر است که چون مبنای تقسیمات کشور بر شهرستان قرار داشته، تا سال‌ها بعد از شهریور ۱۳۲۰ (اشغال ایران وسیله‌ی متفقین)، جز برای ایالات چهارگانه‌ی سابق (آذربایجان، خراسان، فارس و کرمان) آن هم به ترتیب شماره، برای سایر نقاط استانداری معین نشد و شهرستان‌ها به صورت فرمانداری مستقل اداره می‌شدند. ضمناً مقارن قانون تقسیمات کشور ۱۳۱۶ و اجرای تشکیلات جدید، برای این که آثار باقی‌مانده‌ی تسلط نظامی و فرهنگی گذشته

۱- به جای عناوین والی، حکمران و نایب‌الحکومه، استاندار، فرماندار و بخشدار گذارده شد و حدود اختیارات و وظایف و جایگاه قانونی آن‌ها در تشکیلات دولت مشخص گردید.

۲- ایجاد تقسیمات جدید کشوری بر مبنای شهرستان، با رعایت موقعیت جغرافیایی داخلی و برون مرزی.

در اینجا تذکر این نکته لازم است که متأسفانه همیشه همسایه‌های نامهربانی داشته‌ایم که در طول تاریخ همواره به انحصار مختلف موجب ناراحتی ما بوده و چشم طمع به خاک ما داشته‌اند. از گذشته‌های دور که بگذریم، یعنی از تاریخ انقراض ساسانیان به وسیله‌ی اعراب تا دوران صفویه، همواره مورد سيطرة و آزار حکام دست‌نشانده‌ی خلفا و سپس مورد تاخت و تاز مغول و تاتار و ترک‌ها قرار داشته‌ایم. تنها در دوره‌ی صفویه بوده که وحدتی در مملکت به وجود آمد و ایران با مرزهای مشخص و حکومت واحد آرامش نسبی به دست آورد.

تجاوزات بی‌رحمانه‌ی سلطان سلیم، خلیفه‌ی عثمانی، و کشتارهای فجیعی که به صورت جنگ‌های مختلف و شیعه‌کشی و سنی‌کشی در اوایل دوره‌ی صفویه و سپس فتنه‌ی افغان در اواخر صفویه، نمونه‌هایی از وجود همسایه‌های ناپاب است.

جنگ‌های ایران و روس در دوره‌ی فتحعلی‌شاه که با وجود رشادت عباس میرزا ولیعهد به شکست ایران انجامید و به موجب پیمان‌های گلستان و بلاخره ترکمانچای، سراسر قفقاز، ناحیه‌ی اران، ارمنستان و گرجستان که به ۱۷ شهر قفقاز مشهور بوده، از ایران منتزاع و ضمیمه‌ی روسیه تزاری شد.

در اوایل تشکیل دولت سوسیالیستی اتحاد جماهیر شوروی در دوران استالین، ناحیه‌ی اران قفقاز به آذربایجان تغییر نام یافت به امید این که در فرصت مناسبی با آذربایجان ایران که زبان و مذهب و مرز مشترک دارند، دولت جمهوری واحدی ایجاد کنند. این فرصت ظاهراً در پایان جنگ بین‌المللی دوم به دست آمد. دولت شوروی برخلاف تعهد رسمی متفقین، از خروج سربازان خود از ایران سر باز زد و با دست‌آیادی و مزدوران داخلی خود به ایجاد جمهوری دموکراتیک آذربایجان مبادرت نمود که خوشبختانه به همت زعمای دولت و کمک سیاست‌های بین‌المللی تار و مار شدند و برنامه‌ی دولت شوروی همسایه شکست خورد.

