

منزلت «قانون» و «نظم» در نظریه‌های علوم اجتماعی و مدیریت و پیشینه آن در اداره امور ایران عصر قاجار

حمید تنکابنی*

چکیده

نظم و قاعده ورزی - به مثابه یکی از ارکان امور مدیریت و سازمان - اساس مولود و محصول «قانون» به عنوان مهم‌ترین محک سنجش امور و پدیده‌های جاری جوامع و قانون‌باوری است. در جوامع اروپایی، وجود قوانین و رویه‌های حقوقی، حتی در دوره‌های تاریخی حاکمیت سلطنت مطلقه، موجب پدید آمدن و غلبه روح قانون‌مداری در اکثر جنبه‌های حیات زندگی و همچنین در عرصه مطالعات و نظریه‌های علمی در حوزه‌های گوناگون و از جمله علوم اجتماعی و مدیریت گردید. حال آنکه در ایران، به دلیل وجود حکومت‌های استبدادی و خودکامه پادشاهی و فقدان «قانون»، همواره روحیه و عادت قانون‌گریزی و قانون‌ستیزی در ابعاد گوناگون زندگی اجتماعی، به ویژه در اداره عمومی و کارکرد نظام دیوان سالاری، وجه غالب امور جاری جامعه گردید. روحیه‌هایی که در دوره قاجار و پس از آن تداوم و تشدید یافت و حتی پدیده انقلاب مشروطیت هم قادر به تحول بنیادین در آن نگردید. در واقع پرسش اصلی آن است که با توجه به اهمیت قانون و نظم در آرای دانشمندان حوزه علوم اجتماعی و مدیریت و اداره امور، وضعیت قانون‌مداری و پیشینه آن در نظامات اداری دوره قاجار

* دکترای مدیریت دولتی و عضو هیأت علمی پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات

فرهنگی tonkaboni@ihcs.ir

تاریخ دریافت: ۸۹/۹/۱۷، تاریخ پذیرش: ۸۹/۱۱/۱۲

به چه نحو بوده است؟ در اثر حاضر کوشش شده است با بهره‌گیری از روش ساختمندگرا - که کنش و ساختار را توأمان مداخله‌گر در تبیین علمی پدیده‌های اجتماعی می‌شمارد - به پرسش پراهمیت یاد شده، پاسخ داده شود.

کلیدواژه‌ها: قانون، نظم، دیوان‌سالاری، حکومت خودکامه، دوره قاجار.

مقدمه

مراودات نخبگان فکری با اروپاییان و آگاهی از باورها و ارزش‌ها و زیرساخت‌های تمدنی جوامع غربی که از اواسط دوره سلطنت فتحعلی‌شاه آغاز شده بود، به تدریج نهال مطالبات اصلاح‌طلبانه و تحول‌خواهانه را به ویژه در حوزه‌های سیاسی و اجتماعی در دوره ناصرالدین شاه آبیاری کرد. اندیشمندان بسیاری به مقایسه توسعه‌یافتگی کشورهای غربی و عقب‌ماندگی ایران و علل آن پرداختند. در ابتدا آنان علت اصلی رکود و فقدان پیشرفت کشور را بیشتر، عدم رشد دانش و فنون و فناوری جدید می‌دانستند و راهکارهای پیشنهادی ایشان، فراگیری علوم و فنون از طریق اعزام جوانان به مراکز علمی و فنی کشورهای پیشرفته و دعوت از مدرسان و مستشاران خارجی به ایران برای آموزش بود. لیکن پس از مدتی کوتاه، به خصوص پس از شکست برنامه‌های اصلاح‌گرایانه قائم مقام فراهانی و میرزا تقی‌خان امیرکبیر و سپه‌سالار قزوینی، گفتمان حاکم بر اندیشه متفکران و نخبگان فکری و حتی برخی از صاحب‌منصبان دولت، نقد ساختارهای سیاسی، اداری و قضایی حکومت - و به ویژه قانون و قانون‌مداری - در ایران شد. این روشنفکران، به رغم تفاوت در دیدگاه و نگرش‌های خود و راه‌حل‌های نسبتاً متفاوتی که برای مسئله عقب‌ماندگی کشور به ویژه اصلاح و تحول در ساخت قدرت و نظام اداری کشور ارائه می‌دادند، یک وجه مشترک داشتند و آن هم استقرار حاکمیت «قانون» و محدود شدن حکومت سلطنت مطلقه و «آزادی» بود. اما در ابتدا کمتر کسی تصور می‌کرد که فهم و دریافت آن‌ها از «قانون» و «آزادی» گذشته از نهاد قضائیه‌ای که مستقل از حکومت است، با مفهوم این دو مقوله در اروپا تفاوت داشته باشد.

در اروپا، نظریه‌ها و مکتب‌های «فردگرا»ی سده‌های هفدهم و هیجدهم گرچه مخالف قوانین و سنت‌های دامنه‌دار و تبعیض‌آمیز حاکم بر جامعه و اقتصاد بودند، ولی

این مکاتب با نفس قانون مخالفتی نداشتند. آن‌ها تنها با حکومت مطلقه و دخالت بیش از حد دولت در امور اجتماعی و اقتصادی مخالفت می‌ورزیدند و طرفدار حق پیروی از جایگاه و شئون فرد و برابری در برابر «قانون» بودند. در واقع نه تنها گفتمان قانون و قانون‌مداری - و محصول آن نظم - در اروپا، رنگ و نشان خود را در تمامی نظریه‌های علمی دوره معاصر و اندیشمندان آن باقی گذارد، بلکه به مثابه بستر و پیش‌زمینه فرهنگی و اجتماعی بخش مهمی از آراء و اندیشه‌های دانشمندان علوم اجتماعی و از جمله مدیریت گردید.

برخلاف ایران، در جوامع اروپایی همواره قانون و رویه‌های حقوقی وجود داشت و آنچه نهضت‌های مردمی و انقلاب‌های اروپایی مطالبه می‌کردند، اصلاح قوانین و ارتقاء سطح آنان بود. پدیدار شدن یکباره اندیشه دموکراسی خواهی و حکومت قانون در ایران، هرچند با خود عنصر آگاهی‌بخش نوع دیگری حکومت کردن و زیستن برای پیشرفت جامعه را به ارمغان آورد، لیکن با یک واقعیت و مانع سخت نیز مواجه گردید و این واقعیت دور شیطانی و باطل در تاریخ ایران یعنی قدرت مطلقه و خودکامه حاکم و استقرار نظم و امنیت بر مبنای رأی و امیال شخصی پادشاه و سپس آشوب و آشفتگی و بی‌نظمی و ناامنی در جامعه و بار دیگر احیای قدرت مطلقه و ... بود. بدین‌سان فقدان قانون، فصل مشترک حکومت‌ها در طول تاریخ ایران تا پیش از مشروطیت شمرده می‌شد.

این دور باطل در همه جنبه‌های جامعه، ساختارها و نهادهای سیاسی، اجتماعی و اداری از جمله دیوان سالاری، افکار عمومی و حتی بر دستگاه اندیشگی نخبگان فکری ایران بازتاب داشت و خود را در زمان‌های مختلف - از جمله در جریان نهضت مشروطه خواهی، - نمایان می‌ساخت. اکثر روشنفکران و پیشروان مشروطه خواه در ایران، نه تنها تعارضی میان «قانون» و «آزادی» نمی‌دیدند، بلکه در مجموع آن‌ها را مترادف می‌انگاشتند. زیرا معنای هر دو مفهوم برای آن‌ها، آزادی از سلطه استبداد بود. بدین جهت است که بعد از تصویب قانون اساسی و برگزاری انتخابات مجلس و انتخاب نمایندگان، آشوب‌ها و برخوردها و بی‌نظمی‌ها - که ناشی از نوعی ناتوانی حکومت خودکامه و عدم امکان اعمال قدرت و زور به شیوه سابق بود - از خیابان‌ها و مراکز عمومی به مرکز قانون‌گذاری کشور یعنی پارلمان منتقل شد. لذا در زمانی که تصور می‌شد با وضع «قانون» نظم و قاعده‌ورزی در جامعه، حاکم و مرسوم گردد، این

امر امکان‌پذیر نگردید. بدیهی بود که بازتاب تداوم این بی‌قانونی‌ها و بی‌نظمی‌ها بیشترین تأثیرات منفی خود را بر وضعیت و نحوه اداره امور کشور می‌گذاشت که به شدت نیازمند قانون‌مداری و نظم‌گرایی بود.

وجود تفاوت اساسی میان جامعه ایرانی عصر قاجار و پیش از آن، با جوامع اروپایی در زمینه قانون - یعنی فقدان قانون در طول تاریخ ایران که تأسیس، استقرار و حاکمیت آن مطالبه اصلی اصلاح‌گران دوره قاجار و نیز نخبگان و کوشندگان نهضت مشروطه بود و وجود قانون و مقررات خاص در هر دوره از تاریخ اروپا - موجد و موجب تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای در اندیشه متفکران علوم اجتماعی و نیز چرخه مدیریت و اداره تشکیلات اداری ایران و جوامع اروپایی گردید. در این مقاله ابتدا به شأن و منزلت و جایگاه پدیده قانون و مخلوق خلف آن نظم و قاعده‌مندی در نظریه‌ها و آرای اندیشمندان علم مدیریت پرداخته می‌شود. آنگاه با مروری بر مفهوم و کارکرد قانون در اروپا و ایران دوره قاجاری - به عنوان آغاز عصر تأثیرپذیری از آرای اندیشمندان غرب و مراودات گسترده با غرب - و اهمیت آن در سازمان‌دهی امور کشور مورد بررسی قرار می‌گیرد.

منزلت و جایگاه «قانون» و نظم در آرای اندیشمندان

۱. پیشینه

پیشینه «قانون» در اروپا، رویه‌ها و سنت‌های جاافتاده‌ای بودند. به تعبیری دیگر، قانون و قواعد در جوامع غربی به رغم خشونت‌ورزی و اعمال مجازات‌های وحشتناک و خونین حتی پیش از رنسانس هم وجود داشت. پس از رنسانس هم از سده پانزدهم تا هفدهم میلادی ده‌ها فرمان و صدها مقررات، توسط پادشاهان متکی بر سلطنت مطلقه صادر شده بود. تعدادی از پادشاهان و شاهزادگان - نظیر چارلز استوارت (Charles Stuart) در انگلستان به سال ۱۶۴۸ - به دلیل نقض قانون اعدام شدند. برخی دیگر - نظیر جیمز دوم (James II) به سال ۱۶۶۰ - از سلطنت برکنار گردیدند (همایون کاتوزیان، ۱۳۸۷: ۱۱۷ - ۱۱۶). در قرن هیجدهم روند موفقیت جنبش‌های اصلاح‌طلبانه و انقلابی در نقد قدرت و مبانی حقوقی و رویه‌های جاری، که در موارد بسیار در تناقض آشکار با حقوق اولیه انسانی اعلام شده بود، منجر به اصلاح قوانین

در زمینه آزادی‌های فردی و اجتماعی از جمله آزادی بیان و ممنوعیت ورود به حریم شخصی افراد شد. البته این توسعه و تحول در اندیشه، فلسفه، حقوق و فرهنگ تا حدود بسیاری مرهون اندیشمندان و پیش‌قراولان فکری اصحاب دایرةالمعارف به ویژه منتسکیو (Montesquieu)، اندیشمند شهیر فرانسوی و نویسنده اثر مشهور و تأثیرگذار «روح القوانین» بود. منتسکیو در این کتاب به روشنی میان جوامع اروپایی و غیراروپایی تفاوت قائل شد و وجوه تمایز این کشورها را هم از نوع نظام سیاسی و نحوه اداره امور آنها دانست. وی در تبیین ریشه این تفاوت‌ها، بر شرایط اقلیمی و جغرافیایی مختلف ملل تأکید نهاد. منتسکیو به طور صریح کشورهای قاره آسیا را از گذشته‌ای دور، گرفتار خودکامگی و استبداد - که مترادف با بی‌قانونی است - دانسته و دورنمای آنها را نیز در آینده همچنان استبداد خودکامه (یعنی فقدان قانون در آنها) پیش‌بینی کرده است. از موارد تأثیرگذار این اثر، همچنین نقد داهیانۀ وی از قوانین و رویه‌های جاری و نظام حقوقی و مخالفت وی با مجازات مرگ و مصادره اموال و نظایر آن بود (منتسکیو، ۱۳۴۳: ۲۲۱-۱۶۵). این اثر گران‌مایه، تأثیرات فراوانی بر اندیشه و آرای متفکران قرن‌های هیجدهم و حتی نوزدهم گذاشته و منشأ تحولات و تغییرات حقوقی و قانونی بسیاری شد.

