

# مروری بر سیر تکوینی استخدام کشوری

تهیه و تنظیم: بهجت الملوک مظفری

مقدمه :

از زمان چاپ نخستین شماره فصلنامه تحول اداری این مبحث را به منظور بررسی تاریخچه استخدام کشوری و سیر تکوینی آن و چگونگی پیدایش سازمان امور اداری و استخدامی کشور آغاز نمودیم و از آنجا که چگونگی پیدایش اشتغال و استخدام بعنوان زیربنای این امر مورد نیاز بود ابتدا مروری اجمالی بر استخدام و پیدایش سیستم اداری در جهان و ایران نمودیم و این امر را در ایران با بررسی دوران باستان، دوره‌های ماد، هخامنشی، سلوکیها، اشکانیان و ساسانیان شرح دادیم، در این شماره امور اداری ایران را در زمان استیلای اعراب و ظهور دولتهای بعد از آن بررسی می‌نماییم.

## تشکیلات اداری ایران پس از استیلای اعراب و استقرار اسلام در ایران (قرن هفتم و نیمه اول قرن هشتم «م»)

### تداخل فرهنگ اعراب و ایرانیان

اعراب تمدن اجتماعی با خود به ایران نیاوردند، گرایش ایران به فئودالیزم که در زمان ساسانیان آغاز گشته بود پس از فتح اعراب با آهنگ کندتری ادامه داشت، قسمت اعظم اراضی یعنی اراضی دهقانانی که بر ضد اعراب جنگ کرده بودند و اراضی سابق دولت ساسانی و اراضی متعلق به معابد زرتشتیان، به ملکیت مسلمین درآمد، جماعت روستائی خودمختار همسایگی در ایران که جانشین جماعت خانوادگی شده بود پس از فتوحات عرب نابود نشد ولی اراضی جماعت‌های مزبور یعنی اراضی مشترک روستاییان، ملک دولت شناخته شد و اعراب قالب روستاییان را نگهدارنده اراضی دولتی شمرده برایشان خراج وضع کردند، در آن زمان در اراضی دولتی بهره فئودالی با مالیات منطبق بود. در این زمان در ایران دولت، سازمان و دست‌افزار طبقه زاممدار بود، دولت به وسیله دستگاه مأموران خود از روستاییان بهره‌کشی می‌کرد و اجاره‌بها - مالیات را از ایشان وصول می‌نمود و بیشتر آن را به شکل موجب و مستمری و کمک خرج و هدیه بدست خدمتگزاران و سران فاتحان می‌داد. ضمناً دولت مالک بخش اعظم مؤسسات آبیاری و منابع آب کشتی بود، و به دلیل تملک قسمت اعظم زمین و آب توسط دولت، دولت قدرتمند گردید و به ایجاد دستگاه اداری مرکزی مقتدر اقدام کرد.

از آنجا که نارضائی مردم علیه سُلطه خلفای عرب خیلی زود آغاز شد نهضت بر ضد فاتحان بخصوص در خراسان و ماوراءالنهر شدت گرفت. لیکن خلفای عرب با بهره‌گیری از برخی از میهن‌فروشان ایرانی و برقراری

ارتباط با آنها به نفوذ و تسلط بر ایرانیان پرداختند و با استفاده از اسلام افراد مسلمان شده را مقید به پیروی تام و تمام از اعراب نمودند و به دلیل این اختلاط در قرن هشتم فرهنگ و تمدن و سُنن اداری و کشورداری ایرانیان در دسترس فاتحان گذارده شد. بعنوان مثال سلیمان ابن ابوالسری خراسانی در زمان خلافت عُمر دوم به اعراب کمک کرد تا در خراسان و ماوراءالنهر پُست تأسیس نمایند و به این ترتیب بین دمشق مرکز خلافت و ایالات دوردست ایران ارتباط برقرار شد.

چاپار و پیک از زمان باستان و دولت هخامنشیان در ایران رواج داشت و رسوم دیرینی در ایران داشت و اعراب بزودی به خواص آن پی بردند و به گسترش و توسعه آن در سراسر ایران پرداختند و در کنار مراکز پُستی کاروانسراهایی در جاده‌ها ساخته شد.