داستان سرکشی حاکم هرات و مداخله‌ی ناجوانمردانه‌ی انگلیس که در آن زمان به علت تسلط بر هندوستان همسایه‌ی ایران شمرده می‌شد و هم‌چنین انتزاع خاک شرق خراسان بزرگ از ایران که منجر به تشکیل دولت افغانستان گردید و سپس انتزاع قسمت شرقی سیستان و بلوچستان که قبلاً توضیح داده شد، نمونه‌ی دیگری از نامهربانی و آزمندی همسایگان ما بوده است. و بلاخره یورش ناجوانمردانه‌ی صدام حسین جنایتکار در اوایل انقلاب اسلامی که همه شاهد بوده‌ایم. این‌ها و بسیاری از مسائل کوچک جنبی بعضی از همسایگان مسلمان عربی در دوران جنگ تحمیلی و بعد از آن، نمونه‌هایی از بی‌مهری و احياناً آزمندی همسایگان ما است؛ در

که بعد از انقراض ساسانیان به وسیله اقوام مختلف بر کشور تحمیل شده و ممکن بود روزی بهانه برای تجاوز بیگانگان باشد، از میان برداشته شود، به تدریج شهرها و مناطقی که نام ترکی، عربی، رومی یا اسامی نامناسب داشته اند، با تصویب فرهنگستان ایران به کلمات مناسب فارسی و تاریخی تغییر نام داده شدند که بعضی از آن‌ها به طور مثال در زیر ذکر می‌شود:

تهران (طهران)؛ اراک (سلطان آباد عراق)؛ شهر ری (شاه عبدالعظیم)؛ پیشوا (امامزاده جعفر)؛ بابل (بارفروش)؛ بایلسر (مشهدسر)؛ بهشهر (اشرف)؛ گرگان (استراباد)؛ رامسر (سخت سر)؛ گرمسار (قشلاق)؛ سفیدرود (قزل اوزن)؛ تاکستان (سپادهن)؛ خوزستان (عربستان)؛ خرمشهر (محمّره)؛ آبادان (عبادان)؛ سوسنگرد (خفاحیه)؛ دیزه (دیرج خلیل)؛ دشت میشان (بنی طرف)؛ هویزه (حویزه)؛ مشکین شهر (خیابو)؛ شادکان (فلاحیه)؛ زاهدان (دزداب)؛ سرچشمه (باش بولاق)؛ رضائیه (ارومیه)؛ ایذه (مال امیر)؛ سفید تپه (آق قلعه)؛ تکاب (تیکان تپه)؛ اندیمشک (صالح آباد)؛ شاهین دژ (صائین قلعه)؛ مهاباد (ساوجبلاغ مگری) و بسیاری نقاط دیگر که ذکر نام آن‌ها در این جا ضرورت ندارد و موجب اطاله‌ی کلام است.

از سال ۱۳۲۰، چند سالی استان‌ها به ترتیب شماره باقی ماندند، سپس به تدریج اسامی استان‌ها دوباره معمول شد و به مقتضای اهمیت و وضع جغرافیایی و اقلیمی مناطق، با تلفیق شهرستان‌ها، استان‌های جدید ایجاد شدند. از جمله استان‌های تهران، اراک (مرکزی) و سپس استان‌های قزوین و قم به آن‌ها افزوده شدند و بعضی مناطق که از اهمیت خاصی برخوردار بودند، از قبیل: سیستان و بلوچستان، کردستان، لرستان، هرمزگان، سمنان، بوشهر، همدان، یزد، زنجان، چهارمحال بختیاری، ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، به تدریج ابتدا به فرمانداری کل و پس از چندی به استان تبدیل شدند. بعداً بعضی مناطق مهم دیگر از قبیل اردبیل و گلستان (گرگان و دشت) از استان‌های آذربایجان شرقی و مازندران منتزع و به صورت استان درآمدند و همچنین اخیراً استان خراسان به سه استان رضوی، شمالی و جنوبی تبدیل شد، به طوری که اکنون شمار استان‌های کشور به ۳۰ رسیده است.

ضمناً هماهنگ ایجاد استان‌های جدید، بسیاری از بخش‌ها که از نظر موقعیت و جمعیت حائز اهمیت بودند، به بخش‌های کوچک‌تر تقسیم و با الحاق بخش‌های مجاور به شهرستان تبدیل شدند، به طوری که در حال حاضر کشور دارای ۳۱۷ شهرستان است که مجموعاً شامل ۸۴۸ بخش می‌باشند.