بدین‌سان ملاحظه می‌شود پیشینه قانون و وجود رویه‌های حقوقی در جوامع اروپایی و روند تکاملی و اصلاح آن در نتیجه اندیشه‌های متعالی قانون‌گرایان و متفکران برجسته‌ای نظیر منتسکیو، فضایی را فراهم ساخت که نظریه‌ها، فرانظریه‌ها و پارادایم‌های علمی - چه در علوم دقیقه و چه در علوم انسانی - بر پایه نظامی مستحکم پایه‌ریزی و بنا شود؛ نظامی پویا و در حال رشد و تکامل - که ثمره قانون و قانون‌گرایی و اندیشه قانون‌مداری در اروپا بود - و طی فرآیندی پیچیده جانشین نظم پیشین می‌شد. علم سیاست، جامعه‌شناسی و بعدها علم مدیریت در سده‌های اخیر، بر بنیاد قوانین و نظامی خاص شکل گرفت و تکوین یافت. در واقع، فهم قانون به مثابه محور جامعه اروپایی، رنگ و نشان خود را بر همه اندیشه‌ها، آراء و نظریه‌ها نهاده بود. به هر روی، یکی از علل و راز و رمزهای توسعه فراگیر و جهش‌های علمی تمدن غرب را از قرن هیجدهم به بعد باید در وجود عنصر قانون به عنوان محور و تنظیم‌کننده مناسبات اجتماعی، سیاسی، اداری و علمی جامعه دانست.

۲. آرای اندیشمندان متقدم

پدیده نظم و قاعده‌ورزی، ثمره قانون و قانون‌مداری بوده و قانون و قانون‌مداری خود، ثمره و مولود عقل و معرفت انسان در طول تاریخ جوامع بشری است. جوامع بشری همواره شایسته قانون‌محوری، یعنی محک زدن همه مسائل با عنصر عقل بوده است؛ عقلی که در فرآیندی تکاملی، موجب اصلاحات و تحولات فراوانی در «قانون» و رویه‌های حقوقی جوامع در طول تاریخ گردیده است. با مروری بر محتوای علوم گوناگون می‌توان روح قانون و نظم را در همه آن‌ها کشف کرد. در واقع، سرشت علم و دانش با قوانین و نظم پیوند خورده و یگانه شده است. تقریباً هیچ علم و یا نظریه‌ای علمی را در تمامی عرصه‌های دانش بشری نمی‌توان یافت که در درون‌مایه آن نوعی نظم و قانون، نهفته نباشد؛ و این امر درست خلاف جوامع سنتی قرار داشت که نظام‌های استبدادی و خودکامه در آن، مترادف با قانون تلقی می‌شد و اداره امور سیاسی و اداری‌شان «تحت سلطه حکمران» با «قدرت مطلقه» بود. هدی (Ferrel Heady) اعتقاد دارد که دیوان‌سالاری تحت تسلط حکمران، نقش نهادی سودمندی برای یک حکمران مستبد یا مدیری دارد که الزاماً قدرت مطلقه را - بدون در نظر گرفتن قانون و تکیه بر آن - اعمال می‌کند. وی بر این نکته تأکید دارد که در شرایط فقدان قانون و نظم، «دیوان‌سالاری هدف حکمران را به انجام می‌رساند» (هدی، ۱۳۸۶: ۴۴۷). وی اضافه می‌کند، از آنجا که یک چنین دیوان‌سالاری در خدمت منافع خصوصی شخص حاکم و واجد امتیازهایی برای او است، لذا ضرورتاً بر حفظ آن تأکید خواهد کرد (هدی، ۱۳۸۶: ۴۴۷). کثیری از متفکران نظیر «هدی» و «ماکس وبر» (Max Weber) و جامعه‌شناسان اولیه نظیر «آگوست کنت» (Auguste Comte) و «امیل دورکهایم» (Emile Durkheim) بر شأن و نقش آفرینی قانون و نظم در جامعه و توسعه آن تأمل کرده و تأکید ورزیده‌اند. توجه برخی از نظریه‌پردازان آغازین علم جامعه‌شناسی همچون «کنت» و «دورکهایم» به پیامدهای منفی انقلاب‌های سیاسی و اجتماعی، بیشتر از این حیث بود که آنان از فروریختگی‌های اجتماعی ناشی از این انقلاب‌ها - به دلیل بی‌قانونی و بی‌نظمی‌ای که بر جامعه حاکم می‌شد - وحشت کرده بودند. در واقع نظریه‌های آنان واکنشی محسوب می‌شد در برابر اوضاع به‌هم ریخته در دوره این انقلاب‌ها و هدفشان بازگرداندن قانون و نظم و ثبات سیاسی اجتماعی و اداری به

جوامع عصر خودشان بود (رتیزر، ۱۳۸۳: ۵۳).

بعدها «تالکت پارسونز» (Talcot Parsons) در توضیح جایگاه «نظم» به شیوه کارکردگرایی و تبیین ویژگی نظام‌ها، در چارچوب ارائه یک رشته مفروضات هفت‌گانه، بر عنصر «نظم»، تأکید می‌ورزد که نظام‌ها از خاصیت نظم و وابستگی متقابل اجزاء برخوردارند و نظام‌ها گرایش به حفظ خود به خودی نظم یا توازن دارند. (رتیزر، ۱۳۸۳: ۱۳۳). همان‌گونه که ملاحظه می‌شود در نظریه‌های مربوط به نظام‌های اجتماعی، عنصر «نظم»، که برخاسته از حاکمیت تفکر «قانون‌باوری» جوامع اروپایی است، جزء جدایی‌ناپذیر گونه‌های نظام‌های اجتماعی به شمار می‌آید. پدیده «نظم» در جامعه‌شناسی، آن‌چنان شأنی یافت که شاخه‌ای در این رشته تحت عنوان «جامعه‌شناسی نظم» که بر نظام اجتماعی، اجماع، وفاق، همبستگی و ارضای نیازها تأکید می‌ورزید، پدید آمد. مورگان و بورنل (Morggan G/ Burrel G) نیز در اثر خود - «دیدگاه‌های جامعه‌شناسی و تجزیه و تحلیل سازمان» - چارچوب و نگرشی نوین به منظور دسته‌بندی نظریه‌های سازمانی مبتنی بر نظم و قاعده‌ورزی، ارائه دادند که تنها ظرف سه سال پس از انتشار (۱۹۷۹)، مرجع بسیاری از پژوهش‌ها در زمینه مدیریت و زمینه‌ای برای برگزاری کنفرانس‌ها و سمینارهایی در سطح منطقه و کشور برای «فرهنگستان مدیریت» شد. (رحمان سرشت، ۱۳۸۶: ج ۲/ ۲۰۴ و ۲۰۵)

در واقع این تأکیده‌های قابل تأمل دانشمندان پیشین حوزه علوم اجتماعی - در تبیین نسبت و شأن قانون و نظم - در اداره سازمان‌ها و نظام اداری نهادهای اجتماعی بیشتر و اساساً مبتنی بر عنصر عقلانیت بود. «ماکس وبر» نظریه خود را درباره فرآیند دیوانی کردن در بحث وسیع‌تری در مورد نهادهای سیاسی می‌گنجاند. بدین ترتیب وی مهم‌ترین نظریه‌اش را در قلمرو تحقیقات سازمانی ارائه داد. این نظریه - ساختارهای قدرت - سه نوع نظام اقتدار را از هم متمایز می‌کند. در واقع گرایش «وبر» به ارائه چنین نظریه‌ای، از علاقه او به پاسخگویی پرسش‌هایی نظیر اینکه «چرا افراد از دستورات تبعیت می‌کنند؟» و یا «چرا افراد کارهایی را که به ایشان ارجاع می‌شود، انجام می‌دهند؟» ناشی می‌شود. وی در فرآیند و مقام پاسخگویی، میان زور - به معنی توانایی وادار ساختن مردم به تبعیت به رغم میل آنان - و اقتدار یا اختیار - به معنی پذیرش دستورات با طیب خاطر - تمایز و تفکیک قائل شد. در نظامی که اقتدار حاکم باشد، مرنوسان صدور دستورات از طرف رؤسا را مشروع و قانونی تلقی می‌کنند. وبر،

سازمان‌ها را بر حسب چگونگی مشروعیت یافتن اقتدار در آن‌ها صورت‌بندی کرد. هرچند هیچ سازمانی به طور دقیق و مطلق در این تقسیم‌بندی نمی‌گنجد، لیکن وبر در مقام نظریه‌پردازی، این سه گروه را تحت عناوین «کارزماتیک» (charismatic) یا فرهمندانه، «سنتی» (traditional) و «عقلایی/ قانونی» (rational-legal) دسته‌بندی کرد. وبر بر این باور بود که در غرب و سرانجام در سراسر جهان، روند عمومی در جهت نظام‌های اقتدار «عقلایی/ قانونی» پیش می‌رود. در یک چنین نظامی، اقتدار از قواعدی سرچشمه می‌گیرد که عقلاً و قانوناً به تصویب رسیده باشند. تنها در این سنخ نظام، رهبران با تأیید قوانین جامعه به قدرت می‌رسند. دلیل عقلایی یا بخردانه نامیده شدن این نظام، آن است که در این چارچوب هر وسیله‌ای برای تحقق اهداف تعیین شده، دقیقاً، به صورت ارادی، آگاهانه و اختیاری صورت می‌پذیرد. درحالی‌که دو گونه نخست، اساساً بنا بر ذاتشان، فراساختاری و ماورای قانون عمل می‌کنند (ریترز، ۱۳۸۳: ۳۵). اراده و اختیار در سنخ اقتدار «عقلایی/ قانونی»، در نقطه مقابل دو شکل دیگر اراده و اختیار که به نوعی از قانون عبور می‌کند، قرار دارد و چون این نوع از اقتدار هم جنبه عقلانیت و هم جنبه قانونیت دارد، کارآمدترین شکل اختیار شمرده می‌شود. ماکس وبر، مبنای اصلی نظریه خود را همین نوع سوم قرارداد و با بهره‌گیری از آن، شش اصل را برای سیستم‌های نوین دیوان‌سالاری ارائه کرد. طبق اصل اول ماکس وبر، اختیار از قانون و از مقرراتی که بر اساس این قانون تدوین شده است، ناشی می‌شود و پیروی از هیچ نوع اختیار دیگر مجاز نیست. اصل دوم که در پی اصل اول مطرح شده است، مبتنی بر سلسله مراتب است که شاید بتوان آن را مشهورترین نظریه وبر دانست. طبق اصل سلسله مراتب، اختیار و قدرت عقلایی/ قانونی، متعلق به شخص نیست، بلکه متعلق به جایگاه شخصی در سلسله مراتب است و وظایف خاص، قابل واگذاری به رده‌های پایین‌تر هستند. طبق ساختار سلسله مراتبی، هر یک از کارکنان می‌توانند به نمایندگی از طرف کل سازمان عمل کنند (هیوز، ۱۳۸۴: ۴۲ و ۴۱) و به همین ترتیب سه اصل دیگر هم به نوعی با تکیه بر مقررات، نظم و قاعده‌ورزی و هماهنگی، روح قانون و منظم بودن را در خود دارند.

اصولاً ماکس وبر به سازمان‌هایی که بر پایه اصول عقلانی استوار شوند و تحت حاکمیت مقررات و راه‌کارهایی منضبط و با نظم و منسجم قرار گیرند، «بوروکراسی» نام نهاده است. شایان ذکر است، قانون‌گرایی و نظم در تار و پود آرای بنیان‌گذاران

مکتب مدیریت علمی تیلور و فایول و اصول کلی و عمومی مدیریت آن^۱، ویژگی‌های برجسته مدیریت علمی^۲ و راهکارهای عملیاتی کردن اصول مدیریت در سازمان^۳ به روشنی قابل رؤیت و ملموس است.