### مبارزه علیه حکومت خلفای بنی‌امیه در ایران

بدلیل بیعدالتی خلفای اموی غارتها و کشتارها، علاوه بر مخالفت ایرانیان با اعراب، در میان خود اعراب نیز اختلاف بروز کرد و خوارج به دلیل عدول خلفای اموی از اصول اسلامی به مبارزه با آنها برخاستند و ایرانیان با آنان همدست شدند، از قرنهای هشتم و نهم میلادی سیستان کانون اصلی خوارج بشمار می‌رفت، پس از مدتی خوارج خود به شعبات مختلف تقسیم شدند، از سوی دیگر دسته‌ای که طرفدار حضرت علی (ع) و فرزندان آن حضرت بودند شیعه را بوجود آوردند و بر علیه اُمویان قُد علم کردند. در این دوران ایرانیان بیشتر تمایل به شیعه یافتند. از سال ۶۶ هجری (۶۵۸ م) مردم در عراق، خوزستان، خراسان و ماوراءالنهر قیامهایی را برپا داشتند. در سال (۷۴۳ م) (۱۲۶ ه) در موضعگیری اُمویان و عباسیان ایرانیان جانب عباسیان را گرفتند.

### ایران در عهد حکومت خلفای عباسی

در عهد عباسیان مشاغل عالیة دولت از انحصار اعراب بیرون آمد و نمایندگان اشراف ایرانی و مالکین اراضی (دهقانان) نیز به مشاغل مزبور منصوب گشتند. منصور یکی از خلفای عباسی، بغداد را در نزدیکی تیسفون بنا نهاد و در زمان وی مقدمات ایجاد دستگاه اداری مرکزی دولت آماده شد و دوایر مرکزی بسیاری که دیوان نامیده می‌شدند شروع بکار کردند. در عهد نخستین خلفای عباسی دیوانهای زیر دایر بود:

خزانه دولتی - زرادخانه دولتی - دیوان رسایل - دیوان خراج - دیوان مَهر دولتی - دیوان جنود و...، عباسیان بعدها تعداد دیوانها را افزایش دادند و آنها را با مؤسسات اداری ایالات مربوط ساختند.

اداره امور ایالات در دست حکام بود، نیروهای عظیم نظامی و مادی بصورت انواع محصولات و مصنوعات هنری در دست آنها بود، در میان ادارات محلی از لحاظ ارتباط آنها با مرکز شغل صاحب برید یا رئیس چاپارخانه اهمیت خاص داشت، وظیفه برید علاوه بر سازمان دادن به پُست دولتی (پُست برای افراد عادی نبود) این بود که اطلاعات، محرمانه‌ای درباره رفتار مأموران دولت و بخصوص حُکام و جانشینان خلیفه و امیران به مرکز بدهد.

در عهد عباسیان تغییرات اساسی در سازمان سپاهیان صورت گرفت. لشکر اعراب در زمان خلفای اموی جنبه قبیله‌ای و عشیرتی داشت. در ایران نیز لشکریان مزبور در ایالات و حاکم نشینهای مختلف استقرار داشتند و مردم محلی ایران نیز که اسلام آورده و داوطلب شده بودند در این دسته‌ها قرار داشتند. عباسیان به دلیل عدم اعتماد به امویان و دست‌نشانندگی تقریبی ایرانیان از حفظ اصل سازمان قبیله‌ای لشکر صرف نظر کردند. خلفای عباسی قبل از هر چیز در اندیشه تشکیل سپاهیان محافظ خویش بودند.

توده اصلی ارتش آنها را داوطلبان تشکیل می‌داد از سوی دیگر در سده‌های نهم و دهم در ایران به ویژه در مغرب و شمال غربی بازرگانی و جزیره در شهرها ترقی یافته بود و دادوستد رونقی داشت، به همین جهت عده‌ای از روستاییان بی زمین دهکده‌ها را ترک گفته در جستجوی کار به شهرها روی می‌آوردند و چون به دلیل اشباع بازار کار و خصوصیات فردی و آگاهی نداشتن از جزیره و تخصص خاص عده‌ای از آنها سرگردان و گرسنه و بی‌کار می‌ماندند، اشخاص پولدار با بکارگیری و آموزش و تجهیز نظامی آنها دسته‌های مسلح تشکیل داده به خدمت حکام در می‌آمدند.

### روابط اجتماعی در ایران در نیمه دوم قرن هشتم و قرن نهم

در این قرون برده‌داری رواج داشت و بازارهای برده‌فروشان در بغداد، سامره، ری، اصفهان، نیشابور و بلخ دایر بود، از سوی دیگر تمایلات و مالکیت زمین و آب در ایران رایج بود. در سده‌های هشتم و نهم نوع دیگر مالکیت که وقف بود رایج گردید و مالکیت مشروط بنام اقطاع<sup>(۱)</sup> نیز که در عهد بنی‌امیه پدید آمده بود در عهد عباسیان رواج یافت. در میان روستاییان کسانی که زمین نداشتند بصورت مستاجر از زمین استفاده می‌کردند و در قبال دریافت نصف، ثلث یا ربع محصول امور زراعت را انجام می‌دادند و این میزان بستگی به توافق مالک و مستاجر داشت.