نکته‌ی دیگر این‌که، استاندار که در قانون ۱۳۱۶ به صورت یک مأمور عالی‌مقام ناظر بر شهرستان‌های استان پیش‌بینی شده بود و مرکز خاصی نداشت، در مرکز استان‌ها استقرار یافت و به عنوان نماینده‌ی عالی دولت شناخته شد و انتصابش با تصویب هیأت وزیران و فرمان رئیس کشور (دولت) مقرر گردید.

وقتی گفته می‌شود استاندار یا فرماندار نماینده‌ی دولت در حوزه‌ی مأموریت خود می‌باشند، تنها نماینده‌ی قوه‌ی مجریه محسوب نمی‌شوند، بلکه به عبارت روشن‌تر، نماینده‌ی دولت به معنی

حقوقی و به مفهوم قانون اساسی، یعنی نماینده‌ی کلیه‌ی قوای سه‌گانه‌ی کشور (مقننه، قضاییه و مجریه) می‌باشند و به موجب فرمان رئیس‌جمهور که رئیس کشور یا دولت است، منصوب می‌شوند و به همین اعتبار بر کلیه‌ی ادارات دولتی و سازمان‌های محلی ریاست عالی دارند و مجری سیاست عمومی دولت در حوزه‌ی مأموریت خود می‌باشند.

نمایندگان دولت، ناظر بر کلیه‌ی اعمال و وقایع محل هستند و وظیفه دارند که همه‌ی عوامل دولتی و سازمان‌های محلی را به تحرک وادار و هماهنگ با سیاست عمومی دولت از آن‌ها انتظار خدمات شایسته و ابتکارات تازه و پیشرفت محسوس در انجام وظایفشان داشته باشند.

برای حصول این منظور، باید با استفاده از اختیارات خود، آن‌ها را از هر جهت یاری نموده و از تملل و تسامح در کار و تجاوز و بی‌حرمتی به مردم برحذر دارند و مأموران وظیفه‌شناس و خدمتگزار و افراد معتمد و خیرخواه و اصلاح طلب محلی را مورد احترام و تشویق قرار دهند.

بنابراین حُسن انتخاب استاندار و فرماندار و بخشدار و شخصیت، مدیریت، تدبیر و کاردانی و توانایی آن‌ها، در اداره‌ی امور همه‌جانبه‌ی حوزه‌ی مأموریت حائز اهمیت بسیار است و الزاماً باید از تجربه‌ی کافی برخوردار و به اختیارات و وظایف خود به خوبی آگاه و حسن سلوک و سیاست اجرایی و رفتار و خدمات‌شان طوری باشد که عملاً بار سنگین اداره‌ی قسمتی از کشور را به پیروی از سیاست عمومی دولت به دوش کشیده و دولت مرکزی را از مسائل و مشکلات داخلی شهرستان‌ها فارغ و بی‌نیاز گردانده و به طور کلی باید به درستی سمبل و نشان‌دهنده‌ی قدرت و اعتبار دولت در حوزه‌ی مأموریت خود باشند.

سابقه نشان می‌دهد که در قدیم رجال برجسته و حتا صدراعظم‌ها پس از برکناری از مقام خویش، به حکومت یکی از شهرستان‌ها منصوب می‌شده‌اند.

در دوران مشروطیت مکرر دیده شده است که نخست‌وزیران سابق کم‌تر در کابینه‌ی دیگری شرکت کرده و حتا سمت وزارت پذیرفته باشند، لیکن در مقام استانداری قبول خدمت کرده‌اند.