۳. آرای اندیشمندان متأخر

آرای دانشمندان متأخر و نظریه‌های آنان در حوزه مدیریت و سازمان، سرشار و ملهم از فرهنگ و روح قانون‌باوری و نظم اندیشی است. ریچارد اسکات (Richard Scott) در توصیف ساختار اجتماعی بیان می‌دارد که «ساختار اجتماعی به جنبه‌های متشکل یا تنظیم شده روابط میان افراد یک سازمان اشاره می‌کند» و سپس به نظریه «داویس» (Kingsley Davis) می‌پردازد^۴ و تعبیر وی را از وجود «دو نظم» - یکی نظام هنجاری که باید باشد و دیگری «نظم واقعی» که نمی‌تواند کاملاً منطبق بر هم و یا جدا از هم باشد - تبیین می‌کند (اسکات، ۱۳۷۴: ۴۵). وی در تعریف سازمان هم به استناد از آرای بارنارد و مارچ و سایمون (Barnard, March, Simon) به «سیستم هماهنگ مرکزی» در سازمان‌ها اشاره می‌کند و سازمان را منحصر به فرد و به عنوان یک واحد اجتماعی شبیه یک ارگانیزم منحصر به فرد در زیست‌شناسی، قلمداد می‌نماید (اسکات، ۱۳۷۴: ۵۴). اسکات در توصیف سازمان‌ها به عنوان سیستم‌های «عقلانی» برای نشان دادن وجود «قانون» و «نظم» و گره خوردن آن با ذات سازمان، آن را به «یک ماشین ضرب طراحی شده» تشبیه می‌کند^۵ (اسکات، ۱۳۷۴: ۶۷). وی با اشاره به آرای سلزنیک (Selznick, P.) درباره «ساختار سازمانی» از تلقی وی از آن، به عنوان «ارگانیزم سازگارپذیر» که دارای نظم و انسجام و «فعالیت‌های هماهنگ شده آگاهانه» و قانون‌مند است، سخن می‌راند (اسکات، ۱۳۷۴: ۱۲۰). همچنین در نظریه انواع یا سطوح سیستم‌ها و طبقه‌بندی نه‌گانه آن‌ها که توسط «بولدینگ» (Boulding, K.E.) ارائه شده است، آنچه وجه اشتراک همه سیستم‌های نه‌گانه، حتی سیستم‌های با ساختار ایستا به شمار می‌آید، همانا نوعی قاعده‌مندی، نظم و هماهنگی منتج از قانون خاص آن سیستم است^۶ (اسکات، ۱۳۷۴: ۱۴۱ و ۱۴۲).

رابینز (Stephens Robbins) نیز برای نمایان ساختن نوعی قانون‌مندی و نظم درونی سازمان‌ها از زمان تأسیس (تولد) تا انهدامشان (مرگ)، از استعاره زیستی «چرخه»

حیات» بهره می‌گیرد و در مقام توضیح چنین می‌گوید:

با به‌کارگیری استعاره چرخه حیات برای سازمان‌ها بیان می‌داریم که سازمان‌ها در طول حیات خود مراحل چندگانه‌ای را طی می‌کنند. این مراحل «مرحله کارآفرینی»، «مرحله شکل‌گیری اولیه»، «مرحله رسمیت و کنترل»، «مرحله پیچیده شدن ساختار» و «مرحله افول» از الگویی سازگار و منطقی تبعیت می‌کنند و گذر از یک مرحله به مرحله دیگر قابل پیش‌بینی است و تصادفی نیست، یعنی از نظم خاص برخوردار است (رابینز، ۱۳۸۴: ۳۸-۳۷).

بسیاری از دانشمندان برای شناخت سازمان - به منظور «ساده و قابل درک» کردن آن و «روشن شدن ذهن افراد» نسبت به آن - از استعاره‌ها بهره می‌بردند. اغلب این استعاره‌ها - نظیر «سازمان به مثابه ماشین»، «سازمان همچون موجودی زنده»، «سازمان همسان مغز» - نیز نمایانگر وجود قانون‌مداری و انواع نظم و انسجام و هماهنگی درونی آنها است (الوانی، ۱۳۷۸: ۳۹-۳۰). در این زمینه یکی از منحصر به فردترین آثار در حوزه مدیریت، کتاب *خدا/یان مدیریت* است که در آن به مکاشفه در فرهنگ سازمانی از طریق به‌کارگیری گسترده استعاره می‌پردازد. وی دومین اسطوره را «آپولو»، نماد «نظم و قانون، خرد و دیوان‌سالاری»^۷ می‌نامد. در تجسم این سازمان، عناصر متشکله یا همان اعضای سازمان اداری خردمدار و عقلایی و قانون‌مدار تصور می‌شوند. در این نوع سازمان، شرح وظایف دقیقاً تدوین و توزیع شده است و کارها قانون‌مند و بر اساس نظم و طبق مجموعه‌ای از مقررات و رویه‌های منظم و مشخص انجام می‌شود. این همان فرهنگی است که «ماکس وبر» و «تام برنز» (Tom Burns) به ترتیب از آن به عنوان‌های دیوان‌سالارانه و ماشینی، یاد می‌کنند. بسیاری از سازمان‌های بزرگ دولتی و دیوان‌سالاری‌ها، به معنای علمی و تبیین‌وبری آن که سابقه طولانی موفق‌تری دارند و کلاً همه مؤسسه‌های مبتنی بر عقلانیت و قانون را که به ثبات رویه، نظم، قاعده‌ورزی و پیش‌بینی‌پذیری رفتاری سازمان، بیش از ویژگی‌های دیگر اهمیت می‌دهند، می‌توان سازمان نوع آپولو نامید (کرنیر، ۱۳۸۱: ۹۱ / رحمان سرشت، ۱۳۸۶: ج ۱ / ۲۷۸).

در مجموع چنین به نظر می‌رسد که تأثیرات ژرف و گسترده پدیده‌های قانون، نظم و قاعده‌ورزی در تاریخ غرب، بر نظریه‌ها و آرای دانشمندان حوزه علوم اجتماعی و مدیریت اساساً بر پایه زیرساخت‌ها، مناسبات اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی،

وضعیت نهاد مالکیت و حریم آن - که خود متکی بر رویدادهای حقوقی و نوعی مقررات تنیده شده در بطن فرهنگ حاکم بر جوامع اروپایی بوده - استوار گردیده است. در حالی که در طول تاریخ ایران، سلیقه‌ها و تمایلات پادشاهان مستبد و خودکامه، به دلیل فقدان قانون، در هر دوره‌ای مترادف با قانون تلقی می‌شده است. نهاد مالکیت، مالکان، بازرگانان و حتی دولتمردان ارشد، هرگز حریم امنی نداشتند. به دیگر سخن، شأن و کارکرد قانون در اروپا و فرآیند تکاملی آن در جامعه، مناسبات اجتماعی و نظام‌های سیاسی - اداری آن جوامع، کاملاً متفاوت با ایران بوده است. بدیهی است این تفاوت، در کارکرد نظریه‌های علمی علوم اجتماعی و مدیریت در اداره امور جامعه ایران هم نمایان می‌شود.

مفهوم و کارکرد «قانون» در تاریخ ایران و اروپا

در ایران پیش از اسلام، اصل فره ایزدی - که گاه به نور الهی ترجمه شده است - به قدرت خودکامه فرمانروا مشروعیت می‌بخشید. پس از اسلام، گاه همان عبارت فره ایزدی استفاده می‌شد، ولی بعدها عبارات معادل آن همچون «ظل الله» (سایه خدا) و «قطب عالم امکان» و غیره ترجیح داده شد. هنگامی که فرمانروا به عنوان نماد انسانی دولت، کاملاً مستقل از جامعه شمرده شود، هیچ‌گونه حقی مستقل از او، امکان وجود ندارد. به دیگر سخن و در تحلیل نهایی، هیچ شخصی یا طبقه‌ای نمی‌تواند جدای از آنچه فرمانروا به عنوان یک «امتیاز» به او ارزانی داشته یا بر آن صحنه گذاشته است، مدعی هیچ‌گونه حقی باشد. آنچه یک فرمانروا به عنوان یک امتیاز به کسی ارزانی می‌دارد، ممکن است توسط خود وی یا جانشینانش، دریغ شود. هیچ قانونی به معنای موازین و اصول اساسی که اعمال قدرت دولت را محدود و آن را به طور کلی پیش‌بینی‌پذیر سازد، وجود نداشت. بدیهی است در جایی که حقی نیست، قانونی هم نیست و یا آنجا که قانون، چیزی بیش از تصمیمات خودسرانه قانونگذار نیست، مفهوم قانون، هجو و زائد می‌شود. هر چند ممکن است مجموعه‌ای از قواعد و مقررات عمومی وجود داشته باشد، ولی هر آن این امکان هست که به شکلی غیرقابل پیش‌بینی و بدون رعایت هرگونه آیین جاافتاده‌ای، تغییری در آن پدید آید. این در واقع همان معنای استبداد و یا حکومت خودکامه است. این وضعیت کاملاً متفاوت است با وضعیت دولت‌های اروپایی که همواره بر پایه نوعی حقوق و قانون استوار بوده‌اند. هر

چند که این حقوق دامنه محدودی داشت - یا بر اساس معیارها و قرائت‌های جدید ناعادلانه می‌نماید - لیکن به هر حال، در دوره حاکمیت حکومت‌های مطلقه یا دسپوتیک (خدایگانی) حقوق دولت، نامحدود نبود و تابع محدودیت‌های معینی بود. در واقع می‌توان اذعان داشت که در جوامع اروپایی، دولت مطلقه بود ولی خودکامه نبود (همایون کاتوزیان، ۱۳۸۷: ۱۱۵).

دولت در ایران - به خلاف اروپا که به طور معمول به نوعی دریافت از قانون استوار و از گونه‌ای مشروعیت برخوردار بودند-، پایه در هیچ‌گونه قانون، قرارداد یا عرف و سنت پابرجا و تضمین شده‌ای نداشت که اعمال قدرت را هم محدود و هم مشروع سازد. این بدان معنی است که از یکسو، هر کس موفق به حفظ یا تصاحب قدرت می‌گشت، «مشروع» شناخته می‌شد و از سوی دیگر، آنچه اعمال قدرت را محدود می‌ساخت، تنها گستره و میزان خود قدرت بود. نظر به اینکه قدرت در طول تاریخ ایران، حالتی خودکامه داشت، هیچ‌گونه قانون مکتوب یا نامکتوبی وجود نداشت که مرز مستقلی برای اعمال قدرت تعیین کند و از این راه، زندگی اجتماعی و اقتصادی جامعه را به شکل معقولی پیش‌بینی سازد. همچنین به رغم این واقعیت که همواره قوانین و مقررات اداری و قضایی بسیاری تدوین شده بود، هرگز هیچ‌گونه تضمینی بر اجرا و خصوصاً بر عدم تغییر آن‌ها، بدون اطلاع قبلی و بسته به امیال و هوس فرمانروا یا والی محلی نبود. در واقع امر، تمامی این فرآیند در ایران، برخلاف آنچه در جوامع اروپایی رخ می‌داد، پدیدار شد.