اراضی از لحاظ پرداخت مالیات به سه دسته تقسیم می‌شدند:

۱- اراضی که خراج می‌پرداختند - این اراضی اغلب دولتی بودند.

۲- اراضی که عشر مخصوص را می‌پرداختند.

۳- اراضی که از مجموع و یا قسمتی از مالیات معاف بودند.

در این دوران روستاییان به معنای واقعی استثمار می‌شدند و آویختن یوغ<sup>(۲)</sup> به گردن آنها رواج داشت.

در این دوران خراج به دو شکل رواج داشت - مقاسمه و مساحته :

۱- به خدمتگزاران دولت در مدت خدمت مقداری از درآمد اراضی مشخصی را بعنوان مزد خدمت می‌پرداختند، اقطاع انواع مختلف داشت،

یکی اقطاع تملیک بود که علاوه بر درآمد اراضی، اختیار زمین را نیز به فرد می‌داد.

۲- صفحه سربی که به گردن روستاییان می‌آویختند و تقریباً تا اواسط قرن نهم اجباری بود.

در این دوران خراج به دو شکل رواج داشت - مقاسمه و مساحت:

مُقاسمه عبارت از سهم معینی از محصول بود که از برداشت پرداخت می‌شد (در زمان عباسیان بطور متوسط یک پنجم یا نصف محصول بعنوان مقاسمه به دولت پرداخت می‌شد). مساحت: خراجی بود که از اراضی متر شده (مساحت شده) و ثبت شده بعنوان سهم دولتی گرفته می‌شد. در قرون نهم و دهم زندگی شهری ترقی کرد و در نتیجه نیروهای تولیدی در قلمرو خلافت و به ویژه در ایران رشد و ترقی یافت، دلیل این امر را می‌توان افزایش مبادله کالا میان شهر و روستا و دادوستد با چادر نشینان که تقریباً در تمام ایالات ایران پراکنده بودند و همچنین تجارت به وسیله کاروانها دانست.

### نهضت‌های مردم در قلمرو خلفا در قرون هشتم و نهم میلادی (چهارم هجری)

در قرن هشتم و ربع اول قرن نهم نهضت‌های گوناگونی در نقاط مختلف بوقوع پیوست و سرانجام در نیمه قرن دهم (۳۳۴ هـ) به اضمحلال حکومت اعراب منتهی گردید، علت اصلی کلیه این نهضت‌ها را می‌توان در ظلم، بیعدالتی، اجحاف، فشار مادی و ناهمگونی فرهنگ، تاریخ، و سنن اقوام مختلفی دانست که در زیر سلطه حکومت اعراب بودند. طی این مدت افراد مختلفی قیام کردند و حکومت‌هایی را تشکیل دادند که مهمترین آنها طاهریان، صفاریان، سامانیان، علویان، آل زیاد، ساجدیان، آل بویه، زنگیان، اسماعیلیان و... بودند.

از پایان قرن نهم میلادی دوران آغاز فتودالیزم در ایران که بقایای جامعه برده‌داری و پدرشاهی (جماعت‌های روستائی آزاد) در آن محفوظ مانده بود، جای خود را به جامعه متکامل فتودالی داد، که در آن تقریباً تمام روستاییان جزو رعایای فتودالها شده و به آنها وابسته گردیدند و اهمیت کار بردگان در اقتصاد کشور از میان رفت، از سوی دیگر بر اثر ضعف خلفای عرب و احیاء دولتهای محلی، ایران از حکومت بیگانه نجات یافت و با تشکیل دولت آل بویه در غرب ایران حکومت اعراب بر ایرانیان خاتمه یافت.

طی قرون ۱۰ الی ۱۳ کتب بسیاری در زمینه تاریخ ایران و علوم مختلف به زبانهای عربی و فارسی نوشته شد که یکی از آنها کتاب سیاستنامه نظام‌الملک وزیر ایرانی سلجوقیان است که در آن به دفاع از سنن دولتمداری ایرانی و سیاست مرکزیت سلطان در مقابل تمایلات گریز از مرکز اعیان نظامی تُرک (چادر نشین) پرداخته و امور مختلف مالیه - سیاست، لشکرکشی، دین و قیامهای مردمی مورد بررسی قرار گرفته است.