اینک مختصری در باب اهمیت وزارت کشور و چگونگی انتصاب استانداران و فرمانداران و بخشداران که نمایندگان دولت در شهرستان‌ها هستند، و تأثیر مستقیم رفتار و خدمات آن‌ها در سطح کشور، ذیلاً بیان می‌شود:

## وزارت کشور

معمولاً نام وزارت‌خانه‌ها مبین وظایف آن‌هاست، مثل پست و تلگراف، مخابرات، فرهنگ و آموزش عالی، آموزش و پرورش، راه، بازرگانی، صنایع و معادن و... تنها وزارت‌خانه‌یی که نامش وظایفش را نشان نمی‌دهد، وزارت کشور است و این مسأله مشکل‌آفرین شده است، به طوری که اغلب این پرسش مطرح است که سازمان‌های

تغییرپذیرند و اجرای آن‌ها به سیاست عمومی دولت و تدبیر و کاردانی استانداران و فرمانداران و بخشداران بستگی دارد و از این روست که در حقوق اداری، این دسته از کارمندان دولت، همه‌کاره (Polyvalent) نامیده می‌شوند. بنابراین چگونگی انتخاب استاندار، فرماندار و بخشدار که نماینده‌ی دولت در حوزه‌ی مأموریت خود هستند، از اهمیت بسیاری برخوردار است و لزوماً ایجاب می‌کند که افراد مجرب، باشخصیت و کاردان در رأس مقامات مزبور قرار گیرند و به‌جای حکومت به خدمت بپردازند.

امروزه در کلیه‌ی جوامع متمدن جهان و در علم حقوق، مفهوم «حکومت» به «خدمت» تبدیل شده است (Services Publics) و لازمه‌ی خدمت: ایمان، کاردانی، تدبیر، تجربه و توانایی است. ریاست،



دولتی هر یک وظایف مشخصی دارند که کم و بیش همه می‌دانند، در این میان وزارت کشور، استاندار، فرماندار یا بخشدار چه‌کاره‌اند.

این مسأله نه تنها بین عوام بلکه گاه نزد خواص هم صادق است و بسا در انتصابات هم تأثیر گذاشته است. یاد دارم در گذشته می‌گفتند: در آن زمان که تشکیلات جدید وزارتخانه‌ها و تقسیم کارهای دولتی به‌وجود نیامده بود و امور مملکتی در صدارت عظمی متمرکز بود، شخص صاحب‌نفوذی نزد صدراعظم وقت می‌رود و تقاضا می‌کند به فلان شخص که از خانواده‌ی نجبا بوده و سابقاً زندگی مرفهی داشته و اکنون به کار و درآمدی نیازمند است، شغلی واگذار شود. صدراعظم مثلاً ریاست اداره‌ی را پیشنهاد می‌کند، آن شخص راضی نمی‌شود. صدراعظم مشاغل مهم‌تری وعده می‌دهد، باز هم نمی‌پذیرد، بالاخره صدراعظم عصبانی می‌شود و با تغییر می‌گوید: پس بیاید جای من بنشیند. آن شخص با معذرت‌خواهی و شرمندگی می‌گوید: اجازه بفرمایید حکومت یا نیابت حکومتی به او واگذار شود که زیر سایه‌ی حضرت اشرف لقمه‌نالی به‌دست آورد. صدراعظم با کمال تعجب می‌گوید: من این همه مشاغل مهم پیشنهاد کردم، نپذیرفتید، حالا به نیابت حکومت قانع شده‌اید؟ پاسخ می‌دهد: صحیح می‌فرمایید! ولی موضوع این است که حکومت و نیابت از مشاغلی هستند که سواد لازم ندارند.

البته مفهوم سواد در گذشته خواندن و نوشتن بوده، ولی امروز مفهوم وسیع‌تری دارد و برای هر کاری سواد و تخصصی لازم است. ممکن است شخصی ادیب و دانشمند و سخنوری توانا باشد، ولی پزشکی یا الکترونیک نداند، این خیلی طبیعی است. هر کسی را بهر کاری ساختند. همه خوب‌اند، ولی نه برای همه کار.

## وظایف وزارت کشور

اجمالاً یادآور می‌شود که وزارت کشور دارای دو نوع وظیفه است: عام و خاص.

۱- وظایف عام وزارت کشور عبارتند از:

تأمین امنیت و انتظامات عمومی کشور؛

ثبت احوال شخصیه و مسایل مربوط به تابعیت و غیره؛

انجام انتخابات عمومی از هر قبیل به‌موجب قوانین مربوط.