از سوی دیگر نظر به اینکه نظام دیوان‌سالاری، مینیاتوری از جامعه و روحیات و حالات آن است، مشاهده می‌شود که چرخه خودکامگی و هرج و مرج، در تار و پود و متن نظام دیوان‌سالاری ایرانی آنچنان رخنه کرده است که در دوره خودکامگی و فقدان قانون، همواره اطاعت محض، خویشاوند سالاری، چاپلوسی و مجامله و منصب‌فروشی - و در دوره هرج و مرج هم نوعی دیگری از بی‌قانونی، قاعده‌گریزی و نظم‌ناپذیری و ... - را در پی داشته است. بدین‌سان بود که برخلاف اروپا نظام دیوان‌سالاری ایران از زمینه، روحیه و آمادگی برای «عقل‌گرایی»، «استدلال محوری» و «قانون‌گرایی و نظم» برخوردار نشد. همچنین با توجه به اینکه کل حقوق افراد و نهادها و حتی مالکیت دارایی و زمین و سرمایه، صرفاً امتیازاتی از سوی دولت بود که به لایه‌های مختلف جامعه داده می‌شد، لذا همیشه امکان داشت در یک چشم به هم زدن،

پس گرفته شود. این امر یعنی فقدان قانون و نظم در نظام دیوانسالاری کشور، در وضعیت «مناسب» به طور آشکار بازتاب داشت. یعنی مناصب از صدر تا ذیل، حتی در لایه‌های تحتانی و میانی هرم مدیریت اساساً «امتیاز»ی بود که به سادگی داده و آسان‌تر از آن پس گرفته می‌شد. (همایون کاتوزیان، ۱۳۸۷: ۲۲۵) در این شرایط، دولت علی‌الاصول از دید افراد و طبقات اجتماعی و از جمله خود کارگزاران دولت، یک دشمن بالقوه و بالفعل تلقی گردید. موارد ظلم منتج از بی‌قانونی از حیث روان‌شناسی اجتماعی و الگوی رفتار عمومی، احساس شدید «ترس و ناامنی»، «بی‌اعتمادی»، «ناباوری»، «سرخوردگی» و «انزجار»، «گوشه‌گیری» را در جامعه و به تبع آن در ساختار دیوانسالاری ایرانی در پی داشت. این وضعیتی بود که ایران عصر قاجار هم - به رغم آشنایی ایرانیان با جوامع غربی و مسئله قانون‌مداری در آن دیار- از آن رنج می‌برد.

مفهوم «قانون» در ایران دوره قاجار

به دلیل اهمیت مفهوم «قانون» و نقش کلیدی آن در ساختار سیاسی، اجتماعی، حقوقی و اقتصادی کشورها و پیامدهایی که وجود یا فقدان قانون در شکست و پیروزی و توسعه‌یافتگی و عقب‌ماندگی و تحول یا عدم تحول در نظام دیوانسالاری جوامع دارد، همچنین نظر به نقش تعیین‌کننده‌ای که وضعیت «قانون» (یعنی فقدان قانون) در تحولات اساسی ایران طی قرون متمادی و نیز تاریخ معاصر داشته است، به اختصار به مفهوم قانون در ایران و فهم و قرائت بومی و کارکرد آن - به ویژه در دوره قاجار- نیز اشاره می‌گردد.

۱. علل و ریشه‌های فقدان قانون

در تحلیل نظام سیاسی تاریخی در ایران، به لحاظ نظری، قدرت پادشاه جز به سنت‌ها و اصول اخلاقی و مذهبی قابل تعبیر و تفسیر و انعطاف‌پذیر به قدرت دیگری محدود نبود و همه مقامات زیردست، در واقع نه صاحب حق و عنوان بلکه برخوردار از لطف و عطیه شہریاری محسوب می‌شدند. از این حیث پادشاه، مالک سرزمین و کل اموال به شمار می‌رفت و از این رو به لحاظ نظری، حق مالکیت خصوصی وجود نداشت و

گروه‌های اجتماعی تنها اراضی و اموال را در تصرف خود داشتند. در حقیقت، همان‌گونه که بیان گردید تصرف و مالکیت، عطیۀ پادشاهی به‌شمار می‌رفت. بدین‌سان، قانون و حقی مستقل از حقوق شهرداری - در مقام نظر و عمل - وجود نداشت. ساختار قدرت سیاسی، استبداد مطلقه و شیوۀ اعمال قدرت، زورمدارانه و خودسرانه و پاتریمونیالی بود. پادشاه فراتر از هر قانونی، حکام و کارگزاران و صاحب منصبان را از بین نزدیکان و خویشاوندان خود منصوب می‌کرد. در مجموع «وابستگی به خاندان شاه»، «احراز مناصب دیوانی» و «مالکیت بر اراضی و تصرف آن» - به جای هر قانونی - مبانی سه‌گانه قدرت طبقه بالا به‌شمار می‌رفت (بشیریه، ۱۳۸۰: ۴۶ و ۴۷).

همان‌گونه که اشاره شد، جامعه اروپایی - در دوره‌های باستان، قرون وسطی یا جدید - همواره بر مبنای گونه‌ای قانون و قرارداد نوشته یا نانوشته میان حکومت و جامعه یا عرفی ریشه‌دار، استوار بوده است و بدین لحاظ انقلاب‌های اروپایی نه برای ایجاد «قانون»، بلکه بر ضد ترتیبات حقوقی و قانونی موجود و با هدف گسترش - یا احیای - قلمرو حقوق اجتماعی و نیز کاربست آن‌ها برپا شده است. در حالی که در ایران برعکس، حدود قدرت حکومت را نه قانونی صریح یا ضمنی، قرارداد و یا عرف، بلکه تنها و تنها «ذات قدرت» تعیین می‌کرد. البته نبود قانون به معنای فقدان قواعد اجرایی نبود، بلکه بدین معنا بود که حکومت می‌توانست خودسرانه و بنا بر اراده و میزان قدرت مادی خود، «قانون‌گذاری» یا «قانون‌شکنی» کند.

استبداد در سرزمین ایران به معنای حکومت مطلق خودکامه بود و در وضعیتی که تصمیم‌های راهبردی و اساسی معمولاً خودسرانه باشد، حاکمیت قانون به مفهوم طبیعی و علمی و درست آن پدیدار نخواهد شد.^۱ در این وضعیت، جامعه در چارچوب قانونی مستقل و خدشه‌ناپذیر نمی‌تواند از زندگی توأم با امنیت و قابل پیش‌بینی برخوردار باشد. فقدان حکومت واقعی «قانون» در طول تاریخ ایران، همراه با ناامنی و پیش‌بینی‌ناپذیری‌ای که همزاد آن است، هم علت و هم معلول فقدان فئودالیسم به مفهوم اروپایی و علمی آن در جامعه ایران بوده است. لمتون در کتاب مالک و زارع در ایران، نظام ارضی و مالی را در ایران با نظام فئودالی در غرب مقایسه و ضمن برشمردن تفاوت‌های عمده میان آن‌ها، به طور کلی فرم‌اسیون اجتماعی ایران را غیرفئودالی معرفی می‌کند (لمتون، ۱۳۳۹: ۴۵۹). این شرایط نیرومندترین موانع را بر سر انباشت سرمایه مالی و سپس در بخش‌های صنعت و کشاورزی پدید آورد. زیرا

تاریخ فقدان قانون در ایران به تجربه آموخته بود که دارایی و ثروت به دست آمده، غالباً همراه با زندگی به اصطلاح «مالکان» آن‌ها، به سادگی از میان می‌رفت. تاریخ ایران و از جمله تاریخ دوره قاجار و دوره دوم پهلوی اول، مملو از شاهد مثال‌هایی از خودکامگی در سلب زندگی و گرفتن اموال، مناصب و دارایی افراد در هر پست و مقامی بوده است.^۹

فقدان قانون و حاکمیت آن زمینه‌ها و شرایطی را فراهم می‌کرد که نظام دیوان‌سالاری ایران هم – که مجری این سیاست‌ها و احکام مستبدانه مبتنی بر بی‌قانونی بود – تحت تأثیرات عمیق و گسترده روحیه قاعده‌گریزی و بی‌نظمی قرار گیرد. مهدی‌قلی خان هدایت از رجال برجسته دوره قاجار و پهلوی اول در خصوص ضبط و مصادره ثروت و املاک افراد، بر این باور است که چنین اقدام‌هایی خلاف عرف و غیرمعمول تلقی نمی‌گردید و در واقع ریشه در منطق نظام حاکم که استوار بر بی‌قانونی و خودکامگی است، دارد. وی این منطق را چنین تحلیل می‌کند که چون بخش اعظم ثروتی که مقامات دولتی و وابستگان به آن‌ها اندوخته بودند، از رهگذر نبود قانون و از طریق «غارت» مال مردم کسب شده بود، لذا این اقدام حاکمیت، یعنی ضبط و غارت ثروت افراد، غیرعادی برداشت نمی‌شد (هدایت، ۱۳۴۴: ۱۶۲). در مجموع، عمل به چنین شیوه‌هایی آن هم به طور گسترده در دوره قاجار را نمی‌توان به ضعف نفس یا طمع‌کاری و یا خشم شخص پادشاه، صدراعظم، حاکمان ولایات یا تحریک اطرافیان نسبت داد، بلکه اتخاذ این شیوه‌های خودسرانه و چنین رفتارهایی، ریشه در جوهر نظام سیاسی اجتماعی و ساختار قدرت متراکم ایران دارد.

ساختار و نظام سیاسی در ایران در طول تاریخ، متکی بر نوعی استبداد با ویژگی‌های خاص بوده که به علل و دلایل خاص هم پدید آمده و هم نهادینه شده بود. همان‌گونه که بیان شد این «استبداد ایرانی» خودکامه، ویژگی‌هایی داشت که با نوع حکومت‌های مطلقه پادشاهی اروپا، کاملاً متفاوت می‌نمود و ویژه جامعه ایرانی با مشخصه‌های جغرافیایی، تاریخی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و حقوقی آن بوده است.

خصیصه‌های برشمرده شده در خصوص «استبداد ایرانی» – که برخی محققان از آن به مثابه یک «نظریه» یاد کرده‌اند. (همایون کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۹-۷) – پشتوانه مناسب تئوریکی است پیرامون توضیح ریشه‌های قدرت‌ورزی و اقتدارگرایی افراطی در

دیوان‌سالاری ایران. این وضعیت خاص در نظام سیاسی، اجتماعی کشور (یعنی خودکامگی و قانون‌ستیزی)، منشأ بسیاری از ویژگی‌ها و روحیات مانع تحول - از قبیل «احساس مالکیت بر سازمان و تشکیلات و اموال و امکانات آن»، «قدرت‌ورزی و استفاده از الگوهای اقتدارگرانه در مدیریت»، «خویشاوندگرایی»، «روحیه ترس و بی‌اعتمادی»، «احساس عدم امنیت»، «عدم حضور عقلانیت در تصمیم‌گیری‌ها و اجرای آن‌ها»، «روحیه نقد ناپذیری»، «روحیه بدبینی و سوءظن»، «روحیه پرخاشگری و خشونت‌ورزی»، «تابعیت محض و اطاعت کورکورانه»، «نظم ناپذیری و قاعده‌گریزی»، «روحیه چاپلوسی و مجامله»، «فساد اداری» و ... - در نظام دیوان‌سالاری ایران گردید. این مجموعه روحیات و خصیصه‌ها در نهاد نظام اداری دولتی ایران، در دوره قاجار هم تداوم یافت.

۲. دولتمردان و اندیشه قانون

پادشاهان و شاهزادگان قاجار به تدریج با تمدن و غرب آشنایی یافته و کارکرد و نتایج نوع دیگری از حکمرانی را در سفرهایشان مشاهده کرده و به نوعی سخن از لزوم برخی تغییرات و اصلاحات و فواید استقرار «قانون» را به میان آوردند. نوه فتحعلی شاه، رضاقلی میرزا، در سفرنامه خود درباره حاکمیت قانون، وجود آزادی و محدودیت اختیارات و قدرت شاه که حتی نمی‌تواند مرگی را بکشد، روایت می‌کند (رضاقلی میرزا، ۱۳۶۱: ۵۲۵).

شاهزاده ظل‌السلطان هم پس از دیدار از پاریس از امکان استقرار و تداوم حکومت در یک کشور - مبتنی بر قانون و نظم - این چنین یاد کرد:

با وجودی که می‌گویند آزادی است و جمهوری است و هر که هر که است، چنین نیست ... در این مملکت یک نفر آدم، خواه شاه، خواه گدا، خواه متمول، خواه آقا، خواه نوکر، هر کسی کتاب «قانون» را گویا در بغل دارد و مد نظر دارد و می‌داند گریبانش از چنگ قانون خلاص نیست ... قدرت پلیس و نظم و تربیت پلیس، دیدنی است نه شنیدنی ... (باستانی پاریزی، ۱۳۶۲: ۵۵).