در قرن دهم صنعت و تجارت در ایران پیشرفت زیادی داشت و استخراج معادن و کشاورزی توسعه یافت، در این دوران در شهرهای ایران اتحادیه‌های اصناف وجود داشت و زمام امور در دست فتودالهای صاحب زمین بود که در عین حال با شرکتهای بزرگ بازرگانی و تجار عمده فروش که به تجارت خارجی و ترانزیتی مشغول بودند ارتباط داشتند و بخشی از عواید حاصله از مال‌الاجاره املاک را به شرکتهای بزرگ تجاری می‌سپردند. مقامات شهری از قبیل رئیس و قاضی و محتسب و عسس و غیره از اعیان محل انتخاب می‌شدند و امور در دست ساکنان شهرها بود و فقط اصناف و اتحادیه‌های تجاری حق داشتند از خود، رئیسی انتخاب کنند که تابع رئیس شهر بود. پیشه‌وران از لحاظ حقوقی آزاد شمرده می‌شدند ولی بدولت یا فتودالهای محلی بسته به مصنوعات خود خراج می‌پرداختند.

نزدیک آنجا معاملات عمده در کاروانسراها صورت می‌گرفت، کاروانسراها در عین حال مهمانسرا برای تجار تازه‌وارد و بیگانه و انبار کالاها و بورس معاملات بود. از قرن دهم تا دوازدهم در شهرها چهار مرکز اصلی زندگی اجتماعی وجود داشت:

۱- شهرستان یا کاخها و خانه‌های اعیان فنودال

۲- مدرسه و مسجد و دیگر مؤسسات اسلامی و صنوف روحانی

۳- چارسو یا کاروانسراها و تجار عمده و معاملات کلان بازرگانی

۴- کویهای پیشه‌وران یا اصناف و بازارها در حال درجه دوم که مرکز معاملات کوچک و خرده‌فروشی بود.

یکی از حکومت‌های مقتدر این دوره سامانیان بودند که در طول قرن دهم در خراسان و شرق ایران حکومت می‌کردند و صفاریان که همزمان با آنها در سیستان به حکومت خود ادامه می‌دادند دست‌نشانده و تابع سامانیان بودند، در نیمه دوم قرن دهم بیشتر نیروی سامانیان به درگیری با دهقانان خراسان سپری می‌شد زیرا سامانیان از عهده پاشیدگی و پراکندگی که لازمه فنودالیزم است بر نمی‌آمدند، اداره مرکزی دولت سامانیان دارای ده دیوان بود که عبارت بودند از:

دیوان خراج (که مالیاتها را گردآوری می‌کرد)، دیوان رسایل، دیوان غرض، دیوان صاحب برید (پست) که تجسس و کسب اطلاعات را نیز برعهده داشت، دیوان مشرفه (اداره نظارت و بازرسی) دیوان قاضی کل، دیوان مُحْتَسِب کل، دیوان اراضی خاص خاندان سلطنت، دیوان وقف، ارتش نیز از گارد غلامان و سپاهیان فنودالی مرکب بود.

بسیاری از متصرفات بزرگ فنودالی به دولت سامانیان خراج نمی‌دادند و در امور داخلی مستقل بودند. در قرون یازده و دوازده دولت مرکزی ضعیف شد و مؤسسات دستگاه مرکزی رو به انحطاط رفت و جمع‌آوری خراج بدست اتابکان و صاحبان اقطاع و دیگر فنودالهای محلی افتاد، در عوض مؤسسات و اداراتی پدید آمد و درآمدهای برخی نواحی به آنها اختصاص داده می‌شد، در قرون یازده و دوازده یک سلسله عوارض و خراجهای ویژه و تازه فنودالی متداول شد که روستاییان به نفع صاحبان اقطاع می‌پرداختند لیکن این دوران نیز بازرگانی و پیشه‌وری، حتی بازرگانی بین‌المللی، رونق داشته، در این دوران اصناف زیر نفوذ جرگه‌های اخوت درویشان بودند که با سیاست سران فنودال مخالفت می‌کردند، در این دوران تضادهای اجتماعی شدت داشت ولی از شورشهای بزرگ روستاییان سخنی به میان نیامده، لیکن مبارزه اصناف مردم در شهرها میان فنودالها و تجار از یکطرف و پیشه‌وران و روستاییان اطراف از سوی دیگر وجود داشته، مبارزه در شهرها ظاهراً تحت پوشش مذهبی فرق مختلف بود که معمولاً منجر به تصادمات مسلحانه و قتل و ایجاد حریق می‌گردید.

(ادامه دارد)