۲- وظایف خاص وزارت کشور عبارتند از:

اجرای سیاست عمومی دولت؛

نظارت در اجرای قوانین و کمک در پیشرفت امور و

برنامه‌های اجرایی دولت؛

نظارت، هدایت و تقویت سازمان‌های دولتی و محلی و رفع

موانع و مشکلات آن‌ها.

مفهوم قدیم خود را از دست داده و منحصرأ در سلسله‌مراتب اداری و جنبه‌ی انضباطی دارد و به مفهوم آیه کریمه‌ی «گرامی‌ترین مردم نزد خدا، پرهیزکارترین آن‌ها هستند» و به‌علاوه فرموده‌ی پیامبر بزرگوار اسلام، مصداق علمی یافته که: «سید القوم خادمهم»: آقا و سرور مردم، خدمتگزار مردم است.

نه هر که چهره برافروخت دلبری داند

نه هر که آینه سازد سکندری داند

نه هر که طرف کله کج نهاد و تند نشست

کلاه‌داری و آیین سروری داند

## اهمیت مقام بخشدار

برای این که اهمیت و حساسیت وظایف استانداری و فرمانداری و بخشداری بیش تر روشن شود، سازمان اداری یک بخش را که کوچک ترین واحد اداری دولت است و موقعیت حساس و دشوار بخشدار که همان وظایف فرماندار را در حوزه بخش بعهده دارد، به عنوان مثال متذکر می شوم:

### سازمان اداری یک بخش:

معمولاً یک بخش دارای ادارات مختلف دولتی است و هر قدر کوچک باشد، تنها اداره‌ی آموزش و پرورش بخش که از یک اداره‌ی مرکزی و تعدادی مدارس شهری و روستایی تشکیل می شود، دارای متجاوز از ۵۰ یا صد کارمند و معلم دیپلمه یا بالاتر است. همین طور ادارات پست، مخابرات، کشاورزی، امور نظامی، راه و... که متصدیان آن ها الزاماً دارای تحصیلات عالی و در کار خود دارای تخصص و تجربه‌ی کافی هستند و کارمندان آن ها مجموعاً عده‌ی کثیری را تشکیل می دهند و اگر بخش های بزرگ و درجه‌ی یک را در نظر بگیریم، نمایندگی همه‌ی وزارت خانه‌ها در آن جا متمرکزند و طبعاً رؤسا و مأموران تحصیل کرده و با سابقه‌ی بیش تری خواهند داشت.

با مختصر دقتی درمی یابیم که تعداد ادارت دولتی حوزه‌ی یک بخشداری ساده با ادارات متعدد دولتی و عده‌ی کثیری کارمند، خیلی بیش تر از حوزه‌ی یک مدیر کلی است که فقط چند اداره و معدودی کارمند زیر نظر دارد و اگر تنوع کار ادارات حوزه‌ی بخشداری را در نظر بگیریم، به یک تشکیلات عظیمی برمی خوریم که اگر به طور واقع و صحیح آن چنان که اصولاً و قانوناً مورد نظر است، به صورت هماهنگ نظارت و هدایت شوند، به کاردانی، تجربه، قدرت، مدیریت و شخصیت قابل توجهی نیاز دارند که یک بخشدار خوب باید واجد آن باشد.

بعلاوه، هر بخش، از یک یا چند شهر و تعداد زیادی ده تشکیل شده است که در رأس آن ها شورای شهر یا ده قرار دارد که اعضای آن ها عموماً از متمدین و منتخبین محل و الزاماً باسواد هستند.

هم چنین در حوزه‌ی بخش کم و بیش مؤسسات کشاورزی، اقتصادی و صنعتی دولتی یا خصوصی وجود دارند که طبعاً وسیله‌ی افراد تحصیل کرده و متخصص اداره می شوند و وظیفه‌ی بخشداری حمایت و توسعه‌ی این گونه سازمان هاست.