حتی ناصرالدین شاه هم در بازگشت از سفر سوم (به نقل از عباس میرزا ملک‌آرا برادر ناصرالدین شاه) می‌گوید:

در این سفر آنچه ملاحظه کردم، تمام نظم و ترقی اروپا به جهت این است که «قانون»

دارند، ما هم عزم خود را جزم نموده‌ایم که در ایران قانونی ایجاد نموده، از روی «قانون» رفتار نماییم. (ملک‌آرا، ۱۳۵۶: ۱۷۵).

به هر روی به نظر می‌رسد ناصرالدین شاه هرگز نتوانست تضاد میان این دو تمایل درونی خویش را - یکی گرایش ضعیف به پیشرفت کشور بر مبنای حاکمیت قانون و دیگری میل شدید و ریشه‌دارش به خودکامگی و گریز از قانون‌پذیری - به نفع و مصلحت ملک و ملت حل کند. وی و پادشاهان بعدی هم هیچ یک با رضایت خویش، تن به قانون و دوری از خودکامگی ندادند و تا توانستند و در هر فرصتی در کار نهضت اصلاحات و تلاش نخبگان دولتی فعال در نهضت قانون‌گرایی - از جمله امیرکبیر و سپهسالار - اخلال کردند.

محمد تقی خان امیرکبیر در تاریخ ایران، کم‌نظیر و استثناء بود. «قانون» و «نظم» وی مانع تعدی، خودسری و خودکامگی و استبدادگری می‌گردید. فساد و بیداد قاجار و افراد و گروه‌های ذی‌نفوذ درباری، آتشی بود که میرزا ابوالقاسم قائم‌مقام فراهانی و سپس میرزا تقی‌خان امیرکبیر را سوزاند و به تبع آن ملت ایران و کشور را از قافله تمدن، عقب راند. به روایتی کشور ایران «سه بار از راه ترقی بازمانده است (دفعه اول) با مرگ میرزا عیسی قائم مقام و عباس میرزا نایب‌السلطنه. (دفعه دوم) پس از کشته شدن میرزا ابوالقاسم قائم مقام و (بار سوم) با قتل میرزا تقی‌خان امیرکبیر» (آدمیت، ۱۳۵۱: ۹۹).

فرجام سخن آنکه در دوره ناصری، میرزا تقی‌خان که فردی خردگرا و اندیشه‌ورز بود و به دور از هر گونه نفسانیت نابهنجار، در اندیشه پیشرفت و ترقی ایران بود، تا حدودی تحت تأثیر نظام‌های پیشرفته اجتماعی - سیاسی عثمانی و روسی و اروپایی قرار گرفت. او که فراتر از چارچوب‌های تنگ و بسته حکومت قاجار، اندیشه‌ورزی می‌کرد، تلاش فراوانی به کار بست تا اصلاحات اساسی در حوزه‌های اداری، اجتماعی و سیاسی انجام دهد. بنیان تفکر امیر، تأسیس قانون در کشور و قاعده‌مند کردن امور اداره کشور بود. لیکن در مجموع اصلاحات امیرکبیر در قالب یک ساختار ناکارآمد و از ریشه فاسد که ریشه در بی‌قانونی داشت، شکست خورد. سرانجام قانون و نظم میرزا تقی‌خان و اندیشه قاعده‌ورزی وی در نهاد دیوان‌سالاری ایران نهادینه گردید و با کنار گذاردن و سپس قتل وی از میان رفت.

پس از سال‌ها وقفه، تلاش‌های اصلاح‌گرانه سپهسالار را - هم در مقام نظر و هم

در مقام عمل - می‌توان پاسخ به یکی از مهم‌ترین نیازهای تاریخی جامعه ایران یعنی استقرار قانون و قاعده‌مند کردن نظام سیاسی و اداری کشور برشمرد. وی به درستی دریافته بود که ریشه بسیاری از نارسایی‌ها و کژتابی‌های موجود در ساختار قدرت و جامعه و به خصوص در نظام دیوان‌سالاری ایران - از قبیل فساد و رشوه‌خواری، خودسری و خودکامگی، خویشاوندسالاری، فقدان امنیت و به تبع آن ناکارآمدی و عدم تحول در امور کشور - از فقدان قانون است.

ناصرالدین شاه هم از یکسو از فواید قانونمند بودن و مزایای یک دیوان‌سالاری سازمان یافته و منظم که بر اساس «قانون» و «نظم» و مشورت و قاعده‌مندی و مسئولیت‌شناسی آگاه بود و بارها به سپهسالار قزوینی در این زمینه‌ها تأکید می‌ورزید. لیکن از سوی دیگر همواره هراسناک نتایج آن و اندیشناک از تحدید قدرت مطلقه و لامتناهی خویش بود. به رغم این دل‌نگرانی‌ها، ناصرالدین شاه بلافاصله پس از سومین سفر خود به اروپا، دستور «اصلاح»، نظم و برقراری «قانون» و اجرای آن را صادر کرد. چارچوب تأسیس یک «شورای دولتی» را پذیرفت و فرمان به اجرای آن داد. لیکن سرانجام وضعیت تناقض‌گونه (پارادوکسال) ناصرالدین شاه در این بستر - یعنی تضاد فاحش میان ذوق و توجه شاه به پیشرفت و اصلاحات از مسیر تأسیس قانون و قاعده‌ورزی در نظام سیاسی و اداری حکومت از یکسو و عدم تمایل وی به دست کشیدن از قدرت مطلقه و استبدادی و خودکامگی خویش از سوی دیگر - منتهی به این شد که وی پس از مدت کوتاهی که به محدودیت‌های قانونی حریم قدرت نامحدود و بی‌انتهای خویش تن داد، بار دیگر بر آیین و شیوه حکومت استبدادی و خودکامه پیشینیانش بازگشت و اندیشه و عمل به قانون را رها کرد.

سرانجام دولت قاجاریه و جامعه تنها در اواخر قرن نوزدهم، وقتی امکان بازشناسی و بازنگری به حیات سیاسی و اجتماعی خود را - به خصوص از دریچه مفاهیم و دیدگاه‌های تجددخواهانه و تحت تأثیر تحولات و انقلاب‌های اروپایی از جمله انقلاب کبیر فرانسه و اندیشه‌های عصر روشنگری - یافت، آن دولت به عنوان دولتی خودکامه و مستبد و از همین رو غیرمشروع نمودار شد؛ به ویژه آنکه اصلاحات نخبگان دولتی در دوره ناصری هم با شکست و ناکامی مواجه گردیده بود، و گرنه در متن تجربه اجتماعی مردم ایران عصر قاجار، چنان دولتی مبتنی بر مشروعیت سنتی بود و دولتی «پاتریمونیا» به شمار می‌رفت که در خلأ قانون، صرفاً محدود به برخی حدود سنتی

اخلاقی و مذهبی می‌شد (بشیریه، ۱۳۸۰: ۴۳).

در مجموع می‌توان اذعان داشت که این خلأ قانونی - و به تبع آن بی‌نظمی و قاعده‌گریزی نهادینه شده - در طول تاریخ سیاسی اداری و زندگی اجتماعی ایران، در دوره قاجار نیز تداوم داشته است. در این دوره نیز تلاش‌های گران‌مایه دولتمردان برجسته‌ای نظیر قائم‌مقام فراهانی، میرزا تقی‌خان امیرکبیر و حسین خان سپهسالار قزوینی - و نیز نخبگان فکری عصر قاجار - برای تأسیس قانون و پدید آوردن نظم و قاعده‌مند کردن نظام سیاسی اداری کشور، با ناکامی و شکست مواجه شد. همچنین کوشندگان و نخبگان نهضت مشروطیت نیز - که موفق به تدوین و تصویب قانون اساسی کشور و تأسیس مجلس قانون‌گذاری و تفکیک قوا شدند - نتوانستند در ایران روحیه قانون‌گریزی و نظم‌ناپذیری در نهادها و روابط و مناسبات اجتماعی، نظام سیاسی اداری کشور، رفتار مدیران و کارکنان سازمان در سطوح گوناگون و نظام دیوان‌سالاری و کنشگران اداره عمومی جامعه را بزدایند. گمان می‌رود بتوان از جمله علل مهم انطباق نیافتن کثیری از نظریه‌های علمی حوزه اداره امور و سازمان را در ساختار دیوان‌سالاری ایران و نیز ناکارآمدی آن را، در همین پیشینه وضعیت فقدان قانون حاکم بر جامعه دانست.

۳. نخبگان فکری و اندیشه قانون

نخبگان فکری جامعه عصر قاجار، اقلیت تأثیرگذاری بودند که در این دوره برای آگاه کردن جامعه، تلاش گسترده‌ای انجام دادند. آنان که جملگی در شمار درس‌خواندگان جدید محسوب می‌شدند، تحت تأثیر اندیشه‌های دنیای غرب، به ویژه تعقل‌گرایی آن و با مشاهده توسعه و پیشرفت این جوامع، راز موفقیت اروپاییان را در پدیده‌ای به نام «قانون» یافتند که محصول مشروع و طبیعی «عقلانیت» محسوب می‌شد. روشنفکران جامعه ایران، حتی برخی از اشراف و تعدادی از صاحب‌منصبان قاجاری را تحت تأثیر آرای خود قرار داده بودند. آنان اساساً «قانون» را به معنای وجود دولت مسئول و دارای سیستم و انضباط اداری می‌دانستند و به عبارت دیگر خواهان تحول اساسی در نظام دیوان‌سالاری کشور بودند. احتمال می‌رود تنها و پس از عرضه اندیشه قانون و قانون‌گرایی و مزایای آن بود که مباحث «آزادی»، «نظام پارلمانی» و «تغییر در اصول سیاست‌های دولت» مورد توجه جدی قرار گرفت. بیشتر در این دوران بود که آشکار

شد تکیه‌گاه فکری این روشنفکران و نخبگان فکری در درجه نخست، تفکرات برآمده از انقلاب‌های اروپایی و در مرکز ثقل آن، انقلاب کبیر ۱۷۸۹ میلادی فرانسه بود. حتی در مراحل آغازین نهضت مشروطه، دیده شده بود که «جوانان پرشور هر کدام رساله‌ای از انقلاب فرانسه در بغل دارند و می‌خواهند زل روبسپیر و دانتن را بازی کنند... و اینکه آنان گرم کلمات آتشین‌اند...» (هدایت، ۱۳۴۴: ۱۵۰).

پس از قرن‌ها استبداد و خودکامگی و بی‌قانونی در ایران و بعد از ده‌ها سال ترکتازی و قانون‌گریزی قابل لمس در عهد ناصری، نخبگان فکری جامعه، به درستی ریشه مسائل و مشکلات و مصائب و راز دیرینه شوربختی ایران را در فقدان «قانون» یافتند. آنان «قانون» و ثمرات آن را موجب امنیت فردی و اجتماعی و استحکام مالکیت و حریم خصوصی و حافظ جان و مال و ناموس مردم دانستند. به نظر آنان، ثبات سیاسی اقتصادی و اجتماعی جامعه، ارتقاء و رشد فرهنگی مردم، تعالی و تکامل و پیشرفت جامعه، امنیت شغلی، ضابطه‌مند شدن مشاغل رسمی در دستگاه‌های اداری، قاعده‌مند شدن انتصابات بر اساس صلاحیت و شایستگی افراد و نظام‌مند شدن نهاد دیوان‌سالاری کشور، تنها بخشی از پیامدها و نتایج مفید و ثمربخش حاکمیت و استقرار قانون در سرزمین ایران بود. تأکید اکثر روشنفکران عصر ناصری بر حاکمیت «قانون» و اوج‌گیری آن در نهضت مشروطه و پس از آن و حتی بعد از دوره قاجار و تداوم قانون‌ستیزی حکمرانان بر این سرزمین، ضرورت بررسی آرای نخبگان فکری را در این زمینه دوچندان می‌کند. در واقع شناخت چالش میان دو اندیشه «قانون‌گرایی» و «قانون‌ستیزی» و کارکرد سیاسی و اجتماعی «قانون‌ستیزان» و «قانون‌گرایان» و تأثیرات آن در نظام سیاسی و امور دیوانی ایران، بازشناسی ریشه‌های آن نزد نخبگان فکری را - از دوره قاجار - اجتناب‌ناپذیر کرده است.

از میان نخبگان فکری متقدم، افرادی نظیر عبداللطیف موسوی شیرازی^{۱۱}، میرزا ابوطالب خان^{۱۲}، میرزا ابوالحسن شیرازی^{۱۳}، آقا احمد کرمانشاهی^{۱۴}، تأثیرات ژرف‌تری در پدید آوردن بستر و زمینه‌های فکری اندیشه قانون‌مداری و اصولاً ضرورت تأسیس و استقرار «قانون» در دوره قاجار داشته‌اند. در مجموع، افراد یاد شده، در اوایل دوره قاجار از نخستین کسانی بودند که در آثار خود، ایرانیان را با نوع دیگری از حکمرانی مبتنی بر قانون آشنا کردند و اطلاعات مفید و البته در آن روزگار، دست‌اولی از نظام سیاسی و امور دیوانی کشور انگلیس - به

عنوان یک نمونه از کشورهای اروپایی - ارائه کردند. هرچند آنان صرفاً به روایت مشاهدات و یا آموخته‌های خود پرداختند و هیچ‌گونه راهکار و طرحی برای تحول و اصلاح ساخت قدرت و نظام دیوان‌سالاری ارائه نکردند، لیکن بذره‌های نخستین آگاهی - در خصوص مزایای کم‌نظیر حاکمیت قانون و تحدید قدرت پادشاه در کشور - را در میان نسل بعدی نخبگان ایرانی، کاشتند.

اکنون به لحاظ اهمیت و تأثیراتی که آرای ارکان اربعه اندیشه تجدد، در تحولات فکری جامعه به خصوص نخبگان فکری گذاشته است، به آرای این نخبگان فکری متأخر دوره قاجار درباره اهمیت حیاتی قانون و قانون‌مداری اشاره می‌شود.

میرزا فتحعلی خان آخوندزاده یکی از اندیشه‌ورزان تحلیلی‌گر و تأثیرگذار در حوزه ادبی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی عصر قاجار به شمار می‌آید. وی در آثارش بر مسائلی چون ضرورت قانون و قانون‌گذاری و برقراری حکومت قانون، وجود پارلمان و تأسیس حکومت مشروطه، نقد و نفی استبداد مطلقه و خودکامه و هم‌چنین بر بازگشت به موارث فرهنگی ایران باستان، تأکید می‌ورزید (آدمیت، ۱۳۴۹: ۲۰). وی وضعیت نامناسب جامعه را اساساً ناشی از فقدان قانون می‌داند و در مقام نقد، ریشه‌کثیری از مشکلات و عقب‌ماندگی‌های ایران را از بی‌قانونی بیان می‌دارد. (آخوندزاده، ۱۳۵۱: ۱۰۵ / الگار ۱۳۵۶: ۲۶۳). ناگفته نماند که روایت همکاری آخوندزاده با حکومت تزاری از نقاط ضعف زندگی سیاسی، اجتماعی و فرهنگی وی محسوب می‌شود.

اندیشه‌های میرزا عبدالرحیم طالبوف نیز بر مفاهیم و مقولاتی نظیر دفاع از حاکمیت «قانون»، نقد استبداد مطلقه و دفاع از حکومت مشروطه و آزادی در دوره قاجار استوار بود (طالبوف، ۱۳۵۷: ۲۴-۱۸). وی در نقد وضعیت نامطلوب نظام دیوان‌سالاری کشور با توجه به فقدان نظم و قانون، پرسش‌هایی را مطرح می‌کند. او می‌داند و معتقد است که در سراسر نقاط کشور ایران همگی مقامات و حکام بر اساس رأی و امیال و تمایلات شخصی، حکمرانی می‌کنند (طالبوف، ۱۳۲۳: ۱۹۶-۱۹۵). وی بر این باور است که هر جا قانون نیست، سعادت و برکات هم نیست و با وجود قانون، قبرستان‌ها مبدل به گلستان می‌شود (آدمیت، ۱۳۶۳: ۸۰ و ۴۵). با رخدادهای پس از مشروطه، ملاحظه گردید که نگرانی طالبوف در مورد اینکه «گاو دو شاخه استبداد» پیش از انقلاب مشروطه مبدل به «گاو هزار شاخه رجاله» گردد، چندان هم بی‌مورد نبود و

کشمکش و منازعه و قانون‌ستیزی به مثابه یک پدیده فرهنگی ریشه‌دار، خود را حتی در مرکز قانون‌گذاری هم نشان داد (آرین‌پور، ۱۳۷۲: ۲۹۱-۲۸۹).

میرزا آقاخان کرمانی نیز ریشه اصلی عقب‌ماندگی ایران را در فاصله گرفتن ایرانیان از اصول و قانون در طول تاریخ و گرفتار آمدن زیر سلطه حکومت استبدادی و خودکامه می‌داند (آدمیت، ۱۳۵۷: ۲۷). وی در ارائه راه‌حل‌های سه‌گانه خود برای حل معضلات ایران، بر تأسیس حکومت و دولت مشروطه و پایه‌ریزی مدنیت مشروطه مبتنی بر قانون تأکید می‌ورزد. میرزا آقاخان کرمانی که خود از جمله قربانیان فقدان قانون و نظام خودکامه دوره قاجار بود (کرمانی، ۱۳۶۳: مقدمه) در آثار خود - به ویژه دو کتاب *تکالیف ملت و تاریخ احوال قاجاریه* - پیرامون ضرورت و فواید حاکمیت قانون و به تبع آن اصلاحات ساختاری در نظام سیاسی و اداری کشور و محدود کردن اختیارات پادشاه به حدود قانون و پدید آوردن قوانین و رویه‌های حقوقی پایدار، تأکیدات فراوان کرد (آدمیت، ۱۳۵۷: ۳۵).

میرزا ملکم‌خان ناظم‌الدوله، روشنفکری است که به رغم انتقادهای فراوانی که در مورد تأسیس فراموش‌خانه، امتیاز رویتر و لاتاری بر وی وارد است، از پیش‌قراولان و بنیان‌گذاران اندیشه قانون‌ورزی، در ایران عصر قاجار شمرده می‌شود. وی پس از آنکه از کلیه سمت‌هایش - توسط ناصرالدین شاه - عزل شد، روزنامه مشهور *قانون* را در ضدیت با دولت ایران منتشر کرد. از مهم‌ترین ارکان اندیشه ملکم‌خان و دل‌مشغولی همیشگی وی - از منظر سیاسی، اجتماعی و فرهنگی - مقوله قانون‌مداری و استقرار حاکمیت قانون است. وی بسیاری از مشکلات ایران را ناشی از «فقدان قانون» می‌داند و بر این باور است که با حاکمیت قانون می‌توان بر استبداد لگام زد و آرامش نسبی برای مردم برقرار ساخت. وی ضمن تأکید فراوان بر قانون، جمیع خرابی‌ها و جمیع ظلم‌ها را از عدم قانون می‌داند و قانون را «اجتماع قوای آحاد یک جماعت به جهت حفظ حقوق عامه» توصیف می‌کند (کسرابی، ۱۳۷۹: ۲۸۶-۲۸۳). میرزا ملکم‌خان در رساله‌های خود درباره مفهوم «قانون» و ضرورت اقتداء همگان به آن با فهم و برداشت مشترک و واحد توضیح می‌دهد. وی ضمن تشریح حقوق ملت و تأکید بر اینکه تمام رعایای ایران در برابر قانون مساوی‌اند، به یکی از معضلات مهم نظام دیوان‌سالاری ایران اشاره می‌کند و بیان می‌دارد که هیچ شغل و هیچ منصب موروثی نیست (اصیل، ۱۳۸۸: ۱۱۵). در دوره قاجار کثیری از مسائل و مشکلات در جامعه از فقدان قانون بود

و ملکم‌خان هم در تمامی آثار خویش بر ضرورت استقرار قانون به عنوان سرچشمه عدالت و نظم در پیشرفت و ترقی کشور و تحول و اصلاح در نهاد دیوان‌سالاری ایران، اصرار و تأکیدات مکرر ورزیده است. شاید بتوان ادعا کرد که اصطلاح «قانون» در زبان فارسی به مفهوم و معنای رایج در تاریخ معاصر بشری، برای نخستین بار در «دفتر تنظیمات» تدوین شده توسط وی به کار رفته است. در واقع ملکم‌خان در عصر ناصری خلأ وجود قانون و پارلمان به مثابه قوه قانون‌گذاری را به تنهایی با تنظیم و پیشنهاد مجموعه قوانین به طور منسجم - با اقتباس از قوانین اساسی و رویه‌های حقوقی جوامع اروپایی - پر نموده بود (الگار، ۱۳۶۹: ۱۹۸).

شایان ذکر است که گرچه آرای این نخبگان فکری متأخر عصر قاجار درباره لزوم تأسیس و استقرار قانون و محدود شدن حکومت مطلقه استبدادی به موازین قانونی، برای روشنگری اذهان نخبگان فکری و حتی برخی دولتمردان نظیر سپهسالار، مفید به نظر می‌رسد، لیکن باور و ایمان سخت و متعصبانه آنان به نظام اندیشه‌گری روشنفکران اروپایی و اعتقاد به تقلید محض از آن در کشور، از یکسو و نادیده انگاشتن مقتضیات بومی کشور و هویت ملی، فرهنگی، تاریخی و دینی ایرانیان - حتی چشم فرو بستن بر قدرت و کارکرد اجتماعی روحانیان آگاه و مبارز که از قضا به دلیل استقلال مالی و اقتصادی از حکومت، در بسیاری موارد بر وفق مصالح و منافع ملی موضع می‌گرفتند و فتوا صادر می‌کردند - از سوی دیگر و هم چنین سایر عوامل ساختاری و سیاسی، امکان عملیاتی شدن و عینیت یافتن ایده‌ها و آراء و ذهنیت ایشان در جامعه ایرانی پدید نیامد.

۴. مشروطیت و اندیشه قانون

در پایان عهد ناصری، مقاومت و سرسختی درباریان و دولت‌های خارجی در برابر اصلاحات و قانون‌مند شدن امور از یکسو و انباشت مطالبات مردم - به همراه آگاهی نخبگان جامعه از امتیازها و نعمت‌های قانون و قانون‌مداری در نظام‌های اداری و سیاسی پیشرفته اروپایی - از سوی دیگر و کاهش یکباره اقتدار قدرت سیاسی حاکمیت (به دلیل قتل ناصرالدین‌شاه)، هم چنین دگرگون شدن اوضاع و احوال جامعه، یکی از مهم‌ترین و تأثیرگذارترین تحولات سیاسی، اجتماعی و اداری در تاریخ معاصر ایران یعنی انقلاب مشروطیت را فراهم آورد.