البته نکات بسیاری از قبیل مسائل انتظامی، امنیتی، سیاسی و روابط بخشداری با فرمانداری و ادارات دولتی شهرستان و چگونگی برخورد با هیأت های اعزامی و مأموران و جهانگردان داخلی و خارجی و احزاب و امثال این ها، از جمله‌ی مسائلی است که باید به نحو مقتضی و هوشیاری کامل صورت گیرد و از هر گونه وقایع برای پیشرفت امور بخش و رفع مشکلات حداکثر استفاده به عمل آید. بدیهی است مسأله‌ی بسیار مهمی که برای تسهیل اجرای وظایف سنگین و متنوع بخشداری ضرورت دارد، بودجه‌ی کافی و کادر

اداری مجهز است که قادر باشد به نحو مقتضی از نیروهای فنی و اداری سازمان های دولتی و محلی که در کار خود تخصص دارند، برای پیشرفت امور عمرانی و اجتماعی و نیازمندی های عمومی شهرها و دهات حوزه‌ی بخش حداکثر استفاده را بنماید.

با توجه به وظایف سنگین و حساس بخشداری، کاملاً قابل درک است که باید در درجه‌ی اول در انتصاب بخشداران دگرگونی ایجاد شود و عملاً با انتصاب یک رییس اداره فرق اساسی داشته باشد. بنابراین تنها تحصیلات عالی کافی نیست، آموزش عملی و تجربی در ادارات مرکزی وزارت و در دفاتر استانداری و فرمانداری و حتا بخشداری، قدرت مدیریت، سابقه‌ی خدمت، سن و امثال این ها باید شرط اصلی نیل به مقام بخشداری باشد. زیرا دلیلی ندارد که رؤسای ادارت دولتی که عموماً در کار خود تحصیلات و تخصص دارند، تحت نظارت فردی قرار گیرند که هیچ ارجحیتی بر آن ها ندارد.

بدیهی است مطالبی که در مورد بخشداری بیان شد، صدچندان در مورد انتصاب فرماندار و استاندار صادق است.

نتیجه‌ی بحث این که، اهمیت وزارت کشور وقتی آشکار می شود که مأموران شایسته و کاردان در حوزه‌ی مرکزی وزارت و یا در رأس استان ها و شهرستان ها و حتا بخش ها قرار داشته باشند.

نکته‌ی مهمی که کم تر به آن توجه شده و ذکرش لازم است این که، مأموران باتجربه‌ی که مکرر مقامات بخشداری یا فرمانداری را به عهده داشته و امتحان شایستگی و کاردانی داده و اکنون در حوزه‌ی وزارتی یا در دفاتر فرمانداری ها و استانداری ها با درایت و لیاقت انجام وظیفه می کنند، از هر کس برای سمت بخشداری، فرمانداری یا استانداری شایسته ترند. این ها همان هایی هستند که در مرکز یا استانداری ها پیش نویس نامه های مهم، بخش نامه یا احکامی را تهیه می کنند که پس از امضای وزیر یا استاندار، صورت حکم دولتی به خود می گیرند.

توصیه‌ی من به کارمندان وزارت کشور این است که واقعاً خود را برای کار مهم و حساس بخشداری، فرمانداری و استانداری بسازند. دانش و تجربه بیاندوزند. در ادارات مرکزی وزارت و بخشداری ها و استانداری ها آگاهانه و صمیمانه خدمت نموده و هیچ گاه از مطالعه‌ی کتب و نشریات اجتماعی و سیاسی و قوانین کشوری و جهانی و مسائل روز و کسب اطلاعات عمومی و تاریخی و جغرافیایی کشور غافل نمانند و بدانند که قانون نظام آفرینش بر این است که هیچ چیزی را مفت و مجانی به کسی نمی دهند. ارادتی بنما تا سعادتت ببری. ■

### پی نوشت ها

- ۱- برای مطالعه‌ی بیش تر راجع به بی حد و حدود بودن قدرت ولبان و حکام عصر قاجار، نگاه کنید به کتاب تاریخ حقوقی ایران، تألیف سیدحسن امین.
- ۲- برای مطالعه‌ی بیش تر خدمات حاج میرزا آقاسی، نگاه کنید به کتاب تاریخ سلطنت محمدشاه قاجار، نوشته‌ی هما ناطق.
- ۳- نگاه کنید به تاریخ حقوقی ایران.