در واقع می‌توان از منظری، جنبش مشروطه‌خواهی را مولود تلاش‌های ناموفق نخبگان برجسته و دولتمردانی دانست که پیش از آن، برای تأسیس قانون و اصلاحات در نظام سیاسی و اداری کشور، به ویژه تحول و نوسازی نظام دیوان‌سالاری ایران، انجام داده بودند. در عین حال می‌توان جنبش مشروطه‌خواهی را محصول مشاهدات دقیق و اشراف مقامات دولتی اصلاحگر کشور درباره وضعیت نظام‌های سیاسی اداری اروپایی و جایگاه قانون و نظم در آن نظام‌ها، به همراه و در کنار آشنایی و آگاهی روشنفکران و نخبگان جامعه از آراء و عقاید متفکران اروپایی به ویژه تأثیرپذیری آنان از انقلاب کبیر فرانسه دانست. این اندیشه و باور نسبتاً فراگیر که توسعه و پیشرفت اروپا به دلیل دارا بودن نظام‌های سیاسی و اداری مبتنی بر قانون و قاعده‌ورزی منظم و سازمان یافته و مسئول و پاسخگو صورت گرفته است، در سطح وسیعی رواج یافته بود. واری بیشتر و غور در علل توسعه جوامع اروپایی و همچنین بازکاوی شکست اصلاحات در عهد ناصری، روشن ساخت که دست‌یابی به نظام دیوان‌سالاری و نظام سیاسی با ویژگی‌های یاد شده، در صورتی امکان‌پذیر است که تمامی نهادهای سیاسی - اجتماعی و اداری بر اساس «قانون» استوار باشد. قانونی که فارغ از امیال و خواسته پادشاه، نهادینه و مستقل و پایدار باشد. این در حالی بود که از زمان بنیان‌گذاری نظام ایران باستان، قدرت، سرشتی خودکامه - و نه مشروع و قانونی - داشت. مسلماً نظام سیاسی اداری و اجرایی مبتنی بر قانون، به معنای رها کردن خودکامگی و خودسری در اداره امور کشور بود. لیکن ساخت حکومت و حاکمان خودکامه هیچ‌گاه اشتیاقی نداشتند که به دلخواه و به منظور اصلاحات اجتماعی و اداری و آبادانی مملکت، دست از قدرت مطلقه و خودکامه بشویند و به تأسیس نهاد «قانون» و قانون‌گذاری رضایت دهند. در همین اوضاع و احوال بود که جنبشی فراتر از خواست و تصور نخبگان دیوانی و اشراف، دامن گسترده و اهداف و تقاضاهایی ریشه‌ای، نظیر برچیده شدن بساط حکومت خودکامه و استقرار حکومت مبتنی بر «قانون» - که در واقع دو روی یک سکه بودند - را بیان داشت (همایون کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۱۹۲). این جنبش - یعنی مشروطه‌خواهی - نخستین قیام در تاریخ ایران است که هدفش از میان برداشتن نفس خودکامگی و استقرار نظام سیاسی اداری مبتنی بر «قانون» بود. در این ماجرا، هم قانونی بودن حکومت و هم حکمرانی بر پایه قانون، از طریق نمایندگان مردم کشور، کشف و مطرح گردید.

در انقلاب مشروطه، مطالبه اصلی و شمس کلام همه کوشندگان آن، واژه «مشروطه» بود. یعنی تأسیس و برقراری حاکمیتی که مفید و مشروط به «قانون» باشد و مهم‌ترین رهاورد این جنبش هم خود «مشروطه» بود که از منظر مشروطه‌خواهان مفهومی جز تأسیس، استقرار و حاکمیت قانون نداشت. در جریان جنبش مشروطیت، کثیری از روحانیان به سهم خود در تلاش بودند که کشور با تکیه بر یک «قانون» در همه عرصه‌های اجتماعی اداره گردد و حتی احکام و مقررات شرعیه در چارچوب قانون و رویه‌های حقوقی واحد عدلیه که در مجلس تصویب می‌شود، تعریف گردد. به نظر می‌رسد به دلیل اهمیت حیاتی و ضرورت راهبردی «قانون» برای ایران بود که تعدادی از اصحاب معرفت، روحانیان و نمایندگان مجلس، بر ضرورت تأسیس و استقرار آن پای فشرده‌اند. چون آنان می‌دانستند جامعه ایران و کثیری از افراد و گروه‌های جامعه حتی بخش قابل ملاحظه‌ای از نخبگان، فهم و برداشت روشنی از «قانون» و ضرورت حیاتی حاکمیت آن بر کل مملکت ندارند. یکی از خطابه‌های ماندگار و گرانمایه در این زمینه در همان مجلس اول (به سال ۱۲۸۵) و در نخستین خطابه‌های نمایندگان توسط سید جمال‌الدین واعظ اصفهانی، مرد خوش‌نام و پرنفوذ جنبش مشروطه، صورت گرفت. وی ابتدا در نطق خود از نمایندگان می‌خواهد هر یک نظر خود را درباره نیاز اساسی و اولویت اول کشور در شرایط آن دوران اعلام کند. برخی نمایندگان مسائلی از قبیل «وحدت» و گروهی دیگر اولویت را با «وطن‌دوستی» و امثالهم بیان داشتند، لیکن «سید»، ضمن تأیید بسیاری از آرای آنان به عنوان نیازهایی پراهمیت، با تأکید خاصی، «قانون» را نیاز اساسی و راهبردی جامعه اعلام کرد. وی با استفاده از سبک و روش تدریس مدرسان مکتب‌خانه‌های سنتی، به هجی کردن واژه «قانون» و تقسیم آن به حروف جدا از هم (به ترتیب معمول مکتب‌خانه ق، ا، ق، ن و ن - نون/قانون) از همه حاضران در جلسه خواست تا با تکرار حروف «قانون»، وی را همراهی کنند. آنگاه یکی از تأثیرگذارترین و ماندگارترین خطابه‌های تاریخی ایران بدین شرح ایراد گردید:

... ایها الناس! هیچ چیز مملکت شما را آباد نمی‌کند، مگر متابعت «قانون»، مگر ملاحظه «قانون»، مگر حفظ «قانون»، مگر احترام «قانون»، مگر اجرای «قانون» و باز هم «قانون» و ایضاً «قانون». اطفال باید از طفولیت در مکاتب و مدارس، «قانون» بخوانند و بدانند هیچ معصیتی در شریعت و دین بالاتر از مخالفت «قانون» نیست. معنی معصیت یعنی خلاف

«قانون»، عمل کردن به دین یعنی «قانون»، مذهب یعنی «قانون»، دین اسلام، قرآن یعنی «قانون» خدایی، آقا جانم «قانون»! «قانون»، بچه‌ها باید بفهمند، زنها باید بفهمند که حاکم «قانون» است و بس و هیچ کس در مملکت حکمش مجری نیست مگر «قانون». مجلس شورای ملی یعنی حافظ «قانون». وکیل یعنی کسی که تدوین «قانون» کند. مجلس مقننه و قوه مقننه یعنی مجلسی که «قانون» وضع می‌کند. وزیر یعنی مجری «قانون». سلطان یعنی رئیس قوه مجریه «قانون»، سرباز یعنی حافظ «قانون»، پلیس یعنی حافظ «قانون»، عدالت یعنی «قانون». ثروت یعنی «قانون»، استقلال سلطنت یعنی احکام «قانون»؛ و خلاصه آنکه آبادی مملکت، شیرازبندی ملیت و قومیت هر ملتی منوط است به اجرای «قانون» ... (دهباشی، ۱۳۷۷: ۵۱).

بدین قرار می‌توان دریافت که این میزان تأکید بر «قانون و قانون‌مداری» توسط یک نماینده روحانی برجسته و سرشناس، در نخستین جلسات نخستین دوره مجلس قانون‌گذاری و تکرار بیست و چهار باره این واژه در چند جمله، مبشر و مبین درجه‌ای غیرقابل توصیف از اولویت نخست داشتن «قانون» در کشور بود. فقدان «قانون» و پیامدهای ناگوار و مخرب آن در طول تاریخ پرفراز و فرود ایران - و ثمره‌های طبیعی آن نظیر نظم‌پذیری و قاعده‌ورزی - وجود، حضور و حاکمیت قانون را مبدل به یک ضرورت عاجل، مبرم، اساسی و استراتژیک برای مملکت و اصلاح و تحول در ساخت قدرت سیاسی و نظام دیوان‌سالاری آن کرده بود.

نتیجه

از مجموعه مباحث یاد شده، می‌توان چنین نتیجه گرفت:

۱. اندیشه غالب در حوزه علم و نظریه‌های علمی به طور عام و نظریه‌های مرتبط با نظریه‌های عرصه علوم اجتماعی و مدیریت و سازمان به طور خاص، بر قانون‌باوری، قاعده‌ورزی و نظم‌پذیری استوار است.
۲. نظم، قاعده‌مندی و هماهنگ‌پذیری، محصول تفکر و نگرش قانون‌مدارانه و قانون‌مداری نیز ثمره عقلانیت و فرآیند تکاملی آن است.
۳. پشتوانه تاریخی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقلیمی عقلانیت و قانون‌مداری - که الگوی مورد تأکید و تجویز ماکس وبر برای سازمان‌ها و به ویژه دیوان‌سالاری است - در جوامع اروپایی، حتی در دوره پیش از رنسانس، وجود داشته است.
۴. تاریخ و فرهنگ جوامع غربی را - برخلاف جوامع استبداد زده و خودکامه (از جمله ایران) که

از فقدان قانون همواره در رنج بوده‌اند و سلیقه‌ها و دستورات پادشاه، مترادف با قانون شمرده می‌شد- می‌توان از جنبه‌هایی، تاریخ تکامل قوانین و رویه‌های حقوقی دانست که همواره به ویژه از قرن هفدهم به بعد با شتاب روزافزون بر بستر نهضت‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و علمی اروپایی، به پیشرفت‌های قابل‌اعتنایی نائل آمد.

۵. فهم و کارکرد «قانون» و مفاهیمی نظیر «آزادی» و «استقلال» و «عدالت» در جوامع مختلف یکسان نیست، بلکه به نسبت حضور و نفوذ «قانون» و فرهنگ قانون‌مداری و پیشینه تأسیس و استقرار قانون در آن‌ها متفاوت است. لذا کیفیت، سرعت و دستاوردها و نظریه‌ها و پارادایم‌های علمی در آن جوامع نیز مختلف جلوه می‌کند. با این توضیح که معمولاً در جریان تحولات اجتماعی/سیاسی حتی بسیاری از انقلاب‌ها و ساختارهای اساسی یک جامعه و به خصوص فرهنگ حاکم بر آن ساختارها، دست نخورده باقی می‌مانند و یا تغییرات بسیار اندکی می‌کنند. عادات و سنن و باورهای قدیمی و ریشه‌دار، بسیار سخت‌جانند. بنابراین مفاهیمی همچون «آزادی» در ایران عصر مشروطیت - حتی نزد کثیری از روشنفکران - به صورت آزادی و رها شدن از همه ارکان، ترجمه و تفسیر شد. آزادی را با لجام گسیختگی اشتباه گرفته بودند و می‌پنداشتند که «قانون» یعنی آزادی کامل از دولت. «اصل تفکیک قوا» را «رویاری قوا» تفسیر می‌کردند. قوه مقننه یعنی قانون‌گذاری، برخلاف رویه‌های حقوقی و قانونی جوامع پیشرفته، مدعی همه اختیارات حکومتی شده بود و قوه مجریه را تا حد گروهی کارمند تنزل داده بودند. تندگویی و دشنام‌ها علیه هر کس و هر نهادی، رایج شد. هیچ حد و مرزی برای آزادی بیان وجود نداشت. در واقع این رفتار، بیشتر به همان سنت قدیم ایرانی بروز آشوب و هرج و مرج پس از فروپاشی یک دولت خودکامه شبیه بود تا به شرایط استقرار یک حکومت قانونی.

۶. بدین ترتیب و به رغم آنکه کثیری از نخبگان، روحانیون، روشنفکران و متفکران جامعه ایرانی عصر قاجار، بر تأسیس قانون و اهمیت حیاتی آن، پیامدهای منفی و مخرب فقدان قانون در تاریخ طولانی ایران تا مشروطیت و فقدان حاکمیت تفکر و اندیشه «قانون‌مداری» و به تبع آن «قاعدهورزی» و «نظم‌پذیری» پس از انقلاب مشروطیت تأکید کرده‌اند، همچنان مشکلات و موانع بسیاری بر سر راه تحول و اصلاح بنیادی در نظام سیاسی و اداری کشور و نیز توسعه همه جانبه ایران وجود داشته است.

در پایان خاطر نشان می‌سازد، با بررسی‌ها و مطالعات انجام یافته، حداقل در منابع مربوط به حوزه مدیریت، به ندرت مشاهده می‌شود که پیرامون نقش و جایگاه فرهنگ قانون‌مدارانه، نظم باوری و قاعده‌ورزی - که در روح و کالبد اکثر نظریه‌ها و فرایندهای علمی مدیریت و سازمان به صورت آشکار و نهان حضور نظرگیر دارد - به طور مستقل، مطالعات و تحقیقات ارزنده‌ای صورت گرفته باشد. گمان می‌رود تأمل اندیشمندان و پژوهشگران در این زمینه، به عنوان یکی از مسائل عمده و مستقل، می‌تواند در ریشه‌شناسی موانع تحول در نظام دیوان‌سالاری کشورهای در

حال توسعه، از جمله ایران، کمک کند. به ویژه آنکه هنوز هم پس از گذشت بیش از یک قرن از نهضت مشروطیت و جنبش قانون‌مداری در جامعه، یکی از مباحث مهم که به عنوان ضرورت از سوی لایه‌های گوناگون جامعه، نخبگان و مدیران و مسئولان ارشد کشور مطرح می‌شود، رعایت و اقدام به قانون و پرهیز از قانون‌ستیزی و قانون‌گریزی است. به هر حال گمان می‌رود بتوان پدیده‌های «قانون‌گرایی» و «قانون‌ستیزی» را متغیرهای پراهمیت و تأثیرگذاری در فرآیند توسعه‌یافتگی یا عقب‌ماندگی جوامع، در تمامی ابعاد اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و اداری - مدیریتی، دانست.

پی‌نوشت‌ها

۱. برای آگاهی بیشتر از ۱۴ اصل فایول نک: بشارت، ۱۳۴۷: ۴۰۲.
۲. آنچه به عنوان خصوصیات برجسته مدیریت علمی تاکنون بیان شده نظیر «همانگی به جای تفرقه» و «همکاری گروهی به جای فردگرایی» نیز مبین وجود حاکمیت تفکر و فرهنگ قانون‌مداری و نظم و همانگی است (کهن، ۱۳۶۸: ۱۶۸).
۳. برای آگاهی بیشتر نک: منصور کیا، ۱۳۳۵: ۲۳.
۴. برای آگاهی بیشتر از آرای «کینگزلی دیویس» در باره دو نوع نظم نک: Davis 1949: 52.
۵. رابینز هم برای نشان دادن آنکه یک سازمان دارای نظم عقلانی و همانگی آگاهانه است، آن را به ساختمان و طرح نقشه ساختمانی تشبیه می‌کند (رابینز، ۱۳۸۴: ۲۳).
۶. برای آگاهی از آرای «بولدینگ» درباره سیستم‌های ۹ گانه نک: Boulding, 1956: 200-207.
۷. برای آگاهی بیشتر از آرای «چارلز هندی» درباره وجود ۴ نوع سازمان نک: کرنیر، ۱۳۸۱: ۹۱ / Handy, 1986.
۸. این نکته روشن می‌سازد که چرا انقلاب مشروطیت ایران در پی رهایی از حکومت خودکامه در واقع به دنبال دست‌یابی به خود «قانون» بوده است.
۹. از جمله شاهد مثال‌های خودکامگی در سلب جان و مال و ثروت می‌توان از موارد زیر نام برد: «آصف‌الدوله» والی خراسان، برای آگاهی بیشتر نک: بامداد، ۱۳۷۱: ج ۲/ ۳۱۷-۳۰۱. «مصطفی خان امیر تومان» والی اردبیل و خوی، برای آگاهی بیشتر نک: اعتمادالسلطنه، ۱۳۴۵: ۵۴۳. «یحیی خان نوری» برای آگاهی بیشتر نک: بامداد، ۱۳۷۱: ج ۵/ ۳۳۳. «مهدی خان» از دولتمردان پرنفوذ، برای آگاهی بیشتر نک: اعتمادالسلطنه، ۱۳۴۵: ۶۰۱.
- «نظام‌الدوله» متمول‌ترین امیر و فرمانده ارتش، (بامداد، ۱۳۷۱: ج ۵/ ۲۹۱-۲) «میرزا محمودخان حکیم الملک» پزشک مشهور ناصرالدین شاه، برای آگاهی بیشتر نک: سپهر، ۱۳۶۸: ۲۸. «قوام الملک شیرازی» یکی از بزرگترین زمین‌داران شیراز، برای آگاهی بیشتر نک: اعتمادالسلطنه،

۱۳۴۵: ۹۳۹.

۱۰. برای آگاهی بیشتر نک: شوشتی، ۱۳۶۳: ۲۷۷ و ۲۷۴/رایت، ۱۳۶۸: ۹۹.
۱۱. برای آگاهی بیشتر نک: میرزا ابوطالب خان، ۱۳۷۳: ۲۴۰-۲۳۸.
۱۲. برای آگاهی بیشتر نک: شیرازی، ۱۳۶۲: ۳۱۴-۳۱۲.
۱۳. برای آگاهی بیشتر نک: حائری، ۱۳۶۷: ۳۰۵-۳۰۲.

منابع

- آخوندزاده، میرزا فتح علی، (۱۳۵۱). مقالات، گردآورنده باقر مؤمنی: تهران، آوا.
- آدمیت، فریدون (۱۳۵۱). اندیشه ترقی و حکومت قانون (عصر سپه سالار)، تهران: خوارزمی.
- آدمیت، فریدون (۱۳۶۳). اندیشه‌های طالبوف تبریزی، تهران: دماوند.
- آدمیت، فریدون (۱۳۴۹). اندیشه‌های فتح علی آخوندزاده، تهران: خوارزمی.
- آدمیت، فریدون (۱۳۵۷). اندیشه‌های میرزا آقاخان کرمانی، تهران: پیام.
- آرین پور، یحیی (۱۳۷۲). از صبا تا نیما، ج ۱، تهران: زوار.
- اسکات، ریچارد (۱۳۷۴). سازمان‌ها، سیستم‌های عقلایی طبیعی و باز، مترجمان حسن میرزایی اهرنجانی و فلورا سلطانی تیرانی، تهران: دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.
- اصیل، حجت‌الله (۱۳۸۸). میرزا ملکم خان (ناظم الدوله) و رساله‌های میرزا ملکم خان، چاپ اول، تهران: نشرنی.
- اعتمادالسلطنه، محمدحسین خان (۱۳۴۵). روزنامه خاطرات اعتمادالسلطنه با مقدمه و فهرس، ایرج افشار، تهران: امیرکبیر.
- الگار، حامد (۱۳۶۹). میرزاملکم‌خان، ترجمه جهانگیر عظیمیا، حواشی مجید تفرشی، تهران: مدرس.
- الگار، حامد (۱۳۵۶). نقش روحانیت پیشرو در جنبش مشروطیت، ترجمه ابوالقاسم سری، تهران: توس.
- الوانی، مهدی (۱۳۷۸). مدیریت عمومی، تهران: نشرنی.
- بامداد، مهدی (۱۳۷۱). شرح حال رجال ایران، ج ۵ و ۲، تهران: زوار.
- بشارت، ع.صادق پور (۱۳۴۷). سیر اندیشه‌های اداری، تهران: دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی.
- بشیریه، حسین (۱۳۸۰). موانع توسعه سیاسی در ایران. تهران: گام نو.
- حائری، عبدالهادی (۱۳۶۷). نخستین رویارویی‌های اندیشه‌گران ایران با دو رویه تمدن بورژوازی غرب، تهران: امیرکبیر.
- دهباشی، علی (۱۳۷۷). سیدجمال‌الدین واعظ اصفهانی و بعضی مبارزات او، یادنامه محمد علی جمالزاده، تهران: ثالث.
- رابینز، استیفن (۱۳۸۴). تئوری سازمان (ساختار، طراحی، کاربردها)، ترجمه سید مهدی الوانی و حسن دانائی‌فرد، تهران: صفار.
- رایت، دنیس (۱۳۶۸). ایرانیان در میان انگلیسی‌ها، ترجمه کریم امامی، تهران: نشر نو و انتشارات

زمینه.

رحمان سرشت، حسین (۱۳۸۶). *تئوری‌های سازمان و مدیریت: از نوین‌گرایی تا پسانوین‌گرایی*، ج ۲، تهران: دوران.

رضاقلی میرزا (۱۳۶۱). *سفرنامه رضاقلی میرزا نایب‌الایاله*، به کوشش ایرج افشار، تهران: اساطیر.
ریترز، جورج (۱۳۸۳). *نظریه‌های جامعه‌شناسی در دوران معاصر*، ترجمه محسن ثلاثی، تهران: انتشارات علمی.

سپهر، عبدالحسین خان (۱۳۶۸). *مرآت الوقایع مظفری و یادداشت‌های ملک المورخین* (با تصحیح و توضیح‌های دکتر عبدالحسین نوایی)، تهران: انتشارات زرین.

شوشتری، میرعبداللطیف خان (۱۳۶۳). *تحفه العالم و ذیل التحفه*، با مقدمه و تصحیح صمد موحد، تهران: طهوری.

شیرازی، میرزا صالح (۱۳۶۲). *گزارش سفر میرزا صالح شیرازی*، به کوشش همایون شهیدی، تهران: راه نو.

طالبوف، عبدالرحیم (۱۳۲۳). *مسالک المحسنین*، با مقدمه و حواشی باقر مؤمنی، قاهره: بی‌نا.
طالبوف، عبدالرحیم (۱۳۵۷). *رساله ایضاحات در خصوص آزادی*، به کوشش ایرج افشار، تهران: سحر.

کرنیر، استوارت (۱۳۸۱). *دیدگاه‌های کلیدی در مدیریت*، ترجمه محمدعلی حسینی‌نژاد، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.

کرمانی، میرزا آقاخان (۱۳۶۳). *هفتاد و دو ملت*، ترجمه محمدخان بهادر، تهران: عطایی.
کسرابی، محمد سالار (۱۳۷۹). *چالش سنت و مدرنیته در ایران*، (از مشروطه تا ۱۳۲۰)، تهران: نشر مرکز.

کهن، گوئل (۱۳۶۸). *تئوری‌های سازمان و مدیریت*، تهران: اطلاعات.
لمتون، آن. کی. اس (۱۳۳۹). *مالک و زارع در ایران*، ترجمه منوچهر امیری، تهران: بنگاه ترجمه و نشر کتاب.

ملک آرا، عباس میرزا (۱۳۵۶). *شرح حال عباس میرزا ملک آراء*، به کوشش عبدالحسین نوایی، تهران: بابک.

منتسکیو (۱۳۴۳). *روح القوانین*، ترجمه علی‌اکبر مجتهدی، تهران: امیرکبیر.
منصور کیا، منصور (۱۳۳۵). *تجزیه و تحلیل سیستم‌ها و روش‌ها*، تهران: دانشکده علوم اداری.
میرزا ابوطالب خان (۱۳۷۳). *سفرنامه میرزا ابوطالب خان*، به کوشش حسین خدیو‌جم، تهران: علمی و فرهنگی.

هدایت، مهدیقلی (مخبرالسلطنه) (۱۳۴۴). *خطرات و خطرات: توشه‌ای از شش پادشاه و گوشه‌ای از دوران زندگی من*، تهران: زوار.

هدی، فرل (۱۳۸۶). *مدیریت تطبیقی (اداره امور دولتی تطبیقی)*، ترجمه دکتر منوچهر شجاعی، تهران: انتشارات دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.

همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۸۷). *تضاد دولت و ملت*، ترجمه علیرضا طیب، تهران: نشر نی.
همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۸۰). *دولت و جامعه در ایران (انقراض قاجار و استقرار پهلوی)*،

ترجمه حسن افشار، تهران: نشر مرکز.
همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۸۶). *اقتصاد سیاسی ایران (از مشروطه تا پایان سلسله پهلوی)*،
ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران: نشر مرکز.
هیوز، آن (۱۳۸۴). *مدیریت دولتی نوین: نگرش راهبردی (استراتژیک) سیراندیشه‌ها، مفاهیم و نظریه‌ها* ترجمه دکتر مهدی الوانی و دکتر سهراب خلیلی شوینی، دکتر غلامرضا معمارزاده
طهرانی، تهران: مروارید.

Boulding, Kenneth E. (1956). *General System Theory: The Skeleton of Science*, *Management Science*, 2, 197-208.

Davis, Kingsley (1949). *Human Society*, New York: Macmillan.

Handy, Charles (1986). *God of Management*, Business Book. London.





پروپوزیشن گاہ علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی